

研究ノート

政治的視点から見た日本とイギリスの業績管理

武久 顕也¹⁾ (関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科)

1. はじめに

日本に帰国した8年ほど前、我が国の自治体における業績管理の手法に筆者は戸惑いを覚えたことを思い出す。英国の自治体における業績管理は Performance management と呼ばれ、文字通り業績を客観的指標によって管理することを主眼としていた。そして、業績の達成状況に応じて、改善し、政策、人事、予算配分などの意思決定に生かす仕組みの構築が図られていた。しかし、当時の我が国の自治体におけるそれは、事務や事業、政策などを主観的に評価し、判断することが多いように思われたからである。その後、我が国の自治体における業績管理の手法も多様化し、それぞれの自治体が求めるニーズに沿った形で業績管理の在り方が模索されているようである。

業績管理の手法の導入や廃止には政治の意思、特に首長の考え方に左右される部分が比較的多いように思われる。「行政評価などの業績管理は職員の負担が大きくその割に効果が薄い」、「行政評価の一定の役割は終えた」といった意見が聞かれる。しかし業績管理によって得られる情報には、ベンチマークや目標値との比較を可能にし意思決定の際有効に活用できるものが多く含まれていることも事実であり、業績管理によって見直しをすることができた例も自治体からの報告書を見ても明らかである。ならば、首長をはじめとした政治家が、政治的な視点から見て有効と判断できる業績管理の仕組みを構築することが自治体の経営管理に業績管理を役立て持続可能な仕組みを作ることが可能となるはずである。

そこで、本稿では我が国と比べ業績管理手法がいち早く導入された英国の手法を紹介し、その中で行われているいくつかの手法によって、政治的にどのように活用が試みられてきたのかを明らかにする。さらに我が国における自治体の業績管理手法の在り方を模索している瀬戸内市の具体的な見直しの事例に触れ、政治的にみた今後の我が国の自治体にとって持続可能な業績管理の在り方を模索したい。

2. 英国の業績管理

英国の業績管理の流れを遡ると、我が国の自治体における業績評価の移り変わりとななる部分が見られる。

その流れは大きく捉えて、より緻密性を求める業績測定を中心とした導入初期から、よりマネジメントを重視するとともに、市民など公に対するアカウンタビリティの重視への移行であり、業績管理によって得られた情報を政治的な意思決定や価値判断につなげていく流れである。

2.1 中央政府主導の業績管理制度の導入

それぞれの自治体で業績測定の必要性が認識される中、当時の1997年に発足したトニー・ブレア党首率いる新労働党(ニューレーバー)政権の中で導入された制度が、ベストバリュース施策であった。英国のベストバリュース施策は、保守党のサッチャー政権当時から実施されたCCT(Compulsory Competitive Tendering: 強制競争入札)に代わるものとして、1997年の新労働党のマニフェストで謳われ、2000年から中央政府の主導によって本格的に導入された。ベストバリュース施策

の具体的な内容は、指定されたすべての自治体（ベストバリュー自治体）における業績計画（Performance Plan）の策定、ベストバリューレビュー（自己評価）とそれに対する監査委員会（Audit Commission）からのベストバリュー検査（Best Value Inspection）、それに基づく行動計画の策定が義務付けられるものとなっている。この他にも、施策の実施にあたっての住民との協議の場の設置などが挙げられるが、図書館サービス、ごみ収集などそれぞれの行政サービスを対象として、サービスの質と改善の可能性の2つの視点から評定をつける制度であった。しかし、年次計画的に幅広い行政サービスの一部に対してこの検査を行っていくため、市民や政治家に関心を持ってもらいやすい制度とは言えなかった。

そこで導入されたのがCPA（Comprehensive Performance Assessment）と呼ばれる包括的業績評価制度である。このCPAでは、行政サービスに対する評価だけでなく自治体組織の能力に対する評価も取り入れ、対象となるすべての自治体の評定が当初は5段階でマスコミ等によって市民に公表され、自治体の格付けともいえる制度となった。このため、市民や政治家たちの関心は、それぞれの自治体のスコアに集まり、自治体職員たちもそのスコアをどのように高めるかということを中心に予算、人員などの資源配分を行うマネジメントに力が注がれるようになった。

このような英国自治体における業績管理の流れの中に見られることから、いくつかの示唆を得ることができる。例えば、緻密な業績測定を行っていた業績測定の導入初期では、測定のコストに見合った成果が見られないなどの問題点が指摘されていた。その一方でCPAなどの制度の導入段階では、より制度化されたCPAの制度の維持にかかるコストが問題視されるようになった。また、業績測定を国が主導して実施されたことを受けて、自治体の政策の目的は、主としてCPAスコアを向上させることとなり、本来手段として導入されるべき業績管理の指標が、結果的に目的となってしまった。

