

新たな行政マネージメントの検討の概要と今後の課題

東田親司

はじめに

「新しい行政手法」、「新たな行政マネージメント」、「New Public Management (以下「NPM」)という」など論者により用語や概念に若干の差異はあるが、伝統的な行政管理手法に対置して本稿で述べるように新たに提起された手法の概念―本稿では「新たな行政マネージメント」と統一呼称する―は、欧米では一九八〇年代以降の政権において実施に移され、わが国では数年前から、主として経済学者、経営学者等から提起された課題である。

それは、一言でいえば企業経営的手法を行政運営に導入し、行政を経営的視点からとらえ直して必要な改革・改善を行おうとする姿勢や運動をいうものであり、中央省庁等改革において導入された独立行政法人制度や政策評価制度はその一環をなすしくみである。

もとより行政は企業経営とは本質的に性格を異にし、利潤追求のために収入の最大化と経費の最小化をめざして広汎な手法を駆使する民間営利法人の経営姿勢をそのまま適用することはできない。しかし従来の行政運営では、官と民とは本質的な性格が相違しているのとらえ方が強すぎなかったか、もっと民の行動原理を取り入れる余地があったのに

官民相違論の影に隠れて忌避していたのではないか、民の行動原理を適用しようとするれば実は多くの行政分野に適用できるはずだ、英米ではそうした方向が定着しているとみてよい、これが新たな行政マネージメント論を主唱する者の最も言いたいことであろう。

やや茶化すように聞こえるかもしれないが、従来の行政運営を支えてきた法律学（とくに行政法）や行政学、それらの総体を法学部文化と仮に呼称すれば、新たな行政マネージメントはわが国行政の組織文化の中心であった法学部文化に対する経済学や経営学の学者達の挑戦としての意味合いもあるように感ずる。

筆者自身の官僚経験からしても、例えば国民生活への具体的な影響の程度を行政を評価する視点にしようとするばできるものはかなりあるのに、物理的な作品完成数量（例えば道路の新設距離）を行政の成果ととらえるにとどまって、完成した作品による国民生活への影響（例えば渋滞時間の緩和や通勤時間の短縮の程度）の多寡は二の次に位置づける姿勢があったことは自省の念をこめて告白しなければならない。その意味で新たな行政マネージメントはこれまでのわが国官僚制度の組織文化や精神風土に対する挑戦でもある。

政府の姿勢転換のきざしは中央省庁等改革における政策評価制度等の導入に端を発し、小泉内閣での骨太の方針で新たな行政マネージメントの方向が示された。しかしその方向に向けて何をどの程度やれば良いのかという具体的な検討は緒についたばかりである。

以下では国政レベル、地方行政レベル双方への導入に向けての政府部内の検討に参画した経験をもとに、新たな行政マネージメントのわが国行政への導入の具体化に向けた中間的な検討状況を説明し今後の課題を考察してみる。

一 新たな行政マネージメントの課題提起

1. 骨太の方針での課題提起

新たな行政マネージメントと呼称する動きが最初に政府公式決定文書に登場したのは「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」（平成一三、六、一二閣議決定。「骨太の方針」と略されているので本稿でも略称を用いる。資料参照）である。

「骨太の方針」では新たな行政手法とかNPMの用語を用いているがその内容について次の二点をポイントとしてい
ると思われる。

①国民を顧客ととらえ、行政はその満足度の向上をめざすべきであること

―国民は顧客として最も価値ある公共サービスを受ける権利をもち、他方、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こと

②そのために企業経営的手法を行政に導入すべきこと

―競争原理の導入、業績や成果による行政の評価を行うことであり、具体的には、

・ 民営化、民間委託、PFI、独立行政法人化などにより行政直営部門を縮小しつつ業務を競争的環境の下に移行すること

・ 行政直営部門に残った業務については、できるだけ費用対効果の事前評価により、採択や選択を行うこと（事後評価で検証も行うこと）

・ また目標対実績の事後評価を行い、予算・人事評価などに反映すること

新たな行政マネージメントの検討の概要と今後の課題

4. 政策プロセスの改革

(2)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いる。

-----途中略-----

わ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、「民間に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。

-----途中略-----

以上のような基本的な方向に沿って、具体的な改革を引き続き精力的に進めていく必要がある。こうした取組みにより、行財政改革を推進し、納税の対価として公共サービスの提供を受ける国民の満足度の最大化を図っていくことが重要である。」

