

これからの自治体経営と 政策マネジメントの考え方

「地方行革をともに考えるシンポジウムin静岡」
2007年1月31日

明治大学公共政策大学院
ガバナンス研究科
北大路 信郷

本日伝えたいメッセージ

- 政策(作戦)の品質向上のためのマネジメントが必要。
- 「支出削減志向」から「生産性向上志向」への転換が必要。
- 民間企業の品質マネジメントとは構造的に異なる点に注意が必要。
- 今後の自治体経営の鍵となるパートナーシップにおいても作戦マネジメントが役立つ。

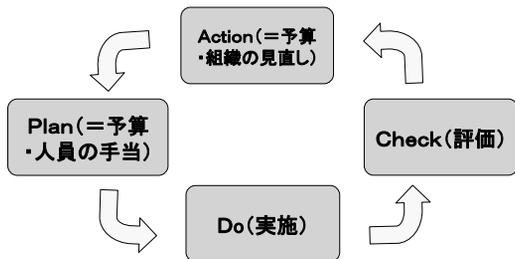
キー概念は「作戦マネジメント」

- これからの自治体経営のための最も基本的な仕組みは:
=「作戦マネジメント」のしくみ
- マネジメントとは:
限られた資源を最大限に活用して、持続的に生産性を向上させること
- 作戦マネジメントとは
=「作戦」を単位としてPDCAのマネジメントの機能を発揮すること
(Plan=作戦策定、Do=作戦遂行、Check結果評価
Action=作戦改良)

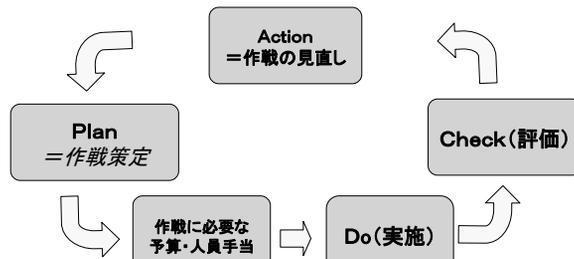
管理とマネジメントのしくみ

- 資源の管理(=適正な使い方をする事)の仕組みはすでに十分整っている。
 - ・予算管理の仕組み
 - ・組織管理の仕組み
 - ・人事管理の仕組み
 - ・情報管理の仕組み
- 作戦マネジメント(=成果をあげる事)の仕組みは全く整備されていない。

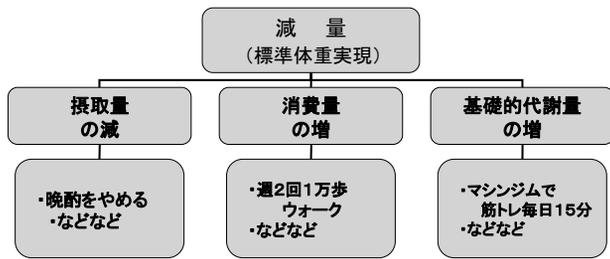
PDCAサイクルに関する 間違ったイメージ



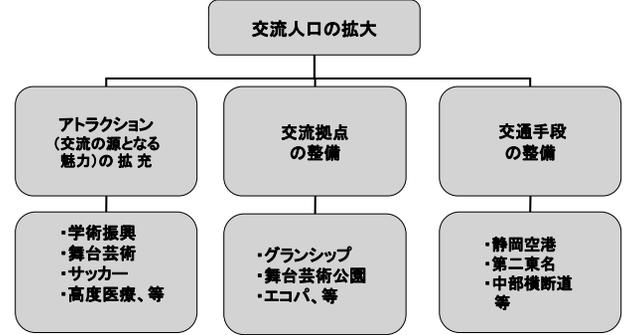
PDCAサイクルに関する 正しいイメージ



[政策(作戦)の樹木構造図の例(1)]
生活習慣病リスクの削減
(基準値内血圧実現)

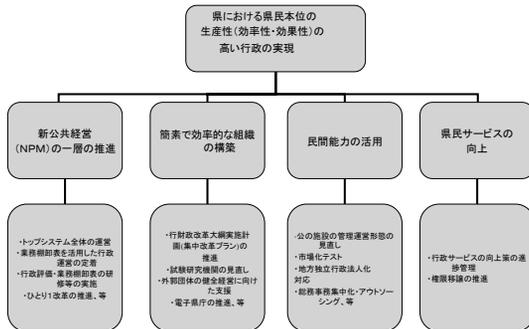


[政策(作戦)の樹木構造図の例(2)]
静岡県活力向上のための作戦構造



[政策(作戦)の樹木構造図の例(3)]

静岡県行政改革室の作戦構造(業務棚卸表)



