

地方行政の進行管理に果たす統計の役割*

—— 総合計画・行政評価の変容と数値目標 ——

岩 崎 俊 夫

目次

はじめに

第1節 総合計画・行政評価の変容

- 1.1 総合計画策定の現況
- 1.2 総合計画の型と変容
- 1.3 総合計画の策定プロセス
- 1.4 行政評価に見直しの動き

第2節 数値目標と統計

- 2.1 数値目標としての人口推計
- 2.2 数値目標の位置と役割
- 2.3 数値目標の統計的裏づけ

結 語

はじめに

「地方行政の進行管理に果たす統計の役割」と題する本稿は、前稿「自治体の総合計画・行政評価と統計活動」の続稿である¹⁾。前稿で筆者は、おおむね次のようなことを論じた。都道府県、市町の地方自治体の多くは、今日、中・長期総合計画あるいはそれと結びついた単年度計画、アクションプランのもとで行政を運営し、あわせて政策、施策、事務事業の全部、あるいは一部に行政評価を取り込んでいる。この動きは三重県、静岡県などで15年ほど前から始まり、その後全国に普及した。その背景には、自治体が抱える厳しい財政事情、行政サイドからの住民への説明責任義務、行政の効率化の要請などがある。自治体行政のこの活動と踵を接して、行政における統計あるいは統計活動の位置づけに変化が生じている。統計が従来以上に重

* 本稿は「地域経済活性化と統計の役割に関する研究（2006年度～2009年度）[基盤研究B，課題番号18330042]」（代表：菊地進 [立教大学経済学部教授]）の成果の一部である。

1) 岩崎俊夫「地方自治体の行政評価と統計活動 「聞き取り」調査の成果と展望」『立教経済学研究』（立教大学経済学研究会）第62巻第2号，2008年。

視され、また統計に関与する部署と政策や企画に関する部署との連携が強化されつつある。言うまでもなく、以上の動きは都道府県、市町の自治体によって微妙に異なる。

プロジェクトメンバーのひとりとして筆者は前稿で、自治体で現在展開されている計画立案、行政評価、統計（活動）を、聞き取り調査を踏まえて検討した。このプロジェクトでは引き続き、聞き取り調査を継続中であるが、事態は現在進行形で変化しつつある。また、時間の推移とともに評価の視点が動けば、同一の事象もまた異なって見えてくる。さらに、筆者の認識不足だったことが、その後の調査で新たに分かってきたこともあった²⁾。

本稿の目的は、自治体の総合計画と行政評価のその後の経緯、そこでの統計（活動）の役割に関わる問題について、前稿で言及しえなかったことを明らかにすることである。全体を通じて、自治体の総合計画、行政評価が当初一律に策定され、実施されていたのが、それぞれの自治体が経験を積むなかで、実情に合わせて調整していること、独自の工夫が散見されること、などの諸点が特筆される。また、筆者が前稿の段階では不十分だった総合計画、行政評価と統計（活動）との関係づけを、本稿では一歩進んだ形で示す。

第1節では、自治体の中長期総合計画の位置づけ方の相違を強調し、またその変容を跡づけ、あわせて行政評価のシステムの現状を紹介し、政策評価と事務事業評価との関係を検討する。

第2節では、自治体の総合計画に組み込まれている人口予測を含む様々な数値目標の位置と役割とを示し、それらの数値目標の統計による根拠づけを紹介する

文中には行論と関わりのある事例を多く織り込んで、議論が新鮮に、かつ具体的になるように配慮した。

第1節 総合計画・行政評価の変容

1.1 総合計画策定の現況

本節では、自治体が策定する総合計画の今日的状況の特徴を指摘する。現在、多くの都道府県は中長期の総合計画のもとで自治体行政を進め、行政評価を実施しており、総合計画という名称を冠した計画を作成していない自治体は新潟県、千葉県、愛知県、石川県など数少ない。しかし、総合計画をもたない県でも、後に述べるように、総合計画に代わる長期構想の公表がある。

総合計画の策定にあたっているのは、都道府県レベルでは沖縄県を除くとそれぞれの自治体

2) 本稿で取り上げた事例は、筆者が過去にメンバーのひとりとして参加したプロジェクトの「聞き取り調査」で得た情報である。具体的には、北から北海道、青森県、群馬県、栃木県、茨城県、千葉県、岐阜県、福井県、静岡県、石川県、富山県、沖縄県の各道県庁である。市自治体では、前橋市、宇都宮市である。「聞き取り調査」では、各自治体の政策・企画関連の部署、場合によっては統計関係の部署の複数の担当者のご協力をいただいた。この場を借りて厚くお礼申しあげる。

である。北海道ではかつて沖縄県同様、国が主導する計画が策定されていたが、近年、条例をもうけ、独自に計画を策定するようになった。総合計画の策定に消極的であった鳥取県は、2008年度に初めて総合計画（ビジョン的性格）を策定した。

都道府県レベルの自治体は、総合計画の策定を義務づけられているわけではない。市レベルの自治体は、地方自治法により、何らかの形で住民に自治の構想を示さなければならないことになっている。すなわち、1969年に改正された地方自治法には、市町村が地域の行政運営を行うには「基本構想」を策定しなければならないと定められた。以来、市町村自治体は基本構想とその具体化である基本計画によって自治体行政を進めることが定着した。都道府県でも、上述のように事情を異にするものの計画行政が一般的である。

総合計画は理念、構想、政策、施策、事務事業で構成される。近年、自治体行政は政策、施策、事務事業については、それらの全てあるいは一部を行政評価するシステムをとっている。総務省の調査では、2008年10月現在で、都道府県、政令指定都市レベルでは行政評価の導入は100%である。中核都市では94.9%、特例市では90.7%、市区では65.1%、町村では24.5%である³⁾。政策、施策、事務事業のそれぞれのレベルの連関を意識している自治体もあれば、そうでない自治体もある。

以上のように、都道府県レベル、市レベルを問わず多くの地方自治体はその呼称はともかく中長期総合計画をもち、あわせて何らかのかたちで政策、施策に関する行政評価を行っている。しかし一口に総合計画、行政評価といっても、そこには異なった内容のものが混在している。以下に4点にわたりそれらを示し、自治体の計画行政の今日的状況を明確にする。

第1に、計画行政の進む方向が一樣でない。これを地方自治体による計画行政の多様化への一歩と表現してよいかもしれない。具体的に指摘すると、社会の変化に行政を柔軟に対応させることに配慮し、総合計画を意識的に廃止した県が新潟県などいくつかある⁴⁾。自治体の総合化計画の策定は現在、さまざまな隘路に遭遇している。背景にあるのは、経済のグローバル化、少子高齢化、財政危機、地方分権化、道州制を視野に入れた合併問題など、自治体の行政環境の劇的変化である。リジッドな総合計画ではそれらの変化の規模と様相に対応できないので、行政の柔軟な対応が可能な政策の方向付けを選択した例である。この選択は今後、広がっていくかもしれない⁵⁾。

3) 総務省・地方公共団体における行政評価の取り組み状況 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000014509.pdf)

4) 長野県の場合は特殊で、かつて総合計画のもとで行政を進めていたが田中康夫知事のもとでこれを廃止したものの、知事の交替で総合計画が復活した。『長野県中長期総合計画：“活力と安心”人・暮らし・自然が輝く信州（平成20年度～24年度）』 (<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/kikaku/sougoukeikaku/index.htm>)

5) このこととの関連で知事サイクルにともなうマニフェストの内容と進行中の総合計画との整合性の確保の仕方という課題は、どの自治体もその解決に向けて射程にいれおかなければならないであろう。

第2は、複数の行政評価（政策、施策、事務事業）の相互関連についてである。当初、行政評価は事務事業評価が専らであった。その後、政策評価、施策評価に関してもその導入が進んだ。行政評価が各自治体で具体的に進んだ段階で、既存の事務事業評価と政策評価、施策評価との関係が問われた時期があった。現時点では、新たに政策、施策評価に取り組もうとしている自治体、踏襲されてきた事務事業評価の経験を踏まえ再検討に入っている自治体、政策、施策評価と事務事業評価との関連を推し進めることに意欲をもつ自治体などさまざまである。注目すべきは、かつて行政評価のモデルケースとして喧伝された特色あるそれを新たに意匠替えた自治体が一方にあり、他方には区切りをつけて終止符をうった自治体もあることである。前者の代表は「時のアセスメント」を「政策アセスメント」に発展的改称を図った北海道である。後者のそれは「政策マーケティング」を終えた青森県である。視点を変えて、行政評価のベースである NPM 理論との関連で静岡県のようにその徹底化をめざす県もあれば、その方向に見直しをはかる県もある。自治体の行政評価は、ここにきてその取り組み方の方向に差異がでてきている。

第3は、総合計画の策定、行政評価の推進のなかでの自治体内部での統計活動の位置づけについてである。総合計画の定着とともに、政策策定過程に果たす統計の役割の点検、見直しが行われている。具体的には、政策立案の中心を担う政策部、企画部が統計課と連携し、後者が前者の所管となるケースがある。統計課は従来、国の統計業務の下支えをする組織と位置づけられる面が強かった。しかし今日地方分権化の下、各自治体は独自の政策策定、行政評価に取り組まなければならないようになっており、についてはそのための明確で客観的な数値的な根拠が必要になっている。この動きを積極的に受けとめた自治体は、統計課を総務系から企画系へ配置換えを行っている。

第4に、統計の位置づけ方の態様は、自治体ごとでさまざまである。自治体のなかには、岐阜県のように統計分析に関わる研究会が発足し、職員の統計力が伸びているところ⁶⁾、福井県のように各セクションに統計の専門家を配置する努力をしているところ⁷⁾、三鷹市のように自治体の政策立案過程で市民が統計を使いながら議論を重ねた経験をもったところ、などがある。自治体は限られた資源のもとで行政を進めるために自前の政策立案能力をもとめられており、住民が統計を効果的に使用して行政に関与していくという時代の方向は必然である。

以上、昨今の自治体総合計画と行政評価を概観し、若干の特徴点を示した。以下では、上記で言及した4点の特徴のうち、第1の特徴点として触れた内容、すなわち総合計画の態様の変

6) 菊地進は「地方自治体は全員統計力の時代」と指摘している。菊地進「社会の情報基盤としての統計、その実質化」『経済学における数量分析 利用と限界を考える』産業統計研究社、2007年、12頁。

7) 「データパーソン」体制として知られる。各部、各課にデータに習熟した者が責任者として配置されている（平成19年度から各部、平成20年度から各課1名）。この体制はスタートしたばかりの試行段階である。

化の兆し、自治体の行政評価の動向について具体例を示す。続いて第2の特徴点として指摘した自治体の総合計画と統計との関わりを具体的に説明する。

1.2 総合計画の型と変容

この項では、総合計画策定に関し際立った特徴をもついくつかの自治体を紹介する。取り上げるのは、聞き取り調査に筆者が参加した県自治体で、順に沖縄県、北海道、鳥取県、新潟県、千葉県、福井県、石川県、群馬県、愛知県である。

