

ニュー・パブリック・マネジメントによる地方公共団体の経営改革

関東学院大学 大住莊四郎

目次

はじめに

I. NPMとは？

II. 改革がめざすすがた(将来のマネジメント像)

III. 改革のシナリオ(進め方)

IV. むすび

はじめに

1. 行政評価の課題

- 行政評価の導入が進んでいるが、
どうも行政評価事務自体の成果が見えない？
- 事務事業評価、施策評価へとボトムアップで行
行政評価システムを構築したが・・・
- 経営（マネジメント）の意思（Will）がない
- Will（意思）のないSkill（手法）は形式化する

2. 経営（マネジメント）とは？

真の経営者の意思・目的を達成するための意思決定・行動

経営者の意思・目的の明確化・具体化

ガバナンス
経営の意思決定が妥当かどうか監視

経営とは何か

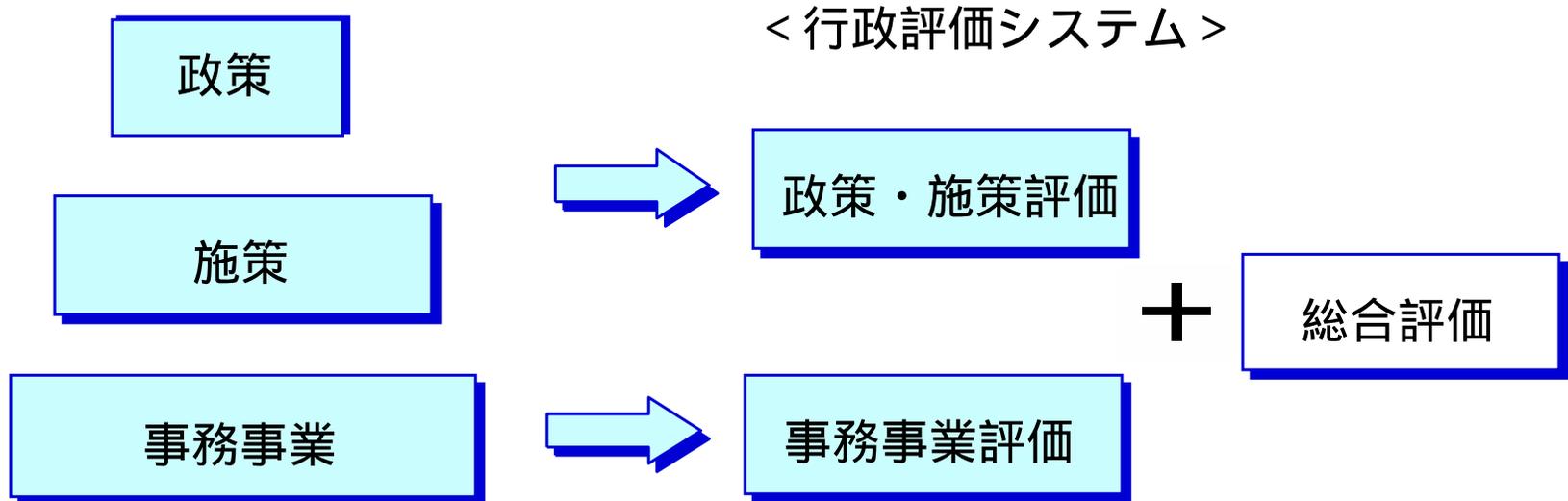
経営者の意思・目的を達成

3. Willのない行政評価システム

ボトムアップ型の行政評価システムの陥るわな
厳格で客観的な「評価」を行うため、

- a. 行政評価システムの精緻化（たこつぼ型）
- b. 外部評価（委員会）モデルへの依存：内部評価（1次・2次評価）、外部評価（最終評価）

いずれも、行政のマネジメントにはならず、行政管
理・統制が強化されるだけにならないか？
<総合計画>



.NPMとは

1.NPMは政府・行政の経営革新の途を開く

<二つの環境変化>
予算制約の強まり
公共サービスへの需要の増大・多様化

これまでの
行財政改革論

民間企業に学ぶ

NPM論の
登場

~~<二者択一論>
国民負担の引き上げ
公共サービスの削減~~

<第三の選択肢>
NPMによる経営革新

2. 先進事例に学ぶ

経営改革のモデルづくり

- 海外の先進事例や国内自治体の改革事例の特徴・経営改革モデル(ゴールとシナリオ・進め方)を
「チェンジ・リーダー」が共有
- 確立された経営改革モデルを自治体改革へ
- 瀬戸市にもお手本がある

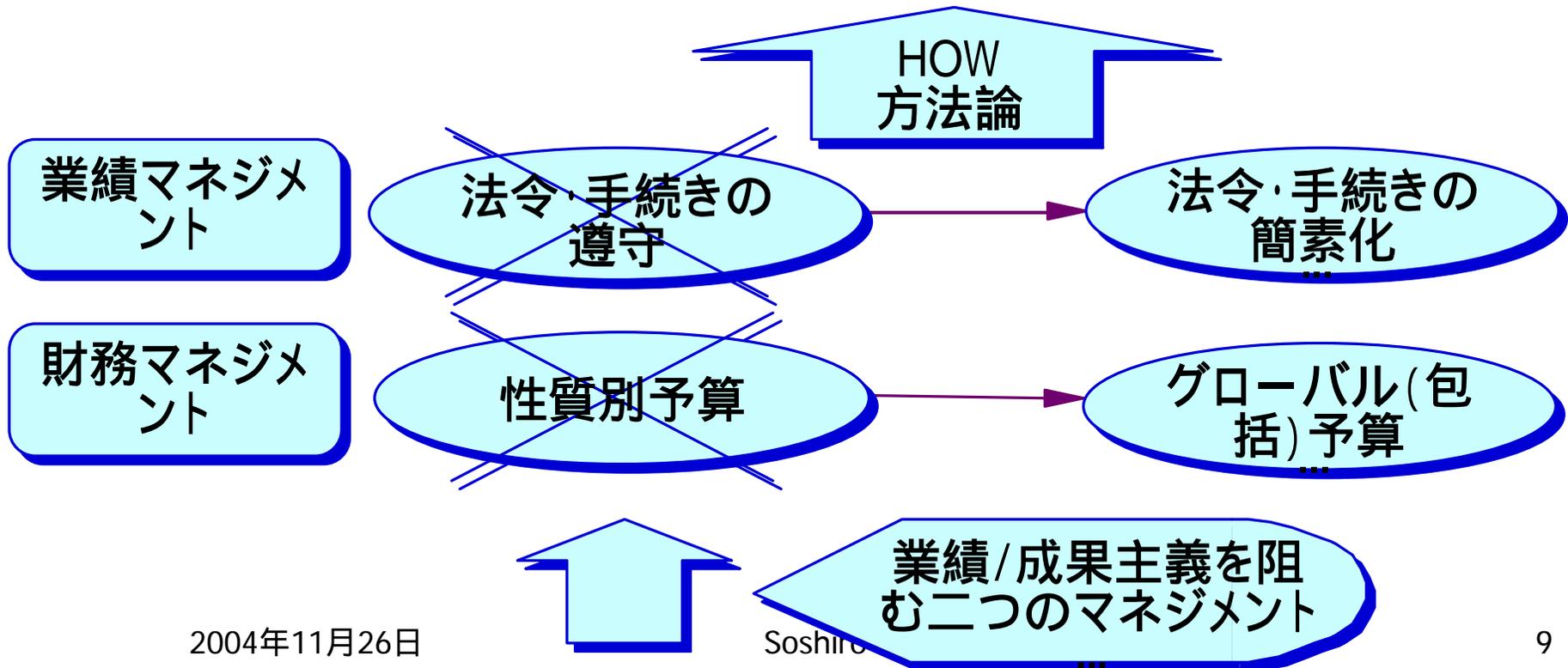
3. New Public Managementとは？

- 経営改革の理念・思想・手法体系
- 1980年代半ば以降、行政実務の現場主導で形成
- 契約モデル：業績/成果主義、市場メカニズムの活用、顧客主義、ヒエラルキーの簡素化など
- ~ 民間企業の経営の考え方・手法を公共部門に導入
公共部門の効率化・活性化 ~

