

計画の企画管理機能を向上させるには —政策分野別基本計画の定量分析からのヒント—

橋 本 武

(一般財団法人日本開発構想研究所 研究主幹)

はじめに

近年、国の政策に特徴的な現象が見られる。基本法と基本計画という 2 つの政策ツールの急激な増加である。この 2 つの「基本」が重なったところに新しい計画が続々と生まれている。すなわち、基本法に根拠を持ち、「基本計画」という名称がついた計画である。これを実態に合わせて「政策分野別基本計画」ということにしよう。政策分野別基本計画の数は 2015 年 3 月末現在で 29 あるが、2000 年以後に制定されたものが 19 (66%)、1990 年以後制定では 26 (90%) の多さになる。

政策分野別基本計画は極めて重要な政策ツールであるはずだが、認知度が高いとはとても思えない。ひっそりと増殖を続けているのだ。学術的にも関心を引かないのか、政策分野別基本計画に関する研究も極めて少ないのが現状である。それは、こうした計画は美辞麗句が並ぶだけで、現実の行政運営にはほとんど影響力がないと考えられているからであろう。しかし、はじめからそう結論づけてしまえば、計画を改善する意欲も失せてしまう。少なくとも現状を正確に把握しておく必要はあろう。

本稿は、政策分野別基本計画が期待される機能をどの程度まで果たしているのか、それを定量的に計測し、そこから機能確保のためのヒントを探ろうとするものである。本稿のポイントは、計画機能を定量的に評価する点にある。管見の限り、この種の研究には先行事例が全くない¹。たとえ不十分であってもトライする価値はあるだろう。

1. 計測対象と計測方法

¹ CiNii (国立情報学研究所の NII 学術情報ナビゲータ) での検索結果(2015 年 4 月 3 日)では、タイトルに「分野別基本計画」を持つ記事は実質的に打越(2003,2004)と橋本(2009)の 2 本しかなく、いずれも本稿の目的とは異なる。

本節では、計測対象と計測方法について述べるが、詳細は補論にまわし、ここでの記述は必要最小限に止める。

計測対象とする機能としては、政策分野別基本計画が持つ様々な機能の中から「企画管理機能」に絞る。企画管理機能とは、「関連する政策群に達成目標を与え、政策の執行管理を行うこと」である。これは新公共管理論（NPM）が基本的な計画に求める機能である。

企画管理機能の充足度は、企画管理機能の向上に資すると考えられる計画手法の採用数で計測する。つまり採用手法数が多いほど企画管理機能が強いとみなし、「採用手法数＝企画管理機能の評点」とする。本稿では、企画管理機能の向上に資する方法として、目標の明確化、目標の執行管理、総理大臣の関与、計画体系の整備の4つの方法を取り上げ、それぞれ1つから3つの計画手法を対応させ、合計11の計画手法を計測対象とした。そして基本的に、手法の採用／非採用で1／0の評点とした。以上をまとめたものが表1である。

計測の対象とする計画は、政策分野別基本計画については、2000年-2014年の15年間に策定されたものとする。25種、56計画が該当する。また、政策分野別基本計画と比較検討するため、政策分野別基本計画と近親的な政策方針（具体的には、①基本法に根拠を持つ大綱や基本方針等、②基本法以外の一般法に根拠を持つ基本計画）についても計測する。対象とするのは、①については該当する大綱や基本方針等のうち最新時期（2010-14年）に策定されたもの、②については該当する基本計画のうち2000-2014年に法制化され、かつ2010-14年に策定されたものである。なお、いずれも単年度計画や短期間で改定を繰り返すものは除いた。このため、防災基本計画は政策分野別基本計画ではあるが対象外とした。以上を具体的に列挙したものが表2である。

表1 計測対象手法

| 企画管理機能向上に資する方法 | | 計測対象手法＝企画管理機能向上手法 | 注記 |
|----------------|-------------|------------------------------------|-----------------------------|
| 目標の明確化 | 数値目標の明記 | ①個別数値目標の計画書での明記 | 注1 |
| | | ②総合数値目標の計画書での明記 | |
| | 実施主体の明記 | ③実施主体の計画書での明記 | 注1 |
| | | 達成時期の明記 | ④工程表の作成 ⑤国の年度計画又は実施計画の作成 |
| 目標の執行管理 | 点検・評価の導入 | ⑥計画・政策の点検・評価を計画・法律で規定 | |
| | 点検・評価の実質的確保 | ⑦点検・評価結果のWeb上での公開 | |
| | | ⑧第三者機関での点検・評価の実施 | |
| 総理大臣の関与 | | ⑨総理大臣を長とする組織による計画作成・点検への関与 | |
| | | ⑩計画に係る勧告権限の総理大臣への付与 | |
| 計画体系の整備 | | ⑪下位計画(地方ブロック、都道府県又は市町村を対象とする計画)の作成 | 注2 |