沖縄県

沖縄県の総合計画は国が関与して策定されている。現在の沖縄県の総合計画に相当するものは、「沖縄振興計画（計画期間 [2002年度（平成14年度）～2011年度（平成23年度）]）」である⁸⁾。この計画は沖縄振興特別措置法に基づいて国によって策定された。「沖縄振興計画」は、さらに第1次分野別計画（2002年度 [平成14年度]～2004年度 [平成16年度]）、第2次分野別計画（2005年度 [平成17年度]～2007年度 [平成19年度]）、第3次分野別計画（2008年度 [平成20年度]～2011年度 [平成23年度]）として具体化され、現在も進行中である。これらの分野別計画では、国の同意が必要な法定分野と県任意分野とがあり、第3次分野別計画で言えば、前者は「観光振興計画」「情報通信産業振興計画」「農林水産業振興計画」「職業安定計画」が、後者は「産業振興計画」「国際交流・協力推進計画」「環境保全実施計画」「福祉保健推進計画」「教育推進計画」「文化振興計画」「社会資本整備計画」がそれである。この他、県は分野別計画に含まれない施策の立案にあたる。

北海道

北海道の総合計画も、かつて沖縄県同様、国の関与のもとに策定されてきた、進行中の「ほっかいどう未来創造プラン（新・北海道総合計画 北の未来を拓くビジョンと戦略）」では、策定の主体は国でなく北海道となった⁹⁾。すなわち、北海道ではこれまで、1977年（昭和52年）以降に限っても、北海道発展計画、北海道新長期総合計画、第三次北海道長期総合計画と10年を計画期間とする長期総合計画が策定されてきたが、これらの計画の策定者は従来、国（国土交通省北海道局）であった。その根拠法令は、「北海道開発法第2条（昭和25年制定）」であった。新しい総合計画では策定者は「北海道」であり、根拠法令は2002年（平成14年）に制定された「北海道行政基本条例（第7条）（第8条）」である¹⁰⁾。

8) 沖縄県『沖縄振興計画（計画期間 [2002年度（平成14年度）～2011年度（平成23年度）]）』。(http://www8.cao.go.jp/okinawa/3/32.html)

9) 北海道『ほっかいどう未来創造プラン（新・北海道総合計画 北の未来を拓くビジョンと戦略）』。(http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ksk/index)

10) 「第7条；道は、長期的な展望に立って、道の政策の基本的な方向を総合的に示す計画（以下「総合計画」という。）を策定しなければならない」、「第8条；道は、効果的かつ効率的に行政を推進す

鳥取県

鳥取県は、1996～2001年（平成8～13年）を計画期間とする「第7次鳥取県総合計画」を最後に（2000年に廃止）、長く総合計画はもちろん長期ビジョンも策定してこなかったが、2008年（平成20年）新たに「鳥取県の将来ビジョン」を策定し、公表した¹¹⁾。期間は2008年（平成20年）から概ね10年と定められている。「鳥取県の将来ビジョン」は総合計画というよりは、県政のビジョン、指針というべきもので、大きな行政の方向性を指し示すものである。指針を示しながら県政の在り方について県民による議論を重ねながら予算や事業を進めていくというのがその狙いである。

新潟県

総合計画という呼称を廃止した県もある。新潟県で2006年（平成18年）7月に策定された「新潟県「夢おこし」政策プラン」はその一例である¹²⁾。この計画は、過去6次にわたって策定された長期総合計画としての位置づけをあらため、その廃止を意図したうえで策定された県の最上位計画である。総合計画を廃止した理由としては、社会経済の動向に変化が激しく、この状況に柔軟に対応していくには政策を臨機応変に選択し、重点的な集中化をはかっていくほうが効果的であると考えたこと、また知事のマニフェストをベースに政策プランを策定するにはそのほうが理にかなっていると判断したことがあげられている。

千葉県

千葉県には沼田前知事のもとで策定された「みんなでひらく2025年のちば 新しい世紀の幸せづくり・地域づくり」¹³⁾は、1999年（平成11年）から2025年（平成37年）までの基本構想である。この構想を前提に、現在の県の行政は2004年（平成16年）に策定された「あすのちばを拓く10のちから」のもとに運営され、これは県民主体の政策提案型の県政実現に向けた指針である。県はまた、その具体化であるアクションプランを毎年策定している。アクションプランは「あすのちばを拓く10のちから」の基本構想の具体化であるが、県の見解ではこれは「総合計画」と位置づけられていない。その理由としては、新潟県と同様、旧来型の総合計画では変化が大きく流動的な社会経済情勢に対応しにくいこと、また地方分権の進展にともなう県の行政の果たすべき役割が地域の自立に向けた質的な転換を問われている今日、総合計画にこだわる根拠がないことがあげられている。網羅的な総合計画よりも、真に重要な課題に対して重

るとともに、道政に関し道民に説明する責任を果たすため、政策評価を実施し、これに関する情報を道民に公表しなければならない」（北海道行政基本条例 2002年 [平成14年] 10月18日 条例第59号）

11) 「鳥取県の将来ビジョン」については次のサイトを参照。(http://www.pref.tottori.lg.jp/dd.aspx?menuid=96137)

12) 新潟県『新潟県「夢おこし」政策プラン』平成18年7月。(http://www.pref.niigata.lg.jp/seisaku/1194192981727.html)

13) 千葉県総合企画部政策推進室『あすのちばを拓く10の力』平成18年3月。(http://www.pref.chiba.lg.jp/syozoku/b_soukei/seisaku/10chikara06/10chikara06mokuji/10chikara06mokujiindex.html)

点的な政策を実施するほうが柔軟で機動力のある行政を展開できるというわけである。

福井県

福井県も総合計画を策定していない。直近の計画は、平成9年12月策定の「福井県新長期構想『ふくい21世紀ビジョン』」であった。現在、県の行政は「福井元気宣言」推進のための「政策合意」のもとで動いている。知事と各部署が政策協定を結ぶ形式で政策行政として知られているのがこれである。「政策合意」とは、各部署長がそれぞれの職務に関わる目標を設定し、自らの責任のもとで政策業務を推進するための知事との合意である。これによって、各部署長が、所轄部署のトップであるだけでなく、「福井元気宣言」を実現するための知事の政策スタッフとなる。知事のリーダーシップを発揮する体制の構築は、この方式によって可能となった。政策合意は毎年交わされる。年度終了後、知事と各部署長間で「政策合意」の達成状況が確認される。

石川県

石川県でも従来の中長期総合計画は開発計画なり、あるいは発展計画として策定されたことがあるが、近年、県政は計画というよりはビジョン、構想というようにニュアンスを変えて運営されている。2007年（平成19年）3月に議決された「石川県新長期構想（改定）」は、2006年度（平成18年度）を初年度とし、2015年度（平成27年度）を目標年次とする10年間の計画である¹⁴⁾。その内容は1996年（平成8年）策定の「石川県新長期構想：世界に開かれた文化のくまなくづくり構想（2010年〔平成22年〕を目標年次）」の延長であり、近年の環境の大きな変化（人口減少、少子高齢化、実行段階に入った地方分権、北陸新幹線開業予定など）を念頭に改定された構想である。環境の急速な変化に臨機応変に対応するためには、総合計画という名のもとに立案するのではなく、構想という形式で将来展望するほうが現実的という判断がある¹⁵⁾。

群馬県

群馬県の総合計画は、ユニークである。すなわち、この県の総合計画は「群馬県総合計画21世紀のプラン」という壮大な中長期計画100ヵ年（2001年度～2100年度）と「ぐんま新時代の

14) 石川県『石川県新長期構想（改定） 伝統と創造：みんなで築くふるさといしかわ』平成19年3月。
(<http://www.pref.ishikawa.jp/kikaku/keikaku/kosol.html>)

15) 施策の体系は、次のとおりである。基本目標「個性、交流、安心のふるさとづくり」のもとに、目指すべき将来像として「魅力と誇りが実感できる『いしかわ』、活力ある産業と働きがいがある『いしかわ』、暮らしやすさが実感できる『いしかわ』」が設定されている。この将来像のもとに重点戦略が掲げられている。すなわち、魅力と誇りが実感できる『いしかわ』には、3つの戦略（交流が盛んな特色ある地域づくり、個性を活かした文化と学術の地域づくり、自律した持続可能な地域づくり）、活力ある産業と働きがいがある『いしかわ』には2つの戦略（競争力のある元気な産業づくり、魅力ある産業としての農林水産業づくり）が、暮らしやすさが実感できる『いしかわ』には3つの戦略（安全でうおい豊かな環境づくり、みんなで支える安らぎのある社会づくり、未来を拓く心豊かな人づくり）が定められている。さらに、この戦略のもとに都合38本の施策がある。施策には指標が掲げられ、達成目標が示されている。指標の数は120である。（2005年度〔平成17年度〕末の現状値と2015年度〔平成27年度〕末の目標値）。

県政方針2006 2010」という短期計画5ヵ年〔前期(2001年度～2005年度)、〔後期(2006年度～2010年度)〕との組み合わせで編成されている¹⁶⁾。100ヵ年の長期計画は、前知事時代に策定された。短期計画の「ぐんま新時代の県政方針2006 2010」計画(2006 10)は、「重点戦略」「地域ビジョン」と「各部局の運営方針」の二層からなり、そのうちの重点戦略に数値目標の設定がある。これとは別途に長期構想の実現に向けて、自立かつ持続可能な行政基盤の確立、計画の適切な進行管理と評価による行政経営の推進及び行政情報の積極的な公開、県民・企業・経済界・市町との連携・協働、県域を越えた広域連携が謳われている。

愛知県

愛知県の「総合計画」と呼べる計画は、第1次地方計画(昭和33～昭和40年度)から第5次地方計画(昭和57～昭和65年度)までの地方計画を含め、第7次総合計画に相当する「新世紀へ飛躍～愛知2010計画」(1998～2010年度)までである。第6次までは「愛知県地方計画」との呼称が使われ、これが愛知県総合計画のひとつの特色であった。この呼称は愛知県が他県の状況も考慮する広がりを持った計画を志向していたことに由来する。しかし、総合的・体系的な地方計画(総合計画)は第7次のそれで打ち止めとなり、「新しい政策の指針」(2006年〔平成18年〕3月策定)が戦略的・重点的な地域づくりの羅針盤となるプランとなった¹⁷⁾。同指針は、2015年を目標年次とする県の方向性を明らかにする戦略的、重点的な地域づくりの羅針盤である。総合計画を策定しない理由は社会が成熟し、かつ多様化している今日、次々と生起する地域課題や新しい県民ニーズに迅速かつ柔軟に対応する必要があるからであり、これを実現する各分野の個別計画やアクションプランに立脚した政策行政が定着してきたためとされている。県では上記の「新しい政策の指針」を的確に進行管理する一環として毎年、年次レポートを作成している¹⁸⁾。

1.3 総合計画の策定プロセス

次に総合計画の策定プロセスについて、いくつかの特徴点に言及したい。総合計画の策定は、

16) 群馬県企画部企画課『群馬県総合計画 21世紀のプラン(第1分冊) 二十一世紀・群馬の提案』2001年3月(http://www.pref.gunma.jp/cts/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=36965)、同『群馬県総合計画 21世紀のプラン(第2分冊) 二十一世紀・私たちの目標』2001年3月、群馬県新政策課『群馬県総合計画 21世紀のプラン(第2分冊改定版) ぐんま新時代の県政方針2006 2010』2006年3月。(http://www.pref.gunma.jp/cts/PortalServlet?DISPLAY_ID=DIRECT&NEXT_DISPLAY_ID=U000004&CONTENTS_ID=35166)

