

行革は、まず地方から始めるべきだ。徹底した戦略づくりと住民への中身の公開、そして達成度を業績評価して公務員の昇進にも直結させる 欧米の行革を視察した元・官僚からの具体的提言

はじめに

「グローバルスタンダード」の時代である。もともとはウインドウズ 95 のような世界標準の技術を指すこの言葉が、最近では、生活様式や経営のあり方に至るまで日本のこれまでの常識を見直す“ものさし”になりつつある。いわば幕末の黒船騒ぎのようなもので、いまや、「グローバルスタンダード」といえば泣く子も黙る観がある。

私は現在、外資系の経営コンサルティング会社において、日本の大企業や官庁の経営改革のお手伝いをしている。昨今はどこの経営者も「グローバルスタンダードの経営の視点からみるとわが社はどうか」と、意識されているのを痛感する。

私自身は、グローバルどころかきわめて日本的な育ちだ。公務員の家庭に生まれ、国立大学の法学部を卒業し、いまから一七年前、霞が関の官庁（運輸省）に職を得た。給料は安かったが、霞が関での生活は楽しかった。夜な夜な残業の傍らで、水割りを片手に先輩の武勇伝を聞いた。雑用も多かったが、それなりに「天下国家」に対する使命感を刷り込まれていった。

そんな私がたまたま米国のプリンストン大学大学院に二年間留学し、帰国後、外務省に出向。人との出会いとはずみが重なっていまの会社に転じ、はや一二年たつ。マッキンゼー社はもともと米国の会社だから、個々人をプロとして鍛え上げるとともに、ビジネス上のフェアプレーを徹底的に要求する。そうしたカルチャーに長年身を置くと、善かれ悪しかれ、「グローバルスタンダード」型の経営に精通してしまう。そんな眼で、古巣の霞が関や昨今の行革談議を見ていると、学者や政治家が見落としている点がいくつか見えてくる。

行革の目的は、行政サービスの質と効率を上げることにある。とすれば、これは経営改革である。若干おこがましいが、私は「グローバルスタンダード」の企業経営の世界から、日本の行政改革を論じてみたい。

日本型経営の欠陥

行革を考える前に、まず日本の企業経営と「グローバルスタンダード」の経営の違いを見ておきたい。「グローバルスタンダード」型の経営とは、実は、アングロサクソン型の経営「慣習」のことである。特徴は三つある。

第一は、現場の社員の立場とヒト、モノ、カネの経営資源を動かすマネジメントの立場が完全に分かれ、かつ健全に対峙する構図である。雇う側（経営者、株主）と雇われる側の社員とは、立場も考え方も、もともと違う。労使が運命共同体という発想は薄い。

第二の特徴は、事実に基づく現状分析である。どんな現象でも原因を要素還元し、数字

で競合他社や過去の数値と比べ、その数値の差をもとに改善余地を議論しようとする。例えば、「GMの工場では車のドアの取りつけが一台あたり五秒ですむのに、なぜわが社では一〇秒かかり、かつ去年より二秒しか改善していないのか」といった数値比較が重要だ。

第三は、市場競争原理の正しさに対する限りない信奉である。まず、奇想天外なものも含めあらゆるアイデアを机のうえに出してみ、みんなで議論し、なかで最も輝いているものを採ろうという、いわゆるオープンマインドな姿勢である。ここには、面子もないし上下関係もない（美化され過ぎかもしれないが、うまくいくときは、全くこのとおりである）。

以上三点が、「グローバルスタンダード」型経営のエッセンスだが、いわゆる日本型経営をこれに照らすと、大きく違う。

第一に、経営と現場とはほとんど分離していない。いわば上から下まで全員が、日々与えられたことをきちんとこなす現場のオペレーターであって、五年先、一〇年先を読み、そこから逆算して大胆な先手を打つというトレーニングを受けた経営者が少ない。例えば、三〇年間営業一筋の取締役、工場にしか勤務したことがない常務、口を開けば財務だけの社長が集まってみても、将来を見越した先行投資や大胆な事業のリストラの決断は難しい。かくして、打つ手はすべて後手に回りがちだ。

第二の、数字に基づく経営という点も、非常に心もとない。欧米にキャッチアップする時代には、達成目標がそれこそ「坂の上の雲」のように見えていたからよかった。いまのような時代には、いったいウチは何がよくできていて、何ができていないのか、数字を頼りに必死に考えないと、自覚症状すらない。例えば、マクドナルドやイトーヨーカ堂など、顧客満足度の調査結果が良い企業は、業績も良いという相関がある。在庫の回転率などの古典的な経営分析の手法だけでは、企業の優良品性は見抜けない。データによる不断の自己解析が求められているのに、自動車やエレクトロニクスなど一部の国際優良企業を除けば、経営情報はあまりそろっていない。あったとしても、それを生かして経営判断しているとは、なかなかいえない。こういう状態のなかで起こりがちなのが老害である。実態とずれた意思決定を後追いで小刻みに重ね、それが企業収益をボディブローのように痛めつけている。