注1：該当数が極めて少数（概ね3以下）の場合は評点を0.5とする。

注2：作成が「できる」規定や「努力」規定でも、また基本計画等の一部を対象とした実施計画等でも評点を1とする。

表2 計測対象計画一覧

政策分野別基本計画

| 基本計画 | 根拠法 | 法制定年 |
|----------------|--|------|
| 交通安全基本計画 | 交通安全対策基本法 | 1970 |
| 障害者基本計画 | 障害者基本法 | 1970 |
| 環境基本計画 | 環境基本法 | 1993 |
| 科学技術基本計画 | 科学技術基本法 | 1995 |
| 食料・農業・農村基本計画 | 食料・農業・農村基本法 | 1999 |
| 男女共同参画基本計画 | 男女共同参画社会基本法 | 1999 |
| ものづくり基盤技術基本計画 | ものづくり基盤技術振興基本法 | 1999 |
| 循環型社会形成推進基本計画 | 循環型社会形成推進基本法 | 2000 |
| 森林・林業基本計画 | 森林・林業基本法 | 2001 |
| 水産基本計画 | 水産基本法 | 2001 |
| エネルギー基本計画 | エネルギー政策基本法 | 2002 |
| 消費者基本計画 | 消費者基本法 | 2004 |
| 犯罪被害者等基本計画 | 犯罪被害者等基本法 | 2004 |
| 食育推進基本計画 | 食育基本法 | 2005 |
| 教育振興基本計画 | 教育基本法 | 2006 |
| 観光立国推進基本計画 | 観光立国推進基本法 | 2006 |
| がん対策推進基本計画 | がん対策基本法 | 2006 |
| 住生活基本計画 | 住生活基本法 | 2006 |
| 地理空間情報活用推進基本計画 | 地理空間情報活用推進基本法 | 2007 |
| 海洋基本計画 | 海洋基本法 | 2007 |
| 宇宙基本計画 | 宇宙基本法 | 2008 |
| バイオマス活用推進基本計画 | バイオマス活用推進基本法 | 2009 |
| スポーツ基本計画 | スポーツ基本法 | 2011 |
| 国土強靱化基本計画 | 強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法 | 2013 |
| 小規模企業振興基本計画 | 小規模企業振興基本法 | 2014 |

基本法根拠の大綱等

| 大綱等 | 根拠法 | 法制定年 |
|--------------------------|---------------|------|
| 高齢社会対策の大綱 | 高齢社会対策基本法 | 1995 |
| 文化芸術の振興に関する基本的な方針 | 文化芸術振興基本法 | 2001 |
| 少子化社会対策大綱 | 少子化社会対策基本法 | 2003 |
| 食品安全基本法第21条第1項に規定する基本的事項 | 食品安全基本法 | 2003 |
| 自殺対策大綱 | 自殺対策基本法 | 2006 |
| 生物多様性国家戦略 | 生物多様性基本法 | 2008 |
| 肝炎対策の推進に関する基本的な指針 | 肝炎対策基本法 | 2009 |
| 東日本大震災復興基本方針 | 東日本大震災復興基本法 | 2011 |
| サイバーセキュリティ戦略 | サイバーセキュリティ基本法 | 2014 |

一般法根拠の基本計画

| 基本計画 | 根拠法 | 法制定年 |
|--|--|------|
| 人権教育及び人権啓発に関する基本的な計画 | 人権教育及び人権啓発の推進に関する法律 | 2000 |
| ポリ塩化ビフェニル廃棄物処理基本計画 | ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法 | 2001 |
| 子ども読書活動推進基本計画 | 子どもの読書活動の推進に関する法律 | 2001 |
| 公的統計の整備に関する基本的な計画 | 統計法 | 2007 |
| 海洋生物資源の保存及び管理に関する基本計画 | 海洋生物資源の保存及び管理に関する法律 | 2007 |
| 青少年が安全に安心してインターネットを利用できるようにするための施策に関する基本的な計画 | 青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律 | 2008 |
| 排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する基本計画 | 排他的経済水域及び大陸棚の保全及び利用の促進のための低潮線の保全及び拠点施設の整備等に関する法律 | 2010 |
| 緊急対策推進基本計画 | 首都直下地震対策特別措置法 | 2013 |

