

特別寄稿

三鷹市の自治体 経営分析

自治体経営改革の視点
～測定・計画・管理の論点から～

明治学院大学法学部教授
鍛冶 智也

自治体経営改革の視点

～測定・計画・管理の論点から～

明治学院大学法学部教授 鍛冶 智也

はじめに

近年、政府の運営に関して、「経営」概念を導入した諸システムの改革の必要性が叫ばれている。この白書のタイトルも「自治体経営」であり、「効率的で開かれた自治体、『21世紀型自治体』を目指して」編纂されている。そして、自治体は「経営改革」の諸手法を模索し、その取り組みを住民にアピールするようになってきている。公共経営の改革という言葉が現在ほど一般化する前には、「行政改革」という用語が改革のシンボルになっていて¹⁾、自治体のそれは「地方行革」と呼ばれていた。しかし今日、「経営改革」と呼称されるようになって、いったい何が変化し、何が不変の課題として残っているのだろうか。

1 自治体経営改革の誘因

自治体であれ、企業であれ、あらゆる組織は、環境の変化に対応した（あるいは環境の変化をもたらす）改革が常に求められており、日々の経営は改革の積み重ねに他ならない。その意味では、改革に改まった動機付けは必要ないが、今日の自治体に求められている改革の環境を整理することにより、改革の中身とその方向性が理解できよう。

(1) 行政運営に対する経済的・財政的要請

現在、自治体の財政は、極めて厳しい状況におかれている。その原因として、以下の3点が考えられる。第1に、日本の高度経済成長期とそれに続くバブル経済期に確立した右肩上がりの経済成長を前提とした歳出計画に関して、バブル崩壊後の抜本的な見直しが大幅に遅れたことである。このため、特に中央政府における財政の逼迫は、深刻な状況になっており、それが財源の移譲のない分権化によって、地方財政の窮状をもたらしている²⁾。第2に、中央政府の地方自治体に対する補助金制度の見直しが遅れ、補助金の集票体制の改革が進展せず、「土建国家」的な風土を温存したまま、自治体の公共事業など公共サービスの提供に際して、財政的な負担が累積してきていることである。第3に、高度成長期に

1) 「行政改革」以前の同様の用語は、「行政整理」であった。例えば、行政機構の規模の適正化や、速やかで強力な行政態勢の確立を図るために、内閣に行政整理本部が1949年に設置されている。

2) 三鷹市の平成14年度の財政力指数は、1.172であり、地方交付税の不交付団体として、「富裕」な自治体とされているが、10年前までは1.3前後の指数であったことから比べると、財政力は悪化してきている。また、この算定の元になる基準財政需要額は、都市部の行政需要を低く想定している傾向がある。また、公債費比率は、9.5%となっており、比較的「健全」とされている。現在、公債費比率が15%を超える自治体は6割にのぼり、20%を超える自治体も3割近くになっている。

建設投資され、急速に整備された社会資本が、一斉に更新期を迎え、公共投資に占める維持管理費用の割合が高くなってきていることである³⁾。特に三鷹市のように、高度成長期には都市圏の周縁に位置する郊外型住宅地であったのが、都市化の進展によって商業地や業務中枢地域と隣接するようになり、社会資本の用途も変化が生じたため、社会資本の維持修繕および更新費の増大と共に、社会資本の変更をももたらし、負担増になっている⁴⁾。

こうした経済的・財政的な要請に加え、本格的な少子高齢化社会が到来することにより、医療・福祉関係経費の増大と、生産年齢人口の減少に伴う経済成長への制約と税収減により、中央地方を通じて財政運営を切り詰めなければならない事態が招来しているため、さまざまな「節約」の試みがなされるようになってきている。

三重県が「さわやか運動」と称して、3300の事務事業の見直しを1995年から開始したり、静岡県が「業務棚卸」と称して、自治体施策の業務内容の評価を1997年から開始したりして、その後全国の自治体でブームになる行政評価の先鞭をつけることとなる。また北海道では、「時のアセスメント」と称して、長期間進捗が停滞している公共事業について1997年から再評価を行うようになり、経常的な予算ばかりでなく、公共投資的な予算についても、見直しが進むようになった⁵⁾。中央省庁においても、再評価、政策評価などの名称で、事務事業・施策・政策の各レベルにおける業務の評価制度を導入してきている⁶⁾。こうした「行政評価」の目的はいくつかあるが、その最大の目的は、無駄な事務事業の廃止とそれに伴う支出削減である。

