

自治体の経営革新と会計

- マトリックス予算とバランス・スコアカード -

石原俊彦

自治体の経営革新と行政経営組織論

- さらに進化する政策推進システムへの対応 -

本稿の課題は、最近、多くの地方自治体で導入されている行政経営革新の手法に注目し、その根幹を形成する NPM 理論に基づいた行政経営組織のあり方を検討することにある。その際、マトリックス予算やバランス・スコアカードを活用した経営革新が、行政経営組織のあり方を検討する上で、とりわけ有用であることを確認する。なお、下記の論考では、行革先進自治体である三重県の事例を用いて、この問題を論考する。

1 事務事業評価システムの導入

三重県から全国へ

平成 8 年度に三重県で導入された事務事業評価システムは、全国の地方自治体が取り組む行政システム改革に大きな影響を及ぼしている。三重県の事務事業評価を改革の参考にした自治体は、都道府県のみならず、政令指定都市や中核市、規模の小さな市町村にも及んでいる。システム改革の手法には、さまざまな方法がある。しかし、昨今の自治体改革は、行政評価をその機軸にすえているという点に、大きな特徴がある。

市職員の意識改革を「DNA 運動」と位置付け注目を浴びた福岡市では、平成11年度の行政評価システムの試行導入に際して、三重県の事例がいろいろな部分で参考にされている¹⁾。中

核市に目を向けると、愛知県豊橋市でも平成12年に、三重県の事務事業評価を起点に構築された行政評価システムが稼働している。同市の早川市長は平成13年7月に、12年度の試行で作成された事務事業評価票に関するヒアリングを実施し、平成14年度以降の予算編成に具体的な方針を示唆した²⁾。さらには、全国有数の規模を誇る巨大自治体である名古屋市でも、三重県方式の事務事業評価票をもとに市独自の評価シートを平成12年度から作成し、平成15年度にはすべての事務事業の内部評価と、その一部を除いた全事務事業の外部評価が行われている³⁾。

同市の特徴は、事務事業評価票の記入者を、その事業の担当者や係長級の職員ではなく、「課長」とした点にある⁴⁾。名古屋市ではさらに、局部長級職員（局長・理事・部長・参事）が自局の評価票を精査し、局部としての第一次評価に深く関与することが求められている。同市では、平成15年度より、新年度の予算編成に（政策）枠への配分を目指した取り組みを開始している。このため名古屋市では、局部長級職員から行政評価を主管する行政経営室への問い合わせが非常に多い。名古屋市の局部長級職員は、事務事業評価票の内容について熟知することで、幹部職員としてのマネジメント責任を果たしていると言えるのである。

2 事務事業評価と PDS のマネジメント・サイクル

事務事業のパフォーマンス（筆者はこれを「アウトカム/コストもしくは財源」で定義す

る。従来、三重県が成果指標と指摘しているのはアウトカム指標であるが、筆者はこれを成果指標と称することに大きな問題を感じる。コストや投入された財源内訳を考慮しない成果などありえない。特に、事務事業評価で事業の見直しを行おうとする自治体において、コストや財源を軽視した評価システムを構築しても、果たして有用なシステムとして機能するのであろうか)を評価するシステムの構築で、全国の自治体が参考にした三重県の評価システムにおいては、「P (plan 計画) - D (do 実行) - S (see 評価)」というマネジメント・サイクルの発想が根底にある。PDSのマネジメント・サイクルで大切なことは、S (評価) で一つのサイクルが完了するのではなく、評価結果は翌年度のP (計画) にきちんと反映してゆかねばならないという点、すなわち、PDSはサイクル化されなければならないという点である。評価結果に基づいた改善・改革案を、将来の計画や実行に実現することで、「PDS」は、循環システムとして機能することになる。もとより、事務事業のPDSが有効に機能するためには、事務事業遂行の実務責任者としてのマネジャーの意思決定能力 (特にPの局面)、コミュニケーション能力 (特にDの局面)、問題解決能力 (特にSの局面) の向上が、とりわけ重要な要素になる。

ところが、「PDS」のマネジメント・サイクルの導入は、通常の自治体では容易なことではない。行政にはもともと予算 (計画) を重視し決算 (評価) を軽視する傾向があるからである。また、事務事業を展開する目的が、顧客である住民の満足度を高めることであるという発想も、従来は乏しかったと言わざるを得ない点も、大きく影響している。手続・前例・形式にしたがって毎年同じ内容の事務事業を繰り返すことに、自治体ではなかなか問題意識が芽生えなかったのである。

