

自治体計画と行政評価・マネジメント

——総合計画を中心に

若生幸也 [わかおたつや]

株式会社日本政策総研副理事長・研究主幹
(兼)東京大学先端科学技術研究センター客員研究員

日本で行政評価が導入されてから20年超が経過したが、停滞感が漂う自治体、他の自治体の先例になり得る取組をする自治体など、自治体も様々である。計画を具体的に策定し、評価し改善・改革するPDCAサイクルを回し続けることの重要性を、例を挙げながら、提言する。

1 はじめに

地方自治体にとって計画は全ての起点である。昨今では「先が見えない時代、計画策定すること自体が古い」、「もっとアジャイルで取り組むべきだ」、「PDCAサイクルは古くいまやOODA ループだ」などと言われることもあるが、計画を具体的に策定し、評価し改善・改革につなげること（マネジメント）は成果を上げる組織に共通の営みと言える。現にトヨタ自動車は高速でPDCAサイクルを回し続けることで世界一の自動車メーカーになった。地方自治体も成果を希求するなら計画策定と行政評価・マネジメントの高度化が求められる。

評価・マネジメント手法のひとつである行政評価¹⁾の始まりは1990年代中盤から後半にかけて、都道府県では三重県、市区町村では兵庫県川西市による事務事業評価とされる。財政状況のひっ迫に伴い、行政改革とり

わけ事務事業の削減手段として多くの自治体で活用されてきた。

総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果（平成29年6月）」²⁾によると、平成28年10月1日現在、1,788自治体中1,099自治体が行政評価を既に導入している。自治体規模別に導入率を見ると、都道府県で47自治体（100.0%）、政令指定都市で19自治体（95.0%）、中核市で44自治体（93.6%）、施行時特例市で36自治体（97.3%）、市区で593自治体（83.5%）、町村で360自治体（38.9%）と市区以上の規模の自治体では導入率が8割を上回っている。一方、過去に実施していたが廃止した自治体は全体で85自治体（4.7%）、規模別に見ると政令指定都市で1自治体（5%）、中核市で2自治体（4.3%）、市区で44自治体（6.2%）、町村で38自治体（4.1%）となっている。行政評価を廃止した自治体割合は無視できない水準と言える。

マネジメント手法に目を移せば、行政評価

を導入している自治体のうち、76.3%が評価結果を「予算要求」に反映または参考とし、88.8%が評価結果を「予算査定」に反映または参考としている。反映または参考なので単に要求・査定時に横に置いているだけでも指標にはカウントされ、実態としての反映はより限定的になると想定される。行政評価の課題として多い順に、「行政評価事務の効率化」が79.5%、「評価指標の設定」が78.5%、「予算編成等への活用」が71.3%、「職員の意識改革」が56.3%、「長期的な方針・計画との連携」が51.3%、「定数査定・管理への活用」が35.5%と続いている。

この背景であるが、事務事業の削減が一段落した多くの自治体では、全庁での評価シート作成による膨大な作業負担に見合わない効果しか生み出せない評価制度が残存した。効果を生み出せないからこそ負担が大きいと「行政評価事務の効率化」が求められる。効果を生み出すための前提である「評価指標の設定」が適切に行えず、施策・事務事業見直しに効果的な「長期的な方針・計画との連携」や「予算編成等への活用」、「定数査定・管理への活用」に結び付いていない様子が分かる。基盤的には行政評価実施にあたって職員に求められる目的追求思考や仮説思考、要因追求思考などの「職員の意識改革」ができていないという要素も位置づけられる。このような背景で行政評価の漂流が始まり、一部の自治体以外は取組が停滞している。このため本稿では、自治体計画と行政評価・マネジメント課題とその解決の方向性を示す。

2 自治体計画の分類と特徴

まず自治体計画を佐々木の分類によって整

理する³⁾。佐々木は計画の性質に着目して、①政策企画型計画（総合計画・都市計画マスタープラン・産業振興計画・観光振興計画など）、②需要対応型供給処理計画（介護保険事業計画・廃棄物処理計画・上水道事業計画など）、③個別事業計画（都市計画事業に係る市街地再開発事業計画・土地区画整理事業計画など）の3種類に分類している。

