

神奈川県「部局政策宣言」の意義と課題

A Study on the Implication and Problems of Manager's Manifesto
in Kanagawa Prefecture

文教大学 石田 晴美
Bunkyo University Ishida, Harumi

1 はじめに

神奈川県では、選挙で掲げたマニフェストの実践を通じ政策中心の政治を行う「マニフェスト改革」の推進を提唱する松沢成文知事が現在2期目を務めている。松沢知事は平成19年4月の知事選挙で11本の条例制定と37の政策の実現を提示した『神奈川県力全開宣言－マニフェスト2007』⁽¹⁾（以下『マニフェスト2007』という）を掲げ当選した。平成21年9月末現在までに『マニフェスト2007』で掲げた11本の条例制定のうち、全国初の禁煙条例である「神奈川県公共の施設における受動喫煙防止条例」を含む8本の条例が既に制定されるなど、松沢知事のマニフェスト改革は着実に実行されつつある。

この『マニフェスト2007』で政策マネジメント・サイクル確立の方策としてその導入が掲げられ、平成19年度から運用が始まったのが部局長版マニフェストともいえる「部局政策宣言」である。

本稿の目的は、神奈川県「部局政策宣言」の意義と課題を明らかにすることである。「部局政策宣言」は行政活動の目標を予め設定し、その達成に向け職員の努力を促し、結果を報告し次の改善につなげるというPDCAのマネジメント・サイクル確立を志向するという点で事務事業評価制度をはじめとする行政評価制度と共通項を有する。本稿では、「部局政策宣言」と事務事業評価制度との異同を明らかにしながら、その意義と課題を考察する。そこで、まず第2節で「部局政策宣言」の背景としてマニフェストの行政計画への反映を検証する。第3節で「部局政策宣言」の概要を明らかにし、第4節でその意義を、第5節で抱える課題と展望を考察する。

2 マニフェストの行政計画への反映

松沢知事は平成15年4月に37項目からなるマニフェストを提示し初当選した。1期目は、マニフェストを総合計画に盛り込む作業は困難を極めた。県議会はこれまでになかった特別委員会を設置しマニフェストの総合計画化について徹底的な議論を行ったほか、本議会及び予算委員会でのマニフェスト関連の質問は180項目に及んだという。しかし、知事の精力的な取り組みの結果、平成15年7月に総合計画の基本方針を策定し、10月に素案、12月に最終案、そして平成16年3月にマニフェストを土台とする総合計画「神奈川力構想・プロジェクト51」の策定が完了した⁽²⁾。

これに対し、2期目の『マニフェスト2007』を総合計画を含めた行政計画に反映する作業は知事自身も驚くほど順調に進んだようである。『マニフェスト2007』には知事が1期目に着手した政策や職員に検討を指示して任期中に方向性を出した政策等もあり、県幹部職員がマニフェストをどのように県行政として受け止めていくかの対応策が既に当選直後の4月の段階でかなり具体的な形で検討されていたという⁽³⁾。そのため、『マニフェスト2007』を土台にした概ね20年間の総合計画である「神奈川力構想・基本構想」は、総合計画審議会審議、パブリックコメントの実施、6月県定例議会の特別委員会審議および県議会議決を経て平成19年7月に策定された。また同月には、平成19年度から平成22年度までの4年間に重点的・優先的に取り組む施策・事業を明らかにした「神奈川力構想・実施計画」、行政改革の取り組みを明らかにした「行政システム改革基本方針」、地域主権の取り組みを定めた「地域主権実現のための基本方針」が策定された。これらにより、『マニフェスト2007』に掲げられた11本の条例制定と37の政策、およびその下位目標である97の目標と151の具体的方策が行政計画に反映されたのである。

「神奈川力構想・実施計画」は、4年間に重点的・優先的に取り組む施策・事業を38の戦略プロジェクトとして掲げ、64のアウトカム数値目標と目標達成までの具体的な工程を明らかにしている。

予算編成は、県が「政策主導の予算編成」と呼ぶ取り組みが行われている。これは、戦略プロジェクト事業、およびテーマ毎に担当部長と知事が政策議論を行う「政策サマレビュー」において次年度実施の方向性を決定した事業に対し予算を重点配分するものである⁽⁴⁾。また県は、平成16年度当初予算から「予算編成神奈川方式」として、すべての事業を財政当局が査定する方式を改め、各部局が見積もった1億円未満のすべての政策的経費の翌年度所要額を原則としてそのまま部局に枠配分し、各部局が配分枠の中で自主的な節減・抑制を行えば新規事業の創設や既存事業の充実を自由に行うことができる「新規事業自由創設制度（わくわくシステム）」を実施している⁽⁵⁾。