事例「医学部を目指す長男への支援」
その1: 事務事業の説明

- 目的
将来長男が医師として社会へ貢献することを目指し、医大受験活動を支援する
- 事業内容
医学部合格実績の高い東京の予備校で十分な受験対策がとれる環境を整備し、勉学活動を支援する
- 事務事業の内容

・ 居宅借り上げ費(ワンルームマンション賃貸料)	1,260,000円
・ 生活扶助費(食料費等、不足分は本人がアルバイト)	600,000円
・ 教育費負担金(予備校授業料)	700,000円
・ 教材等整備費(消耗品ほか)	140,000円
合計	2,700,000円
- 評価
不合格となったが、支援継続の必要性は高い。教材等の整備はほぼ完了しているが、勉学に専念するために生活費補助の拡大を検討すべき。

その2: 作戦の説明

- 目的(その1と同じ)
将来長男が医師として社会へ貢献することを目指し、医大受験活動を支援する
- 作戦主要手段:
 - 医師業選択への動機水準の向上・維持
 - 生活習慣の改善
 - リーズナブルな受験生活環境の整備・維持
 - 効果的な受験技能・知識の習得支援
- 改善策
昨年の作戦遂行結果の評価: 医大合格についての動機が不十分であることが失敗の主な原因である可能性が高い。医大進学への意欲の確認、医師という職業に関するより具体的な情報の提供、優れた医師の現実の生活状況や人格、価値観、などを知る機会の提供など、主要手段1の拡大強化を図る必要がある。

作戦(プログラム)評価のステップ

作戦(プログラム)評価の理論は既に確立されている

基本テキスト Rossi, P.H, M.W. Lipsey, H.E. Freeman "Evaluation" 7th ed. Sage 2004 (大島巖他監訳)『プログラム評価の理論と方法』(日本評論社2005)

- ニーズ評価
地域課題として取り組む必要性があるか
- 理論(セオリー)評価
作戦の目的・手段が論理的に設計されているか
- 遂行評価
作戦が期待通りに遂行される(た)か
- 改善効果(インパクト)評価
作戦手段が目的達成に効果を持ったか
- 生産性(費用対効果)評価
作戦費用に対して十分な効果があったか

マネジメントに関する 公共経営と企業経営の比較(1)

◆大目的は共通

「より低コストでより高水準な成果を出す」
生産性(=成果/資源)の追求

◆基本的なTQMのノウハウは利用できる

Total Quality Management総合的品質経営の改善プロセス、統計分析手法、方針管理・日常管理による組織運営、など全て利用可能性が高い。

◆諸外国でも公共経営にTQMを活用

(教科書の例) Colin Morgan & Stephen Murgatroyd
Total Quality Management in the Public Sector Open
University Press 1994

13

マネジメントに関する 公共経営と企業経営の比較(2)

◆公共経営の特徴:決定的な相違点

- (1) 成果を実現するのは社会
 - 行政組織は仕組み、仕掛け、そそのかす
- (2) 成果が多種多様
 - 行政は多くの異なる成果を同時に追求する
- (3) 追求する成果が変化する
 - 新たな社会的課題へ迅速な対応が必要
- (4) 支出に対する外部統制が厳しい
 - TQMに重要な現場の裁量に制約がある

14

民間経営との違いへの対応

- (1) 成果を実現するのは社会
 - パートナー達と作戦を共有し、協働する。
- (2) 成果が多種多様
 - 個別の成果を単位に作戦マネジメントを行う。
- (3) 追求する成果が変化する
 - 新たな地域課題へ柔軟に対応できる組織態勢をもって、迅速に新たな作戦マネジメントを行う。
- (4) 支出に対する外部統制が厳しい
 - 作戦の質の高さを説明して、信頼を勝ち取る。

15

作戦共有によるパートナーシップ

○ 指定管理者の力を最大限に活用するため、
作戦に基づく施設経営を行う。

例: 静岡県立公園の指定管理者モニタリングシステム = マネジメント・カルテによる経営委託

・草薙総合運動場、遠州灘海浜公園、愛鷹広域公園、富士山こどもの国、小笠山総合運動公園、吉田公園、の6公園を指定管理者に任せ、マネジメント・カルテによるPDCAの仕組みを確立

