

マネジメント理論とアカンタビリティに基づく地方公共団体の
行政改革について (二)

——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

目次

佐藤 隆

序論

問題の所在

本稿の概要

第一部 行政機関におけるマネジメント理論の導入

第一章 マネジメント理論の概要

第一項 NPM理論の基本理念および歴史の変遷(以上、第三八卷第一号)

第二項 行政機関におけるマネジメント理論導入に関する前提条件

第三項 戦略計画の策定

第四項 行政機関におけるマネジメント理論の実践

第二章 各国の行政改革の実例

- 第一項 イギリスの行政改革
 - 第二項 ニュージーランドの行政改革（以上、本号）
- 第二部 行政運営における行政評価制度の導入
- 第一章 マネジメント・サイクルにおける行政評価制度の定義
 - 第二章 日本の行政評価制度の検討
 - 第三章 行政評価の実例
- 第三部 地方公共団体における企業会計制度の導入
- 第一章 企業会計制度導入の論点
 - 第二章 地方公共団体における行政コスト計算書の導入
 - 第三章 地方公共団体におけるキャッシュ・フロー計算書および連結財務諸表の導入
 - 第四章 監査委員制度
- 第四部 地方公共団体の行政改革に向けた提言

第二項 行政機関におけるマネジメント理論導入に関する前提条件

行政機関の運営に民間企業的な経営手法を導入することを前提としたNPM理論は、民間企業における経営理念の設定や組織運営の手法、さらには、組織活動の成功、先進事例等の経営手法を可能な限り行政現場に導入し適用させる行政運営に係る理論である。そして、この理論は、これまでの法令・規則の遵守が最大の組織目標であった「ルール・ドライブ型」の行政管理システムとは異なり、組織の使命や将来像について、これらを達成するために必要となる個々の計画や目標の実現を目指す行政組織運営理論とも言える。そのうえで、現在の行政部門では、旧来のNPM理論の批判を踏まえつつ、行政組織の活性化や市民社会との調和を図るため、最新の経営手法を可能な限り導入することも視野に入れる必要がある。例えば、企業の指向を各経営管理手法や職員の業務と関連づけることにより、①組織運営全般の活性化を図る経営手法である「バランス・スコアカード (Balanced Scorecard)」②顧客の視点に基づいた組織運営の卓越性を表彰する「JQA (Japan Quality Award 『日本経営品質』)」③「ISO (International Organization of Standardization 『国際標準化機構』)」が発行する規格化されたマネジメント・システム(以下、「ISOシステム」という。)が行政組織の活性化にも応用可能な手法である。また、CRM (Customer Relationship Management)、『SCM (Supply Chain Management)』、『MOT (Management of Technology)』等の民間企業で一般化したある経営管理プロジェクトについても、「顧客としての市民」という視点や行政サービスの質の向上の観点から、行政機関が参考とすべき経営手法である。しかしながら、これらの経営管理プロジェクトの手法は、バランス・スコアカード、JQA、ISOといった組織形態を問わず一般的な組織運営に適用が可能な経営手法と比較すると、顧客の特定化やそのために必要なサービス価値の向上に適した手法であるため、現段階では行政機関は、これらの手法を参考の程度に留めるべきであると言える。以上より、本稿ではこれらの経営手法の有効性を踏まえつつ、基

本的な視点として行政機関の運営手法に、従来から民間企業で導入されている「マネジメント理論」を導入し、それを基礎としてこの理論を組織運営の基本に位置付けて論じるため、特に、「バランス・スコアカード」、日本経営品質を行政組織向けにアレンジした「行政経営品質賞」の二点について、行政運営に適用する方法を考査するものである。さて、民間企業等で採用されている経営手法を行政組織に導入する前提として、組織運営手法の基本となる「マネジメント理論」を理解することが必要不可欠である。P・F・ドラッカーをはじめとする経営学者は従前から、行政組織等の非営利組織の運営にも民間企業のマネジメント手法を導入することの有用性を論じているが、以下ではまず、民間企業におけるマネジメント理論の標準的な手法を概観する。

マネジメント理論の核心は、端的に述べればマネジメント・サイクル、即ち「P (Plan)」、D (Do)」、C (Check)」、A (Action)」、(以下、『PDCAサイクル』という。)を構築することだと言える。これは、企業の基本理念といったミッション・ステートメントやビジョンに基づき、外部環境の分析や組織目標を踏まえつつ、策定される事業目標や予算編成といった概念を内包する「P (Plan)」と、これまでの業務を改善しつつ、効率性と生産性の向上を視野に入れ、策定された計画の実現のための具体的な活動となる「D (Do)」、これらの組織活動の実施結果について、策定された計画との対比や得られた成果の状況を定量・非定量的に把握する「C (Check)」、その内容に基づき、外部環境や活動に関する問題点を把握し、当該計画の実現のために業務改善や軌道修正を行いながら、新たな組織活動を実施する「A (Action)」を指すものである。民間企業のマネジメント・サイクルでは、このような「PDCA」サイクルが一般的である。

ここで、一般的にPDCAサイクルを導入する際に必要とされる要素について、Allisonが以下の三つの視点から検討しているので紹介しておこう。⁽¹⁾

第一は、組織戦略 (Strategy) の策定である。これは、PDCAサイクルの「P」に係わるものであり、外的環境・要因や自身の組織能力を考慮し、戦略目標の決定やプライオリティの設定(取り組むべき優先順位)を行い、目標達成に必要な事業の執行計画を策定することである。そして、現代の経営理論では、ミッション・ステートメントとビジョンを明確化したうえでこれを設定し、組織活動の指向や方向性を確定させ、これらを実現する手段として数値化された経営方針および活動計画を策定する手法が主流になっており、行政府、民間企業を問わず、組織総体の潜在能力を最大限に発揮するためには、組織の構成員個々が組織の指向を理解し、行動するための組織戦略の策定が必要不可欠となっている。

第二は、内部要因管理 (Managing Internal Components) システムの構築である。これは、PDCAサイクルの「D、C、A」に係わる組織編成と職員配置、人事管理システム、業績コントロールシステム等を確立することである。具体的に組織編成に関しては、中間管理職やマネージャー職における権限範囲の設定と責任に応じた職務範囲および地位の確定を行い、行動に必要な手続や手段等を決定することである。職員配置については、職員個々の能力を最大限に引き出すことが可能となり、かつ、組織能力が最大となるように適材適所に職員を配置することである。人事管理システムについては、組織能力そのものは組織の構成員と個々の技能・知識に依存することになるため、人材の選別、訓練、報奨および懲罰等の要素をシステムの確立することにより、組織能力およびマネジメント能力を向上させ、業績目標の達成が可能となるシステムを構築することが必要である。業績コントロールシステムとは、予算、会計、業績測定・業績評価をはじめとする「マネジメント情報」を系統的に連携させることにより、意思決定の支援および業績目標との対比による業績評価を実施することである。

第三は、対外組織マネジメント機能 (Managing External Constituencies) の対応および活用である。これはやはり、

P D C Aサイクルの「D、C、A」を運用するうえで必要な要素である、①目標達成に必要な対外組織との業務単位での調整、②直接的および間接的に当該組織の活動に影響を与える行政機関やエージェンシー、圧力団体、他企業等との調整、③組織目標や活動に関し、メディアや大衆の支持、了解、少なくとも中立的態度等を得ること、を指すものであり、組織活動に必要な「対外組織」との連携を前提として、事業の実施に必要な調整を行うことである。

これらの環境を整備することにより、民間企業をはじめとする一般的な組織でマネジメント理論を組織運営に導入することが可能となるが、この理論を行政機関に適用する際に必要となる点は以下のとおりである。

具体的に行政機関で適用するP D C Aサイクルは、「P」は計画策定や予算編成、「D」は事業実施、「C」は行政評価等による事業実施結果の検討、「A」は「C」により改善や軌道修正された事業実施を指すものとも言える。さらに、行政機関で採用するP D C Aサイクルは、組織の運営上、議会等の政策決定プロセスを介在させることも可能なため、その点を踏まえ、以下の二つのマネジメント・サイクルが存在すると言われている。⁽²⁾

第一は、マネジメント・サイクルそのものに、政策決定プロセスを含めるものであり、P D C Aサイクルに議会による決定プロセスである「Decision」を考慮した、「d (Plan)」、D (Decision)、「D (Do)」、C (Check)、「A (Action)」サイクルをマネジメント・サイクルと見る方法である。

