

高崎市総合計画策定の構想と課題

実効性と参加性の計画体系

齋 藤 達 三

System Concept for Takasaki Comprehensive Planning

Tatsuzo SAITO

要 旨

本稿は、高崎市第4次総合計画の策定にあたり、それがいかなる基本的視野に立って新たな計画体系の構築を目指すべきか、現行の計画に見られる様々な問題点と課題を踏まえつつ、システム化の構想とその実現化の方向性について、具体的実践的な考察と提案を試みたものである。どの自治体にとっても、総合計画策定の基軸となるのは、計画の有効な効果を生み出すための実効性の確保と、計画策定過程へ実質的なインパクトを伴う計画意志反映システムの確立である。本稿では、高崎市がこの2つの課題にどのように取り組むべきか、まず旧総合計画の実態とそこに含まれる各種問題点を指摘した上で、それを踏まえ高崎市が今回取り組む新たな計画策定の基本的方針を提示するとともに、計画全体に適用される体系化の枠組みを明らかにする。また、そのシステム化を実現化する上で最大のポイントとなる、施策・事業体系のあり方、評価指標の設定方法等について、高崎市の現況に即した考察と分析を加えることにする。

1. 序 - 自治体総合計画の現状と課題

今日の自治体総合計画にみられる基本的な構造と体系を築いたのは、昭和41年に自治省行政局振興課から提示された「市町村計画策定方法研究報告」である。この委員会報告が提唱した3階層の計画体系（基本構想、基本計画、実施計画）が、これまで長い間わが国自治体の間で採用され定着してきた。⁽¹⁾しかし、21世紀の新たな地域経営の時代に適合する総合計画の改訂作業が各自治体の間で進められつつあるとき、この3階層の計画体系に従いさえすれば、どこでも期待どおりの計画

策定が実現可能となるかということ、必ずしもその保障はない。今日の総合計画に課せられる役割とそれを取り巻く環境条件は、当時想定したことからは本質的に大きく変化している。そのため総合計画自体に、それへの対応を図る新たな転換が早急に求められているといえよう。

われわれはこうした認識に立って、これからの総合計画策定のあり方を追求し検討を加えるとき、そこにはまず次のような2つの共通する基本的課題が存在するといえる。

(1) 計画の実効性の確保

第1は、行政経営の中核的役割を担う計画体系として、その形骸化にストップをかけ、実効性を確保することである。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おき、その完成を最終目標としてきた。しかし、計画はあくまで計画であって、最終的に計画の目指すところは、それが実施されて具体的成果をあげることにある。これは計画として当然留意すべきことであるが、総合計画単独で実現できることではなく、行政経営全体としての取り組みがそこでは不可欠とされる。計画を実現化しその実行を保障する上で、人や金の資源配分が伴うのは無論であるが、同時に施策、事業を担当する部門には、その計画の策定から実施の管理・評価活動に至るまでの全体過程に、一貫して中心的に係わることが要求されるのである。計画の実効性とは、このような意味において、行政全体として計画を実現化するとともに、その有効な効果をいかに生み出すか、そのための計画システムを行政の中に構築し定着化を図ることに他ならない。3階層による単なる計画づくりに終わるのであるのは、全体の事業計画との関連性や予算、人事等の資源配分活動との間に、いつまでも有機的関係が確立されることなく、実効性への十分な対応が期待できないのは明らかである。⁽²⁾

(2) 住民参加による計画の策定と運用

総合計画策定に与えられるもう1つの課題は、計画の策定・運用への住民参加を新たな視点で推進させることである。今日の総合計画が地域住民のニーズを反映しそれに応えるだけでなく、住民と一体となった計画の策定とその管理運用が不可欠とされるのは言うまでもない。総合計画のどの部分でもいまま幅広い住民参加による計画づくりは当たり前とされている。しかし、現実の状況を見ると、本格的かつ本質的と言える参加の段階には、未だ至っていないのが実態である。表面的で形式上の参加はみられても、計画策定過程へ実質的なインパクトを伴う参加はみられない。要するにその参加活動は、計画全体のシステムの一環として一体的に定着化するまでにはほど遠いのである。その意味で、新たな総合計画策定において、この住民参加システムを何らかの形で確立し、計画システムへの組み込みを図ることが、もう一方の中心課題となるのは当然といえよう。それは、わが国自治体が長い間懸案としてきた、住民参加のあり方を根本から追求し、その本格的実現化を図る貴重な試金石となるのである。⁽³⁾

今回われわれが高崎市で新たな第4次総合計画の策定を進めるに際しても、この基本的視座としての計画の実効性と参加性の視点に立った、新たな時代にふさわしい計画システムを追求し、その

構築を、具体的に進めて行くことにしたい。⁽⁴⁾

2. 高崎市新総合計画の体系と策定方針

(1) 新総合計画の構成

高崎市では、平成3年度から平成12年度までの10ヶ年を対象とする第3次総合計画の終了に伴い、その成果を踏まえつつ新たな第4次総合計画の策定が開始されている。そこでは、社会の大きな情勢変化が、地域社会や市民生活にさまざまな影響を及ぼしている状況に配慮して、「豊かな市民生活を実現し、次世代に誇れるまちづくりを進めるために、新しい時代を見据えたビジョンが必要であり、21世紀初頭における高崎市のあるべき都市像を描き、その実現に向かって計画的にまちづくりを進めるための、新たな総合計画が必要」とされている。⁽⁵⁾

第4次総合計画に採用される体系としては、現在のところ次のような3階層の計画構造の適用が想定されている。まず「基本構想」は、平成13年度～平成22年度までの10年間の都市像とその達成に必要な施策の基本方向を定め、また「基本計画」は、前期が平成13年度～平成17年度、後期が平成18年度～平成22年度の各5ヶ年間を対象とし、基本構想の実現化に向けた具体的施策の内容を明らかにする。そして「実施計画」は、計画期間を基本計画（5年間）と同じとして、基本計画の実現手段である個別事業を取り上げ、その執行内容について検討を加えるものとする。⁽⁶⁾

