

【論文】

岡山県倉敷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—

児山正史

1. はじめに
2. 経緯
3. 活用状況
4. 原因
5. おわりに

1. はじめに

本稿は、岡山県倉敷市のまちづくり指標⁽¹⁾が、倉敷市第6次総合計画（計画期間2011～20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。

まちづくり指標を総合計画の策定に活用した事例のうち、青森県、岩手県滝沢村、愛知県東海市、一宮市、愛西市、春日井市、三重県伊賀市、岐阜県池田町については、これまでに研究を行った（児山〔2012〕など）。しかし、倉敷市についてはまだ研究が行われていない。

本稿は、これまでに取り上げた事例と比較しながら、倉敷市の事例を分析することにより、まちづくり指標の行政での活用に関する知見を確認、追加することを目的とする。

以下、まちづくり指標の作成と総合計画の策定の経緯を概観した上で、総合計画策定におけるまちづくり指標の活用状況とその原因を分析する。

2. 経緯

倉敷市では、第5次総合計画（2001～10年度）が期間満了を迎えるにあたり、第6次総合計画が策定された（総合計画8）。第5次総合計画の後期基本計画（2006～10年度）では、指標を取り入れていたが、指標・目標値は関係部署が決めていたため、企画部門は、第6次総合計画では初期段階から市民に携わってもらいたいと考えた。そこで、情報を収集したところ、東海地方でまちづくり指標を活用した総合計画の策定に関わったNPOのことを知り、担当者が話を聞くなどした（聞き取り）。

2009年3月には、このNPOの代表理事が職員研修会で講演し、まちづくり指標の作成の手順、ロジックモデル、東海市の事例などについて説明した（8月にも未受講者・新任職員を対象とする同様の研修会が開催された）（総合計画143、職員研修〔2009.3.19〕レジュメ）。

2009年6月の広報誌で市民インタビューの参加者が募集され、7月に7グループ58人の市民へのインタビューが実施された。インタビューでの発言は950の生活課題に分類され、さらに69の生活課題に整理された。8月には庁内の総合計画策定研究班⁽²⁾員によるワークショップが開催され、69の生活課題が11の理念（めざす姿・方向性）に分類・整理された。（総合計画143、アンケート調査票2）

9月には、無作為抽出された16歳以上の市民6,000人と市民モニター395人へのアンケート調査が実施され（回収率42.8%）、11の理念を実現するうえでの生活課題の重要度、理念の優先度、生活課題の重要度が尋ねられた（総合計画143、アンケート調査票2）。10月に庁内の策定委員会でアンケート結果が報告され、優先度が高かった8つの理念と、それらを実現するうえでの重要度が高かった37の生活課題が採用された（議会に関するものは不採用）。また、11月には追加すべき行政課題が検討された（策定委員会〔2009.10.5〕シナリオ、アンケート結果マトリックス、策定幹事会〔2009.11.11〕行政課題）。

10月には総合計画策定市民委員会⁽³⁾の第1回全体会が開催され、NPOの代表理事らがまちづくり指標の作成方法、総合計画の策定方法、東海市・一宮市の事例などについて説明した。市民委員会は2010年1月にかけて指標を作成し、2～3月に各指標の実績値を把握するための各種アンケート調査が実施された。4月には、目標値・役割分担値を設定するためのアンケート調査が市民委員会委員に対して実施され、市民委員会が指標・めざそう値・役割分担値を提案した。（総合計画144-6、市民委員会〔2009.10.4〕レジュメ、同総合計画策定、同まちづくり指標、同資料5～8）。

5～7月には、総合計画策定研究班員を中心に、各担当部局において、指標・めざそう値・役割分担値の検証、生活課題・行政課題に対応する施策、現状と課題、基本方針の検討が行われた。（策定研究班員説明会〔2010.5.27〕作業）

