

わが国自治体の「行政革命」 三重県庁と福岡市役所 -

上山信一(ジョージタウン大学研究教授、行政経営フォーラム主宰)

第1回 三重県庁の改革を検証する(その)

はじめに

三重県庁の「行政革命」は本物か？全国の行政マンは、大きな期待を抱きつつも、まだまだ、半信半疑だ。これは、無理もない。北川知事の語録や事務事業評価システムへの取り組みがよく報道される。しかし、断片的な報道記事だけでは、従来の「行政改革」との違いがよくわからない。あるいは、三重県庁の手法の“再現性”に疑問を持つ向きもある。即ち、「三重県庁の行政革命の理念と戦略には賛同する。だが、ウチの知事に同じことは期待できない。県民性や県庁の風土も違う」といったコメントをよく耳にする。

筆者は、もともとは、経営改革の専門家である。「経営」という切り口から行政改革を研究している。たまたま米国に住んでいるが、当地は、「お上」という感覚が皆無に近い社会である。「行政は、税金を払う市民のためのサービス産業である」というのも、それほど目新しい表現ではない。だが、日本は違う。官尊民卑、あるいは、お上頼みの風土が2000年かけて培われてきた。その良し悪しは別として、日本では行政は、「お上=神」であり、統治と裁きの装置である。市民をお客様と考える、お客様本位の行政サービスに徹する、と言われても行政マンの意識は急には変わらない。あるいは、「意識改革しろ、といわれても、毎日まじめにやっている。そもそも市民は納税者でもあり、自治の担い手だ。顧客とは違う。」という反発もあるだろう。

住民、国民のほうの意識も同様だ。「お役所仕事」を揶揄する一方で、いざという役所を立て、紛争のさばきを期待する。「お役人」信奉も根強い。

三重県庁がめざす行政革命というのは、こうした日本人の潜在意識にまで、踏み込み、行政と社会のあり方、そして個人の行動様式も変えていこうという壮大な試みである。最終ゴールは、自立した市民に支えられた、豊かで滋味あふれる社会作りである。北川知事は、そのためには、県庁などなくなってもいい、とあえて言い切る。

挑発的。しかし、あまりにもまっとうすぎる提案である。

そして、その行政革命の第一歩として三重県庁は、おそらく日本の自治体の中で最も本格的に「住民本位」「成果主義」、そして「庁内分権」「庁内競争原理」というニューパブリックマネジメントの基本原則を経営の根幹に据えている。本連載では、わが国の行政革命のトップランナーである三重県の改革の現実を検証する。ニューパブリックマネジメントにおいては、批判も賞賛も将来の実

践への糧でしかない。理論よりも実践。実際に何をやったか、事実だけが成果である。要は、そこからみんな学ばばよい。三重県も、筆者も、読者もみんな学ばばよい。そういう意図で、考える材料を提供したい。

ちなみに、行政革命の内実は、実務の中身にしか表れない。抽象論やキーワード、あるいは管理ツールのなかには真実は、見出せない。革命は現場で起こすもの。現場の事例の中にちりばめられた「本物の改革」を探ってみたい。

なお、本連載では、あわせて後半に福岡市役所の行政革命についても報告する。福岡市役所は、三重県庁の経験はもとより、海外のニューパブリックマネジメントの事例を徹底的に分析・咀嚼し、DNA2002 計画という体質改革プログラムに取り組んでいる。めざすところは三重県と同じだが、着手したのは、約1.5年前。現市長の就任後で、三重県よりも約5年も後だ。ただし、後発のメリットもあって、少なくとも作戦計画は、三重県よりは体系的である。それだけよその自治体での「再現性」も高いと考え、紹介する。

三重県はパイオニアとして試行錯誤をものともせず荒波をけたてて突き進む。一方、福岡市は政令指定都市の中でも、もともと優等生。理路整然と作戦計画を立てて取り組む。好対照の2つの自治体だが、志はまったく同じだ。本稿では、三重県と福岡市の2つの対照的な事例を合わせてみることで、わが国自治体の行政革命への道筋を確認したい。