この新しい第4次の計画体系と第3次総合計画の体系とを比べると、基本計画では第3次が10年間を対象としているのに対し、第4次では前・後の5ヶ年に計画を分割区分している。また実施計画では、第3次において3年間のローリング方式による単期計画であったのが、今回は基本計画と期間を一致させた中期的計画としての性格を多分に持つものとなっている。つまり、新しい総合計画体系では、基本計画と実施計画が5ヶ年という中期計画期間の方向へともに歩み寄り、それによって両者の一体性をより一層強化することが、主要なねらいの1つとなっているのである。この体系の適用によって、計画の中長期の目的と短期的な手段との対応関係に関し総合整備が進展し、総合計画の全体的内容の具体性はさらに一層高まることが期待できよう。そして、基本計画がこのように実施計画と一体化が図られるということは、当然そこでも事業をベースとする計画策定が進められなければならない、総合計画全体が事業を単位とする計画体系の方向へ向けて確実に踏み出すことになると言える。

(2) 新総合計画の基本視点

高崎市が第4次総合計画を策定するにあたっては、それを従来のような狭い行政計画の域にとどめず、広く社会計画の視点に立って、次のような基本方針に基づき市民と行政のパートナーシップにより策定するものとしている。

多様な参加による計画づくり（ビジョンの共有と情報の提供による幅広い市民参加）

成熟社会を見据えた計画づくり（人口の将来動向を踏まえた計画のスクラップ・アンド・ビルドの重点化）

生活者の発想を大切にしたい計画づくり（ライフスタイルや価値観の度化に伴う市民ニーズに的確に応える）

地域の主体性を活かした計画づくり（責任と自覚をもち主体的に地域のまちづくりに参画）

総合的視点に立つ計画づくり（個別政策の分野だけでは解決困難な課題を多面的に捉え総合化する）

ここに示された5つの基本方針を、それぞれ上述の実効性と参加性からみても、については、社会的環境条件の変化に対応するための計画の実現化と実効性を高める取り組みが要請されている。またについては、住民と一体となり住民ニーズに応える計画策定の促進が求められているのは明らかである。そこで、われわれが新総合計画全体の体系を描くにあたっては、これらの基本的視点に配慮しながら、まず以下に示す3つの計画対象領域を区分し設定することが必要とされる。

- () 総合計画の全体構成に対応する領域。
- () 各事業部門の固有分野を対象とする領域。
- () 住民の生活空間としての地域軸を導入し、計画の地区別把握を可能とする領域。

さらにここでは、これら各領域に属する各種行政計画をその対象期間により区分整理するため、(A) 中長期計画、(B) 中短期計画、(C) 単年度計画（予算）の3レベルの区分を導入し、これらの結果として全体の体系を、図1に示すように各計画間で密接な関係を有するものとして展開す

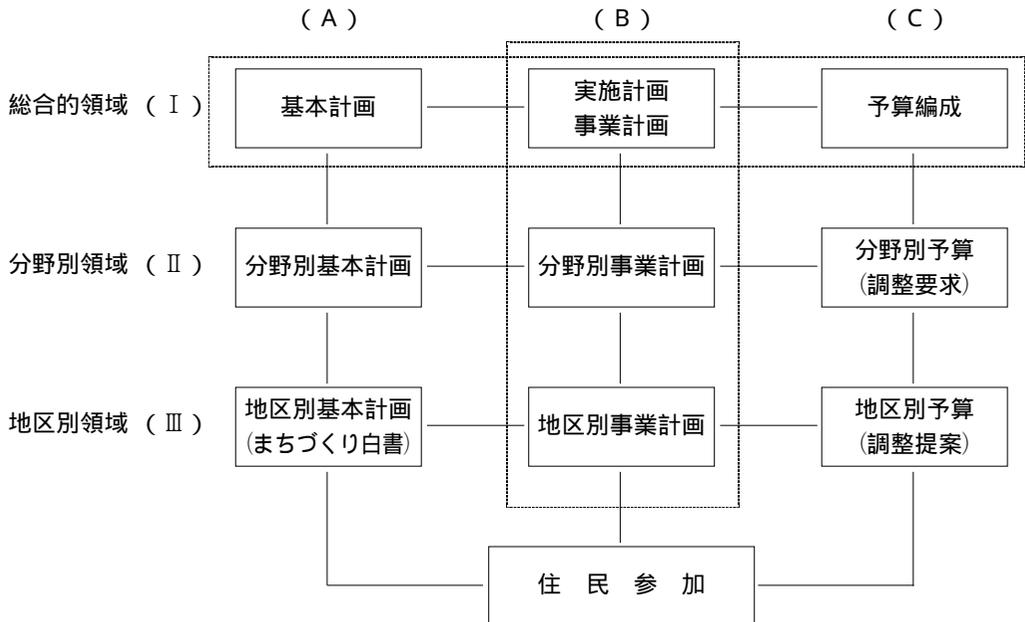


図1 高崎市総合計画の体系的枠組

ることとする。⁽⁸⁾

この図の上では、上述したような縦・横2つの軸が、全体の計画体系の枠組みを形成する形で位置付けられている。横軸では、長期計画から当年度予算編成までの統合化を図り、実効性の課題に応えることが最大の目標とされる。また縦軸では、地区別視点を計画へ取り入れ、地域に根ざす住民ニーズを汲み取るルートを形成し、参加性の充実と拡大を図ることを目指している。

高崎市の第4次総合計画の新たな体系では、この2つの軸により示される計画領域を常に念頭におき、それぞれの角度から具体的な計画システムの構築に取り組むこととする。その場合、両軸の交わる場となる実施計画は、双方の交流を図る重要な役割が与えられる。そして、その意味では、全体の中に占める実施計画のウェイトが、ここではより大きなものとなることが予想される。

