

# 愛知県一宮市のまちづくり指標と総合計画策定 —自治体行政における社会指標型ベンチマーキングの活用—

見山正史

はじめに

第1章 総合計画とまちづくり指標

第2章 活用の原因

第3章 困難への対処

おわりに

## はじめに

本稿は、愛知県一宮市のまちづくり指標が、同市の第6次総合計画（計画期間2008～17年度）の策定においてどのように活用されたか、その原因は何かを明らかにする。

一宮市のまちづくり指標は、社会指標型ベンチマーキング（benchmarking）の一例である<sup>(1)</sup>。ベンチマーキングとは、比較や測定のための参照点（ベンチマーク）を設定し、それに照らして現状を評価すること、また、その結果を意味する。社会指標型ベンチマーキングは、自治体や地域社会の望ましい状態（例えば、識字率の水準）を特定し、それに対して進捗を測定するものである。

社会指標型ベンチマーキングを行政で活用することには、次のような困難が指摘されている。社会指標には、行政の複数の部局や行政以外の主体（住民、NPO、企業など）が関わるもの、行政が直接コントロールできないものが含まれている。そのため、行政の各部局の施策・事業との関連が複雑・間接的になり、行政が具体的な活動を行う際の指標としては役に立たないものが多い。

このような困難に対しては、社会指標と行政の各部局の施策・事業を結びつけるために、ロジックモデルや中間指標を用いることが提案されている。ロジックモデルとは、施策・事業の活動内容とその最終目標との間に存在する論理的連鎖をフローチャートなどで表現したものであり、中間指標とは、施策・事業と最終目標との間にある各要素の状態を数値で表すための指標である。

一宮市のまちづくり指標は、青森県の政策マーケティング<sup>(2)</sup>や愛知県東海市のまちづくり指標<sup>(3)</sup>をモデルに作成されたが、総合計画の策定における活用は両自治体よりも進んだといえる。青森県の政策マーケティングは、総合計画の策定において断片的に活用されるにとどまった（見山〔2007b〕）。東海市のまちづくり指標は、総合計画の骨格として活用されたが、計画策定時にロジッ

クモデルの作成や中間指標の設定は行われなかった(見山[2008])。一宮市のまちづくり指標は、総合計画の骨格として活用され、計画策定時にロジックモデルの作成と中間指標の設定が行われた。青森県と東海市の事例については既に研究・紹介がなされているが、一宮市の事例に関する研究は見られない。

本稿は、青森県および東海市の事例と比較しながら、一宮市のまちづくり指標が総合計画の策定においてどのように活用されたか、その原因は何かを明らかにする。第1章では、一宮市の総合計画の策定過程を概観した上で、まちづくり指標がどのように活用されたかを見る。第2章では、まちづくり指標の活用方法が固まっていた経緯を見た上で、東海市と比較しながら、一宮市でまちづくり指標の活用が進んだ原因を分析する。第3章では、社会指標型ベンチマーキングを行政で活用する際の困難にどのように対処するかという視点から、一宮市の事例を分析する。

## 第1章 総合計画とまちづくり指標

本章では、一宮市の第6次総合計画の策定過程を概観した上で、まちづくり指標がどのように活用されたかを見る。

### 1 総合計画の策定過程

2004年8月、(旧)一宮市、尾西市、木曾川町が合併協定書に調印し、2005年4月に(新)一宮市が誕生した(合併経緯)。新市建設計画には、「合併後の新市において、速やかに、新市の基本構想を含む総合計画の策定に取り組む」(新市建設計画2)と定められていたため、2004年度中に総合計画策定の準備が始まった(聞き取り)。なお、新市建設計画には、「総合計画策定にあたっては、本計画を尊重し、その趣旨、内容を十分踏まえたものとする」(新市建設計画2)ことも定められていた。

2005年7月、総合計画策定のための庁内組織として、総合計画策定会議(幹部会議)(以下、策定会議)と政策研究委員会が初会合を開いた。策定会議は、市長が主宰し、副市長、部長などから構成される(幹部会議要綱)。政策研究委員会は、副市長が委員長、企画部長・総務部長が副委員長を務め、企画政策課を含む12課の副主監などから構成される(政策研規程)。両組織は7～8月に策定方針を検討し、それに基づいて8月にプロジェクトチームが発足した。プロジェクトチームは、策定会議の下部組織であり、リーダーは各部の庶務担当副主監(政策研究委員会委員)を充て、メンバーは各課1名以上の主査で構成される(策定方針、総合計画172-173)。(4)

また、策定方針では、市民参加のための体制として、グループインタビューや市民アンケートを実施すること、公募市民等とプロジェクトチームメンバー等からなる基本構想案・基本計画案策定会議を設置し、行政と市民の役割の検討、目標管理のための指標および現状値・目標値の設定を行うことが定められた。さらに、審議機関として、各界各層の代表者等で構成する総合計画審議会(以下、審議会)を設置し、計画案について市長が諮問し、答申を受けるとされた。(策定方針)

7～8月には、市民へのグループインタビュー（12グループ、87名）が実施され、そこで出された生活課題886項目が10個のキーワードと103項目の生活課題にまとめられた。そして、多数の市民が重視するキーワードと生活課題を明らかにするため、11月に市民アンケート（6千人）が実施された（策定経緯）。アンケート結果に基づき、キーワードが6位まで（快適、安全・安心、健全、便利、はぐくみ、活気）採用され、各キーワードを実現するために重要だとされた32の生活課題と、それ以外で重要度が上位だった9つの生活課題が採用された。また、新市建設計画の基本理念の1つに「協働」があったことから、キーワード「連携」と、これを実現するための生活課題3項目が追加採用された（アンケート整理方法）。さらに、行政が重要と考える生活課題（行政課題）13項目が追加された（企画政策課〔2006.8.30〕）。

2006年1月以降、生活課題が施策の表現に変換された（政策研〔2006.1.16〕開催結果など）<sup>(5)</sup>。また、2～3月には、生活課題を改善するためのロジックモデルを各担当課が作成し、4～6月にプロジェクトチームが検討し、必要に応じて各課が再検討した（策定経緯）。

6月には、公募市民等からなる総合計画策定市民会議（以下、市民会議）が設置され、10月にかけて、生活課題の改善状況を測定するための170の指標を検討・決定した。11月にはこれらの指標の現状値調査が行われ、2007年1～3月に、市民会議委員、市職員、関係者・当事者へのアンケート結果を平均して、各指標の目標値・役割分担値<sup>(6)</sup>が設定された（同）。なお、本稿では、170の指標だけでなく、キーワード、生活課題、現状値・目標値・役割分担値も含めて、広い意味で「まちづくり指標」と呼ぶ。

2007年3～5月には、庁内で基本構想・基本計画の案が作成され、5～11月に審議会で審議された。これと並行して、7～11月、庁内でロジックモデルの再検討や新規実施事業・実施計画事業の検討が行われた。そして、12月と2008年2月の議会で基本構想が審議され、2月末に議決を受け、3月に総合計画書が発行された（同）。また、2月には庁内で中間指標が設定され（研修会〔2008.2.7〕シナリオ4）、5月には実施計画が公表された（実施計画）<sup>(7)</sup>。

## 2 総合計画とまちづくり指標

次に、総合計画の策定においてまちづくり指標がどのように活用されたかを見る。

第6次一宮市総合計画は、基本構想、基本計画、実施計画から構成されている。計画期間は、基本構想が10年間（2008～17年度）、基本計画が前後期各5年の計10年間、実施計画が3年間（毎年度作成）である。（総合計画10-11）

基本構想は、まちづくりの基本理念、市の将来像、まちづくりの目標を示している。まちづくりの基本理念（安心、元気、協働）と市の将来像（木曾の清流に映え、心ふれあう躍動都市 一宮）は、新市建設計画に掲げられたものがそのまま採用されている。まちづくりの目標は、市民アンケートで上位を占めた6つのキーワードに「連携」を加えた7つである。そして、まちづくりの目標ごとに、重要なまちづくりの課題（めざすべき姿）が掲げられている。重要なまちづくりの課題とは、市

民アンケートに基づく生活課題41項目と行政が追加した16項目の合計57項目である。(同10, 20-23)

次に、基本計画は、市の将来像とまちづくりの目標を実現するための施策を7つの分野ごとに示したものである。7つの分野(保健・医療・福祉、生活環境、産業、教育・文化、都市基盤、住民参加・コミュニティ活動、行財政基盤)は、新市建設計画の「7つの礎」に沿っている。基本計画に掲載された施策は、重要なまちづくりの課題に対応する56項目(1課題を2施策に分離、4課題を2施策に統合(助役〔2006. 2〕マニュアル1-2))である。各施策について、まちづくりの課題、指標、現状値、目標値、役割分担値、課題の改善に有効と考えられる事業などが記載されている。(総合計画10, 30, 38)

最後に、実施計画は、重要なまちづくりの課題を改善するための事業を取りまとめた、予算編成の指針となるものである。掲載されている事業は、課題の改善に効果が高いと判断された予算額5百万円以上の事業、新規実施事業、市長マニフェストに掲載された事業である。これらの事業は基本計画と同様の枠組で整理され、施策ごとに、指標、現状値、目標値、事業名、事業内容、予算額などが記載されている。(実施計画1, 4)

