

マニフェストの登場が呼び起こす自治体経営の革新

公共経営コンサルティング部
コンサルタント 小池 純司

1. はじめに ～「マニフェスト」の登場～

平成 15 年 4 月の統一地方選挙において、「マニフェスト(政策綱領)」という耳慣れない言葉が登場した。マニフェストとは、政策に関して具体的な数値目標、その達成時期、もとなる財源や実現手段を明記し、その達成を有権者に約束する政策方針を意味する。

マニフェストにおいては、事務事業の成果、経営のあり方の改善、窓口サービスの向上、IT の活用といった幅広い分野での目標が組織の内外に数値をもって明示され、その達成

が約束される。

マニフェストは約束する成果の包括性ゆえに、事業の目標達成の追及に偏重していたこれまでの行政評価を、経営上の目標を包括的に管理するシステムとして再構築する契機をはらんでいる。本稿では、多くの自治体において事務事業に関する数値目標の設定に留まっていた行政評価の取り組みを、マニフェストの登場をきっかけに自治体の総合的な経営改革へとスコープを広げ、「行政経営システム」として構築することを提案する。

図表 1 マニフェストの例

- ・羽田の国際化等により京浜臨海部を再生し、域内の従業者数を 2 割増やします。
- ・国から地方への税財源の移譲を勝ち取り、県の税収を年間 1,400 億円増やします。
- ・知事交際費の公開や会議公開など徹底した情報公開を行い、情報公開度ベスト 3 をめざします。
- ・NPO との政策連携プロジェクトを 30 本実施する「パートナーシップ 30」を実施します。
- ・県業務の民営化等により、県の出先機関を 2 割、外郭団体を 2 割削減します。
- ・行政職員を 1,500 人削減し、警察職員を 1,500 人増員します。職員給与の抑制等により人件費総額を 2,400 億円抑制(平成 9 年度比)します。

(出所) 松沢・神奈川県知事のマニフェスト「政策宣言」より抜粋

2. マニフェスト登場後の自治体経営の課題

1) 全体像を欠く行政経営改革の取り組み

事務事業評価の導入を端緒に、施策評価、そして政策評価への取り組みへと自治体の行政評価の取り組みは発展した。しかし、政策・施策・事務事業の各階層での評価体制が整ったとしても、その取り組みは自治体の業務の全てをカバーしているわけではない。つまり、住民への対面サービスの改善、財政の健全化の取り組み、職員のみならず民間企業・NPO 等の関係主体がよりよい仕事を行うための業

務の見直し、そして職員の育成といった領域が目標管理の対象から抜け落ちてしまっている。

例えば、行政改革大綱は、財政健全化や業務見直しに関する包括的な計画であるが、定員削減目標を除いて、そこにサービス向上や組織改革に関する数値目標が示されているケースは極めて稀である。また、ISO9001 の認証取得や行政経営品質の導入を手段として経営改革に取り組む自治体も多いが、こうした取り組みはあくまで経営体制のあり方をチェックするものであって、サービス向上や業務

改善、また人材育成に関する課題を解決するために、その都度、目標を設定し管理する取り組みとはいえない。

こうしたなか、マニフェストの登場により、事業面だけでなく経営管理面においても数値による目標が提示されることとなった。マニフェストの実現のためには、事業上の目標達成の追及に限定されず、経営管理に関しても同様に数値目標を掲げる包括的な目標管理の仕組みが必要となる。したがって、マニフェスト登場後の自治体においては、マニフェストに基づく包括的な目標管理の仕組みを根幹に行政経営を行う必要があるといえる。

2) 行政評価制度の実効性の欠如

マニフェストに基づく目標管理制度は、単

に現状の取り組みを数値化し報告するだけの仕組みではない。マニフェストを掲げた自治体は、宣言された期間内に、宣言された数値目標を達成しなければならない。そのため、目標管理の結果として浮かび上がった課題は、迅速に事業立案や予算措置を行うことで対応する必要がある。

しかし、事業の目標管理制度として定着しつつある事務事業評価や施策評価において、評価結果を実施計画策定や予算編成に活用し、評価結果を踏まえた事業立案や予算措置を実現している自治体はどれほどあるだろうか。図表2は、事務事業評価や政策・施策評価を実施している自治体で挙がっている行政評価担当職員の典型的な声を示している。

