

静岡県の 業務棚卸・再訪

名古屋大学大学院法学研究科教授

後 房雄

うしろ・ふさお 1954年富山県生まれ。京都大学法学部卒業、名古屋大学大学院博士課程単位取得退学。99年から現職。日本行政学会理事、日本NPO学会理事、97年から2004年まで市民フォーラム21・NPOセンター代表理事。著書に、「政権交代のある民主主義」（監訳）、「行政の発展」（共著、法律文化社）、「事業委託におけるNPO-行政関係の実態と成り立ち」（市民フォーラム21・NPOセンター）など。



行政評価の第2段階をめざすうえで、三重県の事務事業評価と並んで

貴重な資産となるものとして、静岡県業務棚卸も見落とせない。三重県の事務事業評価の本来の狙いが他の自治体には伝わり難かったのに比べると、業務棚卸については形式的な模倣になりにくいというのがいくつかの事例を見た私の印象であり、新公共経営（NPM）へと展開する

志向性をより強く内在させた手法と評価している。

業務棚卸の発端

静岡県の業務棚卸のキーパーソンは、1993年に当選し現在まで知事を務めている石川嘉延氏である。石川氏は、80年代の中曽根行革時代に、自治省から静岡県に出向中に関わった当時の行革の手法に「本質的な

ところで限界を感じて」いたという。「私は「知事就任の」最初から、この「90年代のホワイトカラー革命を支えた理念である」リエンジニアリングをベースにやろうと考えました。そのためにはまず、職員意識を改革しないといけない。……その動機づけのためのメッセージとして打ち出したのが「行政の生産性向上」という概念だったので。……それを行政の中に取り入れる具体的な手法について、静岡県立大学経営情報学部の2人の先生に相談して考えて頂いて出てきたのが、「業務棚卸」の導入ということだったので」

静岡県では、94年からの本格的な職員研修や試行を経て、97年に業務棚卸表が導入され、翌年からインターネットでも公開された。結果として、2001年度に2228本あった事業が05年度には1364本まで統廃合されたという。

組織目的と目的・手段の連鎖構造

業務棚卸表の98年当時の原型は表6-1に示されている通りである。

北大路氏によれば、これを用いる評価システムには二つの顕著な特徴がある。一つは、事務事業を評価の対象とするのではなく、空（課）の全ての業務を目的・手段関係で整理することによって組織の目的（組織任務）を洗い出し、管理指標を手がかりにその達成度や手段の有効性や改善点を評価する点である（課に複数の目的がある場合は、係単位で業務棚卸表が作成される）。この評価システムを静岡県では「目的指向型施策評価システム」と呼んでいるように、結果として施策が評価対象となつていくともいえる。

もう一つの特徴は、表が示すように、上位目的とそのための手段、さらにそのための手段というように何段階かの目的・手段の連鎖構造を構

築することを何よりも重視していることである。北大路氏によれば、業務棚卸表は特定の組織単位に与えられている任務内容を記述し、それを達成するための作戦を簡潔かつ体系的に文書化するものであって、いわば「作戦書」と呼ぶべきものだと

いう。戦争のアナロジーによって、目的指向という特徴を効果的に表現する用語法である。

目的・手段関係の意識化

北大路氏も指摘するように、「その課の職員達が実際にやっている業務を総ざらいし、いちいち何を目的とした業務活動であるのかを明確にしていかなないと、体系的な整理ができない」わけで、「あまりにも労力を要する」作業が必要となる。しかし実は、「成果志向の職員を育成する教育訓練」こそが狙いだっただけである。

「自治体職員が自分の担当業務のアウトカムを言えるようにすること、日常業務の中でも常に目的意識を持つように意識付けをすることにも、目的に即した手段の体系を考えることができる政策能力を持つようになるとがねらいである」（石川・北大路「新版・公共部門評価の理論と実務」、233ページ）

