

民間企業の業績評価と行政評価（ニューパブリックマネジメント理論を踏まえて）」

マッキンゼー日本支社

パートナー 上山信一

はじめに

私は大企業の経営改革を専門とするコンサルタントである。だが、もともと国家公務員だったこともあり、中央省庁やいくつかの自治体の行革のアドバイザーや行政評価の研究会の委員も務めている。こつした活動の一環として、日本より一〇二〇年は先行する英米の行政評価の現状を分析し、昨年、『行政評価の時代』（NTT出版）を上梓した。

さて、英米の行政評価には二つの系譜がある。第一は政策の妥当性あるいは公正さを理論的に追求していることとする行政学者や政策科学者たちの努力、第二は民間経営のマネジメント手法を行政機関に導入していることという実務家グループたちの努力である。

後者の実務家グループが八〇年代後半から九〇年代にかけて開発してきた手法が、NPM（New Public Management）とよばれる理論である。これは即ち、民間ができることはなるべく政府から民間に移管し、また政府がどうしてもやらなくてはいけないサービス業務なども、可能なかぎり民間企業の経営手法や評価手法を導入すべし、という考え方である。これは、英国のサッチャー政権（

より具体的には元マークス・アンド・スペンサー取締役のレナー卿などのサッチャー政権の実務家たち)、さらにはメジャー政権、あるいは米国のレーガン政権以来、クリントン政権に至る一連の行政改革の実践を通じて培われてきた考え方である。日本の行政改革を考える場合に、ここから学べることは多い。いわゆる執行庁制(エージェンシー制)の導入や民間委託といった、いわば外科手術的な手法もNPM理論の成果の一つだが、NPM理論の最大の成果は、何といても行政評価の考え方である。今日は、民間機関の業績評価の手法が、どのような形でNPM理論のなかで咀嚼され、行政評価として発展してきたのかを考えてみたい。

第一章 そもそも行政の何を評価する

べきなのか

企業の場合、業績評価の目的はより大きな利益の追求と事業の成長性を促すことにある。商品の品質や顧客の満足度、あるいは戦略の妥当性、企業イメージなどの副次的な要素も、一応、評価の対象になるのだが、所詮「儲かってなれば」の世界である。

片や、行政の場合は、そもそも「なぜ、そして何のために、評価をするのか」自体が大問題である。当然ながら、利益や成長性を追求するわけではない。顧客(国民、住民)が満足さえしていればよいのかというと、そうでもない。高速道路やごみ処理施設を造ると地域全体の満足度は上がるが、施設周辺の住民の反発は激しい。利益団体や族議員も顧客だし、それと対立する市民団体も顧客である。特定の誰かが満足すればよい仕事とはいえない。

たぶんややうにやうに、住民の大多数の

意向が、本来その代表者の集まりである議会の意向と一致しないことがよくある。また、良い仕事をやってもやらなくても税金は必ず入ってくる。そもそも「人は性善にして怠惰なもの」である。いずれにせよお金が入ってくるとなると、民間だろうが役所だろうが、組織は腐敗するに決まっている。

公務員制度も業績評価にはなじみにくい。ご存じのとおり、公正な行政判断に対する政治介入を阻むという意味もあつて、公務員の身分保障はきわめて厚く、業績評価で罰点を食らったからといって、給料が減ったり、左遷されたり、職を失うというものではない。要するに、業績評価をして厳しい結果が出たとしても、何かが変わるというプロセスそのものが、行政には埋め込まれていないのである。

### (1) 民間企業の業績評価の考え方

民間企業の業績評価の原型は、一〇世紀初頭に始まった米国の自動車産業の生産管理の手法にある。いわゆる「テイラーイズム」などの手法である。以来、民間企業の業績評価は年輪を重ね、現在では、末端の現場、各事業部門、そして経営および株主、の三者間をスムーズにつなぐいわば企業の神経系統として、経営には不可欠のものになっている。