第二は、執行機関における執行プロセスのみを考慮する、民間企業等の一般的な組織が採用するものと同様なP D C Aサイクルである。

前者は、行政組織としての意思決定過程を重視するもので、行政評価の導入を視野に入れたフレームを想定することが可能であり、後者は、現場への責任や権限の委譲という視点に基づき、行政サービスごとの具体的な執行計画や実施の視点を重視したマネジメント・サイクルを構築する考え方である。むしろ、筆者が考える重要な相違は、マネ

ジメントの対象を政策部門と執行部門のどちらに焦点を合わせるのかの違いにある。つまり、①議会とさらには市民やNPO等の参画を想定した「外部のマネジメント機能」を重視し、官民協働による「参加型システム」を目指しているのか、②この理論は執行部門の生産性の向上と行政機関のアカウントビリティの確保に限定される、という考え方の相違である。その際、参加型システムでは市民を「公共サービスの顧客」としてではなく、「納税者である利害関係者(ステイクホルダー)」や「行政機関の所有者」として認識するものである。

さらに、市民を「利害関係者」だと認識するのか、あるいは「顧客」だと見なすのかという視点の相違により、戦略計画および行政評価制度における評価指標の内容そのものにも違いが生じる。つまり、ヨーロッパ諸国で採用されているこの理論では、市民を「利害関係者」という視点で考えるため、アウトカム、アウトプット、インプットという行政機関の「資本」に対する生産性に関わる指標が重視されることになる。また、アングロ・サクソン系諸国で採用する旧来のNPM理論では、既述のとおり市民が「顧客」だという視点に立つため、顧客満足度(住民満足度)、シンプル・プロセス(手続の迅速・簡便さ)、職員満足度といったサービスを提供する職員の労働の品質に関する指標が重視されている。この点を、アメリカの行政評価の専門家は「ファミリー・オブ・メジャーズ(Family of Measures)⁽³⁾」と称し、大型公共投資のプログラム評価については「資本」の生産性に関する指標を、図書館等の現場レベルでの事務事業評価は「労働」の品質に関する指標に基づく行政評価を実施することを検討している。このことはむしろ筆者が言いたい点で、両者は二者択一のものではなく、現在の行政機関では「納税者・利害関係者」と「顧客」の双方の視点が重要であるということである。これらの視点の重要度に関しては、計画および事業内容によりその都度判断することが妥当である。なお、このサイクルにおける利害関係者たる議会機能の有用性については、後述することとする。

このように、行政機関はその運営に際し、納税者・利害関係者、顧客といった様々な立場の市民や企業等との良好な関係を保ちつつ、組織目標に基づいた活動を実施することが求められるため、永続的な組織の運営、利潤の追求等を目的とした営利組織を主体とする一般的なマネジメント理論を行政機関にそのまま適用することは困難である。それ故、行政機関でこれを導入する際には、先に述べたマネジメント理論に関する構成要素をそれぞれ行政機関向けにアレンジして適用することになる。

その前提として、民間企業と行政組織における最大の相違点であるが、行政の組織運営に最も必要な「組織戦略」の策定に関して、既に述べたように「政策部門」と「執行部門」の分離の理念に基づき、行政では政治（議会）部門が活動計画策定の最終的な決定権を担保していることが重要である。また、各部署における組織活動については、行政府および各部署のミッション・ステートメントおよびビジョンが明確化されていることが必要であり、これらに基づき組織戦略を策定することになる。この点については、重要な事項なので項を改めて論じることとし、さしあたり第二・第三の点を述べる。具体的な行政組織目標の策定および政策領域のプライオリティの設定は、上記の第二・第三の民間企業におけるマネジメント理論の特徴を行財政システムに適合させることで可能となる。そこで、以下では内部要因管理システムと対外マネジメント機能の二点について、行政機関で導入する際に必要な要因を論じたい。

第一は、内部要因管理システムの構築である。これまでルール・ドライブによるプロセス重視であった行政組織の管理システムを、「業績志向のマネジメント (Management for Results)」システムへ転換することを前提に、ミッション・ステートメントおよびビジョンをブレイク・ダウンさせて各事業の業績目標を導き、その業績目標の達成に必要な経営資源である「ヒト・モノ・カネ」の適正な管理を行うシステムを構築することが重要である。業績・成果を重視する組織に転換し、マネジメント理論を行財政システムに反映させるために、これまで制度的に困難であった行政

評価制度に基づく業績結果と予算制度を連携させることが必要となる。そのため、業績結果を予算編成へ適切に反映できるように、年度単位での予算編成制度を改正し、事業ごとに包括化した予算制度および複数年度予算システム等を導入すべきである。

第二は、対外組織マネジメント機能への対応および活用について述べる。これまで行政組織におけるマネジメント・システムの中では、対外組織のマネジメント機能活用の対象は、主に議員等の政治家であった。しかしながら、現在は行政情報の公開、意思決定過程における住民からの意見収集等を通じて、透明性のある行政運営および市民参加が強く求められていることから、これらの状況を踏まえ、これまでの議会を中心とした対外組織のマネジメント機能を見直し、「ガバナンス」的発想に基づき、市民の参画と協働の概念を取り入れて新たな組織運営手法に転換するべきである。その際、行政府における情報公開および組織運営の透明化の徹底と立法府および政策決定機関としての議会機能の強化を図ることが重要である。

同時に、「顧客」である市民ニーズを反映した行政サービスを提供する視点を行政組織全体で共有することもさらに必要となる。そのため、地域住民の代表である議会機能の強化に加え、マーケティング等の経営学の手法を行政機関の運営に活用しながら、これまで以上に市民ニーズの把握に努めることも忘れてはならない。

今後の行政府は、市民ニーズの把握および対外組織のマネジメント機能を組織運営に活用しつつ、一般市民にも馴染みやすい行政評価結果等の行政情報を積極的に公開し、議会・市民等の外部から容易に行政活動を監視することが可能となるシステムを構築することが肝要である。幸いにも、日本の行政機関ではインターネットを利用したホームページの活用により、行政データの閲覧システムが出来上がりつつある。今後は、行政機関内部における文書管理システムを確立させたいうえで蓄積されたデータの比較と検討を可能にするような情報公開システムを構築し、このシス

テムを行政運営における政策決定および予算編成システム等と連携させることで、マネジメント理論による目標管理型の新たな行政運営が可能となるであろう。

以上の議論を前提として、以下ではマネジメント理論を行政機関へ具体的に適用させる手法について、以下の第三項では主に「P (Plan)」に係る問題を、第四項では「D (Do)」、C (Check)、A (Action)」の問題をそれぞれ論じることにする。

第三項 戦略計画の策定

現代の行政機関では、先に述べたとおり、一般的なPDCAサイクルの導入とその的確な運用を図ることが有用である。その際、PDCAサイクルでは具体化された組織目標を中心とした活動を実施することから、このサイクルの最初の過程である「P (Plan)」の要素が最も重要であるといっても過言ではない。そして「P」の段階では、組織全体の活性化と行政組織が社会との調和を図ることが可能な経営手法であるバランス・スコアカードを導入することが有用である。

バランス・スコアカードとは、組織運営の指向や具体的な業務の方向性を明確化することにより、組織戦略を中心とした組織活動の実現を支援する経営手法である。具体的には、組織目標たる戦略計画を部局別の組織活動から職員個々の職務目標に至るまで詳細に組み込むことにより、組織戦略を組織全体に浸透させるシステムを構築することである。すなわち、バランス・スコアカードとは、組織が目指すビジョンと戦略を、個別の事業・プロジェクトおよび社員（職員）の日常業務にまで反映させることが容易であるため、組織全体の指向を同一化させることと同時に、組織全体の財務や人事、顧客満足度といった多様な企業活動に必要な要素についても相互にバランスを図りながら高い

水準を維持する「全体最適」を可能にするシステムである。

同時に、この策定手法に基づいた組織活動の実施状況や業績結果等と情報管理システムを統合させ、即時にこれらの状況をシステム上に反映することにより、業績および活動評価の結果を全職員が共有することが可能となり、この情報を積み重ねることによって、総じて有効的で効率的な組織活動が実現する。つまり、このことにより、業績を他の同様な事業の業績や経費および、顧客満足度といった多方面の要素からマトリックス的に採点することも容易になり、達成された業績結果等を単に記録するだけにとどまらず、それらを分析しつつ具体的な組織活動の改善に繋げることにより、目指す将来の目標や成果を実現することが可能となる特徴も有している。