(3) 計画のシステム化の基本的考え方

これまで述べてきたことから明らかなように、今回の総合計画策定への取り組みでは、計画内容そのものに対する検討よりも、それを盛り込む「うつわ」(体系)の問題を優先し、そこに焦点があてられることになる。従来わが国自治体の総合計画改訂においては、計画の中味についての個別的検討が優先され、組織間におけるそれらの合意形成と調整作業に終始してきた。むろん計画の中味は重要ではあるが、それらの内容をいかに1つのシステムとして体系化し運用するか、その装置と仕組みのあり方如何によって、最終的な計画の達成成果に大きな差が生じる事実には留意する必要がある。もしその準備を欠くならば、今日の社会情勢に対応する計画策定は、その本来の目的を十分に達成することが困難とされるのは間違いない。

行政計画の直面する社会状況の不確定性がますます高まる中では、行政の計画策定にどのような方法・手段を用いたとしても、完全なものはない。われわれはこの計画過程の不完全性を前提として、それを計画の実施と評価過程で補うためには、計画システム(体系)という「うつわ」の用意が必要不可欠とされるのである。どの計画にとっても、評価とフィードバックの機能をその計画体系の中に組み込むことが、実効性と参加性を担保する唯一の方法と言えるであろう。

3. 高崎市現行計画の問題点

上述したような、高崎市の新総合計画の目指す姿を分かり易く一言で現せば、「行政活動にとってなくてはならない計画」でかつ「住民生活に役立つ分かり易い計画」を追求するということになる。そこでまずこの観点に立って、現行計画の実態の中にどのような問題点が存在するかを指摘してみよう。

(1) 行政活動の視点からみた現行計画の問題点

施策体系の管理体制 行政組織で日常広く総合計画が活用されるためには、その施策体系

が具体的に各担当組織や責任者の行政活動に結び付かなければならない。現行計画では、誰が責任を持ってその施策と事業計画を、管理しチェックしているか不明である。ということは、それは施策体系の設定自体がその管理責任体制への配慮を欠いたものとなっていて、計画の策定と管理の中心が企画部門に偏る反面、各事業部門の計画への参加と活用が、十分に実現化されていないことを意味しているのである。

予算との連動 現行の計画は、毎年度の予算要求と予算査定の過程において、必ずしも有効に利用されていないし、またそれを保障する仕組みが存在しない。これは取りも直さず、計画と予算とが連動するための、両者の事業上での統合化が実現していないからである。実施計画事業と事業別予算事業とはそれぞれが独自に設定されていて、そのため両者の間で、事業に関する計画・政策情報の共有は困難となっている。毎年度繰り返し行われる予算編成は、全庁的な参加に基づく単年度計画の策定過程である。この策定の場において総合計画が、その実質的な役割を果たせず形骸化する状態にあることは、計画システムの根本的かつ最大の問題点と言えるであろう。

計画内容の具体性 現行の総合計画とりわけ基本計画は、事業をベースとして策定されていないために、計画内容の具体性に乏しく、それが総合計画全体の活用を阻害する1つの主要な要因となっている。実施計画を事業単位に策定していても、総合計画書の中では施策に該当する主要事業が例外的に提示されるにとどまっていた、そこでは施策実現に必要な事業が積み上げられて全体の構成が導かれているわけではない。このように計画内容が抽象的なレベルにとどまるために、計画の目標値が明示されることはほとんどなく、また、公共サービス提供のあり方を探る重要な政策的視点である公・共・私の役割分担の規定はあいまいにならざるをえない。さらに、広域的行政の観点から求められる他の自治体との役割分担関係についても、具体的事業に即した計画内容の掘り下げを欠く限り、実質的に検討を進める余地はきわめて限られているのである。

計画見直しへの対応 第3次総合計画の基本計画は、10ヶ年を対象に策定され実施されているが、この間に一度も計画の見直し修正は図られていない。言うまでもなく、自治体の総合計画が日頃の行政活動の中で十分に活用されず、有効な役割を果たすことのできなくなる原因の1つがここにある。どこでも計画策定後時間が経つにしたがい、その計画内容が現実の実態から遊離し陳腐化することは避けられない。これは中長期の基本計画と短期の実施計画の内容が対応せず、両者の間の格差が生じることによるものである。したがって、中長期計画でもあらかじめその計画期間の途中で、実態への対応調整を図るための見直し修正の実施を想定しておくことが必要であり、各年度の実態に則して進行する実施計画との間で、一体性を確保可能とする計画システムの検討が求められているのである。

(2) 住民の視点からみた現行計画の問題点

地区計画の存在 住民の総合計画に対する関心が薄い原因の1つには、従来の計画に地区計画が含まれていないことをあげなければならない。住民の主たる関心は通常、自分の住む生活環境に対し向けられる。地区を軸とする計画策定を欠く場合には、どのようなビジョンや施策も抽象的なレベルにとどまり、住民は自分自身のこととして受け止めることが困難となる。まちづくりのための住民参加も、地区単位に行われるべきものであるが、地区計画が存在しない限り、その自主的活動による実質的な成果を期待できないのは明らかである。

住民に分かり易い計画 総合計画の内容を住民へ提示するに際しては、住民の理解に十分配慮した分かり易い計画とする必要がある。しかし、現行の計画では上述したとおり、現状の問題点の指摘や将来への対応策の提示に具体性を欠く部分が多い。ここで「分かり易い」ということは、単なるビジュアル化・イラスト化を意味するのではない。行政組織に対すると同様に、ここでも事業単位の計画策定に基づく展開が求められる。住民の計画への関心は、それが各々の生活に直結しそれへの影響が明確となって始めて、長い期間持続できるものといえる。事業単位の計画提示により、どのような目的・目標を持った公共サービスが、誰に対し、どのような役割分担と負担配分のもとで提供されるかが、明示的に説明可能となる。これらのサービス内容の実態と提供条件の明確化は、より一層住民と計画との相互コミュニケーションを活性化し支援することになるであろう。

