

関西学院大学審査博士学位申請論文

(題目)わが国地方自治体における業績管理と業績向上
—行動的管理会計とニュー・パブリック・ガバナンス—

指導教員:石原俊彦教授

2015年12月

経営戦略研究科博士課程後期課程
73913041 木村昭興

目 次

第 1 章 わが国地方自治体における行政評価の現状と課題	1
I わが国地方自治体における行政改革	1
II 地方自治体における行政評価と業績管理	1
1 地方自治体における行政評価の現状	1
2 地方自治体における業績管理	2
3 効果的な業績管理に向けたアプローチ	8
III 地方自治体における業績管理フレームワーク	10
1 EU 共通評価フレームワーク	10
2 英国行政サービス改革モデル：自己改善システム	12
3 諸外国における業績管理フレームワークの特徴	14
IV 行動的管理会計アプローチの必要性	16
第 2 章 わが国地方自治体における業務改善運動の現状と課題	23
I 地方自治体における業務改善運動の萌芽	23
II 地方自治体における業務改善運動の先進事例	26
1 山形市のはながさ☆ぐらんぷり	26
2 尼崎市の YAA るぞカップ	28
3 福井市の改善王選手権	29
4 中野区のおもてなし運動発表会	31
5 北上市の Ping!Pong!Pang!祭	33
6 さいたま市のカイゼンさいたまマッチ	36
7 大分市のおおいた匠グランプリ	38
8 福岡市の DNA どんたく	39
9 三条市の業務の改善・効率化職員報告会	42
III わが国地方自治体における業務改善運動の特徴	45
1 効率性重視型と有効性重視型	45
2 PDS のサイクル化	48
第 3 章 効率性重視と行動的管理会計	52

I	行動的管理会計のフレームワーク	52
II	効率性重視の行動的管理会計手法	55
1	リーン・アプローチ	55
2	シックスシグマ	59
3	BPR	61
4	TQM	63
5	ベンチマーキング	64
III	効率性重視の行動的管理会計手法における相互関係	65
1	5つの手法の特徴	65
2	手法の相互関係	67
第4章	有効性重視と行動的管理会計	73
I	有効性重視の行動的管理会計	73
II	行動的管理会計手法の成功要因と阻害要因	73
1	リーダーシップ	74
2	コミュニケーション	75
3	業績測定システム	75
4	職員の能力開発	76
5	行動的管理会計手法の阻害要因	77
III	地方自治体における阻害要因	78
1	地方自治体固有の組織文化	79
2	顧客志向・プロセス志向の欠如	80
3	バラツキの理解不足	81
4	投資水準の低さ	82
IV	行政サービスの有効性向上に向けた方策	83
第5章	地方自治体におけるマネジメントの変容とガバナンス	89
I	行政管理から NPM への展開－PDS のサイクル化－	89
1	行政管理の課題と NPM の生成	89
2	NPM のフレームワーク	90
II	NPM から NPG への展開	92
1	NPM の課題と NPG の生成	92

2	NPG のフレームワーク	99
III	NPG の導入と公共サービスの業績向上－S. オズボーン教授の整理－	101
1	柔軟性	102
2	知識と経験の共有	102
3	住民の関与	102
4	組織間関係の形成	103
5	サービス提供プロセスとアウトカムの重視	104
第6章	NPG における「柔軟性」とイノベーション	106
I	地方公共サービスの業績向上とイノベーション	106
1	イノベーションの意義と必要性	106
2	民間企業と地方自治体におけるイノベーションの相違	110
II	英国公共サービスにおけるイノベーション	111
1	イノベーションの研究機関－NESTA－	112
2	イノベーション指標	112
3	イノベーション・フレームワークの役割	115
III	英国地方自治体におけるイノベーションの生成事例－New PPP の実施－	120
1	Tri-Borough Working による CE の共同設置	120
2	Tri-Borough Working の成果	121
3	柔軟性を背景とした官官連携によるイノベーション	122
第7章	NPG における「知識と経験の共有」と表彰制度	126
I	地方自治体における表彰制度	126
1	表彰制度の意義と目的	126
2	表彰制度の類型	128
II	英国地方自治体における表彰制度	132
1	ビーコン・スキームの概要	132
2	ビーコン・スキームの成果	137
3	Local Innovation Awards	138
4	LGC Awards の概要	140
III	LGC Awards の表彰事例分析	140
1	LGC Awards 2014	141

2	LGC Awards の役割	144
IV	地方公共サービスの業績向上と表彰制度	145
第 8 章	NPG における「住民の関与」「組織間関係の形成」とパートナーシップ	148
I	住民との合意形成によるネットワークの形成	148
II	官民連携による地方公共サービス	149
1	コ・プロダクションの意義とフレームワーク	149
2	コ・プロダクションの普及状況	151
III	英国地方自治体における官民連携と地方公共サービスの業績向上	157
1	コ・プロダクションによる地方公共サービスの業績向上	157
2	NHS Family Nurse Partnership National Unit	158
3	ランベス・ロンドン特別区	159
4	ダーリントン市	160
5	ダラム県	161
IV	パートナーシップと地方公共サービス提供の多様化	162
1	住民との合意形成に基づくネットワーク・ガバナンス	162
2	地域の官民連携における地方自治体の役割	163
第 9 章	ニュー・パブリック・ガバナンスに基づく地方自治体の業績向上と今後の課題	166
I	本研究の成果	166
II	行動的管理会計アプローチによる地方自治体の業績管理	167
III	NPG による地方自治体の業績向上	171
IV	NPG による「サービス提供プロセスとアウトカムの重視」	175
V	本研究の総括と課題	177
	参考文献	180

第1章 わが国地方自治体における行政評価の現状と課題

I わが国地方自治体における行政改革

地方自治体による行政サービスの提供水準が永続的に維持されるという住民の期待とともに、効率的な行政サービスの提供や VFM (Value for Money: 最少の経費で最大の効果) の達成は、近年、地方自治体の重要な課題となっている。1990 年代以降、地方自治体はより効率的な行政運営を行うために、行政改革に取り組み、多くの地方自治体では行政改革の重要性が認識されている。その行政改革の取り組みは、民間委託や市場競争を活用した歳出削減や、職員定数の削減・給与手当の適正化を中心とした行政組織の合理化を追求したものとなっている。

地方自治体における行政改革を代表するツールの一つに行政評価がある。しかしながら、行政評価が導入されてから 20 年近くが経過するが、マネジメント・サイクルの構築を企図して導入された行政評価が本来の役割を果たさず、単なる行政活動の可視化ツールとしての役割しか果たせていない。行政評価により導出された評価をもとに改善活動を実践していくことで、マネジメント・サイクルを展開させることが必要である。

本章では、行政評価を考察することによって、地方自治体における行政評価の課題を明らかにする。行政評価を活用したマネジメント・サイクルの展開を通じて、地方自治体の業績を向上させることが必要である。本章は、「業績」に着目することで、地方自治体における業績管理の必要性を論考するものである。

II 地方自治体における行政評価と業績管理

1 地方自治体における行政評価の現状

地方自治体における行政改革は、行政サービスの有効性を向上させるといった視点が欠如している。このことは、2014 年 3 月に総務省が公表した「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果¹⁾」からも明らかである。

この調査結果では、行政評価導入のねらいを「行政運営の効率化」と回答する市町村が 93.4% を占めており、次に上位を占める回答は「行政活動の成果向上 (81.3%)」である。その一方、「顧客志向への転換」を行政評価導入のねらいと回答する市町村は、23.9% であり、回答のなかで最も低い割合を占めている。さらには、行政評価導入のねらいを「企

画立案過程の改善」と回答する市町村は 37.9%であり、次に低い割合を占めている²。すなわち、地方自治体における行政評価の現状は、行政運営の効率化や成果志向に主眼を置いた制度であり、目的志向や顧客志向を主眼に置いた制度として位置づけられていないといえる。

地方自治体では行政評価の導入によって、行政組織運営にマネジメント・サイクルを構築することが期待された。2004年の閣議決定によると「行政評価を効果的・積極的に活用し、戦略策定－実施方針決定－実施－評価－見直しといったサイクルを確立・活用することによって、その目的、手段、投入した経営資源等の必要性、有効性、妥当性等を検証し、地方公共団体の効率的・効果的な行政組織運営を図る³」と示されている。しかしながら、これまでの行政改革を顧みると、行政評価の活用は、事務事業の廃止・縮小による行政組織内部の効率化に過ぎない。

効果的な行政組織運営を図るためには、行政評価を活用することにより、行政経営資源を適切に配分していくことが重要である。地方自治体は、行政活動によってもたらされる成果を明らかにし、その成果から、さらなる改善・改革に向けてマネジメント・サイクルを展開していく必要がある。マネジメント・サイクルを展開していくためには、行政組織内部の効率化だけでなく、住民に価値をもたらす、行政サービスの VFM を高めるように地方自治体の業績を管理していく必要がある。

2 地方自治体における業績管理

行政活動によってもたらされる成果を管理するためには、成果を意味する「業績」を定義づけることが必要である。業績は、さまざまな分野で使われる用語であるが、本章では組織の業績を対象とする。業績が多くの概念を有するため、明確に定義することは困難であるが、民間企業を含めた先行研究から業績は戦略的経営と会計学の中心的な概念として捉えることができる⁴。

ジェイ B. バーニーの業績概念の研究によると「生産要素を用いて組織が実際に産出する価値」と「生産要素の所有者が期待する価値」を比較し、組織の業績を定義できると言及されている⁵。バーニーは、①企業の存続、②利害関係者、③会計情報、④会計情報を加工することから得た分析情報という 4つの視点から、それぞれの強みと弱みを整理し、組織の業績を「実際に創出された利益」と「期待された利益」を比較することで定義づけている⁶。バーニーによる業績概念の研究は、民間企業の業績を主眼に置いているものの、地

方自治体における利害関係者の視点から「行政サービスがもたらす実際の便益」と「期待される便益」を比較し、地方自治体の業績を捉えることができる。

地方自治体の利害関係者には、住民、地域団体、民間企業および納税者といった多くの主体が想定される⁷。そのため、行政サービスがもたらす便益は、それぞれのサービス受給者が享受した便益をどのように感じるかによって異なる。一つの行政サービスを提供しても、便益が非常に高いと判断する受給者もいれば、低いと判断する受給者も存在する。地方自治法第2条第14項に規定されている「住民福祉の増進」を斟酌すれば、行政サービスの受給者を住民と位置づけることが優先される。地方自治体の業績は、住民に期待される便益が行政サービスを通して提供されているかで判断することができ、バーニーの定義は地方自治体の業績にも妥当する。

しかしながら、地方自治体と民間企業では業績の捉え方に顕著な違いがある。民間企業の場合、サービス受給者は取引を前提とした顧客が想定される。これに対して、地方自治体の場合、利害関係者はサービス受給者だけに限定されない。納税者は、租税を通して地方自治体と利害関係を有しているが、地方自治体の利害関係者には行政サービスを受給しない場合もあり、必ずしもサービス受給者だけが地方自治体の利害関係者にならないのである。

バーニーによる業績概念の研究では、組織の利害関係者、会計情報を加工することから得た分析情報が重要であることが示されている⁸。特に地方自治体の場合、業績を明らかにするためには、財務情報だけでなく、非財務情報を考慮しなければならない。そのためには、公共サービスと行政サービスの違いを認識し、財務情報と非財務情報で行政活動を可視化することが求められる。

住民にもたらされる便益は、必ずしも行政活動に起因して発生したものかどうかは明らかではない。そのため、行政活動による成果は、地方自治体がコントロールできる範囲として捉えなければならない。地方自治体の業績は、行政活動が影響を及ぼす範囲において、住民にもたらされる便益を測定することで明らかにできる。

このように、業績を行政活動から導出する成果をコントロールできる範囲として捉えると、地方自治体の業績は、一般財源に対するアウトカムを評価することで明らかにできる⁹。地方自治体が業績を高めるためには、より少ない一般財源でアウトカムを創出するというアプローチが求められる。しかしながら、一般財源は容易に測定できるものの、アウトカムはアウトプットから住民が得た満足度や便益を示すものであり、アウトカムを測定する

ことは非常に困難である。地方自治体の業績を概念整理すると、図表 1-1 のように展開され、地方自治体の業績を向上させるための方策を明らかにすることができる¹⁰。

図表 1-1 地方自治体の業績

$$\begin{array}{|c|} \hline \frac{\text{アウトカム}}{\text{一般財源}} \\ \hline \text{(業績)} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \frac{\text{インプット}}{\text{一般財源}} \\ \hline \text{(経済性)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \frac{\text{プロセス}}{\text{インプット}} \\ \hline \text{(効率性)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \frac{\text{アウトプット}}{\text{プロセス}} \\ \hline \text{(達成度)} \\ \hline \end{array} \times \begin{array}{|c|} \hline \frac{\text{アウトカム}}{\text{アウトプット}} \\ \hline \text{(有効性)} \\ \hline \end{array}$$

(出所) 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005年、23頁。

図表 1-1 に示されるように、地方自治体の業績は、経済性、効率性、達成度および有効性の視点から捉えることができ、これらの要素を乗算することで、業績（「アウトカム／一般財源」）が求められる。そのため、地方自治体の業績向上には、経済性、効率性、達成度および有効性の視点から、それぞれの指標によって導出される数値を向上させることが重要であると整理できる。

経済性は、インプットに要した費用を比較する概念であり、行政サービスをいかに少ない一般財源を投入して提供するかで示される。効率性は、行政サービス一単位における活動コストを比較する概念であり、いかにインプットを低く抑えて行政サービスを提供するかで示される。達成度は、行政サービス提供を量および質で捉える概念であり、行政活動から導かれるアウトプットをいかに大きくするかで示される。有効性は、アウトプットに対するアウトカムを比較する概念であり、アウトプットがいかにアウトカムに寄与しているかで示される。

このように地方自治体の業績は、多面的な視点から捉えることができる。行政サービスを通じて、地方自治体の業績を向上させるためには、経済性、効率性、達成度および有効性を向上させることを企図して、戦略目標を立て、効果的な資源配分を行う必要がある。すなわち、地方自治体の業績管理は、ヒト、モノ、カネという地方自治体が有する行政経営資源を効果的に配分していく戦略的資源配分アプローチが必要である。事務事業や施策の目的に沿って戦略的に資源配分を行い、会計的な判断基準に基づき業績を測定することが重要であると整理することができる¹¹。

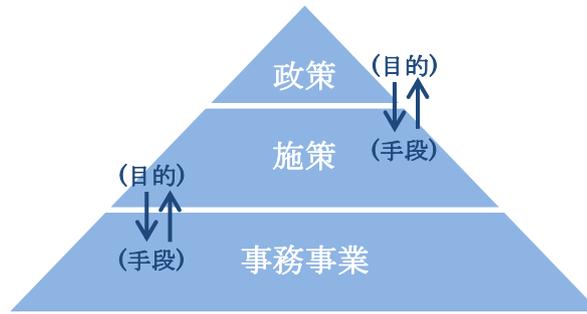
ここで、民間企業と地方自治体における業績の違いに着目すると、アウトカムの捉え方に違いが示される。タルボットは「地方自治体にとってアウトカムは重要な概念と考えられる。その一方、民間企業ではアウトカムが必ずしも重要な概念と考えられていない¹²」

と言及している。民間企業は、利益や株主価値の最大化が主要な目的であり、企業そのものの存続が重要とされている。そのため、民間企業が提供するサービスは、アウトカムよりもいかに市場を開拓し、企業に利益をもたらすかが重視される。その一方、地方自治体が提供するサービスは、住民福祉の増進を図ることが第一の目的であり、行政サービスを通してもたらされる住民便益の最大化が重視される。

つぎに、行政サービスと公共サービスの違いに着目すると、民間企業や住民団体、NPO、NGO という多様な組織が公共サービスの提供主体になり得るため、地方自治体が提供する行政サービスは公共サービスの一部として理解することができる。そのため、行政サービスから創出されるアウトカムと、公共サービスから創出されるアウトカムを混同して理解してはならない。なぜなら、住民福祉の増進に寄与するアウトカムは、時間の経過や多種多様な要件が複雑に関連するため、望ましいアウトカムが行政サービスに起因して生じた結果なのかどうかを判断することが難しいからである。そのため、地方自治体のアウトカムは、政策や施策から演繹される行政目的を達成することと整理できる。すなわち、事務事業が施策目的の実現に、あるいは施策が政策目的の実現にどの程度寄与できているかという視点で、地方自治体の業績管理を行っていく必要がある。

このように、地方自治体の業績管理を行うためには、自治体がコントロールできる住民への便益をアウトカムとして捉えることが前提となり、政策、施策および事務事業の目的に照らして体系化されたアプローチが求められる。図表 1-2 に示されるように地方自治体の政策体系は、政策目的を実現する手段として複数の施策が構成されており、その施策目的を実現する手段として複数の事務事業が構成されている。そのため、地方自治体の業績は、事務事業から導出されるアウトカムが、施策のアウトカムにどの程度寄与しているかで評価すべきであり、施策目的の実現に寄与する程度によって、事務事業そのものの必要性や妥当性が評価されることになる。事務事業のアウトカムが施策目的の実現に寄与しないのであれば、事務事業の部分最適に留まり、地方自治体としての全体最適が図れないことになる。

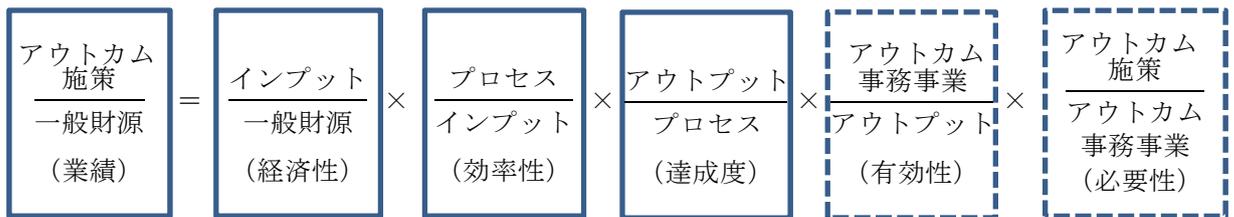
図表 1-2 地方自治体における政策体系



(出所) 筆者作成。

図表 1-1 に示されるアウトカムを施策と事務事業に識別すると、地方自治体の業績は図表 1-3 のように展開される。地方自治体の業績は、施策目的を実現するために、いかに少ない一般財源を投入するかで示される。仮に個々の事務事業が施策目的に寄与することがなければ、事務事業の必要性や妥当性を再検討する必要がある。

図表 1-3 地方自治体の業績 (施策・事務事業)



(出所) 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005 年、23 頁に一部加筆。

「地方自治体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」によると、54.2%の地方自治体が、政策評価のみ、施策評価のみ、事務事業評価のみで行政評価を実施しており¹³、政策体系を意識したアプローチがとられていない現状が明らかになっている。さらに事務事業評価のみに取り組んでいる自治体が 50.4%を占めている。このことは、過半数の自治体が事務事業そのものの部分最適に留まっていることを示しており、全体最適を企図した政策体系アプローチがとられていないことを示している。

この調査結果を石原が示す行政評価の分類¹⁴に照らすと、相対評価を行っている自治体が 392 団体 (37.0%) であるのに対して、絶対評価を行っている自治体が 668 団体 (63.0%) を占めていることが示される¹⁵。総合評価を行っている自治体が 485 団体 (45.8%) であるのに対して、個別評価は 575 団体 (54.2%) を占めていることが示される¹⁶。このように、過半数の自治体が、絶対評価／個別評価の行政評価を行っており、政策体系に基づく

アプローチをとっていないことが裏付けられる。そのため、過半数の自治体は、事務事業そのものの必要性や妥当性を評価することができない状態にあるといえる。事務事業から創出されるアウトカムがどのように施策のアウトカムに寄与しているかを評価することができていないのである。

このように、地方自治体の業績管理を行うためには、政策、施策および事務事業の目的に照らして政策体系アプローチで業績を位置づけ、組織全体の最適化を図ることが重要である。政策、施策および事務事業という政策体系が目的と手段の関係にあることを認識し、いかに上位の目的に寄与貢献できる手段を講じているかを評価することによって、地方自治体の業績を管理していかなければならない。そのため、行政評価の本質は、全体最適を企図した相対評価かつ総合評価にあることを認識する必要がある。

業績を認識し、管理していくためには、業績を明確に示す手段が必要になる。その手段として、業績測定、業績報告および業績管理の3つの側面から整理する。

ゾイ・ラドナーとデイビッド・バーンズは、業績測定、業績報告および業績管理を史的考察し、図表1-4のように整理している¹⁷。図表1-4から、業績測定と業績報告は、効率性、経済性および有効性を捉える一方、業績管理は、業績測定や業績報告をもとにした改善・改革の可能性、広範にわたる組織全体の方向性を示すものと理解できる。すなわち、ラドナーとバーンズによると、業績管理は、業績測定と業績報告の2つを基礎として構成され、改善・改革に向けて組織を方向づける機能を有することが示されている。業績測定、業績報告および業績管理という3つの側面は、組織の業績を明らかにするために不可欠であり、互いの側面はつながりを有しているといえる。

図表 1-4 業績測定、業績報告および業績管理の定義

業績測定	インプット、アウトプット、アウトカムおよびプロセス/インプットの活動レベルの定量的な（あるいは定性的な）価値を示す。
業績報告	プロセス/インプットにおけるインプットの水準、活動の水準およびアウトプットの水準を予算形式に対応した量として提供する（ときに分析結果を含む）。
業績管理	業績測定と業績報告に基づく活動である。行動、モチベーションおよびプロセスに改善を醸成する結果を導き、さらなる革新を推進する。

（出所）Radnor, Z. and D. Barnes, “Historical Analysis of Performance Measurement and Management in Operations Management,” *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.56, No.5/6, 2007, p.393.

行政サービスの成果を測定する目的は、定量的指標を設定することでサービス達成を促進すること、測定した業績の分析から行政サービスの改善に資すること、支出に相当する

サービスが提供されているかの説明責任を支援することにある¹⁸。その一方、業績報告の目的は、明確に定義された説明責任プロセスおよび組織目標と実行結果の対比を、内部や外部の利害関係者に報告することにある¹⁹。業績報告は、行政活動から生じる膨大な量の情報を収集し、分析することで、容易に理解できる情報を報告する。

このように、業績管理は、業績測定や業績報告により提供される情報に基づく活動であり、さらなる改善・改革へと組織を方向づける活動として定義できる。地方自治体の業績管理には、行政活動の測定によって業績を明らかにし、明らかになった業績情報を組織内部や外部の利害関係者に報告するとともに、改善・改革に向けたマネジメント・サイクルの展開が求められると整理できる。

3 効果的な業績管理に向けたアプローチ

業績向上は、業績測定および業績報告の機能に着目するだけでは、実現できない。業績測定および業績報告は、あくまでツールに過ぎなく、業績管理は業績向上に資するよう組織を方向づける役割を担う必要がある。

API (Advanced Performance Institute) による諸外国の行政組織を対象とした調査研究では、組織戦略の視点から組織全体の事業戦略を実行し、その実行結果を評価し、改善・改革に向けることとして業績管理を定義づけ、次のように指摘されている。

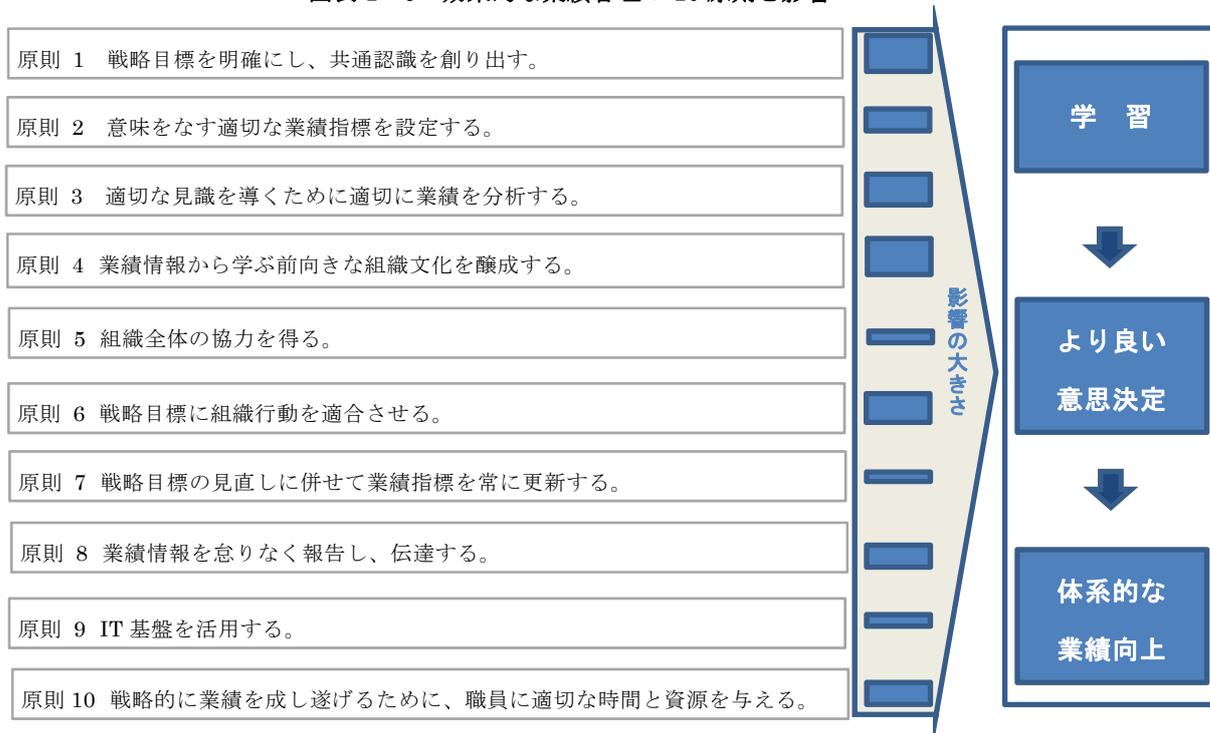
「業績管理は、業績の測定だけが目的ではなく、組織がより広い規準で目標達成を目指すことや、日常業務へのフィードバックを可能にすることが本来の目的である。多くの行政組織では、容易に達成できる業績指標を設定し、業績測定や業績報告を実施しているに過ぎず、業績向上に資する機能を果たしていない²⁰」。

2008年に公表されたAPIの報告書『公共部門における戦略的業績管理 (*Strategic Performance Management in Government and Public Sector Organisations*)』によると「業績測定データの信頼性が低い」と回答する組織が68%を占めていることが示されている。この報告書では、意思決定プロセスで妥当といえないインプット情報が提供され、誤った意思決定や資源配分が導かれており、結果として行政組織の説明責任を果たせていないと指摘されている²¹。

この調査研究で明らかになった諸問題を解決するために、APIは効果的な業績管理 (Good Performance Management) に向けた10原則を提唱し、この10原則が業績管理に及ぼす影響を明らかにしている (図表1-5)。APIが提唱する10原則は、組織の業績向

上に及ぼす影響の大きさを示していることに特徴がある。

図表 1-5 効果的な業績管理の 10 原則と影響



(出所) Advanced Performance Institute, *Strategic Performance Management in Government and Public Sector Organisations*, 2008, p.10.

原則のなかでも、特に戦略目標の遂行が強調されており、効果的な業績管理を行うためには、組織全体として目的志向が不可欠であることが示されている²²。さらに、戦略目標の達成には、時間や予算といった行政経営資源の適切な配分の必要性が認識されており、効果的な業績管理には組織全体の協力体制が求められている。これは、組織学習を促進させることによって組織的な改善活動を推進させることが図られており、効果的な業績管理には、すべての職員が関与することの重要性が指摘されている²³。また、戦略目標の見直しに伴い、業績指標を再設定することの重要性が示されており、不必要となった業績指標をいつまでも設定し続けることへの問題が指摘されている²⁴。この API の業績管理は、業績測定と業績報告が前提となっており、容易に業績情報を収集し、分析できるように IT システム活用が有効であることが指摘されている²⁵。

API によって示される効果的な業績管理は、業績の測定や報告だけが目的ではなく、戦略目標の遂行やすべての職員の関与によって、組織の業績向上に資するよう組織を方向づけていると整理できる。業績情報から日常業務にフィードバックを企図した組織学習が組み込まれており、改善活動を促進することによって、地方自治体の業績改善に向けて組織

を方向づける役割を担っている。つまり、時間や予算といった行政経営資源の配分のもとで、すべての職員が、戦略目標の達成に向けて、組織の業績管理に関与することが企図されている。そのため、API が示す業績管理のアプローチは、組織目標の実現を企図した体系的なアプローチを有しており、資源配分を考慮した戦略的なアプローチを有しているといえる。

Ⅲ 地方自治体における業績管理フレームワーク

業績管理を効果的に実行するために、諸外国では業績管理フレームワークが構築されている。ここでは、EU 共通フレームワークと英国行政サービス改革モデルを抽出し、考察を行う。この 2 つのフレームワークを抽出した理由は、英国マンチェスター大学のタルボットが評価すべき業績管理フレームワークとして研究対象としているからである²⁶。

1 EU 共通評価フレームワーク

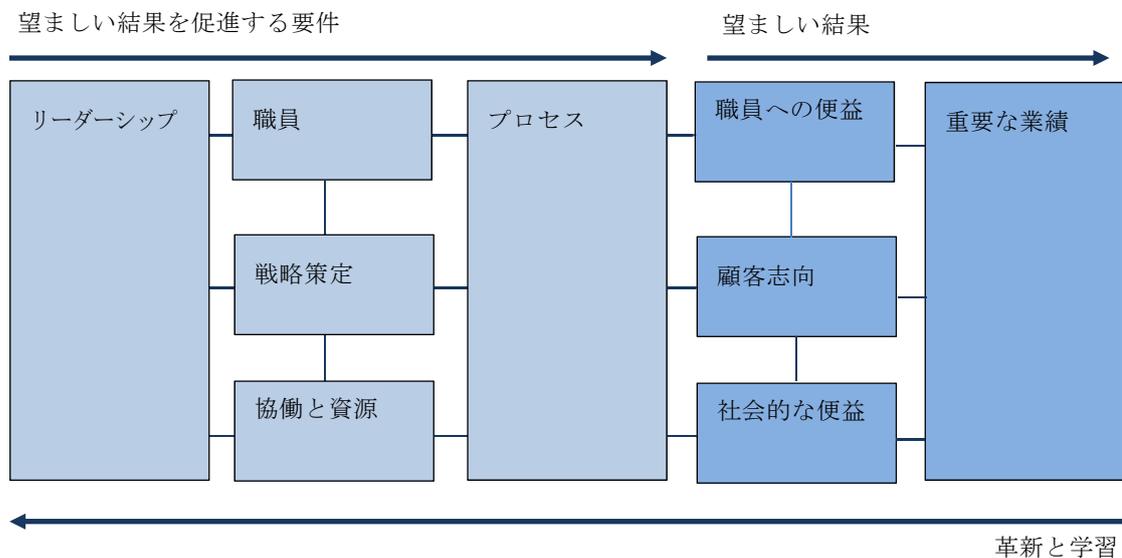
EU 共通評価フレームワーク（Common Assessment Framework : CAF）は、欧州品質管理財団エクセレンスモデル（EFQM エクセレンスモデル）を進展させた TQM の一つであり、行政組織の業績管理を品質向上の視点からツールを提供するフレームワークである。

CAF は、1998 年に開催された欧州行政管理ネットワーク（European Public Administration Network : EUPAN）と呼ばれる行政組織の長官で構成される非公式ネットワークが共同作成した業績管理のフレームワークである²⁷。2001 年、マーストリヒトの欧州公共政策研究所（European Institute of Public Administration : EIPA）に CAF リソースセンターが設立され、非公式のワーキンググループや情報交換を通して CAF の実行を支援し、その活用方法を評価している。2013 年のガイダンスによると、福祉施設や教育施設など 3,000 団体以上もの欧州諸国の行政組織が自らの組織業績を向上させるために CAF を活用していることが報告されている²⁸。

CAF は 5 つの主要な目的を有している。第 1 に、優れた組織管理の文化と TQM の原則を導入すること、第 2 に、PDCA のマネジメント・サイクルを積極的に浸透させること、第 3 に、原因分析と改善活動のために、行政組織に自己評価を促進すること、第 4 に、品質管理ツールを活用することで、業績向上を促進する役割を担うこと、第 5 に、行政組織間でベンチラーニング²⁹を促進することである。これらの目的を支援するため、CAF は 9 つの規準と 28 の下位規準で構成されている。

9つの規準は、組織を分析し、その結果からフィードバックを得るための重要な側面である。図表1-6の左側に示される5つの規準は、望ましい結果を促進する要件が示されており、望ましい結果を達成するためのアプローチとして位置づけられている。図表1-6右側に示される4つの規準は、職員への便益、顧客志向、社会的な便益および重要な業績という望ましい結果が示されている。CAFモデルは、この9つの規準を評価し、フィードバックすることで、組織学習を促し、行政サービスの品質向上を実現していくことが示されている。

図表1-6 CAFモデル



(出所) European Institute of Public Administration Resource Centre, *The Common Assessment Framework(CAF) Improving on Organisation through Self-Assessment*, 2013, p.8.

CAFは、あらゆる行政組織で活用されるよう設計されていることが特徴の一つである。CAFガイドラインによると、国家レベルおよび地方レベルの行政組織にCAFを適用することが可能であると示されており、広範にわたる分野で活用することが期待されている³⁰。また、CAFのガイドラインが22の言語に翻訳されていることから、多くの諸外国での活用が想定されており、汎用性が高いフレームワークであるといえる。このことは、CAFが3,000団体以上もの行政組織で活用されていることから、CAFの有効性が高いことが示されているといえる。

もう一つのCAFの特徴として、行政組織で責任を有する長官自らがインフォーマルなネットワークを通してCAFを開発したことである。EUPANは、CAFに関連する情報交換や、CAF利用による行政組織のベスト・プラクティスに関する情報提供を行っている。

EUPAN は、ウェブサイトによる情報伝達の迅速性や容易性を促進することで、行政組織の業績管理を支援しているといえる。これは、CAF の TQM を基礎とした継続的な制度改革（改善）が EUPAN で実践されることによって、業績管理フレームワークの有効性を高めているといえる。

業績管理の実効性を担保するためには、それぞれの組織に適合したアプローチが必要である。CAF は、それぞれの組織の現状に適合できるよう継続的な見直しが想定されており、柔軟性を有するアプローチが重要であることを示している先進事例といえる。CAF は欧州諸国の行政組織、特に地方自治体を対象にした業績管理フレームワークであり、わが国地方自治体にとっても有効な示唆となり得る。

2 英国行政サービス改革モデル：自己改善システム

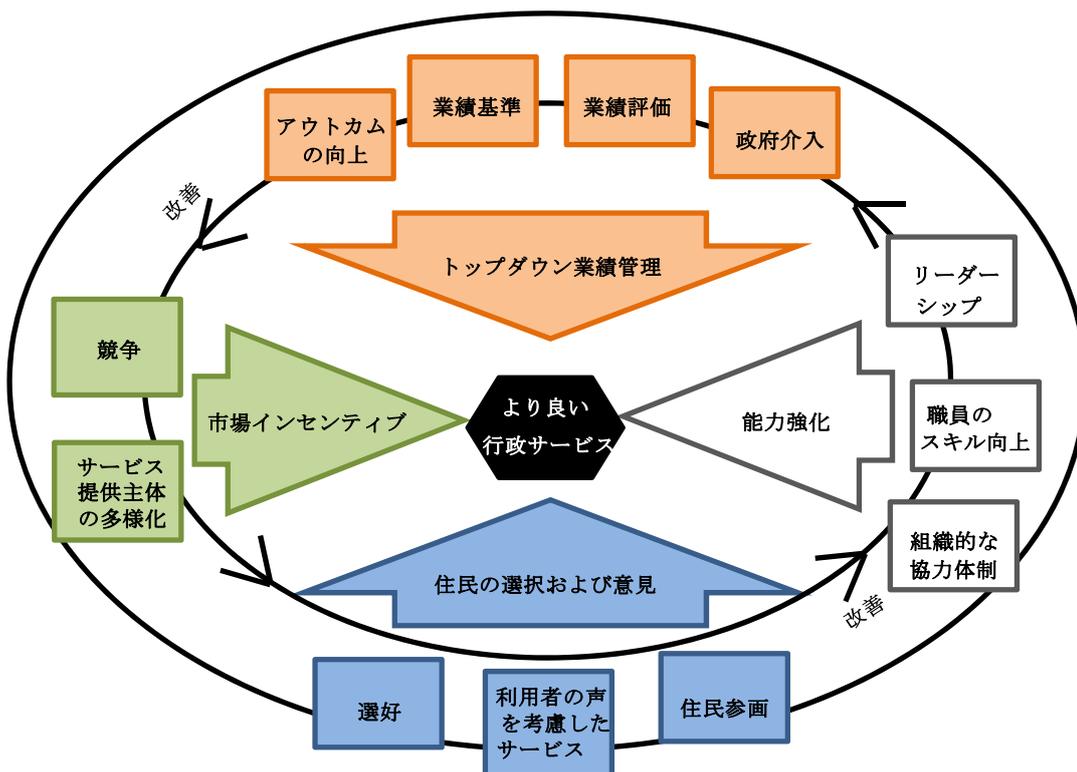
英国内閣府は、地方自治体における業績の向上を目的として、2006 年に『英国政府における行政サービス改革に向けたアプローチ（*The UK Government's Approach to Public Service Reform*）³¹』を公表し、行政サービスの改善や革新に向けた自己改善システムを示している（図表 1-7）。

この報告書では、行政サービスは、住民を中心に捉え、効率かつ有効なサービスを VFM の視点から提供すべきであり、優れた品質のサービスを提供することが重要であると示されている³²。同報告書では、行政サービス向上へのアプローチとして、①トップダウン業績管理、②市場インセンティブ（競争および競争可能性を含む。）、③住民の選択および意見、④行政組織および職員の能力強化が示されており、これらの 4 つのアプローチを組み合わせることによって、組織に継続的な改善と革新に向けた自己改善を醸成すると言及されている。つまり、この英国モデルは、地方自治体がより良い行政サービスを住民に提供することを目標にしており、その目標を実現するために 4 つのアプローチを示しているのである。

①のトップダウン業績管理は、アウトカムの向上、業績基準、業績評価および政府介入という 4 つの要素で構成されている。アウトカムの向上は、行政サービス改善への優先事項や範囲が示されており、行政経営資源の戦略的な配分を企図している。業績基準には、満たすべき最低限のサービス水準が示されており、サービス利用者が受けるサービスの種類や質および量を具体化するものである。業績評価は、検査を含み、提供されたサービスが基準に適合しているかどうかをモニタリングし評価するものである。政府介入は、行政

サービスが適切に提供できていない場合、あるいは一定の水準に満たない場合に政府の関与が強制されるものである。評価が設定した基準を満たさない場合は、政府が介入することで、改善を支援するという制度設計がなされている。トップダウンによって政府が地方自治体の業績を管理することが、本アプローチの一つの特徴である。

図表 1-7 英国行政サービス改革モデル：自己改善システム



(出所) Cabinet Office, *The UK Government's Approach to Public Service Reform*, 2006, p.6.

②の市場インセンティブは、多様なサービス提供主体が潜在する便益を新たにもたらすことによって、行政サービスの改善を引き起こすという考えに基づいている。同報告書によると、市場競争によって享受できる便益として、競争による効率性の向上、サービス品質の向上、革新へのより強いインセンティブ、より公正な供給があげられている³³。市場インセンティブから便益を得るためには、政策方針を慎重に検討する必要がある。仮に市場インセンティブがなければ、行政サービスの経費が高止まりになる可能性がある。さらには、新規参入者を制限することから行政サービスを改善させる機会を失うことになる。その一方、市場インセンティブを利用することで、行政サービスの多様な担い手を見つけ出すことができる。行政サービスを協働して提供することによって、コストシェア、リスクの共同管理および新たな試みの促進を可能とする。

③の住民の選択および意見は、サービス受給者である住民側からのアプローチをいかに行政活動に反映させるかという視点である。たとえば、行政サービスの選択、個々人を対象としたきめ細かな行政サービス、受益者からの意見の反映、利用者そのものの関与というサービス受益者からのボトムアップ・アプローチである。このボトムアップ・アプローチは、行政サービス受給者の必要性、選好および期待をサービス提供主体に伝達させる手段であり、ここから提供される情報は業績改善を行ううえで、重要な基礎となる。

④の行政組織および職員の能力強化は、専門的なスキル向上に向けた資源の投資を示している³⁴。すなわち、行政組織を構成する職員に対して、目標達成能力およびサービス提供能力の強化、ベスト・プラクティスの採用およびITのさらなる活用に向けて、資源を投資することによって、地方自治体の組織能力を高めることを意図している。より良い行政サービスを提供するために、首長のリーダーシップのもと、組織内の協力関係を醸成することを示している。より良い行政サービスを提供するためには、首長のリーダーシップ、職員のスキル向上および協力体制が不可欠であるといえる。

英国のアプローチは、①トップダウン業績管理、②市場インセンティブ、③住民の選択および意見、④行政組織および職員の能力強化という4つのアプローチを組み合わせ、地方自治体による継続的改善・革新に向けた自己改善の醸成を目的としていることが特徴である。政府が地方自治体の業績管理に一定関与することで、地方自治体の業績改善を促進するとともに、行政サービスに市場原理を導入することで、行政サービス提供の効率性向上、行政サービス提供主体および提供方法の多様化を促進し、行政サービス提供そのものの改善を企図している。これらの改善の前提となるのは、利用者の意見であり、これらを行政サービスに反映させることの重要性が示されている。加えて、行政サービス提供を改善していくためには、職員の能力向上が必要不可欠であり、組織能力の向上が業績改善の重要な視点として位置づけられている。英国では、政府、地方自治体、住民および市場という4つのアプローチから行政サービスを改善させることによって、より良い行政サービスの実現に向けて行政活動が体系化されているといえる。

3 諸外国における業績管理フレームワークの特徴

整理してきたEUおよび英国の2つの業績管理フレームワークでは、望ましい結果を効果的に導くために、促進する要件として、ヒト、モノ、カネといった行政経営資源の配分が行われている。このことから、これらの業績管理フレームワークは、戦略的資源配分ア

アプローチを採用しているといえる。つまり、インプットからアウトプットを導出するプロセスのなかで、望ましい結果を導くために資源を戦略的に配分しているのである。また、そのプロセスにおいて、評価を実施することで、業績情報の分析、組織学習およびフィードバックを創り出し、マネジメント・サイクルの展開を企図しているのである。さらに、組織全体目標を明確にし、その目標達成に向けたアプローチがとられており、部分最適ではなく、全体最適を企図した政策体系アプローチとなっている。そのため、いずれのフレームワークも、戦略的かつ体系的なアプローチをとっているといえる。

それぞれのフレームワークにも特徴がある。EUのCAFは、あらゆる行政組織で活用されるよう設計されており、柔軟性が高いアプローチである。インフォーマルなネットワークを通じて情報共有することによって、CAFそのものの制度改善を継続的に行うことができ、効果的な業績管理の実効性は高いと考えられる。これに対して、英国の自己改善システムは、①トップダウン業績管理、②市場インセンティブ、③住民の選択および意見、④行政組織およびその職員の能力強化という4つのアプローチを組み合わせ、バランスをとることによって、組織の継続的な改善と革新に向けた自己改善のアプローチとなっている。政府、地方自治体、住民および市場から行政サービスの改善が企図され、業績管理の実効性が高いと考えられる。

また、具体的に地方自治体の業績管理のフレームワークが示されることで、組織目標を達成するための手段が明示されている。2つの業績管理フレームワークが戦略的かつ体系的なアプローチとして示されているといえる。この点で、わが国地方自治体に業績管理の視点が欠如していると指摘できる。

タルボットは、諸外国の行政組織における業績管理フレームワークを研究し、図表1-8のように整理している³⁵。タルボットは、成果を導出する要因と成果の関係性を示すものを業績管理フレームワークと特徴づけている³⁶。地方自治体の業績向上に資するためには、成果を導出する要因と成果の関係を明示するとともに、いかにして業績管理フレームワークの実効性を高めていくかを検討していかなければならない。

地方自治体の業績管理は、ツールやテクニックを活用することによって行政活動を測定し、評価することだけに焦点をあてるのではなく、むしろ行政活動によってもたらされる成果が政策目標の実現にどのように寄与しているかの評価に焦点をあてなければならずと指摘できる³⁷。

図表 1-8 諸外国における行政組織の業績管理フレームワーク

業績管理フレームワーク	地域	提唱者	年
"Three Pillars" Model	カナダ	Ingrestrup & Crockall	1998
Management Accountability Framework (国)	カナダ	財務委員会	2003
Common Assessment Framework	欧州諸国	欧州連合	2000
Performance Improvement Framework (政府)	ニュージーランド	国家サービス委員会	2009
European Public Service Awards	ドイツ	ベルテルスマン財団	2007
Unlocking Public Value	英国	Cole & Parston	2006
Comprehensive Performance Assessment	英国	地方自治体監査委員会	2002
Public Service Excellence Model	英国	Colin Talbot	1998
Public Benefit Model	英国	新経済財団	2007
Government's Approach to Public Service Reform	英国	内閣府	2006
"Significance" Model	米国	Denhardt	1993
"Logic of Governance" Model	米国	Lynn et al.	2000
Government Performance Framework	米国	Ingraham et al.	2003
Program Analysis and Reporting Tool	米国	行政予算管理局	2002
Public Value Model and Scorecard	米国	Moore	2003
Strategy Change Cycle	米国	Bryson	2004
Dolphin™ Assessment Process	英国	国立公務大学	2001

(出所) Talbot, C., *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford University Press, 2010, p.184.

IV 行動的管理会計アプローチの必要性

本章の検討を踏まえると、地方自治体の業績管理には、戦略的資源配分と政策体系のアプローチが求められる。行政サービスを通して、地方自治体の業績を管理していくためには、行政経営資源を効果的に配分するとともに、政策目標の実現に寄与できているかを評価することで、地方自治体の業績を管理していかなければならない。地方自治体の業績管理は、事務事業や施策の目的に沿って戦略的に資源配分を行い、会計的な判断基準に基づき業績を評価し、改善活動を実践していくことが重要である。

ここで注意すべきことは、地方自治体の業績管理に管理会計情報が重要な役割を担うこ

とである。つまり、地方自治体の業績を行ううえで、組織目標の設定や資源配分といった意思決定は、管理会計情報が基礎となり、トップ・マネジメントの諸行動に影響を及ぼすことになる。

キャプランによると、管理会計における「意思決定のための情報提供機能」が、経営管理過程のあらゆる段階における人の行動に影響を与える重要な役割を果たしていることが示されている³⁸。キャプランは、経営管理過程の段階として①目標を設定すること、②目標の達成に際し、各個人が貢献すべき事柄を明らかにすること、③望ましい業績があがるように動機づけること、④業績を評価すること、⑤是正措置をとるべき時期を示唆することを例示している³⁹。

このキャプランの整理では、管理会計情報の利用者と意思決定者として、組織のあらゆる職員の行動に影響を及ぼすことが示されている。行動科学を管理会計に適用させた行動的管理会計が、管理会計情報を通じて組織目標の達成に貢献するように職員を動機づける役割を担っている。キャプランは、管理会計の主たる機能として、組織的に望ましい行動に影響を与えることを示している⁴⁰。管理会計情報による影響が、組織を構成する職員を動機づけ、組織を方向づける極めて重要な役割を担っている。

1952年のアージリスの研究による行動的管理会計の研究⁴¹を契機として、目標や評価といった点で管理会計情報が人の行動に影響を与えることが研究されている⁴²。しかしながら、これまでに管理会計の行動的側面に関して統一された見解は定まっていない。内田による行動的管理会計の先行研究では、①会計システムの設計・構築・運用の及ぼす人間行動の影響、②人間行動に及ぼす会計システムの影響、③会計文脈における人間行動を予見する方法ならびにそれに基づいて人間行動を変革するための戦略という3つの研究領域が示されている⁴³。地方自治体の業績管理を研究対象にするにあたり、③会計文脈における人間行動を予見する方法ならびにそれに基づいて人間行動を変革するための戦略という視点から検討を加えていく。目標や評価が人の行動に影響を与え、業績の向上に人的要因が不可欠であると考えることから、地方自治体の業績管理に対して、行動的管理会計アプローチで検討を加えていくことが望ましいと判断するからである。

わが国の行政改革ツールの一つである行政評価は、業績指標を活用することで事務事業に目標を設定し、その達成度合いから行政活動を可視化した。しかし、財務数値や非財務数値を測定することで行政活動の可視化を強調し過ぎているかもしれない。わが国地方自治体の行政評価は、業績報告と業績測定を重視したシステムになっている。つまり、わが

国地方自治体の行政評価は、マネジメント・サイクルの展開による業績管理の視点が欠如していることが課題である。

その一方、諸外国における業績管理は、ツールやテクニックによる測定ではなく、むしろ行政活動から導出される地方自治体の業績を評価し、さらなる業績向上に向けたフィードバックが企図されている。つまり、業績管理は、行政活動によって社会的便益の向上に継続して寄与できるかを評価することに視点があるといえる。このことは、行政活動による個々の事業領域に関する業績ではなく、事業領域や事業担当部門の領域を超えて、包括的に成果を評価することに焦点が当てられていると整理できる。

本章の検討から、わが国地方自治体の業績管理の課題を次のように指摘する。第1に、わが国の行政評価が、業績測定や業績報告の機能を有しているが、業績管理の機能を有していない。つまり、行政評価から導出された評価をもとに、改善活動を実践していくといったマネジメント・サイクルの展開が企図されていない。第2に、わが国の行政評価は、効率性を中心とした事業目標の達成が強調されるため、全体最適を企図した地方自治体の業績を向上させるという視点が欠如している。第3に、わが国地方自治体は、行政活動の結果を強調するあまり、望ましい成果を促進する要因への配慮が欠如している。第4に、顧客志向が欠如しているために、行政サービスが住民にどのような価値をもたらしているかという利害関係者への最終的な価値を考慮していない。行政評価が活動結果の評価に過ぎなく、受益者たる住民や利害を有する外部関係者との関係性を考慮していない。

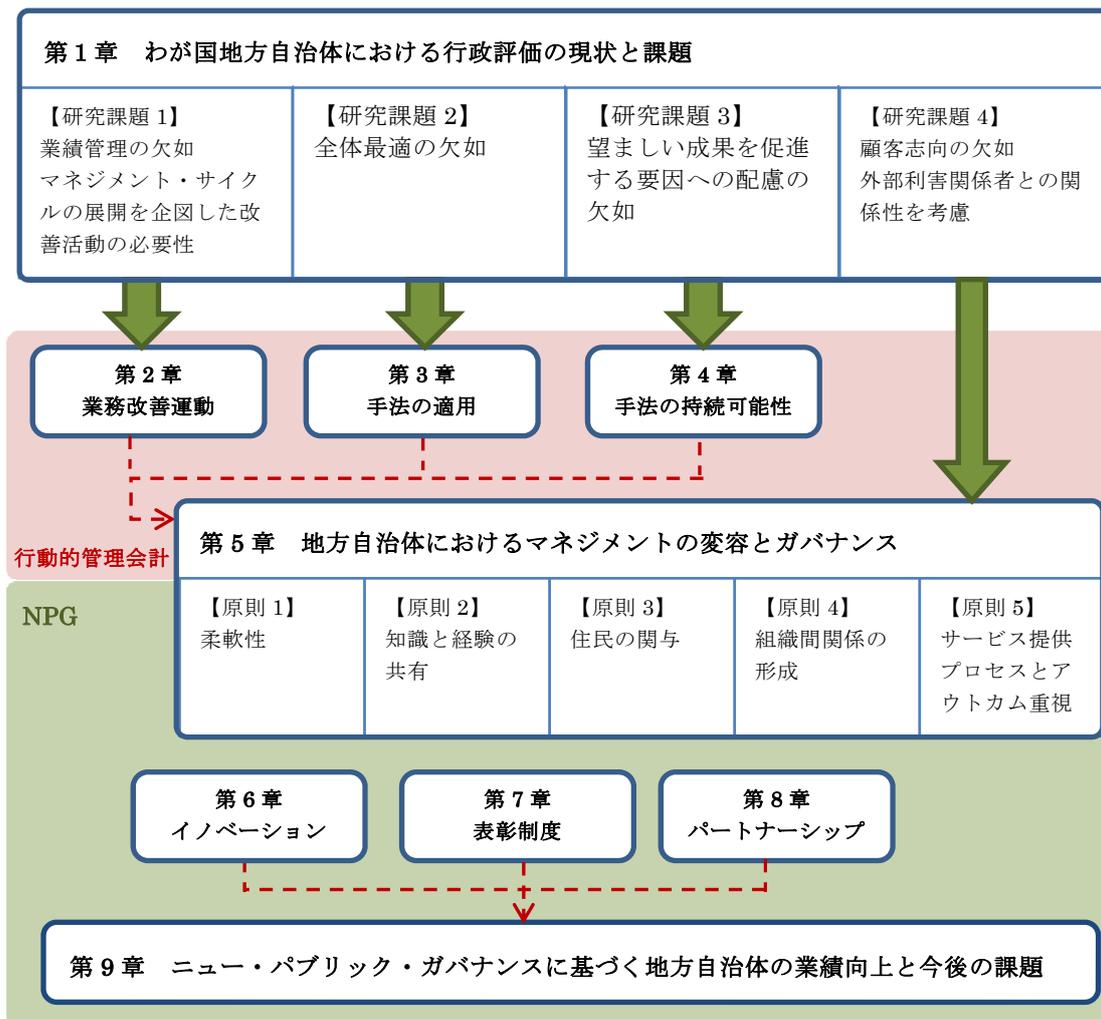
これまで行政評価に関連した先行研究は多くある。しかしながら、多くの研究は、制度そのものの課題の指摘に留まっている。松尾は、行政評価に関連した先行研究を整理したうえで、評価指標の設定や予算へのフィードバックといった技術的要件が中心的な研究成果であったことを指摘している⁴⁴。そのため、行政評価を業績管理システムとして機能させることを企図した先行研究は極めて少ない。

松尾は、行政評価を業績管理システムとして検討するうえでの要点として、次の5つを示している⁴⁵。①住民との合意水準による合理的な指標選択と目標値の設定、②住民の視点を反映させた意思決定プロセスと予算・決算におけるアカウンタビリティの補完、③予算編成への行政評価情報の活用、④計画・戦略の策定および進捗管理に向けた行政評価情報の活用、⑤業務改善活動を促進する仕組みである。これらは、従来の行政評価に関連した研究を整理し行政評価の課題を一般化したものに過ぎない。そのため、行政評価を地方自治体の業績管理システムとして機能させるための有効な方策を検討する余地が残されて

いる。

本研究の目的は、地方自治体の業績管理と業績向上に影響を与える要因を解明することである。地方自治体の業績管理に関して行動的管理会計の視点から検討を行い、地方自治体の業績向上に関してニュー・パブリック・ガバナンス (New Public Governance : NPG) の視点から検討を行う。本研究の構成は、図表 1-9 に示されるとおりである。

図表 1-9 本研究の構成



(出所) 筆者作成。

行動的管理会計の視点では、組織の業績管理に向けて、職員が組織に対する貢献と、職員の有効な貢献を助長するための組織目標および評価という視点で考察を行う。具体的には、地方自治体における業務改善運動の有用性について検討を行う。業務改善の有用性に着目する理由は、わが国地方自治体の行政評価に法的な要請がなく、また、行政サービスの質的向上に向けて住民への便益を高める制度がない現状を鑑みると、地方自治体にお

るトップダウンのマネジメントだけでは、人の行動により良い影響を与えることが困難と考えるからである。特に、2000年以降、わが国地方自治体は、住民に直接サービスを提供する職員を起点とした業務改善運動に取り組んでおり、業務改善運動が自治体職員の改善・改革に向けた自発的な行動を促進している。また、2006年以降、英国地方自治体において、行動的管理会計手法⁴⁶の適用が検討されており、手法を整理することによって、わが国地方自治体における持続可能な業務改善の実施に向けた検討を行う。

つぎに、NPGの視点では、「柔軟性」「知識と経験の共有」「住民の関与」「組織間関係の形成」「サービス提供プロセスとアウトカムの重視」というNPGの提唱者とされるオズボーン教授の基本原則をもとに、地方自治体の業績向上について検討を行う。官官連携および官民連携に着目し、多様な主体による地方公共サービスという視点で考察を行う。具体的には、官官連携や官民連携といった地方公共サービスの提供方法の多様化について検討を行う。地方公共サービスの提供方法の多様化に着目する理由は、行政サービスによってもたらされる価値を認識するのは住民であり、行政サービスの提供プロセスに住民が関与することで、価値創造のプロセスに住民そのものが関与することになるからである。つまり、公共サービスの提供主体として住民が関与することによって、地方公共サービスの提供方法の多様化を促進することが重要になる。行政サービスの受益者たる住民や多様なサービスの提供主体を含めたNPGの視点から、わが国地方自治体の業績管理と業績向上に関する研究に検討を加えることが望ましいと考えるからである。続く章では、NPGの考え方に基づき、官官連携と官民連携によるパートナーシップに着目することで、多様な主体との共創による業績向上の必要性を明らかにする。

(注)

¹ 総務省自治行政局行政経営支援室「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」2014年、2頁。

² 「同上稿」、5頁。

³ 内閣府「今後の行政改革の方針」2004年、18-19頁。

⁴ Verweire, K. and V. B. Lutgart, “Integrated Performance Management: New Hype or New Paradigm?,” Verweire, K. and V. B. Lutgart(ed.), *Integrated Performance Management: A Guide to Strategy Implementation*, SAGE, 2004, p.6.

⁵ Barney, J. B., *Gaining and Sustaining Competitive Advantage 2nd*, Prentice Hall, 2002. 岡田正大訳『企業戦略論—競争優位の構築と持続』ダイヤモンド社、2003年、60頁。

⁶ *Ibid.* 『同上書』、101-102頁。

⁷ 地方自治体の首長や職員も利害関係者と捉えることができるが、サービス受給者というよりも、情報利用者としての位置づけが強いため除外している。また、納税者は、地方自治体に対する資金

提供者としての位置づけることができるが、いつでも行政サービスを受ける立場になり得ることから、サービス受給者に含んでいる。

- 8 Barney, J. B., *op.cit.* 岡田正大訳『前掲書』、101-102 頁。
- 9 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005 年、23 頁。
- 10 『同上書』。
- 11 松尾は、NPM の実践によって地方自治体に管理会計の導入研究が検討され、制度的な外部報告システムと行政組織の効率性・有効性を高める管理会計システムとして、行政評価を業績管理システムに活用することの意義を明らかにしている。松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009 年、43-68 頁。
- 12 タルボットによると、民間企業のアウトカムは必ずしも求められない付加的な価値に過ぎないと言及されている。Talbot, C., *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford University Press, 2010, p.27.
- 13 総務省自治行政局行政経営支援室「前掲稿」、8 頁。
- 14 石原は、行政評価の分類として政策体系（政策評価・施策評価・事務事業評価）、時期（事前評価・事後評価）、対象（全体評価・部分評価）、判断（主観評価・客観評価）、主体（内部評価・外部評価）、方法 1（総合評価・個別評価）、方法 2（相対評価・絶対評価）の区分を示している。石原俊彦編著『前掲書』、19 頁。
- 15 総務省が 2014 年に実施した行政評価の取組状況調査の個別データをもとに、行政評価の対象を一部としている自治体を絶対評価、全部としている自治体を相対評価として集計を行った。事務事業に例えると、全部の事務事業を評価対象にすることで事務事業間の優先順位を明確にすることができることから相対評価を行っている判断した。
- 16 総務省が 2014 年に実施した行政評価の取組状況調査の個別データをもとに、行政評価が政策体系に基づいて実施されているかどうかで集計を行った。個別評価は、政策評価のみ、施策評価のみ、事務事業評価のみに取り組んでいる自治体とし、総合評価は、政策評価、施策評価、事務事業評価を組み合わせ、2 段階あるいは 3 段階として目的と手段の関係から行政評価を実施している自治体として集計を行ったものである。
- 17 Radnor, Z. and D. Barnes, “Historical Analysis of Performance Measurement and Management in Operations Management,” *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.56, No.5/6, 2007, p.393.
- 18 Pidd, M., “Perversity in Public Service Performance Measurement,” *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.54, No.5/6, 2005, pp.487-488.
- 19 Cunningham, G. and J. Harris, “Toward a Theory of Performance Reporting to Achieve Public Sector Accountability: A Field Study,” *Public Budgeting and Finance*, Vol.25, No.2, 2005, p.42.
- 20 Advanced Performance Institute, *Strategic Performance Management in Government and Public Sector Organization*, 2008, pp.7-8.
- 21 *Ibid.*, p.8.
- 22 *Ibid.*, p.10.
- 23 *Ibid.*, pp.19-20.
- 24 *Ibid.*, p.21.
- 25 *Ibid.*, p.22.
- 26 タルボットは、英国政府の委員会メンバーを務めており、英国の行政管理や財務に関する指導・助言を行っている。タルボットは、諸外国の業績管理フレームワークを対象に研究を行っており、本章の考察対象とした 2 つのフレームワークは次の文献で言及されている。Talbot, C., *op.cit.*, 2010.
- 27 Engel, C., “Common Assessment Framework,” *Eipascoppe, European Institute of Public Administration*, No.2002/1, p.35.
- 28 European Institute of Public Administration Resource Centre, *The Common Assessment Framework(CAF) Improving on Organisation through Self-Assessment*, 2013, p.7.
- 29 CAF2006 に付随する用語集では、ベンチラーニングをベンチマーキングと同様に他の組織と比較することと示されている。ベンチマーキングと異なるところは、ベンチラーニングが必ずしも指標を活用し比較するのではなく、比較することよりも他の組織から学習することを重視することが示されている。
- 30 European Institute of Public Administration Resource Centre, *op.cit.*, 2013, p.7.
- 31 Cabinet Office, *The UK Government’s Approach to Public Service Reform*, 2006.
- 32 *Ibid.*, p.20.

