

Ⅲ 特集

NPMに基づく
地方自治体の経営改革

—その戦略とベンチマーキングづくり—

新潟大学経済学部教授 大住莊四郎

2 戦略経営への転換

NPM論の前提は、行政へのマネジメントの導入である。Allison(1982)は、「一般的なマネジメントの機能(Function of General Management)」として、「戦略(Strategic)・内部管理(Managing Internal Components)・外部マネジメント(Managing External Constituencies)」にわけ、図1のような整理を行っている。

Allisonのいうマネジメントの三つの要素を活かす一つの方向は、「戦略経営」への転換である。欧米の先進事例では、伝統的な政策科学がなおざりにした「外部マネジメント」「内部管理システム」におけるフィードバック・ツールを重視し、「経営管理学」的アプローチにウェイトを置いている。住民の属性を「顧客」とすれば、行政の責務はなによりもまず「顧客」のニーズを反映した行政運営を行うことである。そのための道具として市場調査などの経営学的手法を活用しながら公共サービスの策定に「住民のニーズ」を反映させることを考える。欧米の先進事例では、「戦略計画

1 はじめに

「ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)論」(大住1999、p.21)とは、1980年代半ば以降、英国・ニュージランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された行政運営の革新理論である。その核心は、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かぎり行政現場に適用することで行政機関の効率化・活性化を図ることにある^{*)}。

を感じている。「事務事業評価システム」「バランスシートの導入」「PFI」「独立行政法人」などの制度改革の動きは確かに進んでいる。しかし、「行政評価」や「バランスシート」の導入のような個別手法の検討のみに終始し、このような改革手法を導入するそもそものビジョンがみえないのである。これは、行政システムの設計に自治体全体のマネジメントの議論が欠落していることによると思われる。そもそもNPMに基づく個々の改革手法は、NPMに基づくマネジメント・システムを模索するなかで生まれたものであり、「マネジメント・システム」から分離した「個別の改革手法」のみの活用はありえないはずである。

このような観点から本論では、「NPMに基づく自治体改革」のすがたはそもそもいかなるものか考えてみたい。まず、「ニュー・パブリック・マネジメント」の原点に立ち寄り、「日本版NPM」で欠落していた「マネジメント」とはなにか整理する。そのうえで「マネジメント・システム」の設計が必要となるが、その際のモデルとして米国の州政府の改革モデルを類型化し、システム設計のパターン化を図りたい。さらに、「マネジメント・システム」が有効に機能するフレームのひとつとして「ベンチマーキングづくり」の意義を検討する。これらのプロセスを整理することにより、現在の日本の自治体改革の方向性が明らかとなるろう。

特集 III

地方分権下の自治体経営改善

図1 Allisonのいうマネジメント

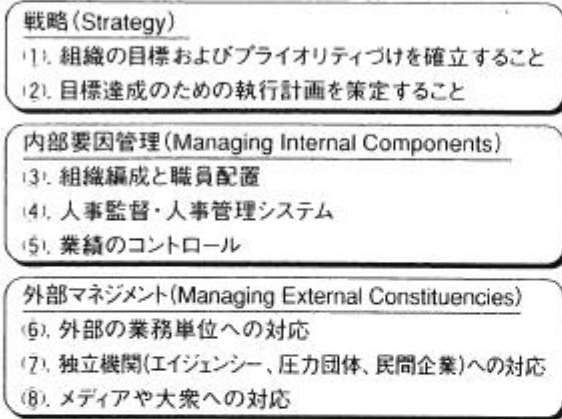
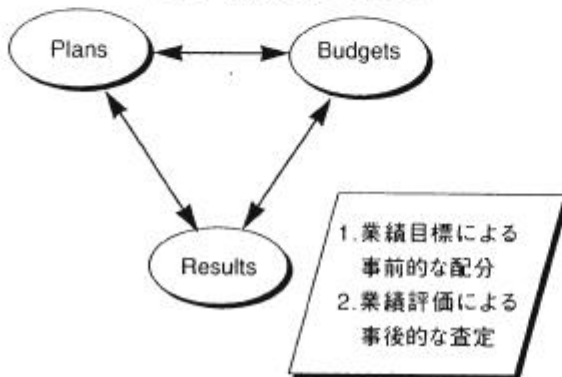


図2 業績予算プロセス



(Strategic Planning)」を核としたマネジメント(戦略経営)を適用すること、住民・議会とのコミュニケーション(外部マネジメント)、内部職員とのコミュニケーション(内部管理システム)を確保しながら、州政府や自治体のビジョンの共有と達成へのフレームづくりを進めているのである。

