

◎自治体経営と政策評価―協働の理念再考

■山本 清

1―NPMの理論と背景

自治体の経営改革や行政改革で最近しばしば出てくる概念であるニューパブリックマネジメント (New Public Management) とは、何かということから説明したいと思います。この訳は定まっておらず、新しい行政手法、あるいは新公共管理法などと言われておりますが、ここではとりあえずNPMといえます。

日本においても先進的な自治体は、NPMに沿って行政改革を行っていると言われておりますが、冷静に見るとそうではありません。それを明らかにする前に、こういった概念が出てきた背景を整理します。

①NPMの4つの背景

⑦行政システムの制度疲労

財政的圧力がかかってきて、新しい行政需要に対応するだけの財源確保ができない、あるいは効率性がなかなか改善できないという側面があると同時に、実はもっと大きな問題があります。それは、政府や自治体が頑張っ

ても、問題が解決しない領域が各方面に出てきたということです。例えば中国の環境問題。中国の環境対策が遅れていると、黄砂に乗って汚染物質が日本にやってくる。ですから我が国の環境をよくしようとするれば、外国の環境政策にも関与せざるを得なくなります。しかし、これは我が国の一人相撲では解決しません。つまり「ガバメントからガバナンスへ」ということの一典型です。

これは、政府が弱体化してもう役割がなくなったというわけではなくて、新たな政府の行政活動の仕組みを構築しなければいけないということです。

⑧新保守主義

NPMを採用している国で有名なイギリスの労働党のブレア政権もニュージーランドのクラーク労働党連立政権も社会民主主義ですから、それを新保守主義という怪訝な顔でされるかもしれません。もちろん、彼らは使わないのですが、その新保守主義的概念は、サッチャー以降ブレア政権などにおいても継続しています。民間経営で進んでいるところ

から学ばなければいけない、あるいは組織の活力というのはいはり市場メカニズムを通じて出てくる。資本主義の活力は労働者保護で守れるのではなくて、むしろ資本主義を活性化することによって労働者の福祉の財源も出てくる。したがって労働者の生活を保護するというよりも、労働者が働きやすい環境を設ける、あるいは労働者にスキルを付与して、たくさんの方が労働に従事することによって新たに発生する児童福祉とかに対するサービスの財源を賄うということを考えているわけです。

ですから市場原理は可能な限り適用するということです。ベンチマーキングやベストプラクティスという中においても、自治体間競争を促すようなメカニズムを持ち込みます。

⑨民間経営

まだ、はつきりした結論は出てないわけですが、実証的な研究を大体平均いたしましたすと、7割ぐらいの業務は民間でやった方が生産性が高いという結果です。しかし、社会福祉のサービス等についてはいろいろ問題が日本

- 1―NPMの理論と背景
- 2―我が国の特質と課題
- 3―協働の理念再考
- 4―自治体行政への期待

にも出ており、公的部門の方が生産的でなおかつ質も高いというデータも出ております。この観点から民間経営に習えという考えがでてきます。

戦略経営とかミッションという言葉が公的部門で氾濫しております。経営学からいうと1970年代から80年代前半に全盛となった理論が、今、公的部門で言われております。戦略的計画(注)とかは、過去の経営理論の適用だという批判も半分ぐらいは当たっておりますが、公的部門においてはまだそのレベルもクリアしてないので、民間経営準用的な考え方も、現段階においてはやむを得ないと思っております。

⑤グローバル化

最後のグローバル化には二つの側面があります。一番目の側面というのは冒頭申し上げた環境問題が国際化したということと同時に、マネジメントのツール、行政の改革自身が一つの国際的なグローバル化の影響から免れていないということです。一例を挙げれば、日本において行政改革あるいは行政経営のコンサルティングということで、仕事をしようという人はかなり出てきておりますが、そのうちのかなりの部分は外資系の監査法人、シンクタンク、あるいはコンサルティング会社です。そういったアングロサクソンの考え方やというのは好むと好まざるにかかわらず、かなりの勢いで我が国に押し寄せてきています。その一番強い影響というのは評価ではなくて、企業経営的手法のうちの企業会計的手法という概念です。

今後、地方債の起債の自由裁量が増えれば、

ディスクロージャーをきちんとして財務体質によって調達金利を変えるということが実現します。実力がある自治体については、メリットがあるわけです。

次にNPMの原理についてお話しします。

② NPMの4つの原理

① 成果志向

成果志向は、行政目的の達成のために何をやるべきかということを一に考えようということことです。例えば若年者の失業であれば、若年者の雇用が促進されるということが達成できればいいということなんです。そのためにどういうことをやるかを次に考える。成果志向の場合は成果を達成することに最大の力点を置くということですから、そのプロセスで、どういう方法で若年者の失業を減らすかということについてはとやかく言わないことになります。要するに議会有いは首長のやることは、若年失業者の雇用を促進するという目的を是としたら、幾らの予算を立てるかを決め、期待される成果を明らかにし、後は行政当局なり執行部に任ずることです。

日本の場合、従来型の手続き的な規程、あるいは地方財政法、地方自治法上の手続きや、内部統制を現状のままにしておいて、成果について縛りをかけた評価システムがほとんどであります。それはNPMと相入れないものです。要するに出口を縛るかわりに入り口とか途中の段階は、最大限、執行部門あるいは現場に任ずることです。したがって政策目的は同じでも、例えば5人の管理者がいれば5人がばらばらなり方をして

