

# 行政経営システムの構築要件

— フォーカス・グループ・インタビューによる分析をもとに —

佐 藤 徹

## Requirements for Creation of Management System in Local Government

— Based on Analysis of Content of Focus Group Interview —

Toru SATO

### 要約

わが国の地方自治体における行政評価システムは、1990年代半ば以降急速に導入が進められてきたが、評価システムが導入されても期待通りの十分な効果が発揮されていないという自治体が多い。その要因として、予算編成、計画策定、定数管理などの既存システムが旧態依然であり、しかも運用者である職員の意識改革ができていないことなどが挙げられる。

このため今後は、計画・評価・予算・人事等のシステム改革に一体的に取り組み、新たな行政経営システムを構築することが重要な課題となっている。

本研究では、企画・人事・財政等の担当職員を対象とするフォーカス・グループ・インタビュー（Focus Group Interview, FGI）を実施した大阪府豊中市のマネジメント・システム研究会に着目し、そこから得られた参加者の発話内容を分析することにより、行政経営システムの構築に向けた諸要件を考察した。

### Abstract

The evaluation system has been rapidly introduced to local governments in Japan in since mid-1990s. However, the evaluation systems in most of the governments have not worked on better than expected and the advantage has not been enjoyed fully so far. It may be because existing systems for budgeting, planning and management of the personal quota and bureaucratic mentality

of the personnel who operate the system remain unchanged.

It can be an important task to address system reforms of planning, evaluation, budgeting and human resources in an integrated manner and to create the new management system.

The study has focused on the study group of management system in Toyonaka, Osaka which conducted Focus Group Interview (FGI) covering the personnel in charge of planning, human resources and public finance, and examined various requirements to create the management system by analyzing content of the volunteers' utterances obtained through the interview.

## I 研究の背景と目的

計画・評価・予算の連動ないしシステム統合に向けた試みは何も目新しいことではない。1960年代から70年初頭にかけて米国では、ジョンソン政権時にマクナマラによってPPBS (Planning-Programming-Budgeting System) が導入された。その後、ニクソン政権時にはMBO (Management By Objectives) が、カーター政権時にはZBB (Zero-Base Budgeting) がそれぞれ導入された。しかしこれらはいずれも定着をみていない。米国では現在、業績測定 (Performance Measurement) と予算 (budgeting) とのリンケージが大きな課題となっている。

一方、1990年代半ば以降、わが国の地方自治体では市民に対する説明責任 (accountability) の追求と政策決定プロセスの透明性 (transparency) の向上、地方分権の実践段階の到来、深刻さを増す財政難への対応などを背景に、政策評価システムの導入や検討が急速に進められてきた。1980年代の半ば以降、英国やニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論であるニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management : NPM) がわが国に紹介されたことによる影響も大きい。<sup>1)</sup>

古川 (2001) は1995年から2001年までの6年間、代表的な自治体を調査し、①トップの理解と意欲、②中間管理職の同調、③正しい理論的接近、④継続的な努力 (計画的な取り組み)、⑤外部の建設的批判と貢献といった5つの成功条件を抽出した。<sup>2)</sup> そのうえで、評価は経営システムに化体していくべきと強調する。評価と予算、計画はそれぞれ連続し、重なり合っているからである。また辻 (2003) は、「予算編成、職員配置、総合計画の進行管理などのシステムは従来のまま手をつけず、評価の帳票様式や記入方法だけ変更しても、実効性の高い評価制度はできない。企画・人事・財政が腹を割って協議し、これら従来型システムを統合する形で評価システムを導入しなければ、真に効果的なマネジメントシステムは構築できない」と指摘する。<sup>3)</sup>

たしかに、予算や計画が旧態依然としたシステムであり、しかも運用者の意識改革ができていないのであれば、新たに評価システムを導入しても期待通り機能せず、十分な効果を発揮できないのは当然の帰結である。

