

行政経営 (4)

戦略計画の策定 4回シリーズ

富士総合研究所 経済・福祉研究部研究員（白鷗大学法学部専任講師）

児玉 博昭

連載を始めてから一年近くが経つ。このシリーズで取り上げた業績評価、品質管理、バランスシートなども、この一年でかなり自治体の間に広まった。また、実践を通じてニュー・パブリック・マネジメント(NPM)に対する理解も深まり、内容も洗練されつつある。シリーズを総括する今回は、NPMの骨格となる「戦略計画」を考えることにしたい。

英国の例に見る戦略計画

「戦略」という言葉はよく聞かれるが、実にさまざまな意味合いに用いられる。「象を識別するのは易しいが、象を定義するのは難しい」というたとえ話もある。戦略計画とは何か、定義よりもむしろ英国の実例を見てみよう。

英国では、「歳出レビュー(SRI 2000)」、「省庁別投資戦略(DIS)」、「公共サービス協約(PSA)」、「サービス提供協約(SDA)」など各種の計画が策定されている(図表参照)。

「歳出レビュー(SRI 2000)」は、三年間の歳出計画をとりまとめたもので、九八年の「包括的歳出レビュー(CSR)」を引き継いでいる。政府全体の主要目標、各省庁別の目標、省庁横断的な課題に対する目標と、それぞれに関する歳出計画から構成される。全員に対する機会の増大「など四つの政府の主要目標に関連する分野には、予算が重点的に配分される。歳出面では、年金など変動しやすい費目は年二回見直す一方、他の費目は限度額の範囲で余った予算を次年度に繰り越すことができるなど、わが国の単年度予算に比べ現実性と柔軟性がある。「資源会計予算(RAB)」を導入したことも、わが国の現金主義

会計とは異なる。

「省庁別投資戦略(DIS)」は、各省庁の目標を達成するために、どのように現有資産を活用し、価値ある新規投資を行うかを定めるものである。経常支出目的の借入れを行わない、GDPに対する借入れ比率を一定に抑えるなどの投資ルールがある。

「公共サービス協約(PSA)」は、政府が国民にどのようなサービスを提供し、誰が責任を負うのかを明らかにするもので、議会と国民に対して公共サービスの戦略課題を説明することに重点がおかれる。ねらい、目的、業績達成目標、バリュー・フォー・マネー目標、実施責任者から構成される。

「サービス提供協約(SDA)」は、PSAを補完し、業績達成目標がどのように達成されるのかを明らかにするもので、九九年のアウトプット業績分析(OPA)を引き継いでいる。議会と国民のほか職員に対して公共サービスの管理に関する重要な合意事項が含まれる。説明責任、成果の実現、業務の改善、消費者の重視、人事管理、電子政府、政策と戦略といった項目から構成される。なお、技術協約(TA)は、業績達成目標の測定方法について、データの収集方法や用語の定義などを定めるものである。

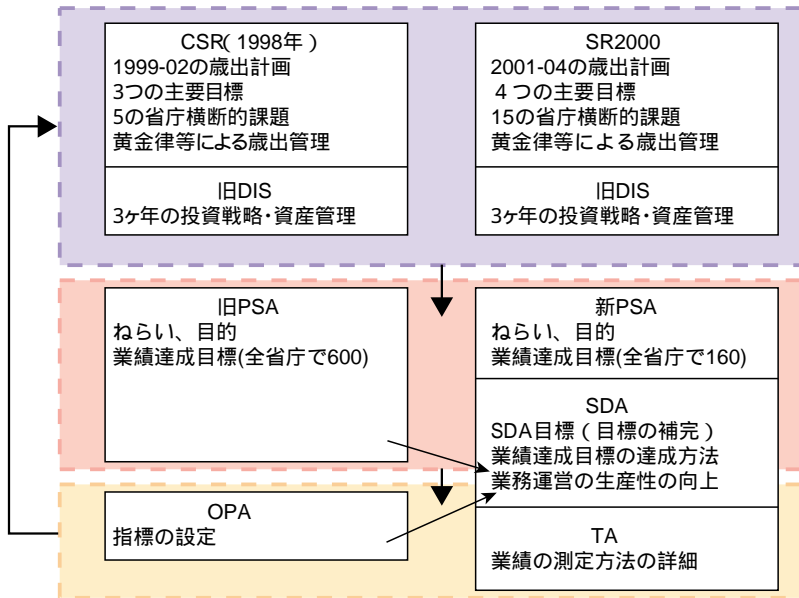
英国では、これら一連の計画が戦略的な行政経営の基礎となっているのだが、それでは、「戦略計画」とよべるには、いったい何が必要なのであるのか。