一宮市のまちづくり指標は、総合計画の策定において次のように活用されたといえる。

第1に、一宮市のまちづくり指標は、東海市と同様に、総合計画の骨格として活用された。市民アンケートに基づいて選定された6つのキーワードは基本構想のまちづくりの目標に反映され、同じく41項目の生活課題は基本構想のまちづくりの課題と基本計画の施策に反映された。また、各施策には、市民会議が選定した指標と、現状値、目標値、役割分担値が記載されている。

第2に、一宮市の基本構想は、東海市とは異なり、まちづくり指標ではなく新市建設計画を反映した部分を含んでいる。基本構想のうち、まちづくりの基本理念と市の将来像は、新市建設計画からそのまま採用された。<sup>(8)</sup>

第3に、一宮市では、東海市とは異なり、総合計画の策定時にロジックモデルの作成と中間指標の設定が行われた。ロジックモデルや中間指標は総合計画には記載されていないが、基本計画・実施計画に掲載されている事業は、市長マニフェスト事業を除き、すべてロジックモデルに位置づけられたものである(企画政策課長〔2007. 8. 27〕1-2、同〔2007. 6. 26〕、策定会議〔2007. 11. 19〕企画部長)。

## 第2章 活用の原因

前章で見たように、一宮市では、まちづくり指標が総合計画の骨格として活用され、総合計画の策定時にロジックモデルの作成と中間指標の設定が行われた。本章では、このような活用方法が固まっていた経緯を見た上で、東海市における活用の原因と比較しながら、一宮市でまちづくり指標の活用が進んだ原因を分析する。

## 1 活用の経緯

一宮市では、市長の指示により、まちづくり指標を活用して総合計画を策定することになった。2004年度に総合計画策定の検討を開始した際、市長から、数値目標を設定し、市民参加で策定するという指示があった(聞き取り)。また、市長は、愛知県市長会で東海市の事例を聞き、合併後の総合計画は東海市方式で策定したいと考えた、とも述べていた<sup>(9)</sup>。そして、2005年8月に決定された策定方針では、市民参加の手法を用い、目標管理ができる仕組みを取り入れることや、グループインタビュー・市民アンケートを実施し、指標・現状値・目標値を設定することが定められた(策定方針)。

しかし、まちづくり指標を具体的にどのように活用するかについては、2005年7～12月頃に3つの点で変化があった。第1に、新市建設計画とまちづくり指標の比重、第2に、市民アンケートの時期、第3に、ロジックモデルの作成と中間指標の設定である。

### (1) 新市建設計画とまちづくり指標

前章で見たように、一宮市の第6次総合計画の策定は新市建設計画に基づくものであり、また、総合計画策定にあたっては新市建設計画を尊重し、その趣旨・内容を十分踏まえたものとするのが定められていた。

そのため、当初は、新市建設計画を骨格とし、まちづくり指標を補足的に用いる予定だった。2005年7月の最初の策定会議と政策研究委員会で配布された資料では、総合計画の施策は新市建設計画の「施策の方向」をそのまま使用することになっていた。他方、グループインタビューは、「主な事業」のうち太字で記載するものを選定するために用いる予定だった。また、市民アンケートの結果、満足度が低く重要度が高いとされた生活課題を「市民が望むまちの姿」として記載し、その生活課題に対応する方策(☆印をつける)も含めて、「施策を実現するための方策」を記載することになっていた。(策定会議[2005.7.4]施策見本、政策研[2005.7.28]施策見本)

ところが、東海市市民参画推進委員会の元会長の講演を経て、まちづくり指標を骨格とする方向へ策定方法が変化していった。元会長は、8月の政策研究委員会と説明会・研修会で、東海市の事例を紹介しながら、まちづくり指標の作成手順や、生活課題を基礎にした計画作りのイメージを示した(政策研[2005.8.17]新総合計画、東海市、説明会・研修会[2005.8.22]新総合計画、東海市)。そして、8月中旬の政策研究委員会で配布された資料では、基本計画の施策は新市建設計画の「施策の方向」の言葉を基本的にそのまま使用するが、変更も可とすることになった(政策研[2005.8.17]計画見本)。また、8月下旬の説明会・研修会では、企画政策課長が、グループインタビューや市民アンケートの結果から導かれる施策を計画の柱にすると説明し(説明会・研修会[2005.8.22]シナリオ1)、10月の説明会・研修会でも企画政策課長が同様の説明を行った(説明会・研修会[2005.10.25]シナリオ1)。さらに、12月の説明会で配布された資料では、総合計画の施策に新市建設計画の言葉を使用するという記述はなくなった(説明会[2005.12.20]計画イメージ)。そして、12月の策定会議では、企画部長が、

アンケート結果からキーワードと生活課題をまとめたという経過と、生活課題を施策の表現に変換し、行政が必要と判断する施策を追加するという予定を説明した(策定会議〔2005. 12. 26〕企画部長)。最終的に決定された総合計画では、基本計画の施策は、重要なまちづくりの課題を実現するために実施する施策名であるとされている(総合計画38)。

## (2) 市民アンケートの時期

市民アンケートの時期については、第1に、旧3市町の施策評価を踏まえた課題抽出との関係、第2に、基本計画素案の作成との関係が議論になり、スケジュールが変更された。

まず、2005年7月の最初の策定会議と政策研究委員会で配布された資料では、8～10月に旧3市町の総合計画の施策評価とそれを踏まえた課題抽出を行い、10～11月上旬に市民アンケートを実施し、12月下旬のアンケート結果公表に先立って、11月中旬から基本計画素案<sup>(10)</sup>を作成することになっていた。(策定会議〔2005. 7. 4〕スケジュール、政策研〔2005. 7. 28〕スケジュール)

ところが、政策研究委員会の委員から、課題抽出は市民アンケートの結果が出てからそれを踏まえたものとすべきである、市民が求めるまちの姿が分からないと課題抽出が無駄になる、市が考えるものと市民が求める姿には必ずギャップがあるので修正する必要がある、という意見が出された(政策研〔2005. 7. 28〕)。これをうけて、施策評価までの作業を12月下旬の市民アンケート結果公表以前にいったん終了し、アンケート結果との乖離があればアンケート結果に合わせる方向で修正することになった(企画政策課〔2005. 8. 16〕2)。

次に、8月の政策研究委員会で配布された資料では、8月末～12月中頃に施策評価と基本計画素案の作成を並行して行き、12月下旬公表の市民アンケート結果を反映しながら、12月中頃から基本計画素案を再検討することになっていた(政策研〔2005. 8. 17〕スケジュール)。

これに対し、委員から、市民アンケート結果が出た段階でそれまでに作った素案とどうすり合わせていくのか、アンケート結果が出る前に素案を作成しても無駄になるのではないか、という意見が出された(政策研〔2005. 8. 17〕)。これをうけて、5日後の策定会議で配布された資料では、9月に施策評価を行い、10月中～下旬に市民アンケートを実施し、11月末にアンケート結果の概要をまとめ、それを基礎資料として11月末から基本計画素案を作成することになった(策定会議〔2005. 8. 22〕スケジュール)。企画部長からは、プロジェクトチームとの打ち合わせの中で、課題抽出と市民アンケートとのギャップ調整のため、市民アンケートの時期を前倒しするなどした、という説明があった(策定会議〔2005. 8. 22〕企画部長)。

## (3) ロジックモデル・中間指標

ロジックモデルの作成や中間指標の設定は、当初は予定されていなかった。2005年7月の最初の策定会議と政策研究委員会で配布された資料には、ロジックモデルや中間指標という言葉はなかった(策定会議〔2005. 7. 4〕スケジュール、政策研〔2005. 7. 28〕スケジュール)。

ところが、東海市市民参画推進委員会の元会長の講演を経て、ロジックモデルの作成と中間指標の設定を行うことになった。元会長は、8～12月の政策研究委員会と説明会・研修会で、ロジックモデルを基礎に据えた総合計画の策定や、中間指標の設定について講演した（政策研〔2005. 8. 17〕新総合計画、説明会・研修会〔2005. 8. 22〕新総合計画、説明会・研修会〔2005. 10. 25〕ロジックモデル、説明会〔2005. 12. 20〕ロジックモデル）。そして、12月の説明会で配布された資料には、ロジックモデルの作成・検討・再検討の予定が掲載され（説明会〔2005. 12. 20〕スケジュール）、12月の策定会議では、企画部長が、ロジックモデルの作成・検討を含めたスケジュールを説明した（策定会議〔2005. 12. 26〕企画部長）。その後も、説明会・研修会で元会長が中間指標の必要性について講演した（説明会〔2006. 4. 14〕ロジックモデル、説明会〔2007. 1. 26〕目標値、研修会〔2007. 6. 19, 26〕ロジックモデル2）。そして、2008年2月、中間指標の設定に関する研修会が開催され、中間指標が設定された（研修会〔2008. 2. 7〕シナリオ）。

以上、一宮市のまちづくり指標が総合計画の骨格として活用され、総合計画の策定時にロジックモデルの作成と中間指標の設定が行われるようになった経緯を見てきた。一宮市では、市長の指示により、まちづくり指標を活用して総合計画を策定することになった。しかし、当初は、まちづくり指標よりも新市建設計画や旧3市町の施策評価・課題抽出を重視して総合計画を策定する予定であり、また、ロジックモデルの作成や中間指標の設定を行う予定はなかった。ところが、東海市市民参画推進委員会の元会長の講演や政策研究委員会での議論を経て、まちづくり指標を柱に総合計画を策定し、ロジックモデルの作成と中間指標の設定を行うことになった。