16

パートナーシップによる自治体経営

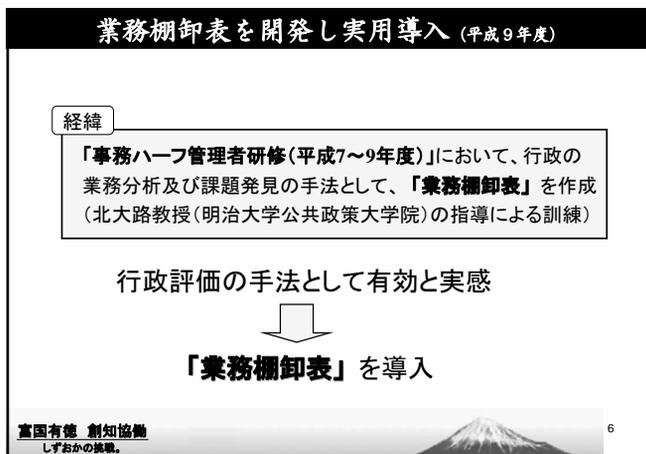
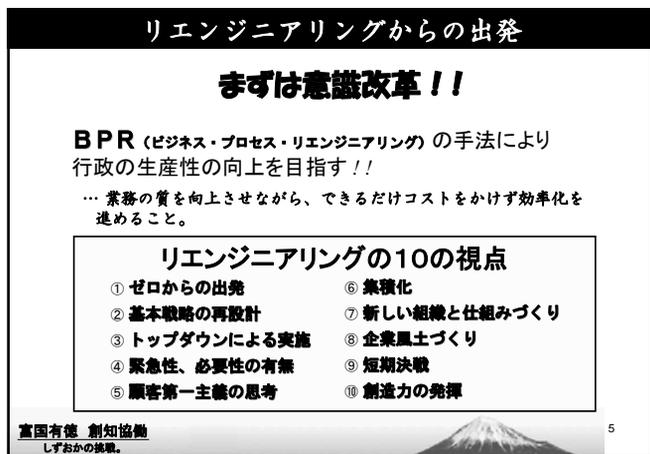
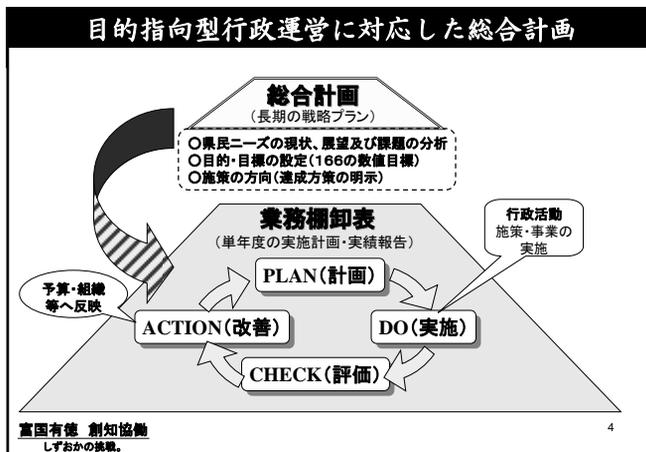
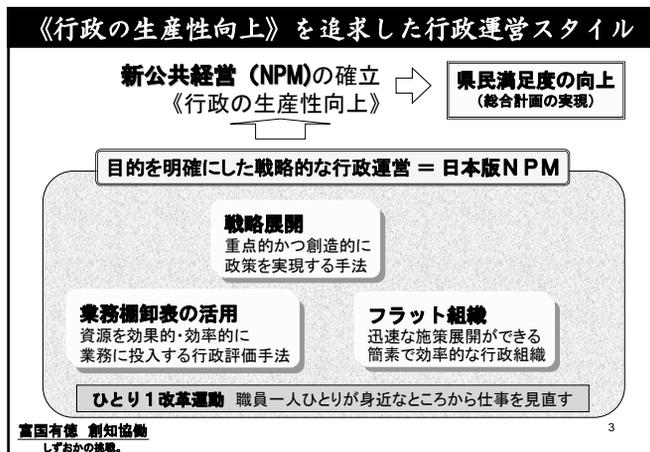
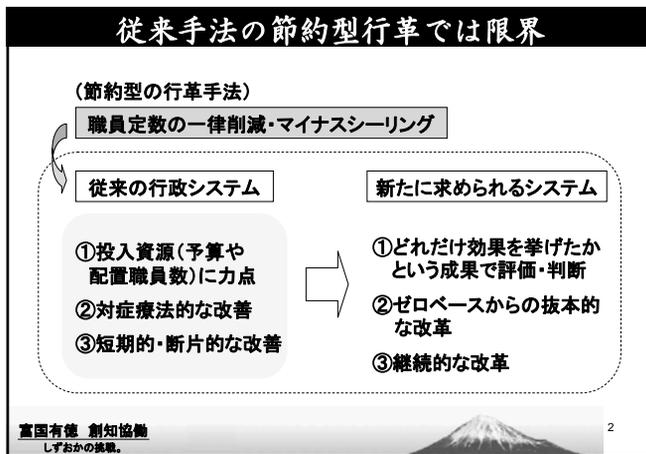
1. 最大の成果が期待できる主体(パートナー)を選び、その主体が独自の経営努力によって持続的に生産性を向上させる(=マネジメント)ことができるよう、最大限権限移譲(任せる)ことが重要
2. 同時に放任(任せっぱなし)にせず、常時政策の見直しができる仕組み、政策の説明責任を果たせる仕組みとして、パートナーと協働の作戦マネジメントを行うべき