17) 愛知県知事政策局企画課『新しい政策の指針 今を超え、さらに世界で輝く愛知づくり』2006年7月。(<http://www.pref.aichi.jp/kikaku/shishin/sakutei1.html>)

18) 愛知県知事政策局企画課『新しい政策の指針・年次レポート 2010年に向けた戦略的地域づくり』2005年〔平成17年〕7月、同『新しい政策の指針 H19年度年次レポート あいちの地域づくり白書』(2008年〔平成20年〕5月。(<http://www.pref.aichi.jp/kikaku/report2008/honsatu19.html>))

一般的に言うと、都道府県レベルと市レベルとでは後者のほうが住民の日常生活により密着している。もっとも、政令市自治体は都道府県レベルのそれに準じるので別格であるが、中核市などの自治体ではそういうことが言える。また同じ市レベルの自治体でも子細に見ると、その計画策定過程は、審議会方式をとるかとならないか、市民参加の在り方などに差異がある。ここでは、岐阜県と宇都宮市を例に、総合計画策定のプロセスを概観する。ここでこの2つの自治体を取り上げるのは実際に「聞き取り調査」で訪問した自治体のなかで、岐阜県は関連部署の中堅、若手職員が統計を使った人口分析を熱心に行い、政策立案につなげている点で、また宇都宮市は可能な範囲で住民の意見を政策立案に取り込み、あわせてシンクタンクを独自に有し、政策立案に積極的に関与していた点で、注目すべき活動を展開しているように受け止めた。

岐阜県

岐阜県では2009年〔平成21年4月〕から現在、新しい長期構想「岐阜県長期構想」がスタートした¹⁹⁾。この構想以前には、2008年度〔平成20年度〕まで、「みんなが主役 明日の岐阜県づくり 県民共同宣言 前例にとらわれない試みの精神（平成16 20年度）」が走っていた²⁰⁾。この共同宣言の特徴は、ますます厳しくなる県財政のもとで県民との協働をクローズアップし、県民協働の姿勢を打ち出していることであった。従来の長期構想は前知事の下で策定され2008年度（平成20年度）で終了したが、新たな構想は2006年度（平成18年度）から着手された。この策定過程は、従来と異なる注目すべき内容が盛り込まれた。以下にその内容を概観する。

長期構想の策定過程は、審議会を設置して、その答申を受けて政策立案を進めるという従来方式を廃止し、県自らの責任でこれを策定する方式を採った。この方式を採用したということとはとりもなおさず、県職員に政策立案を問うということであり、方式転換の背景あったのは前知事に代わる現知事が「県民協働宣言」を含め、庁内外の政策総点検を行い、同宣言の改訂を示したいという意向であった。

統計課のもとでの「岐阜県人口・少子化問題研究会」の設置（2005年〔平成17年〕10月）は、その一例である。同研究会は岐阜県の人口動態、世帯構成の変化などを点検し、地域分析を含めた徹底的な検討を行った。この延長上に「岐阜県の将来構想研究会」が（2007年〔平成19年〕8月）に設置された²¹⁾。30代の若手職員が中心の同研究会は、半年の間に「岐阜県人口・少子

19) 岐阜県長期構想 (<http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11121/kousou/>)

20) 岐阜県総合政策課『みんなが主役 明日の岐阜県づくり・県民協働宣言 前例にとらわれない試みの精神（平成16 20年度）』平成19年3月。岐阜県は昭和41年の第一次総合開発計画『明るく豊かな住みよい郷土』から1994年（平成6年）の第五次総合計画『日本一住みよいふるさと岐阜県』まで総合計画の名ももともと県政を進めてきたが、1999年（平成11年）以降、総合計画というよりは内容的には同じつくりのものを県政の指針として示すように考え方を変えた。その延長上に上記の長期構想としての県民協働宣言がある。

21) 岐阜県将来構想研究会 (<http://www.pref.gifu.lg.jp/pref/s11121/kousou/05shoraikoso.html>)

化問題研究会」の成果をふまえ人口減少問題の検討をはじめ、県が直面する諸課題の集約とその解決をはかる作業に取り組んだ。研究会は、データの徹底的分析をとおして課題発見の試みを行った。特筆すべきことは、事態が現状のまま推移すると県内の諸地域がどうなっていくのかを具体的に推計をしたこと、現状把握のためのフィールドワークを実施したこと、さらに職員が有識者を訪問し議論を重ねたことである。県民との意見交換は、パブリック・インボルブメント方式によった。この方式は、県民のニーズや夢を受け身的に聴取するのではなく、県民に問題を提起し、課題認識を共有し、その解決策について県民と合意を形成する手続きをとる。有識者との膝詰談義、車座討論会、圏域別の県民フォーラムなどがその具体的形態である。意見交換の結果は総合政策課によって集約され、庁内イントラネットに掲示された。この間、庁内では全部局で直面する課題に対する政策の在り方についての討論が行われた。政策課長レベルでの議論、総合政策課長と各部の政策課長との政策論議、総合政策課が中心となつての全庁横断的な重点政策の検討、政策調整会議（各部政策課長の会議）における議論がこれである。『長期構想の策定に向けて 人口減少時代への挑戦』は、こうした一連の政策策定経過を経て結実した報告書である²²⁾。

宇都宮市

次に宇都宮市の計画策定プロセスを取り上げる。宇都宮市のそれは他市と大きく異なるわけではないが、住民参加という点に意識的であり、また「うつのみや市政研究センター」というシンクタンクを自治体内にもち、後者は市政と連携しつつ、ユニークな活動を行っている²³⁾。計画策定プロセスの説明に入る前に、同市における現在の総合計画策定プロセスをスケッチしておきたい。

この「宇都宮市第5次総合計画」には「新たな成熟都市へのうつのみや V PLAN」という愛称がついている。「新たな成熟都市へ」という表現は今後の時代の移り変わりのなかで、さまざまな価値観を認め合い、本当の豊かさを持続・向上していく「輝き続ける都市」を標榜している。また「V PLAN」のVは「第5次計画」であることを示し、次の5つのV (Vitality, Variety, Value, Vividness, Victory) の象徴である。「基本構想」には次の10の重点政策が盛り込まれている。すなわち、子育て支援の充実、高齢者の生活の質の向上、次代を築く人材の育成、安全で安心な生活環境の創出、魅力ある拠点の創造、総合的な交通体系の確立、環境調和型社会の構築、都市の個性づくりと発信、産業力の強化、地域が主体となったまちづくり、である。この10の重点政策をカテゴライズした戦略ターゲットが「輝く希望と笑顔にあふれた・みんなが幸せに暮らせるまち」「独自の存在感と風格を備えた・

22) 岐阜県の将来構想研究会『(研究会報告) 長期構想の策定に向けて～人口減少社会への挑戦』平成20年4月。

23) このようなシンクタンクが存在する自治体は、他に新潟市、上越市、相模原市、三原市などがある。数は少ない。

みんなに選ばれるまち」「まちづくりの仕組みが整いみんなでまちをつくる活力にあふれた持続的に発展できるまち」である。

「宇都宮市第5次総合計画」は「基本構想」「基本計画」「実施計画」からなる。「基本構想」は、2008年度（平成20年度）から2022年度（平成34年度）までに宇都宮市がめざす将来像と、これを実現するための施策の基本方向で構成されている。「基本計画」は2008年度（平成20年度）から2017年度（平成29年度）の計画で、前期と後期にわかれ基本構想で定めた目標を実現するための具体的な計画である。「基本計画」は6つの分野別計画（「健康・福祉・安心」「教育・学習・文化」「生活環境」「産業・経済」「都市経営・自治」）をベースに、3つの戦略目標（「幸せ」アップ、「ブランド力」アップ、「底力」アップ）を定めている。

「実施計画」は3年の期間内の基本計画で定めた施策を、年度ごとに具体化した計画である。そこでこの計画策定のプロセスであるが、「基本構想」「基本計画」の原案は、庁内設置の「総合計画策定本部」で作成された。この「総合計画策定本部」は「委員会」（助役、収入役、各部局長など）、「企画会議」（各部局次長など）、「特定課題検討会議」（各課長など）、部会（6部会〔総務、教育文化振興、市民福祉、生活環境整備、産業振興、都市基盤整備〕）から成る。計画策定プロセスで特徴的な点は、「総合計画策定本部」が「うつのみやまちづくり市民会議（公募、学識経験者など [56名]）」と連携し、「計画素案の検討」を行ったことである。「うつのみやまちづくり市民会議」は市の「政策本部」に設置された6部会に対応する6部分科会をもち、ここで市政に関する議論が深められた。行政のここでのスタンスは、市民をリードするのではなく、手助けする姿勢であった。この点は特に強調されている。さらに、市民のニーズの把握は、「総合計画策定本部」による策定基礎調査、すなわち「市民アンケート」「外部から見た宇都宮のイメージ調査」「有識者懇談会」「各種団体からの意見聴取」「外国人からの意見聴取」「シンポジウム」「小学生の参画機会」をつうじてなされた。提示された計画の「原案」に対しては、「地域別対話集会（本庁、東部地域、西部地域、南部地域、北部地域）」、パブリックコメントによって市民の意見が聴取された。

「総合計画策定本部」の原案は「総合計画審議会」に諮問し、答申を受けた。「総合計画審議会」は学識経験者、関係機関・関係団体の役職員、市議会議員、公募市民で構成され、上記の「うつのみやまちづくり市民会議」の代表者も参画した。「総合計画策定本部」は、「施策・事業等のまちづくり提言」を受けた。後者は職員、大学生、高校生、中学生による「まちづくり提案」などをその内容とした。最終的に「基本構想」は「市議会」に上程され、意見聴取された。

市のシンクタンクである「うつのみや市民研究センター」は、2004年（平成16年）4月に設置された²⁴⁾。その目的は、宇都宮市が直面する行政課題を大学や研究機関など外部機関と連携して調査研究し、時代に対応した政策の提案を目指すことにある。具体的な業務内容としては、

24) スタッフは6名（所長、副所長、研究員 [2名]、専門研究嘱託員 [2名]）である。

(1)調査研究の推進²⁵⁾, (2)政策形成の取組 (政策形成アドバイザーの派遣, ゼミナールの開催・3229 [みにつく] 勉強会, その他 [政策立案基礎データの案内・提供, 大学など研究機関との連携促進, 自主研究会への出席]), (3)政策情報の収集と発信 (『研究誌』『まちづくり論集』の発行, “みや研” HP における情報提供, “みや研 GIS” の稼動, “みや研蔵書検索システム” の稼動) などを中心である。

以上, 岐阜県と宇都宮市との2例を掲げたが, これ以外にも各自治体は計画なり政策策定方法でいろいろな工夫なり経験を蓄積しているので, 現状把握の努力は継続されなければならない。