## 2 活用の原因

本節では、東海市と比較しながら、一宮市でまちづくり指標の活用が進んだ原因を分析する。東海市のまちづくり指標が総合計画の骨格として活用された原因は、第1に、まちづくり指標の作成と総合計画の策定の時期が一致したこと<sup>(11)</sup>、第2に、市長がまちづくり指標を重視し、総合計画の策定に活用する意向を示したこと、第3に、まちづくり指標を作成した市民参画推進委員会と行政側の総合計画策定会議が組織的・人的に緊密に連携したこと、第4に、東海市には青森県という先例があったこと<sup>(12)</sup>である（児山〔2008〕<sup>(13)</sup>）。以下では、まず、これら4つの視点から一宮市におけるまちづくり指標の活用の原因を分析し、次に、その他の原因を検討する。

### (1) 指標作成と計画策定の時期

一宮市では、まちづくり指標の作成が早い段階から総合計画策定スケジュールの中に組み込まれていた。先述のとおり、市長の指示により総合計画策定のためにまちづくり指標を作成することになり、また、政策研究委員会での議論を経て市民アンケートが前倒しされるなどした。

さらに、一宮市では、ロジックモデルの作成や中間指標の設定を行う時間的余裕もあり、ロジックモデルの作成・検討やそのための説明・研修に十分な時間をとることができた。先述のとおり、

2006年2～3月に各担当課がロジックモデルを作成し、4～6月にプロジェクトチームが検討し、必要に応じて各課が再検討した。さらに、2007年7～11月にもロジックモデルの再検討が行われた。そして、これらの作業のために説明会・研修会が繰り返し開催された。具体的には、ロジックモデル作成に関する説明会・研修会（2005年8月、10月）、総合計画策定におけるロジックモデルの活用に関する説明会（12月）、ロジックモデルの内容検討に関する説明会（2006年4月）、新規事業提案へのロジックモデルの活用に関する研修会（2007年6月）、中間指標の設定に関する研修会（2008年2月）である。

一宮市でこのような時間的余裕があった原因は2つ挙げられる。第1に、一宮市の第6次総合計画の策定期間は、第5次総合計画と同様に<sup>(14)</sup>約3年間（2005～07年度）だった（東海市は約2年間）。第2に、まちづくり指標の作成のうち、生活課題の選定までの作業を比較的早く進めることができた。一宮市では、2005年7月に最初の総合計画策定会議が開催されてから、12月に生活課題マトリックス（速報版）ができるまでの期間は6ヶ月だった。東海市では、2002年2月に市民参画推進委員会が設置されてから、9月に生活課題が選定されるまでの期間は8ヶ月だった。一宮市で生活課題の選定までの作業が比較的早く進んだ原因としては、東海市という先例があったことと、ここまでの作業を行政が担ったことが挙げられる。

## (2) 市長の意向

一宮市では、市長がまちづくり指標を活用して総合計画を策定する意向を示した。

先述のように、市長は、数値目標の設定と市民参加による策定を指示し、東海市の事例も念頭に置いていた。また、市長が主宰する策定会議では、まちづくり指標を骨格とすることやロジックモデルを作成することも含めて、総合計画の策定方法や経過が報告・了承されていた（策定会議〔2005.12.26〕など）。策定会議の会議録に記載されている市長の発言は1回だけだが、細かい問題があってもまちづくり指標を活用するという意向が示されている。2006年1月の策定会議で、各キーワードに対応する生活課題の数が違うなど疑問がある（策定会議〔2006.1.23〕3教育長）という意見が出たのに対し、市長は、市民の目線・感覚で捉えた市民アンケートを行政がどう捉えていくかが重要で、あまり細かいことにこだわってもいけない（同市長）と発言した。また、総合計画審議会でも、事務局から、今回の総合計画は、指標・目標値を設定し、進捗状況を市民にはっきり見えるものにしたという市長の強い意向を踏まえて策定してきた、と説明された（審議会教育・住民参画分科会〔2007.7.5〕5企画部長、審議会〔2007.11.12〕17和田委員）。

市長がまちづくり指標を活用して総合計画を策定する意向を示した背景には、選挙時の公約やそれに基づく分野別の計画作りの実績があった。まず、1999年1月に現市長が初当選した際の公約では、「市民との対話」が強調されていた（聞き取り）。また、2002～03年度の環境基本計画の策定時には、市長から、市民参加で策定するよう指示があった。当初、担当課は民間コンサルタントに委託して策定することを考えていたが、そのための予算要求を行ったところ、市長査定において、他市

では市民の手作りで策定した実績があると指摘された。そこで、公募市民からなる市民会議を設置し、市民アンケートを活用しながら計画を策定した(平林〔2006〕104-106、鳥塚・加藤〔2004〕)。そして、2002年12月の市長選挙では、現市長が、「市民提案を市の計画づくりに生かしてきた」と実績を強調し、「市民が主役のまちづくり」を掲げて再選を果たした(朝日新聞〔2002. 12. 30〕朝刊愛知1)。さらに、2006年12月の市長選挙では、現市長が Manifesto を公表し、「まちづくりの基本理念」の1つとして「市民満足度の高いまちづくり」を掲げ、定期的な市民アンケートや総合計画の進捗度管理によって市民ニーズを把握し市政に反映することを公約した。また、「3つの政策」の1つとして「市民と行政の協働のまち」を掲げ、第6次総合計画の策定にあたり、グループインタビューや市民アンケートを行うこと、公募市民による市民会議で指標などを設定すること、目標値を明らかにすることなどを公約した(政策公約)。(15)

なお、市長が東海市の事例を念頭に置いていた背景には、先述した愛知県市長会での紹介とともに、東海市の総合計画策定を受託したコンサルタントからの売り込みもあった(聞き取り)。

### (3) 指標作成者と計画策定者の関係

一宮市では、まちづくり指標の作成者と総合計画の策定者が重なっていた。まちづくり指標の作成は総合計画策定のための作業であったため、グループインタビュー、市民アンケート、キーワード・生活課題の選定は企画政策課が担当した。企画政策課は、策定会議、政策研究委員会、市民会議、総合計画審議会の事務局も担当した(幹部会議要綱、政策研規程、市民会議〔2006. 10. 15〕1、審議会運営規則)。

### (4) 先例との関係

一宮市のまちづくり指標とそれを骨格とした総合計画の策定は、東海市をモデルにしていた。先述のとおり、市長は東海市の事例を念頭に置いていた。また、講演で東海市の事例が紹介され、まちづくり指標を骨格とする方向へ策定方法が変化していった。そして、東海市という先例があったことにより、ロジックモデルの作成や中間指標の設定のための時間的余裕が生み出された。(16)

### (5) その他の原因

一宮市でまちづくり指標の活用が進んだその他の原因として、ロジックモデルや中間指標に関する情報がコンサルタントから提供されたこと、まちづくり指標を活用する方向の意見が実施部門から出されたことが挙げられる。

#### ① コンサルタントからの情報提供

一宮市では、ロジックモデル・中間指標の必要性や作成・活用方法に関する情報が、総合計画策定を受託したコンサルタントから提供された。2005年8～12月にロジックモデルや中間指標につい

て講演した東海市市民参画推進委員会の元会長は、東海市の総合計画策定を受託したコンサルタント（NPO）の代表理事でもあった（児山〔2008〕58）。このコンサルタントは、一宮市の総合計画策定も受託し、その後も説明会・研修会でロジックモデルの検討・活用や中間指標の設定の方法を説明した（説明会〔2006. 4. 14〕ロジックモデル、研修会〔2007. 6. 19, 26〕ロジックモデル、研修会〔2008. 2. 7〕評価指標）。また、各課が作成したロジックモデルにコメントを加えたり、ロジックモデル再検討のための相談窓口を設けるなどした（企画政策課長〔2007. 9. 25〕コメント、ヘルプデスク）。

ところで、コンサルタントの提供した情報が行政に受け入れられた原因としては、このコンサルタント（特に代表理事）が専門的な知識と社会的・政治的な権威を備えていたことが挙げられる。代表理事は、行政評価に関する記事を雑誌に連載し、その中にはロジックモデルに関するものも含まれていた<sup>(17)</sup>。また、講演の際には、名古屋大学教授であることや、日本行政学会理事を務めていること、東海市市民参画推進委員会の会長だったことが紹介された（政策研〔2005. 8. 17〕シナリオ1など）。市長からも、一宮市の先例である東海市の総合計画の策定に関わられたのが名古屋大学教授のU先生という方である、新聞やテレビにもしばしば出ているのでご存知かもしれない、U先生が主宰されているNPOと契約してご指導をいただきながら計画の策定を進めている、などの紹介があった（審議会〔2007. 5. 29〕2市長）。

なお、東海市の総合計画策定会議でも、同じ代表理事が、まちづくり指標を総合計画の骨格として活用する方法を示した（児山〔2008〕55-56）。<sup>(18)</sup>

## ②実施部門の反応

先述のように、一宮市では、政策研究委員会での議論を経て、市民アンケートが前倒しされるなどした。政策研究委員会が出された意見は、市民アンケート結果の公表に先立って課題抽出や基本計画素案の作成を行っても無駄になるというものだった。

政策研究委員会の委員は各部の庶務担当副主監であり、基本計画素案を作成することになっていたプロジェクトチームのリーダーでもあった（策定方針）。また、基本計画素案を作成し、その内容に責任を持つのは各施策の担当課であり、プロジェクトチームの役割は、提出された案の内容を検討することであるとも説明されていた（政策研〔2005. 8. 17〕シナリオ2）。政策研究委員会の委員は、総合計画の策定作業を担う実施部門の代表者として、市民アンケートを行うことを前提に、作業の効率化を求めたといえる。