17

これからの自治体ガバナンス

- 分権的社会では、各自治体が独自の環境に最も適した個性的な地域ガバナンス体制(地域社会全体としての統治体制)を確立することが望ましい。
- しかし、最も基本となるマネジメントの仕組みは個性的であつたり変則的である必要はない。地方政府が持つ共通の任務特性に由来するマネジメントの仕組みは普遍的なものである。

18



業務棚卸表の特徴

業務棚卸表

目的、目標、目標達成のための手段の体系等を示した**作戦書**

特徴

- ① 最重要事項は「顧客（県民）満足」
- ② 達成すべき目的やねらいは何か
— 目的と手段：目的達成のための樹木構造—
- ③ 管理指標 — 評価尺度による目標と実績—
- ④ 投入資源 — 人件費と事業費—
- ⑤ 評価情報 — 評価 現状分析 改善措置—

業務棚卸表の活用

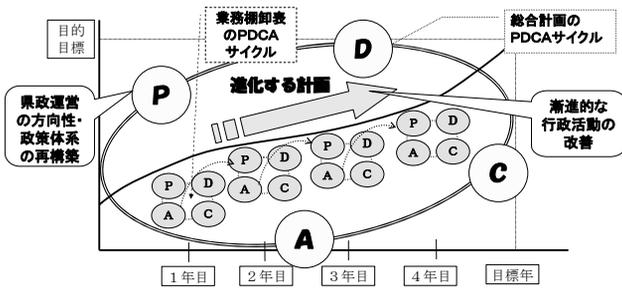
業務棚卸表

新公共経営(NPM)における行政評価のツールとして活用

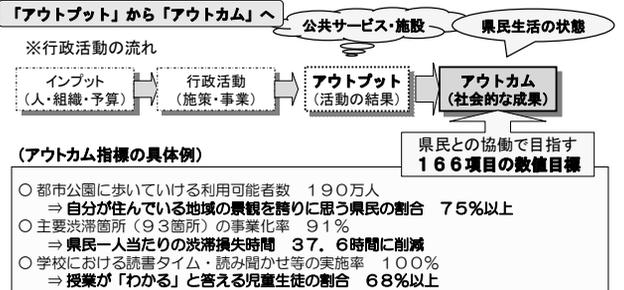
活用

- ① 目的・目標実現のための**室の作戦書**
- ② 室内で作戦を共有、行政評価の**基盤**
- ③ 総合計画の進捗管理
— 単年度の実施計画及び実績報告—
- ④ 県民に公開、意見を受付
— 県民参画型行政運営—