3 「部局政策宣言」の概要

『マニフェスト2007』の37の政策の一つ「30 政策主導の組織マネジメント」において、「全国をリードする先進力のある県庁」を実現するための具体的方策として「毎年、部局長に達成目標を設定させ目標管理によるマネジメントを導入すること（部局長マニフェストの導入）」が掲げられた。これを実現したものが「部局政策宣言」である。「部局政策宣言」の導入・推進は、平成19年7月策定の「行政システム改革基本方針」において、業務プロセスの改革項目の中の政策マネジメント・サイクルの確立のための取り組みとして盛り込まれている。

「部局政策宣言」は8つの知事部局（総務部、企画部、安全防災局、県民部、環境農政部、保健福祉部、商工労働部、県土整備部）の長と任命権者が知事以外の4つの機関（企業庁、病院事業庁、教育委員会、県警本部）の長が単年度の目標を設定した「政策宣言案」を作成し、平成19年7月31日に知事との調整を経て合意・決定・公表され始まった⁶⁾。

「部局政策宣言」の通年の流れは、まず4月に各部局等の長が政策推進上の重要事項について単年度の目標を設定した「部局政策宣言（案）」を作成し、知事と個別に内容を調整した後、公開の場で「部局政策宣言」を合意・決定・公表する。12月には知事・副知事に対し目標達成状況の中間報告がなされ、さらなる目標達成に向けた取り組みの推進が行われる。そして、年度末3月に各目標についてその達成状況を「部局政策宣言達成状況報告」として知事・副知事に報告・公表することになっている。

「部局政策宣言」は、冒頭で「全国をリードする政策主導型の先進力ある県庁をめざし、神奈川県〇〇部では、知事との合意のもと、平成〇〇年度の政策目標を次のとおり定めました。今後、目標の達成に向け、組織が丸となり取り組んでいくことを、ここに宣言します。」という宣言文が部局等の所属長の署名とともに示される。

3.1 目標

宣言文の後、「Ⅰ 目標設定にあたっての基本的な考え方」で、各部局等でどのような考えを基に目標を設定したかが簡潔に説明される。その後「Ⅱ 目標」で、各部局等で6ないし7つほどの具体的な目標（以下、上位目標という）が明らかにされる。上位目標の下には、さらに各々1～6程度の「具体的方策・目標」（以下、下位目標という）が示される。

図1 商工労働部「部局政策宣言」

<p>II 目標</p> <p>6 フリーター等の若者への就職支援の充実強化</p> <p>いわゆる就職氷河期といわれた厳しい雇用情勢の時に、新規学卒者として希望する就職ができずフリーター等の状況にある若年者をはじめとして、働く上での相談や情報提供等を必要とする若年者が依然として多いことから、その就職支援に、より一層取り組みます。</p> <p>[具体的方策・目標]</p> <p>○フリーター等の若者への就職支援を積極的に行い、「かながわ若者就職支援センター」における利用者数を、平成19年度に達成できなかった延べ12,000人として、次の方策により目標達成をめざします。</p> <ul style="list-style-type: none">・年長フリーター等を対象として新たな支援セミナー:6回実施・年長フリーター等の採用に向けた新たな若者・企業意見交換会:2回実施・「かながわ若者就職支援センター」を土曜日に開所し、若年者のセンター利用を促進します。・インターネット・携帯サイト広告等、若者の利用度の高い媒体を活用し、広報・周知に努めます。 <p>○若年者が安心して働くための労働関係法等の基礎知識を習得するセミナーや、働く上での悩みやトラブルに関する労働相談等の利用目標を、平成19年度の目標を上回る延べ13,000人とし、次の方策により目標達成をめざします。</p> <ul style="list-style-type: none">・雇用問題セミナー:6回開催・高等学校などへの出前労働講座:12回以上

