

# 地方創生・地方版総合戦略の効果的な評価のために

京都府立大学公共政策学部准教授  
博士（人間・環境学）・上級評価士  
窪田好男

## 1. はじめに

○自己紹介：私の評価の経験と地方創生との関わりについて。

○講演の目的

- ・ 地方創生、地方版総合戦略およびその評価について視点や知識を得ていただく。
- ・ 地方創生・地方版総合戦略およびその評価が効果的に実施されることを期待。
- ・ 政策評価についてあらためて考えるきっかけとなることを期待。

○講演の構成

## 2. 地方版総合戦略とは：地方消滅・地方創生・総合戦略

○地方消滅論・増田レポート

- ・ 成長を続ける 21 世紀のために「ストップ少子化・地方元気戦略」
- ・ 2014 年 5 月 8 日 日本創生会議・人口減少問題検討分科会（座長 増田寛也）
- ・ 戦略の基本方針：
  - (1) 人口減少の深刻な状況について国民の基本認識の共有を図る。
  - (2) 長期的かつ総合的な視点から、有効な政策を迅速に実施する。
  - (3) 第一の基本目標を「国民の『希望出生率』の実現」に置き、国民の希望阻害要因の除去に取り組む。
  - (4) 上記の実現のため、若者が結婚し、子どもを産み育てやすい環境づくりのため、全ての政策を集中する。企業の協力は重要な要素。
  - (5) 女性だけでなく、男性の問題として取り組む。
  - (6) 新たな費用は、「高齢者世代から次世代への支援」の方針の下、高齢者政策の見直し等によって対応する。
  - (7) 第二の基本目標を「地方から大都市へ若者が流出する『人の流れ』を変えること」に置き『東京一極集中』に歯止めをかける。
  - (8) 「選択と集中」の考え方の下で、地域の多様な取組を支援する。
  - (9) 生産年齢人口は減少するので、女性や高齢者、海外人材が活躍できる社会づくりに強力に取り組む。
  - (10) 海外からの受け入れは、「高度人材」を中心に進める。

- ・ 増田寛也, 2014, 『地方消滅』, 中公新書. : 若年女性人口の減少による消滅可能性都市 896。東京一極集中に歯止めをかけるための地方中核都市。

### ○まち・ひと・しごと創生法

- ・ 2014年11月28日施行

- ・ 目的(第1条) : 少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施する。

- ・ 基本理念(第2条)

- ①国民が個性豊かで魅力ある地域社会で潤いのある豊かな生活を営めるよう、それぞれの地域の実情に応じた環境を整備

- ②日常生活・社会生活の基盤となるサービスについて、需要・供給を長期的に見通しつつ、住民負担の程度を考慮して、事業者・住民の理解・協力を得ながら、現在・将来における提供を確保

- ③結婚・出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚・出産・育児について希望を持てる社会が形成されるよう環境を整備

- ④仕事と生活の調和を図れるよう環境を整備

- ⑤地域の特性を生かした創業の促進・事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会を創出

- ⑥地域の実情に応じ、地方公共団体相互の連携協力による効率的かつ効果的な行政運営の確保を図る

- ⑦国・地方公共団体・事業者が相互に連携を図りながら協力するよう努める

- ・ 「人口ビジョン」「総合戦略」を閣議決定することを定め(第8条)、都道府県(第9条)と市町村(第10条)にも総合戦略の策定を求めている(努力義務)。

### ○国の総合戦略

- ・ 政策の基本目標

- ①地方における安定した雇用を創出する

- 2020年までに地方に30万人分の若者向け雇用を創出

- ②地方への新しいひとの流れをつくる

- 2020年に東京圏から地方への転出を4万人増、地方から東京圏への転入を6万人減少させる

- ③若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

- 2020年に結婚希望実績指標を80%、夫婦子供数予定実績指標を95%に向上

- ④時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する

### ○とまどい、反発、反論

- ・ 忙しいのに……

- ・ 以前から自主的に取り組んできたのに……

- ・ 地方は消滅しない : 田園回帰論

- ・ 東京に出て行きたい者は行かせてやるべき。
- ・ 地方にミニ東京をつくっても仕方がない。

#### ○小括

- ・ 強いられた自己改革。自由な発想による取り組みの強制。
- ・ 地方にこそ価値がある、田園回帰というのは理解できるがおそらく十分ではない。
- ・ 東京に出て行きたくないのに出て行かざるを得ない者を対象とする政策。
- ・ 地方在住の若者と女性に職業や生き方の選択肢を多数提供したい。
- ・ とまどいや反発は理解できるが地方創生は必要なことである。

