

次世代の行政経営が目指すべき方向性（ポストNPM）

株式会社 野村総合研究所 公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント 水之浦 啓介

1. 問題の所在

行政組織の効果的・効率的な運営を目指して、“NPM（New Public Management）”の理論や手法がわが国に導入されて久しい。行政評価（政策評価・事業評価）、民営化や市場化テスト、アウトソーシング促進（指定管理者制度等）、エージェンシー化（独立行政法人等）、分権化、官民連携推進等がわが国におけるNPM手法の代表例であろう。

果たしてこれらのNPM手法は定着し、成果を上げたのであろうか。それとも、形骸化し、行政の質を下げただけにとどまるのであろうか。もちろん、NPM導入をした行政組織や対象となる政策によって成果は異なるし、手法の評価も異なる。本来は、行政組織や政策ごと、手法ごとの詳細な検証が必要となる。

本稿ではNPM理論全体について、わが国より先にNPM導入をした欧米諸国の評価を紹介する。また、行政経営先進国であり、NPMが一定の成功を収めたと評価されているニュージーランドの2000年以降の方向修正に触れながら、わが国において次世代の行政経営をどのような方向に進めるべきか、という点について提言をまとめる。

2. NPMに対する欧米諸国の評価

わが国のNPMは、1990年代後半の橋本内閣、2000年代の小泉内閣における改革で導入が推進された経緯がある。世界的には1980年代からイギリス、アメリカ、オーストラリア等で「財政難克服」、「小さな政府」を合言葉に導入が進んだものである。

“NPM”の定義は不明確である。「民間的経営手法や市場原理を導入することにより、効果的・効率的な行政運営を実現する行政管理手法」が最も基礎的かつ共通する概念になるであろう。他にも「マネジメントの自律性」、「行政組織の再構築」、「官民連携」、「結果重視」、「顧客への責任重視」等が、その要素として主張されることもある。

わが国より先にNPM導入が進んだ欧米諸国では、すでにNPMの成果に対する一定程度の評価研究がなされている。定義そのものが確かではないため、対象とする手法や範囲が多様なことに注意が必要であるが、批判的な評価と肯定的な評価に大きく分かれているのが現状である。

批判的な評価は、図表1のような観点での指摘がなされている。いくつかの項目では行政の現場でも大いに共感できる部分があると思われる。

図表 1 NPMの成果に対する批判的な評価

1	民間企業的な手法の導入によって、公的機関の組織的・集団的な文化が崩壊した
2	行政機関や人員の過剰削減が行政の対応能力を弱め、貴重な組織的知識・技術を壊した
3	過度に結果を重視したパフォーマンス評価により、長期的なアウトカムが犠牲になった
4	アウトカムには、行政の努力以外の要素が強く影響するため、アウトカム自体を目標にすることにも疑問が呈された
5	(政策・事業、職員の)パフォーマンス評価のために、管理的地位にある公務員の時間が過剰に割かれており、生産的・創造的な仕事に従事する時間・才能を失った
6	過度のアウトソーシング、パートナーシップ推進がサービスの買い手(市民)と提供者(行政)の距離を広げさせ、行政の説明責任を弱めた
7	行政サービスの基本的な要件である、「公平性」、「全体性」が衰退した
8	「より少ない費用で、よりたくさんのことを行う」という要求が公務員を疲弊させ、モチベーションの減退やイノベーションの抑制につながった

一方で、肯定的な評価は、前述のような NPM の思想や目的が達成されている政策・組織もあるとし、批判的な評価を踏まえながらも、「NPM は未だに発展途上である」や、「NPM のすべてを否定して旧態の行政運営に戻ることに對して警鐘を鳴らす」という見解が見受けられる。

ある研究者が NPM の現状について“Middle Aging (中年化)”と表現したように、欧米諸国では熱狂とともに無批判に NPM が導入される時期を過ぎている。そのため、NPM の有用性について慎重に検討を進めながら適用すべき状況や分野を見極めつつ、一部の行き過ぎた改革の「引き戻し」を検討すべき段階にあると言える。今後、こうした動きはわが国でも浸透するものと考えられる。

