国の基本計画を革新させるための提案
～計画間での相互参照と計画のランク付け～

橋　本　武
（前財団法人日本開発構想研究所 研究主幹）

●何故、国の基本計画は革新されにくいのか。

国と地方公共団体との計画作成能力を考えた場合、数十年前であれば、その差は歴然としていたといっていいだろう。地方公共団体の計画といえば、計画コンサルタントへの丸投げで、地方公共団体の名前を変えれば、どこでも通用するような計画だ、総花的でメリハリがない等と揶揄されたものである。

ところが、近年の地方公共団体の基本計画は、ニュー・パブリック・マネジメントの浸透などもあって、急速に革新されている。まだまだ不十分との意見もあるが、首長のマニュフェストとの一体性、予算や組織とのリンク、計画の事後評価など多くの革新が行われている。

これに比べて、国の基本計画は今ひとつぱっとしない。近年では、地方公共団体に対するかつての揶揄がそのまま国の計画の多くに当てはまるようにさえ思える。

何故、国の基本計画は革新されにくいのだろうか。

●計画作成回数の少なさ

筆者の理解では、政策転換が起こるには、新しい政策アイディアと政策を転換させるパワーの２つが必要であると一般には考えられているようである。そこで、これに沿って考えてみよう。

まず、新しい政策アイディアについて考えてみる。何故、新しい政策アイディアの供給が不十分なのか。理由は一つではないだろうが、計画作成回数の少なさがかなり大きいように思われる。

基本計画の多くはだいたい５年に１回とか10年に1回のサイクルで作成されている。このようにたまにしか作成されないため、計画に新しいアイディアが供給されるチャンスは限られてしまう。5年分とか10年分、アイディアを暖めておいて、計画作成時に一気に吐き出すこともないではないが、実際には計画作成期間の僅かの間で新しいアイディアを生産し、供給することがほとんどである。

さらに、国の基本計画は、その分野では唯一の存在である。これが、地方公共団体の基本計画であれば、都道府県の数だけ、あるいは市町村の数だけ存在することが多い。つまり、国が計画を１回作成するうちに、全国の都道府県単位では47回、市町村単位では約 1800 回も同じような計画が作成される計算になる。加えて、地方公共団体間では頻繁な情報交換や相互参照が行われていて、どこかで起こった政策イノベーションは急速に伝播することが少なくない。

地方公共団体と比較すると、国の基本計

画が革新される機会が少ないことがよく理解される。計画作成回数の少なさは一つの大きな理由であろう。

●学問的研究への影響

作成回数の少なさは、学問的研究にも影響を及ぼしているように考えられる。

例えば、基本計画の中では学問的研究が比較的盛んな国土計画でさえも、都市計画研究と比べたら少なくとも研究数は一桁、あるいは二桁くらい少ないだろう。何故か。

国土計画は都市計画に比べて、明細性が低いこと、拘束性が弱いこと、成果の評価が容易でないことなどから、はるかに学問的研究になじみにくいことも大きな理由ではあろう。だが、計画数の違いも、実際には大きく作用しているのではないだろうか。ほぼ 10 年間隔で作成される国土計画では策定事例が少なすぎて、統計手法に依存するような研究は行いにくい。ここに、国土計画の研究数を少ない実際上の原因があるように思われるのである。

研究数の少なさは、学問的進歩を遅らせるに止まらない。実務への政策アイディアの供給を不十分にし、ひいては計画の革新を不活発にする方向で作用することになろう。

●政策転換圧力の弱さ

次に、政策転換のパワーについて考えてみる。何故、パワーが不十分なのか。この理由も一つではないだろうが、地方公共団体との比較で考えてみると、計画間に競争がないことがかなり大きいように思われる。

国の基本計画は、その分野ではただ一つしか存在しないため、他と比較されたり、他との競争に晒されたりすることがなく、このためイノベーションが働きにくいものと考えられる。

一方、地方公共団体では、他の地方公共団体にも同様の基本計画が存在することから、必然的に計画間の比較が起こりやすい環境にある。例えば、ある地方公共団体が作成した基本計画が高い評判をとれば、その近隣の地方公共団体にはかなりのプレッシャーがかかり、それに負けないような計画を作成しようという意識が生まれることであろう。こういう動機づけが国の場合には極めて少ないものと考えられる。

