

# 日本計画行政学会 東北支部だよりNo.27

2004.9

## 掲載内容

1. 平成16年度理事会・総会・・・・・・・・・・1頁
  - ・次第
  - ・平成16年度事業計画
  - ・支部役員名簿（平成16年6月1日現在）
2. 第20回研究大会・・・・・・・・・・4頁
  - ・次第
  - ・講演 関東学院大学経済学部 大住教授  
「自治体マネジメント方法論と期待される成果」
3. 第83回東北開発セミナー・・・・・・・・・・27頁
  - ・開催要領
  - ・基調講演 筑波大学大学院 岩崎教授  
「東北の未来を拓くー地方分権と地域づくりー」
  - ・パネルディスカッション  
「地方分権と地域づくり」

日本計画行政学会東北支部第20回研究大会  
「自治体マネジメント方法論と期待される成果」  
講師：関東学院大学経済学部 大住教授  
東北支部・政策マネジメント研究会・東北開発研究センター



第20回研究大会 講師：大住教授



基調講演を行う岩崎教授



パネルディスカッションの様子

日本計画行政学会東北支部  
第20回理事会・総会次第

□日 時：平成16年5月28日(火) 11:30～12:20  
□場 所：仙台市戦災復興記念館 (4F第4会議室)  
(仙台市青葉区大町二丁目12番1号)  
(TEL 022-262-5465)

1. 開 会
2. 支部長挨拶
3. 議 案
  - ◆ 第1号議案 平成15年度事業報告(案)について
  - ◆ 第2号議案 平成15年度決算(案)について
  - ◆ 第3号議案 平成16年度事業計画(案)について
  - ◆ 第4号議案 平成16年度予算(案)について
  - ◆ 第5号議案 東北支部役員の改選(案)について
  - ◆ 第6号議案 その他
4. 閉 会

以 上

## 平成16年度事業計画(案)

(平成16年4月1日～平成17年3月31日)

### 1. 会議の開催について

#### (1) 第20回理事会・総会の開催

- ・期 日：平成16年5月28日(金) 11時00分～14時00分
- ・場 所：仙台市戦災復興記念館

#### (2) 幹事会の開催

定期的に開催する。

### 2. 研究大会の開催について

会員の研究発表、研修を目的として、毎年、研究大会を総会に合わせて開催しているが、本年度は新潟大学の大住教授を招いて講演会を開催する。  
なお、会員からも広く自由論題の報告をいただく。

### 3. 第27回全国大会への参加について

平成16年9月18日(土)～19日(日)に開催される全国大会(開催地：慶應義塾大学 湘南藤沢キャンパス)に支部会員の多数の参加を呼びかける。

### 4. 研修集会の開催について

- ・開催時期：平成17年1月～2月
- ・開催場所：秋田県内
- ・対象者：秋田県の市町村担当者

### 5. 介護保険研究会会員募集と活動推進について

介護保険研究会については、東北各県での介護保険関係者(行政、産業、研究各部門)と連携して活動する。また、介護保険研究会、介護保険運用評価部会(計画行政本部研究部会)と合同での研究会を開催する。

### 6. 政策マネジメント研究会への協力について

昨年、発足した研究会の各種活動に参加して協力を行っていく。

### 7. 東北開発セミナーへの協賛

東北開発研究センター開催のセミナー(年2回)に講師の派遣・会員の参加などの協力を行い、企画に対しての協賛を行っていく。

### 8. 会員の加入拡大について

第27回全国大会への研究報告の応募要請の時期にあわせて、会員拡大キャンペーン(5/1～5/31)を実施し、個人会員並びに学生会員の勧誘を行うとともに、会員による勧誘活動を更に強化して拡大を図る。

### 8. 『東北支部だより』の発行について

会員相互のコミュニケーション誌として、研究報告・論文等を主に掲載し、年2回程度発行する。(研究報告・論文等はリレー方式で学会の会員で次回の執筆者を推薦する方式。字数 2,400字程度)

以上

## 日本計画行政学会東北支部役員名簿

前回改選(平成13年6月1日改選、3年任期)

今回改選(平成16年5月28日改選、3年任期)

(敬称略)

平成16年6月1日現在

### [役員]

支 部 長	鴨 池 治(東北大学大学院教授)(本部常務理事)
副支部長	小 柴 徹 修(東北学院大学教授)(本部理事)
	工 藤 啓(東北福祉大学助教授)(本部理事)
	関 田 康 慶(東北大学大学院教授)(本部理事)
理 事(青森)	中 村 明 義(青森県企画政策部長)
	藤 田 正 一(弘前大学人文学部教授)
	福 士 隆 三(青森地域社会研究所副理事長)
(岩手)	伊 藤 孝次郎(岩手県経済研究所副理事長)
(宮城)	伊 東 智 男(宮城県企画部長)
	佐 藤 信 夫(仙台市企画局長)
	遠 藤 芳 雄(東北経済連合会常務理事)
	釜 田 正 榮(東北開発研究センター常務理事)(支部事務局長)
(秋田)	近 藤 剛(秋田経済法科大学教授)
	小 林 章(秋田経済研究所専務理事)
(山形)	藤 田 稷(山形県総合政策室長)
	柴 田 洋 雄(山形大学教授)
	横 沢 三 男(元川西町長)
(福島)	内 堀 雅 雄(福島県企画調整部長)
	漆 崎 健 治(岩手県立大学総合政策部教授)
監 事	関 谷 登(東北学院大学副学長)
	井 上 毅(日本政策投資銀行東北支店長)
顧 問	佐 藤 栄佐久(北海道東北自治協議会会長)
	明 間 輝 行(東北経済連合会名誉会長)

\*\*\*\*\*  
**日本計画行政学会東北支部第20回研究大会**  
\*\*\*\*\*

○と き 平成16年5月28日(金) 13:15~15:20

○ところ 仙台市戦災復興記念館(5階 第5会議室)

○プログラム

1. 開会(13:15)

日本計画行政学会東北支部副支部長  
東北学院大学経済学部教授  
小柴 徹修

2. 挨拶(13:15)