なお、東海市でも、各部の部長・次長級の職員などからなる総合計画策定会議において、市民が作る目標値に行政が合わせていく形ならば市民の意見の方向が見えなければ動きようがない、などの発言があり、まちづくり指標の作成を待つ姿勢が見られた。（児山〔2008〕55）

以上、東海市と比較しながら、一宮市でまちづくり指標の活用が進んだ原因を分析してきた。まず、東海市のまちづくり指標が活用された4つの原因が一宮市でも見られることを確認した。次

に、東海市の分析では明示しなかった2つの原因を挙げ、これらが東海市でも見られたことにも触れた。

このように、東海市と一宮市でまちづくり指標が活用された原因は重なっているが、それぞれの比重や内容には違いもある。

東海市では、まちづくり指標の作成と総合計画の策定は、当初は別々の作業として始まったが、両者の時期が一致していたため、これらを結びつけることが当然視されるようになり、指標作成者と計画策定者の連携も図られた。その意味で、指標作成と計画策定の時期の一致という要因が重要であった。

他方、一宮市では、まちづくり指標は当初から総合計画策定のために作成され、その結果、指標の作成が総合計画策定スケジュールの中に組み込まれ、企画政策課が指標の作成も担当することになった。まちづくり指標を活用して総合計画を策定することは市長の意向であり、東海市という先例を念頭に置いたものであった。また、まちづくり指標を総合計画の骨格として活用する際には東海市と同様の方法がとられた。その意味で、市長の意向と先例の存在という要因が重要であった。なお、東海市でも、市長がまちづくり指標を総合計画策定に活用する意向を示したが、当初からそのために指標を作成したわけではなく、青森県の事例も念頭に置いていなかった。また、青森県の政策マーケティングは、総合計画策定における活用の先例にはなりえなかった。

指標作成と計画策定の時期に関して言えば、一宮市では、両者が一致したことよりも、指標の作成から計画の決定までの間に時間的余裕があったことが重要だった。これによって、ロジックモデルの作成と中間指標の設定が可能になった。

ロジックモデルの作成と中間指標の設定を可能にしたもう1つの重要な原因は、コンサルタントからの情報提供である。このような作業は東海市では行われておらず、市長も念頭に置いていなかったが、コンサルタントがその必要性や作成・活用方法を説明し、行政もそれを受け入れた。

### 第3章 困難への対処

本章では、社会指標型ベンチマーキングを行政で活用する際の困難にどのように対処するかという視点から、一宮市でまちづくり指標の活用が進んだ原因を分析する。以下では、青森県・東海市の事例と同様に、ベンチマーキングの方法と内容、行政での活用を進める方法、ベンチマーキングの運営者の位置と役割、行政での活用方法、の順に記述する。

#### 1 ベンチマーキングの方法と内容

ベンチマーキングの方法と内容に関しては、指標をどのように選定するか、ロジックモデルをどのように作成するか、目標値をどのように設定するか、分担値をどのように解釈するかが問題になる。

## (1) 指標の選定方法

本稿の冒頭で述べたように、社会指標は、行政の各部署の施策・事業との関連が複雑・間接的になるため、行政が具体的な活動を行う際の指標としては役に立たないものが多いと言われている。

一宮市でも、グループインタビューや市民アンケートに基づいて指標（生活課題）を選定したことに対して、行政から戸惑いの声が上がった。2006年1月の策定会議では、「安心して充実した医療サービスが受けられる」1つ見ても、市民の要望が行政に対してだけなのか、民間はどうかなど、分かりにくいものもある（策定会議〔2006.1.23〕1山口助役）、これは不便事実を述べているのであって、行政が何をすべきかではない、現状分析をして行政の役割をはっきりさせなければならない（同井辺助役）、市民アンケートを実施して数値の高いものを取り上げており、我々行政が考えていることと市民が考えていることが異なる場合がある、いずれにしても初めての方法であり、試行錯誤しながらの策定となる（同山口助役）などの発言があった。

このような困難に対しては、社会指標と行政の各部署の施策・事業を結びつけるために、ロジックモデルや中間指標を用いることが提案されている。一宮市では、総合計画の策定時にロジックモデルの作成と中間指標の設定を行った。

## (2) ロジックモデルの作成

一宮市でロジックモデルを作成した際には、ロジックモデルの必要性をどのように説明するか、ロジックモデルの質をどのようにして高めるか、行政の複数の部門が関わる施策をどのように扱うか、行政以外の要因をどのように位置づけるかが問題になった。

### ①ロジックモデルの必要性

一宮市では、ロジックモデルの必要性が次のように説明された。まず、事業から最終成果に至るまでの過程を1本の線で追うことができるので、各事業の最終成果への貢献度が分かりやすくなり、効果の高い事業を継続・展開し、効果の薄い事業を撤退する根拠になるということである（説明会・研修会〔2005.8.22〕ロジックモデル2、説明会・研修会〔2005.10.25〕ロジックモデル）。また、見落としや漏れがなくなり、住民・上司・議員から「この問題はどうなるのか」と聞かれた時に「考えていなかった」ということが少なくなるとも言われた（企画政策課長〔2007.9.25〕ロジックモデル4）。

なお、ロジックモデルと政策・施策体系図との違いについては、政策・施策体系図は、行政活動の単位の大きさや位置を整理したものであり、因果関係を説明する図ではないので、行政活動が成果を生み出す根拠を示すことは困難であると説明された（説明会・研修会〔2005.8.22〕ロジックモデル2）。

ところで、東海市では、2007年度に初めてロジックモデルを作成した際に、各課から、ロジックモデルの作成はいつも頭の中で行っている作業であり、なぜこのようなことをする必要があるので、という反応もあった（児山〔2008〕62）。一宮市でも同様の反応があったが、口で話して納得した

ことでも紙に書くと違う場合もあるという説明や、誰でも情報を共有できるようになるという説明がなされた（聞き取り、説明会〔2006. 4. 14〕2）。

## ②ロジックモデルの質の向上

青森県では、ロジックモデルや中間指標の必要性が議論されたが、住民のニーズと行政の事業の関係は論理的・客観的には決まらず、政治家や政党が公約として出すなど政治の役割が必要になるとも指摘された。（児山〔2007a〕147）

一宮市では、行政がロジックモデルを作成したが、その質を高めるために、説明会・研修会の開催、マニュアルの配布、組織的な作成、プロジェクトチームによる検討、各課による再検討、コンサルタントによる支援、中間指標の設定が行われた。

第1に、ロジックモデルに関する説明会・研修会が繰り返し開催された。ロジックモデルに対する各課の最初の反応は、「聞いたことがない」「分からない」というものだった（聞き取り）。そこで、ロジックモデルの作成・検討・活用などに関する説明会・研修会を何度も開催し、講演・説明だけでなく模擬作業も行った（説明会・研修会〔2005. 10. 25〕シナリオ2、説明会〔2006. 4. 14〕シナリオ3、研修会〔2007. 6. 19, 26〕シナリオ2）。

第2に、ロジックモデルの作成・検討のためのマニュアルが配布された。東海市では、ロジックモデル作成の参考文献が少なく、分かりやすいマニュアルの作成も困難であったと言われている（児山〔2008〕62）。一宮市のロジックモデル作成マニュアルには、作成例や様式が添付され、事務事業起点のロジックと生活課題起点のロジックがかみ合わない場合は後者を優先するなどの注意事項も記載されている（助役〔2006. 2〕ロジックモデル）。また、再検討のマニュアルには、長期成果を漏れ・ダブリなく設定することがポイントであることや、そのためのコツなどが具体的に記載されている（企画政策課長〔2007. 9. 25〕ロジックモデル）。

第3に、ロジックモデルの作成を担当者だけに任せず、課・部などの組織で行うことが求められた。マニュアルでは、ロジックモデルの作成は、その論理性・客観性を担保するためにも、担当者任せにせず、グループ内・課内で十分検討するとともに、部長等まで常に情報を共有しながら作業を進めることや、部長まで決裁を取ることが求められていた（助役〔2006. 2〕ロジックモデル）。

第4に、各課が作成したロジックモデルをプロジェクトチームが検討し、必要に応じて各課が修正した。プロジェクトチームは政策分野ごとに7つ設けられ、各チームには関連部門の職員（リーダー計12人、メンバー計90人）が所属した（政策研〔2005. 8. 17〕プロジェクトチーム）。プロジェクトチームは2006年4～5月にロジックモデルを検討し、活動内容・直接の結果・成果（短期・中期・長期）への振り分け、因果関係を示す矢印のつながり、類似の事業を記載する位置、事業の削除、表現などについて意見を述べ、各課はこれに基づいてロジックモデルを修正した（プロジェクト〔2006. 5. 16, 2006. 5. 18〕）。

第5に、各課は翌年度にもロジックモデルを再検討した。まず、2007年6～7月、新規実施事業

の提案に先立ち、ロジックモデルの再検討が求められた。ロジックモデルの長期成果に見落としやダブりが無いのか、生活課題を改善するために既存の事業編成が十分かどうかを検討し、新規に実施する必要がある事業を提案するためである（企画政策課長〔2007. 6. 26〕新規事業マニュアル1、新規事業依頼）。また、8～10月にも、実施計画事業シートの作成に先立ち、ロジックモデルの再検討が求められた。前回の再検討は各課で行ったためロジックモデルの統一がとれておらず、また、2006年度以降に新規に実施した事業はロジックモデルに記載がないことも考えられるため、主担当課が関係課と緊密に連携しながら再検討するとともに、ロジックモデル全体をブラッシュアップすることが求められた（企画政策課長〔2005. 8. 27〕1）。

