

総合計画・実施計画の進行管理と行政評価 —桐生市における導入と適用のケーススタディー—

700-021 中西 弘 指導教官 齋藤 達三

Progress Control and Administration Evaluation
of the Comprehensive Program/Enforcement Plan:
The Case Study of the Introduction and Application in Kiryu City

Hiroshi NAKANISHI

- I はじめに
- II 総合計画の実効性の確保
- III 桐生市における総合計画・実施計画の現況と課題
- IV 桐生市における行政評価の導入と適用のケーススタディー
- V おわりに

I はじめに

総合計画は、名実ともに、自治体経営における計画行政の基本的指針としての役割を担っていると言っても過言ではない。しかし、計画は策定が目的ではなく、計画に盛り込まれた目標を達成することが目的である。

「実効性」という言葉が、最近の行政経営の中で使われ始めている。計画を実行し、その結果から生み出された効果のことであり、目標がどの程度達成されたかを指すものである^(*)この実効性を高めるための手段として行政評価の導入が叫ばれてもいる。本フィールドリサーチは、桐生市における総合計画・実施計画の実効性を高めるための行政評価導入と適用のケーススタディーである。

まず、IIでは、総合計画・実施計画の実効性を高めるための視点から、総合計画の構造及び実効性の中身を明らかにし、実効性確保のための実施計画と予算等との関係を概観し、総合計画・実施計画の実効性を高めるための論点整理を行う。

続いて、IIIでは、行政評価を導入する際、評価対象となるのは、おのおのの事業であり、また、

総合計画の3層構造の最下層に位置する実施計画は、基本構想に掲げる政策目的や目標さらには基本計画の施策目的等を効率的に達成するためにシステム化したものであり、その構成要素は事業である。そこで、行政評価導入に先立ち、実施計画の実態を検証しておくことは意義があるものと考え、桐生市における実施計画の現況と課題について論述し、さらには、実施計画と予算との関係をとおして、実施計画のあり方を探るものである。

IVでは桐生市における行政評価の導入プロセスと、導入された行政評価制度の概要について記述し、評価導入後の課題について言及する。

II 総合計画の実効性の確保

総合計画は、「基本構想 = 政策」「基本計画 = 施策」「実施計画 = 事業」の3層構造を有しているケースが多く、この構造は、[Plan - Do - See] という循環過程による計画の目的達成の効率的な方法として、相当数の自治体に取り入れられているシステムである。

ところで、総合計画の実効性を問題とするとき、そこにはいつも「実現性」と「有効性」の二つの側面が存在する。「実現性」は、設定された計画がいかに実現可能となるかを現すもので、計画により規定された内容の執行度が問題となる。これに対し「有効性」は、計画の実施によって、計画が目的としていた内容がどこまで実現され、あるいは達成されたかを意味する。

総合計画における実効性を論ずるときに肝要なのは、如何なる事業展開を行って計画に盛り込まれた目標や目的を実現していくのかにある。この目標実現のための具体的な手段として事業がありそれらを全体的にシステム化したものが実施計画であり、「実施計画によって事業が採択されること」「採択された事業は予算を持つこと」「その予算を執行する人件費があること」の3要素が、計画に実効性をもたせるための必要条件なのである。

また、実施計画の策定時に採用されている「ローリングシステム」は、事業の毎年の見直しと事業実施結果に基づく当該事業計画の修正・更新を繰り返すものであり、計画の実現性に配慮して採用されたシステムである。しかし、実施計画が総合計画の実現手段と位置づけられ、計画が毎年改訂・更新されたとしても、その結果が次年度の実施計画や予算に確実にフィードバックされなければ、ローリングの意味が薄れてしまい、ひいては実効性の確保にも悪影響を与えることになる^(*)。

この有効性を高めるための手段として行政評価の導入が注目されているのである。

III 桐生市における総合計画・実施計画の現況と課題

総合計画の実効性を高めることを目的に行政評価を導入するとき、実施計画で採択されたそれぞれの事業は、この評価の基本的な単位とされるとともに、IVでケーススタディを行う、行政評価導入の際の対象となる事務事業とも密接に関連しており、さらに、総合計画の実効性の確保を問題と

するとき、計画の3層構造の最下層に位置し、予算と連動することにより、計画の目的を効率的に達成するためシステム化された実施計画について検証しておくことが不可欠である。