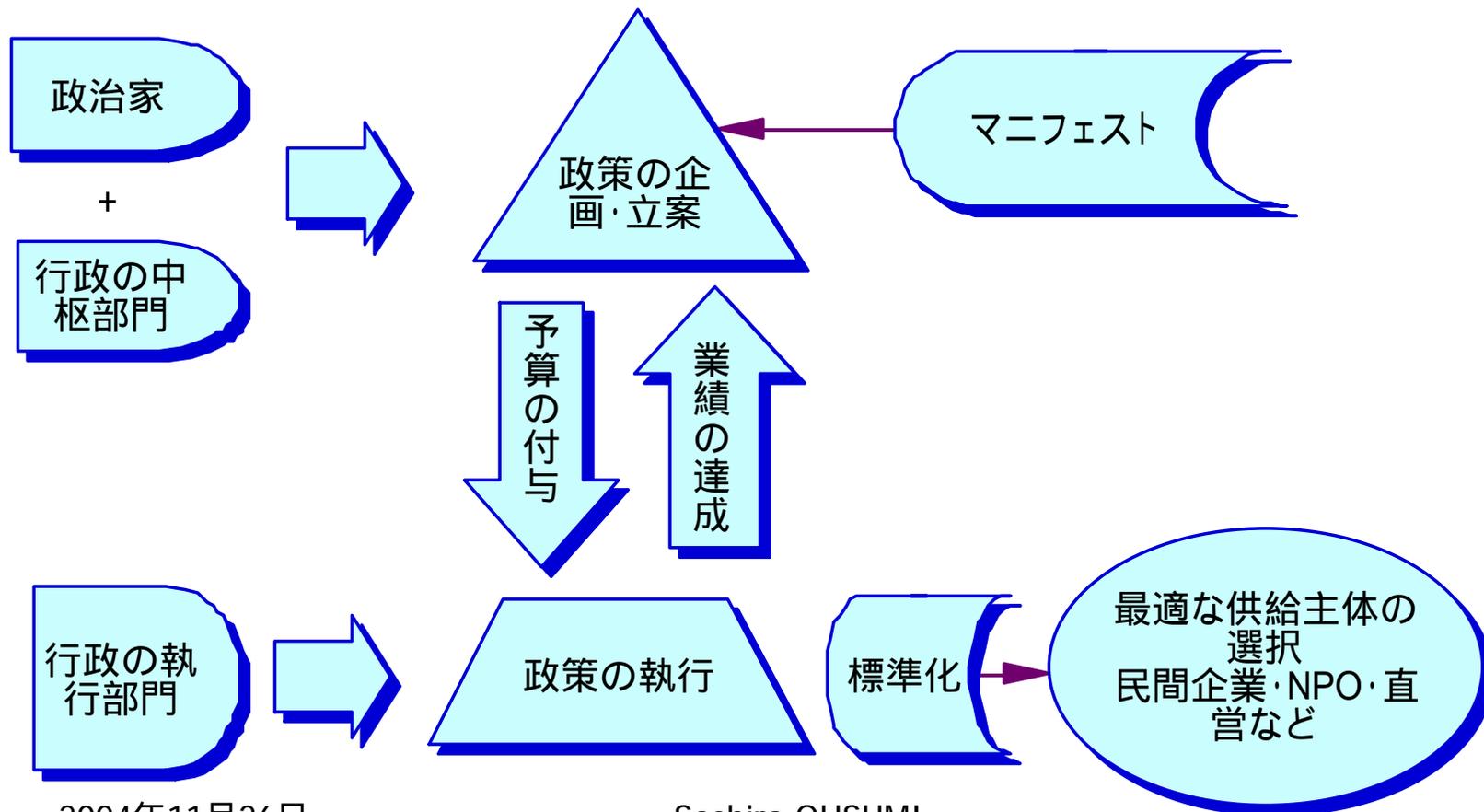
4. NPMの基本理念

経営危機を克服し、組織の再生・ひとの解放へ

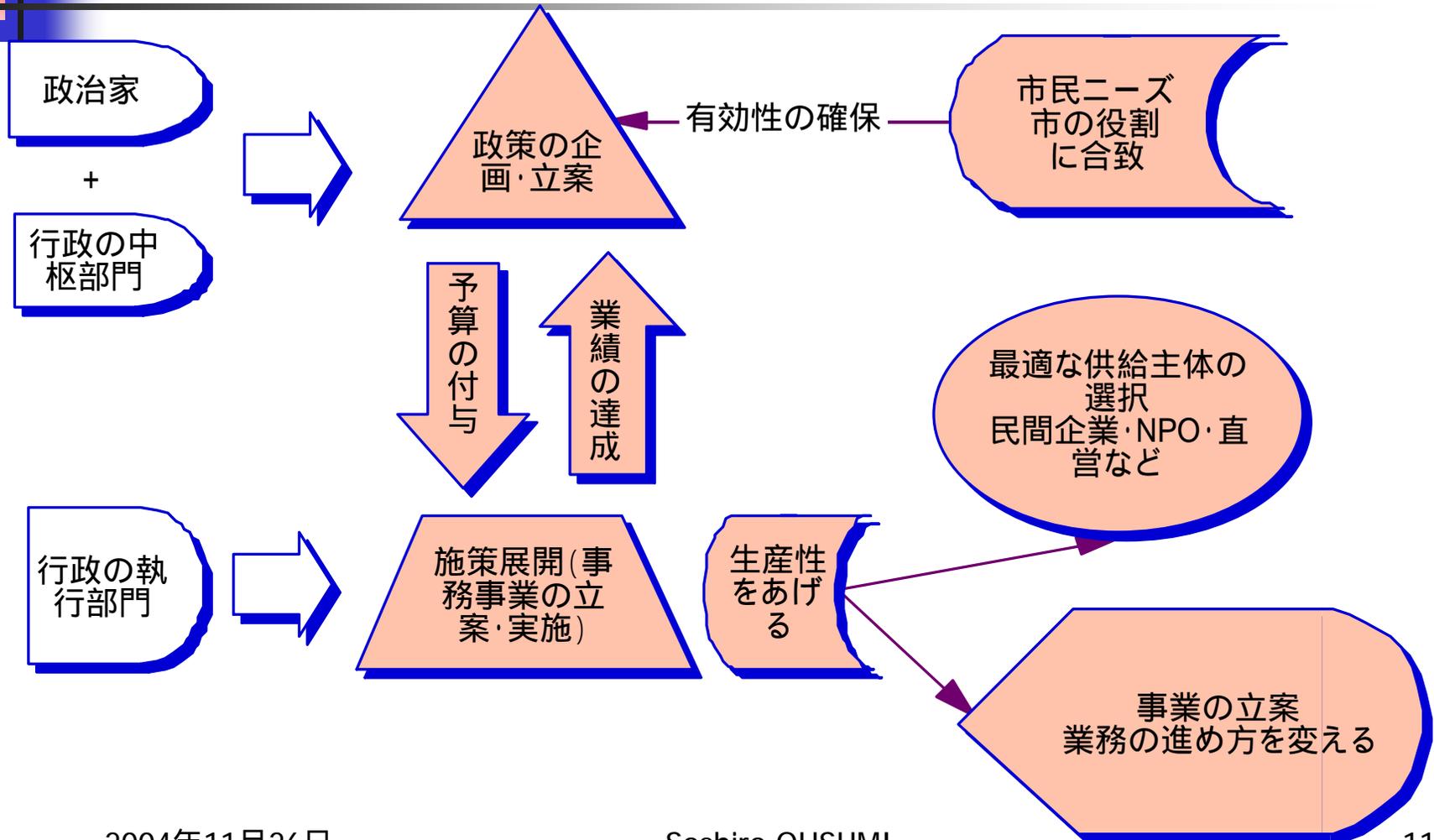
マネジメントの基準：業績/成果主義、顧客主義への転換



5. 古典的なNPM: 執行部門のサービスを標準化 生産性の向上

