

復命書

2013年6月18日

新政会 代表
望月 厚司

議員名 望月厚司 栗田知明 中山道晴 水野敏夫
遠藤広樹 佐藤成子 池邨善満 鈴木直明

下記のとおり、政務活動費による視察を実施したので、ご報告します。

1 日 時	2013年6月11日（火）14:30～16:30	
2 視 察 先	(1) 都 市 名 視 察 先 施 設 等	新政会 政策立案向上・研修会
	(2) 対 応 者	明治大学専門職大学院ガバナンス科教授 元県立大学経営情報学部大学院教授 北大路 信郷 氏
3 目 的	<p>“常に自己研鑽”の会派モットーの元、毎年さまざまな研修会を開催しているが、今回は、政策提言していくにあたり、現在の静岡市が掲げる公共経営等行財政改革の現状を検証するための指針を探すべく、行財政改革など、国の政策のブレーンとしても活躍中で、静岡県事情も良く周知の教授から様々視点を伺う事をを目的に開催する。</p>	
4 内 容	<p>(調査事項・調査結果を具体的に)</p> <p>『公共経営改革』 北大路 信郷 明治大学専門職大学院ガバナンス科 教授</p> <p>① 公共経営論が目指すガバナンス体制は、統治の可能性（自治能力・地域力・近所の底力）が高く、民主化度（権利を守る度合い）が高い、市民達が自助・共助・協働による社会課題の解決が可能な地方自治成果が出せる形があることだ。</p> <p>② 公共経営の中心概念・政策と成果 政策とは、特定のアウトカムを実現するための目的・手段の体系を意味する。アウトカムとは、政策が最終的に実現を目指す状態をいう。アウトプットとは、政策の実施過程で展開される行政活動の直接的な結果をいう。例えば、河川の水質</p>	

の良好な状態がアウトカムであり、河川の水質向上の為に整備される下水道の普及の程度はアウトプットと言える。

③ 作戦（プログラム）が大事になってくる。

政策アウトカム達成のための具体的活動に必要な手段が体系的に整えられたもの・プログラムが必要。作戦が確かにアウトカムの実現に貢献するという“ロジック・モデル”の作成が重要だ。

作戦マネジメントとは、作戦と作戦遂行を改善し、持続的に政策の Value For Money（税投入に値する成果（アウトカム）の大きさを向上させる活動をいう。

作戦の P（作戦策定） D（作戦展開・遂行） C（作戦結果評価） A（改善案評価） これらが、政策評価になる。

P：政策そのものの評価・優れた政策か？ニーズに対応の政策か、本当にアウトカムに貢献する政策か？（作戦評価）

D：政策をうまく実施できているか？実施できたか？（プロセス評価）

C：期待した結果を得たか？予期せぬ問題が発生しなかったか？費用対効果に優れていたか（作戦効果評価）

A：政策自体（P）と政策実施（D）の改善が期待できるか？さらに優れた改善法はないか？

特に重要なのはPの評価。これはセオリー評価とも呼ばれ、作戦の手段と内容とその目的の因果関係についての仮説を検証するものだ。肝心の作戦自体の質が悪ければ、成果が期待できるわけがない。又、作戦の優劣を評価しないで、成果だけで測定しても意味がない。

作戦手段の実行⇒アウトプットの実現⇒アウトカムの実現

★政策提案はロジックモデルに基づく政策体系を念頭に行うべきだ

★予算獲得が使命だと考えている行政職員と予算カットが行財政改革だと思っている世論に対し、本当に追及すべき事は、自治体の生産性向上であると言うべきだ。

（地域ニーズは、手段を言ってくるのであって目的ではない）

（予算を取ったらおしまいみたいな感覚が良くない）⇒公共経営改革が必要

④ 公共経営改革の必要性について

市民ニーズが大きく変化した。それに伴う供給体制の構造が

出来ていない。体制の改革に必要な「手段・資源志向」から「成果志向」への転換が進んでいない。

手段・資源志向とは

目的を曖昧・不明確にしたまま具体的手段を採用し、成果よりも投入資源の管理を重視し、活動の結果よりも手段の調達・整備に関心を持つ行政構成員の意識、傾向。手段・資源志向と表裏一体なのが、予算偏重の風土で、予算執行が行政によるアウトプットとアウトカムの大半が決まってしまうという考えが基本になっている。予算執行計画が作られたらそれによって、結果の大半が決まってしまうと言う考え方。行政活動がインプットに付加価値を加えたり、行政活動の量や質が結果を左右すると言うことはほとんどないと言うか気にしないと言う考え方。

成果志向とは・(目的志向・結果志向)