日本計画行政学会東北支部支部長  
東北大学大学院経済学研究科教授  
鴨池 治

3. 座長(13:20)

政策マネジメント研究会代表  
東北大学大学院経済学研究科教授  
関田 康慶

4. 講演(13:25~14:25)

テーマ「自治体マネジメント方法論と期待される成果」  
講師：関東学院大学経済学部教授  
大住 莊四郎 氏

5. 討論(14:25~15:20)

6. 閉会(15:20)

日本計画行政学会東北支部副支部長  
東北福祉大学助教授  
工藤 啓

\*\*\*\*\*  
主催：日本計画行政学会東北支部・政策マネジメント研究会・(財)東北開発研究センター  
—

協賛：介護保険研究会

自治体マネジメント方法論と期待される成果

関東学院大学経済学部教授 大住莊四郎氏

関東学院大学の大使でございます。本日は日本計画行政学会東北支部の第20回研究大会にお招きいただき、ありがとうございます。

私はパブリック・マネジメントを中核とする自治体の現場に関する事務的な研究を、6、7年ほど進めております。その中で今回は、経営モデルの検証という観点から、現在進めている愛知県瀬戸市のケースについて紹介させていただきます。

経営モデルの検証は当学会の重要なミッションであると思いますが、モデルというものは、最初から存在するわけではありません。私が描いているモデルの基本には、海外の先進的な自治体、あるいは行政の経営を体系化したものがありました。それを日本の自治体の現場に適用するとどうなるか。瀬戸市では、そういう意味での検証をしたつもりです。

ところが、日本の自治体で、海外の先進的な自治体などの経営モデルを実際に行うと、いろいろと困った事態が起きてきて、モデルの修正をしなければなりません。それらをどうにか解決しながら、現在、7合目ぐらいまで来たように思います。まだ完成してはいませんが、ここまで来れば頂上は見えますから、もうあと少しだな、という気がしています。

実務の現場で、当初のモデルに従って検証を行っていると、このアプローチはうまく適応できないとか、逆に、現場から、こうしたほうが良いという提案をいただくこともあります。試行錯誤という言葉は使いたくないのですが、実際にはそのようにして、自治体経営のシナリオを描いてきたといえるでしょう。

実は、瀬戸市のケースで、最初から悩んでいたことがあります。それは、今日、お話しする中心のテーマなのですが、トップマネジメントをどう変えていくのか、ということでした。これまで、福岡県のDNA革命や三重県のQC的な活動など、現場での改革運動の事例はありますが、トップマネジメントの改革に関しては、ほとんど見当たりません。トップが政治的な価値判断を間違いなく行うためには、どうすればいいのか。それが、日本の自治体経営の最大の課題だといってもいいでしょう。その点についてずっと悩みながら、瀬戸市の改革のお手伝いをしてきました。その結果、現在では、瀬戸市なりの解答を示すことができたと思っています。

今日は、はじめに、自治体経営に関するモデルについて、その次に、改革のモデルについてお話いたします。

自治体経営のモデルがあっても、それらは自治体の現実の姿から乖離していますから、経営改革が必要です。では、どのように改革すべきか。改革のモデルもあるはずですから、それについて話させていただきます。そして、その改革のモデルの中でも、トップマネジメント改革、つまり戦略マネジメントを自治体にどう適応していけばいいのかについて、

実体論を中心に話をしてみたいと思います。

Plan→Do→See という簡単なマネジメント・サイクルについて、こうした議論はあまり良くないという方もおられますが、私は、話の糸口としてはいいのではないかと考えています。Plan→Do→See 中の See は評価で、行政評価を入れればマネジメント・サイクルが動きますよ、という原始的な理論です。しかし、行政評価を入れたところで、マネジメント・サイクルが動いていくかどうか怪しいとも言われます。それはどうしてなのか。

行政評価の導入自体は、さほど難しいことではありません。日本の先進自治体の多くが、すでに行政評価システムを導入しています。しかし、その評価が、どうマネジメントに反映されているのか、あるいは、マネジメントをどう変えているのかという点に関しては、はなはだ怪しいと感じています。

行政評価は民間企業的な発想でいうと業績測定のことです。業績を測定するからには、業績を測る尺度が必要です。そして、その尺度が、目標になります。ですから、業績目標が最初になくはなりません。目標を掲げ、それが実現されたかどうかをチェックすることが performance measurement であり、それが日本語でいわれる「行政評価」のもとになる概念なのだろうと思います。

ただし、目標を掲げないと評価はできませんが、その目標は、絶対的なものではないはずで、恐らく相対的な基準に基づいて、設定されているのではないのでしょうか。例えば、競合企業の業績を考慮して、自社の業績目標をつくるなど、それは、常に比較の中で行われているはずで、恐らく、自治体の場合も同様でしょう。業績評価や政策評価は、客観的で厳格的なものではありません。それよりも、目標とか、こうしたいという意思があっただけで、業績評価も政策評価も機能するのです。

「2.戦略計画と業績測定(1)」のチャートの左側に、政策、施策、事務事業と書いてありますが、それぞれにまず目標を掲げる必要があります。それを事後的にチェックするのが、行政評価であり、政策評価です。

政策の部分については、日本の多くの都道府県、一部の政令市が、長期計画・総合計画に数値目標を掲げています。その数字は、社会指標的なものが中心です。では、なぜ、社会指標なのか。それは、住民、市民、県民、財界の方、NPOの方などと、地域の将来像を共有する際に、社会指標を使ったほうが分かりやすいからです。比較できますから。

例えば、宮城県を東北のほかの県や全国値と比較すれば、宮城県の位置付けが分かります。そうした数値を、宮城県がどうあるべきかを価値判断する際の情報として使えばいいのです。

社会指標を用いて政策指標を掲げたら、次に、行政として、自治体として、政府として、何を執行するのかを明確にする必要があります。例えば、宮城県の所得の水準を全国で5番目以内にするとか…ですね。ただし、それが実現できなかったからといって、その責任を宮城県庁や仙台市役所に求めるのは、ちょっと酷です。社会指標を用いて掲げられる目標は、行政のみで実現できるものではないからです。そこで、皆でアウトカムをシェアし