このような背景には、新労働党政権の成果を検証するためのツールとして自治体に様々な形で業績測定を課していった中央政府の意図が見られる。新労働党政権は、マニフェストで掲げたベストバリュー施策の導入、その後導入されたCPAなど、一方では中央政府のリーダーシップによって公共サービスの向上を何らかの形で実現したと総括することも可能である。しかし、他方では自治体は中央政府の目的の達成のために、これらの中央政府主導の制度の中で業績管理の目的と手段を履き違えてしまったと捉えることもできる。

英国が行った中央政府主導の業績管理の手法は、自治体の行政サービスの改善には一定の効果を挙げたと言える。しかし、行政サービスの供給者としての役割以外の自治体の役割に着目した際、自治体の価値をどの程度高めることができたかは疑問が残る。

自治体の存在意義には、権力の分散、地域のアイデンティティの醸成、市民への迅速な対応、民主主義の学習の場、地域住民の多様性の反映などが挙げられる。しかし、中央政府が意図したこれらの制度では自治体を単に地方公共サービスの供給者として捉えた側面が強く、民主的な地方政府としての存在意義に立脚した自治体の力量を高めるための制度とは言い難かった。

自治体には、地域の独自性、アイデンティティなどさまざまな評価不能な特殊要因がある。それにもかかわらず、それらを評価し、一定の基準で比較しようとすることは、多くの人員、財源を必要とした。さらに、それらの投資には一定の効果はあったが、直接的な市民サービスの向上につながらない監査や検査が「産業化」され、それらのコストが増大した点に批判が寄せられた。これらのコストは行政サービスの改善に必要な不可欠であったという意見もあった。しかし、英国自治体に対する監査、検査の担い手となった監査委員会も、官僚機構の性格を持つ組織として組織の肥大化を招いた。結果的に新労働党政権が交代した現在、中央政府主導の業績管理制度は大きく見直されようとしており、持続可能な制度とは呼び難かった。

昨今、公共サービスの担い手が自治体のみならず、あらゆる主体へと多様化しつつある中で、自治体が目指すべき方向性は、地域におけるリーダーシップの発揮によって、自治体が自ら市民を巻き込み、社会的難題を政治的課題とし、その解決に向けた政策の実施など民主的な主体である自治体にしか成し得ない役割の認識と発揮である。そのために、自治体は業績管理を自らの組織の力量を高めるための糧として、政治的に使いこなすことが必要となる。

2.2 英国の自治体における業績管理

中央政府が主導した業績管理制度の構築より以前から、自治体では独自に業績管理の手法を構築し、ITシステムの導入なども行っている例が見られていた。導入されているシステムは様々であるが、施設の来館者数などの業績情報を毎月～年1回程度定期的にモニタリングすることを可能にし、必要に応じてグラフ化したり業績情報を分析することなどもできるシステムが見られた。これらは、議会や執行部幹部に業績情報を提供し、程度の差はあれ議論の材料に使われた。

英国の自治体における業績管理では、自己評価による主観的価値判断(ABCなどの自己評定)はほとんど見られず、指標による客観的な業績情報に基づいて、目標の設定、進捗管理、結果の検証を行って、それらの情報を組織内外で共有する形が多いように思われた。

英国の自治体の業績管理と予算との連動方法は、明確にシステム化されていたとは言えない。先述したようにむしろ、中央政府が実施してきたCPAやLPSA(Local Public Service Agreement)、LAA(Local Area Agreement)などの、業績情報を活用した国と地方との資源配分などに関する制度に沿った、資源配分の優先順位化が議論の対象になることが多いようであった。

これらの取り組みの中で、地方政治の役割としては、執行部に属する首長、地方内閣の議員などは、それぞれの担当ごとに管理すべき指標が割り当てられそれらに基づく業績情

報によって、取り組みの進捗管理を行っていたことであった。また、それ以外の議員で特にOverview and Scrutiny Committee(総括審議委員会)などに所属する者が、それらの設定された指標に基づいて審議を行う仕組みが整備された。

しかし、全体的に地方政治家の業績管理に対する興味、知識は高いとは言えず、政治家にも分かりやすく、より平易に政治的に(政治家が)市民に説明できるよう、計測、公表する指標の数の削減、平易な指標名への変更、業績情報が意味することの解説などを加えたり、数字をグラフ化したり、絵柄や信号の色を使った表示方法を採用したり、よりアカウントビリティを重視したものへと改善されていった。