第三の、ディスカッションにおける市場競争原理も、多くの日本企業にとっては不得意科目である。重要事項は根回しの後でないと決まらない。ハイテク産業などではさすがに意思決定が速いが、多くの大企業では欧米企業の二、三倍の時間がかかる。

かたや「グローバルスタンダード」の経営は、変革時に強い。優秀な経営者が数字を頼りに侃々諤々の議論をたたかわせ、スピーディにリスクを取っていく。それに対し日本型経営はきわめて鈍重で、そもそも変革期に向けてギアをチェンジする主役がいない。多くの経営トップは、現場管理の功労者であり、「経営者はリスクを取る」という概念そのものに精通していない。かくして、「もっとみんなで頑張ろう」という掛け声だけで、いたずらに時を費やす。

さて、変革期になると決まって「日本は違う」という議論が出るのが、わが国の歴史である。いま丸の内や大手町で起きている議論も、尊皇攘夷論に酷似している。「会社は従業員のもの、株主などに渡してなるものか」は、さしずめ尊皇論。攘夷論はもちろん、「グローバルスタンダードの経営は日本の風土になじまない」説である。

だが、現実をみると、「グローバルスタンダード」は経営の中枢にまでその刃を突きつけている。近年増えてきた株主代表訴訟は、まさに経営と現場を分けて考えて、経営責任を追求しようという動きだし、いわゆるROE（株主資本利益率）経営への動きは、利益があがらない経営はだめ、と言い切る経営方針といってよい。また、近年の不祥事に端を発するコーポレートガバナンスの議論は、企業的意思決定における透明性やオープンな市場競争原理を、プロセスとして要求するものである。

幕末に例えていえば、まさに、黒船の大砲の弾が江戸城下町に命中し、あちこちで火の手が上がりがつあるのである。

英米で成功を収めた行革手法

昨年春から夏にかけて、欧米の自治体やワシントンの連邦政府、行政監視院（GAO、General Accounting Office）などでいま取り組み中の行政改革の話をインタビューして歩く機会があった。米国では主に、州や市役所、そして連邦政府の行政改革チームのリーダー、コンサルタントや学者など、実際に改革を推進している側の人たちと、市役所の部長など現場側の公務員の両方に話を聞いた。

自治体改革に有効な経営手法

話を聞いてみての第一の発見は、企業経営の世界で威力を振るう「グローバルスタンダード」の経営手法が、地方の自治体で、すでに成功を収め、いまや国のレベルにも適用されようとしていることだ。これは、三つの手法をもって進められている。

第一は、徹底したビジョン、戦略づくりと、住民への中身の公開である。第二は、戦略の達成度が住民にわかるように数字で業績評価し、それを公務員の給与、昇進などに直結させること。第三は、これまで市場競争原理になじまないとされていた、福祉や教育を含むあらゆる行政分野で、大幅に市場競争原理を取り入れることである。

一つ目の、ビジョンと目標設定に関しては、オレゴン州の体系が好例だ（図表1）。オレゴンは、州全体の将来図を合計九二項目の数字で体系的に、メリハリをつけて描き出し、これを州知事は、住民に対する公約として掲げている。

二つ目の、数値による業績評価は、こうしたビジョンに連動する。評価の対象は住民の直接の利害に直結する項目で、かつわかりやすい。例えば、犯罪のない街というビジョンが達成できているかどうかについての評価は、検挙数や検挙率など行政機関側の業績の測定にとどまらない。「人口一〇〇〇人あたりの犯罪発生率」など、多くの市民の心配を直接数値にとってモニタリングするほか、「住民の何パーセントが、わが町をよそより安全だと思っているか」といった「顧客満足度」の領域にまで踏み込んで、住民の満足度と現実が

目標値に近づいているかどうかをチェックしている。

ちなみに、カリフォルニア州のサニーベール市では、すべての業務の効率が二週間ごとに測定されている。結果は管理職のボーナスにも反映され、マイナス五パーセントからプラス一〇パーセントの幅で差がつく。サニーベール市は七〇年代からこうした業績評価の手法を導入し、改良を重ねてきた結果、一〇年間で四割の効率改善をなしとげた。水道料金も隣接市より四割安く、五年間に一四パーセントの減税をするまでになった。

