

ESRI Research Note No.6

自治体の経営革新
新たな公共経営へ向けた挑戦

NPM 研究ユニット 編

April 2009



内閣府経済社会総合研究所
Economic and Social Research Institute
Cabinet Office
Tokyo, Japan

新 ESRI リサーチ・ノート・シリーズは、内閣府経済社会総合研究所内の議論の一端を公開するために取りまとめられた資料であり、学界、研究機関等の関係する方々から幅広くコメントを頂き、今後の研究に役立てることを意図して発表しております。

資料は、すべて研究者個人の責任で執筆されており、内閣府経済社会総合研究所の見解を示すものではありません。

なお、今後の修正が予定されるものであり、引用・転載を禁止いたします。

自治体の経営革新
新たな公共経営へ向けた挑戦

平成 21 年 4 月

目次

はじめに	1
第1章 NPM における 3 つのマネジメントアプローチ : 戦略・組織・マーケティング	3
第2章 ケーススタディからみた自治体マネジメントの革新	12
1. 大阪府和泉市	
「SWOT分析を用いた総合計画づくり」	12
2. 兵庫県姫路市	
「姫路市の BSC(バランススコアカード)を活用した行政評価の取組み」	26
3. 神奈川県逗子市	
「逗子戦略ブック(逗子市行政評価システム)」	36
4. 岩手県滝沢村	
「日本一顧客に近い行政」を目指して ~ 滝沢村における自治体改革 ~	57
5. 群馬県太田市	
「群馬県太田市における行政改革の取組み マネジメントシステム導入の試み」	77

はじめに

1990年代以降、世界各地および日本全国の自治体や公共機関で、公共部門の構造改革として、NPM（New Public Management：新たな公共経営）の様々な実践が行われてきた。

NPMとは、公共経営に、成果の追求を目指した「改革イニシアティブ（内発的に、自ら率先して改革を推進しようとする行動）」を引き出す制度設計を行いながら、民間企業で活用されている経営理念や改革手法を可能な限り適用することで、公共経営の効率性や生産性、有効性を高めようとする試み全体を総称するものである。このNPMは、各国の行政実務の現場において、公共部門の生産性向上や活性化を図ることを目的に推進されてきた、様々な試行錯誤の結果として現れたものである。

公共経営の実態の変化に対応して提示されてきた概念がNPMであり、研究者による違いはあるものの、成果志向、権限付与（エンパワメント）、顧客起点、協働・共創などの特性があるものとされる。

これらを“経営（マネジメント）”の観点からみると、成果志向とは「戦略マネジメント」、権限付与は「組織マネジメント」、顧客起点と協働・共創は「マーケティングマネジメント」と言い換えることができる。

内閣府経済社会総合研究所NPM（New Public Management）研究ユニットでは、日本の都市・自治体経営におけるマネジメントの形成について、伝統的な経営学の視点である「戦略」、「組織」、「マーケティング」の3つのマネジメントのアプローチについて、その考え方を整理しているところである。

この3つのマネジメントのアプローチは、どれが良いのかという絶対的な答えがあるわけではなく、また、どれから取り組むのか、どの順番で取り組めばいいのかといった確実な道筋があるわけでもない。それぞれなりの狙いと経験に基づいて、悩みながら、試行錯誤を繰り返しつつ、徐々に前進をしていくものである。Research Noteが何らかの示唆となり、それぞれの実践領域での「新たな公共経営（NPM）」の実現へとつながれば幸いである。

なお、このResearch Noteは平成16年度「戦略マネジメント」、平成17年度「組織マネジメント」で研究を進めてきたものを中心に、第一回自治体マネジメントフォーラム「戦略マネジメントは適用できるのか」、第二回自治体マネジメントフォーラム「持続的な自

治体改革モデル - 自治体における学習する組織づくり - 」に参加していただいた自治体から、特に戦略マネジメントに関連して先導的な挑戦をしている5つの実践事例について、内閣府経済社会総合研究所 NPM 研究ユニット（客員主任研究官 大住 莊四郎、客員研究員 玉村 雅敏、行政実務研修員7名*）がまとめたものである。

内閣府 経済社会総合研究所 NPM 研究ユニット

*宮代 英和（平成16年）、荒井 亮二（平成16年）、鈴木 隆広（平成17年、18年）、田邊 健（平成17年、18年）、天木 大祐（平成19年）、稲田 智文（平成19年、20年）、仙敷 元（平成20年）

第1章 NPMにおける3つのマネジメントアプローチ：戦略・組織・マーケティング

内閣府 経済社会総合研究所 客員研究員 玉村 雅敏

(慶應義塾大学総合政策学部准教授)

本章では、NPM の理解を深めるために、公共経営を念頭に「戦略マネジメント」「組織マネジメント」「マーケティングマネジメント」の3つのアプローチの考え方について解説をする。

1. 戦略マネジメントのアプローチ：試行錯誤を促すための「選択と集中」

1.1 戦略マネジメントとは？

そもそも「戦略マネジメント」とは何か？「戦略(Strategy)」とは、いうまでもなく、もともとは軍事的な場面で使われる言葉であるが、経営の分野でも一般的に利用されている言葉である。経営の世界で使われるようになったのは、ケネディ、ジョンソン大統領政権時に国防総省でロバート・マクナマラ氏のもとで働いていた専門家達が、ビジネス界や学界に転身した際に「戦略」という言葉を持ち込み広がったとされている。

そもそも組織が持ち合わせている資源、利用できる資源といった内部環境は限られている。例えば、軍事的な戦局であれば、どれだけの人員がいるのか、どういう訓練がされているか、経験はどうか、食糧はどうか、資金はどうか...などの限界がある。さらに、組織外部の環境も常に変化をしつづけるものである。戦局では、天候などの自然環境はもちろんのこと、相手の行動や、協力部隊(パートナー)の行動など、様々な要因から不確実な状況に置かれることになる。経営の世界でも、同様に、利用できる経営資源も限られており、また、顧客の好みやパートナーの動向は常に変化をしているなど、その外部環境は常に変化をしている。

さらに、組織が永続的に活動できるには、活動の結果として、持続的に成果を上げること、価値を提供し続けることが求められ、臨機応変な「選択と集中」を行っていく必要がある。

こういった、絶えず変化をしており、不確実性が高い環境において、限られた資源を効果的に利用し、かつ、臨機応変に「選択と集中」を実現しながら、目標を達成していくと

きに求められるのが「戦略」である。

そして、こういった「戦略」の立案を促しながら、その実現へと前進する活動を生み出し（Plan）、実施（Do）、評価・改善（Check・Action）をし、さらに持続的に活動を繰り返していき、価値を提供していくのが「戦略マネジメント」である。

1.2 行政における戦略マネジメントの役割

こういった「戦略マネジメント」の実現を支える計画が「戦略計画」である。それは、絶えず変化をしている環境に対応しながら、どう経営資源を配分するのか、何に重点に資源配分をするのか、また、価値を持続的に実現するモデルをどのように構築するのか、についての柔軟な判断を可能にし、行政活動の舵取りを行っていくためのものである。

外部環境が変化すると、「機会（市場機会（Market Chance）：ニーズや役割の増大による事業機会）」と「リスク（市場リスク（Market Risk）：ニーズや役割が縮小しているのに資源投入をし続けることによる機会損失）」の両面が発生する。企業・組織が、不確実性が高い環境において、成果を上げていくには、環境変化から生じるリスクを回避しながら、機会を見出し、臨機応変に創造的適応行動をとるための戦略変革能力を備える必要がある。こういった、常に変化している「機会」や「リスク」に臨機応変に適応しながら、組織や事業がめざす目標や、到達したいアウトカムを実現していくプロセスを実現するためのものが「戦略計画」である。

だが、環境の変化に伴って行う臨機応変な行動について、想定されることをすべて事前に予測しておくことはほぼ不可能に近い。そこで、戦略を支える計画として用意する「戦略計画」では、「そもそも何をめざしているのか（＝ミッション・使命）」、「そのミッションはどのような状態になれば実現するのか（＝ゴール・到達目標）」といった求める価値基準を共有し、その実現をチェック（評価）できるシステムを準備するだけにとどめて、現場レベルで俊敏に判断し、必要な行動を実践できるよう、権限付与（エンパワメント）をあわせて行うことになる。

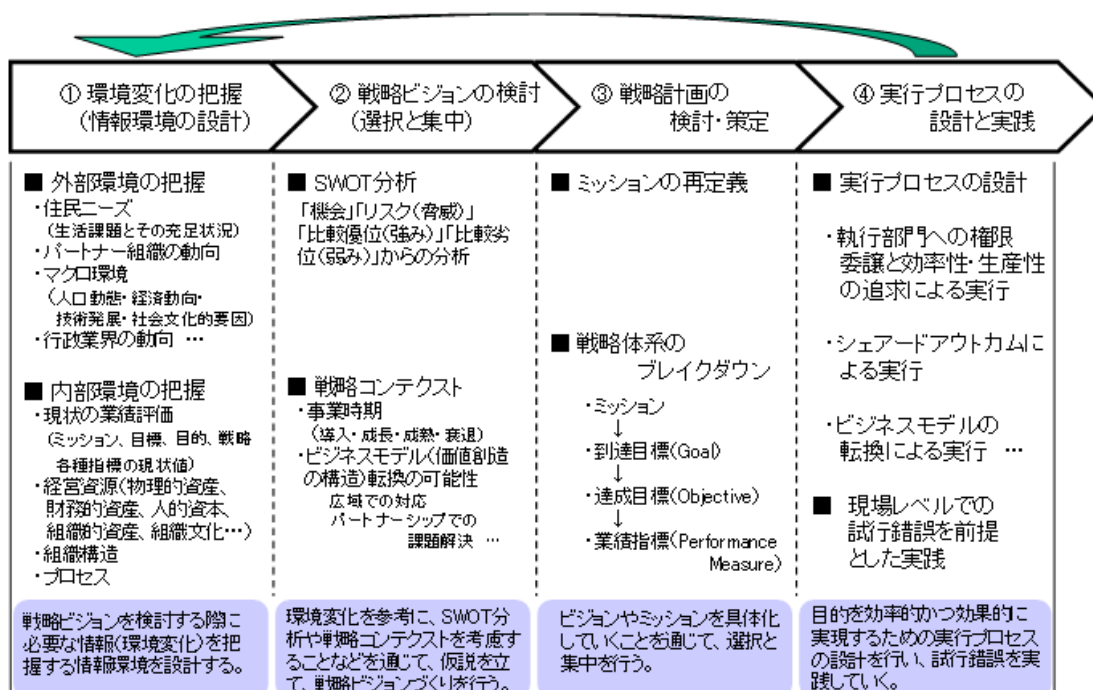
1.3 行政経営における戦略マネジメントの推進プロセス

こういった戦略マネジメントはこういったプロセスで推進されるのであろうか？

ここでは、実際に例示の通り進行させることは容易ではないが、理解を促すためにプロ

トタイプの一例を解説する（図 1-1）。

図1-1 行政経営における戦略マネジメントの推進(プロトタイプの一例)



(1) 環境変化を把握する情報環境の設計

「戦略マネジメント」を推進するときにはまず求められるのが、環境の変化を把握することである。こういった状況にあるのかを把握しないことには、戦略の検討や、状況の変化に合わせた活動実践は困難であり、環境の変化を把握する情報環境を構築することが必要となる。

ここで把握する情報は、大きく分けて、組織の「外部環境」と「内部環境」の2つの側面に関する情報が想定される。

外部環境に関する情報には、例えば、住民ニーズの動向(生活課題とその充足状況)や、パートナー組織の動向、マクロ環境(人口動態・経済動向・技術発展・社会文化的要因)などがありうる。

特に「住民ニーズの動向」は、対象者が抱く実感であり、環境変化の把握に際して最も参考となる情報である。ニーズというと、単に「欲しいもの」と受け取られがちであるが、そもそも、ニーズとは「人間のもっている生理的あるいは心理的な不足や不満」と定義されるものである。すなわち「理想の状態(=重要であると感じること)」と認識している

ことと、「現状の状態（満足）」との間にあるギャップが、ニーズである。重要と感じていることに対する充足状況を確認することがニーズを把握することとなる。なお、こういった住民ニーズを把握する環境整備を行っている事例として東海市まちづくり指標などがある。

こういった「住民ニーズの動向」以外にも、「パートナー組織の動向」を把握することも重要である。行政が追求する地域のアウトカムは、自律的な運営をしている多種多様な組織間の協働を通じて提供されることになる。単に行政だけが活動をしたところで、アウトカムは実現・改善できない可能性がある。そこで、パートナー組織がどういう状況なのか、また、こういった組織が育ってきているのか、今後のこういった組織が育つ可能性があるのか...といったことを把握することも大切である。

こういった外部環境に関する情報を把握する以外に、自らの組織が置かれている状況を示す「内部環境」に関する情報を把握することもあり得る。例えば、現状の業績指標の状況や、経営資源（経営資源（物理的資産、財務的資産、人的資本、組織的資産、組織文化）の状況などを把握するという観点である。

(2) 戦略ビジョンの検討: 選択と集中

次は、把握した環境変化を参考に、実際の活動を支える基盤となる戦略ビジョンづくりを行う段階である。その考え方の参考として「SWOT分析」のロジックを紹介する。

「SWOT分析」とはどのようなものか？「分析」と言っているが、これは何らかの答えを自動的に導いてくれるものではない。SWOT分析とは、「比較優位（強み：Strength）」「比較劣位（弱み：Weak）」「機会（Opportunity）」「リスク（脅威：Threat）」という4つの視点から、自らが置かれている環境を整理し、考えるためのツールであり、思考やコミュニケーションを支援するためのロジックの一つにすぎない。