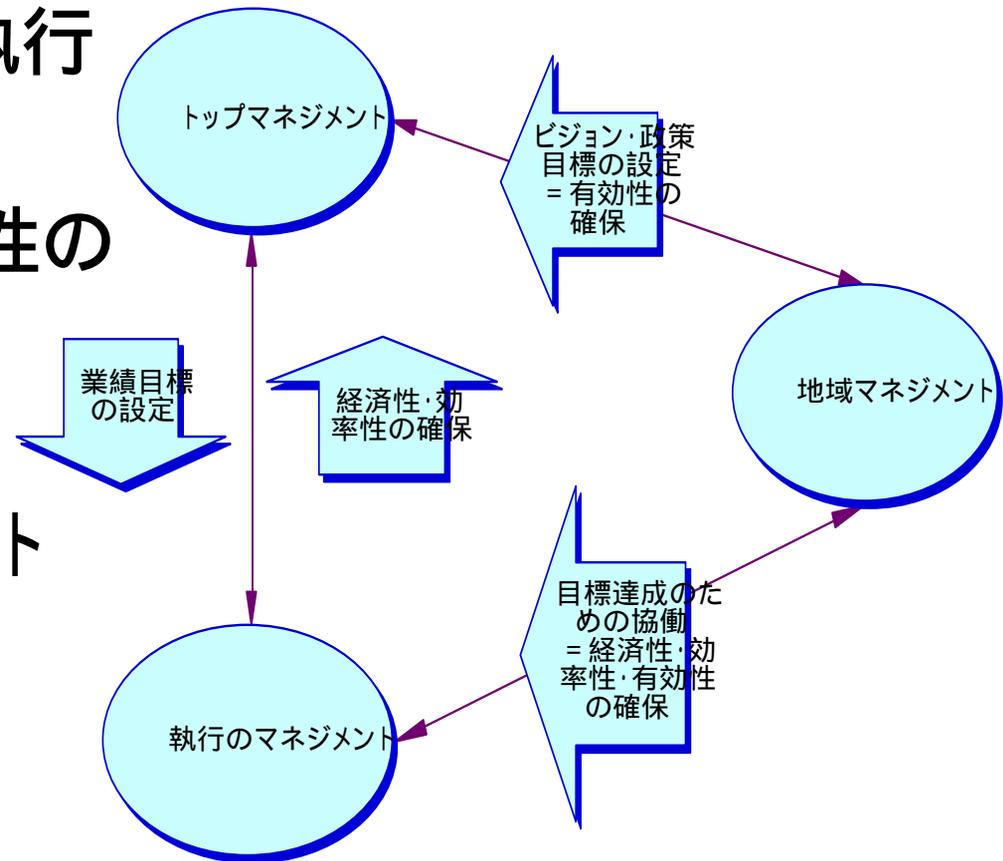


6. VFMを自治体経営へ



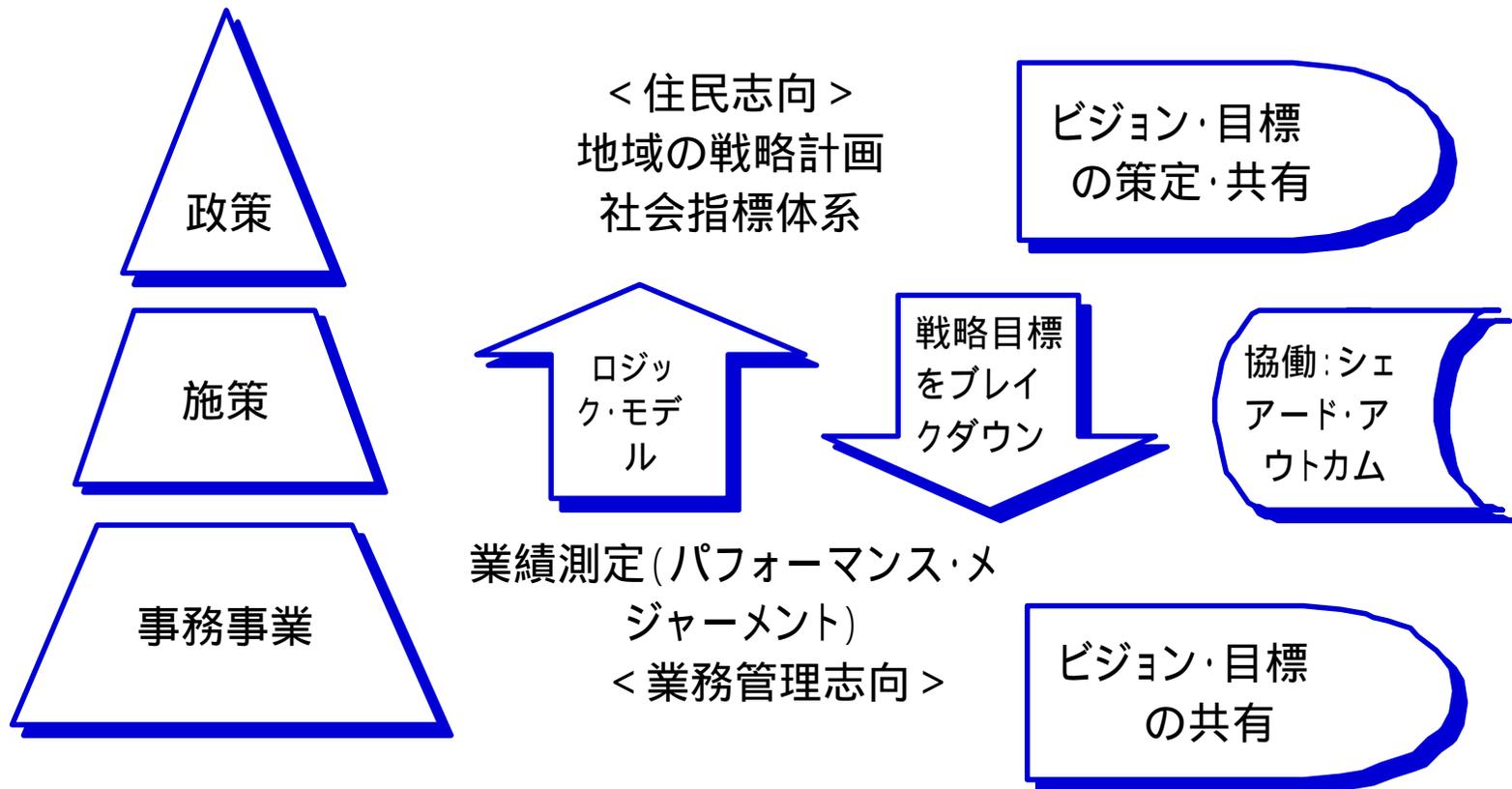
7. 政策目標・有効性の確保へ

- 古典的なNPM: 執行部門の効率化
- 政策目標、有効性の確保へ
- トップ・マネジメント
- 地域マネジメント



8. 戦略計画と業績測定 (1)

