

次期行財政改革大綱に係る全県意見交換会（平成25年11月20日）
における講演

『自治体行政改革の動向－「これまで」と「これから」－』

（静岡文化芸術大学教授 田中 啓 氏）

ただ今、御紹介いただきました田中でございます。

本日はお招きいただき、誠にありがとうございます。

今、副知事から総論的なお言葉がありましたので、私がお話することは、もうほとんどないくらいですけど、「事業仕分け」に対してはやや疑問であるというようなことを言われていました。

私も同感であり、先程、御紹介のあった静岡県掛川市で行政改革に関わった時に、当初、自治体側は、事業仕分けをやりたいという意向がありましたが、私がそれは良くないのではないですかということで、全く別の取組に変えた経験があります。

実は、資料の後半に入っていますが、本日これからお話する内容は、いわゆる世の中で行政改革と言われているものについての一般的な解説もしますが、せっかく私が遠方から来ておりますので、ちょっと違う話をしないと意味がないだろうと思ひまして、定説とはやや異なる話もさせてもらうことになろうかと思ひます。

1時間程度になりますが、お付き合いいただければと思ひます。

パソコンを操作する都合上、座って説明させていただきます。

さて、突然ですが、2年位前、「マネーボール」という映画が公開されたのを覚えていらっしゃるでしょうか。これは実話に基づくアメリカ映画で、舞台はアメリカのメジャーリーグです。御存知かもしれませんが、アメリカの西海岸にオークランドアスレチックスという貧乏球団があります。松井秀喜選手も一年だけ在籍したことのある球団です。その球団にビリー・ビーンという名物GM（ゼネラルマネージャー）がおり、彼がGM（ゼネラルマネージャー）に就任し、経

営危機に瀕していた球団を何とか苦心して立て直すというサクセスストーリーの映画です。

このビリー・ビーンがGM（ゼネラルマネージャー）として行ったことは、大きく分けると二つあります。一つは、貧乏球団で資金があまりないことから、高額年俸の選手を売り払うなどのリストラや、ダウンサイジング等をまずやったのです。そしてもう一つ、セイバーメトリクスとって、データを駆使して選手の起用法を変えたり、新しい戦術を導入したり、そのようなことをかなり熱心に取り組みました。

そして、結果としてどうなったかと言いますと、ビリー・ビーンが来たのが2000年代の初めですが、2001年、2002年に年間100勝以上の成績を残しました。メジャーリーグは年間160試合位なので、そのうち100勝するという事は、かなりの割合で勝っていることになります。これは金持球団で有名なヤンキースを大きく凌ぐ成績です。

このような映画ですけれども、GM（ゼネラルマネージャー）としてのビリー・ビーンがやったことは何かというと、貧乏球団で資金に制約がある中で、いかにして組織のパフォーマンスを最大限に発揮していくかという自己改革だったと思います。

もちろん、球団の経営と自治体経営は同列で扱えません。それはもちろん承知していますが、そうは言っても、球団であれ、自治体であれ、改革というものは、組織のパフォーマンスを最大化するための取組ではないかと、そういう点は同じではないかと考えています。

今日は次期行財政改革大綱の策定に向けて、県民の方と県が意見交換する場ということですので、私からは、まず、改革というのは、組織のパフォーマンスを最大化するための取組であるという視点を提示させていただいて、それで本題に入ってまいりたいと思います。

この後はこのスライドを使いながら説明をしていきたいと思ひます。

内容は大きく分けて2部構成です。

第1部が「これまで」の行政改革について、国内の自治体がどのように行政改革に取り組んできたのかを主に実態面の事実関係に基づいて簡単に整理させていただきます。

それから第2部、「これから」の行政改革と名前を付けておまして、これからの行政改革がどうあるべきかについて、主に私の考え方を展開しております。

要するに、第1部はこれまでの実態の解説、第2部は私の考えを含めたこれからの行政改革のあり方についての解説となります。

本日は、この後、秋田県が考えておられることについて詳しく説明があるようですので、私からは秋田県に関しては敢えて触れずに、これまでに国内の自治体がどのように行政改革に取り組んできたのか、あるいは今後どうすべきかといった一般論を述べていきたいと思えます。

