

10

モノグラフ・シリーズ

**行政評価と
ニューパブリックマネジメント**

—日米の実態と制度の比較を手がかりに—

上山信一

**THE TOKYO FOUNDATION
東京財団**

10

モノグラフ・シリーズ

行政評価と

ニューパブリックマネジメント

一日米の実態と制度の比較を手がかりに

上山信一

東京財団 研究推進部

はじめに

本報告書は、東京財団の在外研究プロジェクト「行政評価とニューパブリックマネジメント」（2002年度）の研究成果をまとめたものである。

本研究の目的はこの分野に関する日米の理論と実態を比較し、わが国の今後の行政改革への示唆を得る点にあった。米国とわが国は行政制度も社会慣行も異なる。したがって制度やノウハウを直輸入し応用するのは難しい。また無理にそうしても根付かない。そこで研究にあたっては、わが国の実態をまず客観的に分析し、その上で米国の経験と対照比較し、そこからわが国への意味合いを洞察するという手法をとった。在外研究はなかなか難しい作業である。往々にして海外事例や手法の紹介に終始し、わが国への意味合いの抽出にまで手が回らない。また現象の背後にある制度や文化をどう捨象するかという問題がある。そこで筆者は米国事例の分析を行うと同時に、国内の研究者の協力を得てわが国の現実課題を同時並行的に分析する方法をとることにした。

さて本プロジェクトは前年度からの継続事業である。昨年度の成果はすでに日本評論社から東京財団の政策研究シリーズとして出版した（上山信一著「政策連携の時代——地域・自治体・NPOのパートナーシップ」）。本冊子は、いわばその続編にあたる。前著では“政策形成”の段階における行政評価とニューパブリックマネジメント（NPM）に焦点をあてた。具体的には環境保全や新薬認可などの米国事例の分析を手がかりに、行政評価が行政とNPOの連携による政策形成を行う可能性を指摘した。そしてこれを「政策連携」と命名した。これに対し、本報告書では“行政執行”の段階における行政評価とNPMに焦点を絞った。

●本報告書の構成

全体は4部から構成する。

第1部は90年代後半以降のわが国自治体における行政評価とNPM改革の実態を分析したものだ。第2部では米国における改革の成功原則を手がかりにわが国の中央省庁のNPM改革のシナリオを提言する。またその際に大きなボトルネックとなる行政人材の育成問題についても問題提起した。第3部はこのようなNPM改革を進めていく上で必要となる経済学・経営学の知見の重要性、さらに社会科学の革新の可能性について述べた。第4部は行政評価のケーススタディである。連邦政府や州政府の行政評価制度についてはすでにわが国でも紹介されている。しかし、現場の各分野において実際にどのように応用されているかについてはあまり研究が進んでいない。そこで難易度が高いと言われるミュージアムについて日米事例を比較しつつ分析した。第4部ではこの他、学校、ODA分野の事例を紹介した。ODAについては2001年4月に外務省の依頼によって行ったチリにおけるODAプロジェクトの評価の経験をもとにまとめた。また学校については家族とともに滞在したメリーランド州での経験を元にまとめたものである。この2

つは海外における研究のいわば副産物である。在外研究活動の多面的な側面を紹介しようと考え、論文形式をとるものではないが、本報告書に収録することにした。

●謝辞

本研究に当たっては、多数の方々のご支援とご助言をいただいた。米国においてはジョージタウン大学政策学院および米国行政学会・行政経営センターの各位に数多くのアドバイスをいただいた。また国内においても以下の方々をはじめとする多くの方々からアドバイスをいただいた。

第1部 第1章および第4章：伊関友伸氏（埼玉県庁）

第2部 第1章：大住荘四郎氏（新潟大学）、永田潤子氏（海上保安大学校）、玉村雅敏氏（千葉商科大学）

第3部 第1章および第2章：山内弘隆氏（一橋大学）

第4部 第2章および第3章：佐々木亨氏（北海道大学）、岩渕潤子氏（静岡文化芸術大学）、泰井良（静岡県立美術館）、村井良子氏（プランニング・ラボ）、稲葉郁子氏（フランス国立博物館連合日本法人）、川嶋・ベルトラン氏（エス・アイ・エス株式会社）
第4章：渡邊聡氏（筑波大学）

最後になったが、本研究を支援していただいた東京財団の関係者の方々にお礼を申し上げたい。

2003年3月22日

上山信一

email: ueyama@pm-forum.org

目次

第1部	分析：行政評価とNPM改革——90年代後半の総括	1
1.	わが国の行政評価——7年間の総括と展望	1
2.	わが国の自治体行政評価——人と組織と経営	7
3.	行政評価ブーム——背景とメカニズム	25
4.	政評価の進化モデル：NPM改革との連鎖を基軸に	49
第2部	提言：これからの行政経営改革——NPM改革の必然性	71
1.	中央省庁のNPM改革シナリオ	71
2.	行政の人材マネジメント改革	95
第3部	論考：パブリックセクターと経済・経営学	113
1.	経済・経営学の役割と可能性	113
2.	パブリックセクターの経営学——体系の構築に向けて	123
3.	行政評価と“科学革命”の可能性	143
第4部	ケーススタディ：ミュージアム、ODA、学校の評価と経営	157
1.	ODA評価のあり方——チリ・デジタル通信訓練センター プロジェクト評価の経験を手がかりに	157
2.	ミュージアムと都市再生——ニューヨークの事例を手がかりに	173
3.	ミュージアム評価——現状分析と今後に向けた提案	185
4.	学校の経営改革——体験的問題提起	217
初出一覧		223



第 1 部

分析：行政評価と NPM 改革—90 年代後半の総括

第 1 章 わが国の行政評価——7 年目の総括と展望

はじめに

行政評価は、順調に成果を出しつつあるのだろうか。各地の事例に触れるたびに不安がよぎる。「行政評価（もしくは政策評価）」が日本で本格的に始まり、約 7 年がたった。わずかの間にずいぶん浸透した。だが、使い方を誤ると逆効果だ。組織を過剰に管理し、職員の改革意欲をそぐ。あるいは、住民を欺く教宣ツールになりかねない。どういう意図のもとに導入し、育てるべきか。原点に立ち返り、その意義と可能性を考えたい。

1. ブームの背景と本質

わが国の行政評価は、95 年に三重県庁で研修活動として始められ、翌年度から事務事業評価システムとして制度化される。やがて 97 年春から朝日新聞が数次にわたり紹介したのを機に全国に広まった。もう一つのきっかけは 97 年の北海道庁の「時のアセスメント」である。これは公共事業の見直しだが、翌年には建設省が採用し、やはり全国の自治体に普及した。

行政評価、あるいは政策評価は、現在では全国の都道府県のほとんどが制度化している。宮城県など条例化したところもある。中央省庁でも「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「行政評価法」とする）で 2002 年 4 月以降の実施が義務付けられた。

行政評価の概念は、今ではかなり一般化した。政策目標を数値で示し、行政活動の成果をインプット—アウトプット—アウトカムという指標で測定する考え方、そして PDS(Plan, Do, See)の考え方も普及した。

普及とブーム化の背景にはいくつかの事情がある。第 1 に不祥事である。役所は信用できない。役人の仕事振りを外から「評価」という発想が政治家の支持を得た（但し、反面、現場職員による自主的な目標管理という本来の目的が軽視された）。第 2 には財政危機である。評価という新たな理論を根拠に事業を見直し、無駄な予算を削る。格好の査定ツールとなった。第 3 には民間経営手法、海外の NPM（ニューパブリックマネジメント）手法への関心である。行政活動を数値化し、顧客志向、成果志向で改革するという考え方が共感を呼んだ。

このように行政評価への期待は、各人の置かれた立場により微妙に食い違った。呉越同舟ともいえる。だが、閉塞打破の切り札として期待を集めた。

2. 日本への導入過程で起きた変質

行政評価への期待は、もともと多様だった。したがって、現状に関する捉え方も人そ

れぞれだ。

比較的楽観的なのは研究者だろう。評価制度と情報公開制度がうまく機能すれば、これまで行政機関が独占していた政策情報が共有化できる。多元的な政策形成のきっかけになると期待する。

一方、行政マン、特に現場部門のリーダーは懐疑的だ。特に事務事業評価調書に基づき事業を削られた経験をもつ人たちは悲観的だ。彼らにとって、行政評価は予算の査定と同じだ。すなわち、ある日突然、客観的と称する定性的な評価基準が示される。それに基づき個別事業が評価される。評価は本来、事前に目標を立て、達成度を後で測るものだが、ここではそうではない。一方的に、評価を受ける。

やがて現場部門は都合の悪いデータは出さなくなる。かくして行政評価は予算制度に生気を吸い取られ、形骸化する。

多くの自治体、あるいは中央省庁の状況はここまで悪くはない。しかし、行政評価の目的があいまいで、形式と手続きが先行しがちだ。

すべてに共通する最大の問題は、もともと行政評価が培われてきた欧米のニューパブリックマネジメントの思想が忘れられていることだ。これは、現場に近い部門、職員にできるだけ権限と責任を委譲し、その代わり自己責任を迫するという考え方である。権限と責任の委譲のためには、事前に目標を数値で設定する。トップと現場部門の約束、さらに住民への情報公開が不可欠だ。行政評価は、本来、こうした文脈の中で育まれてきた。例えば、行政評価は英文では“Performance Measurement”と記述される。要は、“業績評価”なのだ。行政評価は現場部門の長が自らの部門の戦略を見直し、目標管理(Management by Objectives)していくためのものだ。米国の連邦の政府業績評価法(GPRA法)、アリゾナ州などの同種の法律、さらに英国政府のPublic Service Agreementなどは、すべてこの思想に基づいている。

ところが、わが国は違う。日本語の「評価」という言葉のせい、行政評価は権威主義的な政府の統治原理と結びつく。現場部門が主体的に使いこなすマネジメントツールという本質が忘れられた。また、あたかも評価は絶対的かつ客観的な基準をもった外部の賢者が行う審判だという誤解が蔓延した。

これに輪をかけたのが、行政評価法の規制法規的な書きぶり、特にその第1条の「政策の評価の客観的かつ厳格な実施」という文言だった。その結果、「評価は、(かしこまって)受けるもの」と考えられるようになってしまった。行政評価は、本来、「組織に試行錯誤を促し、そこから歩留まりと生産性を上げていく」という民間経営の知恵に由来する。ところが、わが国の法制度は、このような自由でダイナミックなマネジメントの発想を容認しない。おそらく法制化のアプローチ自体に無理があった。全面改正が不可欠だろう。

かくして、わが国の行政評価は、実務家による主体的な改革道具とされず、いつの間にか外部の権威者が審判を下す道具に化けてしまった。

さらに困ったことに、一部の自治体や独立行政法人では、管理部門が現場部門を積極的に管理する手段として行政評価を使い始めている。これは「現場部門の無駄遣いをチェックしなければならない。予算の査定だけでは見切れない。行政評価でチェックしよ

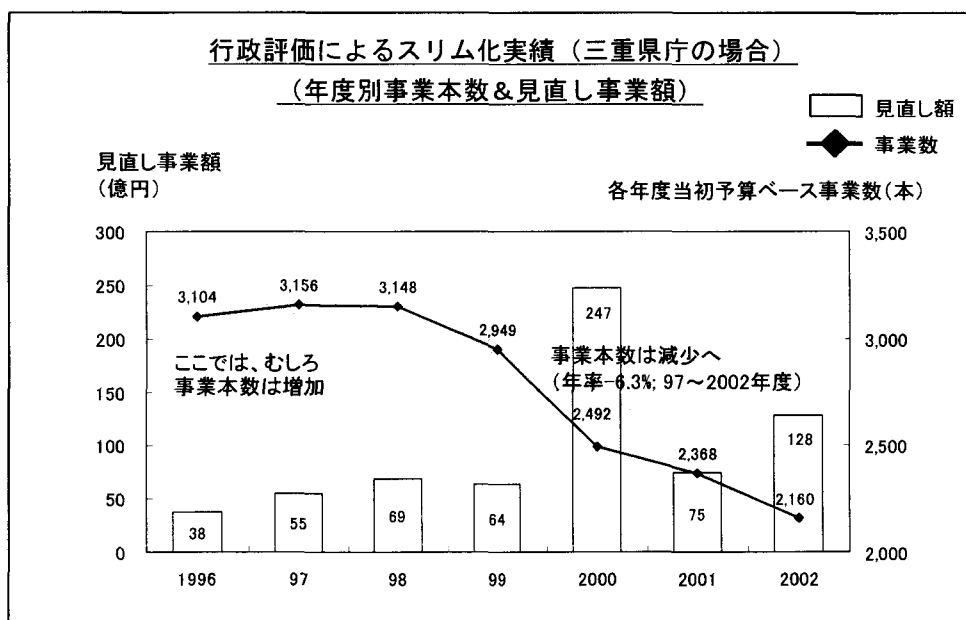
う」という発想に基づく。

しかし、これはニューパブリックマネジメントとは真っ向から対立する発想だ。相手を信じない、任せない。細かく管理する。単なる業績測定の道具のはずが“管理手法“に化けてしまい、逆効果だ。改革の基本思想を忘れ、道具だけを移入するとこうした悲劇が起こる。

3. 進化を遂げた三重県庁の行政評価

試行錯誤と迷走を繰り返しつつ、うまくいく例もある。三重県庁の行政評価は、経営改革の進展を側面から支援し、結果としてダイナミックに進化してきた。

当初の95～96年度では、職員の意識改革をねらって導入された。実は事務や事業の削減は直接の目的とされなかった。現に97年度当初予算の事業数(3156本)は、前年度(3104本)を上回っていた。それが、97年度以降、事務事業評価システムは次第に行政のスリム化、予算の削減ツールに変わっていく。事業は整理され、毎年数も減った。同時に毎年、数十億円規模の予算削減に寄与した。



だが、こうした成果の一方で、現場部門からは深刻な問題提起がなされた。「評価作業と予算編成が連動しているため予算に合わせた評価になっている」というのである。そこで2000年度からは両者は切り離される。以来、全庁レベルでの行政評価は、むしろ総合計画で掲げる目標の達成や事務事業よりも上位の「施策(中央省庁では「政策」に相当)レベルの評価の充実に向かうことになる。

一方、この方針変更在先立って、99年11月から全庁レベルでの行政評価とは別に各局レベルの戦略計画(Strategic Planning)が始まった。「率先実行取組」といわれる

この仕組みは、あくまで部門長の行動計画であり、きちんと制度化されたものではなかった。しかし、その内容は、欧米で行政評価の標準とされる戦略計画方式の行政評価に準拠する。即ち、部門の「ミッション(取組方針)」のもとに「主要課題」そして「政策課題」がくりだされ、その先に「数値目標」が掲げられる。

ちなみに、三重県庁ではこれを行政評価の本流だとは認めていない。しかし、抽象的になりがちな全庁レベルの行政評価（「みえ政策評価進システム」）よりもはるかにわかりやすい。責任の所在も明確だ。

このように三重県の行政評価はわずか7年の間に進化し経営改革を支えてきた。

立ち消えにならず、進化を遂げた背景としては3つ考えられる。第1には、もともと予算削減の管理手法としてではなく、職員の意識改革の方法として編み出されたこと、第2には、いち早く97年度末の段階から情報公開に晒してきたこと、そして第3には外部コンサルタントを導入し、行政の常識へのチャンレンジを受けてきたことである。

つまり、抜本改革の構想が先にあり、行政評価はその手段だった。あるが故に99年度以降、全庁レベルの行政評価が壁にぶちあたっても、突然変異のような形で現場から「率先実行取組」が力強く表れてきたのではないか。

4. これからどうするか？

さて、これからの日本の行政評価はいかにあるべきか。

第1に今後は、庁内での行政評価の「分権化」が必要だ。先述のとおり、行政評価は、本来、現場の部門長が自ら目標を立て、首長と住民、議会に目標の達成を約束する（詳細は「世界標準の行政評価モデル」（東京法令出版）を参照）。現在のように管理部門がやり方から、書類の様式、2次評価の手配まで一切を仕切るやりかたはやめる。現場部門が主体的に取り組むべきだ。

第2には、行政評価をもとに首長（大臣）が経営戦略を住民（国民）に提示し、これからやることを約束する。例えば、神奈川県逗子市は、市長が率先し「逗子市の戦略計画」を作った。環境、教育、経営の3点に集中するという。行政評価による分析、民間経営者のアドバイザー会議での議論の末に紡ぎ出された高度な戦略構想だ。市町村には地方自治法で総合計画の作成が義務付けられている。しかし形骸化が著しい。時代遅れの制度は廃止し、むしろ戦略計画を作るべきだ。

第3には、「評価」や「科学的手法」に基づく政策形成という幻想、もしくは信仰を捨てるべきだ。

政策の評価と分析に基づく合理的な政策立案、さらに評価に基づく合理的予算編成（PPBS, Planning Programming Budgeting System）という実験は、70年代の英米で実験され、すでに失敗した。議会政治の現実にそぐわず、挫折して久しい。政策形成において、行政評価（Performance Measurement）は、データと事実を提供するだけだ。政策の価値判断までは期待できない。

行政評価は、それだけでは新たな政策や変革を生み出す力は持たない。だが、ニューパブリックマネジメントとセットで大きな威力を発揮する。「たかが行政評価、されど行政評価」である。行政評価をめぐる昨今の試行錯誤が、正しい方向に導かれ、わが国の行

政の現場の活力と政策の質の向上をもたらすことを願う。

【参考文献】

上山信一「日本の行政評価——総括と展望」(第一法規出版)

上山信一「行政の経営改革——管理から経営へ」(第一法規出版)

第2章 自治体行政評価——人と組織と経営の視点から

はじめに

行政評価は、なかなか論じにくいテーマだ。なぜなら、人によって「行政評価」の意味するもの、そして関心事が違う。

まず、行政管理部門の職員やコンサルタントなどの専門家にとっての関心事は、評価方式である。事務事業評価方式とベンチマーク方式の長所、短所といった議論がその典型だ。研究者やジャーナリストの多くにとって行政評価とは、“情報公開”や“市民参加”にも似た時代を象徴するムーブメントの1つだ。一方、現場の行政マンや首長、議員などの実務家にとっては、新たな行政管理と改革の道具の一つである。このように、人それぞれ、置かれた立場によって、捉え方と関心事がかなり異なる。

こうした「行政評価」の論じにくさは「インターネット」のそれに通じるものがある。ユーザーにとってのインターネットは、電子メールやウェブ・ページといった道具だ。研究者やジャーナリストにとっては、21世紀の技術文明の象徴である。奥行きが知れない巨大な存在だ。そして専門家にとっては、プロトコルやミドルウェアといった技術の集積なのである。その時代性、奥の深さ、そしてわかりにくさにおいて両者は似ている。

本稿では、このような多面的な形相を呈する行政評価の姿を、単なる行政管理の手法としてではなく経営改革の象徴、そして社会現象の一つと捉えて議論したい。また、わが国の行政評価は先進自治体が導入してからすでに7年経つ。あわせて、これらの自治体において、人と組織と経営に与えるインパクトについても論じたい。

1. 行政評価を論じる3つの視点

冒頭で、行政評価の捉え方は、その人の置かれた立場によってかなり異なると述べた。ここでは、①専門家、②ジャーナリスト・研究者、③実務家の順にその着眼点と関心事のありかの違いを見ておこう。

(1) 専門家の視点：3つの評価手法の確立

行政管理の専門家にとっての関心事は評価方式（手法）である。ここでは、評価方式という観点から自治体の行政評価を総括しておこう。自治体の場合、大別して、3つの方式が見られる。

① 事務事業評価

最もポピュラーなのが、三重県庁を皮切りに全国に普及した「事務事業評価」方式。これは、個々の事務や事業について、目的、意義、成果を職員自らが自己点検するというものだ。国も一緒になって展開した公共事業の再評価などもこの範疇に入れてよい。

② 業務棚卸

これに対して、事務や事業ではなく、むしろ組織、特に係レベルの組織の仕事に着目し、その業務を棚卸していこうという手法が、「業務棚卸」手法である。これは、静岡県庁や岩手県大東町役場などが採用している（北大路 2001）。

以上2つの手法は、現場の職員が自らの仕事や担当事業、予算を見直すという意味で使い勝手がよい。予算や組織定員の見直しにも反映しやすい、ということで早くから普及した。

③ ベンチマーク方式

さて、①②の2つの評価手法は、所詮は当事者による自己点検でしかない。また、事務や事業、あるいは業務の詳細についての評価結果調書を公開してみても、専門知識を持たない住民には理解しにくい。

そこで、近年、併用され始めているのが、いわゆるベンチマーク方式、あるいは政策評価である。これは、あたかも人間ドックのチェックリストのように、地域の状況を数十の指標で表す。現状値を他の自治体や過去の数値と比べ、今後の戦略を見直し、目標値を設定する。その達成に向けて、当該自治体はもちろん、住民やNPOなどの協力も喚起していこうというものである。

この方式は、オレゴン州などの事例がまず出版物で広く紹介され（例えば、「行政評価による地域経営戦略」（東京法令出版）等）、あるいは厚生省(当時)が健康日本21などの国レベルでの計画で同様の手法を採用したことから、特に都道府県庁レベルで広がりつつある。

その先進例が、青森県庁の「政治マーケティングブック2000」である（青森県庁 2001、および青森県政策マーケティング委員会 2000）。これは、住民と専門家からなる委員会が、県庁とは一線を画した独自の立場で、県と県民の状況を分析し、66個の指標を設定したものである。点検項目も、指標も県庁の総合計画とは連動させていない。むしろ、2005年の目標値には、「めざそう値」という呼称をあて、現状とのギャップを埋めていく努力は、県庁だけでなく、市町村、国、NPO、家庭など、合計8種類の主体が分担する、としている。そしてさらに、各主体が目標達成に向けての努力を分担する比率（分担値という）まで設定されている（上山・玉村 2000）。

以上が手法の切り口から見た全国自治体の行政評価の概況である。

(2) 研究者とジャーナリストの視点：行政評価ブームと「メタ行政評価論」

さて、行政評価の導入がブームであるのと同時に、行政評価についての議論もブームになった。書籍や論文が大量に出ている。しかし、その多くは行革大綱や事務事業評価表といった「公的書類」の解釈の域を越えきれない。そこには「成果志向」や「運用メカニズムの改革」といった言葉がよく出てくる。しかしこれらの言葉は、所詮、行政当局が公文書に書いた行政評価の能書きに由来するものでしかない。実際の効能の観察や分析に基づく行政評価論は、ほとんどない。

筆者は、こと行政評価というテーマに関しては、文献情報を偏重しては真実を見失う可能性が高いと思う。官僚は書くのが仕事である（本来はそうではないのだが）。行政機関は、行政評価であれ、何についてであれ、文書を大量に産出する。一方、研究者も論文を書くのが仕事だ。その際には、研究業績としての高い評価を得るために、出所の確かな公文書の解釈や著名な研究者の過去の論文といった手堅い書類、さらには海外の学説に依存しがちだ。ところが、問題は公文書の信憑性である。行政は無謬性を要求さ

れ、しかも昨今では公文書の全面的な情報公開が求められている。いわゆる担当官の「本音」や「赤裸々な実態」は、なかなか文書には記載されない。公文書の世界に垣間見る行政評価の姿は、嘘ではないもののタテマエの域を越えないのである。従って、当然、公文書の記述だけを信用しては、行政評価の実態は理解できない。これは、会社案内を読んだだけで、企業の真の業績がわからないのと同じことだ。公文書から得た情報をもとに行政評価を論じてみても、フィクションでしかないのである。さらには、そのような公文書解釈に過ぎない過去の研究論文の蓄積の上に抽象的な論考を重ねても、あまり豊かな知見は得られない。

残念ながら、わが国の行政評価論の多くは、生の生きた行政評価の姿（ヒト・組織・カネの動き）の分析ではなく、公文書と学術論文の上だけを流通するバーチャルの、いわば“メタ行政評価論”でしかない。その結果、「行政評価は、行政に関する評価一般のことをさし、行政評価と一元的に定義できるものがあるわけではない」といったトートロジーのような意味のない説を産み出す。

さらに最近では、こうした“メタ行政評価論”が、行政管理部門が作成する公文書に反映され、現実の世界に還流し始めた。ここにおいて、公文書のタテマエの論理は極大値にまで増幅される。その結果、スーパーフィクション、あるいは現代の神話とでも呼ぶしかない行政評価への過大な期待と能書きを書きたてた公文書が再生産される。その最たるものが、実は中央省庁の行政評価法（「行政機関の政策評価に関する法律」）の条文である（行政評価を従来の法制化プロセスで処理することの問題点については、後に詳述）。

(3) 実務家の視点：「大行政評価主義」と「小行政評価主義」

さて、実務家は道具としての行政評価の効用を考える。筆者は、これまでに4つの都道府県、2つの市、そして国土交通省、経済産業省、国際協力銀行などの各機関の行政評価の導入に委員や顧問としてボランティアで関わってきた。その意味において実務家の一人なのだが、筆者の場合には、以下の観点から行政評価の価値とあるべき姿を追求している。即ち、

① 行政評価の導入によって、現場の仕事のやり方や職員の意識が変わりつつあるのか？
（個々の職員の意識と行動の変革）

② 行政評価の導入によって、組織としての政策立案や予算編成、意思決定の仕方が、どう変わったか（経営スタイルの変革）。

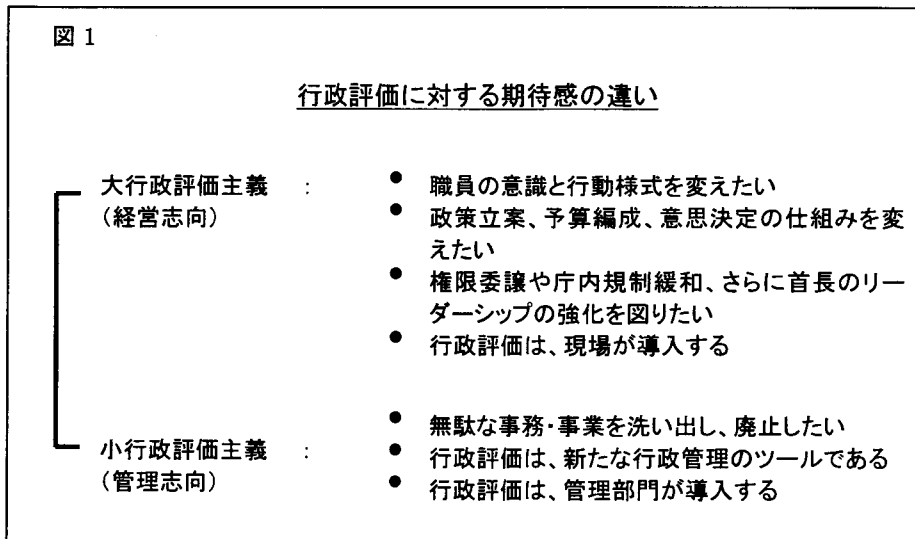
③ 行政評価の導入をきっかけに、現場への権限委譲や、庁内の規制緩和、あるいは首長のリーダーシップの強化が起こりつつあるのか（ガバナンス構造の変革）。

要は、行政評価が改革の触媒として果たす役割に着目している。但し、全ての実務家が上記のような関心を共有するわけではない。例えば、行政評価はたかが経営管理ツールのひとつに過ぎない。無駄な事務や事業が廃止されればそれでよい——と考える人は多い。

この考え方を、本稿では「小行政評価主義」と呼ぶ。これに対して、先ほどの筆者のような考え方を「大行政評価主義」と呼ぶことにする。これは即ち、行政評価は導入するだ

けでは意味はない。それを組織のすみずみにまで浸透させ、運用しなければ、真価は発揮できない——という考え方である。

最近、行政の運営は「管理から経営へ」シフトせよ、ということがよく言われる。それに照らせば「小行政評価主義」は、管理重視のカルチャーに属し、「大行政評価主義」は経営重視のカルチャーの産物だと言ってもよい。2つの考え方の違いは、行政評価に対する期待の違いに由来する。そして、これが、実は現実の行政改革において、小乗仏教と大乘仏教の違いにも似た大きな差異を産み出す。



さて、本稿の以下の部分ではこのような実務家の視点に立って行政評価を論じたい。予め、その際の論点を3つ設定する。

論点①行政評価は、なぜ多くの自治体（組織）と実務家（個人）の関心をよんだのか？
論点②現行の手法の限界はどこにあるのか？それは、どのように改良すればよいのか？
論点③構造改革の道具としての意義をどう評価するか？（これは、もちろん「大行政評価主義」に立った場合にのみ重要となる論点である。）

2. ブームの背景

まず、先ほどの「論点①：行政評価は、なぜ多くの自治体（組織）と実務家（個人）の関心をよんだのか？」について見ていこう。

行政評価は、90年代後半、日本の行政関係者のあいだで一大ブームをもたらし、時代のキーワードのひとつとなった。

ここで、なぜここまでのブームになったのかを考えてみたい。ブームとなる以前の1997年に筆者は日経新聞でこう紹介した——行政にもプランドゥーチェックアクションのサイクルや成果志向、顧客志向の考え方が必要だ。行政評価はその道具である。また、行政評価は市民とのコミュニケーションツールでもある（城山・上山 1997）。このような能書きは、その後のブームの一因にはなったものの、これだけではない。

インタビューを通じて行政マンの本音と官僚組織の深層心理を探っていくと、ブームの背景にはどうやら次の4つの要素があるように思える。

第1のファクター：財政危機への切り札

第2のファクター：不祥事への対応

第3のファクター：NPM（ニューパブリックマネジメント）の入門ツール

第4のファクター：海外事例やマニュアルなどの充実

(1) 第1のファクター： 財政危機への切り札

右肩上がりの税収の伸びは終わっても、公共投資や経常支出には、急にブレーキがかからない。収支のギャップを埋めるためには事業を削らなければならない。そのときの大義名分が、「計画行政の時代」から「行政評価の時代」への変換だった。時代が変わったということは、マクロレベルでは財政危機を訴えておけばよい。だが、ミクロの個々の事業の現場レベルで資源配分にメリハリをつけるのは、至難の業だ。そこで、事業や施策の評価という道具、もしくは方便がとりあえず役に立つのである。かくして事務事業評価は一気に全国に普及した。

(2) 第2のファクター： 不祥事への対応

国でも自治体でも汚職事件や食糧費問題など、住民の信頼を失う事実が次々と発覚した。一方、情報公開制度が普及し、オンブズマンの活躍とも相俟って、役所の中にある情報をどんどん表に開示する動きが出てきた。その延長線上に、行政の予算の使い方や仕事ぶりを評価し、その結果を市民に公開していこう、という流れが出てきた。

これは、住民あるいは政治の側から行政に対して向けられた動きだったが、行政側も巧みにこれに乗った。どういふことかと言うと、「行政評価」という言葉は、大衆受けしやすい。不祥事のあとでの失権回復を図る官僚たちにとっては、とりあえず当座をしのぐツールとして便利なものに見えたのである。日本語の「評価」という言葉は、上位の者が下位の者をチェックする、というニュアンスを持つ。行政評価は、英語では Performance Measurement、つまり単なる業績測定でしかないのだが、行政評価といった途端、信頼のおけない行政（官僚）がやることを政治や市民がチェックする、という意味合いを帯びるわけである。もちろん行政マンたちの間では、当初は評価されるということに対する逡巡があった。しかし、やがてすぐに外部に対しては、「信頼回復のために、外から評価していただくことにしました」というメッセージを打ち出すようになったのである。

しかし、実際のところは、自分たちが自ら行う事務や事業を総点検しその結果を評価結果として公表する。評価プロセスを経ることによって、それなりの正当性の回復ができるという仕掛けが、ここには実は埋めこまれていたわけである。

ちなみに、このことは、世論の批判に晒され、あるいは存在意義を問われる脆弱な行政機関ほど、いち早く行政評価に取り組んだということからも伺える。例えば、行政評価への取り組みは、当初から市町村よりも都道府県の方が熱心だった。もちろんこの背景には、三重県への対抗・横並び意識がある。市町村より、人材にも恵まれていること

よるのかもしれない。しかし、最大の要因は、都道府県が国と市町村の間（はざま）でしばしば存在意義を問われているということに由来するのではないか。事情は、中央省庁でも同じだ。中央省庁の中で、行政評価への取り組みが早かったのは、ODAを担当する外務省経済協力局や建設省（当時）道路局、そして通商産業省（当時）だったが、これらはいずれも予算の大幅削減や存在意義が問われていた機関なのである。

(3) 第3のファクター： NPM（ニューパブリックマネジメント）の入門ツール

わが国自治体は、かつてない閉塞状況に陥っている。財政危機だけではない。都道府県は、存続意義すら疑われ、市町村の多くは合併を迫られている。こうした状況の中で、行政評価が何か新しい成果をもたらすかもしれない、という期待感を与えたのは事実だ（上山・玉村・伊関、2000）。

さらにその背景をよく考えてみると、ちょうどその頃、今までの仕事のやり方や発想法を見直してみようという問題意識が行政マンの間で高まっていたということが大きい。とかくあいまいになりがちな行政の目的や成果を数字で示してみようという発想は、多くの行政マンたちにとって新鮮でわかりやすかった。また、顧客志向、あるいは成果志向という民間企業で鍛え抜かれた経営原理を行政に導入するという発想も、今までの行政管理ツールにはない切り口だった（上山・玉村・伊関 2000 所収の中野・藤澤によるあとがき）。

これらの発想は、実は海外では、ニューパブリックマネジメント(NPM)として広く論じられていたのだが、たまたま日本ではあまり知られていなかった。それが、行政評価を通じて、日本でも広く紹介されるようになった。日本人はスコアや評価といった目で見えて分かるツールを好む。一方、抽象思考は苦手だ。NPMの抽象概念にはピンとこなくても、行政評価の評価表を見ることによって、NPMの特徴が理解された。この意味において、行政評価の魅力の多くは、実はその背後にあるNPMの魅力に依存していたといえる。

(4) 第4のファクター： 海外事例やマニュアルなどの充実

行政評価は、英米生まれの手法である。1995年の「行政革命」（日本能率協会マネジメントセンター）の出版を皮切りに、筆者を含む数多くの研究者やコンサルタントが、米、英、ニュージーランドなどの海外の事例を紹介した。また、かつてないほどに、数多くの自治体が海外調査団を出した。舶来信仰といってしまえばそれまでだ。だが、ともかく、いままで日本ではほとんど紹介されていなかったものが、実は海外ではきわめてホットな経営ツールとして活用されているということの衝撃は大きかったのである。

また、行政評価をきっかけに、この分野にニューフェースが次々に入ってきた。例えば、筆者はマッキンゼー（外資系コンサルティング会社）の共同経営者だった。この分野は営利事業としては手掛けない。だが、外資系企業によくある社会貢献活動の一環として海外の行政機関がこぞって導入し始めている行政評価(Performance Measurement)を日本に紹介した。また従来は、行政改革のアドバイザーといえ、行政学系の大学教員や銀行・証券系のシンクタンクに依頼があった。ところが三重県庁は、

行政評価の導入とそれを契機とする改革の設計にあたり、日本能率協会を起用した。そして彼らは、民間企業の現場改善運動の専門家であり、従来の行政の文化に染まっていなかった。

その後この分野には、経営コンサルタント、会計士、さらにはIT系の人材が続々と参入した。彼らの強みは、民間企業の経営手法に精通していることである。また、おしなべて生産性が高かった。講演もわかりやすいし、実践的な解説書も出版した。マスコミや政治家へのアピールなどもうまい。こうして行政評価は「商品化」され、ブームとなり、中央官庁については法制化されるまでに至ったのである。

3. 手法としての限界と行き詰まり

引き続き「論点②現行の手法の限界はどこにあるのか？それは、どのように改良すればよいのか？」に移りたい。

ブームの後には、必ず反省と見直しがある。勝負はそこからだ。一過性のまさにブームで終わるか。それとも新たなステージでの展開が始まるか。成否は、中身のバージョンアップにかかっている。以下では、まず、現行の手法の限界、問題点を整理した上で、今後の展望を考えたい。便宜上、事務事業評価とベンチマーク方式（政策評価）の2つに分けて見ていく。

① 事務事業評価の行き詰まり

事務事業評価の魅力、そしてユニークな点は、現場各部門の職員自らが評価（自己点検）活動をやる、という点である。従来、こうしたことは、査定担当者や企画管理スタッフの仕事だった。ところが、事務事業評価は、個々の職員に対して、事務・事業の意義を考えることを迫る。職員の意識改革に大きな眼目があった。しかし、事務や事業の見直しは1度やってみるのは新鮮だが、毎年見直せといわれても、大胆な見直しはできない。そもそも自分がやっている事業をムダだと自らいうのは、現場職員レベルではなかなか難しい。

初年度は、まだ良い。財政再建の掛け声のもとに「とにかくこのシートに現状を書いて出してみろ」と言われる。やってみると、いろいろな発見がある。だが、いったんシートをつくってしまうと、翌年度はどうしてもそれを踏襲することになる。しかも、そもそもむだな事業は当初の見直しですでに廃止、縮小されている。事務事業評価の効用は、年を経るにつれ、逡減するのである。

したがって、財政再建効果や意識改革効果は、事務事業評価をやるだけでは持続しない。

また、そもそも構造上の限界もあった。まず、手法自体の限界に対する懸念は、当初から導入推進派にも反対派にもあった。例えば筆者は、「地方自治職員研修」（98年9月号、公職研発行）に、「なぜ事務事業評価だけではダメなのか」という論文を寄稿し、およそ次のような問題提起をした。

(a) 自治体の経営改革は、事務や事業レベルでの見直しや改善では難しい。より上位の戦略の見直しが必要だ。事務事業評価というものは、いわば木造平屋建てを鉄筋コンク

リートに建て替えすべき状況にもかかわらず、畳の張り替えをうんぬんするようなものだ。

(b) 現場の職員が行う自己点検を評価と呼ぶのは、本当はおかしい。評価というのは第三者、せめて自分以外の上司、他部門の者がするものである。これは、あくまで事務事業総点検である。

(c) 自己点検の弊害を防ぐために結果を市民に公開したところで、市民は内容を理解しない。市民に理解されないようなものは、やはり行政評価とは言いにくい。

それでも、事務事業評価は、瞬く間に全国に普及した。「三重県庁に前例がある」ということを理由に導入した自治体の場合は特にそうだった。そうでなくても、目先の財政危機、むだな事業のカットという目的には、予算設定の単位である事務や事業を対象とした評価は、使い勝手が良かった。マンパワーの問題もあった。数は多いものの、事務や事業の評価なら現場の職員を評価の作業に動員できるのである。

しかし、やはり、当初から言われていた限界が年を重ねるにつれはっきりし始めた。事務や事業は予算執行単位のもととなるが故に予算の見直しに役立つ。しかし、そうであるが故にまた、単年度主義の発想から逃れられない。畢竟、毎年、無駄のチェックという季節労働的な自己点検運動になってしまうのである。

本来の行政評価とは、数年先の達成目標を定め、それに照らして、現状を評価する。評価というからには、予め定めた目標か評価基準がなければならない。毎年、現場職員が気づきの問題点をチェックするといった作業は、それなりの意味はあるが行政評価とはいえない。しかし、そもそも予算の都合に併せて設定された12ヶ月のサイクルで事務や事業を評価するとなると、どうしても予算査定を意識したチェックになってしまう。そして挙句の果てには、事務事業評価の名称は留めつつも実質的には予算査定プロセスのなかに吸収されてしまうものも出てくるだろう。

② 政策評価の限界

一方、事務事業評価とは全く別の切り口から生まれてきた行政評価が「ベンチマーク方式(政策評価)」である。例えば、東京都は1999年に「東京チェックアップリスト99」というオレゴンベンチマークのような評価指標体系を試作、発表した。さらに、大阪府、滋賀県、富山県、奈良県、青森県などがこれに続いた。

多くは、事務事業評価と両立するものと捉え、併用されたが、特に総合計画の見直しの際に、ベンチマークの数値を目標に使うという動きが、都道府県レベルを中心に広がった。

事務事業評価同様、このような政策評価にも限界があった。政策評価の結果表は市民にとってはわかりやすい。しかし、行政マンが具体的な仕事をやるときの指標としては、ピンと来ない。業務から遠いものが多いのである。市民にとってわかりやすい指標のなかには、行政が自分でコントロールしにくい指標が多いのである。

例えば、「海水浴場の海の透明度」といった指標は、市民にとっては大事でわかりやすい指標だ。しかし、これに対し市役所の環境部が直接の施策でインパクトを出すのは難しい。どうしても「工場排水の立ち入り検査」という事務事業を評価の対象とした方が分かりやすい、ということになる。なかには「119をダイヤルしてから救急車が来るまでの時間」といった市民にも行政マンにもわかりやすい指標がある。しかし、これはまれである。かくして、ベンチマーク方式（政策評価）にも限界がある。

③ 手法の限界克服への道

要は、これは事務事業評価と政策評価のどちらが良いかといった対立問題ではない。併用できるし、また併用したところで、万全でもない。ましてや、自律的かつ持続的な経営の刷新などというものはたかが一つの制度を導入したからといって簡単にできるものでもない。

しかも両者の併用というのも、一見格好はいいが、たやすくはない。登山道の建設に例えると、1合目から徐々にのぼる登山組（事務事業評価からの積み上げ）とヘリで頂上から降りてくる下山組（ベンチマーク方式(政策評価)）が途中で出会える保証はない。双方が最終的な登山道の建設について明確な戦略をもっているときだけ出会えるのである。

行政の経営改革とは、ここでいう登山道の建設のような作業である。抜本改革への道筋が明確でない場合には、両者がすれちがっておしまいだ。行政評価は、万能薬ではない。要は、使う側の狙いと力量次第なのである。

4. 構造改革の道具としての意義

次に、3つ目の「論点③構造改革の道具としての意義をどう評価するか？」という問題について考えよう。これは、もちろん「大行政評価主義」に立った場合にのみ重要となる論点である。

(1) 行政評価と組織の病理の露呈

構造改革における行政評価の意義の最たるものは、構造改革の必要性をはっきりさらけ出す、ということだろう。私に関わってきた自治体の事例を見て感じるのは、行政評価は、理想と現実のギャップを白日のもとにさらけ出す、ということだ。タテマエ論でお茶を濁したり、玉虫色の解決を図るといった逃げの姿勢を牽制抑止する効果がある。要は、臭いものに蓋をしてきた懸案に正面から対峙せざるをえない状況に自治体を追い込む。特に情報公開の対象とする場合はそうである。結果が情報公開される限りは、大行政評価主義でも小行政評価主義でも、結果として同じところにたどりつく。

この意味において行政評価は、伏魔殿であり、運用の仕方を誤れば諸刃の剣にもなりかねない。つまり、改革の大きな助っ人になる可能性もあるし、導入に失敗すれば、なかなか立ち直れない。かえって、組織全体を極めて保守的な集団に変えてしまうリスクすら秘めている道具なのである。

行政評価は、運用すればするほど、組織の病理を目の前に炙り出してくる。

排すべきは、この状況に直面し「行政評価を導入したがうまくいかなかった」と考える後ろ向きのメンタリティーである。そもそも手法の導入の成否と、それを契機に表れてきた問題の深刻さは全く次元の違う問題のはずである。深刻な問題が発掘されたからといって、行政評価自体について何も悲観する必要はない。

更に言えば、本来の行政評価の真価は、評価作業の後に問われる。即ち、まず行政評価を通じて明らかになった様々な問題を組織とその成員が自らの問題として捉え直す。そして、その課題解決のために実際に行動し、学習していく。このことが、行政評価の真価を決め、ひいては政策のイノベーションや組織の改革を導き出すのである。

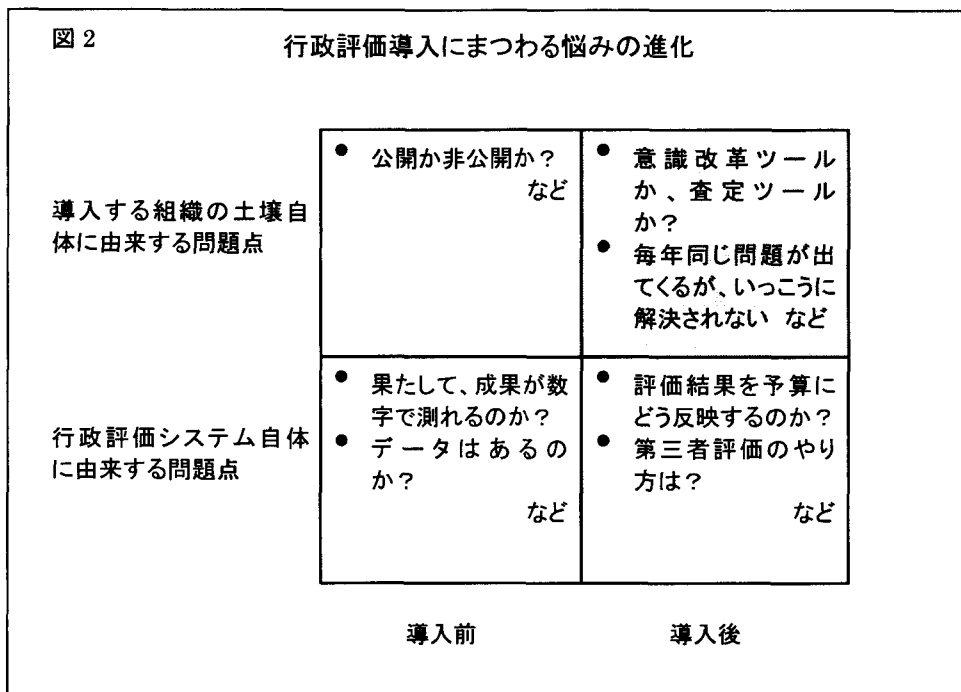
(2) 行政評価導入にまつわる悩みの進化

構造改革における行政評価の効果の2つ目は、組織と個人が悩み、それを通じてともに成長するという点だろう。行政評価の導入に伴う関係者の悩みは尽きない。例えば、1999年秋に行政経営フォーラムと時事通信社が合同で行った調査によると、担当者の悩みの最大のものが職員全体をどう巻き込むかという点に関するものだった(上山・玉村・伊関 2000)。悩みが多い事自体は、予想通りだ。だが、この調査での一つの発見は導入から時を経ても悩みは消えず、また新たな悩みが生まれるということだった。たとえば、導入後にどんどん大きくみえてくる問題の例にはこのようなものがある。「職員の意識改革のツールとして導入したのに、いつの間にか予算の査定ツールに使われてしまった。管理部門に対する不信感が集中する」。あるいは、行政評価自体に内在する物事をはっきりオープンに示すという性格が、組織の慣行になじまないことからくる軋轢も発生する。

逆に、行政評価が形骸化するというケースもある。行政評価の報告書や調書のでき具合はよい。きちんと導入できている。しかし、どうも三重県庁のような業務改革への大きな動きにつながらない。あるいは「見直そう」といつているだけで、毎年同じような課題がくり返し出てくる。このような場合、問題の根源は、組織体質そのものにある。行政評価を運用するだけでは、こうした問題は解決できない。

行政評価を制度としては導入したが、仕事のやり方や意識を変えるということ自体が改革なのだということが徹底されていないと、こうした問題が起こる。組織体質を変えるということを最初から意識しないで、とにかく書類を書かせ、他の制度と同じように運用すると、むしろ逆効果ですらある。

組織の病理の根源が、首長のリーダーシップの姿勢にある場合はさらに深刻だ。また、首長が行政評価の本質を理解できていない場合、導入後の悩みは極めて深くなる。行政評価は顧客志向、成果志向に基づく。ところが、何が顧客志向なのか、何が成果志向なのか、ということは、最終的には首長が自らの政治哲学に基づいて示す必要がある。さもないと、行政マンだけで考えても答えは出ない。首長自ら細かな事例を見つけては、「これは違う」といちいち反応しなければならない。顧客志向や成果志向というものは、抽象概念ではない。職員に対し、常日頃から首長が訴えかけていなければならない。そういう土壌のないところでは、行政評価は既存の行政管理の延長線上における管理統制ツールに化けてしまう(中央省庁の場合、この可能性が極めて高い。詳細は後述)。



このように行政評価をいったん導入すると、関係者には、悩みが次々に沸いて出てくる。それどころか、悩みはますます高度化する。だが、こうした悩みの存在自体が実は行政評価の価値である。なぜなら、悩む過程で個人も組織も学習し成長する。そういう意味では、悩みというより、産みの苦しみとでも言うべきものだろう。そこで、大切になるのが、こうした悩みを担当者だけで留めずに、現場の職員、幹部、そして住民に対し、オープンに開示することなのである。

(3) 行政評価の革新性：アプリケーションソフト（AS）と同時にオペレーティングシステム（OS）も変える

さて、行政評価の導入・運用をきっかけに、組織の病理をあぶり出し、経営そのもののあり方を積極的に変えていくという考え方は、1.で述べた「大行政評価主義」である。これはいわば、新たな道具を入れるということを口実に、本体そのものも改造しようという考え方である。クーラーを入れるために、家の改造をしようというようなものだ。これは、「本末転倒」だが、それをあえて確信犯的にやってしまうのである。そして、これこそが行政評価の隠れた革新性の真骨頂なのである。

このことは、パソコンのアプリケーションソフト（AS）とオペレーティングシステム（OS）の関係のアナロジーで考えると理解しやすい。パソコンのASとは、ワード、エクセル、勘定奉行、そしてゲームソフトなど、OS上で実際に仕事をするソフトのことである。一方、OSとは、ASを動かすために必要なWindows2000のような基本シス

テムのことである。行政改革をこれになぞらえると、これには、AS レベルと OS レベルの2つ革新が必要となる。

行政改革で AS に当たるのは各種の管理ツールである。例えば、バランスシートや企業会計制度の導入。行政手続きの簡素化、市民オンブズマンの設置、ISO の導入などもこのレベルのツールである。

一方、行政における OS とは何か。これは、例えば、年度単位で予算を決めるという予算制度、あるいは地方交付税制度。さらには、法令で定められた基本的な地方自治制度がこれに当たる。本質的な刷新には、AS だけでなく、この OS の刷新が同時に必要である。そして、この OS の書き換えプログラムのプロトコル（対話に必要な通信規約）が、ニューパブリックマネジメント（NPM）の考え方である。NPM の基本原理は、顧客志向、成果志向、現場への権限委譲、そして市場競争原理の導入の4つに集約できる。この4つの考え方は、いずれも従来の行政の基本的な動き方に対する大きなチャレンジなのである。

さて行政評価は、AS の1つにすぎないのか。それとも OS を書き換えるほどの力を持つものなのか。「小行政評価主義」の立場からは、明らかに AS の1つでしかない。しかし、実は情報公開とも相俟って、行政評価をきっちりやり続けるということは、OS の書き換えを同時にやることを意味する。情報公開とドッキングすることによって、「大行政評価主義」が成立する。例えば、毎年毎年、達成できていない数値を情報公開し続けるということになれば、当然、その事務や事業そのものの必要性ややり方を根本から見直さなければならない。なぜなら見直しの拠り所は成果主義であり、顧客主義だからである。

したがって、行政評価は、OS のバージョンアップも含めた AS だということもいえる。むしろ、そうなるか否かは導入する側の意思次第だ。ただの AS だと思って導入すれば、従来の予算調書と同じ感覚で、事務事業評価の調書を毎年書くだけだ。初年度は、無駄な事業が少しはあぶり出されるが、毎年やると、形骸化する。一方、「OS を書き換える」という強烈的な意思を持った人たちは、現場と議論を重ね、たかが1枚の調書の書き方にもこだわる。首長自らが問題点を指摘し、みんなで悩み議論する。そんな小さな事からこつこつと努力を重ねる。OS 書き換えのツールとして使う意思をもって運用するか否かで、実は行政評価の意義は全く違ってくる。

(4) AS だけを手直しすることの限界：行政評価法の問題

ここで反面教師として OS の書き換えにはほとんど手をつけず、AS の導入だけにとどまってしまった行政評価の例を考えてみよう。これは、中央省庁の政策評価制度である。橋本行革の成果の一つとして法制化もされた。筆者も推進に関与してきた。法制化されたこと自体は、まことに喜ばしい。しかし、こと法律の内容に関して言えば、期待外れに終わってしまった。総務庁（当時）が設置した研究会（政策評価の手法等に関する研究会 2000）で整理された行政評価の本質がすっかり脱落してしまった。

最大の問題点は、この法律が欧米の行政評価が大前提とするニューパブリックマネジメント（NPM）に準拠していないということである。行政評価は、NPM の考え方に基づ

く OS 改革と相俟って初めて成果を出す。ところが、わが国の政策評価制度は上意下達の強固な官僚制のもとでの「客観的かつ厳正なる評価」を想定してしまった。いわば、古い OS の上に新しい AS を乗せてしまった。具体的に、何が問題なのかをみていこう。

①客観性信仰の弊害

第 1 の問題点は、行政評価法がその基軸とする「客観的かつ厳正な評価」なるものが現実には不可能だ、ということである。法律は、あたかも行政府の外に全知全能の第三者がいて、全てについて唯一絶対の、神様のような評価を与えることができるかのように説く。だが、そんなものはもともとありはしないし、必要でもない。

行政評価は経営改革のためのツールである。経営においては、「正しいか否か (Justice)」ではなく「与えられた状況の中で最善を尽くし、ベストの成果を得たかどうか (Best Effort)」が重要だ。必要なのは、客観性よりもむしろ評価結果を「情報公開」し、「市場競争環境」にさらすことだ。そもそも衆人環視によるチェックを前提とすれば、まず、官僚の自己点検におけるウソは減る。また、現場に対して「今回の評価結果は悪かった。しかし次回は頑張って国民にわれわれの努力の結晶を認めてもらおう」といった改善意欲を喚起する。これが本来の行政評価、つまり業績測定のねらいなのである (上山 2001)。

「客観的かつ厳正」な評価であることを至上目的とするという行政評価法の規定は、あまりにも旧態依然の役所的形式主義に基づく。そもそも評価が必要となったのは、「役所にも間違いはある」からである。したがって、「評価」にも当然間違いはある。この現実を無視してしまつては、単なるプロパガンダに終わる。このような形式主義は、激動の時代においては、実務家の自発的な改革運動を抑止すらしかねない。なぜなら、行政機関は、地道な改善活動よりもアリバイ作りのためのデータ集めに走る。あるいは、実務に精通していない第三者を集め、正当化のための会議に時間とエネルギーを費やす。揚げ句の果てには、本来の業務改善がお留守になりかねない。

行政評価の本来の目的は、実際に行政に携わる者が自ら日々の行動や予算の使われ方をチェックし、その実態を改善していくことである。つまり「書類づくり」や「チェック」ではなく「実体の変革」が目的である。その上で、やったこと、できなかったことの両方を情報公開にかけ、国会と広く国民全般が監視をしていく。その際に第三者が客観性についての若干のアドバイスを。政策評価は専門家、政治家、世論にも評価されて相場が生まれる (村松 2000)。現行制度は、このようなダイナミックなメカニズムを想定していない。おそらく、法制化のプロセスで、どうしても現行の OS に平仄を合わせざるを得なくなつたと思料される。「行政の無謬性」にこだわる現行の OS、そして法制化プロセスそのものの制度的欠陥の仕業と言わざるを得ない。

②評価と権威主義

第 2 の問題点は、上意下達の権威主義の現行 OS に「評価」という言葉を直結させてしまったということである。日本語の「評価」には、権威をもったえらい誰かが、下々の“小役人”の営みをチェックする、という語感がある。つまり、序列意識が内包されて

この序列感覚は、しかも「第三者評価」というキーワードによって増長されている。これは、評価される側、つまり実際に現場で仕事をしている人たちの意見を全く汲み上げずに「一方通行」の決めつけ型評価を生み出す危険性がある。

また、今回の制度では、例えば最新のコーポレートガバナンスのノウハウは全く採用されなかった。せっかくできた情報公開制度を活かした行政の監視活動との連携も織り込まれなかった。逆に、伝統的な「政策評価 (Policy Evaluation)」を中心に据えた制度の体系をつくってしまった。

③ 予算・人事制度の弾力化を

第 3 に、評価結果を現場の行動改革につないでいくための仕組みの改革、まさに OS 改革への布石が弱い。例えば、わが国の予算・会計制度は、先進国の中では異例なくらい硬直的だ。費目や年度を越えて臨機応変に予算が流用できない (田中・岩井・岡橋、2001、および金本 1999)。また、組織や人員の配置についても、各府省で自由に決められない。つまり、運用上の問題点に気づいても、是正の手段自体が限定されている。

また、なにかを改善しようとしても、組織・人・予算を削られるばかりでは、やる気がしない。例えば、三重県庁などが導入している「節約した予算の半分は各部門の自由な研究や投資に使ってよい」といったインセンティブを与える制度を同時に導入すべきだ。

④ 執行機関の「政策評価」

最後に、名称について異論がある。中央省庁の行政評価は、「政策評価制度」と称される。これは、たまたま 97 年 12 月に出された行革会議の最終報告のときに、そういう名称が使われたという経緯による。だが、この名称は、関係者の誤解を招くことにより制度の本来の趣旨をゆがめ、骨抜きにすらしかねない危険性をはらんでいる。

行政評価の対象は、世界中どこの国でも行政機関の活動、すなわち仕事の進め方や予算の使い方である。前述したように、英語では、単に Performance Measurement (業績測定) というし、わが国自治体でもこれを受けて「行政評価」という用語を一般的に使っている (Hatry 2000 及び上山 1999)。

それにもかかわらず、わが国の中央省庁だけが「政策評価」(Policy Evaluation) という呼称を使っている。制度の中身の善し悪し以前に、この名称は大いに問題だ。確かに中央省庁は政策の企画立案機能も担うが、第一義的には政策を「執行」する存在である。執行機関の業績評価のための制度になぜ、「政策評価」という名称を使うのか。政策は本来、議会においてつくられるもので、その評価は当然、行政府の仕事ではない。執行機関である中央省庁が議会のつくった「政策」を評価するというのは、どうみても本末転倒である。

ものごと全てが過渡期にある時代だ。新しい制度も古い仕組みのもので作られ、劣化してしまうのは仕方がない。だが、3 年後、この政策評価制度は法律で見直しが義務づけられている。その際には、管理統制ツールから経営革新ツールへと脱皮させ、また、同時に OS の改革ツールとしての仕掛けを織り込むべきである。

5. まとめ——行政評価を咀嚼するプロセスの重要性

さて、以上のような議論をすべて踏まえたうえで、個々の行政機関においては、行政評価をどう活かすべきか。自治体に的を絞って整理してみたい。結論から言えば、これは個々の自治体の置かれた現状、そして何をしたいのか、ということによって大きく違ってくる。最後に、行政評価の導入の目的別に簡単な処方箋を述べておきたい。

①財政危機で1円でも予算を削りたい、という場合。

このようなケースでは、事務事業評価からやり始めるのが良い。例えば、ある自治体では、事業に対して半ば強制的に「A、B、C、D」の4段階評価をし、重要性が相対的に低い事業をあぶり出し、そこから予算を削っている。これは、「小行政評価主義」ではないが、行政評価の立派な活用法のひとつだ。

②職員の意識を変え、目的をもって仕事をやるようになりたい、という自己改革意欲に燃えている場合。

これは「大行政評価主義」だ。このようなケースでは、木を見て森を見失いがちな事務事業評価よりも、業務棚卸の手法がよいだろう。業務棚卸は、各部門の使命、あるいはやっている仕事そのものを棚卸する。予算を削るか否かの議論はその後に出てくる。事務事業評価をやると、意識改革よりも、どうしても事業の廃止というところに目が行く。また、この方が結果としては、予算の効率化、削減もうまくいくのである。

同時にお勧めしたいのが、「戦略計画」と「業績測定」の手法である（図3）。これは、逗子市などが先例だが、部門のトップである部長・局長レベルを中心に、首長も参加してやってみると良い（詳細は、「行政評価の世界標準モデル」（東京法令出版）を参照）。海外の行政評価の標準モデルはこれである。海外では、行政評価は、局部長レベルが自分自身の戦略を大局的に考えて重点課題をあぶり出すために行う。

わが国独特の手法である事務事業評価や業務棚卸は、ボトムアップの運動論的な改革にはよいが、幹部が参加しないというところに大きな問題がある。能力ある幹部を育てたい、あるいは幹部に良い着想がある、というのであれば、「戦略計画」と「業績測定」を導入するのは一案である。

③市民参加で総合計画を見直したい、という場合。

こういうケースでは、ベンチマーク方式（政策評価）を市民参加でやるのがよい。青森県の政策マーケティング委員会は、この一例である。理想的には、住民と一緒に「我が市の実態」を数値で出し、意識調査なども入れて、洗い出していく。そのなかから、行政マンだけの会議では見つからなかった課題がはっきりしてくる。さらに、このモデルを突き進めれば、首長が選挙に出るときの公約、あるいは選挙の候補者の公約に、ここから出てくるような指標を使うようになれば、前向きな政策論争や、ひいては政権交代の判断材料にもなってくるだろう。

図3 「戦略計画」の構造

構成要素	内容	具体例（アリゾナ州保健局2002-2003年）
部局の使命 (Mission)	部局の存在理由。基本的な目標の簡潔な記述	保健サービスの直接提供、健康科学、公共政策および指導力によって(州内の)個人およびコミュニティの健康を模範的な状態にすること。
部局の説明 (Description)	部局の責任。対象とする範囲など	保健局は、州民の公衆衛生および行動衛生に対して責任を負う。 具体的にはアリゾナ州立病院、救急医療サービス、州立研究所、公衆衛生データおよび統計、人口統計、疾病管理、保健施設および保育施設の認可及び証明を含む。
部局の目標 (Goals)	計画期間に部局が掲げる具体的な目標(複数) ※数値指標と期限を定める場合もある	目標①…アリゾナ州の子供および成人の健康を守り、促進すること 目標②…アリゾナ州民に包括的かつ統合的な行動衛生システムを保証すること
業績指標 (Performance Measures)	目標達成のための各活動(施策または事業)の明確な目標およびその活動の結果や影響を表す数値指標(複数)	①糖尿病の合併症で入院した患者数の減少割合 ②申請後5日以内に分析された新生児スクリーニング検査標本の割合 ③最近1か月以内に喫煙した高校生の割合

出展：村岡政明氏（ワイズマンコンサルティング、岡山市）

④首長にはやる気がないし、財政危機でもなく、全体にのんびんだらりとしていて不安、という場合。

こういう状況のもとでは、事務事業評価や戦略計画を入れても、すぐに形骸化する。むしろ、市民に近いところの現場サービス業務について、CS（顧客満足度）調査などをやるのがよい。市バスや図書館などについて、自主的な研究グループでやる。あるいは、研修所と掛け合い、研修プロジェクトの一環として調査をする。図書館の職員が、自ら市民にアンケート調査をやり、その結果を発表するには様々なハードルがあるだろう。だが、研修の一環であればやりやすい。図書館以外の人も交え、しかも研修で調査する、という言い訳がたち、やりやすい。軌道に乗れば、市民グループを入れたり、地元のNPOと連携する。やがて、その中からさまざまな改革に向けたアイデアが掘り起こせる。

以上、さまざまなパターンに対する典型的な回答を紹介した。要するに、行政評価の「正しい導入法」などというものは、実はない。置かれた状況、例えば、AS だけか、

OSの転換まで目論むのか、といったコンテクストの理解が最も重要である。ちなみに、筆者はこれを「行政評価の咀嚼プロセス」と呼んでいる。このような一切合財をわかったうえで、過剰期待を捨てて導入するべきだ。

要は、それぞれの自治体の事情に応じた、それぞれの行政評価があればよい。そして、やってみてから次の手を考えれば良い。最初から「完成型」をめざしてはいけない。行政評価は進化する。そして個人と組織も進化する。それぞれの自治体の未来への戦略に基づいた行政評価があればそれでよいのである。

(注)

東京財団と行政経営フォーラム(<http://www.pm-forum.org/>)は、2001年12月18日に政策分析シンポジウム「自治体の行政評価を考える」を開催した。パネラーには、梅田次郎氏(三重県庁職員)、星野芳昭氏(日本能率協会コンサルティング、コンサルタント)、城山英明氏(東京大学法学部助教授)、大住莊四郎氏(新潟大学経済学部教授)、伊関友伸氏(埼玉県庁職員)、白川展之氏(広島県庁職員)、後房雄氏(名古屋大学教授)の7名を招き筆者が司会し討議した。本稿はこの討議の内容を発展させたものである。

【参考文献一覧】

- ・ 青森県政策マーケティング委員会(2000)「政策マーケティングブック 2000、Ver.00 創刊号」青森県庁企画部政策推進室内政策マーケティング委員会事務局
- ・ 青森県庁(2001)「政策マーケティングシステム構築報告書」青森県庁企画部政策推進室内政策マーケティング委員会事務局
- ・ 上山信一(2001)「行政評価」竹中平蔵監修、東京財団編「決定版 日本再生のトータルプラン 政策課題 2001」所収論文 (朝日新聞社)
- ・ 上山・玉村・伊関編著(2000)「実践・行政評価」(東京法令出版)
- ・ 上山・玉村(2001)「先進性秘めた青森県の政策マーケティング(上・下)」「地方行政」3月29日号(時事通信社)
- ・ 上山信一(2002)「日本の行政評価——総括と展望」(第一法規出版)
- ・ 上山信一(1999)「民間企業の業績評価と行政評価——ニューパブリックマネジメント理論を踏まえて」「自治フォーラム」3月号
- ・ 上山信一(1998)「行政評価の時代——顧客と経営の視点から」(NTT出版)
- ・ 城山英明・上山信一(1997)「行政に「評価制度」導入を」10月1日(日本経済新聞)
- ・ 金本良嗣(1999)「新しい評価システム」、社会資本整備研究会他編「社会資本の未来」所収論文(日本経済新聞社)
- ・ 北大路信郷(2001)「業務棚卸による政策評価」「国土交通」12月号(運輸振興協会)
- ・ 政策評価の手法等に関する研究会(2000)「政策評価制度の在り方に関する最終報告」(総務庁)
- ・ 田中・岩井・岡橋(2001)「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメント改革——英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験」(財務省財務総合政策研究所)

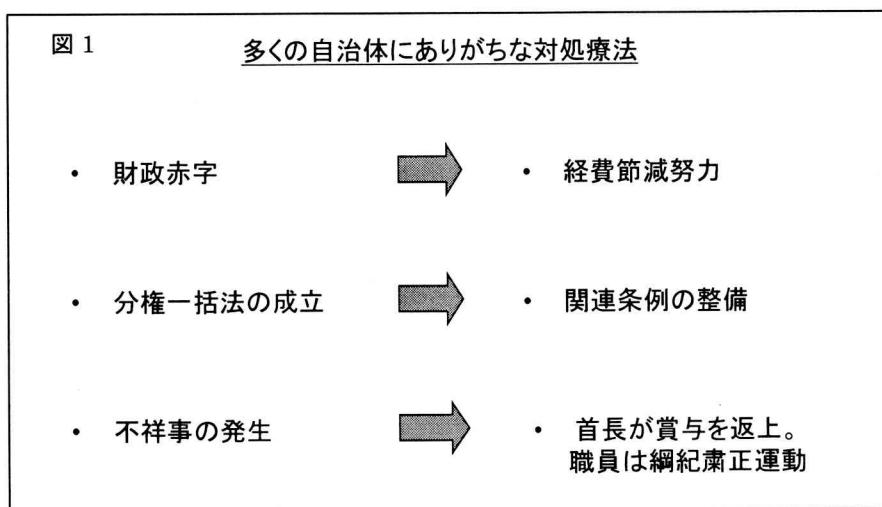
-
- 村松岐夫(2001)「政策評価における政治と行政」(都市問題研究)(都市問題研究会)
 - Harry, Hatry P.(2000) Performance Measurement: Getting Results. Washington DC: The Urban Institute.