しかしながら、昨今の財政難あるいは住民ニーズの多様化を背景に、事務事業の実施内容を評

価し、その結果を翌年度以降の計画に反映させなければ、役所は財政的にも住民ニーズの対応にも、もたないということに、かなり多くの自治体が気づき始めている。これらの自治体では、事務事業を実施する目的・成果・コスト等を把握・整理して、事務事業のパフォーマンスを正しく評価することが課題となっている。

3 組織改正における課題

- 問題点の把握 -

事務事業のパフォーマンスを正しく評価し、その改善・改革案を模索していくと、事務事業の廃止や規模の縮小、外部委託、補助金方式やPFI方式への転換、職員数や予算額の見直しなど、いくつもの方策が提示される。もちろん、改善・改革案のなかには行政経営組織の改正も含まれる。ところが、事務事業評価や施策評価を政策推進の視点で本質的にとらえ、行政経営組織を政策体系に基づいて改革しようとする自治体は、これまでほとんど存在しなかった。

政策体系を意識して、事務事業の実施や施策の推進を行政経営組織の視点から分析すると、ほとんどの自治体で現在採用されている「機能部制」の「縦割り」組織には、改革の要素が多く存在する。「国 - 都道府県 - 市町村」の3階層を意識する縦割り組織では、それぞれの自治体で策定された政策体系を踏まえた組織編制を組むことは、不可能である。もちろんこの縦割り組織にも、組織運営面の効率性など、いくつかの長所を見出すことは可能である。また、上意下達を前提に展開される組織運営では、機能部制の縦割り組織⁵⁾は、もっとも有効な組織形態として、これまでは機能してきたのかもしれない。しかし、これからの自治体が目指す行政の基本的な発想が、顧客である住民の満足度向上にあるとすれば、これでは不十分なのである。住民満足度の向上を目的に、住民のニーズを的確に把握して限りある財源を有効に活用してゆくためには、政策や施策を単位とする組織

形態への本質的な変革が強く求められることになる。

このことは、全国の自治体で作成されている総合計画に、行政と住民の共通のコミュニケーション言語として政策や施策の体系が利用されていることから明らかである。これからの地方自治体行政には、住民との有効なコラボレーションを推進するためにも、政策体系に立脚した組織形態への転換が求められているのである。

さてここで、機能部制の縦割り組織の重大な弊害を列挙することとしよう。それらはたとえば、次のようになる。

(1) 機能部制組織から事業部制組織へ

機能部制縦割り組織では、政策や施策といった横割の発想で事務事業の「PDS」を考えることは容易なことではない（自治体の職員研修の場で、自ら関与している事務事業を政策や施策に関連付けることのできない自治体職員が非常に多いことに、筆者はしばしば愕然とする）。この組織形態では、事務事業を政策や施策という目的を実現する手段としてイメージすることが非常に困難である。この弊害を克服するために、機能部制の縦割り組織を事業部制の横割り組織に改めなければならない⁶⁾。政策や施策を単位とする事業部制組織（政策単位に部、施策単位に設置するといったイメージ）では、事務事業を政策や施策を実現する手段と位置づけることで、事務事業の見直し等における職員のアレルギーが鎮静化されると期待される。すなわち、事業部制組織では、政策や施策の目的を実現するために、一つの手段（基本事業や事務事業）に固執することがどれほど非効率なものを、職員自身が強烈に認識することができる。

(2) 縦割り組織からネットワーク型組織へ

機能部制組織では、同じ政策や施策の実現に寄与する事務事業が、縦割り組織の壁に阻まれて、効果的な連携を図ることができない。しかし、政策や施策の成果を実現するためには、そ

の手段として位置づけられる複数の事務事業が連携してシナジー効果（相乗効果）が発揮されなければならない。ところが、組織が壁となってその連携が困難となる場合には、シナジー効果の発現を期待できない。これでは人や金、情報といった限りある資源を有効に活用することはできない。縦割り組織を解体して横割り組織（さらには、ネットワーク型組織）とし、事務事業間の横連携と職員相互のコミュニケーションを図ることが重要である。

(3) ピラミッド型組織からフラット型組織へ

機能部制の縦割り組織の一般的な特徴として、決済段階等の多層化、あるいは、命令系統の多層化がある。これには責任の所在の不明確さ、鈍足な意思決定、現場を熟知している担当職員の声が部門責任者に届かない（また、部長等の管理職の考えが、先端の職員に伝わりにくい）といった弊害がつきまとう。言うまでもなく、コミュニケーションは、組織活性化の原動力である。組織はできる限りフラットな状態にして、責任所在の明確化、意思決定の迅速化、コミュニケーションの円滑化を図らなければならない。

