

No.04

北上市における 経営改革の取組み

—戦略的な行政経営への転換の試み—

高橋謙輔

北上市商工部商工課商業係長

NIRA モノグラフシリーズは、日本、アジア、そして世界が抱える問題について、多角的・多面的に調査・分析することを通じて世界の中の日本、あるいはアジアの中の日本の役割を考えます。

論文の内容や意見は、執筆者個人に属し、NIRA の公式見解を示すものではありません。

北上市における経営改革の取組み

－戦略的な行政経営への転換の試み－

高橋謙輔*

【要約】

岩手県北上市では、行政評価と戦略目標の管理を有機的に政策の意思決定に繋げる、行政経営によるマネジメント改革に取り組んでいる。

1991（平成3）年の合併以降継続して行革に取り組んでおり、職員数の削減等で大きな成果をあげてきた。しかし、現在では経営資源が継続的に縮減し、行財政運営に構造的な財源不足を生じている。このことから節減型の従来の行革だけでは運営を維持することが難しくなっており、構造改革の実行と、それに相応しい実効的な経営改革の実現が必要となっている。

構造的な財源不足への対応は、従来の事務事業の視点だけですべて整理することは難しく、行政の担うべき役割を見直し、政策や施策におけるまちづくり上の優先度や重要度を総合的に勘案することが求められている。また、施策－事務事業と予算の関係を可視化し、施策ごとの「強み」と「弱み」を確認のうえ、戦略的な意思決定（5W2Hの明確化）が必要であり、その結果を明らかにすることが、市民との対話や市民との協働も生むものと考えられる。

現在の基礎自治体は、国・都道府県等行政間での役割見直しと、行政・民間及び住民（国民）との役割見直しが同時に進行していて、役割や使命が大きく揺れている。多くの団体がそうであるように、北上市においても試行錯誤で対応している部分は否定できず、ノウハウを確立していかなければならない。

経営資源の縮小に対する対応を検討する中で、経営資源投入総額を決定するための中長期の財政見通しや資金計画の策定に当たって、少子高齢化の進行と経営資源の縮小を織り込んで、社会資本の維持費用と更新費用を資産ごとのライフサイクルコストとして積算し、資産の有効活用等「アセット・マネジメント」の必要性も認識している。課題は多いが経営改革を定着させなければならない。

*北上市商工部商工課 商業係長

目 次

第1章 北上市における経営改革への取組みの背景	3
はじめに	3
1 北上市の沿革	4
産業振興を柱としたまちづくり	4
市町村合併への取組み	6
2 財政状況	7
3 行財政改革（従来型＝節減型主体）の経緯	9
第2章 運営の課題認識と取組方針	10
1 全庁で「従来の手法による課題」を議論する	10
2 取組方針	11
3 技術的に対応を求められたこと	13
第3章 行政経営への転換	14
1 経過	14
2 取組開始時の重要性	15
3 マネジメントフロー	16
4 個別項目の概要	18
業務棚卸	18
業務量算定・事業費算定	20
事務事業評価	21
ミッション管理	21
5 経営資源配分	22
6 施策評価	24
第4章 今後の展開	25
1 これまでの検証	25
開始直後（2005年度当初）における検証	25
現在	25
2 組織行動の整合性	26
3 Ping! Pong! Pang!運動	27
4 市民参画と協働及び市民の意向把握	28
5 おわりに	29
参考文献	29

第 1 章 北上市における経営改革の取組みの背景

はじめに

国の三位一体の改革は、2006（平成 18）年度税制改正で国から地方への税源移譲が行われ、新型新交付税等の流動的な要素は残るものの、ほぼ全貌を俯瞰し、地方の実態が確認できるようになった。三位一体の改革は「地方にできる事は地方に」の理念により、国の地方への関与縮小と、地方における行財政改革の取組みを前提としており、現実には地方自治体では行財政運営上どの団体も大きな影響を受けている。

しかし、地方交付税の削減により、税収の地域間格差に対する財政調整機能が薄れる一方、大都市等の元々（三位一体改革の前から）の普通交付税不交付団体や、財政力指数が高い一部の団体では、税源移譲により逆に財政基盤が結果的に強まるところもある。（このことで、地方交付税改革と税源移譲が、現に地方間格差の拡大の一因となっていると指摘されてもいる。）また、一概に財政基盤が弱い団体といっても、平成の大合併による合併特例法の恩恵を受けている団体と、そうではない団体とでは大きな違いがあり、地方自治体における三位一体改革による財政的な環境変化は様々ではない。したがって、団体ごとの経営改革に取り組むことの必然性（時間的な猶予）も自ずと異なっており、また多くの団体が平成の大合併を実現することに大きなエネルギーを投入していたことなどもあり、地方においては取組みへの動機と結果としての具体的な実践にも、現時点では差が生じていると思われる。

北上市は現在、三位一体改革による極めて厳しい影響を受けており、持続可能で安定した都市経営の実現のためには、「従来型行政管理」からの改革の必要性を再認識し、構造的な経営改革を進めている。この取組みは、三位一体改革に合わせて始められたものではない。北上市はこれまで産業振興を中心とした特徴的な施策を進めながら、まちづくりで一定の成果を出してきているが、これからの都市経営のあり方を議論する中で、財政見直しにおける危機感や、マネジメント改革の必要性を全庁で共有し、2002（平成 14）年度から具体的な検討が行われている。2004（平成 16）年 3 月には N P M（ニュー・パブリック・マネジメント）の視点による実効的な経営改革の方針が出され、具体的な取組みは現在も続いている。

私は、北上市における全庁での検討開始前の準備段階から 2006（平成 18）年度まで直接の担当者であった。ほんの一部ではあるが取組み状況を紹介しようと思う。

1. 北上市の沿革

産業振興を柱としたまちづくり

北上市は岩手県内陸部のほぼ中央に位置し、東京から新幹線で約2時間40分ほどの場所にある。古くから交通の要衝にあったが、1977（昭和52）年の東北自動車道、1982（昭和57）年には東北新幹線、さらには1997（平成9）年の秋田自動車道の開通により、北東北における交通や物流の結節点としての機能と、産業集積地としての拠点性が高まっている。

現在の北上市は、1991（平成3）年4月1日に旧北上市・和賀町・江釣子村の三市町村による新設合併で誕生した。

人口は2007（平成19）年3月末住民基本台帳人口で93,473人と、小さな都市であるが、合併時の83,906人から約1万人（11.4%）増加しており、現在も増加を続けて



いる。2005（平成17）年国勢調査人口の数値では、前回2000（平成12）年調査に対して、岩手県内で最も大きく増加しており、県内の都市では唯一の増加となった。

産業の集積が進んだことにより、雇用の場が確保され、若者が集まることで人口の増加を維持している北上市は、全国的にも活力のある地方都市の1つとして一定の評価を受けている。現在、北上市には8つの工業団地、流通基地、産業業務団地の中に約250社の企業が立地している。製造品出荷額等は年々増加し、東北有数の水準となっており、雇用情勢も有効求人倍率が県内の他の都市と比較して、著しく高いものとなっている。

この状況は、一朝一夕に実現したものではない。遡れば旧北上市時代からの企業誘致を軸にした産業振興の施策と、戦略の成果によるものであり、その取組みの必要性があったことと、それを推進する市民や土地に受け入れ気質（風土）があったことが指摘されている。古くは江戸時代に、北の「南部」と南の「伊達」の藩境が、今の北上市を横断しており、藩境に近い奥州街道の小さな宿場町として、現在の町の基礎を形成していくのであるが、近隣の都市の多くは城下町であり、少なからず、藩政での封建的な支配のもと一定の都市開発がなされていったのに対し、北上市は宿場町であり庶民の町として、より自由闊達な気風があるものの、「何もない、開発が遅れた町」であった。その地理的な要素が、現在の独立独歩の気風に繋がるものがあるような気がして個人的には面白いと感じている。

さて、旧北上市は市制を施行した1954（昭和29）年、地域に働く場所がないと農家の長男以外は東京へ出て行くこの時代に、工場誘致条例を制定している。背景には地域を発展させるために産業の振興が不可欠であり、農業・工業・商業をバランスよく発展させてい

くことが望ましい中で、ポイントとなるのが工業であり、地域全体で、企業(工場)の誘致により産業と雇用を創出していくことへの強い思いがあったことは言うまでもない。

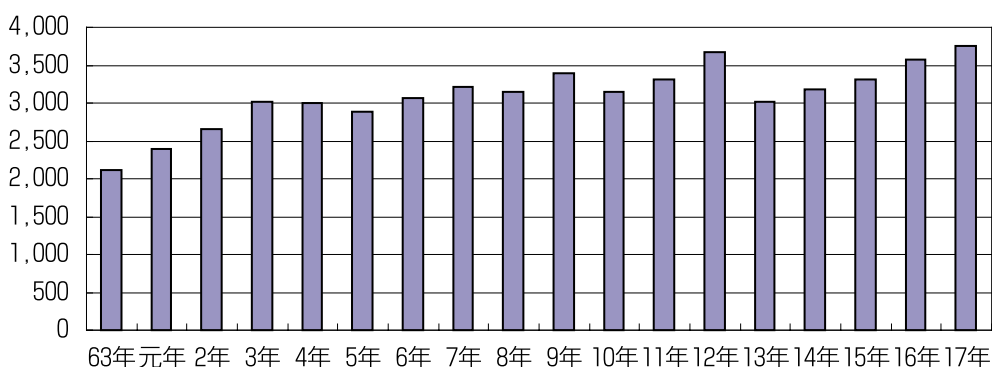
北上市の企業誘致は1962(昭和37)年以降本格的に開始された。港のない内陸部に位置する北上市の工業団地は、初め苦戦をするのであるが、1960年代後半(昭和40年代)の高度成長期になって企業の進出が活発になり、その後高速交通体系の整備の追い風もあって、誘致企業数が現在では180を超えている¹。

企業誘致は現在まで長年継続しているが、企業誘致=産業振興施策ではなく、経済環境の変化に係わる危機感もあり、企業環境における課題点を継続的にフォローアップすることや、地域産業の高度化支援とものづくりにおける人材育成等、より広い視点での取組みに拡充している。これら産業振興の施策は、北上市が独自のまちづくりとして行ってきたものが多く、工業団地の造成や企業誘致、ものづくり基盤の強化と支援や産学官連携等のコストは人件費も含めて多大なものとなっている。