出典：平成20年度神奈川県「商工労働部政策宣言」

図2 県民部「部局政策宣言」

<p>II 目標</p> <p>2 人権施策の推進と男女共同参画社会の実現に向けた取り組み</p> <p>人権NGO、NPOや市町村等の関係機関との協働・連携により人権啓発を進めます。また、男女共同参画社会の実現に向けて、平成20年3月に改定した「男女共同参画推進プラン(第2次)」の着実な推進を図るとともに、配偶者などからの暴力の防止と自立支援の取組みを進める「かながわDV被害者支援プラン」の改定に取り組みます。</p> <p>[具体的方策・目標]</p> <p>○「かながわ人権施策推進指針」に基づき、人権メッセージ展の開催など人権NGO、NPOとの協働・連携した多様で効果的な人権啓発を推進します。</p> <p>○かながわ女性センターにおいて、女性キャリア支援センターの運営を行い、キャリアカウンセリングの年間件数250件をめざすとともに、出産・育児等により仕事を中断した女性の再就職を応援するセミナーを新たに開始します。</p> <p>○支援団体など幅広い県民参加を推進し、市町村と連携・協力して「かながわDV被害者支援プラン」を改定します。</p>

出典：平成20年度神奈川県「県民部政策宣言」

図1は商工労働部、図2は県民部の「部局政策宣言」の「Ⅱ 目標」の具体例である。

上位目標は、図1：商工労働部の「6 フリーター等の若者への就職支援の充実強化」で「就職支援に、より一層取り組みます」、また図2：県民部で「2 人権施策の推進と男女共同参画社会の実現に向けた取り組み」で「人権啓発を進めます」「プランの改定に取り組みます」のように、定量的な目標ではなく、定性的な目標であることが多い。

〔具体的方策・目標〕で示される下位目標は、図1：商工労働部「○フリーター等の若者への……『かながわ若者就職支援センター』における利用者数を……延べ12,000人として……目標達成をめざします」、○若年者が安心して働くための……労働相談等の利用目標を……延べ13,000人とし……目標達成をめざします」のように、アウトカム（成果）数値目標を示すとともに、その達成のためにセミナーや意見交換会、出前労働講座を何回実施するというアウトプット（事業量）数値目標を示すもの、および図2：県民部「○『かながわ人権施策推進指針』に基づき……人権啓発を推進します」のような定性的目標の明示であったり、「○支援団体など……『かながわDV被害者支援プラン』を改定します」という具体的な事業内容を示すものなどがある。

これら上位目標および下位目標を性質別に分類したものが図3である。

アウトカム目標の定義およびその判別は難しいが、ここではアウトカムを行政がその達成を目指す成果であり、かつ、事業を実施しただけでは必ずしも達成できるとは限らず、達成のために実施事業（アウトプット）の内容や質について創意工夫や改善の努力を要し、さらに、外部環境等の要因に左右される可能性のあるものとして分類を行った。

上位目標は圧倒的に定性的目標が多いが、22（全体の20%）はアウトカム目標であった。ここで特筆すべきは警察本部の上位目標であり、「刑法犯認知件数5%以上削減」「刑法犯の検挙率35%以上」「重要犯罪の検挙率65%以上」「交通事故の死者数230人以下」と目標すべてがアウトカム目標であった。また、警察本部を除くすべての部局等が、「職員の不祥事ゼロ」というアウトカム目標を掲げていた。

下位目標は、図3が示すように数値目標を有するアウトプット目標が全体の41.7%と最も多く、次に数値目標は持たないが具体的な事業を示すアウトプット目標が31.8%、アウトカム目標が13.8%、定性的目標が12.7%であった。アウトカム目標は先の図1：商工労働部の「利用者数何人をめざす」というどちらかといえば中間的なアウトカム目標から、政策部の「自動車税コールセンターを開設し30%以上の収入化をめざす」や県民部の「パスポートセンターの交付窓口の待ち時間を5分以内にする」という最終的なアウトカム目標もあり、両者は混在していた⁽⁷⁾。

図3 平成20年度目標の性質別分類

【上位目標】	
合計：	110
うちアウトカムが明示されていたもの	22 (20%)
【下位目標】	
定性的なもの：	36 (12.7%)
アウトプット(数値なし)：	90 (31.8%)
アウトプット(数値有り)：	118 (41.7%)
アウトカム：	39 (13.8%)
合計	283 (100%)

出典：平成20年度神奈川県「部局政策宣言」より作成

3.2 達成状況報告

各部局等の長は、3月に各上位目標を、①達成しました（目標を100%以上達成）、②概ね達成しました（目標を80%以上達成）、③達成できませんでした、の3つに区分し状況を説明する「達成状況報告」を作成し知事・副知事に報告・公表する。

