

座 視

総合計画から戦略計画へ

〈地方自治体に必要な変革の時代のサバイバル経営〉

荘銀総合研究所
石川敬義

規範主義をとるドイツ、フランスなどの大陸法の国々と、判例主義をとるイギリス、アメリカなど英米法の国々とは、物事を発想する方法も社会システムの在り方も根本的に異なる。敗戦を契機にアメリカによって看板を民主主義国家に書き換え英米化したように見える日本社会ではあるが、明治以来法律でも医学でも音楽でもあらゆる面で手本にしてきたドイツ、フランス式の発想法、システムはいまだに日本社会の深層に沈殿していて、江戸時代から続く日本式発想法、システムと解け合って世の中を動かしている。日本社会はよほど変革しにくい体質のようだ。ところが近年、マネジメントの観点から英米式発想法が目玉され、その導入により日本社会の体質変革が始まった。果たして日本社会は新たな次元の社会へ移行できるのだろうか。

民主主義の原点のマニフェスト

象徴する出来事が昨年の衆議院選挙で導入されたマニフェスト(Manifesto=政権公約)である。一昨年の統一地方選で北川正恭前三重県知事が提唱し、総選挙絡みで各政党が採用した政治手法であるが、元来はイギリスの

民主主義の根幹をなす政党政治システムである。有権者が選挙で政権を選択できることを担保する仕組みだが、その根底にNPM(ニュー・パブリック・マネジメント。本誌13号「20号連載」焦点・政策評価と行政改革」参照)の考え方があつた。イギリスのマニフェストは政策の目的、達成期限、調達財源、数値目標を明示した冊子を販売して実現を約束する。その導入は日本社会の有権者を起点にしない公職選挙法、無党派層などに見限られた政党政治、権益を手放さず巨大化する行政組織、社会秩序に背く行為が絶えない企業、政治参加意識に欠ける国民を痛打した。

戦略思考に欠ける日本社会

三重県の行政の在り方を大きく変えたNPMはその後、一部の地方自治体やすべての中央省庁でも取り入れられ、官治国家であるわが国の行政の在り方を徐々に変えつつある。そして、新たに注目を集めている考え方は、戦略思考である。行政機関の行財政運営や企業の経営など幅広い分野に導入されつつある。戦略とは、文字通り戦争で戦術に対比して用いられる概念だが、欧米社会では古くか

ら日常的にあらゆる分野で用いられてきたのに対し、わが国では軍事用語のレベルにとどまってきた。軍事用語としての戦略の意味は、プロイセンの士官学校長クラウゼヴィッツが著書「戦争論」で述べている「戦争の目的に沿って戦闘を運用する方策」ということで世界の理解が一致している。大局的運用では戦略となり、局部的運用では戦術となる。企業も自治体もサバイバル時代になったことで注目度が高まった概念となった。

行政と企業の経営に成果主義を

「戦略」概念がマネジメントの分野で使われる場合も基本的には軍事用語と同じ意味であるが、その場合は「達成すべき目的や目標を設定し、その実現手段を複数立案し、その中から最もよい手段を選択し実行を決定する」というような意味になる。まさにマニフェストの構造そのものである。そして、戦略思考には、正確な現状分析、情報収集、柔軟な発想、志の明確さなどが必要になり、論理的で合理的な思考法が求められ、日頃の経営資源の調達と運用の在り方、外部環境変化に適応した内部条件整備が重要なテーマとなり、結

表1 自治体の総合計画と戦略計画

	総合計画の長所	総合計画の欠陥	戦略計画
特徴	体系的で整合性のある政策	総花的で重点が不明確な政策	目的を明確にし成果を重視した政策
内容	将来の状況変化を予測して策定	変化の激しい時代に適応できない	時代の変化に適応して施策を展開
執行	3層構造で優先順位を弾力化	必要がなくなった施策でもやめにくい	組織ミッション、地域ビジョンをリニューアル
過程	行政手続きを踏みオーソライズ	住民意志の反映が形式的で不十分	計画立案に当初から住民が参加
体制	全庁的な取り組みを目指す	実施主体、責任の所在があいまい	権限委譲による責任の明確化
経営	盛り込まれた施策の実行を担保	資源配分が分散し投入効果が薄い	経営資源を重点的、有機的に投入

果責任主義のパフォーマンスとなる。戦略思考は日本社会でこそ普及しなかったものの、政治、外交、科学、経営、教育など人間社会のあらゆる行為に付随する思考様式である。アメリカでは一九九三年の政府業績成果法（GPRA）で連邦政府機関のすべてに対し戦略目標の設定（戦略計画書）を求め、米国防空宇宙局（NASA）でさえ大統領と議会に

表2 SWOT分析の枠組みとその適用戦略

内部資源 外部環境	強み(S) Strengths	弱み(W) Weaknesses
機会(O) Opportunities	【SO戦略】 強みを生かし、機会を最大限に活用する	【WO戦略】 機会を最大限に活用し弱みを克服する
脅威(T) Threats	【ST戦略】 強みを生かし、脅威を最小限にとどめる	【WT戦略】 弱みを最小限にして脅威を回避する

が多いものの、企業のミッション（使命、理念）やビジョン（事業目的）を原点に立ち返って検証する必要がある。さらに、NPO法人や地域活動グループなどもこぞって戦略思考回路をインプットすべきであろう。国民一人ひとりが戦略思考すること

その報告書を提出する。つまり、マネジメントは政策より上位に位置づけられる概念なのである。そして、この欄で述べる意味は、まず県内の自治体の行政計画に戦略思考を導入することを求めたいからである。地方自治体は地方自治法第二条で市町村に基本構想の策定を義務付けているので、県内の全市町村が基本構想を持っている。また、山形県も、平成七年の「新総合発展計画」まで八次にわたり総合計画を策定している。これらは地域社会づくりの「憲法」に相当する。しかし、現在のように変化の激しい時代、閉塞感に満ちた社会状況、財政難で経営革新が迫られている情勢下では、従来のような総合計画では局面を打開できない（表1参照）。それは企業経営でも同じである。行政機関と比べれば以前から中期業務計画などに戦略思考を導入している企業

が不可欠である。日本社会の最大の弱点である戦略思考の貧困さ、マネジメントの欠如を補うことができれば、山形県は未来社会でも生き残れるのではないか。

目的を明確にし政策を重点化

国内の自治体では行政計画に戦略計画を導入するところも少しずつ増えている。静岡県浜松市は、「第四次市基本計画」と「浜松21まちづくりプラン」との間に「戦略計画2004」を位置づけ、市政を取り巻く情勢変化を踏まえながら政策の優先順位や重点的な資源配分を行い、目的志向、成果志向の行財政運営を行っている。もちろん、その底流には顧客（住民）志向、成果志向、競争原理、権限委譲のNPMの考え方の実践があり、実効性ある具体的な計画内容になっている。また、三重県四日市市では、「何を」、「なぜ」、「誰のために」行うのかと組織ごとに使命を再確認しながら事業を評価する業務棚卸表を作成しているが、これを踏まえて部長級以上で議論して市の重点政策を決め戦略計画化している。山形県内でも、「エコタウンプロジェクト」として環境、農業、ライフスタイル、社会システムなどの領域を束ねて重点的に取り扱う課を設けた藤島町は情勢変化に対応して政策を重点化し機動的に運用している限りでは戦略計画の性格を帯びる取り組みと言えるよう。どんな事業領域に進出するかが生死を左右する企業の場合はSWOT分析（表2参照）を行い戦略計画を策定するのは当然だが、競争原理が働かない行政機関にも政策の有効性が問われ戦略計画が必要になっている。