

第3部 諸外国、自治体、民間企業のマネジメント改革

第3部では、第2部で述べたような理念形としてのマネジメント改革が、諸外国や自治体において具体的にどのような形で行われているのか、その多様な道筋をみた上で、それぞれについて我が国のマネジメント改革に参考となりうる点について考察する。また、民間企業の改革については、行政との違いに十分留意しつつも、参考として学びうる点について見ることにしたい。

諸外国のマネジメント改革

本研究会においては、多様な形で「NPM的」改革を進める各国の中から、英国、米国、ドイツに対して実際に調査に赴き、それら3か国にフランス、豪州も加えた5か国について重点的に調査を行った。

本章では、各国の改革が前述の理想的マネジメント改革に比べてどのようなものであるかを簡単に記載した上で、各国の事例を基に、我が国の行政マネジメント改革に当たって参考とすべき点を述べる。

1 各国の取組

(1) 英国

英国は、マネジメント改革先進国ということもあり、各政権において後の各国が多く採り入れることとなるような改革を進めており、戦略的マネジメントの強化と実施の効率化・現場改善に係る取組の両者のバランスの取れた改革によって、ある程度成果を挙げていると判断できる。戦略的マネジメントの強化に係る取組については、試行錯誤の段階であるものの、CSR (Comprehensive Spending Review) やPSA (Public Service Agreement) 等による戦略計画の作成と評価の仕組みや、内閣の戦略的マネジメントの補佐体制として内閣府に置かれるPIU (Performance Innovation Unit)、首相府におかれるFSU (Prime minister's Forward Strategy Unit) などの仕組み、RAB (Resource Accounting and Budgeting) によるコストを厳格に把握して業績と予算をリンクする仕組みなどの様々な手法により改革が進められており、また、実施の効率化・現場改善については、保守党政権下以来の民営化、エージェンシー化、強制競争入札、PFI、市民憲章等から現行政権下のSFNC (Service First the New Charter Programme)、PPP等官民のパートナーシップの考え方、チャーターマーク・ウィナー制度などの現場改善活動(及びその経験共有化のためのデータベースの構築)などへと重点を若干変えて展開していると考えられる。

(2) 米国

米国は、クリントン政権下、制度ではなく仕事の仕方を変えることを目指したNPR (National Performance Review) 運動に取り組んだことにより、連邦政府レベルのマネジメント改革が本格化した。

まず、NPRによる現場改善活動(顧客満足度調査、職員満足度調査、表彰制度の整備

等)が進められた。また、1993年に成立したG P R A (Government Performance and Result Act)により、各省庁に戦略計画の設定とそれに基づく業績計画、業績報告の策定が定められ、マネージメント・サイクルの形成への取組が本格的に行われるようになったが、現実には試行錯誤しながら運用しており、特に予算とのリンク等の試みは途上である。

ブッシュ政権発足後、大統領の指示により、マネージメント・アジェンダとして取組が変化し、現場主義的な取組が後退するなどの変質が見られるが、基本的な方向性は維持されている。なお、マネージメント・アジェンダは、OMB (Office of Management and Budget = 行政管理予算局)が主導となって改革に取り組んでいる。

なお、これらの改革は、従来は基本的には各省庁レベルのマネージメントが中心であったが、ブッシュ政権下において、マネージメント改革の主体をOMBが担うこととなったことなどを受け、政府全体のトップ・マネージメントの改善、資源配分の改革にいかにつなげていくかが課題として一層明確に意識されるようになってきていると感じられる。

(3) ドイツ

ドイツの連邦レベルでのマネージメント改革は、1999年の「現代国家・現代行政」(与党合意)に基づき進められている。具体的には、各省庁がプロジェクトを推進するという形で改革を進めており、トップダウンで戦略的計画を策定してそれを推進するという色彩は相対的に少なく、様々な現場での実際の・具体的な課題解決を実験的に積み重ねていくというスタイルを採っている。