それぞれの特性として、①政策企画型計画は、個別自治体の状況や考えに応じて達成を目指す目標水準や将来像は様々で、目標達成の方策もシナリオも単一ではない。②需要対応型供給処理計画は、地方自治体が法令に基づき責務を負っている公共サービスに関して、住民・事業者などの需要に対応する計画であり高い実行性・実効性が求められる。③個別事業計画は、ハード整備が中心であり多段階の計画検討過程を経て事業熟度と計画の実行性を高めるとともに、事業着手に向けた事前評価と財源も含めた一定の意思決定がなされる。

それぞれに相応の難易度があるが、最も問題を抱えやすい計画は①政策企画型計画であるとする。この理由は事業部門が該当分野で必要と考える事務事業を個別に吸い上げ計画が羅列化する一方で、取りまとめる企画部門や財政部門、人事部門など間接部門では現場サイドの情報不足や自治体全体としての視点からの検証が不十分で、自治体経営全体としてのガバナンスが乏しくなるためと佐々木は指摘する。このため本稿では、①政策企画型計画の代表である総合計画を中心に検討を進める。

3 総合計画と行政評価・マネジメントに関する先行研究の議論

計画の観点から先行研究を整理すると、斎藤はこれまでの総合計画は計画書を作ること
に大きな比重を置いていたが、最終的に計画
の目指すところは実施されて具体的な成果を
上げることであり、総合計画単独ではなく行政
経営全体としての取組が不可欠と指摘する⁴⁾。
人や金の資源配分を伴うことはさることながら、
施策・事業担当部門は計画策定から実施
の管理・評価活動に至るまで全体の過程に一
貫的・中心的に関わることを要求する。また
総合計画の問題点として、従来の施策体系は
各施策が具体的な組織や責任者に結び付かず、
誰がその施策や計画をチェック・管理し
ているか不明であり、各施策・事業担当部門
は計画書の作成時だけ要請に応じて作業の分
担を果たすだけで、それを日常利用する体制
も機会もほとんどないという。総合計画と予
算の連動を保障する体制も不十分であり、実
施計画事業と予算事業で事業体系が統合化さ
れていない点もその主因とする。この最大の
要因は総合計画の内容に具体性が乏しく、事
業の視点が計画のベースに据えられず、計画
全体として事業を軽視してきた点を指摘す
る。

つまり、自治体経営の確立のためには計画
策定のみならず行政経営マネジメント全体に
視野を広げること、施策・事業担当部門の一
貫性ある当事者性を持たせること、実施計画
事業と予算事業の統合化を行うこと、計画自
体の具体化を図ることなどが重要との指摘で
あり、筆者も深く同意する。

また計画期間について、全国 792 市の計画
年数を分析した勝は、①パターン 1：長期計

画を作らず、5 年間の基本計画、1 年間の実施
計画の組み合わせ（43 市・5.43%）、②パター
ン 2：期限を 15 年より長い期間とした長期計
画と 5 年間の基本計画、1 年間の実施計画の
組み合わせ（51 市・6.44% ※最長 35 年）、③
パターン 3：10 年間の長期計画、基本計画を
前期 5 年後期 5 年、1 年間の実施計画の従来
型の組み合わせ（556 市・70.20%）、④パター
ン 4：首長の就任期間に合わせ、長期計画
を 8 年間もしくは 12 年間とし、基本計画を 4
年単位に分ける組み合わせ（95 市・11.99%）、
の 4 パターンに分かれることを明らかにした⁵⁾。
標準形たる「③パターン 3」から多様化が進
んでいることが分かる。

