

## 機能する「総合計画」 - 戦略展開を担える仕組みへ -

事業革新コンサルティング部

上席コンサルタント 名取 雅彦

## 1. 総合計画は機能しているか？

地方自治体（以下、自治体と表記する）の総合計画のあり方には、多くの人々が疑問を感じているのではないだろうか。

市区町村の場合、地方自治法第2条4項に、「その事務を処理するに当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行なうようにしなければならない」との規定がある。9割を超える市区町村が基本構想、それに基づく基本計画を策定しているが、優先順位が分からない、総花的など、芳しくない評判を聞くことが多い<sup>\*1</sup>。職員に「どう活用していますか？」ときいて、「本棚の片隅に眠っている」という回答が返ってきた経験も度々である。市民参加のもとに一生懸命つくっている割に、立派に製本された計画書は、十分に活用されているとは思えない。都道府県でも、こうした状況はあまり変わらない。

もちろん、総合計画は、「新行政経営（New Public Management）」が重視するPDCA（Plan-Do-Check-Action）サイクルの起点に位置づく。政策評価との連動性の確保など、わが国でも革新的な取り組みを行っている自治体もあるが、形式的に旧態然とした計画づくりを行っている自治体も多そうだ。総合計画

制度の再生をまじめに考える時期にきたのではないだろうか。

海外に目を転じると、わが国とは違う発想にたち、より戦略性を重視した計画を策定している自治体がある。こうした自治体の取り組みを一種のベンチマークとすることによって、わが国の総合計画のあり方を考えるためのヒントを得ることができそうだ。

本稿では、こうした問題意識のもとに、戦略性、組織への展開、予算との関係、評価、の視点から、米国シャーロット市の計画を紹介するとともに、これからの総合計画のあり方を考えることにしたい。

## 2. シャーロットの計画

シャーロット市は、人口約60万人を擁するノースカロライナ州の州都であり、パブリックマネジメントの分野では、いち早くバランス・スコアカード（BSC）<sup>\*2</sup>を導入した自治体として知られている。組織は、市長、シティマネジャーのもとに、航空・上下水道・土地利用・消防・交通など10のビジネスユニット、及び予算評価・総務・財務・人事という4つのサポート部門から構成されている。職員は6,066人（2005年）である。

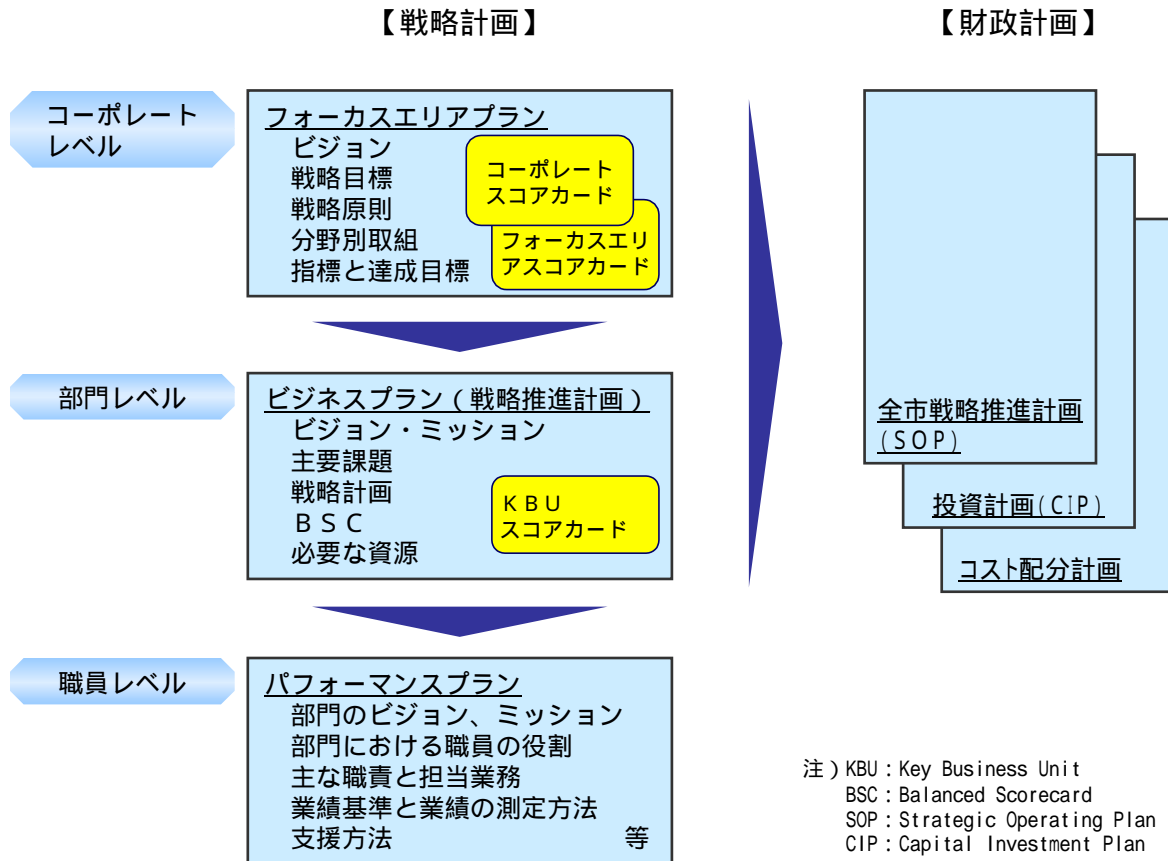
\*1 日本都市センターによる「自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究」（2002年）によれば、総合計画の問題・課題として、市区町村、都道府県とも、「事務事業の優先順位が不明確」「事務事業削減のための方針として機能していない」「内容が総花的」とする自治体が多い（「該当する」という回答が2割以上、「やや該当する」も含めると6割以上に達する）。