(注) 下線は筆者。

閣議決定のような政府の公式意思決定の中で国民を顧客としてとらえるというような表現は初めてではないかと思われる。小泉政権の構造改革への決意とともに霞が関へのショック療法的な効果をも考慮したものではないかと推測される。また従来の閣議決定ではそこに掲記される前から当該業務の所管府省が存在して何らかの事前段階の該当業務を実施しているのが通例であるが、このNPMの箇所に関しては事前に所管府省でそのような実績があるという話は聞いておらず、政府中枢部門からのトップダウン的な課題提起であったとみられる。

2. 骨太方針の背景

本課題の理解を進めるためには、このようなショック療法的改革論が登場した背景を考察することが肝要であるが、それは次の三点ではないかと考える。

① 行政の重点的・効果的運営の緊要性

国民ニーズの多様化や行政への信頼性の低下という行政を取り巻く厳しい環境の中でデフレ経済による税込難等から行政の重点的、効果的運営や国民からみた行政の質の向上が一層強く求められていること。多額の公費を費消する公共事業の見直しや道路関係4公団のあり方検討などはその典型的な動きである。

② 小泉政権における中央省庁等改革後の課題づくりとしての側面

中央省庁等改革という器づくり（行政の組織等の外形の形成）の後は器に魂をいれる改革（行政事務の運用や公務員の能率等のソフト面の改革）が適しているとの判断、すなわち残された器づくりとしての特殊法人等制度改革を行うとともに器に魂を入れる改革課題として公務員制度と並んで、行政運営や行政の質の改善の課題としてNPMをとりあげるべきとの判断があったと思われる。

③外国や地方公共団体でのNPMの流れが広汎かつ本格的であること

外国では、NPMの元祖的存在の英国ではサッチャー政権下の民営化の流れやPFI、Agency制度の導入に始まり、メジャー政権下の市民憲章運動と発展継続した。労働党ブレア政権下でも行政サービスの質を重視したといわれるService First運動として基本的流れは継続している。米国では、クリントン政権下で始まったNational performance Reviewや一九九三年GPRA法に基づく活動が展開されてきたが、ブッシュ政権下でも大統領Management Agendaを制定し更なる発展の道を歩んでいる。他に、独、仏、豪などでも程度の差はあるが同一方向の流れがみられる。

地方公共団体においては詳しくは後述するが、首長のリーダーシップの下で、戦略計画策定に向けた取組や現場改善運動などが進められ、また組織目標を明確にした上で業績評価活動にもとりくまれている。

3. 政府における動き

「骨太の方針」を受けて、政府部内での検討が国の行政管理を所管する立場と地方行政を管理する立場の双方を持つ総務省において検討が進められている。

まず、総務省行政管理局では平成一三年九月に「新たな行政マネージメント研究会」（座長：大住荘四郎新潟大学教授。以下「国政レベル研究会」という。）を発足（平成一三年九月）させ、国政レベルでの導入のあり方の検討に入った。

同研究会は平成一四年五月一三日「新たな行政マネージメントの実現に向けて」と題する報告書を取りまとめ公表した。

地方行政の管理を担う総務省自治行政局では平成一三年一〇月に「地方行政NPM導入研究会」（座長：竹内佐和子東洋大教授。以下「地方レベル研究会」という。）を発足させ地方公共団体の動向把握と情報提供を目的として活動を

開始したが平成一四年六月「地方公共団体における新しい行政手法の導入に関する研究会での議論と調査結果」を中間的にとりまとめている。以下では両研究会での検討に参画した経験をも踏まえ、新たな行政マネージメントについての現段階での検討の概要の紹介しつつ今後の課題を提起してみる。

二 研究会での検討結果の要点

1. 国政レベル研究会の結果

(1) 「今、行政の何が問題か」の把握

国政レベル研究会ではまず、NPMの必要性や内容を検討するためには行政の抱える一般的共通的問題点の把握を行う必要があるとの考えに立って、行政の外部（有識者、著作、新聞論調等）からの問題点の指摘をとりまとめるとともに内部の現任公務員（行政の実務担当者Ⅱ官房課長クラス）からも問題点のヒアリングを実施し、その結果の整理と構造化を行った。表1はその結果から、主な問題点を抜粋したものである。

多岐にわたる問題点の指摘の中ではとくに戦略決定が不十分、縦割りの弊害、国民との向き合い方不十分、評価の実効性の問題、コスト意識不十分、人材能力の問題、分権化が不十分、組織としての知識の継承等不十分などが重要な論点をはらんでいるのではないかと思われる。また、外部の指摘が財政事情やコストなどに無頓着な、いわゆるお役所仕事の批判に重点がおかれているように見えるのに対し、内部の指摘は政治との関係や人員不足など実務遂行に伴う行政部内の具体的な障害の指摘が多いように感じられる。

(2) これまでの行政管理の限界と新たな行政マネージメントの必要

同研究会では(1)の問題点の整理・構造化のあと、これらの問題点は今にはじまったことではなくこうした指摘が後を

表1 行政の一般的問題点の把握結果(抜粋)