- ³³ *Ibid.*, p.48.
- ³⁴ *Ibid.*, p.77.
- ³⁵ Talbot, C., *op.cit.*, p.184.
- ³⁶ *Ibid.*, p.205.
- ³⁷ *Ibid.*, p.30.
- ³⁸ Caplan, E. H., *Management Accounting and Behavioral Science*, Addison Wesley, 1971. 山口年一監訳、安国一・笹井賢治共訳『管理会計と行動科学』白桃書房、1976年、4頁。
- ³⁹ *Ibid.* 『同上書』。
- ⁴⁰ *Ibid.* 『同上書』、62頁。
- ⁴¹ Argyris, C., *The Impact of Budgets on People*, Controllershship Foundation, 1952.
- ⁴² 内田によると、行動的管理会計に関する研究の起点は、遑っても1952年のアージリスまでと考えられている。内田昌利『行動管理会計論（第2版）』森山書店、2003年、1頁。
- ⁴³ 『同上書』、12頁。
- ⁴⁴ 松尾貴巳『前掲書』、84-85頁。
- ⁴⁵ 『同上書』、305-322頁。
- ⁴⁶ 行動的管理会計手法については、本研究の第3章で詳述する。

第2章 わが国地方自治体における業務改善運動の現状と課題

－先進自治体の実態調査－

I 地方自治体における業務改善運動の萌芽

「業務改善」は、現場で業務に携わる職員自らが、自分の業務を見直し、課題を見つけ、改善していく職場単位の改善活動である。直接住民にサービスを提供する現場職員が、日々、住民と接する経験から、既存の行政サービスの問題点や課題に気づき、解決していく取り組み、あるいは、住民が本当に求めているサービスを理解し、そのニーズに応えていく取り組みである。

従前の命令と管理による公務遂行では、高度化・複雑化する住民ニーズに対応できないことも多く、現状の行政サービスと住民ニーズとのギャップを把握しながらも、現場で住民に接しなければならない場面は多くある。そこで、そのギャップを埋めるため現場職員による主体的な活動を組織全体に展開させていく取り組みとして、業務改善運動が進展してきた。その背景には、行政改革の一環として、1990年代後半に地方自治体で積極的に取り入れられたニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management : NPM）がある¹。NPM は、民間企業の経営の発想を地方自治体に取り入れるものといえる。NPM の基本原理は①顧客志向、②戦略・ビジョン、③権限委譲・分権化、④競争メカニズムの活用、⑤成果志向、⑥説明責任の 6 つの行動指針で整理される²。業務改善運動は、この NPM の基本原則の「顧客志向」「成果志向」の行動指針に基づくものと位置づけることができる³。

NPM により行政評価、指定管理者制度といったさまざまな行政改革ツールが導入されてきたが、必ずしも住民ニーズに基づく行政改革がなされているとはいえず、自治体職員が改革疲れによる閉塞感や無力感を感じるとの批判もある⁴。その一方、業務改善運動は、職員自らがやっている業務をより良くしようと自発的に取り組むため、職員の自主性が育まれやすく、改善活動を通して達成感や職場での連帯感を生み出すことによって、職員満足やモチベーションを高めやすいと特徴づけられる⁵。

地方自治体における業務改善運動は、2000年に始められた福岡市の取り組みをきっかけにして、全国の自治体に伝播したものである。福岡市で実践された業務改善の実践事例報告会である DNA どんたくに多くの自治体職員が共感し、地方自治体に業務改善運動の取

り組みが伝播されたのである。たとえば、尼崎市、北上市、横浜市などといった自治体では、DNA どんたくへの行政視察が自らの自治体で業務改善運動に取り組むきっかけとなった。

福岡市では、経営管理委員会が設置され、2000年に『市長への提言：DNA2002計画⁶』（以下、「DNA2002計画」という。）が策定された。このDNA2002計画には、福岡市における行政サービスのあり方や仕事のやり方に関する住民の指摘が示され、福岡市の幹部や職員が「市民の利便性やニーズに沿った行政サービスができていない」と自覚していることが明らかにされた⁷。福岡市経営管理委員会によって「わかっているけど解決できない」という経営の体制と体質そのものを変える必要があることが示唆され⁸、図表2-1に示される福岡市新行政経営システムの全体像が示された。この新行政経営システムにおいて、民間経営手法の実践運動として示されたのがDNA運動である。DNA運動は、福岡市で実践された業務改善運動を称するものであり、その実践事例報告会がDNAどんたくである。

図表2-1 福岡市経営管理委員会による新行政経営システムの全体像



（出所）福岡市経営管理委員会「市長への提言：『行政経営』の確立を目指して—DNA2002計画：市役所の“DNA転換”に向けて」2000年、22頁。

この新行政経営システムの策定にあたって、福岡市経営管理委員会は職員に対してアンケート調査を実施している。アンケート調査の結果では、①過去に指摘された問題がいつまでも解決されずに残っていること、②市職員自身はより良いサービスを提供したいと願

っていること、③より効率的な業務プロセスへの転換を切望していることなどが明らかにされた⁹。DNA2002 計画には、「役所の倫理」から「市民が主体」への転換は、組織風土や発想、また予算のつけ方から支出の手続き、意思決定の仕組みなど、あらゆる場面で「仕事のやり方」を変えることが必要と示され、組織を遺伝子（DNA）レベルから変える挑戦が掲げられた¹⁰。

地方自治体で実施されている業務改善運動および実践事例報告会の状況は、図表 2-2 のように示される。先行研究および自治体のホームページをもとに図表 2-2 は作成されているが、業務改善運動を実践している自治体であっても、ホームページ等で外部に情報を提供していない自治体も多く、すべてを網羅できているわけではない。2009 年に宮入によって実施された実態調査では、「全庁的な改善活動を推進する仕組みの有無」という質問に対して、「有」と回答した自治体が、都道府県 87%、市区 54%、町村 37%という結果が示されており¹¹、その数はもっと多いと推測される。

このように、地方自治体における業務改善の取り組みは、2000 年に始まった福岡市の DNA 運動をきっかけとして、多くの自治体に伝播されていることが確認できる。2000 年に福岡市で実践された DNA 運動が地方自治体の業務改善の伝播に大きく寄与しているということがわかる。

図表 2-2 地方自治体における業務改善運動および実践事例報告会の状況

開始年度	自治体名	業務改善運動の名称	実践事例報告会の名称
2000 年	福岡市	DNA 運動	DNA どんたく
2003 年	名古屋市	すみやか業務改善運動	なごやカップ
	尼崎市	全庁的改革改善実践運動	YAA るぞカップ
2004 年	富士市	ChaChaCha 運動	ChaChaCha グランプリ
	横浜市	—	ハマリバ収穫祭
	中野区	おもてなし運動	おもてなし運動発表会
	所沢市	有言実行宣言	有言実行発表会
2005 年	札幌市	—	元気の種コレクション
	大阪市	職場改善運動	カイゼン甲子園
	京丹後市	全庁的業務改革改善運動	TAN ⁵ リンピック
	山形市	一課一改善運動	はながさ☆ぐらんぷり
2006 年	北上市	きたかみ Ping!Pong!Pang!運動	きたかみ Ping!Pong!Pang!祭
	福井市	BPR 運動	改善王選手権
	豊橋市	やるまい ええじゃないか!	やるまい ええじゃないか!スタジアム
2007 年	三条市	業務の改善・効率化	職員報告会
2008 年	貝塚市	ATTACK 運動	アタック NO.1 グランプリ
2009 年	川崎市	—	チャレンジ☆かわさき選手権
	さいたま市	一職員一改善提案制度	カイゼンさいたまマッチ
	春日井市	“KA える” グランプリ	“KA える” フェスティバル
	大分市	カイゼンの匠運動	匠グランプリ

(出所) 石原俊彦編著『地方自治体業務改善』関西学院大学出版会、2012 年、22 頁をもとに筆者修正。

本章の目的は、わが国地方自治体の業務改善運動に着目し、行政活動の改善・改革を企図した業務改善運動の現状と課題を明らかにするものである。そこで、先進自治体における業務改善運動の取り組みを考察し、その改善事例を類型化することで、わが国地方自治体の業務改善運動を特徴づける。

II 地方自治体における業務改善運動の先進事例

地方自治体の業務改善運動では、多くの自治体で当該年度における改善活動の情報共有を目的として、実践事例報告会が開催されている。この実践事例報告会は、組織全体に改善活動を普及させることを企図して行われている。

先進的な取り組みとして、山形市、尼崎市、福井市、中野区、北上市、さいたま市、大分市、福岡市、三条市の9つの自治体を抽出し、考察を行う。抽出にあたっては、全国都市改善改革実践事例発表会を開催した自治体を選択した¹²。全国都市改善改革実践事例発表会は、年に一度、全国規模で開催されている実践事例報告会である。開催にあたっては、業務改善運動を顕著に推進している自治体がこれまで選定されている¹³。このような理由から、業務改善運動の考察にあたり、先進自治体として位置づけることが適切と考え、抽出した。

1 山形市のはながさ☆ぐらんぷり

山形市は、人口 253,402 人、職員数 2,328 人の中核市である¹⁴。山形市は、2005 年から 2008 年まで業務改善運動「一課一改善運動」および実践事例報告会「はながさ☆ぐらんぷり」に取り組んできた。

山形市の業務改善運動は、2004 年から実施されていた「仕事の検証システム」を機能させることを目的に導入されたものである。この仕事の検証システムとは、事務事業を対象とした行政評価である。山形市では、行政評価の結果により事業の廃止、事業費の削減、人件費の削減が行われることに対して、事業所管課の自己評価がお手盛りになる傾向があった¹⁵。企画調整課は、行政評価が形骸化していくことを懸念し、所管事業課に対して改善計画の策定を求めるとともに、職員が率先して改善・改革に取り組むように QC サークルを導入した。山形市の業務改善運動の特徴は、行政評価を機能させることを企図して、職員の意識改革に着目した取り組みを展開したことにある。

山形市の業務改善運動は、図表 2-3 のように位置づけられている¹⁶。図表 2-3 による

と、業務改善運動が「仕事の検証システムを活用した効率的な行政運営」に位置づけられている。図表 2-3 によると、住民視点から改善・改革を実践していくとともに、職員一人ひとりの自主的な活動の重要性が示されている。さらには、改善・改革に向けて、権限を内部管理部門から事業所管部門に移譲することによって、実効性が担保されていることが示されている。

図表 2-3 山形市における業務改善運動の位置づけ

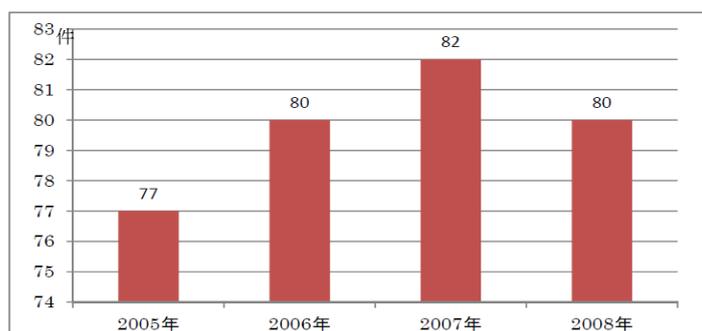
業務改善を示す計画（策定年）	内 容
山形市新行財政改革プラン（2005 年）	<p>3-1 仕事の検証システムを活用した効率的な行政経営 3-1-1 市民の視点に立った成果重視の行政</p> <p>市民にとって最適な成果を生み出していくため、PDCA サイクル(Plan 計画→Do 実施→Check 検証→Action 改善)による見直しを不断に行う仕事の検証システムを活用し、事務事業の見直しを行うとともに、山形市経営計画において位置づけた各施策の達成度合いの検証を行います。</p> <p>各部等の組織や職員一人ひとりが自主的自律的に見直しに取り組めるよう、各種改善活動の促進を図ります。</p> <p>また、最適な成果を生み出す効率的な行政経営の実現に向け、各部等内の経営に必要な権限を内部管理部門から移譲することについて検討を行います。</p>

（出所）山形市新行財政改革プランより一部抜粋。

山形市の業務改善運動は、①情報の共有化と活用、②循環し持続する仕組みづくり、③インセンティブの付与という 3 つの柱を中心に展開されている。山形市は、この 3 つの柱を職員に示し、「職員が変われば役所が変わる」をテーマとして、業務改善運動を推進してきた。山形市では、改善・改革に向けた権限の移譲が職員の改善活動を促しており、効率的な行政運営に向けたボトムアップによるアプローチが構築されているといえる。

山形市の業務改善運動では、積極的に改善・改革する意欲をすべての職員が持つように、組織風土の改革が企図されている。その特徴の一つとして、はながさ☆ぐらんぷりの運用を職員公募により設置した実行委員会に委ねたことがあげられる。実行委員会は、業務改善の担当部署である企画調整課職員に加え、他部署¹⁷の職員で構成されており、改善活動が全庁的に水平展開されるような工夫がなされている。組織横断的に実行委員会のメンバーを構成することで、メンバーから他の職員に向けて、改善・改革に対する自発的な活動を促す工夫がなされている。

図表 2-4 山形市における業務改善運動の取組状況



(出所) 山形市企画調整課提供。

2 尼崎市のYAA るぞカップ

尼崎市は、人口 466,034 人、職員数 3,198 人の中核市である¹⁸。尼崎市は、2003 年から 2011 年まで全庁的改革改善実践運動に取り組んでおり、その改善事例報告会が、YAA るぞカップである。尼崎市は、財政再建団体への転落を回避するため、2003 年に策定された「尼崎市経営再建プログラム」に基づき、業務改善運動に取り組むことになった。尼崎市は、従前から実施していた職員からの改革・改善に係る提案制度を継続的に実施するとともに、職場における業務改善を中心とした全庁的な実践運動の展開を図った。導入当初は、事務事業評価を活用した身近な改善ができないかという問題意識から、業務改善運動に取り組み¹⁹、「すべての職員が自らの仕事の価値と意味を認識し、職場（課）における課題を見つけるとともに、自ら積極的に課題の解決に取り組み、業務の改革改善につなげていく力を高めていく²⁰」ことを目的とした。

尼崎市経営再建プログラムには、新たな行政経営システムの確立と進展を図るために、全庁的改革改善実践運動が位置づけられている。尼崎市では、従前から実施されていた職員提案制度に加え、各職場における業務改善を中心とした実践活動への展開がなされた²¹。同年の施政方針には、すべての職員が仕事の価値と本質を理解し、自分から進んで課題を発掘し処理していく力を付けていくために、事務事業評価を仕事の改善に反映させるとともに、品質管理の手法を取り入れた全庁的な改革改善運動に取り組んでいくことが示されている²²。

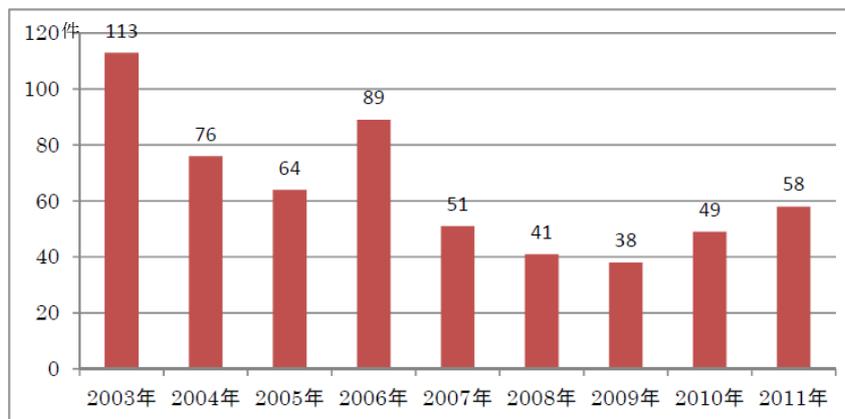
図表 2-5 尼崎市の業務改善運動の位置づけ

業務改善を示す計画（策定年）	内 容
尼崎市経営再建プログラム（2003年）	3 改革意欲の高揚 職員からの改革に係る提案については、所管組織にとらわ れることなく幅広く受け入れ、効果が見込まれる提案につ いては積極的に施策化するなど、職員の改革意欲の高揚に 努めるとともに、全庁的な改革運動を展開していく。
行財政構造改革推進プラン（2008年）	個々の事業の目的や課題の再確認と成果を評価すること により改革改善を行い、より効果的な行政運営を目指すた め、事務事業評価システムをはじめとする行政評価を予算 編成や決算審査に活用するなど、事業の再構築が促進され る予算編成システムを構築していく。加えて改革改善運動 など行政運営の中に PDCA サイクルを定着させる取組に ついても継続して実施する。

（出所）尼崎市経営再建プログラム、行財政構造改革推進プランより一部抜粋。

尼崎市における業務改善の取組状況は、図表 2-6 のように示される。図表 2-6 に示されるように、参加チーム数の減少はあるものの、全庁的に継続した改善活動がなされているといえる。

図表 2-6 尼崎市における業務改善運動の取組状況



（出所）尼崎市提供。

3 福井市の改善王選手権

福井市は、人口 206,836 人、職員数 2,332 人の中核市である²³。福井市は、2006 年から業務改善運動に取り組んでいる。福井市は、職員のマンパワーを最大限に活用しながら、創意工夫を凝らした事業展開や業務改善を積極的に進めるため、職場で BPR 運動を実施し、職員力の向上を図っている。

福井市の業務改善運動は、2006 年に策定した「福井市行政改革の新たな指針」の推進項

目に示された事務事業の見直しに関する取り組みである。既存の事務管理改善委員会や職員提案の制度を見直し、事務改善のための仕組みを再構築するため、「改善王選手権」が創設された。これは、坂川市長（当時）のマニフェストに「協働意識の高揚など職員の意識改革を一層進めるため、職員による施策の庁内コンペを実施し、総合的な政策推進につなげます²⁴」と示されたことが背景にある。この背景をもとに、福井市は、職員提案型と職場実践型の2つのアプローチで改善王選手権に取り組んでいる²⁵。

福井市では、市長マニフェストを具現化するために、各部局長のマニフェストが作成され、業務改善運動が推進されている。福井市の業務改善運動は、図表 2-7 のように位置づけられている。2008 年は企画政策部で業務改善を所管していたため、企画政策部マネジメント方針に業務改善運動が位置づけられている。2009 年には、その所管が総務部に移管したため、総務部マネジメント方針で業務改善運動が位置づけられている。

図表 2-7 福井市の業務改善運動の位置づけ

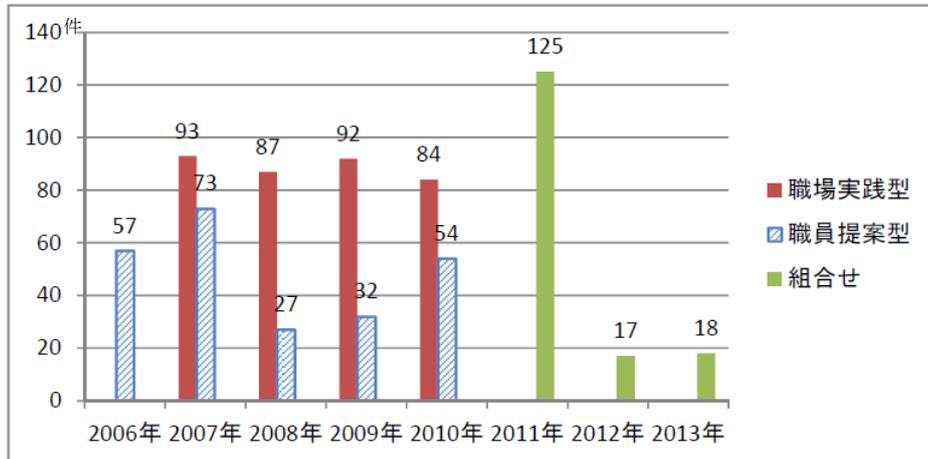
業務改善を示す計画（策定年）	内 容
マネジメント方針（2006 年）	（企画政策部） ゼロ予算事業の展開・庁内コンペの実施 職員の意識改革・啓発及び効率的な行財政運営のために、次の3つの部門を設けて庁内コンペを実施します。 ① 施策の改善部門 ② ゼロ予算部門 ③ 業務改善部門 優秀な事例については実践結果を発表し、次年度に向けて意識の高揚を図ります。
マネジメント方針（2007 年）	（総務部） 改善王選手権の開催（ゼロ予算事業・庁内コンペ・BPR 運動の展開） 職員の意識改革・啓発及び効率的な行財政運営のために、庁内コンペ「改善王選手権」を開催し、ゼロ予算事業を展開するとともに、19 年度は庁内コンペで提案のあった BPR 運動も「改善王選手権」に取り込み、一職場一改善を実践します。

（出所）福井市企画政策部および総務部のマネジメント方針より一部抜粋。

福井市の業務改善運動の取組状況は、図表 2-8 のとおりである。図表 2-8 に示されるように、2006 年から 2011 年まで、1 職場 1 改善を目指して業務改善が実施されていることが分かる²⁶。2010 年までは改善王選手権として職場実践型と職員提案型を区分して業務改善を推進していたが、2011 年以降は職場実践型と職員提案型を組み合わせた取り組みに変更されている。改善王 2010「職員の知恵袋」実施要項によると、各職場における業務上の「困りネタ」について解決につながるようなアイデア（＝「知恵袋」）を提案し、改善活

動に取り組みことで、職員が有する知識と知恵を活かして、庁内全体で課題解決に向けて取り組んでいくことが示されている²⁷。つまり、職場提案型による職員の知見を職場実践型と統合することで、相乗効果を図ることを企図したものである。

図表 2-8 福井市における業務改善運動の取組状況



(出所) 福井市提供。

しかしながら、2012年以降、図表 2-8 に示されるように、取組件数が激減している。これは、2010年までの1職場1改善から、2011年以降各職場の自主的な取り組みに移行したため、取組件数が激減していると思われる。

福井市では、市長マニフェストの実現が業務改善運動を推進したとして特徴づけることができる。さらには、部局長のマニフェストなかに業務改善を示すことで、全庁的な組織戦略として業務改善運動の推進が位置づけられている。このことは、福井市職員の発想を最大限に活かすとともに、それを実現可能とすべく予算配分を加味した戦略的な取り組みが実践されているといえる。職員提案制度と業務改善の実施を組み合わせることで、福井市職員の発想を柔軟に組織戦略に取り入れた業務改善運動が実践されているといえる。

4 中野区のおもてなし運動発表会

中野区は、人口 315,003 人、職員数 1,993 人の特別区である²⁸。中野区は、2004年から業務改善運動「おもてなし運動」および実践事例報告会「中野区おもてなし運動発表会」に取り組んでいる。中野区では、職員の自発的な取り組みによって、組織および職員の活性化を図り、中野区に関わる一人ひとりにとって満足度の高い区役所を作ることを目的に業務改善運動が実施されている。

中野区では、2003年に示された「中野区経営改革指針」に顧客満足度優先の視点に立つ

て、区の仕事を問い直していくといった指針が示され²⁹、このことを具現化する方法として、業務改善運動が進められた³⁰。これは、2002年に中野区長として就任した田中大輔区長の抜本的な区役所改革に向けた指針である。

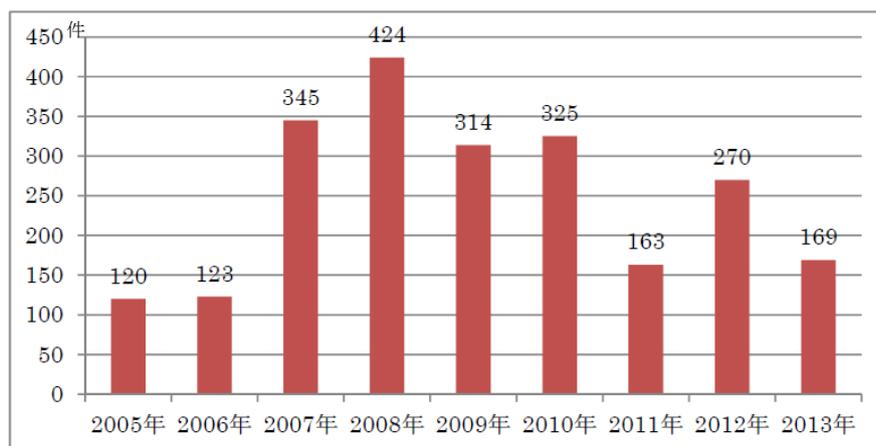
2003年に中野区職員で構成されるプロジェクトチーム「おもてなし推進委員会」が結成され、中野区における業務改善運動の趣旨や進め方などが検討され、2004年に「おもてなし運動」として取り組まれることとなった。この運動は、中野区経営改革指針に示された「顧客満足度向上」および「組織の活性化」を具現化することが目的である。管理職を「おもてなしマネージャー」、係長を「おもてなしリーダー」と位置づけ、各職場において「おもてなし運動実践プラン」を作成し、中野区のホームページにて実行を宣言することで改善活動に取り組んでいる。

2003年に開催されたおもてなし推進委員会は、行政における顧客満足度について議論し、誠意と思いやりをもった仕事で区に関わるすべての人を対象にした満足度の向上を「おもてなし」と位置づけている。つまり、中野区では、中野区民に関わらず、中野区に関わるすべての人をもてなすことによって、顧客満足度の向上を重視した取り組みを行っていることが特徴の一つである。

もう一つの特徴は、おもてなし推進委員会の委員長を首長が務めていることである。中野区は、首長自らが業務改善運動を率先することで、改善風土を組織に醸成することを企図している。職員の全庁横断的組織であるおもてなし推進委員会は、運動の推進役を務め、各職場が作成する実践プランを実現するために、支援、助言および講演会や発表会の企画・運営を行っている。

図表2-9に示されるように、中野区における業務改善運動の取組状況は、改善事例の件数に若干のバラツキがあるもの、継続した取り組みとして組織に根付いているといえる。業務改善運動の担当職員へのインタビューによると、毎年同種の改善実行計画を掲げる職場が増え、「もう改善に向けた良いアイデアが浮かばない」「改善し尽した」という職場の意見も漏れ聞こえてくることもあり、改善活動そのものが目的化していることを懸念する意見が示された³¹。さらには、中野区では、業務改善の重要なポイントとして職員の気づきを重要視しており、自発的な改善活動が組織に醸成することを目的とされていることが示された³²。

図表 2-9 中野区における業務改善運動の取組状況



(出所) 中野区 HP より筆者作成。

このように中野区では、首長のリーダーシップのもと、業務改善運動が実践されており、顧客満足度の向上、組織の活性化に対して「おもてなし」というキーワードで、全庁的な改善活動に取り組まれている。全庁を横断した職員で結成されるおもてなし推進委員会が、職員の気づきを促進する働きを担っており、中野区の業務改善は職員の自発的な行動を尊重した持続性の高い取り組みであるといえる。

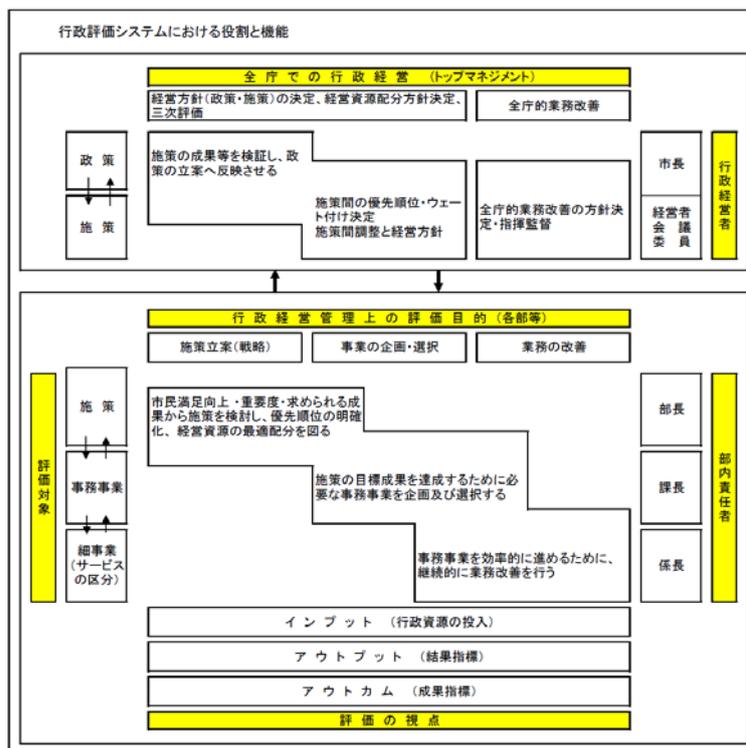
5 北上市の Ping!Pong!Pang!祭

北上市は、人口 93,594 人、職員数 631 人の一般市である³³。北上市は、2006 年から業務改善運動「きたかみ Ping!Pong!Pang!運動」および実践事例報告会「きたかみ Ping!Pong!Pang!祭」に取り組んでいる。北上市の各職場において、業務の効率化や職場の活性化、市民サービスの向上を目指して、改善事例の共有、称賛を全職員で行うことで、職員の意識改革と改善文化の醸成が図られている。

北上市が業務改善運動に取り組むきっかけには、北上市行政評価システム研究部会によって明らかにされた北上市における行政経営上の課題がある。この研究部会は、2004 年に行政評価システム導入に向けて設置された部会であり、北上市職員 30 人で構成された。この研究部会で示された課題として、職員のコスト意識の欠如、組織と手続きが機能的でない、切磋琢磨する意識・チャレンジ精神の欠如といった 197 の北上市が抱える課題が示された。その結果、2003 年 7 月 8 日に開催された第 2 回北上市行政評価経営者会議（三役と各部長で構成される会議）で問題提起がなされ、業務改善を全庁的に取り組むべき重要な課題として認識されることになった。

北上市の業務改善運動は、2003年10月7日に開催された第4回北上市行政評価経営者会議の資料に示されている（図表2-10）。図表2-10によると、全庁的業務改善が行政評価システムにおける役割と機能に位置づけられている。つまり、行政評価経営者会議によって、業務改善が各職場で日々実践すべき取り組みであることが確認されることとなったのである。

図表2-10 北上市における行政評価システムの役割と機能



(出所) 北上市行政評価経営者会議で提出された資料（2003年10月7日）。
北上市政策企画課提供。

北上市は、2005年に福岡市や尼崎市といった先進自治体に行政視察を行い、北上市行政評価経営者会議で議論を重ねた結果、2006年に「北上市行財政構造計画」によって明確に業務改善が位置づけられることになった（図表2-11）。同年、北上市は「北上市業務改善改革実践運動実施要項」を策定し、業務改善運動の具体的な方向性を示した。この実施要項は、業務改善運動の基本方針を「改善に向けた取り組みを全職員が共有し、認め、評価することを通じて、職員の意識改革への動機づけとなることで、失敗を恐れることなく、変革への挑戦を続ける組織文化へ改革していくことを理念とし、各職場の状況や必要性に応じて自主的に取り組むことを基本方針とする」と示しており、北上市における行政改革のなかで、職員の意識改革と組織風土の改革の必要性を全庁的に認識させることを企図し

たものであることがわかる。

図表 2-11 北上市における業務改善の位置づけ

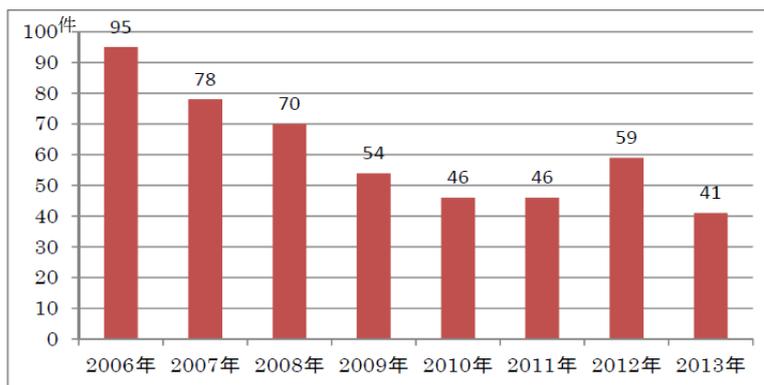
業務改善を示す計画（策定年）	内 容
行財政構造改革計画（2006年）	<p>（現状と課題） これまでも、事務事業の見直しや職場ごとの創意工夫により業務改善を行ってきていますが、職員個々又は各職場の取り組みに委ねられ、全庁的に情報共有してきていないため、意識や行動面で取り組みの差が生じています。今後、コスト等の意識を徹底し全庁的に改善改革を進めていくためには、各職場の取り組み事例を共有し、職場と職員に動機付けを持ちながら、具体的に業務の改善に取り組む組織文化へ変革することが必要です。</p> <p>（改革の内容） 各職場が日常の業務で主体性を持って、自らの課題を自らの手で解決する改善改革運動を実施します。これまでに実施してきた事例や、現在進めている取り組み事例を全庁的に共有し、職場文化の変革を推進します。また、全庁的な仕組みで実施しなければならない業務改善についても、具体的に取り組みます。</p> <p>（効果） 事務事業の効率化や市民サービスの向上、職員の改善意識の共有化、政策立案能力の向上が図られます。</p>
北上市総合計画（2011年）	<p>（施策の方向性：③行政サービスの向上） 市民の視点に立ったきめ細かで利用しやすい窓口サービスの向上に努めます。</p> <p>また、新たな行政課題や市民のニーズに的確に対応するため、職員の能力開発と意識改革を図るとともに、職場の安全確保と職員の健康管理を徹底し、良好な職場環境の形成に努めます。</p> <p>・職員研修、業務改善運動</p>

（出所）北上市行財政構造改革計画、北上市総合計画より一部抜粋。

当時の政策企画課の担当者へのインタビューによると、行政評価の導入に併せて業務改善を実践することで、評価に対する改善を実践するといったマネジメント・サイクルを各職場に浸透させることを企図しており、行政評価を導入する意義として、市民サービス向上に向けた改善活動に取り組むことを全庁的に明らかにしたとのコメントが示された³⁴。

北上市の業務改善運動は、業務改善そのものを単体として取り組んだものではなく、予算編成や総合計画と連動する行政評価導入をきっかけとして、行政経営改革の一端として取り組まれたものである。つまり、北上市の業務改善は、行政評価をより効果的に機能させるために、導出された評価に対して、改善活動を実践していくことで、行政経営の基盤となっているといえる。北上市では、図表 2-12 に示されるように、業務改善運動の定着とともに件数には減少傾向が見られるものの、継続的な業務改善運動に取り組んでいることが伺える。

図表 2-12 北上市における業務改善運動の取組状況



(出所) 北上市政策企画課提供。

6 さいたま市のカイゼンさいたまマッチ

さいたま市は、人口 1,255,743 人、職員数 9,033 人の政令指定都市である³⁵。さいたま市は、2009 年から業務改善運動「一職員一改善提案制度」、実践事例報告会「カイゼンさいたまマッチ」に取り組んでいる。さいたま市は、日々改善・改革が実践されるような組織風土を確立するため、部局ごとに業務改善委員会を設置することで、組織全体として業務改善運動の推進を図っている。

さいたま市では、2010 年に策定された行財政改革推進プランにおいて、①市政情報の見える化・新しい公共の推進「見える改革」、②行財政運営の自律・マネジメント「生む改革」および③職員の意識改革・組織文化の創造「人の改革」という 3 つの基本方針が示されている。そのうち、「人の改革」として取り組まれたのが、一職員一業務改善提案制度である。

人の改革の特徴は、事務事業改善率を 100%にすること、職員が改革・改善風土が職場に浸透し、働きがいをもって働いていると答える割合を 80%にすることが示されていることである³⁶。行政サービスを提供するのは一人ひとりの職員であり、職員が変わらなければ、効果的な行政改革はできないと首長自らが認識し、行財政改革推進プランの一つの柱として人の改革が位置づけられたのである。

2013 年に更新された行財政改革推進プランでは、2010 年プランに示される改革プログラムの概ね 9 割を達成したことが示されており、見える改革、生む改革および人の改革の基本方針が継続されるとともに、高品質経営を目指すべく、重点プログラムを絞り込み、行財政改革が推進されている。

図表 2-13 さいたま市の業務改善運動の位置づけ

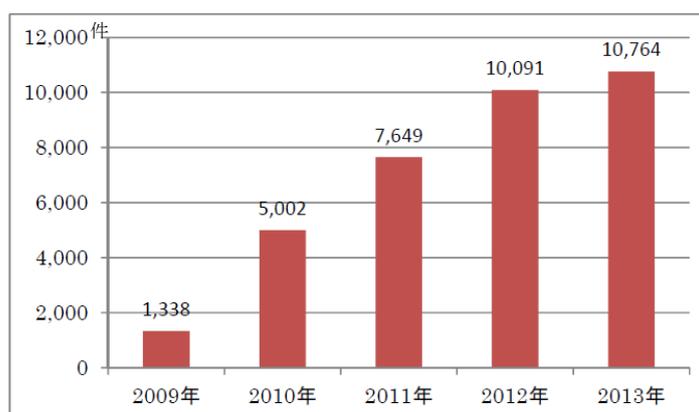
業務改善を示す計画（策定年）	内 容
行財政改革推進プラン（2010年）	全ての職員が業務改善を実践するための強化月間や庁内改善事例発表会の開催、職員からのアイデアの情報共有、全国都市改善改革実践事例発表会に参加することにより、職員が業務改善を身近に感じ、改善・改革が日常的に継続されるような組織風土の確立を目指す。
行財政改革推進プラン（2013年）	強化月間の設定や、庁内改善事例発表会を通じた改善取組事例の共有化を図り、職員一人ひとりの改善・改革が日常的に継続され、職場における様々な業務改善につながるような組織風土の確立を目指します。

（出所）さいたま市行財政改革計画より一部抜粋。

さいたま市は、各職場での業務改善の取り組みをその職場だけに留めるのではなく、全庁的にその効果を広げ、改善・改革を常に実践する組織風土を確立するために、「カイゼンさいたまマッチ」と称する実践事例報告会を開催している。さいたま市は、各年度に各職場で実践された優れた改善事例を選出し、報告会を開催することで庁内における情報共有を目的としている。

業務改善運動の担当職員へのインタビューによると、首長の強いリーダーシップによって、年々の改善活動の充実とともに、改善・改革に向けた職員の意識が醸成されていることが示された³⁷。図表 2-14 に示されるように、さいたま市における業務改善の件数は、年々増加している。さいたま市の職員が 9,000 人に満たなく、2013 年に 10,764 件の改善事例が報告されていることから、さいたま市では一人の職員が一つの改善活動に取り組んでおり、全庁的に改善活動を実践する風土が定着していることが推測できる。

図表 2-14 さいたま市における業務改善運動の取組状況



（出所）さいたま市行財政改革推進プランより一部抜粋。

このようにさいたま市は、中野区、北上市と比べ、比較的遅くに業務改善に取り組み始

めたが、全庁的に改善活動を実践していくといった改善風土が定着していることが伺える。

7 大分市のおおいた匠グランプリ

大分市は、人口 477,640 人、職員数 3,240 人の中核市である³⁸。大分市は、2009 年から業務改善運動「カイゼンの匠運動」、実践事例報告会「おおいた匠グランプリ」に取り組んでいる。大分市では、職員が日常業務や職場環境等における課題や問題点を見つけ、自ら実践して改善することにより、市民サービスの向上や業務の効率化、職員の改革意欲の高揚を図ることを目的に業務改善運動が実施されている。

大分市の業務改善運動の始まりは、首長によって具現化されたアントレプレナーシップ事業制度にある。この制度は、大分市職員が起業家精神をもって事業の企画から事業化まで行うことを企図した制度である。この制度を活用して、業務改善運動の先進自治体を視察し、大分市で実現させたのがカイゼンの匠である³⁹。

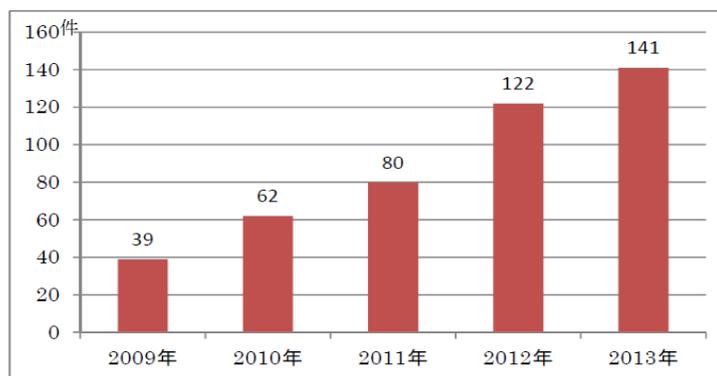
大分市における業務改善運動の取り組みは、他の自治体とは異なり行財政改革プランやマニフェストに示されておらず、大分市職員の企画立案により実現した取り組みである。大分市では、改善活動を実施するための要領が定められている⁴⁰。この要領によると、大分市の業務改善は、改善内容の提案から始まる。職員による改善提案にあたっては、事前に提案書を企画課長に提出することが定められている。企画課長に提出された提案書は、大分市カイゼン運動推進サポートチームに送付され、提案者と協議を行ったうえで、提案された内容の検討および改良が加えられる。大分市カイゼン運動推進サポートチームは、提案内容の実現可能性を判断し、可能と判断した場合は、その旨を付して企画課長に送付する。さらに企画課長は、提案内容を首長等に報告し、改善実施についての了解を得たうえで、提案者にその旨を通知する。このプロセスを受けて、職員は提案書に沿って業務改善を実施することになる。また、職員は、活動の結果を企画課長に報告することが義務づけられている。

大分市は、改善運動のさらなる拡大を図るため、各年度に取り組まれた改善実践事例のなかで、優れた成果を上げた事例を発表し合い、庁内で情報を共有するとともに、職員の企画立案能力および発表能力の向上等に資することを目的として、おおいた匠グランプリを開催している。

業務改善運動の担当職員へのインタビューによると、全庁的な広がりを実現できていないが、小さな改善活動をコツコツと実施することで、見過ごされていた工夫を拾い上げる

ことができたコメントが示された⁴¹。大分市では、2009年に業務改善運動に取り組んでから、年々、改善事例が増加している（図表2-15）。大分市では、業務改善を実施するために、提案書の作成、サポートチームとの協議、首長の了解といった改善活動に向けた形式的な要件が求められるため、自発的な改善活動の足枷になっているかもしれない。その一方、首長、企画課長、サポートチームのお墨付きが、提案書に付されることになり、改善活動に向けた職場職員による協力や、予算・時間の確保といった改善活動の推進が期待できるともいえる。

図表2-15 大分市における業務改善運動の取組状況



(出所) 各年の大分市カイゼン運動の活動報告書より筆者作成。

8 福岡市のDNAどんたく

福岡市は、人口1,510,566人、職員数9,486人の政令指定都市である⁴²。福岡市は、2013年から新たな業務改善運動に取り組んでいる。2013年に策定された福岡市行財政改革プランでは、組織力の最大化を目指す改革、つまり、限りある経営資源をより効果的かつ効率的に活用するために「質的な改革」の必要性が示されている。その具体的な取り組みとして、①市民の納得と共感、②健全な財政運営、③チャレンジする組織改革が示されるとともに、推進項目「業務改善イノベーション」として、2004年に策定された行政経営改革プラン以来、業務改善運動の実施が再び示された。

図表2-16 福岡市における業務改善の位置づけ

業務改善を示す計画（策定年）	内 容
DNA2002 計画（2000年）	新行政経営システム (1)実践運動（ムーブメント） ①DNA 運動 すべての課と施設で課長/施設長をリーダーとする自主改善活動（DNA 運動）に取り組む。単なる精神論や親切運動の域を超え、自ら課題を発掘し、目標を設定して、外からノウハウを導入するなど、創造的かつ迅速に課題解決に取り組む行動様式への転換をめざす。

	<ul style="list-style-type: none"> - 全課/施設長業務刷新研修 (DNA 研修) <ul style="list-style-type: none"> 本庁及び区役所の全課長/全施設長は必ずDNA研修に参加し、DNA運動のコンセプトの理解と課/施設単位の改善活動を推進する手法を修得 ・ TQM (Total Quality Management) やベスト・プラクティスなどの手法の修得 ・ 課や施設のミッション (使命) や顧客の定義の分析手法を学習 ・ 顧客満足度調査、業務棚卸、事務事業総点検などの手法の修得 ・ 数日間のワークショップ形式で、研修プログラムは、外部の教育プロの力も借りて設計 ・ 研修前の準備、研修後の具体的実践も重視...一定の期間においてフォローアップ研修も実施 - 課/施設単位の目標管理 (MBO) <ul style="list-style-type: none"> 民間企業の目標管理手法 (MBO : Management by Objectives) を導入する。課長/施設長を中心に、課別/施設別に半期、年間の達成目標を自ら立て、自主改善と進捗状況を定期的に自己点検する仕掛けを導入 - DNA運動支援体制 (ベスト・プラクティス) <ul style="list-style-type: none"> ・ 改善スピードを上げるとともに創造的な解決策を見出すために、庁内や外部のベスト・プラクティスを研究し、優れた業務のやり方を積極的に導入 ・ ベスト・プラクティスの発掘、研究や成功事例を紹介する大会の開催並びに表彰などの運営事務局を置く (DNA課の設置) ・ 庁内横断的な職員のプロジェクトチームがベスト・プラクティスを発掘、研究。また、「BPお助け隊」として庁内での普及に参画
<p>行政経営改革プラン (2004年)</p>	<p>【重点改革項目 7】仕事のやり方の改革</p> <p>DNA運動の考え方を徹底して、より市民本位で成果が上がるよう、仕事のやり方を見直します。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 市民志向・成果志向・戦略志向の徹底 <ul style="list-style-type: none"> これまでにDNA運動や局経営戦略等で取り組んできたように、事業の企画段階や評価段階で市民ニーズや満足度を把握する、具体的に求められる成果を常に意識しながら業務の進め方を柔軟に組み立てる、組織の使命やビジョンに照らして施策・事業の重点化 (選択と集中) を行い既存事業を勇気を持って見直す、といった基本的な事柄をさらに徹底します。 ○ 仕事に対する主体性の発揮 <ul style="list-style-type: none"> 時代の転換期において、前例踏襲型ではなく「課題解決型」の仕事の進め方がますます重要になっていることから、市民ニーズを把握しながら、職員が自ら考え、自ら動く姿勢を徹底するとともに、現行の職員提案制度のあり方を見直し、職員の一層の創意工夫と主体性を引き出します。 ○ コミュニケーションの活性化 <ul style="list-style-type: none"> よりよい仕事を行うための環境づくりの一環として、オフサイトミーティングの活用などにより多様な対話の場づくりを行うとともに、ITを活用した組織内の情報共有化などにより、関係部署間の連携や経営陣から現場に至る意思伝達など組織内のヨコ・タテのコミュニケーションを活性化し、対話を重視した風通しのよい組織風土づくりを進めます。
<p>行政改革プラン (2008年)</p>	<p>記載なし</p>

行財政改革プラン（2013年）	<p>【推進項目⑩】業務改善イノベーション</p> <ul style="list-style-type: none"> ○市長・副市長をはじめ、職員一人ひとりの主体的な関与による業務改善 <ul style="list-style-type: none"> ・業務改善運動の実施、全国都市改善改革実践事例発表会開催 ・職員提案制度の再構築 ・臨時的任用職員に関する事務の集約化 など ○職員間コミュニケーションの活性化 <ul style="list-style-type: none"> ・所属を越えた職員同士の対話の場の設置 ・全庁的、また局区室内の課題について組織横断的プロジェクトチームによる検討 など
-----------------	---

（出所）福岡市 DNA2002 計画ほかより一部抜粋。

2004年に策定された行政経営改革プランには、組織マネジメント上の課題として、①DNA運動・組織風土改革の進展、②人事制度を含め、一貫した人材育成・活性化の取り組み、③自律経営を進めるなど局区の自助努力と創意工夫を引き出す取り組み、④施策・事業の抜本的な見直しを進める取り組み、⑤ガバナンス機能（経営理念・方針の浸透と重要課題への取り組み）の充実、⑥マーケティングやコスト分析など民間経営手法等の導入による事業の進め方の改革コミュニティの自律経営、⑦コミュニティの自律経営に向けた取り組みの推進が示されている⁴³。さらに、このプランには、DNA改革として2000年以降、DNA運動を代表とする現場レベルの実践運動、局経営戦略や区役所経営改革プランの策定・実施、経営会議の設置など、さまざまな経営改革に取り組んできたが、一定の成果を上げているものの、取り組みは途半ばであることが示されている⁴⁴。2004年に策定された行政経営改革プランは、DNA計画2002に示された基本方針を引き継ぎ、重点改革項目を明確にさせた計画として位置づけられている。

しかしながら、2007年6月4日の庁議資料において、2006年まで取り組まれてきた「DNA運動」を終了することが示されている。この庁議資料によると、各職場において窓口サービスの向上やコミュニケーションの充実、経費節減などさまざまな効果がみられ、現場に軸足を置いた改善活動として一定の評価を得てきた一方で、7年間の改善運動を続けるなかで、①現場で把握された問題意識を政策に連携させていくしくみの弱さ、②所属を越えた組織横断的な活動への広がりにくさ、③職員間における負担感や疲弊感が課題になっていることが示されている⁴⁵。

2008年に策定された行政改革プランでは、業務改善に関する取り組みが示されていない。DNA運動発表大会に替え、既存の職員表彰制度に「改革改善部門」を加えることによって、改革・改善の良い取り組みを表彰し、情報共有を図っていくことで、業務改善が継続されることとなったのである。

2013年に策定された行財政改革プランでは、2000年から全国に先駆けて取り組まれた業務改善運動「DNA運動」が、全国の地方自治体における業務改善運動のモデルとして、その取り組みが広がり、自治体業務改善改革の先進地としての地位を確立していることが示され⁴⁶、業務改善運動の必要性が再認識されたのである。

業務改善運動の担当職員へのインタビューによると、2013年になって業務改善運動の必要性が再認識された理由として、管理職の意見が反映されたことが示された。当時、若手職員あるいは中堅職員としてDNA運動に取り組んでいた職員が管理職となり、業務改善運動に取り組んだ経験や実績から業務改善運動の必要性が主張されたことが示された⁴⁷。つまり、DNA運動を7年間率先して、実践してきた職員が、福岡市の施策を後押しすることとなり、2013年の行財政計画プランに盛り込まれたのである。

福岡市において行財政改革を推進するための一つの手法として、業務改善運動が再び注目されているが、2007年6月4日の庁議資料で示された課題を克服できるか明らかではない。DNA運動の時代と異なるところは、業務改善においてイノベーションを生成させることが強調された点である。2013年12月20日に行った福岡市総務企画局人材育成課の担当職員である立石匡志氏へのインタビューでは、業務改善を効果的に実践していくためには、他の部局や組織からの知見や情報が重要と考えられ、他の自治体間からの模倣に留まらず、異分野からの知見や経験を活かすことで行政サービスにイノベーションを生成できると考えられていることが示された。

複数年の間、業務改善運動を実践し、その後取り組みを終了している自治体があるなか、先進自治体として地方自治体の業務改善運動を先導してきた福岡市の新たな展開は、福岡市と同じ課題を抱える多くの自治体にとって、効果的な解決策を見出すことになるかもしれない。

9 三条市の業務の改善・効率化職員報告会

三条市は、人口101,339人、職員数895人の一般市である⁴⁸。三条市は、2007年から業務改善運動「業務の改善・効率化」および実践事例報告会「職員報告会」に取り組んでいる。三条市は、定員適正化計画による職員数の減少に耐え得るだけの組織体制を構築しつつ、各部署に求められる役割を十分に果たしていくことを目的に業務改善運動に取り組んでいる。

三条市の業務改善運動のきっかけは、2007年に内閣府によって実施された市場化テスト

導入にかかる FS 調査⁴⁹がある。逼迫した財政状況のなか、2010 年以降の団塊世代の大量定年退職を迎えていた三条市は、市民サービスを低下させずに歳出・人員の削減を目指して、窓口業務を所管する市民窓口課の効率化と民間開放可能性の検討を行った。2008 年に公表された経営プログラム経営報告書によると、市民窓口課を端緒とした業務の改善・効率化を全庁的に拡大していくことで、定員適正化計画を前倒して実施していくことが示されている⁵⁰。三条市は、2007 年に内閣府の FS 調査とともに市民窓口課で実施された業務改善の取り組みを全庁的に拡大していくことで業務改善運動を実施したのである。

2013 年に策定された新経営戦略プログラムには、次代にわたる市民に過度な負担をかけず質の高い行政サービスを提供し続ける市役所を構築するという目標が掲げられ、この目標を達成するために 14 の方策が示されている⁵¹。この方策の一つとして、業務の改善・効率化の推進として、業務改善運動が位置づけられている。

三条市の業務改善運動は、トップダウンによるリーダーシップが特徴としてあげられる。三条市では、市長を本部長とする経営改革本部が主導して改善目標および進捗管理を行っている。この経営改革本部は、市長、副市長、教育長および総務部長で構成される。政策推進課と業務改善の実施課で業務の棚卸しが行われ、経営改革本部において改善目標が設定され、実施課の改善活動の進捗管理が行われている。具体的には、経営改革本部によって業務改善の実施課が決定され、人員数と超勤時間（超過勤務時間）の削減を改善目標として「業務の改善・効率化の取組について」と題される年次計画書が示されている。2007 年以降の実施課と改善目標は、図表 2-17 のように示される。

図表 2-17 三条市における改善目標

	実施課および改善前の配置人数等	取り組みによる予測効果
2007 年	市民窓口課 17 人	△2.72 人
2008 年	市民窓口課 14 人	△0.63 人
	高齢介護課 23 人（超勤：5,547 時間/年）	△2.36 人（超勤：△4,699 時間/年）
	福祉課 25 人（超勤：4,092 時間/年）	△4.67 人（超勤：△3,538 時間/年）
	子育て支援課 24 人（超勤：5,514 時間/年）	△2.93 人（超勤：△4,998 時間/年）
	行政課 16 人（超勤：3,654 時間/年）	－
	財政課 11 人（超勤：3,785 時間/年）	－
	会計課 4 人（超勤：519 時間/年）	－
2009 年	健康づくり課 52 人（超勤：7,513 時間/年）	－
	商工課 10 人（超勤：1,025 時間/年）	－
	生涯学習課 13 人（超勤：1,267 時間/年）	－
2010 年	税務課 25 人（超勤：5,113 時間/年）	△3 人（超勤：△835 時間/年）
	中央公民館 5 人（超勤：332 時間/年）	△1 人（超勤：△332 時間/年）
	土木課 21 人（超勤：4,022 時間/年）	△9 人（超勤：△2,757 時間/年）
	都市計画課 11 人（超勤：1,725 時間/年）	
	建築課 8 人（超勤：774 時間/年）	（委託料：△11,130 千円）
	下水道課 18 人（超勤：1,019 時間/年）	△3 人（超勤：△1,019 時間/年）

	水道局・業務課 16人(超勤:1,761時間/年)	△8人(超勤:△1,761時間/年)
	水道局・業務課 15人(超勤:1,267時間/年)	△4.89人(超勤:△1,267時間/年)
2011年	政策推進課 12人(超勤:3,498時間/年)	△0.83人(超勤:△650時間/年)
	収納課 20人(超勤:692時間/年)	△0.34人(超勤:△692時間/年)
	環境課 15人(超勤:3,464時間/年)	△2.19人
	営業戦略局 9人(超勤:1,098時間/年)	△0.55人(超勤:△698時間/年)
	地域経営課 9人(超勤:4,495時間/年)	△2.4人(超勤:△4,045時間/年)
2012年	栄サービスセンター 14人(超勤:97時間/年)	△5.94人(超勤:△97時間/年)
	下田サービスセンター 14人(超勤:329時間/年)	△4.48人(超勤:△329時間/年)
	議会事務局 5人(超勤:372時間/年)	△0.9人(超勤:△372時間/年)
	選挙管理委員会事務局 1人	-
	監査委員事務局 4人(超勤:221時間/年)	△0.43人(超勤:△221時間/年)
	農業委員会事務局 4人(超勤:380時間/年)	△0.81人(超勤:△380時間/年)
2013年	情報管理課 8人(超勤:865時間/年)	△2.74人(超勤:△865時間/年)
	教育総務課 16人(超勤:3,395時間/年)	△6.64人(超勤:△1,076時間/年)
	小中一貫教育推進課 14人(超勤:912時間/年)	△0.72人(超勤:△912時間/年)
	行政課 14人(超勤:2,878時間/年)	△0.17人(超勤:△292時間/年)
	財政課 8人(超勤:4,292時間/年)	△0.29人(超勤:△481時間/年)
	市民窓口課 24人(超勤:2,018時間/年)	△0.36人(超勤:△601時間/年)
	福祉課 26人(超勤:3,244時間/年)	△0.69人(超勤:△1,156時間/年)
	高齢介護課 25人(超勤:2,093時間/年)	△0.46人(超勤:△776時間/年)
	会計課 6人(超勤:730時間/年)	△0.26人(超勤:△443時間/年)

(出所) 三条市の各年における「業務の改善・効率化の取組について」にもとに、筆者作成。

図表2-17によると、三条市は人員数と超勤時間の削減を成果目標として、業務改善に取り組んでいることが明らかである。三条市ではトップダウン・アプローチによって経営改革本部が業務改善の実施課と改善目標を決定しているため、全庁的な業務の効率化に向けて業務改善が浸透しているといえる。

2006年に策定された三条市定員適正化計画には、2005年の職員数1,156人を2010年に1,044人まで削減する計画が示されている⁵²。三条市は、業務の改善・効率化に取り組むことによって2010年に1,019人まで職員数を削減しており、三条市定員適正化計画に掲げた削減目標を達成している。さらに、2010年に策定された定員適正化計画には、2015年に850人まで職員を削減する計画が示されている⁵³。総務省の調査⁵⁴によると、2014年の三条市職員数は895人となっており、おおむね定員適正化計画の削減目標を達成できることが予想できる。

三条市は、経営改革本部が主導するトップダウンによる業務改善に取り組んでいる。そのため、業務改善の成果には、トップのリーダーシップが大きな影響を与えているといえる。職員は、業務改善に取り組むことで、より合理的に職員数の削減が強いられると考えがちであるが、三条市は、トップダウンにより業務改善実施課および職員削減目標を設定し、その進捗を管理することで、全庁的な業務改善を推進している。行政サービスの提供

水準を維持していくためには、職員数の削減に一定の限界があると考えられるが、三条市では業務の効率性を重視した業務改善に取り組まれている。

Ⅲ わが国地方自治体における業務改善運動の特徴

1 効率性重視型と有効性重視型

先進自治体で取り組まれた業務改善運動を分析することで、地方自治体における業務改善運動を類型化する。尼崎市、中野区、福井市、北上市、三条市、大分市および福岡市の7自治体を抽出し、2013年に実践された改善事例の類型化を行う⁵⁵。

それぞれの自治体における業務改善運動の担当職員から、2013年度に各部署で作成されたエントリーシート⁵⁶を入手し、分析を行うことで、改善事例を類型化した。ただし、尼崎市は、業務改善運動から職員提案制度に変更しているため、2011年の改善事例を対象とした。エントリーシートは、各部署において改善活動を計画する段階で、テーマ、目的および取組内容を記載するシートである。改善活動が終了する段階で、エントリーシートに改善効果を書き加える。

各自治体のエントリーシートの分析から、①職員の創意工夫・バージョンアップ、②作業プロセスの標準化・職場環境の整備、③コスト削減・歳入増加、④職員のマナー向上、⑤職員のスキル向上、⑥職場の活性化の6区分に改善活動を識別することができた。これらの区分は図表2-18に示される。

分析の方法は、それぞれの自治体のエントリーシートに記載されている「テーマ」「目標」「取組内容」「活動成果」から判断して区分を導出した。複数の「活動成果」が示されるエントリーシートについては、「テーマ」「目標」「取組内容」「活動成果」の順に優先順位をつけ識別した。

たとえば、職場でミーティングを実施する活動事例では、職員のコミュニケーション能力を向上させることを目標として示されている活動は「⑤職員のスキル向上」に位置づけ、コミュニケーションを活発化させることで職員間の良好な人間関係を形成し、職場の活性化を目標として示されている活動は「⑥職場の活性化」に位置づけた。また、行政サービスを質的に向上させ、住民満足度の向上を図る活動、あるいは、ミーティングを実施することで日常業務のステップアップを図る活動は「①職員の創意工夫・バージョンアップ」に位置づけた。箇条書きで複数の内容が示されているエントリーシートについては、最も上段に位置づけられている活動を優先して識別した。歳入増加を図る取り組みや新たなサ

ービスを提供する取り組みは、「①職員の創意工夫・バージョンアップ」に位置づけた。

図表 2-18 地方自治体における改善事例の類型化で導出された区分

①職員の創意工夫・バージョンアップ	やり方を変える、あるいは充実させることによって、行政サービスの質を向上させる活動
②作業プロセスの標準化・職場環境の整備	マニュアルを作成することで、行政サービスの標準化を図る活動、あるいは執務室の整理整頓を行うことで、職場環境を整備する活動
③コスト削減・歳入増加	経費の削減または歳入増加を図る活動
④職員のマナー向上	職員に対して接客マナーを向上させる活動
⑤職員のスキル向上	職員研修の実施や情報を職場内で共有させることによって、行政サービスを提供する職員のスキル向上を図る活動
⑥職場の活性化	職場内のコミュニケーションを活発化させることで、行政サービス提供体制を整備する活動