\*2 カプランとノートンによる多元的な業績評価のフレームワーク。「顧客」「財務」「プロセス」「学習と成長」の視点から評価を行う。

計画体系は、フォーカスエリアプラン（全市）、ビジネスプラン（事業・サポート部門）、パフォーマンスプラン（職員）の3階層から構成されている。また、予算との関係からみ

ると、戦略計画（パフォーマンスプラン、ビジネスプラン）と財政計画（戦略推進計画、投資計画、コスト配分計画）に大別される（図表1）。

図表1 シャーロット市の計画体系



1) 戦略性

重点分野とコーポレートスコアカード

シャーロット市の計画の大きな特徴は、市が戦略的に取り組む重点分野が明確なことだ。市議会によって、「地域の安全性」「住宅・近隣環境の整備」「交通」「市政の改革」「経済発展」という5つの重点分野が設定されており、市はその実現に向けた戦略目標を「コーポレートスコアカード」としてまとめ、計画に記載している。

市議会による重点分野の設定は、1990年にさかのぼる。市の取り組むべき戦略テーマを決めるため、議会として研修に参加し、数回のワークショップを経て、5つのテーマ

を抽出し、その概要を整理したのである。それ以来、5つの重点分野ごとに委員会が設置され、優先的に取り組むべき課題が審議され続けている。「都市のなかのまち」が「住宅・近隣環境の整備」といった呼び換えはあるものの、その内容は実質的に変わっていない。

この5つの重点分野を踏まえて、市が取り組むべき戦略目標を一覧で示したのが「コーポレートスコアカード」である。多角的な業績評価の枠組みとして多くの機関が導入しているバランス・スコアカード(BSC)の考え方を取入れることにより、戦略目標が、顧客対応、業務推進、資源管理、

職員育成の視点から 16 項目に整理されている。16 項目には、犯罪の防止、多様な交通手段の確保などの政策・施策に係わる目標だけではなく、その実現を可能にする仕組み・プロセス、財政基盤、人材育成に係る目標も含まれている（図表 2）。

計画書では、これらの 16 項目がさらに関連する取組みと指標・その達成目標にブレークダウンされている。指標と目標値から、計画が目指すところを一層明確に理解することができる。また、5 つの重点分野との関係をさらに見やすくするため、5 分野別の「フォーカスエリアスコアカード」もあわせて作成されている。

組織戦略とはいえないわが国の総合計画シャーロット市と比べると、わが国の多くの総合計画は、優先順位や重点分野の絞

り込みの考え方が不明確だ。優先順位を決めるための基準、個々の政策・施策・事業のそれに対する関係の整理が十分に行われていない。

もうひとつの問題は、わが国の総合計画の場合、扱う対象が計画事業に絞り込まれており、業務プロセス・財政基盤・人材育成などの内容は含まれていないことである（通常、業務改革の取組みは、行政改革大綱・行政改革推進計画などで総合計画とは別個に策定されている）。総合計画では、窓口業務の改善なども通常は対象外である。総合計画と言いつつも、あくまで「計画事業」と呼ばれる一部の政策・施策・事業をリストアップしているのにすぎないのである。その意味でわが国の総合計画は、コーポレートプラントとは言い難い。