区分	内外共通の指摘	外部の指摘	内部の指摘	
1 ミッション・業務目標の選択・変革 (戦略マネジメント)	<ul style="list-style-type: none"> 優先順位を設定する仕組みが不十分 自己増殖の傾向 府省間で縦割り弊害 政治と行政の関係不明確 	<ul style="list-style-type: none"> 財政状況を踏まえた自己改善の取組不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 立法を構想する段階での府省間の調整システムが欠如 府省レベルでミッションを再定義する仕組み不十分 	
2 国民との関係 (外部マネジメント)	<ul style="list-style-type: none"> 多様な顧客の多様なニーズの把握不十分 参加型行政が十分に確保されていない 国民の満足度を計るツールが不十分 国民への説明不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 国民への説明不十分 国民には行政のミッションがわかりにくい 納税者の観点が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 顧客間に対立がある場合の調整メカニズムが不十分 	
3 組織・職員・財務の効率化活性化 (内部マネジメント)	評価	<ul style="list-style-type: none"> 評価結果をフィードバックする仕組み不十分 政策の効果に関する客観的検証不十分 評価のための情報不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 政策評価は府省の都合のよいように設計されている 政治家による行政への介入 	
	コスト	<ul style="list-style-type: none"> コスト意識が希薄 	<ul style="list-style-type: none"> コストのデータ不足 	
	民営化・民間委託		<ul style="list-style-type: none"> 行政と民間はちがいの固定観念 民間や地方のおこなうべきことも国がおこなっている 	
	人事管理	<ul style="list-style-type: none"> 官民交流不十分 政策評価の人事へのフィードバックが必要 府省間交流が不十分 ジェネラリスト偏重 	<ul style="list-style-type: none"> 政策分析能力の国際競争力が低い 幹部業務の多くが政治家対応 	<ul style="list-style-type: none"> 業務過剰、人手不足 職員満足度の低下深刻 地位と給与の切り離し等の柔軟性欠如
	管理の分権化	<ul style="list-style-type: none"> 組織のフラット化不十分 企画と実施の分離不十分 経営資源利用に関して現場への裁量不十分 予算の単年度主義による柔軟な執行困難 	<ul style="list-style-type: none"> 最終的責任が不明確 査定部門が箇所付け等を行うのは限界 	<ul style="list-style-type: none"> 現場の裁量を拡大した場合の現場のアカウントビリティ確保のしくみ不十分 独立行政法人の機能不十分 企画と実施が一緒でないと政策に責任もてない
組織学習等	<ul style="list-style-type: none"> 一次情報の収集不足 新規提案等のインセンティブが不十分 ナレッジマネジメント(組織記憶の共有化、継承)が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 規則の制定と遵守を過度に重視 上下間での情報共有が不十分 	<ul style="list-style-type: none"> 公務員倫理法が接触を制限 情報公開法が組織記録を残さないインセンティブ 法律に基づく行政である以上規則重視の要 	

(注) 国政レベル研究会の報告書「新たな行政マネジメントの実現に向けて」P4-1、2から抜粋した。

絶たないのはこれまでの行政管理のやり方に問題があるとの議論を展開している。これまでの行政管理は、国家行政組織法、総定員法、国家公務員法のように一律的、集権的管理であり、かつ、行政内部のルールを定めることに眼目がおかれている。こうした管理は複雑膨大な行政を対象とするために一定程度は必要であるが、今後は従来の行政管理の考え方（「一律・集権管理」「手続重視」等）だけでなく、上記の広汎な問題点に対応していくために新たな行動原理（「成果志向」「国民の参加、協働」）に軸足を移動する「新たな行政マネージメント」の実施をめざす「マネージメント改革」が必要であると方向づけている。そして中央省庁等改革において独立行政法人制度、政策評価制度、政策調整制度、情報公開制度、組織編成の弾力化等の新しい制度が採り入れられ、適切なマネージメントを行う基盤的環境は整っている判断している。

(3) 「新たな行政マネージメント」の骨格

「新たな行政マネージメント」の内容については、同研究会では概略次のように整理している。まず基本的な方向として、(1)の問題点の多くは従来型の行政の組織文化に原因があり、要約すれば行政の仕事が「見えない」ことが根源にあるので従来型の規範に加えて「見える行政」をめざす必要がある。

見える行政の第一は、組織の構成員に見えるということであり、それは成果志向の行政をめざすことを意味する。その第二は組織の外部にも見えるということであり、それは成果志向に加えて国民の参加・協働型の行政をめざすことを意味する。以下はそれぞれの内容である。