(出所) 筆者作成。

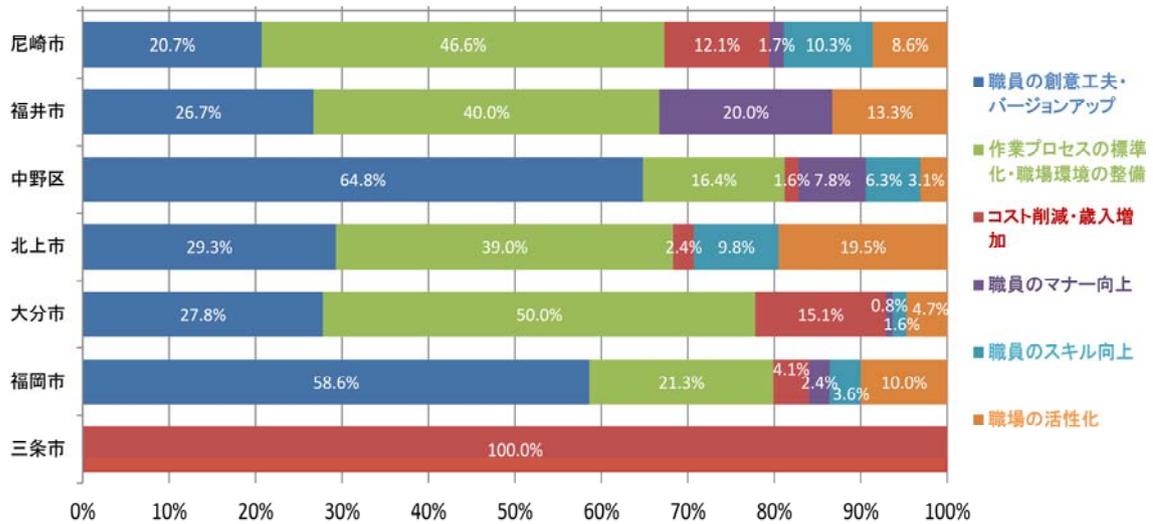
7 自治体の改善活動を分析した結果は、図表 2-19 のように示される。図表 2-20 は、特徴を明確にするために分析結果をグラフ化したものである。

図表 2-19 地方自治体における業務改善運動の特徴 (1)

自治体名 項目		有効性重視型	有効性重視型	有効性重視型	有効性重視型	有効性重視型	有効性重視型	効率性重視型
		尼崎市	福井市	中野区	北上市	大分市	福岡市	三条市
		件数 (割合)	件数 (割合)	件数 (割合)	件数 (割合)	件数 (割合)	件数 (割合)	件数 (割合)
①	職員の創意工夫・バージョンアップ	12 (20.7%)	4 (26.7%)	83 (64.8%)	12 (29.3%)	35 (27.8%)	99 (58.6%)	0 (0.0%)
②	作業プロセスの標準化・職場環境の整備	27 (46.6%)	6 (40.0%)	21 (16.4%)	16 (39.0%)	63 (50.0%)	36 (21.3%)	0 (0.0%)
③	コスト削減・歳入増加	7 (12.1%)	0 (0.0%)	2 (1.6%)	1 (2.4%)	19 (15.1%)	7 (4.1%)	9 (100%)
④	職員のマナー向上	1 (1.7%)	3 (20.0%)	10 (7.8%)	0 (0.0%)	1 (0.8%)	4 (2.4%)	0 (0.0%)
⑥	職員のスキル向上	6 (10.3%)	0 (0.0%)	8 (6.3%)	4 (9.8%)	2 (1.6%)	6 (3.6%)	0 (0.0%)
⑦	職場の活性化	5 (8.6%)	2 (13.3%)	4 (3.1%)	8 (19.5%)	6 (4.7%)	17 (10.0%)	0 (0.0%)
合 計		58 (100%)	15 (100%)	128 (100%)	41 (100%)	126 (100%)	169 (100%)	9 (100%)

(出所) 各自治体のエントリーシートから筆者作成。

図表 2-20 地方自治体における業務改善運動の特徴 (2)



(出所) 各自治体のエントリーシートから筆者作成。

図表 2-20 によると、尼崎市、福井市、北上市、大分市では「②作業プロセスの標準化・職場環境の整備」が重視されている。業務マニュアルを作成することで、サービス提供水準を維持するよう作業プロセスの標準化を図る活動、あるいは、書類の保管方法を改善することで、迅速なサービス提供を図る活動が実施されている。尼崎市と北上市の担当職員へのインタビューでは、基本的に職員の自発性に任せることで、顧客志向による身近な改善に取り組んでいるとのコメントが示された。大分市担当職員へのインタビューでは、カイゼン運動サポートチームが他課で実施されている改善活動を水平的に展開させる役割を担っており、職員の改善意識の醸成を図っているとのコメントが示された。尼崎市、福井市、北上市、大分市の業務改善運動は、サービス提供水準を維持し、職員の改善意識を醸成することを重視していることから、有効性重視型と位置づけることができる。

図表 2-20 によると、中野区、福岡市では「①職員の創意工夫・バージョンアップ」が重視されている。特に中野区では、サービス利用者の利便性が向上するような取り組みや利用者増を願った取り組みが多く実践されており、住民満足度を高めることが主眼にある。2013年の福岡市における改善事例では、「ミーティングの実施」「朝礼の実施」「情報共有」「ホームページの充実」「情報発信の充実」が41件(24.3%)を占めている。業務改善運動の担当者によると、特段、意図した目的は示されなかったが、気軽に実践できる改善活動に取り組む傾向にあることが示された。そのため、中野区、福岡市の業務改善運動は、有効性重視型と位置づけることができる。

図表 2-20 によると、三条市では「②コスト削減」が重視されている。三条市の業務改善では、経営改革本部が主導して改善目標および進捗管理を行っており、改善目標を達成することが求められている。そのため、三条市の業務改善は、効率性重視型と位置づけることができる。

2 PDS のサイクル化

先進自治体における業務改善運動の類型化から、次の 2 点を指摘できる。

第 1 に、地方自治体の業務改善運動が、活動成果をフィードバックさせるといった改善・改革に向けたマネジメント・サイクルが展開されていない。図表 2-20 から、先進自治体の業務改善は、マニュアル作成による業務プロセスの標準化、書類や用具の整理による職場環境の整備、ミーティングの実施・情報共有などによるバージョンアップが主要な活動であることが示されている。先進自治体の業務改善から改善・改革が実行され、一定の活動成果を導出しているが、その成果から次の改善活動に向けたプロセスの展開が欠如しているといえる。改善活動からのフィードバック、つまり、次の改善活動へのマネジメント・サイクルの展開が明確でないといえる。そのため、先進自治体は改善活動に取り組んでいるが、活動成果をフィードバックさせ、改善・改革に向けてマネジメント・サイクルを展開させていないといった点で課題がある。

このことは、職員が改善活動に従事することに主眼を置いてしまい、行政システム全体の最適化を勘案し、事務事業や施策に貢献するという視点が欠如していると考えられる。長期的な視点で考えると、職員のスキルアップや職場の活性化が行政サービスの効率性向上につながるが、職場単位の個々の改善活動を組織目標に適合させることが重要であり、政策目的の実現に向けて、マネジメント・サイクルを展開できていない点が課題である。

第 2 に、地方自治体の業務改善運動が、行政サービスの効率性向上に貢献できていないことがあげられる。先進自治体のうち 4 自治体は、業務マニュアルを作成することで、サービス提供水準を維持するよう作業プロセスの標準化を図る活動、あるいは、書類の保管方法を改善することで、迅速なサービス提供を図る活動が実施されており、行政サービスの有効性向上を重視している。2 自治体は、サービス利用者の利便性やバージョンアップから行政サービスを質的に着目し、住民満足度の向上を企図しており、行政サービスの有効性向上を重視している。その一方、コスト削減を企図して行政サービスの効率性向上を重視しているのは三条市の 1 自治体のみである。言い換えると、三条市を除く 6 自治体の

業務改善運動は、行政サービスの有効性向上を重視する一方、行政サービスの効率性向上を重視する傾向にないという現状が明らかになる。

類型化した結果、先進自治体は、行政サービスの有効性向上に資する取り組みとして、業務改善運動に取り組んでいることが明らかになった。また、地方自治体の業務改善運動には、①政策目標の実現を企図したマネジメント・サイクルを展開していない、②行政サービスの効率性向上を重視する傾向にないという課題を明らかにした。

本章で考察した先進自治体の取り組みを踏まえると、業務改善運動が行財政改革プランを推進する一つのツールとして位置づけられている。全庁的な業務改善運動を展開することによって、多くの職員を改善活動に関与させ、改善文化を醸成させるという点で、行財政改革プランの推進に有効である。しかしながら、業務改善運動がさらなる行政改革の推進に寄与するためには、活動結果をフィードバックさせ、効率性と有効性の視点からマネジメント・サイクルを展開させる必要がある。つまり、第1章で整理したように、行政評価から導出された評価をもとに、改善活動を実践していくことで、マネジメント・サイクルの展開を企図すべきである。

(注)

- 1 石原俊彦編著『地方自治体業務改善』関西学院大学出版会、2012年、13-14頁。
- 2 石原俊彦「自治体がディスクロージャーをする意義」、公会計改革研究会（編）『公会計改革ーディスクロージャーが「見える行政」をつくるー』日本経済新聞出版社、2008年、179頁。
- 3 石原は、自治体の目指すべき方向性を「経営改革のベクトル」として、NPMの基本原則をマトリクスで整理し、「成果志向」と「職員の意識改革」の交差点として業務改善運動を整理している。石原俊彦「職員の意識改革と市民の協働ー現場の業務改善をどう進めるかー」『地方行政』第9583号、2003年、2頁。
- 4 元吉由紀子『期待される市役所へー行政経営のムリ・ムダ・ムラを突破する！ー』ぎょうせい、2012年、8頁。
- 5 岡崎真弓「自治体の経営改革ー業務改善運動の役割と課題ー」『経営戦略研究』第2号、14頁。
- 6 福岡市経営管理委員会「市長への提言：『行政経営』の確立を目指してーDNA2002計画：市役所の“DNA転換”に向けて、2000年。
- 7 「同上稿」、7頁。
- 8 「同上稿」。
- 9 石原俊彦編著『前掲書』、16頁。
- 10 福岡市経営管理委員会「前掲稿」、13頁。
- 11 宮入小夜子「行政組織の組織風土改革に関する実態調査報告」『日本橋学院大学紀要』第9号、2010年、81-98頁。
- 12 全国都市改善改革事例発表会は、2008年に山形市で、2008年に尼崎市で、2009年に福井市で、2010年に中野区で、2011年に北上市で、2012年にさいたま市で、2013年に大分市で、2014年に福岡市で、2015年に三条市で開催されている。
- 13 全国都市改善改革事例発表会の開催自治体は、2008年に開催された第1回大会から第9回大会

- まで審査委員長を務める石原俊彦によって協議が行われ選定されている。
- 14 2014年4月1日現在。
 - 15 大泉信一「創造型行革に向けて一小さな改善から大きな改革へ 業務改善改革運動」『地方自治体職員研修』第40巻、第4号、2007年、61頁。
 - 16 山形市「山形市新行財政改革プラン」2005年、5頁。
 - 17 2005年の実行委員会は、市民活動支援センター、建設部管理課、都市計画課、浄化センター、健康課、済生館管理課、清掃管理課、教育委員会管理課、スポーツ保険課、生活福祉課、文化振興課および国民健康保険課の職員で構成された。
 - 18 2014年4月1日現在。
 - 19 石原俊彦編著『前掲書』、95頁。
 - 20 尼崎市「第1回 YAA るぞカップの概要」2004年。
 - 21 職員提案制度は、改善・改革に向けた提案を職員から募集する制度である。その提案は、審査委員会等で検討が加えられ、実現の可否が決定されるため、提案に留まる場合もある。その一方、業務改善の実践活動は、職員の自発的な行動が尊重され、改善・改革に向けて既に実践した職員の活動である。詳細については次の文献に詳しい。石原俊彦編著『前掲書』、4-6頁。
 - 22 尼崎市「平成15年度施政方針 夢、アシスト、あまがさき。ー希望と活力のみなぎるまちー」2003年。
 - 23 2014年4月1日現在。
 - 24 坂川まさる「ふくい『誇りと夢』プランー市民とスクラムを組んでふくいの未来を創造します」2006年、16頁。
 - 25 職員提案制度では、①施策の提案部門、②ゼロ予算部門、③業務改善部門に分けて提案募集が行われている。職場実践型では、前例や慣習に捉われないことを前提にして1職場1改善を目指した改善活動が行われている。
 - 26 2015年における福井市の行政組織図には、101の職場が示されている。そのため、福井市の業務改善は概ね1職場1改善が達成されていたと判断した。
 - 27 福井市「改善王2010『職員の知恵袋』実施要領」2010年、1頁。
 - 28 2014年4月1日現在。
 - 29 中野区「中野区経営改革指針」2003年、2頁。
 - 30 2003年に策定された中野区経営改革指針では、「接客向上運動」と示されており、後に「おもてなし運動」に名称が変更されている。中野区区長室「新たなる地方自治の確立へー区民満足度の高い区役所を目指して『おもてなし運動』を進めています。」「地方公務員月報』第506号、2005年、1-3頁。
 - 31 2014年9月20日、中野区の業務改善担当職員（酒井直人氏）に電話にてインタビューを行った。
 - 32 2014年9月20日、中野区の業務改善担当職員（酒井直人氏）に電話にてインタビューを行った。
 - 33 2014年4月1日現在。
 - 34 筆者は、2014年9月30日に北上市の当時の業務改善担当職員（高橋謙輔氏）に電話にてインタビューを行った。
 - 35 2014年4月1日現在。
 - 36 さいたま市行財政推進本部「さいたま市行財政改革推進プラン2010」2010年、19頁。
 - 37 筆者は、2012年3月2日に大分市役所にてさいたま市行政改革推進部担当職員（柳田香氏）にインタビューを行った。
 - 38 2014年4月1日現在。
 - 39 石原俊彦編著『前掲書』、133頁。
 - 40 大分市では、大分市カイゼン活動の実施に関する要領が2009年4月に施行され、この要領に基づき、改善活動が実施されている。
 - 41 筆者は、2012年3月2日に大分市役所にて大分市行政改革推進室担当職員（新井徹氏）にインタビューを行った。
 - 42 2014年4月1日現在。
 - 43 福岡市総務企画局行政経営改革推進室「福岡市行政経営改革プラン」2004年、3-4頁。
 - 44 「同上稿」、3頁。
 - 45 福岡市総務企画局「職場の改善・改革の推進について（平成19年6月19日庁議資料）」2007年。
 - 46 福岡市総務企画局行政経営改革推進室「福岡市行財政改革プラン」2013年、2頁。
 - 47 筆者は、2013年12月20日に福岡市役所にて、総務企画局人材育成課担当職員（立石匡志氏）にインタビューを行った。

- 48 2014年4月1日現在。
- 49 FSとは、Feasibility Studyの略であり、プロジェクトの実現可能性を事前に調査・検討することである。市場化テスト導入にかかる調査は、地方自治体が市場化テストを導入・実施するにあたっての実務的課題について検討し、市場化テスト導入の推進に資することを目的として実施された調査である。
- 50 三条市「経営戦略プログラム 平成19年度経営報告書」2008年、4頁。
- 51 三条市「新経営戦略プログラム」2011年。
- 52 三条市「三条市職員定員適正化計画」2005年。
- 53 三条市「三条市職員定員適正化計画」2010年。
- 54 総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「平成26年度地方公共団体職員定員管理調査結果 第2表-1 部門別職員数（北海道～三重県）」2014年。
- 55 山形市は、既に改善事例に関する資料が廃棄されていなかったため、情報を入手することができなかった。さいたま市は、職場を単位とした改善活動ではなく、一職員一改善制度として、職員個人の業務改善を対象としているため、本類型化から除外した。
- 56 業務改善運動を行う際、多くの自治体はそれぞれの部署にエントリーシートの作成を求めている。それぞれの部署では、改善活動を計画する段階で、テーマ、目的、取組内容を計画し、エントリーシートにまとめる。改善活動が終了する段階で、エントリーシートに改善効果を書き加える。

第3章 効率性重視と行動的管理会計 —行政サービスにおける効率性向上—

I 行動的管理会計のフレームワーク

本章では、人の行動に組織的に望ましい影響を与えるという管理会計の主たる機能に着目し¹、管理会計情報の活用が経営管理の技法として生成された手法を効果的に機能させ、改善・改革に向けて組織を方向づける手段として、行動的管理会計手法を定義する。管理会計の史的変遷から、管理会計の行動的側面に言及し、行動的管理会計のフレームワークについて整理する。

管理会計は、会計情報を加工し、経営管理者に提供することによって、経営管理者の意思決定を支援することが目的である。民間企業では、管理会計が企業としての目的を達成するために重要な役割を担っている。管理会計は、長期・短期にわたる効率性向上を企図した企業運営を達成するために不可欠であり、時代の変化とともに検討が加えられてきた。

「管理会計」という用語が初めて認識されたのは、1924年にマッキンゼーによる『管理会計 (*Managerial Accounting*)』が発刊されたことによる。管理会計は、財務会計とは異なり、標準と記録（実績）を比較し、経営活動を統制するための会計という特徴を有している²。米国会計協会（American Accounting Association : AAA）の1955年原価概念委員会によって、経営者の計画職能と統制職能を支援する会計情報として管理会計の体系が確立された³。

1966年にAAAにより公表された『基礎的会計理論に関する報告書 (*A Statement of Basic Accounting Theory : ASOBAT*)』では、管理会計を「経済主体の実際の経済資料と計画上の経済資料を処理するにあたって、合理的な経済的目標を計画し、この目標を達成しようとして合目的な意思決定を行うにあたって経営者を助けるために、利用目的に適合した技術および概念を適用することである⁴」と定義し、経営管理者の主要職能が計画と統制の2つの区分であることが示された。

1963年にロバート・ベイヤーは、会計を財産保全会計（Custodial Accounting）、業績管理会計（Performance Accounting）および意思決定会計（Decision Accounting）の3つに区分している⁵。このベイヤーの区分は、財産保全会計を財務会計、業績管理会計と意思決定会計を管理会計と位置づけ、管理会計の体系に大きな影響を与えた。1965年にロバ

ート N.アンソニーは、どのような計画にも統制が必要であるため、計画と統制を本来分けることができないと考えた。アンソニーは、戦略的計画、マネジメント・コントロールおよびオペレーショナル・コントロールという 3 階層のフレームワークを提唱し、経営者の主要職能を管理会計と関係づけることで、管理会計の体系に影響を与えたのである⁶。

1971 年にキャプランは、管理会計の機能を受託責任と意思決定のための情報提供と整理している⁷。キャプランは、経営管理機能が管理会計と密接な関係があることを主張し、管理会計における意思決定のための情報提供機能が人間の行動に影響を与えることを示している⁸。つまり、キャプランによって、管理会計が経営管理過程のあらゆる段階で人間の行動に影響を与える重要な役割を果たしていることが示された。

同年に AAA によって公表された『会計カリキュラムの行動科学的内容に関する委員会報告書 (*Report of the Committee on the Relationship of Behavioral Science and Curriculum*)』では、「会計が行動プロセスの一つであるなら、行動科学の理論を考慮すべきである⁹」と言及し、会計学の研究に行動科学の理論や手法を含めて検討を加えていくことが示されている。AAA は、1974 年に『行動科学と会計の関係に関する委員会報告書 (*Report of the Committee on the Relationship of Behavioral Science and Accounting*)』を公表し、「行動会計は、手法の適用と会計研究への行動科学の展望を意味する¹⁰」と言及し、管理会計の研究に行動科学が重要であることを示した。

1978 年、ジョンソンとキャプランによる『レlevance Lost: The Rise and Fall of Management Accounting』の発刊以降、管理会計に大きな検討が加えられた。ジョンソンとキャプランは、伝統的原価計算から提供される歪んだ原価情報によって理論と実務に乖離が生じていることを指摘した。この指摘に対処するために、ABC、品質原価計算、ライフサイクル・コストイング、原価企画などの管理会計手法が開発され、経営戦略の実行手段として管理会計システムが認識されるようになった¹¹。

このように時代とともに管理会計に検討が加えられ、管理会計情報が人の行動に影響を及ぼすことが認識されるようになった。さらに、管理会計情報は、経営者や管理者だけでなく、組織を構成する従業員の意思決定と行動に対して、財務的視点からの判断を加味させるよう影響を及ぼすことが認識されるようになった。廣本は、不確実性が高まるなか従業員が市場のニーズに反応し自律的に行動することが重要であり、財務的視点から従業員の行動に影響を与えることが管理会計に求められていると指摘している¹²。廣本の主張は、管理会計に期待される役割が変化しており、従業員の自発性や創造性に焦点をあてた新たな

な組織マネジメントとして、組織全体の業績向上に資する役割が管理会計に期待されると理解できる。

本章では、行政サービスにおける効率性の向上に資する概念の整理をするために2つの視角を設定する。

第1の視角は、行動的管理会計が、人的資源に着目したオペレーショナル・コントロールをいかに機能させるかという視点から、行動的管理会計手法の適用について検討を行う。行動的管理会計手法の適用がオペレーショナル・コントロールに影響を与えることを念頭におき、次節において行動的管理会計手法の整理を行う¹³。

行動的管理会計手法の整理では、英国先端経営研究所（Advanced Institute of Management Research : AIMR）の『公共サービスにおけるプロセス改善手法調査報告書（*Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*）¹⁴』を基礎として、行動的管理会計手法に関する文献を調査する。AIMRの報告書を基礎とした理由は、次のとおりである。第1に、本報告が、公共部門における行動的管理会計手法の適用に向けた調査・検討を目的にしているからである。第2に、英国ラフバラ大学ビジネススクール教授のラドナーがAIMRの調査担当を務めていることである¹⁵。ラドナーは、英国におけるオペレーション・マネジメント研究の第一人者である。ラドナーは、2005年にスコットランド政府の委託によって行動的管理会計手法の調査報告書の作成に務めている。筆者は、2012年2月22日および同年4月27日に英国を訪問し、ラドナーに英国地方自治体における行動的管理会計手法の適用についてインタビューを行った。

第2の視角は、リーン・アプローチ、シックスシグマ、ビジネス・プロセス・リエンジアリング（Business Process Reengineering : BPR）、総合的品質経営（Total Quality Management : TQM）およびベンチマーキングを抽出し、行動的管理会計手法の概念整理を行う。この5つの行動的管理会計手法を抽出した根拠は、ラドナーが効果的な手法として英国地方自治体への適用可能性を検討しているからである¹⁶。英国地方自治体において、これらの手法の適用が研究されている背景には、長期化する財政逼迫に起因した中央政府から自治体への大幅な補助金削減がある。英国地方自治体は、財政的な困窮を回避する手段として、民間企業で飛躍的な成果をあげた手法に着目したのである。つまり、予算の削減が続いている英国地方自治体では、限られた予算のなかで行政サービスの提供水準を維持していくために、行政サービスの効率性を重視した行動的管理会計手法の適用が検討されている。

II 効率性重視の行動的管理会計手法

1 リーン・アプローチ

リーン・アプローチは、「製品によって価値を認識し、それぞれの製品による価値の流れを特定する手法である。よどみのない価値の流れを作り出し、生産者から顧客が価値を引き出し、完全性を追求する¹⁷⁾」と定義される。リーン・アプローチは、トヨタ生産方式(Toyota Production System : TPS) に起源を有する行動的管理会計手法である。リーン・アプローチとその関連原則の創案者として考えられているウォマックとジョーンズによって、開発された¹⁸⁾。最適な能率、品質、処理時間およびコストに向けられた大量生産方式やバッチ処理のような伝統的な方法と根本的に取って代わる手法として、リーン・アプローチは考えられている¹⁹⁾。ウォマックとジョーンズによると、リーン・アプローチは、組織活動がプロセスの連鎖で構成されるという前提に基づき、次の5つの原則によって示される²⁰⁾。

- ① 顧客によって求められる価値を特定することである。実質的な顧客が誰であるかを認識して、より適切に顧客の要求を理解することは有用である。
- ② それぞれの製品が作り出す価値の流れを特定して、ムダとなるステップの排除に取り組むことである。
- ③ よどみのない製品の流れを作り上げる。活動を標準化するプロセスは、より期待される活動目標を示すものであり、より円滑な組織運用を可能とし、創造力と革新のための時間を生み出すことである。
- ④ 継続的な流れが生成できていないすべてのステップにプル (Pull) ²¹⁾を取り入れることである。つまり、顧客の要求に重点を置くことで、最終的な価値を起点として価値を導く事象を引き起こすものである。
- ⑤ 完全性を追求することである。絶え間なく顧客に対応するために、価値連鎖、ステップ数、処理時間および情報量から非付加価値活動を取り除くことを意味する。

この5原則なかで最も重要な原則は顧客の価値を特定すること(第1原則)であるとウォマックとジョーンズは主張している²²⁾。つまり、リーン・アプローチを適用する前提として、適切に価値を特定することが求められる。

リーン・アプローチでは、価値を提供しないすべての活動がムダと考えられ、そのムダを取り除くことが重要とされている²³⁾。それゆえリーン・アプローチの重要な要素は、価値を生み出さないもの、ムダ、不安定なものおよび柔軟性をもたないものを除去することである²⁴⁾。

ウォマックとジョーンズによって示されるリーン・アプローチの5原則が、一般的にリーン・アプローチの基本的なフレームワークや方法論として考えられている。この5原則をもとに組織では、業務改善の能力と知識を高める4段階（図表3-1）を活用して、リーン・アプローチが実行されているとクリングスは示している²⁵。

図表3-1 リーン・アプローチの実行に向けた4段階

第1段階	リーダーと主要な職員からの意見聴取、データ収集・データ分析、測定プロセスによって、組織に求められているものを認識し、組織をどのように運営していくかという方向性を確認する。
第2段階	組織内にリーン・アプローチ実行の専門グループを設置する。専門グループは、リーン・アプローチがもたらす改善効果を理解し、十分にコミットメントさせるようにトップ・マネジメントが起点となる。
第3段階	短期のカイゼン・イベントを通して改善活動が実施される。あるいは長期的に導かれた業務改善アプローチで改善活動が実施される。短期的にも長期的にも、リーン改善ツール、プロセス測定手法、プロジェクト管理技術を活用することが求められる。
第4段階	組織にリーン・アプローチの理念を浸透させるために、改善活動を推進する組織風土の醸成が求められる。そのためには、改善成果を明らかにするための業績測定およびリーン・アプローチ実行に向けた人材育成が必要になる。

(出所) Krings, D., D. Levine and T. Wall, "The Use of Lean in Local Government," *Public Management*, Vol.88, No.8, 2006, p.15.

図表3-1では、4段階のアプローチを通して、職員の能力向上と改善活動を推進する組織風土の醸成がなされることが示されている。そのため、効果的なリーン・アプローチの実行における主要な要因は、人的資源であり、職員をいかに組織にコミットメントさせるかが重要であるといえる。人材育成を企図したリーン・アプローチは、改善活動を継続することが重要になり、中長期の目標設定や計画によって、職員は動機づけられる²⁶。

リーン・アプローチは、プロセスから導出される価値に着目する。言い換えると、リーン・アプローチは、相互に関連するプロセス間のフローに着目し、プロセス間に内在するムダを省くことである。リーン・アプローチは、価値を生み出さないもの、ムダ、不安定なものおよび柔軟性を持たないものを除去することに焦点を置く。そのため、リーン・アプローチは、顧客が求めている価値を最も理解している現場職員を起点としたボトムアップ²⁷のアプローチを重視している。組織全体としてリーン・アプローチに取り組むことは、組織を構成するすべての職員が改善活動に関与し、組織戦略の実現に向けて必要とされるプロセスを職員間で共通認識をもつことである。バリューストリーム・マッピング²⁸を活用することで、どのような価値が導出されるかを明らかにすることができる。現場職員は組織戦略を実現するためのプロセスを明確に認識し、組織にコミットメントすることで価

値創造に寄与することを可能とする。

(1) リーン・アプローチの有効性

スコットランド政府報告書は、リーン・アプローチが民間企業だけでなく地方自治体においても有効であり、組織の業績向上に資する手法であることを結論づけている。このほか、イングランド、ウェールズおよび北アイルランドにおいても、同様な調査研究がなされている。

筆者は、2012年2月22日および同年4月27日に英国を訪問し、ラドナーに英国地方自治体における行動的管理会計手法に関するインタビューを行った。

ラドナーによると、英国では、長期化する財政逼迫を起因として、行政サービスの提供水準を維持していくことが困難となっており、英国地方自治体に行動的管理会計手法を適用させていくことが検討されていると示された。さらに、リーン・アプローチが行政サービスの提供プロセスに内在するムダを削減するという特徴を有しているため、行政サービスの効率化に向けた行動的管理会計手法であるという認識が示された。

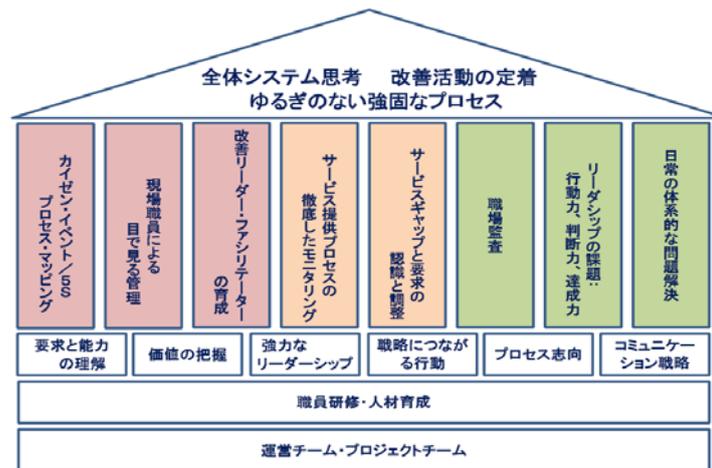
AIMRによる行動的管理会計手法の調査研究では、多数の研究者がリーン・アプローチを研究対象としており、特に、医療分野においてリーン・アプローチが顕著に適用されていることを明らかにしている²⁹。このことから、英国の公共部門における行動的管理会計手法として、リーン・アプローチが効果的な手法であると考えられている。2007年にAIMRが実施したアンケート調査では、公共部門で最も効果的に適用されている行動的管理会計手法がリーン・アプローチであるという結果が示されている³⁰。この調査では、64%の公共部門がリーン・アプローチを適用していることが示されており、次いで、シックスシグマが41%、BPRが23%という結果が示されている。この結果からも、英国地方自治体における有効な手法が、リーン・アプローチ、シックスシグマ、BPRであり、リーン・アプローチの有効性が示されている。

ラドナーへのインタビューから、英国地方自治体でリーン・アプローチの適用が検討されている理由として、英国政府による地方自治体への大規模な補助金削減が示された³¹。英国地方自治体は、財政的な困窮を回避する手段として、民間企業で飛躍的な成果を上げていたリーン・アプローチに注目したのである。年々、地方自治体への補助金が削減されており、限られた予算のなかで、最少の経費で最大の効果で住民にサービスを提供するために、ムダの除去によって効率性を重視したリーン・アプローチの導入が図られてきた。

(2) リーンの家

ラドナーは、英国地方自治体における業務改善の取り組みを調査した結果から、図表 3-2 に示されるようにリーン・アプローチの概観を示している³²。図表 3-2 は、「リーンの家」と称されている。

図表 3-2 リーンの家



(出所) Radnor, Z., *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*, Advances Institute of Management Research, 2010a, p.14.

この家の柱として、ツールやテクニックが示されている。赤色の柱は、迅速な結果、明確な焦点および関与を実現するための評価・改善ツールを意味している。この評価・改善ツールは、リーン・アプローチに取り組む初期段階で取り組む必要がある。オレンジ色の柱は、活動の効果を認識し確立することに重点をおくモニタリングツールを意味している。緑色の柱は、サービス提供プロセスや日々の活動にリーン・アプローチを浸透させるためのツールとテクニックを意味している。

これらの柱は、顧客の要求と能力の理解、価値の把握、強力なリーダーシップ、戦略につながる行動、プロセス志向およびコミュニケーション戦略という 6 つの要素によって支えられている。図表 3-2 の中段に柱を支えるように 6 つの要素が示されており、6 要素がリーン・アプローチを効果的に実行させるための重要な要素になっている。

6 要素を支える基盤として、職員研修・人材育成、リーン・アプローチの運営チーム・プロジェクトチームが位置づけられている。

ラドナーによると、体系的にプロセスを理解することが重要であると示されている³³。

つまり、図表 3-2 には、それぞれのツールやテクニックが、個別にプロセスや活動を生み出すのではなく、それぞれのツールが互いに影響し、体系化されたシステムとして機能することで、全体的なシステム思考をもたらすことが示されている。つまり、ツールやテクニックの機能に着目するのではなく、ツールやテクニックを通じた行政活動から導出される価値に目を向け、全体プロセスを理解する必要性が示されている。

2 シックスシグマ

シックスシグマは、基本的な戦略目標を設定し、提供したサービス結果の許容範囲、あるいは仕様に耐えうる範囲を超えるバラツキを削減する手法である。シックスシグマでは、サービス品質を向上させるために、バラツキを測定し定量化することが不可欠であり、潜在的なバラツキの削減を目的とした戦略を策定することが求められる³⁴。

シックスシグマは、製品やサービスの品質評価、バラツキの削減、プロセス改善の推進、コスト削減、飛躍的な改善に向けられた統計手法の活用に焦点をあてる³⁵。たとえば、100万個の製品を製造したとする。その製品のうち、欠陥を有する製品を多くとも 3.44 個までに引き下げる（すなわち欠陥率が 0.00000344%）をシックスシグマは目指している³⁶。アンソニーによれば、「シックスシグマはプロセス内の欠陥数に焦点をあてるのではなく、欠陥になり得る機会の頻度にシックスシグマの焦点がおかれている³⁷」と示されている。

シックスシグマは、統計手法を用いて分析することにより、製品やサービスに占める不良品（不完全なサービス）の発生を低減させることを目的とした手法である。つまり、シックスシグマは、欠陥やサービスの失敗を最小限に抑えることで、組織全体のコスト削減と顧客満足度の向上を図ることに主眼があると整理することができる。

シックスシグマの実行では、図表 3-3 に示すように DMAIC の方法論でシックスシグマの概念が体系化されている³⁸。シックスシグマの実行では、プロジェクトにおいて DMAIC の方法論を実行するために、推進体制が構築される。この推進体制では、職員のプロジェクトへの関与や研修プログラムへの参加の程度に応じて、チャンピオン、ブラックベルトおよびグリーンベルトという資格を認定することで、明確な推進体制が構築される。チャンピオン³⁹は、プロジェクトを先導し、改善活動が安定して継続されることを確保する。ブラックベルトは、部門横断的な諸問題に対するリーダーである。グリーンベルトは、プロジェクトに参加して、技術者・現場監督・品質管理者を管理する。グリーンベルトは、ブラックベルトから指導を受ける。シックスシグマでは、それぞれのベルトが役

割⁴⁰を果たすことで、プロジェクトの推進体制が構築され、シックスシグマの実効性が確保されているといえる。

図表 3-3 シックスシグマの概念

定義 (Define)	問題を明確かつ明示的に定義することは、プロジェクトの選択と優先順位づけには不可欠である。明確に問題を定義づけることで、改善活動の基礎を整える。
測定 (Measure)	測定点、測定資源、測定ツールおよび測定の知識・精度は、プロジェクト実行の重要な役割を担う。活動を測定することがなければ、管理することはできない。情報収集のために、測定は不可欠である。
分析 (Analyse)	適切な分析ツールや分析方法を活用することで、明確な問題解決策を見つけ出すことに役立つ。収集されたデータは、知識の基盤を築き、意思決定のための情報として分析される。
改善 (Improve)	問題の原因を取り除く最も良い解決策を選択し実行することで、望ましい結果をもたらす。改善は調整的かつ予防的な活動である。
管理 (Control)	改善活動実施後のモニタリングは、プロセスを管理するために不可欠である。

(出所) Dedhia, N. S., "Six Sigma Basics," *Total Quality Management*, Vol.16, No.5, 2005, pp.568-569.

シックスシグマの特徴は、統計手法の活用である。統計手法を活用することで、問題のないバラツキと異常なバラツキを識別することができる。具体例として、統計工程管理 (Statistical Process Control : SPC) チャートは、時間の経過とともに数値を測定し、上下の管理限界ラインと中心の基準ラインとの比較を通して、プロセス内のバラツキを明らかにすることができる。SPC チャートによって、プロセスから生み出される成果が許容範囲内であるかどうか、あるいは手直しが必要かどうかを判別することができる。業務プロセスがコントロール可能な範囲にあると判断するなら、バラツキを安定させるように効果的な改善を求めることになる⁴¹。

シックスシグマは、製品やサービスの安定性に着目する。統計手法の活用によって、バラツキを認識し、その是正に向けて改善・改革が実施される。資格認定によるプロジェクト推進体制を構築し、業務改善を行っている。チャンピオン、ブラックベルトがプロジェクトを推進することで、トップダウンによるアプローチを重視している。シックスシグマでは、ベルト制度によって、指揮命令関係が明確になっており、統計手法から明らかにされるデータ分析に基づき、改善・改革が実施される。

3 BPR

BPR は、コスト、品質および迅速さという視点から業務プロセスを基本から再考し、根本的に再設計する手法である⁴²。

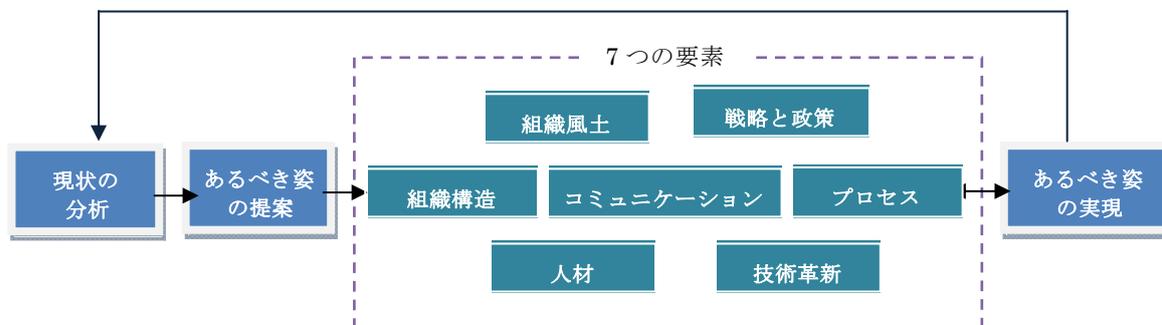
アル・マシャリとザイリは、BPR の定義について次のように言及している。「研究者や実務家は、BPR をさまざまな手段で定義づけている。すべての定義は、アプローチが組織変革に活用される業務プロセスの再構築であることを強調している。BPR で求められる変革は、長期的に確立してきた業務執行方法が、昨今における競争環境の激変から、現状と乖離していることを認識することから始まる。組織の目的が、組織管理やコスト削減の評価というよりはむしろ、品質向上、顧客、革新へと移り変わっている。それゆえに、組織は、従来の業務プロセスを抜本的に再設計するために、新しい構造と手順を導入している⁴³」。

アデソラによると、BPR の重要な原則を①業務ニーズとプロセスの理解、②業務モデル化とプロセス分析、③業務プロセスのベンチマーキングとその分析、④新たなプロセスを再設計し、実行するための情報活用、⑤さらなる再設計にフィードバックさせるような新たなプロセスの評価と見直しと整理されている⁴⁴。

BPR は、プロセス再構築に主眼があるものの、抜本的な組織改革を目的とした手法である。組織に内在する古い慣習や先例を取り払い、革新さを組織に組み込むことで、新たな風土で業務執行を行う手法と位置づけることができる。

BPR では、「現状」のプロセスから「本来あるべき」プロセスに向けた変革が求められる。マック・アダムスとミッシェルは、図表 3-4 に示されるように BPR を体系化している⁴⁵。この図表には、7つの要素と BPR の継続的な評価プロセスが示されている。

図表 3-4 BPR のフロー



(出所) McAdam, R. and N. Mitchell, "Development of a Business Process Re-engineering Model Applicable to the Public Sector," *Total Quality Management*, Vol.9, No.4-5, 1998, p.162.

図表 3-4 では、変革を実施するために、組織に内在する 7 要素を十分に考慮することが示されている。マック・アダムスとミッシェルは、組織が柔軟にこれらの要素を考慮し、改革プロセスに適合させていくことが重要であると主張している⁴⁶。これらの要素のなかで中心に位置づけられるのが、コミュニケーションである。つまり、図表 3-4 には、コミュニケーションを円滑に行うことで、他の 6 要素を促進することができ、組織の置かれた環境に柔軟に対応できることが示されている。

アデソラとベインズは、BPR 実施方法を図表 3-5 のように示している⁴⁷。アデソラとベインズは、7 つの手順とその手順で必要とされる手段を示すことで BPR の実行方法を説明している。BPR は「事業ニーズは何か」という問いかけから始まる。どのようなニーズに対して組織が応えていくかを検討し、組織の戦略を策定していく。このことは、既存の戦略や計画を修正することを主眼に置いたものではなく、これまでの思考を改め、新たに組織が進むべき方向性を策定するものといえる。BPR を実行することは、従来のプロセスの改善を受け入れないのではなく、これまでの慣習や先例を捨て去り、より組織を劇的に改革していくための手法であると理解できる。

図表 3-5 BPR 実行方法

段 階	実施内容	実施手段
1 事業ニーズの把握	<ul style="list-style-type: none"> ・組織ビジョンや戦略目標の策定 ・コンピューターを活用した分析 ・組織モデルの開発 ・現在の取り組みの評価 ・優先目標の確認 ・変革の確認 ・測定可能な目標の設定 ・プロセス方針の策定と評価ツール ・同意とプロジェクトの初期投資の確認 ・プロセスの比較 	<ul style="list-style-type: none"> ・組織モデル ・SWOT 分析 ・セグメント別分析 ・予備評価 ・利害関係者分析 ・優先プロセスマトリックス ・パレート分析 ・プロセス成果表
2 プロセスの把握	<ul style="list-style-type: none"> ・事業プロセス構造の認識 ・プロセスの調査および範囲の確認 ・現行プロセスのモデル化と把握 ・プロセスのモデル化 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロセス分析技術 (PAT) ・標準化 ・ウォークスルー ・フローチャート ・ABC ・因果関係分析
3 プロセスの分析	<ul style="list-style-type: none"> ・モデルの正当性の検証 ・既存のプロセス業績の測定 ・事業プロセスの分析 	<ul style="list-style-type: none"> ・付加価値分析
4 プロセスの再検討	<ul style="list-style-type: none"> ・プロセスの比較 ・プロセス再検討のための業績基準の認識 ・再検討における重点活動の特定 ・あるべきプロセスの妥当性の検証 ・IT への要請の確認 ・再設計後のプロセス業績の評価 	<ul style="list-style-type: none"> ・ベンチマーキング ・サイレンスワークショップ ・ブレインストーミング
5 新規プロセスの実行	<ul style="list-style-type: none"> ・実行計画の作成 ・実行の承認 	

	<ul style="list-style-type: none"> ・変革管理の評価 ・変革の伝達 ・新規プロセスの運用 ・職員の研修 ・変革の公表 	/
6 新規プロセスおよび方法論の分析	<ul style="list-style-type: none"> ・プロセスの配置および業績情報の反映 ・組織アプローチの変更 	<ul style="list-style-type: none"> ・実行計画 ・分析結果の評価 ・顧客調査
7 新規プロセスの評価	<ul style="list-style-type: none"> ・事業の戦略的見通しの策定 ・プロセス目標と業績の評価 ・実行計画の評価 	<ul style="list-style-type: none"> ・プロセス改善マトリックス

(出所) Adesola, S. and T. Baines, "Developing and Evaluating a Methodology for Business Process Improvement," *Business Process Management Journal*, Vol.11, No.1, 2005, p.44.

BPR は、プロセスの再構築に着目する。BPR は、業務プロセス変革による組織変革を重視したアプローチである。ハマーとチャンピーは、BPR が決してボトムアップでは起こらないと言及している⁴⁸。その理由として、①現場に近い人間は BPR に必要な広い視野が欠けていること、②業務プロセスが必然的に組織の境界を超えるため、現場に近い人間が有する責任の範囲を超えることをあげている。そのため、BPR は、トップダウンによるアプローチであると整理することができる。

4 TQM

TQM は、継続的な改善から顧客満足を高めることによって、組織文化を形成していく行動的管理会計手法であり、すべての職員が積極的に改善活動に参加することを企図している⁴⁹。

TQM の主要な概念は、自己点検による設計から継続的な改善プロセスのモニタリングまで、すべての運用段階を通じた品質管理である⁵⁰。TQM は、1956 年にファイゲンバウムによって提唱された総合的品質管理 (Total Quality Control : TQC) に由来しており、日本企業で広く受け入れられた品質管理手法である。さらに TQM は「品質向上のための 14 ポイント」を提唱したデミング⁵¹、「使用適合性」というフレーズを導入したジュラン⁵²、職員参加のツールとして「QC (Quality Control) サークル」を創り出した石川⁵³、設計と品質工学に重点をおいた田口⁵⁴、そして、品質のコスト概念に取り組んだクロスビー⁵⁵の影響を受けた品質管理によるマネジメントシステムである。

わが国における TQM は、1996 年の日本科学技術連盟 (以下、「日科技連」)⁵⁶による『TQM 宣言』によって、従前の TQC から TQM に呼称を変更したものであり、TQC を再構築したものである⁵⁷。長谷川によると、TQM 生成の背景は、企業環境の変化、経営インフラの

充実、社会システムの変化、労働環境・労働意識の変化および不確実性の拡大にあるとされている⁵⁸。また、岩崎は、TQMを「顧客の満足を満たす品質を備えた品物やサービスを適時に適切な価格で提供できるように、企業的全組織を効果的・効率的に運営し、企業目的の達成に貢献する体系的な活動⁵⁹」と位置づけている。

TQMは、シックスシグマなどのさまざまな行動的管理会計手法と選択的に用いられ、戦略的な管理を行うことで、組織目的の達成を促進させている⁶⁰。つまり、TQMは他の手法との親和性が高く、それらの手法と融合させることでさらなる効果が期待できる。TQMそのものは、戦略的方向性を示すものではなく、品質管理を中心とした全社的なマネジメントを指向している。

TQMの原則は、①価値の提供を目的とした組織の内部活動の促進、②特定の方向に向けられた行動様式の醸成、③全社的なマネジメントによるQCツールの活用、④業務改善のためのPDCAサイクル導入として整理することができる⁶¹。

ダルガードとパークは、TQMがすべての職員を改善活動に積極的に参加させるシステムであり、顧客満足度を向上させる組織文化そのものであると説明している⁶²。それゆえに、TQMは、業務改善への自発性や改善文化を醸成させるとともに、顧客志向やプロセス志向だけでなく、チーム作業や組織へのコミットメントを促進させる機能を有する。

TQMは、改善活動に向けられた職員の動機づけを基盤とした手法であり、品質管理を通じたマネジメント・サイクルといえる。そのため、職員の自発的な改善活動が品質に影響を及ぼすため、チーム作業による組織への献身の程度が重要になってくる。

5 ベンチマーキング

ベンチマーキングは、他の組織が有するベスト・プラクティスを探究し、ベスト・プラクティスを自らの組織に取り込むことによって、最高水準の経営を実現することである⁶³。ベンチマーキングは、競合他社と自社を比較することで、違いを見極め、その違いの原因を特定する。外部の組織に目を向けることで、良好な業績を生み出しているベスト・プラクティスを見つけ出すことができ、自らの組織の相対的な位置づけを把握することができる。つまり、外部のベスト・プラクティスから学ぶことがベンチマーキングである。

ベンチマーキングは「複数の組織を比較して評価する一つの基準である⁶⁴」とバクジュースキーは主張している。ベンチマーキングは、1979年にゼロックス社が始めた「競争的ベンチマーキング」と呼ばれる手法に起源を有する。ベンチマーキングは、顧客の要求を

理解しようとする手法であり、ベンチマーキングを実行することで、組織戦略に職員を関与させることができるとゼロックス社は考えた⁶⁵。ゼロックス社の最高経営責任者であるデイビッド・カーンズは、ベンチマーキングを「業界リーダーと認められる最も有力な競合他社と自社を比較することから、製品、サービスおよび取組状況を評価する継続的なプロセス⁶⁶」と定義している。

キャンプは、ベンチマーキングの主要な要素として①顧客のニーズを見極める、②効果的な目標を設定する、③本質的な問題解決策を講じる、④競争力を獲得する、⑤ベスト・プラクティスを確立することを示している⁶⁷。ベンチマーキングのプロセスは、運用改善と競争優位の獲得につながるように、①計画、②分析、③統合、④実行、⑤成長という 5 つの段階で形成される⁶⁸。

バクジュースキーは、ベンチマーキングを活用し、好業績を導出している組織と比較することから、さまざまな分野で飛躍的な改善を実現することができると主張している⁶⁹。ラドナーは、他の最も良い経営実践、機能している戦術、魅力的な戦略を体系的に研究することによって、組織の現状を把握し、改善活動を促進できると言及している⁷⁰。コムは、他の組織のベスト・プラクティスから学習し、そのベスト・プラクティスを採用することで、生産性向上、品質改善、処理時間の削減および顧客満足向上といった効果を組織にもたらすことができると言及している⁷¹。

ベンチマーキングは、自らの組織や部門を外部の視点から評価することに要約できる。自らの組織の業績が順調に高まっているのか、あるいは低迷しているのかを判別するためには、競合他社を基準として比較することが容易な手段である。比較した結果から学習することで、さらなる業績向上に向けた取り組みが行われる。

Ⅲ 効率性重視の行動的管理会計手法における相互関係

1 5つの手法の特徴

前節において、行動的管理会計手法を抽出し、その概念整理を行った。文献の多くではそれぞれの手法の定義が異なっているが、①継続的な改善活動、②非付加価値活動の排除、③より良いプロセス・フロー、④品質改善によって組織運営の効率化を導くことを企図していると整理できる。

ラドナーは、行動的管理会計手法の特徴を図表 3-6 のように整理している。図表 3-6 によると、行動的管理会計手法から導出される成果に加え、必要条件として、成果の導出

に要する期間、手法に投資可能なコスト、関与可能な職員数、外部支援の有無が示されている。

導出される効果は、事業コスト削減とサービス品質の向上という 2 軸で検討を加えることになる。図表 3-6 によると、地方自治体が行政改革の成果として事業コストの削減を重視するのであれば、リーン・アプローチ、BPR、TQM の選択が適していることが示されている。また、地方自治体がサービス品質の向上を重視するのであれば、リーン・アプローチ、シックスシグマ、TQM の選択が適していることが示されている。

図表 3-6 行動的管理会計手法の特徴

行動的管理会計手法	アプローチの方法	活用領域	視点	成果		行動的管理会計手法の 必要条件
				事業コスト削減	サービス品質	
リーン・アプローチ	ムダを特定し取り除くことで、改善された価値やサービスを提供するアプローチ	<ul style="list-style-type: none"> 迅速な結果が求められる領域 所要時間の削減や柔軟性の向上が重要な領域 現場職員が多い領域 限られた業績情報しか入手できない領域 	<ul style="list-style-type: none"> プロセス 顧客 欠陥の削減 ムダの削減 	大	大	<ul style="list-style-type: none"> 外部支援の要請 成果まで適度な期間 適度なコスト 多数の職員の関与
シックスシグマ	統計手法を用いた問題解決策への構造的アプローチ	<ul style="list-style-type: none"> コスト削減および定量的な削減を求める領域 しっかりとしたデータを有する領域 正確なデータを分析する時間を有する領域 職員に研修が施され、職員を支援できるような領域 	<ul style="list-style-type: none"> プロセス 顧客 欠陥の削減 	適度	大	<ul style="list-style-type: none"> 外部支援の要請 成果まで適度な期間 適度なコスト 数人の職員の関与
BPR	プロセス変革を通じた活動変革アプローチ	<ul style="list-style-type: none"> IT が主要な作用因になるような領域 主要業務を離れて変革がなされる領域 	<ul style="list-style-type: none"> プロセス 	大	適度	<ul style="list-style-type: none"> 成果まで適度な期間 高いコスト 多数の職員の短期的な関与
TQM	長期的な視点で顧客満足度をもたらすことで、すべての職員がサービス品質に取り組むアプローチ	<ul style="list-style-type: none"> 顧客ニーズに焦点をあてる領域 管理システムが既に形成されている領域 	<ul style="list-style-type: none"> プロセス 顧客 欠陥の削減 ムダの削減 	大	大	<ul style="list-style-type: none"> 外部支援の要請 成果まで長期間 適度なコスト 多数の職員の関与
ベンチマーキング	外部組織のベスト・プラクティスに焦点をあて、比較するアプローチ	<ul style="list-style-type: none"> 外部組織のデータを入手できる領域 さらなる改善戦略が必要とされる領域 	<ul style="list-style-type: none"> プロセス 顧客 欠陥の削減 ムダの削減 	適度	適度	<ul style="list-style-type: none"> 成果までわずかな期間 わずかなコスト 数人の職員の関与

(出所) Radnor, Z., *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*, Advanced Institute of Management Research, 2010a, p.24. を筆者一部修正。

成果の導出に要する期間は、長期または短期のいずれかを設定することになる。図表 3-6 によると、地方自治体が行政改革から導出される成果を長期で捉えるのであれば、TQM の選択が適切となる。

投資可能なコストおよび関与可能な職員数は、地方自治体が有する資源を考慮して、適切な手法を選択することが求められる。たとえば、多くの現場職員を改善活動に関与させることが可能であればリーン・アプローチの適用が適切になる。これに対して、特定部門の関与に限定するのであれば、シックスシグマの適用が適切になる。特にシックスシグマは手法活用に向けた職員研修が求められ、長期間、職員が日常業務に従事できなくなる⁷²。そのため、シックスシグマの適用は、職員研修を支援できるような事業領域に限定される。地方自治体がトップダウンによる強力なリーダーシップを発揮できるような環境にあれば

ば、BPR の検討が適切になる。地方自治体が改善・改革にわずかな投資しかできなく、短期の成果を求めるのであれば、ベンチマーキングの適用が合理的となる。

外部支援の要請は、地方自治体を取り巻く環境や組織風土に影響を受ける。BPR は、外部支援の要請というよりも、組織そのものを再構築、あるいは評価するものである一方で、リーン・アプローチ、シックスシグマおよび TQM は、手法そのものをいかに適切に運用させるかが重要になる。そのため、リーン・アプローチ、シックスシグマおよび TQM は、外部支援の要請が効果的な手法の活用を促進するものとなる。

上述を踏まえて、どの手法が組織環境や目的に適合するかを判別し、組織に適用することで、効果的に組織運営の効率化を図ることが可能となる。

2 手法の相互関係

手法の相互関係について整理する⁷³。リーン・アプローチとシックスシグマの違いは、それぞれの手法がどのような状況や環境で活用されるかを知ることによって、もたらされる便益を最大化することができる。ファーガソンは主張している⁷⁴。リーン・アプローチとシックスシグマの相違を整理すると、図表 3-7 のように整理することができる。

図表 3-7 リーン・アプローチとシックスシグマの相違

区分	リーン・アプローチ	シックスシグマ
様式	理念	プログラム
重点	経営戦略、組織設計・組織構造、組織文化、プロセス全体の価値の流れ	コスト、品質、事業計画
便益	組織全体	プロジェクトの範囲内
推進体制	全職員が関与	プロジェクト・メンバーに限定
終期	永続的に実行	プロジェクト終了時点

(出所) Ferguson, D., "Lean and Six Sigma: The Same or Different," *Management Services*, Vol.51, No.3, 2007, pp.12-13.をもとに筆者作成。

シックスシグマが一つのプログラムである一方、リーン・アプローチは理念である。シックスシグマでは、プロジェクトチームを設置し、そのプロジェクトに関与しない職員は除外され、プロジェクトによる便益は特定の部門に限定される。その一方、リーン・アプローチは組織全体を含み、組織全体の便益に関連する。シックスシグマは、コスト、品質および事業計画に重点を置く一方、リーン・アプローチは、経営戦略、組織設計・組織構造、組織文化およびプロセス全体の価値の流れに重点を置く。

プラウドラブは、リーン・アプローチがシックスシグマよりも参加型であり、ボトムアップ型のアプローチであると示されている⁷⁵。この理由として、プラウドラブは、リーン・アプローチがより直観力と深い洞察力を職員に求めることに言及している⁷⁶。

さらに、プラウドラブは、リーン・アプローチとシックスシグマの相違点について、次のように指摘している。「シックスシグマは、根本的な原因や未知の問題解決アプローチである。シックスシグマの目的は、プロセスの構成要素を変えることであり、問題に固執するよりもデータから明らかにされる予測数値を厳密に分析する統計的な方法論から始まる。その一方、リーン・アプローチは、度重なる試行錯誤による改善活動を通じた問題解決アプローチである。リーン・アプローチは改善を導き、調整するために活用される⁷⁷」。シックスシグマは、統計解析を活用することによって事業パターンを明らかにし、そのパターンに導かれて、より安定した計画のもとで事業が執行される。これに対して、リーン・アプローチは、職員の直観と洞察のもとで、自らの有する問題意識に対して改善活動を実施していくことになる。リーン・アプローチでは、事業目標が職員間の対話や議論を通じて導出されるものであり、職員間の意思疎通が重要な要件になる。

プラウドラブは、リーン・アプローチとシックスシグマの比較研究を通して、どのような改善アプローチを活用するとしても、組織変革と明確なアプローチが不可欠であると結論づけている⁷⁸。

シックスシグマと TQM の違いについて、リビアとブラックは「TQM プログラムが、品質改善というよりも、むしろ組織のコンプライアンスを強調する。その一方、シックスシグマが、根本的な原因分析によるプロセス改善を重視した組織の利益を強調する⁷⁹」と述べている。

シュローダーは、シックスシグマが本質的に TQM よりも規範的であると示している⁸⁰。シュローダーによれば、多くの組織がシックスシグマを適用する理由として、シックスシグマが実務に基づき発展した品質管理のアプローチであり、既に TQM に取り組んでいる組織が、TQM とシックスシグマを組み合わせることで、さらなる業績の向上を組織にもたらすと主張されている。

ディーンは、TQM の本質、TQM と BPR の相違について次のように言及している⁸¹。

- ① TQM は、改善活動の結果をフィードバックし、さらなる改善を目指すプロセスを構築する。
- ② BPR は、既存プロセスを改善せず、まったく新たなプロセスに入れ替えることで、

現状打破を目指す。

- ③ BPRには、品質向上プログラムで求められるアプローチとは異なる変革管理のアプローチが求められる。

行動的管理会計手法の相違を認識することで、組織の課題を解決するための適切な行動的管理会計手法を選択することができる。ディーンは主張している⁸²。行動的管理会計手法は、それぞれ強みと弱みを有しており、組織が置かれている環境によって、行動的管理会計手法を選択して適用することができる。

アールネイターとマレイヤフは、リーン・アプローチとシックスシグマを組み合わせることで、互いに弱みを補うと主張し、「リーン・アプローチが、意思決定に向けて、より多くのデータを活用すべきであり、より科学的な品質管理アプローチを目指すべきである。その一方、シックスシグマは、組織に内在するムダを除去するために、職員のスキル向上を目指すべきである⁸³」と述べている。

デディアは、積極的な財政的効果を得るために、「リーン・シックスシグマ」の活用が有用であることを示唆している。デディアによると「リーン・アプローチはムダを減らし、プロセスの効率性を向上させることができる。シックスシグマはバラツキを減らし、業績を向上させることができる。リーン・アプローチとシックスシグマを組み合わせることで、効果を高めることができる⁸⁴」と示されている。

アンダーソンは、TQM、シックスシグマおよびリーン・アプローチを組み合わせることで、改善・改革への活用を示唆している。「手法を組み合わせることによって、それぞれの手法の弱みを互いに補うことができる。多くの組織はTQMを適用しているが、改善効果との因果関係を明確に定量化できない。シックスシグマは、組織内の全職員を関与させる環境を創り出すことができない。リーン・アプローチは、柔軟性が欠如している⁸⁵」。

アンダーソンは、この3手法を組み合わせることで得られる効果を次のように言及している⁸⁶。TQMによって得られる効果は、業績の向上、顧客満足度の向上、市場占有率の向上および収益性の向上である。シックスシグマによって得られる効果は、収益性の向上である。リーン・アプローチによって得られる効果は、運営（処理時間の短縮、生産性の向上、在庫の削減）、管理（処理誤差の縮小、顧客サービスの簡素化）、戦略（コストの削減）の3つの領域にあるとしている。

より効果的に行政サービスの効率化を図るためには、行動的管理会計手法の適用を適切に行う必要がある。行動的管理会計手法の違いを認識することは、どの手法が自らの組織

に適合するか的前提問題になる。行動的管理会計手法そのものを理解することによって、期待できる成果を予測することができる。組織の置かれている環境や、組織が有する課題解決に向けて組織に適合する手法を選択して適用することが重要である。また、行動的管理会計手法を組み合わせ、組織に適合させることも可能となり、組織目的に適合する手法の検討が必要となってくる。

(注)

