

■ 基調講演

これからの自治体経営と 政策マネジメントの考え方

北大路 信郷

明治大学公共政策大学院教授

伝えたいメッセージ

自治体の行政改革については沢山のテーマがありますが、やはり一番問題なのはマネジメントという概念がまだまだ非常に希薄なのではないかということだと思います。自治体におけるマネジメントに関して今日は4点、お伝えしたいメッセージがありますが、皆互いに関連したものでございます。

1つ目は、政策の品質向上ということについて、あまりにも自治体の方々の関心が薄いのかなという話です。民間企業のマネジメントと同じように、自治体組織にとってもやはり重要なのは、いいものを低コストでつくること、安い税金でいいサービスを提供すること、これが肝心ではないかと思っています。

日本の民間経営は、TQM、「総合的品質マネジメント」という優れた仕組みをつくってきたことが世界的に有名で、例えば英文で書かれたTQMの教科書を見ましても、「方針」とか「改善」というものは、日本語がそのままアルファベットになって載っているんですね。それぐらい品質マネジメントは日本が本家本元であるわけです。そこで外国の政府関係者が日本に視察においでになったり、あるいは私どもの明治大学でも多いのですが、政府関係者が日本に留学されたりして、日本の公共経営におけるTQMをたっぷり勉強できるだろうと期待されるわけです。しかし残念なことに、実はTQMなんてやっている行政機関などはほとんどないことが分かって、大変がっかりされる。それだったらうちのほうがよっぽどやっているなど、アメリカとかイギリスの方がおっしゃるわけです。大変残念に思うわけです。

どうも「行政改革」という言葉の意味するところが違うのではないかという気がします。行政改革というと、日本では何かカットすることという印象があって、どんどん仕事を少なくしたり、人を少なくしたりすることなのだというように受けとめている人が多いように思います。本来、行政改革というのはもっと質のいいものをつくり出すという意味であるべきです。それを言い換えますと、本日お伝えしたいメッセージの2つ目の項目にな

りますが、支出削減志向から生産性向上志向、そういう志向の転換が必要ではないかと思います。

民間企業のTQM、品質マネジメントというのが基本的には公共経営にも参考になるわけですが、かなり決定的な違いもありますので、民間のやり方をそのまま鵜呑みにして真似をすればいいと申し上げているわけではありません。この辺だけはちょっと時間を割かせていただいて、簡単にご説明したいと思います。これがメッセージの3点目です。

最後に4点目ですが、これからというか、かなり前からそうなのですが、地域の問題を解決する、地域をよくするというのは、これはもうパートナーシップが決定的に重要なわけですね。ですから我々は、ガバナンスという考え方を持っていて、私が現在所属している大学院も、珍しい名前ですが、「ガバナンス研究科」という名前です。非常に分かりにくくて申し訳ないのですが、一言で言うと、政府とほかの民間セクター、市民、NPO、企業が総力を挙げて地域の問題を解決する、そういう仕組みという意味です。そのときも基本的にはマネジメントという概念が大変重要になるわけです。

キー概念は作戦マネジメント

先ほどからマネジメントという言葉を使っていますので、皆さんは随分内向きの話をするのではないかと、政府の部内の話じゃないかと思われたかもしれませんが、そうではなくて、例えば、静岡の地域全体のマネジメントに、この品質管理という考え方が大変重要なのだということをお話ししたいと思っています。キーとなるのは「作戦マネジメント」という概念です。「政策マネジメント」という言い方をしたほうがよければそれでも構いませんが、より分かりやすいのは、「作戦マネジメント」という言葉だと思います。

今日は、行政改革に携っておいでの職員の方もたくさんお見えですから、これからの行政経営の仕組みについては、これがお勧めだ、あれがお勧めだと、色々なささやかれることがよくあると思います。色々なささやかに耳を貸さないようにして、王道は作戦マネジメントの仕組みをつくること、とお考えください。色々なことを言われても迷わず、心動かされずに、これこそが行革の中心だというふうに思ってくださいということが大事だと思います。

マネジメントというのは生産性向上のための活動です。そして「作戦マネジメント」というのは、「作戦」を単位として、PDCAマネジメントの機能を発揮することで

す。

地方自治体はもう何十年もかかって、資源管理の仕組みを十分整えています。予算の管理の仕組み、人事の仕組み、組織の仕組み、みんなもうきちっと管理できるようになっています。そのような資源管理をさらに強化するのではなくて、作戦マネジメントの仕組みをつくるのです。基本的に大抵の地方自治体では作戦マネジメントの仕組みは持っていらっしやしません。