ていこう、責任を分担していこうという発想が生まれてきます。青森県が数年前にまとめた、政策マーケティングブックは、こうした考えが基礎になっています。

社会指標を使った政策目標を掲げ、次に、自治体の業務としての責任の範囲を明確にしていく。それが、施策や事務事業の目標であり、評価でもあるのです。こうした考えをもとに、実際に仕事をしていくと、当初の想定が正しければ、社会指標で掲げられている地域の目標やビジョンは達成に向かうはずで、

同じチャートの右上に「ビジョン・目標の策定・共有」、右下に「ビジョン・目標の共有」と書かれていますが、上と下では共有する相手が違います。下の部分は、職員の皆さんにとっての共有ということ。それは、職員の抱えている事務事業が、地域の政策目標を達成するための手段であるということを理解していただくことでビジョン・目標が共有できるという意味です。こういう姿が、戦略的な計画と行政評価を組み合わせた自治体のマネジメントのひとつの形になるのだろうと思います。

次のチャート「3.戦略計画と業績測定(2)」は、前のチャートと基本的に同じですが、自治体のマネジメントを、企業のマネジメントと同じような発想で分けてみました。

ここでは、マネジメントを、現場レベル(正確には執行レベル)とトップ:中枢レベルの2つに分割しています。トップとは、知事や市長、三役、部長など、どこまでをいうのか、ぎりぎり詰めても仕方ありません。それよりも、トップの属性を定義したほうがいいと思います。トップとは、地域のビジョンを策定し、政策目標を設定する立場にある人のことをいいます。

マニフェスト的な世界を想定してください。何を、いつまでに、どのようにしたいのか。政策目標を掲げ、その中の重要なものについては、数値目標を掲げる。その場合、すべての分野で宣言をするわけにはいきませんし、すべての分野で数値目標を掲げることはないでしょう。逆にいえば、マニフェストの中に盛り込まれている事項は、優先度の高い、重要な分野だといえます。価値判断しているのです。

実務的な作業を行う場合に、すべての分野で、何を、いつまでに、どのようにするのかを詰めていけば、政策目標の優先順位付けが行われていきます。緊急性がある、あるいは重要な政策目標は何か。まず、そこから達成に向けて努力をする必要があります。

なおかつ、予算の制約が厳しいとすれば、大事な分野を選択し、その分野に経営資源を集中する方法も考えられます。これからは、民間企業的な「選択と集中」の発想が、程度の違いはあれ、行政でも必要とされてゆくでしょう。そういう意味での価値判断をする人が、トップなのだろうと思います。

政策目標が決まったら、執行部の仕事となりますが、こちらは価値判断をしていないはずで、目標を達成するために、どういう事業を立案し、実行していくのか。求められていくのは、生産性・効率性です。

このトップと現場(執行部)との関係が、ひとつの契約関係に置かれます。厳密な意味での契約ではありませんが、政策目標があり、業績目標が設定され、施策・事務事業レベ



ルに反映されていきます。目標を達成することと引き換えに予算を付与するわけですから、これは一種の契約であるといえます。

もうひとつ、権限の委譲という言葉があります。ニュー・パブリック・マネジメント的な発想からいえば、できるだけ権限を現場に委譲し、仕事を進めやすくします。業績/成果主義的な判断ができるようにしてあげることが大切です。

次に、「経営改革」について、きちんと定義しておこうと思います。経営改革の目的は、「意思決定プロセスの変革」を行うことです。

意思決定プロセスの中身は、立場によって変わってきます。「政策形成」になるかもしれませんし、「事業の立案」になるかもしれませんし、「仕事の進め方」になるかもしれません。しかし、いずれにしても、それらを変えることが、経営改革の目的です。では、どういう方向で変えるのか。それは、業績/成果主義の観点から施策展開をし、事業を立案し、業務を遂行するということとなります。業績は、New Public Management でよく議論されますが、顧客主義、つまり顧客にとっての業績ということなのです。

では、どうすれば、意思決定プロセスが変わるのでしょうか。これを、もっと日常的な言葉で説明すると、「意識改革」です。意識を、業績/成果志向的に変えていただくということです。

実際には、どうすれば変わることができるのでしょうか。それには「How」が大事です。改革の How が示されなければ、意識を変えることはできません。例えば、朝礼で、100回「意識改革だ」と言っても、何も変わらないと思います。それよりも、「意識改革の方法」を示さなければ、実務の世界で意識を変えることはできません。

私は、変革するには、2つの方法があると思っています。ひとつは、「組織の行動原理」インセンティブ・スキームを変える。簡単にいえば、変える人が得をするシステムに変革をしようということです。

行政・自治体の組織は恐らく、変える人が損をする仕組みになっているのではないのでしょうか。例えば、事務事業評価を導入して、担当の係長が自身の課題を列挙し、「こんな事業は無駄だ」と正直に言うと、損をしてしまう。そんな仕組みだと思います。それでは困ります。変革が目的なものですから、変革を阻害するようなインセンティブ・スキームはなくさなければなりません。少なくとも、変える人が損をしない仕組みにしないとイケないのです。

もうひとつ。「変革をしましょう」と言っても、何を根拠に、どういう方法で変えればいいのか、変革に必要な情報や手法を提供しなければいけません。これがないと、感覚的な運動にとどまってしまうのです。

運動論だけで現場のQC活動をすると、長続きしません。2、3年もすれば、改革や改善する現場の課題がなくなってしまうと私は思います。このことは民間企業のQC活動を見ると、ある程度予想できます。

日本でも福岡市役所が「DNA どんたく」というQC活動をやっています。そのことを否

定するものではありませんが、今年は4年目を迎え、職員の方はかなり大変な思いをされていると思います。運動論だけで行くと、やがて改善活動をするための改善活動が始まり、改善のネタ探しに追われるようになります。そうすると、そういう手法はやめたほうがいい。現場の立場からの改革であっても、きちんとした情報と手法を提供しなければ、本当の改革にはなりません。