### 3. 地方版総合戦略の評価

#### ○その必要性

- ・ 一般的な政策評価と同様：アカウントビリティと政府の失敗（競争の欠如・効果把握の困難による）
- ・ 地方版人口ビジョン・総合戦略の策定のポイントとして、「明確な目標と KPI（key Performance indicator 重要業績評価指標）を設定し、PDCA サイクルによる効果検証・改善。」が求められている。
- ・ 新たなチャレンジということで、不確実性の高い事業が多く、効果測定と分析が必要。

#### ○現況

- ・ 多くの自治体の総合戦略を見ると、数個の基本目標を掲げ、それぞれの基本目標ごとに数本の施策があり、それを実現するための主な事業が列挙されている。
- ・ 基本目標は国や都道府県のものになっている場合も多い。
- ・ 事業は既存の事業で関係するものを列挙している場合もある。
- ・ 基本目標に数個、施策ごとに数個の KPI が設定されている場合が多い。
- ・ 全ての事業に指標が設定されているわけではなく、ある施策を実現するための事業の中で指標を設定できる・設定しやすいものをあげている場合が多いようである。

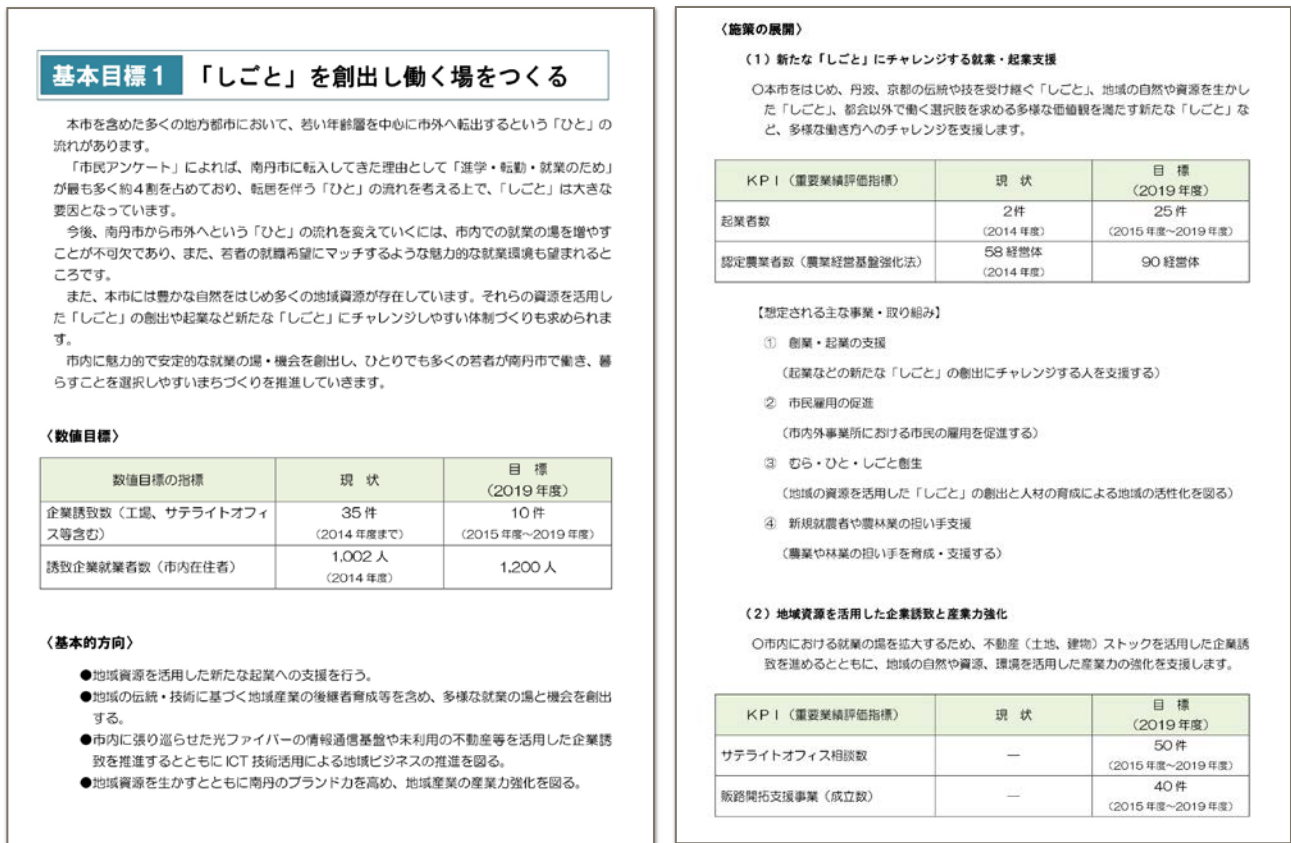


図 1 地方版総合戦略と KPI の例

（出所）南丹市 HP（<https://www.city.nantan.kyoto.jp/www/shisei/113/006/001/23539/00023551002.pdf>）

○その方法

- ・ 業績測定。ただし、誰がどのような場で行うかという制度設計はこれからの自治体が多い。

○府省の政策評価制度における目標管理型の政策評価との類似

- ・ 『政策評価に関する基礎資料集』 pp.49-58 および pp.115-136 を参照のこと。

○その難しさ

- ・ プログラムとロジックモデルなくして目標管理型の政策評価や業績測定は困難である。
- ・ しかし、地方版総合戦略の多くはプログラムとロジックモデルを欠く。

## 4. 先進事例またはオールタナティブ：舞鶴市市民による政策評価会

○舞鶴市の概況と評価の取組

- ・ 舞鶴市は京都府の日本海側に位置し、人口は約 84,344 人（2015 年 11 月 1 日推計）、面積 342.35 km<sup>2</sup>、城下町として発展してきた西地区と旧海軍の海軍鎮守府や海上自衛隊の舞鶴地方総監部が設置されるなど海軍の町として発展してきた東地区からなる都市である。1957 年に加佐町を編入してからは合併もなく、地域の中心として発展している。