今多くの団体が「事務事業評価」と称しまして、これまで以上にしっかりとした予算管理の仕組みを整備し、予算管理を強化しようということをやっけていらっしやいます。そこでの予算管理の強化というのは、もっと徹底して無駄を省く、要らないものをもっと見つけ出して削るということです。そういうことに神経を使っけていらっしやる。そうではなくて、今やるべきことは、これまで持ったことのない作戦マネジメントの考え方を持つことです。

今のことを図でご説明しましょう。PDCAのサイクルについては、大変多くの自治体関係の方たちが知っけておいでで、PDCAサイクルを回さなければいけないという言い方をなさっけています。しかし、どうも理解されてる中身が違っような気がしてならないのです。PDCAのP、つまりPlanが、どうも予算や人員を手当ですることだと思われてるようなのです。そして予算と人員を投入して、実際にDo、つまりやっけてみて、評価、Checkしてみる。評価してみたらどうもこの事業はあまり効果がない、ということならスクラップ・アンド・ビルドで別の事業に取り替えてみる。その予算の見直しをActionと呼んで、このようなサイクルを回すことをPDCAだと思っけていらっしやる方がどうも多いのです。これは全く間違った概念ですね。

本来の意味を説明するために、ここでお示しした図では4つではなく5つの要素にしていますが、これはPlanというのが作戦策定のことであることを強調したかったわけです。どうやっけて成果をあげるのか、よりよい結果を出すのか、ということを描いた作戦をつくることがPという活動の主な内容です。作戦に対して必要な予算と人員を手当ですることになります。あくまでも重要なのは優れた作戦をつくることです。もちろん予算と人員には制約がありますから、制約に従っけて作戦変更したりもするわけですが、プランという活動の中身は作戦策定であっけて予算を付けることではありません。

また、Doで実施した後に、Checkといっけて評価する際の対象は予算ではなく作戦です。作戦が本当に優

れてたのか、思っけたように作戦が展開されたのか、ということを見直すのです。何もかも「作戦」というのが基本的な単位であり、PDCAというマネジメントの対象であるということ、ぜひ忘れないでいただっきたいと思っけます。

作戦の構造と実例

ところで、「作戦」のイメージが湧かないという方のために、私が何回やっけても失敗している作戦をスライドに描いてみました。減量のために摂取量を減らす。消費量を増やす。基礎的代謝量を増やす。どう考えてもこれ以外には論理的に考えられない、体系的で優れた作戦と思っけてるわけですね。作戦自体はすばらしいのですが、どうも実行力が伴わない。あとは「邪魔が入らないようにする」という作戦が必要なのですが、今日も、この後パネルでご一緒する山村部長さんからお誘いがあるようです。今夜、摂取量が増えそうなのです。そういう障害を取り除かないといっけないのですが、基本的には目的と手段が整った簡単な作戦になっています。

ここには予算のことは何も書いっけていません。重要なのはこの作戦がどういっけて手段のセットで構成されてるのかです。この作戦策定がPlanで、これを実施するのがDoです。そしてCheckをして、うまくいかなかったら、どこが悪かったのか分析し、色々な作戦変更を考える。これがPDCAの概念です。

2つ目の作戦の例として、敬意を表しまして静岡県の地域活力向上のための作戦構造を書いっけてみました。交流人口拡大という大変重要な課題のためにアトラクション、つまり、お客さんたちにここに来っけていただく理由をつくる。来県の理由だけでは足りないのです、2つ目の手段として交流拠点、つまり来訪して活動する場所をつくる。さらに3番目として来る手段、交通手段をつくる。来る理由と来る場所と来る手段が揃えば、おそらく来っけてもらえるだろうというねらいです。その中の、来る手段のうちの1つが空港だといっけてような、そういう位置づけで全体的な大きな作戦を動かしているに違いない。おそらく石川知事はこういっけて作戦をやっけてるに違いないと、ご相談もせず勝手にこの図をつくりましたが、先日これをご覧になっけたときには文句を言われなかったのです、OKなのかなと思っけています。

交流人口拡大のような大きな作戦もあれば、肥満解消のような小さな作戦もありますが、普通は組織の中で、課、室、係といっけて単位で作戦をつくりまっけます。静岡県は本庁の全部の組織でこの作戦整備をなさっけています。「業

務棚卸表」と呼んでいます。これは「作戦書」という意味です。3つ目の例としてスライドにしたのは静岡県行政改革室の作戦書で、業務棚卸表に書かれている内容を図の形にただけですから、これは行革室が今実際に展開している作戦です。後の事例プレゼンテーションでこの関係のご報告があると思います。