以上述べたように、英国の中央政府、自治体が行ってきた業績管理手法の変化から学ぶべき点を踏まえて、瀬戸内市では平成21年度から次のような業績管理手法の見直しを行っている。

3. 瀬戸内市の業績管理

岡山県瀬戸内市(人口約4万人)では、比較的早い段階から業績管理の手法として事務事業評価を中心に取り組みを進めてきた。その中で、各種イベント補助金の廃止などいくつかの変化をもたらした。しかし、美術館の建設決定など、事務事業評価を実施したにもかかわらず、その結果とは異なる政策決定をした案件も見られ、事務事業評価の存続の是非が議論されていた。そこで、平成21年度から22年度にかけて、総合計画の策定と絡めて、事務事業の事後評価、外部評価を休止し、①新規事業評価の在り方の検討、②総合計画のうち特に基本計画、実施計画の進捗管理を中心とした制度構築、③部長級幹部職員のための単年度の各部経営計画の導入を中心とした業績管理制度の見直しに着手することとした。

3.1 新規事業評価の在り方の検討

新規事業評価の在り方を検討する際、いか

なるタイミングで評価を実施するかという点において議論が必要である。特に補助金を受ける場合の新規事業については補助金の申請の段階で効果的な統制を働かせる必要がある。したがって財政担当も含めてタイムリーに協議の場を設け、庁内での調整を行う仕組みづくりを行う準備を進めている。

一件査定による予算査定の際、予算が切られることがある。多くの場合、関係課との調整不足のまま予算要求されることが理由として考えられる。一件査定における予算査定では、予算を付けるかどうかを中心として議論されることから、より効果的な事業実施の在り方、コストの削減方法などを検討する余裕はほとんどない。したがって、予算査定より前の段階で新規事業評価の仕組みによって財政担当者を含めて適時に事前協議を庁内で行っておくことは、効果的な事業の実施やコストの削減効果から見ても、有効といえそうである。

3.2 総合計画の進捗管理

総合計画の策定にはマニフェストを基本に考え、それに加えて市民のニーズをアンケート、タウンミーティング、みらい会議（対象別のグループインタビュー）によって把握したうえで、基本構想、基本計画、実施計画のそれぞれに指標を設定し、30年後の将来像を見据えながら10年間の計画によって目標値を設定しようとしている。基本構想においては、より中長期的な市民の意識を反映した指標、基本計画の中では、各担当課単位で中長期的に管理できる指標、実施計画では各担当課でさらにローリングによって年度ごとの進捗管理を行うように計画と組織との関連付けを行おうとしている。

3.3 部長級幹部職員による経営計画の策定

総合計画の進捗管理のみでは、総花的かつ中長期的な視点を中心で、日々の業績管理で活用する目標としては使いにくい。また、部長級幹部職員の経営感覚を養う必要があったため、総合計画の進捗管理と合わせて各部の単年度の取り組みの重点項目を5つ程度決め

て、その達成状況を把握する目標を定め、部としての目標管理を行う仕組みを導入した。部の経営計画策定に当たっては、総合計画との整合性を意識しながら、年度当初にあらかじめ市長からの依頼事項について各部、課長と協議を行い、その際に市長と管理職職員がお互い合意するプロセスを設けている。また経営計画の周知には部会議を各部で行ってもらい、副市長が議論を促す形で会議に参加し、部員の意識を高めることに留意している。

4. 政治的視点から見た業績管理の在り方

これまで、英国の業績管理を概観する中で得られた知見をもとに、現在行っている瀬戸内市での業績管理の見直しの方向性について述べてきた。この見直しの背景にある、政治的に見て活用できる業績管理の要件を以下に提示したい。

4.1 多くのコストがかかりすぎないこと

英国でも瀬戸内市でも、一律の業績管理の見直しや収集する業績データの削減を進めてきた。業績管理には、職員が業績管理に従事する時間やその情報を伝達する仕組みづくりにコストを要する。また、必要な情報に加工するためにも、労力や時間を要する。これらのコスト負担意識は管理される側の不満として業績管理への不信感を生む。業績管理は一種の規制とみなすことができるから、ある程度の負担はやむを得ない。しかし、コストをかければかけるほど求められる効果や実用性の実感度は高いものが必要になる。

例えば、他団体とのコスト比較を行う中で、自らの所管する業務における課題を発見できる。また、業務時間を記録し人件費の把握を行う作業の中で、職員間の業務の平準化が図られていないことが分かると、改善に向けた問題意識が芽生え、それぞれの職員に活用感が生まれる。しかし、さまざまなデータを提出させることを義務化すると、コストの負担感が高まる。したがって、提出を義務付けたうえで、実用度を高めるためには提出を求める側が能動的に活用のための支援を行うなど