三つ目の市場競争原理の導入については、とくに英国が徹底している。八〇年代、サッチャー政権のもとで自治体に強制入札制度が導入され、民間企業でも同種のサービスが提供できる業務については、役所も民間業者と同列で入札しなくてはいけない、というルールが^{エイジエンシー}つくられた。この延長線上にあるのが執行庁制である。これは、社会保険事務など民間に委ねにくい業務について、主に民間企業から経営者を雇って、民間企業の手法を導入させる仕掛けである。経営者の給与も、効率達成の実績に応じて決められている。

明るい行革と市民の分担

さて第二の発見は、英米の行革には悲愴感がないということである。日本で行革というと、公務員の削減だとか、予算のカットだとか、とかく暗いイメージがある。

米国では、自治体も連邦政府も、行政の側が、単に昔ながらの仕事をしても張り合いがない、と自覚している。むしろ、自分から率先して情報を公開し、政策をわかってもらい、また、頑張った分だけ評価されたい、と考えていることがわかった。一方、住民側もすっかり角が取れていて、そもそも役所に多くを期待していない。福祉や教育の分野も含めて、ボランティア団体や民間企業などが主な担い手になっていくことを、みんなが理解している。いまさら役人バッシングや税金不払い運動をするよりも、役所の役割をいかに減らすか、それを肩代わりする非営利法人（NPO）や民間企業をいかに応援するかに、関心が向いてきているのである。

例えばオレゴン州には、「^{シェアード・アウトカム}成果の分担」という考え方がある。これは、行政にできることは限られているから、民間企業、協会、NPOなどの関係団体と市民が、行政とともに目標達成をしよう、という考え方である。とくに教育、福祉の分野、具体的には老人介護などの分野では、行政よりむしろNPOに資金援助をしようという考え方が生まれている。サービスの効率も介護を受ける側の心の満足度も、そのほうがずっと高い。ならば行政の仕事は、むしろ税金を適正なNPOに選択的に流すことへとシフトすべきだという関係者が多い。

このように「グローバルスタンダード」の経営手法は、英米の地方の自治体の行革ですでに成功を収めつつある。

日本の行革はなぜダメか

欧米の行政改革を実地に見て歩き、改めて「グローバルスタンダード」の経営手法の力強さを再認識した眼で見ると、日本の行政改革の手法が、どうも稚拙に見えてならない。

なぜダメか。第一に、戦略がない。二〇〇五年から二〇一〇年の、日本のあるべき姿の選択肢を数字と具体例でわかりやすく示せていない。「大国か小国か」あるいは「高福祉高負担か低福祉低負担か」といった抽象論が横行するばかりである。財政赤字の増大を年率何パーセントに抑えるのか、直接税と間接税の国民所得に占める負担をどの水準に抑えるか、などという基本的な数字のシミュレーションにも乏しい。そして十分な選択肢を用意した上での公開討議もされていない。

第二に、行革関係の各委員の人員構成の問題がある。もちろん個々には立派な人たちが、経営改革のプロが少ない。政治や法律の学者とマスコミの代表、そして財界の論客だけでは、企業のリストラの数倍も難しい、国家レベルの経営改革の提言はできそうにない。非常時を乗り切った経験のある経営者、とくに現場育ちの元エンジニアを中枢に据えるべきだった。かたや英国のサッチャー首相（当時）は、行革を断行するにあたり大手スーパーのチェーン、マークス・アンド・スペンサーの取締役レイナー卿を政府顧問に迎え、各省庁の問題業務の特別監査をさせた。執行庁制のアイディアは、こうした監査の積み重ねの上に、突然公表され、その二年後、実施に至っている。

いまにして思えば中曽根行革は、テーマこそ三公社改革に留まってしまったが、人選は的を射ていた。かつて東芝を立て直した土光氏がアウトラインを設計し、造船不況のなか石川島播磨重工業のリストラをやり抜いた真藤氏が電電公社の民営化を担った。そこには経営改革のプロがいたのだ。惜しむらくは、以降、こうした改革の動きが止まってしまったことだろう。