第6に、コンサルタントがロジックモデルの作成・検討を支援した。先述のように、総合計画策定を受託したコンサルタントが、ロジックモデルの作成・検討・活用について講演・説明し、各課が作成したロジックモデルにコメントを加え、ロジックモデル再検討のための相談窓口を設けるなどした。

第7に、中間指標を設定し、ロジックモデルの妥当性を事後的に検証できるようにしている。成果指標に加えて中間指標を設定すれば、ロジックモデルの検証を通じて、成果の測定結果から事務事業へのフィードバックをより正確に行うことが可能になると説明された（説明会〔2007. 1. 26〕目標値）。

以上のように、ロジックモデルの質を高めるためにさまざまな方策がとられてきた。しかし、東海市と同様に、一宮市のロジックモデルも、稚拙で公開に耐えないという理由から（聞き取り）、積極的に公開されていない（情報公開条例に基づいて請求すれば開示される）。

### ③複数の部門が関わる施策

東海市では、ロジックモデルの作成にあたり、関係課間の調整が困難であったと言われている（児山〔2008〕62）。一宮市では、ロジックモデルの作成・再検討の際に、主担当課が関係課と緊密に連携することが求められた。また、作成の際には、関係課の所属する部等の長への合議も求められた（助役〔2006. 2〕、同 ロジックモデル5、企画政策課長〔2007. 8. 27〕）。

### ④行政以外の要因

一宮市では、ロジックモデル作成における困難として、行政だけでなく市民の取り組みも生活課題の改善に結びつくが、各主体の活動をロジックモデルに記載しなくてもよいのか、という点が挙げられた（聞き取り）。策定会議でも、教員の問題は県の責任か、市か、住民か、ロジックモデルを作成し、誰が主体であるかを考えなければならない（策定会議〔2006. 1. 23〕1井辺助役）と述べられた。そして、ロジックモデルの内容検討に関する説明会では、ロジック全体に影響を及ぼす環境要因や行政以外の主体についても質疑・意見交換が行われた（説明会〔2006. 4. 14〕ロジックモデル）。

しかし、実際に作成されたロジックモデルには、行政以外の要因は記載されていない。新規実施事業提案シートや実施計画事業シートには、外的要因として、外部状況（事業を取り巻く環境や

ニーズ)と民間の動向(地域の民間主体の動向やその影響)を記入する欄があるが、実際には、事業に対するニーズがあることや、民間の主体ではできない理由が述べられている(企画政策課長〔2007. 8. 27〕実施事業マニュアル2、企画政策課長〔2007. 6. 26〕新規事業マニュアル2、実施事業シート、新規事業シート)。行政以外の要因は、今後、ロジックモデルを検証する際に考慮することになっている(聞き取り)。

### (3) 目標値の設定方法

東海市では、市民参画推進委員会の委員と各分野の関係者・当事者が設定した目標値に対して、行政側から、財政的な制約などにより達成困難なものもあり、修正が必要であるという意見が相次いだ。結局、そのまま総合計画に記載された。(児山〔2008〕56)

一宮市でも、目標値と財政計画との整合性が必要ではないか(政策研〔2005. 7. 28〕)という意見が出され、企画政策課から、これまでの傾向や現状、個別計画などを踏まえて、努力すれば実現可能な範囲の数値を目標値として示す(企画政策課〔2006. 8. 16〕1)という回答があった。

そして、目標値を実現可能なものにするため、目標値の設定に行政も参加した。目標値は、市民会議の委員、市職員、関係者・当事者<sup>(19)</sup>へのアンケート結果を平均して設定された。企画政策課の担当者によると、市民は現実を十分認識せずに目標値を設定する(例えば、交通事故の死亡者数をゼロにする)可能性があるため、実現可能性を考えて職員も設定に加わり、行政として責任を持つ計画にしたかったとのことである(聞き取り)。また、市民会議においても、行政側から、市民会議の出す数値は厳しいところになるのか、市職員の出す数値は若干甘いところになるのかわからないが、そういうことも含めて、平均値をとるのが一番適切であろうという考え方である(市民会議〔2006. 12. 10〕4市)と説明された。

目標値の設定に加わる職員に対しては、実現可能な数値を回答することが強調された。職員に配布された資料には、「現状値などを踏まえ、理想ではなく、実現することが可能と思われる範囲で……具体的な数値を記入して下さい」(下線は原文のまま)「一宮市で実現可能な範囲で目指すべきであるとする具体的な数値はどのくらいですか」と記載されていた(説明会〔2007. 1. 26〕回答にあたって、記入例)。

ところで、青森県では、目標値の設定に行政が参加すると目標値が低く抑えられるという指摘があった(児山〔2006〕63)。一宮市では、3者のアンケート結果が審議会の各分科会で配布されており(審議会〔2007. 8. 2〕目標値)、回答の傾向を比較することができる。それによると、市民会議委員や関係者・当事者よりも市職員の方が目標値を低く回答する傾向があった。アンケートが行われた延べ182指標のうち、市民会議委員よりも市職員の目標値(5年後・10年後)が低かったものが160指標(88%)・169指標(93%)、関係者・当事者よりも市職員の目標値が低かったものが108指標(59%)・112指標(62%)あった<sup>(20)</sup>。

#### (4) 分担値の解釈

青森県では、分担値によって県の行政の役割が相対化され、行政での活用が進まないという面もあった(児山〔2007a〕147-148)。一宮市では、分担値の記載によって行政が責任を回避することを警戒する意見が、行政の内部から出ていた。政策研究委員会では、役割分担値は目標未達成時の免罪符にはなりえない(政策研〔2005.7.28〕)という意見が出され、企画政策課からも、役割分担値は責任をなすりつけ合うために載せるものではなく、目標を実現するためにみんなで協力していこうという方向に向かわせるために載せる(企画政策課〔2005.8.16〕1)という回答があった。

以上、ベンチマーキングの方法と内容に関して生じる困難に一宮市がどのように対処したかを見てきた。一宮市のまちづくり指標の作成方法と内容は、青森県や東海市と同様に、行政では活用しにくいものだった。市民へのグループインタビューとアンケートに基づいて社会指標を選定し、分担値も記載した。ただし、目標値の設定には行政も加わり、数値を現実的な(低い)ものにした。

一宮市では、社会指標と行政の活動を結びつけるためにロジックモデルを作成した。ロジックモデルの作成にあたっては、必要性の説明や質の向上が課題となったが、説明会・研修会の開催、マニュアルの配布、組織的な作成、プロジェクトチームによる検討、各課による再検討、コンサルタントによる支援、中間指標の設定などによって対処した。また、複数の部門が関わる施策については、部門間の連携が求められた。ただし、作成されたロジックモデルは稚拙であるという理由で積極的には公開されていない。また、行政内部での連携は図られたが、行政以外の要因をどのように位置づけるかは課題として残されている。なお、分担値の記載は、行政での活用を妨げる要因にはならなかった。

## 2 活用促進の方法

一宮市では、市長がまちづくり指標を活用して総合計画を策定する意向を示した。しかし、青森県では、トップダウンでは変化が表面的になるという限界が指摘され、行政に浸透させるためには、予算・人事制度を改革し、指標の活用が各部門・各職員の利益に結びつくような仕組みを作る必要があると述べられた(児山〔2007a〕149)。以下では、トップの命令、予算・人事制度の改革という方法について、一宮市の対応を見ていく。

### (1) トップの命令

これまで述べてきたとおり、一宮市では、市長が数値目標の設定と市民参加による策定を指示し、東海市の事例も念頭に置いていた。また、市長が主宰する策定会議では、まちづくり指標を骨格とすることやロジックモデルを作成することも含めて、総合計画の策定方法や経過が報告・了承されていた。なお、ロジックモデルの作成を依頼する文書は助役名で出された(助役〔2006.2〕)。企画政策課の担当者も、ロジックモデルの作成が総合計画策定のための作業として位置づけられれば、各

課は作成せざるを得ないと述べた（聞き取り）。

ロジックモデルの作成はトップの命令で始められたが、この作業は多数の職員を長期にわたって巻き込んだ。ロジックモデルの作成は担当者だけに任せず組織で行うことが求められた。また、各課から1名以上の職員がプロジェクトチームに参加してロジックモデルを検討し、各課は必要に応じてこれを修正した。翌年度には各課が2度にわたってロジックモデルを再検討した。ロジックモデルの作成・検討・活用のために説明会・研修会が繰り返された。総合計画の策定後も、ロジックモデルを毎年度見直すことになっている（同）。

## (2) 予算・人事制度の改革

一宮市では、基本計画・実施計画に掲載されている事業は、市長マニフェスト事業を除いて、すべてロジックモデルに位置づけられている。実施計画は予算編成の指針となるものであり、そこに掲載された事業は予算編成で優先的に扱われることになっている（聞き取り）。従って、ロジックモデルを用いてまちづくり指標と事業の関係をうまく説明することが、予算の獲得につながるようになる。

ところで、各課でロジックモデルが活用され、より有効性の高い事業編成への改善が自主的に行われるための重要な条件として、各部・課へ予算・人事などの権限委譲を行うことが挙げられている。有効性の低い事業を廃止した分の予算が削減されるだけでは、改善が起りにくいからである（研修会〔2007.6.19,26〕ロジックモデル）。しかし、施策に対して予算を配分するという仕組みは、1つの施策が複数の部・課にまたがることもあるため難しく、実現していない（聞き取り）。

