

監査公表

地方自治法（昭和22年法律第67号）第252条の37第5項の規定に基づき、津村隆秋田市包括外部監査人から、令和6年2月9日付けで次のとおり秋田市包括外部監査の結果に関する報告の提出があったので、同法第252条の38第3項の規定により公表する。

令和6年2月9日

秋田市監査委員	鶴	田	嘉	裕
秋田市監査委員	高	井	宏	司
秋田市監査委員	安	井	誠	悦
秋田市監査委員	三	浦		清

令和 5 年度

包括外部監査結果報告書

テーマ

「県都『あきた』創生プラン（第 14 次秋田市総合計画）」
の策定及び進捗管理に関する事務について

令和 6 年 2 月
秋田市包括外部監査人
公認会計士 津村 隆

目次

第1章 監査の概要	2
1 監査の種類	2
2 選定した特定の事件	2
3 特定の事件として選定した理由	2
4 監査の方法	3
5 監査の実施期間	7
6 包括外部監査人並びに補助者	7
7 利害関係	7
8 本報告書の取扱い	7
9 略称	8
第2章 監査結果の総括	9
1 実施した主な監査手続	9
2 監査結果の記載方法	10
3 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見の件数	10
4 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見の項目	10
第3章 監査対象の概要	12
1 地方自治体における総合計画	12
(1) 制度の動向	12
(2) 総合計画の類型	23
(3) 総合計画の活用と課題	31
(4) E B P Mとロジックモデル	38
2 市の総合計画の策定状況	47
(1) 県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）の概要	47
(2) 基本構想	47
(3) 推進計画	55
(4) 総合計画と関連する他の計画	60
(5) 総合計画の策定に関する体制	63
(6) 総合計画の進捗管理に関する体制	66
第4章 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見	69
1 実施した監査手続	69
(1) 監査手続の概要	69
(2) 地方自治体における総合計画策定ガイドライン	73
(3) 関連部課への質問と結果の概要	96
2 監査結果について	108
(1) 指摘事項	108
(2) 監査の結果に添えて提出する意見	108
参考文献	136

第1章 監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第252条の37第1項及び第2項に基づく包括外部監査

2 選定した特定の事件

(1) 監査テーマ

「県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）」の策定及び進捗管理に関する事務について

(2) 監査の対象期間

原則として令和4年度（自令和4年4月1日 至令和5年3月31日）とし、必要と認めた場合は、令和3年度以前又は令和5年度中の事務についても監査対象とした。

3 特定の事件として選定した理由

地方自治体における総合計画は、それぞれの都市・まち等がかくあるべきと描く将来像を住民に明確に示すビジョンであるとともに、その実現に向けてどのような方向性でどのような施策をもって進めていくかの長期的な「まちづくり計画」として策定され、実行されている。一般に、国レベルの行政計画は、コントロールすべき対象や要素・関係主体・政策資源があまりに多様であるため、全体最適の調整をするのが困難となりがちで、総合性や実効性が伴わないことが往々にしてあるのに対し、地方自治体の計画は、首長がコントロールできる政策資源が多く、多元的な利益の調整や計画の総合性や実効性を担保しやすい側面を有すると言われており、地方自治体による自律的な運営の観点から、総合計画の策定と実施が推奨されてきたところである。

総合計画は、一般的に将来ビジョンである基本構想、基本構想を踏まえたまちづくり計画の長期的な方針をなす基本計画、並びに基本計画を実行するための各年度における実施計画の3つの要素によって構成される。基本構想及びその具体案である基本計画は、住民の意見を取り入れつつ、首長の政策マニフェストや地方自治体の長期的戦略に基づき策定され、実施計画においてそれを具体的な予算事業に落とし込むことになる。

したがって、総合計画は、各会計年度から中長期の期間にわたり地方自治体の予算の配分に大きな影響を及ぼすものであるから、その策定及び実行が目的に合った、効率的で有用なものであるべきであり、納税者である市民としては、総合

計画における財政的な合理性・民意の反映・事業の適切な優先付け・実効性の担保・事業実績の評価などが、いわゆるPDCAサイクルに基づき適切に運用されることを強く求めるものと推察される。

以上より、「県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）」に関する策定と進捗管理の事務について、法令等に対する合规性、3E（経済性・効率性・有効性）等の観点から幅広く監査することは、市並びに市民にとって有意義であると判断した。

4 監査の方法

(1) 監査の対象

県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画、以下「市総合計画」という。）の体制に係る整備・運用状況と関連事務の執行状況

(2) 監査対象部局

主として、「市総合計画」の策定及び進捗管理の取りまとめを所管する、企画財政部企画調整課を対象とした。また、必要に応じ、同計画の策定・進捗管理に関与したその他の部課所に対しても監査手続を実施した。

監査対象としたその他の部課所は、以下のとおりとなっている。

「市総合計画」 将来都市像	「市総合計画」 施策	施策にかかる指標の 担当課
第1章 豊かで活力に満 ちたまち	企業立地・事業拡大の推進	産業振興部／企業立地雇用課
	企業の活性化の推進	産業振興部／商工貿易振興課
	雇用の拡大と質の向上	産業振興部／企業立地雇用課
	貿易と物流の拡大	産業振興部／商工貿易振興課
	農林水産業経営の確立と食料の安定供給	産業振興部／農業農村振興課・農地森林整備課
	戦略的で多様なアグリビジネスの促進	産業振興部／産業企画課
	農山村地域の活性化と森林整備の推進	産業振興部／産業企画課・農地森林整備課
	シティプロモーションの推進	企画財政部／人口減少・移住定住対策課

	観光振興の推進	観光文化スポーツ部／観光振興課
	にぎわいの創出	都市整備部／都市総務課
	スポーツの力をいかした地域活性化	観光文化スポーツ部／スポーツ振興課
	関係人口の創出・拡大	企画財政部／人口減少・移住定住対策課
	移住の促進	企画財政部／人口減少・移住定住対策課
第2章 緑あふれる環境を備えた快適なまち	環境保全の推進	環境部／環境保全課
	循環型社会の推進	環境部／環境都市推進課
	脱炭素社会の推進	環境部／環境総務課
	秩序ある都市環境の形成	都市整備部／駅東事務所
	住宅環境の整備	都市整備部／住宅整備課・建築指導課
	上下水道サービスの提供	上下水道局／総務課
	道路整備の推進	建設部／道路維持課
	公共交通の充実・確保	都市整備部／交通政策課
	情報通信技術の利活用	デジタル化推進本部
第3章 健康で安全安心に暮らせるまち	危機管理体制の確立	総務部／防災安全対策課
	災害や雪に強いまちの確立	建設部／道路維持課・道路建設課 上下水道局／総務課
	防犯・交通安全体制の確立	市民生活部／生活総務課
	健全な消費・生活衛生環境の確保	市民生活部／市民相談センター
	食育の推進	教育委員会／学校教育課 産業振興部／産業企画課
	保健・医療体制の充実	保健所／保健予防課
	消防・救急体制の充実	消防本部／予防課
	社会保障制度の確保	福祉保健部／介護保険課
第4章 家族と地域が支えあう元気なまち	家族・地域の絆づくりの推進	市民生活部／生活総務課
	男女共生社会の確立	市民生活部／生活総務課
	地域福祉の推進	福祉保健部／福祉総務課
	障がい者福祉の充実	福祉保健部／障がい福祉課
	高齢者福祉の充実	福祉保健部／長寿福祉課

	子ども・子育て環境の充実	子ども未来部／子ども育成課
	若い世代の育成支援	子ども未来部／子ども総務課
	市民による地域づくりの推進	市民生活部／生活総務課
	市民活動の促進	市民生活部／中央市民サービスセンター
第5章 人と文化をはぐくむ誇れるまち	文化財の保存と活用	観光文化スポーツ部／文化振興課・秋田城跡歴史資料館
	市民文化の振興	観光文化スポーツ部／文化振興課
	生涯スポーツの推進	観光文化スポーツ部／スポーツ振興課
	国際交流の推進	企画財政部／企画調整課
	社会教育の充実	教育委員会／生涯学習室・中央図書館明徳館
	学校教育の充実	教育委員会／学校教育課
	高等教育の充実	企画財政部／企画調整課

(3) 監査の視点

「市総合計画」の策定・進捗管理に関する事務（基本構想並びに推進計画の策定、原案の庁議、外部への意見聴取、議会の議決、進捗管理、情報開示など）について、以下の項目を監査の視点とした。

- ア 「市総合計画」における市が目指す姿を達成するために、合目的でありかつ効率的かつ有効な施策が設定され、各年度の「市推進計画」において予算と紐づけられているか。また、設定された評価指標（KPI）は、「市総合計画」に掲げる目的・目標の達成度を測定評価するにあたって適切なものを選択しているか。
- イ 設定された目標・取組が、スケジュールどおり達成・実行されているか。未達成の場合、その原因を適時に把握し、必要に応じた軌道修正を行うとともに、その知見を次回の計画策定において適切に活用しているか。
- ウ 「市総合計画」の策定に当たって、市民・企業・団体等の行政以外の関連当事者と情報共有し、あるいは意見聴取を行って、彼らの意見を反映させているか。また、行政以外の関連当事者と協働で達成していくべき目標に関して、彼らと行政で役割分担を明確にし、計画実施後の実績

<p>等の情報を適宜共有しているか。</p> <p>エ 予算の編成に際して、その優先度や必要性を判断するにあたり、「市総合計画」の内容と整合的に事務を執り行っているか。また、行政評価にあたっては、「市総合計画」で設定した指標等の達成度を踏まえた実績評価が行われているか。</p> <p>オ 「市総合計画」の策定・進捗管理に関して市民と共有すべき情報は、十分に開示されているか。また行政評価の結果にかかる情報についても十分な開示が行われているか。</p>
--

(4) 監査手続

上記(3)の監査の視点を踏まえ、本監査で計画された主な監査手続は以下のとおりである。

<p>監査の視点 ア</p> <p>(監査手続)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 「市総合計画」及び関係する個別計画等の閲覧、並びに庁議等における議事録などの内部資料の閲覧により、「市総合計画」の全体像を把握するとともに、その策定過程を理解する。 ➤ 「市総合計画」の策定過程について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。 ➤ 評価指標(KPI)の選定過程について、関連部課の担当者へ質問を実施する。 ➤ 地方自治体の総合計画策定に関するベストプラクティスと市の状況を比較し、課題を把握する。
<p>監査の視点 イ</p> <p>(監査手続)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 「市総合計画」の進捗状況に関連する資料を閲覧し、「市総合計画」の進捗状況について把握する。 ➤ 「市総合計画」の進捗管理に関する事務手続につき、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。 ➤ 前回計画の検証・総括と現計画への反映について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。
<p>監査の視点 ウ</p> <p>(監査手続)</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ 「市総合計画」及び関係する個別計画等の閲覧、並びに懇話会等における議事録などの内部資料の閲覧により、「市総合計画」策定時における住民等の関連当事者との連携・情報共有等の状況について理解する。 ➤ 地方自治体の総合計画策定に関するベストプラクティスと市の状況

を比較し、課題を把握する。
監査の視点 エ
(監査手続) ➤ 「市総合計画」と予算編成・行政評価の関係について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。 ➤ 予算編成・行政評価を実施する会議体などの議事録を閲覧し、予算編成・行政評価に総合計画が適宜利用されていることを確かめる。
監査の視点 オ
(監査手続) ➤ 「市総合計画」の進捗状況等に関する情報開示の状況について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。

上記の監査手続の実施状況は、「第4章 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見 1 実施した監査手続」(69ページ)に記載した。

5 監査の実施期間

令和5年7月1日から令和6年2月9日まで

6 包括外部監査人並びに補助者

	氏名	資格
包括外部監査人	津村 隆	公認会計士
補助者	長谷部 光哉	公認会計士
補助者	菅 希代美	公認会計士

上記の包括外部監査人並びに補助者は、包括外部監査の実務経験において地方自治体を取り巻く事業環境や地方自治の実務に対し十分な理解を有している。

7 利害関係

包括外部監査の対象とした事件につき、地方自治法第252条の29に規定する利害関係はない。

8 本報告書の取扱い

本報告書は地方自治法第252条の37第5項の規定に基づく包括外部監査の結果を記したものである。同252条の31第1項の趣旨に基づき、特定のテーマを選定

し、包括外部監査人の視点から限られた時間と予算の中で調査を実施し、その結果検出した事項の範囲で結果及び意見を述べたものであり、事務執行全般について何らかの保証を与えるものではない。

9 略称

総合計画である県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）は、基本構想（原則5年間固定）＋推進計画（毎年度改定）の構成となっている。本報告書においては、これらの名称を、以下のとおり略記している。

正式名称	略記
県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）	「市総合計画」
県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）基本構想	「市基本構想」
県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画（令和3年度～令和5年度）	「市推進計画」

第2章 監査結果の総括

1 実施した主な監査手続

(1) 総合計画の策定及び進捗管理に関する環境分析と理解

- ア 「市総合計画」策定及び進捗管理事務に関連する各種資料を閲覧した。
- イ 地方自治体（主に市町村）における総合計画の意義・変遷・制度改革の方向性等を踏まえ、課題を洗い出し、監査重点項目を識別した。

(2) 全般的な総合計画の策定及び進捗管理に関する体制の検討

- ア 上記（1）で認識した監査重点項目を踏まえ、「市総合計画」にかかる策定及び進捗管理の体制に関する考え方や現状等について、所管部署へのヒアリング及び追加の資料閲覧を実施した。
- イ 市のホームページ等における総合計画等に関連する開示の状況について閲覧（他自治体との比較を含む）を実施した。

(3) 総合計画の策定及び進捗管理に関する実施状況の検討

- ア 上記（2）の結果を踏まえ、「市総合計画」にかかる策定及び進捗管理の実務について、直近の同計画の策定過程及び進捗に関する記録の閲覧を実施した。閲覧結果は、「第4章 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見 1 実施した監査手続（1）監査手続の概要」（69ページ）に記載した。
- イ 地方自治体の総合計画策定に関するベストプラクティスの一つと考えられる「地方自治体における総合計画の策定ガイドライン」（日本生産性本部）を参考に、「市総合計画」の実施状況と比較し、課題の有無を検討した。検討結果は、「第4章 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見 1 実施した監査手続（2）地方公共団体における総合計画策定ガイドライン」（73ページ）に記載した。
- ウ 「市総合計画」の策定実務における関連各部局の実務の実態を調査するため、同計画の策定に関与した各課所の主担当者に対し、アンケートを実施した。アンケートの結果は、「第4章 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見 1 実施した監査手続（3）関連部課への質問と結果の概要」（96ページ）に記載した。

2 監査結果の記載方法

本報告書においては、監査結果を、「指摘事項」と監査の結果に添えて提出する「意見」に区分している。

「指摘事項」とは、適法性・正当性、又は業務運営上の重要性の観点から、速やかな是正措置が必要であるとして指摘するものである。

「意見」とは、合理性・効率性その他の観点から、監査の過程で不合理・非効率な事項等を発見した場合に、業務運営の改善に資することを目的として所見を付記するものである。

なお、「指摘事項」と「意見」が混同されることのないよう、項目の文頭に【指摘事項】又は【意見】と区別して記載している。

3 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見の件数

「指摘事項」と「意見」の件数は、次のとおりである。

指摘事項	意見	計
0	13	13

4 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見の項目

「指摘事項」及び「意見」の件名と本報告書での記載箇所は、それぞれ次のとおりである。

【指摘事項】

該当なし。

【意見】

No.	件名	Page
1	【意見1】 総合計画にかかる根拠規定について	108
2	【意見2】 市長任期と総合計画期間との差異について	110

3	【意見3】 総合計画の策定・実行における、行政以外の地域住民等の関与について	111
4	【意見4】 総合計画策定時における、趣旨・方針等の伝達・共有について	115
5	【意見5】 総合計画策定担当者のスキルアップ機会について	116
6	【意見6】 計画策定に関する知見・経験の引継ぎについて	117
7	【意見7】 施策とK P Iの関連性の精度を高める観点からの、ロジックモデルの活用について	118
8	【意見8】 「将来都市像」における「政策」単位のK P Iの設定について	120
9	【意見9】 「創生戦略」及びその「重点プログラム」単位のK P I・目標値の設定について	124
10	【意見10】 「市推進計画」における「計画推進にあたっての視点」の「施策」及び「取組・事業」に対するK P Iの設定について	126
11	【意見11】 事業シートに記載される情報について	128
12	【意見12】 行政経営会議における事業単位のK P Iの活用について	129
13	【意見13】 総合計画の進捗状況並びに事業評価結果の開示について	130
		計：13件

第3章 監査対象の概要

1 地方自治体における総合計画

(1) 制度の動向

ア 総合計画とは

総合計画は、地方公共団体が策定する行政運営の総合的な指針となる計画をいい、地方公共団体の全ての計画の基本となる。総合計画は、地域づくりの最上位に位置づけられる計画であり、長期展望をもつ効率的な行政運営の指針が盛り込まれる。

ほとんどの市区町村は総合計画を、行政分野全体を網羅する最上位の計画として策定している。総合計画は、地方公共団体の行政の質の向上や多様な主体との連携、説明責任の向上など大きな役割を担っている。

一方で、地方公共団体を取り巻く環境の変化により、総合計画の位置づけや内容は、導入から現在まで大きく変化しており、今後も新たな課題に対応して機動的に改善していくことが求められている。

イ 総合計画の意義

国レベルの行政計画・政府計画は、コントロールすべき要素・関わる主体・政策の資源が多様すぎて、調整をするのが困難なことが多く、その結果、総合性や実効性が伴わないことがある。他方、地方公共団体の計画、特に市町村の計画においては、首長がコントロールできる政策資源の領域が多いため、多様な住民の利益の調整、計画の総合性や実効性を比較的担保し易いと言われている。

そこで、計画の実効性・計画の評価・PDCAサイクルへの組み込みといった行政過程への側面から、総合計画の策定が地方分権改革により自律的運営が求められるようになった地方公共団体に広く浸透した。

ウ 総合計画の機能

総合計画が有する機能的特徴としては、以下のようなものが挙げられている。

① 自律

地方公共団体が自ら将来像を決め、それを実現するための行動指針として総合計画を策定し、実施し、地方公共団体の自律を担保する機能

②計画行政

地方公共団体の施策全体を体系化し、優先劣後をつけ、実施年度や財政計画を明らかにして、行政の財政合理性を担保し、計画に掲げた事業の着実な実施を図る機能

③信託（民主的統制）

住民から負託を受けた首長や議員が、住民との契約として総合計画を策定し、総合計画を実施することで、信託を具現化する機能

④調整・合意

地方公共団体の施策間、地方公共団体組織の各部署間、首長・議会・市民等地方公共団体に関わる主体間、地域における公共サービスを提供する主体間、それぞれの調整や合意を図る機能

エ 総合計画の要件

総合計画が有すべき要件的特徴は、以下のようなものが挙げられている。

①規範性

総合計画の制度化、総合計画中心主義、議決、政策サイクルの組込み

②総合性・体系性

総合性（政策分野横断的であること、重要な施策が網羅されていること）、総合計画の最上位性、個別計画との整合・連動システム

③実効性

総合計画と予算との連動システム、財政計画の裏付け

④中長期性

中長期（3年以上）の計画期間、人口推計・財政計画に基づく計画

⑤市民参加

策定過程における市民参加の実施、進捗状況その他の情報公開

オ 総合計画の構成要素

総合計画は、一般的には、以下の要素により構成される。

①基本構想

長期的（5年超）なスパンでの、行政の基本的な目標や方向性、理念を示す。

②基本計画

中期的（3～5年）なスパンでの、基本構想にもとづく具体的な施策を示す。

③実施計画

基本計画に対応する具体的な事業（通常は年度の予算と対応）を示す。

一般的には上記の三層構成となっていることが多いが、①と②のみで③を策定していない地方公共団体や、①と②、又は②と③が一体として策定された二層の構成になっているケースもある。

ちなみに、「市総合計画」は、①と②が一体となった二層構造となっている（「第3章 監査対象の概要 2 市の総合計画の策定状況」（47ページ）参照）。

カ 総合計画の策定義務

1969年の地方自治法改正により、第2条第4項「市町村は、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、これに即して行うようにしなければならない。」と定められ、総合計画の基本部分である基本構想の策定が地方公共団体に義務付けられた。それ以降、総合計画を策定する地方公共団体が徐々に増えていった。

その後、2011年5月2日に地方自治法が改正されて第2条第4項が削除され、地方公共団体の基本構想の策定義務がなくなった。

しかし、同日付けで総務大臣から、引き続き個々の地方公共団体の判断で、地方議会の議決を経て基本構想の策定を行うことが可能である旨の通知が出された。これを受けて、各地方公共団体は、総合計画の策定に関して独自の条例・規則などを制定するなどの動きがみられた（条例などを制定せず、慣習的に策定を続けている地方公共団体も少なくない）。

キ 総合計画導入の経緯

基本構想が1969年に市区町村に義務付けられるまでは、市区町村の行政分野全体を網羅する計画は、一部の革新的な首長を有する地方公共団体を除き、一般的には策定されていなかった。

しかし、1960年代に、市区町村において地域の振興、開発を総合的に推進するための計画の必要性が高まっていたことから、旧自治省から財団法人国土計画協会への委託調査として地方公共団体総合計画の在り方に関する調査研究が実施され、その成果をもとに、1969年の地方自治法改正により、市区町村における基本構想策定が義務付けられた。

この際、公表された前述の調査研究報告に、総合計画の望ましい姿として、今日においても多くの地方公共団体で見られる計画構成や各計画の内容が示され、多くの地方公共団体がはじめての総合計画をこれにそって策定した。

地方公共団体は幅広い分野の行政運営を担っており、多岐にわたる施策を、分野間の重複や利益相反、分野の狭間で見落とされがちな課題など、行政を無駄や非効率のないように統一的な方針にそって推進するためには、全ての分野を網羅し、全体調整の指針となる計画が必要である。

基本構想策定が義務付けられた当時は、経済の高度成長を背景として、産業を中心とした地域開発が推進されていた時期であった。このため、全体調整による合理性・効率性確保は特に重要であり、こうした側面において、総合計画は大きな役割を有していたと言える。

1969年の地方自治法改正による基本構想の義務づけは、都市計画と農業振興地域整備計画の調整もしくは妥協の役割を負わされたものでもあった。旧自治省が、財源を効率的に用いるため、基本構想・総合計画の策定を市町村に勧めるといった傾向はあったが、基本構想・総合計画による補助金行政の展開や中央省庁の意図を効率的に通底させるしくみづくりを意図したものではなかった。

都道府県の指導により自律的とはいえない形で基本構想、総合計画を策定する市町村もあったものの、総合計画の内容や形式、策定方法は、市町村の創意に任されており、総合計画は各市町村が自律的、総合的な行政を行う拠りどころとして、1970年代以降浸透し、発展してきた。

1990年代以降は、地方分権改革により地方公共団体が自律的、総合的な行政を行う拠りどころとしての総合計画の重要性が高まる一方で、財政措置と結びつく形の個別計画の重要性が増し、総合計画との調整が課題となったり、総合計画の相対的な重要性が低下するなどの変質が見られるようになった。

2000年代以降 2010年代にかけて、人口減少社会となったこと、地域開発が減少して施設やインフラストラクチャーが充足状況にあることは、それらの建設や整備を大きな柱としてきた地方公共団体の総合計画の重要性の低下をもたらし、あるいは総合計画の質の転換を促すこととなった。

ク 総合計画の構成や策定手法の多様化

総合計画の導入当初は、基本構想は旧自治省が発出した通知で細かく策定内容が規定されていた。また、その他の計画も前述の研究報告で示された方針にそって策定されていた。

しかし、その後の地方分権改革の進展などにより、こうした国の方針にそった統一性よりも、各地方公共団体の創意工夫が尊重されるようになった。

一般に、総合計画の策定にあたっては、地方公共団体が、地域の実態や市民のニーズやそれまでの行政活動の実績を分析し、解決すべき課題と目指すべき地域の将来像を明らかにし、その実現に向けた施策を計画としてとりまとめる。

この際、市民の意見やニーズはアンケート調査による意識・意向の把握や市民モニターからの意見聴取、主要な市民団体からの意見聴取などにより把握し、計画に反映する手法が一般的に用いられる。

これに加えて、高度経済成長期以降、市民のまちづくりへの参加意欲の高まりと、限られた財源で行政のみでは多様化・複雑化する行政課題に対応することが困難と考えられるようになった。

そこで、市民のニーズ把握はもちろん、創意工夫の反映や策定プロセスへの参加による計画推進への参加意欲向上を企図して、総合計画の策定プロセスにワークショップや討議会・懇談会など、一般の市民がより直接的かつ主体的に計画に意見を述べる機会を設ける動きが広がった。現在では、多くの地方公共団体が総合計画の策定プロセスに直接的な市民参加機会を設けている。

ケ 策定義務付け廃止の意義

先述したように、2011年4月28日に「地方自治法の一部を改正する法律」、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」及び「国と地方の協議の場に関する法律」のいわゆる地域主権改革関連3法案が第177回通常国会で可決、成立し、「地方自治法の一部を改正する法律」では、地方自治法第2条第4項の「市町村は、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、これに即して行うようにしなければならない」が削除された。即ち、市町村に対する基本構想の策定の義務付けが撤廃された。

この基本構想の策定の義務付けの撤廃は、立法権の分権を根拠としており、「地方分権改革推進計画」（平成21年12月15日閣議決定）が法制化されたものと言われている。「地方分権改革推進計画」では『市町村の基本構想の策定義務に係る規定（2条4項）は、廃止又は「できる」規定化若しくは努力義務化する』とされており、この「地方分権改革推進計画」は地方分権改革推進委員会

「第2次勧告」（平成20年12月8日）及び地方分権改革推進委員会「第3次勧告」（平成21年10月7日）が具体化されたものである。また、「地方分権改革推進計画」では、この基本構想の策定の義務付けの撤廃を含む見直しは「義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大」とされている。さらに、「第2次勧告」によれば、「義務付け・枠付け」とは地方分権改革推進法第5条で規定されている「地方公共団体に対する事務の処理又はその方法の義務付け」である。「第2次勧告」では、このような義務付け・枠付けを見直すことによって立法権の分権を行い、地方政府を確立するとしている。

このように、基本構想の策定義務付け廃止は、基本構想及び総合計画が役割を終えたということではなく、当時進められた地方分権改革において、国が事務の実施やその方法を縛っている「義務付け・枠付け」廃止の一環として、総合計画の策定も地方公共団体の主体的な判断によるべきであるとの観点から国による義務付けを廃止したものであった。

コ 策定義務付け廃止の影響

基本構想の義務づけ廃止により、各市町村には基本構想・総合計画をどのように扱うのか、何に基づいて策定するのかということが改めて問われることとなった。一方で、2014年には、人口減少と地域経済縮小の克服の観点から、まち・ひと・しごと創生法に基づく「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「総合戦略」という。）の策定が、国の財政措置と結びついて地方公共団体の努力義務とされるに至っている。

法的な策定義務付けが廃止されたことで、地方公共団体は、自ら総合計画策定の必要性を市民に説明することが必要となった。このことは、言い換えれば、総合計画を行政活動の質の向上に確実に結びつけることが求められていると言える。

また、改正前の地方自治法における策定義務付けの規定（第2条第4項）は、市区町村に対し「その事務を処理するにあたって」、「行政の運営を図るための」基本構想を定めることを求めており、当時基本構想は策定、遂行に行政が責任を負う計画（行政計画）と明確に位置付けられていた。

しかし、策定義務付け廃止後はこうした位置付けも地方公共団体が自ら再定義する必要が生じた。こうした中で、近年は、総合計画の一部を行政だけでなく地域の多様な主体が共同で策定し、その遂行にも共同で責任を負う計画（公共計画）と定義する事例も見られる。

基本構想は地方公共団体の計画行政における最上位計画であり、行政活動の理念や方針の一貫性を担保するため、これらの個別計画は、基本構想に即して策定されるべきと考えられる。

策定義務付け廃止以前は、こうした観点から、個別計画の策定根拠となって

いる法律において、その策定の際に基本構想に即して策定することを義務付ける規定が設けられていた。しかし、基本構想が必ず策定される計画ではなくなったため、これらの条文が修正されている。このため、現在は、地方公共団体において独自に基本構想と個別計画との関係を定義することが必要となっている。

当初、基本構想は市町村の行政運営を総合的かつ計画的に行うために策定されていた。しかし、策定要領が通達されてから30年以上が経過している。その間、策定要領の改訂はなかった。そして、この30年の間に総合計画を巡る環境が変わってきた。

多くの団体では住民のニーズが多様化し、財政状況が逼迫してきている。その結果、従来は公共事業や公共サービスは行政が主体だったが、現在では営利企業や公益法人など多様な主体が公共事業や公共サービスを担っている。例えば、庁舎や図書館、病院などの公共施設は、PFI(Private Finance Initiative)により民間資金で整備されるケースも増えてきた。また、保育所やごみ収集、公共施設の運営などを民間が担うケースも増えてきている。

サ 今後の展望と課題

総合計画は、約50年前の導入当初は、社会・経済の成長・拡大に対し適切に対応することが課題であった。これに対し、今後は、本格的な人口減少に長期的に対応する戦略を確立することが総合計画の重要な役割となる。また、当面の中期的な課題として、団塊の世代により後期高齢者比率が高水準で推移することに伴う、福祉・産業・防災・防犯・地域コミュニティ・財政など様々な分野で想定される課題に適切に対応することが求められる。

近年、地方公共団体においても、EBPM(証拠に基づく政策立案)への取り組みが求められており、将来的には、地方公共団体の総合計画の策定、進行管理においても、EBPMの考え方を取り入れる流れになるものと想定される。しかし、現状ではその取り組みは進んでおらず、今後取り組みを強化していくことが必要と考えられる。

また、総合戦略やSDGs、国土強靱化地域計画など、多様な分野における取り組みを対象とした計画等を策定、推進することが地方公共団体に求められている。こうした個々の計画等をそれぞれ別に策定、運用することは合理性・効率性の点で問題があるため、総合計画に包含する事例や、別計画とする場合も策定作業を一体的に行うといった事例が増えており、今後こうした取り組みが普及するものと思われる。

第2次地方分権改革において国が地方公共団体に各種の行政計画の策定を義務づけることを止めていこうという方針が出され、2011年に基本構想については策定の義務づけがなくなったが、基本構想の他には義務づけが削除された計

画はなかった。

逆に、新たな「法定計画」ともいえるものが国の政策により生み出されている。総合戦略は、総合戦略という計画の策定により交付金を交付するというインセンティブを付したもので、条文上は努力義務であり法定ではない。しかし、現在、ほぼ全ての市区町村で策定されている。

総合戦略をどのように策定するかは地方公共団体により様々であるが、国の総合戦略、都道府県の方針に合致したものとするためには、地方公共団体は将来人口の維持または人口減少率を引き下げる構想を描いた上で総合戦略を策定することになる。人口減少を予測している地方公共団体であっても、予測される人口減少を受け入れた上での計画の策定は許されない状況であり、総合戦略と総合計画をどのように整合させていくのかという問題がある。地方公共団体の総合計画は、補助金と直接結びつかないことから、省庁からの規制を受けない自律的な自由度の高い計画として各地方公共団体が将来像を描き、その将来像に向けた地方公共団体運営の拠りどころとしてそれぞれに工夫を凝らし、策定のシステムを育んできた。それを阻害しかねないという観点から、国が計画策定を交付金の交付条件とする計画を設定することについては、慎重な検討が必要である。

シ 総合計画の運用とトータル・システムの考え方

このような経緯から、岐路に立っている総合計画であるが、その実は形骸化しているという見方もある。この原因を鑑みるに、地方公共団体に総合計画を運用するようなシステムが構築されていないことにある。

ここでいうシステムとは、計画・予算・行政評価などの行政における活動をコントロール（統制）する仕組み・制度である。我が国の地方公共団体は、この約15年間で総合計画や人事など法令に基づくシステムを工夫するとともに、行政評価など必ずしも法令に基づかない様々な独自のシステムを構築してきた。

しかし、現在ではその効果を実感できていない団体が多いのではないだろうか。多くの団体では「行財政改革」として次々にシステムが工夫・構築され、既存のシステムに付加されていった。その結果、多くの団体では「個々のシステム」は機能していても、「システム全体」が有機的に機能していない状態に陥っている可能性がある。

例えば、多くの団体では必ずしも法令に基づかないシステムであるが行政改革の取り組みとして、行政評価制度を導入してきた。そして、導入して数年が経過すると評価対象を事務事業から政策・施策評価に拡大するなど、行政評価制度の充実を図ってきた。しかし、行政評価で行う評価とは別に予算査定でも全事業の評価を行っている場合、結局は予算査定の評価結果が使われ、行政評価は重要視されない。行政評価制度は機能しているように見えても、システムが

全体として機能しておらず、制度が十分に活用されていないのである。これでは、いくら行政評価制度を充実させても職員の負担が重くなるだけである。この状態ではいくら個別のシステムを導入・工夫しても全体として機能しないリスクが高い。

これは総合計画についても同様である。総合計画は法令に基づくシステムであったが、指標を設定するなど各団体で様々な工夫が行われている。例えば実施計画と予算編成が別々のプロセスの場合がある。この場合、予算は実施計画とは別に編成され、予算編成の後に計画が修正される。実施計画は機能しているように見えても、システムが全体として機能していないのである。

これではいくら素晴らしい総合計画を策定したとしても有効に活用されることはない。

システムを全体として機能させるためには、システムが工夫・構築され既存のシステムに付加されている現状を一度整理し、全てのシステムを同じ方向に向けるように再構築することが必要である。これが「トータル・システム」の状態であり、各々のシステムの工夫や構築が機能し、行政の生産性が向上する。

例えば、先ほどの行政評価であれば、まずは行政評価と予算の仕組みがどのように工夫され構築されているのか整理し、行政評価と予算がトータル・システムの中にどのように位置づけられるのかを考えることになる。行政評価で行う評価とは別に予算査定でも全事業の評価を行っているのであれば、行政評価と予算査定を統合したトータル・システムも考えられる。

総合計画についても同様である。先ほどの例で考えれば、まずは実施計画と予算がどのように工夫され構築されているのか整理し、実施計画と予算がトータル・システムの中にどのように位置づけられるのかを考えることになる。実施計画と予算編成が別々のプロセスであれば、予算編成プロセスの一部を切り出して実施計画をローリングさせるトータル・システムも考えられる。

これからの総合計画は、各地方自治体の判断と責任で、組織や財務のマネジメントに活用されるべきであろう。少子高齢化による人口減少と税収減の環境下において、地方公共団体こそこれまで以上に経営感覚が求められるからである。