図表2 行政評価担当職員の典型的な声

行政評価担当職員の典型的な声	その背景
「評価を実施したが、もともと休止・廃止が決まっていた事業が改めて浮き掘りになるだけでほとんど効果がなかった」	・事務事業・施策・政策間の評価体系が、総合計画や予算編成の体系と連動していないため、上位施策からダイナミックに事業を再編成することができない
「結局、評価結果はどこに反映されるのかわからない」	・実施計画策定フローや、予算編成フロー等の業務の流れに行政評価が組み込まれていない
「実施計画策定、予算編成、行政評価と様々な場面で似た様式の評価を求められており、負担感がある」	・企画や財政や総務の各担当が、相互の連携なく業務に取り組んでいるため、諸制度間の整合性がとられていない

(出所) 複数の自治体の行政評価担当者へのヒアリング等から NRI 作成

職員から聞かれる声を分析すると、行政評価体系と総合計画体系及び予算体系が連動しておらず、また既存の計画策定や予算編成フローにも評価結果の活用が明確に位置づけられていないため、行政評価の結果が事業立案や予算措置に反映できないでいることがわかる。これでは、マニフェストにより数値目標を掲げたとしても、その実現を担保するための事業立案や予算編成が実施されない恐れがある。

したがって、マニフェスト登場後の自治体では、マニフェスト上の目標を包括的に管理するだけでなく、目標の実現のために、行政

評価制度等の目標管理制度とその他の計画策定や予算編成の仕組みとの整合性を確保することで、目標管理制度の実効性を確保する必要がある。

3. 行政経営システムの姿とその効果

1) 行政経営システムの全体像

マニフェストの実現のためには、全体像を欠く行政経営改革と、目標管理制度の実効性の欠如を克服することが必要である。そのため、目標管理の範疇を事務事業から経営

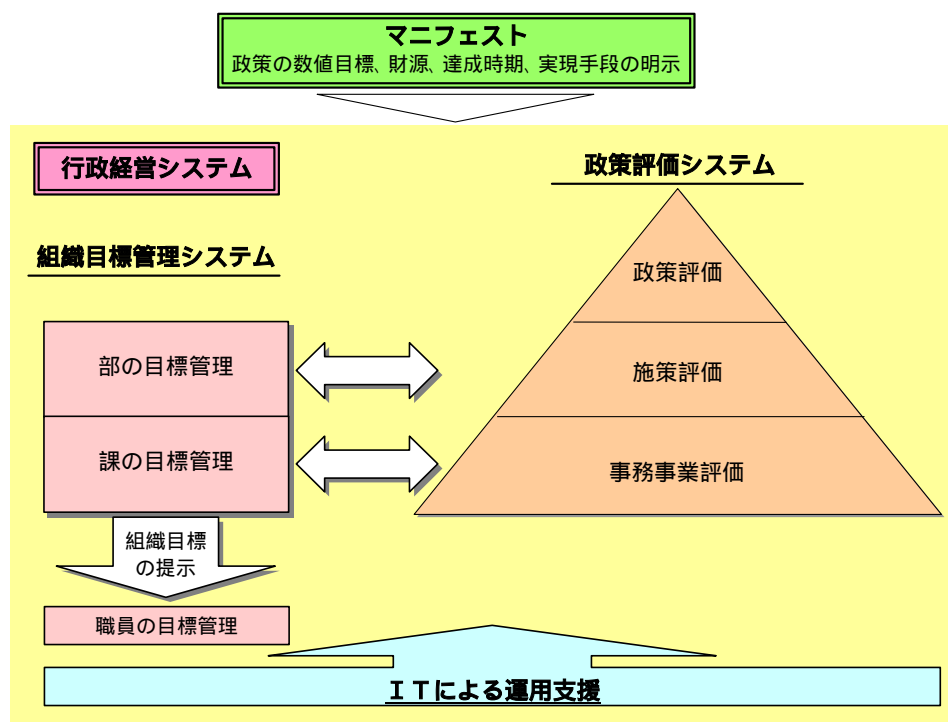
管理全般に広げると共に、目標の実現性を高めるため事務事業評価、予算編成、計画策定、人事評価といった諸制度を「行政経営システム」の名のもと再統合しなければならない。ここで行政経営システムとは、マニフェストをもとに、事業や経営管理に関する目標を包括的に管理し、その結果を事業や経営管理上の施策展開につなげる仕組みと定義する。