評価・マネジメントの観点から先行研究を
整理すると、この重要性は総合計画策定前夜
より言われていた。1966 年に自治省が国土
計画協会に委託・策定された「市町村計画策
定方法研究報告」を踏まえ行われた座談会
で、吉田は「市町村計画だけに限ったことでは
ありませんが、Plan、Do、See ということが
近代的な仕事のやり方としては基本だと思
います。プランをたて、それに従って仕事を
やり、更にふりかえって反省し、再検討し、
次のプランに役立てる。あたりまえのこと
ですが、日本では、民間も国も、自治体も、
現実の仕事ではこの趣旨が生かされてない場
合が多い⁶⁾」と指摘している。56 年前の議論
であるが、総合計画をはじめとする行政計
画には全く変わらない問題が今も横たわると
筆者は認識している。

斎藤は「集権的評価」と「分権的評価」の
枠組がシステム全体の方向と性格を規定す
ると指摘する⁷⁾。行政経営が今日直面している
多様化した行政領域と不確実性の高い環境条
件からは事業担当部門に計画管理評価機能を

分権化できるかの可能性をまず検討すべきであるとする。事業担当部門は最も事業内容を把握し事業を取り巻く情報を常時把握しており、フィードバックを有効にできる。何よりも評価対象者が前向きな認識とニーズを持ち、評価活動を受け入れることが重要と指摘する。一方デメリットとして分権的評価を採用した場合には、①評価の独立性を欠き（評価者と使用者が同一であるため）評価の信頼性を失うこと、②評価作業に必要な人材技術が不十分なこと、③評価内容が行政執行過程に偏り有効度による評価の適用機会が少なくなること、④事業相互の調整や統一したデータベースの形成に問題が生じることなどを挙げている。また、評価のフィードバック過程として、基本計画や実施計画の既存の策定過程をそのまま活用するならば、両計画と関連する政策会議などのトップ意思決定機構、予算・定数の査定過程などの意思決定過程に評価情報をうまく融合することがポイントという。一方、新たなフィードバック過程を設定するとすれば、専用の評価結果検討の場を設け報告システムを導入する必要がある。しかし、制度化や文書化の実現に満足し評価システムの充実化・実質化に関心を持たない、いわば「形式化」の進行も多くの自治体で見られることを指摘する。

先の斎藤の指摘にもあるとおり、事業所管部門の積極的関与が求められることは論を俟たない。評価のフィードバック過程は、既存の意思決定過程とうまく融合させることを指向すべきと筆者は考える。この理由はただでさえ様々な重層的な会議の場が設定されているにもかかわらず、そこに新たな専用の評価結果検討の場を作ることは屋上屋を重ねる結果になりかねないためである。

4 総合計画と行政評価・マネジメントの課題と解決の方向性

これまでの議論の整理を踏まえ総合計画と行政評価・マネジメントの課題をPDCAサイクルの枠組に当てはめると以下図表1のとおり整理できる（各事例詳細は筆者も前職で調査研究に参与した富士通総研「地方公共団体への評価手法等の情報提供等の支援に関する調査研究報告書」⁸⁾及び「参考事例集」⁹⁾（総務省受託調査）を参照のこと）。

