

「改革の工程表」：マニフェストを活用した行政改革の実践
宮崎県におけるケーススタディー

2010年8月26日

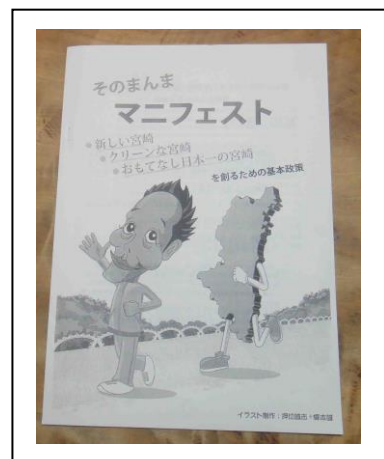
ゴールドラット・グループ
ディレクター
岸良裕司
yuji-kishira@k.email.ne.jp

概要

選挙において、マニフェストが掲げられて、有権者の選択を得ることが定着しつつある。一方で、マニフェストは「選挙で、政党・候補者が掲げる具体的な公約」（広辞苑）であり、文字通り、公衆に対しての約束である。しかし、時が経つにつれて、マニフェストの約束は反故にされることも少なくなく、それが有権者の信頼を失う原因にもなっている。

約束はたやすいが実行は難しい。大きな壁は実行の部分である。政治家が直接、行政サービスをしているわけではない。行政が行政サービスをしているという現実の中、マニフェストで掲げた約束の実行は、行政によって行われることになる。つまり、有権者の選択によって選ばれた政治家は、行政サービスを行っている行政組織のマネジメントを、自身の選挙で掲げたマニフェストの公約に沿って、変革する必要がある。

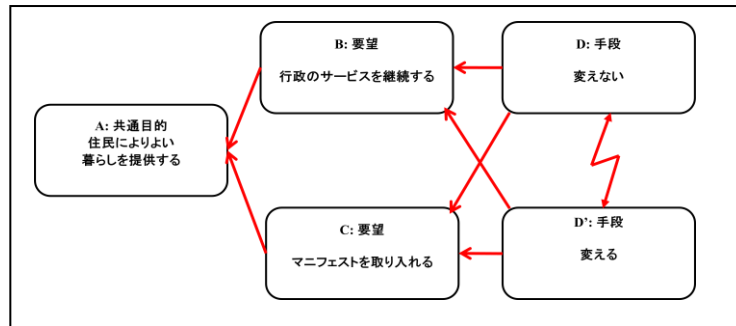
変革を主張する政と変革に抵抗する官という対立構造が一般に叫ばれるが、実際の現場は、必ずしもそうではない。むしろ官の危機意識は強く、変えなければならないという意識は極めて強いのが実態である。変えなければならないという危機意識が強いのに、変革できないのは、主に2つの課題による。一つ目は、行政サービスの継続性の課題、2つめは、いかにして、マニフェストの項目に沿って行政の実務を変革していくかということである。本稿では、いかにマニフェストによる有権者の選択を行政に反映していくか考察をし、筆者が実際に関わったこれらの課題について、宮崎県の改革の取り組みをケーススタディーとして取り上げることにする。



行政の継続性と変革の必要性

有権者の選択によって選ばれた行政トップの掲げたマニフェスト。この中の約束は守られ、行政に反映されることを有権者は期待し、そして、それらを実現することが必要なものというまでもないことであろう。一方で、行政は、住民に対して継続的に行政サービスを提供しており、有権者の選択により、行政のトップが変わったからとって、何もかもすぐ

に変えるというわけにはいかない。今までやってきた行政サービスの実態を考慮にいれて、継続性が必要なのも事実である。一方で、有権者が選択したマニフェストの項目について、行政に反映する必要がある。つまり、行政サービスの継続性と変革の必要性のジレンマに現場は、挟まれてしまうことになる。このジレンマの解消なくして、変革の実行は極めて難しいことになる。