第3章 自治体の行政評価ブーム——背景とメカニズム

1. 自治体経営を取り巻く新潮流

企業経営、教育、そして行政など現在のわが国では、ありとあらゆる分野で「改革」が進行中である。自治体でも同じだ。「改革」の2文字を政策課題としない自治体はない。しかしなぜ「改革」が必要なのか。この点を明確にせず、単にお題目として「改革」を謳っている場合が多い。多くは財政危機、あるいは地方分権の時代を理由に「改革」を掲げる。だが、財政赤字は人間の発熱のような「現象」にすぎない。また、鳴り物入りの「地方分権」も機関委任事務が国から移管される程度にとどまり、本格的「改革」にはほど遠い。

改革というのは、きたるべき非連続的な環境変化を先取りし、それを乗り切るだけのスキルと体力を備えておくことにほかならない。したがって、単なる経費節減、分権関係の条例の整備、あるいは綱紀粛正運動などの対症療法だけでは、とうてい改革とは言えない(図1)。



「改革」の実現のためには、大局的な「時代観」とそれに合わせた独自の戦略ビジョンが必要である。現代社会では、企業も行政も、国家も個人も、全てが世界規模の未曾有の構造変化のカオスの中に投げ込まれつつある。真の「改革」とは、こうした変化を先取りした積極対応策である。現状維持のための小手先の努力ではない。

したがってまず初めに改革の源、つまり「なぜ自治体に改革が必要なのか」ということをしっかりと捉えておきたい。なぜならば、行政評価は、単なる組織内部の管理ツールではない。21世紀の組織の行動原理への先がけであり、経営理念であり、文化なのである。本稿では、改革の背後にある3つの源流(「公益国家独占主義」の崩れ、「資本効

率革命」、「デジタル情報革命のインパクト」)について考えたうえで、行政評価がそこで果たしつつある役割について考える。

(1) 「国家公益独占主義」の崩れ

およそ今までわが国では、公共的なことは全て役所がやるものと決まっていた。ところが最近では、NPOやNGOなど「官」でも「民」でもない組織が重要な役割を果たすようになってきた。

また、政策は「官」が決めるが、実施は「民」に任せるという考え方も出てきた。ハコ物施設の「公設民営」の考え方やPFI (Private Finance Initiative)などは、この考えの延長線上にある。

日本語の「公共的な」に相当する英語は“Public”だ。しかし、英語の“Public”という言葉は、「公共的」という意味のほかに「大衆、民衆」という意味がある。西欧の伝統では公共的なことは本来自分たちが担う。その一部だけを専任の人材を雇って政府にやらせると考える¹。現代の日本人が無意識のうちに考える「公共的な」ものは、すべからず「お上」あるいは「官」に任せるという考え方とは根底から異なる。

明治以来、われわれ日本人は公共的 (パブリック) なことの範囲と担い手について、あまり真剣に悩むことがなかった。戦前も、そして戦後のキャッチアップ過程でも、日本は貧しく、社会資本の整備も行政サービスもとにかく不十分だった。基本ニーズの充足が先決だった。また、単一民族の均質的な国民が求めるサービスも比較的画一的だった。このような時代には、画一的な国家戦略、あるいは国家経営が成り立った。すなわち、国家全体をひとつの経営単位ととらえ、そのコントロールタワーである中央省庁が一元的に政策 (戦略) を立案した。そして、自治体が下部機関として地域や「住民」への資源配分やサービスの執行を担った。パブリックを行政が独占する中央集権型のシステムが、十分に機能した。つまり、わが国においては、長らく公 (パブリック) イコール官 (政府) だった。近年になって、ようやくNPO (民間非営利団体) ができ、公 (パブリック) を民が担うということの社会的理解が始まった。

しかし、今や国民のニーズは多様だ。画一的なサービスを、中央集権的なシステムで提供することは、そもそも不可能である。仮にできたとしても、非効率であり、変化への対応も遅い。パブリックを国家が独占する時代は終わった。これは、政策立案においても、執行においても同様だ。行政サービスをNPOが担うようになり、住民が政策作りに参画する、こういう時代に入りつつある。

このような、いわば「官のビッグバン」ともいうべき状況は、自治体の現場において特に先鋭的に現れる。住民の利害が多様化し、ことごとく対立する。地域社会においても、従来のように行政が住民の意見を調整し、バランスのとれた政策を決定することは難しい。行政に行司役は求めず、利害が対立する住民同士で議論をし、問題解決してもらう。あるいは情報の公開原理の中で、一定のルールを決め、政策案を競い合うなど、多角的な統治秩序を意識したものごとの決め方が必要な時代だ。そして、このような状況を指して「ガバメントからガバナンスへの時代へ」というのである²。

(2) 「資本効率革命」

企業経営の世界には、「資本コスト」という概念がある。これは、企業が借入資金を調達する時に支払わなくてはならない金利や配当などの調達利率のことをいう。これは株主が企業に投資したときにどれぐらいの利回りが得られないと合わないかという期待値に等しい。投資家は、最もリスクが低い金融商品だといわれる米国債を買っても4~5%の利回りが得られる。したがって、どんなに立派に見えても、必ず倒産のリスクを伴う企業への出資の期待投資利回りは、これよりも高くなければならない。ところが、日本企業の資本コストは、これまでわずか平均2~3%と異様に低い状況にあった（最近は、もっと低下しているが）。これは、国内の資本市場が閉ざされている上、預金金利も低かったことによる。ところが、90年代以降、資本市場が情報テクノロジーの発達や金融ビッグバンでグローバル化するとともに、こうした「国内ルール」が一気に崩れ始める。利益に対する企業の感度が極めて高くなってきた。

民間企業が資本の効率性を高めようとする動きは、行政に対しても同様の要求の形で表れる。右肩上がりの時代には、行政が政策で多少の間違いをおかしても、経済成長がカバーをしてきた。埋立地の造成がいい例だ。多少、立地が悪くとも何年かすれば必ず需要が出てきて売れた。ところが、今やそんな時代ではない。行政は、結果責任を厳しく問われることになる。すなわち、行政自身がやったことを住民の前に明らかにし、仕事の成果の審判を受けるという時代に入った。別の言い方をすれば、税金の払い甲斐である「バリュー・フォー・マネー（Value for Money）」が問われる時代になったのである。

(3) 「デジタル情報革命」

ITの飛躍的な向上で、事務やサービスの効率が猛スピードで高まっている。個人のレベルでも、電話やインターネットで送金や株式の売買、あるいは航空券の手配や通信販売が瞬時にできるようになった。企業の事務処理も飛躍的にスピードアップされ、複雑な損益収支計算も1か月、あるいは2ヵ月後には出てくる時代となっている。なかには週次や日次の決算をする企業すら存在する。デジタル情報革命は、企業や個人の仕事のやり方や発想を大きく変えつつある。

行政サービスの分野でも、インターネットが普及し、情報公開制度とも相まって、従来官庁が独占していた行政情報が誰でも、どこでも入手できるようになってきた。地方自治体間のサービスの質や効率の比較も次第にやりやすくなる。ITは、優秀な地方自治体とそうでない自治体の差を明らかにする時代でもある。

このような時代の波にさらされる現代の自治体に迫られる改革とは、従来のいわゆる「行革」（多くは、経費節減、新規採用中止、組織の簡素化に代表される）の域をはるかに超えたスケールのものとなる。

このようなデジタル情報革命は、巨大な官舎はもとより、数万人もの職員を抱えた行政官庁の今日の姿を、ものの見事に打ち砕くだろう。また、そうでなくては、高い資本効率を求める企業やドライな新世代の住民が税金の不払い運動を始めるかもしれない。現に、カリフォルニア州では、1980年代に、納税者の反乱が起こった。また、ロサンゼ

ルス近郊のオレンジ郡は、不足した資金を補うための投資運用に失敗し、1994年に倒産に追い込まれるという自体にも陥った。アメリカと日本の制度は違うとって傍観しておれるような財政状況ではない。

行政機関に圧力をかけるのは、納税者だけではない。NPOやNGOとの競争が始まる。隣の市では、市役所よりもNPOがよりよいサービスをより安く提供しているらしい、といった情報はすぐに流れる。住民が自ら行政評価を行うためのNPOは、海外ではよくあるし、日本でも三重県（評価みえ）と岩手県（NPO「政策21」）に既にある。

このように、21世紀の行政機関は、今まで通りの陣容と仕事のやり方を維持したままでも存続するとはとうてい思えない。そうでなくとも、目先の財政危機、公務員バッシングによる士気の低下など、次々に難問が露呈しつつある。

だから「改革」なのである。

ところがこうした状況にもかかわらず、行政サービスの進化のスピードは遅い。住民票の入手に、わざわざ窓口に出向き、しかも何分も待たされる。相次ぐ不祥事に至っては、問題外だろう。しかも、この危機に直面する中で、自治体の組織も予算も、そして職員の行動様式までもが、法令に則ったことしかしないという固定観で凝り固まっている。その結果、時代の流れに照らせば、旧態依然の極みという醜態を国民の前にさらけ出す。そのうえ、自律改革への動きも遅い。ひいては、さまざまな矛盾やミスを連続的に、時によっては数年間にわたり露呈するという事態に陥る。

2. 既存システムの逆機能

世界中の行政機関をわが国と比較した場合、最も特徴的なことは、公共事業の存在の大きさと公務員に対する国民の信頼感の高さである。

発展途上国では、予算に占める公共事業のウェイトが高い。だが、先進諸国の中で、未だにGDP比で5.1%（2000年度）もの規模の公共事業投資を行っている国は、日本のほかにはない。米国が1.9%（1997年度）、フランスが2.9%（1999年度）、ドイツが1.8%（1999年度）、そして英国が1.1%（1999年度）である。日本が突出している³。

また、米国を筆頭に先進国では一般に、そしてまた途上国でも公務員に対する信頼感は決して高くない。だがわが国では、明治以来、伝統的に公務員が尊敬され、ステータスも高かった。これは、厳正な試験制度によって、出身地や出身階層に関係なく能力の高い人たちを採用してきたこと、そして、高いステータスが強い使命感を強化するという好循環が維持されてきたことによるものだろう。

厳しく辛い仕事でも「国（自治体）のために貢献できる」あるいは「国（自治体）を動かしている」という使命感がよい意味でのプライドとして働き、それがまた国民側の公務員への信頼につながっていた⁴。

もうひとつの要因は、「お上」や「お役人」という言葉に象徴されるような、封建的な君臣関係が、国民の側にも公務員の側にも意識の片隅に残っているのかもしれない。「お上」は「お神」に通じる。官吏は天皇の官吏だった。こうした意識はかなり薄れたとはいえ、人民革命（英国に対する独立戦争）を経てできた米国や、英仏の社会と比べると、大きく違う。ともあれ、「公共事業の存在の大きさ」と「公務員への信頼感」は、わが国の行

政の2つの大きな特徴である。

さて、大きな構造変化の際には、旧システムの強みを支えてきた中枢的機能が破綻を来するのが常である。戦略家は、しばしばこれを「かつての強みが一気に弱みに転化する」という。わが国の行政機関も例外ではない。そこで、この公共事業と「公務員への信頼感」に着目してみると、次のような現象が気になる。

①公共事業は、本来、地域の活動を活発にし、住み良いまちをつくるために行われる。ところが、多くの公共事業の投資収益効率は、もはやマイナスに転じている。つまり、明らかに費用が効果を上回る状況に陥っている。無理やり必要性をでっち上げ、あるいは雇用対策という名目のもとに、全国のあちらこちらで、自分たちのお金であればおそらく投資するはずのない事業が平気で進められている。しかも、この状況を精査し、システムを大転換させるきっかけがなかなかつかめない。

②官僚組織の制度疲労により、国民のためというよりも組織の存続・維持のために奔走する公務員の姿が目につくようになった。しかも、相次ぐ汚職、使い込みが発覚する。さらに、かつての護送船団行政に代わるモデルを見失った地方行政や金融行政の混乱、そして石油公団を巡る最大で1兆4,000億円余りにも及ぶといわれる損失の発生（2000年度決算）など、相次ぐ失敗が明らかになりつつある。

以下では、この公共事業と公務員神話の崩壊、過去10年間に起きてきたことを整理しておこう。

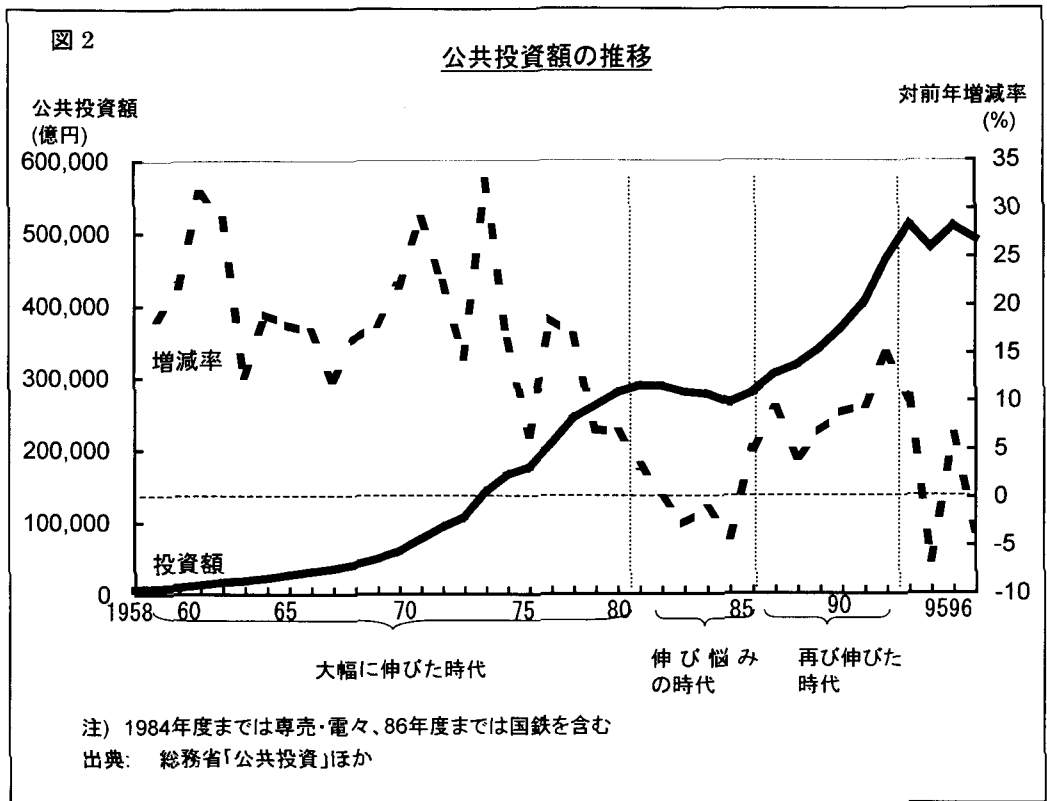
(1) 公共事業の制御不能問題

①目的と内容の変容

1998年度の公共投資実績は、国と地方を合わせ総額で47兆2613億円にも及ぶ（1998年度の国の一般会計予算総額77兆円の61%に匹敵する）。図2は公共投資額の推移であるが、高度成長時代の急激な伸びと80年代前半の行政改革による伸びの鈍化、バブル及びバブル崩壊後の伸びが読み取れる。

公共事業の見直しの必要性については多弁を要しない。戦後50年余りの蓄積によって、すでに社会資本の整備は一定レベルに達した。かつてと同じ、もしくはそれを上回る事業量の維持は、不要な公共工事を乱立させる。また、地方経済の公共事業への依存体質は、地域としての自律繁栄の機会を奪うことになり、長い眼で見ると害悪である。

公共事業の見直しに向けて、本来はギアチェンジをするべきなのに、むしろその維持・拡大を決めてしまうという失政もあった。1990年の日米構造協議において策定が決まった公共投資基本計画である。これは1991年～2000年の間に総額430兆円（後に630兆円に）の公共事業を行うという計画である。これはガット・ウルグアイラウンドの農業分野合意の対策事業費の支出決定とともに、「まずは予算額ありき」で公共事業の事業実施（というよりも「消化」）を考える傾向に拍車をかけた⁵。そして、ついには個々の事業プロジェクトの具体的な中身が明確ではなくても、地域における公共事業の総体とし



での「規模」と「額」が最重要視されるようになる⁶。ある行政マンは、「代替的行政手法の検討もなしに、建前のつじつまだけを合わせた事業計画が作られるようになった」と当時を述懐する。

②国民の不信と反省の芽生え

やがて 1990 年代後半に入る。財政赤字の深刻化とも相まって、公共事業の乱発に対し、国民も問題意識を抱き始める。見直しの動きは、1997 年に自治体においてまず始まった。同年 7 月北海道庁は、公共事業の見直しに着手する。これが「時のアセスメント」である。対象は、かつて立案時に前提とした社会状況や住民の要望が今や大きく変化し、当初予定した役割を改めて点検・評価すべき施策である。道庁は、これらについて新たにやるべきか否か、その意義を自ら再評価した。その結果、まず「苫小牧東部地区第 1 工業用水道事業」や「トマムダム建設」など 6 事業の再評価を行うことを決定した(1997 年 12 月に 3 事業を追加)。やがて再評価の結果、最終的に 7 件の事業を中止することになった。従来、公共事業は「一度始まったら止めることはできない」と考えられていた。ところが、「時のアセスメント」は、それを「時」という物差しで中止した。この手法は、当時のもうひとつの国民の関心事である長崎県諫早湾の干拓事業問題と対比されて、広

く国民の関心を呼んだ。やがて、「時のアセスメント」は1997年の流行語となる。

翌1998年度に入り、国（中央省庁）も事業の再評価を始める。まず建設省（当時）が公共事業の新規採択評価及び再評価の仕組みを導入する。そして、所管5,520事業のうち「白老ダム」や「石狩川耐水型地域整備」など10事業を中止、26事業を休止することになる⁷。

やがて公共事業の見直しは、止められない大きな流れとなる。ついに、2000年8月28日に自民、公明、保守の与党3党は、一定の基準⁸に満たない公共事業について「中止を前提に抜本的に見直す」ことを合意する。その結果210件の公共事業の中止が決定した。同時に、建設・農水両省（当時）が独自にリストアップした45件も中止とし、合計255の公共事業の中止が決定された。

さらに、こうした見直しの動きは公共事業を支える根元の仕組みに至る。即ち道路建設の特定財源制度や建設工事系の特殊法人の見直し問題に進化していった。

③市民の参画と反対の動き

住民投票を通じて、公共事業の推進についての住民の意思を確認しようとする動きも広がった。2000年1月23日、徳島市で吉野川第十堰の可動堰化をめぐる賛否を問う住民投票が実施された。投票率は55%にもおぼり、実に91.6%が反対票を投じた。この結果は、それまで強気の姿勢を示していた建設省と徳島県庁に強い衝撃を与えた。

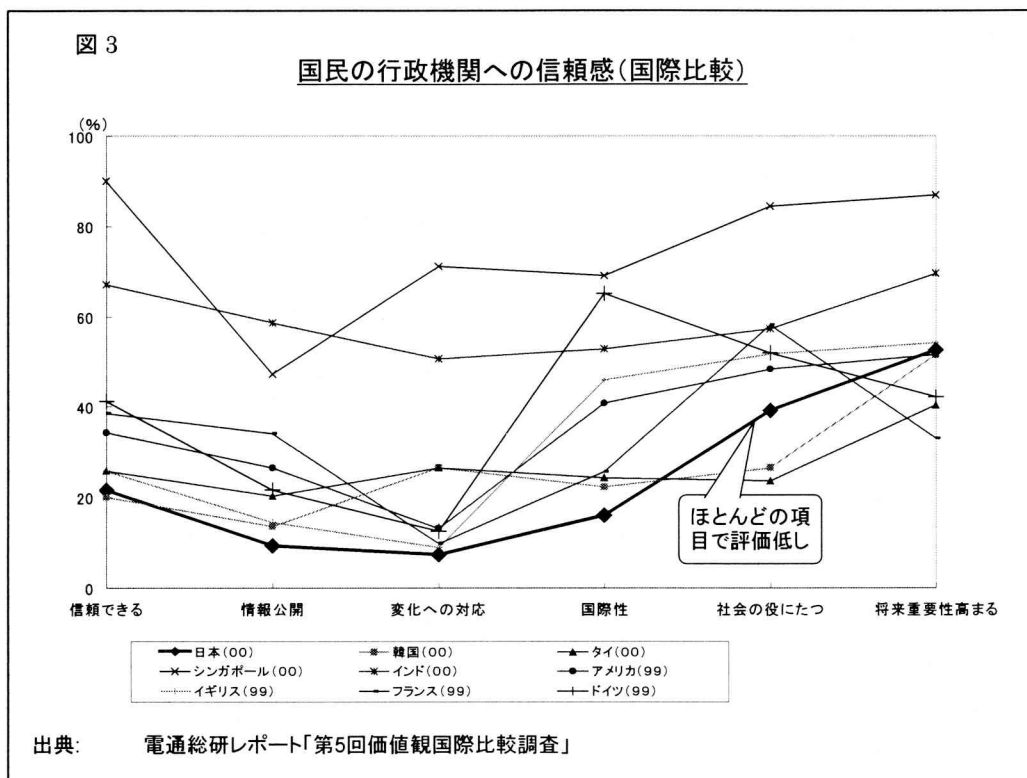
住民投票から10日たった同年2月2日、中山正暉・建設大臣（当時）は、住民投票実現の原動力となった第十堰住民投票の会のメンバーと建設省で会談。「今の時点をゼロとして話し合う」と発言。同時に徳島まで出向き、住民と直接話し合うことを約束した（内閣改造による大臣の交代により実現せず）。現場の建設省徳島工事事務所の大平一典所長（当時）も、「治水の原則から、可動堰が妥当という考えに変わりはない」としながらも、「市民参加で問題解決を図るべきで、現計画には必ずしもこだわらない」と2000年の予算に可動堰化計画を推進するための予算を盛り込まず、それまでのいわゆる秘密主義、強硬路線と言われる姿勢から、対話による問題解決アプローチに転じた⁹。

わが国は、今や大学への進学率が45%に達する¹⁰。国民の知識水準は明らかに上がった。また、情報公開制度のもと、マスコミ報道のほか、インターネットも通えば、一般国民もかなり正確な行政情報を入手できるようになった。このような時代に、官庁がプロを標榜し、住民の意向を聞かずに仕事を進めることは、事実上不可能になりつつある。徳島第十堰の可動堰化問題でも、公開の場で建設省の本省や徳島工事事務所の職員が学者や市民グループと河川のあり方について対等な議論が行われている。吉野川第十堰の保全を目指す市民グループは、2000年4月「吉野川を未来をつくるみんなの会」を結成。会に置かれた学識経験者による「吉野川流域ビジョン21委員会」などにより、第十堰を残した吉野川の将来像を「住民案」が検討されている。以前のような行政と国民の間の絶対的な知識の差はなくなりつつある。

(2) 官僚制度の機能不全－公務員神話の崩壊

①世界最低レベルの日本の官僚組織への信頼

先に、わが国の公務員に関する信用は崩れつつあると述べたが、実は、わが国国民の行政機関に対する信頼感は既に海外諸国と比べても相対的に低いレベルにとどまっている。図3は、2000年の時点で電通総研が実施した、世界各国の主要都市における行政機関への評価の比較調査の結果である¹¹。これによると多くの項目において、日本は調査対象9ヵ国の中で最下位となっている。特に自国の行政機関に対する評価として、「変化への対応」が7.4%、「情報公開」への信頼感が9.4%と非常に低い。



なぜ、わが国の行政組織は国民の信頼を失ってしまったのか。今、日本の行政組織に何が起きているのか。以下では、現在起きている日本の公務員制度の3つの「神話」の崩壊をキーワードにして議論したい。

②公務員神話の崩壊その1－「公務員組織は真面目だ。信用できる」

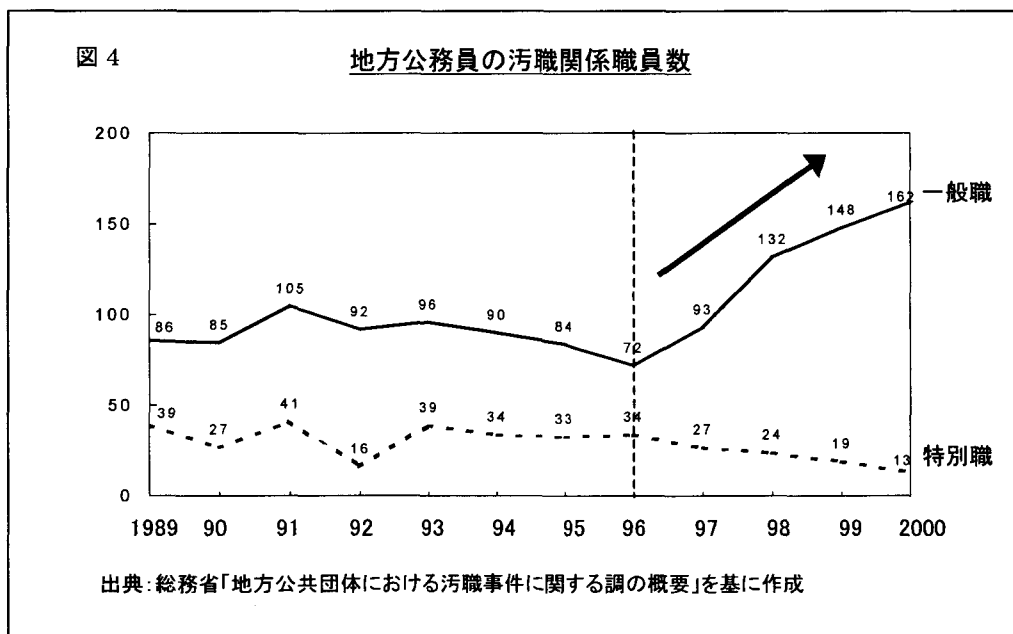
従来日本の公務員に関する神話のひとつに、「公務員は、真面目だ。信用できる」というものがあつた。しかし、事実を見る限り、この神話は完全に崩壊している。その最大の要因は、90年代における中央官僚の不祥事の続発だ。旧大蔵省の過剰接待や金融不

祥事のスキャンダル、旧厚生省の事務次官が逮捕された福祉汚職、警察の相次ぐ不祥事。中央省庁の官僚のスキャンダルは、国民に強い不信感を刻み込んだ。

地方公務員も同様だ。90年代に入り、公務員組織のさまざまな慣習が社会的批判を浴びるようになる。やがて、1995年7月の市民オンブズマン全国大会において、全国の都道府県庁における「官官接待」の存在がテーマとされる。補助金や許認可で手心を受けるため、顔つなぎのためなど、さまざまな理由で公務員が公務員を接待するという異常な世界が日常的に行われていたことが白日の下にさらされた。

市民オンブズマンの活動は、さらに食糧費・旅費の不正支出の告発運動に発展する。全国の自治体が不正に支出していた資金の総額は436億円にもものぼり、職員による返還総額は303億8,722万円に達した。不正行為を理由に処分された者の数も2万727人（1998年6月現在）に達した。これは、全国の市民オンブズマンの情報公開を契機として、全国の28都道府県庁で食料費や旅費の不適正支出の自己点検調査が行なわれた成果である¹²。47都道府県庁の1995年度の「食料費」予算額は、2年前の1993年度の予算額に比べて、約1,200億円もの縮減となっている¹³。それだけの税金の無駄遣いが堂々と行われていたのだ。

個々の地方公務員の犯罪も増加傾向にある。図4は、総務省（旧自治省）が毎年発表している汚職が発覚した地方公務員の数の状況だ。



首長や議員などの特別職の地方公務員の数が減少しているのに対して、一般職の地方公務員の汚職の数は、1996年を境に急上昇している。背景としては、情報の公開が進み、

不祥事を隠せなくなったことや内部告発が増えたことも影響していると思われるが、ともかく急激に増加している。このほか、痴漢や買春などの破廉恥な犯罪を犯す公務員も後を絶たない。

③公務員神話の崩壊その2ー「公務員は優秀」

従来の公務員神話の2つ目は、「公務員は優秀」であるという神話である。これまで公務員組織は、最も頭の良い優秀な人間の集まる場所と考えられていた。公務員になるには、試験にパスしなければならない。学校の成績の良かった真面目な人たちの集まりなのだから、仕事上でも大きな間違いはないだろう。多くの国民はそのように考え、信用していた。しかし、時代の変化は、公務員集団の機能不全を次々と明らかにしていく。「戦略ミス」と「時代の変化への対応の遅さ」の2つが代表例である。

(a) 戦略ミス

相次ぐ自治体の財政危機は戦略ミスの典型だろう。税収の落ち込み自体は、仕方がない。しかし、それを見越して支出を事前に抑制できなかったということは、戦略ミスあるいは体質問題といえる。

2000年末の地方自治体の借入残高は184兆円に達し、1991年度から2.6倍、114兆円も増加している。横並びの体質で事業を拡大し、そのツケに苦しんでいるのが多くの地方自治体の現状である。

もっと深刻な戦略ミスは、地方自治体の「第3セクター」の経営危機問題である。地方自治体（第1セクター）と民間企業（第2セクター）の共同出資による第3セクターは、バブル期の80年代の終わりごろから設立ブームが始まった。現在、そのかなりの数が経営の危機にあえいでいる。総務省調べでは全国の第3セクター6,794法人¹⁴のうち、35%の2,377法人が赤字法人となっている。さらに負債が資産を上回っている法人は451法人と全体の6.6%に及ぶ。第3セクターの倒産も相次いでいる。2001年2月に、宮崎県のフェニックスリゾート（株）が2,762億円の負債を抱えて、会社更生法適用を申請。同年4月には（株）多摩ニュータウン開発センターが384億円の負債を抱えて民事再生法の適用を申請するなど2001年の第3セクターの倒産件数は22件と過去最高に達している¹⁵。

第3セクターの経営について分析すると、次の3つの問題点があると思われる。

第1は経営責任が明確でないことである。本来、第3セクターは、地方自治体とは独立した企業として事業を行うことを目的に設立された法人である。しかし、責任者である社長の多くは首長ないし自治体職員などの行政出身者である¹⁶。その結果、出資者である自治体への依存心が強すぎたり、もともと独立採算でやっていくという気概を欠いている場合が多い。

第2は事業見通しが甘いことである。現在設立されている第3セクターのかなりの数は、バブル期に設立されている。その多くが、公共事業の場合と同様に、つくることに最大の意義があったというものが多い。団体設立に当たって予算やポストを獲得することが最重要事となりがちで、事業の採算性を当初から詰めきれていなかった。

第3は、経営者がそもそもいない。あるいは、経営ノウハウがないということである。

第3セクターの社長のポストを天下り確保の道具とする場合や、自治体の首長や幹部が兼任する、いわゆる「あて職」の場合には、言うまでもない。もともと企業経営の素人に経営ができるはずがない。一方、自治体本体から第3セクターの送られてくる職員の発想は、とにかく任期中については、とりあえず無事に過ごすことが目標となる。やる気はあっても、企業経営の経験がない。経営改善とはいっても、せいぜいコピーの枚数を減らすとか、節電をするなどのけちけち作戦ぐらいしか思いつかない。

このような中でも、大胆な見直しの動きも出始めている。例えば岡山県庁では、経営不振が続くチボリ公園（チボリ・ジャパン株）の運営について、社長以下、県庁からの出向者をほぼ全員引き上げ、経営陣の総入れ替えを行った¹⁷。しかし、このような荒療治に取り組む第3セクターは今のごとく少数派である。

このような一連のできごとから明らかなのは、公務員が優秀であるとはいっても、それは所詮、作文の能力や議会の調整能力でしかないということである。「経営」や「戦略」という面では全く能力がなかった。当たり前のことが第3セクターの経営危機の問題でやっと明らかになったといえる。

(b) 時代の変化への対応の遅れ

先ほどの行政機関への国民の信頼感についての国際比較で、日本が最も評価が低かった項目が「変化への対応」であった。

図5は、福岡市役所が1994年に行った係長へのアンケート結果を5年後の職員アンケートと比べたものである。すでに5年前に職員から問題として指摘されていた事項の多くが、今日までそのまま放置されてきたことが分かる。

職員1人1人は、今の行政サービスや仕事のやり方について問題があることは分かっている。しかし、その分かっていることをいつになっても解決できないというのが、現在の地方自治体の問題である。かつて、優秀といわれた人間が何も問題を解決できないまま徒に毎日を過ごす。地域にとっても、当の職員達にとっても、フラストレーションの募る状況が続いている。

④公務員神話の崩壊その3－「公務員は安定している」

最後に、「公務員は安定している」という神話の崩壊について考える。(株)クラレは、毎年、ランドセルを買う小学校1年生の親に将来就かせたい職業についてアンケートを行っている。その中で「公務員」は、男の子を持つ親では他を引き離してのダントツの1位（25.5%）であり、女の子を持つ親も看護師・保育士に次いで、第3位（11.5%）となっている¹⁸。

公務員は安定しているという神話は、国民の間でおそらくまだ残っている最後の神話であろう。しかし、その神話もあとわずかで崩壊する可能性が高い。その1つが退職金の問題だ。間もなく、団塊の世代である1946～47年生まれが大量退職をする時代がやってくる。大量の職員の退職に伴い、地方自治体には莫大な退職金の支払い義務が生じる。現在の地方自治体の財政状況で、どのようにして退職金を支払うかについて議論されることは少ない。すでに、一部の自治体では職員への退職金の支払いのため起債を行っているが、

図 5

課題の放置の例(福岡市役所1994～99年)

	行政運営に関する職員アンケート (1999年)	行財政運営に関する係長アンケート (1994年)
対市民 サービス	<ul style="list-style-type: none"> ・市民の用件を1カ所で処理できる総合窓口をつくる ・区間の住所変更の場合、印鑑登録手続きが自動的に行われるようにする ・窓口の時間延長 	<ul style="list-style-type: none"> ・「総合相談センター」を設置し、各種窓口と連携する ・転出の際には、転出届の提出のみで関連手続きが自動的に完了すべき ・公共施設(図書館)の閉館時間の延長
地域コミュニティ	<ul style="list-style-type: none"> ・地域施設の地域住民による自主運営・管理制度の確立 ・町世話人制度を廃止し、自治会を活用する 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域密着型施設は、ボランティアによる管理運営とする ・町世話人制度の見直し
業務プロセス改善	<ul style="list-style-type: none"> ・繁忙な時期に職員の動員・融通が図れる制度の確立 ・区役所機能の向上(独自の予算・人事権の確保) ・庁用車を一括管理し、効率的に運用すべき ・業務に対する目標を掲げて、それを達成できたかチェックする制度をつくる ・市民による行政の評価制度の導入 ・職員「目安箱」の導入 ・警備業務、運転業務等定型業務のアウトソース 	<ul style="list-style-type: none"> ・繁忙期に応援体制が取れるような機動的な職員配置 ・区への権限委譲(主体的な行政運営) ・庁用車は集中管理し、稼働率を上げるべき ・業務についての目標と期限を設定する「目標による管理システム」を導入する ・業務内容の見直しを第三者(民間人)機関で行う ・職員への業務改善等に関するアンケート調査を拡大 ・警備業務、運転業務の外部委託
庁内ルール見直し	<ul style="list-style-type: none"> ・原課契約上限金額の引き上げ ・決済の形式化、合議先が多く責任所在が不明確 ・節約予算の次年度への繰越を認める ・予算流用制限の緩和(原課での節間流用) ・監査はもっと事務改善の効率化につながる指摘をすべき 	<ul style="list-style-type: none"> ・調達課以外で契約できる金額の引き上げ ・決済合議区分の見直し ・努力により余った予算は次年度に削減されない仕組みの導入 ・局内で弾力的に予算の流用ができる仕組み ・監査の視点を、適正事務処理中心から効率的な事務改善中心に転換する
人事・組織関係	<ul style="list-style-type: none"> ・区役所職員と本庁職員の人事交流の拡大 ・採用区分や職種により昇任、昇級の格差が大きい 	<ul style="list-style-type: none"> ・本庁特約所管や異業種との人事交流を行う ・採用時のランクや職種によって昇進に差があり、職員のやる気を削いでいる

出典: 福岡市経営管理委員会「市長への提言:『行政経営』の確立を目指して」(1999年)

いつまでもこのようなことが住民の理解を得られるはずがない。

また、ITの普及など社会の変化は、公務員がこれまで専門職として行ってきた複雑な業務を単純な作業に変える。数人が1年間かけて行ってきた業務を1人で行えるようになる。仕事のアウトソースもどんどん進む。また、その全体的な意義と効果はともかく、市町村の合併によって、少なくとも総務などの間接部門の職員は確実に余剰となる。

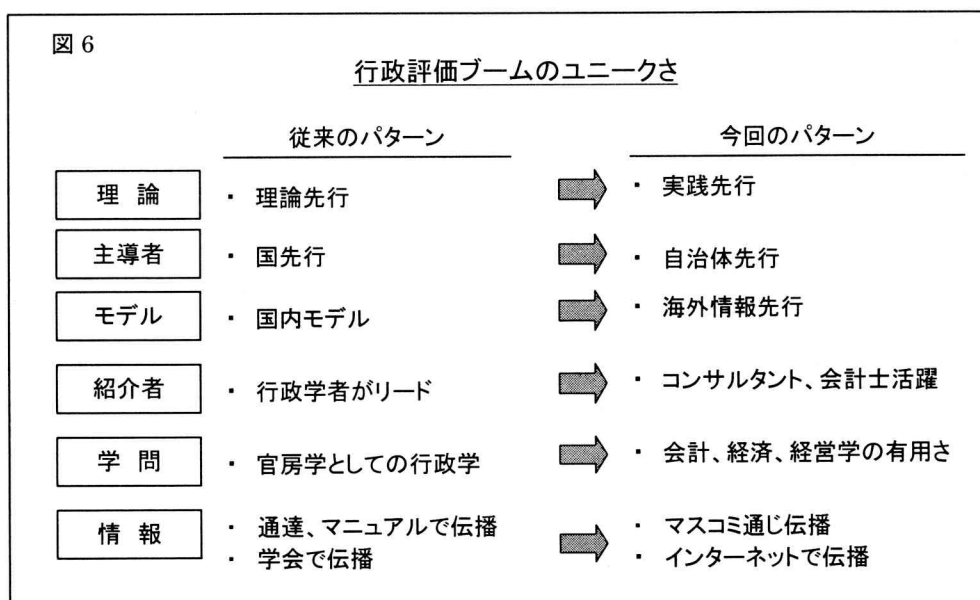
海外では、公務員と民間が同一条件で入札を行い、入札に破れた公務員は失業するという強制入札制度がしばしば行われている。このような制度が日本で導入されないという保証はない。

現在、40歳代の日本の公務員の給料は、福利厚生費もあわせると年間1,000万円近くに及ぶ。世界で最も高い給料をもらっているのが日本の公務員なのだ。財政危機と民間の賃金、失業動向に照らし、このような状況がいつまで続くことはあり得ない。安定した公務員という神話が崩壊することは確実だ。

3. 行政評価ブームの方程式

さて、こんな状況の中で、突如として起きたのが、全国的な行政評価ブームである。以下では、この背景を掘り下げてみたい。

行政評価ブームは、いつ、どのように起こったのか。今までの自治体改革の動きと何が違うのか。ひたすら事実（Fact）に着目してみると、行政評価ブームの必然性、これまでの行政改革手法との抜本的な違い、さらに、これからのわが国の政治行政システムにおける行政評価の意義が浮き彫りにされる。行政評価ブームを一言でいうと「ユニーク」という文字が当てはまる。そのユニークさをキーワード的に並べてみると、図6のように整理できる。以下においては、このユニークさに着目しつつ、ブームの足取りを分析していきたい。



(1) 実践と理論の同時進行

現在のわが国の行政評価は、どのようにして起こり、ブームに火がついたのか。1995年以降の動きを見てみよう。

①日本型 NPM の始まりー行政革命と三重県の自治体改革

1993年2月、米国で「Reinventing Government」（政府の再生）」という1冊の本が出版された。この本の著者は、デビッド・オズボーンとテッド・ゲーブラーという2人のコンサルタント。著者の1人、デビッド・オズボーンは、この本の出版の前月に発足したクリントン政権の行政改革運動（National Performance Review）の設計企画にも参加。「アントルブルヌール（企業家精神）を持つ行政」というキーワードを使い、各

地の米国の行政機関における新しい改革モデルを数多く紹介をするこの本は、またたく間に全米のベストセラーになる。

さて、米国に遅れること約2年、この本は1995年1月に日本でも出版される。日本能率産業協会マネジメントセンターから「行政革命」という名前で売り出されたこの本は、やがてひとりの新任知事の目にとまる。就任間もない三重県知事北川正恭氏である。

北川正恭氏は1995年4月に初当選。事務責任者であった梅田次郎氏（当時地方分権・行政改革総括推進室次長）らと共に、「行政革命」を参考に従来の行政改革の常識を打ち砕く大胆な改革運動に乗り出す。この運動は、「さわやか運動」と命名され、その中核に事務事業評価システムが置かれた¹⁹。

この「さわやか運動」及び「事務事業評価システム」の展開において、大きな役割を果たしたのが、日本能率協会だった。北川知事は、本格的な改革を推進するためには、小手先の作業では済まされない。特に、役人だけの作業では限界があり、民間の経営手法を導入したいと考えた。そこで、当初から民間コンサルタントの導入を考えていたのである²⁰。

三重県庁が、事務事業評価システムの推進・研究で、日本能率協会に支払った金額は3年間で2億1,400万円に及ぶ。三重県庁の改革は、この点だけをとってみても異例だった。これまでのわが国の行政改革の常識では、改革にお金を使うなど言語道断という発想が当たり前だった。その結果、多くの行政改革が、職員による「手作り」で設計された。その結果、従来の行政文化の発想と手法を全く超えきれなかった。北川知事は、こうした教訓に照らして外部の民間コンサルタントの起用に踏み切ったのだ。

実際に2億円を超える日本能率協会への委託費の大部分は職員の研修費用に使われた²¹。三重県庁の職員は6,000人を超えるが、3年の間に約3,000人の職員を対象に、研修会や説明会を開催。本庁だけでなく地域機関にも出向き、中・小グループに分け、改革、そしてさわやか運動の本質的な意義を理解してもらうことに力を注いだとされる。

②改革支援と他自治体への拡大—マスコミの役割

一連の三重県庁改革の中心に据えられた事務事業評価システムは、「評価」を通じて職場の文化を変えようという、これまでの行政改革とは次元の違うものだった。そのため、他に例のない激しい職員の抵抗に遭遇する。この点が、以後の他の自治体における事務事業評価制度の導入とは決定的に違うところである。他の自治体の場合には、事務事業評価は、財政課や企画課、行革担当などの官房セクションが主導し、さほど大きな抵抗もなく導入されていった。これは、行政管理のツールとして咀嚼されたうえでの導入だったからである。ところが、三重県庁の場合には、違った。宇宙人とすら揶揄される知事が、民間コンサルタントと一緒に、しかもアメリカの例にならって「行政評価」をやると言い出した。ショックと混乱は大きかった。

やがて、このような内部の抵抗や軋轢も次第におさまる。乗り越えるための応援者としてマスコミが大きな役割を果たすこととなる。

地道な研修や説得工作の成果もあったが、むしろ援軍として大きかったのは、日経ビジネス誌や朝日新聞などのマスコミだった。やがて全国に好意的な記事が流れる。

(a) 日経ビジネス

行政評価を最初に紹介し始めたのは、実は『日経ビジネス』誌（日経 BP 社）だった。行政サービスに民間経営のやり方を導入するという考え方は、同誌のコンセプトに合ったものだった。日経ビジネスが、民間企業の経営手法に行政も学ぶべきと問題提起を始めたのは、1995年5月15日号の「米国発良い役所・経営センスで『非効率』退治の実験」というタイトルの記事が皮切りである。埴岡健一、三橋英之の2名の記者の署名入りの記事では、アリゾナ州フェニックス市の民間企業への市職員の入札参加や、カリフォルニア州サニーバール市の結果重視予算、オレゴン州のベンチマークなどアメリカの先進自治体の改革の動きが紹介された。これは、ちょうど北川知事の就任後1ヵ月後のことである。

その後、約1年強の間は、目立った報道はなかった。だが、同誌は1996年11月25日号に、突如「市場原理を導入した“行革先進県”三重県の試み」として、三重県庁の事務事業評価システムを紹介し始める。北川知事の就任後1年7ヵ月目のことである。記事では、梅田次郎氏（地方分権・行政改革総括推進室次長（当時））や村尾信尚総務部長（当時）のインタビューなどにより、事務事業評価システムを始めとする三重県庁の改革が紹介されている。さらに同誌は、1ヵ月も経たない1996年12月16日号で、北川正恭知事へのインタビュー記事を掲載する。このような一連の「日経ビジネス」による三重県庁の紹介記事は、庁内の抵抗と反発にあっていた担当者の大きな心の支えとなったという（図7）。

図7 1996年における日経ビジネス誌におけるNPM紹介記事

発行日	タイトル	主な見出し
1995. 5.15	米国初 良い役所 — 経営センスで「非効率」 退治の実験 —	<ul style="list-style-type: none"> フェニックス市: お役所も入札参加 サニーバール市: 前年度予算額は考慮せず、成果重視のプロジェクト行政 オレゴンから全米に広がる長期「数値目標」の流行 空軍: クリーチ將軍の組織戦術「チーム主義」で劇的効果 TQM広がる連邦政府。生き残りのためのサービス向上に懸命
1996. 11.25	トレンド 深層: 市場原理を導入した“行革 先進県”三重県の試み — 「住民満足度」で成果を 数値化。政策別予算で縦割 り行政にメス —	<p>(事務事業評価システムの紹介)</p> <ul style="list-style-type: none"> インターネットで官官接待情報 予算の消化主義を廃止 経営コンサルタントを使い、事業の統廃合を急ぐ 「成果」と「コスト」で事業を評価する 改善点は「市場に委ねる」
1996. 12.16	編集長インタビュー: 北川正恭氏(三重県知事) —物言わぬ会議はいらな い。行政改革は永久革命だ —	<ul style="list-style-type: none"> 三重県に明治維新を まずは幹部の意識改革。事業別予算を編成し、縦割り組織を活性化 事業を格付けし、一から見直し カラ出張11億円に驚き。情報公開を徹底して、守秘義務の壁をなくす 行き過ぎを恐れては変わらない 県の消滅も恐れぬ

図 8 に、1995 年以降 98 年末までのこのようなメディアの動きをまとめてみた。

図 8

行政評価ブームとマスコミの動き
(1995～98年末)

▲三重県庁に
関するもの
△その他

	1995年	96	97	98
日経ビジネスの動き	△ 米国初 良い役所 (5.15号)	▲ ▲ トレンド深層： 市場原理を導入 した「行政先進県」 三重県の試み(11.25号)	▲ 編集長インタビュー： 北川正恭(三重県知事)(12.16号)	
朝日新聞の動き		▲ 列島細見分権の足音： 三重県事務事業シ ステム(3.9)	▲ ▲ オピニオン： 「予算使い 切り」脱却へ の試み(4.2)	▲ ▲ ▲ 窓・論説委員 室から：地方 の改革 (11.11)
その他のメディア	△ 「行政革命」 (日本能率協会 マネジメントセンター) の翻訳本出版(1月)		△-----△ 「地方行政」(時事通信社) 連載：自治体に行政評価制度 の導入を (97.9～98.2)	△ 「行政評価 の時代」 (NTT出版) 出版(3月)
三重県庁等の動き	▲ 北川知事就任 (4月)		△ 時のアセスメント (7月、北海道庁)	

日経ビジネス誌が海外の行政評価の例を最初に紹介したのは1995年5月。この年は、先述の日本能率協会マネジメントセンターによる「行政革命」の出版(1月)や、北川知事の就任(4月)の直後からスタートしたさわやか運動など、初期の動きが始まった年だ。その後はしばらく静寂が続き、再びメディアが動き出すのは、96年も押し迫ったころからだ。そして、97年に入り、「行政評価」が次第に話題になり始める。

ここで、さらに詳しくメディア別の動きを見てみよう。

(b) 朝日新聞

朝日新聞社も早くから、三重県庁の事務事業評価システムを全国版で紹介した。最初の記事は1997年3月9日付け朝刊である。事務事業評価システムによって268事業59億円の事業の廃止を実現できたことなどを報じた。日経ビジネスに約4ヵ月遅れての記事だったが、改革のプランだけではなく、改革の成果についても言及した。以降、朝日新聞は数ヵ月ごとに三重県庁の改革を紹介し始める(図9)。

朝日新聞による三重県庁の改革の紹介記事は、三重県庁と北川知事を一気に「全国ブランド」に引き上げる役割を果たした。「全国から見られている」「評価されている」という緊張感、ある種のプライド、そして快感が1人ひとりの職員を改革にかきたてた。もちろん、内心反対する職員もいたという。しかし、大手マスコミから全国の改革のモデルとして高く評価されるようになると、さすがに面と向かってこき下ろすことはできなくなったとい

図 9

朝日新聞の三重県庁改革紹介記事

掲載日	記事タイトル	記事概要
1997. 3.9	列島細見 分権の足音: 三重県の事務事業システム — タテ割りや前例主義排し予算効率化に成果 —	<ul style="list-style-type: none"> • 新年度予算について初めて事務事業評価システムを用いて編成 • 268事業59億円の事業の廃止の実現 • 経費の節減部分を新規事業に活用
1997. 4.2	オピニオン: 「予算使い切り」脱却へ試み — 節約の半額を次年度へ三重 —	<ul style="list-style-type: none"> • 予算の節約分について、次年度の新規事業に確保できる制度の紹介 • 職員の意識改革をどう進めるかが課題
1997. 11.11	窓・論説委員室から: 地方の改革	<ul style="list-style-type: none"> • 事務事業評価システムの紹介 • 予算案編成前に275事業の補助金廃止
1998. 1.21	オピニオン: 政策づくりの過程公開が成果 — 国に先行、手法に抵抗も 三重県の行革 —	(北川知事インタビュー) <ul style="list-style-type: none"> • 事務事業システム、補助金廃止、官民分担論 • 組織再編
1998. 2.3	三重県、予算編成の過程公開 (東京朝刊)	<ul style="list-style-type: none"> • 事務事業評価の公表を決定 • 「評価表」閲覧認める
1998. 3.5	時時刻刻: 予算資料を全面公開の三重 — 行革に視察・照会500件 — (東京朝刊)	<ul style="list-style-type: none"> • 事務事業評価表の公表 • 市民オンブズマンは問題指摘 • 自治体からは視察・照会500件

う。

朝日新聞の三重県庁の北川改革の紹介の背景には、同紙大阪本社編集委員中村征之氏の(当時)熱心な取材があった。中村氏は後に「三重が、燃えている」(公人の友社)という本も出版している。

(c) その他のメディア

日経ビジネスや朝日新聞が、情報として三重県庁の北川改革を紹介した直後、時事通信社の「地方行政」が、行政評価の理論と米国の改革事例を連載し始めた。同紙は、主に自治体関係者を中心に全国で広く読まれている専門紙である(週2回発行)。同紙は、1997年9月から1998年2月までの間、15回にわたって「連載・自治体に行政評価制度の導入を(上山信一著)」を連載した。一連の連載では、米国の改革事例の紹介とともに、行政改革に民間企業の改革ノウハウを導入する必要性が理論展開された。やがて、1998年3月には、地方行政の連載記事をまとめた「行政評価の時代」(NTT出版)が出版され、同書は、すぐに版を重ねる。先の「行政革命」と本書の成功を機に、「顧客志向」「成果志向」のキーワード、そしてオレゴンやサニーバールの海外事例が、一気に、全国の地方自治体関係者の間で広く知られるようになる。

③ 一步遅れた国の動き

この間、先述の通り、1997年7月には北海道が時のアセスメントを始め、一躍注目を

浴びる。やがて、マスコミが次々に紹介する三重県や北海道の動きに刺激を受け、主に都道府県レベルで行政評価への関心が一気に高まる。すなわち、1997年には岩手県庁と山形県庁が、そして1998年には埼玉県庁など、多くの都道府県庁が行政評価を導入する。ここにきて、行政評価導入の流れは、ブームともいわれるほどになる。

1999年11月から12月にかけて「行政経営フォーラム」（後に記述）が行ったアンケートによると、行政評価を導入した自治体が導入にあたって参考として活用した情報源としては、「国内先進自治体の動向」が第1位。2位が「書籍、論文、雑誌記事」。そして3位が「『地方行政』など行政専門誌の報道」。4位が「シンクタンク、コンサルタントなどの作成資料」となっている。これらの情報源が自治省（当時）や総務庁（当時）などの「中央官庁の動向」よりもはるかに重用されている²²。国の動きよりも、よその自治体、そして海外の事例や理論に目を向ける姿がうかがえる。

自治体に少し遅れつつ、やがて、国においても、橋本行革の行政改革会議において、行政評価が議論されることとなる。その結果、1997年12月の行政改革会議の最終報告に「政策評価」の導入が盛り込まれた。

このように、わが国に行政評価が紹介されてきた流れを見ると、「民間コンサルタント」（日本能率協会等）や海外事情に詳しい民間人（上山等）が主に海外事例を紹介⇒自治体における実践（三重県庁、北海道庁など）⇒マスコミによる先進自治体の試みの紹介⇒全国の自治体への拡大」という流れが見られる。この流れは、従来、多くの政策や行政管理ツールが旧自治省と行政学者の研究により、現場の実践以前に法律案や新制度の形で自治体に降ろされてきたという流れとは全く異なる動きである。

(2) 海外の事例と理論からの刺激

① 地方自治体が海外事例を直接取り入れ

(1)でも述べたが、わが国の行政評価ブームは、海外の事例と理論に大きな刺激と影響を受けたものとなっている。これは、「行政経営フォーラム」が行った先程の自治体アンケートにおいて、行政評価の設計において最も参考になった団体の4位に、オレゴン州があげられているということからもうかがえる。

ブームの火つけ役になった2冊の本（「行政革命」「行政評価の時代」）も主に米国の改革事例の紹介に力を入れたものだった。その後の類書では、米国に限らず、ニュージーランドや英国など、主にアングロサクソン系諸国の改革例も紹介されるようになる。やがて、自治体にとって一気に海外の改革事例が身近なものとなった。

海外調査団も次々と編成された。三重県庁では、1996年7月26日から8月1日にかけてニュージーランドに行政改革の調査団を出し、その後の行政システム改革に反映した²³。また、1999年8月に東京都庁が政策指標開発に向けて米国オレゴン州、フロリダ州、英国ロンドンバラ・ニューアムなどの事例を調査した資料²⁴は、多くの地方自治体の参考とされた。このような海外調査ラッシュは、オレゴン州やサニーベール市が、日本からの視察のあまりもの多さに件数を絞るといった事態にまで至った。

事例とともに、キーワードもたくさん普及した。例えば、「ベンチマーク」や「成果主義」、「顧客主義」といった言葉は従来の自治体行政には無縁の言葉だった。ところが、

行政評価ブームを機に、瞬く間に自治体関係者の間に広がった。今では知っていて、そして使って当たり前言葉となっている。

また、今回の行政評価の急速な導入の背景には、インターネットの普及の影響があることを付記しておきたい。インターネットのお陰で、かつては、一部の者しか入手が困難だった外国の行政資料でも瞬時に入手できるようになった。

もうひとつの要因は、自治体職員の海外事務所への派遣や海外の大学院への留学経験者の増加である。1999年3月に行政経営フォーラムの海外調査会は、オレゴン州MULTI郡におけるコミュニティ・ベンチマーキングの仕組みの解説と評価報告書を翻訳、紹介した「行政評価による地域経営戦略（東京法令出版）」を出版する。この本の出版作業に当たっては、全国各地に点在する海外生活経験のある自治体職員がインターネットで協力し合い翻訳が行われた。このように、自治体において海外事例を理解し、直接吟味できる人材が集積されてきたことも、行政評価ブームの一つの背景となっている。

(3) コンサルタント、シンクタンク、経済・経営分野の学者の活躍

今回の行政評価ブームのもうひとつの特徴は、民間コンサルタント、シンクタンク、そして経済・経営分野の学者の活躍である。彼らの中でも、特に若手や留学経験のある人たちが、民間企業の改革ノウハウや海外事例を日本の行政の現場に持ち込み始めた。

このような動きは、彼らのみならず官庁側からも作られていった。例えば通産省（当時）は、中央省庁の中でも、いち早く1998年3月に政策評価研究会を発足させた。この研究会のメンバーには、公認会計士、コンサルタント、シンクタンク研究員が招聘された。これは従来のこの種の研究会が、主に行政学者を中心とする大学教員で構成されていたのとは明らかに異なった傾向といえる²⁵。その後も中央の各省庁や自治体の研究会の人選においても、民間経営のプロフェッショナルの登用が目立つようになった。現在では、こと行政改革の分野においては、会計士、経営コンサルタントや民間企業経営者を登用するのが、ほぼ当たり前になりつつある。中には、学者を含む委員全員を民間企業の経験者だけで構成するという委員会も現れた。2002年1月にできた岩手県庁の行政経営推進委員会や、1999年8月にできた福岡市役所の経営管理委員会がそれである。いずれも行政の改革を「経営」の視点から進めるという立場を明確にしている。

また、行政評価の導入のアドバイザーとして、シンクタンクの登用も目立つ。先ほどの日本能率協会のほか、三菱総合研究所や野村総合研究所、さらには中央青山監査法人やトーマツなどの監査法人もこの分野に参入した。

さらに、経済・経営分野の学者が影響を与えたという点も、従来の行政改革には見られない特徴である。

例えば、大住莊四郎氏（新潟大学）は、経済学者だが、行政評価のバックボーンにあるニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の理論をいち早くわが国に紹介した。1999年に出版された「ニュー・パブリック・マネジメント」（日本評論社）、及び「経済セミナー」（日本評論社）に連載された論文をまとめた続編の「パブリックマネジメント」（日本評論社、2002年1月刊）は、とともに、今日の行政評価の普及における理論的支柱のひとつとなっている。また、同じく経済学者の白川一郎氏（立命館大学）は、「行政改革

をどう進めるか」(NHK 出版、1998 年)」で英国、米国、ニュージーランド、カナダの行政改革の事例分析を通じて、「エージェンシー理論」や公共事業への「日本版 PFI」の導入、発生主義会計の導入等の提言を行った。会計の専門家としては、山本清氏(国立学校財務センター研究部)が、政策学・会計学の観点から NPM と行政評価の必要性を論じたほか²⁶、公認会計士の石原俊彦氏(関西学院大学)も、地方自治体の企業会計導入や行政評価に大きな影響を与えた。

このように行政評価は、とかく制度・組織論に関心が向きがちな従来の行政学よりも、経済学者や経営コンサルタント、公認会計士など、どちらかといえば行政から見ると周辺分野の専門家が持ち込んだものということがいえる。

(4) ネットワークの拡大と百花繚乱の改革ツールの展開

ちなみに、これらのコンサルタント、シンクタンク、研究者、さらにはジャーナリスト、首長、議員、国・自治体の職員は、経済政策学会や公共政策学会などの学会、インターネットのメーリングリストなどを通じて、ネットワークをつくり活発に議論を深めてきた。シンクタンクなどが主催するセミナーも数多く開かれ、各地の最新事例をコンサルタントと発注者の肉声で聞けるといった場も数多く設けられた。マスコミでの報道と並行して、専門家の間でも行政評価に関するノウハウは広く流通したのである。

行政評価に関する本の出版も相次いだ。政策評価、あるいは行政評価をタイトル、もしくはサブタイトルに掲げる単行本は優に 20 冊を超える。

さて、このようなダイナミックな情報ネットワークの発達を促進したのが、インターネットである。インターネットは、地理的に隔絶されていた自治体間のコミュニケーションを一気に高めた。東京、あるいは中央を経由しないネットワークが、全国を網の目のように被い始めたのである。ここでは、行政経営フォーラムと、通称「甘木の ML」と呼ばれる「事務事業システム研究会」の動きを紹介する。

(a) 行政経営フォーラム

行政経営フォーラム(代表:上山信一)は、非営利の任意団体である。1998 年 4 月に結成され、すでに 5 年の歴史を持つ。ここは、行政機関、NPO、学校、病院等の公共的機関に、民間企業の経営手法を応用・普及させることを目的とする。会員数は約 450 名(2003 年 3 月)、メンバーは公務員のほか、首長、議員、研究者、コンサルタント、ジャーナリストなど行政のマネジメントについてのプロフェッショナルで構成される。官民の壁や組織の枠を超えて、多様な分野の人材がネットワークする実験場として、日本の行政評価の普及に重要な役割を果たしてきた。

フォーラムは、年間 6 回の例会(2003 年 5 月末までに合計 29 回開催)のほかに、各種の地域分科会や特別企画プロジェクト(翻訳、出版、講演会など)を行っている。また、メーリングリストを使い、インターネット上での会員同士の情報ネットワークを支援する。先述の「行政評価による地域経営戦略」(東京法令出版)の翻訳プロジェクトや「行政評価の世界標準モデル」(東京法令出版)の出版もこのフォーラムの有志の手による。また、1999 年 11 月には、時事通信社との共同で全国自治体に行政評価の導入状況につ

いてのアンケートを実施し、その成果を「実践・行政評価」の出版の形で世に紹介した。行政経営フォーラムのホームページには、海外を含めた行政経営、行政評価の実例や論文、書籍の紹介がなされており、行政評価、行政経営に関するわが国最大のデータベースとなっている（HP のアドレスは <http://www.pm-forum.org/>）。

(b) 甘木市役所の「事務事業評価システム研究会」

次に、福岡県甘木市企画課が事務局となって運営が行われている「事務事業評価システム研究会（通称甘木のML）」を紹介する。これは、事務事業評価を導入しようとする市町村の担当者がメーリングリストを通じて意見を交換しようとするものである。先ほどの行政経営フォーラムが、民間企業の人材を含む幅広い人材向けであるのに対して、ここは、主に市町村の事務事業評価を担当する職員が意見を交換するためというやや目的を絞った研究会となっている。参加者は404名、参加市町村数は276団体に及ぶ（2002年3月）。そして、研究成果として、「行政評価システム自治体間比較表」が甘木市のHP上に公開されている²⁷。

以上見てきたように、行政評価ブームをきっかけに、従来とは異なるノウハウを持ったプレーヤーが行政改革の分野に参入してきたことが分かる。今まで、この分野は、主に「中央省庁（特に旧自治省）－自治体の企画管理スタッフ－専門行政誌－行政関係の学界」という4者間でいわば独占されてきた。ところが、今回の「行政評価ブーム」を作り出したプレーヤーは、こうしたサークルとは明らかに異なる顔ぶれである。もともとのパワーの源が海外の事例や民間企業の手法である。それを提供したのも、民間のコンサルタントやシンクタンクのビジネス活動の一環だった。それに対して自治体側で反応したのが首長だった。企画部門などのエリート官僚は、むしろそれに続く形で後を追った。さらに、それを支えたのは、意外にも日経ビジネスや朝日新聞といった一般メディアだった。彼らによる報道が、とかく地味な自治体改革の分野に日の光を当てた。そして、行政専門メディアや行政学者たちが最後になってついでにきた。

行政評価は、もともと民間企業の経営手法に由来するものである。また、それを生み出すもととなったニュー・パブリック・マネジメントの理論も経済学由来のものであった。行政評価とはまた、企業経営の管理会計に相当するものであり、会計学との親近性もあった。そんなことから、従来、行政学、財政学、政治学の領域とされていたこの分野に、経済、経営、会計のノウハウが一気に入ってきたわけである。「ニューフェイスが現場にいきなり新しい手法を持ち込む」という経験は、今までの自治体改革で見られることではなかった。だが、新たな刺激を受けて、一部の首長や職員の改革意欲が一気に呼び覚まされたのである。

1. 上山信一「政策連携の時代」（日本評論社）

2. Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance*, Open University Press

3. 日本：2000年度国民経済計算確報（年度ベース）、米国：OECD National Accounts 1999、そ

の他の：国 OECD National Accounts2001（共に暦年ベース）

4. 江田憲司「辞められる官僚はすべて辞めている」『官僚の本分』水野清編著（2001）小学館文庫
5. 高度成長期に計画が立てられ、その効果が疑問視され、塩漬け状態であった公共事業計画の多くが、公共事業投資計画が契機となって事業推進が図られることになったことに注目。
6. 『地方行政』（時事通信社）平成4年10月1日号は、当時の建設省の幹部職員の間で歌われた替え歌である「第11次道路5箇年のマーチ」を紹介している。当時の、金額確保ありきの時代の雰囲気を反映しており興味深い。参考までに紹介する。

「第11次道路5箇年のマーチ」

これからは地方の時代 だから予算が必要さ
道路5箇年満額確保 特定財源堅持して
要求は ナナ・ジュウ・ロク・チョウ 汗かき知恵だし進もうよ
道路はいつもすばらしい 地域のあすをになってる
※腕を振って 足をあげて ナナ・ジュウ・ロク・チョウ
道路整備5箇年 ワン・ツー ワン・ツー
ナナ・ジュウ・ロク・チョウ

道がなけりゃ 人は出ていく だから地方はひへいする
地方の人の幸せ求め 道路財源充実し
要求は ナナ・ジュウ・ロク・チョウ 汗かき力合わせ進もうよ
道路は全てのみなもとよ 子供の明日を担ってる
（※くりかえし）

財源はまだまだ足りない だからみんなで工夫する
生活関連 公共臨特 財投 直入 NTT
要求は ナナ・ジュウ・ロク・チョウ 年末めざして頑張ろう
あなたのつけた足あとにや きれいな花が咲くでしょう
（※くりかえし）

しあわせな未来を築く 情報文化夢のせて
高速道路 地域高速（高規格） 国道 県道 市町村道
要求は ナナ・ジュウ・ロク・チョウ 歩みを止めずに進もうよ
豊かなくらし道路から はじまることを信じよう
（※くりかえし）

7. 国土交通省 HP、1999年度建設白書概要より

（<http://www.mlit.go.jp/hakusyo/kensetu/h11/2-14.htm>）

8. 基準は、(1)採択後5年以上経過しても未着工 (2)完成予定年度から20年以上経過しても未完成 (3)現在、中止（凍結）中 (4)実施計画調査に着手後10年以上経過しても未採択の4つ
9. 徳島新聞社 HP 吉野川第十堰特集より （<http://www.topics.or.jp/daijyuzeki/>）
10. 2001年3月文部科学省学校基本調査速報
11. 電通総研第5回「価値観国際比較調査」（2001）より。日本については東京50km圏の733人が回答。HPは <http://www.dihs.dentsu.co.jp/japanese/research/pdf/value5.pdf>
12. 全国市民オンブズマン連絡会議編「日本を洗濯する」（1998）138頁、1998年6月現在、各地のオンブズマン調べ及び新聞調査
13. 1997年4月11日全国市民オンブズマン連絡会議で発表
14. 総務省「第三セクターの状況に関する調査結果の概要」（2001年12月発表）民法又は商法の規定に基づいて設立された法人であって、自治体の出資が25%以上の団体。経営状況は2001年7月1日における直近の財務諸表による。総務省の調査は

http://www.soumu.go.jp/s-news/2001/pdf/011221_9.pdf で閲覧可能

15. 帝国データバンク調べ

16. 帝国データバンクの調査では、第3セクター社長の5割が行政出身者が占めているとされる(民間企業出身者は4割、社内昇格は3.5%)。調査は

<http://www.tdb.co.jp/watching/press/p010803.html>

17. 現在、チボリ公園の経営は、玉野市にある第3セクターの遊園地を「おもちゃ王国」として再建した実績を持つ高谷茂男氏によって経営建て直しが進められている。

18. (株)クラレ「男女新一年生と親の『就きたい職業、就かせたい職業』2002年度版」クラリーノ・ランドセルを購入した全国の8,000人の子どもと親(子ども=男女各2,000人、親=回答した子どもの親4,000人、合計8,000人)が対象。結果は

http://www.kuraray.co.jp/live/databank/no_27/27.html

19. 上山信一著「日本の行政評価—総括と展望」(2000)第一法規出版

20. 梅田次郎「三重県の事務事業評価システム」『実践自治体行政評価(斎藤達三編著)』(1999)ぎょうせい 91頁

21. 梅田 137頁

22. 上山信一、玉村雅敏、伊関友伸編「実践・行政評価」(2000)東京法令出版 12頁(図1-8)

23. 三重県庁のニュージーランド視察の報告概要は、以下のアドレスで閲覧可能

<http://www.pref.mie.jp/SEIHYO/gyousei/NZLAND/gyokaku.htm>

24. 東京都政策報道室「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」(1999)

25. 通産省政策評価研究会は、1998年9月に中間報告、1999年8月に最終報告書をまとめている。

26. 山本清「公的会計にNPMの導入を急げ」『論争 東洋経済』1997年7月号、及び、山本清「政府会計の改革—国、自治体、独立行政法人会計のゆくえ」(中央経済社)

27. HPアドレスは <http://www.city.amagi.fukuoka.jp/life/ml.htm>



第4章 行政評価の進化モデル——NPM改革との連鎖を軸に

わが国の行政評価は、95年度の三重県庁での導入を皮切りに全国の自治体、そしてついに中央省庁でも制度として急速に確立されていった。なぜ、これほどまでに広く、そして早く受け入れられたのだろうか。最大の理由は、行政評価が、すでに行き詰まっていた従来型の行政改革に取って代わる手近な「万能薬」として期待された、ということだと思われる。欧米では、すでに20年以上も前から、今日でいうニュー・パブリック・マネジメント（以下、NPMとする。詳しくは後述）の手法による行政の経営改革が進められてきた。日本でも、1987年に、第2次臨時行政調査会答申に基づいて国鉄の分割民営化がなされたが、中央省庁や自治体が行う行政サービスのあり方や、官民の役割分担などの見直しなどの作業は先送りされてきた¹。

その後は、バブル景気に入り、1992～93年以降は一転しての構造不況で、企業も行政も目先の出費と組織のスリム化に追われることになる。その後も、しばらくは景気回復への期待を抱きつつ、マイクロマネジメントの結果に一喜一憂するという状況が続いた。

これが一段落し、財界人や政治家の間で、どうも相当抜本的な構造改革が必要らしいという共通認識ができるのが、ようやく96年ごろのことである。

やがて橋本行革では、サッチャー政権の行政改革の手法が研究される。また、三重県庁の改革が広く報道され始め、経営改革という切り口が次第に全国の自治体に広がっていく。

ここにきて一気に、日本でもNPMへの関心が盛り上がってくる。ただし、言葉としては、そう呼ばれることはあまりなかった。「民間型経営手法」の導入とか、「市場経済原理の活用」といった表現が一般的だった。それは、ニュー・パブリック・マネジメントが正式な政府の公文書で政策課題として掲げられたのは、実に、小泉内閣発足後の2001年6月の経済財政諮問会議を待たねばならなかった²。ともかく考え方としては、90年代後半から広まった。従来は、「企業経営手法」あるいは「市場競争原理」といった言葉が、行政機関の中枢部で語られることはあまりなかった。得てして、営利追求のための企業と行政機関は対極のもの、という捉え方が一般的だった。それに比べると、飛躍的な変化といえる。

本稿では、まず第1にこのような大きな地殻変動の核となった「行政評価ブーム」の背景とその本質を主に自治体の動きを中心に分析する。そしてその次に、ブームの背景にある関係者のNPMに対する「抵抗と期待」が複雑に入り交じった深層心理を解析してみたい。そしてさらに、こうした深層心理を前提とした時に浮かび上がってくる自治体の行政評価の3つの類型モデルとその今後の進化の方向性を考えたい。

1. 行政評価ブームの背景とその本質

ビールの「スーパードライ」であれ、携帯電話のiモードであれ、およそブームというものには、必ず積極的な理由と消極的な理由がある。前者は分かりやすいが、後者はど

ういうものか。これは、他の選択肢の中に、当面、これよりもましなものがなく、「とりあえずは、これ」として、いわば消去法的にものごとを選択する心理のことである。

自治体の行政評価ブームについては、筆者は、1999年秋に行政経営フォーラムと時事通信社の共同プロジェクトで調査した。その時に行った関係者へのインタビューや、後日の各種会合でのヒアリングの結果を、図1の通り整理した。以下では、これを手がかりにブームの背景をさらに掘り下げたい。

図1

自治体が行政評価を導入する理由

	積極的理由	消極的理由
内容面	<ul style="list-style-type: none"> 顧客志向、成果志向という哲学の分かりやすさへの共感 組織や制度を変えるだけではだめで、事業や政策の中身も見直したい 公務員バッシング、行政不信に 대응するうえでは、「情報公開」「オンブズマン」よりも、体系的で理論的 	<ul style="list-style-type: none"> いきなり組織の民営化や事業の廃止というよりも、まず「評価」というなら、受け入れやすい 「計画」から「評価」へ、というのは財政事情にマッチしたフレーズで、乗りやすい 海外にすでに実例がある
実地の手続き・政治面	<ul style="list-style-type: none"> 事業や出費をやめる理由として使いやすい 既存の予算の査定プロセスの強化に活用できる 調査に生かしやすい 行政を、市民や政治家が「評価する」という着想は新鮮。マスコミにも好評 	<ul style="list-style-type: none"> 既存の企画・財務の仕事の延長線上でできそうな気がする 「評価」という大義名分は組合や利益集団への説得にも有効 三重県庁の「事務事業評価」が有名になり、「ウチはやっていないのか」と首長や議員によく言われる

出典：行政経営フォーラムと時事通信社による合同アンケート調査(1999年11月～12月)

(1) 顧客志向と成果志向の大義名分

「市民のニーズを見据えて」（顧客志向）あるいは「より効率的に」（成果志向）といったキャッチフレーズは、すでにこれまでの行政改革でさんざん使い古されてきた。

何も、行政評価が新しく持ち込んだ概念ではない。しかし、言うはたやすく、実行は難しいのが、この顧客志向と成果志向の行動原理である。本人はそのつもりでも、市民あるいは経営のプロが見ると、実体を伴っていないことも多い。行政評価が力量を発揮したのは、この問題を克服するための具体的な仕掛けとしてだった。それは、主に次の3つの点による。

①「評価」という概念を持ち込むことによって、前例を否定するという行為に正当性が与えられた。つまり、従来の日本の行政文化の中では「あってはならないこと」とされていた前例の現状の否定ができることになった。前例と既得権にがんじがらめで「変えたくても変えることのできない」ことが自治体の改革にとっては大きな制約だった。ところが、「評価」の名のもとで一氣に前例を壊せることになったことのインパクトは大

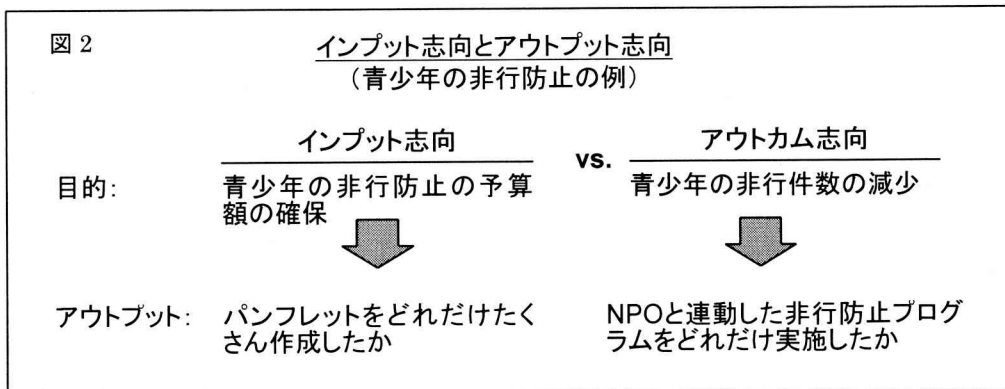
きかった。

②インプット（投入）、アウトプット（産出）、アウトカム（成果）という3つの指標を並列対比させて使うことで、誰にとっての（顧客志向）、どのような変化（成果）が望ましいのか、ということ具体的に数字とともに示すことができた。

③法令の遵守や会計上の都合よりも前に顧客にとってのアウトカム、つまり「市民の真のニーズへの対応」を前面に打ち出せた。このことにより、民間企業の経営でいうところのボトムライン（Bottom line: 企業経営の出来不出来の最終的な帳尻のこと。企業の場合は「利益」を指す）に相当する最終目的をわかりやすく示すことができた。

特に上の②の点については、事例と共に次のような説明がよくなされた。「アウトプットは行政組織が何をやったかを示す。しかし、それだけでは、市民が求めていることに行政組織が応えたかどうかはわからない。アウトカムこそが重要だ。」

例えば図2は、従来の「インプット志向」と「アウトカム志向」の違いをわかりやすく説明したものだ。



これは、青少年の非行防止対策の例である。従来の考え方では、啓発事業としてパンフレットやポスターを作成すれば、予算を消化でき、仕事をしたとされていた。しかし、単にパンフレットやポスターを作成しただけで、青少年の非行が本当に防止できたとは到底いえない。目標とすべきは、パンフレットの作成部数ではなく、非行の件数を減らすという成果なのである。こうした議論を経て、少年非行を具体的に減らすために、例えば NPO と連動した非行防止プログラムに取り組むといった具体的な事業の着想が生まれてくる。ここでいう顧客は非行を行う子どもあるいはその家族である。彼らにとってインパクトのないパンフやポスターをいくら作っても効果が薄いのはいうまでもない。

このように、実際のアウトプットとアウトカムの違いを比較理解して考えてみると、これまで組織の中では当たり前とされていた古い仕事のやり方では、実は本来の目的すら果たしていないことがくっきりと浮かび上がってくる³。数値指標をもとに個々の事例

を分析していくと、否が応でもそもそも顧客とは何か、成果とは何か、という根源的な疑問にぶつかる。そして、ファクトと数字を通じて、自分達の組織の存在意義や使命を再確認し、議論の過程で学んでいく。ここに行政評価の革新性とセンゲ⁴のいう「学習する組織」の形成ツールとしてのパワーがあるのである。

行政マンは、このような理詰めのアプローチに弱い。また、前章で見たように、政治的にも、行政機関そして公務員に対する不信が増大している。ならば、この際、思い切って行政評価を導入し、

①行政を「評価される」という場に置く。

②その際には、市民のためになっているかどうかという「顧客志向」を掲げ、

③しかも、顧客が納得できるような「成果」が出ているかどうかをチェックする。

という活動をやってみようとする自治体が続出したわけである。

(2) 計画行政から評価行政への路線転換

わが国の行政は、これまで計画を中心に動いてきたとあって良い⁵。例えば、国レベルでは、公共事業の分野として、国土総合開発法に基づく全国総合開発計画（第5次）⁶が策定。部門別計画として、新道路整備五箇年計画（第12次）、治水事業七箇年計画（第9次）、土地改良長期計画（第4次）など部門別計画により各種の事業推進が図られてきた。福祉の分野でも、新・高齢者保健福祉推進十か年戦略（新ゴールドプラン）や重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画（新エンゼルプラン）など、ことごとく計画に基づいて行政が進められている。

地方自治体においても、総合計画を柱に各中央省庁の系列にそった部門別計画（道路整備計画、ゴールドプラン、エンゼルプランなど）が策定されることが多い。

基本的には、行政が新たに事業を行うには、これらの計画の枠組みの中に事業を位置づけることが条件となる。そのため、特に国の計画では、関係自治体、議員、住民、企業などの利害関係者がこぞって計画の中における、いわば陣地取りに奔走することになる。実際に計画の中身を決めるにあたっては、具体的な中身よりは利害関係者の運動のパワーや政治力が大きな影響を与える。地方自治体でも事情は同じで、中央省庁の意向や事業が行われる地域出身の関係議員や首長の影響を受けることが多い。

その結果、計画は各利害関係者の妥協の産物としてどうしても総花的なものとなる。そして戦略性の欠けた非効率なものになりやすい。しかも計画に位置づけられた事業は、基本的に止めることができない。計画自体の存在価値を疑わしめることになるし、それを進める各関係省庁・自治体・首長の権威を一様に傷つけることになる。事業を進める地域や議員・利害関係者の反対もある。計画で位置づけられた事業が止められないのは、公共事業だけではない。福祉や教育政策でも同じだ。保守か革新かなどといった党派とも関係はない。つい最近まで、計画に位置づけられた事業の否定などは誰にも許されなかった。唯一の例外は、民間出身の首長の鶴の一声だろう。

行政評価は、このような計画行政から評価行政への大転換を図るため、大きな期待をもって迎えられた⁷。評価は、これまで計画という聖域にいた事業を引きずり出してくる獵犬のようなものだ。お陰でやっとな誰もが効果を疑問視していた事業について、公の場

で見直しの議論にかけることができる。当たり前のことと言えば当たり前なのだが、巨大な怪物と化した日本の計画行政を変えていくことは容易なことではなかった。「王様は裸だ」ということを宣言するには、勇気とそして大胆な発想の転換が必要となる。行政評価は、これまでの日本の計画行政の持つ呪縛を解く魔法の呪文と考えられたのである。

(3) 官房主導の調書文化への結合

かつてマックスウェーバーは官僚制を代表する原則の1つとして文書主義を挙げた。日本の行政機関も文書主義を組織原理とする。特に予算や人事管理を扱う管理部門はそうだ。そこでは全部門の動きを一元的に把握し、比較分析できる「調書」が絶対に欠かさないツールとなっている。「調書」は、日本の官僚文化そのものとすらいえる。

行政評価の成功要因は、おそらくこの日本の行政の調書文化と見事に融合したというところにある。財政部門はいくら査定権があるといっても、特定の事業や補助金だけを狙い撃ちするわけにはいかない。そこで、これまではすべての事業について一律〇〇%削減という「痛み分け」の手法を使った。だが、毎年これをやると、それをやる切り代がない。そこで、どうしても特定の事業・予算の無駄をあぶり出す必要がある。それを、なるべく客観的かつシステマティックにやりたい。そこで、予算査定と連動して事務事業評価調書を作成させ、削減の根拠や資料としたのである。

評価調書の作成過程で予算要求をする各部局に、まず現状の分析を促す。事業と予算の必要性を立証させると同時に、その情報を公開する。そのことで利害関係者からの横槍も未然に防止する。ここにきて、行政評価は、行政の内部管理、特に予算統制のツールとして一躍パワーを持つことになった。これが事務事業評価（後述のように、正しくは評価というよりも「総点検」というべきものであったが）ブームの起爆剤となった。

折しも、前章で述べた通り、1997年から北海道が、そして98年には建設省も公共事業の見直し・点検を始めた。海外からの行政評価の導入期にこのような「国産」の事業見直しの活動があったということの意味は大きい。これがあったが故に、行政評価は目に見える効果を発揮することができた。しかし同時に、日本型の行政評価は、「所詮は行政部内の自己点検活動にしか過ぎない」という批判を受けるようにもなった。

2. 既存の行政文化との微妙な共存

さて、実際に行政評価を自治体の現場に行政評価を導入してみようとする、文化的な抵抗や摩擦など、困難な課題に直面する。これは、行政評価とその基本原理であるニュー・パブリック・マネジメント(NPM)が、これまでのわが国の行政における考え方、文化と全く異なることによる。しかし、その一方、そのような抵抗や摩擦があっても、NPMや行政評価の持つ改革パワーへの期待も高く、この2つの感情は、微妙な共存を示すこととなる。

(1) ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)とは何か

NPMについての抵抗と期待について議論する前に、NPMとは何かについて改めて確認しておこう。行政を取り巻く環境の厳しさは日本だけの話ではない。日本よりいち早

く成熟経済に入った欧米諸国は、早くから深刻な問題に直面し、さまざまな試行錯誤を重ねてきた。大きな改革の動きは、1979年のサッチャー改革以降本格化し、今日に至るまで続いている。特に、1980年代以降、英国、ニュージーランドなどのアングロサクソン系諸国を中心に、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）と呼ばれる行政運営理論が、行政実務の現場での経験をもとに形成されてきた。

NPM理論の核心は、民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能な限り行政現場に導入し、行政部門の効率化・活性化を図ることにある。その基本理念は、次の4つに整理できる。

①顧客志向（Customer Orientation）

これは、サービスの利用者あるいは納税者をお客様と見立て、その満足度を最大化することを行政の使命とする考え方である。

②成果志向（Managing for Results）

これは、手続き的にいくら正しいことをやっても、顧客にとって目に見える具体的な成果を示せない限り、よい仕事をしたとは言えない、というバリュー・フォー・マネーの考え（Value for Money）である。

③競争原理(Competition)の導入

行政機関は、本来、競争環境にさらされていない。したがって、イノベーションが起きにくく、どうしても生産性が向上しない。そこで、NPMでは、もしも民間企業に委託した場合にかかるであろうコストを行政サービスの実質コストと比較する。あるいは、場合によっては民間に委託する。もしくは、効率やサービスのよしあしを自治体間で比較分析（ベンチマーキング）し、結果を公表することによって、改善努力を促す。

④現場への権限委譲(Delegation)

企業の経営では、現場の職員は十分な裁量を与えられると最も熱心に業務に励むことが実証されている。こうすると、外部環境の変化にも迅速に応えられる。もちろん、役割をはっきりとさせ、権限と責任も明確に示す。そして、信賞必罰を徹底する。このことは、同時に中央で管理するコストも減らすのである。

このようなNPMの考え方は、欧米やオセアニア諸国で着々と実践に移された。日本でも、先に述べたように小泉内閣において、骨太改革の一項目に位置づけるまでに至った。

世界的な潮流となっているNPMの考え方であるが、わが国においては、NPMそしてNPMを基本原理とする行政評価に当たっては多くの摩擦、黙示の抵抗が生じることになる。これは、NPMの考え方が、これまで長い間培ってきた伝統的な行政文化との違いがあまりに大きすぎるのが原因となっている。このような摩擦や黙示の抵抗の反面、それでも行政評価に期待感も高く、この2つの感情は、複雑に入り交じることとなる。

(2) 黙示の抵抗

①顧客志向との摩擦

NPM の考え方を基本原理とする行政評価を自治体に導入する場合、これまでの日本の伝統的な行政考え方との間で、次のような摩擦や抵抗を生む。

まず、第1の顧客志向の考え方は、行政イコール統治機関という伝統的な考え方と真正面から対立する。そもそも「納税」（税を納める）という言葉が象徴するように、日本人は、“お上”に税金を取られて当たり前と思っている。「お役所」「お役人」という言葉に象徴されるように、役所は“臣民”を統治する機関だという位置づけが抜けない。行政は、住民が税金を払い雇っている「サービス公社」でしかないという発想が薄い。

また実際のところ、住民を「顧客」と捉える発想は一見耳ざわりはよいが、現実はそのような単純なものではない。

住民は行政サービスの顧客ではあるが、多くは納税者であり、「株主」的な存在でもある。しかし、役所がうまく機能しない時には、住民は自ら役務をこなさなくてはならない。なぜなら、役所はコミュニティを代表するものであり、民間企業からのサービス購入のように「ダメだから切る」というわけにはいかないからである。

さらに、ここに日本特有の風土と慣習が重なってくるので、話はややこしい。そもそも、住民は、納税者、顧客、そしてまちづくりの行動主体という3つの顔を持っているのだが、現実と理想の間にズレがある。

(a) 「納税者」としての権利

自治体は、納税者である住民のものである。納税者は、企業に例えれば株主のようなものであると言えよう。したがって、自治体は本来、住民の共同財産のはずである。行政機関がその価値を高め、同時に常に住民に対して財務状況と業務の実績をオープンにしていくのは当然のことだ。だが、住民の側にも行政側にもこうした意識は希薄だ。

(b) 「お客様（サービス利用者）」からの圧力

「サービス業」としての地方自治体は、「生活者」である住民のニーズに対して敏感に応える必要がある。だが、現在の自治体のサービス体制は地域の独占事業体であり、住民も職員も「決して廃業しない」と思い込んでいる。ここでは、改善に向けてのインセンティブやイノベーションは起こりにくい。

(c) まちづくりの「行動主体」としての意識

住民は、役所があろうとなかろうと、地域のことを自ら考え自ら行動する存在のはずである。「住民自治」がまず先にあり、行政機関はそのパートナーである。ところが、現状は逆転しがちである。これは、ニワトリとタマゴの関係に近いが、行政が何でも率先し、住民は後からついていく。あるいは一方的に要求側に回ることが多い。

②成果志向との摩擦

第2の成果志向についても抵抗がある。わが国の行政組織には、行政活動の成果より

も、自分の仕事についての予算を獲得すること。予算を法令や通達の手順どおり使い切ることこそが「良い仕事」だと考える文化がある。仕事の効率や顧客である住民の満足度より、予算の確保額、仕事の合規性の方がはるかに重要な意味を有する。さらに、そもそも「経営」や「効率」というのは、利潤を追求する企業の言葉で、自分達には全く関係ないと考える職員も未だ多い。

日本に NPM を入れるというのは、このような行政の文化に対する挑戦である。制度やお題目だけでは何も変わらない。それぞれの仕事の意義と目的、現状を指標や事実をもって確認していくという作業から始める必要がある。

③競争原理との摩擦

第3の競争原理の導入についても現状の文化との隔たりが大きい。わが国の行政の文化では、まずやってみて、市場が受け入れなければ、その事業は止めるといった柔軟な発想がなかなか許されない。そもそも一度作ったものをやめる、あるいは壊すということ自体が失敗あるいは「想定外」とされる。自治体の総合計画は、旧ソ連のような計画経済の原理を未だに死守している。この激変の時代に5ヵ年計画を立てるような企業は皆無に近い。にもかかわらず、自治体は総合計画をやめられない。そもそも計画通りいくと予想すること自体がおかしい。そういう意味では、市町村の総合計画の策定を義務づける地方自治法第2条の第5項規定自体が破綻している。欧米にも計画はある。しかし、細部はどんどん変えるし、未知の部分は「社会実験」と称して、何通りかの方法を試してから考える。これは、政府も国民も誰しもがどれもまだ、不完全な方法であると分かったうえで実験をやってみようという発想だ。実験しなければ、始まらない。試行錯誤をしているうちに、ベストな手法が自然淘汰されて残っていくだろうという発想だ。ところが、わが国では、「行政には間違いは一切許されない」という「無謬性」の神話が根強い。こうした理論のもとでは、競争イコール即失敗と見られがちである。

④権限委譲との摩擦

第4の現場への権限委譲や規制の緩和だが、これもかけ声倒れに終わっている。理由はいくつかある。まず自治体、特に県の仕事は中央からの補助金を市町村などの現場に降ろしていくという色彩が強い。「資源配分即仕事」という感覚が強い。すなわち、「いかにバランスよく予算を配分するか」あるいは「予算をとってくるか」というところに、仕事のウェイトがかかっている。配分自体が大事な仕事なのだから、現場にそれを委譲してしまっただけでは、仕事にならないのである。

そのうえ、法令や会計規則上の縛りが強すぎて、そもそも管理部門と現場が権限委譲をやらうと合意したところで、ルール上それができないという問題がある。例えば、学校にパソコンを導入しようとする場合、われわれの日常生活の感覚でいえば、家電の量販店やパソコン専門店に行って価格を比較し、さらに交渉のうえで購入する。ところが、現在の地方自治法や地方自治体の財務規則上の建前からは、指名登録をした業者の競争入札によらなければ契約ができない。このために、職員はパソコンを安く買うことよりも、入札業者の選定をどのように手続き上公平に行うか（場合によっては、地元の業者

や議員から苦情が出ないことを最大の目標としている)に知恵を絞ることになる。このような財務規則は、人件費は安く、逆に物品の価値が高かった時代に作られている。今やその逆で、時代にまるで合わないのだ。たかだか物品の購入など職員の裁量に任せてしまい、正当な方法で一般より安く物を購入した職員を高く評価し、漫然と高値で購入する職員を低く評価するべきである。不正を恐れるならば、選定のプロセスを単に情報公開すればいいだけのことである。例えば、南米のチリでは、電子調達に際し、どこの業者が、いくらで応札したかを残らず公開している。

NPM は、理屈のうえでは正しく、反論もしにくい。しかし、以上のような時代遅れの制度を盾に、どうしても黙示の抵抗に合うのである。かくして、NPM は、なかなか日本の土壌にすんなりと入ってきにくいのである。

(3) 密かな期待

しかし、一方では、NPM に対する潜在的な期待感も大きい。だからこそ、行政評価がブームになった。どのような期待感があるのかを見てみよう。

第1に、そもそも今の行政サービスのあり方、そして仕事のやり方でよいと思っている職員は少ないという事実がある。例えば、東京都庁は、総務局 IT 推進室が中心となり IT を通じた職員の意識改革運動を進めている。運動では、「ここを変えよう！都庁の仕事」として広く職員から改善の提案の募集を行い、その結果を WEB 上で公開した⁸。職員提案には、締め切りまでに 274 件の意見が寄せられ、都庁のネットワークパソコン (TAIMS) を使った業務改善から、窓口でのサービス向上まで、様々な提言が寄せられている。図 3 は、職員提案の中で、東京都庁の「都庁の“なぜ？”を考える会」が日ごろの仕事で感じた素朴な疑問を 99 の“なぜ？”にまとめたリストである。

リストを見ると都庁職員の多くが、日常の仕事のやり方や価値自体に多くの疑問を持っていることが分かる。しかも大半の問題は、以前から語られ尽くしてきたことである。つまり、本当の問題は「問題だとわかって解決できない」ということなのである。このような現状への不満や不安は若手職員に強い。このような閉塞感を打破するツールとして NPM への期待が集まるのである。

これをみると現在の仕事のやり方の問題点をみんな職員はよくわかっていることが判明している。しかも大半の問題は、以前から語られ尽くしてきたことである。つまり、本当の問題は「問題だとわかって解決できない」ということなのである。このような現状への不満や不安は若手職員に強い。このような閉塞感を打破するツールとして NPM への期待が集まるのである。

第2に、現在の自治体の首長、議会、行政の3者の間だけでは、もはや複雑多様化した課題が解けないのではないかと、という閉塞感がある。

議会は、個別利益の主張に流されがちである。地域の全体のことを、しかも将来の展望をもって考える議員は残念ながら少ない。首長が率先してくれる場合はまだよい。しかし、首長にも危機感が薄いとしたり、職員としては焦りのやり場がなくなってくる。片や、財政状況は悪化する一方である。「もうやっつけられない」という開き直りにも似た思いがもたれてくる。さらにそこに、オンブズマンからの追求や公務員バッシングがある。しかも、

図 3

東京都庁若手「ここ変え! 99のなぜ?」

- ◆ なぜ、ネームプレートの着用は徹底されないのか?
- ◆ なぜ、メールを送ったことを相手に電話で知らせるのか?
- ◆ なぜ、条例、規則、規程の文言はわざとそうしていると思えないほどに回りくどく分かりにくいのか?(公文規程は「平易簡潔」と規定しているのに…。)
- ◆ なぜ、起案文書はスタンプラリーになってしまうのか?
- ◆ なぜ、担当者名や連絡先のない文書を流すのか?(問い合わせ先が分からなくてホントに困るよ。)
- ◆ なぜ、庶務担当の机の中には管理職のハンコがあるのか?(それだけ形式的な押印が多いってことだよな。)
- ◆ なぜ、課長(部長)の休暇や出張を部長(局長)が決裁するのか?(管理職なんだから自分の権限と責任で判断すればいいじゃん。)
- ◆ なぜ、全庁的な規程改正のとき、人事委員会と人事部は企業局に対して事前に案文を教えてくれるのに、勤労部は秘密主義なのか?(仕事が進まないだよな。)
- ◆ なぜ、欠勤が少ないというだけの理由で年1回昇給できるのか?
- ◆ なぜ、勤続年数が長いというだけで表彰されるのか?(長年勤めること=都政への貢献度が高いのか?)
- ◆ なぜ、幹部職員は外郭団体に天下るのか?(天下り先の人件費のために都の予算が圧迫されている。)
- ◆ なぜ、正規職員よりアルバイトの方が頼りになるのか?
- ◆ なぜ、給料の現金受領はなくなるのか?(そりゃ労基法には「現金で払え」って書いてあるけどさあ…。)
- ◆ なぜ、職務とは何の関係もない住居手当が超勤単価に算入されているのか?
- ◆ なぜ、出納長室の審査は担当が変わると方針が変わるのか?
- ◆ なぜ、予算要求時には「金がない」と大騒ぎするのに、決算時には多額の執行残が出るのか?
- ◆ なぜ、特定都議の地元要望という名の「ゆすりたかり」を拒めないのか?(構造は外務省と同じ。)
- ◆ なぜ、年度末になると予算消化に走るのか?
- ◆ なぜ、会議は時間どおりに始まらないのか?
- ◆ なぜ、会議は時間どおりに終わらないのか?
- ◆ なぜ、会議の後で「で、結局、私は何をどうすればいいの?」状態になってしまうのか?
- ◆ なぜ、都民情報ルームは便利な1階または2階ではなくエスカレータのない3階にあるのか?
- ◆ なぜ、1年中忙しい職場と1年中ヒマな職場があるのか?
- ◆ なぜ、どこへ異動しても忙しい人とどこへ異動してもヒマな人がいるのか?
- ◆ なぜ、職員提案制度は管理職のノルマになってしまうのか?
- ◆ なぜ、夜の居酒屋では「ここ変え!」的な意見が活発に出るのに、現実の業務改善に結びつかないのか?
- ◆ なぜ、ここ変え!の募集は2月一杯なのか?