1.4 行政評価に見直しの動き

この節の最後に, 行政評価に焦点を絞って, 近年の動向にコメントを与えておきたい。

自治体による行政評価の取り組みは, 全国的に画一的に展開している側面と個々の自治体の独自の試みとして進んでいる側面とがある。NPM 理論を基礎にした静岡県業務棚卸評価, 青森県の政策マーケティング, 北海道の時のアセスメントなど, それぞれの独自色をだしながら, 自治体が行政評価をスタートさせたのがほぼ15年前であった。以来, 行政評価は全国的現象となったが, ここにきて多少, 状況が変わってきた。先進県に追随することの反省, これまでの経験を踏まえての見直しがなされ, 自治体行政の在り方を, 足もとから再点検する動きいくつかある。本節では, このような理解のもとに, 今日の自治体行政に組み込まれている行政評価の現状を要約する。

総務省が実施している地方自治体の行政評価に関する調査に「地方公共団体における行政評価の取り組み状況」がある²⁶⁾。同調査によれば2008年10月現在で, 行政評価を導入している都

表1 地方公共団体における行政評価の取り組み状況

調査時点	平成14年7月末	平成15年7月末	平成16年7月末	平成18年1月1日	平成18年10月1日	平成19年10月1日	平成20年10月1日
全団体数 (都道府県・市区町村)	3,288	3,254	3,169	2,122	1,887	1,870	1,857
導入団体数	305	465	573	599	641	764	846
都道府県	43	46	46	46	45	46	47
政令指定都市	8	13	13	14	15	17	17
市区町村	254	406	514	539	581	701	782
導入率	9.3%	14.3%	18.1%	28.2%	34.0%	40.9%	45.6%

出所) http://www.soumu.go.jp/main_content/000014509.pdf

25) 調査研究の成果として主なものをあげると, 「高齢化時代における産業基盤の変化」「宇都宮市における高齢者の就業・起業に関する意識・実態調査」(以上平成16年), 「宇都宮市の将来都市構造に関する研究」(平成17年), 「自治体・大学・地域の連携に関する調査研究」(平成19年) などがある。

26) 地方公共団体における行政評価の取組状況 (http://www.soumu.go.jp/main_content/000014509.pdf)

表2 行政評価のレベル別実施状況

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
政策	19	40.4	4	23.5	4	10.8	6	15.4	59	12.8	18	7.3
施策	39	83.0	12	70.6	19	51.4	21	53.8	208	45.2	68	27.6
事務事業	43	91.5	16	94.1	35	94.6	39	100.0	449	97.6	241	98.0
事務事業のすべて	13	27.7	8	47.1	17	45.9	19	48.7	214	46.5	106	43.1
公営企業会計を含む	7	14.9	7	41.2	13	35.1	12	30.8	139	30.2	66	26.8
事務事業の一部	30	63.8	8	47.1	18	48.6	20	51.3	235	51.1	135	54.9
公営記号会計を含む	10	21.3	5	29.4	11	29.7	13	33.3	148	32.2	88	35.8

構成比は、行政評価を導入している団体に占める割合である（複数回答あり）

（都道府県については47団体中、政令指定都市については17団体中、中核市については37団体中、特例市については39団体中、市区については460団体中、町村については246団体中）

出所）上掲サイト

道府県、政令指定都市の自治体は、100%である。都道府県、市区町村全体で見るとその導入率は、45.6%である。この数字は2002年の同調査では9.3%、2006年のそれでは34.0%、2007年のそれでは49.0%であったから、導入率が全体として依然増加傾向にある。（以上、表1）

政策、施策、事務事業のどのレベルで行政評価を導入しているかをみると、それぞれのレベルで相違がある（表2）。政策レベルでは、都道府県で40.4%、政令指定都市で23.5%、中核市で10.8%、特例市で15.4%、市区で12.8%、町村で7.3%である。

これが施策レベルになると、それぞれ83.0%（都道府県）、70.6%（政令指定都市）、51.4%（中核市）、53.8%（特例市）、45.2%（市区）、27.6%（町村）となる。

さらに事務事業レベルでは、91.5%（都道府県）、94.1%（政令指定都市）、94.6%（中核市）、100.0%（特例市）、97.6%（市区）、98.0%（町村）となる。

事務事業に関しては、それが全てのそれで実施されているのか、一部であるのかで事情が異なる。事務事業の全てでと答えた自治体は、都道府県で27.7%、政令指定都市で47.1%、中核市で45.9%、特例市で48.7%、市区で46.5%、町村で43.1%である。

評価の活用状況を見ると、表3のとおりである。予算要求や査定には、都道府県、政令指定都市をはじめ、どのレベルでも90%を超える自治体が使っていると答えている。事務事業の見直しへの活用の比率も、きわめて高い。総合計画等の進行管理に使っているのは、都道府県で74.5%、政令指定都市で64.7%、中核市で51.4%、特例市で71.8%、市区で63.3%、町村で50.0%である。

行政評価の成果という点では、都道府県、市レベルでは「成果の観点で施策や事業を検討」、「事務事業の廃止や予算削減」、「個別の事務事業の有効性が向上」、「個別の事務事業の効率性が向上」などに回答が集中している。

「行政評価の課題」では、「評価指標の設定」を当面の課題と認識している自治体の比率が極めて高い。すなわち、「行政評価の課題」が何であるかを「評価指標の設定」「評価情報の住民

表3 行政評価の活用状況

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
予算要求や査定	45	95.7	17	100.0	37	100.0	39	100.0	428	93.0	235	99.5
直接反映している	18	38.3	8	47.1	14	37.8	8	20.5	138	30.0	96	39.0
参考資料としている	27	57.4	9	52.9	23	62.2	31	79.5	290	63.0	139	56.5
定員管理要求や査定	28	59.6	8	47.1	20	54.1	21	53.8	212	46.1	114	46.3
直接反映している	4	8.5	0	0.0	3	8.1	0	0.0	18	3.9	18	7.3
参考資料としている	24	51.1	8	47.1	17	45.9	21	53.8	194	42.2	96	39.0
次年度重点施策・方針の策定	44	93.6	13	76.5	32	86.5	31	79.5	345	75.0	188	76.4
直接反映している	15	31.9	5	29.4	10	27.0	8	20.5	99	21.5	63	25.6
参考資料としている	29	61.7	8	47.1	22	59.5	23	59.0	246	53.5	125	50.8
事務事業の見直し	45	95.7	16	94.1	36	97.3	36	92.3	419	91.1	221	89.8
直接反映している	21	44.7	10	58.8	17	45.9	15	38.5	189	41.1	100	40.7
参考資料としている	24	51.1	6	35.3	19	51.4	21	53.8	230	50.0	121	49.2
総合計画等の進行管理	35	74.5	11	64.7	19	51.4	28	71.8	291	63.3	123	50.0
トップの政策の達成を測るツール	16	34.0	4	23.5	5	13.5	6	15.4	81	17.6	39	15.9

出所) 上掲サイト

表4 行政評価の成果

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
住民の関心や理解が深まる	15	31.9	6	35.3	12	32.4	5	12.8	98	21.3	47	19.1
成果の観点で施策や事業を検討	43	91.5	15	88.2	26	70.3	24	61.5	297	64.6	154	62.6
事務事業の廃止や予算削減	27	57.4	11	64.7	26	70.3	28	71.8	284	61.7	162	65.9
業務体系の再検討に繋がる	17	36.2	3	17.6	24	64.9	17	43.6	209	45.4	108	43.9
個別の事務事業の有効性が向上	23	48.9	8	47.1	22	59.5	21	53.8	209	45.4	109	44.3
個別の事務事業の効率性が向上	16	34.0	10	58.8	22	59.5	29	74.4	247	53.7	101	41.1
予算配分が大きく変更	1	2.1	4	23.5	3	8.1	2	5.1	50	10.9	15	6.1
人員配置が大きく変更	1	2.1	0	0.0	0	0.0	1	2.6	4	0.9	1	0.4
職員の企画立案能力が向上	10	21.3	1	5.9	0	0.0	6	15.4	93	20.2	47	19.1
議会で結果が取り上げられる	15	31.9	8	47.1	8	21.6	12	30.8	110	23.9	22	8.9

出所) 上掲サイト

への説明責任」「予算編成等の活用」「定数査定・管理への活用」「議会への活用」「外部意見の活用」「長期的な方針・計画との連携」「職員の意識」の選択肢から複数回答でもとめる項目で、「評価指標の設定」と答える自治体は、都道府県で74.5%、政令指定都市で94.1%、中核市で91.9%、特例市で79.5%、市区で75.9%、町村で71.1%となっている。

三菱総合研究所・地域経営研究本部は毎年、「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査」を実施している²⁷⁾。2008年調査では、先行自治体が行政評価を導入して約10

27) 三菱総合研究所「地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査(2008年調査結果

表5 行政評価の課題

	都道府県		政令指定都市		中核市		特例市		市区		町村	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
評価指標の設定	35	74.5	16	94.1	34	91.9	31	79.5	349	75.9	175	71.1
評価情報の住民への説明責任	14	29.8	10	58.8	14	37.8	15	38.5	186	40.4	115	46.7
予算編成等の活用	29	61.7	12	70.6	25	67.6	34	87.2	309	67.2	118	48.0
定数査定・管理への活用	12	25.5	7	41.2	19	51.4	21	53.8	173	37.6	64	26.0
議会への活用	3	6.4	1	5.9	1	2.7	9	23.1	70	15.2	41	16.7
外部意見の活用	8	17.0	6	35.3	13	35.1	21	53.8	232	50.4	122	49.6
長期的な方針・計画との連携	16	34.0	8	47.1	24	64.9	25	64.1	269	58.5	130	52.8
職員の意識	27	57.4	5	29.4	28	75.7	28	71.8	336	73.0	170	69.1

出所) 上掲サイト

年が経過したことを踏まえ、行政評価の導入・試行経験のある自治体が評価制度の見直し・検討するという状況があるかを問う項目を取り入れた。調査結果によると、政策・施策・事務事業のいずれかのレベルで導入・試行経験がありかつ「準備・検討中（見直し中）」の自治体は、都道府県で2団体、市・区で63団体であった。評価制度の見直しを日程にあげている自治体では、評価導入の成果があがっていない要因として、政策・施策レベルでは「予算編成に連動させる仕組みができていない」、事務事業レベルでは「評価内容が未熟」、制度に対する理解の欠如などがあげられている（自由回答）。

このこととの関連で、行政評価がそのスタートから15年ほど経過した現時点で、いくつかの自治体でその見直しが検討されているという事情がある。目だったそれとしては、一時、全国的な関心が寄せられ、関連分野の研究書でも頻繁にとりあげられた青森県の「政策マーケティング」の休止がある。「政策マーケティング」は、住民の要求を広く取り上げ、政策に反映する青森県独自の「政策評価・形成システム」であったが、2003年（平成15年）に終了した。同県では、関連して行政評価についても検討中とのことである。「聞き取り調査」ではこの他に、千葉県、新潟市でも行政評価を再検討中とのことであった。

見られるように自治体での行政評価の導入は、都道府県、市区で顕著であり、なお浸透中であるが、見直しを検討中の自治体も出てきている。行政評価はその作業自体が膨大である。ことに事務事業レベルでそのことが顕著である。柔軟な取り組みがもとめられる段階にきている。

[概要版]] 2008年11月20日、3ページ。調査期間は2008年7月25日から9月12日。調査対象は47都道府県、全市・区、全町村。回収率は都道府県で100%、全市・区で57.1%、全町で38.2%、全村で30.1%。(http://www.mri.co.jp/NEWS/press/2008/_icsFiles/afieldfile/2009/03/13/pr081126_rmu02.pdf)