このジレンマの解消なくして、変革の実行は極めて難しいことになる。

抵抗勢力なのか？

このジレンマが解消できない状況が継続すると、変革が一向に進まなくなる。この状況が長続きすると、現場が変革に抵抗していると一般に受け止められ、「抵抗勢力」とのレッテルを貼られることも少なくない。これが、政と官の確執を生み、変革をよりいっそう困難にしているようにも思える。

住民によりよい暮らしを提供したいという共通の思いは一緒である。一方で、行政サービスの継続性は確保しなければならない。その為には、「変えない」べきだと現場はプレッシャーを感じるし、一方で、マニフェストを取り入れ有権者の声を反映する必要がある。その為には「変える」必要があることになる。「変える」と言うのはたやすいが、実際には「変える」ということを実行するためには、以下の 3 つの質問に答えられなければならない。

何を変えるか？

何に変えるか？

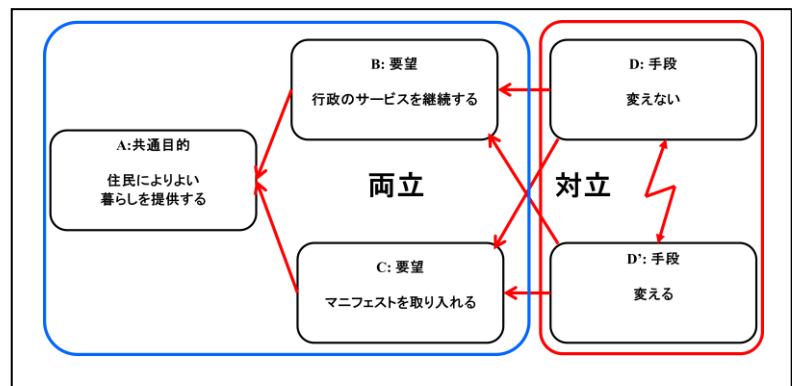
どうやって変えるか？

この三つの質問に答えなければ、変革の実行はおぼつかないものである。行政サービスの継続性を確保しながら、マニフェストによる有権者の声を取り入れ、住民によりよい暮らし

しを提供できる方法は本当はないのだろうか？ 県民総力戦の号令のもと、宮崎県の行政の職員の方々の取り組みをこれから紹介していきたい。

何を変えるか？

改革を実現するためには、まずは、何を変えなくてはならないかと明確にしなければならない。言い換えると、何を変えないかも明確にする必要があることになる。先ほど上げた図を再度ここで検証してみたい。「変える」「変えない」という手段のレベルでは対立しているが、実は「住民によりよい暮らしを提供する」という共通目的のために、「行政のサービスを継続する」と、「マニフェストを取り入れる」ことは、対立していない。両立すべき要望であることがわかる。つまり、要望は一緒なのに実現する手段のレベルで対立しているだけということになる。つまり、「住民によりよい暮らしを提供する」ために、「行政のサービスを継続」しながら、また「マニフェストを取り入れる」ことの両方を満たす方法を具体的に考えればよいことになる。



宮崎県の職員の方々がとった方法は、シンプルであるが、とてもパワフルな方法である。それは、現状の行政の活動をすべて洗いだし、新知事のマニフェストと比較し、「変える」べきものと「変えない」ものを精査するというものだった。ここで、行政サービスの継続性を担保しながらも、新知事のマニフェストに掲げられた項目の数々を変革に取り入れていった。それをまとめ上げて、「新みやざき創造戦略」の案としてまとめあげた。この取り組みは、副知事を本部長とする推進本部が取り組んでいる。これに加えて、「新みやざき創造戦略」は、第三者による評価を定期的に行うこととなり、その中には県の有識者に加えて、新知事の案で、県外からも有識者が加わることとなった。この委員会は「新みやざき創造戦略評価委員会」と名付けられた。そして、その委員会により、行政の継続性と変革を吟味し、知事のマニフェストが盛り込まれていることを確認した上で、再度、県民に対して、この戦略を公開し、選挙後も再度、県民の意見を取り入れ、調整を加えて、「新みやざき創造戦略」ができあがった。