ただし、最後に少しだけ、秋田県に対しての提案も入れております。

それでは、「これまで」の行政改革についてです。

資料4ページに記載しましたのは、海外の文献からの引用ですが、一般的に行政改革は、このように整理されています。

行政の活動を何らかの意味で改善するために、構造（ストラクチャー）、あるいは手順・手続き（プロセス）を意図的に変えることです。意図して行うものが行政改革であるということに、皆さんも特段の異論はないと思えます。実は、後段の第2部では、私はこれと少し違う定義を提示したいと思っています。

また、よく似た概念として「行政管理」と「行政経営」という概念があり、これも後段で少し出てきます。

なぜ、行政改革が必要なのか。これも一般的な説明ですが、自治体であれ、国であれ、行政機関は行政官僚制が基盤にあり、どうしても資料の5ページに記載したような病理がつきまとうので、これを解消するために改革が必要となります。

また、現在の状況を考えると財政面の状態が非常に悪いので、財政再建、健全化のために改革が必要であるということです。これは日本に限らず、先進国全体に共通する考え方です。

このようなことを踏まえて日本の国、自治体がどのように行政改革に取り組んできたかという

ことについて全体的な状況をまとめています。

まず第一点目、日本で、行政改革に本格的に取り組み始めたのは、おそらく、1980年代以降であろうと思います。

第二点目、自治体の行政改革を考えた時に、自主的、主体的に行ってきたというよりは、どちらかと言うと、国がやりなさいという中で行ってきたという面が強いのではないかとことです。

さらに言うと、取り組んできた改革の内容も、国が例示したことを行ってきたという面があるのではないかとことです。

大まかな整理として、このようなことが言えると思います。

資料の7ページから、簡単に年代ごとに整理していますが、1980年代が本格的な行政改革の出発点であり、これ以降、国、地方を挙げて行政改革に取り組み始めました。このきっかけは、おそらく、二度の石油危機により日本の高度経済成長が終わり、景気対策のための財政出動が膨らんでいったことに加え、ちょうどこの頃から福祉国家を本格的に追求し始め、社会保障関係費がどんどん増大していったことが相まって、財政が悪化し、こうした中で、国から自治体に行政改革をなさいというような要請が出てきたのだと思います。

自治体の行政改革に、特に直接的に影響をもたらしたのは、国が作った「地方行革大綱」という、国が地方に対して示した行政改革の一つの指針です。その中で、自治体に行革大綱を作りなさいと求めているわけです。実際、この時期、1985年、86年あたりで、日本全国のほぼ100%の自治体が行政改革大綱を作っています。そのため、これ以降、行政改革を行うという大綱を作って、そこに、取組項目を定めて、それに従って、行政改革を進めるというスタイルが登場するということになります。

それから、1990年代に入ると、資料の8ページに書いてありますが、よく御存知のとおり、大きな変化として、地方分権が実際に動き始めます。地方分権が進むと、当然、国と地方の関係

が変わってきますが、そうした中で自治体は、権限と責任が拡大していく一方で、その裏返しとして、行政能力の向上についての期待などが要請されるようになります。

それがどのように現れてくるかという、一つが、やはり財政面の基盤強化の要請です。特に、小規模な自治体は合併して財政基盤を強化すべきであるという平成の大合併、これは国策で合併を進めたと言ってもいいと思います。

そのような財政面の基盤強化のための合併と、やはり、国から地方行革指針というものが二度にわたり出されまして、さらなる簡素化、合理化を求める要請が続きました。

このため、各自治体は1980年代に作った行政改革の期間が終了した後、それをまた改訂してさらに行政改革を進めるということが続きました。

そして、2000年代に入ってから、第1次分権改革、俗に「未完の改革」とも呼ばれています。何が未完かという、権限の移譲はある程度行われましたが、税財源の国から地方への移譲が不十分でした。そうした中で2000年代以降も、あまりメリハリが無く地方分権が進んでいるということになります。一方で、国は引き続き自治体に対して行政改革を行いなさいと、いろいろ求めているわけです。

それで、資料の9ページに挙がっているような指針等、特に、地方行革指針において、自治体に集中改革プランというものを作りなさいと、そこに、具体的な実施項目や数値目標を盛り込むように要請したのです。ということで、2000年代半ば以降になりますけれども、従来あった行政改革大綱、そして集中改革プランが併存する形が出てきます。自治体によっても違いますが、一般的には、行政改革大綱で全体的な方針や重点項目を掲げて、集中改革プランは具体的な実施項目と目標を掲げるといった棲み分けがされているケースが多いのではないかと思います。

