

焦点

政策評価と行政改革

(4) ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)

荘銀総合研究所 副理事長 石川 敬義

四月から「行政評価法」が施行され、政策評価に基づく中央省庁の自己改革が始まった。去年一月から試行していたが、いよいよ今回本格的にスタートした。しかし、どんな方向から改革にアプローチし、どんな方向へ組織を変える行政評価システムであるかは省庁によって異なる。そして、趣旨を理解し真剣に改革に取り組んだ省庁とそうでない省庁との間には既に大きな違いが生じている。

目下、研究者の間で高い評価を受けているのは、海上保安庁、国土交通省のシステムである。海上保安庁のシステムは「海難救助」など政策分野ごとに戦略目標を掲げ、業務目標ごとに例えば「死亡・行方不明者を平成十七年までに百六十人以下に減少」させるなど具体的な数値指標を設定し実現しようとしている。従来の行政はこのように組織に義務を課し自分で自分を縛るようなことはやりたがらなかった。同庁のシステムは極めてシンプルな構造ではあるが、組織のミッション（使命）をしっかりと認識したものとと言える。

対照的に国土交通省のシステムは、同省のミッションが公共事業や交通政策や国土政策など幅広い分野にわたるだけに複雑で奥の深いものにならざるを得ない。一十七の政策目標、百十二の業績指標（業績を測定し政策目標の達成度を見る指標）を設定しているが、ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management 以下NPM)という確かなコンセプトに基づく体系的に整備されたシステムになっている。これが組織内に浸透すれば、旧建設省時代と仕事の仕方が根本的に変わるのではないかと思われる。仮に、十年前にこの行政評価法が中央省庁に導入され

真剣に取り組んでいれば、組織の体質や文化が変わっていただろう。外務省は今回のように政治家との関係の持ち方でバツシグされることはなかったかもしれないし、農水省は狂牛病問題で大騒ぎしなくてよかったかもしれない。日本全体が混沌の霧に覆われるような現状も回避できたのではないか。

NPMとは、イギリス、アメリカ、ニュージーランド、ドイツ、フランスなどOECD加盟国の大半が導入している行政改革の中心的な考え方である。例えば、イギリスの場合は「英国病」と呼ばれるまで国勢が衰退した状態から脱出することに効果を発揮したシステムであり、他国の場合も国家的危機から脱出する手段となった。有効性が認められ国境のの違いを超えて他の諸国にも導入され、今や世界的な広がりを見せている。そして、アメリカでは中央政府よりも州や地方自治体レベルでの取り組みの方が早かった。わが国でも今回の行政評価法に先駆けて行政改革に取り組んできた三重県、静岡県、東京都、青森県、鎌倉市、三鷹市など自治体のシステムが有名であるが、基本的な考え方はいずれもNPMの考え方に近いものになっている。

NPMのどこが新しいのか。分かりやすく言えば、民間企業が行っている経営手法を行政組織に取り入れることである。その具体的手法は当誌 13(二〇〇一年 Summer号)で示しているが、行動原理とする考え方は三つである。第一に、従来のように供給者の論理に従って事業を行うのではなく、顧客満足度(住民満足度)の高いサービスを供給するシステムに変えようとする意味がある。第二に、組織のミッションを明確にして事業を行うこ

