

地方自治体における行政品質向上の取り組みの勧め

セキヤマ マサヒト
関山 昌人*

目的 県民満足度を高めるため、岩手県の保健福祉行政において企業経営手法の体系的な適用を試みたので、その運営手法の考え方と課題を示す。

方法 顧客満足度が高められるよう、限られた資源の中で、住民ニーズに合致した「行政サービスの質」を確保し、これを生み出す「行政プロセスの質」および「行政資源の質」を高める手法として、TQMとマーケティングとを併用した手法が有効と考え、この適用を行った。

結果 平成13年5月に岩手県が実施した県民満足度等に関するモニター調査（郵送法、調査対象者234人、回収率88.9%）によれば、高齢者対策、少子化対策、障害者対策、ユニバーサルデザイン対策に関する県民満足度は前年に比べ改善している。また、同年度に実施した政策評価において、既存事業207事業を見直し、「休止・廃止、縮小」、「統合等」、「拡大」を最終的に30事業、20事業、23事業とした。

結論 企業経営手法の導入は間もないためその有効性を十分に確認できる状況に至っていないが、方針展開や政策評価等において一定の有効性があると考えた。今後は、特に「行政資源の質」を高め、より有効な手法となるよう改良を加えていくこととしている。

Key words : 顧客満足度, 行政品質, TQM, マーケティング

I 緒 言

地方自治体は住民に身近な行政機関でありながら、従前から許認可事務等公権力行使の執行機関の役割が大きかったため、地方自治体にとって取替えて環境の変化に合わせる必要性が乏しかった。しかしながら、近年では住民の地方自治体に求めるニーズは多様化・高度化し、住民において納税者としての権利意識の高まりや行政コスト意識の高まりがでてきている一方、地方分権推進法が施行されるなど地方分権が推進されるにつれて、地方自治体の役割は自治事務の増大などにより量的・質的に大きく変化してきた¹⁾。

そのような状況の中、行政運営に企業経営の原理を導入した理論として「ニュー・パブリック・マネジメント」理論が世界的潮流となって行政改革がなされている²⁾。

また、我が国においては「行政機関が行う政策

の評価に関する法律」が平成13年6月に成立し、政策評価が導入された。

このように、地方自治体が様々な住民ニーズに適切に対応するためには行政機関の役割を公権力行使といった限定的な公助の役割だけに立脚せず、より広い視点に立ち住民のニーズに的確に対応できるよう企業経営の観点を踏まえた適切かつ効率的な行政運営が求められてきている。

このため、地方自治体は、TQM (Total Quality Management)¹⁾や政策評価²⁾などの企業経営手法の活用が図られてきたが、具体的な取り組みに当たって、都道府県計画と市町村計画との関係に留意した方針展開やTQMの弱点を他の企業経営手法で補完するなど体系的な取り組みは少ない。

岩手県保健福祉部においては、介護保険制度スタートに向けた作業をきっかけとして、平成11年から、県民満足度を高めることを目指し、企業経営手法の保健福祉分野への体系的な適用を段階的に試みてきており、未だ試行錯誤の状況であるが、企業経営手法を保健福祉分野に適用した当部における行政運営手法の考え方とその課題を示す。

* 岩手県保健福祉部
連絡先：〒020-8570 岩手県盛岡市内丸10-1
岩手県保健福祉部 関山昌人

II 方 法

1. 地方自治体における経営手法の考え方

地方自治体の重要な役割は、住民が自己の責任とその能力に応じて社会参加し、夢の自己実現を図れる環境づくりと考える。そのための環境づくりとして、保健福祉分野においては住民の生活の安定と安全を確保する必要がある、その確保を可能とする、「自助、共助、公助」による地域社会の形成が必要となる。それによって、ひとりひとりの住民は、自助を基本として、公助、共助との組合せによって自立し、社会生活を営むことが可能となる。自助は住民自身が自立できるよう市場を介し労働の対価として賃金を得て、それを生計に充てることであり、公助は市場メカニズムに欠陥が生じている分野（市場の失敗）において財政を通じて必要な財・サービスが得られるよう支援することであり、共助は市場を介することなく住民の自発的意思による相互扶助ということになる。このため、地方自治体は、住民が自立し安心して生活が営めるよう、自助を基本として、公助、共助の組合せ、「3つの助」を最適化し、住民にとってふさわしい支援が得られるよう諸条件の環境を整えることにある。特に、公助への取り組みが求められる。

そのため、地方自治体は住民にとって必要となる環境づくりを進めるために、日々進展する社会経済環境や住民のニーズの多様化等に対応できるように、広く地域住民の声に耳を傾け、また、データに基づき、地方自治体自らが速やかに変化し、良質な行政サービスを適切に提供している継続的な取り組みが必要である。