次いで、これは組織目標とISOシステム、JQA、CRM、MOTといった最新の経営手法とを繋ぐ役割を果たす基幹的なシステムであることから、この手法により、PDCAサイクルのみならず、先進的な経営手法を生かしながら、戦略計画の達成が可能となる環境を整備することが可能となる。

以上より、バランス・スコアカードは組織戦略や戦略計画に基づいたPDCAサイクルと組織活動との有効的な運用を両立させ、さらには、組織全体のチームワークと結束力を強化することに繋がる革新的なマネジメント・システムと言えるものであり、また、傾向としては、トップ・ダウンの要素が強い経営手法である。本稿では行政機関のPDCAサイクルの「P (Plan)」の過程で、バランス・スコアカードの手法を導入することとし、以下ではこの点を中心にその特質を論じる。

まず、PDCAサイクルの「P (Plan)」の過程である組織活動計画の策定に関しては、民間企業をはじめとする営利組織等が行政機関よりも先行してこの計画手法を導入している。行政機関では、この手法を参考に組織活動計画を策定することが有効的であることから、以下では前提的に民間企業での計画策定の手法について、歴史的変遷に

沿って紹介しておこう。⁽⁴⁾

まず、初期の組織マネジメント論は、組織における予算・財務管理 (Budgeting and Financial Control) に基づく計画の策定から生まれた。これは、予算および執行額における資金収支の額のみに着目して策定された短期的計画とされている。

次に、一九五〇年代に入ると長期計画 (Long-Range Planning) の策定が主流となった。具体的には、数年間の売上予測に基づき長期的な計画を策定することである。しかしながら、これは予測可能な経済トレンドと寡占的な市場が維持されることが前提で策定される計画であったことから、実際には予測を超える範囲で外的な競争環境が変化することが多く、状況の変化に対応ができなかったために、長期計画が有効に機能する例は殆どなかったと考えられている。

一九六〇年代に入ると、事業戦略計画 (Business Strategic Planning) が策定されることとなった。これは、戦略的経営を意識した計画を策定するというものであり、事業ユニットごとの事業や組織活動の範囲におけるミッション・ステートメントの定義、当該組織の能力や組織内外の環境評価・分析 (Environmental Scan and Analysis)、業務目標の特定化等を行いつつ計画を策定するもので、ボトム・アップ的色彩が強い手法である。

さらに、一九七〇年代には企業戦略計画 (Corporate Strategic Planning) が策定されるようになった。これは、一九六〇年代に主流となった現場レベルでの事業戦略計画の策定に続き、この手法を企業活動総体における戦略計画の策定へと拡大させたものであり、計画策定の前提として、組織のトップが現場に配慮しながら長期的なビジョンを明確化することが求められたとされる。これは、石油危機に伴う国際的な競争環境の変化、社会的な価値観の変化、軍事的あるいは政治的な不確実性の増加等、民間企業が直面した経営環境の変化に対応可能なものであり、ボトム・

アップに加え、トップ・ダウンの要素が加わった手法だと言える。

その後、一九八〇年代に入ると、企業戦略計画よりも戦略経営 (Strategic Management) の考え方を重視し、よりトップ・ダウン的傾向が強まることとなった。これは、①これまでの手法で策定した企業戦略計画の実践が経済の本格的なグローバル化の時代を迎え、変化の著しい社会経済情勢等の外的要因に対応しえなかつたために、計画の実現がより困難な局面を迎えたこと、②組織のトップが主導する計画の導入について組織的な抵抗を招いたこと、③そのことから、トップマネジメントの支持基盤が弱くなり計画そのものが頓挫してしまうこと、などの理由から経営戦略の中心が意思決定に重点を置く手法から成果に焦点を当てる思想に移行したためである。具体的に、「企業戦略計画」と「戦略経営」の相違は次の二点に集約できる。一点目は、前者が内的要因である個々の戦略の意思決定における最適化に焦点を当てるのに対し、後者は新たな市場、製品開発、技術革新等の戦略的成果 (Strategic Results) に焦点を当てることを意図していることである。二点目は、前者がボトム・アップ的に実施されることに対し、後者はトップ・ダウン的に実施されることから、後者は全社的に企業のミッション・ステートメントやビジョンとの整合性を図り、組織能力の向上と情報の共有化を促進する手法となっている点である。

現在は、民間企業における戦略計画の運用はさらに進化を遂げ、計画策定に関して組織活動と計画内容の最適化を重視する傾向となり、計画の策定プロセス (Formulating) とその実施 (Implementing) に関して、トップ・ダウン的に組織戦略全体から個々の事業実施に関する最適化を重視する状況になっている。さらに、戦略計画は戦略的分析 (組織能力および外的要因の分析等を通じて組織運営の方向性を考えること)、戦略的選択 (組織のビジョンや目標を達成するための戦略を複数案から選択すること)、戦略的实施 (選択された戦略を実施するため、戦略目標における資源配分の決定、実施、業績測定を行うこと) の三つのプロセスが統合されたものとなっている。

このようは発展を経た後に、現在の一般的な組織では、活動計画の策定がPDCAサイクルにおける一つの過程として明確に位置付けられており、その結果、計画策定からその実施までを一体的に外的要因を加味しつつ適正に管理しながら経営や運営を行っている。このことから、現在の組織計画の策定に必要な構成要素は以下の五点となっている。⁽⁵⁾

第一は、組織のミッション・ステートメント (Mission statement) を定義することである。これは、組織の存在意義と組織が何を目指して行動するのかという行動規範を内外に意思表示することであり、当該組織が永続的に実践する事業活動の展開領域とそれに向かう信念や価値観を内包するものとなっている。具体的には、①組織活動の目指す顧客層や市場、②提供する主要商品やサービス、③競争優位性や市場の将来性、といった内容を明確に文章化することである。これは組織の根源的な価値観を示すものであることから、通常は多少の環境の変化等が生じても内容を変更しないものであると解されている。例えば、三菱グループでは、明治時代に岩崎小弥太氏が策定した「所期奉公」、「立業貿易」、「処事光明」の「三綱領」に微修正を加えながら現代でも使用している。また、トヨタグループでは、一九三五年に豊田佐吉氏の遺訓を綱領に整備し、その後の時代の変化に合わせて何度か軽微な改定を行っている状況にある。

第二は、ビジョン (Vision) の設定である。ビジョンとは、上記のミッション・ステートメントの実現に必要な過程でのチェック項目たる役割を果たすものであり、実際の組織活動で何をすべきかを明示し、一〇年程度を目標として中長期目標や組織の目指すべき将来像を具体化することである。その策定に際しては、組織の抱える課題を明確化することと同時に、組織全体が意欲的に同一の指向で活動できるような内容とすることが肝要である。例えば、日本たばこ産業株式会社 (JT) が二〇〇三年六月に策定した中長期計画では、今後一〇年を展望した企業像として、「価

値創造ビジネスと多角的に展開するグローバル成長企業」を掲げている。しかしながら、事業環境の変化が著しい昨今では、この内容を三年から五年程度で適宜軌道修正が必要な場合も想定できることから、実情と乖離した目標は速やかに変更することが求められる。

第三は、基本方針 (Principles) の明示である。これは、ミッション・ステートメントやビジョンの実現のために、組織活動において実際に必要かつ留意する個別事項を設定することである。また、基本方針を明示する前提として、利害関係者の現状分析 (Stakeholder Analysis)、自己組織の現状分析である SWOT (Strengths Weaknesses Opportunities Threats Analysis 以下「SWOT」という。) 分析、戦略課題の特定 (Identification of Strategic Issues) の三つの要素が必要となる。具体的に JT では、ビジョンの策定と同時に「たばこ」、「医薬品」、「食品」の主要三分野について具体的な活動方針を示している。

第四は、到達目標 (Goals) の設定である。これは、上記の基本方針に基づき、これらを達成するために必要とされる組織活動の最終目標を設定することであり、単年度の目標ではなく、通常は三年から五年程度の将来の時点で計測が可能となる目標を設定することになる。

第五は、具体的目標 (Objectives) の設定である。これは、上記の「到達目標」が達成されたかどうかを具体的に測定するために必要となる個々の組織活動の目標 (基準) であり、到達目標と具体的目標は、中長期的な予算配分の根拠となるものである。

