

## ニュージーランドの行政経営

—三重県の新しい政策推進マネジメント・システム—

石原俊彦

### 1 行政経営改革の視点

#### (1) 組織体としてのマネジメント

「市役所は市民のお役に立つ所」(後藤國利大分県臼杵市長)。「できること、納得したことに、遊び心を持って取り組むのがDNA運動」(山崎広太郎福岡市長)。「市役所に営業本部を設置」(横尾俊彦佐賀県多久市長)。

お役所仕事と揶揄されるこれまでのイメージを刷新し、大胆な改革に着手する首長が全国に現れはじめている。後藤市長は民間企業の経営者、山崎市長は企業経営者を中心に経営管理委員会を設置して市政運営の指針を策定、横尾市長は松下政経塾で松下幸之助の経営理念に学ぶ。三市長の共通項は民間企業の経営である。

地方自治体の改革が、日本経済の大きな課題になっている現状で、この改革において取りまなければならないことは、自治体を一つの組織体として機能させる経営(マネジメント)を確立することである。三市長の言明はこの点を明確に物語っている。

#### (2) お役所仕事から行政経営へ

手続・前例・形式主義によるお役所仕事。この背景には、予算の獲得と執行を重視し、施策や事業の結果評価を軽視する予算偏重主義がある。施策や事業の評価なしに予算編成が行われるから、職員は顧客である住民の方を向くことなく、手続や前例の形式的な踏襲にこだわってしまうのである。

わが国自治体には、住民ニーズと財源を考慮して、施策や事業の優先順位をつける経営のシステムがほとんどない。中断あるいは廃止すべ

き施策や事業について住民との合意を形成するシステムもない。大阪府だけではない。このままでは、たくさんの自治体が倒産の危機だ。それを救うのが行政経営の発想である。

行政経営とは、行政のパフォーマンス(費用対効果あるいは負担対受益の関係)を改善するために、「Plan(計画)–Do(執行)–See(評価)」のPDSサイクルに基づいて展開される諸活動の連鎖である。自治体の行政経営システムを構築・運用するのは首長の責任であり、地方分権の時代、首長の手腕は、行政経営のシステムをいかに構築し機能させているかによって評価されるべきだ。首長個人の力だけではなく、職員全員の力を引き出すことのできる首長が、あるべき首長の姿である。

今後、首長の経営には、職員をやる気にさせるリーダーシップが一層重要な要素になる。職員を本当にやる気にさせる源泉は、首長としての権限ではなく、首長個人の人間力である。首長によるシステム構築とリーダーシップ、それに職員の意識改革が行政経営の必要条件である。

#### (3) 三重県起点の行政経営

行政経営に取り組む全国の自治体が三重県に注目している。三重県の行革体系は、平成10年3月にまとめられ、本格展開されている。

なかでも、三重県が最初に導入した事務事業評価システムという「評価」の仕組みは、たちまち日本全国の自治体に普及した。また、最近多くの自治体が作成しているバランスシートも、三重県が試行した発生主義会計の導入を契機にしている。

事務事業評価システムとバランスシートは、予算に偏りすぎていた自治体職員の関心を、評価あるいは決算にシフトさせる意識改革のツールとして活用されている。この二つのツールの導入が上手く進んだ時に課題となるのが、決算や評価の内容を次年度の計画に反映させる仕組みづくりである。

#### (4) 改革のヒントはNZにあり

平成10年度の三重県の行政改革は、総務局長を務めた村尾信尚氏（現財務省理財局計画官）が中心となって策定した。村尾氏は平成8年7月にニュージーランド（NZ）の行政改革を視察し、三重県の改革のヒントにした。また、現在も霞ヶ関から行革のエールを発信している（<http://webs.to/whynot/>）。

平成10年7月に総務局長に赴任した居戸利明氏も、昨年10月に、NZへの視察を行った。この行政視察団には筆者も有識者として同行した。昨年の視察目的は、PDSの経営の視点からこれまでの改革をバージョンアップし、政策推進のための新しいマネジメント・システムを構築するアイデアの発掘にあった。バージョンアップのための具体的なヒントは、NZ政府とハット市の取り組みに垣間見ることができた。

