<table>
<thead>
<tr>
<th>項目</th>
<th>内容</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Title</td>
<td>マネジメント理論とアカンタビリティに基づく地方公共団体の行政改革について (二) 戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に</td>
</tr>
<tr>
<td>Author(s)</td>
<td>佐藤 隆 (Sato, Takashi)</td>
</tr>
<tr>
<td>Citation</td>
<td>神奈川法学 39(1): 67-103</td>
</tr>
<tr>
<td>Date</td>
<td>2006-12-25</td>
</tr>
<tr>
<td>Type</td>
<td>Departmental Bulletin Paper</td>
</tr>
<tr>
<td>Rights</td>
<td>publisher</td>
</tr>
</tbody>
</table>

神奈川大学
第一項
イギリスの行政改革
第二項
ニュージーランドの行政改革（以上、本号）

第一章
行政運営における行政評価制度の導入
マネジメント・サイクルにおける行政評価制度の検討
日本の行政評価制度の実例
行政評価の実例

第二章
地方公共団体における企業会計制度の導入

第三章
企業会計制度の導入の論点

第四章
地方公共団体の行政改革に向けた提言
地方公共団体の行政評価制度
マネジメント理論をアシストするツールに基づく協力団体の

[イメージ]

マネジメント理論におけるアシストツールに基づかれた協力団体の
本的な視点として、行政機関の運営手法に、従来から民間企業で導入されている「マネジメント理論」を導入し、それが組織経営の基盤として行政組織を組織運営の基本に位置付けて論じるため、特に、「バランス・スコアカード」、日本経営品質を行政組織向けにアレンジした「行政経営品質」の一環において、行政運営に適用する方法を考察するものである。

組織等の非営利組織の運営にも民間企業のマネジメント手法を導入することの有用性を論じているが、以下ではまず、マネジメント理論を理解することが必要不可欠である。P・F・ドラッガーをはじめとする経営学者は従来から、行政企業においてマネジメント理論の核心は、具体的な活動となる「A（Action）」、以下「PDCASサイクル」という概念を内包する「P（Plan）」と、外部環境の分析や組織目標の構築することと定義された計画との対比や得られた成果の状況を定量的・非定量的に把握する「D（Do）」と、これらの場面で改善しつつ、効率性と生産性の向上を視野に入れて、策定された計画の実現のための具体的な活動となる「C（Check）」、その内容に基づき、外部環境や活動に関する問題点を把握し、当該計画の実現のために業務改善や環境を行うことができる「A（Action）」のサイクルを指すものである。民間企業のマネジメントの改善のためには、「PDCASサイクル」を実施する「A（Action）」を一般的にPDCSAサイクルを導入する際に必要となる要素について、Aitisonが以下の三つの視点から検討しているので紹介しておこう。
マネジメント理論とアカンタビリティに基づく地方公共団体の行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

第1は、組織戦略（Strategy）の策定である。これは、P D C Aサイクルの「P」に係わるものであり、外的環境・要因や自身の組織能力を考慮し、戦略目標の設定やプライオリティの設定（取り組むべき優先順位）を行い、目標の達成に必要な事業の執行計画を策定することである。そして、現代の経営理論では、ミッション・ビジョンを明確化したうえでこれを設定し、組織活動の方向や方向性を確定させ、これらを実現する手段として数値化された経営方針および活動計画を策定する手法が主流になっている。そのため、組織の構成員個々が組織の指向を理解し、行動するための組織戦略の策定が必要不可欠となっている。

第2は、内部要因管理（Managing Internal Components）システムの構築である。これは、P D C Aサイクルの「D」、C「A」と係わる組織編成と職員配置、人事管理システム、業績コントロールシステム等を確立することである。具体的に組織編成に関しては、中間管理職やマネージャーの職における権限範囲の設定と責任に応じた職務範囲である。職員配置については、職員個々の能力を最大限に引き出すように、手続や手順等を決定することである。職員配置の決定においては、組織能力そのものは組織の構成員個々の技能、知識に依存することになるため、人材の選別、訓練、報奨および懲罰等の要素をシステム的に確立することが必要である。業績測定・業績評価をはじめとするマネジメント情報システムをシステム的に構築することが必要である。業績コントロールシステムは、情報の連携を目的とする。
PDC Aサイクルの「D、C、A」を運用するうえで必要な要素である。①目標達成に必要となる対外組織との業務単位での調整、②直接的および間接的に当該組織の活動に影響を与える行政機関やエージェンシー、圧力団体、他企業等との調整、③組織目標や活動に関するメディアや大衆の支持、了解、少なくとも中立的態度等を得ること、を指すものであり、組織活動に必要な「対外組織」との連携を前提として、事業の実施に必要な調整を行うことである。

