

別紙 4

報告番号	※	第	号
------	---	---	---

主 論 文 の 要 旨

論文題目 参加と経営による持続可能なまちづくり：総合計画のマネジメントに活用するロジック・モデルの研究
(Participation and Management for Sustainable Municipalities: Application of Logic Models to Comprehensive Plan)

氏 名 海川 能理子

論 文 内 容 の 要 旨

まちづくりにおいて持続可能性が謳われるようになった背景には、大きく分けて 2 つの論点がある。1 つは、1992 年ブラジルのリオ・デ・ジャネイロで開催された地球サミットで世界共通の合意として掲げられた「持続可能な発展 (Sustainable Development)」の概念をルーツとした考え方である。市民生活の都市化が進み、人口動態の急速な変化によってエネルギーや環境問題、健康福祉、教育等に関する公共サービスへの市民ニーズはますます高度化した。そして多くの自治体がその対応に苦慮している。こうした背景から持続可能な社会を形成するために、行政だけでなく事業者や市民が協働して問題の解決にあたるガバナンスの構築が模索されてきた。

そしてもう一つの論点は、伝統的な縦割り行政の体質から脱却し、成果志向型の行政経営を目指す、という考え方である。多くの自治体では財政がひっ迫しており、行政経営そのものの効率化を図るために、新公共経営 (New Public Management、以下 NPM) に基づく行政改革に取り組んできた。NPM の核心は、マネジメント・サイクル (計画立案 Plan－実施 Do－評価 Check－改善 Action、以下 PDCA) の構築である。すなわち、成果目標に対して有効な施策を企画立案し、施策の実施過程をモニタリングして評価し、評価結果をフィードバックして改善するという循環を定着させ、資源を有効活用して目標の達成を実現することである。つまり持続可能なまちづくりには、1. 市民と行政が協働して地域の課題に取り組むプロセスへの「参加」と、2. 行政経営の効率化を図るための PDCA の構築、という「経営」が大前提となっている。そしてこれらは互いにリンクし合うものであり、双方が満たされることで持続可能なまちづくりが実現すると考えられる。

しかしながら、持続可能なまちづくりの取り組みは多くの自治体で実現していない。その理由は、1. 協働のプロセスにおける市民参加が「市民の声を聞いた」レベルに留まっており、市民ニーズを反映した具体的な目標設定と目標達成に有効な施策の企画立案や、まちづくりの進捗状況を評価し、フィードバックする過程に市民が関わっていないことと、2. 成果指向型の行政経営への転換にあたり、PDCA を循環させるマネジメント・サイク

ルの構築という視点での方法論が欠如していることが挙げられる。こうした現状を鑑みて、本稿では 1. 協働のプロセスにおける「参加」と、2. 行政経営における PDCA の構築、すなわち「経営」のための方法論とその実践について考察する。そのために、自治体の総合計画に着目し、総合計画の「策定プロセス」と「運用のしくみ」に論点を分けてそれぞれについて「参加」と「経営」の視点から検討する。具体的には、「策定のプロセス」において実効的な市民参加が実現するために不可欠な前提条件は何なのか、またどのような制度が有効なのかと、「運用のしくみ」については、開発援助分野のプロジェクト・レベルで活用され、実績のあるロジック・モデル（第 3 章参照）を総合計画の「マネジメント・ツール」として活用することで、協働による持続可能なまちづくりが実現する可能性を検証する。そのための事例として、東海市の第 5 次東海市総合計画を取り上げる。第 5 次東海市総合計画の「策定プロセス」では、市民のニーズ調査として「政策マーケティング」（4.1.4.参照）を行い、その結果を総合計画の成果目標に反映している。また「運用のしくみ」については、ロジック・モデルをマネジメント・ツールとして活用し、市民と行政の協働型の PDCA を構築している。総合計画のマネジメントにロジック・モデルを活用することで「参加」と「経営」という 2 つの課題の克服に貢献することを明らかにしたい。

本稿のリサーチ・クエスチョンは、開発援助の分野で活用されてきたロジック・モデルを、持続可能なまちづくりのために総合計画のマネジメント・ツールとして活用することで「協働型マネジメント・システム」^(注)の構築が実現するか、というものである。またリサーチ・クエスチョンの答えを導くために下記の点を判断基準とした。

1. 「策定プロセス」における実効的な市民の「参加」については、1-①市民のニーズが総合計画の成果目標に反映されているか、首長のマニフェストは政策・施策となっているか、1-②市民と行政がともに KPI（3.3.1.参照）となる「まちづくり指標」（4.1.5.参照）を活用する制度設計がなされたか、1-③情報公開がなされ、市民と行政職員が議論をすることで信頼関係が構築されているか。