これまでは、こういった経緯で自治体の行政改革は進んできました。

とは言うものの、すべての自治体が国に言われてということではなくて、例えば、資料の10ページに挙げたような自治体においては、かなり早い時点から独自の行政改革の取組を進めてき

たという事実もあります。近年、と言っても20年以上も前になりますけど、一部の自治体で、特徴的な改革に取り組むという事例も出てきます。

まずは、三重県の北川知事の時代の「さわやか運動」です。この中でいわゆる「事務事業評価システム」が導入され、これが、現在、多くの自治体に取り組んでいる行政評価のある意味での発祥と言われています。

次に、北海道の「時のアセスメント」ですが、これは長期間ストップしている公共事業を再評価して、中止も含めて検討しようとする改革です。

また、静岡県の「業務棚卸表」、これは各課室単位で、業務を細かく表に落とし、それを評価に使ったり、引継ぎに使ったりする改革で、県では組織単位の「作戦表」といった表現も使っています。

さらには、今やどこの自治体でもやっている「ひとり一改革運動」も静岡県では90年代に始まっています。

もう一点、行政改革の取組に大きな影響を与えたものとして「NPM」があります。日本語では、「新公共経営」あるいは「新公共管理」と訳されますが、80年代に、主にイギリス、オーストラリア、ニュージーランド等アングロサクソン系の国が取り組んできた新しいタイプの行政改革の取組の考え方あるいは手法をひっくり返して「NPM」と言っています。イギリスでは、サッチャー首相時代の改革が、大体NPMに基づいています。

日本に伝わったのは若干遅く1990年代後半になりますが、瞬く間に国、地方の行政機関に広がりました。それ以降、NPMの影響を受けた行政改革が広範に行われるようになっていきます。

NPMは「小さい政府」志向で、行政が関わる範囲を縮小していこうという傾向があり、規制緩和や民営化をして、なるべく民間部分が動きやすくし、競争原理、市場原理を導入し、評価を実施する等の特徴があります。

資料の12ページは、今、言ったことを別の形で整理したものです。

NPMは、よく言われるような効率性を重視するタイプの改革です。市場原理、民間企業の経営手法を重宝し、例えば顧客志向のような概念も取り入れ、あとは、役所内で分権化をして、分権化した先を評価するといったようなこともやります。NPMになじみがない方でも、資料の13ページに挙げられているような行政改革の手法には、御存知のものが多いと思います。これらは大なり小なりNPM的な影響を受けた行政改革だと言われているものです。ですから、NPMの影響を受けた改革が既に多くの自治体で幅広く浸透しているということになります。

次に、自治体がどのような項目に取り組んできたのか、取組の主要課題とその対応の方法について少し整理をしておきます。

資料の14ページに挙げたのは、おそらく行政改革を行う自治体であれば必ず取り組んできた項目です。

まずは、「定員管理の適正化」です。適正化と言うからには、少ないから増やすという適正化もあり得ますが、通常適正化と言う場合は、ほぼ100%が削減です。数値目標を決め、それに基づいて減らすことをどこでもやっています。

資料15ページは自治体全体としての職員数の推移です。一番新しいデータは2012年になりますが、約277万人となっています。このグラフを見ますと、歴史的にみても近年では最も低い水準まで自治体の職員数は減っていることになります。これを額面どおり見ていいかと言いますと、例えば独立行政法人であるとか、自治体職員から切り離すようなものもあるので、一概に言えない部分もありますが、全体的には、努力をして職員を減らしてきたというのは事実だろうと思います。

もう一度、資料の14ページに戻ります。「組織・機構の改革」です。定員管理を適正化し人を減らしますと、マンパワーが減ります。マンパワーが減るので、何か対応が必要になります。何をするのかというと、まず、組織、機構を統廃合し、それから、少なくなったマンパワーを活用するための組織機構を再構築することになります。

あとは、「事務事業の見直し」、要するに無駄があれば少ないマンパワーが取られてしまうので、無駄を省いて、そこに人を張り付けるというような「事務事業の見直し」、あるいは、もう人がいないので外部委託、アウトソーシングすることです。