今日の話の中心となるトップの意識改革については、すべての話をする余裕はありませんので、重要な点のみにさせていただきます。

先に触れたとおり、「トップは価値判断をする」わけですが、そのとき、「どうやって価値を決めるのか」という手法の提供が必要です。恐らく、その前提としての財政的な情報は、公開されているでしょう。たとえ大雑把でも、「どのくらいの経営資源を使えるのか」を把握することが重要です。

三位一体改革の全貌が見えない中で、それさえも大変なことかもしれませんが、「これくらいの予算が使える」ということを前提にしながら、地域の政策目標やビジョンを描いていく必要があります。それが、戦略計画手法です。今日、お話しするのは、まさにその部分で、少なくとも、この手法を使っていたら、普通の経営者が、きちんとした意思決定や価値判断ができるようになるのです。

もちろん、世の中には天才的な経営者がいますから、そうした人は直感で正しい価値判断をするでしょう。戦略計画手法は、卓越した経営者が直感で判断したことを、ロジックに置き換えたものだと私は思います。凡庸な経営者であっても、そのロジックに従って、きちんとした思考プロセスをたどれば、ほどほどの、間違わない判断をするようになると思います。

実際に、目標が決まり、地域のビジョン・政策目標が決まったら、それを実現するためのマネジメント・システムが必要です。その一つの柱が、グローバル（包括）予算といわれるものです。経営資源の配分を政策目標にリンクした形にし、人事の配置も柔軟にしながら、全体の仕組みを変えてゆく。そうした部分での How の提供をすることで、トップの意識改革を迫る、あるいは、戦略的な意思決定のできるトップになっていただくということです。

例えば、英国では6年ほど前から PSAs (Public Service Agreements) が導入されています。各省は、達成すべき公共サービスの目標値を定め、政府と各省が合意の上で、必要な予算が配布されます。同様のことが、国と地方自治体との間でも行われています。

そのもとになるグローバル予算は、大雑把なものです。積算・査定・執行に関する権限は、各府庁、自治体に委譲されていることが前提です。さらに、その予算は、原則的に複数年予算です。英国をはじめ、多くの国が3年予算になっていますが、デンマークは4年予算です。

行政の仕事は成果が出るのに時間が掛かりますから、複数年予算でいい。3年後に達成する目標を明確に示してくれば、それと引き換えに、3年間の予算は確保しますよ、と

いうシステムです。しかも、この3年予算は、ローリング方式です。第1期の3年予算の3年目は、第2期の3年予算の1年目に重複しています。つまり、3年予算といいながら、実は2年に1回、予算の編成作業があるのです。

こういう話をすると、日本の財務省は「いい加減だ」といいます。その意見も、よく分かります。最初の3年予算で政策目標を掲げても、次の3年予算に乗り換えると、以前の3年予算に書かれているPSAsを忘れてしまい、次の新しい目標を中心にマネジメントをしてしまう。当然、きちんと達成されたかどうか、検証しているのかという疑問がでます。

しかし、3年予算というのは、3年後の目標達成を目指していますから、2年目でレビューをしても達成していないのは当たり前です。それでも、目標が達成しそうかどうか、傾向はつかめます。いずれにしても、その程度でいいのだという発想です。「逃げ」の余地を残しているのです。

確かに、日本の財務省がいうとおり、いい加減な面もありますが、すべてをきっちり査定すれば、逆にマネジメントは難しくなります。こうしたシステムを導入すれば、恐らく実務に携わる方は、あまり不自由を感じない。かえって良くなったと思うでしょう。事実、英国では、以前よりサービスが良くなったと感じる住民が増えています。良くなれば、少なくとも、前のシステムを維持するよりはいいでしょう。「いいことをしているのだから、多少のことは目をつぶってください」というシステムです。

財政当局と事業部などの間には、枠配予算があります。当然、枠配予算の背景には政策目標が提示されているはずですが、ところが日本の自治体の場合、枠配予算の導入だけを急いでいるような印象があります。しばしば政策目標についての議論がないのです。

例えば、予算の制約が厳しいために、予算課や財政課で査定をするわけにはいかなくなってしまう。そんなとき、予算課や財政課では、決められた予算の中で仕事をしてもらえばいいわけですから、シーリングを決めて、あとは適当にやってくれ、というようになってしまう。そんな仕組みになってしまっているのではないのでしょうか。

執行の部分について、今日は触れません。これも結局、一人ひとりの意識改革をどうすすめるか、ということになります。

日本の自治体の改革例でよくいわれるのは、現場の意識改革を進めよう、ということです。その意識改革を業務改善や改革の運動論として進めようとしています。私は、第一歩としての運動論は、間違っていないと思います。ただ、さきほど申し上げたとおり、それでは長続きしません。本当は、きちんとした方法論に基づいて、経営情報や現場の情報を提示し、客観的かつ科学的に行うべきだと思います。

資料にも書いていますが、ABC/ABMという管理会計的手法をもとに、業務プロセスを分析し、改変することによって、現場業務の生産性を飛躍的に上げることができます。そのことによって業務の負担を減らし、人員配置の最適化を図り、さらに、アウトソーシングすべき業務は何かということを中心にきちんと仕分けし、内部の職員が行うべき仕事を切り分けます。ここまでやることできれば、革命的なことが起こるだろうと思っています。

ところが今の日本の自治体では、ABCに関して、いい加減な議論しかありません。例えば、学校給食の問題で、自校方式、給食センター方式いずれにするか、あるいは、調理業務を民間に委託するのか。どうすれば効率的か、そのためのコスト計算をすることがABCだと考えている人が多いようです。しかしそれは、あくまで初歩的な使い方、現場にとってのメリットはほとんどありません。

本当のメリットは、実は、業務プロセスの分析を通して、業務プロセス自体を大きく改変し、業務分担を見直し、業務の効率的な進め方を内部で組み立てることだと思います。この方法論が語られていないことが、現場の業務改善・改革が停滞するひとつの要因になっていると私は考えています。