また、都市計画などの分野別計画は個別計画であり組織全体の計画としての期間計画ではない。個別計画があれば事業の実施はできるが、その組織としての長期的な目標や資源の配分はわからない。これではマネジメントはできない。総合計画は地方公共団体の中長期計画としてこれまで以上に重要性が高まる。この点で、総合計画は「行政のトータル・システム」の核として位置付けられよう。そして、これは総合計画が「行政の生産性を向上させるキー」であることを意味する。

さらに、総合計画は「地域のトータル・システム」の核としても位置付けられる。総合計画を巡る環境も変化しており、行政はもはや地域の主体の一つに過

ぎない。地域の課題を解決するためには行政だけでなく住民や企業など地域を構成する各主体の協力連携が不可欠である。そのため、地域の課題を解決するためにはこのような主体を含めた地域のトータル・システムを構築する必要がある。各主体と協力・連携するためには地域の個々の課題が何かを明らかにする必要がある。

総合計画はこの地域の課題が集約された情報体系として位置付けられる。すなわち、行政だけでなく地域の各主体も総合計画に基づいて協力・連携を行い、地域の課題を解決していくイメージとなる。この点で、総合計画は地域のトータル・システムの核としても位置付けられることになる。そして、これは総合計画が「地域の生産性を向上させるキー」であることを意味する。

総合計画は行政のそして地域の生産性を向上させるキーである。しかし、総合計画はただの情報に過ぎず運用されなければ生産性は向上しない。

総合計画は策定と同じくらい運用が重要である。総合計画の運用のプロセスでは、当初計画時には意図しなかった「気づき」が生まれることが多い。例えば、総合計画に基づき子育て支援として児童手当を上乗せして支給していたが、運用してみると自団体では保育所の整備の方が予算額に対して効果が大きいと気づくかもしれない。この場合は、保育所の整備を重視した方が生産性は高まることになる。このように生産性を高めるためには運用プロセスでの「気づき」が総合計画にフィードバックされていくが必要になる。

総合計画の運用のプロセスでは当初には意図しなかった事象が起こる。むしろ、当初には意図しなかった事象が起こることが通常であると言ってよい。

例えば、基本計画の期間は、首長任期に合わせた4年の団体が多いが、4年の間に環境は変わり、地域活性化から防災に政策の優先順位が変わるかもしれない。また、経済状況は変わり、財政フレームも変わる。このような条件の変更があったにも関わらず、計画が変更されなければ総合計画は形骸化してしまう。総合計画が形骸化すればトータル・システムは機能不全に陥る。その結果、生産性は向上しないばかりか低下するかもしれない。

このように、条件の変更は総合計画の変更として反映されるべきであり、そのためには、トータル・システムが持続的なプロセスでなければならない。

総合計画を運用するのは「人」である。行政の職員だけでなく、住民や企業の従業員など地域に居住するあるいは勤務する全ての「人」が総合計画の運用に参画することになる。総合計画はトータル・システムの核である。彼らが総合計画を運用しなければ、トータル・システムは結局のところ適正に動くことはなく、どんなに素晴らしい総合計画を策定しても、どんなに考えられたトータル・システムが構築されても、生産性は向上しないだろう。

したがって、まずは行政の職員が総合計画を意識しなければならない。企画部門など総合計画を策定する部門だけが意識していても意味がない。職員全てが総合計画を意識し、総合計画を運用できる能力を身に付けるべきである。

また、総合計画の運用では地域の各主体との協力・連携が必要になるため、行政の職員はファシリテーション能力やコミュニケーション能力を向上しなければならない。このような意識と能力の向上は時間がかかるものであり、継続的に取り組んでいくことが望まれる。

さらに、住民や企業の従業員などの地域の「人」も総合計画を意識しなければならない。そのためには、なるべく多様な住民が総合計画の策定や運用に参加すべきである。これもやはり時間がかかるものであり、継続的に取り組んでいくことが望まれる。

(2) 総合計画の種類

ア 総合計画のタイプ

現在、総合計画は各地方自治体で様々な方法で策定され運用されている。

しかし、「地方自治体における総合計画の策定ガイドライン」（日本生産性本部、以下「ガイドライン」という。）では、各地方自治体の総合計画の策定と運用をいくつかのグループに分類している。このように総合計画のタイプ分けを行って、タイプごとに総合計画の策定と運用の望ましい姿を明らかにしている。

「ガイドライン」によれば、総合計画のタイプ分けの基準は「策定目的」「運用目的」「情報の範囲」の3つとされている。

【策定目的】

「策定目的」とは、何のために総合計画を策定しているかである。例えば、総合計画を地域における「行政の」プログラムとして策定している地方自治体もあれば、地域を構成する「各主体の」プログラムとして策定している地方自治体もある。

【運用目的】

「運用目的」とは、総合計画がどのように使われているかである。例えば、総合計画が実務レベルの計画として使われていない地方自治体もあれば、期間計画として使っている地方自治体もある。

【情報の範囲】

「情報の範囲」とは、総合計画に記載される情報を誰が使うのかという点である。

例えば、総合計画には「行政ができること」だけを対象にしている地方自治体もあれば、「住民や企業、地域団体がすべきこと」まで対象にしている地方自治体もある。

総合計画の策定と運用は、これまで各地方自治体で試行錯誤を繰り返してきた。例えば、現在は総合計画を行政のために策定している地方自治体であっても、以前は地域のために策定していたケースもあるが、このような地方自治体は現在の状態でタイプ分けを行うことになる。

「ガイドライン」では、上記の基準に基づき、総合計画の種類を以下のようにタイプ分けしている。

(タイプ1 総花型)

タイプ1は総合計画が形骸化しているタイプである。
総合計画のタイプ分けの基準でみると、以下のようになる。

「策定目的」 総合計画の策定の義務付けがある（あった）ことによる受け身型である。
「運用目的」 そもそも総合計画が実務に使われる前提で策定されていない。
「情報の範囲」 実現性を欠いていて、「あれもこれもやります」の総花的になっている。

タイプ1の団体は形式的に策定して体裁を保つということになるだろう。または、基本構想の義務付けが撤廃された現在、いずれ総合計画を策定しなくなるかもしれない。総合計画を使っていないため、実務上策定しなくても問題がないのである。また、同様の理由で、情報が総花的になっていても問題がないということになる。

(タイプ2 個別計画型)

タイプ2は総合計画が期間計画ではなく個別計画（又はその寄せ集め）になっているタイプであり、総合的な期間計画ではない点で後述のタイプ3、タイプ4、タイプ5とは異なる。

総合計画のタイプ分けの基準でみると、以下のようになる。

「策定目的」 地域振興などの「特定の目的」に限られる。
「運用目的」 総合計画を「特定の目的」を実行することに使う。
「情報の範囲」 特定目的に関連する「特定の分野」に限られる。

タイプ2は観光産業など特定の産業とその従事者が街のほとんどを占めるような小規模な地方自治体が該当すると考えられる。このような地方自治体では観光産業など特定の産業のウェイトが大きいため、総合計画は当該産業の個別計画の性質に近くなると考えられる。

しかし、ほとんどの地方自治体は、様々な産業と住民により形成されている。この場合、タイプ2の総合計画は、分野別計画と同じようなレベルの位置付けになってしまう。その結果、タイプ2では組織の長期的な目標や資源の配分が視野になく、地域の全体最適な生産性の向上は困難となる。

(タイプ3 戦略計画型)

タイプ3は総合計画が行政の戦略的な期間計画となっているタイプである。総合計画のタイプ分けの基準でみると、以下のようになる。

「策定目的」

地域における行政プログラム（基本方針・実行計画）を構築することである。

「運用目的」

行政マネジメントのために総合計画を運用する使い方である。

「情報の範囲」

総合計画はあくまで行政の情報であり、行政以外の地域のプレイヤー（市民、企業、地域団体等）の情報は含まれない。

タイプ3では、限られたリソースを配分するにあたって、事業の優先度が選定されることになり、総合計画は戦略計画として位置付けられる。総合計画が戦略計画として位置付けられれば、当該団体は地域の振興・再建の方向を向いた行政運営を行うことになる。

しかし、タイプ3は、地域の課題の発見と解決が行政に依存するため、後述のタイプ4に比べて弱い面がある。現在では行政は地域のプレイヤーの一つに過ぎず、行政ができることは限られており、事業分野によっては住民や企業・地域団体など行政以外のプレイヤーとの協力・連携が必要になるが、タイプ3の総合計画には地域の各プレイヤーの役割が定義されておらず、それぞれのミッションが共有・合意されているわけではないため、行政以外のプレイヤーが総合計画にコミットしているかが不明となるからである。

(タイプ4 地域計画型)

タイプ4は総合計画が地域の公共計画となっているタイプである。
総合計画のタイプ分けの基準でみると、以下のようになる。

「策定目的」

地域の各プレイヤーのプログラム（基本方針・実行計画）を構築することである。

「運用目的」

総合計画を住民と共有・合意する使い方である。

「情報の範囲」

行政以外の地域の各プレイヤーの情報が含まれる。

タイプ4ではできるだけ多様な住民が、「行政と対等なプレイヤー」として総合計画の策定手続に参加する。その結果、総合計画にはより住民にとって現実感のある地域の課題が掲載される可能性が高く、地域の課題がまとまったプログラムである地域計画として位置付けられる。タイプ3がトップダウン型に作られるのに対し、タイプ4では地域の各団体が同じプレイヤーとして、計画策定と運用を協働することになる。

地域経営計画には行政以外の情報が含まれるため、住民や企業・地域団体など行政以外のプレイヤーは、参画することで地域のミッションを共有することができる。

ただし、逆にタイプ4は、運用面がタイプ3に比べて弱い。タイプ4では総合計画の策定に多様なプレイヤーが参加するが、彼らは行政と一体ではなく、組織的に結合し行動するわけではない。また、共有される情報の理解度や優先度もまちまちであろう。したがって、運用面ではこれらを有機的に統制することは難しくならざるをえず、努力目標に帰着する結果となるリスクが小さくないからである。

(タイプ5 地域経営計画型)

タイプ5は、総合計画が「運用可能な」地域経営計画となっている理想的なタイプである。

総合計画のタイプ分けの基準でみると、以下のようになる。

「策定目的」

総合計画の策定と運用について、行政と地域のプログラムを構築することにある。

「運用目的」

総合計画が行政マネジメントのみならず、行政以外の各プレイヤーのマネジメントにおいても「地域共通の経営計画」として反映される。

「情報の範囲」

行政以外の主体の情報が総合計画にも含まれるが、各主体の役割が整理され合意されている。

タイプ5は、タイプ4と同様に地域計画として策定されるが、タイプ4と異なる点としては、行政・住民・企業等の地域を構成するプレイヤーの「地域の経営計画」に対する認識が成熟することで、より主体的にコミットしている点である。行政以外のプレイヤーは総合計画について相当な理解・合意がなければ、各団体のマネジメントで総合計画を活用することはできない。行政も各プレイヤーをファシリテーションする能力が高くなければ、総合計画を地域全体として管理統制することはできない。これを可能にするためには、行政をはじめとして地域を構成するプレイヤーが試行錯誤を繰り返して協働し、相互に成熟していくことが求められるため、達成された理想形に近い「あるべき姿」の一つとして捉えられる。

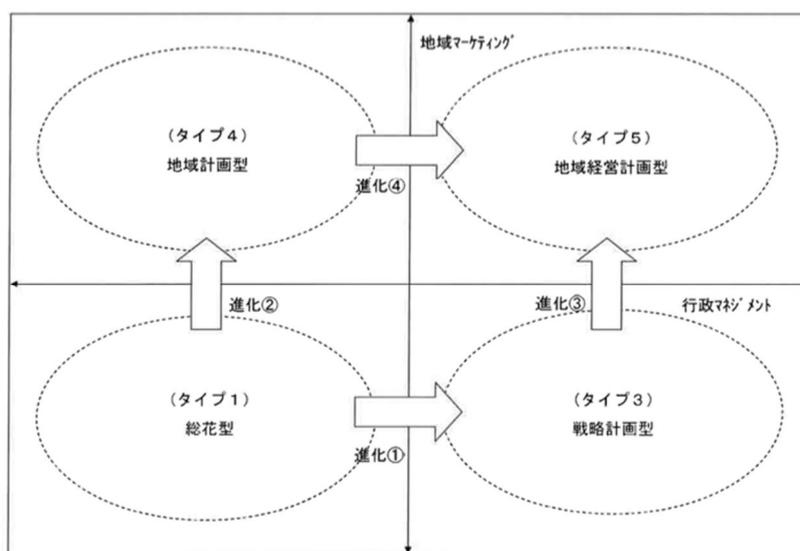
イ 総合計画のタイプの位置づけ

「ガイドライン」では、「行政マネジメント」と「地域マーケティング」の2つの観点から、総合計画のあり方を論じている。

「行政マネジメント」とは、行政の組織経営であり、そのマネジメント力のレベルが高ければ、行政の生産性が高いことになる。

「地域マーケティング」とは、地域の各プレイヤーの効果的な役割分担や協働活動を促進し総体として高い地域のアウトカムを実現していく仕組みであり、そのマーケティング力のレベルが高ければ、地域の生産性が高いことになる。

これらの観点から、総合計画のタイプを位置づけると、以下の図の様な関係になる。



(出典：「地方自治体における総合計画策定ガイドライン」日本生産性本部)

タイプ1はタイプ3か4の何れかに進化する。これは形骸化していた総合計画が何らかの形で使われるようになることを意味している。行政マネジメントの課題解決を目的として総合計画を行政マネジメントで運用すればタイプ3となる。策定のプロセスに住民が参加することを目的として、総合計画を住民と共有すればタイプ4となる。

タイプ3とタイプ4は最終的にタイプ5に進化すべきだと考えられる。タイプ3では財政再建など行政マネジメントの課題が解決したら、次は策定のプロセスにできるだけ多くの多様な住民が参加していくことを志向すべきであろう。その結果として戦略計画ではなく地域経営計画が策定される。タイプ3では行政が総合計画を運用するため試行錯誤を繰り返すことが想定されるので、タイプ5に進化する過程でプログラムとして地域経営計画を策定するだけでなくそれを地域全体で運用するノウハウを有することもできるようになることが期待されるし、そ

れがあるべき姿ということになる。また、タイプ4では地域計画によって各プレイヤーが地域の課題を共有し浸透するようになったら、それを解決するために有機的に行動することを志向すべきであろう。そのため、タイプ4からタイプ5に進化する過程で地域の課題を解決するためにそれを地域全体で運用するノウハウを有することもできることになるのがあるべき姿ということになる。

タイプ1のように総合計画が形骸化した状態であれば、行政やその他のプレイヤーは総合計画の策定や運用について、当事者意識がなく、その策定・運用に試行錯誤が行われないことから、行政マネジメント・地域マーケティングの能力・ノウハウは蓄積されない。また、タイプ2のように総合計画が個別計画・分野別計画（の寄せ集め）としての位置付けにとどまるのであれば、その策定・運用に対する試行錯誤は部分的にしか行われず、行政マネジメント・地域マーケティングの能力・ノウハウも十分には蓄積されない。

他方、タイプ3では総合計画が行政の組織や個人の業務にまで落とし込まれ、日々の業務が総合計画の方向を向いているという状態である。一方、タイプ3では総合計画の策定に住民が参加しているが、意識調査や審議会、グループ・インタビューなど受動的な参加であり、行政が主体となって総合計画を策定している状態である。これに対して、タイプ4では住民が素案から総合計画の策定に能動的に参加しており、策定段階では、言ってしまうと「地域そのもの」が主体となって参画している状態である。

タイプ3では行政マネジメント、タイプ4では地域マーケティングの観点において、その実務にて試行錯誤が行われ、ノウハウが蓄積し、能力が向上していくことが期待される。

ウ 「市総合計画」のタイプ

「市総合計画」を上記のタイプに当てはめてみると、結論としては、おおむねタイプ3（戦略計画型）であると考えられる。「市総合計画」に関連する資料の閲覧、同計画の策定及び運用に関連する市の部局担当者への質問などの監査手続の実施及びその結果は後述するとして、タイプ3であると判断した理由は、以下のようにまとめられる。

「策定目的」

市が実行すべき行政プログラム（基本方針とその実行計画）を構築することにあると解される。

「運用目的」

市の行政マネジメントのために総合計画を運用する使い方を前提としているように解される。

「情報の範囲」

「市総合計画」は市の行政の情報であって、住民にそれを開示するものであり、市以外の地域のプレイヤー（住民・企業・団体等）の役割・行動方針・計画などは対象となっていないと解される。

上記より、「市総合計画」の策定・運用プロセスを監査するにあたっては、タイプ3の総合計画に求められる水準をクリアしているか、将来的にタイプ5の姿に近づくためにはどのような課題があるか、といった観点から、これを検証していくことになる。

(3) 総合計画の活用と課題

ア 総合計画とPDCAサイクル

総合計画の策定、実行、検証、改善はまさにPDCAサイクルの典型であり、現在、ほとんどの地方公共団体で、後述する民間企業の経営管理で利用されてきたPDCAサイクルを採用している点を認識する必要がある。

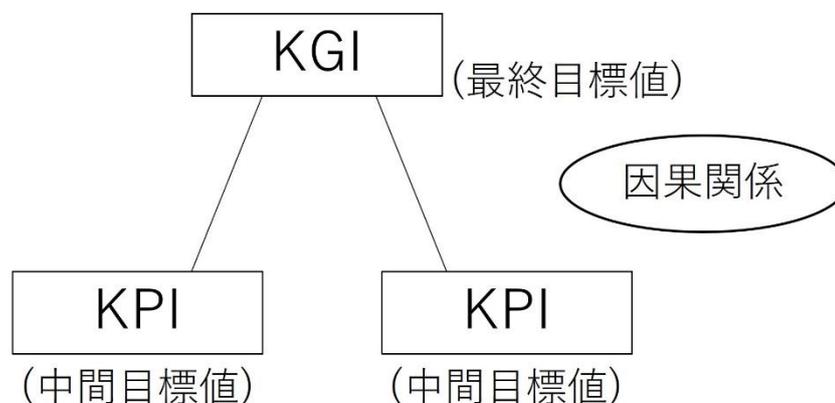
そもそも、PDCAサイクルは、製造業を営む企業における品質管理の概念から、ウィリアム・E・デミング（米国統計学者）により提唱された。その内容は、企業活動は、4つのフェーズ、すなわち、計画（Plan）－実行（Do）－検証（Check）－改善（Act又はAction）のサイクルにより展開されるべきもので、これにより、製品の品質向上が図れると考えられている。

その後、米国では、そのサイクル中に計画どおり、実行されているか否かを、検証する手法として「戦略目標及び業績管理指標（Indicator）を用いた業績評価システム」が導入され、そのサイクルの有効性を担保する仕組みが導入されてきた。その指標として重要業績評価指標（KPI：Key Performance Indicator）を採用している企業が多いが、より体系的に指標を設定するために、KPIの上位指標である重要指標（KGI：Key Goal Indicator）を明示する民間企業も現れた。

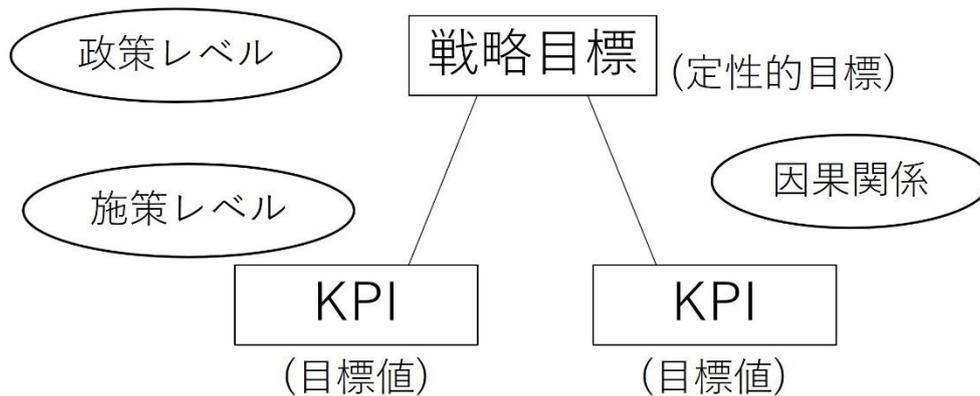
KGIではなく、定性的な目標としての戦略目標を上位に設定し、その目標達成のためにKPIを設定し、PDCAサイクルを運用する経営スタイルも一般化され、日本の上場企業や多くの地方公共団体で運用されている。

ここでは、KGIとKPIを設定するモデルと戦略目標とKPIを設定するモデルを下記に示す。

KGI+KPIモデル



KPIモデル



平成期の初頭（1990年代）から、米国では、上記の業績管理指標を用いたPDCAサイクルの研究が活発化し、平成4年（1992年）には、その研究成果として米国ハーバード大学のロバート・キャプラン教授とコンサルティング会社社長のデビット・ノートン氏により、PDCAサイクルに使用される「戦略目標とKPIを設定する業績評価システム」としてバランス・スコアカード（BSC: Balanced Score Card）が提唱された。BSCは、先ず、戦略目標を一般に4つのカテゴリー（財務の視点、顧客の視点、内部プロセスの視点、学習と成長の視点）に分類する。そして、ゴールである財務の視点とその他の非財務の視点間のバランスや中長期的な戦略目標と短期的な戦略目標間のバランスを図りながら、戦略目標及びそれらを達成するためのKPI及びその目標値を設定・管理するフレームワークである。

営利を目的とする民間企業の特徴から、最上位の視点（最終的目標）は、財務の視点とされるが、BSCは米国政府機関や地方公共団体でも採用されており、これらの機関においては、最上位の視点は「ステークホルダー（利害関係者）の視点」が採用されることが多い。

日本には、東京都千代田区の事例が広く紹介されていることから、そのBSCを下記に示す。

東京都千代田区のBSC

バランス・スコアカード

総合 得点	
----------	--

総合 評価	
----------	--

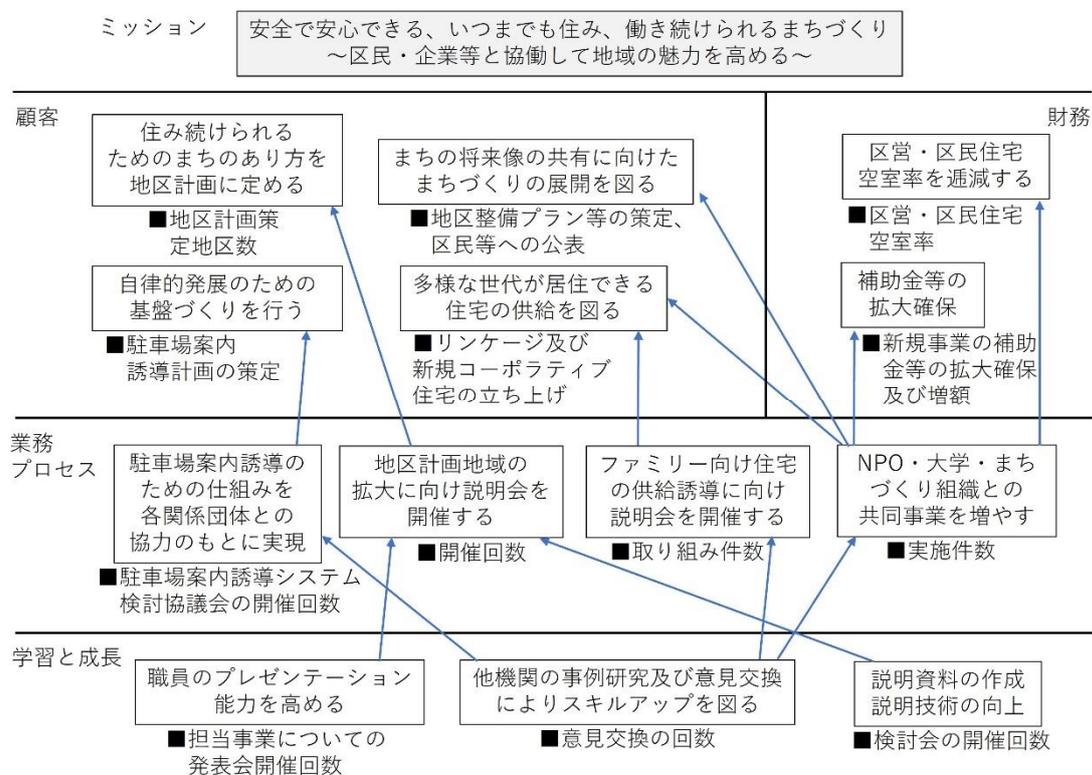
組織 ミッション	安全で安心できる、いつまでも、住み働き続けられるまちづくり ～区民・企業等と協働して地域の魅力を高める～
-------------	---

作成日：
作成者：
評価記入日：

視点	目 標	指 標	現状 値	目標 値	視点 対比	対比 配分①	実績 値	評価 (1~5) ②	得点 ①×②	達成状況・未達成の 理由
顧客	まちの将来像の共有に向けたまちづくりの展開を図る	地区整備プラン等の策定、区民等への公表								
	住み働き続けられるまちのあり方を地区計画に定める	地区計画策定地区数								
	自律的発展のための基礎づくりを行う	駐車場案内誘導計画の策定								
	多様な世代が住居できる住宅の供給を図る	リンケージ及び新規コーポラティブ住宅の立ち上げ								
財務	補助金等の拡大確保	新規事業の補助金等の拡大確保及び増額								
	区営・区民住宅空室率を適減する	区営・区民住宅空室率								
業務 プロセス	ファミリー向け住宅の供給誘導に向け説明会を開催する	取り組み件数								
	地区計画地域の拡大に向け説明会を開催する	開催回数								
	駐車場案内誘導のための仕組みを各関係団体との協力のもとに実現	駐車場案内誘導システム検討協議会の開催回数								
	NPO・大学・企業・まちづくり組織との共同事業を増やす	実施件数								
学習 と成長	職員のプレゼンテーション能力を高める	担当事業についての発表会開催回数								
	他機関の事例研究及び意見交換によりスキルアップを図る	意見交換の回数								
	説明資料の作成、説明技術の向上	検討会の開催回数								

そして、平成12年(2000年)には、BSCで用いられる各戦略目標間の関係性を明示する目的で、「戦略マップ」(Strategy Map)が両氏により、開発された。このマップは戦略目標間の因果関係を論理的に示すことから、ロジックツリー概念を内包している。先に事例紹介した、東京都千代田区の戦略マップを下記に示す。

東京都千代田区の戦略マップ

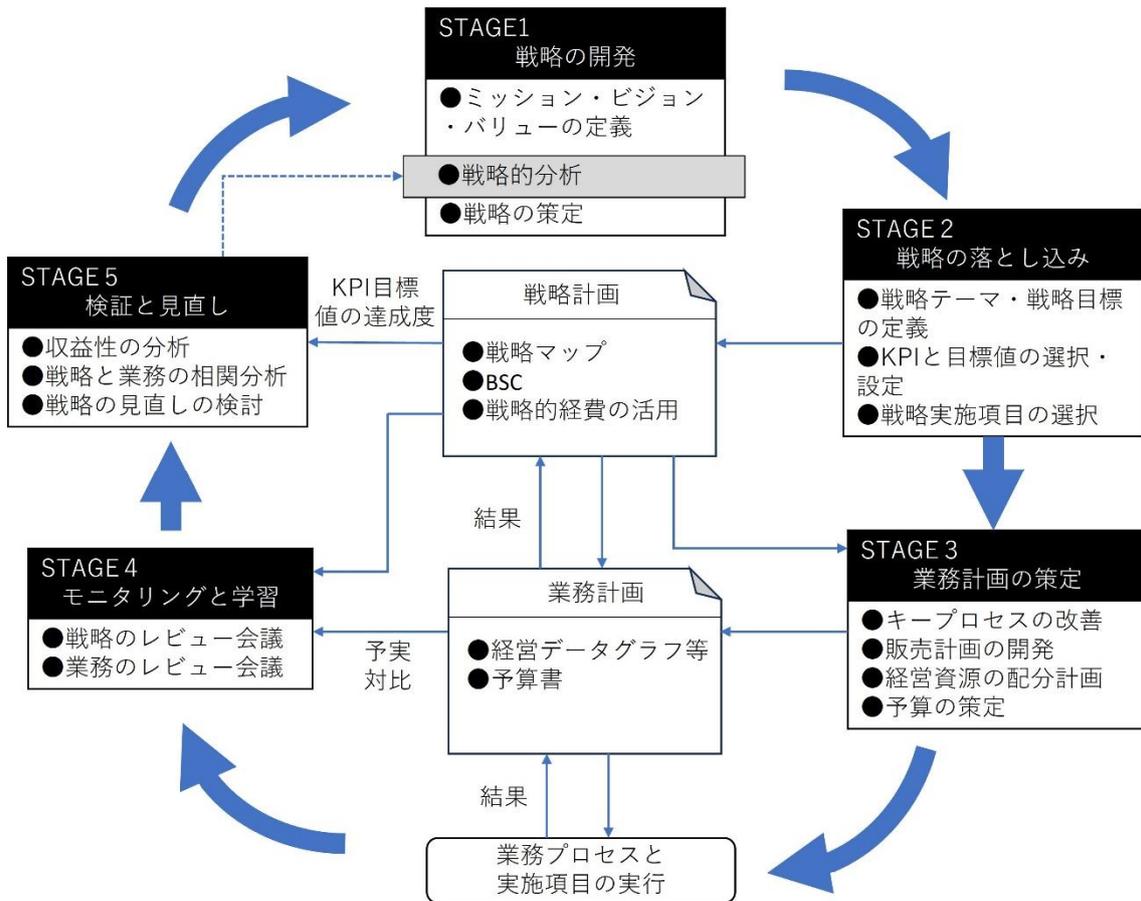


さらに、平成 20 年（2008 年）には、やはり両氏により、PDCA サイクル全体を「見える化」した「戦略と業務の PDCA サイクル」として、「戦略と業務を連結したマネジメントシステム」（CLMS: Closed Loop Management System）が提唱され、より体系化され、今日に至っている。CLMS が示すように、BSC、戦略マップ、予算書等は PDCA サイクルにおける重要なツールとして位置づけられている。

CLMS は戦略の組織への落とし込みとモニタリングにおける組織学習を組み込んでいる点がユニークといえる。CLMS は、欧米や日本の民間企業において、モデルを参考にしながら、適宜カスタマイズのうえ、導入されてきた。

こうした海外や国内の民間企業における PDCA サイクルの導入を参考に、総務省においても、所管する地方公共団体に対し、地方行政における PDCA サイクルの導入を推奨しており、その点は、平成 26 年（2014 年）の「まち・ひと・しごと創生法」施行により、加速化していることが確認できる。CLMS のモデルを以下に示す。

C LMS のモデル



イ P D C Aサイクルの課題とLのフェーズの付加

上記のように、業績評価システムを内蔵したP D C Aサイクルは民間企業だけでなく、政府機関、地方公共団体を含めた幅広い組織体で導入・運用されているが、いくつかの問題点も指摘できる。代表的な問題点は、下記の4点に集約される。

a 戦略目標、K P I 及びその目標値の設定において、中長期的な視点のウェイトが低く、短期的な視点が優先されてしまう点
b 戦略目標、K P I 及びその目標値の設定において、事前の統計データ分析など客観的な手法の不実施または不十分さから、結果として、戦略目標を達成できず、計画自体の有効性が欠如する点
c P D C AサイクルのC・Aのフェーズが、年度に1回だけで、サイクル中における急激な外部環境・内部環境の変化に適時・適切な検証と改善がなされない点
d 計画自体の組織内での周知・共有（「組織への落とし込み」）が不十分で、計画と実行に関連性が希薄になる点

上記の問題点が発生する要因を分析すると、下記のとおりとなる。

aについては、業績管理システムを内蔵したP D C Aサイクル、特にC L M Sは、中長期的な視点と短期的な視点のバランスの上に運用されるべきであるところ、現実には、組織体のリーダーの任期等が要因となって、短期的な成果を希求するミスリードが発生することが論じられており、役員任期が短期化している上場企業の事例にも散見される。

bについては、外部環境分析に欠かせないマーケティングリサーチや組織体内部の資源分析に欠かせないインターナルリサーチなどの基礎的な調査の不実施や不十分さを要因として、エビデンスに基づく有効な戦略策定ができず、結果として、経験則や慣行で戦略目標やK P I 及びその目標値が設定されてしまうことが論じられている。

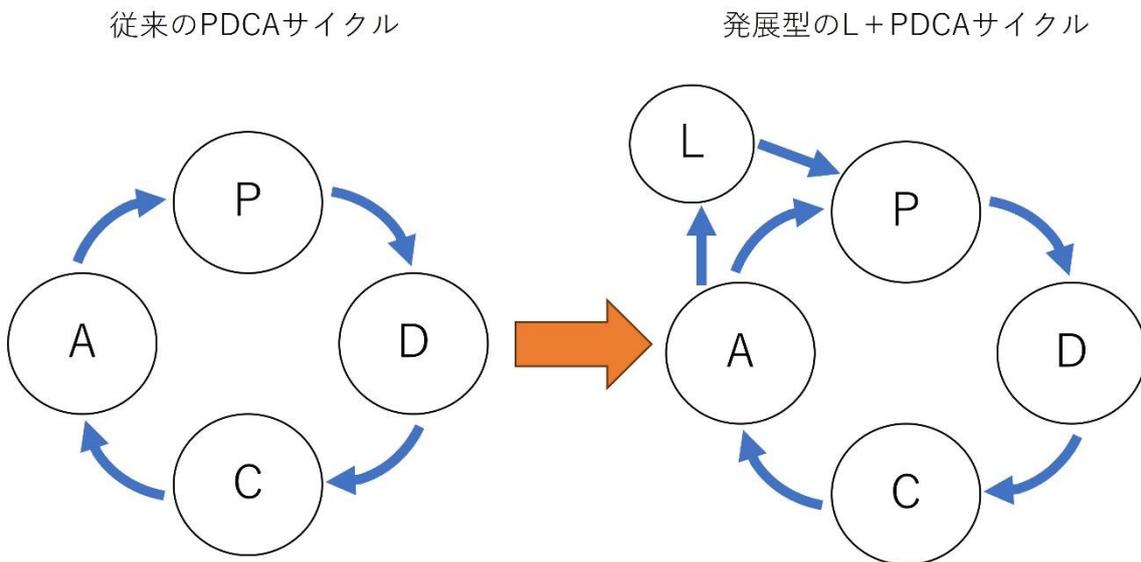
cについては、通常、民間企業でのP D C Aサイクルは、毎月又は少なくとも四半期（3か月）に一度のサイクルで回しているところ、行政機関では、予算策定（P）とその執行（D）に注力するあまり、CとAについては、年に一度のモニタリングと軽微な措置で済まされてしまうことが要因であり、総務省におい

ても、地方公共団体がCとAを展開する必要性を、平成29年（2017年）2月開示の「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」（株式会社富士通総研）において論じている。

dについては、組織内において、計画立案中の計画立案担当部門と個別事業担当部門とのコミュニケーション不足や個別事業担当部門内でのディスカッション不足、成案後の組織全体での説明会の不実施などが要因となる。