「ここを変えよう! 都庁の仕事」提案一覧 http://www.taims.metro.tokyo.jp/soumu/it_hp.nsf

情報公開が導入されていく。これまでのテラリウム、あるいは箱庭のように閉じた、そして精緻な内部管理体系は、もはや維持できないと感じる職員が増えている。ところが、住民や首長からの背中の一押しさえあれば、どうやら原理を転換できるらしいという光明が見えてきた。その光明が行政評価であった。実際、行政評価の導入をテコにして積極的に改革を進める三重県庁のような例が出てきた。行政評価を導入して、予算について「あれもこれも」ではなく、「あれかこれか」をこの際、議論すべきだ……。そうすれば、自分たちの仕事の正統性も回復できるのではないか。行政マンの中には、こうした直感的洞察を持つ人が出てきた。こうした気持ちや、行政評価への期待感の裏にはあるのである。

また、今のところ行政評価は、過激すぎないのがかえって都合よい。あくまで管理ツールであり、それを使う側の裁量、手加減の余地がある。事業の廃止や民営化となると、いきなり「やるかやらないか」の大筋を決めてから検討ということになる。検討すると

言ったとたん、「これはやる気だな」と回りも身構える。であるが故に、検討すらしづらいという事情がある。これに比べると、行政評価はハンディで小回りが利く。とにかく評価なのだから、「まずは、やってみよう」と堂々と言える。実際、やってみて結果を見てから決断すればよい。中年になったからそろそろ「人間ドックでも受けてみるか」という気安さで、始めることができる。(実際やってみると大変なのだが、それは、さて置く)。

かくして、行政評価は、今の日本の制度、そして政治リーダーシップのもとでの、ほどよい改革のツールとして重宝がられるようになったわけである。

3. わが国自治体行政評価の3類型 - NPM 理論を手がかりに

さて、このようにわが国の行政評価は、NPM と既存の行政文化の間にちょうどすっぽりとはまる形で、日本の自治体に受け入れられたといえる。

しかし、さらによく見ると、「受け入れられ方」には、大きく分けて3つあるように見受けられる。何せ、先陣を切って導入した三重県庁ですら、まだやっと約7年の歴史である。綿密な分析など望むべくもない。それでも、さきほど述べた行政評価が持ち込むNPM と既存の行政文化の共存のパターンによって、わが国の自治体行政評価には、次のA、B、Cの3つのタイプが見出せる。

(1) 3つの基本類型

①A型：査定管理モデル（行政内部の管理ツールとして活用）

行政改革の主眼はあくまでも予算や人などの資源配分であると考えられる。行政評価は、そのための管理ツールとして使う。ただし、そこには顧客志向と成果志向の考え方を無理のない範囲で入れていく。ブームとなった「事務事業評価」や「公共事業の見直し」は、このタイプに属するものが多い。

②B型：TQMモデル（職員の意識改革ツールとして活用）

改革はまず個々の職員の意識改革からと考える。現場の職員に自分の担当する事務や事業の意義を考えさせ、そこから得た「気づき」を日常の行動にフィードバックしていく。静岡県庁などが導入する「業務棚卸」手法や福岡市役所の「MOVEシート」などはこのタイプである。また、三重県庁の事務事業評価も、当初はこのような発想でスタートした。こうした手法は、民間企業のTQM（トータル・クオリティ・マネジメント）活動に由来する。

③C型：住民コミュニケーションモデル（住民参画ツールとして活用）

これは、行政評価をA型のような行政内部の管理ツール、あるいはB型のような職員の意識改革ツールととらえない。むしろ行政評価をきっかけとして、行政の外側から市民や政治家が政策や執行に参画することで、実体を変えていこうというものである。例えば、青森県庁の「政策マーケティング」は、地域と県民の暮らしを合計66個の指標で表し、現状値と目標値（「めざそう値」と呼ばれている）を掲げる。これは、県庁そのも

のではなく、県庁が設けた独立色の強い第三者委員会を中心とする活動である。その結果、現状値とめざそう値の間のギャップを埋めるのは県庁だけではないはず。といった問いかけがオープンになされた。同委員会が有識者に向けて行ったアンケートでは、県庁以外に市町村、国などの行政機関、さらには企業、各種団体、NPO、家族、個人なども、問題解決の「担い手」として想定し、「分担」を呼びかけている。

ここまできると、行政評価は地域経営の人間ドックのチェックリストのような様相を帯びてくる。しかし、こうした動きは、

- ①行政依存体質からの市民の脱却の芽生え
- ②行政の能力と財政負担力の限界の表れ
- ③NPO など行政以外の新たな担い手の出現

などを象徴する動きでもあり、これからの行政と地域の運営の中心課題に直結する。

ちなみに、世界的な動きとして、従来、行政機関に任せてしまっていたことをコミュニティの手に取り戻し、むしろ自分たちでやっという動きが出てきている。日本でも話題のチャータースクールはこの典型といえる。ともあれ、このC型は、第1章でも述べた「ガバメントからガバナンスへ」という大きな行政運営の地殻変動に沿った行政評価の進化モデルと見ることができる。

さて、以上 A、B、C の 3 類型を説明してきたが、ここで改めて筆者が分析対象としている自治体行政評価とはどういうもので、どのような範囲の活動を指すのか、をはっきりとさせておきたい。

筆者は、わが国自治体の行政評価について、次のような前提とランドスケープ（概観）を持っている。

- ① わが国自治体の「行政評価」の中身は、一様ではない。各自治体の置かれた状況により、その導入の目的も運用の仕方も各種各様である。
- ② 同じ「事務事業評価システム」という名前のものであっても、各自治体における運用の内実をよく見ると、予算査定にも似た管理ツールから、意識改革運動まで様々である。
- ③ しかも、同じ自治体の中でも、行政評価は、月日を経るにつれて進化、あるいは変容する。また、経営課題の力点のシフトや担い手の交代によって、名前は同じままでも内容は変わる。
- ④ このように、行政評価とは極めて融通無碍なアメーバのような存在である。したがって、分析にあたっては、「行政評価的な活動」の全てを対象とする必要がある。名称も「事務事業評価システム」（三重県など）、「政策アセスメント」（山梨県）、「政策評価」（茨城県など）、「業務棚卸し」（静岡県など）、「政策マーケティング」（青森県）など多種多様であり、幅広く事例を見ていく必要がある。
- ⑤ さらにまた、行政評価の実体は、組織や人の動きから捉えていく必要がある。「導入の手引き」や「評価調書」といった公文書、あるいはその受け売りになりがちな多くの研究論文に依存しては、とうてい意味のある解析は不可能である。

(2) 自治体行政評価の進化モデル

さて、以上のような広範なランドスケープと、A、B、Cの3つのモデルを念頭に置きつつ、筆者は、今後のわが国の行政評価の進化の方向性を示唆するフレームワークを構築した(図4)。これを「自治体行政評価の進化モデル」と名付けた。

この進化モデルは、自治体における経営改革と行政評価のモデルがどのように連携しつつ進化するかを2つの軸、4つの象限に沿って説明したものである。まず横軸は、行政評価のバリューソースの所在を示す。これは、左端にいくほど行政の組織内での努力によることを、そして右にいくほど行政外からの刺激によることを示す。縦軸は、改革の中核が行政組織のどこにあるかを示す。下にいくほど庁内の管理部門が統制する中央集権的なものであることを示し、上にいくほど現場による自主的なものであることを示す。ちなみに、この縦軸の上下は、改革にあたって「資源配分を重視するのか」(下方)、むしろ「現場の行動様式の変革による改革を目指すのか」(上方)という改革アプローチの違いにも対応する。

さて、この2つの軸によって、A、B、C、Dの4つの象限ができる。先ほども少し触れたが、以下に、改めてこの図に従ってA～D型のモデルについて考えてみよう。

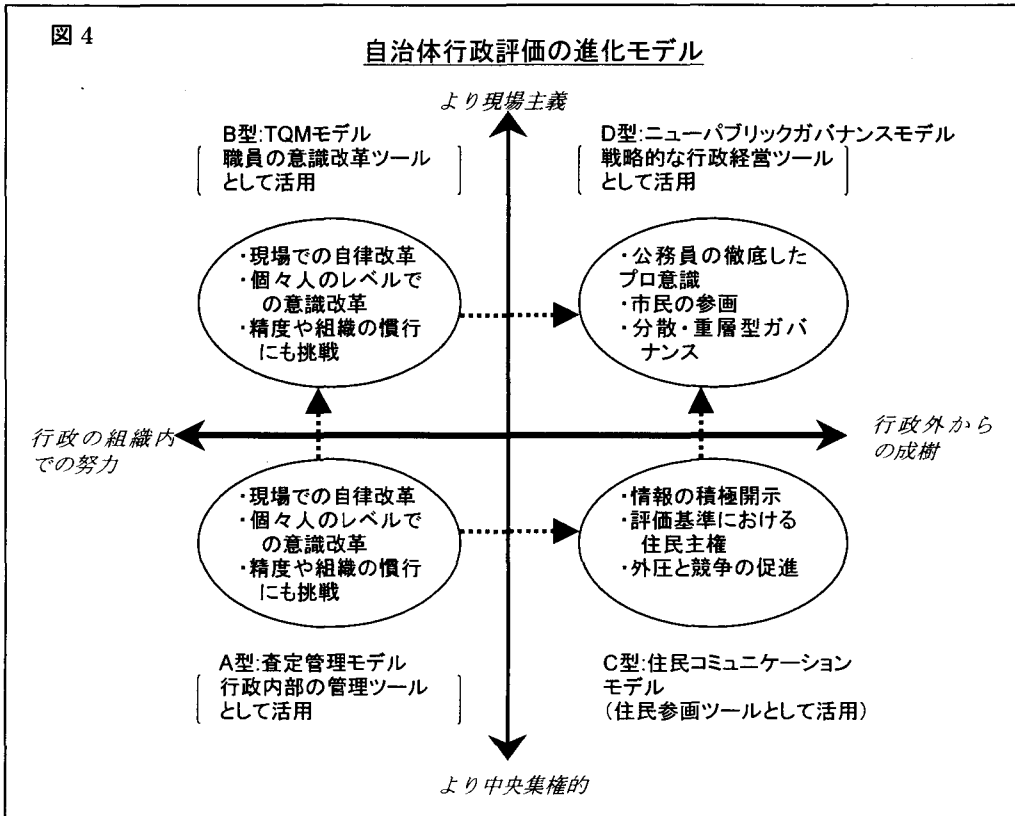
①A型: 査定管理モデル

左下のA象限は、先ほどのA型に対応する。すなわち、改革の主役は管理部門(企画、財政、人事)である。彼らは、人事や予算の中央統制をするツールとして行政評価を使う。すなわち、伝統的な行政管理の基本を残しつつも、ツールとして行政評価を部分的に取り込んでいく。事務事業評価の大半は、この範疇に入る。すなわち、行政評価の導入にあたっては、財政もしくは行革推進部門、企画、人事などの管理部門がまずイニシアティブをとる。主な目的は、無駄な事務事業の洗い出しである。成果は、予算の削減や廃止された事業の数といった形で表現される。

ここで特徴的なことは、行政評価と「調書文化」の融合である。

ここでは、行政評価という活動は、何よりも調書に正しく記入されることによって完結する。どのような議論を経て、あるいは誰と誰が実質的に参加して評価したかといったプロセスは、さほど重要ではない。ましてや、紙の上には表れない職員の意識改革の進捗度合いなどは、関心の対象外である。「評価作業」は統一フォームに沿って機械的にこなされる。そこから出てきた調書上の記載事項のみが、その後のアクション(予算や事業の廃止など)に反映されていく。ここでは、書類が主役である。つまり、匿名性の原則が働く。事務事業を司る人たちは、機関の名において評価作業に参加し(実のところは、自己点検だが)、また、管理部門も機関の名において調書を受け取る。

このようにして出来上がった調書は、すっかり生気を失うが、一方で管理統制ツールとしては、管理部門の日常業務に違和感なく溶け込んでいく。もちろん、現場からは、時々疑問の声がわく。例えば、「一体どこが行政評価なのか。査定プロセスと何も変わらない」「一体誰が、どういう根拠で、事業の必要性や重要度のA、B、Cランクを決めるのか。担当者と管理部門とのあうんの呼吸でしかない…」といった疑問が当然のようにわいてくる。



ところが、目的はひたすら資源の適正配分である。それに向かって、ともかく評価調書の形を整えることが先決だ。そして、やっとならざるを得ない。調書は、一応は理論的かつ体系的に見え、議会にも出せる。情報公開にも耐え得る。ともかく、これでやめるにやめられなかった事業を「やめる理由」が示せるし、格好がつくのである。ここに実益が見出せる。かくして、事務事業評価は、いや評価調書は、あつという間に全国に普及した。A型モデルの要件は、①資源配分による改革、②管理部門によるコントロール、③調書主義の3つである。

このA型の行政評価は、実のところは、本来の行政評価とはかなり違つたいわば新たな査定ツールに近いものでしかない。しかし、国内の事例の大半は、このカテゴリーに位置し、そして実務家に広く受け入れられているのである。

②B型: TQMモデル

さてもう1つのタイプは、Aから上のB象限に行ったもの。すなわち、図4の左上の「TQMモデル（職員の意識改革ツールとして活用）」である。ここでの行政評価の実施主体は、管理官僚ではない。事業部門の現場職員である。いわば職員参画型のモデルである。目的は、予算や人事などの資源配分よりも、現場の業務のやり方の変革と職員の

意識改革である。多くの場合、TQM 運動とセットで展開される。TQM というのは、戦後間もないころに米国のデミング博士が提唱し、日本企業が主に製造現場の生産性改善に使ってきた手法である。「日々是改善」をモットーとし、QC サークル（クオリティコントロールサークル）という現場の第一線職員による小集団のチームを作り、彼らによる自主的な業務改善活動を積み重ね、生産性を上げていく手法である。

TQM は、これまで日本の行政機関の現場で体系的に導入されたことはなかった。だが、三重県庁が 1995 年に始めた初期の「事務事業評価システム」は、この B 型の行政評価であり、かつ TQM モデルだったとあってよい。あるいは、岩手県庁や三鷹市役所の日本行政経営品質賞などの受賞を目指した運動、静岡県庁の業務棚卸運動や、それに派生するひとり一改革運動も、この範疇に入るといえる。

さらに言えば、福岡市役所が取り組む課・施設別、さらに局区別の DNA 運動もこのタイプである。福岡市役所の場合は、MOVE シートといわれるフォーマットに沿って、各課、そして各施設の長が自らの組織の使命、課題を洗い出し、各職場レベルでの業務改善活動に取り組んでいる。MOVE シートの内容自体にも、そしてその習熟のための研修にも、事務事業評価や業務棚卸の手法が織り込まれている。したがって、福岡市役所の DNA 運動もこれも B 型の行政評価活動と言ってよいだろう。

この B 型の行政評価は、いわば現場発の役所内ルネッサンス運動というべきものである。ここでは、何よりも現場レベルの行動改革が重視される。各現場が、それぞれ同時多発的に自律的な改革運動に取り組む。「成果」の判断の拠り所は、行政サービスの顧客の満足度と職員のやりがいの同時達成である⁹。そのために障害となる既存の制度や組織の慣行には、その都度挑戦していく。ここにおける行政評価は、現場職員が自己のよって立つ現状を把握し、次への改善活動に役立てる道具として利用される。ただし、リスクもある。首長の志が低い場合は、失速しかねない。さらにまた、これはへたをすると、行政パーソンの独り善がり、あるいは自己満足に終わりがねない。住民の視点をどう取り込むかが課題となり、次の C 型との融合進化が必要となる。

③C 型: 住民コミュニケーションモデル

もう 1 つのモデルは、右下の C 型「住民コミュニケーション（住民参画ツールとしての活用）」である。これは、行政評価の主体を住民と考える。そして、情報公開をテコに、行政機関の外部の視点から目標達成度をチェックしていこうというアプローチだ。ここでは、行政機関が抱え込んでいる情報をまず開示する勇気が要求される。

そのうえで、この C 型モデルでは、2 つのタイプが考えられる。1 つは、今すでに行政がやっていることを念頭に置きつつ、住民の側がいったん白紙の状態から政策ニーズと評価指標をあぶり出す方法である。それをもとに行政機関は、自らのあり方を考える。行政機関は、この評価項目に沿って、達成目標をコミットする。前述の青森県の政策マーケティングは、この考え方である。あるいは、日本でしばしば紹介されるオレゴン州のオレゴンシャイン計画もこのタイプである。オレゴンシャイン計画は、知事が議長をつとめ、コミュニティのリーダーで構成される直属の独立委員会（オレゴンプログレスボード）がつくった。これは、州政府が、市民とともに目指すべき政策の方向性を示す

長期の戦略計画である。この計画の達成度を評価する成果指標が有名なオレゴンベンチマークといわれるものだ。

さて、C型には、これとは別に行政とはあくまで一線を画し、挑戦するタイプのものがある。市民オンブズマンが行う行政機関の情報公開度のランキング評価などがその代表だ¹⁰。これは市民サイドが「勝手」に目標を設定し、その達成度を評価する。事前に行政機関と目標を合意し、その達成度を評価するものではない。

④D型：ニューパブリックガバナンスモデル

さて、以上の3つのモデルを統合した理想的な進化モデルが、Dの「ニューパブリックガバナンスモデル（戦略経営ツールとしての活用）」である。これは、公務員組織と住民がそれぞれAから出発し、B、C象限での進化を遂げ、その先を実現できるモデルである。ここでは、公務員組織はプロとして、そして市民は自治能力を持った主体として、お互いの信頼関係のもとに、責任を分担し、公共サービスやさまざまな社会問題の解決に臨む。

このモデルにおいては、行政機関は、多元的・分権的な統治秩序のもとで経営される。すなわち、行政組織の各階層がある程度自律完結した自己責任を果たす。各部門の長は、並列の他の機関や上位・下位の階層の長と、プロとしての対等な契約関係を結ぶ。また、ここでは首長や各部局長が経営会議の場に集い、所掌部門の利害を離れた全庁経営的な視点で、経営判断を行う。一方、事業部門は、あらかじめ自由裁量を委ねられた予算、人員、権限を自由に駆使し、自律的な経営をする。各事業の特性に合わせた特殊な資金調達の手段や人事制度も認められる。

対外的には、パブリックインボルブメントなどの手法により、政策の執行に先立って、住民参加の機会が制度化される。行政の無謬性の神話は完全に打破される。行政機関は、万能ではなく能力に限りがあるということを前提に、市民やNPO団体などが協力し、さまざまな社会実験を重ねていく。

ここにおいては、情報を早期公開することが生命線となる。また、議会や住民団体も含めた多様なアクターがさまざまな場での議論を繰り広げる前提として、行政機関の業績測定データとしての行政評価の結果が活用される。D型モデルの要件は、次の3つである。すなわち、①公務員の徹底したプロ意識、②市民の主体的参画、そして③多元的分権的統治秩序、である。

さて、これはあくまで理想的進化モデルである。しかし、決して夢物語ではないはずだ。現在の日本の豊かさ、民度、国民の知的水準、公務員の使命感など、意外にも必要な条件、要素はそろっているのである。

(3) 進化のきっかけと条件

さて、このようなA型からB型、C型へ、そして最終的にはD型への行政評価モデルの進化は、あくまで理念モデルでしかない。しかし、このような「進化」の萌芽は、各地の現実の動きの中に見つけられる。

A型モデルの行政評価は、あくまでわが国の伝統的な行政管理を前提としたうえで、

行政評価を組織内部の管理ツールとして導入するものである。現行の管理体制を補強するためのものといってもよい。テクニカルな意味では、導入にさまざまな工夫や苦勞を伴う。だが、原理的にはさほど難しいものではない。先述の調書文化になじみやすく、関係者がフォーマットに慣れさえすれば、運用できる。一方、A型からB型へ、あるいはC型、そしてD型への進化は、行政機関の風土や行動様式、あるいは人々の意識そのものを根底から変えていく作業を伴う。そこに、大きな抵抗が生まれ、変革はそれとの血みどろの戦いとなる。現に、B型モデルの先駆的事例についてみると、そのきっかけは不祥事（食糧費・旅費の不適正支出問題）、あるいは首長選挙による予期せぬ政権交代（三重県の北川知事など現職もしくはその後継者を破って当選した首長の出現）など、非日常的な事件をきっかけとしたものが多い。もちろん、いったん先例ができると、多くの自治体が同じモデルを追求し始める。だが、それも首長や議会の問題意識や財政事情など、さまざまな要素による。全くの平時に、どこでもB型やC型ができるものではない。

言うまでもなく、行政評価は、A型よりもB型やC型、そして何よりもD型において本来のパワーを発揮させる。いかにして、A型にとどまろうとする行政評価をB、C型へ、そしてD型へと進化させるか、というところが今後の課題だ。

そしてその道筋は、実はNPMをテコに日本の行政の行動様式そのものを変えていくということにほかならない。その意味においては、A型においては、たかが管理ツールと見なされてしまう行政評価が、実はB型やC型、そしてD型へと進化することによって、行政の行動様式を大きく変える触媒となり得るのである。わが国自治体では、これまでの7年間にA型の行政評価の制度化が一気に進んだ。これは、一定の成果である。しかし、ここで既存の行政文化の中に取り込まれ順応してしまっただけでは、大した成果をあげずに終わる。いや、それどころか、それでは行政評価とは呼べない代物に墮落してしまう。いかにして、トロイの木馬のように、体制内に入った行政評価がパワーを覚醒し、NPMの導入に向けての先兵となれるか。これがこれからの課題といえる。

付録一我が国における行政の業績測定 of 歴史

過去、わが国においても、NPMが導入される以前に、行政の業績を測定しようという試みがなされている。ここで、それらの試みについて簡単に述べておく。

1 1950年代以前

我が国において最も古い時代において行政の業績測定を行った例としては、1953年に東京都庁が、Herbert A. Simon and Clarence E. Ridley（サイモン＝リドレー）の *Measuring Municipal Activities - A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*（1943年）を参考に、生活保護事業、公営住宅、清掃事業について行政効果の測定を行った例がある¹¹。当時、東京都総務局企画部企画課長の新田洋文氏は、行政効果の測定をとりあげた直接の目的を「すぐに役に立つ計画を策定することであった」

とする。前記の3事業は、本来各局の特殊性に応じて、それぞれ処理せらるべきものであるが、中央企画組織で行政効果の測定を行ったのは、事業の計画改善や新計画の樹立を図り、なお副次的に行政計画樹立のモデルケースとして方法論の確立を図ろうとしたことが目的とする。さらに新田氏は、行政の民主化について「慣習的な存在であった行政が、古い行政制度すなわち、官僚制度が打破されるとともに、民衆のための行政、すなわち社会の要求に従う行政としてこれをいかに能率的に行うべきかが、われわれの課題となる」とする。東京都庁の行政効果の測定においては、住民の反応をつかむため世論調査を実施するなど、その後の見本となるような先駆的な試みが行われている。

その後、前述のサイモン＝リドレーの*Measuring Municipal Activities*は、当時の自治庁で、1959年に翻訳されて府県に配布されている。

2 PPBS(Planning Programming Budgeting System)

1960年代に米国連邦政府で導入されたPPBS(Planning Programming Budgeting System)は、多くの先進諸国に大きな影響を与えた。この米国のPPBSの試みについて、我が国の中央省庁、特に大蔵省は大きな関心を示した。1968年度から大蔵省および経済企画庁経済研究所を中心にPPBS研究が進められ、事例研究が行われた。

越智通雄・加藤隆司・金子太郎編の「PPBSの理論と展開」¹²は、当時の大蔵官僚がPPBSに関して寄稿を行った論文集である。当時の大蔵官僚達のPPBSに関しての考え方がよく示されている。

横内正明氏は第8章の「PPBS実行の基本的方向」¹³で、PPBSの方向性の基本認識として2つの認識があることを明らかにする。一つは、通説というもので、PPBSを公共部門における資源配分の合理化を目指すものと考え、究極的には省庁のかきねを越えた1つの統合予算システムの確立をめざすもの。これは、汎政府的な統合予算システムへの指向を目指す考え方といえる。もう一つは、少数説で、予算配分合理化から離れて、各省庁のトータルなマネジメントシステムを目指すとする見方で、トップマネジメントを中心として、特に戦略計画分野の強化と一元化を図る必要があるとする。

また、八木橋惇夫氏は、6章の「PPBSと情報システム」¹⁴においてこう述べる。「プログラム体系を設計することは非常に重要な作業である。(中略)目的-手段の連鎖の中で政府の事業を検討し、決定していくことがPPBSの思考方法で、目標ないし目的の設定といっても、それはむしろ発見的作業なのであり、行政府がその行政需要を明らかにするに当たっては、国会における討論やその制定する法律を通じて明らかにされる国家活動の目的を中心に考えるべきことは当然であるが、そのほかジャーナリズム、審議会を通じて、いわゆる世論として表明されるものを敏感に汲み取っていく等、創造的に発見してゆかねばならない。(中略)このような発見的作業と体系的に行い斉合性のとれたものに整理していくという意味では、行政府以外に国家目標を明確化する能力と意思を備えた中心的な主体はないのであって、現代社会における行政府は、その首長の強いリーダーシップの下の政治のねらいとする国家目標を明確化するとともに、行政目的の率直な設定を行うことがそれに課せられた任務である。」

ここには、当時の中央キャリア官僚の行政府優位の思想がよく表れている。またここか

らは当時の大蔵省のPPBSによる公共部門における資源配分の合理化への志向。汎政府的な統合予算システムへの指向が読み取れる。

当時のPPBSの考え方の地方自治体への導入例としては、会津若松市役所が行政需要プログラム表及びアウトプット指標（i行政需要指標、ii作業目的指標、iii作業成果指標、iv有効度指標）を作成し、行政需要に総合的な検討を加えて事業の計画化を行い、限られた財政枠の中で最大の効果を上げる施策がなされることを目的とした例などがある¹⁵。

しかし我が国におけるPPBSの導入は、多くの予算と労力が投入がなされたものの、「研究としての試行」以上の成果は生み出さなかった。

3 ゼロベース予算（ZBB：Zero Base Budget）

カーター大統領が連邦の予算編成に導入した、ZBB（Zero Base Budget：ゼロベース予算）は、各事業予算をそれぞれの年度においてできるだけ根本（ゼロ・ベース）のレベルに立ち帰って見直すことに特色がある。

日本の自治体においても、神奈川県庁が1980年度より一部ゼロベース思考を導入した予算編成を行ったほか、愛知県庁においてもゼロベース思考を踏まえた予算編成を行ったとされる¹⁶。ゼロベース（根本に帰って事業を見直す）及び、担当部局に予算の優先順位づけをさせるという手法は、その後、財政危機に悩む各地方自治体が、事業を絞り込むための理念と手法という意味において我が国に定着している（ただし、プログラムレベルのパッケージを設定し、パッケージの評価、比較をするというZBB本来の手法が定着したのではない）。

4 事務事業の見直し（行政総点検）

事務事業の見直し（行政総点検）は、現在の地方自治体において、一番普及している行政改革手法の1つである。事務事業の見直しは、「行政事務の総点検運動」として、1970年頃から旭川市役所、横浜市役所、兵庫県庁等で行われたのが始まりとされる¹⁷。

事務事業の見直しは、1970年代初めは、事務事業点検、事務改善推進運動、不要不急業務の切り捨て運動、創意と点検運動などの名称で呼ばれた。それまでの行革が、事務の執行方法の部分的な改善にとどまっていたものを、事務事業そのものを見直し、不要不急の事務事業を切り捨てることによって、行政運営の合理化を図ることに特色があった。

1973年秋の石油危機後の急速な財政事情の悪化（税収入の伸びの鈍化、収益事業の落ち込み等に対する人件費の義務的経費の増加）は、全国の自治体に事務事業の見直しを急激に広めることとなった。当時の自治省行政局の調査では、1975年～1977年度の3年間で事務事業の見直しを行った自治体は、都道府県で38、市町村で1975団体にも達している¹⁸。

当初は、財政危機から、不要な事業を切り捨てるという緊急避難的な色彩が強かったが、その後、膨張した行政の守備範囲を安定成長下においていかに整序すべきか、高度に多様化した行政需要にどのように的確に対応すべきかという問題意識のもとに、事務事業を客観的、論理的に分析・評価し、中長期的視点から事務事業の見直しを着実に実

施していこうとする傾向が強くなった¹⁹。

事務事業の総点検は、その後地方自治体の行政改革の有力な手法として多くの自治体で、繰り返し採用されている。

5 自治体広聴制度

地方自治体における行政モニター制度や世論調査など広聴制度も行政の業績を測定する手法の1つである。1960年代初めからごろから全国の都市部の自治体に登場した革新首長達（これらの自治体は「革新自治体」と呼ばれた）は、それまでの「中央と直結した地方自治」から「住民と直結した地方自治」へを標榜して様々な政治実験を行った。革新首長の中の象徴的存在である元横浜市長飛鳥田一雄は、1963年の統一地方選で市長に就任後直ぐに公聴課を設置、「市政モニター」「市長への手紙」など市民参加による市政の具体化を図った²⁰。飛鳥田市長が行ったの「市民参加」への試みは全国に広まり、多くの自治体において様々な広聴事業が試みられることとなった。1973年には全国において市政モニターを導入している都市は173市（都市全体の27%）までに拡大するに至っている。

革新自治体の市民参加の象徴として推進された自治体広聴事業であったが、導入当初の華々しさとはうらはらに、多くの自治体において、次第に意見を出しても反映がされず、「言い放し、聞き放し」、「とりあえずご意見拝聴いたしました」という状況に陥る傾向が次第に強くなっていく²¹。

6 公・民のコスト比較

1984年、磯村英一氏を会長とする地方自治経営学会は、全国の延べ300の自治体の協力を得て、ごみ収集や学校給食、学校警備などについて「公・民のコスト比較」を行い、発表した²²。そこで、明らかになったのは、行政が直営で行う場合のコストと民間委託を行った場合のコストの大きな違いであった。

例えば、「公・民のコスト比較」では、東京都内の特別区及び一部の市における「みどりのおばさん」のコスト分析を行う。「みどりのおばさん」は、子どもの通学時の交通安全のため、通学路で誘導することを仕事とする。登下校のそれぞれ1時間程度しかない仕事に対して、当時、東京23区などの自治体は常勤の一般職公務員として雇用を行っていた²³。

同報告書は、1983年時点での東京23区と一部の市における「みどりのおばさん」のコストは、1人当たり年472万円も及ぶことを明らかにする（1995年の同学会の調査では720万円に達する）。東京23区と一部の市以外では、「みどりのおばさん」は概ねボランティアとして費用がかかっていないことに比べて、東京23区などの自治体では、練馬区の6億3300万円を筆頭に、億単位のコストがかかっていたのである²⁴。

また、同報告書は、ごみ収集の分野では、直営と委託のトン当たりの収集経費が、直営1万4521円に対し委託が6180円²⁵と半分以下になっていることを明らかにする。報告書では、この違いを「働き量の差（1人あたりのごみ収集量が直営454トンに対して、委託1009トン）」「給与の差」「年齢構成の差」があると分析する²⁶。

「公・民のコスト比較」の持つ最大の意義は、住民サービスにかかるコストを国民の前

に明らかにしたということにある。一般の常識を超えたコストが、行政サービスにかけられている。これを変えることができるのは、情報の公開の力であることを「公・民のコスト比較」は明らかにした²⁷。

もっとも、1つ1つの行政サービスの業績自体を住民満足度や職員の仕事の自己点検のレベルで分析、評価するまでには至っていない。

1. 大嶽秀夫「行革の発想」(1997) TBS ブリタニカ

2. 「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001年6月26日閣議決定) 第5章経済財政の中期見通しと政策プロセスの改革-4.政策プロセスの改革-(22)新しい行政手法

(i)ニューパブリックマネジメント

国民は、納税者として公共サービスの費用を負担しており、公共サービスを提供する行政にとってのいわば顧客である。国民は、納税の対価として最も価値のある公共サービスを受ける権利を有し、行政は顧客である国民の満足度の最大化を追求する必要がある。

そのための新たな行政手法として、ニューパブリックマネジメントが世界的に大きな流れとなっている。これは、公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すという革新的な行政運営の考え方である。その理論は、①徹底した競争原理の導入、②業績/成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離という概念に基づいている。

(ii)改革方策

海外では、この考え方は、①民営化・行政法人化を推進する、②業績や成果に関する目標、それに対応する予算、責任の所在等を契約などの形で明確化する、③発生主義を活用した公会計を導入する、などの形で具体化されてきている。例えば、イギリスでは、行政の各分野において「市場化テスト」を行い、民間でできることはできるだけ民間に委ねるとともに、民間にできないものについても実施執行部門をできる限り行政法人化するなどの改革を進めている。

我が国の行財政改革を推進していく上でも、こうした新しい行政手法の考え方を十分に活かし、政策プロセスの改革を図っていくことが重要である。具体的には、

- ・公共サービスの提供について、市場メカニズムをできるだけ活用していくため、「民間でできることは、できるだけ民間に委ねる」という原則の下に、公共サービスの属性に応じて、民営化、民間委託、PFIの活用、独立行政法人化等の方策の活用に関する検討を進める。

- ・事業に関する費用対効果などの事前評価等によって、維持費用も含めてそれに要する費用を明確化し、事業の採否や選択などの政策決定に反映する。

- ・業績や成果に関して目標を設定し、責任を明確にしつつ、実際に行われた事業の結果を事後的にも評価し、これを通じて政策決定、予算、人事評価などに適切にフィードバックしていく。

- ・こうしたことによって、目標達成に向けた柔軟で効率的な行政運営を可能とし、行政のマネジメント能力を高める。その際には、適正な行政運営を確保するための監査などが重要となる。

- ・このような行政運営手法を実現し、国民に対する説明責任を高めるため、情報公開制度などの定着を図るとともに、公会計制度のあり方についても、発生主義など企業会計的な考え方の活用範囲や貸借対照表の対象範囲などについての検討を進め、行政コストや公的部門の財務状況を明らかにするよう引き続き努める。その際、諸外国における発生主義を活用した予算等の実態について検討を行う。

(報告書は、<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2001/honebuto/0626keizaizaisei-ho.html>で閲覧可能。)

3. 上山信一監訳・監修「行政評価の世界標準モデル」(2001)東京法令出版

4. T Peter M. Senge, *Fifth Discipline : The Art and Practice of the Learning Organization*, 1994

Doubleday Books (守部 信之訳 最強組織の法則—新時代のチームワークとは何か)

セングは、企業が強く存続し続けるには、経営幹部を含めたメンバーが技能、知識、能力を絶えず開発する「学習する組織」であらねばならないとする。そのために、5つの習慣づけ i 自己実現と自己啓発の意識、ii 思い込みの排除、iii ビジョンの共有、iv チーム学習、v システム思考の必要性を説く。

5. 田邊國昭「政策評価の仕組み」『ジュリスト』NO.1161 (1999) 有斐閣

6. 1998年3月閣議決定。サブタイトル「21世紀の国土のグランドデザイナー—地域の自立の促進と美しい国土の創造」

7. 行政経営フォーラムが1999年11月に行った行政評価に関する全国自治体アンケートでは、行政評価を導入する目的として、特に1つだけ選ぶ場合、「無駄な事業、補助金の削減」を挙げる自治体が最も多く、「財政の健全性確保」という行政評価導入の本音が明らかになった。上山・玉村・伊関「実践・行政評価」8頁

8. 東京都総務局 IT推進室 HP http://www.taims.metro.tokyo.jp/soumu/it_hp.nsf/

9. 馬場伸一「『DNA革命』—行政経営の確立を目指して」国土交通2001年12月号

10. 全国市民オンブズマン連絡会議の行う全国(都道府県・政令指定都市)情報公開度ランキング(第6回)の結果はhttp://www.jkcc.gr.jp/6rank/06_01.htmlで閲覧可能

11. 新田洋文「行政測定—特に行政効果の測定について」都市問題(1961年、9月号)33頁。

12. 越智通雄・加藤隆司・金子太郎編「PPBSの理論と展開」大蔵財務協会(1971)

13. 同133頁

14. 同106頁

15. 行政管理庁内行政機関等総合調査研究会「地方行政事務事業の総点検解説・資料集」33頁

16. 永田尚久同173頁は、自治官僚であった永田尚久氏は、自ら、神奈川県庁に在籍中の1980年度(1978~79年度は手法の検討)より一部ゼロベース思考を導入した予算編成を行った事例を報告している。

17. 古農文雄「総点検のあり方」『月刊近代行政技報 Vol. 1, No.1』(1975)

18. 自治省行政局「地方公共団体における行政改革の概要」(1978)

19. 行政管理庁内行政機関等総合調査研究会「地方行政事務事業の総点検 解説・資料集」1頁

20. 中村紀一「『広報と広聴』行政学講座3行政の過程」(1976年)東京大学出版会268頁

21. 中村同においては、飛鳥田元市長の進める横浜市役所の市民参加について、次第に集会などにおいて管理的姿勢を強めていく行政と行政を敵視し、大衆団交により、自分達が一方的に作った確認書を暴力的に認めさせようとする一部市民との対立が次第に激しくなっていく、対立が修復不可能になっていく状況を紹介している。

22. 報告書の内容は、地方自治経営学会編「公・民のコスト比較」(1985)中央法規として出版されている。

23. 「みどりのおばさん」は、1959年に寡婦の失業対策として、日雇いの形でスタートしたが、1965年から正規職員となった。(「公・民のコスト比較」45頁)

24. 例えば葛飾区では、55の学校に131人のみどりのおばさんが配置され、1人当たりの経費が454万円。区全体で、総額5億9535万円の経費がかかっていた。

25. 1983年度決算ベース

26. 同書33頁。「公・民のコスト分析」では、民間と公務員の働き量に大きな差のある原因として、民間ではごみ収集のような現業職員の給与が能率給(手当)が取られているところが多いことをあげる。役所では、決められた給与で、やってもやらなくても同じということが、働き量の大きな差の要因であると分析する。

27. 同書28頁は、自治体コスト低減の阻害要因として、①コストを考えない中央省庁の要求、②市民より党利を優先して組織拡大を図ろうとした政党系議員、③コストを考えない職員や職員組合があることを指摘する。

第2部 提言：これからの行政経営改革—NPM改革の必然性

第1章 中央省庁のNPM改革シナリオ

はじめに

中央省庁の改革については橋本行革でさまざまな取り組みがなされた。だが、果たして実態は変わりつつあるのだろうか。本稿では、NPM改革の考え方を手がかりに、ポスト橋本行革の時代の中央省庁の経営改革を提案する。

NPM改革とは、平たくいうと民間企業の経営手法を政府に応用するというものだが、そこには2つの意味がある。第1は、政府の運営方法そのものを変えていくこと、そして第2には、変えるプロセス自体にも民間企業の経営改革の手法を取り入れるということである。しかし、後者についての文献は少ない。各国の改革事例についても、実際のところ誰がいつ何をどう工夫してやったのかがよくわからない。われわれが海外事例を聞いてピンとこない原因は、おそらくここにある。

そこで本稿では、民間企業の経営改革の手順をヒントに中央省庁の改革を考えたい。というのは、筆者はこれまで経営コンサルタントとして、14年間に大企業20社の構造改革を手がけてきた。その知識を念頭に海外の政府関係者にインタビューした結果、「NPM改革のプロセスは企業の経営改革プロセスと変わらない」という確信を得た。経営改革の基本技というのは、官民の枠を超えた共通のものだ。そういう意味で、まずは企業の経営改革の基本パターンからみていきたい。

1. 経営改革とはどういうものか

経営改革とは、文字通り、企業の活動の根本のあり方、つまり仕事のやり方やお金の使い方を抜本的に見直し、存立基盤を再確認する作業である。従って、常時取り組むものではない。常時やるのは“業務改革”である。現場の職員は、とかく日々の些事に追われて終わる。経営者は、そこを踏み越え、いずれやらねばならない懸案に早めに取り組む。これは業務改革であり、経営改革とは別物だ。

経営改革では、株主の立場から企業（政府）の「価値」を再確認する。つまり、そもそもこの事業は必要か。自力で当社は生き残れるかといった自らの存立基盤そのものを見直す。英語で“Restructuring”といわれる所以である。ちなみに、日本語の“リストラ”というのは単なるヒト減らしや組織のスリム化に使われる。だが、英語の本義は、まさに事業と組織の構造を改革することをいう。日産がルノーの傘下に入って関係会社の整理も含めた事業構造の改造をする、あるいはソニーが銀行業を始める。これらは、経営改革の一例である。

さて昨今のわが国の行政改革はどうか。残念ながら企業でいう業務改革レベルのものでしかない。省庁再編、独立行政法人化、地方分権などは派手で、素人目には経営改革

に見える。しかし、仕事のやり方や予算の使い方はほとんど変わっていない。

さて民間企業の経営改革は、どうやって進めるのか。1つ目は、「課題の分析と構造化」である。これは組織の置かれた現状を客観的に分析し、課題を整理し、立体的に整理する。2つ目は、「個別プロジェクトの推進」である。これは文字通り、個別課題についての問題解決とそこから出てきた解を実際に試し、妥当性を検証する作業だ。3つ目は「チェンジマネジメント（Change Management）」である。これは、個別プロジェクトとその後の実働部隊の実践活動の全体のオーケストレーションだ。具体的には、全体の改革工程表を作り、たくさんのプロジェクトを進行管理する。いわゆる IR（インベスター・リレーションズ）と PR（パブリック・リレーションズ）も重要だ。IR は株主と証券アナリスト、格付け機関、メインバンクを対象とする。PR は、地元自治体、マスコミなど様々なステークホルダーへのコミュニケーションと折衝ごとである。

①課題の分析と構造化

経営改革の第一歩は現状分析から始まる。戦略と組織運営上の問題点を数字と事例で収集し、分析する。よくやるのは、全職員への無記名アンケートである。質問項目はシンプルだ。「あなたが仕事をやるうえで、困っている事は何ですか」、そして「ほんとはこうしたらいいと思う改善案を上げてください」。これだけだ。職員は何が問題か、大体わかっている。これだけで、組織が抱えている症状は8割方わかる。同時に財務情報、生産性データを分析する。どこでコストがかかり、どの売上が伸びているか。価格はどう推移しているか、といったことである。次はデータをもとに経営幹部と討議をする。表面的な現象の背後にある本質的な課題が浮かび上がる。例えば、職員アンケートのレベルで「現場若手の士気が低い」ことの背後には管理職の過剰配置と人事の停滞の問題があるとか、「研究開発が遅い」こと背景には、営業部門からの情報提供の不足があるといった真相がつかめる。

②個別プロジェクトの推進

経営課題が絞り込め、それぞれの課題がどのように絡みあっているか見えたら、次はそれらを要領よく解くための個別プロジェクトを設計する。だが、ここでよくある失敗は、現状分析で出てきた現象をそのまま個別プロジェクトのテーマにしてしまうことだ。

例えば、「顧客の苦情への対応がへた」という現象が顕著だとする。そこで苦情処理係の4人に「苦情処理改善プロジェクト」を命じる。しかし、効果はほとんど見込めない。まず、そもそも現在、きちんと仕事が出来ていない当事者だけで改善計画が立てられるはずがない。また、原因の掘り下げが足りない。ひょっとすると苦情は関係部門に伝えているが、その対応が悪いせいかも知れない。あるいは、苦情対応をしても工場や配送係では何も評価されないという業績評価体系の問題があるかもしれない。「苦情処理」だけの問題ではない。このように原因は深く掘り下げる。複数の原因を関連付け、解決の難易度や人材の手当てなども考慮して個別プロジェクトは設計する。周到すぎてもいけない。ある程度の目星をつけて、後はやってみる。数ヶ月でやってはつぶし、またトライし、という機動性も必要だ。

ちなみに、ここでいうプロジェクトというのは、どういうものか。これは、全部で何十もある事業部門のそれぞれの中期戦略の見直し、あるいは全社の財務戦略、IT戦略、人材マネジメント戦略の見直しなどといったテーマごとにつくる。プロジェクトチームのメンバーは様々だ。担当セクション中心のこともあるし、むしろ全社から公募するときもある。専任チームもあれば兼務ばかりの連絡会的なものもある。

個々のプロジェクトは、①課題の分析、②解決策の提案、③実践、④進捗チェックとモニタリングという段取りで進める。数人のプロジェクトチームを編成し、現行組織の様々な制約や前提条件を取り払い、事業と組織のあり方を客観的に見直す。解決策はいくつかの選択肢で提案する。担当セクションも交え、経営者が裁断を下す。担当部門の意向はもちろん尊重するが、全く異なる判断を下すこともある。方針を決めたらたいい場合は実験をする。よい結果がでたら全面採用となる。このように次から次へといろいろなプロジェクトチームを作っては解散する。全部がうまくいくものではない。だが、試行錯誤するうちにだんだん、組織と人のスキルが高まり歩留まりも上がっていく。

③チェンジマネジメント

個別プロジェクトの動静を見ながら、全体を指揮していくことをチェンジマネジメント(変革のマネジメント)という。経営改革とは、個別プロジェクトをうまく組み合わせ、組織全体に自律的な改革への運動法則を埋め込んでいく作業だともいえる。ここで、大きな役割を果たすのが「改革工程表」である。これは、横軸に時間軸、縦軸に変革の対象を並べたマトリックス構成の図だ。経営改革の全体像がこれ一枚でただちにわかる。福岡市役所の経営改革、DNA2002計画の改革工程表の例を図1に掲げた。これらは、経営改革の設計図である。たった1枚のこの図をつくるために、普通は最低でも2ヶ月の時間をかけて、課題の分析と構造化をするのである。

さて、経営改革プログラムの全体はチェスのゲーム展開のようなものだ。個別プロジェクトは駒にあたる。駒はたくさんあるが、どれから動かすか、間合いなどが大事だ。駒を動かしながら少しずつ陣地を取っていく。すべての駒がうまく進むとは限らない。だが、全体として前に大きく進んでいけばよい。そして、一定の閾値を越えたとき、改革はテークオフ(離陸)し、逆戻りしない状態になる。急ぎすぎも、間延びもよくない。なぜなら、組織に大きな負荷をかける。職員を不安にもさせる。まずやると決めたら社長から組織内外に改革への決意と方針を発表する。そして、できるだけ短い間にトップダウンで決めるべきを決め、後は各部門に自律改革を促していく。成否の鍵は、いかに個別プロジェクトをうまく切り出し、タイミングよく取り組める体制を作るかだ。なぜなら、改革の担い手は、結局、現場の職員である。経営者にできるのは環境整備ではない。

経営改革は、当初は2年ほどの計画のことが多い。そこから先は、日常の業務改革として各職制に任せ、当事者が学んだ手法を駆使して自律展開していく。筆者の経験では大企業の場合、キックオフから半年でいたい成否の見極めがつく。その頃までには個別プロジェクトのうち2、3について成功の目処が立ち、改革に向けての経営トップの

図1

DNA2002計画(2000.4~02.3)の実行スケジュール

▲本格導入

		フェーズ1		フェーズ2		2002 4	
		2000.4	2000.10	2001.4	2001.10		
グループA	①DNA運動	▲————→					
	②行政マーケティング運動	▲————→					
	③プロポーザル運動	▲————→					
グループB	④民間型経営システム	各局で準備できることは試行	▲————→ 専任全庁改革チームを中心に作業				
	⑦コーポレートガバナンスの確立	準備できることは試行	▲————→				
グループC	⑤行政評価・企業会計システム	設計	試行	▲————→			
	⑧市民自治体制	設計(市民側との共同作業)	試行	▲————→			
グループD	⑥現場自律管理システム		実態調査のみ	本格検討開始	設計・試行	▲————→	
	⑨コミュニティの自律経営		実態調査のみ	本格検討開始	設計・試行	▲————→	

采配ぶりも板についてくる。さらに半年が経ち、目に見える成果（新しいやり方での売上増など）がでてくると後は、加速、拡散する。だが、それまでは、とにかく綱渡りの状況が続き、経営トップとその補佐チームは毎日、真剣勝負の連続だ。

2. なぜ、今までの“行革”ではダメなのか

ここで、経営改革と今までの“行革”の違いを整理したい。なぜなら、わが国では従来の行革の導入プロセスを前提としてNPM改革を語る向きが多い。あるいは、NPM改革を既存の行革のなかの単なる一手法と捉える場合もある。これは完全な誤りだ。こうした発想がNPM改革を骨抜きにしかねない。そこでNPM改革の理解のためには、新たな知識の習得よりも学習棄却（アンラーニング）から始めたいのである。

これまでのわが国の行政改革には「経営を変える」という発想があまりにも欠けていた。行政改革は、これまでも何度も行われてきた。制度、組織、機構という面では、特に過去10年で目覚ましい変化が起きた。成果も出ている。しかし、仕事のやり方や予算の使い方はさほど変わっていない。一方、財政赤字は拡大する一方で、国民が公務員に抱く信頼感も低下したままだ。こうしたなかで「官から官へ」「国から地方へ」という理念は、大方の支持を得ているものの、具体論となると民営化や地方への税財源の移

譲の問題など、議論ばかりで目処すら立たない。これが、中央省庁の経営の現状である。

従って、おそらくもっと大胆な制度改革が必要だ。しかしそれは急には進まない。そこで、制度改革をあてにせず、まずは現行の組織と制度の枠内で可能な限りの改革に取り組む必要がある。そのための方策がNPM改革なのである。ただし、主眼は制度の改革ではない。NPM改革の主眼は、職員一人一人の行動様式と発想を変えることである。それを通じて個々の補助金、許認可、政策立案の判断と意思決定を具体的にミクロのレベルで変えていく。その上で、いよいよ制度改革や権限、組織の手直しなどに手をつけていく。

このようなNPM改革は、これまで世間の注目を集めてきた橋本行革などの“行革”に比べるといかにも地味だ。マスコミ受けしないし、政治家も意義と必要性をなかなか理解しない。しかし、“行革”による制度の見直しは、形の整備でしかない。中身の改革こそが、本当の改革であり、そのためにNPM改革が必要なのである。

先ほど経営改革は、①課題の分析と構造化、②個別プロジェクトの推進、そして③チェンジマネジメント、の3つの作業から構成されると説明した。政府のNPM改革の場合も、この流れは変わらない。そこで、この3つに注目して今までの“行革”とNPM改革の違いを浮き彫りにしてみたい(図2)。

図2

これまでの行革の問題点とNPM改革の必要性

	これまでの行革	先進企業における経営改革ノウハウ	NPM改革によるアプローチ
①課題の分権と構造化 ・課題分析段階 ・改革プロセス(改革工程表)の問題点	<ul style="list-style-type: none"> 問題点は明文化しない(行政の無謬性原則) 改革の必要性はマクロ環境の変化から説き起こす 改革プランはビジョンのみ 	<ul style="list-style-type: none"> 問題点をすべて洗い出し、明文化(少なくとも2か月かける) トップの関与 トップによる決意表明 	<ul style="list-style-type: none"> 全職員が感じている問題点、提案を吸い上げる 問題点はすべてトップに集め、公表 背後にある原因を掘り下げ、改革プログラムを設計
②個別プロジェクトの推進	<ul style="list-style-type: none"> 目につく現象を単にプロジェクト化 検討と提案のみで終わり 	<ul style="list-style-type: none"> 全体の改革プログラムに沿って括り出し、順次実施 現象の裏にある本質に着目 	<ul style="list-style-type: none"> 検討、分析、提案よりも実施を重視 どんどん実験 目に見える成果を早めに出す
③チェンジマネジメント	<ul style="list-style-type: none"> 提案をしたら終わり 「やっているはず」という前提 	<ul style="list-style-type: none"> 周到的ウォッチ 最低2年は関与 	<ul style="list-style-type: none"> 全体を見ながら即興的に展開 IR、PRを重視し、外圧を活用

(1) 行革の問題点（その1）：課題の分析と構造化の段階

課題分析段階での問題点

対象が何であれ、改革をしようというならば、最初に課題を徹底的に洗い出す。これが常識だろう。だが、これまでのわが国の“行革”ではこの作業が徹底されなかった。正確に言えば、みんな薄々何が問題かはわかっている。その暗黙知を前提にいきなりビジョンづくりや改善策の立案に走ったのである。これは政府全体の行革であれ、一省庁の改革であれ、同じ傾向だ。本来は全体診断のなかで問題点を徹底的に洗い出し、定量的に分析する。結果を組織の内外に公開し、幅広い議論を喚起する。そうすることで問題の多面的な解析ができる。当事者の思い込みも修正されていく。しかし、わが国の行革では、この過程を端折ってきた。ことを荒立てたくない、あるいは済んだことは水に流すという発想からくる悪しき慣習だ。

これが端的に現れるのが、行革大綱の構成である。最初に「環境分析」がある。本来、ここでSWOT (strength, weakness, opportunity, threat) 分析がなされるべきだ。だが、多くの場合、未曾有の不況や国際化、IT化などのマクロトレンドが並ぶ。そして、いきなり「あるべき姿」の夢物語に飛躍する。その後には、極めて抽象的な「〇〇の推進」、「△△の拡充」といった交通標語のような文言が続く。まるで、改革をするのは、マクロトレンドのせい、といった書きぶりである。ほとんどの場合、定量分析はない。あっても、財政赤字を訴える程度だ。要するに、なぜ改革なのかという原点がいっこうに整理されていない。

改革プロセス(改革工程表)の問題点

改革工程表は、既存の組織と仕事のやり方をいかに変えるか、いかに経営するかといういわば“HOW”の改革についての作戦だ。ビジョンや構想とは違う。後者は、最終的にいかにありたいかという改革の“WHAT”に関するものだ。もちろん改革には両方が必要だ。しかし改革の初期には後者を精緻に詰めるよりも前者の見通しを早く立て、さっさと実験したほうがいい。ところが、これまでのわが国の行政改革は、おしなべて後者の検討に異常なまでのエネルギーと時間を費してきた。即ち、「21世紀の政府の役割」、「この国のかたち」、「成熟社会の国家像」といったおそろしく抽象的なテーマについて著名人を集め延々と議論する。しかし、これは経営改革という意味では、あまり意味がなく、臨戦体制をとるべき現場を逆に遊ばせる（待たせる）という意味で有害ですらある。

なぜなら、第1にビジョン作りは、目の前の問題の解決に寄与しない。第2に、成熟社会においてビジョンや長期計画という手法の有効性が疑わしい。右肩上がり、キャッチアップの時代の遺物、あるいは社会主義、計画経済の呪縛の産物だ。現に先進企業でいまだきビジョンや長期計画に力点を置いているところは皆無だ。ビジョンや構想などは、大体の方向性を決めておけば十分だ。それよりも変転する現実の背後にある法則を鋭く洞察できる人材作りのほうがずっと重要だ。そして彼らは、具体的な改革プロジェクトの遂行の中でしか養成できないのだ。

これまでの行革の改革シナリオ作りのもう一つの欠陥は、個別プロジェクトのテーマ

の切り出しがおよそ実践的でなかったという問題である。これまでの行革では、「地方分権」「省庁再編」「特殊法人改革」「公務員制度改革」などが個別プロジェクトとして切り出された。これらは、確かに重要な課題だ。だからといって問題解決のための実践的な個別プロジェクトのテーマとしてふさわしいとは限らない。

例えば特殊法人問題。確かに重要課題だ。しかし、特殊法人というものは、特殊な経営形態の法人を総称する概念でしかなく、いわば「その他法人」と言っているのと同じである。全体として似たような問題を引き起こしているように見えるかもしれないが、十派一からげにしているのは、深い分析も出来ないし、ろくな解決策も出てこない。その典型が「廃止か民営化か」という二者択一論だ。総理の政治的な決意の表明という意味では、筆者も共鳴する。しかし、特殊法人は、その存在や経営形態自体が問題なのではない。そこに析出する財政投融资や無駄な公共事業、そして不良債権が問題なのであり、組織よりも資金と事業の動きのほうが問題なのだ。だとすれば、個別プロジェクトはむしろ、「公共事業系法人のガバナンス」や「財投資金の特殊法人への投入基準」などを切り口に編成すべきである。

このような行革における個別プロジェクトの切り口は小泉政権になってずいぶん工夫されるようになった。「道路関係4公団」や「郵政公社民営化」などに照準を定め一点撃破していこうという戦略性も見取れる。しかし、今のところは、まだ数年先を見据えた改革工程表の枠の中での個別プロジェクトの設計と配置ができていない。直感と即興に頼っているようなところがあり、今後のバージョンアップが必要だ。

(2) これまでの行革の問題点（その2）：個別プロジェクトの段階

先述のとおり、経営改革において個別プロジェクトとは現状分析から解決策の立案、そして実践、進捗チェックまでの一連の過程のことをいう。これに照らすと、これまでの行革における個別プロジェクトはそもそも「プロジェクト」とは言いがたい。これまでのプロジェクトとは、審議会を開き、答申書を渡すまでを指した。その後の実験や実施状況の管理こそが改革だという意識は希薄だった。これは、民間企業の感覚からすれば驚くべきことだが、仕事の成果は文書であるという官僚制の常識に照らせばさほど不思議な現象ではない。つまり実体上の成果を出すことよりも、書類の作成と予算の消化が優先されるのである。改革の担い手は、従って現場の執行部門ではない。審議会と事務局であり、従って文書作成とともに改革のための予算も組織もなくなる。できあがった答申や提言は閣議決定や法令の形でオーソライズされる。そこまでいけば、もはや実施されるのみだ。なぜなら官僚組織においては、オーソライズされたものは必ず実施される。官僚組織には誤りもサボタージュもあるはずがないからである（行政の無謬性の原則という）。従って、進捗状況をチェックする必要性も想定しない。文書がオーソライズされたら、実施されたはずということになる。現に各省庁は体裁を整える。例えば「顧客サービスの徹底推進」という閣議決定がなされたとする。すると各省庁はいっせいに、「顧客サービス推進室」の設置の組織要求、予算申請、そして推進要綱の策定に走る。そして、それが終わったら「実施済み」とされるのである。

さらに、プロジェクトの答申は、それが出た後に現場組織からの合意を得るための調

整がなされる。これが、実はつまみ食いを許す。原因は上意下達型のプロジェクト運営のスタイルにある。多くの場合、現場職員のヒアリングを徹底する以前に行革担当部局や審議会で上から改革方針が決められる。それが全省庁、全部局に一律的に適用される。もともと全部門にあてはめるつもりで作られる方針だからどうしても抽象的になる。例えば、「政策の意思決定過程については、できるだけ透明性を高め、積極的な情報公開に務めること」といったものだ。いいことが書いてあるが、交通安全標語のようなものであまり役に立たない。

このことが逆に、方針の解釈や運用、実行の仕方をすべて、各省庁、各部局に委ねるという結果を招くのである。この過程での“つまみ食い”を防ぐ手立てはない。なぜなら、先ほど来の官僚制のもとでは上からの通達は必ず実施されるという前提があるからだ。ひょっとして、あの省は骨抜きにするとか、あそこの局長は何もしないだろう、といった邪推は許されない。通達を出したとたん、「鋭意取組中」ということになる。そして時が経過すれば現実とは無関係に、「実施済み」と処理される。どこにも悪気はない。だが、恐るべき形式主義である。かくして、行革のもとでの個別プロジェクトは、マンパワーと時間を投入する割に、大きな成果を生まなかった。

(3) これまでの行革の問題点（その3）：チェンジマネジメントのレベル

先ほど述べたとおり、これまでの行革では、答申や提言作り、そしてその後の法令や制度、組織の手直しまでを改革と捉えていた。そもそもチェンジマネジメントという概念が意識されない。「経営改革」のプロセスを管理しようという自覚もない。

しかし、NPM改革の目的は、そもそも手続き志向から成果志向へと行政機関の行動様式を変える点にある。従ってNPM改革に着手するということは、実質的な成果を求め、チェンジマネジメントをやり始めることになる。逆にいうと、今までの行政改革は成果を求めてというよりは、改革の手続きに追われていた。皮肉なことにNPM改革の対象は、まさにこのような既存の行革の姿なのである。つまりNPM改革とは、実は既存の行革自体を否定し、改革していくという営みなのだ。

もっとも、過去10年を振り返ってみれば、平均約10ヶ月で政権が交代した。この状況のもとでは、そもそもチェンジマネジメントはむずかしい。年商数千億の企業の改革にすら2年の期間を要する。巨大な政府の改革には数年のチェンジマネジメントの計画が不可欠である。政権交代が変わっても継続するためには、広くNPM改革の必要性を国民に訴え、さらに法制化（NPM改革推進基本法の制定）などの国民的な合意の仕組みが必要だろう。

3. 中央省庁のNPM改革の内容

次に、NPM改革の中身の検討に入ろう。まず、今の中央省庁になぜNPM改革が必要なのかを確認する。次に、改革シナリオを設計する際に考慮すべき4つの「場の力学」について説明する。その上で4つの改革メニューを提示し、それぞれの詳細を述べる。

(1) なぜ NPM 改革が必要か

①生産性と政策、サービスの質の低下

そもそもなぜ「NPM 改革」が必要なのか。それは、政府の仕事ぶりと予算の使い方がともに生産性が低からである。生産性とは、労働力と資本の 2 つの要素で構成される。それを上げる方策は、一つはどこにどれだけの量を投入するか（あるいは、しないか）という投入判断を正しくするということである。そしてもう一つは、投入された資本（予算）と労働力（人員）がどれだけ効率良く、しかも意味のある働きをするかということを決める。前者を決めるのは政策判断、そして予算と人員の配置である。後者を決めるのは、現場の士気、そして作業効率を高めるためのきめ細かな改善運動の展開や動機づけである。

生産性に加え、政策やサービスの質の改善の余地も大きい。目に付く問題を列挙すれば、90 年代後半の旧厚生省、旧大蔵省の汚職事件以来、最近の外務省に至るまでの一連の不正行為。それから、依然、透明性に疑問がある ODA や公共事業の予算配分の問題、阪神大震災の際に明らかになった危機管理体制、さらには外交、金融などの政策立案能力の低下などがある。

問題は山積みだが、これらの現象の背後にある原因は複雑だ。マスコミ報道では「首相の統率力の不足」「大臣の能力不足」「官僚の私利私欲追求」といった話に傾きがちだが、ことはそれほど単純ではない。

政府の機能低下の原因としては、以下のようなことがあげられる。

- ・ 組織が巨大化、複雑化し、世の中の変化にあわせた敏捷な意思決定ができなくなった。
- ・ 予算や基本方針を決める上で必要な情報が現場から上がってこなくなった。あるいは、本省の情報処理と分析立案能力が限界をきたし、政策に反映されない。

福祉や教育など、かつては全国一律で決めればよかった政策が、今や地域別、場合によっては個々人のニーズを見て決めなければならなくなった。従って自治体に権限と予算を渡すべきだが、依然、中央集権の仕組みが残っている。そのため国も自治体もともに機能低下に陥った。

先端的な社会問題、特に環境問題や教育問題では、政府自身による問題解決の限界が明らかになりつつある。NGO や NPO、さらに企業や市民団体などが政府を凌駕する情報量と行動力を持ってこのような問題に取り組みはじめ、人々の期待を集めている

政府の機能低下は、このような要素が複合的に重なりあって起きている。分野によっては、民営化が有効だ。しかし、そうもいかない分野が多い。だとすれば、政府の機能回復を図るしかないのだが、それは総理や大臣のがんばり、官僚の意識改革程度でできるものではない。

民間から優秀といわれる人材や優れた経営者を政府に登用しても、多くの場合、結果は大きくは変わらない。これは指導層のヒトの能力の問題ではない。組織の機能低下の問題なのである。現に大多数の議員や官僚は、決してマスコミが批評するほど無能ではないし、使命感も高い。個人は優秀であるにもかかわらず組織としては著しい機能低下に陥っている。先進国に共通する近代官僚制の末期症状である。従って、それ自体が近

代官僚制の申し子的な従来型の“行革”では決してこの問題は克服できない。異なる原理、逆転の発想からのアプローチが必要だ。それがNPM改革だ。

②経費節減、赤字減らしの呪縛を超えて

なお、NPM改革というと大胆に民営化をし、サービスの水準を下げ、とにかく財政を健全化することだと早とちりする向きが多い。英国やニュージーランドのNPM改革について、こういう批判があるのは事実だ。しかし、これは決してNPM改革の本質要素ではない。

まず、サービスの質と効率化の問題だが、確かに社会通念上は、効率化イコールサービスの低下と思われている。労働組合などが合理化反対の論拠として掲げるのもこのロジックだ。しかし、現実はずしもそうではない。合理化によって生産性が上がった余剰分が「より良いものをより安く」消費者に提供する原資に使われることが多い。航空運賃やCDの価格がどんどん下がっていったのはその例だ。確かに安いものは、質が悪く、高いものは質がいい。しかし、生産性は価格とは無関係である。非効率な作られ方をした高級品もあれば、効率よく作られお買い得という低価格品もある。前者のバリューフォーマネーは低く、後者は高い。NPM改革でサッチャーは、バリューフォーマネーを追求するといったが、それはこういうことなのである。

よくある誤解の2つ目は、財政赤字への対処策である。財政赤字はNPM改革にとっの大きな経営課題の一つだが、これはほかの問題とセットでしか解決できない問題だ。NPM改革では、政府全体の改革が進み、その結果、民間経済の活性化への貢献を期待する。そうでなければそもそも税収は伸びない。同時に政府の生産性を上げ、出費も抑制する。相乗効果で財政赤字は圧縮される。NPM改革では、一律的な予算削減などの手法はとらない。生産性を上げるためなら投資もする。成果志向とはそういうことである。単に思い切って予算を削るのは、民間企業的でもNPM改革でもない。

(2) 場の力学の分析

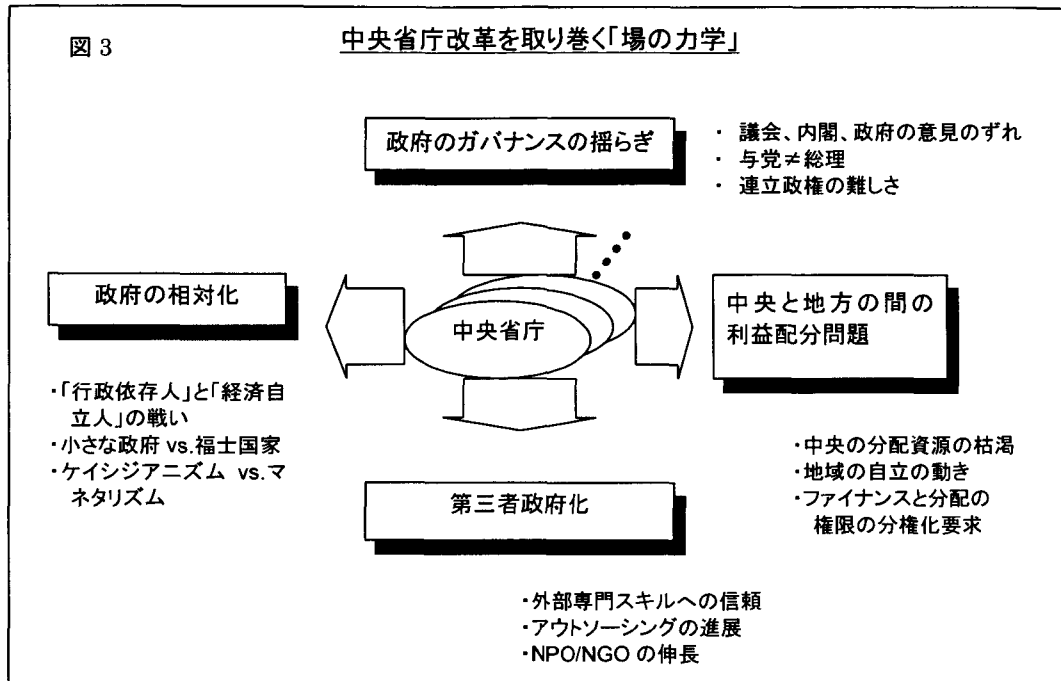
NPM改革の目的が整理できたら、次は現状分析だ。特に重要なのは、先ほどの得たような表層に現れている問題の底流に流れている大きなマグマを捉えるということだ。経営分析の世界では、この作業を「場の力学分析(forces at work analysis)」と呼び、極めて重視する。なぜなら、これを無視して、経営改革はできないからである。場の力学の分析は、ヨットレースにおける風向と潮流の分析のようなものだ。流れを利用できるなら乗る。乗れないなら、避ける。

例えば製薬会社の場合、場の力学としては、遺伝子解析の動向、成長市場である中進国の人口動向と所得水準の伸び、そして国際的な買収提携の動きが重要だ。いずれも自社だけでコントロールできる要素ではないが、先読みの良し悪しで業績に大きな差がつく。経営改革は、こうした場の力学をうまく取り込むように展開する。

中央省庁の改革のシナリオ作りの場合に留意すべき場の力学は4つあるように思う(図3)。

図 3

中央省庁改革を取り巻く「場の力学」



第1の力学は「第三者政府化」の動きである。「第三者政府 (third party government)」というのは米国の経済学者レスター・サロモンが唱える概念で、現代の政府の仕事は政府の組織内部だけで完結しないという洞察である。確かに政府の仕事と予算の大半は、企業やNPOへの業務委託や自治体への補助金付与、銀行経由の債務保証など第三者経由で実行される。政府が自らやる業務は限られる。日本でも状況は同じだ。だとすれば中央省庁の改革とは、実は自治体や特殊法人、公益法人の改革とセットでなければならない。第三者政府化はこれからもますます強まる。だとすれば、政府のNPM改革は、政府の外の機関にNPM改革をいかに徹底させるかということとセットで設計しなければならない。