さて、第三に、透明性と強力なリーダーシップを合わせた議論のプロセスがデザインできていない。橋本総理が行革会議の座長というのは一見、リーダーシップのようにみえる。だが、答申案では「決め打ち」的に省庁削減案が出されただけで、他に比較検討する選択肢がない。省庁の数がいまのままだと、どこがどうまずいのか、財政赤字にどんなインパクトを与えるのか、一向に明らかにされていない。選択肢を提示して、メリットとデメリットを対比させて議論することがないから、政策判断に市場競争原理が働かない。総理の政治力が落ちたとたん、せっかくの案が総くずれに近くなってしまう。これがもし、三通りぐらいの選択肢と、財政赤字、公務員の人数、国民の負担率などのシミュレーションの数字に支えられていたなら、議論と提案そのものは生きのびられたかもしれない。「グローバルスタンダード」経営のしたたかな意思決定の手法を、今後の本格的な行革のプロセスではぜひ取り入れるべきだ。

行革は地方から手をつけよ

さて、もし私が行革のプロデューサーだったなら、どんな処方箋を書いただろうか。もちろん英米流の「グローバルスタンダード」が万能であるはずはない。性善説的なものの考え方など、日本流の良さも取り入れるべきだろう。そんなことも念頭に置き、霞が関の現実や内情も視野に入れながら、できるだけ「グローバルスタンダード」に則って考えて

みたい。

まず手をつけるべきは、国の行革ではなく、地方である。国の行革、とりわけ中央省庁の機構改革などは、最後の最後にやるべきことである。企業の改革の場合も行革の場合も、全体あるいは中核から変えようという手法はよくない。また、組織や機構の改革は順序としては最後にやるのが鉄則である。変革は、必ず周縁から始まり、また現場の行動変革から入る。国よりは自治体、本省よりは出先、とくに、特殊法人、外郭団体の効率化、行政サービスの向上で成功事例をたくさん示すべきだ。英国の場合も、サッチャー首相は自治体の改革から手をつけ、範を示した。

日本の場合、改革意欲のある中規模の県行革を推したい。自治体の行政は首長の権限が強いから、首長のトップダウンで組織も予算も大きく変えられる。なぜ中規模県かというと、東京や大阪は財政規模がそれぞれ八兆円、二兆円と、中央省庁並みかそれ以上に大きく、企業でいえばトヨタや東芝をリストラするぐらいの難しさがある。それに比べ中規模県は、例えば三重が八〇〇〇億円、広島が一兆円など、ふつうの一部上場企業クラスの経営規模である。しかも、大臣は平均一〇ヵ月で首がすげ替わるが、知事は選挙に通れば四年間は安心して改革に取り組める。

次に手をつけるべきは、東京、大阪のベッドタウンにあたる人口三〇万～五〇万人ぐらいの衛星都市の改革である。なぜベッドタウンからかといえば、そこでは福祉、教育など身の回りの行政サービスのニーズが高い。住民には比較的高学歴で国政選挙では浮遊層となる、しらけを感じている女性も多い。彼女たちに目に見える行政改革の成果をアピールできれば、政治に目覚めてもらえる。これを引き金に、国政選挙での投票行動の変化も誘発していける。

こうした自治体レベルの改革で何が得られるかといえば、第一に、首長、住民、行政官の三者に共通する達成感と自信。第二に、実行した自治体と、しなかった自治体の明らかな差の演出、である。日本人は横並び意識が強い。隣の町が成果を出しているのに自分の町は何もやっていないとなると、恥ずかしい。改革運動は燎原の火のごとく横に広がる。

第三に、経営改革のプロが、自治体レベルの改革のなかから育ってくる。中堅クラスの改革派官僚、コンサルタントや大学の先生、あるいは民間企業からの出向者などである。彼らを中心に数百人規模で「グローバルスタンダード」の経営を行政に導入していく実務家集団が生まれる。大げさにいえば、これは幕末の海援隊のようなものだ。

ご存知のとおり、坂本龍馬の率いる海援隊は「蒸気船」の操船と「貿易」の実務に精通したプロだった。海援隊は、西欧の侵略からの国土の防衛と国内の革命という、当時の日本国にとっての二大経営課題を解くための実学として、この二つに眼をつけた。時は変わり、いまは「情報通信の活用」と「グローバルスタンダードの経営」が国力を決める時代である。論客はもう十分だ。むしろこのような、現代版の海援隊が必要な時期にきている。

まず行政サービス評価から

さて、国レベルでの行政改革はどうするか。残念ながら、省庁再編にはあまり意味がない。変えるとすれば、むしろ霞が関を政策官庁と執行庁の二つに分割し、かつ公社公団などの特殊法人を原則、民営化もしくは廃止することだ。すなわち、ヨコに並ぶ省庁を合併スリム化させるよりも、本省 現業部門 外郭団体のタテの流れをスリム化するのである（図表2）。だが、こんな案は既得権益のしがらみでがんじがらめの今の自民党政権のもとでは絵に描いた餅である。対抗しうるまともな野党勢力ができて政権を取るまでは、霞が関の本格的なリストラはとても無理だ。