平成20年度の全17部局等の「達成状況報告」の概要は、上位目標合計110のうち「達成」は62（全体の56%）、「概ね達成」は30（27%）、「未達成」は18（16%）と全体的に良好な達成状況であった。

4 「部局政策宣言」の意義

筆者は以前、拙著において英国の政策評価制度と三重県事務事業評価制度を比較し、行政評価制度が成功する共通の要因として、①戦略的かつ適切な目標値および指標の設定、②目標とリンクした予算および裁量権の拡大、③目標達成に向けてのインセンティブ、の3点を指摘した⁽⁸⁾。また、総務省は平成14年度に行政評価制度を積極的に導入している自治体の実態調査を行い、その分析を基にいくつかの課題を提言している⁽⁹⁾。そこではまず、行政評価制度導入にあたって、①適切な評価指標を設定すること、②総合計画および予算体系との連携を図ること、③評価作業の負担の軽減と職員の理解を得ること、④外部からの視点を反映させること、の4点を挙げ、さらに、今後の行政評価制度の展開のためのこの他の重要なポイントとして⑤評価結果を予算編成や組織・定員・人事管理へ反映することを挙げている⁽¹⁰⁾。

英国制度と三重県制度の比較で共通する3つの要因は、総務省が指摘する5つの課題に概ね包含されるものである。そこで以下では、これらの観点を中心に「部局政策宣言」の

意義を検討していく。

第一に、適切な評価指標の設定は、目標管理によるマネジメント・サイクルを機能させるために最も重要なことである。適切な目標とは、容易に達成可能ではなく、成果の改革や改善に組織を奮い立たせるような挑戦的なものをいう⁽¹¹⁾。事務事業評価制度では、現場職員自らが自分の首を絞めることにもなりかねない果敢な目標を設定することが難しいという構造的な課題を抱えている。これに対し「部局政策宣言」では、上位目標110のうち91（全体の約83%）が何らかの形で『マニフェスト2007』に関連するものであった。『マニフェスト2007』で掲げられた政策等は、その性格上、比較的達成が困難な、言い換えれば相当の努力を要するものが多い。このことから、「部局政策宣言」の目標設定は容易に達成が可能なものではないといえる。逆にいえば、各部局等の長が知事との直接交渉を経て合意する「部局政策宣言」の目標は戦略的なものにならざるを得ないといえるだろう。なぜなら、甘い目標設定は知事が認める可能性が低いからである。

さらに、適切な目標設定には、多元的評価が重要であるという⁽¹²⁾。行政活動の複雑性や多様性を考慮すると測定・評価の合理性を高めるためには、定量的指標の複数化だけではなく必要に応じて定性的情報を組み合わせることの必要性が指摘されている。「部局政策宣言」は図3：目標の性質別分類で示したように、ややアウトプット目標（数値有り、なし合計で全体の73.5%）に偏りがあるものの複数種類の目標を有しており、この点からも適切な目標設定となっているといえるだろう。

第二に、総合計画および予算体系との連携を図ることは、設定目標あるいは事業の実行可能性を担保するために必須である。行政の計画と予算に組み込まれない事業は、まさに絵に描いた餅に終わる危険性がある。さらに、部局長等がその達成を宣言した事業・目標を確実に実行するためには、部局長等が自らの裁量で多角的に取り組むことが可能であることが望ましい。「部局政策宣言」の設定目標の多くは、『マニフェスト2007』に関連する政策であり、総合計画等に反映されている。また、県では、「政策主導の予算編成」のもとで重要政策へ重点的に予算を配分するとともに、部局に予算を枠配分し部局長等に一定の裁量権を与える仕組みを有している。部局長等が「部局政策宣言」で設定した目標を自らの創意工夫で達成可能にする環境が整っているといえる。

第三に、職員の理解を得ること、および、目標達成に向けてのインセンティブを付与することは、職員自身が目標達成に主体的に関わるために重要である。「部局政策宣言」は松沢知事の強力なリーダーシップのもと、単に「やらされている無駄な仕事」ではなく、「絶対にやらなくてはならないもの」と職員に認識されていると考えられる。知事は議会との軋轢に屈せず、1期目マニフェストを総合計画に盛り込む作業を1年で完成させた。2期目の総合計画は、当選からわずか4ヵ月後に策定を完了している。2期目の総合計画策定のこ