以上を総称したものが、民間企業をはじめとする一般的な組織で採用されている「戦略計画 (Strategic Planning)」と呼ばれるものである。行政機関で戦略計画を策定する場合にも、これらの手法に基づき策定することになる。

一方、現在の民間企業等の営利組織では、戦略計画の策定のみならず、先に述べたバランス・スコアカードを導入

し、戦略計画と組織活動との連携を図る動きが活発化している。その理由としては、戦略計画を組織活動全体に組み込むことにより、計画と活動内容の同一化が期待できることよるメリットが大きいことが挙げられる。

具体的に民間企業等の営利組織がバランス・スコアカードを導入し、戦略的な組織運営へと転換する場合には、既述した手法により、組織のミッション・ステートメントやビジョン、中期計画等が策定されていることが前提となり、そのうえで、ビジョンと戦略計画を実現するための基準となる組織活動の具体的な組織目標と指向を明確化することになる。その際には、組織のビジョンや戦略計画の達成に必要な要素を目標領域ごとに細分化し体系化した「視点」と呼ばれる組織目標群、即ち、①企業活動の最大目的である目標利益の確保に必要な財務的目標となる「財務の視点」、②掲げた組織目標を達成するために、顧客から見た当該企業に対する期待度（値）を明確化した「顧客の視点」、③それらの向上に必要な、競合他社よりも秀でた組織運営上の目標となる「業務プロセスの視点」、④企業が競合他社との競争優位性を確保するために、職員個々のレベルアップと組織改革に向けた具体的な目標である「人材と変革の視点」等に関して、これらを設定することが必要不可欠になる。総じてバランス・スコアカードとは、民間企業をはじめとする一般的な組織の長期的な存続と利益の促進、さらには、組織と社会との調和を両立する手法と言えらる。なお、ここで掲げた「視点」は民間企業における一般的なモデルであり、業態や組織構造、組織戦略等により、設定する「視点」の数や内容に差異が生じることを付言しておく。

これらの前提条件を加味しつつ、具体的にPDCAサイクル、とりわけ「P (Plan)」を行政機関に対して導入する場合には、戦略計画を「当該行政組織における到達目標を外的な環境の予測と当該組織の現状能力を評価した上で策定し、到達目標に基づく具体的な目標値および政策の優先順位を明確化する」と認識することが必要となる。そのうえで、行政機関での戦略計画は、「法令等の制約の中で、行政の性格や方向性を定めるために必要な組織の内外

に示す基本的な意思決定」という前提条件を有することから、民間企業と比較していくつかの制約が多い。とりわけ、両者の戦略計画の策定につき異なる要素としては、計画策定時における外的要因からの関与の程度の相違が挙げられる。つまり、民間企業等では経営面を重視することから、外的環境要因や将来的な予測を踏まえ、不採算部門の縮小および廃止が容易に可能であるが、一方、行政機関の場合には、代議員、市民等の関係者の利害がこれに直結すると同時に、法令等で行政部門が担うべき事業について定められていることから、これらの「外的要因」にも考慮する必要があるためである。

これらの要素を認識したうえで、行政機関では概ね二〇年程度の遅れが生じているものの、これまで述べてきた一般的な組織の戦略計画の策定手法は行政部門でも原則的には適用することが可能である。この点に関しては、Olsen, Jand D.Fadie (1982)、Bryson (1988)、Osborne and Gaebler (1992) が行政機関への戦略計画の導入モデルを示している⁽⁶⁾。しかしながらこれは、筆者の見解では民間企業との相違が見られないため省略する。

このような戦略計画の策定とバランス・スコアカードの手法を行政機関に適用し、戦略的運営を目指す組織に変革する場合には、ある程度組織が成熟化していることが前提であり、マネジメント能力そのものが欠如している組織にこれらの手法を導入することは、組織を逆に混乱させることになるため、PDCAサイクルによるマネジメント・サイクルと目標管理制度が構築されていることが必要最低条件となる。そのうえで、「縦割り組織」および「計画行政」による硬直的な官僚システムを抜本的に見直すことが必要となり、その際には、これまで行政機関の運営とは無縁であった業績・成果主義的な行政運営手法を導入することが必要となる。この場合には、組織内で十分なコンセンサスを得ることが肝要であり、職員にインセンティブを与えることにより、業績・成果を上げれば給与や職位等において報われるよう、組織および職員が前向きに行政活動を遂行できるようなシステムを構築することが求められる。

また、行政機関でバランス・スコアカードを導入する際にも、組織目標群たる「視点」の設定が必要不可欠であり、現段階では確立された一般的なモデルは存在していないが、上記の民間企業モデルを参考にすることは可能である。⁽⁷⁾ この点を参照しながら、行政機関では民間企業モデルと比較してより非財務的な視点にも重点を置くことが必要であることから、一般的な行政活動では、①予算と比較した成果・業績を示す「業績の視点」、②民間企業モデルの「業務プロセスの視点」や「顧客の視点」に相当する、公共の福祉および市民の観点から見た行政活動の効率性や有効性を示す「住民・社会の視点」または「業績活動の視点」、③将来的な業務活動の方向性や組織および事業のあるべき姿を示す「将来の視点」、の三つの視点を設けることにより、組織活動の計画を策定することが可能である。

具体的に行政機関にバランス・スコアカードの手法を用いて組織活動計画を策定する場合には、七つの段階を経て設定するものとされているが、⁽⁸⁾以下では筆者の判断により六段階で論じるものとする。

第一段階は、組織が目指すビジョンや中期にわたり組織全体で取り組む目標を策定することであるが、その策定に関しては、既に述べた従来からの手法を用いることになる。なお、現在の地方公共団体であれば基本構想・基本計画および首長のマニフェスト等が「ビジョン」に相当するが、この文言は、環境分析、経営資源分析やSWOT分析等を通じてより数値的な要素を加味して具体化する必要がある。

第二段階は、上記で設定したビジョンと中期目標を確実に実現するために、既述した「視点」を部局別に設定することである。つまり、上記のステップで策定した行政機関全体のビジョン等を実現するために、組織の将来的な目標やあるべき姿を列挙しつつ、それらを内容的に精査したうえで、組織内外の情勢に基づき目標群に分類した「視点」を設定することである。最終的に「視点」を設定する際には、各視点間の目的と手段の関係で因果関係が成り立っているか否か、さらには、組織活動の基本となるビジョンや長期目標に合致しているのかを確認することが必要となる。

第三段階は、上記の「視点」ごとに洗い出された事項を受けて、より短期的な戦略目標の設定と戦略マップを作成することである。この段階における戦略目標の設定に際しては、組織活動のビジョンや中長期計画は既に策定されていることから、将来的にあるべき姿や到達点を明確化したうえで、より具体的な基本方針、到達目標等を策定することになる。また、戦略マップの作成とは、組織で掲げたビジョンや目標を確実に実現するためのシナリオとなるものあり、各視点の位置付けや視点ごとに設定すべき目標を具体化することである。そのため、各視点間の個別の戦略目標との因果関係に関しても確認することが求められる。

第四段階は、これまでの各ステップに基づいた業績評価指標を設定することである。その際には、行政機関における組織の特性の観点から財務的業績評価指標のみならず、非財務的業績評価指標を念頭に入れ、曖昧なものではなく明確に指標を設定することが求められる。また、ここでは戦略計画や重要成功要因と業績評価指標とのバランスに留意しつつ、組織が短期的指向に向かうことがないように、ともしれば忘れがちな長期的成果および活動プロセスの視点も加味することで、組織活動が全体最適を保つことに繋がることになる。

第五段階は、上記の業績指標の設定を受けた具体的な数値目標を設定することである。これは、単独で設定することよりもむしろ業績評価指標の設定と同時並行的に進捗することが多い。具体的にターゲット(目標)を設定する際には、意欲的な数値目標を設定することと、目標達成時に職員が充実感を実感できるような目標であることが重要である。

第六段階は、上記のターゲットの設定を受け、それらを実現するために必要となる組織活動の戦略プログラムないしアクションプランを作成することである。作成の際には、ISO等の既存の経営管理プログラムとが協調できるように配慮することや、これと行政機関における戦略計画や年度予算とを連携させることが肝要である。また、月次、