注：法制定年は基本計画等が導入された年を記載。

2. 政策分野別基本計画の企画管理機能の確保状況

最初に、政策分野別基本計画の企画管理機能の確保状況を検討する。確保状況は表 3 のとおりであり、ここから次のことが読み取れる。

第 1 に、政策分野別基本計画においては 1 計画あたり、11 手法のうち概ね 4 つ弱の手法が採用されている。(最高は 7 手法である。) 採用割合が最も大きい手法は、「計画・政策の点検・評価規定の導入」であり 15 年平均(2000-2014 年)で 92%とほぼすべての計画で採用されている。²これに次ぐのが「個別数値目標の設定」であり 56%である。反対に採用率が低い手法は、「勧告権限の総理への付与」(11%)、「工程表の作成」(16%)、「点検評価結果の Web 公開」(18%)である。個別数値目標及び点検評価規定はかなり採用されているものの、さらに進んで実施主体の明記や工程表の作成、点検評価結果の Web 公開まで行っている計画は 2 割程度に過ぎない。こうした状況から政策分野別基本計画の企画管理機能については、十分に確保されているとは言い難いものと判断される。

第 2 に、政策分野別基本計画の企画管理機能の時系列変化を 2000-04 年、2005-09 年、2010-14 年の 3 期間について見る。企画管理機能は、2000 年以後次第に向上しているが、向上の程度は 15 年間で 0.4 手法とゆるやかである。

第 3 に、政策分野別基本計画と近親的な政策方針と比較すると、政策分野別基本計画はこれらよりもかなり企画管理機能に富んでいることが分かる。

以上、政策分野別基本計画の企画管理機能は、相対的には高いものの、絶対的には十分に確保されているとは言い難い。

表 3 政策分野別基本計画等の企画管理機能の確保状況

| 政策方針の類型 | | 計測期間 | 対象政策方針数 | 個別数値目標の明記 | 総合数値目標の明記 | 実施主体の明記 | 工程表の作成 | 国の年度計画又は実施計画 | 計画・政策の点検・評価規定 | 点検評価結果のWeb公開 | 第三者機関での点検・評価実施 | 総理長組織の計画関与 | 勧告権限の総理への付与 | 下位計画の作成 | 1計画平均採用手法数 |
|-------------|----|----------|---------|-----------|-----------|---------|--------|--------------|---------------|--------------|----------------|------------|-------------|---------|------------|
| 政策分野別基本計画 | 実数 | 2000-04年 | 11 | 4.0 | 4.0 | 2.0 | 1.0 | 4.0 | 8.5 | 3.0 | 5.0 | 2.0 | 2.0 | 3.0 | 3.50 |
| | | 2005-09年 | 20 | 12.0 | 6.0 | 5.0 | 5.0 | 5.0 | 19.0 | 2.0 | 6.0 | 6.0 | 1.0 | 7.0 | 3.70 |
| | | 2010-14年 | 25 | 15.5 | 8.0 | 6.0 | 3.0 | 8.0 | 24.0 | 5.0 | 8.0 | 7.0 | 3.0 | 9.0 | 3.86 |
| | | 2000-14年 | 56 | 31.5 | 18.0 | 13.0 | 9.0 | 17.0 | 51.5 | 10.0 | 19.0 | 15.0 | 6.0 | 19.0 | 3.73 |
| | 割合 | 2000-04年 | 100.0 | 36.4 | 36.4 | 18.2 | 9.1 | 36.4 | 77.3 | 27.3 | 45.5 | 18.2 | 18.2 | 27.3 | |
| | | 2005-09年 | 100.0 | 60.0 | 30.0 | 25.0 | 25.0 | 25.0 | 95.0 | 10.0 | 30.0 | 30.0 | 5.0 | 35.0 | |
| | | 2010-14年 | 100.0 | 62.0 | 32.0 | 24.0 | 12.0 | 32.0 | 96.0 | 20.0 | 32.0 | 28.0 | 12.0 | 36.0 | |
| | | 2000-14年 | 100.0 | 56.3 | 32.1 | 23.2 | 16.1 | 30.4 | 92.0 | 17.9 | 33.9 | 26.8 | 10.7 | 33.9 | |
| 基本法が根拠の大綱等 | 実数 | 2010-14年 | 9 | 4.0 | 0.0 | 1.0 | 1.0 | 2.0 | 5.0 | 2.0 | 2.0 | 2.0 | 0.0 | 1.0 | 2.22 |
| | 割合 | | 100.0 | 44.4 | 0.0 | 11.1 | 11.1 | 22.2 | 55.6 | 22.2 | 22.2 | 22.2 | 0.0 | 11.1 | |
| 一般法が根拠の基本計画 | 実数 | 2010-14年 | 8 | 1.0 | 0.0 | 3.0 | 0.0 | 0.0 | 5.0 | 0.0 | 1.0 | 1.0 | 0.0 | 4.0 | 1.88 |
| | 割合 | | 100.0 | 12.5 | 0.0 | 37.5 | 0.0 | 0.0 | 62.5 | 0.0 | 12.5 | 12.5 | 0.0 | 50.0 | |