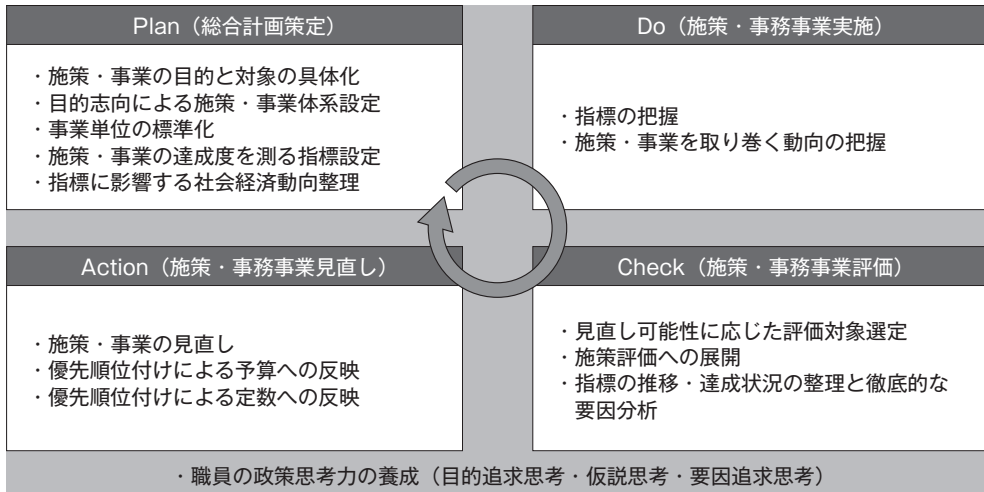
(1) Plan（総合計画策定）の課題と解決の方向性

(a) 施策・事務事業の目的と対象の具体化

行政評価を通じてマネジメントを行うためには、起点となる総合計画策定、根本的には施策・事務事業立案の精度が低いことが課題として挙げられる。総合計画はよく総花的で何でも読み込めると言われるが、目的と対象の具体化ができていない場合が多い。目的と対象の具体化ができれば自ずと目標や手段は定まる。「目標」は目的に沿った動きが表出されているかを明らかにする指標を設定する。「手段」は「目的」「対象」「目標」を踏まえ費用対効果が期待できる取組を立案する。とはいえ、地方自治体の取組はすべからく「仮説」的側面を持っており、事務事業評価を通じて要因を分析し取組を見直すことが重要である。

この施策・事務事業の目的と対象の具体化、そしてそれに紐づく目標・手段の具体化を、最も情報を持つ事業所管部門が実施することに大きな意味を持つ。加えて、重点戦略などを位置づけるとすれば、将来の管理職候補に今後を見据えた戦略立案を行ってもらい、自分たちが策定した重点戦略に責任を持って推進する役割を認識させることも重要である。

図表 1 総合計画と行政評価・マネジメントの課題



出典：著者作成

(b) 目的志向による施策・事務事業体系の設定

施策から見た事務事業は手段であり、事務事業から見た施策は目的である。このような形で、目的志向による施策・事務事業体系を設定することが評価の大前提であるが、それが組織割（府省の縦割から派生する都道府県部局割、市区町村部局割など）や手段割（ハード・ソフトなど）によって分離されている場合も多く見られる。

目的志向による施策・事務事業体系を設定することが行政評価の大前提であり、可能な限り目的に沿って組織体制を変更することが必要である。一定の区分ごとに各職層の責任を明確化し施策・事務事業体系に基づく組織体制を構築することや責任部門を持たせることが望ましい。一方で手段割による施策・事業体系を抑制する必要がある。

(c) 事務事業単位の標準化

具体的には、総合計画（実施計画）の事務事業単位、行政評価の事務事業単位、予算の

事務事業単位が異なるという課題が挙げられる。事務事業単位が異なると、PDCA サイクルを回すための基礎情報の生成に極めて大きな負荷が毎回かかることになる。実施計画の事務事業単位と行政評価の事務事業単位が異なる場合、Plan から Check の流れを形成することが困難になる。また、行政評価の事務事業単位と予算の事務事業単位が異なる場合、評価の基礎情報である事業予算情報を直接的に参照することも困難になる。

このため、評価対象事務事業単位を実施計画・行政評価・予算の単位で統一化することは行政評価の起点となる取組である。PDCA サイクルの観点から言えば、実施計画の事務事業単位が基準となり、行政評価と予算の事務事業単位を可能な限り実施計画の事務事業単位に標準化することが必要である。事務事業単位が標準化されることで、実施計画における事務事業に対する行政評価の事務事業の単位が同質化し、評価の前提データとなる予算情報も組み替えなく直接的に参照可能となる。

(d) 施策・事務事業の達成度を測る指標設定

また、施策・事務事業の達成度を測るための適切な指標設定が行われていない場合がある。目標を達成しやすくするため、行政がコントロール可能な指標として「行政がどの程度取組を実施したか（職業訓練事業実施回数など）」を示す「活動指標」しか位置づけていない場合、達成度を計測することは困難である。加えて、行政が入手しやすい指標のみを設定する問題も発生しやすい。