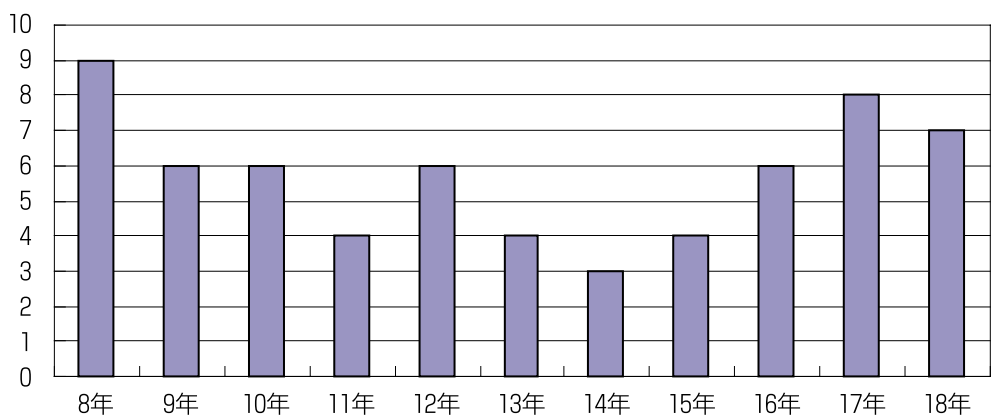
産業振興は、雇用と生産設備の増大があった場合、市民税や固定資産税の増収に繋がる

図表1 北上市の製造品出荷額等

製造品出荷額等(億円)



図表2 北上市における最近の企業誘致数



¹ 2008年2月、東芝がNAND型フラッシュメモリーの最新鋭工場を東北地方で過去最大級の設備投資で北上市に建設することを発表した。

ものであるが、普通交付税の交付を受けているほとんどの団体では、基準財政収入額の増加になり、当然のことながら普通交付税では減少となる。普通交付税の計算は少しややこしいので単純化すると、(理屈上) 税収の増加の75%相当分が普通交付税で減少要因として作用するので、市全体としては結果として税収増の25%分だけ財政的な効果(収入増)が得られることになる。血の出る思いで努力をした結果なので、市税の増収分はすべて

写真1 ものづくり人材育成の様子



て財政上の効果となればいいが、そう甘くはいかない。しかし、それでも財政上の努力とまちづくりの努力のインセンティブは働いていることになる。ところが、現在の三位一体改革の進展状況では、普通交付税の減少幅が大きすぎて、何を優先しどの施策にどれだけ経営資源を投入していくか、極めて根本的で重要な判断が必要となっているし、構造的な改革を実現しなければ、産業振興のような施策には新たな資源投入することも難しい状況になっている。産業振興は、長い期間で成果を見極めなければならない施策であり、これ以上の施策推進を続けることが可能なのか、市全体の経営方針を見極めなければならない、難しい状況にあることは間違いない。

それでも北上市では、企業・市民・行政がそれぞれの役割と「相互の補完性」が最大限発揮されることを目指しながらも、「まちづくり戦略」で掲げる柱の1つで、「産業支援を柱とした若者が定住するまちづくりを推進する」として産業振興を軸とすることが再認識されている。

●市町村合併への取組み

北上市は1991(平成3)年に合併したが、今回の平成の大合併では、まちづくりの上での検討と研究は行ったものの、具体的協議と調整には至っていない。この時期、市政は伊藤彬市長の2期目であり(2007年現在、3期1年目)、市長は「合併ありきの合併はしない。まちづくりの将来像で必要とされる場合は具体的に検討を進める。」との方針を説明している。実際、ほかに先駆けて行った合併から、ある程度の期間が経過し、実績と課題が見えていた時期である。まちづくりの進め方と行財政改革の具体化において、新たな課題と方向性を全庁的に共有し、ほかの団体が合併を選択していく中で、結果的には構造改革と行政経営を軸にしたマネジメント改革を進めていく道を選択している。私はそれまで、「もし合併が進んだら、今まで進めてきた経営改革の取組みはどのようなのだろうか」と思っていたので、それまでやってきたことが無駄にならないことがわかり、内心ほっとしたことを覚えている。確かに市町村合併は究極の行政改革の一手法ではあろうが、根源的なマネジメント改革の必要性が何1つ解決されずに残る可能性もあることの懸念があったためである。北上市のこの選択は間違っていないと考えているが、現時点では楽観できない非常に厳しい状況にある。いずれにしても、ほかがやらない時に合併をし(当時、県から

は「本当に合併するのか」と聞かれたそうである)、ほかが機械的に進める時は合併しないという、独立独歩というか少し反骨精神みたいなものに個人的には嫌いではない。

余談になるが、平成の大合併の際、合併によるまちづくりの推進状況や、庁舎の活用手法（当初の支所方式から分庁舎方式への計画的な変更等）や組織再編等の実務的な事項の視察で、一時期かなりの数の団体が来庁し、北上市は対応している。北上市における合併は、短期間に行政が主導する形で実現したものではない。1986（昭和 61）年に三市町村議会側から合併促進の提言があったことが直接の出発点となっているが、これより以前で既に検討や間接的な研究が行われている。1973（昭和 48）年には実現しなかったものの合併の検討が行われており、さらに遡って 1967（昭和 42）年には首長・助役・収入役・教育長・課長級以上の職員で構成する「和賀中部行政連絡協議会」が設立され、三市町村の有機的な連携等の調査研究が行われていたので、古くからその素地があったことになる。三市町村は経済圏も広域行政圏も同じであったことから、住民説明会延べ 123 回を始め、各種団体での説明等 76 回を経て市民のコンセンサスを得た結果、比較的円滑に合併が実現したことを付け加えておきたい。

2. 財政状況

普通会計における財政状況の推移は、図表 3 のとおりである。歳出で、多い時期は 340 億から 390 億円程度で推移していたが、現在では合併時の規模より縮小している。合併時の新市建設計画の事業は、都市機能の向上のため必要とされるものは実行されていくが、右肩上がりの社会経済情勢が終焉したことで、北上市総合発展計画（1993 年策定）で調整の後、北上市総合計画〔2001 年度～2010 年度計画〕（2001 年策定）でさらに大きく修正している。大型事業として、北上総合運動公園の整備（1993 年度～1998 年度）、本通り・新穀町地区市街地再開発事業（1998 年度～1999 年度）、文化交流センター建設事業（1995 年度～2003 年度）等を実施している。普通建設事業費は 1991 年度から 2003 年度まで、概ね年 90 億円～120 億円であったが、2004 年度以降この水準の実に 1/3 以下まで圧縮している。これは、普通交付税の大幅な減額により経営資源の投入が困難になっていることも一因にある。平成の大合併の団体の多くが活用している合併特例債は無論なかったわけであるが、合併特例法による普通交付税上の合併特例加算額（旧団体で算定替え〈合併がないものとして計算〉した合計額より、合併後の新団体による 1 本算定の額は下がるため、その差額を段階的に縮減する措置）として、最大年間 16 億円ほどの加算を受けていた。1997（平成 9）年度から段階的な縮減が始まり、2005（平成 17）年度以降特例加算はなくなった。加えて三位一体改革の影響は大きいものとなっており、2006（平成 18）年度で普通交付税は約 52 億円となっているが、1991（平成 3）年度～2000（平成 12）年度の平均約 88 億円から、実に 36 億円も削減されており、特例加算の最大値 16 億円分を差し引いても 20 億円以上が実質の削減となっている（図表 4）。普通交付税から臨時財政対策債等地方債への振り替えもあるが、三位一体改革の影響は、改革当初における想定（財政見通し）を超える厳しいものであり、現在まで市債管理基金を取り崩しての財政運営を余儀なくされているが、構造改革の早期定着が喫緊の課題となっている。

図表3 北上市普通会計決算状況、職員数推移

単位：百万円、%

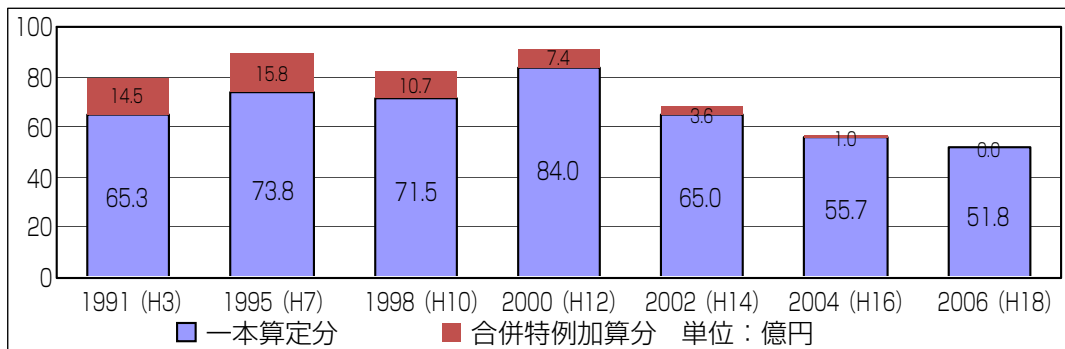
	1991年度 (H3)	1992年度 (H4)	1993年度 (H5)	1994年度 (H6)	1995年度 (H7)	1996年度 (H8)	1997年度 (H9)	1998年度 (H10)
歳入合計	32,108	31,365	32,156	32,021	35,175	39,760	39,286	38,919
地方税	8,940	9,195	9,771	9,654	10,567	11,026	11,626	11,663
普通交付税	7,976	8,702	8,776	8,552	8,955	9,221	9,170	8,957
地方債	3,751	3,529	3,280	3,341	5,188	7,007	7,083	3,889
歳出合計	31,532	30,948	31,534	31,402	34,249	38,466	38,193	37,470
人件費	6,082	5,936	6,238	6,241	6,303	6,540	6,607	6,691
公債費	2,906	3,412	3,930	4,109	3,991	5,220	4,103	4,533
普通建設事業費	11,060	10,078	9,039	7,851	9,851	12,020	12,422	11,616
経常収支比率	68.8	68.8	69.7	70.8	68.8	69.1	72.2	73.6
財政力指数	0.51	0.52	0.52	0.53	0.54	0.56	0.57	0.59
起債制限比率	11.8	12.1	12.3	12.1	11.6	11.2	10.2	10.2
地方債現在高	23,828	25,342	26,116	26,810	29,423	32,675	37,078	37,853
財調・市債管理基金	2,080	1,881	1,920	2,317	3,240	3,604	5,191	4,464
年度末住基人口(人)	83,906	84,948	86,257	87,323	88,304	89,165	89,918	90,213
職員定員	822	821	812	803	795	796	793	792