それゆえ行政評価の結果を予算編成、計画策定、定数管理、人事評価などに連動させようとする

試みもみられている。だが、これまでのところどのように連動させるかについては確たる方法論は存在しない。いわゆる“先進的”と称される自治体においても、その取り組みはいまだ試行錯誤の段階にあると言っても過言ではない。しかも、近年は予算編成において従来のような財政課による一件査定や一律シーリング方式ではなく、部局別に予算を配当する枠配分予算制度が導入されつつある。また人事システムにおいても人材育成や目標管理の観点から制度改革の兆しも見えて始めている。こうしたなかであって、今後は計画・評価・予算・人事のシステム改革は個別、独立に行うのではなく、これらを一体的に取り組みねばならない。

そこで本研究では、企画・人事・財政等の担当職員を対象とするフォーカス・グループ・インタビュー（Focus Group Interview, FGI）を実施した大阪府豊中市のマネジメントシステム研究会に着眼し、そこから得られた参加者の発話内容を分析することにより、行政経営システムの構築に向けた諸要件を明らかにすることを目的とする。

## II 研究の枠組み

### （1）分析の対象

#### ①豊中市における取り組み

豊中市は、人口約 39 万人、面積 36.6 平方キロメートルの北大阪地域の中心都市である。1990 年代後半、さまざまな要因から歳出規模の肥大化に反し税収が落ち込み、市の財政状況は悪化の一途をたどった。このため 1998 年度に行財政改革大綱と第 1 期行財政改革実施計画を策定し、1997 年度に構築した全事務事業のデータベースをもとに、行政評価のあり方について検討を始めた。1999 年度には行政改革推進室が事務局となり、財政課・企画調整室・人事課・環境企画課で検討チームを編成し、事務事業評価システムの検討をおこなった。これらをふまえ、2000 年度から市民サービスに関わる継続事業を主対象とする事務事業評価システムを本格的に導入した。

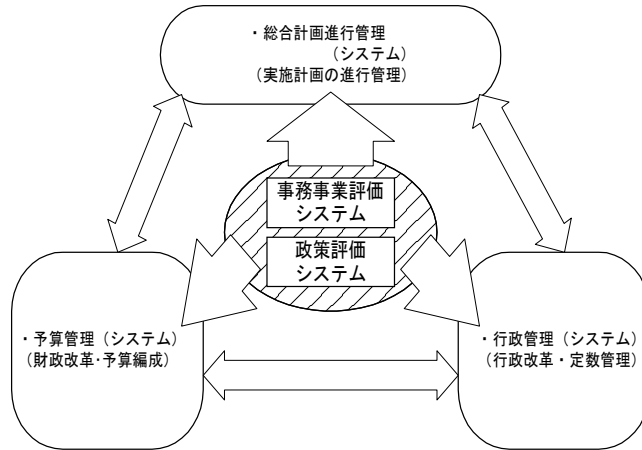
一方、こうした動きと併行して、企画調整室では、2020 年を展望した新時代にふさわしい将来像とその実現方策を示すため、2001 年 1 月、第 3 次豊中市総合計画を策定した。2001 年度からは第 3 次総合計画の新たな政策体系にもとづき、評価対象を事務事業レベルから政策・施策レベルまで拡張した総合的行政評価システムの構築に着手した。<sup>4)</sup>

しかし多くの自治体がそうであるように、豊中市においても予算・職員定数・組織など行政の基幹システムを別々に管理し、それらを総合的・合理的に分析・判断するしくみが存在しなかった。このため、計画・評価・予算・人事・組織等の各システムを有機的に連動させ、計画 (Plan) →実施 (Do) →評価 (Check) →改善 (Action) の PDCA サイクルが機能する行政経営システムの構築が課題となっていた (図 1)。

#### ②フォーカス・グループ・インタビュー (FGI) の概要

一般的に、言葉を分析するためには、観察する方法、質問する方法、文書による方法がある。ニー

図1 評価を核とした行政経営システムのイメージ



(出所)『2002年度豊中市事務事業評価報告書』より

ズアセスメントの方法としては、質問紙法のように対象者のニーズを定量的に把握する方法もあるが、新たな方向性を見出す、定量的に把握すべき事柄を明らかにするなど探索的な目的においては、インタビュー法のように対象者のニーズを定性的に把握する方法が適していると考えられている。むしろ人間の認知の深淵を覗き込むためには質的データが主体となる。<sup>5)</sup>