あと、これらと並んで、財源確保という意味で、「給与・手当の適正化」（削減）です。

さらには、地方公営企業、第三セクター等の改革があり、時には第三セクターを解散、清算するといったケースもあります。

資料16ページは、先ほど出た給与・手当の適正化の結果としてのラスパイレス指数の状況です。

ラスパイレス指数は行政の方は当然御存知と思いますが、国と自治体の給与水準を比較するための指数であり、国の平均的な給与水準を100とした場合の自治体の給与水準の指数です。ラスパイレス指数が100を超えている場合は、国家公務員よりも給与水準が高いということになります。従来は高い自治体が多かったのですが、それを適正化した結果、今では、100を割り込むような形です。2012年は国が時限的な措置で給与を引き下げたため、100を超えています。実態としては、国よりも自治体の方が低い状態になってきていると言えると思います。

これまで申し上げたのは、従来からある一般的な行政改革手法ですが、資料17ページに挙げましたのは、比較的近年出てきたもので、先程のNPMの解説において出てきたものもあります。

一つが「指定管理者制度」、これも御存知かと思いますが、公の施設の管理運営を民間、例えばNPOや株式会社に任せることができ、しかも、施設の管理だけでなく、使用許可を出すことまで委ねられる制度です。

次に「PFI」、これは、新しいタイプの公共事業だとお考えください。様々なタイプがありますが、PFIの究極の形は、ある公共施設をつくる場合に資金調達から、設計、建設、維持管理、建設後の運営までひっくるめて、民間のジョイントベンチャーに一括して依頼してしまうというタイプの手法です。PFIは、行政側の財源不足という中で最近、重宝されているものです。

それから、「地方独立行政法人」、国が2001年に独立行政法人制度を作りましたが、それに準ずる形で、地方レベルで独立行政法人制度を作って、資料の17ページに示した分野では独立性の高い組織経営をすることが可能になっています。

あとは、先程触れました「事業仕分け」ですが、これは元々、構想日本という団体が取り組んできたもので、民主党が政権を取った時に国レベルで実施しました。国レベルでは、その後再び政権交代があったため、現在は事業仕分けをやっていませんが、行政事業レビューといって、中央府省自体が事業仕分けに近いことをやっています。自治体の中には、事業仕分けに取り組んでいる自治体もあります。

こういったものも出てきているということです。

その他に資料の18ページに挙げたような新しい行政改革の取組もあります。例えば「ファシリティ・マネジメント」のように施設の管理や維持更新を定量的にきちんとやっていくタイプのものであるとか、収入を増やすための改革項目もいろいろとあります。

「アダプト・プログラム」または「アドプト・プログラム」と言いますが、英語ではadopt（アドプト）です。要するに養子縁組をすとか、養子を取るというのがadopt（アドプト）という動詞で、里親制度とも言いますが、住民が公園の一角を自分の子どものように引き受けて、その草むしりや清掃などの管理を行うもので、全国各地で行われています。

その他には、情報通信関連で、クラウドコンピューティングでコスト縮減を目指しているとか、東日本大震災を受けて「BCP」（業務継続計画）を作ろうという動きも各地であります。

簡単ではありますが、これらがこれまでの自治体が行政改革に取り組んできた経緯と取組の内容となります。

自治体は、これまでお話ししたような改革に取り組んできましたが、今後はどうすべきかと言うことについてお話をいたします。

まずは、少し頭をリセットしていただくために、資料 2 1 ページの図をご覧くださいと思います。

これは非常に抽象的な絵ですが、社会の部門の変化の速さをグラフ形式で表したものです。

横軸が時間で、縦軸が変化なので、時間に応じて変化が大きいほど上にくるので、この直線の傾きが大きいほど、要するに立っているほど変化が速いということになります。

これを見ますと、青い太線が行政部門です。行政部門の活動は社会の後追いになります。なぜかと言うと、社会に様々な課題があり、それに行政が対応するのであり、課題もないのに何かするのは考えづらいので、どうしても後追いにならざるを得ないということです。そして、最初の方に出てきました行政官僚制の持っている特徴あるいは病理として、どうしても変化が遅いという面があります。このため、民間部門に比べると変化が遅いので、こういうやや寝た形の直線になります。

一方で、行政以外の民間部門は 1980 年代までは工業化社会と言っていいと思いますが、工業化社会の時代が破線の部分で、その頃でも既に行政部門より社会の変化の速さは、速かったと考えていいと思うのです。仮に 1990 年代以降に情報化社会に移行したと考えれば、感覚的に明らかだと思いますが、情報化社会では、社会の変化は大変速くなっており、この直線がどんどん立ってきている状態です。