次に、経営改革のモデルについてです。モデルといっても、3つぐらいアプローチがあると思います。今日、お話ししたのは、トップと執行（現場）の2つの視点でマネジメントを2階層に分け、価値判断をする部分と生産性の向上を追求する部分に分けようということでした。そして、それぞれが目標を共有して進めます。

実は、そのほかに、大切なことが、もうひとつあります。ある程度、経営情報が蓄積されると、その情報をもとに、マネジメント全体をきちんと組み立て直す必要があります。それなりのマネジメントモデルを提供し、適用したほうが、きちんとした改革が進むであろうとされています。

例を挙げると、バランス・スコアカードがあります。私はこれが一番、有用だと思っています。行政経営品質は、使い方によっては、うまくいく可能性があります。こういうマネジメント全体を体系化するようなモデルを適用されることも、マネジメント改革を推進するひとつのドライブになるのではないかと思います。

これまでの話をまとめると、次のようになります。

トップマネジメントの部分で適用する手法にはさまざまありますが、中でも戦略計画手法を適用すれば、随分と変わります。間違いなくビジョンが設定できるし、政策目標をきちんと定め、価値判断ができるようになります。

ただし、現場の議論として運動論は危険です。ですから、もう少し科学的に、BPR（Business Process reengineering）のための方法論を確立する必要があります。それが、先ほど申し上げたABC/ABMなど管理会計の手法をきちんと適用するということです。これによって現場の生産性が上がります。トップと現場が変われば、マネジメント全体を統括するようなモデルを入れることができます。その段階になると、バランス・スコアカードが必要になります。

執行部門の生産性の向上については、段階的にとらえることができると思います。まず、第1段階は、業務改善・改革を運動論でとらえ、現場の感覚で行っていく。これは、改革の第1歩です。やがて改革のネタがなくなってきましたから、第2段階として、もう少しきちんとした方法論を取り入れるようにする。業務改革というからには、本来、業務のもつ役割をきちんと認識し、それに基づいて、事務事業の再構築をする努力をしなければなり

ません。そして、第3段階として、BPRなど業務再構築のための管理会計的な方法論をきちんとつくる。そうすれば、現場は飛躍的に変わります。生産性が上がり、活性化し、職員のモラルも向上するだろうと思います。この点について話す余裕はないのですが、首都圏の自治体との共同研究で、方法論については8割がた確立できたと思っています。

これまでの話をまとめたものが、「3-2.業務改善による生産性向上・BPR」のチャートです。上の部分が、自治体の業務の流れです。業務や事務にはいくつかありますが、それらをプロセスごとに分解します。例えば、市民課窓口業務では、住民票の移動届けが来ると、後ろの人に回してパンチ入力をしてもらう、次に、入力したものをチェックする。それらは1つひとつの業務のプロセスであり、活動です。そういうものをきちんと認識していただく。いろいろな業務について、それを行うわけです。

下の方にベンチマーク参照モデルと書いていますが、生産性が高い、効率的にその業務をこなしている自治体があれば、そのパフォーマンスが高い要因をきちんと抽出し、ベンチマーク参照モデルとして比較する。そうすることで、自治体の業務フローが改善されていきます。

自治体の戦略マネジメントについては、それを導入するといっても、2つの大きな作業があると思います。

資料「4-1 自治体の戦略マネジメント」にあるように、最初に行わなければならないのは、行政の意思決定の単位、部品をつくっていくことです。部品とは、コストと成果が対比できる情報をつくることです。施策より少し小さいもの。あるいは、事務事業の大括りといった内容です。行政サービスの単位ごとに、既存の予算事項、実施計画上の事務事業などを束ねていく作業を最初にやらなければなりません。そして、それらの情報をもとにSWOT分析をし、将来像を描いていく。それが、第2段階です。

第1段階は大変ですが、作業だけで終わってしまいます。資料「4-2.戦略プロセス(1)」は、神奈川県逗子市で3年ほど前に使っていたマニュアルの中に入っていた資料です。これは、都市整備部の事務事業の括りをつくっていただいたものです。左側に道路、市街地整備、公営住宅、公共下水道とあり、その下に10項目ほどが続いています。

そして、それぞれの括りの単位で、使命について、言葉で明確に書いていただきます。さらに、強みや弱みは、可能な限り数値を入れてもらいます。それらは、比較の上でしか判断できないからです。例えば、近隣自治体や全国に比べて、逗子市がどうなのか、ということ。

実際には、この表は右側にさらに続いていて、例えば道路のサービスを提供するために、どういう事務事業があるのか、全部抜き出して、書いていただいています。

さらに、行政サービスだと、顧客の設定ができるはずですが。顧客は、特定の市民になる場合と、内部の職員になる場合があります。また、議会になる場合もあります。それ以外に、法令事務など一般公共のような場合があります。この4つの属性で顧客が設定されていきます。

次に、それらの顧客が何を望むのか、ゴールを想定して書いていただきます。顧客が望む姿をもとに、それぞれの事務事業の括りごとに、目標を書いていただきます。そうした作業を、逗子市の事務事業でやっていただきました。ここまでゆくと、目標とコストが対比できるようになります。また、事務事業の括りごとに、強み、弱みが明らかになり、いくつかの課題が抽出できます。

瀬戸市では、ちょっと違った形を取り、資料「4-3.瀬戸：基本シートの作成」にあるようなシートを作りました。こちらでは、減価償却や人件費なども、業務に割り当てて書いていただいています。

もう1枚は、資料「4-4.瀬戸：事業見直しシート」です。こちらは行政評価のシートと比べると、至極簡素なものです。表中に「施策分野」と書いてありますが、これは、大括りの事務事業という程度に考えてください。

見直しシートに、現状の問題点、その原因、状況を示すデータなどをまとめます。そして、あるべき姿に近づくための処方箋、アクションを書いてください。このシートは、チェックよりもアクションを重視しています。こういうレベルのシートで価値判断をし、何を優先すべきかを検討したがる人もいますが、それは当然、できません。逗子市のワークシートにあったように、強みと弱みだけでは、何を重視するのかという結論はでないのです。