定性調査の方法としては個人面接と集団面接に大別される。FGIは後者に属し、具体的な状況に即したある特定のトピックについて選ばれた複数の者が議論を行い、そこから得られた質的データを分析することによって、科学的な結論を導く手法である。

またFGIはグループセラピーとして発達した集団深層面接(group depth interview)をルーツとし、仮説を設定する、態度や意見の方向性を見出す、新しい考え方を得る、またそれらを検証するなどの目的において使用され、マーケティング・リサーチの分野で広く用いられている。<sup>6)</sup> 1941年にコロンビア大学のMertonが初めて活用したとされるが、近年は保健福祉政策の分野でもニーズを把握するための調査手法として活用されている。

インタビューの対象をグループとするのは、シナジー効果 (synergism)、内容の蓄積・深化 (snowballing)、相互刺激 (stimulation)、安心感付与 (security)、自発的発言 (spontaneity)、思いがけない発見 (sprendipity)、専門化 (specialization)、範囲・深度 (structure) など、個別面接では得ることが困難なグループダイナミズムを期待できるからである。<sup>7)</sup>

### ③調査方法

#### a) 参加者の属性

マーケティング・リサーチにおけるFGIでは、新商品のターゲットとなる顧客セグメントから少数の適切な参加者を選定する。開発したい商品に関する仮説があまり明確でない状態で、顧客の生の声に直接耳を傾けることにより、何らかの仮説を抽出したり、企画担当者が有する仮説を検証す

るために実施される。

一方、本調査では、マネジメントシステムの核となる行政評価システムを所管する企画担当部局が、マネジメント・システムの直接的なユーザーである官房系部局職員のニーズを把握し、行政経営モデルの構築に有用な情報を得ることが目的である。このため企画（planning）、組織（organizing）、人事（staffing）、予算（budgeting）の各実務担当職員 10 名（企画担当 4 名、財政担当 2 名、行政改革・定数管理担当 2 名、人事担当 2 名）を選定した。なお調査研究の一環として、市の外郭団体のシンクタンク職員 4 名が参加した（表 1）。

表 1 参加者の属性

参加者No.	所属部局	職階	参加者No.	所属部局	職階
1	人事担当部局	課長補佐	8	企画担当部局	係長
2	人事担当部局	係長	9	企画担当部局	係長
3	組織担当部局	課長補佐	10	企画担当部局	係員
4	組織担当部局	係員	11	外郭団体	課長
5	財政担当部局	係長	12	外郭団体	係員
6	財政担当部局	係員	13	外郭団体	係員
7	企画担当部局	課長補佐	14	外郭団体	係員

#### b) 実施方法

調査テーマが広範かつ専門的であることから、単発のグループインタビューではなく、自治体行政の現場で通常行われている研究会方式が採用された。研究会は 2003 年 5 月から 2004 年 3 月までの期間に市役所内の会議室で計 11 回実施され、1 回あたり約 2 時間かけて行われた。