現場レベルの業績評価とは何か。これは、現場の各作業単位が与えられた人数、時間、原材料を駆使して、どれだけ効率的に成果を出せたかを測るものである。三〇人の工員が一日に何個の部品を機械に取り付けたか、といったような素朴な業績評価に始まり、トータル・クオリティ・サークルといわれる、現場が次々に課題を発見し自ら自主的に目標管理をしていくというアプローチまで、手法はさまざまである。が、昨今ではほとんどの日本企業において、現場の業績評価のノウハウ

が確立され、日常の基本動作に埋め込まれているといつてよい。

事業部レベルの業績評価とは何か。これは戦略の妥当性を四半期もしくは半期、年次で評価するものである。事業部制をとっている会社の例でいえば、事業部はそれぞれの決算期の収益目標を初めに自主申告する。前年の実績や競合企業の状況などを分析したうえで目標数値を出し、それに必要な投資を経営者に対して要求する。社長に代表される経営者はその案を吟味し、いわば事業部と契約を結び、人や資金を投入する。その成果は、数カ月毎にチェックし、お互いの反省のもとに次の目標数値を設定していく。これはよくPDCA (Plan・Do・Check・Action) 経営といわれたり、いわゆる「戦略事業経営」といわれたりもする。多くの日本企業では、七〇年代あるいは八〇年代にこうした手法がほぼ定着した。現状分析をしたうえで、ビジョンや戦略をつくり、その運用状況をモニターするという作業のなかで、この手法は定着した。多くの企業が「中期事業計画」を立てているが、これは事業戦略を反映したものである。

九〇年代になって、経営および株主の観点からの業績評価が強調され始めた。これは「企業価値の追求」とか、ROE (Return on Equity・株主資本利益率) 経営や、よくいわれるものである。株主そして資本市場は、企業が持っている資産（土地、設備、株式など）をどこまでフルに活用し、高収益をあげているかを厳しく評価する。例えば、ROEとは、単純化して言ってしまうと、利益を保有資産で割ったものである。利益の割りにたくさん資本を抱えているとROEは下がり、資産の回転効率が低い企業として株式市場から低い評価を食らうことになる。

このような資本の生産性に関する評価は、八〇年代の米国で強調され始め、日本企業の間でも最近、急速に普及しつつある。そして、

最近の大企業の関心事は、資本の生産効率の追求をいかにして事業部と現場の業績評価の体系につなげていくかにある。例えば、ROEが現在五%しかない企業が二〇〇二年にROE一〇%をめざして努力しようとする場合、経営サイドが各事業部にかなり無理な目標を与えることになる。そのせめぎ合いのなかで、業績評価のポイントも、売上げや利益の伸びではなく、固定コストの外注化比率や人件費の抑制率に重点が移りつつある。

## (2) 行政になぜ「評価」が必要なのか

さて、NPM理論では、行政機関がやっている仕事も、大部分は民間企業と同じ手法で評価できると考える。都市交通や水道、ゴミ収集などの現場部門では、民間企業の工場とほぼ同じ手法が使える。また、県庁や市町村役場の各局、各部門では、企業の事業部別の戦略評価の手法が導入できる。税収イコール株主からの投資あるいは顧客からもらった対価と考えれば、株主からの評価という考え方を自治体経営に導入できる。英国でよくいわれる Value for Money (税金の出し甲斐) という考え方は、まさにこの延長線上にある。このように、割り切ってしまうえば、行政も民間企業と同じような手法で評価できる。

だが、実務の世界に立ち返ってみると、行政の評価は企業の評価の数倍は難しい。分野目的に合わせてさまざまな評価手法を開発し、その手法の長所と短所をよくわきまえて使う必要がある。さもなければ、「お手盛り評価」との批判を浴びたり、実際に、行政もしくは政治が自らの施策の正当化のために使ったり、という恐れもある。企業の場合は、標準的な手法が確立している。現場レベル、事業部レベル、経営/株主レベルの三つのレベル毎に、業種業界を問わず、同じようなものが見える。だが、行政の場合は、各機関の特