7月には総合計画審議会に基本構想の素案が諮問され、8月以降の分科会に施策ごとの計画（基本方針、現状と課題、まちづくり指標など）が追加諮問された。11月には審議会が答申し、議会に基本構想が上程され、12月に議会が基本構想を議決した。また、2011年2月には「構想実現計画2011」が庁議決定された。（総合計画142、策定委員会〔2010.8.16〕シナリオ1）

3. 活用状況

倉敷市の総合計画は、「基本構想」（計画期間2011～20年度）、「基本構想の推進」、「構想実現計画」（4年間の計画を毎年度見直し）の3つで構成されている。（総合計画9）

基本構想は、めざす将来像を示すとともに、まちづくりの理念、めざすまちの姿を明らかにし、それらを実現するための施策・基本方針を掲げている。めざす将来像（「自然の恵みとひとの豊か

さで個性きらめく倉敷」)は、倉敷市が豊かな自然環境を有することや地域社会での助け合いが大切であることを根拠としており、まちづくり指標との関係は述べられていない。他方、まちづくりの理念は、市民アンケートで優先度が高かった8つが採用された。また、めざすまちの姿は、市民アンケートで重要度が高かった37の生活課題を36にまとめたものと⁽⁴⁾、行政が追加した11の課題の合計47である。めざすまちの姿に対応して、施策と基本方針も示されている。(同上9, 16-21, 24-5, 28-131、アンケート結果マトリックス)

基本構想の推進⁽⁵⁾は、めざすまちの姿の実現に向けた達成度を測るために、指標・目標値を設定し、市民・団体・企業・行政などに期待される役割の大きさを示している。ここには、指標、現状値、めざそう値(5年後、10年後)、役割分担の比率を示すグラフが記載されている。市民委員会が提案した154の指標のうち、140(91%)がそのまま採用された。また、同じく132の目標値のうち、5年後は109(83%)、10年後は108(82%)がそのまま採用された。目標値の変更のほとんどは、直近の現状値の追加・変更に伴うものである。なお、市民委員会は役割分担の数値も提案したが、総合計画には数値のないグラフが記載されている。(総合計画9, 28-131、市民委員会提案)

構想実現計画⁽⁶⁾は、めざすまちの姿の実現に向け、各年度に実施する具体的な事業を取りまとめた中期的視点を持つ計画である。2011年3月に公表された計画には、施策別プランや市長公約関連プランが掲載されている。施策別プランは、47の施策と基本方針に沿って事業を関連づけることで、めざすまちの姿の実現に向けた具体的な手段を明らかにするものであり、施策を推進する主な事業が記載されている。また、47の施策の中から10の施策を重点分野に位置づけ、2011年度に取り組むことが不可欠な事業を選択し、市長公約関連事業などとともに重点事業としている。重点分野は、まちづくり指標の実績値や、施策に対する市民の満足度・重要度を問うアンケート調査(2010年2月実施)などを参考に、施策評価を行った結果を踏まえたものである⁽⁷⁾。また、重点分野における重点事業は、各課が該当する事業を財政課に提出し、財政課が判断した。(総合計画9、構想実現計画〔2011〕2, 4-60、聞き取り)

なお、倉敷市ではロジックモデルは作成されなかった。また、事務事業評価は、2010年度以降、特定のテーマ(イベント事業の見直し、公共施設開館時間の検証)に該当するものを対象としており、めざすまちの姿の実現に対する事務事業の有効性を評価する制度は導入されていない。(同上、行政評価〔2011〕1)

倉敷市のまちづくり指標は、次のように活用されたといえる。

第1に、まちづくり指標は総合計画(基本構想、基本構想の推進)の骨格として活用された。まちづくりの理念は市民アンケートで上位だったものが採用され、めざすまちの姿は市民アンケートに基づく36の生活課題に11の行政課題を加えたものである。また、47のめざすまちの姿に対応する施策や基本方針が示されている。基本構想の推進には、市民委員会が提案した指標、めざそう値、役割分担の割合が記載されている。ただし、めざす将来像はまちづくり指標とは無関係であり、生活課題や指標・めざそう値の一部は削除・追加・変更され、役割分担の割合は数値のないグラフで