3. 新しい行政経営の在り方 ―新たな行政経営の概念と共通する価値―

このような批判や現状認識を受け、欧米諸国では“ポスト NPM”とも言うべき、新たな行政経営の核となる概念が提唱されつつある。代表的なものは次の 2 つである。

・ Digital Era Governance (DEG)

NPM の反省を意識しつつ、進展した IT

技術を活用して、より良い統治を目指す概念である。「分裂した行政組織・機能の再統合」、「市民ニーズ（個別ではなく全体）に対応」、「IT 技術の活用」の 3 つを基本理念としている。例えば、民営化組織の再公営化、エージェンシー制度の見直し、市民ニーズへのワンストップサービス対応やデータベース構築、公共サービス提供の更なる電子化等が具体的な方策となるであろう。

・ Joined-up Government

2000 年前後に、イギリスのブレア政権によって打ち出された概念である。中央政府（省庁間）や地方政府、NGO、NPO、民間企業等の組織の隔たりを排除し、広く連携しながら行政課題を解決する動きを指す。

このほかにも、Networking Governance、Shared Governance、さらには Whole of Government 等の新たな概念・方向性を提案している事例や研究があるが、いずれもかつての NPM ほどの強い影響力を有していない。

しかし、これらの“ポスト NPM”の新概念に共通する重要な方向性として存在するのが、「協働と連携の再構築・確立」であることは間違いない。これは既述のように、NPM の結果重視や顧客への責任重視、分権、アウ

トソーシングの過度の推進が、行政組織間、行政組織とエージェンシーおよびNPO、民間企業等の連携を不安定にしたこと、国民や市民の側からは不便でわかりにくい構造になったことへの反省からきていえると言えよう。

さらに、国際化や社会の成熟化等から、行政が解決すべき課題が遥かに複雑になっており、1つの組織・部署だけでは対応できない問題が増加していることも挙げられよう。例えば、わが国では、「若者の就労問題（ニート問題等）」はその好例だろう。厚生労働省が若者の就労支援（トレーニング、就職情報提供、受け入れ先企業への支援等）、文部科学省が不登校生徒などへのカウンセリング等の支援、法務省が非行等問題を起こして少年院に入所した若者の矯正と社会復帰等の支援を行い、内閣府が包括的な視点から政策ビジョン作成や調査・研究（モデル事業等）を実施しているが、より一層の連携を図れば効果的な問題解決が期待できる。加えて、問題解決のためには、産業界や地域社会の理解と協力が不可欠であるが、この点では経済産業省や総務省が積極的に関与することが求められる。

1) 協働・連携による一体性の確保を阻害する要因

行政経営において、直近で最も重視されるべき、「協働・連携による一体性の確保」を阻害している要因はどのようなものであろうか。

まずは、「Pure Agency^{*1}（純粋エージェンシー）化」や「政策決定と実施の分離」を徹底して進めた結果としての組織の細分化や分裂の問題が挙げられよう。個別の省庁、組織・部署、エージェンシーの目的や事業等はわかりやすくなったが、その反面、組織・部署間の事業が全体としての政策目的達成にどのよ

うに関係しているのか、という点の意識が低くなったことは否めない。また、組織・部署間の交渉や説明コストが上がったこと（連携のために要する時間の増大）や、組織・部署ごとに独自のルールや基準を設定したり、アウトソーシングを行ったりする等の間接的コストが上がる問題が生じていた。さらには、主体ごとに政策目標達成のための責任の所在が不明瞭になっていたという批判もなされている。

一方で、短期的なアウトプット・アウトカムへの過度の傾斜が、組織の細分化や分裂と相まって、長期的および組織横断的なアウトプット・アウトカムの実現に対する関心を低下させた。そのため、個別アウトプットは実現したのに、全体としての行政サービス水準の低下や国民・市民の満足度の上昇につながらなかった、という問題も指摘されている。

2) 協働・連携による一体性を確保する方策

それでは、どうすれば良いのか。あまりにも組織の細分化や連携不可能な状況が存在している場合には、組織・部署の再統合、切り離した事業やエージェンシーの再統合、民営化・市場化した組織や事業を再公営化・公有化することも最終手段である。しかし、結果としてNPM導入以前に戻るだけであり、実際に欧米諸国でもそのような動きは頻繁に起きていない。