これらの環境を整備することにより、民間企業をはじめとする一般的な組織でマネジメント理論を組織運営に導入することが可能となるが、この理論を行政機関で適用することにより、新たな企画を脇として、行政評価等による事業実施結果の検証、「A」は「C」により改善や軌道修正された事業実施を指すものだと言える。さらに、その点を踏まえ、以下の二つのマネジメント・サイクルを用いる方法である。

第一は、行政機関における行政プロセスを含めるものである、P (Plan)、D (Decision)、D (Do)、C (Check)、A (Action)サイクルである。

第二は、執行機関における行政プロセスのみを考慮する、民間企業等の一般的な組織が採用するものと同様なPDCAサイクルである。

C Aサイクルである。
マネジメント理論とアカンタピリティに基づく地方公共団体の行政改革について（2）
—戦略計画・行政評価・公開計制度改革を中心に—

(73)

istryを政策部門と執行部門のどちらに焦点を合わせるのかの違いにある。つまり、(1)議会とさらには市民やNPO等の参画を想定した「外部のマネジメント機能」を重視し、官民協働による「参加型システム」を目指して }

②この理論は執行部門の生産性の向上と行政機関のアカンタピリティの確保に限定される。という考え方の相違である。その際、参加型システムでは市民を「公共サービスの顧客」として認識するものである。

さらに、市民を「利害関係者」だとして認識するのか、あるいは「顧客」だと見なすのかという視点の相違により、戦略計画および行政評価制度における評価指標の内容そのものにも違いが生じる。つまり、ヨーロッパ諸国で採用されている行政機関の「資本」に対する生産性に関わる指標が重視されることになる。

また、アングロ・サクソン系諸国で採用されているものの中長期的なものであるNPM理論では、既述のとおり市民が「顧客」だという視点に立つため、顧客満足度を重視する職員の労働の品質に関する指標が重要である。このような指標は」をアカデミー・オブ・メジャーズ（Family of Assessors）として扱い、大型公共投資のプログラム評価については「資本」の生産性に関する指標に基づく行政評価を実施している。このことからも、NPO等の参画を想定した「外部のマネジメント機能」を重視し、官民協働による「参加型システム」を目指して
このように、行政機関はその運営に際し、納税者・利害関係者、顧客といった様々な立場の市民や企業等との良好な関係を保ちつつ、組織目標に基づいた活動を実施するため、永続的な組織の運営・利潤の追求等を目的とした営利組織を主体とする一般的なマネジメント理論を行政機関にそのまま適用することは困難である。それでも、行政機関でこれを導入する際には、アレンジして適用することになる。その前提として、民間企業と行政組織における最大の相違点であるが、行政機関が活動計画等を策定する際には、最終的な決定権を担保していることが重要である。また、各部門におけるマネジメント理論の特徴を行政・システムに適応させることが可能である。そこで、以下では内部要因管理システムと対内マネジメント機能の二点について、行政機関で導入することに必要な要因を論じたい。
評価制度に基づく業績結果と予算制度を連携させることが必要となる。そのため、業績結果を予算編成に至近な反映でできるよう、年度単位での予算編成制度を改正し、事業ごとに包括化した予算制度および複数年度予算システム等を導入するべきである。

第二は、対外組織マネジメント機能への対応および活用について述べる。これまで行政組織におけるマネジメント機能が強く求められていることから、これらの状況を踏まえ、これまでの議会を中心にした対外組織のマネジメント機能を見直し、「ガバナンス」の発想に基づき、市民の参画と協働の概念を取り入れて新たな組織運営の概念を構築することも重要である。

同時に、「顧客」である市民ニーズを反映した行政サービスを提供する視点を行政組織全体で共有することも重要である。地域住民の代表である議会機能の強化に基づく、マーケティング等の経営学的手法を行政機関に適用しながら、地域住民の把握およびマネジメントの強化に努めることが肝要である。一般市民にも適当に立候補できるシステムを構築することが肝要である。
第三章 戦略計画の策定

現代の行政機関では、先に述べたとおり、一般的なPDCAサイクルでは具体化された組織目標を中心とした活動を実施することから、このサイクルの最初の過程である「P」（PLAN）の要素が最も重要であるという点は過疎ではない。そして「P」の段階では、組織全体の活性化と行政組織が社会との調和を図ることが可能な経営手法であるバランス・コアカードを導入することに有用である。

バランス・コアカードとは、組織運営の方向性や具体的な業務の方向性を明確化することにより、組織戦略を組織全体に浸透させるシステムを構築することのため、組織全体の指標を同一化させることと同時に、組織全体の財務や人事、顧客満足度といった多様な企業活動に必要な要素についても相互にバランスを図りながら高

テムを行政運営における政策決定および予算編成システム等と連携させることで、マネジメント理論による目標管理型の新たな行政運営が可能となるであろう。以上の議論を前提として、以下ではマネジメント理論を行政機関へ具体的に適用させる手法について、以下の第三項では主に「P」（PLAN）に係る問題を、第四項では「D」（DO）、C（CHECK）、A（ACTION）の問題をそれぞれ論じることとする。
マネジメント理論とアカウンタビリティに基づく地方公共団体の
行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

