

「行政マネジメント」の虚と実

東京工業大学大学院 正会員 藤井 聡

「構造改革」で叫ばれる NPM

近年の行政議論において、ニュー・パブリック・マネジメント (NPM: New Public Management) なる言葉が頻繁に使用されるようになった。この言葉が我が国で本格的に使用されるようになったのは、小泉政権における平成 13 年の「骨太の方針」^[1]なる閣議決定が打ち出された時以降である。この「骨太の方針」は「改革なくして成長なし」との考え方の下、経済・財政・行政・社会などのあらゆる分野の「構造改革」を進めるために打ち出された基本方針である。そうした多面的な「構造改革」の重要な柱の一つが「行政改革」であり、それを象徴する言葉として「NPM」が使用されている次第である。

経済諮問会議の発表によれば、NPM は次のように説明されている。

NPM とは、民間企業における経営理念、手法、成功事例などを公共部門に適用し、そのマネジメント能力を高め、効率化・活性化を図るものである。(歴史的には) 1980 年代半ば以降、英国やニュージーランドなど諸外国において形成された考え方である。

そして、NPM の具体的な内容としては、表 1 に示した 3 つが挙げられている。そして、これらにより、行政の意識を、法令や予算の遵守に留まらず、より効率的で質の高い行政サービスの提供へと向かわせ、行政活動の透明性や説明責任を高め、国民の満足度を向上させることを目指すものである、との説明されている。

表 1 NPM における 3 つの具体的内容

徹底した競争原理の導入	民営化、民間委託、PFI の活用 等
業績 / 成果による評価	事業に関する費用対効果などの事前評価 業績や成果に関する目標設定と事後的な 検証評価結果の政策決定へのフィードバック、 公会計制度の充実 等
政策の企画立案と実施執行の分離	独立行政法人化 等

事実、小泉政権はこの方針に基づいて様々な「聖域無き構造改革」を推進している。いわゆる「地方分権」を目指した「三位一体の構造改革」も然り、昨今話題となっている「郵政民営化」も然り、そして、平成 17 年 10 月から実際に民営化された道路関係四公団関連

の流れも然りである。より具体的な現場では例えば道路行政において「道路行政マネジメント」が、地方行政においては例えば静岡県にて NPM を具現化した行政改革が進められようとしている。言うまでもなく、こうした流れは平成 17 年の総選挙における自民党の圧勝により、より加速化することは間違いないだろう。

行政マネジメントの“イメージ”

いずれにしても、我が国の現時点においては、「行政マネジメント」なる用語は「構造改革」の文脈で語られていることが多い。事実、「行政マネジメント」に関連するおおよその論者が、彼らの著書において、そして、マスコミや講習会での発言において、「骨太の方針」とほぼ軌を一にした主張を繰り返している。

たしかに、「行政マネジメント」の「マネジメント」という言葉は、「民間企業の経営」というイメージを喚起させる。それ故「行政マネジメント」なる言葉は、何となく「行政に民間の論理を導入する」というイメージを喚起させる。かくして、「小さな政府」「官から民へ」といったスローガンが象徴する「構造改革」のイメージは、「行政マネジメント」のイメージと大いに重なりあっている。

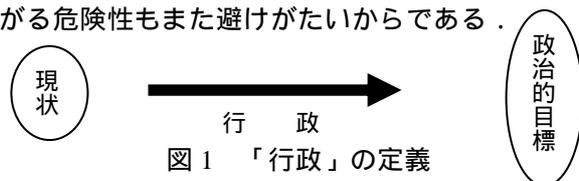
さらに、「行政マネジメント」という言葉は、小泉首相の「自民党をぶっ潰す」なる言葉に象徴される「旧体制の破壊し改革を進めていく」という構造改革のイメージとも相性が良い。その傾向は特に、「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」なる言葉が使用される場合において顕著のようである。内容の是非はさておき、なにがしか「新しい」というイメージを持つ言葉がもてはやされるという風潮の中では、NPM は歓迎されることであろう。そしてその結果として、行政マネジメントなる考え方も、新しく、故に良いものだろう、と「何となく」判断されることとなるだろう。

つまり、「構造改革」を進める側にとっては、「行政マネジメント」という言葉、あるいは、その象徴として語られる「ニュー・パブリック・マネジメント」なる言葉は、イメージ的に「使い勝手の良い」言葉なのである。

