

R4 地域協働研究（ステージⅠ）

R04- I -21 「自治体DX時代の総合計画の進行管理の在り方について」

課題提案者 盛岡市

研究代表者 総合政策学部 杉谷 和哉

研究チーム員 栗山 裕介、阿部 智洋（企画調整課）、月花 竜次（食と農の連携推進室）

〈要旨〉

本研究は、岩手県盛岡市の次期総合計画策定に向けて、既存の総合計画のマネジメントの在り方を再考し、よりよい評価の方策を模索することを目的とし、政策評価に関係する自治体職員へのヒアリングを実施し、現行のマネジメントの課題を明らかにした。ヒアリングの結果、ロジックモデルの作成をはじめとした、いわゆる「EBPM」に類する取組みが実装されてはいるものの、課題が山積していることが明らかとなった。

1 研究の概要（背景・目的等）

本研究は、岩手県盛岡市の次期総合計画策定に向けて、既存の総合計画のマネジメントの在り方を再考し、よりよい評価の方策を模索することを目的とした。

近年、EBPM（Evidence-based Policy Making）への注目が高まり、様々なセクターで推進が掲げられるようになりつつあると同時に、デジタル技術の導入と普及を通じた組織文化や社会の変革を指す、DX（Digital Transformation）の重要性も指摘されている。こうした動向は、研究の進展や技術革新によって、質の高い公共政策の策定が可能になるとの見込みが広まったことと関係している。

本研究はこれらの潮流を背景としつつ、現行の評価制度の問題点を明らかにし、次回の総合計画の策定に向けた教訓を導出するという方式を採用した。その理由は、EBPMにせよDXにせよ、実装するにあたって現場の職員らのコミットメントが不可欠だからである。これは当たり前のことかもしれないが、理論的な検討が進展する中ではしばしば、置き去りにされがちな論点である。この営為を通じて、今後の総合計画のマネジメントの在り方を見直す手がかりを見つけ出すのが本研究の目的である。

2 研究の内容（方法・経過等）

本研究は、下記の通りの日程・人物・場所において担当者に対しヒアリングを実施し、現行の政策評価制度ならびに、総合計画のマネジメントについての実態を伺った。その概要は下記の通りである。

- ・2022年7月29日15:15～：佐久山 久美子 次長（盛岡市子ども未来部）盛岡市保健所
 - ・2022年8月22日15:00～：加藤 勝 研究員（NPO法人 政策21）盛岡市まちづくり研究所
 - ・2022年8月24日9:30～：北田 雅治 次長（盛岡市農林部）盛岡市庁舎別館会議室
 - ・2022年10月20日10:00～：藤澤 法輝 次長（盛岡市市民部）盛岡市庁舎本館会議室
- ※（敬称略、いずれも一時間～一時間半程度で実施、役職は当時のもの）

3 これまで得られた研究の成果

3.1 政策評価の二つの顔

二回目にヒアリングを行った加藤勝氏は、元盛岡市職員であり、盛岡市に行政評価を導入した立役者の一人である。その加藤氏との対話を通じて、自治体に政策評価制度を導入する際に、若干の混乱と葛藤があったことが明らかになった。

政策評価と一口に言っても、その内実は一枚岩ではない。ここでは大きく分けて政策評価には「二つの顔」があると見て、その整理を試みる。一つは、「プログラム評価」と呼ばれる、社会科学で培われたメソッドを駆使して、政策の効果を厳密に検証しようとする試みである。

「プログラム評価」とは、あるプログラムが妥当なものか否かを様々な角度で検証するアプローチである。たとえば、あるプログラムが期待された成果を生み出しているかどうかを、統計分析などを用いて明らかにしたり、想定されている論理的な繋がりが妥当なものかどうかを検証したりといったことが行われる¹。このタイプの政策評価は主として行政学者によって担われてきたものであり、加藤氏がかつて所属していた岩手県立大学の大学院においても、実務家をはじめとした多くの人材が、この部類の政策評価を学んでいたという。

もう一つは、「業績管理」（Performance Management）と呼ばれるものである。これは、民間企業のノウハウを公共セクターにも導入することによって、効率的な行政運営が可能になるとの想定のもとで大々的に展開された。プログラム評価との違いは、ある特定の介入の効果の有無について、業績管理はそこまでこだわらないという点にある。

プログラム評価の場合、ある特定のプログラムが妥当なものかどうかを、様々な手法で検証する。その際に用いられるのは厳密な社会科学の手法である。それは高度な統計分析や、プログラムが想定通りに動いているかを検証するためのインタビュー調査などであり、実施するには高度な専門性を要する。

実のところ、日本の各自治体において導入された政策評価制度の多くは業績測定に類する。なぜなら、前者は専門的な知識が必要でなおかつ、手間や時間、コストがかかるためである。これに対して、業績管理型の政策評価は比較的簡便に実施できるからである。