性や目的に合わせて数倍も複雑な吟味が求められる。理由は大きく分けて五つある。

「行政の成果物には大別して、三つのレベルのものがある。いわゆる、ポリシー（政策）・プログラム（施策）・プロジェクト（個別案件）の三つである。例えば、道路整備五カ年政策はポリシー、山形県内の国道の向こう三年間の拡張計画はプログラム、国道×号線の 陸橋の改修工事はプロジェクト、といった具合である。このような階層差のあるものを同じ手法で評価するわけにはいかない。

② 評価の目的をどこに置くのかによって手法が大きく異なる。例えば、会計検査院が行う業績評価は、その組織の名前が表すとおり税金の公正な使い方がなされているかという観点から行われる。原点は、政府が民間に払ったお金と実際に提供されたサービスの対応ぶりを監視するところにある。資金の使い込みや不当に高い購買をしていないかをチェックする。これはいつの時代にも重要な作業の一つだが、米国の行政監視院（Government Accounting Office）の発展の歴史にも明かなように、議会や国民は公正さの追求だけでは満足しない。民間企業なみに効率的な仕事をしているかどうかの効率性（efficiency）が次に評価の目的に加えられ、さらに政策の妥当性（effectiveness）までもが行政監視院の守備範囲に加わった。例えば、行政監視院は議会の要請に従って、「今年から三年間に一〇〇〇億円の官費を投入してサンフランシスコの地下鉄を改修する計画があるが、納税者にとってこの出費は妥当といえるか」といったような、事前評価のテーマ自体についても調査する。

③ 事後評価がよいか、事前評価がよいか、ということも分野によって異なる。例えば、ダムや高速道路の建設のように巨額な投資プロジェクトの場合、事後評価では後の祭りでは

ある。そもそも、そこにダムを造る必要があるのかという事前の評価がむしろ重要だ。換言すれば、実際に税金を使って執行したことでなくて、計画そのものも評価の対象に加えていく必要がある。例えば、東京・大阪間にリニア新幹線を引こうという計画があったとしよう。基本構想の段階で、まず評価をかける。さらに実際の設計作業に入り、予算の見積りができた段階で、本当にそこまでの金をかけてこの工期でやる必要があるのかという評価に付ける必要がある。そして、実際にでき上がった施設そのものの評価があり、できたあとの事業運営や乗客に対するサービスなどの評価も重要である。このように、インフラ整備のプロジェクトについては、建設前から事後に至る一連のライフステージごとに何回も評価を繰り返す必要がある。さらにいえば、行政評価は各行政分野の特性に応じて、行うべきステージが違ってくる。そして、当然、各ステージに合わせた手法を編み出す必要がある。

4 評価の有効性を何で担保するのかという問題も重要だ。NPM理論では、そもそも絶対的に「正しい評価」などどこにもないのだと開き直る。もちろん環境アセスメントのように、専門家が集まって施策の技術的な内容をチェックするべきものもある。だが、都市開発のように、素人の参画を仰いで意見を聞く、というプロセス自体に大きな意味があるものも多い。プロの眼からすれば、行政部内の専門家が自己点検すればすむはずのものも、それではお手盛りになるリスクがあり、あえて外部の専門家が再評価しなければならぬものもある。

5 評価結果を公開すべきか、非公開にとどめるべきかも大問題だ。外交、軍事政策などに関する事前評価を公開してしまつては、国家機密が損なわれる。一方、公共事業の成果がどうであったかといったことに関しては、

プロだけが集まって非公開で議論して許されるご時世ではない。

以上見てきたように、行政評価と一言でいっても、分野や目的によって使う手法はかなりバリエーションがある。したがって、民間企業で完成されてきた体系を使える分野もあるが、それではまったく意味をなさない分野もあるわけである。