施策・事業の達成度を測るための適切な指標設定のためには、行政の活動量を示す「活動指標」（職業訓練事業実施回数）・当初の対象の動きを示す「1次成果指標」（職業訓練事業参加者数）・目的に沿った対象の動きを示す「2次成果指標」（職業訓練事業に参加して就職した人数）を分けてストーリーが成立するように検討すべきである。これをA事業とした場合、施策配下にB事業・C事業の3事業があるとすると、施策の成果指標はA・B・C事業を合わせた「施策により就職した人数」である。

(e) 指標に影響する社会経済動向整理

施策・事務事業に関する指標は社会経済動向にも大きく左右される。職業訓練事業であれば、地域の景気動向や企業の採用動向により事業の位置づけが大きく変化する。このため、社会経済動向が施策・事務事業に対して追い風なのか向かい風なのかを整理する必要がある。例えば、職業訓練などの雇用施策は失業率等で追い風・向かい風を計測することができる。失業率が低下すれば事務事業の資源投入量は減少させることが可能であろうし、失業率が上昇すれば事務事業の資源投入量は増加させる必要がある。これらの指標は

施策・事務事業成果よりも社会経済動向の影響を受けるが観察すべき指標である「課題指標」として成果指標と分けて位置づける必要がある。多くの自治体は課題指標と成果指標を混在しているが、「成果指標」という言葉のイメージは多くの利害関係者にとって行政の「成果」を想起させる。行政が立ち向かい得られる成果は限定的であり無用な誤解を避けるにも有用な指標分類法であろう。

目的に沿った施策・事務事業の達成度を測ろうとすれば即座に入手困難な指標を位置づける必要性も出てくる。そのときに入手可能な指標に変更するのではなく、入手困難でも本質的な指標を設定した上で、当面は代理指標を設定し、重要な施策・事務事業であればいずれは資金を投下しても指標を入手できる環境を整えることも検討されるべきである。

これら総合計画策定段階の先進事例は、愛知県豊田市・小牧市である。

(2) Do (施策・事務事業実施) の課題と解決の方向性

実施段階では、施策・事務事業実施時に生成される指標を把握・蓄積していないことが課題である。計画策定段階で適切な指標を設定していなければ、実施段階で指標を把握・蓄積する仕組みは構築困難である。また施策・事務事業を取り巻く動向も策定段階と同様に随時把握する必要がある。これら指標動向と施策・事務事業を取り巻く動向を丁寧に整理することが評価時の要因分析の精度に大きな影響を及ぼすことに留意する必要がある。特に要因分析にはセグメント分析が必要となるため、指標も取り巻く動向もセグメントが分かるように整理することが求められる。セグメントの具体例は、年齢・性別・地域・状

態などである。

これら実施段階の先進事例はPlanに紐付くため、愛知県豊田市・小牧市である。

(3) Check (施策・事務事業評価) の課題と解決の方向性

(a) 見直し可能性に応じた評価対象選定

評価段階では、全ての施策・事務事業を毎年度対象に評価を行っている自治体もあるが、職員労力に比して見直し余地の多くない施策・事務事業（法定受託事務や内部管理事務、基本的に実施する経常事業の場合）もある。評価段階では、全ての施策・事務事業を毎年度対象にして評価するのではなく、見直し余地の大きな施策・事務事業は毎年度、そうでないものは対象外または数年に一回の評価など評価対象を見直す方法や評価項目の簡易化を図ることが想定される。

評価対象の見直しの先進事例は長野県塩尻市、評価項目の簡易化の先進事例は埼玉県秩父市である。

(b) 施策評価への展開

事務事業評価による見直しを尽くすと、事務事業単体で見ている見直し余地が少なくなる。このため、施策単位で評価を行い、施策目的に寄与する事務事業を優先し、相対的に寄与しない事務事業を廃止・見直しする取組が求められる。いわば施策評価である。効果の全くない自治体の事務事業がないとすれば、相対的に効果の低い事務事業、廃止・見直しても影響の少ない事務事業がターゲットとなる。とはいえ、有効な施策評価は極めて難しい。まず施策目的を具体化するところから始まり、施策に対してそれぞれの事務事業の寄与度や優先度を定量情報と見比べながら