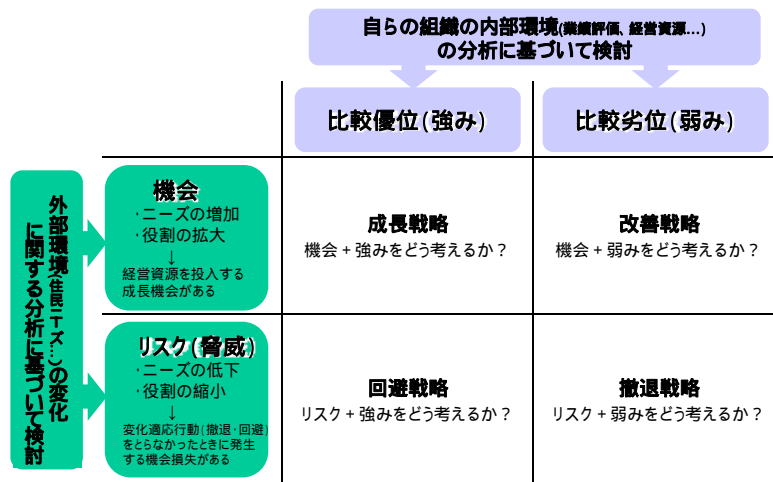
このうち、「強み」と「弱み」は、自らの組織の内部環境（業績評価、経営資源など）の分析から検討し、「機会」と「リスク」については、外部環境（住民ニーズなど）の変化に関する現状把握から検討をし、戦略ビジョンづくりを行っていくことになる。そして、その組み合わせから、以下の4つの戦略を想定することが出来る（図1-2）。

(1) 成長戦略（機会＋強みをどう考えるか？）

(2) 改善戦略（機会＋弱みをどう考えるか？）

- (3) 回避戦略（リスク + 強みをどう考えるか？）
- (4) 撤退戦略（リスク + 弱みをどう考えるか？）

図1-2 SWOT分析による戦略ビジョンづくり



こういった4つの戦略を参考に、戦略ビジョンを検討した上で、「戦略計画」を策定していくことになるのである。

なお、その際には、「戦略コンテキスト」についても、あわせて考慮をし、戦略ビジョンに反映することがありえる。それは、例えば、当該事業の時期（導入期・成長期・成熟期・衰退期）や、そのビジネスモデル（＝価値を生み出す構造）転換の可能性（パートナーシップでの課題解決...など）、経営資源の投資効果（費用対効果）、将来的な成長機会の余地、パートナーの動向...などの検討である。

(3) 戦略計画の検討・策定

次は、こういった戦略ビジョンのロジックなどを参考に、組織の進むべき方向性である「ミッション」を定義する段階である。例えば、SWOT分析では、機会と強みを両方持ち合わせている成長戦略の事業と、リスクと弱みを持つ撤退戦略の事業の両方があったとして、そういった組み合わせを参考に検討し、組織として採用すべきミッションを設定していくのである。

さらに、その「ミッション」を「到達目標 (Goal)」、「達成目標 (Objective)」、「業績指標 (Performance Measure)」と、徐々に具体的なものにブレイクダウンをしていくが、その際には、総花的な計画とならないように、SWOT 分析などを通じて見えてきた戦略ビジョンを参考に、「選択と集中」をしていくことになる。

なお、ここで具体的に実現をめざすのは「達成目標 (Objective)」であり、達成目標の実現を確認するために「業績指標」をモニタリングしていくことになる。「業績指標」の値が改善をすることは「達成目標」の実現を意味しており、さらに、この「達成目標」の実現は「到達目標」の実現を、「到達目標」の実現は「ミッション」の実現を意味することになる。

2. 組織マネジメントのアプローチ： 試行錯誤を実践する内発型の「学習する組織」づくり

こういった「戦略計画」は、実現をめざす、一種の“たどり着きたい姿”を描いているものであり、その実現を評価するための価値基準を提示しているにすぎない。その実現へ向けて前進するには、こういった戦略的な方向性を設定すると同時に、組織内部で共有し、実現するための仕組みとしての「組織マネジメント」が必要となる。例えば、経営資源利用の自由度を高めるといった、実行を担う部門への権限付与（エンパワメント）が想定される。

ただし、単に権限を付与することや、資源利用の自由度を高めることだけでは、必ずしも、高い成果を生産性高く実現できるとは限らない。先に解説したとおり、不確実性の高い状況を前提としている以上、臨機応変な変化にも対応しながら困難な状況に取り組む、多様な試行錯誤が求められるのである。

環境変化に適応できる柔軟で活力ある組織づくりとして、内発的に、個人・チーム・組織での到達目標や達成目標の共有化を図られ、それぞれの階層での「学習と成長」がたえずまなく継続し、結果的に高い成果を生産性高く実現することが求められることとなる。

3. マーケティングからのアプローチ：価値共創の関係づくり

こういった「戦略マネジメント」や「組織マネジメント」を、さらに有効に機能させるには、「マーケティングマネジメント」の観点も重要である。

マーケティングとは、その定義や解釈には多様なものがあるが、本質的には、「Market + ing (= 市場づくり)」という原語の通り、「市場」を創り、持続的に機能させようとするプロセスを総称する言葉である。「市場」とは、相互のやりとりを通じて、お互いに満足を生み出す場であり、価値の創造と共有が行われる場である。すなわち、マーケティングとは、市場（様々な当事者が相互に関わり合う場）を創り出し、持続的に機能させることであり、当事者同士のやりとり（対話、ダイアログ）を通じて、新しい価値を創り出して、ともに目的を達成し、かつお互いに満足を増進させていく、持続的なプロセスを機能させることである。

NPM は、高い成果を生産性高く実現することをめざす特性を持つものである。結果として、目指す成果が効率的に実現できるのであれば、必ずしも政府部門が直接的な供給者である必要はないという観点も生み出すことになる。すなわち、NPM を追求すると、政府部門のみを公共サービス供給の起点とする「一元的な公共サービス供給」のみを前提とはしないことになる。民間委託、住民や NPO とのパートナーシップ、地域社会への権限移譲などの方策を適用し、多様な担い手による、効果的な役割分担や協働を前提とした、自律・分散的な公共サービス供給を効果的に促す仕組みづくりを行っていき、総体として、高い成果を生産性高く実現するという「多元的な公共サービス供給」を実現していくことになる。すなわち、言い換えると、多様な担い手同士の関係づくりと価値共創を実現する「マーケティングマネジメント」を行うことが求められることになる。

こういった観点を考えると、「戦略マネジメント」で解説した「戦略ビジョン」を、政府部門のみの目標ではなく、地域を挙げて取り組むものとして機能させるためには、その検討プロセスにおいて、マーケティングマネジメント（共創プロセス）の工夫が求められる。また、政府部門による公共サービスの設計では、住民やステイクホルダーなどとのコンセンサスを得ながらサービスの内容や供給方法を決定することとなるが、その実践には、CRM (Customer Relationship Marketing) によるサービス設計や政策形成へのマーケティング手法が求められることになる。同様に、「組織マネジメント」においても、多様な主

体との関係づくりプロセスから、組織の学習と成長を実現することもポイントとなり、この観点からもマーケティングマネジメントの工夫が求められることになる。

第2章では、これまで解説した「戦略マネジメント」「組織マネジメント」「マーケティングマネジメント」の3つのマネジメントアプローチを念頭に、特に戦略マネジメントに関連して、先導的な挑戦をしている5つの自治体の実践事例について解説をする。

NPMは高い成果を生産性高く実現することをめざす特性を持つものである。結果として、目指す成果が効率的に実現できるのであれば、必ずしも政府部門が直接的な供給者である必要はないという観点も生み出すことになる。すなわち、NPMを追求すると政府部門のみを公共サービス供給の起点とする「一元的な公共サービス供給」のみを前提とはしないことになる。民間委託、住民やNPOとのパートナーシップ、地域社会への権限移譲などの方策を適用し、多様な担い手による、効果的な役割分担や協働を前提とした、自律・分散的な公共サービス供給を効果的に促す仕組みづくりを行っていき、総体として、高い成果を生産性高く実現するという「多元的な公共サービス供給」を実現していくことになる。すなわち、言い換えると、多様な担い手同士の関係づくりと価値共創を実現する「マーケティングマネジメント」を行うことが求められることになる。

こういった観点を考えると、「戦略マネジメント」で解説した「戦略ビジョン」を、政府部門のみの目標ではなく、地域を挙げて取り組むものとして機能させるためには、その検討プロセスにおいて、マーケティングマネジメント（共創プロセス）の工夫が求められる。また、政府部門による公共サービスの設計では、住民やステイクホルダーなどとのコンセンサスを得ながらサービスの内容や供給方法を決定することとなるが、その実践には、CRM（Customer Relationship Marketing）によるサービス設計や政策形成へのマーケティング手法が求められることになる。同様に、「組織マネジメント」においても、多様な主体との関係づくりプロセスから、組織の学習と成長を実現することもポイントとなり、この観点からもマーケティングマネジメントの工夫が求められることになる。

参考文献：

大住莊四郎編著『実践：自治体戦略マネジメント』第一法規、2005

大住莊四郎「自治体への戦略マネジメントモデルの適用」内閣府経済社会総合研究所、2006

大住莊四郎『ニュー・パブリックマネジメント：理念・ビジョン・戦略』日本評論社、1999

H・ミンツバーグ『戦略計画 創造的破壊の時代』産能大学出版、1997

東海市市民参画推進委員会『東海市のまちづくり指標 平成14年度版』愛知県東海市、2003

玉村雅敏「NPM 改革の実践：成果志向の「改革イニシアティブを引き出す方法」『日本型NPM：行政の経営改革への挑戦』ぎょうせい、2003

玉村雅敏『行政マーケティングの時代 生活者起点の公共経営デザイン』第一法規 2005

玉村雅敏「NPMにおける多元的な公共サービス供給システムの構築」公共選択の研究、2003

山内弘隆・上山信一 監修『パブリック・セクターの経済・経営学』N T T 出版、2003

第2章では、これまで解説した「戦略マネジメント」「組織マネジメント」「マーケティングマネジメント」の3つのマネジメントアプローチを念頭に、特に戦略マネジメントに関連して、先導的な挑戦をしている5つの自治体の実践事例について解説をする。

第2章 ケーススタディからみた自治体マネジメントの革新

1. 大阪府和泉市

「SWOT分析を用いた総合計画づくり」

大阪府和泉市役所企画財政部企画室企画調整課* 土本 修一

1.1 自治体プロフィール

(1) 地理

和泉市は、大阪府中南部、泉州地域の北部に位置し、大阪都心から約 25km、関西国際空港から約 20km の距離に位置する大都市近郊型の都市である。

面積は約 85 k m² で、東西に約 7 km、南北に約 19km と細長い形状を示し、南部の和泉山脈から北の大阪湾に向かって緩やかな傾斜が続く南高北低の地勢を有している(図表 1 参照)。

(2) 人口規模

和泉市は、昭和 31 年 9 月に当時の和泉町と 6 村が合併し、人口 5 万人の都市として誕生し、平成 18 年 9 月で市制施行 50 周年を迎えた。現在では人口約 18 万人の都市へと成長した。

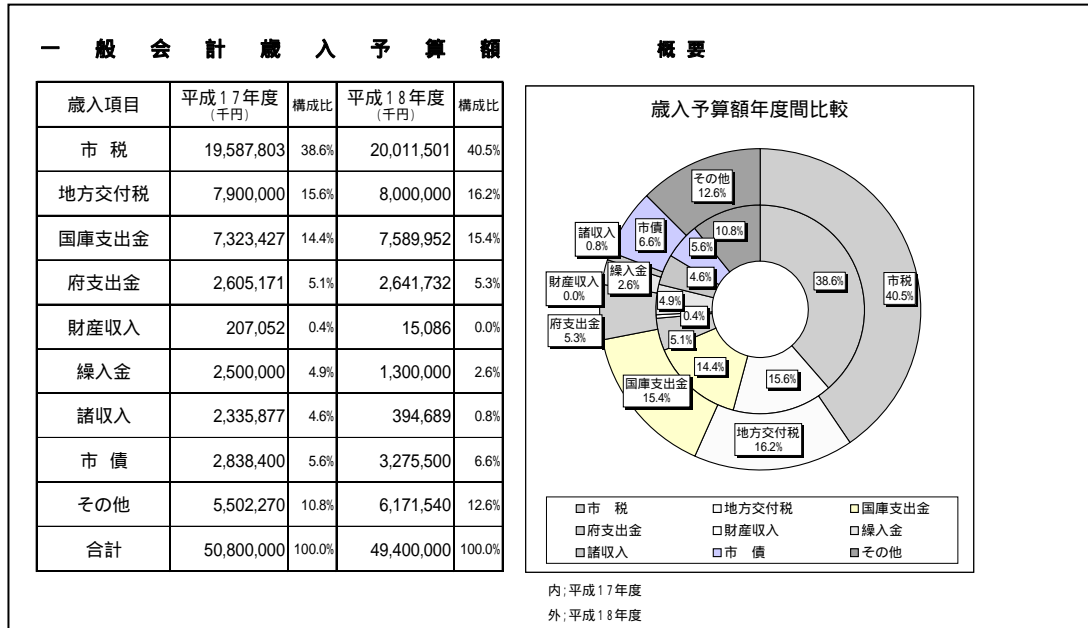
【図表 1】



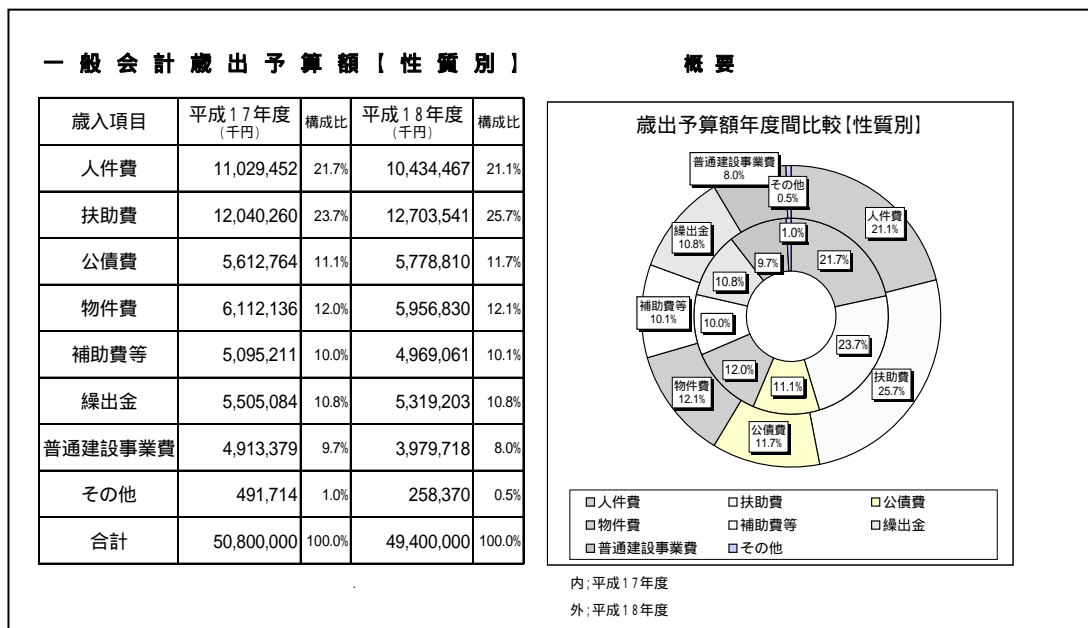
* 肩書き・内容は執筆当時(平成 18 年 8 月)のものである

(3) 財政規模

【図表 2】



【図表 3】



和泉市の財政規模は、平成 18 年度一般会計当初予算で 494 億円である。歳入の主なものとして、市税収入が約 40.5%の約 200 億円、地方交付税が約 16.2%の 80 億円となっている。