第2に注目すべき力学は、「政府のガバナンスの揺らぎ」である。まず議会、内閣、政府の3者の足並みがそろわない。その結果、政府（官僚組織）としては、現状を少しずつ手直しし、その場を凌ぐ政策しか打ち出せない。これは、特に連立政権になって強まった。さらに言えば、与党、そしてその中の最大勢力の自民党、さらにその中のリーダーである自民党総裁（総理）の3者間の意思も一本化されていない。総理の意向が与党主流派の意向と一致しない。さらに連立政権という要素も加わり、閣僚の意向がまた一致しない。以上あげた各勢力の意向が一致しないどころか、それぞれが微妙な差異を主張し、そのことで政治力を発揮しようとする。なかなかすんなりと物事が決まる時代でなくなった。

企業の場合、社長に全権が集約されている。もちろん株主や他の取締役のチェックが

入るし、社長が解任されることもある。しかし社長に全権が集約され、取締役会でほとんどのことが決まる。議院内閣制のもとでは、かつてサッチャー首相がそうであったように大統領制の国よりも総理の権限が強いはずだ。だが政権交代の可能性が少ないわが国では、連立与党内で総理とそれ以外の勢力の間で繰り広げられる。このような不安定な政権基盤のもとでは、中央省庁はどこからも睨まれない線のことを進めようということになる。要するに、総理は中央省庁の「社長」というほどの権力を持たない。各大臣のリーダーシップも限られる。政府全体のことであれ、省庁内の改革であれ、トップダウン型の改革モデルは期待できないのである。

第3の力学は、「政府の相対化」の動きである。日本には、しばしば「行政依存人」と「経済自立人」の2種類がいるといわれる。前者は、公共事業推進派に代表され、政府と国家を同一視する。また政府はア priori に自分たちを統治する存在だと思っている。財政赤字のつけは、増税であれ、なんであれ国民が負担するしかないと考える。財政赤字のしわ寄せで年金が削られても仕方がないと考える。ところが、後者の「経済自立人」は政府をもっと相対化して考える。政府のパフォーマンスが悪ければどんどん小さくすればいいし、民間経済の景気対策など政府にできるわけがないと考えている。中央省庁といえどもその辺の会社と同じ存在でしかない。前者から後者への考え方の転換がサッチャー改革に代表される新保守主義、新古典派の改革である。そこでは welfare から workfare への転換に代表される福祉国家体制の放棄がなされ、ケインジアニズムからマネタリズムへの転換が図られる。こうした動きを政府の相対化という。これは、もちろん NPM 改革を加速させる。ただし、わが国の場合、まだその動向は見えない。NPM 改革は「政府の相対化」とセットで政治的に強引に進めるべきか、むしろそれと切り離し、政権交代に左右されない継続的なものとして進めるかは、判断のしどころである。

第4の力学は「中央と地方の間の利益配分」の問題である。先進国の政府というものは、国家としての統合を図り秩序を維持するために、常に辺境の地に利益配分をしてきた。米国の経済哲学者ジェーン・ジェイコブスは、欧州では社会福祉制度を通じて、米国では軍産複合体を通じてそれが行われてきたという。わが国の場合はどうか。公共事業である。公共事業には中央の政権による周辺地域の統治手段という性格がある。富をいったん中央に集中させ、それを地方に移転するプロセスのコントロールを通じて中央政府は権威と権力を維持する。ところが、分配の原資がなくなりつつある。また中央からの集中制御の仕組みが非効率になった。だから NPM 改革によって、ファイアンスも分配も地域に分権化する必要がでてきた。この変更は経営効率上は正しい。だが、統治秩序の維持という意味では中央政府からは支持されない。なぜなら、自らの権力基盤を揺るがすからである。これは利益を中央が分配するのか、むしろ地域に委ねるのかという国家権力のありかを巡る問題である。NPM 改革が予定する地域への分権化は、権力闘争に関わる問題なのである。

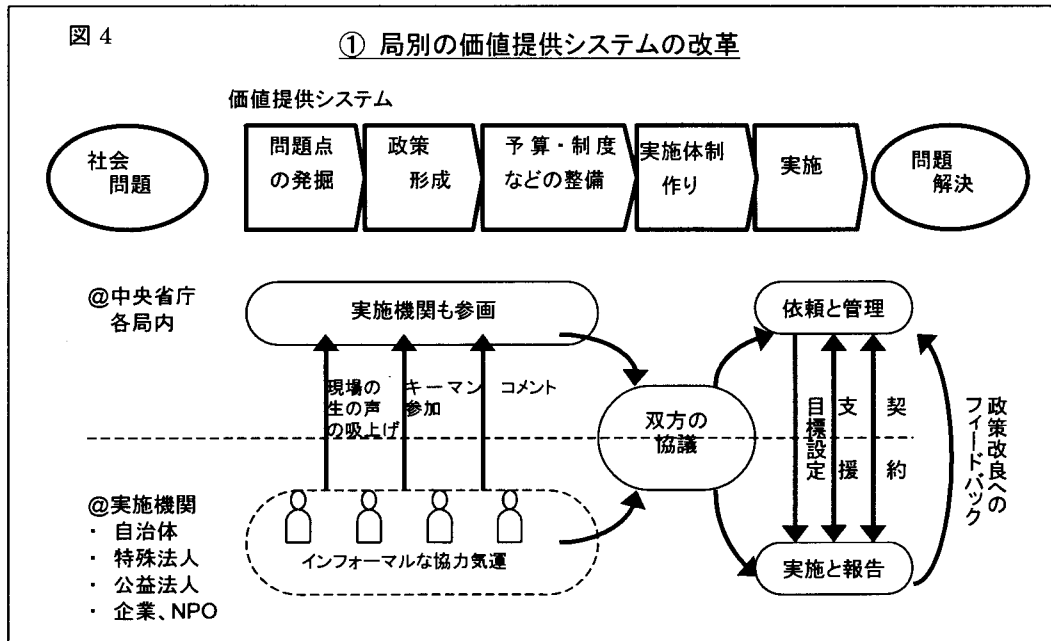
(3) NPM 改革の基本メニュー

NPM 改革の目的と場の力学を斟酌するとわが国中央省庁の NPM 改革には、4 つのメ

ニューが必要だと思われる。すなわち①局単位の価値提供システムの改革、②ボトムアップからの制度改革、③予算編成プロセスの分権化と集権化、④公共事業の地域分権化である。それぞれは、さらにいくつかの個別プロジェクトから構成される。全体がテークオフ(離陸、逆戻りしない状態にまで持っていくこと)するまでの期間は約4年と見込む。以下、それぞれについて見ていこう。

①局単位の価値提供システムの改革

NPM改革を進める基本単位は、個々の省庁でも、政府全体でもなく、各省庁の「局」とすべきだ。対象は、事業・サービス・政策を設計し、遂行するまでの「価値提供システム」の端から端までを対象とする。具体的には、中央省庁の局毎に事業戦略を見直す。その際には、法令で定められた業務をしているかどうかではなく、顧客の満足度(customer satisfaction)や職員の満足度(employee's satisfaction)を調査する。戦略的な判断を加え、そもそもこの局の使命は何か、達成目標は何かを再確認する。最終的には、年度別、そして3~5年先の戦略目標を設定し、自治体や特殊法人などの実施機関も含めた関係部門全体に目標管理を徹底していく。これが、「局単位の価値提供システムの改革」である(図4)。



改革の基本単位というのは、改革の初期の段階で現状分析や戦略の見直しをする時の対象のくくり、範囲といってもよい。この基本単位ごとに行う現状分析は、先述の「個別プロジェクト」の一つでもある。こうした現状分析を経て出てきた課題を整理し、さ

らに組織横断的な個別プロジェクトを編成していく。企業改革の場合、改革の基本単位は、たいがい事業分野（例えば電機メーカーであれば、白物家電、AV といったくくり）ごと、もしくは管理機能（財務、人事、広報など）ごとである。

いままでの中央省庁の行政改革では、改革の基本単位は、政府全体もしくは各省庁だった。だが、省庁というのは余りにも多くの事業を抱えすぎている。分析単位としても課題解決の単位としても大きすぎる。おまけに、省庁再編の結果、総務省のような巨大組織ができた。一方、事業に着目すれば、局単位で現状を分析し、戦略を考えるのが良い。

ちなみに局単位とはいっても改革の対象は、霞ヶ関の省庁内の局に限らない。全国各地の地域機関（いわゆる出先機関）はもとより、自治体、特殊法人、公益法人など実質的にその局の仕事をやっている機関をすべて改革の対象とする。これは、NPM 改革では、事業・サービスを提供する側の組織のくくりよりも、その受け手の側に立った「価値提供システム」に沿った改革を考えるからである。

「価値提供システム（value delivery system）」というのは、事業を営む上で必要となる一連の作業の端から端までの流れをいう。例えばメーカーの場合、最初に研究開発があり、次に原料を買ってきて、工場で作る。営業し、売った後はアフターサービスである。経営とは、傘下の組織を管理することではない。価値提供システムの全体を円滑に動かし初めて経営といえる。この原則を中央省庁に当てはめると、改革の対象としては自治体や特殊法人、公益法人も含む。先述の第3者政府(third party government)化の実体を反映する。

そもそも NPM 改革とは、タテマエの書き換えではなく、実質を変えるものであり、実質を担う組織の行動様式を変えなければならない。本省組織の中でいくら改革を唱えても無意味だ。実施機関の協力が不可欠だ。そこは対等な立場で知恵を出し合い、いっしょに新しいやり方を実験する。相手によって、実験の中身は変える。例えば都庁には事業の一切を任せてしまう。一方、人手に余裕のない田舎の県では国が直接、補助金審査までやり、結論だけを協議する。マーケットの実情に合わせて臨機応変に事業のやり方を工夫する。最もいいやり方が最終的に全体に広まるはずだが、例外処理の地域や対象分野もあってよい。結果として一国複数制度となってもいい。当事者同士がその都度合意して決めればよい。

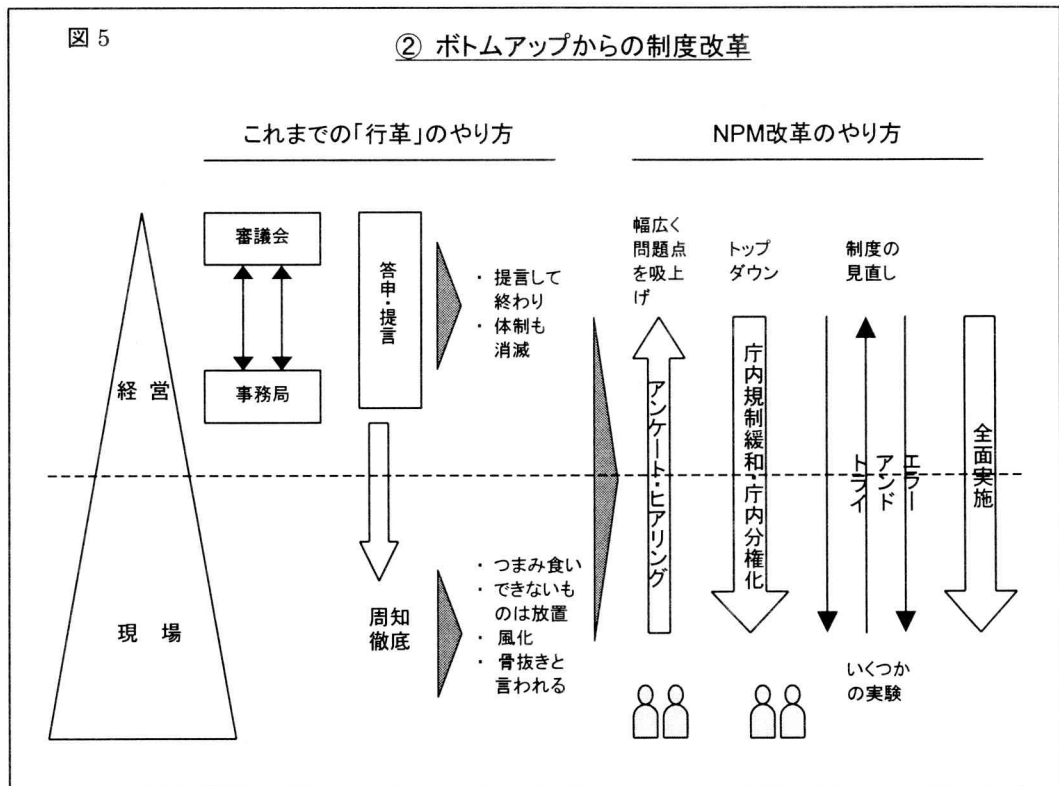
局毎の価値提供システムの改革は事業計画や予算にも反映される。従って、ある程度、各局に共通の作業を要求することになる。その内容は、第1に局の置かれた現状の分析（SWOT 分析、CS と ES の調査）、第2に戦略計画（strategic planning）の策定、第3にパートナー（局外の実施機関）との目標の合意といった流れになるだろう。作業としては、パートナーも交えた現状分析に6ヶ月、戦略計画づくりに6ヶ月、そして実験とパートナーを含む機関との目標設定に数ヶ月といったところだろう。なお、現状分析のあとすぐに、TQC 活動なども展開し、これは続けていく。

②ボトムアップからの制度改革

これは、従来の行革とは 180 度逆のアプローチをとる。従来の行革では、最初からど

の制度を変えるかということが上層部で決められる。そして、審議会や研究会が組織化され、事務局が書いたシナリオに沿って検討を進める。最終的に決まった方針が現場に降ろされるという順序だった。

ここでは、そのアプローチを逆にする。まず、現場の各部署（ここでは先ほどのパートナーも含む）で職員がおかしいと思うこと、こうしたらいいと思う提案をまず募集する。アンケートや提案制度を駆使し、具体的な問題を掘り起こす。課題が出てきたら、現場の各部門でTQC運動を展開する。小さな改善ができたなら、さらに大きなテーマに自主的に取り組む。こうして自分たちの部署だけでできることは、どんどん改善に移す。出てきた問題も改善の成果もどんどん情報公開していく(図5)。



この際に大事なことは、世間の支持を背景に、庁内の理不尽な規則や規制の緩和を図ることである。やがて、制度の壁にぶつかる。そうしたら、経営トップに訴え、「本件だけの特例」を設けてもらう。いったん制度に風穴を開ければ後は簡単だ。前例横並び主義の官僚組織の慣性を逆に利用し、新しいやり方がデファクトスタンダードになる。これが、ボトムアップからの制度改革だ。

福岡市役所の場合は、各課、各施設単位でのボトムアップの改善運動をやった。やがて予算・会計規則、そして人事制度や慣行が障害となる。組合との関係や各種協定も障害になった。こうした制度の壁は、トップダウンで取り払うしかない。そこで「プロポ

ーザルチーム」を設けた。これは課長クラスが兼務で務める委員会で、現場から上がってきた制度改革の提案を、次々に調査し、いきなり市長、助役クラスで構成する経営トップ会に提案する。従来は人事関連は人事課で、また予算関係は財政課でまず検討というのが常識だった。ところが、今回はいきなりトップに上げた。担当部門に協議すれば現行制度を維持することになりがちだということがわかっていたからである。この仕組みで処理できる案件の数は少ない。しかし、示威宣伝効果が大きい。管理部門の態度が変わった。「できない理由」を捜すという従来の態度から、むしろ「どうすれば変えられるか」を現場といっしょになって考えるという姿勢が変わった。

ちなみに職員から上がってくる提案は、当初は、福利厚生や人事関係など内向きのものが多い。しかし、それをあえて「おかしい」と職員が言い出せる場と雰囲気できたということの意味は大きい。なぜなら職務を実際に遂行するのは彼らだ。彼らがやる気にならない限り、改革は絵に描いた餅だからである。

ささやかなことの改善から始める意義は大きい。第1に、身の周りのささやかな制度の変更だからこそ NPM 改革の本質が職員一人ひとりに伝わる。第2には、「おかしいことはおかしいと言う」というあたりまえの行動様式が確立できる。役所では、誰もがおかしいと思っているが、直せないことが余りにも多い。なぜなら、誰も些事で衝突をし、官房部門ににらまれたくない。だが、今回のアプローチでは、あえて現場から些事を問題提起してもらい、それに対しわざわざトップが大まじめで取り組む。これで制度にゆさぶりをかける。すると旧態依然の管理部門の発想が変わる。触らぬ神に祟りなし、という職員の態度も変わる。また、具体的な材料があればトップも自信をもって指示が出せる。三者の動きがこの過程で正常化されていくのである。

最終的には重要政策案件にレベルを上げていく。やがて、トップダウンで予算編成のやり方や人事制度の抜本的な見直しまでできるようになる。従来の行革では、これができなかった。なぜなら、現場はしらけていて意見を言わない。事務局は担当セクションに遠慮し、大胆な案をださない。外部の委員は現場の実態を知らず、思いつきの意見しか言わない。トップも自信がなく、結局、事務局任せになる。月並みな案を委員会で権威づけし、お茶を濁してきた。制度変更は形式主義の罫から逃れられなくなる。ボトムアップからの制度改革のアプローチは、これを断ち切る。

ボトムアップからの制度変更は、さきほどの局単位の価値提供システムの見直しと平行で、改革初期から取り組む。具体的には、局単位での現状分析の作業のなかで、アンケートやインタビューを実施し、パートナー機関を含む関係者の問題意識を調査する。その結果を元に TQC 活動をやり、そこから出てきた制度的な問題を局長直属の「制度改革チーム」にかける。メンバーは、パートナー機関を含む幅広い分野から将来を嘱望される課長クラスを中心に兼務で任命する。そして彼等が既存の制度や慣行にとらわれず、制度変更を局長に提案する。局長は、出てきた提案を尊重し、なるべく実験してみる。官房部門や他省庁との折衝が必要な場合にはそれもやる。なお、局別のチャレンジの進捗度は公表し、局同志の競争を促す、また局長の人事評価にも反映する。これらの取り組みは改革の初期からはじめ、ずっと続ける。

③ 予算編成プロセスの分権化と集権化

企業経営には、資本コスト(capital cost)と資本効率(capital productivity)という2つの概念がある。前者は投資資金を金融市場から調達するために企業が支払わなければならない金利(資金調達コスト)である。借り手の信用力にもよるが年利3~8%くらいは覚悟しなければならない。後者は、事業に投下した資本がどれだけの利益を生むかということだ。最低限の目安は米国債の金利(約5%)だ。米国政府は地球上で最もリスクが低い投資先とされ、その分金利は安い。一方、企業投資にはリスクが伴う。米国債よりも低い収益率なら誰も投資しない。

さて、政府は企業と違って税金が徴収できる。資本コストは借り入れや債券を発行する場合を除けばゼロである。だが、だから資本効率が低くていいわけではない。なぜなら、税として徴収しなければ、民間セクターでもっと有効に使われたはずの資金だ。利益率という尺度はあてはまらないが、高い資本効率は当然要求される。そうでないなら、むしろ減税すべきなのだ。

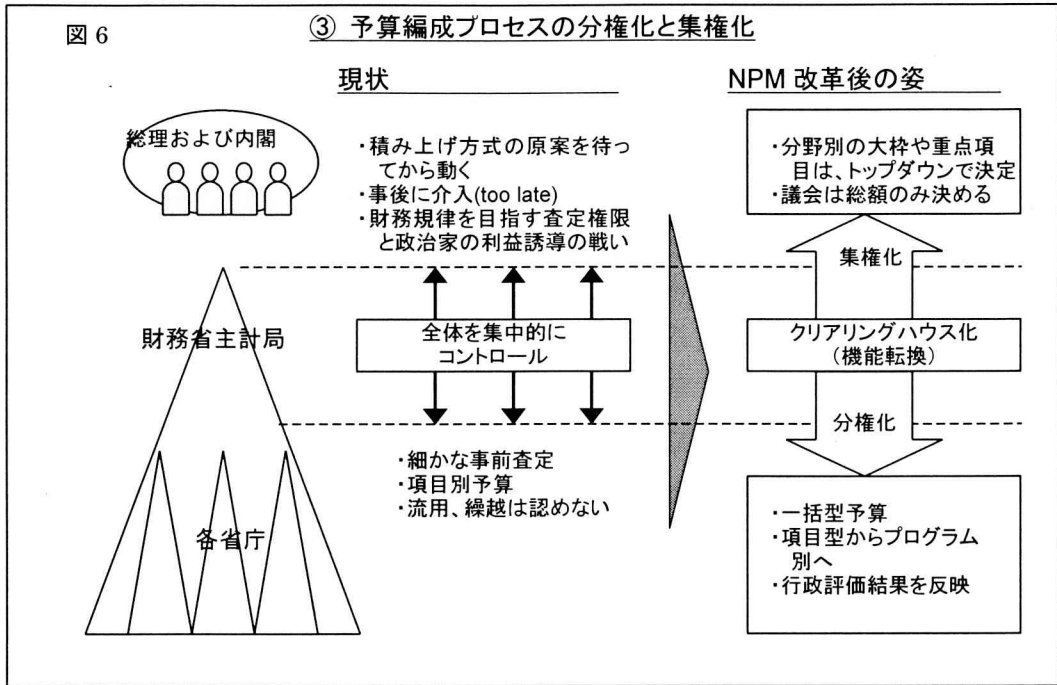
NPM改革では、この資本効率の問題にもメスを入れる。資本効率は、2段階で上げていく。まず、無駄な事業には予算をつけない。そして、つけた予算は有効に使う工夫をする。例をいえば、工事の段取りをうまくやり、無駄な手待ち時間や資材の中間在庫を減らす。きめ細かな工夫で同じ額でもできる仕事を増やすのである。

現行の予算制度は資本効率を高めるようにできていない。政治的統制はきいているが、経営効率の面ではさまざまな欠陥がある。

まず予算編成(配分)についてみると、歳出総額はもとより、分野別比率の管理すら困難な状態だ。財政規律がきかない。財務省が厳しい査定をできるのは個々の支出項目の中についてでしかない。もっと大きなレベルの意思決定で財務省と財務大臣が発揮できる権限は限られる。そもそも予算は合理的に決まらない。利益を再配分する道具であり、当然、政治主導で決まる。また米国の財政学者のブキャナンがかつて研究したとおり、民主主義のもとでは、財政支出の増加や減税は選挙民の支持を得るが、歳出抑制や増税は支持されない。予算の非効率なばら撒き、そして財政赤字は、なかば運命付けられている。

一方、配分された予算の使われ方についても非効率が目立つ。第一には「予算消化」の慣習がある。これは予算を余らせると翌年度は減額される。それを恐れて各部門はとにかく使い切ってしまう。かくして予算は配分されてしまうと節約へのインセンティブは働かない。一方、配分の仕組み、つまり査定は投入量(インプット)を事前審査する方式を採用する。これは、不正使用の防止という意味はあるが、細目にわたり厳しい用途指定をするなど硬直的だ。環境変化に対応した臨機応変な支出を許さない。要するに計画経済的であり、実践的でない。

NPM改革では、この問題に対し、2つの角度で切り込む。一つは予算の大枠の決定過程での集権化。もう一つは、個別予算の分配過程の分権化だ。前者は英国やオーストラリアなどがすでに採用している。有力閣僚が予算の大枠と重要分野の基本方針を最初にトップダウン方式で決める。各省と財政当局との折衝はこの枠の中で行う。この方式はわが国のボトムアップの仕組みとは正反対だ(図6)。



後者は、査定段階での大幅な規制緩和だ。大枠はトップダウンで決める。だが、細かい用途はいちいち査定せず、担当部門に裁量を与える。具体的には、伝統的な「項目型予算 (line-item budget)」から「一括型予算 (global budget)」に変えていく。議会で議決するのは総額だけで、どう使うかは組織の長に委ねる。人件費、物件費といった項目別の管理もしない。スウェーデン、オーストラリア、オランダなどが採用している。これは、現場で自由に工夫させることで資本効率を上げようとするものだ。細かく事前に投入 (インプット) を規制するよりもむしろ、行政評価を活用し事後にどのような成果 (アウトカム) を出したかを管理する。

このような大枠の集権化と細目における分権化を同時に追求するというのは、成熟経済の元での予算管理の基本原則になりつつある。財政赤字は現行の予算編成プロセスを続けていては決して減らない。また、現行の予算編成の仕組みを続けている限り、NPM改革は現場職員による業務改善運動の域を越えないだろう。これは、NPM改革には必須のテーマである。

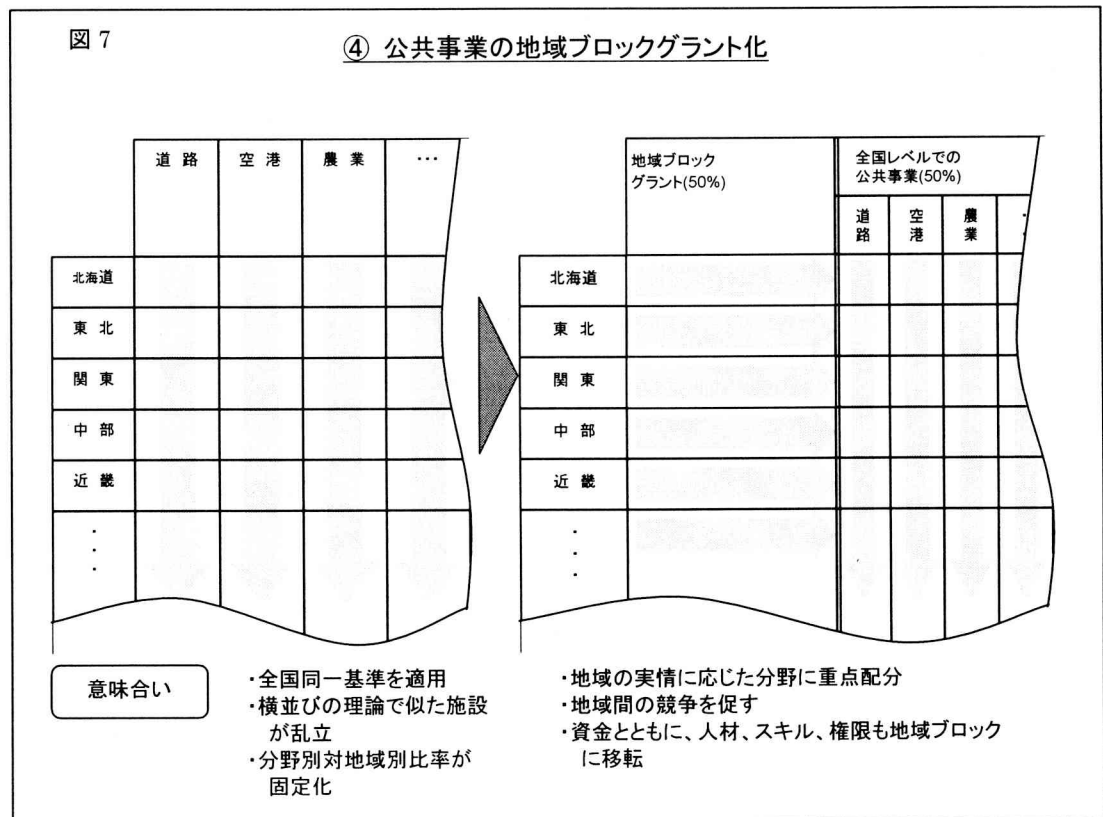
④ 「公共事業の地域ブロック гранト化」

予算編成プロセスの改革と平行して取り組まなければならないのが、公共事業のダウンサイジングである。各国の NPM 改革の歴史を見れば、改革は既得権益化した利益配分システムのダウンサイジングとセットで進められてきた。英国の場合は福祉国家の解体だ。米国の場合は軍の規模縮小と軍需産業の民生産業化だった。ともに冷戦時代の産

物だ。当初は有効に機能した。だが、しだいに既得権益化し、政府と国民の重荷になった。NPM 改革によって国家予算の効率化と政府機能の合理化を図ろうという際には、こうした問題領域の予算と組織のダウンサイジングが不可欠である。

わが国の場合、これは公共事業と建設業の業種転換だ。公共事業のなかには新幹線のようにまだ必要なものも多い。だが、大きな流れは縮小だ。財政事情からしても、また今後の産業構造や少子高齢化の流れから見ても、向こう 10 数年のうちに飛躍的に縮小せざるを得ない。しかし、場の力学で見たように公共事業は中央が地方を統治するパワーの源泉である、霞ヶ関と永田町だけに任せていては、縮小はできないだろう。

そこで提案したいのが公共事業予算の総額の 50% を地域ブロックに無条件で配分してしまうという地域ブロックグラント化である。例えば、近畿地方の 2 府 4 県に年間総額 6000 億円の公共事業予算が流れていたとする。その半分の近畿地方のブロックで自由に使って良いとするのである。分野と対象箇所は地域の実情に則して自由に決めてよい。全国一律の定食メニュー方式をやめる。作業の受け皿は、関連省庁の地域機関と各府県庁が集まってコンソーシアム政府をつくる。意思決定は知事の協議によると。予算配分はコンソーシアム政府の住民投票で決める(図 7)。



夢物語、あるいは思い付きだと思われる向きがほとんどだろう。しかし、海外の NPM

改革ではこれくらいのことは簡単にやる。わが国も、国鉄の地域分割と民営化をやった。公共事業の地域分割は、その延長上に出てくる必然の経営判断である。そもそも NPM 改革の分権化は、機関委任事務を一つずつ精査し国から県に移すといったやり方で進められるものではない。分権化を決めたら、まず地域に資金も権限も人材も渡してしまうのである。

公共事業のあり方の見直しをせずに、単に地域に権限委譲するということへの違和感や反論は当然あるだろう。しかし、公共事業は急には廃止できない。ならば、むしろ地域分割し、見直ししやすい単位に分けてから地域性を考慮しながら制御したほうがいい。地域の側も抽象的に道州制を議論するよりは、このようなブロックグラント（塊まりで地方政府に与えられる補助金のことをいう）の使い方を実習の手がかりに地域の自立を図っていける。公共事業の見直しは、まず地域分割した上で分権的に管理し、そのうえで地域の実情に応じてダウンサイジングしていくべきだ。国鉄改革の場合でも民営化のあと、ローカル線の廃止と第3セクター化が一気に進んだ。本当に必要な事業なら地元との共同事業にする。そして、経営責任も分権化していくのである。

ちなみに、この後の公共事業の縮小には周到な作戦がいる。米国の軍産複合体の解体では、軍事のハイテクを民需に応用し、IT・インターネット産業を育て大量失業を回避した。英国の場合は、福祉予算の縮小と同時に公営住宅の払い下げや国営企業の一般向け株式上場益を国民に還元した。わが国の場合にも、特に郡部の人たちの建設業から他産業への職種転換の仕組み作りがセットで必要だろう。このあたりになると、課題は NPM 改革の域を越える。だが、NPM 改革の究極の目的は政府活動の範囲を最適化し、かつ生産性をあげることだ。公共事業改革は NPM 改革によらなければ絶対に成し遂げられないし、逆に NPM 改革は、公共事業改革の試練を乗り越えられないならば、決してわが国に定着することはないだろう。

(4) 具体的な作業手順

全体をどういう風に進めるのかを説明したのが図8である。まず、①と②、そして③と④はそれぞれセットと捉える。前者はボトムアップの改善運動。後者は、トップダウンの仕組みの改革である。両者は、進め方もタイミングも大きく異なる。順序としては、まず先に①②について現場改善運動として取り組む。それをしばらくやった上で後者の③④に手を広げる。ちなみに④は実は②の分権化のための制度改革の行き着く先であり、かつ③の予算制度改革ともセットである。④は NPM 改革の集大成である。

①②には最低2年をかける。その目に見える成果を祝福し、NPM 改革の基本精神が理解された頃から、次の③と④に取り組む。もちろん①②の改善運動は続ける。そしてさらに2年でおそらくわが国の NPM 改革はテークオフする。

4. まとめ

NPM 改革は今までの行政改革の常識ではとうてい理解しきれない。もちろんその本質は単純で、民間企業があたりまえにやっていることを同じようにやればいい。だが、現在のわが国行政機関の運営原理は、あまりにも NPM からかけ離れたものだ。その

図 8

全体の改革工程表

		1年目	2年目	3年目	4年目
ボトムアップ型	①局別の価値提供システムの改革	▲小さな成功	▲小さな成功の持続 ↓ さまざまな制度間析 ↓	ずっと継続	
	②ボトムアップからの制度改革	▲シンボリックな制度変更	▲ ↓ トップダウンの制度改革の気運と必要性の盛り上がり	
ボトムダウン型	③予算編成プロセスの分権化と集権化	 現行システムの問題点の分析	改善案の選択肢を用意	一部で実験的取り組み
	④公共事業の地域ブロックグラウンド化	 現行システムの問題点の分析	改善案の選択肢を用意	一部で実験

ため理解の段階から齟齬が生じかねない。最後に NPM 改革で良くある誤解を列挙し警鐘とさせていただきます。

第 1 に NPM 改革というものは、なにか定型的な手法があり、それをよそから持ってきて導入すればよいというものではない。これは組織全体の発想、行動様式自体を変えていく運動だ。とにかく頭で理解するよりやってみるのが近道だ。

第 2 に NPM 改革は、職員を信じるといところからスタートする。彼らに試行錯誤を促し、彼らの成長を通じて生産性を上げていく。人間性善説の改革手法だ。これが、今の日本ではなかなか正しく理解されない。政治も世論も役人不信に陥っている。だから何でも外部有識者の委員会を作り、第 3 者の評価を受けさせろ、ということになる。しかし、官僚組織は簡単には変わらない。北風を吹かせてもダメで、太陽を浴びせる方が近道だ。大人の洞察がないと NPM 改革はできない。

そして第 3 には、NPM 改革こそがガバナンス改革への近道だということを力説したい。識者はしばしば総理や大臣の権限強化、あるいは閣議や次官会議の位置付けの見直しを問題提起する。筆者も同感だ。しかし、ガバナンス改革は、チェックを分厚くすればいいというものではない。経営の基本は現場組織の自律改善である。自ら課題を設定し、進捗状況をチェックしながら自律改善を重ねる。進捗状況は、重層的にモニタリングしていく。そこにガバナンスが生まれる。重層的とは、例えば係長は改善課題がでて

きたら、改善策と目標を課長に相談し、了解の下に取り組む。課長も部長と同じような約束をする。各部門の自主管理とその情報公開が日常業務に組み込まれていく。これが行政機関のガバナンスである。NPM改革は、これを組織に植え付けていくプロセスでもある。

以上、筆者が提案してきた方法論は、英国やニュージーランドのNPM改革とは、様相をかなり異にする。しかし、NPM改革の内容と導入方法は、国によって大きな差がある。英国やニュージーランドの場合には、福祉国家の解体という政治的合意の下でまず民営化が先行した。政府に残った機能についても、政策立案機能と執行機能の分離が行われ、後者はエージェンシー化された。これは政府内での擬似民営化だった。その上で残された政府の機能について成果主義や目標管理などNPMの経営手法が導入された。外科手術をやり、体制を変え、そのうえでNPMの経営原理を入れた。

これに対して、北欧、ドイツ、フランス、米国などではむしろ、既存の政府の形態と組織体制に対してNPM改革を入れていった。

わが国の場合はどうか。英国型の改革を推挙する向きは多い。しかし、それには強烈な政治的リーダーシップが必要だ。また、外科的手法を好まないという国民気質だ。現実的には欧州大陸・米国型のアプローチにならざるをえない。だが、それでも最終的にはかなり大胆な改革ができる。始めの一步は極めて小さな身の回りの活動から始める。しかし最後は公共事業の変革に至る。囲碁の言葉に「着眼大局、着手小局」という言葉がある。これは、日本人が最も得意とする経営手法でもある。これで日本は明治の近代化をやりぬき、戦後の復興をやりぬいてきた。今回の構造改革も、NPM改革という海外の技術を駆使ししつつ、日本型の「着眼大局、着手小局」アプローチでやり抜こうではないか。

【参考文献リスト】

- ・Salomon, Lester M (2002) "The Tools of Government" New York: The Oxford University Press
- ・石井幸孝・上山信一(2001)「自治体DNA革命—日本型組織を超えて」(東洋経済新報社)
- ・上山信一(2002)「日本の行政評価—総括と展望」(NTT出版)
- ・上山信一(2002)「行政の経営改革—管理から経営へ」(第一法規出版)
- ・大住荘四郎(2002)「パブリック・マネジメント」(日本評論社)
- ・大住荘四郎(1999)「ニュー・パブリック・マネジメント」(日本評論社)
- ・国土交通省国土交通政策研究所(2002)「NEW PUBLIC MANAGEMENT—歴史的展開と基礎理論」(財務省印刷局)
- ・ジェーン・ジェイコブス(1986)「都市の経済学：発展と衰退のダイナミクス」(TBSブリタニカ)
- ・総合研究開発機構研究報告書(2001)「公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究」(総合研究開発機構)

-
- ・田中・岩井・岡橋（2001）「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメント改革——英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験」（財務省財務総合政策研究所）
 - ・デビッド・オズボーン／テッド・ゲーブラー（1995）「行政革命」（日本能率協会マネジメントセンター）
 - ・豊永郁子（1998）「サッチャリズムの世紀——作用の政治学へ——」（創文社 現代自由学芸叢書）
 - ・レナーテ・マインツ著・片岡寛光監修・縣公一郎訳（1986）「行政の機能と構造——ドイツ行政社会学」（成文堂）

第2章 行政の人材マネジメント改革

はじめに

「ウォー・フォー・タレント（人材育成競争）」という言葉がある。これは、21世紀の経営は特異なスキルやリーダーシップを持った人材が獲得できるかどうかで決まる、というビジネス用語だ。行政経営の世界でも、人材育成の問題が深刻化しつつある。

第1には、肥大化する人材費の問題がある。将来発生する退職金や年金まで含めて考えると、これは膨大なコスト要因となる。第2には攻めの経営をやり抜くための人材の不足だ。これまでの能吏は、必ずしも改革のリーダーたり得ない。民間からの幹部登用は、一見格好は良いが、なかなか適材がない。

この現象を筆者は「“人員”余りの“人材”不足」と呼ぶ。本稿では、こうした現象の背景にある人材市場と業務の構造変化を探っていきたい。

事例は、必ずしも国内の行政機関の話に限らない。むしろ、米国や国内の民間企業の例を多用した。なぜなら、人材の問題は民間セクターにおいてすでに顕在化している。問題の発露も対応も10年は早い（米国は20年早い）。一方、将来のわが国の行政を担う人材は今から育てるしかない。すでにわが国で起きたこと、過ぎ去ったことを分析しても仕方が無い。

19世紀の世界の希少資源は貴金属や羊毛だった。20世紀は鉄や石油、そして資金。さて21世紀の希少資源は何か。シリコンか、それとも優勢遺伝子か。答えは「有能人材(talent)」だ。世界人口は増え続ける。しかし付加価値を生み出せる人材は、ますます限られ集中化してくる。かつては、組織の成果を見るときに、80-20の法則が当てはまった。これは「組織の仕事の8割は2割の有能な人材がこなしている」という観察だ。ところが、近年、比率はもっと極端化しつつある。職種・業種にもよるが90-10から95-5へ、あるいは99-1へと近づく。なぜなら付加価値を生み出すのは非凡な着想や問題解決能力だ。決まりきった仕事を間違いなくこなすことも重要だが、そうした作業はどんどんコンピュータに置き換わる。人間は人間らしい仕事をやるように要求されている。米国のデータでは、1900年には知識労働者は17%にしか過ぎなかった。それが現在では60%を超えている。この比率はますます高まる。

しかし、皮肉なことにそれに見合った「有能人材(talent)」の供給が間に合わない。

多国籍のコンサルティング企業、マッキンゼーの米国チームはこの現象に気づき、1997年にウォー・フォー・タレント（人材育成競争）」という言葉を編み出した。チームは97年から2000年までの間に、人材育成と企業の業績の間の相関関係を分析した。インタビューとアンケートにより97年には77社、2000年には54社の調査を行った。

その結果、次のようなことがわかった。

①高業績企業のトップは、後継者の育成をはじめ、リーダー層の人材育成を最重要課題と捉え、時間を惜しみなく投入している。

②すぐれた人材の囲い込み、組織間競争が始まっている。有能な人材については、完全な売り手市場である。人材の方が企業をインタビューし選別する時代になった。

③有能な人材が組織に求めるものは、法外な報酬や福利厚生ではない。潜在能力を最大限、発揮できてやりがいのある仕事である。

④以上の事実にも関わらず、多くの企業は人材育成をいまだに「人事部」に丸投げしている。

⑤すぐれた人事制度を運用している企業とそうでない企業との間に業績の差はあまり見られない。「人事制度」の充実だけでは有能人材は育たない。

翻って、わが国の自治体。経営危機といわれるが話題の中心は、財政赤字の解消策だ。次は人員の数の抑制、そして組織の簡素化だ。人材育成は、数ある課題の一つでしかない。確かに、スリム化は重要だ。だが、自治体、特に市町村の公務サービスへのニーズはむしろ増大しつつある。NPOや企業に任せるとするのは総論では正しく、中長期的にはその通りだ。だが、特に郡部を中心とする全国の大多数の自治体では、まだまだ自治体職員が地域の経営の担い手である。“素材”としては優秀な人材が集まっている。ならば、課題は明らかだ。磨かれていない“素材”をいかにして磨くか。残された時間は限られる。今こそ、自治体は戦略的な人材育成に力を割くべきだ。

本稿では、21世紀の行政機関にとってなぜ人材の確保と育成が緊急重要課題であるかを述べる。またその解決策は「成果主義」や「人事評価制度」といった人事制度の整備にとどまらないことを述べる。人材のことは人事部門による人事管理に任せておくという発想を捨てる。むしろ個々の職員に自分自身の能力とキャリアの開発を任せる。いわば、人事の“ビッグバン”が必要だ。

組織と個人の関係の流動化

有能な若手人材がどんどん退職する。後にはそうでない中高年人材だけが残る。わが国の大企業、そして一部の中央省庁では最近この現象が顕著だ。社員が会社を選別する時代になった。個人と組織の関係は、急速な勢いで“対等化”しつつある。それを拒む組織は見捨てられ、衰退する。

雇用形態の多様化

「パート、アルバイト学生、他社からの出向、契約社員、嘱託、常駐コンサルタント、取引先からの応援派遣社員、そして正社員」。これは、あるスーパーマーケットで働く従業員の職種区分だが、実に7種類に及ぶ。スーパーに限らない。民間企業では、全員が社員で毎日、決まった時間に来る。全員で仕事をし、決まった時間に帰るといった勤務形態はもはや昔話だ。

ある人は午後だけ毎日来る。ある人は家庭の主婦で、人手の足りないときだけ応援要員でくる、といった具合に、勤務時間、勤務の契約条件は急速に多様化している。在宅勤務も増えてきた。営業マンの多くは、毎日出社しない。いわゆる“直行直帰”で、自宅から取引先へそのまま行き、そこから家に帰る。業務報告はメールや電話でよい。

個人の側の就労意識も変化しつつある。誰にも雇われず、自営業として複数のクライアント（客先）と契約し、仕事を請負でこなす人が増えている。かつては税理士、通訳、デザイナーなどの専門職が中心だった。ところが、最近では事務職や経理、営業などで

も増えてきた。自宅の一室で仕事をする。個人事業主として税務申告をする。米国ではこういう就労形態を“フリーエージェント (Free Agent)” とよぶ。米国のフリーエージェントは成人労働者の4分の1を占め、さらに増えつづけている。背景には、インターネットの発達がある。通勤せずとも仕事ができる環境が整った。またクライアントを捜すのも楽になった。ネット上で営業、商談し、成果物もネット上で届ける。かつては個人ではできなかったことが、インターネットのおかげでできるようになった。

さらにライフスタイルと仕事の関係も変わりつつある。本業は公務員や会社員だがアフターファイブは、NPOの理事の仕事をするといったひとが出てきた。夜間や週末に大学院や専門学校に通う人も出てきた(ダブルジョブ)。2つの会社を兼務する人もいる。

「職務専念規定」や「兼業禁止規定」もどんどん緩和される。国立大学の先生も民間企業の役員を兼務できるようになった。学生も同じだ。“ダブルスクール”というスタイルがある。普通の大学と司法試験の予備校、コンピュータ専門学院などに同時に通うのだ。

一部企業では、“定年”という概念も有名無実化しつつある。定年後も嘱託として会社に残る。あるいは、コンサルタントとしてもといた職場から契約ベースで仕事を請負う。休職もしやすくなってきた。キャリアの途中で、休職や派遣で大学院に行く、あるいは充電と称して2、3年海外での武者修行に出かける人も増えた。

“就業年齢”という概念も崩れた。大学を中退してマイクロソフトを起業したビル・ゲイツのように若くして起業する人がでてきた。米国では、中学生ですらITゲームソフトの会社を設立している。

要は全てが流動化している。「何歳になったら社会に出る」とか「会社に入る」「家庭に入る」「引退する」といったかつての慣用句が死語になりつつある。変化はすさまじい。

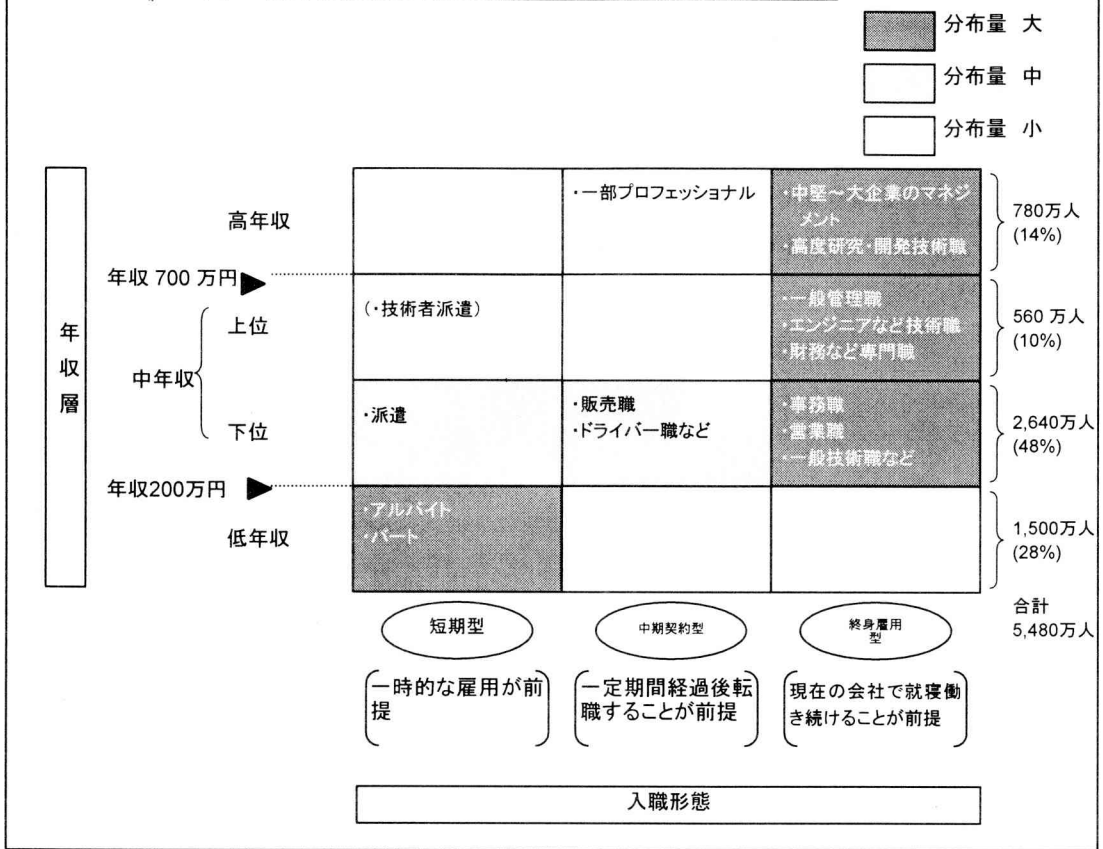
教育形態も多様化

就労形態の変化と同様に、教育形態も急速に変化しつつある。“生涯教育”という言葉が、どんどん現実化しつつある。医師、ハイテクエンジニアをはじめ、ほとんどの知的職業では、絶え間ない再教育が必要だ。学会に行く。研修を受ける。子育てが終わってからインテリアコーディネータの講座に通い、開業する。あるいは“リカレント教育”として、もう一度大学院に戻る。客員研究員をやる。国内でも大阪市立大学大学院創造都市研究科など、大卒資格がなくても十分な職務経験があれば入学できる大学院ができた。各人各様、様々だ。

年収別・入職形態別の構造変化

さて、以上は米国の動向も交えた一般論を述べてきたが、ここでもう少し具体的にしてみよう。図1は、年収別・入職形態別にわが国の雇用市場を分析したものだ。

図1. 年収層別・入職形態別の就業者の分布状況(推計)



ここでは、年収 700 万円以上を高年収層、200 万円以下を低年収層、その中間層を中年収層とした。高年収層は全体の 16%、低年収層は 18%、残りの六割強が中年収層である。これは、管理職、一般社員、単純作業要員という職種区分にほぼ相当する。一方、入職形態も三種類に区分できる。第 1 は「終身雇用型」社員。第 2 は、「中期契約型」社員だ。これは、数年ごとの契約の更新時に、「解雇」や「転職」がありうることを合意しているの。第 3 が、アルバイトのように最初から終わりの期限を決めた関係を「短期型」社員だ。

さて、図 1 を見ると、今のところはまだ全体に「終身雇用型」に片寄っている。だが、全体の 48% を占める中年収下位層では、「中期契約型」が出てきている。これは例えば、販売職、ドライバー職、あるいは IT の専門家や秘書などのスペシャリストである。

企業としては、単純作業はできるだけ派遣社員や業務委託にして、人材の固定費は変動費化したい。ところが、社員の側は安定的な正社員の地位を求める。一方で専門職や経営リーダーはなかなか採れない。たとえばインターネットを使った電子取引の事業の

設計ができる人や、企業の買収・売却 (M&A) ができる人、将来の社長や部門長候補の人材はなかなかいない。こちらの方では、逆に人材の方が終身雇用を拒み、“フリーエージェント”でいたいという要望が広がり始めている。まさに、「人員余りの人材不足」はここに明らかだ。

さらなる流動化の姿

今後はどのような変化が予想できるか。ヘッドハンターや人材の専門家に聞いた話を総合すると、こうなった。

①第1の変化：中・低年収層の仕事に関しては、社内で人材を抱えるより、販売専門、物流専門といった、専門業者に外注委託（アウトソーシング）されていく。

②第2の変化：現在、高年収層あるいは中年収層の上位にいる約1000万人の人たちのかなりの部分も、「終身雇用型」から「中期契約型」に切り替えられてくる。しかも切り替えの際に多くの場合、実質賃金が「市場価値」並みに下がる。下げ幅は3割、場合によっては5割にもなる。

③第3の変化：一方で、高度なスキルを持った専門家は、フリーエージェント化し、社員であった時代よりも高い年収を獲得する場合が出てくる。

④第4の変化：バイトやパートに関しても専門化が進む。その業務に特化した要員を派遣できる専門業者にゆだねるようになる。

こうした動きが、どれだけのスピードと規模で進むのかは、まだ定かではない。だが、企業は会計基準の国際化などの圧力もあり、現在4~5%の資本調達コストを上回る収益率を迫られる時代に入った。“人本主義”からホンモノの“資本主義”へとシフトしつつある。また、どの企業も業務の内容がソフト化してきており、固定費の大部分を設備よりも人件費が占めるようになる。終身雇用制度のなかで硬直的に固定費化してしまった人材コストを、極力、変動費化していこうという動きは、必至だ。

以上、主に日本企業の動きを見てきたが、行政機関ではどうだろうか。事情は変わらない。公務員法や組合などの条件、制度の違いはある。だが、市場経済原理には対抗できない。流れは同じだ。

社員からプロへ

外資系企業のOLの間で語られるブラックユーモアにこういうものがある。ある日本の大手企業の課長さんが転職を考え、ヘッドハンターに相談しに行った時の会話。

●ヘッドハンター：「ところであなたはどのような仕事ができますか？」

●課長：「はい、課長ならどこに行っても立派にできます・・・」

何がおかしいか。ヘッドハンターは実践スキルの有無をたずねている。トップセールスマンだったとか、財務経理に強いとか、IT構築ができるといったスキルだ。ところが、課長さんのほうはスキルというイメージがない。単に自分は管理職だとこたえたのである。社内ではこれで通っても、外の人材市場では全然売れない。

職業は、今やどんどん高度化し、専門分化している。昔なら見様見まねで先輩から教われれば半年で一人前といわれた職種が今や修得までに2~3年もかかる。先進企業では幹部候補生を対象としたいわゆるジェネラリスト人事（いろいろな部署を2、3年おきに異動し経験を広める）が見直されつつある。多くの企業が、ひとつの部署に5年くらい配置する。また、いつまでもあちこちを回遊させないで、35歳ぐらいになれば専門職種、専門分野を決めるという方向に変わった。

かつては、何でも一通り経験してきたことが幹部候補生の条件だった。ところが今や逆で、そんな人材は、何をやっても中途半端と敬遠される。外資系企業では2つの専門を持ってといわれる。一つは、“職種スキル”である。経理、財務、マーケティング、試験研究などのスキルだ。もう一つは“産業ノウハウ”だ。製薬、食品、金融、航空などの業界の知見だ。

さて冒頭の逸話の課長さんの模範解答は、こういうものだ。「私は、スーパーマーケット業界でこれまでバイヤー（買い付け、仕入れ）をやってきました。ホテル業界や外食産業に応用できると思います。また購買交渉のノウハウは、営業や広告宣伝でもお役に立てると思います」。これなら人材市場での価値は判断しやすい。

人材の市場価値

ネットサーフィンをやっていると「あなたの市場価値を図ります」というバナー広告によくでくわす。

例えば、リクルートエイブリックは、「エンジニアのための転職市場キャリア査定」というサービスを提供している。希望者は、インターネットを通じて職務経験や保有資格、技術、スキル、希望年収、現在年収などを送る。それを見て、キャリアアドバイザーがガイダンスをする。アドバイザーのもとには、過去の転職事例があり、だいたいの見積もりができる。一般にこの種のデータは、ITやハイテク、流通業界などではかなり豊富に用意されているようだ。

ちなみに、米国ではワトソン・ワイアットなどの大手の人材コンサルティング会社が定期的な調査をしていて、業界別、職種別、地域別（ニューヨークとテキサスの田舎では賃金水準が違う）の賃金実績データがそろっている。したがって、「フィラデルフィア市場で役員秘書のベテランを雇いたいが年収はどれくらい予定すればいいか」といった質問にすぐ答える。

これ以外にも、米国では労働者がオキュペーション・アウトブック・ハンドブック（Occupational Outlook Handbook）という本を2年に1回出している。これは、ブルーワーカーからホワイトカラーまで、約250のあらゆる職種について、仕事の内容、特徴から、必要な教育、訓練、資格、さらには求職市場の動向、年収などが記載されている。

スキルの評価のための資格試験も盛んだ。IT技術者からマーケティングまでありとあらゆる職種の資格試験がある。たいてい民間団体が運営している。ちなみに米国の資格試験制度の伝統は徴兵制度に由来する。軍隊には、ありとあらゆる職種が必要だ。射撃や諜報だけではない。機械、通信、気象観測、営繕、土木、医療、看護、経理、調理師、

さらには通訳、心理カウンセラー、軍事史研究者まで必要になる。そこで開発されたのが適正試験である。新兵の能力と適性を調べ、それに見合った職種に配属する。このノウハウに教育心理学の知見が加えられ、民間に広がった

米国では、上級の資格試験に合格すると転職しなくても給与が少し上がることが多い。試験だけで判断するわけではないが、試験結果は重視する。試験で測定した能力や学位も参考にして市場価値が決まる。

このように資格や能力に応じて市場価値、つまり給与が決まるとなると、人は自分自身の能力開発に投資しようとする。米国人の多くは休職し、あるいは借金までして大学院に通う。あるいは夜間や週末に大学院に通い、修士号の取得をめざす。それは、必ず給与や昇進に反映されるからである。

自分自身を商品と考えるならば、将来性のある職種、あるいは業界を選んで先行投資をしようということになる。かくして旬を過ぎた分野の大学院などは人気が無くなり、あっという間に廃止される。例えば石油化学、原子力工学、農業土木などはそうだ。外国人学生が中心になっている。文科系では国際協力の分野の人气がガタ落ちだ。冷戦が終わり、東西の援助競争は終わった。国家ベースの経済援助は非効率だという世論の風当たりがも厳しい。大学は、そうした動きに機敏に対応する。

人材育成の意味の変化

雇用流動化の時代には、どうやって人材育成すればよいのか。あるいはそもそも流動化時代に組織が人材を育成するという発想が通用するのか。これからの優秀な人材とはどういうものか。また、どうすれば適材適所が実現するのだろうか。

マッチングの重要性

かつて80年代、ニューヨークの町で博士号を持ったタクシー運転手が何人もいると話題になった。なぜこのような現象が起きるのか。米国の研究職は、大学で教えるにせよ、企業で働くにせよ極めて詳細な「職務仕様書(ジョブディスクリプション)」が要求される。個々のポストの専門性が高く、ジェネラリストや似た分野の人材で代替するという発想がない。その結果、需給バランスが少しでも崩れるとつぶしが利かず行き場がなくなるのだ。ところで似た例は、日本でも起きている。社会が豊かになり、生活の蓄えができていると人は安易に職につかない。日本は構造不況で失業率が高いとよく言われるが、よくみると自発的失業の人も増えている。

ある人材が優秀かどうかという議論は、だんだん意味を持たなくなりつつある。ある職務では優秀な人でもほかの職務ではそうではない。「なんでもこなせる」という人材もそんな気楽な職種は、もはや限られてきている。「適材適所」かどうかは鍵であり、何となく「優秀」という人材を確保するだけではおぼつかない。

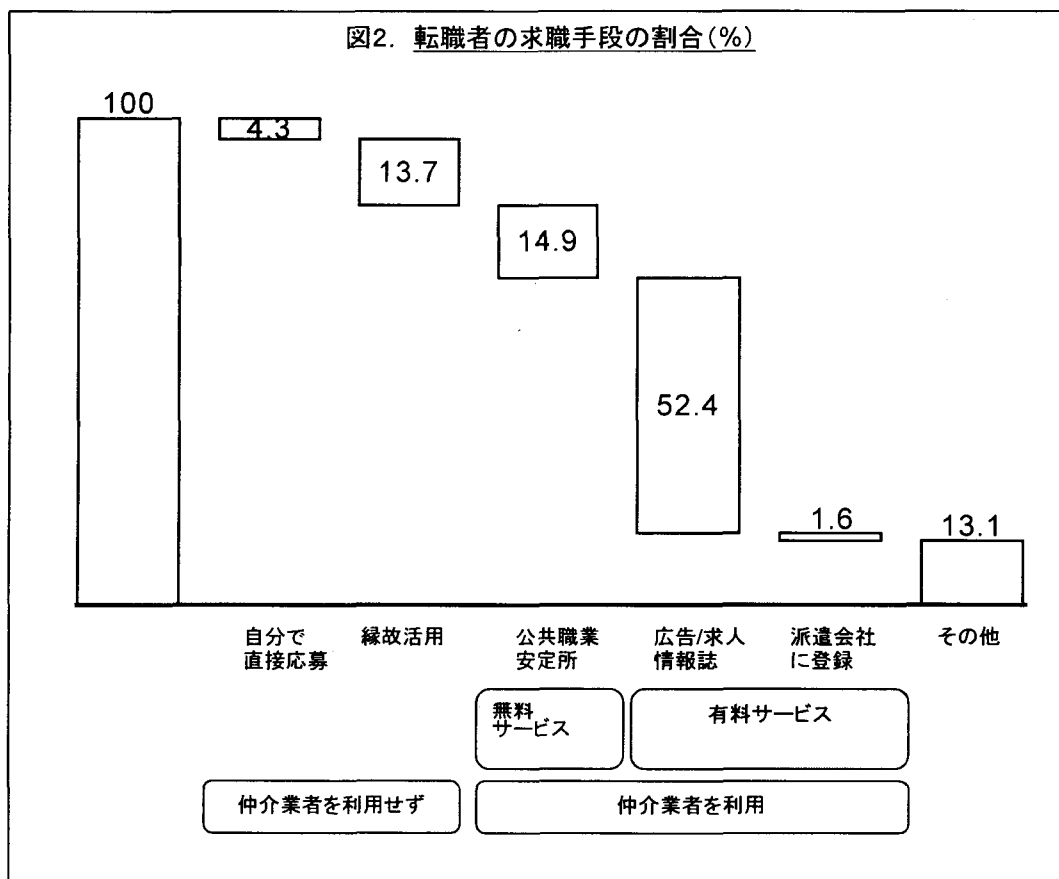
これだけ専門分化が進むと何でもひととおりでできるという秀才ばかり集めた組織は生き残れない。典型が日本の金融機関や官庁だろう。偏差値が高く、地頭が優秀、人格的にもきちんとした人材をそろえている。個々人は、優秀だ。しかし、個々のポストで要求されるだけの能力を発揮しているかということと全く別だ。“素材”としてはよいが、磨

かれないままに陳腐化しつつあるのではないか。

さて「適材適所」はどうやって実現するか。組織の中でのマッチング、そして組織と個人のマッチングが必要になる。

組織の中でのマッチング

“マッチング”というとなんだか難しいが、要するに組織のなかでは、これは「人事配置」のことだ。ただし、これは、年次やローテーションに沿っていきさか機械的に行われてきた従来型の人事異動とは原点が違う（図2）。



人事異動は、会社が従業員を「駒」のように扱い、あまり本人の意思を聞かずに動かす。これに対し、マッチングは職種が求める要件を人材のスペックに翻訳し、それにあった人間を探し出し、そこに当てはめる。その際には、まず本人の意思が大事だ。紙切れ一枚の辞令では動かさない。さらに、候補者のスキル、さらには将来の潜在能力の開拓戦略（キャリアプラン）も含めて適合性を判断し、やっとならマッチさせる。

マッチングをやる方法は2つある。

①チェスボード・アプローチ

ひとつは「チェスボード・アプローチ」。これは、トップや幹部職員が人事担当者とともに個々の職種と個々の職員の適合性を判断し、あてはめていく方法だ。チェスの駒を動かすように組織横断的に効率的な人材配置を考える。日本でもオーナー企業でよくあるやり方だ。米国では大企業でもこれを行っているところがある。GEは500の管理職にこの方式を採用している。中央統制的な人事管理だが、日本の大企業の人事部任せの人事異動に比べるとはるかに深い経営上の配慮がなされる。人事部の管理官僚には人材の可能性を見抜く能力はない。それに比べると、この方式のマッチングではトップが自ら時間を使う。型破りの発想や異例の抜擢が期待できる。

②オープン・マーケット・アプローチ

もうひとつは公募方式（オープン・マーケット・アプローチ）だ。これはポストが空くと広く組織内に公募をかける。本人の意思を尊重したうえで、調整は、人事部よりもむしろ「社内人材市場」の競争原理に委ねる。つまり、採用する側の部門長と本人で決める。国連などの国際機関、外資系の大企業ではよくある。最近ではソニーなども採用した。ただし、これが機能するためには、記録としたデータ整備が必要だ。例えば、米国ヒューレット・パカードでは、3つの手続きが用意されている。第1には、上位100のポスト以外のすべての仕事において社内公募が行われる。第2には、全社員について相対評価に基づく業績格付けがされていること、第3には高度なトレーニングプログラムの対象になった優秀社員のリストと履歴書をすべての管理職が閲覧できることだ。そして、特定の職種について公募という程度なら、多くの企業や一部自治体がやり始めた。

組織外でのマッチング

人材市場の流動化に伴い組織と個人のマッチングは、ますますたいへんな作業になってきた。会社名や部署の名前をきいただけでは、どういう仕事かはまだわからない。同様に学歴をきいたくらいでは、その人が何ができるかは、わからない。

社内の市場ならまだよいが、会社を超えた人材市場でのマッチングは容易ではない。仲介ビジネスが必然的に必要となる。図3は、関西地域について、転職者がどういう手段を使って求職したかを調べたものだ。仲介業者を利用しない人は18%いて、自分で直接めばしい企業に応募したり、縁故を活用したりしている。それ以外はなんらかの形で仲介業者を利用している。全体の約15%は公共職業安定所を訪ねている。また、52%が新聞広告や求人情報誌を頼りにしている。ヘッドハンターや斡旋業者を経由して転職する人もいるが、これはまだわずかだ。派遣会社はまだ全体の1.6%でしかない。しかし、なんらかの形で仲介サービスを利用する人は全体の八割程度にのぼる。

こうした転職支援産業の成長に拍車をかけるのが、インターネットの普及である。先ほども触れたが、インターネット上で転職希望者に自分の希望やスキルを登録させ、しかも、希望条件に合った企業の紹介をする業者が増えた。また、学生の新卒応募に関しては、リクルート社のインターネットサービスを使わない学生はほとんどいないという。

図3. 「マッチング」と「人事異動」の違い

	マッチング	VS.	従来型の人事異動
必要な要素	<ul style="list-style-type: none"> ・ 本人の意思 ・ 職種が求める要件と人材のスペック ・ キャリアプランへの適合性 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 入社年次や在職年数 ・ 潜在能力 ・ 受け入れ先上司との相性
担い手	<ul style="list-style-type: none"> ・ 経営者が個別に見極めていく、または公募方式 ・ 本人も参画 		<ul style="list-style-type: none"> ・ 人事部(専門官僚)が管理 ・ 秘密主義と中央集権的管理 ・ 本人には結果のみ通告

個人の側へのアドバイザー

逆に、就職しようとする個人を支援する産業も、出つつある。個人が自腹を切ってコンサルタントを雇い、自分の就職先を探す。あるいは、後述のキャリアカウンセラーを会社が用意する。再教育の機関もこうしたサービス産業だ。さらに、教育訓練と転職仲介の相互乗り入れも、夜間講座の修了者などに資格認定、例えば特定の専門学校を卒業すると就職が安定的に保証されるといった仕組みだ。

このように多種多様な転職仲介産業がつぎつぎに生まれつつあるわけだが、失業の解消につながるかという点、まだまだ限界がある。転職仲介産業は、所詮はより安く、より速く、より効率的なマッチングを助けるだけでしかない。もともとマッチしない個人と企業のニーズをくっつけることではできないからだ。

日本型組織の人材抜擢の功罪

企業であれ、官庁であれ事業を営む上での最大の資源は人材である。しかし、事業を育てるために具体的に人材に着目し、周到に育てる工夫をしているところは、驚くほど限られる。また、組織を将来背負っていくような中核人材の選抜と系統だった育成策も、今のところ、日本企業ではあまり取られていない。

外国企業の場合、一定のキャリアを積むと幹部職員の選抜が行われ、彼らは将来、経営者になるということを前提に、人事異動され、また海外などへの派遣研修の機会が与えられる。たとえば、シティバンクは全世界から幹部候補生を選抜し、早いうちに米国をはじめ他国での研修の機会を与える。その後も、専門性を活かした人事配置が行われ、最後には各国のオペレーションを担う人材がそこから選ばれる。

日本企業では従来、全員平等の思想が行き届いていて、幹部選抜のレースは最後まで見えないという状況が続いていた。これが最後までモラルを維持する仕組みとして有

効に機能した。したがって、早めに選抜し、経営者になるためのトレーニングをするという発想も少なかった。社長の選抜ですらそうだった。数年前から若手の役員がいきなり、社長に選抜されるケースが出てきた。これを称して「何人抜きで抜擢」などとマスコミは賞賛した。しかし、海外企業の経営者にこの話をすると「なぜ未熟な若手役員にいきなり社長をやらせるのか」と驚く。彼らにしてみれば、社長の重職を担わせる人材は、数年前から数人抜擢し、競わせながら育てるのが当たり前だからだ。ところが、日本の大企業の役付き役員には過去の論功行賞として昇進した人も多い。決して皆が社長の候補生ではない。これは、外国人には理解できない。彼らにしてみれば、「何人抜き」で平の取締役をいきなり社長に抜擢するような企業は、賞賛どころか警戒の対象となる。

総じて日本企業は人材の仕込み、特に経営者の選抜と育成の仕組みが弱い。理由の多くはこれまで終身雇用制をとっていたことで説明がつく。

第1に、人は特に意識して育成しなくても会社を辞めない。また辞めさせない。家族のようなものだ。良きにつけ悪しきにつけ「あいつは昔からそうだった」で済ませる。優しいといえば優しいが、甘い。そして、人材は育てれば化ける。あるいは人は変わるという発想が薄い。

第2に、終身雇用組織の人材は組織内部での競争には晒されても、外部の人材競争にはさらされない。したがって本人の自分のスキルについての問題意識がどうしても薄くなる。

第3に、組織としてそもそも個人の能力を重視しないという事情がある。協調性がありみんなとうまくやっっていける。協力さえしていれば組織はうまくいくという発想である。

かくして、従来の日本の組織は人材育成を戦略課題と考えてこなかった。人材は雇ったら、あとは管理し処遇するだけだった。もちろん人を育てるとか投資するという概念や言葉はあった。しかし現実は何がされてきたかという点、OJTとジョブローテーション以外には何もない。それでも良かったのは、経済が右肩上がりだったからだ。決まったことをやり、よくやればいいので先例踏襲で構わないのだ。

官庁の場合

官庁の場合もおおむね同様だ。但し、官庁の場合は、職種区分が割合明確で、いわゆる上級職の幹部候補生とそれ以外の人たちの処遇がはっきりと別れている。就職時の本人の選択や学歴や試験区分で決めるということの適否はさておき、将来の経営者を育成するという意味では見極めは割合早い組織だったといえる。特に国家公務員のいわゆる上級職は、当初から幹部候補生という役割をはっきりと打ち出しており、この点は企業とは大きく違う。しかし、2、3年でいろいろな部署を廻るとか、たかが22歳のころの試験の成績でその後30年以上ものキャリアパスが決まるというのは明らかに時代に合わない。キャリア制度といわれるこの上級職の優遇育成の仕組みは見直しの対象になっている。

ところが、このキャリア制度の廃止は、吉と出るか凶と出るかよくわからない。官庁の仕事や給与などに魅力があれば、これは吉と出る。しかし、そもそも優秀な人材が就

職しなくなってきたら逆に凶とでる。出世のパスと言われた特権がなくなると、そもそも優秀な人材（素材）が中央省庁を希望しなくなる可能性がある。要は「市場競争原理」の解釈の問題だろう。組織内部に市場競争原理を入れるという発想では、キャリア制度は廃止して良い。ところが、官庁以外も含めた世の中全体の人材市場での獲得競争を視野に入れた場合はどうか。キャリア制度のなくなった官庁そのものが魅力を失う可能性は高い。公務員制度の見直しは、行政の中の論理だけでは済まない。民間の、むしろ人材市場の動きを見据えて改革するべきだ。

早期選抜・早期育成の仕組み

さて、冒頭、人材獲得競争(war for talent)が激化していると述べた。そういう中で先進企業はますます、優秀な人材の早期獲得、そして早期育成を図っている。

例えば、旭硝子は、99年3月に旭硝子カレッジを設立し、主に課長クラスを対象に経営幹部候補生を年間24名選抜し、約1年間の教育プログラムを提供する。選抜は、本部長の推薦で選ばれた150人の中から、社長も関与して絞り込まれる。受講後2年以内に、関連会社の取締役や海外事業、事業戦略立案などのマネジメントポストにつく。

ソニーも2000年11月に「ソニー・ユニバーシティ」を設立した。18万人の社員の中から200人が選出され、対象となる。このほかにも、アサヒビール、松下電器、シャープなど、マネジメント人材の早期選抜と戦略配置の仕組みも作る企業が増えている。

また役員が年に数回一同に会し、部長クラス以上の人材の棚卸を行う企業もある。野村證券の人材開発会議が有名だ。また、たとえばマッキンゼーでは共同経営者（パートナー）が全員総出で年に2回、すべてのコンサルタントの業績評価とキャリアプランの見直しをする。一人一人について資料に基づき議論するが、丸2日かかる。その準備のために、まず本人が自己評価をする、それをもとに上司にあたる共同経営者と議論する。そうしてできた評価報告書に沿って、さらに中立的な立場の共同経営者が本人にインタビューする。こうした事前準備の作業に要する時間も含めると共同経営者が人材育成に費やす時間は膨大なものとなる。しかし、よく考えるとコンサルティング会社などのプロフェッショナルサービスでは、人材は最大の投資対象だ。これくらい投資してもよいだろう。

行政機関も同じではないか。これからは、ますます高度な企画・調整スキルが要求される。単純作業はどんどんIT化や外注化が進む。人材開発は極めて重要な戦略課題といえる。

キャリア開発の考え方

今度は逆に個人の側から、人材育成をみるとどうなるか。これは、「キャリア開発(career development)」という。すなわち、プロとしての自分の潜在可能性を評価し、その開花にあわせて、仕事を選んでいく。能力、処遇、学習機会、やりがいをセットで捉えその時々状況にあった就職先を選ぶ。自分自身をひとつの事業体と捉え、その事業戦略を立て、実行していく。

冒頭の War for Talent の調査では、人が一番育つのは、研修やコーチングよりも OJT

だという結果が出ている。机上の理論学習や演習では限界がある。仕事上で実際の課題を与えられ、それをこなすことで人は育つ。キャリア開発は極めて重要だ。

但し、「キャリア開発」は実際のところなかなか難しい。なぜなら、現在の仕事の上司や人事部は転職のアドバイスをしてくれない。多少の相談に乗ってくれる人は周りにいるだろうが、結局は自分自身で考えて動くしかない。とどのつまりは、自分の戦略は自分で立てるしかない。だが、これほど難しい作業はない。

ちなみに米国には、キャリアカウンセラーという仕事がある。これは個人を対象としたプロフェッショナルサービスである。キャリアカウンセラーは、今、果たして転職すべきか、どこに移るべきか、といったことから面接の正攻法まで相談にのる。米国では、社内にキャリアカウンセラーを置く企業もある。なぜそこまでやるかという、社員を自立させておくことは、社員のスキルアップにもつながり、またモチベーションも高めるからだ。職種によるがベテランのカウンセラーは、その人の育つパターンをすぐに見抜き、アドバイスをする。大器晩成型かそうでないか。マイペースでやらせたほうがいいのか、厳しい課題を与えられる環境においたほうが良いかどうか、といった観点からどうすれば人が育つか考え、アドバイスをする。

米国には、キャリアカウンセラーは17.5万人もいる。大学や高校で働く人が大半を占めるが、政府機関で働く人や個人事務所で開業する人もいる。日本には、まだほとんどいないが、これから必要な仕事だと思う。

これからの人材育成戦略

人材流動化時代の企業や官庁の人材育成戦略はいかにあるべきか。これは、従来の終身雇用制の時代とはまったく異なった発想が要求される。従来の人材育成戦略は、いわば“子育て”のようなものだった。いったん組織に入れば、親子はずっと一緒という大前提がある。キャリア開発という概念がそもそも成立しない。人事異動はあてがいがふちであり、文句を言おうものなら協調性がないというレッテルを貼られかねない。人事に関してはおおよそ文句を言うとか、質問をすることすらはばかれる状況だった。人事の秘密主義が貫かれ、異動はもちろん、昇進も直前まで明かされない。理由もあまり説明されない。要するに親の決めたことに子は従えということだ。その代わり、親は最後まで面倒を見る。定年後の仕事の斡旋までやる。これが従来の人事であり、人材開発だった。

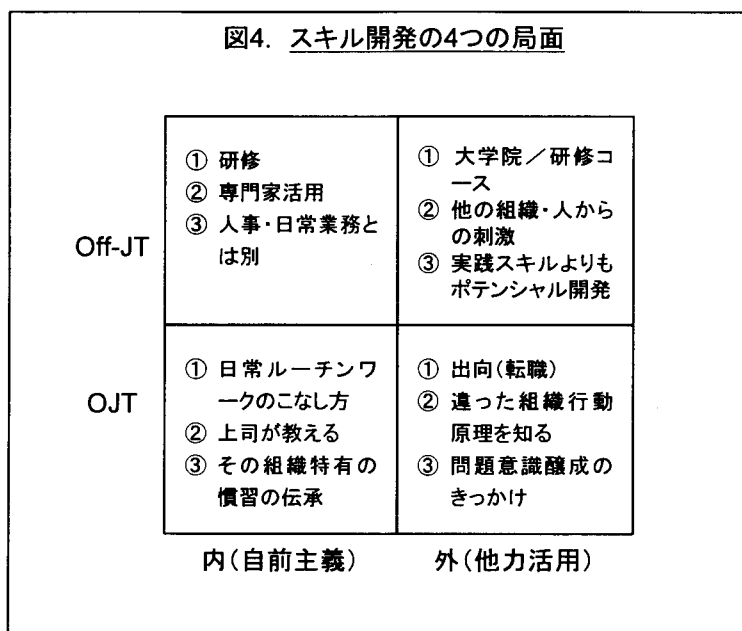
これからはどうか。特徴として3つの大きな変化が挙げられる。

第1には「よい人材」の意味が変わった。従来は「よい人材」とは優秀な人材を意味した。しかし今は、適材適所の法則が徹底している。いわば、人材とポストがうまくマッチしたときにのみ「よい人材」状況が出現する。

第2には、人材育成の主体の変化だ。これは「組織管理から本人管理へ」ということばで表現できる。かつては、人事部が面倒をみた。これからは本人が自分でキャリア開発を意識し、人事部と対等な立場で交渉する。条件が合わなければよそに転職だ。

第3には人材育成の場の広がりだ。従来の人材育成は、同じ社内・官庁内でのローテーションとOJTに委ねられていた。流動化時代にはどうなるか。図4のとおり、場は大

大きく広がる。かつてはこの図の左下の箱が中心だった。Off-JTの研修はあまり重視されなかった。また働きながら大学院へ通うとか、他社に出向という機会も限られた。ところが、個人の自意識が高まり、転職や休職が自由にできるようになるとこの図の4つの箱すべての分野が人材育成の場になる。働きながら大学院へいく（右上）、転職によっていろいろな会社・官庁を経験する（右下）という機会が増える。また、組織のなかでもきちんと身につく研修を受けたいというニーズが高まる（左上）。