まず成果志向の行政とは次の3点を内包していなければならない。

① 目的の明確化 組織存在の目的が職員に理解されている、が出发点であり、各組織レベルでの目的と目標水準などの策定が行われるとともにトップは組織全体の目的や目標水準の策定を行う。いわば何をどの程度やれば良いのかが構

成員全体に浸透していなければならないということである。

②職員へのインセンティブの付与⇨当面は改善運動、提案募集、表彰制度などによるやる気の付与が考えられるが、本質的には権限と責任の現場への付与が課題である。

③成果の測定と成果に応じたメリットの付与⇨成果測定とはコストと成果、目標と実績、他の組織の同種仕事の成果との比較などである。米国ではG P R A法により連邦政府全省庁に目的設定、成果測定が義務づけられている。

成果測定はコストに比べ成果の低い業務の排除、目標に達しない業務を点検して継続の可否を判断するしくみである。次に国民の参加・協働のしくみについては次の二点を内容とする。

①行政の意思決定過程への国民意見の反映⇨ニーズ把握調査、パブリックコメント制度、タウンミーティング、満足度調査等による国民意見の把握・反映に務めることとその結果の情報公開等を行うこと。

②成果の測定過程の公表⇨国民の参加と協働を得るためには、行政の成果測定の結果を分かりやすい形で国民に公表するとともに測定結果だけでなく測定手続きもルール化して公表すること。また、測定指標や測定方法も公表したり、国民の視点からの評価とするために外部有識者等による評価体制の整備も重要である。

そしてこうした新たな行政マネージメントを展開するために重要な留意点として同研究会報告では「分権性と集権性のバランス」という特徴的な見方を打ち出している。

それは分権性と集権性という相矛盾するベクトルを必要とするが、その適切な調和が大切という考え方であり、分権性は、組織末端まで自発的創意工夫、多様なニーズへの対応を行うために必要であり、集権性は、組織中枢部における優先課題の設定、縦割りの弊害を除去した総合性の発揮のために必要なものであり、一方が他方から打ち消されない調和が求められるとしている。

(4) 新たな行政マネージメントの先行例

同研究会報告では、具体的なイメージを持たせる観点から外国や地方公共団体の先行例を説明しているが、本稿ではその中から先発自治体の例として福岡市、後発自治体の例として瀬戸市の2例の要点をここで引用する。

ア・福岡市―DNA2002計画―

福岡市では、九州社長が委員長を務める経営管理委員会を設置し、ここで市政経営の基本方針を審議する体制をひいている。そして次の九つの要素からなる新行政経営システムとよばれる活動を全市的に展開している。

① DNA運動Ⅱ課レベルの自主改善運動

② 行政マーケティング運動Ⅱ市民意見の吸収やパブリックインボルブメント手法の導入

③ プロポーザル運動Ⅱ市民、職員の問題提起や改善運動からでてきた課題をプロポーザルトップ会が対応を即決し、青、黄、赤に分類して処理を促進するしくみ。これについては従来も提案を検討するしくみはあったが、所管の課などに採否の判断を委ねていたので改革が進まなかったと反省し、市政経営のトップが直接、採否を判断することにしたのが特徴であるとしている。

④ 民間型経営システムⅡ新規に事業を企画する場合に、民間で同種のものがある時はまず民間を活用し、既存事業についても民間とのコスト比較を行う。予算・人員などの経営資源を顧客別・事業別タイプに大括りして、管理運用に弾力性をもたせるとともに外部へのアウトソーシングや企業・NPOとの業務連携も強化する。

⑤ 行政評価・企業会計システムⅡ政策・施策・事務事業の各レベルで目標と業績の評価を行う。財源行政コスト計算書（損益計算書？）の作成や特別会計や外郭団体も含めた連結財務諸表の作成も行う。

⑥ 現場自律管理システムⅡ組織・人員・予算権限を現場に委譲（庁内分権化）

⑦コーポレート・ガバナンスの確立Ⅱ各局の利害を超えた視点から経営戦略を判断する経営会議とその補佐体制を構築する。またサービスレベルを、市民の目でチェックするサービス改革委員会を設置する

⑧市民自治体制Ⅱ小学校や公民館位の地域の地域コミュニティに着目した市民自治体制の確立をめざす。

⑨コミュニティの自律経営Ⅱ市職員がテーマ（事業）、ユーザー（顕在する利用者）、コミュニティ（地域の潜在ニーズ）に着目しつつ自律的な調整能力を発揮できる行政のプロとなるよう市民を育成。

途中段階にある福岡市の活動の中間的感想として同市自身は、庁内の規制緩和や権限委譲があまり進んでいない、市民参加の有効な仕掛けづくりは困難、資源配分は、国の制度が変わらないと自治体単独では解決しえない側面ありなどの経験的な課題を率直に報告しており、他の自治体の参考になると思われる。