の早さは、県職員が知事の考えを理解し政策を実行する基盤が整っている証左であるといえるだろう。

さらに、「部局政策宣言」はその冒頭で所属長が署名し、目標の達成に向け組織が一丸となり取り組むことを宣言している。各部局等の長の個人名を明記して宣言させることは、責任の所在を明確するだけでなく、目標達成へのインセンティブを増大させるだろう。また、17の部局等の長が設定目標の達成状況を年度末に報告・公表することは、他部署との競争を促すことにつながる。良い意味での競争は目標達成へのインセンティブといえる。

第四に、外部からの視点を反映させることは、自己評価のお手盛りを防ぎ、評価結果の客観性を担保するために重要である。さらに、外部の視点は、評価結果を住民にわかりやすく公表するとともに、住民や有識者の意見を反映させるためにも重要である。「部局政策宣言」の「達成状況報告」は、各部局長等の自己評価であるため、そこに直接外部の視点が入ることはない。しかしながら、「部局政策宣言」目標の多くが『マニフェスト2007』に関連し、ひいては「神奈川力構想・実施計画」に結びついているため、「部局政策宣言」自体ではないがその関連する評価結果に多くの外部の視点が入ることとなっている。まず、『マニフェスト2007』は、その進捗状況を評価するために松沢知事委嘱の第三者評価委員会（以下、進捗評価委員会という）を有する。進捗評価委員会は、毎年4月から5月にかけて行政職員に対しヒアリング等の調査を行い、『マニフェスト2007』に掲げた各目標の前年度進捗状況を5段階で評価するとともに、その全体を100点満点に換算した評価結果を公表している⁽¹³⁾。さらに、「神奈川力構想・実施計画」の38の戦略プロジェクトの進捗状況については、県が自己評価を行った後に総合計画審議会がその評価結果の妥当性評価を行い、両者の結果が「神奈川力構想・白書」として毎年報告・公表されており、ここでも外部の視点が入っているといえる。

第五に、評価結果を予算編成や組織・定員・人事管理へ反映することは、まさにマネジメント・サイクルの確立であり、職員の目標達成へのインセンティブにつながる。松沢知事は、毎年『マニフェスト2007』の進捗状況について自己評価を実施している。さらに、知事は、進捗評価委員会の評価結果を分析し、後れをとっていると認めた政策に関してはより一層の政策推進を行うべく担当部局に対し、具体的な改善の指示を出す「マニフェスト・サイクル」を実施しているという⁽¹⁴⁾。この松沢知事の「マニフェスト・サイクル」については、先の進捗評価委員会とは別のローカル・マニフェストを評価するNPO法人が、前年度に達成度合いが低かった政策が翌年度に重点的に加点される傾向を確認できたとして高く評価している⁽¹⁵⁾。

「部局政策宣言」は、このほかに、効果の即効性、および行政活動の可視化と組織内の目標の共有化という意義を有すると考えられる。事務事業評価など何らかの形で行政評価制

度を導入している自治体では、すべての事務事業を評価対象にしていることが多い⁽¹⁶⁾。数千件に上る各事務事業の目標設定は、各現場で行われるボトムアップ型であるといえる。適切に目標が設定され、マネジメント・サイクルが有効に機能するためには、職員1人1人の行政評価制度への理解や効率・効果的な行政運営を果敢に行おうとする意識改革が必要となる。つまり、相当長期の時間が必要とならざるを得ない。これに対し、知事の強力なリーダーシップと明確なマニフェストに支えられたトップダウン型の「部局政策宣言」は、極端に言えば17人の各部局等の長が制度の趣旨を理解するだけでよく、効果を発揮するまでの時間が短く即効性に優れているといえる。

また、誰（どの部署）がいつまでに何をするか（したか）を住民に明らかにすることは、行政活動を可視化し、透明性を高めるとともにアカウントビリティを果たすうえで重要である。その意味で「部局政策宣言」および「達成状況報告」は有用である。また、「部局政策宣言」は1部局等でA4用紙2～5枚程度、達成状況報告は1～3枚程度と簡潔にまとめられており理解可能性も高いといえる。さらに、達成すべき目標が部局毎に公表されるため、組織内の目標の共有化を図ることが可能であるといえる。