住民ニーズ・提案の反映手段 上記のとは逆に、住民の公共サービスに対する直接的なニーズや提案を計画に反映させる手段が、現在のところ存在していない。むろんこれまでも、住民の意見や声をさまざまな方法で集約的に把握し、総合計画の策定場で活用する試みは広く行われてきた。しかし、これらのほとんどは計画を行政で検討する過程で、行政の外部環境から収集把握される、各種の情報やデータの一部としての利用を目的としたものである。それに対しここで求められているのは、計画づくりを進める上での目的・目標の設定、代替案の形成、選択評価の決定等の過程へ、住民の各種ニーズや提案を直接反映し活用を図るための手段でありシステムである。つまり、それは住民参加本来の計画決定への参画に途を開く取り組みであり、当然、上述の や の問題への対応と相俟って実現可能となるものである。

以上のような現行計画に指摘される問題点と問題意識を踏まえ新しい総合計画の策定を進めるとき、われわれはそこにどのような方針に基づく取り組みが必要とされるであろうか。ここでは一応それを次の3点に要約しておくことにする。

- (イ) 策定する総合計画の内容をできるだけ具体的なものとするために、事業計画をベースとし、それら事業担当部門の参画による全体的な調整統合を図りつつ、新たな計画の施策・事業体系を設定する。その場合に、将来ビジョンを表す上位の目的・目標体系との適合に留意するとともに、一方では予算事業との統合的一体的関係を確保するものとする。

- (ロ) 地区計画を新たに総合計画へ加えるとともに、その提案・策定の場として、各地区単位でまちづくり会議を設置し、それを地域での住民参加の中心拠点として位置づける。この機関では、地区の計画案の提示のみならず、計画策定後も総合計画の実施過程をチェック・評価する役割を担い、常設機関として地域の各種課題の検討・解決に取り組むことを目標とする。
- (ハ) 新しい総合計画の実効性を確保するための管理・評価システムとして、まずは実施計画事業を対象とした単年度サイクルによる執行管理と成果把握のシステムを設定する。ここでは予算との連携を可能な限り確保するが、この事業単位に構築されるシステムを基礎として、さらに約3年のサイクルによる基本計画の施策を対象とした中期の管理・評価システムを設定する。この基本計画の管理・評価システムでは、先の単年度システムの各事業に設定された評価指標の中から必要なものを抽出し共通に適用する。また計画目標値や評価のための実績データも、両システム間で共通に利用するものとする。なお、これらシステムで事業成果把握のために用意される評価指標は、住民の参加を支えるコミュニケーション手段としても活用される。計画策定とその運用過程への参加において、行政と住民の間で必要となる情報のやりとり（会話）は、この指標情報を共通の言語として行われることになる。

4．施策・事業体系のあり方と設定方法

(1) 施策体系の構造と設定過程

総合計画の施策体系は、どの計画内容の中にも必ず認められる目的と手段の関係に着目し、それ

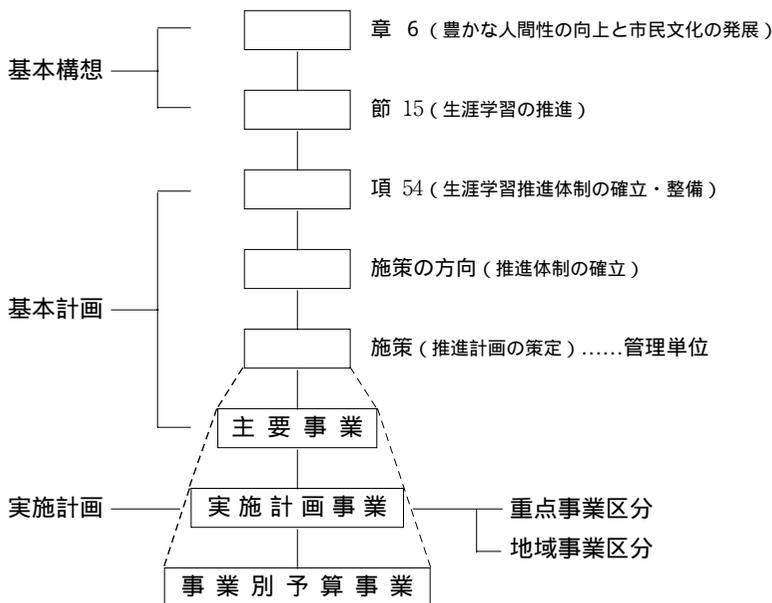


図2 高崎市旧総合計画の施策体系

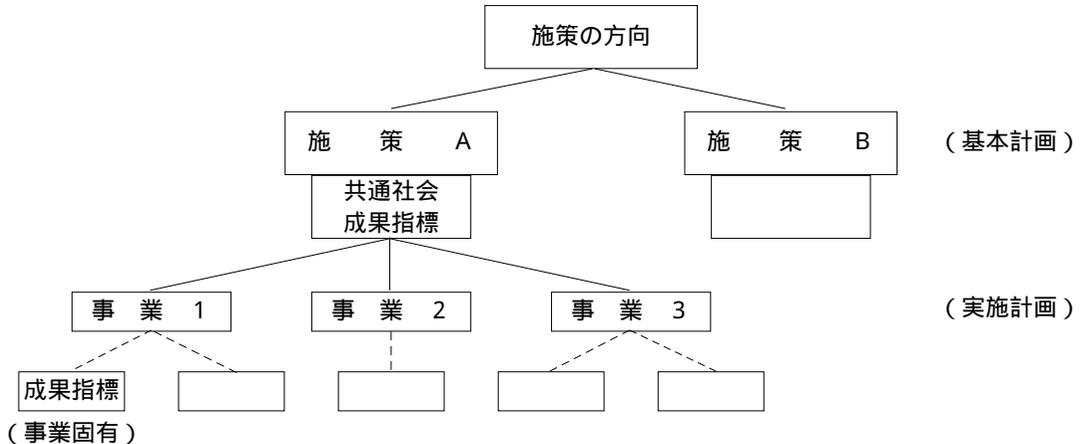


図3 施策体系と実施計画事業の関連構造

らを樹木状の階層構造の上に展開した結果である。その階層数は各自治体の計画により異なり、一般には4段階前後の区分が採用されているが、上位の階層は総合計画の基本構想に該当し、地域のビジョンやその実現化の基本方針が、総合的・重点的な視点から位置付けられる。中間以下の階層は、基本計画で提案する計画内容の展開に基づくもので、最下位の階層に位置する区分は、通常「施策」と呼ばれている。この施策は基本計画の基本的な管理単位となる。図2に示されるように、高崎市の旧総合計画の施策体系には5階層が採用され、その体系の下に実施計画事業及び事業別予算事業が位置付けられている。