Ansoff(1979)によれば、「戦略経営のプロセスは、具体的な経営目標のフレームを形成することであり、① ミッションの定義 (Mission Statement)、② 利害関係者の分析 (Stakeholder Analysis)、③ SWOT

の分析 (a Strengths Weaknesses Opportunities Threats Analysis)、④ 戦略的課題の特定 (Identification of Strategic Issues)、⑤ 行動計画 (Action Plan)の策定」となるという。

米英の先進事例からみると、戦略計画の策定はつぎのような一連のプロセスを有している。その考え方は、Ansoffのプロセスにそって、利害関係者の現状分析・自己の組織についてのSWOTの分析をもとに「到達目標」の設定を行う。その際まず、「ミッション」の定義 (Mission Statement) を行い、通常つぎのようなブレイクダウン

のプロセスが必要である。

- ① ミッション(使命・役割)の定義・組織の存在意義、何を目指しなぜ活動をしているのか
- ② ビジョンの設定・ミッションの追求をつうじて実現される将来像
- ③ 基本方針 (Principles)の明示・ミッションの実現のための活動で留意すべき事柄
- ④ 到達目標 (Goals)の設定・個々の政策目標の記述
- ⑤ 具体的目標 (Objectives)の設定・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の具体的な目標(基準)

このような一連のプロセスを住民などとのコンセンサスをえながら進めることとなる。とくに、④ 到達目標 (Goals)の設定、⑤ 具体的目標 (Objectives)の設定、はビジョンが実現されたかどうかをみるうえできわめて重要で、通常は数年先(3年以上先)の時点での計測可能な目標を掲げる。こうして、策定された戦略計画は、中期的な予算配分の根拠となるとともに業績測定

の尺度として活用される。さらに、戦略計画から導かれる到達目標をもとにその達成を条件とした業績予算 (Performance-based Budget) が編成される(図2)。しかし、戦略経営では事後的なプロセスの確保もきわめて重要である。各期の業績目標の達成状況をもとに業績測定さらには業績評価を行い、つぎのマネジメントに活かしていくという

3 米州政府にみる二つの戦略計画

1980年代後半より広がりを見せた米州政府改革をみれば、戦略経営に二つのタイプがあることが明らかとなる。いずれの州政府改革も戦略計画を基本とした戦略経営を目指していることは共通しているが、どのような「マネジメント」を重視しているのか(内部管理と外部マネジメントのいずれを重視しているのか)、「外部マネジメント」で住民やNPOとの関係をどのよう

表1 米国州政府のパブリック・マネジメント・システムの2つのタイプ

	オレゴン	フロリダ	ミネソタ	テキサス	ヴァージニア
評価機関	独立委員会(第三者機関)		行政内部組織	州各部門・監査委員会	行政内部組織
基本となる戦略計画とその評価システム	<州レベルの戦略計画> <ベンチマークによる評価システム> ・行政の各部門を超えた州政府全体の戦略計画を策定 ・住民にとってわかりやすい社会指標を中心にベンチマークを設定し、将来の目標値と過去・現在の実績値を対比することで現状を評価			<部局単位の戦略計画> <業績測定(Performance Measures)による評価システム> ・行政各部門の所管政策領域ごとに戦略計画を策定 ・部局の戦略計画をもとに政策目標との関連でプログラム評価・執行管理を評価するための指標群を置く	
評価の対象	・州政府の戦略計画で明示された政策目標の達成度を測定 ・政策目標の達成度合との関連で行政の業績評価を行う			・各部門の戦略計画に明示された(1)政策目標の達成度、(2)施策・事業の有効性、効率性を評価	
ねらい	<外部マネジメントを基本としたシステム> ・ベンチマーク策定段階での住民・NPOとの協働を通じてビジョンと目標の共有とパートナーシップ(役割分担)を図る ・ベンチマークを通じた政策領域ごとのプライオリティづけなどのコミュニケーションを推進 ・重要あるいは緊急性の高い指標の悪化の際には、大局的な資源配分の変更を行う ・わかりやすい社会指標による政策目標の達成状況についてのアカウントビリティの確保			<内部管理を基本としたシステム> ・各部門の戦略計画に基づく政策目標との関連を施策、事業を明確に位置づける ・階層的な業績指標を置くことで、各部門内部でのアカウントビリティの明確化 ・業績指標による職員とのコミュニケーションを推進	
基本指標	ベンチマーク		マイルストーン	パフォーマンス・メジャー	
指標の数	92	268	79	7852	約800
指標の種類	社会指標を基本：成果指標			・成果(アウトカム)指標 ・活動(アウトプット)指標 ・効率性指標 ・説明/投入指標	・成果(アウトカム)指標 ・活動(アウトプット)指標 ・投入指標 ・効率性指標 ・品質指標
策定主体	独立委員会(ミネソタ州は州計画局)と住民との協働			行政機関主導	
策定プロセス	・タウンミーティング ・電子投票 ・郵送調査 ・面接調査 ・専門家のアドバイス	・専門家作業部会 ・公開ヒアリング ・パブリックコメント ・有識者調査	・原案の住民供覧 ・住民集会 ・パブリックコメント ・住民意識調査 ・学生調査	・議会、予算委員会 ・各局研修 ・新システムで予算編成	・新システム導入調査 ・先進事例調査 ・予算法改正(業績測定の前算要求書添付義務)