## 第二章 欧米のNPM理論のなかで

### できてきた行政評価の考え方

以上見たように、行政評価は企業評価のように一筋縄ではないかない。しかし、そんななかでも七〇年代以降の米国の一部の自治体、あるいはサッチャー政権とその後のメジャー政権における、英国の中央と地方の政府の改革のプロセスを見ると、民間企業の業績評価手法がかなりのところまで応用できている。例えば、米国のサニバール市では、七〇年代から行政評価を導入して、ここ一〇年間で労働生産性を四四%増加させ、市のサービスコストを三三%も低下させた。また、英米では、地方での実験結果が中央政府の行革に次々と生かされている。即ち、行政評価の導入は、水道局や警察、あるいは市民生活の現業部門の改善からまず始まり、次いで市全体の経営改革に生かされた。そして最終的には、中央政府の改革に至っている。こうした試行錯誤のなかで、NPM理論や行政評価の手法が体系化されてきたわけである。

### (1) どのような評価手法が使われて

#### きたのか

英米の自治体の行政評価の手法には、大き

く分けて二つある。一つは執行評価といわれるもので、これは民間企業の現場レベルの作業効率の評価手法をそのまま焼き直したものと云ってよい。信号機の補修をするのにどれだけの人・時間がかかったか、二週間おきにチェックし、その推移を過去と比較する、といった評価である。

もう一つの手法が政策評価である。これは民間企業の戦略評価のプロセスに対応するものとしてよい。中核となるテクニックはパフォーマンス・メジャメント(Performance Measurement)である。これは顧客の視点から見た達成目標を、具体的な数値目標で表現して、それと現実とのギャップをどこまで埋めたかを定期的にチェックするものである。米国の連邦政府が一九九三年に導入したGRA法(Government Performance & Results Act)の手法は「ただし、よく紹介されるオレゴン州のオレゴン・シヤイン<sup>2</sup>などの戦略計画もこのような手法に則っている。

なお、同じような数値目標を過去の数値と比較する、あるいは他地域と比較するのがベンチマーキングという手法である。英国の場合には、自治体監査委員会が全自治体の業績指標を収集して、それを同一基準のもとでランクづけし、ベンチマーキングしている。米国の場合でも、複数の市が集まって同一指標の対比を継続的にやっていたり、<sup>3</sup>という動きが始まっている。

## (2)どのような段取りと体制で運用

### やれているのか

英米の自治体の例を見ると、行政評価の目標数値は経営サイド、つまり首長や議会、市民の代表者から構成される評議会から与えられる。もちろん、一方的に与えられるわけではなく、行政実務サイドからの自主申告との折り合わせのうえで目標数値は決まるのだが、

ともかくお手盛りの自主

目標設定は認められない。目標値が決まったあとは、プラン・ドウ・チェック・アクションのサイクルで、半期あるいは予算期間内にとどこまで達成できたかが、数値の形で歴然となる。この次のプロセスとしては、目標値と実績値の間にどれだけのギャップがあったのか、また、なぜ達成できなかったのかという原因分析がある。さらに加えて、議会、国民に対して公開するプロセスがこの次に出てくる。あるいは、評価の妥当性を増すために第三者が評価のプロセスに参加したり、行政部内でも首長に直結する部門や監査部門が評価の担い手になる。

要するに、評価のプロセスには行政も参画するが、評価者はあくまで行政の外にいるわけである。

### (3) 運用上の基本哲学は何か

NPM理論は、単に民間企業ばりの効率性、あるいは数字による管理を行政にも杓子定規に当てはめよう、というものではない。よく見過ごされることだが、民間が民間たる所以は顧客志向（お客様は神様）の考え方、そして成果志向（所詮は儲けてなんぼの世界）の哲学にある。この二つの基本原則の前には、社内の誰のいかなる言い訳も色を失う。これが民間企業というものである。サツチャーが言ったバリュー・フォー・マネーとは、まさにこの考え方を行政に入れようというものである。もらった税金の対価として、具体的な成果を国民に対して目に見える形で提供できないかぎり存立基盤を失う、という考え方である。

(4) 評価結果をいかにして改善につなぐか当たり前のことだが、民間企業の場合は評価結果が明らかになると、誰がどう口やかまし

く言うこともなく、改善に向けての努力が自然になされる。だが、行政

の場合は必ずしもそうではない。先ほども述べたが、行政機関には競争がなく、さぼっていても税金は入ってきて、倒産することがない。また、公務員は厚く身分保障されている。行政評価だけで何かが変わるとは到底期待できない。