2年度末職員数 831

	1999年度 (H11)	2000年度 (H12)	2001年度 (H13)	2002年度 (H14)	2003年度 (H15)	2004年度 (H16)	2005年度 (H17)	2006年度 (H18)
歳入合計	38,807	35,379	36,472	39,496	37,052	31,321	31,413	31,272
地方税	11,600	11,551	11,853	11,478	11,069	11,291	11,903	11,950
普通交付税	8,477	9,139	8,049	6,850	6,488	5,669	5,461	5,183
地方債	3,486	3,975	4,912	7,477	7,584	2,802	2,405	2,678
歳出合計	38,229	34,122	35,590	38,767	36,621	30,930	31,057	30,907
人件費	6,814	6,660	6,516	6,416	6,338	6,291	6,215	6,019
公債費	4,183	5,516	4,162	4,089	4,342	4,815	4,910	4,605
普通建設事業費	10,235	7,115	9,301	11,100	9,644	3,354	3,376	3,136
経常収支比率	77.2	76.0	77.0	82.2	81.7	89.4	89.5	89.4
財政力指数	0.59	0.58	0.57	0.59	0.61	0.63	0.65	0.67
起債制限比率	10.2	10.9	10.6	9.7	9.4	10.7	12.4	12.7
実質公債費比率							15.8	17.5
地方債現在高	38,491	38,191	40,086	44,569	48,845	47,805	46,230	45,179
財調・市債管理基金	4,801	5,132	5,632	5,643	5,366	4,730	3,506	2,822
年度末住基人口(人)	90,975	91,719	92,186	92,470	92,651	93,064	93,278	93,473
職員定員	781	773	758	755	750	727	715	702

(出典) 北上市決算カード、地方公共団体定員管理調査より

図表4 北上市における普通交付税の推移



(出典) 北上市財政課資料より

合併のスケールメリットと効率化は、合併当初から必要性が認識されており、これまで行財政改革は継続している。例えば職員は1991（平成3）年度に822人いたが、2006年度には702人となり、120人（14.6%）削減の成果を出している。交付税の算定に、行財政改革の取組みのインセンティブが一部盛り込まれ、これが今後拡充する動きにあるが、平成の大合併の前に自ら合併に取り組み、ある程度絞れるだけ絞ってきているので、同じ起点で評価されるとすれば、正直不満がないわけではない。

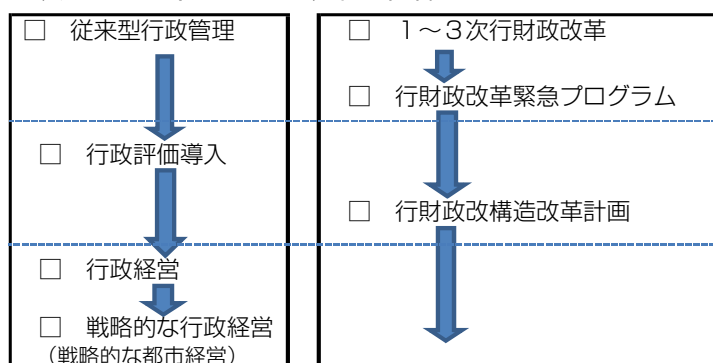
3. 行財政改革の経緯

北上市では、1991（平成3）年度の三市町村合併後、直ちに行財政改革に着手した。定員適正化の推進・組織機構の見直し、3年に1回の補助金負担金等の見直し等、継続して改革を行っている。職員数の削減については前述のとおりであり、組織機構の見直しを継続して行いながら、退職者の部分補充により職員数を削減している。

しかし、「行財政を取り巻く環境変化（少子高齢化・地方分権の推進・環境問題への対応等新たな行政需要に適切に対応する必要性、景気の低迷による厳しい財政運営）により、自らの責任において社会情勢の変化に柔軟かつ弾力的に対応し、簡素で効率的及びわかりやすい行政を実現する」ため、1999（平成11）年10月「北上市行政改革大綱」を定め、2001（平成13）年3月には「北上市行政改革推進計画」を策定し、より具体的に行財政改革に取り組むこととした。この推進計画自体は、現在行っている構造改革的な視点とは異なり、節減や改善が中心の従来型の行財政改革となっているが、「事務事業評価の開始」が初めて明記されており、後に「行政評価の導入」及び「行政経営の推進」として発展することとなる、極めて重要な「種」も含まれていた。さらには、三位一体改革の具体化による財源不足への対応として、2003（平成15）年12月「行財政改革緊急プログラム」を策定するが、この緊急プログラムは88項目の具体項目で、節減や削減の具体的な数値目標を設定するとともに、初めて「市民との協働」や「人事評価制度」、「部等のマネジメント機能の強化」「経営資源の投入のあり方」といった、マネジメント改革の項目も含まれている。

最終的には、緊急プログラムの実施過程での経験と、行政経営の取組みを開始したことと得られた議論と検討結果の蓄積により、2006（平成18）年8月の「北上市行財政構造改革計画」へと発展していく。

図表5 北上市における改革の経緯



第2章 運営の課題認識と取組み方針

1. 全庁で「従来の手法による課題」を論議する

これまでの運営にはどういう問題があるか、何を変えていかなければならないか、2002（平成14）年～2003（平成15）年頃、役所の中で様々な機会で議論をしていった。その結果、概ね次のとおり整理された。

- 行政サービスの対象と水準、経営資源（人・もの・予算）の投入状況において十分な情報と共通認識がない。
- 各施策における課題の認識と戦略が欠如している（施策は「スローガン」的なもので、目標が具体化され共有されているものではない）。
- 市民の参画や市民の視点に立った行政需要の把握を前提とした、計画・実施のプロセスが欠如している。
- 施策の具体的な方向性の議論が欠如しているので、事務事業個別の視点に止まり効果的な政策調整が行われていない。
- 事務事業の採択に当たっては合理的な選択と、その結果の説明が求められているが、不十分である。
- 新規の事務事業は個別判断をし易いが、従来から継続している事務事業は、その内容と単位が明確でなく、判断もなく単に継続されていることが多い。
- 各政策への経営資源配分に係わるウェイト付けの議論がなされていない。
- 意思決定における官房系特定部局（企画部・財務部）への機能集中による弊害（各部局に責任と裁量が付与されていないため、各部局で工夫や改善・改革が生じにくい仕組み）と、部局ごとの政策形成機能を強化することの必要性を再認識。

このような議論で、マネジメント改革の必要性を全庁的に認識するとともに、その方向性と具体案を示していった。2004（平成16）年決定の「北上市行政評価導入方針」で予算と政策管理に行政評価を連動させることとしており、さらにそれを裏付けるため行政評価の手法を基軸にし、部局へ責任と裁量を付与しながらトップマネジメントを機能させる「ミドルアップ・トップダウン」に発展していく。

写真2 庁内検討

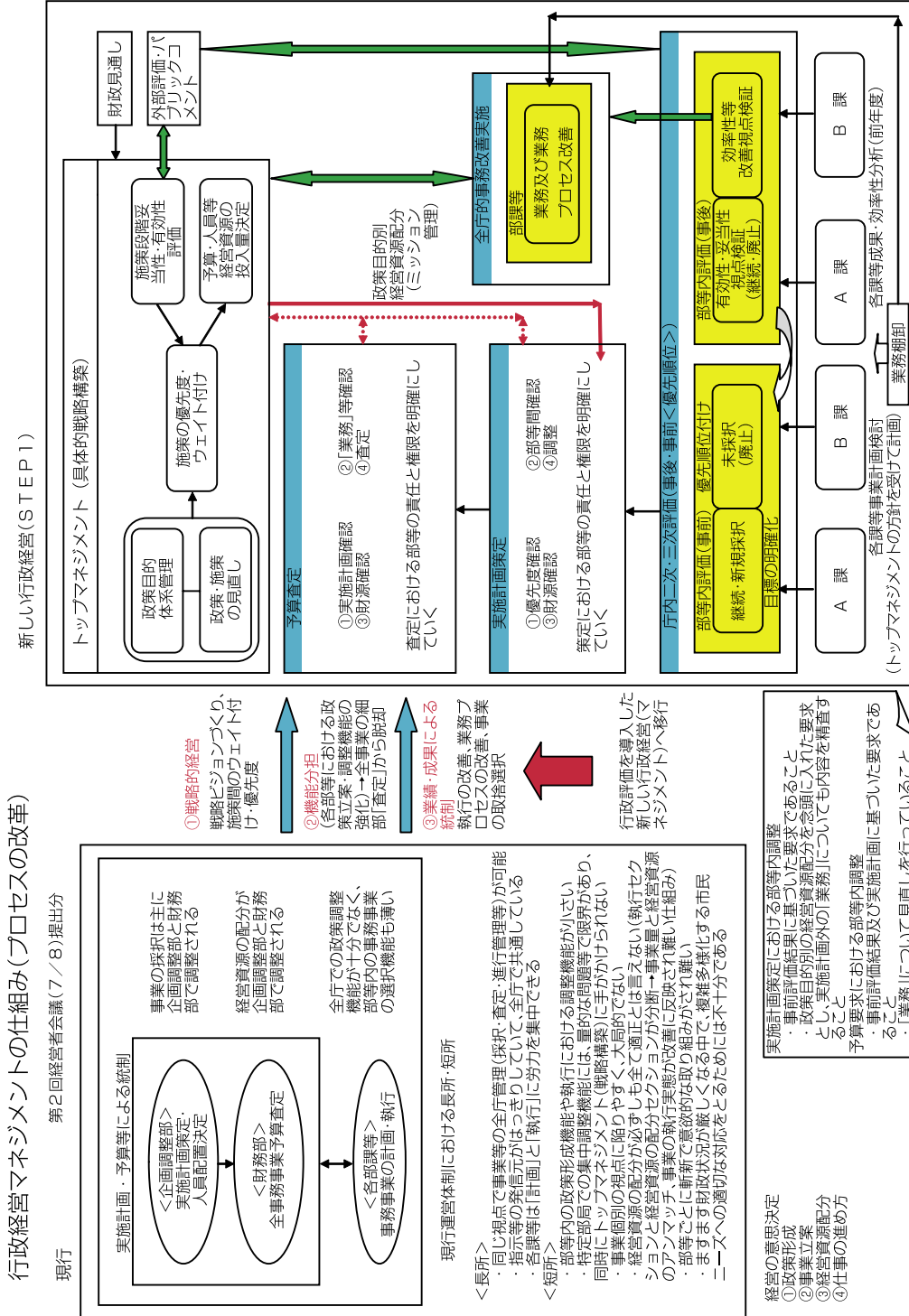


2. 取組み方針

課題の認識の結果、次のとおり改革の方針を打ち出している。

- ア. 説明責任を十分に果たすこと。
- イ. 市民と議論し合いながら、行政（市）が果たすべき役割を明確にし、行政が直接行うもの、市民や企業が行うものに行政が支援するもの、市民や企業が行うもの、協働で行うもの等、根本的な価値観を形成し市民に理解してもらうこと。
- ウ. 政策の対象と方向性が妥当であるか検証し、情報公開のうえ次の政策形成に活用すること。
- エ. 各施策において目標と目指すべき水準をどのように考え、どう具体的に設定したか、その結果は改善状況を含めどうだったか、次の戦略にどう活用していくかを具体化すること。
- オ. 経営資源配分は、常にまちづくりの推進上最も効果の上がる投入を図ること。
- カ. 効率的な運営を図ること。
- キ. 受益と負担のあり方を施策目的に合わせて具体的に検証すること。