人事部の縮小と解体

流動化時代の企業・官庁の人事はどこが、そして誰が担うのか。まず、本人、そして次に各事業部門の経営者である。人事部の役割は、極端に小さくなっていくだろう。またいわゆる「人事労務畑」といった職種の重要性も下がっていく。人事部の役割について考えてみよう。

集中管理の終焉

冒頭の米国の War for Talent 調査で明らかになった事実のひとつに、企業の業績と人事制度の充実ぶりの間にはあまり相関関係がないという報告がある。日本と同様、米国でも成果主義、年俸制、360度評価など人事制度への関心は高い。制度設計を専門とするコンサルタントもたくさんいる。しかし制度の整備をするだけでは、どうも業績にはあまり影響がないようなのだ。War for Talent 調査によると、業績と相関関係があったのは、事業部門のトップがどれだけ人材育成のために自ら時間を割いているかということだった。直接、部下と語る。一定周期で目標の達成度を管理し、褒めるべきは褒め、

問題点はその場ですぐに指摘する。これは、おそらく日本でも、また行政機関でも当てはまることではないだろうか。

いったい人事部の付加価値は何か。また人事部は有効に機能しているのだろうか。また、制度の作り込みはどれだけの価値があるのだろうか。

企業であれ、行政機関であれ、人事部門は、今やどこも能力の限界に直面している。まず第1に制度の運用はできて、制度の設計をやったことがない。畢竟、人事制度の専門コンサルタントの世話にならざるを得ない。第2に人事異動だが、これもうまくいかない。本人のキャリアパスと各ポストの職務要件をマッチングさせるのがますます難しくなっている。先述のように、職務はますます専門分化している。実際にどういう職務なのか、どういう人材が向いているのかは当事者同士でないとわからない。かつては人事部一筋で何十年といったベテランがいた。過去の職歴から大体の見当をつけてローテーションを組んだ。3年目で係長、それから現場に出て、数年後に管理部門といった成長のパターンができていて、それに沿ってこなして大きな間違いがなかった。しかし、今やこのような大雑把なマッチングでは立ち行かない。技術のわかる人材、業務の詳細がわかる人、もっといえば人事部門ではなく、各部のトップでないと本当のマッチングはできない時代になった。数年前に NEC は技術畑の人材を人事部長に抜擢し、話題になった。しかし、その後のメーカーの動きを見ると、もはや人事のプロといった人材は見当たらなくなっている。しかも、人事のことは各部にどんどん任せる。権限委譲が進む。

行政機関の人事でも、米国では中央で一元管理するという発想がない。カリフォルニア州などは各部局が個別に管理している。研究機関の調査の際に、州政府の職員の総数を聞かれたが、すぐには答えられなかったという逸話もあるほどだ。この例に象徴されるように、米国では企業でも官庁でも人事部門の役割は限られている。制度の整備や給与などの事務処理が中心だ。それも最近は IT 化、外注化が進む。日本でもこの流れは変わらないだろう。

人事部機能の“ダウンサイジング”は、あたかもコンピュータの分野でメインフレーム万能主義からクライアント・サーバー方式へと基本原理が大きく転換するのにそっくりだ。これからの時代、事業部門は個々に情報を集め、人材を発掘し、育成し、そして入れ替え、代謝までを自己完結的にこなすようになる。また、かつての人事は社内情報を集め、集中管理することが重要だった。ところが今や社内情報を集めるよりも、外とのやり取りが重要だ。スタンド・アローン型からネットワーク型への変換である。

人事の機能は突き詰めれば情報処理である。IT やインターネットの技術革新の流れと必ず、同じ方向へ向かう。急激には変わらないが、大きな流れは明らかだ。

かくして人事部の機能も権力もメルトダウンしていく。人事部が強大な権限を行使するという時代は終わりつつある。

これからの人材開発と人事の担い手

それでは、人事部が担っていた機能は、どこが担うのだろうか。

第1には、本人だ。特に人材開発などは自己責任に委ねられる。組合がしばしば主張

するような「人材開発は雇用主に与える義務がある。だから全員平等に面倒をみるべき」といった理屈も通らなくなる。

第2には、事業部門だ。部門長とそのスタッフが事実上、人事機能を担う。人事異動や人材育成はもちろん、採用や雇用条件なども事業部門に任されるようになる。

第3には、コンサルタントやヘッドハンターだ。彼らは業種別、職種別の人材市場の動向に通じている。ベテラン人事部員に代わって、人材とポストの価値評価、そしてマッチングのアドバイスをする。外部からの採用の決め手はヘッドハンターのアドバイスを仰ぐといったことが増えている。あるいはまた、新規事業のリーダーの抜擢の背後には、経営コンサルタントの進言があることも多い。

HRM と評価の時代

日本語の「人事」ということばに相当する英語はない。もちろん Personnel Issue とか、Personnel Affairs という言葉はある。また Personnel Division が会社にも官庁にもある。しかし、日本語の「人事」のような秘密めいた権威を持った言葉ではない。給与や福利厚生、研修補助などの事務支援の意味合いで使う。

英語にあって日本語にないのは、HRM(Human Resource Management)だ。直訳すると“人材資源管理”だが、ニュアンス的には財務とよく似た「人務」というニュアンスで使う。誰の仕事かという財務同様、経営者の仕事とされる。経営者は、決して人事担当部門 (Personnel Division) に丸投げしない。

企業でも行政機関でもわが国には、この HRM (“人務”) の機能がない。形式上は人事部が担っている。しかし、どうてい人事部で担えるものではない。経営者も「人は命」と情緒的なことは言うものの、系統だった HRM は見たこともないし、やろうという覚悟まではない。勢い人事部しかやる人はいない。彼らは使命感に燃え、できる範囲でベストをつくそうとする。かくして、制度の改革に走る。そして、多くの場合、米国生まれ、そして先進的な民間企業がやっているという触れ込みでシンクタンクやコンサルティング会社が持ち込む各種手法を“導入”しようということになる。年俸制、成果主義や 360 度評価などがそれだ。

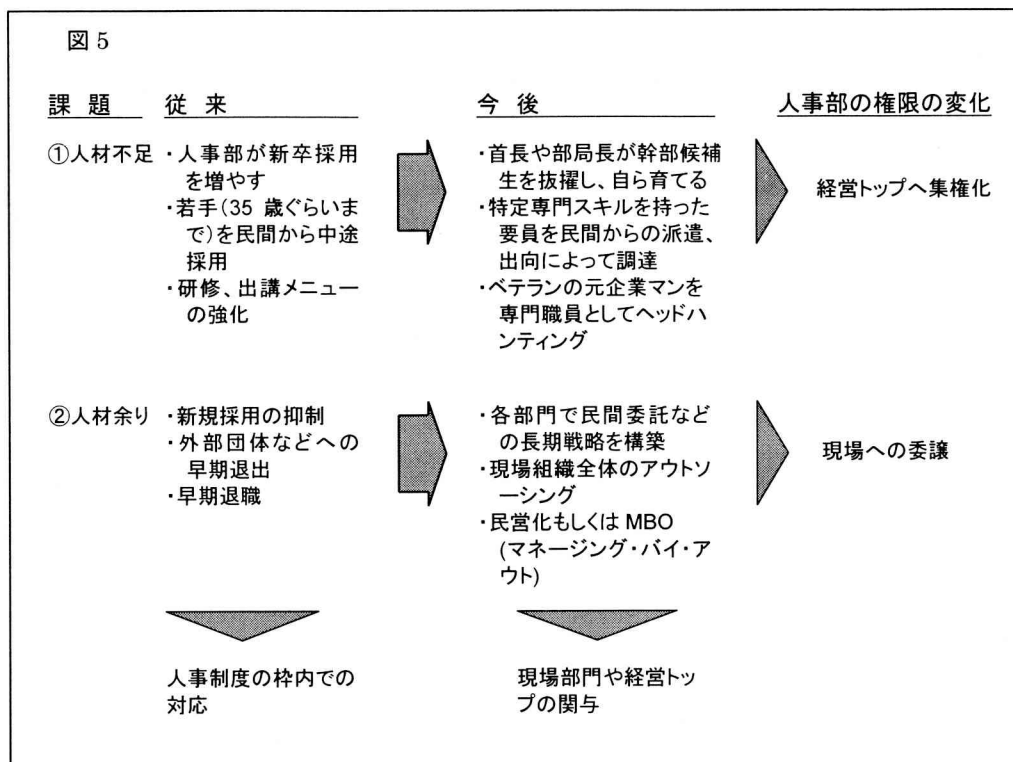
しかし、米国流の管理手法は、人事部が強大な権限を握り、すべてを仕切ろうという風土では実は機能しない。成果主義も、目標管理も、そして 360 度評価も、本来は現場部門と本人が自ら自律管理できることを前提に設計されている。それが日本の人事部の手にかかると、新たな管理強化の手段と成り果てる。

あるいは、制度をいれたのはよいが、有効に機能せず、かえって現場の組織の秩序を壊し、無用な混乱を引き起こしたりする。

今、必要なのは、実は“人事制度”の充実ではない。流動時代の組織と個人の新しい関係を意識した HRM 戦略である。

そしてそれを構築するのは、単に人事部ではない。経営トップ層と個々の職員が主たる担い手なのである。「人事不足の人員余り」という深刻な事態は、人事部に任せ、人事制度をいじる程度ではどうてい解決できない (図 5)

図 5



「人員問題」の処理は、現場部門にいち早く権限委譲し、早めにアウトソーシングや希望退職などの計画を立ててもらおう。一方、「人材不足」の問題は、首長などの経営トップや部局長クラスの問題だ。成果主義の人事制度を導入したり、研修メニューの充実程度で乗り切れるものではない。あるいは、思いついたように民間企業の OBなどを1人や2人採用しても、何も変わらない。内部の行政職員を若いうちに大量に企業に出向させる、戦略的な配置などの周到な作戦が必要だ。

この意味で、人材と人員の問題はもはや人事部に任せておけない。重要経営課題なのだ。

【参考文献】

- 上山信一「行政の経営改革」(2002)第一法規出版
- 同「自治体 DNA 革命」(2001)東洋経済新報社
- 高橋俊介「人材マネジメント論」(1998)東洋経済新報社
- 同「キャリアショック」(2000)東洋経済新報社
- 同「組織改革」(2001)東洋経済新報社
- 大久保幸夫「能力を楽しむ社会」(2000)日本経済新聞社
- エド・マイケルズ他、マッキンゼー・アンド・カンパニー監訳「ウォー・フォー・タレント」

(2002) 翔泳社

稲継裕昭「日本の官僚人事システム」(1996) 東洋経済新報社

同「人事・給与と地方自治」(2000) 東洋経済新報社

山中俊之「パフォーマンス・マネジメントが行政の制度疲労を変える」 「都市問題」第93巻、
第12号(2002)

第3部 論考：パブリックセクターと経済・経営学

第1章 経済・経営学の役割と可能

わが国のパブリックセクターに、今ほど「経済学」、「経営学」が必要とされている時期はないのではないか。この分野は今まで制度・法令の解釈が中心で、科学的・実証的アプローチが乏しかった。たとえば最近話題のNPOの支援と育成。法人格の付与や免税措置など制度面が話題になる。一方でそもそも社会のどういう分野でNPOが必要なのか。なぜ政府に任せず、NPOが必要なのかといった現実分析を踏まえた議論は手薄だ。そもそもNPOの育成を議論するのに、政府による制度整備のあり方から議論するというのも奇妙だ。

社会福祉、年金、環境問題、行政改革、地方自治などの分野でも同様だ。わが国では社会問題を議論するときに、問題の構造の理解や原因究明よりも制度・法令の手直しが先行する。その結果しばしば目的があいまいなまま、制度・法令の手直しが繰り返される。そもそも制度・法令の必要性自体を疑ってみるべきだ。また「社会問題はすべて政府が解決すべき」という固定観も捨て去るべきだ。当然、政策への過剰な期待も捨てる。政府や政策といった狭い枠組みだけで問題が解けるような時代ではないのだ。

思い切って制度・法令の解釈からいったん離れてみる。その際には経済学と経営学の考え方がよりどころになる。伸びやかな思考、創造的なアイデアは事実を客観的に見据えるところから始まる。それには経済学、経営学が適している。

1. これまでの「政策科学」の限界

近代以来の産業や技術、そして学問の発達は、「見えないもの」を見えるようにし、制御しようという努力だった。典型が、宇宙の原理と生命の神秘の解明だ。前者に対応してアインシュタインの相対性原理が生まれ、後者に対応して量子力学や生命科学が進化した。そして、今やDNAの構造解析はもとより、遺伝子の組替えすらできる時代になった。

「見えないものを見る」という努力は、社会科学の世界でも進んだ。社会の営みを巨視的にとらまえようというのがヘーゲルとマルクスの唯物史観、そしてマックス・ウエーバーの社会学だった。逆に人間の潜在意識の存在を解明し、行動科学を編み出したのがフロイトの精神分析だった。やがて20世紀後半には、構造主義の時代に入る。ソシュールの言語学は言語体系の背景に隠された社会制度を読み解く。レヴィ・ストロースは世界各地の神話の裏に隠された社会構造の意味を解明した。

さて、わが国についてはどうだろう。自然科学者の業績が目立つ。土居健郎氏の「甘えの構造」¹に代表される心理学、あるいは梅棹忠夫氏の「文明の生態史観」²に代表される文明論などは、日本の社会と日本人の「見えない構造」を読み解く上で大きな貢献が

あった。

ところが、わが国では政府や政策に関するすぐれた分析はなかなか見当たらない。あえてあげれば、立花隆氏の「田中角栄研究」³や猪瀬直樹氏の日本道路公団をはじめとする特殊法人などの実態を分析した「日本国の研究」⁴だろうか。くしくも両氏は、作家である。政府の公式発表資料以外の情報を丹念につなぎ合わせ、タテマエで塗り固められた政府の不正行為を実証した。

あるいは、経済政策であれば中前忠氏⁵や大前研一氏⁶だろう。前者は大和証券、後者はマッキンゼーでトレーニングを受けたビジネスマンである。2人とも海外経験が豊かで、「民間」かつ「海外」という視点から日本人にとって盲点となりがちな視点を鋭く指摘する。だがこの2人も社会科学の研究者ではない。

わが国の政策科学（政治学、行政学、財政学、マクロ経済学などパブリックセクターを分析する学問を総称）の成果はよく見えない。政策提言や海外事例分析、あるいは海外理論の輸入解釈はなされてきた。だが現実の社会問題や政府のあり方の本質に迫り、一般国民に「見えないもの」を見る力を与えてきたとはいえない。

わが国の政策科学が不振の理由は何だろう。おそらく3つ上げられる。

- ① 長らく、冷戦時代が続いた。そこでは、知識人も実務かも客観的な分析を元に自由な議論を展開する以前に、「反体制」か「体制派」か、あるいは「左」か「右」かといった立場が問われた。問題を分析する以前に「立場」を問われる時代が長く続いた。
- ② 政府が情報やデータを独占しており、実証研究が進まなかった。
- ③ 先端課題に対しては、政府（特に中央省庁）が、いち早く研究体制を組織化し、有力な研究者を囲い込んでしまった。その結果、政府の施策とは別の視点から重厚な研究がなされる機会が少なかった。

かくして、わが国の政策科学は、今ひとつ勢いのないまま現在に至っている。

2. 「政府」や「政策」は果たして中心課題か

わが国の政策科学が不振な理由には他にもある。それは、「政府」や「政策」をパブリックセクターの中心課題と据えてしまったことである。現代のパブリックセクターの対象領域は、「政府」や「政策」といった言葉ではどうも捉えきれない。ところがわが国では戦後に至っても、国家や政府を社会よりも上位に置く19世紀的価値観のまま政策科学を展開してきた。おかげでわが国では、政府や政策をいったん突き放し、“相対化”する作業がなされなかった。そのため、成果は全て政府への提言、あるいは改善提案に昇華された。さらには、政府の行動様式自体が問題の原因である場合（例えば、財政赤字の増大）や、政府にはどだい解けない問題（例えば、教育問題）までも「政策論」の狭い範疇で説明しようとする努力までなされてきた。

この間の事情をもう少し、詳しく見てみよう。

(1) 政府には解決できない問題の噴出

われわれは、社会問題の解決は政府の仕事だと考える。しかし、これは18世紀後半以

来の近代国家の伝統に則った発想でしかない。政府の今日の形態、つまり代議制民主主義と近代官僚制は、絶対王政から民主主義への移行期、そして農業社会から工業社会への移行期に発達した。やがて天然資源の獲得を巡る植民地開発と帝国主義の覇権争いのもとで、政府が国家の全てを掌握する時代に入る。政府が社会運営の中枢を担う時代は、2度の世界大戦での総力戦を経て、戦後も続いた。東側においては社会主義国家の成立であり、西側では福祉国家の建設がそれだ。

ところが現代の成熟社会では、政府はもとより国家の枠組みで制御しきれない問題が噴出する。例えば、CO₂問題など地球環境問題。もはや政府の手に負えず地球・人類規模での対処が必要だが、主権国家間の協議はなかなか進まない。そもそも環境問題の原因はわれわれの生活様式自体にある。公害対策とは異なり、特定企業・産業への規制や補助金付与といった政策では解決しない。NGOやNPOが活躍するゆえんだ。

教育問題も同様だ。先進国では軒並み、公教育が破綻しつつある⁷。「同年齢の子供たち全員に、平等に同じ内容の教育を与える」というこれまでの公教育の建前と現実のギャップが拡大する。そこで、いわゆる公設民営のチャータースクールやバウチャー制などが考案された。このように環境、教育、医療などの分野では、NGO、NPO、企業などの活躍が目立つ。彼らは議会や官僚制のルールに縛られず、臨機応変、かつ柔軟に動ける。政府の能力の限界は、教育、環境分野に限らない。医療、福祉から文化、都市開発に至るまで、ありとあらゆる分野で起きている。

(2) 政府の存在そのものが問題

一方、政府の存在自体が、社会問題そのものを作り出す例も出てきた。財政赤字はその典型だ。野放図な増税を抑制するために政府の支出は議会が厳しく制御する。財政民主主義といわれる制度の本旨はここにあった。ところが、議員が結託して利益誘導に走ると歯止めが利かない。かくして民主主義の下では、財政赤字が肥大化する傾向にある。制度の逆機能の典型だ。さらに肥大化、強大化した政府の一部が公益を食物にする。強大化した政府の存在、特に重税と過剰な規制が企業家精神をそぎ、自律的なイノベーションと生産性向上の努力をそぐ。これはハイエクらの新自由主義の理論に詳しい。サッチャー、レーガン、中曽根の新保守主義思想による「小さな政府」志向は、いずれも「強大化した政府は社会問題を解くどころか、それ自体が社会問題になりかねない」という冷徹な現状認識に基づく。

(3) 単なる一プレイヤーとしての政府観が必要

現代社会では、資金、人材、情報、技術などすべてが流動化する。大企業、政府といえどもこれらを独占し、囲い込むことはできない。政府であれ、大企業であれ、必要な資源を自前で全部調達することは難しい。例えば資金。税収は景気に大きく左右され、国債の金利も市場に左右される。政府といえども市場の動きを読む必要がある。また先端技術は、大概の場合、民間企業にある。それをうまく発掘、調達し、パートナーシップ関係を築く。政府にも「戦略提携(Strategic Alliance)」のスキルが要求される。

また、政府が生み出す政策も“営業”し、“マーケティング”しなければならない。

いわゆるソーシャルマーケティングである。人口調節や環境保全などの分野で実践されてきた。

従来は、市場と政府は対立概念で捉えられてきた。だがこれからはむしろ、政府も市場における一つのプレーヤーとして捉えるべきだ。たとえばわが国の国家としての信用度の低下。これには企業の IR(インベスター・リレーションズ)と同様の対外 PR が必要だ。つまり今や“日本株式会社”の IR が必要だ。

一国の政府といえどもグローバル化した市場の海においては、そこに浮かぶ一法人にしか過ぎない。だが、わが国ではいまだに政府は市場よりも上位の特権的な地位を与えられている。また官僚や政治家は政府と一般国民を媒介する仲介業者として利益を得ている。だから公益追求の名の下に利益誘導がはびこる。これではまるで公益追求の名のもとでの神政政治である。日本人の精神構造にはこういう枠組みがいまだに固定観念として残っている。これまでのわが国の政策科学は無意識のうちにこの固定観にとらわれている。そして制度や法令の解釈にエネルギーを費やす一方で、政府とその政策を徹底して相対化し、検証する作業を怠った。その結果、政府とともに陳腐化、保守化しつつあるように思える。政策科学の再興のためにも経済学と経営学が必要である。

3. 法規文化の限界

わが国のパブリックセクターでは、“法規文化”が支配的である。“法規文化”とは何事につけ規則をつくり、上位下達方式の権威をもとに「やってはいけないこと」を掲げ、それによって物事決めるという発想である。

ある大学の産学連携の事例をとろう。本来はどのような産業分野でどういう技術を共同開発しようかといったことが中心課題になるべきだ。ところが「産学連携」の実行機関の組織のくくりと定款の文言をめぐる、観念論が続く。NPO 法人か財団か。経営形態の選択や総務部の権限はどこまでかといった抽象論にエネルギーが費やされる。戦略づくり以前に、万一の不正行為を防止する規定づくりに走る。これが法規文化の弊害である。

法規文化は事務処理のノウハウでしかない。何をなすべきかが決まったあとで、それをこなすテクニックでしかない。ところが今の日本ではこれが偏重される。官庁ではもちろん企業でもそうだ。

こうした状況はまるで中世ヨーロッパに似ている。当時、聖書はラテン語で書かれていた。聖職者以外は読めない。そこに教会の特殊権益が発生し、免罪符の発行で収入を得る事態に至る。これに疑問を提起したのがマルチン・ルターだ。彼は農民でも読めるドイツ語の聖書を出版する。免罪符の無意味を説き、聖職者の権威を砕く。今日のわが国の法規文化は、聖職者が独占するラテン語の聖書解釈のようなものだ。今の日本では、難解な法律用語、複雑な制度、そして特異な官庁文化を理解しなければなかなかパブリックな問題の解決に参加できない。これはまるで中世ヨーロッパ並みではないか。

ちなみに、わが国のこのような停滞の原因の一つには、官僚や経営者、ジャーナリストの多くが、法学教育しか受けていないことがあげられる。社会問題の解決のためには、本来は多面的な知識が要求される。しかし関係者の多くが法規文化で育ってきたため、何かにつけ制度や法令の整備に走る。政府も何か問題が起こると直ぐに法制化に走るの

ある。霞ヶ関官僚の間で自嘲的に語られるジョークにこういうものがある。規制緩和を決意した官僚は真っ先に何をするか。「規制は禁止する」という法律（「規制緩和推進基本法」）をつくり、規制を法律で規制し始める・・・。

何ごとにつけ規則で細かく決める法規文化は、明治以来のわが国の伝統だ。だが社会問題は、複雑化の一途をたどる。規則が実態に追いつかない。そもそも規則を決めて、みんなでそれを守れば問題が消えるという時代ではない。金融政策も環境政策も高度な工学知識や確率論、統計学、さらに心理学まで動員し「見えない現象」の背景を分析する。そして非凡な解を導き出さねばならない。

法規を基軸に社会を律する発想は発展途上国のものだ。無知な国民に「やってはいけないこと」を伝えルールを守らせる。キャッチアップの過程ではこれでも良い。だがいつまでもこれではイノベティブで創造性の豊かな国民は育たない。先進国、成熟経済では「先例」「ルール」のない分野で試行錯誤を重ね学習する。社会実験や試行錯誤に対しさまざまな批評や評価がなされ、そこに知的な競争市場が2次市場として成立する。そうした懐の深い環境のもとで先端社会問題はやっとな解決される。法規文化一本槍ではどうていやっていけない。

4. 突破口としての経済学と経営学

以上、見てきたようにこれからのパブリックセクターの課題を解くためには制度や法令解釈を超えた新たな認識、分析、思考の枠組みが必要だ。だが、なぜ経済学と経営学なのか。

(1) 数値化の威力

経済学・経営学は、社会現象を「数値化」し、同時に「相対化」する。数値化の威力は日常経験から明らかだ。数値情報は雄弁で、うそをつかない。たとえば「今夏の大阪市内は例年になく凌ぎやすい」という表現。これはまだあいまいだ。かわりに「今年8月の大阪市内では最高気温が30度を超えた日は3日だけ（過去5年の平均値は18日）」と云ったほうがわかりやすい。

もちろん数値化にはリスクもある。例えば米国のある州政府。福祉サービスのNPOに補助金を出す際に生産性の向上を促すつもりでヘルパー1人あたりの介護者数を数値目標で課した。するとそのNPOはその目標値を達成するために障害の少ない老人に優先的にサービスを提供したという。

平均値の落とし穴もある。ある地域の住民の平均年齢がじわじわとあがった。老人が長生きになったと考えるのが常識だ。だが若者がよそに転出しただけなのかもしれない。

(2) 相対化の習慣

「相対化」というのは、価値観の相対性を認めるというものだ。世の中に絶対的に正しいというものはない、所詮は人間の認識能力には限界があるというカント哲学、実存主義以来の謙虚な認識論である。しかし、政府は権力と秩序の維持装置である。自らの非を認めることはない。いわゆる行政の“無謬性の原則”である。かくして政府が発表す

る情報は大本営発表になりがちだ。だから政府の活動を相対的に眺め、容赦なく批判する作業が必要になる。これが報道と学問の役割だ。憲法でも「報道の自由」と「学問の自由」が保証される。さて経済学と経営学は、学問の中でも相対化の役割に向いている。なぜなら政府や権力を特別視しない。社会という“海”の中に、企業、NPO、政府そして国民という“島”が浮かんでいるという世界観に立脚する。

大雑把に言えば“海”に関する探求が経済学だ。一方“島”についての探求が経営学だ。海は市場、島は組織だ。両者の視点はやや異なるが政府といえども海の中の一つの島でしかないという捉え方は共通だ。まさに「相対化」である。また海と島とのやりとり、そして島と島のやり取りに注意を払う。そこでの共通の媒介手段として「数字」が使われる。

5. 経済学と経営学の限界と可能性

(1) 経済学・経営学と社会倫理

最近の経済学・経営学は人間性を欠いているという批判がある。経済至上主義、利益至上主義といった言葉に代表されるとおり、本来、人々を幸せにするべき経済・経営学が逆に人間の人間らしさを阻害することがある。

典型的には、次のような疑問が突きつけられる。

【疑問①】 経済的に恵まれた社会が果たして人々に幸せをもたらしているといえるか？

例えば、こういうデータがある。アフリカ系アメリカ人（いわゆる黒人の人たち）の所得水準はアフリカ人よりもはるかに高い。しかし平均寿命は逆転する⁸。こうしたデータを見れば昨今の WTO や世界銀行の総会の際の NGO の抗議行動の背景が理解できる。グローバリゼーションの進展が途上国の伝統的な生活様式を破壊し、人々をかえって不幸にするという主張はあながち感情論だけではない。

【疑問②】 経済的な成功のために、一時的であるにせよ人間の尊厳や自由が犠牲にされてよいのか？

開発独裁という考え方がある。これは一国の社会経済開発が一定のレベルに達するまでは、自由や人権、民主主義などはしばしば犠牲にしたほうがよいという考え方だ。シンガポールのリー・クアン・ユー首相やマレーシアのマハティール首相の考え方はこれに近い。一方、アマルティア・センなどの経済学者は、こうした考え方を否定する。例えばセンは自由や人権は、それ自体が人生の目的の一つであり、経済的成功の犠牲にされるべきものではないと主張する⁹。また、現実にも民主主義を捨て、開発独裁を採用したから経済成長が加速されたという証拠など存在しないという。

資本主義は、今、大きな曲がり角にきている。従来型の大量生産、大量消費、そして大規模な環境破壊を伴う拡大再生産だけではもはや社会は成り立たない。それに代わる人間の顔をした経済学・経営学への模索が始まっている。

経済学、経営学の数値主義、そして価値の相対化は、「見えないもの」を見えるようにする先鋒を担うに過ぎない。現実問題の解決のためには、既存の経済学や経営学を超えた豊

かな人間性と幅広い知見が要求されるのはいうまでもない。

(2) パブリックセクターの経済学・経営学をめぐるさまざまな誤解

わが国特有の法規文化の裏返しともいうべき現象だが、パブリックセクターに経済学や経営学を持ち込もうとすると必ず直面する誤解がある。第1は、「公的サービスの領域では、経済原則が働かない」という誤解だ。第2は「競争原理とは、弱者切り捨てであり、公的分野ではそれは許されない」という誤解だ。そして第3には「政治や行政は、数字では割り切れない特殊な世界だ」というものだ。マスコミ論調や政治家の発言の中にもこういう考え方がよくでてくる。経済・経営学を使う場合には、このような誤解が蔓延するわが国の現実に注意を払う必要がある。

【誤解①】 公的サービスの世界では経済原則は働かない？

わが国では「利益の追求」、「公益性の追求」そして「効率の追求」の3つはお互いに両立しないという思い込みがしばしば見受けられる。これはさらに次の3つの主張に代表される。

<主張①：利益追求の機関には公益性の追求はできない>

株式会社に医療行為や学校経営は任せられないというのがその典型だ。しかし公益事業は営利企業が担う。電話、鉄道、電力、バス、タクシー。銀行、マスコミ、コンビニさらには、公衆浴場や床屋さんにも公衆衛生の確保という公益推進の役割がある。何が公益かという定義は実はあいまいだ。パン屋も本屋も食料供給や文化の提供という公益を担う。営利企業の存在を無視して公益の追求を考えることはできない。

<主張②：公益追求する機関には、効率性の追求は無理だ>

公的サービスであれ、営利ビジネスであれ、その事業の特性に合わせた範囲で効率的な経営を目指さねばならない。最終の目的は、人々に良質のサービスを安く、安定的に供給することだ。そうでなければ、私企業であれ、行政サービスであれ、出資者（行政の場合、納税者）と顧客の支持が得られず、存続し得ない。もちろん、公益追求と効率追求が相反する局面はある。例えば、身障者がやる作業は、健常者よりも非効率だろう。しかし、ここでいう効率とは、目先の効率に限らない。身障者を雇う過程で企業や健常者は様々な学習をする。社会的な支持や評価から得るメリットもある。こうして得られるものは、表面上の非効率を大きく補って余りある。経営者はそこまで理解した上で効率と公益の両立を図る。公益と効率の両立ができないというのは思い込みでしかない。

<主張③：公益を追求する機関は、利益を追求しなくてもよい>

各地の市民病院の院長さんと話すときこういう話をよくきく。「われわれは民間病院で採算が取れない分野の医療をやる。だから非効率で赤字だ。黒字になるならやる意味が無い」。これは詭弁だ。まず第1に非営利事業といえども効率性は要求される。

市民は税金という対価を払っている。市民病院があまりに非効率なら廃止し、民間病院に業務委託したほうがよい。第2に公益性の高い事業は必ず赤字になるという考え方も間違いだ。公益性が高く、黒字の事業はあちこちにある。宅配便のヤマト運輸はその典型だ。提供するサービスの公益性の度合いで収益性が左右されるというのは思い込みだ。

【誤解②】 公的分野では競争は許されない？

競争はイノベーションの母である。官であれ、民であれ、競争のない事業は停滞する。身の回りの例でいえば、郵便局の窓口業務。財投や郵貯といった原資運用の妥当性の問題はさて置き、窓口業務だけをみると生産性は結構高い。サービスもいい。なぜなら、銀行や生命保険会社、宅配業者と競争する。目の前に顧客がいて評価を受ける。自ずと切磋琢磨する。公的分野でも競争環境に持ち込まれれば生産性は上がる。もちろん直接、行政機関同士で競争することは二重投資も招くし無駄が多い。統合したほうが良いこともある。その上で発注部門と受注部門を分け、契約原理を働かせる。サービスの質とコストに応じた報酬を支払う。擬似的だが市場競争原理が働く。これがエージェンシー制の本来の眼目である（ところがわが国の独立行政法人制度はこうなっていない）。

競争原理の導入は弱者切り捨てにつながるという議論があるが、これも乱暴だ。例えば、市民病院が民間病院との競争に負け、廃止の憂き目にあったとする。その場合、患者は治療を受けられなくなるだろうか。そんなことはない。そもそも市民病院が負けたのは、患者が民間病院を選んだからだ。患者のコスト負担が増大するなら、市役所が差額分や交通費を負担すればよい。非効率な市民病院を経営し続けるよりもずっと安上がりなはずだ。

しかも、こうした改革は最終的には弱者にとっても減税などのメリットをもたらす。競争は生産性の低い分野を炙り出す。経済原則は問題摘出のリトマス試験紙である。競争原理の導入というのは何も弱者を剥き出しの市場競争にいきなり晒すという意味ではない。

【誤解③】 政治や行政は数字だけでは割り切れない

政治や行政の世界では、一見数字や論理以外のことで物事が決まるように見える。しかし、それは選挙や予算、議会運営などの制度がビジネスとは異なるルールで成り立つからだ。政治は不透明かもしれないが、不合理ではない。なぜなら、選挙は数を巡る戦いである。選挙という市場での有効投票数の獲得という競争である。この市場における「商品」は、明確な政策綱領（マニフェスト）の場合もあれば、漠然とした期待感や即物的な利益誘導の場合もある。ともかく競争原理と経済原則がはたらいている。議場の中の行動様式も、増税と政権交代のメカニズムもゲームの理論で説明が可能だ。

行政機関の意思決定も経済原則に基づく。行政機関は、予算の制約の中で最も政策目的にかなった投資ができるようにポートフォリオを組もうとする。もちろん奇麗事だけではすまない。例えば、各部門が組織を維持するために予算の維持最大化を目指す。米国の財政学者ブキャナンは、「官僚は、使命感も強いが、同時に自らの獲得利益と組織の保身

のために行動する」と指摘する。だがこれは企業でも同じだ。

行政と政治の世界では、一見不可解なことが多い。裏切られた気分になることもある。しかしたいていは予測可能だ。経済原則で説明はつく。営利企業や自由競争市場とは、ルールが異なり、あるいは白黒の判定が直接的でないだけだ。経済学、経営学の目でみると、はっきりしてくることは多い。

6. 変革期における経済学と経営学の役割

従来、わが国では、経済学、経営学は、私企業の経済活動に関するサイエンスでありパブリックセクターにはなじまないとわれてきた。だがこの発想は間違っている。経営学と経済学は特に変革期に威力を発揮する。経済の本質は競争であり、市場のダイナミクスである。経営の本質は戦略であり、アントレプレナーシップ（起業家精神）である。まさに変革期に求められる知見である。経済学、経営学は、これからの日本のパブリックセクターを分析し、再設計していく上で、不可欠の知的武器なのである。

【参考文献】

神野直彦「人間回復の経済学」（2002）岩波書店

竹内佐和子「公共経営の制度設計」（2002）NTT出版

上山信一「政策連携の時代——地域、自治体、NPOのパートナーシップ」（2002）日本評論社

宇沢弘文・高木郁郎「市場・公共・人間—社会的共通資本の政治経済学」（1992）第一書林

【キーワード】

政策科学、法規文化、数値化、相対化

利益追求、公益性の追求、効率性の追求、競争原理

-
1. 土居健郎「甘えの構造」（1980）弘文堂。
 2. 梅棹忠夫氏の「文明の生態史観」は1957年に月刊「中央公論」誌に発表された。同名の書籍はブ中央公論社から1974年に文庫版で発行されている。
 3. 立花隆氏の「田中角栄研究」は1974年に月刊「文芸春秋」誌に発表された。立花隆「田中角栄研究全記録（上）（下）」（1982）に収録されている。
 4. 猪瀬直樹氏の日本道路公団に関する分析は、「文芸春秋」誌で「日本国の研究」というタイトルのもとに1996年11月号から3回にわたり連載された。その内容は、「日本国の研究」という書名で1997年に文芸春秋社から単行本化された。
 5. 代表著作に「目覚めよ！日本—ニューエコノミーへの変革」（1999）日本経済新聞社、「三つ

-
- の未来—衰退か再生か、日本のシナリオ」（1998）日本経済新聞社がある。
6. 代表著作に「大前研一「新・資本論」—見えない経済大陸へ挑む」（2001）東洋経済新報社、「企業参謀—戦略的思考とは何か」（1999）プレジデント社など多数。
 7. 上山信一「政策連携の時代—地域、自治体、NPOのパートナーシップ」（2002）日本評論社、172ページ
 8. アマルティア・セン「自由と経済開発」（2000、原著出版 1999年）日本経済新聞社、22ページ
 9. アマルティア・セン、同、39ページ

第2章 パブリックセクターの経営学——その体系と枠組み

はじめに

経営学は営利企業の生産性を高めることを目的に編み出された“経験工学”である。資本主義とビジネスの隆盛を反映し高度に理論化、体系化されてきた。さて、海外では経営学は「パブリックセクター」でも盛んに応用される。わが国でも果たして応用可能なものだろうか。また「パブリックセクターの経営学(Public Management)」は成立しうるのだろうか。本稿では日本における「パブリックセクターの経営学」について考えてみたい。

今のところわが国では「パブリックセクターの経営学」はなきに等しい。だが米国ではそれなりの歴史を誇る。20世紀初頭に行政学(Public administration)として誕生した。当時の関心事は、行政機関を腐敗した政治から分離した存在として捉え、業務の能率向上策を採求することだった。おりしも産業界ではフレデリック・テーラー(Frederick W. Taylor)が1880年代から科学的管理法(Scientific Management)を唱え「能率」の概念を普及させていた。やがて、1906年にニューヨーク市政調査会が設立され、都市行政の各分野で効果と効率の向上を目指した様々な実証調査が始まる。これが米国における行政学の誕生だが、そのアプローチは経営学の応用だった。

わが国にも「行政学」はある。しかし、制度、機構の解説、もしくは政治学の手法を行政分野に応用した理論研究が中心である。わが国では官僚が政治家以上に政策形成の鍵を担ってきた。こうした事情もありわが国行政学は現場の実務の経営や実証研究とは距離を置いて発展した。例えば、教育、環境、医療など個別具体分野の行政サービスの効果と効率を分析し、実務に貢献するといった事例はあまり見聞しない。

このままでよいわけがない。また、そうこうしているうちに社会問題の解決の担い手は「行政」だけではなくなった。NPOや市民団体、企業が果たすべき役割が増大している。まさに今、わが国では「パブリックセクターの経営学」を新たに構築すべき時期なのだ。

(1) なぜ日本では未知の分野なのか

パブリックセクターの経営学は、わが国ではまだまだ未知の分野だ。

理由は5つある

- ① 従来、日本では「公(おおやけ)」のことをやるのは全部「官(行政)」のことだと考えられてきた。官というのは、行政機関かその関連団体(特殊法人、外郭団体など)のことである。そして官の運営のあり方を論じるのは「行政学」の仕事とされた。「経営学」は民間企業のもので、「官(行政)」にはあてはまらなないと考えられてきた。
- ② 「パブリックセクター」というからには、いくつかのサブセクターがなければならない。しかし、①の事情を反映し、それがあまり育たなかった。すなわち学校、医療、社会福祉などの法人を除けば、NPO、NGO、そしてソーシャル・ベンチャー、コミュニティー・ビジネスなど行政以外のパブリック(公)の担い手が限られ、また零細だった。

また大きな財団法人や公益法人は多くが行政機関の関連団体だった。

③ 民間経営のノウハウを持つ実務家がパブリックセクターで活躍する機会が限られた。また終身雇用制のために若いうちに民と官の両方を経験する機会も少なかった。一部の議員や首長を除くと、パブリックセクターの人材は大半が役所育ちという実態が続いた。

④ わが国には「行政には間違いがあってはならない」という無謬性信仰が強い。そして行政機関は、自らの誤りや非を絶対に認めたがらない。しかし、経営とは、突き詰めれば問題解決のノウハウのことである。問題の存在自体を認めなければ、経営は必要とされない。

⑤ 官尊民卑の固定観念が官と民の両方にあつた。行政マンは優秀というイメージ、そして「秀才集団の行政機関が民間企業に学ぶことはない」という思い込みもあつた。いまだに一部の県庁には「経営指導課」という名称がある。行政機関が民間企業に経営を教えるというのはいかにも不思議な想定だが「民間の人材は官吏よりも劣る」という大昔の社会通念の残渣だろう。

(2) 急速な変化

事情は、近年、急速に変わった。NPOに法人格が与えられた。「パブリック(公)」の担い手は官(行政機関)だけではない」という考え方が広まりつつある。団塊の世代を中心に企業出身者たちが、NPOの経営に参加し、ノウハウの移転が始まった。官庁や大企業を選ばず、NPOやNGOに就職する若者も出てきた。これまで一方的な天下り以外あまりなかった官民の間の転職も増えている。

こうした変化とともにパブリックセクターにも「経営」の考え方を取り入れようという動きが生まれつつある。例えば自治体では「行政経営」を改革の旗印に掲げるところが増えた(福岡市役所、三重県庁、岩手県庁など)。また政府は2001年の経済財政諮問会議でニュー・パブリック・マネジメントによる行政改革をいわゆる骨太答申に掲げた。これを受けて総務省(行政管理局)は、「新たな行政マネジメント研究会」を発足させ、その報告書もでている(詳細は大住荘四郎・上山信一他著「日本型NPM」(ぎょうせい)を参照)。

こうした動きは、政府セクターに限らない。NPOでも企業の先端経営手法に学ぼうという動きが盛んだし、従来、ともすれば制度改革論に流れがちであった教育・福祉・医療の分野でも経営の評価や経営改革への関心が高まっている。

(3) 混乱と戸惑い

とはいえ急に「パブリックセクターの経営学(Public Management)」をといつても定見がない。多くは「民間企業の経営感覚を組織運営に取り入れよう」という精神運動を越えない。様々な誤解も見受けられる。例えば「経営とは計数管理。民間企業並みのきびしいコスト管理をやり、効率化を急ぐのみ」といった鵜呑みの解釈が中央省庁と自治体の改革派の官僚の間に蔓延している。あるいは欧州のいわゆるニュー・パブリック・マネジメント論だけを「パブリックセクターの経営(Public Management)」だと早とちりする研究者もいる。

本稿の目的は、理論や学説の整理ではない。だが、このような混乱に配慮しつつ、筆者が専門とするビジネス・マネジメント（経営学）と対照させつつ、パブリックセクターの経営学（以下では「パブリック・マネジメント」と呼ぶ）の姿を明らかにしていきたい。

1. 多彩な経営課題の姿

パブリック・マネジメントは、抽象思考の産物ではなく、実学だ。これはパブリックセクターで起こる様々な課題をより効果的、効率的に解決する方策を編み出すサイエンス体系である。具体的に今の日本のパブリックセクターでどのような経営課題があるのか例をあげてみてみよう。

- ・ 高速道路はもう不要か、まだ必要なのか。
- ・ 各地で相次ぐ第3セクターの破綻問題
- ・ 財政危機
- ・ 絶えない公務員の贈収賄、汚職事件
- ・ お役所仕事、たらいまわしなど古典的な非効率
- ・ NPOと行政はいかに協力関係を構築すべきか
- ・ 長野県に代表される首長と議会の対立
- ・ 天下り批判（根絶をといわれつつなくなる。おそらく理由があるはずだがきっちり分析されない）
- ・ 全国的な小児科救急体制の不備。幼児が病院をたらいまわしされ、手遅れで亡くなる事件も起きた。

いずれも繰り返し、新聞紙上を賑わす問題だ。

(1) パブリック・マネジメントの課題

パブリック・マネジメントの課題は2つに大別できる。1つは「課題解決の方法そのものが見当たらない、もしくは不備な場合」、もう1つは「解決策はわかるが、うまく実行できていない場合」である。前者は“戦略”、後者は“実行体制”に関わる問題である。具体的にみていこう。

① 戦略問題

(a) 新たな課題の発生

予想外の天変地異や病気の流行など、誰も予想していなかった問題にどう対処するかという課題だ。そもそも有効な対策が存在しない場合もある。2001年の米国の同時多発テロが典型だ。あれだけの規模のテロは誰も予想していなかった。政府と航空会社は空港を閉鎖し、必死で対策を考えた。エイズが初めて流行したときもそうだ。あの時は、腰の重い政府より先にNPOが失業や生活苦に陥った感染者の救済に乗り出した。

(b) 古くからの課題だが解決方法が見出せない場合

課題のありかはわかっている。すでに政府やNPOが熱心に取り組んでいる。しかし、そもそも有効な政策、手立てが見当たらない場合がある。例えば、麻薬や暴力団の撲滅、

荒れた小中学校の立て直し、渋滞対策などだ。

この種の問題の解決は従来の政策、作戦の強化では解決しない。政策や戦略の刷新が必要だ。例えば、官と民の組織の枠を越えた「政策連携」（詳細は、上山信一著「政策連携の時代——地域・自治・NPOのパートナーシップ」（日本評論社）を参照）。これには、行政機関の限界を外部の民間組織が補うものが多い。

例えば、サンフランシスコでは、パートナーズ・アット・スクール (Partners at School) という NPO が公立学校に経営改革のコンサルタントを派遣している。チャータースクールも民間のイニシアチブを行政が支援する仕組みだ。これは認可基準を満たした私設の学校に対し、行政機関が生徒数に応じ、公立学校に振り向けていた経費を最配分する。一種の「公設民営」方式だが、イノベティブな解決策だ。

② 体制問題

(a) 組織運営のやり方自体の課題

いわゆるお役所仕事やたら回り回しが典型だ。県立病院の窓口で長時間待たされる。欧米ではわずか6～12ヵ月の新薬の認可に日本では2年もかかるといった問題である。原因は組織運営のまずさによるものが多い。しかし硬直的な予算人事制度や許認可制度など現場の努力だけでは解決できない問題も多い。

(b) 行政の信頼喪失問題

行政機関の中には、税務署や警察など法令の定めによって行政サービスを独占供給する機関がある。そこが住民(国民)から信頼を失う場合がある。旧大蔵省や旧厚生省、外務省などの不祥事、さらに自治体の食糧費の不正支出問題が典型だ。公権力の公使と資金供給(税の配分による)を保証されている機関が、実は不正に経営されていたという事態は、深刻である。

(c) 組織・経営形態問題

組織や経営形態が時代のニーズにそぐわなくなる問題だ。国鉄の例がわかりやすい。鉄道は、戦前は軍事施設の色彩が強く、鉄道省が直接管理した。戦後の復興期には、生産性の向上と全国均質のサービスを保証するために公社化された。その後、60から70年代に自動車や飛行機との競争に負けはじめ、サービスの質が問題になった。そこで1987年に分割民営化された。

このように、パブリック・マネジメントの課題は一様ではない。現実には以上5つの課題が複合してわれわれの目の前に出される。たんに民間委託や民営化し、民間企業の経営の手法に学ぶだけでは解決しない場合がほとんどだ。

2. 課題解決への3つのアプローチ——「制度」「政策」「組織」

(1) ビジネス・マネジメントの応用の可能性と限界

さて、パブリック・マネジメントは、このように複雑な社会問題を手際よく解決するためのサイエンスである。もちろんビジネス・マネジメント、いわゆる経営学に似ている。ビジネス・マネジメントのノウハウは行政機関やNPOでも役立つ。特に、住民(市

民)向けのサービス提供の方法論、つまりマーケティングや戦略論、組織構造論などは応用しやすい。ニュー・パブリック・マネジメント論の中核を占める成果主義、現場への権限委譲の考え方などはその洞察のかなりがダウンサイジングやスタッフ・エンパワメント(鼓舞、empowerment)など先進企業の経営改革手法と共通する。

だが財務や人事、あるいはガバナンスや意思決定論などの分野ではストレートな応用は難しくなる。また政策についてもサービス業の顧客戦略の応用だけではすまない。特定顧客向けに資源を集中投入するのがビジネス戦略だ。パブリックサービスではそうはいかない。

要するに、ビジネス・マネジメントのかなりのノウハウはパブリック・マネジメントでも使える。特に分析段階ではそうだ。多くの社会問題がビジネスモデルにあてはめると鮮やかに整理できる。しかし実際に物事を動かす段になるとそれだけではすまない。こうしてみるとパブリック・マネジメント固有の領域の広さに改めて驚かされるのである。

(2) 医学とのアナロジー

問題解決のためのサイエンスとしてのパブリック・マネジメントはどういう体系で捉えるべきか。医学の体系からの類推がヒントとなる。医学も問題解決のためのサイエンスである。対象が人か社会かという違いはあるものの実学としては似ている。

医学の世界は大きく基礎医学と臨床医学に分かれる。基礎医学とは、解剖学、免疫学、遺伝子学、免疫学、生化学などである。臨床医学は、さらに2つのグループに分かれる。一つは疾病治癒のための技術学の領域だ。診断学、麻酔科学、救急救命学、放射線医学、医療情報学などである。もう一つは素人にもなじみの深い診療科目である。これは内科、外科、精神科、産婦人科などの疾患タイプ別に分かれる。

医学の歴史は古い。これまで大規模な資金と人材の投入がなされてきた。これに比べ、パブリック・マネジメントの領域は日本に限らず欧米でも相対的には未開拓だ。そもそもパブリックな問題解決、つまり一般人の幸福追求が社会全体の重大関心事になったのは、最近のことだ。古代から中世、近世にかけての政治の関心事は領土の保全と拡張、つまり軍事と外交だった。内政、つまり庶民の幸福追求は宗教の仕事だった。昔の寺院や教会はおしなべて立派だが、これは宗教が人心安定装置の役割を担っていたからだ。国家の関心が本格的に内政にシフトするのは2度の世界大戦のあと、戦後の福祉国家の成立以後とすらみてよい。ともあれ、パブリック・マネジメントは機能の上では医学に似ている。それにもかかわらず、成立が大幅に遅れた。したがって医学の体系、そして研究・教育体制に学ぶべき点が多いのである。

医学と同様、パブリック・マネジメントは大きく3つに区分できる(図1)。

① 制度アプローチ

これは医学の基礎医学に対応する。これは制度という切り口からパブリックセクターを理解する。基礎医学が免疫、遺伝などの人体の生理機能に着目するのと同じだ。具体例は、地方自治体制度論、税制論、司法制度論、議会制度論などだ。制度となると、まずは現行

図1

パブリックセクターの経営学の体系

パブリックセクターの経営学	他分野との比較	
	医学	ビジネス・マネジメント
① 制度アプローチ <ul style="list-style-type: none"> ・ 地方自治体制度論 ・ 税制論 ・ 司法制度論 ・ 選挙制度論 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 生理学 (免疫、遺伝、血液など) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 制度アプローチ (コーポレートガバナンス、会社制度、ディスクロージャー制度など)
② 政策アプローチ <ul style="list-style-type: none"> ・ 金融政策 ・ 年金政策 ・ 都市政策 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術アプローチ (薬学、放射線、栄養、麻酔など) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術アプローチ (マーケティング、財務、給与、会計、ITなど)
③ 組織アプローチ <ul style="list-style-type: none"> ・ ケーススタディ (社会問題別に、例えば入管事務所の不法入国者対策についてなど) ・ 組織診断 (組織別に、例えば三重県庁のNPO改革など) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 臨床医学アプローチ (内科、外科、脳外科、心療内科など) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ ケーススタディアプローチ (業種別に、食品、金融、航空、鉄鋼など)

制度の解釈が出発点となる。それを過去や海外の事例と比べ、現行制度の問題点や補強策を考える。ただし、多くの場合制度は法令で「制度化」され、やっとなりとなる。分析対象は、どうしても政府が深く関与する領域が中心となる。

② 政策アプローチ

これは臨床医学のうちの技術アプローチに対応する。政策とは、社会問題を解決する技術の固まりである。これは経済政策、金融政策、年金政策、老人医療政策、外交政策など課題分野の切り口から解決策を考える。政策アプローチでは、制度にとらわれない。環境、教育、科学技術など新分野への着眼も早い。しかし、既存の政府やNPOなどの組織や住民(国民)の行動原理はあまり重視しない。その結果、理想論に流れ、実現性を欠く場合がある。

③ 組織アプローチ

これは臨床医学の診療科目に相当する。これは、過去の事例のパターン集積とそれにもとづく経験工学の体系化の上に成り立つ。パブリック・マネジメントの問題は、制度や政策の手直しだけでは埒があかない。問題解決を実際に担う個々の機関が具体的に何をやるかを考えなければならない。組織アプ

ローチは、このような現実課題の解決に貢献する。理想の制度や組織の実現を目指すよりも、目の前にある組織の自助努力を促し支援する。例えば、学級崩壊問題。組織アプローチでは、何よりも先に個々の学級や学校が、今何をなすべきかを考える。その上で、現場で解けない課題を炙り出す。政策や制度の変更は、その段階で初めて議論すべきだと考える。

- ちなみにビジネス・マネジメントの体系もこの3分類にほぼ対応する。すなわち、
- ①制度アプローチ：コーポレートガバナンスや会社制度、証券取引、企業倫理、独占禁止などの制度
 - ②技術アプローチ：マーケティング、財務、人事、会計などの専門ノウハウである
 - ③ケーススタディ・アプローチ：食品、金融、航空、鉄鋼などの業種特有の経営ノウハウといった具合である。

さて3つのうちどれを重視すべきか。3つとも必要だ。組織アプローチで物事をみていくと制度や政策の変更の必要性にぶつかる。例えば不祥事は直接には経営者の監督不足のせいといえる。だが情報公開制度を徹底することでかなり防げる。また立派な制度でも具体的な政策が間違っていれば機能しない。また制度も政策もそれを担当する組織が弱体ならば実現できない。医療に基礎医学、技術学、診療科目の3つが同時に必要なと同様、社会問題の解決には制度、政策、組織の3つのアプローチが不可欠である。

3. わが国のパブリック・マネジメントの現状評価

次に現在の日本のパブリック・マネジメントの現状評価をする。実社会において制度、政策、組織の3つがどの程度整い、革新されているかどうかをみよう。

(1) 制度、政策、組織

① 制度アプローチ：その充実と制度疲労

わが国は、こと制度については極めて充実している。個々の行政分野ごとに中央省庁が自治体、特殊法人、さらには各種団体、民間企業まで巻き込み、精緻な制度を作り上げ、維持してきた。多くは、法令化、予算化され、同時に組織化されてきた。

例えば何か新しい問題が起きる。すると中央省庁は、必ず「制度対応」をする。テロ対策の特別措置法、情報公開法、など個別課題ごとの法律ができる。法律ができると実施するための組織（部門と人員）が整備される。すると当然、組織には予算がつくのである。次は、自治体や外郭団体に制度実施のための組織と予算ができる。この連鎖は、関連業界から個々の企業にまで及ぶことがある。政府が「xx問題特別対策本部」をつくれれば、社内にも同様の組織を置く大企業が多い。こうして社会問題の解決のための「制度化」が進む。これをさして“官僚支配国家”、あるいは“社会主義”と揶揄する向きもある。たしかに制度の元締めは中央省庁の官僚たちである。なかには宅地開発規制要綱など自治体が編み出した制度もあるが、多くは中央省庁が設計してきた。専門家も中央省庁が設定した審議会や研究会の場を通じて意見を述べる。最後は、中央省庁が意見調整をし、利害調整まで済ませ制度ができる。これが従来の日本の制度作りの特徴だ。

もちろんこれだけ巨大な国家を中央集権的な制度で律するのはもはや不可能だ。また動きの早い世の中に対し、国会審議や法令改正などの制度の変更の手続きが追いつかない。その結果、制度の形骸化や信頼低下が著しい。年金制度は典型例だ。若い世代には加入しない人が増えている。

② 政策アプローチ：官と民の健全な政策競争市場作り

マスコミ誌上ではしばしば、「わが国は政策不在だ」といわれる。だが、政府は制度にあわせて、必ず政策を作っている。制度ができれば担当組織ができる。すると必ず「基本計画」や「実施要綱」をつくる。これは実は政策そのものだ。だが問題はその品質だ。概して地に足の着いた現状分析がない。数字に乏しい。「xx の推進」「xx の拡充」などの言葉の羅列でしかない。これは必ずしも彼らの無能さの反映とはいえない。官僚組織には制約が多い。いい知恵を出しても予算制度の硬直性や議会の抵抗のために実行に移せないことがままある。要するに官僚組織にイノベーションは期待しにくいのである。

そこで政策づくりは政府だけに任せておれないと考える人たちがでてきた。典型が“政策科学”を目指す大学やシンクタンクの人たちだ。だが実務との乖離がある。目先の制約条件にとらわれないのはよい。だが無視しすぎると非現実的な前提条件での数字遊びになる。政府と研究機関を往来し、実務と研究の両方ができる人材が必要だ。

ところで、政策アプローチは海外で盛んだが、日本と同じものか。研究方法は同じで経済学や社会学などの手法を使う。しかし社会における“政策”の地位や位置付けは、日本固有の特殊なものだ。

第1の特徴は政策への過剰期待だ。官僚や研究者はもとより、マスコミや国民までが社会問題の解決を政府の政策に期待する。しかし、これは社会主義的発想だ。国民生活の隅々まで政府に関与させる計画経済主義がいまだに残っている。

第2の特徴は、各種経済団体やシンクタンク、有識者グループが政策案を国民に対してではなく、政府に対する「提言」「要望」の形で申し述べる慣行だ。だがこれでは陳情と同じだ。本来は国民や議員に対して代替案を提示し、政策論を誘発する。その上で、政策同士がその質を競い合う“政策市場”を育てるべきだ。

③ 組織アプローチにまつわる誤解

組織アプローチについてはどうか。行政機関やNPOには「経営、あるいは経営感覚がない」といわれてきた。近年の財政危機のせいもあり、ますます意識される。しかし個々の行政機関やNPOの経営の変革の方法論については、官民双方に誤解が多い。

第1に、財界人。彼らはなぜ行政機関の長が企業の社長のようにならなれないのか、とフラストレーションを募らせる。しかし、議会や制度の制約などが大きく、ことは簡単ではない。

第2に行政マン。彼らの姿勢は概して両極端だ。多くは「行政に営利企業の経営手法はなじまない」という保守派。もう一派は「民間企業の経営改革手法こそ節約、効率化の最強の武器」と期待を募らせる武踏派。だが、経営改革とは、生産性の追及と同時に組織の自律的な成長を目指すものだ。節約だけではない。思い切った投資をし、業容拡

大する。しかし、拡大再生産の好循環を狙うという感覚は、行政マンにはあまりない。せめつかく「行政経営」を旗印に改革プロジェクトをはじめても、結局は従来型のケチケチ行政管理に収束しがちである。

(2) イニシアチブとイノベーション

行政機関がみずから設計する経営改革論には、イニシアチブとイノベーションという2つの要素が欠落している。前者は、「経営戦略は、特定の個人が他人の批判や懸念をものともせず、無理を実現する」という洞察である。そして後者は難題に対し、衆知を結集して飛躍的なブレイクスルーを成し遂げる。

この2つはいずれも「決められたことをコンセンサスに沿って行う」という行政の基本原則とは相容れない。だから行政マンだけでは、なかなか斬新な経営戦略は編み出せない。どうしてもコンサルタントなど外部の人材が関与する必要がある。

この点においてわが国で組織アプローチを実践するのはたやすくはない。終身雇用制の弊害で、組織を客観的に外から分析し、改革戦略を導き出せるプロが育っていない。問題の指摘までなら組織内の秀才にできる。だが、個々の機関の現実課題を系統立てて解決できる人材は少ない。

以上、見てきたようにわが国のパブリック・マネジメントは、制度、政策、組織からの3つのアプローチのいずれについても課題が多い。それぞれが従来から培ってきた思考と行動の枠組みの限界に直面している。泥沼化した局所戦で疲弊している。これらをより高い次元から有機的に結合させる必要がある。だから、パブリック・マネジメントの体系化が重要なのだ。

4. 組織アプローチの考え方

冒頭でパブリック・マネジメントは実践ノウハウの体系だと述べた。ここではその中身を見ておきたい。制度アプローチは既存の学術論文や政府の各種報告書にたくさん見受けられる。また政策アプローチは、環境、教育など分野別の専門書のとおりだ。ここでは「制度アプローチ」と「政策アプローチ」は割愛し、「組織アプローチ」について考えたい。

組織アプローチは、ビジネス・マネジメントにおける「企業改革論」に相当する。すなわち、社会問題の解決に向けては、現象自体よりも行政機関、特殊法人、NPOなどの個別組織の対応ぶりに注目する。そして個々の組織が適切な戦略を編み出し、実践するための方策を助言する。問題解決の主役は、制度や政策ではない。あくまで個々の機関だ。その動きを重視する。この背景には、社会問題は、個々の担当組織が適切な戦略を遂行することによって解決するのが近道だという思想がある。

ケーススタディと組織診断

「組織アプローチ」は、2つの切り口から考える。

一つは、個別具体的な事例——例えば、不審船の出没に対し、海上保安庁はいかなる対

策を講じるべきか、といった命題——を実際に解いていく。ケーススタディだ。例えばハーバード大学の行政大学院（ケネディスクール）などが授業で使うケースを公開している。他の例では拙著の「自治体 DNA 革命」（東洋経済新報社）の第3部は福岡市役所のケーススタディだし、同じく「行政の経営改革」（第一法規出版）の第5章は三重県庁のケーススタディである。

もうひとつの切り口は既存の組織のあり方を広く観察し、改善点を洗い出す、つまり組織診断だ。以下では主に後者の診断方式について解説する。

生産性とガバナンス

組織診断の際に重要な概念は「生産性」と「ガバナンス」である。平時において生産性が低い組織はそれ自体が問題だ。ましてや問題発生時に臨機応変でかつ迅速な対応をとれない。高い生産性は「よい経営」そして「よい組織」の大前提である。

(1) 生産性の追及

営利、非営利を問わず事業の生産性(Total Factor Productivity)は、資本と労働の2つの要素で決まる。前者には資材や設備などのモノを含む。後者は、正社員、アルバイトなど投入されたマン・アワーの総計だ。生産性はそれぞれの投入量と投入済みの資本と労働自体の生産性という2つの要素で決まる。

① 最適生産計画と事業戦略

例えば、保健所がおこなうインフルエンザの予防接種。資本、つまり設備、機材は同じ物を使うとして、1万人分のワクチン注射を医師と看護婦のチームがこなす場合を考える。

この場合、労働の生産性は、2つの要素で決まる。第1には各人が単位時間あたりどれだけの作業をこなすか。第2には、そもそもどれだけの数の医師と看護婦を動員するかである。

前者はわかりやすい。後者はこういうことだ。いくら優秀な人でも申し込み事務から問診表のチェック、説明、注射まで全てを1人でこなすと効率はガタ落ちだ。逆に10人も投入すると混乱する。個々人の生産性は、投入人員数が適正な場合に最大化する。

設備についても同じ議論が成り立つ。そして設備と人員は、お互いに影響を与えあう。

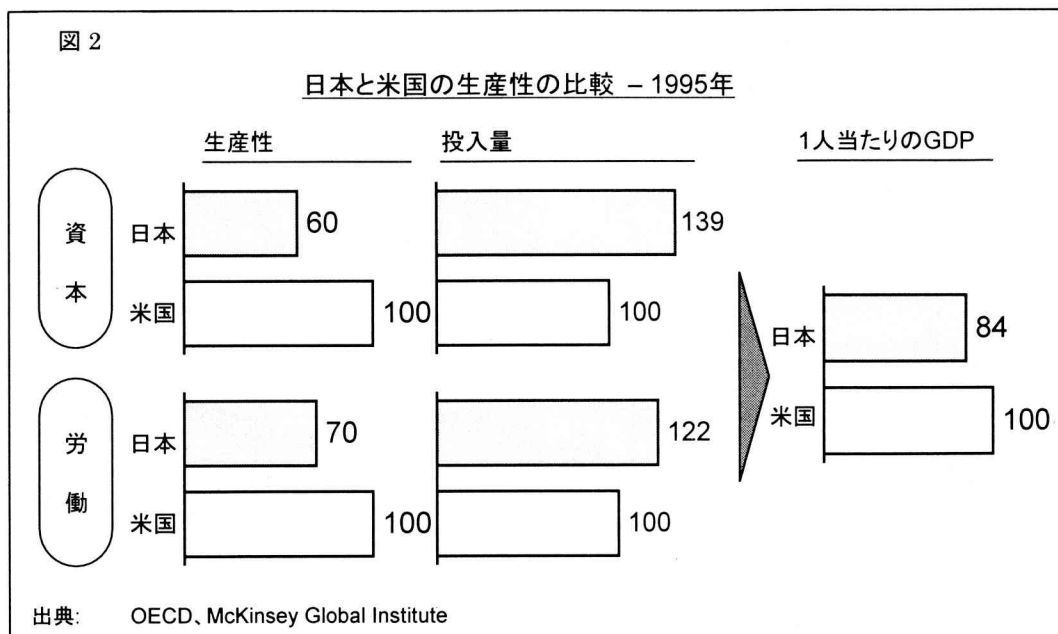
かくして仕事をこなす上で最も効率的な設備と人員の組み合わせが編み出される。例えば、医師1人と看護婦1人、そして事務職1名のチームが3人一組で町内3箇所のショッピングセンターで予防接種の出張サービスをやるのが効率的といった結論だ。これが「最適生産計画」であり、予防接種という“事業”の“戦略”だ。

ちなみに資本や労働の投入はインプットという。その結果やった仕事はアウトプットという。この例では、投入される人員数と資金（注射のための機材、薬液、書類、光熱費、交通費、人件費、建物使用料など）がインプットだ。アウトプットは打った注射の数だ。インプットを分母に、アウトプットを分子に置いたものが狭義の生産性だ。これが組織の生産性を表す。だが生産性は、先述のようにインプットの多寡自体にも左右される。これ

を考慮した生産性が事業の生産性（Total Productivity）である。

② ニッポンの産業の生産性

ちなみにマッキンゼー社が日米の主要産業の生産性を調べた結果がある。その結果、米国に比べわが国の産業には概ね次のような特徴があることがわかっている（図2）



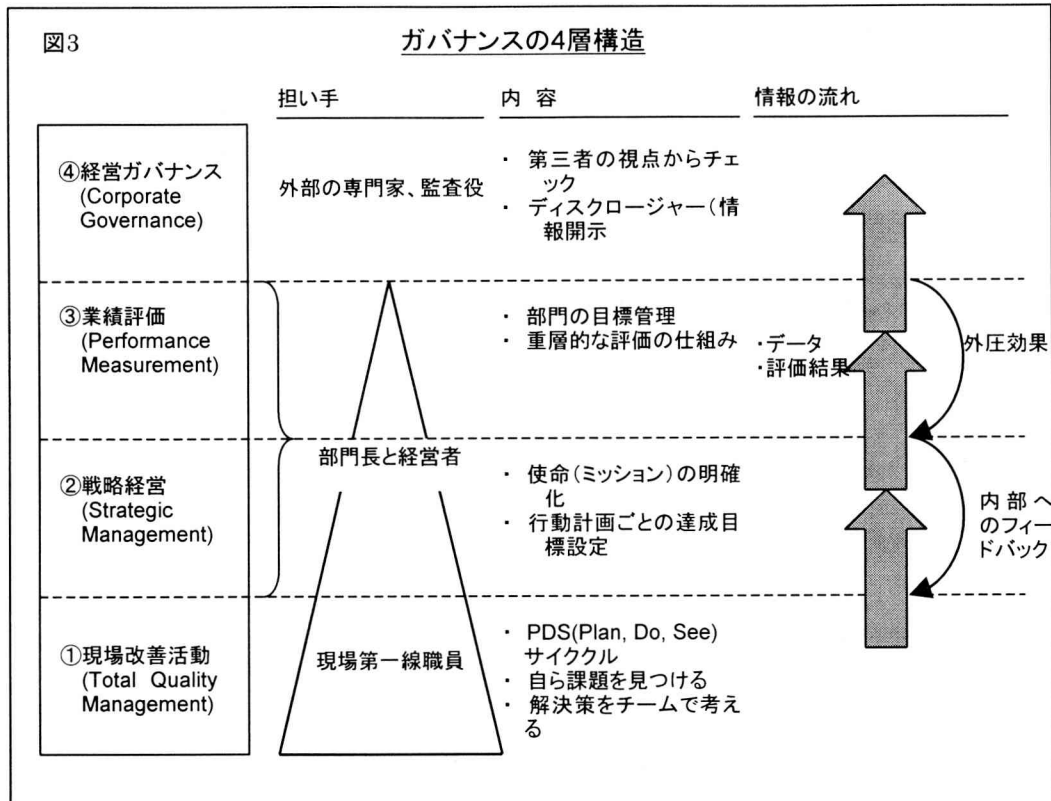
- (a) 労働（人員）の生産性は、米国の70%
- (b) 資本（資金、設備）の生産性は、米国の60%
- (c) 投入される労働の量は、米国の1.22倍
- (d) 投入される資本の量は、米国の1.39倍
- (e) 以上を総計して、日本の産業の生産性は、米国の83%

つまりわが国の企業経営の特徴は「資本と労働の生産性の低さを両者の過剰投入で補っている」ということになる。この傾向は、おそらくパブリックセクターでも同じだろう。もちろん行政機関、NPOの大半の仕事は予防接種の例ほど単純ではない。組織全体としてたくさんの事務と事業を手際よくこなす必要がある。そのためには、しっかりとした体制、つまりガバナンスが必要になる。次には組織全体を対象としたガバナンスについて考える。

(2) ガバナンス

① ガバナンスの4層構造

良い経営を支えるためのガバナンスは、4層構造の建物になぞらえて理解するとわかりやすい(図3)。



基礎となる1層目は「現場改善運動(Total Quality Management)」。2層目が「戦略経営(Strategic Management)」。3層目が業績評価(Performance Measurement)」。4層目が「経営ガバナンス(Corporate Governance)」である。

この4つが相互に作用し合って、「良い経営」を保証する。順番にみていこう。

(a) 「現場改善活動 (Total Quality Management) 」

担い手は、現場の第1線の職員だ。彼らを与えられた目標の達成に向かい自主改善活動をする。自分たちで課題を見つけ、解決策をチームで考える。達成目標も設定し、達成度も自ら評価する。このサイクルを PDS (Plan, Do, See)、あるいは PDCA(Plan, Do, Check, Action) という。このサイクルが現場レベルで自律的に回っていることが不可

欠だ。どんなに立派な戦略も現場に理解され、やる気がなければ絵に描いた餅でしかない。

(b) 「戦略経営(Strategic Management)」

これは部門長と経営者の仕事だ。顧客のニーズと競合の動きに照らした作戦シナリオをつくる。そして組織の内外に向けて説明し、資金や人材を調達する。そのよりどころが「戦略計画(Strategic Planning)である。これは組織全体と個々の事業の使命（ミッション）を明確にし、行動計画ごとの達成目標（時期と目標水準）を示す。

(c) 「業績評価(Performance Measurement)」

これも部門長と経営者の仕事だ。戦略計画の達成状況を定期的に（上場企業の場合、四半期ごとが通例）チェックし、それに基づき、信賞必罰を行う。業績評価は、まずは自ら目標を立てその達成に向けて自助努力を促す。達成状況を自己評価させ、さらに上位者が2次評価する。これは経営者の視点からは「目標管理(Management by Objectives)」ともよぶ。

業績評価は重層的に担保される。つまり、現場では個々人の目標管理を部門長がやる。部門長の目標管理はその上の担当役員がやる。担当役員の目標管理は、トップがやる。トップはさらに株主から評価され、（行政機関の場合は住民による選挙）、また組織体全体としては、証券アナリストや格付け機関からの評価も受ける。

(d) 「経営ガバナンス(Corporate Governance)」

これは企業が健全に経営されているかどうかを様々な角度からチェックし、軌道修正を迫る。先ほどの業績評価も広義の経営ガバナンス機能に入るが、実質を担保するのは取締役会の社外役員や監査役、そしてディスクロージャー（情報開示）などの機能である。ガバナンスの発動原理は「高い生産性が達成できているか」、そして「持続的成長が可能な適正投資をしているか」という観点である。両者が両立して、初めて企業価値が高く評価される。

NPO や政府の場合、これは外部監査や行政評価、情報公開によって担保される。

② 4つの仕組みの相互作用

さて、以上の4つの機能は、相互に作用しあってよい経営を支える。この構造は先ほども述べたが図3のように4階建てで考える。一番基礎にあるのが「現場改善活動」だ。

コストダウンや払戻戦術などたいていの目に見える課題は、このレベルで対応可能だ。ここで解決できない課題は2階に移り、「戦略経営」レベルの仕事だ。例えば現場職員が設備の改良更新を思いつき、経営者に提案する。経営者は、事業の将来性や立地条件など様々な要素を考慮し、是非を判断する。判断は経営者の仕事だが、情報を提供するのは現場職員だ。どんなに優秀な経営者でも現場リーダーたちとの対話なしでは周到な戦略は編み出せない。

次はビルの3階にあたる「業績評価」だが、これは「戦略経営」のないところでは機能しにくい。なぜなら評価には尺度が必要で、それが戦略計画だからである。

そして最後の4階が「ガバナンス」である。これはチェックして軌道修正を迫る機能だが、これも正しい「業績評価」がなければ機能し得ない。なぜならガバナンス機能の真髄は、組織の外部からのチェックにある。正しい業績評価のデータがなければ威力を発揮しない。

以上で最上階まで来たが、逆に上から下への力の作用(重石)もある。例えばトップは、内部改革のための外圧として外部監査などのチェックの厳しさを組織内に意図的に使う。また部門長は、戦略計画を作る過程で部下に業務の総点検を迫る。このように4つの仕組みは、お互いに支えあって「良い経営」を担保する。

5. 組織アプローチの勘所——ビジネス・マネジメントとの違い

ここまで述べてきた生産性とガバナンスに関する理論の基本は、営利企業のビジネス・マネジメントと何ら変わらない。しかし、利益追求のためのプライベートセクターと公益追求のパブリックセクターでは経営の最終目的が違う。また政府に代表されるパブリックセクターでは、議会との関係や会計規則など様々な制約があり、企業並みのガバナンスの充実は容易ではない。

このようなパブリックセクター特有の経営の勘所について考えてみたい。

(1) あいまいな使命(使命)の明確化

業種を問わず営利企業に共通する使命は、利潤追求である。社会貢献などを使命の一つに掲げる企業はあるが、それは利潤を得た後の副次的な使命である。利潤追求の成否は、数値で簡単に測れる。利潤を得るために必要な要素を分解していけば、部門の戦略目標や個人の人々の達成目標にまで一貫通貫型の業績目標体系が構築できる。つまり、市場における企業の価値評価が組織内の活動の価値評価と連動する。

一方、パブリックセクターの場合には社会貢献が使命だ。なかには「エイズを撲滅する」といった比較的測定しやすい使命掲げる組織もある。だが多くの場合、使命の達成度は営利企業ほど簡単に測定できない。そこで、明確な使命の定義が必要になる。何をやり、何をやらないか。これを組織の内外に示すのである。

図4は、NPO法人であるニューヨーク市のブルックリン美術館の使命(ミッション)の新旧を対比したものだ。

かつての使命は、美術品(コレクション)の保全や研究が主体だった。ところが1996年に館長が変わる。顧客志向へと使命を一気に転換した。たかが使命の記述(ミッション・ステートメント)の記述を変えるだけだが、大激論が起きた。しかし、それを経て同館は大きく生まれ変わった。例えば毎月第一土曜の夜間を無料開放した。また選挙の投票箱の設置をかってでた。地域住民に深く浸透したうえ、入館者数と寄付も増え、大成功をおさめた。

図 4

使命(ミッション)の転換
(ニューヨーク・ブルックリン美術館の例)

旧

- ・ 芸術作品を集めること
- ・ 収集品を保全し、維持すること
- ・ 適切な環境のもとで展示すること
- ・ 展示物についての研究や学習を促進すること
- ・ そして、広く、人々に対して展示物について教育をすること



新

- ・ 使命は、所蔵する高名な芸術作品と専門課の能力を、人々に対して提供することにある
- ・ 当美術館は、人々が芸術に触れ、過去、現在、そして未来とのつながりを感じるための躍動的で感謝される場を目指す
- ・ われわれは、「未来への美術館」を目指す。そのためには、世界中はもちろん、近隣地域からのさまざまなタイプの訪問客が美術品を見ることによって学習できるような、革新的で、かつ敷居の高くない場づくりをする
- ・ 訪問客に、満足と感動をあたえることが優先課題である。そのために、保有する世界各地の芸術品をうまく生かし、芸術家のものの考え方を人々に伝え、理解を促す
- ・ つまり、われわれは、個々の訪問客を世界の豊かな芸術品の蓄積につなぐ橋渡しの役を果たす
- ・ そのために、さまざまなコミュニケーション手法を使い、収集・展示、そして教育プログラムの間の連携を図る

(2) 「非営利イコール非効率」という誤解

「公共サービスは生産性を追求すべきでない」という主張がままある。確かに、生産性を犠牲にしてもやるべき仕事がある。例えば、身障者向けのコンピュータ講座。健常者向けとは事情が違う。希望者がたった1人でもやるべきだという判断はありえる。だが、ろくな集客努力、時間割の調整もせずに開講してはならない。「たった一人」ということの妥当性はきびしくチェックする。なぜなら、本当は10人くらい参加するはずのものだったのかもしれない。“身障者向けだから”とだけで非効率が許されるわけではない。

このように公共サービスといえども資本の生産性の要求から自由ではない。なぜなら財源が寄付であれ税金であれ、非効率に使われた資金は、社会全体の生産性を下げる。資本の生産性というのは、資金が事業に投じられた際に、どれだけの成果を生み出すかという概念だ。通常は投資利回りで測定する。世界中で最もリスクの少ないと考えられている米国債の利回りが3%程度だから、事業投資の場合は、絶対にそれを上回るべきだと考えられる。公共サービスやNPOへの投資は利回りが目的ではない。しかし、同様の類推で考えるべきだ。なぜなら、無駄な公共投資がなければ、資金は民間企業の再投資や消費に使われ、人々の生活水準を上げたはずだからだ。