上記の要因の深層的要因（真因）として、そもそも、組織風土の影響や組織構成員の知識不足やデータ不足から、PDCAサイクルの運用が目的達成の方向に機能しないことが挙げられ、管理会計論の研究領域では、PDCAにプラスしたL（Learn：学習やデータ収集・分析）のフェーズをサイクル中に適時に付加する必要性が論じられている。すなわち、PDCAサイクル自体の体系的理解、情報収集活動の質量やその分析能力の向上を図る仕組み（組織内説明会、ワークショップ型研修、人材育成、適性人材の配置、ビッグデータの利用、分析ソフトの活用）が必要であることは明確である。

従来のPDCAサイクルと発展型のL+PDCAサイクル



(4) EBPMとロジックモデル

ア EBPMについて

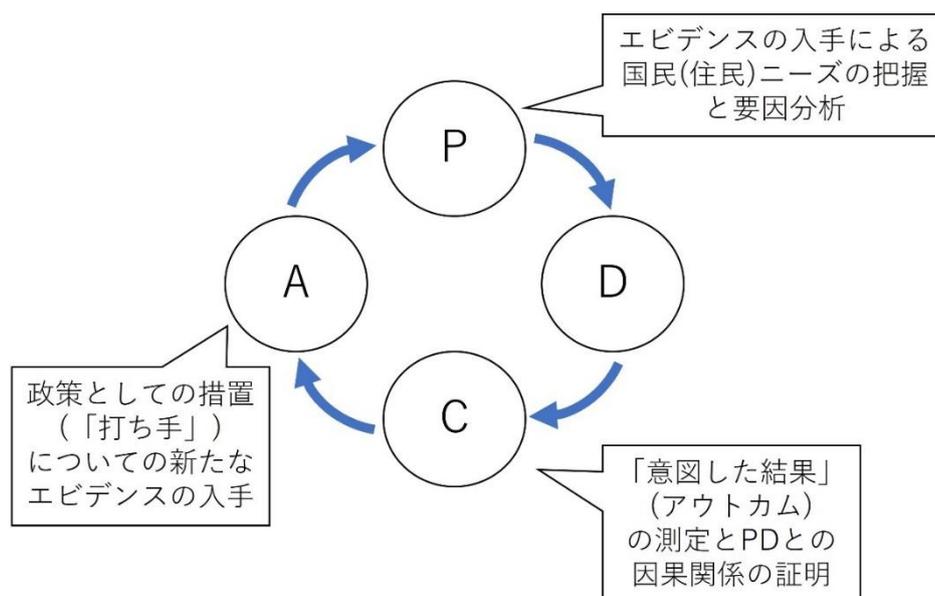
業績評価システムを内蔵したPDCAサイクルの普及が進む中で、近年、政府や地方公共団体では、EBPM (Evidence-Based Policy Making) の導入も促進されている。内閣府によれば、EBPMとは、「政策企画をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確化したうえで合理的根拠 (エビデンス) に基づくものにする」と定義されている。

具体的には、政府は予算編成の基本方針 (平成30年 (2018年) 度～令和2年 (2020年) 度) の中でもEBPMの視点を踏まえ点検・評価の質を高めることやEBPMを推進し、予算の質の向上と効果の検証に取り組むことを提唱している。

一方、地方公共団体では、平成30年 (2018年) 度以降に広島県、埼玉県、横浜市が実践するなどEBPMに対する関心が高まっている。

これらの新たな潮流は、平成29年 (2017年) 6月決定の政府の経済財政諮問会議の「経済財政運営と改革の基本方針」(答申) や平成28年 (2016年) 施行の「官民データ活用促進基本法」に準拠した「官民データ活用促進基本計画」にEBPMが明記されたことが背景となっている。

PDCAサイクルとエビデンスの関係性



E B P Mの導入については、P D C Aサイクルとエビデンスの関係性から、次の3つのフェーズでの論点が示されている。

a	Pのフェーズにおけるエビデンスの活用 行政が対処すべき問題（国民（住民）ニーズ）の状況把握やその要因分析にあたり、統計による定量的なデータや住民意識調査による定性的データを活用し問題把握とその要因の分析を行い、問題を解決するための政策を立案すべきだとする論点
b	Cのフェーズにおける政策の効果に係るエビデンスの必要性 政策の実施とその効果の間の因果関係を明らかにする定量的な証拠（「意図した結果（アウトカム）」に結びついたことを証明するデータ）による効果測定が必要だとする論点
c	Aのフェーズにおける措置の目的適合性と有効性の検討 Cの結果、Pの有効性が期待した値に至らない場合において、年度中に施策・事務事業の「中止」「縮小」「追加」等の措置（「打ち手」）が必要とされるときで、解決のための措置案が目的適合性を有し、かつ、有効性を有するのかを新たなエビデンスの入手に基づき論理的に検討すべきだとする論点

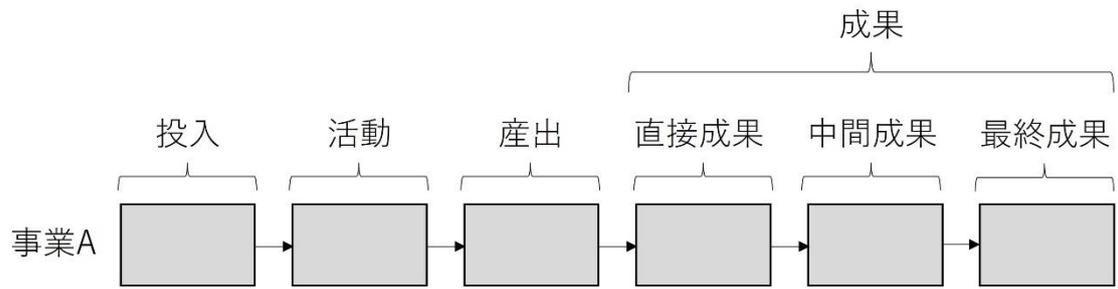
イ ロジックモデル

E B P Mの概念自体は特段、新しい概念とは言えず、これまでも政府や地方公共団体は、新しい政策を企画する前に、統計データの入手、国民（住民）アンケートなどを実施したうえで、期待される効果がより大きくなる政策を選択・実施してきたといえる。しかし、「期待される」とあるように、政策の企画段階においては、客観的なデータだけでなく、従来の政策立案の慣行や世論などで注目を集めているトピックなどがトリガーとなって、十分な検討を経ずに、政策立案されたものが存在するのも事実である。

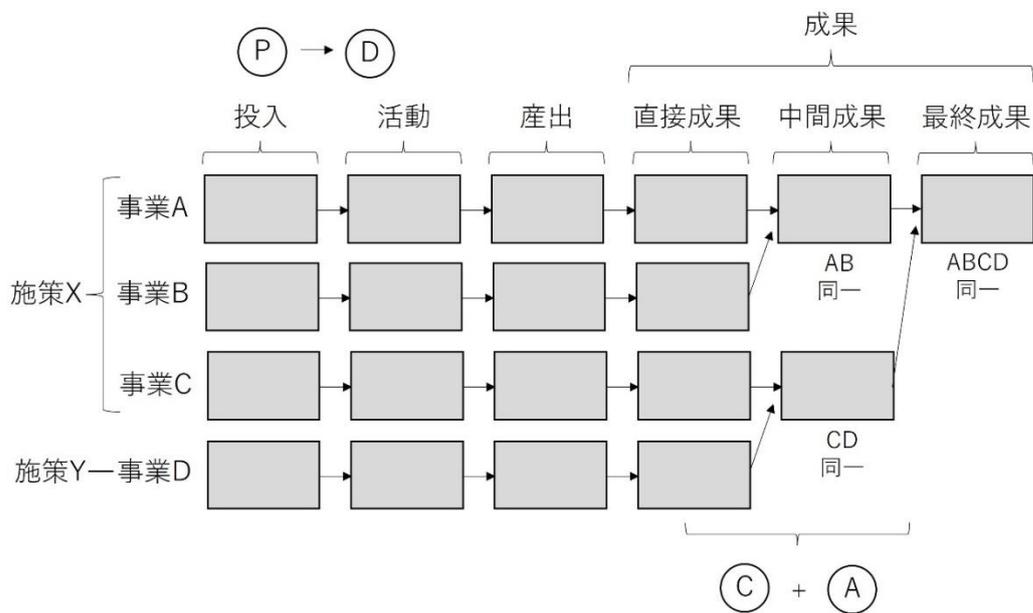
そこで、これまでのE B P Mの質を高める意味で、E B P Mを真正面から導入している行政機関では、国民（住民）ニーズの分析や効果測定に「因果関係」（ロジックツリーで示すことが可能な関係）に着目した、政策立案ツールとしての「ロジックモデル」が運用されている。

その類型は4つあり、下記のとおりである。

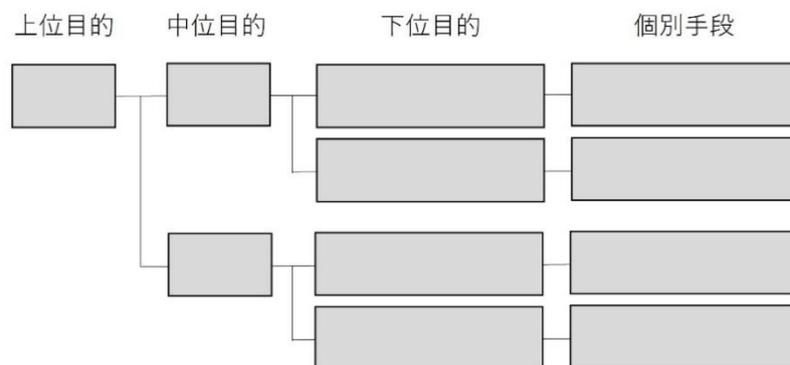
① 単線型ロジックモデル



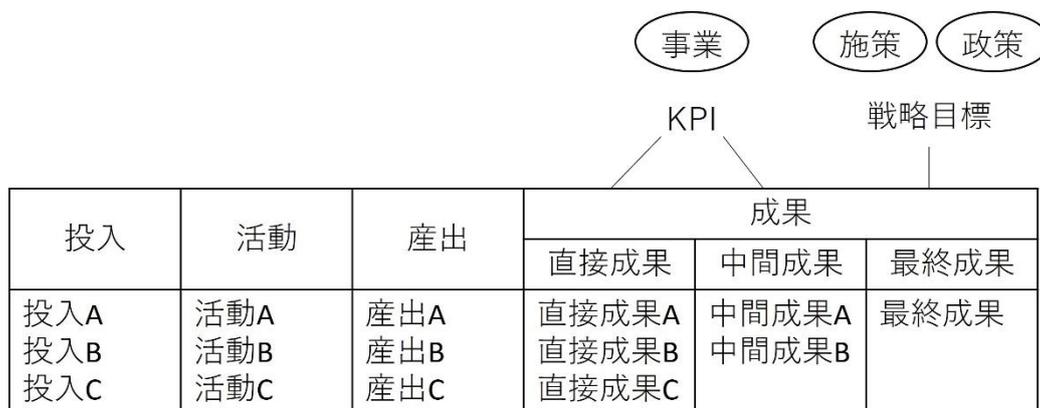
② 施策のロジックモデル (複線フローチャート型)



③ 施策のロジックモデル (体系図型)



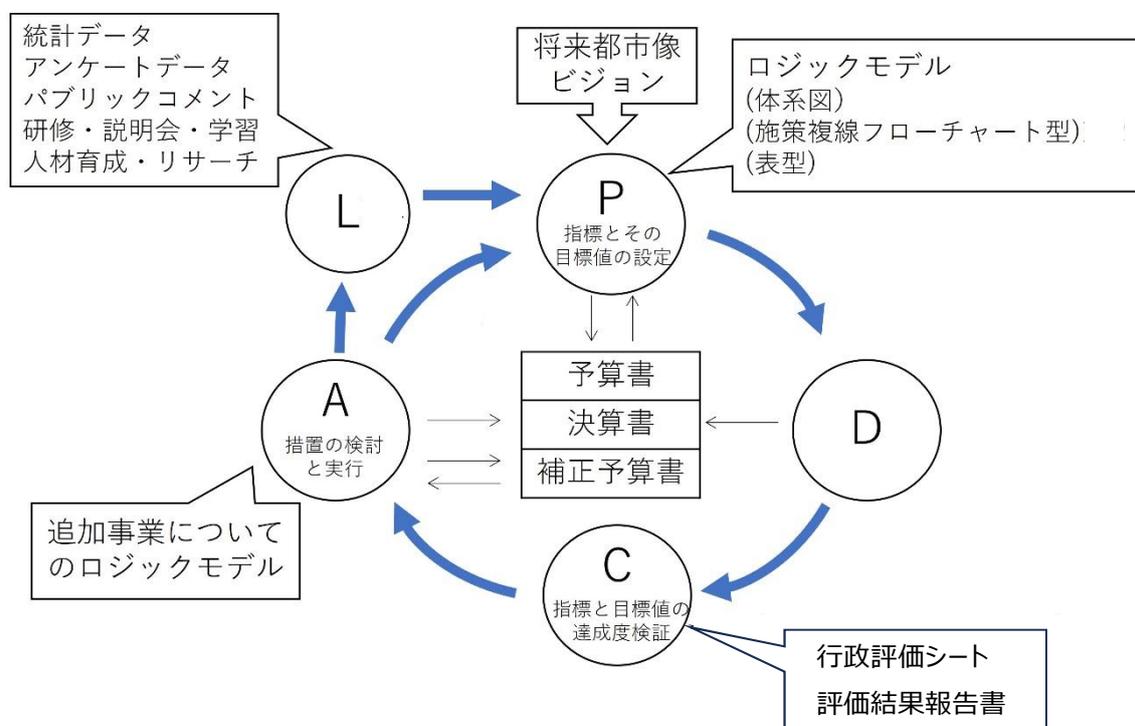
④ 表型のロジックモデル



ウ E B P Mロジックモデルと業績評価システムを内蔵したP D C Aサイクル

上述のように、民間企業だけでなく、行政機関においても、E B P Mロジックモデルと業績評価システムを内蔵したL + P D C Aサイクルを導入・運用することが、目的適合性を有した組織運営に資することは明らかである。特に、加速化著しい人口減少や超高齢社会の影響を受け、財政問題だけでなく、その存在意義自体が問われる地方公共団体においては、より有効性の高い政策フレームワークとして、その導入・運用を図るべき組織環境にあると断言できる。

E B P Mロジックモデルと業績評価システムを内蔵したL + P D C Aサイクル



エ 事例紹介（愛知県東海市の例）

まとめとして、次に、こうした政策フレームワークである「東海市」の導入事例を示し、総括とする。

（事例）「東海市」（愛知県）

1 東海市の概要

愛知県中央部、伊勢湾東岸・知多半島西北端に位置し、名古屋市、大府市に隣接する。推計人口 113,572 人（令和 5 年（2023 年）4 月 1 日現在）。面積 43.43 km²。人口密度 2,591 人/ km²。昭和 44 年（1969 年）に愛知県知多郡上野町と同県郡横須賀町の新設合併により成立、いわゆる「平成の大合併」は行っていない。

中京工業地帯の一翼を担い、昭和期から鉄鋼産業の誘致が盛んで、トヨタグループの愛知製鋼、日本製鉄などが拠点を有する。合併当初の昭和 45 年（1970 年）の人口 83,837 人から、微増傾向が続き、平成 13 年（2001 年）に 10 万人を超え、平成 24 年（2012 年）には 11 万人を超えている。

現在、令和 15 年（2033 年）度目標として、116,000 人を掲げている。令和 4 年（2022 年）度決算は、一般会計歳入 581 億円、同歳出は 539 億円である。

2 市政改革

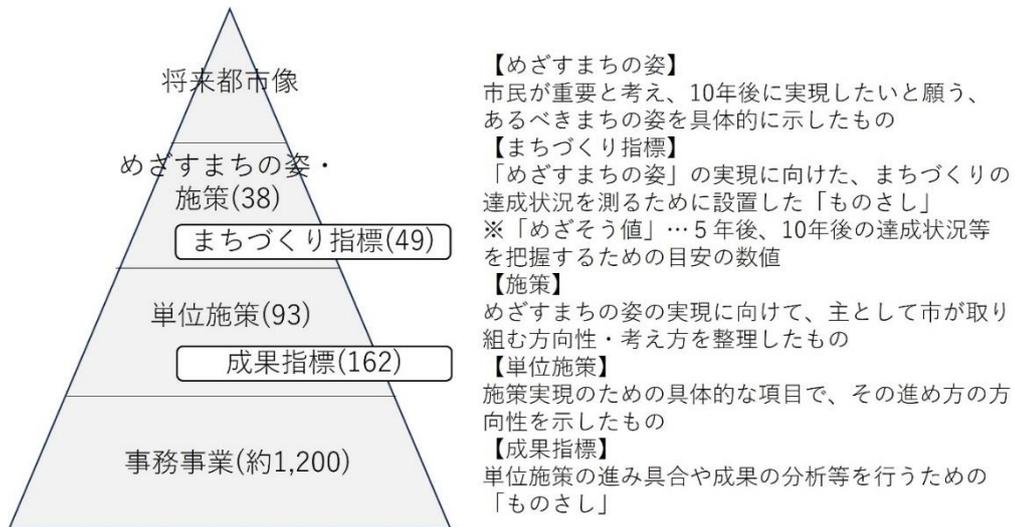
平成 13 年（2001 年）第三代市長として就任した鈴木淳雄氏（旧上野町職員・東海市職員出身、令和 3 年（2021 年）5 月に退任）により、「協働・共創のまちづくり」をモットーに行政経営に市民参加型の政策フレームワークを導入。

P D C A サイクルを基盤に、市民参加による政策立案と進捗管理を積極的に推進してきた。現在、平成 26 年（2014 年）度から開始した第 6 次東海市総合計画（10 年、前期 5 年・後期 5 年）の最終年度であり、令和 6 年（2024 年）度から開始する第 7 次総合計画（10 年）の立案作業が進行中である。

「ともにつながり 笑顔と希望あふれるまち とうかい」の将来都市像（ビジョン）を掲げ、E B P M ロジックモデルを取り入れた市民参加型の手法で、その実現のための政策レベルを「めざそう値」で進捗管理、具体的な施策レベルを「成果指標」で管理している。また、市当局の活動だけでなく、市民自体の当事者意識を喚起する意味で、市政のステークホルダーを 8 つ（「個人・家庭」、「N P O ・市民団体」、「コミュニティ・町内会」、「企業・農協・商工会議所」、「学校」、「市」、「県・国」、「その他」）に分類し、各分野の関係者等へのアンケート調査を基盤に指標改善に関して、8 つの各主体に期待する役割の程度を「役割値」として数値化している。

従来型のEBPMから、より質の高い手法で市政を展開しうるのは、市長のリーダーシップや市民の市政参加意識の高さが、その基盤となっている。

東海市総合計画の体系



3 東海市のPDCAサイクルの特徴

(1) P (L) のフェーズ

「総合計画の策定に関する市民調査」、「東海市への来訪者WEBアンケート調査」、「子育て世代や関係団体へのインタビュー」、「とうかい未来づくり会議」、「パブリックコメント」、「専門家からの意見集約」の他、若者層（大学生・専門学校生が参加）のためのワークショップ型の政策勉強会などを実施、Pのフェーズのなかにロジックモデルを取り入れながら、市民が政策フレームワークを学習するLのフェーズを組み込んでいる。

また、「めざそう値」に中長期的な視点を強調する意味で、「5年後めざそう値」と「10年後めざそう値」の両方を設定していることは、市民にとっても「中長期的な政策の進捗の見える化」が図られている状況と言える。

(2) Cのフェーズ

毎年度開催する市民参加の「まちづくり評価委員会」（分野別）と審議内容（委員による評価結果）の開示

4 総括

東海市の総合計画における着目すべき特徴は、以下のとおりである。

i P、Lのフェーズ

政策を市民と協働で企画する丁寧な取り組みがユニークである点

ii Cのフェーズ

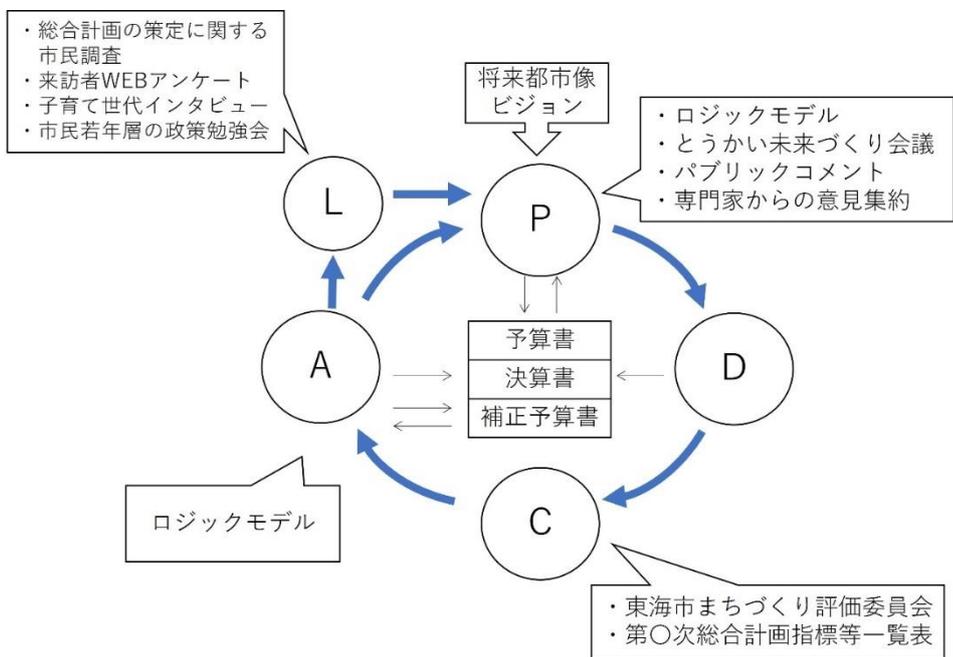
行政評価を市当局内部だけでなく、指標を設定し、市民参加で取り組んでいる点

iii Dのフェーズ

総合計画の運用にあたり、市当局だけでなく、ステークホルダーである市民・企業などの役割分担を意識する手法を取り入れている点

上記の特徴から、東海市の事例は大都市・名古屋市圏内という地理的優位性を要因とするだけでなく、「市民と協働・共創の総合計画と実行」のコンセプトの有効性を「人口微増」という「意図した結果」であるアウトカムに結びつけている好事例と言える。

東海市のEBPMロジックモデルと業績評価システムを内蔵したL+PD
CAサイクル



2 市の総合計画の策定状況

(1) 県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）の概要

計画策定の目的

市政推進の基本方針である「市総合計画」は、時代の変化に合わせ、目指すべき将来の姿やまちづくりの大局的な方向性を示すとともに、その実現に向けた具体的な政策等を明らかにすることを目的に、概ね5年ごとに見直しを行いながら定められてきた。

「市総合計画」は、第13次秋田市総合計画「新・県都『あきた』成長プラン」（以下、「前計画」という。）の基本理念や将来都市像など、その根幹となる考え方を土台として、人口減少・少子高齢化の進行、厳しい財政状況といった本市を取り巻く課題、新型コロナウイルス感染症による社会の変化などを踏まえて策定するものである。時代の大きな転換点にあつて、次の世代に引き継ぐことができる元気な秋田市を、ともに「創」り、ともに「生」きるための計画として、名称を「県都『あきた』創生プラン」としている。

計画の期間

令和3年度から7年度までの5年間を計画期間としている。

計画の構成

「市総合計画」は、基本構想と推進計画の2部構成としている。

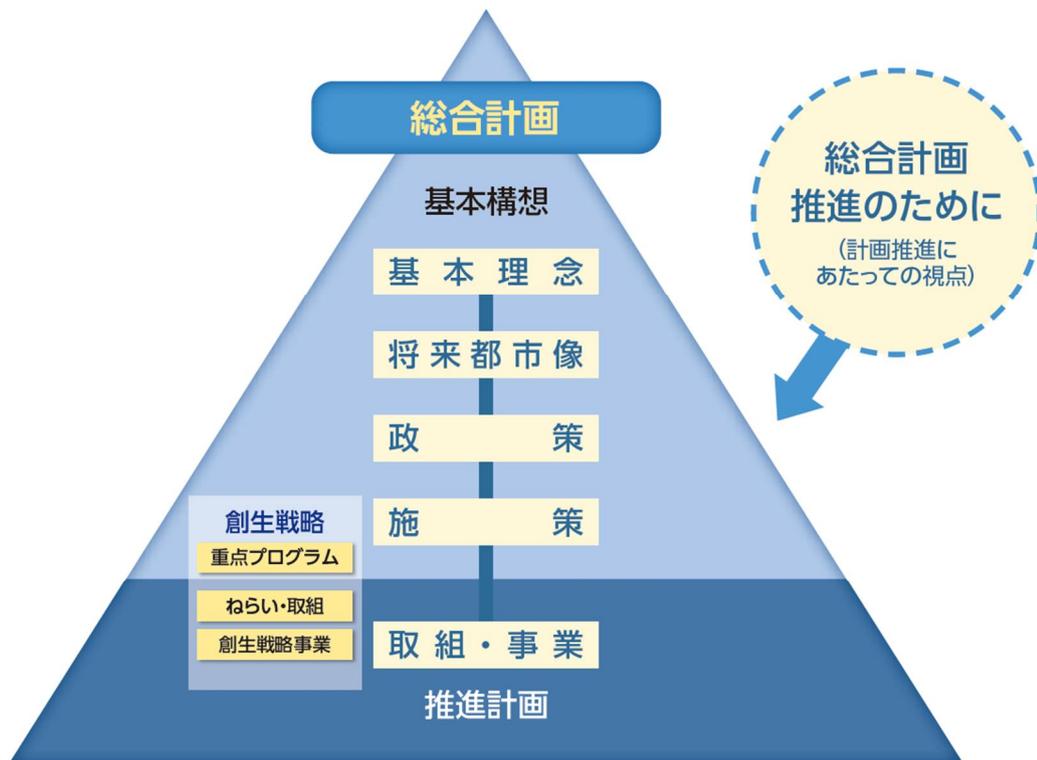
基本構想は、本市の総合的かつ計画的な行政経営を図るため、5年間の計画期間を通した目指す姿とそれを実現するために基本的な考え方を示すものであり、「基本構想の意義」「基本理念」「将来都市像」「総合計画推進のために」及び「創生戦略」で構成される。

推進計画は、基本構想で定めた基本理念を踏まえ、計画期間内の具体的な取組を示すものであり、「推進計画の意義」「計画実施にあたっての取組」「将来都市像別推進計画」「創生戦略別推進計画」「財政状況」及び「地域別整備方針」で構成される。

(2) 基本構想

基本構想の意義

「市基本構想」は、本市の総合的かつ計画的な行政経営を図るため、5年間の計画期間を通した目標とそれを実現するために基本的な考え方を示すものであり、「基本理念」「将来都市像」「総合計画推進のために」及び「創生戦略」で構成される。



基本構想	基本理念	本市の目指すべき姿・まちづくりの理念
	将来都市像	基本理念のもとに目指す大局的な方向性
	政策	将来都市像実現に向けた政策
	施策	政策に基づく取組の方向性
推進計画	取組・事業	施策ごとに目標を数値化した指標 施策達成のための個別の事務事業(予算事業)

基本理念

「市総合計画」の計画期間最終年度である令和7年度における本市の目指すべき姿を設定したものである。

市と市民が協力しあいながら、年齢や性別を問わず、自分らしくいきいきと輝いている「人」、にぎわいにあふれ、多彩な魅力に満ちている「まち」、四季の移り変わりのように彩り豊かで、心うるおう「暮らし」の実現を目指していくこととし、本市の基本理念を「ともにづくり ともに生きる 人・まち・暮らし」と定める。また、人口減少対策を市政の最重要課題と位置付け、基本理念の副題として、新たに「元気と豊かさを次世代に 人口減少を乗り越えて」を掲げる。

本市では、まち・ひと・しごと創生法(平成26年法律第136号)に基づき、人口の現状を分析し、人口減少が本市に何をもたらすのかなどを明らかにした上で、目指すべき将来の方向と人口の将来展望を示す「秋田市人口ビジョン」と、これに基づき政策目標や具体的施策等を定める「秋田市まち・ひと・しごと創生総合

戦略」を策定している。

5つの将来都市像

基本理念のもとを目指す大局的な方向性として、次の5つの将来都市像を設定し、将来都市像ごとの「政策」及び「施策」に細分化し、体系図を示している。

【将来都市像1】豊かで活力に満ちたまち

産業振興により地域経済を活性化し、雇用とにぎわいを創出することにより都市としての求心力を高め、多様な交流や連携を構築し、県都として周辺圏域の発展を牽引する「豊かで活力に満ちたまち」を目指す。

【将来都市像2】緑あふれる環境を備えた快適なまち

利便性の高い都市基盤を整備しながら、秋田市の住みよい環境を保全し次世代へ継承することができるコンパクトシティを形成し、いつの時代においても、「緑あふれる環境を備えた快適なまち」を目指す。

【将来都市像3】健康で安全安心に暮らせるまち

生活の危険を回避できる十分な体制を整備し、市民が健やかな心身を保ちながら、「健康で安全安心に暮らせるまち」を目指す。

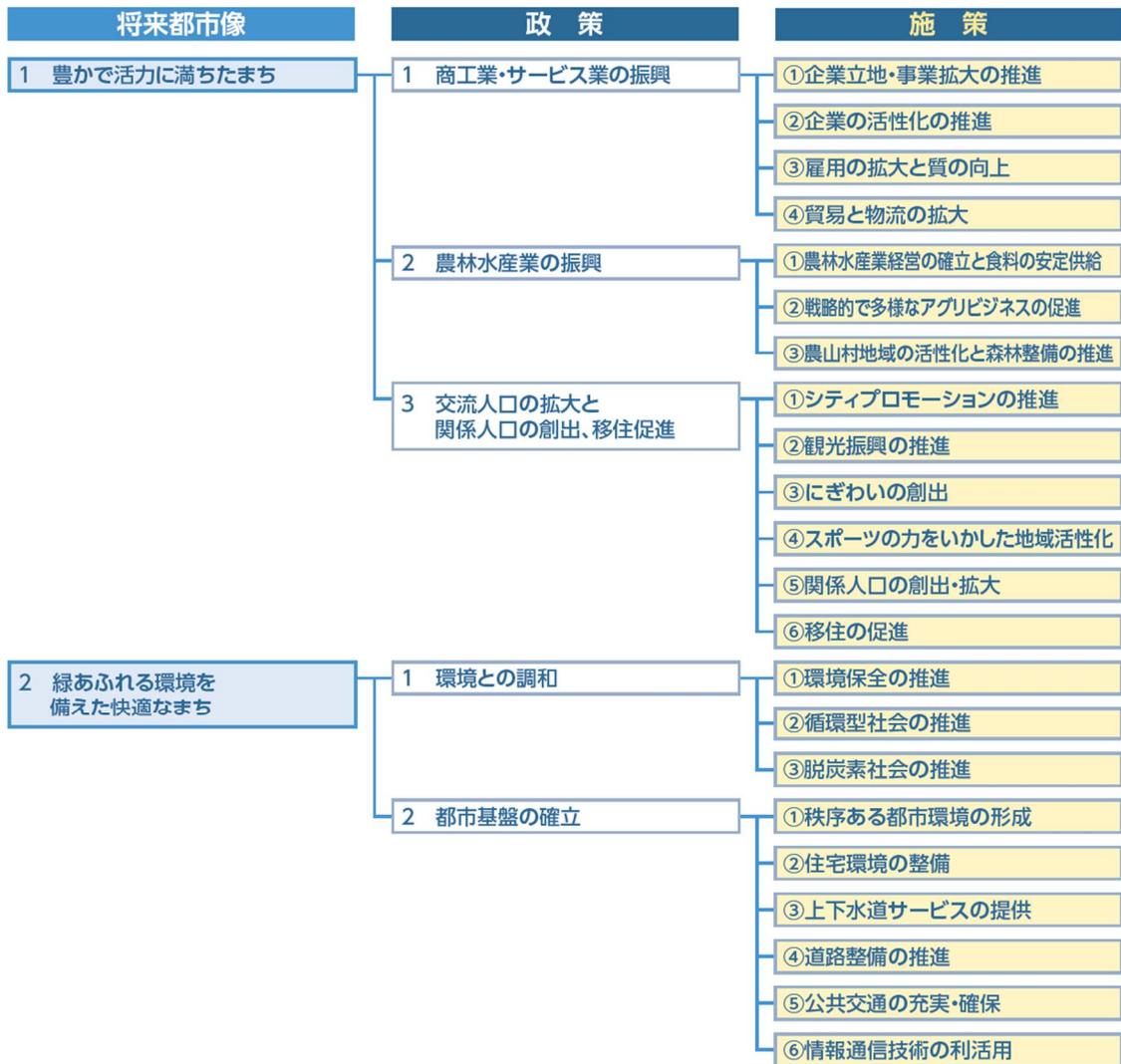
【将来都市像4】家族と地域が支えあう元気なまち

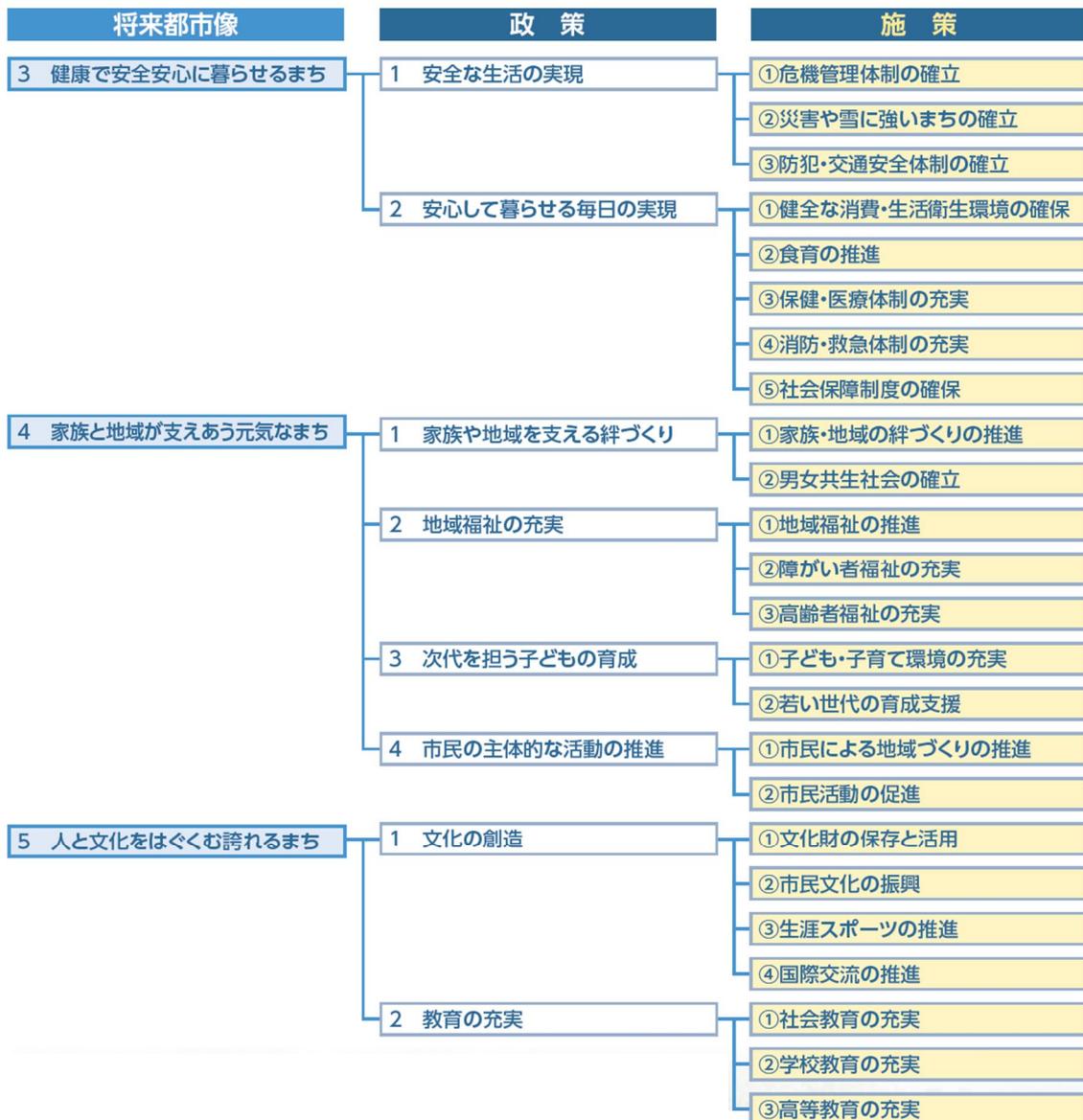
家族の絆・地域の絆・人と人との絆のもと、すべての市民が主人公として尊重され、充実した生涯を送ることができる「家族と地域が支えあう元気なまち」を目指す。