図表 6 マネジメント改革の庁内初期共有イメージ



新しい行政経営(STEP1)

トップマネジメント(具体的戦略構築)

政策目的・体系管理

政策・施策の見直し

施策の優先度・ウェイト付け

施策段階的
当性・有効性
評価

予算・人員等
経営資源の
投入量決定

財政見直し

外部評価・パ
ブリックコ
メント

政策目的別
経営資源配分
(ミッション
管理)

①戦略的経営
脚跡ビジョンづくり、
施策間のウェイト付
け・優先度

②機能分担
(各部等における政
策立案・調整機能の
強化)→全事業の細
部「査定」から脱却

③業績・成果による
統制
執行の改善、業務プ
ロセスの改善、事業
の取捨選択

行政評価を導入した
新しい行政経営(マ
ネジメント)へ移行

予算査定

①実施計画確認
③財源確認

②「業務」等確認
④査定

査定における部等の責任と権限を明確にし
ていく

実施計画策定

①優先度確認
③財源確認

②部等間確認
④調整

策定における部等の責任と権限を明確にし
ていく

全庁的業務改善実施

部課等
業務及び業務
プロセス改善

庁内二次・三次評価(事後・事前<優先順位>)

部等内評価(事前) 優先順位付け
継続・新規採択
未採択
(廃止)

目標の明確化

部等内評価(事後)
有効性・妥当性
視点検証
(継続・廃止)

効率性等
改善視点検証

A 課

B 課

A 課

B 課

各課等事業計画検討
(トップマネジメントの方針を受けて計画) 業務範囲

各課等成果・効率性分析(前年度)

実施計画策定における部等内調整

- ・事前評価結果に基づいた要求であること
- ・政策目的別の経営資源配分を念頭に入れた要求
- ことし、実施計画外の「業務」についても内容を精査す
- ること

予算要求における部等内調整

- ・事前評価結果及び実施計画に基づいた要求であ
- ること
- ・「業務」について見直しを行っていること

経営の意思決定

- ①政策形成
- ②事業立案
- ③経営資源配分
- ④仕事の進め方

3. 技術的に対応を求められたこと

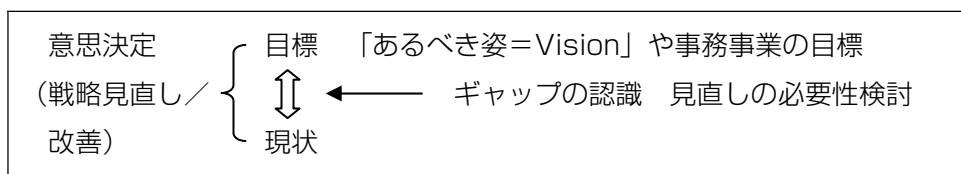
問題点の把握の結果、マネジメント改革のための、技術的な3つのキーワードを確認した。「可視化」、「目標管理」、「評価－計画－予算の連動」である。

行政一般の慣習的側面もあると思われるが、改善改革の大きな障害要因として、元々技術的な要素（欠陥）もあり、仕事の内容が見えない（あえて見ない）やり方で仕事を進めており、それがすべてに影響していた。したがって、可視化することが最初に必要であると考えた。なぜ行政の仕事は見え難いのか、目的と手法が多様である行政の仕事は、多様な「商品メニュー」を持っているが、仕事の括りや目的をきちんと整理と認識のもと意思決定をしていないためである。このため、全庁の全業務について、目的・対象や内容等を整理して認識する「業務棚卸」を作成し、毎年度マネジメントに活用するための管理をしていくこととなった。仕事の単位が明確になると、活動指標や資源投入額、成果指標も明らかになり、改善意識が働くようになってくる。

また、改善にしても意思決定にしても先ず目標を持つことが重要であり、目標自体の妥当性を継続して検証していかなければならないが、目標と現状のギャップを認識するとその原因と対策の検討が実効的なものになる。このことは、事務事業でも施策や政策でも変わりはない。実はこの目標を管理していくことは、点としての事務事業やスローガンの施策の一部においては把握していたものの、市役所全体で網羅する状況では実施していなかった。可視化されていないこともあり、やろうとしてもできなかったはずである。そして、実際最初に行った業務棚卸において、政策－施策－事務事業において目的と手段の位置づけを改めて認識することとなり、真の意味での政策調整が始まることとなる。

行政でも民間でも、予算と人事はマネジメント上最も権限を伴って行使される。逆に言えば、この部分が経営改革の位置づけから除外されると、言葉ばかりのものとなってしまふ。したがって、意思決定の仕組みとして、行政評価と目標管理が、計画策定及び予算編成と完全に連動させるマネジメントサイクルを構築することとなった。また、このマネジメントサイクルの構築に当たっては、評価－計画－予算の各事務事業の括りが完全に整合しているか、親子関係等の整理がなされていなければならない。このことについては、行政評価を開始するに当たって、前段の作業となる業務棚卸の検討と確立作業の中で、その必要性が再認識され、後にマニュアルによる全庁作業を行い、予算の事務事業の再整理を実際に行っていくこととなった。

図表7 目標管理イメージ



第3章 行政経営への転換

1. 経過

北上市の経営改革は2002年（平成14）年に始まった。その概要は図表8のとおりである。意思決定のプロセスに、行政評価とミッション管理（目標管理）を軸としたマネジメントを組み込み、戦略的な都市経営を目指しているものである。

行政評価導入方針の策定は2002（平成14）年であるが、実際に行政評価を開始したのは2004（平成16）年となっている。この間、庁内の職員30名で構成する「行政評価システム研究部会」で評価全般に関する先導的な研究と検討を行うとともに、業務棚卸の考え方を構築し、実際に棚卸作業を通しての予算－評価－計画の事業整合のマニュアル化と雛形作成を行った。予算事業と評価事業について、体系的な整合を図ったうえで行政評価を実施していることは、他と比較して特徴的ではないかと思われる。また、当初は行政評価だけの想定から、2004（平成16）年3月にはミッション管理（当市独自のマネジメントで、使命の認識と施策ごとの強みと弱みを踏まえて、これからの方向性を目標設定し管理すること）の導入により「行政経営」を推進することの市長通知をしており、大きな転換点となった。2006（平成18）年から、施策評価を開始し、ミッション管理での計画－実施－評価が循環することとなった。

図表8 経営改革の経過

2002（平成14）年6月：北上市行政評価システム導入予定（庁議決定）
2002年10月：行政評価経営者会議・行政評価システム研究部会設置
2003（平成15）年3月：業務棚卸実施（13年度事務事業）
2003年9月：業務棚卸と予算事業の整合に向けた検討開始
2003年10月：業務棚卸・業務量算定・事業費算定（14年度事務事業）
2003年11月：16年度予算編成方針に行政評価システム導入に向けた、業務棚卸区分と予算事業の整合（要求・査定）が盛り込まれる
2004（平成16）年2月：行政評価の運用についてフレームの具体化
2004年3月：市長通知「今後の行政運営について」（16年度からミッション管理の導入、行政評価の実施と予算編成が連動した「行政経営」による新たな運営開始）
2004年5月：各係1事業の事務事業段階評価試行（14年度事務事業）
2004年9月：全事務事業の事後評価（15年度事務事業）、課ミッション・部ミッション設定
2004年10月：全庁ミッション設定、経営資源配分方向性検討
2004年11月：施策別経営資源配分方向性決定、17年度予算編成方針
2004年12月：全庁事前評価、施策別事業優先順位確認
2005（平成17）年2月：支援システムの開発開始（財務会計システムとの連動）
2005年5月：支援システム漸次稼働開始（業務棚卸・業務量算定・事業費算定・事後評価・ミッション管理・事前評価）
2006（平成18）年8月：施策評価開始（17年度部ごと施策別ミッション）
2007（平成19）年3月：「北上市の施策に関する市民意識調査」結果報告

写真3 行政評価システム研究部会委員
による棚卸のヒアリング



写真4 全職員〈保育士等除く〉説明会



2. 取組み開始時の重要性

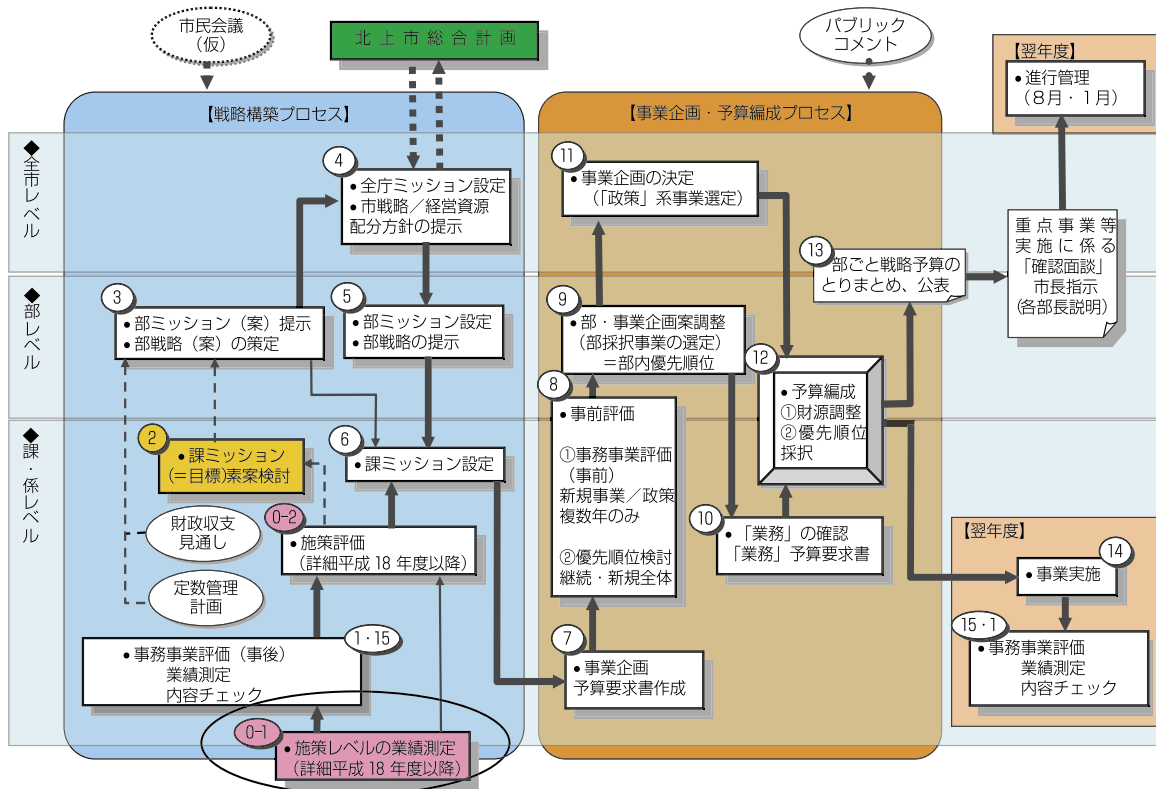
従来の運営を改め構造的な改革を実施する前述の方針を決定し、行政評価の導入目的と導入背景の明確化を行った。「よそがやっているので、何となく始める」パターンは最悪で、北上市として必要としているマネジメントの機能と方向性を具体化し、そのための具体像を示した。行政評価が予算編成と政策管理と連動する必須行為であることとし経営資源配分の具体的な検討を行うこと、連動及び一体管理するための準備として、政策体系・事務事業類型の業務棚卸による整理、予算事業と棚卸事業との整合化を行うことなどについて、研修会や説明会を何度となく開催し情報共有した。