- ・舞鶴市役所の歳出の規模は 2014 年度決算の一般会計で約 37,697,135,000 円で、市長部局の職員数は 2012 年現在で 869 人で内 510 人が一般行政職である。舞鶴市では過去 10 年にわたり、業績測定を手法とする事務事業評価制度など何種類かの評価制度を導入している。
- ・ 2011 年度からは現在の多々見良三市長の元で公開事業評価という名称で事業仕分けの改良版を導入している。舞鶴市の公開事業評価は 2011 年から 2015 年の 5 力年実施されているが、その内容はほぼ毎年異なっている。
- ・ 企画管理部企画政策課が担当している。
- ・ 総合戦略は 2014 年度中に策定済み。全国 7 番目。

#### ○2015 年度版市民による政策評価会

- ・ 概要：市の政策について、市職員と市民及び外部有識者が公開の場で議論することを通じ、市民ニーズを広く把握し、今後の政策への反映を図るとともに、市政への市民の関心を高め参画を促進する。
- ・ 特に今年度は、地方創生の初年度にあたり、5 月に策定した総合戦略を題材とし、戦略の目標や方向性、施策内容等を共有し、官民を問わず、次年度以降に取り組むべき事業についてアイデアを出し合い、意見交換を行うことにより、地方創生に対する市民意識の高揚と地方創生の確実な推進を図る。
- ・ 地方創生の初年度にあたり、5 月に策定した総合戦略を題材とした戦略の目標や方向性、施策内容等を共有し、事前に募集した「舞鶴市の地方創生に向けた提案募集」について意見交換および評価を行った。
- ・ 評価体制：
  - コーディネーター：窪田好男 京都府立大学公共政策学部准教授
  - 市民評価員（4 名）
    - 一盛広樹氏(舞鶴商工会議所)、河村政夫氏(京都銀行東舞鶴支店)、谷口英子氏(特定非営利活動法人まちづくりサポートクラブ)、福本 清氏(舞鶴自治連・区長連協議会)
  - 市民評価員(19 名)
    - 無作為抽出依頼市民判定員(16 名)、公募市民判定員(3 名)
- ・ 事前研修：2015 年 7 月 31 日。趣旨説明と模擬評価。
- ・ 本番：2015 年 8 月 9 日。
- ・ 傍聴者 44 名