この施策体系の設定は、建前としては順次上の階層から下の階層へ、目的と手段の関係を踏まえて合理的に展開された結果と見做される。けれども、現実の状況としては、この目的・手段関係が明確に区分され整合的に設定されるケースはきわめて少なく、単に個別計画事業のカテゴリ化を行う区分に過ぎないことが多い。そこで、実際に採用される施策体系では、この建前と現実との妥協を図る必要があるが、高崎市の新計画の施策体系を設定するにあたっては、少なくとも1つの「施策」を構成する実施計画事業の間で、共通した目的・目標が想定できるような体系化の作業を進めるべきであろう。それには、後述するような各事業に選択設定される成果指標のうち、特に社会成果指標（その事業に与えられた社会的問題や課題、すなわち最終的な目的の所在を現す）について、施策を構成する事業間で共通する指標の採用が可能とならなければならない（図3参照）。このような体系化を図ることによって、「施策」と実施計画事業との間では、単なるカテゴリに留まることなく、目的と手段のより密接な関係が保障され確立されることになる。そして、さらには評価指標の共有によって短期計画システムと中長期計画システムとの間で、両者の一貫性・統合性の確保が確実に進展することになる。

このように計画の施策体系は、各分野の計画事業を体系的に分類し調整を図るための手段であると同時に、全体の管理評価システムの骨格を形成する中心的役割を担うものといえるのである。

(2) 実施計画事業の選定方法

新しい総合計画の事業体系を構築するにあたっては、実施計画事業をいかなる基準に基づき選択設定し、それらの実施計画事業と事業別予算事業及び分野別計画事業との統合的關係をどのように確立するかという課題がある（図4）。

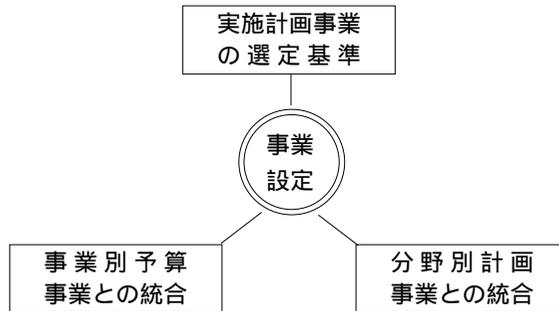


図4 実施計画事業の設定

まず、実施計画事業の設定を考えると、広く一般的にあげられる事業選定の要件としては、第1に総合計画の実現を図る最終プログラムであること、第2に総合計画を体系的に推進し、社会の情勢及びニーズへの柔軟な対応性を確保できるものであること、第3に各年度の予算編成の基本的指針となりうるものがあげられる。これらの要件の必要性和意義については、改めて説明を要しないであろう。

上記の基本条件に従い実施計画事業を選定するとき、高崎市ではそこにさらに以下に示す7つの具体的基準の適用が考えられる。

- 基本計画の目的・目標に添ったもの（目的性）
- 緊急を要するもの（緊急性）
- 継続的に実施するもの（継続性）
- 将来のまちづくりを先導するもの（効果性）
- 計画期間中に政策的検討を必要とするもの（政策性）
- 事業の影響・効果の把握チェックを必要とするもの（管理性）
- 事業規模が一定以上のもの（規模性）

これらのうち ～ は、従来から実施計画事業の選定に用いられてきた基準で、それぞれが計画事業内容の重要度を測る尺度である。それに対し と は、今回の総合計画策定で新たに加えられるものである。 は、現在の事業に政策的意思決定を必要としているか否かの判定であるが、それは当然、その意思決定情報の提供が計画システム本来の目的とされるからに他ならない。 は、この政策情報の中でも事業のもたらす影響・効果の有効度に着目し、その把握を継続的に行う必要性の大きさを測る基準となる。さらに は、従来の実施計画事業の選択設定において、その最も中心

に位置付けられ頻繁に用いられてきた基準である。上述のように今回の選択基準は、その事業内容自体に着目して多様な角度から検討を行い、これまでの事業規模による単一尺度から脱却することをねらいとしている。けれども、事業規模の観点を全く排除してしまうことは事実上困難であり、ここでは上記要因とともに、事業の重要性の1つの判断基準として加えることにしている。

(3) 統合的事业体系のあり方と設定方法

高崎市の第4次総合計画のための事業体系は、前述したとおり実施計画・予算・分野別計画の統合関係に基づき設定することを目標としなければならない。そこで、市の現行の3つの事業体系がどのような状況にあり、そこにいかなる問題点やネックが存在するかをみておこう。

実施計画事業としては、現在進行管理の対象とされるものが約590ある中で、重点的に選抜された「指定事業」が約140存在する。これら事業の構成内容を見ると、上述したとおり、事業規模を重視した結果投資的事業を中心とする事業設定が行われていて、重点的ではあるが行政の多種多様な一般的事業に対処するための広い視点を欠いている。また、事業別予算事業との統合化については、これまでほとんど具体的課題として取り上げられたことがなく、単独の予算事業体系として設定し活用されてきたのが実態である。

事業別予算事業は、通常の事業別予算方式に従い予算科目(目)の細分化により設定され、現在その総数は約470である。しかし、そもそも事業別予算システムの開発と適用の意図が、予算配当の財務会計処理におかれているために、事業目的に基づく予算事業の設定方針が十分に浸透せず、現状では大まかな内容上の区分で設定されているものが多数見受けられる。その結果、高崎市の規模からみると、設定された予算事業の数はかなり少ない状況にあると言える(わが国の人口20万~30万規模の市では、設定事業数が1,000~2,000の範囲にあるケースが多い)。この状況から判断すると、現行のままでは、事業別予算事業と実施計画事業との突合が困難なケースが多数発生するのは避けられないと言える。