日本における政策評価が国ではなく地方自治体から始まったのだが、中でも、岩手県及び、県庁所在地である盛岡市、北上市や滝沢市といった基礎自治体は、全国に先駆けて政策評価の取組みを推進したことで知られているⁱⁱ。しかし、政策評価を研究していた加藤氏は、この一連の推移を微妙な心境で見守っていたという。業績管理型の政策評価は、政策の有効性を把握する上で限定的な役割しか果たせないし、業績としてカウントされる一部の数字でしか政策の成否を判断できないのである。このことは、日本の政策評価ひいては今日盛んとなっているEBPMにも影響を及ぼしている。

3.2 総合計画の評価をめぐる困難

今回のヒアリングを通じて分かったのは、総合計画の評価は、従来想定されていたよりも大きな困難が伴う作業だということである。

第一に、総合計画特有の問題が挙げられる。たとえば、盛岡市の総合計画の中に位置づけられている戦略プロジェクトⁱⁱⁱにおいては、ロジックモデルの作成が実施されている。ロジックモデルは、資源の投入（インプット）から、活動（アクティビティ）、活動を通じて得られた結果（アウトプット）、結果によって生じる成果（アウトカム）、長期的な効果（インパクト）を図式化することによって、政策の目的や投入された資源が役立っているかを把握するツールである。

このロジックモデルの作成と運用に関しては、総合計画ならではの問題が浮き彫りとなった。というのも、総合計画である以上、策定から数年間のあいだ運用されることになる。そして、実際に運用していくと、マネジメントの根拠として適切でない指標などが明らかになってくるのだが、それらを変更することができないといった事例が散見された。そうすると、あまり有効とは思えない指標が掲載されたロジックモデルを作成し、それに基づいて評価を行わなければならないため、適切な運用とはならないのである。

第二に、評価結果が予算に反映されないという問題が挙げられる。総合計画に関する評価は毎年、実施されるが、財務部局への折衝は別に行われている。もちろん、財務部局からのヒアリングや、予算の根拠を求められた場合には、評価結果を出す場面もあるとのことだが、実際にはそうしたやりとりが行われるのは極めて稀のようである。また、評価結果が芳しくなくても、政治的な理由等によって予算が増額される例もあり、どれだけリソースを投入して精緻な評価を行っても、それが実際のプログラムの継続に繋がらないのであれば、評価を担当するスタッフのモチベーションを保つのは難しいと言わざるを得ないだろう。

第三に、総合計画の評価に関する認識の歪みという問題が指摘できる。総合計画には様々な数値目標が挙げられているが、たとえば数値目標を達成している、そうでなくとも高い成果を記録している事業についても、次期の改善案を提示しなくてはならない。このことにより、既により成果を挙げている取組みに関しても、無理やりに改善案を出さなくてはならないという事態が発生している。興味深いことにこれは、

事業を継続するためのレトリックとしても活用されている。要するに、「まだまだ改善の余地があり、それは実行可能である」とアピールすることによって、事業の継続や拡大のアピールに用いられるというものである。どれだけ成果が挙がっている事業でも、改善の余地を取ってアピールという、本来の評価が意図していなかったことが行われていることが明らかとなった。

これら三つの事例はいずれも、政策評価が業績管理型になっていることの弊害の一環であると見ることができる。一つ目の事例は、不適切な指標の設定による事業評価の形骸化という側面であり、二つ目の予算との結びつきは、業績管理の導入の際に、その目的や、評価結果の事業への反映方法といったことが、十分に共有されていないことの帰結とも言える。三つ目の、改善案を無理やりにでも示さないといけない、という葛藤は、民間企業における事業成長のモデルを安易に公共セクターに導入したことが招いたと考えられる。

4 今後の具体的な展開

本研究は本来、表題にある通り、「自治体DX」を中心に、新しい政策評価の在り方と総合計画を結び付けようとするものであった。しかしながら、研究を進めていくにつれ分かったのは、自治体DXを進める以前に、既存の評価の在り方に関して、その来歴を問いなおし、実態を把握することが何よりも重要だということであった。今後も、政策評価制度の実態を現場とのやり取りを通じて把握しつつ、それらから得られた貴重な含意を計画策定に活かすべく、様々なアプローチを試みていきたい。本研究はその第一歩である。

5 その他（参考文献・謝辞等）

本研究の遂行にあたり、ご協力いただきました自治体職員の皆さまに、心から御礼申し上げます。

-
- i 山谷清志監修（2020）『プログラム評価ハンドブック：社会課題解決に向けた評価方法の基礎・応用』晃洋書房
 - ii 山谷清志・岩淵公二編（2022）『協働型評価とNPO：「政策21」の軌跡』晃洋書房
 - iii 盛岡市総合計画における重点的・施策横断的な取組