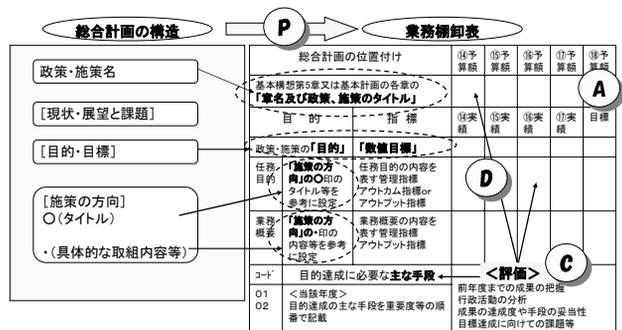
総合計画と業務棚卸表のPDCAサイクル



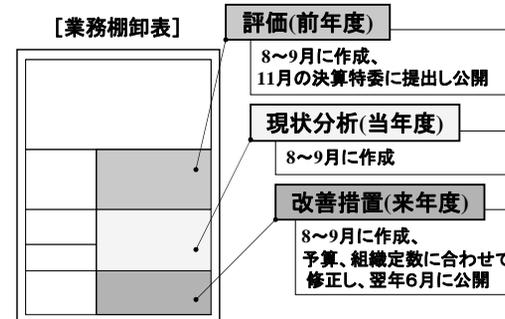
NPM仕様の精度を高めた<新>後期5年計画 ～数値目標のアウトカム化の徹底～



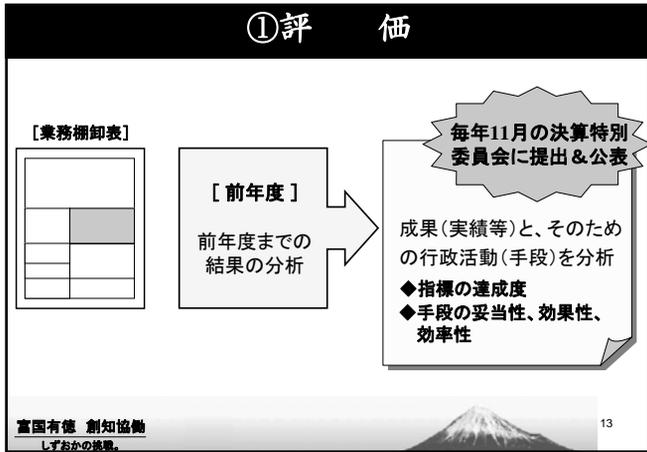
NPM仕様の精度を高めた<新>後期5年計画 ～総合計画から業務棚卸表への展開～



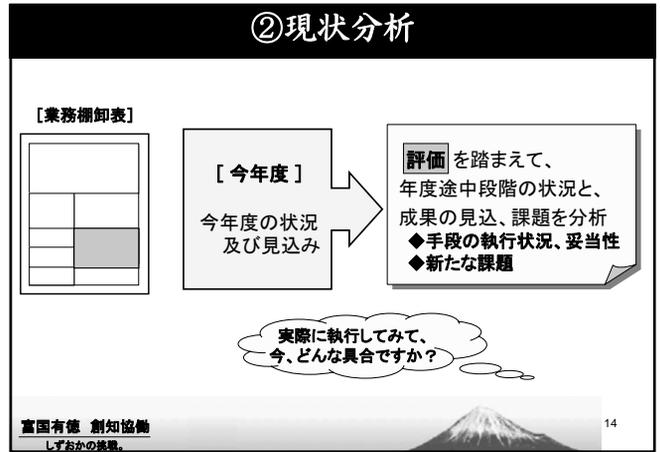
業務棚卸表の流れ ～前年度・当年度・来年度～



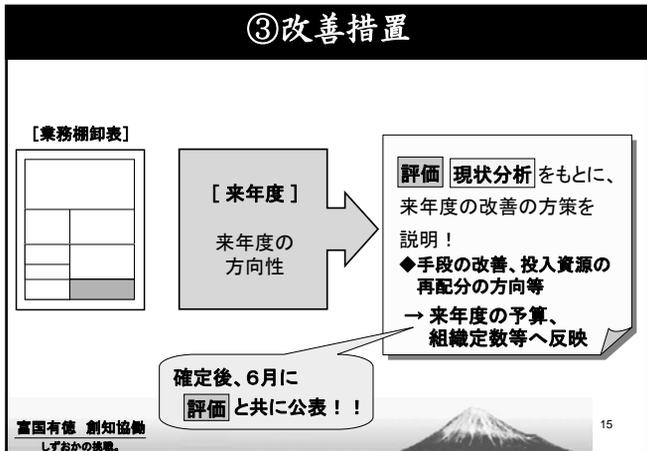
① 評価



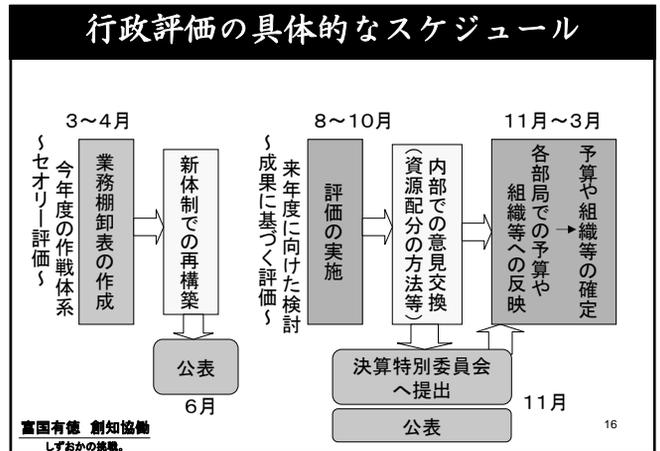
② 現状分析



③ 改善措置



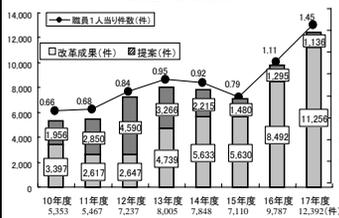
行政評価の具体的なスケジュール



参考：日本一の「ひとり1改革運動」

本県のひとり1改革運動は、平成10年度から9年目を迎え、平成17年度には、**12,392件の取組**がありました。このように継続している事例は他の都道府県では見られません。