(2) 地方分権改革の帰結

明治維新、戦後改革と並ぶ近代日本の「第3の改革」と称された1990年代の地方分権改革は、2000年4月に「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（いわゆる地方分権一括法）」の施行と共に一応の帰結がなされた⁷⁾。廃止された機関委任事務は、国による直接執行の事務になったものの他は、自治事務と法定受託事務に分類され、特に法定受託事務については、機関委任事務では不可とされていた条例制定権が原則及ぶとともに、地方議会の検査権・調査権の対象にもなった。それ以上に、地方自治体の行政に対する国による関与の割合が縮小し、その執行にあたっては透明性を確保する原則が示されたことの意味は大きい。そして、2000年の分権改革で取り残された中央地方の税財政の改

³⁾ NHK「テクノパワー」プロジェクト『大都市再生への条件』日本放送出版協会、1993年、165-178頁。東京都政策報道室編『東京都が管理する社会資本の維持更新需要額の将来設計』東京都、1998年。

⁴⁾ 三鷹市の平成14年度の経常収支比率は、84.7であり、社会資本の維持管理費の割合が増大してきている。同じく大都市近郊地域である多摩26市の平均では、90.7であり、財政の硬直化は深刻な事態になっている。

⁵⁾ 三重県などの事務事業評価を紹介する文献は多数あるが、ここでは『政策評価システムの研究』神奈川県自治総合研究センター、2000年を挙げておく。

⁶⁾ 川崎市は、事務事業・施策・政策の3層を総合的に評価するシステムを最初に導入した。詳しくは、川崎市総合政策評価研究会編『総合政策評価システムの実践』2001年。

⁷⁾ 詳しくは、西尾勝『未完の分権改革』岩波書店、1999年。

革が、「三位一体の改革」と称して、「国庫補助負担金削減、税源移譲、地方交付税制度の改革の3つを同時に進め、地方の国からの自立を目指す」⁸⁾ものとされている。

こうした一連の「改革」によって、自治体は行政の運営にあたって、国の政治の動静や中央省庁の政策の方向性に左右されにくくなり、住民のニーズにどれだけ応えるかに、より一層関心が払われるようになった。そのため、自治体がどれだけ補助金を獲得したかとか、ある省の国家プロジェクトに指定されたとか、これまではいわば行政執行の入口＝予算の多寡が住民を満足させる源泉になっていたが、今日ではいくらでどのような質のサービスがなされたか（税金の払い甲斐：Value for Money）という、いわば行政執行の出口＝決算のあり方に関心が払われるようになってきている。

そのため、住民の行政に対するコスト意識も向上してきているので、行政運営の適正さを住民に説明することについてこれまで以上に責任を負わされることになった。行政は、「言った（約束した）ことをどれだけ行うか」（レスポンスビリティ）のみならず、「行ったこと（の内容や理由）を言って説明すること」（アカウントビリティ）にも責任を負うべきものと考えられるようになってきている⁹⁾。これまで以上に住民は、公共サービスに対して監視意識をもち、行政は住民の満足度に配慮する必然性が生じてきている。

2 自治体経営の伝統と革新

自治体をめぐる環境が以上のように変化してきていることに伴い、自治体の運営手法にも「新しい」考え方が導入されるようになってきている。その中心となっているものの一つに、中央政府の経済財政諮問会議の「骨太答申」¹⁰⁾に記されて以来、昨今は「熱病のように」流行っているもの¹¹⁾に、「新しい公共経営」（New Public Management）論（以下、NPMと略す）がある¹²⁾。後に詳述するように、三鷹市では、NPMが注目されるはるかに前の昭和30年代から「企業性の導入」や「非能率行政への挑戦」を掲げた取り組みがなされ、

⁸⁾ 詳しくは、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」2003年6月27日閣議決定。

⁹⁾ アカウントビリティは、しばしば「説明責任」とか「応答責任」とか訳されており、レスポンスビリティと対になって、「行政責任」を構成している。簡略に記せば、レスポンスビリティは、合意された政策に基づいて執行する責任であるのに対して、アカウントビリティは、執行された政策の合目的性を合意者に説明する責任であるといえる。誤解を恐れずに更に単純化すれば、「言葉（約束や説明）」、「行動」がレスポンスビリティであり、「行動」「言葉（説明）」がアカウントビリティである。最近では、政治家のレスポンスビリティ確保のための公約集をマニフェストと呼ぶようになってきている。詳しくは、山谷清志「自治体の政策責任 - アカウントビリティとレスポンスビリティの交錯」自治体学会編『自治体の政策責任』良書普及会、1999年、22-54頁。

¹⁰⁾ 「今後の経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針」（2001年6月26日、閣議決定）の「第5章4．政策プロセスの改革」で取り上げられている。

¹¹⁾ Christopher Hood, "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm," *Public Policy and Administration*, Vol.10, pp.104-117, 1995.