図表 2 5 つの重点分野とコーポレートスコアカード



出所) F Y 2004&2005 Strategic Focus Area Plan より作成

## 2) 組織への展開

コーポレートスコアカードを活用

組織への展開からみると、シャーロット市は、コーポレートスコアカードをプラットフォームとすることにより、全市レベルの計画を、部門、職員へ着実に浸透させることに成功している。

全市と事業・サポート部門は、コーポレートスコアカードに記載された 16 の戦略目標を共有することによって結びつけられている。すなわち、各事業・サポート部門は、自らの部門が貢献できる戦略目標を特定し、その戦略目標の実現に向けた取組・指標・達成目標を設定する。

例えば、消防部門の場合、「安心感の向上」「近隣コミュニティの強化」「技術的な効率性の向上」「競争力のあるサービス」「優秀で多様な職員の確保」を目標として選択した上で、これらについての取組・指標・達成目標を設定している。これは「部門（KBU：Key Business Unit）スコアカード」と呼ばれている。コーポレートスコアカードに設定された 16 の戦略目標をベースとすることにより、それぞれの部門が市全体としての戦略目標のどの部分に寄与しようとしているのかが、明確に分かる。

職員に対しては、1995 年からこうしたスコアカードと連動した報償制度が創設されている。すなわち、職員の頑張りによって、生産性向上や部門スコアカードに示された目標が達成した場合、貢献した職員は報償を受けることができる。各部門は、部門スコアカードに職員の努力を期待する目標を示す。

このような仕組みがあることによって、都市づくりの目標が着実に職員まで浸透している。2002 年にシャーロット市で実施された職員意識調査によれば、市の全体の目

標を理解しているという職員は 55%、所属する部門の目標を理解しているという職員は 69% に達する<sup>\*3</sup>。これは、この種の調査結果としては、きわめて高い数字である。

縦割りの壁を解消できていないわが国の総合計画

わが国の場合、総合計画における分野別計画は、所管部門が錯綜している場合もあり、責任をもった取組みが難しいとの声も聞く。実際、総合計画とは別に都市マスタープラン、環境管理計画、エンゼルプランなどの部門別計画を策定している部門では、こうした計画をベースとして日常業務に取組んでいる。総合計画とこうした部門別計画の整合が十分にとられていない場合も散見される。

また、わが国の場合、サポート部門の総合計画との関係は不明確である。この点、シャーロット市では、戦略目標の共有が、コーポレートスコアカードに基づき、10 の事業部門だけでなく、予算評価・総務・財務・人事というサポート部門でも行われていることに注目したい。

組織や職員の目標管理の仕組みは、公務員制度改革が遅れていることもあり、まだ導入されていない場合が多いが、導入されている場合でも総合計画とこうした目標管理の仕組みとの関係が、シャーロット市ほど明確ではない。公務員制度改革による新たな人事制度の導入の際には、シャーロットのようなコーポレートスコアカードをプラットフォームとした戦略の組織への浸透手法は、参考になるだろう。

\*3 Strategic Planning Handbook(October 2004)p8

### 3) 予算との関係

#### 戦略推進計画(SOP)による連携

予算との関係からみると、シャーロット市の計画は、戦略計画(パフォーマンスプラン、コスト配分計画)と財政計画(戦略推進計画、投資計画、ビジネスプラン)に分けられるが、これらはそれぞれ密接な連携をもっている。

このうち戦略計画と財政計画の連携の要となっているのは、部門ごとの戦略推進計画(SOP)である。このことは予算編成プロセスをみるとよく分かる。シャーロット市の会計年度は、6月から翌年7月までであるが、計画策定と予算編成作業は、7~9月にフォーカスエリアプランの策定、10~12月に戦略推進計画(SOP)の策定と予算編成、1~5月に議会における審議、6月に計画案の公表と確定という流れで進められる(図表3)。10~12月に、各部門で戦略推進計画(SOP)の策定と予算編成が並行して行われるのである。

この際、フォーカスエリアプランによって、重点分野における取組み方向を検討した上で、各部門の戦略推進計画(SOP)には、戦略計画とあわせて予算要求額が記載される。全市の戦略推進計画(SOP)、投資計画(CIP)、コスト配分プランは、この各部門の検討を踏まえて、予算の査定、調整を行った上でとりまとめられる。

最終的に、パフォーマンスプランでは、市議会が設定した5つの重点分野別に予算が示され、大まかな財源配分が分かるようになっていっている。また、経常的経費の予算を示す全市の戦略推進計画(全市SOP)には、予算の査定結果とともに各部門のビジネス