＜取組件数の推移＞

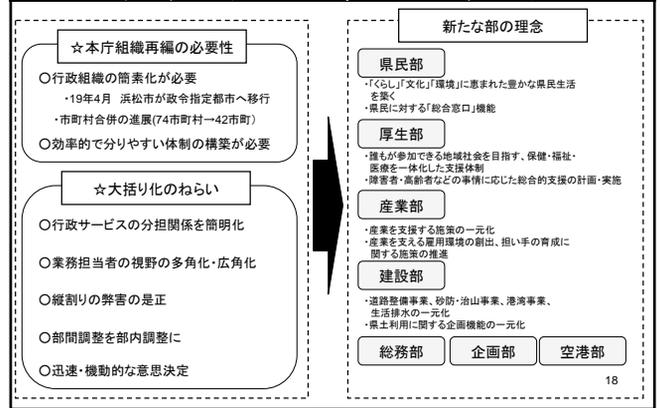


＜事務改善制度の他県の状況＞

順位	都道府県	平成16年度 取組件数	平成17年度 取組件数
1	静岡県	0,787	12,392
2	東京都	1,517	1,356
3	大分県	924	534
4	福岡県	745	507
5	福井県	463	443

(16年度: 「都道府県管理改善状況調査」)
(17年度: 静岡県調査)

参考：本庁組織再編の考え方



静岡空港 2009年3月開港



静岡空港の概要

設置管理者	静岡県(第3種空港)
位置	牧之原市・島田市
管理面積	約190ha (周囲の部分を含む全体面積は約500ha)
滑走路	長さ2,500m
開港予定	2009年3月
概算事業費	飛行場 約490億円 (全体額 約1,900億円)



19



富士山静岡空港
2009年3月開港



静岡県

2007年ユニバーサル
技術五輪国際大会



富国有徳 創知協働
しずおかの挑戦。

20

かかみがはら
岐阜県各務原市



情報システム改革の取り組み

— 全体最適と業務改革の観点から —

平成19年1月

都市戦略企画推進部情報推進課長 五島 次郎

058-383-1111
goshima-jirou@city.kakamigahara.lg.jp

1

各務原市の概要

『元気な大交流都市』

～公園都市・共生都市・快適産業都市へ～



- ◆ 人口：約149,000人
- ◆ 面積：87.77km²
- ◆ 位置と地勢
 - ・岐阜県の南部、濃尾平野の北部
 - ・南に木曾川、北部と東部には標高200～300メートルの丘陵地。中心は各務原台地
 - ・岐阜市の中心部へ約8キロ
 - ・名古屋へ30キロ
- ◆ 姉妹都市：韓国春川市(H15)
- ◆ 財政規模：70,053百万円 (H18年度普通会計)
- ◆ 職員数：1,108人(H18.4.1)

2

行財政構造改革の取り組み

時代の潮流

社会の成熟化(文化・芸術化)、ICT化、少子高齢化(人口減少)、環境保全、グローバル化、地方分権(行財政構造改革)

- ◆ カイゼン運動 (H13～)
 - ・ しなやかな21世紀型市役所
- ◆ ISO9001、14001認証の同時取得 (H14～)
 - ・ マネジメントシステムによる継続的カイゼン
- ◆ 全職場パワーアップの推進(H16～)
 - ・ 決め手は仕事のスピード／若手職員パワーアップ

3

情報システム改革の背景

既存システムへの反省とトレンド

○平成17年12月 ホストコンピュータのリース期限が到来

- ・ 昭和53年に採システムからスタートした情報システムはツギハギの情報システム
- ・ ホストコンピュータ方式⇒ クライアント・サーバー方式 ⇒ そして、オープンかつ安価なWebベース技術の台頭

○「個別最適化」から「全体最適化」へ

- ・ 個別システム単位で機能向上、拡張を続けた結果、制度改正に伴う再開発、新制度導入に伴う新規開発、運用、保守、セキュリティ面において弊害が生じていた。全体的な視野の欠如。

業務改革(BPR)としての視点

— 業務改革(事務改善、組織体制見直し)の推進 —

- 行財政基盤の強化
 - ・ 「三位一体改革」による地方財政の構造変化への対応
 - ・ 市町合併による基礎整備の推進をはじめ、高齢者対策、子育て支援等新たな行政需要への対応
- 議員構成の急激な変化への対応
 - ・ 「2007年問題」による急激な年齢構成の変化
 - ・ 「団塊世代」の定年退職による現行の制度、組織及び事務処理方法の見直しの徹底。低コスト組織体制の実現。