イ・瀬戸市—NPM理論による行政経営システムに平成一八年度から全面移行—

市長の行政経営に関する基本方針は、より良いサービスの提供、より高い効率の追求、より確かな信頼の獲得の3点をうたっており、そのための市政経営方針として①業績・成果による経営、②市場を利用した経営、③市民・NPOとの参加・協働型システムの3点を掲げている。そして民間経営者（内藤リンナイKK会長）を委員長とする行政経営委員会を設置して市政経営の基本方向を審議するほかその委員会の下に五つの部会を設けている。

戦略経営部会（戦略経営分科会）Ⅱ市のビジョン・ミッションの検討、政策の優先順位

（プロポーザル分科会）Ⅱ現場の改革改善運動の検討

実施管理部会Ⅱ行政評価の実施

企業会計部会Ⅱコストの把握と発生主義会計の導入

市民公益事業促進部会Ⅱ市民・NPOとの協働推進

情報システム化部会Ⅱ市政への情報システムの導入

そして瀬戸市の改革の大きな特徴はPLANとDOの改革プロセスの同時進行であるとしている。PLANの改革ではまず、戦略経営部会で部長クラスによる部のビジョン・ミッションを検討し、その上で市長や助役を交えて市全体のビジョン・ミッションを確定する「ミドルアップダウン方式」を採用している。DOの改革では、行政経営委員会において、経営改革の工程表を作成する。そして経営改革の事務局的作用を担う企画課が中心になって、行政評価を通じた業務目標に基づく予算配分やマーケットテストの導入を行ったり、現場の改革運動、市民への公表等を推進している。予算配分では、市長が政策施策の重要度を百分率で表した「政策施策の優先順位表」を作成するがこれを基本として予算配分を行っているのが特徴とのことである。例えば優先順位表では3%の配分しか与えられなかった施策についてどうしても4%の配分を受けなければならない場合には所管課と企画課が一緒になって従来の施策の内容や運営について効率化やコスト見直しを行い市長の了解を得ることが必要とのことである。

(5) 国政レベル研究会報告の意義

上記報告で提起された課題はわが国行政が抱える多くの問題点への基本的な治療方針を示していると考えるが特に次の四点の意義が大きいと考える。

- ① 行政の問題点では、外部は主としてコスト意識の希薄を訴え、内部は政と官の関係の整理を課題と考えているなど、内外の批判に差異のあることが明らかになったこと
- ② 従来の一律・集権的管理の必要性を認めつつ、新たな行動原理として成果志向・国民の参加・協働への軸足の移行を打ち出していること（従来の管理手法の否定ではない点が受け入れ易いとともに軸足移動が実際的であること）
- ③ 成果志向の内容として、各組織レベルの目的の策定だけでなく、目標水準の策定を打ち出していること（いわばど

の程度やれば良いのかを各組織段階ごとに決めていくやりかたは従来の行政では大量定型的業務以外では少なかったと見られること)

④分権性と集権性のバランスという考え方は正鵠を射ているとともに現実的であること

2. 地方レベル研究会の中間とりまとめ結果のポイント

地方レベル研究会は平成一三年度の検討結果を「地方公共団体における新しい行政手法の導入に関する研究会での議論と調査結果について」として中間的にとりまとめている。

このうち、全都道府県を対象にして行った新しい行政手法に関する書面調査結果は九項目に分けて取組状況を概観している。地方公共団体の全体的動向が把握できるものと思われるので、以下では九項目を六項目にまとめて概観する。

(1)市民満足度の向上(Ⅱ三つのタイプに分類可、マンネリ化回避が課題)

①県民サービス運動、行政品質向上運動のように行政サービス水準の改善活動を行っている県が半数近い。サービス基準やベンチマーク等の定量的努力目標の設定県(愛知、三重、和歌山)もみられる。静岡では庁内全室に県民の声担当を設置した。

②申請手続きの簡素化等窓口サービスの向上や住民負担の軽減を報告する県が半数程度

③県民満足度調査や県民苦情のデータベース化など県民の評価等を把握する県も半数近い

(2)業績・成果による行政管理(Ⅱ施策評価への発展、対象の拡大が課題)

①事務事業評価を殆どの県で実施中。一段上の施策レベルを対象に実施し良好な結果の報告もある。施策評価への発展、予算等への反映、公共事業の総合的評価等が課題。

②公社、第三セクター等の出資法人や各種団体等の経営改革や統廃合も半数程度の県が報告。今後評価の対象にとりあげるべき分野と思われる。

(3)効率性の追求（Ⅱ個別分野の積極的対応、民間委託・民営方式の積極的実施が課題）

①発生主義会計による財務諸表の作成が殆どの県から報告。東京都は公会計に導入した場合の弱点・欠点を補う措置についても報告。新しい手法に基づく財務分析として Activity-Based-Costing 手法（岩手）や Business Process Reengineering 手法（大阪）