プランにおける取組みと指標が記載される。指標が明記されることによって、予算執行を通じて達成すべき目標が明確となる。

戦略と予算の結びつきについて、シャーロット市の担当者の評価は「努力しているが挑戦中の課題」と控えめだが<sup>\*4</sup>、これらの点から計画とその業績評価の予算への反映に注力していることが分かる。これは、2006年度の予算づくりに向けて、市が実施している提供サービスの棚卸し作業において、それぞれのサービスの歳出状況とその効果が整理されていることにもみてとれる。

#### 予算の裏付けが弱いわが国の総合計画

わが国でも、政策・施策評価や事務事業評価が導入され、総合計画(特に実施計画)やそれに基づく業績評価と予算査定との一体化が推進されている事例がでてきているが、整合的な取組みが十分に行われている事例はまだ少ない。

基本計画や実施計画に記載されていても、予算が付かない計画事業は少なくない。基本構想、基本計画は、総花的で抽象度が高い場合も多いため、予算との関係が不明確な場合のあることは理解できるが、実施計画レベルでも計画終了時点まで予算が計上されない場合がある。計画と予算との関係は、整理できていないのが実情だ。

日本都市センターによる「自治体における新しい計画行政のあり方に関する調査研究」(2002年)で、総合計画の課題として、「現行の総合計画システムに予算、評価等を連動させる」という回答が約7割を占めていることから、こうした問題が伺われる。

\* 4 Kim Eagle, "The Origins and Evolution of Charlotte's Corporate Scorecard", Government Finance Review, Oct 2004

図表3 シャーロット市における計画策定・予算編成プロセス

|                     | 流れ                 | 計画策定・予算編成作業   |                             |  |
|---------------------|--------------------|---|-----------------------------|--|
|                     |                    | 議会関係  | 予算評価部門                      | 事業・サポート部門  |
| 7月                  | フォーカスエリアプランの検討     | 委員会における検討   | フォーカスエリアプランの策定準備            |  |
| 8月                  |                    |   |                             |  |
| 9月                  |                    |   | 予算編成の準備                     |  |
| 10月                 | 戦略推進計画の検討 / 予算編成   | 議会によるフォーカスエリアプランの見直し  | フォーカスエリアプランの更新<br>予算編成作業開始  | 予算編成作業開始   |
| 11月                 |                    |   | 予算編成                        | 戦略推進計画(SOP)の検討、予算編成                                |
| 12月                 |                    |   | 予算編成                        | 戦略推進計画(SOP)の検討、予算編成                                |
| 1月                  | 議会における審議           | 年次総会  | 年次中間報告及び総会に向けた準備            |  |
| 2月                  |                    |   |                             |  |
| 3月                  |                    |   | 優先順位、重点分野の調整<br>予算編成        |  |
| 4月                  | 公聴会の開催<br>計画・予算の採択 | フォローアップ<br>予算審議<br>シティマネジャーによる<br>戦略推進計画(SOP)の<br>提案<br>戦略推進計画(SOP)の<br>審議、採択 | 公聴会の開催                      |  |
| 5月                  |                    |   |                             |  |
| 6月                  |                    |   |                             |  |
| 翌年<br>7月<br>~<br>6月 | 戦略推進計画(SOP)の公表、実施  |   | 計画の実施、進行管理                  | 計画の実施、進行管理   |
|                     |                    |   | ビジネスプランに対する評価、部門に対するフィードバック | 部門による年次報告<br>ビジネスプランに関するフィードバック<br>インセンティブターゲットの選定 |

出所) Strategic Planning Handbook(October 2004)、議会スケジュール等に基づき作成

#### 4) 業績評価

スコアカードによる包括的な評価

シャーロット市の計画に載っている、コーポレートスコアカード、フォーカスエリアスコアカード、部門(KBU)スコアカードには、それぞれの取組みに応じた指標と達成目標が整理されている。しかも、顧客対応、業務推進、資源管理、職員育成の視点に対応して、政策・施策だけではなく、その実現を可能にする仕組み・プ

ロセス、財政基盤、人材育成の視点からも整理されている。

このように計画段階で指標と達成目標が設定されているので、評価結果の活用は別としても、指標に基づく評価情報の作成は容易である。

毎年の評価の結果は、年度末に報告書としてとりまとめられ、議会、市民に公表されている。また、各部門にもフィードバックが行われ、これは次年度の戦略、予算要

求、査定を行う際の基礎データとして活用されている。

#### 評価対象が限定されているわが国の総合計画

わが国でも、近年、総合計画の政策体系に対応した指標やその目標値を設定する自治体が増えてきており、指標による業績評価は定着しつつあると言ってよい。中には、毎年、評価報告書を取りまとめている自治体もある。