様々なプロジェクトの1つとして、現場の改革を進める仕組みであるアイデア・マネージメントや人事管理の改革などが進められているが、法律重視の傾向が強いこと、大蔵省がマネージメント改革にあまり関心を有していないように見受けられること、政策実施を州に依存せざるを得ないことなどがNPM的改革の阻害要因となり、英国、米国に比べればマネージメント改革が相対的に遅れているとの印象はあるが、それでも我が国から見ると興味深い動きが見られる。

なお、ドイツにおいては、自治体レベルでは、ドイツ版NPMと言えるNSM (New Steering Model)により、政治と行政との役割分担の見直し、契約管理などが行われており、連邦政府よりも改革が進んでいる。これは、自治体の方がより住民との接触が多く、苦情・要望がダイレクトに入ってくる、自治体の方がより財政が逼迫しており、改善のインセンティブが高い、連邦レベルでは政策決定に近い施策が多く、政党との関係などが配慮され改革が行いにくい、公務員の教育背景の差異(中央の公務員には法律家が多い)などの理由によるものと考えられている。

(4) 豪州

豪州では、英国など他の先行諸国の例を見ながら、自らの国情に適した改革を行っており、業績測定と予算を一体化して考え、業績を適切に評価し資源配分に生かすという点に長年取り組んできた経緯がある。具体的には1983~96年の労働党政権時代から、アウトプット・アウトカムとインプットとの関係を明確にすることを目的とした「プログラム管

理・予算」(Programme Management and Budgeting: P M B)が実施され、1999 年度予算からは、これに代わるものとして、「発生主義に基づくアウトカム・アウトプット・フレームワーク」(Accrual-based Outcomes and Outputs Framework: A O O F)が導入された。また、首相が主催する歳出レビュー委員会(Expenditure Review Committee: E R C)が政府全体の戦略計画と予算配分を結びつける役割を担ってきた。

(5) フランス

フランスにおいては、「国家の近代化」という名のもと、N P M 的と理解される手法（フランスではN P M という概念はあまり使わないが）を可能な範囲から導入し、漸進的な改革を進めている。特に、予算のプログラム化とその単位での目標の付与を行い、指標によって計測を行い、その結果の報告を求めて資源配分につなげるといった形での戦略レベルでのマネージメント・サイクルの考え方が採り入れられている。また、「内部契約」の概念など実施の効率性のための取組も進んでいる。

(6) 以上 5 か国の取組のまとめ

トップレベルのマネージメントに係る戦略決定と業績測定の仕事については、英国は進歩しており、豪州も同様である。フランスもそれに類似した仕組みに取り組んでいる。一方、現場レベルでは、米国、英国に積み重ねがあり、フランスも契約概念の導入によって進展しており、ドイツでも一定の試みが見られる。

2 我が国のマネージメント改革に参考となりうる点

上記で示した各国の多様な行政マネージメントの改革の過程から我が国が参考とし得る点としては、以下のようなものが考えられる。

各国においては、それぞれ温度差はあるものの、ある程度行政マネージメント改革のビジョンを共有していると考えられるため、改革がうまくいかなかった場合においても、どこに課題があるかは認識されているものと考えられる。我が国がマネージメント改革を行う場合においても、改革のビジョンの全体像を把握していることにより、常に改革の中における現状の位置付けが可能となり、行き詰まりが避けられるようになると考えられる。

各国の改革の進展度合いは多様であり、かつその取り組み方（どこから手を着けるか）なども極めて多様である。また、改革の途上で障害が発生し、それを乗り越えるということを経験しながら進められるという試行錯誤を経て改革が進んでいる例も多い（英国の市民憲章が市民志向的でなく経営志向的でトップダウン的な側面が強いとして S F N C に改められたことなど）。我が国においても、改革のビジョンを十分認識し、その実現のための工程化を行った上で着手することは当然ながら、実施に当たっては、手に着けられるところからでも取り組むという姿勢と、うまくいかなければ柔軟に変更して