②個別分野では、公共施設の管理運営の適正化や利用料金制の導入、県有地の有効活用、市町村等への補助金、旅費、公用車、職員住宅などの見直し。

③監査機能について、外部監査制度の導入を報告している県が半数程度。包括外部監査を実施している県（宮城、東京、滋賀、愛媛）も。

④公共事業のコスト削減について、過半の県が報告。PFIなどの民間活力の活用について殆どの県がモデル事業での検討を報告。東京、兵庫は指針・マニュアルを作成済。

⑤民間委託については殆どの県が報告。アウトソーシングの運用指針の作成報告も（福井、福岡、長崎等）。東京都は具体の委託業務名まで報告し他県の参考に。委託先としてNPO、ボランティアとの連携・協働も大きな流れ。人材派遣方式による職員減の報告（静岡）もみられる。

⑥民営化、独立行政法人化については、福祉施設等の民営方式、現業の民営化、大学・病院等の独立行政法人化などの検討が東京、大阪、熊本等から報告。

(4)協働・市民参加の推進（Ⅱ多様な意見聴取、NPO／ボランティアとの連携が課題）

新たな行政マネジメントの検討の概要と今後の課題

①パブリックコメント制度については、殆どの県が特定の政策を対象に実施しているが実施の結果、意見提出が少ないとの報告もみられる。

②県民との一般的対話・提案聴取等については、出前講座、対話集会、県政モニター報告等名前は様々だが過半の県が実施。知事と県民との直接会議（千葉、富山、大阪、兵庫等）もある。

③計画づくりへの参加や政策マーケティング調査などの政策づくりに絞った市民参加の報告が一〇県程度。また河川管理・里山整備等の公共的事業への住民の直接参加などが新潟、群馬、奈良から見られる。

④NPOやボランティア活動への支援については、半分程度の県が何らかの支援を実施。条例等の制度的整備やNPO支援センター等の組織設置も多い。

⑤審議会等を通じた協働

審議会委員の公募制の導入が一〇県程度。公開や女性委員の登用なども。

(5) ITの活用（IIハードの活用からソフト的活用へが課題）

①殆どの県がIT技術活用による一般的情報提供活動を充実。

②情報公開条例の制定のほか、議会・警察・付属機関等への適用拡大も多い。

③電子県庁については、殆どの県から報告。ITを活用した戦略的マネージメントの実施（岐阜）、政策支援データベースの充実（北海道、新潟）、ノウハウマネジメントの導入（宮城、岐阜）、生産性一〇%以上向上をめざした

BPRの実施（大阪）などの報告も。

(6)組織・人事の活性化

①出先機関の総合出先機関化による県民利便の向上が半数近い県から報告。

②総合政策部など経営企画機能の強化を図った県（新潟、富山、香川、福岡等）もあるが多くは伝統的な部局再編。各部局への分権化の動きも。

③フラット化について過半の県から報告。

④職員定数の適正化の報告がかなりあるが、定量的目標を明示した県（青森、秋田、山梨、京都、奈良、香川、徳島）もあるが、そこに至らない県も多いと見られる。

(5)人事制度については、計画的ジョブローテーション等の総合的任用システム（青森、千葉、愛知）や庁内公募制（青森、富山、奈良、京都、大阪、高知）などのほか、社会人採用枠等の公募人事制も一五県ほどから見られる。

三 新たな行政マネージメントの課題

1. 地方公共団体の実施状況からみた課題

上述した二つの研究会での検討過程での議論や報告内容に加えて筆者自身の関係した自治体での評価の経験などから新たな行政マネージメントをすすめる上での課題を整理してみたい。

①まず新たな行政マネージメントを本格的にすすめるためには首長の際立ったリーダーシップの発揮が不可欠である。福岡市、瀬戸市の例はその証拠であるが両市にみられるような民間経営者などのパネルを首長の顧問団兼監視機関として設置することも効用が大きいであろう。

②内容面では組織段階ごと（全体、部、課等）の使命や目標水準の設定が重要であるがとくに定性的目標水準ではなく定量的目標値の設定が肝要と考える。

③現在地方公共団体に広く行われている事務事業評価は自分がたてた目標値に対する実績を自己採点する方式であり、

事務事業の必要性の原点に立ち返った見直しには不十分と考える。そのためには目標対実績の評価に加え費用対効果の評価を事務事業評価に組み込んでいく工夫が必要と考える、

④また目標対実績の評価においても、とくに住民の立場に立った成果指標 (outcome) の設定は難しく、適切な成果指標の選択に努力を傾注することが望まれるが、その際成果の開示に消極的になる傾向を改善する必要がある。また、満足度調査は現状肯定に使われやすい性格をもっていることに留意する必要がある。