行政評価 = performance measurement

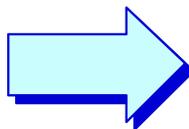


9. 戦略的計画と業績測定(2)

行政評価 = performance measurement

< 政策と執行の分離 >

トップ: 中枢レベル
< 戦略計画づくり >
ビジョンの策定・政策目的の確立



基本政策レベル
< 住民志向 >
社会指標体系

ビジョン・目標の
策定・共有

ビジョン / 予算による
統制

具体的な
業績目標へ
落とし込む

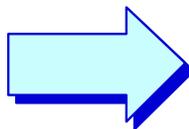
権限委譲
“Let Managers Manage”



住民・NPOとの
協働:
シェアード・
アウトカム

現場レベル

< パフォーマンス・メジャーメント >
目標管理型システム: 業績/成果志向
現場での戦略的業務の進め方

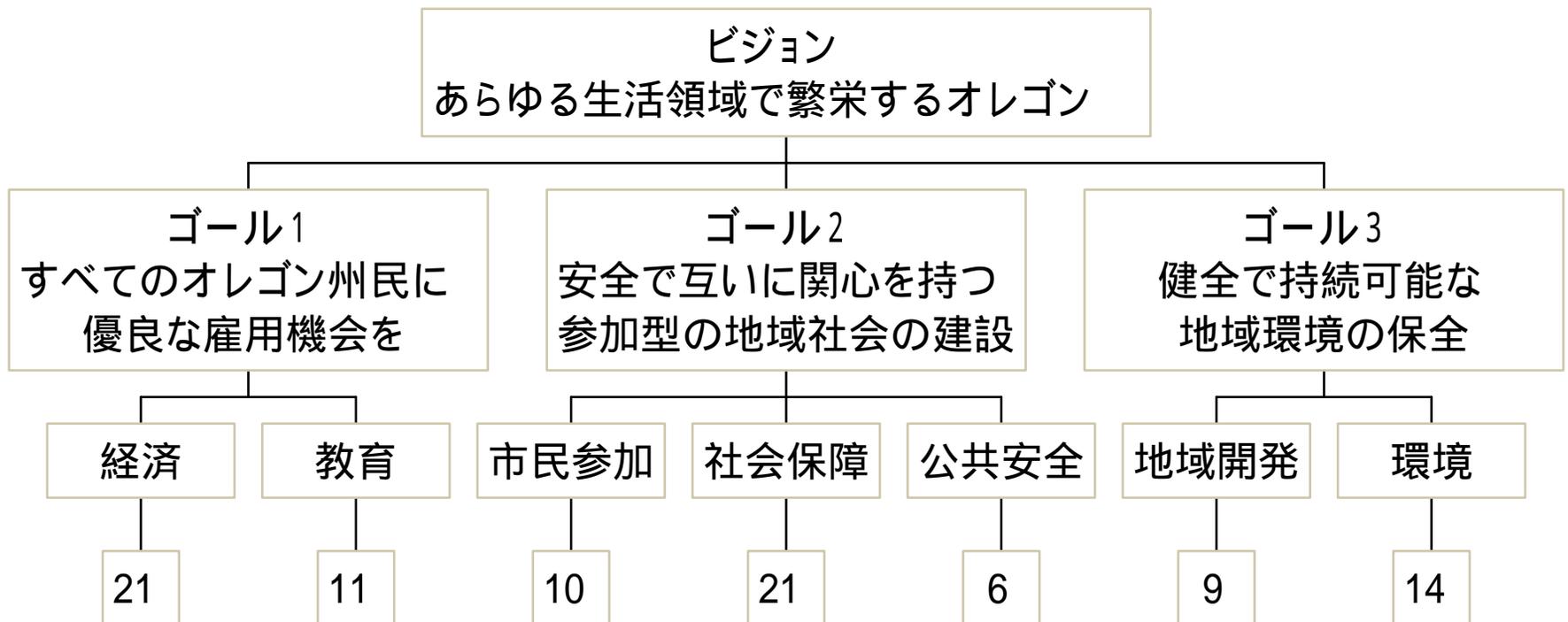


施策・事業レベル
< 業務管理志向 >
3E基準

ビジョン・目標の
共有

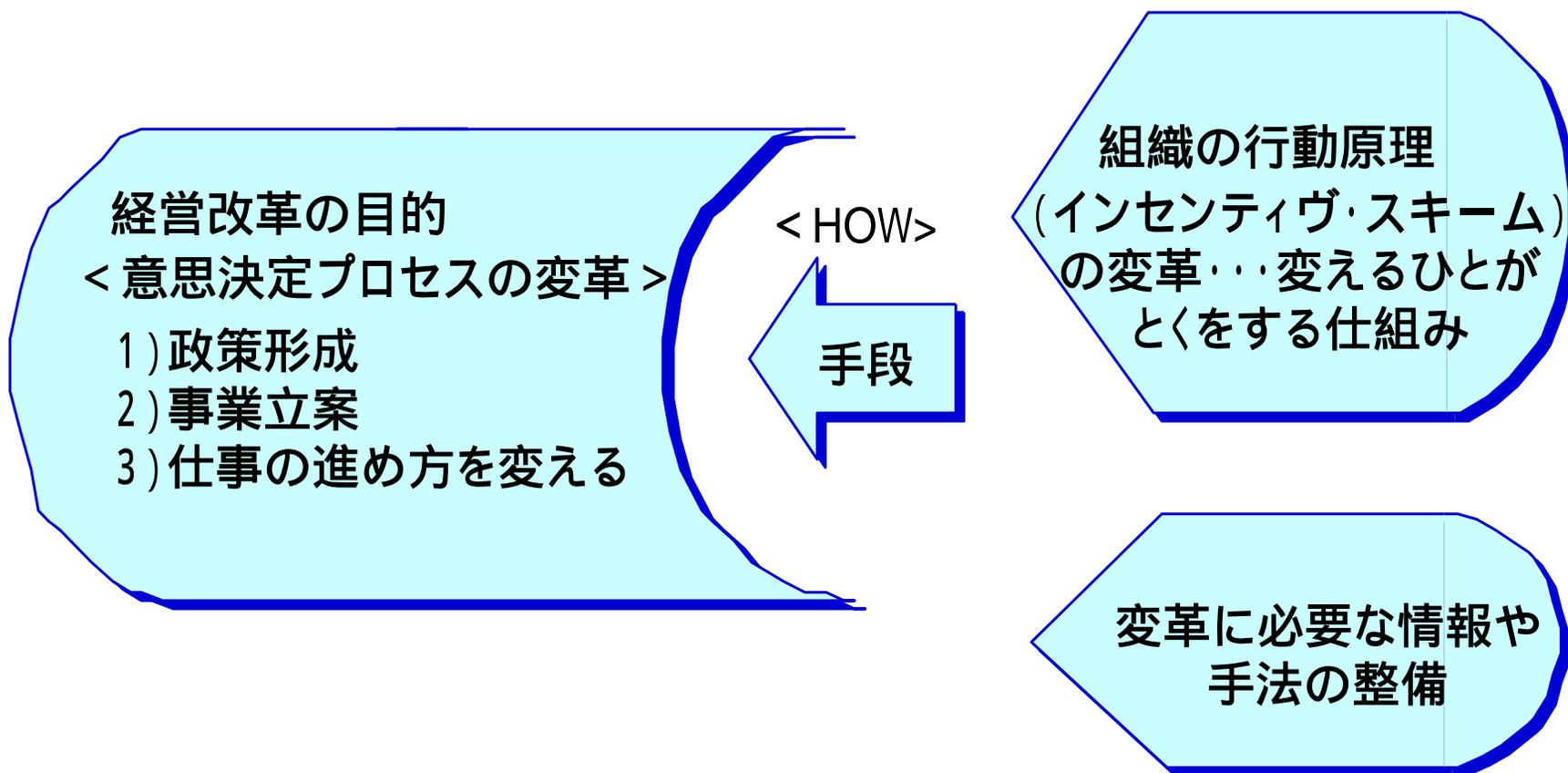
10. オレゴンシャインズの体系 (92のベンチマーク)