【将来都市像5】人と文化をはぐくむ誇れるまち

歴史や文化をいかした魅力あるまちづくりを進めるとともに、生涯にわたり学習・文化・スポーツ活動に取り組める環境の中で、誰もが目標に向かって成長し、希望に満ちた生活を送ることができる「人と文化をはぐくむ誇れるまち」を目指す。

【将来都市像別施策体系】





総合計画推進のために

組織機構・市民サービス向上などの行政経営分野における取組や、基本構想及び推進計画の実施にあたって、本市が意識していくべき視点を設定したものである。

基本理念の実現に向け、行政サービスの向上と行政経営の確立により「市総合計画」を推進する体制の整備を進める。また、以下の6つの視点に基づき、基本構想に掲げる各取組を進める。

I. 行政のデジタル化の推進
II. 行財政改革
III. 地方分権改革への対応
IV. 市民協働
V. シビックプライド(まちへの誇りと当事者意識)の醸成
VI. 家族・地域の絆づくり

5つの創生戦略

人口減少問題を正面から受けとめ、「秋田市を元気にすること」「元気な秋田市を次の世代に引き継ぐこと」を目指し、将来都市像別の体系にとらわれずに、必要な分野において一体的かつ集中的に経営資源を投入して取り組むため、設定したものである。

「地方で生きる」うえでは、「心豊かな暮らし」とそれを支える「社会基盤」のバランスが大切であり、地方の中核都市である本市には、適度な水準でそのバランスをとることができる長所がある。長所をいかし、伸ばすことを通じて、市民一人ひとりが暮らしの豊かさを実感し、「このまちで生きる」ことに幸せと誇りを感じ、都市としての魅力を高めていくことが肝要であることを念頭に置き、本市の経営資源を一体的かつ集中的に投下する分野として、以下の5分野を創生戦略に設定する。

【創生戦略1】

先端技術を活用した地域産業の振興としごとづくり

企業活動の活性化と新たな経済活動の創出、しごとの創出と質の向上を目指す。

○重点プログラム

I. 地域の強みをいかした産業の育成・創出

- II. 都市と共生する活力ある農業の実現
- III. 正規雇用拡大等による雇用の質の向上
- IV. 秋田港をいかした環日本海貿易の促進
- V. 先端技術を活用した地域の活性化

【創生戦略 2】

芸術文化・スポーツ・観光による都市の魅力向上

地域資源をいかした感動に出会えるまちづくり、交流人口増加による経済活動の活性化、新しい価値を生み出す文化創造のまちづくりを目指す。

○重点プログラム

- I. 芸術文化の香り高いまちづくりと中心市街地活性化
- II. トップスポーツへの支援
- III. 観光振興とセールス・プロモーションの強化

【創生戦略 3】

未来につなぐ環境立市あきたの推進

地域の環境特性を踏まえたライフスタイルの創造、環境関連技術を活力とした地域活性化を目指す。

○重点プログラム

- I. 豊かな自然をいかした環境共生スタイルの創出
- II. 温室効果ガスの排出抑制によるゼロカーボンの推進
- III. 市・事業者・市民の協働による循環型社会の構築

【創生戦略 4】

子どもを生き育てやすい社会づくり

子どもを安心して生き育てやすい環境づくり、子どもが心豊かで健やかに育つ環境づくりを目指す。

○重点プログラム

- I. 支えあいによる子ども・子育て家庭への支援
- II. 安心して子育てできる環境の整備
- III. 若い世代の希望の実現

【創生戦略5】

いきいきと暮らせる健康長寿社会づくり

市民の幸せの基盤となる健康・長寿の実現、高齢者が輝ける地域社会の実現、誰もが円滑に移動できる交通体系の実現を目指す。

○重点プログラム

- I. 生涯を通じた健康づくりと生きがいつくりの推進
- II. 高齢者の多様な能力の活用
- III. バリアフリー化の推進
- IV. 将来にわたり持続可能な公共交通の実現
- V. 多様な生活支援サービスが利用できる地域づくりの推進

(3) 推進計画

推進計画の意義

「市推進計画」は、「市基本構想」で定めた基本理念を踏まえ、令和3年度から令和7年度までの5年間の計画期間を通じた政策ごとの基本方針を定めたものであり、その実現に向けた具体的な取組を示しており、計画実施にあたっての取組、将来都市像別推進計画、創生戦略別推進計画、財政状況及び地域別整備方針で構成されている。また、「市推進計画」では、「市基本構想」で示した5つの将来都市像と5つの創生戦略のもと、具体の事業や予算などを示しており、取組・事業を毎年度更新する。

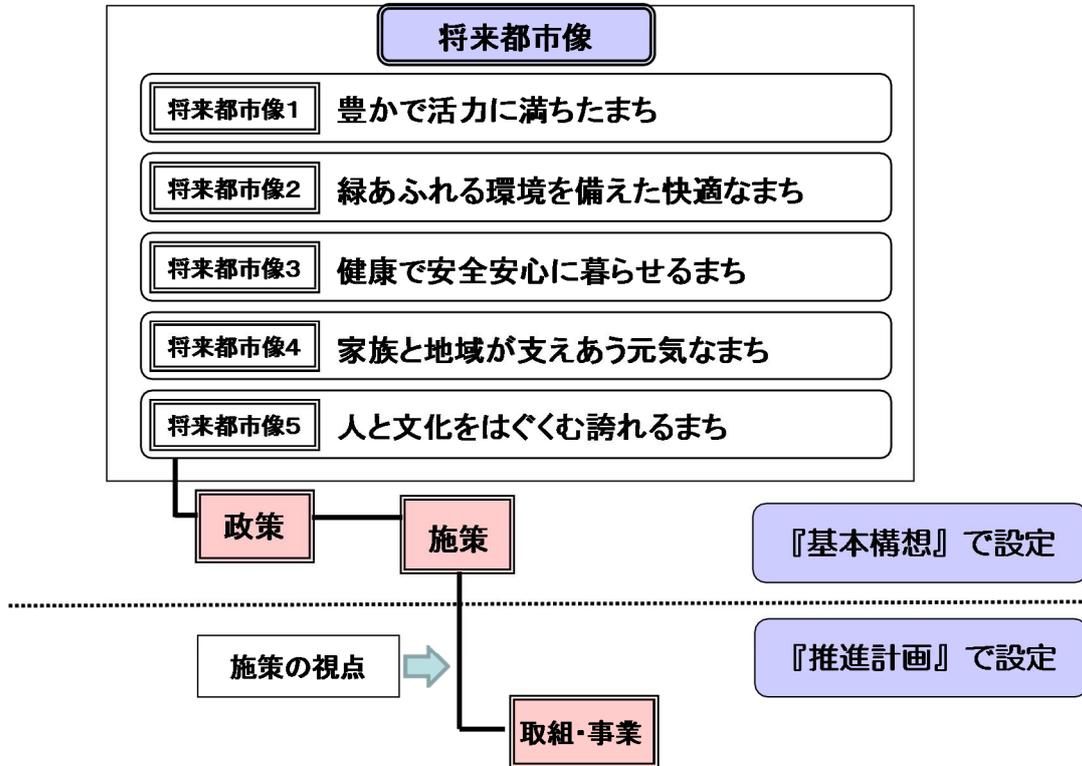
イ) 計画実施にあたっての取組

行政サービスの向上や行財政改革の推進など、行政経営における具体的な取組と、「市基本構想」に掲げた「計画推進にあたっての視点」ごとの、計画期間内の方針と具体的な取組を示している。

政策	施策	取組・事業
1 行政サービスの向上	1 サービス提供体制の充実	①窓口サービスの市民満足度の向上
		②サービス提供機会の充実・確保
		③職員の能力や意識の向上
	2 情報共有・情報交換機会の充実	①広聴活動の充実
		②情報公開の推進
		③市政情報の提供
2 行政経営の確立	1 行政経営システムの推進	①総合計画の進行管理
		②中・長期財政見通しに基づく予算編成の実施
		③組織機構および人員配置の最適化
		④歳入確保と財産活用の推進
	2 行財政改革の推進	①行政改革大綱の進行管理
		②財政の健全性の確保

ロ) 将来都市像別推進計画

将来都市像ごとに「政策」「施策」「取組・事業」を体系化し、計画期間内の取組・事業の方向性や基本的な考え方を示す「施策の視点」、施策ごとの「指標」、
「取組・事業の概要」などを示している。

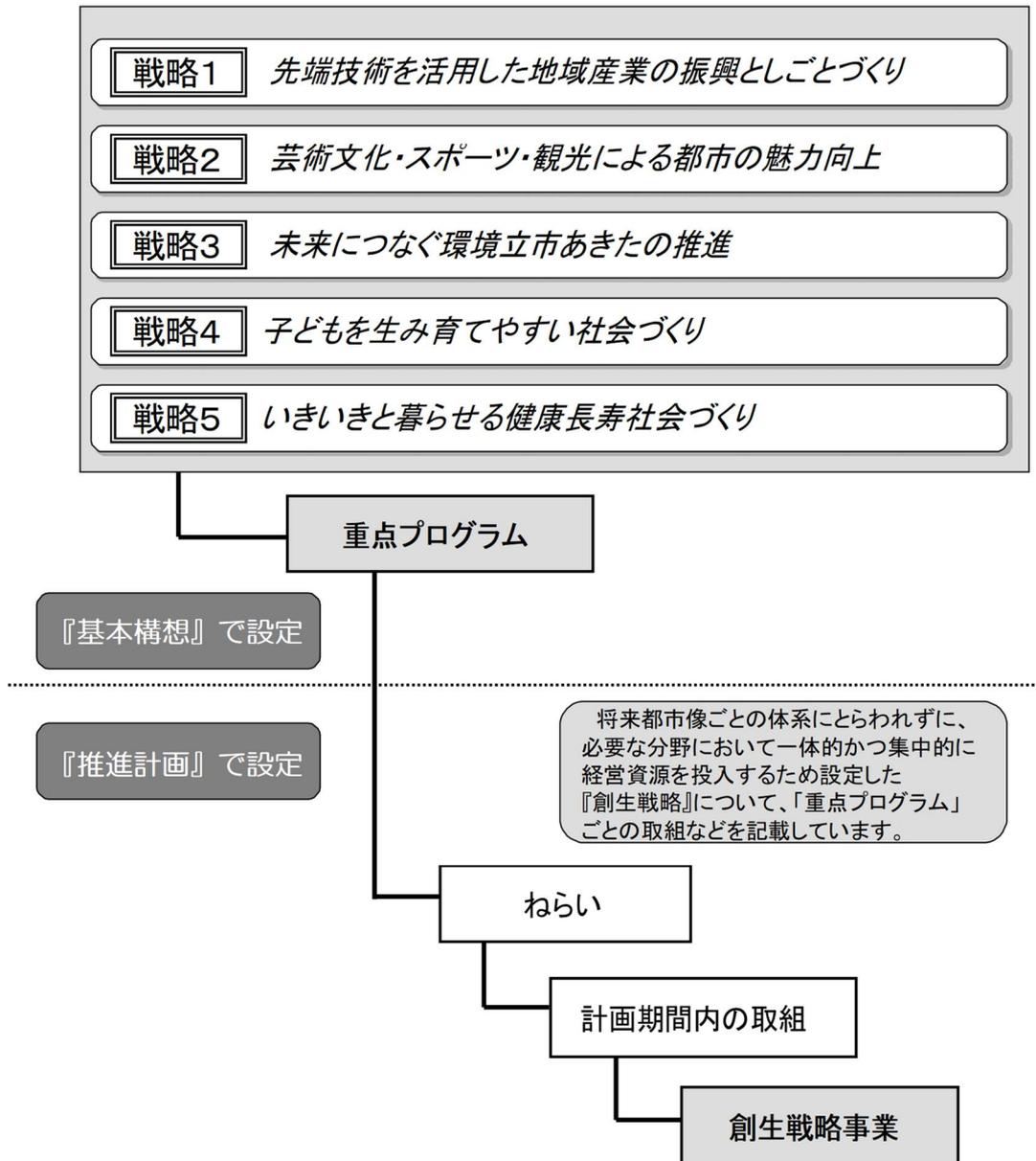


将来都市像別推進計画の構成

- | | |
|-------|--|
| 施策の視点 | <ul style="list-style-type: none"> 基本構想で定めた施策について、取組・事業の方向性や基本的な考え方などを示しています。 |
| 指標 | <ul style="list-style-type: none"> 施策ごとの指標と現況値、7年度の目標値を掲載しています。 目標値は、これまでの推移や今後の取組を踏まえて設定したもので、毎年度進捗管理を行います。 |
| 取組・事業 | <ul style="list-style-type: none"> 施策ごとの主な取組・事業について、予算額や取組・事業の概要を記載しています。 |

ハ) 創生戦略別推進計画

将来都市像別の体系にとらわれずに、必要な分野において一体的かつ集中的に経営資源を投入して取り組むために設定した創生戦略について、重点プログラムごとにねらいと計画期間内の取組及び創生戦略事業を示している。



ニ) 財政状況

「市基本構想」に掲げる各施策を着実に推進し、将来にわたり安定した財政運営を確保するための指針として、令和4年度から5年間の財政推計を示している。

現行の税財政制度及び社会保障制度によることを基本としつつ、予定されている制度改正等を可能な限り反映させている。

ホ) 地域別整備方針

市は、歴史・文化、豊かな自然などの多様な特性を備えた地域で構成されていることから、中央・東部・西部・南部・北部・河辺・雄和の各地域の諸条件を踏まえた地域別整備方針を示している。

(4) 総合計画と関連する他の計画

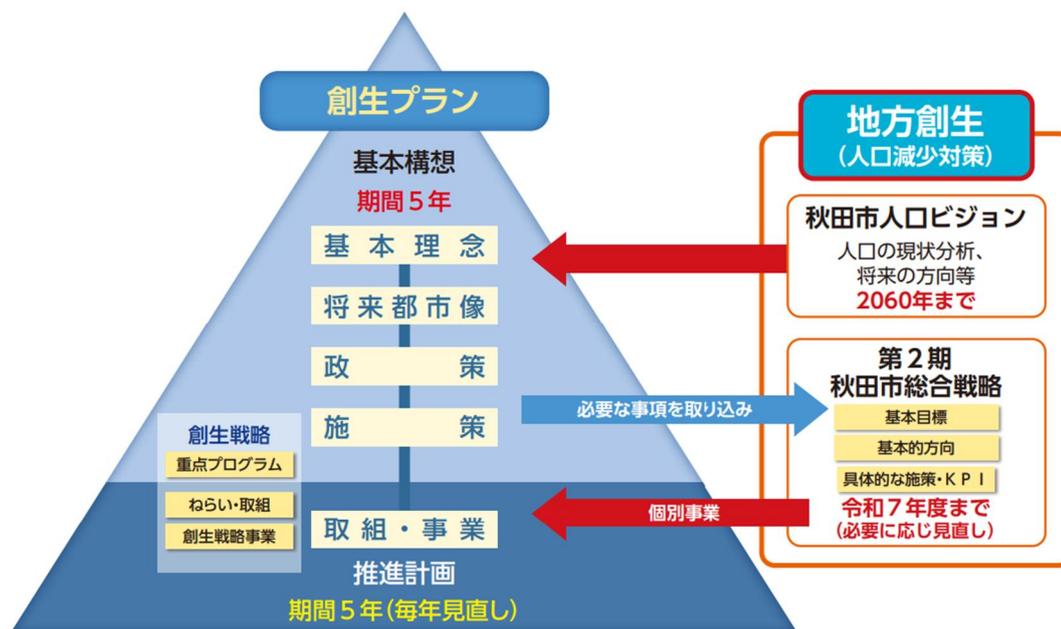
第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略

イ) 策定の趣旨

人口減少と少子高齢化が進行する中、次の世代に引き継ぐことができる元気な秋田市を目指し、本県全体を牽引する県都としての役割を果たしていくとともに、秋田市人口ビジョンに掲げる将来の目指すべき姿の実現に向けた基本的な方向や具体的な施策をまとめたものである。

ロ) 位置付け

第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略(以下「第2期秋田市総合戦略」という。)は、総合計画から必要な事項を取り込んで策定しており、第1期秋田市総合戦略と同様に、総合計画で定める5つの創生戦略を踏まえ、基本目標を設定したほか、KPIについても、総合計画との整合を図っている。また、基本目標の達成に向けた個別の事業については、総合計画の推進計画に記載し、PDCAサイクルにより毎年度見直すこととしている。



ハ) 期間

2021～2025年度(令和3～7年度)の5か年とする。

二) 基本目標等

i. 基本目標

第2期秋田市総合戦略では、国や秋田県の総合戦略における基本目標を勘案し、以下の5つの基本目標を設定する。

【基本目標】

- ① 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる
- ② 魅力的で安定したしごとの場をつくる
- ③ 多様なつながりを築き、秋田市への新しいひとの流れをつくる
- ④ 高齢者が健康でいきいきと暮らせるまちづくりを進める
- ⑤ 持続可能な魅力ある地域をつくり、安全安心な暮らしを守る

横断的視点
・新しい時代の流れを力にする
・多様な人材の活躍を推進する

ii. 横断的視点

AIやICTの導入・活用、デジタル化等の推進などの先端技術は、少子高齢化・人口減少に伴う地域の課題解決にもつながる有効な手段であることから、あらゆる分野においてその活用を推進する。

また、国の第2期「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の視点として取り込まれたSDGsについては、持続可能で多様性と包摂性のある社会の実現を目指して、経済・社会・環境を巡る広範な課題解決に統合的に取り組む指針であり、持続可能なまちづくりとの親和性が高いことから、秋田市の様々な取組に当たっては、その理念や考え方を意識して進めていくことが有効であると考えている。

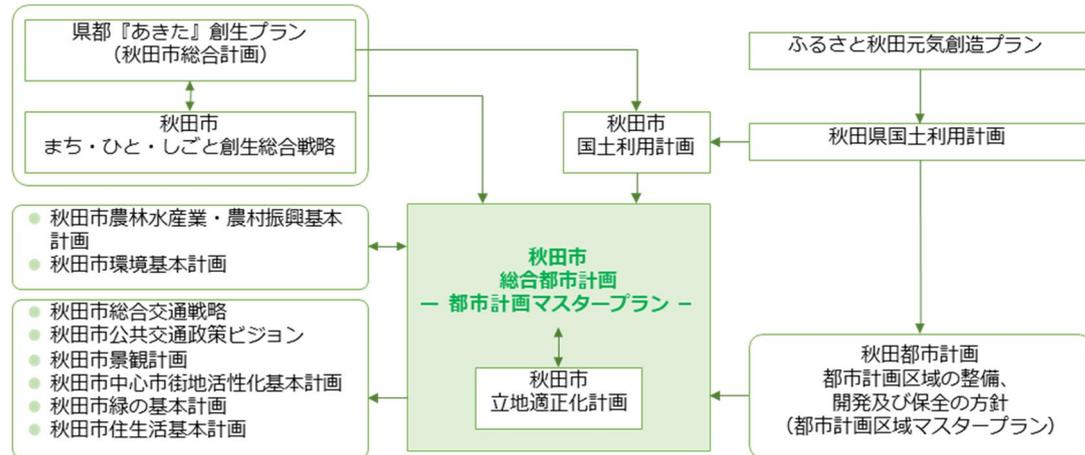
このような新しい時代の流れを力にするとともに、誰もが居場所と役割を持ち活躍できる社会の実現に向け、若者、高齢者、女性、障がい者、外国人など、多様な人材の活躍を推進していく。

第2期秋田市総合戦略においては、こうした視点を全ての基本目標に通底する横断的な視点として取り入れ、各種施策を展開していくこととする。

第7次秋田市総合都市計画

秋田市総合都市計画は、本市の都市計画に関する基本的な方針を定めるものである。本計画は、市全体のまちづくりの具体性ある将来ビジョンを確立するとともに、7地域のあるべき市街地像を示し、地域別の課題に応じた整備方針、地域の都市生活、経済活動等を支える諸施設の計画等をきめ細かく、総合的に定める。

【主な上位・関係計画との関係】



第7次秋田市行政改革大綱（第3期・県都『あきた』改革プラン）

秋田市では、第13次秋田市総合計画において、人口減少対策を喫緊の最重要課題と位置付け、元気な秋田市を次の世代に引き継ぐための様々な施策を展開している。第6次秋田市行政改革大綱では、こうした各種施策を効果的かつ効率的に実行するための執行体制づくりなどに取り組んでおり、第7次においても、引き続き、第13次秋田市総合計画と連動しながら行財政運営の両輪として不断の改革を推進していくこととしている。

改革推進にあたっては、本市の現状と課題を踏まえ、「経営資源の最適配分の実現」、「市民協働による地域・社会課題の解決」、「官民連携による行政運営の確立」に取り組み、第13次秋田市総合計画に掲げる基本理念の実現を通じて市民サービスの向上を図ることを目的とし、「公共サービスの改革」「財政運営の改革」「組織・執行体制の改革」の3つの視点により改革を進めている。

また、第7次秋田市行政改革大綱の計画期間は、平成31年度(2019)から34年度(2022)までの4年間とする。

(5) 総合計画の策定に関する体制

これまでの総合計画

市政推進の基本となる総合計画については、昭和36年の第1次計画(「秋田市の現状と将来の展望」)策定以来、おおむね5年ごとに第13次までの見直しを行い、時代の変化に合わせて秋田市が目指すべき方向が定められてきた。

区分	策定年	構想目標年次(期間)(※1)	計画年次(前期/後期)(※2)
第1次	昭和36年	昭和45年(10年)	昭36年～昭40年/昭41年～昭45年
第2次	昭和41年	昭和50年(10年)	昭41年～昭45年/昭46年～昭50年
第3次	昭和46年	昭和60年(15年)	昭46年～昭50年/昭51年～昭55年
第4次	昭和51年	昭和60年(10年)	昭51年～昭55年/昭56年～昭60年
第5次	昭和57年	平成2年(10年)	昭56年～昭60年/昭61年～平2年
第6次	昭和61年	平成12年(15年)	昭61年～平2年/平3年～平7年
第7次	平成3年	平成17年(15年)	平3年～平7年/平8年～平12年
第8次	平成8年	平成17年(10年)	平8年～平12年/平13年～平17年
第9次	平成13年	平成22年(10年)	平13年～平17年/平18年～平22年
第10次	平成15年	平成22年(8年)	平15年～平17年/平18年～平22年
第11次	平成19年	平成27年(9年)	平19年～平21年/平22年～平24年/平25年～平27年
第12次	平成23年	平成27年(5年)	平23年～平27年
第13次	平成28年	令和2年(5年)	平28年～令2年

※1 構想目標年次・計画年次は、策定当時のものである。

※2 計画の呼称は、第1次～第10次では基本計画、第11次では期間計画、第12次以降では推進計画となっている。

県都『あきた』創生プラン策定体制

「市基本構想」については、以下の手順により策定されている。また、「市推進計画」については、1月～3月頃に同様の手順により策定されているが、2年目以降については、庁議は実施するが、懇話会等には諮られていない。



策定経過

令和2年度	市議会	懇話会 市民広聴	庁議 地方創生推進本部	総合計画・地方創生 検討部会
4月 ～ 6月	6/18 総務委員会 (計画の概要・スケジュールの説明)	5/27 第1回懇話会 (計画の概要・スケジュール・計画策定的前提となる調査・分析等の説明)	4/6 庁議兼本部会議 (計画の概要・スケジュールの説明) 5/25 庁議兼本部会議 (スケジュールの見直しの説明)	4/28 若手・県外出身職員分科会
7月 ～ 9月	9/15 総務委員会 (新型コロナウイルス感染症の影響と今後の方向性の説明)	8/26 第2回懇話会 (新型コロナウイルス感染症の影響と今後の方向性の説明)	8/24 庁議兼本部会議 (新型コロナウイルス感染症の影響と今後の方向性の説明)	8/7 若手・県外出身職員分科会
10月 ～ 12月	11/19 閉会中総務委員会 (基本構想原案の説明) (人口ビジョン改訂原案の説明) 11/19～12/16 基本構想原案・人口ビジョン改訂原案への各会派からの意見募集 12/15 総務委員会 (各会派からの意見募集について)	11/16 第3回懇話会 (基本構想原案の提示) (人口ビジョン改訂原案の提示) 11/24～12/16 基本構想原案・人口ビジョン改訂原案への意見募集 (パブリックコメント、市民100人会)	10/12 庁議兼本部会議 (計画の名称・創生戦略の検討) 11/9 庁議兼本部会議 (基本構想原案の検討) (人口ビジョン改訂原案の検討)	10/27 若手・県外出身職員分科会 10/29 第1回検討部会 (基本構想原案の検討) (人口ビジョン改訂原案の検討)
1月 ～ 3月	1/22 閉会中総務委員会 (基本構想修正案の説明) (人口ビジョン修正案の説明) 2/1 全員協議会 (基本構想案の説明) 3/12 総務委員会 (基本構想案の審議) (推進計画原案の説明) (総合戦略原案の説明) 3/18 市議会本会議 (基本構想の議決) 3/16～4/5 推進計画原案・総合戦略原案への各会派からの意見募集	1/19 第4回懇話会 (基本構想修正案の提示) (人口ビジョン修正案の提示) (推進計画原案の提示) (総合戦略原案の提示) 1/25～2/19 推進計画原案・総合戦略原案への意見募集 (パブリックコメント、市民100人会)	1/18 庁議兼本部会議 (基本構想修正案の検討) (人口ビジョン修正案の検討) (推進計画原案の検討) (総合戦略原案の検討) 3/22 庁議兼本部会議 (人口ビジョン案の審議・了承)	1/13 若手・県外出身職員分科会 1/14 第2回検討部会 (基本構想修正案の検討) (人口ビジョン修正案の検討) (推進計画原案の検討) (総合戦略原案の検討) 3/24 若手・県外出身職員分科会 (事業アイデア提案報告会)
令和3年度 (予定) 4月 ～ 6月	6月中旬 総務委員会 (推進計画案の説明) (総合戦略案の説明)	6月上旬 第5回懇話会 (推進計画案の提示) (総合戦略案の提示)	5月下旬 庁議兼本部会議 (推進計画案の検討) (総合戦略案の検討) 6月下旬 庁議兼本部会議 (推進計画案の審議・了承) (総合戦略案の審議・了承)	5月下旬 若手・県外出身職員分科会 5月下旬 第3回検討部会 (推進計画案の検討) (総合戦略案の検討)

【市民広聴の結果】

- 基本構想原案・人口ビジョン改訂原案に対する市民からの意見募集
募集期間：令和2年11月24日～12月16日
提出者数：44名（意見数：86件）
- 推進計画原案・総合戦略原案に対する市民からの意見募集
募集期間：令和3年1月25日～2月19日
提出者数：24名（意見数：72件）

(6) 総合計画の進捗管理に関する体制

(1) 総合計画のモニタリング頻度、実績値の収集方法

毎年度6月に企画調整課より、各部局宛てに「市総合計画」の進捗状況等についての報告依頼を実施している。

各部局では各施策について、「指標毎の実績値」、「前年度末の進捗状況の説明」、「目標達成の可能性、理由、課題、今後の対応等」等について記入し、企画調整課へ報告をすることとなる。

各部局より入手した報告については、企画調整課により内容の確認及び取りまとめを実施し、庁議へ報告している。また、「指標毎の実績値」については、各年度の決算資料として、議会にも報告している。

(2) 市民への情報開示

各部局から報告された進捗状況については、市ホームページに掲載することにより市民へ情報公開している。

【既定時比較評価 凡例】 ※実態時を基準として、各指標の進捗を以下のとおり整理する
 S：令和7年度目標の水準を上回っている A：既定時を上回っている
 B：既定時から横ばい C：既定時を下回っている
 -：実績把握不可のため評価対象外

担当部署	No.	施策	指標	実績値・目標値		R3 既定時 比較 評価	令和4年度の進捗状況		計画期間(令和3～7年度)全体の進捗状況	
				※先年初年度実績値との比較 (上向き:改善、下向き:後退)	R3 実績値		概要説明	現状分析	課題と対応等	
1 農 業 の 振 興 に 関 連 す る 事 業	1	企業立地、産業拡大の推進	企業誘致等費助上り建設費 企業等の新規創設件数	実績時	82件 (H27～H28年度)	A	S	令和4年度は、8社を新規創設企業として計7社(1社)が、農工商業振興策に基づく優待措置により、19社(16社)が実施した工場等の新規設(設備投資:10,829百万円、創業者数308人)に対し、638,418千円を交付した。	現状に達している	電子デバイス、医療機器関連等の製造業に加え、IT関連分野、再生可能エネルギー関連分野の企業誘致や設備投資を促進し、雇用の創出に努めている。また、農工商業振興策に基づいた設備投資補助金、建設費補助金を活用し、企業誘致を促進している。また、農工商業振興策に基づいた設備投資補助金、建設費補助金を活用し、企業誘致を促進している。また、農工商業振興策に基づいた設備投資補助金、建設費補助金を活用し、企業誘致を促進している。
				R3年度末	86件 (H29～H30年度)					
				R4年度末	85件 (H30～H31年度)					
				R7年度目標	88件 (R3～R7年度)					
	2	企業立地、産業拡大の推進	経営投資企業等の設備投資額 (農工商業振興策助成金交付実績ベース)	実績時	31,999百万円 (H27～H28年度)	C	S	令和4年度は、農工商業振興策助成金交付実績ベースとして、工場等の新規設が15社(18社)あり、設備投資総額は10,829百万円であった。	現状に達している	工場等企業の事業拡大に伴う新たな設備投資を促進して、企業の競争力向上を図り、地域経済活性化を促進する。また、農工商業振興策に基づいた設備投資補助金、建設費補助金を活用し、企業誘致を促進している。また、農工商業振興策に基づいた設備投資補助金、建設費補助金を活用し、企業誘致を促進している。また、農工商業振興策に基づいた設備投資補助金、建設費補助金を活用し、企業誘致を促進している。
				R3年度末	31,879百万円 (H29～H30年度)					
				R4年度末	30,304百万円 (H30～H31年度)					
				R7年度目標	32,218百万円 (R3～R7年度)					
	3	企業の活性化の推進	開業率 (新規設立社数/法人数)	実績時	4.3% (H27～H28年度平均値)	A	C	令和4年度は、25人に対して新規支援種補助金を交付したほか、60人に対して創業支援の融資あっせんを行った。令和4年度の新規設立法人数は前年度より減少したことから、令和4年度末時点における過去5年平均の開業率は、前年度末時点より-0.3ポイント減少し、4.1%となった。	目標達成に向けた課題あり	新型コロナウイルス感染症や経済減速の影響により、新規の創業支援の融資あっせんを行った。令和4年度の新規設立法人数は前年度より減少したことから、令和4年度末時点における過去5年平均の開業率は、前年度末時点より-0.3ポイント減少し、4.1%となった。
				R3年度末	4.6% (H29～H30年度平均値)					
				R4年度末	4.3% (H30～H31年度平均値)					
				R7年度目標	4.7% (R3～R7年度平均値)					
4	企業の活性化の推進	新規創設費 (創業支援、創業力創出費、(株)設立支援費等助成金)・中心市街地活性化促進費(創業支援)・中心市街地活性化促進費(創業支援)・中心市街地活性化促進費(創業支援)	実績時	294,374千円 (H27～H28年度平均値)	S	A	令和4年度は計4,536,000千円(創業支援費2,470千円、産業活力創出費2,066千円、中心市街地活性化促進費2,000千円)の新規創設費を行った。新型コロナウイルス感染症の影響により減少傾向にあった企業の設備投資が増加したことにより、令和4年度より増加した。また、新規創業者の資本金が増加したことにより、新規創業者の資本金が増加した。また、新規創業者の資本金が増加したことにより、新規創業者の資本金が増加した。	現状に達している	新型コロナウイルス感染症の影響により減少傾向にあった設備投資の増加により増加した。また、新規創業者の資本金が増加したことにより、新規創業者の資本金が増加した。また、新規創業者の資本金が増加したことにより、新規創業者の資本金が増加した。	
			R3年度末	286,519千円 (H29～H30年度平均値)						
			R4年度末	309,827千円 (H30～H31年度平均値)						
			R7年度目標	311,785千円 (R3～R7年度平均値)						

ただし、当該進捗状況について、市民へのヒアリング等は実施していない。

(3) 行政経営会議

「秋田市行政経営会議」（以下、行政経営会議という。）は、市の政策決定のための総合的な調整を行い、市民ニーズに対応した最適な施策の選択による効率的で円滑な行政運営を推進するために、「秋田市行政経営会議設置要綱」（以下、設置要綱という。）に基づき設置される市の機関である。イメージ的には、民間企業におけるトップマネジメントの経営会議に相当する位置づけである。