水準を維持する「全体最適」を可能にするシステムである。

同時に、この策定手法に基づいた組織活動の実施状況や業績結果等と情報管理システムを統合させ、
時々これらを分析し、改善版を提案することが可能となる。

次いで、これは組織目標とISOシステム、JQA、CRM、MOTといった観点から、組織の活動を展開する
サイクルであることがあるから、この手法により、PDCAサイクルの

P（定義）
P（計画）
D（実施）
C（確認）
A（改善）

と言うことができる。もって、また、傾向としては、バランス・スコアカードの手法を導入することを

営利組織等が行政機関よりも先行してこの計画手法を導入している。行政機関では、この手法を行政機関の

DCAサイクルの

P（定義）
P（計画）
D（実施）
C（確認）
A（改善）

を中心にその特質を論じる。

まず、PDCAサイクルの

P（計画）
P（実施）
D（確認）
C（改善）
A（定義）

の過程である組織活動計画の策定に関しては、民間企業をはじめとする

営利組織等が行政機関よりも先行してこの計画手法を導入している。行政機関では、この手法を参考に組織活動計画

を策定することが有効であることがから、民間企業をはじめとする

経営活動計画の策定に関しては、民間企業をはじめとする
沿って紹介しておこう。

まず、初期の組織マネジメント論は、組織における予算・財務管理（Budgeting and Financial Control）に基づく計画の策定から生まれた。これは予算および執行額における資金収支の額のみに着目して策定された短期的計画である。

次に、一九五〇年代になると長期計画（Long Range Planning）の策定が主流となった。具体的には、数年間の売上予測に基づき長期間の計画を策定することである。しかしながら、これは予測可能な経済トレンドと資本的な市場が維持されることが前提で策定される計画であったことから、実際には予測を超える範囲で外的な競争環境が変化することが多く、状況の変化に対応ができなかったために、長期計画が有効に機能する例は殆どなかったと考えられている。

一九六〇年代に入ると、事業戦略計画（Business Strategic Planning）が策定されることがとなった。これは石油危機に伴う国際的な競争環境の変化、社会的価値観の変化、軍事的あるいは政治的な不確実性の増加等、民間企業が直面した経営環境の変化に対応可能なものであり、ボトム・アップの色彩が強い手法である。
マネジメント理論とアカウンタビリティに基づく地方公共団体
行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——
アップに加え、トップ・ダウンの要素が加わった手法だと言える。
その後、一九八〇年代に入ると、企業戦略計画よりも戦略経営（Strategic Management）の考え方を重視し、
本格的なグローバル化の時代を迎え、変化の著しい社会経済情勢等の外的要因に対応しなかなかったために、計画の実現がより困難な局面を迎えたこと。
①組織のトップが主導する計画の導入について組織的な抵抗を招いたこと。
②組織のトップが主導する計画の導入について組織的な抵抗を招いたこと。
トップ・ダウン的に実施されることが受け入れられている点である。
二点目は、前者がポトム・アップ的に実施されることで、後者は全社的に実施されることが受け入れられている点である。
トップ・ダウン的に実施されることが受け入れられている点である。
③単独で組織を計画する傾向
④トップ・ダウン的に実施されることが受け入れられている点である。
現在は、民間企業における情報の共有化を促進する手法としての事例を活かし、計画策定プロセス（Formulating）とその実施（Implementing）に関して、トップ・ダウン的に実施されることが受け入れられている点である。
実施において、組織のビジョンや目標を達成するための戦略を複数案から選択すること、戦略的実施（選択された戦略を実施するため、戦略目標における資源配分の決定、実施、業績測定を行うこと）の三つのプロセスが統合されたものとなっている。
このように発展を経た後に、現在の一般的な組織では、活動計画の策定がPDCAサイクルにおける一つの過程として明確に位置付けられており、その結果、計画策定からその実施までを一体的に外的要因を加味しつつ適正に管理しながら経営や運営を行っている。このことから、現在の組織計画の策定に必要な構成要素は以下の五点となってい

第一は、組織のミッション・ミートメント（Mission statement）を定義することである。これには組織の根源的な価値観を示すものであることがある。これは組織の結構、市場、②提供する主要商品やサービス、③競争優位性や市場の将来性、といった内容を明確に文章化するものであると解されています。例えば、三菱グループでは、「立業貿易」、「創価光明」の「川崎領」に微修正を加えながら現代へと変更して企業像を定義する。具体的には、①組織活動の目標、②顧客層や市場、③提供する主要商品やサービス、④競争優位性や市場の将来性、といった内容を定義することである。これにより、組織全体が意欲的に同一の指向で活動できるような内容とすることが肝要である。例えば、日本たばこ産業株式会社（JT）が二〇〇〇年六月に策定した中長期計画では、今後一〇年を見届けた企業像として、今
マネジメント理論とアカントピリティに基づく地方公共団体の行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