第2節 数値目標と統計

2.1 数値目標としての人口推計

総合計画は、住民（人口）のためにある。計画策定は、人口の推計から始まる。少子高齢化の時代に突入し、人口の減少が懸念される。国勢調査では2005年調査では全国の総人口が、その前の調査時より微減した。都道府県、市町にもそうした状況は、大なり小なり生じている。多くの自治体は中長期計画策定にあたって、人口減少の予測を前提とした計画を立てざるをえなくなっている。人口構造の高齢化とともにある人口減少は、自治体の財政にマイナス効果をもたらすだけでなく、地域振興計画、住宅政策、産業政策の在り方と密接に関連するからである。このような事態は、歴史的にみても、自治体がかつて経験したことの無いことであった。自治体が人口減少にいかんを配っているかの一例として、新潟県の現状認識がある。すなわち同県の「夢おこし」政策プランでは、人口減少対策として社会動態が注目され、人口の流入促進、流出防止を政策として掲げている。同県の社会動態は、2005年（平成17年）中に6060人の減少であった。これを28年度までに「減少数を減らし、プラスの方向に向ける」ことが目標とされた。より具体的には、「団塊世代のふるさと回帰対策」「若者の定住促進対策」である。前者についての目標としては、「団塊世代等のふるさと回帰する者の数」を増加させること、後者についてのそれとしては「職業を理由とした転出超過数」を減少させ、「県内高等学校から県内大学に進学する者の割合」を10ポイント増加させる、「県内大学の志願率」の現状を維持することが掲げられている。

これは一例に過ぎない。今日、どの自治体も喫緊の政策課題として人口減少に歯止めをかけるべく苦慮し、中長期の人口推計に力を入れている。

人口推計には社会保障・人口問題研究所の推計データを使う自治体もあれば、推計方法に準拠して独自推計を行う自治体もある²⁸⁾。

人口推計では、国立社会保障・人口問題研究所の推計方法（コーホート要因法）がしばしば援用される²⁹⁾。あるいは自治体独自で推計を行ったが、推計方法に関しては同研究所が使っているコーホート要因法を用いるというケースもある。コーホート要因法では、将来人口は年齢別人口の加齢にとまって生ずる年々の変化を要因（死亡、出生、人口移動）ごとに計算し、

28) 社会保障・人口問題研究所は、かつては将来推計人口を全国のそれに限って公表し、地域別の推計を公表していなかった。しかし、地域計画などの必要性から地域別人口推計への需要が強くなり、1987年（昭和62年）都道府県別将来推計人口の公表にふみきった。その後、都道府県別推計の公表は、5年に1回の頻度で行われている。この推計資料は、自治体が諸計画を立てるさいに重宝されている。

29) 社会保障・人口問題研究所/人口構造研究部『日本の都道府県将来推計人口（平成19年5月推計）』平成19年5月（<http://www.ipss.go.jp/pp-fuken/j/fuken2007/gaiyo.pdf>）

その結果としてもとめられる。この方法による都道府県別将来人口の推計方法は、具体的には、概略、以下の手順で行われる。

同時発生集団（年齢別人口集団）を意味するコーホートは、時間の推移とともに種々の要因の影響をともなって変化する³⁰⁾。ある基準年の0-4歳、5-9歳、10-14歳といった5歳ごとの人口をもとに、これらの人口集団の5年ごとの変化量をもとめ、この推計計算を累積していく。その際、基準年の0-4歳人口集団は5年後には5-9歳人口、基準年の5-9歳人口集団は5年後には10-14歳人口、基準年の10-14歳人口集団は5年後には15-19歳人口集団を構成するが、この5年間に起こりうる要因を推計計算にもりこむ。想定される要因は、出生率、出生性比、生残率、純移動率である。5歳以上の推計には生残率と純移動率が推計計算に含まれる。0-4歳の推計にはこれらに加え、出生率と出生性比の要因を加味する。

出生性比は全国推計値が使われることが多い。

純移動率は、人口の社会移動率の推計である。この推計は都道府県、あるいは市町村での、一定期間（当該推計では5年間）の転入数と転出数の差（すなわち転入超過数）を基準年の人口で除してもとめる。

$$m_{0-t} = \frac{I_{0-t} - O_{0-t}}{P_0} = \frac{M_{0-t}}{P_0}$$

ここで m_{0-t} は、期間 $0-t$ の純移動率、 M_{0-t} は同期間の純移動数、 I_{0-t} は同期間の転入数、 O_{0-t} は同期間の転出数、 P_0 は時点0の人口である。

都道府県の出生率と生残率については、全国のそれぞれの値に対する都道府県別の値（相対的格差）を比較考量する³¹⁾。まず、将来の出生数の推計には将来の女子年齢別出生率が必要である。出生率を設定するに際しては、将来の全国推計値の動きを反映させることを目的に、都道府県別、女子年齢別に全国値との相対的な格差を計算し、この相対的格差が将来値の仮定設定に使われる。ただし、将来値の仮定設定に際して、必要な場合には地域差が考慮される。

次に将来の都道府県別、男女・年齢別生残率に関しては将来の全国推計値の動きにそって設定されるが、生残率の地域格差は近年縮小しつつあるので、この点を考慮し、都道府県格差は今後も縮まるという仮定が設定される。

最終的に将来の都道府県別、男女・年齢別生残率の設定では、仮定された将来の相対的格差を、全国推計（中位）で用いられた将来の男女・年齢別生残率に当てはめて仮定値の計算が行

30) 石川晃 『市町村人口推計マニュアル』 古今書院、1993年。

31) 都道府県人口推計で使われる出生率と生存率の設定の説明にしばしば出てくる相対的格差とは、次式で定義される。

$$\text{相対的格差} = \frac{S_z - S_i}{S_i}$$

ここで、 S_z は出生数ないし生残数の全国値、 S_i は i 都道府県の当該数値である。相対的格差が0より大きな値をとればとるほど、全国の数値と都道府県の数値とは乖離することを意味する。

われた。

愛知県の独自推計を例にとり、このコーホート要因法がどのように採用されているかを説明すると以下のとおりである。同県の推計は、2005年から2050年までの45年間にわたる5年ごとの推計である。使われた資料は、基準人口、生存率、出生率（合計特殊出生率、女子年齢5歳階級別出生率）、出生性比、移動率である。基準人口には2005年（平成17年）の推計値（7,221千人）が使われたとのことである。生存率としては、2002年（平成14年）1月の全国の生存率の推計値に、2003年（平成15年）時点の国と県との生存率の乖離を乗じた（推計の全期間にわたって一定と仮定）。合計特殊出生率は、1994年（平成6年）から2003年（平成15年）の国と県のその比率を回帰分析で得ている。女子の年齢5歳階級別出生率は、全国の5歳階級別の出生率の構成比に、2003年（平成15年）時点での国と県の構成比の乖離を乗じて県の構成比を算出し、この構成に応じて上記の合計特殊出生率を割り振ってもとめられた。出生性比には過去10年間の平均値が、移動率には1998年～2003年（平成10年～15年）の平均移動率が用いられた。推計の結果、県の人口のピークは全国のそれより10年遅く、2015年ごろに727 730万人程度になり、その後人口減少過程に入り、2025年に704 732万人になるとの予想となった。

岐阜県でも人口問題が深刻に受け止められていることは、先に指摘したとおりである（9 10ページ）。同県では専門家と庁内関係者による「岐阜県人口・少子化問題研究会」を総合企画部統計課に設置し、現実を直視する精力的な分析が行われた。研究会設置の目的は同県の人口の自然動態、世帯構成の変化、社会移動の動態を分析し、人口の将来動向をとらえることにあった³²⁾。人口の将来推計は、研究会に設置された「人口推計作業部会」が当たった。作業部会は、30年後までの将来人口を推計した。推計にあたっては、基準人口（2005年〔平成17年〕国勢調査結果）をベースに、諸要因（合計特殊出生率の低下、出生性比（過去10年の平均である104.7）、平均寿命の伸び、社会移動（過去5年の平均））が盛り込まれた。これが「基本パターン」である。さらに「社会動態（転出超過傾向の変化）」、「合計特殊出生率（出生率の回帰時期等）」などに諸仮定をおいて試算し、種々の推計パターンが示された³³⁾。

推計パターンを再整理すると次のとおりである。

(1)基本パターン

(2)日本人の社会動態の変化パターン

転出超過がないとした場合（社会移動がゼロ）

32) 岐阜県総合企画部統計課『岐阜県人口・少子化問題研究会：報告書』（平成19年3月）には研究会設置の経緯が次のように述べられている、「この研究会は、本県の深刻な少子化の現状が明らかになったこと、本格的な人口減少社会を迎え、我が国の人口構造は歴史的転換期にあることから、統計データ等をもとに本県の少子化進行の実態を把握し、これまでの統計データとあわせて詳細かつ県独自の視点を加えて分析を行うことを目的として設置されたものである」と。

33) 岐阜県総合企画部統計課、同書、154頁。

転出超過が抑制された場合（転出超過数が最小である1996年（平成8年）程度に設定）

転出超過がさらに進んだ場合（基本パターンの移動率をさらに拡大させて設定）

(3)合計特殊出生率の回復期間別にみた推計パターン

合計特殊出生率が2.08（人口置換水準）に回復すると仮定

5年後（2010年）に回復した場合

10年後（2015年）に回復した場合

30年後（2035年）に回復した場合

推計結果は以下のとおりであるが、詳しくは報告書を参照されたい。2005年（平成17年）に210.7万人であった県の人口は、30年後の2035年に基本パターンで162.3万人、社会動態の変化パターンで の順で173.3万人、170.7万人、155.2万人である。合計特殊出生率が2.08までの回復を目安としてその時期が の順に183万人、177万人、157万人である。

以上、若干の事例をあげたが、今日の全国の自治体の状況を俯瞰すると、これらの事例はひとつの典型である。人口問題の検討とその推計は、どの自治体にとっても避けて通れない。ここでは、このことだけを確認して、総合計画のなかに設定されている数値目標の紹介に移る。

2.2 数値目標の位置と役割

自治体の総合計画では人口推計以外にも政策、施策、事務事業ごとに数値目標が設定される。それらの数値目標の意義と役割を検討するには、いくつかの切り口が必要である。そのポイントは、以下のとおりである。

数値目標設定の目的（数値目標をなぜ設定するのか）。 指標選択の問題（どのような数値目標が政策、施策の内容、重要度の測定に適しているのか）、 設定基準の問題（数値目標の設定そのものをいかに行うか）、 統計的裏づけの根拠の問題（数値目標のための資料をどこからもってくるのか）、 政策評価の方法の問題（数値による政策、施策の進み具合をどのように評価するのか）、 評価主体の問題（評価を誰が行うのか）。上記の6点のうち、 の統計的裏づけの問題は、本稿のメインテーマのひとつなので3項で独立にとりあげる（ここではひとこと、数値目標の設定には主として、政府統計、県独自の統計、業務統計、住民アンケート調査などの統計が使われていることだけを指摘しておく）。以下では他の5つの点をパラフレーズし、現状を順に示す。

数値目標設定の目的

数値目標は何を目的に設定されるのであろうか。この問いに対する回答は、NPM理論を抜きに語ることはできない。NPM理論についてここで詳述するいとまはないし、また適当でもないが、要約していえば行政サービス部門に競争原理を持ち込み、企業で使われている業績、成果に基づく管理手法をそこに適用することを目的とした理論である。そのひとつの核となる

