

# 自治体の政策形成と公共経営

筑波大学社会工学系教授

古川 俊一



地方と中央政府をつなぐ関係の枠組みが2000年4月から変わった。この地方分権はなお不十分であり、また戦後50年の地方自治の成果をふまえた法的な枠組みの再構成にすぎないとみることもできよう。だが、世界的に地方分権が現代福祉国家での問題に一つの解答を与えていることは、まず肯定していい。

分権は、権限と裁量の拡大とともに自己決定を求める。決定するためには、発案できなければならない。政策形成の能力が求められるゆえんである。

他方、地方自治体の多くは、深刻な財政危機に直面している。税制を含む財政制度に多くの問題があることは間違いない。少なからざる自治体が、真摯に行政改革に取り組んでいるものの、めざましい成果をあげているとはいえない。理論と戦略が欠けていることが多いからである。

本稿の目的は、内外における先行、成功事例を念頭におきながら、この政策形成と行政改革の両方を同時に実行できる「公共経営」の考え方を説明し、地方において、実践し、着実な制度化を図るヒントを与えることである。

その眼目は、行政改善のしくみを組織に定着させ、「学習する組織」に変えていくことである。かつ、その基盤には、行政(政治)責任がおかれる。

## 1. 公共経営とその背景

組織の課題に対処するための方法を「経営」という。公共部門の管理運営に企業経営のノウハウや手法を活用する考えは有力である。だが、公共の福祉を実現する責務を負っている公共部門は、企業とは違うという考えも強い。第一に、行政が政治システムの一部であり、民主的な統制に服することである。第二に、目的の違いがある。利潤の追求が民間企業の使命であるとすれば、公共部門は、公共の福祉である。その具体的な内容は、目的として単位組織の使命に具体化され、手段は施策や事業の形で明らかになる。目的は、法令、条例などの法形式によって外から与えられ、企画、立案や経営管理上の手段も限られている。また、公務員制度により、職員の任用、昇進を含め信賞必罰の自由度が低い。第三に、住民やマスコミの批判にさらされる度合いは、公共部門の方がはるかに大きい。

だが、以上のような民間と公共の差をあまり強調すべきではない。効率化への努力をしない言い訳になるからである。

政策形成に関して不可欠の理念は、ガバナンスとアカウンタビリティの二つである。

現代の統治(ガバナンス)は、政府だけではなく、社会における共同的な選択の上に成り立つ。すなわち、政府と社会民間との相互交渉、市民の公益活動

も視野に入れた統治とならざるをえない。

また、政府が主権者に申し開きをすること、その内容の責任をとること、これがアカウンタビリティの本質である。「説明責任」と訳すると狭い意味になる。そもそも政府が情報の獲得、生産、加工、活用において民間よりも圧倒的に優位にある現象は、過去のものとなった。ガバナンスの特徴は、政府が他の部門との協調なくしては、政策を有効に進められないところにもある。その場合、このアカウンタビリティが前提条件となってくる。

現代福祉国家にあっては、夜警国家にもどることはありえない。公共サービスは、公共部門だけで担われることはない。したがって、公共部門と民間部門とを問わず、経営原則にしたがった活動が要請される。