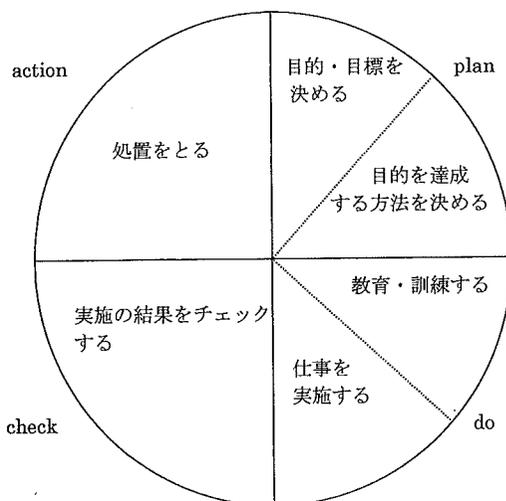
これを可能とする取り組みとして、「住民の視点に立ち、行政サービスの質を中心に据えた地域経営」の手法が求められてくる。なお、ここでいう行政サービスとは、行政が直接提供するサービスだけでなく、事業者等他者を介して提供するものも含む。

2. 行政運営に活用できる企業経営手法

1) TQMの適用

企業経営手法として日本における代表的手法として先ず挙げられるTQMについてみると、このTQMは、品質管理の手法であり、1980年代半ばまで製造業を中心に高い評価を受けてきた

図1 管理のサークル



出典：石川 馨. 日本的品質管理. 東京. 日科技連出版社, 1992.

TQC (Total Quality Control) の基本的な概念と方法論を継承し、国際化と経済激動の時代にも適応できるよう見直されたものである³⁾。TQCは、消費者のニーズを満足させる「品質」を中核とした「全員参加」の「改善」を重視する経営管理である³⁾。これは、「製品の質」を経営の中核に据え、これを確保するためにそれを生み出す仕事のやり方の質を高めることが必要であるとして、組織の質を高めるために全職員の参加が効率的・効果的であるとした「経営プロセスの質」を重視した。さらに、TQMでは経営プロセスへ投入する人材、情報・知識といった「経営資源の質」を重視している。このように、TQMでは「経営プロセスの質」と「経営資源の質」を対象として「経営の質」の向上を図っている⁴⁾。

この「経営プロセスの質」の確保に当たっては、正しい結果を生み出せるよう、適切な方針に基づき計画を策定し、これを各担当の実施部門に展開（「方針展開」⁵⁾）し、正しい仕事のやり方で実施（「プロセス管理」⁶⁾）することになる。その際、一般に製品の評価を決定する要素は、企業経営の3大管理として品質 (Quality), 原価 (Cost), 量 (Dose)・納期 (Delivery) (頭文字をとってQCDという) であり、企業においては常にこれらの改善に努めている⁴⁾。

このようなTQMによる管理の進め方としては、図1⁶⁾のごとくデミング・サークル、計画(plan)-実施(do)-チェック(check)-処置(action)、PDCAをきちんと回していくことが大切となる。

このTQMのPDCAはすでに行政運営において何らかの形で活用されており、有効な手法といえる⁷⁾。しかしながら、TQMは製品のつくり方に優れ、それにおいて具体的な手法を示してきたが、消費者ニーズを把握し、それをどのように充足できるか、また、どのように製品を市場に流通させ消費者まで届けるかという手法としては具体性に欠けている。この点などに優れている手法としてマーケティングがある。

2) マーケティングの適用

マーケティングは、「顧客第一主義」に立ち、ニーズが満たされていない一定規模の消費者を発見し、それを満たす製品を開発し、市場に流通させて利益を得るための手法である⁷⁾。

これは、市場調査によって、同じニーズをもつ消費者からなる様々なセグメント(segment)を明らかにして、そのうち自社の弱みを最小化しながら強みを発揮し、うまく消費者を満足させられるセグメントのみをターゲット(target)し、消費者に対して競合他社より自社が評価されるようポジション(position)をとるといった市場機会の発見と選定(頭文字をとってSTP戦略という)を行う⁷⁾。次に、消費者に製品のポジションが理解されるよう、顧客の価値、顧客の負担、入手の容易性、顧客と企業との双方向コミュニケーションといった消費者の視点を踏まえながら、製品(product)とその特性を決定し、価格(price)を設定し、販路(place)を選び、プロモーション(promotion: 自社メッセージをターゲットに送り届けるすべてのコミュニケーション手段)の方法の策定といった4Pのマーケティング・ミックスをたてる⁷⁾。そして、これを実施し、その後評価し、一連の戦略の見直しを行うといった流れとなる。

このように、マーケティングは、独自の製品価値を消費者に提供して他社との差別化を図る手法といえる⁸⁾。また、他の企業経営手法と比べ顧客第一主義を重視した手法であることから、消費者のニーズを把握することに優れ、「製品(product)」

を「行政サービス」に置き換え、「価格(price)」を行政サービスの「利用者負担」とすれば行政運営に活用できる手法と考える。

3) 地方自治体における企業経営手法

TQMとマーケティングとを比較すると、顧客満足度を高めることでは共通しているが、強いていえば、マーケティングは消費者ニーズにおける問題を発見しそれを解決する方策を導き出す手法であり、TQMはその方策を上手に行っていく手法といえる。