いくという姿勢が必要である。

各国が全政府レベルで改革を進展させる場合、英国の各政権における改革や米国のNPR、マネジメント・アジェンダなど強力なリーダーシップを背景に有していることが一般的であり、我が国においても、改革を進めるに当たってはトップの意思が強いものであることが望ましい。

- (なお、既存の組織ではない特別な組織主導による改革と従来の組織主導の改革とどちらがより有効かについては、諸外国の例(米国 NPR時代は専門組織、マネジメント・アジェンダはOMB、英国 内閣府・首相府、ドイツ 内務省など)からは必ずしも一様ではないのであり、各国にあった体制構築が必要であると思われる。)

自治体のマネジメント改革

自治体における共通的な改革の雛型は存在しないが、首長のリーダーシップの下、様々な行財政改革への取組がなされている。ここでは、静岡県、三重県、福岡市、愛知県瀬戸市等における取組をトップ・マネジメントレベルと現場のマネジメントレベルに分けてそれぞれ簡単に述べた上で、国の行政のマネジメント改革に当たって参考とすべき点を記述する。なお、本研究会においては平成 14 年 2 月 8 日の第 5 回研究会において、静岡県、瀬戸市、福岡市の取組についてヒアリングを行った。

1 各自治体の取組

(1) 戦略計画の構築

戦略計画の策定

先進的な自治体においては、地域のまちづくりをどの方向に持っていくのかという「まちづくりビジョン」と、そこに至るまでの道筋や「まちづくりビジョン」を実現する際の行政と民間の役割分担の基本的考え方、行政としての動き方等を示した「自治体ビジョン」を策定し、職員に周知徹底させている。

例えば瀬戸市においては、戦略計画の策定の際、まず部長クラスで部のビジョン・ミッションを討議した上で市長や助役を交えて討議し、市のビジョンを確定するという「ミドル・アップ・ダウン方式」を採用し、トップレベルの意思決定プロセスを確立しようとしている。

福岡市においては、戦略計画を策定し、新たな行政経営システムを導入することを目標としており、現在は環境局、城南区において他の局、区に先駆けて戦略計画を策定し、新たなマネジメントシステムを構築して成功をみているところである。

静岡県においては、知事が毎年予算編成に入る前に「知事方針書」により基本的方針を示すこととしているが、数年先の県の在り方を明確に示すといったような戦略計画の策定には至っていない段階である。

目標管理型フレームワーク

静岡県においては、組織目標を明確にし、目的の達成度合いを一覧的に確認できるようにするために有効な手法である「業務棚卸」を実施している。これは、組織単位がその目的を達成するために、一定期間内に実施する業務の作戦体系を示し、具体的に何をどこまでやるのかを樹木構造で記述したものである。現場レベルの業績評価の手法としてこの手法は有効であると考えられるが、その結果を予算にリンクする仕組みについてはまだ検討を始めたばかりの段階である。

また、滋賀県長浜市では、事務事業評価システムの導入に当たり、目的意識の醸成を目指して、全職員参加型で「目的全体図」づくりに取り組んでいる。これは、日常の仕事をすべて書き出し、それぞれの目的を明らかにして、同じ目的の仕事を集めて仕事をピラミッド型に整理したものである。一番底辺の仕事は1つ上位の目的達成のための手段であり、その目的は更に上位の目的達成の手段となるように整理されている。その過程で、個々の仕事の目的を再認識できたことは勿論のこと、目的が不明確なものや同じ目的のために重複した仕事が存在することなどが明らかになり、その結果、仕事のやり方を考え直すヒントが得られたり、廃止や縮小、統合などの改革改善の道筋が明らかになったものもある。

業績測定

自治体の中には、3か年の目標を設定して達成評価を図っていく動きも見られる。さらにそれを部局間で比較検討して、管理職の人事評価や職員の人材登用、異動に反映させる自治体も出てきている。そうした3か年の中期計画策定のケースにおいて、従来の主要事業を羅列したものから、最近では政策の体系を組織単位ではなく、住民が解決してほしいと願っているまちづくりの基本目標から引き降ろして、それを目的手段の体系でデザインしてその達成度を定期的に把握して将来目標を立て、かつ組織機構の見直しにも使っている自治体が増えてきている。