オレゴン・シャインズ の体系



II. 経営改革がめざすすがた

1. 行政の経営改革とは？



2. トップ・マネジメント改革

< 成果志向 > < 顧客志向 > で
ビジョンづくり・政策形成を進めよう！

< 成果志向 > < 顧客志向 > を基本とした
マネジメント・システムづくり

HOW

< 目的 >
トップの意識改革

HOW

戦略経営のためのツール・情報

政策目標の設定段階からのNPO・住民との協働

< 政策目標に対応した資源配分 >

- ・グローバル予算(枠配分)
- ・人員配置も柔軟に
- ・政策課題 市場調査へ

< トップは戦略的経営者に >

- ・外部環境の変化に適応、活用
- ・ビジョン、政策目標の設定・・・プライオリティづけ
- ・戦略策定(施策・事業体系へ)

< 戦略計画手法 >

- ・・・SWOT分析
- ・施策レベルの戦略計画づくり
- ・包括的な戦略・部局の戦略

< 財政・公会計制度改革 >

- ・財政収支見通し
- ・発生主義会計(バランスシート)
- ・発生主義予算 RAB

< さまざまな住民参加手法の活用 >

- ・Focus Group
- ・Town Meeting、Forum
- ・市民アンケートなど

政府の財務マネジメント

複数年度予算へ

財政当局
(ビジョンと
政策目標をもとに)

政策目標の達成

事業部

トップ
マネジメント

包括予算

< 庁内の重点配分 >

< 部内の重点配分 >

予算編成及び
執行に関する
権限委譲

業績に基づく
施策予算
具体的な
業績目標と
連携

施策予算は
施策決算情報をもとに作成
・発生主義
・間接費用の割り当て

施策・事業レベル
業績に基づく施策予算

執行の
マネジメント

3. 執行のマネジメント改革

< 成果志向 > < 顧客志向 > :
組織文化の変革で仕事を進めよう

< 成果志向 > < 顧客志向 > で
仕事を变えるひとが「とく」をする仕組みづくり

HOW

< 目的 >
一人ひとりの意識改革

HOW

改革・改善のためのツール・情報

事業計画実施におけるNPO・住民との協働

< 業績によるマネジメントの組み込み >

- ・ 予算、人事管理へ反映
- ・ 報奨制度の導入
- ・ 業務改善への恒常的な制度設計と運用

< 業務の改革・改善 : TQM、DNA運動 >

- ・ 業務プロセスの改善 庁内規制緩和
- ・ 業務自体の改革 現場の戦略策定
- ・ 市場メカニズムの活用

< 業績と予算のリンケージ >

- ・ 行政評価の適用
- ・ 業績予算 (Performance-based Budgets)
- ・ ABC (Activity-Based Costing) / ABM

< 事業評価による事業の選択 : 事前評価 >

- ・ 市場化テスト
- ・ 行政評価 (事業評価) 手法の適用

< 業務改革・改善事例の共有 >

- ・ 改善事例集
- ・ 庁内LANで共有
- ・ アドヴァイザリースタッフ

III. 改革のシナリオ

トップ・マネジメント改革

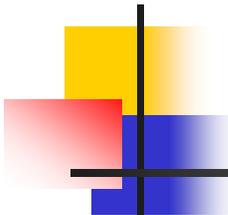
2. 価値(ビジョン
ミッションの再定
義)の明確化

1. 業務改善の
ための制度設
計と運用

2. 現場でのミッ
ション(役割)の
認識・方針とこ
れに基づく業
務改革

現場の課題認識

執行(現場)のマネジメント改革



1-1. 執行部門の生産性の向上

業務改善運動: 現場感覚に基づくQC活動

業務改革: ミッション(使命・役割)に基づく事務事業の再構築

ABC/ABMに基づくBPRへ; ABC/ABMの活用によるデータに基づく業務プロセスの再構築

1-2.瀬戸市役所：1係1改善運動

(1) 取り組まれた改善総数 181 (改善取り組み対象となった係の数 160)

(2) 部別内訳

部	改善数	部	改善数	部	改善数
企画部	15	議会事務局	3	監査委員事務局	1
総務部	22	会計課	2	民生部	48
環境経済部	15	尾張東部衛生組合	2	建設部	22
水道部	11	教育委員会	14	消防本部	26

(3) 「使われている改善の定石」別内訳

やめる 4件 (2%)	へらす 18件 (10%)	かえる 102件 (56%)
その他 45件 (25%)	不明 12件 (7%)	

(4) 改善がはかられた経営課題別内訳

市民サービス向上 79件 (44%)	職員負担軽減 35件 (19%)	経費削減 19件 (10%)
IT活用 19件 (10%)	環境負荷軽減 7件 (4%)	その他 17件 (9%)
不明 5件 (3%)		

2004年11月26日

Soshiro OHSUMI

1-4 . 瀬戸 : 事業見直しシート

CheckよりActionを重視

- 現在の事務・事業が、掲げた使命の実現に向けて少しでも近づくように見直す
- 今与えられている資源(人・もの・金)を前提にしてその活用の仕方を変える
- できることからやる
- 使命に照らして必要のない業務はやめる