その間行政の方は変化が速くなったかと言うと、もちろん改革されてはいますが、どちらかと言うと減量をしてきた結果として、身軽になったと言えるのかもしれませんが、しかし、変化のスピードが速くなるタイプの改革を十分にしてきたとは言えない部分もあり、行政が変わらない中で、社会の変化はどんどん速くなっているため、この矢印のように、行政と社会の変化の差が広がっていると言えるのではないかと思います。

とにかく、今、おそらくかつてない程社会と行政部門の変化の速さに差がついているということと、あと、20 ページの一番下に示していますが、社会の変化はただ速くなっているだけでな

く、社会的課題もますます複雑になっています。要するに、速く走ればいいだけでなく、走り方の質を変えていかなければならない状況になっており、行政部門の速度や質を大幅に向上させるような改革が必要になっているのではないかとことです。

これは、おそらく、これからの行政改革を考える出発点ではないかと思います。

それで、このようなことを考えた時に、これまでの行政改革は問題があったのではないかとという視点から、この後、これまでの行政改革の問題点として考えていることを四点挙げます。

一つ目が、行政改革の「定常化」というもので、これも先に図をご覧ください。

資料23ページは、行政改革の概念図ですが、例えば、現状として今このアルファ（α）という時点にいるとします。この現状というのは、行政がいろんな仕事をするうえで、例えば少し無駄が多くなっているとか、変化の速さが遅いとか、いろんな不都合があるとします。そういう不都合があるので改革を行うわけで、要するに、今の状態から、よりよい状態を目指して変えることが行政改革なのです。

当たり前のことですが、今現在は、毎日、ルーティーンをやっている定常状態であり、一方、行政改革は、ある一時期にそれを大きく変えるための非常事態、非定常状態であることをここで表しています。

ここで言いたいことは、行政改革というものは定常的にやるものではなくて、非常事態、あるいは非定常的にやるものではないかということです。ところが、先程お話ししたとおり、国内の多くの自治体は、1980年代以降一貫して行政改革を行っているわけです。その努力は認めるべきですが、逆に言うと、行政改革が定常化しているのは、この絵に照らせば少しおかしいのではないかと思ったりもします。30年以上行政改革を続けているのは、本当の意味の行政改革をやっていない証左ではないかという気がします。

付け加えると、行政改革は今の定常状態から別の定常状態への移行のプロセスです。であれば、目指すべき別の定常状態についてビジョンが必要であり、行政改革には何らかのビジョ

ンが必要であるということがこの図から言えるのではないかと思います。以上が一番目の問題提起です。

二点目は、いわゆる減量型、削減型の行政改革についてですが、画像で示したようなチーズの薄切りのような改革ではないかと思うのです。1980年代に改革を始めた頃は、無駄がたくさんあってザク、ザクと切れたのですが、だんだん削れる余地が少なくなっているというのが現在の状況ではないかと思います。もちろん、ちょっとでも無駄を削るという努力は永遠にする必要はありますが、費用対効果という面で見ると厳しくなっている気がします。これが二番目の問題提起です。

三点目です。これは、先程言った国から要請されて取り組んできたことの問題点で、弊害ということで三つ示していますが、一つが、国から言われて取り組み、また言われて取り組むということで、先程言った定常化するような、だらだらとメリハリのない行政改革につながっているような面がなくはないか。また、国がたまたま例示したことをやればいい、あるいは、それはやらなくてはいけなってしまうことで、本来、行政改革というのは、例えば秋田県なら秋田県にとって一番必要なことを最優先でやるべきですが、国がやれと言うからやってきたという面があるのではないか。秋田県がそうだということではなく、日本全体としてそのような面があるのではないかということです。

少し前に、教育テレビの「ハーバード白熱教室」という番組でリーダーシップ論の授業を放送していました。その中でおもしろいと思ったのは、「金槌しか持っていないと、問題はすべて釘を打てば解決できると思ってしまう。」という言葉です。要するに、先程の話に当てはめると、国から定数削減をしないさいと言われれば、それを行っていけば、それが行政改革だと思い込んでしまうということではないでしょうか。本当は、別の手段の行政改革もあることを、ともしれば、少し忘れていた面があったのではないかということです。これが、二番目の弊害です。