## 2 NZ政府の経営システム

### (1) PDSの基本フレームワーク

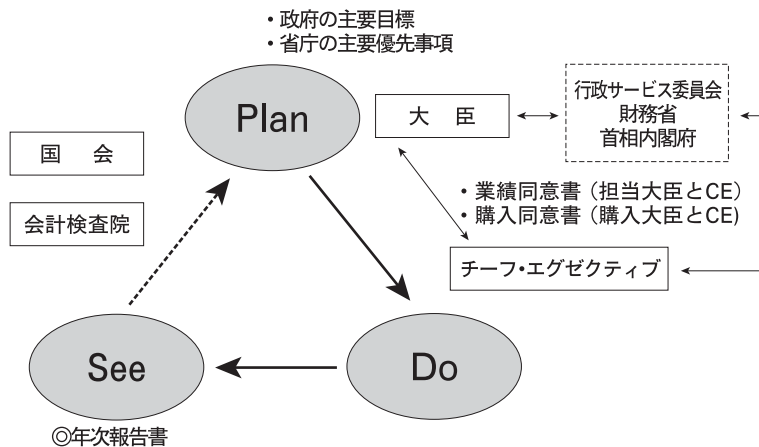
図表1はNZ政府の経営システムを概観したものである。NZでは内閣が定めた政府の主要目標と、それに貢献する省庁の主要優先事項を前提に、各省庁からの具体的な政策提言が省庁の担当大臣（responsible minister）になされる。

担当大臣がその政策を採択した場合には、政策を実現するための公共サービスを、今度は購入大臣（vote minister）として、担当省庁のみならず、その他の省庁からも購入し、国民に提供することになる。

NZでは、各省庁の最高責任者はチーフ・エグゼクティブ（CE）であり、担当大臣ではない。NZの大臣は通常、複数の省庁を担当しており、担当大臣としてその省庁の業績（民間企業という財政状態と経営成績）をモニタリングしている。CEとの間でこのモニタリングのために交わされているのが業績同意書である。一方、各大臣は購入大臣として行政サービスを購入する省庁との間で購入同意書を交わしている。

購入大臣としては、省庁からの購入価額をできるだけ引き下げたいところである。しかし、それを各大臣ともがあまりに追求してしまうと、省庁の財政や職場環境が悪化し、省庁のパフォー

図表1 ニュージーランド政府の経営システム



(出所) 平成12年度三重県オセアニア行政視察団報告に一部加筆

マンスが逆に悪くなることになる。担当大臣は業績同意書に基づいてこうした点をモニタリングしているのである。また、行政サービス委員会、財務省、首相内閣府は、それぞれ異なる視点で、大臣と省庁 CE とのやり取りを絶えずモニタリングしている。

NZ では各省庁の CE から担当大臣に対して年次報告書 (annual report) が提出されている。この年次報告書には、国会に提出する旨の表記もなされているし、広く国民にも公開されている。年次報告書には CE のマネジメント・レポートの他、発生主義で作成された財務諸表と会計検査院から指名された公認会計士の監査報告書も掲載されている。

NZ には成果保証システム (performance assurance system) という考え方が存在している。財務省が財政、首相内閣府が政策調整、SSC (state service committee : 行政サービス委員会) がシステムと機構改革の調整を図っている NZ では、三者の権限と調整機能を駆使することで、自然と水準の高い成果 (パフォーマンス) が実現されるという発想である。この発想で重要なキーワードが、上記の購入者としての大臣の立場と所有者としての大臣の立場である。

## (2) その他の中央省庁の概略

NZ には約38の省 (department または minister) がある。同じ省でも department は minister よりも民間的なイメージの強い省とされている。この省からのサービス購入に応えるのが SOE (state owned enterprises) と CE (crown entities) である。

ここ20年間ほどの間に、NZ の行政改革は格段の進展を見せたが、その1つの核心が民営化である。NZ では財源のなかに行政以外のところからの収益がある政府の執行機関を SOE とした。SOE の株式は当初、100%が政府所有であるが、SOE が政府以外にも顧客を獲得することで収益性を高めると、株式を売却して実質

的な民営化を実現することになる。民営化が実現された段階では、そこに勤める職員のリストラ問題、退職金問題が政府の債務として認識しなくてもよいことになる。また、政府には株式売却という新規の財源も確保されることになる。現在、SOE は NZ ポストや TV など約350ある。SOE は国益を目的としているが、採算はコマーシャルベースで考える類の企業なのである。

CE は、SOE 以上にコマーシャルベースでのマネジメントが必要とされている。約3000の CE が存在するが、そのなかには先生が一人で生徒が20人といった学校も含まれている。NZ の行政改革は CE をいかに上手く機能させるかが重要な問題として認識されている。