しかし、こうした議論は「行政マネジメント」とは一体何かという本質的議論と全く無縁の議論であることは、あえて指摘するまでもないだろう。こうした議論はいずれも、行政マネジメントなる言葉が持つイメージはどのようなものか、という大衆心理、群衆心理の議論にしか過ぎないのである^[2]。

無論、こうした大衆心理現象・群衆心理現象は、社会心理学者や政治心理学者にとっては面白い研究のネタであることは間違いない。しかし、こうした現象そのものは、真面目に行政を進めようと考えている者にとっては、面白くとも何ともない現象であろう。

ついでには、本稿では「平成の日本」という特定の状況においてしか妥当しない「イメージ」や「風潮」に依拠しつつ「行政のマネジメント」を語るという態度を、極力避けたいと思う。そうした態度に基づく議論は、現代の大衆を「何となく分かった気にさせる」ことはできるとしても、時代の風向きが少しでも変わってしまえば、使いものにならない奇異なる議論となり下がる危険性もまた避けがたいからである。



行政とは何か？

本稿では行政マネジメントを考える第一歩として、「行政とは何か」という基本的な問いを考えるとところからはじめたいと思う。

「行政」とは、読んで字の如く、「^{まっりごと}政」を行う」ことを意味している。換言するなら、「政治的な決定を、具現化していく行為」が行政である。さらに具体的に言うなら、行政とは図1に示したように、現状を踏まえつつ、特定の政治的目標を達成するための様々な具体的な努力を重ねていく様々な「営み」である。広辞苑には、「法の下において公けの目的を達するためにする（司法以外の）作用」と定義されているが、これはまさに、図1の定義を言語化した定義と言えよう。例えば、国土交通省は「安全」「経済発展」「美しく良好な環境の創出」等の目標を掲げているが、こうした目標に向けて様々な具体策を講じて行くのが、「行政」なのである。

行政は、いかにして進められるべきか？

ここで、行政がいかに進められるべきかを考えるために、我々の日常生活を例にとって考えることにしよう。日常の中で我々が比較的達成しやすい「目標」を掲げた場合、例えば、「朝食はご飯を食べよう」「夜更かししないようにしよう」等といった目標を掲げた場合には、その目標達成に向けてなすべき努力は比較的簡単である。例えばお米は米屋に行けば売っているし、夜もすぐに家に帰るように心がければいい。

しかし、例えば、次のような目標を掲げた場合は、どうであろうか。

「自らの子供を真っ当な人間に育てよう」

「自らが恥ずかしくない人生を送ろう」———

このような目標の達成は、途方に暮れてしまう程に難しい。その目標達成のための「お手軽な手段」などは、どこにも無いのが実情であろう。おそらくは「不断の努力」があつて、しかもその努力が「正しい努力」であつた時に初めて、ようやく近づき得る目標であろう。

行政とはまさに、この様な、**途方に暮れてしまう程の難問に向けた、不断の努力の集積**を言うのである。例えば国土交通省が掲げる目標である「安全」も「経済の維持と発展」も「美しい国土」も一朝一夕に到達できるような目標ではない。安全を確保するためには、治水、地震対策が必要であるばかりではなく、国民の安全意識の高まりも不可欠である。具体的な治水事業一つを行うにしても、その地の地理的、歴史的、政治的状況、そして、予想される将来の動向を全て加味しなければならないのである。

あるいは、近代社会学の祖であるマックス・ウェーバーは、「職業としての政治」なる政治学の古典において、政治とはいかなる営為であるのかを論じているが、その結論において次のように語っている。

「政治とは、情熱と判断力の二つを駆使しながら、固い岩に力を込めてじわじわと穴をくりぬいていく作業である。」

すなわち、行政とは、ほぼ不可能に思えるような**絶望的な事柄**に対して、自らの全ての能力と、**強靱な意志の力**を持ってして立ち向かう行為なのである。

このような状況を考えた時、「岩盤を空ける行為」たる行政は、「**試行錯誤**」の形しかあり得ない。それは、我が子を真っ当な子供に育てようとする親が日々反省を

しつつ試行錯誤を繰り返すことと同様である。それは、恥ずかしくない人生を送りたいと願う人間が、日々反省をしつつ試行錯誤を繰り返す以外に手だてがないのと同じことなのである。