1. 三重県庁の改革は本物が

三重県庁の改革については、すでに多くの報道がなされ、読みやすい単行本も出ている（ばばこういち著「行革断行」K.K.ベストセラーズ、「日本初の大統領にしたい男」インターメディア出版の2冊が良い）。しかし、多くは知事の語録、あるいは「事務事業評価システム」の解説、あるいは原発計画の白紙決定など個々のイベントについての報道である。また、総じて、内外事例との比較もなしに、単に賞賛するだけの内容が多い。改革の「内容」と「質」を一步離れた立場で評価したものはあまりない。

そこで、今回は、北川知事の就任後、5年を経て、「三重県の行政の現場で実際に何が起きているのか」そしてまた「現場の改革を支える仕組み」としてどういふものができつつあるのか、について経営改革という視点から探ってみたい。チェックポイントは3つある。

目に見える成果（インパクト）

行政の第一線の現場で、実際に目に見える変化が起きているのか... これは、知事の発言語録や県庁の公表資料（改革の計画文書、事務事業目的評価表など）だけでは、評価できない。実際に、県民にとって意味のある成果が出ているのか、を知りたい

現場の自発性（イニシアティブ）

現場の第一線、特に若手の意識は変わってきているのか。自ら課題を発掘し、率先解決する風土になっているか ...これは、裏を返せば、「改革」が形だけのルーティン作業になってしまっていないか、という疑問である。たとえば、中央官庁では「上からの改革」に慣れっこになっている。規制緩和でも組織簡素化でも「隠し玉」や「切りしろ」を用意しておき、「言われたら出す」という行動様式までできあがっている。高揚感のある作文は山ほどある。だが、なかなか改革は進まない。

持続性（サステナビリティ）

これは、の自発性のための条件だ。伸びやかな改革案は、現場の自由な創意工夫からのみ生まれる。そのためには、本庁管理部門が率先して権限を現場に下ろし、庁内手続きやルールを簡素化していなければならない。庁内分権と庁内規制緩和なくしてニューパブリックマネジメントの改革パワーは出てこない。さて、筆者は、2000年10月末に自ら主宰する行政経営フォーラム（非営利の研究団体 <http://www.pm-forum.org/>）の仲間とともに、三重県庁を訪問した。現場レベルの改革事例として、松阪地方県民局、県立病院、生活部の3つのケースのプレゼンテーションを拝聴したほか、居戸総務局長、向井正治政策評価推進課長、大西均政策研修センター政策研究監（役職はいずれも当時のもの）など関係者のお話を伺った。県政を評価する現地のNPO「評価みえ」のお話もお聞きした。さらに、後日、福岡市にて北川知事にも改革の総括と展望をお伺いした。連載の第1回と2回では、これら現地の関係者のコメントも交えつつ三重県庁の改革 「できていること」と「今後の課題」 を論じたい。

冒頭に全体として得た結論を述べたい。

（1）95年7月の「さわやか運動」の着手により、「生活者起点の行政運営」を基本目標とする行革運動も5年強の試行錯誤を経て、少なくとも幹部、中堅職員の間では、“行政革命”の本質とその必要性についての理解が広く浸透している。

（2）マスコミや研究者がよく取り上げる「事務事業評価システム」は、改革運動の火つけ役としてよく機能した。しかし、その後は、むしろこれを核として、さまざまな改革プログラムが生まれ、それらが総合的に成果を生み出した

（3）全国に知られている事務事業評価システムの真価は、職員の意識改革やその後の自己改革活動にある。民間企業が製造・営業の現場でよくやるTQM（トータルクオリティマネジメント）運動を行政にうまく導入したという功績は、極めて高く評価できる。ただし、それが故に、もともと職員による自己点検運動ツールとして設計されており、正統的な行政評価制度に進化するかどうか