何に変えるか？

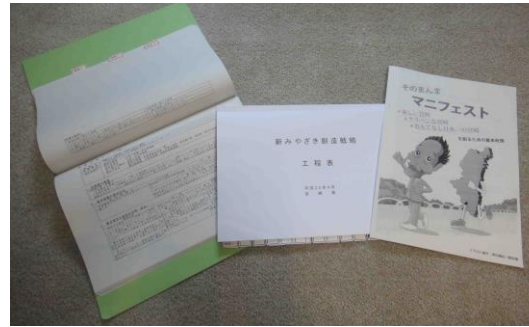
何に変えるか？について明確にするために、「新みやざき創造戦略評価委員会」が提言したのは、次の3つのことである。

- それぞれの総合戦略の重点項目の成功基準の達成期日の設定

- ・誰が主体になって実現するかのも明確化
- ・上記2つを明記した改革の工程表の作成

マニフェストには、様々なことが挙げられているが、数字で明確になっているものとなっていないものがある。それらの成功基準を「県民目線」で「何を持って成功基準とするのか」を明確にしていき、そして、その達成期日を設定してもらった。また、実行責任については、大きなテーマほど、一担当部署でできるわけではなく、役所内で複数の部署の連携や、場合によっては民間や県民の助けも必要な場合も出てくることになる。その場合、主幹担当部署に加えて、支援部署を決めていただいた。縦割り行政が弊害と一般的に言われているが、県民のためという共通目標のもと、意外なほどあっさりと横連携が進むこととなった。それに基づき、工程表を引いてもらい、工程表をベースに進捗を評価できるようにした。これらの一連の内容はすべて県のホームページで公開してもらったこととなった。

改革の工程表



評価基準については、当初、進捗評価、成果評価という2つの視点から、評価することとした。評価基準は以下の通りである。

【進捗評価】

- A 全ての項目において、工程表どおり進んでいる。
- B 概ね工程表どおり進んでいるが、一部に遅れが生じている。
- C 工程表より遅れている項目が多い。

【成果評価】

- A 概ね順調に成果が上がっている。
- B 一定の成果は上がっている。
- C 成果はあまり上がっていない。
- ー 成果が上がっているか判断できない。

どうやって変えるか？

計画よりも実行はさらに難しいのは、言うまでもないことであろう。実行に関して、大変わかりやすい便利な道具として、工程表が活用されることとなる。そして、上記の進捗評価と成果評価のたった2つでシンプルに工程管理を行う。

進捗評価と成果評価の2つに分けることは、大きな利点がある。進捗評価は、行政施策

がきちんと実行されているかの評価である。一方で、成果評価は、その行政施策が成果をあげているかを評価できる。もしも、行政施策がきちんと行われているのに、成果が出ていない場合には、その行政施策に見直しが必要なことを示している。一方で、行政施策の進捗が遅れているのに、成果が思ったよりも出ているのであれば、その行政施策は、大変効果的であるか、または別の要因で、効果が出ているかということを、評価できることになる。

行政の職員の方々は一般的に大変きまじめである。決められたことはきちんとやらなければならないという姿勢は、民間企業よりも一般に強いと思われる。どちらかというところ、成果よりも、決められたことをきちんとやったかの方に力点が入ることも時折見受けられがちになる。しかし、この進捗評価と成果評価の2本柱の評価は、それらを適切に見直すきっかけとなることになった。つまり、いかの2つの目安ができることになる。

- ・進捗が進んでいるのに、成果が出ていない場合
→行政施策に見直しが必要。より、効果的な施策を検討する。
- ・進捗が遅れているのに、成果が出ている場合
→成果を評価する。施策について、何が効果的だったのかを学び、それを今後活かす。