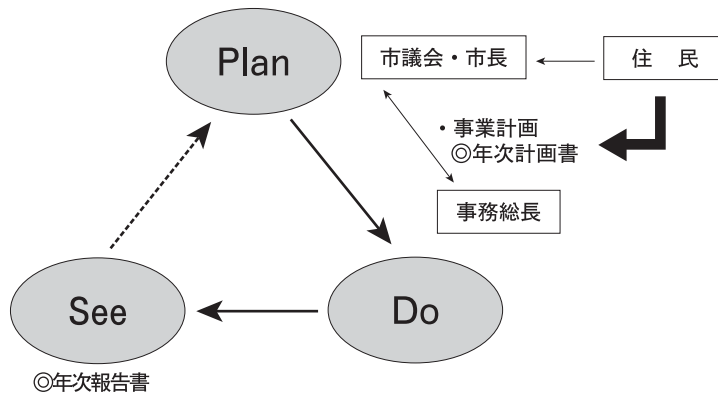
SOE や CE の存在は、外部委託や民営化が行政改革の大きな推進力になることを示している。しかし、その際に注意しなければならないのは、SOE や CE の経済性や効率性が重視されるというのではなく、少なくとも議会質問のレベルでは、SOE や CE の存在が公共関与の考え方の中で整理されているという点である。「なぜこのサービスは行政が提供しなければならないのか」。経済性や効率性の視点だけではなく、そもそもサービス提供理由の根本から吟味しようとするのが、NZ の行政改革の大きな特徴になっている。このことは平成10年度から本格展開された三重県の行革でも、大きく参考にされている。

## 3 ハット市の経営システム

### (1) PDS の基本フレームワーク

図表2は、ウェリントンに近接するハット市 (人口9万6千人) の経営システムである。同市の改革は1993年に事務総長に就任したロジャー・カーニュウェル氏が手がけた。氏の就任後2年間で、1億2800万ドル (1 NZ ドル≒45~50円) あったハット市の累積債務は8300万ドルに減少した。業務の民間委託や現業部門の民営化も促進し、市職員数は900人から300人に減少している。NZ 最大手の調査機関である NRB は、199

図表2 ハット市の経営システム



（出所）平成12年度三重県オセアニア行政視察団報告に一部加筆

3年に最低と評価されたハット市の住民満足度が、1999年にはすべての自治体中で最も高くなったと報告している。

ハット市の経営システムでは、政策を立案する議会と、それを実現するために業務執行を行う行政の役割が完全に分離されている。住民の代表である議会（ハット市では議長が市長を兼ねている）は、業務執行の権限を事務総長に完全に委ねる一方、事務総長は年度ごとの業務執行の計画と結果を、議会に提出しモニタリングを受けることになる。

ハット市議会では現在、2010年までの事業計画（strategic plan）を公表している。わが国自治体が作成する美辞麗句を並べただけでしかも大部の総合計画とは異なり、頁数はわずか24ページ。しかもこのなかには、10年間のハット市の数値目標が生活・インフラ・環境・経済の4つの分野に分けて明記されている。また、今後10年間の歳入と歳出の計画が、4つの領域に区分して説明されているのである。

文章と写真ばかりで、その自治体が本当に何を目指しているのかが分からないわが国自治体の総合計画に比べ、ハット市の事業計画は、議会が責任を持つべき政策の数値目標と中長期の財政計画を、明瞭にしかもコンパクトに開示している。

ハット市では、政策を実現するための業務執

行の全責任は事務総長が負っている。目的や目標を定めるのは議会であるが、それらを達成する方法については事務総長にすべての権限がある。このことは、議会がただ一人の事務総長を選任する一方、ハット市の職員は全員事務総長によって雇用されていることからあきらかである。視察時に事務総長から、おもしろい話題提供があった。ハット市では、公共工事に特定の業者を紹介する議員に対して、「それはあなたの仕事ではない。私の仕事だ」という一言で片付くそうだ。日本とは大ちがいの言うのは、言いすぎだろうか。

このような大きな権限で事務総長がどのようなことを計画し、その結果がどうなったのかを説明するために、毎年作成されているのが年次計画書（annual plan）と年次報告書である。わが国自治体の予算書と決算書に相当するものであるが、その中味は非常に豊富で、2000年6月期の年次報告書は128頁、2001年6月期の年次計画書は135頁の分量である。

年次計画書は、わが国の款項目という縦割りの予算とは異なり、政策体系に基づいた横割の予算で体系化されている。また、22の施策体系別に事業ごとの成果指標が設定されている。年次報告書には発生主義会計導入のもとで作成されたバランスシートや行政コスト計算書が会計検査院から指名された公認会計士の監査報告書

とともに掲載されている。もちろん、年次計画書で目標とされた成果指標の達成度合いについてもきちんと説明されている<sup>1)</sup>。

#### 4 むすびー三重県の新しい政策推進マネジメント・システムー

NZ視察を踏まえて構想されたのが、図表3に示される三重県の新しい政策推進マネジメント・システムである。これまで三重県が取り組んできた行政システム改革の諸項目を、PDSのサイクルで整理し、経営を実践する一つの組織体としての連携を実現しようとしているところが特徴である。