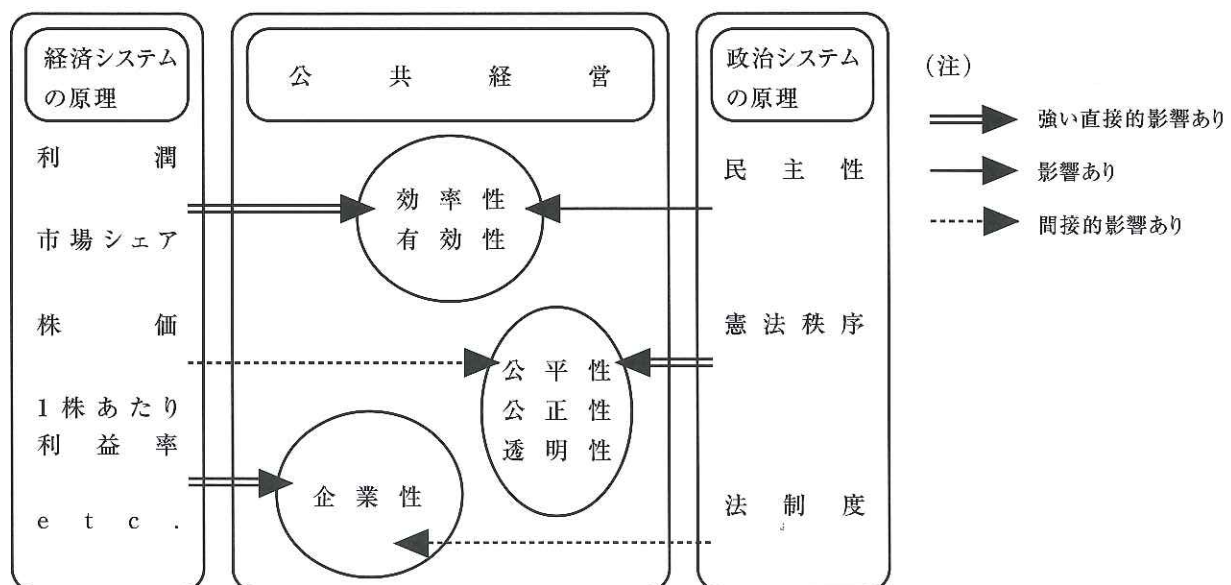
それらの営みを表現するのに、私は「公共経営」という言葉が適当と考えている。「公共」であるから、民間とは違った原理がある。だが、「経営」とは、組

織、事務執行など共通の原則で運営できる部分があることを示す。

「経営は20世紀最大の人類の発明である」ということばがある。組織があり、ある活動を制御していくうえで、経営の機能が十分発揮されなければ、いくら個別の事業単位で改善に努力しても、全体としては、目的を達成できない。その意味で経営は、政府と民間を問わず、不可欠の技術(アート)である。

以上の議論をふまえて、公共経営の理念と政治システム、経済システムとの関連を概観すれば、(図1)のようになる。ここに示された、異なる行政価値をすべて平等に満足させることは不可能である。効率性、有効性という最初の二つが多くの場合強調されるが、公平性なども大事である。また、透明性が重要となってきた。

( 図1 公共経営の構図 )





## 2. 政策形成と評価

### (1) 政策形成の本質

そもそも政策とは何か。行政でいえば公共価値を設定することである。公共価値とは何か。それは、効率、効果、公平といった価値を具体の行政領域で実現することである。例えば、社会福祉でいえば、本人の責任にすることのできない原因で障害者となった人を公平の観点から社会全体でささえることである。それだけでは採算にのらない社会的な共通資本を整備し、社会経済活動の基盤を提供することである。あるいは、必要な環境規制を行い、人間が生きていく条件を整えることである。

政策形成は、しばしば計画からはじまると考えられている。しかし、はたしてそうだろうか。実際の仕事に全く新しいものはない。何らかの形で過去の政策と関連している。事務引継ぎを前任者から受け、過去をふりかえり、現状の問題点をさぐり、将来に向かって計画をたてる。あるいは予算要求をする、というのが実態である。すなわち、計画(プラン)からはじまり、実行し(ドゥー)、そのあと評価をする(シー)という、教科書的な政策過程の構図ではなく、むしろ評価からはじまると考えるのが正しい。

実は、この評価の活動こそが、政策形成と行政責任をつなぐ鍵なのである。

### (2) 評価と業績の概念

「評価」はこれまで全く行われていなかったわけではない。また、「事務事業の見直し」という「行政改革」の常套語もある。これまでも、監察、検査、監査というような名称の評価が行政管理の重要な手法とみなされてきた。総務庁による行政監察は代表的なものである。