今では、この内容を三年から五年程度で適宜軌道に変更することが求められる。。

組織活動における実施に必要な分布図を設定することである。また、基本方針を示すための六つの概念下、「SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)」の三つの要因が必要となる。具体的にJTでは、「ビジョンの策定」においての「医薬品」「食品」の

主要分野について具体的な活動方針を示している。

第四章は、到達目標（Goals）の設定である。これは、上記の基本方針に基づき、これらを達成するために必要となる個々の主な活動の目標（基準）であり、到達目標と具体的目標は、中長期的な予算配分の根拠となるものである。

一方、現在の民間企業等の営利組織では、戦略計画の策定の必要性が求められ、先に述べたバランス・スコアカードを導入

価値創造ビジネスと多角的に展開するグローバル成長企業」を掲げている。しかしながら、事業環境の変化が著しい昨
し、戦略計画と組織活動との連携を図る動きが活発化している。その理由として、戦略計画を組織活動全体に組み込むことにより、計画と活動内容の同一化が期待できるところからメリットが大きいことが挙げられる。

具体的に民間企業等の営利組織がバランス・スコアカードを導入し、戦略的な組織運営へと転換する場合には、既述した手法により、組織のミッション・ステートメントやビジョン、中長期計画等が策定されていることが前提となる。そのうえで、ビジョンと戦略計画を実現するための基準となる組織活動の具体的な組織目標と指標を発案する場合に、顧客から見た当該企業に対する期待度を明確化する観点、②呼ばれる組織目標を達成するために、顧客が見た当該企業に対する期待度を明確化する観点、③これらの視点の数や内容に差異が生じることを防ぐため。

これらの前提条件を加味しつつ、具体的的にPDCAサイクル、とりわけ「P（計画）」を行政機関に対して導入する場合には、戦略計画を「当該行政組織における到達目標を外的な環境の予測に当該組織の現状能力を評価した上で策定し、到達目標に基づく具体的な目標値および施策の優先順位を明確化する」と認識することが必要となる。そのうえで、行政機関での戦略計画は、「法政令等の制約の中で、行政機関の性格や方向性を定めるために必要な組織の内外
マネジメント理論とアカウンタビリティに基づく地方公共団体の行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

両者の戦略計画の策定につき異なる要素としては、計画策定時ににおける外的要因からの関与の程度の相違が挙げられる。つまり、民間企業等では経営面を重視することから、外的環境要因や将来的な予測を踏まえ、不採算部門の縮小および廃止が容易に可能であるが、一方、行政機関の場合には、代議員・市民等の関係者の利益がこれに直結すると同時に、法令等で行政部門が担うべき事業について定められていることから、これらの「外的要因」にも考慮する必要があるためである。

これらの要素を認識したうえで、行政機関では概ね20年程度の遅れが生じているものの、これまで述べてきた一般的な組織の戦略計画の策定手順は行政部門であっても原則的には適用することが可能である。この点に関しては、Osborn and Gaeble(1992)が行政機関における戦略計画の策定手順を示している。

また、行政機関でバランス・スコアカードを導入する際にも、組織目標群とする「視点」の設定が必要不可欠であり、現段階では確立された一般的なモデルは存在していないが、上記の民間企業モデルを参考にすることは可能である。この点を参照しながら、行政機関では民間企業モデルと比較してより非財務的な視点にも重点を置くことが必要である。具体的に行政機関におけるバランス・スコアカードの手法を用いて組織活動計画を策定することの方向性や組織および事業のあるべき姿を示す「将来の視点」、の三つの視点を設けることにより、組織活動の計画を策定することが可能である。

第一段階は、組織が目指すビジョンと中長期にわたり組織全体で取り組む目標を策定することである。なお、現在の地方公共団体であり、基本構想・基本計画および首長のマニュフェスト等が「ビジョン」に相当するが、この文言は、環境分析、経営資源分析やSWOT分析等を通じてより数値的な要素を加味して具体化する必要がある。第二段階は、上記で設定したビジョンと中長期目標を実現するための計画を策定することである。つまり、上記のステップで策定した行政機関全体のビジョン等を実現するために、組織の将来的な目標やあるべき姿を列挙しつつ、それらを内容的に精査したうえで、組織内外の情勢に基づき目標群に分類した「視点」を設定することである。最終的に「視点」を設定する際には、各視点間の目的と手段の関係で因果関係が成り立っていけるか否か、さらには、組織活動の基本となるビジョンや長期目標に合致しているのかを確認することが必要となる。
マネジメント理論とアクションビリティに基づく地方公共団体の行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