行政経営システムは、3つのサブシステムによって構成される。1つは、計画策定及び予算編成に連動した事務事業評価、施策評価及び政策評価を実施する「政策評価システム」

である。2つめの構成要素は、事務事業の改善に加え、財政健全化、業務改善、そして職員育成といった取り組みを組織の目標として掲げる「組織目標管理システム」である。そして、政策評価システムや組織目標管理システムを運用する上で、各業務フローの統合や職員の運用負担の軽減を実現する「ITによる運用支援」が3つめの構成要素である。

これらサブシステムが、マニフェストで示された目標を実現するため、一体となって運用される。以下、サブシステムごとに取り組みの詳細とその効果について論じる。

図表3 行政経営システムの全体像



政策評価システムの姿とその効果

政策評価システムは、各地で実施されている事務事業評価、施策評価、政策評価の延長にある制度である。これらの評価の体系を、総合計画の事業体系と連動させることで、評価結果を総合計画体系の見直しに活用する。同時に、評価体系を予算体系と連動することで評価結果を予算へ反映する。また、評価結果を計画や予算に反映させるためには、各体系の整合性をとるだけでなく、実施計画のヒ

アリングや予算査定において評価結果を活用することが必須である。

評価体系が総合計画や予算の体系と結びつき、かつ評価結果が計画策定や予算編成過程で活用されることによって、初めて評価結果をもとにした事務事業の改善が計画や予算に活かされる。それだけでなく、政策・施策評価の結果から、政策・施策レベルからのダイナミックな事業編成や予算配分を行い、その時々に応じた施策を展開することが可能とな

る。

マニフェストにおいて提示された目標の実現に当たっては、その目標が計画・予算・評価の体系のどの部分に位置づくかを明らかにすることがまず必要である。これにより、マニフェスト上の目標達成を推進もしくは妨げる要因や、達成のために新たに必要となる事業が、政策評価システムでの評価を通じて明らかになる。

組織目標管理システムの姿とその効果

組織の目標管理とは、組織の果たすべき役割を明らかにした上で、組織長が目標の設定・管理を行い、そして達成の結果を次の目標設定に活かす経営管理手法を意味する。この組織長による目標管理の取り組み自体は、公務員制度改革大綱により目標管理制度の導入が方向づけられたことにより、自治体において現在広がりつつある。

組織目標管理システムにおいては、目標の対象は事務事業に限定されることなく、組織が取り組む業務改善や職員育成も目標として管理できる。したがって、マニフェストでは対象とされながらも政策評価システムではカバーできない目標は、組織目標管理システムにおいて達成が追及される。より具体的には、マニフェスト上の財政健全化や業務改善に関する目標を、各組織が組織の実態に応じ分担して掲げることで、その達成が担保される。

組織目標管理システムは、目標管理手法の導入に留まらず、組織長への予算編成や定員管理の権限の移譲といった庁内分権と合わせて実施することが肝要である。目標達成のためには、それを裏づけるヒトやカネが投入される必要がある。そのため、目標設定の権限を持つ組織長が、評価結果をもとに重点投資予算枠への予算配分や部内定数配置の変更を行うことで、目標達成の実現性が高まるといえる。

加えて、組織目標を所属職員の個人目標へ

展開することにより、組織目標の達成に向けた各個人の役割がより明確となる。職員にとっては、自らの組織における位置づけがはっきりとわかることで、職員の業務の遂行や改革への取り組みの意欲を高めることができる。また、職員の目標達成の度合いと勤勉手当の支給水準を連動させることで、給与面から職員のやる気に報いることも可能である。

ITによる運用支援の姿とその効果

政策評価システムや組織目標管理システムといった目標管理制度の導入による業務負担の増加は、目標管理の実施作業に留まらず、膨大な目標の達成・未達成状況の取りまとめやその原因分析といった作業にまで及ぶ。そのため、ITを活用することにより職員の負担感を軽減させ、かつ職員の分析能力を向上させることが必要となる。

具体的には、目標管理の各調書の記入をウェブ上で行うことで、各担当の記入内容が瞬時に集約化させる。このように目標やその達成状況がデータベース化されることで、目標の設定や目標達成度合いの分析においても、各結果の横並び分析や、上位施策の目標の実現を妨げた要因を検索するといった詳細な分析が可能となる。

加えて、IT化を機に、各業務の流れを整理することによって、目標管理制度と予算編成や総合計画の策定等の関連業務をITで一体的に運用する。言い換えれば、ITを、諸制度の業務フローを行政経営システムとして統合させる起爆剤として活用する。具体的には、各調書の共通部分を抽出してデータ入力の手数を減らす、調書のアクセス箇所を集約化することにより各業務フローを統合するといった取り組みが挙げられる。