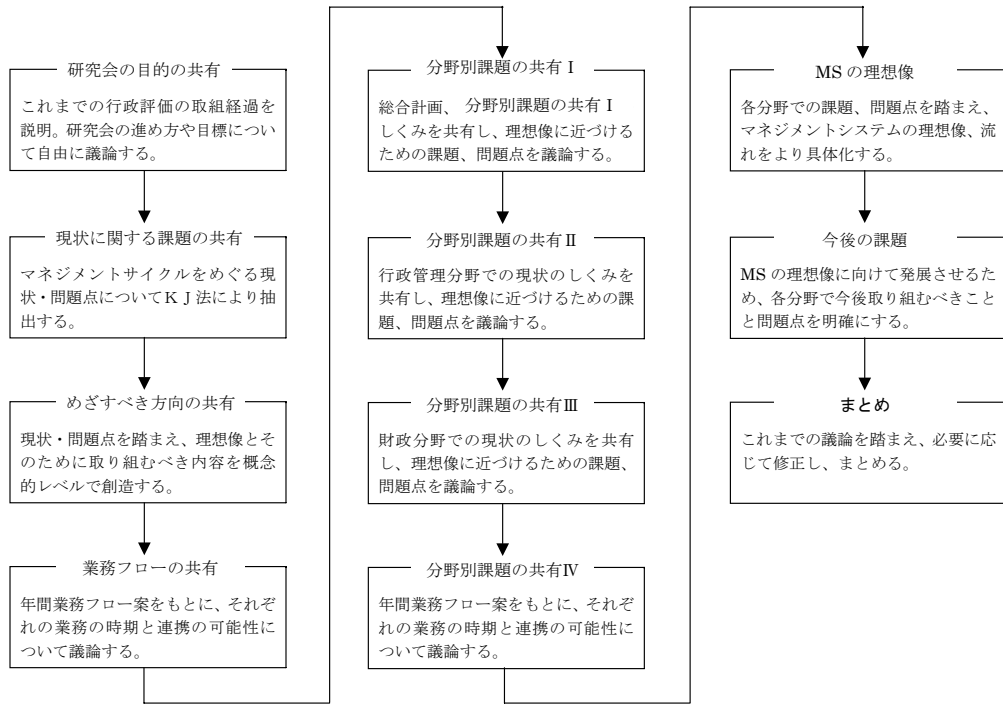
研究会の目的は、様々な角度から新たな行政経営のあり方について自由に議論を重ねることにより、(イ) 既存のマネジメントのしくみに関する現状把握や問題点・課題の抽出を行うこと、(ロ) 理想的なマネジメントシステムの全体フレームを提案すること、(ハ) 全体フレームの実現に向け、取り組むべき事柄や留意すべきポイントを提起することとされた。

研究会では、主催者である企画担当部局が全体のモデレーター（moderator）をつとめ、参加者相互の積極的な議論を促進することに努めた。筆者は第三者的立場で客観的な分析を行うため、同研究会には直接参加せず、企画担当部局のオブザーバーとして間接的に関与した。また委託先である民間シンクタンクのコンサルタントが同席し、議事録を作成した。

#### (2) 分析の方法・手順

FGI における分析には、上下下位分析法や因果対立関係分析法などがあるが、一般的には決まったものは存在しない。今回は KJ 法による内容分析法を用いた。具体的には、まず発話内容を意味のあるものに単位化し、それらを内容面から整理統合することで重要カテゴリーを抽出した。

図2 FGIの流れ



### III 分析結果

研究会メンバーの発話記録から前述の方法により内容分析を行い、「行政評価」「予算編成」「意思決定」「定数管理・人事考課」「組織マネジメント」「情報共有」といった6つのカテゴリーに整理統合した。

#### (1) 行政評価 (カテゴリー I)

行政評価に関する現状認識では「事務事業評価担当部局と原課の間に意識差がある」(I - A)、「事務事業評価の項目が不十分である」(I - B)、「評価者研修などの条件整備が不十分である」(I - C)、「内部執行評価に留まってしまっている」(I - D)、「事務事業評価を円滑に行財政改革計画へ反映できない」(I - E)、「事務事業評価が庁内に浸透していない」(I - F)、「評価の実施に対する職員の動機付けがない」(I - G)が示された。

I - Bに対しては、「資源を最大限に活用しているかどうかの視点を加える」「財源の規模により評価基準が変わってくるので評価に財源の視点を入れるべき」「将来展望つまり事業計画という視点も取り入れた評価調書にすれば事務事業のライフサイクルが明確になり、よりリアリティに近いものになるのではないか」といった提案がなされた。

I - C に対しては「評価研修などを充実させる」、I - D に対しては「外部評価の仕組みを検討する」、I - E に対しては「事務事業評価を行財政改革計画に反映させる仕組みを検討する」「精度の高さより、誰もが使える仕組みにすることを追求する」がそれぞれ示された。