●国の基本計画を革新させるためには

国はよほど自覚してことに当たらないと、いつまでたっても旧態依然たる計画手法、計画哲学で、見劣りする計画をつくり続けることになりかねない。

ではどうすればいいのか。ここでは２つ提案する。一つは、類似の計画間で相互参照、俗に言えば「いいとこ取り」をもっと増やすことであり、もう一つは、複数の計画のランク付けを行うことである。

前者は、計画作成回数を擬似的に増やすことで作成回数の少なさを補完しようとす

るものであり、後者は計画間競争を活性化させることである。両者あいまって計画イノベーションの可能性を増やそうというものである。

●提案１：類似計画間での相互参照

計画に限らず、政策を企画・立案するときには、幅広く類似事例、先行事例の調査が行われるが、一般には、同一か極めて近い分野を対象にして調査が行われることが多いようである。それは、こうした調査の主たる目的が、計画に盛り込むべき具体的な政策に関する参考事例の収集にあるからであろう。確かに、具体的政策レベルでは分野が余り違っていては参考にならないことが多いだろう。

国内での事例が少なければ、国外の事例を収集することになるが、国外事例は統治機構、経済体制など計画がよって立つ基本的な部分で差異があることが多い。

ここでの提案は、分野の違いが比較的小さく、他分野の基本計画からも学べるものが少なくないだろうという考え方に基づいている。

ともかく、近年、特に 2001 年の中央省庁再編以降、いろいろな政策分野で急速に基本計画が作成されていて、その数はざっと調べても 50 本は下らない状況になっている。対象分野は異なるものの、これだけ基本計画が作成されていれば、そこには基本計画として共通的に参考となる何らかの知識、経験、アイディアなどが蓄積されているのではないかと考えて不思議はないだろう。筆者は、計画手法や計画哲学に関しては、かなり分野横断的に参考になるものがあるのではないか考えている。

例えば、筆者がいぜん調査したところでは、前計画の目標が達成されなかった原因と、新計画での改善点、目標の具体的な設定方法などをかなり率直に述べた計画があった。これなどは当たり前といえば当たり前ではあるが、現実には、そこまで書き込むことに対して抵抗が少なくなかったのではないかと推察される。こういう先例があることが広く知られるようになれば、他計画でも追従するものが出てくるのではないだろうか。

また、計画のモニタリングを行政機関だけではなく、広く国民の参加を得つつ行っている計画もあった。それも単にパブリックコメントを通じての参加ではなく、国民がデータ収集等に参加するという方法である。これも他分野の計画でもかなり参考になり、すぐにでも導入できる事例と思われる。

例示がやや瑣末であったかも知れないが、相互参照可能な知見はまだまだ多数あると思われる。

●提案２：計画のランク付け

第２の提案は政策転換圧力を増すために、複数計画間のランクづけを行うというものである。国の基本計画についても地方公共団体の基本計画と同じような環境下に置こうという発想である。計画のどういう側面であれば、分野横断的な比較に意味があるのか等については、よく検討する必要があるが、相互参照でも述べたように、計画手法や計画哲学であれば、基本的には可能であろうと考えている。

近年、政策評価の流れの中で、基本計画についても策定後に評価されるようになっ

てきた。しかし、それは、あくまでも、その計画の進捗状況・達成状況の評価であり、計画としての良し悪しを評価するものではないし、また、複数の計画の中で相互比較されるものでもない。

ランク付けというと興味本位のように取られかねないが、２段階や３段階の評価でもいいし、優良計画の公表だけでも当面は構わないだろう。どのような方法であっても、要は、計画を今よりも競争的な環境の下に置ければ、第一歩としては十分なのである。

●第３者機関での実施

計画のランクづけは第３者機関でなければ行えないだろう。これに対して、類似計画間での相互参照は計画当局だけですぐにでも行える。しかし、これを本格的に進めるには、分野横断的な参照を行うことに意味のある事項、その際の留意点など基礎的な研究・検討が必要になろう。

そう考えると、学会や専門研究者の役割は大きいのであるが、残念ながら、これまでのところ、学会などがこうした取り組みに前向きであったとは言いにくい。学問は行政評価、ましてやランク付けなどからは超然としているべきだという考え方があるのかも知れない。しかし、少なくとも相互参照については、学問的研究がもっと進んでもおかしくないように思える。縦割行政ならぬ、縦割学問の弊害なのであろうか。今後の取組みを期待したい。

本論は筆者の個人的見解です。