そこで当分、現実的な威力を発揮しうる手法が、第三者による行政の質と効率の評価である。例えば公共事業、福祉、教育など、無駄が多く、かつその実態が国民にはっきり伝えられていない分野について、業績評価をし、結果を数値の指標に基づいて毎年公開する。霞が関が協力をしづむ場合には、民間版の行政評価委員会をつくって毎年、結果を公表する。その数字をもとに、国会議員が質問趣意書を各省庁にどんどん出すといい。役所は反論せざるをえなくなり、マル秘の数字とデータが公開されていく。

この委員会は、財政と年金の収支のシミュレーションもやるとよい。もし、いまのままの歳入歳出構造を変えられないと、所得税、消費税が何パーセントでなければ国が成り立たないか、という危険水域を毎年、国民に伝える。

オンブズマンの動きもあり、食糧費やカラ出張など、いわば行政の恥部に関する情報公開はさかんだが、全体予算から見ればごくわずかの飲食代の使途にめくじらを立てている場合ではない。莫大な補助金がどこでどう無駄に使われているか、公共事業が具体的に道路の渋滞解消にどうつながっているか、など予算の本丸の費用対効果を毎年誰かが評価しないと、財政はますます破綻する。

数値をオープンに出し、その変化の度合いを毎年比較するようになれば、いろいろな意味で分析と競争原理が出てくる。役所の部門間で達成度の競争が起きるし、自治体同士でパフォーマンスの良いところと悪いところの序列もついてくる。どこか突出した自治体、省庁が改革に取り組み、よそが遅れていることが同列で評価されるようになると、官僚機構は、自らが改革を始める。

官僚は、受験競争の勇士揃いだけあって、ゲームのルールが定められると、まじめに頑張るものである。行政が外から評価されるようになると、官僚もそれに合わせて、行動様式を変え始める。私の実感からいうと、いまの三十代、四十代の官僚の半分は、外圧を望んでいる。改革を望んでいる。まずは、機構改革が先だ、という異論があるかもしれない。だが、二〇〇一年の省庁再編まで、霞が関は何もしなくていいのか。

時々刻々と、国の財政は破綻していく。金がなくなる恐怖を最も痛切に感じているのは、実は国民ではなく官僚だ。彼らのなかの改革派を支援すべきである。まず特殊法人や外郭団体に天下りし巢食っているOBの権益を打ち崩す。次に現行の各省庁の将来の姿を国民の前に示し、そして政策の選択肢を数字と事例でオープンに示させる。そこに省庁間の権益争いが加われば、実は国民が漁夫の利を得ることができる。なぜならオープンな意思決

定プロセスは、必ず政策決定に市場競争原理をもたらすからである。

もちろん、官僚主導の改革はありえない。だが、官僚を追い込み、自らを改革に駆り立てる動きを支援すれば、事態は前へ進む。国鉄改革の場合にも、中曽根首相のトップダウンに対応する形で、国鉄のなかで改革ののろしを上げた三人組がいた。すなわち、井出正敬、松田昌士、葛西敬之の三氏であり、数々の迫害や左遷にもめげず改革を中から支えて、のちにJR各社の経営を担った。こうした内部からの改革者を土光氏のような国民的英雄が支えた。

今回の場合も、京セラの稲盛名誉会長やセコムの飯田会長のよう実践体験が豊富で優秀な経営者をトップに投入し、各省庁、自治体の改革派の官僚をうまく動機づければ、行政改革は急速な勢いで進む。最も避けるべきは、経営も行政の現場も知らない学者、マスコミ、そして観念論に走りがちの一部政治家が官僚バッシングをしつづける姿ではなかろうか。そこには国民の参加もなく、実質的な改革の当事者である官僚の自助努力を促す余地もない。彼らの中には「大政奉還」の機会と口実を待っている改革派も多いのだ。

私は行政改革とは「グローバルスタンダード」の経営の世界でいうところのダウンサイジングそのものだと考えている。つまり「民間でできることは民間に。地方でできることは地方に。現場でできることは現場任せに」というパワーの現場への委譲のプロセスである。だが、民主主義の政治体制の中でこれを具体的にやり抜くには、手順を踏んだ周到な戦略展開が必要である。

私は政治家でも、学者でも、ジャーナリストでもない。だが、志を共にする仲間が多い。実務のノウハウを武器に、改革の戦略展開で現代版“海援隊”の形成と実践の一助になればと思っている。