四半期等、ある一定期間ごとに組織活動の進行管理を実施し、その都度、業務の見直しや改善による軌道修正を可能にすることにより、より組織目標の実現が可能となる環境が整備されることになる。

ところで、バランス・スコアカードを導入する際に留意しなければならないことは、業績評価指標におけるスコアに意識が集中するために、一般的に行政活動のコストが必要以上に上昇することが懸念される点である。つまり、バランス・スコアカードは、傾向として事業費を増大させて事業を拡大することにより業績評価のスコアは上昇するが、その一方で事業費や職員費等の増大により行政コストの上昇は避けられないという事態に陥るためである。このことから、行政機関におけるバランス・スコアカードの導入に際しては、業績評価システムのみならず行政コストについても定量的に把握できるシステムを同時に稼働させることが肝要である。これについての詳細は、第三部で述べることにする。

第四項 行政機関におけるマネジメント理論の実践

次に、引き続きPDCAサイクルの「D (Do)」、C (Check)、A (Action)」を取り上げる。一般的なPDCAサイクルを組織運営の観点から考察すると、「P (Plan)」は組織全体の指向や目標等に基づき計画自体を策定することになるため「トップ・ダウン」的な傾向が強い一方で、「D、C、A」ではむしろサービスを提供する現場での組織活動に関する事項であることから「ボトム・アップ」的な要素を有すると言える。また、現在の民間企業等では、戦略的な組織運営を目指し、バランス・スコアカードを採用しつつ、同時にCRM、SCM、MOT等といった特定された顧客の満足度や提供されるサービスの価値を向上させる経営管理プロジェクトについても積極的な導入が進んでいる。これは、組織そのものをより戦略的に運営するのみならず、サービス提供現場を含めて組織全体を活性化させ

ることを視野に入れ、サービス提供過程での「D、C、A」も重要視する傾向を意味するものである。さらに、昨今では提供するサービスの「質」の向上のみならず、組織が顧客の期待する価値の創造や従業員の満足度、組織的な社会貢献度等についても同時に考慮することが求められており、総じて高水準の組織運営が社会的に要請されている。

このことから、提供するサービスの「質」とそれに伴う組織活動の活性化を同時に実現する経営手法を導入する動きが急速に強まっており、一九八七年にアメリカで誕生した、顧客・住民本位の経営の標準となる「マルコム・ボルドリッジ国家品質」はこれを満たす経営手法として挙げられる。なお、日本では「日本経営品質賞(行政機関では『行政経営品質賞』)」が、この手法を参考に日本企業向けにアレンジしたものとなっている。

日本経営品質賞とは、「顧客の視点」から企業を運営し、自己革新を通じて新しい企業や顧客等の「価値」を創出し続けるような「卓越した業績を生み出す経営の仕組み」を有する企業の表彰を目的に、一九九五年に(財)社会経済生産性本部が創設した表彰制度である。その審査は、一般に公開されたアセスメント基準(①目指す方向、②基本理念、③基本的な考え方、④フレームワーク、⑤カテゴリー、⑥アセスメント項目と記述範囲および考え方)に基づいて実施されるものであり、同時にこのアセスメント基準は、審査のみならず最新の経営革新の考え方なども示していることから、組織全体の改善運動を促しつつ、組織改革に向けたガイドラインとしても利用することが可能となっている。また、この手法は「顧客本位」、「独自能力」、「社員重視」、「社会との調和」に基づきアセスメント基準が構成されていることから、営利組織のみならず行政機関等の非営利組織にも活用できる経営手法である。

一方、現在の行政機関では、民間企業と同様にPDCAサイクルの確な運用による行政サービスの効率化とともに、そのサービスの良質化も求められており、このためにも抜本的な組織改革が必要な状況にある。そこで、以下では行政機関のPDCAサイクルのうち、「D、C、A」の過程に行政経営品質賞を導入する組織運営手法について論

じる。

まず、行政経営品質賞の手法を導入する前提として、日本の地方公共団体におけるPDCAサイクルの構築とその運用の問題点について考査する。現在の「D、C、A」プロセスに関しては、既に多くの団体で導入が進んでいるISOシステムを用いたマネジメント・システムを利用することが現実的である。具体的には、ISO規格の要求事項を超えて組織独自の要求事項を満足させるものに改良するために、ISOシステムそのものを環境部門のみならず、行政機関のすべての部門に拡大することが肝要である。そして、このシステムを有効な経営マネジメントの手法として機能的に運用するためには、抜本的なマニュアルの見直しが必要となる。なぜならば、ISOシステムを導入している地方公共団体の場合、従来からのルール・ドライブ型の運営を改革していない団体が多く、そのため、現場職員にまでマネジメント理論が浸透せず、形式的で実際には機能していないPDCAサイクルが存在していると考えられるためである。したがって、ISOシステムの要求事項に適合していることが必ずしも「戦略的事業展開を有効に実施している、あるいは競争力を持った組織のコンピテンス（財政、職員能力、顧客満足等）の維持に繋がらない」とを認識することが必要であり、そのうえで、ISOシステムにおける環境マネジメント・システムを組織活動全体のPDCAサイクルの構築に広げることが肝要である。そのためには、以下の三つの段階を経る必要がある。

第一は、サービス提供現場での「P」と「D」の緊密な連携を深め、策定された計画を効率的かつ効果的に実現する事業実施体制を構築することである。そして、現在では提供するサービスの「品質」に着目し、それを高めるため「TQM (Total Quality Management)」等の経営手法と業務改善運動とを連携させて組織能力の向上と職員個々の生産性の向上を目指すことが求められており、係単位や職員個々の職務レベルでの具体的な事務改善やマネジメント改革を促す仕組みを講じると同時に、組織目標達成の観点から、組織および職員個々が有効な事業の選択やその実施

が可能となるよう、権限委譲を含めた組織改革に着手する必要がある。なお、TQMは一九四〇年代にアメリカで生まれたボトム・アップ型の現場改善運動である。具体的には、現場レベルで職員自らが問題点を把握すると同時に、その問題点に対する解決策を現場職員が見出すことにより生産効率を高める手法である。同義語として日本では、「QC (Quality Control) サークル」と呼ばれる業務改善活動が有名である。

第二は、「P」と「D」の連携に加え、「C」の機能を充実させることである。この点については、従来から監査委員による行政監査や会計監査、議会や市民等による外部からの監視システムが存在している。現在でも内部監査システムの充実が組織マネジメントに必要なことは指摘するまでもないが、一方で、これまでの監査システムが行政運営の監視機能を十分に果たしていたとは言い難い。つまり、従前の業務監査や会計監査では、法令上決められた手続を確実に実施しているのか、あるいは、手続と結果の整合性が図られているのかを調査するものであり、事業の妥当性や有効性を監査する機能を有してはないのである。現在では、その必要性を踏まえ、事務事業評価をはじめとする行政評価制度を導入する地方公共団体が増加している。しかしながら、多くの地方公共団体では、行政評価制度がPDCAサイクルの「C」としての本来必要とされている機能を果たしているとは言い難い。この点の詳細は後述するが、PDCAサイクルの的確な運用の観点から自己チェック機能を再考する必要がある。

第三は、これらの点を踏まえ、「A」の機能を充実させてPDCAサイクルを完成させることである。この段階では本来、事業の達成状況をフィードバックしてこれと予算編成とを連携させることが求められるが、マネジメント改革の初期の段階では、「C-A」のプロセスが確保されていることで十分足りうる。しかしながら、元々の趣旨からすればむしろ、PDCAサイクルを的確に運用するためには予算編成システムの改革が必要となる。つまり、到達目標を達成するために必要となる事業計画の変更や実施に必要な予算を担保することが肝要であり、この点に関しては、

当該目標の達成を条件とした業績予算 (Performance-based Budget) や複数年度予算システムといった予算編成手法が有効的であるが、この点の詳細も第三部で述べたい。

このように行政機関では、PDCAサイクルの「D、C、A」を機能させてこれを的確に運用することになるが、現代の行政組織の運営では、行政サービスの質の向上の観点から二〇〇二年に設けられた日本経営品質賞の地方公共団体版である「行政経営品質」の手法を導入することが有用であり、既に岩手県、三重県、東京都三鷹市等で実践されている。⁽¹⁰⁾ 日本経営品質賞が、「顧客の視点」を基準とした経営手法の昇華であるのに対し、行政経営品質賞では行政サービスの提供を通じた住民対応の仕組みと行政サービスの成果を把握する「住民クオリティ」を中心とした評価基準を採用している。そのため行政経営品質は、現場からのボトム・アップ的な要素が強いPDCAサイクルによるマネジメント理論を利用した、首長から現場職員に至る組織全体で取り組むことが可能な手法である。なお、以下では行政経営品質賞のアセスメント行為に関する記述は、行政評価の際の評価行為との用語の混乱を避けるため、「アセスメント」と記述する。