(2) 契約概念・権限委譲を柱とした現場からの取組

予算・会計制度改革

尼崎市では、全事務事業をできるだけ発生主義的な考え方で表す「事業別決算書」と呼ばれる取組を始めている。これは、歳出ベースの直接事業費に退職給与の負担を加味した職員人件費を事業別に把握し、更に関連資産の減価償却費、間接事業費の配賦も行うものである。

三重県においては、各課で節約した予算のうち半分を各課の運営経費、省力化、OA化投資に自由に使っても構わないという節約奨励型予算制度を導入し、現場における予算節約のインセンティブを与えている。

現場改善運動

福岡市においては、全ての課・施設長をリーダーとする自主改善運動(DNA運動)

に取り組み、その取組を発表する場として「DNAどんたく」を毎年一回開催している。また、市民からの提言、日常業務の中から出てくる職員からの問題提起等に対応するためのプロポーザル運動等によって現場で自律的に課題を解決していく組織風土ができつつあり、現場レベルの組織文化の改革については大きな成果を挙げていると言える。

瀬戸市においても、福岡市の取組を参考としたプロポーザル分科会の活動により、日常市民に接して業務を行う職員からの業務改善提案を募集する仕組みを整備している。また、現場の意識改革、業績測定のためのツールとしての業績と予算のリンクを目指しているが、評価に用いる指標については現在検討中である。

静岡県においては、職員自らが改革・改善を行いその成果を届け出る方式と、個人では解決できない課題などについてその解決策を提案する方式の2つからなる「ひとり1改革運動」に取り組んでいる。

2 国の行政のマネジメント改革に参考となりうる点

各自治体とも首長の強力なリーダーシップの下改革が進展しており、国の行政においても改革成功のためにはトップの強い姿勢が望まれる。

戦略計画策定に向けた取組を進めている自治体も見られる。例えば、瀬戸市においては、「ミドル・アップ・ダウン方式」によって市のビジョン・ミッションの明確化を図り、平成15年後半から、政策・施策の優先順位付けのある戦略計画の具体化の議論を始めることとしている。

現場改善については、福岡市のプロポーザル運動、「DNAどんたく」、瀬戸市のプロポーザル分科会における業務改善提案募集、静岡県の「ひとり1改革運動」等が一定の成果を挙げており、国においても現場改善運動に取り組む必要がある。その際には、できない理由を考えるのではなく、まずできるものから取り組む姿勢が大切であると考えられる。

業績評価については、静岡県、福岡市などで用いられている「業務棚卸」、「moveシート」が有効である。これは、組織目標を明確にし、目的の達成度合いを一覧的に確認できるため、国においても有効な手法であると考えられる。

また、国の府省の場合はどうしても現状の組織からそのミッションや目標を設定することになりがちであり、(組織のミッションからいきなり組織目標を設定する「組織業績評価型」ではなく)政策課題から組織目標を引き降ろしていく「政策課題解決型」の評価体系の設計は参考となる(政策課題解決型の評価体系については、以前では滋賀県草津市や埼玉県草加市など比較的小規模の基礎的自治体で採用されてきたが、現在は政令指定都市レベルでの実践が進められている。)

多くの自治体において行政評価、政策評価と連動した人事評価の仕組みづくりがなされている。例えば、行政評価、政策評価の実践度合いをそのまま管理職の人事評価に連動しているケース、減点主義から加点主義の人事評価への移行に伴い、行政評価、政策評価の結果の反映度や改革目標の難易度・達成度を組織の管理者の人事評価に連動しているケースなどの先進自治体の取組を、国の府省においても参考とする必要がある。

民間企業におけるマネージメント改革

民間企業においても、マネージメント改革は多くの企業において取り組まれている。これら民間企業のうち、改革のビジョンを実現する道筋においてどのような注目すべき点があるのか、平成13年12月11日の第3回研究会におけるIBM及び新日本製鐵株（以下「新日鉄」という。）からのヒアリング結果、ソニーへの聞き取り調査及び文献による調査を基に考察する。