民間企業であれば、強みを伸ばすことで成長を図るという発想がふつうです。しかし、行政の場合は、公平性を重視しますから、強みは強みとしていいけれど、弱みを補強することが大事なのだという意見があります。ただ、それでは、どの自治体も同じような形になってしまいます。

少し前まで、私は新潟県に住んでいましたが、とても道路が立派です。道路に強みがあるのですね。でも、強みがあるから、道路の整備をやめるわけにはいきません。新潟市は拠点都市ですから、インフラをさらに整備して、拠点都市としての機能をさらに強化したほうがいいという考えもあるでしょう。仮に、そういう判断があれば、強みを伸ばすべきである、という結論もありえます。

資料「4-5.施策レベルのワークシートとの違い」にあるように、強み、弱みの認識は、内部の要因の分析です。例えば仙台市であれば、仙台市という自治体による内部の分析になります。内部の分析からは、価値判断はできません。どうにでも解釈できるし、どうにでも論理構成できるからです。価値判断するには、SWOT分析のOとT、外部環境の部分が大切になります。重要性を導くには、外部の環境分析をしなくてはなりません。

次に、ビジョンや戦略をどうつくっていくか。資料「4-6.戦略形成：ミドル・アップ・ダウン」では、2つの戦略形成方法を説明していますが、瀬戸市では右側の「ミドル・アップ・ダウン方式」をとりました。これは、部局で戦略案をつくり、市に上げてビジョン、戦略を再構築し、それを再度、現場に下ろしていく方式なのですが、非常にリスクがあります。何がリスクかということ、最初に手掛ける、部局の戦略案。これがうまくまとめられ



るかどうにかかっています。

瀬戸市のある部局の部長に SWOT 分析をお願いしたところ、政策目標づくりとか、優先順位付けとか、初めて聞くことばかりで、いままで、そのようなことをした経験がありませんでした。そういった人たちに、SWOT 分析をやっていただいて答えが出るか、とてもリスクな作業でした。それでも、真摯に取り組んでいただき、現在では、市全体のビジョン、戦略が、ほぼ出来上がりました。今度は、再度、これを下ろしていくわけですが、部局の戦略案はすでに出来ていますから、あとは再構築するだけという状況です。

次は、資料「4-8.戦略計画の戦略性」についてです。表にあるとおり、戦略的計画の戦略性には、3つの要素があると思います。現在、この3点すべてを満たしている戦略計画は、日本の自治体にはないと思います。これまで策定されてきた戦略計画は、2番目の「具体的な成果目標と達成手段」を確保しているだけです。もっといえば、既存の総合計画に数値目標を入れて、その目標を達成するための施策展開をしているだけといえるでしょう。

もっと大切なのは、地域のビジョンに基づいて価値判断をし、政策目標の優先順位付けを行うことです。政策目標をきちんと戦略的に設定することです。

3番目の「ビジョン・政策目標の共有」は少し難しいかもしれませんが。職員の皆さんと地域の皆さんが、ビジョンや政策目標を共有する。これをやる場合に、マネジメントモデルが有用になってきます。

今日は、1番目についてお話しします。まず、外部環境とは何でしょう。資料「4-9.外部環境分析フロー」には、一般的にいわれているものをまとめています。

外部環境分析は、社会経済環境を分析し、市場環境を分析します。市場環境を民間企業的に考えると、我が社の製品に対するニーズ分析と、我が社が競合するライバルの分析です。市場環境分析は、この2つから成り立っています。

自治体の場合、何が重要かという点、ライバル分析も大切ですが、それ以上に、ニーズ分析がより大切だろうと思います。ニーズには、潜在的な顧客も含めて、2つあります。民間企業の方と議論すると、恐らく、自社の製品やサービスに対するニーズだけを捉えれば、ほぼ終わってしまいます。しかし、自治体の場合、市役所が提供するサービスに対するニーズを検討するだけでは不足しています。それは、なぜか。

公共サービスには、間接的なサービスがあります。産業政策などは、その典型的な例だと思います。産業政策は、地域の企業や産業に影響を与えるものです。また、その産業界や企業が、製品やサービスを他地域に提供することによって果たす役割が認知されなければならぬはずですが。

もう少し範囲を広げると、さきほど新潟市の拠点都市の機能という話をしましたが、あれは、新潟市が団体として果たすべき役割のことです。それは、行政サービスをはるかに超えている部分です。市役所に市民が期待するニーズと、市という自治体に対して他地域から期待されるニーズ、その2つのニーズを、きちんと峻別することが必要です。

資料「4-10.内部要因分析」は、経営資源をきちんと見ていこうということです。これは、

特段、説明することもないので、あとでお読みください。

資料「4-11.戦略ビジョンづくり：SWOT分析」は、内部の分析と外部の環境分析とをきちんと行っていくということです。

外部環境分析の中で一番大きなものは、さきほど申し上げたとおり、ニーズ分析です。単純に考えれば、ニーズが増えている分野に経営資源の重点化を図る。これが普通の発想です。脅威は逆です。ニーズが減少している、あるいは消滅している分野では、経営資源を撤収しなければなりません。

SWOT分析は、経営資源を成長戦略か改善戦略に投入するか、回避戦略か撤退戦略に投入するか、価値判断をするための道具なのです。自治体の場合は、できるだけ、回避戦略か撤退戦略の中に入れるための仕掛けをしないと、全部が成長戦略か改善戦略の中に入ってしまう。なんでも大事になりがちなのですね。ですから、回避か撤退に入れる仕掛けをしないと、SWOT分析が動かなくなります。

経営資源の振り分けの基準は、資料「4-12.戦略の組み合わせ」の表のような形になります。民間企業では、成長機会と致死脅威が、8対2ぐらいの割合になるでしょう。さらに、左の比較優位と右の比較劣位を比べると、成長機会は6対2、致死脅威は1.5対0.5ぐらいになります。これが一応の基準です。こうしたことを目安にしながら、経営資源の選択と集中をします。