#### ・ 評価の流れ

《説明》提案者が提案内容を説明

↓

《意見交換》評価員が提案に関連して自由に意見交換をします。

↓

《評価》評価員・判定員は議論した内容について、「実現すべき」「課題が多い」等を示す判定シートに記載。

↓

《休憩》

↓

《まとめ》コーディネーターが議論の結果をまとめる。

No.	タイトル	提案者	内 容
1	まちの人が集まる中心地づくり	仲井 玲子	西市民プラザを積極的に人の集まる場所へとプロデュース。FMコミュニティラジオ局を設置し、市民による番組作りをして、その場で生放送を聞いていただく憩いの場にする。
2	文庫山観光拠点化計画-赤と青と緑の交わる場所-	奥村 直生	文庫山に「観光案内」「船の博物館」「レストラン」の機能を備えた施設「サカノボル」を建設する。
3	東舞鶴コンパクトシティ	前川 寛太	八島公園とその周辺に福祉施設・交流施設・テナント・市営住宅・宿泊施設等を建設し、コンパクトシティをつくる。
4	中学生向け舞鶴のガイドブックの作成	毛利 文彦	舞鶴を好きになって住み続けてもらう為に歴史、文化、産業、食べ物など、幅広い分野の知識や情報を載せ、わかりやすく楽しく学校の総合学習などで学んでもらう。また、HPで閲覧できれば多くの人に知ってもらえ定住促進につなげることもできる。

図 2 評価の対象となった市民提案

( 出所 ) 舞鶴市 HP ( [http://www.city.maizuru.kyoto.jp/modules/kikakup/index.php?content\\_id=1217](http://www.city.maizuru.kyoto.jp/modules/kikakup/index.php?content_id=1217) )

- ・ 成果：2012年度から実施している舞鶴市政策づくり塾の塾生やOBの貢献大。
- ・ 評価を学ぶ大学院生・学部生もスタッフとして活躍。

## 5. 地方版総合戦略の評価の課題

### ○自治体評価の新たな挑戦

- ・ 行政評価を導入していない自治体も総合戦略を導入しており、その評価が求められている。
- ・ 小規模自治体の評価能力

### ○評価人材の不足

- ・ 評価能力を持った行政職員の不足
- ・ 外部評価に必要とされる能力を有する人材の不足

## ○外部評価の課題

### ・ 外部評価の目的

①自己評価・内部評価の客観性の担保

②行政職員では出てこないようなアイデアの獲得や先進事例についての情報収集

・ 自治体評価の外部評価の実態を見ると、評価人材の不足からもっぱら目的②に注力。

・ しかし、外部評価の目的はアイデア獲得だけではない。地方版総合戦略の評価では、これまでの自治体評価の外部評価の繰り返しではなく、何か新しい工夫を試みる必要がある。

## おわりに

### ○地方創生の今後

・ 社会にとって必要で、国にとってのメリットはある一方で負担は少ないため、当分継続すると考えられる。

・ 創意工夫を強制し、意欲のある先進事例には物心ともに支援し、成功事例の普及を図る。

・ 文部科学省の大学改革のスキームにも類似。

・ 地方創生の成功には総合戦略の効果的な評価とその結果の活用が重要である。

・ 総合戦略の評価により、小規模自治体への評価の普及が、そして、多くの自治体がさまざまな挑戦をすることで評価の実践と理論が発展することが期待される。