組織改正の基本原理

地方自治体で組織を改正する際に忘れてはならないキーワードは、「権限と責任の明確化」である。NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）に基づく組織改正では、この原理が具体的に実現される方策をイメージしなければならない。すなわち、責任と権限は、政策や施策の実現、あるいは、それらを達成するために具体的に執行される事務事業を切り口にして設定され、住民に対する説明責任が求められているという点を、看過してはならないのである。

換言すると、自治体の組織改正にあたっては、政策・施策・基本事業・事務事業の目的を実現するために組織を編成し、それらの組織に目的

達成のための最大の権限を付与し責任の明確化を図らなければならない。また、住民に対する説明責任も、必然的にこれらの政策・施策・基本事業・事務事業を単位として、権限と責任の均衡を前提に行われることになる。こうした発想の組織再編は、予算や定数の政策枠への配分とも符合する考え方である。しかし昨今、こうした発想とまったく反対のアプローチを採用し、予算の細部まで査定することで、リーダーシップの強い首長と賞賛されている方がいる。しかし、筆者はこうしたアプローチでは、自治体改革はできないと考えている。庁内の職員の実力を思いっきり発揮できるような制度的障害の除去に努めることこそが、いまの時代に求められている自治体の姿なのである。

1 機能部制から事業部制に

- 住民とのコラボレーションの鍵は政策体系の議論 -

県民の声を反映して作成された三重県の総合計画『みえのくにづくり宣言』とその実施計画は、政策の柱（5本）・政策（20本）・施策（73本）という体系をもち、三重県のくにづくりの方向性と具体的な構成事業が整理されている。このことは、総合計画を介して県民と具体的なコミュニケーションを推し進める場合、三重県庁職員は政策や施策の切り口、すなわち、政策の体系で県民に対する情報公開や説明責任を果たさなければならないことを意味している。この点はまた、同県の事務事業目的評価票において、事務事業や基本事業の上位施策や政策が、関連政策や施策とともに評価票上できちんと整理することが求められていることとも符合する。

こうした県民とのコミュニケーションは政策体系が切り口という考え方は、すべての自治体の組織改正に際しても、十分に反映されなければならない。都道府県であれば、自治法の定めによって設置が求められている既存の「部」に加えて、政策や施策を切り口にした「部」を設

置（イメージ）することが重要な課題になる。たとえば、三重県で設定されている20の政策それぞれについて、「人権担当部長」「教育・市民活動担当部長」「文化・スポーツ担当部長」など、政策を統括する部長（もちろんその政策推進に適した権限と責任を付与された）が誕生し、これらの政策担当部長が県民とのコミュニケーションや説明責任の遂行に責任をもつ。こうしたイメージの組織改正が実現されなければならないのである。

これを民間企業流に説明すれば、政策を統括する三重県の部長は事業部長である。また、次長は事業部付の担当部長として政策実現の手段である施策を中心に、事業部長（である部長）をサポートするライン職として機能することになる。課長は施策の手段と位置づけられる基本事業の遂行に全責任を持つマネジャーであり、マネジャーのもとには、事務事業の遂行にすべての責任を持つグループ・リーダー（あるいは係長）が設置されることになる。もちろん政策を統括する部長は、株式会社三重県の取締役として、県の政策全般についても連帯責任を持つことが望ましい。この場合、三役は代表取締役社長・専務・常務として、県政全般を代表し県民と接するというイメージになる。

2 組織のネットワーク化

- 事務事業（組織）の連携でシナジー効果を -

ヒト・モノ・カネ・情報といった行政資源を有効に活用するためには、組織間のネットワークが重要な要素になる。「窓口が混みあっているのに、担当でない職員は平気な顔で（休憩の）コーヒーを飲んでいた」。このような指摘で対象されるお役所仕事では、役所の行政資源は有効に活用されていない。ここには、職員相互の気配り・目配りが存在していないし、配慮の欠如は、組織編制で職員相互の連携が図られるような組織形態を採用していないことにも大きな

原因がある。

縦割り組織では、組織間のネットワークを迅速・円滑に図ることができない。もちろん、それぞれの組織のトップを介して、各担当がコミュニケーションを図ることは理屈の上では可能であるが、それでは迅速性と円滑性に大きくもとることになる。ファヨールの指摘する架け橋をかけることも解決策の一つであるが、最も重要なことは、たとえ個別の事務事業の担当者同士であっても、直接にコミュニケーションを図ることができるような組織体制を築くという点にある。