戦略計画に必要なのは何か

優先度の明確化

前回のCSRでは六〇〇もの目標をかけた

(図表)英国の政策評価制度の概要



(出典)国土交通政策研究所作成資料を若干修正

今回の改訂でPSAは2つの文書に分かれ、新PSAでは議会や国民に対して期待される成果を明らかにし、SDAでは職員などに対して実現する方策を明らかにしている。これは「外部に対するア

説明責任と意思決定

今回の改訂でPSAは2つの文書に分かれ、新PSAでは議会や国民に対して期待される成果を明らかにし、SDAでは職員などに対して実現する方策を明らかにしている。これは「外部に対するア

ていたが、今回のSR二〇〇〇がかかげる目標は政府全体で一六〇である。このように目標の数を大幅に絞り込んだのは、運営上の優先度をより明確にするためである。いくら体系的に整理しても、優先順位をつけなければ、戦略的とはいえない。

業績による評価

PSAでは、目的の達成度合いを測る業績達成目標を設定する。この業績達成目標は、まずSMARTであること、すなわち具体性(Specific)、測定可能性(Measurable)、達成可能性(Achievable)、関連性(Relevant)、適時性(Timed)があること、そしてアウト

カム(成果)志向が高いことなどが求められる。また、アウトカムの効率性、経済性、有効性を高めるためのバリュー・フォー・マネーに関する目標も設定される。このように業績を評価する仕組みがなければ、正しい戦略を立てることはできない。

横断的な対応

SR二〇〇〇では、CSRに引き続き、省庁横断的な課題に対する目標が設定され、しかも四項目から十五項目へと大幅に増えている。横断的な目標で縦割り行政の弊害を全て克服できるわけではないが、政府全体の課題で、複数の省庁が関与し、関係者間で目標の共有が必要な場合には、たしかに有効な方法ではある。

また、横断的な目標の場合、関係省庁の連携なくしては達成できない。各省庁別の目標の場合も、外庁や自治体が事業を担い、他の省庁の施策に影響を及ぼしうるといふ点では、利害省庁が存在する。PSAの目標設定は、こうした関係者を巻き込みながら行われる。管理においては、施策の体系(タテ系)が重視されるが、戦略においては、むしろ施策や関係者の連携(ヨコ系)が重視される。

カウンタビリティ(説明責任)と「内部におけるマネジメント」という異なる要請に同時に応えるためである。戦略計画にもいくつかの型があり、それぞれ一長一短がある。「ベンチマーク型」は国民にも理解できるが、管理には使えない。「業績測定型」は職員の経営判断に役立つが、理解しにくい。戦略意図をより明確に伝えるためには、対象や目的に応じて使い分けることも必要となる。

機能的な連動

今回のSR二〇〇〇では、CSR作成後に発表された「政府近代化及び官庁改革プログラム」における課題が反映された。また、RABにより会計制度改革が予算編成に組み込まれている。旧DISはCSR作成後に策定されたが、新DISはSR二〇〇〇と一体的に素案が作成された。このように歳出管理、資産管理、目標・業績管理が有機的に結びつくことで、計画全体の機能的な高められている。

従来の行政計画はどうだろうか。目標や施策を羅列するだけで、必ずしも優先順位を明確にしない。目標の設定は、整備目標のようなアウトプット指標がいまだに重視される。施策の体系も、組織単位が中心で、縦割り行政を助長する。百科事典のように分厚い事務事業評価報告は、市民が読むとも思えないし、政策決定に役立つとも思えない。総合計画をはじめ各種計画が次々と策定されるが、計画間の関係は整理されない。従来の行政手法が手詰まりとなる中で、二十一世紀を展望する行政経営がいま求められている。