

## はじめに - 我が国の行政改革が取り組むべき真の課題は何か -

(そもそもなぜ行政改革なのか)

我が国の行政の課題や改革の在り方については、これまで数多く議論され、また、行政改革への取組は常に国民の多くの関心を集めてきた。行政改革が行われる都度、時代への対応が叫ばれ、改革が不十分であるとか、期待されたような変化が起こっていない等の議論が絶え間なく行われてきた。

我が国の行政改革は何ゆえにこれほどの注目を集めるのか？その理由についてはいろいろな解釈が可能と思われるが、一つには、我が国では経済や景気から社会問題まで多くの問題の解決について広く国の行政に期待が寄せられる傾向があり、この意味で、国の行政への不満や改革への待望が、社会に対する不満や不安の裏返しとなっている場合が多いことがあるとみられる。そしてこのことが、逆に行政改革という問題の難しさを示すとともに、考える手掛かりをも提供している。

この10年の行政改革のうち、特に、中央省庁等改革は大きな成果をもたらした。この改革では、省庁再編だけでなく、独立行政法人制度の創設、特殊法人等改革、情報公開法の施行、政策評価の実施など、大きな改革が立て続けに行われてきた。これらは、いずれも戦後行政改革の長い歴史の中においても、画期的な意義を有する改革であり、ひとり行政の在り方のみならず、我が国社会経済構造の転換をも促すことを目指した改革であった。

それにもかかわらず、今日、依然として多くの人々が、我が国行政が様々な場面で壁に突き当たっており、思うように成果を挙げていないのではないかという感覚を持っている。そして、このことが、現在、我が国の社会全体に一種の閉塞感をもたらす一因ともなっていると指摘もなされている。

(行政改革についての発想の転換)

もちろん、前述の大きな諸改革が真にその効果を発揮するまでにはまだ時間がかかり、今後、その検証・分析は十分に行っていく必要があるが、こうした状況にかんがみれば、現時点で、少なくとも次のような二つの仮説を立ててみる価値はあるのではないかと思われる。

その第一は、行政が直面する課題は極めて多数かつ多種多様であるとともに深刻なものも多いが、行政改革の課題と個別の様々な政策の課題とは切り分けて考えることも必要であるということである。ここにおいては、良い政策は、行政改革というよりも、むしろ第一に政治の過程から生まれることが理想であって、行政から生まれる場合であっても民間セクターや専門家との協働から生まれるものであるということを確認することが必要である。

したがって、この観点からは、行政は国民の期待や様々な意見を十分に踏まえつつも、行政にとって本当に可能なことや重要なことに集中すべきであるということになる。

第二には、社会全体が大きな転換期を迎えている中であって、行政にはそれにふさわしい「パフォーマンス」(仕事のやり方、成果)の変革が求められているという観点からの取組が不足しているのではないかということである。取組の方向性が明確に認識されていなければ、いくら改革を重ねても追いつかない。新たな発想に基づくアプローチが必要であるゆえんである。

これに対する答えは、第一の仮説とも関連するが、従来から行われてきた「何をやるか」という観点からの制度改革に加え、国を一つの経営主体として捉え、「いかにやるか」という観点からの「マネジメント改革」にも取り組み、この両者を併せ持つ改革を推進することである。

民間企業でも一般的になっている「マネージメント改革」の切り口で行政改革に取り組むことは、分かりやすく理解も得られやすい。例えば、行政も「サービス産業」であるとか、国民は「顧客」かつ「株主」であるなどの議論は一般になじみやすいものである。企業のマネージメントのノウハウに学び行政も改革ができるのは、既に知られている通りであり、サッチャー首相以後の英国の行政改革や米国の自治体改革などの改革（ニュー・パブリック・マネージメントと総称される改革）の多くは、民間のマネージメント手法の導入で一定の成果を挙げてきた。

#### （「行政のマネージメント改革」の困難性）

しかし、マネージメント改革という新しい方法論をもってしても、行政改革は企業改革ほど容易ではない。

第一に、行政は、自らが直面する課題のすべてについて自律的に意思決定を行うことができない。

第二に、企業改革に比べきっかけや目標、期限が定めにくい。また、職員が改革に臨むインセンティブも乏しい。自治体の例を見ても、不祥事の発覚など、行政を揺り動かす強い衝撃の後にやっとマネージメント改革が始まる例が多い。

第三に、マネージメント改革とは、漢方薬治療のようなものである。省庁再編や公務員数の削減などの目に見える、あるいは大掛かりな「外科手術」と異なり、成果がすぐに出るものでもない。