また、歳出を性質別で見ると、人件費が約 21.1%の約 104 億円、扶助費が約 25.7%の約

127 億円となっている(図表 2、3 参照)。

1.2 実践に取り組んだ背景

本市では、昭和 31 年の市制施行以来、順調に人口が増加を続けたこともあり、長い間、さまざまな都市基盤整備が求められてきた。こうした中、平成 19 年度を初年度とする第 4 次和泉市総合計画の策定に向けて検討を行う時期が近づいてきた。

これまでの総合計画は、個々の事業メニューの実施を市民と約束する、いわゆるプロジェクト・メニュー型を採用していた。この方式は、これまでの経済成長を背景として、当時、近隣市町に比べ基盤整備が遅れていた本市にとって、急速な都市化を促す意味において重要な役割を果たしたと考えている。

その一方で、10 年間の事業メニューを約束する第 3 次総合計画は、各課にとっては、言わば免罪符と足かせという 2 つの意味合いを持つものでもあった。

つまり、現総合計画に記載されたさまざまな各種公共事業は、当時予想だに不可能であった IT 革命や昨今の不況下においても計画どおり進められ、確かに物質的にも精神的にも豊かさをもたらすものであったが、その一方で、本市の財政状況も少しずつ悪化の道をたどり、また、いわゆる行革 3 点セットによる改革を進めるものの、計画には記載されているがお金も人もなく十分に事業が実施できない事態に陥り、職員の間で閉塞感、疲弊感やこれからどうなるのかといった不安感が年々積み重なっていた。

こうした状況の中、本市が最も危機的に感じていたのが、これらによって各職員が自らのベクトルを失いかけていたことである。誰のため、何のためという意識が非常に希薄化し、ただひたすら自分の目の前の仕事をこなしている。そのサービスを市民が求めているか否かを考えることなく、与えられた仕事を日々こなしているといった現状が目の前にあった。

このことは本市にとって、プロジェクト・メニュー型の計画がその役割を終え、時代の変化に対応した新たな計画の形を模索する必要があることを意味するものと考えた。

1.3 これまでの実践状況

(1) 行政評価

さて、和泉市の S W O T 分析を語る上で切り離せないのが、この行政評価であると考え

ている。組織は目標を見失い、職員は現場の対応に追われている現状を日々目にする中、何とか現場に楽になってほしい、自ら考え評価し、改善するといった自律的な仕組みへの転換が必要だと考えたものである。

そこで、まずは変革のための仕組みづくりとそれを支える人づくりから始めたものである。その第1段階として自己評価、自己改善の仕組みをつくろうということで、平成14年度から事務事業評価を実施した。各課が自らを見つめ直すことで、自ら輝けるきっかけを提供させていただこうと考えたものである。

これまでの本市職員の価値観は、総合計画に掲げられた事業メニューを迅速かつ効率的に処理することに最も重点が置かれていた感があった。すなわち、顧客は誰で、何を求めているのか、行政としてどのような成果を達成すべきなのか、などといった議論が軽視されるくらいがあったことは否定できない。

本市の行政評価は、このような組織風土を未だ改善できていないが、少なくとも自らが置かれている状況を客観視し、次の戦略形成につなげていく仕組みを導入したことは、今回SWOT分析を行う上で重要な意味合いがあったものと考えている。

なお、第4次総合計画の策定年次である平成18年までの4年間で人づくりの部分をしずつ行い、計画策定時には政策・施策評価や予算との連携なども含めた本格的な行政評価へと発展させていきたいと考えている。

(2)戦略計画策定宣言

総合計画策定のほうに話を戻そう。お金も人もない中、組織的な改善もなされないまま仕事の量だけが増え続けている本市にとってまず第一に行うべきことは、職員全体が一つになれるキーワードづくりであると考えた。どんな厳しい状況に置かれても何のため、誰のためという目的意識が強ければ、現状を打開できるきっかけになるのではないかと考え、総合計画の策定に先駆けて4つのキーワードを掲げた戦略計画策定宣言を行った(図表4参照)。

戦略計画策定宣言

1 戦略計画策定の背景

和泉市は、平成9年に策定した第3次和泉市総合計画に基づき、「豊かさを共有する人間都市・和泉」の実現に向け、本市の地域特性を活かしたまちづくりを着実に進めております。全国的な人口増加率の低迷や少子高齢化が叫ばれる中、本市の人口は増加を続け、高齢化率も大阪府平均を大きく下回る状況です。

しかし、近年、国や地方の行財政状況は非常に厳しく、また地方分権の進展に伴い、市町村の枠組みや地方財政制度が大きく変化しつつあります。その中で、市行政には、より経営的な視点に立った地域の総合行政主体として、地方分権時代にふさわしい公民協働社会の構築と、それに基づく自主的・主体的な施策展開が求められています。

この公民協働社会を構築するためには、まず社会を支えるすべての主体が共通の目標を持ち、次にそれぞれの主体の役割分担を明確にする必要があります。

こうした認識のもと、新たな総合計画は、第4次和泉市総合計画策定基本方針を踏まえ、以下の視点に基づく、選択・集中を基調とした戦略性をもった計画として策定します。

2 戦略計画の骨子

1) 公民協働の視点に立った計画を目指します。

第4次和泉市総合計画は、まちづくりの主役である市民、自治会、NPOなどと、行政との役割分担を明らかにし、公民協働の視点に立った戦略計画として策定します。

2) 政策・施策の優先性が明らかにされた計画を目指します。

第4次和泉市総合計画は、総合行政の礎としての位置付けを確保しつつ、より効率的で効果的な行政活動を行うため、社会的課題、市の財政状況などを総合的に判断し、政策・施策の優先性、重点性を明らかにする戦略計画として策定します。

3) 成果の達成を重視した計画を目指します。

第4次和泉市総合計画は、市がどのような事業を行うかを市民と約束をする計画ではなく、本来の目的をどこまで達成するかといった、成果の達成を市民と約束する戦略計画として策定します。

4) より効率的・効果的に成果を達成できる計画を目指します。

第4次和泉市総合計画は、市民と約束した成果の達成を確実なものとするため、予算や人員、組織など、行政の経営資源を柔軟に活用し、より効率的・効果的に成果を達成できるよう、目標管理が可能な戦略計画として策定します。

平成16年5月11日

和 泉 市

(3) できることを立案する総合計画へ

総合計画といえば、総花的という形容詞がついて回るものであるが、まさにこれまでの

総合計画の策定手順と言え、各課と綿密なヒアリングを行い、各課が「しなければならないこと」すべてを書き連ねるというものであった。

私自身この手法に限界を感じていたこともあり、第4次総合計画では「できることを立案する計画づくり」、「あるべき姿と達成レベルを市民と約束する計画づくり」を行うことに関しては、さほど大きな抵抗もなく、また各課からも総論的に賛成を得られた。

(4)市民とともに策定する総合計画

第4次総合計画は、地方分権一括法の施行後、初めての総合計画ということもあり、従来のように行政起点でものごとを考えとりまとめるのではなく、まずもって、顧客たる市民が何を求めているのかを把握し、その実現のために社会全体の構成員がどのように関わっていくべきなのかといった視点で総合計画づくりを行うことが求められていた。

こうしたことから、計画策定初期の段階から市民の参画を得て、互いに情報を共有しながら協働参画により計画を策定することを念頭に置き、市民が求める将来像をいかに効率的に達成するかという点に最も重点を置いて取り組む必要があると考えたものである。

(5)和泉市のSWOT分析

ア.成果重視の計画策定へ

さて、進め方の大まかな方向性が見えてきたので、次に具体的な進め方を検討することになった。第3次総合計画までの取組みにより、さまざまな基盤整備が整い、また市民による自主的な組織といったものも芽生えてきた。つまり、市民が活躍できる舞台と条件がある程度整ったわけである。

また、第3次総合計画の反省を受け、評価できる総合計画、事業そのものが目的化しない総合計画を作るに当たり、まずは成果の達成に重点を置いて取り組もうと考えた。

そうすることで、各現場において計画を実践する上で、より効果的な事務事業を選択し、あるいは重点的に実施するなどといった弾力的な発想が期待できるのではないかと考えた。それがひいては、職員の疲弊感・閉塞感の打開につながるのではないかと考えたものである。

イ.これまでの策定方式への反省

先に述べたとおり、本市が総合計画を策定するに当たり、戦略計画策定宣言を行い、4つの基本姿勢を明らかにした。この4つの姿勢のもとで計画を策定していく上で最も重要

視すべきことは、戦略形成過程を明らかにし市民への説明責任を果たすことではないかと考えた。

これまでの総合計画では、事務局と各課とのヒアリングという形で戦略を練り上げ、所定の委員会で意思決定を行ってきたものであるが、戦略の形成過程が不透明で、また総合計画の文言内容が表す意図が何なのかについては、当時の担当者の頭の中にしか残り得ないという意味において、市民に対して十分な説明責任が行えないという反省があった。

ウ. 何故SWOT分析なのか

そこで、市行政の各分野において、社会や顧客から何が求められており(外部環境)、これに対して本市の体力がどの程度存在するのか(内部環境)を客観的に整理した上で、戦略を積み上げていく必要があると考えた。

従来は、とかく外部環境のみに目が向けられ、内部環境が無視されがちであった結果、できる保障のない事業メニューまで総合計画に掲載されていた。このことこそ、総合計画が総花的な計画と呼ばれてきた所以ではないかと考えている。誤解を恐れずに言えば、総合計画は地方自治法第2条第4項の基本構想である以上、「総花的」であることを免れることはできない。大切なことは、すべての分野を総花的に網羅した上で、その中で何が優先的に実施すべき事項なのかを客観的に整理することであると考えている。

このような思いを実現する道具として、本市ではSWOT分析を採用した。

エ. 和泉市のSWOT分析

和泉市のSWOT分析は、一般的なSWOT分析とは異なり、かなり簡略化したものである。本来SWOT分析は、市場分析やライバル分析などといった市場の需要と供給の両面を分析した上で自らの戦略を形成すべきものであるが、本市の場合、先に述べたとおり、「戦略の形成過程を明らかにして市民への説明責任を果たす」ところに主眼を置いて設計したものであることから、必要最小限の機能、つまり、求められる外部環境に対して本市の経営資源がどの程度存在するのかを明らかにして、必要な戦略を形成するための機能のみを残したのが、和泉市のSWOT分析であるのご理解いただきたい(図表5参照)。

SWOT分析の概要

		内 部 環 境	
		強み (S) (人、モノ、金、風土)	弱み (W) (人、モノ、金、風土)
外 部 環 境	求められること (O) (少子高齢化、環境など 12項目)	攻めるべきこと	改善すべきこと
	してはならないこと (T)	回避すべきこと	退くべきこと

オ . SWOT分析の進め方

本市のSWOT分析の進め方は、まずは各課長が分析を行い、それを部ごとに集約し、市民や若手公募職員からの提言とミックスさせて、市レベルの戦略へと組み上げるという、ミドルアップ・トップダウンの方式を採用した。

そして、行政としてすべき事項と市民に委ねるべき事項とを分けて考えるため、市役所内部と市内とに分けて分析を行った。

まず外部環境については、少子高齢化や環境、労働など12の社会的課題を基本項目とし、これらに加え各課で個別の外部環境がある場合は追加の上、社会や顧客から何が求められているのかを整理し(上図「求められること(O)」参照)、次に「してはならないこと(T)」を整理した。

次に、内部環境について、本市の経営資源を人、もの、金、組織風土の4つに分類し、これらのそれぞれに対して、どんな強みがあるのか、あるいはどんな弱みがあるのかを整理し、外部環境に当てはめることで、各施策の方向性を客観的に整理した。

なお、この段階では、担当課長の主観が入らず、できるだけ客観的なデータをトップマネジメント組織に提供し、トップが正確な情報をもとに政策判断ができるよう、注意したものである。

カ. 現場との乖離

本市では、これまで行政評価以外に民間のマネジメント・ノウハウを活用させた事例もなく、各課にとってはある日突然SWOTという得体の知れないツールを押しつけられた形となってしまったことは否めない事実である。

確かに、戦略計画策定宣言や「戦略の形成過程を明らかにして市民への説明責任を果たす」といった総論部分では、おおむね賛同を得られていたが、おそらく別の手段を想定していた各現場にとっては、SWOT分析に対するアレルギーは相当なものがあつた。例示すれば次のようなケースがあつた。