前回紹介したように、三重県のキーパーソンの一人

表6-1 業務棚卸報告書の記述例

業務棚卸報告書（平成10年度当初）		指定期間	1988年3月				
報告コード	報告名	報告年度	作成担当（氏名）				
01	農業従事者の所得向上のための支援	010101	畜産専業農家平均所得	H8 xxx円	xxx%UP	H10年度末	
		010102	年収1000万円以上農家戸数	H8 xxx戸	xxx%UP	H10年度末	
		010103	畜産専業農家労働生産性	H8 xxx円/時	xxx%UP	H10年度末	
		0102	平均生産費用	H8 xxx円	xxx%DOWN	H10年度末	
		010201	省力化技術の普及	省力化技術採用農家比	H8 xxx%	xxx%	H10年度末
		010202	普及促進マニュアル作成・配付	利用志向農家比	(実績なし)	xxx%	H10年度末
		0103	技術指導講習会の開催	講習会参加者数	H8 xxx人	xxx人	H10年度末
		010301	省力化技術新機開発	開発件数	H8 xxx件	xxx件	H10年度末
		010302	施設・機械の共同利用促進	共同利用施設・機械稼働率	H8 xxx%	xxx%UP	H10年度末
		010303	農協管理システム導入台数増加	台数	H8 xxx台	xxx台	H10年度末
		010304	オペレーターの育成	オペレーター数	H8 xxx人	xxx人	H10年度末
		010305	生産管理システム利用農家の育成	利用農家数	H8 xxx戸	xxx%UP	H10年度末
		010306	生産管理システム講習会の開催	講習会参加者数	H8 xxx人	xxx人	H10年度末
		010307	パソコン講習会の開催	講習会参加者数	(実績なし)	xxx人	H10年度末

「筆者が業務棚卸法の実用化を考えたようになったのは……昭和50年代の後半であった。自治体組織の体質を伝統的な資源消費指向から成果指向へ改め、明確な目的・目標を持つて政策の立案と運営が行われるよう、組織や個人に与えられている任務を体系的に記述する方法を作ることとがねらいであった」（北大路「業務棚卸による行政改革」、「地方自治職員研修」98年9月号）

「そのうえで、あえて単純化して言えば、三重県の事務事業評価による意識改革が「成果」の評価を中心としたPLAN-DO-HECK-AC-TIONというマネジメント・サイクルの意識化にあったのと対比して、静岡県の業務棚卸が狙ったのは、PLANの段階での業務の目的・手段関係の徹底した意識化（事前のセオリー評価）だったといえるのではないかと。そして、ここから、事務事業評価においては事務事業のレベルにおいて一応成果（アウトカム）指標を設定して評価することが可能なのに対して、業務棚卸においては、目的・手段の連鎖構造を組織の目的（施策）にまで展開させていかざるを得ないという違いが生まれ、これが、冒頭で述べたように、業務棚卸の方が施策評価へと上方展開し、新公共経営（NPM）へと展開する志向性をより強く内在させる手

法となった理由のように思われる。

現状追認を脱却できるか

私が業務棚卸に関してもっとも大きな問題点だと考えるのは、現在行っているすべての業務の体系化から組織目標を洗い出す手法では必然的に現状追認にならざるを得ないのではないかということである。変化しつつある環境のなかで、従来の組織目標を維持し続けるだけでいいのだろうか。また、行政職員が組織任務を自己決定することは政治機能の軽視にならないか。むしろ、マネージャと政策マーケティングによってトップダウンで目的を設定し、それを頂点にして目的・手段の連鎖構造を再構築すべきであろう。

北大路氏も、組織目的の特定においては記述論的アプローチとともに規範論的アプローチも必要と指摘しているが、私は規範論的アプローチをより重視すべき時代だと考える。静岡県においても、02年4月に新しい総合計画を策定し、業務棚卸表を「総合計画を実現するための作戦書」と位置づけて新たな展開を試みているようだが、その総合計画の策定自体が積み上げ方式からどこまで転換したかを検証する必要があるだろう。

*ご意見等をお待ちしております。ガバナンス編集部 (FAX 03-3575-9808、E-mail:jichi@gyosei.co.jp) までお寄せ下さい。