解決したいあるいは軽減したい社会問題や課題について、まず、実現したい姿(アウトカム)を定義し、アウトカム実現という目的を堅持し成果を得る事を何よりも重視し結果を出す事に感心を持つという考え方。

手段・資源志向のルーツ

※かつての夜警国家・領主制時代：目的と目的達成のための手段の持つ効果が明白

※執行機関としての地方：機関委任事務の執行、命令を忠実に実行する事が使命。効率的業務遂行が最重要(消防・軍隊等)

※行政側の思考：顧客応答思考、手段レベルで具体的要望対応

※予算使い切り思考：予算使途統制のため、柔軟な使い方が出来ない。統制の結果、目的達成よりも100%執行を重視⇒

予算思考の問題点

成果に影響をもたらすのは、行政活動・協働活動で、これらの活動を支えるのは、投入資源(予算)だけではなく、作戦の優劣である。日本に於いて、これまでに、予算書・決算書の見直し・公会計改革・評価制度の導入等は取り組まれているが、予算制度そのものには変化がない。予算至上主義・インプット重視の風土は変わっていない。

⑤ 行政(直営)によるサービス供給の構造的欠陥

↓サービス拡充が統治可能性を低減させる・公平原則維持のため

↓サービスの質を低下させる。供給者・受給者のサービスに対す

↓るコスト意識が希薄である。年功給な為短期的報酬意識の動機

↓づけが難しい。

◎事例：保育所を拡充すると、ニーズの掘り起こしになる

⇒行政改革：小さな政府（舵を取るだけの政府）へ

D (d e r e g u l a t i o n) 規制緩和・法令解除等で自由化

P (p r i v a t i z a t i o n) 民間化・民間主体へ

M (m a r k e t i z a i t i o n) 市場化・市場競争原理へ

⇒新公共経営 (N ・ P ・ M)

市場競争原理の手法を活用し、比較厳選して結果を出す代理人を選ぶ（指定管理者制度など）

↓成果重視（さまざまな弊害も）

小さな政府も大きな政府も公民二分論で、公共と民間の間に明確な役割分担の境界を創るものだ。目指すべき姿は、社会のあらゆる主体が社会問題、課題の解決が出来る、実践できるガバナンス水準の高い社会だ。

★新公共経営にしがみついているのは日本だけだ。協働促進を自治体経営の最重要課題であると認識し主張すべきだ。

⑥公共経営改革のテーマその1：経営品質について

☆NPMの業績評価偏重の弊害⇒成果を評価する事自体が目的化してしまう。評価が難しい成果を成果と見なさなくなる。特に、教育・芸術・科学技術・将来投資・子孫のための公共施設などは、貢献度測定が困難、業績が不明、出せない等成果実績が不確実でリスクがあるとして排除されがちだ。

☆監査等で限らない説明責任迫及になる。

☆業績評価が、手段、プロセスまでも干渉し、改善改革が創出されなくなる。⇒命令・統制・監視から権限移譲による自律的マネジメントへ移行

つまり、計画 (p l a n) 評価 (c h e c k) 改善 (a c t i o n) を指揮命令者が行い、実施 (d o) を現場が行うというコマンドやコントロールによる体制ではなく、現場に十分な権限を譲り、行政活動に携わる人たちがやりがいを感じ改善改革が創出される自律的経営体制が必要だ。これによってこそ、品の高い公共経営・政サービスが可能になる。

★目的達成度評価が持つ欠陥を認識し、行政に注意すべきだ。

⑦公共経営改革その2：供給能力について

☆指定管理者制度・PFI・独立行政法人の課題

行政側がマネジメントの自律性を十分与えず、業績目標達成に

拘り、民間の生産性向上が生まれにくい委託法が取られている。
協調的信頼関係も生まれにくい。

☆競争性重視の公共調達

・総務省契約監視会のチェックポイント

1、指名競争入札（ここ数年は0） 2、随意契約（企画競争などで・公募、供給元一者の例外契約） 3、一者応札 4、所管法人契約 5、長期同一落札者 6、実績による競争性の低下、仕様による競争性の低下⇒絆の否定・実績に裏づけられた信頼関係がないことが好ましい。実績のない人を締め出すようではいけない。

☆公正・競争重視から信頼・協働重視へ

・総合評価方式導入

1 競争入札の柔軟化：発注者裁量の拡大・多段階入札・個別交渉規制緩和・予定（上限）価格廃止

2、予算制度改革：複数年度性・繰り越し柔軟化・債務負担行為活動

3、契約に拠らない調達拡大：行政処分に拠る協定（指定管理者制度に準ずる）による調達

☆イギリスの戦略的委任（委任とは、購入するサービスから直接得られる価値だけではなく、その他の多様な価値を追求する御製活動）多様な調達目的をバランスよく達成するための戦略を持っている。