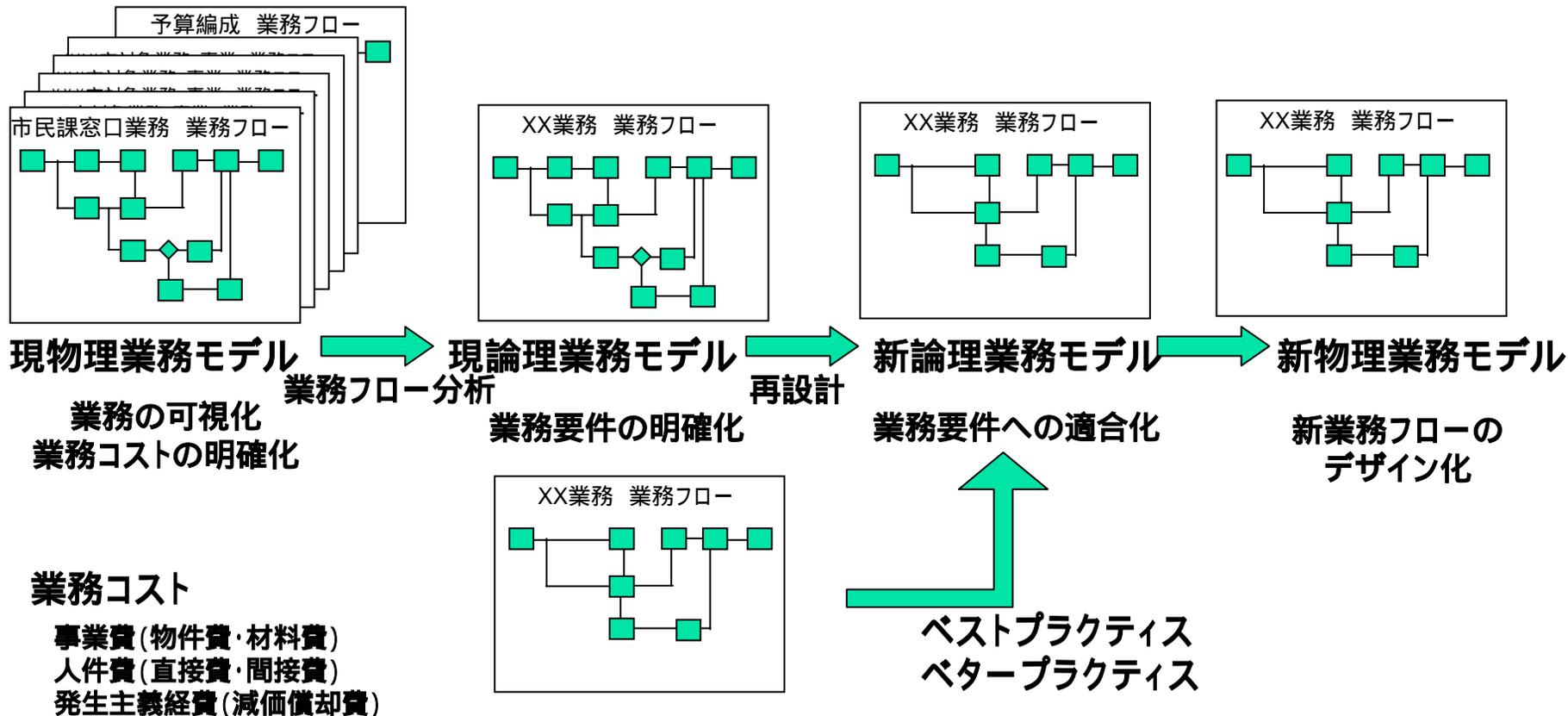
係名	施策分野	現状・課題・問題点	原因	状況を示すデータ	あるべき姿	あるべき姿に近づくための処方箋

1-5.業務改善による生産性向上・BPR

(ビジネス・プロセス・リエンジニアリング)

(ABMによる業務・事務の効率化・BPR)

ABC(アクティビティ・ベースド・コストイング)による業務の可視化プロセスにより、1.業務コストの低減化、2.アウトソース化の推進、3.標準化による業務統合の容易化を可能にします。

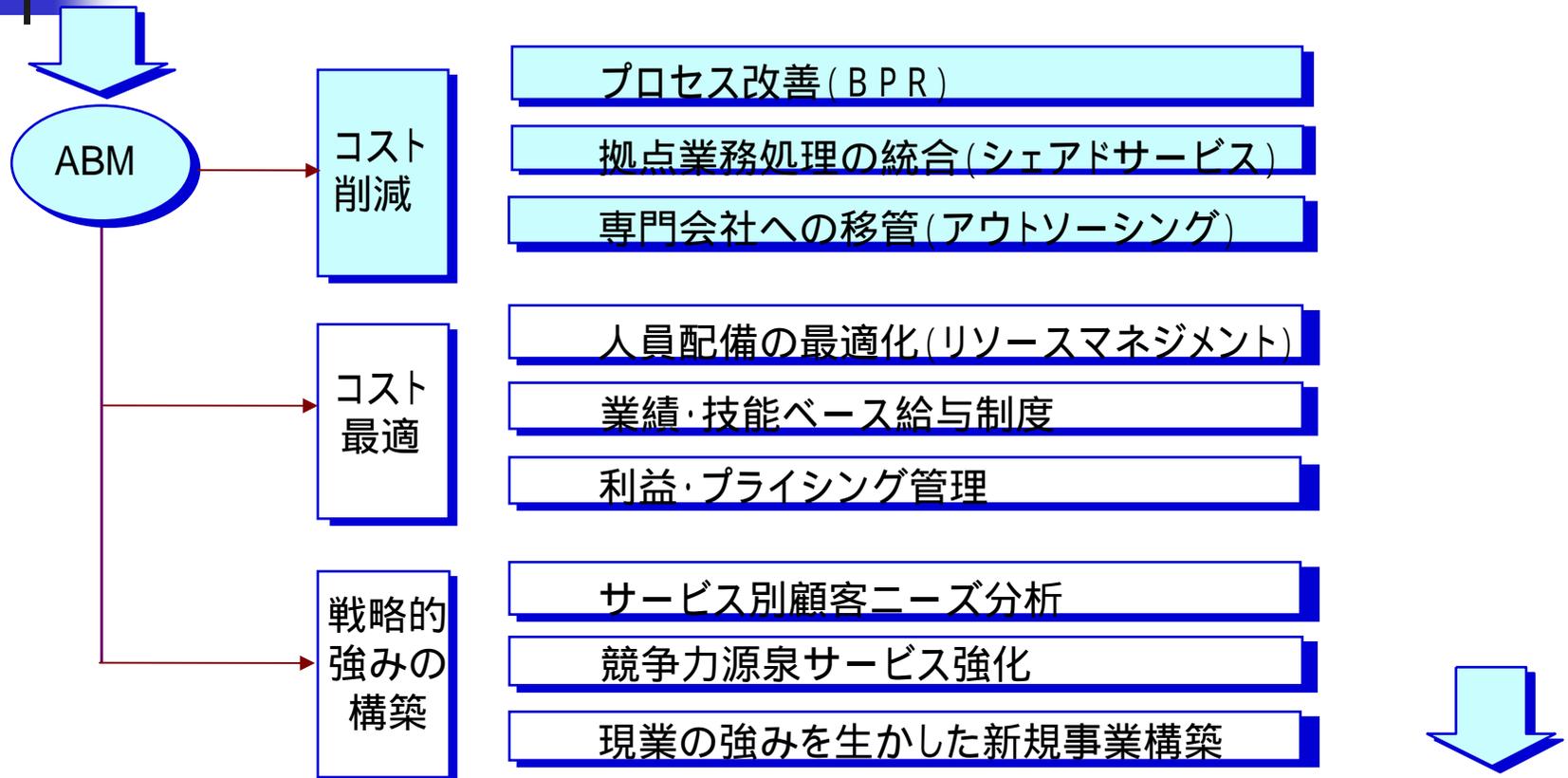


2004年11月26日

ベンチマーキング参照モデル
他自治体・他産業からの業務モデルの参照

1-6.ABC/ABMの活用と展開

ABC : 業務の数値化による共通認識の確立、課題の明確化



ABCベースコスト管理システムによる継続的評価・報奨 : ABC

2-1. 自治体の戦略マネジメント

戦略マネジメントへの二つの山場

行政評価の部品を作る：施策レベルでの

業績予算・決算・・・コストと成果の対比

ビジョンと戦略づくり：SWOT分析をもとに

政策目標と手段を決める

・・・選択と集中（外部環境分析により振り分け）

2-2. 戦略計画プロセス(1)

我が部の使命は何か？

事業・事務の
括り

使 命

市の強み
(長所)

問題点(短所)