さらに言えば、国から言われてやるという行動パターンが定着してしまうと、なかなか、自治

体側が自分で課題を見つけて行政改革に取り組むという主体性が育っていないのではないかと
いうことも懸念されます。これは、例えば県レベルのように行政能力が高いところはそれ程でな
いとしても、小規模の自治体では心配されるどころです。

最後の問題提起ですが、「企業経営の盲信」と、少し強い言葉を使いましたが、最近の傾向とし
て、NPMの影響等もあるのですが、企業経営は素晴らしい、見習うべきものとして、とにかく
企業経営の手法や考え方を無条件で取り入れようとするところがあります。

よく見られるのが、審議会等に財界の方が来られ、行政のやっていることを民間ではこんなこ
とはありえないと発言する場面です。もちろん、そのような叱責は必要ですが、叱責で終わって
しまう場合が多いのです。なぜかと言うと、行政がいろいろな問題を抱えているのは、悪意がある
わけではなく、いろいろな状況の中でやむなくそうなっている面があり、それを解決しない限り変
わっていかないのです。ですから、頭ごなしにそれはおかしいというだけではなくて、もう少し
違った物言いをした方が良いと思います。

かのドラッカーがこのような言葉を残しています。全部は紹介しませんが、「公的機関に企業の
ようにマネジメントせよというのは間違った処方箋である。」と断言しているのです。2001年
に出版された本の中にある言葉ですが、彼がこの言葉を最初に本に載せたのは1970年代です。
その頃から、企業経営の真似をしなさいと行政は言われていて、それに対してドラッカーは、そ
れはちょっと違うと反論しているのです。

もちろん、企業経営にいい面や学ぶべき点はたくさんあります。何が必要かと言うと、企業経
営の真価を冷静に見極めて、行政自身の変化にとって有益な理念や手法を、無条件ではなく、選
択的に取り入れることです。

それでは、「これから」の行政改革はどうあるべきかについて話を進めていきます。

最初の方で少しお話ししましたが、行政改革に似た概念として「行政管理」と「行政経営」と
いうものがあるので、これらとの対比で解説をしたいと思います。

まず、「行政管理」というのは、行政機関がこれまで行ってきた伝統的な行政の手法、あるいは行動様式のこととお考えください。対して「行政経営」は、そこに企業経営の良い部分を加味したもので、これから目指すべき一つのあり方として、資料の28ページで出しています。

違いを比較するために、資料29ページのような整理をしてみたのですが、「行政管理」がどのようなものかということ、まず任務があって、それを着実に実施することが大事です。何らかの制度があったとすると、その制度を前提として、その枠内で何とか対応し、逆に制度を崩さない対応できないものは、諦めるということになります。また、「前例踏襲」と言われるように、過去の実績、過程や手続き等のプロセスを重視し、統制、コントロール、これは主に行政資源、人員等の行政が保有している資源のコントロールに主眼が置かれています。それから、非人格的な特徴があり、どんなに有能な職員でもルールを逸脱して何かやるということは、あまり評価されない。ということで、いろいろ問題点もあるのですが、これを全否定する必要はなく、定型的なルーティーン業務の遂行には、依然として行政管理での対応は可能だと思います。

一方、「行政経営」は「行政管理」を少し改良したものとお考えいただきたいと思いますが、違いは、何を重視するかという点であり、組織の目的を達成することを一番重要な目標として掲げます。その際に、既存の制度が邪魔であれば、それを変えることもいとわず、ある程度先を読んで対応していくという「将来志向」であり、プロセスよりも結果を重視するという「結果志向」であり、効率性や有効性を強く意識します。言い換えると、「最小の費用で最大の効果」を目指していくものなので、個人の能力も発揮しやすく、もちろん定型的業務を行う場合にも応用できますし、場合によっては、非定型的な新しい政策課題に対して臨機応変に対応するときうまく機能しやすいものではないかと思っています。

そこで、これらと行政改革をどう関連づけるかということで、資料30ページの表ですが、先程の資料23ページの図で行政改革は定常状態ではなくて、非定常状態であるということを申し上げました。それを踏まえると、定常状態において日常業務を行いながら、それを良くしていく

というのは「行政管理」又は「行政経営」の役割であり、定常状態でうまくいかなかったときに、「行政改革」が乗り出してきて大きく変える。このような整理をしたらいかがかなと思います。