ーニュー・パブリック・マネジメントのプロたちが工夫を凝らしたのは、まさにこの点である。英国の場合は、各自治体の業績を同一項目で並べて一覧表にして、優劣を白日のもとにさらし、各自治体のプロたちの競争心をあおった。また、住民に対して広く結果をキヤンペーンして、納税者の権利であるバリュ・フォー・マネーの意識を覚醒する努力も行った。こうした努力に加え、なかなか評価しにくい政策部門と比較的評価のしやすい執行部門を切り分けた。これがエージェンシー制（執行庁制）である。エージェンシー制は、まさに民間経営の手法による業績評価をやりやすくするために組織を改革する、という発想のうえに生まれたイノベーションだといつてよい。

メジャー政権では、市民憲章という手法を使い、市民に対して行政機関がサービスのレベルを約束するということもした。またサービス改善の著しい施設を表彰した。これは、いわゆるチャーターマーク制度である。

組織を細分化してなるべく現場に近いところ、住民に近いところに権限を落していくということも大事な工夫だ。国よりも地方へ、地方もさらに現場に近いところに自主運営の権限を落す。そこで住民の反応をリアルタイムで見ながら、そこからの評価結果に合わせて仕事のやり方を変えていく。評価結果のフィードバックによる改革の担い手を現場に求めないかぎり、改革はなかなか進まない。競争原理の導入や現場への権限委譲、といったきめこまかな組織運営上の改革をとまなわないうと、実効は期待し難い。

### 第三章 わが国の行政評価の現状

橋本行革以来、政策評価あるいは行政評価に対する関心は高まってきた。建設省道路局は道路整備五カ年計画のなかで評価制度の導入を正式に決め、通産省は政策評価広報課を新設し、パブリックコメント制度の導入や政策評価手法の開発に着手した。また、総理府はついに行政評価局の設置を決めた。自治体レベルでも、関心が高まっている。三重県の「事務事業評価システム」、静岡県の「業務棚卸し表」、北海道の「時のアセスメント」など、いくつかの手法も芽生えつつある。

各府庁も自治体も、それなりに欧米のニュー・パブリック・マネジメントの成果を取り込んだ改革を進めている。しかしながら、自治体レベルの行政評価については、欧米の経験を十分に咀嚼しないままに、未熟な制度を決め打的に導入するきらいがある。例えば、三重県の「事務事業評価システム」についていえば、「自治体経営の評価はこれ一本で決まり」といったようなマスコミの無責任な論調が目につく。すでに述べたとおり、たった一つの手法で県のやっている事務あるいは事業をすべて評価できるはずがない。職員による自己点検活動として、とりあえず事務事業評価表を記入し、その結果を住民に公開するという活動そのものはすばらしい。だが、これだけをもって体系的な「行政評価」の先進県というわけには到底いかない。静岡県についても同様である。北海道の「時のアセスメント」に至っては、問題だと思われる公共事業をたまたまいくつかピックアップして中止しようというだけのこと、行政評価とはとてもいえない。

もつとも、試行錯誤を実践している自治体はまだよい。とくに評価結果を公表している三重、静岡、岩手などの動きをうかがうと、手法はともかく、顧客志向、成果志向の改革思想自体はよく理解されている。即ち、評価表を書くこと自体の自己目標化を避けようと考えている。職員自身がプラン・ドウ・チェック・アクションのサイクルを自分で回して工夫することがむしろ大事と考えている。また、評価結果は公開することによって初めて意味をもつと考えている。これらは、ニコル・パブリック・マネジメントの基本哲学にも通じる考え方で、これら三つの県の行政評価の今後の発展には、大いに期待したい。