3. マネジメントフロー

現在の北上市におけるマネジメントは、図表9のとおりである。原則、丸数字の順のとおり進んでいく。上から管理レベルに沿って大別すると3階層あり、それぞれの役割に応じたマネジメントを行っている。マネジメントは「戦略構築」のプロセスと、「事業企画・予算編成」のプロセスで区分することができる。

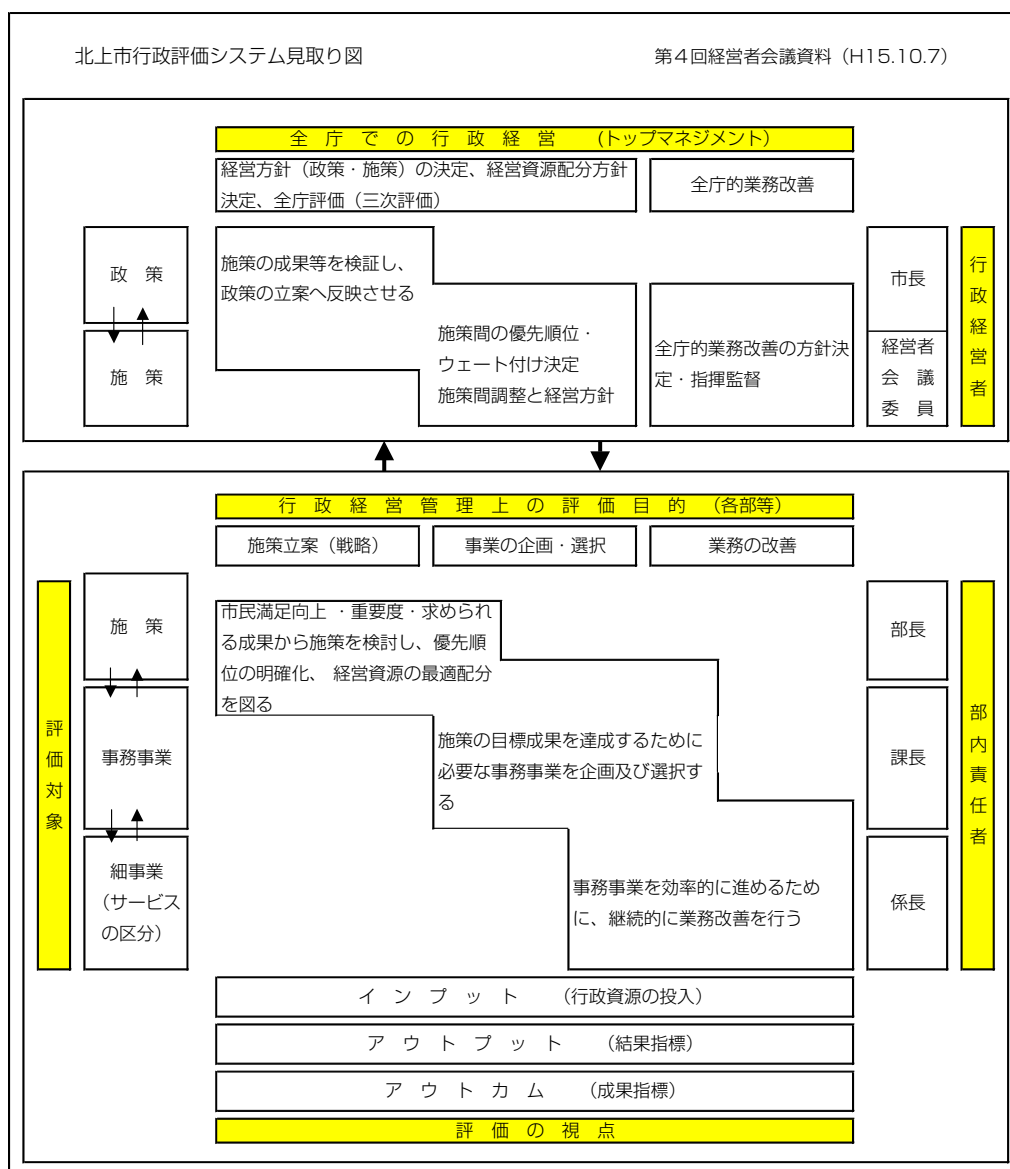
業績測定及び評価結果を踏まえて、次年度の施策別の方向性と目標設定をミッション設定で行い、施策別の経営資源配分方針を全庁に示している（2006（平成18）年度からは施策別部ごとの一般財源額で示している）。事務事業の事後評価は、事業企画や予算編成のためには必ず実施しなければならないものとして、義務的な負担金以外はすべて行っている。事後評価で「廃止・休止・完了」の総合評価となったものは、次年度の事業企画（＝予算要求）できない。また、各事務事業の改善事項を必ずチェックしている。ミッションは課・部・全庁で確認していく。各部のミッション設定（部ミッション）の検討が不十分であったり、新たな課題への対応について全庁ミッションで各部へ指示する場合もあり得る。各部では、全庁ミッションでの指示事項と事務事業の事後評価結果を踏まえ、成果と目標を実現する事業の組み立てと予算見積（事業企画）を行う。事業企画したものについて、各部ごとに、ミッションの設定に沿ったものであるか事前評価を行う。事前評価は2段階あり、最初に新規事業と政策複数年事業（複数年で行う公共事業等）については、評

図表9 北上市の「行政経営システム・マネジメントフロー」



価シートで採択の確認を行う（それ以外の事業については、事後評価が事前評価の機能を兼ねていることから評価は行っていない）。さらに、各部では政策系事業について、施策別に優先度を確認する。各部で経営資源配分の中で事業企画が調整されていれば、新規事業の全庁確認のうえ基本的には部の裁量は尊重される。以前予算編成の際に行っていた予算ヒアリングと財務部による個別査定は、2005（平成 17）年度当初予算の編成から廃止した。なお、2006（平成 18）年度から施策評価を開始している。施策レベルで業績測定し、事務事業の評価に落とし込んだうえで、最終的に施策評価を総括している。

図表 10 責任と役割



4. 個別各項目の概要

●業務棚卸

北上市では、全部局の全事務事業について業務棚卸を毎年度行っている。性質で分類する「事業類型」（図表 11）と政策目的で分類整理する「政策体系」（図表 12）のほか、具体的内容・対象・目的・事業量等を再確認のうえ整理する（図表 13）。

図表 11 事業類型

評価類型

番号	事業類型	区分	定義
1	ソフト事業（義務）	業務	法令等により実施が義務付けられたもの
2	施設管理・維持補修事業	業務	施設管理、道路・水路・公園などの維持補修事業
3	内部管理事務	業務	直接的な市民サービスの提供を伴わない内部的・定型的な事務
4	負担金・補助金（義務負担金）	業務	全国・東北・岩手県規模で全自治体により構成される団体に対する会費・負担金、議員団体定期保険負担金等
5	ソフト事業（任意）	政策	市任意のソフト事業、特に政策的に設置する施設の運営管理
6	負担金・補助金（ソフト事業）	政策	施設等整備（類型番号 7）及び義務負担金（類型番号 4）を除く負担金・補助金
7	施設等整備事業	政策	施設の建設、道路や公園などの整備、情報システムの構築事業等
8	施設等整備事業（負担金・補助金）	政策	負担金・補助金による施設整備事業

図表 12 政策体系

【北上市政策体系コード（抜粋）】

政 策		施 策						
大	名称	小	名称					
1	美しい環境のまち	1	水と緑の豊かな自然を守りはぐくむために	1	ふるさとの豊かな自然を守る活動	1	1-01-01-01	自然環境の把握
						2	1-01-01-02	自然とのふれあい活動及び愛護活動の展開
						3	1-01-01-03	自然環境の保全
				2	環境への負荷の抑制と公害の防止	1	1-01-02-01	環境監視体制の充実
						2	1-01-02-02	公害の防止
				3	地球環境の保全対策	1	1-01-03-01	地球温暖化ガス抑制
						4	1-01-04-00	その他（水と緑の豊かな自然を守りはぐくむため）
				2	安全で安心して暮らすために	1	災害に強いまちづくり	1
		2	1-02-01-02					災害に備えたインフラ・防災情報ネットワーク整備
		3	1-02-01-03					治山対策の実施、河川の築堤及び改修
		4	1-02-02-04					救援救急体制の充実（消防防災）
		2	消防や防災の強力な体制づくり			1	1-02-02-01	消防体制の整備充実
						2	1-02-02-02	地域消防の充実
						3	1-02-02-03	防災意識の啓発
						4	1-02-03-04	交通安全施設の整備
		3	交通事故や犯罪のない明るいまちづくり	1	1-02-03-01	交通安全施設の整備		
2	1-02-03-02			交通安全教育の徹底				
3	1-02-03-03			防犯活動の推進、防犯意識の啓発				
4	1-02-03-04			防犯のための環境づくり				
4	その他	0	1-02-04-00	その他（安全で安心して暮らすため）				

図表 13 業務棚卸表／上下に分割しているが、実際は連続している

平成17年度
一次業務棚卸表 (事務事業・細事業区分) < 評価事業順 >

政策体系コード	名称	予費表示事業	評価事業/細事業名称	評価コード	細事業コード	執行コード	具体的内容
05-02-01-00	企画調整部門 (内部管理事務)	組織・定数及び事務分掌等管理	組織・定数及び事務分掌等管理事務	010100-010-00	010-00	004141、 004142、004143	組織人員体制の見直し、事務分掌の見直し、代決専決規程の見直し及び権限委譲等に係る関係調整
05-02-01-00	企画調整部門 (内部管理事務)	組織・定数及び事務分掌等管理	職員定数管理事務	010100-010-01	010-01	004143	組織人員体制の見直し
05-02-01-00	企画調整部門 (内部管理事務)	組織・定数及び事務分掌等管理	地方分権及び事務分掌に関する事務	010100-010-02	010-02	004142	権限委譲等に係る関係調整 県事務処理交付金のとりまとめ
05-02-01-00	企画調整部門 (内部管理事務)	組織・定数及び事務分掌等管理	組織及び事務分掌・権限、代決専決規程等	010100-010-03	010-03	004141	組織人員体制の見直し、事務分掌の見直し及び代決専決規程の見直し
04-03-04-01	第三セクターの適正化	出資法人等適正化事務	第三セクター適正化事務 (研究会・検討委員会等)	010100-015-00	015-00	004151	第三セクターの各法人における機能の再検討、新設合等の見直し、まちづくりにおける方向性と公的関与のあり方についての検討
04-03-04-01	第三セクターの適正化	出資法人等適正化事務	第三セクター適正化事務 (研究会・検討委員会等)	010100-015-01	015-01	004151	第三セクターの各法人における機能の再検討、新設合等の見直し、まちづくりにおける方向性と公的関与のあり方についての検討