第三段階は、上記の“視点”ごとに洗い出された事項を受けて、より短期的な戦略目標の設定と戦略マップを作成することである。この段階における戦略目標の設定においては、組織活動のビジョンや中長期計画は既に策定されているものの、具体的な基本方針、到達目標等を設けずにはいかなくなっている。また、戦略マップの作成とは、組織で掲げたビジョンや目標を明確化し、全体の行動を導く役割を果たすものである。

第四段階は、これまでの各ステップに基づいた業績評価指標の設定、それに付随しての組織的観点から財務的業績評価指標のみならず、非財務的業績評価指標の念頭に入れ、業績評価指標がより具体的な数値目標を設定することを求められる。この際、組織活動の全体を最適に保つことに繋がることになる。

第五段階においては、上記の業績指標の設定を受けた具体的な数値目標を設定することである。この際には、ISO等の既存の経営管理プログラムとが協調できるような目標であることが重要である。この段階においては、目標達成に向けた組織活動の戦略マップを作成することである。
四半期等、ある一定期間ごとに組織活動の進行管理を実施し、その都度、業務の見直しや改善による軌道修正を可能
にすることがにより、より組織目標の実現が可能となる環境が整備されることになる。

そこで、バランス・スコアカードは、傾向として事業費を増大させて事業を拡大することが懸念される点である。

**第四項** 行政機関におけるマネジメント理論の実践

次に、引き続きPDCAサイクルの「D（Do）」、「C（Check）」、「A（Action）」を取り上げる。一般的なPDCAサイクルを組織運営の観点から考察すると、「P（Plan）」は組織全体の指向や目標を定める場合で、業績評価システムの機能を用いたためである。これについての詳細は、第三項で述べるこ
ととする。

イクルを組織運営の観点から考察すると、「P（Plan）」は組織全体の指向や目標を定める場合で、業績評価システムの機能を用いたためである。これについての詳細は、第三項で述べるこ
とするとする。
マネジメント理論とアカウンタビリティに基づく地方公共団体の行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

ことは視野に入れ、サービス提供過程での「D、C、A」を重要視する傾向を意味するものである。さらに、昨今では提供するサービスの質向上の観点のみならず、組織が顧客の期待する価値の創造や、従業員満足度、組織的な会貢献度等についても同時に考慮することが求められており、総じて高水準の組織運営が社会的に要請されている。

このことから、提供するサービスの質、それに伴う組織活動の活性化を同時に実現する経営手法を導入する動きが急速な強まってきた。一九八七年にアメリカで誕生した顧客・住民本位の経営の標準となる「マリオム・ボルリッジ国家品質賞」はこれであたたす経営手法として挙げられる。なお、日本では「日本経営品質賞」、「行政機関では行政機関のPDCAサイクルのうち、「D、C、A」の過程に行政経営品質賞を導入する組織運営手

念、③基本的な考え方、④フレームワーク、⑤カテゴリー、⑥アセスメント項目と記述範囲および考え方に基づいて実施されるものであり、同時にこのアセスメント基準は、審査のみならず行政機関の非営利組織に通じたガイドラインとして有する企業の表彰を目的に、一九九五年に「日本経営品質賞」、「行政機関では行政機関のPDCAサイクルのうち、「D、C、A」の過程に行政経営品質賞を導入する組織運営手
まずは、行政経営品質賞の手法を導入する前提として、日本地方公共団体におけるPDCAサイクルの構築とその運用の問題点について考察する。現在のD、C、A、Pプロセスに関しては、既に多くの団体で導入が進んでいるI-SOシステムを用いたマネジメント・システムを利用することが現実である。具体的には、ISO規格の要求事項を超えて組織独自の要求事項を満足させるものに改良するためには、抜本的なマニュアルの見直しが必要である。そして、このシステムを有効な経営マネジメントの手法として機能的に運用するには、従来からのルール・ドライプ型の運営を改革していないPDCAサイクルが存在していることが必ずしも戦略的配慮を欠いていることが問題である。したがって、ISOシステムの要求事項に適合していることが必要である。したがって、PDCAサイクルの構築に広げることが肝要である。そのうえで、ISOシステムにおける環境マネジメント・システムを構築することである。そのために、以下の三つの段階を経る必要がある。

1. サービス提供現場での「P」、「D」の緊密な連携を深める。従来からの環境マネジメント・システムを改革し、その機能を高めるため
2. 「QRM（Quality Management）」等の経営手法と業務改善活動を連携させること
3. 企業の生産性向上を目指すことが求められており、個別化、個性化に重点を置く必要がある。
当該目標の達成を条件とした業績予算（Performance-based Budget）や復数年度予算システムといった予算編成手法が有効であるが、この点の詳細も第三部で述べたい。