5 課題と展望

「部局政策宣言」の抱える大きな課題は、首長のリーダーシップ、および、「部局政策宣言」に明示されない事務事業のマネジメント・サイクルの確立、の2つが考えられる。

まず第一の課題は、首長のリーダーシップであろう。「部局政策宣言」を支える大きな柱は、松沢知事の強力なリーダーシップである。強力なリーダーシップの下で挑戦的・戦略的な目標設定が可能になり、目標達成へのインセンティブが増大している。これは裏を返せば、知事の関与の程度により「部局政策宣言」の意義が左右されることを意味する。

表1は2009年9月現在の47都道府県の「部局政策宣言」と同様の取り組み状況を示したものである。ここで「部局政策宣言」と同様の取り組みとは、各部局の長が単年度に実施する事業の具体的な目標について知事と約束を取り交わし、それを外部に公表している制度をいう。過去に同様の取り組みを行ったが現在は実施していない都道府県は3、現在実施中の都道府県は7であった。ここで特筆すべきなのは過去に実施し、現在取り組みをやめた岐阜県と山形県の廃止理由である。この2県は知事の交代によって制度を廃止した。知事のかけ声で始まった制度は、知事とともに消え去ったのである。松沢知事が県から去った後も「部局政策宣言」が機能するのか、同様の取り組みが他所で効果を発揮するか否かは、首長の関心・関与の程度、首長のリーダーシップの強さに大きく関わっている。

表 1 47都道府県の同様の取組状況

<p>【過去実施】</p> <p>岐阜県「スーパー・マニフェスト」(H15年度～H16年度) 「知事と幹部との職務に関する協定」(H11年度～H14年度)</p> <p>佐賀県「本部長の実行宣言」(H16年度～H18年度)</p> <p>山形県「インナー・マニフェスト」(H17年度～H20年度)</p>
<p>【現在実施】</p> <p>福井県「『福井元気宣言』推進に係る『政策合意』」(H15年度～)</p> <p>滋賀県「各部署の組織目標」(H15年度～)</p> <p>長崎県「部署長の職務目標」(H16年度～)</p> <p>京都府「部署等運営目標」(H17年度～)</p> <p>宮崎県「部長マニフェスト」(H18年度) 「部局マニフェスト」(H19年度～)</p> <p>山梨県「チャレンジミッション」(H20年度～)</p> <p>大阪府「部局長マニフェスト」(H21年度～)</p>

出典：2009年9月 47都道府県に筆者問い合わせにより作成

第二の課題は、「部局政策宣言」で示されない事務事業のマネジメント・サイクルをいかに確立するかである。県の事務事業は全体で3,000以上あるが「部局政策宣言」や「実施計画」戦略プロジェクトの対象となる事業はほんの一握りでしかない。約4万人の神奈川県職員一人一人が各現場で問題意識を持ち、適切な目標を設定しその達成に努めマネジメント・サイクルを確立していくことが組織全体を底上げし、真の意味での効果的、効率的な行政の実施につながるといえる。トップダウン型の「部局政策宣言」がカバーできない事務事業の有効性、効率性をどう上げていくかが今後の大きな課題であろう。

これらの課題を克服するには、首長の変更に大きく左右されないほど強固なマネジメント・サイクルを組織全体に構築することである。全事業を対象とする事務事業評価制度を「部局政策宣言」と並行して導入することが必要であると考えられる。既に述べたように「部局政策宣言」は目標の設定をトップダウン型で行い、事務事業評価制度はボトムアップ型で行う。どちらか一方が優位であり、採用すべきというのではなく、並行して行うことが組織全体のマネジメント・サイクル確立を早期に可能とするのに役立つだろう。

現在、神奈川県では、年に1回、約3,100事業が自主評価を行う事務事業評価制度を有する。しかし、その目的はマネジメント・サイクルの確立ではなく、事業継続の可否を問うものである。したがって、この自主評価では、各事業の最終的なアウトカムは何であるか、そのために何（アウトプット）を行うのか、その成果を測るためのアウトカム指標、アウトプット指標は何であるか、ということは明らかにされない⁽¹⁷⁾。

自治体の業績は、企業のそれと異なり、利益という単一の業績尺度で測定することができない。しかし、このことは業績測定、あるいは業績測定尺度・指標の設定が難しいことを意味しても、業績測定を行う必要がないことを意味するものではない。むしろ、税金を原資に多様な財・サービスを提供する自治体は、住民に対し各事業の目的と目指す成果、