注:割合は、政策方針数に対する当該手法採用方針の割合(%)

² 2001 年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が制定されたため、実質的にはすべての計画で点検・評価を行っているものと考えられるが、ここでは条件を厳しくするため、法律が計画に点検・評価規定のあるものに限っている。

3. 企画管理機能に与える年代と計画次数の影響

前節の検討で、企画管理機能は経年的にゆるやかに向上していることが分かった。向上する原因としては、年代（近年になるにしたがって向上する）、計画次数³（改定を重ねるにしたがって向上する）が考えられるが、どちらの影響が強いのだろうか。

年代の影響については、3期ごとに、その期に初めて策定された計画だけを対象として、つまり2次計画や3次計画等は除外して、1計画平均採用手法数を計測した。また、計画次数の影響については、同一計画を対象にして、採用手法数の対前期計画比の平均を求めた。結果は表4である。

表4から、採用手法数増加に対して計画次数は一定の影響を及ぼしているが、年代はほとんど影響していないことが分かる。ただし、計画次数の影響もそれほど大きいものではなく、また、影響のバラツキも小さいことが分かる。その意味で計画次数の影響はいずれの計画に対してもかなり画一的であると言えよう。最大変化は倍率で2倍、採用手法数で2手法の増加であるが、いずれのケースでも元の採用手法数が1、2、2.5と少ない。（エネルギー基本計画[1次→2次→3次]の1.0→2.0→4.0、海洋基本計画[1次→2次]の2.5→4.5）。

以上の結果は次のように解釈できる。

政策分野別基本計画における2000年以後の企画管理機能の経年的向上は、年代ではなく、計画改定によるものである。すなわち、企画管理機能の向上は、画期的な理論や新手法によって一気に達成されたものではなく、2000年時点で提案されていた諸手法を計画改定ごとに徐々に採用するといった地道な努力の積み重ねによってもたらされたものである。これは計画実務的には勇気づけられる結論である。

ただし、注意すべきは、計画手法の浸透速度はあくまでも「ゆるやか」であることである。このことは、前の計画、特に第1次計画での採用手法や手法数がその後の計画の採用手法や手法数を強く規定してしまうことを意味する。計画の企画管理機能にはいわば「経路依存性」があると言えよう。第1次計画でどれだけ高い企画管理機能が確保できるかが重要になる。企画管理機能確保には、「小さく生んで大きく育てる」ではなく、「最初が勝負」ということだろう。

表4 企画管理機能に与える年代と計画次数の影響

| | 年代の影響 | | | | 計画次数の影響 | | | | 対前期 計画比の 平均 | 標準偏差 |
|----------|-------|--------------------|------|-------|---------|----|----|----|-------------------|------|
| | 計画数 | 1計画 平均採用 手法数 | 対前期比 | | 計画数 | 増加 | 不変 | 減少 | | |
| 2000-04年 | 8 | 3.38 | — | 1次→2次 | 20 | 9 | 9 | 2 | 1.21 | 0.35 |
| 2005-09年 | 10 | 3.25 | 0.96 | 2次→3次 | 10 | 4 | 3 | 3 | 1.09 | 0.35 |
| 2010-14年 | 4 | 3.25 | 1.00 | 3次→4次 | 2 | 0 | 1 | 1 | 0.88 | 0.13 |