事務事業評価と作戦評価の違い

実際に作戦というものをマネジメントするということがどういうことなのかをご説明するために、例を使って事務事業評価との対比をしてみましょう。

次のスライドは、あるお医者さんのご長男が医学部に入りたいということで、親御さんはこの長男の受験成功のために色々な支援策をとっているという物語です。目的は将来長男が医師として社会へ貢献することを目指し、医大受験活動を支援するわけですが、具体的な事業内容としては、医学部合格実績の高い予備校で十分な受験対策がとれる環境を整備して、勉強活動を支援する。役所で通常使っている事務事業という単位で説明しますと、予算の内訳としては、居宅借り上げ事業、生活費扶助事業、教育費負担金、つまり予備校の授業料、そして教材等整備費となり、合計で年間 270 万円というような予算を組んでいる。

この事務事業内訳をご覧になって、何にお金を使うのかは分かりますが、このご両親の作戦内容は分かるでしょうか。これだけの支援にもかかわらず受験に失敗したとする。ここにある予算の使途に関する情報と、失敗に終わったという評価情報があったとして、来年何をどのように改善すべきか分かるでしょうか。Plan・Do・Check・Actionというマネジメント・サイクルを廻したいとしても、できることはお金の使い方を多くしたり、少なくしたり、使途を変更するというところからいいます。

これは事務事業評価の典型的な例ですが、私もいくつかの団体で事務事業評価を実際にお手伝いしております。いつも限界に感じるのはこの評価のところでは何を書けばいいかということです。去年受験に失敗した、今年も失敗したということになりますと、評価のところでは、「結果は出なかったが、事業継続の必要性は高い」というような弁解をして、「教材等の整備はほぼ完了しているから、こちらのほうは減額しても構わない、ただし、勉強に専念するために、アルバイトなんかさせないよう生活費はもう少し増やしたほうがいい」、というような評価書を書いて、なんとか来年も予算をつけてもらえるよ

う財政と交渉する。そんな筋書きが見えるのではないのでしょうか。

一方、作戦評価、作戦マネジメントというのは、次の資料にあるような作戦を対象にしています。上位に掲げている目的は先ほどの事務事業の説明と全く同じです。ただ違うのは、目的の下に予算の使途リスト、つまり事務事業のリストはありません。代わりに作戦主要手段というのが書いてあります。

手段の1番目は、医業選択への動機水準の向上・維持。医者になりたいという気持ちを強く持つようにさせる。ぜひとも医学部に入りたい、という強い動機がないと到底受験にはうまくいかないだろうから、動機付けが作戦のナンバーワン手段となっています。2つ目は、生活習慣を改善。1人で自立的に生活するよう、あまり干渉せず任せているけれども、ちゃんと自分の日常をコントロールできているのだろうか。これが問題じゃないだろうかということです。3番目にリーズナブルな受験生活環境を整備すること、そして4番目に効果的な受験技能・知識の習得を支援すること、という手段のセットが基本的な作戦構造です。

ここには予算は出てきません。もちろん予算が必要なのですが、お金の使い方は問題ではないのです。これまでどういう手段を組み合わせる作戦を展開してきたのか、これからどのように手段の体系を見直すのかが大変重要なことなのです。去年の作戦遂行結果の評価をしますと、医大合格についての動機が不十分であることが失敗の主な原因である。したがって、医大進学への意欲の確認をするとともに、やはり本当にこの道を選ぶのであれば、医師という職業に関するより具体的な情報を提供してあげるとか、優れた医師の現実の生活状況、人格、価値観、そういったものを知るような機会を提供してあげる。自分も医者なのだから、友達のお医者さんを何人か紹介して、会ってごらん。本気で医者になりたいかどうか、もう1回よく考えてごらん、というようなことをやらせてみる。こういう主要手段の改善を図っていくことで、来年はもしかしたら成功するかもしれない。

作戦というのは、成功の理由書のことで。なぜ成功するかが分かる筋道を示すもので、それをドキュメントにしたものを「作戦」と呼んでいます。最初の事務事業の説明を見て成功する理由が分かるでしょうか。金を使うと書いてあるだけです。こんな情報では目的が達成できるかどうか全然分かりません。作戦そのものを全く書いていないので、改善の議論にもほとんど役立ちません。このような情報だけで仕事を続けても、品質が

よくなるはずがないわけです。

実は、今ご説明した作戦を基本とする評価の考え方は、英語圏では一般に「プログラム評価」と呼ばれています。日本では「プログラム」という言葉で「作戦」をイメージする人はほとんどいないと思いますので、プログラムという言葉を使わずに、「作戦評価」と呼ぶほうがよいと思いますし、内容的には英米のプログラム評価とぴったり合うと思います。