¹²⁾ NPMの代表的な論客の著書として、大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社、1999年、同『日本型NPM』ぎょうせい、2002年。上山信一『「行政経営」の時代』N T T出版、1999年、同『行政の経営改革』第一法規、2002年。宮脇淳『公共経営論』PHP研究所、2003年などがある。

従前より広範なコミュニティ行政と市民参加、そして実践的な経営感覚により自治体の運営がなされてきている。また、NPMは、理論というよりは、個々の改革や改善手法の集積の意味合いが強¹³⁾、理論にもとづいて経営するための知識や学説というより、実践的な手法や経営モデルの蓄積と考えられる¹⁴⁾。しかしながら、手法の「新しさ」や経営の視点は、これまでの自治体経営と今後の自治体経営を理解する上で、重要になってくると考えられる¹⁵⁾。NPMのいったい何が「新しい」のであろうか？そして、その新しさは、伝統的な行政運営にどのような意味をもたらすのであろうか？

(1) 行政に経営の視点を入れる「新しさ」

第1の「新しい公共経営」の「新しさ」は、民間企業で活用されている経営理念や改革手法を可能な限り行政運営に取り入れることで、行政に効率性や生産性、そして有効性を高めた「経営」を成り立たせようとする試みにあるという考え方である¹⁶⁾。その諸手法として、発生主義会計、活動原価計算(ABC: Activity Based Costing)手法、総合的品質管理(TQM: Total Quality Management)手法、外部委託(アウトソーシングOutsourcing)、従業員提案制度、顧客調査手法などがあり、これらによって導き出される成果をもたらす制度設計として、執行部門の分離・独立(エイジェンシー化)、現場への権限委譲による業績本位の契約と執行、顧客本位の運営、競争入札の導入、パウチャー制度の導入、民間資金の活用(PFI: Private Finance Initiative)、民営化や民間委託などの実施がある。

そうして市場メカニズムを活用できるような仕組みを適宜用いて、政府部門の減量や公共サービスの質の向上を図るとともに、政府部門の中で公共サービス提供の執行にかかわる権限を実際の第一線の職員に委譲して、その職員に経済的、効率的かつ効果的な管理運営を行わせて、その業績に対して住民を顧客とみなして満足度をわかりやすい指標を用いて測定し、その測定結果を広く公表し、住民の意見を取り入れながら、サービス提供にかかる意思決定過程にできるだけ反映させて、より少ない予算でより充実した公共サービスを提供しようとするところに、パラダイムの「新しさ」があると考えられる。こうした業績の測定は、今日では「行政評価」という用語でNPMの一つとして取り組まれている。

しかしながら、行政活動における「業績測定」は、決してここ数年始められた手法ではない。その直接の起源は、およそ100年前に求められる¹⁷⁾。その試みは、現在よりも原始的

¹³⁾ NPM自体を理論とする考え方は、日本独特であるという指摘もある。詳しくは、稲継裕昭「NPMと日本への浸透」村松枝夫・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年を参照。

¹⁴⁾ 経営課題解決のための「ノウハウの体系」と考える論者もいる。上山信一「パブリック・セクターの経営学」山内弘隆・上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』NTT出版、2003年。

¹⁵⁾ 日本の自治体が、NPMの諸手法をどのように取り入れているかについては、白川一郎他『NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)手法の地方自治体への導入』総合研究開発機構、2003年。

¹⁶⁾ NPMは、さしずめNew Application to Public Managementの略とする考え方である。

¹⁷⁾ 1906年にニューヨークに設立された非営利の独立の調査・研究機関であるニューヨーク市政

であったがニューヨーク市の衛生局の予算編成にあたって、納税者の利益に叶い、コミュニティの必要に応え、かつ能率的な運用ができるように統計手法を駆使して「科学的に」管理できるように改革したのが始まりであった。また、初めて行政の活動に「業績測定」という表現が用いられたのは、1937年1月から翌38年2月にかけて月刊誌『行政管理』に連載された「都市行政における測定評価基準」シリーズの論文である¹⁸⁾。その後、市政に対する行政測定の手法は、中小都市自治体における行政管理（行政経営）の最高責任者のシティ・マネジャーの教科書¹⁹⁾で解説されるようになって、全米の多くの自治体幹部あるいは州や連邦の行政管理担当者たちの学ぶものとなった。