NPM導入の目的を損ねることなく、協働と連携による一体性の確保を実現するためには、①最終責任を負う省庁、組織・部署およびその長を明確化し、政策目的達成に向けた関係組織間の役割や目標を明確化する「戦略計画の策定」、②組織・部署間の協働・連携の推進を担当する専門の「調整組織・部署の設

^{*1} 特定の行政目的の実現に特化して事業遂行をする独立性の高い行政組織をいう。業務内容のわかりやすさ、効率性、評価の容易さなどを目指して、目的に関係が薄い業務や、部署の廃止や切り離しをすることで純粋化が進められる。

置」、③組織・部署間で共通して処理できる事項、手続、書式等の統一化と共同実施（例：アウトソーシング契約書の統一、総務事務センターの設置）、④マネジャー層のプロジェクトマネジメント・スキルの向上、の4点がポイントになる。

わが国では、①と③については、すでに一部の行政組織で取り組みが進められているものの、②と④については、例外を除いてまだ取り組みが進められていない。今後、積極的な取り組みが求められよう。

「調整組織・部署の設置」は、“人員不足のときに機能しない間接部署を増やしただけ”、という批判を浴びる可能性を否定できない。なぜならば、特にわが国では、そのような部署は、“部署間の調整だけを行う”と捉えられがちであり、実際に個別部署の業務内容を十分に理解せずに的外れな指示や助言を行ったり、案件に対する適切な指示や指導権限を与えられず、現場から無視されたりする懸念がある。従って、「調整組織・部署」の権限や位置づけが制度設計上は重要になるであろう。

一方で、「マネジャー層のプロジェクトマネジメント・スキルの向上」について、上級管理職層は政策実現に対して責任を負いつつ、複数の関係する組織・部署を横断的にマネジメントすることが不可欠である。このスキルは、必ずしも従来の業務遂行上で得られるものではないため、訓練が必要となろう。これは単にスキル獲得に限らず、「政策目的実施のためには、組織横断で事に当たらなくてはならない時代になった」ということを、上級管理職層に改めて理解してもらうためにも有効に機能すると期待される。

4. ニュージーランドにおける一体性確保のための改革

NPM 導入先進国のニュージーランドでは、2000 年以降に種々の改革を行っていることから、事例として紹介したい。

1) 代表的な統一性確保のための方針・施策

ニュージーランドは、1990 年代には、組織・部署の分裂による交渉コストの増加や、過度のアウトソーシングによるオーナーシップの薄弱化、過度のアウトプット重視による短期志向化等の批判を受けていた。これを受け、2001 年に中央政府の見直し会議で、“Review of the Centre（中央政府の行政運営に係る見直し）”が提言され、「より複雑化する社会問題に対応するために、政府の一体性を高めることの必要性」が求められた。

この提言では、今後、中央政府が取るべき方向性として、「国民・市民ニーズに対応した、統合されたサービス提供」、「政府機能の細分化の改善・行政サービス連携の推進」、「人々と文化の強化」の3つが強調されている。それぞれの方向性について、実際に採用された方策を図表2に示す。

代表的な具体方策とは別に、過度のアウトソーシング対策として、共通契約テンプレートが作成されている。また、Funding for outcomes（共通するアウトカムのための資金提供）と呼ばれるプロジェクトでは、Integrated Contracting^{*2}（統一的契約締結）という政府外のサービス提供主体との契約締結手法が導入されている。これにより、委託費の支払元が複数部署にわたる場合でも、政

*2 2003 年に導入された仕組みであり、複数の省庁や部署が同一または関連する政策目的実現のためにアウトソーシングを行う場合に、個別に契約を結ぶのではなく、統一した契約書で締結する方策をいう。この方策実現のために、契約書の文言・条件は統一されており、契約締結時には関係する委託元と委託先が一堂に会して全体アウトプットや実現に向けた条件等についてすり合わせを行う。メリットとして、①最終アウトプットが明確になる、②外部委託先同士が相互理解・協力を行える、③個別に契約交渉を行うより効果的・効率的に交渉ができること等がある。