行政マネジメントとは何か？

さて、行政における試行錯誤とは、どのような形をとるであろうか。その点を述べるにあたって、まずは試行錯誤の無い行政について述べることにしよう。その場合、行政は例えば図2(1)の様な形をとる。すなわち、「計画」を立て、それを「実施」するというだけの行政である。これを「**計画型行政**」と呼ぶことにしよう。この様な行政が成功するのは、政治的目標が比較的達成しやすい目標を掲げている場合である。例えば、「インフラ整備水準（距離や普及率）」を目標に掲げている場合には、計画型行政の有効性は高い。

しかし、政治目標が「抽象的なもの」になった途端、計画型行政の有効性は大きく低下する。例えば、日常の例で言うなら、「真っ当な子供」「恥ずかしくない人生」等の目標であり、政治的目標としては「美しい国土」「精神的に豊かな国民生活」等である。その場合こそ、試行錯誤を基本とする行政、すなわち、「**マネジメント型行政**」が必要となるのである。

さて、マネジメント型の行政において重要な役割を担うのが、**アウトカム指標**である。

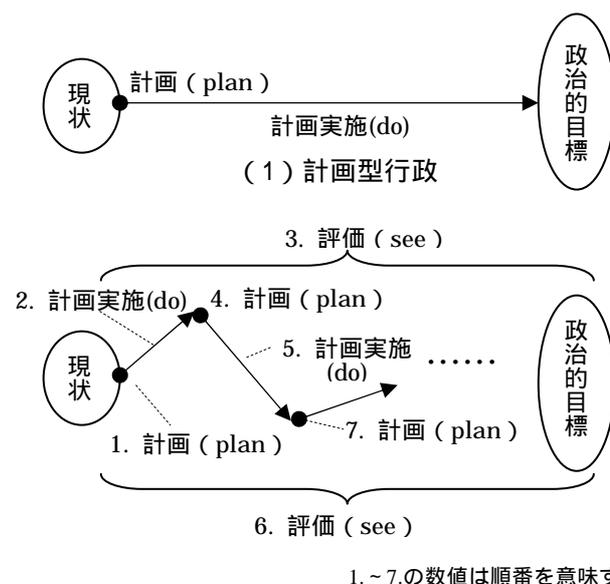
まず、抽象的な目標を、抽象的な目標のままにしておいては、努力のしようがない。具体的な努力を重ねるには、具体的な目標が必要なのである。したがって、抽象的目標は、ある程度具体的な目標にブレークダウンしなければならない。例えば、真っ当な子供を育てたい場合なら、

「欲しいモノがあればすぐに泥棒をするような子供は、おそらく真っ当ではないだろう」

「他人に何かをしてもらった時に、一切感謝しないような子供は、おそらく真っ当ではないだろう」
等と考え、個々の項目を具体的な目標と捉えるのである。この様な具体的な目標なら、ある程度、**暫定的に**数値化することも可能である。例えば、「どれだけ有難うと言ったか」といった形で数値化することもできる。その様な**目標の達成度合いを類推するために、暫定的に据える参考値が「アウトカム指標」**なのである。

次に、そうした暫定的なアウトカム指標を据えたのなら、そのアウトカム指標の改善を図るために様々な「計画」(plan)をたて、それを「実施」(do)することが可能となる。例えば、子供が「有難う」と言う回数を増やしたいのなら、「有難うと言うのですよ」と注意したり、親が子供の前で「有難う」と大げさに言おう、等の計画をたて、それを実行するのである。

さて、そうした計画を一定期間実施したのなら、その行為が成功しているか否かを評価(see,あるいは、check/action)することが必要となる。すなわち、実際に子供が「有難う」という回数が増えたかどうかを確認するのである。そして、その評価を踏まえて「次の一手」を考える。例えば、「子供の前で大げさに有難うと言うよりは、普通に言えばよいだろう」などである。こうして、図2(2)に示した様に、試行錯誤を繰り返しながら、計画-実施-評価(改善)のサイクルを回していくのが、マネジメント型行政なのである。



(2) マネジメント (試行錯) 型行政

図2 計画型行政とマネジメント型行政

マネジメント型行政における最大の留意点

さて、このマネジメントサイクルの中で、とりわけ重要であり、かつ、難しいのが「評価」の段階である。なぜなら、そもそも、アウトカム指標は「暫定的」なものにしか過ぎないからである。例えば仮に、子供が有難うと発話する回数が増えたとしても、他の側面が悪化したのなら、何のための努力であったのか分からなくなる。例えば、親の前だけで有難うといい、見て