現代の行政組織の運営では、行政サービスの質の向上の観点から二〇〇〇年以降は日本経営品質賞の地方法令の一つであるP D C Aサイクルの「D」、「C」、「A」を機能させてこれを的確に運用することになるが、行政の実務を考慮した住民対応の仕組みと行政サービスの成果の把握を基準とした経営手法の昇華であるものに対し、行政経営品質賞では行政サービスを提供を通じた住民対応の仕組みと行政サービスの成果を把握する「住民クオリティ」を中心とした評価基準を採用している。そのため行政経営品質賞、行政サービスの質の向上の観点から二〇〇〇年以降は日本のP D C Aサイクルによるマネジメント理論を利用して、首長から現場職員に至る組織全体で取り組むことが可能な手法である。なお、以下の四つの要素を持つ「セスメント」と記述する。

具体的に、行政経営品質賞のアセスメント行為に関する記述は、行政評価の際の評価行為との用語の混乱を避けるため、「アセスメント」と記述する。

一点目は「住民本位」である。これにより、地方公共団体の活動目的が地域住民の価値創造にあることから、地方公共団体はこの理念に基づき、住民の期待に応える行政サービスを提供するとき同時に、住民が地域に誇りを感じて積極的に行政に参画できるような環境を整備することが必要である。
要点となる。

二点目は「独自能力」である。これは、地方分権の時代が到来した昨今、行政運営を考えるうえで特に重要視されるキーワードであり、具体的には地域の特性を生かして他の地方公共団体とは異なる独自の見方、考え方、手法によって地域住民の価値実現を目指す視点を指す能力である。なお、民間企業と地方公共団体とは異なる独自の見方、考え方、手法によって企業が内部の社員の能力を引き出すことを目標とする点にある。地方住民、企業、団体等と協働して自らの能力を創造する点にある。

三点目は「職員重視」である。これは、民間企業と同様に地方公共団体という組織にとっては「職員」は財産である。これにより組織および個々の目標を達成することが重要であるため、職員一人ひとりの尊厳を守り、職務を通じて独創性と知の創造手法から脱却することともに、職員個々が意思や社会の変化に柔軟に対応して、自主性と創造性を発揮しうる環境を整備することが肝要であるという考え方である。地方公共団体では、このような概念をもって地方分権地域創造に向けて、先駆的役割を果たすとともに住民に対して示すことができる組織上の価値を有することと言えよう。

これらの前提として行政経営品質、社会が決める品質、「行政全般の品質」（ケオリティ）の三つの基本的な概念を、住民満足度の向上を伴う行政活動の質（ケオリティ）に着目して展開させた。

１．住民が
への迅速な対応、協力の精神と仕組み、事実に基づく経営、環境や社会への責任、という「八つのコンセプト」を評価の基盤として、行政の仕組みを具体的に評価するものである。また、このアセスメントでは、地方公共団体が住民本位の行政目的を達成する状態にあるか否かという「状態」に着目し、質の高い行政活動の成果を生み出す組織改革に必要な評価基準を示していることから、組織の内部活動のみならず、行政機関の利害関係者である市民等を含めた経営に関わる諸活動を包括するものとなっている。さらに、行政経営品質賞では、現状での評価結果を重視するのみならず、自らの「気づき」と自己改革に向けた姿勢や改善結果を次の方針に生かす継続的な改善を重視しておるのみならず、自らの「気づき」と自己改革に向けた努力を促すため、基準を経営に適合する組織を構築するのに有用な手法であると言える。

実際のアセスメントは、上記の三つの概念と八つのコンセプトを受けて、行政全体を「1・行政ビジョンとリーダーシップ」、「2・住民ニーズの理解と対応」、「3・戦略の策定と展開」、「4・人材育成と学習環境」、「5・プロセスマネジメント」、「6・情報の共有化と活用」、「7・行政活動の成果」、「8・住民満足」の八つのカテゴリーに分類し、定量的に評価するものである。また、これらのカテゴリーは各々の評価項目に細分化して、合計で、〇〇〇点満点になるように各カテゴリーの数値を配分し、行政機関の運営の理念に基づく一貫性をもった活動状況を各カテゴリーで評価することを可能にする手法である。このプロセスを通じたアセスメントを実施することで、提供する行政サービスの質の向上に寄与するボトム・アップ型のPDCASサイクルが確立することになる。

このような行政経営品質賞を導入することにより、六つの導入効果、すなわち、①住民本位の行政体質を作る、②
トップの意図の徹底が検証できる。③全庁レベルの改革領域が明確になる。④現在の改善活動をさらに加速させる。

同時のイギリスは、社会福祉費の増大とオイルショック以降の景気低迷等を主な要因として財政危機に陥っていた。
マネジメント理論とアクタンダビリティに基づく地方公共団体の行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

提供の現場における多くの権限を委譲させることにより組織の活性化を目指した手法であり、行政部門の業績・成果志向の組織へと改革する目的として導入された「FMI」（Financial Management Initiative）