⑤新たな行政マネージメントの一方の柱となっている住民ニーズの把握については、本来は住民ニーズはコストとの相対的なものであることに留意し、単なる御用聞き的なニーズ調査ではなくコストを明示した認容度調査を実施するように努めるべき。

(例…このサービスマネージメント単位には、市民一人あたりA円の負担です。今後は拡大、継続、縮小、廃止のいずれを選択するか、何円までなら許容するか等)

⑥福岡市の報告にあるように組織内分権は全体を管理する立場との調和が難しく、分権の推進の実効をあげるのは困難な課題である。庁内分権化とトップの戦略的意思決定との調和をはかる観点からもミドルアップダウン方式の意思決定はわが国風土に合うのではないかと考えられる。

2. 国政レベルでの導入に向けた課題

国は独立行政法人制度、政策評価制度、情報公開制度などを法的枠組みの下で実施するなど新たな行政マネージメントの導入に向けた動きは開始済みである。しかし、これらの動きが全体として成果志向や国民の参加・協働をめざす総体的な一本の流れになっている状態とは程遠く、むしろ骨太の方針を契機として緒についたばかりとみるべきであろう。

地方レベルの先行状況や骨太方針に基づく検討方向からみて、国政レベルでの導入は当初は部分的なものであろうが次第に幅広い流れになるものと推測されるものの、現時点で懸念される主要な課題を3点掲記し、今後の関係者の努力を期待したい。

①国政レベルでは、人事権の府省別分散を基因とする縦割り行政の弊害から、政府全体はもとより府省内でも、組織のビジョン・目標の明示や目標間の優先順位、資源配分の優先順位などについて、大統領制の地方公共団体よりは困難度が高いと予測される。

内閣総理大臣等のリーダーシップを適切に発揮するための内閣官房や内閣府の全政府的見地に立った企画立案・調整機能の発揮や府省内での官房機能の適切な発揮が求められる。

②国政では、外交や防衛にみられるように国民生活に直接の影響が少ない政策分野が少なくなり、そうした分野では国民サイドに立った成果（outcome）の指標の選択は困難と予測される。成果指標が困難な場合、当面は活動指標に基づく評価でもやむをえないと割り切ることとも必要と思われる。

③地方行政にも政治の介入は当然みられるが、国政においてはその量は多く影響も大きい。また与党の事前審査制度などの公式の介入のしくみも制度化されている。

政治が公式、非公式に行政の意思決定や執行に関与できる現状では客観的な優先順位づけなどに困難な面がある。新たな行政マネージメントの実施に障害となるような介入の発生に備えて、少なくとも政治の関与や介入を情報公開することを制度化するなどの全体的な政と官の関係の整理が不可欠である。また、事前の評価結果（とくに箇所づけに関する費用対効果など）を、政治家が詳細な箇所付けなどに介入してきた場合にはきちんとして説明し、客観的優先順位への理解を求めるべきであろう。

おわりに

最後に若干見方が異なるが、新たな行政マネージメントと官僚制の弊害是正との関係について私見を述べたい。

項目一、二②において、新たな行政マネージメントが課題提起された背景として小泉政権における中央省庁等改革後の課題づくりとしての側面があることを述べ、その際中央省庁等改革によってできた「器」に「魂を入れる」との表現を用いた。この表現は国政レベル研究会での検討過程においても参加研究者の多くが使用していたものである。

その意味は、新たな行政マネージメントの流れは中央省庁等改革によってできた器の使い方や国民の視点に立って見直していくとの意味だけではなく中央省庁等改革が求められた最大原因であった官僚制の弊害を是正するとの意味も含むと考えてこのような表現が使われたものと考ええる。その考え方を筆者なりに説明する。

まず、今回の一連の中央省庁等改革は大別すれば三つの課題への挑戦であったと総括できる。一つ目の課題は縦割り行政の弊害の排除（行政の総合化の追求）であり、そのための改革内容として省庁の大括り再編や内閣府の新設などが該当する。二つ目の課題は政治主導の意思決定システムの強化（官僚主導の意思決定の弱体化）であり、各府省での副大臣等の設置や総理の発議権の明確化などが該当する。三つ目の課題は主権者たる国民の視点にたった行政運営の見直し（行政サイドの視点の撤退又は非優位の位置づけ）であり、独立行政法人制度や政策評価制度の導入が該当するほか情報公開法の施行もそのための前段階の機能を果たすものと位置づけることができよう。