半世紀前の「業績測定」の内容は、現時点から評価しても決して見劣りがするものではない。上記のシティ・マネジャーの教科書を読んでも、政策・執行の成果から判断して、効率性や有効性を測定・評価する手法も取り入れられているし、その測定結果を政策決定過程にフィードバックさせるシステムも構築されている。ただ、今日の行政評価で行われていて、この時点で欠落している点は、顧客である住民の主観的な評価を科学的にできるだけ客観化し、他の業績測定指標とリンクさせることによって、予算編成に影響を及ぼすプログラム評価の視点であろう。こうした行政測定の発展は、実は、戦後日本の復興期における産業界のQCサークル活動によって促進され、日本の成功をみてアングロサクソン諸国に逆輸入されたと考えられている²⁰⁾。

民間企業の経営の視点を行政に取り入れることの「新しさ」は、実は、長い行政の諸改革の伝統に基づいたものである。「新」というよりも、むしろ「再評価」に近いように思える。しかし、手続偏重であった日本の行政に対して、実態を客観的に認識してサービスを行うことを強調した意義は大きい。

（２）「新しい」公共の視点

第2の「新しい公共経営」の「新しさ」は、「新しい公共」の理解にあるという考え方である。従来、「公（おおやけ）」の主体は、「官」あるいは政府であると理解されてきた。「公」を「民」と対立させて考える公民二元論である。しかしながら、ナショナルミニマムが概ね達成され、政府の一律的なサービス提供では充分ではなくなり、個別的かつ多様な住民

調査会（New York Bureau of Municipal Research：現ニューヨーク行政Institute of Public Administrationの前身）がニューヨーク市政を調査し、改革を進めていく際に編み出されたものというのが定説である。

¹⁸⁾ Public Management, Vol.19, No.1-12 & Vol.20, No.1&2, 参照。この雑誌論文は、後に著書として出版された。Clarence E. Ridley and Herbert A. Simon, Measuring Municipal Activities: A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration, International City Managers Association, 1938。（本田弘訳『行政評価の基準 - 自治体活動の測定 - 』北樹出版、1999年）

¹⁹⁾ International City Managers Association, *The Technique of Municipal Administration*, ICMA, 1940, Chapter11, “Administrative Management,” 参照。

²⁰⁾ Richard L. Fischer, “An Overview of Performance Measurement,” *Public Management*, Vol. 76, No.9, September, 1994, pps2-s3. 参照。

のニーズに応える必要がでてきた。一方、政府が人的資源、財的資源および情報を寡占していた時代は過ぎ、それらが広く共有されるようなネットワーク型社会となってきたことにより、政府の相対的な優位性は低下してきている。

そこで、社会における「公共」サービスは、中央政府や地方自治体、公団・公社などの特殊法人以外に、公益法人を含む非営利組織（NPO：Not-for-Profit Organization）や非政府組織（NGO：Non Governmental Organization）²¹⁾、市民ボランティアグループ、民間企業の社会的活動によっても担われると理解されるようになった。これが、「新しい公共」として理解されている。

「公」の日常的な使われ方においても、「公営」「公法」「公僕」「公人」「公共事業」「公共料金」「公共法人」など、政府（官）が設立や運営に関わっていることで「公」とする用法がある一方、「公衆」「公害」「公開」「公約」「公平」など、広く一般に共通していることや共有していることを指す「公」を用いる言葉も使われてきている。「公共」における「公」の認知が、前者から後者の用語方に次第に傾斜してくるようになったわけである。このため、「公共サービス」も、「政府（公共機関）が提供するサービス」から「社会に共有される場（公共）に提供されるサービス」として再認識される必要性がでてきている。

「公共」の担い手が、政府だけではなくると、質の高い公共サービスをどのように提供するかという議論は、「政府＝ガバメント」をどのように運営すべきかという議論にとどまらずに、社会のさまざまな担い手間でどのように調整を図り、実現を図ってくかという捉え方（＝ガバナンス：社会的統治・共治）に変容してきている²²⁾。

こうした「新しい公共」においては、政府はサービスを専管する担い手ではなく、社会の多様な担い手と協力し、相互の調整を促し、時には監視をする役割に転換することになる。三鷹市においても、『基本構想』において「行政の主な役割を、これまでの直接的なサービス提供中心のあり方から総合的なコーディネート機能を重視したあり方」²³⁾へと「行政