定性的にでも大・中・小などと判定する必要がある。

施策評価の先進事例はかなり少ないが、愛知県小牧市がある。

(c) 指標の推移・達成状況の整理と徹底的な要因分析

実施段階で把握・蓄積した指標を過去の動向と比較することは多くの自治体で行われているが、将来の見通しを立てることや類似他都市との動向を比較することは少ないため、これらを行う必要がある。評価を行うには違いを明らかにすることが重要であり、比較はその第一歩である。

比較の上で重要なことは徹底的な要因分析である。行政評価の評価シートでよく見られるのは指標の動向を「上がった・下がった」とただ説明しているだけにとどまり、それぞれの要因に踏み込まない記載内容である（以下**図表2**（悪い例）参照）。確定的な要因が明らかにならなければ要因を示さない姿勢ではなく、仮説であっても確からしい要因を明らかにすることが施策・事務事業の見直しにつながることを認識する必要がある（以下**図表2**（良い例）参照）。

行政職員の姿勢として自らの実施した施策・事務事業の問題や失敗を認めにくいことも確かである。このため、問題とその要因を明らかにすることを奨励し、問題があろうがなかろうが要因を明らかにする姿勢・取組には人事査定で加点評価を行うことも検討に値する。本来は問題とその要因も広く公開することが望ましいが、当然利害関係者との衝突など突っ込んだ内容もあり得る。このような場合は問題とその要因を非公開とすることも事務的には心理的障壁を下げるだろう。失敗

図表2 施策・事務事業の具体化と評価の良い例・悪い例

項目	策定時	評価時(悪い例)	評価時(良い例)
①対象	・東北新幹線沿線の大宮駅・東京駅通勤者のうち、新幹線通勤補助が出る会社に勤務し、○市出身者を最優先に栃木県または東北地方出身者をターゲット	・対象は問題ない(属性ごとに分析していない)	・東北地方の中でも北東北(特に青森・秋田)は登録者数・情報発信の反応が弱く、対象外としても良い可能性あり(属性ごとに分析する)
②目的	・○市への移住者を増加させ、○市での定住意向を持ち続ける	・移住者は増加傾向、定住意向は調査せず(要因は明らかにしない)	・特に移住以降も定期的なネットワーク構築・情報基盤が整備されており定住意向は高止まり(要因を明らかにする)
③目標	・今後5年間で○人の移住を目指す ・定期的な定住意向調査で定住意向を9割以上で10年後まで継続させる	・目標進捗率は低迷しているが今後も事業進捗率を高めるために鋭意取組を推進(気合いで乗り切る)	・定住意向は高いが特に静岡県三島駅周辺で大規模なマンション開発があり動向を注視する必要がある(ライバルを見る)
④手段	・○市出身者を中心とした○市との関係人口をつなぐネットワーク組織を構築し、継続的な情報発信を続ける ・新幹線通勤補助可能な企業との連携協定を締結し情報発信を行う	・シティプロモーション計画で定められた手段ののっとり、今後も鋭意取組を推進する(実効性なく実行性のみ)	・ネットワーク組織は非常に有効に機能しているが、不満を持っている人たちの属性・理由を分析し、その内容を踏まえた事業の見直しを行う必要がある(満足よりも不満に注目する)

出典：著者作成

については、故意・過失についての個人求償を規定した国家賠償法第1条が根拠となり、過失は判例で「職務上通常尽くすべき注意義務を尽くさず」とされている。一方、民間企業では過失は原則的に個人求償を行わず(重過失の場合も限定的な範囲の損害賠償請求のみ)、要因分析と再発防止策の徹底が基本となる。自治体でも過失による失敗の個人求償は可能な限り重過失以外に行わず、要因分析と再発防止策の徹底に舵を切ることが望ましい。

これら要因分析の先進事例は、佐賀県・千葉県習志野市・愛知県小牧市・福岡県大牟田市である。

(4) Action (施策・事務事業見直し) の課題と解決の方向性

(a) 施策・事務事業の見直し

見直し段階では、評価結果を活用しないために施策・事務事業そのものの見直しに結び

付いていない自治体がある。評価した結果を何につなげるかという目的意識がなければ、全ての評価は徒労に終わってしまう。そうすると、次の段階では評価シートの記載項目を減らし職員負荷軽減に結び付けようとする。重複記載をなくすことなど、一定の職員負荷軽減を図る必要はあるが、施策・事務事業そのものの見直しのためには評価時の徹底的な要因分析が不可欠である。