現在の評価は、二つに区分することが便宜である。それは、「事業(施策)評価」(program evaluation)と、「業績測定」(performance measurement)である。「事業(施策)評価」は、ある特定の事業について個別にまた深くその結果を、事前または事後に測定す

るものである。公共事業の再評価はこれにあたる。「業績測定」は、これに対して、仕事の達成度合いを常時監視するものであり、組織全体の仕事を対象とする。業績測定と施策評価とは、実務では重なりあい、また補完する面があるものの、概念としては区別できる。ベンチマーキングは、業績測定の方に含まれる。日本では、業績測定という用語は、ほとんど使われていない。「評価」という用語がそのまま用いられる傾向にある。

### (3) 地方公共団体における評価と予算

わが国の地方公共団体における評価は、新しい業績概念の影響を受けている。企業経営原理を行政に適用しようとする新公共管理法(NPM)において、中心概念の一つは業績(performance)である。

地方公共団体における監査は、財務監査から行政監査へと広がり、さらに外部監査の導入がなされた。しかし、評価とは異なったものと受けとめられている。

もともと、業績に着目する試みは、自治体の事業別予算への取り組みである。原語は「パフォーマンス予算」である。多くの地方公共団体で採用していることになっている。予算議案の目が、社会福祉、公衆衛生、下水道のように、事業の目的を表わしているので、自動的に事業別予算は作成されていると担当者が誤解している例が多いからである。だが、従来の予算も評価とむすびつくことで、はじめて本格的な事業別予算をつくることができる。それぞれの事業について、効率、効果などの業績を測定することが前提になるのが、事業別予算だからである。

三重県が1995年から導入した「事務事業評価システム」は、「さわやか運動」という「生活者起点の行政運営」の一環であり、予算制度改革、計画づくり、さらには、アカウンタビリティに関連しているが、真のねらいは、組織風土の改革を目指すものであった。単なる財政面での節約効果や、組織編成に着目するのでは十分ではなく、総体としての新行政システムが志向されていることに着目すべきである。中央政府の政策評価は明らかに影響を受けている。

一方、静岡県で行われている業務棚卸法の本質は、



TQMであり、戦略経営 (strategic management) へつながる。業務を組織別に目的、目標ごとに文書化する。この文書は、業務の実績評価や業務改善のための分析を含む。焦点は個々の業務というよりは、その組織単位の達成すべき目的、目標にある。このようにして、それぞれの業務は目的と手段とが重なりあいながら、樹木の構造のように全体を構成する。それぞれの枝である手段をつきつめていけば、より高度の政策目標が明らかになる。高次の目標は下位の手段の効率や効果の度合による。どれだけの資源 (予算、人員など) が投入されたかも示される。政策が目標を達成しているかどうか、たやすく明らかになる。

この手法は、予算編成過程と結びつく。業務の重複を容易に発見し、論理的で生産的な議論を尽くすことにつながる。職員削減、組織の再編成、民間委託、情報技術の活用などが図られる。かくして、このシステムはトップマネジメントの意思決定を援助するためのものである。

以上二つの例にみられるように、業績測定を予算編成過程に関連づけることは、一般的である。岩手県、埼玉県、兵庫県などでも、予算査定と関連づけて実施している。

ベンチマーキングも、業績測定の試みに含まれる。東京都政策指標は、この一例である。本来のベンチマークとは、専門家が選んだものか、あるいはすぐれた自治体の業績から導き出された水準、指標をいう。かつ、その水準に到達するよう、自治体経営を見直していくことをベンチマーキングというべきである。したがって、指標を示して事足りりとすることは、誤りである。

米国のオレゴン、テキサス、フロリダなどの諸州や自治体の著名な例では、住民や利害関係者を参加させ、しかるべき指標を設定していくという行政手法をとる。指標は、目的との関連で定まってくるものであり、その指標を向上させていく手段 (政策、施策、事業) もあわせて示されるべきである。これが、政策である。