つまり、**進捗評価と成果評価に乖離が見られる場合こそ、行政施策の改善の機会となる**ことになる。世の中は変化している。マニフェストで掲げられた項目の数々の前提条件が、その時々々の社会状況、経済状況などで、悪い方向にも、よい方向にも変わってしまうこともある。その前提条件の変化に、いかに対応し、有権者の思いをいかに、行政サービスに反映していくかということも欠かせないことであろう。こういった評価の取り組みはシンプルでありながら、とても効果的で、実践的な工程管理の方法だと思われる。

新みやざき創造戦略評価委員会の様子



職員のやりがい・はりあい

行政サービスを行うのは、県の職員の方々である。つまり、現場の彼らの行動が変わらずして、変革は望めないことになる。上記で設定された目標と誰が実行するか役割が記載された「改革の工程表」をもって、宮崎県の推進本部のマネジメントチームは、改革の実行にあたり、それを年数回実施される評価委員会で、現場のチームとともに報告し、評価について議論することとなる。

今年で3年継続しているが、重点項目としてあげられた56の項目について、それぞれ

活発な議論が行われ、評価だけでなく、厳しい意見交換や、率直なアイデア交換なども行われている。よいアイデアであれば、すぐに行政施策に取り入れ実行するスピードの早さに、驚かされることもしばしばであった。そのスピードや業務の確実さは、しばしば民間に勝るとも劣らないレベルであることも多く、「お役所仕事」という言葉に代表される仕事が遅いというイメージとは遠くかけ離れていて、新鮮な驚きでさえあった。

実際に、2010年7月末に実施された委員会では、成果評価について、「概ね順調に成果が上がっている」のA評価が41%、「一定の成果が上がっている」のB評価が57%(附属資料参照)と、確実にマニフェストに掲げられた項目の数々が行政に反映され、実行されていることを示している。この高い実行率は、他のマニフェストの実行度合いと比較すると極めて高いものであることは言うまでもないことであり、国レベルや他の自治体にも広がってくるものと思われる。

筆者は、次々にいきいきと成果を報告する職員の方々をみて、彼らのやりがい・はりあいについて、変化があったかを質問をしたところ、以下のようなコメントをいただいた。

- ・ 工程表はわかりやすく実践的で管理しやすい。
- ・ 報告作業は大変だと思うが、それぞれ、活動を振り返るよいきっかけになっている
- ・ 評価委員会でのアドバイスを実際に取り入れ、成果が出た時は本当に嬉しかった

この推進本部長の河野副知事によると、県の職員の方々のやりがい・はりあいにも確実につながっているのではないかということであった。これは、おそらく、行政の職員の方々のきまじめさに加えて、推進本部の方々の日常のすぐれたマネジメントの賜ではないかと考察している。

まとめ

「新みやざき創造戦略評価委員会」において、もっとも、頻繁に議論されるのは「県民のために」という言葉であった。マニフェストを実行に移すにあたり、鍵となった要素は、以下の3つではないかと思われる。

1. 行政トップの方針
2. 評価基準と役割が明確になっている改革の工程表
3. 職員のモチベーションを引き上げるすぐれたマネジメントチーム

政と官の対立がいたずらにマスコミで取り上げられている昨今であるが、この様相は、ここには、見受けられない。むしろ、県民のためによりよいサービスを提供するために、1つになって、「変えるべきもの」「変えないべきもの」を明確にして、マニフェストによる改革を実行しながら、行政サービスが継続されている。

民間の株式会社企業では、経営トップは株主によって選ばれる。そして、その経営トップは、お客様のために、その企業の社員のモチベーションを上げて、よりよいサービスを提供し、

株主の期待に応える成果を上げる活動をする。この**成果の善し悪しは、一般にマネジメントの能力次第**と言える。これを行政で当てはめて、考察すると、行政トップは有権者によって選ばれる。そして、その行政トップは、有権者である住民のために、その職員のモチベーションを上げて、よりよいサービスを提供し、有権者の期待に応える成果を上げる活動をする、ということになる。