このためには、事務事業を展開する各組織が立体構造であるよりも、コミュニケーションが容易な平面構造にあることが望ましい。また、平面構造で位置するそれぞれ組織には、主担する事務事業について積極的な権限委譲を認めるべきである。こうすることで、政策や施策の実現で協働可能な組織（事務事業）間の連携が進み、当該組織間の意思決定のみで具体的な改善と改革のための方策が実現されると期待できる。これを支える手法として、行政評価により整理された情報のIT化、ナレッジ・マネジメントが、今後、大きな注目を浴びるものと推察される。

3 組織のフラット化

- 誰でも部長と話せる環境作り -

組織をよりいっそう活性化するためには、2で考察した組織のネットワーク化に加えて、同じ組織に属する職員相互のコミュニケーションが重要な要素になる。このコミュニケーションを阻害するのが、多重に階層化された組織構造である。たとえば、大規模な県庁組織になると、部長・局長・次長・課長・調整監・主幹などいくつもの階層が存在する。これが、コミュニケーションだけではなく、意思決定の遅れや責任の所在を不明確にする原因にしばしばなっている。また、県民と直接対峙して行政サービスを提供

している先端の職員にも、「事務事業の目的や成果、コストを勘案して、改善改革案を積極的に上司に提案する」よりも、「上司の言ったことをやっておけばよい」という組織風土が定着してしまうことになる。

組織の階層化が進めば進むほど、部下が上司に向かって何もいえない、あるいは、部下が上司に何も言おうとしない雰囲気が強くなる。上意下達で、担当者は上司の命令を実行することだけが求められる組織であればそれでも良いかもしれない。しかし、住民と直接に接する現場職員の声が反映されないような仕組みを構築してしまえば、顧客志向の行政を展開することは不可能である。上司からの命令と職務専念義務だけがすべての組織では、本当の意味での顧客志向など、実現できるはずがないのである。

改革には現場の声が不可欠である。それゆえに、「現場の声を取り入れない改革」、「現場が発言しようとする改革」が展開されてはならない。おかしいことはおかしいと、組織の全体にコミュニケーションすることがきる組織でなければ、上司の無責任と担当者のあきらめが、顧客である住民不在の行政を導いてしまうのである。組織内のコミュニケーションを活性化するためには、組織はフラットな状態が望ましいのである。

行政経営を推進する組織編制の課題

の組織改正で整理した基本原理を実現することで、行政は政策体系を前提としたフラット&ネットワーク型の組織となる。ここで新たな問題となるのが、現行の縦割り組織を前提にした予算編成システムである。行政にマネジメントの発想を導入し、事務事業・基本事業・施策などの評価に基づいて、新たな改善・改革を計画・実行しようとする場合、解決しなければならないのは、これらの改善を反映した予算編成システムの実現である。ここでは、行政経営を推進する組織編制に伴い、改革が必要になる予

算編成システムの考え方について考察する。

1 予算編成システムの改革

(1) 予算編成方式の現状

現在多くの自治体が行っている予算編成の基本アプローチは、歳入見込み額に合わせて総量規制（シーリング）を行い、そのもとで予算要求された事業費をさらに「査定」という作業でカットしていく方式である（もとより、歳出の調整作業から始まる予算編成を行っているようでは、話にならない）。個別事業を積み上げて予算編成を進めるという方法は、現課の職員を「性悪説」的に見る考え方であり、官房部局から（県民にサービスを提供する）現場部局への権限委譲という方針とも、真っ向から対立するものである。また、積み上げ方式の予算編成では、事業ごとに予算化された内容を、自治体内部で横断的に総合的に勘案する視角に欠けることになる。すなわち、各自治体で予算の査定（本来は調整）を行う「主査」は通常、部局ごとに予算の査定を行っており、たとえば、各部局を担当する主査のコミュニケーションが十分に行われていなければ、同じ政策や施策に属する事務事業同士でシナジー効果が発現することは、あまり期待できないのである。

(2) 積み上げ方式から配分方式へ

これに対して予算配分を政策や施策ごとに配分方式で行う方法がある。これは、翌年度の歳入見込額（財源）を、政策や施策ごとに総額で配分し、政策や施策担当の責任者のもとで、個別の事務事業への予算配分額を決定しようとする方法である（決して、組織目的が不明確な組織ごとに予算を配分してはならない。多くの自治体で、部課別の予算配分が志向されているが、これは好ましいことではない。枠の捉え方が間違っているのである）。