他方、事業の評価も予算に関連する。北海道で

1997年行った「時のアセスメント」は、長期間にわたって着手されない、あるいは完了しない大規模事業について継続か中止かを評価する、一種の事前評価である。これまで再評価という行為自体が不可能のものとされてきた日本の行政風土に風穴を開けた意義は大きい。この北海道の事例は、国の公共事業再評価制度へ、影響を与えた。

#### (4) 評価と計画

総合計画の進行管理に評価を使おうという自治体は多い。川崎市では、総合計画の実施計画のうち、投資的経費の再評価に活用した。しかし、計画の進行管理や見直しにとどまる限りは、インパクトは弱い。しばしばトップダウンというよりは、企画部門の自己満足になってしまい、具体的な管理改善へとつながらないおそれがある。

事業の再評価であれば、行政管理全般の改善というよりは、大規模見直しという意味で、時のアセスメントと同様な機能を発揮するにすぎない。むしろ、業績の測定を進める過程で、政策体系の見なおしを進め、目的と手段の関連を明らかにすることで、実質的に計画づくりを行うことが望ましい。三重県や静岡県の場合は、その方向を示している。

要するに、他の公共経営システムと連結していかなければならない。

#### (5) 評価と政策形成

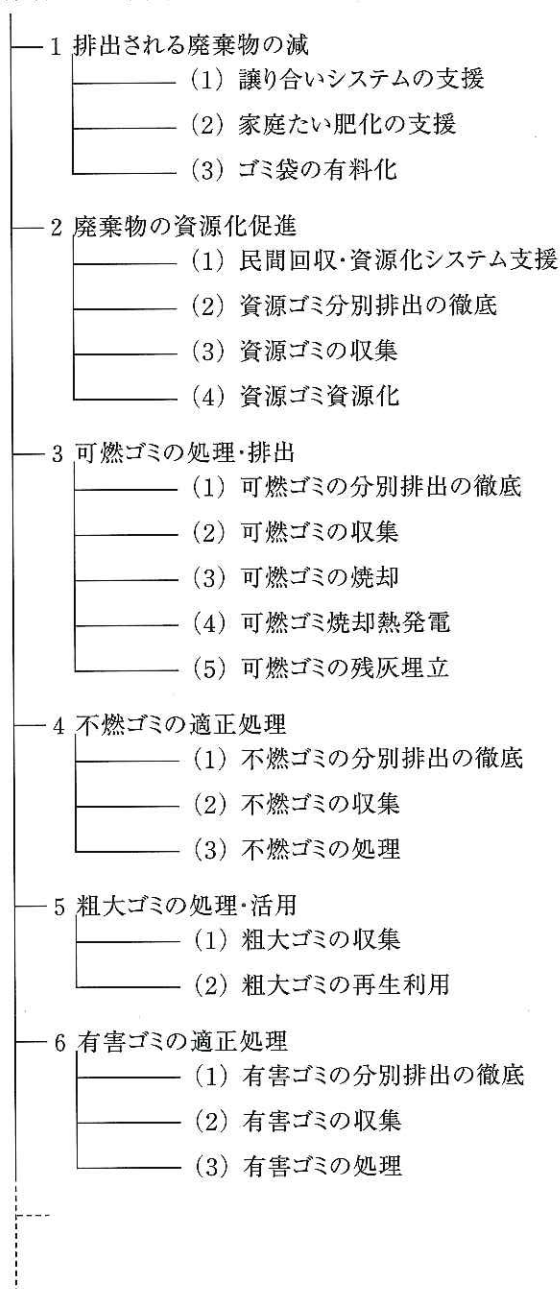
予算といい、計画といい、これらは政策過程の中心である。広い意味での評価は、既存の仕事を体系的に見直し、あるいはこれからとろうとしている方策の妥当性を事前に検証する作業である。ということは、評価と予算、計画はそれぞれ連続し、重なり合っている。政策の形成といった場合、大部分は、この三つの活動に集約される。したがって、評価を通じて、政策形成能力を養っていくということが、肝腎であることがわかる。