これら三つの課題が提起された背景を辿っていくと官僚制度のもたらす弊害という言葉にまとめることができる。行政の総合化は、官僚が細分された区分組織の任務の遂行を最大価値と信じその使命に忠実であろうとする（以下では「組織への過度の忠誠心」と略す）ところから縦割り行政の弊害が発生して国家全体の見地等からの判断が必要とされ

たものであり、中央省庁等改革の主唱者である橋本元総理が緊急の是正課題として提起したものである。政治主導の意思決定は、多くの場合、官僚が問題解決のための各種対応策の中から最善の選択肢が採択されるべく政治家幹部への報告や指示の前から部外者等との事前の折衝等を行う（以下では「事前先行行動」と略す）ところから政治の役割の軽視、官僚主導の意思決定などの批判を招き、是正を求められたものである。そして主権者たる国民の視点からみた行政運営の改善は、官僚がその抱える組織情報を独占したり、行政の成果を国民生活への影響や効果の視点よりも行政投資の多寡によって判断する傾向があった（以下では「視点の錯誤」と略す）ことから新しい世紀の行政における姿勢の転換が求められたものと言えよう。

このような官僚制度の弊害は、何故発生したのであろうか。マスコミ等では官僚の自己保身、縄張り意識、奉仕者意識の希薄等の概念でかたづけられているが、官僚のこうした心掛けの問題ですべてをかたづけられるほど問題は簡単ではない。根本原因の取り違えは問題の解決にならない。筆者自身の官僚経験からみても官僚制の弊害のよってきたる真の原因は実は組織人としての自然の結果である側面が強いと考える。

すなわち、官僚の典型的行動パターンである組織への過度の忠誠心、事前先行行動、視点の錯誤などは、その程度を別とすれば、実は組織人としては当然若しくは不可避の行動からくるものであり、こうした行動の禁止を求めることは困難であるとの見方を出発点に持つべきだということである。何故なら、官民を問わず多くの人は、配属された区分組織の任務を忠実に遂行することが組織全体のためにも良いことであると考えらるであろうし、組織勤務を数年経れば、上司が適切な判断を下すことができるように事前に多くの情報を集めたり事前に関係者の意向を確認したりもするであろうし、膨大な業務を前にして自分の手元にある情報の範囲で業務の成果を判断することも避けられないのであり、これらの行動を縄張り意識や自己保身と見るのは実は結果論であり、本質を見抜いていない。

必要なことは、第一に、(語弊があるかもしれないが)配属された区分組織の任務を全体を管理する立場などからみるとほどほどにしなければならぬ場合もあること、事前先行行動が組織全体のトップマネジメントからみればやりすぎで不快感をもたらしたり権限の浸食とみられる場合もあること、自分が有する情報だけに立脚した判断では行政の場合にはサービスの給付対象としての性格以外に納税者や主権者としての性格も持っている国民の判断と相違する場合もあることなどの可能性を若いうちから官僚個々人に実証的に教えることである。そして第二に、ではどのような場合には区分組織の任務を忠実に遂行すべきで逆にどのような場合にはほどほどにすべきか、その使い分けの解は簡単には出てこないこと、行政官としての全人生をかけた課題と言っても言い過ぎではないということを学ばせ、水面下でのこうした努力こそが行政官として求められるものであることを体得させることである。

国家全体の立場や主権者・納税者たる国民の側面を尊重する立場からくる判断と区分組織の任務を忠実に遂行すべき立場との調和を膨大な行政事務の中でどのように個別具体に行っていくかがとくに縦割りの事業官庁などに配属された行政官に求められている最大課題であり、その調和の姿が一樣かつ容易に描けないところに問題の難しさがあり官僚制の弊害という古くて新しい問題の真の原因があると考ええる。

新たな行政マネージメントはそうした膨大かつ困難な課題を抱える行政官の課題解決への有力な支援ツールとなる可能性があると考える。

何故なら、成果志向の行政、国民の参加と協働をめざす行政は主権者・納税者たる国民の立場を個別行政に取り入れる運動であり、主権者・納税者たる国民の立場とは国家全体の管理を行う立場に他ならないからである。区分組織の目的・ミッションの確認、目標水準の定量的設定、目標と実績の評価、費用と効果の評価、評価結果の企画・実施への反映などの作業を通じて、組織への過度の忠誠心、事前先行行動、視点の錯誤などの官僚制の弊害が抑制される場合が少

なくないと考える。そこに新たな行政マネージメントの持つ最大の今日的意味があり、今後のわが国行政での積極的展開が期待されるゆえんである。