以上のように、一宮市では、トップダウンの方法によってまちづくり指標の活用が進んだが、他方で、ロジックモデルの作成・検討に多数の職員を長期にわたって巻き込んだり、ロジックモデル・実施計画を媒介にまちづくり指標と予算を結びつけるなど、行政の各部門・各職員にまちづくり指標を浸透させる方法もとられている。ただし、市長の交代後も同様の方法で総合計画が策定されるかどうかは不明である。また、施策ごとに予算を配分するという仕組みは、複数の部・課にまたがる施策があるという理由で実現していない。

## 3 運営者の位置と役割

青森県と東海市では政策マーケティング委員会と市民参画推進委員会が最初から指標を作成したが、一宮市では途中まで行政が作成し、途中から市民会議が作成に加わった。一宮市では、グループインタビュー、市民アンケート、キーワード・生活課題の選定を行政が担当し、180指標の選定と目標値・分担値の設定に市民会議が関わった<sup>(21)</sup>。その理由は、生活課題の選定までは事務的にできるからである（聞き取り）。これによって、生活課題の選定までの作業が比較的早く進み、ロジックモデルを作成する時間的余裕が生み出された。しかし、青森県の政策マーケティング委員会では、

行政に接近しすぎると評価の客観性・信頼性が低下するという意見もあった(児山〔2007a〕138)。また、一宮市では、市民会議の役割が180指標の選定以降に限定されたことについて議論があった。

### (1) 生活課題の客観性・信頼性

一宮市では、グループインタビューと市民アンケートに基づいて、行政が6つのキーワードと41の生活課題を選定した。また、新市建設計画の基本理念の1つに「協働」があったことから、キーワード「連携」とこれを実現するための生活課題3つを追加した。

これに対して、市民会議の委員から、恣意的に「連携」を追加したことに齟齬を感じる(市民会議〔2006.6.24〕7委員)という意見が出された。コンサルタントからは、「連携」は市で検討し、市の判断で追加した(同7藤岡)、最終的には市長の判断で、欠けているものは原案の段階で追加することになる(同8後)という説明があった。結局、総合計画では、キーワード「連携」とそれに関連する生活課題は、行政が追加したものであるということが明記されている(総合計画20-23)。

### (2) 市民会議の役割

市民会議の役割については、行政の内部でも積極・消極の両意見があった。2005年7月の政策研究委員会では、市民との協働で策定するため、2006年度に公募市民とプロジェクトチームリーダーによる策定会議を設け、基本構想案・基本計画案の検討と指標・目標値の設定を行うという予定が示された(政策研〔2005.7.28〕説明資料、スケジュール)。これに対して、委員から、市民参加と言いつつ実際は2005年度に作った素案をただ了承させるためだけの策定会議をしようとしているのではないか、という意見が出される一方で、策定会議に参加する少数の市民の意見をもって全体の意見とするのが適切なのか、という意見もあった(同開催結果)。企画政策課からは、議論の基にするのは6千人を対象とした市民アンケートの結果であり、そこから逸脱した計画とはなり得ないという説明と、市民アンケートの結果を踏まえて素案を作るので内容を大きく変更することはないが、指標・目標値などについては十分検討してもらえろという説明がなされた(企画政策課〔2005.8.16〕2)。

市民会議では、180指標の選定以降に役割が限定されたことに対して不満を表明する委員もいた。ある委員は、指標を考えることに焦点が当たっており、手順が決まっています、作業のお手伝いのレベルなのかということについては欲求不満である、我々が生活課題を提案する余地はあるのか(市民会議〔2006.6.24〕8委員)と発言した。また、委員の不満は市外から来たコンサルタントにも向けられた。市民会議の初会合の冒頭でコンサルタントの代表理事と事務局長が総合計画の基本的な考え方や経緯を説明したのに対し、委員から、これまで話があったことは決まったことなのか提案なのか、アンケートは市から委託を受けてやったことなのか(同5委員)という質問や、一宮市に住んでいる市民を信じて欲しい、我々の話をまとめていくに足るNPOなのかという評価もしていきたい(同7委員)という意見が出された。その後も、市民の代表と行政とU先生の間にはかなり溝があるように感じている(市民会議〔2006.7.2〕2委員)、実際に住んでいるのは我々なので、Uさんの意見に対

立しても良いと思っている(同6委員)という発言もあった。

その一方で、別の委員からは、我々を選んだのは市役所の誰かなのだから、我々は市民の代表ではない、市民の代表というなら市議員である、我々はいい指標を作って頑張ればよい(同3委員)という意見も出された。また、U先生の出張ゼミ生になれ、と考えた方が楽ではないかと思う(同3委員)と発言する委員もいた。

行政側からは、市民会議だけで総合計画ができるものではなく、1人の意見ではなくアンケートで優先度が高かったものを市全体の意見として捉えている(市民会議[2006.6.24]3市)、ある部分だけを見ると市民会議の意見を無視することがあるかもしれない(同6-7市)という説明があった。<sup>(22)</sup>

一宮市では、まちづくり指標のうち、生活課題の選定までを行政が担当し、180指標の選定以降の作業に市民会議が関わった。これによって、生活課題の選定までの作業が比較的早く進み、ロジックモデルを作成する時間的余裕が生み出された。しかし、行政が選定した生活課題の客観性・信頼性に対する疑問が出され、行政が追加したものであるということが明記された。また、市民会議の役割が限定されたことへの不満も表明されたが、市民会議の委員の意見よりもアンケート結果の方が市民全体の意見を代表していると説明された。

#### 4 活用法

一宮市では、まちづくり指標は総合計画の骨格として活用された。青森県では、県民の生活実感から見た価値の体系である政策マーケティングと、さまざまな価値の体系を総合しなければならない総合計画は、体系・機能が異なるという見方もあった(児山[2007a]150)。一宮市では、東海市と同様に、グループインタビューと市民アンケートに基づいて選定した生活課題を施策の表現に変換するとともに、行政が生活課題・施策を追加するという方法をとった。

一宮市のまちづくり指標は、総合計画を媒介に事務事業や予算とも結びついている。事務事業から生活課題までの流れを示すロジックモデルが作成され、ロジックモデルに位置づけられた事業が実施計画に掲載された。そして、実施計画に掲載された事業は予算編成で優先的に扱われることになっている。

#### おわりに

本稿は、愛知県一宮市のまちづくり指標が、同市の第6次総合計画の策定においてどのように活用されたか、その原因は何かを明らかにしてきた。

一宮市のまちづくり指標は、青森県の政策マーケティングや東海市のまちづくり指標と同様に、住民へのグループインタビューやアンケートに基づいて選定された社会指標であり、また、行政とその他の主体の役割分担の比率を示す分担値が設定されている。これらの点で、行政では活用しに

くい指標である。

しかし、一宮市のまちづくり指標は総合計画の骨格として活用され、総合計画の策定時にロジックモデルの作成と中間指標の設定が行われた。その主な原因は以下の4つに整理することができる。

第1に、まちづくり指標を活用して総合計画を策定したことは、市長の意向によるものであった。市長は、選挙時の公約や分野別の計画作りの実績から、数値目標の設定と市民参加による策定を指示した。また、愛知県市長会での紹介やコンサルタントからの売り込みを通じて、東海市の事例を念頭に置いていた。トップダウンでは変化が表面的になるという限界も指摘されているが、ロジックモデルの作成に多数の職員が長期にわたって関与したり、まちづくり指標と予算が結びつけられるなど、行政の各部門・各職員に浸透させる方法もとられている。

第2に、まちづくり指標を総合計画の骨格として活用したことは、東海市の事例にならうものであった。当初は、新市建設計画を骨格とし、まちづくり指標を補足的に用いる予定だった。しかし、東海市市民参画推進委員会の元会長の講演を経て、東海市と同様の方法により、まちづくり指標を骨格として総合計画を策定することになった。ただし、一宮市の第6次総合計画は、新市建設計画に基づいて策定され、また、策定にあたっては新市建設計画を尊重することが定められていたため、基本構想はまちづくり指標ではなく新市建設計画を反映した部分を含んでいる。

第3に、総合計画の策定時にロジックモデルの作成と中間指標の設定を行ったことは、コンサルタントがその必要性や作成・活用方法に関する情報を提供したことと、これらの作業を行う時間的余裕があったことによる。

まず、総合計画策定を受託したコンサルタントは、説明会・研修会等でロジックモデルや中間指標について説明し、ロジックモデルへのコメントや相談窓口の開設も行った。そして、このコンサルタントは、このような情報を提供し、行政に受け入れさせるだけの知識と権威を備えていた。市外のコンサルタントが重要な役割を果たしたことに對しては、市民会議の委員から反発の声も上がったが、委員の意見よりもアンケート結果の方が市民全体の意見を代表していると説明された。

次に、一宮市の第6次総合計画の策定期間は、前回の計画と同様に約3年間だった。また、まちづくり指標の一部を行政が作成し、東海市という先例もあったため、生活課題の選定までの作業を比較的早く進めることができた。このように時間的余裕があったことにより、ロジックモデルに関する説明会・研修会、プロジェクトチームや各課による検討・再検討、関係課間の調整などが可能になった。ただし、生活課題を行政が追加したことに對しては、客観性・信頼性が疑問視され、行政が追加したということが明記された。なお、総合計画の策定期間中に市長選挙が行われたが、結果的に、まちづくり指標を活用した総合計画策定を掲げた市長が3選された。