- 1 キャプランは「管理会計の主たる機能は、組織的に望ましい行動に影響を与えること」と言及している。Caplan, E. H., *Management Accounting and Behavioral Science*, Addison-Wesley, 1971. 山口年一監訳、安国一・笹井賢治共訳『管理会計と行動科学』白桃書房、1976年、62頁。
- 2 岡本清・廣本敏郎・尾畑裕・挽文子『管理会計（第2版）』中央経済社、2008年、13頁。
- 3 『同上書』、14頁。
- 4 American Accounting Association, *A Statement of Basic Accounting Theory*, 1966. 飯野利夫訳『基礎的会計理論-アメリカ会計学会』技報堂、1969年、55頁。
- 5 Beyer, R., *Profitability Accounting for Planning and Control*, The Ronald Press, 1963, pp.16-17.
- 6 Anthony, R. N., *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Harvard Business School Press, 1965. 高橋吉之助訳『経営管理システムの基礎』ダイヤモンド社、1973年、20-25頁。
- 7 Caplan, E. H., *op.cit.* 山口年一監訳、安国一・笹井賢治共訳『前掲書』、3-4頁。
- 8 *Ibid.* 『同上書』、4頁。
- 9 American Accounting Association, “Report of the Committee on Behavioral Science Content of Accounting Curriculum,” *The Accounting Review*, Vol.46, 1971, p.247.
- 10 American Accounting Association, “Report of the Committee on the Relationship of Behavioral Science and Accounting,” *The Accounting Review*, Vol.49, 1974, p.127.
- 11 広原雄二『活動を基準とした管理会計手法の展開と経営戦略論』創成社、2011年、1頁。
- 12 廣本敏郎「市場・技術・組織と管理会計」『一橋論叢』第132巻、5号、2004年、601頁。
- 13 管理会計の進展により、活動基準原価計算や制約理論 (Theory of Constraints)、バランス・スコア・カードといった行動的管理会計手法も開発されており、既にわが国においても多くの研究がなされている。しかしながら、これらの手法はわが国地方自治体への顕著な普及が見られず、実現可能性が低い、あるいは高度な専門的知識が必要と考えられるため、文献調査の対象から外した。
- 14 Radnor, Z., *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*, Advanced Institute of Management Research, 2010a.
- 15 ラドナーは、AIMRの調査担当を務めているだけでなく、ウェールズ議会、英国会計検査院および英国内閣府の委員会メンバーを務めており、英国におけるオペレーション・マネジメント研究の第一人者である。ラドナーは、スコットランド政府、英国歳入関税庁、英国裁判局等から受託研究を受けており、多くの研究実績を有している。
- 16 Radnor, Z., *op.cit.*, 2010a.
- 17 Womack, J. P. and D. T. Jones, *Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*, Simon & Schuster, 1996. 稲垣公夫訳『リーン・シンキング』日経BP、2003年、22-45頁。
- 18 *Ibid.* 『同上書』。
- 19 Holweg, M., “The Genealogy of Lean production,” *Journal of Operations Management*, Vol.26, No.2, 2007, p.427.
- 20 Womack, J. P. and D. T. Jones, *op.cit.* 稲垣公夫訳『前掲書』、22-45頁。
- 21 「プル」とは、製造工程における後行程引取方式を指している。製造工程において、必要なときに、必要な量だけを前工程に要求し、製品を完成させることで、過剰な在庫の製造を削減する利点がある。プルの反対を示すのが「プッシュ」であり、押込生産方式を指す。

- 22 Womack, J. P. and D. T. Jones, *op.cit.* 稲垣公夫訳『前掲書』、23-25頁。
- 23 Hines, P. and S. Lethbridge, “New Development: Creating a Lean University,” *Public Money and Management*, Vol.28, No.1, 2008, p.53.
- 24 Bhatia, N. and J. Drew, “Applying Lean Production to the Public Sector,” *The McKinsey Quarterly*, June 2006, p.2.
- 25 Krings, D., D. Levine and T. Wall, “The Use of Lean in Local Government,” *Public Management*, Vol.88, No.8, 2006, p.15.
- 26 *Ibid.*
- 27 この整理で用いるトップダウンによるアプローチは、管理職から現場職員へのアプローチ、そして、ボトムアップによるアプローチは現場職員から管理職へのアプローチとして位置づける。これは、住民サービスを直接的に提供しているかどうかを判断基準に区分を行った。つまり、地方自治体組織が階層構造であるため、住民サービスを直接的に提供する現場職員を下位の階層、そして、住民サービスを直接的に提供することがなく、現場職員を指揮命令する関係にある管理職を上位の階層に位置づけることで区分を行った。
- 28 バリューストリーム・マッピングは、製品が原材料から加工されて、販売されるまでのすべてのフローを示すものであり、物と情報の流れを把握することができる。
- 29 Radnor, Z., *op.cit.*, 2010a, p.17.
- 30 *Ibid.*, p.71
- 31 筆者は、2012年2月22日にカーディフ・ビジネススクールを訪問し、ラドナーに、英国公共部門でリーン・アプローチが積極的に研究されている背景をインタビューすることで確認した。
- 32 Radnor, Z., *op.cit.*, 2010a, p.14.
- 33 Radnor, Z., “Transferring Lean into Government,” *Journal of Manufacturing Technology Management*, Vol.21, No.3, 2010b, pp.425-426.
- 34 Antony, J. “Six Sigma for Service Processes,” *Business Process Management Journal*, Vol.12, No.2, 2006, p.235.
- 35 Dedhia, N. S., “Six Sigma Basics,” *Total Quality Management*, Vol.16, No.5, 2005, pp.568-569.
- 36 Antony, J., *op.cit.*, pp.235-236.
- 37 *Ibid.*, p.235.
- 38 Dedhia, N. S., *op.cit.*, p.570.
- 39 チャンピオンとは、ブラックベルトのプロジェクト活動の成果に責任を有する者をいう。
- 40 推進体制では、①資源配分に最大限の努力を投じ、プロジェクトの発起人となる取締役、②訓練と指導を行うマスターブラックベルト、③改善プロジェクトリーダーであるブラックベルト、④プロジェクトを支援し、運営するグリーンベルト、⑤プロジェクトを推進するチャンピオンがそれぞれの役割を担っている。
- 41 James, C., “Manufacturing Prescription for Improving Healthcare Quality,” *Hospital Topics*, Vol.83, No.1, 2005, p.6.
- 42 Hammer, M. and J. Champey, *Re-engineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Harper Business, 1993, p.35.
- 43 Al-Mashari, M. M. and Zairi, “Revisiting BPR: A Holistic Review of Practice and Development,” *Business Process Management Journal*, Vol.6, No.1, 2000, pp.11-12.
- 44 Adesola, S. and T. Baines, “Developing and Evaluating a Methodology for Business Process Improvement,” *Business Process Management Journal*, Vol.11, No.1, 2005, pp.38-39.
- 45 McAdam, R. and N. Mitchell, “Development of a Business Process Re-engineering Model Applicable to the Public Sector,” *Total Quality Management*, Vol.9, No.4-5, 1998, p.162.
- 46 *Ibid.*
- 47 Adesola, S. and T. Baines, *op.cit.*, p.44.
- 48 Hammer, M. and J. Champey, *op.cit.*, 1993. 野中郁次郎訳『リエンジニアリング革命—企業を根本から変える業務革新』日本経済新聞社、1993年、308-309頁。
- 49 Dahlgaard, J.J., K. Kristensen and G. K. Kanji, *Fundamentals of Total Quality Management*, Chapman & Hall, 1998, p.19.
- 50 Radnor, Z., “Changing to a Lean Organisation: The Case of Chemicals Company,” *International Journal of Manufacturing and Technology Management*, Vol.1, No.4/5, 2000, p.444.
- 51 Deming, W. E., *Out of Crisis*, Cambridge University Press, 1986, pp.18-96.
- 52 Juran, J.M., *Consumerism and Product Quality*, *Quality Progress*, 1970.
- 53 石川馨『日本の品質管理—TQC とはなにか<増補版>』日科技連、1984年、60-100頁。
- 54 田口玄一『開発・設計段階の品質工学』日本規格協会、1988年。

- 55 Crosby, P. B., *Quality Is Free: The Art of Making Quality Certain: How to Manage Quality - So That It Becomes A Source of Profit for Your Business*, McGraw-Hill Companies, 1979. 小林宏治監訳『クオリティ・マネジメント：よい品質をタダで手に入れる法』日本能率協会、1980年。
- 56 1946年に創設され、品質管理の普及を主要事業とした一般財団法人。略称として日科技連と呼ばれることが多い。
- 57 TQCは「消費者を完全に満足させ、そしてもっとも経済的な水準で生産できるよう、社内の各部門の努力を、品質を保持し、そして改善させるために協力させる効果的なシステム」と定義され、顧客満足を最優先にした総合的な品質管理を示したものである。このTQCの特徴は、品質、全員参加、改善の3つのキーワードに整理される。市川竜三『総合的品質管理』日刊工業新聞社、1963年11月、16-17頁。
- 58 長谷川俊彦『保健医療セクターにおける総合的品質管理(TQM)手法による組織強化の研究』(独)国際協力機構国際協力総合研究所、2006年、9頁。
- 59 岩崎日出男・泉井力『クオリティマネジメント入門』日本規格協会、2004年、12頁。
- 60 長谷川俊彦『前掲書』、3頁。
- 61 Anderson, R., H. Eriksson and H. Torstensson, "Similarities and Difference between TQM, Six Sigma and Lean," *TQM Magazine*, Vol.18, No.3, 2006, pp.284-286.
- 62 Dahlgaard, J. J. and S. M. Dahlgaard-Park, "Lean Production, Six Sigma Quality, TQM and Company Culture," *The TQM Magazine*, Vol.18 No.3, 2006, p.273.
- 63 Camp, R., *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, ASQC Quality Press, 1989. 田尻正滋訳『ベンチマーキングー最高の組織を創るプロジェクト』PHP研究所、1995年、21頁。
- 64 Baczewski, R. A., "Four Methods for Improving Performance: A Comparison," *Healthcare Financial Management*, Vol.59, No.7, 2005, p.102.
- 65 Camp, R., *op.cit.* 田尻正滋訳『前掲書』、16頁。
- 66 *Ibid.* 『同上書』、25頁。
- 67 *Ibid.* 『同上書』。
- 68 *Ibid.* 『同上書』、25-34頁。
- 69 Baczewski, R. A., *op.cit.*, p.102.
- 70 Radnor, Z., *op.cit.*, 2000a, p.448.
- 71 Comm, C. L. and D. F. X. Mathaisal, "A Paradigm for Benchmarking Lean Initiatives," *Benchmarking*, Vol.7, No.2, 2000, pp.120-121.
- 72 Sharma, A. and P. E. Moody, *The Perfect Engine*, The Free Press, 2001. 青木保彦監訳『リーニングマ経営ーデマンド・エコノミー時代の物づくり革命ー』ダイヤモンド社、2003年、18頁。
- 73 ベンチマーキングは、外部の組織と業績を比較するといった視点から他の手法を支援することが理解できるため、相互関係の整理から除外した。
- 74 Ferguson, D., "Lean and Six Sigma: The Same or Different," *Management Services*, Vol.51, No.3, 2007, pp.12-13.
- 75 Proudlove, N., C. Moxham and R. Boaden, "Lessons for Lean in Healthcare from Using Six Sigma in the NHS," *Public Money and Management*, Vol.28, No.1, 2008, p.29.
- 76 *Ibid.*
- 77 *Ibid.*, p.30.
- 78 *Ibid.*, p.32.
- 79 Revere, L. and K. Black, "Integrating Six Sigma with Total Quality Management: A Case Examples for Measuring Medication Errors," *Journal of Healthcare Management*, Vol.48, No.6, 2003, p.388.
- 80 Schroeder, R. G., K. Linderman, C. Liedtke and A. S. Choo, "Six Sigma: Definitions and Underlying Theory," *Journal of Operations Management*, Vol.26, 2008, p.546.
- 81 Dean, A. M., "Managing Change Initiatives: JIT Delivers but BPR Fails," *Knowledge and Process Management*, Vol.7, No1, 2000, p.12.
- 82 *Ibid.*, p.15.
- 83 Arnheiter, E. D. and J. Maleyeff, "The Integration of Lean Management and Six Sigma," *The TQM Magazine*, Vol.17, No.1, 2005, p.13.
- 84 Dedhia, N. S., *op.cit.*, p.752.
- 85 Anderson, R., H. Eriksson and H. Torstensson, *op.cit.*, p.293.
- 86 *Ibid.*, pp.284-289.

第4章 有効性重視と行動的管理会計 —行政サービスの有効性向上—

I 有効性重視の行動的管理会計

英国地方自治体において、効率性向上を企図して行動的管理会計手法の適用が検討されている¹⁾。しかしながら、第1章で整理したように、地方自治体の業績は、行政サービスの効率性向上に加え、有効性向上から捉えていく必要がある。有効性は、アウトプットに対するアウトカムを比較する概念であり、アウトプットがいかにかアウトカムに寄与しているかで示される。行政サービスの有効性向上を検討するにあたり、アウトカムを政策目的や施策目的の実現と捉え、アウトプットをその目的に向けて改善・改革に取り組むこととして捉える。本章では、行政サービスの有効性の視点から行動的管理会計手法の適用について検討を加える。

行動的管理会計手法は、地方自治体の業績向上に向けて職員を動機づけ、組織を方向づけることを可能とするが、地方自治体の業績向上に資するためには、継続的な取り組みが不可欠である。行動的管理会計手法を適用し、改善活動の実践に結びつけることで、行政サービスの効率性向上に向けて組織を方向づけることを可能にする一方、継続して成果を導出していくためには、持続可能性が要点となる。つまり、行政サービスの有効性を向上させるためには、改善活動が政策目的や施策目的の実現に貢献することが重要である。有効性向上には、地方自治体の政策目的や施策目的の実現に向けて、継続的に改善・改革に取り組むことが求められる。

本章の目的は、継続的な業務改善に向けて、行動的管理会計手法適用による成功要因および阻害要因の整理を行い、行政サービスの有効性向上に資する方策を検討することである。

II 行動的管理会計手法の成功要因と阻害要因

行動的管理会計手法の成功要因として、多くの文献で強調されている①リーダーシップ、②コミュニケーション、③業績測定システム、④職員の能力開発を取り上げる。本章で、この4つの成功要因を取り上げた理由は、2012年2月22日および同年4月27日に英国を訪問し、筆者が行ったラドナーへのインタビューで、最も強調された成功要因として示

されたためである²。

1 リーダーシップ

リーン・アプローチ、シックスシグマ、BPR といった行動的管理会計手法を対象とした研究者の多くは、手法適用の成功要因として、明確なリーダーシップを強調している。業務改善を効果的に行うには、強力なリーダーシップ、上級管理者からの明確な支援が必要であり、これらは組織風土変革を導くものである。つまり、上級管理者が、業務改善に向けた積極的な支援を明確に示し、それに伴う行動をとり、改善活動を確実に継続させていくことが重要である³。

スコットランド政府報告書によると、リーン・アプローチ実行の成功要因として、上級管理者の関与、経験豊かな改善活動推進チームの設置、全職員の参加、改善リーダーの育成が示されている⁴。これは、英国歳入関税庁（HM Revenue & Customs）が行った業務改善の評価⁵と同様の結果が示されており、継続的な業務改善には、強力なリーダーシップが求められることが示唆されている。

ターナーは、シックスシグマの取組状況を分析し、トップ・マネジメントによる強力な支援と適切な資源配分が改善活動の成果に影響をもたらすと言及している⁶。シックスシグマの適用に際して、管理職がシックスシグマを組織に浸透させる役割を担い、管理職のリーダーシップのもとでシックスシグマが実行されるとデディアは言及している⁷。

効果的なリーンやシックスシグマの実行は、組織のビジョンと戦略を構築するトップの経営方針に左右されるとスミスは述べている⁸。さらに、BPR の実行では、すべての部門が BPR プロジェクトを最優先事項とするため、プロジェクトにおけるリーダーシップが重要となる⁹。

このように、業務改善の実行では、リーン・アプローチ、シックスシグマおよび BPR といった行動的管理会計手法の適用に加え、実際に現場で改善活動を行う職員をいかに動機づけるかが重要である。そのためには、組織の上位階層に位置づけられる管理職が、明確なビジョンや戦略のもと、改善活動に積極的に関与していくことが、継続的な業務改善に重要であるといえる。特に事業予算や人員配置といった経営資源の配分は、意思決定を行う管理職が重要な役割を担うため、管理職のリーダーシップが業務改善を円滑に実施できるかを左右する。

2 コミュニケーション

コミュニケーションは、改善活動を活発化させるための重要な成功要因である。組織内におけるコミュニケーションは、学習する機会を生成し、職員間における業務改善の必要性を認識させることができるとベイトマンとリッチは言及している¹⁰。つまり、コミュニケーションによって、課題認識やその解決策といった情報を組織内で共有することができるのである。また、顧客とコミュニケーションをとることで、提供しているサービスと求められているサービスのギャップを認識することができる。すなわち、コミュニケーションから業務改善の必要性を認識するという効果を指摘することができる。

スコットランド政府報告書の調査結果では、組織の49%が職員間の直接的な協議や相談、ワークショップ、定期的なミーティングを通して、改善活動に取り組んでいることが明らかにされている¹¹。この報告書では、コミュニケーションの効果が次のように示されている。「コミュニケーションは、改善活動の取組状況を認識するために有効であり、業務改善に向けて職員を動機づける機能を有している。ときに、組織全体の改善活動の調整を行い、職員間における知識や情報の共有を促進することができる。さらに、業務改善に取り組んでいない職員に対して、業務改善の重要性を伝達することで、改善活動を組織全体に浸透させる役割を果たす。カイゼン・イベント¹²が組織内における情報伝達手段としての役割を果たし、効果的に業務改善を組織に浸透させることができる¹³」。

このように、業務改善の取組状況や、業務改善に取り組むうえでの課題を、組織全体として共有するためにコミュニケーションが重要な役割を担っている。行動的管理会計手法を効果的に組織に適用するためには、高い水準のコミュニケーションが重要であり、組織のトップダウンだけでなく、ボトムアップでコミュニケーションがなされる必要がある¹⁴。コミュニケーションは、成功した事例だけでなく、失敗した事例も含め、情報を共有することで、類似した失敗の発生を抑制することができる¹⁵。

3 業績測定システム

業務改善を効果的に実施していくための重要な要素として、業績測定システムの活用がある。バティアとドリューは、業績測定システムを活用することによって、職員が組織目標を共有でき、目標達成に向けた取り組み、さらに高い水準の目標を目指す行動を促進することができる¹⁶。つまり、適切に設定された業績目標によって、組織は改善活動から導出される成果を明らかにでき、さらなる改善に向けた取り組みを実施するこ

とができる。コムとマサイセルによると、リーン・アプローチの効果として、業績向上に焦点をあてた組織文化の醸成があり、それぞれの改善活動に妥当性を与えることが示されている¹⁷。さらには、「業績基準は、事業や改善活動の進捗を把握するための唯一の手法である¹⁸」とコムとマサイセルは主張しており、業績測定システムが業務改善に不可欠な要件である。

業績測定システムを活用するメリットは、これまでの指摘から明らかなように、改善活動の成果を定量化でき、さらなる改善に向けて、人の行動に影響を与えることである。すなわち、改善活動を継続し、業績向上に向けて職員を動機づけるためには、明確な活動成果を職員自身が認識できるシステムが必要であり、適切な業績測定システムを構築することが重要といえる。さらには、前述のコミュニケーションとの関係から、業績測定システムから明らかにされる数値をもとに、効果的なコミュニケーションの形成につながる点も業績測定システムの重要な役割として指摘できる。

4 職員の能力開発

改善活動の多くは、現場主導による職員の活動である。そのため、業務改善に効果的に取り組むためには、職員の能力開発が重要になる。行政組織で自発的にリーン・アプローチに取り組むための最も重要な要因は、職員個々の能力開発と、組織横断的な作業に参加する改善活動推進チームの設置である¹⁹。つまり、職員が自らの有する能力を惜しむことなく改善活動に貢献するよう動機づけられ、その業務改善に向けた知識や技術を高めていくことが重要である。さらには、組織横断的に改善活動を推進するチームを設置することによって、職員同士が改善活動の必要性を互いに認識することになる。職員は、改善活動推進チームとともに改善活動に取り組むことによって、より多くの職員が改善活動に動機づけられ、継続的な業務改善の実行につながる。

スペアは、職員の能力を向上させるために、次の留意点を示している²⁰。①時間を要する改革よりもむしろ、迅速で簡単な改善に焦点をあて、職員と管理職は幾度となく試行錯誤する。②管理職は、職員への指導・助言に徹するべきであって、管理職自身が課題解決に取り組んではいけない。スペアによると、改善活動そのものは、上司から指示される作業ではなく、職員自らが気づき、多くの失敗から学習することで、職員の能力が向上していくことが示されている。その結果として、より良い成果を導出することが可能となる。

このように効果的な業務改善には、職員の能力開発が不可欠である。職員研修を通して

業務改善の必要性を職員に伝えることも重要であるが、自らの業務を遂行するなかで、職員自らが学び、取り組んでいくことが重要といえる。より多くの職員を動機づけることによって改善活動はさらに活性化される。そのためには、管理職は個々の職員が自らの能力を高めるように職員を動機づけ、管理職や活動推進チームが積極的に改善活動に関与することが重要であると指摘できる。

5 行動的管理会計手法の阻害要因

先行研究で示される阻害要因の多くは、必然的に成功要因と対照的なものが多い。たとえば、リーダーシップの欠如、貧弱なコミュニケーション戦略、緊張感のなさ、方法論の欠如、モニタリングと評価の欠如、職員の当事者意識の欠如、利害関係者との協議不足、職員の不十分な関与、改善実行チームへの資源配分不足、職員の能力不足などである。特に、リーン・アプローチの実行で強調されている阻害要因は、リーダーシップの欠如であり、管理職や職員のリーダーシップが発揮できるような組織文化の醸成が求められている²¹。改善活動の実行から変革を引き起こすためには、職員の関与と規律が重要である²²。スコットランド報告書によると、組織変革に際して、変革に対する職員の抵抗、職員の能力不足、改善活動の経験不足、人員不足、組織的な関与の欠如が生じることが示されており、64%の組織がこれらの阻害要因を指摘している²³。

ジジョとロアは、シックスシグマが組織に浸透しない理由として、①顧客ニーズの認識不足、②職員のスキル向上に向けたトレーニング不足、③特定の職員に参加が限定されたプロジェクトの実行といった阻害要因を示している²⁴。組織が優先して事業に取り組む際、顧客の要求を重視することが求められ、組織がどの事業を優先するかは重要である。そのため、組織の目的に沿って、シックスシグマ・プロジェクトを選択しなければ、顧客の期待と反する結果を導くことになる。

グッドマンとトイアーカウフは、シックスシグマ実行の阻害要因を次のように整理している²⁵。

- ① 組織構造の変革や上級管理者の配置換えは、シックスシグマ・プロジェクトの選択に影響を及ぼすことがあり、プロジェクトそのものが中止になる場合がある。
- ② 同時期に実行しているプロジェクト間で、調整不足が生じる恐れがある。たとえば、不適切に導入された品質基準、誤ったデータ、分析方法および解決策は、他のプロジェクト実行への障害になる場合がある。

③ 日常業務の多忙さが、シックスシグマ実行における主な課題である。シックスシグマの方法論やテクニックの理解に職員が十分な時間を捻出することが困難である。

④ シックスシグマ・プロジェクトは、正確な情報収集と分析に基づかなければならない。しかしながら、関連する情報の収集が難しく、情報収集に多額の費用を要する場合や、顧客から情報を収集しなければならない場合もある。さらには、情報収集の困難さから生じる職員の閉塞感が、プロジェクトの進捗を妨げることがある。

シックスシグマでは、ベルトシステムと呼ばれる職員の資格認定制度によって、職員がツール、テクニックおよび方法論を理解して、技術的かつ経営感覚に優れたスキルを身につけることが企図されている。そのため、シックスシグマでは職員の資質向上が重要な要件となっており、職員を通して、他の職員に改善実行の重要性を伝達することになる。

ギョウは、BPR が多くの組織で成果を導出しておらず、再構築の作業プロセス、成果の把握、必要となる技術といった点で、ほぼ 70%の組織がリーダーシップの欠如に原因があると主張している²⁶。さらに、ギョウは「経営者が個々の作業プロセスの改善を強調するため、BPR 導入で生じた結果は、システムの再構築というよりもむしろ、さらに大きな断片化や分権化、専門化を導いた²⁷」と述べている。

コムとマサイセルは、組織変革に対する一部の管理職による抵抗が業務改善の課題になることを示している²⁸。具体的には、保守的な管理職は、他の職員から学ぶ姿勢を有さず、職員の提案を率直に受け入れないため、組織変革の抵抗勢力になる場合がある。

このように、多くの業務改善の阻害要因は、成功要因と対照的である。その一方、行動的管理会計手法の適用そのものに関する課題が指摘されている。このことは、本質的な課題を認識せずに、「効果的」と表現される行動的管理会計手法を単に適用していることが原因である。セドンは、行動的管理会計手法の最も大きな課題として、本質的な問題解決に着目し、組織全体の最適化を図るといった理解が欠如していると主張している²⁹。セドンが主張するように、全体最適を企図した業務改善が必要であり、そのために、行動的管理会計手法の特徴を十分に理解することが、手法の効果的な適用を導くことになると指摘できる。

Ⅲ 地方自治体における阻害要因

スコットランド政府の調査報告書では、地方自治体における阻害要因として、①地方自治体固有の組織文化、②顧客志向の欠如、③膨大過ぎる手続き、④タテ割の命令系統、⑤

あまりに多過ぎる目標、⑥戦略や方針の認識不足、⑦職員賃金の低さ、⑧業務フローの理解不足の8点が示されている³⁰。これに加えて、英国先端経営研究所（Advanced Institute of Management Research : AIMR）の調査では、⑨公共的な役割と経営的な役割の共存、⑩現場や部門を横断したプロセスの理解不足、⑪政治的な特質を有するリーダーシップの一過性、⑫行動的管理会計手法の実行に必要な資源や投資の不足が示されている³¹。考慮すべき重要な阻害要因として、地方自治体固有の組織文化、顧客志向およびプロセス志向の欠如、バラツキの理解不足、投資水準の低さを取り上げる。これらの阻害要因を取り上げた理由は、成功要因と同様に、筆者がラドナーにインタビューを行った際に、最も強調された阻害要因と示されたからである。

1 地方自治体固有の組織文化

行政運営は、保守的な一面を有しているため、業務改善の促進を困難にしている。業務改善の必要性は、非効率な業務プロセスに起因する顧客満足度の低さから生じている。しかしながら、ブレアによると、職員はできる限り現状を維持するといった保守的な行動をする傾向があると示されている³²。

マクナルティは「政策は、マクロレベルに視点が置かれており、主として管理職によって引き受けられるが、事務事業は実務担当者によるミクロレベルでなされる³³」と言及している。つまり、業務改善の成果は、地方自治体におけるオペレーションの改善であり、ミクロレベルに視点があるといえる。言い換えると、業務改善は、実務担当者が権限と責任を有する業務プロセスに向けられた取り組みであると整理できる。そのため、実務担当者は、権限と責任を有する業務プロセスに限り、改善活動を実施することができ、その改善活動がどのようにマクロレベルに影響を与えるかを予測することが困難である。つまり、職員は、自らが実行した改善活動が組織の業績にどのような影響を与えるかを把握することができず、継続的な改善活動の課題になっている。仮に改善活動による業務プロセスの最適化を実現したとしても、それぞれの実務担当者による活動レベルに顕著な差異が生じていることを知れば、保守的な行動をする職員も現れる。

その一方、コールドウェルは、組織全体を通じた業務改善への無関心さが、業務改善の阻害要因になると主張している³⁴。つまり、実務担当者は、業務プロセスに対する権限と責任を有しているため、自らが担当する業務の改善活動に取り組むことで、自らの責任を全うしていると理解する傾向にある。そのため、個々の改善活動が組織全体の最適化につ

ながら難いと指摘できる。

セドンとカールキンは、「昨今の行政サービスは、典型的に中央集権的な命令と管理モデルによって機能している³⁵⁾」と言及し、業務改善への取り組みが上意下達の「命令と管理 (Command & Control)」の構造に基づいていると主張している。同様に、ガレッジは、業務改善の取り組みは職員に義務づけられた作業であり、その構造が「命令と管理」の構造に基づいていると指摘している³⁶⁾。これは、職員が、住民の評価よりもむしろ、管理職からの評価を重要視するため、住民の期待を満たすような効果的な改善が実現困難であることを示している。それゆえ、地方自治体は、住民が求めるサービスや成果を十分に理解することが困難な環境にあると指摘できる。

2 顧客志向・プロセス志向の欠如

顧客志向による行政サービスは、住民に求められるサービスをより良い質で提供することである。エインズレイによると、行政サービスの質は、サービス提供者のスキルと手続きの適切さに関連しており、住民満足度は、サービス受給者の意見や見解の尊重、信頼関係、職員の適切な対応、コミュニケーション、継続されるサービス受給者の多さ、他の住民への伝播およびサービス品質に対する住民の受け取り方に左右されることが示されている³⁷⁾。つまり、行政サービスの質は、サービス受給者である住民による主観的判断によるものであり、住民が示す満足度に左右されると指摘できる。

リングスは、地方自治体におけるリーン・アプローチ実行の阻害要因を次のように整理している³⁸⁾。第1に、政治的なリーダーシップに変化があること、第2に、管理職が現場の業務プロセスを理解していないこと、第3に、組織は顧客が誰なのか、あるいは顧客が何を求めているのかを定義できていないことである。第1の阻害要因は、定期的な選挙に伴い、首長が交代することに起因し、政治的なリーダーシップが変化することである。このような背景によって、職員は長期的な成果よりも短期の成果が求められる。さらに、多くの場合、首長の交代とともに、地方自治体の政策や施策が再検討されることになり、長期的な改善計画が廃止されることがある。第2の阻害要因では、業務プロセスの進捗よりも管理職は首長の評価を意識するため、管理職は当事者意識が欠如しているといえる。そのため、管理職は、業務プロセスや住民ニーズへの関心が低いと指摘できる。第3の阻害要因では、管理職や職員は、住民に評価されないこと、つまり、行政サービスに従事する管理職や職員が住民によって評価されるといった基盤がないため、管理職や職員は、より

上位階層にいる役職者の評価を意識し、住民により良いサービスを提供するといった意識が欠如しているといえる。

デニソンは、組織を一連の機能単位や業務単位として理解するのではなく、価値創造の相関的なプロセスを重視する「プロセス組織」の理念を提唱している³⁹。しかしながら、地方自治体では、部門単位で職務や権限が割り当てられ、人員が配置されていることから、部門間における業務プロセスの調整が困難である。さらには、職務や権限の範囲内で責任を負うため、部門を超える業務プロセスを管理することが困難である。外部組織が関係しているプロセスを改善するためには、多くの利害関係者の協力が必要になる場合もある。

ウォーリーとシルベスタは、医療分野を例にあげ、業務プロセスにムダが生じる原因として、2つの根拠を示している⁴⁰。一方は、全体プロセスがあまりにも多くのステップで構成されていることであり、他方は、次のステップに引き継がれる直前のステップが最適でないことである。つまり、前者は、作業が高度に分業化されているため、組織にとって合理的である反面、顧客はより複雑なステップを感じる事が指摘できる。後者は、作業が分業化され、各担当職員に割り当てられるため、自らの職務を果たすことに専念し、次のステップを考慮できていないことが指摘できる。

このように、顧客志向とプロセス志向を十分に認識するためには、サービス受給者の立場から、どのような質のサービスを、どのようにして提供するかを地方自治体は検討することが重要である。それに対して、サービス提供者は、受給者が求めるものを適切に提供することが重要である。地方自治体は不特定多数の住民を対象として多種多様なサービスを提供するため、高度に分業化された提供体制を整備している。それゆえ、適切に行政サービスを提供するためには、全体的な業務プロセスを十分に理解することが不可欠である。

3 バラツキの理解不足

行政サービスは、主として職員による人的な作業で構成される。そのため、サービス提供には職員一人ひとりのスキルや経験が大きく関連するため、行政サービスの提供水準にバラツキが生じることがある。しかしながら、このバラツキがどのように生じているかを明確に認識することは困難である。行政サービスの提供水準が人的な要素に左右されることから、住民の受け止め方にバラツキがあることを認識する必要がある。

行政サービス提供水準のバラツキを低減させる方策として、ラドナーは付加的な活動を排除する必要性を示している。ラドナーによると、地方自治体は、不必要な事務手続きの

削減、不必要な作業に携わる職員数の削減および組織体制をスリム化することによって、より迅速に住民に提供するサービスを改善することができると指摘されている⁴¹。マンガとシャピロは、提供するサービスを充実させるよりも、バラツキをうまく管理し、全体的な業務プロセスを簡素化し、部門間の作業を統合することで、安定したサービスを住民に提供することが重要であると指摘している⁴²。つまり、マンガとシャピロは、組織内のボトルネックとなっている活動を排除する必要性を指摘している。

このように、行政サービスは主として人的要素によって提供されるため、バラツキが生じないよう務めることが重要である。可能な限りムダを排除し、業務プロセスを簡素化し、標準化することで、バラツキの発生を抑制することが可能になると指摘できる。仮にバラツキが生じた場合は、その原因を究明し、対策を講じるよう改善活動に取り組むことが求められる。

4 投資水準の低さ

マッキントッシュによると、改善・改革に向けて、民間企業と地方自治体に大きな違いがあることを次のように指摘している。「民間企業は長期的な業績向上を図るために、多額の投資を行う一方で、地方自治体は財源不足を理由に長期的な解決策に投資することは稀である⁴³」。つまり、マッキントッシュは、地方自治体では、長期的な成果を導出するために財源を投資するといったインセンティブが乏しいことを指摘している。

スミスは「改善リーダーの育成には、十分な時間が求められる。しかしながら、その時間は、組織文化を変革するために不可欠な投資である。改善リーダーは、熱心に変革を推進するブラックベルト⁴⁴になることができる⁴⁵」と言及し、職員の能力開発への投資が重要であることを示している。

特に地方自治体の場合、首長の交代とともに、政策転換が図られることが多い。そのため、短期の成果が求められ、中長期の成果を得るために多額の投資を行うことは少ない。地方自治体は、多額の投資に対して明確な成果が求められるため、投資に対する意思決定が躊躇されることが指摘できる。特に、能力開発に要する投資は、十分な時間と継続が必要のため、より長期的な計画が求められるが、投資に対する成果を明らかにすることが困難であるため、抑制される傾向があると指摘できる。

IV 行政サービスの有効性向上に向けた方策

ラドナーの整理をもとに業務改善の成功要因を整理したが、他の成功要因も存在している。たとえば、ウォマックとジョーンズは、組織においてリーン・アプローチを効果的に実行させるためには、上級管理者の意思決定、コミットメントおよび外部専門家の支援が必要であると述べている⁴⁶。アンソニーは、シックスシグマの実行で明らかになった成功要因として、トップ・マネジメントの関与、プロジェクト実行基盤の整備、職員の能力開発、顧客志向の醸成、すべての組織階層におけるコミュニケーション、十分な組織の準備および強力なリーダーシップを強調している⁴⁷。ダルガードとダルガード・パークは「TQM、リーン・アプローチ、シックスシグマの本質は、リーダーシップ、顧客重視の経営、組織下位層への権限委譲、職員間の連携として整理することができる⁴⁸」と言及している。アンソニーやダルガードらによって強調される要因は、多くの研究者の主張と共通している。そのなかでも最もよく主張されている成功要因がリーダーシップである。

このように、業務改善の成功要因は、その組織が置かれている状況や、これまでの取り組んできた業務改善の背景によって異なる。ここで取り上げた成功要因以外にも、PDS サイクルといった構造的な問題解決アプローチの導入、中間管理職の役割、職員の報酬制度と表彰制度がある。業務改善を継続的に実行していくためには、複数の成功要因を考慮する必要があるといえる。特に表彰制度は、組織内や組織間の情報共有を可能とし、業務改善を支援する仕組みとして強調することができる。表彰制度は、改善の取り組みを賞賛することによって、改善活動の継続性を高める重要な手段であるといえる。

業務改善における阻害要因は、成功要因と同様に、その組織が置かれている状況や、これまでの業務改善の背景によって異なる。そのため、組織が置かれている状況や、組織が有する経営資源を把握し、組織目標の実現に向けて、どのように業務改善に取り組んでいくかといった組織体制の整備が重要である。

地方自治体には、継続的な業務改善に向けて考慮すべき、固有の阻害要因が存在する。特に考慮すべき阻害要因は、地方自治体固有の文化、顧客志向・プロセス志向の欠如、バラツキの理解不足および投資水準の低さである。多種多様な分野で不特定多数の住民を対象とする地方自治体にとって、法令遵守が公平かつ公正な行政サービスを担保することになるため、定められたルールに沿って保守的に業務を遂行することは、業務改善へのインセンティブを抑制している。そのため、これらの阻害要因にどのように対応していくかが、継続的な業務改善の実行には重要である。

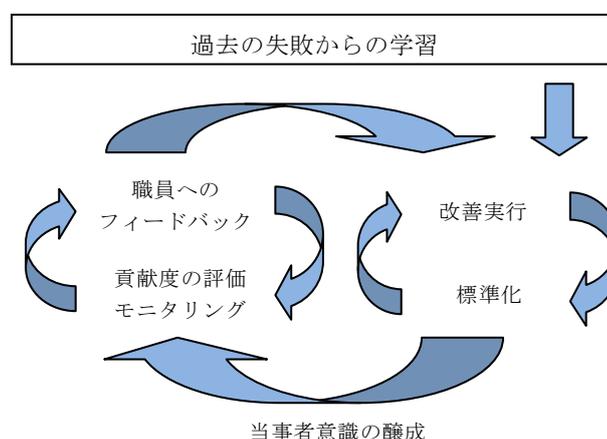
特に、命令と管理によるタテ割りの命令系統は、改善活動に向けた職員の自発性を抑制することになる。地方自治体では、提供すべき行政サービスが法令によって規定されているため、行政サービスの質は定量的にも定性的にも明確にする必要性が乏しい一面がある。

しかしながら、行政サービスを公平かつ公正に提供しているとしても、サービスの質にバラツキが生じることは不適切である。そのため、ムダな作業やコスト、時間をできる限り削減することで、安定したサービスを提供し、有効性を向上させるように改善活動に取り組む必要がある。

さらには、職員の能力開発に対する投資は、長期的な視点で組織文化を醸成するために重要な要因である。少なくとも職員への投資は、結果として職員間に伝播させることが可能であり、相乗効果を組織にもたらす可能性がある。職員の能力開発とともに、知識と経験の蓄積が行われ、継続的な業務改善につながる。

業務改善の成功要因と阻害要因を考慮したうえで、継続的な業務改善に取り組んでいくことが、行政サービスの有効性の向上につながる。コムとマサイセルは、業務改善の持続可能性を「組織が経済的に繁栄し、重要な使命を継続的に担うための戦略的な資源開発」と定義している⁴⁹。つまり、組織が経済的に発展するためには、戦略的に資源を投資し、改善・改革に取り組む必要性を示している。

図表 4-1 業務改善の持続可能性に関するプロセス



(出所) Lucey, J., N. Bateman and P. Hines, “Why Major Lean Transitions Have Not Been Sustained,” *Management Services*, Vol.49, No.2, 2005, p.9.

ルーシーは、業務改善の持続可能性に関するプロセスを図表 4-1 のように示している⁵⁰。図表 4-1 に示されるように、過去の失敗を起因とした学習が業務改善の持続可能性に重要であることが示されている。業務改善が継続的な取り組みにするためには、改善後の新

たな水準に業務を標準化させ、すべての職員が新たな水準を満たせるようにトレーニングすることが必要である。職員が、組織や住民にどのように貢献しているかを評価し、時系列に成果をモニタリングすることで、職員に当事者意識を醸成することが可能となる。

このように継続的な業務改善は、失敗を認める組織文化に依拠していると指摘できる。改善活動を実行するのは、職員であり、その職員の自発的な改善活動を支援するよう組織文化を醸成していかなければならない。つまり、継続的な業務改善には、人的資源が重要な要素であり、改善・改革に向けて職員を動機づけ、組織として職員の改善活動を支援する仕組みを構築することが求められる。

フォレスターは、リーン・アプローチを継続するために、人的資源を十分に考慮すべきとして、次のように主張している。「組織は、職員を中心に据えたサービス提供体制を整えている。その提供体制によって、職員は動機づけられ、チームに参加することで権限が委ねられる。委ねられた権限のなかでも改善リーダーの役割が重要である。サービス提供は、組織階層ではなくプロセスに重点を置く、よりフラットな組織構造を構築すべきである。チームの役割およびメンバーの選定は、改善リーダーの人材管理スキルに基づく。チームメンバーがチーム全体の責任を有し、選定されたメンバーは適切な役割を担う。組織開発プログラムに職員個々の能力開発プログラムを組み入れることで、チームメンバーのスキルを向上させる。業務改善に関するトレーニングは、職員個々が有する課題解決に向けた洞察力の向上につながる⁵¹⁾。

ラドナーは「リーン・アプローチの適用は、伝統的な命令と管理といった統制システムと異なり、不確実性を組織にもたらす。なぜなら、リーン・アプローチの持続可能性は、組織と職員との強固な信頼関係に左右されるからである⁵²⁾」と言及している。ラドナーは「リーン・アプローチが一つのシステムとして実行されるのではなく、一つの考え方を追求する理念として、向上心のあるチームのなかで確認される。リーン・アプローチは、既定の最終目的地を目指すというよりもむしろ、永続的な旅 (Journey) とも考えられるべきである⁵³⁾」と言及している。リーン・アプローチの実行を永続的な旅として表現することは、業務改善が永続的な取り組みであることを意味している。

パークスは、トヨタがトヨタ生産システムを開発するのに 20 年かかったことを明らかにしている⁵⁴⁾。ベイルとレニエは、医療現場でリーン・アプローチが安定して機能するのに 3 年かかったことを強調している⁵⁵⁾。ハインズは、一般的にリーンシステムの開発に 3 年から 5 年かかり、実施に 5 年から 7 年かかると主張している⁵⁶⁾。このように、行動的管

理会計手法を適用し組織内に改善活動を浸透させるためには、複数年の期間が必要であるとされている。その期間に、職員の業務改善への意識が醸成され、行動的管理会計手法も研ぎ澄まされていくことになる。

このように、継続的な業務改善には、人的資源に着目し、改善・改革に向けた組織文化を醸成していくことが重要である。長期的なビジョンをもって人的資源に投資し、過去の経験に起因した学習によって、職員の自発的な改善活動を促す仕組みを構築する必要がある。ラドナーらが言及しているように、行動的管理会計手法の適用を通じて、行政サービスの有効性を向上させるためには、複数年の期間を要することになる。そのため、行政サービスの有効性を向上させるためには、人的資源に着目したリーダーシップや組織文化の醸成が継続的な業務改善の基盤となる。

(注)

¹ 第3章を参照されたい。

² ラドナーは、業績管理 (Operation Management) を専門とする研究者であり、英国において、行政組織の業績管理を研究する第一人者である。2012年2月のインタビューを実施した際は、カーディフ・ビジネススクールに所属していたが、2013年4月にラフバラ大学ビジネススクールに転勤された。

³ Bateman, N., "Sustainability: The Elusive Element of Process Improvement," *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.25, No.3, 2005, pp.261-276.

Bateman, N. and N. Rich, "Companies Perceptions of Inhibitors and Enablers for Process Improvement Activities," *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.23, No.2, 2003, pp.185-199.

Fillingham, D., "Can Lean Save Lives?," *Leadership in Health Services*, Vol.20, No.4, 2007, pp.231-241.

Hines, P. and S. Lethbridge, "New Development: Creating a Lean University," *Public Money and Management*, Vol.28, No.1, 2008, pp.53-56.

⁴ Radnor, Z., P. Walley, A. Stephens and G. Bucci, *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and Its Use in the Public Sector*, Scottish Executive Social Research, 2006, p.126.

⁵ Radnor, Z. and G. Bucci, *Evaluation of Pacesetter, Lean, Senior Leadership and Operational Management within HMRC Processing*, 2007.

⁶ Taner, M. T., B. Sezen and, J. Antony, "An Overview of Six Sigma Applications in Healthcare," *International Journal of Healthcare*, Vol.20, No.4, 2007, p.339.

⁷ Dedhia, N. S., "Six Sigma Basics," *Total Quality Management*, Vol.16, No.5, 2005, p.573.

⁸ Smith, B., "Lean and Six Sigma: A One-Two Punch," *Quality Progress*, Vol.36, No.4, 2003, p.41.

⁹ Do Carmo Caccia-Bava, M., V. C. K. Guimaraes and T. Guimaraes, "Empirically Testing Determinants of Hospital BPR Success," *International Journal of Health Care Quality Assurance*, Vol.18, No.6/7, 2005, p.554.

¹⁰ Bateman, N. and N. Rich, *op.cit.*, p.196.

¹¹ Radnor, Z., P. Walley, A. Stephens and G. Bucci, *op.cit.*, p.123.

¹² カイゼン・イベントとは、改善活動の報告会を意味している。改善活動に期間を設定し、その設定期間の終了後に、情報共有を目的に報告会が開催されている。

¹³ *Ibid.*, pp.30-31

¹⁴ Taner, M. T., Sezen, B. and, Antony, J., "An Overview of Six Sigma Applications in Healthcare," *International Journal of Healthcare*, Vol.20, No.4, 2007, p.339.

O'Rourke, P., "A Multiple Case Comparison of Lean Six Sigma Deployment and Implementation Strategies," *ASQ World Conference on Quality and Improvement Proceedings*,

- Vol.59, 2005, p.590.
- Office of the Deputy Prime Minister, *A Systematic Approach to Service Improvement*, 2005, p.11.
- ¹⁵ Audit Commission, *Seeing the Light: Innovation in Local Public Services*, 2007, p.51.
- ¹⁶ Bhatia, N. and J. Drew, "Applying Lean Production to the Public Sector," *The McKinsey Quarterly*, June 2007, p.4.
- ¹⁷ Comm, C. L. and D. F. X. Mathaisal, "A Case Study in Applying Lean Sustainability Concepts to Universities," *International Journal of Sustainability in Higher Education*, Vol.6, No.2, 2005, p.137.
- ¹⁸ *Ibid.*
- ¹⁹ Hasenjager, J., "Lean Government Is Not an Oxymoron," *Industrial Engineer*, Vol.38, No.7, 2006, p.44.
- ²⁰ Spear, S. J., "Learning to Lead at Toyota," *Harvard Business Review*, May 2004, p.7.
- ²¹ Radnor, Z., P. Walley, A. Stephens and G. Bucci, *op.cit.*, pp.99-100.
- ²² *Ibid.*, p.100.
- ²³ *Ibid.*, p.126.
- ²⁴ Gijo, E. V. and T. S. Roa, "Six Sigma Implementation: Hurdles and More Hurdles," *Total Quality Management*, Vol.16, No.6, 2005, pp.722-725.
- ²⁵ Goodman, J. and J. Theuerkauf, "What's Wrong with Six Sigma," *Quality Progress*, Vol.38, No.1, 2006, pp.37-42.
- ²⁶ Guo, K., "Leadership Processes for Reengineering Changes to the Healthcare Industry," *Journal of Health Organisation and Management*, Vol.18, No.6, 2004, p.437.
- ²⁷ *Ibid.*
- ²⁸ Comm, C. L. and D. F. X. Mathaisal, "A Paradigm for Benchmarking Lean Initiatives for Quality Improvement," *Benchmarking*, Vol.7, No.2, 2000, p.120.
- ²⁹ Seddon, J., "Watch Out for the Toolheads!," *Freedom from Command and Control: Rethinking Management for Lean Service*, Productivity Press, 2005, pp.194-195.
- ³⁰ Radnor, Z., P. Walley, A. Stephens and G. Bucci, *op.cit.*, 2006, pp.99-100.
- ³¹ Radnor, Z., *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*, Advances Institute of Management Research, 2010, p.51.
- ³² Blair, H. and S. Taylor, "A Pernicious Panacea: A Critical Evaluation of Business Re-engineering," *New Technology*, Vol.13, No.2, 1998, p.122.
- ³³ McNulty, T., "Redesigning Public Services: Challenges of Practice for Policy," *British Journal of Management*, Vol.14, 2003, p.32.
- ³⁴ Caldwell, C., J. Brexler and T. Gillem, "Engaging Physicians in Lean Six Sigma," *Quality Progress*, Vol.38, No.11, 2005, p.41.
- ³⁵ Seddon, J. and S. Caulkin, "Systems Thinking, Lean Production and Action Learning," *Action Learning: Research and Practice*, Vol.4, No.1, April, 2007, p.22.
- ³⁶ Gullede, T. R. and R. A. Sommer, "Business Process Management: Public Sector Implications," *Business Process Management Journal*, Vol.8, No.4, 2002, p.373.
- ³⁷ Endsley, S., M. K. Magill and M. M. Godfrey, "Creating a Lean Practice," *Family Practice Management*, Vol.13, No.4, 2006, p.35.
- ³⁸ Krings, D., D. Levine and T. Wall, "The Use of Lean in Local Government," *Public Management*, Vol.88, No.8, 2006, p.8.
- ³⁹ Denison, D. R., "Towards a Process Based Theory of Organizational Design: Can Organizations Be Designed around Value-Chains and Networks?," *Advances in Strategic Management*, Vol.14, 1997, pp.1-44.
- ⁴⁰ Walley, P. and K. Silvester, "Knowledge and Behaviour for a Sustainable Improvement Culture," *Healthcare Papers*, Vol.7, No.1, 2006, p.27.
- ⁴¹ Radnor, Z., *op.cit.*, p.52.
- ⁴² Mango, P. D. and L. A. Shapiro., "Hospitals Get Serious about Operations," *The McKinsey Quarterly*, 2001, No.2, p.81.
- ⁴³ MacIntosh, R., "BPR Alive and Well in the Public Sector," *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.23, No.3, 2003, pp.340-342.
- ⁴⁴ ブラックベルトは、改善プロジェクトのリーダーを担う資格である。
- ⁴⁵ Smith, B., *op.cit.*, p.40.
- ⁴⁶ Womack, J. P. and D. T. Jones, *Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*, Simon & Schuster, 1996. 稲垣公夫訳『リーン・シンキング』日経BP、2003年、408-412頁。
- ⁴⁷ Antony, J., K. Downey-Ennis, F. Antony and C. Seow "Can Six Sigma be the 'Cure' for the

- 'Ailing' NHS?," *Leadership in Health Services*, Vol.20, 4, 2007, pp.244-251.
- Antony, J., "Six Sigma for Service Processes," *Business Process Management Journal*, Vol.12, No.2, 2006, pp.242-243.
- ⁴⁸ Dahlgaard, J. J. and S. M. Dahlgaard-Park, "Lean Production, Six Sigma Quality, TQM and Company Culture," *The TQM Magazine*, Vol.18 No.3, 2006, p.273.
- ⁴⁹ Comm, C. L. and D. F. X. Mathaisal, *op.cit.*, p.137.
- ⁵⁰ Lucey, J., N. Bateman and P. Hines, "Why Major Lean Transitions Have Not Been Sustained," *Management Services*, 2005, pp.9-14.
- ⁵¹ Forrester, R., "Implications of Lean Manufacturing for Human Resource Strategy," *Work Study*, Vol.44, No.3, 1995, pp.20-23.
- ⁵² Radnor, Z., *op.cit.*, p.66.
- ⁵³ *Ibid.*, p.66.
- ⁵⁴ Parks, C. M., "Instil Lean Thinking," *Industrial Management*, September/October 2002, p.15.
- ⁵⁵ Bale, M. and A. Regnier, "Lean as a Learning System in a Hospital Ward," *Leadership in Health Services*, Vol.20, No.1, 2007, p.38.
- ⁵⁶ Hines, P., P. Found and R. Harrison, *Staying Lean: thriving, not just surviving*, Lean Enterprise Research Centre, 2008, p.38.

第5章 地方自治体におけるマネジメントの変容とガバナンス —行政サービスの業績向上から公共サービスの業績向上へ—

I 行政管理から NPM への展開—PDS のサイクル化—

1 行政管理の課題と NPM の生成

本章では、行政管理（Public Administration）の機能およびその課題を整理し、行政管理の衰退という視点で NPM への展開を整理する。

オズボーンは、行政管理の特徴を次のように整理している¹。第1に、管理することによって行政活動そのものが支配される。第2に、定められたルールやガイドラインに沿って行政活動を行う。第3に、官僚制に基づき、政策決定や執行がなされる。第4に、政治課題と行政課題を明確に区分している。第5に、予算統制を重視する。第6に、専門性を高めるよう分化した行政サービスの提供体制を有する。

この整理は、わが国地方自治体にも妥当していると考えられる。行政管理は、既存の制度的枠組みのなかで業務を遂行することを重視している。行政管理における行政サービスの提供は、①中央集権・行政主導、②法令遵守、③予算重視、④計画行政として特徴づけることができる。そのなかでも、わが国地方自治体が行政サービスを提供するうえで最も重視している点は、法令遵守である。

法律は、住民により選出された政治家で構成される議会を通じて制定される。そのため、法令は、地方自治体における行動規範であり、法令を遵守することが、民主主義の政策を実現することにつながる。特に、わが国地方自治体では、議会が政策の決定機能と監視機能を担っている。さらには、地方自治体の予算は、議会の議決事項（地方自治法第96条）であり、予算と異なる支出は認められていない。

つぎに、行政管理における行政サービスの提供プロセスは、官僚制により高度に細分化した階層構造をとっているため、指揮命令関係が明確になっている。そのため、組織を統制しやすいといえる。このように行政管理は、制度的枠組みのなかで行政活動の手続きを重視する傾向にあり、手続きを適正に行うことにより、ガバナンスを機能させているといえる。

しかしながら、この民主主義による政策の実現が、必ずしも国民の信頼を得ることにつながらなかった。その原因は2つある。

第1の原因は、地方自治体が提供する行政サービスと、住民が自治体に期待するサービスとの間に乖離が広がったことである。シビルミニマムの実現を企図した福祉国家政策が住民の生活に一定の充足感をもたらすことを可能としたが、その一方で住民の地方自治体に対する依存が過度に高まっていったのである。地方自治体に向けられた住民の期待は、さらに高度化していくことになり、その期待に対応すべく行政サービスそのものが肥大化していった。

第2の原因は、急速に進展する社会環境の変化に伴い、法令改正がついていけなくなったことである。議会制民主主義による住民との合意形成を図るためには、あまりにも時間がかかるのである。

諸外国における研究でも、行政管理はわが国と共通する課題を有している。ローズは、マッケンジーの定義を引用し、行政管理が行政サービス提供の手段や合意形成された理論的枠組みではなく、伝統的な社会的実体、つまり、規律そのものであり、組織として規律を維持することを意味すると主張している²。ローズが主張するように、行政活動の管理そのものが組織の規律維持を意図していたことに疑う余地はない。だが、行政管理の課題について多くの研究者が言及しており、この課題解決に向けてNPMが注目されていったことを踏まえると、単に行政管理を規律そのものと定義づけることに無理がある。つまり、行政管理からNPMへの展開は、肥大化した行政サービスをより効率的に提供することを意図したものであり、高度化する住民ニーズに適応するようガバナンスの変容が迫られたことにある。そのため、行政管理からNPMへの展開には、より合理的な理論があったのである。

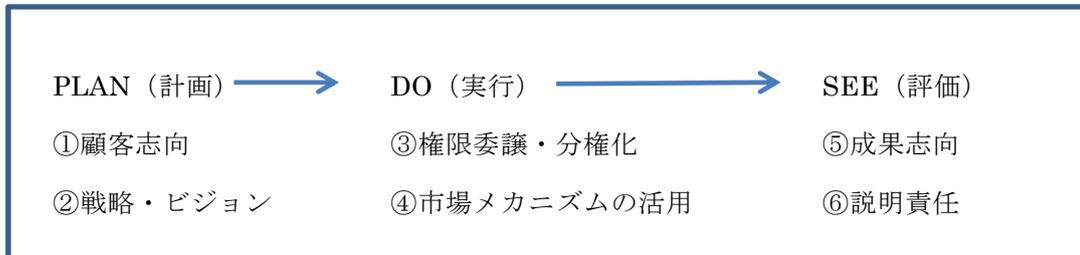
1970年代のオイルショックに起因して、税収が落ち込んだ結果、これまでの福祉国家政策による行政組織の肥大化が顕著な財政悪化を生み出すこととなった。1980年代になってもわが国の景気は回復する兆しがなく、行政活動の非効率や業績の低さが顕著に取り上げられるようになった。そこで、地方自治体の非効率や業績の悪さを改善するための考え方として注目されたのがNPMである。1990年代には、NPMの考え方を中心とした行政改革が導入された。

2 NPMのフレームワーク

石原によると、わが国地方自治体におけるNPMのフレームワークは、次のように整理されている³。NPMの基本原則を、①顧客志向、②戦略・ビジョン、③権限委譲・分権化、

④市場メカニズムの活用、⑤成果志向、⑥説明責任として位置づけ、6つの基本原則をPLAN（計画）、DO（実行）、SEE（評価）のマネジメント・サイクルに関連づけることで、図表5-1のように示されている。

図表5-1 マネジメント・サイクルとNPMの基本原則



（出所）石原俊彦「地方自治体における行政評価の基礎」『産研論集（関西学院大学）』第30号、2003年、14頁。

図表5-1のとおり、マネジメント・サイクルの起点として、行政サービスに住民の意見を取り入れ、自治体の経営戦略を位置づけている。ヒト、モノ、カネといった行政経営資源を政策体系に沿って、どのように配分していくかがPLAN（計画）で検討され、権限委譲・分権化や市場メカニズムを通じて、行政サービスが提供される。行政サービスから導出される成果を評価し、その評価結果を住民に説明する。図表5-1には、NPMがこの6つの基本原則のすべてを意識し、マネジメント・サイクルを展開させていく必要性が示されている。

1990年代後半には、わが国地方自治体で「NPM改革」と呼ばれるほど、NPMが注目されることになったが、この潮流はわが国に限ったものではない。そもそもNPMを提唱したとされるフッドは、NPMを次のように定義している⁴。①専門的・実践的な行政運営、②明確な基準に基づく業績測定、③インプットよりもアウトプットの重視、④組織の分権化、⑤競争重視、⑥民間企業における経営慣行の重視、⑦経営資源の厳格な活用である。1991年にフッドの研究でNPMの概念が提唱されたが、フッドはNPMの定式化を試みたものであり、多くの研究者が言及しているようにNPMには確立された定義は存在していない。

当時、フッドがNPMを提唱した背景には、英国におけるサッチャー政権に対する不満があった。英国でもわが国と同じようにオイルショックに起因して、英国病と揶揄されるような景気の後退、過度の市場競争による失業率の悪化、財政赤字の拡大によりサッチャー政権に対する住民の不信感が高まっていったことから、NPM改革が顕著に注目される

ようになった⁵。サッチャー政権では、福祉国家の確立を目指して肥大化した行政組織を、過度の圧縮を通して小さな政府へと転換することに主眼があった⁶。1990年のメジャー政権では、サッチャー政権の意向を継承することとなり、加えて市民目線の行政サービスを目指す市民憲章（Citizen's Charter）や行政サービスを可視化して評価する行政評価が導入されることとなった。

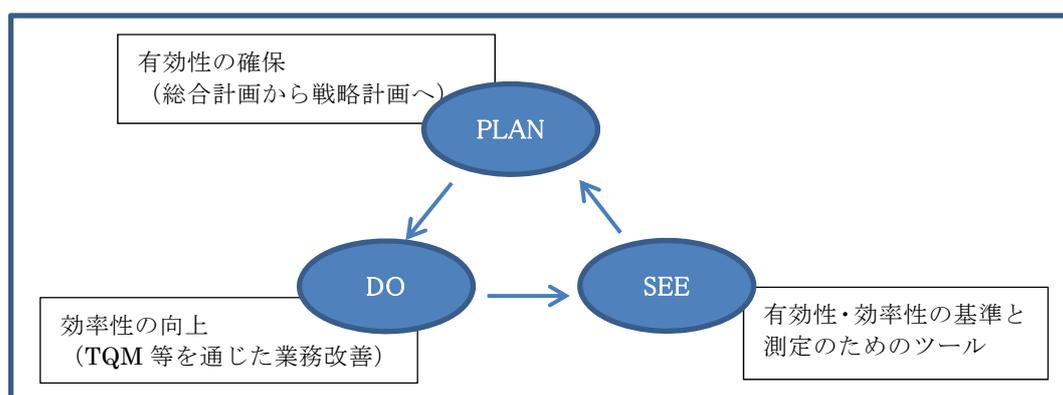
このように NPM 生成には、行政活動の非効率や業績の低さへの対応という背景があり、1990年代以降、わが国地方自治体において NPM の考え方を中心とした行政改革が取り組まれることになったのである。

II NPM から NPG への展開

1 NPM の課題と NPG の生成

NPM がわが国地方自治体にもたらした最も大きな影響は、マネジメント志向への転換である。マネジメント志向への転換とは、地方自治体に民間企業の経営理念や手法を可能な限り導入し、マネジメント・サイクルを形成することである⁷。地方自治体へのマネジメント・サイクルの導入は、行政活動の業績測定および業績評価を前提にしている。地方自治体における行政評価の機能とマネジメント・サイクルの関係は図表 5-2 のように示すことができる。

図表 5-2 行政評価の機能とマネジメント・サイクル



(出所) 大住 莊一郎『パブリック・マネジメントー戦略行政への理論と実践』日本評論社、2002年、iii頁を筆者一部修正。

総務省の調査結果によると、多くの地方自治体は行政評価に取り組んでいる。その半数を超える自治体は、評価指標の設定および予算編成等への活用に課題があると認識している⁸。この課題を図表 5-2 に照らしてみると、DO から SEE に向かう矢印が「評価指標の

設定」に関係し、SEE から PLAN に向かう矢印が「予算編成等への活用」に関係している。そのため、多くの自治体が評価指標の設定および予算編成等への活用に課題を有していることは、わが国地方自治体におけるマネジメント・サイクルが必ずしも有効に機能しているとはいえず、課題が残されているといえる。

つぎに、NPM の基本原則がどの程度わが国地方自治体に定着しているかを考察する。PLAN に位置づけられる「顧客志向」では、住民を行政サービスの受益者と捉えるのではなく、顧客として捉えることによって、住民満足度を高めることを目標としている。そのため、多くの自治体は、住民満足度を認識する手法として住民満足度調査を実施している⁹。

しかしながら、この住民満足度調査の結果は、自治体の努力と無関係な外的要因の影響を過大に受けるため、積極的な活用ができないといった指摘がある¹⁰。さらには、住民と自治体との間に情報の非対称性が生じることから、必ずしも確かな情報を住民が知り得ているかはわからない。つまり、「顧客」という概念は、あくまでも住民と地方自治体間におけるサービスの需要と供給という関係から生じているに過ぎないため¹¹、NPM の基本原則に掲げられる顧客志向は、明確な評価基準がなく他の基本原則を補完する役割を担っている。

PLAN に位置づけられる「戦略・ビジョン」は、これまでの総合行政から戦略行政への転換である¹²。つまり、この転換は、行政活動の測定・評価を企図した目標管理型システムの導入を意味している。その代表的ツールが行政評価であり、地方自治体のビジョンを政策・施策・事務事業という政策体系に沿って、明確な活動目標を設定し、その達成度から次の活動にフィードバックさせることで、マネジメント・サイクルの展開が期待されている。

しかしながら、地方自治体における戦略行政への転換で最も考慮すべき事項は、施策や事務事業の選択と集中をどのように捉えるかである。行政評価の機能の一つに施策や事務事業の優先順位づけがある。限られた財源で社会ニーズに対応していくためには、そのニーズに合わせて事業の優先順位づけを行う必要がある。民間企業と異なり、地方自治体は特定のサービスに特化することができず、法令により公平・公正に行政活動を行わなければならない。さらに、これまで行っていた行政サービスを廃止するとしても、不必要なサービスであったならともかく、サービスを必要とする受給者が存在するのであれば、サービスを廃止することは困難かもしれない。

DO に位置づけられる「権限委譲・分権化」は、行政サービスを直接提供する現場職員

に権限を委譲することである。つまり、サービス受給者である住民に最も近く、絶えず変化する住民ニーズを最も効果的に把握できる現場職員に権限を委譲することである。地方自治体は官僚制組織であり、①規則による管理を重視する点、②職務の専門化が高度に進んでいる点、③権限と責任が職位に対して付され、それが階層をなす形で組織が編成されている点に特徴がある¹³。官僚制は、大規模な組織を効率的かつ合理的に管理する組織形態であり、高度に細分化された分業体制をとっている。そのため、自治体職員は、上位階級職員の命令に従い、規則に定められたことを迅速かつ正確にすることが求められる。官僚制によって高度に細分化された分業体制をとっているため、自治体職員は自らの職務を効率的に取り組める。しかし、分業による限られた範囲の職務に専念することから、他部門の職務に関心を持たなくなる。その結果、職員は組織全体の目標を見失いがちになってしまう。常に規則が社会ニーズに適合しているとはいえず、上位階級職員が日々変化する住民ニーズを把握できているともいえないことから、顧客志向とも相反する。このことから権限委譲・分権化の基本原則は、地方自治体が官僚制組織からの脱却を目指すものと捉えることができる。

DO に位置づけられる「市場メカニズムの活用」は、民営化・指定管理者制度・PFI・独立法人化といった手法により、行政サービスに市場原理を導入することであり、行政サービスの品質と効率性を向上させることを目的としている。つまり、民間企業のノウハウを活かすことで、硬直化したサービスから柔軟かつ品質の高いサービスへの転換、効率的な行政サービス、肥大化した行政組織のスリム化を図ることである。総務省による指定管理者制度導入状況の調査結果¹⁴によれば、公の施設の 61.3%に指定管理者制度が導入されており、制度が積極的に活用されている。また、PFI の調査報告書¹⁵によれば、PFI 事業実施件数が着実に増加しており、今後 PFI が有効に活用されていくことが期待される。こうした状況から、NPM の基本原則のなかで「市場メカニズムの活用」が最も顕著に定着している基本原則と推測される。

SEE に位置づけられる「成果志向」は、行政活動によってどのような結果がもたされたかを重視することである。SEE は、行政活動に評価の視点を取り入れることである。代表的なツールに行政評価がある。上述したように地方自治体においてマネジメント・サイクルが効果的に機能していないことから、行政評価の機能強化に向けて改善していく必要がある。

SEE に位置づけられる「説明責任」は、行政活動の成果を住民に説明する責任を負うこ

とである。地方自治体が説明責任を果たすためには、住民に行政活動に関する情報提供や情報開示を行うことが求められる。わが国地方自治体は、政策目標やその達成状況を住民に情報提供することによって、行政サービスの妥当性や有効性を明らかにし、行政活動の透明性の向上といった視点から説明責任を果たすよう取り組んでいる。

このように、わが国地方自治体は、NPM の基本原則とマネジメント・サイクルが十分に定着しているとはいえない状況にある。わが国地方自治体における行政改革は、NPM の手法を適用するに留まり、NPM が十分に理解されていないといえる。山本は、わが国地方自治体に NPM が十分に理解されていない原因を、①市場原理の活用や顧客志向で効率と質が改善されるという NPM のメカニズムが十分に認識されていないこと、②住民満足度にかかるサービスの質が客観的に明らかにされていないこと、③行政評価が組織における内部管理システムとなっていることを指摘している¹⁶。

たとえ NPM が理解されたとしても、そもそも NPM が完成された普遍的概念であるといえるのか。ローズは、新たなガバナンスが必要という視点から NPM の弱みを図表 5-3 のように分析している¹⁷。ローズの分析から NPM は、組織内部における改善・改革を強調しているといえる。そのため、トップダウン・マネジメントとして上意下達の行政改革に大きな効果を発現するが、ボトムアップによる行政改革は企図されていないのである。

図表 5-3 NPM の弱み

NPM は組織内部に焦点をあてる。	NPM は、3E ¹⁸ や VFM、権限と責任に対する階層的な管理と委譲を重視する。NPM は、権限と責任の分担を強調するものである。NPM は、タテ割りの官僚組織を適切に管理することができる一方、水平的な部門間連携を管理することには適していない。また、階層的支配が及ばない部門目標について干渉することはない。
NPM には目標がつきまとう。	NPM は、目標管理制度と類似するところがある。目標を達成することも重要だが、組織の相互関係を維持していく外交手腕を高める方がもっと重要である。新たなガバナンスを考える際、組織の信頼関係を維持することが、最も重要なことである。
NPM は結果に焦点をあてる。	組織間ネットワークでは、特定個人が結果に対する責任を課せられることはない。なぜなら、望ましい結果、あるいはその結果を測定する手段に合意されたものがないからである。ネットワークの場合、ただ一人が担当者になることもなく、より多くの人で分担するため、多くの人で問題意識を共有することができる。
市場原理と舵取りの矛盾	複数の関係者間に相互依存の水準が低いことが問題である。仮に結果として生じるネットワークが不安定であり、交渉による均衡状態を作り出すために必要な信頼関係が著しく低い。つまり、市場と競争という言葉は、舵取りの問題を複雑にさせている。

(出所) Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997, pp.55-56.

