

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6回 まとめ

さて、これまでの連載では、三重県と福岡市の二つの先進事例を題材に、わが国自治体における行政革命の成立の条件を考えてきた。全国三二〇〇強の自治体にはそれぞれ特殊な地域の事情があり、また首長のものの考え方の違いやリーダーシップの有無により、改革のアプローチが大きく違ってくる。従って、他の自治体からしてみれば、三重県と福岡市の例は、ともに先駆的ではあるが、おそらくいわば特殊事例かもしれない。さらに、手法は対照的である。三重県の場合は、トップダウンの号令のもとに、いわば北川語録をじっくり時間をかけて咀嚼しながら、ボトムアップの運動論を中心に展開しつつある。片や、福岡市の場合は、できるだけスピーディでスムーズな展開をねらい、民間企業のノウハウをもった外部のメンバーから成る委員会にそのリード役を期待し、体系だったプランを立て、それに組織を挙げて取り組んでいる。

一見、対照的にみえる二つの手法だが、行政革命をやり抜こうという首長の強い決意と信念、そして民間経営手法に対する揺るぎのない信頼は、共通している。奇しくも、北川正恭知事と山崎広太郎市長はともに国会議員であった時期があり、朝日新聞が行った国会議員アンケート「日本における将来の政治リーダー」で、北川正恭氏に一票を投じた唯一の国会議員が山崎広太郎氏であった、という因縁もある。手法は異なるが、改革の原点はやはりこの二人の似て非なる首長の性格にある、といえるのかもしれない。

さて今回は、自治体が実際に行政革命を進めていくうえでのヒントを、連載のまとめにあたり、まとめておきたい。

そもそもなぜ自治体改革が重要なのか

国の制度が変わらなければ、自治体レベルでどんな改革をしても仕方がない、という意見に接することがある。しかし、私たちは、自治体改革こそ日本全体を改革していくカギではないかと考えている。それは、次のような理由による。

およそ企業であれ行政であれ、抜本改革の決め手はトップの強烈なリーダーシップである。これは組織の大小を問わない。大企業のベンチャーも、そして国も自治体も同じだ。大企業の社長や内閣総理大臣に革命的な人材が登場することは、なかなか期待できない。大企業でも与党でも、積み上げ、年功序列型の人事が普通であり、これまでの経営路線を踏襲する経営者が、多くの場合、次期のリーダーになる。これに比べて、ベンチャーや自治体のリーダーには、制度上、いわば誰でもなれるわけで、改革志向の強い外部の「宇宙人」が改革をリードすることができる。現に、改革派と呼ばれる首長は、外から乗り込んできた人がほとんどである。

自治体改革を通じて、住民の行政に対する関心や選挙に対する問題意識も目覚めやすい。住民が政治を身近に感じるのには、ごみや介護のサービスの質やコストといった問題がきっかけである。特に、女性や無党派の人たちの投票行動を左右するのは、こうした身近な行政サービスのあり方である。

行政や政治をめぐる複雑な利害対立は、国レベルでの解決よりも、自治体レベルで具体的な実験を重ねていったほうが、答が早くみえる場合がある。例えば、介護保健。全国一律でいくら周到なプログラムを設計してみても、標準モデルなるものが、実はどこの地域にとっても使い勝手が悪い、といったようなことが生じる。これからは、各地域でどういう制度がよいのかを設計し、そこから組み立てて政策を立てていく必要がある。

行政革命を広げる手順

およそ改革というものは、大が小をかねるということはない。企業であれば一部門、あるいは一つの支店で実験をして、それを会社全体に広げていくのが常套手段である。現に、海外の行政改革の歴史をみても、英国のサッチャーは、自治体改革をやってから中央政府の改革に手をつけている。米国の場合も、サニーベール市やテキサス州などの実績をみて、クリントン政権がニューパブリックマネジメントを正式に採用している。そういう意味でいうと、いきなり東京都や大阪府から変えていくというのはおそらく難しい。人口数万人の市町村で実験をし、あるいは都市部の場合は、東京都や大阪府よりも福岡市のほうが改革はしやすいだろう。革新的な首長がいる、比較的小ぶりの自治体がまず先駆け、その経験をより大きな自治体に広げていく、というのが順当だろう。