政策は、何らかの公共的な価値の実現の手段であるとともに、施策の目的である。政策と施策は目的と

手段の関係にある。この目的と手段の間には、相当程度の因果関係がなければならない。ある手段を行使して、ある目的が相当達成される関係になければならない。同様に、ある事務事業はある施策を達成する手段である。自治体の環境政策における目的手段の体系図を掲げる。(図2)

(図2 政策・施策・事務事業の体系図)

廃棄物による環境負荷の軽減



評価の本質は、こうした目的と手段の関係を明らかにし、より妥当な方策、手法を見出していくことである。これは、政策形成の根幹にふれる。したがって、評価、計画、予算という一連の作業が政策形成能力を形作る。予算額をふやせば結果がうまくいくと考えるのは、あまりにも素朴であろう。これは、入力(インプット)至上主義である。その予算を使って何を生み出そうとしているのか(アウトプット)、どのような成果(アウトカム)を期待しているのか、この関係を十分述べるができなければ、住民の理解は得られない。役所の自己満足に終わる。

実際には、このような事態は多かった。むしろ一般的であった。地方分権の時代にはもはや維持できない。行政の転換である。

#### (6) 評価システム構築の課題

むろん、/アウトプットとアウトカムが常には測定できないこと、'組織類型'によって、この測定可能性は異なること、#政策と結果の因果関係のコントロールが必ずしもできないこと、#職員による操作の危険性、などの課題がある。また、評価システムができたとしても、/現行の事業の正当化、'新しい行政需要と政策優先順位への対応能力の低下、#政府間評価'などの問題がある。

第一の、現行事業の正当化の問題は、公共事業の再評価制度をみるまでもなく、組織では常に存在する。外部の批判を仰ぐような仕組みが必要となる。

第二の、新しい行政需要と政策優先順位への対応能力の低下については、現行事業の評価に埋没して、新たな対応をする誘因が低くなり、結果として優先すべき政策への関心を没却してしまうおそれがある。

第三に、政府間評価の問題は、日本では中央地方関係が過度に融合していて、共同執行体制になっていることからおきる。中央政府の政策や事業の効果を測定することは、中央政府自身で行うというよりは、しばしば地方や補助金対象団体のレベルで行われざるを得ない。



以上のような課題はあるものの、克服できないものではなく、評価の有効性は公共経営の中で実証されつつある。多くの先進諸国で、この10年から20年広く実践されてきていることからわかる。

### 3. 組織管理・定員管理・人事管理

政策形成も、実際の組織の中で生かされなければ意味をなさない。そこで、組織、定員、人事に関わる課題を簡単に述べる。

#### (1) 組織管理と定員管理

自治体も含めて政府の抱える問題は、その肥大化である。我が国の公務員数は、人口対比では諸外国に比べて少ないと統計ではいえるが、外郭団体などが多く、実際は少なくない。外国では「影の政府」といわれている問題である。

日本での第一の問題は、企画組織と実施組織との混交である。実際の情報に立脚した政策立案はたしかに長所であるが、他方、細部にとらわれて現状を改善する大胆な発想、意欲がそがれるという短所もある。しかも、現場の状況を必ずしも把握せずにたてられた政策立案は多かった。

第二の問題は、組織が迅速な意思決定に不適合なことである。実際、役所や大企業の最大のガンは、丁寧なボトムアップの意思決定方式である。

つまり、現在の行政の抱えている問題は、中核となる意思決定の部分に過剰な人員を抱えて、ムダな仕事をそこで作り出す一方、意思決定が遅くなりがちであることだ。少なくとも意思決定の中核は、小人数にして、責任を明確にすることが、これからの経営のありかたである。