資料の中でプログラム評価の教科書をご紹介しますが、このロッシさんほか3人でお書きになっている「プログラム・エバリュエーション」という本、これは日本語になっていますけれども、アメリカの大学で政策評価論を勉強する学生の基本テキストです。内容は、いい作戦をつくるために、1. ニーズの把握と評価、2. 理論的にロジックが合っているか、つまり目的に合った手段が用意されているかという評価、3. 作戦がうまく遂行されているのかという評価、4. 作戦が成果を出したかというインパクト評価、そして5. どれだけ費用対効果があったのかという評価、という一連の流れで政策評価を行うというもので、これはグローバル・スタンダードになっているわけですね。なぜ日本ではこのような作戦評価が行われないのか。どうも何かが邪魔をしているんですね。その邪魔をしているものが、実は「支出削減志向」だと思っていて、後ほどそのお話をします。

民間企業経営と自治体経営の違い

さて、今日の3つ目のテーマは、民間で活用されてきたTQMの考え方を、どのように自治体経営に利用できるのかということです。

生産性を高めるためにTQMを使うという大目的は、民間企業と変わりません。基本的なTQMのノウハウは公共経営にも利用できます。私は今、明治大学で留学生たちに「TQM・イン・パブリック・セクター」という講座を開いていまして、イギリス、カナダ、オーストラリアの事例などを紹介した英語のテキストを使っていますが、このことで分かるとおり、すでにTQMを公共部門で活用することは諸外国でもどんどん行われているのです。

ただ、ストレートに民間のノウハウを使うわけにはいかない理由が主に4つあります。

1つは、成果を実現する主体の違いです。民間企業の場合はあくまでも会社が主体で、会社がいいものを売って、そして売上を伸ばします。しかし公共経営では社会全体が主体となって結果を出します。交通事故を少なく

するのは県庁でも市役所でもありません。交通事故を少なくするという成果を出すのは地域です。寝たきりの高齢者が少なくなるのは地域が頑張るからです。個々の住民がそれぞれ気をつけたり、互いに支えたりすることで成果が出ます。行政組織だけが頑張れば結果が出るのではなく、地域として結果を出すという点が、全く民間企業と違うところです。だからこそガバナンスという概念が重要です。

2つ目は、成果が多種多様である。ものすごくたくさんの種類の成果を追求する。100、200 という、全く違う種類の成果を追求するのが自治体組織なんですね。民間でそんなにたくさんの違う成果を追求している組織なんかは全くありません。

3番目に、追求する成果がどんどん変化していくということがあります。民間企業では何百年も同じものをつくっているところもあれば、多角化するところもあります。しかし、行政では「去年初めてこんな新しい課題が出てきた」、「今年またこんな解決すべき社会問題が出てきた」といったように、それまで全く扱っていなかった成果を追求し始めるということが珍しくありません。もちろん、かつて追求していたが、最近は取り組む必要がなくなったという社会的成果もあります。追求する成果がくるくる変わってしまうというのも民間企業にはまずみられない特徴です。

最後に、支出に対する外部統制が非常に厳しい。公金を使うから当たり前なのですが、これも民間企業では考えられない。何にどれぐらい使うか、基本的な使途はあらかじめ明らかにしておかなければいけないし、実際の使途も詳しく説明できなければならない。

これらの民間経営との違いは、TQMを応用する際に非常に注意が必要なポイントとなります。といっても、これらの違いに対して、それぞれどうすればいいのかは分かっています。

成果を実現するのが1つの組織ではなく、社会全体だということですから、公共経営では行政がパートナーたちと作戦を共有化して一緒に働くこととなります。その場合、作戦内容を明らかにし、それを共有して一緒にやらないと、誰が何をやるのか分からないわけですね。したがって「作戦」がここでもキーワードになります。

次に、成果が多種多様ということについては、異なる様々な成果の一つ一つのために、それぞれ別々の作戦が必要だということです。100種の互いに異なる目的を追求し、100の成果を出そうとしたら、100種類の違う作戦が必要です。これを静岡県では「業務棚卸表」という名前