ただ、民間企業でも中小企業であれば、比率がもっと高くなり集中度が増します。大企業なら逆に、ゆるやかになっていきます。自治体の場合は、大企業より、さらに大企業的です。この比率は、もっと薄められるでしょう。

戦略マネジメントを適用する場合には、2つの道があります。資料「3.戦略マネジメントの適用」は、瀬戸市の相談を受けて議論をしていたときに感じたことです。戦略マネジメントを、どのレベルで適用するのか。基本政策、施策、事務事業という3層構造の中で、施策レベルでの優先順位づけさえできれば、経営資源配分にダイレクトに影響を与えることができます。施策の単位で、アウトプットに近いアウトカムを設定できれば、施策単位でのマネジメント・サイクルが回るはずですが、それが第1の仮説です。

2番目は、施策レベルで実行する場合、施策が固定されてしまうことがあります。例えば基本計画で示されているような施策の枠に捉われてしまう可能性があります。それは良くないことなので、基本政策のところでは何とかできないか。社会指標などベンチマークを使って、政策目標間の優先順位づけを図ることにより、政策マネジメントが実現できないか。こうなると施策への対応が、多対多になるはずですが、1つの政策目標にリンクする施策は複数あるはずですから、1対多。下の施策から上の政策目標を見れば、多対1になります。ですからそれは、多対多の関係になるのです。そうすると、施策の優先順位付けなどはできません。その代わり、施策展開の自由度を確保すればいいのです。

自然体で行うと、これは失敗します。では、どこの部分で優先順位付けをするのか。それは、事業レベルで行えばいいのです。事業レベルで優先順位付けをするための考え方を

仕掛けておけばいい。

仕掛けというのは、ビジョンというよりも、基本理念ないしは基本原則です。何のために、どういう基準で業務を遂行し、事業を立案していくのかという基本理念・基本原則を設定することで、事業展開するときに、それを活かしていけばいいのです。

もうひとつ、シナリオ・プランニングの手法を使う方法があります。基本政策レベルでの目標、優先順位付けをするにあたって、あらかじめシナリオを織り込んでおきます。何もない状態で市民アンケート調査を行い、市民のニーズを汲み取るのは危険ですから、何本かのシナリオを準備し、そのシナリオに集約されるような選択肢を設定します。そうすると、うまく政策展開できるし、事務事業での優先順位付けが結果的に出来上がってきます。戦略マネジメントの適用には、この2つの道があると思います。

瀬戸市では、資料「2.瀬戸のSWOT分析」にあるとおり、基本シートを使って事務事業の見直しを行い、最初に部品づくりをしました。その部品をもとに、瀬戸市全体のSWOT分析をしていきました。戦略マネジメントの適用に際して採用したのは、シナリオ手法です。

SWOT分析や戦略マネジメントの適用は、自治体の場合、一般的にうまく出来ないといわれています。それは、どうしてなのでしょう。私は、2つの理由があると思います。

1つは、自治体の業務の範囲が広すぎるということ。戦略マネジメントは、ミッションが明確で、シンプルな組織に対しては適用しやすい。ところが自治体の場合は、全体のミッションが必ずしも明確でなく、ミッションも複数あります。数多くの政策目標が導かれてしまうので、戦略マネジメントの適用はなかなか大変です。

2つ目は、基礎自治体の専管事項が少ないこと。ビジョンを策定しようとしても、裁量の範囲が少ないので、思ったように実行できません。

さらに、もうひとつ、検証したわけではないので確かなことはいえませんが、外部環境の認識が不十分な場合が多いのではないかと思います。SWOT分析の際、内部環境の要因をシートに書き並べていくのですが、外部環境について記さなければならないところにまで、内部環境の要因を書き並べているケースが目立ちます。これでは、特定の分野のみのニーズ分析をしていることになってしまいます。本来、外部環境分析は、内部要因分析と峻別した形で入れていかなければなりません。

市民アンケート調査によって外部環境分析を行うことは基本ですが、実は、これが実務的に使えなくなっているのではないかと思います。自治体の皆さんがよく困っているケースに、既存の基本計画の施策レベルで直接、選好を問う場合があります。ところが、こうしたアンケートは、扱いがとても難しい。それは、どうしてなのか。

お答えいただく市民の皆様方は、ご自身の生活に密着した分野がアンケート用紙に挙がっていれば、そこに票を入れます。例えば、重要度分析を行う場合には、身近な分野の質問に「重要だ」と答えるケースが多くなります。反対に、生活に比較的遠い施策については、票が入らなくなる傾向があります。

また、学校でのいじめなど、アンケートを取る直前に、たまたま話題になった問題があると、例えば、基礎教育のところに票が集まってしまうという傾向があります。どうしても、バイアスが残ってしまうのです。

さらに、資源配分のリンケージを図ることが本来の目的ですが、どうやって計ればいいのか、分からない。例えば、施策ごとに若干のウエイトの違いがあった場合、その差を資源配分に、どのようにリンケージさせればいいのか難しい。議論をして、といっても、議論で集約できるものでもありません。

瀬戸市では、団体としての瀬戸市に対する役割と、瀬戸市役所が提供する市民サービスに対するニーズの2つをきちんと峻別しました。そして、ニーズを、大きさではなく、変化で把握しました。

マネジメントをサイクルでとらえると、それは、変化です。前の期に比べて、あるいは現時点に比べて、どうなのか。それらをベンチマークとして変化を捉えています。例えば、現行の基本計画の予算が基本で、それをどうするか、変化で見ればいい。

ビジョンやミッション、基本方針を導き出して、シナリオを明示します。ただ、そのシナリオは、事務局があらかじめ持っているもので、オープンにはしません。そうした形でアンケート調査を工夫し、解答していただきます。そうすると、想定されたシナリオに落ちていきます。そうすれば、そのシナリオどおりにビジョンを設定し、施策展開の説明をしていけばいい。シナリオをもとにするわけですから、結果的に、施策展開の自由は確保されています。ですから、どの施策が重要ななどは、あえて言いません。これで、実務的な面での困難を、ブレイクスルーすることができたと思います。