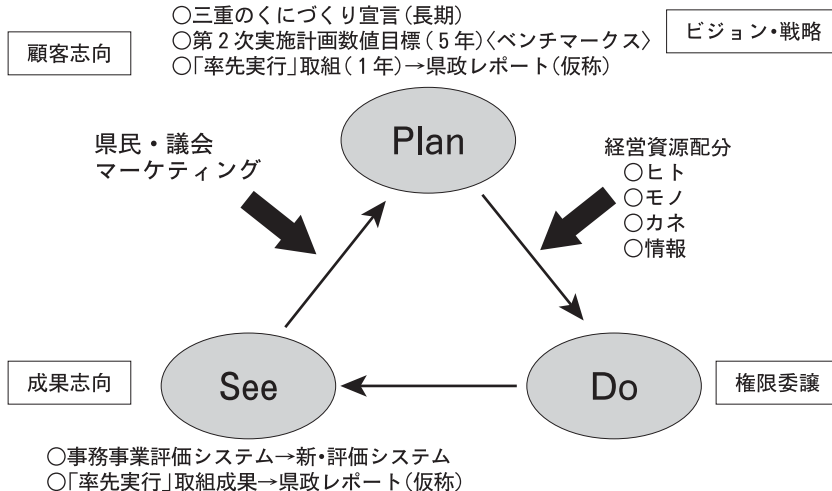
「住民のための行政を実現するために、アカウンタビリティが当然のごとく実践されている」(紀平 勉主査)、「NZも三重県と同じコンセプトで改革を進め、同じような成果を上げ、課題を抱えている」(中嶋年規主事)など、視察に加わった職員のイメージが、このマネジメント・システムには反映されている。

このように小稿では、NZの行政経営をヒントに、三重県が新しい政策推進マネジメントシステムを構築している概要を検討した。こうした取組みが着々と進められ手いる背景には、結局、つぎのような現状認識と解決のベクトルが存在

すると思われる。これらは何れも行政経営の実現を目指す自治体の首長が潜在的にイメージしている、改革の実相でもあると考えられるのである。

- ① 地方分権の時代、財政構造と行政システムの改革を推進するために、自治体にも経営の発想を導入すべきである。
- ② 経営の行動原理はPDSサイクル。施策や事業の評価を看過してきた自治体には、PDSのサイクルが定着していない。
- ③ PDSサイクルを有機的に関連づけているNZの政府と自治体を参考に、三重県が新しい政策推進システムを構想した。これに注目している市長村長が増加してきている。

図表3 三重県の新しい政策推進マネジメントシステム

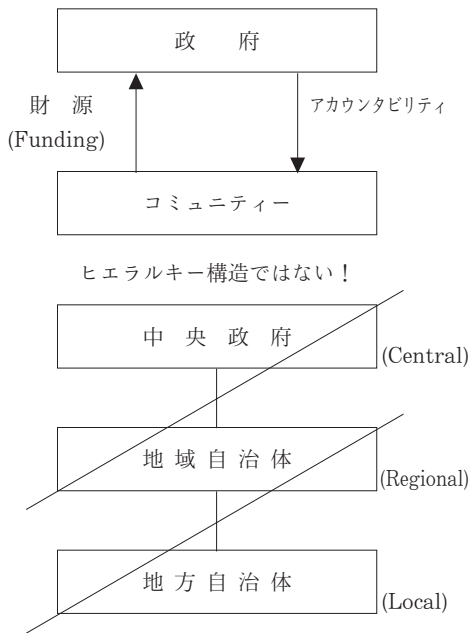


(出所) <http://www.pref.mie.jp/KIKAKU/plan/SAKU/Suchi/seisaku.htm>

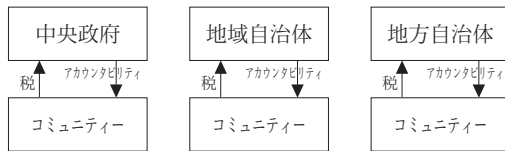
【注】

1) ハット市のロジャー・カーニューエル氏にヒアリングをお願いした際に氏から頂いた資料（パワーポイント）からは、氏が独創的なイメージを駆使しつつ、それをNZの地方自治体の行財政運営に上手くマッチさせていった苦心の跡を感じ取ることができる。参考までに以下そのパワーポイントの概略を、紹介することにする。