I - F に関しては具体的な提案はなされなかったが、これに関連する I - G については「自分たちの目標・やりがいに結びつけられるような、がんばった成果が見えるシステムを検討する」「評価結果を活用するメリットを明確に示す必要がある」「トップダウンのもと庁内分権を進め、部長に責任と共に自由と権限を与え、成果に応じて何らかのメリットを与える。その際の判断情報として事務事業評価が必要になる」といった提案がなされた。

この他、行政評価と他システムとの連動に関する提案として「事業別人員・決算情報を事務事業評価の材料とする」「事務事業評価結果と予算編成の関係を明確にする」が示された。

## (2) 予算編成 (カテゴリー II)

第 1 に、「財源不足が認識できていない」(II -A) という現状認識が示された。これに対し、「年度当初に可能かどうかという疑問は残るが、歳入の見積りをして限られた財源の中での大枠の配分を決める仕組みをつくる」「事業別に歳入の財源充当を把握する必要がある」といった財政運営上の提案が示された。

第 2 に、財政担当者からは「(事業の優劣を) 判断するより抛り所がない」(II -B)「資源配分にあたって個人的に判断してきたところもある」(II -C)「政策・施策や部レベルでの予算配分基準の設定が困難」(II -D) といった現場の声が検出された。これらについては「共通のルールで客観的に判断できるようにすべきではないか」といった問題提起がなされた。

第 3 に、「市全体での優先順位付けがなされていない」(II -E)「部局間、事業間などの水平比較が出来ていない」(II -F) といった資源配分に関する現状認識が示された。これに対しては、「大きなレベルでの予算配分を行い、メリハリをつける」という提案が確認された。

第 4 に、「予算案確定のために、国・府の予算の確定を待たなければならない」(II -G)「決算時期には帳票処理、調査票作成といったことに時間をとられ、次年度以降の予算編成を見越した分析が行われていない」(II -H) といった予算編成の工程に関する問題が示された。

第 5 に、「事務事業評価の結果、“継続” となった事業でも予算計上できないことがある」(II -I)「予算編成では限られた財源を配分しなければならないため、評価結果以上に厳しい査定結果となることもある」(II -J)「事務事業間に優先順位をつける仕組みがない」(II -K)「事務事業評価は予算編成の参考資料としての位置付けられているにすぎない」(II -L) といった事務事業評価と予算編成の連動に関する問題点が示された。

第 6 に、「政策会議の結果、実施と判断され実施計画に掲載された事業でも、予算計上できないことがある」(II -M) といった実施計画と予算編成の連動に関する問題点が示された。

第 7 に、「人件費(人員)と物件費(委託)との連動がない」(II -N)「予算の流れと定員の流れ

が別々になっている」(II -O) といった人員配置と予算編成の連動に関する問題点が示された。これに関しては「収支見通しという情報を共有化し、お互いに連動する仕組みをつくる」という提案が示された。

第8に、「目標を達成しても予算に反映されない」(II -P) という目標管理と予算の連動に関する問題点が示された。この点に関しては、「目標を達成できた場合の予算への反映をルール化する」といった提案が示された。

第9に、「人、金の計画が単年度で策定されている」(II -Q) といった予算制度に関する問題点が示された。これに関しては、「数年先を見据えた人、金の計画を策定する」といった中長期的な財政計画の策定が提案された。

第10に、「事務事業評価と優先順位付けが連動していない」(II -R) といった問題点が示された。この点に対しては、「事務事業間での優先順位付けは予算編成に先立ち行うことが望ましい」「基本事業間の優先順位付けは政策・施策評価を受けて組織目標を議論する時期にあわせて行うことが適切ではないか」といった提案が示された。

### (3) 意思決定 (カテゴリーⅢ)

まずは「政策会議の意義が不明確である」(Ⅲ -A)「政策会議の議論に財源の視点がない」(Ⅲ -B) といったトップマネジメントに関する問題点が示された。この点に関しては、「政策会議本来の目的は、政策・施策の大きな方向性を議論することである」「政策会議では年度初めに重要案件を議論して方向性を出すことにより次年度予算に反映させる必要がある」といった提案が検出された。