いないところでは人からモノを奪ってばかりいるような状況なら、目標は何ら近づいていないということとなる。それ故、評価の段階では、「我が子は本当に“真っ当”な子供に近づいているのだろうか」という、**抽象的な議論と判断を避けて通ることはできないのである**。無論、そうした抽象的議論を行う際に、アウトカム指標は大いなる助けとなるだろう。しかし、アウトカム指標は、単なる“参考程度の数値”にしか過ぎないのであり、必要とされるのは目標を見据えた、抽象的議論である点を忘れてはならないのである。

無論、目標を見据えず、抽象的議論を排除し、近視眼的にアウトカム指標のみに依拠したPDCAサイクルを回していく事はできる。しかしその場合には図3に示したように、糸の切れた凧の様に、どこにも向かわない無意味な行政が繰り返されることとなるだろう。

ここに、行政マネジメントの**最大の難しさ**がある。

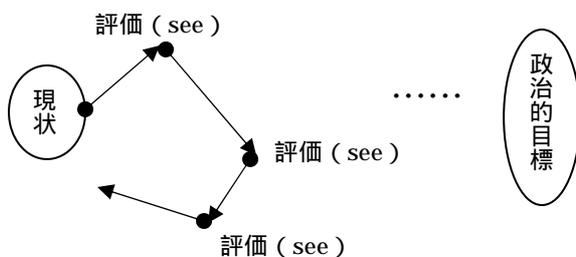


図3 マネジメント型行政の失敗

行政マネジメントの最大の効用

しかしその一方で、「目標を見据えた抽象的議論を行うこと」さえできるのなら、我々は行政マネジメントから多大なる便益を得ることができる。なぜなら、行政マネジメントのPDCAサイクルを進めることを通じて、全ての行政の現場で、ひとつ一つの行政行為の「目標」を再認識することができるのなら、行政の現場の意識は、著しく活性化することが予想されるからである。かつてのロシアには「掘った穴を埋め、埋めた後に穴を掘らせる」という作業を、延々と繰り返させる」という拷問があったらしいが、目標の分からない作業ほど人間の「やる気」を削がせるものは無い。逆に言うなら、目標があって初めて、人間は「やる気」や「意志」や「情熱」を持つ事ができるのである。

こうした行政マネジメントを通じて、もしも本当に行政の現場の意識が向上することがあるとするのなら、これまでには試みられなかった様々な政策オプション

や、今までにはあり得なかった多様なセクション同士の協同作業が、**自ずと**行われるようになるだろう。そしてそれを通じて、行政マネジメントは様々な成果を生み出し続けることであろう——。

こうした姿こそ、行政マネジメントの理想の姿なのである。

真の行政マネジメントを目指して

本稿では、ウェーバーの言う様に、行政が「固い岩にぐりぐりと穴を空ける行為」である以上は、行政は自ずと「**試行錯誤**」の形、すなわち「**マネジメントの形**」を**とらざるを得ない**、ということを指摘した。そして、その成否を分けるのは、**行政の現場において目標を明確に意識することができるか否かの一点にかかっている**、という点を強調した。

ところが、冒頭で論じた現在の風潮の中では、「行政への民間の論理の導入そのもの」あるいは「マネジメントサイクルの導入そのもの」が目的として据えられているように思えてならない。もしそうであるのなら、その流れの中で導入される行政マネジメントは、ウェーバーが想定したマネジメントの姿からはほど遠いものとなるだろう。例えば、貴族になろうといくら着飾っても、内面からにじみ出る気品の無い人間には、永遠に真の貴族になる事など出来ないのである。同様に、形だけの行政マネジメントを導入したとしても、その行政システムは固い岩どころかスポンジにすら穴を空けることが出来ないものとなるだろう。すなわち、逆説的ではあるが、**実りある成果を上げることができる真の行政マネジメントの実現を目指すなら、我々は決して行政マネジメントの導入そのものを目標に据えてはならないのである**。崇高なる目標を、**真実の情熱**で、力強く志向した時に、**自ずと立ち現れるもの**——、それこそが、真の行政マネジメントなのである。

それは決して「新しい」(New)ものではない。

それは、近代国家が成立した時代に、例えばウェーバーが想定したような、伝統的で、正統なる行政のあり方そのものなのである。

[1] 正式名称は、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」である。

[2] 大衆心理現象の論理的構成については、例えば藤井 聡：土木逆風世論の真実 - 「沈黙の螺旋理論」による大衆心理分析 - , 土木学会誌, 89, (4), pp. 72-75, 2004.」を参照されたい。