定員管理は、政策や施策における目的と手段とを関連づけることを通じて仕事の見なおしをすることからはじまる。目的を達成する手段のまとまりを組織とし、その要員を配置する。ただし、すべての仕事を公務員で行う必要はない。委託結果の質の審査を含む委託管理が相当程度できる限りは、委託も活用され

るべきである。日本では丸投げのような委託がしばしば見られるのは、専門性が受託先にあるからである。

#### (2) 人事制度と給与

そこで、専門家をある程度確保する必要がある。

第一に、労働市場の流動化を前提とし、幹部公務員の外部からの任用あるいはその特別職化が行われるべきである。これは、責任政治の実現に資する。我が国公務員制度の特徴の一つは、一部の例外はあるものの幹部も一般職も同一給与表で同一身分保障及び終身雇用を前提とした内部昇進・任用である。しかし、福祉、環境、国際化、情報化などの課題には現有職員だけでなく、専門性を持った人材が必要になってきている。もちろん内部に適任者がいればいいが、すべての分野にそうであることはなかなかないし、外部からの登用が一定の割合あることで、競争が促進される。

第二に、職務が変わらなくても技能が習熟しなくても、年功で賃金は上がる公務員の給与制度は見直すべきである。インセンティブがなくなるからである。

#### (3) 能力開発管理

かくして、組織の基本は、少数精鋭となる。人間はコストだけではなく、資源でもある。仕事の進め方を変えることで、生産性を上げることができる。実際、企画立案の仕事の生産性を上げることは、たやすい。個々の職員の能力開発を体系的に進めることと、外部からの登用を進めれば、相当改善できる。座学の研修では不十分であるから、職場研修は大事である。ただ、これまであまりに職場研修が重視され、一般的な政策形成能力が養われてこなかったうらみがある。職場に特有の情報、慣習、手続きには習熟するが、職場が変わると著しくその能力は有効性を失う。むしろ、派遣研修、留学(国内、国外)の持つインパクトに着目して、体系的に能力開発を行い、相当な成果をあげている自治体の例はある。中央省庁の人事管理では、徹底した派遣、出向、留学、在外勤務などで専門的



かつ多様な能力を養成している。職務の希望をとり、配置する手法もいい。動機づけを図ることが、仕事の成果につながる。

かくして、一方で組織・定員管理を進め、他方で人事・給与管理を改善していくことで、中枢はスリムな組織となり、他方公共サービスの供給は、直接執行、民間委託、NPOの活用、PFIなど形態はともかく、目的に応じて行われる。公共経営は、かかる総合的な取り組みなのである。

#### 4. 公共マーケティング

最後に、政策形成に関わる論点として、情報公開とマーケティングについてふれる。政策は、住民に理解され、支持されてはじめて効果を発揮するからである。

まず、現在の行政は、すべての政策が公開を前提にして企画立案されるという新たな現実と直面している。情報公開制度は、「公的決定の責任の共同化」という、行政にとっても長期的には正しい方向を示している。行政だけが、責任を持つのではなく、政策に関連する利害関係者や影響を受ける住民も責任を共有するということである。

だが、情報公開をすればいいというものではなく、二つの条件が必要だ。それは、

- (1) 情報回路の自覚的な設定と政策形成 であり、
- (2) 市民の批判的精神と建設的行動 である。

第一の点は、広報と「公共マーケティング」に関わる。世論調査、広報公聴活動、顧客サービスの充実などの方策があるが、より大事なものは、これらの努力を組織化することだ。アカウンタビリティの確保のためには、行政広報の伝統的な考え方から脱皮して公聴の重視に転換しなければならない。「打てば響く役所」を目指すのである。