企業改革と違って、自治体の間には企業秘密や純粋な意味での競争というものはない。したがって、ある地域で成功した手法は、成果を見届けるまでもなく他の地域にどんどん紹介し、実験の輪を広げていくのが速い。幸か不幸か、行政マンには横並び志向があり、よそがやっているからわれも遅れじ、というスピードにはすさまじいものがある。最近ブームの行政評価やバランスシートがその典型だ。このメカニズムをうまく使えば、正しい手法があつという間に広がる。民間企業の場合は、ヒット商品がなぜ生まれたのかといったようなことは、実際にヒットしてからさらにしばらく競合分析をしないとわからない。行政の場合には、そういう問題はない。意外と、変わりだすと速いのである。

国の制度改革を受身で待たずに、むしろ実際に実験をしていくなから障害になることをどんどん世論に訴え、制度の見直しを要求していく、という勇気が必要である。過去の日本の自治体の歴史をみても、例えば、宅地開発要綱や情報公開、さらに近年では行政評価など、自治体が国より先行して導入し、成功している事例は多い。今後はおそらく、改革のターゲットはこのような新規手法の導入だけではなく、単年度の予算制度や公共事業の積算基準といった、従来当たり前とされてきた領域の見直しにまで及ぶに違いない。自治体が率先して国の制度のおかしさを問題提起していかないかぎり、国が自ら動き出すというのはなかなか期待し難いのである。改革派の首長が集まって、国に対して決議書を

出していく（従来型の要望書ではない）とか、新聞の全面広告を買いとって、いかに現行の予算制度がおかしいかという意見広告を出していく、といった積極的な活動も必要だろう。

貴方の自治体での行政革命の段取り

さて、最後に、これから行政革命に取り組もうという自治体関係者向けに、その段取りの設計の段取りを整理しておきたい。

第一段階:行政改革の目的と問題点の洗い出し

まず、過去の行政改革の成果と限界を棚卸しする。そのうえで、職員のアンケートや市民の苦情の分析などをやり、そもそも何のための改革なのかということを整理する。三重県の場合は住民起点の行政改革という根本思想が根本にあり、福岡市の場合も同じである。三重県の場合は知事が数々の具体的な問題提起をやり、福岡市の場合は外部委員の委員会が職員の意見や市民の声を吸い上げて問題提起をすることから、改革は始まった。

第二段階:自己点検とTQM

問題点をはっきりすると、次に手をつけるべきは、制度改革ではなく、むしろ意識改革そして運動論の展開である。三重県の場合は、事務事業評価を現場の第一線の職員がやることによって、行政にマネジメントの発想を植えつけていった。同時に、さわやか運動を通じたTQMの活動が展開された。福岡市の場合は、DNA研修のなかで業務の棚卸しが試行され、その延長線上に課別、施設別のTQM（DNA運動）が展開されている。

第三段階:庁内規制緩和と積極的な情報公開

現場レベルでの自己点検や運動論には、しかしながら限界がある。ちょっと意欲的な改革案を出せば、すぐに庁内の規則や予算制度が障害になって進まない。この段階でのトップの役割は、現場にできるだけ権限を委譲するということや過度な庁内の規制を緩和する、ということにある。三重県の場合は、過去のしがらみに縛られない、大蔵省から出向してきている総務局長が、自ら率先して庁内の分権化やルールの簡素化を進めてきている。福岡市の場合は、プロポーザル委員会という市長直結の審査機関が設けられ、そこが職員からの提案を直接トップにぶつけて即断即決していく、という仕掛けが用意されている。ニューパブリックマネジメントというのは、各現場に権限を委譲し、自律経営を委ねていくということである。このような庁内規制緩和を伴わないかぎり、画に描いた餅になるので、この点はきわめて重要である。