以上の他にも、副次的な原因として、指標作成と計画策定の時期が一致したこと、指標作成者と計画策定者が一致したこと、実施部門の意見により市民アンケートを前倒しするなどしたこと、目標値の設定に行政が参加して数値を現実的な(低い)ものにしたことが挙げられる。しかし、これ

らは、まちづくり指標が活用された主な原因というよりも、最初に挙げた4つの原因の中間的な結果であるといえる。まちづくり指標の作成が総合計画策定スケジュールの中に組み込まれ、企画部門が指標の作成も担当したのは、総合計画策定のためにまちづくり指標を作成することになったからであった。実施部門の意見は、市民アンケートの結果を総合計画に反映することを前提に、作業の効率化を求めるものであった。目標値の設定に行政が参加することは、まちづくり指標を活用した総合計画策定スケジュールの中で示されていた。

一宮市のまちづくり指標は、青森県や東海市と比べて行政での活用が進んだが、課題も残されている。今後、市長が交代しても同様の方法で総合計画が策定されるかどうかは不明である。まちづくり指標の活用を行政に浸透させる1つの方法として、予算や人事に関する権限委譲が挙げられているが、複数の部・課にまたがる施策があるという理由で実現していない。また、ロジックモデルに関しては、指標の数値を見ながら改善・公表することや、外部の要因の位置づけが課題として残されている。

## 注

- (1) 社会指標型ベンチマーキングの概要については(児山〔2006〕58)を参照。
- (2) 青森県の政策マーケティングについては(児山〔2006, 2007a, 2007b〕)を参照。青森県では、1999年に政策マーケティング委員会が発足し、2000～05年度に『政策マーケティングブック』を発行した。2004年には総合計画が策定されたが、政策マーケティングは断片的に活用されるにとどまった。政策マーケティング委員会は2005年度限りで廃止された。
- (3) 愛知県東海市のまちづくり指標については(児山〔2008〕)を参照。東海市では、2002年2月に市民参画推進委員会が発足し、まちづくり指標を作成した。また、2002年5月には市内の総合計画策定会議が活動を開始し、2003年12月にかけて総合計画を策定した。まちづくり指標は総合計画の骨格として活用されたが、ロジックモデルは2007年の実施計画の改定時に初めて作成された。なお、総合計画の策定後も、まちづくり市民委員会がまちづくり大会を通じて行政での活用を促進している。
- (4) 副主監は課長補佐級、主査は係長級である(聞き取り)。
- (5) 例えば、「安心して充実した医療サービスが受けられる」という生活課題は、「高度な医療サービスを安心して受けられる体制を整える」という施策の表現に変換された(総合計画48-49)。
- (6) 役割分担値とは、個人・家庭、町内会・NPO等、企業・農協・商工会議所等、学校、市、県・国の役割の大きさを表す数値である(総合計画39)。
- (7) なお、総合計画の策定後、一宮市総合計画推進市民会議が設けられ、生活課題の改善状況の評価や、ロジックモデルを使った事業提案などの活動を行うことになった。(推進市民会議要綱)
- (8) 東海市の基本構想は、キャッチフレーズ(共に創る 安心 快適 いきいき都市)と5つの理念(安心、快適、いきいき、ふれあい、活力)も、市民アンケートに基づく5つの基本理念(キーワード)を反映している。(児山〔2008〕54)
- (9) 2007年9月30日、東海市のまちづくり大会での一宮市長のあいさつ。
- (10) 7月の策定会議の資料では「基本計画案」となっていたが、ここでは「基本計画素案」に統一する。
- (11) 東海市では、まちづくり指標の作成と総合計画の策定は別々の作業として始まったが、両者の時期が一致していたため、これらを結びつけることが当然視されるようになった。ただし、これらの作業を2年間で

行ったため、時間的制約が厳しく、ロジックモデルの作成や中間指標の設定はできなかった。(児山 [2008] 57, 74)

- (12) 東海市では、青森県という先例があったため、まちづくり指標の作成にあまり時間をかけることなく、総合計画の策定に活用することができたと考えられる。青森県では、1999年5月に政策マーケティング委員会が発足してから2000年12月に最初の政策マーケティングブックを発行するまでに1年半以上を要したが(児山 [2006] 59)、東海市では、2002年2月に市民参画推進委員会が発足してから2003年4月に目標値・役割分担値を設定するまでの期間は1年余りだった(児山 [2008] 52-53)。なお、先例の存在という要因は、前稿では注で挙げていた(同75)。
- (13) 青森県では、これらの条件は東海市ほどには満たされていなかった。第1に、1999年に政策マーケティングが始まる以前に、1997~2006年度を計画期間とする総合計画が策定されていた。また、2004年に次の総合計画が策定されるまでの間に長期間が経過していたため、政策マーケティングを活用することが当然であるとは言い難く、この間に知事が交代するという事もあった。2003年11月には政策マーケティングの再構築が始まり、この作業と総合計画策定を結びつけることも模索されたが、時間的制約により断念された。第2に、政策マーケティングを導入した前知事はそれを東海市ほど重視することではなく、また、2004年に総合計画を策定した現知事は2005年度限りで政策マーケティングを廃止した。第3に、政策マーケティング委員会やその事務局と総合計画の策定者との連携は、東海市ほど強くはなかった(児山 [2008] 64-65)。第4に、政策マーケティングには先例がなかった(児山 [2006] 59-60)。
- (14) 1998年1月、第5次総合計画策定のための市民意識調査が行われ(朝日新聞 [1997. 12. 27] 朝刊愛知)、2001年3月の議会で基本構想が議決された(一宮市議会 [2001. 3. 1])。
- (15) この選挙で市長が交代する可能性もあったが、この時点では既にロジックモデルの作成や指標の決定が終わっていたため、市長が交代しても総合計画の策定方法に大きな変化はなかったと思われる。結局、現市長がマニフェストを掲げて3選を果たしたことにより、まちづくり指標を活用した総合計画策定の正統性が高まった。
- (16) 東海市の事例は何度も参照された。2004年12月には、企画政策課が東海市を視察した(聞き取り)。2005年7月の最初の政策研究委員会では、基本計画の完成品のイメージが分からないという意見に対し、東海市の総合計画の写しを提供するという回答があった(政策研 [2005. 7. 28])。その後も、東海市が1つのモデルであることや、先例として東海市が同様の手法で総合計画を策定していることが紹介された(市民会議 [2006. 12. 10] 6市、審議会 [2007. 5. 29] 2市長)。また、ロジックモデルの先例として、加古川市の事例も紹介された(政策研 [2005. 8. 17] 加古川市、説明会・研修会 [2005. 8. 22] 加古川市、説明会・研修会 [2005. 10. 25] 加古川市、説明会 [2005. 12. 20] 加古川市)。ただし、加古川市のロジックモデルは単線型(1つの事業から1つの成果までの因果関係を示す)であるのに対し、一宮市のロジックモデルはツリー型(複数の事業から1つの成果までの因果関係を示す)であるという違いがある。なお、青森県でも、2004年度のセッション(政策マーケティング委員会と県庁職員との会合)でロジックモデルが作成された。この際、1回目のセッションでは現在の活動から最終アウトカムへのつながりを検証し、2回目のセッションでは逆に最終アウトカムから必要な活動を検証するという方法がとられた(児山 [2007a] 143)。一宮市でもこれと同様の方法がとられた(助役 [2006. 2] マニュアル4)。
- (17) 連載は『ガバナンス』2005年5月号~2007年3月号、ロジックモデルに関するものは2005年11、12月号。
- (18) 代表理事は市民参画推進委員会の会長でもあり、まちづくり指標を総合計画の策定にうまくつなぐ形で活かしたいと述べていたため、前稿では指標作成者と計画策定者の連携として位置づけた。(児山 [2008] 58)

- (19) 関係者・当事者は、各生活課題の主担当課が選定・推薦した。(説明会〔2007. 1. 26〕目標値設定方法)
- (20) 「目標値アンケート集計結果」に記載されている指標は延べ187指標で、うち5指標は現状値・目標値が空欄だった。残りの182指標のうち、数値が大きい方が望ましいと考えられる指標(例えば、食事の量と質を適正にとっている人の割合)は148、数値が小さい方が望ましいと考えられる指標(例えば、生活習慣病予備軍の子どもの割合)は34あった。「目標値が低い」とは、前者の数値が小さく、後者の数値が大きいことを意味する。なお、市民会議委員、関係者・当事者、市職員の目標値の平均は、現状値を100とすると、数値が大きい方が望ましい指標は5年後がそれぞれ146・138・132、10年後が189・172・165、数値が小さい方が望ましい指標は5年後が86・90・91、10年後が72・82・83であった(数値が大きい方が望ましい指標のうち現状値・目標値がマイナスの1指標を除いて計算)。
- (21) 市民会議でも、行政側から、今回の策定作業は一宮市のオリジナルの策定ということで進めており、トータルの策定への参加ではなく分業的な手法をとっている(市民会議〔2006. 12. 10〕市6)と説明された。
- (22) このように、当初は委員から不満の声も上がったが、市民会議の最後の会合では、指標がどう変わっていくのかを確認したい、今後もこのような活動に関わっていきたいという発言が相次いだ(市民会議〔2007. 3. 4〕3)。
- なお、一宮市の環境基本計画の策定においても、市民意識調査の結果をある程度活用できたが、市民会議に参加した市民委員の意識が市民全体の立場を配慮するまでには至らなかった(鳥塚・加藤〔2004〕37)と指摘されている。
- また、東海市の市民参画推進委員会でも、最終アウトカムを測る指標ではなく、問題解決の手段(電子カルテ、グループホームなど)を特定するような指標を提案する委員もいた(見山〔2008〕66)。

