

行政評価による総合マネジメントシステム構築の実証的考察

- 深谷市の事務事業評価・ISO9001・目標面接制度の統合化を事例として -

701-015 杉本 公明 指導教官 齋藤 達三

Integrating Three Management Systems: A Case Study of Fukaya's "Evaluating the Performance of Public Services", "ISO 9001:2000" and "Management by Objectives"

Kimiaki SUGIMOTO

深谷市は、平成13年度に「深谷市行政評価制度導入方針」を定め、事務事業評価の試行的な導入を開始し、試行実施2年目の平成14年度では、昨年度のフィールドリサーチペーパーで定義した「導入に失敗した自治体」にならないために、様々な改善策を講じた。

しかし、事務事業評価のシステムにおける改善だけでは解決できない課題が、職員の行政評価システムに対する理解の浸透には存在した。それは、行政評価システムをはじめとしたマネジメントシステムに対する拒絶意識である。

深谷市には行政評価システム（事務事業評価）のほかに、ISO9001（2000年版）、目標管理制度（MBO）といった2つのマネジメントシステムが先行的に導入されている。ここに、また新たな「管理されるシステム」が導入されたことにより、職員間に拒絶意識、いわゆる「またか意識」が蔓延し、特に後発の行政評価システムに対しては強い反発が見られている。この「またか意識」を解消し、各システムの実効性の向上を図るためには、これらマネジメントシステムを体系的に整理し、特性や機能にあった用途に適用する「しくみ」、すなわち、「総合マネジメントシステム」の構築を行うことが必要であると考え、これを提言した。

本論では、総合マネジメントシステムを構築するためには、これらのシステムの機能の共通点や相違点を把握する必要があると考え、具体的な検討に入る前に、この点についての分析・検証を行っている。

まず、ここで見いだされた3つのシステムの共通点とは、①目標値を設定するというプロセスを持つ「目標管理型」システムの要素を持つこと、②達成度について評価を行い、その結果による改善を行うというマネジメントサイクルを有していること、これらを実施する体制が主に課長級職員

から係長といった、③ほとんど同一の職員に限定され推進されていること、であり、これが、「またか」意識を生み出す原因であるとした。

つぎに、3つのシステムの相違点を明確にするため、システムの強み、弱みの分析をした。ここでは、「内部管理機能」と「パートナーシップ（対住民）」といった視点を、さらに8つの項目に細分化し、分析を行っている。

		事務事業評価	ISO9001 (2000年度版)	目標面接精度
目的		計画と予算の連動 事務事業の進行管理 説明責任の確保 職員の意識改革	市民満足度の向上 業務の標準化 職員の意識改革	職員の能力向上 事業の進行管理 事務事業の進行管理
評価対象		事務事業	事務事業の手段・プロセス	組織・職員
活用先		予算編成	業務プロセスの改善	人事考課
内部 管理 機能	管理強制力	C	A	B
	改善策の迅速性	C	A	B
	職員の負担	C	C	A
	計画推進への影響力	A	C	B
	市政健全化への貢献度	A	B	C
パート ナー シップ (対住民)	有効性の把握	A	B	C
	ニーズの把握	A	A	C
	市政の透明性のアピール	A	B	C

凡例... AからCに向かって優劣がつく。

深谷市のマネジメントシステムの強みと弱み

まず、「管理強制力」であるが、これは、内部審査及び外部審査が行われるISO9001（2000年版）を筆頭とした。ISOのシステムは、認証取得後も、常に内部審査と外部審査機関によりマネジメントサイクルが機能しているかチェックを受け、この審査にパスしなければ、最悪の場合、認証を取り消されてしまうことが起こりえることから、強い強制力を持つといえる。2番目は、活用方法により個人の達成度が評価されるという強い管理強制力を持つ目標面接制度とした。3番目は、評価時期が決算期であり、成果測定が次年度となってしまうこと、また、人事異動などにより、職員に直接的な達成度が求められないことから、事務事業評価とした。

「改善策の迅速性」では、フィードバックシステムとしての機能を比較した。これは、発生した課題や問題をどの程度迅速に改善できるかの比較である。

事務事業評価は、前述の理由から最もフィードバックが遅く、反対に、最も早いのが年度の4半期ごとにチェックを行い、目標に向かって改善が進んでいない場合、常に改善策が計画されることになるISO9001であり、これに続くものが年度内に中間面接を行う目標面接制度とした。