① NZの政治（policy）フレームワーク



政治フレームワークのイメージ図



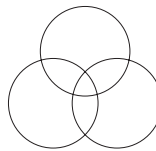
② NZの行政経営改革

- 透明性（transparency）とアカウントビリティのプラットフォーム
- 期待される成果（outcomes）
- コスト削減
- コアとなる地方自治体の機能の明確化（a clearer focus on）
- 意思決定における透明性の増大
- アカウントビリティ・ラインの明確化

- コミュニティとの協議の強調
- 実現の方法（Achieved through ...）
- 事業プロセスの明確化
- 事前に明記された目標に対する成果の測定（measures performance against）
- コミュニティに情報を提供し、政治プロセスに関与させる
- 長期計画（strategic plan）
- 年次計画（annual plan）LTFs と資金計画（funding policy）
- 年次報告書

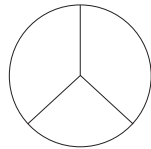
③ ハット市の事例

1) 文化



- あいまいな干渉
- 集団としてのアカウントビリティ
- アカウントビリティの分散

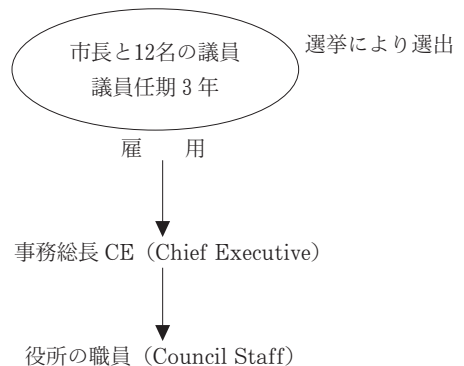
2) 有効な変革の要素



- 明確な干渉
- 個人としてのアカウントビリティ
- アカウントビリティの集約

- ビジョンと長期的な方向性
- 厳密な組織構造
- 組織文化（organisational culture）
- 手続きと成果の測定
- 脅迫（threats）

③ 市役所の構造



④ 政治レベルの課題

- 長期的な方向性の設定
- コアとなる事業とサービス水準の決定
- 日常マネジメントからの政治的要素の排除
- CE の成果（パフォーマンス）の監査とレビュー
- 議会は CE のパフォーマンスをマネジメントすることで統治する
- CE は組織の日常のマネジメントに責任を持つ
- すべての職員は CE に対して説明責任を持つ

⑤ CE の責任—1974年地方自治法119D節—

- 議会の決定を遂行する（implementing）
- 議会にアドバイスを提供する
- 諸職能が適切に遂行されていることを確かめる
- 役所の活動と計画が効果的・効率的・経済的にマネジメントされていることを確かめる
- 職員の任命と解任

⑥ 組織レベルの課題

- 目標を設定しそれに対する報告を行う
- 資産を管理し、資産の将来の状態について説明できるようにする
- サービス提供の最善の方法を識別する
- 組織構造と組織文化を設定する

⑦ 職能の分離

- 組織構造には次のような職能の分離が必要である。
- 規制とその他一切との分離
- 政策と執行の分離
- 財務管理と資金供給との分離
- 資産とサービス配給の分離

⑧ アカウンタビリティ

- 組織構造と職能の配分は次の事項を反映しなければならない
- マネジャーが自らの目標からそれる可能性を最小限にする
- マネジャーがアカウンタビリティ・ハイアラーキーに属さない人物によって妨害される可能性を少なくする

⑨ 透明性

- 次の職能の相違が明確でなければならない
- サービスや活動を欲している人
- サービスや活動の対価を支払う人
- サービスや活動を提供する人とそのコスト

⑩ コーポレート・バリュー

- 顧客試行（customer driven）
- 顧客のニーズに誠意を持って関与する
- 私達の顧客が誰かを知る
- 顧客が何を必要としているかを知る
- 制約条件のもとでこれらのニーズを満たす

開かれた地方自治体

- 簡素（simple）
- 相談しやすい（consultative）
- 身近（accessible）
- 理解可能（understandable）
- 測定可能（measurable）

アカウンタビリティ

- 目標の達成
- 効果的なプロセス
- 測定可能なアウトカムの把握
- 年次計画の達成

ヴァリュー・フォア・マネー（VFM）

- 言ったことを行う
- 革新的であれ（innovative）
- 価値あるアウトカム
- 常にもう一歩先に
- 成功を強化する

個人の生活への最小限の関与

- 明確なルールと明確な目的
- 選挙民の意思に基づいて暮らす
- 人々がお金を手にする合理的な理由を持つ

優れたマネジメント

- 優れた専門家スタッフ
- 優れた情報と伝達
- 率直で大胆な情報の報告
- 論争的なマネジメントを伴う公的な所有権