総合計画における政策・施策の取組みは、行政経営会議において、当該施策の目的・目標、創生戦略事業のような重点事項、当該施策に関連する事業に係る予算及び人員に関する方針、並びに計画全般に関する事項等の調整や決定が行われる。

行政経営会議の概要は、以下のとおりである（以下、設置要綱より要約）。

(所掌)

- ・ 政策決定のための総合的な調整
- ・ 施策、事業の優先順位及び重点化に係る調整及び決定
- ・ 予算、人員等の資源配分方針の調整及び決定
- ・ 部局間の連携及び調整
- ・ その他政策全般の調整及び決定

(構成員)

- ・ 委員長（市長）
- ・ 副委員長（副市長）
- ・ 委員（総務部長、企画財政部長）

(会議)

- ・ 委員長が招集し、議長となる
- ・ 原則として年度内3回開催（前期、中間、後期）

(審議事項)

- ・ 前期行政経営会議
 - 1) 政策全般に係る方針の評価及び指示に関する事項
 - 2) 部局ごとの政策目標及び施策体系に係る評価及び指示に関する事項
 - 3) 組織機構の調整に関する事項
 - 4) その他政策全般の調整及び決定に関する事項
- ・ 中間行政経営会議
 - 1) 創生戦略事業及び重点化事業の調整及び決定に関する事項

- 2) 組織機構の調整に関する事項
- 3) その他政策全般の調整及び決定に関する事項

・後期行政経営会議

- 1) 政策全体に係る方針の評価及び指示に関する事項
- 2) 予算査定に関する事項
- 3) 全体活動計画の評価及び指示に関する事項
- 4) 組織機構及び人員に係る方針の調整及び決定に関する事項
- 5) その他政策全般の調整及び決定に関する事項

(行政経営本部会議)

- ・委員長の発意又は特定事項の検討及び調整のため設置することができる。
- ・本部会議は、以下の事項を所掌する。
 - 1) 事業の見直し、新設及び廃止
 - 2) 当初予算における優先度及び重点化分野
 - 3) その他特定事項の検討及び調整

(事務局)

- ・行政経営会議及び行政経営本部会議の事務局は、総務部及び企画財政部の職員をもって充てる。

行政経営会議においては、総合計画における施策の目標の設定状況や事業の進捗状況について会議の審議の過程で適宜参照し、総合計画が政策全般の評価や調整の参考に供される形となっている。

第4章 指摘事項及び監査の結果に添えて提出する意見

1 実施した監査手続

(1) 監査手続の概要

我々が本監査に当たって実施した手続は以下のとおりである。なお、手続を実施した結果、検出した指摘事項並びに当該結果に添えて提出する我々の意見については、「2 監査結果について」(108 ページ以降)に記載している。

1. 総合計画の策定事務に係る合目的性・効率性

(計画された監査手続)

- 「市総合計画」及び関係する個別計画等の閲覧、並びに庁議等における議事録などの内部資料の閲覧により、市の総合計画の全体像を把握するとともに、その策定過程を理解する。
- 「市総合計画」の策定過程について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。
- 評価指標(KPI)の選定過程について、関連部課の担当者へ質問を実施する。
- 地方自治体の総合計画策定に関するベストプラクティスと市の状況を比較し、課題を把握する。

(実施した監査手続)

- 「6. 閲覧した主な資料」に記載の「市基本構想」「市推進計画」及び関係する個別計画等、並びに庁議等における議事録などの資料を閲覧した。
- 「市基本構想」「市推進計画」の策定過程について、企画調整課担当者へのヒアリングを実施した。
- 「市推進計画」の策定に関与した市の各部課担当者に対しアンケートを実施し、「市推進計画」の評価指標(KPI)の選定過程等について質問し回答を得た。
- 「ガイドライン」(23 ページ参照、以下同)を基準とし、当該基準と市の状況を比較検討して課題の有無を把握した。

2. 総合計画の進捗管理事務に係る適時性・次回への活用状況

(計画された監査手続)

- 「市総合計画」の進捗状況に関連する資料を閲覧し、同計画の進捗状況について把握する。
- 「市総合計画」の進捗管理に関する事務手続について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。
- 前回計画の検証・総括と「市総合計画」への反映について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。

(実施した監査手続)

- 「6. 閲覧した主な資料」に記載の「市総合計画」の進捗状況に関連する資料（「京都『あきた』創生プラン進捗状況」など）を閲覧し、その状況を把握した。
- 「市総合計画」の進捗管理に関する事務手続について、調整部局である企画調整課担当者へのヒアリングを実施した。
- 前回計画の検証・総括と「市総合計画」への反映について、調整部局である企画調整課担当者へのヒアリングを実施した。

3. 総合計画の策定に係る市民等との情報共有・協働の状況

(計画された監査手続)

- 「市総合計画」及び関係する個別計画等の閲覧、並びに懇話会等における議事録などの内部資料の閲覧により、同計画策定時における住民等の関連当事者との連携・情報共有等の状況について理解する。
- 地方自治体の総合計画策定に関するベストプラクティスと市の状況を比較し、課題を把握する。

(実施した監査手続)

- 「6. 閲覧した主な資料」に記載の「市基本構想」「市推進計画」及び関係する個別計画等、並びに懇話会等における議事録などの資料を閲覧した。
- 「ガイドライン」を基準とし、当該基準と市の状況を比較検討して課題の有無を把握した。

4. 総合計画と予算編成・行政評価との関連性・整合性

(計画された監査手続)

- 「市総合計画」と予算編成・行政評価の関係について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。
- 予算編成・行政評価を実施する会議体の議事録を閲覧し、予算編成・行政評価に総合計画が適宜利用されていることを確かめる。

(実施した監査手続)

- 「市総合計画」と予算編成・行政評価の関係について、調整部局である企画調整課担当者へのヒアリングを実施した。
- 「6. 閲覧した主な資料」に記載の予算編成・行政評価を実施する会議体（行政経営会議）の議事録を閲覧した。

5. 総合計画の進捗状況や評価結果の開示の状況

(計画された監査手続)

- 「市総合計画」の進捗状況等に関する情報開示の状況について、調整部局である企画調整課の担当者に対し質問を実施する。

(実施した監査手続)

- 「市総合計画」の進捗状況等に関する情報開示の状況について、調整部局である企画調整課担当者へのヒアリングを実施した。

6. 閲覧した主な資料

(HPで公開されている資料)

- 県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）基本構想
- 新・県都『あきた』成長プラン（第13次秋田市総合計画）基本構想
- 県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画（令和5年3月）
- 県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画（令和4年3月）
- 県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画（令和3年6月）
- 県都『あきた』創生プラン進捗状況（令和4年度末）
- 県都『あきた』創生プラン進捗状況（令和3年度末）
- 市長公約の取組状況（令和5年3月末現在）
- 第2期秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略
- 第8次秋田市行政改革大綱（第4期・県都『あきた』改革プラン）
- 第8次秋田市行政改革大綱（第4期・県都『あきた』改革プラン）実施計画（令和5年3月）
- 秋田市デジタル化推進計画（令和5年3月改訂）
- 第7次秋田市総合都市計画

(内部資料（一部HPで公開されている資料あり）)

- 県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）基本構想策定時の庁議資料（令和2年4月～令和3年6月 議事録・添付資料）
- 県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）基本構想策定時の懇話会資料（第1回～第5回 議事録・添付資料）
- 令和5年度県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画策定時の庁議資料（令和5年3月 議事録）
- 令和5年度県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画策定時の内部通知文書等
- 令和5年度県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画策定時の各部課からの進捗状況提出文書（令和4年度実績）等
- 令和4年度県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画策定時の各部課からの進捗状況提出文書（令和3年度実績）等
- 令和4年度県都『あきた』創生プラン（第14次秋田市総合計画）推進計画に係る進捗のモニタリングに関わる庁議資料（議事録・添付資料）
- 令和4年度秋田市行政経営会議資料（説明資料、指示事項等）

(2) 地方自治体における総合計画策定ガイドライン

・実施した手続

標記「ガイドライン」は、日本生産性本部において開催された「新たな総合計画策定モデルの開発に関する研究会」における、我が国の先進的な地方自治体での成功事例研究に基づき、地方自治体の総合計画の策定と運用に関するガイドラインとして示されたものである。上記研究会には、滝沢村（現滝沢市）、多治見市、東海市、藤沢市などの先進団体から委員が参加しており、一つのベストプラクティス・モデルとして参考になるものと思われる。

そこで、本監査においては、「ガイドライン」を基準として、「市総合計画」の策定及び運用に関する現状を比較することによって、課題を洗い出し、もって市の今後の総合計画に係る実務に参考に供することができる事項の有無を検討した。

・「ガイドライン」における考え方

(計画策定)

総合計画は5つのタイプに分けられる。総合計画を策定する前に現在ほどのタイプに当てはまるのか、今後はどのタイプを目指すのか、即ち、何のために総合計画を策定するのか、その総合計画はどのように使うのか、総合計画にはどのような情報を含めるのかを検討することが必要である。

その際には総合計画の策定と運用に関するこれまでの試行錯誤（ノウハウ）を整理することも必要である。

また、現在のタイプと目指すべきタイプが明らかとなったら、次に行政システムの現状を明らかにし、トータル・システムを構築することが必要である。現状を把握し、自団体にはどのようなシステムが導入されていて、それがどのように展開されているかを明らかにして、総合計画をトータル・システムに組み込んで活用することで、総合計画の形骸化を避け、実効性のあるものにする必要がある。

(策定後の運用)

総合計画は実際に運用されてはじめて住民の意思を実現することになる。

運用では総合計画がトータル・システムの核として位置付けられ、総合計画と共にトータル・システムも運用していく必要がある。

また、トータル・システムを機能させるのは職員である。運用するためには職員の意識も変わらなければならない。そして、職員の能力も向上しなければならない。

・「ガイドライン」の論点との比較検証

「ガイドライン」では、ベストプラクティスから抽出された「論点」（この論点の抽出は「新たな総合計画策定モデルの開発に関する研究会」において行われたもの）ごとにガイドラインを示している。

この論点それぞれについて、各タイプの総合計画において達成されるべき姿・状態が明示されているので、「市総合計画」がそれと比較してどうであるか、どの程度達成されているかを検証した。

上記の論点とは、具体的には以下のとおりである。

分野	論点
1 総合計画の性格	1-1 総合計画の構成（階層）
	1-2 ローカル・マニフェスト（首長公約）との関係
	1-3 分野別（個別）計画との関係
2 具備すべき情報	2-1 総合計画の方針
	2-2 指標（KPI）
	2-3 予算
3 総合計画の期間	
4 総合計画の策定手続	4-1 住民の関与
	4-2 議会の関与
	4-3 計画の策定体制
5 総合計画の運用	5-1 事前統制（計画策定（PDCAのP）の統制）
	5-2 日常的な統制（計画実行（PDCAのD）の統制）
	5-3 事後統制（結果の測定検証（PDCAのCA）の統制）

【タイプ3「戦略計画型」の要件と「市総合計画」の比較検討】

「第3章 1 地方自治体の総合計画」（2）総合計画の類型 ウ 「市総合計画」のタイプ」（29ページ）に記載のとおり、「市総合計画」は、総合計画のタイプ分けで言うと、タイプ3「戦略計画型」に相当すると思われる。

よって、上記の論点について、「市総合計画」とタイプ3「戦略計画型」とを比較して、「市総合計画」における課題・不足点の有無を検討した。

ガイドラインによれば、タイプ3「戦略計画型」の総合計画に要求される水準は、以下のとおりである。

（なお、要件には三層構造でいうところの「実施計画」が記載されていないが、実施計画は基本計画のより具体的な施策と位置付けられるので、基本計画に含まれるも

のと解される。)

【タイプ3 戦略計画型】

論点	要件
3-1 総合計画の性格	
3-1-1 総合計画の構成（階層）	（基本構想）地域における行政の役割が示されている （基本計画）組織の基本方針が示されている
3-1-2 ローカル・マニフェスト（首長公約）との関係	（基本構想）整合は求めない （基本計画）整合させる
3-1-3 分野別（個別）計画との関係	（基本構想）整合は求めない （基本計画）整合させる
3-2 具備すべき情報	
3-2-1 総合計画の方針	（基本構想）組織（行政）のミッション （基本計画）戦略計画（政策・施策ごとに目標）
3-2-2 指標（KPI）	（基本構想）指標の設定は求めない （基本計画）組織の政策及び施策の目標を定量化
3-2-3 予算	（基本構想）予算の情報は求めない （基本計画）投入可能額（政策及び施策と対応する）
3-4 総合計画の策定手続	
3-4-1 住民の関与	行政に対する住民ニーズを把握している
3-4-2 議会の関与	総合計画が議決事項とされている
3-4-3 計画の策定体制	行政が主体的に策定している
3-5 総合計画の運用	
3-5-1 事前統制	運用手続が条例で定められている 総合計画が予算編成のコミュニケーションで使用されている
3-5-2 日常的な統制	目標と指標（KPI）が組織に展開されている 職員の意識の変革が行われている マネジメント能力の向上が行われている
3-5-3 事後統制	行政が目標と指標の進捗管理をしている 達成度が人事評価のコミュニケーションで使用されている

	る
--	---

・比較検討結果

【論点3-1-1】総合計画の構成（階層）

（ガイドライン）

基本構想は総合計画の最上位に位置する計画であり、その地域における行政の役割または地域を構成する各主体の役割として位置付けられるものである。基本構想は基本計画と一体のものとする場合もある。この場合、基本構想は行政または地域の役割に加えて、基本方針の性質を持つことになる。

基本計画はその組織または地域の基本方針として位置付けられるものである。基本計画は実施計画と一体のものとする場合もある。この場合、基本計画は組織または地域の基本方針に加えて、組織または地域の行動プログラムとしての性質も持つことになる。

実施計画はその組織の行動プログラムとして位置付けられるものである。

実施計画は策定しないケースもありうるが、この場合においても組織の行動プログラムを示す計画は必要である。

（市の状況）

要件	評価結果
（基本構想） 地域における行政の役割が示されている	○
（基本計画） 組織の基本方針が示されている	○

【コメント】

「市基本構想」は、市の総合的かつ計画的な行政経営を図るため、5年間の計画期間を通じた目指す姿とそれを実現するための基本的な考え方を示すものと規定されており、「市推進計画」において、計画期間内の具体的な取組を示すものとしている。これらより、「市基本構想」は市の将来ビジョンに対する行政としての取組の方針及び具体的計画と位置付けられることから、ガイドラインの目線と一致していると考えられる。

【論点3-1-2】ローカル・マニフェスト（首長公約）との関係

（ガイドライン）

基本構想とローカル・マニフェストは特に整合を求めない。

基本構想はその組織や地域の価値観である。この点で、基本構想はある程度の普遍性を持った計画であり、政治的な方針や行動プログラムであるローカル・マニフェストとは性質を異にしている。

他方、基本計画・実施計画とローカル・マニフェストは整合させるべきである。

基本計画はその組織や地域の基本方針であり、実施計画はその組織・地域の行動プログラムである。ローカル・マニフェストには政治的な方針が含まれているので、基本計

画とローカル・マニフェストを整合させなければ、同じ組織または地域に異なった政策方針が示されてしまう。

基本方針の整合については、当初はローカル・マニフェストを基本計画の手続で反映させ、後年度は基本計画に基づいたローカル・マニフェストを策定することが望ましい。ただし、この場合は現職と候補者の情報の非対称性に留意する必要がある。

また、基本方針における期間の整合については、基本計画を首長の任期とするのが望ましい。ただし、基本計画の策定期間を考慮する必要がある。

首長が交代した地方自治体は、交代初年度に基本計画を再策定又は改定し、計画期間を整合させるなどの対応が必要である。改定の整合については、基本計画案に基づいて各候補者がローカル・マニフェストを策定できるようにする。首長選挙後、基本計画案にローカル・マニフェストの方針を反映させる流れが望ましい。

行動プログラムの整合については、実施計画のローリングのタイミングでローカル・マニフェストのプログラムを反映させる。

実施計画のローリングの頻度が高ければ（毎年度など）、首長選挙後すぐにローカル・マニフェストが反映されることになる。

行動プログラムの期間と改定の整合については、実施計画の計画期間が通常、首長の任期より短いため、考慮する必要はない。

（市の状況）

要件	評価結果
（基本構想） 整合は求めない	○
（基本計画） 整合させる	△

【コメント】

「市基本構想」の計画期間は5年であり、市長任期の4年とは整合していないが、「ガイドライン」においても、必ずしもこれらを整合させる必然性はないとしている。

また、「市基本構想」内の基本計画に相当する部分については、上記のとおり整合していないものの、実施計画レベルである「市推進計画」においては、そのローリングのタイミング（年度）で市長公約のプログラムの反映を行っているものとみられ、計画と公約の著しい乖離は生じていない。

【論点3-1-3】分野別（個別）計画との関係

（ガイドライン）

基本構想と分野別計画は特に整合を求めないが、分野別計画は基本構想の枠内で策定されるべきである。

基本構想は行政や地域を構成する各主体の役割である。この点で、基本構想はある程度の普遍性を持った計画であり、各分野の個別計画である分野別計画とは性質を異にし

ている。ただし、基本構想は行政や地域を構成する各主体の役割を定義するものであることから、分野別計画は基本構想の枠内で整理される必要がある。

基本計画と分野別計画は、法令により不可能な場合を除き整合させるべきである（法令により策定が求められる分野別計画は少なくない）。

基本計画はその組織や地域の基本方針である。分野別計画には各政策の行動方針が含まれており、基本計画と分野別計画が整合されなければ、同じ組織または地域に異なった方針が示されてしまう。

内容の整合については、基本計画に基づいてまたは同時に分野別計画を策定する必要がある。基本計画は期間計画であり、その組織や地域全体の政策の方針と資源の配分方針が示される。一方、分野別計画は個別計画であるため、期間計画に基づいて、政策ごとの基本方針と資源の配分結果（予算）が示される。両者は有機的に整合性を確保される必要がある。

期間の整合については、基本計画と分野別計画の計画期間を合わせるか、基本計画の期間内で分野別計画をローリングしていくことになる。ただし、法令により基本計画の期間に合わせることができない分野別計画は例外となる。また、基本計画の影響をそれほど受けない分野別計画については、特に期間の整合を考慮しなくてもよい。

改定の整合については、基本計画と並行して分野別計画を策定できるようにする。基本計画と分野別計画が並行して策定されれば各政策のより具体的な情報が基本計画に反映できる。

実施計画と分野別計画はそもそも一体的なものである。実施計画はその組織の行動プログラムであり、分野別計画の各政策のプログラムに基づいて策定されることになる。

（市の状況）

要件	評価結果
（基本構想） 整合は求めない	○
（基本計画） 整合させる	△

【コメント】

「市基本構想」については、先述の市長任期と同様、他の個別計画との計画期間の整合性は意識されていないが、「ガイドライン」においても、必ずしもこれらを整合させる必要性はないとしている。

他方、「市基本構想」には基本計画に相当するコンテンツが含まれているため、一部の個別（分野別）計画と計画期間（開始年度等）が異なっている場合がある。この点は、個別（分野別）計画の内容が「市基本構想」と著しく異なっているものが無いと思われることから重要な欠陥が生じているとは言えないものの、今後、「市基本構想」において想定されていない内容を含む個別（分野別）計画の策定が行われる場合は、計画期間中であっても臨時的に、両者の整合性を確保するような配慮が求められる。

【論点3-2-1】総合計画の方針

(ガイドライン)

基本構想が行政を対象としていれば、その組織のミッションが示される。これは地域における行政の役割であり、基本構想は全職員が共通の認識を持たなければならない。一部の職員だけが認識しているようであれば、基本構想は形骸化するリスクがある。

基本計画が行政を対象としていれば、その組織の戦略計画が示される。戦略計画にはその組織のドメイン（領域）が定義され、ドメインごとに政策及び施策が整理される。

ドメインとして示された組織の政策及び施策は、目標設定と資源配分の単位となり、政策及び施策ごとに目標が示される。

これは、組織の基本方針であるため、全職員が共通の認識を持たなければならない。一部の職員だけが認識しているようであれば戦略計画は形骸化してしまうリスクがある。

戦略計画の策定では環境分析と自組織の分析を行う。環境分析と自組織または地域の分析にはSWOT分析などの手法が有効である。

実施計画には組織の行動プログラム（事業）が示される。プログラムは目標設定と資源配分（予算）の単位となり、プログラムごとに目標が設定される。

(市の状況)

要件	評価結果
(基本構想) 組織（行政）のミッション	○
(基本計画) 戦略計画（政策・施策ごとに目標）	○

【コメント】

「市基本構想」は、行政の戦略的計画として位置づけられるものであり、行政を対象としていると言える。また、「市推進計画」は基本構想を踏まえた年度の実行計画であり、取り組むべき施策と年度の予算事業が紐づけられている。さらに、「市基本構想」では、「創生戦略」というかたちで優先的政策に関するコンテンツを設けており、戦略計画としての形付け・整理がなされている。これらのことから、「ガイドライン」で示されている目線と一致しているものと考えられる。

【論点3-2-2】指標（KPI）

(ガイドライン)

基本構想が行政を対象としていても地域を対象としていても、特に指標の設定は求めない。基本構想はその組織のミッションまたは地域のビジョンが示される。これらはその組織または地域の価値観であり、指標の設定がなじまない。

基本計画が行政を対象としていれば、ドメイン（領域）ごとに示された組織の政策及

び施策単位で目標が示される。基本計画が地域を対象としていれば、課題ごとに示された地域の政策及び施策単位で目標が示される。

指標はこの目標を定量化して設定する。基本計画が行政を対象としている場合、指標の設定には政策及び施策の管理者の理解が必要である。政策及び施策の管理者の理解が得られていない指標であれば、基本計画の統制（進捗管理・事後評価）が難しくなってしまう。ただし、定量化が難しい目標であれば、必ずしも指標を設定する必要はない。

なお、個々の目標については、施策の実施結果であるアウトカム（成果）指標と政策のアウトカム（成果）との関係を合理的に説明できるようにすることが重要である。

基本計画が地域を対象としている場合、目標は行政以外の主体の役割も含まれるため、指標は企業や住民などの主体ごとに各指標に対しての役割が設定される。この場合、指標の設定には多様な利害関係者の参加と合意形成が必要である。

実施計画は行動プログラム（事業）ごとに目標が示される。指標はこの目標を定量化して設定する。

指標の設定には行動プログラムの実施担当部署の理解が必要である。その理解が得られていない指標であれば、実施計画の統制（進捗管理・事後評価）が難しくなってしまう。

なお、個々の目標については、事業の実施（活動）結果であるアウトプット指標と施策のアウトカム（成果）との関係を合理的に説明できるようにすることが重要である。

（市の状況）

要件	評価結果
（基本構想）指標の設定は求めない	○
（基本計画）組織の政策及び施策の目標を定量化	△

【コメント】

「市基本構想」では、特段の定量的な指標（KPI）の設定は行われておらず、これが「ガイドライン」にあるとおり、基本構想の内容に対する指標設定が性格的になじまないものであるからと考えられる。

他方、基本計画に関する部分については、将来ビジョン（「将来都市像」）や優先的政策（「創生戦略」）といった切り口で政策・戦略とそれに関連する施策・重点プログラムが設定されており、「将来都市像」の施策については「市推進計画」において施策単位で指標が設定されているものの、政策・戦略単位レベルでの成果指標、並びに「創生戦略」の重点プログラムレベルでの指標が設定されておらず、政策・戦略や重点プログラムの単位でどの程度計画どおり進捗・達成できたのかできなかったのか、といった振り返りがロジカルに判定される仕組みにはなっていないのではないかとと思われる。

上記より、今後は、政策・戦略や重点プログラムといったレベルでの包括的な成果を判断できるような指標の設定ができないか、また次計画の策定に当たって当該指標を活用した事後評価ができないか、検討する余地があると考えられる。

なお、アウトカム指標については、政策・戦略の内容によっては定量評価が難しい場合もあると思われるので、必ずしも定量指標で評価しなければならないとは言えないが、「創生戦略」の重点プログラムは「創生戦略事業（予算事業）」と紐づくものであるから、「将来都市像」の施策と同様に、定量指標を設定できるのではないだろうか。

【論点3-2-3】 予算

(ガイドライン)

(基本構想)

基本構想が行政を対象としていても地域を対象としていても、特に予算の情報は求めない。

基本構想はその組織のミッションまたは地域のビジョンが示される。これらはその組織または地域の価値観であり、一義的に定量化できるものではなく、予算と直接結びつくものではないからである。

基本計画が行政を対象としていれば、基本計画はドメイン（領域）ごとに組織の政策及び施策単位で投入可能額が予算として示される。

この予算額は中期的タイムスケールの財政の枠（フレーム）に基づいて算出する。財政フレームに変更があった場合は、その変更を基本計画に反映させる。これは、基本計画に検証可能性を持たせ、形骸化することを防ぐ。

もし財政フレームの変更が基本計画に反映されなければ、基本計画の予算額の情報が非現実化する。そうなれば、基本計画よりも現実の財政フレームが優先され、基本計画は形骸化することになる。すなわち、基本計画の予算は、実際の財政上の予算と整合していなければならない。

本計画が地域を対象としていれば、基本計画は課題として示された地域の政策及び施策ごとに行政の予算額が示される。ただし、地域の政策及び施策には行政以外の主体の役割も含まれており、彼ら自らの行動のための財源が反映していないことから、政策及び施策の（本来の）投入可能額と予算額は対応しない。予算額はそのうち行政の担当分だけである。

行政を対象としている場合と同様に、財政フレームに変更があった場合はその変更を基本計画に反映させることになる。

実施計画には行動プログラム（事業）ごとに予算額が示される。この予算額は毎年度の予算編成における決定額であるべきで、これが整合しなければ実施計画は形骸化するリスクがある。

また、実施計画にない行動プログラムには予算を措置すべきでないことにも留意が必要である。もし実施計画にないプログラムに予算が措置されれば、実施計画は網羅性を欠き、また、計画の方針と実行される政策が一致しないこととなるため、計画の信頼性が失われる。そうなれば、行政において実施計画よりも財政上の予算が優先され、実施計画は形骸化するリスクがある。

(市の状況)

要件	評価結果
(基本構想) 予算の情報は求めない	○
(基本計画) 投入可能額 (政策及び施策と対応する)	○

【コメント】

「市基本構想」では、政策・戦略レベルでの予算情報は記載されておらず、これは「ガイドライン」においても、指標の論点と同様、定量化になじまないものであるからと考えられる。

また、基本計画部分については、「将来都市像」の施策及び「創生戦略」の重点プログラムについて、それぞれ「市推進計画」で当該年度の予算事業と紐づけが行われている。当該予算は、計画上の概算ではなく、実際の予算編成での金額（当初予算額）が記載される。

【論点 3-4-1】 住民の関与

(ガイドライン)

基本構想が行政を対象としていれば、住民が主体的に策定することはない。しかし、住民は地域における行政の役割の定義に参画し、その役割を共有することが必要である。

基本構想の策定は行政の役割となるため、いわゆる「新しい公共」概念（社会をつくる当事者である「行政・住民・企業・地域団体等」がその当事者として、一定のルールと役割分担をもって社会づくりに参画協働するという考え方であり、平成 21～22 年ごろから国の国家戦略プロジェクトとして動いている）の上で、行政の役割以外は住民を含む各主体が担うことになる。そのため、住民が地域における行政の役割の定義に参画し、その役割を共有することが必要である。

基本計画が行政を対象としていれば、行政に対する住民のニーズを把握しなければならない。

基本計画は行政組織の基本方針となるため、必ずしも地域の住民が基本計画を共有する必要はない。この点で、住民が基本計画について特に参加意識を持つ必要はないが、行政に対する住民のニーズを把握しなければならない。まず基本計画の策定にできるだけ多くの住民が参加できるチャンネルを用意する必要がある。これにはパブリックコメント・アンケート調査・グループインタビュー・総合計画審議会などの手法の活用が考えられる。また、そのチャンネルにはできるだけ多様な住民が参加するようする必要がある。これには商工会議所など特定の団体の代表者、町会などの特定の地域の代表者の手法の活用が考えられる。

実施計画で独自に住民を参加させる必要はない。実施計画はその組織のプログラムで

あるため、必ずしも地域の住民が実施計画を共有する必要はない。しかし、行政に対する住民のニーズは反映されていなければならない。

ただし、実施計画のプログラムは分野別計画の施策の方針に基づいて編成されるので、分野別計画は各分野で行政に対する住民のニーズが反映されることになる。そのため、実施計画で独自に住民のニーズを把握する必要はない。

(市の状況)

要件	評価結果
行政に対する住民ニーズを把握している	○

【コメント】

「市基本構想」の策定に当たっては、「市民意識調査」「パブリック・コメント」「市民100人会」などの広聴チャネルを用いて市民の意見を聴取しており、有識者等による「地方創生懇話会」からの提言を受けるなどのプロセスを経て、行政に対する住民ニーズの把握を行っている。

【論点3-4-2】議会の関与

(ガイドライン)

総合計画が行政を対象としていれば、議決事項とする。議決事項とすることによって、地域における行政のミッションとそれに対するコミットが地方自治体の意思として決定されることになるため、総合計画の策定・実施の根拠となる。

総合計画が地域を対象としている場合には、議決事項とするかどうかは各団体での判断となる。基本構想には地域を構成する各主体のビジョンとそれに対するコミットが反映されるため、それを地方自治体の意思として決定すべきかどうかは、ケースバイケースの検討が必要となる。

(市の状況)

要件	評価結果
総合計画が議決事項とされている	○

【コメント】

市では、「地方自治法第96条第2項の規定に基づく議決事件指定条例」に基づき、基本構想の策定、変更又は廃止に関する事項を議決すべき事件と定めている。

【論点3-4-3】計画の策定体制

(ガイドライン)

基本構想が行政を対象としていれば、行政が主体的に策定することになる。

この場合の基本構想は行政組織の価値観となるため、行政の職員が基本構想について参加意識を持ち、これを共有しなければならない。そのためには、職員が基本構想を主体的に策定する必要がある。

(市の状況)

要件	評価結果
行政が主体的に策定している	○

【コメント】

「市基本構想」は行政計画であり、策定時に広く住民の意見を聴取しているものの、基本的には行政である市が主体的に策定している。また、予算編成やその執行（事業の実施）において、「市推進計画」が実行プログラムとして機能しており、当該事業に関わる市の職員の業務に影響を及ぼしている。

【論点3-5-1】事前統制

(ガイドライン)

・条例について

基本計画が行政を対象としていれば、事前統制・日常的な統制・事後統制の手続を条例で定める。これにより総合計画の運用がある程度保証される。

・目標について

基本計画が行政を対象としていれば、基本計画・実施計画の目標と指標は、予算編成のコミュニケーション（折衝など）で使用する。

予算編成では、基本計画・実施計画の目標と指標が判断材料の一つとなる。例えば、各部局はできるだけ多くの予算を獲得しようと行動するため、基本計画・実施計画の目標と指標の達成に注意が向くようになる。他方、財政当局はできるだけ少ない予算にしようと行動するため、目標の達成度・進捗状況や指標の適切性を慎重に検討することになる。

また、基本計画・実施計画の目標と指標は、第三者がチェックする機会を設ける。各部局はできるだけ甘い目標を設定しようと行動することが予想されるが、これを防ぐためには議会や住民、有識者などの第三者がチェックする機会が有効である。

なお、ホームページなどを活用して基本計画・実施計画の目標と指標を一般に公表することもある程度の効果がある。

基本計画が地域を対象としていれば、基本計画の目標と指標は地域の住民とのコミュニケーションで使用する。基本計画の目標と指標には行政以外の主体の役割が含まれる。

基本計画の目標と指標の達成には住民も役割を果たさなければならない。住民は基本計画の目標と指標の進捗に注意が向くようになる。

・計画期間中の改定について

基本計画の計画期間中の変更は認める。変更が認められなければ基本計画が現実と乖離し、形骸化してしまうからである。

(市の状況)

要件	評価結果
運用手続が条例で定められている	×
総合計画が予算編成のコミュニケーションで使用されている	△

【コメント】

基本構想に関しては、策定・変更又は廃止に関しては条例で議決事項とされているが、その基本計画並びに年度の実施計画である推進計画の運用に関しては、特段の定めはない。

また、予算編成時は、行政経営会議において基本構想・推進計画の目線からの検証はなされている（特に創生戦略）ように見受けられるが、現状、すべての予算事業が総合計画ベースの検証評価（指標など）がされているわけではなく、また評価対象は事業単位であって、政策・戦略や施策・重点プログラムといったアウトカムレベルの目線が組織的に設定されているとは言えない。

上記より、今後は、予算と総合計画という個々の行政システムを有機的に結合し、計画の形骸化を防止する観点から、行政経営会議などでの総合計画目線での評価をより活用するとともに、かかる手続の根拠として、運用手続の文書化を検討する余地があるのではないかと考える。

【論点 3-5-2】 日常的な統制

(ガイドライン)

・組織への展開について

基本計画が行政を対象としていれば、基本計画・実施計画の目標と指標は組織に展開させる。

政策及び施策の管理者は、基本計画の目標と指標に基づいて組織の行動目標を設定し、政策及び施策の担当部局はそれに基づき管理される。これにより基本計画・実施計画の目標と指標が組織に展開されることになる。

行動プログラム（事業）の担当部局管理者は、実施計画の目標と指標に基づいて部署の行動目標を設定し、行動プログラム（事業）の実務担当者はそれに基づき管理される。これにより基本計画・実施計画の目標と指標が個人に展開される。担当者の目標の設定は管理者との面談など対話を通じて行う。これにより担当者の目標が実施計画の目標と指標により相関の高いものとなる。

基本計画が地域を対象としていれば、基本計画の目標と指標を地域の各主体と共有する。そのためには、運用段階でも基本計画の目標や指標をなるべく多様な住民が意識する場を設けなければならない。

・意識改革について

基本計画が行政を対象としていれば、特に職員が意識を変えなければならない。

この場合は基本計画・実施計画の目標と指標の設定が重要になる。職員は政策及び施策やプログラムの成果（アウトカム）について意識しなければならない。逆に、アウトカムを意識できる業務であれば、自分の仕事が地域に与える影響を理解しやすく、業務へのモチベーションにつながるであろう。そのためにも、指標はアウトカムとの関連性の高いものを設定しなければならない。

基本計画が地域を対象としていれば、住民も意識を変えなければならない。基本計画には行政以外の主体の役割も含まれており、行政以外の主体は基本計画の目標と指標の達成には自らの努力が必要なことを認識し、コミットしなければならない。これは「新しい公共」の観点からも、今後の地域社会の持続的成長へのチャレンジにあたって重要である。