類型	類型名称	区分	対象	目的(どういった状態にしたいのか、どのような効果を得たいのか)	010100 事業量(アウトプット)の説明 → 延長、回数、参加者数、相談件数等	部課名称	
						部課名称	企業部政策企画課
03	内部管理事務	業務	職員	地方分権の確立及び円滑な住民サービスを提供するために、簡素で効果的な組織体制を実現する。	職員13名削減(対前年度)見直し8件、分掌事務の見直し6件	一般02	担当係
03	内部管理事務	業務	職員	効果的な組織体制の確保	職員13名削減(対前年度)	一般02	行政経営係
03	内部管理事務	業務	職員	地方分権の確立及び円滑な住民サービスの提供	事務委託希望調査：1回 事務委託に係る岩手県との勉強会：1回 事務処理交付金：13事務、311件、1,033,973円 代決専決規程の一部改正：6項目。	一般02	行政経営係
03	内部管理事務	業務	職員	簡素で効果的な組織を実現すること。	組織の見直しは企画で3件、保健福祉部で1件を見直し。分掌事務の指定は8件。	一般02	行政経営係
05	ソフト事業 (任意)	政策	第三セクター 7法人	公的関与のあり方を明確にし、各法人がまちづくりに関する第三セクターの機能活用を充実し、目的の達成を目指す。	公的関与のあり方等の検討(検討委員会1回、その他関係協議を随時実施)	一般02	行政経営係
05	ソフト事業 (任意)	政策	第三セクター 7法人	公的関与のあり方を明確にし、各法人がまちづくりに関する第三セクターの機能活用を充実し、目的の達成を目指す。	公的関与のあり方等の検討(検討委員会1回、その他関係協議を随時実施)	一般02	行政経営係

●業務量算定・事業費算定

業務棚卸の後、業務量算定を行っている（図表 14）。全職員分の業務従事状況を把握しているため、組織ごとの業務状況と、業務ごとの職員従事状況をある程度分析することができる。職員の業務量として実際はロスが必ずあるであろうが、1人1.00として、従事時間の割合を職場ごとに取りまとめている。人事評価的な使い方はしていないが、職員の定員管理の際は活動指標と合わせて見ることにより、現場でも定員管理部局でも有力な分析データとなる。また、行政サービス単位で人件費を反映したコストが正しく分析できていなかったが、業務棚卸を実施したうえで業務量算定を行うと、人件費を含めた本来のコスト（フルコスト）を認識することができる。

業務量算定の後、事業費算定が行われる。業務単位で人件費が算定され、合わせて間接費の配分や減価償却費・公債費利子等の算定がなされ、業務ごとのフルコストが算定される（図表 15）。各課の事務は、庁内LAN環境のシステムで共通事務費の金額を確認する程度である。決算データは、原則的に評価事業単位で整合していることから、修正作業はほとんど必要ない。減価償却費等は政策企画課で管理している。

図表 14 業務量算定表サンプル

様式 2-0 業務量算定表（課等全体） <非常勤・印字職員含まない>

		010100 企画部政策企画課					所属人員	課内分掌	課外分掌	課内共通	課内分掌
							14	13.85		1.10	13.85
										事務	最終計
平成17年度	番号	課長	課長補佐	係長	主任	主査	計		「課内共通内部事務」分再配賦		再配賦後最終業務量
	細事業名	010100	010100	010103	010103	010103	010103	010103	0.01	0.01	0.07
	1 行政サービスの向上に関する事務	0483	0677	0774	0805	1292			0.01	0.07	0.07
	2 行政改革懇談会・行政改革大綱に関する事務			0.02					0.01	0.18	0.18
	3 事務事業の整理合理化・効率化に関する事務			0.03					0.01	0.03	0.03
	4 補助金・負担金・使用料・手数料の見直し事務			0.02	0.07				0.01	0.11	0.11
	5 行財政改革緊急プログラム推進			0.01	0.04				0.01	0.07	0.07
	6 構造的改革の推進			0.11	0.30				0.04	0.47	0.47
	7 行政評価システム推進事務	0.10		0.59	0.47	0.70			0.21	2.70	2.70
	8 全庁的業務改善事業			0.03					0.02	0.23	0.23
	9 職員定数管理事務			0.09					0.01	0.10	0.10
	10 地方分権及び事務委譲に関する事務			0.01		0.05			0.01	0.07	0.07
	11 組織及び事務分掌・権限、代決専決規程等事務			0.08	0.01	0.20			0.03	0.32	0.32
	12 第三セクター適正化事務（研究会・検討委員会等）	015	01	0.01	0.08				0.01	0.10	0.10

図表 15 事業費算定表サンプル

様式 3 事業費算定表

平成17年度 一般会計 政策企画課

細事業名称	細事業コード	決算額 a	非常勤・臨時職員経費 b	部門共通内 部事務費 c	職員人件費 d	直接事業費・計 e (a-d)					間接費 h	公債費 i	非コスト項目調整 (△) j	減価償却費 k	退職給与引当金相当額 l	その他 m	フルコスト n
						返戻金	市債	採用品	負担金	その他							
行政サービスの向上に関する事務	001-01	0	0	3,400	614,308	617,708	0	0	0	0	617,708	0	0	0	0	0	617,708
行政改革懇談会・行政改革大綱に関する事務	001-02	107,100	0	8,742	1,667,407	1,783,249	0	0	0	0	1,783,249	0	0	0	0	0	1,783,249
事務事業の整理合理化・効率化に関する事務	001-03	7,047	0	1,457	263,275	271,779	0	0	0	0	271,779	0	0	0	0	0	271,779
補助金・負担金・使用料・手数料の見直し事務	001-04	0	0	5,342	965,341	970,683	0	0	0	0	970,683	0	0	0	0	0	970,683
行財政改革緊急プログラム推進	001-05	0	0	3,400	614,308	617,708	0	0	0	0	617,708	0	0	0	0	0	617,708
構造的改革の推進	002-01	0	0	22,626	4,212,336	4,235,222	0	0	0	0	4,235,222	0	0	0	0	0	4,235,222
行政評価システム推進事務	005-01	2,260,192	0	191,124	24,396,789	26,788,105	0	0	0	0	26,788,105	0	0	0	0	0	26,788,105
全庁的業務改善事業	005-02	140,140	0	11,170	2,106,198	2,257,508	0	0	0	0	2,257,508	0	0	0	0	0	2,257,508
職員定数管理事務	010-01	0	0	4,957	877,583	882,440	0	0	0	0	882,440	0	0	0	0	0	882,440
地方分権及び事務委譲に関する事務	010-02	0	0	3,400	614,308	617,708	0	0	0	0	617,708	0	0	0	0	0	617,708
組織及び事務分掌・権限、代決専決規程等事務	010-03	156,400	0	15,541	2,896,022	3,066,963	0	0	0	0	3,066,963	0	0	0	0	0	3,066,963

●事務事業評価

評価シートは、事業類型1～4の「※1業務」と事業類型5～8の「※2政策」で区分している。評価項目は、①効率性、②有効性、③必要性、④公平性、⑤適時性の5項目である。効率性と有効性は全事業類型で共通項目としているが、「業務」に関しては、必要性・公平性・適時性を省略している。評価は採点による合計点数方式は採っていない。評価項目ごとに各設問の該当項目でA・B・Cが判定され、各評価項目のA～Cの結果（組み合わせ）により総合評価される。必要性、適時性を重視するルールとしているので、例えばコスト面で効率性が悪いことだけが理由として廃止にはならない。廃止になる場合は、必要性・適時性がC評価となった場合がほとんどである。D評価（廃止・休止・完了）の場合は、新年度の事業企画はできない。

●ミッション管理

施策別に業務棚卸表データを基に、新年度に向けた各部局方針の検討を行い、全庁で施策別の方針決定を行う。施策別に「強み」と「弱み」を把握しながら、成果の再確認及び具体的な目標設定と、経営資源の配分方向性の検討を行っている。SWOT分析を簡易化したもので検討している（図表16）。

もともと、ミッション（Mission）とは組織の「使命」を意味する。組織運営の概念と

図表 16 SWOT 分析

A課の施策の展開戦略（イメージ）

施策名	SWOT上の戦略	方針	成果の方向性	資源の方向性		当年度		次年度	
				予算	人員	予算	人員	予算	人員
施策①	順風戦略	現状維持	→	→	→	・・・	・・・	・・・	・・・
施策②	挑戦戦略	予算と人員を集中投下してニーズに対応する	↑	↑	↑	・・・	・・・	・・・	・・・
施策③	撤退戦略	できる限り早期に撤退する	↓	↓	↓	・・・	・・・	・・・	・・・
施策④	改善戦略	行政が対応できない部分を市民・NPOに委ねる	↑	↓	↓	・・・	・・・	・・・	・・・
A課 計				→	→	・・・	・・・	・・・	・・・