示されている。

第2に、倉敷市ではロジックモデルは作成されず、事務事業評価は特定のテーマに該当するものを対象としている。そのため、めざすまちの姿とそれを実現するための事業との論理的な関係や実際の関係は不明確である。

4. 原因

次に、倉敷市のまちづくり指標が上述のように活用された原因を、これまでの研究で扱った事例と比較しながら分析する。これまでの事例では、まちづくり指標の活用に影響を与えた最も重要な要因は、首長の意向とコンサルタントによる情報提供だった。また、これらの他にも、時間的余裕、先例の存在、企画部門・実施部門・審議会の意向が影響を与えることもあった（児山〔2012〕28-30）。以下、倉敷市におけるこれらの要因の影響を分析する。

第1に、市長は、まちづくり指標を作成・活用する強い意向を示した形跡は見られない。まちづくり指標の作成は、企画部門の意向で始まった。指標・めざそう値・役割分担値の案を作成した市民委員会には、市長は出席しなかった（市民委員会〔2009.10.4〕議事録、同〔2010.4.25〕会議次第）。基本構想の将来像は市長自身が考え掲げたものであり、総合計画審議会では市長自らこれを掲げた思いを語ったが（策定委員会〔2010.8.16〕シナリオ3、審議会〔2010.7.30〕議事録5-6）、将来像は倉敷市の豊かな自然環境や地域社会での助け合いの大切さを根拠としており、まちづくり指標との関係は述べられていない。

第2に、東海地方と同じコンサルタントが、まちづくり指標の作成やそれを活用した総合計画の策定に関する情報を提供した。コンサルタントは、2009年3月と8月の職員研修会で、まちづくり指標の作成の手順や東海市の事例などについて説明し、10月と翌年4月の市民委員会でも、まちづくり指標の作成方法などについて説明した。また、市民インタビューや市民アンケートにも関わった（市民委員会〔2010.4.25〕行政経営、聞き取り）。ただし、コンサルタントは職員研修会でロジックモデルについても説明したが、ロジックモデルは作成されなかった。

第3に、倉敷市では、まちづくり指標の作成の開始（2009年7月の市民インタビュー）から総合計画の決定（2010年12月の基本構想の議決）までの期間は約1年半だった。総合計画の策定時にロジックモデルを作成した自治体と比較すると、春日井市は1年、伊賀市は1年半、愛西市は2年、一宮市は2年半、池田町は4年だった。倉敷市の1年半という期間は比較的短かったが、ロジックモデルの作成に短すぎたとはいえない。また、東海市では総合計画の策定後にロジックモデルを作成した（児山〔2012〕30）。

第4に、倉敷市にはまちづくり指標を作成・活用した多数の先例があった。職員研修会や市民委員会では、東海市・一宮市・愛西市のまちづくり指標などが配布された（職員研修〔2009.3.19〕資料2、市民委員会〔2009.10.4〕資料5～8）。ただし、倉敷市にはロジックモデルを作成した先例も多くあった。

第5に、企画部門は、まちづくり指標の作成・活用を主導した。まちづくり指標の作成は、企画部門が、第6次総合計画を策定する際に、指標・目標値を市民参加で設定したいと考えて情報収集したことから始まった。また、行政課題の検討を各局に依頼した際には、生活課題で読み込めるものは極力読み込み、行政課題の追加は最小限にしたいと説明した（策定幹事会〔2009.11.11〕説明要旨）。ただし、ロジックモデルについては、その考え方や内容は良いという議論はあったが、実現するためには職員の能力の向上を図る必要があり、第6次総合計画では難しいという結論になった（聞き取り）。

最後に、実施部門や審議会は、まちづくり指標の作成やそれを活用した総合計画の策定に影響を与えた形跡はない。実施部門は、行政課題の検討や新たな指標の設定、めざそう値・役割分担値の修正の機会を与えられ（策定研究班員説明会〔2010.5.27〕作業）、審議会の委員もまちづくり指標に関する意見を出したが（審議会〔2010.11.5〕意見整理票）、企画部門や市民委員会の案がおおむね採用された。