これまでに述べた行政経営システムの改革の効果をまとめると、図表4となる。

図表4 行政経営システムの構成要素

サブシステム	内容	役割と効果
政策評価システム	統合的な評価体系、総合計画体系、予算体系	・評価結果が計画策定や予算編成に反映されることで、ダイナミックな事業立案や予算編成が可能となる
	実施計画策定及び予算編成フローへの行政評価結果の活用	
組織目標管理システム	組織の目標管理	・事務事業評価ではカバーできない分野の目標管理を可能とする ・目標達成の責任主体を明らかにする
	予算編成権限や定員管理権限の庁内分権	・評価結果をヒト・カネの経営資源の配分に活かすことができる
	職員の目標管理	・業務や改革の取り組みへの意欲を高める
	業績に応じた人事評価	・業務の成果に応じて人事評価をすることで組織長の目標達成への意欲を高める
ITによる運用支援	ITによる各業務フローの統合化	・職員の負担を軽減させる ・各業務フローの共通部分を連動化する

4. 行政経営システムの構築順序

行政経営システムを構成するサブシステムのうち、既に一部について着手している自治体は多い。しかし問題は、これらサブシステムを包括的に関係づけて構築する自治体が少ないことにある。加えて、マニフェストの登場後は、マニフェストとその目標を実現するためのサブシステムとの関係づけも課題となる。

そのため、システム間の整合性の確保と、マニフェストとマニフェスト上の目標を実現するための制度の関連づけを行う必要がある。これら整合性の確保は、次に示す順序で実施することが望ましい。

まずは、サブシステムを構成する既存の取り組みを、その役割、効果、他システムとの整合性に関して棚卸をし、現状の成果や課題を把握することから始めるべきである。例えば、事務事業評価結果は予算編成時に参考資料として活用されているのか、ITによる業務フローの統合化が図れる部分はどこか、といった確認である。

次に、棚卸によって発見された不整合性の解決や、新たに実施すべき取り組みを行う。

例として挙げると、行政評価体系、総合計画体系、予算体系との連動性確保、組織の目標管理の実施などをこのフェーズで行う。この際、改革の順序を具体的な実施期間とともに定めた「改革工程表」を作成し、統合と導入の進捗管理の礎とすることが提案される。

そして、マニフェスト上の目標を、政策評価システムや組織目標管理システムを通じて各組織長へと受け渡し、その目標の進捗状況を管理し、結果を公表することで、行政経営システムが完成する。

ここで大切な点は、先進自治体が取り組む改革だからといっていたずらに新規の制度を導入することなく、まずは事実をもとに自らの組織の問題点を分析し構造化することで、必要な改革とその改革の順序を定めることに力を注ぐことである。行政経営システム構築は、行政評価を実施してきた多くの自治体で誤解されていたように、行政の現在の活動を住民にアピールすることを目的としない。むしろ、組織内外の課題を積極的に明らかにし、解決することが、行政経営システム構築のゴールであることを深く銘記するべきである。

5 . おわりに

本年6月に行われた党首討論において、小泉首相は「マニフェストは国民になじみが薄い。名前が変わっても公約だ」と述べた。しかし、マニフェストは単に従来の公約を言い換えたものではない。マニフェストは、目標の具体化、期限の明確化、財源と手段の明示といった条件を伴うため、抽象的な施政方針の列挙を許さず、その点で従来の公約と大きく異なる。そのため、マニフェストにより、住民は行政経営の方向性を選挙時に具体的に知ることができ、また行政自体もマニフェストのもと、限られた財源の中で効果的・効率的に施策を立案し執行することが求められていく。

マニフェストの登場により、従来の行政経営の姿が大きく改善されることが期待されるが、その成否を決めるのは、マニフェストに掲げられた目標の適切さに加え、マニフェスト上の目標を進捗管理し、事業立案、業務改善、そして人事評価に活用する仕組みを構築することである。よりよい行政経営の実現のためには、マニフェストを掲げる候補者の登場を待つだけでなく、マニフェストを実現させるための行政経営システムの構築に取り組む攻めの姿勢を欠いてはならない。

筆者

小池 純司(こいけ じゅんじ)

公共経営コンサルティング部

コンサルタント

専門は、非営利組織のマネジメント改革

E-mail: j-koike@nri.co.jp