²¹⁾ 1998年3月に成立した「特定非営利活動促進法」が、通称NPO法と呼ばれ、この法律で認定された比較的小規模で地域において活動する市民団体をNPOと称し、国際的に活動する比較的大規模な非営利団体をNGOとする理解が、日本では一般的である。しかし、NGOは、政府機関と対比させて、政府が主体とならない公共的な役割を果たす組織を指し、NPOは、民間企業と対比させて、営利を目的としないで公共的な役割を果たす組織を指す用語として理解すべきである。

²²⁾ ガバナンスは、統治とか共治とか訳されているが、社会的な意思決定と執行過程のプロセスを重視した概念である。日本において、ガバナンスの概念が専門家のあいだで本格的に議論されたのは、1993年4月に東京で開催された「都市経営（Metropolitan Governance）世界会議」（国際連合・東京都共催）が最初であろう。詳しくは、Wataru Omori and Tomoya Kaji eds., “Conference Summary,” *Metropolitan Governance: Toward a New Urban Century*, pp.1-16を参照。なお、専門誌 *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Basil Blackwellは、1988年1月にイギリスで創刊され、日本では『ガバナンス』（ぎょうせい）は、2001年5月に創刊された。神野直彦・澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社、2004年。

²³⁾ 2001年に策定された三鷹市基本構想における「自治体経営の基本戦略に関する章」参照。

の役割転換」を掲げている。市民や市民団体(NPO・NGO)と自治体が、パートナーシップを組み、協働する関係は、今後ますます増加していくであろう²⁴⁾。

(3) 「新しい」経営の視点

第3の「新しい公共」の「新しさ」は、「新しい経営」のあり方にあるという視点である。実は、行政に「新しい」が付けられて議論されたのは、今回のNPMが初めてではない。1970年代から80年代にかけて、主にアメリカの行政において「新しい公共管理(New Public Administration)」が熱心に提唱された²⁵⁾。この時の「新しさ」は、伝統的な行政(学)において、組織運営やサービスの提供の有効性を測定する場合、能率と節約(Efficiency and Economy)が基準となっていたのに対して、更に「新しい」基準として、社会的衡平(Social Equity)の実現を掲げ、それを提唱したことにある。

当時のアメリカでは、都市化が急速に進展し、都市圏の拡張と郊外化の伸延により公共サービスの量が急速に成長してきた時代であった。公共サービスは多様化し、社会基盤整備や社会福祉事業に対する行政の役割は増加の一途を辿り、行政組織は専門職集団化するようになった。そうした中で、都市計画、教育、福祉、公衆衛生などさまざまな行政分野での価値の対立が噴出し、もはや政治が利害の調整を果たす中心的な役割を担いきれなくなり、専門化した官僚機構にその調整の規範的役割を付与しようとした理論である。ここでは、社会の弱者・少数者の権利を保証し、不平等を排除し、住民のニーズに柔軟に対応して、もはや価値中立的ではない公務員が、率先して社会的課題の解決の担い手となるべく「規範的な理論」として提唱された。その後この理論により、行政に対する市民参加やコミュニティへの分権的な自治行政の再編成、少数者への権利保障を推進するアファーマティブ・アクション、地域の多様な代表制を官僚機構にも反映させる代表官僚制などが順次実現されていった。この理論が、行政における参加と代表、そしてその公正さについて警鐘を鳴らしたことの意義は大きい。

日本では、行政官僚制がもともと「官(公)」として「公正さ」の担い手として強く認識されていたため、上記の「新しい」理論は広く「新しい」ものと認知されず、公務員試験の行政学の教科書にもほとんど扱われることがなかった。しかしながら、欧米ではこの理論がNew Public Administrationとして認知されてきたため、今回の「新しさ」の提唱のためには、Administrationを用いることが回避され、同義でかつ企業経営でもよく用いられるManagementが使用されることになったと考えられる²⁶⁾。

そして社会的な「公正さ」の担い手である行政をどのように担保させるかについて、N

²⁴⁾ 三鷹市の協働は先進的なものがある。市川笑子「協働のケーススタディ 東京都三鷹市」山岡義典・大石田久宗編『協働社会のスケッチ』ぎょうせい、2001年、109-117頁。