³ 計画次数が記載されていない計画については独自に付した。

4. 企画管理機能を向上させるためのポイントは何か

それでは、企画管理機能を向上させるためのポイントはどこにあるのだろうか。ここでは定量分析と事例分析の2つの方法で考えてみる。

第1は定量分析である。本稿では採用手法数を企画管理機能の評点とみなしている。そこで採用手法数=企画管理機能評点と11手法の採用状況の相関係数を計算する。結果は表5である。これを見ると、計画・政策の点検・評価を第3者機関で実施する、その結果をWeb上で公開するといった、点検・評価をしっかりとやっている計画と採用手法数=企画管理機能評点の相関が高いことが分かる。しかし、なぜそうなるのか。その因果関係までは、この分析からは分からないが、推測するに、しっかりと点検評価を行うような努力をしている計画は、その他の手法の導入に関しても当然に努力していて、それが結果的に計画の企画管理機能を高めているのではないだろうか。

ここから計画の企画管理機能向上のためには、企画管理機能評点との相関も高く、また法令改正等といった難しい条件もない、「点検評価結果のWeb上公開」がポイントになるものと考えられる。具体的な目標を「点検評価結果のWeb上公開」に定めて努力するといった方法が有効なのではないだろうか。

なお、点検評価結果のWeb上公開を実施している政策分野別基本計画とは、具体的には、循環型社会形成推進基本計画、障害者基本計画、男女共同参画基本計画、交通安全基本計画、環境基本計画の5計画である。

表5 企画管理機能評点と11手法の相関係数

| 個別数値 目標の明記 | 総合数値 目標の明記 | 実施主体 の明記 | 工程表 の作成 | 国の年度計 画又は実施 計画 | 計画・政策 の点検・評 価規定 | 点検評価 結果の Web公開 | 第3者機関 での点検・ 評価実施 | 総理長組織 の計画関与 | 勧告権限の 総理への 付与 | 下位計画 の作成 |
|---------------|---------------|-------------|------------|----------------------|-----------------------|----------------------|------------------------|----------------|---------------------|-------------|
| 0.18 | 0.25 | 0.50** | 0.33* | 0.25 | 0.04 | 0.50** | 0.57** | 0.34* | 0.42** | 0.30 |

sample size 56

t-test ** < 0.01, * < 0.05

第2に、企画管理機能評点が比較的大きく増加した事例を分析することで、増加の動因を探ってみよう。対象とするのは、第3次エネルギー基本計画(2010)、第2次海洋基本計画(2013)である。計画の概要は表6のとおりである。

■第3次エネルギー基本計画

第3次エネルギー基本計画(2010)の特徴は、はじめて総合数値目標(エネルギー自給率等)が明記されたことである。総合数値目標については第4次計画(2014)では再び記載されなくなったので、3次計画の特徴が際立つ。3次計画は3章構成であるが、その2章を「2030

年に目指すべき姿と政策の方向性」として、この中で幾つかの総合数値目標を記載してい

表 6 本節で検討するエネルギー基本計画、海洋基本計画の概要

| 計画名称 | 計画次数 | 計画策定年 | 採用手法数 | 増加した手法 |
|-----------|-------|-----------|---------|------------------------|
| エネルギー基本計画 | 2次→3次 | 2007→2010 | 2.0→4.0 | 個別数値目標の明記 総合数値目標の明記 |
| 海洋基本計画 | 1次→2次 | 2008→2013 | 2.5→4.5 | 実施主体の明記 工程表の作成 |

る。

3次計画は民主党・鳩山政権下で策定された。近藤(2012)⁴によると、鳩山総理(当時)は、2009年9月の国連気候変動首脳級会合で、2020年までに温室効果ガス排出量を90年比で25%削減するとの中期目標を打ち出したが、第3次エネルギー基本計画はこの25%削減を目標に作成されたという。そして、この目標は麻生前総理(当時)が打ち出した目標(2020年までに2005年比で15%削減)をはるかに上回る意欲的なものであったという。

鳩山総理が地球環境問題に強い思いを持っていたことは確かであろう。ここからは想像でしかないが、このためエネルギー基本計画に対しても地球環境問題に対処するための有効なツールとして強い関心を示し、計画に対してそれまでの総理に比べてはるかに深く関与したのではないかと思われる。第3次計画に個別数値目標や総合数値目標を明記して計画の企画管理機能を高めた原動力は総理大臣の関与であったというのが本稿の見立てである。第4次計画で総合数値目標が記載されなくなったという事実がこの思いを強くさせる。