NPMの「M」が「マネジメント」を意味することから、必然的にNPMは上位から下位への統制を企図したものである。NPMの基本原則を十分に理解するためには、組織内部で中間層を形成しているミドル・マネジメントの機能に着目することが必要である。なぜなら、前述したように、マネジメント・サイクルは、DOからSEE、あるいはSEEからPLANのサイクルが機能しておらず、その前者のDOからSEEはトップ・マネジメントというよりも、ボトムあるいはミドルの階層が担うことになるからである。

つぎに、ガバナンスが顕著に議論されるようになった背景からNPMの課題を考察する。研究者によってガバナンスの定義が異なっている。まず、ガバナンスの定義を整理するために、わが国地方自治体でガバナンス論が生成した背景を考察する。

山本は、ガバナンスを伝統的ガバナンスと現代的ガバナンスに区分し、図表5-4のように整理している。山本は、わが国でガバナンスという言葉が顕著に議論されるようになった理由として、伝統的ガバナンスの有効性が問われるようになったことをあげている¹⁹。この主張は、行政管理やNPMの問題が顕在化したとき、つまり、新たなガバナンスの必要性が生じたときを示しているものである。

図表5-4 伝統的ガバナンスと現代的ガバナンスの区分

伝統的ガバナンス	現代的ガバナンス
法に基づき国家を構成する者に対して指令および統制できる権限、すなわち合法化された権力をよりどころにして、政府は、人間がつくる社会的集団における進路の決定、秩序の維持、および異なる意見や利害の対立の調整に関わる活動を統治すること。	人間の社会的集団の統治に関わるシステムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と行為者間の相互作用のプロセスが発現する形態。より簡単に言えば、統治システムの構造とプロセスの発現パターンである。そのような統治システムの発現パターンにはさまざまなものがあり、ガバナンスの類型はそれに応じて多様なものとなる。

(出所) 宮川公男・山本清『パブリック・ガバナンス—改革と戦略』日本経済評論社、2002年、15-16頁をもとに筆者作成。

ローズによって示されるNPMの弱みから、NPMを伝統的ガバナンスと位置づけることができる。わが国地方自治体が組織内部マネジメントとして行政改革に取り組んでいたことから、NPMは伝統的なガバナンスとして裏付けることができる。組織内部マネジメントとして歳出削減や定員削減に主眼を置いた行政改革は、伝統的ガバナンスが主流であり、NPM改革に対する課題が顕著に現れたことによって、新たなガバナンス論が生成してきたと整理できる。

新川は、ガバナンス論が生成した背景として「政策の失敗や政府の失敗と呼ばれるような現象があり、(現代)社会が直面する諸課題への問題解決の方途をめぐって、その理解に

ついて対立が発生してきた²⁰」と言及している。さらに新川は、わが国でとられた NPM 改革が、肥大化した政府に向けられた改革であり、市場原理を導入することにあつたと言及している。NPM がわが国地方自治体に認識される、つまり行政管理から NPM へと変遷する過程において、ガバナンスのあり方が活発に議論されることになったといえる。

新川は、政府中心の考え方ではなく、市場との関係で政府の目的を相対化しようとする試み、政府それ自体を市場化して政府目的の達成を実現しようとする試みがあつたことに言及し、①政府の目的自体が相対化され変化している可能性があること、特に市民社会部門や民間営利部門との関係で目的の組み替えが発生しうること、②それと同時に目的達成手段が根本的に組み替えられたように見えること、③政策を実現する手段ないしその実施主体が大きく変化したことを指摘し²¹、結果として、NPM 改革における「政府と市場」の思考方法がガバナンス論への展開を可能にしたと主張している²²。言い換えれば、政府が定めた目標が受益者たる国民の期待と乖離しているかを市場に問いかけたものであり、行政サービスの提供主体を市場原理に委ねることによって、より VFM (Value for Money : 最少の経費による最大の効果) 向上のために、サービス提供主体やサービス提供手段の多様性を認めたものと理解できる。

しかしながら、この主張と山本の主張は相反する。山本は、NPM 改革の「民間経営手法の適用という部分では、市場化テスト、発生主義会計、指定管理者制度及び業績評価の導入等が図られたが、経営手法を機能させる市場原理は不徹底であつた²³」と主張しており、わが国の NPM 改革は、NPM が適用されたというよりも、むしろ NPM 的な手法の一部が補完的に適用されたに過ぎないと主張している²⁴。山本の主張は、わが国地方自治体において、NPM の基本原則が十分に理解されないままに、行政改革が進んだことに対する警鐘と理解できる。大住は、「NPM 論の適用というよりは、むしろ『行政評価』『政策評価』論が先行し、伝統的な政策科学や評価論の枠組みのなかでの制度設計が進み、場合によっては『評価フォーマット』に記入することが『評価』であるかの誤解がまん延していたのではなかろうか²⁵」と述べている。これらの主張は、わが国地方自治体において NPM の基本原則が徹底されていないことを裏付けている。

筆者は 2014 年 3 月 12 日にラマダパーミンガムホテルにてパーミンガム大学教授のポベールに英国における新たなガバナンス論生成の背景についてインタビューを行った。ポベールによると、NPM の基本原則である市場メカニズムの活用は、必ずしもすべての行政サービスに適合しないことが示された。ポベールは、NPM が行政サービスの提供主体を

市場競争に委ねることによって、効率性向上に大きな影響を与えたが、多様な主体の専門性を活かし、協働関係のなかで提供していく方が望ましいサービスでは、競争原理が機能しないと指摘した。そのため、英国では主体間の関係性を重視するガバナンス論が生成しているとボベールは述べた。

現在、わが国でも多くの研究者がガバナンスという用語を使っているが、共通して用いられている定義はない。一般的にガバナンスという用語は、「統治」と訳され、統治者が被統治者を一方的にコントロールすることとして理解されている。たとえば、コーポレート・ガバナンスは「企業統治」と訳され、企業の不正行為の防止、競争力・収益力の向上という2つの視点を総合的に捉え、長期的な企業価値の増大に向けた企業経営の仕組みを意味するものである²⁶。

先進諸国の先行研究からガバナンスの定義を大きく2つに区分することができる²⁷。一つは、ローズやコーイマンを代表とする社会中心アプローチの定義であり、もう一つはピーレやピーターズを代表とする国家中心アプローチの定義である。

ローズは、①最小限の国家、②コーポレート・ガバナンス、③NPM、④グッド・ガバナンス、⑤社会サイバネティック・システム、⑥自己組織化ネットワークという多様な考え方を考察したうえで、自己組織化ネットワークをガバナンスと定義づけておいた²⁸。コーイマンは、活動主体の相互作用から得られる共通の成果として社会システムのなかに生成するパターンあるいは構造と定義づけている²⁹。

それに対して、ピーレとピーターズは、ガバナンスを階層体系、市場、ネットワーク、コミュニティに区分して、外部環境に対する国家の適応、社会システムの調整とそのプロセスにおける国家の役割として定義づけている³⁰。

岩崎は、この国家中心アプローチと社会中心アプローチというガバナンスの区分から、前者を国家を中心とした垂直的な国家の役割、後者を多様な主体の相互作用による水平的ネットワークと位置づけており、国家中心アプローチから社会中心アプローチへとガバナンス論が変遷しており、論点も多岐にわたると主張している³¹。

このことから、現代の地方自治体におけるガバナンスの定義は、コーポレート・ガバナンスと異なった定義を有しており、被統治者へのコントロールや企業経営の仕組みといった解釈よりも、さまざまな主体を含めたより大きな概念として捉えることができる。言い換えれば、ガバナンスは自らの組織だけを捉えたものではなく、地方自治体が利害関係を有する外部の主体との相互作用と整理できる。

しかしながら、ガバナンスを社会中心アプローチとして複数の主体間における相互作用だけで捉えることは危険である。その理由は、第1に、主体間の相互作用だけでは、解決できない社会課題や行政課題が多くあるからである。国家中心アプローチであれば、国家の役割として外部の主体を補完するため、国家を中心に多様な主体が追随することになる。これに対して、社会中心アプローチは、主体間における合意形成が前提になり、主体間で共通した目的を有していなければならない。特に複雑な水平的ネットワークになると、主体間の関係が希薄になり、相互作用をもたらす難くなる。地方自治体の場合、具体的にはNPO、NGO、民間企業、他の自治体といった多様な主体が想定され、複数の主体の多様な目的に適合させなければならないことになる。

加えて、たとえ地方自治体がこれらの主体と共通する目的を有していたとしても、相互に作用をもたらすほど、主体が有する多様性に対応することは困難である。そのため主体間の相互作用というよりも、これまでに中心的な役割を担ってきた自治体に代わり、多種多様な主体が公共サービスを提供する役割を担うようになったといえる。このことから現代のガバナンスは、国家や地方自治体による「統治」というよりも、国家や地方自治体と多様な主体による「協治」「共治」と整理することができる。

第2に、多様な主体が公共サービスに関与するため、たとえ共通する目的を有していたとしても、責任の所在が不明確になる点があげられる。期待した成果を達成できなかったときに、原因の追究が困難になる。そのため、主体間で問題解決への方策を明らかにすることが困難になってしまう。さらには継続した相互作用をもたらすことが難しくなり、環境の変化に柔軟に対応していかないと結果として新たな課題が生じることもある。それゆえ、地方自治体が他の主体と関与する際には、慎重に将来予測を立て、責任の所在を明確にしておく必要がある。

NPM が組織内部マネジメントにおいて機能するとすれば、組織外部に目を向けた新たなガバナンスが必要となる。ガバナンスの定義を考察するなかで、わが国地方自治体のNPM を補完するガバナンスは、国家中心アプローチよりも社会中心アプローチの方が妥当と考えられる。

2 NPG のフレームワーク

オズボーンは、ローズとコーイマンのガバナンスの定義に基づき、ピーレとピーターの洞察を取り入れることによって、現実性と複雑性を捉えるニュー・パブリック・ガバナンス

ス (New Public Governance : NPG) の理論を醸成していくことが適切であると主張している³²。ローズとコーイマンは、社会中心アプローチとして、ガバナンスを組織間ネットワークにおける自己組織化のメカニズムとして定義づけており、ピーレとピーターは、国家中心アプローチとして、ガバナンスが外部環境に対する国家の適応、社会システムの調整を担うと定義づけている。オズボーンは、NPM の課題からガバナンスの社会中心アプローチと国家中心アプローチを統合して、NPG という概念が新たなガバナンスを担うと主張している。

オズボーンは、行政管理、NPM、NPG の関係を図表 5-5 のように整理している³³。

図表 5-5 行政管理、NPM、NPG の比較

ガバナンスの形態	根拠	性質	視点	重点	資源配分の仕組み	サービス提供形態	価値基準
行政管理	政治学 公共政策学	一元型	政治	政策実現	割当	閉鎖	行政機関としての特性
NPM	公共選択理論 公共経営論	個別型	組織	組織マネジメント	市場競争 契約行為	合理的開放	市場原理の活用による 効率性
NPG	組織社会学 ネットワーク理論	多元型	組織間 関係	交渉	協議	開放／閉鎖	信頼関係

(出所) Osborne, P. S., “The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?,” Osborne, P. S.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010, p.10.

図表 5-5 によると、NPG の特徴は、ネットワークを通して、サービス提供形態や資源配分が協議されることである。特に、サービス受給者を行政サービスの提供プロセスに参加させ、サービス受給者の意見や考えを行政サービス提供に反映させることが意図されている。そのため、サービス提供形態や資源配分が協議により柔軟性を有することになる。つまり、NPG は、行政管理や NPM と比べて、サービス・プロセスやアウトカムに目を向けているといえる。

オズボーンの整理によれば、少なくとも、行政管理と NPM は、ともに限定的な性質（一元型、個別型）を有しており、それらを批判的に捉えるのではなく、包括する柔軟な概念として NPG があることになる。行政管理の強みは、官僚制組織に基づき上意下達で統制されていることであり、重要なガバナンスの仕組みである。これに対して、NPM の強みは、行政サービス提供のプロセスを経済性、効率性、達成度および有効性といった評価の視点を有していることであり、重要なガバナンスの仕組みである。

この 2 つの区分を越えて機能し、より包括的かつ統合的なガバナンス形態が NPG であると整理できる。このように、NPM の成果志向や組織マネジメントよりも、組織間関係

を重視する、より現代的なガバナンスを NPG は示している。

筆者は、2015 年 10 月 15 日、ハンガリーで開催された「公共サービスに関するイノベーション・カンファレンス (Public Service Innovation and the Delivery of Effective Public Services) ³⁴」でオズボーンにインタビュー調査を行った。このインタビュー調査を通して、地方自治体の業績管理と業績向上には、NPM による組織マネジメントに加え、社会的価値の創造に向けた NPG による業績向上が求められていることが示された。

オズボーンによる示唆を整理すると、図表 5-6 のように整理できる。図表 5-6 に示されるように、地方自治体の業績を向上させるためには、組織外部の評価を基礎に置く必要があると理解できる。NPM により行政システムの最適化を図り、地方自治体の業績管理を行っていく必要がある一方、地方自治体の業績は、自治体による自己評価に留まらず、サービス受給者かつ組織外部の利害関係者である住民が評価すべきである。そのため、地方自治体の業績向上は、住民を含めた利害関係者の関与なくして、達成されないといえる。

図表 5-6 NPM と NPG の特徴

	NPM	NPG
効率性向上の着眼点	行政システムの全体最適による合理化	多様な主体が有する資源の活用を通じた合理化
有効性向上の着眼点	行政サービス提供水準の維持・改善	サービス提供プロセスへの関与を通じた合意形成
サービスの提供主体	地方自治体	地方自治体とその利害関係者
評価の対象	行政活動の成果	サービス提供プロセス
業績の視点	組織内部マネジメントを通じた業績管理と業績向上	組織間関係の形成を通じた社会的価値の創造

(出所) オズボーンへのインタビュー調査をもとに筆者作成。

Ⅲ NPG の導入と公共サービスの業績向上—S. オズボーン教授の整理—

行政サービスに対する住民の合意形成を主眼とする NPG について調査するため、2014 年 3 月 10 日、筆者はエジンバラ・ビジネススクールを訪問し、オズボーンにインタビューを行った。オズボーンは、NPG を構成する原則について、①劇的な環境変化に対応できる柔軟性をもつこと、②行政サービスのイノベーション生成を企図して、知識と経験を共有すること、③政策形成や政策的意思決定、その提供プロセスに住民を関与させること、④関係性マーケティング³⁵によって組織間関係を調整すること、⑤行政サービスの有効性を向上させるために、その提供プロセスとアウトカムを重視することと述べている。

1 柔軟性

オズボーンは、NPG の第 1 原則を劇的な環境変化にも対応できるような柔軟性をもつことと整理している。この第 1 原則は、行政サービスの提供に関して、住民の発想を柔軟に取り入れ、行政サービスにイノベーションを生成していくことにある。

第 1 原則の柔軟性は、NPG の 5 原則を支える基盤になる。NPG は地方自治体の外部環境（住民、民間企業、地域コミュニティなど）に働きかけることにより、多様な主体の知見を活かしたより包括的なガバナンスと捉えることができる。すなわち、NPG の第 1 原則は、多様な主体と関係性を形成することによって、それぞれの主体が有する情報やノウハウを柔軟にサービス提供に取り入れていくことである。

多様化する住民ニーズに行政サービスを適合させていくためには、サービス受給者である住民との対話が重要であり、受益者の知識やノウハウを柔軟に行政サービスに取り入れていくことで、行政サービスにイノベーションを生成していくことが求められる。

2 知識と経験の共有

オズボーンは、NPG の第 2 原則を行政サービスのイノベーション生成を企図して、知識と経験を共有することと整理している。この第 2 原則は、住民そのものが行政サービスの計画や提供といったプロセスに関与し、異分野の知識やノウハウを援用することで行政サービスにイノベーションを生成させることを意味し、NPG の重要な方策である。

住民ニーズの高度化は、住民が有する知識や経験が豊かになっているがゆえである。そのため、地方自治体は、住民との合意形成を得るために、住民と知識や経験を共有することが求められる。地域の実情や時代により住民ニーズが一律でなく、住民との合意形成を得るには、地方自治体と住民の間に生じる乖離を埋めなければならないからである。地方自治体は、住民に加え、民間企業や NPO といった主体と幅広く連携し、これらの主体が精通している知識やノウハウを効果的に活用することが重要である。

オズボーンが示す NPG の定義で重要なことは、民間企業、他の行政組織、NPO、地域団体といった多様な主体との関係を調整し、公共の利益を最大化するために、多様な知見と経験を共有することにある。

3 住民の関与

オズボーンは、NPG の第 3 原則を政策形成や政策的意思決定に住民を関与させること

として整理している。この第3原則は、受給者である住民との合意形成を得ることを目的として、住民を政策形成やその意思決定のプロセスに関与させることである。

多様化している住民ニーズに行政サービスを適合させていくためには、サービス受給者である住民との合意形成が重要であり、地方自治体は、住民が有する知識やノウハウを柔軟に行政サービスに取り入れていくことが重要になる。

こうした手段により地方自治体が行政サービスの提供を担っていくためには、これまでの上意下達による階層的な手法では不十分であり、地方自治体のパートナーとして、住民を位置づけ、協働を通じた行政サービスの提供を担っていく必要がある。

NPGの第3原則は、多様な主体が行政活動に参加し、対等な立場による対話を進め、政策策定、事業の運用方法および活動を協働して行うことである。つまり、NPGに基づく公共サービスとは、多様な主体とのパートナーシップ形成を通して、建設的な「交渉(Negotiation)」による合意形成プロセスを基礎とした協働の実現である。

4 組織間関係の形成

オズボーンは、NPGの第4原則を関係性マーケティングによって組織間関係を調整することとして整理している。この第4原則は、地方自治体とパートナー機関が協働して公共サービスの提供に取り組むために、主体間における互恵的な関係の形成を意味している。

主体が相互に作用する関係になるためには、サービス提供活動を形成する主体間関係を調整する必要がある。地方自治体とパートナー機関が協働して公共サービスの提供に取り組むためには、主体間における良好な信頼関係を築かなければならない。特に、英国では、地方自治体とボランティア組織が良好な信頼関係を築くことで、政策形成や公共サービス提供に取り組んでおり、公共サービス提供における関係性マーケティングが重要な役割を担うと考えられている³⁶。

この関係性マーケティングは、市場開拓を目的とした交換概念を基礎とするマネジアル・マーケティングと異なり、多様な主体間関係を構築する活動と捉えることができる。マクローリンによると、主体間における情報や手段、性能の共有を目的としたネットワーク形成は、伝統的なマーケティングにおける取引モデルの機能を超え、多様な主体が相互に作用する関係の構築という機能を地方自治体にもたらすと主張されている³⁷。ポペールは、地方自治体におけるマーケティングを、サービスを必要とする人と、提供したい人のマッチングと整理しており、地方自治体では顧客となり得る人が多様であるため、地方自

治体におけるマネジアル・マーケティングには限界があると主張している³⁸。つまり、地方自治体が政策形成や行政サービス提供に取り組む場合、多様な主体間の関係性を良好に保つことが有効なアウトカムの導出につながるといえる。このように行政サービスのVFMを向上させるには、地方自治体と主体の関係を捉えた関係性マーケティングが重要な役割を担うことになるといえる。

5 サービス提供プロセスとアウトカムの重視

オズボーンは、NPGの第5原則を行政サービスの有効性を向上させるために、その提供プロセスとアウトカムを重視することとして整理している。この第5原則は、行政サービスの有効性を評価するのは住民であり、NPMの基本原則である顧客志向の徹底を意味している。

NPMは行政サービスに競争メカニズムを導入することで、より効果的に行政コストの抑制が図られた。しかしながら、行政サービスの競争メカニズムの導入が必ずしも、すべての行政サービスの品質向上に寄与したとはいえない。なぜなら、効率性の視点から既存の行政サービスを改善したことに過ぎず、顧客の視点から住民ニーズに適合するよう十分な設計ができていなかったためである。つまり、NPM改革による行政サービスが多様化し変化しつづけている住民ニーズに適應しておらず、住民との合意形成のなかで、有効性の視点から行政サービスを提供していくことが求められる。

(注)

¹ Osborne, P. S., "The New Public Governance?," *Public Management Review*, Vol.8, No.3, 2006, p.378.

² Rhodes, R. A. W., "Yesterday When I Was Young," *Public Administration: 25 Years of Analysis and Debate*, Blackwell, 2011, p.13.

³ 石原俊彦「地方自治体における行政評価の基礎」『産研論集（関西学院大学）』第30号、2003年、14頁。

⁴ Hood, C., "A Public Management for All Seasons?," *Public Management Review*, Vol.69, No.1, 1991, pp.4-5.

⁵ 1990年にサッチャーからメジャーに政権が移ったが、サッチャー政権を継承するメジャー政権時にNPMが注目されることになる。

⁶ 大住は、NPMが導入された背景として小さな政府を志向する動きから、①政府の規模（歳出等の相対的な大きさ）、②政府の範囲（政府が担うべき供給主体としての公共サービスの範囲）、③政府の運営方法（非効率とされた官僚機構）への問題提起に集約されると言及している。

大住莊一郎『パブリック・マネジメントー戦略行政への理論と実践』日本評論社、2002年、13頁。

⁷ 大住莊一郎『同上書』、50頁。

- 8 総務省が実施した調査によると、79.1%の自治体が「評価指標の設定」に行政評価の課題があると回答している。70.5%の自治体が「予算編成等への活用」に行政評価の課題があると回答している。総務省自治行政局行政経営支援室「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」2014年、12頁。
- 9 住民満足度調査は、行政サービスの結果を住民がどのように評価しているかを知ることから、SEE（評価）と位置づけることもできるが、地方自治体の総合計画の策定に際して、住民満足度調査による集計結果が用いられていることが多く、本章では住民満足度調査をPLAN（計画）として位置づけた。
- 10 田浦元「地域総合計画への住民意識調査の利用可能性」『研究所報（法政大学日本統計研究所）』2010年、107-108頁。
- 11 稲継裕昭「NPMと日本への浸透」、松村岐夫・稲継裕昭編著『包括的自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年、127頁。
- 12 大住莊一郎『前掲書』、1-7頁。
- 13 田尾雅夫編著『よくわかる組織論』ミネルヴァ書房、2010年、4-5頁。
- 14 総務省自治行政局行政経営支援室「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」2012年。
- 15 総務省地域力創造グループ地域振興室「地方公共団体におけるPFI実施状況調査報告書」2011年。
- 16 宮川公男・山本清『パブリック・ガバナンス—改革と戦略』日本経済評論社、2002年、138-140頁。
- 17 Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997, pp.55-56.
- 18 3Eは、経済性（Economy）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）を意味する。
- 19 宮川公男・山本清『前掲書』、15-16頁。
- 20 新川達郎「公的ガバナンス論の展開と課題」、岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、2011年、36頁。
- 21 『同上書』、40頁。
- 22 『同上書』、41頁。
- 23 山本清「行政改革の理論と実務」『季刊行政管理研究』第137号、2012年、1頁。
- 24 「同上稿」。
- 25 大住莊一郎『前掲書』、ii頁。
- 26 日本経済団体連合会「より良いコーポレート・ガバナンスをめざして」2009年。
- 27 岩崎正洋「ガバナンス研究の現在」、岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在—国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、2011年、5頁。
- 28 Rhodes, R. A. W., *op.cit.*, pp.46-57.
- 29 Kooiman, J., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, SAGE, 1993, pp.258-259.
- 30 Pierre, J. and B. G. Peters, *Governance, Politics and the State*, Macmillan Distribution, 2000, pp.14-27.
- 31 岩崎正洋「前掲稿」、5-8頁。
- 32 Osborne, P. S., *op.cit.*, 2006, p.381
- 33 Osborne, P. S., “The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?,” *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010, p.10.
- 34 2015年10月15日および16日、ハンガリー国立公共サービス大学にて、公共サービスにいかによりイノベーションを起こすかをテーマとして、公共サービスにおけるイノベーション・カンファレンスが開催された。
- 35 関係性マーケティングとは、環境適合を基本とする4Pマーケティングの行動様式ではなく、企業と利害関係者との相互作用を重視したマーケティングである。
- 36 McLaughlin, K., S. P. Osborne and C. Chew, “Relationship Marketing, Relational Capital and the Future of Marketing in Public Service Organizations,” *Public Money and Management*, Vol.29, No.1, 2010, pp.35-42.
- 37 *Ibid.*, p.36.
- 38 Bovaird, T., “Marketing in the Public Sector Organizations,” Bovaird, T. and E. Löffler(eds.), *Public Management and Governance*, 2009, pp.81-94.

第6章 NPGにおける「柔軟性」とイノベーション ーイノベーション生成を企図した協働関係の形成ー

I 地方公共サービスの業績向上とイノベーション

1 イノベーションの意義と必要性

近年、地方自治体が主体として提供してきた行政サービスに、多様な主体、たとえば、民間企業、NPO、地域団体、住民がサービス提供を担う「公共サービス¹」の概念が台頭してきている。このことは、2つの主要な要因があると察する。第1に、地方自治体による行政サービスがサービス受益者である住民の期待に応えきれていないことである。第2に、長期化する財政逼迫により、行政サービスの拡大が困難になっていることである。つまり、多様化・高度化する住民ニーズに対応して、限られた財源のなかで地方自治体が行政サービスを提供していくためには、地方自治体が単体でサービスを提供することに限界があるといえる²。多様な主体がそれぞれの立場から公共サービスの提供に関与することで、有効性の高いサービスを創り出すことができると考える。公共サービスのすべてを地方自治体に依存するのではなく、民間企業、住民、地域団体がそれぞれの役割を担い、サービス提供に関与することで、有効な公共サービスを創出することができると考える。

本章は、地方公共サービス³の有効性向上に資するため、ニュー・パブリック・ガバナンス（New Public Governance : NPG）をもとに、イノベーション生成に向けた地方公共サービスのあり方について検討することを目的としている。つまり、公共サービス提供において官民連携／官官連携といった協働関係を形成し、それぞれの主体が有する知見や経験を活用することによって、公共サービスにイノベーションを生成させる方策を検討することである。さまざまな主体が公共サービスの提供に関与することで、公共サービスそのものの有効性向上に寄与し、わが国地方自治体における行政改革のさらなる推進を期待するものである。

公共サービスにおけるイノベーションに言及する前提として、イノベーションの概念を整理する。イノベーションという言葉が注目されるようになった背景には、1911年にヨーゼフ・シュンペーターが『経済発展の理論』を発刊したことにある。シュンペーターによると、「新結合が非連続的にのみ現れることができ、またそのように現れる限り、発展に特有な現象が成立する⁴」ことを経済発展の根本的現象と捉え、経済発展の形態と内容は新結

合の遂行と定義されている。つまり、①消費者の間でまだ知られていない財貨、あるいは新しい品質の財貨の生産、②新しい生産方法の導入、③新しい販路・市場の開拓、④原料あるいは半製品の新しい供給源の獲得、⑤独占的地位の形成（新しい組織の実現）の5つが新結合することで、非連続の変化を創出するときに経済発展がなされると言及している⁵。

1990年代において、イノベーションの普及に関する研究を代表するのがエベレット・ロジャーズである。ロジャーズは、イノベーションを「個人あるいは他の採用単位によって新しいと知覚されたアイデア、習慣、あるいは対象物⁶」と定義している。また、クレイトン・クリステンセンは、イノベーションを「持続的技術」と「破壊的技術」に区分しており、製品の性能を高めるものを「持続的技術」、少なくとも短期的には製品の性能を引き下げる効果をもつイノベーションを「破壊的技術」として示している⁷。研究者によって、イノベーションの定義は異なるが、共通することは、漸進的なものではなく、非連続から生じる斬新的なものであるといえる。しかしながら、多くの場合、イノベーションは革新的技術と理解されており、製品や技術へのR&Dからの斬新さが中心となっている⁸。

2000年代になると、製造分野だけでなく、サービス分野のイノベーションが注目される。OECDは、斬新な、または著しく卓越した製品（商品・サービス）、プロセス、市場開拓手法、体系的な事業実践方法、職場組織、対外関係をイノベーションと定義している⁹。ヘンリー・チェスブロウは、組織を越えた技術統合を企図したイノベーションとして、オープン・イノベーションを提唱している¹⁰。

特に2004年には、プラハラードは、顧客との価値共創に向けたイノベーションの重要性を主張している。プラハラードは「アウトソーシング、ビジネス・プロセス・リエンジニアリング（BPR）、従業員の削減などで、事業効率を高めることができるが、そこから価値を生み出そうとしても、職員の士気や潜在能力といった点でおのずと限界が生じる¹¹」と言及し、価値共創に向けて積極的に顧客が関与する必要性を示している。つまり、企業が中心となって顧客に価値を提供し、その価値を貨幣によって取り引きしていた時代から、顧客と企業が一体となって価値を創造する時代に変遷しているため、企業が中心の価値創造では、多様化する顧客のニーズを満たすことができないのである。そのため、顧客と企業が経験を共有することを基礎とした、価値共創のイノベーションの必要性が示されている（図表6-1）。

図表 6-1 従来のイノベーションと価値創造のイノベーション

	従来のイノベーション	価値創造のイノベーション
イノベーションの対象	製品と業務プロセス	経験環境
価値の基盤	製品・サービス	共創経験
価値創造の発想	価値を創造するのは企業	価値とは共創するもの、個々の顧客を中心に据えた価値の共創
開発の主眼	コスト、品質、スピード、モジュール化	きめ細かさ、伸展性、連携性、進化する力
テクノロジー観	機能、技術とシステムの統合	経験促進要因、経験の統合
インフラのねらい	製品やサービスの完成を後押し	経験のパーソナル化と共創を後押し

(出所) Prahalad, C. K. and V. Ramaswamy, *The Future of Competition*, Harvard Business Review Press, 2004. 有賀裕子訳『コ・イノベーション経営－価値共創の未来に向けて』東洋経済新報社、2013年、143頁。

わが国地方自治体では、まだイノベーションという概念は浸透していない。イノベーション生成を企図し、新たな取り組みに挑戦するため、予想しない事象が生じるおそれ、言い換えるとリスクが生じるおそれがある。そのため、組織はリスクを管理することが求められる。民間企業では、事業リスクを管理することは一般的な事柄になっているが、地方自治体ではリスクを管理するといった概念が浸透していないため、イノベーションの概念は十分に認識されていないといえる。

つぎに、業務改善とイノベーションの関係を整理することで、公共サービスのイノベーションについて言及する。

2007年に英国地方自治体監査委員会(Audit Commission: AC)によって公表された『輝く未来(*Seeing the Light*)』では、ますます高度化する住民ニーズに英国地方自治体が対応していくためには、これまでの漸進的な改善手法(Incremental Improvement)では不十分であり、革新的な手法(Innovative Approach)が必要であることが示されている¹²。この報告書には、英国地方自治体の調査からイノベーションが行政サービスのVFM(Value for Money: 最少の経費で最大の効果)を向上させ、地域社会との関わりを強化させる効果があると示されている。つまり、英国地方自治体では、住民の期待や財政逼迫に対応していくためには、漸進的な業務改善よりも、斬新的なイノベーションが求められているのである。

ハートリーは、地方自治体における業務改善とイノベーションの生成パターンを図表6-2のように整理し、漸進的なアプローチと斬新的なアプローチの必要性を示している¹³。

図表 6-2 によると、ブロック A は、業務改善もイノベーションも生成していない状態を示している。この状態は、住民ニーズと行政活動が適合している状態、あるいは、改善への無力感が組織に蔓延している状態である。ブロック B は、行動的管理会計手法¹⁴を適用し、日常作業で改善活動に取り組んでいるが、劇的な変化や改革が生成していない状態である。ブロック C は、イノベーションが生成されるが、改善活動に取り組んでいない状態である。イノベーション生成が必ずしも組織内部ではなく、組織外部の要因によってもたらされる状態を示している。そのため、生成されるイノベーションには、期待に反して失敗となる場合がある。ブロック D は、継続的に業務改善が取り組まれ、イノベーションが効果的に生成される状態である。この状態は、組織外部からの要因でイノベーションが生成され、組織がその変化に順応していく状態にあることが示されている。

図表 6-2 地方自治体における業務改善とイノベーション生成のパターン

業務改善 ↑ 高い	業務改善 (B) ・行動的管理会計手法を適用し、改善活動に取り組んでいる。	業務改善+イノベーション (D) ・改善活動に取り組むとともに、挑戦的にイノベーションを生成していく。
	業務改善もイノベーションもない状態 (A) ・安定した組織環境を形成している。 ・組織に無力感や閉塞感が蔓延している。	イノベーション (C) ・利用者にとって望まれていないが、選択肢は拡大する。 ・イノベーションは生成されるが、思わぬ誤りや欠陥により業績が低迷する。 ・利用者は、イノベーションとして評価しない。
低い	イノベーション → 高い	

(出所) Hartley, J., "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present," *Public Money and Management*, No.25, Vol.1, 2005, p.31.をもとに一部修正。

ハートリーによると、イノベーションを効果的に生成するためには、組織における業務改善の活動状況を十分に考慮することが求められる一方で、業務改善が必ずしもイノベーション生成に不可欠な要素ではないことが指摘されている¹⁵。この指摘は、シュンペーターが示すイノベーションの定義と適合している。つまり、非連続の変化を創出するときにイノベーションが生成されるのである。

業務改善を組織内部における改善活動と捉えると、継続的な改善活動から漸進的に変化を導くものであり、業務改善が「非連続の変化」として位置づけることは困難である。そ

の一方、イノベーションが組織外部の要因により生成されることから、「非連続の変化」として位置づけることができる。組織内部の要因によりイノベーションが生成される場合は、おおよそ、組織外部からの知見や情報をもとにイノベーションが生成されることになる。つまり、シュンペーターの定義に照らすと、過去の活動結果の延長線上にある変化が業務改善であり、過去の活動結果の延長線上にない変化をイノベーションと整理することができる。

2 民間企業と地方自治体におけるイノベーションの相違

製造分野とサービス分野という2分野に識別し、サービス分野におけるイノベーションの必要性について言及する。そして、民間企業と地方自治体におけるイノベーションの相違について検討を加える。

製造分野において、民間企業の製品開発を中心としたイノベーションは、事業領域における市場シェアの拡大を図り、競争優位性を確保してきた。製造分野では、競合他社との激しい低価格競争にさらされるとともに、製品のライフサイクルが短くなっており、一定水準の技術革新が満たされた事業領域では、競争優位性を維持することが困難になっている。そのため、斬新な製品を開発したとしても、顧客ニーズを継続的に満たすことができなかった。つまり、斬新的な技術開発による製品のイノベーションには、多様化・高度化していく顧客ニーズを満たしていくことに限界があるといえる。

この課題は、2004年に米国が公表した『イノベート・アメリカ (*Innovate America*)¹⁶』のなかで指摘されている。この報告書では、イノベーションは社会的価値および経済的価値の創造に向けた発明および洞察と定義されており、民間企業や地方自治体におけるイノベーションのあり方について抜本的に見直す必要性が指摘されている。民間企業の製品開発を中心としたイノベーションが経済社会を牽引した時代から、サービスを中心としたビジネスモデルへと転換しつつあるといえる。

これまでに民間企業は、低価格で高品質の製品を顧客に提供することに積極的に取り組んできた。しかしながら、製品の低価格化と高品質化を生み出した製造分野のイノベーションが、現在において必ずしも成功しているとはいえず、顧客が求めるニーズに適合するサービスの提供が求められている。つまり、時代に即した製品を提供しつづけるためには、斬新的な製品を開発・販売することだけで完結するのではなく、顧客が製品を継続して利用できるように付加価値サービスを提供する必要がある¹⁷。このように、製造分野だけで

なく、サービス分野のイノベーションの必要性が高まっていることは明らかである。

ハートリーは、イノベーションに関して、民間企業と地方自治体の違いを図表 6-3 のように示している¹⁸。図表 6-3 によると、民間企業では、新規市場を開拓し、その市場で競争優位性を確保する手段、あるいは既存の市場で市場占有率を向上させる手段として、イノベーションが捉えられている。その一方、地方自治体では、優れた取り組みを創り出し、他の自治体に広く伝達し、普及させていく手段として、イノベーションが捉えられている。すなわち、地方自治体におけるイノベーションは、優れた取り組みを創り出し、他の自治体に広く伝達し、普及させていくことに視点があるといえる。

図表 6-3 民間企業と地方自治体におけるイノベーションの相違

	民間企業	地方自治体
イノベーションの目的	競争優位性の確保	広範囲に及ぶ改善効果
イノベーションの源泉	管理職、スタッフ	政策形成担当者
イノベーションによる主要な効果	市場占有率の向上 新規市場の開拓	サービス提供に伴う付加価値の向上

(出所) Hartley, J., “Innovation in Governance and Public Services: Past and Present,” *Public Money and Management*, No.25, Vol.1, 2005, pp.27-30.

多くの地方自治体に伝播している業務改善は、現場職員による漸進的な改善アプローチに位置づけられる。その一方、イノベーションは、常にチャレンジとリスクを伴う事業展開そのものであり、斬新的な改善アプローチと位置づけることができる¹⁹。地方自治体が、目まぐるしく変化し、多様化・高度化する住民ニーズに対応していくためには、斬新的なアプローチが必要であり、地方自治体にイノベーションを生成させることが求められているといえる。

II 英国公共サービスにおけるイノベーション

イノベーションを効果的に生成するためには、多様な主体の知見や情報をもとにした協働を促進するとともに、主体間の利害を調整することが重要である。しかしながら、多様な主体が関与し、公共サービスにイノベーションを生成したとしても、そのイノベーションを明らかにすることは困難である。たとえば、既存の公共サービスをより効率的に提供するのであれば、過去のインプットやアウトプットを基礎情報として比較することで、どれだけ効率的に公共サービスを提供できているかが明らかになる。その一方、イノベーションは、明確な尺度がないため、イノベーションの生成を定量化することが困難である。

この課題を解決するため、英国政府は、イノベーションの研究機関を設置し、イノベーション指標とフレームワークの開発を行っている。この英国の取り組みについて考察する。

1 イノベーションの研究機関－NESTA－

英国政府は、2010年にイノベーションを専門的に研究する非営利組織として NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) を設置している。NESTA は、公共サービスにおけるイノベーション指標の開発研究に取り組んでいる²⁰。この研究は、2014年を目標とした包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review) による大幅な予算削減、および、公共サービスの効率化に向けた住民の高まる期待を背景に進められてきた。さらには、高齢化社会という長期的な社会課題に対して、公共サービスの提供水準が維持されるかという住民の不安も新たなアプローチを研究する要因の一つであった。

しかしながら、公共サービスのイノベーションを認識することは困難であり、即座に財務数値として示されるようなものではない。公共サービスは、特定個人や団体に対する便益を提供するのではなく、公共性という多種多様な目的と性質が組み合わされた複雑性を有していることから、イノベーションを特定の分野で捉えることは特に困難であるといえる。NESTA は、イノベーション指標の開発を通じて、いかにして公共サービスにイノベーションを引き起こすかを検討しているのである。

2 イノベーション指標

NESTA におけるイノベーション指標の開発では、正確性 (Accuracy) と比較可能性 (Comparability) を考慮して、長期的な視点で公共サービスのイノベーションを把握できるような指標が研究されている。正確性を考慮するために、NESTA は広範にわたる地方自治体のイノベーション事例や先行研究を調査している。正確性は、行政組織でイノベーションがどのように生成し、どのような効果を導出しているかを把握するための視点である。比較可能性は、さまざまな行政領域の違い、地方自治体と民間企業の違い、諸外国との違いから、イノベーションの生成を明らかにするための視点である。NESTA は、正確性と比較可能性の2つの視点から国民保健サービス (National Health Service : NHS) と地方自治体を調査することで、イノベーション指標の開発に取り組んでいる。

NESTA のイノベーション指標の開発では、地方自治体と民間企業の相違を明らかにし、

民間企業とは異なる指標を開発することが強調されている²¹。その明らかとなった重要な相違は、価値の定義と組織の運営方法の2点である。第1に、公共サービスにおけるイノベーションでは、経済的価値だけでなく、社会的価値への影響も評価する必要がある。そのため、地方自治体と民間企業では、価値の捉え方が異なっている。第2に、地方自治体は、数多くの制度を定め、その制度に基づき行政活動がなされており、地方自治体は、行政活動を通じて、経済社会に与える効果を促進する立場にいる。そのため、民間企業に比べて、地方自治体は自由裁量が少ない。このような相違を認識し、NESTAは、公共サービスのイノベーション指標、イノベーション・フレームワークの開発を行っている。

NESTAの研究では、イノベーション指標を開発することによって、①政策担当者や調査員がさまざまな分野でイノベーションを促進する要因を理解すること、②公共サービス提供者がイノベーション、業績、基礎的能力の水準を認識することが期待されている²²。NESTAの研究では、イノベーション指標として「組織業績への影響」「イノベーション生成に向けた活動」「内部環境としての組織能力」「イノベーションを助長する外部環境」が示されている。イノベーション指標は、イノベーションを認識するために英国政府から開発研究が求められたものであり、公共サービスにおけるイノベーション生成を促進する尺度となることが期待されている。

指標の開発に際して、NESTAは、2010年に388のNHSと353の地方自治体を対象にイノベーション生成に関する事例を調査している。この調査では、それぞれの組織の事務総長、部長級など、行政運営に責任を有する人物を対象としてインタビュー調査が実施されている。この調査は、①イノベーション生成のパターン、②イノベーション生成の基盤、③イノベーションが生成している組織環境の分析の3つの視点に焦点が置かれている。この3視点をもとにした調査によって、図表6-4に示されるイノベーション指標の開発が行われた。

図表6-4 公共サービスにおけるイノベーション指標

指標	分類	細分類
組織業績への影響	重要な業績指標の見直し	重要なアウトプット指標の再設定
		重要なアウトカム指標の再設定
	評価制度の見直し	住民ニーズの反映
	効率性の向上	効率性／生産性指標の再設定
イノベーション生成に向けた活動	斬新なアイデアの活用	改善活動の実施状況
		活動量と種類
		斬新さ
		活用範囲（全体・内部・外部）
	アイデアの開発	全体的
		選択的

		資源配分的
		多目的
		試行的
	アイデアの実行	全体的に実行
	アイデアの実行	効果の測定
	アイデアの実行	訓練
	アイデアの普及	アイデアの共有
内部環境としての 組織能力	リーダーシップと組織文化	包括的な思考
		管理職のビジョンと熱意
		イノベーションの優先順位づけ
		リスク負担とその対応
		職員とサービス利用者への配慮
		アイデアを創出するための余地
		継続的なリーダーシップ
	イノベーションの管理	組織目標との調整
		投資水準
		イノベーションの普及状況
		専門家の活用
	イノベーションを促進する要因	リスクの管理
経営情報		
関連性		
インセンティブと報酬		
ICT インフラ		
イノベーションを 助長する外部環境	インセンティブ	技術支援の活用
		包括的な思考
		需要
		競争性
		業績目標
		透明性
	自発性	顧客への説明責任
		法令
		柔軟な地域戦略への対応
		イノベーションの機能
	リーダーシップと組織文化	柔軟な予算配分
		独自性・独創性
		法定根拠
		イノベーションに向けたビジョン と熱意
		職員とサービス利用者への配慮
	助長する要因	協働意欲
		短期・中期・長期目標
		業績データの比較
外部組織のベスト・プラクティス 共同化		
IT システムの活用		
		イノベーションへの資金援助

(出所) Hughes, A., K. Moore and N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector*, 2011, pp.52-53.

イノベーション指標では、①イノベーション生成のパターンの視点として、イノベーション生成に向けた活動が最も重要な指標であることが示されている²³。つまり、公共サービスにイノベーションを生成させるためには、図表 6-4 に示される「組織業績への影響」

「イノベーション生成に向けた活動」「内部環境としての組織能力」「イノベーションを助長する外部環境」という 4 つの指標のうち、「イノベーション生成に向けた活動」が最も重要な指標であることが示されている。このイノベーション生成に向けた活動では、類似する外部の組織からベスト・プラクティスに関する情報を得ることで、自らの組織にイノベーションを引き起こしていることが示されている²⁴。その活動の多くは、現場職員による活動であり、現場職員のアイデアが公共サービスのイノベーション生成を促進していることが示されている。

②イノベーション生成の基盤では、内部環境としての組織能力が最も重要であることが示されている²⁵。特に、イノベーション生成に向けた活動基盤として、組織の方針や目標が策定されているかどうか、また、その方針や目標によって職員が動機づけられているかが重要であると示されている。組織がイノベーション生成に向けて、明確な方針と目標を定め、現場職員の活動を促進しているかが重要である。

③イノベーションが生成している組織環境では、住民へのフィードバックが最も重要であることが示されている²⁶。つまり、住民への説明責任を果たすために、組織の業績を明らかにするとともに、行政手続きの透明性を高めていく重要性が示されている。

このように NESTA では、英国地方自治体におけるイノベーションの調査研究が行われており、どのようにして公共サービスにイノベーションを生成させるかの研究に取り組まれている。英国では、その一つの方策として、イノベーションの定量化が試みられており、イノベーション指標の開発が行われている。

3 イノベーション・フレームワークの役割

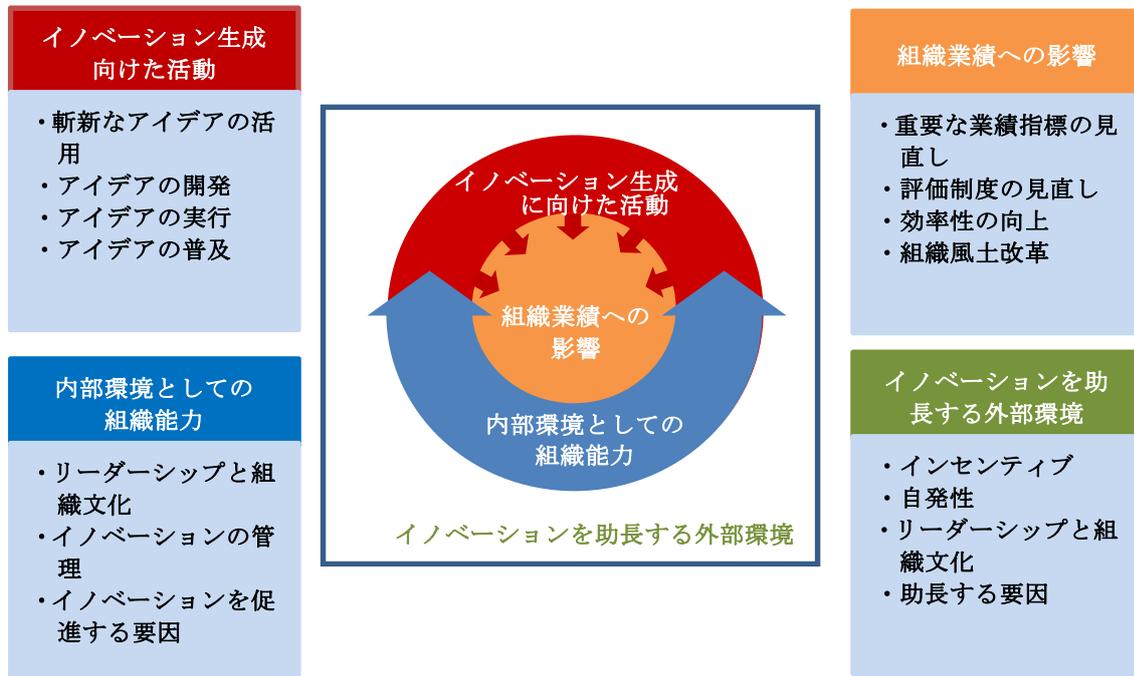
NESTA は、2011 年に公表した『行政組織におけるイノベーション (*Innovation in Public Sector Organisations*)』において、公共サービスのイノベーション・フレームワークを示している。公共サービスのイノベーション・フレームワークを考察する。

NESTA は、組織業績への影響、イノベーションに向けた活動、内部環境としての組織能力、イノベーションを助長する外部環境の 4 つのイノベーション指標を基礎として、公共サービスにおけるイノベーション・フレームワークを図表 6-5 のように示している。

このフレームワークは、サークル内を組織が管理できる領域、サークル外を組織が直接的に管理できない領域として位置づけ、組織業績への影響、イノベーション生成に向けた活動、内部環境としての組織能力を組織が管理できる指標、イノベーションを助長する外

部環境を組織が直接的に管理できない指標として表している。

図表 6-5 公共サービスにおけるイノベーション・フレームワーク



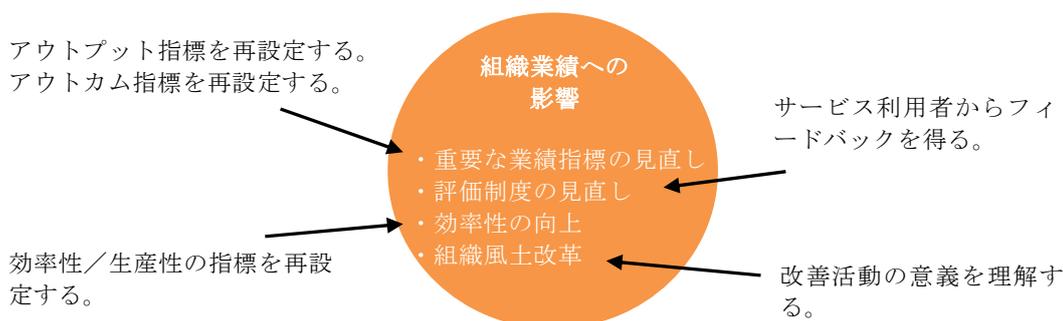
(出所) Hughes, A., K. Moore and N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector*, 2011, p.6.

内部環境としての組織能力は、イノベーション生成に向けた活動の基礎である。この活動が組織の業績向上を支えている。自らの組織を囲むように、さまざまな外部要因が存在しており、それらの外部要因がイノベーション生成を助長することが示されている。つまり、図表 6-5 には、イノベーション生成を助長するか、妨げるかは、外部環境に依拠していることが示されている。

NESTA の報告書によると、公共サービスにおけるイノベーション・フレームワークの 4 つの指標は、次のように示されている²⁷。

組織業績への影響は、図表 6-6 のように示されている。組織業績への影響は、組織の業績に効果的な影響を及ぼすための方策が示されている。この指標は、管理職や現場職員がイノベーションを管理するために、最も注意すべき指標である。組織がイノベーションの生成状況を把握する際、組織のイノベーションに向けた活動によって、他の組織方針と整合しているかを確認することができる。組織が有する複数の方針を総合的に勘案し、イノベーション生成に向けた活動が組織の業績にどのような影響を及ぼしているかを把握するための重要な指標となっている。

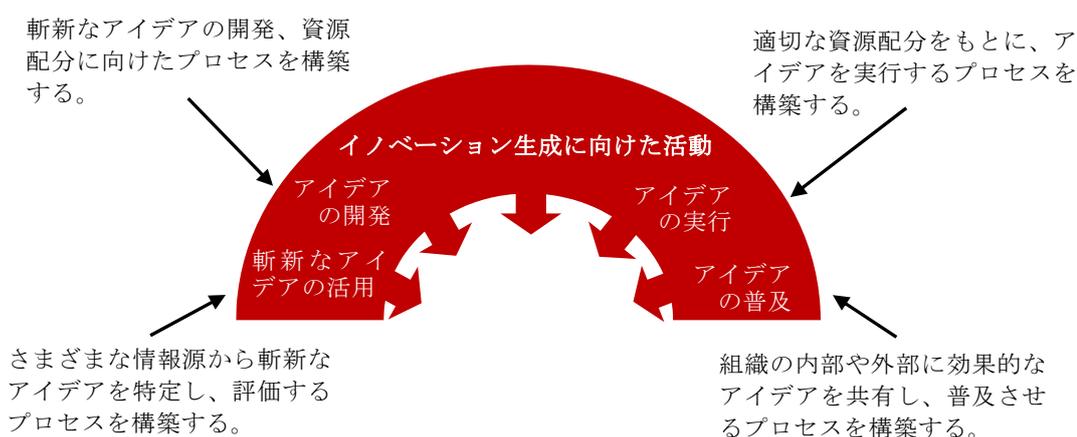
図表 6-6 組織業績への影響



(出所) Hughes, A., K. Moore and N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector*, 2011, p.48.

イノベーション生成に向けた活動は、図表 6-7 のように示されている。イノベーション生成に向けた活動は、組織を改善・改革に方向づけるための方策が示されている。この指標は、イノベーション生成に向けた活動を通じて、短期や中期の組織業績に成果を導出するように組織を方向づける指標である。イノベーション生成に向けた活動は、斬新的なアイデアの開発、蓄積、実行、普及で構成されている。これらの活動プロセスの構築を通して、組織の業績に効果的な影響を与えることが示されている。そのため、この指標は、イノベーション生成に向けた活動の取組状況を明らかにするための指標である。

図表 6-7 イノベーション生成に向けた活動

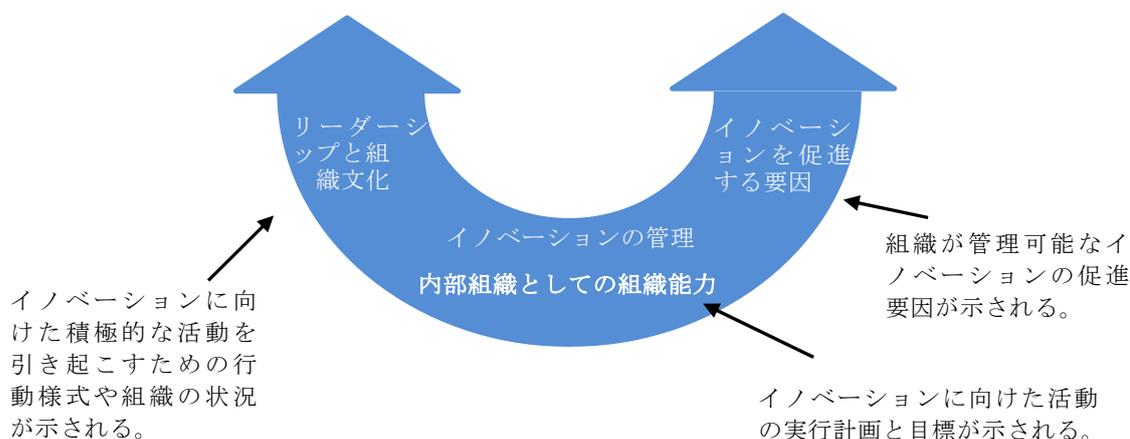


(出所) Hughes, A., K. Moore and N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector*, 2011, p.48.