²⁵⁾ 1970年、35歳以下の若手の行政学者による討論により、生まれ提唱された理論である。代表的な著作として、H. George Frederickson, *New Public Administration*, University of Alabama Pr., 1982。(中村陽一監訳『新しい行政学』中央大学出版局、1987年)。

²⁶⁾ 周知のように、経営学はBusiness Administration(Management)であり、行政学はPublic Administration (Management)が英語表記である。

PMの経営では従来と異なった手法を取り入れている。伝統的にこの議論は、行政に対する民主的統制として扱われ、その解決策として、政治任命の拡大、議会の監督機能の強化、中央監査機関による監査機能の強化、内部規則の詳細化といった「行政の手續」によって確保しようとする外部統制に依存していた。こうした適正な手續が望ましい結果を自動的に保証するという神話を捨てたことに、経営の「新しさ」がある²⁷⁾。規則をいくら厳格にしても常に抜け穴があることを認め、第一線職員に対して業務上の裁量を広く認め、その適正さは「手續」よりもむしろ成果と業績により監視および管理されるという「執行の分権化」と「管理の集権化」で行うべきとしたことは、着目すべき視点である。

3 測定・計画・管理の手法

自治体経営に関するこれまでの検討で、業績の「測定」と「計画」、執行に対する協働の必要性和「管理」の意義について検討してきた。この3つの論点から、次に三鷹市において、どのような経営改革の課題があるかを考察する。

2002年から刊行されている『三鷹市自治体経営白書』（以下『白書』）は、「これからの三鷹市の自治体経営のあり方を市民と一緒に考えていくための基礎資料」として位置づけられ、各施策の取り組み状況、諸計画の達成状況、財政の状況、事業評価にみる事業の測定内容などが記されている。財政に関する情報を除けば、『白書』は「測定」「計画」「管理」の諸情報が記されているといえる。この諸情報は、市民と自治体との共有する協働のためのコミュニケーションの道具であると考えられる²⁸⁾。

(1) 業績測定の意味

『白書』に記されている「まちづくり指標」や各「課題の達成状況」、そして「事業評価」の測定値は、まず日々の行政活動の実情を客観的に理解するための道具である。

まず、事務事業を担当する職員にとって、「測定」が意味を有していなければ指標や測定の有効性が危機に晒されることになる。多くの場合、第一線職員の一義的な任務は、住民にサービスを提供することである。日常業務を抱えながら行政活動の達成状況を管理し、それを帳票に記録することは、単に事務的な負担を強いることになりかねない²⁹⁾。担当する職員が、日常の業務において「業績測定」の手續を踏むことによって、日常的によく知っている業務を別の角度で理解し、実態を客観的に把握することができ、次の業務の向上に

²⁷⁾ 国土交通政策研究所編『NPMの展開及びビアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究』、2001年、30-31頁。

²⁸⁾ 管見によれば、自治体経営白書として最も古いものは、1954年に刊行されたニューヨーク市の『節約に関する報告(Report on Economy)』であろう。その後、1977年から年に2回『行政管理報告(Mayor's Management Report)』として業績測定の結果、計画の概要、管理の状況が議会と市民に報告され、今日に至っている。なお、三鷹市と同様、ベルテルスマン財団の「シティズ・オブ・トゥモロウ」プロジェクトのメンバーであった米国フェニックス市の経営白書は、年に4回刊行され、各種測定指標が報告されている。

²⁹⁾ 「評価」に対する職員の意識構造については、古川俊一「NPMレジームにおける自治体職員の意識構造」『行政管理研究』第101号(2003年3月)3-18頁。

役立てることができれば、「測定」に意味が生じてくる。ダイエットに一所懸命であれこれ工夫している人が、毎日体重計に乗ることの意味を考えれば、これは理解できよう。

次に、測定された指標なり達成度は、客観的であるために比較可能なものとなり得る。過去の実績と比較したり、類似の業務との比較であったり、別の地域との比較をも可能になる。例えば、ペットボトル・プラスチックの分別回収量が 180 トンで回収率 %であるというように、客観化 = 数値化されて初めて、その達成度が低いか高いかといった意味が理解される。そして、業績が測定されることによって、部署内、関係部署間、そして市民との間で情報が共有できることになる。高いレベルで達成した業績は賞賛されるべきであるし（逆に低いレベルで低迷している業績は反省され、取り組み等の見直しがなされるべきである）、市民との協働の指標であれば、市民と喜びを共有できる測定ともなり得る。業績測定（Performance Measurement）は、成功物語（ベストプラクティス）から学ぶ賞賛（Performance Appraisal）の手段ともなり得るのである。