■第2次海洋基本計画

第2次海洋基本計画(2013)では、1次計画にはない実施主体の明記、工程表の作成が行われた。正確に言うと、計画には「本計画策定後、各施策についての工程表の作成とこれに基づく事業等の計画的な実施、総合的な戦略の策定(後略)」との記載がなされ、これを受けて工程表が作成され、その工程表に実施主体が明記されたのである。2次計画の施策推進に関する部分の記述は、工程表、実施主体に限らず、総合海洋政策本部の機能強化等も含まれており、1次計画から大幅に強化され、詳細なものとなっている。

その推進力・原動力はどこにあったのか。総合海洋政策本部参与会議(学識経験者で構成)がその重要な一つであったことは間違いないだろう。海洋基本計画の企画管理機能向上については、総合海洋政策本部参与会議において複数の参与から繰り返し求められているし、2012年11月には小宮山参与会議座長(当時)から野田総理(当時)に対して同じ趣旨の意見書⁵が手交されているからである。ここからは再び想像であるが、総合海洋政策本部の

⁴近藤かおり(2012)「我が国のエネルギー政策の経緯と課題—福島第一原発事故後の議論をふまえて—」国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 762(2012.12.26.)、http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_4059583_po_0762.pdf?contentNo=1 (2015年4月3日閲覧)

⁵「新たな海洋基本計画の策定に向けての意見」(2012年11月27日)、http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kaiyou/sanyo/sanyo_honbun.pdf (2015年4月3日閲覧)

機能強化といった組織改編については、参与会議の意見だけではなく、官邸や上級官僚といった上層部の意向がかなり影響しているのではないだろうか。これに比べて実行が容易な工程表の作成については、比較的事務的な判断で行われたように思われる。また、海洋基本計画においては、案の作成が総理を長とする総合海洋政策本部で行われ、その事務局が各省より高い位置づけを与えられている内閣官房に置かれていることも工程表の作成等に有利に働いたことは間違いないだろう。原動力は参与会議という行政部外者集団の熱意であり、その現実化に力があつたのが内閣官房という権威だったのかもしれない。

エネルギー基本計画の原動力が総理大臣という計画実務者にとっては如何ともしがたい要素だったのに対して、海洋基本計画の原動力は計画実務者が関与できそうな要素だったのである。

海洋基本計画のケースから教訓を引き出すとすれば、企画管理機能が向上したのが 2 次計画であったことに注目すべきだろう。つまり企画管理機能の経路依存性を踏まえれば、1 次計画に対する反省を 2 次計画ですぐに活かして、計画を迅速に改善することの重要性である。仮に 2 次計画でも企画管理機能の向上が実現しなければ、企画管理機能の低さがその計画のいわば相場観になってしまい、計画改善への熱い想いを弱化させてしまった可能性がある。「鉄は熱いうちに打て」ということである。

以上、定量分析と事例分析の結果から、「企画管理機能を向上させるためのポイントは何か」という問に対する答えは次のようになる。

計画・政策の点検・評価をしっかりとやることが、因果関係は不明だが、企画管理機能の向上には寄与するようである。実務的には、点検・評価結果の Web 公開を目標に努力することが有効ではないだろうか。また、企画管理機能の向上をできるだけ早い段階の計画で実現してしまうことが重要であろう。

おわりに

本稿では、2000 年以後 2014 年までに策定された 25 種、56 本の政策分野別基本計画を対象に、企画管理機能の確保状況等について定量分析し、そこから改善方法のヒントを探した。結論は、次のとおりである。⁶

1. 2000 年以後について見ると、政策分野別基本計画は近親的な政策方針よりもかなり企画管理機能に富んでいるが、十分な企画管理機能を確保する状況には達していない。

⁶本稿では、検討の客観性確保を優先するため、観察対象計画の範囲を名称によって機械的に定めた。このため、事実上の基本計画であっても、国土利用計画、京都議定書目標達成計画、社会資本整備重点計画、国土形成計画等は除いている。これらの計画を含めても結果が大きく変動することはないことは確認している。