桐生市の実施計画が抱える問題点や課題について論点整理をしてみると以下ようになる。まず、当初予算に登載された事業別予算による事業数に比して実施計画に登載されている事業数が少ないこと。次は、実施計画と事業別予算^(*)3)との関係があいまいであること。次に、実施計画に採択されている事業は、政策的・ソフト的事业より投資的的事业の方が圧倒的に多いこと。次いで、採択されている事業は、殆どが物件費^(*)4)であり、人件費が算入されている事業は少なく、真の意味での事業費を表していないこと。次は、補正予算による事業が実施計画に反映されていないこと。最後に、実施計画は住民に積極的に公開されていないことの6点である。

この桐生市における実施計画の現況と課題を踏まえて、計画に採択された事業が、いかにすれば有効性を高めることができるのかが重要なポイントとなる。このことは、効率性確保を主たる目的としてシステム化されてきた現行の実施計画が、行政評価の導入と相俟って、今後いかにあるべきかと言う問題につながっていくことでもあり、実施計画が、有効性を高めるためのシステムへ変革して行く視点として、次の3つの要件を具備する必要があると考える。

一つは、実施計画として採択された事業と事業別予算による事業とを限りなく近づけることによって、真の実施計画になり得るものであり、さらに、事業が持つ詳細なデータは、行政評価の際の指標や目標値としても利用できる^(*)5)と考える。

二つ目は、情報公開である。これまで積極的に公開されなかった実施計画を住民に公開することによって、事業と住民との関係が一層近くなるため、住民と行政の間に一体感を生む土壌が形成されるようになる^(*)6)と考える。

三つ目は、実施計画採択事業費への人件費の算入である。これによって、事業の実際の事業費が把握でき、的確な行政評価が可能になると考える。

以上の3つの要件を実施計画が具備することにより、次で述べる行政評価の導入と相俟って、より実効性のある実施計画となり得るのである。

IV 桐生市における行政評価導入と適用のケーススタディ

いま、自治体では計画行政における実効性を高めるための手段として行政評価を導入する動きが顕著である。これは、行政評価の導入により、「住民のために、行政として何を実施したか」よりも「実施した結果、行政課題や住民のニーズがどの程度充足された」のかを明らかにすることにある。

行政評価制度の導入は、導入が目的ではなく、評価結果をいかにその後の事業執行にフィードバックし、事業の実効性を高めるかにあるわけだが、同時に、基本計画の評価も必要であり、実施計画と基本計画という2つの視座による評価が行なわれ、それらがさらに予算編成や人事管理システム

と連動することによって、総合計画の進行管理がよりの確となり、延いては、新たなる自治体経営概念の確立につながっていくこととなる。

桐生市においては、事務事業の中から幾つかについての事業評価という試行的な導入が始まったに過ぎず、近い将来には試行から本格導入への移行を考えていかなければならないが、評価導入後の課題や隘路について触れておく。

まず、事業評価において重要な視点は事業成果をいかに把握するかにある。実はこの成果の把握が計画の管理や評価を行う上で大きな関門であり隘路である。なぜなら、市場サービスの場合、主たる成果は価格と言う単一の尺度により共通に掴むことができるが、公的サービスにおいては、共通の単位が無く、むしろサービスの多様な目的のゆえに、多面的な視点による把握が避けられないとされているのである。したがって、公共サービスの評価基準は、外部から与えられることは殆ど無く、行政内部において自ら求め、作り出さなければならないのである^(＊6)。客観に耐えられる評価結果が得られるのは、現在行なっている評価試行による試行錯誤を経て確立されていくものと考えられる。いづれにしても、評価制度が定着化していく中で行政成果の測定に使用する指標として何があるのか、成果の評価基準としての目標値の設定をどのようにするのかなどの問題に取り組む必要がある。

次は評価を実際に行う職員の意識の問題である。

評価浸透の尺度として考えられるのは、「実際に評価を行う職員が評価システムの目的や意義をどの程度理解しているか」「評価結果の活用方法が全員にみえているか」「実施計画の策定や予算編成、広報広聴にどう反映させるかが明確になっているか」「評価結果が次年度計画策定や予算編成に確実に反映されているか」^(＊7)といった一連の評価過程が理解されていることが挙げられる。しかし、実際には職員の関心は、仕組みづくりやその仕組みに基づく事業評価をいかにこなすかに集中しがちであり、評価過程の重視や評価の本質を理解する努力を行なうことが少ない。評価を真に定着させるためには、当該事業を掌る部課長を対象とした徹底した評価研修が不可欠である。それも単なる講演会形式ではなく、評価の本質や評価導入とはどういうことなのか、評価基準や成果指標とは何かなどを議論し、自身の問題として捉え理解することが、部下である職員の意識を変えることになるのである。