こうして『白書』をしてみると、記述や測定手法にさらなる工夫が必要であると考えられる。すなわち、『白書』では、どんな取り組みがなされたかが記述の中心で、取り組みによって何が実現したかについては関心が薄くなっている。測定の視点は、「自治体は何をしたか」ではなくて、「市民は何を得たか」に重点が置かれるべきと考えられる。そのため、記述の順番も、取り組み 成果ではなく、成果をもたらした取り組みが何だったか（成果

取り組み）の方が適切であろう。また、各課題の目標と実績の評価は、「実施」あるいは「検討」などとなっており、どう取り組んだかが記されているだけで、どのような成果をもたらされたかに配慮する必要があるだろう。例えば、「事務分掌の見直し」について「検討する」こと自身が目標になっている。経営改革自身は、目標にはならないはずである。

今後、さまざまな経営努力と改革手法によって、新たな施策がなされるであろうが、その施策のそもそもの使命（ミッション）は常に問われるべき課題である。たとえば、2001年4月に開設された公設民営保育園³⁰⁾は、さまざまな工夫が施され先進的な取り組みとして高く評価できるが、『白書』にとって「民営化」は、保育行政のための手段であって目標ではない。民営化によって、保育の質（利用者の満足度や安全性、利便性の向上など）と経営内容がどれだけ当初の目標に近づいたかどうかが、今後測定されるものとなるであろう。

（２）計画の意味の転換

「新しい公共」の創設に向けて、市民が自治体とパートナーシップ協定を結び、市民 375 名の「白紙からの参加」で、かつ自律的な会議（「みたか市民プラン 21 会議」）の運営により、基本構想・基本計画への提言（「みたか市民プラン 21」）がなされ³¹⁾、策定のプロセス

³⁰⁾ 詳しくは、吉岡雄司「公立保育園を株式会社へ運営委託した三鷹市の取り組み」杉田定大・光多長温・美原融編著『日本版 PPP（公共サービスの民間開放）』東京リーガルマインド、2002 年。

³¹⁾ 詳しくは、一條義治「『パートナーシップ協定による白紙からの市民参加方式』の検証」『都市問題研究』第 55 巻第 10 号（2003 年 10 月）、90-108 頁。座談会「市民の世紀へ」『月刊地方分権』第 19 号（2000 年 11 月）、30-47 頁。大久保圭二「新しい市民参画手法に取り組み行革に民間の経営改善手法を導入：東京都三鷹市・安田養次郎市長」『月刊地方分権』第 7 号（1999 年 11

は、理想的な協働が実現されたといえる。また、市民が市政の課題を理解するために作成された『三鷹を考える論点データ集』と『三鷹を考える基礎用語事典』は、三鷹市政の優れた指標集であり、その解説書ともなっている。

基本構想や基本計画など、従来の行政計画は「総花的」であり、市民が希望するアラカルトメニューを列挙するスタイルをとっており、いわば市政の「夢」の羅列になりがちである。基本計画は、重点プロジェクトを示しているにもかかわらず、政策に若干の濃淡が付けられる程度で、それがそのまま実際の執行の段になると、厳しい選別に晒されるわけである。今後行政における計画は、「夢物語」の文書ではなく、政策と目標の選択肢を記した「戦略計画」へと転換していく必要がある。

戦略計画においては、第1に、計画の具体的な目標値が記されており(ターゲットの設定)、第2に、人的資源および財的資源などの目標実現手段が記され(ロジスティクス・兵站の明示)、第3に、計画が予定どおり進まなかった場合(あるいは計画の成功を次のステップに活用する)ためのフィードバックのプログラムが盛り込まれている必要がある。『白書』における計画の達成度の記述は、実はこの戦略計画として記される必要がある。『白書』の記述が、従来型計画の達成状況の提示に留まらず、市民参加が実現した協働の計画目標に、政策の「選択と集中」が実現できれば、市民と自治体とのコミュニケーション・ツールとしての『白書』の意義は、一層増すと考えられる³²⁾。