配分方式による政策や施策ごとの予算額の決定は、政策・施策別の過年度における予算執行

額と政策評価や施策評価のデータを用いて行うことになる。このとき、行政経営資源という観点で予算を整理すると、それは人、あるいは、ものと、場合によっては代替可能になる。したがって、予算の政策や施策別の枠配分は、本質的には、行政管理課などが主 担の組織編制や組織定数、管財部門が管理している公有財産等などとともに、総合的に斟酌して調整し、政策や施策枠に配分すべきものである。筆者はこうした見地から、財政課（予算）、行政管理課（組織と定数）、管財課（もの）の各課を一同に権限集中した行政経営部を設置することが、資源配分のシナジー効果を期待するという側面からは望ましいと考えている。筆者はこれまでのイギリスの地方自治体視察において、しばしば、「Resource Department」というセクションでヒアリングをしたこともある。人・もの・金といった行政経営資源は、一元管理してこそ、全体最適を実現することができるのである。

ところで、こうした枠配分予算額の調整においてはまた、現場の部局からのゼロベースに基づく予算要求も重要な要素になる。各部局からの予算要求にはシーリングを課する必要はない。現課は必要と判断する事業の予算要求を何の制約もなく行うことが重要である。そして、たとえば県庁の財政課（予算調整課）であれば、公的関与・県関与の考え方と、トップの予算編成の基本方針に照らして、予算要求された事業に不適切なもの、不必要なものがないかをチェックする。このチェックを通過した項目には、枠配分された予算額に基づいて予算が認められることになる。

(3) 政策別予算編成会議の設置

政策と組織の一致を厳密に果たすことができない場合には、政策別予算編成会議を設置しなければならない。つまり、政策や施策ごとに配分された予算額を、政策や施策を効果的に実現するために簡素効率に活用するためには、政策や施策ごとの予算会議（以下、政策別予算編成

会議という)が、政策・施策の主担幹部を集めて設置されなければならないのである。

三重県の例で言えば、政策別予算編成会議には、政策担当部長と各部局の総括マネジャーが出席することになる。たとえば、人権問題については、農林水産商工部長が人権担当部長を兼務するとともに、10ある部局の総括マネジャー(人権担当)が、「人権」という政策に関わる政策予算編成会議を構成することになる(政策担当部長の決定については次の2を参照)。この会議では、人権という政策に配分された予算額を、個別の事務事業に配分するための協議が展開されることになる。もちろんここで活用される基礎資料が、事務事業目的評価票である。積み上げ方式では「予算ぶん取り志向」「粉飾決算志向」と揶揄されていた評価票が、配分方式では、人権問題に携わる関係者の厳しい相互評価にさらされることになり、評価票の内容はこの二次評価のプロセスを経て、さらに精緻化が進められることになると予想される。

こうして実現される政策ごとの予算額をあらかじめ決定する配分方式は、積み上げ方式の「性悪説」に対して「性善説」に基づく予算編成方式と整理することができる。配分方式では、公共関与の考え方、トップの予算編成方針に照らしてカットされなかったすべての事業について、予算編成における実質的な調整権限を、財政課(予算調整課)からそれぞれの現課に委譲することが可能になる。財政課(予算調整課)は、政策ごとの予算調整の権限を、その政策の最も近くにいる部局の責任者に権限委譲することで、現課の本質を「性善説」で対応することになる。

2 政策担当部長の決定

事業部制組織を採用して横割りの組織を構築した場合、政策担当部長はどのようにして決定すべきであろうか。すなわち、事業部制を導入することで、三重県では2局6部長が自治法の

制約を受ける縦割り組織の長を務めると同時に、20の政策ごとに政策担当部長を決定する必要がある。その際に有用な一つの資料がマトリックス予算である。例えば、各政策について最も大きな歳出予算を抱えている部局長を政策担当の部長として決定してはどうだろうか。この場合には、農林水産商工部長兼人権担当部長が誕生することになる(図表1「三重県平成10年度マトリックス予算」を参照されたい)。

こうして決定される政策担当部長は、各部局で当該政策や施策を担当する総括マネジャー(従来の次長級職員)を召集して政策別の予算編成会議を開催する。総括マネジャーには、当該政策や施策を実現する手段である基本事業を主担するマネジャーが同伴する場合もあろう。こうして構成される政策別予算編成会議で、政策ごとに配分された予算額が、施策や基本事業、事務事業別の予算配分額として配分されることになる。もちろん、事務事業目的評価表は、この会議で最も重要な資料として、現場の部局間の予算調整作業に活用されることになる。