内部環境としての組織能力は、図表 6-8 のように示されている。内部環境としての組織能力は、イノベーションに向けた活動を継続していくための基盤についての方策が示されている。この指標は、組織が管理可能な要素で構成されている。そのため、組織方針やイ

ノベーションに向けた活動を推進する基盤として位置づけられている。この指標は、組織の業績に直接的な影響を及ぼさないが、組織の業績とイノベーションに向けた活動を支える重要な指標になっている。

図表 6-8 内部環境としての組織能力

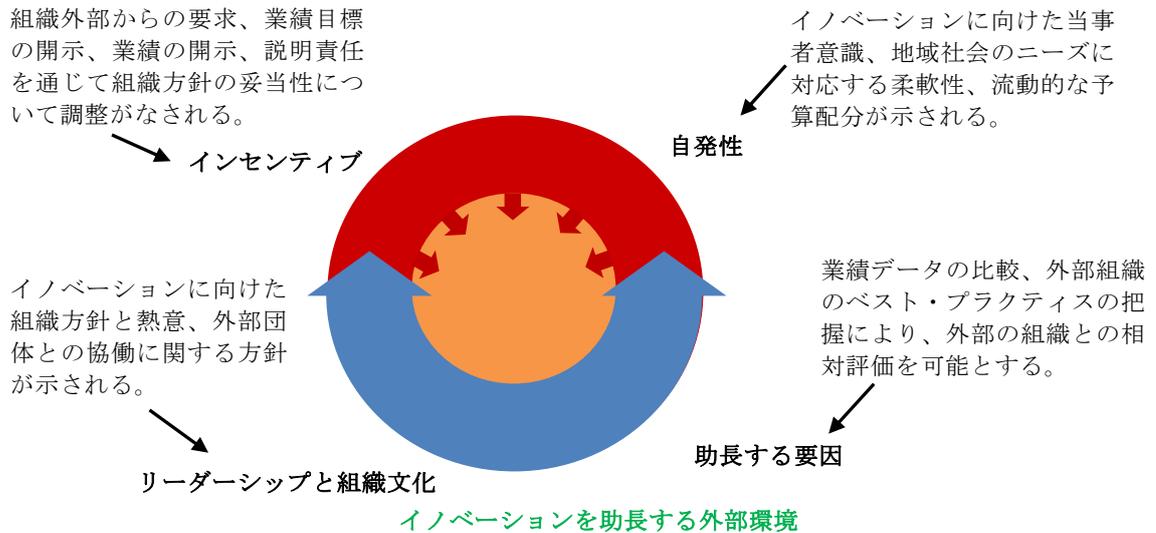


(出所) Hughes, A., K. Moore and N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector*, 2011, p.49.

イノベーションを助長する外部環境は、図表 6-9 のように示されている。イノベーションを助長する外部環境は、組織を革新させるための組織運営についての方策が示されている。この指標は、組織外部からイノベーションを助長する政策レベルの指標である。つまり、外部の利害関係者に対する組織の方針が示される。この指標によって、インセンティブ、自発性、リーダーシップと組織文化、イノベーションを助長する要因という 4 つの側面からイノベーションに向けた政策の妥当性を評価することになる。

このフレームワークを構成する 4 つの指標を整理すると、次の視点から行政組織を比較することができる。第 1 に、組織業績への影響の指標によって、改善・改革に向けた活動からのアウトカム、サービス利用状況、サービスの効率性および生産性がいかに改善されたかという視点で比較を可能とする。第 2 に、イノベーションに向けた活動の指標によって、イノベーションに向けた活動量の増加という視点で比較を可能とする。第 3 に、内部環境としての組織能力の指標によって、イノベーションに向けた活動がどのような手段で実行されたかという視点で比較を可能とする。第 4 に、イノベーションを助長する外部環境の指標によって、外部組織とのベンチマーキング、外部団体との協働の活動量という視点で比較を可能とする。

図表 6-9 イノベーションを助長する外部環境



(出所) Hughes, A., K. Moore and N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector*, 2011, p.50.

英国では、イノベーション指標に基づき、公共サービスのイノベーション・フレームワークが開発されている。このフレームワークは、組織業績への影響、イノベーション生成に向けた活動、内部組織としての組織能力、イノベーションを助長する要因という4つの指標で構成されている。これらの指標は、行政活動が、いかに組織の業績向上に寄与しているかを評価することを可能にする。公共サービスのイノベーション生成を通じて、いかに組織業績に効果的な影響を与えるかが重要である。そのために、このフレームワークでは、イノベーションを生成させるために、どのような活動がどのような手段で行われているかを評価することが強調されている。

さらには、イノベーション生成に向けた組織方針が地域社会にとって妥当なものになっているかを評価するために、組織外部からイノベーションを助長させる仕組みが組み込まれている。つまり、他団体との業績比較やベンチマーキングを通じて、自らの組織を相対評価する仕組みが組み込まれている。このことは、組織外部の利害関係者に対して、イノベーションに向けた活動の成果、つまり、組織の業績を開示することで行政活動の透明性向上を図っているといえる。加えて、イノベーション生成に向けた組織方針の妥当性を高めていくため、地域社会のニーズに対する柔軟な対応が組み込まれている。

公共サービスにおけるイノベーション・フレームワークを通じて、組織の業績を向上させるためには、組織内部と外部の双方からイノベーションを生成させていく必要があると

いえる。つまり、このフレームワークから明らかになることは、イノベーション生成に向けた組織内部の体制を整備するとともに、常に組織外部の利害関係者のニーズや他団体のベスト・プラクティスを考慮し、柔軟な行政運営を行っていくことが求められるといえる。

Ⅲ 英国地方自治体におけるイノベーションの生成事例－New PPP²⁸の実施－

英国地方自治体のイノベーション生成事例を取り上げ、イノベーション・フレームワークの4つの指標を踏まえ、考察を行う。英国地方自治体におけるイノベーションの生成事例として、Tri-Borough Working の事例を取り上げる。

Tri-Borough Working は、ハンマースミス&フルハム、ケンジントン&チェルシー、ウエストミンスターの3自治体におけるパートナーシップの取り組みである。この事例を取り上げた理由は、2014年に開催されたLGC Awardsのなかでもパブリック・パブリック・パートナーシップ(Public-Public Partnership)部門で最優秀賞を獲得しており、わが国において自治体間連携やパートナーシップ形成が新たな行政改革へのスキームとなり得ると考えるからである²⁹。筆者は、2014年7月5日にハンマースミス&フルハム特別区とケンジントン&チェルシー王立区の双方の事務総長を兼任するニコラス・ホルゲイトにイノベーション生成に向けた取組事例についてインタビューを行った。

1 Tri-Borough Working による CE の共同設置

ハンマースミス&フルハム、ケンジントン&チェルシー、ウエストミンスターにおけるサービス品質の維持・向上を目指して、2011年10月から3自治体が共同で行政サービス提供や内部管理事務を行う Tri-Borough Working に取り組んでいる。

2010年の秋、英国が直面した財政危機を背景に3自治体の行政サービスを共同提供することが3事務総長(Chief Executive: CE)によって提案された。当時、英国国民にとって、政府が住民の生活を保障するような行政サービスが継続されるかどうか不安が広まっていた。そのため、共同提供にあたり2つの目的が掲げられた。第1に、行政サービスを統合することで、住民の生活の質的向上を図ること、第2に、3自治体がこれまでの経験や知見を組み合わせることによって、VFMを高めることであった。この3自治体の先進的な取り組みとして、住民や自治体職員の期待に適合するような大胆かつ革新的な構想を行う決意が3自治体とそれぞれの議会で決定されたのである。

2011年2月、3自治体の行政サービスを共同提供する詳細な構想が明らかにされた³⁰。

同年 6 月にそれぞれの自治体の議会は、この大胆かつ斬新な構想に正式に同意した。つまり、3 つの異なる地域に対する責任を共有することで、民主主義と地域の意向を維持するとともに、管理体制を半減することを計画したのである。これが **Tri-Borough Working** である。

Tri-Borough Working の目的は、3 自治体が知恵を出し合い、共同で住民主導の地域づくりを進めていくことである³¹。つまり、行政サービス提供に関して地域住民の意見を取り入れ、サービス提供そのものに住民を参画させることによって、ローカリズムを推進することである。2011 年公表された『*Tri-Borough 計画 (Tri-Borough Proposals Report: Bold Idea for Challenging Times)*』には、①ハンマースミス&フルハムとケンジントン&チェルシーの CE を兼任させること、②児童サービスを統合させること、③高齢者福祉サービスを統合させること、④図書館サービスを統合させることが示されている³²。3 自治体における児童サービス、高齢者福祉サービス、図書館サービスを統合することによって、住民の利便性向上を企図したものである。**Tri-Borough Working** に取り組むにあたり、当初にハンマースミス&フルハムとケンジントン&チェルシーの CE を共同設置したことで、**Tri-Borough Working** の明確な成果を住民に示すことになったのである。

2 **Tri-Borough Working** の成果

3 自治体の行政サービスを統合することによって、①中間管理職数を半減させること、②サービス提供に伴う間接経費を半減させること、③前年度に対する総支出比率を削減することが『*Tri-Borough 計画*』で示されている³³。その具体的な目標として、2014/15 年度までに 33,800,000 ポンドの歳出を抑制すること、2013/14 年度までに 1,000,000 ポンドに相当するサービスを統合すること、少なくとも 80%の住民からシェアード・サービスに賛同を得ることが示されている。

筆者は、2014 年 7 月にハンマースミス&フルハムを訪問し、共同設置された CE であるニコラス・ホルゲイトにインタビュー調査を行った。ホルゲイトへのインタビュー調査によって、**Tri-Borough Partnership** の成果が次のように示された。2012/13 年度に 3 自治体のサービスを共有することで、7,700,000 ポンドの歳出削減に成功している。図書館サービスを共有することで、1 枚の貸出カードで住民は 3 つの地域に所在する 21 の図書館を利用でき、1,000,000 冊以上の図書貸出が可能となっている。高齢者サービスでは、これまでに 52 週間ほど要していた手続期間を 26 週間ほどに短縮することができている。児童

サービスでは、1,900,000 ポンドの事務経費を削減することができ、その経費でさらなる住民サービスの向上に向けて積極的に取り組んでいる。

2012年に公表された『Tri-Boroughの成果 (Tri-Borough One Year: Delivering Our Promise to Improve Lives and Make Public Funds Go Future)』では、3自治体の児童サービス部門と高齢者福祉サービス部門の中間管理職数を62ポストから34ポストに削減し、年間2,609,212ポンドの経費を削減したことが明らかにされている。その詳細は、図表6-10に示される。

図表6-10 中間管理職の削減効果

サービス部門名	中間管理職数の削減数		経費削減
高齢者福祉サービス部門	8.9 ポストから	6 ポスト	297,000 ポンド
児童サービス部門	14.5 ポストから	7 ポスト	804,617 ポンド
図書館サービス部門	10.3 ポストから	4 ポスト	345,235 ポンド
環境サービス部門	27.1 ポストから	16.4 ポスト	994,160 ポンド
人事部門	2 ポストから	1 ポスト	168,200 ポンド
合計	62.8 ポストから	34.4 ポスト	2,609,212 ポンド

(出所) Westminster City Council, the London Borough of Hammersmith and Fulham and the Royal Borough of Kensington and Chelsea, *Tri-Borough One Year: Delivering Our Promise to Improve Lives and Make Public Funds Go Future*, 2012, p.7.をもとに筆者作成。

このように Tri-Borough Working によって、官官連携を形成することから行政サービス提供体制の簡素化を実現し、特定分野に関する手続窓口を一元化することによって、住民サービスの利便性を向上させている。このような実質的な変革を住民に明らかにすることによって、行政サービスに対する住民満足度を高めているのである。Tri-Borough Working が取り組まれた1年後(2012年)の住民満足度調査において、36%の住民は行政サービスが質的に向上していることを認識しており、39%の住民は行政サービスの受益者が拡大されていることを認識している³⁴。その結果、2012年に実施された住民満足度調査では、77%の住民が行政サービス改善に対して満足していることが示されており³⁵、2013年では、85%の住民が行政サービスに満足しているという結果が顕著に示されている³⁶。

3 柔軟性を背景とした官官連携によるイノベーション

Tri-Borough Working の取り組みを公共サービスにおけるイノベーション・フレームワ

ークの4指標から次のように整理することができる。

組織業績への影響では、官官連携によるイノベーションが3自治体の効率性および住民満足度の向上に寄与している。イノベーション生成に向けた活動では、これまで3自治体で蓄積されてきた知見を共有することを可能にしている。内部環境としての組織能力では、3自治体のCEが『Tri-Borough計画』を示し、リーダーシップを発揮している。イノベーションを助長する外部環境では、単独自治体ではなく、複数の自治体で行政サービス提供の共同運営を行うことで、官官連携に取り組んでいる。

Tri-Borough Workingの取り組みでは、内部事務の共同運営による中間管理職ポストの削減によって、行政コストが削減されている。Tri-Borough Workingの取り組みは、ホルゲイトにインタビュー調査を行った時点では、当初計画の中間評価が明らかになった段階であるが、その計画で7,000,000ポンドのさらなる歳出削減を見込んでおり、計画以上の成果が期待されている。さらなる改善として、職員給与システムといったITシステムの統合や、市営住宅といった資産管理の統合によって経費削減を計画している。好調な改善成果を導出している3自治体は、引き続き連携することで、2017/18年度までに145,000,000ポンドの財源不足を補てんすることを期待している。

Tri-Borough Workingの官官連携から得られる重要な示唆は、自治体間が相互に情報や知見を共有し、互いの利権に捉われずにイノベーティブな政策を進めたことにある³⁷。ハンマースミス&フルハム、ケンジントン&チェルシー、ウエストミンスターの3自治体は地理的にも隣接していることから、同じ経済圏域に位置している。その利点を活かし、それぞれの自治体が抱えている課題解決に向けて、ともに取り組んでいる。特に、3自治体の議会は異なる政党が与党であるため³⁸、官官連携を円滑に進めていく決議は容易なことではないはずである。しかしながら、財政危機を回避するために、自治体間で連携し、ともに知恵を出し合うことで、新たなリーダーシップの形態を創り出したのである。その結果、歳出削減という効率性と住民サービス向上という有効性をともに達成しているといえる。これは、価値創造によるイノベーションの生成を実現した取り組みであるといえる。

英国では、行政サービスの改善は、地方自治体を現代化するための主要な要因となっている。地方自治体を含めた他の組織と戦略的に連携することは、地方自治体がより高い水準の行政サービスを提供するための重要な戦略になっている³⁹。パートナーシップを通じたサービス提供主体の合理化は、より効率的かつ有効的なイノベーションの生成につながる。多様な組織の知見と経験を融合し、新たな手段で革新的なアプローチを提供すること

で、行政サービスに急進的な変化をもたらすことができる。組織間連携、つまりパートナーシップの形成は、規模の経済を達成するとともに、不十分な専門技術を互いに補完することで、より効果的な行政サービスの提供手段や新たな予算調整に取り組むことができるのである。

(注)

- 1 本章では、地方自治体が主体となって提供するサービスを「行政サービス」、地方自治体に加え、民間企業、NPO、住民団体が地域のために提供するサービスを「公共サービス」として区分している。
- 2 2010年内閣府に設置された新しい公共円卓会議によって、行政組織、民間企業、住民団体がそれぞれの役割をもって公共サービスに参加し、協働の場を創設する必要性が提言されている。
- 3 本章では、公共サービスにおいて地方自治体が提供するサービスを「地方公共サービス」と位置づけている。
- 4 Schumpeter, J. A., *Theories der Wirtschaftlichen Entwicklung*, 2. Aufl., 1926. 塩野谷祐一・中山伊知郎・東畑精一訳『経済発展の理論(上)』岩波書店、1977年、182頁。
- 5 *Ibid.* 『同上書』、182-183頁。
- 6 Rogers, E. M., *Diffusion of Innovation Fifth Edition*, Free Press, 2003. 三藤利雄訳『イノベーションの普及』翔泳社、2007年、16頁。
- 7 Christensen, C. M., *The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail*, Harvard Business School Press, 1997. 玉田俊平太監修・伊豆原弓訳『イノベーションのジレンマ-技術革新が巨大企業を滅ぼすとき』翔泳社、2001年、8-11頁。
- 8 楠木健「クリステンセンが再発見したイノベーションの本質」『ハーバード・ビジネス・レビュー』第38巻、第6号、2013年、51頁。
- 9 OECD, *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data 3rd Edition*, 2009, p.46.
- 10 Chesbrough, H., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, 2003. 大前恵一朗訳『オープン・イノベーション-ハーバード流イノベーション戦略のすべて』産能大出版部、2004年。
- 11 Prahalad, C. K. and Ramaswamy, V., *The Future of Competition*, Harvard Business Review Press, 2004. 有賀裕子訳『コ・イノベーション経営-価値共創の未来に向けて』東洋経済新報社、2013年、57頁。
- 12 Audit Commission, *Seeing the Light: Innovation in Local Public Services*, 2007, p.4.
- 13 Hartley, J., "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present," *Public Money and Management*, No.25, Vol.1, 2005, pp.31-32.
- 14 第3章を参照されたい。
- 15 Hartley, J., *op.cit.*, p.32.
- 16 Council on Competitiveness, *Innovate America: Thriving in a World of Challenge and Change*, 2005.
- 17 チェスブロウは、サービス活動と製造活動の違いを次のように述べている。「製品を取引する場合、製品は結果というよりも望ましい結果を得るための手段である。製品が売られると、製品提供者の仕事は完了する。製品を使って理想的な結果に到達する責任は利用者にある。一方、サービスの取引では、サービス提供者の仕事はニーズが満たされるまで終わらない」。
Chesbrough, H., *Open Innovation: Rethinking Your Business to Flow and Compete in New Era*, Jossey-Bass, 2011. 博報堂大学ヒューマンセンタード・オープンイノベーションラボ監修・監訳『オープン・サービス・イノベーション-生活者視点から、成長と競争力のあるビジネスを創造する』阪急コミュニケーションズ、2012年、57頁。
- 18 Hartley, J., *op.cit.*, pp.27-30.
- 19 Brown, L. and S. P. Osborne, "Risk and Innovation: Towards a Framework for Risk Governance in Public Services", *Public Management Review*, Vol.15, No.2, 2013, p.187.
- 20 英国イノベーション・大学・技能省 (Department for Innovation, Universities and Skill: DIUS)

は、『イノベーション国家』において NESTA に、技術戦略委員会 (Technology Strategy Board) や先端的技術研究所などの機関と協力して、イノベーション指標を開発することを依頼している。

²¹ National Endowment for Science, Technology and the Arts, *The Innovation Index: Measuring the UK's Investment in Innovation and Its Effect*, 2009.

NESTA は、イノベーション・プロジェクトの結果として、2011 年に 4 つのイノベーション指標の報告書を公表している。

²² Hughes, A., K. Moore and N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector*, 2011, p.4.

²³ *Ibid.*, p.10.

²⁴ *Ibid.*, p.16.

²⁵ *Ibid.*, p.23.

²⁶ *Ibid.*, p.18.

²⁷ *Ibid.*, pp.48-51.

²⁸ PPP は、Public Public Partnership の略であり、わが国には浸透していない概念である。わが国で PPP は、Public Private Partnership の略と認識されることが多い。2014 年 3 月 12 日にラマダバーミンガムホテルで、ボベールにインタビューを行い、新たな PPP として示された。

²⁹ 自治体間連携の必要性については、次の文献が詳しい。石原俊彦・行正彰男「地方公共サービスのイノベーションとガバナンス(1) 第 30 次地方制度調査会答申『広域連携等』に対応した新しい予算編成手法の開発－財務的協働 (ファイナンシャル・コラボレーション) の新手法を垣間見る」『地方財務』第 710 号、2013 年、75-86 頁。

³⁰ この構想は、2011 年 2 月に『Tri-Borough 計画 (Tri-Borough Proposals Report: Bold Idea for Challenging Times)』で明らかにされた。

³¹ Westminster City Council, the London Borough of Hammersmith and Fulham and the Royal Borough of Kensington and Chelsea, *Tri-Borough Proposals Report: Bold Ideas for Challenging Times*, 2011, p.10.

³² *Ibid.*, p.7.

³³ *Ibid.*, p.8.

³⁴ Westminster City Council, the London Borough of Hammersmith and Fulham and the Royal Borough of Kensington and Chelsea, *Tri-Borough One Year: Delivering Our Promise to Improve Lives and Make Public Funds Go Future*, 2012, p.5.

³⁵ *Ibid.*, p.2.

³⁶ 2014 年 7 月 4 日、ハンマースミス&フルハム特別区で行ったニコラス・ホルゲイト事務総長のインタビューによる。

³⁷ 筆者が 2014 年 7 月 4 日の実施したインタビュー調査では、ホルゲイト事務総長、財務担当のレイチェル・ウィグリー、児童サービス担当のクレラ・チェンバーレイン、図書館サービス担当のトニー・ロイドが同席し、レイチェルは、Tri-Borough Working の重要な成功要因として、3 自治体における情報共有に伴い職員が動機づけられたことを示した。たとえば、財務担当の職員は 3 自治体すべての財務管理に関与するため、3 自治体の職員と交流がなされることになる。そのため、職員が他の自治体を訪問し、情報や知見を共有し合うことによって、互いの職員が動機づけられたことをレイチェルは示した。加えて、レイチェルは、相当な苦労があったことも示された。

³⁸ インタビューを行った 2014 年において、ハンマースミス&フルハムにおける与党は労働党、ケンジントン&チェルシーとウエストミンスターでは保守党である。

³⁹ Department Communities and Local Government, *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*, 2006, p.2.

第7章 NPGにおける「知識と経験の共有」と表彰制度

－自治体改革で実績を残す表彰制度－

I 地方自治体における表彰制度

イノベーションの普及は、組織文化の変革を可能とする。新たなアイデアを組織に取り入れ、実行していくことは、不確実性が伴うために十分な情報収集と対応が必要になる。

エベレット・ロジャーズによると、イノベーションの普及は「イノベーションが、あるコミュニケーション・チャンネルを通じて、時間の経過のなかで、社会システムの成員の間に、伝達される過程」であることを示し、組織が新たなアイデアを採用するかどうかは、新たなアイデアが組織にとって優位性をもたらすのか、あるいは劣位性となるのか、新たなアイデアを採用することで生じる不確実性を減少させようと動機づけられるかが重要であると主張している¹。ここで言う不確実性とは、予測することが困難、あるいは予測するための情報が不足した状態における出来事の相対的発生確率を意味する。ロジャーズは、イノベーションの普及が不確実性を減少させる過程に要点があることを強調し、イノベーションがもたらす相対的優位性を明らかにすることで、イノベーションが普及することを示している²。つまり、イノベーションが生成され、人から人にイノベーションの優位性が伝達されることによって組織に新たなアイデアが組み込まれる。そして、時間の経過とともに組織にその取り組みが浸透していくことで、新たな組織文化を醸成することができるのである。

本章の目的は、イノベーションの生成を効果的に促進し、イノベーション生成に向けた改善活動を広範に普及させるための一つのツールとして表彰制度を捉え、わが国地方自治体でイノベーションの普及を通じた地方公共サービスの業績向上を検討することである。英国地方自治体における表彰制度を考察することで、表彰制度が、他の自治体から知識と経験の共有を可能とし、自らの自治体にイノベーションを生成させるとともに、地方公共サービスの業績向上に資する有効なツールになり得ることを明らかにする。

1 表彰制度の意義と目的

イノベーションの生成を促進するためには、イノベーションの優位性についての情報を得る必要がある。革新的な取り組みがどのように行われ、どのような結果が導出されたの

かを認識することが求められる。そこで、イノベーションの生成を促進するツールの一つとして表彰制度を取り上げ、地方自治体における表彰制度の有効性を考察する。

ハートリーとダウンは、1990年代以降、英国地方自治体において「行政サービスの向上を最上位の目標として、高い業績を称賛し、さらには良い取り組みを伝播させる仕組みとして表彰制度が考えられており、個人、チーム、サービス提供部門、あるいは地方自治体そのものを称賛する表彰制度が増加している」ことを明らかにしている³。ハートリーらは、1990年代までに日本のデミング賞、米国のマルコム・ボルドリッジ賞、欧州諸国の品質管理賞（The European Quality Awards）といった民間企業の表彰制度を自治体版に修正した背景があるとし、表彰制度を導入することによって品質管理プロセスや組織文化の変革に結びつけることを意図していたと主張している⁴。具体的には、組織外部に向けて、新たな製品やサービスの開発、あるいは組織における革新的な取り組みを発信するために表彰制度が活用される。その一方、組織内部には、改善活動を表彰することによって、従業員の取り組みを称賛し、さらなる品質向上に資するよう従業員を動機づけるために表彰制度が活用される。

ラフラーは、表彰制度の主要な目的として、①市場競争が欠如している領域において、競争インセンティブを取り入れること、②組織学習を促進することをあげている⁵。ラフラーによると、1990年代に英国地方自治体で顕著に表彰制度が注目された背景として、ベンチマーキングの導入が重視されたことにあると言及されている⁶。特に、1997年に誕生したブレア労働党政権によるベスト・バリュー制度では、客観的な比較（Compare）が評価基準の一つになっており、ベンチマーキングの導入が重要な政策であった。

ボベールとラフラーは、ガバナンスの評価に表彰制度を活用することができ、さらには、評価されたガバナンスやベスト・プラクティスを多くの自治体に伝播させる役割が表彰制度に期待されると言及している⁷。ボベールとラフラーは、行政サービスの品質を評価するだけでなく、どのようなプロセスを通して、良好なガバナンスを構築しているのか、あるいは、どのように改善することでベスト・プラクティスを導出しているのかを評価するために、表彰制度が有効であることを示しているといえる。

ブルゴールとグセッラは、住民が行政改革に向けた自治体の活動を認識することが重要であり、住民だけを対象にするのではなく、職員も含め、自治体の活動成果を認識する手段として表彰制度に注目している⁸。行政サービスや職員に対する住民の認識を変えていくためには、どのような取り組みを行政組織が行っているかを明らかにする手段が必要にな

る。

このように、民間企業で導入された表彰制度は、当初、品質管理を目的にした仕組みであったが、地方自治体を対象とした表彰制度においては、組織業績のさらなる向上やイノベーションの生成といった機能が注目されることになった。つまり、製品やサービスに関する品質評価を目的とする表彰制度から、製品やサービスの品質をどのように改善させたかを評価する表彰制度へと主眼を移すことになったのである⁹。さらには、良い改善の取り組みが表彰されることによって、職員が称賛され、同種の取り組みが他の組織や部門で模倣されることが促進されるとハートリーとダウンは主張している¹⁰。つまり、組織を超えて、あるいは組織内を横断して、表彰された取り組みから学び、自らの組織に良い取り組みを取り入れることによって、組織業績の向上やイノベーションの生成が図られるのである。言い換えると、知識や経験が表彰制度を通じ、他の組織や部門に伝播することによって、イノベーションの生成が促進されるのである。

ハートリーとダウンは、多くの先行研究を調査することによって、表彰制度による便益を次のように整理している¹¹。①サービス品質の改善、②行政改革の推進、③住民の信頼獲得、④組織の有効性向上、⑤ガバナンスの向上、⑥イノベーションの生成、⑦成功事例の情報共有である。しかしながら、ハートリーとダウンの調査では、これらの便益が有効に実行されたかを示す根拠は明らかにされておらず、これらは表彰制度導入によって期待される便益に過ぎないと指摘することができる。このように、実効性が明らかにされていないものの、イノベーションの生成を促進する要件として表彰制度を位置づけることが可能である。なぜなら、成功経験や知識の共有は、イノベーションを生成させるための重要な要件であり、それぞれの組織が有する問題意識に照らして共鳴や共感からイノベーションが生成されるからである。つまり、それぞれの組織の必要性に駆られ、多様な知見を組み合わせることによって、イノベーションが生成されると整理することができる。

2 表彰制度の類型

地方自治体を対象とした表彰制度は多岐にわたる。これらの表彰制度は、評価基準を満たすことで認定される「絶対評価型」とノミネートされた改善事例から採点方式により優劣を評価する「相対評価型」に類型化することができる¹²。諸外国における地方自治体を対象にした表彰制度を類型化すると、図表 7-1 のように整理することができる。

図表 7-1 諸外国における表彰制度の類型化

絶対評価型	相対評価型	絶対評価＋相対評価型
Charter Mark Awards EFQM Excellence Model Canadian Suggestion Award Deming Prize Dutch Quality Award European Quality Award New Zealand Quality Awards UK Quality Award	Australian Quality Awards Innovation in America Governments Awards Margaret Cottrell-Boyd Innovation Award Portuguese Public Service Quality Contest Programme '100 Projects' Speyer Quality Award LGC Awards	Malcom Baldrige National Quality Award EFQM Awards Canada Awards for Excellence IPAC Award for Innovative Management Presidential Award for Quality Danish Quality Award Finnish Quality Award Swedish Quality Award IIP Awards

(出所) Loffler, E., "Quality Awards as a Public Sector Benchmarking in OECD Member Countries: Some Guidelines for Quality Award Organizers," *Public Administration and Development*, No.21, 2001, p.38.を筆者一部修正。

絶対評価型は、ある一定の評価基準を満たすことで「認定」が自治体に与えられる。多くの場合、住民にとって、自治体が認定を受けることで、良好な行政サービスが提供されているといった信頼が生まれることになる。たとえば、EFQM (European Foundation for Quality Management) Excellent Model や Charter Mark Awards では、一定の評価基準を満たすことで組織や行政サービスそのものに「優秀 (Excellent)」という認定が与えられる。非営利組織である Investors in People¹³は、Plan-Do-Review によるマネジメント基準を満たしていることを評価基準にしている。このように、絶対評価型は、行政サービスの水準を示すものと理解することができ、住民やサービス利用者にとってのメルクマールの一つになっているといえる。

これに対して、相対評価型は、絶対評価型と異なる評価手法が用いられる。相対評価型では、分野別にノミネートされた改善事例や自治体が特定分野において顕著な実績をあげたとして評価されることから、「最高 (Best)」あるいは「優秀 (Excellent)」といった称号が与えられる。相対評価型は、特定分野で顕著な評価を受けたことで、メディアに取り上げられやすく、行政サービスの品質の良さや革新性を広く住民に伝達することができる。そのため、その自治体に対する住民の信頼や主観的評価の向上に寄与することができる。このことは、自治体の不祥事が報道された場合と逆の現象と考えることができる。

メディアそのものが表彰制度を運営している場合もある。このことから、自治体に対する住民の関心が高いことが伺える。たとえば、英国では、Local Government Chronicle 社の LGC Awards、The Hemming Group 社の MJ Achievement Awards がある。さらに

は、英国勅許公共財務会計協会（Chartered Institute of Public Finance and Accountancy: CIPFA）といった会計団体が運営する Sir Harry Page Merit Award も存在する¹⁴。

また、絶対評価型に加え、相対評価型の利点を取り入れるようになった表彰制度もある。絶対評価型の認定を受けた組織のなかから、チャンピオンを選定し、さらなる称賛を行うこともある。EFQM Awards や Investors in People の IIP Awards では、絶対評価の認定を受けたなかから、相対評価を行うことで、複数のチャンピオンを称賛している。これは、絶対評価型と相対評価型の優劣を明らかにしているものではなく、表彰制度の有効性がさらに高まっていることを意味しているといえる。双方の利点を取り入れることによって、顕著に素晴らしい取り組みを称賛し、その取り組みの伝播に寄与しているといえる。

地方自治体を対象にした表彰制度は 1990 年代以降、急速に増加している。このことは、地方自治体における表彰制度の有効性が向上していることを意味している¹⁵。表彰制度の有効性は、2つの論点から整理することができる。

第1の論点は、行政改革の促進を企図した表彰制度である。ブーカールトは、政府が関与することによって、表彰制度が行政サービスの改善や行政改革を劇的に促進するようになったと言及している¹⁶。ラフラーによる調査研究では、行政改革を促進するために、容易に組織に導入できる制度であることから、急速に地方自治体の表彰制度が普及していったと言及されている¹⁷。

表彰制度が注目された背景には、米国の政府業績成果法（Government Performance and Results Act : 1993 年）、英国の 1999 年地方自治法によるベスト・バリュー制度といった行政サービスの成果志向への展開が強く影響している¹⁸。つまり、行政サービスの成果を明らかにするために、ベンチマーキングを活用することが有効と考えられたのである。1990 年代、行政改革の中心的な概念になった NPM（New Public Management）の進展とともに、表彰制度はベンチマーキングの活用を促進する手法であると考えられるようになった¹⁹。

このように、地方自治体の業績を明らかにし、行政改革を促進する一つのツールとして、表彰制度が考えられた。つまり、地方自治体における表彰制度の目的を「サービスの質」から「サービスの改善」「イノベーションの生成」にシフトさせたのである。特に地方自治体の場合、住民の関心が製品やサービスの質そのものにあるのではなく、行政サービスをより改善させていくガバナンス体制にあるといえる。

表彰制度は、ベンチマーキングの効果的な活用を企図した制度である。市場競争に適し

ていない分野では、行政サービスによる VFM（Value for Money：最少の経費で最大の効果）を達成しているかどうかを明らかにすることが困難である。そのため、同種の業務を実施している自治体間でベンチマーキングを行うことで、他の自治体との VFM を比較することが可能になる。

第 2 の論点は、組織学習の促進を企図した表彰制度である。仮に、相対評価型の表彰制度に主眼を置かないとすれば、表彰制度に申請することが重要ではなく、表彰制度から情報を得ることが重要になる。つまり、表彰制度への申請数の多寡が問題ではなく、表彰制度そのものが、良い改善事例を学ぶ場の提供であると位置づけることができる。ラフラーは、地方自治体が民間企業に比べて、表彰制度に申請する率が低いと言及し、多くの自治体が表彰制度に申請することよりも、表彰制度から得られる情報を基準とした自己評価ツールとして利用していることを指摘している²⁰。

地方自治体の場合、相対評価型であれ、絶対評価型であれ、表彰制度に申請し、他の自治体よりも優れていることを明らかにする利点は民間企業よりも低いと考えられる。なぜなら、地方自治体の場合、他の自治体と競争するインセンティブが少なく、一般的に顧客と考えられる住民も一度その地域に住むことになれば、頻繁に住居を移すことがないからである。そのため、競争のインセンティブを組織に取り入れることよりも、組織学習を促進し、行政改革に向けて職員を動機づけることが重要といえる²¹。

そのため、表彰制度で優秀と評価された自治体が必ずしも、他の自治体よりも顕著に素晴らしいと認識することは適切ではない。地方自治体の場合、法令等で規定されている業務が多いため、他の自治体が行っている行政サービスと必ずしも大きな差異があるとはいえない。そのように考えると、地方自治体における表彰制度の構築にあたっては、課題解決に向けた知見の共有、あるいは具体的な問題解決手法、既存プロセスを効率化する手法、コスト削減の方法を他の自治体から学ぶことにその主眼を置くべきである。

しかしながら、表彰制度が有する組織学習の機能は、必ずしも地方自治体における改善活動の促進を保証するものではない。表彰制度により、多くの自治体は改善事例に関する情報や知見を入手することができるが、必ずしも改善活動を実行する、あるいは入手した知見を自らの自治体で活用することを保証するものではない。なぜなら、それぞれの自治体が有する問題意識は異なっており、自治体によって課題解決に取り組む優先順位は必ずしも同じとはいえないからである。

このように 2 つの論点から、地方自治体における表彰制度は改善文化を醸成するための

ツールとして、その有効性が向上しているといえる。長期的な視点で表彰制度の有効性を捉えると、表彰制度から得られる知見を効果的に活用するために、少なからずとも、知見を蓄積するための媒体が必要であり、自治体の必要性に応じて、いつでも情報を入手できることが必要になってくる。

II 英国地方自治体における表彰制度

英国地方自治体では、イノベーションの生成に寄与する取り組みの一つとして、表彰制度が有効に機能している。英国地方自治体における表彰制度に焦点をあて、ビーコン・スキーム、Local Innovation Awards、LGC Awards を取り上げる。

1 ビーコン・スキームの概要

ビーコン・スキームは、英国政府²²によって 1999 年に導入された英国地方自治体を対象にした表彰制度である²³。ビーコン・スキーム導入の背景には、1998 年、英国政府によって公表された白書『地方自治の近代化 (*Modern Local Government: in Touch with the People*)』がある。これは 1997 年に政権を獲得したブレア労働党政権による白書であり、地方自治体の政治上の権力と合法性を刷新するために、住民への適切な説明責任や対応に向けた政策を示している²⁴。具体的には、ビーコン・スキーム、ベスト・バリュー制度の導入がこの白書で示された。ブレア労働党政権では、サッチャー保守党政権のコスト削減を中心とする効率性重視の政策に加え、行政サービスの質的向上を企図した有効性重視の政策への転換が図られた。

この白書によると、顕著に優れた取り組みを行った自治体は、ビーコン・ステータスの称号を与えられることで、「ビーコン・カウンスル」として認定され、他の自治体の模範となって、優れた取り組みを他の自治体に伝播させる役割を担うことが示されている²⁵。ブレア労働党政権では、ベスト・バリュー制度によって継続的な行政サービスの改善を促進し、ビーコン・スキームによって顕著な改善やイノベーションの生成に取り組んだ自治体を表彰・称賛することで、イノベーションの普及を促進する仕組みを構築したのである。

ビーコン・スキームは、自主的に申請をした地方自治体のなかから、アドバイザー・パネルの審査によって選定される相対評価型の表彰制度である。アドバイザー・パネルは、理事長と常任理事の 10 人で構成されており、①住民の関心、②地域社会への便益、③他の自治体へのイノベーションの普及、④ビーコン・スキームによって改善活動が促進

できる領域の4つの視点で毎年10テーマほどが設定される²⁶。パネルによって、テーマごとに複数の自治体がビーコン・カウンシルに推薦され、大臣よりビーコン・ステータスの称号が認定される。このことから、自治体にとって、ビーコン・スキームで表彰されることは、顕著な取り組みが政府に認められたことを意味すると考えられる。

ビーコン・スキームでは、「ラウンド」と呼ばれる期間ごとに表彰制度の概要が示される。たとえば、2007年に開催されたラウンド9における認定プロセスは、図表7-2のとおりである。図表7-2から、ビーコン・カウンシルへの申請から認定までに9か月が必要とされ、書類審査だけでなく、最終選考者リストに残った自治体にインタビュー、訪問調査が行われている。

図表7-2 ビーコン・カウンシル（ラウンド9）の認定プロセス

	2007年6月27日	申請の受付締切
ステップ1	2007年7月～8月	アドバイザー・パネルによる審査の実施
	2007年9月	最終選考者リストへの掲載自治体の選定
	2007年10月初旬	最終選考者リストの公表
ステップ2	2007年11月1日～ 2007年12月7日	パネルメンバー、政府担当者、IDeA職員によるインタビューおよび現地訪問による審査の実施
ステップ3	2008年1月7日～18日	最終選考者によるプレゼンテーション
ステップ4	2008年1月末	アドバイザー・パネルによる大臣への推薦
	2008年3月	大臣による認定自治体の公表およびセレモニー

(出所) Department for Communities and Local Government, *The Beacon Scheme Application Brochure 2007 Round9*, 2007, p.13.

アドバイザー・パネルが設定したテーマは、図表7-3のとおりである。各自治体は、年度ごとに設定されたテーマを選択することによって、所定の申請様式で手続きを行う。

図表7-3 ビーコン・スキームのテーマおよび認定数

ラウンド	テーマ	認定数
ラウンド1 (1999-2000年)	・廃棄物の適正処理 (Dealing with Waste)	6
	・自立支援 (Helping Care Leavers)	4
	・教育水準の向上 (Helping to Raise Standards by Tackling School Failure)	4
	・税や住宅の優遇策 (Improving Housing and Council Tax Benefit Administration)	6
	・住宅の保守管理における改善 (Improving Housing Maintenance)	5
	・地域ショッピングセンターにおける犯罪防止 (Preventing Local Shopping and Town Centre Crime and Disorder)	6
	テーマ数: 6	計 31
ラウンド2	・行政サービスの利便性向上 (Accessible Services)	4

(2000-01 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・競争性と民営化 (Competitiveness and Enterprise) 5 ・里親制度の支援 (Foster Care) 2 ・独居老人の支援 (Independent Living for Older People) 4 ・地域福祉戦略 (Local Health Strategies) 5 ・持続可能な地域環境の整備 (Maintaining a Quality Environment) 5 ・文化、スポーツ、観光を通じた地域再生 (Regenerating through Culture, Sport & Tourism) 4 ・学習到達度の向上 (Raising Attainment in Education) 3 ・青少年の薬物乱用の対策 (Tackling Youth Drug Misuse) 4 ・地域再生 (Town Centre Regeneration) 7 	
	テーマ数：10	計 43
ラウンド 3 (2001-02 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・養子縁組の斡旋 (Adoption) 3 ・交通アクセスの利便性向上 (Better Access and Mobility) 3 ・コミュニティー司法サービス (Community Legal Services) 8 ・犯罪撲滅対策 (Crime Reduction in Rural Areas) 2 ・事業発展の促進 (Fostering Business Growth) 5 ・都市緑化計画 (Improving Urban Green Spaces) 7 ・情報センターとしての図書館の利活用 (Libraries as a Community Resource) 8 ・地域コミュニティーの再生 (Neighborhood Renewal : In Urban and Rural Areas) 6 ・人権施策の推進 (Promoting Racial Equality) 3 ・省エネルギー対策 (Tackling Fuel Poverty) 5 ・教育制度改革 (Transition in Education) 2 	
	テーマ数：11	計 52
ラウンド 4 (2002-03 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・児童青少年メンタルヘルス対策 (Child and Adolescent Mental Health Services) 4 ・コミュニティーのまとまり (Community Cohesion) 6 ・構築環境の品質 (Quality of the Built Environment) 3 ・就労支援対策 (Removing Barriers to Work) 8 ・建設工事の安全施策 (Rethinking Construction) 5 ・ICT を活用した社会的包摂 (Social inclusion through I.C.T.) 5 ・道路工事による影響の軽減 (Street and Highway Works) 6 ・過疎化対策 (Supporting the Rural Economy) 7 ・ホームレス対策 (Tackling Homelessness) 7 ・中等教育の次世代計画の策定 (Transforming Secondary Education) 6 	
	テーマ数：10	計 57
ラウンド 5 (2003-04 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・運用管理 (Benefits Administration) 2 ・公共交通機関 (Better Local Public Transport) 3 ・犯罪撲滅に向けた協働 (Crime and Disorder Partnerships) 9 ・乳幼児子育て支援 (Early Years and Childcare: the Sure Start Agenda) 4 ・公共住宅の保全 (Housing Renewal) 4 ・持続可能な観光開発 (Promoting Sustainable Tourism) 6 ・高齢者サービスの充実 (Services for Older People) 4 ・ドメスティック・バイオレンス被害者支援 (Supporting People) 4 ・介護サービス従事者支援 (Supporting Social Care Workers) 3 ・教員の指導力向上 (Transforming the School Workforce) 4 	
	テーマ数：10	計 43
ラウンド 6 (2004-05 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・住宅不足の改善 (Affordable Housing) 4 ・アセット・マネジメント (Asset Management) 5 ・環境衛生の向上 (Effective Environmental Health) 2 	

	<ul style="list-style-type: none"> ・地域コミュニティーの醸成 (Getting Closer to Communities) 7 ・地域における健康増進事業の推進 (Healthy Communities) 4 ・児童に関する給付サービスの統合 (Integrated Children's Services) 4 ・人権施策の推進 (Promoting Racial Equality) 3 ・要介護者の支援 (Supporting Carers) 4 ・起業家支援 (Supporting New Business) 4 ・持続可能なエネルギー対策 (Sustainable Energy) 7 	
	テーマ数：10	計 44
ラウンド 7 (2005-06 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・文化・スポーツを通じた地域コミュニティーの醸成 (Culture and Sport for Hard to Reach Groups) 8 ・調達による行政サービス改善 (Delivery of Quality Services through Procurement) 5 ・青少年の健全育成 (Early Intervention: Children at Risk) 5 ・住宅供給サービスの改善 (Improving Housing Services by Involving Tenants) 4 ・地域分権の推進 (Improving Rural Services: Empowering Communities) 4 ・若者の地域コミュニティーへの関与 (Positive Youth Engagement: in the Community and Democratic process) 8 ・道路の安全対策 (Road Safety) 6 ・協働によるサービス改善 (Transforming the Delivery of Services through Partnerships) 7 ・学習障害者支援 (Valuing People) 4 ・ごみ処理と再利用の対策 (Waste and Recycling) 10 	
	テーマ数：10	計 61
ラウンド 8 (2006-07 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・大気汚染対策 (Delivering Cleaner Air) 4 ・選挙事務の効率化 (Electoral Services) 3 ・災害対策 (Emergency Planning) 7 ・学校生活における健康増進対策 (Healthy Schools) 7 ・地域ボランティア活動の推進 (Increasing Voluntary and Community Sector Service Delivery) 2 ・持続可能な地域社会の醸成 (Neighborhood and Community Champions: the Role of Elected Members) 2 ・反社会的活動の対策と予防 (Preventing and Tackling Anti-Social Behavior) 4 ・多重債務者に対する財務指導 (Promoting Financial Inclusion and Tackling over-Indebtedness) 3 ・継続可能な地域コミュニティー計画の促進 (Promoting Sustainable Communities through the Planning Process) 4 ・教育推進の向上 (School Improvement) 5 	
	テーマ数：10	計 41
ラウンド 9 (2007-08 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・行政改革の推進 (Better Brighter Futures) 3 ・地域コミュニティーの向上 (Better Public Places) 5 ・子育て支援の推進 (Care Matters: Improving the Outcomes for Children in Care) 2 ・介護サービスの改善 (Dignity in Care) 1 ・生活の利便性向上 (Improving Accessibility) 5 ・地域戦略パートナーシップと地域協定 (Local Strategic Partnerships and Local Area Agreements) 3 ・福祉サービスにおける地域格差の解消 (Reducing Health Inequalities) 6 ・再犯防止対策 (Reducing Re-offending) 4 ・気候変動対策 (Tackling Climate Change) 6 	

	・住民の権利拡大に向けた行政サービス改善 (Transforming Services: Citizen Engagement and Empowerment)	3
	テーマ数 : 10	計 38
ラウンド 10 (2008-09 年)	<ul style="list-style-type: none"> ・夜間営業の活用による地域経済の成長 (After Dark: Managing the Night Time Economy) 4 ・ICT の活用 (Digital Inclusion: Tackling Exclusion and Promoting Life Chances) 4 ・地域連携の推進 (Cohesive and Resilient Communities) 4 ・住宅供給計画の推進 (Homes for the Future) 4 ・地域主導によるコミュニティーの形成 (Cutting Red Tape: Delivering Real Economic and Social Benefit through Better Local Regulation) 3 ・オリンピック開催に向けた地域活動の活性化 (2012 Olympic Games and Paralympics Games Legacy: Using the Opportunity of Hosting the Games to Encourage Communities to be More Active) 5 ・高齢化社会対策 (Positive Engagement of Older People to Support and Promote Greater Independence and Wellbeing in Later Life) 4 ・子どもの貧困対策 (Preventing and Tackling Child Poverty) ・戦略的な外部委託の推進 (Strategic Commissioning) 3 ・独居障害者への支援 (Supporting Adults with a Disability to Live Independently) 4 ・パートナーシップによる経済発展 (Raising Economic Prosperity through Partnership) 2 ・パートナーシップ形成による成果向上 (Better Outcomes for People and Places) 4 	2
	テーマ数 : 12	計 43

(出所) DCLG のウェブサイトをもとに筆者作成。

ビーコン・スキームでは、政府が設定したテーマに沿って申請を行うため、申請可能な分野が限定される。その反面、政府が設定したテーマは、政府が考える喫緊の課題や社会ニーズを反映しているとも考えられるため、他の自治体や地域に先導してイノベーションの生成に向けて自治体に取り組んでいることを評価できるとも考えられる。

ビーコン・スキームは、英国地方自治体によって最も重要視されている表彰制度である²⁷。たとえば、ラウンド 5 からラウンド 10 までのビーコン・カウンシルの認定状況は図表 7-4 のとおりである。他の行政組織も参加しているため一概にはいえないが、英国地方自治体数が約 350 であることから、おおよそ半数以上の自治体がビーコン・スキームに申請していることになる。図表 7-4 では、年々、ビーコン・スキームの申請数が減少しているが、この背景には他の自治体や行政機関とのパートナーシップによる申請件数が増加していることがあると推測する。詳細なデータが入手できないため、具体的な申請数の内訳を示すことはできないが、図表 7-3 に示されるように、ラウンドを重ねるごとにパートナーシップの形成が主要なテーマとなっていることは明らかである。ラウンド 5 で初めてパートナーシップに関するテーマが設定されてから、ラウンド 6 を除き、ラウンド 10 ま

ですべてのラウンドでパートナーシップに関するテーマが設定されている。ラウンド1では、1団体だけが複数自治体でビーコン・カウンシルに認定されているが、ラウンド10では9団体が認定されている。

図表 7-4 ビーコン・カウンシルの認定状況

	ラウンド5	ラウンド6	ラウンド7	ラウンド8	ラウンド9	ラウンド10
認定数	43	44	61	41	38	43
申請数	218	210	249	174	143	125

(出所) DCLG のウェブサイトをもとに筆者作成。

2 ビーコン・スキームの成果

ビーコン・スキームによって、潜在している多くの課題解決に向けた取り組みや斬新な取り組みを広く認識する機会が創出される。ビーコン・スキームのガイドラインによると、地方自治体がビーコン・カウンシルに認定される利点として、①自治体の取り組みが称賛され、職員の士気が向上すること、②さらなるサービス向上に向けて、他の自治体から学ぶ機会を得ること、③地域住民によって、自治体の住民サービス向上に向けた懸命な取り組みが認識されること、④あらゆる機関から自治体が注目されること、⑤政府によって称賛されたサービスを提供しているといった自負が職員間に生まれること、⑥特定分野における先進自治体として認められ、職員や議員による改善活動の実施を促進すること、⑦政府課題の解決に向けた方策を導くことで、政府に寄与・貢献できること、⑧先進的改善を普及するための資金助成を得ることが示されている²⁸。

これらの利点は、地方自治体といった行政組織に特有のものといえる。なぜなら、民間企業の場合、業績向上あるいは競争優位性の秘訣を他の企業から得ることは困難だからである。しかしながら、行政組織の場合は、これが可能である。特に、複数の行政組織が共通の目的を有している場合、互いに協力し合うことで目的達成が容易に実現するといったインセンティブが働く。さらには、同種の行政サービスを提供している場合には、組織間で重複するプロセスを統合することでプロセスの合理化が図られる。つまり、組織間で成功の秘訣を共有することが、ビーコン・スキームの狙いといえる。

政府は、この狙いの実効性を高めるため、ビーコン・カウンシルの改善事例普及活動を支援している。ビーコン・カウンシルは、自治体間の学習を促進するために、「オープン・デー (Open Days)」と呼ばれる一般公開のワークショップやイベント (以下、「ビーコン・

イベント」) の開催、事例紹介冊子の作成を行っており、普及活動に伴う費用には政府の助成金が充てられる。たとえば、ビーコン・スキームのガイドランスには、ラウンド7で認定されたビーコン・カウンシルが総数で324のイベントを開催しており、90%以上の英国地方自治体がビーコン・スキームから得られる情報を活用していることが示されている²⁹。

2006年にウォーリック・ビジネススクールが実施した調査³⁰によると、76%の自治体は、ベスト・プラクティスに関する情報や知識を得るためにビーコン・スキームが有効であると回答している。89%の自治体は、ビーコン・ステータスを得ることで、職員の士気が向上すると回答している。64%の自治体は、他の行政組織とのパートナーシップ形成に向けた情報を得るために、ビーコン・スキームが有効であると回答している。

さらに、この調査では、ビーコン・イベントに参加した自治体がビーコン・カウンシルから得た知見をどのように活用したかという質問に対して、50%の自治体が政策や戦略の見直しを行い、33%の自治体がパートナーシップの形成に取り組み、31%の自治体が新たな取り組みに着手していることが示されている。ウォーリック・ビジネススクールの調査からも明らかのように、ビーコン・スキームは英国地方自治体のイノベーション生成に向けた改善活動に大きな影響を与えた制度といえる。

ラドナーは、ビーコン・スキームを次のように特徴づけている³¹。第1に、政府によって考案され、運用される相対評価型の表彰制度を通して、地方自治体の卓越性と革新性を政府が認定する制度である、第2に、地方自治体を含む多くの行政組織が行政サービスの卓越した提供プロセスと取組内容の情報を共有することでイノベーションの生成を促す制度である。ビーコン・スキームは、英国政府が主導し、英国地方自治体の顕著な取り組みが表彰されると考えられている³²。1999年から10年にわたり運用されたが³³、ビーコン・スキームは、ラウンド10で廃止されている。最終ラウンドの報告書によると、ラウンドを進めていくごとに、ビーコン・カウンシルに配分する補助金が拡大され、制度そのものを維持できなくなったことが示されている³⁴。ビーコン・スキームに参加することで、自治体は情報ネットワークを拡大し、イノベーションの生成に向けた知見を得ることができる。イノベーションの生成は行政サービスを向上させていく重要な要因であるため、補助金が配分される英国地方自治体にとっては有用なツールになっていたといえる。

3 Local Innovation Awards

2009年にビーコン・スキームは10年間の運営に幕を閉じたが、政府主導による表彰制

度は Local Innovation Awards（以下、「LIA」）として継続された。この表彰制度は、ビーコン・スキームと同様に、ベスト・バリューを導出する自治体を表彰し、称賛する制度である。LIA は、コミュニティー・自治省（Department for Communities and Local Government : DCLG）と英国地方自治体協議会（Local Government Association : LGA）によって運営されている。

LIA のウェブサイトによると、LIA の狙いは①イノベーションの生成や卓越した取り組みを認識し、他の自治体に普及させること、②自治体間で学び、知識と経験を共有し、ベスト・プラクティスの生成を促進させることによって、行政サービスの水準を高めること、③住民や地域が必要とする行政サービスをより高い水準で提供すること、④行政サービスやパートナーシップの取り組みに国家認定を与えることが示されている³⁵。

英国政府が主導する表彰制度は、「先導する」という語彙を有する「ビーコン (Beacon)」から「革新さ (Innovation)」に名称を変更し、より革新的な改善活動を英国地方自治体に推進することを企図していると考えられる。ビーコン・スキームよりもさらにイノベーションの生成を実効性あるものにするために、表彰された自治体にはビーコン・スキームよりも多額の助成金が支給されている³⁶。

しかしながら、2010 年 5 月に発足した保守党と自由民主党によるキャメロン連立政権により、同年 10 月に LIA が廃止されることが公表された。LIA のウェブサイトで、ボブ・ニール国防次官は、ローカリズムや地方分権が主流となり、英国地方自治体がイノベーションの生成を企図して主体的に改善活動に取り組むなか、政府が主導して表彰制度を運用していく正当な理由を見出すことができないと述べている³⁷。その後、2011 年 12 月に公表された『行政改革への提言書 (Public Bodies Reform: Proposals for Change)』によって、行政組織のあり方が見直され³⁸、LIA は廃止されることになった。

筆者は、良好な成果を導出していた表彰制度が廃止になった根拠について、英国でインタビューした結果、元ウェールズ会計検査院のクライブ・グレースと地方自治体国際化協会の調査員であるアンドリュー・スティーブンスから次のようなコメントを得ることができた³⁹。グレースは、英国には LIA 以外にも多くの表彰制度があるため、政府主導で表彰制度を運営する必要性がなくなったと述べており、スティーブンスからもグレースに同意する意見が述べられた。つまり、英国の財政逼迫に対処する改革の一つとして、行政組織のあり方が見直されるとともに、LIA が廃止されることになったのである。

上述してきたように、ビーコン・スキーム、LIA は政府が主導し、イノベーション普及

活動を助成しているという特徴があるものの、英国には LGC Awards、MJ Achievement Awards、Sir Harry Page Merit Award といった政府が関与していない表彰制度が存在している。ボブ・ニール国防次官が公表したように、多様性が求められている現代の地方自治において、必ずしもイノベーションの普及を政府が主導する必要はないかもしれない。特に英国では、ディストリクトやユニタリーのように自治体そのものの組織形態が異なっており、住民に提供する行政サービスや自治体が有する権限が異なっている。そのため、政府が一律に評価基準を用いて、自治体の取り組みを称賛することに疑問は残る。

しかしながら、表彰制度はイノベーションの生成に向けた有効なツールであり、その必要性を否定するものではない。キャメロン連立政権の発足によって LIA は廃止されたが、このことは英国地方自治体におけるイノベーションの生成を終焉させることを企図したのではなく、財政逼迫の煽りを受けて、他の機関に表彰制度の担い手を譲ったものと考えられることができる。

4 LGC Awards の概要

1996 年に開始された LGC Awards は、英国地方自治体および他の行政機関（以下、「自治体等」）を対象とした表彰制度である。Local Government Chronicle 社はビーコン・スキームよりも早期に表彰制度の有効性に着目し、LGC Awards を開始した⁴⁰。LGC Awards は、行政サービス改革において、顕著な成果やイノベーションを生成している自治体等を称賛し、表彰することを目的にしている。さらには、LGC Awards は、自治体等を称賛することだけでなく、改善事例を他の自治体等に広く伝達することを目的にしている。LGC Awards の目的は、ビーコン・スキームや LIA と同様に、英国地方自治体等の改善活動を明らかにし、その取組事例から他の自治体が学び、行政サービスの水準そのものを高めていくことにあるといえる。

LGC Awards では、自治体等の申請に基づき、専門パネルの書類審査、プレゼンテーション審査、現地訪問審査によって取り組みの卓越性が審査される。このような審査プロセスを経て、顕著な取り組みを実施している自治体等が称賛される。LGC Awards は、相対評価型の表彰制度である。

III LGC Awards の表彰事例分析

ビーコン・スキーム、LIA が廃止された後、英国地方自治体における表彰制度がどのよ

うに位置づけられているかを考察することで、その実態を調査する。この実態調査では、CIPFA の前事務総長であるスティーブ・フーリアが英国で最も顕著な表彰制度と主張する LGC Awards を取り上げる。実態調査は、2014 年 3 月 11 日に開催された LGC Awards 2014 の表彰会場にて、LGC Awards の責任者であるニック・ゴールドディングへのインタビューに基づくものである。LGC Awards は、英国地方自治体を対象とした表彰制度のなかで最も古くから運営されており、調査対象として最も適切であると判断することができる。

1 LGC Awards 2014

2014 年に開催された LGC Awards では、19 分野に複数の自治体等がノミネートされ、そのなかから分野別の最優秀自治体が表彰式で発表される。2014 年の結果は図表 7-5 のとおりである。

図表 7-5 LGC Awards 2014 の申請区分および表彰結果

年次最優秀自治体賞 (Council of the Year Award) ・Derby CC ★Durham CC ◆Hackey LBC ◆Oldham MBC ・Staffordshire CC ・Wakefield MDC
年次最優秀改善自治体賞 (Most Improved Council of the Year Award) ・Luton BC ★Norwich City Council ・Suffolk CC ◆Thurrock Council
事務改善賞 (Business Transformation Award) ・Babergh DC and Mid Suffolk DC ・Cherwell DC and South Northamptonshire Council ★Cheshire Fire & Rescue Service ・Cheshire West and Chester Council ・City of London Corporation ・Essex CC ・Southwark LBC ◆Staffordshire CC
改善活動賞 (Campaign of the Year Award) ◆Braintree DC ★Charnwood BC ・Croydon LBC ・Essex CC ・Lambeth LBC ・Local Government Association ・WWiSH - Warrington, Wigan and St.Helens Councils
子育て部門賞 (Children's Services Award) ・Barking & Dagenham LBC ★Ealing LBC ◆Lancashire CC ・North Yorkshire CC ・Powys CC ・Tower Hamlets LBC ・Warrington BC
地域社会参加賞 (Community Involvement Award) ★Barnsley MBC ◆Birmingham City Council, Ping! Brum Table Tennis ・Birmingham City Council, Tackling Antisocial Behaviour ・Cherwell DC ・Havering LBC ・Swale BC ・Warrington BC
ガバナンス賞 (Corporate Governance Award) ・Barking & Dagenham LBC with Elevate ★Buckinghamshire CC ・East Renfrewshire Council ・Medway Council ・Oldham MBC ・St Helens MBC
開発促進賞 (Driving Growth Award) ・Brighton & Hove City Council ◆Burnley BC ・Derby City Council ・Greenwich LBC ★Hackney LBC ・North East Lincolnshire Council in partnership with Cofley ・Northamptonshire CC ・Thurrock Council
能率賞 (Efficiency Award) ・Bexley LBC ・Central Bedfordshire Council ・Croydon LBC ★Derby City Council ◆Durham CC ・East Riding of Yorkshire Council ・Fenland DC ・West London Alliance