「職員の負担」では、話し合いの中で目標を設定し、その達成度を管理するといったシンプルなシステムで理解がしやすく、また、負担が最も少ないシステムである目標面接制度を筆頭とした。しかし、ISO9001と事務事業評価は、定量化した目標の管理という行政機関の職員にとっては新

しい概念のマネジメントシステムであるため、導入担当者とこれを推進する職員双方が理解しなければならないことが多く、また、作成書類が多いことから、ともに負担は大きいものとした。

「計画推進への影響力」とは、そのシステムによる改善・改革のための情報が総合計画にどの程度の影響力を持つかということであるが、3つのシステムの中では、総合計画と予算の連動を可能にし、その結果による改善・改革が予算編成に直接的に影響をすることから、事務事業評価を最有力とした。続いて影響力を持つのが、その目標設定の根拠を総合計画にも求めている目標面接制度であり、ISO9001については、総合計画と関連する記述が「品質マニュアル」に存在しないことから、最も影響力を持たないものとした。

「市財政健全化への貢献度」においては、やはり、事務事業評価を総合計画と予算の連動から資源の適正な配分を目的にしているという理由から筆頭とした。続いて挙げられるのが、深谷市の品質方針に基づき、迅速性を向上させ、一定の期間に一定の資源配分で処理量を増加させることが、財政面の効率化に貢献するという理由から、ISO9001を2番目に位置づけた。

しかし、目標面接制度の財政健全化への貢献度は、あまり高くないとした。これは、目標値の定量化が困難であり、特に、財政面での目標を設定することの難しさがその理由である。

次に「パートナーシップ」の視点から分類した「有効性の把握」については、有効性を測定する成果指標を複数設定している事務事業評価を最有力とした。続いて、各所属の主要となる業務をキープロセスとして、1つ、ないしは2つの指標を設定し、その有効性を把握しているISO9001を挙げ、目標面接制度は、事業のアウトプットに向けられた目標が設定されやすいことから3番目に位置づけた。

「ニーズの把握」においては、システムの中に「ニーズの把握」を明言しているISO9001が、この点では最も上位に位置づけた。また、事業の達成度から「ニーズの把握」を可能とする評価指標を設定している事務事業評価をISO9001と同等の位置づけをした。なお、目標面接制度にあつては、システム自体にこの機能が備わっていないため、3番目とした。

最後に「市政の透明性のアピール」であるが、事務事業評価をはじめとした行政評価システムは指標設定ありきのシステムであり、これを住民と行政機関の「共通の言語」として、公表を前提としたシステムを設計することで、「市政の透明性のアピール」という機能が最も発揮される点から最上位に位置づけた。

これに続くのが、市民からの苦情についての是正や原因究明、責任の所在が明確となっていると第3者に認められたという点から、ISO9001を2番目に位置づけた。目標面接制度は、前述のとおり、内部管理を主としたシステムであることから、この機能を持っていないため、3番目に位置づけた。

これら分析結果を比較し、どのシステムを中心に総合的なマネジメントシステムを構築するのが適切であるかを総合的に判断すると「総合計画の進行管理」や「総合計画と予算の連動」といった市政の根幹の部分に直接的に関係する行政評価システムを中核にシステム構築するのが最も適切で

あるとした。

このように、総合マネジメントシステムの中核に行政評価システムを位置づけたが、元来マネジメントシステムとは、組織の構成員を組織の目的達成という同一の方向へ向けるためのものでなければならない。そのためには、総合マネジメントシステムは、組織の（市の）最終目的、言い換えれば使命（ミッション）を明文化、詳細化した総合計画が組織や個人にブレイクダウンされるものでなければならない。

この総合計画が組織及び個人にブレイクダウンされるための鍵を握るのが、各システムに設定された目標であるといえる。目標設定が3つのマネジメントシステムの共通点のひとつであるということは、前述したとおりであるが、この3つのシステムの目標のほとんどは、事務事業に対して設定されている。

事務事業とは、市の使命を全うするため策定された総合計画の実効性を確保する最小単位であり、この事務事業の目標を達成することが、市の使命を全うすることに繋がる。従って、事務事業に目標を設定し、それを達成するために事務事業を推進することは、言い換えれば、市の使命を実現することであるといえる。