組織の改革を進めるにあたり、①明確な目標設定と手段の確定、②業績測定の促進、③資源利用者の責任の明確化、④投入された資金に見合った価値が得られたのかについての評価、⑤目標達成のための管理者教育の遂行、という課題を有し、予算および権限の分散化を図るための情報システムの確立や定常的な業績指標の設定に繋がったとされる手法である。

具体的には、①報酬と業績を連携させ、中間管理職や職員の業務に対するインセンティブを高める。②マネージャーを公募し、広く民間からも有能な人材を募る。③資源利用者の責任の明確化に関する三五中の年度会計と単年度の業務計画を作成し、その達成度を客観的に測定する。④発生主義会計の導入を義務付ける。というもののである。そして、行政サービスにエージェンシ化される業務内容等に依らず、すべての中央省庁内の各局がエージェンシ化に関する事前テストを受けるか否かに関しては、業務内容を業務として設立されたものである。

最後に、一九九二年から世界に先駆けて導入されたPFMについては、行政機関の支出の削減を見詰めながら社会資本整備を進めるために、公共部門でインフラ整備を取得、整備するという従来からの手法とは異なるものと言える。さらに、PFMは廃車場や公民館、スポーツ施設等の収益性のある事業のみならず、戸建建築および道路整備等にもその導入が拡大しており、その
もはや、日本で検討されている「公共サービス改革法（市場化デステ法）」の手本となった強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering 以下、CCT）という制度も導入された。これは、民間が提供可能である行政サービスについて、市場原理に基づき、行政部門と民間企業の競争入札により行政サービスの提供主体を決定することである。その際は前提として、当該事業に関する行政コストを含めた行政情報の全面的な公開、免税措置や政府保証を含めた対等な競争条件の確立、行政評価等の監視機能の整備が必要となる。そのため、CCTを導入することに重大的な意義がある。次に、「行政サービスの効率化・質の追求」については、イギリスの行政改革では既述のように行政のスリム化に達成することであり、行政改革の過程では特に提供するサービス面での質の向上を図るために、一九九三年に「市民憲章」（Citizen's Charter）を導入した。これは、個々の行政サービスの質の向上のため、行政情報の開示を義務付け、市民の監視の下に公共サービスの質の向上を図ることを意図した政策である。
マネジメント理論とアクタンテリティに基づく地方公共団体の
行政改革について（2）
——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

そして、一九九三年には市町村が市町村に基づき、提供される公共サービスを客観的な数値で測定・評価する「業績指標
（Performance Indicators）」が導入された。さらに、市町村はイギリスの行政改革の集大成である、「ベストバリュ
（Best Value）」政策が「BV」とするにやっと発展した。BVとは、「最も経済的な手段を用
いて、サービスのコストと品質の双方に配慮した基準に従って、サービスの供給に努める」という視点から
の行政・業務の見直しの観点から行政活動の調査や業務を実施する「業績測定」（Performance Measurement）システムを構築する。②業績指標により、組織活動の評価を
実施する「業績検査」（Best Value Inspection））と業績指標の④失業に対する政府の介入権
の行使（検査や監査で表面化した課題の内容により、勧告等を省庁が行使する権限を留保する）という四つのフ
ーゼに構成されている。このようにBVでは、他地方自治体が住民に対してミッション、ステートメントが明示されており、業績評価の実施を求めており、業績指標の特定および見直しが重要視されている。業績指標の特徴は、①達成目標と達成水準の設定、②全国一律の指標に加え、

自治体独自の指標開発を義務付ける、という点にある。この全国一律の指標（ベンチマーク）の策定は、行政活動の目標管理の観点からも有効である。なぜならば、ベンチ・マークを活用することで、自治体が業績指標をより活用しやすいものにするため、政府が積極的に環境整備を図っていることも評価できるものである。

そこで、イギリスの行政改革の特徴は、サッチャー首相の理念に基づき、中央政府のトップ・ダウンによる「政府の主導」による改革を行うという点にあり、制度変革が中心であった。これは、地方公共団体や州政府が主導し、連邦政府へと波及した行政評価制度を中心とするアメリカの行政改革とは一線を画すものとなっている。また、現在のイギリス政府は、サッチャー後のメジャーヨ政権、さらには政権と党が保守党から労働党へと変わったフレア政権においても、一九九九年の「地方政府法」によりC C Tが廃止された以外は引き続きV F Mの思想に基づいた改革路線が継続されている。

第二項 ニュージーランド行政改革

具体的なニュージーランドの行政改革の特徴として、次の一覧が挙げられる。まず、行政サービスの質を担保しながら、権限の委譲と責任の所在を明確に、発生主義会計方式を政府会計部門に導入したことである。次に、行政サービスにかかるコストを把握し、事業活動の有効性を高めるため
マネジメント理論とアカウンタビリティに基づく地方公共団体の
行政改革について（2）
—戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に—