省エネ賞 (Energy Efficiency Award) ◆Bristol City Council ・Durham CC ・Enfield LBC ・Greater London Authority ★Nottingham City Council ・Rugby BC
社会福祉部門賞 (Health & Social Care Award) ・Barking & Dagenham LBC ・Barnsley MBC ・Birmingham City Council ◆Cheshire West and Chester Council ・Leicester City Council ★Lincolnshire CC, Lincolnshire Partnership NHS Foundation Trust & Shine Mental Health Support Network ・Staffordshire CC
イノベーション賞 (Innovation Award) ・Ealing LBC ・Lambeth LBC ★Merton LBC ・North Tyneside Council ◆Nottingham City Council ・Warrington BC ・West London Alliance
イノベーション・コミッショニング賞 (Innovation in Commissioning Award) ◆Buckinghamshire CC ・Cheshire West and Chester Council ・East Sussex CC ★Lancashire CC ・North Yorkshire CC ・Nottingham City Council ・Staffordshire CC ・West London Alliance
イノベーション・サービス賞 (Most Innovative Service Delivery Model Award) ・Barnsley MBC ・Croydon LBC ・Hammersmith & Fulham LBC and Kensington & Chelsea RBC ・Liverpool City Council ★Sheffield Bus Partnership ・Staffordshire CC ・WWiSH ・Warrington, Wigan and St.Helens Councils ・West London Alliance
公衆衛生賞 (Public Health Award) ◆Buckinghamshire CC ・Cheshire West and Chester Council ・East Riding of Yorkshire Council ・Leeds City Council ・Medway Council ★South Tyneside MBC ・Tower Hamlets LBC ・Walsall MBC
官民連携賞 (Public-Private Partnerships Award) ・Amber Valley BC ・Barking & Dagenham LBC with Elevate ・Birmingham City Council with Amey ・Derbyshire CC, Scape and F+G ・Exeter and East Devon Growth Point ★Gloucestershire CC with Prospects ・Plymouth City Council ◆Stoke-on-Trent City Council with Kier
自治体間連携賞 (Public-Public Partnerships Award) ・Devon CC ◆Hackney LBC ★The Tri-Borough Partnership of Hammersmith & Fulham LBC, Kensington & Chelsea RBC and Westminster City Council ・Harrow LBC ・Hertfordshire CC ・Medway Council ・Rotherham MBC, Heart Town Partnership ・Rotherham MBC and Doncaster Council, HR Shared Services
不正対策賞 (Tackling Fraud Award) ◆Cheshire West and Chester Council ・Cumbria CC ・Devon CC ・Leicester City Council ・Oxford City Council ★Southwark LBC ・Waltham Forest LBC & Mazars PSIA Ltd ・Westminster City Council
年次チームワーク賞 (Team of the Year Award) ・Birmingham City Council ・Buckinghamshire CC ・East Renfrewshire Council ・East Sussex CC ★Gateshead Council ・Hertfordshire CC ・Merton LBC ・Oxford City Council

(出所) LGC Awards Shortlist 2014 より筆者作成。

(注) ★印は最優秀賞、◆印は優秀賞、その他は候補者としてノミネートされた自治体等を示している。

LGC Awards は、年次最優秀自治体賞や年次最優秀改善自治体賞として、主要な申請区分が明確にされている。これは、ビーコン・スキームでは政府が時代に即してテーマを設定していることとは対照的である。LGC Awards の場合、あらゆる部門が年次最優秀自治体賞に申請することができ、受賞できる可能性を有している。そのため、多くの自治体が LGC Awards に申請することができる。ビーコン・スキームの認定団体数が最大で 61 団体(ラウンド 7)であるのに対して、LGC Awards では 137 団体がノミネートされている。

さらに、申請数では、ビーコン・スキームが最大で 249 団体（ラウンド 7）であるのに対して、LGC Awards では 664 団体⁴¹である。LIA が廃止され、LGC Awards の申請数が増加している可能性はあるが、LGC Awards はより多くの自治体に認識されており、有効に機能しているといえる。

LGC Awards の申請区分は、図表 7-6 のとおりである。2011 年から 2014 年までの 4 年間における申請区分では、毎年見直しが行われているものの、年次最優秀自治体賞、年次最優秀改善自治体賞、子育て部門賞、地域社会参加賞、能率賞、社会福祉部門賞、イノベーション賞、官民連携賞の 8 賞は継続して設定されている。さらには、見直しされているテーマに関しても、広範な取り組みを含有するようなテーマが設定されており、自治体が容易に申請できるよう配慮されている。どのテーマに申請するかは、それぞれの自治体に委ねられるが、ビーコン・スキームでは具体的な取組内容を中心にテーマが設定されている一方、LGC Awards では成果や目的に沿ったテーマを中心に設定されている。

図表 7-6 LGC Awards の申請区分

申請区分	2011	2012	2013	2014
年次最優秀自治体賞 (Council of the Year Award)	○	○	○	○
年次最優秀改善自治体賞 (Most Improved Council of the Year Award)	○	○	○	○
事務改善賞 (Business Transformation Award)			○	○
経営企画部門賞 (Central Services Team of the Year Award)			○	
改善活動賞 (Campaign of the Year Award)				○
子育て部門賞 (Children's Services Award)	○	○	○	○
地域社会参加賞 (Community Involvement Award)	○	○	○	○
ガバナンス賞 (Corporate Governance Award)		○	○	○
経済開発再生賞 (Economic Development and Regeneration Award)	○			
経済開発賞 (Economic Development Award)		○		
開発促進賞 (Driving Growth Award)				○
能率賞 (Efficiency Award)	○	○	○	○
ファイナンス賞 (Finance Award)	○			
財務部門賞 (Finance Team Award)		○		
低炭素対策賞 (Low Carbon Council Award)	○	○		
省エネ賞 (Energy Efficiency Award)			○	○
窓口サービス賞 (Frontline Services Team of the Year Award)			○	
社会福祉部門賞 (Health & Social Care Award)	○	○	○	○
電子自治体賞 (IT Initiative of the Year Award)	○	○		
イノベーション賞 (Innovation Award)	○	○	○	○
司法サービス賞 (Legal Award)	○	○		
地域経済パートナーシップ賞 (Local Economic Partnership Award)			○	
経営管理部門賞 (Management Team Award)	○	○	○	
イノベーション・コミッショニング賞 (Innovation in Commissioning Award)				○
イノベーション・サービス賞 (Most Innovative Service Delivery Model Award)				○
公衆衛生賞 (Public Health Award)				○
官民連携賞 (Public-Private Partnerships Award)	○	○	○	○
自治体パートナーシップ賞 (Public Sector Partnerships Awards)		○	○	

自治体間連携賞 (Public-Public Partnerships Award)				○
労働力賞 (Workforce Award)	○	○		
不正対策賞 (Tackling Fraud Award)			○	○
年次チームワーク賞 (Team of the Year Award)				○
合 計	15	17	17	19

(出所) 各年の LGC Awards Shortlist より筆者作成。

2 LGC Awards の役割

英国地方自治体では、政府主導により効果的な成果を導出していた表彰制度が廃止され、他の組織が表彰制度の機能を担っている。Local Government Chronicle 社が主催する LGC Awards は、ビーコン・スキームよりも多くの申請数を有しており、政府主導の表彰制度に相当する効果が示される。表彰制度をイノベーション普及の一つのツールと捉えらると、LGC Awards は、ビーコン・スキームが果たしていた役割を十分に担っているといえる。より多くの自治体が LGC Awards に参加し、他の自治体から知見を得ることで、地方自治体はイノベーションの生成を促進することができる。ビーコン・スキームは政府が主導していることが特徴であるが、政府主導が必ずしも重要な要素ではないといえる。

LGC Awards の特徴は、①広く『Local Government Chronicle』誌にて情報が伝達されること、②審査委員に多くの自治体の関係者が関与していることである。『Local Government Chronicle』誌は、英国地方自治体等に向けた週刊情報誌のなかで最も発行部数の多い雑誌であり、多くの英国地方自治体等が購読している⁴²。『Local Government Chronicle』誌における記事の 78%が自治体職員の執筆である⁴³。このことから、LGC Awards で最優秀賞に選ばれ、雑誌を通して多くの自治体等に伝達されることは、選ばれた自治体等にとって名誉なことである。また、審査パネルのメンバーに 71 人が選ばれており、そのメンバーのうち 45 人が自治体の事務総長である。そのため、審査結果の信頼性は高いものといえる。

Local Government Chronicle 社は、メディアの長所を活かすことで、LGC Awards を効果的に運用し、英国地方自治体におけるイノベーションの普及に寄与している。LGC Awards によって英国地方自治体の行政サービスが向上しているかは定かではないが、多くの自治体が表彰制度に参加することによって顕著な知見や情報は共有できているといえる。さらには、自らの取り組みが表彰されることによって、少なくとも、自治体職員は行政サービス向上に向けた改善活動に動機づけられていると考える。

IV 地方公共サービスの業績向上と表彰制度

顕著な取り組みとして表彰された自治体は、他の自治体の模範となる。LGC Awards に申請し、それぞれの申請区分で最優秀賞を受賞することで、他の自治体にイノベーションの生成事例が広範に明らかにされることになる。このことは、他の自治体との知識と経験の共有につながり、革新的な行政サービス改革を他の自治体にもたらしているといえる。つまり、英国地方自治体では、表彰制度という媒体を通して、自治体間で情報ネットワークを形成しているといえる。多くの自治体は、先進的な改善事例を称賛する表彰制度を介して自治体間の知識と経験を共有することにより、地方公共サービスの業績向上に向けて取り組んでいる。

他の自治体から得た知見が、自らの自治体にとって行政サービス向上や行政課題の解決に資することになれば、有益な情報を他の自治体から得たことになる。そのような有益な情報を入手できる場、すなわち、自治体間ネットワークを形成し、互いに知識と経験を共有していくことが、多様化・高度化している住民ニーズに対応していくためには有効である。表彰制度から得られた情報を活用し、自らの組織に展開させることで、イノベーションが普及し、地方公共サービスの業績向上を実現することができるのである。

(注)

- ¹ Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations Fifth Edition, Free Press, 2003*. 三藤俊雄訳『イノベーションの普及』翔泳社、2007年、15-19頁。
- ² ロジャーズは、イノベーションの知覚的属性の一つとして「相対的優位性」を示している。相対的優位性とは、あるイノベーションがこれまでの慣行よりも良いと知覚される度合いを意味し、イノベーションを組織に取り入れるための重要な要因である。 *Ibid.* 『同上書』、168頁。
- ³ Hartley, J. and J. Downe, “The Shining Light? Public Service Awards as an Approach to Service Improvement,” *Public Administration*, No.85, Vol.2, 2007, p.329.
- ⁴ *Ibid.*, p.330.
- ⁵ Loffler, E., “Quality Awards as a Public Sector Benchmarking in OECD Member Countries: Some Guidelines for Quality Award Organizers,” *Public Administration and Development*, No.21, 2001, pp.21-40.
- ⁶ *Ibid.*
- ⁷ Bovaird, T. and E. Loffler, “Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Model in Local Government,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.68, No.3, 2003, p.327.
- ⁸ Bourgault, J. and M. Gusella, “Performance, Pride and Recognition in the Canadian Federal Civil Service,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.67, No.1, 2001, p.41.
- ⁹ Bovaird, T. and E. Loffler, *op.cit.*, p.313.
- ¹⁰ Hartley, J. and J. Downe, *op.cit.*, p.331.
- ¹¹ *Ibid.*, p.332.
- ¹² 本章における表彰制度の区分は、ハートリーやラフラーといった多くの研究者により言及されている区分を援用している。研究者によって、絶対評価型は規準型表彰制度、相対評価型は競争型表彰制度と表現している。
- ¹³ Investors in People は、非政府組織である英国雇用技能委員会 (UK Commission for

Employment and Skills : UKCES) によって運営されている。

- 14 CIPFA は、Sir Harry Page Merit Award のほかにも、監査を対象とした Cliff Nicholson Award、顕著な取組活動を表彰する Dr Hedley Marshall CBE Memorial Award、スコットランド支部の Public Finance Award など主催している。
- 15 ラフラーは、1951 年に日本で創設されたデミング賞による品質概念を、1988 年にマルコム・ボルドリッジ賞（米）、1992 年に欧州品質賞（欧州）として取り入れ、この 2 つが地理的に表彰制度を広く普及させたことを明らかにしている。さらに、地方自治体を対象にした表彰制度では、1992 年に Charter Mark Award（英）、Speyer Quality Awards（独）が最初に導入されている。Loffler, E., *op.cit.*, pp.28-29.
- 16 Bouckaert, G., “Pride and Performance in Public Service: Some Patterns of Analysis,” *International Review of Administrative Science*, Vol.67, No.15, 2001, p.23.
- 17 Loffler, E., *op.cit.*, p.31.
- 18 Hartley, J. and J. Downe, *op.cit.*, p.331.
- 19 *Ibid.*
- 20 Loffler, E., *op.cit.*, p.27.
- 21 ハートリーは、英国表彰制度であるビーコン・スキームを取り上げ、①業績向上を称えること、②良い取組みを共有することを目的としていると言及している。Hartley, J., “Does Innovation Lead to Improvement in Public Services? Lessons from the Beacon Scheme in the United Kingdom,” S. Borins(ed.), *Innovation in Government: Research, Recognition and Replication*, Brookings Institution Press, 2008, p.169.
- 22 英国環境・運輸・地域省 (Department for the Environment, Transport and the Regions: DETR) と改善開発庁 (Improvement and Development Agency: IDeA) によってビーコン・スキームが運用された。
- 23 英国地方自治体と表記しているが、イングランドである。
- 24 Brooks, J., “(Can) Modern Local Government (be) in Touch with the People?,” *Public Policy and Administration*, Vol.14, No.1, p.42.
- 25 Department for Transport, *Local Government and the Regions, Modern Local Government: in Touch with the People*, 1998, p.4.
- 26 ラウンド 1 からラウンド 3 までのメンバーは、次のとおりである。理事長にボブ・クラーク (バブティグループ代表取締役社長)、常任理事にメルヴィン・カーロウ (ジェウイシュ・ケア前社長)、ミッシェル・クラーク (バーミンガム大学教授) 他というメンバーで構成されており、各テーマの専門的知見を有するメンバーが選定されている。Department for Transport, Local Government and the Regions, *The Advisory Panel on Beacon Councils: The Beacon Council Scheme Consultation on Themes for Future Rounds*, 2001, pp.2-7.
- 27 Radnor, Z., “Understanding the Relationship between a National Award Scheme and Performance”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol.75, No.3, 2009, p.438.
- 28 Department for Communities Local Government, *The Beacon Scheme Guide*, 2007, p.5.
- 29 *Ibid.*, p.7.
- 30 Rashman, J., J. Hartley and C. Ungemach, *Longitudinal Analysis of the Beacon Scheme: The Beacon Scheme and the National Surveys of English Local Authorities 2004 and 2006*, 2008.
- 31 Radnor, Z., *op.cit.*, p.438.
- 32 *Ibid.*
- 33 ビーコン・スキームは、導入された 1999 年は「ビーコン・カウンシル・スキーム」として地方自治体を対象に限定していたが、2003 年に地方自治体だけではなく、消防や警察といった公的機関にも対象が拡大されている。2006 年には、「ビーコン・スキーム」に名称が変更されている。
- 34 Department for Communities Local Government, *Round 10 Annual Report of the Beacon Scheme 2009/2010*, 2010, p.3.
- 35 <http://www.localinnovation.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=17489065>
- 36 赤池勇治「ベスト・プラクティスの共有による行政サービスの継続的見直し」『自治体国際化フォーラム』第 251 号、2010 年、32-33 頁。
- 37 <http://www.localinnovation.idea.gov.uk/idk/core/page.do?pageId=22931709>
- 38 199 機関が廃止、120 機関が統合、176 機関が存続するが形態を見直し、399 機関が存続、10 機関が継続検討という方針がこの提案で示された。https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62125/Public_Bodies_Reform_proposals_for_change.pdf
- 39 クライブ・グレースとは、2013 年 3 月 11 日にリフォーム・クラブで、アンドリュー・スティーンズとは 2013 年 3 月 13 日に地方自治体国際化協会の事務所を訪問し、インタビューを行った。

⁴⁰ 筆者は、2014年3月11日にLGC Awardsの責任者であるニック・ゴールドディングにインタビューを行い、LGC Awards発足の背景を確認した。

⁴¹ <http://www.lgcplus.com/supplements/lgc-awards-2014-winners-supplement/5069152.article>

⁴² Local Government Chronicle, *Media Information 2012*, 2012, p.2.

⁴³ *Ibid.*

第8章 NPGにおける「住民の関与」「組織間関係の形成」とパートナーシップ—住民との合意形成とネットワーク・ガバナンスの有効性—

I 住民との合意形成によるネットワークの形成

地方自治体が住民ニーズに対応するサービスを提供していくためには、住民ニーズを適切に把握することから取り組まなければならない。しかしながら、近年、住民ニーズが多様化・高度化する一方で、人口減少により地方自治体の税収が減少していくことが想定されている。地方自治体にとって、限られた財源のなか、住民のあらゆるニーズに対応していくことは困難である。また、財政逼迫が長期化するなか、地方自治体は、行政サービスの提供水準を維持していかなければならない。そのため、地方自治体は、限られた財源を戦略的に配分するとともに、行政サービスの提供水準を維持していくよう政策を展開していく必要がある。

その一方、地方自治体が提供する行政サービスがいかに住民ニーズを満たしているかが課題となる。これまで地方自治体が主導してきた行政サービスが住民ニーズと乖離していることが懸念される。行政サービスにより導出されたアウトプットが多様化・高度化する住民ニーズに寄与しているかを評価することが重要である。

このような課題に対して、地方自治体が提供するサービスは、提供プロセスと結果に対して住民との合意形成を図ることが重要であると考え。つまり、住民がサービス提供プロセスに関与することで、導出される結果だけでアウトカムを評価するのではなく、提供プロセスを含めてアウトカムを評価することを可能とする。住民がサービス提供プロセスに関与することを通じて、住民との合意形成を図ることが有効であると考え。

地方公共サービスの提供プロセスに住民が関与することで、住民ニーズがサービス提供に考慮されることとなり、住民との合意形成を図ることが可能となる。地方自治体は、限られた財源のなか、サービス提供水準を維持していくために、住民に期待されるサービスに財源を配分することが重要である。加えて、地方公共サービスの有効性を向上させるためには、住民が有する多様な知見や技術を有効に活用するネットワークを形成することが重要である。本章の目的は、住民との合意形成に基づくネットワークを形成することによって、住民に求められる持続可能な公共サービスの提供と地域連携における地方自治体の役割について検討することである。

本章の研究アプローチとして、コ・プロダクションの概念を取り上げ、英国地方自治体における官民連携の取り組みを考察する。近年、コ・プロダクションの概念が英国地方自治体で注目されており、英国地方自治体におけるコ・プロダクションの実態調査から、わが国地方自治体における官民連携に向けた地方公共サービスのあり方について検討する。

II 官民連携による地方公共サービス

1 コ・プロダクションの意義とフレームワーク

2011年に公表された欧州都市再生ネットワーク（URBAT）¹の報告書では、コ・プロダクションがパートナーシップの新たな視点として位置づけられている²。この報告書には、官民連携や地域連携を企図して、コ・プロダクションが公共サービスの新たな視点を提供することが示されている。

ここで、先行研究からコ・プロダクションの概念を整理する³。コ・プロダクションは、新たな概念ではなく、1977年にインディアナ大学のヴィンセント・オストロムによって提唱された概念である。オストロムは、これまでの公的な権力や影響力を行使する伝統的なアプローチでは、現在の政治課題や行政課題に対して効果的に対応していくことが困難であり、公共財やサービスの生産性に焦点をあてた概念を創造していく必要があると言及し、この概念をコ・プロダクションとして位置づけている⁴。

オストロムは、地方自治体が主体として提供する伝統的な行政サービスと、その受益者である住民が期待するサービスとが乖離していることを示唆している。すなわち、政治課題や行政課題に対して効果的に対応していくためには、公共財やサービスを地方自治体と住民が協働して、その生産性を向上させる必要性を主張している。その概念がコ・プロダクションである。

コ・プロダクションは、多くの研究者によって定義されている。たとえば、ウィテカーは、コ・プロダクションを公的機関と住民による相互作用と定義づけ、コ・プロダクションの形態を①公的機関による住民への支援、②住民による公的機関への支援、③住民と公的機関双方の期待に適応する相互作用と示している⁵。このウィテカーの定義では、公的機関を、サービス提供を通じて住民ニーズを満たす主体と捉えておらず、サービスの生産性を高めるために、公的機関と住民がそれぞれの立場から相互に支援する主体として捉えている。すなわち、住民は完成されたサービス（finished product）を公的機関によって提供されるのではなく、より良いアウトカムを導出するために、公的機関と住民がともにサ

サービス提供プロセスに関与していくことが求められている⁶。

シャープは、ウィテカーの定義を基礎として、住民と公的機関が双方の役割なかで、公共サービス提供の成果に対して責任を共有することを強調している⁷。この定義では、住民の役割を広く捉え、住民をサービス受給者だけでなく、提供者として位置づけている。さらに、コ・プロダクションの重要な側面として、資源として住民の技能をより効果的に活用することで、サービス提供方法を改善することが可能になると示されている⁸。つまり、公共サービス提供において住民のインプットを求め、住民の当事者意識を醸成することで、住民が自らのニーズに適応するようにサービス提供方法を改善していくことができると主張している。

ボベールとラフラーは、公的機関および住民が有する資産や資源を活用し、より効果的なアウトカムや効率性向上を導くために、ともに行動することとしてコ・プロダクションを定義づけている⁹。この定義によると、コ・プロダクションは、ウィテカーやシャープの定義に加え、行政コストの削減が考慮されている。すなわち、ボベールとラフラーによって、公的機関が有する資産や資源だけでなく、地域で有している資産や資源を有効に活用することで、効果的なアウトカムが導かれると主張されている。具体的には、①公的機関が知りえない多くの情報を住民は有している、②住民の要求と監視の程度によってサービスをより効果的に提供することを可能とする、③住民自らの生活の質を向上させるために、自らの時間、情報、財源を投資することを拒まない、④住民は公的機関や他の住民と共有することが可能な能力や技能を有している、⑤住民は自治体職員とともに行動することに関心を有しているといったコ・プロダクションの特徴を示し、住民が有する資産や資源を有効に活用していくことの重要性が主張されている。

以上から、コ・プロダクションは、公共サービスの生産性を高めるために公的機関と住民がともに知識や資源を持ち寄り、それらを効果的に活用するよう、公共サービスの利害関係者すべてが当事者意識を持って活動することと概念を整理することができる。

つぎに、公共サービスの生産と消費の視点から、コ・プロダクションの概念を整理する。ボベールは、公共サービスの質は生産者と消費者における相互作用に左右され、多くのサービスにおいてサービスの生産者と消費者を識別することができないと主張している¹⁰。さらに、ボベールは、サービスの消費者がその提供プロセスに寄与しなければ、あるいは、サービスに潜在する可能性（便益）を十分に理解しなければ、効果的なアウトカムを導出できないと主張している¹¹。すなわち、ボベールによると、サービス提供を通じて、どの

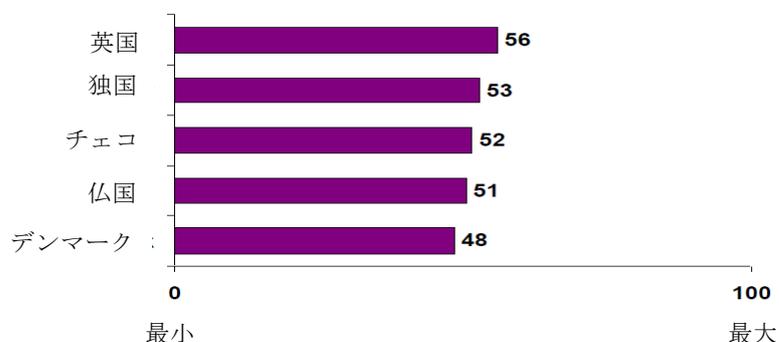
ようにして効果的なアウトカムを達成できるかを、公的機関だけが検討するのではなく、効果的なアウトカムになるよう住民も寄与することが重要であると示唆されている。その住民の寄与は、住民が有する知識や資源の提供を意味している。効果的なアウトカムの導出に向けて、住民から資金や労働力の提供が必要であることを示唆している。

このボベールの示唆は、公共サービスの質を向上させるために、公共サービスのプロセスに住民を関与させる必要性を強調している。ボベールによると、サービスの生産者と消費者との相互作用は、2つの側面から考慮しなければならないことが示されている¹²。第1に、公共サービスのアウトカムに良い影響を及ぼすために、その提供プロセスに住民を体系的に関与させる必要がある。第2に、サービスの消費者は、単に最終的なアウトカムだけでサービスの質を評価してはいけない。ボベールによるコ・プロダクションは、公共サービス提供プロセスや評価プロセスに住民を関与させる必要性を強調している。サービス提供プロセスのすべてに住民を関与させることで、どのようなサービスをどのような手段で提供していくかを、アウトカムも含め、総体的に評価する必要性を示している。

2 コ・プロダクションの普及状況

ラフラーによって2008年に実施された調査では、図表8-1に示されるように、ほぼ半数の住民が公共サービスに関与した経験があることが示されている¹³。この調査において、英国、独国、チェコ、仏国、デンマークに在住する1,000人の住民を対象にインタビューを行うことで、コ・プロダクションの普及状況について評価している。この評価は、100を最大値として各国の普及状況が示されている。図表8-1から欧州諸国では、コ・プロダクションが住民に普及し、ほぼ半数の住民が地域に寄与する活動に関与していることが読み取れる¹⁴。

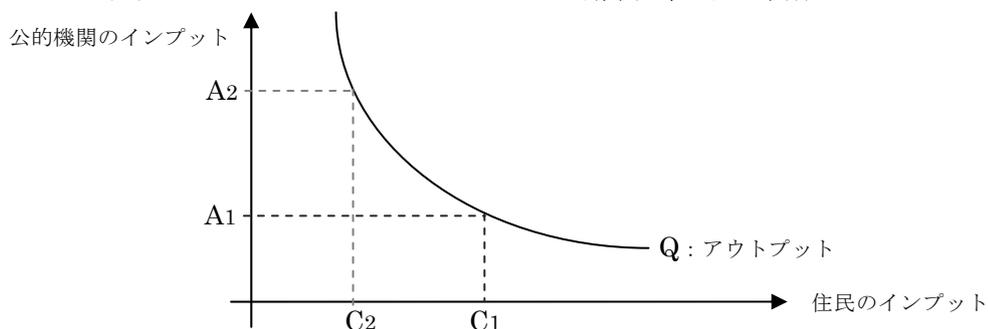
図表 8-1 欧州諸国におけるコ・プロダクションの普及状況



(出所) Loffler, E., et al., “If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together” *Citizens and the Co-Production of Public Services*, 2008, p.25.

ペストフによると、コ・プロダクションが注目されるようになった背景は、1996年にエリノア・オストロム¹⁵による論文が公表されたことにある¹⁶。この論文において、オストロムは、地域の治安を改善していくためには、警察だけでなく、住民も協力していくことが重要であると示し、コ・プロダクションに関して、公的機関による中央集権的な統制よりも、個々の地域課題に向けた小規模かつ多元的な組織の方が相乗効果を起こしやすいと主張している¹⁷。また、オストロムは、コ・プロダクションによる公的機関と住民との関係を図表 8-2 として説明している。

図表 8-2 コ・プロダクションによる公的機関と住民との関係



(出所) Ostrom, E., "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development," *World Development*, Vol.24, No.6, 1996, p.1080.

そもそも、公的機関と住民とのインプットが代替可能であれば、相乗効果を導出することはない。そのため、このような場合は公的機関と住民はインプットを分割しているに過ぎず、コ・プロダクションの利点はない。仮に、公的機関のインプットのみで、最も効果的なアウトプットを導出できるのであれば、住民からのインプットは不要になる。図表 8-2 は、公的機関と住民とのインプットが補完的である場合のアウトプットを曲線 Q で示している。図表 8-2 では、公的機関のインプット (A_n) と住民のインプット (C_n) を組み合わせて、アウトプットが導かれることになる。オストロムは、コ・プロダクションを図表 8-2 のように示し、公的機関のインプットを補うように住民のインプットが求められることを説明している。特に、地域の治安を改善していくために、公的機関と住民がともにインプットを提供することで、相乗効果を導出することが重要であることをオストロムは示している。

つぎに、ボイルは、コ・プロダクションが注目されるようになった背景には NPM による行政改革にあると主張している¹⁸。ボイルは、これまでにコ・プロダクションの概念が浸透しなかった理由を、中央集権的な目標設定、市場原理主義、標準化といった NPM の

考え方によって、地方自治体のサービスが制限されてしまったことにあると主張し、英国地方自治体の NPM による行政改革を批判している。その一方、ペストフは、NPM の行政改革により多くの公的機関がアウトソーシングを行ったことで、第 3 セクターの役割が高まったと主張している¹⁹。つまり、ペストフによると、英国では、多くの第 3 セクターを介して、コ・プロダクションが取り込まれるようになったと主張されている。

筆者は、2015 年 7 月 7 日にランベス・ロンドン特別区の政策担当部長のジェイムソンに英国におけるコ・プロダクションの現状についてインタビューを行った。ジェイムソンによると、2010 年に英国政府からの補助金が大幅に削減されることになり、年間で 200 万ポンドの資金不足をランベス住民に求められたことがコ・プロダクションに取り組むようになった主要因であることが示された。そのため、これまでに公共サービスに投資していたコストの削減を図るとともに、限られた財源のなかでサービス水準を維持していくために、住民が必要とするサービスに財源配分を行うことを地方自治体に求めた。このことによって住民と地方自治体との力関係に変化が生じたことをジェイムソンによって言及された。ランベス・ロンドン特別区は、多くの若者が存在しているが、今後、高齢化が進むことを住民が認識しており、住民は、高齢化に備えた支援に財源を配分するよう地方自治体に要求したのである。ランベス・ロンドン特別区におけるコ・プロダクションは、財源不足に伴う公共サービス水準の低下を回避するために、住民が自治体と合意形成を図り、協働することで、今後の公共サービスのあり方を検討したことが背景にあった。

筆者は、2015 年 7 月 6 日にエジンバラ・ビジネススクールのステファン・オズボーンにインタビューを行った。オズボーンによると、2011 年にスコットランド政府の独立機関であるクリスティー委員会によって公表された『公共サービスの将来 (*Commission on the Future Delivery of Public Services*)』の一つの要点としてコ・プロダクションが位置づけられたとの回答が得られた。この報告書には、スコットランドにおける公共サービスの改革プランが示されている。この報告書には、財政逼迫に加え、人口減少によって、調達可能な財源が減少していくことが予測されており、公共サービス改革を推進していく手段として、地域コミュニティとの連携が不可欠となり、住民とともに改革を実現していく必要性が示されている²⁰。

筆者は、2015 年 7 月 11 日にバーミンガム地方自治体研究所のアイリーンにインタビューを行った。アイリーンによると、近年、公共サービスの財源を捻出するため、バーミンガム市の職員数が半減されていることが示された。図表 8-2 に照らすと、バーミンガム

市が公共サービスの提供水準を維持していくためには、半減された職員数を他のインプットで補填する必要がある。半減された人件費を金銭的資源として補填することも想定できるが、そのすべてを補填することは難しい。そのため、半減された職員数で住民に従前とおりのサービスを提供するためには、インプットの不足分を住民が補完する必要があり、このことにより、サービス水準を維持することが可能になる。

ジェイムソン、オズボーン、アイリーンへのインタビュー調査を踏まえると、英国においてコ・プロダクションが重要な役割を果たしていることが理解できる。図表 8-1 に示されるように、英国において最もコ・プロダクションが普及されているが、英国でのインタビュー調査から、さらなる普及が期待できる。英国では、コ・プロダクションを通じて、公共サービスにおける財源を相互に補完することが意図されていることが明らかになった。

ボベールとラフラーは、コ・プロダクションのアプローチを図表 8-3 に示されるように、①コ・コミッショニング (Co-Commissioning)、②コ・デザイン (Co-Design)、③コ・デリバリー (Co-Delivery)、④コ・アセスメント (Co-Assessment) に分類している²¹。ボベールとラフラーは、コ・プロダクションのアプローチを分類することで、さまざまなサービス活動にコ・プロダクションの概念を広く適応させている。

図表 8-3 コ・プロダクションの分類

コ・コミッショニング	地域政策の策定やその実施活動、優先するサービスへの財源配分、財源調達の方法に公的機関と住民がともに関与していくことである。コ・コミッショニングは、財源の使途に関して議論し、事業への資源配分の検討をサービス利用者や住民に求めることが特徴である。
コ・デザイン	協議会に住民が参加することである。つまり、公共サービス提供に組織外部に位置づけられる住民の視点を取り入れることで、公共サービスにイノベーション生成を企図している。そのため、多くの場合、コ・デザインでは、住民の経験を基礎として公共サービスが試行されることになる。
コ・デリバリー	公的機関と住民が協働することにより、サービスを提供していくことである。公的機関と住民が互いの知識、経験、技能、時間、労力を持ち寄ることで、公共サービスを効果的に提供することである。つまり、住民がサービス提供プロセスに関与することで、住民は迅速にサービス提供から導出される結果を認識することができる。さらに、公的機関と住民は、サービス提供手段やその質的向上に向けた改善の程度を共有することができる。
コ・アセスメント	公的機関の管理者や職員は、住民がサービス提供をどのように感じているかを認識するために、公共サービスの評価に住民を関与させることである。つまり、公的機関や公共サービスの改善に向けて住民の意見を取り入れることである。

(出所) Bovaird, T. and E. Löffler, *We're All in This Together: User and Community Co-Production of Public Outcomes*, Institute of Local Government Studies Third Sector Research Centre, 2012, pp.4-11.

新経済団体（The New Economic Foundation : NEF）は、コ・プロダクションを図表 8-4 に示される 6 つの原則で整理している²²。

図表 8-4 コ・プロダクションの 6 原則

資産しての住民	サービスをデザインし、提供する際、サービス利用者ではなく、パートナーとして、住民を位置づける。
住民が有する能力の確立	住民の能力を認識し、開発し、個々人と地域コミュニティーがともに活躍できるように、住民を支援する機会を積極的に提供するモデルを開発する。
相互関係と相互利益	責任と可能性を共有し、住民が互恵的な関係で公的機関の職員や他の住民とともに活動が行えるように、住民を動機づける。
相互支援ネットワーク	知識を習得し、変革を支援する最良の手段として、公的機関の職員とともに多角的なネットワークに従事する。
ブレイクスルー	サービスのデザインおよび提供手段を再構築することで、サービス提供者と利用者、サービス生産者と消費者といった固定された関係を解消する。
サービス支援 （提供ではなく、サービスを支援する）	公的機関は、唯一のサービス提供者として捉えるのではなく、地域のファシリテーターとなり、変革を促進させる。

（出所）Slay, J. and R. Ben, *In This Together: Building Knowledge about Co-Production*, the New Economic Foundation, 2011, p.4.

図表 8-3 から、住民が公共サービスに関与する手段や程度によって、さまざまなアプローチがあることを理解できる。図表 8-4 から、住民が公共サービスに関与するにあたり、公的機関との関係性、つまり、住民と公的機関のそれぞれの役割を読み解くことができる。つまり、図表 8-2 に示される公的機関と住民との関係を十分に考慮し、相乗効果を導出できるよう、公共サービスの提供プロセスに、どのようにして、どの程度関与すべきかを互いに調整していくことが理解できる。特に、コ・コミッショニングは、特定の事業分野に適用されるため、住民が関心を有する事業分野や、住民が活用可能な知識や技能を有している事業分野に対して、選択して協働に取り組むことができる²³。

NEF によるコ・プロダクションの 6 原則を踏まえて、サービス設計／提供に対する主体をコ・プロダクションの分類に照らすと、図表 8-5 のように整理することができる²⁴。

図表 8-5 に示されるように、公的機関と地域コミュニティーが主体となるべきアプローチは明らかである。従前からのサービス（Traditional Service）は、公的機関が設計し、公的機関が地域コミュニティーや住民に提供しているため、本来地域コミュニティーや住民が求めているサービスを公的機関が提供しているかは定かではない。そのため、住民が公共サービスの提供プロセスに関与し、住民との合意形成を図ることで、公的機関と住民

との間で生じる乖離を縮めることを可能とする。

図表 8-5 サービス設計／提供に対する主体とコ・プロダクションの分類

		設 計		
		公的機関	公的機関と地域コミュニティー	地域コミュニティー
提 供	公的機関	従前からのサービス (Traditional Service)	コ・デザイン コ・コミッションング	
	公的機関と地域 コミュニティー	コ・デリバリー	コ・プロダクション (Full Co-Production) コ・コミッションング	コ・デリバリー
	地域コミュニティー	コ・アセスメント	コ・デザイン コ・コミッションング	自 己 組 織 化 (Self-Oranisation)

(出所) Boyle, D. and H. Harris, *The Challenge of Co-Production: How equal Partnerships between Professionals and The Public Are Crucial to improving Public Services*, 2009, p.16.をもとに筆者修正。

(注 1) 図表 8-3 において、コ・プロダクションを広く公共サービスに適用させるために、①コ・コミッションング、②コ・デザイン、③コ・デリバリー、④コ・アセスメントに分類されたが、これらを明確に特徴づけるため、図表 8-5 で整理を行った。

(注 2) 地域コミュニティーに住民を含めている。

しかしながら、必ずしも、住民が適切に判断する知識を有しているかは不明であるため、コ・プロダクションは、効果的なアウトカムを導出する場合もあれば、そうでない場合もある。そうでない場合、責任も公的機関と住民が共有することになる。そのため、公的機関と住民双方において、十分な能力開発が不可欠になる。他方、効果的なアウトカムを導出できるように、コ・コミッションング、コ・デザイン、コ・デリバリー、コ・アセスメントを選択することで、公的機関が地域のファシリテーターとなることが重要になる。

官民連携による公共サービスでは、コ・プロダクションの理解が重要になる。コ・プロダクションは、単に住民による公共サービス提供プロセスへの関与に留まらず、対話や協議のなかで、公的機関と地域コミュニティーの関係性を構築し、その関係性を深めていく。公的機関と地域コミュニティーは、それぞれの役割のなかで関係性を進化させていくことが重要である。サスキンドとエリオットは、住民参加と実践活動による経験から学習していくことの重要性を示し、パターナリズム (Paternalism)、対立 (Conflict)、コ・プロダクション (Co-Production) と展開することで、公的機関と地域コミュニティーの関係性が深まることを示している²⁵。

Ⅲ 英国地方自治体における官民連携と地方公共サービスの業績向上

1 コ・プロダクションによる地方公共サービスの業績向上

ボベールは、多くのサービスにおいて生産と消費は区別することができないと言及し、サービスの質は、サービス提供プロセスの終了時よりも、プロセスの途中段階で明らかになることを示している²⁶。そのため、コ・プロダクションによる地方公共サービスの業績向上は、サービス提供プロセスの透明性や、サービス提供者である自治体と利用者である住民との相互作用によって、評価されることになる。言い換えると、地方公共サービスの業績向上は、自治体と住民との相互作用により、双方に価値をもたらすことが求められる。自治体と住民が価値共創に向けて取り組むことが重要である。

コ・プロダクションにより公共サービスを提供する場合、顧客が誰かが問題になる。地方自治体の場合、サービス利用者だけが顧客として位置づけられるのではなく、サービスを利用しない住民も顧客として捉えなければならない。さらには、現在の住民だけを捉えるのではなく、将来世代の住民も考慮しなければならない。そのため、多様な主体と良好な関係性を継続していくことが重要になる。オズボーンは、主体間の関係性を構築していくために、関係性マーケティングが効果的かつ有用な手法になると言及している²⁷。

関係性マーケティングとは、主体間の関係性を捉えたマーケティングを意味する概念である。(伝統的な)マーケティングと関係性マーケティングの関係を整理すると図表 8-6 のように示される²⁸。

図表 8-6 (伝統的な) マーケティングと関係性マーケティングの関係

	(伝統的な) マーケティング	関係性マーケティング
視点 特徴 ビジョン 顧客サービス 顧客との関係性 重点	量 (Volume) 製品機能 (Product Features) 短期 (Short) 貧弱 (Little) 適度 (Moderate) 製品の品質 (Product Quality)	採算性 (Profitable Retention) 顧客価値 (Customer Value) 長期 (Longer) 充実 (High) 頻繁 (High) 顧客との関係 (Relationship Quality)

(出所) Christopher, M., A. Payne and D. Ballantyne, *Relationship Marketing: Creating Stakeholder Value*, Butterworth-Heinemann, 2002, p.19.

図表 8-6 によると、(伝統的な) マーケティングは製品そのものに焦点が当てられる一方、関係性マーケティングは顧客価値の創造プロセスに焦点が当てられる。関係性マーケティングでは、伝統的な「交換価値 (Value-in-Exchange)」の考え方が「利用価値 (Value-in-Use)」の考え方に取って代わり、顧客にとっての価値は製品のなかに組み込ま

れているというよりも、むしろ顧客が製品やサービスを利用するときに発生するといった考え方になる²⁹。

オズボーンによると、多様な主体との関係性を構築するためには、主体間の信頼関係が重要であり、関係性マーケティングがプリンシパルとエージェンシーの問題を解消することが示されている³⁰。つまり、関係性マーケティングでは、複数のプロセスのなかで、相互作用や協働が存在しており、自治体と住民とが互いに依存する関係になる。主体間が協働に基礎を置くため、プリンシパルとエージェンシーの間に情報の非対称性が存在するものの、双方がともに便益を享受する関係を形成することになる。

多様な主体との継続的な関係性の構築は、信頼関係に基づく多種多様な協働、つまり複数のネットワーク形成を導くことになる。コ・プロダクションが多様な主体の協働の概念であり、関係性マーケティングは主体間におけるネットワーク形成による利害調整を可能とする³¹。

地方公共サービスの業績向上には、多様な主体がパートナーシップを形成することによって、ともに活動していくことが重要である。地方自治体が、多様な主体とパートナーシップを形成するためには、主体間の関係性に着目しなければならない。このように地方公共サービスの業績向上には、地方自治体と主体の関係を捉えた関係性マーケティングとコ・プロダクションが重要な役割を担うことになるといえる。

以下において、英国地方自治体におけるコ・プロダクションと関係性マーケティングの取組事例について、考察する。筆者は、2015年7月に国民保健サービス（National Health Service : NHS）、ランベス・ロンドン特別区、ダーリントン市、ダラム県を訪問し、英国地方自治体における官民連携の取り組みについて調査を行った³²。

2 NHS Family Nurse Partnership National Unit

筆者は、英国における保健サービスのアウトカム向上に向けて、どのような取り組みがなされているかを把握するために、2015年7月7日に Family Nurse Partnership (FNP) National Unit 調査課長のサマンサ・メイソンにインタビューを行った。FNP National Unit は、サービス水準を維持していくために、主に看護師の指導、FNP プログラムのモニタリング、調査・分析を担っており、FNP プログラムの支援を行っている NHS の組織である。

FNP National Unit は、妊婦や乳幼児がいる家庭に対して、看護師による家庭訪問を強

化することで、2007年から児童虐待の抑制、母親の精神的ケアのプログラムに取り組んでいる。このFNPプログラムは、1996年に米国において、青少年の犯罪率低下を目的として、幼児期における母子の育児環境に着目した30年間の実証研究に基づくものである。米国では、このプログラムに取り組むことによって、犯罪発生率が56%低下したことが報告されている³³。

このプログラムには、青少年による犯罪発生を抑止するために、幼少期に望ましい育児環境を整えることが期待されており、地域の健康推進プログラムの一つとして捉えられている。2011年に英国保健省（Department of Health）によって公表された実行計画では、2015年までにフルタイムの看護師を6,000人増加し、合計13,000人体制に整備することで家庭訪問の強化が図られている³⁴。

メイソンへのインタビューによると、このFNPの重要な特徴は、看護師と母親との関係を構築し、看護師と母親がともになって望ましい育児環境を整えることで、保健サービスのアウトカムを高めることにあると示された。つまり、FNPプログラムを効果的に実施し、その成果を高めていくためには、看護師と母親の信頼関係の確立が重要となることが示された。

FNPは、幼少期における望ましい育児環境を整備するために、看護師と母親がともになって、サービスを創り出している。そのため、コ・デリバリーとして位置づけることができる。FNPプログラムは、2007年に取組みられたため、明確な成果が明らかにされていないが、看護師と母親が幼児の成長プロセスに関与し、それぞれの役割を担っている。特に、望ましい育児環境の整備に向けて母親を動機づけることが重要な課題であり、FNP National Unitは看護師のスキル向上に取り組んでいる。

3 ランベス・ロンドン特別区

筆者は、2015年7月7日にランベス・ロンドン特別区政策部長であるハンナ・ジェイムソンにインタビューを行った。ランベス・ロンドン特別区は、人口303,000人の特別区である。

ランベス・ロンドン特別区は、政府補助金の大幅削減に対応するため、2013年にコミュニティプランを策定している。このプランは、①雇用創出、②安全かつより健全なコミュニティの形成、③地域の環境改善という3つのテーマを設定し、住民とコ・プロダクションに取り組むことが示されている³⁵。このプランの策定にあたっては、住民価値の多

様化が背景にある。プランには、従前までの寄せ集めのプラン、つまり、各部門における個別プランでは住民ニーズに対応していくことができないとし、次の 13 アウトカムが示されている³⁶。①住民の健康管理、②子ども・高齢者への支援、③犯罪の撲滅、④高齢者や障がい者が安心して暮らせる生活環境の整備、⑤住民生活の金銭保障、⑥地域への愛着、⑦より良い生活を得るための機会創出、⑧ロンドンの経済発展への寄与、⑨住民の能力向上と活躍、⑩若者が希望を得る機会創出、⑪持続可能な生活環境の整備、⑫地域における住民の役割の明確化、⑬地域の活性化である。これらのアウトカムを実現するために、自治体職員と住民がともに活動を行うものである。

ジェイムソンへのインタビューによると、このプランの重要な視点は、自治体職員と住民の思考を大きく変えることにあると示された。つまり、政府補助金の削減によって地方自治体はサービス提供水準を維持していくことが困難であることを広く住民に周知し、住民が主体的に行動できるように試行錯誤することが重要であり、住民が達成できないことを自治体が支援するというように、地方自治体と住民の役割に変化が生じた。

具体例として、ランベスには、9 つの図書館が存在している。しかしながら、財源不足のため、図書館の運営が困難になっており、2、3 の図書館を閉鎖しなければならないことが課題になっている。自治体が図書館の運営資金を捻出することができなく、住民はボランティアで運営することを検討している。つまり、住民にとって図書館が自らの地域に必要なのか、どのように運営していくのかを考え、図書館の存続可否を住民が検討している。

ジェイムソンは、コ・プロダクションの要点をすべての公共サービスに住民が関与し、地域が連携し、そのあり方や方向性を検討することにあると主張している。つまり、ジェイムソンによって、公共サービス提供のすべてのプロセスに住民が関与することになれば、公共サービスは非常に改善されるといったコメントが示された。

4 ダーリントン市

筆者は、2015 年 7 月 10 日にダーリントン市のコミッショニング担当課長であるマーク・ハンブルにインタビューを行った。ダーリントン市は、人口 105,000 人のユニタリーである。ダーリントン市は、2009 年に包括的コミッショニングプラン³⁷を策定し、高齢者福祉分野を対象にコ・コミッショニングに取り組んでいる。

ハンブルへのインタビューによると、このプランは、ダーリントン市の高齢者にとって必要とされるサービスを特定し、提供していくことを可能としていると説明された。つま

り、高齢者の生活環境や健康状態によって、必要とされるサービスは異なり、地方自治体による定型的なサービスでは、高齢者に誤ったサービスを提供してしまう危険性がある。そのため、地方自治体がサービスを高齢者に提供するといった考え方ではなく、高齢者が求めるサービスを自治体が支援するといった考え方が基礎になっている。

ハンプルは、コ・コミッショニングは、コ・プロダクションと異なり、コ・コミッショニングの効果、つまり、自治体が支援できるサービスは限定的であると主張している。ハンプルによれば、コ・プロダクションは、地方自治体と住民によるインプットやアウトプットがいかに良好なアウトカムを導出できるかを強調する一方で、コ・コミッショニングは、住民にとって優先されるサービスを特定し、財源の配分を検討していくことに過ぎないと説明された。そのため、今後、ダーリントン市は、コ・プロダクションに取り組むことを検討していることがハンプルによって示された。

5 ダラム県

筆者は、2015年7月10日にダラム県の福祉部長であるアンナ・リンチにインタビューを行った。ダラム県は、人口516,000人のユニタリーである。ダラム県は、2010年に『持続可能なコミュニティー戦略（*The Sustainable Community Strategy for County Durham 2010-2030*）³⁸』を策定し、公共サービスを包括するコミュニティー戦略に取り組んでいる。ダラム県は、この戦略により、地域を14に区分し、地域行動パートナーシップ（Area Action Partnerships : AAPs）という地域連携に取り組んでいる。

AAPsは、①住民参加、②エンパワーメント、③地域活動の促進、④公共サービスの改善という4つの目的を有している。①住民参加は、住民が地域コミュニティーに参加することで、地域コミュニティーを活性化させ、住民が公共サービスをデザインすることを推進することである。②エンパワーメントは、住民が地域コミュニティーにおいて明確な役割を担うことによって、住民自らが公共サービスの改善に向けて貢献することである。③地域活動の促進は、AAPsで活動計画を作成し、ダラム県からの資金提供とパートナー機関の資源を活用して地域課題の解決に向けた活動を促進することである。④公共サービスの改善は、ダラム県がAAPsとパートナー機関を支援することで、公共サービスによる成果をモニタリングし、改善していくことである。

リンチへのインタビューによると、AAPsは、ダラム県から年間120,000ポンド、県福祉基金から年間10,000ポンド、パートナー機関から年間20,000ポンドの資金提供を受け、

それぞれの地域が抱える問題の特定および解決に向けた活動が実践されていることが示された。地域が抱える問題の特定と解決に向けた活動を定めるため、それぞれの AAPs に協議会が設置されている。この協議会は、ダラム県、県下の公的機関のほか、ボランティアグループ、市民の 21 人で構成されている。AAPs では、年間 2 回のフォーラムに加え、年間 6 回以上の会議が協議会によって開催されている。

ダラム県の AAPs は、資金を地域に提供することによって、それぞれの地域が有する課題解決に向けて取り組むことが特徴である。ダラム県では、地域コミュニティに権限が与えられ、地域コミュニティが公共サービスの形成に関与していくことが強調されている。そのため、コ・プロダクションというよりも、コ・デザインに位置づけられると考える。他方、地域コミュニティが自治体やパートナー機関から資金調達を行うという視点に立てば、自己組織化とも位置づけることができる。

IV パートナシップと地方公共サービス提供の多様化

1 住民との合意形成に基づくネットワーク・ガバナンス

筆者は、2015 年 7 月に FNP National Unit、ランベス・ロンドン特別区、ダーリントン市、ダラム県を訪問し、英国における官民連携の取り組みについて調査を行った。

FNP National Unit は、幼少期における望ましい育児環境を整備するために、看護師と母親がともになってサービスを創り出すことから、コ・デリバリーとして位置づけることができた。ランベス・ロンドン特別区では、住民がすべての公共サービスに関与し、地域が連携し、そのあり方や方向性を検討する一方、自治体は住民との良好な関係を形成することで、住民による公共サービス提供プロセスを支援している。ランベス・ロンドン特別区では、自治体職員と住民の思考を変えることを要点としており、コ・プロダクションに位置づけることができた。ダーリントン市では、高齢者福祉分野を対象としたコ・コミッションングを調査した。ハンブルによると、高齢者の生活環境や健康状態によって抱える課題が異なるため、すべての住民に同種のサービスを提供するのではなく、住民と対話することでサービスを形成することを強調していた。ダラム県では、地域コミュニティに資金提供を行うことで、地域コミュニティが求めるサービスを地域コミュニティによって形成していくことが強調されていた。ダラム県では、地域コミュニティに権限が与えられ、公共サービスの形成に地域コミュニティが関与していくことが強調されていた。そのため、コ・デザイン、あるいは、自己組織化と位置づけることができた。

筆者が調査を行った地方自治体では、公共サービス提供プロセスに住民を関与させることの重要性を強調していた。英国における担当者へのインタビューから、従前のように地方自治体がサービスを設計し、住民に提供していくことでは、多様化・高度化する住民ニーズに対応することができないといった認識が一般化していると考えられる。そのため、英国では、伝統的な行政サービスと住民が求めるサービスにおける乖離を縮めるために、官民協働による地域ネットワークを通じて住民との合意形成が図られていると整理できる。限られた財源のなか、持続可能な公共サービスを提供していくためには、住民から資金や労働力といった資源の提供が必要であり、住民との合意形成に基づくネットワーク・ガバナンスを図ることが重要になる。

2 地域の官民連携における地方自治体の役割

本章において、わが国地方自治体の長期的な財政悪化に加え、人口減少に伴う税収減が予測されるなか、地方自治体は行政サービスの提供水準を維持していかなければならないといった課題のもと、住民との合意形成に基づくネットワーク・ガバナンスに着目した。特に英国では、政府補助金の大幅な削減により、従前のサービス水準を維持することが困難になっている。この課題に対応するため、英国地方自治体はサービス受給者である住民をサービス提供プロセスに関与させ、地域連携を促進することで、持続可能な公共サービスの提供を図っている。

地方自治体は、住民を動機づけ、地域コミュニティを活性化させる役割を担うことが重要になる。従前による行政サービスでは、提供する地方自治体が主導権を有し、すべての意思決定を行っている³⁹。しかしながら、住民ニーズが多様化するなかで、それに応じて公共サービスの提供方法も多様化していく必要があり、地方自治体と住民の役割を再検討しなければならないと考える。つまり、地方自治体がサービス提供を主導するのではなく、住民との合意形成のなかで、主体間における良好な関係性の形成が地方自治体に求められる。

(注)

¹ 欧州都市再生ネットワークは、持続可能な都市開発を目的とした EU 諸国の共同出資で設置されたネットワークである。

² Schlappa, H. and P. Ramsden, "Co-Production: A New Perspective on Partnership," *Urbact Tribune*, 2011, pp.25-29.

³ 本章は、コ・プロダクションを公的機関と住民間における協働として捉えている。コ・プロダク

ションを PPP (Public-Private Partnership) として捉えることもできる。クレインは、コ・プロダクションを次の 2 形態で捉えている。第 1 はバリューチェーンを企図した投資事業の統合であり、第 2 は事業価値を高めることを目的とした異なる事業の統合である。

Erik-Hans K. and R. G. Teisman, "Public-Private Partnerships as the Management of Co-Production: Strategic and Institutional Obstacles in a Difficult Marriage, Graeme Hodge and Carsten Greve," *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Edward Elgar, 2005, pp.98-101.

⁴ Ostrom, V. F. O., *Comparing Urban Service Delivery System*, SAGE, 1977, pp.19-43.

⁵ Whitaker, G. P., "Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery," *Public Administration*, Vol.40, 1980, pp.240-242.

⁶ *Ibid.*, p.240.

⁷ Sharp, E. B., "Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept," *Public Administration*, Vol.14, 1980, p.105.

⁸ *Ibid.*, pp.105-106.

⁹ Bovaird, T. and E. Loffler, *We're All in This Together: User and Community Co-Production of Public Outcomes*, Institute of Local Government Studies Third Sector Research Centre, 2012, p.4.

¹⁰ *Ibid.*, p.1.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*, p.2.

¹³ Loffler, E., et al., "*If You Want to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together*" *Citizens and the Co-Production of Public Services*, 2008.

¹⁴ ラフラーの調査によると、環境分野、福祉分野、治安分野において公的機関と住民が地域活動を実践していることが示されている。*Ibid.*, p.3.

¹⁵ エノリア・オストロムは、ヴィンセント・オストロムの婦人であり、インディアナ大学でヴィンセント・オストロムとコ・プロダクションの研究を行っている。

¹⁶ Pestoff, V. and T. Brandsen(ed.), *Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services*, Routledge, 2008, p.3.

¹⁷ Ostrom, E., "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development," *World Development*, Vol.24, No.6, 1996, pp.1079-1083.

¹⁸ Boyle, D. and H. Harris, *The Challenge of Co-Production: How equal Partnerships between Professionals and The Public Are Crucial to improving Public Services*, 2009, p.5.

¹⁹ Pestoff, V. and T. Brandsen(ed.), *op.cit.*, p.2.

²⁰ The Christie Commission, *Commission on the Future Delivery of Public Services*, APS Group Scotland, 2011, pp.25-52.

²¹ Bovaird, T. and E. Loffler, *op.cit.*, pp.4-11.

²² Julia Slay and Ben Robinson, *In This Together: Building Knowledge about Co-Production*, the New Economic Foundation, 2011, p.4.

²³ 筆者は、2015年7月10日にダーリントン市を訪問し、コ・コミッションングについてコミッション開発課長のハンブルにインタビューを行った。

²⁴ Boyle, D. and H. Harris, *op. cit.*, p.16.

²⁵ Susskind, L. and Elliott, M., *Paternalism, Conflict, and Coproduction: Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe*, 1983, Plenum Press, p.23.

²⁶ Loffler, E., S. Parrado, T. Bovaird and R. G. Vanin, "*If You to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together*" *Citizens and The Co-Production of Public Services*, 2008, p.10.

²⁷ Osborne, S., K. McLaughlin and C. Chew, "Relationship Marketing, Relational Capital and The Governance of Public Services Delivery," Osborne, S.(ed.), *The New Public Governance?*, Routledge, 2010, p.190.

²⁸ Christopher, M., A. Payne and D. Ballantyne, *Relationship Marketing: Creating Stakeholder Value*, Butterworth-Heinemann, 2002, p.19.

²⁹ Gronroos, C., *Service Management and Marketing: Customer Management in Service Competition 3rd Edition*, John Wiley & Sons, 2007. 近藤宏一監訳・蒲生智哉訳『北欧型サービス志向のマネジメント』ミネルヴァ書房、2013年、23頁。

³⁰ Osborne, S., K. McLaughlin and C. Chew, *op.cit.*, p.192.

³¹ グメソンは、関係性マーケティングをリレーションシップのネットワークにおける相互作用を基盤としたマーケティングと定義づけ、関係性マーケティングが企業や市場が相互に作用するリレー

ションシップのネットワーク構造となるネットワーク社会で展開されていることを指摘している。Gummesson, E., *Total Relationship Marketing: Marketing Management, Relationship Strategy and CRM Approaches for The Network Economy*, Butterworth-Heinemann, 2002. 藤岡章子訳「マーケティングの再考」若林靖永他訳『リレーションシップ・マーケティング』中央経済社、2007年、3-13頁。

³² NHS は地方自治体でないが、FNP National Unit が住民（母親）との関係性の構築を強調しており、本章がサービス提供者とその受給者との協働を取り上げているため、本章では調査対象と位置づけた。

³³ Aos, S., M. Miller and E. Drake, "Evidence-Based Public Policy Options to Reduce Future Prison Construction, Criminal Justice Costs, and Crime Rates," *Washington State Institute for Public Policy*, No.6, 2006, p.3.

³⁴ Department of Health, *The Family Nurse Partnership Programme*, 2012, p.5.

³⁵ London Borough of Lambeth, Lambeth Council's Community Plan 2013-16, 2013, p.4.

³⁶ *Ibid.*, pp.4-5.

³⁷ Darlington Borough Council, Darlington Adult Care: Overarching Commissioning Plan 2009/2019 Putting People First in Darlington: Commissioning for Citizenship, 2009.

³⁸ Durham County Council, *Altogether Better: The Sustainable Community Strategy for County Durham 2010-2030*, 2010.