#### 第四章 日本の自治体への提言

以上のよつな理解をふまえて、いまの時点で日本の自治体に対して提言を述べるとすれば、次の五つがあげられる。

「稚拙であつてもともかく具体的な事例を取りあげて評価作業をやってみること。三重方式でも、静岡方式でもいいから、まず実際にいくつかの部門をサンプルにやってみることはきわめて重要である。評価というのはプロセスであつて議論ではない。やってみることで、組織にどのようなインパクトがあるのが初めてわかる。よく慎重を期して、試行する前に海外調査団を出したり、シンクタンクに委託して海外事情調査をしている自治体がある。だが、知恵を入手したり、頭で考え準備するより、さつさとやってみようほうが理解は早まる。

2. いろいろな手法を試してみること。例えば、市役所のごみ収集や給食サービスなどの現業部門の効率改善には、事務事業評価型の手法がよい。県庁の総務部門や企画部門の仕事の評価するには、業務棚

卸し表もよい。地下鉄やバス、あるいは博物館の評価をするのならば、民間企業の顧客満足度調査などの手法がよい。全庁的に予算の妥当性を評価しようというのならば、ニューヨーク市や米国連邦政府の戦略計画手法が有効だ。公共事業にストップをかけるのならば、「時のアセスメント」も便利だろう。いずれにせよ、三重が事務事業評価システムならばうちは××評価法だといったような、「一点決め打ち型」の発想は即刻捨てるべきである。

3. 全部門に一律に同一の手法を当てはめないこと。繰り返しになるが、たった一つの手法がすべての部門に当てはまるはずがない。各部門の特性に合わせた手法を、サンプル的にはめて、そこから使える範囲まで何年かけて広げていくというのが正攻法である。米国のGPRA法の導入プロセスでは、パイロットプロジェクトをいくつかやって、そこから広げるといふ、周到な段取りを取っている。日本の自治体関係者は、妙に完璧主義で、全部の局に同時に展開しないかぎり制度とはいわないという、頑迷固陋な思想をもっている。だが、この思想を捨てないかぎり、行政評価は職員による単なる自己点検運動に終わる。

4. 評価結果はすべて公開すること。公開しないものは行政評価とは呼べない。なぜならば、変革に向けた何の圧力も喚起しない。評価結果は、議会にそして住民に公開しないかぎり、まったく何のインパクトももたらさない。この意味でいふと、静岡、三重、岩手の三県の知事の「公開すべし」という判断はたいへんすばらしい。

5. よそと比べて初めて評価といえる。他の県と比べて、あるいは民間企業の類似サービースと比べてどうなのか、という比較をしないかぎり、単に今年はいくらで、数年後の目標値はいくら、ということを書類に書いていてもしょうがない。具体的にどれだけの

改善余地があるのかを、役所の外にあるデータと比べないかぎり、改善の機会は見えてこない。

おわりに

以上述べてきたように、行政評価というテーマは、きわめて複雑であり、かつ難しい。民間企業の業績評価手法がある程度は使えろが、それが万能というわけでもない。英米では、ここ約一五年間の試行錯誤を経て、ようやく統一的な手法らしきものができてきて、その集大成として米国のGPRA法が九三年に制定されている。このような実態に照らしてみれば、議会制民主主義の歴史がまだ浅く、官尊民卑の伝統すらまだ残る日本で、行政を「正しく評価する」というところまでいくには、かなりの時間がかかるに違いない。

いまのところは、霞が関および各県庁の意識の高い行政マンがこの問題には最も関心をもっている。筆者が主宰する研究会「行政経営フォーラム」(注)のメンバーは一六七名いるが、八割方は公務員である。政治家あるいは一般市民の関心はまだまだ低い。行政の外にあって評価に参加できる、プロの学者、シンクタンク、コンサルタントなどの人材も十分には育っていない。オンブズマンなど意識の高い市民の関心も、食糧費問題のような細部に片寄ってしまいがちである。行政評価を制度として育てるためには、このような行政の外部のインフラづくりも大きな課題である。慌てずゆっくり、しかし、実践に継ぐ実践を重ねていくなから、行政評価を一つの社会制度として育てていきたいものである。

(注) 詳しうへは <http://pmf.jp.vcom>。

を参照