第四に、マネージメント改革とは持続的な営みであり、自律的な改革能力を組織と個人に埋め込んでいく作業である。担い手（WHO）は、現場も大きな役割を果たすものであり、改革対象は制度よりも主として日常の仕事のやり方や資金の使い方である。したがって、機構改革などと違い行政の組織文化の変革が必要となる。

#### （マネージメント改革の設計）

マネージメント改革の設計は、したがって、民間企業の経営手法を単にあてはめるといった安易なものではない。行政の「OS」（Operating System、基本ソフト）が変わらなければ、民間企業の経営手法だけを取り入れても根付かない。むしろ、行政機関に自発的な連鎖反応が起きるような周到な仕掛けを随所に埋め込み、じっくり花を咲かせていくことが必要である。それは、次から次へと改革の輪が広がる中で、個人の行動様式や個々の事務事業の処理の仕方の随所にまで改革の精神が宿ることを目指す、言わば土壌改良のような作業である。まず重要なのは、いかに連鎖反応を誘発させるかという段取りや方法論（HOW）であり、それに従って改革の道具などが決まってくる。この際には、どこに連鎖反応の正しい担い手（WHO）を見つけ、改革者としての役割を委ねていくかという見極めが重要である。

また、行政は自己完結的に改革できる存在ではない。改革には、組織の内外の諸関係を見極めた舵取りが必要であり、例えば、改革に対する国民の意見や職員の改革への意欲が重要な要因である。この意味で、制度や規則のやりくりよりも、対国民の情報開示や職員への語りかけの方が重要である。

さらに、マネージメント改革のシナリオは、行政の果たすべき役割や関与の範囲がいかなるものであろうとも通用する柔構造でなければならない。したがって、改革において、現場が果たすべき役割は大きく、個々の現場が具体的な方向性を見極めを行いながら、自主的に改革を進めることが重要である。

( 本研究会の検討内容 )

以上のような考え方を踏まえ、本研究会は、個別の政策課題について「何をなすべきか」( WHAT ) という議論よりも、「いかに」( HOW ) 行政を活動させるかという観点から検討を行うこととした。このため、行政を一つの経営主体として捉え、新たに「マネジメント改革」という視角を設定し、経営改革という側面から、今後の行政の在り方について検討を行ってきた。

また、検討に当たっては、「行政が」( WHO ) 自らの責任において改革しうよう、具体的な問題点を整理し解決の方向性について議論を行った。したがって、例えば、政治と行政との関係など、行政部内の取組としての範囲を超える問題については直接の検討課題とせず、あくまで行政の在り方を行政自らがどう変えることができるかという枠組みの中で検討を行うこととした。

本研究会ではこのような観点から、以下のような検討を行った。

< 検討課題 今の行政の何が問題なのか。外部の専門家はどのように考えているのか。当事者たちはどのような問題意識をもっているのか。これまでの行政改革では何が足りないのか。 >

本研究会では、漠然と感じられている現下の行政の問題点について、具体的にどのような問題が発生しており、どこにその原因があるのかについて、有識者へのインタビュー、内外の文献調査等を行ったほか、各府省の第一線マネジメント責任者に直接意見等を聞くことにより実態を把握しようと試みた。

< 検討課題 今の行政をどう変えれば良いのか。行政改革の新たな方法論である「マネジメント改革」とは何か。海外、企業、地方自治体の経験に何を学ぶべきか。 >

この検討に際しては、一つの参考として諸外国における先進的な一群の取組を理論化した「ニュー・パブリック・マネジメント」の考え方を反映させつつも、各メンバーは、それにとどまらず、実証的なアプローチのもと、幅広い見地から積極的かつ掘り下げた議論を行った。

特に、本研究会では、民間企業、諸外国、地方自治体等の先進的なマネジメント事例について、可能な限りその担当者から直接ヒアリングを行い、改革の背景事情や担当者自身の問題意識等を聴取することに努めた。

< 検討課題 我が国のマネジメント改革はどのようなプロセスで実現されるのか。どのような工程化、具体的な仕掛け作りがあり得るのか。 >

この検討に際しては、我が国行政の現状・特質を踏まえつつ、これまで行われてきたマネジメント改革のための諸措置について新たな観点から見直しを行い、全体として整合的で、かつ、現実的な改革のステップ等が描けるように気を配った。

本研究会では、これらの課題の検討を通じて、新たな行政マネジメントの基本構造、我が国におけるマネジメント改革の工程化、マネジメント改革を推進する具体的な仕掛け作りについて提示を試みた。

本報告書に基づき、行政マネジメントに携わる各人によって創造的発展がなされることを期待するものである。