実施事業量、および、それに関係する人員・予算などのインプットを明らかにするとともに、現在行っている事業が目的・成果達成のために効果的な手段となっているかを常に検証・分析し機動的に計画を修正・変更する柔軟な行政運営が必要である。そのためには、全ての事業を対象とする事務事業評価制度が必要である。職員が大きな負荷を伴う目標を自ら設定することが難しいからといって、目標をトップダウン型ばかりで決定することは、現場職員が自分の頭で考えることを止めさせることに等しい。本来、財・サービスの提供を担う現場職員が住民のニーズや声を直接拾いあげることができるのであり、そこで知恵を絞ってこそ革新的な解決策・改革案を生み出すことができると思える。三重県が行っているように、困難に果敢に挑戦する職員に報いたり、客観的に行政経営の質を評価するツールを導入するなどマネジメント・サイクル確立を支援する仕組みや工夫を取り入れつつ、事務事業評価制度を「部局政策宣言」と並行して導入すべきである⁽¹⁸⁾。

6 おわりに

ニュー・パブリック・マネジメント理論を参考に、三重県で1996年に導入された事務事業評価制度は当初、成果志向、顧客志向の行政改革、行政運営のマネジメント・サイクル構築の切り札として大きな注目を集めてきた⁽¹⁹⁾。しかしながら、10年以上経過した近年、多くの自治体で事務事業評価制度が浸透するとともに、うまく機能しないという指摘もなされるようになってきた。その理由の一つに、職員が適切な目標を設定しないことが挙げられる⁽²⁰⁾。達成可能な安易な目標設定の事務事業評価制度では、いくら三重県と同様の評価表を用いても「仏を作って魂を入れず」に等しく、適切に機能しない。

これに対し、神奈川県で導入した「部局政策宣言」は既に明らかにしたように松沢知事の強力なリーダーシップの下でマネジメント・サイクルを確立している。表1:47都道府県の同様の取り組み状況で示したように、過去に実施したことのある県を含めると既に10(全体では21%)の都道府県が同様の取り組みを経験している。今年度から取り組みを始めた大阪府では、部局の縦割りの弊害をなくすべく3人の副知事が部局を横断する、いわば横串の部局長マニフェストをその制度設計に取り入れる新たな試みを始めている。「部局政策宣言」は、宣言に明示されない他の多くの事務事業のマネジメント・サイクルをいかに確立するかという問題と、首長のリーダーシップに大きく左右されるという構造的な課題を抱えるものの、効果の即効性や適切な目標設定など事務事業評価制度の抱える課題を克服する術を有している。「部局政策宣言」と同様の取り組みは、効果的な行政運営を行うツールとして今後大きく発展する可能性があるといえるだろう。上山氏が指摘するように今後の行政評価制度には首長マニフェストとの連動が必要であり、従来の事務事業評価制

度で甘くなりがちな目標設定をマニフェストを使ってトップダウンで補正することが必要といえるだろう⁽²¹⁾。さらに、「部局政策宣言」を事務事業評価制度と並行して用いることは組織全体のマネジメント・サイクル確立に大きく役立つと考える。

【注】

- (1) 神奈川県をつくる会 (2007)。
- (2) UFJ 総合研究所 (2004)、91-92 頁、および、237-239 頁。
- (3) 松沢成文 (2008)、193-196 頁。
- (4) 神奈川県 (2008)。
- (5) 神奈川県 (2003)。
- (6) 平成 20 年度の組織改正で企画部が政策部となったほか、5 つの地域県政総合センター所長の「政策宣言」が加わったことから、平成 20 年度「部局政策宣言」は全部で 17 となっている。
- (7) 商工労働部の「6 フリーター等の若者への就職支援の充実強化」の最終アウトカムは、本来は利用者数ではなく若年者の失業率といえるだろう。
- (8) 詳しくは石田晴美 (2006)、225-228 頁参照。
- (9) 総務省自治行政局行政体制整備室 (2003)。
- (10) 総務省自治行政局行政体制整備室 (2003)、18-20 頁、および、同書 34-37 頁。
- (11) 2001 年に英国の大蔵省、内閣府、会計検査院、監査委員会、政府統計局の 5 つの機関が共同で作成した「業績情報の枠組み」と題する報告書は、適切な業績目標の条件として、組織を奮い立たせるような挑戦的なものであることの他に、特定でき (Specific)、測定可能 (Measurable)、かつ実現可能 (Achievable) で目的適合 (Relevant)、および適時 (Timed) でなければならぬとし、その頭文字をとって SMART と呼んでいる。HM Treasury,Cabinet Office,National Audit Office,Audit Commission,Office For National Statistics (2001)。
- (12) 松尾貴巳 (2009)、309-311 頁。
- (13) 平成 19～20 年度の全体の評価結果は、100 点満点中 60 点であった。松沢マニフェスト進捗評価委員会 (2009)、4 頁。
- (14) 松沢成文 (2008)、125 頁。
- (15) 特定非営利活動法人自治創造コンソーシアム、ローカル・マニフェスト評価研究委員会 (2007)、5 頁。
- (16) 総務省 (2009) によれば、平成 20 年 10 月 1 日現在、行政評価制度を導入している団体は 846 (全団体数の 45.6%) にのぼり、そのうち事務事業を評価対象とする団体が 823 (導入団体数の 97.3%)、さらにそのなかで全ての事務事業を対象とする団体は 377 (事務事業を評価対象する団体の 45.8%) である。