具体的に、行政経営品質賞のアセスメント基準が示す基本理念は、「住民自治」の特性を考慮して、以下の四つの要素を持つ。⁽¹¹⁾

一点目は「住民本位」である。これは、地方公共団体の活動目的が地域住民の価値創造にあり、この視点から行政機関は活動を行うべきであるという考え方によるものである。その点では、民間企業の「顧客本位」の概念とは異なることはないが、憲法や地方自治法に定められている「自治の原則」を考慮した場合、地域住民の価値の創造は地方公共団体と住民の双方で創造するものであることから、地方公共団体はこの理念に基づき、住民の期待に応える行政サービスを提供すると同時に、住民が地域に誇りを感じて積極的に行政に参画できるような環境を整備することが必

要となる。

二点目は「独自能力」である。これは、地方分権の時代が到来した昨今、行政運営を考えるうえで特に重要視されるキーワードであり、具体的には地域の特性を生かして他の地方公共団体とは異なる独自の見方、考え方、手法によって地域住民の価値実現を目指す視点を指す能力である。なお、民間企業と地方公共団体の「独自能力」の相違は、民間企業が内部の社員の能力を引き出すことを目標とすることに対して、地方公共団体では当該地方公共団体職員のみならず、地域住民、企業、団体等と協働して自らの能力を創造する点にある。

三点目は「職員重視」である。これは、民間企業と同様に地方公共団体という組織にとっては「職員」は財産であり、これをよりよく処遇することである。そのため、職員一人ひとりの尊厳を守り、職務を通じて独創性と知の創造によって組織および個々の目標を達成することが重要であることから、これまでの「計画行政」のもとでの職員管理手法から脱却するとともに、職員個々が民意や社会の変化に柔軟に対応して、自主性と創造性を発揮しうる環境を整備することが肝要である。

四点目は「社会との調和」である。これは、行政機関が行政活動を通じて社会に貢献し、社会と調和することが重要であるという考え方である。地方公共団体では、この視点が組織のミッション・ステートメントの一つであると言える。そのため、地方公共団体は組織として倫理的行動や環境・資源保護などの社会的責任を全うすることは勿論のこと、新たな地域創造に向けて、先駆的役割を果たすと同時に住民に対して範を示すことが組織上の義務と言える。

これらを前提として行政経営品質賞は、「住民・社会が決める品質」、「行政全体の品質」、「仕組みを継続する品質」の三つの基本的な概念を、住民満足度の向上を伴う行政活動の質（クオリティ）に着目しつつ展開させた、①住民が評価するクオリティ、②行政幹部のリーダーシップ、③仕組みやプロセスの継続的改善、④知の創造と活用、⑤住民

への迅速な対応、⑥協力の精神と仕組み、⑦事実に基づく経営、⑧環境や社会への責任、という「八つのコンセプトを評価の基盤として、行政の仕組みを具体的に評価する」⁽¹²⁾ものである。また、このアセスメントでは、地方公共団体が住民本位の行政目的を達成する状態にあるか否かという「状態」に着目し、質の高い行政活動の成果を生み出す組織改革に必要な評価基準を示していることから、組織の内部活動のみならず、行政機関の利害関係者である市民等を含めた経営に関わる諸活動を包括するものとなっている。さらに、行政経営品質賞では、現状での評価結果を重視するのみならず、自らの「気づき」と自己改革に向けた姿勢や評価結果を次の活動に生かす継続的な改善も重視しており、それらは常に組織全体で改革に向けた努力を促すため、総じて時代に適合する組織を構築するのに有用な手法であると言える。

実際のアセスメントは、上記の三つの概念と八つのコンセプトを受けて、行政全体を「1・行政ビジョンとリーダーシップ」、「2・住民ニーズの理解と対応」、「3・戦略の策定と展開」、「4・人材開発と学習環境」、「5・プロセスマネジメント」、「6・情報の共有化と活用」、「7・行政活動の成果」、「8・住民満足」の八つのカテゴリで区分し、さらに、これらのカテゴリは各々二〇前後の評価項目に細分化して、合計で一、〇〇〇点満点になるように各カテゴリの数値を配分し、定量的に評価するものである。⁽¹³⁾また、これらのカテゴリは独立したのではなく、相互に緊密な関係にあり、行政機関の運営の理念に基づく一貫性をもった活動状況を各カテゴリで評価することにより、様々な角度から行政活動を総合的に評価することを可能にする手法である。このプロセスを通じたアセスメントを実施することで、提供する行政サービスの「質」の向上に寄与するボトム・アップ型のPDCAサイクルが確立することになる。

このような行政経営品質賞を導入することにより、六つの導入効果、すなわち、①住民本位の行政体質を作る、②

トップの意図の徹底が検証できる、③全庁レベルの改善領域が明確になる、④現在の改善活動をさらに加速させる、⑤自分の客観的なレベルが明確になる、⑥すばやい改善の仕組みができる、という諸点が期待できると言われている。⁽¹⁴⁾ また、この手法は現時点で既に確立していることから、特に行政サービスの質の向上を目指した改革を実施する地方公共団体では、早急に導入することが可能である。

第二章 各国の行政改革の実例

第一項 イギリスの行政改革

これまで、行政運営におけるマネジメント理論の重要性とこれを行政機関の運営に適用することの妥当性を念頭に縷々論じてきた。ところで、これらの手法の一部は、既に一九八〇年代にイギリスやニュージーランド等で行われた一連の「NPM理論」による行政改革の際に採用されていたものであるが、現在では当初採用のNPM理論について、既述したように様々な視点からその手法の適否が論じられている。本稿は行政運営にマネジメント理論と市民参画を前提としたガバナンス的要素の両面が必要であるという立場を選択しているため、この理論にはやや批判的な立場を持っており、以下では行政改革の事例について、NPM理論を先駆的に採用したイギリスとニュージーランドに関して、国家レベルでの行政改革の歴史的変遷を中心に論じる。

まず、イギリスはNPM理論を中心とした行政改革を先駆的に実施した国家であり、サッチャー政権が誕生した一九七九年直後から本格的な改革が実施された。

当時のイギリスは、社会福祉費の増大とオイルショック以降の景気低迷等を主な要因とする財政危機に陥っていた

ことから、この状況を脱却するために、主に公的分野に市場原理を導入しつつ行政サービスの質の向上と効率性を追及する行財政システムの改革を断行した。この一連の行政改革の目的は、①財政の健全化、②行政機関のアカウンタビリテイの強化、③運営システム改革、の三点に収斂できよう⁽¹⁵⁾。特に、「NPM理論」と呼ばれる一連の公共部門の運営システムの改革は、従来からのバラマキ型の行政手法による硬直的で非効率なシステムを改革し、発展が著しい民間部門の経営手法を可能な限り採用しつつ行政システムの刷新を図ることを目指したものであった。そのため、首相官房内に政府効率室 (Efficiency Unit) を設置し、そのリーダーには大手スーパーのマークス・アンド・スペンサー社からレイナー卿 (Sir D. Rayner) を招聘することにより、行政運営と民間企業の経営手法との同一性を見出しつつ具体的な改革を実施した。

以下ではイギリスの行政改革による具体的な取り組みについて、特に「行政部門のスリム化」と「行政サービスの効率化・質の追求」について考察する。

まず、「行政部門のスリム化」については、実質的には民営化、エージェンシー化 (政策部門と執行部門の分離) およびPFIの三つの手法を組み合わせて実施することにより実現した。この点について、行政サービス部門の民営化は、もはや当該行政サービスを行政部門が提供する必要がないと判断され、なおかつ、国有のままでは価格面の硬直性、独占状態による無競争下でのサービスの質の低下等による運営上の弊害が大きいと判断された場合に採用されたのであった。その際には、民営化とセットで新規参入が進むよう、競争環境を作り出すために規制緩和も同時に実施したことが評価できる点である。また、政府所有の株式を売却したことによる収入が、財政難の政府財政に大きく寄与したことを付言する。