³⁹ 地方自治体がすべての意思決定を行っていると言及したが、実際には意思決定に関する権限は議会が有している。しかしながら、本章は、地方自治体と住民の役割を研究対象としているため、議会の機能を対象外とした。

第9章 ニュー・パブリック・ガバナンスに基づく地方自治体の業績向上 と今後の課題ーサービス提供プロセスとアウトカムの重視ー

I 本研究の成果

本研究の目的は、地方自治体の業績管理と業績向上に影響を与える要因を解明することである。本研究のアプローチとして、行動的管理会計とニュー・パブリック・ガバナンス（New Public Governance : NPG）という2つの視点から地方自治体の業績管理と業績向上について検討を行ってきた。本研究における成果は、次の2点に集約される。

第1の研究成果は、わが国地方自治体の業績管理に行動的管理会計アプローチの必要性を示したことである。わが国地方自治体の課題として、業績管理が機能していないことをあげた。地方自治体は、ヒト、モノ、カネといった行政経営資源を戦略的に配分し、政策目的の実現に資するよう継続して行政サービスを提供していく必要がある。管理会計情報は、経営者や管理職の行動に影響を与えるだけでなく、職員の行動にも影響を与え、組織を方向づけることを可能にする。地方自治体が、行政サービスの提供水準を維持・改善し、業績を管理していくためには、人的要因への配慮が不可欠であり、行動的管理会計が重要な役割を担うことを示した。第1の研究成果については、本研究の第1章から第4章までにおいて検討を行ってきたところである。

第2の研究成果は、わが国地方自治体の業績向上にNPG導入の必要性を示したことである。エジンバラ・ビジネススクールのオズボーン教授へのインタビュー調査から導いたNPGの基本原則によって、地方自治体の業績向上には、多様な主体がサービス提供に関与することが重要であることを確認した。オズボーンは、公共サービスに関して、住民をサービス受給者として位置づけるのではなく、地方自治体のパートナーとして位置づけることが必要であると指摘している。多様な主体が有する知識や経験を公共サービスに取り入れ、より良いサービスになり得るよう、地方自治体と住民は試行錯誤を繰り返していかなければならない。オズボーン教授へのインタビュー調査から、「柔軟性」「知識と経験の共有」「住民の関与」「組織間関係の形成」「サービス提供プロセスとアウトカムの重視」というNPGの基本原則を導き出し、NPGのフレームワークを解明した。第2の研究成果については、本研究の第5章から第8章までにおいて検討を行ってきたところである。

Ⅱ 行動的管理会計アプローチによる地方自治体の業績管理

第1章では、わが国地方自治体における行政評価の現状と課題として、行政評価は業績測定および業績報告の機能を有するが、業績管理として機能していないことを指摘した。わが国の行政改革を推進するツールとして行政評価が位置づけられたが、総務省の調査結果から、行政評価が行政運営の効率化や成果志向に主眼を置き、目的志向や顧客志向に主眼を置いていないという現状を指摘した。

地方自治体の業績は、一般財源に対するアウトカムを評価することで明らかにできる。地方自治体の業績を向上させるためには、より少ない一般財源でアウトカムを創出することが必要である。一般財源に対するアウトカムは、一般財源、インプット、プロセス、アウトプットおよびアウトカムにプロセス展開でき、経済性、効率性、達成度および有効性で評価できることを確認した。それぞれの視点において導出される数値を向上させるように行政経営資源を配分する必要がある。さらに、アウトカムを施策と事務事業に識別し、事務事業のアウトカムがいかに施策のアウトカムに寄与できているかといった政策体系に沿って、地方自治体の業績管理を行う必要性を示した。

そして、API (Advanced Performance Institute) による効果的な業績管理の10原則、EU 共通評価フレームワーク (CAF)、英国行政サービス改革モデルを考察し、諸外国の地方自治体における業績管理が、行政活動から導出される成果を評価し、さらなる改善・改革に向けたフィードバックが企図されており、戦略的かつ体系的なアプローチであることを示した。

以上の検討から、以下の4つの研究課題を示した。

第1に、わが国の行政評価が、業績測定や業績報告の機能を有しているが、業績管理の機能を有していないことがあげられる。業績向上のためには、行政評価から導出された評価をもとに、改善活動を実践し、マネジメント・サイクルの展開を企図していく必要がある。

第2に、わが国の行政評価が、効率性を中心とした事業目標の達成が強調されるため、全体最適を企図した地方自治体の業績を向上させるという視点が欠如していることがあげられる。

第3に、わが国地方自治体は、行政活動の結果を強調するあまり、望ましい成果を促進する要因への配慮が欠如していることがあげられる。

第4に、顧客志向が欠如しているため、行政サービスが住民にどのような価値をもたら

しているかという利害関係者への最終的な価値を考慮していないことがあげられる。行政評価が活動結果の評価に過ぎなく、受益者たる住民や利害を有する外部関係者との関係性を考慮する必要がある。

これらの課題を解決するために、第2章以降において検討を行った。

第2章では、わが国地方自治体が2000年以降に取り組み始めた業務改善運動に着目し、第1の課題について検討を行った。

業務改善運動は、自発的な職員の行動を促し、改善活動を通じて達成感や職場での連帯感を醸成する有効な取り組みである。全国都市改善改革実践報告会を開催した自治体を先進自治体として抽出し、各自治体における業務改善運動の取り組みを考察した。多くの先進自治体では、行政改革プランに業務改善運動が位置づけられており、行政改革を推進する取り組みとして期待された。特に、山形市、尼崎市および北上市では、行政評価による評価結果に対して改善・改革を実践していくことで、業務改善運動を通じた行政改革の推進が期待された。

先進自治体における改善事例の類型化から、先進自治体の業務改善運動が行政サービスの有効性向上を重視する傾向にあることを明らかにした。考察対象とした自治体では、職員の創意工夫により行政サービスの質を向上させることを目標にした改善活動や、業務プロセスを標準化することでサービスの質的バラツキを低減させる改善活動に取り組みされており、行政サービスの有効性向上に向けた取り組みが重視されていた。その一方、コスト削減を企図して行政サービスの効率性向上を重視する自治体もあり、三条市は、強力なトップ・マネジメントによって、業務改善運動を推進し、人員数と超過勤務時間の削減を通して、行政運営の効率性向上を図っていた。

第2章の検討から、業務改善運動の課題として次の2点を指摘した。

- ① 業務改善運動には、活動成果をフィードバックさせるといった改善・改革に向けたマネジメント・サイクルが展開されていない。
- ② 業務改善運動は、行政サービスの有効性に加え、効率性を向上させることを企図すべきである。

この2つの指摘を集約すると、地方自治体の業務改善運動は、多くの職員を改善活動に参与させ、改善文化の醸成といった点で行政改革を推進するが、業務改善運動がいかに政策目的に寄与できているかという視点が欠如していると指摘できる。すなわち、地方自治体の業務改善運動には、行政運営の最適化を図るといった視点が欠如していると整理できる。

行政サービスの提供は、担当部署に職務が明確に割り当てられており、自治体職員は自らの職務の遂行に専念するため、他の部署が担当する職務に関心を持つことがない。すなわち、行政システムがタテ割りになっているため、職場単位の改善活動が、いかに組織全体の改善・改革に寄与できるかという発想を持ちにくい側面がある。

山形市、尼崎市および北上市では、業務改善運動を通して、行政評価による評価結果に対して改善・改革を実践していくことが示されていたが、第2章における業務改善運動の類型化を踏まえると、行政評価による評価結果と業務改善運動が連動しているとはいえない。行政評価から導出される評価結果に基づき、改善活動を実践していくことで、行政運営の最適化が図れる。すなわち、行政評価を地方自治体の業績管理として機能させるためには、業務改善運動と行政評価を連動させる必要がある。

2000年以降、わが国地方自治体は、業務改善運動に積極的に取り組んできた。地方自治体の業績管理に資するためには、行政システム全体の最適化に視点をあてた業務改善運動を行う必要がある。しかしながら、業務改善運動は、現場職員を起点とした改善・改革に向けた活動であり、前述のように行政システムがタテ割りとなっているため、事務事業に限定された改善・改革に過ぎない。このことから、地方自治体の業務改善運動は、現場職員を起点としたボトムアップによるオペレーションの改善・改革と整理できる。

業務改善運動がいかに政策目的に寄与できているかという課題に対して、トップダウンによる組織マネジメントと、ボトムアップによるオペレーションの改善・改革を結びつけることで、解決策を見出すことができる。「①業務改善運動には、活動成果をフィードバックさせるといった改善・改革に向けたマネジメント・サイクルが展開されていない」という課題には、トップダウンにより現場職員の行動に影響を与え、行政評価から導出される評価結果に対して改善活動を実践していくように職員を動機づけることで、解決策を見出すことができる。「②業務改善運動は、行政サービスの有効性に加え、効率性を向上させることを企図すべき」という課題には、管理会計情報をもとにした評価基準を設定するように行政評価を再設計することで、効率性と有効性の双方の視点から行政活動を評価することができる。すなわち、管理会計情報の活用を通してトップ・マネジメントが行政評価で用いられる評価基準の設定に関与し、組織を方向づけることで、解決策を見出すことができる。

第3章では、第2の課題について検討するために、行動的管理会計手法に着目しトップダウンによる組織マネジメントと、ボトムアップによるオペレーションの改善・改革を結

びつけるツールとして、行動的管理会計手法の概念整理を行った。

管理会計が経営管理過程のあらゆる段階で人間の行動に影響を与える重要な役割を果たしている¹という特徴を踏まえ、経営管理手法は、管理会計の一部として捉えることができ、その領域を行動的管理会計と位置づけた。管理会計の史的変遷から、管理会計に行動科学の理論や手法を含め検討が加えられていることを示し、職員の自発性や創造性に焦点をあてた新たな組織マネジメントとして、組織全体の業績向上に資する役割が管理会計に期待されていると整理した。

行動的管理会計手法の整理では、ラフバラ大学のラドナー教授へのインタビュー調査をもとに、リーン・アプローチ、シックスシグマ、ビジネス・プロセス・リエンジニアリング (Business Process Reengineering : BPR)、総合的品質経営 (Total Quality Management : TQM) およびベンチマーキングを抽出した。ラドナー教授へのインタビュー調査では、英国地方自治体における財政的な困窮を回避する手段として、効率性を重視した行動的管理会計手法の適用が検討されていることが示された。

これらの5つの手法を整理することで、①継続的な改善活動、②非付加価値活動の排除、③より良いプロセス・フロー、④品質改善による組織運営の効率化の4つの効用を有していることを示した。行動的管理会計手法の適用が、行政サービスの効率性向上に資するアプローチになり得ることを示した。その一方、5つの手法は、それぞれ特徴を有しており、行動的管理会計手法の適用に向けて、①導出される成果、②成果の導出に要する期間、③手法に投資可能なコスト、④関与可能な職員数、⑤外部支援の有無という5つの条件から、どの手法が組織環境や組織目的に適合しているかを判断しなければならないことを示した。加えて、行動的管理会計手法が排他的なものではなく、手法を組み合わせることで、相乗効果が期待できることを示した。

続く、第4章では、行政サービスの有効性向上に着目して、第3の課題について検討を行った。行政サービスの有効性向上は、地方自治体の政策目的や施策目的の実現に向けて、継続的に改善・改革に取り組むことで達成されると位置づけた²。行動的管理会計手法の適用における成功要因および阻害要因を整理し、継続して成果を導出していくために、改善・改革の持続可能性に着目した。

行動的管理会計手法の成功要因として、①リーダーシップ、②コミュニケーション、③業績測定システム、④職員の能力開発を取り上げて、整理を行った。取り上げた4つの成功要因のすべては、人の行動に与える影響を基礎としている。強力なリーダーシップのも

とで、継続的な業務改善が実行される。コミュニケーションを円滑にすることで、業務改善に取り組むうえでの課題を共有することができ、改善・改革に向けて職員を動機づけることができる。業績測定システムは、活動成果を定量化することができ、この管理会計情報をもとに、さらなる改善・改革に向けて、職員を動機づけることができる。職員の能力開発は、効果的な業務改善の基盤となる。職員の自発的な行動を促進することによって、継続的な改善・改革に向けた組織文化の醸成が可能になる。

一方、行動的管理会計手法の阻害要因は、成功要因と対照的なものが多いことを示した。特に、地方自治体固有の阻害要因として、①地方自治体固有の組織文化、顧客志向・プロセス志向の欠如、③バラツキの認識不足、④投資水準の低さを整理した。地方自治体は、多種多様な分野で不特定多数の顧客を対象とするため、法律を遵守することによって、公平かつ公正な行政サービスを提供していることが求められる。定められたルールに沿って、保守的に業務を遂行することは、改善・改革へのインセンティブを抑制していると指摘できる。特に、命令と管理によるタテ割りの命令系統は、職員の自発的な行動を抑制する。これまで、地方自治体は法律に定められるサービスの提供が求められ、住民に対するサービスの質は定量的にも定性的にも明確にする必要性が乏しかったといえる。

第1章から第4章までの検討によって、わが国地方自治体の業績管理には、人的要因を捉えた行動的管理会計アプローチが必要であることを示した。行動的管理会計は、管理会計情報を用いた経営者や管理職の意思決定に有用な諸般の手法である。管理会計情報は、経営者や管理職の行動に影響を与えるだけでなく、職員の行動にも影響を与え、組織を方向づけることを可能とする。地方自治体は、行政サービスの提供水準を維持・改善し、業績を管理していくために、人的要因への配慮が不可欠であり、行動的管理会計が重要な役割を担う。

Ⅲ NPG による地方自治体の業績向上

第5章以降では、NPGの基本原則に沿って、第4の課題について検討を行った。

第5章では、NPGを論考する前提として、行政管理(Public Administration)、ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management : NPM)、NPGへと変遷してきた背景を整理し、地方自治体が提供する行政サービスのあり方が変化していることを確認した。

行政管理において、既存制度の枠組みのなかで業務を遂行することが重視されており、

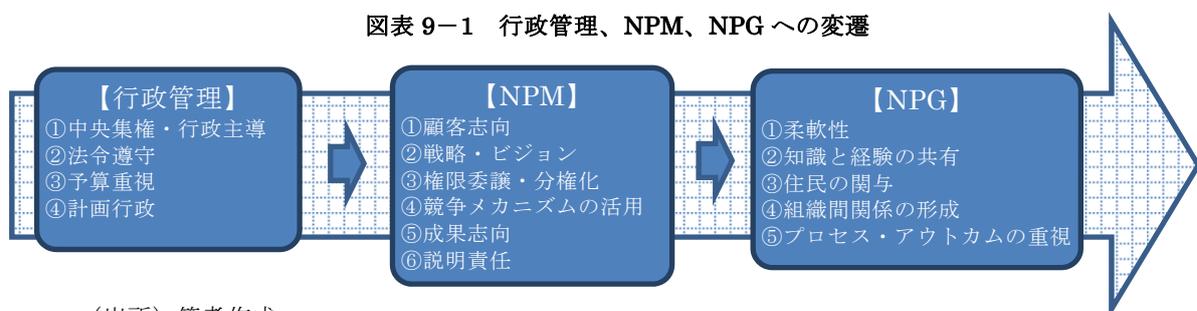
①中央集権・行政主導、②法令遵守、③予算重視、④計画行政が特徴としてあげられる。行政管理においては、制度的枠組みのなかで行政活動の手続きを重視する傾向にあり、その手続きを適正に行うことでガバナンスを機能させていることを指摘した。

NPM では、行政管理により肥大化した行政サービスをより効率的に提供することが重視されており、①顧客志向、②戦略・ビジョン、③権限委譲・分権化、④競争メカニズムの活用、⑤成果志向、⑥説明責任が特徴としてあげられる。NPM が地方自治体にもたらした最も大きな影響は、マネジメント志向への転換であることを示した。

NPM は、行政サービスに大きな影響を与えたが、マネジメントとガバナンスの側面から NPM の課題を指摘できる。マネジメントの側面における課題として、地方自治体に NPM の基本原則とマネジメント・サイクルが十分に定着していないことを指摘した。すなわち、Plan（計画）、Do（実行）、See（評価）のマネジメント・サイクルが必ずしも有効に機能していないことを指摘した。ガバナンスの側面における課題として、NPM が組織内部マネジメント改革に過ぎないことを指摘した。ガバナンス論の変遷とともに、組織外部の利害関係者との相互作用に着目し、組織外部のに向けて働きかける必要性が生じている。

そのような視点から、オズボーン教授が提唱する NPG の概念に着目した。筆者は、2014年3月10日に英国を訪問し、オズボーン教授にインタビュー調査を行った結果、①劇的な環境変化に対応できるような柔軟性をもつこと、②行政サービスのイノベーション生成を企図して、知識と経験の共有すること、③政策形成や政策的意思決定、その提供プロセスに住民を関与させること、④関係性マーケティングによって組織間関係を調整すること、⑤行政サービスの有効性を向上させるために、その提供プロセスとアウトカムを重視することという NPG の基本原則が示された。

第5章で考察した行政管理、NPM、NPG の変遷を整理すると図表9-1のように整理できる。



(出所) 筆者作成。

オズボーン教授が提唱する NPG の基本原則をもとに、第 6 章以降において、地方自治体における業績向上について検討を行った。

第 6 章では、NPG の「柔軟性」の基本原則について検討を行った。柔軟性とは、行政サービスの提供に関して、住民の発想を柔軟に取り入れ、行政サービスにイノベーションを生成させることである。第 6 章では、イノベーションの概念整理を行い、業務改善とイノベーションの関係を整理した。業務改善は過去の活動成果の延長線上にある変化であり、イノベーションは過去の活動結果の延長線上にない変化として位置づけられることを確認した。

英国地方自治体では、高度化する住民ニーズに対応していくためには、漸進的な業務改善よりも、斬新的なイノベーションの必要性が指摘されている。英国政府は、イノベーションの研究機関である NESTA (National Endowment for Science, Technology and the Arts) を 2010 年に設置している。NESTA が公共サービスにおけるイノベーション指標とそのフレームワークの開発を行っていることに着目し、公共サービスにイノベーションを生成させるために、①組織業績への影響、②イノベーションに向けた活動、③内部組織としての組織能力、④イノベーションを助長する外部環境という 4 つの指標から評価する方向性を示していることを明らかにした。英国では、この 4 指標で公共サービスのイノベーションを定量化する試みがなされている。ここで重要な点は、組織の業績を向上させるために、組織内部と外部の双方からイノベーション生成に向けて働きかけることの必要性が示されていたことである。

英国地方自治体のイノベーション生成事例として、Tri-Borough Working の実態調査を行った。その結果、3 自治体が連携し、知識と経験を融合することで、公共サービスの間接経費の削減効果を導出していることを示した。組織間における連携は、規模の経済を達成するだけでなく、より有効な行政サービスを創造することができる。柔軟な知識と経験を融合することによって、新たな手段を組織に取り入れることが可能となる。

第 7 章では、NPG の「知識と経験の共有」の基本原則について検討を行った。知識と経験の共有は、住民が行政サービスの計画や提供といったプロセスに関与し、異分野の知識やノウハウを援用することで、行政サービスにイノベーションを生成させることである。第 7 章では、異分野の知識やノウハウとして、官官連携による知識と経験の共有を取り上げ、表彰制度の考察を行った。表彰制度の意義と目的を整理し、知識や経験が表彰制度を通して、他の組織や部門に伝播されることによって、イノベーション生成が促進されるこ

とを示した。

英国地方自治体における表彰制度として、ビーコン・スキーム、Local Innovation Awards、LGC Awards を考察し、2014年3月11日にLGC Awards 2014の現地調査と、LGC Awardsの責任者であるニック・ゴールドディングへのインタビュー調査をもとに表彰事例の分析を行った。表彰事例の分析結果から、LGC Awardsが英国地方自治体におけるイノベーション普及に寄与していることを明らかにした。すなわち、他の自治体の知識と経験を共有することで、自らの自治体にイノベーションが普及し、業績向上を実現することが可能になることを示した。

地方自治体における表彰制度には、イノベーションの生成に加え、組織学習の促進や称賛を通じて、改善・改革に向けて職員を動機づけるといった特徴があることを確認した。表彰制度を通して、改善・改革に向けて職員を動機づけることは、改善文化を醸成していくうえで重要になる。

第8章では、NPGの「住民の関与」「組織間関係の形成」の基本原則について検討を行った。住民の関与は、受益者たる住民との合意形成を得ることを目的として、住民を政策形成やその意思決定のプロセスに関与させることである。組織間関係の形成は、地方自治体と多様な主体との協働に向けて、互恵的な関係を形成することである。具体的には、住民との合意形成に基づくネットワークを形成することによって、住民に求められる持続可能な公共サービスの提供と、地域連携における地方自治体の役割について検討を行った。コ・プロダクションの概念に着目し、英国地方自治体の官民連携の取り組みの実態調査を実施することで、地方公共サービスのあり方について検討を行った。

先行研究をレビューすることで、コ・プロダクションの概念を、公共サービスの生産性を高めるために、地方自治体と住民がともに知識や資源を持ち寄り、それらを効果的に活用するよう、公共サービスの利害関係者すべてが当事者意識を持って活動することと整理した。欧州諸国を対象としたコ・プロダクションに関する調査では、半数以上の住民が公共サービスの提供に関与した経験があり、コ・プロダクションの概念が浸透していることに言及した。

コ・プロダクションは、単に住民が公共サービスの提供プロセスに関与することだけでなく、対話や協議を通して、組織間関係の形成を基礎とする概念である。地方自治体の業績向上には、地方自治体が、多様な主体とパートナーシップを形成することで、ともに業績向上に向けた活動を実践していくことが重要であることを示した。

筆者は、2015年7月に Family Nurse Partnership National Unit、ランベス・ロンドン特別区、ダーリントン市、ダラム県を訪問し、コ・プロダクションに関して実態調査を行った。その結果、コ・プロダクションは、アウトカムの創出に向けて、ともにサービスの提供に関与するコ・デリバリー、対話を通してサービスを創り出すコ・コミッショニング、地域コミュニティによる連携を支援する自己組織化、計画策定をともに行うコ・デザインといった官民連携の形態が存在しており、住民や地域コミュニティとの合意形成を基礎としたネットワーク・ガバナンスを図っていることを示した。

コ・プロダクションにおける地方自治体の役割は、住民を動機づけ、地域コミュニティを活性化させることである。地方自治体には、住民と地方自治体、あるいは、地域コミュニティの良好な関係性を形成することが求められることを示した。地方自治体主導によるサービス提供では、多様化する住民ニーズを満たすことが困難になっており、住民の関与や地域コミュニティの活性化が重要となる。

第5章から第8章までの検討によって、わが国地方自治体の業績向上には、外部組織に働きかける NPG の概念を取り入れる必要があることを示した。サービス提供に多様な主体が関与することで、多様な主体が有する知識や経験を取り入れることが可能となる。より一層多様化・高度化する住民ニーズのすべてを地方自治体のみで満たすことは困難であり、住民を公共サービス提供のパートナーと位置づけ、互恵的に公共サービスの有効性を高めていく方策を講じる必要がある。「柔軟性」「知識と経験の共有」「住民の関与」「組織間関係の形成」「プロセス・アウトカムの重視」という NPG の基本原則に沿うことによって、地方自治体は業績を向上させることができ、そのためには、サービスの受益者かつ評価者になる住民や地域コミュニティとの連携が不可欠になる。地方自治体の業績向上には、NPG の概念を導入する必要がある。

IV NPG による「サービス提供プロセスとアウトカムの重視」

本研究の最後に、NPG の基本原則である「サービス提供プロセスとアウトカムの重視」について検討を行う。サービス提供プロセスとアウトカムの重視は、顧客志向の徹底である。

地方自治体は、住民との協働関係におけるアウトカムが何かを定義づけなければならない。NPG の基本原則である「住民の関与」「組織間関係の形成」で示されるように、NPG において地方自治体は、住民との合意形成を図り、地方自治体と多様な主体との協働を通

じて互恵的な関係を形成していく必要がある。しかしながら、互恵的な関係を形成することが、協働によるアウトカムとなるわけではない。互恵的な関係の形成を通して、地方自治体と住民による高度な協働から共創される価値が協働によるアウトカムといえる。

コトラーによると、「より高度な協働は、消費者が製品やサービスの共創を通じて価値創造に中心的な役割を果たすときに生まれる³⁾」と述べられている。つまり、価値共創が協働によるアウトカムと考えられ、地方自治体は、価値共創に向けて積極的に住民に働きかけていくことが重要になる。

地方自治体は、価値共創に向けて、住民に働きかける仕組みを構築する必要がある。協働のプロセスにおいて、地方自治体と住民との相互の力関係やコンフリクトによって、行政経営資源の配分が左右されるため、協働によりもたらされる成果に影響を及ぼす。ときに、住民の利己的な要求が協働のプロセスで発生することがある。地方自治体は、住民との良好な協働関係を形成するために、住民に働きかける仕組みを検討しなければならない。

その仕組みとして考えられるのが、チャンネルと協働マーケティングである。コトラーによると、チャンネルは「行動機会を増やすことを目的として、一定の場所と時間にマーケットとターゲット顧客を引き合わせるための流通経路⁴⁾」と定義されている。淡路は、地方自治体におけるチャンネルを「自治体から住民までの行政サービス提供のプロセスで、多数の構成員で流通チャンネル機能を分担する仕組み⁵⁾」と示し、チャンネルを通して地方自治体と住民とのさまざまな隔たりが調整されると言及している。チャンネルを通して地方自治体は、住民と協働のプロセスで、協調とコンフリクトを繰り返し、共通する価値を見つけ出すように、住民に働きかけることができる。

協働マーケティングは「消費者が財の生産過程に直接介入するシステムのもとで、消費者と企業の協働関係が構築され、その関係の中で両者による価値創造活動が展開される、といった相互制御行為（協働行為）の展開⁶⁾」と定義されている。住民が公共サービスの提供プロセスに関与し、価値創造活動を展開するためには、定まったルールに従うのではなく、「交渉（Negotiation）」を通して共通目的を見出し、柔軟な協働関係を形成していかなければならない。すなわち、公共サービスにおいて顧客志向を徹底するためには、住民ニーズを細分化し、さまざまなチャンネルを通して、価値共創に向けた柔軟な協働関係を形成するよう必要がある。

地方自治体は、合意形成のために住民の利己的な要求に応じるのではなく、交渉を通じて地域社会に対して価値をもたらすサービスを創造する必要がある。地方自治体は、チャ

ネルを通して住民に働きかけ、対話し、価値共創のために住民を動機づけていく必要がある。

NPGによるサービス提供プロセスとアウトカムの重視は、住民との協働による価値創造の基盤形成が基礎となり、価値共創活動を通して、住民の行動に影響を与えることが重要になる。そのため、住民を公共サービスの提供プロセスに関与させ、価値創造に向けたアウトカムを導出するためには、さまざまなチャネルを通して交渉する必要がある。

住民と良好な協働関係を形成し、地方自治体が住民に対して適切な判断と行動を求めるとすれば、地方自治体は住民の行動に影響を与えるための十分な情報を提供しなければならない。地方自治体と住民の間には、情報の非対称性から生じる問題が存在する。現状の地方自治体の情報公開は、住民への情報開示や説明といった点が十分であるとはいえない。この問題を解決するためには、法律等で求められている財務情報等の公開を上回る情報システムの構築と説明責任の遂行が必要である。そのため、住民の行動に影響を与える管理会計的な情報を会計以外の情報に融合した統合報告的な発想が、問題の解決に有用である。このような情報公開を基礎として、住民との交渉と協働を進めることにより、政策目的を修正し、地方自治体と住民との相互作用を通じて、業績を向上させていかなければならない。

V 本研究の総括と課題

本研究では、わが国地方自治体における業績管理と業績向上について、わが国の先行研究に実証的な研究が不足していることから、8回の英国における実態調査と10数回にわたるわが国地方自治体への実態調査を行うことで、実証的な検討を試みた。

英国において、行動的管理会計手法の研究、特にリーン・アプローチについての研究者であるラフバラ大学教授のゾイ・ラドナー、NPGを提唱し、国際公共経営についての研究者であるエジンバラ・ビジネススクール教授のステファン・オズボーン、公共政策についての研究者であるバーミンガム大学教授のトニー・ボベールにインタビューを行い、本研究を進めるにあたり直接的な示唆、間接的な示唆を多く得ることができた。さらには、英国勅許公共財務会計協会、北アイルランド議会、サウスエンド・オン・シー、クロイドン、タワーハムレット、デンビシャー、ハンマースミス&フルハム、国民保健サービス、ランベス・ロンドン特別区、ダーリントン市、ダラム県への視察を行い、本研究を進めるうえで有用な示唆を得ることができた。

わが国では、毎年開催されている全国都市改善改革実践事例発表会（第5回大分市、第6回さいたま市、第7回福岡市、第8回三条市）に参加するとともに、山形市、尼崎市、中野区、福井市、北上市など、多くの自治体職員へのインタビューを行った。

このように、本研究を進めるに際して、多くの研究者や実務家へのインタビューを行った。しかしながら、インタビューを行った研究者や実務家が抱える問題意識の違いによって、主観的な意見も示され、普遍的な事実を導き出せなかったことに本研究の限界がある。さらには、地方自治体における業績管理と業績向上は、長期的かつ深い洞察のもと明らかになる事実もあるため、本研究で導いた知見や条件が現状を映し出しているに過ぎないことである。

本研究では、英国を取り上げ、先行研究や実態調査を行ったが、英国とわが国とは、政治的な背景の違いや、行政運営における歴史の違いがある。本研究で言及したように、NPMの考え方は、研究者あるいは受容する国によって異なる。そのため、わが国と英国とにNPMの考え方に相違があることは否定できない。さらには、英国地方自治体は、財源の7割が英国政府からの補助金で賄われている。わが国地方自治体においても地方交付税が一部の財源となっているが、英国に比してその割合が少ない。このことは、英国において中央集権的な強いリーダーシップが政策の主流にあるといえる。そのため、わが国と英国の間には、地方自治体の構造的問題があることを否定できない。

しかしながら、このことは、英国に関わらず国際性を有する研究において生じる課題である。本研究が地方自治体における業績管理と業績向上を対象とするため、NPMおよびNPGの発祥の地である英国を研究対象にした妥当性はあると考える。

このような限界を認識し、諸外国における地方自治体における業績管理と業績向上の展開について研究領域を拡大していくとともに、英国地方自治体における業績管理と業績向上の発展を考察しつづけることで、わが国地方自治体に有効な示唆を導出していくことが求められる。

(注)

¹ Caplan, E. H., *Management Accounting and Behavioral Science*, Addison Wesley, 1971. 山口年一監訳、安国一・笹井賢治共訳『管理会計と行動科学』白桃書房、1976年、4頁。

² 第1章4頁において、有効性は、アウトプットに対するアウトカムを比較する概念であり、アウトプットがいかにかアウトカムに寄与しているかで示されると整理した。行政サービスの有効性を向上させるためには、改善活動が政策目的や施策目的にいかにか貢献しているかで捉えることができ、これらの目的に向けて業務改善を継続する必要性を示した。

³ Kotler, P., *Marketing 3.0: From Products to Customers to the Human Spirit*, John Wiley &

Sons International Rights, 2010. 恩藏直人監訳『コトラーのマーケティング 3.0—ソーシャルメディア時代の新法則—』朝日新聞出版、2010年、26頁。

⁴ Kotler, P. and A. Andreasen, *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations, 6th Edition*, Prentice Hall, 2002. 井関利明監訳『非営利組織のマーケティング戦略（第6版）』第一法規、2005年、569頁。

⁵ 淡路富男『自治体マーケティング戦略』学陽書房、2009年、255頁。

⁶ 上原征彦『マーケティング戦略論—実践パラダイムの再構築—』有斐閣、1999年、279頁。

参考文献

- Adesola, S. and T. Baines, “Developing and Evaluating a Methodology for Business Process Improvement”, *Business Process Management Journal*, Vol.11, No.1, 2005, pp.37-46.
- Advanced Performance Institute, *Strategic Performance Management in Government and Public Sector Organization*, 2008.
- Al-Mashari, M. and M. Zairi, “Revisiting BPR: A Holistic Review of Practice and Development,” *Business Process Management Journal*, Vol.6, No.1, 2000, pp.10-42.
- American Accounting Association, *A Statement of Basic Accounting Theory*, 1966. 飯野利夫訳『基礎的会計理論-アメリカ会計学会』技報堂、1969年。
- American Accounting Association, “Report of the Committee on Behavioral Science Content of Accounting Curriculum,” *The Accounting Review*, Vol.46, 1971, pp.247-285.
- American Accounting Association, “Report of the Committee on the Relationship of Behavioral Science and Accounting Curriculum,” *The Accounting Review*, Vol.49, 1974, pp.127-139.
- Anderson, R., H. Eriksson and H. Torstensson, “Similarities and Difference between TQM, Six Sigma and Lean,” *TQM Magazine*, Vol.18, No.3, 2006, pp.282-296.
- Antony, J. “Six Sigma for Service Processes,” *Business Process Management Journal*, Vol.12, No.2, 2006, p.234-248.
- Anthony, R. N., *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Harvard Business School Press, 1965. 高橋吉之助訳『経営管理システムの基礎』ダイヤモンド社、1973年。
- Antony, J., K. Downey, F. Antony and C. Seow, “Can Six Sigma be the ‘Cure’ for the ‘Ailing’ NHS?,” *Leadership in Health Services*, Vol.20, No.4, 2007, pp.242-253.
- Antony, J., “Six Sigma for Service Processes,” *Business Process Management Journal*, Vol.12, No.2, 2006, pp.234-248.
- Aos, S., M. Miller and E. Drake, “Evidence-Based Public Policy Options to Reduce

- Future Prison Construction, Criminal Justice Costs, and Crime Rates,” *Washington State Institute for Public Policy*, No.6, 2006, pp.275-290.
- Arnheiter, E.D. and J. Maleyeff, “The Integration of Lean Management and Six Sigma,” *The TQM Magazine*, Vol.17, No.1, 2005, pp.5-18.
- Argyris, C., *The Impact of Budgets on People*, Controllership Foundation, 1952.
- Audit Commission, *Seeing the Light: Innovation in Local Public Services*, 2007.
- Baczewski, R. A., “Four Methods for Improving Performance: A Comparison,” *Healthcare Financial Management*, Vol.59, No.7, 2005, pp.101-102.
- Bale, M. and A. Regnier, “Lean as a Learning System in a Hospital Ward,” *Leadership in Health Services*, Vol.20, No.1, 2007, pp.34-41.
- Barney, J. B., *Gaining and Sustaining Competitive Advantage 2nd*, Prentice Hall, 2002.
- 岡田正大訳『企業戦略論－競争優位の構築と持続』ダイヤモンド社、2003年。
- Bateman, N. and N. Rich, “Companies Perceptions of Inhibitors and Enablers for Process Improvement Activities,” *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.23, No.2, 2003, pp.185-199.
- Bateman, N., “Sustainability: The Elusive Element of Process Improvement,” *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.25, No.3, 2005, pp.261-276.
- Beyer, R., *Profitability Accounting for Planning and Control*, The Ronald Press, 1963.
- Bhatia, N. and J. Drew, “Applying Lean Production to the Public Sector,” *The McKinsey Quarterly*, June 2006, pp.1-5.
- Blair, H. and S. Taylor, “A Pernicious Panacea: A Critical Evaluation of Business Re-engineering,” *New Technology*, Vol.13, No.2, 1998, pp.116-128.
- Bourgault, J. and M. Gusella, “Performance, Pride and Recognition in the Canadian Federal Civil Service,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.67, No.1, 2001, pp.29-47.
- Bouckaert, G., “Pride and Performance in Public Service: Some Patterns of Analysis,” *International Review of Administrative Science*, Vol.67, No.15, 2001, pp.15-27.
- Bovaird, T. and E. Loffler, “Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Model in Local Government,” *International Review of Administrative Sciences*,

Vol.68, No.3, 2003, pp.313-328.

Bovaird, T., “Marketing in the Public Sector Organizations,” Bovaird, T. and E. Löffler(eds.), *Public Management and Governance*, 2009, pp.81-94.

Bovaird, T. and E. Löffler, *We’re All in This Together: User and Community Co-Production of Public Outcomes*, Institute of Local Government Studies Third Sector Research Centre, 2012.

Boyle, D. and H. Harris, *The Challenge of Co-Production: How equal Partnerships between Professionals and the Public Are Crucial to Improving Public Services*, 2009.

Brooks, J., “(Can) Modern Local Government (be) in Touch with the People?,” *Public Policy and Administration*, Vol.14, No.1, pp.42-59.

Brown, L. and S. P. Osborne, “Risk and Innovation: Towards a Framework for Risk Governance in Public Services,” *Public Management Review*, Vol.15, No.2, 2013, pp.186-208.

Cabinet Office, *The UK Government’s Approach to Public Service Reform*, 2006.

Caldwell, C., J. Brexler and T. Gillem, “Engaging Physicians in Lean Six Sigma,” *Quality Progress*, Vol.38, No.11, 2005, pp.41-46.

Caplan, E. H., *Management Accounting and Behavioral Science*, Addison Wesley, 1971.
山口年一監訳、安国一・笹井賢治共訳『管理会計と行動科学』白桃書房、1976年。

Camp, R., *Benchmarking: The Search for Industry Best Practices that Lead to Superior Performance*, ASQC Quality Press, 1989. 田尻正滋訳『ベンチマーキングー最高の組織を創るプロジェクト』PHP研究所、1995年。

Chesbrough, H., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press, 2003. 大前恵一朗訳『オープン・イノベーションーハーバード流イノベーション戦略のすべて』産能大出版部、2004年。

Chesbrough, H., *Open Innovation: Rethinking Your Business to Flow and Compete in New Era*, Jossey-Bass, 2011. 博報堂大学ヒューマンセンタード・オープンイノベーションラボ監修・監訳『オープン・サービス・イノベーションー生活者視点から、成長と競争力のあるビジネスを創造する』阪急コミュニケーションズ、2012年。

Christensen, C. M., *The Innovator’s Dilemma: When New Technologies Cause Great*

- Firms to Fail*, Harvard Business School Press, 1997. 玉田俊平太監修・伊豆原弓訳
『イノベーションのジレンマー技術革新が巨大企業を滅ぼすとき』翔泳社、2001年。
- Christopher, M., A. Payne and D. Ballantyne, *Relationship Marketing: Creating Stakeholder Value*, Butterworth-Heinemann, 2002.
- Comm, C. L. and D. F. X. Mathaisal, “A Paradigm for Benchmarking Lean Initiatives,” *Benchmarking*, Vol.7, No.2, 2000, pp.118-128.
- Comm, C. L. and D. F. X. Mathaisal, “A Case Study in Applying Lean Sustainability Concepts to Universities,” *International Journal of Sustainability in Higher Education*, Vol.6, No.2, 2005, p.137.
- Council on Competitiveness, *Innovate America: Thriving in a World of Challenge and Change*, 2005.
- Crosby, P. B., *Quality Is Free: The Art of Making Quality Certain: How to Manage Quality - So That It Becomes A Source of Profit for Your Business*, McGraw-Hill Companies, 1979. 小林宏治監訳『クオリティ・マネジメント：よい品質をタダで手に入れる法』日本能率協会、1980年。
- Cunningham, G. and J. Harris, “Toward a Theory of Performance Reporting to Achieve Public Sector Accountability: A Field Study,” *Public Budgeting and Finance*, Vol.25, No.2, 2005, pp.15-42.
- Dahlgaard, J. J., K. Kristensen and G. K. Kanji, *Fundamentals of Total Quality Management*, Chapman & Hall, 1998.
- Dahlgaard, J. J. and S. M. Dahlgaard-Park, “Lean Production, Six Sigma Quality, TQM and Company Culture,” *The TQM Magazine*, Vol.18, No.3, 2006, pp.263-281.
- Darlington Borough Council, *Darlington Adult Care: Overarching Commissioning Plan 2009/2019 Putting People First in Darlington: Commissioning for Citizenship*, 2009.
- Dean, A. M., “Managing Change Initiatives: JIT Delivers but BPR Fails,” *Knowledge and Process Management*, Vol.7, No1, 2000, pp.11-19.
- Dedhia, N. S., “Six Sigma Basics,” *Total Quality Management*, Vol.16, No.5, 2005, pp.567-574.
- Deming, W. E., *Out of Crisis*, Cambridge University Press, 1986.

- Denison, D. R., "Towards a Process Based Theory of Organizational Design: Can Organizations Be Designed around Value-Chains and Networks?," *Advances in Strategic Management*, Vol.14, 1997, pp.1-44.
- Department for Communities and Local Government, *Strong and Prosperous Communities: The Local Government White Paper*, 2006.
- Department for Communities and Local Government, *The Beacon Scheme Guide*, 2007.
- Department for Communities and Local Government, *The Beacon Scheme Application Brochure 2007 Round9*, 2007.
- Department for Communities and Local Government, *Round 10 Annual Report of the Beacon Scheme 2009/2010*, 2010.
- Department for Transport, *Local Government and the Regions, Modern Local Government: in Touch with the People*, 1998.
- Department for Transport, Local Government and the Regions, *The Advisory Panel on Beacon Councils: The Beacon Council Scheme Consultation on Themes for Future Rounds*, 2001.
- Department of Health, *The Family Nurse Partnership Programme*, 2012.
- Do Carmo Caccia-Bava, M., V. C. K. Guimaraes and T. Guimaraes, "Empirically Testing Determinants of Hospital BPR Success," *International Journal of Health Care Quality Assurance*, Vol.18, No.6/7, 2005, pp.552-563.
- Durham County Council, *Altogether Better: The Sustainable Community Strategy for County Durham 2010-2030*, 2010.
- Endsley, S., M. K. Magill and M. M. Godfrey, "Creating a Lean Practice," *Family Practice Management*, Vol.13, No.4, 2006, pp.34-38.
- Engel, C., "Common Assessment Framework," *Eipascope, European Institute of Public Administration*, No.2002/1, pp.35-39.
- Erik-Hans K. and R. G. Teisman, "Public-Private Partnerships as the Management of Co-Production: Strategic and Institutional Obstacles in a Difficult Marriage," Graeme H. and G. Carsten(ed.), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*, Edward Elgar, 2005.

- European Institute of Public Administration Resource Centre, *The Common Assessment Framework(CAF) Improving on Organisation through Self-Assessment*, 2013.
- Ferguson, D., “Lean and Six Sigma: the Same or Different,” *Management Services*, Vol.51, No.3, 2007, pp.12-16.
- Fillingham, D., “Can Lean Save Lives?,” *Leadership in Health Services*, Vol.20, No.4, 2007, pp.231-241.
- Forrester, R., “Implications of Lean Manufacturing for Human Resource Strategy,” *Work Study*, Vol.44, No.3, 1995, pp.20-24.
- Gijo, E. V. and T. S. Roa, “Six Sigma Implementation: Hurdles and More Hurdles,” *Total Quality Management*, Vol.16, No.6, 2005, pp.722-725.
- Goodman, J. and J. Theuerkauf, “What’s Wrong with Six Sigma,” *Quality Progress*, Vol.38, No.1, 2006, pp.37-42.
- Gronroos, C., *Service Management and Marketing: Customer Management in Service Competition 3rd Edition*, John Wiley & Sons, 2007. 近藤宏一監訳・蒲生智哉訳『北欧型サービス志向のマネジメント』ミネルヴァ書房、2013年。
- Gulledge, T. R. and R. A. Sommer, “Business Process Management: Public Sector Implications,” *Business Process Management Journal*, Vol.8, No.4, 2002, pp.364-376.
- Gummesson, E., *Total Relationship Marketing: Marketing Management, Relationship Strategy and CRM Approaches for the Network Economy*, Butterworth-Heinemann, 2002. 藤岡章子訳「マーケティングの再考」若林靖永他訳『リレーションシップ・マーケティング』中央経済社、2007年、1-41頁。
- Guo, K., “Leadership Processes for Reengineering Changes to the Healthcare Industry,” *Journal of Health Organisation and Management*, Vol.18, No.6, 2004, pp.435-446.
- Hammer, M. and J. Champy, *Re-engineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Harper Business, 1993. 野中郁次郎訳『リエンジニアリング革命—企業を根本から変える業務革新』日本経済新聞社、1993年。
- Hartley, J., “Innovation in Governance and Public Services: Past and Present,” *Public Money and Management*, No.25, Vol.1, 2005, pp.27-34.

- Hartley, J. and J. Downe, "The Shining Light? Public Service Awards as an Approach to Service Improvement," *Public Administration*, No.85, Vol.2, 2007, pp.329-353.
- Hartley, J., "Does Innovation Lead to Improvement in Public Services? Lessons from the Beacon Scheme in the United Kingdom," S. Borins(ed.), *Innovation in Government: Research, Recognition and Replication*, Brookings Institution Press, 2008, pp.159-187.
- Hasenjager, J., "Lean Government Is Not an Oxymoron," *Industrial Engineer*, Vol.38, No.7, 2006, pp.43-47.
- Hines, P. and S. Lethbridge, "New Development: Creating a Lean University," *Public Money and Management*, Vol.28, No.1, 2008, pp.53-56.
- Hines, P., P. Found and R. Harrison, *Staying Lean: Thriving, Not Just Surviving*, Lean Enterprise Research Centre, 2008.
- Holweg, M., "The Genealogy of Lean production," *Journal of Operations Management*, Vol.26, No.2, 2007, pp.420-437.
- Hood, C., "A Public Management for All Seasons?," *Public Management Review*, Vol.69, No.1, 1991, pp.3-19.
- Hughes, A., K. Moore and N. Kataria, *Innovation in Public Sector Organisations: A Pilot Survey for Measuring Innovation across the Public Sector*, 2011.
- James, C., "Manufacturing Prescription for Improving Healthcare Quality," *Hospital Topics*, Vol.83, No.1, 2005, pp.2-8.
- Juran, J.M., *Consumerism and Product Quality*, Quality Progress, 1970.
- Kooiman, J., *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, SAGE, 1993.
- Kotler, P. and A. Andreasen, *Strategic Marketing for Nonprofit Organizations, 6th Edition*, Prentice Hall, 2002. 井関利明監訳『非営利組織のマーケティング戦略（第6版）』第一法規、2005年。
- Kotler, P., *Marketing 3.0: From Products to Customers to the Human Spirit*, John Wiley & Sons International Rights, 2010. 恩藏直人監訳『コトラーのマーケティング3.0—ソーシャルメディア時代の新法則—』朝日新聞出版、2010年。
- Krings, D., D. Levine and T. Wall, "The Use of Lean in Local Government," *Public Management*, Vol.88, No.8, 2006, pp.12-17.

- Local Government Chronicle, *Media Information 2012*, 2012.
- Local Government Chronicle, *LGC Awards Shortlist 2014*, 2014.
- Loffler, E., "Quality Awards as a Public Sector Benchmarking in OECD Member Countries: Some Guidelines for Quality Award Organizers," *Public Administration and Development*, No.21, 2001, pp.21-40.
- Loffler, E., S. Parrado, T. Bovaird and R. G. Vanin, "*If You to Go Fast, Walk Alone. If You Want to Go Far, Walk Together*" *Citizens and The Co-Production of Public Services*, 2008.
- London Borough of Lambeth, *Lambeth Council's Community Plan 2013-16*, 2013.
- Lucey, J., N. Bateman and P. Hines, "Why Major Lean Transitions Have Not Been Sustained," *Management Services*, Vol.49, No.2, 2005, pp.9-14.
- MacIntosh, R., "BPR Alive and Well in the Public Sector," *International Journal of Operations and Production Management*, Vol.23, No.3, 2003, pp.327-344.
- Mango, P. D. and L.A. Shapiro, "Hospitals Get Serious about Operations," *The McKinsey Quarterly*, 2001, No.2, pp.81-87.
- McAdam, R. and N. Mitchell, "Development of a Business Process Re-engineering Model Applicable to the Public Sector," *Total Quality Management*, Vol.9, No.4-5, 1998, pp.160-163.
- Mclaughlin, K., S. P. Osborne and C. Chew, "Relationship Marketing, Relational Capital and the Future of Marketing in Public Service Organizations," *Public Money and Management*, Vol.29, No.1, 2010, pp.35-42.
- McNulty, T., "Redesigning Public Services: Challenges of Practice for Policy," *British Journal of Management*, Vol.14, 2003, pp.31-45.
- National Endowment for Science, Technology and the Arts, *The Innovation Index: Measuring the UK's Investment in Innovation and Its Effect*, 2009.
- OECD, *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data 3rd Edition*, 2009.
- Office of the Deputy Prime Minister, *A Systematic Approach to Service Improvement*, 2005
- O'Rourke, P., "A Multiple Case Comparison of Lean Six Sigma Deployment and

- Implementation Strategies,” *ASQ World Conference on Quality and Improvement Proceedings*, Vol.59, 2005, pp.581-591.
- Osborne, P. S., “The New Public Governance?,” *Public Management Review*, Vol.8, No.3, 2006, pp.337-387.
- Osborne, P. S., “The (New) Public Governance: A Suitable Case for Treatment?,” Osborne, P. S.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010, pp.1-16.
- Osborne, P. S., K. McLaughlin and C. Chew, “Relationship Marketing, Relational Capital and the Governance of Public Services Delivery,” Osborne, P. S.(ed.), *The New Public Governance?: Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge, 2010, pp.185-199.
- Ostrom, E., “Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development,” *World Development*, Vol.24, No.6, 1996, pp.1079-1083.
- Ostrom, V. F. O., *Comparing Urban Service Delivery System*, SAGE, 1977, pp.19-43.
- Parks, C. M., “Instil Lean Thinking,” *Industrial Management*, September/October 2002, pp.4-18.
- Pestoff, V. and T. Brandsen(ed.), *Co-Production, the Third Sector and the Delivery of Public Services*, Routledge, 2008.
- Pidd, M., “Perversity in Public Service Performance Measurement,” *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.54, No.5/6, 2005, pp.482-493.
- Pierre, J. and B. G. Peters, *Governance, Politics and the State*, Macmillan Distribution, 2000.
- Prahalad, C. K. and V. Ramaswamy, *The Future of Competition*, Harvard Business Review Press, 2004. 有賀裕子訳『コ・イノベーション経営－価値共創の未来に向けて』東洋経済新報社、2013年。
- Proudlove, N., C. Moxham and R. Boaden, “Lessons for Lean in Healthcare from Using Six Sigma in the NHS,” *Public Money and Management*, Vol.28, No.1, 2008, pp.27-34.
- Radnor, Z., “Changing to a Lean Organisation: The Case of Chemicals Company,”

- International Journal of Manufacturing and Technology Management*, Vol.1, No.4/5, 2000, pp.444-454.
- Radnor, Z., P. Walley, A. Stephens and G. Bucci, *Evaluation of the Lean Approach to Business Management and Its Use in the Public Sector*, Scottish Executive Social Research, 2006.
- Radnor, Z. and D. Barnes, “Historical Analysis of Performance Measurement and Management in Operations Management,” *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol.56, No.5/6, 2007, pp.384-396.
- Radnor, Z. and G. Bucci, *Evaluation of Pacesetter, Lean, Senior Leadership and Operational Management within HMRC Processing*, 2007.
- Radnor, Z., “Understanding the Relationship between a National Award Scheme and Performance,” *International Review of Administrative Sciences*, Vol.75, No.3, 2009, pp.437-457.
- Radnor, Z., *Review of Business Process Improvement Methodologies in Public Services*, Advanced Institute of Management Research, 2010.
- Radnor, Z., “Transferring Lean into Government,” *Journal of Manufacturing Technology Management*, Vol.21, No.3, 2010, pp.411-428.
- Rashman, J., J. Hartley and C. Ungemach, *Longitudinal Analysis of the Beacon Scheme: The Beacon Scheme and the National Surveys of English Local Authorities 2004 and 2006*, 2008.
- Revere, L. and K. Black, “Integrating Six Sigma with Total Quality Management: A Case Examples for Measuring Medication Errors,” *Journal of Healthcare Management*, Vol.48, No.6, 2003, pp.377-391.
- Rhodes, R. A. W., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, 1997.
- Rhodes, R. A. W., “Yesterday When I Was Young,” *Public Administration: 25 Years of Analysis and Debate*, Blackwell, 2011, pp.1-16.
- Rogers, E. M., *Diffusion of Innovation Fifth Edition*, Free Press, 2003. 三藤利雄訳『イノベーションの普及』翔泳社、2007年。
- Schlappa, H. and P. Ramsden, “Co-Production: A New Perspective on Partnership,”

- Urbact Tribune*, 2011.
- Schroeder, R. G., K. Linderman, C. Liedtke and A. S. Choo, "Six Sigma: Definitions and Underlying Theory," *Journal of Operations Management*, Vol.26, 2008, pp.536-554.
- Schumpeter, J. A., *Theories der Wirtschaftlichen Entwicklung*, 2. Aufl., Duncker & Humblot GmbH, 1926. 塩野谷祐一・中山伊知郎・東畑精一訳『経済発展の理論（上）』岩波書店、1977年。
- Seddon, J., "Watch Out for the Toolheads!," *Freedom from Command and Control: Rethinking Management for Lean Service*, Productivity Press, 2005, pp.177-195.
- Seddon, J. and S. Caulkin, "Systems Thinking, Lean Production and Action Learning," *Action Learning: Research and Practice*, Vol.4, No.1, 2007, pp.9-24.
- Sharp, E. B., "Toward a New Understanding of Urban Services and Citizen Participation: The Coproduction Concept," *Public Administration*, Vol.14, 1980, pp.105-108.
- Sharma, A. and P. E. Moody, *The Perfect Engine*, Free Press, 2001. 青木保彦監訳『リーニングマ経営ーデマンド・エコノミー時代の物づくり革命ー』ダイヤモンド社、2003年。
- Slay, J. and R. Ben, *In This Together: Building Knowledge about Co-Production*, the New Economic Foundation, 2011.
- Smith, B., "Lean and Six Sigma: A One-Two Punch," *Quality Progress*, Vol.36, No.4, 2003, pp.37-41.
- Spear, S. J., "Learning to Lead at Toyota," *Harvard Business Review*, May 2004, pp.1-10.
- Susskind, L. and M. Elliott, *Paternalism, Conflict, and Coproduction: Learning from Citizen Action and Citizen Participation in Western Europe*, Plenum Press, 1983.
- Talbot, C., *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, Oxford University Press, 2010.
- Taner, M. T., B. Sezen and, J. Antony, "An Overview of Six Sigma Applications in Healthcare," *International Journal of Healthcare*, Vol.20, No.4, 2007, pp.329-340.
- The Christie Commission, *Commission on the Future Delivery of Public Services*, APS

- Group Scotland, 2011.
- Verweire, K. and V. B. Lutgart, “Integrated Performance Management: New Hype or New Paradigm?,” Verweire, K. and V. B. Lutgart(ed.), *Integrated Performance Management: A Guide to Strategy Implementation*, SAGE, 2004, pp.1-18.
- Walley, P. and K. Silvester, “Knowledge and Behaviour for a Sustainable Improvement Culture,” *Healthcare Papers*, Vol.7, No.1, 2006, pp.26-33.
- Westminster City Council, the London Borough of Hammersmith and Fulham and the Royal Borough of Kensington and Chelsea, *Tri-Borough Proposals Report: Bold Ideas for Challenging Times*, 2011.
- Westminster City Council, the London Borough of Hammersmith and Fulham and the Royal Borough of Kensington and Chelsea, *Tri-Borough One Year: Delivering Our Promise to Improve Lives and Make Public Funds Go Future*, 2012.
- Whitaker, G. P., “Coproduction: Citizen Participation in Service Delivery,” *Public Administration*, Vol.40, 1980, pp.240-242.
- Womack, J. P. and D. T. Jones, *Lean Thinking: Banish Waste and Create Wealth in Your Corporation*, Simon & Schuster, 1996. 稲垣公夫訳『リーン・シンキング』日経 BP、2003 年。
- 尼崎市「平成 15 年度施政方針 夢、アシスト、あまがさき。ー希望と活力のみなぎるまちー」2003 年。
- 尼崎市「尼崎市経営再建プラン」2003 年。
- 尼崎市「第 1 回 YAA るぞカップの概要」2004 年。
- 尼崎市「“あまがさき” 行財政構造改革推進プランー安心・満足して暮らせる“まち” の基盤づくりに向けてー」2008 年。
- 淡路富男『自治体マーケティング戦略』学陽書房、2009 年。
- 石原俊彦「地方自治体における行政評価の基礎」『産研論集（関西学院大学）』第 30 号、2003 年、13-28 頁。
- 石原俊彦「職員の意識改革と市民の協働ー現場の業務改善をどう進めるかー」『地方行政』第 9583 号、2003 年、2-8 頁。
- 石原俊彦編著『自治体行政評価ケーススタディ』東洋経済新報社、2005 年。

石原俊彦「自治体がディスクロージャーをする意義」、公会計改革研究会（編）『公会計改革－ディスクロージャーが「見える行政」をつくる』日本経済新聞出版社、2008年、175-206頁。

石原俊彦編著『地方自治体業務改善』関西学院大学出版会、2012年。

石原俊彦・行正彰男「地方公共サービスのイノベーションとガバナンス(1) 第30次地方制度調査会答申『広域連携等』に対応した新しい予算編成手法の開発－財務的協働（ファイナンシャル・コラボレーション）の新手法を垣間見る」『地方財務』第710号、2013年、75-86頁。

石川馨『日本の品質管理－TQCとはなにか＜増補版＞』日科技連、1984年。

市川竜三『総合的品質管理』日刊工業新聞社、1963年。

稲継裕昭「NPMと日本への浸透」、松村岐夫・稲継裕昭編著『包括的地方自治ガバナンス改革』東洋経済新報社、2003年、124-139頁。

岩崎正洋「ガバナンス研究の現在」、岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在－国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、2011年、3-15頁。

岩崎日出男・泉井力『クオリティマネジメント入門』日本規格協会、2004年。

上原征彦『マーケティング戦略論－実践パラダイムの再構築－』有斐閣、1999年。

内田昌利『行動管理会計論（第2版）』森山書店、2003年。

大泉信一「創造型行革に向けて－小さな改善から大きな改革へ 業務改善改革運動－」『地方自治体職員研修』第40巻、第4号、2007年、61-63頁。

大分市カイゼン運動推進サポートチーム「大分市カイゼン運動（カイゼンの匠運動）平成21年度活動報告書」2010年。

大分市カイゼン運動推進サポートチーム「大分市カイゼン運動（カイゼンの匠運動）平成22年度活動報告書」2011年。

大分市カイゼン運動推進サポートチーム「大分市カイゼン運動（カイゼンの匠運動）平成23年度活動報告書」2012年。

大分市カイゼン運動推進サポートチーム「大分市カイゼン運動（カイゼンの匠運動）平成24年度活動報告書」2013年。

大分市カイゼン運動推進サポートチーム「大分市カイゼン運動（カイゼンの匠運動）平成25年度活動報告書」2014年。

大住莊一郎『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

年。

岡崎真弓「自治体の経営改革－業務改善運動の役割と課題－」『経営戦略研究』第 2 号、5-20 頁。

岡本清・廣本敏郎・尾畑裕・挽文子『管理会計（第 2 版）』中央経済社、2008 年。

北上市企画部政策企画課「第 4 回行政評価経営者会議資料（平成 15 年 10 月 7 日）」2003 年。

北上市企画部政策企画課「北上市行財政構造改革計画」2006 年。

北上市企画部政策企画課「北上市業務改善改革実践運動実施要項」2006 年。

北上市企画部政策企画課「自ら創造し、いきいきと支えあい 笑顔咲きほこるまち 北上市総合計画 2011～2020－豊かな自然と先端技術が調査した魅力あふれるまち－」2011 年。

楠木健「クリステンセンが再発見したイノベーションの本質」『ハーバード・ビジネス・レビュー』第 38 巻、第 6 号、2013 年、48-58 頁。

さいたま市行財政改革推進本部「さいたま市行財政改革推進プラン 2010－市民とともに実践する“しあわせ倍増”に向けた創造的改革－」2010 年。

さいたま市行財政改革推進本部「さいたま市行財政改革推進プラン 2013－“しあわせ倍増”を支える「高品質経営」市役所への転換－」2013 年。

坂川まさる「ふくい『誇りと夢』プラン－市民とスクラムを組んでふくいの未来を創造します」2006 年。

三条市「三条市職員定員適正化計画」2005 年。

三条市「経営戦略プログラム 平成 19 年度経営報告書」2008 年。

三条市「三条市職員定員適正化計画」2010 年。

三条市「新経営戦略プログラム」2011 年。

総務省地域力創造グループ地域振興室「地方公共団体における PFI 実施状況調査報告書」2011 年。

総務省自治行政局行政経営支援室「公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果」2012 年。

総務省自治行政局公務員部給与能率推進室「平成 26 年度地方公共団体職員定員管理調査結果 第 2 表－1 部門別職員数（北海道～三重県）」2014 年。

総務省自治行政局行政経営支援室「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する

調査結果」2014年。

田浦元「地域総合計画への住民意識調査の利用可能性」『研究所報（法政大学日本統計研究所）』2010年、95-108頁。

田尾雅夫編著『よくわかる組織論』ミネルヴァ書房、2010年。

田口玄一『開発・設計段階の品質工学』日本規格協会、1988年。

赤池勇治「ベスト・プラクティスの共有による行政サービスの継続的見直し」『自治体国際化フォーラム』第251号、2010年、31-33頁。

内閣府「今後の行政改革の方針」2004年。

中野区「中野区経営改革指針」2003年。

中野区区長室「新たな地方自治の確立へー区民満足度の高い区役所を目指して『おもてなし運動』を進めています。』『地方公務員月報』第506号、2005年、1-3頁。

新川達郎「公的ガバナンス論の展開と課題」、岩崎正洋編著『ガバナンス論の現在－国家をめぐる公共性と民主主義』勁草書房、2011年、35-55頁。

日本経済団体連合会「より良いコーポレート・ガバナンスをめざして」2009年。

長谷川俊彦『保健医療セクターにおける総合的品質管理（TQM）手法による組織強化の研究』（独）国際協力機構国際協力総合研究所、2006年。

広原雄二『活動を基準とした管理会計手法の展開と経営戦略論』創成社、2011年、1頁。

廣本敏郎「市場・技術・組織と管理会計」『一橋論叢』第132巻、第5号、2004年、583-603頁。

福井市「改善王2010『職員の知恵袋』実施要領」2010年。

福井市企画政策部「企画政策部 マネジメント方針」2006年。

福井市総務部「総務部 マネジメント方針」2007年。

福岡市経営管理委員会「市長への提言：『行政経営』の確立を目指して－DNA2002計画：市役所の“DNA転換”に向けて」2000年。

福岡市総務企画局行政経営改革推進室「福岡市行政経営改革プラン」2004年。

福岡市総務企画局「職場の改善・改革の推進について（平成19年6月19日庁議資料）」2007年。

福岡市総務企画局行政経営改革推進室「福岡市行財政改革プラン」2013年。

松尾貴巳『自治体の業績管理システム』中央経済社、2009年。

宮川公男・山本清『パブリック・ガバナンス－改革と戦略』日本経済評論社、2002年。

宮入小夜子「行政組織の組織風土改革に関する実態調査報告」『日本橋学院大学紀要』第
9号、2010年、81-98頁。

元吉由紀子『期待される市役所へー行政経営のムリ・ムダ・ムラを突破する！ー』ぎょう
せい、2012年。

山形市「山形市新行財政改革プラン」2005年。

山本清「行政改革の理論と実務」『季刊行政管理研究』第137号、2012年、1-2頁。