地方自治体の組織は、道路を建設する、産業を振興する、福祉を増進する、教育を推し進める、衛生を確保するといった個別の職能(これを機能という)を切り口に、機能部制組織として編成されている。この機能部制組織を効率的に運営するために、役所の組織は縦割りでピラミッド型、非ネットワーク型の形態をとることになる。

ところが、こうした組織形態では、行政資源を有効に活用し、住民の満足度を向上するためのパレート最適⁷⁾の状態を実現することは不可能である。地方自治体の組織は、政策や施策、あるいは、これらの実現手段としての基本事業や事務事業を切り口として、再編成されなければならない。すなわち、事業部制組織を導入し、自治体職員が政策や施策の実現を自己の組織の目標と認識できるようにしなければならないのである。また、事業部制を前提に、各組織のネットワーク化とフラット化を推し進め、組織で働

図表1 平成10年度 三重県マトリックス予算表 (当初予算)

(単位:千円)

	総合企画局	総務局	生活部	健康福祉部	環境部	農林水産 商工部	地域振興部	県土整備部	警察本部	教育委員会	合計
人権	12,888	8,168	2,910,493	224,870	116,511	2,922,365	1,435	486,486	5,674	1,201,011	7,889,901
教育・市民活動	42,755		7,730,847	759,974	2,336,673	524,591	79,182		32,996	15,886,752	27,393,770
文化・スポーツ	19,585		2,499,251		568,790					4,628,281	7,715,907
防災、交通安全、防犯	1,830		141,028	752,748	8,077,749	4,296,372	1,004,800	79,389,253	8,499,379	1,660,670	103,823,829
高齢者・障害者、子育て			238,360	28,167,325	412,250	30,673		31,815		151,193	29,055,052
健康福祉	46,371		45,138	50,081,041	123,355	9,620		63,921			50,369,446
健康福祉の人づくり				4,148,001							4,148,001
自然環境	25,857				8,884,798	3,570,135	70,965	8,247,440		2,993	20,802,188
資源循環型社会	114,020				4,379,157	4,572,806	123,637	3,815,806		900	13,006,326
環境保全活動	29,718		1,711		3,308,339	2,025,984	182,863				5,548,615
農林水産業	271,588				3,865,808	39,747,647					43,885,043
商工業、集客交流産業	296,250				462,323	6,731,292	8,458	10,800			7,509,123
技術の高度化	1,048,865		209,423		617,880	48,921,588	56,000				50,853,756
労働			3,090,874			597,560					3,688,434
国際化、広域交流	902,125	12,129	402,891		195,567	182,210	1,475,329			473,744	3,643,995
情報	72,353		34,387	262,482	309,158	201,275	2,062,906	5,129	636,716	477,871	4,062,277
交通網整備	1,576,142			12,500		1,470,000	740,769	79,662,544			83,461,955
都市環境、農山漁村	23,353			68,133	2,413,338	9,136,770		16,279,657	29,945		27,951,196
地域振興	34,931		1,012,271	193,127	9,276,157	1,530,942	2,842,484			66,601	14,956,513
県土利用、資源	1,036,499				10,909,990	1,924,532	2,989,481	666,711			17,527,213
その他	7,305,366	157,024,618	1,714,329	8,228,088	1,661,908	8,706,709	6,273,225	4,674,860	29,473,123	162,442,042	387,504,268
合計	12,860,496	157,044,915	20,031,003	92,898,289	57,350,961	137,671,861	17,911,534	193,334,422	38,701,269	186,992,058	914,796,808

く職員相互のコミュニケーションが円滑に進むような手立てを講じる必要がある。それは地方自治体の改革において、政策実現の志と密なコミュニケーションが、自治体を改革する大きな原動力になるからである。自治体組織において、いかなる考え型をもって部長職を設置するか。製作担当部長職の設置という課題に、多くの自治体は直面しているのである。

バランス・スコアカードの有用性

政策と組織を一致させ、政策担当の部長を設置したとしよう。そこでは、次なる課題として、部という組織の目標を、どのように課や係の目標に落とし込むのか。さらには、組織の目標をいかにして、組織を構成する一人ひとりの職員の目標に転化するかが、認知されるのである。

昨今、いくつかの地方自治体では、職員の目標管理制度の導入が試みられている。多くの場合、目標管理の対象として課長級の職員が意識されている。コンサルタントが課長の目標管理制度の導入に際して、何度も何度も「課長」を対象にして、研修を繰り返している事例に直面することも、一度や二度ではない。しかし、よくよく考えてみた場合、課長の目標を設定するのはその上司の部長でなければならない。課長に目標管理制度を導入するのであれば、研修を第一に受講しなければならないのは、課長ではなく部長である。こうした状況を斟酌すると、わが国自治体における目標管理制度の導入は、容易なことではないと推察されよう。