この総合計画を組織のレベルに落とし込む役割を果たすのが、事務事業評価とISO9001であり、一方、総合計画を個人レベルに落とし込む役割を果たすのが、目標面接制度である。深谷市の目標面接制度は、目標設定の際に総合計画を考慮することが定められており、実際設定されている目標も総合計画に基づくものが大半を占めている。

現代的なMBOは、戦略的な要素がシステムに組み込まれるようになってきており[※]、基本戦略の実施計画が個人にブレイクダウンすることを旨としているため、これを導入している民間企業は、戦略を個人の業務に直結するようにしている。これを、行政機関に置き換えれば、総合計画が個人の業務と直結しなければならないことになるが、深谷市の目標面接制度における目標設定では、前述のとおり、総合計画に関するものが多く目標設定されており、総合マネジメントシステム構築の地盤が既にできていると考える。

以上のとおりの分析や検証の結果から、総合的マネジメントシステムとは、以下のものであると定義する。

- ①総合マネジメントシステムとは、単体のマネジメントシステムではなく、相互補完をすることで、既存のマネジメントシステムの実効性の向上とシナジー（相乗効果）を生み出すフレームである
- ②行政評価システムを中核としたマネジメントシステムである
- ③総合計画が個人目標へ定量化されブレイクダウンされるものである
- ④有効性が重視され、市民満足度の向上が実現されるものである

行政評価による総合マネジメントシステム構築の実証的考察

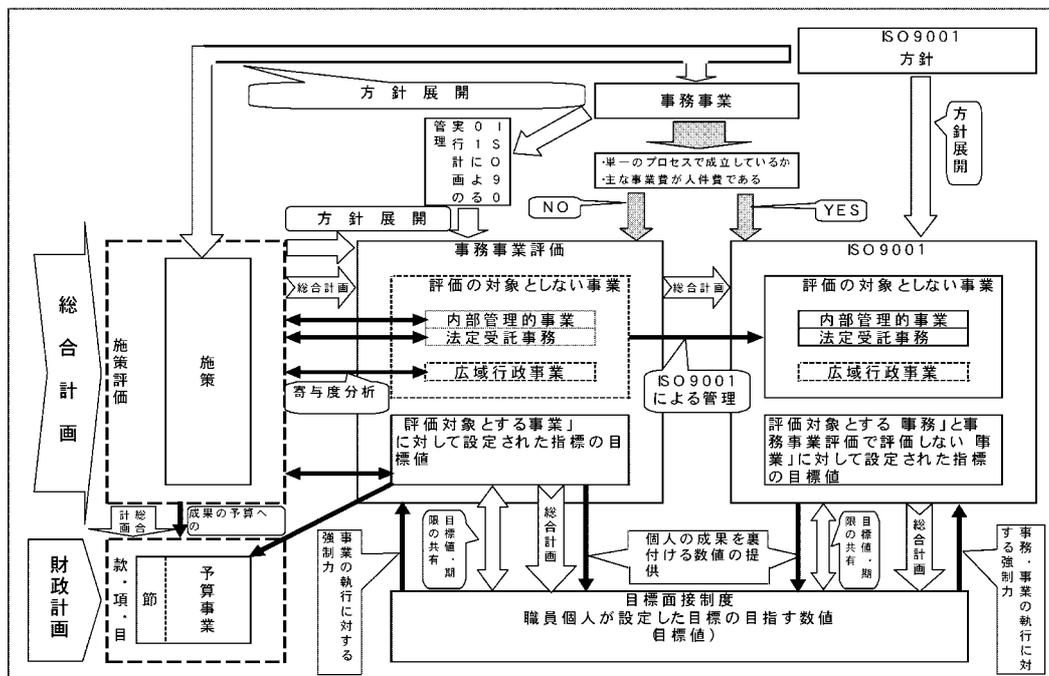
本論でモデルを提示した総合マネジメントシステムとは、それ単体で深谷市のマネジメントシステムとして機能するものではなく、現在、その位置づけや対象範囲が明確化されていない既存のマネジメントシステムを体系的に整理し、相互補完や監視を行うことで、各々のシステムの実効性を向上させながら、大局的なフレームの中で各システムのシナジー（相乗効果）を生み出すことを期待した、総合的なマネジメントシステムのモデルである。