ただし、総合計画が計画事業中心の内容であるため、評価指標も政策・施策の成果中心であり、プロセス、財務、組織風土などの視点から評価が行われている自治体はほとんどない。

### 3. 機能する総合計画に向けた論点

以上、戦略性、組織への展開、予算との関係、評価の視点からシャーロット市の取組みを概観し、わが国の総合計画との比較を行った。その結果、わが国の総合計画は、組織戦略とは言えない、縦割りの壁がある、予算の裏付けが弱い、評価対象が限定的といった問題のあることが分かった。

これらの課題を整理し、これからのわが国の総合計画が検討すべき論点として、以下を提起したい。

#### コーポレートプランとしての総合計画

自治体は、地域に対する基幹的な公共サービス機関であり、その運営にあたっては議会・住民の理解が不可欠である。自治体を実施する事業はもとより、サービスの提供方法、財政などに対する理解を得ることが重要である。

また、地方分権が進展し、地方債の協議制への移行などが進むことから、今後、自

治体の法人としての信用度が従来にも増して重要になる可能性が高い。

こうした点を踏まえるならば、計画的な行政運営の指針である総合計画は、コーポレートとしての自治体の取組みを、サービスの受け手、納税者である住民や資金の貸し手である投資家に正しく伝えられる内容にすべきである。従来の計画事業に特化した総合計画からシャーロット市のようなコーポレートプランへと総合計画の性格を転換すべきであろう。

#### 戦略性の強化

少子高齢化に伴う経費増大、公債の償還等、自治体の財政は引き続き厳しいはずである。限られた資金を有効に活用するためにも、自治体は明確な戦略をもって、実施すべき政策・施策・事業を選択し、住民の期待に応える必要がある。

計画的な行政運営の指針としての役割を果たす総合計画は、目指すべき将来像の実現に向けて重点的に取り組む分野や、そこにおける関連事務事業の優先順位を示すものにすべきであろう。

シャーロット市のような議会主導の重点分野の設定は困難かもしれないが、首長のマニフェストなどに基づき、優先順位づけの方向性を確立すべきであろう。もちろん、目指すべき方向をできるだけ具体化し、業績評価も行えるようにするためには、方向性を指標化することが重要である。

#### 組織に展開する仕組みの確立

総合計画の内容を実行に移すためには、それを組織に展開することが不可欠である。そのためにも、シャーロット市のように、計画をベースとして全社と組織、組織と個人など、階層的な成果契約制度を構築することが望まれる。

近年、わが国の自治体でもバランス・ス

コアカードを活用した情報共有に取り組む例も出始めている。公務員制度改革の導入を展望すると、総合計画の展開にあたり、こうした手法を活用することも検討すべきであろう。

#### 予算との連動と計画体系の簡素化

総合計画が機能するためには、予算との連動が重要な課題であり、そのために、わが国の総合計画も実施計画レベルを中心に運用することが望まれる。

これをより徹底するためには、基本計画の廃止など、計画体系の簡素化を検討すべきだ。

かつての総合計画制度は、急速な都市の成長の中で矛盾のない行政サービスを提供しようというねらいがあった。急成長のもとでは、開発に伴って急増する需要の見極めが計画を立てる上で重要だった。今は人口減少、少子高齢化の時代を迎えている。自治体の業務もかつての開発への対応から、安定成長のもとでのサービスの質の確保や社会資本の維持管理へとシフトする必要がある。

これからは単に長期的な夢を語るのではなく、予算の裏付けをもって確実に提供するサービスの量と質を示す実施計画レベルの取組みが重要だ。こうした状況を考えると、抽象度が高く、それでいて策定にエネルギーを擁する基本計画を廃止し、基本構想と実施計画の2層型にすることも選択肢とすべきではないか。

#### 4. おわりに

地方分権が進展する中で、自立的で計画的な行政運営を行うためにも、本来、行政運営の指針としての総合計画の役割は、より重要になるはずである。

本稿では紹介できなかったが、コーポレートプラン的な総合計画、事業部制に対応した目標管理制度など、時代の文脈に適合した新しい取組みも輩出しつつある。

機能する総合計画の確立に向けて、これからも各地で新たな取組みが行われることに期待したい。各地で見直し作業が進む中で、本稿がその一助になれば幸いである。

#### 筆者

名取 雅彦（なとり まさひこ）  
事業革新コンサルティング部  
上席コンサルタント  
専門は、行政マネジメント、都市・地域計画など