本来は大切な会社のリソースであり、客先にサービスを提供している社員を敵にまわすようなトップが業績を上げられるはずはないのは当然のことと同様、**大切な行政のリソースであり、住民にサービスを提供している行政の職員を敵にまわすようなトップが成果を上げられるはずはない**と考えるのは、**不思議ではない**ように思われる。これは筆者の持論であるが、委員会の最初に知事にお話した話でもあった。このことを真摯に聞いてくださり、優れたリーダーシップをとられている東国原知事には感謝したい。また、河野副知事をはじめとする推進本部の方々のすぐれたマネジメントには、感銘を受け、そして、評価委員会でのさまざまな苦言を真摯に受け止め、それを活かして常に改善を続ける県の職員の方々の姿勢に多くの事を学ばせていただき感謝している。また、宮崎県の県外からの参加ということもあり、時には的外れなことを発言することも少なくなかったと思われる筆者の発言を温かくご指導いただいた中別府委員長をはじめとする「新みやざき創造戦略評価委員会」のみなさんに感謝を申し上げたい。その活動の詳細については、「新みやざき創造戦略に関する評価報告」を参照いただきたい。

前知事と幹部の逮捕という最悪の時期から、宮崎県の職員の方々とおつきあいが始まったが、この3年の目覚ましい変化と活動には、本当に敬服するばかりである。不祥事の渦中、「どん底の今だからやる！」と涙しながら決起した職員の方々に感銘を受け、県外ながら、ご縁をいただき、この改革に関わらせていただいたことに本当に感謝する次第である。「言うは易く行うは難し」といわれるが、このマニフェストを活用した行政改革を実践する宮崎県の取り組みが、全国の自治体、また国のレベルまでも、普及することを願ってやまない。

参考文献

『マネジメント改革の工程表』 中経出版 岸良裕司著

『過剰管理の処方箋』 かんき出版 金井壽宏・岸良裕司著

『三方良しの公共事業改革』 中経出版 岸良裕司著

『全体最適の問題解決入門』 ダイアモンド社 岸良裕司著

「新みやざき創造戦略」に関する評価報告 平成22年8月 新みやざき創造戦略評価委員会

宮崎県ホームページ <http://www.pref.miyazaki.lg.jp/contents/org/honbu/seisaku/sogokeikaku/>

附属資料：「新みやざき創造戦略」に関する評価報告より引用

1 重点項目の評価結果一覧

【 戦略1 】 「郷土の宝『宮崎人』づくり」戦略

戦略名	重点項目	進捗評価	成果評価
1-1 全ての大人は全ての子どもを笑顔たれ	学校支援ボランティアやコミュニティ・スクール等、地域の人材を活用した取組の推進	B	B
	いじめ等悩みを抱える児童・生徒の相談窓口の充実	B	B
1-2 学力・スポーツレベルの向上	少人数学級等の実施によるきめ細かな学習指導・生徒指導	A	A
	幼保・小・中・高・大の連携による教育の推進	B	B
	教職員の社会性の向上を図る研修プログラムの充実	A	B
	強化指定校による学力・競技力の充実・強化	A	B
1-3 視野の広い人材の育成・輩出	意欲ある学生へのチャレンジ機会(就業体験・留学)の提供	A	B
	「生涯学習」「生涯スポーツ」の更なる推進	B	B
	文化、芸術、スポーツ等に秀でた人材の輩出強化	A	B
1-4 男女共同参画社会づくりの推進	男女共同参画社会づくりのための情報提供、啓発活動の推進	A	B
	政策・方針決定過程への女性参画の促進	B	B
	女性のための相談サポート体制の充実	A	A
1-5 子育て支援体制の充実	子育て支援乳幼児医療費助成事業の拡充	A	A
	認定こども園制度の周知を促進	A	A
	共働きやひとり親家庭等の支援のための児童の放課後対策の拡充	B	A
	地域における子育て支援や仕事と家庭が両立できる環境づくりなど、子育て支援体制の充実	A	A