ここではまた、「課長の目標とはいったい何か」を整理することが重要である。課長の目標管理制度を導入する以上、まずは課長の目標を設定することが最初の課題である。したがって、「課長の目標とはいったい何か」という質問は、目標管理制度を導入する場合に、最初に解決しておかなければならない問題である。このことはたとえば、ある企業の営業部に属する販売課長のケースをイメージすれば、容易に解決でき

るのではなからうか。販売課には通常、売上高や営業利益などのノルマが課されているはずである。その組織の最高責任者である販売課長の目標は、まずもって、このノルマを課員と共有して達成することである。したがって、課長の目標とは端的に、かの目標を達成することに他ならない。

もちろん、課長の目標は課という組織の組織目標を実現することだけではない。しかし、短期（人事異動を想定するのであれば、通常は1年）の課長の目標は、その1年間のかの目標を実現することであると、誰もが考えるのではなからうか。こうして整理を行った場合、「自治体組織の中核である課には、どのような目標が設定されているのか」ということが、大きな問題となる。

結論から先に整理すると、日本全国のほとんどの自治体では、課の目標というものが整理されていない。役所の目標は、端的に整理すると、総合計画や実施計画に掲げられた政策や施策を住民との協働で実現することである。部は政策を実現する部隊であり、課は施策を実現する部隊。さらには、係は政策を構成する基本事務事業を実現する部隊という、政策体系を意識した組織のあり方が不可欠である。ところが、わが国の現状は、特定の政策を特定の部と密接に関連付ける作業（「政策と組織の一致」）すら、十分に行われていない。政策を実現する手段である施策を達成するためには、部の目標を課の目標に、ブレイクダウンする手続きが必要である。

最近、組織全体の目標を、組織を構成するそれぞれの階層の組織にブレイクダウンする手法として、バランス・スコアカードが注目されている。バランス・スコアカードは、カプランとノートンが、開発した新しい経営指標に基づく企業変革の手法である⁸⁾。それまで、企業経営の成果を押し量る指標として、経常利益率や総資本利益率などの財務指標が中心にすえられていた状況を反省し、財務的視点に加えて、顧客の視点、社内ビジネス・プロセスの視点、学習

と成長の視点でバランスのとれた経営を目指すべきであるという発想で考案されたのがバランス・スコアカードである。バランス・スコアカードは、組織全体のレベル、組織を構成する内部の各階層の組織のレベル、さらには、個人のレベルで設定することが可能である。今日の企業経営においては、バランス・スコアカードの手法を導入して、組織や個人の目標管理を企図している企業や組織がかなりの勢いで増加している。

自治体の経営革新をさらに推進するためには、このバランス・スコアカードの導入を試みる事が重要である。すでにわが国でも札幌市や福岡市でバランス・スコアカードに関する調査研究が始まっている。ここ数年では、行政評価とバランス・スコアカードの関係、日本経営品質賞とバランス・スコアカードの関係を整理する自治体も出てきた。こうした動向を踏まえて、バランス・スコアカードという管理会計の研究対象が、今後、自治体経営の組織や戦略をどのように変革するかを見極めることが重要である。バランス・スコアカードは、民間企業の経営手法のなかで、自治体の経営革新にとりわけ大きな影響を与える手法であると、多くの研究者、実務家が認識しているのである。

【注】

- 1) 福岡市における行政経営改革の指針は、『福岡市経営管理委員会報告書 - DNA 2002計画 -』に集約されている。経営管理委員会は山崎広太郎市長の私的諮問機関として位置付けられている。山崎市長は、2000年4月26日付で諮問されたこの報告書の内容を、2年後の2002年4月26日までに実現することについて、庁内全部署に市長決済を出し取り組まれた。山崎市長の改選時期は2002年の秋であった(再選)。市長は完全に政治責任を負い改革に取り組まれたのである。1999年8月にスタートした経営管理委員会の会議には7名の委員だけでなく、市長、3名の助役、収入役、総務企画局長、財政局長、博多区長他が毎回出席されている。特に、2000年4月までの委員会を市長と筆頭助役が欠席されたことは一度もなかった。

この『DNA 2002計画』のDとNとAは、「できる」「納得」「遊び心」をそれぞれ表象している。福岡市の改革は、市職員がこのDNAという改革の遺伝子を身につけることが最大の目標とされている。全国の自治体の行政改革で新しい行政システムの構築が追求されている一方で、福岡市の改革は住民と直接に接する先端行政として、市職員の意識改革を徹底的に図るという特徴を持っている。DNA運動は、職員の意識改革のための運動論として、全国の市区町村から特に注目されている。2003年12月には名古屋市が、2004年2月には尼崎市がそれぞれ、「名古屋カップ2003」「YAA るぞカップ」を開催した。