-
- (17) この事務事業評価調書は、事業の①必要性、②有効性、③効率性を評価の観点として、その高低を自己評価として示す様式となっている。
 - (18) 三重県が行っているマネジメント・サイクル確立を支援する仕組みの詳細については、石田晴美（2006）、223-231頁を参照されたい。
 - (19) 三重県の事務事業評価制度については、石原俊彦（1999）、31-62頁、上山信一・伊関友伸（2003）、65-104頁、および北川正恭（2004）が詳しい。
 - (20) 上山信一（2009）、194-195頁。
 - (21) 同上、196頁。

[参考文献]

- 石田晴美『地方自治体会計改革論』森山書店、2006年。
- 石原俊彦『地方自治体の事業評価と発生主義会計』中央経済社、1999年。
- 石原俊彦『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済、2005年。
- 上山信一『行政評価の時代』NTT出版、1998年。
- 上山信一『行政の経営改革』第一法規、2006年。
- 上山信一『自治体改革の突破口』日経BP社、2009年。
- 上山信一・伊関友伸『自治体再生戦略』日本評論社、2003年。
- 大阪府戦略本部会議「部局長マニフェスト」2009年6月。
- 大住荘二郎『ニュー・パブリック・マネジメント—理論・ビジョン・戦略—』日本評論社、1999年。
- 大塚敬「自治体におけるマニフェスト型戦略経営の展望」『UFJ Institute REPORT』2005年7月。
- 神奈川県「平成16年度当初予算編成方針通知について」2003年10月。
- 神奈川県「平成21年度当初予算の編成について」（財第118号）、2008年10月。
- 神奈川力をつくる会『神奈川力全開宣言—マニフェスト2007—神奈川の力で日本を動かす』2007年3月。
- 北川正恭『生活者起点の行政革命』ぎょうせい、2004年。
- 北川正恭『マニフェスト革命』ぎょうせい、2006年。
- 京都府「平成21年度部局等運営目標」
- 佐賀県「平成18年度本部長の実行宣言」
- 滋賀県「平成21年度各部局の組織目標」
- 総務省「地方公共団体における行政評価の取組状況」2009年3月。
- 総務省自治行政局行政体制整備室、「地方公共団体における行政評価の導入の実態と今後の展開について」2003年3月。
- 特定非営利活動法人自治創造コンソーシアム、ローカル・マニフェスト評価研究委員会「ローカル・

マニフェスト評価研究報告書松沢成文神奈川県知事マニフェスト平成15～18年度」2007年2月。
長崎県「平成21年度部局長の職務目標」
福井県「『福井新元気宣言』推進に係る平成21年度の『政策合意』」
藤本和巖「ローカルマニフェストと自治体政策過程に関する一考察」『会計検査研究』No.39,2009年。
松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年。
松沢成文『実践マニフェスト改革』東信堂、2008年。
松沢マニフェスト進捗評価委員会「松沢マニフェスト進捗評価結果報告書—平成19～20年度—」
2009年6月。
宮崎県「平成20年度部局マニフェスト」2008年。
山形県「平成20年度インナー・マニフェスト」
山梨県「チャレンジミッション'08」
UFJ総合研究所『ローカル・マニフェストによる地方のガバナンス改革』ぎょうせい、2004年。
HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission, Office For National
Statistics, *Choosing the right FABRIC, A Framework for Performance Information*, 2001.