2. 行政の効率的な「経営」、すなわち PDCA のための「運用のしくみ」については、ロジック・モデルが、2-①計画から実施、その効果の評価までの一貫したマネジメントに活用されているか、2-②参加型の合意形成に貢献するコミュニケーション・ツールとして活用されているか。さらに 2-①と 2-②の詳細として、2-①a.目標達成のための有効な施策の選定で活用されているか、2-①b.施策の優先順位と予算編成が連動するしくみづくりに貢献しているか、2-②a.毎年「まちづくり指標」を測定して施策を評価することで進捗状況を市民と行政がともに管理しているか、2-②b.市民の評価が新たな事業に反映されているか、を検証した。分析方法は、半構造化インタビュー調査を採用した。

その結果、策定のプロセスについては、「政策マーケティング」を実施したことにより、市民ニーズを反映した重要生活課題（成果目標）が決定され、それに対応するかたちで総合計画に市民施策が反映された。さらに市長の責任において行政側の施策が追加されている。また、市民と職員の協議において「まちづくり指標」がコミュニケーション・ツールとしての役割を担ったことが明らかになった。重要生活課題（成果目標）の進捗状況を評価するまちづくり指標は、市民と職員の「共通のものさし」であり、市民はまちづくり指標を介して行政と同じ土俵に立つことができた複数の市民側のインタビューが述べている。また指標の数値（情報）を行政が開示し、市民と共有することで市民と職員の議論がより深まっていった。情報開示によって透明性が確保され、市民と職員の積極的な議論への参加が促されたといえるだろう。したがって策定プロセスにおいては、「参加」と「経

営」の基礎づくりが行政と市民の協働で実現されている。その過程では、市民ニーズを反映させた成果目標に対応する市民施策と市長の責任による行政施策の設定がなされている。まちづくり指標を活用する制度設計がなされ、市民と職員の協議による合意形成が実現し、双方の信頼関係が築かれていった。またこれらが実現するためには、行政側からの情報開示が不可欠な前提条件であることが明らかになった。

運用のしくみについては、ロジック・モデルの成果目標である重要生活課題について市民と行政が議論を深め、意思決定に市民参加が実現している。特に「まちづくり指標」による事後評価が新たな事業提案としてフィードバックされ、行政が市民の新たなニーズを汲みとっている。特に生活環境分野において、市民が「良好でない」と評価すると、それに対して行政が速やかに対応している。また市民がロジック・モデルを活用して、目標達成のためにより有効であるとした新たな事業提案に対し、行政側で検討し、採用された事業には速やかに予算措置をとっている。また定性的な調査から、ロジック・モデルを活用することで、意思決定過程ではコミュニケーションが促進されたことが示唆された。つまりロジック・モデルの活用によって、市民と行政が共通の目標に向けて議論を重ねるうちに、まちづくりに対する自分たちの役割についての意識改革を促した。そして、お互いへの理解を深めながら協働の相手としての信頼関係を築いたことで、市民のニーズに応答的な行政へと変化していった。また市民は行政経営のサイクルの中に組み込まれただけでなく、協働のパートナーとしての自覚が芽生え、能動的にまちづくりに関わる本来の「参加」が実現した。したがって運用のしくみでは、ロジック・モデルが計画から実施、その効果の評価までの一貫したマネジメントに活用され、また参加型の合意形成に貢献するコミュニケーション・ツールとして活用されていることが明らかになった。

東海市の事例は、ロジック・モデルをコミュニケーション・ツールとして活用することで市民と行政の対話の機会が創出され、また対話の機会が総合計画を柱とした行政経営に組み込まれることで、市民と行政の協働による事後評価とそのフィードバックという仕組みが構築されることを示唆している。またこうした行政と市民の議論の場は、行政経営の透明性の確保と説明責任という観点からも意義がある。市民や議会が行政の活動内容に踏み込み、「施策が期待した成果をあげたかどうか」を事後評価することで、市政を市民が監視するという意味だけでなく、行政の担当課のアカウンタビリティを問うという側面も併せ持つからである。

以上のことから、第5次東海市総合計画は「協働と共創のまちづくり」を掲げ、総合計画の成果目標（重要生活課題）に市民ニーズを反映させ、ロジック・モデルを活用することで「経営」のマネジメント・サイクルに直接的に市民が「参加」する仕組みを構築した。また総合計画の骨格をなす施策については、施策評価システムによって、施策の優先順位や施策と予算との関連を明確にして行政経営の根幹となる実効的な総合計画となった。すなわち、ロジック・モデルを持続可能なまちづくりのために総合計画のマネジメント・ツールとして活用することで、「協働型マネジメント・システム」の構築が実現する可能性が示唆されたといえる。

(注) 本稿では意思決定への市民の「参加」と行政の効率的な「経営」、PDCA が同時に実現している状態を「協働型マネジメント・システム」とよぶ。