(1) 強み・弱みの判断が付き難いケース

SWOT分析があくまで相対分析である以上、絶対分析とは異なるものではあるが、このことのみをもってSWOT分析をなかなか受け入れてもらえないケースがあつた。

例えば、情報政策部門において、ITに詳しい職員が他市に比較して多ければ強みの欄に整理し、少なければ弱みの欄に整理する訳であるが、厳格に受け止める課にとっては、ITに詳しい職員が10人中何人居る状態を強みと言うのか、あるいは何をもって「ITに詳しい」と判断するのか、といった疑問が投げかけられた。

ここで考えられる戦略として、当該部門として「もうこれ以上ITに詳しい職員を増やす必要はない」というスタンスに立つか「もっとITに詳しい職員を育てる必要がある」というスタンスに立つか、二者択一で考えるべきである。本市では、前者の場合「強み」に整理し、後者の場合「弱み」に整理した。

しかしながら、すべてのケースにおいて強み・弱みを明確に整理できることは、あり得ないと考えているので、本市では、このような場合、SWOT分析の趣旨を十分説明した上で、最終的にはやむを得ず「強み」「弱み」の両方に記入いただくこととした。

(2) 「してはならないこと(T)」の部分がでないケース

ベテラン職員や使命感の強い職員であるほど、「これまで実施してきた行政サービスは、本来的にすべて行政が率先して行うべき」という強迫観念が強いのではないかと考えている。

このような職員に対して、SWOTの「してはならないこと(T)」に相当する部分の抽出を依頼したとき、「市役所がやっている仕事に、してはならない仕事などない。そんな仕事があるならば、最初からやっていない」との一喝を受けたことがある。

もう少し柔軟に考えられないものかと執拗に説得を試みたが、結局「してはならない」という言葉に対する抵抗が強く、説得に失敗したことが何回かあった。

本市では、内部環境と外部環境がクロスする部分について、それぞれ「攻めるべきこと」「改善すべきこと」「回避すべきこと」「撤退すべきこと」という整理を行ったが、この命名方法には大いに反省すべき点があったと考えている。

キ. SWOT分析の意図

繰り返しになるが、SWOT分析は、市行政の各分野が置かれている状況を客観的に抽出し、目で見える形で整理することで議論を行いやすくし、ひいては、戦略の形成過程が明らかになり、市民への説明責任を果たすことができるものと考えている。

その意味においては、約1年間かけて各現場との話し合いを重ねることで、一定の理解が得られ、各部からの分析結果も精査されてきた。

【図表6】

学校教育部 SWOT分析結果 市役所内・和泉市内統合版

		S(強み)		W(弱み)	
O (求められること)	攻めるべきこと	課名	改善すべきこと	課名	
	学校不適應の子どもや保護者を支援すること	教研、指導	子供の安全確保を行うこと	指導、総務	
	教育環境の変化に積極的に対応すること	教研、指導	施設の維持・管理を効率的に行うこと	指導、総務	
	資質の高い職員を養成し教育力を高めること	指導	障害教育の推進を図ること	人教	
	学校・家庭・地域の連携の中で教育力を高めること	指導	高等教育の就業機会を拡大すること	人教	
	国・府の事業を積極的に活用すること	指、人教、教研、総	安全な義務教育施設を確保すること	総務	
	特色ある学校づくりを一層進めること	指、人教、教研	幼児教育の充実と運営の適正化を図ること	総務、指導	
	個に応じた教育を推進すること	指導、総務			
	食育を推進すること	総務、指導			
	健康な児童・生徒を育成すること	総務、指導			
	進路指導を充実すること	指導、人教			
	子どもの権利条約を踏まえ人権教育を推進すること 地域に開かれた教育環境を構築すること	人教、指導、人教			
T (してはならないこと)	避けるべきこと	課名	退くべきこと	課名	

ク. 進化する和泉市のSWOT分析

本来であれば、「してはならないこと(T)」の部分をしてできるだけ多く抽出し、より濃淡が明らかな計画にするべきところであるが、本市の場合、結果的にこの部分について十分な整理ができないこととなった。つまり、「求められること(O)」に対応する「攻めるべきこと」「改善すべきこと」の2象限で、経営資源の配分方策を検討することを余儀なくされた(図表6参照)。

しかし、各部署が置かれている現状に対してもれなく整理し、分析を行った結果、すべて「求められること(O)」に整理されたということは、本来ならば「してはならないこと(T)」に整理されるべき事項も含めて、「求められること(O)」に整理されてしまったと理解するのが正しいと考えた。そこで本市が採った対応策は次のとおりである。

そこで本市が採った対応策は次のとおりである。

◆学校教育部 【図表7】

	S(強み)		W(弱み)	
	現状と同程度の経営資源を投入	課名	経営資源の投入を強化	課名
O (求められること)	学校不適応の子どもや保護者を支援すること	教研、指導、人教	市民が安全に安心して生活できるよう社会基盤整備やサービス提供を行うこと	課名
	教育環境の変化に積極的に対応すること	教研、指導	障害教育の推進を図ること	人教
	資質の高い職員を養成し教育力を高めること	指導	安全な義務教育施設を確保すること	総務
	学校、家庭、地域の連携の中で教育力を高めること	指導		
	国・府の事業を積極的に活用すること	指、人教、教研		
	特色ある学校づくりを一層進めること	指、人教、教研	市民社会を構築するための行政改革に取り組み【初期投資を伴う改善の取り組み】	今ある行政の経営資源、地域の各種資源を有効に活用すること
	個に応じた教育を推進すること	指導、総務	高等教育の就業機会を拡大すること	人教
	安全な学校給食を推進すること	総務		
	健康な児童・生徒を育成すること	指導、総務		
	進路指導を充実すること	人教		
	子どもの権利条約を踏まえ人権教育を推進すること	人教		
	地域に開かれた教育環境を構築すること	指導、総務		
T (してはならない)	避けるべきこと	課名	退くべきこと	課名

まず、これまでの反省を踏まえ、Oと強みの重なる「攻めるべきこと」の名称については、より実情に即して「現状と同程度の経営資源を投入する部分」とし、Oと弱みの重なる「改善すべきこと」の部分について、さらに4分割した(図表7参照)。

このうち、左上の「市民が安全に安心して生活できるよう社会基盤整備やサービス提供を行う」部分は、基盤整備なり行政サービスの形で経営資源の投入を強化することとし、左下の「市民社会を構築するための行政改革に取り組む」部分は、今後市民に委ねていくために必要な仕組みづくりを行うために経営資源の投入を強化することとし、右上の「より豊かな市民生活が営めるよう市民相互や地域、民間でできることはそれぞれに任せる」部分は、すでに存在する地域組織や民間等に委ねていくこととし、右下の「今ある行政の経営資源、地域の各種資源を有効に活用する」部分は、既存施設やネットワークを生かして効率的に運営していくこととした。

結果的に、少し遠回りにはなったが、本来S W O TのTに相当する部分、つまり行政としては回避・撤退し、市民や民間に委ねていくべき部分が、右上に整理できたことにより、S W O T分析の成果が得られたものと理解している。

1.4 実践への自己評価・課題

(1)実践への自己評価

和泉市の総合計画は、平成18年12月に策定したばかりの状況にあり、自己評価を行える段階には至っていないと考えている。

しかしながら、古い体質が今なお拭いきれない本市にとって、S W O T分析という道具は、本市に新たな経営ツールの必要性を痛烈に訴えかけたことは確かである。また、自ら戦略を作り上げたという実績は、本市が今後市民に説明責任を果たしていくうえで、十分説得し得るものと考えている。

(2)課題

これまでの総合計画は、策定後各課が各事業メニューをきちんと実践しているかを進捗管理することに主眼が置かれてきたが、第4次総合計画では、成果の達成のためにどのような事業が効果的か、現在実施中の事業を今後も引き続き継続していくべきなのか、などといった議論をゼロベースで行う必要が生じてくる。

こうしたときに、これまでの勘と経験だけで判断を下すのではなく、新たな経営手法の導入も検討し、継続的な経営改善を行っていくことが求められている。

(3) 今後留意すべき点

今回、各部課でSWOT分析を実践するに当たり、現場から厳しい意見をいただいた。本市では、そのたびにSWOT分析の有効性など、道具自体の説明に腐心してきた。そうすることによって、SWOT分析への理解を深め、安心して道具を使ってもらえるに違いないと思ったからである。

しかし、今思えば、現場にとってはそのような説明は要らなかったのではないかと考えている。むしろ、SWOT分析を行うことによって何を得ようとしているのか、あるいは、現状の何を改善しどのような方向に向かおうとしているのかといった、本市の考え方に相当する部分を繰り返し説明すべきであったと反省している。

また、SWOT分析の「してはならないこと(T)」に相当する部分の表記方法について、単に禁止を意味する表現となったことで、各課を相当な混乱に陥れる結果となった。

本意としては、補完性の原理に則り、第一義的に行政として取り組むべきものではなく、まずは民に委ねるための仕組みづくりや人づくりを行うなど、行政としては少しずつ撤退していくが市全体としては発展させていくという意味合いの表記にすべきであったと反省している。

しかしながら、本市のSWOT分析はこれで終わった訳ではなく、今後も総合計画に限らずさまざまな政策判断を行う上で、自らが置かれている状況を客観的に把握し、なおかつ可視的なものとして共有した上で判断を下すことができ、「なぜそのような判断を下したのか」といった政策形成過程が透明化するという意味合いにおいて、非常に有効なツールであると考えており、今後もこの精神を引き継ぎ、浸透させていきたいと考えている。

振り返れば今回の本市の取組みは、一つの社会実験であったかもしれない。しかし、これによって、いわば本市の政策形成過程に関するデータベースが出来上がった訳である。こうした情報をもとに、市民と行政が同じものを見て互いに意見を交わし、共有し、ガバナンスや外部マネジメントといったものがより身近に感じられるような取組みへと発展させていきたいと考えている。

1.5 今後想定しているアクション

本市ではこれまで、成果なり目標が明らかな総合計画づくりを目指してきた。それは市全体としてだけでなく、市行政の各分野・部門においても同様であると考えている。

総合計画で約束した方針にしたがって、市民が求める将来像の実現に向け、本来あるべき姿に向かって各部課長が明確な目標を持ち、その目標達成のために経営資源の配分を決定し、具体的な事業やサービスを行う。そして個々の事業が目標達成にどの程度寄与しているかを評価・公表し、改善する。また、職員のさらなるモチベーションの維持・向上に向けて様々な取組みを実践する。このような活動を市全体として組織的に実践し、改善し、定着させていくことで、市民からの信頼回復、そして市民との協働参画の実現につなげてまいりたい。

2. 兵庫県姫路市

「姫路市の BSC (バランススコアカード) を活用した行政評価の取組み」

兵庫県姫路市役所行政経営改革課* 前川昌一

2.1 はじめに

姫路市は兵庫県の南西部、人口約 48 万人の中核市である。街の中心部には世界文化遺産の姫路城があり、歴史、文化、自然、そして産業、都市機能がバランスよく整った、人にとって住みやすい街である。平成 17 年度予算は、一般特別企業会計合計で 3,384 億、経常収支比率 75 と堅実な財政運営を続けている。

姫路市では、BSC (バランススコアカード) を活用し、組織パワーアップ型行政評価システムとして、平成 15 年度より全庁的な運用している。

BSC は米ハーバード大学のロバート・S・キャプランと経営コンサルタントのデビット・P・ノートンにより開発された総合経営システムであり、ビジョンと戦略を組織のすみずみまで浸透させ、顧客・財務・業務プロセス・学習と成長(組織と人材)の4つの視点で因果性を持って多面的にとらえ、戦略の展開を行いながら、目標を達成させていくマネジメントツールである。

機能としては、ビジョンと戦略を組織の各層に落とし込む過程において、情報の共有化や共通認識のもと、上位から下位、横方向の組織の方針や目標に整合性を与える組織のコミュニケーション・コーディネート機能、さらに BSC 特有の戦略マップ上で各視点間のバランスや因果関係を考察し、ビジョンを実現方策(アクション)にまでブレークダウンを行うことにより、経営資源の選択化と集中化や具体的で効果的な戦略展開を図るためのナビゲーション機能がある。

また BSC は、本来、業績指標を測定分析し、改善を行い戦略の検証を図る業績評価ツールであり、組織の改善活動とリンクを図ることにより業績の向上を促すことも可能である。このように書くと BSC は難解なマネジメントシステムとして思えるが、優れたマネージャーであれば当然のごとく意識し実行していることを、定型化体系化し、誰でもが言葉として理解し戦略を立案実行浸透させられるようにわかりやすくシステム化したものである。

*肩書き・内容は執筆当時(平成 17 年 3 月)のものである

2.2 BSCを活用した行政評価システム導入の背景

(1)行政経営型のマネジメントシステムの構築

本市では行政管理型から行政経営型への転換を一つのテーマとして行政改革に取り組んでいる。行政経営型のマネジメントシステムの考え方としては下表のとおりである。

項目	主な内容
経営戦略の重視	方針や目的の明確化など経営戦略の重視 マネジメントサイクルの実行
人材と組織の重視	職員の行政経営能力の向上 リーダーシップの発揮 創造性を大切にされた組織風土をつくる。
業務プロセスの効率化と企業経営的手法の取入れ	方針管理、目標管理手法の取入れ 結果を重視するしくみの構築 職場内改善活動等によるプロセスの改善
事業の簡素化と行政の守備範囲の再構築	事業の見直し簡素化、受益者負担への理解 行政の守備範囲の再構築
顧客志向に基づく行財政運営の重視	市民ニーズの適確な把握 透明性アカウンタビリティの充実