少し分かりづらいかもしれませんが、資料3 1ページの図は自治体の構造を示しているとお考えください。

三つに分かれています。一番上にあるのは自治体が拠って立つ基盤を構成しているもので、憲法とか地方自治法等のいろいろな法律等で自治体の存在が規定されています。あとは、どのような目標のもとに行動するのか、重要な政策課題、そういったものもあります。これらは何かというと、「理念構造」と呼んでいますが、行政機関にとっては動かさない、要するに政治が決めるものです。議会が、あるいは、場合によっては知事、政治家が決めて与えるもので、行政職員が自分でこれを変えることは通常できません。

逆に下の二つは、変えることができる可変部分です。

行政職員が日常的に行っている業務はこの図の「機能構造」です。中を見ていただくと、意思決定、計画、組織・人事、財政・予算、実施であり、行政職員の大半の日常業務はこの中に入ります。それから、一番下に「制度構造」とありますが、これはやはり、自治体のあり方を規定しているものなのですが、行政内部で変更可能なものです。条例とか様々な規則を含めて、行政機関自身が変わられるものが制度構造には含まれています。

この図で言うと、「理念構造」は変えることはできませんので、手を付けられません。変えることができるのは、「機能構造」と「制度構造」なのですが、日常的には、「機能構造」の部分は、ルーティーンに近いので、行政管理あるいは行政経営の中で改善していくもので、要するにPDCA（計画→実施→評価→改善のサイクル）を行いながら、良くしていくものです。そして、それでもうまくいかなかった時に行政改革を行って、「制度構造」を大きく変えることによってこの「機能構造」の働き方を変えようとするのです。ですから、行政改革は、通常の機能構造がうまく働かなくなった時に期限を区切って取り組むもので、状態が良くなったら、その後しばらくは、

「機能構造」を改良していくというあり方が考えられます。

あと何点が行政改革についての論点で、付け加えたいのですが、行政改革を行う時に何を指すかといえば、今はやはり財政健全化です。

そのような中で効率性、経済性が重視されると思うのですが、もちろん、それも重要ですが、それ以外の価値観、あるいは規準というものもあります。例えば、公平性であるとか、あるいは安全性とか、最近で言うと、東日本大震災以降、「行政機関のレジリエンス」と言われる回復能力のようなものです。ですから、行政改革はすべて効率性を改善するためだけのものと決めつける必要はなく、レジリエンスを良くするための改革もあれば、公平性を改善するための改革もあるということです。

二番目として、行政にとっての市民のあり方についてです。市民というのは、県民や市民のことではなく、シチズンという意味の市民です。市民の捉え方にはいくつかありますが、従来は、おそらく、行政行為の客体、対象とされていました。市民を客体と捉えると、行政改革で何が重要になるかという、業務の公平性、公正さ、あるいは行政資源のコントロールの仕方等です。NPMの考え方の中では、住民、市民は行政にとって「顧客」なので、改革はサービスの向上という視点になります。また、いわゆる公民協働、官民協働という捉え方においては、市民、住民は行政のパートナーであり、サービス向上ではなくて、市民との役割分担をどうするか、あるいは役割分担の制度、施策をどう設計するかということが、視点になります。それから、「ガバナンス論」というのがあります。ガバナンス論と言うのは、英語でプリンシパル・エージェントと言いますが、要するに行政にとって住民とか有権者が「主人」なのです。主人の付託を受けて行政は公共的な仕事をやっているの、行政は代理人なのです。代理人としての行政の改革の視点は、結果や業績を上げているか、あるいは、透明性、アカウンタビリティを向上させるということになります。このように、「市民」の捉え方によって改革の視点が変わってくるということです。

残り時間が無くなりつつあるので、飛ばしながらまいりますが、その他として、よく出てくる

項目、あるいは忘れられている項目について説明します。

まず、「人材」です。人材、特に研修などは、行政改革に入れられるのですが、採用までセットで変えていこうというところはあまりありません。実は、人材の採用、育成、処遇というのは、全部セットであるべきであるものです。

次に、組織機構については、単にスクラップアンドビルドではなくて、最高のパフォーマンスを上げるためのあり方はどういうものかという改革の視点が重要です。

行政評価については、従来型の評価制度はあまり機能していないと見ていますので、少し変えていく必要があると思います。

総合計画については、組織のパフォーマンスを最大化するために改革をやるのであれば、総合計画と行政改革は一体で、あるいは、密接に連動しているべきなのです。

あとは、なかなか見えにくいのですが、今後の道州制を含めた地方分権はどうかということとも見極めながら行政改革を進めていく必要があるのではないかと思います。

まとめは、これまで言ってきたことで、要するに、これまで自治体がやってきたことはもちろん必要であって、それを努力してきたのですが、いろいろ問題点もあるのではないかと思います。