## 参照資料

### 1. 二次資料

- (1) 雑誌記事(著者名の五十音順)
- 本文中では、( )を用いて、著者名、発表年(〔 ))、ページ、の順に示した。
- 見山正史〔2006〕「青森県政策マーケティング委員会の7年(1)―自治体行政における社会指標型ベンチマーキングの活用―」、『人文社会論叢(社会科学篇)』、第16号、pp.57-77。
- ―〔2007a〕「青森県政策マーケティング委員会の7年(2・完)―自治体行政における社会指標型ベンチマーキングの活用―」、『人文社会論叢(社会科学篇)』、第17号、pp.131-153。
- ―〔2007b〕「青森県の政策マーケティングと総合計画策定―自治体行政における社会指標型ベンチマーキングの活用―」、『人文社会論叢(社会科学篇)』、第18号、pp.107-118。
- ―〔2008〕「愛知県東海市のまちづくり指標(～2007年9月)―自治体行政における社会指標型ベンチマーキングの活用―」、『人文社会論叢(社会科学篇)』、第19号、pp.51-76。
- 鳥塚朝子、加藤哲男〔2004〕「環境基本計画策定における市民意識の反映に関する研究：愛知県一宮市を事例として」、『名古屋産業大学論集』、第5号、pp.33-38。
- 平林信幸〔2006〕「一宮市環境基本計画の策定：市民手づくりによる計画」、『計画行政』、29(1)、pp.104-108。
- (2) 新聞記事(日付順)
- 本文中では、( )を用いて、新聞名、日付(〔 ))、朝夕刊、面、の順に示した。
- 朝日新聞〔1997. 12. 27〕朝刊愛知：「まちづくりに意見を 来年、一宮市が市民意識調査」。
- ―〔2002. 12. 30〕朝刊愛知1：「谷一夫氏に幅広い支持 一宮市長選、実績訴え2氏に大差」。

## 2. 一宮市の資料

### (1) 冊子・ホームページ・例規等(資料名の五十音順)

本文中では、( ) を用いて、資料名(略称)、ページ(複数ページの場合)を示した。

ホームページ以外の資料は一宮市情報公開条例に基づき入手した。

アンケート整理方法:「市民アンケート集計結果の整理方法」(一宮市ホームページ)。

合併経緯:「これまでの経緯」(一宮市・尾西市・木曽川町合併協議会ホームページ)。

幹部会議要綱:「一宮市幹部会議等要綱」(一宮市ホームページ)。

策定経緯:「これまでの経緯」(一宮市ホームページ)。

策定方針:「第6次一宮市総合計画策定方針」。

実施計画:一宮市『第6次一宮市総合計画 平成20~22年度 実施計画』(一宮市ホームページ)。

実施事業シート:「実施計画事業シート(医師・看護師確保事業)」。

審議会運営規則:「一宮市総合計画審議会運営規則」(一宮市ホームページ)。

新規事業シート:「新規実施事業提案シート(指定ごみ袋導入事業)」。

新市建設計画:一宮市・尾西市・木曽川町合併協議会『新市建設計画』(一宮市・尾西市・木曽川町合併協議会ホームページ)。

推進市民会議要綱:「一宮市総合計画推進市民会議設置要綱」(一宮市ホームページ)。

政策研規程:「一宮市政策研究委員会に関する規程」(一宮市ホームページ)。

政策公約:「政策公約」(一宮市ホームページ)。

総合計画:一宮市『第6次一宮市総合計画』(一宮市ホームページ)。

### (2) 会議資料(会議名の五十音順、各会議の開催日順、各開催日の資料名の五十音順)

本文中では、( ) を用いて、会議名(略称)、開催年月日(〔 ))、資料名(略称)(会議録等の場合は原則として省略)、ページ(複数ページの場合)、発言者(会議録等の場合)、の順に示した。

市民会議・審議会・市議会の会議録等・資料は一宮市のホームページで入手した。その他の会議の資料は同市の情報公開条例に基づき入手した。

会議録等以外の資料は下記のとおりである。

#### ① 策定会議(総合計画策定会議)

[2005. 7. 4] 施策見本:「施策のページ(見本)」。

—スケジュール:「第6次総合計画策定スケジュール」。

[2005. 8. 22] スケジュール:「第6次総合計画策定スケジュール」。

#### ② 審議会(総合計画審議会)

[2007. 8. 2] 目標値:第2回各分科会資料「目標値アンケート集計結果」。

#### ③ 政策研(政策研究委員会)

[2005. 7. 28] 施策見本:「施策のページ(見本)」。

—スケジュール:「第6次総合計画策定スケジュール」。

—説明資料:「政策研究委員会説明資料」。

[2005. 8. 17] 加古川市:「加古川市事務事業ロジックモデルシート」。

—基本計画見本:「基本計画素案(見本)」。

—シナリオ:「17年度第2回政策研究委員会 進行シナリオ」。

—新総合計画:「新しい総合計画の考え方」。

—スケジュール:「第6次総合計画策定スケジュール」。

—東海市:「生活課題マトリックス」「まちづくり指標マトリックス」「99指標とめざそう値・役割分担値一覧表」。

- プロジェクトチーム：「プロジェクトチームメンバー」。
- ④説明会・研修会（「説明会」「研修会」も含めて開催日順）
  - 説明会・研修会〔2005. 8. 22〕加古川市：「加古川市事務事業ロジックモデルシート」。
  - シナリオ：「第6次総合計画の策定に関する説明会・研修会シナリオ」。
  - 新総合計画：「新しい総合計画の考え方」。
  - 東海市：「生活課題マトリックス」「まちづくり指標マトリックス」「99指標とめざそう値・役割分担値一覧表」。
  - 説明会・研修会〔2005. 10. 25〕加古川市：「加古川市事務事業ロジックモデルシート」。
  - シナリオ：「第6次総合計画の策定に関する説明会・研修会シナリオ」。
  - ロジックモデル：「ロジック・モデル作成の意味と手順」。
  - 説明会〔2005. 12. 20〕加古川市：「加古川市事務事業ロジックモデルシート」。
  - 計画イメージ：「基本計画素案（イメージ）」。
  - スケジュール：「第6次総合計画策定スケジュール」。
  - ロジックモデル：「行政経営・行政評価の基礎としてのロジック・モデル」。
  - 説明会〔2006. 4. 14〕シナリオ：「第6次一宮市総合計画の策定に係るロジックモデルの内容検討についての研修会 シナリオ」。
  - ロジックモデル：「ロジック・モデルの中間検討会」。
  - 説明会〔2007. 1. 26〕回答にあたって：「回答にあたって」。
  - 記入例：「記入例」。
  - 目標値：「目標値と役割分担値の意味と活用方法」。
  - 目標値設定方法：「目標値・役割分担値の設定方法について」。
  - 研修会〔2007. 6. 19, 26〕シナリオ：「ロジックモデルの活用に関する研修会 シナリオ」。
  - ロジックモデル：「ロジック・モデルの活用方法」。
  - 研修会〔2008. 2. 7〕シナリオ：「ロジックモデルの中間指標の設定および総合計画の推進に関する研修会 シナリオ」。
  - 評価指標：「行政経営システムと評価指標」。
- ⑤プロジェクト（プロジェクトチーム）
  - 〔2006. 5. 16〕：「礎1 プロジェクトチーム会議検討結果」「ロジックモデルシート 整理番号Ⅰ-②（修正前、修正後）」。
  - 〔2006. 5. 18〕：「礎2-2 プロジェクトチーム会議検討結果」「ロジックモデルシート 整理番号Ⅱ-3（修正前、修正後）」。
- (3) 依頼文等（作成者の五十音順、各作成者の日付順）
  - 本文中では、（ ）を用いて、作成者、日付（〔 〕）、添付資料（略称）（参照した場合）、ページ（複数ページの場合）、の順に示した。
  - すべて一宮市情報公開条例に基づき入手した。
  - 企画政策課〔2005. 8. 16〕：7月28日の政策研究委員会では出された質問・意見についての企画政策課の考え方。
  - 企画政策課〔2006. 8. 30〕：「第6次一宮市総合計画策定に係る行政課題の追加について（伺い）」。
  - 企画政策課長〔2007. 6. 26〕新規事業依頼：「ロジックモデルを活用した新規事業提案について（依頼）」。
  - 新規事業マニュアル：「新規実施事業提案シート 記入マニュアル」。
  - 企画政策課長〔2007. 8. 27〕：「ロジックモデルの再検討および実施計画事業シートの提出について（依頼）」。
  - 実施事業マニュアル：「実施計画事業シート 記入マニュアル」。

企画政策課長〔2007. 9. 25〕コメント：「長期成果に対するコメント一覧」。

——ヘルプデスク：「ロジックモデル・ヘルプデスク受付」。

——ロジックモデル：「ロジックモデルの再検討にあたって ロジックモデル作成担当のあなたへ」。

助役〔2006. 2〕：「第6次総合計画の策定に係るロジックモデルの作成について」。

——ロジックモデル：「ロジックモデル（ツリー型）作成マニュアル」。

(4) 聞き取り

聞き取り：2008年5月12、13日、一宮市企画部企画政策課 長谷川伸二主査からの聞き取り。