以上のように、倉敷市では、企画部門が主導し、コンサルタントによる情報提供や多数の先例があったことから、まちづくり指標が総合計画の骨格として活用された。しかし、コンサルタントによる情報提供や多数の先例、時間的余裕があったものの、企画部門の判断により、ロジックモデルは作成されなかった。なお、市長、実施部門、審議会は、まちづくり指標の活用に影響を与えた形跡は見られない。

5. おわりに

本稿は、倉敷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してきた。最後に、本稿の分析を通じて、まちづくり指標の行政での活用に関してどのような知見が確認、追加されたかを整理する。

まず、倉敷市の事例から新たに追加された知見は、首長（またはそれに次ぐ高い地位の職員）の意向に基づかなくても、まちづくり指標が総合計画の骨格として活用されることがあるということである。

これまでの研究で扱った事例のうち、まちづくり指標が総合計画の骨格として活用された3市（東海市、一宮市、愛西市）では、市長の強い意向に基づいてまちづくり指標が作成・活用された。また、同様に活用された池田町では、町長に次ぐ高い地位の職員（総務部長）が主導し、町長も理解を示した。他方、企画部門やコンサルタントが主導し、市長がまちづくり指標を作成・活用する意向を示さなかった2市（伊賀市、春日井市）では、まちづくり指標は途中まで、または半分程度、活用された。（児山〔2012〕28-30、同〔2011〕61）

倉敷市では、伊賀市・春日井市と同様に、市長はまちづくり指標を作成・活用する意向を示さなかったが、まちづくり指標は総合計画の骨格として活用された。その原因は、他の要因が不利に作

用しなかったことであるといえる。伊賀市は、まちづくり指標の作成開始から総合計画の決定までの期間が約1年半と比較的短く、また、東海地方以西でまちづくり指標を作成した2番目の事例だった。春日井市では、審議会の委員がまちづくり指標とは別の指標を設定すべきであると主張した(同〔2012〕24.30)。他方、倉敷市は、まちづくり指標の作成から総合計画の決定までの期間は伊賀市と同様に約1年半だったが、東海地方以西の7番目の事例であり、審議会はほとんど影響を与えなかった。

倉敷市の事例からいえることは、首長(またはそれに次ぐ高い地位の職員)の意向に基づかなくても、企画部門の意向とコンサルタントによる情報提供があり、先例の少なさや審議会の反対などの不利な要因がなければ、まちづくり指標を総合計画の骨格として活用することが可能であるということである。

次に、倉敷市の事例から確認された知見は、首長の強い意向に基づかなければ、まちづくり指標の活用は大きくは進まないということである。

企画部門が主導した伊賀市では、ロジックモデルが作成されたものの、不十分な点が多く、ほとんど活用されなかった。コンサルタントが主導した春日井市では、ロジックモデルが作成され、実施計画の策定に活用されたが、実施計画と予算の関係は不明確だった。町長に次ぐ高い地位の職員が主導した池田町でも、ロジックモデルが作成されたが、実施計画、行政評価、予算編成での活用は課題として残されていた(同上28)。そして、企画部門が主導した倉敷市では、ロジックモデルは作成されなかった。これらの自治体では、首長はまちづくり指標を作成・活用する強い意向を示していなかった。