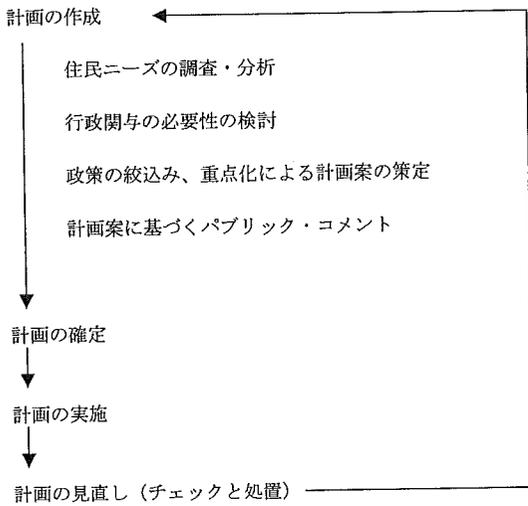
各企業がTQMのみに立脚した場合、収益を生み出す必要条件を得たことにはなるが、他社との差別化などが図れないため、業務の効率性を高めるだけでは企業の存続が難しい⁹⁾。また、地方自治体においてはその行政地域を独占しているが、今後人口の減少が始まれば地方自治体の存続をかけた地方自治体間の競争がより強まり、住民等に選択される地方自治体となるためには自らの強みと弱みを知って特色と魅力ある地域づくりを手掛けることが必要であり、そのためには地方自治体においても他の地方自治体との差別化を意識した企業経営手法の導入が求められてくる。

このようなことなどから、「住民の視点に立ち、行政サービスの質を中心に据えた地域経営」の手法としては、マーケティングとTQMの手法の基本骨格を併用した方法が行政運営において有効と考えた。この手法は、顧客満足度が高められるよう、限られた資源の中で、住民ニーズに合致した「行政サービスの質」を確保し、これを生み出す「行政プロセスの質」および「行政資源の質」を高める手法といえる。なお、「行政プロセスの質」と「行政資源の質」とを併せて「行政品質」という。

具体的には、PDCAやマーケティング・ミックス等を踏まえた計画の策定、方針展開、プロセス管理、政策評価の一連の手法を活用し、その手法の開発を図った。

このため、当部では、保健福祉行政の基本的な計画として、保健、医療、福祉を総合的に推進できるように、医療計画と社会福祉計画を一体的に策定した岩手県保健福祉計画を平成11年12月に策定した後、岩手県保健福祉計画を具体的に実施するものとして、高齢者対策、少子化対策、障害者対策、健康対策、ユニバーサルデザイン対策として

図2 計画策定のデミング・サークル



それぞれ、いわていきいきプラン2005（老人保健福祉計画，介護保険事業支援計画：平成12年3月策定），いわて子どもプラン（平成13年1月策定），岩手県障害者プラン（平成13年3月策定），健康いわて21プラン（平成13年6月策定），ひとにやさしいまちづくり推進指針（平成13年2月策定）（以下，これら5つのプランを「領域別計画」という）の策定と実施に当たって，先に述べた一連の手法の適用を行った。以下，主たる取り組みを示す。

3. 企業経営手法の適用

1) 住民の視点に立った「計画の策定」

保健福祉分野に関する行政計画は住民生活に直接影響するため，住民参加の上，事業者，市町村等関係者からなる協議会の議論を経て，基本方針を基に政策を体系化した計画を策定している。図2に示すように，具体的には主に以下のような作業を行っている。

まず，住民にとって必要な環境づくりとは何かを把握するため，広く住民の声をよく聴くとともに住民ニーズ調査等を実施し，これらの事実に基づき，ニーズが充足されていない状況を同種のニーズをもつ集団ごとにグループ化（segment）して，パレート分析等の手法を活用することによって主な状況を客観的に把握することに努めている。また，その解決に当たっては，行政が関与する必要性，その関与の範囲と程度について検討を

行っている。

この場合，まず，その解決を担うに当たって，公助か，自助または共助かの振り分けを行うことになるが，その際，その解決策が公共財，外部経済・外部不経済，価値財の性格を有しているかに照らして行政の関与の適否について検討することになる。とくに，公助か自助かの振り分けでは，単純に公助（現金給付による補填や現物給付）というのではなく，住民の自立化の推進という観点から，雇用環境の整備など自助機能の強化につながる諸施策を検討している。あわせて，それが，国，県，市町村いずれの役割かについても検討を加えることになる。このように，地域特性を踏まえ適切な政策を選択するために，住民ニーズの調査から始まり地方自治体が関与する機会の選択に至る作業についてはマーケティングのSTP戦略の手法が参考となる。

次に，人材，財源等活用できる資源を充分把握して，ニーズが充足されていない状況を解決できる政策について具体的な検討に入ることになる。

この政策の選択に当たっては，適切性，有効性，公平性，効率性，実現性等の観点を踏まえ優先順位（優先性）の検討を行い，政策の絞り込みと重点化を図って，各政策を体系化した計画案を策定する。