見直し段階では、評価結果を活用して各施策・事務事業担当部門が見直しを行っているか、内部または外部による継続的なモニタリングが必要となる。評価結果が出てから見直し方法を考えるのでは遅く、あらかじめ他の施策・事務事業選択肢を備蓄しておくことが極めて重要である。先にも見たとおり、このような見直し姿勢・取組自体を人事査定で加点評価することが望ましい。

内部モニタリングの先進事例は、埼玉県秩

父市である。また外部モニタリングの先進事例は、東京都足立区である。

(b) 優先順位付けによる予算・定数への反映

評価結果を踏まえた優先順位付けができず、予算・定数への反映ができていない自治体がある。労力をかけて作成した評価結果を踏まえて予算や定数が査定されるのであれば各施策・事務事業担当部門も納得すると推察される。行政評価により各施策・事務事業担当部門に何を成果として返すのかを今一度再考する必要がある。このため、評価結果を踏まえた優先順位付けを行い予算や定数に反映する必要がある。

具体的に予算の「反映」とは、行政評価結果として要因分析に基づき予算要求時期までに見直せる案があるにもかかわらず、見直し案となっていない場合には予算査定を通さないことに代表される。このような姿勢がなければ各施策・事業担当部門は施策や事務事業を評価し見直す誘因を持たないことになる（もちろん相応の理由があれば見直さずとも予算査定を通すこともあり得るが、一義的には連動性を持たせるために見直しを要求することが財政査定部門には求められる）。一方、見直し案となっていなければ予算査定を通さないとすれば、行政評価側で「問題なし」と挙げるパターンも想定される。ここでも行政評価側の審査機能を強化し、適切な状況認識と要因分析ができていないとすれば、追いかけて見直させることが不可欠である。労力が足りなければ対象施策・事務事業の範囲を狭めることや外部有識者・事業者などに資源を補完してもらうことも想定される。

事務事業評価結果を枠配分予算へ活用する取組は東京都足立区・福岡県大野城市で実施

されている。施策評価結果に基づく定数反映の取組は、兵庫県尼崎市で実施されている。

(5) 職員の政策思考力の課題と解決の方向性

以上の課題を乗り越える上で、最も重要となる基盤的課題は、職員の政策思考力にある。目的に合致した手段を検討し弾力的に見直しを行う「目的追求思考」や、はじめから100点満点を狙うのではなく、60点を70点・80点にしようと仮説を精緻化し確からしい課題設定と手段設定を行う「仮説思考」、なぜうまく行かないか、なぜうまく行ったかの要因について仮説を含め徹底的に分析する「要因追求思考」が「政策思考力」を構成する。

これまで進捗管理的な「実行性」のみを求められてきた職員に、成果を生み出すための弾力的な見直しを図る「実効性」を求めるのが重要なポイントになる。

職員の政策思考力養成に向けては、施策・事務事業評価に関する研修を徹底的に行うことが重要である。ここでは座学とともに「目的追求思考」や「仮説思考」、「要因追求思考」を自分の所管外の課題を通じて演習により追体験する仕組みが効果的である。

加えて、管理職の部下に対する問いかけが重要となる。先にも述べたように進捗管理的な「実行性」のみを聞くと「いつまでにできるのか」「どのくらい進んでいるのか」という問いかけになる。成果を生み出すための弾力的な見直しを図る「実効性」を聞くと「それはなぜ必要か」「目的に合った取組になっているのか」「参加者はどういう人たちを想定し、対象に対してどのようなPRを行うのか」という問いかけになる。これを繰り返すことが職員の政策思考力養成を飛躍的に促すことになる。

5 おわりに

これまで整理してきたとおり、日本で行政評価が導入されてから20年超が経過している。多くの自治体での取組は停滞感が漂う一方、複数の自治体でそれぞれ参考となる取組が観察されている。