分野別計画事業は、各分野によって設定状況が異なり、そこでは計画策定への多様な考え方、基準、方法等が採用されているために、全体に共通した統一的把握が難しいのが実態である。現在高崎市の各部局で策定しているあらゆる計画(事業推進の指針として活用しているもの)を調査した結果では、約45種類の分野別計画の存在が確認されている。しかし、これら計画のうち事業単位まで展開しているのは一部分の計画に限られ、中には計画内容が方針やビジョンの提示に留まるものもある。また、基本計画の施策区分をそのまま採用した計画がある一方で、国・県等の外部機関の方針等に則した形で事業設定が行われる場合もあり、これらのケースでは方針の変更に伴い、事業名が毎年度変わることもありうる。

このように現在3つの事業体系の間では、統合的關係といえる一体的関連性が全く欠如している。このままでは共通の事業体系を作り上げることは不可能であり、その意味で第4次総合計画においては、三者の共通ベースとなる事業体系を新たに構築し設定しなければならない。その場合に、通

常では事業別予算事業がその統合的事业体系のベースとなり、その中から実施計画事業や分野別事業を選出する方法が採用される。しかし、今回は上述したとおり、事業別予算事業自体も不完全な状態にあって、その見直し改定が必要とされているので、実施計画事業と事業別予算事業との突き合わせにより、両者間の統合関係の調整を図りながら、共通統合事業を個々に選定して行く作業が必要となる。そのためここでは、事業の設定単位の統一が図れるかどうか最大の課題であり、予算事業の改正と更新をどの程度まで柔軟に実施できるかが、そのキーポイントとなるであろう。

なお、分野別計画事業との統合は、上述のように制度上の問題も関連してくるので、長期的な視点で対応を考えるべき問題であるが、むろん中には現状でも直ちに統合可能なものもあるので、統合可能性のレベルを設けて、統合化へ向けた段階的な取り組みを進めるべきであろう。

(4) 事業の性質区分体系

選択設定された事業は、その性質に応じた分類区分とカテゴライズが行われる必要がある。上述したとおり、公共サービスの提供には多種多様な幅広い内容が含まれている。したがって、それらの管理・評価に全て同じ考え方に基づく単一の方式や方法を当てはめることはできない。それぞれにどのような管理・評価方式が採用されるべきか、そのあり方を事業の性質・特性に配慮して検討し、そこから新たな事業体系を導かなければならない。

表1に示すように、ここで採用される性質区分体系は、まず全体が臨時的事業と経営的事业に区

表1 事業の性質区分体系

臨時的事業 (S)	投資的事业	量的施設事業(公園整備事業、下水道整備事業)	S - I
		単一施設事業(博物館整備事業)	S - II
		システム整備事業(情報システム開発事業)	S - III
	消費的事业	有期限事業(周年記念事業、災害備蓄事業)	S - IV
		計画・調査事業(計画策定事業・調査実施事業)	S - V
経営的事业 (T)	サービス事業	サービス提供事業	T - I
		施設管理運営事業	T - II
		補助事業	T - III
	社会形成事業(国際交流、人権、平等産業)	T - IV	
	内部管理事業	T - V	

分される。いうまでもなく前者は、繰り返しのない1回だけに限定された事業であり、それに対し後者は、年度単位に繰り返しの実施が予定された事業である。

臨時的事業は、その結果がストックとして蓄積される投資的事业と、その時点でサービス全てが使用消費される消費的事业とに分かれる。投資的事业については、その成果把握の関係上、さらに「量的施設」と「単一施設」に区分する必要がある。「量的施設」とは、公共施設の建設ルートや建設箇所等により事業が細分化して複数に分かれるケース、つまり公園整備や下水道整備のように同

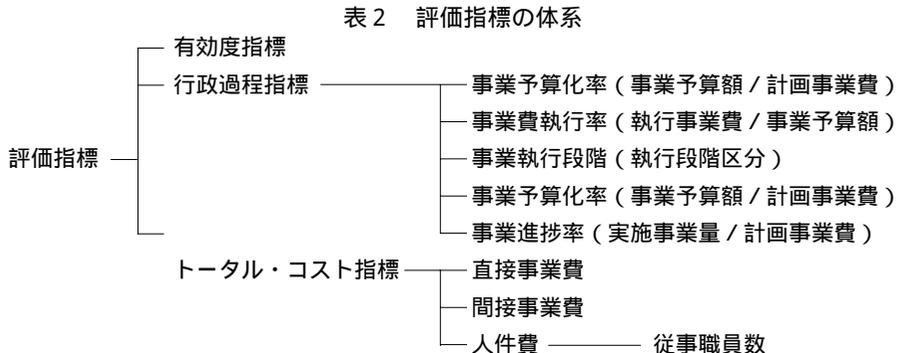
様のストック施設が地域の中で複数存在するものをいう。それに対し「単一施設」とは、同種の施設は地域内中に存在せず、その事業が単独に実施されるケースで、文化会館建設のように特定の注文による一品料理として扱われる投資的事業である。両者の成果把握の基本的な相違点は、一方が量的ストックレベルの把握を対象とするのに対し、他方は単一施設の運用によるサービス提供内容を対象とすることにある。言い換えると、それはストックとフローという相反する成果発生パターンの違いであり、これらを混合して扱うことは、成果把握上当然許されない。なお、情報システム開発などのシステム整備事業は、その性格上「単一施設」に分類されべきものであるが、事業の内容がソフト系であることから、ここでは別のカテゴリに区分することにする。

消費的事業を構成するのは、有期限事業（周年記念事業など）と計画・調整事業（計画策定事業など）であり、これらは事業が完了した時点で直ちにその成果把握に着手できる。ただし、計画・調整事業は最終目的である公的サービス提供に直接結び付かないので、事業の執行状況に着目した成果把握が行われることに注意する必要がある。