【 戦略2 】 「成熟社会における豊かな暮らし」戦略

戦略名	重点項目	進捗評価	成果評価
2-1 医療提供体制の充実	必要状況等を踏まえた宮崎県医師会等協賛制度の拡充による医師確保	A	B
	へき地医療提供体制の充実	B	B
	県立病院による高度で良質な医療の効果的・安定的な提供	B	B
2-2 地域福祉・自立支援の充実	地域ぐるみで取り組む「治療」から「予防」への運動を推進	A	B
	生活保護受給者の生活向上及びひとり親家庭の自立のための支援の強化	B	B
	障がい者の就労支援等、安定した生活のための施策推進	B	B
	シニアパワーを生かした高齢者の社会参加の促進	A	B
2-3 防災対策の推進	被災者の生活を支援する「災害時安心基金」(保険)の創設	A	—
	災害時の避難を円滑にするための情報体制の更なる整備促進	A	B
	災害対策の基礎となるハザードマップの整備促進	A	B
	災害への備えと災害時の対応体制の強化	B	B
	災害に強い県土づくりの推進	A	B

戦略名	重点項目	進捗評価	達成状況
2-4 地域安全対策の推進	「創れ定規程」に基づく新規犯罪発生防止対策の推進	A	A
	地域コミュニティの再生による犯罪の起こりにくいまちづくりを推進	A	A
	少年の健全育成と非行防止対策の推進	A	A
	交通安全対策の推進	B	B
2-5 環境保全の推進	森林環境税を活用した森林保全への新たな取組みの推進	B	A
	「地球にやさしい3つの行動」(①省エネルギー、②ごみを捨てない・減らない等、③きれいな川づくり等)の全体的展開の推進	A	A
	環境にやさしい新エネルギー導入の促進	A	B

【戦略3】 「『経済・交流』拡大」戦略

戦略名	重点項目	進捗評価	成果評価
3-1 「みやぎブランド」の総合プロモーション	「みやぎブランド」の向上及び情報発信強化	A	A
	大都市、東アジアなどへの販路開拓	A	A
	県から始める地産地消の推進	A	A
	大規模経営に挑戦する生産者や一次産品参入者への支援拡大	B	B
3-2 おもてなし日本一観光推進	観光資源の振り起こし・磨き上げの推進	A	B
	国内外の旅行会社等へのセールス強化と著名人を活用したPRの実施	A	B
	修学旅行をきめた東アジアからの外国人観光客誘致の推進	A	B
	官制フィルム・コロシアムによるロケ誘致の積極的な推進	A	A
3-3 おもてなし日本一移住促進	U・I・ターン呼びかけ強化	A	A
	市町村や移住者支援NPO等との連携・協働による受入体制の整備	A	A
	移住促進モデル市町村や空き家/シェア活動への支援等の受入環境の整備	B	B
3-4 働く場づくり・ものづくり展開	戦略的企業誘致活動の推進	B	B
	県内中小企業の円滑な資金確保を支援	A	A
	県内企業の新技術、新製品等の開発、研究開発及び販路開拓を支援	A	B
	IT企業の集積とIT技術者の交流の促進	A	B
3-5 産業・交流基盤の整備促進	製造業集積の進む九州北部等と結ぶ高速道路網の早期整備の促進	A	A
	輸送拠点(空港・港湾・鉄道)と工業団地や観光地へのアクセスの容易化	A	A
	官民連携をはじめとする重要港湾や公共輸送に対する企業ニーズ等の把握と今後必要な取組みの検討	B	B
	東アジアとの実業航空路線開航等のための働きかけ強化	A	A
3-6 情報通信環境等の整備促進	携帯電話サービス、ブロードバンドサービス提供地域の拡大	A	A
	誰もがアクセスしやすい県政情報の提供	A	A

<進捗評価>

<成果評価>

A	全ての項目において、工程表どおり進んでいる。	A	関係機関に成果が上がっている。
B	ほぼ工程表どおり進んでいるが、一部に遅れが生じている。	B	一定の成果は上がっている。
C	工程表より遅れている項目が多い。	C	成果はあまり上がっていない。
		-	成果が上がっているが有効でない。