要するに、パブリックセクターでも与えられた課題の中では最大限の生産性を追及する。それが経営者の当然の義務である。

かつてジョン・ロックは「土地は社会全体の財産だ。自分の土地であっても非効率に使う人は、他人の土地を無断で使ったのと同じことになる」と戒めた。稀少な資本を使う以上は、達成すべき利益水準を上げる義務があるという考え方だ。政府が強制徴収する税については、これ以上にきびしい要求があってもおかしくない。タダほど怖いお金はないのである。だが、これを意識する行政マン、政治家は少ない。

(3) 3つのステップによる経営自由度の回復

パブリックセクターの組織、特に政府では倒産のリスクがない。そのため組織も個人も改善へのインセンティブが弱い。

具体的には、例えば生産性の向上よりも手続きの正当性が優先される。また生産性を上げて報われにくい。例えば合理化努力をしても報われない。かえってその分だけ予算や人員を削られかねない。また努力の成果の一部をボーナスとして還元する報償制度もない。これは行政の“無謬性の原則”の故である。つまり「もともと、全部門の全員が効率的に仕事をやっている」という建前がある。従って、今更特に賞賛するわけにはいかないという理屈だ。逆にさぼっても懲罰や非難を受けない。これでは、改革へのインセンティブに乏しい。

また経営者が改革をやろうとした場合、様々な制約に直面する。例えば投資計画。年度単位で議会で審議し、やっと決まる。どうしても課題解決のスピードが遅れる。ちょっとした意思決定にもいちいち決済が必要になる。万一に問題が発生したときに備え、万全の手続きを踏むからだ。

このような要因は、生産性を著しく下げ、また改革そのものの障害になる。そこで企業と同様の生産性向上のための工夫をするだけではなく、これらの障害を除去するための実務上の工夫が編み出されてきた。これが即ち、①民営化、②エージェンシー化、そして③ニュー・パブリック・マネジメントである。

① 民営化

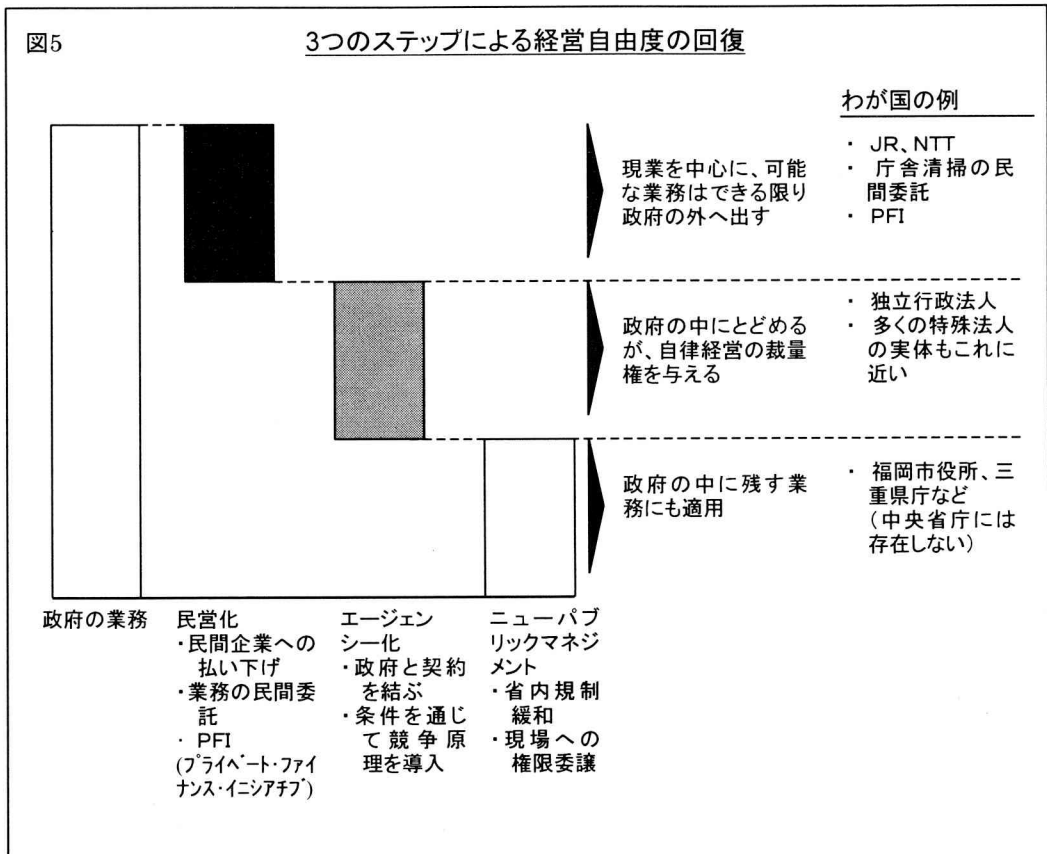
これは執行機能の民営化である。具体的には事業や資産の民間払い下げ、業務の民間委託、PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）などの手法がある。

② エージェンシー化

これは、簡単には民営化できない機能について、いちおう政府の内部に残しつつも契約と競争の原理をいれるためにエージェンシーという組織形態を採用する。エージェンシーの長は政府と契約を結び、成果に応じて報酬を得る。エージェンシー内部の経営は、政府の様々な規制から解き放たれ、企業並みの信賞必罰の自由な経営体制が取れる。ちなみに、わが国の独立行政法人制度もエージェンシーだといわれている。しかし、現実には多くの独立行政法人が予算や人事を主務官庁に依存している上、戦略目標を一方的に主務官庁から与えられる。“従属性”がかなり強く、本物のエージェンシーではない。

③ ニュー・パブリック・マネジメント

民営化もエージェンシー化もできない業務は政府が自ら行うしかない。しかし、その場合でも庁内の規制緩和と現場への権限委譲により、生産性を上げることは可能だ。作業手順は自由化し、むしろ達成した成果を行政評価し、そのことで信賞必罰を徹底していく。（詳細は上山信一著「政策連携の時代」（日本評論社）第8章を参照）。このように3段階の手法を段階的に適用することで、政府の経営の自由度を広げていくのである（図5）。



ちなみに、こうした発想の背景には、新古典派経済学、ハイエクなどの新自由主義の政治哲学がある。すなわち競争こそが高い生産性とイノベーションを保証するという考え方である。

(4) 制度・政策の変更を自ら仕掛ける

先述のとおり、組織アプローチといえども「制度」や「政策」とは無縁ではない。自主的な経営努力や先ほどの障害除去に際しても「制度」や「政策」の変更が必要な場合

がある。

例えば政府の空港管制業務。安全規制の緩和によって生産性が上がる。あるいは NPM 改革にしても実際には予算、会計、人事などの制度の大幅な規制緩和や現場への権限委譲が必要だ。

6. 組織の成長と個人の成長

パブリックセクターのマネジメントにおける最も先端的な課題は、人材の問題である。すなわち、

①優秀な人材をどうやって獲得するか？

②いかにして人を育てるか？

という問題である。

(1) 幹部人材の不足

とくに深刻なのがパブリックセクターの経営幹部人材の不足である。英国、オーストラリアなどエージェンシー制やニュー・パブリック・マネジメントを本格導入した国々では、往々にして幹部のポストが空席のままとなる。給与が低いうえに、組織の動きが鈍い。経営者としてのやりがいが見込めないのとなり手が少ないのである。米国でも NPO の理事会メンバーが不足している。こちらのほうは無償ボランティアだが、やはり現場スタッフは集まっても経営のできる人材はなかなか集められない。

おりしも企業経営の世界では、いかに「才能の奪い合い(War for Talent)」に勝ち抜くかが究極の戦略課題である。全業種、全職種レベルでの人材獲得競争がはじまっている。そういう時代に、政府や NPO は従来のように「地位」、「安定」あるいは「社会性」をアピールして人材を集めるのはむずかしくなるだろう。

(2) 若手人材も不足

獲得した人材を育てる能力のほうにも問題が多い。どこの国でもプライベートセクターからパブリックセクターへの転身は容易だ。しかし逆はむずかしい。応用できるスキルが限られる。

これは先進国に共通の現象だが、意欲のある若者の中では政府への就職を避けるものが増えている。日本でも給与は低くてもやりがいのある NPO やソーシャル・ベンチャー、あるいは仕事はきついがスキルが身に付き給与も高い外資系企業に身を置く若者が増えてきた。

人材を獲得し育てられない組織は衰退する。政府は今後、経営幹部と若手の両方で人材不足に悩まされ続けるだろう。

解決の手段は、職員を信じ、思い切って任せ、信賞必罰を徹底するしかない。また、よくやった職員は誉める。すると人はますます成長し、自らより大きな課題に取り組むようになる。ところが現状は逆だ。万に一つの不正や失敗の可能性を恐れる。その結果、職員を信用せず細かな規則やルールばかりを作って縛ろうとする。

パブリックセクターの仕事の多くは問題解決であり、弱者や困っている人たちへのサ

ービスである。だとすれば職員が能力を最大限に発揮できる環境を用意しない限り、全体の質と生産性は上がらない。この面からも、先に述べた庁内の規制緩和と現場への権限委譲が重要だ。

(3) ソーシャル・アントレプレナーの時代

本稿では、パブリックセクターは制度・政策・組織の3つの切り口から体系化すると述べてきた。しかし今後は、おそらくこれに加え、個人の等身大のスケールからものを考えるアプローチが必要になるだろう。すでにソーシャル・アントレプレナー (social entrepreneur) という考え方が注目を浴びている。これは、社会問題の解決は、結局は個人の才覚と強い意志によってのみ解決されるという考え方だ。20世紀のパブリック・マネジメントは“政府と政策の時代”だった。だが、21世紀は、おそらく個人が主役となる“ソーシャル・アントレプレナーの時代”になるだろう。

(注)

昨今、わが国では一部の研究者の間で「新公共経営」という言葉が使われる。これは欧州において民営化論 (Privatization) とともに行政経営の中心理論となっている「ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management)」の直訳である。要は、行政に民間経営のノウハウを入れていこうというものである。しかし、「公共」というその訳語にもかかわらず、その内容は行政機関の改革手法でしかない。本来は、「行政経営」と訳すべきである。

【参考文献】

- ・ Donald F Kettle (1998) “Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card” (CPM98-1) . The Brookings Institution
- ・ Feigenbaum, Harvey & Henig, Jeffery & Hamnet, Chris “Shrinking the State: The Political Underpinning of Privatization”. Cambridge University Press
- ・ Salomon, Lester M (1989) ” Beyond Privatization”. Washington DC: The Urban Institute Press
- ・ Salomon, Lester M (2002) ”The Tools of Government”. New York: The Oxford University Press
- ・ Savas, E. S. (2000) ”Privatization and Public-Private Partnership”. New York: Seven Bridges Press.
- ・ 田中・岩井・岡橋 (2001) 「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメント改革—英国、NZ、豪州、カナダ、スウェーデン、オランダの経験」 (財務省財務総合政策研究
- ・ 真山達志・藤井功・林沼敏弘・正木卓・戸政佳昭 (2000) 「地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ」 「同志社政策
- ・ 上山信一・伊関友伸 「自治体再生戦略—行政評価と経営改革」 (2003) 日本評論社
- ・ 上山信一 「政策連携の時代—地域・自治体・NPO のパートナーシップ」 (2002) 日本評論

社

- ・ 上山信一「行政評価の時代—経営と顧客の視点から」(1998)NTT 出版
- ・ 上山信一「行政経営の時代」(1999)NTT 出版
- ・ 上山信一監訳「行政評価の世界標準モデル」(2001)東京法令出版
- ・ 石井幸孝・上山信一「自治体 DNA 革命—日本型組織を超えて」(2001)東洋経済新報社
- ・ 上山信一「日本の行政評価—総括と展望」(2002)第一法規
- ・ 上山信一「行政の経営改革—管理から経営へ」(2002)第一法規
- ・ 大住荘四郎「ニュー・パブリック・マネジメント」(1999)日本評論社
- ・ 大住荘四郎「パブリック・マネジメント」(2002)日本評論社
- ・ 福岡市経営管理委員会「福岡市 DNA2002 計画」(2000)
- ・ 国土交通省国土交通政策研究所(2002)「NEW PUBLIC MANAGEMENT—歴史的展開と基礎理論」(財務省印刷局)
- ・ 総合研究開発機構研究報告書(2001)「公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究」(総合研究開発機構)
- ・ OECD 編山本哲三・松尾勝訳「規制緩和と民営化」(東洋経済新報社)
- ・ 手島孝「アメリカ行政学」(1997)日本評論社
- ・ 山本哲三(1984)「市場か政府か—21世紀の資本主義への展望」(日本経済評論社)
- ・ デビッド・オズボーン/テッド・グーブラー(1995)「行政革命」(日本能率協会マネジメントセンター)
- ・ 大嶽秀夫(1997)「行革の発想」(TBS ブリタニカ)

第3章 行政評価と“科学革命”の可能性

【要旨】

行政評価は、古色蒼然とした公共経営の分野に「科学革命」をもたらす画期的なイノベーションである。それは、政府の経営を19世紀以来の管理統制型から人間中心主義の自由闊達な営みへと変えていく。なぜなら、行政評価は行政の活動と成果を客観数値化し、さらに経営管理者と現場部門の間に契約関係を確立する。さらにそれを拠り所に、現場部門に意思決定の権限委譲と自律的な業務運営を委ねる。その結果、現場部門は不断の切磋琢磨を促され、イノベーションを産み出す。さらに現場部門からの業績情報のフィードバックは、経営管理者が戦略的な資源配分を行う材料となる。行政評価はこれらのメカニズムをフル回転させ、行政経営の生産性と透明性を飛躍的に高めるのである。

ところがわが国の自治体の多くは、このような行政評価の本質を洞察していない。特に、組織内への契約原理の導入や現場への権限委譲の重要性を見落としている。その結果、単に従来型の予算査定や総合計画のプロセスを計量化するだけに留まっている。しかも、多くの場合、行政評価は管理部門による現場統制の強化の手段として使われる。PDS（プラン、ドゥー、シー）のサイクルを目指すという宣言も精神訓示でしかない。

行政評価の本質は、19世紀型の官僚統制型組織を前提としては理解できない。研究者も実務家も21世紀のオープンネットワーク型組織を見据え、行政評価の前向きな意義を再認識すべきである。

【キーワード】

計数の共通言語化、契約原理、権限委譲、自律経営、オープンネットワーク型組織

はじめに

わが国の行政評価はどうも明るくない。予算の無駄使いや行政官僚の失態を見つけ正するという取り締まりの発想に立っている。だが、本来の行政評価は19世紀以来続いてきた統制型官僚組織を21世紀型のオープンネットワーク型組織に進化させる画期的な手段である。現に米国の行政評価（Performance Measurement）は「成果志向の行政経営」（Managing for Results）という大きな業務改善運動の中核推進ツールに位置付けられてきた。行政評価（Performance Measurement）は、手続き・プロセス優先の従来の官僚組織文化に正面から挑戦する。そして現場部門が変転する環境に臨機応変に対応できる成果主義の経営スタイルを作る革新運動なのである。

ところが、わが国ではこの基本精神が忘れられている。管理部門の予算査定ツールに矮小化される。現場職員による一過性の意識改革運動に終わる。あるいは科学的データに基づき政策の正しさを分析するという政策評価（Policy Evaluation）の技法と混同されている（但し技法としての「政策評価」や「政策分析」が重要であることは、言うまでもない）。本稿では、特に中央省庁よりも早くから導入が進められてきた自治体の行政評価を題材に、わが国の行政評価の本質を見直してみたい。

ちなみに、本稿では筆者の過去7年間の実体験に基づく独自の考察を紹介したい。筆者はこれまでに10の行政機関（中央省庁、自治体、特殊法人）の顧問や経営改革の各種委員を務めてきた。そこから得た知見は、わが国の行政評価に関する多くの論考とは大きく異なる。

わが国では、行政評価は新たな行政管理ツールと捉えられがちである。実務家の多くがそうだし、研究論文はほとんど全てがそうである。しかし、それでは世界中の実務家を、あそこまで魅了する行政評価の本質が説明できない。なぜ、行政評価はあそこまで愛されるのか。ロゴスの理解だけではなく、パトスの洞察も必要だ。

そこで本稿では、筆者個人の実体験を根拠に新たな行政評価論を語りたい。執筆にあたっては、トーマス・クーンの「科学革命の構造」（みすず書房、原著出版1962年）に、大いに啓発された。「科学革命」とは、天動説から地動説への転換、あるいは量子力学の出現など科学技術の分野における大転換のことを言う。科学革命は、社会科学にもある。例えば、その意義の評価はともかく、マルクス・レーニン主義は歴史を動かした代表例だろう。行政評価は、世界的なブームだ。これは公共経営の分野において、クーンのいう「科学革命」の始まりを示唆するのではないか。筆者は、少なくとも行政評価は19世紀以来続いた行政の官僚組織論の前提を覆し、21世紀のオープンネットワーク型組織を前提とした公共サービスの経営論を導き出す鍵だと見ている。

ところでクーンは「パラダイム」というキーワードで有名だが、これは新たな科学革命の認識を支える思考の枠組みのことを指す。公共経営の分野でもすでにパラダイム転換の必要性が語られている。近代官僚制の限界、代議制民主主義の限界などがその典型だ。こうした問題を解く為のパラダイム転換は、社会科学の大きな課題である。そしてそれと同時に「科学革命」が必要なのである。行政評価は、おそらくこのような科学革命の中核を担う。であるが故に、人々の期待を集めるのである。

ちなみに、クーンはこう言う。「「通常科学」は、基本的な革新を抑圧することが多い。なぜなら、革新的な考えは「通常科学」の基本的前提を覆すものだからである」。ここでいう「通常科学」とは、まさに筆者が（そして読者の皆さんが）、学生時代以来親しんできた経営学と行政学のことでないか。既存の行政学や経営学の蓄積を前提としていては、おそらく科学革命としての行政評価の革新性は正しく捉えきれない。従って、筆者は、本稿の執筆にあたり、内外の一切の研究論文（もちろん筆者自身の著書、論文を含む）の蓄積を取って全て捨ててみることにした。その上で「科学革命」としての行政評価を新たに論じてみたい。本稿は、おそらく筆者にとっては、これから始まる長い試行錯誤の出発点になるだろう。だが、同時に筆者の問題提起が実務家と研究者の新たな思考の跳躍を促すことになれば幸いである。

1. 行政評価の本質と革新性

筆者は、行政評価とはデータ解析によって、政府が自らの経営の質と効率を持続的にあげていくための経営手法と考える。導入の目的は、政府の経営の生産性（Productivity）の向上と説明責任（Accountability）の達成である。

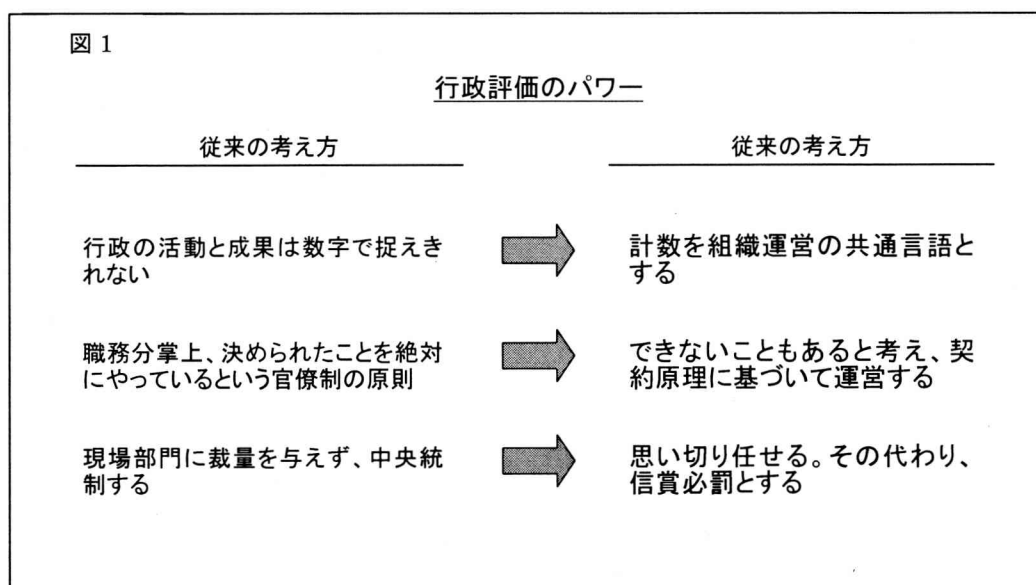
行政評価は、どのようにして威力を発揮するのか。第1には計数の共通言語化によっ

て、第2には契約原理の導入によって、そして第3には、権限を委譲された現場部門の自律運営化によってである。行政評価は単なる行政管理ツールではない。その導入は、経営のメカニズムの大転換である。コンピュータに例えればOS（オペレーティングシステム、Windows2000などのことをいう）を取り替えることである。つまり、エクセルやワードなどのアプリケーションソフトだと考えると失敗する。個人事業の法人化、あるいは手堀り人海戦術の地下鉄工事にシールドマシンを入れるようなものといえれば意が伝わるだろうか。以下では、行政評価の真価をマシンに例えて解説したい。そして、その上で行政評価の本質と革新性の議論に戻ろう。

1.1 行政評価をマシンモデルで捉える

1.1.1 行政評価の3要素

行政評価は単に行政活動を測定、評価するという作業にとどまらない。仕事のやり方そのものに経済合理性を入れていくフォーマットの大転換である。大転換は3つの要素で引き起こされる（図1）。



まずはじめは、今まで数値で捉えられなかった行政活動とその成果を計数で捉え、それを組織運営の共通言語にする。2番目には組織の中に契約原理を埋め込んでいく。これによって生産性の向上努力とアカウントビリティーが確保される。さらに3番目には、計数に基づく契約原理を抛り所に、現場委譲し、業務運営を自律化させていく。要は、中央統制をやめ、現場に思い切って自由にやらせる。その代わり契約に基づく成果をチェックし、信賞必罰のメリトクラシーを貫く。行政評価では、この3段階を経て、極めて高度

な生産性とアカウントビリティーを実現していく。この間のメカニズムを以下で解説する。

(a) 計数の共通言語化

業績の計数化は、企業であれ、非営利組織であれ、経営の質を上げるうえでは必須の作業である。どのような作業でも実績数値が取れる。どんな仕事でも、必ず資金と労働力がインプットとして投入される。変換作業を経て算出（アウトプット）があり、最後にはアウトカム（成果）をもたらす。インプット、アウトプット、アウトカムがある限り、業務や事業は、必ず定量化できる。なかには、芸術や学術のようにサービスや商品の価値を数値や価格で測定しにくいものがある。だが、行政評価の関心事は、サービスや商品（プロダクト）の絶対価値の評価ではない。あくまで仕事（プロセス）の質と効率が問題であり、その限りにおいては芸術や学術も例外ではない。

行政評価は、過去からの数値トレンドや他の類似機関との比較によって改善余地を炙り出す。まず、定量化は現場職員による自主改善活動には必須だ。データは雄弁である。管理者に言われるよりも職員が自ら問題に気づくことで、改善効果は大きく向上する。

さらにまた、経営管理者は現場部門から改善経過のデータを得て経営戦略を立案する。ちなみに業務の生産性は、資本と労働の2つの要素で決まる。第1には、まず資本と労働がどこにどれだけ配分されるかということによって、そして第2には配分された資本と労働がどれだけの付加価値を生み出したかということによって決まる。誤った資源配分のもとでは、いくら現場部門が努力しても生産性改善の余地は乏しい。従って戦略経営による適性資源配分が要になるが、それは実は現場からの正しい情報によって初めて成り立つ。

目標管理と戦略経営は、この点において車の両輪といえる。ちなみに、この車の両輪をうまく回転させ製造業の生産性を飛躍的に高めたのが、戦後の日本企業だ。米国の行政評価の専門家は、しばしば「米国の行政評価は戦後日本の企業の生産管理や TQC の成功の蓄積の上にある」というが、背景には、このような歴史がある。

(b) 契約原理の導入

さらに、生産性をとことん上げていくためには、経営者と現場職員の間で明確な契約関係に基づく目標と報償の設定が必要だ。なぜなら人は「性善なるも怠惰な存在」である。また、経営者の方も、現場との交渉を経ずして適正な資源配分はなし得ない。相互に対等な契約関係を築く必要がある。

具体的には、経営者と現場部門は戦略計画の策定段階と事後の評価の両方の段階で業績数値（Performance Data）に基づく対話をする。実績値が目標値を下回っても、それだけでは契約不履行とは言えない。業績評価には数値測定に加え、いくつかの作業が必要だ。まず現場部門の自己分析が必要だ。経営管理者も同じデータをみて分析をする。お互いの見解を出し合い、対話の中から納得のいく業績評価が確定する。

契約原理の導入は、組織の行動様式を予算獲得至上主義から戦略目的達成主義に変える。従来の行政文化では、予算の獲得が一大事であり、現にその多寡が政策の正当性や部門の成功の証しと考えられた。ところが、戦略目的の達成が数値目標とともに契約事項

となると、目標達成に向けた努力が予算獲得よりも先行する。事前統制から結果管理へと統制のあり方も変化する。これはアリゾナ州などの成果ベースのプログラム予算制度の導入過程で観察された現象である。

(c) 現場の自律運営化

現在の官僚制は、専門職員に権限を委譲しつつも、選挙で選ばれた議員と首長が最終的に意思決定を担うという仕組みの上に成り立つ。であるが故に、税と密接につながる予算案は議会の審議を経たものでなければならない。また現場部門は、自らの裁量で臨機応変に歳費を支出することもできない。政策と執行は、少なくとも建前のうえではきっちり分離されており、企業に比べると現場裁量の余地は乏しい。これらの仕組みは、住民に選ばれた政治家に最終判断権を与えるものであり、デモクラシーのもとでの官僚統制の基本である。

しかし、こうした官僚を統制する仕組みは、現場部門の生産性という見地からは、様々な非効率をもたらす。例えば、目の前の住民のニーズから明らかに逸脱した時代遅れの制度であっても、規則でそう定められている限り、そのとおりに執行しなければならない。あるいは、ちょっとした運用手続きでも会計制度がボトルネックで動かせない。

さらに政策は議会や“本庁”で立案するものという前提が崩れつつある。昨今では、直接的に業務を執行する立場にある現場部門が最も旬の質の高い情報を持っている。イノベーションは、官僚組織のトップからではなくむしろ現場の最前線から生まれる。本庁組織の事務官僚よりも保健婦（保健士）や土木技官（技師）などのストリートレベルの技術官僚に情報やノウハウが集中蓄積されている。政策と執行の区分や計画部門と実施部門の分業という官僚制の一般原理が馴染まなくなってきた。

また行政の手続きに関することは、何でも議会にかけて審議し、法律にし、予算化するというプロセスが問題だ。時間がかかりすぎ、非効率である。個々の現場部門に権限を分散委譲し、執行だけでなく政策立案をも任せ、現場部門の責任で即断即決できる仕組みを作る必要がある。

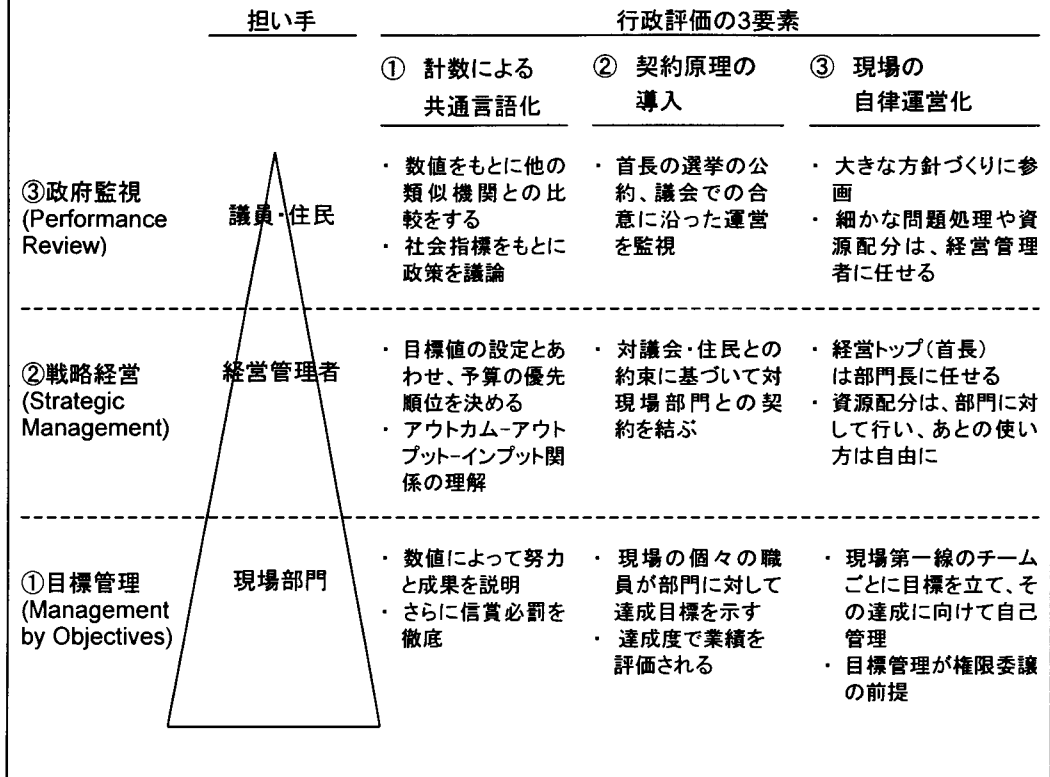
しかし、その際には現場部門に任せても大丈夫だという根拠、つまり正統性が問われる。現場の官僚は選挙で選ばれるわけではない。正統性と言う意味では不安が残る。そこで、機能するのが行政評価である。行政評価は、経営管理者と現場部門の間の数字に基づく契約であり、責任の所在がはっきりする。しかも目標と達成状況が情報公開されるとなると透明性は一気に高まる。また、行政評価が契約であれば、仮に当初の目論見どおりにいかなかった場合でも、いつ、どこに原因があったか、誰の責任かを追跡調査できる。このように行政評価は、計数による共通言語化と契約原理の導入を経て、現場部門に自律運営のチャンスと新たな責任を賦与するのである。

1.1.2 行政評価を支える3つのサブシステム

さて、このような3つの要素から構成される行政評価は、それだけを単独で導入してもさほど威力を発揮しない。行政評価は以下の3つのサブシステムとセットで導入する必要がある（図2）。

図 2

行政評価を支える3つのサブシステム



第1には現場部門における「目標管理 (Management by Objectives)」である。これは日常業務の改善活動に使う。現場職員が実績を自ら測定し、改善課題を整理、自ら次の行動課題を設定する。いわゆる PDS (プラン、ドゥー、シー) のサイクルを現場が実践する。第2には、経営管理者 (自治体の場合は首長か局長クラス) レベルでの「戦略経営 (Strategic Management)」である。これは政策立案や予算人員などの資源配分に活用する。これは、いわゆる総合計画とは異なる。戦略経営とは、何をやるか(WHAT)ではなく、むしろ目指す方向に向かっていかにやるか(HOW)というイノベーションの体系のことを指す。決められたことを決められたプロセスとおりにやるのは「戦略経営」ではない。いかにイノベティブにやるか、がその本質である。第3は議員と住民が行う「政府監視(Performance Review)」である。これは行政の外の視点からの問題提起と監視である。

以上3つのサブシステムは、まずそれぞれが個々に各層の仕事の質と効率を上げる。さらに3つのサブシステムは、数字を媒介に連携し、よりいっそう高度な経営効率をもたらす。

ところで、3つのサブシステムの出発点は、現場部門の目標管理である。そこから紡ぎ

だされた情報が戦略計画に反映され、政策の変更、資源配分のメリハリ付け、そしてイノベーションを生む。これが戦略経営である。その様子は定期的に情報開示され、政府監視が成立する。このように3つのサブシステムは連動しており、表裏一体の関係にある。それを媒介するための共通言語は計数であり、評価指標である。3つのサブシステムはまた、契約原理で結びつけられる。

1.2 行政評価の革新性

さて、以上でマシーンとしての行政評価が、①計数による共通言語化、②契約原理の導入、③現場の自律運営化の3つの要素から構成され、さらに現場、経営管理者、住民&議会が使う3つのサブシステム（目標管理、戦略経営、政府監視）によってその真価を発揮する存在だということを解説した。次の考察対象は、このマシンの革新性である。そして、いったい行政評価のどこが公共経営のパラダイム転換を伴う「科学革命」なのかということを考えたい。

1.2.1 管理から経営へ

革新性の第1は、行政を「管理」の対象から「経営」の対象へと変える点である。行政組織は、実は今まで政治のコントロールのもとに外界には閉じた組織として運用されてきた。行政評価は、そこに経済原則を埋め込む。経済原則とは、ものごとの価値や判断の拠り所を計量化し、さらに市場取引とそこに生まれる競争の結果によってその正当性を確認する原理のことである。つまり、単に外注化したり、サービスの提供を全て市場に委ねるという意味ではない。経済原則によって、行政は「管理」の対象から「経営」の対象に変わる。「管理」とは、現状の組織の営みを維持する組織統制のための努力である。一方、「経営」とは未来の外部環境、つまり組織の置かれた市場の環境を想定し、そこから逆算して組織としての次の手段を組織外部との関係の中で構築していく営みである。公共セクターにおける経済原則は、先ほどの行政評価の3要素によって持ち込まれる。即ち、計数に基づく契約が経営管理者と現場部門をつなぎ、さらに経営管理者と住民と議会をつなぐ。これらがさらに3つのサブシステムをつなぎ、相互に連動させる。また硬直化した官僚組織をゆさぶり弾力化し、組織の目を外に向けさせる。そして「管理」を「経営」に転換させる。

経済原則が働くためには、誰の目にも明らかな計数的なものさしが必要だ。昔からのものさしの典型が予算である。行政評価は、新たなものさし、すなわちインプット、アウトプット、アウトカムに代表される一連の評価指標群をもたらす。これらの評価指標群は、組織内で取引通貨の役割を果たす。そして契約を成立させる。

さて、経営管理は、戦略計画（Strategic Planning）とそれに基づく業績評価を基軸に現場部門の業績評価と計画、予算の進捗管理をする。現場部門は行政評価の結果（評価指標の数値）を示し、努力の過程と結果をアピールする。経営管理者は得た情報を政策判断や利害調整、さらに予算編成や人事に活用する。また、経営者は業績評価の結果を議会と住民に定期的に報告する（米国連邦政府各省庁やニューヨーク市役所がその典型例）。

このように業績評価の情報は評価指標を介し、現場部門から経営管理者を経て、住民と議会のもとにまで到達する。もちろん、現場の目標管理、経営管理者の戦略計画、そして住民と議会による政府監視で実際に使われる指標は、同じものではない。各層の関心事も違う。だが行政評価をきっかけに現場部門と住民と議会が曲がりなりにもつながり、一気通貫のコミュニケーションの流れが意識されるようになる。

この意味において行政評価は、単に業績を数値で測定し、改善に活かすという伝統的な科学的管理法を大きく凌駕する。なぜなら伝統的な科学的管理法は、現場部門の目標管理でしかない。戦略経営や政府監視へのリンクを想定しない。

また、行政評価は「政策評価(policy evaluation)」とも異なる。政策評価は、政策の成果を数値で測定し、それに基づき科学的な手法で政策立案をする技法である。これは、経営者の意思決定に科学的管理の考え方をいれていこうという試みであり意義は大きい。しかし、行政評価を大きくマシンと捉える視点からするとサブシステムのひとつである戦略経営を構成する一部品に相当するものでしかない。

1.2.2 財政膨張の抑止

行政評価の革新性の第2点目は、民主主義のもとでの財政膨張を抑止するという点である。行政評価は、情報公開によって行政の生の姿を赤裸々に映し出す。これができる、第1に行政機関と利益団体、政治家との密室協議や族議員の干渉を抑止できる。第2に行政評価は、事業の廃止、補助金の削減などの作業に合理的な根拠を与える。民主主義の政治プロセスでは事業の廃止や縮小など、いわゆるマイナスの利益配分は政治主導ではなかなか決められない。獲得予算の多寡が成功の証あかしとされる官僚組織もまた同様である。財政部門を除けば、議会にも官僚組織にも事業の廃止を促す仕組みがビルトインされていない。だが個別事業についての行政評価の結果を公開することによって、このような利害関係が断ち切りやすくなる。

1.2.3 擬似競争原理

行政評価の革新性の第3は、直接競争関係にない機関同士でも業績指標が公開されれば、企業間の競争に似た擬似競争原理が働くという点である。市場経済においては、競争がイノベーションの母であることは、言うまでもない。しかし、行政サービスには病院や文化施設、都市交通など一部の例外を除けば競争がない。仮に競争があっても制度もしくは予算のうえでも存続は保障されている。また行政は、民間企業が提供できないサービスを担う。そのためその問題に関しては、地域、国家、あるいは国際社会における唯一の独占供給体である場合が多い。行政評価は、このような無競争の分野に擬似的ではあるが競争原理を持ち込む。

1.2.4 市場における価値の明確化

行政評価の革新性の第4は、経済計算を通じて行政サービスの市場における価値を明らかにする点である。行政評価で出される数値は、市場での金銭価値に換算されるものばかりではない。しかし、例えば図書館の本を1冊貸し出すのにかかる実質コスト

(Activity-based Costing による) が 3,000 円だったとする。このような業績数値が公開されると、議員や住民にとっては大きな判断材料となる。3,000 円が本の市場価格と比べ、また納税額との比較において高いか安い。あくまで相対比較ではあるが曲がりなりにも市場経済の文脈で評価される。

行政評価による行政サービスの市場価値の評価は、民間企業の市場での取引にまつわる審判(市場の見えざる手による審判)に比べれば、やや乱暴で恣意判断のリスクを免れない。だが戦略よりも個別の利益調整が優先されがちな現行システムに比べれば、はるかに透明性と合理性は高い。

以上 4 点が行政評価の革新性である。総括すれば、行政評価は巨大化した行政組織内に経済原則と契約原理を導入し、外部環境と将来に目を向けさせる。そして現場部門に自律的な経営マインドを植え付ける。自律経営の正統性を担保するためには、評価結果の情報公開が徹底される。同時に、それを通じて議会や住民(国民)との対話と政府の監視がなされるのである。このように、行政評価は、19 世紀以来の統制型官僚制と代議制民主主義の限界を補填する。行政評価は、また情報公開など他の制度とあいまって、国民(住民)と市場経済が公的サービスをいかに再構築するかという根本課題に対するヒントを提供してくれる。この意味において、筆者は、行政評価と情報公開は、21 世紀における公共経営の「科学革命」をリードする 2 大テーマだと考えるのである。

2. わが国の自治体行政評価の問題点

さて、以上がもともと欧米の風土で培われてきた行政評価の本質である。次は、わが国自治体の行政評価を分析してみよう。いかなる社会制度もその社会、風土、歴史から離れた評価は存在しえない。また、わが国の行政評価が欧米と全く同じものでなければならぬ理由はない。また、わが国の行政評価の歴史は、わずか 6~7 年程度でしかない。評価は尚早かもしれない。しかし、導入初期の混乱は脱した。先ほどのマシーンモデルと比較しつつ、実績と課題を整理したい。

2.1 自治体行政評価の実態

いうまでもなく各自治体それぞれの行政評価の導入状況と手法は異なる。しかし割合早くから熱心に導入してきた自治体の姿は、割合似通っている。これら先進自治体の行政評価の平均的な姿は次のようなものだろう。

事務事業評価、もしくは業務棚卸の手法を導入し、現場の各部門が自らの仕事や予算の使い方の点検活動をしている

総合計画にも評価の視点を入れるべく、計画の各項目に数値目標や現状値が掲げられている。

予算の査定にあたっては、①②の評価結果を反映させるという方針が決められている。現に評価の結果、無駄とされた事業の廃止や予算の減額が起きた。

評価結果は、住民に情報公開されている

これらの先進自治体の行政評価は、しばしばマスコミからの賞賛を得ている。だが、マシーンモデルに比べるとまだまだかなり限定的な機能しか発揮していない。マシーン

以前の部品の組み合わせでしかない。行政評価の3要素のうち計数の共通言語化はある程度できている。だが、契約原理の導入や現場の自律運営は意識されていない。目標管理、戦略経営、政府監視の3つのサブシステムについては、そもそも行政評価の付随物として明確に意識されていない。

2.1.1 自治体行政評価における行政評価の3要素

まず第1に計数化による共通言語化だが、これはまずまずの成果だ。事務事業評価や業務棚卸は組織全体に網羅的に適用される。そのため、共通言語として計数を使う習慣が一気に広がりつつある。予算の査定にはもちろん、各種事業計画にも評価指標を使う習慣が着実に根付きつつある。

しかし現場から出てきた計数は、現場限りでの業務の見直しや予算査定による事業の廃止に使われるだけで戦略経営には活かされない。わが国自治体に戦略経営があるのか、という疑問はいったん棚上げにしたとしてもこれは問題だ。

多くの自治体が取り組む事務事業評価から出てくる指標は、事務や事業という行政活動の末端の活動単位に付随して出てくる。であるが故に具体的である。だが、そもそも事務や事業は、予算を見直す都合上から旧来の行政組織にとって非常にわかりやすい評価単位として設定されたものである。本来の事業戦略や政策課題は反映し切れない。

第2の契約原理はそもそもあまり見当たらない。事務事業評価も総合計画も、達成状況を「評価する」ということを掲げる。だが誰が誰を評価するのか、また実施責任が誰にあるのかは明記されない。また、達成目標について経営管理者や住民&議会との明確な合意があるわけでもなく、達成状況について議論するわけでもない。契約原理が成立しているとは、到底いえない。

第3の現場部門の運営の自律化については、そもそも行政評価とこれをセットで理解する向きはほぼ皆無に近い。必要性についての認識がそもそも薄い。それどころか行政評価を新たな武器として旧来型の管理統制を強化する動きすら起きている。

運営の自律化の目的は、行政評価の結果の公開を条件に現場部門に予算や権限の弾力的な運用を委ね、全体として意思決定の質と執行効率を上げるという点にある。ところがわが国の自治体では、管理部門が行政評価を梃子に現場部門を厳しく管理することを期待されがちである。各地の首長の議会答弁にもこの趣旨の発言が数多く見られる。

これは、おそらく日本語の「評価」という言葉が与える語感にもよる。「評価」という言葉は、上位者か権威者が下々の営みをチェックをするという語意を持つ。ところがもともと行政評価は、英語では単に“Performance Measurement（業績測定）”と称される。実はこれを「行政評価」と訳してしまったのは筆者である。おまけに拙著「『行政評価』の時代」（NTT出版、1998年）の標題にもしてしまった。だが、わかりやすい名称ではあった。「評価」という言葉は、伝統的な上意下達の官僚文化にすっぽりはまり込んでしまった。

以上見てきたように、行政評価はわが国自治体では新しい行政運営の仕組みとして捉えられていない。伝統的な上位下達の管理システムの強化の一手段、あるいは、予算の査定、無駄な事務事業の見直しなど既存の行政管理手法の付随物と考えられているとき

れることが多い。本来の行政評価が持つ可能性をあまり引き出せていない。

2.1.2 3つのサブシステムの実態

さて、日本の自治体行政評価を支える3つのサブシステムはあるのか。また行政評価とそれらはどう連動するのか。

目標管理は、いちおう存在する。特に事務事業評価や業務棚卸は、現場職員に自ら目標を立て進捗チェックし、次への行動を組み立て直す習慣を植え付けている。そしてPDS（プラン-ドゥ-アクション-シー）のサイクルを実現すると明記するところがほとんどだ。しかし本当の意味での目標管理になっているかという様々だ。多くの場合、行政評価の導入を機に現場部門は経営管理者から「自ら仕事と予算の意義を見直すように」と言われる。書式が配られ、それに従った評価作業が粛々と進む。多くの場合、事務や事業の有効性や効率性を5段階評価などで「自己評価」する。そしてさらに経営管理部門のスタッフが2次評価をする。

だが、ここで行われる「評価」は目標管理ではないし、実は本当の「評価」でもない。本来の目標管理では、予めいつまでにどれだけのレベルの実績を目指すつもりかという目標を予め定める。しかし、ここでの「評価」は目標を欠いたままの事後チェックでしかない。また本来の「評価」は正統性と合理性を帯びた基準に基づき、能力と信用のある評価者が行う。ところがここでは、定性的な自己点検でしかなく、当事者の主観と気づきのみを品質の拠り所とする。もちろん、こうした活動であっても改善へのきっかけにはなる。しかしシステム化されておらず、また持続的な改善を迫るだけの迫力を欠く。

戦略経営についてはどうか。このサブシステムはほとんど見当たらない。もちろん、戦略がない訳ではない。しかし、とりわけ地方自治体においては、戦略性を全面に掲げた経営がそもそもやりにくい仕組み（制度）になっている。これは行政評価の導入の仕方以前の問題だ。行政評価の導入を機に状況打破のきっかけを作るといふ段階だろう。少し、解説したい。

わが国の自治体は、総合計画を拠り所に事業を行うことになっている。しかしほとんどの場合、総合計画は総合的・網羅的に政策と事業を羅列したものでしかなく、優先順位付けの発想に乏しい。これは「総合計画にともかく登録列挙しておけば、いずれ予算が付く」というこれまでの予算編成の慣行が逆に作用してできた考え方である。従ってあらゆる要望事項は、重要度や実現可能性とは別に考えられる限り網羅的に総合計画に書かれる。しかも現場担当部局からの情報の積み上げで作る。かくして総合計画は、めりはりも戦略性もない既得権益と個別利益の羅列の確認シートになりがちである。戦略の実現よりも手段である予算獲得が重視され、そのためのショッピングリストとして総合計画が活用されるという逆転現象が起きている。

ともあれそれでも行政評価ブームを機に、多くの自治体が総合計画に数値目標を設定するようになった。何年までにどれだけの水準を達成するかという目標が掲げられる。しかし目標は今のところ願望値でしかない。また戦略的な洞察を反映したものでもない。地域社会への呼びかけ、努力目標的なものでしかない。実態調査や現場の関連部局との協議を経て設定されるものの、現場の改善活動とは連動もしない。

住民や議会による政府監視はどうだろう。総合計画は形骸化している。であるが故に、彼らが政府監視に使えるデータは現場の目標管理から出てくる情報でしかない。情報公開はされていても専門家以外には内容の解釈が困難な場合がほとんどだ。これでは行政評価を梃子としたパワフルな政府監視機能は、期待できない。

3. パーシジョンアップに向けて

以上のような現状に照らし今後はどうするか。行政評価のバージョンアップの方策を考えたい。まず、最初にベースケース、つまり現状のまま推移した場合のシナリオを考えたい。そして次に、現行制度を進化もしくはバージョンアップさせる方策を考えたい。そして最後には、バージョンアップにあたっての留意点を述べたい。

3.1 ベースケース：現状推移シナリオ

わが国の自治体行政評価が、現状のまま推移した場合の帰結はおそらく予算編成や総合計画といった既存の管理システムへの吸収だろう。

事務事業評価がその典型だ。多くの場合、予算査定プロセスつまり予算要求調書の書式の中に封じ込められてしまうだろう。事務や事業の見直しから積み上げるという発想に立つ限り、所詮ダイナミックな進化は望めない。もちろん、事務事業評価のデータも参考にしつつ、部局の使命、顧客ニーズ、本来業務を見直し、戦略経営に活かすことができれば大きな力を発揮する。三重県庁などは、当初は事務事業評価から出発し、より上位の施策、政策レベルの評価に力点をシフトしつつある。しかし、多くの場合、いったん作った事務事業評価のモデルを進化させず、そのまま使い続ける。総合計画に付随した数値目標にも期待はできない。

総合計画も、今のままでは戦略計画に進化しない。数値目標と指標のみが総合計画の進捗管理のシステムに取り込まれていくだろう。

業務棚卸や政策マーケティング（青森県庁の方式など）はどうか。これは、既存の行政管理システムに付随しない。それが故に運用次第では戦略計画に進化し、さらに既存の行政管理のシステムそのものを変えていく可能性を秘める。例えば業務棚卸は、職員に本来の業務のあるべき姿を考えさせる。これをバージョンアップし、部門長が担当部門の使命、顧客などを見直すようにすれば戦略計画に近づく。また、政策マーケティングは住民の視点に徹して行政と政策のニーズを示す。これをやはり、部門の戦略計画にブレークダウンしていけば、戦略計画が作れる。

両者の道のりは、もちろん平坦ではない。どこから出発しようと所詮、戦略計画は既存の行政管理の文化と真っ向から対立する。だが、それが粉碎できない場合、行政評価は単に宙に浮き、つまり形骸化して終わるだろう。

3.2 レスキュー・シナリオ

では、どうすればよいのか。方策は、各自治体が現在どのような行政評価に取り組んでいるのかということによって異なる。

3.2.1 現場担当からの積み上げカルチャーとの訣別

まず、事務事業評価や業務棚卸に取り組んでいる自治体の場合には、現行の行政評価を戦略計画にバージョンアップさせる。具体的には、何事も現場担当部門から積み上げていくという発想から訣別し、部門長レベルで戦略計画を作る。その際には、総合計画の総花的な建前は一切前提にしない。当初は、あくまで部門長の個人的私案として側近や幹部と一緒に作成する。私案をさらに首長との協議にかけ、最終的には首長の私的な戦略構想として住民に提示する。これは私案でしかなく拘束力を持つものではない。しかし選挙で選ばれた首長の私案であり、議会も住民も各部門も無視するわけにはいかない。こうして、組織運営全体に揺さぶりをかけていく。

3.2.2 特定課題からの揺らぎの創出

総合計画の進捗評価や政策マーケティングから戦略計画に進化させる方法は2つある。一つは、あえて既存の部門のどこも取り組んでいない全庁横断的にかつ住民の関心事も高い分野に照準をあて、そこだけについて首長が率先して戦略計画をつくってしまう方法である。対象分野としては、例えば滋賀県庁であれば「琵琶湖」問題などが考えられる。なぜなら開発と保全の調和、さらに雇用確保と観光産業の育成策など既存の縦割り部門をまたがる課題だからである。他の例では静岡県庁の「空港建設問題」、愛知県庁の「愛知万博問題」などの政治的争点もよい。価値判断を伴うテーマだけに首長主導の戦略経営手法での問題解決にふさわしい。

もう一つの方法は、総合計画の指標や政策マーケティングから見えてきた課題の全てをいったん各部門に示す。その上で他部門の協力を得ながら全庁横断的に取り組むべき重点課題を抽出してもらう。最後にはコンペをおこない、住民ニーズと地域の将来にとっての優先順位が高い分野に別枠予算を与える。予算獲得をインセンティブに各部門に競争をさせ、そこから組織に揺らぎを作り出していく。

3.2.3 「科学革命」に向けて

さて、ここまででは既存の行政評価のバージョンアップの方策を述べた。それでは、これから新たに導入しようという組織の場合には、どうすればよいのか。慌てることはない。90年代後半のわが国の行政評価は、既存の行政管理ツールを単に計数武装化した段階に過ぎない。その程度のものなら、すぐに追いつける。いや、むしろ行政評価の本質に一気に迫って欲しい。

初めての行政評価ならば、むしろ美術館やスポーツ施設などの対市民サービス施設の評価から手をつけてはどうか。なぜなら行政評価の本質は、予算や総合計画といった全庁管理システムよりもむしろ、現場施設などの具体的な改善運動とのつながりの上で、より深く理解できる。最初には、行政評価を梃子に地域の住民と職員で改善点を洗い出す。次には、住民の協力も得て改革を進める。具体的な住民サービス業務の行政評価は即効力をもたらす。また行政評価の3要素を実現しやすい。例えば業績指標を住民との対話に使う。さらに「市民との約束」といったコンセプトをいれて擬似的な契約原理を入れる。そこから住民との相互の信頼関係を再構築する。やがて、住民側も施設の使い方を変え

たり、ボランティアによる運営協力を始めたり、いわゆる住民参画と住民自治が生まれる。規模は小さいが、これは実はデモクラシーの再構築でもある。また、このなかにかこそ形骸化した統制型官僚制と議会制民主主義の次にある公的サービスの新たなガバナンスモデルが見えてくる。「神々は細部に宿る」という。おそらく行政評価による公共経営の科学革命は、意外なところからわれわれの目の前にその全貌をあらわし始めるのではなからうか。

第4部

ケーススタディ：ミュージアム、ODA、学校の評価と経営

第1章 ODA 評価のあり方——チリ・デジタル通信訓練センタープロジェクト 評価の経験を手がかりに

<構成>

はじめに

1. 評価対象プロジェクトの概要
2. 評価のアプローチ
(援助対象案件の価値 (Output/Outcome Review)、戦略的持続可能性の評価 (Strategic Review)、プロジェクト運営効率の評価 (Productivity/Process Review)、説明責任評価 (Accountability Review))
3. 現地調査の概要
4. 評価結果
 - (1) 援助対象案件の価値 (Output/Outcome Review)
 - (2) 戦略的持続可能性の評価 (Strategic Review)
 - (3) プロジェクトの運営効率の評価 (Productivity/Process Review)
 - (4) 説明責任評価 (Accountability Review)
5. 今後に向けた課題提起

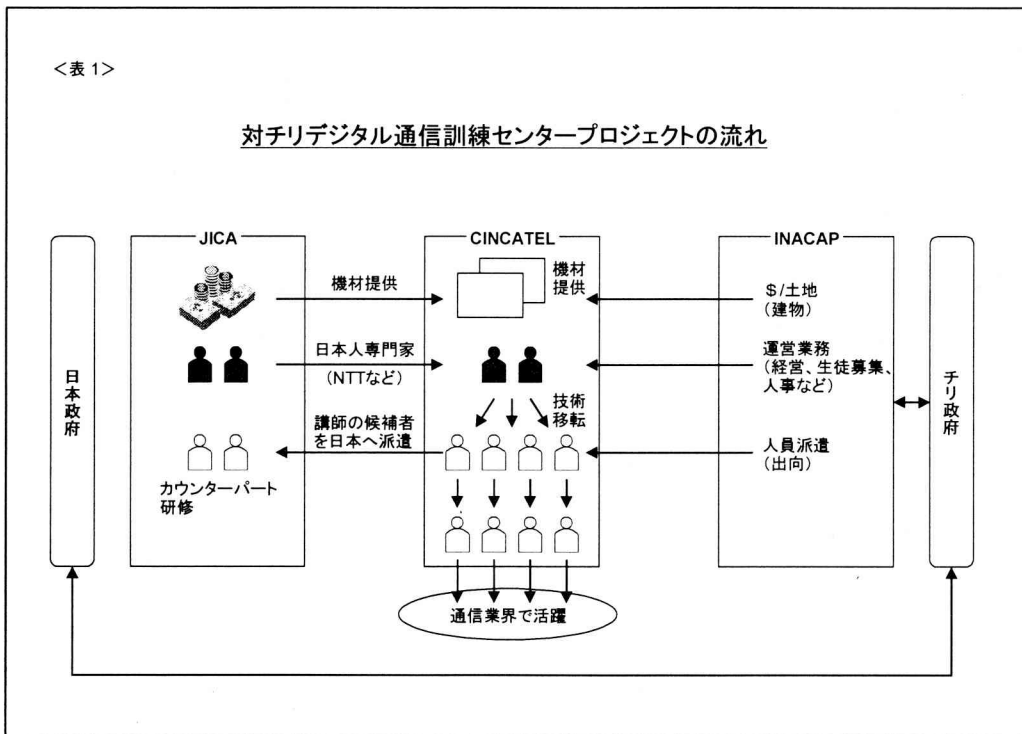
はじめに

筆者は 2001 年に外務省の依頼により、わが国がチリに対して行った ODA プロジェクトの第 3 者評価を行った。評価結果は、すでに外務省に提出済みであり、その要旨はインターネット上でも公開されている。以下は報告書の全文である。本件調査は、東京財団における筆者の在外研究とは無関係に行われたものだが、同じ時期のものであり、他の研究との関連性も深い。そこで、この場を借りて、改めて掲載することにした。

1. 評価対象プロジェクトの概要

(1) 我が国は何を提供したのか (Output)

わが国は、チリの通信電話サービスのスムーズなデジタル化を支援するために、1992～97 年の 5 年間にわたって、非営利法人 (元政府機関) である INACAP (Instituto Nacional de Capacitación Profesional、全国職業訓練所) が新規に設立する CINCATEL (Centro Internacional de Capacitación en Telecomunicaciones、デジタル通信訓練センター) に対して、JICA を通じたプロジェクト技術協力を行った (表 1)。



わが国が技術移転した分野は、次の 4 分野である。

- (イ) デジタル交換技術
- (ロ) デジタル伝送技術
- (ハ) デジタル無線技術

(二) 通信網計画技術

また、93～97年間の受講生の数は、それぞれ次の通り。

93年	368人
94年	702人
95年	926人
96年	461人
97年	742人
総計	3,198人

(2) 援助のために投入された資源 (Input)

本件プロジェクトのために、INACAP は土地と校舎、および事務管理機能を用意し、わが国が研修の内容そのものの設計、技術移転を行った。総額およそ 12.9 億円のプロジェクトで、そのうち約 3 割をチリ側が、残りの 7 割をわが国が負担した。(内訳 日本 10 億円、チリ 2.9 億円)

わが国の負担は、次のとおり。

(イ) 教官を教育するための長期専門家延べ 6 人、(ロ) 同じく短期専門家延べ 23 人(うち長期調査員 3 名)、(ハ) 機材 15 セット(総額 5 億 5 百万円相当)を無償で供与。

(3) 成果 (Outcome)

直接的な成果は、(1)専門家派遣と来日研修によって、講師を 20 人育成したこと、(2)さらに彼らが供与した教材を使用し、5 年間に延べ 3,198 人の受講生を通信業界に送り出したことにある。

さらに、2 次的な成果としては、そのことを通じて、(3)自由化直後、かつデジタル化の課題に直面していた通信業界およびサービスの発展に貢献したこと、(4)プロジェクト終了後も、INACAP は、この分野での研修事業を拡大し、技術者の育成に貢献し続けていること、(5)さらに、INACAP が JICA との協働事業として、中米などの第三国からも研修生を受け入れるまでに育ったこと、(6)以上のことを通じて、日本とチリ、チリとラテンアメリカ諸国、さらには日本とラテンアメリカ諸国の友好に寄与していること、などが挙げられる。

2. 評価のアプローチ

ODA のいわゆるプロジェクト評価は、これまで、ともすれば「相手国の満足度」および「対象案件が所期の目論見どおりに機能しているかどうか」という視点からの評価に終始しがちだった。しかし、上記の 2 つは、援助活動を企業活動に例えれば、いわば「商品」の品質が良く、かつ顧客に愛されているか、という最低限のことを検証するものでしかない。

例えば、援助プロジェクトの真の成否は、むしろ案件供与の後に相手国がどのような

自助努力を始めたか、あるいはその後、民間レベルの交流も含めた交流がどれだけ盛んになったか、といった「戦略持続可能性」の観点からチェックされるべきである。でなければ、単にわが国から相手国に外交的な贈与をしたに過ぎず、いくら資金を投入しても際限がない。

また、プロジェクトには多額な税金が投入されている。しかも、プロジェクトのコストは、単に相手国に供与した金額にとどまらない。「プロジェクトの運営効率」は、当然、評価の対象とするべきである。即ち、案件の発掘段階からの一連の作業や援助活動自体の効率性やスピードもチェックすべきである。ちなみに、これは単に担当者の技量や意識の問題だけではない。東京と在外の両方での JICA や外務省の組織のあり方、そして仕事のやり方などにも大きく左右される。

要するに、ODA の成否は、個々の援助対象案件（施設建設や人材育成活動など）の成否だけからは、判断できない。援助関係者も国民も、援助活動のいわば「商品」にしかすぎない案件評価、すなわちプロジェクト評価の結果でもって ODA の成否を論ずるという発想を卒業するべきである。

確かに援助した機材が有効に使われていないといった例がありうるかもしれない。しかし、わが国の ODA は、もはやそういった初歩レベルの課題は克服しつつある。そして、国民の関心も「そもそも、なぜあれだけ多大な人材と予算を ODA に投入し、援助をする必要があるのか？案件はいったい誰がどういう判断のもとで決めるのか？」といった根源的なところにシフトしつつある。さらには、「援助活動自体が、いわゆるお役所仕事の非効率なものになっていないか」といった疑念が一部にあることを直視すべきである。

そこで、本件評価では、評価の対象はあくまでもチリのデジタル訓練センタープロジェクトとしつつも、極力、上記のような視点で評価をすることにした。これまでの「有識者による評価」の前例は全て参照した。その上で、今回は、従来の報告書のスタイルは一切踏襲せず、時代の要請にあった新しい切り口からの評価を試みた。

また、作業にあたっては、ODA を特別視せず、公共事業や一般市民サービスにおける行政評価のノウハウを全面的に採用することにした。援助の「顧客」は他国民であり、あるいは他国の経済社会そのものである。そのこと自体はユニークである。また、外交的配慮も必要である。

しかし、わが国国民の税金を投入して行われている以上、一般国民に納得の行く形での説明、そして評価が不可欠である。以上の考え方に従い、今回は、次の(1)～(4)の4つの視点からの評価をすることにした。

(1) 援助対象案件の価値 (Output/Outcome Review)

(従来、「プロジェクト評価」とされていたものの大半はここに相当)

- ・提供した援助の量・質の妥当性と成果 (No.①)
- ・最終受益者（相手国の産業界、相手国国民など）にとっての便益 (No.②)
- ・自律発展性（移転した技術の維持、施設のメンテナンスなど） (No.③)

(2) 戦略的持続可能性の評価 (Strategic Review)

- ・相手国との ODA and/or ODA 以外の形態での次の次元の協力関係への発展 (民間レベルの協力、官民レベルの協力など) (No.④)
- ・相手国との新たな外交関係への発展 (No.⑤)
- ・このプロジェクトの経験をわが国自体が新たな援助・政府間協力スキームの開発 (水平協力、三角協力、新スキームなど) につないでいるか (No.⑥)

(3) プロジェクトの運営効率の評価 (Productivity/Process Review)

- ・効率性：Output および Outcome に対して、必要十分かつタイムリーな Input だったかどうか (No.⑦)
- ・計画性とシンプルプロセス：事前に十分な計画を立てたか。また、不必要な不安や無意味な手続き、手待ち時間を生じなかったかどうか (No.⑧)
- ・フォローアップを十分にやっているか。また、プロジェクトの途中で生じた問題点を迅速に解決し、かつ今後の他のプロジェクトのやり方にも生かしているか (No.⑨)

(4) 説明責任評価 (Accountability Review)

- ・本件プロジェクトの概要、成果などを正しく、オープンに日本国民 (納税者、議員など) と相手国民に伝えているか (No.⑩)
- ・そもそも、なぜ政府が関与すべきテーマであったかということについて、説明可能か (No.⑪)
- ・そもそも、なぜ ODA でやるべきであったのか、ということについて説明可能か (No.⑫)

なお、以上の視点は、従来「プロジェクト評価」といわれていたものの域を、大きく超える。また、わずか 1 週間の間に、しかも、私一人でやりきれるような作業ではない。従って、どこまで正式な評価結果と言い切れるかは、疑問なしとしない。しかし、従来型の (ありきたりの) プロジェクト評価を単にやったのでは、それこそ私自身が評価者としてのアカウンタビリティを国民に対して果たしえないと考えた。

以下の報告は、上のような事情を念頭に置いてお読みいただきたい。

3. 現地調査の概要

今回の評価活動のために行った活動は、以下の通り。

事前打ち合わせ (@日本)

過去の関連資料の読み込み、ブリーフィング、面談インタビュー先の選定、データ収集

現地調査

以下の機関を訪問し、面談インタビューをした。なお、調査には外務省経済協力局の職員と大使館員が同行した。英語による面談は通訳を使用しなかったが、スペイン語については通訳を使用した。

①プロジェクトの直接的な関係者

INACAP、研修生派遣企業（ENTEL、Telefonica CTC）

国際協力庁、通信省次官官房

②チリの電気通信市場、民営化、自由化についての有識者

ラテンアメリカカリブ経済委員会、経済省、CORFO、国際電気通信連合（ITU）、三菱商事、NEC、SONDA

③日本側関係者

在チリ日本大使館（ODA 担当者）、在チリ JICA 事務所

なお、今回の評価活動では、予算、人員の制約があり、以下のような本格的な評価分析作業は行っていない。

(a) 受益者に対するアンケート調査

(b) マクロ経済データ、セクターデータ（デジタル化など）と本件プロジェクトの相関関係の両国関係機関のトップマネジメントレベルへのヒアリングについての計量分析

(c) 現地資料による文献調査

4. 評価結果

まとめは表 2 の通り。その根拠を以下に示す。なお、定量分析をする時間も資源もないので今回は、私が期待する達成水準を現状と比べ、主観的な格付けをしてみた。具体的には 5 種類で、A：期待を上回る達成状況、B：期待水準をクリアーしている、C：今後の工夫で努力の余地あり、D：できていない。E：そもそも、これまで重要課題としてあまり認識されていない、とした。

ちなみに、以下は、政策評価の専門家としての知見に基づくものではあるが、あくまで、主観的な格付けにしか過ぎない。解釈に当たっては、くれぐれも誤解のないようにされたい。

(1) 援助対象案件の価値（Output/Outcome Review）

①提供した援助の量・質の妥当性と成果(A)

- ・供与機材については、当時のチリでは唯一ここにしかないものであり、極めて効果が高かった。(A)
- ・派遣した専門家の技量、日本での研修内容については、当時のチリの通信産業が抱えていたニーズにマッチしていた。(B～C)
- ・チリ大学が主に理論面やエンジニアを、INACAP がより実践的な分野を中心とするテクニシャンを育成するという分担がうまくいった。(B)
- ・受講生の満足度も高い。特に、設備を使った実習が十分にできる場としての評価が高い。(A)

<表 2>

第三者有識者評価のまとめ

カテゴリー	今回の評価	チェックポイント例
(1) Output/Outcome Review ① 援助の量、質、成果 ② 受益者便益 ③ 自律発展性	A A B	機材、専門家、来日研修の質、CS、産業発展への貢献、タイミング、技術保持能力、自律経営力
(2) Strategy Review ④ その分野での協力深化 ⑤ 相手国との外交への貢献 ⑥ わが国援助スキルの向上への寄与	B~C A C~D	G2G、B2B、水平協力、相手国政府の反応（民営化、自由化案件方針、NPO経由の援助）
(3) Productivity/Process Review ⑦ 効率、費用対効果 ⑧ 計画性、シンプルプロセス ⑨ 迅速な問題解決力、学習能力	n/a C n/a	Outcome/Input、Output/Input、計画性、スケジュール、柔軟性、トラブルシュート、運営システム変更
(4) Accountability Review ⑩ 両国国民への情報開示 ⑪ 政府の関与の妥当性の説明 ⑫ ODAかつプロ技協とすることの妥当性の説明	C~D D D	メディアカバレッジ、努力、公文書、他国・他の援助国との比較、全ポートフォリオ、他のスキームとの検討比較

②最終受益者（産業界、相手国国民など）にとっての便益(A)

- ・ INACAP を通じて、既存大手企業だけでなく新規参入者や保守メンテナンス企業にも同時に学習機会を提供でき、産業全体への貢献ができた。(A)
- ・ チリの通信産業は、民営化、自由化に続いて、本件を含む技術導入をスムーズにこなし、その後の外資をテコとする海外市場への展開（Entel）や、インターネット対応をスピーディにこなしした。(A)

③自律発展性（移転した技術の維持、施設のメンテナンスなど）(B)

- ・ INACAP は、本件プロジェクト以降、通信分野の事業を安定収益事業として維持している。現在まで、年間 1,000 人弱の研修実績を保っている（ただし、教授コースの内容は、当時のものではない）。(A)
- ・ INACAP は、デジタル化以降、情報通信業界が直面したインターネット対応においても、CISCO 社とうまく提携し、技術提供している。(A)
- ・ ただし、無線分野では、専任講師がいないなどの問題点があり、また、日本の援助で提供した機材や知識、きめ細かなアップグレードができていない。(D)

(2) 戦略的持続可能性の評価（Strategy Review）

- ④相手国との ODA and/or ODA 以外の形態での次の次元の協力関係への発展（民間レベ

ルの協力や官民協力など)。

- ・本件で INACAP 移転した技術を、さらにラテンアメリカの第三国に移転する研修プロジェクトを日智共同で実施している。参加者の満足度は高く、このことは INACAP に技術がうまく保全継承されていることの証左でもある。また、わが国のボリビアに対する技術協力の専門家派遣を INACAP が行うという実績もある。(A)
- ・本件終了後、我が国の関係企業 (NTT、NEC、DoCoMo など) と INACAP との交流は特になく、先方は物足りないという印象を持っている。しかし、JICA としては、2000 年 10 月に DoCoMo 技術者を政府電気通信総局 (SUBTEL) に派遣し、携帯端末サービスを実施する等のフォローアップを行っている。援助を受ける側は評価者に対し、通例、「もっとフォローアップを欲しい」と述べる傾向にある。従って、先方から得た印象をどこまで重要視すべきかについては慎重であるべきである。しかし、チリ側の当時の担当者とは、もっと積極的なコミュニケーションを意識的に続けるべきである。(C)

⑤相手国との新たな外交関係への発展(A)

- ・本件以降、チリとの協力案件として第三国向け光ファイバー伝送システム研修が成立。(A)
- ・大統領が IT 分野でのわが国への協力依頼を表明。(A)
- ・第三国向け研修をきっかけに、チリの国際協力庁が水平協力、三者協力のパートナーとして日本を頼りにしており、チリの方ラテンアメリカ外交政策への貢献としても寄与(A)

⑥わが国の新たな援助・政府間協力学スキーム開発への貢献 (新スキームなど) (C~D)

- ・本件は、対政府機関ではなく、政府からの要請に基づくものの、INACAP という非営利機関への援助。独立採算を強いられる機関であり、援助の受け入れに対する姿勢や技術の保持にも、極めて熱心。INACAP の運営スキル自体が他国向けや他の案件の援助にも生かされたかもしれない。例えば、相手国に同様の機関を設立するよう勧める、あるいは INACAP 自体の経営スキルを三角協力として第三国に移転するなど。(E)
- ・わが国関係者の中には、「民営化してしまった電話会社への協力」が援助足り得るか、という逡巡が見られるが、NPO を介するという手法の斬新さや、急激な自由化に伴い競争についていけないベンチャー中小企業に対する技術供与という「市場環境作り」へのメリットを正しく理解すべきである。(C~D)
- ・本件をきっかけに、チリおよびラテンアメリカの情報通信産業に関わっていかうという「国家としての意思」あるいは「ビジネスセンス」の弱さを感じる。これは、外務省や JICA だけの問題ではないし、現行の援助・予算制度などの制約要因に負うところも大きい。技術援助だけやり、あとはノーコメント・ノーウォッチというのはおかしい。例えば、JBIC の海外投資に対する融資などのスキームに切り替えて、何らかの形で引き続き関与する工夫など幅広い選択肢を考慮すべきである。(C~D)

(3) プロジェクトの運営・効率評価 (Productivity/Process Review)

⑦効率性：Output および Outcome に対して、必要十分な Input だったかどうか (n/a 今回のわずか 1 人での 1 週間の調査では、この点の分析は不可能)。

⑧計画性とシンプルプロセス：事前に十分な計画を立てたか。また、不必要な不安や無意味な手続き、手待ち時間を生じなかったかどうか。(B~C)

- ・チリ側関係者の間に不満は見られなかった。JICA の仕事は、おしなべてきっちりしており、予定通りあらかじめ定めた目標に沿って物事をやり抜くという評価を得ている (A)
- ・しかし、オペレーション上の細かなことや日本における研修の日程、時間割などがあまりにも厳格かつ詳細に過ぎ、柔軟性に欠けるという指摘があった (C~D)
- ・また、当初のプロジェクト計画書を見ると、デジタル化という従来にはない変動に際しての研修需要であるにもかかわらず、技術者の従来の労働時間に占める研修時間の割合を基に需要を算出しており、合理的根拠に欠ける。現に、実績値との乖離が大きい (表 3 参照)。但し、この問題の根っこには硬直的な政府全体の予算制度の問題があり、おそらく計画策定能力の問題ではないと思われる (C~D)

⑨フォローアップを十分にやっているか。また、プロジェクトの途中で生じた問題点を迅速に解決し、かつ今後の他のプロジェクトのやり方にも生かしているか。(n/a)

- ・今回の調査の範囲では、そもそもプロジェクトの途中で特に大きな問題が発生したという事実が発見できなかった (n/a)。
- ・しかし、関係者の一部には、プロジェクトの終了後のフォローアップがないことや、以後の援助要請に対して十分な回答 (だめな場合の理由の説明がないなど) がないことへの不満が聞かれた。前者については政府全体の予算制度の問題にも起因するが運用上の工夫が欲しい。後者については、いわゆる「お役所仕事」への不満であり、抜本的な対策が必要 (D)

(4) 説明責任評価 (Accountability Review)

⑩本件プロジェクトの概要、成果などを正しく、オープンに日本国民 (納税者、議員など) と相手国に伝えているか。(C)

- ・CINCATEL/INACAP が日本の協力によるものであることは、必ずしもチリの通信関係者の間で知られていない。新聞報道も記録があつて確認できたものだけだが、わずか 4 回と限られている (C)
- ・当時のチリ側の関係者の中には、「日本側 (JICA) は、日本が援助したことをあまりいたづらにアピールしたくないともらしていた」と述べる人がいた。このような態度については、「相手国の事情にもよるし、今では違うが、かつてはそれが援助の美風とされていた」というコメントを帰国後複数の日本人の援助関係者から得た。(D)
- ・JICA のプロジェクト終了時の評価報告書は、良い点のみならず、将来の懸念事項 (専門家が CINCATEL の評議会に入っていないなど) も含めた率直な内容コメントを書

いている。ODA の基礎知識のある議員や関係者に対する説明責任が、一応は果たせている (A)

⑩そもそも、なぜ政府が関与すべきテーマであったかということについて、説明可能か (E)

今回、訪問調査の結果、筆者は本件援助が有効であり、必要なものであったという確信を抱くに至った。しかし、そもそも、当時、政府として対チリ援助、特に本件援助の必要性について十分に国民に対して説明しようという姿勢があったかどうかは疑問である。

- ・例えば、プロジェクト関連の一連の公文書を見る限りは、すべてが「外交上の重要性」「相手国の要請」のみを論拠にしており、なぜ本件援助が必要なのか、という根幹に触れる説明がない。

わが国には、銅、水産などの資源外交やアルゼンチン、ブラジル、メキシコなどとの外交バランス上の配慮から、また APEC 外交のうえからも、チリとの関係を深める固有の理由がある。しかし、中進国であるチリに対しては、例えば米国は一切援助をしていない。また、世銀や USAID は情報通信分野は、そもそも援助対象としていない。従って、特にチリに対する、通信案件の採否の経緯については、本来は、国民に対して積極的な説明をする必要があったのではないか。

- ・上のようなことは、当時の政治行政風土に照らしてみれば、特に落ち度があったと責めるほどのことではない。しかし、こうしたことの積み重ねが、今日の八方美人外交 or ばらまき援助という批判の要因となっていることは想像できる。現場職員の献身的な働きぶりにもかかわらず、ODA が批判にさらされやすい要因の一つには、このような消極的なコミュニケーションの姿勢があると思料される。

⑪そもそも、なぜ ODA、しかもプロ技協でやるべきであったのか、ということについて説明可能か？ (n/a)

- ・プロジェクト関連の公文書を見る限りは、本件がなぜ、プロジェクト方式技術協力に値するのかを説明した記述はない。当時の援助の制度や予算の枠組みから考え、関係者の間では、おそらく当然の判断だったと思料される。筆者もまた、結果的にそれが問題であったという印象はまったく持たない。(n/a)

- ・しかしながら、説明責任という観点からは、とうてい受け入れられるものではない。今後の案件については、即刻、改善すべきである。(D)

5. 今後に向けた課題提起

本件調査案件自体は、すでに成功裏に終了しており、特段の提言はない。ただし、今回の現地での評価作業を終え、今後に向けてのいくつかのアイデアを得たので、紹介しておきたい。ちなみに、わたしは、「行政評価」および「行政経営」の専門家であり、農業や通信といった「援助対象技術」や ODA 自体の専門家ではない。また、普段は主に米国で活動しており、国内の慣行・制度の常識にとらわれない視点を大事にしたい。

そこで、以下では、行政機関が行う「事業経営」としての ODA の制度、運営方針、さらには「評価制度」自体についても若干の課題提起をしたい。なお、「本件調査は、あくまで個別案件を対象にしており、それに直結しない内容は課題提起といえども、作業の成果とするかどうか疑問」という批判がありうる。あるいは「チリの案件調査からだけで導き出せる意見ではない。また、有識者評価の域を越えた一個人の意見に過ぎない」という疑問もありうる。確かに、分析を経た意見でもなく、所詮は、課題提起にしか過ぎない。しかし、私の専門知識は、ともあれ「経営と評価」に関するものである。喩えていえば、「あるプロジェクトや商品（案件）を評価することによって当該企業の経営について、さらにその企業の経営評価のレベルまで、おおよそ察しをつける」という類の洞察を専門とする。しかも、「専門家としての良識に則って、気づいたことは全て記述する」というのがこれまた、海外の行政評価の常識である。このような文脈のなかで、以下は解釈されたい。

(1) 援助の政策と執行に関する課題提起

①国の大手 IT 企業の CISCO 社がチリ大学と INACAP に対して技術協力をしている（おそらく他国でもやっている）。今後の IT 協力の分野では、政府間の意見交換だけでなく、これら企業との情報交換も大切。

②独立採算の NPO（今回の INACAP など）を経由した援助の成功率は高いのはいか。今回の評価対象プロジェクトは NPO 経由の援助のユニークな成功例といえる。政府間援助の形態にのみこだわっていると、スピードが遅い。また、特に先進技術の分野では内容も陳腐化する。今後は、政府機関に対する援助だけではなく、このような NPO 経由の援助の可能性を追求すべきではないか？