(2)職員の意識改革

全職員アンケート

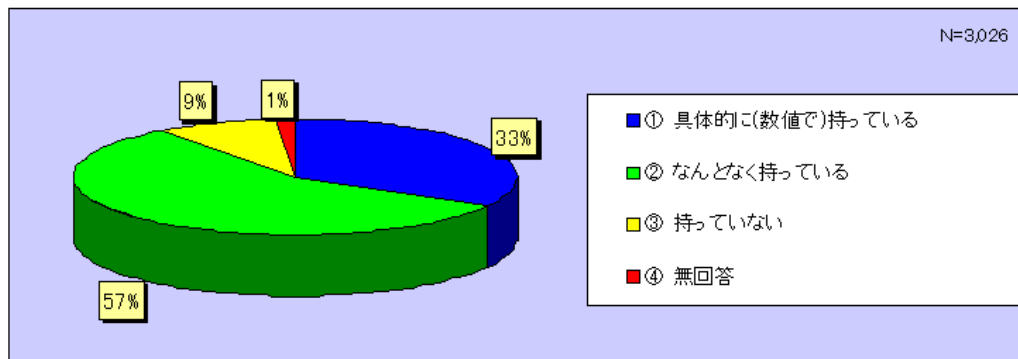
BSCを活用した行政評価に取り組むにあたって、まず本市の組織や人材の現状の問題点や課題を把握分析するため、平成13年11月、全職員(3780人)に“行政評価システムに係るアンケート”を実施した。

これは職種を問わず全職員を対象とした大規模な職員向け調査であり、その結果はインターネットでも公表している。姫路市は36年間一般会計において黒字経営を続けており、コスト意識等の経営意識はかなり組織に浸透しているものと理解していた。

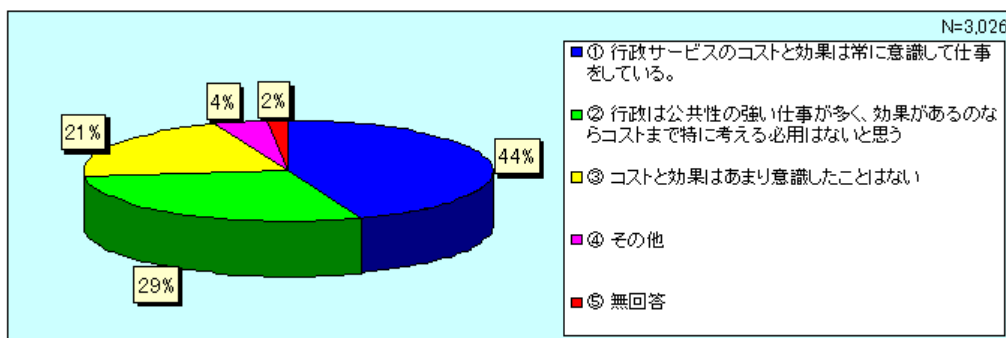
結果をみると、残念ながら期待していた程高いと言えず「職員の意識や思考の形態において、改善が必要」など外部から多々厳しい指摘を受けてしまった。

しかし職員の既存の行政運営を少しでも改善改革意欲は強く、寄せられた多数の意見が、課題や問題点を把握する上で現場からの貴重な情報となり、同時に行財政改革を進め、システムを構築していくための一つの契機となった。

問1 あなたは自分の仕事の目標を持っていますか。



問5 あなたは行政サービスに対するコストと効果についてどのように考えていますか。



2.3 BSC を活用した行政評価システムの基本方針と推進体制

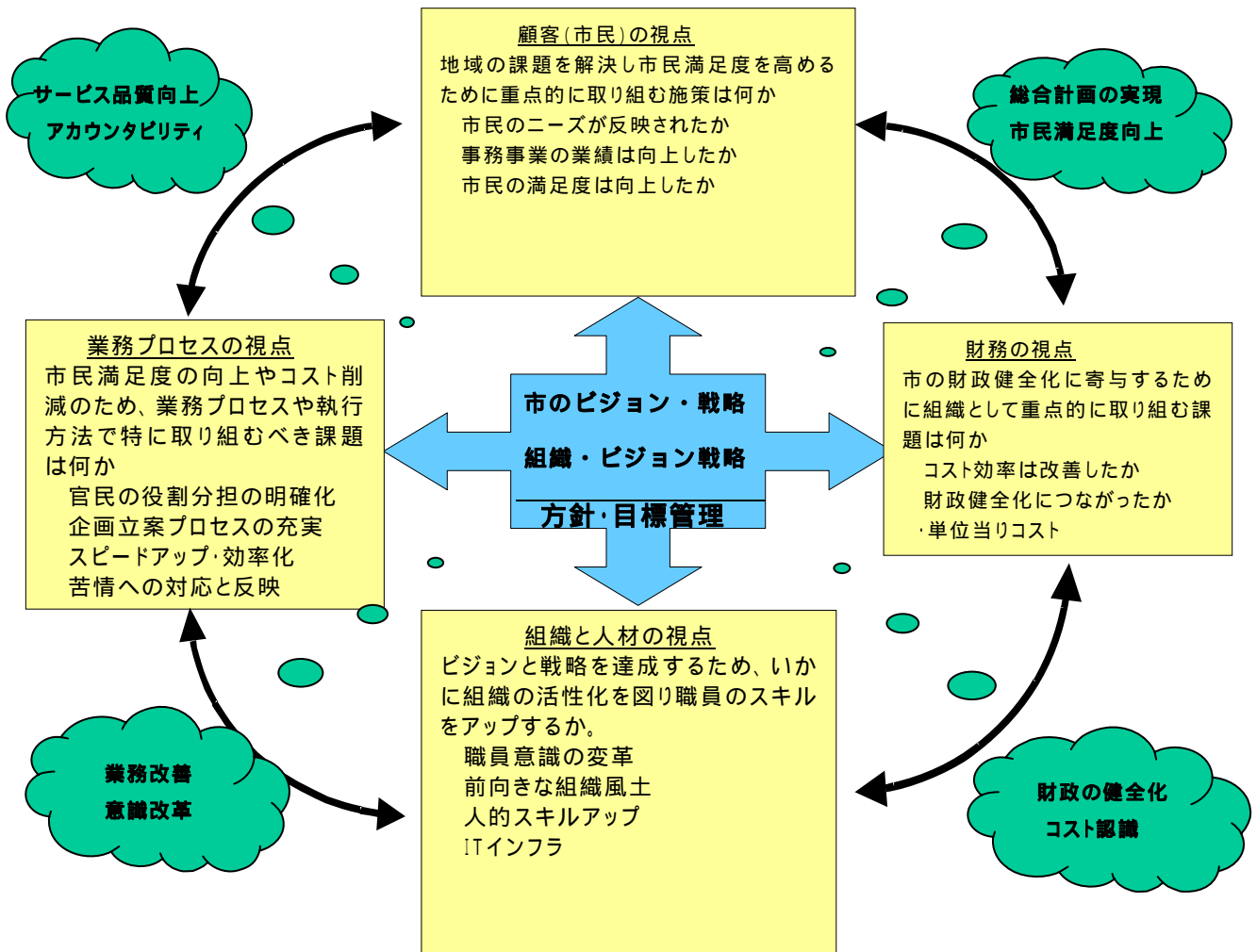
(1)基本方針・コンセプト

経営戦略すなわち、常に何に重点を置くかという、経営資源の「選択と集中」の考え方や、組織の目標や方針を明確にし、組織単位で評価改善を行い、業績を向上させていくことを基本方針としている。

BSCを行政に導入するメリットとしては、ビジョンと戦略を明確にすることにより、選択と集中という戦略的な考え方がはたらきやすいこと、行政運営に限らず、個人の資質に基づいたチームワークが発揮され、組織の目標に全員の意志がコミットメントした時に大きな組織力を発揮し、これに自律的な改善活動が加わった時に業績も向上していくこと。

また、市レベルの行政活動では通常の顧客、財務に加え、業務プロセス、組織人材（学習と成長）の視点から考察すべき業務が多いことがあげられる。

導入手順としては、いきなり本格的な実施は行わず、全庁的な推進体制を整え、モデル実施により、取り組みやすく、他の部所の手本となる組織や事業から始めた。



2.4 BSCを活用した行政評価システムの内容

(1) 組織経営評価

組織経営評価は部や課のBSCであり、組織の使命や方針、目標、そのための実現手段及び業績を明らかにし評価改善を図りフィードバックする組織のマネジメントツールである。この過程を通じて事務事業や業務の今後の方向性をも明確にしていく役割がある。

組織経営評価の特長、様式及び考え方は次のとおりである。

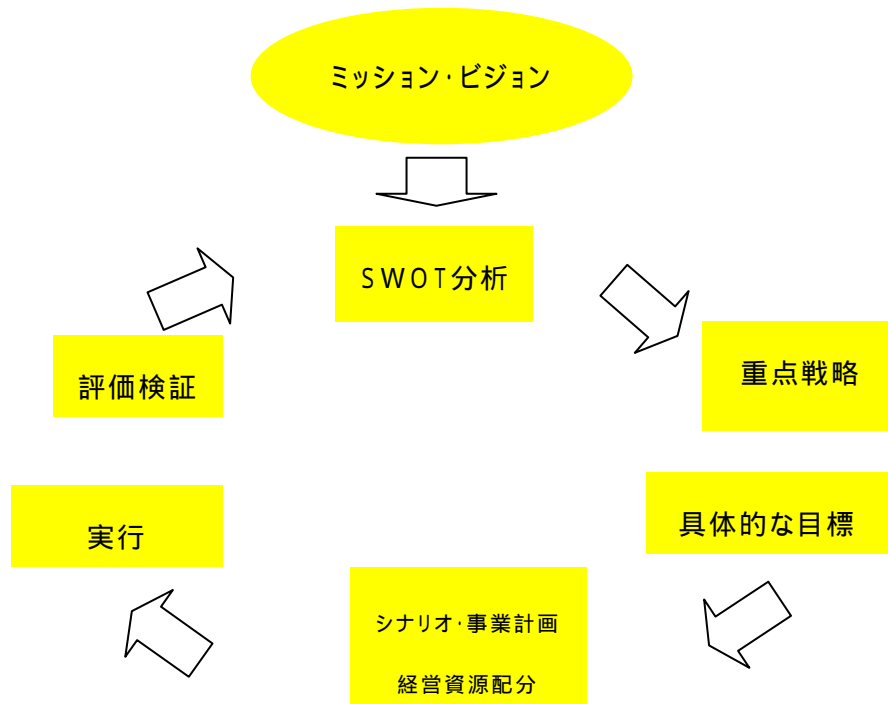
組織経営評価の特長

- (1)目標の明確化と各部門への落とし込み
- (2)ビジョンと戦略を組織の隅々まで浸透させることが可能
- (3)目標の受け渡しによる戦略コミュニケーション手段
- (4)各組織の方針や目標に整合性を与える
- (5)数値化を行い定量的に業績を評価する。
- (6)組織長のマネジメントとリーダーシップをサポートするマネジメントツール

組織経営評価様式

The image displays four different forms used for organizational performance evaluation, arranged in a 2x2 grid. Each form is a screenshot of a software interface with various data entry fields and tables.

- Top-Left Form:** Labeled with 'A1' and 'A2' on the left side, and 'A3' and 'A4' on the right side. It contains several text input fields and a small table.
- Top-Right Form:** Labeled with 'B1' and 'B2' on the left side, and 'B3', 'B4', 'B5', and 'B6' across the top. It features a grid structure with two blue arrows pointing downwards between the rows.
- Bottom-Left Form:** Labeled with 'C1' and 'C2' at the bottom. It is a large, complex table with many columns and rows, containing numerical data and various headers.
- Bottom-Right Form:** Labeled with 'D' in the center. It is a simple grid with four rows and three columns.



組織経営評価の構成項目と留意点はおよび実際の事例は次のとおりである。

	構成項目	留意点	実際の事例(概略) <住宅管理課>
A 1	組織を取り巻く環境	市民ニーズの分析を行い、行政関与の必要性、担当分野における課の強み弱みをSWOT分析などにより考察する。	住宅内トラブルのない、快適な生活、駐車場未整備住宅の住民は、住宅敷地内での駐車を望んでいる。
A 2	ミッション(使命、役割)	組織の顧客に対して何を提供し、貢献し、寄与するため存在するのかを考え具体的な言葉で表現する。	市営住宅の建物、各施設の的確な維持管理の実施より住民に快適な住環境を提供する。
A 3	ビジョン	組織が達成すべきと決めた目標であり、3年後、5年後に組織がこうなっていたいということを想定し(挑戦的な)目標を設定することとしている。ビジョンは課のSWOT分析を実施し、課題を突き詰めていくと明らかになる。既存のビジョンも再検討することとしている。	・管理、サービスはすばらしく、「住んで良かった」といえる市営住宅を目指す ・市営住宅家賃の徴収率向上
A 4	重点戦略	重点戦略は、ビジョンやニーズを実現するための絶対に欠かすことができない方針、方法、手段であり、中長期・短期の両面から具体的に設定する。	市民に分かり易い申込説明(パンフレット見直し)やインターネットを活用した案内(ホームページ、メール活用)で窓口トラブルを防止する。 全国トップクラス(中核市)の徴収率をキープ・入居者間のトラブル解消他
	戦略マップ	ミッション、ビジョン、戦略を具体的に展開し業績指標に置き換えていくため戦略マップを作成する。	
B 1	チャレンジ目標(戦略目標)	部の戦略目標と課の戦略シートを基に中長期的目標と単年度の短期的目標をできるだけ具体的な文章と数値及び達成期限を掲げ4つの視点ごとに設定することとしている。	