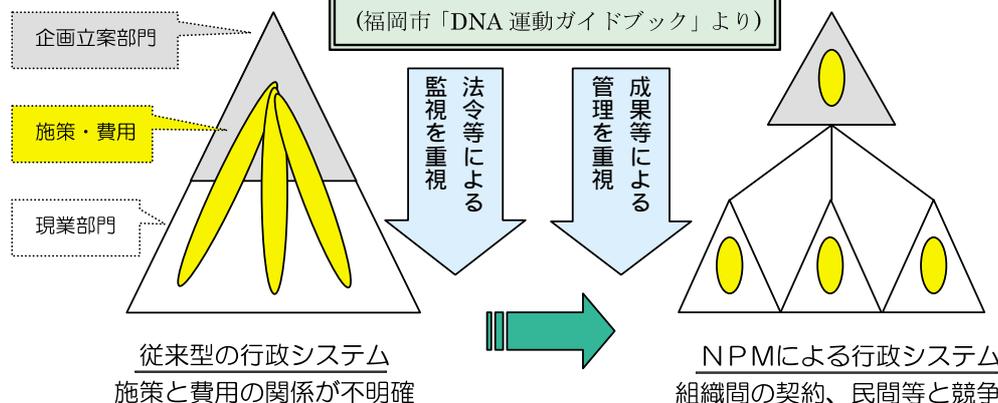
とである。従来の行政は、予算をどれだけ使ったか（インプット）、どれだけの実業量をこなしたか（アウトプット）が評価尺度であったが、今度は政策目標に対してどのような成果（アウトカム）を上げたかを重視する。第三に、現場への権限委譲がある。従来の行政は事業

担当者（セクション）が上司の指示や手続きに従い事業を行うだけで、政策目標と事業実施結果との関係が不透明であった。今度は上司は担当者に目標を示し、実施段階では大幅な裁量権を与えながら、目標達成度について業績測定し結果を評価する。そして、国土交通省のシステムの優れている点は、国民とともに業務を行う姿勢として、「コミュニケーション型行政」を取り入れ、常に行政運営を改善できるように「企画（Plan）」、「実施（Do）」、「評価（See）」、「企画」のマネジメントサイクルを併用させている点である。

同時に行っている。住民が満足するだけでなく、行政職員も仕事を楽しくなるようにする配慮が加えられている。

行政のミッション（使命、仕事）もマネジメント（経営、運営）もパフォーマンス（性能、事業）も時代とともに変わる。同時に住民（国民）の顔も時代とともに表情を変える。地域の構成員としての住人、日々暮らしを営む生活者、仕事を通して社会とかがかわる職業人、政治に参加する有権者、権利の実現を委ねる納税者、行政の事業にからむ利害関係者、行政サービスの提供を受ける受益者、公益を追求するNPO活動家など、さまざまな顔がある。視線が旧来のままの住民の顔に固定化されてきたのでは行政組織のミッションが分からなくなりパフォーマンスが悪くなる。

NPMの考え方
(福岡市「DNA 運動ガイドブック」より)



供給サイドの一時的な意志決定
法令、手続きと投入資源による管理
単一職務に特化した縦割り型分業システム
堅牢なヒエラルキー構造に基づく組織運営
競争的手段（市場原理）の限定的活用

顧客サイドのニーズを反映したマネジメント
業績・成果による管理
サービス供給の効率化へ柔軟な組織運営
小組織とトップの契約に基づく組織運営
競争的手段（市場原理）の積極的活用

地方自治体レベルでも目覚ましい自己改革が始まっている。福岡市はNPMの考え方を基礎にしながらも、より住民に近い立場の行政組織として独自の工夫を行っている。民間企業のTQC(Total Quality Control)運動に近い組織内運動として「DNA運動」を立ち上げている。行政組織の体質改善のため遺伝子(DNA)を変えたいという気込みであり、「DNA」でできるから始める(できない理由は探さない)、「N」=納得できる仕事をしよう、「A」=遊び心を忘れずに「に全職員が取り組んでいる。仕事の意味と価値を考え直し再定義する活動、業務棚卸作業、市民満足度調査などを

つまり、争いや混乱がある時代の行政には住民をコントロールする統治(ガバナンス)がミッションとなり、それを達成するためのツールは権力、法律、規制であった。次に来る経済成長が主目的の時代は、行政資源(人材、予算、事業)を効率的に運用する組織経営(マネジメント)がミッションとなり、その主なツールは資源配分力であった。しかし、社会が安定し経済力も一定の水準に達すると、統治や配分に固執した行政では時代の変化に対応できない。今は納税者に対してサービスを的確に供給する行政組織のパフォーマンス(能力、性能)が問われている。常に公(パブリック)の在るべき姿を考えながら組織のミッション(政策)を問い直す姿勢が必要だ。多様な顔を持つ社会構成員とどんな関係を構築するかがそのツールとなる。