つぎに「最高意思決定と下位の意思決定が連動していない」と(Ⅲ -C) といったトップレベルとオペレーショナルレベルの意思決定の連動に関する問題点が示された。この点に関しては、「最高意思決定から下位の意思決定につながる中間調整を行うべきではないか」といったミドルレベルのマネジメントの重要性が問題提起された。

さらに、「誰がどう意思決定するか、ルールが不明確」(Ⅲ -D) といった現状認識に関しては、「全市レベルでの重点課題を戦略会議や部長会で設定するのが望ましい」といった提案が示された。

### (4) 定数管理・人事考課 (カテゴリーⅣ)

第1に、「目標を達成しても人事や職員体制に反映されない」(Ⅳ -A) という目標管理と定数管理の連動に関する問題点が示された。これに対しては「目標を達成できた場合の人事(職員体制)への反映をルール化する」といったシステムの整備が指摘された。

第2に、「採用試験にあわせ、職員定数を年度の早期に決めなければならない」(Ⅳ -B)「人事異動のルールが種別、階層別に分かれ複雑である」(Ⅳ -C) といった定数管理システムに関する現状認識が示された。



これらに対し、「事業ごとに人員を把握するためには、事務と事業を全て網羅する必要がある」「事業ごとにそれに携わっている人員数を基礎データとして整備する」といった提案が示された。しかし一方で「そこまで必要なのか」といった疑問の声や、「事業別に把握するのは労力が必要であり、こんなことができるというメリットを明確に示す必要がある」といった慎重論もあった。

さらに「組織の分析を行う時期は8～9月頃がよい」「機構改革は必ずしも毎年実施する必要はない」といった定数管理の時期に関する問題提起や、「人員配置では、人数だけではなく職種・能力の観点も必要である」「職員数だけではなく、公共分野における行政の守備範囲の再考や民間委託など総合的に考える必要がある」といった提案が示された。

第3に、「人員配置に事務事業の見直しやその具体的方策、計画期間等が十分に反映されていない（事務事業評価は人員配置の際の参考資料としての位置付けられているにすぎない）（IV-D）」といった問題点が示された。これに対し、「事務事業の見直し等をふまえ、事務事業の質や量に見合った適正な人員配置を行うべき」との提案が示された。

第4に、「再任用職域と嘱託・パートタイム職域が競合する」（IV-E）や「今後退職者の増加に伴い、人材が不足する可能性がある」（IV-F）といった問題点が示された。この点に関しては、それぞれ「人件費を含めた管理方法を検討すべき」、「再任用のピークが過ぎてからの採用計画などに着手する」といった提案が示された。

第5に、「評価制度が給与制度に反映されない」（IV-G）といった評価システムと人事考課の連動に関する現状認識が示された。この点に関しては「評価制度が定着した段階で給与制度への反映方策を検討すべき」との提案が示された。

## （5） 組織マネジメント（カテゴリーV）

「組織の下部レベルにおける目標管理のシステムは出来ていない」という発言に代表されるように、「組織目標がはっきりしていない」（V-A）、「課長の目標が部下に示されていない」（V-B）、「目標管理の結果に対する報奨や罰則（アメとムチ）がない」（V-C）といった現状認識が示された。これらに対し、第1に「市民と行政が協議して設定された目標をふまえ、そこから行政における部や課のミッションや目標が導かれ、事務事業の立案などにつなげる仕組みが必要」「部門目標を課長に周知する」といった目標設定フローに関する提案が示された。

第2に「組織の目標と施策等の目標とがリンクしていることが望ましい」といった提案が示されたが、同時に「目標といっても、行財政改革や事務事業評価など様々なレベルで設定されているものがあり、その目標間の整合性をとる必要がある」「組織と施策の目標をリンクさせる際には、総合計画の施策体系に沿って組織機構がつくられていないことが課題となる」といった目標設定上の留意点が示された。

第3に、「職務目標を立てる前提として組織目標を明確にする」「部門目標に対する各課の役割分担を明確化する」「組織の目標と長の職務目標の守備範囲を明確にしておく必要がある」「組織目