③チリのような中進国に対する援助では、「民営化」、「健全な自由競争市場の形成」への貢献を援助の対象分野として明確に位置付けるべきである。それに先立ち、これらの政策が産業全般の生産性向上に与えるインパクトの大きさやそこへの有効な援助戦略の分析などが必要ではないか？

④南南協力は、外交上のメリットだけでなく、援助の業務の効率化という意義も大きい。この点は、国民に対し、もっとアピールすべき。成果を計量化して明示すべき。

(2) 作業に付随して得た ODA の制度・経営体制についての仮説的な課題提起

本プロジェクトは、個別プロジェクトとしては、かなりうまくいった案件である。また、現地で、さらに東京でお会いした関係者の士気も高かった。とかく、批判されがちな ODA ではあるが、想像以上にしっかりと管理、運営されているという印象を得た。

しかし、今回のチリの案件の現地調査、およびその準備の学習過程では、すでに識者が指摘するとおり、「ODA には制度疲労が目立つ」という印象も得た。制度疲労の問題は、政府関係者の権限と責任の域を越えており、また彼らの努力だけで解決できる問題

でもない。また、政府部内から出てくる知恵にはおそらく限界がある。広く、国民各層がこの問題を理解し、政府の外から関与していく必要がある。そこで、今回の調査の副産物として得たわたしの問題意識を記しておきたい。

なぜならば、冒頭にも述べたとおり、本件調査の直接の対象となったチリの案件のような「個別案件（プロジェクト）」の成否やその実施の改善方法を見直すだけでは、評価者として国民に対する説明責任を果たしたことはない。さらにまた、いかなる評価作業も、究極の目的は、「国民がより納得する、よりよい ODA の運営」にあるからである。以下は、今後、外務省と国民各層が、今後の ODA、そして ODA の評価のあり方を考えるきっかけとして紹介しておく。

①まず、チリに行く前の事前準備の過程で戸惑ったのが、わが国 ODA の全体戦略が分かりにくいということである。案件段階になると、目的も計画も非常に明快でありわかりやすい。だが、そこより上位の戦略レベルになると、抽象的な用語が並び、たいへんわかりにくい（ただし、これは、何も ODA に限ったことではなく、公共事業などわが国政府の事業全体についていえることである）。ともあれ、参考までに公開されている米国の USAID の年次戦略計画書を紐解くと、言語のハンディーを超えても、ずっと明快でわかりやすかった。例えば、USAID の戦略計画書の場合、地域や事業分野といった枠組みを超えて、「国策」という視点から数項目の（例えば、「民主化支援」など）重点戦略領域を示し、それに沿ったデータと、それに基づいた ODA 戦略を示している。また、それに沿った実績評価報告書を毎年出しており、極めてわかりやすい。

②また、行政評価の専門家として、今回、チリの現地に赴き、とりわけ痛感したのが、「プロジェクト（個別案件）」レベルでの評価から、戦略、政策レベルの評価への力点のシフトの必要性である。そして、それに基づく上記①で述べたような戦略計画の充実の必要性である。わが国では歴史の浅い行政評価だが、米国行政学会等の専門家会合の場では、「評価の手法は、政策課題、国民の関心事にあわせ、ダイナミックに進化させるもの」という考え方は常識に近い。すでに、外務省も作業に着手しつつあるが、今後は早急に戦略、プログラム面での評価へとバージョンアップする必要がある。

理由は、3 つある。第 1 には、国民の関心の変化である。かつては、国民やマスコミの関心も援助物資が有効に生かされているか、といった、「プロジェクト（個別案件）」の成否に集中していた。しかし、今や、国民の関心事は、戦略、政策、あるいは案件選択の考え方、といった領域に移りつつある。

第 2 には、わが国の ODA の実施能力の向上である。案件の選択に始まり、その実施、フォローに至るまでノウハウの蓄積がなされてきており、外部からの評価を充実させるよりも、自助努力をさらに求め、むしろその過程と結果の妥当性は、実施機関の情報公開に求めていくべきである。

第 3 には、中央省庁と実施機関、あるいは独立行政法人が政策評価をそれぞれ、どのように分担するかという観点からの見直しの必要性である。例えば、他省庁では、個別の事務事業やプロジェクトの評価は、実施機関（あるいは独法）に任せ、中央省庁はむ

しろ戦略、プログラム面の評価に注力するという考え方が一般化しつつある（ただし、公共事業などの大きな、あるいは重要な事業については例外（総務省の政策評価ガイドライン））。例えば、JICA や JBIC の案件については、外務省は「プロジェクト(個別案件)」レベルの評価よりも、戦略、プログラムレベルの評価、あるいは「委託先」としての彼らの仕事ぶりの評価へとシフトさせる案が考えられる。ODA の評価については、外務省も JICA も従来、他省庁に先駆け、早くから熱心に取り組んできた。しかし、それが故にかえって、先例、慣行にとらわれ、結果として戦略、プログラム面の評価についての取り組みが遅れるといった事態に陥ってはならない。

ちなみに、セクター別、あるいは国別援助政策をもって「戦略」あるいは「政策」とすればよい、という考え方が一部にある。過渡的には、そういう作業も有効である。しかし、それは所詮、個別案件についての評価を積み上げただけのものであり、「戦略」や「政策」とはいえない。概して、既成事実を整理、裏書きする以上の効果は期待しにくいのではないか。すでに着手しつつあるバージョンアップの作業であるが、さらに加速させ、かつ目標を高く設定していくべきである。

③さらに、今回の調査で感じたのが、今後は、現行制度で決められた ODA の「商品メニュー」の限界である。例えば今回のチリの案件は、対政府機関援助ではなく、NPO に対する援助という点で、当時としては斬新であり、またプロジェクト技術協力という方式も妥当であった。しかし、以後の訓練施設（援助対象施設）の発展過程を現地で実際に詳しく見ていくと、やがてインターネットの時代に入り、米国の CISCO 社がチリでの同社の商品普及を狙って無償で技術協力をする形で進化を遂げていた。これは、形態上は民間企業が見返りも考え、NPO に援助をしているに過ぎない。しかし、関係者は、結果として米国に親しみをもち、あたかも ODA に対するのにも似た感謝の念を抱いているという印象を受けた。

本件の場合、CISCO 社に匹敵する技術が、残念ながら本邦企業にはなかった。しかも、案件自体 ODA になじむかどうかもわからない。しかし、もしも既存の ODA の「商品メニュー」の制約を取り払って考えれば、ユニークな協力形態が考えられた可能性は否定できない。おそらく金融商品が複合化、多様化するのと同じように「援助商品」も進化すべき時代に入っているのではないか。少なくとも関係者は、旧来からのプロジェクト方式技術協力、無償資金協力、円借款という「商品リスト」だけにとらわれては、いけない。

こうした新規の「商品開発」の発想は個々の案件を考える中から見えてくる。もちろん、見直しの対象は、単に「商品リスト」だけではない。先進国でも特段に硬直的といわれる予算会計制度等の見直しも必要である。今回のわたしの経験は、ささやかなものだったが、現地の具体プロジェクトに則してこそ、このような自由な発想が生まれる。現場の問題意識を広く吸い上げ、商品メニューを見直すべきである。

④さらにいえば、商品の見直しとセットで、ODA の経営体制の見直しも必要だろう。これは、組織形態や規模の是非の問題以前に、むしろ業務執行体制のバージョンアップ

という課題である。例えば、卑近な例をあげれば、民間企業では、海外オペレーションは極力、現地の企業や現地採用スタッフに任せている。国を代表しての援助なので、外国人や現地企業に安易に業務委託は出来ない、という意見はよくわかる。しかし、効率を考えれば、必ずしも、日本人がやる必然性のない仕事もありうる。これも、③とおなじく、現行の予算・会計・定員等の制度の問題があり、援助の実施機関の判断の域を越えた問題である。しかし、こういった経営体制の見直しなくしては、せつかく評価をしてみても、効率と質の抜本的な改善は、見込めないだろう。

(3) 今後の「第三者有識者調査」のあり方に関する意見

最後に、今回、私がお手伝いした「第三者有識者調査」のやり方および、その発展可能性についての意見を述べておきたい。

①個別案件レベルの「第三者有識者調査」によって評価者および関連職員が得る情報、知見、さらに問題意識は極めて豊かなものがある。必ずしも ODA についての専門家ではない有識者を「教育」という効果も大きい。しかし、海外での調査であり、諸経費はもちろん同行する職員のマンパワーも投入するわけである。それだけの投資をするわけであり、事後にもさらに、有効活用する手立てが考えられないだろうか。例えば、過去 1-2 年の「第三者有識者調査」の経験者を集め、セクター別・地域別、あるいは課題別のブレインストーミング（政策提言）の場を設けるなど、重層的活用の仕組みを考えるべきである。

②そもそも、「有識者」が行う評価のマニュアルを外務省が作るべきかどうか疑問である。少なくとも、マニュアルが欲しいとおっしゃる有識者から要請があった場合にのみ提供すべきである。わが国には、例えば議員が議会で質問する質問すら、行政当局が準備するという慣行が一部にある。更には、質問を取りに行かないと議員の側から抗議の声があがるという場合すらある。こうした風土を前提とすれば外務省が有識者による評価のマニュアルを用意するという事情はわかるし、実際に有効な場合も多いと考える。

しかし、今回の調査では、私はマニュアルは一読はしたものの使用は、しなかった。なぜなら、有識者は、委託調査の専門作業員ではない。専門分野で培った知見と経験を総動員し、行政当局や関係者が自ら気が付かなかった視点まで提供して初めて、価値が出せると考えたからである。また有識者がマニュアルに沿って評価をしているのは、外部の第三者という意味も薄まりかねない。

ちなみに、今回の調査については、マニュアルについての私のこうした方針を外務省は即座に理解した。そして、私自身、調査の準備に当たっても、事後のまとめの段階においても、何ら不都合を感じる場面はなかった。しかし他の有識者の中には、律儀にマニュアルを参考にされる方もおられるかもしれない。そしてマニュアルが評価の質や内容に意図せずして“サブプリミナル的”な影響を与えないとは言い切れない。

評価手法は、情報公開によって最も磨かれ、高められる。なぜなら、公開されることによって、「評価される側」だけでなく、「評価する側」も、きびしく評価を受けるからである。そのことをわかった上で、評価者も過去の事例を凌駕する高品質の仕事しようとする。より良い手法は、報告書を公開し続けることによって、自然に淘汰され、生き残っていく。そしてマニュアルを凌駕する洞察を提示してくれる。評価制度は、情報公開とあいまって、すばらしい力を発揮する。このような力を最大限引き出すような制度運用を期待したい。



第2章 ミュージアムと都市再生——ニューヨークの事例を手がかりに

1. はじめに

ニューヨークは、米国の象徴的価値であるイノベーションと創造性、そして競争原理を体現する町である。繁栄と活力の源泉は創造性に富み才能ある人材 (talent) である。彼らの多くは、アートを愛しそれが故にニューヨークに住む。そしてまた世界中から一流のアーティストが集まる。才能がしのぎを削る町であり、ダイナミックな競争の中で新たな芸術文化がどんどん生み出されていく。

ニューヨークでは、アートが都市の繁栄を支える核の一つになっている。都市とアートは共生関係にある。またニューヨークの美術館は世界的にみてレベルが高い。一流の所蔵品、人材、資金、研究の成果や情報が各地から集まっている。最近の傾向として、競争とイノベーションの激化が挙げられる。これはニューヨークの町の動きを如実に反映している。それもミュージアムが都市とつながり生きているからだろう。本稿では、主に美術館を題材に取り、都市とアートと文化施設、そして行政の巧みな相互支援の構造を分析する。

21世紀の都市経営を考える上では、アートは不可欠の要素になる。まず第1にミュージアムなどの文化施設は集客装置 (マグネット) となる。ホテルや飲食、観光産業が潤う。またアートのある都市にはアーティストや知的才能が集積する。彼らは、放送、出版、映画、ファッション、デザインなどの関連産業を育てる。その外延にはアートと都市生活を愛する知的才能が集まる。ハイテクエンジニア、医師、研究者、金融マンなどだ。こうした人材の獲得に企業はしのぎを削る。アートの有無が立地を決める時代だ。専門性、創造性、技術、経営能力を要する職は1900年には10%に満たなかった。だが1990年には30%を超え、今も延び続けている⁽¹⁾。21世紀はアートが育てば都市が繁栄する時代なのだ。

2. 都市ニューヨークの発展とアート

1) 共生関係

クマノミとイソギンチャクが共生関係にあることはよく知られている。都市ニューヨークとアートも同様の関係にある。文化的環境の豊かさと多様性が都市に活力と魅力を与え、人々の生活や教育、他の産業の質を高める。住人に加え、芸術家と観光客を集め、ビジネスをひきつけた。ニューヨークは文化活動と経済活動の中心地となり、市と文化施設は共存共栄してきた。

しかし、道のりでは平坦ではなかった。70年代には多くの都市と同様に産業の衰退、失業者と犯罪の増加、財政問題などのインナーシティ問題を抱えた。そこで解決の糸口としてアートが注目された。具体的な期待成果としては次のようなものがあった。

①地域のイメージアップ ②観光集客、カルチュラル・ツーリズムによる経済効果 ③人々を都心に呼び戻し、レジャーや仕事の場として都心を再生する ④魅力を増し、居

住者を増やす ⑤新ビジネスと雇用の創出 ⑥民間投資の促進 ⑦住民の地元へ誇りを育て、芸術教育の機会を提供する、などである。

アートが地域にもたらす経済効果自体は、以前から指摘されていた。文化施設の建設やパブリック・アートのプロジェクトが各地で起こった。ニューヨークはそれが最もうまく成功した例である。「荒廃した危険な都市」というイメージの払拭が大事だった。そこで世界のアートの中心としてのニューヨークの地位を強化することでイメージの向上を狙った。おかげで新たな居住者、観光客、企業をひきつけた。90年代に入り、再び活力と魅力溢れる都市となった。

特にマンハッタンのソーホーやチェルシーのような地域はアートを梃子に開発が進んだと言える。以前は少し物騒な工業地域だった。ところが60年代からソーホーの工場や倉庫、ガレージをアーティストたちが安く貸り、アトリエとして使い始める。ギャラリーも増えた。ソーホーは今や洗練されたレストランや一流ブランドの店がひしめくファッションナブルな地域だ。さらにハイテク産業もひきつけた。「シリコン・アレー」といわれるほどになった。こうした動きは、ソーホーの地価が高騰した90年代後半からは、より安く広いスペースのあるチェルシーやトライベッカにも広がった。チェルシーは現在では現代アートの最先端の地となり、景観は10年前とは一変した⁽²⁾。

2) ビジネスとしての比重の大きさ

ニューヨークは世界経済の一大拠点であり、その象徴は、ニューヨーク証券取引所である。だが、この町の繁栄を支える装置はもう一つある。それは2000を超える文化施設群の雑木林である。これは150もの主要な美術館、600ものギャラリーと世界的なオークションハウス、350以上もある非営利の劇場、そして39のブロードウェイの商業劇場群などから形成される世界最大のアートの森である。

ニューヨークの芸術文化産業の規模は2002年の調査では145億ドル（約1兆4500億円）となる。数と規模だけでなく質の高さと多様性でも他都市の追従を全く許さない。ニューヨークの芸術文化施設、そしてその周りの産業の集積は、相互に競い、刺激しあう。個々の施設の魅力に加え、雑木林全体が集合体として人やビジネスをひきつける。

3) 才能の集積

「Fortune」誌は2000年に、ビジネスのために最も優れた都市としてニューヨークを選んだ。重要な根拠の一つが創造的な環境と人材がビジネスをひきつけるという点だ。ニューヨークの企業は才能のある人材を確保する上で、充実した文化環境の恩恵を受けているという。現にニューヨークに移り住んだ人への調査では、56%もの人が文化の充実と多様性に惹かれたから来たと答えている⁽³⁾。

ニューヨークには、当然アーティストも集まる。自らの主要な職業を芸術家とする人が15万人いる⁽⁴⁾。アーティストの人数では全米トップで、2位のカリフォルニアと合わせて全米のアーティスト人口の4分の一を超える。

アーティストと彼らを支えるパトロン、そして観客や文化施設、関連産業で働く人々

は都市の重要な資産だ。彼らが町の活力を生み出す。ニューヨークの活力は文化施設のコレクションと研究の蓄積や資金の豊かさに加え、こうした人材の集積に負うところが大きい。他の都市が後追いするのは並大抵ではない。ニューヨークのアートは人々の創造性とエネルギーによって都市の中で生きている。人材、文化財と資金が好循環を形成し、都市を支える。その原点はおそらくミュージアムなど、(単なるハコモノではなく装置としての)文化施設である。21世紀の都市経済に占めるその重要性は19世紀の駅や港、20世紀の証券取引所や空港と並ぶほどである。

4) ニューヨークの経済と芸術文化

① アートの経済波及効果—投資としての文化支援

「アートにはお金がかかる」「アートは儲からない」と一般によく言われる。しかし、芸術活動は、経済的にも利益をもたらすという実証研究が、ニューヨークではさかんだ。芸術文化はそれ自体に本来の価値がある。しかしそれに加え様々な経済効果を生み出す。例えば、芸術文化活動によって、よその土地からどれだけの資金が地域にもたらされたか、どれだけの雇用と税収、GDPを生み出したかといった分析である。こうした研究報告の結果、ニューヨークでは、芸術文化事業は地域活性化のための投資の中でもハイリターンかつローリスクの良質のものだという理解が形成されてきた。

1983年からこうした研究調査を継続してきた代表格が Alliance for the Arts という NPO である⁵⁾。この NPO の使命は、アートがニューヨークにとって重要で不可欠な産業であり、市の経済に貢献していることを示し、芸術文化機関を支援する意義を訴えることである。2002年の調査によると、非営利の文化機関だけでも市に57億ドル(約5700億円)の経済効果をもたらし、およそ5万4千人の雇用を生み出しているという⁶⁾(ちなみに商業系文化産業も合わせると、約145億ドルの経済効果と13万人の雇用となる)。同1992年の調査と比較すると、雇用創出の数は約1.3倍、経済効果の数字は約1.7倍に伸びている。また2002年のレポートでは、「経済効果」と「雇用」の他に「市民への恩恵」と「地域活性への貢献」という項目も加えている。量的データに、質的データを加えることで、より多面的にアートを支援するメリットをアピールする意図がみえる。

マッキンゼーによる調査⁷⁾では、市や州が芸術支援のために使った公的資金を投資として捉えている。1995年にニューヨーク市当局は9100万ドル(約91億円)を芸術に投資した。そこから生み出された市の税収は、2億2000万ドル(約220億円)という。これは「投資額」すなわち芸術助成額の2.4倍であり、ニューヨーク市当局にとっては非常に効率の良い投資だという。なぜなら市は500件以上の芸術機関に投資し、リスクを分散している。その上、政府による助成を得るにはその何倍かの資金を民間からも調達することが条件となる(マッチング・グラント)。つまり助成を受けた各機関は公的助成の信用力をてこにその約9倍もの資金を民間からの寄付と事業収入で調達している。このメカニズムが投資効率を高め、かつリスクを下げる。

ここで誤解のないようにしたいのが、経済効果は芸術本来の目的、価値ではないということだ。経済への波及効果のみを追求して芸術支援がされることはない。経済効果は、

あくまで波及効果、副産物である。この調査は、芸術支援のメリットを訴えるための手段、アドヴォカシー（advocacy）として活用されているに過ぎない⁽⁸⁾。

② 観光、産業、雇用そして人材マグネットとしてのミュージアム

先に述べたアートの「経済波及効果」の試算では、観光客が文化施設を訪れ、ホテルに泊まり、食事、買い物をするといった消費活動も市の経済への貢献に算出する。文化施設は、人、カネ、ビジネスを引き付けるマグネットとなる。ニューヨークには、年間3740万人に上る人々が訪れている（2000年実績）。そのうち文化施設を訪れた人は19%、710万人である⁽⁹⁾。メトロポリタン美術館を訪れる人の半数以上、250万人以上が国外から来ているともいう。こうした観光客はニューヨークの滞在期間中に様々な形でお金を使い、他の産業を潤す⁽¹⁰⁾。

3. 地域、行政、ミュージアムのパートナーシップ

1) ミュージアムによる地域の活性化

ニューヨークのミュージアムは、同時多発テロ（9.11事件）直後の緊迫した雰囲気の中でも市民がアートに触れ、また静かに瞑想する場を提供し続けた。悲しみと怒りに覆われた街と人々をアートの力によって癒し、励ますためだ。このまちのミュージアムは社会から隔離された文化の殿堂ではない。地域コミュニティを支え、また支えられる装置なのである。ニューヨークのミュージアムと行政、各地域コミュニティの三者の関係は、想像以上にダイナミックで密度が濃い。ミュージアムを行政が支援する、というだけではない。ミュージアムが地域再生にまで貢献する。行政も地域経済への効果や社会へのインパクトまでを深く、そして広く考え、ミュージアムを支援する。共生関係の背後には三者の密接な連携を支える仕組みがある。ミュージアムの地域活動と行政支援の仕組みを以下に紹介する。

2) ミュージアムと地域コミュニティとの密接な関係

① MoMA： クイーンズ地区への移転とマーケティング戦略

MoMA（モマ）の愛称で知られるニューヨーク近代美術館は6年ほど前からのブランド・マネージメント戦略でMoMAという呼び名とそのロゴ、ブランド・イメージを定着させることに成功している。特に現館長になってからマーケティングがより重視されるようになり、インハウスのデザイナーたちが広告からポスターやチラシ、プレス・リリースなどあらゆる印刷物とディスプレイを手がけ、ブランド・イメージを高め、維持している。MoMAのロゴを強調し、ブランド確立のための広告キャンペーンを行い、国内外で美術館自体の知名度を高めた。

こうしてブランドを築き上げたMoMAだが、現在新たな課題に直面している。建物の増改築のためマンハッタンの中心地から郊外のクイーンズに一時移転した。2002年から、工場を改築した「MoMA QNS」が活動拠点となった。常連メンバーをいかにして遠いイメージのクイーンズへ引き寄せるかが当初の課題となる。だが予想よりは多い来館者で

健闘している（現在一日平均 2000 人の入館者があり、企画展によってはその倍を見込む）。さらにクイーンズの他の文化施設と協力して、“Artlink”というフリーシャトルバスを走らせた。これはマンハッタンとクイーンズにある文化施設群をつなぎ、他のエリアの住人や観光客の足をクイーンズへ向けさせている。単体ではできないことだが、クイーンズの文化施設が協力し、共同でフリーシャトルのスポンサーも獲得した。またクイーンズにおいても MoMA の認知度を上げ、新たな顧客層を獲得する活動をする。これは、アウトリーチプログラムといわれるもので、クイーンズのロングアイランド市、学校、図書館、大学などと連携し、地域の経済・文化的環境向上に役立つプログラム作りに注力している。ちなみにこのような MoMA の移転に伴う集客努力のおかげで地元のロングアイランド市自体も注目を集めビジターを増やしたといわれる。

今後の課題は、クイーンズの顧客をマンハッタンでの再オープン時にどう確保するか、そして「地域に開かれた美術館」としての MoMA QNS でのイメージを、マンハッタン 53 丁目でどう維持するかだ。

② ブルックリン美術館：徹底したビジター中心主義とコミュニティ戦略

ブルックリン美術館は、メトロポリタン美術館に次ぐ米国で第 2 位のスケールのコレクションを持つ。しかしマンハッタンに位置し威厳を漂わせるメトロポリタンとは、かなりカラーが異なる。同館を訪れたとき、スタッフの親しみやすさと、楽しそうに働いている様子が印象的だった。他の伝統的な美術館と違い、オープンでリラックスした雰囲気を感じられる。

ブルックリンは人種構成が複雑ないわば下町である。美術館は地元の人々のニーズに応えなければならない。同館は、その豊かなコレクションを活かしてコミュニティに親しまれる館に変身する工夫をした。かつて敷居が高かった美術館一般のイメージすら変えつつある。これは、1997 年にアーノルド・リーマン氏が館長になってからの大規模な改革による。彼と新経営陣は、斬新なアイデアと一般企業同様の CS（Customer Satisfaction, 顧客満足度）を重視する戦略で地域型美術館を打ち立てた。

まず美術館を開放的な場所にするべく、ロビーやギフトショップなどを大改造した。企画展では地元の多民族構成も意識し、世界の様々な民族の文化を取り上げるなどの工夫をした。その結果、新しい来館者の獲得と観客層の拡大に成功した。改革を徹底するために、50 年以上も変えられることのなかったミッション・ステートメント（館の使命の宣言書）も変更した。従来はコレクションを主役とし、その保存と研究が美術館の使命とされていた。だが、新たなミッションでは「世界の多様な芸術遺産と来館者の架け橋としての美術館を目指す」ことを掲げ、美術館を訪れる人々の体験を最も重視した。これは美術館にとっては革命的な出来事だ。内外で大きな議論を呼んだ。

1998 年からは、毎月最初の土曜日の夜 5 時から 11 時を無料開放した。通常の展覧会スペースや映画はもとより、レクチャーやワークショップなどの企画も全て無料だ。映画ホール（100 席）と大講堂（500 席）は毎回満員となる。子供のための催しもある。9 時から 11 時はダンスパーティーでバンドや DJ が入る（写真 1）。ショップやレストラ

ンもこの日は 11 時まで営業する。来館者数は 2500 人から 9000 人にまで増えた。マンハッタンからの来館者と旅行者の取り込みもした。人数だけではない。来る人の人種・文化的バックグラウンドの幅の広さと世代の多様性も他に並ぶものがない。この「ファースト・サタデー・プログラム」の目的はこれを機に、実際の常設展にも足を運んでくれるきっかけづくりである。試供品を配り、話題を呼び認知度を高めるいわゆる「強制使用」というマーケティング手法の応用だ。ブルックリンでの余暇の過ごし方のひとつの選択肢としての美術館の認知を目指す。ねらい通り地域の人々の美術館への見方は変わった。同館は今ではコミュニティの一員として地域の人々に親しまれる。

さらに同館では 1999 年から「コミュニティ・インボルブメント部」を設け、地元コミュニティとの関係強化に努めている。例えば美術館のスペースは、企業や結婚式、パーティーなどのために通常は有料レンタルされるが、地域の非営利団体には無料で提供する。また、選挙の日には投票箱を置く。どんな用件であれ、まず美術館を訪れてもらい、そこから展示についても興味を持ってもらおうというねらいである。

これらのコミュニティ戦略や、アウトリーチプログラムの成功は、全館上げての職員教育の成果にほかならない。セキュリティガードから受付や各展示室の監視員まで、一貫したスタッフ教育を施し、フレンドリーな対応を徹底している。「ビジター中心の美術館」として再生しつつある同館の戦略は、ブルックリン地区のイメージまで変えつつある。近年、この地域では他の芸術文化活動も活発になり、マンハッタンの外の新たなアートの発信地となり始めている。

3) 行政の戦略的発想と巧みな支援制度

① メトロポリタン美術館：市民が作った公設民営方式

日本でも有名なメトロポリタン美術館は、NPO である。しかし、比較的手厚い行政支援も受けている。土地と建物はニューヨーク市が所有し、運営は NPO が行う、公設民営方式をとっている。

世界三大美術館の 1 つであるこの美術館には、世界各国から年間 540 万人もの人が訪れる⁽¹¹⁾。美術館のメンバーシップには 10 万人を超える個人が加入し、美術館を支える重要な財源となっている(年間運営費 1 億 3200 万ドル＝約 132 億円の中の 13%。2000 年実績)。常勤職員は 1829 人、パートタイムやヴォランティアを合わせると 4000 人近くが働いている⁽¹²⁾。この巨大な規模の美術館が国公立ではなく、他の多くのアメリカの美術館同様に民間の NPO であることは、日本の感覚からすると意外かもしれない。その設立の経緯は、いかにも民主主義の国アメリカらしい。

1870 年にニューヨークをリードする企業家、弁護士、銀行家、政界人や文化人、芸術家などの有力者が集まり、ルーヴルに匹敵する美術館をニューヨークにも作るための委員会を設立した。基金も建物もコレクションも全く持っていない状態から始まり、まず市に土地と建物を提供するように訴えた。コレクションと運営については市民団体が責任を持つので市の所有地に建物を建て市が管理維持をしてほしい、という要求である。設立費用のための募金が行われ、大富豪たちはもちろん、一般市民も募金に協力し美術品

の購入が始まる。次第に寄付金や作品の寄贈が集結する。174 点の絵画から始まったコレクションは現在では 200 万点以上を誇り、質と規模ともに世界でも有数の美術館となった。

② ニューヨーク市の文化施設グループ CIG (Cultural Institutions Group) のしくみ
その後もメトロポリタン美術館と同様の公設民営方式の文化施設が続々と誕生した⁽¹³⁾。現在では美術館、博物館、劇場、庭園、動物園など 34 館に上る。リンカーンセンターや、アメリカ自然史博物館、ニューヨーク植物園なども含まれる。これらは、CIG (Cultural Institutions Group) と呼ばれる。各施設の経営主体は NPO だが土地と建物は市が所有する。また施設の管理運営費の一部を市が負担する。例えばメトロポリタン美術館は、警備と施設メンテナンス費用として 826 万ドルを市からもらっている(2000 年度実績)。これは館の年間予算の約 7%、警備・メンテナンスにかかった費用総額の 3 割程度だ(これに加えて、光熱費として年間予算の 6%も市が負担)。ブルックリン美術館も CIG 施設の 1 つで、ニューヨーク市は年間予算の約 35%を負担している。この公設民営方式は、文化施設を舞台に展開されるニューヨーク市の行政と民間のパートナーシップの強さと、役割分担の巧みさを端的に表す。

ニューヨーク市役所でこれを担当するのは文化局(DCLA, Department of Cultural Affairs)である。1972 年に設置された。DCLA からの助成金の年間総額は約 7500 万ドル(約 75 億円)である。

③ ニューヨーク市のその他の支援制度

DCLA には他に、CIG の支援以外にも約 500 の NPO 団体へのプログラム助成を行う。また市の文化活動に貢献する組織に複数年の助成を行うプログラムもある(ただしマッチング・グラント)。最近の代表事例にはカーネギーホール、MoMA などへのものがある(注 8 参照)。

その他、DCLA の「パーセント・フォー・アート事業」(Percent for Art)は、公共の建設、増改築工事費の 1%を、パブリック・アートの制作に配分するように定めている。例えば、CIG の 1 つであるニューヨーク科学館が 1996 年に 1300 万ドル(約 13 億円)かけて増築した際には、その 1%、13 万ドルが敷地内でのアート・プロジェクトに使われた。

ニューヨーク市役所以外の政府系芸術支援機関としては、ニューヨーク芸術財団(NYFA, New York Foundation for the Arts)が重要だ。アーティスト個人に対する助成活動を主として行う。ニューヨークでは州政府や市などの行政機関が直接、個人に対して助成を行うことは禁じられている。全米芸術基金(NEA)による芸術家への助成事業も原則廃止された。そんな中で NYFA の助成プログラム(約 170 件、1100 万ドルの助成を行っている)は貴重だ。その他、様々なサービスや情報の提供も行っている。アーティストにとっては、ニューヨークは最も競争が激しい。だが同時に、最先端のアートに接する機会、活動の場、観客、助成金を得るチャンスの点でも恵まれた都市だ。だ

から世界中の才能が集まる。残念ながら昨今の日本とは逆の現象がここにある。

4. 都市と芸術文化の共生を支える社会基盤

以上、ニューヨークでのアートと都市の共生関係を都市経済効果というマクロな視点、そして文化施設（美術館）と地域コミュニティの関係というミクロの視点で見してきた。その背後では行政と民間が連携し、役割分担して芸術文化を支える。そしてイノベーションや改革の根っこには常に個人がいる。官が文化都市の計画を決め、市民がそれを手伝うという構図では決してない。個人から出発し、それを社会が励まし、支えていく都市経営の仕組みである。そしてニューヨークにおけるミュージアムのステイタス、そして社会的役割は、日本とは比べものにならないくらい大きい。

ミュージアムによる都市の活性化の例は、実は世界の各都市で見られる。パリのグラン・ルーヴル計画や、ロンドンのテート・モダン、スペインのグッゲンハイム・ビルバオなどは有名な例だ。アジアでも香港やマレーシアなどが芸術文化、アートによる都市の活性化に注目している。しかしニューヨークに限らず、米国の都市が軒並み力強い。この背景をさらに見ておきたい。豊かな資金量、広い土地、そして館の努力や個人の力、行政の支援という事情がある。しかし、さらにその背後に、もっと懐の大きな社会制度がある。NPO のマネジメントレベルの高さと、それを支える市民の存在である。その奥にはさらに徹底した民主主義の姿が垣間見える。

1) NPO としての経営と人材の活用

① NPO の経営

米国の芸術文化機関の多くは NPO として経営される。同時に、アート関連の営利組織とのすみわけ、連携がうまくできている。非営利の文化施設の財源は、事業収入、個人や財団からの寄付、企業の協賛、連邦政府や州・市など公共セクターからの助成など多岐にわたる。その割合や規模、組織によっても異なるが、全体に事業収入と民間からの寄付の割合が高い（図 1）。

一般に米国では芸術機関に対する政府の直接の助成は割合として高くはない。だが、その代わりに文化芸術の振興に関わる NPO 活動を政府と民間が役割分担しつつ支える。政府は税制優遇措置によって非営利の芸術機関への民間の寄付を奨励し（所得の最高 50 パーセントまで控除が可能）する。個人は各々が支持する芸術機関を直接支援する。し芸術機関は市場からも資金調達できる。要するに、NPO は自助努力しつつも要所所で政府や個人、財団や企業から支援を受ける巧みな仕組みだ（図 2）。

② NPO の経営陣： 館長と理事会

一方、現場の業務はアート・マネージャーや、専門スタッフなど才能ある「個人」にまかされている。資金を出したからといって政府や財団は口出ししない。現場のプロが適切な価値判断を行える体制になっている。

ミュージアムはじめ芸術文化機関で重要な役割を果たすのは、最高管理組織である理

図1： ニューヨークにおける文化施設の財源 1999年度
(The Alliance for the Arts, Who Pays for the Arts?, 2002.)



民間	37.9%	政府	11.2%	事業収入	50.9%
個人	16.1%	NY市	7.5%	入場料	21.3%
財団	11.0%	NY州	2.6%	その他収益	29.6%
企業	5.4%	連邦政府	1.2%		
その他	5.4%				

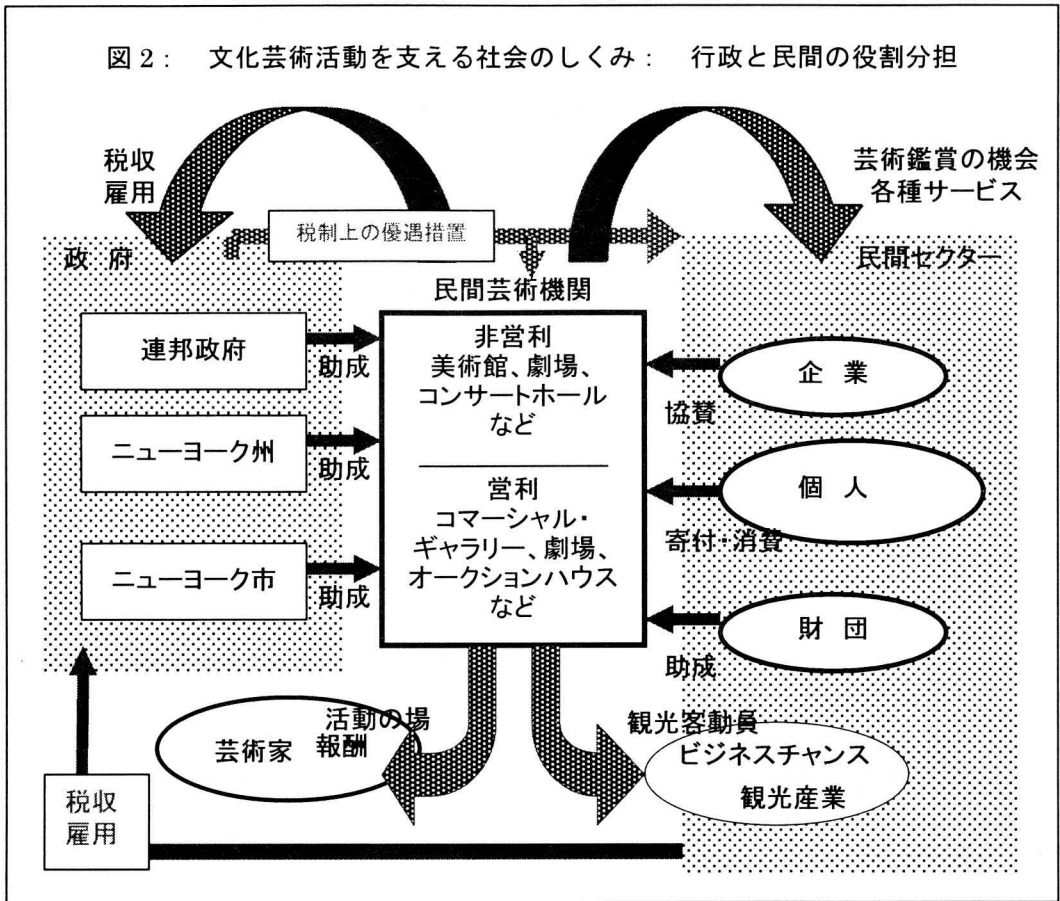
事会 (Board of Trustees) である。メンバーは、原則としてヴォランティアで組織の方針を定め、管理、監督をし、資金調達をする。また自ら財力、知力、政治力、人脈、経験を提供し、組織の活動を支える。彼らの本業は、財界人、地元の名士、政治的・社会的有力者、知識人、政府の役人など様々である。就任の理由はヴォランティア精神や社会的責任感のほか、理事として地域の芸術文化活動に貢献したいという情熱が基本にある。無償でかなりの時間、エネルギー、そして資産を費やすことが求められる、よほどの熱意がなければ、理事は務まらない。

館長は、理事会で任命する。ビジネス界からの人材登用も盛んだ。異分野からの人事投入が、組織に刺激を与え、ノウハウ注入に役立つ。成功した改革の決め手は、多くが外部からの館長の投入だ。

③ 現場スタッフ

美術館や劇場など文化施設の事業を行う現場では、日本よりもはるかに分業化が進み、各業務の専門が確立されている。研究や企画の専門職のみに限らず、経営、マーケティング、広報、資金調達、教育や情報などの専門家が配置されている。企業や他の文化施設、非営利団体との間での人材の移動も活発である。

図 2： 文化芸術活動を支える社会のしくみ： 行政と民間の役割分担



アートの各分野の専門家の間では、世界でもトップレベルの文化施設の集まるニューヨークでの職は人気が高い。一般に非営利の芸術機関の組織は小規模なものが多く、募集枠はわずかだ。そこに各地から優秀で、クリエイティブな人材が集まってくる。米国でも営利・非営利ともに芸術関連の組織の給料は一般的に低い。それでも常に人気で志望者が待機している。これは、美術館の職員が社会的に尊敬され、芸術文化を支える仕事の意義が認められているため、また社会や文化への貢献など金銭以外の精神的充足が得られ、自己実現につながるからだと考えられる。正規職員以外に、パートタイムやヴォランティア（無給）、インターン（無給か一部有給）として働く人も多く、芸術文化活動を支えている。

2) パトロネージュ

ニューヨークでは、政府と民間の芸術文化への助成は平均して1:9の割合である。民間の芸術機関への寄付に対する税制優遇措置の恩恵はある。だが、それ以前にニューヨークでは市民の責任として文化に貢献するべきだという意識が特に強い。ニューヨーク

は伝統的にフィランソロピーを重んじてきた。ビジネス・コミュニティでも文化を支えることが大切だという認識が定着している。企業でも収益の5%なりを社会貢献、文化貢献のために寄付するところがある。財力以外にも、彼らの人脈や経営能力がミュージアムの発展に寄与してきた。

観客も、広い意味ではアートを支えるパトロンといえる。ニュー Yorker は他の地域よりも頻りに文化活動全般へ観客として参加する。ミュージアムに限ってみれば、全米平均の参加率が34.9%(NEAによる1997年の全国調査による)であるのに対し、ニューヨークは10パーセント近くも上回り、43%である⁽¹⁴⁾。地域内外の熱心な観客が芸術文化活動の質を上げ、逆に質の高いアートの鑑賞体験が観客を育てる。

5. おわりにー日本への意味合い

21世紀の都市戦略にミュージアムは不可欠である。都市の知的インフラストラクチャーとしても、経済再生の原動力としても、文化芸術産業とその核となる文化装置は重要だ。経済も、文化もそして社会運営も、全てが「国家」の単位ではなく、「都市」の単位で考えるべき時代に入った。そしてこれからの都市は、民間と行政のパートナーシップによってしか生きていけない。都市のエンジンの一つであるアート、そして芸術文化施設も従来のような行政機構の一部ではやっていけなくなる。NPO化して行政、民間、市民に支えられ、柔軟に経営する存在に変えていく必要がある。このような変革は誰が設計し、実行するのだろうか。主役は、市民と財界である。行政機関、官僚機構には変革のリーダー役は任せられない。そもそも誰のためのアートであり、ミュージアムなのかを考えるべきだ。

ミュージアムは、都市再生のための市民参画、コミュニティ活性化の実験工房でもある。改革の拠点としても捉えなおすべきだ。ミュージアムの再生ができる都市こそが、21世紀に向けた都市の再生に成功する都市となるのではないだろうか。

(1) Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books, 2002.

(2) 一方で地域の再開発と地価の高騰に伴い、もともと住んでいた住人や低所得者層が立ち退きを余技なくされるなど、ジェントリフィケーションの問題も指摘される。ニューヨークの地価高騰による芸術団体の苦境は、Suei Dutich, "If You Can Make It Here: The Space Crisis for Arts Groups in New York City" (*Culture Counts*, New York: New York Foundation for the Arts, 2001)に詳しい。

(3) The Port Authority of NY & NJ. *The Arts as Industry: Their Economic Importance to the New York – New Jersey Metropolitan Region*, New York: 1993.

(4) Center for an Urban Future, *The Creative Engine: How Arts & Culture is Fueling Economic Growth in New York City Neighborhoods*, New York: 2002.

(5) Alliance for the Arts, *The Economic Impact of the Arts On New York City and New York*

State (1997); *Trends In Income Sources in New York City Cultural Organizations* (1999) などがある。

(6) Alliance for the Arts, *Cultural Capital: Investing in New York's Economic and Social Health*, New York: 2002.

(7) McKinsey & Company, *You Gotta Have ART!: Profile of a Great Investment for New York State*, 1997.

(8) MoMA は、美術館の増改築のための費用の一部をニューヨーク市からも得るために、MoMA による経済効果を調査し、市と市民へいかに貢献しているかをまとめたレポートを市の文化局 (DCLA) に提出、総費用 6 億 5 千万ドルの 10% を市に助成してもらうことに成功した。文化施設が自らの経済効果をアドヴォカシーのためのツールとして使った例である。

(9) McKinsey & Company, 1997.

(10) Alliance for the Arts. *The Economic Impact of Major Exhibitions at the Metropolitan Museum of Art, The Museum of Modern Art and The Solomon R. Guggenheim Museum*, New York: 1992-93.

(11) *The Official Museum Directory 2003* (33rd Edition), New Jersey: National Register Publishing, 2002.

(12) The Metropolitan Museum of Art, Annual Report for the Year 1999-2000.

(13) こうして実現した CIG 第一号はアメリカ自然史博物館 (1869 年) である。

(14) New York Foundation for the Arts, *Culture Counts: Strategies for a More Vibrant Cultural Life for New York City*, New York: 2001.

第3章 ミュージアム評価——現状分析と今後に向けた提案

1. なぜミュージアムに評価が必要なのか

わが国でも美術館、博物館の「評価」が始まった。2002年10月には独立行政法人化した国立施設の初の政策評価報告書が公表された。自治体では「事務事業評価」の対象としてミュージアム関連の事業や補助金が狙上に上る。

(1) そもそも何のための評価か

関係者の間では、何のための評価なのか戸惑いがある。美術館・博物館の評価は、公的機関の評価のなかでも難易度が高い。本稿では、米国事例を紹介しつつミュージアム評価の原理・原則を解説し、今後のあり方を考えたい。

(2) なぜ「評価」の時代なのか

評価が話題になるのは、ミュージアム業界だけではない。病院、大学、福祉施設など行政サービス全体がそうだ。欧米でも事情は同じだ。80年代から様々な実験が始まった。評価が重視されるようになった理由は3つある。

● 需給関係が逆転し、競争が激しくなった

大学に代表されるように公的施設は定員割れの時代にはいった。これまでは入試で生徒を「評価」し振り落としていたが今は逆だ。学生が授業の評価をする。老人ホームも同様だ。米国では入居待ちが解消された途端、評価が始まった。競争に目覚めた先進的な機関が率先して評価を導入する。その結果の公表をきっかけに全体に広まった。

● 財政赤字のために公的資金の再配分が始まった

日本の自治体の場合に顕著だが、赤字削減のための事業カットを目的として評価手法が普及した。議会や利益団体にうまく納得してもらうためにも評価手法が使われた。

● 市民参加、情報公開の要求が高まり、経営情報の開示を迫られるようになった

評価結果は原則として公開だ。そうすることでお手盛り評価が防げる。また毎回ひどい評価結果を出し続けるわけにもいかず、改善を促す。かくして評価報告書の公表は企業のIR（インベスターズ・リレーションズ）と同様の効果をもたらす。「外圧」を理由に内部改革を加速できる。

(3) わが国行政機関の評価にまつわる特殊事情

「評価の時代」は成熟経済社会の必然である。だが各国の社会風土、政治・行政体制に応じた制度設計が必要だ。現に国によって評価制度は微妙に異なる。

● 米国：改善の手段と割り切り

たとえば米国では「正しい評価など絶対にありえない」「ものごとの良し悪しは、当事者（事業者と顧客）が決めればよい」「ダメなものは、淘汰される」という考え方が強い。評価自体よりも「目標管理（Management by Objective）」の中で行政評価が導入されてきた。ここでは予め達成したい目標を当事者間で合意（契約）する。達成度を事後に測

定する。そして自己評価と第3者による2次評価をし結果を公表する。評価結果自体の良し悪しは気にしない。あつけらんとしていいる。終身雇用社会ではないせいもあつてか、組織の業績が悪くても、個人の方は屈辱や罪悪感をあまり感じない。今後に向けて改善すればよい、と前向きだ。評価は改善のためのきっかけにすぎないと考える。

● 英国：契約の1つ

英国はどうか。事前に目標を契約し、事後に達成度をチェックするという方法は米国と同じだ。しかし、第3者の監査を重視する。例えば全国の自治体に「自治体監査委員会」が会計士などの専門家を派遣する。全国统一基準で自治体のサービス水準を評価し、結果を公表する。米国より統制色が強い。だが評価の「正しさ」や「手続きの厳正さ」を追求しようという日本のような発想はない。

(4) 手続き重視の日本の評価システム

わが国ではどうか。自治体と国（中央省庁、独立行政法人）では設計思想は異なる。自治体の場合には、事務や事業といった予算設定単位に着目する。担当部門が自己評価し、その事業・事務の必要性、効率性などを自己点検する。これは三重県庁で始まった。最近は、評価の単位を上位の「戦略」に移す動きがある（福岡市役所など）。行政内部の管理と改善の道具として使う。

国の場合には、「客観的かつ厳正な政策の評価をする」と法律で規定した。このため各省庁の自己評価結果を総務省が2次評価し、さらに第3者評価委員会が評価するという複雑な手続きになった。各省は外に見せるための膨大な書類づくりに追われる。ややもすれば報告書作りが自己目的化する。

日本語の「評価」という言葉には「権威や知識をもった誰かえらい人が裁断を下す」というニュアンスがある。政策評価では、今まで間違いを犯さない前提だった政府の政策を評価する。その評価には絶対に間違いがあつてはならない、ということになり作業は極めて念入りになる。だがもともと国民が望んだのは、「よりよいサービスをより安く」ということだ。評価作業の精緻化ではない。にもかかわらず手段が目的に置き換わりつつある。

独立行政法人化した国立のミュージアム、そして公立博物館の評価はどうか。実は現行の評価制度は公共事業や補助金付与の評価には適している、ミュージアムの評価にはそぐわない。だがそのこと自体がまだ問題として認識されていない。

2. ミュージアム評価の全体像——米国の実態を手がかりに——

さて、ミュージアム評価にはどのようなものがあるのか。また、どの程度普及しているのか。先行する米国の実態報告を手がかりに考えてみたい。

筆者は2002年5月にテキサス州ダラスで開催された米国ミュージアム協会（American Association of Museums）の年次総会に参加した。5日間の会期中に何十ものセッションが開かれるが、評価に関するものは全体の一割程度を占めた。さらに評価の実際作業を学ぶ一日ワークショップが開催されたが、これは早々に定員締め切りになる盛況だった。日本と同様、米国でもミュージアムの評価はホットなテーマであ

る。

● 4 種類の手法

米国のミュージアム評価には、目的別に何種類かの手法がある。特段、理論化、体系化されているわけではない。しかし実態を整理すると、目的別に 4 種類の評価手法がある。第一が戦略計画 (Strategic Planning)。第二がプログラム評価 (Program Evaluation)。第三が現場の評価 (これは入館者の満足度評価や展示手法に関する専門家の評価のことをいう) である。そして第四が認定基準制度 (Accreditation) である。

これはあらかじめ定められたチェックポイントに沿って各ミュージアムが自助努力し、最後に審査員が訪問審査して、適格・非適格を判断するものである。

順にその特徴と日本での応用可能性を見ていこう。

(1) 戦略計画

図 1 は、ニューオーリンズジャズ国立歴史公園の戦略計画 (2001 年～2005 年) の概要である。

ニューオーリンズジャズ国立歴史公園の戦略計画

使 命	戦略目標 (Strategic Goal)	達成目標 (objectives)	2003年9月30日までに達成すべき 業績指標 (Performance Measures)
アメリカ独特の芸術であるジャズの由来、初期の歴史、発展について人々の理解を増進する。そのための指導的立場に立つて、国民に貢献する。また現代および未来の世代にその継承、教育、インスピレーションにおける中核的な価値観を伝承し保存する。	① ニューオーリンズジャズ国立歴史公園 (以下NOJHPと略す) の資産保存	(a) ニューオーリンズジャズ国立歴史公園の自然的・文化的資産および関連する財産は、良好な状態に保護・修復・維持され、広く生態系と文化的背景の中で管理運営される。	・国立公園局の建造物分類リストにあげられていない歴史的建造物の20%を修復すること
		(b) NOJHPにおけるNPSは、自然的・文化的資産および関連する資源についての知的管理に努める。資産と利用者に関する決定は、適切な専門的・科学的情報に基づいて行う。	・新たな歴史的建造物を現状(99年度)比で60%増やす ・民族史的資産の研究を進め、評価分析終了したものを99年度の0から2件にする
	② NOJHPを公衆が利用し楽しんでもらうこと、来園者に体験してもらうことに繋げる。	(a) 訪問者が、安全かつ簡単にパーク施設を使用し、またその確保、内容、選択性、サービスに満足できるリクリエーションの機会を提供する。	・訪問者の85%以上が施設とサービスに満足している ・訪問者の事故発生率を10万人・日分の0のレベルに保つこと
		(b) 利用者および一般の人々がNOJHPを現在および未来の世代のために保全することの重要性を理解する。	・教育プログラムに参加した生徒の70%以上がNOJHPの文化遺産のことをよく理解している ・訪問者の84%以上がNOJHPの意義を理解している
	③ 協力関係にある組織が管理運営する自然と文化に関する資産を増強・保存し、リクリエーションの機会を増進する	(a) 自然的・文化的資産は、他の多くの機関との公的な協力関係の中で保護保存される。	(略)
		(b) 連邦・州および各地域の機関・NPO・学術団体・全国レベルの芸術振興プログラムとの協力によって、国民に教育、リクリエーション、保存上の利益を提供する。	(略)
	④ NOJHPの結核運営体制を整備し、経営の質と効率を上げる	(a) NOJHPにおけるNPSは、その使命を達成するため、最新の運営方法、システム、技術を用いる。	(略)
		(b) NOJHPにおけるNPSは、他の機関、組織、個人と連携して、その管理運営能力を高める。 ※NPS=国立公園局	(略)

この公園は米国文化の象徴であるジャズをテーマとする博物館である。ジャズ発祥の地であるニューオリンズに 1994 年にできた。ビジターハウスでの展示、記念建造物をめぐるツアー、コンサート、講演会などを行っている。組織的には内務省傘下の国立公園局に属する。そのため、政府業績成果法(Government Performance Results Act)の適用対象となっている。そのため連邦の各政府機関がつくる戦略計画の様式を準用している。すなわち、まず植物園は何のためにあるのか、使命 (mission) が掲げられる。次にはミッション達成のための目標 (Strategic Goal) が並ぶ。さらに、それを実現するための達成目標 (Objectives) が枝葉でぶら下がる。そしてその先に業績指標(Performance Measures)が設定される。

業績指標とはたとえば、「訪問者のうちこの公園を意義あるものと評価してくれる人の比率」などの目標数値である。この公園の場合は、目標値を 2003 年 9 月 30 日までに 84%、2005 年の 9 月 30 日までに 86%と設定している。

●戦略計画の意義

戦略計画は何のためにつくられるのか。最大の目的は、出資者に対する説明責任である。出資者の多くは、ミュージアムのプロではない。したがって、ミュージアムが何を目的とし、どんな活動をしているのかをわかりやすく説明しなければならない。それも経営努力がわかる形で説明する。おのずと企業や行政機関が普通に使う戦略計画の様式を用いる。なぜなら経営方針は寄付をしている人たちや理事会 (ボード) メンバーに対してわかりやすくしなければ承認されない。

館長にとっても戦略計画をつくる意味は大きい。米国のミュージアムでは館長は理事会があちこち調査し、ヘッドハンティングしてくる。新任の館長はまず戦略計画をつくる。つくる過程で現在のミュージアムが抱えている問題点を理解する。各部門のキーパーソンに戦略づくりへの参加の場を与える。また高い目標を内外に掲げることで、改革意欲を駆り立てる。館長は理事会に戦略計画の達成を約束する。そして彼(彼女)はその達成度で業績評価される。

このように米国のミュージアムの評価の標準方式は戦略計画である。展示の評価、来館者の満足度評価、あるいは外部の学者や有識者による定性評価は付随的なものでしかない。なぜなら財務や経営に直結するのは戦略計画だからだ。

しかし各館の戦略計画が評価指標、特に目標値をきちんと掲げているかということそうではない。国立公園局傘下の公園、博物館の場合には法律で義務付けられている。だがほとんどのミュージアムは NPO である。スミソニアン協会も一種の特殊法人であり、政府機関そのものではない。これらの場合、戦略計画は定性的な目標設定にとどまり、公開されていない場合も多い。ただし NPO では理事会が機能する。理事会がその都度問題提起をし、館長とともにデータを分析し、経営戦略を打ち出す。それで事足りているという意見もある。国立機関のように行政評価の手法を徹底し、細かくデータをとりすべてを情報公開する必要性自体を感じていない。

日本での応用可能性はどうか。私立の小さな館などでは米国同様の理由で不要かもしれない。しかし、国公立では不可欠だ。

(2) プログラム評価

プログラム評価とは、たとえば、特別展、小学生向けの夏休みの自然観察などのイベント、あるいは研究プロジェクトといったものの費用対効果を測定する。ただし効果のほうには定性的な記述も含む。

米国のミュージアムでは、多くのプログラムは外部資金に依存する。寄付金(donation)もしくは補助金(grant)をくれるスポンサーが付いて初めて企画は日の目を浴びる。館員の独り善がりの企画はほとんどない。

スポンサーはさらに近年、事前と事後に成果を具体的に評価したいと言い始めている。かつての企画書は、趣旨や意義と「5000万円をかけて特別展をやって10万人の訪問客を見込む」と書くだけでよかった。だが最近は「その結果、地域の経済にどのようなインパクトをもたらすのか」、「教育上の効果は何か」といったような成果(アウトカム)まで問われる。これは州政府や連邦政府、さらにはユナイテッド・ウェイ(United Way)などの福祉財団がこぞって行政評価を採用したことの影響だ。政府の補助金、事業評価の方式がここにも影響している。アウトカムを何にするかという点については関係者の悩みが深い。

わが国の中央省庁や自治体が公共事業で行う「事業評価」はこの方式に近い。ODAの評価もこれが主流だ。事業評価では、ダム建設や補助金授与などを事業と捉え、目的、効果、必要性などをチェックする。多くは調書形式で事業の立案段階で作成したシートを評価部門が事前にチェックする(「事前評価」と呼ぶ)。事業評価は数年後プロジェクトが終わったときにも行う。事業評価の調書は、すでに中央官庁では予算の査定の参考資料として使われている。プロジェクト評価は、わが国行政機関では予算を獲得する上でおそらく不可欠の資料となるだろう。普及する可能性が高い。

(3) 現場評価

これは入館者の満足度評価、展示の評価など、現場で行われる調査だ。入館者調査は、米国にかぎらずどこの国でも、昔から行われている。米国の多くのミュージアムでは入り口で「あなたの住所の郵便番号(ZIPコード)を教えてください」という調査に出くわす。また「個人か、家族連れか」とか、「何回目か」とか、「展示に満足したか」といったような、属性や感想を聞く調査がこれだ。

展示の評価も同様だ。「照明の良し悪し」、「順路や説明は親切か」、「ディスプレイの出来栄え」などについての評価が専門家によって行われる。現場調査は、かける予算の大きさは別としてスキルに関しては、日米に格差はあまりない。

日本での応用可能性は大きい。すでに自主的に始めているところもある。だが戦略計画のないところで、この調査だけでも限界がある。資源配分の優先付けや情報公開を伴わなければ効果は限定的だ。

(4) 認定基準制度

米国では、大学やミュージアム、病院をはじめ、多くの機関に「認定基準制度(Accreditation)」がある。これは、事業を営む当事者がお互い人材、資金、ノウハウを

出し合い運営する。多くは NPO が運営主体だ。自分たちで自信を持って世に送り出せる施設を認定する。そして業界全体のレベルアップと社会的信用を高める。当事者による相互監視の仕組みだ。この制度は歴史が長く大学、病院など多くの分野で運用されてきた。

ミュージアムの場合にも認定基準制度が存在する。地域的なもの、歴史博物館だけのものなど数種類存在するが割合、知られているのは米国ミュージアム協会の認定制度だ。この制度は 1970 年に始まった。一定の基準に達したミュージアムに「基準をパスした」ことが告げられる。するとミュージアムはそれを各種資料に表示する。認定の更新は 10 年ごとに行われる。第一回の認定は 1971 年 6 月でこのときは一六カ所が認定された。96 年までに、約 750 カ所が認定された。

認定を受けるミュージアムは、それなりの規模のものにかぎられる。少なくとも過去 2 年間開館していて、年間約 300 万円 (2 万 5000 ドル) 以上の運営費を使っているなど、いくつかの基準を満たしたところだけが認定の対象となる。

認定までのプロセスは、三段階だ。

①第一段階：自己評価

用意されたチェックリストをもとに、自分たちはどこまでできているかを内部で点検する。認定制度の最大の意義はここにあるといわれている。点検の過程で様々な問題が洗い出され、改善努力を誘発するからだ。あまりに課題が多い場合、この年の認定申請は、見送りとなることもある。

②第二段階：専門家による実地調査

全米 500 人のミュージアム幹部から抽選で選ばれた認定委員 2 人が一組 (Visiting Committee Team) となって、申請したミュージアムを 2 日間ずつ、2 回にわたって訪問調査する。1 回目の訪問は申請があったとき、もう 1 回は最終的に認定するかどうかを決めるときに行う。

③第三段階：認定委員会 (The Accreditation Committee) による評定

これをパスすると、認定がもらえる。認定委員会のメンバーの任期は 6 年間である。

●参加はあくまで各館の任意

さて認定基準制度に参加するかどうかはまったくの各館の任意だ。もちろん法律上の義務でもない。著名なミュージアムで認定を受けていないところがたくさんある。受けないからといって税や補助金で不利になることもない。認定制度の目的は格付け、相互比較ではない。各館が認定獲得に向けて自助努力をすることにある。その必要性を感じなければ、参加する意味はない。

認定制度に関しては、昔から今に至るまで賛否両論がある。そもそも認定制度をやろうという声が初めて出たのは、ミュージアム協会ができた年の 1906 年のことである。だが意義ややり方、客観性、正しさに関するさまざまな疑問がなかなか解消できなかった。実際に制度が発足するまでに 70 年近くかかった。今では認定制度は定着しているがこれは米国ミュージアム協会の経営が健全で信頼されるようになったことが大きい。

●歴史記念施設の認定基準制度

認定制度は、ほかの団体もつくっている。たとえば、ペンシルヴァニア州、ニュージャージー州、デラウェア州の三つの地域の歴史記念施設の連合体が、ピュー・チャリタブル財団 (Pew Charitable Trusts) の支援を受けて、歴史記念施設の認定基準を設けている。科学館から美術館まですべてをカバーする米国ミュージアム協会の一般的な認定基準は歴史記念施設には必ずしもそぐわない。そこで別のものをつくったのである。

具体的には、図 2 の 9 つの項目について、それぞれ「good」、「better」、「best」の三段階の状態が説明される。

図 2

歴史記念博物館史跡公園の 9 つの評価カテゴリー

使命	(Mission)
経営統治体制	(Governance)
経営	(Management)
財政支援の仕組み	(Support)
広報公聴	(Communications)
来園者サービス	(Visitor Service)
文書の管理保全	(Documentation)
解説と展示	(Interpretation and Presentation)
安全管理体制	(Stewardship)

出典：TRI - STATE COALITION FOR HISTORIC PLACES 2000,
"Standards And Practices For Historic Site Administration"
<http://www.nps.gov/neor/StratPlan/StratIndex.html>

図 3 は 9 つの項目の一つ「解説と展示」の部分である。

チェックリストになっていて、それぞれの項目ができていのかどうかを見る。これは自己診断が中心だ。厳密な意味では認定基準制度とはいえない。だが、基準を決めてそれをクリアしているかいないかを複数の館が同時にチェックしている。認定制度と同じ効果を発揮する。

●排除すべき政府機関の関与

認定制度はあくまで各館の自己点検を促すためにある。ISO の 9000 や 14000 と同じで、取得のための努力の過程に意味がある。認定を得たからすぐれているとか、得ていないからダメだ、といった評価を下す目的ではない。

また政府（国、自治体）やその外郭団体は認定制度に一切関与しない。ミュージアム側も絶対に関与させない。ミュージアムに限らず米国の各種認定基準の実施機関は政府からの補助金や人材の出自・天下りを一切拒否する。米国ミュージアム協会でも審査官

図 3

歴史記念博物館の展示と解説に関する基準チェックリスト

可 (Good)	良 (Better)	優 (Best)
<ul style="list-style-type: none"> ・ 史跡の意義を博物館（組織）の使命に沿って説明できているか？ ・ 最新文献や研究成果が展示や説明に反映できているか？ ・ 史跡の基本的特徴と解説をわかりやすく説明するための一般向け資料を提供できているか？ ・ この史跡に関する歴史とその保存の重要性を対外的に教化宣伝できているか？ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 質が高くわかりやすい解説計画ができているか？ ・ 美観保全や展示基準や方針がきちんと守られているか？ ・ 解説者がいる場合、解説者が史跡全体についてのまとまった理解を確立するための教育用資料を提供できているか？ ・ 訪問者の反応評価を解説に生かしているか？ ・ 常に史跡の存在を広く世の中に訴えているか？ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 史跡の歴史を歴史上の大きなテーマや人類共通の進歩の足どりにつなげてうまく説明できているか？ ・ 解説の主旨は博物館（組織）の使命の基本理念に沿ったものか？ ・ 最新の研究成果を反映した解説をするために解説員に対し定期的な研修を行っているか？ ・ 訪問者の評価結果を現在の展示解説の改善や将来の改良に反映させているか？ ・ 展示と解説に関し、一般の人たちへの情報公開と彼らからの情報収集を拡張する工夫をしているか？

出典：図2と同じ

は全員がミュージアムの専門職員だ。認定基準の運用もミュージアムの専門職員だけで行う。寄付金を出す財団、企業、あるいは行政からの第三者の関与は一切許さない。ここにこの制度の眼目がある。プロが、プロとしての仕事をお互いに評価し合うのが認定基準制度なのである。

さて米国では、なぜ政府と外郭団体が認定基準制度に関与できない仕組みになっているのか。

第1には、現場の実務を知らないに官僚が口を出し、制度の品質が低下する。

第2には、認定結果が補助金や予算の配分と連動し、各館の自主性をそぐ可能性がある。認定を受けなければ補助金を与えないといった威嚇操作の可能性もある。任意参加の基本精神が踏みにじられる。やがては認定を受けやすい館の設計、展示方針などのマニュアルができる。個性のある館は消えていく。最後には認定判断の匙加減をちらつかせての経営介入、天下り、そして文化干渉である。要するに認定基準制度は官僚組織がミュージアムを権益化するうえで千載一遇のチャンスなのである。

●日本における認定基準制度の危険性

認定制度ときくと日本では、すぐに政府やその外郭団体、あるいは関係学会に設計や運用を任せようということになる。政府も特殊法人・財団法人の権益拡大のチャンスである。積極的に研究する。だが、政府機関が関与したとたん、認定制度は腐敗し、崩壊する。

わが国の場合どうするべきか。国公立の枠を超え、意欲と実力のある館が集まり自主研究、そして実験を始めるべきだ。その成果をもとに NPO を作る。しかし国や自治体、その関連団体の関与をできる限り排除するのが大切だ。

3. ミュージアムの経済効果

ミュージアムの価値や存在意義は芸術・文化・教育面にとどまらない。地域経済の活性化や地域振興に大きな役割を果たす。そこで欧米では主に公的資金の獲得のためにミュージアムの経済効果の測定が盛んだ。わが国でも公共事業投資ではいわゆる費用対効果の評価として確立している。

(1) 経済効果を考える 3つの観点

ミュージアムの経済効果の測定は三つの観点から行う。第一はプロジェクトの外部経済効果の評価だ。館の施設の拡張や企画展の投資がもたらす経済効果をミクロの視点で評価する。第二は、立地経済効果の測定である。これはミュージアムの存在自体が地域の産業や人材の集積に与える効果を測定する。多くの場合マクロの視点から複数の館の集積効果を見る。第三は地域の政府に対する税収効果の測定である。これはよそから来た観光客の食事や買い物の消費税、飲食税、さらに宿泊税、入場税などのほか、広義ではミュージアムの立地で生まれた関連もしくは周辺産業が払う税、さらにはミュージアムや新たに転入してきた協力企業の職員が払う所得税などを含む。

●地域を限定した効果の測定

経済効果の測定で大事な事は、第 1 に、ミュージアムがまったく存在しない時（あるいは企画展や施設拡張をしない時）と現在を対照比較するということである。第 2 には、顧客の意味をきっちり定義することである。よそから来る観光客の全てがミュージアムに来るわけではない。また、よそからの来館者の全てがわざわざそのミュージアムだけのために町にやってくるとは限らない。第 3 には、地域を限定して測定する。特定のローカル経済圏、例えば京都市内とか京阪神地区といった広がりでも測定する。

以下では三つの切り口を順に解説する。

(2) プロジェクトの外部経済効果

① 米国バージニア美術館のエジプト展

バージニア美術館（バージニア州の州都リッチモンド市にある）は、バージニア州立大学の協力を得て、99年5月から11月に開催したエジプト展の外部経済効果を測定した。入場者は6カ月で25万人弱、このうち62%が域外からだった。来館者の満足度は

高く、総合満足度調査では 98%が Excellent もしくは Very Good と答えた。域外からの来館者によるリッチモンド市と周辺地域での直接消費は、約 8 億円 (800 万ドル) だった (入場料を除く)。この額は他地域からの観光客の食事、ホテル、おみやげ、場内での買い物、交通などの消費が主だが、企画展を開くために地元から購入された資材や、そのための地元の人のアルバイト、スタッフの食事代なども含む。

●意外に大きな間接経済効果

さらにそこから派生した間接経済効果は、約 11.7 億円 (11.7 百万ドル) だった。これは直接消費としていったん他地域やミュージアムから地元へと落とされた資金がさらに域内で使われた額である。

例えば一億円が地元にもたらされると、その収入を得た個人や企業はさらに新たな需要を生み出す。臨時収入ができたので、家の修理をし、家族で外食をする。企業が家具を買い換え、看板を塗り替える。ありとあらゆる形態の新規需要が地元で次々に発生する。こうした需要の総計が 1 億 6000 万円だったとすると、乗数係数は 1.6 となる。

新規の資金流入 (公共事業や減税がその典型) が地域経済に与える際の乗数効果は、地域の産業構成や人口などで異なる。だが、既存の経済統計ですでに算出されている。これを使えば見当はつく。しかし厳密には、その地域特有のミュージアムの直接消費の乗数係数が存在する。これは、他地域からの来館者がどのような分野でどれくらいのお金を使ったかを調査するとわかる。ちなみに英国の London Policy Institute が、博物館の観光消費調査で算出した係数は 1.4 で、フランス政府のパリに関する調査 (後述) もこの乗数を採用した。なお、1.4 にしろ 1.7 にしろ公共投資や減税の乗数効果に決して見劣りする数字ではなく、ミュージアムは地域経済に大きく貢献することがこの点からもいえる。

② ニューオリンズ美術館の拡張作戦

ニューオリンズ美術館は、施設拡張の際に経済効果の試算を行い、州政府の財政支援を訴えた。当時の企画書の論理構成を追ってみよう。

●経済効果を柱に政府予算を獲得

企画書は、まずスペース不足のためにいかに機会損失が大きいかを分析する。第一に 3 万 2000 点の所蔵品の 75%以上が倉庫に眠ってしまっている。それらの時価は 100 億円にもものぼる。第二に全国レベルの大型巡回展がニューオリンズにやっこない。ダラスやヒューストン、アトランタなどに奪われる。第三に教育プログラムに手が回らない。教育スペースが 1971 年の 3 分の 2 に減ったからだ。第四に寄贈される美術品の受け入れ先としても競争力を失いつつある。人々は死蔵せず、展示してくれる館に寄付をする。

企画書の後半はスペース拡張がいかに地域経済の活性化をもたらすかを実証的に数字で詰めて訴える。まず拡張によって新規に流入する域外からの訪問者が地域にもたらす直接消費は年間約 20 億 7 千万円 (20.7 百万ドル) と算出した。内訳は 29%が買物、28%が飲食、25%が宿泊、10%が娯楽、そして 8%が交通費である。

企画書はスペース拡張の主目的は大型企画展の開催だと言い切る。理由がふるっている。まず大型企画展は、遠方からの集客をもたらすことが他地域の経験からわかっている。それをもとに集客数を計算した。ところで遠来の客は宿泊してくれるうえに、近隣地域のお客よりも滞在日数が一日多い。つまり「スペース拡張→大型企画展の誘致→域外からの優良客の誘致（より多くの滞在延べ人・日数）→地元での直接消費の増大」という一連の流れが成り立つ。これを柱に予算獲得を訴えるのである。

③ パリ

1997年にフランス文化省は、博物館がもたらす観光経済効果の調査を行った。

96年にパリを訪問した観光客は約1212万9000人。このうち三つ以上の文化施設や遺跡を訪れたいわば「ミュージアム旅行者」は298万人である。主な訪問先は、ルーブル美術館、ベルサイユ宮殿、エッフェル塔、そしてラ・ビレット科学都市である。

一方、ホテルの宿泊客は外国人が7割である。宿泊数は、フランス人は平均2晩弱、外国人は3晩強泊まる。

以上を総合すると、域外からのミュージアム旅行者がもたらすホテル需要は、外国人が630万人・泊、フランス人が180万人・泊となる。一方、食事、交遊費などパリで彼らが1日平均で使うお金は外国人が2万円(900フラン)、フランス人が1万6000円(800フラン)である。これらを総計した年間の直接消費は1.5兆円から2.1兆円と試算された。なお、この調査では、乗数として1.4をかけて、最終経済効果を算出した。

以上、述べてきたような手法は、なんら難しいものではない。またわが国でも空港、道路、新幹線などの公共事業については従来から行われ、近年は中央省庁や自治体の事前評価に反映されている。財政当局からすればもはや、やって当たり前である。ところが、ミュージアム関係者の問題意識は希薄だ。確かに経済効果はミュージアムの主目的ではない。それを基軸にミュージアムの価値を決めてはならない。しかし、経済効果の試算をせずして公的資金の獲得はありえない。主客転倒をたくみに避けつつ、作業を始めるべきだろう。さもなければ、ミュージアムに投入される公的資金量は急速に細っていく。

(3) 立地経済効果

外部経済効果は、ミュージアムが行う特別展や拡張など特定のイベントについてスポット的にその効果を測定するものだ。これに対し、立地経済効果はもっと長期的な視点から地域の経済と雇用に与える影響を測定する。また特定のミュージアムだけでなく複数の館の集積効果も考慮する。立地経済効果は、ミュージアムの役割を多面的・重層的に捉える。すなわち、ミュージアムは第1に観光客を集客する装置(マグネット)となる。ホテルや飲食、土産物など消費産業を支える。第2に、ミュージアムのある都市には、アーティストや知的才能が集積する。彼らは放送、出版、映画、ファッション、デザインなど関連産業を育てる。さらに外延にアートと洗練された都市生活を求める知的才能が集まる。ハイテクエンジニア、医師、研究者、金融マンなどだ。こうした人材の獲得に企業はしのぎを削る。ミュージアムの充実は、今や生活の質(quality of life)

を決める重点要素であり、特にハイテクや医療関係などの先進企業は重視する。ニューヨークの立地経済効果を見てみよう。

●ミュージアムの雑木林

ニューヨークの文化施設は2000を超える。150もの主要美術館、600ものギャラリーと世界的なオークションハウス、350以上もある非営利の劇場、そして36のブロードウェイの商業劇場群などから構成される。数と規模、質の高さと多様性で他都市の追従を許さない。芸術文化施設、そして周りの産業は集積することによって相互に競い、刺激しあう。集合体として人やビジネスをひきつける。

●文化産業と雇用の創出

Alliance for the Arts という NPO が 2002 年に行った調査によると、非営利の文化機関は、市に年間約 5700 億円 (57 億ドル) の経済効果と 5 万 7000 人の雇用を生み出しているという。ブロードウエーの劇場などの営利の文化産業も合わせた経済効果は、1 兆 4500 億円 (145 億ドル) に上り、13 万人の雇用を生み出している。成長も著しく、2002 年の経済効果は 97 年の 1.3 倍に伸びている。

●「才能人材」への訴求力

立地経済効果は文化産業にとどまらない。「Fortune」誌は 2000 年、ビジネスに最も優れた都市としてニューヨークを選んだ。ニューヨークの企業は才能人材を確保する上で豊かな文化環境の恩恵を受けているという。現にニューヨークに移り住んだ人の 56% が文化の充実と多様性に惹かれたから来たと答えている。

(4) ミュージアムの税収効果

米国では、ミュージアムへの投資や芸術助成を政府による「投資」と捉え、税収への見返りや投資効果を評価することがよくある。

●毎年の税収で回収が可能

たとえば先述のニューオリンズ美術館の拡張計画でも税収増の効果が試算された。これは拡張計画が生み出す域外からの直接消費額に州の消費税率 (宿泊税 8%、その他は 4%、交通費は非課税) を掛ける。増収見込税額は約 9744 万円 (97 万 4400 ドル) にのぼり、しかもそれが毎年続く。1 億円の補助金は十分に回収可能な投資だと訴える。

●税金投入の 2.4 倍の見返り

一方、マッキンゼー (国際的な経営コンサルティング企業) はニューヨーク市で、市や州が芸術支援のために使った公的資金を投資と捉え、その効果を評価した。95 年にニューヨーク市当局は約 91 億円 (9100 万ドル) を芸術助成に使った。そこから生み出された市の税収は約 220 億円 (2 億 2000 万ドル) にのぼる。これは助成額の 2.4 倍にもあたる。投資効率はよい。しかも市は 500 件以上の芸術機関に投資し、リスク分散した。さらに

政府助成を受けた各機関は公的助成の信用力をてこにその約九倍の資金を民間から調達した。こうしたメカニズムを総合評価し、芸術助成に税金を使うことは、大方の予想に反し極めて効率がよく、リスクも低いと判断した。

●わが国への意味合い

以上、3つの観点からミュージアムの経済効果測定の海外事例を見てきた。ところでわが国ではミュージアムの経済効果の測定はあまり行われてこなかった。なぜだろうか。以下のような事情が考えられる。

第一に、ミュージアムへの投資は公共事業の一つとして行われた。公共事業の場合、開館後に地域経済にもたらす経済効果よりも、建設工事がもたらす雇用や工事自体の乗数効果に注意が払われる。

第二に、文化を経済や観光と切り離す傾向が強かった。文化関係者の間に、文化は数字で論じてはいけない、という抵抗感があつた。

第三に、文化行政は、地域の経済振興とは無関係という行政機関のタテ割りの風土である。一部自治体では、首長直属の部門で文化行政を考えるようになり、少しは改善された。しかし依然根強い。

第四には、行政マンや政治家のミュージアムについての認識の不足である。21世紀のミュージアムは、観光客のみならず才能人材と企業を集積させるパワフルなマグネット装置となる。欧米では空港建設や工場誘致並みの関心でミュージアムの誘致が政治の場で語られる。これに対しわが国の場合、「ミュージアム＝余暇やレジャーの場」という発想を超えない。つまり、ぜいたくの対象でしかない。この典型が「財政危機だから、ミュージアムのようなぜいたくは控える」という発想である。実はまったく逆で、これからのミュージアムは地域に富と雇用をもたらす。ミュージアムは消費の対象ではなく投資の対象なのである。そう考えた時に初めて経済効果の測定の意義がでてくる。