本稿で示した課題と解決の方向性はその一端であるが、計画を具体的に策定し、評価し改善・改革につなげること（マネジメント）は成果を上げる組織に共通の営みと言える。地方自治体も成果を希求するなら計画策定と行政評価・マネジメントの高度化が求められる。本稿がその一助となることを期待したい。

注

- 1) 本稿では、施策評価・事務事業評価を合わせて行政評価と整理する。
- 2) 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果（平成29年6月）の概要」https://www.soumu.go.jp/main_content/000501750.pdf
なお、前回調査時点は平成25年10月現在であり、3年ごとに実施するとすれば令和元年に調査があってもよいが平成29年6月以降調査は実施されていない。全国的な概況把握のためにも今後の調査再開が期待される。
- 3) 佐々木央「第3章 総合計画・行政計画とPDCAサイクルの進化」宮脇淳・佐々木央・東宣行・若生幸也『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社、2017年、87-89ページ。
- 4) 斎藤達三『計画と予算の統合 総合計画と政策評価：新展開の行政経営—評価指標・管理・参加・マネジメントシステム』地域科学研究会、2003年、4-5ページ。
- 5) 勝真一郎「地方自治体における総合計画の計画期間の変化」『経営情報学会2019年秋季全国研究発表大会報告』2019年。
- 6) 磯村英一・恒松制治・下河辺淳・吉田達男・遠藤文夫「座談会・市町村計画について」『地域開発』22号、1966年7月、19ページ。
- 7) 斎藤達三『総合計画の管理と評価—新しい自治体計画の実効性』勁草書房、1994年、44-47ページ。
- 8) 富士通総研「地方公共団体への評価手法等の

情報提供等の支援に関する調査研究報告書」（総務省委託調査）2017年2月。https://www.soumu.go.jp/main_content/000536797.pdf

- 9) 富士通総研「地方公共団体におけるPDCAサイクルの質の向上に資する政策（行政）評価参考事例集」（総務省委託調査）2017年2月。https://www.soumu.go.jp/main_content/000536798.pdf

（参考文献）

- 磯村英一・恒松制治・下河辺淳・吉田達男・遠藤文夫「座談会・市町村計画について」『地域開発』22号、1966年7月。
- 勝真一郎「地方自治体における総合計画の計画期間の変化」『経営情報学会2019年秋季全国研究発表大会報告』2019年。
- 斎藤達三『計画と予算の統合 総合計画と政策評価：新展開の行政経営—評価指標・管理・参加・マネジメントシステム』地域科学研究会、2003年。
- 斎藤達三『総合計画の管理と評価—新しい自治体計画の実効性』勁草書房、1994年。
- 佐々木央「第3章 総合計画・行政計画とPDCAサイクルの進化」宮脇淳・佐々木央・東宣行・若生幸也『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社、2017年。
- 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果（平成29年6月）の概要」https://www.soumu.go.jp/main_content/000501750.pdf
- 田中富雄「地域計画型総合計画の現状と課題」『龍谷政策学論集』4巻2号、2015年3月。
- 田中富雄「個別計画との比較に見る総合計画の特質と役割—なぜ総合計画が必要なのか—」『地域政策研究』第19巻第2号、2016年11月。
- 藤井寿光「総合計画・行政計画とまちづくりの関係の新しい潮流—大規模民間開発や市民を組み込んだまちづくりに対応する行政計画に関する研究」『創造都市研究e』10巻1号、2015年。
- 富士通総研『地方公共団体への評価手法等の情報提供等の支援に関する調査研究報告書』（総務省委託調査）2017年2月。https://www.soumu.go.jp/main_content/000536797.pdf
- 富士通総研『地方公共団体におけるPDCAサイクルの質の向上に資する政策（行政）評価参考事例集』（総務省委託調査）2017年2月。https://www.soumu.go.jp/main_content/000536798.pdf
- 藤山泰成「地方自治体におけるPDCAサイクルのための国際文化交流事業の評価についての考察」『熊本大学政策研究』7巻、2016年3月。