一方、経常的事業としてあげられるのは、サービス事業、社会形成事業、内部管理事業の3種類である。サービス事業は、施設管理運営によるサービス提供、補助金によるサービス提供活動支援、それら以外の一般的サービス提供事業に区分される。社会形成事業は、直接的なサービス活動ではなく、より大きな高い次元に立つ社会システムの形成やその改良改善に貢献することを目的としている。国際交流事業や人権問題への対応事業等がここに該当する。当然これら事業の成果把握は、一般的サービス事業に比べ抽象的規範的な価値観に係わる部分が多くを占めるので、その困難性が一層増大することになる。また、内部管理事業は、総合計画の実現化を目指す行政組織、行政職員を対象とする経営管理活動であり、行政資源（人、物、金、情報等）の配分管理を中心として展開されるが、要はここでは、サービス提供対象が地域住民から行政組織に変わっただけで、その成果把握には上述のサービス事業と全く同じ考え方が適用可能である。

5 . 計画の評価指標の設定方法

(1) 評価指標の体系



総合計画の管理・評価に適用される評価指標の体系は、一般的にみると表2に示すように、有効度指標、行政過程指標、トータル・コスト指標の三者からなる。今回の高崎市のシステム構築においても全く同じ体系の適用が考えられるが、本稿で提示したような総合計画のシステム構想を実現化する上では、これら指標の全てが評価尺度として必要不可欠であり、またそれらを十分に使いこなすことが求められる。筆者はこれまでさまざまな機会に、この評価指標体系の理論的、実践的解説を行ってきたので、ここではその骨子のみを簡単に述べるにとどめたい。⁽⁹⁾

有効度指標は、計画事業の達成効果を地域住民の視点から測定把握するのに対し、行政過程指標は、行政における計画事業の執行状況を把握管理する目的で設定される。前者が計画の有効性の評価に適用されるのに対し、後者は計画執行の実現性の管理に適用される。また、トータル・コスト指標は、行政過程指標のインプット指標に該当するが、ここでは特にそこから取り出して、独立的に扱っている。

三者の指標間では、インプット（投入）とアウトプット（産出）の関係に基づく能率性の把握を必要とするケースがある。つまり、コスト対効果、コスト対事業量等の能率性指標を設定するケースであるが、これらが実際にシステムの中で出現し具体的に活用されるケースはきわめて少ないので、ここでは3種類の指標を独立した形で並列的に提示している。

有効度指標の内容は次の項で取り上げるとして、行政過程指標には表2にも示されるように、事業予算化率、事業費執行率、事業執行段階、事業進捗率等が含まれる。これら指標内容から明らかのように、行政過程指標は主として実施計画事業の管理評価システムにおいて設定し活用される。また、トータル・コスト指標は、基本計画と実施計画いずれのシステムにも設定されなければならないが、そのポイントは人件費の統合である。それを含むコスト算定の意義が、今日の公的サービス提供にとってきわめて大きいのは言うまでもない。

表3 有効度指標体系

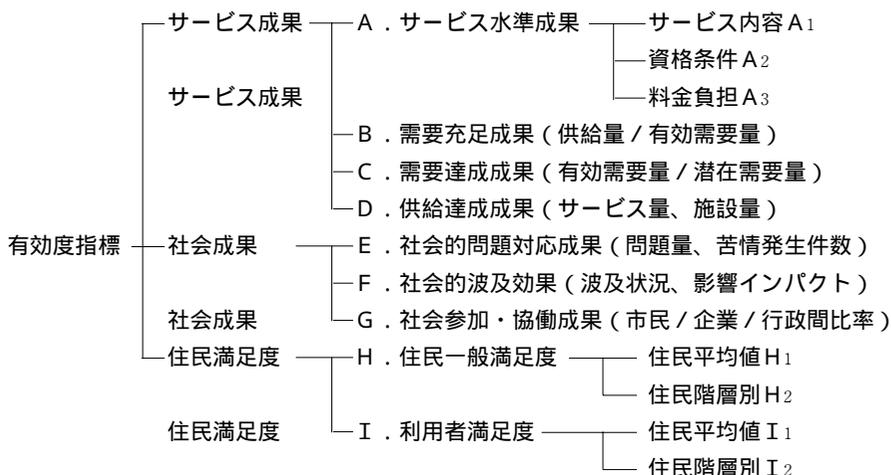


表4 有効度指標の設定事例

A サービス水準成果	A ₁ サービス内容 サービス回数、時間、サービス質的内容 A ₂ 資格条件 年齢、所得、ハンディ A ₃ 料金負担 使用料、手数料
B 需要充足成果	充足率、入所率、処理率、対応率、普及率
C 需要達成成果	利用率、参加率、リピータ率、応募件数、貸付件数、貸出率、募金額、検診率
D 供給達成成果	施設面積、整備延長、開催回数、蔵書冊数、展示数、収容人員、施設設置個所数、援助対象件数、出動件数、収容台数
E 社会的問題状況	事故発生率、成人病発生率、老人人口比率、放置自転車台数、ねたきり老人比率、犯罪発生件数、青少年補導率、観光客数、公害苦情件数、環境汚染度、火災発生件数、ごみ発生度
F 社会的波及効果	近所・地域付き合い、街の景観、交通混雑度、環境汚染度
G 社会参加・協働成果	ボランティア活動参加者数、ボランティア人材バンク登録数、公園愛護会加入団体数、ごみ分別収集量
H 住民一般満足度	住民の生活環境一般に対する満足度
I 利用者満足度	施設利用者満足度、講座受講者満足度、行事参加者満足度、老人福祉サービス利用満足度

(2) 有効度指標の設定原則

有効度指標体系には、サービス成果、社会成果、住民満足度の各指標を柱として、表3に示すような指標構成が採用される(表4には、各指標の設定事例を示す)。ここに取り上げられている各指標の内容・内訳については、筆者がこれまで長年にわたりわが国自治体の各種政策評価システムに適用を図ってきたものであるから、詳細はそれら適用事例に関する論稿を参照いただきたい。ここでは、高崎市の総合計画管理・評価システムの評価指標としてこれら有効度指標を用いるに際し、その選択設定をいかに具体的に進めるべきか、その実践のための基本原則として以下のような～の項目をあげておくことにする。