特に強調したいのは最後のポイントですが、行政が追求する価値や理念はいろいろなタイプがあるので、あまり定式的に捉える必要はなく、いろいろなタイプの改革を考えてもよいのではないかと思います。

最初に少し話しました掛川市での取組を簡単に紹介したいと思います。

掛川市の方が来られて、行革審を立ち上げるので、事業仕分けをやってくださいという依頼だったのです。それで、私は、仕分けでなくて、別のやり方でやりましょうと次のような提案をしました。

いくつかポイントがありましたが、一つは、削減型ではなくて、目的志向の理念を提言しまし

た。

資料37ページに示しましたが、これらは、最初に出した五つの理念です。特に三番目、「無駄の排除」よりも「資源の有効活用」です。資源の有効活用を図ることによって、結果として無駄を省いていこうという逆転の発想をしました。

また、従来の審議会というのは、どちらかという、職員を叱責するようなタイプがあったかもしれないので、むしろ職員のやる気を支援していくようなタイプの理念を掲げました。

また、10年間の財政見通し及び、それに基づく行財政改革の方針や工程表を作っていました。

それから、改革は審議会が提案するのではなく、行政が改革案を作って、それを審議会に提案して、審議会がそれを審議し、あるいはその実施状況をチェックするといった手法をとりました。

補助金や公共施設は、行政改革の見直しの対象として必ず取り上げられる項目ですが、全ての補助金を行革審がチェックするのではなく、市に補助金の運用あるいは見直しのガイドラインを作ってもらい、それに基づいて見直しを行うことをお願いしました。何故そのようなお願いをしたかという、ガイドラインがあれば、行革審が設置されていない時期でも、ガイドライン等に基づく運用や見直しを進めることができるからです。行革審なき後の改革を定着させるために、こういった一部の分野については方針やガイドラインの作成を求めました。

さらに、審議会は市民の代表ではありませんので、市民との対話集会を3回くらい開催しました。

最後に、先程言いましたように、改革は定常的にやるものではないことから、行革審が始まったかなり初期の段階から、この行革審は一期で終わり、私も一期で辞めると宣言し、実際に一期で辞めました。

実は私が辞めた後ですが、掛川市はいまだに行政改革に取り組んでいます。それはある意味で残念なことですが、これまでお話ししたような方針を出してやったということで、これまでの行政

改革とは少し違うタイプのものということで紹介いたしました。

資料では、アメリカの事例も紹介していますが、これはアメリカにある新しいタイプの事例ということで参考にさせていただければと思います。

ワシントン州の事例と、あと、これはワシントン州に限らず、連邦政府、いろんな州、自治体で行っているデータ主導型業績レビューというものです。

急ぎ足になりましたけれども、ここまでが一応本題です。

特に求められていなかったのですが、私はシンクタンク出身ということもあり、頼まれなくても提言を行う癖があります。

せっかくですので、最後に何点か秋田県の今後の行政改革に向けて、少しご提案をしたいと思っています。

まず一点目ですが、削減型を中心とする地道な行政改革は、もちろんこれからも変わらず必要だと思います。これは、おそらく、永遠に必要なではないかと思っています。

ただし、行政改革はそれだけでないので、それに加えて、秋田県の固有の実態に即した行政改革のあり方を検討してはいかがでしょうか。

それから、本日、特に強調した点ですが、真の改革とは、既存の構造を大きく変えるものから、そういう大掛かりな改革というものはいつもやるものではなく、時期を限定して集中的に実施すべきであるということです。結論として、秋田県ではこれから作る次期の大綱は、これが最後の大綱になるぐらいの意気込みで是非取り組んでいただきたいと思っています。

最後になりますが、今日お話したように、行政改革にはいろいろタイプの理念、あるいは手法がありますが、どれを取る、取らないは各自治体の判断だと思います。これから、県民と県で考えていただきたいと思っています。もしも迷われたら、県民のために、何が一番いいのかということを考えれば、おそらくブレないと思いますので、そういう点を踏まえて、県として一丸となって行政改革に取り組んでいただきたいと思っています。

最後、早口になりましたけれども、私からは、この辺にしたいと思います。

御静聴ありがとうございました。