のが、総合計画の進行あるいは行政評価を管理するPDCAサイクルのシステムである。政策、施策、事務事業の体系として示される総合計画(Plan)は毎年度、効果的に執行(Do)されなければならない。目的どおりに執行されているかどうかは単年度ごとに評価(Check)され、評価にもとづいて次の改善(Action)がはかれる。政策、施策、事業の見直しがこのサイクルのなかでなされ、その際に指標として進捗状況の目安とされるのが数値目標である。NPM理論の定義としてはこれだけではいかにも大雑把であるが、数値目標設定の目的を理解するという限定でこの程度に留めたい。

以上を前提とすれば、数値目標の設定の設定によって政策、施策の内容が明確になるといわれることの意味がつかめる。このことは数値目標設定の目的としてしばしば指摘されることである。個々の政策が遂行されるとどのような結果になるのか、数値目標の設定によってこの点がクリアになる、ということもその延長上に出てくる説明である。政策遂行主体にとっても、その成果を享受する住民にとっても、政策理解は数値目標の設定によって容易になるというわけである。

総合計画は中長期にわたるので、その間の政策、施策の進捗状況の点検には、数値目標は格好のメルクマールとなる。さらに、政策、施策は具体的事業を通じて進められ、これらの事業は通常、予算をとまなうので、指標は予算とのかかわりで個々の事業を拡充して継続するか、維持をはかるか、廃止するかを判断する材料になる。もっとも、政策、施策には数値化しにくいもの、できないものがある。現に自治体が掲げる数値目標には、にわかに首肯し難いものも散見される。それらは再考されるべきである。

指標選択の問題

指標を選択するにはまず、個々の政策を構成する施策が住民のどの層を対象とするのか、施策の意図、目的はどこにあるのかが定まっていなければならない。それらが確定して初めて対象となる指標の項目、目標値の推計作業に入ることができる。そのうえで政策的要素を加味しながら過去のデータにもとづく予測、他自治体との比較などを行いながら数値目標は決まっていく。一連の指標選択の作業では予測、数値目標の設定に先立つ対象と意図の明確化が肝要である。

この事情を比較的分かりやすく開示したのが盛岡市である。具体的で参考になるので、以下に例示したい。盛岡市の現行総合計画は、『盛岡市総合計画～共に創る元気なまち県都盛岡～』である。この計画は、2005年度[平成17年度]～2014年度[平成26年度]までをカバーしている³⁴⁾。この計画の指標設定表には、施策の柱ごとに、その柱の対象、意図、対象指標の指標項

34) 盛岡市市長公室企画調整課『盛岡市総合計画～共に創る元気なまち県都盛岡～』平成19年4月。当該計画は「基本構想」と「実施計画」の2層構造である。「基本構想」は、5つの基本理念(「継承と創造」、「求心力」、「人が活きる」、「市民起点」、「自律」)と目指す将来像(人々が集まり・人にやさし

目、成果指標の指標項目、指標数値の動向、目標値、成果指標の考え方（指標項目設定の考え方、目標設定の考え方、数値の把握方法、数値の把握周期など）が記載されている³⁵⁾。当面の指標選択の問題との関わりでは、このうちの「成果指標の考え方」に特に注目したい。ここでは全てを網羅的に示す余裕はないので、5本目の柱である「活力ある産業の振興」について紹介する。この柱の対象は、産業従事者である。施策の意図は、「経済的に豊かになる（労働力を産み、消費を拡大することで市内の経済を活性化する）」こととされている。この意図のもとに5つの施策（活力ある農林業の振興、まちに活力を与える工業の振興、多様で活発な商業・サービス業の振興、地域資源をいかした観光・物産の振興、安定した雇用の創出と良好な労働環境の促進）が掲げられている。これらの個々の施策に、対象指標の指標項目、成果指標の指標項目、指標数値の動向、目標値、成果指標の考え方が記載されている。

上記の「安定した雇用の創出と良好な労働環境の促進」について見ると、対象は「起業したい者」「職を求めている者」「働いている者」で、設定指標項目は「盛岡職業安定所管内の有効求人倍率」と「新たに雇用された人の数/職を求める人の数」である。成果指標の目標値は、前者では2004年度（平成16年度）末で1.00、2014年度（平成26年度）末で1.10、後者では2004年度（平成16年度）末で7,900/91,000、2014年度（平成26年度）末で6,500/75,000となっている。

指標選択の問題、すなわち「指標項目設定の考え方」と「目標設定の考え方」では、「盛岡職業安定所管内の有効求人倍率」の指標について「市独自の求人倍率は把握できないという理由で、盛岡職業安定所管内の数値で代用」するとし、そのうえで2次産業において（求人）10%増やすことを目指すとして、2014年度（平成26年度）までは、この指標は1.1まで伸びると予測している。「新たに雇用された人の数/職を求める人の数」については分母と分子で現状値を基礎に新規雇用者動態と新たに職を求める人を独自に予測した結果を目標値としている。

指標の設定基準

指標設定をどのような基準で行っているかは、興味深い問題である。この種の数値目標はその設定の仕方、(a)理想値を掲げる方法、(b)過去の趨勢値を外挿する方法、(c)当該自治体の全国ランキングを引き上げる方法、(d)当初値に一定の増加率を乗じて設定する方法、(e)区切りのよい数値で経験的に決定する方法などがある。総合計画が部門計画と密接に関連している場合には、(f)部門計画の数値目標の設定が意味をもつし、全体との整合性が考慮されなければなら

い・世界に通ずる・元気なまち盛岡)とから成る。「基本構想」を実現するために8本の施策の柱があり、施策の総数は41である。さらにその下位に103の基本事業、約1000の事務事業がある。この基本構想のもとに「実施計画」がある。実施計画には、基本構想の柱と施策にそれぞれ準じて目標値が設定され、達成度が評価される。

35) 盛岡市「指標設定表（施策）」

ない。

埼玉県「ゆとりとチャンスの埼玉プラン（埼玉県5か年計画）」の県民向け冊子³⁶⁾を例にとると、そこでは政策ごとの数値目標が一覧されている。例えば、「女性（15歳～64歳）の就業率」については、現状値の55.1%（2005年〔平成17年〕）を5年後の2010年（平成22年）には58.4%にすると定めているが、その根拠が示されている。すなわち、「平成17年からの5年間の伸びを、平成12年（52.8%）から平成17年（55.1%）と同率と仮定し、さらに施策推進による伸びの上乗せを1ポイントとして、目標値を設定。この目標値は、平成23年ではなく、国勢調査が実施される平成22年の数値」という説明がそれである。この例は（b）の過去の趨勢値を外挿する方法であるが、ただ単に外挿しているのではなく政策的要素を加味していることがわかる。

「新潟県『夢おこし』政策プラン」にあたってみると、このあたりの事情がもう少し詳しくわかる。「(a)理想値を掲げる方法」は、「減少数を減らし、プラスの方向に向ける」とした「社会動態指標」（平成17年中の現状：マイナス6060人）や「100%を目指す」とした「整備済み農地の農地集積率」（平成16年度：63%）がそれである。「18歳人口が13%減少する中で、志願倍率を維持する（平成28年度）」（3.8倍：平成17年度）もこの方法によったと考えてよいであろう。

「新潟県『夢おこし』政策プラン」では「(b)過去の趨勢値を外挿する方法」にのっとった指標設定は曖昧である。あえて指摘すれば目標値をただ「増加させる」と記述しているものはいくつかあり、読み方次第であるがこの方法が念頭にあるのかもしれない。しかし、過去の趨勢値を厳密に計算して外挿した痕跡は認められない。

「(c)当該自治体の全国ランキングを引き上げる方法」では全国の中位を基準に、例えば「若年者雇用・高齢者雇用対策の強化」のうちの「若年（24歳以下）の完全失業率」では「全国平均以下とする（平成28年度）」、「障害者雇用率」では「全国平均以上とする（平成28年度）」といったような指標設定になっている。

「(d)当初値に一定の増加率を乗じて設定する方法」で指標設定されたものはかなり目立つ。「ブランド化を目指す農産物の産出額」で、平成16年度の98億円の数字を平成28年度には「15%程度増加させる」、「越後杉ブランド産出額」で平成16年度の1億500万円を平成28年度には「5倍以上に伸ばす」、「ブランド化を図る魚種の産出額」で平成11～15年度平均の17億円を平成28年度には「2割程度伸ばす」などがこれにあたる。

「(e)区切りのよい数値で経験的に決定する方法」では、「サービス産業と中心商店街」の「県内情報サービス業の同業者以外への売上高」が平成16年度に439億円であったものを平成20年度に530億円にする、「中山間地域（直弘地域）の稲作生産組織数」が平成16年度に239組織で

36) 『ゆとりとチャンスの埼玉プラン（2007～2011）』：平成19年2月。

あったのを、平成28年度に「600組織にする」といったものがある。

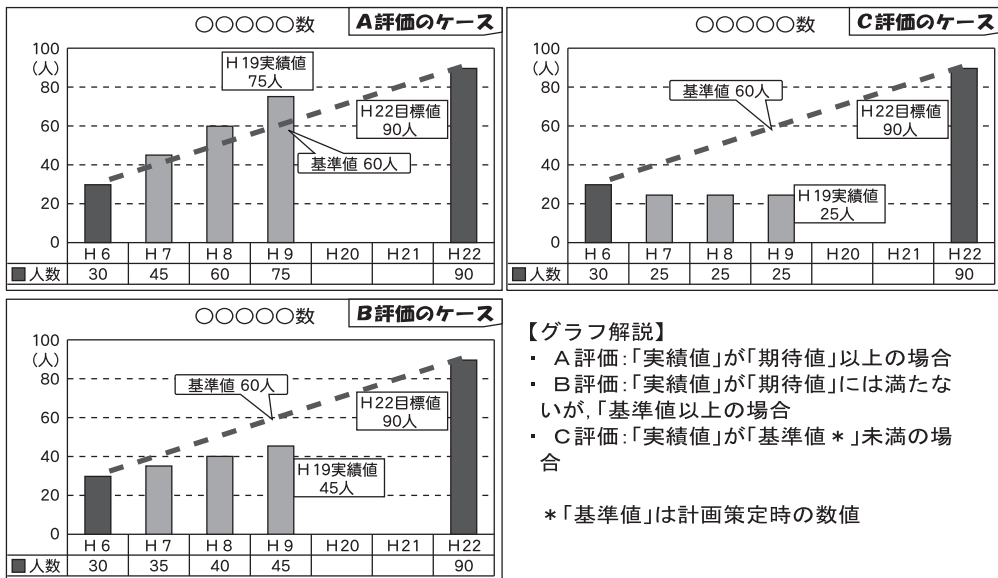
なお(f)、すなわち総合計画が部門計画と密接に連携している場合には、部門計画の数値目標のもつ意味が強くなるということに関連して一言付け加えておく。総合計画はそれが教育、環境、雇用、産業、社会保障など市民生活と広範に係る分野を総合する計画であるがゆえに総合計画なのであるが、総合計画はそれを構成する部門計画との整合性が配慮されなければならない。数値目標に限定しても事情は同じである。部門計画で設定された数値目標は、総合計画の関連分野の前提である。その意味で総合計画の数値目標の設定の基準、内容を見る場合には、総合計画と部門計画との関連も視野に入れて考察しなければならない。