☆民間企業の信頼重視の協調的調達

トヨタ自動車など、ほぼ一貫して、調達の6割を系列の部品メーカーから調達している。入札等という価格中心の方法はとらない。

★民間の公共経営パートナーを選ぶ際、競争性重視一偏倒の入札等ではなく、パートナーと協調的關係、信頼關係を重視した調達システムを活用するように促すべきだ。

⑧公共経営改革のテーマその3：地域力の追及について

☆新しい公共の実現：小さな政府からガバナンスへ

・イギリスが辿った道を進むのではなく、小さな政府ではなく、協働（パートナーシップとコープロダクション）を拡大強化し、豊かな社会関係資本（ソーシャル・キャピタル＝絆、社会の中で人々が持つ協調關係、信頼關係）を基盤とする質の高いガバナンス体制をつくらうと言う経営改革の方向制だ。

☆協働の種類

	<ul style="list-style-type: none"> ・パートナーシップ：サービス供給主体間の連携関係 ・コプロダクション：サービス供給者と利用者との連携活動 供給者と受給者の関係からサービス利用者とのコプロダクションへ（公共的サービス供給のマネジメントのすべての活動を供給側と利用者が協働“コプロダクション”で行っていく必要性がある）協働は、協働企画・協働予算策定・協働実施・協働評価 <p>☆新公共サービスの議論へ</p> <p>①Old Public Administration（古典的行政） 行政の守備範囲と判断された地域課題は行政が責任を持つ。住民はサービスの受益者で、依頼人。行政は専門性の高いプロの集団。行政の公平性、公正性を重視する。</p> <p>②New Public Management(新公共経営) 行政がサービスによって実現したい成果を決め、その実現は最も生産性の高い主体に任せる（成果志向）競争原理の活用（市場志向）受益者目線の評価（顧客志向）を重視する。</p> <p>③New Public Service（新公共サービス） 地域課題の解決には関心を持つ主体が広く参加する。政府は1パートナーとして専門性を発揮する。各参加主体の専門性や保有資源に基づきパートナーシップをつくり協働する。</p> <p>◆今後の自治体ガバナンス体制の特徴は、一律固定的なものではなく、時間、場所、政策テーマなど多くの要因によって、多種多様なものになり、特に運用面では、極めて柔軟性が高くなることが予想される。行政の在り方に関する古典的モデルOPA、それに革命をもたらしてきたNPMそしてそれらに批判的だった研究者が提唱するNPS、後者の2者が組み合わさって多様なガバナンス体制がつくられていくと思われる。</p>
<p>5 成果・市政への反映等</p>	<p>様々な事を示唆して頂いたと思う。以下は是非実行に移したい。まだ消化不良の所もあるが、気長に議員として、会派として実践に移していきたい。</p> <p>★政策提案はロジックモデルに基づく政策体系を念頭に行うべきだ</p> <p>★予算獲得が使命だと考えている行政職員と予算カットが行財政改革だと思っている世論に対し、本当に追及すべき事は、自治体の生産性向上であると言うべきだ。 (地域ニーズは、手段を言うのであるため目的ではない)</p> <p>★新公共経営にしがみついているのは日本だけだ。協働促進を自</p>

治体経営の最重要課題であると認識し主張すべきだ。

★目的達成度評価が持つ欠陥を認識し、行政に注意すべきだ。

★民間の公共経営パートナーを選ぶ際、競争性重視一偏倒の入札等ではなく、パートナーと協調的關係、信賴關係を重視した調達システムを活用するように促すべきだ。などなどです。

◆新しい公共・協働推進という言葉は広まってきているが、今後の公共経営の中核的テーマが協働であるという認識がほとんどない。議会は（会派として）地域で実践すべきアウトカム（成果目標）を議論しアウトカム実現の優先順位を決め、資源を配分し、具体的な作戦マネジメントは協働で展開するという新しい公共の仕組みを確立していくことこそが大事な事だ。

△協働の市民は、言ったからには必ずやることが基本。口を出すのとは違う。審議会とは異なる。防災なら防災を、やってくれなければ困る。

◎地域の人と話せる仕組みが出来ていない。（区役所の相談担当では事足りない⇒地域によってやりたい事が異なるので、地域担当制が必要だ。

◎患者が患者の世話をするシステム。アドバイスするシステム。＝コープ
ロダクション

NPSは協働でこそできると実感、がしかし、関わり方やその場所など、関わる方法が、今まだ見えていないと思うので、そのシステムづくりが出来ればと思う。