B 2	重要成功要因 施策・事業内容	戦略目標を達成するための重要なポイントを重要成功要因とし、具体的な内容を施策や事業、業務とする。(既存の施策・事業も再考し重要成功要因等をもとに重点化選択化を図る)	
B 3	顧客の視点とは	地域の課題を解決し市民満足度を高めるために重点的に取り組むべきこと	<p><顧客> 戦略目標</p> <p>安心で快適な住環境の実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ・入居者間のトラブル、苦情の解消 ・資金貸付償還金徴収率の向上 ・駐車場管理組合方式についての啓発 <p>重要成功要因(略)</p>
B 4	財務の視点とは	費用対効果を向上させ市の財政健全化に寄与するため具体的に何をすべきか	<p><財務> 戦略目標</p> <p>トータルコストの縮減への努力</p> <ul style="list-style-type: none"> ・家賃滞納ゼロを目指す ・経費節減に務める <p>重要成功要因(略)</p>
B 5	業務プロセスの視点とは	市民満足度の向上や効率的なサービスの提供のため、業務プロセスや執行方法で特に取り組むべき課題 (1)イノベーションプロセス 顧客ニーズに合致したサービスを企画開発支援するプロセス (2)オペレーションプロセス 顧客にサービスを効率的に提供するプロセス (3)アフターサービスクレームの処理	<p><業務プロセス> 戦略目標</p> <p>仕事のやり方を見直し効率化を図る</p> <ul style="list-style-type: none"> ・積極的な住宅情報の提供 ・部内事業の見直しと重点化選択化の徹底をさせる。 <p>重要成功要因(略)</p>
B 6	組織人材の視点	目標を達成するため、組織体制や人材管理において何に重点をおくべきか (1)職員の能力スキル コンピタンス(再教育) (2)情報システム能力 技術のインフラ (3)モチベーション エンパワーメント 前向きな組織 チームワーク アライメント	<p>人材の育成と適正配置</p> <ul style="list-style-type: none"> ・業務に必要な知識修得 ・情報共有化の徹底 <p>重要成功要因</p> <ul style="list-style-type: none"> ・チームワークを図る ・窓口、電話、現場での接遇、対応の的確化 ・有料駐車場立ち上げに対する体制の充実
C 1	業績指標	戦略マップに伴う業績指標を設定する。年度目標値との比較、前年度実績値との比較、達成難易度からスコアが自動的に算定される。各視点は組織の特性によりウエート付けを行う(一般事務、公共事業、内部事務等)こととしている。指標化スコア化を図ることにより組織全体のパフォーマンス及び今後改善すべき事項が明らかになってくる。	<p><顧客></p> <p>苦情件数</p> <p>有料駐車場整備率 他</p> <p><財務></p> <p>徴収経費(1件当たりコスト)</p> <p>事業の見直し件数(共通)</p> <p>他</p> <p><業務プロセス></p> <p>台帳ファイリング管理化</p> <p>職員提案制度カイゼン提案件数(共通)</p> <p>他</p> <p><組織人材></p> <p>収納・滞納整理研修</p> <p>職場内研修(共通) 他</p>
C 2	組織運営体制 投入資源	戦略目標実現のために必要な組織体制 投入資源を明記する。	
D	問題点と解決 方策	戦略展開や最終的なスコア結果を総合的に検証して、問題的や課題の分析を行い、改善改革を図っていく方法を検討する。改善実績や効果額を毎年度、改善実績と効果額、組織の経営度の状況を調査しフォローアップしている。	

<p>(例) 住宅管理課 改善実績</p>	<p>各視点ごとに課題問題点の分析をおこなう(略) 改善実績 <顧客の視点> 市営住宅入居者に対する啓発、各自治会への協力、家賃の納付、共同住宅の心得等文書を作成配布実施した。 <財務の視点> 家賃徴収率の向上ため郵便局など口座振替取扱機関を増やして、納付場所の拡大・利便を計った <業務プロセスの視点> IT機器を利用し、入居トラブルの対応や経緯、解決したノウハウや情報を課全体で共有する意識が芽生えている。 <組織人材の視点> 課内の担当業務知識、またコミュニケーションを図る上からも、制度内容・経緯の理解、収納、滞納整理・退去処理手順等の職員手作りによる勉強会を行った</p>
---------------------------	---

(2) 組織経営評価の留意点

ア. 戦略マップでの思考

行政の最も重要な目的は市民満足度の向上であるという観点から、戦略マップ(Bシート)においては、顧客の視点を最上位の視点に位置付けている。戦略マップは簡易的ではあるが、戦略目標から具体的施策やアクションへ落とし込む縦の関係、各視点間の横の関係がそれぞれ因果性を持ち、上位への目的と手段の関係となることに留意している。組織長がマップ上で思考することは、目標達成や課題解決のため、何が重要でどのような手を打つべきかを探求する組織マネジメントそのものであり、指標への展開も容易となる。また、具体的施策や事業は今後強めるもの、縮減すべきものを表示するなど事業や業務の優先度重要度が現せるようにしている。

イ. 共通事項と共通指標

重点戦略の項目には、あらかじめ「市民ニーズをつかむ」、「経費節減」、「仕事のやり方を見直し効率化を図る」「組織内での情報共有化の徹底」等行政経営の共通の方針が入っている。これは、本市の行政経営の考え方を各組織にブレイクダウンしていくためである。

さらにBSCの特長を生かし、市レベルで取り組むべき改善テーマや目標を毎年度抽出し、共通指標として設定している。

2.5 モデル実施

平成14年度に本格的な実施に先駆け26件の部会方針書、41件の組織経営評価(課)、77件事務事業評価のモデル実施(試行)を行った。

本市では BSC はもとより行政評価自体が初めての取り組みであり、顧客志向、成果志向等行政経営の基本的な考え方の習得から始めていく必要があった。BSC に係る研修は幹部職員から一般職員まで 1050 人を演習形式で研修を実施し、さらに、より理解を深めるため各経営部会毎にヘルプデスクを実施した。

最初は職員に戸惑いもあったが、徐々に組織の使命や戦略を明らかにするための部会内で熱の入ったディスカッションが繰り返されるようになった。日常からリーダーシップを発揮していると思われる組織長はいとも簡単に BSC を作成してしまったり、また逆にどうしても積み上げ型の発想から脱却できない組織長もいた。よく言われることだが、意識改革と組織風土を変えることが最大の課題であり、ツールの導入はきっかけにはなるが、継続的な行政経営への取り組みを行っていくことが必要であると認識した。また、このモデル実施は具体的な運用方法、活用方法や平成 15 度の全庁実施の基礎となった。

2.6 BSC 導入による効果と実績

平成 16 年度の効果と実績については現在とりまとめ中であるが、平成 15、16 年度の各課からの報告からシステムへの取り組みを通じた改革改善や業績の向上がうかがえる。

組織経営評価での業務プロセス改善項目例をあげると

(1) 顧客の視点

市民アンケート実施によるニーズの把握（議会事務局調査課他）、優先順位による整備（道路補修課、河川整備課他）、整理期間の見直しによる開館日数の増（図書館）市民参加による計画づくり（政策審議室）、ストレスチェックの実施（人事課）等他多数

(2) 財務の視点

管理経費の見直しによる経营的效果額の計上（衛生管理センター、文化センター他）、徴収率等の増による経营的效果額の計上（住宅管理課、国民健康保険課）等他

(3) 業務プロセスの視点

し尿収集担当職員の一元化による配車効率の向上（美化業務課）、処理期間の短縮（高年福祉課、水道局水質検査室他）、苦情対応を含めた業務マニュアルの充実徹底（障害福祉課、市民課、駅前市役所他）広報誌等による PR 強化（緑化推進課他）等他

(4) 組織人材の視点

CS を見すえた接客研修の実施（科学館）、ボランティアのパワーアップ（姫路文学館）

各組織間の情報交換の徹底（下水道整備室）等他

などがある。

組織人材の面での効果

組織毎年度当初、組織の目標を確認することとしていることから、課の使命、目標を職員全員で共有するよう取り組んでいる組織は全体の約7割、課内での人材育成するに当たって職員全員で取り組んでいる組織も全体の約7割以上で意識変革の面でも効果があったように思える。

2.7 BSCを活用した行政評価システムの課題

三位一体改革、市場化テスト、アウトソーシングなど行政も民間経営と競争し生き残ることができなければ市場原理により淘汰されていく時代が来ようとしている。行政運営は非効率の象徴とされているが、確固としたマネジメントシステムを整え経営資源の最適化を行い、戦略的経営を目指せば付加価値の高いサービスを提供していくことが可能である。

シートを作成しても単に作成しただけであって、組織の活性化を通じて改革や改善を行い戦略的な行政経営を通じて市民サービスの向上につなげることが重要である。

3. 神奈川県逗子市

「逗子戦略ブック(逗子市行政評価システム)」

神奈川県逗子市役所都市整備部土木管理課* 山田 享史

3.1 逗子市の概要

逗子市は、神奈川県の南部、三浦半島の付け根に位置し、西に相模湾、北に鎌倉市、南を葉山町と接している。JR横須賀線を利用すれば東京駅まで約1時間と利便性が高く、また相模湾に面し比較的温暖な気候であることから、住宅地としてのまちづくりが進められてきた。逗子市が、広く知られるようになったのは、徳富蘆花や国木田独歩をはじめとする多くの文人による小説などの舞台として著わされたことが大きい。昭和初期にかけては、文人の他、経済人なども海岸近くに住宅や別荘を建て、逗子のまちなみの特色を創りだしていた。現在でもその当時に創られた面影が一部残っており、落ちついた町並みを形成している。また、比較的丘陵が発達し、隣接の鎌倉市と同様に、市街地は丘陵に囲まれ、自然と調和した市街地景観がつくられている。

現在の人口は、約5万8千人で、この数は昭和50年代初めから大きく変わってはいない。65才以上の市民が約24%となっており、近年高齢化が進んでいる。市民の就業状況は、15才以上の就業人口が2万6千人、その内市外に通勤している人数は約1万9千人、就労者の約77%が第三次産業の就労となっている。市の財政規模は、平成17年度の一般会計予算168億7千650万円で、前年との比較では15.7%の減となっている。全会計の予算総額は、333億7千945万円である。市の面積は、17.34平方kmで、神奈川県内では最も小さな市である。丘陵と海に囲まれた逗子は、まさに首都圏に通勤する人のための住宅都市となっている。県内の他の自治体と比較すると65歳以上の方の占める割合が高くなっているが、その中には退職後、逗子に住まわれるようになった方々も多く見られる。そのような方々が、生活の場である「逗子」を大切に思い、その結果、様々なキャリアを持たれた方々が、まちづくりや行政への関心を持つようになり、多くの市民が市政にとって大きな役割を果たすこととなっている。

*肩書き・内容は執筆当時(平成17年9月)のものである

3.2 行政評価システム策定の背景

逗子市では、比較的早くから情報公開制度や各種の行政委員会への委員公募など、市民参加のための諸制度を整備してきた。そうしたこともあり市民の参加の機会が全庁的に見られ、行政も市民からの要望や期待に応えるべく、様々な施策を進めてきた。しかし、長引く景気の低迷により、新たな施策の展開や事業の推進にあたって、内容の縮小や見送りなど、全般にわたりそのあり様が問われるようになってきた。事業の立案にあたっては、市長が担当所管から企画の熟成度などの報告を受け検討を進める場として、事業に関するヒアリングの機会を設けてはいたが、実状は、財源不足に対して歳入と歳出のバランスを維持するため、支出の削減に視点を置いた方策の検討となっていた。組織としての危機意識の低さも確かにあったと言えるが、行政活動を根本的に見直すためのシステムがない中、事業の目的、優先度、成果などについてまで十分な議論が進められない状況だったのである。その結果、市民のまちづくりへの思い、行政への期待が、行政改革を唱えて起った若い市長を誕生させ、市役所の改革が始まったのである。逗子市での行政評価システムは、こうした背景を受け、市長のトップダウンの下にスタートした。行政は新たな施策を企画する際には、市民や学識者を入れた委員会をつくり、委員会の報告を参考に事務を進めることが慣例であったが、今回は庁内での導入の是非の検討や研究は行わなかった。行政評価を市民と行政との情報共有、市民への説明の手段と位置づけ、行政の情報を市民に分かりやすく提供し、行政サービスに対する評価、判断、選択ができるようにし、その結果、市民が「納得」できるサービスの提供が受けられるようにすることが、システム導入の基本的な考え方とした。

3.3 行政評価システムの構築

行政評価システムの構築作業は、市長のトップダウンにより 2000 年 4 月から始められた。行政評価システムの構築にあたり、課題となったのは、システム構築のプロセス、全職員への周知方法、システム運営のしくみ、などであった。他自治体の状況などを参考に、逗子市にとって最も適した内容を備えるべく、検討を行ったのである。他自治体への調査では、行政評価を事務事業評価に限定したものが多く見られ、その大部分が予算の縮小等、行財政改革に視点が置かれたものであった。その調査結果を参考に、市民が納得できる行政サービスの提供に繋がるシステムの在り方について検討を行った。その結果、政策、施

策、事務事業の三つの階層について同時期に整備し稼働させることとしたのである。その具体的な理由は、第1に事務事業評価は、担当者にとって事業の評価に基づく改善策が立て易いものの、市民の要望に応えるための事業の優先順位付けが難しく、行政活動の全般にわたる施策、政策の立案や評価には機能しない。第2は、資源配分について議論するためには、施策レベルでの課題や解決に向けた方策を決定する上で、戦略的な判断、計画が必要になること。第3は、市民にとってわかりやすく、重要なのは、個別の事業ではなく施策レベルでの成果であること。があげられた。さらに、現場で検討し提案される改善策、あるいは市民から直接得られる情報は、政策や施策を検討する際に必要不可欠なものであることから、事務事業と施策、政策が同一線上で議論されるシステムが必要であると考えた。そのため、政策、施策、事務事業を対象に同時期の稼働となったのである。なお、ここで言う政策とは、市長の責任により作成されるものであり、施策とは部レベル、部長の責任で進められる施策のことである。

こうした視点に基づきシステムの導入作業を進めたが、全庁的に、円滑にしかも的確に導入を進めるため、前段に導入計画を策定し、その計画に基づき導入作業を進めることとした。「バージョンアップ2002」は、こうした考えに基づいて作成された逗子市行政評価システムの構築のための計画書である。計画書の中でシステムの目的について次のように述べている。

- ・新たな財源確保が困難な状況にあっては、限りある財源をいかに効果的に配分し、かつ、効果的に執行するため、予算の立案・獲得（PLAN）- 予算執行（DO）に、評価（CHECK）- 改善（ACTION）というプロセスを加え、その結果を次のPLAN（政策展開や予算作り）へ役立てていこうとするもの。
- ・この実施に当たっては、市民にわかりやすいものとするため、事業などの達成目標や到達度を数値化したり、行政の独善ではない、より客観的な評価とする。
- ・行政評価システムの導入は、いわば、従来希薄であった経営感覚を行政にも導入しようとする流れの一環でもある。
- ・これらのプロセスを公表していくことは、税金の用途を明確にし、結果として市民と行政の情報共有をさらに進める。
- ・行政評価システムの導入は同時に、職員の意識改革や行財政改革にもつながるものと考ええる。事業の目的や問題点を現場でサービスに当たる職員が的確に把握することは、より