指標による政策評価の方法

自治体の総合計画には、政策、施策に数値目標が設定されるのが普通になっている。それは、(1)で言及したいいわゆる PDCA サイクルによる進行管理の対象である。作成された政策は、実行され、点検されなければならない。このサイクルを動かすことは、数値目標を設定することと不可分である。数値目標は、PDCA サイクルの簡便で、理解しやすい道具立てである。

茨城県の評価方法は、簡明である。『新茨城県総合計画（平成16年度から平成22年度）』の期間中、ある政策の基準になる年度、すなわち平成16年度の水準と目標年度、すなわち平成22年度の期待値とを直線で結び、各年度の実績値をその直線と比較して評価する。評価はA、B、Cの3段階評価で、もし各年度の実績値がこの直線を上回ればA、実績値がこの直線を下回っ

図 政策評価の方法（茨城県）



ているものの、期待値の方向にそって動いているのであればB、実績値がこの直線を下回っていて、しかも期待値の方向にそって動いていないのであればCとなる。

このような評価方法は政策、施策レベルで行政評価を行っている多くの自治体も採用している手立てであるが、重要なのはそれが評価システム全体のなかにどのように取り込まれているかである。この事情は、自治体ごとで異なるので、アプローチとしては事例に立ち入って検討するのが妥当である。愛知県の例でパラフレーズすると、以下のとおりである。

愛知県の行政評価の枠組は、一般的な評価のそれと、特殊愛知的なそれとをあわせもつ。まず、評価の対象は、施策と事務事業の二層が評価対象である。この二層の評価は、「愛知県施策実施要領」「愛知県事務事業評価実施要領」にもとづいて実施される（政策レベルの行政評価はない）。その目的は、中期的観点を含んだ施策の工夫・見直しを行うためであり、施策推進の手段である事務事業の企画立案・重点化などに活用するためである。評価の内容、すなわち評価の目的、評価対象、評価方法を施策評価に限定して紹介し、事務事業のそれは注記に留める³⁷⁾。

施策評価の評価単位は行政目的にそって系統的に整理された「施策体系」を構成する119本の施策である。評価の方法として掲げられるのは、「施策に関するニーズ」の検証、目的の実現に向けた「関係各主体の役割」の確認、「施策の目的が達成された状態」の確認、「施策推進にあたって工夫・見直しを行う点」「施策の評価と今後の基本方向」「事務事業の展開方向」の明示である。

評価主体は施策評価に関しては、「原則として施策を所掌する各課室など」である。施策から抽出された重点施策に関しては、「行政評価委員会」³⁸⁾が制度の適正な運用と評価結果の客観性を確保するために設置されている。平成19、20年度には、政策指針の8つの「柱となる政策の方向」の施策から、それぞれ一つずつ選定され、都合8件の施策について評価手法、評価結果、制度の在り方の意見聴取が行われた。

37) 事務事業評価については、事務事業という県行政の活動で基礎となる単位が評価対象である。その評価結果は、事務事業の見直し、予算編成に反映される。この場合、評価は県の行政運営でのマネジメントサイクル（PDCA サイクル）の実践である。評価対象は、全ての事務事業である。2008年度（平成20年度）でその数は1,666事業にのぼる。評価の方法は、事前評価と事後評価とがある。前者は新規事務事業の企画立案に際し、「必要性」「有効性」「効率性」の観点から評価され、後者は事務事業の執行結果の評価であり、同じく「必要性」「有効性」「効率性」の観点からの評価で、爾後の事務事業の展開方向の判に結びつけられる。

38) 評価委員は5名である。評価委員会の対象として2008年度（平成20年度）に選定されたのは以下のとおり。 県営名古屋空港の運営・整備（地域振興部）、交通安全の推進（県民生活部）、生活排水対策の推進（環境部）、へき地医療の確保（健康福祉部）、雇用の安全確保（産業労働部）、健全な食生活の理解促進及び県内農水産物に関する情報提供（農林水産部）、博覧会テーマを継承・発展する愛・地域博記念公園の整備など（建設部）、小中学校教育における教員の資質の向上（教育委員会）

2008年度〔平成20年度〕の行政評価の結果は、次のとおりである。施策評価で設定した目標の約7割の施策が「見直し・工夫・改善方向」の内容を明らかにすることとなった。「施策の手段となる事務事業」の欄では、施策の的確な検証の資料として活用するために、施策を構成する事務事業の施策目標に対する「寄与度」または「重要度」がA、B、Cの3段階で相対評価された。評価結果は次年度の予算要求に活用されることとなっている。

政策・施策評価の主体

行政評価の主体は、行政の執行主体による自己評価と、外部に何らかの評価機関を設ける外部評価とがある。本稿で再三とりあげている茨城県の行政評価は典型的な自己評価型である。すなわち同県の総合計画に含まれる8つの重点戦略については幹事部局長による施策の評価が、40の施策展開の方向に関しては幹事部局長による施策の評価（事業の成果と数値目標の達成状況）が、施策を構成する365の事務事業（平成19年度）に対しては事業担当課長による事業評価（自己評価）が行われている。

北海道の「時のアセスメント」は、第三次長期計画のなかで「政策アセスメント」と名称を変えたことはよく知られている。後者では「道政運営の基本システム」である「政策評価制度」の本格的導入がはかられた。この「政策アセスメント」では、評価の主体として第三者委員会が設置された。知事評価がこれに付け加わる点が北海道の行政評価の取り組みの特徴である。評価主体には道が入るが、評価の客観性を確保するためにこのような措置が講じられた。さらに、2008年度からはPDCAサイクルに基づく「成果志向の行財政運営システム」が導入された。2008年度（平成20年度）の施策評価は、6月1日を評価の基準日として実施され、施策数308件のうちA評価198、B評価83、C評価23、D評価4である。事務事業評価では総務部行政改革課の評価と知事評価との間に齟齬が出たため、知事評価のうちの「縮小」「統合」「終了」「休止」「廃止」の34.0%について再構築が予定され、2014年度〔平成26年度〕までの見直しを図ることとなった。

平成11年に策定された実施要綱にもとづいて実施されている福島県の事業評価は、いくつかの段階をふんで進められる。まず、各部局による第一次評価が行われ、次いで主管グループによる第二次評価が実施される。さらに各部主管による政策評価システム調整会議がもたれ、中間案がまとめられる。この中間案は外部機関である福島県評価システム事業評価委員会から意見を受けることになっている。最終案はこの意見を受けて作成される。福島県の行政評価は、このように自己評価のなかに外部評価をとりこむ形で進められている。

2.3 数値目標の統計的裏づけ

最後に、数値目標の統計的裏づけがどのように行われているかについて触れたい。

富山県を例にとると、次のようである。富山県で現在進行中の総合計画は『元気とやま創造

計画』であるが、2007年（平成19年）4月に策定されたこの計画は、目標年次を2015年度（平成27年度）とし、「富山県民新世紀計画」（2001年4月策定、2001年度〔平成13年度〕～2010年度〔平成22年度〕）を引き継ぐ計画である³⁹⁾。同計画は目指すべき将来像として「活力とやま」「未来とやま」「安心とやま」を掲げている。「活力とやま」は、知恵を活かした活力づくりのための20の政策をもつ（新産業の創出、起業支援、広域観光・国際観光の振興、新幹線を中心とした新たな交流拠点づくりの推進、など）。「未来とやま」には、未来を築く人づくり・美しい県土づくりとして17の政策が掲げられている（子育て支援、義務教育等の充実、自主的な社会活動の推進、公流入口の拡大、定住・半定住の促進、など）。そして、「安心とやま」には健康で安全、安心な暮らしづくりのための18の政策が並んでいる（医療の充実、健康づくりの推進、自然環境の保全、生活環境の保全、生活交通の確保、安全なまちづくり、など）。「活力とやま」「未来とやま」「安心とやま」全体に含まれる個別政策は55であるが、これらの個別政策には、県民参考指標という数値目標が設定され、統計がその設置に使われている。「活力とやま」には58の県民参考指標が、「未来とやま」には58のそれが、「安心とやま」には63のそれが掲げられている。表6は特定されている政府統計の一覧表である。これを見ると例えば、「起業支援」という政策には、「年平均新設事業所数」「開業率」の指標が掲げられているが、その統計は総務省「事業所・企業統計調査」からとられている。「雇用の確保と創出」には、「就業率」「30歳から34歳の女性の就業率」「訓練生の（離転職者）の就業率」の指標が掲げられているが、その統計は前2者に関しては総務省「国勢調査」であり、もうひとつの指標は厚生労働省の職業能力開発行政の業務統計である。この他、「工業立地件数」の指標は、経済産業省「工場立地動向調査」。「県内中小企業（製造業）の付加価値」の指標は経済産業省「工業統計調査」。「小売業の年間商品販売額」「中心市街地の年間商品販売額」の指標は経済産業省「商業統計調査」にもとづいて設定されている。政府関係の統計ではこの表に掲げられているもの以外にも、総務省公表資料、内閣府調査、法務省公表資料、厚生労働省調査、文部科学省調査、国土交通省資料の統計が使われている。政府関係の統計によらない場合は、県独自調査、県関係団体調査、県政世論調査によっている。全体で180の県民参考指標のうち約39.4%が政府関係の統計による。

茨城県の総合計画は『新茨城県総合計画：元氣いばらき戦略プラン』で、計画期間は平成18～22年度（2006～2010年度）である⁴⁰⁾。「基本計画」は2点の基本姿勢のもとに策定された。

39) 富山県知事政策室『元氣とやま創造計画 みんなで創ろう！人が輝く元氣とやま』平成19年6月。

40) 茨城県・企画部企画課『元氣いばらき戦略プラン基本方向』平成18年6月、同『元氣いばらき戦略プラン基本計画・地域計画』平成18年6月 (http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/kikaku/kikakuka/kikaku1_sougo/genkiplan/plan1_top.html)。このプランは、20～25年後の「茨城づくりの基本方向」の構想に立脚し、2006～2010年度（H18～22年度）の当面の5カ年計画として設定された。前回の計画に比べ変わった点として、目標や戦略を絞り込み軽量化を図ったこと、実施計画をなくし