(備考)江藤・中川(2000)表1を一部修正・加工した。

表とする「ベンチマークシステム型システム」である。これは、州政府レベルの戦略計画を基本とし、その政策目標を住民にとってわかりやすい社会指標を選び目標値(ベンチマーク)を設定することで、とくに住民・議会・NPO・産業界といった外部の利害関係人とのコミュニケーションのツールとして活用することをねらいとするものである。戦略計画の策定は多くの場合「独立委員会」によるが、ベンチマークの設定・重視するベンチマークの選択などの策定プロセスにおいて、住民参画、協働をうけて住民やNPOと州のビジョンや目標を共有するとともにパートナーシップを重視し、責任/役割分担を明確にする(シェアード・アカウントビリティ)ことを目指している。社会指標の推移で州政府のビジョン・政策目標の達成状況を確認することができるため、住民は事前・事後両面で政策決定プロセスにオープンに参画するツールをもつことになる。行政・住民・議会がわかりやすい共通の行政評価の言語を共有することができるのである。このようなシステムは「外部マネジメント」を重視し、意思決定プロセスへの住民参画

を前提としたシステムである。この意味で、住民の属性を考えると、公共サービスの顧客(顧客主義)にとどまらず所有者(Stakeholder)としての側面を強調する*1)。

しかし、「ベンチマーク型システム」は、内部管理という面で弱点をもつ。ベンチマークとして採用されている社会指標は、複数の行政部局の施策と関連があつたり、あるいは住民・NPOさらには産業界との協働なくしては目標の実現が困難であることが多い。行政の各部局の施策・事業とのリンクが複雑あるいは間接的とならざるを得ないのである。このため、計画・予算・業績のリンクが弱くなり、マネジメント・サイクルのループが間接的となる。

第二のタイプは、テキサス州を代表とする「業績測定型システム」である。これは、部局(Agency)レベルの戦略計画を基本とし、部局ごとの戦略計画に明示された①政策目標の達成度、②施策・事業の有効性、効率性といった業務体系に見合った3E関連指標を活用することで、内部マネジメントの合理化を実現するためのシステムである。この場合、業績指標は内部マネ

ジメントのため、つまり行政機関内部での業務管理のためのコミュニケーションツールである。テキサス州の場合も、州政府の戦略計画はあるものの、定性的なビジョン・目標にとどまり、ベンチマークはない。しかし、州政府のビジョン・目標にリンクするように各部局の戦略計画は作成される。この場合、部局ごとの戦略計画・予算・業績はリンクさせやすく、その意味で内部管理を重視したシステムである。

しかし、「業績測定型システム」は、外部マネジメントに弱点を有する。各部局ごとの業績指標は階層的になりやすくその数は膨大となる。このような指標群を一覧することは困難であり、州政府の基本的なビジョンとの関連が見えにくい。また、業績指標は業務に対応しているので政府職員にはわかりやすいものの、住民からは特定の政策領域のみであれば政策目標対比で行政評価は容易であるが、政策領域をまたぐような課題や住民のニーズという観点からの情報開示は必ずしもなされるわけではない。この場合、住民は「公共サービス」の顧客に過ぎないので、個々の公共サービ

スという観点からの意見やコメントを業績目標として考慮することは可能であるが、州の基本的な運営の方向、ビジョン・目標は個々の業績指標によって共有できるわけではない。各部局の戦略計画は行政機関主導で策定されており、住民の参画や協働は図られてはいない。

このような二つの「パブリック・マネジメントシステム」は、州政府の「戦略」を核としながら「外部マネジメント」と「内部管理システム」のいずれを重視したシステム設計を行うのかという明確な理念に基づいている。このようなシステム設計の理念は、日本の自治体改革にも有益な示唆を与えてくれるものである。

4 自治体サービスへのベンチマーキング導入

ニュー・パブリック・マネジメントの第一の要素である「業績/成果による統制」も、第二の「市場による統制(市場メカニズムの活用)」がなければそもそも機能しにくい。しかし、公共部門の担う業務は極めて多様