（99）

前後の思想に基づく改革は、一九八六年の「国有企業法」（State-Owned Enterprises Act）の制定が契機となった。

国有企業のメソッドは、民間企業経営に近い経営体制を政府の商業的な企業に導入することにより、行政サービスの質の向上と成果重視の効率的な運営が期待できるところにある。また、国有企業の株式の売却は政府債務の返済にも大きく寄与した。さらに、国有企業化にあたり、株主である政府（閣僚）から任命された取締役会（Board of Directors）は、アカウンタビリティの観点から事業計画書と年次報告書を株主である政府（閣僚）に対して示すこと義務付けられたため、透明性のある民間企業的な経営体制が確立したのである。

一方、国有企業化された部門以外の行政サービスについては、一九八九年に制定された「財政法」（Public Finance Act）に基づき、運営上の権限委譲と組織改革が積極的に実施された。具体的には、まず、「クラウン・エンティティ（Crown Entity）」と呼ばれる政策執行を担う組織を発足させた。これは、中央省庁と国有企業以外の組織の統称で、

このクラウン・エンティティの発足により、国営企業を除く中央省庁の改革を立法化され、順次、執行部門への権限委譲が推進された。特に、最大五年契約で公募任用されたC.E（Chief Executive）に事業執行上の人事権、予算管
理権等の実質的な権限を委譲する一方で、委譲される事業の数値的目標の策定が財政法上の義務付けられたことに伴
い、省庁とC&E間で達成目標や業績に関する契約を通じて責任の所在が明確化したのであった。

また、一九八九年には地方自治法が改正され、自治体の統合によって七百四十一あっった地方自治体を九十二に統合し、地方政府については中央政府と同様に政策決定部門と執行部門の分離が図られた。具体的には、政策決定は選出の市長と議員が行い、実質的な事業の執行については、中央省庁と同様に選出メンバーから雇われたC&Eが行うものとされた。

次に、発生主義会計の政府会計部門への導入に関しては、この一連の行政改革では、行政サービスの効率性とアウトプットが重要視されたため、政府は行政コストについて支出額の内訳を詳細に把握することが求められたことから、発生主義会計の導入が必要不可欠であった。また、クラウド・エンテリティでは行政サービスの効率的かつ有効な提供に寄与するものである。つまり、これを導入する具体的に発生主義会計は、行政サービスの効率的かつ有効な提供に寄与するもののである。つまり、これを導入することができるため、C&Eは発生主義会計に基づく必要な行政コストを詳細に把握することにより、行政サービスを民間企業にも開放している。ニュージーランドでは、C&Eの價格帯でコスツ面およびサービスの品質等を比較したうえで提供方法を選択することが可能となり、総じて効率的かつ効果的な行政サービスを提供する環境が整備された。

このような一連のニュージーランドの行政改革では、以下の二点の効果をもたらした。
まず、政策立案部門と政策執行部門を分離したことに伴い、行政サービスの提供に関する効率的かつ効果的な実施と責任の所在が明確化されることは挙げられる。つまり、政策執行については、各行政機関長とC&Eとの契約により、

業績目標（量、質、迅速性、コスト）を明らかにし、権限委譲を図っている。ニュージーランドの業績測定は行政活動が生み出す利を示すアウトプット指標が中心となっており、これと予算編成が直接連携した。発生主義に基づくアウトプット予算システムによる行政運営を実施しており、各行政機関長は提示した目標に対する責任を負うことにある。

第一は、戦略計画の策定に関する限界である。ニュージーランドでは、財政目標を戦略化し、行政運営全体を戦略的に運営へと転換させた。また、業績評価を実施し、これを政府目標とする戦略計画の改善に結びつけていたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績結果を重要な計画を策定する傾向に陥り、組織の長期的な目標を戦略計画として設定することが困難となった。

第二は、会計方式の変更に伴う問題である。この行政改革では、「資産」「負債」「純資産」および「収益」「費用」と
この概念を政府会計に持ち込んだことから、この概念を行政機関の職員個々が理解し、改革が実行に上るまでには多くの時間を必要であった。しかしながら一方で、ニュージーランドの行政改革では、財政面の健全化を達成するための価格面での適正化を引き起こし、行政サービスの質の低下を招くことになった。

第三は、行き過ぎたアカウンティング方法論への影響を懸念する。近年のニュージーランドでは、行政コストやサービス価格の上昇に着目した行政サービスの実施に傾向が顕著になったことである。

このような影響を克服するため、行政機関へのアカウンティング理論の適応に関する根拠は、大住庄司郎・上山信一・玉村雅敏・永田潤子著『行政評価』東京法令出版、八八頁九〇頁に掲載されている。前掲書『ファミリー・オーガニゼーション』IMPに掲載されている上山信一・玉村雅敏・伊関友信編著『三』に掲載されたものである。総じて行政組織のマネジメント、指標を業績測定に導入し、事業効果や効率性を重要視する方針に転換したこともあり、逆に行政サービスの能力が向上している。