策定された計画案については，県職員自ら地域に出向く出前説明会等によって再度住民や市町村等に対して民意が適切に反映されているかを問い，必要な意見は取り入れ，反映しない場合はその理由を公表し，住民が判断できるようにするパブリック・コメントを行っている。

計画に盛り込まれた政策については，マーケティング・ミックスの4Pの観点から，具体的な行政サービス対象者とそれに対する「サービス」，「その利用者負担」，「サービスを提供する流通体制」，「政策および計画の周知といったプロモーション」について検討を加えている。

このような過程を経て計画を策定した後，計画を実施し，目標値と結果とのギャップをチェックし，住民による評価やベンチマーキングなどを活用しながら必要な改善策を講じて計画を見直すなど一連のデミング・サークルを回して管理し続けていくことになる。

その際，岩手県保健福祉計画を含めたすべての

計画において計画の実施状況の評価や見直し等の過程の中で住民の意見が反映できるよう、県本庁、9つの広域生活圈域単位（二次医療圏域単位。なお、本県では二次医療圏、老人保健福祉圏、障害保健福祉圏はすべて一致している）に住民、事業者、市町村等からなる協議会を常設機関として設置し、県本庁に設置した協議会が全县の意見集約を行っている。さらに、ユニバーサルデザイン対策においては、各協議会の下に住民ボランティアからなるバリア発見隊が公共施設を点検してそのバリアについて意見・提言を行う仕組みも設け、一定の点検水準を維持できるようにバリア発見のためのマニュアルを作成した。その他、全庁的な取り組みとして、住民からいつでも意見を述べられ、それに常に何らかの回答を行う体制をとって、住民と県庁とのコミュニケーションを大切にしている。

あわせて、改善に結びつく結果志向の計画管理とするために、計画達成が確実なものとなるよう政策の目標値等を設定して、その結果を政策的に評価できるシステムを導入し、その評価情報を行政および住民等に伝え、情報の共有化に努めている。

また、少子化対策、障害者対策といった特定課題に対する領域別計画の策定では、国においては各府省がそれぞれの立場で様々な政策をだしているため、府省の枠にとらわれることなく、国の政策を適切にパッケージ化して計画に取り入れた上で、県の地域特性を踏まえた独自の政策を盛り込み、市町村が県計画をベースに据えた総合的な取り組みをできるように工夫した。この場合、部局横断的な取り組みと市町村等支援体制の確保が図れるよう、領域別計画ごとに庁内連携体制を整備した。

なお、領域別計画を新たに策定または見直しに要した期間は1年から1年半程度であった。

2) 相談体制の整備と計画へのフィード・バック

計画の実施面から見ると、利用者にもふさわしいサービスを提供するためには、マーケティング・ミックスの4Pの1つである「サービスを提供する流通体制」の整備を図ることが必要であり、特に、住民に身近な地域で利用者に必要なサービスをパッケージし事業者と連携・調整する相談・

コーディネート体制の役割が重要である。医療分野ではかかりつけ医、保健分野では市町村保健婦がその中心的役割を發揮し、高齢者対策分野ではケア・マネージャーや在宅介護支援センターの役割が徐々に定着してきた。しかしながら、障害者対策分野や少子化対策分野についての総合的な相談・コーディネート体制の整備は遅れていた。このため、障害者対策分野では県内の全広域生活圏域に身体、知的、精神のコーディネート事業の共同化、少子化対策分野では出産から思春期等までライフステージにあった相談ができるよう全市町村に総合相談窓口の設置などを展開することとした。主に障害者分野および少子化対策分野でのこれらの相談・コーディネートを総合的かつ専門的に地域支援するため、平成13年4月に従来の中央児童相談所、婦人相談所、身体・知的障害者更生相談所、精神保健福祉センターを再編統合し岩手県福祉総合相談センターを整備した。また、当センターと県下の電話相談機関や子育て支援センターとも連携を図るなど、住民が自立し安心して生活が営めるよう当センターを中核とした相談・コーディネート体制のネットワーク化を図るとともに、当センターに県民の声が集まる体制づくりに努めている。一方、健康対策については健康いわて21プランを活用し保健所が市町村支援を行うこととした。

また、県本庁では、直接住民から声を聞くだけでなく、これら相談・コーディネート機関、出先機関や市町村等と連携し、現場職員の声を通じ住民の声の把握に努め、計画の見直しや業務改善等と連動できる体制づくりを進めている。あわせて、実態を客観的にデータとして把握できる情報システムの整備の構築にも努めている。特に、健康対策やユニバーサルデザイン対策については専門的・学術的な取り組みが必要なことから、前者に関しては平成13年4月に開設した岩手県環境保健研究センターにおいて計画の実施効果等を把握・分析する部門を整えたとともに、後者に関しては岩手県立大学との研究会を設けた。

3) 計画倒れとしないための「計画の方針展開」

現場が正しく方針を理解し、正しく実施しなければよい結果はでない。このため、上位部門の方針や目標を各下位部門に展開し、方針や目標を下

位部門に行く程具体的にさせ、それぞれの下位部門において目標が達成されると自動的に上位部門の方針や目標が達成されるように仕組みを整えておくことが必要である。このような仕組みをTQMでは「方針展開」⁹⁾という。