府が目標とするアウトカムの達成では、それ 確になるようにしている。
 ぞれのアウトソーシング先に求める役割が明

図表 2 ニュージーランドの一体性確保に向けた主な改革

方向性	代表的な具体方策
1. 統合されたサービス提供	①組織横断特別プロジェクトチーム“Circuit Breaker”の創設 ・難度が高い行政問題の解決のために関係機関の職員でプロジェクトチームを編成し、所管を離れて自律的に行動することを認める
2. 細分化改善・サービス連携推進	②政策意図宣言“Statement of Intent”の作成 ・省庁が、それぞれの政策目的達成のために、個別施策、実施主体、個別のアウトプットがどのように関係しているのかを示す戦略計画を作成することの義務化 ・具体的には、高次の政策目的、達成を目指すアウトカム、プライオリティや関係する組織とそれぞれの負担可能範囲などを明確にする ③“SAB: Semi Autonomous Body”モデルの導入 ・独立行政法人ほど独立しておらず、省庁の指揮命令下に属するが、一定の独立的権限を有する組織の導入(モデル的に導入されており、必ずしも常設的に設置されている組織ではない)
3. 人と文化	④公務員(特に上級公務員)の知識・技術の向上推進 ・公務員共通の人材管理システムの導入、リーダーシップ能力の開発のための取り組み、上級公務員のコンピテンシーに基づくトレーニング導入 ※実際に、上級管理職向けの訓練を施す“オーストラリア・ニュージーランド行政大学院(ANZSOG)”が設立された

出所) State Services Commission “Report of the Advisory Group on the Review of The Centre” 2001.
 等より NRI 作成

2) 行政の統一性確保において国家サービス委員会(SSC)が果たす役割

前述のような協調と連携の実現に向けた施策は、「縦割り」や「縄張り意識」が根強い行政組織では、理想論に終わることも多い。もちろんニュージーランドでもすべてが奏功しているわけではないが、これらの取り組みが一定の成果を上げている背景には、国家サービス委員会(SSC: State Services Commission)の強い関与が重要な役割を果たしていると考えられる。SSCは中央政府における委員会であるが、2001年の“Review of the Centre”の提言でも中心的役割を果たした機関である。

SSCの目的は、国の行政サービスにおける望ましい雇用の実現、組織におけるアウトカム重視のコーディネート実施、公共に対する

信頼回復や組織統合の実現等であり、強く出過ぎたNPMの副作用を軌道修正するために、省庁横断的に強い影響力を発揮することが期待されている。実際に、“Development Goals for the State Services(行政サービスの発展的目標)”を設定する権限を有し、協調と連携をコントロールしている。このように、明確に協調と連携の司令塔および監視役となる組織が存在していることが重要であろう。

なお、隣国のオーストラリアでも政府の統一性を確保するための種々の取り組みが行われつつあり、財務省、内閣府、行政サービス委員会の3機関が一体となって各省庁間の調整を行っている。財源というインセンティブによって実効性を高めていることが優れた特徴であろう。

5. わが国の行政経営における課題

前述のような NPM の問題を解決し、新たな行政課題への対応を実現するためには、どのような取り組みをすれば良いのだろうか。

1) 行政経営・NPMの総括と方向付け

最初に日本で実施すべきは、NPM 手法も含めた行政経営のあり方全体に対する、客観的な総括や評価であろう。しかし、国・地方公共団体に、「行政経営のあり方・方向性」を検討する機関や委員会が存在しないことが問題である。また、政策だけでなく、政策実現のための行政マネジメントのあり方についても、戦略性を持った方向付けが必須である。そこで、ニュージーランドの“Review of the Centre”の日本版を作成し、その実現に責任を有する機関を明確にすることが第一歩である。この点については、政治が主導権を持つほうが円滑に進むかもしれない。

2) コーディネート機関、プロジェクト型チームの導入、PMO組織・機能の設置

次に、わが国においても「行政の一体性と協調と連携」を重要課題とするならば、協調と連携を実現できるような組織や勤務形態を導入する必要がある。

第一には、行政組織内で協調と連携を推進するコーディネート組織を明確化することが必要である。ニュージーランドのSSCやオーストラリアの行政サービス委員会が好例であるが、政策・施策の内容に踏み込むこと、財務的影響や人事的影響、アウトカム設定・評価の権限等、空疎にならない位置づけを与えることが必須である。既存の省庁や組織・部署間の連携については、明確な最終責任者が不在の場合、責任主体が不明確な分野や重複ができたり、未達成時に責任の押し付け合いが生じたりすることがあるため、継続的に