次は評価の公表についてである。

桐生市では評価結果の公表を考えているが、これもやはり公表が目的ではなく、公表結果に基づき市民といかにパートナーシップを築いていくかが重要なのである。つまり、公表された事業の目的や目標はそれでいいのか、その目的や目標を達成するための市民と行政の役割分担はどうあるべきかなどについて様々な分野毎にワークショップ等を行なうことによって、市民と行政が同じ目標や目的を有し、そのビジョン達成のためのお互いの役割分担を決め、その条件を可能とする行政情報を共有することにより、ニュー・パブリック・マネジメントが可能になるものと考えられる。

最後の課題は、総合計画の進行管理についてである。

総合計画の進行管理と言っても、総合計画の階層（基本構想・基本計画・実施計画）ごとにそのシステムは異なってくる筈である。

実施計画の進行管理で関心が集まるのは、計画事業の実施によりどのような個別的、短期的な実績と成果が行政の内外に見出せるのかという点であるが、これに対し、基本計画が常に関心を寄せるのは、地域住民に直接受け取られる行政的な課題解決や時宜的な行政ニーズに対するインパクトや成果である。

したがって、総合計画の進行管理を考えると、基本計画と実施計画を同じシステムとして考えるのは無理があり、一方のシステムで他方を代用する、あるいは一方の積み上げで他方の結果を導くことは適切ではない^(*8)。これは行政評価にも当てはまることで、施策評価と事業評価はそれぞれ異なる評価基準や成果指標を有することが当然なのである。事務事業評価は自治体活動の業績評価という性格を有し、施策評価は市民と行政による協働評価的性格を有するのである^(*9)。この両輪がそろってこそ、的確な行政評価になりえるものと考えからである。

V おわりに

自治体の総合計画については、そのあり様について様々な検証がなされ、新たな策定方法や運用がいくつもの自治体で試みられ始めている。しかし、同時に旧態依然たる対応の自治体も少なくない。

このフィールドリサーチを通じて感じたことは、自治体を取り巻くパラダイムシフトが劇的に変わったのにも拘わらず、このパラダイムシフトの変化に対応する自治体職員の意識改革や事業の変革などが自らの意思で行えなかった自治体が少なからずあり、そのことが、今自治体が突きつけられている様々な課題の根底にあるということである。しかし、自虐的な反省ばかりでは前に進むことができない。謙虚に反省し、その上で前進するためには何をすべきなのか、将来の布石をどう打つべきといった問題を科学的に解き明かし、一步一步進んでいくしか道は無い。

その一つのアプローチとして、計画行政の支柱である総合計画の実効性に着目してのケーススタディであり、特に実施計画を主に検証したつもりだが、どこまで課題解明に迫れたかは確かではない。しかし、少なくとも、現行の実施計画には大いに問題有りとの提起は出来たと考えている。

いずれにしても自治体を取り巻く情勢は抜き差しならないものがある。だからこそ、いろいろな視点から自治体経営にメスを入れる必要があり、行政評価もこの一つであり、行政評価がこれからの新たな自治体経営に不可欠なことを言い添えて、本フィールドリサーチペーパーの結びとする。

中 西 弘

参考文献

- * 1 : 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―」第1章参照
- * 2 : 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―」P15～18「実効性確保と計画運用のシステム化」参照
- * 3 : 「地域経営のための事業別予算入門」ぎょうせい 事業別予算研究会編斎藤達三著に詳しい
- * 4 : 人件費:報酬、給料、職員手当、共済費、恩給及び退職年金等
物件費:賃金、旅費、交際費、備品購入費、需要費、役務費、報償費、
委託料、使用料及び賃借料、原材料費等 (自治用語辞典より引用)
- * 5 : 地方財務 No.470 (1993年7月号) 特集「新しい総合計画の執行管理」より、鹿沼市 (事業別予算による実施計画の進行管理) 参照。
- * 6 : 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―」の「第2章行政の成果把握と目標設定」より
- * 7 : ガバナンス No.9 (1月号/2002) 連載「行政評価の本質第9回」を参照
- * 8 : 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―」の「第1章総合計画の管理と評価」参照
- * 9 : ガバナンス No.9 (1月号/2002) 連載「行政評価の本質第9回」参照