4. わが国の独立行政法人と自治体のミュージアム評価の問題点

以降ではわが国のミュージアム評価について現状分析と問題点の整理、さらに改善提案をしたい。

わが国のミュージアム評価の歴史は極めて浅い。96年以降に相次いだ自治体の行政評価の導入、さらに2001年度以降の国と独立行政法人の政策評価の導入にあわせ、国公立の一部でやっと始まった段階であり先行事例の評価報告書がやっと出始めた段階だ。それでも本質的な課題はすでに析出している。

(1) 自治体の事務事業評価

多くの自治体でミュージアムは全庁一律的に行われる事務事業評価の対象とされた。たとえば東京都は2000年度の事務事業評価の対象事業の一つに「江戸東京博物館の運営」を取り上げた (<http://www.metro.tokyo.jp/INET/CHOUSA/2000/11/DATA/60ABDR00.PDF>)。評価票には、同博物館の事業目標の達成度、効率性、必要性、公平性などが記入され、同時にAからEの5段階の評点がなされた。評価の材料としては過去4

年間の事業規模の推移や観覧者一人当たり経費などの定量データが用意された。また評価は同博物館の自己評価と行政管理部局による2次評価の2段階で構成される。この点は他の自治体にはない工夫だ。

しかし、肝心の5段階評価の根拠は薄弱だ。また説明の欄についても予め定めた目標の達成度以外の項目では、目についた現象を記述するにとどまった。特に2次評価では「依然として（コストが）高水準」という決めつけが多く、納得感を与えない。

●2次評価の品質問題

都庁が行った2次評価には3つの問題がある。

第1は、博物館は入場料で採算をとるべきものではないということへの理解と配慮の不足である。歳出に占める入館料の比率は20.6%だがこれは世界の博物館と比べ遜色ない。だが2次評価はこれを考慮しない。財政事情の厳しさはわかるが、そうであればスポンサー側の事情変更と記すべきである。これでは単なる通告であり、評価とはいえない。

第2には、適正コストの試算が全くされていない。この館では4年間に37%もの歳出カットをした。入場者数は目標を達成し、むしろ増えた。こうした努力にもかかわらず、2次評価は「依然として（コストが）高水準」と指摘する。だがいったいどこまで合理化すればよいのか。目標水準が示されない。

第3には、付帯収入の増加で稼げという総合評価の提言の根拠が薄弱である。そもそもいくら稼げるか試算がなされた形跡がない。スペース活用や料金設定の自由化などの規制緩和措置にも言及しない。それでいて稼げという。ミュージアム運営にも事業経営にも洞察を欠いた管理官僚の無責任な思い付きといわれても仕方が無い。

ちなみに博物館側の自己評価と2次評価は大きく食い違った。総合評価の結果は自己評価ではB（現行水準を維持して実施が適当）だったが、2次評価ではD（事業の抜本の見直しが必要）となった。自己評価は、通常2次評価よりも甘いものだ。だが本件については、2次評価の恣意性がかえって如実になった。行政評価は、情報公開されることによって、評価される側（ミュージアム）だけでなく、評価する側（行政管理部局）をも評価する（本件についてのさらに詳細な分析結果は拙著「自治体再生戦略」（日本評論社）、第7章を参照）。

(2) 国立博物館・美術館の政策評価

●外部の専門家の委員会が評価

一方、国立の美術館、博物館については2002年度に独立行政法人通則法に従って政策評価が行われた。初年度の評価結果が昨秋、公表された（主務官庁のホームページで公開中）。これは各館が予め立てた中期計画の毎年度の達成状況の評価する。評価者は外部の有識者からなる各法人の評価委員会である。評価は各館ごとに行われる。報告書は、中期目標の内容を細かく要素分解した項目別に構成され、詳細を極める。様式は図4のとおりだ。評価委員会は各項目について評定をする。これは「段階的評定」（ABCの3段階評価）と「定性的評定」から構成される。

図 4 独立行政法人評価報告書のフォーマット（国立西洋美術館に関する項目別評価の一部抜粋）

独立行政法人評価報告書のフォーマット（国立西洋美術館に関する項目別評価の一部抜粋）

1 業務運営の効率化に関する目標を達成するためにとるべき措置

中 期 計 画	指標又は 評価項目	評 定 基 準			指標又は評価項目に係る実績	評 定	
		A	B	C		階段的 評価	定性的評定
4 業務運営 (1)→ 展覧史その他の関連文字に関する基礎資料及び国内外の美術館・博物館に関する情報及び資料について広く収集し、蓄積を図るとともに、レファレンス機能の充実を図る。 (2)→ 国内外の美術館等との連携を強化するとともに、資料室等の整備・充実を図る。	資料の収集及び公開（調査）の状況	法人による自己点検評価の結果を踏まえつつ、各委員の協議により、評定を決定する。	国内外の美術館等との交換館等による資料の継続的収集を要した。また、展覧情報エリア及び、研究資料センターにおいてレファレンス機能の充実を図っている。	国内外の美術館等との交換館等による資料の継続的収集を要した。また、展覧情報エリア及び、研究資料センターにおいてレファレンス機能の充実を図っている。	A	新たに展覧作品に関する図録7,813冊を収集し、展覧情報エリアや研究資料センターにおいて公開するなど、中核目標に向かって着実に成果を上げている。（下 欄）	

出典：http://www.mext.go.jp/s_menu/hvyouka/d_kekka/021002n.pdf

評価委員会のメンバーは博物館、美術館の専門家から構成される。先ほどの江戸東京博物館の2次評価に比べ、明らかに丁寧で質の高い評価だ。偏りや決めつけもなさそうだ。委員が手分けして各館に足を運び、ヒアリングまでやった成果だろう。しかし初年度段階でのABC3段階評価の必要性は疑問だし、個々の評定の根拠も不明だ。この方式自体は独法制度自体が要求する。だが、多くの項目ではいくら読んでもABCの差がどこでついたのか理解できない。

(3) 統制色が極めて強いわが国の評価制度

以上2つの先行事例に共通する特色は、ミュージアムに対する主務官庁側からの管理統制色の強さである。行政評価というよりもむしろ業務検査、行政監察、あるいは予算の査定に近い。

特に都庁の場合は、事前の目標の合意がない。5段階評価の根拠も不明だ。単に権威者が現状をチェックするのが「評価」だとでも理解したのだろうか。行政評価とは似て非なるものである。現状を棚卸ししてみるという効用はあった。体系だった情報公開という意義もあった。だが続ける価値はない。

ここで2つの先行事例に共通する失敗の要因を整理しよう。

第1に、ミュージアム評価に限らず、行政評価では事前に目標をたてる。その達成度を事後に測定し、改善策を考える。いきなり5段階の評点をつけるという都庁の発想は問題外だ。また実施初年度からABCの3段階の評定をするという独法評価制度もおかしい。

第2に評価は、誰よりもまずミュージアムの経営者が自ら行うべきである。ところが2つの例では当事者を差し置き、行政管理部門の職員や外部委員会主導で評価結果がまとめられた。これはこの制度の元となった英国のエージェンシー制度とは大きく異なる点だ。英国では、エージェンシーと主務官庁は対等だ。「基本文書」という契約様式で目標を合意する。その上で各機関は自ら目標管理を行い、結果を情報公開する。日本の独法制度は違う。中期目標は主務官庁から一方的に与えられる。中期計画は独立行政法人が作るが主務官庁の認可対象だ。典型的な従属関係であり、どこが「独立」なのかと押

揃する専門家も多い。当然、当事者による目標管理の色彩は薄い（この点は都庁のほう
がましで、館側に自己評価の機会が与えられた。報告書でも自己評価と2次評価が併記
された）。

ちなみに独法制度では、主務大臣は中期目標の設定段階から評価委員会の意見を聴く。
制度上は外部有識者の評価委員会を立てる。しかし、委員の選任は事実上、主務官庁が
行う。独法評価制度は、現実には外部有識者の権威を借りた主務官庁によるコントロ
ール強化の手段に変わるだろう（但し、これは主務官庁の“策謀”ではなく、単なる制度
設計のミスの結果だ）。

第3に2つの例は共にミュージアムという事業体の経営への洞察を欠く。どちらの報
告書も各館の実態は詳しく記述した。数値も豊富だ。しかし、肝心の戦略や経営方針は
不明だ。江戸東京博物館の2次評価者はひたすら収支計算を偏重した。理念もビジョン
も感じられない。付帯事業の戦略も示せず、事業経営センスも疑わしい。独立行政法人
の評価の場合には、そもそも評価以前に、その前提とすべき中期計画と中期目標、さら
にはそのもととなる業務方法書の品質がよくない。はっきり言って中身がない。展示や
企画、保全などの現場の作業面はカバーした。経費節減策も詳細にわたる。だが肝心の
経営戦略は皆無だ。せいぜいが現状維持。「従前どおりの活動をもっとがんばってやりま
す」という域を超えない。これでは何のために同率法人化したのかわからない（これも
関係者の能力や意思を超えるところの制度の欠陥である）。

第4に総花的、網羅的、一律的な評価基準の弊害である。ミュージアムに限らず、評
価というものはその施設や事業の使命（ミッション）に即して体系的に行う。当然、活
動内容の重点化や取捨選択がある。海外では、評価方式の標準モデルはあるものの、各
館の特性に合わせた評価基準を用意し、評価表の様式にも独自の工夫を凝らす。ところ
が、この2つの例のように管理する側が主導する制度では全館に同じ基準、同じ様式の
評価を要求する。結果的に横並びの経営スタイルと総花的な資源配分を招く。凡庸な評
価制度は、各館の中身をも凡庸にするのである。

(4) 是正策はあるのか

まずは、上の2つを決してお手本と考えない。反面教師とする。その上で、まずミュ
ージアム側は文化行政部局と連携して行政管理部門を教育するべきだ。

管理部門によくある誤解

●ミュージアムはテーマパークではない

(a) 「入館者数の増大を絶対目標にしない。」

ミュージアムとテーマパークとは目的が根底から異なる。入館者が多いのは歓迎だ。
採算にも寄与する。だがそれを絶対目標とした瞬間、文化施設としての意義を失う。文
化や芸術の価値は観客動員数では測れない。だからこそミュージアムは、非営利組織と
して税金や寄付金で運営される。ミュージアムの社会的使命を忘れた目標設定は許され
ない。

(b) 「入場収入によるコストの回収を期待しない」

自治体の外部監査などでは「入場料でまかなうコストはわずか2割。企業だと倒産」という常套句がある。首長や議員が同調し、ミュージアム・バッシングにつながる。だが先に述べたとおり、入場料でまかなえるコストは世界中どこを見ても15~25%どまり。大半は寄付や税金でまかなう。雑誌や新聞が購読料で成り立たず、広告を必要とするのと同じだ。

(c) 芸術文化や展示内容の価値自体は評価対象にしない。

芸術文化は憲法で保障された表現の自由の対象だ。ミュージアム評価の対象にはならない。これくらいはいちおう理解されている。だが現実には保証されているわけではない。たとえば、入館者の多い展示を高く評価すれば、間接的に展示内容を評価したことになる。もちろん、芸術文化の価値は評価できないからミュージアム評価は無意味だという意見はおかしい。ミュージアムは装置であり、事業だ。運営や経営は、展示物の価値とは無関係に評価できる。

●ミュージアム側からの主張と提案を

海外事例と照らすと、ミュージアム評価に限らず、わが国の行政評価は、極めて特異なものだ。

第一に ABC 評価に代表される評点付けは日本独特だ。評点基準が明確ならばまだしも、基準もなしに、評価者が直感で ABC をつける。なぜこれが許されるのか。評価する側（管理部門や有識者）は正しく、偉く、評価される現場の側はそうではないと見做す組織文化に由来する。現場を信用しない文化といってもよい。もう一つは「同種のものには横並びで評価し、順位をつけないと気がすまない」という官僚文化（あるいは受験・偏差値文化）である。

第2にはミュージアムの使命や戦略目標を明確にしないままでの評価作業の横行である。行政評価の前には、必ず改善目標がある。評価は努力のあとで行うべき作業だ。だから当事者による目標管理が基本となる。ところがわが国の行政評価は、査察や行政監察、あるいは予算の査定のように一方的に行われる。管理部門による「抜き打ち検査」といってもよい。形式ばかりが追求され、本来の目的を見失っている。

●ミュージアム独自の評価方式が必要

第3には全部門一律の評価方式の限界である。たとえば事務事業評価は、厳密に言えばミュージアム評価ではない。ミュージアムという出先機関に資金を出すという資金供与行為の是非を評価する仕組みでしかない。都庁の事務事業評価は、実は江戸東京博物館に対する補助金供与事業という都庁側の補助金事業の評価である。ミュージアム自体の評価にあった方式ではない。だから収益改善のみが強調された。独法評価も主務官庁が定めた中期目標の達成度のチェックでしかなく、自由な創意工夫を必要とするはずのミュージアムにはまったく不向きな制度だ。本当のミュージアム評価は、ミュージアム関係者が自ら設計するしかないだろう。

5. なぜわが国の現行評価手法ではだめなのか

東京都庁（江戸東京博物館）と独立行政法人（国立博物館、美術館）のミュージアム評価の失敗の原因は、そもそも評価制度の目的が行政管理部門による管理統制にあり、ミュージアムの改善を直接の目的としたものではないということによる。すなわち問題の根源はミュージアム側ではなく、行政管理当局の発想の方にある。

(1) ミュージアム評価の3原則

行政評価はよりよいサービスをより効率的に提供するために編み出された手法だ。威力の発揮には次の3つが不可欠だ。国公立のミュージアム評価にも当然、要求される。

原則① 顧客志向&成果主義：仕事や予算の本来の目的を見直す。規則や制度にとらわれず、誰が「顧客」か、何が「成果」なのかを問い直す。

原則② 現場主義：現場職員が課題を洗い出し、自ら目標を立てる。現場を信じ、任せる。達成度はまず当事者が自ら測定する。自己評価のうえで、第3者がチェックする。

原則③ 情報公開：行政機関には競争がない。競争のないところに切磋琢磨や創意工夫はない。そこで競争の代わりに何でも情報公開する。そして誰にもわかる目標の設定と達成度の測定をする。

●原則に忠実な欧米のミュージアム評価

欧米のミュージアム評価の標準手法は、「戦略計画」である。この手法ではこの3原則に従い、まずその館の使命、顧客、目的を明確にする。さらにそれに沿った戦略目標、達成目標値が設定される。作業はトップ（館長）と現場の両方がいっしょにやる。目標値は双方が合意したものだ。達成度の評価は、まず現場の当事者が行う。それを上位者が2次評価し、さらに理事会や監査人が評価する。これが基本型である。

(2) わが国のミュージアム評価を評価する

さて、わが国自治体の事務事業評価や中央省庁・独立行政法人の政策評価はどうか。この3原則が徹底されていない。従ってこの方式をそのまま踏襲した国公立のミュージアム評価もうまくいかない。

●見えない顧客志向

第一の「顧客志向&成果主義」だがそもそも顧客の定義がなされていない。成果も明確化されていない。もちろん館の設立の際に書かれた条例などの文書はある。しかし「県民の芸術文化の向上に資する」といった抽象的、形式的な作文のみで中身がない。

●理解されない現場主義の意義

第2の「現場主義」の発想も薄い。そもそも現場職員が問題点をオープンに討議し、館長といっしょに課題を整理するという慣行がない。館長に能力が足りない場合もあるが、現場のほうも経営や運営への参画意欲が低い。行政評価の作業でも同様だ。結局、管理職員がデータ、資料を駆使し格好をつける。その上で、外部の有識者や会計士を集

め、評価委員会を組織化する。だが課題自体が経費節減など管理官僚の身近な関心事が中心だ（もともと経営にもアートにも明るくないので仕方が無い）。経営や戦略問題の本質に至らない。外部委員には反論のメリットも無く、時間もない。評価報告書も事務局原案を手直しする程度ですませる。各地の自治体や独立行政法人の話の聞くと、この辺が実態らしい。もっとも独立行政法人の博物館や美術館の評価委員会は、実地調査や現場職員のヒアリングをした。しかし、評価項目やさらにその元となる独立行政法人の中期目標自体にそもそも経営や戦略といった発想がない。彼らの知見は報告書にはあまり反映されていないようだ。

第3の「情報公開」は条例や法律で要求される。評価報告書はインターネットなどでも全文が公開された。しかし、一般市民に理解できる内容ではない。唯一わかりやすいのはABCの3段階評価だが、これが実は根拠不明の代物だ。ミスリードの可能性もある。要するに、今の日本のミュージアム評価は、経費節減と管理統制のためのペーパーワークでしかない。

(3) 設計ミスの背景

ことはミュージアム評価に限らない。わが国の行政評価がこうなった理由を考える。第1には、おそらく行政評価を設計した官僚や学者が「顧客志向&成果主義」や「現場主義」の意味を理解していなかった。評価調書には、「成果」や「目標」の記述はある。だが、「顧客」についての記述は皆無である。成果というのは顧客から見た成果なのだが、実は、管理部門にとっての「成果」が目標とされた。

第2には、管理部門が権力を握る中央集権的な行政文化である。行政評価は、本来、現場で議論し、目標値を設定する。それに対し管理部門がチャレンジする。この頃合が大事だ。ところが、わが国では管理する側が一方的に目標を設定し、現場は一方的に評価される。

第3には、過度な文書（調書）主義である。行政評価の目的は、仕事のやり方や予算の使い方が実際に変わることである。したがって評価報告書の出来のよしあしよりも関係者の意識の改革が重要だ。だが行政機関では書きものが成果とされる。かくして、分厚い評価報告書づくりの作業が自己目的化する。

第4には、「評価」という日本語の問題だ。英語では「行政評価」は、単に Performance Measurement（業績評価）である。現場の当事者と評価者（管理部門）は対等であり、予め合意した目標の達成度を測定するだけである。目標未達でも、それだけで現場の当事者は責任を問われない。目標が高すぎた、十分な予算がなかったなど管理部門（あるいは首長、大臣など）の問題かもしれない。責任追及とセットで現場の業績は評価する。一方的に、目標を与え、一方的に評価するという発想はありえない。

●ミュージアムは黙って評価を受けるだけか？

このように、今までのところ、わが国のミュージアム評価にはこれといってお手本になるものがない。問題の本質は、そもそもミュージアムが一方的に評価を受ける立場でしかない、ということになる。世界のミュージアム評価の実態に照らせば、こういう位

置づけは全くおかしい。

6. 「やらされる評価」から「自らやる評価」へ

行政評価の中でもミュージアム評価は最も難易度が高い。なぜならミュージアムは個性的だ。同じ科学館や美術館でも使命や戦略目標が違う。東京の館でも全国からの集客を目指すのか地元向けかで大きく異なる。また「家族の絆を強める場」と考えるのか、「学校教育の補完の場」と考えるのかで展示の仕方から予算の使い方まで違う。「ミュージアム」はますます多様化する。経営も評価も各館が主体的に考える。

(1) 行革の論理 VS ミュージアムの経営論理

行政に民間経営の発想を入れようというのは一般的には正しい。だがミュージアムには行革の論理はそのまま当てはめられない。

行革の論理の問題点をいくつかあげる。

第1にはすべてを収支採算で評価する発想だ。入館者数と一人当たりの経費を重視する行政管理当局や外部監査人の動きなどがこれだ。

第2には市場競争原理である。これは「ミュージアムの淘汰選別」という形でしばしば話題になる。競争や切磋琢磨は必要だ。しかし、なぜ館の統廃合や選別が必要なのか。論理は飛躍しすぎだ。

第3には全館を一律に同じ手法で管理し、評価しようという発想だ。最悪の事態は公立博物館が盲目的に各館を独立行政法人化（いわゆる地方独法化）し、また国の独法評価制度を丸ごと模倣するという愚策だ。各館の状況にあった経営体制を考えるべきだ。

そもそも日本の国公立ミュージアムはどうすべきか。選択肢は2つ。第一は国公立であることをやめることだ。米国のように土地、建物は政府の所有としたまま、経営を自律させNPO法人になる。第2は、ミュージアムにあわせた経営と評価の仕組みを明確化し、行政管理当局と政治、世論に訴えていく。筆者は前者を支持する。だが、これは簡単にはできない。当面は、まず後者に取り組むべきだろう。

(2) 「評価と改善」の計画を逆提案

多くの館がミュージアム評価を「やれ」といわれている。だが、唯々諾々と行政管理部門の提案する評価手法に従うだけだと江戸東京博物館や独立行政法人の例のような事態に陥る。挙げ句の果てに、無実にもかかわらず自白を強要され、「冤罪」をこうむるような目にもあいかねない。そこでミュージアム側から逆に、「評価と改善」の計画と手法を提案するべきだ。つまり先手を打つ。柱となるのは、やはり海外で確立した「戦略計画」を主軸とした経営と評価の手法だ。以下ではその導入手順を述べたい。

ステップ① 現場の問題意識を出し合う

学芸員や現場の事務職員を中心に日頃から抱いている問題意識を出しあう。機運が整っているなら会議で討議する。アンケートやヒアリングもする。そうでないならいわゆ

る“オフサイトミーティング”から始める。これは、お昼時などに誰かが簡単な問題提起や調査報告をし、みんなで自由に語る会合だ。継続するうちに問題意識が醸成される（詳細は拙著「行政の経営改革」（第一法規出版）第5章参照）。

ステップ② 顧客のニーズを理解する

現場職員や学芸員の問題意識は多くの場合正しい。たとえば「木曜夜に9時まで開館しているが、本当は金曜がよい」「椅子を置いたらお年寄りが喜ぶ」「第2展示室の照明が暗い」といった気づきだ。本当のところは調査しないとわからない。そこで簡単な来館者アンケートをやる。あるいは顧客満足度調査をする（手法の詳細は拙著「行政経営の時代」（NTT出版）等を参照）。

ステップ③ SWOT分析と使命の確認

次は今までの討議や調査結果をもとに館全体の経営課題を考える。その際には、SWOT分析をやってみる。これはStrength(当館の強み)、Weakness、(弱み) Opportunity (成長の機会)、Threat (脅威)を洗い出す。脅威とは「駅からのバスの便数が減りそうだ」とか「行政改革で予算が毎年1割カットされる」といったことであり、成長の機会とは「ボランティアの希望者が殺到している」といったことだ。

次にはSWOT分析をもとに「使命(Mission)」を創る。これは条例に書かれた無味乾燥な設置目的ではない。時代に合わせて3~5年毎に見直す。たとえば、計画中の金沢21世紀博物館(仮称)では、美術館は自ら「意志」をもつべきという考え方に基づき図5のような使命を定めた。

使命はミュージアムが世間に向かって主張するアイデンティティである。たかが文章だが、大きな力をもたらす。以前にも、ブルックリン美術館の使命の改訂の例を紹介した。あの例では「コレクションの維持保全展示」から「住民、顧客に感動を与えること」への大転換がされたが、その過程でのさまざまな議論が後の行動改革につながった。使命は現場職員と学芸員がいっしょになって考える。迷ったら来館者の考えを聴く。調査をする。コンサルタントや外部の専門家も有効だ。もちろんどこかの段階で館長にも参加してもらおう。

ステップ④：戦略目標と行動課題の洗い出し

使命の方向性が見えたら、次はそれを実現するための方策づくりだ。以前から集めていたデータや問題意識をもとに課題を整理する。その際には、「戦略目標(Goal)」をまずくり出し、次にそれをブレイクダウンし、「戦略(行動課題)」に分解し、その先に「達成目標と業績指標」を設定する。

図 5

美術館の使命(Mission Statement)の例

存在意義 (役割)

金沢21世紀美術館は、まちと共に成長し、「新しい文化の創造」と「新たなまちの賑わいの創出」に資するために存在します。そのために、四つの役割を果たしていきます。

- 今起こりつつある美術表現の現在(いま)と向き合える場をつくり出すこと
- 様々な交流や人々の参画を生む触媒(仲立ち)となること
- 世界性を持った地域固有の文化を創造・革新する場となること
- 未来を創り出す子どもたちの感性と創造力を育む場となること

目指す方向性 (特徴/ビジョン)

金沢21世紀美術館は、同時代性・参加性・世界性・可能性の四つの志向性を持つ美術館を目指します。

- 同時代性：世界の「現在(いま)」とともに生きる美術館
- 参加性：まちに生き、市民とつくる、参画交流型の美術館
- 世界性：地域の新しい伝統を創造し、世界に開く(発信する)美術館
- 可能性：子どもたちとともに、成長する美術館

行動指針 (価値観)

金沢21世紀美術館は、次の三つを大切にしたい、これまでにない美術館を目指します。

- 気軽さ、楽しさ、使いやすさがキーワードの美術館
- わくわくする心と出会いにあふれた美術館
- 成長のためには改善や変化を恐れない美術館

出典：金沢21世紀美術館ミュージアム・アイデンティティ計画/M1計画ならびに事業計画 2003年3月-から抜粋

「戦略目標 (Goal)」というのは、使命を実現するための具体的な方策である。先ほどの金沢の例では、事業活動の分野で5つ、そして経営管理の分野で6つ設定された(図6)。

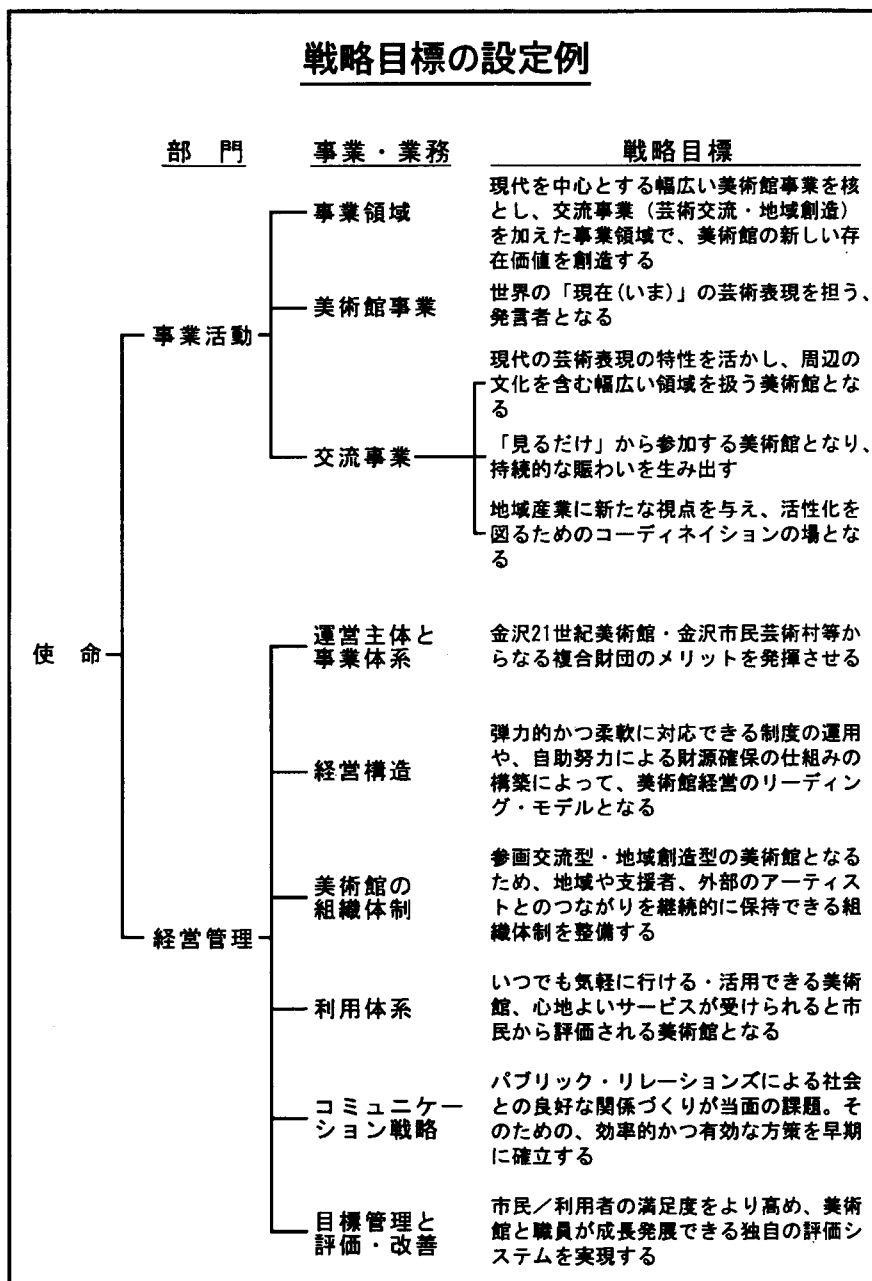
「戦略 (行動課題)」は、戦略目標ごとにかくか紡ぎだされる。「〇〇の推進」とか「△△の強化」といった抽象表現はだめだ。具体的に何をするかを記述し、成果を測定する指標も定める。金沢の場合は「見るだけ」から参加する美術館へ」ということを戦略目標の一つに掲げた。それを実現するための戦略 (行動課題) と業績指標の体系の例を図7に示した。

(3) 評価システムとしての運用

さて、ここまでできればミュージアムの戦略計画はほぼ完成だ。あとは、業績指標について現状値と目標値(テーマによって年度末の場合もあれば、数年後とする場合もある)を設定し、公表すればシステムとして稼働できる。そして、半年後、中間点検を行い、1年後には達成度を測定し、自己評定とともに結果を公表する。その結果を踏まえ、場合によっては戦略の修正や目標を設定し直すこともある。ともあれ、目標の設定、公表、実践、自己評定、公表、そして次の目標の設定へと進む。一連のサイクルが戦略計画方式の行政評価の運用である。

ミュージアム評価の基本は、このサイクルをきっちり運用することである。さらにこれをパンフでわかりやすく説明し、HPでも公開する。調査や策定のプロセスで住民

図 6



出典：金沢21世紀美術館ミュージアム・アイデンティティ計画/M I 計画ならびに事業計画 2003年3月-から抜粋

図 7

戦略目標から戦略、業績指標の展開例

部門	事業・業務	戦略目標 Goal	戦略	業績指標
事業活動	事業領域	(略)	(略)	(略)
		美術館事業	世界の「現在(いま)」の芸術表現を担う、発言者となる	1. 世界の「現在(いま)」と向き合うことができ、コレクションを含む活動内容の独自性を鮮明にして、美術館の知名度、存在価値を高める 2. 常に、世界の同時代の美術表現と立ち会える場を提供する 3. 自分自身や、今という時代を見つめ直す場を提供し、地域の未来創造への推進しとなるような事業を展開する 4. 展示だけでなく、出版活動を通して、価値観の広選や、同時代の作家の価値を見出し、紹介する
	交流事業	(略)	(略)	(略)
		〈芸術交流〉 「見るだけ」から参加する美術館となり、持続的な賑わいを生み出す	5. 市民の芸術活動の発表の場として、快適な環境とホスピタリティを提供する 6. 来館者だけでなく、WEBへのアクセス等も利用者としてとらえ、利用者層を拡大する	利用者の満足度 施設の稼働率 利用申込み件数 企画展・常設展示の観覧者数/年間入館者数 各種事業への参加者数 通販利用者数 アウトリーチ参加者数 WEBアクセス数
			(以下略)	

出典：金沢21世紀美術館ミュージアム・アイデンティティ計画/MI計画ならびに事業計画 2003年3月-から抜粋

参加を得る方法もある。

使命、戦略目標から展開していく戦略計画方式の行政評価は、市民や議員にも説明しやすい。メディアにも積極的に紹介し、浸透させる。パンフも作る。このようにミュージアムは評価を自らの経営改革のために積極活用すべきだ。これが筆者の提唱する「自らやる評価」だ。これに対し、事務事業評価や独法評価は、「やらされる評価」だ。やるなら、どちらがいいか。答えは明らかだろう。

(注)金沢 21 世紀美術館は 2002 年度後半に、評価システムを組み込んだ MI (ミュージアム・アイデンティティ) 計画づくりを行った。今回の作業は (株) プランニング・ラボ (代表村井良子氏) に委託された。今回はその一部を紹介した。戦略計画は現時点ではまだ案の段階だが、開館 (2004 年 11 月) までにさらに検討、改良が予定されている。なお、同館の HP は、<http://www.art.city.kanazawa.ishikawa.jp/index2.htm>

7. 「戦略計画方式」の効用と作成法

(1) ミュージアムと人間ドックの点検表

わが国の自治体ではようやく最近になって事務事業評価一辺倒の限界が明らかになりつつある。最近では事務事業評価を全面採用しない自治体が増えた。また福岡市役所など「戦略計画」方式の行政評価に切り替えるところが増えつつある。中央省庁もそうだ。ミュージアム評価でも戦略計画方式へのシフトの動きがでてきた。先述の金沢市以外で

は青森県がそうだ。2003年8月に開館する県立三沢航空科学館が導入する予定だ。コンサルタントのアドバイスを受けながら、2001年度から準備室担当者が準備を進めている。さらに既存の館への導入も始まった。静岡県立美術館の例を紹介しよう。

図8は静岡県立美術館がつくった「ベンチマークス案」である。

ここでは合計74の指標が設定されている。ここには金沢のような「戦略目標」や「戦略（行動計画）」といった記述は無いが、それに相当するものとして8つの「大項目」、そして32個の「中項目」が設定されている。ベンチマークというのは、経営用語だ。すぐれたよその事例の成功要因を分析し、自らの状況と数値でもって比較し、改善に役立てる。よそを意識した改善のための数値目標をベンチマークという。「大項目」はミュージアムが抱える経営課題のくくりである。「中項目」はそれを構成する要素が分類してあり、わかりやすい。さて、これは何かに似ている。そう、人間ドックの評価表である。この図はミュージアムが自分自身の経営の健全度を測定するために重要な指標を紡ぎ出したものである。これは2001年度に館内に「評価のワーキンググループ」を置き、そこで検討してきた成果である。きっかけは、県庁（文化政策室）のよびかけである。グループは、館内職員、県庁職員、ボランティアに加え外部の識者（佐々木亨氏（北大助教授）、岩淵潤子氏（静岡文化芸術大学助教授））も交えたものだ。このグループは、佐々木氏のガイダンスのもと、第1回会合で美術館の業務の問題点を指摘するブレインストーミングをやった。館の長所と短所、抱えている課題について忌憚のない意見交換をした。その上で「田中敦子展」などの企画展で来館者調査などの実地調査をした。来館者調査では新しい発見があった。たとえば、来館一年以内のリピーター率は86.1%と高い反面、新規来館者の割合は、15.7%と相対的に低い、といった事実が明らかになる。また、レストランの満足度（40.5%）、公共交通機関の料金・便数への満足度（37.1%）など展示以外の要素の満足度がかなり低いということもわかった。

こうしたデータをもとに、業務改善の課題を洗い出し、また課題の優先順位付けを行った。図8のベンチマーク案はこうした地道な実地調査と一連の関係者のオープンな討議の集大成である。たった一枚の紙だが、個々の記述と指標に、関係者の想いや喧々諤々の討議の記憶、そして来館者の生の声が反映されている。魂のこもった一枚である。

(2) 先進自治体への期待

静岡県庁や金沢市役所はなぜ管理統制型の評価方式を採用しなかったのか。まずきちんと調査した。世界中どこでも「戦略計画」方式をやっているということは調べればすぐわかる。だがこれだけではない。この2つの自治体は地域におけるミュージアムの重要性がわかっていた。また首長や管理部門が行政評価や行政経営に通じていた。たとえば静岡県庁は行政改革では全国でも有数の先進県である。芸術文化が社会や地域経営に与える大きなインパクトについても理解が深い。文化行政でも先進県である。県は静岡芸術文化大学に出資をし、全国から専門家も集めた。県庁の文化政策室は、早くも2001年度に「ミュージアム評価」に着目し、調査をしていた。

金沢市役所も先進自治体である。もともと芸術文化の盛んな地域だが「世界工芸都市宣言」を発表し、中心市街地の活性化の中核にミュージアムを据えるなど文化と経済を

図 8 静岡県立美術館ベンチマークス案

静岡県立美術館ベンチマークス案(v.5)			業績測定（現状値）		
大項目	中項目	評価指標	H13	H14.7まで	
1. 作品と出会う場の充実 ＜展覧会＞	(1) 展覧会の定量的側面	1 展覧会の観覧者総数	192,818人		
		2 新規来館者の割合		15.7%	
		3 来館後1年以内のリピート率		80.2%	
		(2) 展覧会の定性的側面	1 展示からインパクト（興味・感動が生まれた）を受けた観覧者の割合		86.1%
2. 人と出会う場の充実 ＜文化の交流の場＞	(3) ボランティア	2 展覧会の目的・趣旨を理解できた観覧者の割合		72.3%	
		3 展覧会に見合うだけの内容であったと感じた観覧者の割合（観覧料の妥当性）		70.6%	
		4 自分の観覧体験を他人に伝え、来館を他人に薦める観覧者の割合		63.8%	
		1 ボランティアの総活動日数		<算出中>	
(2) 友の会	2 ギャラリートーク、触察などにおける観覧者の満足度（満足した人の割合）			<調査作成済>	
	3 ボランティアにおける自己実現度、満足度（仕事内容に満足しているボランティアの割合）			<調査作成済>	
	4 他館への関心度の増加割合			<調査作成済>	
	1 友の会会員の数	662人		<調査作成済>	
3. 学びと出会う場の充実 ＜美術・美術館への誘い＞	(3) 学芸員養成	2 友の会会員にとつての満足度（友の会の内容・会費に満足している会員の割合）		<調査作成済>	
		1 博物館実習後の美術館の活動に対する意識の変化（美術館関連の仕事を本気で目指そうと考えるようになった学生の割合）		<調査作成済>	
		2 博物館実習後の美術館利用形態の変化（いままでより頻繁に美術館・博物館を利用するようになった学生の割合）		<調査作成済>	
		1 実技系の教育普及	1 受講者総数	3,868人	
(2) 調縦系の教育普及	2 受講者充足率（受講者／定員）	69.8%		<昨日追跡調査>	
	3 普及事業への参加がきっかけで、その後1年間の来館頻度が増えた人の割合			<昨日追跡調査>	
	4 自分の参加体験を他人に伝え、参加を他人に薦める参加者の数			<昨日追跡調査>	
	5 新規受講者の割合		75.5%		
(3) 印刷物・図書等	6 受講後1年以内の普及事業へのリピート率		95.1%		
	1 受講者総数	915人		<昨日追跡調査>	
	2 受講者充足率（受講者／定員）	65.4%		<昨日追跡調査>	
	3 普及事業への参加がきっかけで、その後1年間の来館頻度が増えた人の割合			<昨日追跡調査>	
(4) 図書・映像資料	4 自分の参加体験を他人に伝え、参加を他人に薦める参加者の数			<昨日追跡調査>	
	5 新規受講者の割合		61.0%		
	6 受講後1年以内の普及事業へのリピート率		88.8%		
	1 美術展覧・美術館活動に関わる学芸員の刊行物の件数	67件			
(5) 学校対応	2 図書・映像資料の利用者総数	5033人+181人	2,057人+83人		
	2 図書・映像資料を提供している場（図書館閲覧室、ビデオプラザ、ビデオコーナー）に満足したと感じた人の割合			28.7%	
	1 受け入れた学校数		49校		
	2 受け入れた生徒・児童数	2,535人			
(6) 特別観覧（資料の利用度）	3 学校向けプログラムに関して面白かった。またやってみたく感じた児童・生徒の割合			93.9%	
	4 学校向けプログラムが授業の目的達成に貢献したと感じた先生の割合			90.9%	
	5 学校行事でつて来館したことのある人の来館者（成人）に占める割合			13.7%	
	1 特別観覧の件数	64件			
4. アメニティ（快適性）の充実	(7) レファレンス	1 美術に関する質問を受けた件数		<カウント中>	
		1 展覧会、普及事業などへの県民参加の事業数	0件		
		(8) 参加プロジェクトの県民の参加度			
		(1) 交通機関	1 公共交通機関の便数・料金に満足している利用者の割合		37.1%
(2) ユニバーサルデザイン	2 駐車場の広さに満足している利用者の割合		85.1%		
	1 交通機関を降りてから来館までの行動がスムーズにできたと感じている利用者の割合		95.9%		
	2 美術館内での行動がスムーズにできたと感じている利用者の割合		90.4%		
	1 レストランの利用者満足度（味、料金、メニュー、接客、雰囲気）に満足したとする利用者の割合		40.5%		
(4) ミュージアムショップ	2 美術館内での行動がスムーズにできたと感じている利用者の割合		90.4%		
	1 ミュージアムショップの利用者満足度（商品の質・数、料金、店の作り、接客）に満足したとする利用者の割合		70.8%		
	1 付属施設（県民ギャラリー・講堂など）の利用率	85.7%+33.9%	82.6%+26.7%		
	2 付属施設（県民ギャラリー・講堂など）の主権者（借り手）満足度（立地、使用料、広さなど）に関して満足した主催者の割合			<調査作成済>	
(6) 館内環境	3 学芸員の展覧会の企画数とそれに関連した調査の数	66件		<保留>	
	4 上記についての外部評価（優秀だと認めている研究者及び他館の学芸員）			<保留>	
	5 学芸員の教育普及事業の企画数とそれに関連した調査の数	31件		<保留>	
	6 上記についての外部評価（優秀だと認めている研究者及び他館の学芸員）			<保留>	
(7) 館外環境	7 上記以外の専門組織活動及びその他の活動数	20件			
	1 展覧会会場において心地よく観覧できた人の割合		80.9%		
	2 展覧会会場以外の場所において心地よく観覧できた人の割合		95.1%		
	1 美術館周辺（プロムナードなど）の緑地は美術館利用者にとって心地よい場となっていると感じる人の割合		71.1%		
(8) スタッフ	1 対応の仕方について満足した利用者の割合		83.7%		
	1 利用者・県民からの苦情件数（来館時、電話、メールなどによるもの）		5件		
	(9) その他	1 作品の保存状態の良好さ（収蔵庫内害虫の数、収蔵庫内温度が上下5%の幅を超えた時間数）<別表作成>		<算出中>	
	2 収蔵作品の公開件数（常設展、企画展、移動美術館を含む）	1,285件 ⁽⁰⁺¹²⁾			
5. 知的基盤の充実 ＜文化財の保護および調査・研究機関の整備＞	(1) 収蔵作品	3 他館間への貸出件数	139件 ⁽⁰⁺¹²⁾		
		4 収蔵品等に関わる調査・研究件数	4件		
		5 収蔵作品をテーマにした館外研究者による論文件数	15件		
		6 コレクションの独自性・先駆性（そのことを認める大学研究者・他館学芸員の割合）		<保留>	
6. 広報の充実	(2) 学芸員の展覧会、教育・普及、調査研究活動	1 学芸員のカタログ論文、学術論文・学会発表、その他美術史に関する刊行物の件数に関する達成度（事前に目標値を自己申告する）<要検討>	18件		
		2 上記についての外部評価（優秀だと認めている研究者及び他館の学芸員）		<保留>	
		3 学芸員の展覧会の企画数とそれに関連した調査の数	66件		<保留>
		4 上記についての外部評価（優秀だと認めている研究者及び他館の学芸員）		<保留>	
7. 社会における存在意識の確立 ＜社会とのネットワーク作り＞	(1) ホームページ	5 学芸員の教育普及事業の企画数とそれに関連した調査の数	31件		
		6 上記についての外部評価（優秀だと認めている研究者及び他館の学芸員）		<保留>	
		1 ホームページのアクセス件数	70,200件	31,000件	
		2 ホームページのアクセスによって入手できる情報に満足した人の割合		59.9%	
8. 経営基盤の充実	(2) 紙媒体	1 美術館活動の掲載された新聞・雑誌記事数	93件	22件	
		1 企業協賛・助成の獲得件数	1件	0件	
		2 美術館	1 県内美術館・施設との連携（大型貸出）件数	2件	
		3 学芸員の展覧会の企画数とそれに関連した調査の数	66件		<保留>
(3) 他館施設	1 県内美術館・施設との連携（大型貸出）件数	2件			
	2 学芸員の展覧会の企画数とそれに関連した調査の数	31件		<保留>	
	3 学芸員の展覧会の企画数とそれに関連した調査の数	31件		<保留>	
	6 上記についての外部評価（優秀だと認めている研究者及び他館の学芸員）		<保留>		
(1) 自主財源比率	(2) 職員	1 協賛金、助成金、観覧料収入等の自主財源の比率	80.2%		
		1 美術館の運営上の戦略や将来ビジョンを理解して仕事をしているとする職員の割合		<調査作成中>	
		2 日常の仕事に満足している職員の割合		<調査作成中>	
		1 美術館運営に関する情報（収支、事業領域など）の透明性が確保されていると感じる利用者の割合		41.2%	

連動させた都市経営を目指す。そうした大きな構想のなかでの現代美術館の計画である。コレクションの収集と保全を主眼に置いた従来型のミュージアムの固定観はない。ミュージアムには地域ネットワークの中での積極的な役割を期待する。

静岡県庁や金沢市役所では行政とミュージアムが対等な関係にある。情報公開にも熱心で、市民も巻き込む。足りないノウハウは外部の研究者やコンサルタントのノウハウを導入する。従来、わが国ではミュージアムのモデルは国立が示し、公立が模倣してきた。だが時代は変わった。これからは個々のミュージアムが自らの意志を持って社会に発信し、戦略を仕掛ける。再生運動はむしろ先進自治体の公立ミュージアムがリードするだろう。ミュージアムを一時の行政改革の生贄にしてしまうか。それとも地域再生の核に育てるか。行政評価にどう取り組むかで岐路が分かれるだろう。

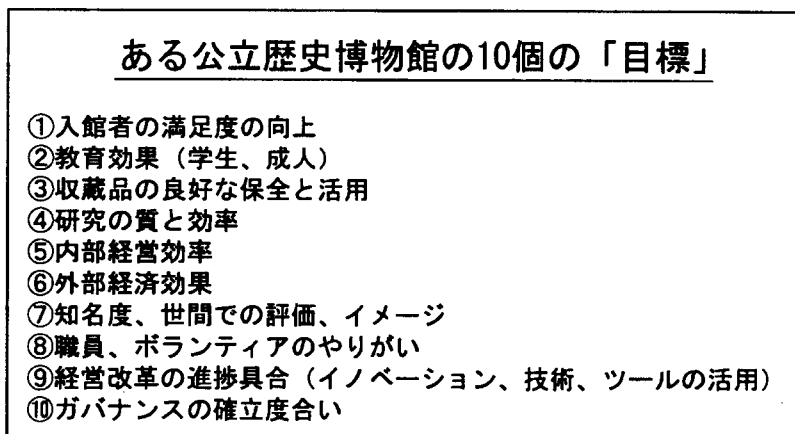
(3) 戦略計画方式のイメージトレーニング

ミュージアム評価は、各館が独自に身の丈にあったものを作るべきだ。だが一方では見たことの無いものは作りにくい。そこで以下では筆者がある歴史博物館のために作った戦略計画方式の評価モデルを紹介する。これはあくまでモデルで、行政評価のコンセプトと指標の意味、そして「戦略計画方式」を理解するための教材だ。しかし、現場職員や専門コンサルタントの協力も得て作った。

<ステップ① 10個の目標の括り出し>

評価モデルの構造は単純だ。まずミュージアムの経営課題を10個の「目標」として括り出した(図9)。

図9



さらにそれぞれの「目標」について「具体課題」を導き出す。さらに「具体課題」についてもその達成度を検証するための「指標」を設定するのである。

10個の「目標」は、基本的なものから高度なものに至る番号をつけた。来た人が不満

では問題外だ。だから①としては、真っ先に「入館者の満足度」が来る。大衆的な人気は無くても、価値ある展示は多い。来館者数は少なくとも来た人が満足して帰れば価値はある。だが来館者がみんな不満ではだめだ。来館者の満足度は入館者の多寡や収支よりも重要だ。②は「教育効果」だ。楽しかった、面白かったというだけでは、ミュージアムの意味はない。ディズニーランドとは違う。③と④には「収蔵品の良好な保全と活用」、「研究の質と効率」を掲げた。保全収集と研究は、展示や教育と表裏一体の機能だ。保存収集作業から研究が進み、そこから新たな展示や教育の方法も出てくる。次は経済的な評価だ。⑤には「内部経営効率」を掲げた。館の運営維持のためのランニングコストが安く押さえられているとか、職員の労働生産性が高いとか、付帯ビジネスの収入の機会を十分に開拓したか、といったことが問われる。次は⑥「外部経済効果」だ。これはその館が存在することによって、地域に新たな売り上げや雇用がどれぐらい発生したか。さらに地域にもたらされたお金がどのような経済効果をもたらしたか。また税収にどれだけ貢献をもたらしたかを測定する。⑦の「知名度、世間での評価イメージ」も重要だ。企業でいうブランド価値の測定に相当する。実態は良くてもイメージが悪ければ入館者は来ない。資金提供も難しくなる。⑧の「職員、ボランティアのやりがい」は経営戦略上の深い意味がある。これは顧客満足度 (Customer Satisfaction) とよくセットで議論される職員満足度 (Employee Satisfaction) のことである。サービス業では、顧客満足度のデータがある程度まで高くなると、次は職員の満足度の向上が課題となる。なぜなら、サービスの品質の差は事故や突発時にどれぐらい親身に対応できるかで決まる。支えとなるのが職員一人ひとりのプライドや使命感だ。仮に清掃係が日頃から不満だらけだったとする。すると、たまたま地図をなくして困っているお客に道を聞かれても親身に対応はしないだろう。職員満足度は顧客満足度に大きな影響を与える。⑨の「経営改革の進捗度合い (イノベーション、技術、ツールの活用)」は、経営とは持続的な革新だということの反映だ。経営手法はつねに進化する。昔は現場改善活動 (TQC) と目標管理 (Management by Objectives) だけでよかった。だが今では、ITの活用、アップワード評価(部下からの上司の評価)なども重要だ。その上で⑩「ガバナンスの確立度合い」が問われる。これは、経営の質全体を担保する。以上が、戦略計画を構成する10個の大きな項目(「目標」)である。

〈ステップ② 「目標」から「具体課題」、「指標」への展開パターン〉

さて10個の「目標」のそれぞれについてどういう「具体課題」が設定され、どういう「指標」が必要か。

図10は、さきほどの目標①「入館者の満足の向上」(左端欄)について、「具体課題」(中央の欄)とそれに対応する「指標」(右端)を設定したものだ。まず入館者の満足を3つに要素分解した。一つは満足度が予想を上回ったか。二つ目は、地域の文化や歴史について理解が得られたか。三つ目は、入場料、交通費、投入時間に見合った時間が過ごせたかである。さらに、それぞれの具体課題を分解する要素を考え、指標を設定する。指標はありきたりではいけない。実際の状態をブレインストーミングで炙り出す。たとえば「予想を上回ったか」という具体課題に関しては指標を四つ設定した。「全体として

よかったと考える人の比率」をとるのは当然だが、さらに「リピーターの比率」をみなければならぬ。またリピーターの数の前年比の増加率にも着目した。固定客化へのトレンドを把握するためには「さらにまた来る」と答えたりリピーターの比率もチェックする。最後に、念のため「公立博物館特有のルールや雰囲気によって不便や失望を感じた人の比率」を問うことにした。

図 10

「目標」から「具体課題」、「指標」への展開例		
目 標	具体課題	指 標
①入館者の満足度の向上	① -1. 内容は事前に期待していた通り、もしくは期待を上回るものだったか	- 出場時に「全体としてよかった」と答える人の比率 - リピーターの数の対前年比の増加率 - リピーターのうち、出場時に「さらにまた続けて来たい」と答えた人の比率（継続リピーター） - 公立博物館特有のルールや雰囲気によって不便や失望を感じた人の比率
	① -2. 当地の文化や歴史についての理解が得られたか	- 出場時に、「本やテレビで得られない知識を得たり、新しい発見があった」という人の比率 - 帰宅後、さらに本を読んだり、講演会に出かけたり、当地についてさらに深く勉強した人の比率
	① -3. 入場料、交通費、そして訪問に費やした時間に見合った充実した時間が過ごせたか	- 出場時に、「難しくよく分からない展示が多かった」と答えた人の比率 - 「入場料が高すぎる」と答えた人の比率 - 個人かつ有料の入館者の平均滞在時間 - 初めての来館者のうち、「自分の見たいものは一通り十分に見ることができた」と答えた人の比率 - 地元以外からの旅行者のうち、「旅費をかけてわざわざ来たかいがあった」と答えた人の比率 - 外国人の入館者のうち、「全体として欧米の一流博物館並みの充実度をクリアしている」と答えた人の比率

指標の数は、具体課題の内容次第だ。2つだったり、6つだったり様々だ。ブレインストーミングと現地調査をやるうちに「1を知れば10がわかる」といった要となる指標がわかってくる。②の「教育効果」についてはどうか。具体課題は顧客のタイプごとに3つに分けた。一つは小中高生そのもの。二つ目は教師。三つ目はその他の成人ならびに老人たちだ。さらにそれぞれにつき三つの指標を設定した。それぞれのタイプの人たちにとってこの博物館でよく学んでいる状態を想定、定義し、指標とした。たとえば教師のところについては図 11 のような指標を考えた。

図 11

学校教師へのアピール度を測定する指標の例
<ul style="list-style-type: none"> • 「来年度も学校として来るべき」と答えた教師の比率 • 域内の学校から、学校行事として訪問している学校の比率 • この地域への修学旅行の団体のうち、当館へ立ち寄るグループの比率

⑤の「内部経営効率」のところをみる(図12)。

図12

内部経営効率の評価		
目 標	具体課題	指 標
⑤内部経営効率	⑤-1. 館の運営維持のためのコスト(ランニングコスト)が民間企業のベストプラクティス並みにうまく管理されているか	-収入の減少率とランニングコストの減少率との乖離率(差のパーセンテージ) -人材派遣や展示工事などの外注先企業との契約に、効率化へのインセンティブメカニズムが入っている比率 -外注先がよりよい仕事を、より効率的に請け負ううえで障害としている事項の解決の比率
	⑤-2. 正規職員、アルバイト、外注先職員の労働生産性が高いか	-各職員カテゴリー別職員のうち、「館の運営は非効率で改善余地がある」と考えている人の比率 -各職員の残業時間数(対前年同期比) -業務の簡素化課題として前年度にあげられた事項のうち、改善済みのものの比率
	⑤-3. 少しでも、より多くの収入を得るための努力ができていますか	-企画展の有料の入場者1人当たりにかかった費用(収支係数100円稼ぐのに、いくらかったか) -入館者のうち、ミュージアムショップかレストランで何らかの買い物をした人の比率 -ホールや会議場の空き時間(メンテナンスや無料貸し出し、内部利用を除く)のうち、外部への貸し出しによって有料利用できた時間の比率(実質稼働率) -ショップ、会議場、駐車場、企画展など、常設展の入館料以外の増収機会項目に関し、広告宣伝やマーケティングのために、有償もしくはボランティアの民間のプロのアドバイスを獲得して実施しているものの比率

経営効率は、カネとモノ、ヒトの生産性で測る。コストの抑制だけでなく、収入をより多く得るための努力をしているかどうかをチェック対象となる。すべてのチェックポイントを網羅的にみる必要はない。うまい経営かどうかをチェックするポイントは業種ごとにだいたい決まっていて、そこだけ見ればだいたいわかる。

たとえば、ビジネスホテルのチェックポイントは三つだ。一つは、宿泊客の5割がリピーターかどうか。二つ目は、宿泊予約が二週間以上前に7割方埋まっているかどうか。三つ目は宿泊客の何割が朝食をそこでとってくれるかだ。ミュージアムの場合にも、大体共通の項目があるはずだ。⑤-1の「ランニングコストの課題」のところの指標項目の一つに、「仕事を請け負う上外注先の障害事項の解決の比率」がある。これは外注先が仕事をやりやすい環境を作ることが大事だという意味だ。仕事は時間的余裕をもって発注する。外注先が駐車場を使いたいというなら場所を用意する。従来の役所は、そんなことは自分たちの知ったことではないという冷たい態度が多かった。官尊民卑の発想もある。だが結局は外注コストの上昇として結局わが身に振りかかる。博物館の経営では外の業者から購入する物品やサービスが多い。内部の業務改善だけでなく外注先の業務効率の改善を支援することも大事だ。

⑩の「ガバナンスの確立度合」の具体課題(図13)には、おざなりになりがちな経営幹部の仕事をあえて掲げた。

<u>ガバナンスの確立度合の評価</u>		
目 標	具体課題	指 標
⑩ガバナンスの確立度合い	⑩ -1. 館長および幹部会は、的確な課題発掘と問題解決をしているか	<ul style="list-style-type: none"> - 幹部会の課題のうち、事前に広く職員に開示されていたものの比率 - 幹部会で討議した課題のうち、各部門からの積み上げではなく、館長や幹部が発案したものの比率 - 館長と主要職員の間で達成目標が明確だと思っている職員の比率
	⑩ -2. 運営委員会は、第三者の視点から意義のある問題提起ができていますか	<ul style="list-style-type: none"> - 運営委員のうち、正当な理由（病気、海外在住など）なく欠席した人の比率（延べ日数の比率） - 運営委員会からの問題提起のうち、3ヵ月以内に実施が検討され実施の可否が決まったものの比率
	⑩ -3. 館の運営は透明性が高く、信頼できると思われているか	<ul style="list-style-type: none"> - 館の運営に関して「よく分からない」もしくは「信用できない」と考えている都庁の関連職員の数 - 館の運営に関して「よく分からない」もしくは「信用できない」と考えている担当行政機関のプレスクラブ所属記者の数 - 館が業務改善・収支改善をやるうえで直面するさまざまな制度上の制約の存在を理解している本庁管理部門の職員の比率

目的は問題提起だ。たとえば「運営委員会は第三者の視点から意義のある問題提起ができていますか」という具体課題の設定。これは御用委員会化を牽制する。「運営委員のうち正当な理由なく欠席した比率」というのは、要するに欠席ばかりする著名人は外し、無名でも意欲ある委員を選べということだ。指標や評価結果は職員や外部に公表する。経営陣や運営委員はサボるわけにいかなくなる。またトップが旧弊を断ち切るときの口実にも使える。数値測定にはたいした意味は無い。だがこの種の指標が設定されてしまうこと自体に大きな政治的意味がある。

〈ステップ③ 指標選定の着眼点〉

さて筆者はこのような具体課題と指標を関係者とのブレインストーミングでつくった。だが指標を設定しても数値が実際に測定できるのか、本当に意味があるのかといった疑問が残る。確かに測定困難なものも多い。実際、ここまでの指標を網羅的に用意する必要はない。やっていくうちに指標の数も絞られる。経営とは組織であり有機体だ。健康状態と同じで、一つの指標値が改善すれば他も改善する。いつまでも全部をチェックする必要はない。

実際に目標、具体課題、指標をつくる際には関係者が集まりブレインストーミングする。次には現状値を測定する。そうすると意味のない指標や無理のある指標がわかる。次は目標値の設定だ。現場関係者だけでは低い目標になる。だが目標は外から与えると現実離れする。実際には、予算と同様に関係者の間でやりとりがあり、最終的に落ち着くべきところに落ち着く。

〈ステップ④ 運用の仕方〉

さて、このような評価システムはどのように運用するのか。現場は戦略計画だけでは抽象的で動けない。もっと現場の作業に即した行動計画を作る。受付係の今月の改善課題といった具体レベルまで落とし込んだ作戦計画が必要だ。

一方、戦略計画は館全体の経営を導くために使う。主に館長や理事会、管理職が使う。ミュージアムについて詳しい知識のない理事会や行政管理部門、議員などへの状況説明にも使う。そのためにも戦略計画のフォーマットは有効だ。なぜなら民間企業や行政機関（日本ではこれからだ）でもなじみあるものだからだ。

ところで、独立行政法人の評価は一見、戦略計画方式に見えるが似て非なるものだ。書式は似ている。しかし評価のもととなる中期計画はとうてい「戦略」とはいえない。戦略とは経営の視点から外部環境と現状を客観的に見直し、飛躍と改革のために立てる作戦シナリオのことを言う。ところが独立行政法人の中期計画は、法令上つまり建前上やると決められた単なる事務作業（やってあたりまえのこと）を列挙するだけだ。また指標の設定にも戦略性が欠如している。事務作業の評価だから当然ともいえるが、それでも企業などで常識化した管理会計の手法がまったく使われていない。ABCの3段階の定性評価でお茶を濁してしまった。これは文部科学省や評価委員会以前の問題だ。もともとの評価制度の品質の問題だ。またミュージアムの特性も踏まえていない。「やらされる評価」がいかに悲惨な結果を生むかという反面教師だろう。

8. まとめ

全国的にミュージアムは経営危機に直面している。だから改革には自ら積極的に取り組む。将来への夢とビジョンを描き、その実現のために評価を利用する。「やらされる評価」ではだめだ。「自らやる評価」に転換する。それには、ミュージアム関係者と文化行政担当者の連携が重要だ。その上でミュージアムの重要性、そして営利企業とも一般行政サービスとも異なる経営の特殊性を訴えるべきだ。もはや「文化は数字で測れない」と開き直っておれる時代ではない。今ほど文化行政の見識が問われる時期はないだろう。

先般、筆者はモスクワ大学に招かれ日本企業の構造改革について講演した。その折にこういう話を聞いた。ロシアの共産化の際に、国立美術館が収蔵するシャガールの名画コレクションを売却もしくは廃棄処分せよとの命令が下された。しかし、国立美術館と文化省の担当者は密かに連絡しあい、何十年の間、コレクションを隠し通したという。ロシア生まれのこの芸術家のコレクションは国民財産であり、世界遺産である。一時の政府の方針など無視すると決意したのである。

わが国のミュージアム、そして文化行政のプロにはこれくらいの気概が欲しい。ミュージアムは、全部門一律に当てはめる政府の行政改革の手法に唯々諾々と従うべきではない。古来、芸術や文化は政治の間違いをチェックしてきた。政府に反論し、世論に訴えてよいはずだ。特にミュージアム評価に関してはあまりにも研究が足りない。海外事例や公園などの類似分野の例をもっと研究するべきだ。

国公立ミュージアムは行政管理部門による管理統制の対象とすべきか、それとも市民が監視しつつ育てるべきものか。芸術文化の専門家と市民の行動喚起を呼びかけたい。

第4章 学校の経営改革——体験的問題提起

私は、家族4人で米国（東海岸、ワシントンDC郊外）で暮らしています。渡米以来2年半、慣れない英語に戸惑う2人の子供たちを抱え、学校教育についてずいぶん考えさせられました。長男は私立高の1年、次男は公立小学校の5年生です。私の専門は、非営利組織や行政機関の評価と経営改革です。教育問題については素人です。しかし、学校も行政の一部であり、経営問題の対象です。父親としての体験と日米比較をもとに問題提起してみます。

1. 大きな親の関与と責任

日本人では、子供を学校に預けるといいます。実際、勉強も体力作りも友達づくりもクラブ活動も全部、学校がやってくれる。米国は違います。学校は勉強をするところとシンプルです。しつけや生活態度はもちろん、放課後のクラブ活動まで全て親の責任です。勉強でも結構、親の関与が求められます。

①ホームワークは親とやる

ワシントンポスト紙が、最近「子供の宿題が難しすぎる」という記事を載せ、話題になりました。「親にも解けない難問」が増えているのです。こちらでは宿題は、けっこう親が手伝います。中学・高校の中には、ホームワークは親とやることを前提に出すという学校もあります。会社でお父さんが学校のホームページを開き、宿題をチェックする光景も見られます。

②親密な教師と親のコミュニケーション

遠足の手伝いや授業の補助、誕生会のお菓子の用意など親の出番はたくさんあります。熱心な親は教師に頻りに電子メールを送ります。また、定期的な懇談会以外でも何かあるとすぐに子供も交えた教師と親の懇談がセットされます。

③放課後のクラブ活動はNPOと親が運営する

公立校の校庭は、夕方3時半以降、学校の管理を離れ自治体の管理下に入ります。テニスコートや校庭は誰でも自由に使えます。運動部は、たいてい、学校単位ではなく校区をまたぐ広域のNPOが運営します。NPOは野球、サッカーなど種目別に組織化され、事務所も持っています。試合場所の確保や会計は、お母さんたちがやります。コーチは、会社を早引きして駆けつけるお父さんたちです。送迎は親が自分でやります。私立は別ですが、クラブ活動に先生はあまり関与しません。

④PTAは株主のように学校経営に参加する

教師は、親に様々な協力、関与を求めますが、PTAも校長に対し、様々な要求をします。両者の打ち合わせは、ずいぶん細かい項目にまで及びます。学校によって事情は違います

が、たいていの場合、校門の横の駐車場の舗装の色、清掃のやり方にはじまり、カリキュラムの改訂や教授法の改善にまで親の関与の道が開かれています。かつてシカゴ市では、教員人事まで PTA が決め、さすがにこれはうまくいかずとりやめになったというエピソードまであります。

2. 中小企業のように自律する各校の経営

会社であれ、行政機関であれ、よい経営というのものには共通の要素があります。第1には、使命、目標がはっきりしていることです。第2には、リーダーが即断即決できる体制にあること。第3には、何らかの形での競争原理がはたらくことです。競争原理は、行政機関の場合、情報公開、新聞報道を経由する評価（評判）の競争という形をとります。これは企業のような直接的な競争ではありません。しかし、評価は人事や予算配分に微妙に影響します。

この3つに関しこちらの学校はどうか。地元の中学・高校にインタビューをしました。

① 使命と目標

学校の使命と目標は何か。校長の回答は極めて明快で「学力増進」でした。校長は、「学校は生徒が成人して自律生活していくために必要な知識と思考力をつけさせることであり、学力がすべてに優先する」と明言します。日本の「ゆとり教育」の話をしました。そういう発想自体が理解できないようでした。

学力増進とは具体的には「各学年の生徒の一年間の学力の伸び率が、前年実績より劣っていないかどうか」をチェックします。このため、統一学力テストのデータが重視されます。統一テストは、個々の子供の学力測定というよりも各校、各学年の教育成果と学校の業績評価のために不可欠とされています。

ちなみに徹底した個人主義の社会ですから同学年の個々の子供同志の優劣比較はしません。"Everyone is different. We respect it. We expect it" という標語があります。「子供は百人百様。それを理解し、尊重しよう」という意味です。むしろ個々の子供についてかなりきめの細かい目標が設定されます。これは通信簿に詳しく書かれます。例えば次男(小5)の通信簿では、各科目別にチェックポイントが10個もあります。授業参加の積極性、宿題の提出状況、理解力など項目別に、AプラスからFまで12段階の数値評価がされます。さらに総合評価が記述式でついてきます。これが学期に2回ずつ送られてきます。評価の網の目は極めて細かく、企業の勤務評定並みです。ちなみに私の地域の公立小学校は24人学級。少人数教育でなければ、ここまで細かな目標管理はできないでしょう。

② 校長の経営責任と権限は絶大

こちらの学校では校長の存在感が極めて大きいです。日本では校長を交えて親と教師が懇談というのはめったにないでしょう。ところがこちらでは進学、転校、非行など少し難しい問題が起きると担任は直ぐに校長を呼んで来ます。校長は学校管理者というよりもベテランの一教師として担任と親の両方にアドバイスをします。校長は、ふだんから生

徒や親との接点をつくるように心がけています。毎朝のように校門に立ち、大きな声で挨拶します。名前もよく覚えます。音楽会やちょっとしたイベントには必ず出席します。小規模校の校長は、自ら授業も教えます。大規模な高校でも生徒の通信簿は、校長が全部目を通し、添削までします。それを通じて教師の指導法や生徒たちの成長ぶりを把握するのです。また、校長は抜き打ちで授業に現れます。先生もそれを歓迎します。なぜなら、勤務評定は校長がします。自分の仕事をよく見たうえでの確かな評価とアドバイスをもらいたいのです。

総じて、校長先生は、まるで中小企業の親父さんのように精力的に動き回ります。日本では親は担任の先生の当たり外れやよし悪しを気にします。ところがことらでは、日本ほど教師が聖職とみなされていないせいかもしれません。親は、校長が教師をうまく管理しているかどうかを気にします。

ちなみに、教育委員会は個々の学校経営の中身にはほとんど口出ししません。教育委員会の仕事は、予算と人事の管理、そして学力評価法の開発などが中心です。兵站部門です。個々の校長の管理は、指導主事（superintendent といいます）が担当します。ひとりで数校を担当し、各校を巡回します。主な仕事は、校長の相談相手と業績評価です。さらに、よその学校のうまい仕組みを紹介したり、予算や人事の根回しの手伝いをします。生徒と話したり、PTA の会合を傍聴することもあります。

③ 徹底した情報公開

公立校では、学校の業績情報は、徹底的に情報公開されます。学力テストの平均点、落第生の数（高校の場合）、生徒の欠席日数そして予算の使い方まであらゆる情報が公開されます。新聞は、そうした情報を加工し、ランキング表にしたりします。よくやった先生や生徒の表彰も盛んです。新聞にはランクを上げたり、経営を刷新した学校の改革ドラマを紹介する記事がよく載ります。このように学校の動きは、PTA だけでなく、地域でさまざまな形で見られています。そこに、間接的ですが評判と競争原理が生まれ、改善への励みとなっているようです。

3. 日本への意味あい

米国の学校は、地域差が激しく、一律に論じるのは無理です。私の見聞にも限りがあります。しかし、2 年半たってみると米国の学校経営の仕組みのほうに一日の長があるのではないかと思うようになりました。日本のよいところは、社会全体が教育や学校を極めて大事に思い、気にかけているということです。米百俵の精神は今も根強い。しかし、それが行き過ぎて、学校や教師に過剰な期待と負担をかけ過ぎているように思えます。あるいは議論ばかりで、実験や実践が進まない。最後に、いくつかの問題提起をしたいと思えます。

提案① 学校をサービス業の経営の対象として捉え直す。

考えてみれば、学校はホテルやレストラン、フィットネスクラブ、テーマパークなどのサービス業に似ています。娯楽目的ではありませんが、たくさんの人を一箇所に集め、

サービスを提供します。腕のいいインストラクターの確保、効率的な部屋の運用、ブランドイメージづくりなど経営ノウハウは似ています。サービス業の成否は、支配人で決まります。学校の支配人は校長です。校長の候補者には、旅館やホテルに1ヶ月くらい出向してもらい、女将や支配人にサービス業の経営者のコーチングを受けてはどうでしょうか。

提案② 教師と校長に超人的働きを期待しない。むしろ、機能を支えるため仕組みを周りに用意する。

教師を聖職と考えるのは日本独特の発想ではないでしょうか。私の父親も小学校の教師でしたが、教師はやりがい大きい反面、責任の重い仕事です。ノイローゼになったり、出来心で軽犯罪を犯す人も出てきます。「けしからん」と批判をしても始まらず「一定確率で問題が起きるのは当然」と考えるべきです。問題の発生を前提とした人事管理の体制を用意すべきです。そのためには、まず校長の管理の権限と責任を明確にすべきです。個々の教師の自主性は尊重すべきです。しかし、人間だから間違いもあるし、失敗もあります。それをバックアップする存在として校長に大きな権限と責任を与えるべきです。また、それができる人材を校長とすべきです。

その上で経営管理者としての校長を支える仕組みも必要です。経営者は孤独ですが、校長もそうです。米国の場合、指導主事が校長の個人的なアドバイザーとしていろいろと手助けをします。指導主事は、ともすれば官僚的で一律対応になりがちな教育委員会と校長の間に立ち、各校で発生する様々な問題の処理を手伝います。彼らは教育委員会の部屋でふんぞりかえらず、努めて教育の現場に出かけていきます。

校長を支えるもう一つの機能はPTAです。PTAは校長に様々な要求もしますが、基本姿勢は校長を支え、一緒に学校を守るというものです。米国では、子供たちは政府に任せず、地域（コミュニティ）で育てるという気風が残っています。予算や人事などで指導主事や教育委員会と対峙する場面では、徹底して校長を支えます。

提案③ 抽象的な教育論議からの決別を

こちらに住んで日本の教育を外から眺めるとどういふ発見があるのでしょうか。最も印象的な現象は、抽象的な「教育論」に費やす時間とエネルギーの大きさです。ゆとり教育の良し悪しや、教育基本法の改正の是非など話題が尽きないようです。しかし、政府が全国一律の方針を出したところで、現場の動きが変わるのでしょうか。教育は究極の現場サービス業です。地域差、学校差があり、その上個々の子供の潜在能力は千差万別。個々の子供の成長にあわせ、現場で工夫するしかないはず。そもそも「日本の教育をどうするか」といった大雑把な課題の立て方自体がナンセンスではないでしょうか。

まずは校長と親が率先して学校経営の現場の改革を進めるべきです。その過程で制度や法律が障害になるなら変えていけばよいのです。ところが、今はこれが逆になっているようです。現場を知らない政治家や財界人、官僚、研究者が思い思いの教育論を展開します。もちろん善意に満ちたアドバイスです。優秀な人たちの意見ですからいちいち一理ある。しかし、全国一律に有効な手立てなどないのです。ところが、こうした思い付

きが方針として降りてくる。教師も校長も生徒たちと対峙するよりも指導要領や教育委員会の動きに敏感になる。教育行政というものは、本来現場を支えるためにあるはずで、それが逆に機能しているのではないのでしょうか。

親の責任も重大です。学校と教師に任せきりにせず、子供は自ら育てるという自覚の回復が必要でしょう。昨今では、行政への住民参加やNPO活動が盛んです。しかし、地域社会の最大の課題は、次世代の人材づくり、つまり学校経営のほうです。まずはPTAの活性化から始めるべきです。PTAと校長が連携して学校経営を改善させていく。ちなみに三重県、逗子市、ニセコ町など各地で成果を上げる行政改革に共通する要素は徹底した情報公開です。学校改革にもこれが必要です。校長と先生たち、教育委員会の奮闘だけでは無理です。地域全体からの励ましの視線が不可欠です。

教育問題とは、極めて個別具体的なものではないのでしょうか。私たちの子供、個々の学校をどうするか、これに尽きます。政府の方針を待っていても何も変わりません。地域で親と教師が考え、実験をやっていくしかないのです。

本報告書は以下の諸誌等に発表したものを、一部加筆・修正し、あらたに構成したものです。

第1部

1. 「日本の行政評価の成果を考える—7年目の総括と展望」『Policy Debate』No.2 (2002年) 政策分析ネットワーク。
2. 「自治体の行政評価ブーム」『地方財務』2月号 (2002年) ぎょうせい。
3. 「行政評価の自治体への普及メカニズム—抜本改革への動機と新手法への関心」『自治体再生戦略』(上山信一・伊関友伸著) 第1章 (2003年) 日本評論社。
4. 「NPMと行政評価の進化モデル」同上。第2章。

第2部

1. 「検討試案：中央省庁のNPM改革シナリオ」『日本型NPM—行政の経営改革への挑戦』(大住荘二郎・上山信一他共著) 第3章 (2003年) ぎょうせい。
2. 「連載：行政人材革命—人事と研修のビッグバン①、②」『地方行政』4月3日号、4月7日号 (2003年) 時事通信社。

第3部

1. 「なぜパブリックセクター問題には経済学・経営学が不可欠なのか」『パブリックセクターの経済・経営学』序章 (2003年9月刊行予定) NTT出版。
2. 「パブリックセクターの経営学—行政学、さらにNPM論を超えて」『地方財務』1月号 (2003年) ぎょうせい。
3. 「行政革命の本質と『科学革命』：わが国の行政評価を手掛かりに」『公共政策研究』第2号 (2002年) 日本公共政策学会。

第4部

1. 「有識者による評価：チリ・デジタル通信訓練センタープロジェクト評価報告書」『ODA有識者評価報告書(2001年度)』(2002年) 外務省経済協力局。
2. 「ニューヨークにおける都市と芸術文化の共生発展モデル—地域・行政・ミュージアムのパートナーシップ—」『URC都市科学』Vol.54 (冬号) (2002年) 福岡都市科学研究所。
3. 「連載：ミュージアム評価」『新美術新聞』(2003年2月1日、11日、21日、3月1日、11日、21日、4月11日、21日、5月1・11日合併号に連載) 美術年鑑社。
4. 「学校経営と校長のリーダーシップ—米国からの問題提起」『学校経営』2月号 (2003年) 第一法規出版。



著者略歴

上山信一(うえやま しんいち)

米ジョージタウン大学研究教授、大阪市立大学大学院創造都市研究科教授。

運輸省、外務省(出向)、マッキンゼー共同経営者を経て独立。2000年9月から東京財団シニア・リサーチフェロー(2003年3月まで)としてワシントンDCにて在外研究に従事。米国行政学会の行政経営センターのフェローを兼務。

専門は企業の構造改革および行政改革、行政評価。中央省庁・自治体等の各種委員のほか大手企業・ベンチャーの取締役や顧問も務める。

京都大学法学部、プリンストン大学大学院(公共経営学修士)卒。

●主な著書:「政策連携の時代」(日本評論社)、「行政の経営改革」「日本の行政評価」(ともに第一法規出版)、「行政経営の時代」「行政評価の時代」(ともにNTT出版)。

●主な共著:「実践・行政評価」(東京法令出版)、「自治体DNA革命」(東洋経済新報社)「自治体再生戦略」(日本評論社)、「入門ミュージアムの評価と改善」(ミュゼ)など。

●監訳書:「行政評価の世界標準モデル」「行政評価による地域経営戦略」(ともに東京法令出版)。

連絡先: ueyama@pm-forum.org

モノグラフ・シリーズ〈10〉
行政評価とニューパブリックマネジメント
—日米の実態と制度の比較を手がかりに—
2003年5月

著者：上山信一

発行者：

東京財団 研究推進部

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階

TEL:03-6229-5502 FAX:03-6229-5506

URL: <http://www.tkfd.or.jp>

転載ないし引用の際は、本報告書が出典であることを必ず明示して下さい。

本書は、東京財団による研究事業の成果として出版するものです。

東京財団は日本財団等競艇の収益金から出捐を得て活動を行っている財団法人です。

「モノグラフ・シリーズ」は、研究プロジェクトの成果を研究報告書としてまとめ、周知・広報(ディセミネート)することにより、広く政策論議を喚起し、日本の政策研究の深化・発展に寄与するために発表するものです。

東京財団 研究推進部

TEL:(03)6229-5502 FAX:(03)6229-5506 URL: <http://www.tkfd.or.jp>

〒107-0052 東京都港区赤坂1-2-2 日本財団ビル3階