で呼んでいる。それだけの数の業務棚卸表があるわけです。

3つ目に、追求する成果が変化し、新しく取り組むべきものが発生することが多いわけです。これに対応するためには、新たな地域課題に柔軟に対応できる組織体制をもって、迅速に新たな作戦マネジメントを行う仕組みが大事になります。アメリカなどの硬直的な地方政府などを見ていると、組織をきちんと決めてしまって、そこに使命、ミッションをしっかりと与えてしまっている。まずは組織のミッションを具体的に掲げることが組織経営の基本で、そこから全ての計画がつくられ、マネジメントができるようになるのだ、というようなことを言っている人がいます。これは民間企業の場合はそうだろうと思います。しかし、自治体組織に具体的な使命を与えてしまうと、ほかのことをしなくなります。新しい行政課題への取り組みがしにくくなったり、遅くなったりする。組織は常に柔軟に、看板なんかはつくらないで、色々なニーズが出てきたら、いざ必要となれば、新しい作戦を素早くつくってパッと対応できるようにしなければならぬということになります。

4番目の支出に対する厳しい統制についてですが、ある程度緩めていかないと、現場で優れた品質経営はできません。任せていただくことはすごく重要なことです。そのためには信頼を勝ち取るしかありません。信頼していただくためには絶対任せてもらえません。信頼していただくために何が一番必要か。作戦の質がいかにかいかに説明するのです。いい作戦ですからぜひ中身をよく見て、理解し、協力してくださいと説明し、確かにそれなら良い作戦だ、任せたほうが良い部分は信頼して任せよう、というようなコミュニケーションが重要になります。これだけの金を使わせてください、ではなくて、この作戦をやらせてください、と説明するのです。この作戦ならみんなで結果が出せると思いませんか、と作戦とその期待成果に対する説明をしていくということが大事だと考えています。

作戦共有によるパートナーシップ

今後の公共経営で一番大事なポイントはパートナーシップだと思いますが、作戦共有によるパートナーシップという考え方を、1つ例を用いてご紹介したいと思えます。実は、皆さんよくご存じの指定管理者制度ですが、静岡県では今、例えば富士山こどもの国という公園を指定管理者でお願いしているところなんです。お手元の資料の最後のところに、「富士山こどもの国パークマネジメント

カルテ」というものをつけてあります。このパークマネジメントカルテというのは、実は形がちよっと違うだけで、業務棚卸表と同じです。静岡県庁の各セッションが持っているものと同じ構造の作戦書を、県と指定管理者が共有しているのです。指定管理者には、この作戦書に基づいて施設の設置目的達成の仕事をしていただいています。

作戦書であるカルテの一番上には、最も重要な施設設置目的が書かれていますが、これは静岡県が、このこどもの国という施設を持っている理由、追求すべき成果を定義したものですから、指定管理者が変えることは決してありません。その上位目的の下に、戦略とか主要手段といった、だんだんブレイクダウンした手段が出てきて、最後のところに業務が出てきます。

静岡県は、この指定管理者である富士サファリパークを経営されている会社の経営陣に対して、「業務内容はお任せします。私たちに相談していただいてもいいし、ある程度自由に業務内容を変えても結構です。手段にはこだわられません。目的を達成してくだされば構いません」といって富士山こどもの国という青少年教育施設の経営をお願いしています。「大目的は絶対に守り、追求してください。ただし手段はお任せします」というパートナーシップができるわけです。作戦書を共有化することによるパートナーシップというのは、こういう意味合いであります。

パートナーシップによる自治体経営、これについてまとめますと、1番目は、最大の成果が期待できるパートナーを選んで、その主体が独自の経営努力によって持続的に生産性を向上させる、ということが重要です。マネジメントすることができるように最大限権限を移譲し、任せることです。しかし2つ目に、単に任せっぱなしにはせず、常時政策の見直しができる仕組み、政策の説明責任を果たせる仕組みとして、パートナーと協働の作戦マネジメントを行うことが必要です。作戦書を使って、常に互いに議論でき、対外的にも説明でき、設置者としてもモニタリングができるわけです。私は今、この公園経営の外部評価委員会の委員をやっていますが、このパークマネジメントカルテを使って実際にモニタリングを行い、作戦の改善について指定管理者と議論しています。

最後になりましたが、これからの自治体ガバナンスとして、分権型社会では各自治体が独自の環境に最も適した個性的な地域ガバナンスの体制、それぞれの運営体制をとることが原則です。これはそのとおりだと思います。ただし、ここが一番強調したいところですが、最も基本

となるマネジメントの仕組みは個性的であったり変則的であったりする必要はないんです。地方政府が持つ共通の任務特性に由来するマネジメントの仕組みというのは普遍的なものです。このように根幹に関わるものは、経営者の好みなどで適当に違っていいようなものではないということを申し上げたいと思います。

ご清聴ありがとうございました。