この場合、方針について関係者に周知徹底させ、各階層ごとの目標設定では自主性と創意工夫が入ることがよく、また、迅速に対応するために、責任と権限を実施部門や担当者に委譲し、そのことを他にもわかるようにしておくことが必要となる。

このような点を踏まえ、領域別計画の策定に当たっては、データ収集に困難が伴わなければ、広域生活圏域ごとに地域特性を反映した目標値を設定した圏域別計画を策定し、これによって出先機関の取り組み状況を評価できるようにした。なお、圏域別計画を策定するに当たっては当該圏域の住民、市町村等からなる協議会を設けその意見を反映して策定した。

しかしながら、従前からさまざまな県計画を策定してきたが、市町村計画と十分連動させてこなかったこともあり、市町村において各種事業の普及・定着にばらつきが生じていた。また、地方分権が推進され、保健福祉行政において権限の多くが市町村の自治事務となっているため、県には市町村への連絡調整・支援機能がより求められている。

このため、県計画では県レベルにおいて必要な政策とそれを市町村で総合的に展開する仕組みのモデルを盛り込み、同時に市町村計画では県計画を踏まえつつ市町村の地域特性を盛り込んだ計画として策定する。これによって、市町村計画の達成を通じて県計画の目標値等が自動的に達成され、県民にとって必要な保健福祉サービスの水準の確保が図れる。その際、各市町村共通の指標を設定して、市町村間のベンチマーキングなどにより、取り組みに支障が生じている市町村を客観的に把握し、その改善を支援できる体制づくりが必要となる。

このようなことから、上記の点を踏まえた県計画づくりに努めるとともに、県計画の方針や目標が市町村で展開しやすい計画となるよう、すべての領域別計画について、市町村担当職員有志の協力の下に県計画に基づき市町村計画の雛型や指針

等を作成し、これらを参考として順次市町村計画を策定するように市町村に働きかけてきた。

現時点では、喫緊の課題である高齢者対策および少子化対策の領域別計画において市町村共通の指標に基づき全市町村で設定した目標値を盛り込んだ計画を策定した。

また、健康対策については個人レベルでの取り組みであることを考え、領域別計画を策定するに当たって個々人が健康づくりに具体的に取り組めるよう、栄養、喫煙等重要領域11分野別に「健康づくり指針」を設け、それに従い実行し、健康づくりの取り組み状況を「健康づくり自己点検項目」で自己評価を行えるようにするなど、自ら生活習慣を改善できるように工夫を凝らした。

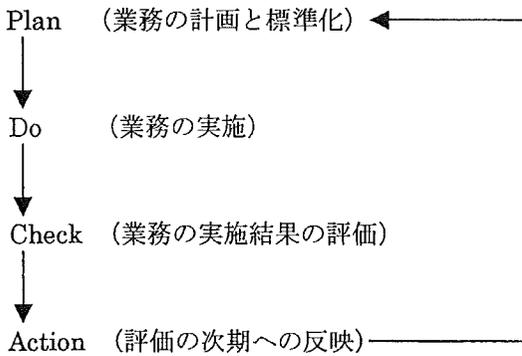
さらに、県本庁から出先機関に権限を委譲し、出先機関が圏域別計画を通じて市町村を支援する体制づくりに努めた。

4) 正しい結果は正しい仕事の流れから（プロセス管理）

計画の方針や目標が関係部課、係に方針展開され、日々の具体的な事業の実施の段階となる。この段階においては、計画で設定した行政サービスの品質の水準を実現するために、主要な事業について具体的な仕事の仕方を定めた作業標準またはマニュアルを策定して業務の標準化を行い、仕事の流れを決めておくことが大切である。その際、仕事の流れが決めた通りにうまくいっているのかをチェックできる判断基準の策定やチェック体制を整えておくことよい。これによって、何をやってどうなったかが把握でき、基準から外れた場合にはその異常原因を除去し、再発防止の処置がとれることになる。また、「苦情は宝の山」、「次工程はお客様」と考えて他者の意見に耳を傾け、企業経営の3大管理であるQCDの改善に努めるのがよい。このようにして仕事の流れを管理することをTQMでは「プロセス管理」⁴⁾または「工程管理」⁹⁾（図3）という。

当部では、各種事業について実施要綱を策定しているが、通年での仕事の流れとそれへのチェックが文章として適切に作成されていないことなどにより、今まで業務上の事故が比較的生じやすく、プロセス管理上の取り組みが喫緊の課題であった。石川によれば「部下の責任による失敗は全体の1/5~1/4」と指摘しており⁶⁾、過失による事

図3 プロセス管理の流れ(例)



故が発生した場合、徒に個人の責に帰すのではなく仕事のシステムの改善が重要としている。

このため、年度当初に、前年度の取り組みを評価して重点化方針および重要課題を設定し、非ルーチン業務についてはそれらを踏まえて各課で3か月ごとに重要課題の処理スケジュールを策定して、進捗状況の点検を行っている。