どの事業の場合も、地域住民の立場に立って、公共サービスの有効性(効果)を把握するものとする。

データの有無等に関係なく、理想的と考えられる指標の選択設定を行う。

基本計画の対象機関(10カ年)を超える(この期間内に変化が見込めないもの)指標は除く。

相対比較を行うために、可能な限り指標は「比率」を用いて表現する。

例えば、公民館利用率 = (利用者数 / 地区利用対象人口)

1事業あたり設定される指標の数は、原則として10個以内とする。

各事業の性質区分に応じて、それぞれの事業特性に配慮した指標設定を行う。

ア) 投資的事業では、建設される当該施設の内容とともに、その施設を運用することにより発生するサービス効果を同時に把握する。

イ) 量的施設事業では、その施設のストックレベルに着目して有効度を把握する。例えば、公園整備率、下水道普及率

ウ) 補助事業では、補助金を用いて実施される事業の成果に着目し、その実態を把握するよう努力する。

エ) 内部管理事業では、そのサービス対象を行政の組織や職員とみなした成果の把握を行う。

サービス水準成果指標については、対象期間内において、その内容の見直し検討を必要とするか、あるいは、それらに何らかの変化が生じると予想される場合のみ設定を行う。

は改めて言うまでもない有効性の規定に基づく基本原則である。また、は実際の設定作業上必ず必要となる方針である。通常指標を選定した当初はデータの欠如のために、直ちには測定不可能なものが多数出現するが、これらは将来のデータ収集整備の目標として残すべきであり、当初はむしろデータの存在条件にとらわれず、その情報の必要度の観点から指標選定が行われるべきである。

は総合計画の成果指標として当然の要件である。また、は有効度の把握が行政需要を基準とし相対評価を可能とする上で必要とされるが、比率の表現を採用することにより指標内容の理解が困難となることは避けなければならない。の設定指標数の原則は、システムのモニタリングに配慮して経験上から導かれたものである。

の内容は、全て上述してきた事業の性質区分に対応した指標設定において注意を払うべき事項である。公共サービス事業の多様性を考えると、これらの問題は無数に存在するというべきで、それぞれの状況に対する個別の判断が常に求められるといえる。では各事業の守備範囲を規定するサービス水準成果指標の設定が、全ての事業について求められるのではなく、政策形成の課題として取り上げられることが予想される特定事業に限定して実施すればよいことを意味している。

最後に、高崎市の実施計画事業について、このような有効度指標の設定を試行的に行った事例(市営住宅建設事業)を表5に示しておくことにする。

高崎市総合計画策定の構想と課題

表5 高崎市実施計画事業の有効度指標（事例）

実施計画事業 有効度指標設定表

プランナー名：

事業名：市営住宅の建設	事業性質区分	臨時
事業目的：高齢者人口の増加等の状況を踏まえ、市営住宅のバリアフリー化率の向上を図る。		
具体的な事業内容（建設・整備概要、サービス概要） ・金井淵団地の建て替え		
A サービス水準成果	住宅面積、部屋数、家賃、庭の有無、バリアフリー等の機能 入居資格（所得要件、家族構成）	
B 需要充足成果	市営住宅当選率	
C 需要達成成果	空家率	
D 供給達成成果	市住戸数、建て替え戸数	
E 社会的問題状況	無資格入居者数、家賃滞納額、持ち家率	
F 社会的波及効果	民間賃貸住宅空家率	
G 社会参加・協働成果		
H 住民一般満足度	市住に対する満足度	
I 利用者満足度	入居者の満足度	

6. む す び

本稿では、平成13年度から始まる高崎市第4次総合計画の策定にあたり、計画全体の体系的フレームをいかに設定し、新たな総合計画の策定をいかなる視座に立って進めるべきか、筆者の現状での個人的見解を述べてきた。計画策定は現在進行中であり、ここに提示した構想や課題が、計画の

中にどのように反映され実現化されるかについては、まだ未確定な部分が多く、行政における計画策定とシステム構築作業の進展を待たなければならない。その結果については、いずれ改めて報告を行うことにしたい。また、本稿の中で提示したまちづくり会議の設置による住民参加への新たなアプローチも、本稿で提示したように高崎市独自のシステム化を目指して鋭意その試みが住民と行政の間で開始されている。しかし、この課題についても、いずれ稿を改めて取り上げ検討を加えてみたいと思っている。

(さいとう たつぞう・高崎経済大学地域政策学部教授)

(注)

- (1) 国土計画協会「市町村計画策定方法研究報告」1966年
- (2) 計画の実効性については、齋藤達三「総合計画の管理と評価 新しい自治体計画の実効性」劉草書房 1994年、西谷剛「行政計画の実効性」自治研究第50巻第1号などを参照。
- (3) 筆者が総合計画の住民参加システム構築を提案したものとしては、齋藤達三「自治体における政策評価体系の構築」高崎経済大学地域政策研究第1巻第1号 1998年がある。
- (4) 筆者は高崎市第4次総合計画策定に、1998年度より地域政策アドバイザーとして参画している。本稿で述べる内容は、その検討過程に基づくものであるが、あくまで筆者の個人的見解であることをお断りしておく。
- (5) 高崎市内部資料「新しい総合計画策定方針について」による。
- (6) 同上資料による。ただし、実施計画のローリング方式についてはまだ明確な方針が設定されていない。
- (7) 同上資料による。
- (8) この全体体系については、齋藤達三「新しい総合計画の体系化とシステム構築に向けて」地方財務 538 1999年を参照。
- (9) 評価指標体系の詳細は、前掲(2)の拙著及び齋藤達三編著「実践・自治体政策評価」ぎょうせい 1999年の第1編第2章などを参照。