2. 政策分野別基本計画の企画管理機能の向上には、計画策定年代はほとんど影響せず、計画次数が一定の影響を及ぼしてきた。
3. 計画の企画管理機能にはいわば「経路依存性」がある。このため第 1 次計画で高い機能を確保できるか否かが重要になる。仮に 1 次計画で機能確保に失敗しても、2 次計画ですぐに改善する必要がある。
4. 原因は不明だが、点検・評価をしっかりとやることと、企画管理機能評点には高い相関がある。計画の企画管理機能向上のためには、具体的な目標を「点検評価結果の Web 上公開」に定めて努力するといった方法が有効かもしれない。

本稿では計画実務に即した視点で検討を行ったが、最後にもう少し視野を広げて周囲を見回してみよう。

総合計画や基本計画の作成技術は、かつては国が地方公共団体を凌駕していたが、近年では地方公共団体が国を凌駕しているように思われる。その重要な原因の一つとして、地方公共団体の計画は、都道府県計画ならほぼ同一の計画が 48、市町村計画なら約 1700 あるために、1 つしかない国の計画に比べて、はるかに知見の集積や計画技術の革新が起りやすいことが考えられる。また、組織規模が国より小さいこと、大統領型組織であることも、計画の革新には有利に作用しているのかも知れない。

学術研究を見ても、研究対象の重心は国の計画から地方公共団体の計画に移動しているように思われる。少なくとも計画技術や計画手法に係る研究については確実に移動している。国の計画は研究者の興味を引き付けるだけの魅力に欠けてきたのかも知れない。

近年の国の計画においては、画期的な計画手法が開発・導入されることも少なくなり、文章表現の巧拙に走りがちであるといつては言い過ぎであろうか。個別計画の領域内で努力するだけでなく、暗黙知の言語化や知見の共有化を図るなどして、府省横断的な計画革新を真剣に考える段階に来ているように思われる。

本稿は筆者の個人的見解です。

補 論

- 企画管理機能の確保状況を計測することは相当に難しい。なぜなら、確保が形式的か実質的という基本的な問題があり、両者の判別が容易ではないからである。一見実質的に思えても、実は形式的ではないかと疑い出すと際限がない。こうした基本的な難しさに加えて、企画管理機能の定義、定義にしたがった計測指標の設定といった作業レベルでの難しさもある。

本稿では、企画管理機能の向上に資すると考えられる計画手法の採用数が多いほど企画管理機能が強いとみなし、「採用手法数＝企画管理機能の評点」とした。この方法の短所は、形式的な判定であるため、確定的な結論を得ることが難しいことである。結果の解釈には慎重さが求められる。反対に長所としては、計測が容易で、定量的検討が可能なことである。

- 企画管理機能の向上に資する計画手法の選定択については次のように考えた。
新公共管理論（NPM）に依拠すれば、計画の企画管理機能を向上させる方法として基本となるのは、①明確な目標を設定する、②目標を執行管理する、の 2 つであろう。また、これらに加えて、③予算配分と連動させる、④内閣総理大臣を関与させる、⑤計画体系を整備する（下位計画を策定する等）といった方法も有効だろう。このうち、③は外部観察では分かりにくいので除外し、①、②、④、⑤の方法を本稿では取り上げた。4つの方法ごとに具体的な計測対象手法は複数あるので、計測対象手法数としては 11 になった。この 11 手法がすべてでないことはもちろんである。

- 11 の手法の計測方法については次のように考えた。
本方法の目的は、企画管理機能確保の大まかな傾向を把握することである。このため、正確には企画管理機能の向上に資する度合いは手法によって異なるはずであるが、そこまでは考慮はせず、どの手法であってもその手法の採用、非採用で 1 点、0 点とした。さらに手法によっては評点が連続的に変化しているはずだが、評点の細分化は差異が顕著で判別しやすい個別数値目標の明記、実施主体の明記以外には行わないこととした（ともに極端に少ない場合として概ね 3 つ以下を目安に 0.5 点とする）。したがって本方法では同一手法内での改善努力は、0.5 点があるものを除いて、評点には反映されない。これは、同一手法内の改善効果を正確に評価することは難しいし、同一手法内の改善に比べれば新規手法の採用の方が企画管理機能向上には遥かに寄与が大きいと考えたからである。
また、総理長組織の関与、権限の付与等の法律的手法を法制定後に導入することは非法律的手法の導入に比べて遥かに難しいこと、計画に記載されたほとんどの政策を計画作成府省が実施している場合には敢えて実施主体を明記する必要性が少ないこと等にも注意が必要である。
いずれにしても本方法は、一定数の計画の集団的比較や同種計画の比較に使用するものであり、単一の計画に使用するものではない。