



自治体経営の創造と公会計

最終回 自治体経営改革と行政評価

～島根県の事例から

宗和暢之 公認会計士 / 監査法人トーマツ パブリックセクター部シニアマネジャー

text by Souwa Nobuyuki

1. はじめに

多くの自治体で、行政評価導入の取り組みが進められている。しかし、当初予定したねらいが達成されている自治体は少ない。行政評価導入は自治体改革に本当に有効なものであろうか。そのような疑問が湧いてくるのも当然である。そのような中、事業部門のマネジメントのツールとすることをねらいとした行政評価を導入し、一定の成果を収めている自治体に島根県がある。島根県では、平成14年度から企画調整課を中心に行政評価導入に取り組んでおり、平成15年度からは引き続き政策企画監室が導入を担当し、「行政評価をいかに事業部門が日常業務の見直しに使いやすい仕組みにするか」に力点が置かれている。したがって、事業部門の業務を目的と手段の関係に体系化する(島根県ではこの作業を「目的別グループ化」と呼んでいる)など、事業部門に見える行政評価”を目指している。

2. 目的別グループ化

島根県では、平成14年度の1年間を作業期間として全事業の目的体系化を進めた。財源の多くを国の交付金、補助金に頼る自治体では、事業の体系も財源の影響を受けている。例えば、海岸の護岸工事を行う事

業であれば、同じ工区であっても事業は単独事業と補助事業に分かれている。しかし、その工区を波の浸食から守るという護岸工事の目的から見れば、単独事業と補助事業に区分する理由はない。そこで、目的別グループ化を進めるにあたっては、このような単独事業と補助事業は、一つの事務事業にまとめられることになる。ここで重要なことは、島根県では事務事業を「一つの成果の現れる仕事の単位」と明確に定めていることである。このような目的体系化の作業を進める理由は、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の考え方に沿った行政評価の導入を志向しているためである。NPMの基本は、「業績/成果(アウトカム)によるマネジメント」である。財源を単位とした事務事業の設定から成果を単位とした事務事業の設定への変換は、インプットによるマネジメントからアウトカムによるマネジメントへの変換を意味する。目的別グループ化はまさに「業績/成果によるマネジメント」を行うにあたって不可欠なステップである。目的体系化の作業を通じて、島根県では、すべての業務が688の基本事務事業、1,696の事務事業、さらに4,150の活動に整理されている。

行政評価導入の最初のステップとして目的体系化を行う自治体は多いが、島根県の目的体系化の特徴のひとつとして目的体系に活動が加えられている点が挙げられ

る。島根県では、事務事業から見て、その手段に該当する活動を、目的体系の最下層としている。行政評価の導入段階において、その評価対象は事務事業とされることが多い。したがって、目的体系の最下層に事務事業を設定することが一般的である。事務事業評価は、当初の予定通り事務事業が達成されているかどうか評価される。そこでは、事務事業が成果の単位であることが前提とされている。そのため、事務事業は目的としての概念を意味することになる。これに対し、実際に業務を行っている職員にとって、目的体系化は目的とその手段の関係で整理することが馴染みやすい。目的体系の最下層を事務事業とすると、目的とその手段の構造のはずの目的体系の最下層部分だけが目的のみとなり、その手段が明示されないことになる。そのため、事務事業が目的を意味するものなのか、手段を意味するものなのかについて事業部門の職員に混乱を招くことになる。事務事業を評価対象に行政評価を行うのであれば、目的体系の最下層部分は、目的を意味する事務事業とその手段を意味する活動から構成される必要がある。

島根県では、さらに目的体系を具体的な行政運営に活用するため、総合計画と予算制度の統一化を進めている。行政評価を中核とした総合計画と予算制度を一体化したマネジメントシステムの構築を目指し、

平成16年度当初予算から原則、行政評価の事務事業を予算事業単位とした。また、現行の中期計画に変えて目的と手段の体系、成果指向で記述する「総合計画」を現在策定作業中である。

3. 評価シートの構成

次の評価シートの役割について見てみよう。鳥根県では平成15年度では、基本事務事業、事務事業及び活動を対象に評価シートを活用して評価を実施した。鳥根県のホームページによれば、それぞれの評価シートの役割は次のように位置付けられている。