その総合マネジメントシステムのフレームに含まれるシステムとは、行政評価システム、ISO9001、目標面接制度であり、これに総合計画を具現化する手段である予算編成が関係することになる。

前述したように、事務事業や業務のプロセス（手段）は、市の使命を全うするため策定された総合計画の実効性を確保する最小単位であり、これを具現化させるものが予算編成である。

このことから、総合マネジメントシステムは、総合計画と財政計画を連動させるためのシステムを、そのフレームの中に持たなければならないといえ、その総合計画や事務事業を予算の執行状況と平行してダイレクトに評価し、管理するシステムが行政評価システムであることから、これを中核にシステムの構築をしなければならないことは明白であるといえる。

また、行政評価システムは、(図 - 1) に見られるように、総合計画を他のマネジメントシステムに伝達するという機能も併せ持っていることも、行政評価システムを総合マネジメントシステムの中核的なシステムとする根拠のひとつである。



(図 - 1) 総合マネジメントシステムモデル

この行政評価システムを中核とした総合マネジメントシステムを構築するためにこのフレームの中で実現化しなければならないことは、

- ①「事務事業評価とISO9001の管理対象範囲の明確化」
- ②「事務事業評価及びISO9001に設定された指標の目標値と目標面接制度の目標値の共有化」
- ③「事務事業評価とISO9001の相互監視関係の確立」
- ④「総合マネジメントシステムのフレーム内での補完・連携関係の確立」

である。

「事務事業評価とISO9001の管理対象範囲の明確化」とは、事務事業評価とISO9001の管理する対象を、単一的手段と人件費からなる事務事業（事務）と複数の手段と予算科目からなる事務事業（事業）との区分の明確化を実現することである。

なぜなら、「事務」は年度が始まると同時に開始され、その有効性を向上させるためには、常に改善が求められることから、年度内での改善がシステム上不可能な事務事業評価では、その管理が困難であり、一方、「事業」は年度開始と同時に着手されるものはあまり多くなく、年度の4半期ごとに改善を行うISO9001では、内部審査の時期に「事業」が着手されていないケースが想定される。このことが、「事務」と「事業」と対象範囲を区分し、各々のシステムが得意とする部分で管理することの裏付けとなる。また、これにより、事務事業評価とISO9001が同じものと捉えていた職員の認識を払拭するための明確な区分が示されることになる。

次の「事務事業評価及びISO9001に設定された指標の目標値と目標面接制度の目標の共有化」は、総合計画を組織、個人にブレイクダウンさせるために重要な方法である。

例えば、目標面接制度が、事務事業評価の評価指標やISO9001の品質目標に設定された目標群からの目標を選択すれば、目標面接制度の目標も自動的に定量化されることになり、同時に、目標の完了期間や責任の所在も明確化される。これにより、事務事業評価とISO9001は「事務事業の所属単位の執行評価を行うもの」、目標面接制度は、「事務事業の個人単位の執行を評価するもの」としての関係が明確化され、目標面接制度は事務事業の組織単位の執行をサポートするサブシステムとして機能し、事務事業評価とISO9001は、目標面接制度に個人の業績を裏付けるデータを提供するシステムとして関係が成り立つことになる。

この事務事業評価・ISO9001と目標面接制度の目標値の共有により、総合計画が所属単位及び個人いずれの目標にもブレイクダウンされることになる。そして、前述した事務事業評価並びにISO9001と目標面接制度の関係が実現化すると、職員一人ひとりの活動（業務）が総合計画を通じて市の使命に収斂する。言い換えれば、個人目標が確実に組織の目標とリンクするという画期的な連携が実現することとなる。

また、目標面接制度で設定された個人目標が、事務事業評価、ISO9001と目標値を共有化することは、個人の業績を裏付けるデータが事務事業評価やISO9001から提供されるため、個人の目標に対する達成度が明確な透明性の高い、業績・成果による統制という「目標管理型システムへの

転換」が実現することになる。

この成果主義（業績・成果による統制）が総合マネジメントシステムの中で明確化され、業績に対するインセンティブが与えられれば、組織としての所属や個人の業績向上のための動機づけとなり、職員の意識改革に大きな効果をもたらすことができるであろう。