1 民間企業の取組

(1) トップ・マネージメントに関するもの

戦略計画に基づく戦略経営

IBMの経営改革においては、業績悪化や市場シェアの低下に対応するため、新たな経営戦略として2つの柱、() 総合力を活かしお客様にソリューションを提供するために、サービス部門を強化、() 新しい技術の開発と市場への投入の迅速化) を掲げた。そして、続く段階においては、「ネットワーク時代への早期の適応 (e-ビジネスの推進) 」となった。この e-ビジネスは、ネットワークを活用して企業のリエンジニアリングを推進していくための考え方である。これらの改革において、同社は、優先課題を明確に設定し、従来のハード中心の事業構造をサービス中心へと大胆に変革させ、収益を大きく向上させている。

顧客の声の戦略への反映

富士ゼロックスは、様々なルートにより集められた顧客の声を集約し、年に一回「商品品質決算書」としてまとめており、品質会議で対応策や方針などの討議が行われている。最終的には、この結果は新商品の開発コンセプトや組織機構の見直し、年度の経営計画にも直結しており、顧客の声を会社の運営に反映させようとする姿勢が徹底している。

戦略経営を実現するための人事制度改革

新日鉄においては、これまで数度にわたる人事・処遇制度改訂を通じ、社員全体にわたって目標管理制度と業績主義の徹底を図っている。特に管理職の年収管理においては、年功的要素を完全に排除し、能力・成果に基づく考課以外では年収が一切変化しない体系を採っている。さらに、事業戦略の共有化と業績感度の高い業務運営を徹底するため、シニア部長層を対象として、年度単位で、役員層からのアサインメント

(達成すべき目標の割当て)と部長層からのコミットメント(達成すべき目標に対する公約)を明確化し、その達成度で年収の大宗を決定する制度を導入する予定である。

ソニーにおいては、業務目標はトップダウンで上から降りてくるため、管理職は、自分の業務目標を申告し、上司との協議の結果、給与のレベルまで議論し、同意の上でサインを行うシステムである。昇進については、年次は一切関係なく、逆転人事も多くみられるほか、管理職については、空きポストについて社内募集が行われている。このほか、富士通、ホンダ、ミスミ、日立クレジットなどにおいても、成果主義を基本とした人事制度改革が取り組まれている。

これらの人事制度改革は、戦略経営を推進するに当たり、業績や成果へと志向させる改革の一環として行われている。

(2) 現場マネジメントに関するもの

意思決定プロセスの改革やビジネスプロセスの改革

IBMは、商品の研究・開発から市場投入に至るまでの期間を大幅な階層削減や権限委譲などの意思決定プロセスの改革により短縮した。この結果、市場のニーズにさらに迅速に対応することができるようになり、収益の向上に大きく寄与した。また、IBMは、これと併せて、ビジネスプロセス(仕事の機能的な流れ。部門横断的な概念)の見直しに取り組み、CRM(Customer relationship management)、マーケティングや調達などの改革にも取り組んでいる。ビジネスプロセスの改革は、トップ・マネジメントと現場マネジメントに明確に区別できない会社全体の改革であり、現場からトップに至るすべての行動や意識を変えていくものである。

また、新日鉄は、いわゆる「経営ソフトの革新」により、意思決定プロセスの改革に取り組んでいる。その基本構成要素は、()責任と権限の明確化、()分権化・現場主義の徹底(大工場制、大課長制の実施など)、()組織の簡素化、()IT戦略である。これらは、いずれも「本社から事業所へ」、「機能別管理部門から事業セグメント(または品種事業部)や事業所へ」と、付加価値を生む部門又は現場に近いレベルにおいて、総合的かつスピーディーな意思決定ができるよう社の責任と権限の体系を変換するものと位置付けられている。