・能力向上について

基本計画が行政を対象としていれば、職員は特にマネジメント能力の向上が必要になる。

この場合、基本計画・実施計画の目標と指標の適切な設定が重要になる。基本計画・実施計画の目標と指標によって、予算の決定額・人事評価に影響を与える可能性があるからである。

適切な目標と指標の設定を行うためには経営的な視点が必要である。そのためには、組織的・継続的な研修等のトレーニング機会を設けることによって、職員のマネジメントのレベルを上げる必要がある。

基本計画が地域を対象としていれば、職員はファシリテーション能力の向上が必要になる。

この場合、基本計画の策定への住民の関与が重要になる。どのような住民が策定に参加してどのような議論をしたかによって、基本計画の質が変わるからである。そのため、できるだけ多様な住民から適切な意見を聴取する必要がある。そのためには、職員は住民が主体的に計画を策定できるように、組織的・継続的な研修等のトレーニング機会を設けることによって、ファシリテーション能力のレベルを上げる必要がある。

(市の状況)

要件	評価結果
目標と指標（K P I）が組織に展開されている	○
職員の意識の変革が行われている	△
マネジメント能力の向上が行われている	△

【コメント】

「市推進計画」の指標及び目標値は、対応する施策と取組事業の担当部課がコミットしたものであり、当該部署の方針と活動目標として展開されることになる。

また、当該指標及び目標値は、一般的には施策の成果（アウトカム）に対して意識を向けさせることになるが、104 ページに記載のアンケートの結果を見ると、指標及び目標値とアウトカムの関係性が必ずしも適切でないと認識しているケースもあり、意識改革の効果が十分でない場合があるように見受けられる。

さらに、現状、市では指標及び目標値が予算の決定額・人事評価に影響を与える局面は限定的であり、総合計画が他の行政システムとあわせて有機的に機能する体制にはまだ至っていないように思われる。

これらの課題に関しては、ロジックモデルなどに基づく指標及び目標値とアウトカムの関係性の再検討やトータル・システムの観点から予算編成や行政評価における総合計画との連携をさらに進めていくことが望まれる。

【論点 3-5-3】 事後統制

(ガイドライン)

・進捗評価、行政評価について

基本計画が行政を対象としていれば、行政が基本計画・実施計画の目標と指標の進捗管理を行う。

進捗管理の結果は議会や住民・有識者などの第三者がチェックする機会を設ける。政策及び施策の管理者とプログラムの担当者は基本計画の目標と指標に基づき管理される。

基本計画が地域を対象としていれば、地域の住民が基本計画・実施計画の目標と指標の進捗管理を行う。進捗管理の結果は住民が知る機会を設ける。住民は基本計画の目標と指標の進捗にさらに注意が向くようになる。

・人事評価について

基本計画が行政を対象としていれば、基本計画・実施計画の目標と指標の達成度は人事評価のコミュニケーションで使用する。

この場合、基本計画の目標と指標を実績と比較する。実績の把握が難しい場合には見

込と比較する。人事評価の面談などではこれを政策及び管理者の人事評価の材料の一つとする。これにより政策及び施策の管理者は基本計画の目標と指標について責任を持つことになる。

行動プログラムの実務担当者は実施計画の目標と指標について責任を持つ。実績の把握が難しい場合には見込と比較する。人事評価の面談などではこれをプログラムの担当者の人事評価の材料の一つとする。行動プログラムの担当者は実施計画の目標と指標について責任を持つことになる。

基本計画が地域を対象としていれば、基本計画の目標と指標の達成度を人事評価で使用することは難しい。基本計画の目標と指標は行政以外の主体の役割も含まれており、政策及び施策の管理者の責任の範囲を超えている。ただし、各主体のファシリテートなど地域全体の目標の達成に向けた行動は評価することができる。

・フィードバックについて

目標と指標の達成度に基づく単純な是正措置は現実的でない。これは、行政の計画策定及び予算編成サイクルにおいて、達成度の情報を反映させることが物理的に難しいからである。よって、フィードバックについては、各部局の管理者が自らの責任を有する目標と指標について説明責任を果たすことが重要である。

(市の状況)

要件	評価結果
行政が目標と指標の進捗管理をしている	○
達成度が人事評価のコミュニケーションで使用されている	△

【コメント】

「市基本構想」及び「市推進計画」については、施策ごとに成果指標が設けられるとともに、その進捗状況のモニタリングが毎年度行われている。

他方、上記のモニタリング結果が人事評価に直接的な影響を与えるような組織的な仕組みは現状としては見受けられないが、部分的には、行政経営会議などでトップマネジメントからのレビューを受けるような運用が進んでおり、その結果が部局単位の評価、ひいては部局の管理者の評価に間接的な影響を与える可能性はあると思われる。

いずれにせよ、今後は行政経営会議などで総合計画のモニタリング結果が活用される場面が増えることが望まれる。

【総括】

「市総合計画」は、「ガイドライン」のタイプ分類によれば、行政の「戦略経営型」であり、行政の行動プログラムとして計画され、実行されているものである。

その観点からは、「ガイドライン」で求められている目線の水準はおおむね確保された形で策定・運用されているものと評価できる。

一方で、以下のような課題も識別することができる。

- ・ 「市基本構想」の基本計画部分の計画期間と、分野別の個別計画の計画期間の整合性は意識されていないので、「市基本構想」において想定されていない内容を含む個別計画の策定が行われる場合は、計画期間中であっても臨時的に、両者の整合性を確保するような配慮が求められる。
- ・ 「市基本構想」における政策・（創生）戦略単位レベルでの成果指標、並びに創生戦略の重点プログラムレベルでの指標が設定されておらず、政策・戦略や重点プログラムの単位でどの程度計画どおり進捗・達成できたのかできなかつたのか、といった振り返りがロジカルに判定される仕組みにはなっていないので、今後は政策・戦略や重点プログラムといったレベルでの包括的な成果を判断できるような指標の設定ができないか、また次期計画の策定に当たって当該指標を活用した事後評価ができないか、検討する余地がある。
- ・ 総合計画の形骸化を防止する観点から、予算・計画など個々の行政システムを有機的に結合し、行政経営会議などでの総合計画目線での評価をより活用するとともに、かかる手続の根拠として、運用手続の文書化（理想は条例化）を検討する余地がある。
- ・ ロジックモデルなどに基づく指標とアウトカムの関係性の再検討や、行政経営会議などでの予算編成・行政評価における総合計画との連携をさらに進めていくことが望まれる。

【タイプ5「地域経営計画型」の要件と市の総合計画の比較検討】

「ガイドライン」によれば、総合計画は長期的には、地域の生産性を向上させるためのツールとして発展すべきものであり、その理想形として、総合計画のタイプ分けで言うと、タイプ5「地域経営計画型」に進化していくことが望ましい姿としている。

よって、上記の論点について、「市総合計画」とタイプ5「地域戦略計画型」とを比較して、市の今後の総合計画において望まれる姿が何であるかを検討した。

「ガイドライン」によれば、タイプ5「地域経営計画型」の総合計画に要求される水準は、以下のとおりである。

【タイプ5 地域経営計画型】

論点	要件
5-1 総合計画の性格	
5-1-1 総合計画の構成（階層）	（基本構想）地域の各主体（住民・企業・団体等）の役割が示されている （基本計画）組織の基本方針が示されている
5-1-2 ローカル・マニフェスト（首長公約）との関係	（基本構想）整合は求めない （基本計画）整合させる
5-1-3 分野別（個別）計画との関係	（基本構想）整合は求めない （基本計画）整合させる
5-2 具備すべき情報	
5-2-1 総合計画の方針	（基本構想）地域のビジョン （基本計画）戦略計画（政策・施策ごとに目標）
5-2-2 指標（KPI）	（基本構想）指標の設定は求めない （基本計画）組織の政策及び施策の目標を定量化
5-2-3 予算	（基本構想）予算の情報は求めない （基本計画）投入可能額（政策及び施策と対応する）
5-4 総合計画の策定手続	
5-4-1 住民の関与	住民が主体的に策定する
5-4-2 議会の関与	各団体での判断

5-4-3 計画の策定体制	行政が主体的に住民による策定に関わる
5-5 総合計画の運用	
5-5-1 事前統制	運用手続が条例で定められている 総合計画が予算編成のコミュニケーションで使用されている
5-5-2 日常的な統制	目標と指標（KPI）が組織に展開されている 職員の意識の変革が行われている マネジメント能力の向上が行われている
5-5-3 事後統制	行政が目標と指標の進捗管理をしている 達成度が人事評価のコミュニケーションで使用されている

【タイプ3「戦略計画型」の要件との差異】

タイプ5「地域経営計画型」の要件が、タイプ3「戦略計画型」と相違している部分は、以下のとおりである。

論点	戦略計画型	地域経営計画型
総合計画の構成（階層）	基本構想で、地域における「行政」の役割が示されている。	基本構想で、地域の「各主体（住民・企業・団体等）」の役割が示されている。
総合計画の方針	基本構想で、「組織（行政）のミッション」が明示されている。	基本構想で、「地域のビジョン」が示されている。
住民の関与	「行政」が主体的に策定する。	「住民」が主体的に策定する。
計画の策定体制	行政が主体的に策定している。	行政が主体的に「住民による策定」に関わる。

上記を踏まえ、次に上記の相違部分に関する市の状況との比較検討結果を示す。

・比較検討結果

【論点5-1-1】総合計画の構成（階層）

（ガイドライン）

基本構想が地域を対象としていれば、その地域のビジョンが示される。これは地域を構成する各主体の役割であり、できるだけ多様な住民が共通の認識を持たなければならない。一部の住民だけが認識しているようであれば、基本構想は形骸化してしまうリスクがある。

（市の状況）

要件	評価結果
（基本構想）地域の各主体の役割が示されている	×
（基本計画）組織の基本方針が示されている	○

【コメント】

現状、「市基本構想」は、市の将来ビジョンを示すコンテンツが含まれているものの、基本的には行政計画であり、市が何をすべきかという視点から行政の目指すべき政策等がうたわれている。したがって、「市基本構想」の「将来都市像」「創生戦略」は、行政の事業の成果として「あるべき姿」を目指す形となっており、行政以外の地域の各主体（住民・企業・団体など）がそれにどうコミットし、参画し、どのような役割を担ってどのような活動をすべきなのかまでは範囲に含まれない。

「市基本構想」において目指すべき方向性として定められた方針を達成するためには、行政の取り組みだけでなく、当然に住民側からの参画が必要になるのであるから、長期的には、行政と住民の役割分担が明確に示され、互いにコミットし同じ目標に参画するかたちに発展していくべきと考えられる。

上記はあくまで理想形であるが、行政の取り組みだけでは限界がある分野に関しては、より積極的に住民側と協働して同じ施策に取り組んでいくことも推進すべきということになる。

【論点5-2-1】総合計画の方針

（ガイドライン）

基本計画が地域を対象としていればその地域の地域経営計画が示される。地域経営計画にはその地域の課題が示される。課題として示された地域の政策及び施策は目標設定と資源配分の単位となり、政策及び施策ごとに目標が示される。

これは、地域の基本方針であるため、できるだけ多様な住民が共通の認識を持たなければならない。限られた住民だけが認識しているようであれば、地域経営計画は形骸化してしまう。

(市の状況)	
要件	評価結果
(基本構想) 地域のビジョン	△
(基本計画) 戦略計画 (政策・施策ごとに目標)	○

【コメント】

現状、「市基本構想」は、市の将来ビジョンを示すコンテンツが含まれているものの、基本的には行政計画であり、市が何をすべきかという視点から行政の目指すべき政策等がうたわれている。したがって、行政以外の地域の各主体（住民・企業・団体など）からの意見はあくまで「行政に実行してほしいこと」にすぎず、各主体がどのような課題認識をもってそれをどう行動・解決しようとしているかとは必ずしも一致しないかもしれない。

地域の共通ビジョンを達成するためには、行政の取り組みだけでなく、当然に住民側からの参画が必要になるのであるから、長期的には、行政と住民がビジョンを共有し、互いにコミットし同じ目標に参画するかたちに発展していくべきと考えられる。

上記はあくまで理想形であるが、行政の取り組みだけでは限界がある分野に関しては、より積極的に住民側と協働して同じ施策に取り組んでいくことも推進すべきということになる。

<p>【論点5-4-1】住民の関与 (ガイドライン)</p> <p>基本構想が地域を対象としていれば、住民が主体的に策定することになる。基本構想は地域の価値観となるため、地域の住民が基本構想を共有しなければならない。もし基本構想が地域の住民と共有できていなければ、基本構想は形骸化してしまう。共有するためには住民が基本構想について参加意識を持たなければならない。そのためには住民が基本構想を主体的に策定する必要がある。</p> <p>基本構想の策定は住民が主体的な立場となるが、実務的には行政によるファシリテーションが不可欠である。そのため、行政が地域における住民等各主体の役割の定義に参画し、行政の役割と住民等各主体の役割の分担の合意形成をすることが必要である。</p> <p>基本計画が地域を対象としていれば、住民が主体的に策定することになる。基本計画は地域の基本方針となるため、地域の住民が基本計画を共有しなければならない。もし基本構想が地域の住民と共有できていなければ、基本構想は形骸化してしまう。共有するためには住民が基本計画について参加意識を持たなければならない。そのためには住民が基本計画を主体的に策定する必要がある。</p> <p>住民が基本計画を主体的に策定するためには、まず基本計画の策定にできるだけ多くの住民が参加できるチャネルを用意する必要がある。これにはパブリックコメント・アンケート調査・グループインタビュー・総合計画審議会などの従来手法に加えて、市民</p>

ワークショップなど多くの住民が対話できる場を設定することが必要である。その場合は学区などのコミュニティごとに会議を開催することが有効である。さらに、まちづくり懇談会など住民が運営する会議を設けることも有効である。しかし、これは住民が対話できる場の設定についてある程度の試行錯誤がある団体でなければ難しい。

また、そのチャンネルにはできるだけ多様な住民が参加するようにする必要がある。これには商工会議所など特定の団体の代表者・町会などの特定の地域の代表者の従来手法に加えて、公募で抽出した市民が参加することが必要である。その場合は、例えば委員の多選制限など特定の住民に偏りがないように委員の選任基準を定めることが考えられる。さらに、裁判員制度に見られるような無作為抽出や討論型世論調査を行うことも有効である。しかし、これは公募で抽出した市民の参加についてある程度の試行錯誤がある団体でなければ難しい。さらに、チャンネルが会議体の場合にはその役割を決めておく必要がある。会議体では意見提示・提言に留まらず、基本計画の素案まで策定することが必要になる。

(市の状況)

要件	評価結果
住民が主体的に策定する	×

【コメント】

「市基本構想」は行政計画であり、策定時に広く住民の意見を聴取しているものの、基本的には行政である市が主体的に策定している。また、住民からの意見はあくまで「行政に実行してほしいこと」にすぎず、住民側が総合計画にコミットしその施策に参画するようなスタイルには至っていない。

理想形は総合計画の策定プロセスになるべく多様な住民が参画することであるが、実際問題としては、行政側のファシリテーション能力・経験や住民側のスキル・積極性など様々な課題があり、一朝一夕に実現できるものではないだろう。しかし、東海市や藤沢市といった先進団体では、ワークショップによる対話型参加を総合計画策定に取り入れるなど様々な取組を行っており、総合計画を地域計画として、地域の生産性の向上に寄与する実効性を上げていくためにも、行政に限定される計画からの進化が求められるのではないだろうか。

【論点5-4-3】計画の策定体制

(ガイドライン)

基本構想が地域を対象としていれば、行政は住民による策定に積極的に関わることになる。

この場合の基本構想は地域の価値観となるため、行政の職員は地域の一員として、基本構想を共有しなければならない。基本構想は地域の住民が主体的に策定するが、職員

が基本構想の策定過程において積極的にファシリテーションを行うことが期待される。
他方、基本計画・実施計画は行政組織のプログラムであり、行政が策定することになる。

(市の状況)

要件	評価結果
行政が主体的に住民による策定に関わる	×

【コメント】

「市基本構想」は行政計画であり、策定時に広く住民の意見を聴取しているものの、基本的には行政である市が主体的に策定している。また、住民からの意見はあくまで「行政に実行してほしいこと」にすぎず、住民側が総合計画にコミットしその策定に参画するようなスタイルには至っていない。

理想形は総合計画の策定プロセスになるべく多様な住民が参画することであるが、実際問題としては、行政側のファシリテーション能力・経験や住民側のスキル・積極性など様々な課題があり、一朝一夕に実現できるものではないだろう。しかし、東海市や藤沢市といった先進団体では、ワークショップによる対話型参加を総合計画策定に取り入れるなど様々な取組を行っており、総合計画を地域計画として、地域の生産性の向上に寄与する実効性を上げていくためにも、行政に限定される計画からの進化が求められるのではないだろうか。

【総括】

「市総合計画」は、「ガイドライン」のタイプ分類によれば、行政の「戦略計画型」であり、行政の行動プログラムとして計画され、実行されているものである。

その観点からは、「ガイドライン」でいうところの、進化型である「地域経営計画型」で求められるような、積極的な住民参加による計画の策定・運用までは至っていないのが現状である。

しかし、「ガイドライン」でも述べられているように、行政と地域住民等が同じレベルで参画・協働し計画を策定・行動プログラムにコミットする段階まで至るには、相当の試行錯誤や習熟が求められるので、ある意味「理想」に近いものである。住民参加のレベルを現状の「行政のプログラムへの意見聴取」から「地域の行動プログラムへの参画・協働」へと進め、総合計画を「地域の計画」に進化させることで、地域の生産性の向上により寄与することができる。

今後の長期的な課題として、行政の取り組みだけでは限界がある分野に関しては、より積極的に住民側と協働して同じ施策に取り組んでいくことも推進すべきである。

(3) 関連部課への質問と結果の概要

本監査では、「市推進計画」の「取組・事業」の策定、並びにK P I・目標値の設定にあたって主たる役割を果たす各部課において、その策定主担当者に対し、「市推進計画」策定実務に関するアンケートを実施した。

・目的

アンケートの目的は、「市総合計画」策定にあたっての取りまとめ部課である企画調整課だけでなく、その実施計画である「市推進計画」の主管たる行政の実務現場を担う各部課において、「市推進計画」ひいてはその全体像である「市総合計画」への理解・業務への習熟・策定過程における実務の状況などを聴取し、課題となる点を浮き彫りにすることにある。

・対象

3～5ページに記載の部課を範囲として、その主担当者に対しアンケートファイルを配布のうえ、回答を依頼した。発送件数は延べ52件（主担当者の延べ人数であり、質問内容によっては回答数が相違する場合がある）、うち全件の回答を得た。

・回答結果

次ページ以降に記載のとおりである。

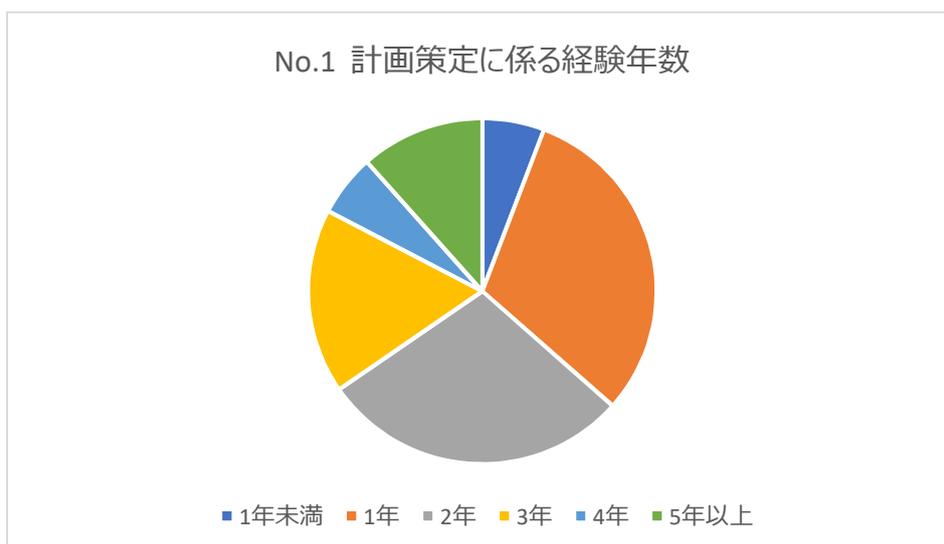
質問 1 (計画策定に係る経験年数)

推進計画 (※1) のような、「K P I ベースの計画」の策定にかかる主担当を経験した年数を教えてください。

(※1)「県都『あきた』創生プラン」の推進計画 (以下同)

回答 1

回答	件数
1年未満	3
1年	16
2年	15
3年	9
4年	3
5年以上	6



【コメント】

2年以下が 34 件 (約 65%) を占め、それほど経験を積んでいるわけではない (と思われる) 担当者が大勢を占めている結果となった。これは、次の質問とも関連するが、人事ローテーションの関係で次の部署へ異動すると当該業務から外れる (一定の職階の職員が担当し、異動で昇格すると担当しなくなる) 傾向がある可能性もあるのではないか。

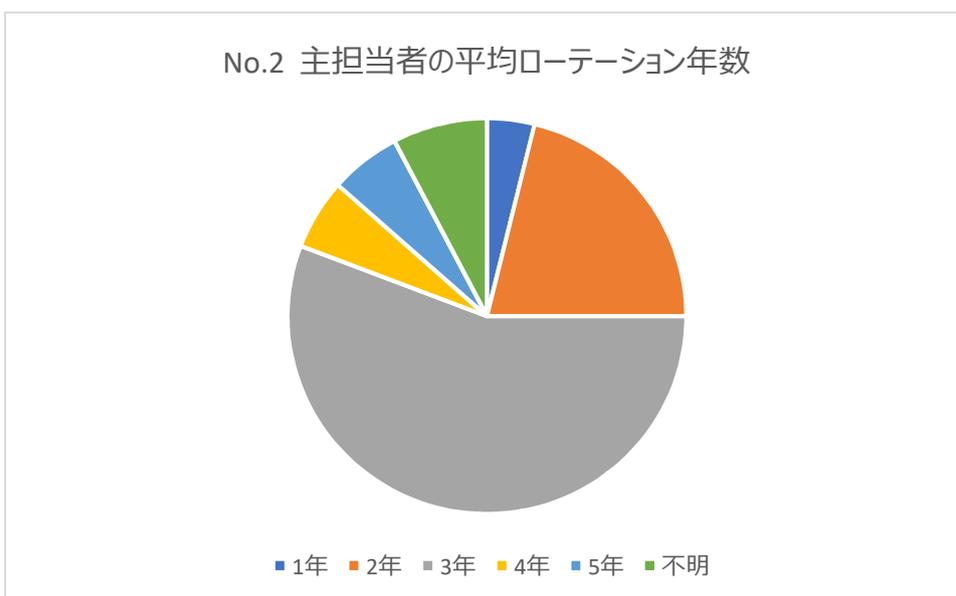
いずれにせよ、計画策定の経験が多くない担当者が大勢であることを前提として、研修の受講やスキルアップの機会の提供などを組織的に考慮するなどの対応を検討する余地があると考えられる。

質問2 (主担当者の平均ローテーション年数)

貴部署の推進計画の策定において、おおよそ何年ごとに主担当者が交替するか教えてください。

回答2

回答	件数
1年	2
2年	11
3年	29
4年	3
5年	3
不明	4



【コメント】

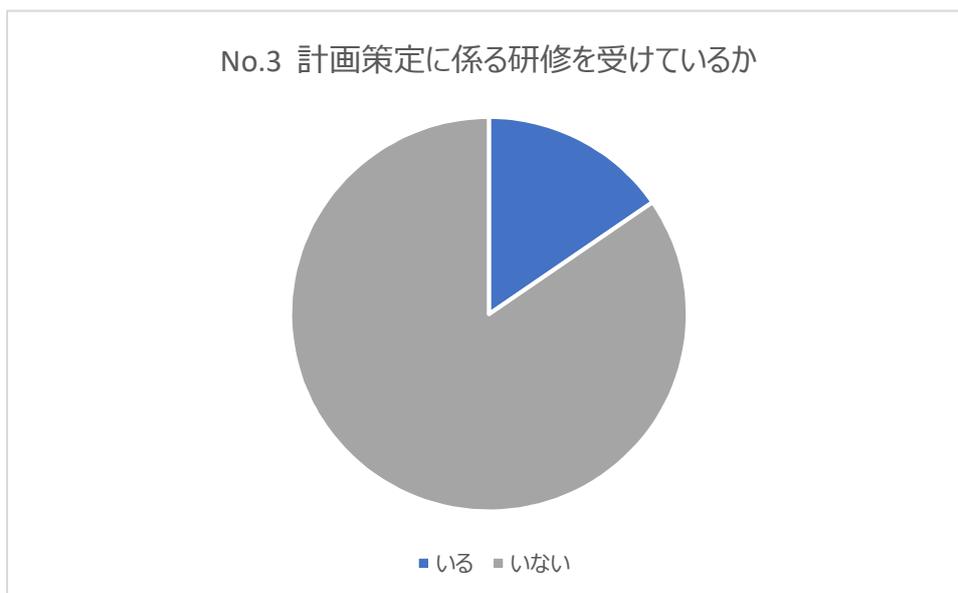
3年がボリュームゾーン（約55%）となっており、回答の自由コメントで「人事異動のタイミングで変わることが多い」との記載も見られたことから、おおむね担当の交替は人事異動がきっかけとなっている傾向が見て取れる。

質問3 (計画策定に係る研修を受けているか)

推進計画のような「KPIベースの計画」策定実務に関して、主担当者は内部または外部の研修を受けていますか？

回答3

回答	件数
いる	8
いない	44



【コメント】

研修を受けていないとする回答が大多数であり（約84%）、EBPMのようなトピックや企業における事業計画の策定・実績評価などの知識の習得、計画策定スキルの向上などの機会がない状況に見受けられる。

総合計画における政策・施策の成果（アウトカム）を効率的かつ有効に実現するためには、実現性の高い施策の実行が不可欠であり、そのためには施策と事業（予算）との関連性を適切に捉え、精度の高い指標（KPI）を選定して測定評価していくことが求められる。これらが適切に機能しなければ、行政の事業の実施（予算投入（インプット）とその結果（アウトプット））と施策に対する貢献・成果（アウトカム）が結びつかず、事業を実施した意義が薄れ、予算の投入の効率性・有効性に疑義が生じるリスクがある。

その意味で、計画の適切な執行はかかる現場部局の職員にかかっているのだから、彼らが総合計画の方針とその政策・施策の意図を正しく理解・コミットし、それが適切に実現しているかを適切に測定評価するための知識・スキルを向上する機会を確保し、その知識・スキルの向上を促すための組織的な対応が必要ではないかと考える。

質問4 (計画策定業務に関する引継ぎを受けているか)

貴部署において、推進計画の策定実務に当たり、総合計画(※2)や総合戦略(※3)の策定趣旨など、これら計画等についての説明・周知・引継ぎ(※4)を受けていますか？

(※2) 県都『あきた』創生プラン(基本構想・推進計画)

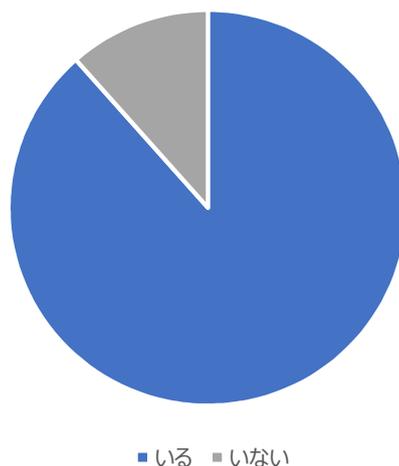
(※3) 秋田市まち・ひと・しごと創生総合戦略

(※4) 何のために策定するか、どのように実行されるべきか、など計画の位置づけや目的等についての事前の説明や周知

回答4

回答	件数
いる	46
いない	6

No.4 計画策定業務に関する引継ぎを受けているか



【コメント】

各部課における引継ぎについては、行われているとの回答が大多数であり(約88%)、各部課におけるローカルなルール・慣習(前例)の範囲では、過去の事例・情報やノウハウが引き継がれている印象を受けた。

しかし、引継ぎがないとの回答も一部あることや、組織的な研修などの機会がない現状を鑑みると、各部課でのスキルやノウハウ、知識のアップデートなどに関するレベル感の統一性は期待できず、その観点では知識・スキルの向上を促すための組織的な対応があったほうがより望ましいと思われる。

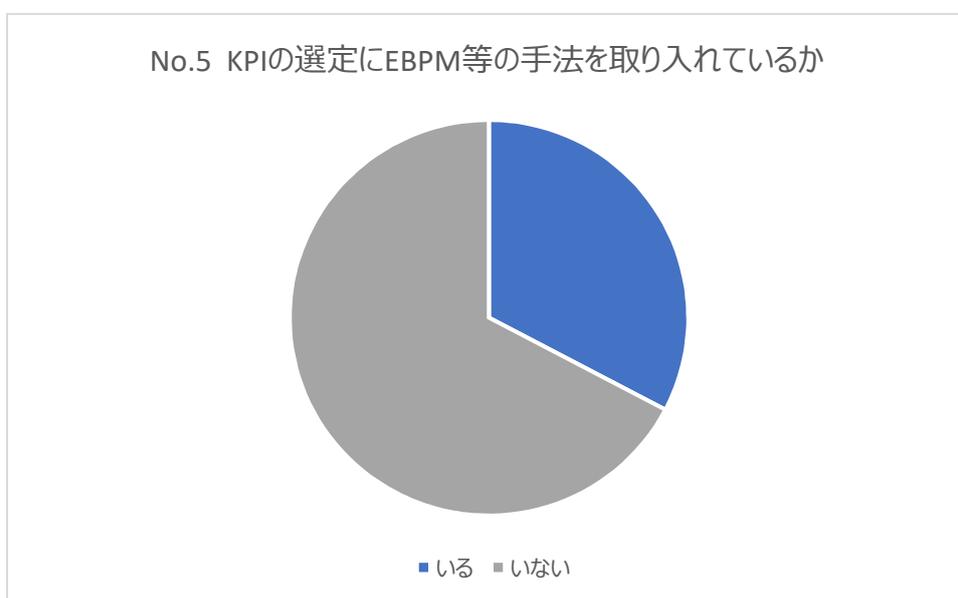
質問5 (KPIの選定にEBPM等の手法を取り入れているか)

推進計画において貴部署のKPIを設定するにあたり、「EBPM」(※5)又はそれに類する手法・考え方を取り入れていますか？

(※5)「Evidence・Based・Policy・Making」 エビデンス(合理的根拠)とロジックモデルに基づき、より実効性の高い政策を立案するための手法・考え方

回答5

回答	件数
いる	17
いない	35



【コメント】

アンケート回答では、EBPM的手法を取り入れていない割合が高く(約67%)、現状ではあまり意識されていない印象である。実際、国の政策立案に当たって取り入れられ始めている段階であり、地方自治体でこれを組織に取り入れている事例はあまりないであろう。

EBPMの手法を計画策定に取り入れるにあたっては、基本的には2つの要素があり、①合理的な根拠(エビデンス)を定量化の基礎とすることと、②行政の活動である予算投入(インプット)・事業活動(アウトプット)と、政策・施策への影響・成果(アウトカム)の関係が合理的かつ有効であるように策定すべきことである。

このうち、①のエビデンスについては、統計学などの科学的手法に基づくアカデミックなアプローチや、そのための基礎データの蓄積など、導入に時間や経験が必要であることから、地方自治体にとってはまだハードルが高いため、EBPMの導入が進まない一つの要因となっている。しかし、②の対応関係を合理的に構築することについては、ロジックモデルなどを活用することで、比較的容易に導入可能である。

したがって、計画策定に際して、ロジックモデルを活用して施策と事業の関係性が適切であるか検証するアプローチを現場の部局に浸透させることは有意義であり、検討の余地があると考えます。

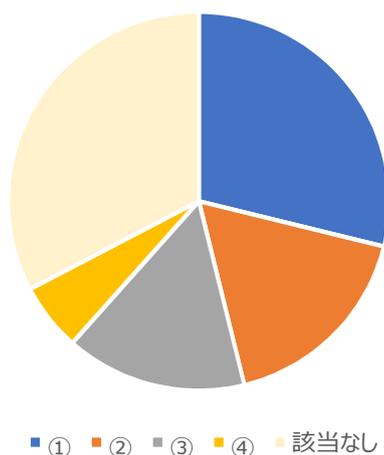
質問6 (5で「いない」に回答した場合、その理由)

質問5でEBPM等を取り入れていないと回答した場合は、選択肢の中で実態に近いと考えられるものをご回答ください。

回答6

回答	件数
① EBPMをよく知らない	15
② EBPMは知っているが、実務での応用方法がわからない(できれば取り入れたい)	9
③ EBPMは知っているが、実務に取り入れるのは困難又は不都合だと思う	8
④ その他	3
該当なし(質問5で「いる」と回答)	17

No.6 EBPMの手法を取り入れていない理由



【コメント】

先の質問とも関連するが、EBPMを取り入れていないとの回答のうち、①と②の回答(約68%)については、まずはロジックモデルの導入による施策と事業の関係性の検証が最も容易でチャレンジしやすいと思われる。

また、③の回答については、部課によってはそもそもKPIの設定が外部要因(国の政策・県との連携など)に依拠するケースだったりするので、そのような場合は例外となるであろう。

質問7 (施策のKPIと予算事業の関連性の高さ)

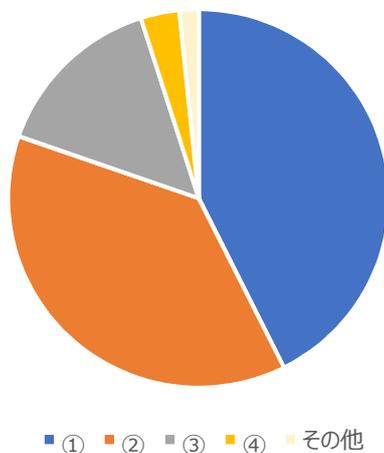
推進計画における「取組と事業」の各予算事業について、施策のKPIとの関連性(※6)の高さをどのように考えていますか？選択肢の中で実態に近いと考えられるものをご回答ください。

(※6) 当該予算事業の実施により、KPIが変動するかどうかの関連性(例えばKPIの変動が主として外部要因に依存する場合は関連性が低くなる)

回答7

回答	件数
① 全ての予算事業について、KPIとの関連性は高い	26
② 一部の予算事業については、KPIとの関連性は高くない可能性がある	23
③ 大部分の予算事業について、KPIとの関連性は高くない可能性がある	9
④ そもそも、KPIとの関連性の観点はあまり考慮していない	2
⑤ その他	1