資源配分の戦略

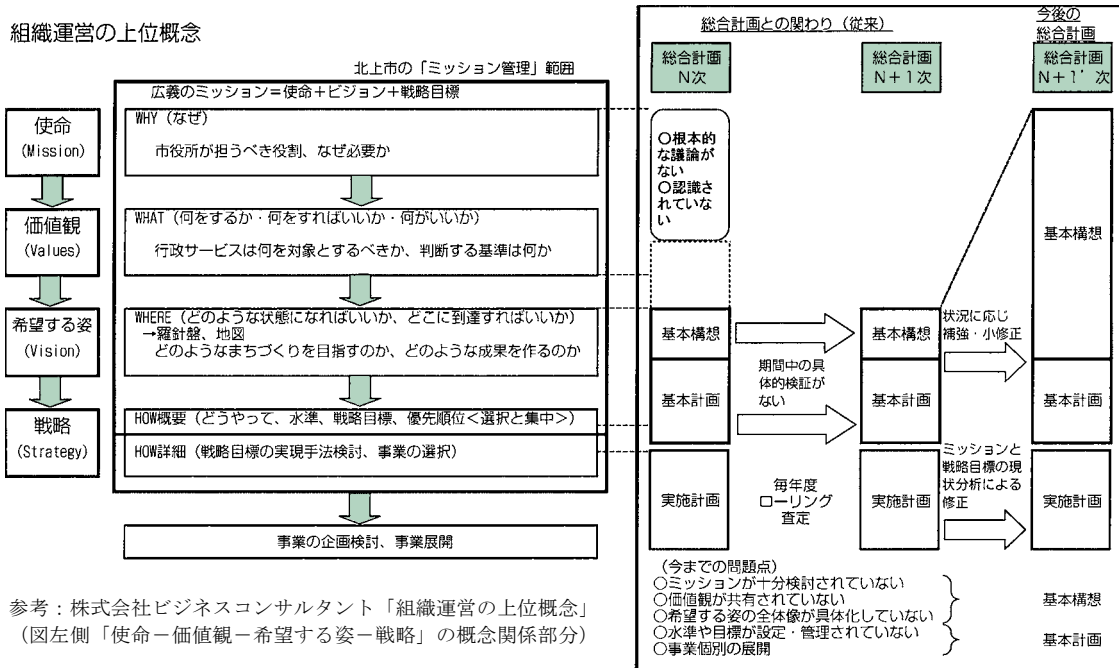
具体的な数値

	比較優位：強み Strengths	比較劣位：弱み Weakness
求められること 成長機会 Opportunities	攻めるべき事項 (順風戦略政策) <推進>	改善すべき事項 (挑戦戦略政策) <改善>
してはならないこと 致死脅威 Threats	回避すべき事項 (改善戦略政策) <回避>	撤退すべき事項 (撤退戦略政策) <撤退>

※1：市町村に実施義務があり実施の判断に意味がない事務等の北上市における通称
 ※2：実施の意思決定が必要な事業等の北上市での通称

して、上位から「使命 (Mission)」－「価値観 (Values)」－「希望する姿 (Vision)」－「戦略 (Strategy)」－「企画検討 (Plan)」の順に具体化し、北上市では一般的に言われている「ミッション」から「戦略目標の共有」までを広義に「ミッション管理」としている (図表 17)。ミッション検討の結果はデータ管理されている。

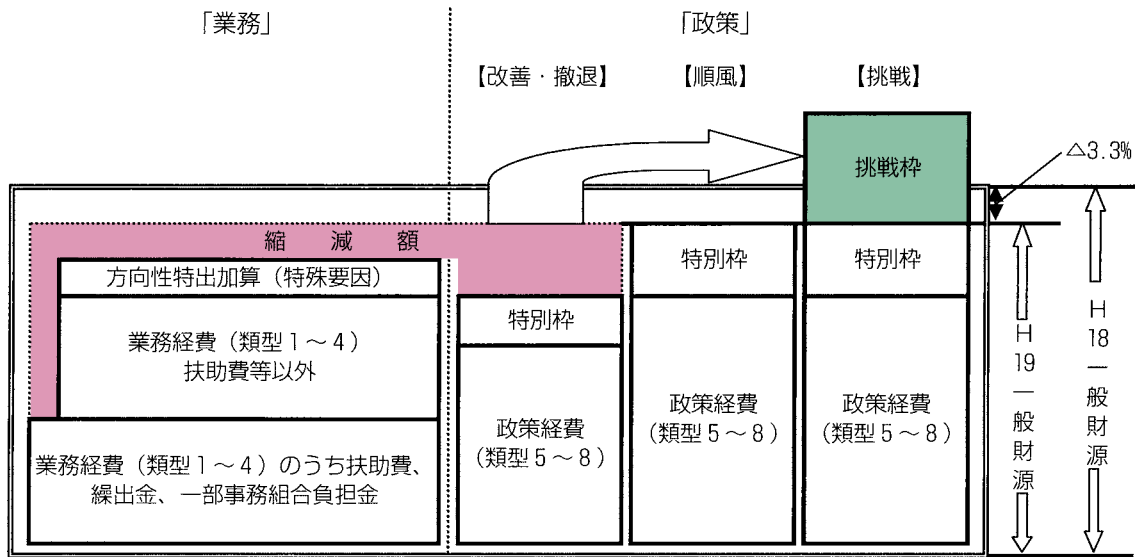
図表 17 北上市のミッション管理概念



5. 経営資源配分

北上市では行政評価システム導入方針の中で、行政評価を予算編成に連動することとしていたので、最初からERP (Enterprise Resource Planning) の視点が包含されていたが、行政経営への進展により、経営資源配分は自ずとマネジメントの中核としてその重要性を増していった。財政見通しの検証をし、全庁での経営資源投入総額（一般財源が基本となる）を決定のうえ、施策別に経営資源配分していく。施策別の経営資源配分には、業務棚卸や評価情報及びミッション管理の検討結果等が判断材料となる。2007（平成 19）年当初予算編成から、施策別部ごとの経営資源配分を行っているが、その前年は、財源不足が大きすぎたため、ミッションでの議論と経営資源配分については「方向性」を示したに止まった。しかし、額で配分していなかったことから、各部での責任と裁量が発揮されなかったことが反省点となり、その課題を克服するため、構造改革を推進することの認識とともに、経営資源配分のあり方を今後も改善していくこととなった。また、従来の性質別・臨時／経常別の財政分析だけではなく、当市の事業類型（事業の性質区分）を活用した分析は、有効であった。

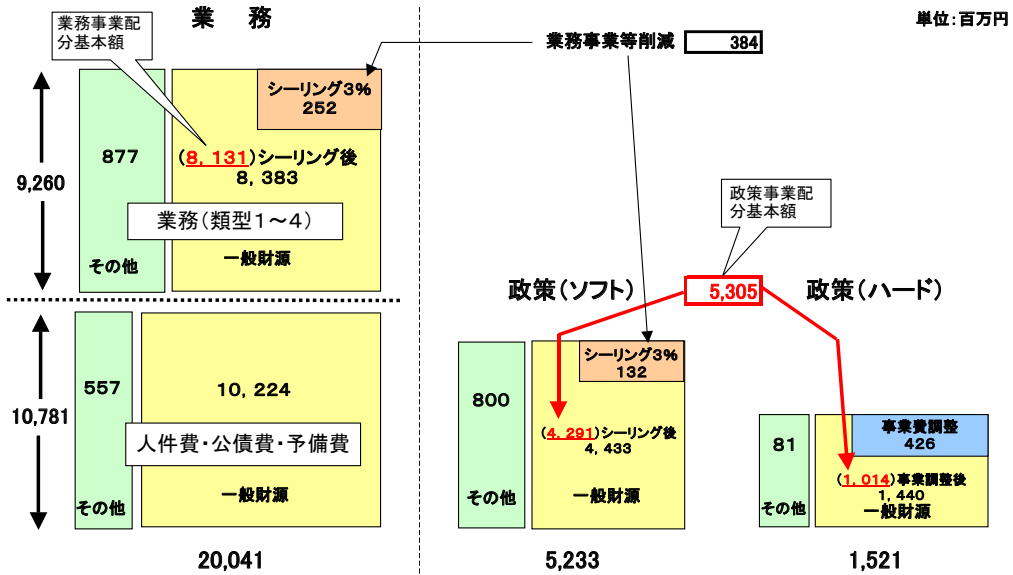
図表 18 資源配分の検討



特別枠：後期5ヵ年で主要プロジェクトに位置づけられている該当分
 挑戦枠：＝施策強化枠→施策別に確認

図表 19 単年度資源投入額

経営資源配分方針概念図



※1 平成17年度決算見込により試算。
 （公債費は償還額積み上げ）
 ※2 上記の金額20,041は、資料2の業務
 事業計から特定財源2,377を除いた額で
 ある。

※平成16年度決算額

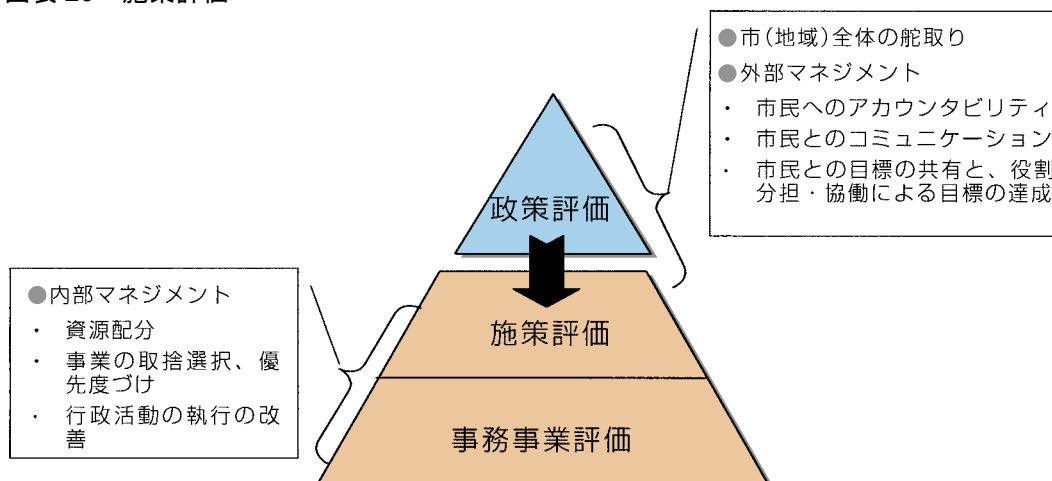
6. 施策評価

2006（平成18）年度から北上市では施策評価を開始している（図表20）。施策評価は北上市の行政経営では、特に重要な位置づけがある。北上市は行政評価の開始時から、事務事業評価を先行して実施し、合わせてミッション管理を実施してきた。事務事業評価では事業の廃止や完了等の判断や改善事項の見直し、施策内での優先順位の認識や職員の意識改革で一定の効果を出してきた。一方、ミッション管理は、経営資源が有限である中で、戦略（客観的かつ合理的に5W2Hを明確にしていく）を具体的に形成する政策議論を蓄積し政策管理として機能し始めている。

しかし、事務事業評価の実施に当たっては、施策の成果を常に認識することが徹底されていない状態では、計画どおり執行することが成果という誤った意識のまま形式的な評価に陥ることもあり、行政評価導入時点で課題とした「成果主義の徹底」が図られないことの懸念が、一部で現実のものになっていた。また、施策の成果や目標の設定があつたとしても（ミッション管理で）、その達成状況をきちんと把握しておかなければ、ミッション管理で定めた施策の方向性に対する各部局の責任が明確になっておらず、事務事業の視点だけでまちづくりの検証は限界があつた。したがって、北上市ではミッション管理で定めた施策の目標を事後で評価することで施策評価とし、「施策の業績測定」→「事務事業評価」→「施策評価総括」の手順で、施策評価と事務事業評価は評価上の項目で連携している。このことにより、職員の理解と意識は確実に高まり、これまでのマネジメント改革が初めて腑に落ちたという職員も多くいた。