道 路

・市を管理するすべての道路を歩道は歩きやすく、車道は安全で快適に歩行できる道作りをする

・市制施行当初より、市内の道路整備率100%完備

・市道の約 %が4m未満の狭い道
・歩道のある道路のうち約 %がバリアフリーとなっていない

市街地整備

・豊かな自然を活かしつつ、町並みが調和し、市民が愛着を持ち、外来者に誇ることのできるまちづくりをする

・他市に比較して高い緑被率で約 %を確保
・駅前広場の完成

・1~2階の低い老朽木造建物が %を占めている。
・商店街経営者に高齢化が進んでいる

公営住宅

・住宅に困窮する低所得者に、快適で安心してすむことができる低廉な住宅を供給する

・公営住宅地は交通の便が良い
・住宅より海浜まで 分
・住宅周辺は樹木が多く環境が良い

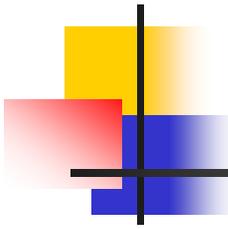
・住宅の老朽化が進んでいる(年程度)
・高齢者、障害者用住宅がない

公共下水道

・トイレの水洗化の促進や家庭からの雑排水や雨水の速やかな排除により清潔で快適な生活環境の実現と、河川、海などの水質改善をする

・県内一の下水道普及率0 %
・市街地がコンパクトにまとまっており、河川流域が市域内のみである

・汚水と雨水を同じ管で選ぶ(合流式)区域が約 %ある
・県管理の河川の改修率が %で低い

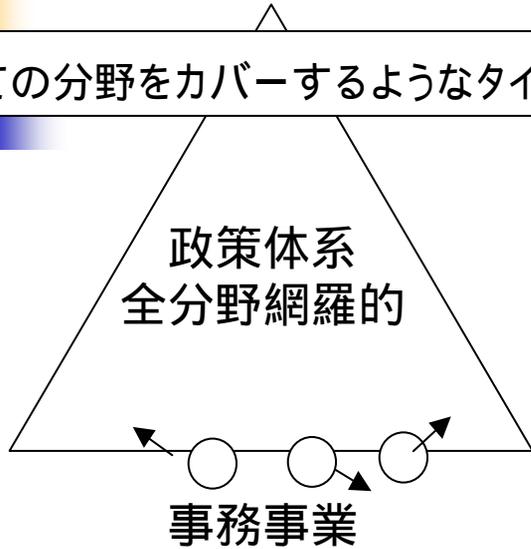


2-3. 施策レベルのワークシートとの違い

- 積み上げワークシートは、内部要因分析 (SW) 中心・・・重要性の分析はない
- 部局レベルでは、施策(部品)を集めるのではなく、外部環境分析(OT)を考慮し、戦略体系へと落とし込むことが必要

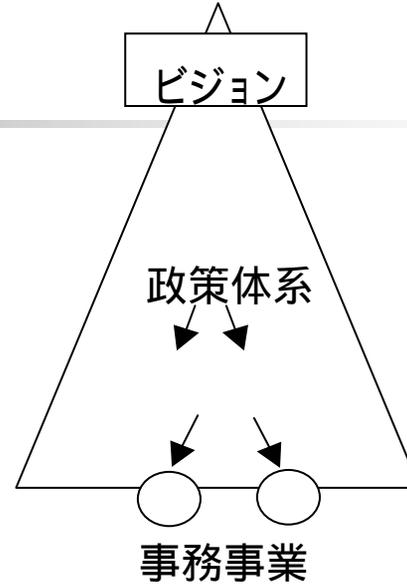
構造：【従来型総合計画】

全ての分野をカバーするようなタイトル



構造：【戦略計画】

ビジョン



策定過程(従来型総合計画)

庁内各課で政策、事業の抽出それらを積み上げ、整理
タイトルをつける



策定過程(戦略計画)

庁内各課で現状分析(現段階)
何から手をつけるのが良いかを議論
何から先に手をつけるか決める(ビジョンの決定)
決まった優先順位に基づき事業(手段)を選び、目標値を掲げる。
策定プロセスを通じてミッション・ビジョンが共有され、現場の業績目標が明確化され、組織文化の変革が達成される。

2-5 . 戦略ビジョンづくり : SWOT分析

	比較優位(強み) 市の強み	比較劣位(弱み) 市の弱み
成長機会 優先順位の高いもの ・市民ニーズが増加 ・市の役割が拡大	成長戦略 (機会 + 強み) 強みを活かして強化し 伸ばす戦略	改善戦略 (機会 + 弱点) 弱みを克服して補強し 伸ばす戦略
脅威 優先順位の低いもの ・市民ニーズが減少 ・市の役割が縮小	回避戦略 (脅威 + 強み) 強みは残しつつ緩やかに縮小させる戦略	撤退戦略 (脅威 + 弱み) 弱みでもあるので経営資源を撤退させる戦略

2-6. SWOT分析の留意点

自治体の場合の二つのニーズ

- 市民が行政サービスに対するニーズ
- 市という団体が果たすべき役割
- 市民からみた公共サービス: 行政でなくてもよいはず
 - 行政
 - 市民・NPO・ソーシャルベンチャー
 - 協働
- 企業の場合と外（部環境）・内（部要因）のとらえ方が違う！

2-7. 自治体戦略ビジョンづくり

市全体の戦略計画

- 愛知県瀬戸市役所の事例・・・論文参照
 - 行政側でビジョンと資源配分の大枠を決定
 - 個別領域ごとに協働を前提に目標設定
- 愛知県東海市の事例
 - 市のベンチマーク（地域の目標値）を策定
 - 行政側の目標と資源配分を決定（するはず）
- それぞれに特徴あり、でも・・・