また、ルーチン業務については、13年度から、各種事務事業の年間スケジュール・手順を標準化し、1事業につきA4, 1枚に文章化し、上司が業務の進捗を点検できるようにした。あわせて、当部で業務上の事故が発生した場合必要なものについては、再発防止を目的として、事故原因、その経緯、再発防止対策等を書面にまとめ、部内でその情報の共有化を図っている。

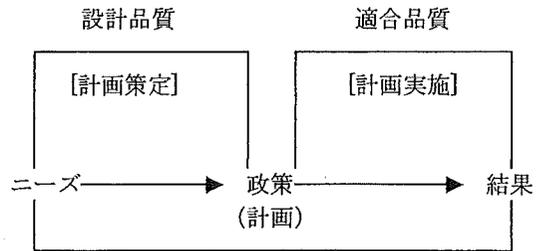
さらに、13年度はすべての領域別計画を市町村で展開していく年度であるため、業務改善および市町村担当者の満足度の向上をねらいとして、県が適切に市町村支援を実施しているかについて、各市町村にアンケート調査を実施するとともに、必要に応じて出向いて市町村担当部課長から直接意見を伺った。

5) 「政策評価」

政策評価とは、政策によってもたらされた結果をその政策が達成しようとしている目的に照らして評価することである¹⁰⁾。政策評価の対象は、政策、事業等による行政活動全般で、個々の「行政サービスの質」を問うことになる。

この行政サービスの質は、要は利用者の満足度で決まる¹¹⁾。すなわち、政策(計画)の実施結果が利用者ニーズと合致しているかが問われる。こ

図4 政策評価におけるTQM的評価構造



のため、TQMの観点からみた評価(図4)として、ニーズをどの程度満たした政策(計画)を策定しているかという政策(計画)策定に対する評価(これをTQMでは「設計品質」¹⁴⁾または「ねらいの質」¹⁵⁾という)、結果がどの程度政策(計画)の意図に合致しているかという政策(計画)実施に対する評価(これをTQMでは「適合品質」¹⁴⁾または「実際の品質」¹⁵⁾という)を踏まえ、利用者ニーズと結果との関係性を評価していくことになる。

このようなことを踏まえると、政策評価の評価基準¹⁰⁾として、適切性、必要性、有効性、対応性、公平性、効率性等があげられる。また、政策評価の基準に照らして評価するための指標としては、成果指標(outcome)、活動指標(output)、投入指標(input)のうち、成果指標が最もよいとされている²⁾。

本県では、全庁的に政策評価システムを進めるため県本庁組織を見直し、平成13年度4月から筆頭部にそれを所掌させ、本格実施している。

政策評価は全事業を対象とし、主として個々の事業への事務事業評価と政策分野別評価とからなっている。この評価は自己評価を基本とし、評価方法としては新規事業への事前評価および既存事業への事後評価がある。評価に当たっては、各部署の自己評価に加え、政策評価所管部で2次評価を行い、この結果を受けて各部署が再評価を行っている。また、評価の客観性を確保するため外部評価を導入し、外部評価に当たっては識者の意見の他、住民を対象として県民満足度調査を実施している。

これらの評価結果については、その結果を公表するとともに政策の重点化や事務事業の改善等計画の見直しだけでなく、次年度の予算編成にも役

立てている。

Ⅲ 結 果

1. 県民満足度

平成13年5月に本県が実施した県民満足度等に関するモニター調査(郵送法, 調査対象者234人, 回収率88.9%)によれば, 高齢者対策, 少子化対策, 障害者対策, ユニバーサルデザイン対策に関する県民満足度は前年に比べ改善しているが, ユニバーサルデザイン対策については大半の者が現在不満をもっている(表1¹¹⁾)。

2. 政策評価の結果

保健福祉部関係の既存事業数207事業に対する平成13年度の政策評価において, 自己評価の段階で事業の「休止・廃止・縮小」, 「統合等」, 「拡大」はそれぞれ11事業, 17事業, 4事業であったが, 2次評価を経て部再評価の段階ではそれぞれ30事業, 20事業, 23事業となった。

Ⅳ 考 察

1. 企業経営手法適用の有効性

企業経営手法の基本骨格を主要分野に適用して間もないため, 有効性を十分に確認できる状況に至っていないが, 現時点では以下の主な点が考えられる。

まず, 顧客満足度についてであるが, 県にとって顧客満足度を高める対象としては県民の他, 市町村も対象と考えられる。その内, 県民については, 13年度県民満足度等に関するモニター調査結果を踏まえると, 高齢者対策の計画に関しては, 介護保険制度創設効果との判別が困難と考えるが, 計画策定後1年余り経ち, 方針展開の効果等による一定の寄与はあったと考えている。なお, 高齢者対策を除く領域別計画は平成13年当初の計画策定であるため現時点で企業経営手法適用の有効性の判断は時期尚早と考えた。