調整や監視を行う専門部署の存在が重要になる。

第二には、政策・施策の現場では、組織横断的な働き方のできるプロジェクトチームの設置が必要である。先に紹介したニュージーランドのCircuit Breakerのような働き方が好例であろう。もちろん従来、兼任や特命担当官を活用したり、個人的な人脈を利用したりして、組織横断的な活躍をしている職員がいたことは事実である。しかし、このような働き方は、「所属部署の指揮命令権を離れられない」、「個々の職員の献身的努力によって実現されている」という限界があった。この問題を解決するためには、プロジェクトチーム型の働き方を公認し、通常の所属部署の指揮命令権から解放して、プロジェクトチームの権限や関与の仕方などを明確に定めることが必要であろう。

また、特に現場レベルでは、PMO (Project Management Office) を担う組織・機能を設置することで有効な効果が得られると考えられる。複数の関連する政策や事業、および関係する諸団体の個別の動向を観察しつつ、目的の達成に向けてコントロールすることができ、先導者の役割を果たすことが期待される。

3) マネジャー層の認識の改善、プロジェクト管理スキルの向上

そもそも行政組織は縦割り意識が非常に強いとされるし、実際にそうでないと解決できない問題も多かった。しかし、既述のように、協調と連携がなくては解決できない案件も増えてきている。その点では、特にマネジャー層が認識を新たにすることが求められる。マネジャー層には組織間の連携を図ることが期待されているし、アウトカムの実現につながる個別アウトプット達成についても、政府全体・施策全体の立場から実現方策等を考える必要がある。組織横断的なプロジェクトチー

ムを作る際に優秀な部下を快く送り出せるか、という点でも問題になろう。

ただし、認識の転換は短期間にできるものではない。そもそも協調・連携型の働き方において、従来のマネジメント方法では効果的・効率的にプロジェクトを運営することはできないため、行政マネジメントに関する知識・技術を身につけるためのトレーニングが必要になるであろう。この点においても、前述のオーストラリア・ニュージーランド行政大学院（The Australia and New Zealand School of Government : ANZSOG）の設立は先進的である。2012年には、台湾の国家文官学院が同大学院と協定を結び、協調して上級公務員のトレーニングを進めると発表した。

わが国だけがこのような動向に遅れることは看過できないであろう。上級公務員にマネジメント知識・技術を教えるトレーニング機関や機会を設置することも検討すべきである。

6. おわりに

“ポスト NPM” への回答は、いまだに混沌としており、明確な方向性は見えていない。一つだけ確かなことは、行政経営は「政府の一体性、協調と連携」を実現する方向で動くべきということであろう。NPM 導入からしても、欧米諸国に 10 年ほど遅れていたわが国は、その検証や新たな取り組みのあり方の検討についても、10 年は遅れているように感じる。政治的・経済的混乱が一服しつつある今こそ、新しい行政経営のあり方について真摯に検討すべきタイミングである。

〔参考文献〕

- Public Management after “New Public Management”, OECD, 2010.
- Transcending New Public Management, Tom Christensen and Per Laegreid, 2007.
- New Millennium, New Public Management and the New Zealand Model, Grant Duncan and Jeff Chapman, 2010.
- Changing the Culture of Contracting: Funding for Outcomes, Family and Community Services Ministry of Social Development, 2007.
- Is New Public Management Really Dead? , Jouke de Vries, 2010.
- New Public Management's current issues and future prospects, Tom Groot and Tjerk Budding, 2010.
- Revisiting the New Public Management, M.Shamsul Haque, 2007.
- Emerging and Potential Trends in Public Management: An age of austerity, John Diamond and Joyce Liddle, 2012.
- 小池治「ニュージーランドにおける行政の総合性確保 ― “レビュー・オブ・ザ・センター” の勧告を中心に―」『会計検査研究第 38 号』2008 年 9 月
- 永戸力「ポスト官僚制か、ポスト NPM か? ― フッド以降の行政理論の諸相―」『立命館大学法学会』2010 年 5/6 号

筆者

水之浦 啓介（みずのうら けいすけ）
株式会社 野村総合研究所
公共経営コンサルティング部
主任コンサルタント
専門は、行政マネジメント支援、外部委託・
連携支援、法制度立案・導入 支援など
E-mail: k-mizunoura@nri.co.jp