質の高いサービスをより効率的に提供するためには必須の条件であり、これを組織的に進めていくことが行財政改革となる。

・「説明」「納得」「信頼」「満足」の4つのステップで取り組む。市民にわかりやすく多くの情報を提供し、負担とバランスの中で市民がサービスについて、的確な評価、判断、選択ができるようにする。

・これらプロセスの積み重ねによる最終の目的を「逗子市民の満足度の向上」とする。

さらに、目的に基づく行政評価システム構築に当たっての基本的なコンセプトを次のように定めた。

・市民の視点を忘れない

- 市民各層（含むサイレントマジョリティ）の多様なニーズをすい上げる
- さまざまな場面で、市民との接触を図っていく

・成果を重視する

- 数字で具体的に把握する
- 事業をどれだけ実施したかよりも、その事業が、市民にどのような成果をもたらす

かを重視する

・PLAN DO CHECK ACTIONのサイクルを確立する

- 計画 実施 評価 次の計画への反映

・IT（インフォメーション・テクノロジー）を活用する

- インターネットを活用し、外に開かれた仕組みを目指す
- 庁内LANやデータベース化によって、評価の導入に伴う負担を減らす

・原則として、2～3ヶ月ごとに、進捗状態を公表する

- 常に市民にわかりやすいシステムになっているかどうかを見直す
- 求められなくても積極的に進捗や評価結果を市民に伝える

・原局参画型の体制を組む

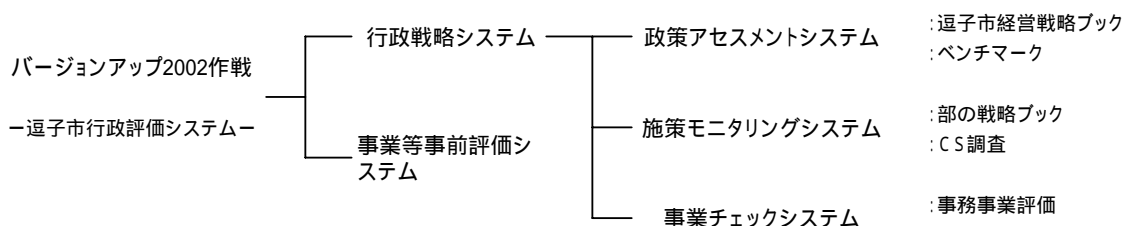
- 逗子市の現場職員が主体的に参画する
- 市長をトップに各部の部長で構成される推進本部及び次長クラスを中心とする運営

会議を設置し、横の連絡を密にして、現場と一体的に取り組む

以上のコンセプトに基づき行政評価システムのフレームを作成した。システムは、「行政戦略システム」と「事前評価システム」の二つに分けられる。行政戦略システムでは、

既存の施策、事業について定期的な棚卸しと事後評価を行い、事前評価システムでは新規の施策や事業、または事業の内容を大幅に改善する際の評価を行うものとした。行政戦略システムと事前評価システムとを連携させることにより、PDCAサイクルの確立と行政経営の効率性、透明性の向上を目指したのである。

図1 逗子市行政評価システムの全体像



バージョンアップ 2002 作戦

図2 行政戦略システム

	システムの内容	対象レベル	成果物の例
政策アセスメントシステム □主に評価される人:市長 □評価する人 :市民	・種々の社旗指標を使い逗子市の市民の暮らしと行政経営の現状を市民に提示する。それをもとに市民と関係者が市政について議論をし、結果を行政経営に反映させるシステム ・指標は市民の視点から設定する。従って必ずしも市役所の各部門の事業には、個別対応しない	対象レベル 政策レベル	逗子市経営戦略ブック
施策モニタリングシステム □主に評価される人:部長/課長 □評する人 :市民・専門員	・部長クラスが部の仕事を洗い出し、今後の経営方針を策定、施策をチェックするシステム ・顧客満足度(CS)のチェックとしことの棚卸しをする。	施策レベル	部の戦略ブック
事業チェックシステム □主に評価される人:課長/職員 □評する人:市民・専門評価担当 部門・職員(自己点検)	・個別の事務・事業の効果、効率を評価するシステム	事務事業レベル	事務事業評価シート集

バージョンアップ 2002 作戦

(1)総合計画と行政評価システムとの関係

総合計画は、市の施策を体系化しこれから取り組む課題について市民に明らかにし、将来像を提示するものであるが、行政の全般についてどの課題も同じような記述となり、どうしても総花的なつくりとなってしまう。市民から見ると網羅的、抽象的となり、地域の生活にとって今何が最重要課題で、それをどのように行政が解決しようとしているのかが、わかりづらいものとなっている。行政活動の根幹となる総合計画や市の課題をわかりやす

く市民に提示することは、行政の責任であり、市民との協働によるまちづくりを進める上でも必要なことである。逗子市では、こうしたことを踏まえ、総合計画を補完するものとして、行政評価システム、特に施策レベル、政策レベルに戦略機能を持たせることとした。市民生活や逗子市を取り巻く社会情勢の変化に的確に対応するため、現状の分析、市の強み弱みの把握、時間と目標の到達点を示すことによって、具体的な取り組みと課題の解決、市民へのわかりやすい説明によって行政への信頼を得ることに心がけたものである。そのため、行政評価システムの作成に当たって、総合計画との整合にとらわれることなく策定することとしたものである。したがって、総合計画の見直しの時期と政策レベルでの取り組み年次が異なることとなり、総合計画に述べられている各事業の具体化は、担当所管ごとの事業において進められることになった。

(2) 行財政改革と行政評価システムとの関係

行財政改革は、コストや人員の削減、アウトソーシングを推進することで過剰な資源配分を抑制し、財政の健全性の確保を目的に進められてきた。支出の抑制に主眼がおかれていることから、事業の縮小や廃止が当面の目標とされ、行政サービスの受け手である市民の要望に必ずしも十分に対応できるものとはなっていない面もあった。いかに財源不足とはいえ、サービスの低下は行政の責任としては回避しなければならず、そのためにも、行政活動の評価が必要不可欠だと考えたのである。また、行政経営の観点からも、行政評価システムによって明らかになった成果、改善点を踏まえた事業の推進、さらに目標管理、職員提案制度等、経営改革を目した諸施策により、行財政改革を進める取り組みがなされている。

3.4 政策アセスメントシステム

(1) 逗子市経営戦略ブック

政策アセスメントシステムは、政策レベルでの評価を行うシステムで、市長が取り組むべき重点課題を示し、現状の分析、解決に向けた取り組みの進ちょく状況、成果を説明し、市民から評価を受けるものである。経営戦略ブックは、市長が市の様々な課題を洗い出し、その中で優先して取り組むべき課題を定め、市民に提示するとともに、市が持っている資源（予算、人員等）の現状を公表し、市民との議論によって解決を図るためのシステムで

ある。

市長は、政策レベルでの評価を行うにあたり、「逗子市経営戦略ブック」を作成し、ブックに記述されている全ての「改善に向けた行動」について、成果、進捗の状況を年2回プリント物として、全家庭に配布することとしている（図3、図4）。さらに「行政評価市民会議」を開催し、市民との直接の対話の場を設け、市民から評価を受けることになっている。現在の経営戦略ブックは2002年から2004年の3年間で取り組むべき課題を示したもので、「教育」「環境」「経営」の三つの課題を取り上げている。なお、2005年以降は新たな課題を示した経営戦略ブックとなる。経営戦略ブックでは、重点課題の設定理由、市の財政状況、行政サービスのランキングでの逗子市の現状などを説明し、市の現状を市民に理解してもらうほか、市の強みと弱みを説明することで、市が取り組む方向性、到達点を決定する根拠とするものである。市民にこれらの情報を明らかにすることで、市民と市が共通の認識を持つことができ、市民の役割、行政の役割を双方で確認することで、協働によるまちづくりを進めるための一手法となっているのである。各課題の解決に向けた取り組みの説明では、市民の意見、要望など市民の考えや現状、課題を述べ、次にその状況や課題の解決に向けた具体的な行動を示し、さらに行動がどのような結果を目指すものなのか説明している。その中でも特に重要としたのは「改善に向けた行動」である。ここに掲げている行動は全て、市長がそれぞれ担当する所管にヒアリングを行い調整を図って、各所管が担当する事業におけるベンチマークとして示すこととした。3年の間に、達成すべき時期と目標数値を示すことにより、市民にとってわかりやすく、行政にとっても定量的な目標を置くことで業務の遂行に具体性を持たせることができるようになった。重点課題の業務の進捗状況を数値に基づいて評価することで、予算化においてもまた人員の配置においても、算定の根拠が客観的に示せるものとなったのである。

図3 逗子市経営戦略ブック



図4 逗子市経営戦略ブック取組みの報告



(2) 行政評価市民会議

行政評価市民会議は、経営戦略ブックの進ちょく状況を公開の場で市民に説明し、市民が評価を行い、その結果を課題ごとに所管の事業に反映させるとともに、市長が新たに取組むべき課題の検討に活用するものである。逗子市での行政評価システムでは、外部評価を取り入れていないが、この会議が外部からの評価を受ける場のひとつとなっている。この会議は2003年に初めて開催したが、市民意見の聴取方法、他の会議との違いなど、会議の開催趣旨について市民の理解が難しいものとなっている。会議の進行は、担当する部が課題ごとに「改善に向けた行動」の全てにわたり進ちょく状況、未達成の場合にはその理由を説明し、市民からの質問や意見を受けることになる。さらに、参加した市民が各行動ごとに、点数による評価を行うこととしている。評価点数に大きな意味を持たせることは難しいことと思われるが、政策アセスメントシステムを進める中で、市民が直接意見を述べ、評価を行ったことについて、市として今後の政策、事業展開に活用することで、

逗子市の行政評価システムとしての質も高まるものと考えている。

3.5 施策モニタリングシステム

(1) 部の戦略ブック

施策モニタリングシステムは、部を単位とした施策レベルの評価を行うものである。各部の課題、事業内容等について、部長が部の方針、課題や取り組みの方向性等をシートにまとめ、市長、部職員、市民に示し、市民から評価を受けるものである。主に評価されるのは部長、課長である。施策モニタリングシステムの構築作業は、部ごとの事業の棚卸しから始めた。この作業は各部ごとに部長、次長が直接当たったものである。その際に図5に示すように、部の使命、顧客はだれか、事業の体系、強み弱みは何かなどが整理された。その検討結果を参考に現在のシートを作成したのである。

図5 部の戦略ブック（策定過程）

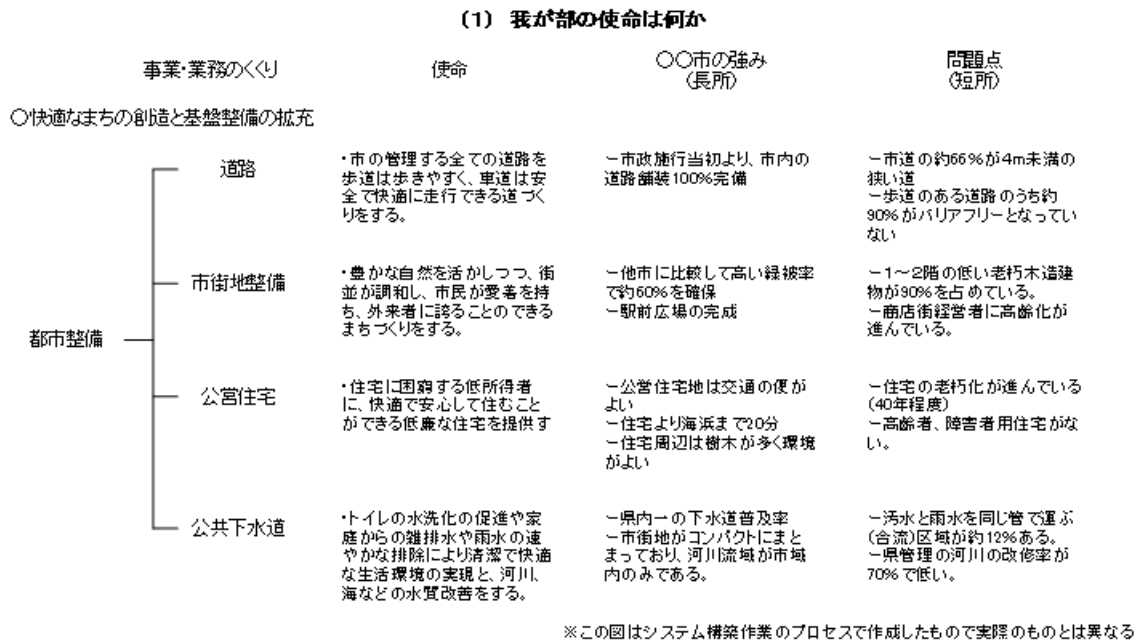


図6 部の戦略ブックは P52～P56 に掲載

部の戦略ブックシートの構成は、部の使命や現状の基本認識、今後の方針について述べた「部の方針カード」、施策ごとに構成する事業を一覧表で示した「施策リスト」、部の方針カードで示された施策の実施状況や成果を定量的に示した「施策ファクトカード(1)」

施策ファクトカード（１）で定量的に示された実態に基づいて構成事業の評価を行うと共に、評価結果に基づいて施策の目的を達成するための改善策や今後の方向性を示す「施策ファクトカード（２）」からなっている。このシートは「部の戦略ブック」として施策ごとに作成され、ITを活用し部内において、部の強み・弱みの提示、部の方針、個々の事業、方向性等について共通認識を持つことによって、部全体で施策を具体化するための事業の整理、指標による事業の進捗のモニタリング、さらには改善策の検討、評価結果に基づく次年度以降の予算化や人員配置などの資源配分の決定、など、部の戦略について検討し決定するためのものである。なお、部の戦略ブックの作成手順は次のとおり。