今日、お渡しした資料の中に、公営企業の4月号で、瀬戸市の戦略マネジメントを紹介した記事があります。まだ情報をオープンにできない制約があるので、概略の紹介にとどまっていますが、そちらも参考にいただければと思います。

記事には、「自助・共助中心の社会の仕組み。転換する市民の力を引き出す。これが市役所のミッションです」とあります。これは、市役所が自ら、公共サービスの提供者としての役割を少なくします、と宣言したということです。ビジョンは、「自立し、助け合った市民が力を発揮する生活舞台をつくる」ことです。具体的な生活の内容が語られていないと思われるかもしれませんが、それは仕方がありません。シナリオ・プランニングの手法をとり、それをもとに集約されたキーワードをとると、こうなるのです。

では、いままでの総合計画と、どこが違うのか。シナリオ・プランニングのところで、仕掛けがあります。自助・共助の中に仕掛けがあり、基本方針として、いくつか掲げられています。恐らく、今日、お配りした資料の中にも、多少、入っていると思いますが、5つ位の基本方針を掲げ、この方針に添わない事務事業の立案は認めない、ということになっています。何をやるにしても、まず、自助・共助です。そして、政府は効率的でなければならないなど、ほかにいくつかの方針があります。その基本方針に添って、施策から事業展開をしていただきます。すると、少なくとも、事務事業レベルでの価値判断がきちんと

できるようになります。結果的に、現場のレベルで、優先順位付けがなされるはずですが。

瀬戸市で行った市民アンケートは、資料「4.3.市民アンケート」でご覧いただくとおり、ごく常識的なものです。現状の評価と今後の重要度を問うています。このアンケート調査は、20数項目ありますが、あらかじめ、どこに回答が集まるかという想定をしています。

市民アンケートを行う前に職員アンケートを実施し、あらかじめ「感じ」を捉えています。実は、職員アンケートを取る前に、幹部職員アンケートも行って検証しています。それで、「こうなるだろうな」という点を確認し、1本のシナリオに集約されることを確認しながら、市民アンケートを取っています。恐らく、結果は、想定通りになっていると思います。ですから、最初に想定されたシナリオを変更する必要がありません。

次に、施策レベルで展開する可能性に関してですが、資料「5.施策レベルでの展開の可能性？」にあるとおり、ある条件が整えば、それは可能だと思います。

それにはまず、最低限、施策レベルのバイアスを最小化する工夫が必要です。基本計画に掲げられている施策に関する情報をきちんと出して、解答していただく市民の方と共有できる状態であれば、統計上のバイアスが少なくなるはずですが。

市民アンケート調査については、統計値の大きさで見るのではなく、変化で見ていきます。マネジメント・サイクルを前提にすれば、施策レベルでの議論も、変化で見ていけばいい。現状をベンチマークとして、将来の姿を変化で追っていく。そうすれば、ある程度、リンケージできるはずですが。

さらに、リンケージする際に、ひとつ仕掛けを入れて、あらかじめ設定した政策枠の優先配分として割り切ってしまう。既存の、あるいは、継続的な事業については適用しない。財政状況が好転すれば、歳入の増加分をどう分けるかという部分だけに、これを適用しようとするれば、恐らく施策レベルでの展開もできると思っています。可能性という意味で考えると、三鷹市役所での戦略マネジメントの取り組みが期待できるのではないかと考えています。

成功事例としても紹介されていますが、三鷹市役所は、市民参加で有名な自治体です。基本計画を構成する施策に関する論点集のようなものをつくっており、それを見れば、それぞれの施策の位置付けや有効性についての、それなりの情報が出ています。なおかつ、市民参加の場で、市民の皆さんと共有するような努力をしています。そういうことが前提としてあれば、ひょっとすると、施策レベルでの展開ができるかもしれません。

最後に、「むすび」ということですが、先進自治体は悩んでいます。行政評価システムを構築したものの、それがマネジメント・システムにならないのですね。どうすれば、行政経営システム、あるいは、自治体経営システムになるのか、悩んでいる。

行政評価システムは、事務事業評価から施策評価へということで、下からつくる場合が多いと思います。恐らく事務事業評価は、位置付けが明確ですから、あまり価値判断を問われません。ところが、施策になると、そうはいきません。では、施策評価まで組み立てていったとき、その結果を、マネジメント情報としてどう使っていくのか。そうすると、ト

ップマネジメントとのリンケージを図らなくてはならなくなります。実は、その段階で、皆さん、悩んでいるのですね。そうなってくると、今日、お話しした、戦略計画手法のSWOT分析の適用方法を考えるべきだと思います。

愛知県瀬戸市は、戦略形成の2つの想定の中で、実務的にやりやすい方法を取りました。2つの選択肢があるのだらうと思っていましたが、結果的に「ミドル・アップ・ダウン」という選択肢で行くと思います。それで、ようやく先が見えてきました。ただ、もうひとつの「トップダウン」という選択肢があり、そちらを実務的にも無理のない形で取り入れることができれば、恐らく、自治体の姿が変わるだらうと思います。

さらに言えば、瀬戸市は「ミドル・アップ・ダウン」という手法を用い、他の自治体にも応用できるような、汎用性のあるモデルにするという形で作業をしているのですが、次は恐らく、「トップダウン」の選択肢を選び、工夫をしないといけないかもしれません。そうすると、トップダウン方式で、どうすれば戦略形成が実現するのかを考えないといけないと思っています。そういう意味でも、三鷹市役所には期待しています。

今日は、マネジメント・システムの中の、トップマネジメントの工夫ということで、瀬戸市役所の事例を中心に、お話しさせていただきました。この問題は恐らく、システム化された行政評価を導入した先進自治体が持つ共通の悩みといえるだけに、今後、何らかの学会の貢献が必要なのではないかと思っています。

長くなりましたが、これで本日の話を終わらせていただきます。ありがとうございました。