次に、「エージェンシー化」であるが、これは、業務の効率化のために政策部門と執行部門を分離させ、サービス

提供の現場に多くの権限を委譲させることにより組織の活性化を目指した手法であり、行政部門を業績・成果志向の組織へと改革する目的として導入された「FMI (Financial Management Initiative, 以下、「FMI」とする。)」を改善させたものである。FMIは、①明確な目標設定と手段の確定、②業績測定促進、③資源利用者の責任の明確化、④「投入された資金に見合った価値」が得られたのかについての評価、⑤目標達成のための管理者教育の遂行、という課題を有し、予算および権限の分散化を図るための情報システムの確立や定量的な業績指標の設定に繋がったとされる手法である。しかしながら、この手法は組織の変革には大きく寄与するものではなかったことから、「エージェンシー化」が提案されたのであった。具体的には、①報酬と業績を連携させて、中間管理職や職員の業務に対するインセンティブを高める、②マネージャー職を公募し、広く民間からも有能な人材を募る、③行政サービスの提供に関する三〜五年の中期業務計画と単年度の業務計画を作成し、その達成度を客観的に測定する、④発生主義会計の導入を義務付ける、というものである。そして、行政サービスにエージェンシー化を採用するか否かに関しては、業務内容等に依らず、すべての中央省庁内の部局がエージェンシー化に関する事前テストを受けることにより判断された。この結果、適正と判断された部門のみがエージェンシー化に移行し、一九九七年三月末で十二エージェンシーが設立されたのである。

最後に、一九九二年から世界に先駆けて導入されたPFIについては、行政機関での支出の削減を図りながら社会資本整備を進めるために、公共部門でインフラ資産を取得、整備するという従来からの手法とは異なり、民間の資金やノウハウを取り込んで、本来は行政が行うべき分野の事業を民間の資源を活用して実施し、行政サービスの効率化を図るものであった。その点で「第三セクターの代替手法」とは異なるものと言える。さらに、PFIは駐車場や公民館、スポーツ施設等の収益性のある事業のみならず、庁舎建設および道路整備等にもその導入が拡大しており、そ

の結果、現在は全社会資本整備のうち約一五%がPFIにより整備されている。

またイギリスでは、日本で検討されている「公共サービス改革法（市場化テスト法）」の手本となった強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering、以下、「CCT」という。）制度も導入された。これは、民間が提供可能である行政サービスについて、市場原理に基づき、行政部門と民間企業の競争入札により行政サービスの提供主体を決定することである。その際は前提として、当該事業に関する行政コストを含めた行政情報の全面的な公開、免税措置や政府保証を含めた対等な競争条件の確立、行政評価等の監視機能の整備が必要となる。そのため、CCTを導入する際には、行政組織における民間企業並の財務諸表の整備と行政評価制度の確立が必要であると同時に、民間企業と対等な競争ができるよう、行政組織における競争力および生産性の向上が急務となる。このことが行政コストの削減に大きく貢献した。

次に、「行政サービスの効率化・質の追求」については、イギリスの行政改革では既述のように行政のスリム化による財政の健全化に成功した。しかしながら、そのことによる行政サービスの質の低下が問題視されていることも事実である。筆者はこの点に関して、真の行政改革とは、効率化と行政サービスの質の向上という相反する目的を同時に達成することであり、行政改革の過程では特に提供するサービス面での質を担保することが肝要であると考えている。この点と関連してイギリスでは、提供する行政サービスの質的向上を図るために、一九九一年に「市民憲章（Citizen's Charter）」を導入した。これは、個々の行政サービスについて、目指すサービスの水準を住民に示すことにより「市民の知る権利」と「一定の水準を満たす行政サービスを受ける権利」を明確化したものである。換言すると、これは公共サービスの質の向上のため、行政情報の開示を義務付け、市民の監視の下に公共サービスの質の向上を図ることを意図した政策である。

そして、一九九三年には市民憲章に基づき、提供される公共サービスを客観的な数値で測定・評価する「業績指標 (Performance Indicators)」が導入された。さらに、市民憲章はイギリスの行政改革の集大成である、「ベストバリュール政策 (Best Value 以下「BV」とする。)」へと発展した。BVとは、「最も経済的で効率的、効果的な手段を用いて、サービスのコストと品質の双方に配慮した基準に従って、サービスの供給に努めること」を自治体に義務付ける制度である。つまり、Economy (経済性)・Efficiency (効率性)・Effectiveness (有効性) の3Eの視点から業績を管理しつつ、公共サービスの品質向上に努め、VFMの観点から最も価値あるサービスを市民に提供するものである。

具体的には、BVは①戦略経営体系の構築 (戦略計画による経営と業績に基づくマネジメントを重視し、業績の視点から戦略経営と行政評価制度の融合による自治体経営のあり方を提示する)、②業績マネジメント体系の構築 (五年周期により自治体の全業務を一巡する業務見直し (Performance Review) と業績指標により、組織活動の評価を実施する「業績測定 (Performance Measurement)」システムを構築する)、③外部評価 (自治体監査委員会が業務見直しの観点から行政活動の調査および検討を行う「ベストバリュール検査 (Best Value Inspection)」および戦略目標や業績評価を調査する「ベストバリュール監査 (Best Value audit)」を実施する)、④失策に対する政府の介入権の行使 (検査や監査で表面化した課題の内容により「勧告」等を省庁が行使する権限を留保する)、という四つのフェーズにより構成されている。

このようにBVでは、地方自治体が住民に対してミッション・ステートメントやビジョンを明らかにし、これらを達成するための具体的な目標を体系化した戦略計画を策定することや、業績評価の実施を求めており、業績指標の設定および見直しが重要視されている。業績指標の特徴は、①達成目標と達成水準の設定、②全国一律の指標に加えて

自治体独自の指標開発を義務付ける、という点にある。この全国一律の指標（ベンチ・マーキング）の策定は、行政活動の目標管理の観点からも有効である。なぜならば、ベンチ・マーキングを活用することで、自組織の戦略計画を策定する際に具体的な目標の設定が容易になるためである。また、政府の自治体監査委員会が全自治体の業績目標を収集するなど、自治体が業績指標をより活用しやすいものにするため、政府が積極的に環境整備を図っていることも評価できるものである。

ところで、イギリスの行政改革の特徴は、サッチャー首相の理念に基づき、中央政府のトップ・ダウンによる「政府の主導」による改革を行うという点にあり、制度変革が中心であった。これは、地方公共団体や州政府が主導し、連邦政府へと波及した行政評価制度を中心とするアメリカの行政改革とは一線を画すものとなっている。また、現在のイギリス政府は、サッチャー後のメージャー政権、さらには政権与党が保守党から労働党へと変わったブレア政権においても、一九九九年の「地方政府法」によりCCTが廃止された以外は引き続きVFMの思想に基づいた改革路線が継承されている。

第二項 ニュージーランドの行政改革

ニュージーランドはイギリスと同様に、一九八〇年代に民間経営手法の導入による行政改革を実施した国家である。具体的なニュージーランドの行政改革の特徴として、次の二点が挙げられる。まず、行政活動の業績目標を明らかにし、出来高を示すアウトプットに重点を置きつつ行政サービスの質を担保しながら、権限の委譲と責任の所在を明確化した改革を実施したことである。次に、行政サービスにかかるコストを把握し、事業活動の有効性を高めるために、「発生主義会計」方式を政府会計部門に導入したことである。

前者の思想に基づく改革は、一九八六年の「国有企業法 (State-Owned Enterprises Act)」の制定が契機となった。これは、政府が運営する商業的事業を省庁から切り離し、国有企業化に転換させるものであった。また、国有企業化された企業のうち、政府による支配が不可欠ではない国有企業は、順次、イギリスでの行政改革と同様に政府が所有する株式の売却を実施し、完全民営化を目指すこととされた。そのため、この国有企業法の手法は日本の国鉄や電電公社の民営化に類似している。

国有企業法のメリットは、民間企業経営に近い経営体制を政府の商業的事業に導入することにより、行政サービス
の質の向上と成果重視の効率的な運営が期待できることにある。また、国有企業の株式の売却は政府債務の返済にも大きく寄与した。さらに、国有企業化にあたり、株主である政府(閣僚)から任命された取締役会 (Board of directors) は、アカウンタビリティの観点から事業計画書と年次報告書を株主である政府(閣僚)に対して示すことが義務付けられたために、透明性のある民間企業的な経営体制が確立したのである。