次に, 方針展開の効果についてであるが, 高齢者対策および少子化対策において市町村共通の指標に基づき全市町村が目標値を設定したため, 市町村間のベンチマーキングによって, 取り組みに支障が生じている市町村を客観的に把握でき, これによって担当者の意識が高まり, 手法導入前より, 全県的な取り組みとして迅速かつ的確な改善が可能となったと考えている。

表1 平成13年度県民意識調査結果(保健福祉分野)

	現状評価 指 標	改善評価 指 標
建物等段差がないなど, 人にやさしいまちとなっているか	▲12.5	31.3
安心して利用できる医療機関はあるか	19.2	15.4
福祉サービスの水準はどうか	31.3	37.0
安心して子育てはできるか	11.5	11.5
高齢者が生きがいをもち, 安心して生活をできるようになっているか	29.8	32.2
障害者が自立して, 社会参加できる環境が整っているか	2.4	18.8

- 注) 1. 「現状評価指数」=「今の状況を良いと回答した人の割合」-「今の状況を悪いと回答した人の割合」
2. 「改善評価指標」=「1年ぐらい前と比べ良くなったと回答した人の割合」-「1年ぐらい前と比べ悪くなったと回答した人の割合」

また, プロセス管理の効果についてであるが, ルーチン業務の年間スケジュール・手順の文章化によって, ISO9000による文書体系化の効果¹²⁾と同様な効果や引継ぎ業務の軽減化が見込まれ, また当面作業工程の見直しにより仕事の流れの短縮化¹³⁾等業務改善を期待している。

さらに, 政策評価の効果についてであるが, 政策評価によってより適切な政策の重点化とそれによる予算の適正配分が可能となった。とくに, 事業を徒に継続することなく, 事業をやめ易い環境ができた。これによって, より有意な事業への人材等資源の振替が可能となった。

2. 計画策定におけるマーケティングの適用の限界

計画の策定に当たってマーケティングを活用する場合, 同じニーズをもつ消費者集団, すなわち, 同じ意見の消費者集団をターゲットとして設定することになるが, 行政分野においては同一問題で常に意見が全員一致になるとは限らない, この場合, 行政分野に必要な関係者間の意見集約機能がマーケティングにはない。本県でも, 非喫煙率設定の問題では住民の声が賛成と反対に分かれた。

このように意見が割れた場合, どのように行政

は住民とコミュニケーションをとって意思決定をしていくかが大切となる。大きくわけて3つの方法がある。先ず、(1)賛成派、反対派のそれぞれから直接意見を聴いて行政が最終的に判断する方法、それから(2)両者等関係者間で議論をして対立点と共通認識を明らかにした後に、行政が最終的に判断する方法、そして(3)前者と後者との組合せ、がある。本県における非喫煙率設定の問題では、設定反対派から直接意見を聴取するとともに、賛成派、反対派を交えた公開討論会を開催して意見の集約に当たった¹⁴⁾。その際、県は住民に対して正しい情報を提供し、住民が正しい選択を得られるような環境づくりに努めるとともに、非喫煙率の設定を選択した県の判断根拠を公表した。

3. 企業経営手法の適用における課題

行政品質向上の取り組みは継続的な取り組みであるため、TQMとマーケティングとの基本骨格の導入に当たって身の丈に合った取り組みが行えるよう問題意識に応じて段階的に実施してきたが、今後は企業経営手法の目的化や有意な業務改革の後退が生じないように心掛けるとともに、より組織目的を達成できる手法へと改良していくためには、以下の主な点が課題と考えている。

1) 行政の透明性と判断基準の共有

県民の視点に立った行政運営を実践する場合、県民が意見や批判をしやすい環境づくりが大切であるため、行政の透明性と説明責任は必要条件となる。これらについて、特に幹部職員の意識改革が今後とも重要な課題となっている。

また、県民の視点に立って迅速に対応するためには、責任と権限を担当者に委譲するのがよいが、適切に対応するためには判断基準の周知徹底が必要である。

2) 「行政品質」を目指した手法へ

行政品質の取り組みは、「行政プロセスの質」および「行政資源の質」を対象として総合的「行政品質」経営を目指すものと考えているが、今までの取り組みは人材や情報等の質を高める「行政資源の質」の向上に対する取り組みが十分でなかったことを踏まえ、現時点では以下の主な点が課題と考えている。

第1に、顧客満足度についてであるが、県民満足度だけでなく、よい行政サービスを生み出す市町村担当者の満足度や県職員の従業員満足度へも

留意すべきであると考えている。その際、職員のやる気と技術力を高める支援が重要と考えている。

第2に、計画の策定についてであるが、政策の企画やサービスの需給調整等を適時適切に実施するためには、市町村等と連携した住民ニーズ等のより迅速な収集・分析体制の構築が課題である。その際、住民が発言しやすい環境の整備と住民の声を適切に収集できる体制の整備等が課題となる。

また、政策や計画の見直し等に当たっては、県は地方分権の推進によって市町村に対するシンクタンク機能が重視されてくるため、県内市町村はもとより他県さらに諸外国の状況も調査して先進成功事例の取り込みや市町村への提示の他、自ら開発するなどサービス企画力のより一層の強化が課題である。