加えて、行政における「計画」は、基本構想 基本計画(実施計画) 予算のいわゆる行政計画だけではない。「都市計画」を含め、個別政策ごとに策定される事業別の計画が並立している。教科書的には、基本構想・基本計画に沿って個別計画が策定されていることになっているが、実情は個別法の規制と個別の補助金の財源が複雑に絡み合った個別計画の方が、いわゆる行政計画に優先している場合も少なくない。実は、今後の総合的な戦略計画の策定のためには、こうした個別計画をも「戦略化」し、全体の行政計画に組み込んでいく必要がある。そうなれば、基本構想策定のために、大規模な協働態勢を敷く必要はなく、個別事業計画の策定の際に、顧客となるコミュニティ集団(フォーカスグループ)の参加により、効果的な協働が図られる。そうした個別計画の集成として、市政全般にわたる戦略計画の立案が期待される。三鷹市の市民との協働が、単に計画立案のレベルに留まらないためにも、こうした視点が今後必要になってくると考えられる³³⁾。

(3) 管理の統合

三鷹市は、分掌事務の専決権限が現場に近いレベルに下ろされており、稟議も簡素化しているため、各責任レベルでの裁量はある程度確保されており、執行の分権化は相対的に

月) 64-69 頁。

³²⁾ その際、市民同士の利害の対立が当然に表面化することになる。清原慶子・菅野典雄「対談 一人ひとりを基礎としたコミュニティ・ガバナンスへ」『コミュニティ・ガバナンス』(年報自治体学第17号) 第一法規、2-26 頁。

³³⁾ 三鷹市の市民参加は、計画立案のみに留まっていない。詳しくは、清原慶子・川島正英「シリーズ・分権の貌 第20回」『月刊地方分権』第20号(2000年12月) 6-14 頁。

進んでいると考えられる。そして、各部で主体的に「各部の運営方針と目標」を定め、各年度の実施方針と個別事業の目標を設定している。その際求められる組織横断的な政策の管理は、官房部門の部課長級の「事業評価審査会」³⁴⁾と、市長や他の理事者などからなる「政策会議」³⁵⁾や予算編成過程によって行われている。政策会議においては、「各部の目指す成果について市長と各部長が約束する」という、いわば成果契約の考え方にに基づき、「運営方針と目標」の作成とそのプレゼンテーションが行われるが、2003年の政策会議では、各部長による「運営方針と目標」の市長等へのプレゼンテーションと、それに基づく協議が3日間かけて行われ、その後、理事者による総括協議が実施されている³⁶⁾。

こうした全庁的な政策の管理は、単年度単位では会議等での管理に委ねられ、経年の進捗管理は、政策会議等だけでなく予算の執行管理を含む「計画の執行管理」が担うものと考えられる。こうした計画の執行管理には、事業評価や基本計画の指標などが用いられ、事業の達成度と計画をリンクさせる機能がある。基本計画に記載されている各事業の進捗や成果をみながら、問題点を見つけて改善していく仕組みを確立していくためにも、『白書』に掲載された諸指標の継続的な活用が望まれる。

また、市政全般にわたる官房部門(企画部・総務部)の業務に関しても、管理指標を導入し、管理システムそれ自身をモニターできる工夫も必要となってくると考えられる。バランスシートなど財務指標に関しては整備されているので、契約や許認可にかかる時間やコストの測定、研修等の効果の測定など、管理効果を上げる手法の開発がまたれる。

おわりに

三鷹市が、自治体として極めて卓越した経営をしていることは、各種の外部調査をみても明らかである³⁷⁾。それは、手法や理論の流行やブームに流されることなく、各職員が日々の業務に成果のリアリティを感じているからであろう。それぞれの職員に活気があり、市民や現場にいつも向き合って、課題を解決し、問題を乗り越えようとする「組織的な土壌」が醸成されていることは確かである。こうした「組織文化」は、中産階級の多い郊外住宅地の自治体であるためだったり、人口規模が「自立と身近さ」のバランスがとれているためだったりすることに起因していることが考えられるが、この水準を維持し、育成するためにも、『白書』がさらなる革新を続けていくことを今後も期待する。

³⁴⁾ 構成員は、企画部長、総務部長、企画部次長、総務部次長、財政課長である。

³⁵⁾ 構成員は、市長、助役、収入役、教育長、情報政策コーディネーター、企画部長、総務部長、企画部次長、総務部次長、財政課長である。

³⁶⁾ 「新しい公共経営論『NPM』を語る」『市政』第52号(2003年12月) 20-22頁。

³⁷⁾ 例えば、日本経済新聞の「行政革新度調査」では、総合評価AAAで1位であるし(「675市・23区の行政比較 行政革新度」『日経地域情報』第400号(2002年10月))、関西社会経済研究所の「自己評価に基づく、自治体の組織運営(ガバナンス)評価」(2004年)では、総合評価は200自治体中8位であり、総合計画は1位、行政評価は2位である。