- ・基本事務事業評価シート：主に県民への情報提供、部内での議論のたたき台として活用することを想定
- ・事務事業評価シート：主に課長、室長のマネジメントツールとして活用することを想定
- ・活動評価シート：主に係長、担当のマネジメントツールとして活用することを想定

このような役割に応じて、評価シートの構成にも工夫が施されている。例えば、事務事業評価シートでは、事務事業に対して手段である活動について優先順位を付け、さらに今後、事務事業の目的達成のためにどのような活動の組み合わせが適切かを判断するよう求めており、課長、室長といった管理職のマネジメント能力が試されている。また、基本事務事業評価シートおよび事務事業評価シートでは、県民への情報提供を充実させるために平成18年度(中期計画終了年度)までの成果指標の目標数値が示されている。

民間企業でのコンサルティングにおいても同様であるが、組織の活性化を図るためには、「誰が何をマネジメントすべきか」を明らかにすることが必要となる。組織が抱える問題が明らかであっても、その改革が具

体的に進まない、といったことが多い。「分かつちやいるけど…」といったことは、どこの組織にも見られる。このような問題を解決するためには、次の点を明らかにする必要がある。

何が問題か(問題の構造化)：問題を「問題となる状況」の把握とその状況が発生する「理由」、さらにその原因を取り除くための「課題」に構造化し、解決すべき「課題」を明らかにする。

誰の問題か：「課題」をある程度、細分化し「誰にとっての問題か」を明らかにする。

鳥根県では三つの評価シートのうち、事務事業評価シートを最も重要な評価シートと位置付けている。これは事業部門のマネジメント改革には管理職のマネジメント能力の向上が優先課題であると考えためである。管理職には事務事業評価シートを活用し、担当する事務事業の目的をどのような手段(鳥根県ではこれが活動に該当する)を講じて達成しようとしているのかを検討し、説明することを求めている。そのためには、管理職は事務事業の目的を相当程度、具体的に認識する必要がある。また、管理職が講じた計画に従った活動の実施を通じて事務事業の目的を達成するためには、実際の活動を進める課内の職員についても事務事業の目的を具体的なイメージとして持ち、さらに管理職と共有する必要がある。したがって、ここに課内のコミュニケーションが生まれることになる。コミュニケーションが、組織の本来の目的を達成するために動きかけとなることは、多くの組織で見られる。

組織の活性化のためには、管理職が事務事業評価シートを活用して、課内の職員に対して事務事業の目的についての具体的なイメージや目的達成のための手段をメッセージとして伝えることが重要である。管理職と職員のコミュニケーションを促しながら

現場の改善改革を果たす仕組みを整え、さらにこれを基礎に、県庁全体で行政資源の最適配分を目指すシステムの構築が今後の課題である。

4. 今後の展開

財政状況悪化の影響もあり、従来の行政経営を見直し、より戦略的な行政経営の導入を検討する自治体が現れてきている。確かに、行政資源をどのような事業に投入するかといった「選択と集中」の考え方は、自治体にとってもより重要となっている。そのためには、住民ニーズを把握するとともに(外部環境分析)自治体の強み弱みを分析する(内部環境分析)などのステップが不可欠である。しかし、戦略的行政経営は、これらのシステムを導入するだけでは達成されない。外部環境にしる内部環境にしる、その情報収集と分析には、事業部門のマネジメント能力の向上が不可欠であるためである。行政が取り組むべき問題の発見とその解答は現場にある。事業部門のマネジメントに役立つ行政評価こそが今求められているのだ。

1964年生まれ。1988年神戸商科大学商経学部卒業。同年公認会計士2次試験合格。同年サンワ・等松青木監査法人(現監査法人トーマツ)入所。民間企業の監査、M&A等のコンサルティング業務に従事。また、財務省造幣局の独立行政法人化支援業務、鳥根県、京都府舞鶴市、和歌山市、北海道千歳市、兵庫県伊丹市、兵庫県宝塚市など多くの自治体において行政評価システム導入支援業務、兵庫県宝塚市などで企業会計手法導入のコンサルティング、岡山県、神戸市などでPFI事業のコンサルティングに従事。大阪市(平成11、12、13年度)、愛媛県(平成14年度)外部監査補助者。関西大学大学院講師(現職)。著書に『行政評価導入マニュアルQ&A』(共著/中央経済社・2001)。