第3に、方針展開およびプロセス管理についてであるが、行政サービスは具体的には市町村や事業者によって提供されるため、これらにおける適切なプロセス管理等が求められる。また、ハイシリッヒの法則を考慮すると、業務上の事故や失敗を生かす取り組み¹⁵⁾は喫緊の課題である。

第4に、政策評価についてであるが、現在行政サービスの需給調整業務に力点がおかれ、行政サービス自体の品質向上への取り組みが十分でない。このため、品質の向上を目指すために、住民に分かりやすく簡潔な成果指標の設定の検討が課題である。また、県民満足度を適切に測定できる情報・収集体制の構築を図ることも大切である。

さらに、すでに実施された政策と政策目的との間における因果関係の存在を検証することにより、目的達成のための手段としてより適切な政策の選択が可能となる手法¹⁶⁾の開発が課題である。

V おわりに

TQMとマーケティングの基本骨格を行政運営に適用した手法について示した。地方自治体が住民ニーズ等環境変化に適合し、よりよい行政品質を獲得して、顧客満足度を高めていける源泉は、住民の声と客観的事実の把握であり、行政運営手法に改良を加えながら地道で継続的な取り組みが重要となる。

今後は地方自治の時代である。地域住民が豊かな生活を送れるよう地方自治体における行政品質向上の積極的な取り組みが期待されるが、公衆衛

生学においてもその学術的な背景となる公衆衛生学の視点に立った地域（行政）経営学の取り組みを期待したい。

本論文を作成するに当たり、共に業務に取り組んだ岩手県保健福祉部職員の方々と作成にご協力をいただいた大井田隆先生（国立公衆衛生学院公衆衛生行政部長）に衷心より感謝申し上げます。

（受付 2001. 9.17）
（採用 2002. 2.21）

文 献

- 1) 地方行政活性化研究会. TQM 発想による創造的行政運営. 東京:ぎょうせい, 1997.
- 2) 高寄昇三. 自治体の行政評価導入の実際. 東京:学陽書房, 2000.
- 3) TQM 委員会. TQM 宣言. 品質管理, 1997; 48: 618-632.
- 4) TQM 委員会. TQM-21世紀の総合「質」経営. 東京:日科技連出版社, 2000.
- 5) 新 将命 図解 TQM-[経営品質] の高め方. 東京:日本実業出版社, 1999.
- 6) 石川 馨. 日本的品質管理. 東京, 日科技連出版社, 1992.
- 7) フィリップス・コトラー, 木村達也, 訳. コトラーの戦略的マーケティング. 東京:ダイヤモンド社, 2000.
- 8) マイケル・E・ポーター, 竹内弘高, 訳. 競争戦略論 I. 東京:ダイヤモンド社, 2000.
- 9) 石川 馨. 品質管理入門 B. 東京. 日科技連出版社, 1991.
- 10) 宮川公男. 政策科学の基礎. 東京:東洋経済出版社, 1994.
- 11) 岩手県総合政策室調査統計課. 平成13年度県民の施策に関する県民意識調査結果報告書. 岩手県:岩手県総合政策室調査統計課, 2001.
- 12) 中条武志. ISO9000の知識. 東京:日本経済新聞社, 2001.
- 13) 大久保寛司. 経営の質を高める8つの基準. 東京:かんき出版, 2001.
- 14) 関山昌人. 健康いわて21プラン「喫煙率」設定のプロセス. 公衆衛生情報, 2001; 31: 7-10.
- 15) 畑村洋太郎. 失敗を生かそう. 電気学会誌, 2001; 3: 191-194.
- 16) 山田治徳. 政策評価の技法. 東京:日本評論社, 2000.

RECOMMENDATIONS FOR MAKING QUALITY IMPROVEMENTS IN ADMINISTRATION WITHIN LOCAL AUTHORITIES

Masahito SEKIYAMA*

Key words : Customer satisfaction, Quality improvement in administration, TQM, Marketing

Objective To ascertain the methods and issues of industrial administration, that have been systematically chosen by the health and welfare administration in the Iwate Prefectural Government, in order to increase public customer satisfaction.

Methods Combined use of TQM and marketing is thought to be the most effective way to increase public customer satisfaction with limited resources. This method secures a quality administrative service capable of corresponding to public needs, by improvement of processes and resources. Therefore we made use of both TQM and marketing.

Results According to a customer satisfaction survey conducted by Iwate Prefectural Government in May 2001 (mail survey, sent to 234 people, response rate of 88.9%), public customer satisfaction had increased compared to the previous year in the following areas: provision for the elderly, the declining birthrate, disabled persons and universal design. Also, in a policy evaluation conducted during the same year, 207 services were revised and 30 were temporarily closed, abolished or reduced, 20 were merged, and 23 were expanded.

Conclusions We cannot sufficiently evaluate the effectiveness of the methods yet because they were only just introduced. However, development of the plan and policy evaluation appear to have been quite effective. From now on we will continue to improve our methods, especially to increase the quality of our administrative resources.

* Department of Health and Welfare, Iwate Prefectural Government