つぎに、「事務事業評価とISO9001の相互監視関係の確立」であるが、総合マネジメントシステムには、補完や連携、共有のみならず、相互を監視する関係も必要であり、これがシステムの実効性を担保するうえで必要不可欠であるといえる。

現在の深谷市のISO9001の品質方針では定められていないが、ISO9001が品質方針の中で「総合計画の実現」を定め、この方針を展開する一つにプロセスとして行政評価システムを位置づけられれば、行政評価システムはISO9001によって管理されることになり、同時に品質管理のシステムであるISO9001により、事業の標準化も間接的に図られることになる。

なお、ISO9001には、認証維持のために外部審査機関による審査を受けることが必要とされることから、事務事業評価では実現できなかった外部の視点でのチェックも間接的に実施されることになり、事務事業評価にさらなる客観性を導入することに繋がる。

一方、ISO9001の推進は総合計画の施策において位置づけられていることから、行政評価システムにより、総合計画上で「施策」レベルに位置づけられているISO9001を評価することにより、2つのシステムが相互に監視を行うという関係が構築される。

これにより、事務事業評価で対象とならなかった「事務」や一部「内部管理事業」等がISO9001を評価することによって施策レベルで間接的に評価されることになるという副次的な効果も期待できる。

以上が総合マネジメントシステムの構築により、市内部において期待される効果であるが、本来これは外部、つまり、市の施策や事務事業の有効性が重視され、それが市民満足度の向上に寄与するものでなければならない。

この有効性が重視され、かつ、市民満足度の向上を実現するためには、「総合マネジメントシステムのフレーム内での補完・連携関係の確立」をすることが必要である。

事務事業評価は、有効性の把握のために事務事業ごとに複数の成果指標を設定しているが、深谷市の現在のISO9001システムでは1つ程度しか設定されていない。これについては、多角的な見地から有効性を測定できるよう指標を複数にし、有効性の把握を向上させることで、市民満足度の向上が図られるものに改善する必要がある。

また、システムの「補完・連携」は、事務事業評価のフィードバックが遅く、1年間のタイムラグが発生するという弱みをほぼ解消する。

前段で、事務事業を「事務」と「事業」に区分し、「事務」はISO9001、「事業」は事務事業評価といったように、管理する対象範囲を明確する必要性を述べたが、例えば事務事業評価で管理する「事業」の目標値（年度目標値）を、目標面接制度の目標とリンクさせることで、目標面接制度

の中間面接において目標の進捗状況が確認される中で見いだされた問題は、年度内に改善の処置が図られる可能性が高いため、これによりフィードバックが遅い弱みを解消することができる。

一方、「事務」と一部の「内部管理事業」は、ISO9001による4半期の審査で、常に改善のための対策がとられることから、実施されている事務事業のほとんどが改善可能となる。

これにより、事務事業評価のシステム上では困難であった前年度のフィードバックを現年度で実行することが可能となり、より有効性の高い事業実施が可能となる。

以上が、総合マネジメントシステム構築により期待される効果であるが、このシステム構築を実現化する前に、あらかじめ解決しておかなければならない課題や問題が、3つのシステムには存在する。このシステムの抱える課題、問題点を克服し、総合マネジメントシステムのフレームを確立することにより、「目標管理型システムへの転換」というニュー・パブリック・マネジメント論の中核をなすシステムが構築され、深谷市のあるべき将来像を実現するシステムとして大きな可能性を持つものになりえるのである。

注) 五十嵐英憲氏は、著書『目標管理の本質 - 戦略型・新MBOの具体的展開 - 』の中で、経営戦略の中長期計画を個人目標にブレイクダウンさせる「戦略型MBO」を新しいMBOとして提唱している。

【参考文献】

- 五十嵐英憲 『目標管理の本質 - 戦略型・新MBOの具体的展開 - 』ダイヤモンド社、1995
- 岩戸康太郎・河崎義一 『必ずわかる【図解】ISOのしくみ』ナツメ社、2000
- 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』日本評論社、2002
- 斎藤達三 『総合計画の管理と評価 新しい自治体計画の実効性』勁草書房、1994
- 斎藤達三 『実践 自治体政策評価』ぎょうせい、1999
- 中条武志 『ISO9000の知識』日本経済新聞社、2001