一方、国有企業化された部門以外の行政サービスについては、一九八九年に制定された「財政法 (Public Finance Act)」に基づき、運営上の権限委譲と組織改革が積極的に実施された。具体的には、まず、「クラウン・エンティティ (Crown Entity)」と呼ばれる政策執行を担う組織を発足させた。これは、中央省庁と国有企業以外の組織の総称であり、①国営企業化や民営化には馴染まないが、検査監督業務や福祉関連業務といった契約行為が可能な業務、②大臣の直接指示を要しない定型的業務、③政治的影響力を排した独立的な運営が必要な業務、を担当するものであった。⁽¹⁶⁾
このクラウン・エンティティの発足により、国営企業を除く中央省庁の改革も立法化され、順次、執行部門への権限委譲が推進された。特に、最大五年契約で公募任用されたC.E. (Chief Executive) に事業執行上の人事権、予算管理権等の実質的な権限を委譲する一方で、委譲される事業の数値的目標の策定が財政法上義務付けられたことに伴

い、省庁とCE間で達成目標や業績に関する契約を通じて責任の所在が明確化したのであった。

また、一九八九年には地方自治法が改正され、自治体の統合によって七百四十一あった地方自治体を九十二に統合し、地方政府についても中央政府と同様に政策決定部門と執行部門の分離が図られた。具体的には、政策決定は公選の市長と議員が行い、実質的な事業の執行については、中央省庁と同様に公選メンバーから雇われたCEが行うものとされた。

次に、発生主義会計の政府会計部門への導入に関しては、この一連の行政改革では行政サービスの効率性とアウトプットが重要視されたため、政府は行政コストについて支出額の内訳を詳細に把握することが求められたことから、発生主義会計の導入は必要不可欠であった。また、クラウン・エンティティでは行政府とCEが数値化された事業目標やアウトプットに関する契約を締結するため、発生主義会計とABC (Activity-Based Costing) や原価計算 (Cost Accounting) システムを行政運営に導入する必要があった。

具体的に発生主義会計は、行政サービスの効率のかつ有効な提供に寄与するものである。つまり、これを導入することで、従来の現金主義会計では把握が不可能な行政サービスの量および質と行政コストとの関係を正確に把握することが可能となり、効率性や効果性といった多角的な視点に基づく行政サービスの提供に繋がるためである。ニュージーランドでは、CEに権限を委譲し、行政サービスを提供する一方で、行政サービスを民間企業にも開放している。そのため、CEは発生主義会計に基づき必要な行政コストを詳細に把握することにより、民間企業と行政府を同じ土俵でコスト面およびサービスの品質等を比較したうえで提供方法を選択することが可能となり、総じて効率のかつ効果的な行政サービスを提供する環境が整備された。

このような一連のニュージーランドの行政改革では、以下の二点の効果をもたらした。

まず、政策立案部門と政策執行部門を分離したことに伴い、行政サービスの提供に関する効率的かつ効果的な実施と責任の所在が明確化されたことが挙げられる。つまり、政策執行については、各行政機関長とCEとの契約により、業績目標(量、質、迅速性、コスト)を明らかにし、権限委譲を図っている。ニュージーランドの業績測定は行政活動が生み出す量を示すアウトプット指標が中心となっており、これと予算編成が直接連携した「発生主義に基づくアウトプット予算」システムによる行政運営を実施しており、各行政機関長は提示した目標に対する責任を負うこととなり、このことが責任の所在の明確化に繋がった。

次に、政府は公共サービスの「購入者」に徹することにより、各省庁から、あるいは民間事業者からのサービスの供給を通じて、行政運営の効率性の改善に繋がった点である。このことにより、行政サービスの質を担保しながらも、官民競争やベンチ・マーキング等の手法を用いながら、行政サービスのフルコストを下げることを可能にした。

しかしながら、このような行政改革に対し、一九九六年八月に出された報告書では、三点にわたる弊害が指摘されている⁽¹⁷⁾。

第一は、戦略計画の策定に関する限界である。ニュージーランドでは政府目標を戦略化し、行政運営全体を戦略的運営へと転換させた。また、業績評価を実施し、これを政府目標たる戦略計画の改善や改良に結びつけていた。その一方で、短期的な業績結果を重要視していたことから、組織が短期的な業績を追求することになり、長期的な戦略の視点よりも近視眼的で達成可能な計画を策定する傾向に陥り、組織の長期的な目標を戦略計画として設定することが困難となった。

第二は、会計方式の変更に伴う問題である。この行政改革では、現金主義会計によるアウトプットを重要視する姿勢を転換し、発生主義会計を政府会計に導入することにより、「資産」、「負債」、「純資産」および「収益」、「費用」と

いう概念を政府会計に持ち込んだことから、この概念を行政機関の職員個々が理解し、改革が軌道に乗るまでには多くの時間が必要であった。しかしながら一方で、ニュージールランドの行政改革では、財政面の健全化を達成するために、短期的指向により行政コストについては過剰とも言える管理的な支出を実施していたことから、逆に行政サービスの価格面での硬直化を引き起こし、行政サービスの質の低下を招くことになった。

第三は、行き過ぎたアカウンタビリティによる弊害の問題である。ニュージールランドでは、行政機関のアカウンタビリティを徹底させ、戦略計画の策定およびマネジメントシステムの改革に成功した。一方で、規模が小さな行政部門には、アカウンタビリティとそれに付随する権限の委譲が大きな負担となり、上記の短期的な業績結果の重要視と相まって、行政コストやサービス価格のみに着目した行政サービスを実施する傾向が顕著となったことである。

このような弊害を克服するため、近年のニュージールランドでは、行政サービスの有効性や効果性を示すアウトカム指標を業績測定に導入し、事業効果や有効性を重要視する方針に転換したこともあり、総じて行政組織のマネジメント能力が向上している。

- (1) 行政機関へのマネジメント理論の適応に関する詳細は、大住莊四郎・上山信一・玉村雅敏・永田潤子共著、二〇〇三、『日本型NPM』ぎょうせい 五〇六頁。および前掲書、『パブリック・マネジメント』二二〇―二三頁。
- (2) 二つの手法については、前掲書、『パブリック・マネジメント』七七―七九頁。
- (3) 「ファミリー・オブ・メジャーズ (Family of Measures)」に関しては、上山信一・玉村雅敏・伊関友信編著、二〇〇〇、『実践・行政評価』東京法令出版 八八―九〇頁。
- (4) 民間部門の歴史の変遷は、前掲書、『パブリック・マネジメント』七二―七五頁。
- (5) Ansoff, H.I.による五つのプロセスについては、前掲書、『日本型NPM』六―八頁。
- (6) 民間企業の戦略計画を行政部門に適用する動きについては、前掲書、『パブリック・マネジメント』七五―七七頁。

- (7) Nils-Goran Olive, Jan Roy, and Magnus Wetter: 2002. 『戦略的バランス・スコアカード』(吉川武男訳) 生産性出版(原書名: performance drivers A PRACTICAL GUIDE TO USING THE BALANCED SCORECARD), 三二二〜三二五頁。
- (8) 以下、策定のステップに関しては、前掲書、『バランス・スコアカード構築』 五三〜一七〇頁。
- (9) 日本経営品質賞委員会、二〇〇二、『二〇〇二年度版 日本経営品質賞アセスメント基準書』 日本経営品質賞委員会 四頁
- (10) 実例の詳細は、淡路富男編、二〇〇二、『行政経営品質とは何か―住民本位の改革と評価基準』 生産性出版 一三三〜二九四頁。
- (11) 前掲書、『行政経営品質とは何か―住民本位の改革と評価基準』 四八頁。
- (12) 前掲書、『行政経営品質とは何か―住民本位の改革と評価基準』 四八頁。
- (13) 前掲書、『行政経営品質とは何か―住民本位の改革と評価基準』 四九頁。
- (14) 前掲書、『行政経営品質とは何か―住民本位の改革と評価基準』 一三六〜二二九頁。
- (15) 竹下譲・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子、二〇〇三、『イギリスの政治行政システム』 ぎょうせい 一三四頁。
- (16) 山内弘隆・上山信一、二〇〇三、『パブリックセクターの経済・経営学』 NTT出版 一七七頁。
- (17) OECD, *ibid.*, pp. 81-88.