(1)経営戦略ブックで提示された重点課題や前年度に実施した事務事業評価の結果及び各種調査（CS調査等）の結果を踏まえて、部として今、そしてこれから何をすべきかの戦略を練る。

(2)施策の成果をより適切に表す指標について検討するとともに、その指標により現状を把握する。

(3)事務事業評価の結果については、参考にすべきものがあれば積極的に反映させる。

(4)次年度の事業計画に反映し、１年ごとにローリングをする。

(5)ブックのレベルは、総合計画の基本計画から実施計画レベルに相当するものとする。

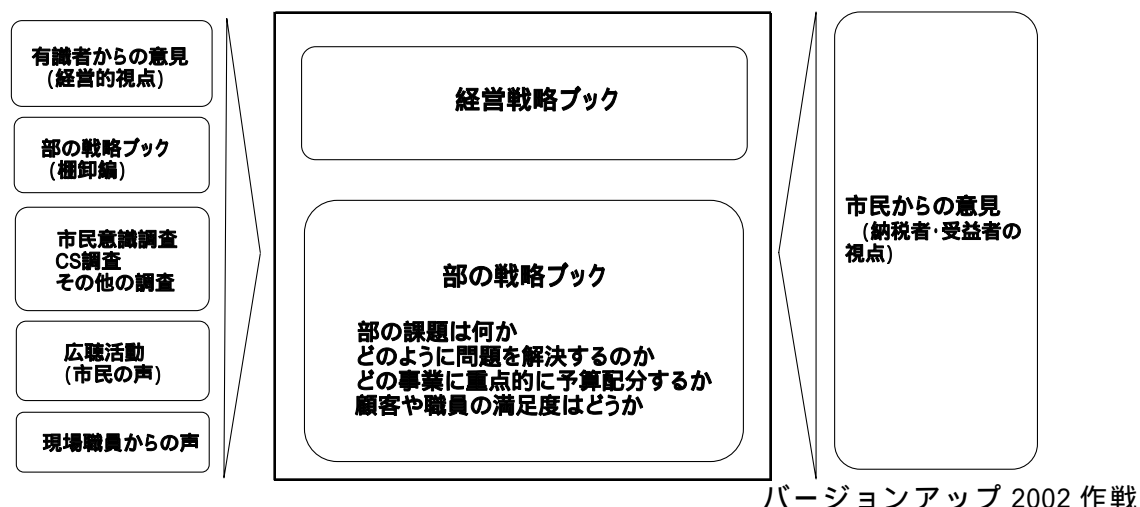
(6)次年度の部としての重点課題や注力について、市民にとってわかりやすいものとする。

(7)部としての経営資源の配分（予算付けの優先度、人員配置）に活用する。

(8)さらに部の戦略ブックに対して、経営アドバイザー（行政経営についてアドバイスの提供をお願いしている複数の市在住の経営者及び学識経験者）から意見を聴く。

(9)市民に部の戦略ブックを提示し意見をいただく。

図7 戦略ブック策定イメージ



(2) CS (顧客満足度) 調査

CS 調査は、顧客である市民に対して行う調査である。従来から市が実施してきたアンケート調査は、調査対象として無作為抽出によって選ばれた市民に、調査票を送付、回収し、結果を市民ニーズとして事業展開の参考データのひとつとしたものであるが、CS 調査は、行政サービスを直接受ける利用者を「顧客」として、事業の展開に必要なニーズ、意識を測るものである。この調査によって、「顧客」の満足度など、事業展開に際しての優先度を決定する際の基礎データが得られ、その後の取り組みにあたっての具体的な改善策に結び付けることができるようになる。改善策は部の戦略ブックにおいて、今後の方針として示され、資源配分等の判断の参考とされる。作業手順は次のとおりである。

(1) CS 調査の考え方や調査結果の解析に用いる基礎的な統計手法をCS 調査リーダー(各部ごとにCS 調査の研修を受けた職員 - 所属する部で実施するCS 調査を中心になって進める)を中心に習得する。

(2) 対象施策の選定 - 各部の施策のうち、特にその成果を直接「市民の満足度」によって測るべきものや市民のニーズにより事業方針を定めるべきものを選ぶ

(3) 実施方法は、(a 利用者へのグループインタビューの実施 b 施設やサービス提供窓口での利用者インタビュー・アンケートの実施) などから選択する。

3.6 事業チェックシステム

(1) 事務事業評価

事業チェックシステムは、市の全ての事務事業について、事務事業評価シートによって職員自らが担当している事業をチェックし、改善に繋げていくための評価システムである。前年度に実施した事務事業について、担当部署で事業の目的の達成度を測るための指標を設定し、事業の妥当性、成果、効率性をチェックし、事業の方向性を示すと伴に見直しが必要な場合には、改善策を述べ、改善によってどのような効果を得ようとしているのかを明らかにし、次年度の事業展開に繋げていくことになる。各所管で作成された事務事業評価シートは、全てをホームページ等で市民に公表し、事業の内容の透明性を確保するとともに説明を行うようにする。事務事業評価の目的は、(1)現場での継続的な業務の改善を行い、次年度の予算や事業展開につなげる。(2)業務の目的や手段の選択理由などについて、市民にわかりやすく説明する。(3)(2)の情報を庁内で共有し、事業選択や組織改革などに活かす。の3点にまとめられる。

事業チェックシステムの対象を全事務事業としているが、約750ある予算事業のうち同様な事業内容、同じような目的を持った事業等についてはくくり直しを行い、例年350～360件程のシート数で評価を行っている。そのため、予算別の事業立てとは異なる事業構成となっている。評価の際には、可能な限り客観的な指標、数値を用いることとし、また予算や人員の投入量だけではなく、市民のニーズを常に考慮した顧客志向、成果志向の視点を持って評価を行うものである。評価作業の手順は次のとおり。

- (1) 評価対象事業の選択（対象事業のくくり直し等整理を行う）
- (2) 事務事業の成果等をより適切に表す指標について検討する。（指標を年度ごとに変えることは状況の的確な把握が困難になるため好ましいことではないが、より適切な指標の設定も大切である）
- (3) 事業の目標達成度を評価する。
- (4) 達成度、顧客ニーズ等を考慮し、改善策を策定する。
- (5) 改善策を基に事業展開の変更及び次年度へ向けて予算化等の検討を行う。

(2) サマーレビュー

サマーレビューは、毎年6月に行う事務事業評価の結果に基づいて、特に評価が低い事業、大幅な改善が必要な事業等を対象に担当所管と行政評価担当とで改善へ向けた方策や事業の廃止について検討するために行うものである。対象とする事業の選定は企画部長が行うが、主に次に掲げる基準に基づいている。

(1) 公的関与の必要性 (2) 有効性 (3) 効率性 (4) その他事業の特性に応じて必要と認められる事項

サマーレビューで見直しの必要性が認められた事務事業については、事業査定（予算査定の前段に行う市長のヒアリングで、事業実施に向けた成熟度、実施の必要性、実施内容等について検討する場）または予算査定を経た上で、次年度以降、必要な改善策を加えて事業展開することとしている。毎年、事務事業評価件数の1割程度がサマーレビューの対象となっている。

3.7 事業等事前評価システム

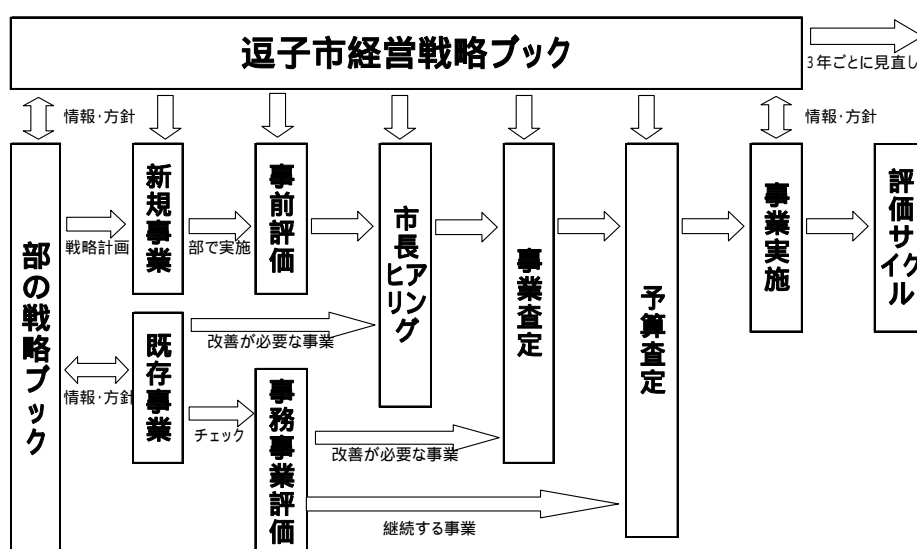
(1) 事業等事前評価

事業等事前評価システムは、新規の施策や事業の立案に際して行われる評価である。事業等の企画に当たって、目的、企画の背景、現状分析、成果、費用便益、市の体制、他自治体の先進事例の実態、及び解決しなければならない課題などについて、企画段階で様々な視点により検討し、事業選択の際の判断材料とするものである。また、企画立案段階で市民に公表し、市の意思決定過程の透明性を確保するとともに、早い段階で市民意見を反映させるためのシステムでもある。事前評価システムの対象となる基準は、(1) 基本的な施策に関する計画や事業 (2) 市の基本方針を定めるような条例 (3) 市民に義務や権利の規制を課すことになる条例や制度 (4) 一定の規模以上のプロジェクト等 である。評価時期は、随時としているが、担当所管で実施後、市長ヒアリングまたは事業査定において所管による評価結果を参考に再度評価する。市長ヒアリング後に所管が事前評価を実施した場合は、事業査定の課題とする。事業査定後に所管が評価を行った場合は、翌年度の市長ヒアリングの場で再評価することになる。市民からの意見や評価は、パブリックコメント制度など、直接市民が意見を伝えられる制度も整備している。

(2) 市長ヒアリングとの関係

市長ヒアリングは、総合計画の進行管理における一手法として、当該事務事業の目的、実現可能性、成熟度、妥当性などを明らかにすることにより、事業化の可否、事業展開の手法などを検討することになっている。市長ヒアリングシートと事前評価のシートを同一とすることで、市長ヒアリングが従来から有している事前評価機能を高めることを考えている。

図8 行政評価システムと予算化の流れ



3.8 今後の課題

返子市の行政評価システムは、これまで見てきたように、三階層による評価と事前評価の二つのシステムから成り立っており、時系列では企画段階から事業実施後まで、対象を政策レベルから事務事業レベルまでの全てにわたり評価を行うものとなっている。三階層による評価は、政策、施策、事務事業の各階層ごとに評価を行うことで、市民ニーズや社会の変化に対し最適な対策を講じ、市民が満足できる行政を進めるために整備したものである。政策における優先課題の検討、施策における分析及びその結果に基づく部・課長のマネジメント、市民に直接接する現場職員の柔軟な対応が可能となるよう構築したものであるが、行政活動の中に戦略性を持たせることに主眼を置いたことから、総合計画の進行管理との整合が持てるような仕組みとはなっていない。そのため、市民から見ると、シ

システムの目的がわかりづらく、行政が勝手に自分の仕事を評価し、市民の評価を聞いていないとの誤解を受けることもある。市民にとってわかりやすく、また行政が変わっていくための仕組みづくりであることを、さらに説明してゆく必要がある。

施策レベルにおいては、部の戦略性を高めるために、「部の戦略ブック」を作成し施策ごとの事業の棚卸し、指標によるモニタリング、改善に向けた取り組みの提示が行えるようになってきている。2004年度から予算が枠配分となり、部長の判断での資源配分としたが、事業の前例踏襲がいまだに一部に見られ、ファクトカードを活用した戦略的な行政経営の確立は、まだ途上の段階にあると言わざるを得ない。部の使命、使命を具体化させるための事業構成、各事業の進捗状況、また、事業を進めるための資源の状況と配分方針等、の確認、必要ならば見直しを行い、部の戦略ブックの活用をさらに高めるための方策の検討を日常の業務の中で行うことが大切である。施策の推進において、情報の分析、モニタリング結果による方向性の決定等、不断の活用が大切であり、そのための部長、課長のマネジメントにおけるスキルアップがさらに望まれている。

事務事業評価については、担当者が事業の見直しを行う際、有効に機能するものであり、シート作成の煩雑化を極力低くするために記載項目等の単純化を意識したが、やはり評価者の作業は日常の業務と並行して行わなければならない、相当の事務量になっている。そのため、評価作業の形骸化が3年目にして既に見られ、結果として事業の改善策の検討が思うように進まない面がある。評価対象事業の精査など、新たな視点での改善が必要である。また、指標の設定についても、アウトプットとアウトカムを混同したり、最新のデータの不備、CS調査等各種調査が必要十分に行われてはいない。評価にとって基本となる情報の収集とその分析などの作業は、時期を見定めて的確に行うことが大切であり、基本的な作業を確実にやる意識付けや、作業を効果的に進める仕組みの見直しが必要となっている。

なお、行政評価システムのねらいの一つに職員の意識改革がある。システムとして整備が進んだ反面、シート作成での形骸化や指標設定が適切に行われていないなど、担当者へのシステムについての理解をさらに深めることが必要となっている。業務の遂行、市民への対応など職員としての必要なスキルアップとともに、状況に沿った柔軟な判断、業務における積極的な改善行動といった、意識改革をさらに進めるための仕組みの整備が必要となっている。

今後、行政評価システムに望まれることは、コスト削減や事業の縮小などに的を絞るよ

うな行財政改革に止まらず、行政経営改革を進めるために必要な情報を提供するとともに、政策・施策の決定に際して、方針を導き出すためのツールとしての役割に重点を置いた仕組みの確立にある。行政評価、戦略計画に基づく行政の推進は、財政状況が厳しい中で、市民にとって行政が何を優先課題として取り組むべきかを示すための、さらには、市民への説明、市民との協働を進める上で最善の機能を有していると考え。市のトップに限らず、私たち職員一人ひとりが、市民生活の向上を目指し、それぞれの持ち場でベストを尽くせる、行政経営の仕組み、意識変革が必要とされている。