ソニーにおいては、部課制をとっているものの、職階は、一般職員、係長、部長の三段階であり、また、意思決定、決裁の段階も三段階となっている。一般職員の起案した決裁は、役員等のレベルまでは行かずに完結することとなっている。

現場からの意識改革

IBMにおいては、内向き志向になっていた企業文化を外向き、顧客志向に変革することが求められた。企業文化を変革するために、例えば、ホワイト・シャツ中心ではなく、カラー・シャツ可のドレスコード、プレゼンテーションではなくディスカッション中心の会議、社員に配慮したコミュニケーション、チームワークを重視する人事評価、などの施策が実施された。このような変革は、従来の旧弊を改めるとともに、

改革を社員に意識付け、浸透させるための意識改革を促すものとして取り組まれている。

知識の共有

IBMにおいては、ハードやソフトを単体で販売するのではなく、企業に対するソリューションの提案など、複合的に販売することが求められている中で、チームング(生産性の上がるチーム編成)、提案やクレームの中にあるアイデアを知的資産として活用するため、非構造的なデータを構造化して登録するシステムの構築などを行っている。

2 国の行政のマネジメント改革に参考となりうる点

上記で示した民間企業における改革の道筋から国の行政マネジメントが参考となりうる点として、以下のようなものが考えられる。

目標を追求するための組織という意味では、民間企業も国も似た部分はあるが、民間企業においては、企画自体の良し悪しよりも、現場において市場のニーズに沿った形で実際に商品が供給されるか否かが重要であり、現場における改革の重要性が高い。また、特に収益の低下など困難な状況に直面した場合、市場など環境の変化に合わせて適応する仕組みを作りやすい。行政の場合、そのような適応を強制する仕組みが民間に比べ不足しており、民間の成功事例を国の行政に取り入れるに当たっては、国の行政の特殊性についても十分検討する必要がある。

民間の様々な事例に学ぶべき点

ア 民間企業においては、戦略が、その変更によって会社の収益を大きく左右することになるなど大きな役割を果たしている。

イ 顧客満足度の大小が収益に直結する点で民間と国は違うものの、顧客の意向を直接に戦略計画に反映させるなど、顧客の意向が重視されている。

ウ 成果主義を基本とした人事制度の導入が進みつつある。

エ 権限の現場への付与など意思決定プロセスの改革などが広がりつつある。

オ 改革の進め方として、トップダウンと併せて現場からの改革も重要なものとなっている。また、改革の中にはトップ・マネジメントと現場マネジメントとに明確に区別できないものもある。

カ 現場を中心とした組織文化の変革、ナレッジマネジメントの改革などは、現場改革の大きな要素となっている。

3 民間企業との違いに十分留意すべき点

組織全体の改革を成功させるためには、改革を牽引する強力なリーダーシップが必要であり、これは民間、国の両方に共通する問題であるが、民間においては、社長が、当

該組織において絶対的執行権限を持つことに加え、多くの場合、社の生え抜きであり、社の体質や業務実態を熟知している。したがって、改革のポイントを熟知している場合も多く、また、実務レベルからの抵抗があっても、これを打破するための協力が得られやすい。これにより優先課題を明確化した改革が可能となる。

これに対し、国においては、各府省が事務を分担管理するシステムが基本であり、政府全体として強力なリーダーシップが行使しにくい状況を踏まえる必要がある。

民間の場合、改革の契機は経営状態の変化が多い。企業における利潤の減少は、組織としての存続、従業員の雇用に直結する問題であり、極めて切実である。それゆえに、従業員個人個人が自分の問題としてとらえやすい。このような従業員の意識は、危機意識の共有という形で改革への理解を生む。

一方、公務員の場合は、国の財政状況が危機的であるに関わらず、このような意識が欠けており、別途、危機意識を持たせる工夫が必要である。

改革に当たっては、外的状況の変化等に応じてスピーディーに成果を出すことが求められるのは国と民間で共通である。しかし、民間の場合、改革のスピードは市場での競争という風圧により加速できるが、行政の場合、スピードを上げて改革を進めていく仕組みが必要である。