第三段階でもう一つ重要なのが、徹底した情報公開である。情報公開の対象にはすでに成果をあげつつあるTQMの活動があるが、ほかにおかしなルールのおかしさそのものを外に対して説明し内部改革に弾みをつける、ということも考えられる。おかしなルールは、外に対してどんどん発表し、今後見直したい、といってしまえばよい。見直すといってしまえば見直さざるをえなくなるわけで、おかしいといってしまう勇気だけが、ここでは要求されるのである。情報公開をいやいやながらやるという発想から、積極的に情報公開し

外圧を取り込むという発想に転換する必要がある。

第四段階:戦略のメリハリづけとガバナンスの確立

自律改善活動が軌道に乗ってくれば、次はヒト、モノ、カネの資源配分にいよいよ手をつける段階に移行する。また、首長一人が決定権者で、あとはいわれたことをやるだけ、といった経営体制をこの段階では転換していく必要がある。残念ながら、三重県も福岡市も、このレベルまでは達していない。三重県の場合、この課題自体は認識されているが、県庁だけが独自の力で予算にメリハリをつけていく、ということはおそらく難しいだろう。そんななかでも、県内六つの地方県民局の各地域間で予算の配分などにメリハリをつけていく、といったことは考えられる。福岡市の場合も同様だが、政令指定都市の方が、県庁よりはおそらく自律的に動ける余地は大きい。しかし、それでも区役所自律型経営という概念はみえているものの、実際のところ、各区の行政ニーズに合わせてメリハリをつけていく、といった具体的なところまでは進んでいない。

しかしながら、楽しみなのは、各地域の行政ニーズをアウトカムの形で指標化し、それをもとに政策を立てていこう、という発想の芽生えである。三重県の場合は、松坂県民局で白地図の上に地域のニーズを具体的に書き出すという作業に手がつけられており、これを進めていけば、いわば地域間ベンチマークといった手法に転換することが可能である。一方、福岡市の場合は、七区生活指標をつくるということが、実際に行政評価システムのなかに織りこまれていた。七つの区の特徴をそれぞれ指標で明らかにし、今後の資源配分に生かしていこう、という方向に向けた実験がすでに始まっている。

第五段階:アウトソーシングと市民参画

ニューパブリックマネジメントの改革の最終段階は、行政の中だけではできない仕事を、いかに外の力を取り組んでやるかということ。そして、行政だけでは決めきれない意思決定に、市民をどうやって参画させていくか、ということである。

なぜこのような考え方が必要かといえば、生産性やサービスの向上には三つのステップがある、ということに由来する。改善の第一ステップは、すでに配分した予算や人の動き方を前提としつつ、その動き方をいかに変えるか、といったところに始まる。このための手法が、上記の第二段階の自己点検、TQMなのである。さらにより大きな改革（第二ステップ）では、貼りつける人員や予算のメリハリづけに手をつけざるをえない。しかし、所詮、組織内の人や予算には限界がある。より大胆な転換をしよう（第三ステップ）と思えば、ボランティアの人材を市民から募ったり、あるいは、新幹線掛川駅の建設のように市民に声をかけて、各家庭から一〇万円ずつ寄付してもらおう、といったような外部資源の動員という手段が必要になる。この第五段階は、まさにこのレベルに相当するが、ここに至るまでには当然、第一ステップ、第二ステップを経て実績を示していなければ、市民の協力は決してられない。

以上、4回の連載を通じて、日本における行政革命の概要と今後の見通しについて述べてきた。今回は、たまたま三重県と福岡市の事例を取り上げたが、そのほかにも岩手県、

静岡県、あるいは東京都などの展開は、大いに注目される。また、群馬県太田市や神奈川県逗子市など、より小さな市町村の展開にも、今後は学ぶ点が多いただろうと思う。「地方行政」誌や私が主宰する行政経営フォーラムなどの場を通じて、各地の最新手法とその成果、教訓をどんどん交換していく動きをつくっていききたいものである。

(未定稿であり、実際に掲載されたものとは若干異なる)