であり、本質的に市場メカニズムの機能しにくい領域も多く、これを補完するためのフレームづくりが必要となる。「ベンチマーキング」の導入はそのひとつの有効な手法である。

(1) 公共部門における

「ベンチマーキング」

公共部門における「ベンチマーキング」とは、つぎの三つの意味で使われている。第一は、民間企業での考え方をそのまま適用しようとするもので、省庁や部局・エイジェンシー、公的企業そのものというよりも特定のプロセスに焦点を当て、「ベスト・プラクティス」に学ぶものである。第二は、州政府や自治体のビジョン(基本政策の方向性)を明確にし、そのビジョンを達成するための基準となる目標(Target)を設定し、目標の達成度を計測しようとするものである。このタイプは、民間企業のベンチマーキングというよりは戦略計画に近いもので、オレゴン・フロリダなどの州政府をはじめとした数多くの例がある。第三は、自らの機関の業績指標を適当な外部基準値と比較する概念である。このような基準

値は、専門的な基準値であったり州レベルや国民レベルの統計値であったり、適切なカウンタートパートの業績目標や実績値であったりする。

このように、公共部門で用いられるベンチマーキングは三つの概念を有するが、いずれの視点も州政府・自治体運営の観点からはきわめて重要であり、行政サービスへのベンチマーキングという場合、何らかのかたちでこの三つの概念が反映されていることが多い。

(2) ベンチマーキングの具体例

自治体間でのベンチマーキングを導入する試みは、たとえば、英国のシティズンズ・チャーター・インディケーターズをすべての自治体に適用し、自治体のマネジメント改革に連動させている例があるし、また米国ではICMA (International City Management Association) が任意で自治体の行政サービスの水準の業績指標をとりまとめている事例、あるいはノース・キャロライナ州をはじめとした州内自治体のみを対象としたパイロット調査もある。

① 米国の例

米国自治体におけるベンチマーキングの取り組みは、NPO的な組織であるICMAが1994年にはじめ

た全国ベースでの「比較業績評価コンソーシアム」による取り組みがあり、一方でノース・キャロライナ州のように州内の自治体間での取り組みが進められている。そもそも連邦制国家である米国では、内政に関する権限のほとんどは州政府にあり、行政に関する制度の違い(たとえば予算書のフォーマットなど)から単一国家である英国などと比較すると全国ベースでベンチマーキングを実施するには多くの困難があった。また、政府機関が主導的な役割を果たすことに抵抗が強いこともあり、NPO的な機関により進められている。

州ベースの事例として、ノース・キャロライナ州では1995年に州内の自治体の参加(7大都市、14の中都市・カウンティ)を得て、IOG (The Institute of Government at the University of North Carolina at Chapel Hill) によって実施された調査がある。業績比較の対象となつたサービス分野は、①警察サービス、②ごみ収集、③街路維持の三つの領域であった。この調査では、とくに「費用会計モデル」の作成により間接費用の配賦と発生主義的なコストの認識によって、サービス費用の比

較が可能となったことである。これは、同一州内での自治体が対象であるので行財政システムの相違が大きくなかつたため可能となった。

一方、ICMAの調査は、人口20万人以上の34の都市およびカウンティによって始められた(後にはまもなく44の自治体に膨らむ)。選択されたサービス分野は、①警察サービス、②消防サービス、③近隣サービス、④行政支援サービスの四つの領域であった。アウトカム、効率性(Efficiency)、ユニット・コスト、一人当りの指標のようなかたちでパフォーマンスが測定されている。加盟団体の自発的な参加が前提で、全米が対象であるのでベスト・プラクティスが探しやすいというメリットがある反面、行財政制度の相違が大きく(とくに会計制度の違い)、指標の基準やコスト計算の整合性が十分に確保されたわけではない。

② 英国の例

英国では、地方自治監査委員会が中心となり作成した指針をもとに、シティズンズ・チャーターに基づき70余りの指標群の作成公表がすべての自治体に課せられている。地方自治監査委員会は、各自治体が

個別に公表した指標群を一覧で見ることができ、また公表している中で、サービス領域ごとに各自治体の水準が全国的にみてもどの程度のレベルにあるかおおよかに把握できる。このため、あるサービス・カテゴリーで下位にある自治体はよりよいサービスの提供を求められるかあるいは他の政策領域との政策運営のビジョンからの説明が要求されよう。