No.7 施策のKPIと予算事業の関連性の高さ



【コメント】

全ての予算事業について施策のKPIとの関連性が高いとの回答が最も多かった(約42%)ものの、施策のKPIとの関連性に疑義がある予算事業があるとの回答も少なくない(②と③を合わせると約52%)。

もちろん、KPI・予算事業の中には、分野別(個別)計画のなかで国の政策や県との連携のために事実上選択の余地がなく設定されているケースもあるかもしれない。しかし、それを踏まえても、予算事業の実施結果(アウトプット)が施策の成果(アウト

カム) に適切に反映しているかがあいまいなままであると、予算の有効性の説明がつかず、その事業の意義に懸念が生じるリスクがある。

このリスクを避けるため、実施計画である「市推進計画」の策定・K P I の設定と予算編成での事業評価においては、ロジックモデルなどの活用によって、施策と事業との関係性を合理的に説明できるように十分な検討を行うべきである。

質問8（K P I の目標値の見積方法は説明可能か）

推進計画において設定したK P I に関する目標値について、具体的な見積方法（ロジック・計算式等）は説明可能ですか？選択肢の中で実態に近いと考えられるものをご回答ください。

回答8

回答	件数
① 目標値の見積・算出方法の説明は可能で、根拠資料もある	45
② 目標値の見積・算出方法の説明は可能だが、根拠資料は残っていない	6
③ 事実上、過年度踏襲又は感覚的に見積もっており、特段の方法はない	6
④ その他	4



【コメント】

指標（K P I）と予算事業の関係性については疑義があるとの回答が少なくなかったものの、当該指標に関連する「目標値」の見積りについては、合理的に行っているとの回答が大勢を占めた（①と②を足すと約 83%）。これは、目標値の積算に当たって、その根拠に基づき、説明可能な方法で行うことを意識しているからであり、予算編成などの局面で説明が求められる運用になっていることも影響しているものと思われる。

ただ、一部ではあるが前例踏襲や感覚的な見積を行っているケースも散見されるなど、市全体として統一的に対応しレベル感を合わせる必要があるのではないか。

【総括】

以上のアンケート回答結果を要約すると、以下のとおりである。

- ・計画策定の経験が多くない担当者が大勢であることを前提として、研修の受講やスキルアップの機会の提供などを組織的に考慮するなどの対応を検討する余地がある。
- ・計画の適切な執行は現場部局の職員にかかっているのであるから、彼らが総合計画の方針とその政策・施策の意図を正しく理解・コミットし、それが適切に実現しているかを適切に測定評価するための知識・スキルを向上する機会を確保し、その知識・スキルの向上を促すための組織的な対応を検討すべきである。
- ・業務の引継ぎについて、引継ぎがないとの回答も一部あることや、組織的な研修などの機会がない現状に鑑みると、各部課でのスキルやノウハウ、知識のアップデートなどに関するレベル感の統一性は期待できず、その観点では知識・スキルの向上を促すための組織的な対応があったほうがより望ましいと思われる。
- ・計画策定に際して、ロジックモデルを活用して施策と事業の関係性が適切であるか検証するアプローチを現場の部局に浸透させることは有意義であり、検討の余地がある。
- ・予算事業の実施結果（アウトプット）が施策の成果（アウトカム）に適切に反映しているかがあいまいなままであると、予算の有効性の説明がつかず、その事業の意義に懸念が生じるリスクがあるため、実施計画である「市推進計画」の策定・KPIの設定と予算編成での事業評価においては、ロジックモデルなどの活用によって、施策と事業との関係性を合理的に説明できるように十分な検討を行うべきである。

2 監査結果について

(1) 指摘事項

該当なし。

(2) 監査の結果に添えて提出する意見

【意見1】

総合計画にかかる根拠規定について

(事実)

市では現状、「地方自治法第96条第2項の規定に基く議決事件指定条例」の定めにより、当該条項（条例で議決事項を追加できることとする規定）に基づき「基本構想の策定、変更又は廃止に関する事」を議決事件に指定している。

○地方自治法第96条第2項の規定に基く議決事件指定条例

昭和24年10月28日
条例第36号

議会は地方自治法第96条第2項の規定に基き議決すべき事件を次のとおり定める。

(1) 本市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の策定、変更又は廃止に関する事。

附 則

この条例は、公布の日から施行する。

附 則(平成27年3月24日条例第36号)

この条例は、公布の日から施行する。

(出典：秋田市公式サイト「条例・規則・訓令等」)

ただし、条例には「基本構想の策定、変更又は廃止に関する事」と定められているものの、運用（進捗管理・事後評価等）に関する事項は特段定めがない。

(所見)

地方自治法改正以後、基本構想に係る法律上の策定義務はなくなったが、他の自治体では総合計画策定に係る根拠として条例化している事例は多く、市も同様である。

しかし、市では、計画策定までの手続に関するプロセスやその根拠規定については整備され、「市基本構想」でも開示されているが、策定後の運用（計画の予算編成等への反映や事後評価など）にかかるプロセスについては、組織としての明確な規定はないように思われる。ただし、実務上は、予算編成時に総合計画の内容を反映するプロセスについては、市のトップマネジメントによる行政経営会議において、一定の業務が行われているように見受けられる。

計画は策定することが目的ではなく、策定後の適切な運用、並びにその結果を分析して次の行動に役立てることが肝要である。それはPDCAサイクルの考え方を見ても明らかであろう。したがって、「市基本構想」に基本計画の要素が含まれていることに鑑みれば、その運用面についてもセットで整備されるのが合理的である。

策定までのプロセスのみならず、その進捗管理や事後的な評価まで含めた運用についても、何らかの形で規定化することを検討してはどうか。

現状、行政経営会議の設置要綱の記載では、「政策」という全般的な表現であってその範囲があいまいであり、運用段階でのプロセス、例えば予算編成等における総合計画との関連性、計画の進捗に照らした種々の見直し、事業の実施結果に対する事後評価などについて、市の政策実施プロセスの中の総合計画の位置づけが明確に定められていないことから、これらが一定程度、明確化されることが望ましい。

なお、先進事例の一つである東海市を見ると、総合計画に関する運用面や、行政評価についても条例で定めているので、一例として記しておく。

(総合計画等)

第9条 市は、まちづくりの基本理念に沿って、総合的かつ計画的な市政の運営を図るための基本構想及びこれを実現するための基本計画(以下「総合計画」という。)を策定するものとする。

2 市は、総合計画の進行管理を的確に行うものとする。

3 市は、行政分野ごとの計画を、総合計画に即して策定するものとする。

(行政評価)

第14条 市は、行政課題及び市民のニーズに対応した能率的かつ効果的な市政運営を進めるため、行政評価を行い、その結果を市民に公表するものとする。

(出典：「東海市まちづくり基本条例」東海市 より抜粋)

【意見2】

市長任期と総合計画期間との差異について

（事実）

「市総合計画」は基本構想と推進計画（実施計画）の二層構造であり、基本計画部分のうち、基本方針と施策については「市基本構想」、施策の目標値については「市推進計画」に記載されている。

市の場合、市長の任期が4年であるのに対し、基本構想（に含まれる基本計画部分）の期間は5年であり、計画期間中に市長が交代する可能性がある。この場合、後任の市長の市政に対するスタンスや取組方針が前任者と異なる場合、計画とアンマッチとなり、政策の方向性が不統一になるリスクがある。

（所見）

一般的に、総合計画の基本計画部分は、中長期の自治体の政策がブレないよう市長の方針と整合させるべきであるとされている。

「市基本構想」は市の長期的なありべき姿に基づくグランドデザインであり、市長公約などの政治的なプレゼンスとは別個のものであるが、基本計画に相当する事業の基本方針や施策は、市長公約と整合性をとることが合理的である。したがって、総合計画の期間と市長任期が一致していない場合は、計画期間中の市長交代時の計画修正・つなぎの計画の策定などの対応を明確化しておくことが望ましい。

【意見3】

総合計画の策定・実行における、行政以外の地域住民等の関与について

(事実)

我が国の市町村における総合計画は、一般的には行政によって策定される「行政の計画」であるケースがほとんどであり、市の場合も同様である。

他方、東海市の事例のように、行政と地域住民が、地域の「まちづくり」のビジョン・方針を共有し、役割分担のもと協働して、行動プログラムを策定し実行するかたちをとった総合計画も散見される。

東海市の総合計画の主な特徴

・「まちづくり基本条例」「市民参画条例」など、行政である市と住民がまちづくりの理念と方針を共有し、協働することで地域の発展を推進するという明確なスキームの元に策定されている

○東海市まちづくり基本条例

平成15年12月22日
条例第49号

東海市まちづくり基本条例をここに公布する。

東海市まちづくり基本条例

東海市は、知多半島の西北端に位置し、比較的温暖な気候に恵まれ、名古屋南部臨海工業地帯の一面を担いながら知多地区の拠点都市としての役割を果たしており、元気あふれるまちを目指す、輝かしい未来を持つまちです。私たちは、この東海市を、市民ニーズの多様化、産業構造の変化、地方行政の役割変化などに対応しながら、個性豊かで活力に満ちた地域社会として実現することを共通の願いとして持っています。加えて、次世代に責任あるバトンタッチを果たすことも市民の大切な責務であると考えています。

新世紀にふさわしいまちづくりは、市民の持つ豊かな社会経験、知識、創造性などを十分に生かし、市民と市が、それぞれに果たすべき責任と役割を分担し、共に手を携え、相互に補完し、及び協力して進めることを基本とします。

このような認識の下に、地方自治の本旨の通り、地方分権の時代における新たな自治を確立するとともに、市民と市がまちづくりの基本理念を共有し、協働・共創によるまちづくりを進めるため、この条例を制定します。

(目的)
第1条 この条例は、本市のまちづくりの基本理念を明らかにするとともに、協働・共創によるまちづくりを推進するための基本的な原則を定め、もって個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを目的とする。

(定義)
第2条 この条例において「協働・共創」とは、市民と市が、それぞれに果たすべき責任と役割を分担し、共に手を携え、相互に補完し、及び協力して進めることをいう。

(基本理念)

第3条 本市のまちづくりは、協働・共創を基本とし、次に掲げるまちづくりを推進するものとする。

- (1) 安心して暮らせるまちづくり
- (2) 快感に暮らせるまちづくり
- (3) いきいきと暮らせるまちづくり
- (4) ふれあいのあるまちづくり
- (5) 活力のあるまちづくり

(市民の権利)

第4条 市民は、市の保有する情報を知る権利を有するとともに、まちづくりに参画する権利を有する。

(市民の責務)

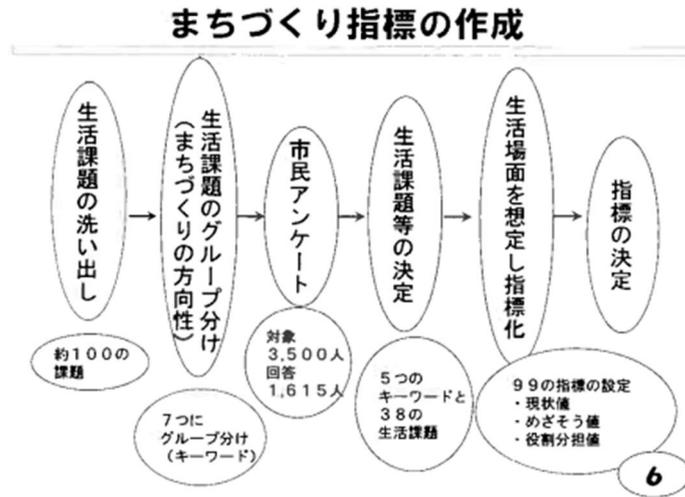
第5条 市民は、まちづくりの基本理念の通り、主体的にまちづくりに取り組むよう努めなければならない。

(市の責務)

第6条 市は、第3条各号に掲げるまちづくりを推進するため、必要な施策を講じなければならない。

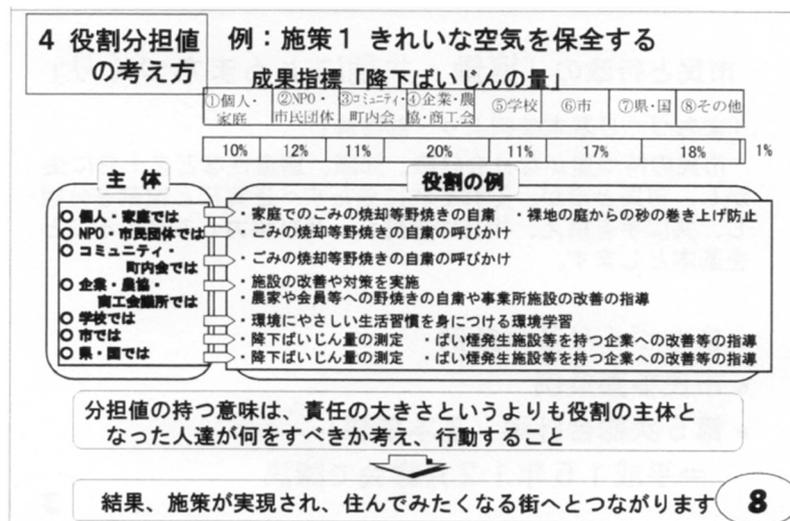
(出典：「東海市まちづくり基本条例」東海市 より抜粋)

- ・総合計画の骨格でありKPIである「まちづくり指標」を、行政と住民が協働して策定するプロセスがある



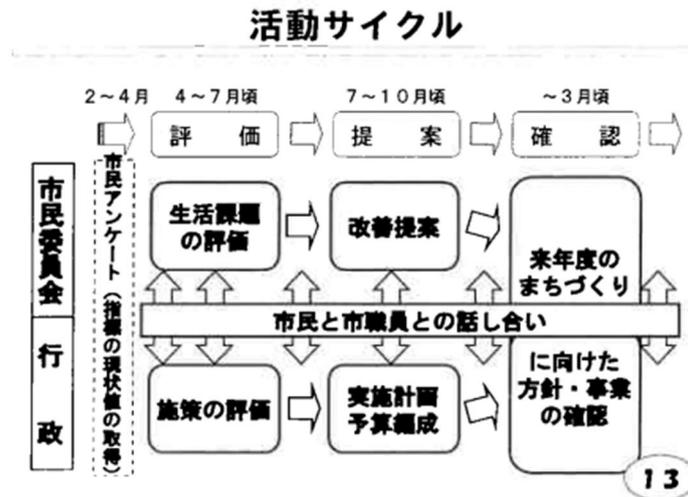
(出典：「地方自治体における総合計画策定ガイドライン」日本生産性本部)

- ・地域の政策、施策の実施について行政と住民で役割分担を明確にしている



(出典：「地方自治体における総合計画策定ガイドライン」日本生産性本部)

・計画の進捗管理と事後評価のプロセスが確立され、これらについても行政と住民で協働している



(所見)

現状、「市総合計画」は、当監査でベストプラクティスとして取り上げた「ガイドライン」の分類上、「戦略計画型」と呼ばれるものに該当する。これは、行政と地域住民の関係では、前者が主体となって行政マネジメントを効率的かつ有効に運営するために策定する戦略的計画であり、計画におけるプレイヤーは行政であって、行政が有する情報に基づき行政が主体的に策定するものという位置づけとなる。

一般的に、上記のタイプの総合計画は、行政運営を適切に遂行するためのツールとして有用である一方、地域住民の有する課題・意見の吸い上げは一時的・部分的なものにとどまり、計画の上での参画者に地域住民(団体)は加わらないため、行政が策定する計画に関する行政以外の他のプレイヤーの計画に対するコミットメント・理解は必ずしも担保されず、施策においては行政が直接的に活動する部分はコントロール可能であるが、その施策の目標を達成するために必要な行政以外の住民・団体の活動に対しては、行政はあくまで間接的な影響しか与えることができない。そのため、総合計画における、行政以外のプレイヤーの役割が含まれないため、地域の課題の発見・解決にかかる感度・スピード感はどうしても遅くなってしまおうという性質を有するとされている。

「ガイドライン」では、総合計画の理想的モデルとして、上記の「戦略計画型」の計画をさらに進化させ、行政以外の地域のプレイヤーを計画に含め、それぞれの役割を明確化するとともに、協働的に計画を策定・運用していくモデルを提唱している。また、先述の東海市の事例では、「東海市まちづくり基本条例」のなかで住民参画を明確にうたい、まちづくりという地域のプロジェクトにおける住民

のコミットメントについて、その権利・義務を定義している。

我が国の地方都市は、将来的に少子高齢化に伴う人口減少と財政縮小が予測されており、人口ボーナス期・経済成長期のような都市計画のやり方を見直し転換していかなければならないことは論を待たない。その中で、従来の行政主導型のまちづくりから、住民との協働を基本としたコンパクトで効率的なまちづくりの方向性を模索していくことも必要かもしれない。

(基本理念)

第3条 本市のまちづくりは、協働・共創を基本とし、次に掲げるまちづくりを推進するものとする。

- (1) 安心して暮らせるまちづくり
- (2) 快適に暮らせるまちづくり
- (3) いきいきと暮らせるまちづくり
- (4) ふれあいのあるまちづくり
- (5) 活力のあるまちづくり

(市民の権利)

第4条 市民は、市の保有する情報を知る権利を有するとともに、まちづくりに参画する権利を有する。

(市民の責務)

第5条 市民は、まちづくりの基本理念にのっとり、主体的にまちづくりに取り組むよう努めなければならない。

(市の責務)

第6条 市は、第3条各号に掲げるまちづくりを推進するため、必要な施策を講じなければならない。

2 市は、市民の主体的なまちづくり活動を促し、協働・共創によるまちづくりを進めなければならない。

3 市は、まちづくりの基本理念にのっとり実施される地域の主体的なまちづくり活動を支援しなければならない。

(出典：「東海市まちづくり基本条例」東海市 より抜粋)

ひるがえって、市においても、中長期的な課題として、総合計画の策定・進捗管理プロセスへの地域住民・企業・その他団体などの参加を高め、計画内で方針・目標・施策を共有し、それぞれの役割分担を明確化して、協働的に地域の課題の識別・解決を果たしていくことが望まれる。

【意見4】

総合計画策定時における、趣旨・方針等の伝達・共有について

(事実)

「市推進計画」における「施策」「取組・事業」の記載の作成は事業を行う各部署が行っており、企画調整課の役割はそれらの取りまとめにすぎない。したがって、計画の策定にあたっては、その蓋然性や基本構想における政策方針との整合性など、計画としての妥当性・品質の観点から、各部署の総合計画策定方針への理解度が重要である。

「市推進計画」策定担当者へのアンケート（100 ページ、以下「アンケート」という。）によると、推進計画の策定実務に当たり、総合計画の策定趣旨など、これら計画等についての説明・周知・引継ぎを部局内で受けているかについて、大部分が受けているとの回答をしているものの、部局によっては受けていないとの回答が散見され、主担当となって1～2年目の担当者もいる状況である。

「市推進計画」の策定にあたって、部局担当者に対し総合計画・総合戦略の趣旨目的、構成、その他重要事項にかかるレクチャー・説明会など、定期的な内容の周知は特に行っておらず、必要な情報を書面で通知し、これに対し担当者から照会があるなどの機会に都度、取りまとめ部署である企画調整課とコミュニケーションをとる程度とのことである。

(所見)

推進計画の策定にあたっては、前例踏襲で機械的に作業することにとどまらず、総合計画の全体像の理解、基本構想への理解が十分にあつて、より計画の有効性が担保されるものと考えられる。したがって、定期的な全体への説明・周知に際しては、十分に徹底されているか留意することが重要である。

【意見5】

総合計画策定担当者のスキルアップ機会について

(事実)

「市総合計画」策定の取りまとめ部署である企画調整課では、かかる事業計画策定の知識・ノウハウに関する年1回程度の研修を定期的受講している。他方、「市推進計画」にかかるKPI・取組事業を策定する各現部課の担当者は、統一的・定期的な研修を受ける組織的な仕組みは現状なく、各人の判断に任せられており、「アンケート」(99ページ)によると、「「KPIベースの計画」策定実務に関して、主担当者は内部または外部の研修を受けているか」の問いに対し、「受けている」との回答は全体の約15%にとどまり、大部分が特段のスキルアップや情報のアップデートを行っていないようにも見受けられる。

(所見)

自治体の総合計画にかかる(ロジックモデルなどの)専門的な理解や、KPIベースの計画を策定するにあたっての実務的なノウハウなど、内部または外部の研修機会は数多くあるものと思われる。計画の策定には取りまとめ部署のみならず、取り組みを行う現場の各部課が推進計画の基礎を策定するのであるから、現部課担当者のスキルアップの機会を設けたり、研修参加を促進することにより計画の質の向上を図ることも重要であると考ええる。

また、「アンケート」(97ページ)によると、「「KPIベースの計画」の策定にかかる主担当を経験した年数」は、2年以下が約65%、3年以上が約35%となっており、経験が少ない担当者の割合が多いように見受けられる。さらに、「KPIを設定するにあたり、EBPM又はそれに類する手法・考え方を取り入れているか」の問いに対し、EBPM自体を知らないと回答した割合が29%あり、これらことから、研修機会を増やすことは有意義であると考ええる。

【意見6】

計画策定に関する知見・経験の引継ぎについて

(事実)

「アンケート」(98 ページ)によると、「推進計画の策定において、おおよそ(平均)何年ごとに主担当者が交替するか」について、大部分が2～3年程度と回答している(約77%)。これは、計画策定主担当者のローテーションに係るルールが特段ないことから、結果的に部課の異動にともなって主担当者も交替するケースが多いことによるものと思われる。

上記については、担当期間の長さが十分とは言えず、異動先の部課で同じように計画策定担当になるとは限らないので、経験の少ない担当者が多くなる傾向が見て取れる。したがって、各部課での知見や過去の計画策定時の情報・ノウハウなどの引継ぎが適切に行われる必要がある。

なお、「アンケート」(100 ページ)によると部課内での引継ぎが行われているとの回答は全体の88%となっており、大多数であるものの、一部引継ぎが行われていない部課も見受けられる。

(所見)

現状、計画策定にたずさわる経験に限界があることを踏まえると、当該部課の事情だけでなく計画策定実務自体の経験が豊富でない担当者が計画を作ることを前提に、知見やノウハウの適切な引継ぎを徹底するよう、組織的な対応が求められる。

【意見 7】

施策とK P I の関連性の精度を高める観点からの、ロジックモデルの活用について

(事実)

概して、第三者から見たとき、K P I の設定や目標値の水準が妥当なものかどうかはわかりづらい。本当に適切に実施されているのかについては、市民からすれば大いに興味がある事項の一つである。

「市総合計画」の策定過程において、「秋田市総合計画・地方創生懇話会」の委員から、以下のような意見が出されている。

会議でも再三指摘されたとおり、政策・施策を実現する事業のK P I について、項目自体と数値の妥当性を精査する必要があると思う。釈迦に説法になってしまうが、課題解決の度合＝事業の達成度＝行政の通信簿の基礎となる数値目標である。

あまりにも無難な項目と数値では挑戦的ではない。全国の自治体が地域振興のアイデアを競う中、独自のゴールを設定すること自体が地域を特徴付けるだろうし、職員の動機付けにもつながるのではないか。

野心的な項目選択に加え、達成しやすい低めの数値の設定になっていないかなどチェックが必要と思う。国の呼び掛けがあろうとなかろうと、地域振興は自治体固有で最大の役割だと思しますので、主体性を大いに発揮してほしいと願っています。

また、上記に対しては市から以下の回答がされている。

本計画の指標設定にあたっては、次のような視点を基本としております。

- ① 可能な限りアウトカム指標（取組・事業の実施により発生する効果・成果）とし、それが難しい場合にのみアウトプット指標（整備率や実施回数など、取組・事業の実施によって直接発生した成果物・事業量）とすること。
- ② 指標に対する市の取組・事業の影響度が小さく、その他の要素の影響度が大きいものは避けること。
- ③ 毎年度の実績把握が困難な指標は可能な限り避けること。
- ④ 現計画の指標が将来都市像の各施策を管理する指標としてふさわしいものであったか、目標値の水準が適切であったかなどをしっかりと確認すること。

指標設定は非常に難しい課題であり、様々なご指摘や疑問点があり得ることは十分認識しており、ご意見としてしっかりと受け止め、今後の検討課題とさせていただきます。

(所見)

現計画の指標が将来都市像の各施策を管理する指標としてふさわしいものであったか、目標値の水準が適切であったかなどをしっかりと確認することは非常に重要である。

また、「指標設定は非常に難しい課題」であることはそのとおりであり、きちんとした考え方にに基づき、客観的な手法によって検証すべきである。

国では省庁において政策立案にE B P Mの考え方を導入しているが、特に2018年度以降、各府省等でまず進められている取り組みの一つが、ロジックモデルによる政策立案の点検・見直しである。

地方自治体においては、E B P Mそのものを導入するには環境が未整備で実施が困難な部分が多いが、ロジックモデルの考え方は、行政の事業活動とその成果の間の相関関係の有無を「見える化」することができるものであり、適切な指標・目標値の設定と評価において役立つものと考えられる。

ロジックモデルは、政策課題とその現状に対し、政策手段から政策目的までの「経路」(ロジック)を端的に図示化したものであり、ある特定の政策において、「現状把握」「目指すべき姿」「課題設定」「成果目標」「成果を得るために必要な活動」「当該活動を行うための政策手段(予算)」そして「成果指標(K P I)」である。

政策の立案・評価・見直し段階で必要なのは、ロジックモデル自体の作成ではなく、ロジックモデルの構成要素を十分検討し、政策の基本的な枠組みを明確化した上で、ステークホルダー(行政以外の関連当事者=住民・企業・団体他)等との政策議論を行い、政策の質の向上を図ることであるとされる。

端的に言えば、政策(事業の実施)がどのような活動と結びつき、その活動によってどのような成果が生じて、それが社会をどう変化させ、目指すべき社会に近づいていくか、この一連の関係性すなわち「政策の目的と手段」が適切に相関しているかどうか政策立案段階で検討することで、成果指標たるK P Iの合目的性・信頼性が確保される。

上記を踏まえ、策定段階でロジックモデルの考え方を意識した計画づくりを行うべきである。

【意見 8】

「将来都市像」における「政策」単位のK P Iの設定について

（事実）

「市基本構想」は、いわゆる一般的な基本構想（ビジョン）と基本計画をあわせた形になっている。基本計画は、基本構想での「将来都市像」の切り口ごとに複数の「政策」が紐づけられ、それぞれの「政策」を実現するための「施策」が設けられている。

また、基本計画部分に対し、年度の実施計画に相当する「市推進計画」においては、「施策」ごとにK P Iとその目標値が設定され、当該施策を実現するための取組・予算事業が割り当てられる形になっている。

しかし、個々の「施策」については、それが順調に進捗しているかを判断するためのK P Iや目標値があっても、それらの施策を実施することにより、それらが複数紐づけられた「将来都市像」に対応する「政策」が、どのように進捗し達成されているかを判断するための指標（K P I）が特段設定されていない。

（所見）

ロジックモデル的な考え方によると、「将来都市像」はビジョンであり、「最終的にこうなりたい・あるべき」姿を表すものであるから、「最終アウトカム」にあたる。将来都市像が達成されたと言えるためには、何（複数）がどうなっている必要があるか、をブレイクダウンしたものが「政策」であり、「中間アウトカム」である。政策が達成されたと言えるためには何（複数）がどうなっている必要があるか、をさらにブレイクダウンしたものが「施策」であるから、これらは「初期アウトカム」にあたるであろう。

「最終アウトカム」は達成したい状況（あるべき姿）であり、「中間アウトカム」はその実現のために達成したい「目的」、「初期アウトカム」はその目的を達成するための手段であると言える。施策を実施するために事業が紐付き、当該事業に予算（インプット）が投入され、事業活動の結果（アウトプット）が測定される（次ページ図参照）。



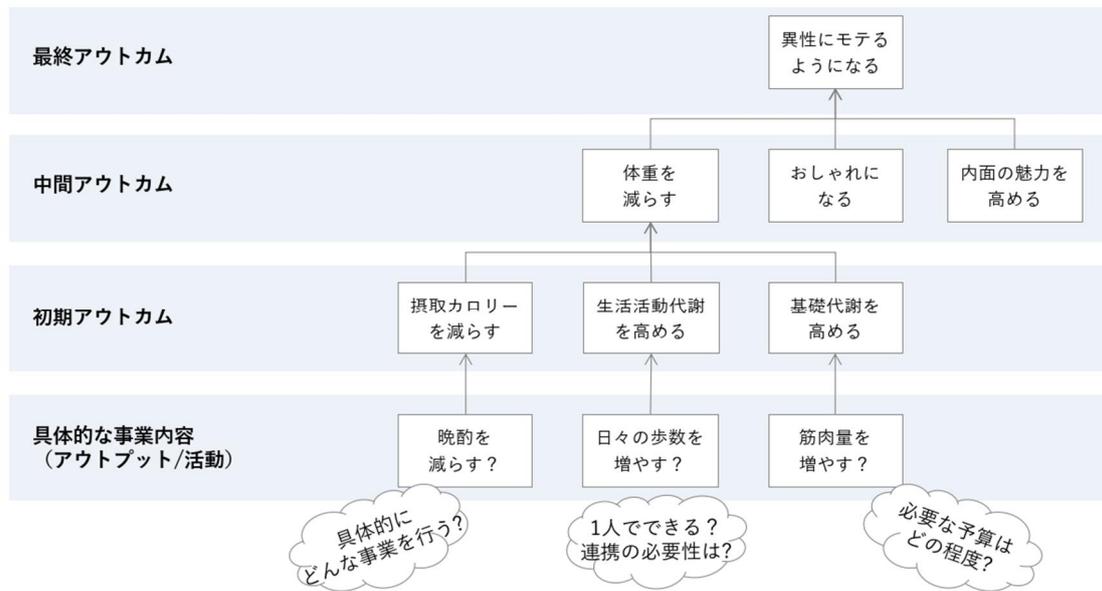
(出典：「ロジックモデル作成ガイド」日本財団を基に監査人が加筆)

個々の施策が合目的に・効率的に・有効に作用して、政策が達成されていく相関関係をもって総合計画の階層的関係が構築されることが重要であるが、そのためには客観的なエビデンスとして何らかの（データ・数値など、測定可能な）指標をもって判断することになる。施策が達成されることでその上位である政策がより実現に近づく、というような相関関係がないと、最終的なゴールにたどり着けない。かかる相関関係が確保されているかどうかを計画策定時に十分検討し、実施時にはその関係が保たれていることを確認し、そうならない場合は軌道修正する、というプロセスが必要である。

したがって、初期アウトカムである施策のKPIだけでなく、中間アウトカムである政策についても、何らかの指標があることが望ましい。ただし、この中間アウトカムは、事業活動と直接紐づいている初期アウトカムと違って、目標値まで設定する必要はない。

例えば、日本財団の「ロジックモデル作成ガイド」では、例としてダイエット・プロジェクトのケースを示している（次ページ図参照）。

ロジックモデルの例（ダイエット・プロジェクト）



（出典：「ロジックモデル作成ガイド」日本財団）

これを市の計画に当てはめると、以下のように考えられる。

「市総合計画」の構造との比較例

「将来都市像」が「異性にモテるようになる」に相当し、「政策」が「体重を減らす」「おしゃれになる」「内面の魅力を高める」に相当する。「施策」が「体重を減らす」に対応する「摂取カロリーを減らす」等に相当し、「摂取カロリーを減らす」ために何をやるかが、行政が行う「事業」に相当することになる。このように、初期アウトカム・活動については、エビデンスで予測可能な事象が設定されており、活動後の結果が測定可能になっているのが理解できるであろう。

中間アウトカムである「政策」に関しては、必ずしも数値で測れない場合もあると思われる。上記のケースでは、「体重を減らす→痩せればモテるだろうという前提」には体重という測定可能な要素があるが、「おしゃれになる」については直接的に測定可能な数値はない。しかし、最終系の「あるべき姿」に照らして、どういう状態であれば周りから「おしゃれだ」と思われるのかがイメージできれば、それを具体化できるであろう。例えば、清潔感のある服装＝おしゃれという定義であれば、「外向けの服を洗濯したりクリーニングに出す頻度」になるかもしれないし、TPOにあわせたコーディネート＝おしゃれという定義であれば、「フォーマルな服装の数」になるかもしれない。

いずれにせよ、これらの検討は、その測定値を何にするかが主目的ではなく、事業活動から最終目的（あるべき姿）に至るまでの相関関係が適切に設定されているかどうかの問題なのである。その関係が適切であって、事業活動の成果が実現されれば、あるべき姿へ効率的かつ経済的に近づいていけるし、相関関係がなければ、その事業を実施する意味が薄れていくことになる。

よって、相関関係が確保されるような計画を策定するために、可能な限り中間アウトカムの「政策」についても何らかの指標（K P I）を設けて、進捗状況や相関関係の適切さを定点観測することが望ましいと考える。

「市推進計画」の文面中にそれを明示せずとも（市民への情報開示の観点からは何らかの形で明示することが望ましいが）、少なくとも策定段階では市側がかかるロジックを意識した計画づくりを行うべきである。

【意見9】

「創生戦略」及びその「重点プログラム」単位のKPI・目標値の設定について

(事実)

「市基本構想」における5つの「創生戦略」は、前述の「将来都市像」の将来あるべきビジョンとは別視点であり、足元の市政のトピックにおいて、優先的・重点的な対応が必要と市が判断した事項について、戦略的に経営資源（ヒト・モノ・カネ）を配分することを企図した計画である。

(所見)

同様に、ロジックモデルに当てはめてみると、最終アウトカムは計画上特に明示されていないが、その趣旨から「喫緊の課題の解消」になると思われる。また、「創生戦略」が「政策」と同様、中間アウトカムに相当し、「重点プログラム」が「施策」と同様、初期アウトカムに相当して、重点プログラムに事業活動である「創生戦略事業（予算事業）」が紐づけられている構成になっている。



(出典：「ロジックモデル作成ガイド」日本財団を基に監査人が加筆)

こちらは、中間アウトカムに相当する「創生戦略」のみならず、初期アウトカムに相当する「重点プログラム」についても、現状では指標（K P I）が設定されておらず、成果の測定の基準があいまいとなっているように思われる。

よって、それぞれについてK P Iを設け（初期アウトカムである重点プログラムに関しては目標値も設定できればベター）、進捗状況や相関関係の適切さを定点観測することが望ましいと考える。ただし、中間アウトカムである創生戦略については、事業活動と直接紐づいている初期アウトカムと違って、目標値まで設定する必要はない。

「市推進計画」の文面中にそれを明示せずとも（市民への情報開示の観点からは何らかの形で明示することが望ましいが）、少なくとも策定段階では市側がかかるロジックを意識した計画づくりを行うべきである。

【意見 10】

「市推進計画」における「計画推進にあたっての視点」の「施策」及び「取組・事業」に対するK P Iの設定について

(事実)