4

包括的アウトソーシング事業について

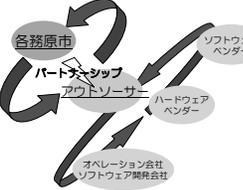
○ **事業の目的**

より質の高い行政サービスを実現させるため、組織全体の「全体最適」の観点から、システムの再構築を図る。

- ・ 市民サービスの向上：総合窓口、ワンストップサービス
- ・ 事務の改善：中間事務のコンピュータ化、人員の削減
- ・ 経費の削減：電子自治体対応構築、今後のコスト削減
- ・ セキュリティ向上：個人情報保護、情報流出防止

○ **対象事業**

- ・ 既存情報システムの再開発業務
- ・ 新たな情報システムの開発業務
- ・ システム運用・維持管理
- ・ 情報システム全般のヘルプデスク業務
- ・ 情報化に関するコンサルティング
- ・ パソコンの導入・ネットワークの改良、管理



○ **契約の概要**

- 期間 平成16年度～平成22年度(2004～2010年度)
- 金額 22億8,750万円
- 特徴 長期のサービス委託契約であるため、契約履行確保とサービスの質の担保を設定する。

- 1) サービスレベル協定の締結
- 2) 短期担保責任請求期間の延長
- 3) 契約解除の詳細な規定
- 4) 技術進歩による契約の見直し

5

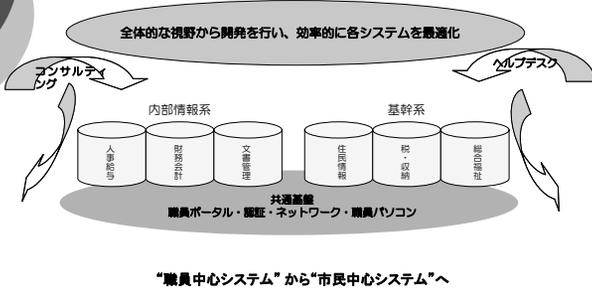
情報システム稼働スケジュール

包括的アウトソーシング(平成16年10月～平成23年3月)

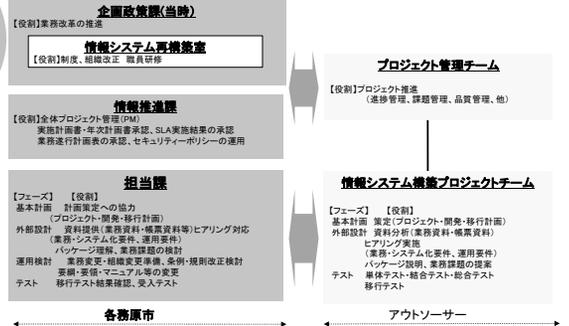


6

包括的アウトソーシングによる「全体最適化」



推進体制と業務担当の役割



情報システム改革による効果見込み

- 費用削減効果(6年半)約19億円
 - ホストコンピュータを運用し続けた場合 約42億円
 - 包括的アウトソーシング契約金額 22億5,750万円
- 事務時間削減効果(1年間)
 - 中間事務の削減時間 約15,000時間
 - IT関連運用維持管理の削減時間 約9,000時間

各務原市ICTの主な取組み

- 市民への情報発信
 - ホームページリニューアル、Webマガジン配信 (H15年度)
 - ホームページ・バリアフリー化(らくらくウェブ) (H16年度)
 - Web GIS (H17年度)
 - 携帯版ウェブサイト開始 (H18年度)
 - 市民・企業の利便性向上
 - 金庫団地を岐阜県情報スーパーハイウェイに接続 (H16年度)
 - 図書館系システム (H16年度)
 - 公共施設予約システム、図書館予約システム (H18年度)
 - セキュリティ対策
 - セキュリティポリシー策定 (H15年度)
 - セキュリティセンターで情報を運用・管理(防災対策) (H16年度)
 - セキュリティ実施手順策定(ネットワーク等)、不正ソフト利用状況監視 (H17年度)
- ＜評価＞
 「ウェブアクセシビリティ」岐阜県内1位 ～財団法人ソフトピアジャパン調査～ (H17,18年度)
 「e都市ランキング」岐阜県内1位、東海地区2位 ～日経パソコン調査～ (H18年度)

資料 1

H15年度「情報関連業務基本調査」より

情報システムの問題点と今後のリスク

市民サービスの低下

- 迅速なサービス提供ができない
 - 市民への回答に10分以上かかる場合あり
- 総合的なサービス提供ができない
 - 福祉の対象サービス一覧化が困難
- 間接的作業が増大している
 - 市民サービスに費やすべき時間を、事務作業とシステム運用に消費

コスト効率の更なる悪化

- システム連携にコストがかかる
 - 旧式でベンダ独自の強いシステム
- 法改正等に伴うシステム改修にコストがかかる
 - 今後の連携追加費用に約2億円かかる可能性あり
- 電子自治体に対応できない
 - 費用の6割以上をシステム購置に費やしている
 - ほとんどが経費費用で、新規投資を圧迫
 - 構造的な老朽化により、機能追加が高額