注

- (1) 本稿では、グループインタビューとアンケート調査に基づいて選定された理念と生活課題(めざすまちの姿)、生活課題の状態を表す成果指標(狭義のまちづくり指標)、成果指標の現状値と目標値(めざそう値)、生活課題の改善に寄与する各主体の役割分担値を「まちづくり指標」と総称する。なお、これまでの研究で述べたことはなるべく繰り返さない。
- (2) 庁内には策定委員会、策定幹事会、策定研究班が設置された。策定委員会は、計画策定に係る重要事項の調査・審議に関することなどをつかさどり、委員長・副委員長は副市長、委員は局長などが務め、事務局は企画経営室内に置かれた。策定幹事会は、策定委員会に設置され、議長は企画財政局長、幹事は部長などが務めた。策定研究班は、幹事会の円滑な運営を図るため設置され、課長級以下の者のうちから各局の長が推薦する者により構成された。(総合計画135, 156-7)
- (3) 総合計画策定市民委員会は、要綱に基づいて設置され、指標・目標値・役割分担値を設定するとされた(総合計画154)。
- (4) 2つが削除され、1つが追加された。他に、理念上の位置づけの変更(1つ)、内容の一部変更(3つ)もあった。(アンケート結果マトリックス、総合計画18-9)
- (5) 倉敷市の「基本構想の推進」は、東海地方の自治体で「基本計画」と呼ばれているものにほぼ相当する。ただし、東海地方の基本計画には具体的な事業も掲載されている。

- (6) 倉敷市の「構想実現計画」は、東海地方の自治体で「実施計画」と呼ばれているものに相当する。
- (7) 第5次総合計画の施策の満足度・重要度を尋ねるアンケート調査を行い、それに基づいて重点分野施策を選定し、それらを第6次総合計画の施策に置き換えた。(行政評価〔2010〕5-11)

参照資料

1. 二次資料

兎山正史〔2011〕「岐阜県池田町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」、『人文社会論叢（社会科学篇）』25号、53-65頁。

——〔2012〕「政策評価の手法としてのベンチマーキングの活用：政策マーケティングによるまちづくり指標」、『評価クォーター』21号、22-34頁。

2. 倉敷市の資料

ホームページの資料は倉敷市のホームページから入手した。それ以外の文書は任意で提供を受けた。議事録は下記からは省略した。

アンケート結果マトリックス：「市民アンケート結果による生活課題マトリックス」。

アンケート調査票：「『倉敷市第六次総合計画』策定に向けたアンケート調査のお願い」（ホームページ）。

聞き取り：2012年7月2日、倉敷市企画経営室職員からの電話による聞き取り。

行政評価〔2010〕：倉敷市企画財政局「平成22年度 行政評価 結果報告書」（ホームページ）。

——〔2011〕倉敷市企画財政局「平成23年度 行政評価 結果報告書」（ホームページ）。

構想実現計画〔2011〕：倉敷市「倉敷市第六次総合計画 構想実現計画2011」（ホームページ）。

策定委員会〔2010.8.16〕シナリオ：「第4回総合計画策定委員会シナリオ（三宅副市長）」。

策定幹事会〔2009.11.11〕行政課題：企画経営室「追加すべき『行政課題』の検討について」。

——説明要旨：「第3回総合計画策定幹事会説明要旨」。

策定研究班員説明会〔2010.5.27〕作業：総合計画策定委員会委員長 三宅英邦「第六次総合計画策定にかかる平成22年度作業について」。

市民委員会〔2009.10.4〕資料5～8：「資料5～8」（ホームページ）。

——総合計画策定：「第六次総合計画策定の流れ」（ホームページ）。

——まちづくり指標：「まちづくり指標について」（ホームページ）。

——レジュメ：「政策マーケティングに基づく市民参加と総合計画の新しい考え方」（ホームページ）。

——〔2010.4.25〕会議次第：「会議次第」（ホームページ）。

——行政経営：「行政経営から地域経営へ：指標と役割分担値の活用」（ホームページ）。

市民委員会提案：倉敷市総合計画策定市民委員会「まちづくり指標、めざそう値、役割分担値について（提案）」（ホームページ）。

職員研修〔2009.3.19〕レジュメ：「総合計画の新しい考え方と協働型マネジメント・サイクル」。

——資料2：「資料2」。

審議会〔2010.11.5〕意見整理票：「計画素案に対する意見整理票」（ホームページ）。

総合計画：『倉敷市第六次総合計画』（ホームページ）。