標と個人目標との一致を図る」といった組織の階層に応じた目標設定とその連動システムの必要性が示された。

第4に、「目標達成のインセンティブを組織や個人に与える仕組み（メリットシステム）をつくる」「“予算が増える” “人が増える” というのではなく、自らの取り組みで目標が達成でき、評価される（上司から認められる）こと自体をメリットとできるのがマネジメントの理想ではないか」といった目標達成のインセンティブに関する提案が示された。

第5に、目標設定の導出に関して「目標設定は各部局が主体的に行う」「職場の課題を話合うという機会をもち、その中から目標を作り上げること自体が大切である」「目標に対して部内での上下関係だけでなく、他の部課と横断的に議論し合える環境が必要である」といった点が示された。

第6に、目標設定の技術として「目標の設定に際しては、現状の把握、評価、分析のプロセスが不可欠である」「各部局での業務目標の達成レベルの標準化を行う」「目標がつくられる過程がオープンになっていることが必要である」「ふさわしくない目標を掲げた場合には客観的に修正できるシステムも必要である」が示された。

#### （6） 情報共有（カテゴリーVI）

「原課は人事、財政、分権、企画の各部局から同様の説明を求められることがある」（IV -A）「複数の部局で類似の報告書等が作成されている」（IV -B）「人事・組織・予算等システムのつながりが個人のつながりに依存している」（IV -C）「それぞれのシステムのスケジュールが個々に動いていて連動していない」（IV -D）といったセクショナリズムの現状認識が確認された。

これらに対して、「事務事業データベースの改良や Web システムの開発など情報共有の仕組みを検討すべき」「評価情報のイントラ化により他部局の情報を見ることができている情報を加工して事業立案に役立てたり、分野別計画の進行管理に活用できるなど、さまざまな有効活用方策の可能性が生まれるのではないか」「事業立案、定数管理、予算編成等に関する理想的な行程表を作成すべき」「システム間の連携のためには事業単位の統一が不可欠である」といった方策が示された。

## IV 考察

上記の分析結果から、行政経営システムは単に行政評価と予算編成の両システムを直接的に連動させようとしても、到底構築できないことが明らかとなった。つまり両者を有機的に連動させるためには、既存の行政システムを資源配分の観点から改良したり、新たなシステムを導入する必要があると考えられる。

前者の既存システムの改良という点では、第1に実施計画の意義と役割を明確にすることが必要である。豊中市の場合、実施計画は事務事業評価調書や事業計画書の情報などをもとに毎年ロー

リング方式で策定されており、予算編成の基礎情報となるものである。しかしながら、現実的には事務事業評価の結果「継続」と判定され、また実施計画に「掲載」されることとなった事業であっても、予算査定の際に計上されないものも存在している。これは事務事業評価や実施計画策定の段階で具体的な財政フレームが提示されず、財源論議を抜きにして評価や計画策定が行われることに起因している。政策会議の結果、「実施」と判断された事業であっても予算計上できないケースがあるのも、同様の理由からである。こうしたことから、財源の裏づけを考慮に入れた政策論議を早い段階で行うことが必要となるが、そのためには前年度の段階で次年度の予算編成を見据えた財政フレームの分析が不可欠であると考えられる。

第2に、定数管理システムを資源配分という観点から、いかに改良を図っていくかといった問題がある。

本来的には政策や戦略が組織を先導するはずであるが、往々にして組織や人事は計画・評価・予算の諸システムとは全く別の論理や工程を経て行われることが多い。評価の結果、施策や事業が見直され、これらが再編された場合、人員配置もそれに見合った改革が必要である。つまり、行政評価の結果をふまえ、どのような組織機構が必要であるかを分析し、その中で定数管理を行っていく必要があるだろう。

つぎに、後者の新規システムの導入という点から検討してみよう。

第1に優先順位付けを行うシステムを整備する必要があると考えられる。豊中市の場合、行政評価としては市民サービス系（ソフト系のうち市民生活に関わりの深いもの）の継続事業のみを評価対象とする事務事業評価システムが導入されている。つまり、市民サービス系の新規事業、ハード系の新規または継続事業については事務事業評価の対象とはなっていない（ただし実施計画を策定するのに必要な情報が得られないため、市民サービス系以外の事務事業については、各課が事業計画書作成を作成している）。