そして、今後外部（第三者）評価や市民とのコミュニケーションを行っていく外部マネジメントと市役所内部のマネジメントのつなぎ目となるのも施策評価である。

図表20 施策評価



第4章 これからの取組み

1. これまでの検証

●開始直後（2005年度当初）における検証

①政策議論の深まりが必要（施策間の経営資源配分の調整に係る具体的な「戦略」が試行的な側面で運用されていること）である。

②評価は一定の意思決定を導き出す材料であるが、従来のものと根本的に異なる検討や今まで議論されていないものについて（例えば市の役割、受益と負担の原則的な考え方の整理等）は、評価情報をもとに別の次元（ミッション・ビジョン）で方針を決めていくことを当初から想定していたが、急務である。

③全職員の意識改革と個人のインセンティブ、職場文化の改革が必要である。

④今後のまちづくりと経営改善への取組みへ、分析資料を具体的に活用していく。

⑤三位一体改革等による財源不足が大き過ぎ、2005年度当初予算の施策別経営資源配分を額で提示できなかった。（組織規模の縮小、受益と負担のあり方等の根本的な検討が必要であること）

⑥各職員がミッション・ビジョン・具体的な目標を自らのものとして認識していくことが必要（まだ、職員の理解が十分でない）。

⑦部等のマネジメントがまだ不十分であり、ノウ・ハウの不足やスケジュール設定のまざさがその要因としてあったことから、スケジュール設定の見直しと職員研修会・説明会でスキル向上等を行う。

⑧行政評価・行政経営の取組みは有効であり、完全ではないが成果が上がっている。

- 市の各情報の共有
- 部局横断での政策議論と政策調整
- 職員の意識が変わり始めた（特に幹部職員）
- 各職員が業務を通じてビジョンと組織目標を具体的に考え始めた

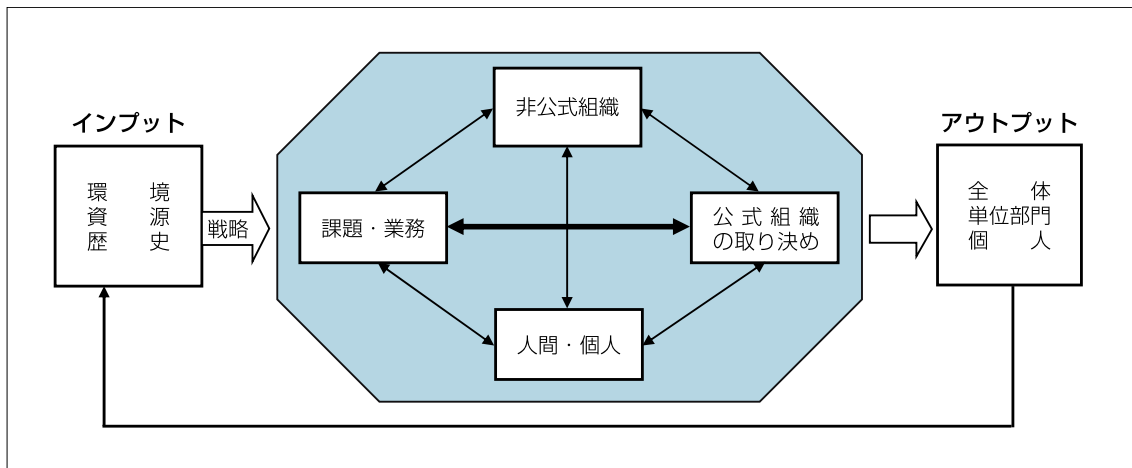
●現在

行政評価については、全庁的に一定の定着が得られているが、経営資源配分については、その手法が現在も試行錯誤が続いているのが実態で、構造改革で経営資源不足への根本的な解決の見通しが立つまで、その状況が継続する可能性もある。また、政策議論の蓄積と部におけるマネジメント機能の強化は現在も大きな課題である。特に、部のマネジメント機能については、部長を補佐する「政策監」のような職が必要であるかもしれない。個人的には一番の課題として、管理職としての人事やコンピテンシーモデルに「行政経営の理解とスキルがあること」が明確になっている必要があると考えている。言い方を変えれば、人事的な側面での責任を明確にすることと、そのための「人材育成」を行っていかねばならないことである。今後、研修制度を含め、人事面・人材育成面で確立する必要がある。

2. 組織行動の整合性

これまでの経営改革は、どちらかというところハード的なもの、仕組みやシステムに関わるものを先行している。この取組みを進める過程で、職員の資質や意識、組織文化がいかに重要であるか、改めて全庁的に実感されている。そして私は偶然、株式会社ビジネスコンサルタントが主催する研修に参加した際、デーヴィッド・A・ナドラーの「組織行動の整合性モデル」の説明を聞き、行政においても実に思い当たるものであった。同氏の著書「競争優位の組織設計」によると、変革が仕組みだけでは成功しないこと、組織文化や職員個人のCS（働きがい・やる気に繋がるもの）といったソフト的な側面とうまくかみ合わなければいけないこと（図表 21）、正に北上市役所での実態と一致していた。このことから、組織文化の改革の取組みを始めるとともに、職員個人のインセンティブを機能させる取組みも開始した。（なお、主に民間企業が参加しているこの研修には、その後も継続的に幹部職員等が受講している）

図表 21 組織行動の整合性モデル



デーヴィッド・A・ナドラー「競争優位の組織設計」より

3. Ping! Pong! Pang! 運動

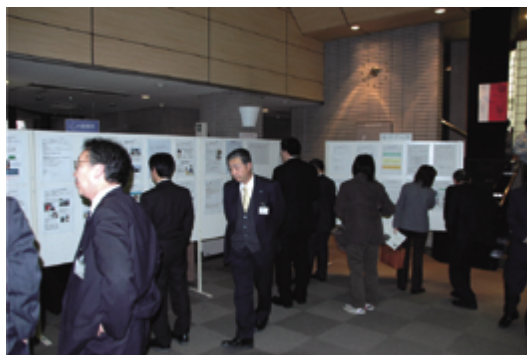
2006（平成 18）年から北上市業務改善改革実践運動、通称「きたかみ Ping! Pong! Pang! 運動（ピン・ポン・パン運動）」を開始した。現場での改善運動が、職員のやる気向上と職場文化の改革に繋がることを狙ったものである。合言葉は、「仕事の改善点にピンと気が付く人材づくり、アイデアをポンと出せる職場の環境づくり、思わずパンと手をたたく改善内容」である。

この改善運動は義務化した品質管理運動として進めていくのではなく、職員における真の気付きと行動改革を促す形で、自主的かつ能動的な活動として今後も継続することとしている。庁内の公募委員になった 20 名の職員が先導し、庁内 LAN で各現場の実践状況を通信等で紹介している。初年度は 53 課 93 件の実践があり、改善運動の実践状況を部内選抜のうえ発表会で審査し表彰しながら、情報を共有した。実施に当たっては、福岡市の「DNA 運動」や尼崎市の「YAA るぞ運動」、山形市の「はながさ☆グランプリ」等全国の改善運動に関与されている、関西学院大学の石原俊彦教授から職員研修等で指導を受けている。この運動の開始後、2007 年 2 月 7 日に山形市で開催された「ALL JAPAN やまがた☆10（スタート）」で全国から福岡市・大阪市（カイゼン甲子園）・横浜市（ハマリバ収穫祭）・名古屋市（なごやカップ）・札幌市（元気の種コレクション）の政令指定都市と、富士市（Cha Cha Cha グランプリ）・尼崎市・山形市等のビッグネームの中で北上市も参加し、その改善内容を発表するとともに、全国の団体と交流を深めた。その状況は慶応大学上山信一教授が「続・自治体改革の突破口」の中でご紹介なさっている。

写真 5 改善運動発表会



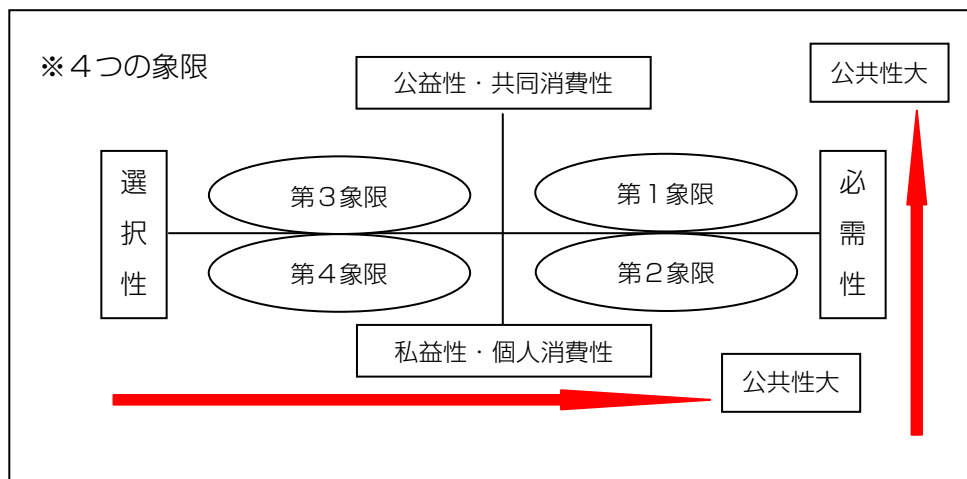
写真 6 改善運動発表会パネル展示



おわりに

現在北上市では構造改革の取組みを進めている。行政と民間との役割見直しに迫られており、節減の手法ではない、構造的な改革である。そのため、市が行っている行政サービスの位置づけを公共性（公益性と必需性の2軸で構成）ですべて再確認し、その関与の妥当性と公費投入（市税投入）割合の基礎的な検証を行い、改善が必要なものをリスト化し具体化していくものである（図表 23）。公営企業等、この簡便な表だけでは分析できないものもあるが、役割見直しと受益と負担の検討に活用することとなっている。

図表 23 公益性の分析の基礎的な考え方



これまで紹介した経営改革の取組みは、まだ完成されたものではない。したがって、改革の手法もしばらく試行錯誤を進めていかざるを得ないと思うが、経営改革していくことの必要性和中核に戦略的な行政経営が位置づけていることの方針は今後も変わらないものと信じている。北上市における経営改革をこれからも進めていきたい。

●参考文献

大住荘四郎、2005年、『NPMによる経営革新』

I NPMバランス・スコアカード研究会、石原俊彦編著、2004年、『自治体バランス・スコアカード』

デービッド・A・ナドラー、斎藤彰悟（監訳）、平野和子（訳）、1999年、『競争優位の組織設計』

NIRA モノグラフシリーズ

北上市における経営改革の取組み
ー戦略的な行政経営への転換の試みー

2008年3月 発行

著 者 高 橋 謙 輔

発 行 総合研究開発機構
〒150-6034 東京都渋谷区恵比寿 4-20-3 恵比寿ガーデンプレイスタワー34階
電話 03(5448)1735
ホームページ <http://www.nira.or.jp/>

無断転載を禁じます。