業務効率の低下

- 業務基本データの外部委託の弊害が拡大
 - 情報センターへ年15回も行き来
- 市民個人単位の情報が一元管理できない
 - 税滞納状況の名寄せ管理ができない
- システム運用に手間がかかっている
 - 運用負担が職員事務量の4.5相当分

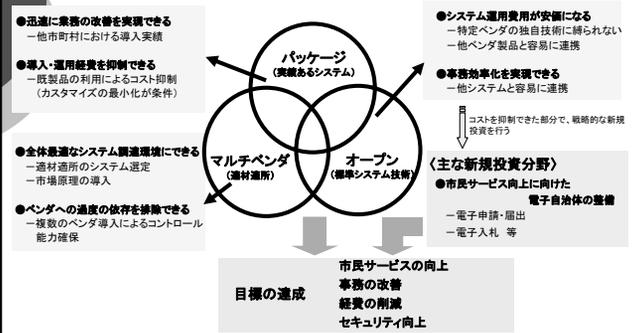
セキュリティリスクの増大

- 個人情報情報の流出の不安
 - アップス履歴管理ができない
 - 情報利用対象職員の管理ができない
 - 不正アクセス防衛まで職員の手が回らない
- ウィルス被害の不安
 - ウィルス対策が十分でない
- 大規模災害への不安
 - 大規模地震対策が十分でない

資料 2

H15年度「情報関連業務基本調査」より

情報システム再構築の方向性



市民発！協働事業提案制度

～協働パイロット事業・市民活動協働市場～

静岡市市民生活課(NPO担当)
主査 宮城島清也

1

1 出発点

市民活動と行政の協働のための基本指針(H16.3)

社会的課題の解決はぜんぶ市役所の仕事!?



本当にそうなの？

2

2 検討の視点

- ↓そもそも、行政がやるべきことか？
←あいまいで流動的な公共の範囲（公と私）
- ↓今、やるべきことか？
←限られた資源、財源の中での優先順位
- ↓役所がやれることか？
←複雑、高度で変化の激しい市民ニーズ

3

3 静岡市の協働

「役所がやるかやらないか」では解決しない
(ex. 生活保護とマイクロクレジット、ビッグイシュー)



「誰がやればうまくいくか」を一緒に考えて、
市民と行政が、力を持ち寄り、役割分担して、
社会全体の問題解決に取り組むこと

4

4 市民活動との協働

市民活動とは？

営利を目的とせず、公共的なサービスの提供など、静岡市のさまざまな分野における社会的課題の解決に継続的に取り組む活動

5

5 再度、協働とは？

- 社会全体の役割分担
←マクロな意味での協働
- 施策・事業を行う上での役割分担
←ミクロな意味での協働

6

〔6 ゼロからの協働〕

- ☑ 市民のアイデアやノウハウを生かす
- ☑ 市民の主体性や責任感を高める



市民が“言い出しっぺ”になる仕組み
協働事業提案制度

7

〔7 2つの提案制度〕

協働パイロット事業

- 50万円以内で提案。
- H18は2事業募集。
- 公開プロポーザルで、民間委員が審査。
- 委託契約による。
- 年度内執行。

協働市場きょうどう いちば

- 予算や期間、事業数は事前に決まっていない。
- 各所管課が主となって検討。
- 協働形態は事業による。

8

〔8 協働の事例〕

- 事業名：「小中学生向け喫煙防止講演」(H17)
- 事業主体：タバコと健康の会しずおか／健康づくり推進課
- 内容：体験型授業（腹話術／肺気腫等の模擬体験／身近な例え話／肺がんの手術ビデオ）
- 事業額：50万円
- 実績：27校・団体 30講演 参加者約7,000人

9

〔9 成功のポイント〕

- NPO的確な現状把握と問題提起
←健康増進法(H15)の施行、喫煙年齢の低年齢化
- 市民活動団体の持つノウハウと情熱
←優れたプログラム、積極的な展開
- 所管課の積極姿勢とバックアップ
←課題への公募、予算化への努力
- NPO担当課のコーディネート
←学校現場への展開

10

〔10 協働のコーディネート〕

「決まったことだからやれ！」

…ではうまくいかない。各校に選ばれるための工夫



- 教育委員会との交渉～WIN-WIN関係
- 講座に要する時間を授業に合わせる
- 学校現場のキーパーソンへのアプローチ

11

〔11 おわりに〕

- 指針を発展させた「(仮称)市民活動の促進に関する条例」を策定中
(H19.4.1施行予定)
- 公式ホームページ『静岡市の市民活動』
<http://www.city.shizuoka.jp/deps/seikatsu/npo/>

12