英国は単一国家であるので、行財政システムの相違点はあまり大きくない。このため、集権的に中央政府主導型でのベンチマーキングの試みが有効に機能する余地が大きい。ただ、1997年に約20年ぶりに政権を奪還した労働党のブレア政権は、集権的な地方自治改革手法を排し住民参加や地方議会の機能強化をつうじて新たなフレームである「ベスト・バリュ改革」を進めている。画一的という批判のあつたシティズンズ・チャーター方式を改め、自治体間の比較可能性は確保しながら自治体固有の地域計画に基づいたサービス供給形態・目標の設定を行うことを決め、1998～2000年度まで40の自治体おおよび二つの警察当局でのパイロット

ト調査を経て、2001/2002年度への本格的な移行のための準備を進めている。

英米両国の各々のベンチマーキング・プロジェクトは、推進母体(政府機関かNPOか)・均質性の有無・任意性などいくつかの点で異なっているものの、比較の基準は「パフォーマンス・メジャー」にあることに留意する必要がある。つまり、「Ea(Economy) Efficiency Effectiveness」の観点から具体的業務に対応した業績指標を測定しベンチマーキングを行っているのである。つまり、戦略計画でいうベンチマークに採用されているような社会指標を用いたベンチマーキングではないということである。これは、ベンチマーキングの目的が特定の業務プロセスに焦点をあて「ベスト・プラクティス」に学ぶことを基本としているためである。

5 日本の自治体をめぐる課題

日本の自治体改革の動きを発展段階的にみるとつぎのようになろう。

①行政評価の導入、②評価の指標化(客観化)、③計画へのリンク、④予算へのリンク。

日本の先進事例の多くは、②評価の指標化(客観化)を終えて行政評価を上位の計画(多くの場合総合計画)とリンクさせることを当面の目標としている。しかし、総合計画と行政評価システムのリンクが確立されても、これを予算へリンクさせることは必ずしも容易ではない。「計画・予算・業績」の三者を巡る二つのサイクルが有機的に機能するには、なによりもまず「計画」になかみがあるか、つまり、自治体のビジョンの明確化とこれを実現するための戦略が問われることとなる。

米国の州政府にみる二つのマネジメントのタイプは、行政運営にマネジメントを導入するための雛形を示している。「外部マネジメント」と「内部管理」のいずれを優先するのかという選択肢であるが、いずれも「戦略計画」が核となっていることは銘記すべきである。一方で、自治体サービスへのベンチマーキングの導入は、市場メカニズム導入の一つの手段となるほか

英国の例では画一的な業績指標を活用することで自治体への戦略経営導入の一つの契機となった。

日本の先進事例が、「計画・予算・業績」のリンクを確保するという第2ラウンドの改革を実現するために、なによりもまず「総合計画」を廃止し「戦略計画」へ転換することが必要である。その際、米国のマネジメントのタイプの選択と自治体サービスへのベンチマーキング導入の意義を再認識する必要がある。

【脚注】

- (*) 具体的には、業績/成果による統制、市場による統制(市場メカニズムの活用)、顧客主義への転換、ヒエラルキーの簡素化に集約される。
- (**2) 住民の属性を「所有者」としてみる視点は、顧客主義を越え、意思決定プロセスへの参画を想定している。

【参考文献】

- Allison G, Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?, in Flanelled, Current Issues in Public Administration, St Martin's Press(New York), 1982.
- Ansoff, H. I., Strategic Management, John Wiley and Sons(New York), 1979.
- Aristiguet, M. P., Managing for Results in State Government, Quorum Books, 1999.
- Hage, O., Public Management & Administration Second Edition, Macmillan(London), 1998.
- 江藤巧・中川武史「政策指標の開発に向けて東京都の取組」『都市問題』第91巻第2号、2000年2月号。
- 大住荘四郎「ニューパブリック・マネジメント: 理念・ビジョン・戦略」1999年12月、日本評論社
- 大住荘四郎「ニューパブリック・マネジメント」『Policy Research』第36号、2000年4月
- 大住荘四郎「公共部門における戦略経営(2)」『経済セミナー』2000年9月号、日本評論社
- 東京都「米英の地方行政における政策評価の新しい潮流」



大住荘四郎(おすみ・そしろう)
新潟大学経済学部教授。1961年生まれ。京都大学法学部卒業、大阪大学博士(国際公共政策)、Ph.D.(Pacific Western University)。84年経済企画庁入庁、総務庁行政審事務局上席調査員、調査局景気統計調査課課長補佐、96年神戸大学経済学部助教授を経て98年より現職。専攻分野は、公共政策学、公共経営論、国民会計、著書に「ニュー・パブリック・マネジメント: 理念・ビジョン・戦略」(入門SNA; 国民経済計算で読む日本経済)(日本評論社)などがある。