行政への不満は世の中に満ち溢れていることを職員の人々はお存知であろうか。そこで、「情報回路の

自覚的な設定」という課題が出てくる。現実の問題として、「住民からの意見がうまく集められない」「住民アンケートでも施策を提供する視点からの優先順位や改善意向、満足度の確認にとどまっている」「政策の立案につなげるところか苦情の処理で手一杯」などが自治体の悩みである。個別の問題の処理には限界がある。住民からの問題提起を出発点として課題を発見し、具体的な処理、最終的な問題解決に至る一連の過程をシステム化しておくことが必要である。

この体系のひとつが「公共マーケティング」である。その大きな目的は、「情報回路の自覚的な設定」である。放置しておいては流れてこない反応情報を収集する努力であり、反応情報を迅速に処理することである。しかし、外部からの情報を集めることより、組織内のフィードバック回路を適切に作動させることの方がはるかに難しい。

広報公聴部門が迷路におちいるのは、行政と住民の関係を単純な往復の回路ととらえているからである。「情報・コミュニケーション戦略」としての広報公聴は、住民を起点にした情報の回路をいかに循環的にするかが課題である。

中長期的には、二つの課題がある。

第一は、情報の共有を通じて住民に向けた職員の育成がなされなければならない。組織風土の変革である。最近、企業の経営改革の中で社内広報施策に重点がおかれている。トップと従業員との間の情報や価値観の共有を図るのである。ジャック・ウェルチGE会長が繰り返し経営方針を社内に伝達することを通じて、飛躍的に業績をあげたことは有名である。役所でも、トップの方針が職員に伝わっていないければ、いくらお題目を並べても組織は変わらない。

第二は、行政の仕事の評価である。単に計画どおり行われているかどうかだけでなく、成果があがっているのか、わかりやすいかたちで情報を住民に公開する。これによって、職員も精神的に報われることになる。

## 5. 結論

政策形成は、公共目的の認識を共有することからはじまる。

政策は、役所だけではつukれない。役所も民間と共同で公共目的を定め、その認識を共有することが必要になる。ニーズに適合していない施策は無意味である。

他方、これからの行政における重要な概念は、合法性、適法性からさらに進んで、業績（パフォーマンス）になる。これまで、どれだけの予算を使ったかが、国民の関心であった。だが、政策形成の出発点は、政策の目的、意義から考えて、それを達成するにはどうしたらいいか、あるいは現状の政策は達成しているかどうかをさぐることである。このような過程は、「学習する組織」（learning organization）へ近づく道である。

目標、規範の決定は、民主的意思決定の役割であり、公共価値の創造へつながる。ここに民主性と専門性が結合するゆえんがある。「経営は変化への対応である」（アルフレッド・P・スローン、GM中興の祖）であるように、政策形成も、時代の転換に即応できるような体制で進められ、経営と一貫していなければならない。

### （参考文献）

さらに深めたい読者は、筆者の次の文献を参照願いたい。

1. 「地方公共団体における評価の進めかたと課題」『都道府県展望』2000年6月号
2. 「政策評価の概念・類型・課題（上）（下）」『自治研究』76巻（2000年）2号、4号
3. 「情報公開とアカウンタビリティ」『地域政策研究』第8号、1999年
4. 「市民参加の評価方式—制度化の可能性と課題」西尾勝編『行政評価の潮流—参加型評価システムの可能性』行政管理研究センター、2000年。

## 古川 俊一

### ■ Profile

東大法学部卒、自治省入省。財政局、大臣官房、行政局、政府在外研究員、ハーバード大学修士（公共政策専攻）。長崎県経済部長、自治大臣官房参事官、1994年9月筑波大学社会工学系助教授を経て博士（法学）現職。地方行財政論、社会システム論、比較行政論、公共政策評価論などを担当。学習院大学、慶応大学講師。自治省「行政評価研究委員会」座長。主要著書には、「連邦制」（ぎょうせい）、「地域創造」（第一法規）「政府間財政関係の政治分析」（同）など。