いいということです。この点はやや誤解されているところでもあります。

① 顧客志向

顧客志向というのは後のモデルにも出てまいります。なるだけ国民なり市民を顧客として扱えということ、ここにも大きな間違いがあります。一般の商品・サービス、民間の財・サービスの顧客はその商品が悪ければ必ず文句を言うし、積極的な人でない場合においても商品を変えます。それが顧客の基本的な戦略です。したがって顧客がそういったことをやるのが前提で、市場の活力というのが出てくるわけです。消費者に飽きられた商品は自然淘汰され、新たな革新が生まれて、新しい商品なりサービスが生まれてくるということなんです。顧客志向というのは住民の満足度を最大化することだけを指しているわけではなくて、住民が顧客として行動するということが背景にあるわけです。供給側である行政が市民を持ち上げようということを顧客志向と言っている人が多いのですが、それは半分ぐらいに過ぎないわけです。要するに住民が顧客として行動してくれるということが条件です。

つまり、住民が移動コストをかけずに、自分が一番望ましいと思う自治体に移るといふ、足による投票理論の一種の経営学バージョンだと考えられます。例えば何々市は福祉が進んでいるから老後に住もうとか、かなり人口移動が生じているのですが、普通の商品の場合は間違いなく自分のものになって自分で消費するものになります。顧客志向は、すべての市民がそういう顧客としての行動をと

(注)「Reinventing Government」(オズボーン、ゲーブラー著)によると、エクセレントカンパニーと呼ばれていた会社のかんりの部分は、今や問題をかかえている。

ることが前提になっています。しかし、行政サービスの場合は税金をとられています。サービスを買うときには対価を払わない。ですから、その場合のアナロジはなかなか使えそうではない。住民が顧客として行動するように誘導していかねばならないという側面があります。

諸外国では、クレームをつけやすいように、事前に行行政サービスの水準を公約している。明確に住民に提示をしているから、その品質が保たれない場合には住民はクレームを言う。そこにおいて初めて一種のフィードバックが働くわけです。

⑦市場原理

これは、供給者の間で競争を起こすということです。例えば、警察業務や消防業務は、民間参入はもつてのほかだという場合はあります。そのような場合においても市場原理を求める考え方として2つあります。

ひとつは、民間に任せないけれども、民間に委託したらどれぐらいのコストと質のサービスが提供されるかというのを調査する。それを潜在的な競争手を特定化し、それを目指すということです。この変形が、ベンチマーキングと言われているものです。ベンチマーキングというのは、ある分野、あるいは成果、プロセスでもいいのですが、それについて全世界的にどこが一番すぐれているかということ調べて、そこになるだけ近づける行為です。したがって、指標を求めて比較していくというのがベンチマーキングではなくて、それを通じて行動を変えていく、改

善行動に結びつけるものです。

もう一つの市場原理というのは、例えば横浜市であれば幾つかの区役所がある、幾つかの現場機関、窓口機関があるわけですが、内部組織間で相互に競わしていこうということです。これは保険会社がよくやっていることです。ただ、その場合においても、横浜市の場合ですとそれぞれの区の実情とかがあって、単純比較というのは当然できないことは当たり前のことです。したがって、これは置かれていた特性等を勘案して補正をやるということが必要であります。

⑧分権化

分権化というのは先ほど言った成果志向と実はセットになっている概念であります。ところが、人事とか予算をすべて現場に任ずるということではなくて、日本においてはどの自治体部局においても人事課であるとか財政課であるとか企画課が依然として権力をもっている。そういうことをやめないと成果管理もできない。間接部門が力を持つということは、実際の財・サービスの生産をしている執行部門が自由になれないということです。基本的には監視というか、モニタリングというか、あるいは支えるというか、指導助言というか、むしろそういうような機能に本庁部局が移行しない限りは、分権化という状態は起こらないわけです。

2 我が国の特質と課題

① 評価・会計などの用具先行・予算・人事

関係システムの基本見直しを

我が国の行政改革は、道具を先行しようという傾向があります。どこも予算とか人事システムの見直しをやるか書いてあるんですが、ほとんどなされてない。企業会計システムでコスト意識を高めよう、あるいは評価システムが非常にいいとされているから、とりあえず導入してみようということで、かなり普及はしてきております。しかし、どれほど効果があったかの検証はほとんどない。

それでも普及しているのは、事務・事業ベースでも全部評価表をつくれれば、対議会、対住民等に従来言えなかったことが数値で言える。そうすると、すべての事務・事業を横並びにしてみると、こういう結果になりますから、廃止するほかございません、といえるのです。それが終わると、事務・事業評価システムが幾ら頑張っても、予算削減にもならないし職員の意識改革にもならない。したがって、今度は施策評価とか、上位の政策評価システムを対象を拡大しようとなります。

行政システムをNPM的なものに変えていくのであれば、全部セットで変えていかなければいけないわけです。先ほど申し上げたように成果志向のマネジメントをやるということとは、従来の予算の会計規程とか編成方針を変えなければいけない。予算も積み上げ方式を変える。たとえば、消耗品が幾ら、物件費が幾ら、単価が幾らという方式を変える。価格メカニズムを持つてくるということは、もしこのサービスを企業から買うとすれば、幾らぐらいの価格になるかということです。価格というのは決して積み上げで決まってくるわけではない。自動車メーカーも、原価企画