の対応が期待される。ただ、制度の導入当初はある程度の積極的な支援は必要になるが持続的にこのようなコストをかけ続けることは実行可能とは言い難く、やはりなるべく負担の少ない管理手法を取ることが必要であろう。

4.2 政策の決定に必要な情報が得られること

瀬戸内市では複数の業績データを総合計画(基本構想, 基本計画, 実施計画)のなかで指標として把握して, それらの組み合わせの中からさらなる課題を発見することをねらいとしている。したがって, よりよい指標の組み合わせがあれば, 臨機応変に見直しをする姿勢が必要である。

また, 政策の決定には, 正しい財務情報, 非財務情報が求められる。中でも非財務情報のうち, 経年や他団体と比較することのできる業績データは意思決定に直接関わるため, 即時性が必要となる。これらの情報は, なるべく定期的にモニタリングされ最新の情報をもとに判断することができる組織の体制が求められる。例えば, 施設の利用者や収支の状況をもとに施設の在り方を検討するためには, 経年, 月次でのデータとそれを把握できる仕組みが必要であり, 定性的な日々の情報収集と合わせて最新の必要なデータを収集できるシステム化や起案の仕組みとして整備しておくことが必要である。

さらに, 新規事業評価という形で適時に財政担当を交えて, あらゆる角度から新規事業の在り方を検討しておくことによって, 組織のリスク管理にもつながる。

業績管理によって得られる指標値は, その数値そのものは実態を示す事実には過ぎないが, 意思決定に使うには, 数字への意味づけを伴う。自らが活用しようとする意志を持てば, 実態をよりうまく把握できる業績管理をめざそうとするが, 外部から強いられアカウントビリティを果たすために使われる場合には, 数字を脚色して見せるなど業績管理の中にモラルハザードを起す可能性もあり注意が必要である。

4.3 市民や議会に業績を説明するのに役立つこと

執行部で意思決定を行う際にその内容を市民や議会に対して簡潔かつ明瞭に説明できるかが重要である。例えば, 年間の市民一人当たりの図書館の貸し出し冊数の伸びを示したり, 公立病院の救急患者の受け入れ数を示したり数値を用いた説明は, 議会や広報誌などあらゆる場面で説得力のある情報の伝達方法となりうる。これらの情報は, 単に数値の羅列ではなく, グラフ化するなどより分かりやすい形で見せることができる工夫を重ねていくべきである。

4.4 目標の合意に使えること

瀬戸内市では, 年度当初の段階で, 部の経営計画策定の際に相互合意する機会を設け, 目標の合意に業績管理を活用している。組織内, 市民と市役所など外部との関係をはじめとして, 目標がどのような意味を持つのか, 合理的根拠のある数値目標などは, 目標達成に向けた合意形成を得るためには活用することができ, それぞれの役割を明確にするためにも役立つ。経年での比較, 他団体との比較, 基準との比較などをうまく活用することにより, 目標の合理性をより高めることが可能になる。

4.5 進捗状況を共有, 確認できること

総合計画の進捗管理と業績管理とを連動させ, 特に管理職がそれぞれに抱える政策課題の解決に向けてどの程度近づいているか, 進捗状況を共有, 確認し関係者に報告することは, 管理職だけでなく, 関係者のモチベーションを維持するうえでも活用できる。また, 進捗状況を共有, 確認することによって組織的な学習にもつなげ改善に向けた取り組みを促せる可能性もある。

4.6 予算配分を変える(守る)根拠になること

瀬戸内市では, マニフェストに掲げる重点戦略枠の予算を作っているが, その予算を使った新たな取り組みを行う際には, どの程度

の成果を目指そうとするのかを予算査定の際に議論しておく。

また、予算配分をいったん確定させると、その予算配分は既得権となる。その既得権を打破して、市民が求める真のニーズに応えるためには、予算の既得権にかかわる利害関係者の力関係を変える必要がある。利害関係者への対応方法としてはいかなる働き掛けをするか、コミュニケーションの中身と手段が吟味されていなくてはならない。利害関係者に対して効果的なコミュニケーションを行うためには、業績管理によって得られるさまざまな数値などを使い、態度を変化させてもらうことが求められる。例えば、職員定数の配分を変える際には、業務量の把握とそれにかかる人員について他部署との比較などを通じて、納得してもらうこともこの点に含まれよう。

その一方で、業績管理を導入しておくことによって、市民、利害関係団体、議会などからの予算の増減の要求に対して対抗手段を持つことにもつながる。合理的な根拠を使いながら説明をすることで予算を守ることは比較的容易になる。