しかし、事業レベルの評価は個々の事業の絶対評価であり、同一目的の異なる事業間の相対評価を行わないがゆえに、優先順位をつけることができない。今日のように財政制約の厳しい時代にあっては、機会損失（opportunity loss）を最小化するように努めなければならない。そのためには、同一施策にブランチする事業間の優先順位をつけるための、政策・施策レベルの評価システムの導入が前提となる。これまでは財政担当者は個人的な判断によって資源配分を行うことを余儀なくされてきたが、市民に対する説明責任や意思決定過程の透明性を向上させるためにも、合理的で客観的なシステムの導入が必要であろう。

第2に目標管理を核とする組織マネジメントのシステムが求められる。評価システムが原課や担当職員の間あまり浸透していない要因として、組織の目標管理とリンクしていないことが考えられる。こうした組織マネジメント・システムを構築する前提として、部・課単位でミッションとその戦略を明らかにしておくことが重要である。これらは総合計画や分野別計画に掲げられた政策目標などからブレークダウンすることが考えられるが、その際組織内部で十分に議論し、目標の共

有化を図っておく必要があるだろう。そのうえで、組織目標と個人目標との関係や、施策・事業レベルの目標との関係を整理しておくことが望ましい。将来的には人事考課制度とのリンクも検討の対象となるだろう。

## V 今後の課題と展望

本研究で取り上げた豊中市は、「実施計画の策定方式＝毎年ローリング方式、行政評価の対象＝事務事業レベルのみ、予算編成方式＝部局別枠配分予算の一部導入」といったタイプに属するものであり、本研究の結果をもとに行政経営システムの構築要件を一般化することには無理がある。したがって、今後は他の行政経営システムの類型についても同様のフォーカス・グループ・インタビューを行う必要がある。

また今回の研究は、フォーカス・グループ・インタビューによるものであるため、調査対象が少人数であり、その対象者の選定もランダムによるものではないため、そこから得られたデータを統計処理することができない。今後は予め想定される行政経営システムの類型別にフォーカス・グループ・インタビューを実施し、そこから仮説モデルを構築したうえで量的調査を実施し、統計的に検証することが課題である。

本研究は、平成 16 年度高崎経済大学特別研究奨励金を受けて実施したものである。

### 謝辞

最後になりましたが、豊中市政策推進部企画調整室主幹の鈴木敏行氏には、業務多忙のなか資料提供等にに応じていただきましたことを心から感謝申し上げます。ただし、誤りがあるとすれば、すべて筆者に帰するものである。

(さとう とおる・高崎経済大学地域政策学部専任講師)

- 1) 大住荘四郎、『ニュー・パブリック・マネジメント—理念・ビジョン・戦略』、1999 年、日本評論社など。
- 2) 古川俊一、「NPM レジームにおける自治体職員の意識構造」『季刊行政管理研究』No.101, pp.3-18, 2003 年
- 3) 辻塚也、「行政評価の導入」『一橋大学大学院法学研究科総合法政策実務提携センター平成 16 年度報告書』, pp.68-82, 2003 年
- 4) 鈴木敏行・佐藤徹、「豊中市総合的行政評価システム構築に向けた実践と課題」『総合計画と政策評価』, pp.141-158, 2003 年
- 5) 長瀬 勝彦、『意思決定のストラテジー—実験経営学の構築に向けて』、1999 年、中央経済社
- 6) 木下朋子・中村正和他、「医療機関における禁煙サポートのあり方に関する研究 看護婦を対象としたフォーカスグループインタビュー調査結果から」『日本公衆衛生誌』、第 49 巻第 1 号、pp.41-51
- 7) Vaughn S, Schumm JS, Sinagub JM : Focus Group Interview in Education and Psychology. Sage Publications, California, 1996 (井下理監訳：グループ・インタビューの技法・慶應義塾大学出版会、東京、1999.)