表6 富山県「元気とやま創造計画」(平成19年)の数値目標に使われた政府統計

	統 計	数値目標
総務省	事業所・企業統計調査	県内企業の電子商取引導入率, 年平均新設事業所数, 開業率, 年平均新設事業所数のうちのサービス業の数, 県内企業の電子商取引導入率
	国勢調査	就業率, 30歳から34歳の女性就業率, 女性の管理職比率, 若者の県内への定着率, 若者の就業率, 60歳から64歳の就業率, 持家比率, 住宅の延べ床面積
	住宅・土地統計調査	住宅の耐震化率, バリアフリーの設備がある住宅割合
文部科学省	社会教育調査	生涯学習の人口10万人あたり年間開催講座数(うち民間講座数)
	体力・運動へ調査	体力・運動への平均値
厚生労働省	職業へ開発行政定例業務報告	訓練生(離転職者)の就業率
	保育所入所待機児童数調査	保健所入所待機児童数
	賃金労働条件実態調査	育児休業取得率
	人口動態統計	合計特殊出生率
	地域保健・老人保健事業報告	基健康診査受診率
	介護保険事業状況報告	介護を必要としない高齢者の割合
農林水産省	食料自給率レポート	食料自給率
	森林・林業統計要覧	林業産出額(うち木材生産額)
	漁業・殖業生産統計年報	沿岸漁業の漁獲量, 栽培漁業対象魚種の漁獲量
経済産業省	工業統計調査	IT関連製品の製造品出荷額, 県内中小企業(製造業)の付加価値額
	工業立地動向調査	工業立地件数
	商業統計調査	小売業の年間商品販売額, 中心市街地の年間商品販売額
国土交通省	全国交通需要推計	高速道路を使う人の割合
	道路交通年報	道路の走りやすさ割合
	港湾調査	伏木富山港の取扱貨物量及び外貿コンテナ取扱個数
	都市計画現況調査	安全・便利な都市空間の面積, うるおいある都市空間の面積
	都市公園現況調査	うるおいある都市空間の面積, まちづくりに関する住民協定等の件数
	都市緑化策の実績調査	まちづくりに関する住民協定等の件数
環境省	自然環境保全基礎調査	植生自然度
	一般廃棄物処理事業実態調査	一般廃棄物再生利用率
消防庁	消防防災・震災対策現況調査	自主防災組織の組織率
特許庁	特許行政年次報告書	意匠出願件数
警察庁	犯罪統計書	刑法犯認知件数, 地区安全なまちづくり推進センターなどの地区の安全なまちづくり活動に取り組んでいる地区数
	交通統計	交通事故の発生件数(人身事故)および死者数

すなわち、「茨城の資源や潜在力を磨き活用する」という姿勢と「県民が主役となってこれからの“いばらき”を共に創る」という姿勢である。また、目標は3つ掲げられ順に、「競争力

たこと、重点戦略を抜き出したこと、進行管理を明確にしたこと、などが強調されている。

あふれる産業大県『活力あるいばらき』,「安心・安全で快適な『住みよいいばらき』」,「充実した教育が行われ個性や能力が発揮できる『人が輝くいばらき』」である。

「基本計画」には、40の施策があり、100の数値目標、46の補足目標がある⁴¹⁾。これら数値目標は、毎年度の計画の進行管理に活用される。これらの数値目標には、それぞれ指標名、現状値(平成16年)、目標値(平成22年)、目標値の考え方、全国平均値(全国順位)、数値目標が示すもの、データの出所等、算出式・用語の解説等、担当部局庁が書き込まれている⁴²⁾。表7は、この一覧表の一部である。他の一例を示すと、「女性の労働への参加の状況を示す(数値目標が示すもの)」「指標30:女性有業率」では、現状値(平成16年)の49.0%を目標値(平成22年)53.0%にもっていくことが目標となっている。「目標値の考え方」すなわち2010年[平成22年]に53.0%と定めた理由は「全国トップの水準を目指す」ということとされ、「全国平均値」が47.9%として参考数値として与えられ、「データの出所等」は「総務省:就業構造基本調査」で、「算出式・用語の解説等」には「(15歳以上女性有業者数)/(15歳以上女性人口) $\times 100$ 」と示され、「担当部局」が「商工労働部」となっている。

数値目標はそれが数値に関する指標であり、しかも現実的具体的現象を反映した数字資料でくみだてられなければならない以上、政府(自治体)統計、業務統計、アンケート結果などによって裏付けられる。しかし、総合計画を構成する政策、施策は住民生活の広範な領域にわたり、また政府(自治体)統計、業務統計は政策、施策の数値目標の設定を予定して作成されているわけではない。両者の間には、概念のくい違い、資料の不足にはじまる種々の齟齬がでてくる。数値目標の統計的裏付けに固有の困難な問題がここにある。

この他にも、政府統計に関しては公表の遅延、観光・情報関係などの第三次産業に関する統計の不十分性、地域レベルでは過少なサンプル数など利用が難しいとの指摘がある。公表の表象形式が一方的に、予告なしに変更されることに対しても不満の表明がある。

不足している統計は独自調査で埋め合わせることになるが、経費の制約のもとでの補足調査である。福井県での「聞き取り調査」では、「がん検診受診率」に関して医師会ルートで調査を検討中であるとか、「自動車保有率」との関わりで入手が必要とされた自動車の走行距離に関する統計について陸運事務所の協力を得て調査を行ったとか、「家族との触れ合い時間」に関して家族時間調査を独自に実施した(「社会生活基本調査」では、10歳以上の子どもが対象なので、10歳未満の子ども調査を行った)など、地道な努力が続けられていることがわかった。こうした試みをつうじて政策関係、統計関係の職員に政策形成に関与する意識が形成されている。

41) この他、地域計画には、ゾーンごとに施策展開と深い関連のある指標が設定されている。指標のうち将来目標の設定が可能な指標については目標数値を設定し(年間観光客数、直売所における地元産品率等)、設定が困難なものについては現況数値等(産業別生産額、メロンの作付面積等)を掲載して動向を把握できるようにしている。目標数値は43指標、現況数値83指標である。

42) 茨城県・企画部企画課『元気いばらき戦略プラン基本計画・地域計画』平成18年6月、96 111頁。

表7 茨城県「新茨城県総合計画：元気いばらき戦略プラン」に使われた政府統計

	統 計	数値目標
内閣府	交通事故全国統計	県内交通事故死者数
総務省	就業構造基本調査	若年者有業率，女性有業率
	都道府県別情報化指標	ブロードバンド契約数世帯比率
	住宅・土地統計調査	住宅の耐震化率
	社会生活基本調査	個人の自由時間の中で行う学習・研究のうち文化芸術を対象とした活動を行った人の割合（10歳以上）
厚生労働省	雇用状況調査	障害者雇用率
	保育所入所待機児童数調査	保育所の待機児童数
	放課後児童健全育成事業実態状況調査	放課後児童クラブ設置数
	医師・歯科医師・薬剤師調査	医師数
	保健・衛生行政業務報告	就業看護職員数
	病院報告	（作業療法士数，理学療法士数）
	水道統計	水道普及率
農林水産省	生産農業所得統計	農業産出額
	認定農業者，特定農業法人及び特定農業団体並びに農用地利用改善団体の実態に関する調査	認定農業者数，担い手への農地利用集積率
	農林水産省検査結果	県産コシヒカリの一等米比率
	木材需給報告書	県産木材の供給量
	漁業経営調査	沿岸漁家所得
	水産加工統計調査	水産加工生産額
経済産業省	工場立地動向調査	工場立地件数，工場立地面積
	工業統計	戦略分野産業製造品出荷額，従業員一人当たり製造品出荷額
	商業統計調査	小売業年間販売額
国土交通省	一般国道に係る旅行速度等の調査	県内主要都市相互間の自動車による平均移動時間
	道路行政の達成調査	道路渋滞による損失時間
	旅客地域流動調査	公共交通機関の旅客流動量
	貨物・旅客地域流動調査	首都圏における貨物流動量のシェア
	河川現況調査	河川改修率
	都市公園等整備現況調査	一人当たり都市公園面積
	歩行空間のバリアフリー化等に関する調査	鉄道駅（乗客数5000人／日以上）周辺等における道路のバリアフリー化率
移動円滑化実績報告	ノンステップバスの導入率	
環境省	公共用水域水質測定結果	公共用水域の環境基準（BOD）達成率，霞ヶ浦の水質（COD）
	一般廃棄物処理事業実態調査	一人当たり一日のゴミ（一般廃棄物）排出量
特許庁	特許行政年次報告書	特許出願件数

結 語

筆者が現在、参加しているプロジェクトの目的は、地方自治体で 現在、地域経済の活性化のためのさまざまな施策の全体像がどのように構成されているのか、政策の立案過程がどのように進められているのか、また 政策評価、事務事業評価、行政評価などの一連の評価活動がそこにどのように組み込まれているのか、統計がそこでどのように活用されているのか、といった実情を把握することにある。こうした実情について政策課（政策推進課）、統計課、商工労働関係の課の方々に「聞き取り調査」を行い、筆者がとくに関心をもった論点をピックアップして、要約したのが本稿である。

全ての自治体での「聞き取り調査」ではないので概括的な結論は与えにくい、地方行政には、財政危機など一般的に言われている事柄と直接、間接に結びついていると考えられるいくつかの傾向があるように思える。

第1に、都道府県レベルの自治体では中長期の総合計画の見直しやこれを構想やビジョンに置き換えて、制約をゆるめ直面する課題に柔軟に対応する方向が出てきている。一度廃止した中長期総合計画を新たに復活させたりしている自治体もあり、行政がとる歩みは一様でないが、筆者はその多様性のなかに上記の傾向が目立ってきていると思う。

第2に、行政のなかで政策、施策、事務事業の連携に意識的になるうとする姿勢が広がっていると印象を受けた。これを財政計画とその執行と結びつけてタイトに進めている自治体もあれば、財政とは切り離して弾力的に考える自治体もあり、ここでも展開は一律でないが、政策、施策、事務事業の連携に頓着なく行政を進めるという後戻り現象は今後ないであろう。

第3に、行政と統計との関わりは、以前と比較して格段に強まっている。統計を使わない計画作成は、今や考えにくい。ただ、それを自覚的に進めている場合もあれば、日常のルーティーン作業となっていて意識的でない場合もある。職員全員に統計力をつけることも視野に入れて、統計と統計業務の強化が地方行政にとって喫緊の課題のひとつである。

第4に、自治体の統計活動には、工夫が見られる。前稿で触れた三鷹市の政策立案過程で統計が重要な役割を果たした例の他に、岐阜県の「岐阜県の将来構想研究会」、「岐阜県人口・少子化問題研究会」の統計活動、福井県の「データパーソン」体制（各課にデータに習熟した責任者を配置する）は注目できる。経験の交流が必要であり、よいところは取り入れるなどの姿勢が望まれるが、他方で職員異動は頻繁であり、統計職員も例外でなく、経験の蓄積に難しさもある。

第5に、それぞれの自治体が抱えている統計に関する問題点が整理され、継続した改善に向けて最初の一步が踏み出されている。指摘されているのは、地方統計の貧困という実情である。経済関係の統計（とくにサービス業の統計）の不足、観光に関する統計の不足（とくに観光消

費額を捉える全国データ)、長期時系列データの整備状況の不足、「政府統計の窓口」がスタートしたが不便になった部分がある(集計内容の変更で時系列比較が不可能となった)、などである。

最後に、数値目標による評価そのものが実際には容易ではないことを若干の例をあげて指摘したい。数値目標のなかで、例えば出荷額といった経済関連の数値指標はそれが達成されたとしても、講じられた政策によってもたらされた効果なのか、景気のもちなおしによる結果なのか判断しにくいケースが少なくない。政策評価を市民アンケートの満足度調査で測るという方法では、例えば県民の満足度である項目の満足度が高くても、それは県の行政によってもたらされたものなのか、市政によってもたらされたものなのか、住民はそこまで細かな判断をしてアンケートに答えるのではない。住民の満足度という曖昧な指標に頼ることの危うさの一端がここにある。

以上、進行中の行政評価は、問題点が吟味されながら再検討の段階にきていることを確認し、本稿を閉じる。