2-8.瀬戸市第5次総合計画基本構想骨子

27年度までに瀬戸市の目指す社会の姿

~~自立し、助け合って、市民が力を発揮する社会~~

- 市役所の使命：市民の力を引き出す～自助・共助中心の社会の仕組みに転換する～

- 戦略の基本方針＜行政の控除の提供方針＞

市民の力を引き出し、自助・共助中心の社会の仕組みに転換する
行政はその転換を計画的に推進することを使命とし、優先する

市民・NPO・企業ができることは任せ、小さくて効率的な市役所を目指す

事後対策より事前の予防に力を入れる

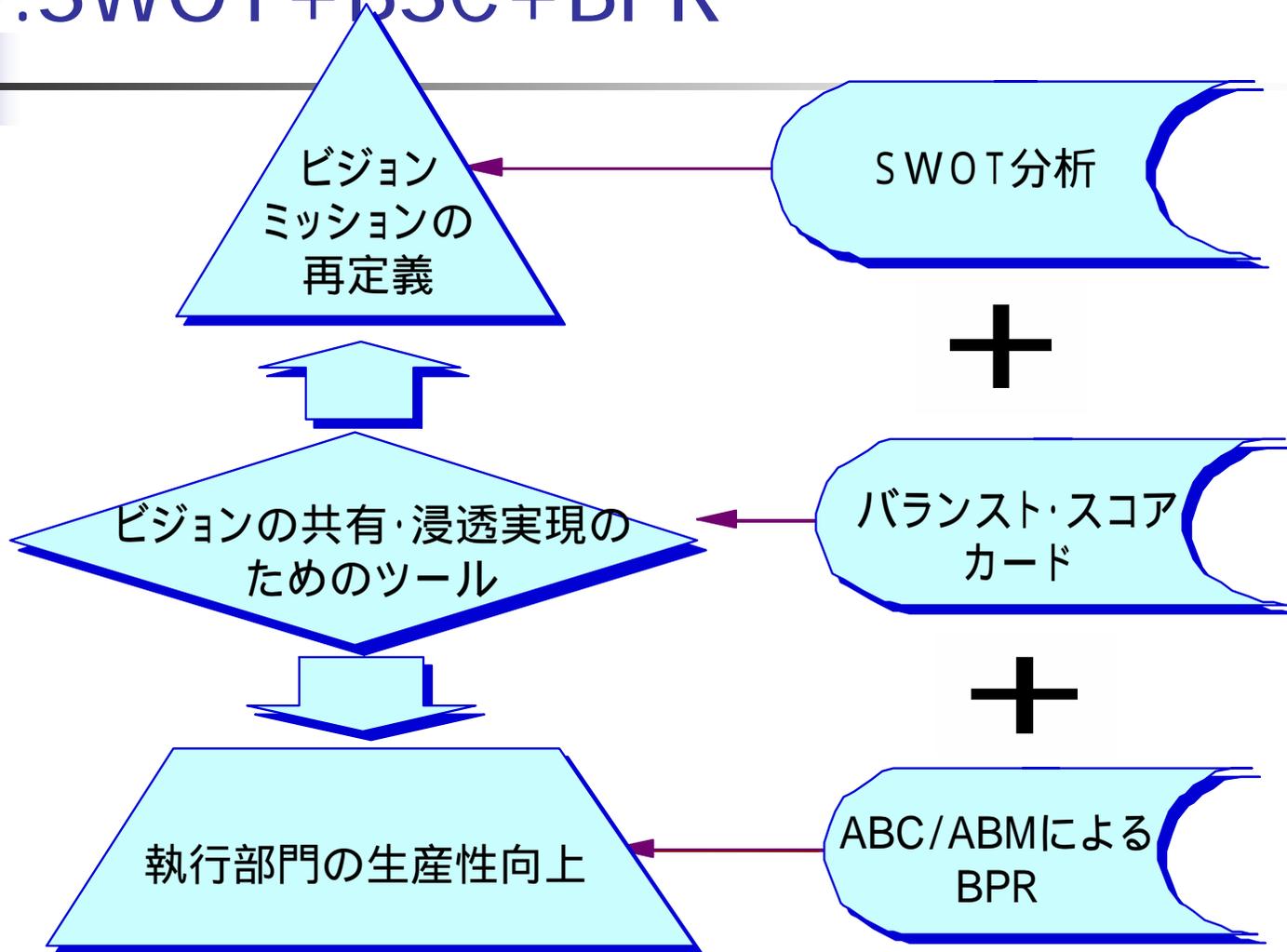
施設は建設するより利活用することに力を入れる

- 重点戦略＜市民と行政が、特に力を入れて取り組む分野＞

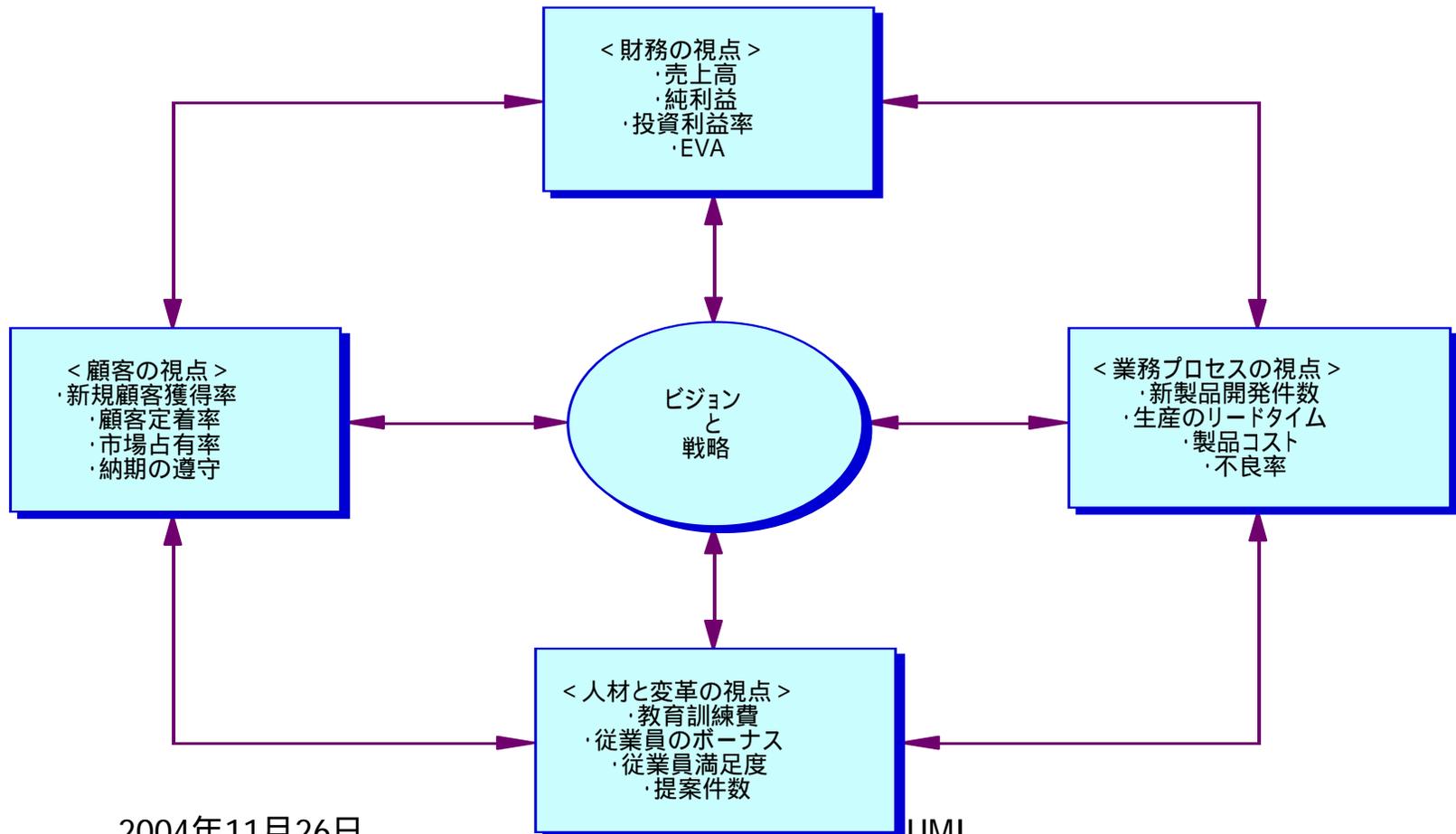
(自助の強化)働く場(雇用)があり、経済的に自立してまたはより豊かに暮らせるための戦略

(共助の強化)もしものとき、自立するのに少し助けが必要なとき、または安全・安心の備えは、共助を強化する戦略

2-9.SWOT+BSC+BPR



< 参考 > バランス・スコアカード ナビゲーション経営への転換



むすび: NPMはマネジメント・システムの変革

アプローチ、改革手法の使い分けがだいじ
Will(意思)に応じたSkill(手法)の適用
改革はまず現場の業務改善から
戦略も現場に近いところから
トップ・マネジメント改革へと広げる
ところで、改革は誰のため???

参考文献リスト

- 上山信一監訳・監修『行政評価の世界標準モデル』2001年、東京法令出版
- 大住莊四郎『NPMによる行政革命：経営改革モデルの構築と実践』2003年、日本評論社
- 大住莊四郎『パブリック・マネジメント：戦略行政への理論と実践』2002年、日本評論社
- 大住莊四郎「自治体の経営改革モデルを総括する：変える人が得をする仕組みづくりを」、「地方行政」2003年3月31日号
- 大住莊四郎「行政評価から戦略行政へ」、「統計」2004年7月号