4.7 外部からの資金を調達することに利用できること

国や市民、企業等から資金を調達するためには、現状を数値化することによって分かりやすく根拠を示し、どの程度の支援を求めるのかも含めて明確に示すことが必要である。国からであれば補助金などが主になるだろうが、それ以外にも民間の用意している助成金の獲得のためには、指標による客観的な根拠を用いて現状や取り組みによって目指す効果を説明することが必要である。市民などサービス利用者から徴収する施設等の使用料の値上げなどにも、コスト情報を明らかにできるようにしたうえで「施設の電気代程度は支払ってもらいたい」などの理由を挙げて理解を求めることが必要である。

4.8 マニフェストに利用できること

マニフェストと総合計画との整合性を図る

ことで、総合計画と連動した業績管理の仕組みを、マニフェストの達成状況の検証にも活用できる。マニフェストの実現度合いを説明するために使われる指標は、市民に対して根拠のある説明をするうえで効果的に活用することができる。また複数の指標を組み合わせて説明することによって、さらなる課題も合わせて提示することができる。例えば、可燃ごみの市民一人当たりの排出量を削減する目標を掲げ達成度を説明する時、その中で事業系ごみの削減率が低いことなどを示すことで新たな目標を提示し、市民に協力を呼びかけることも可能である。

以上、政治的にみた業績管理の在り方を検討する上での必要な検討項目を示したが、これらの点を満たす業績管理制度をそれぞれの自治体が構築すれば政治的に活用できる業績管理を実施し、持続可能な制度として定着していける可能性がある。しかし、首長を含めた政治家が制度をうまく活用して必要な時に必要な情報を得て判断に生かせるかどうかは、政治家の業績管理に対する理解度と理解を促す職員の業績情報の使いこなし方にかかっている。

また、これまで述べてきた業績管理の視点は、市民へのアカウントビリティに留まらない、ガバナンスを意識した業績管理の在り方とも言える。政治的な業績管理の在り方は、言い換えれば「いかに治めるか」を重視した優れたガバナンスを発揮するためのものとも言える。

5. むすびに

地方分権や地域主権が叫ばれて、自治体が直接市民に対して政策判断した理由を説明する必要が高まっている。したがって、政治的な視点で業績管理の在り方を検討する時に求められることは、政治的なアカウントビリティを果たすために業績管理が役立つかどうかである。政治的なアカウントビリティとは言い換えれば、地域をうまく治めるための「パブリックガバナンス」の重要なテーマでもあ

る。業績管理によって一つひとつの事務事業に対する指標の設定、評価を続けているだけでは、政治的な視点から見た有用性を実感するには限界がある。政治的課題に対して的確に説明できるデータを迅速かつ低コストに収集できる仕組みを構築しておくことが必要である。

英国の自治体における業績管理は新労働党政権が行った業績による統制によって、中央政府に対するアカウンタビリティを果たすための色彩を濃くしていった。ここには、中央政府が主導で地方公共サービスの改善を図る必要があったが、さまざまな制度は政治的なアカウンタビリティを果たすために、より平易なアウトプットが出る制度へ変更されていった。一方自治体でも、業績管理の手法は意思決定に必要な情報を選択し、さらに分かりやすく工夫が加えられていった。我が国の業績管理でも同様に、政策決定に活用できる制度にしていくためにはより簡便に、先に挙げた様々な視点で業績管理の在り方を検討することが、その手法を持続可能に組織に定着させることにつながると考えられる。政治が市民に対して果たすべき説明責任は、政治的な判断の経緯ではなく、なぜそのような判断に至ったのかを根拠を示しながら分かりやすく伝えることになりつつある。

そのためには、政治家の業績管理に対する理解度を高めることもさることながら、分かりやすい簡便な制度にすることが今後の目指すべき方向性といえそうだ。分かりやすい簡便な制度として先に挙げた要件を満たす制度をどのように構築できるかが、これからの自治体職員と政治家に課せられたテーマといえそうだ。

(注)

- 1) 筆者は、2002年から2003年まで、英国パーミンガム市役所の業績向上評価チームにインターンとして所属した。また、2009年に岡山県瀬戸内市長に就任。本稿はそれらの経験の中で得られた知見をもとにしたものである。

(主な参考文献)

1. Audit Commission (1999) Best Value and Audit Commission performance indicators for 2000/2001, Audit Commission
2. Boyne, G., Martin, S. and Walker, R. (2001) Explicit reforms, implicit theories and public service improvement: the case of Best Value. LRGRU Discussion Paper no.4
3. 武久頭也 (2004) 「変わり続ける英国の業績評価手法」『月刊自治研』 vol.16,no.540