「市推進計画」では、行政サービスや行財政改革など行政の運営面に関するトピックについて、「市基本構想」に対応して、計画期間内の取り組みを掲げている。

「市基本構想」における「総合計画推進のために」の項目を受けて、「市推進計画」において、「計画実施に当たっての取組」ごとに、「行政サービスの向上」と「行政経営の確立」の2つの政策を柱として、市が対処すべき施策と取組・事業が設けられている。

ただし、ここでの取組・事業は、「将来都市像」の視点から整理された予算事業との紐づけは特に行われておらず、定性的な目標の記載にとどまっている。

行財政改革に関しては、市では総合計画とは別に、行政改革大綱及びその実施計画が策定され、これらに基づく取組が行われており、その中には行政サービスや行政運営に関する項目も対象とされているなど、範囲が一部クロスしている部分が見受けられる。しかし、基本的に両者は別個の計画として位置づけられているとのことである。

(所見)

同様に、ロジックモデルに当てはめてみると、最終アウトカムは計画上特に明示されていないが、その趣旨から2つの「政策」になると思われる。また、「施策」が中間アウトカムに相当し、「取組・事業」が初期アウトカムに相当すると考えられる。

しかし前述のとおり、「市推進計画」の取組・事業には、特定の予算事業の紐づけは明示されておらず、計画上、インプット・アウトプットとアウトカムとの関係は明確になっていないように見受けられる。

本来、あるべき構成は、次ページ図のようになるのではないかと。



(出典：「ロジックモデル作成ガイド」日本財団を基に監査人が加筆)

「施策」や「取組・事業」について、それぞれ何らかの指標（KPI）を設けるとともに、予算事業とのつながりを計画上明確にして、進捗状況や相関関係の適切さを定点観測することが望ましいと考える。

「市推進計画」の文面中にそれを明示せずとも（市民への情報開示の観点からは何らかの形で明示することが望ましいが）、少なくとも策定段階では市側がかかるロジックを意識した計画づくりを行うべきである。

【意見 11】

事業シートに記載される情報について

(事実)

市では、総合計画の施策に係る予算事業は、行政経営会議（67 ページ参照）において審査される。

行政経営会議において行われるのは、①政策決定のための総合的な調整に関する事項、②施策・事業の優先順位及び重点化に係る調整及び決定に関する事項、③予算、人員等の資源配分方針の調整及び決定に関する事項、④部局間の連携および調整に関する事項、⑤その他政策全般の調整及び決定に関する事項などを検討する場として、行政経営会議の運営を行っている。同会議は、前期、中間、後期に分かれており、前期と中間では翌年度の事業内容や予算規模等を各担当部局から市長・副市長に説明し、様々な指示を受けている。

説明対象事業については、来年度廃止したい事業、新規事業、部局で市長・副市長の政策的判断を要する事業を説明対象としている。

行政経営会議において審査される事業については、当該事業の概要・目的、総合計画や市長公約との関連性、政策的判断に関する情報などを記載した「事業シート」に基づいて作成した資料等により検討している。

(所見)

「事業シート」には、総合計画での指標（K P I）に対する進捗状況、継続事業の場合の過年度予算と実績などの分析が特に入っておらず、あくまで当該年度予算の審議資料としての位置づけにとどまるものと解される。

行政経営会議は政策の決定・経営資源配分などに直結する検討の場であるから、総合計画の進捗状況や過年度の事業実績評価といった、総合計画との関連での経済性、効率性、貢献度の判断材料となる項目を入れ、市長・副市長への説明資料にも必要に応じて織り込んで審査に供するのが望ましい。

新規事業については、すべて行政経営会議で審査される対象となるが、過年度実績がないため、総合計画の施策との関連性の視点がより重要である。

【意見 12】

行政経営会議における事業単位のK P Iの活用について

(事実)

行政経営会議において、市長・副市長から予算化に当たっての指示（事業費の積算、合理性・必要性の検証、経費削減など）の段階で、一部の事業には成果指標の設定を指示されている。

これは、事後評価のための指標の設定を令和4年度からトライアル的に始めたもので、現行の年度（令和5年度）も継続しているとのことである。

(所見)

「市総合計画」では、施策単位で指標（K P I）が設定されているが、施策に紐づく予算事業ごとのK P Iは設定されていない。しかし、事業単位で成果指標を設け、事後的にこれを評価してその後の政策の見直しに反映させることは意義があるものと思われる。

現在は部分的に導入されている事業単位の成果指標とそのモニタリングであるが、今後も、成果指標の設定にE B P Mの考え方（ロジックモデル）を活用するなど、事業と指標の相関関係を適切にしつつ、導入範囲を広げて展開していったらいたい。

【意見 13】

総合計画の進捗状況並びに事業評価結果の開示について

(事実)

市では、行政経営会議で予算事業（事務事業）の評価を行っているとのことであるが、監査のために提出された資料を閲覧したところ、各事業における実施計画は個別に策定されているものの、当該計画は総合計画の一環というより、予算編成のための判断材料としての資料という性格が強く、その実施結果を評価するための特定のフレームワークを特に有していないように見受けられる。

また、「総合計画の進捗状況」（「京都『あきた』創生プラン」の進捗状況、以下同）、又は「市基本構想」における前期計画の振り返りにおいて、総合計画の目線からの一定の事後評価は行っており、それぞれホームページで開示されているものの、年度ごと・主要な事業ごとの多角的な評価結果の開示は行っていない。

ただし、市でも平成 25 年度まではホームページにて「新規事業」及び「事務事業評価で改善指示のあった事業」にかかる評価の結果を開示しているが、開示内容（評価手法）は「総合計画の進捗状況」のスタイルと近く、おそらく当該進捗状況の資料にて、事業評価の開示はされているとの判断をしているものと解される。

「京都『あきた』創生プラン」進捗状況（令和 4 年度末）

【策定時比較評価 凡例】 ※策定時を基準として、各地域の進捗を以下のとおり整理する
 S：令和7年度目標の水準を上回っている A：策定時を上回っている
 B：策定時から横ばい C：策定時を下回っている
 -：実績把握不可のため評価対象外

行次 No.	施策	指標	実績値・目標値		R3 策定時 比較 評価	R4 策定時 比較 評価	令和 4 年度の進捗状況		計画期間（令和 3～7 年度）全体の進捗状況	
			実績値	目標値			現状分析	課題と対応等		
1	企業立地、事業拡大の推進	企業誘致件数および経済企業等の整備状況	策定時	92件 (H27～R3年度)	↑	A	S	令和4年度は、R3を統計企業として受け入れたほか、商工業振興条例に基づく補助金等として、15社（16件）が実施した工場等の転移設（設備投資：10.829百万円、新規雇用306人）に対し、438.418円を交付した。	継続に進展している	電子デバイス、医療機器関連等の新産業に加え、ICT関連分野、再生可能エネルギー産業分野の企業誘致や設備投資を促進し、雇用創出の期待が必ずつながる。 このうち、コロナ禍において、サプライチェーンの再構築や事業拠点の移転の動きに伴って市内企業グループに当該施設を築業し、一時的な雇用創出が期待できる。 立地する市内企業に対しては、売上支援、人材育成等による支援の動きを促進し、本域独自の産業振興の活用を働きかけていく。 今後も、若者の地元定着やAターン、地域産業の活性化に繋がる企業誘致に積極的に取り組むことと、市内企業の設備投資の促進を図っていく。
			R3年度末	84件 (H29～R3年度)						
			R4年度末	95件 (H30～R4年度)						
			R7年度目標	98件 (R3～R7年度)						
2	企業立地、事業拡大の推進	誘致企業等の設備投資額（商工業振興条例助成金交付実績ベース）	策定時	31,888百万円 (H27～R3年度)	↓	C	S	令和4年度は、商工業振興条例助成金交付実績ベースとして、工場等の新規設が15社（16件）あり、設備投資額は10,829百万円であった。	継続に進展している	立地する企業の事業拡大に伴う新たな設備投資を促進して、企業の競争力強化を図り、地域経済の活性化を促す必要がある。 このほか、再整備、再開発に加え、物産交流や大規模な設備投資が進み、商工業振興条例に基づく支援を実施してきた。 なお、半導体産業、先端産業等に関する企業誘致の動きが期待されることから、今後も引き続き、売上支援ならびにフォローアップ補助金などにより、本市独自の産地創成や立地企業の活性化等の取組に努め設備投資の促進を図っていく。
			R3年度末	31,818百万円 (H29～R3年度)						
			R4年度末	28,304百万円 (H30～R4年度)						
			R7年度目標	22,318百万円 (R3～R7年度)						
3	企業の活性化の推進	新事業（新規設立法人数/法人数）	策定時	4.3% (H27～R3年度平均)	↑	A	C	令和4年度は、29人に対し、前年度実績を上回ったほか、40人に対して前年度実績を上回ったものの、令和4年度の創設法人数が大きく減少したことにより、令和4年度実績値における過去5年平均の割合率は、前年度実績値と比べ2.3ポイント減少し、4.1%となった。 【参考】 各年度の創設率の推移 H29 4.2%（237法人/5,639法人） H30 4.1%（340法人/8,302法人） R1 4.4%（272法人/6,199法人） R2 4.3%（387法人/8,973法人） R3 4.4%（272法人/6,199法人） R4 2.7%（228法人/8,428法人） 創業支援補助金の交付実績（過去3年度分） R2 採択件数4件（個人8件、法人0件） R3 採択件数1件（個人8件、法人10件） R4 採択件数2件（個人8件、法人10件） 創業支援補助金受給者の実績（過去3年度分） R2 全体件数25件（個人18件、法人10件） R3 全体件数42件（個人30件、法人12件） R4 全体件数40件（個人26件、法人14件）	目標達成に向けた課題あり	新型コロナウイルス感染症や物産高騰の影響により、収益の確保が難しくなり、経営的入平年などによる雇用の削減等とが課題となっている。 このほか、今後さらなる産業の向上に向け、金融助成による二次支援に努めつつ、補助制度や制度などとの連携を働きかけ、若者に有利な就業環境の創出に努めるとともに、創業支援補助金の充実を図る。 定着、法人化せず個人事業主として起業する傾向があり、今後の動きを注視していくこととする。
			R3年度末	4.4% (H29～R3年度平均)						
			R4年度末	4.1% (H30～R4年度平均)						
			R7年度目標	4.7% (R3～R7年度平均)						
4	企業の活性化の推進	新規創業者（創業資金、従業員創設資金（奨励金等）支援資金の合計）※中心市街地創出促進助成金（代位資金）および中心市街地創出促進資金（代位資金）を除く	策定時	224,376千円 (H27～R3年度平均)	↑	S	A	令和4年度は計438,868千円（創業資金296,478千円、産業活力創出資金12,090千円、中心市街地創出促進資金14,000千円）の設備投資を行った。 新型コロナウイルス感染症の影響により中小規模にありながら設備投資が増加したことにより、令和4年度は前年度より増加した。また、新規創業者の資金需要が増加したことにより、創業資金の利用が増加した。	継続に進展している	新型コロナウイルス感染症の影響により1回の補助金に2回の設備投資の活用が認められた。また、創業資金の利用が増加したことにより、創業資金の利用が増加した。今後も引き続き創業資金の活用を促進し、創業資金の利用を拡大させる企業に適切に対応を図る。
			R3年度末	266,519千円 (H29～R3年度平均)						
			R4年度末	308,927千円 (H30～R4年度平均)						
			R7年度目標	311,295千円 (R3～R7年度平均)						

(出典：「京都『あきた』創生プラン」進捗状況より抜粋)

(所見)

他の自治体の事例を見てみると、総合計画の進捗状況の開示情報として、事務事業の行政評価をあわせて行っている事例が散見される。

例えば、総合計画に関して先進自治体とされている藤沢市では、それぞれの事務事業について、総合計画のモニタリングの視点と行政評価の視点を総合的に開示しており、評価シートでは事業費の内訳、K P I ごとの成果実績、コスト分析など、より詳細かつ多角的な情報提供を行っている。

[ホーム](#) > [市政情報](#) > [計画・施策](#) > [行政改革](#) > 藤沢市の行政評価

いいね！6

ツイート

更新日：2023年9月15日

藤沢市の行政評価

行政評価とは

「行政評価」とは、「行政活動の現状を、統一的な視点と手段によって把握し、この結果をもとに今後の方向性を判断してまちづくりに活かしていくこと」であり、行政運営の中にシステム（制度）として組み込んだものです。具体的には、行政活動に“政策形成（Plan）→実施（Do）→評価（Check）→見直し（Action）”というマネジメントサイクルを組み入れることによって、行政が実施する施策や事務事業の現状や成果を測り、継続的に改善を加えていく経営改革の手法です。

また、行政の意思決定から改善に至る過程を明確にすることにより、透明性を確保するとともに市民と行政の協働型の市政運営につなげていくことを目指しています。

これまでの取組

行政評価システムは、平成14年度の試行結果を踏まえ、事務事業評価をより効果的に行うため、評価項目や評価方法の見直しを行い、平成15年度に本格的な運用を開始しました。その後、平成17年度には事業目的に合った指標の見直しや数値で測れない効果を見る方法として行政評価総括調査表を活用し、平成18年度にはその総括調査表にコスト分析を取り入れ、行政評価と財務との連携を図りました。平成21年度には、従来の情報システムを廃止し、より簡素な方法へ変更しました。今後も、行政評価システムの汎用性を高め、日常業務として定着させていくために、シートの簡素化など、さらに改善して取り組んでいきます。

また、外部評価については、平成18年度に外部評価委員会を設置し、第三者的な立場からの評価と意見・提案をいただけてきました。平成23年度は、平成21年度に事業仕分けを実施した事業について、平成22年度中の取組状況等について検証を行いました。また、平成24年度からは、行政課題をテーマとして設定し、その課題解決方法について議論する場として「カイゼンふじさわ」を実施してきました。平成26年度以降はこの手法を一部改善した“外部評価及び「カイゼンふじさわ」”を実施してきましたが、平成29年度に実施した“外部評価及び「カイゼンふじさわ」”において、外部評価の際に個々の委員から出された意見と「カイゼンふじさわ」の結果に大きな差が見られない、といった課題がありました。このため、平成30年度以降は「カイゼンふじさわ」を実施せず、外部評価を公開の場で実施しました。

令和5年度の取組

令和5年度事務事業評価について

令和4年度予算の細々目を単位（ただし、特別会計はそれ自体を1事業と見なす）として、事後評価を行いました。

令和5年度の評価実施より、財務との連携向上や評価に係る事務の効率化を図るため、財務会計システム内の機能を活用した手法へ変更し、これに伴い公表帳票及び掲載方法が変更されました。

令和5年度事務事業評価では、全ての評価対象事業について「事務事業評価表」を、これに加えて「藤沢市市政運営の総合指針2024」対象の事務事業については「総合指針重点事業評価表」を、それぞれ事務事業単位で作成し、政策体系及び組織体制に従って掲載しています。

- [「令和5年度事務事業評価（令和4年度分）」の公表について](#)

（出典：藤沢市ホームページ）

令和 5年度 総合指針重点事業評価表

重点事業名 防災設備等整備事業費				
まちづくりテーマ 1 安全で安心な暮らしを築く				
担当所属	防災政策課	連絡先	2418	
事業目的及び必要性		関連の深い「市民生活に資する意識調査結果」		
<p>人は、住居の生命、身体及び財産を災害から保護することを目的として、地域の防災に関する計画を作成し、これを実施する責務を有することが災害対策基本法に定められている。</p> <p>また、地震・津波をはじめ、局地的大雨など、これまで以上に災害に対する意識が高まっており、そうした災害に対して、早期に、そして着実に取組を進めることが求められている。</p>		<p>① 災害に対して、市民が不安なく暮らしていること</p>		
2030年又は事業終了時の望ましい姿				
防災予算をはじめとした様々な予算手段の普及促進のほか、防災備蓄器材、津波避難施設等を整備することで、災害対策の一層の充実・強化を図り、すべての市民等にとって、安全で安心な暮らしを築く。				
意識調査結果	① 点	R 2年度実績	R 3年度実績	R 4年度実績
	②	3.12	3.11	3.12
市民意識調査以外の市民ニーズの把握方法及びその内容				
<p>把握方法：市内各地区の自治会や自主防災組織等の代表者等で構成する藤沢市防災組織連絡協議会及び、地区防災拠点本部である13市民センター・公民館の防災担当者や危機管理課による地域調整連絡会等で、各地区における課題等に対する意見交換や情報収集を実施。</p> <p>把握内容：日頃の備えとして、ハザードマップの充実や地震後の津波対策、避難施設の充実が求められた。</p>				
社会情勢等 （説明に必要なデータ等があればその内容）				
近年、南海トラフ地震をはじめとする大規模地震や津波の発生及び局地的大雨等の多様な災害リスクが高まっている。そのような状況において、国は、東日本大震災・熊本地震といった過去の災害の教訓を踏まえ、災害対策基本法の改正や防災基本計画の修正など、災害対策の推進を図っている。また、国土強靱化基本法が制定されるなど、「強さ」と「しなやかさ」をもった安全・安心な国土・地域・経済社会の構築が推進されている。				
都市等の事例 （本市の強みやあればその内容）				
各市等においても、各地域の防災計画や国土強靱化地域計画が定められ、地域特性に応じた防災機能強化のため、防災設備等の整備事業を行っている。				
把握した市民ニーズ、議会からの意見等への対応				
日頃の備えとして、ふじさわ防災ナビやハザードマップの利活用、危険ブロック壁除去への対応、避難施設の整備を進めている。				
その他 まちづくりコンセプトとの整合性及びその理由				
コンセプト ■サステナブル藤沢 ■インクルーシブ藤沢 ■スマート藤沢				
女性視点による災害への備えとして、衛生用品を備蓄し、また、高齢者や乳幼児の食料として、おかゆやミルクを用意している。				
その他 貢献する主なSDGsのゴール				
① 5 ジェンダー平等を実現しよう				
② 11 住み続けられるまちづくりを				
③ 13 気候変動に具体的な対策を				
その他 関連する計画の有無（ある場合は計画の名称）				
有無 有				
藤沢市地域防災計画				
藤沢市国土強靱化地域計画				

令和 5年度 事務事業評価表（令和 4年度実施事務事業）

事務事業名 防災設備等整備事業費						
目的 防災設備						
まちづくりテーマ 1 安全で安心な暮らしを築く						
重点施策	1 災害対策の充実	連結先	2418			
実施期間	平成24年度～	会計種別	一般会計	事業種別	義務的自治事務	
関係法令等	災害対策基本法、強くしなやかな国民生活の実現するための防災・減災等に資する国土強靱化基本法					
事業概要	国土強靱化（ナショナル・レジリエンス）に向け、災害時の応急対策に必要な防災備蓄器材等や避難場所等の整備を推進する。					
対象	市民					
説明	防災備蓄器材及び避難場所の充実、防災機能の強化を目的とした対策を推進することで災害に対する市民の不安軽減を図る。					
詳細内容	<p>1. 避難者に対する災害救助用毛布・長期保存食等の備蓄器材や、避難所に対する感染症対策用資材の購入等</p> <p>2. 防災ラジオの市民提供 399台</p> <p>3. 津波避難トイレ設置用トイレ機器の購入</p> <p>4. 各種ハザードマップ：「ふじさわ防災ナビ」の印刷</p> <p>5. 危険ブロック壁等安全対策工事業に対する補助金の交付（12件）ほか</p>					
指標・方針・コスト・評価						
指標	活動指標	災害用トイレ購入数				
事業の方針	成果指標	備蓄器材整備率（整備数/計画数）				
今後の実施方向性 現状維持 前年度の結果						
南海トラフの市域被害を軽減して実施し、更なる備蓄広域津波対策の整備・強化を行った。地域防災計画の編成等に合わせた防災備蓄器材について計画どおり完了した。危険ブロック壁等安全対策工事業補助金の活用などにより、災害対策の一層の充実・強化を図った。						
活動指標	高	16,800	8,800	8,800	0,000	0,000
成果指標	低	75,400	99,200	100,000	0,000	0,000
前年度の増減維持理由						
令和4年度に防災備蓄器材整備更新計画の整備率が100%に達した。						
年度	単位	平成31年度決算	令和 2年度決算	令和 3年度決算	令和 4年度決算	令和 5年度予算
トータルコスト	千円	253,496	298,328	195,165	221,992	192,448
国庫支出金	千円	229,823	264,311	159,762	198,284	192,448
地方交付金	千円	0	0	0	0	0
国庫支出金	千円	38,541	77,911	2,299	0	4,334
地方交付金	千円	12,087	26,379	51,534	39,447	5,275
国庫支出金	千円	78,800	0	0	7,188	18,400
地方交付金	千円	0	0	0	0	0
その他	千円	5,833	6,091	4,876	5,693	5,115
一般財源	千円	183,682	159,938	141,853	146,594	73,315
人・モノ・カネ	千円	23,767	34,542	35,344	29,735	29,735
臨時雇員等	千円	23,767	34,542	35,344	29,735	29,735
臨時雇員等	千円	0	0	0	0	0
経費	千円	66	67	59	56	56
経費	千円	66	67	59	56	56
減価償却費	千円	0	0	0	0	0
その他	千円	0	0	0	0	0
トータルコストの増減維持理由						
特記なし						
目的妥当性評価 藤沢市がこの事務事業に対し支出する必要性は高いか						
評価 A 高（現状維持が望ましい）						
目的妥当性評価 市民生活の向上に資しているか						
評価 A 高（現状維持が望ましい）						
有効性評価 事務事業の実施手段の有効性は高いか						
評価 A 高（現状維持が望ましい）						
効率性評価 事務事業の実施にあたり、効率性は高いか						
評価 A 高（現状維持が望ましい）						
評価	内容 特記なし					

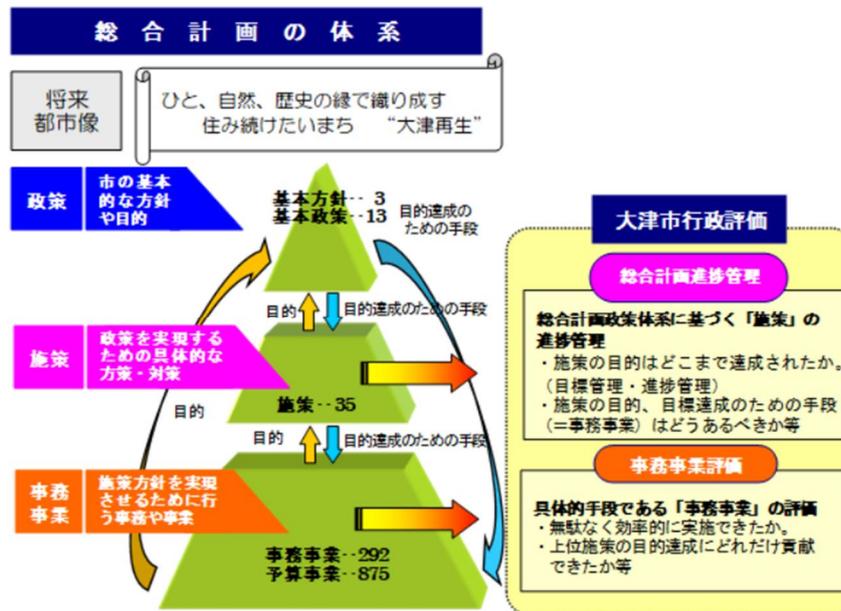
（出典：藤沢市ホームページ）

他に、大津市の例でも、総合計画の進捗管理と事務事業評価をあわせて、「行政評価」として位置づけ、評価シート上にて事業分析、コスト分析、複数項目における定量・定性評価などを実施している。

4 行政評価の概要

(1) 評価体系

総合計画において、政策—施策—事務事業の階層により構成する行政活動の体系のうち、市の将来像の具体的な方向性を示した「施策」の進捗を管理する「総合計画進捗管理」と、施策の目的を達成するための具体的な手段となる「事務事業」を評価する「事務事業評価」に取り組みます。



(出典：大津市ホームページ)

令和5年度事務事業評価(令和4年度事後評価)結果

いいね! シェアする ポスト 更新日: 2023年10月20日

令和5年度行政評価報告書

デジタルブック版

[行政評価報告書 令和5年度 デジタルブック版](#)

[【ホームページ】デジタルブック操作説明](#)

PDF版

[行政評価報告書 令和5年度 PDF版 \(PDFファイル: 2.3MB\)](#)

事務事業評価シート (部局別)

施策体系別の事務事業評価結果一覧については、令和5年度行政評価報告書のP.16からP.27に掲載しています。各事務事業の評価シートについては、下記の部局別の事務事業一覧の添付資料をご覧ください。

政策調整部

政策調整部 事務事業一覧

整理番号	所属名	事業名称
1	企画調整課	大学連携関連事業
2	広報課	広報おおつ発行事業
3	広報課	市政広報事業
4	市政情報課	文書管理改善推進事業
5	情報政策課	地域情報化推進事業
6	情報政策課	電子市役所推進事業
7	DX推進室	データ活用推進事業
8	DX推進室	情報政策推進事業
9	人権・男女共同参画課	人権啓発推進事業
10	人権・男女共同参画課	男女共同参画センター管理運営事業
11	人権・男女共同参画課	男女共同参画推進事業
12	人権・男女共同参画課	いじめ対策推進事業

[政策調整部 事務事業評価シート \(PDFファイル: 1.1MB\)](#)

総務部

総務部 事務事業一覧

整理番号	所属名	事業名称
13	危機・防災対策課	防災事業
14	危機・防災対策課	防災行政無線管理事業
15	危機・防災対策課	緊急防災対策推進事業
16	危機・防災対策課	情報通信基盤整備事業
17	人事課	職員健康管理対策事業
18	人事課	職員互助会負担事業
19	人事課	職員研修事業
20	人事課	障害者雇用促進事業
21	管財課	市有財産有効活用推進事業

[総務部 事務事業評価シート \(PDFファイル: 1008.3KB\)](#)

(出典: 大津市ホームページ)

事務事業評価シート (1/2)

1頁 令和 5年 9月 5日

整理番号 0001	業務区分 03	評価完了	所属名称 本元 定規
詳細年度 令和 4年度	業務区分 03	評価完了	記入者 谷村 隆夫
所属 1001	業務区分 03	評価完了	
事務事業番号 02376	業務区分 03	評価完了	

【基本情報】

期別	03	大津市総合計画 第二期実行計画
基本方針	001	ひとから海までつながり、活力あふれるまちを創ります
基本政策	004	つながりを大切にし、暮らしをよりよくします
施策	011	広域のまちづくりの推進
施策の方向性	003	大学の連携によるまちづくりの推進
事務事業	001	大学連携推進事業

【実施計画】

評価区分	継続			
実施方法	標準			
評価区分	標準	主な評価区分	対象	

【事業概要】

(事業概要)
大学の豊かな知的資源、人的資源を十分に生かしたまちづくりを推進するため、これまで協力協定を締結してきた7大学の連携の推進協定を更に進めいくことに、市内の大学と協定が参加する「津びわ湖大学・地域コンソーシアム」の連携事業に参加し、協力関係を構築する。

【事業の取組】
大学においては、大学改革等を背景に、地域と連携した大学運営が重要な課題の一つとなっており、地域では少子高齢化の高齢等や地域コミュニティの希薄化が懸念され、地域の課題解決や活性化が求められている。
【課題】
新型コロナウイルス感染症の影響により、大学と連携した事業は一時的に減少したものの、デジタル技術を活用したオンラインによる活動や感染予防を軸とした対面による活動を再開するなど、両者の変化に応じた事業を展開して来た。

【成果】

対象(関又は誰を)	本市と協力協定を締結する7大学や、津びわ湖大学・地域コンソーシアムにおいて
目的(何のために)	大学の豊かな知的資源、人的資源を十分に生かしたまちづくりを推進するため。
手段(どのようなやり方で)	連携や相互協力を進めていくことにより。
成果(どのような効果とするか)	多様な、複層的な地域の課題に迅速かつ柔軟に対応できる、協力が活気づくまちづくりを目指す。

【コスト】

	令和3年度		令和4年度		令和5年度		令和6年度		令和7年度		令和8年度		令和9年度	
	決算額	計画額												
トータルコスト	2,300	2,470	2,450	2,550	2,550	2,650	2,650	2,750	2,750	2,850	2,850	2,950	2,950	3,050
事業費	400	360	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510
経費支出	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
地方債	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
一般財源	400	360	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510
人件費	1,800	3,120	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240
旅費・交通 (人)	0.20	0.40	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
経費支出 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
人件費 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
材料費 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
燃料費 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
その他 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
その他経費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

事務事業評価シート (2/2)

2頁 令和 5年 9月 5日

整理番号 0001	業務区分 03	評価完了	所属名称 本元 定規
詳細年度 令和 4年度	業務区分 03	評価完了	記入者 谷村 隆夫
所属 1001	業務区分 03	評価完了	
事務事業番号 02376	業務区分 03	評価完了	

【実施計画】

評価区分	継続			
実施方法	標準			
評価区分	標準	主な評価区分	対象	

【事業概要】

(事業概要)
大学の豊かな知的資源、人的資源を十分に生かしたまちづくりを推進するため、これまで協力協定を締結してきた7大学の連携の推進協定を更に進めいくことに、市内の大学と協定が参加する「津びわ湖大学・地域コンソーシアム」の連携事業に参加し、協力関係を構築する。

【事業の取組】
大学においては、大学改革等を背景に、地域と連携した大学運営が重要な課題の一つとなっており、地域では少子高齢化の高齢等や地域コミュニティの希薄化が懸念され、地域の課題解決や活性化が求められている。
【課題】
新型コロナウイルス感染症の影響により、大学と連携した事業は一時的に減少したものの、デジタル技術を活用したオンラインによる活動や感染予防を軸とした対面による活動を再開するなど、両者の変化に応じた事業を展開して来た。

【成果】

対象(関又は誰を)	本市と協力協定を締結する7大学や、津びわ湖大学・地域コンソーシアムにおいて
目的(何のために)	大学の豊かな知的資源、人的資源を十分に生かしたまちづくりを推進するため。
手段(どのようなやり方で)	連携や相互協力を進めていくことにより。
成果(どのような効果とするか)	多様な、複層的な地域の課題に迅速かつ柔軟に対応できる、協力が活気づくまちづくりを目指す。

【コスト】

	令和3年度		令和4年度		令和5年度		令和6年度		令和7年度		令和8年度		令和9年度	
	決算額	計画額												
トータルコスト	2,300	2,470	2,450	2,550	2,550	2,650	2,650	2,750	2,750	2,850	2,850	2,950	2,950	3,050
事業費	400	360	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510
経費支出	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
地方債	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
一般財源	400	360	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510	510
人件費	1,800	3,120	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240	2,240
旅費・交通 (人)	0.20	0.40	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30	0.30
経費支出 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
人件費 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
材料費 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
燃料費 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
その他 (人)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
その他経費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

【定性評価】

評価項目	評価の観点	基準	評価
1 妥当性	実施方針又は中期計画に適合しているか A 適合している B ほぼ適合している C ほぼ適合していない D 適合していない	A 適合している B ほぼ適合している C ほぼ適合していない D 適合していない	A
2 有効性	大学の豊かな知的資源、人的資源を活用し、本市との連携、協力を進めているか A 進んでいる B ほぼ進んでいる C ほぼ進んでいない D 進んでいない	A 進んでいる B ほぼ進んでいる C ほぼ進んでいない D 進んでいない	A
3 効率性	協力の推進が効果的であるか A 効果的である B ほぼ効果的である C ほぼ効果的でない D 効果的でない	A 効果的である B ほぼ効果的である C ほぼ効果的でない D 効果的でない	A
4 透明性	協力の推進に透明性があるか A 透明性がある B ほぼ透明性がある C ほぼ透明性がない D 透明性がない	A 透明性がある B ほぼ透明性がある C ほぼ透明性がない D 透明性がない	A

【総括的評価】

計画どおり事業を進めることが適当 事業の方向性 拡大

【総括的評価】

計画どおり事業を進めることが適当 事業の方向性 拡大

【総括的評価】

計画どおり事業を進めることが適当 事業の方向性 拡大

(出典：大津市ホームページ)

市の現行の進捗状況にかかる開示スタイルも、シンプルで読みやすく、必ずしも問題があるとまでは言えないが、納税者である市民や法人、団体などに事業の実施結果をより詳細に開示することは望ましいと考えられる。また、定量的な分析や多面的な評価方法などは、市の行政経営にとっても参考になるのではないかと。

事業評価の方法やどこまで詳細に開示すべきかについては市が判断すべき問題だが、総合計画と事務事業それぞれの行政システムを総合的に運用し、より質の高い事後評価と結果の開示ができないか、これを機に検討することが望まれる。

以上

参考文献

- 「自治体総合計画の意義と課題：基礎自治体（市区）における総合計画の位置づけの分析を中心に」中畠いづみ（法政大学学術機関リポジトリ 2018年9月）
- 「自治体総合計画の変遷と今後の展望」大塚敬（東海大学総合社会科学研究第4号 2021年）
- 「政策・施策の立案に関する方法論と行政経営システムの構築」刈谷剛・中川善典・那須清吾（社会技術研究論文集VOL.5 2008年3月）
- 「EBPM推進で用いられるロジックモデルとは？—EBPM浸透に向けた第一歩」森安亮介（みずほリサーチ&テクノロジーズ 2020年11月）
- 「EBPMガイドブック」内閣官房行政改革推進本部事務局（2022年11月）
- 「ロジックモデル作成ガイド」公益財団法人日本財団（2019年1月）
- 「総合計画と「まち・ひと・しごと総合戦略」について」熊本市（2015年）
- 「自治体の中長期構想づくりの基本的視座—総合計画の戦略性・実効性を高めるには—」佐藤徹（アカデミアVOL.128 2019年）
- 「自治体計画行政の現状と課題—今後の市町村総合計画について」新川達郎（都市問題第94巻第10号 2003年10月）
- 「自治体計画策定への職員参加と人材育成」松井望（総務省 2020年）
- 「自治体政策における総合計画とフューチャーデザイン」杉岡秀紀（福知山公立大学研究紀要 2017年）
- 「焼津市行政経営システムについて—市民にとっての成果重視の行政経営を目指す」藤野大（焼津市 2018年1月）
- 「令和5年度行政評価報告書」大津市（2023年9月）
- 「令和5年度事務事業評価（令和4年度分）の公表について」藤沢市（2023年9月）
- 「地方公共団体における行政評価の最新動向—地方創生で役割が拡大するPDCAの仕組みの現状と課題」大塚敬（三菱UFJリサーチ&コンサルティング 2017年3月）
- 「地方自治体における総合計画策定ガイドライン—新たな総合計画の策定と運用」玉村雅敏監修 佐藤亮著（公益財団法人日本生産性本部自治体マネジメントセンター 2011年7月）
- 「総合計画の新潮流—自治体経営を支えるトータル・システムの構築」玉村雅敏著 日本生産性本部編（公人の友社 2014年7月）

順不同