かは未知数である。マスコミも研究者も、行政評価の成功例として報道・分析するが、むしろTQMとしての実績をもっと伝えるべきである。

(4)現時点で注目すべきは、現在各部局、県内各地域の県民局(全部で7つ)が展開しつつある「率先実行」運動である。ここでは、業務のやり方や予算の使い方などの見直しに、本格的に取り組んでいる。

(5)こうした「現場主導」「職員自発」「行動主義」の改革の動きは、部門による温度差はあるものの、全庁的に広がりつつあり、職員の多くが現組織風土の変化を感じている。

(6)現場レベル、特に各部局、各県民局レベルでの改革の実態と成果が外部にうまく伝わっていない。マスコミ報道は、事務事業評価システムやバランスシートの作成など本庁管理部門が編み出す管理ツールや時局のトピックス、知事の語録の3つに偏っている。たとえば、「産廃税」や「芦浜原発の白紙」といったトピックスや、総合計画と事務事業評価システムの統合(新政策推進システム)やバランスシートづくり、ISO14000,9000シリーズの取得といった管理ツールは、よく紹介される。しかし、県民にとって重要な県立病院や県民局などの現場レベルでの改革の成果は、地元ではともかく全国にあまり発信されていない。マスコミ側にも本庁管理部門に偏重した記者の配置や取材の仕方という問題がある

(7)(6)にも関連するが、今後の課題は、現場の各部局・県民局の経営幹部が自律的に(即ち、知事の指示を待たずに)改革を設計し、やり遂げられるかということにかかっている。知事のイニシアティブを待ってはいけぬ。現場が、県民や全国の支持者、マスコミに対して自ら積極的に発信し、その結果生まれる外圧や賞賛をきっかけにいつその改革に突き進むという自律改革の流れを作る必要がある。

(8)今後に向けた懸念は、市町村あるいはNPOや個々の県民の将来の暮らしを含めた県全体の将来ビジョンが見えないことである。ヒト、モノ、カネと権限の集合体である「県庁」という行政組織の経営改革については、過去5年で軌道に乗った。しかし、地域の経済活動や県民の暮らしには、直結しない。県庁は予算も8000億円を超え、県内有数の産業ではある。しかし、その改革は、県全体の活動からすれば、所詮、“間接サービス部門の業務改善”でしかない。地域の活性化に向けた“社会革命”のシナリオは、まだ見えない。

「伊勢神宮、ミキモト真珠、赤福もち」は三重の3大名物だ。これにおそらく現在は「行政革命」を加えてもいいだろう。しかし、こうした過去の遺産を超えた、将来の暮らしの糧、地域社会の生き方がまだ見えない。おそらく、県庁が今の活動を続けるうちに住民や市町村、企業、NPOなどの意識も変わり、雑木林のような豊かなコミュニティーの森ができてくるに違いない。しかし、

それに向けた作戦計画はまだみえない

以上、全体のまとめを敢えて、冒頭に紹介した。以下では本号以下4回に分けて、三重県庁の行政革命の実体を見る。三重県庁には、国や市町村を含めた日本の行政革命のリード役を期待したい。であるが故に、検証にあたっては高いハードルを設定した。

通例、行政関係のケーススタディーは「行政改革システム」や「行革大綱」の解釈から始めるのだろう。だが、経営改革の実態の評価は、一に現場。二にも現場である。私は、現場の改革事例の検証から始めたい。革命というものは、常に“周縁”に起こる。本物の改革は、多くの場合、本体よりも出先や現場が先がける。本体の中では、管理部門よりは現業部門が先だ。そしてどこの国でも行政革命は自治体が国に先行する。

従って、行政革命のトップランナーである三重県庁の現場改革にこそ、わが国の行政革命の成否が占える。私は、三重県庁の現場のウオッチは、国の行革の動きのウオッチよりも100倍重要な作業だと確信している。

〔本稿は地方行政に掲載する前の未定稿である。最終的に掲載されたものとは若干異なる〕