- 2) この当時において、試行導入の結果を、市長自らが行政評価推進の部署(豊橋市の場合、行政評価は総務部行政評価推進室で所管されている。職員は行政課長兼務の室長を含め5名。室長以外の4名は行政評価のための専任職員である)からヒアリングする事例は極めて稀と言えよう。豊橋市のケースは、事務事業評価の結果を参考に、同市長が予算のサマレービューを進めていると理解することが可能である。
- 3) 石原俊彦稿「連載：名古屋市の経営改革と行政評価」『地方行政』2003年11月10・13・17・20・27日。
- 4) 名古屋市では平成13年度の行政評価システム導入のための実務者研修を、係長や担当者ではなく、課長級職員を対象に実施した(基本的な考え方に関する部分の研修講師は筆者)。同市では事務事業評価票の作成を、その事務事業をマネジメントする立場にある課長に求めたのである。なぜ名古屋市では、課長が評価票と直接に取り組むことになったのか。その答えは、評価システムの導入において、市では「ミドルアップ」と「ミドルダウン」という考え方をベースに、評価システムの構築を企図した点にある。名古屋市のような規模の大きな組織では、「トップダウン」も「ボトムアップ」も機能しにくいという発想に立ち、トップ(三役と局長級職員)とボトムの中間に位置する課長級職員に、トップとボトムを融合するインタープリターの役割を期待したのである。名古屋市では、課長級職員に、事業を推進するマネジャーとしてのマネジメント能力が強く求められたのである。

名古屋市では、平成13年度、現事による務事業の第一次評価と総務局による第二次評価の内容をそのままHPに掲載し、現課の評価と総務局の評価の何れをより適切なものと認識するか

を、市民に選択していただくという構想で結果を公表した。これなどは、三重県が平成9年度の行政システム改革で、公共関与の考え方を機軸に、総務部案の275事業中202事業を廃止と意思決定した事例（県会の行政改革特別委員会におけるオン・ザ・テーブルの議論）と同じような発想を抱いている。名古屋市の外部行政評価が、平成14年度と15年度に実施され、全国の自治体から大きな注目を浴びていることは周知のとおりである。

- 5) 自治体における機能部制組織とは、人権、福祉、産業、教育、消防など提供するサービス内容に基づいて区分された組織構造をいう。また、縦割りとは、国、都道府県、市町村間の意思疎通を円滑に進めるために、「厚生労働省(国) - 健康福祉部(都道府県) - 健康福祉部(市町村)」というイメージで構築される組織の特性をさす。
- 6) 機能部制組織と事業部制組織を比較すると図表2のようになる。企業によっては機能部制と事業部制を併用した「マトリックス組織」の形態をとる企業もある。機能別の組織形態が一般的な自治体で、顧客である住民の存在を強くイメージする事業部制を導入しようとする場合には、このマトリックス組織の発想も有用である。ただ、マトリックス組織では、マトリックスの交点に位置する組織の責任者（行政であれば基本的な事務事業や施策を主担する課長クラス）が、縦軸と横軸の命令系統に緩急をつけて対応できなければならない。それゆえにマトリックス組織では、マネジャーとして十分な力量を持ち合わせた職員が多数存在することが前提となる。もちろん、横軸の政策を主担する部長クラスの職員の設置も、マトリックス組織導入の前提となる。

(地方自治体の場合)。地方自治体の政策評価は、政策や施策に配分する行政資源が、このパレート最適の状態に少しでも近づくための、改善と改革を目的としている。その意味で、霞ヶ関の縦割り官庁が展開している政策評価と地方自治体の政策評価は、その本質を互いに異にすることが認識されなければならない。

- 8) Robert Kaplan and David Norton, *The Balanced Scorecard - Translating Strategy into Action-*, Harvard Business School Press, 1996. 吉川武男訳『バランス・スコアカード - 新しい経営指標による企業変革 -』生産性出版、1997年。

図表2 機能部制組織と事業部制組織の対比

	機能部制組織	事業部制組織
縦割り	組織重視	A事業部経理担当
横割り	経理本部 A事業部担当	顧客重視

- 7) パレート最適とは、ある住民の満足度を減少しなければ、他の住民の満足度が向上しないという、行政資源配分の究極的な理想状態をいう