特集概要

特集：公共経営／新しい公共の担い手と公の責任

Special Edition: New Public Management / Those Who Play a Key Role in the New Public Sector and Their Public Responsibility

岡本 義朗
Yoshiaki Okamoto
三菱UFJリサーチ＆コンサルティング
公共経営・公共政策部
主席研究員
Principal Consultant
Public Management and Policy Department

本特集は公共経営を取り上げる。橋本内閣の中央省庁等改革、地方分権から始まった一連の行政改革は、小渕内閣・森内閣を経て、小泉内閣の諸改革へと受け継がれ、実行されてきた。その過程において、立法論的帰結として、いくつかの新たな制度が導入された。制度論的には、公務員制度改革関連など一部を除き、現状想定され得る行政改革のメニューはほぼ出揃ったと言えるのではないかというのが、ここでの現状認識である。問題の焦点は、「どのような制度を企画・立案するか」から「導入した制度をいかに運用し定着させるか」へ、いわゆる立法論から運用論へ移行していると考える。今回の一連の行政改革の実を挙げるためには、繰り返し強調される「官から民へ、中央から地方へ」を単なるキャッチフレーズに終わらせるだけでなく、その哲学を具体化し根付かせていくための運用面での努力が強く求められる。

翻って、改革後の公共経営の実態はどうであろうか。果たして、官に替わる、あるいは中央に替わる、新たな公共の主体は、真に実力を伴い、責任を全うする形で登場してきているのであろうか。本特集の副題を「新しい公共の担い手と公の責任」とした問題意識は、ここにある。導入された諸制度の運用面、つまり公共経営に関連して幾つかの課題が浮上していると考えるからである。

本特集では、このような公共経営の大きな転換期にあたって、新しい公共の実態を紹介するとともに、そこにおける運用上の課題、並びに課題の解決に向けた処方箋などについて、外部寄稿者及び三菱UFJリサーチ&コンサルティングの研究員・コンサルタントが、それぞれの立場において寄稿するものである。

This special issue takes up new public management. A series of administrative reforms, started by the Hashimoto Administration's central government reform and decentralization of government to local jurisdictions, and continued through the Obuchi and Mori Administrations, were carried on through the Koizumi Administration's various reforms, and were implemented.

As a consequence of the legislative process, some new systems were adopted. According to our recognition of the current situation, it can be said that in view of system establishment, except for civil servant system related reforms, almost all of the administrative reforms are on the menu. It is believed that focus of the issues has been shifted from the lawmaking ("What systems should we plan and formulate?") to the operations ("How does the adopted systems operate and take hold?"). To achieve the actual results from a series of these administrative reforms, not only efforts to make "From Public to Private, and from Central to Municipal" that is repeatedly emphasized more than a mere catch phrase, but also efforts in the area of operations for the purpose of translating the philosophy into concrete form and taking it hold shall be strongly requested.

On the other hand, how is the actual state of public management after reforms? Have the main bodies of the "new public" sector that will replace the bureaucrat or the central government really come on stage showing real ability and fulfilling the responsibility? In these questions, there is an awareness of the problem that set this special edition's sub-title as **"Those Who Play a Key Role in the New Public Sector and Their Public Responsibility"**. This is because we consider that several issues related to the various adopted systems' operational areas (i.e. public management) are emerging.

When introducing the great transition stage of public management, not only shall this special edition introduce the actual state of new public sectors, but also external contributors and Mitsubishi UFJ Research and Consulting's researchers/consultants shall contribute from the respective standpoint of operational issues to be resolved, and prescriptions for solution to the issues.

Ⅰ．背景と問題意識

本特集は公共経営を取り上げる。公共経営とは、Public Managementの訳語であるが、我が国ではまだまだ市民権を得ていない言葉かもしれない。ここでは、改革が進行中の中央省庁、地方公共団体、外郭団体など、広く公共サービスを提供する主体における経営といった意味に捉えることとする。まずは、本特集で公共経営をとりあげる背景と問題意識について述べることとしたい。

橋本内閣における中央省庁等改革、地方分権から始まった一連の行政改革は、小渕内閣・森内閣を経て、小泉内閣の諸改革へと受け継がれ、実行されてきた。その過程において、立法論的帰結として、いくつかの新たな制度が導入された。制度論的には、公務員制度改革関連など一部を除き、現状想定され得る行政改革のメニューはほぼ出揃ったと言えるのではないかというのが、ここでの現状認識である。問題の焦点は、「どのような制度を企画・立案するか」から「導入した制度をいかに運用し定着させるか」へ、いわゆる立法論から運用論へ移行していると考える。特に、今回導入された諸制度に関連して、基本的な哲学として、「官から民へ、中央から地方へ」ということが繰り返し強調されている。この言葉に代表されるように、今回の行政改革の本旨は、公共サービスの担い手としての地方自治体の主体性を問うとともに、公共サービスを民間企業や地域住民、NPOといった新しい担い手に解放することにあると考える。今回の一連の行政改革の実を挙げるためには、「官から民へ、中央から地方へ」を単なるキャッチフレーズに終わらせるだけでなく、その哲学を具体化し根付かせていくための運用面での努力が強く求められる。

翻って、改革後の公共経営の実態はどうであろうか。果たして、官に替わる、あるいは中央に替わる、新たな公共の主体は、真に実力を伴い、責任を全うする形で登場してきているのであろうか。本特集の副題を「新しい公共の担い手と公の責任」とした問題意識は、ここにある。導入された諸制度の運用面、つまり公共経営に関連して幾つかの課題が浮上していると考えるからである。

たとえば、地方公共団体では、厳しい財政環境を背景に行財政改革を進める中で、自立した行政システムを確立すべき努力を行ってきた。しかし、その実態は、民間経営のガバナンスの方法を真似たツールを導入したにすぎず、かえって運営上の非効率をもたらすなどの課題が登場してきているのでなかろうか。

また、市場化テストの仕組みが導入されるなど、官が担ってきた事業の外部化、あるいは民営化に関する制度的な枠組みが整う一方、官も競争原理を導入しつつ効果的かつ効率的な公共サービスの提供を促進しようと事業の外部化や民営化の動きを顕在化させつつある。しかし、このような動きはまだ途に就いたばかりであり、推進する官や対応する民間企業等も試行錯誤の渦中にある。委託先や譲渡先の選定、品質の確保、行政職員の取り扱いなど、外部化・民営化に向けた公共サービスを提供する経営の現場での課題は山積みとなっているのが現状である。市場化テストに先立って導入された独立行政法人・地方独立行政法人についても、多くの事務事業の法人化が進められたものの、その運営面においては、同制度の根幹を成す目標管理及び業績評価の仕組みに関して、その運用のあり方を巡り試行錯誤が続いているというのが実態であろう。

また、中央省庁や地方公共団体そのものにおける行政運営のあり方についても、民間の経営手法を参考に、管理からマネジメントへという視点に立ち、顧客志向・成果志向という基本的な方向性に沿った形で種々の改革に関する取り組みが始まったが、まだまだスタートラインに立ったに過ぎないというのが妥当な評価ではなかろうか。

さらには、従来主として官が担って来た公共サービスの提供に関して、官の保有する経営資源が環境不適応の状況を顕在化させるなか、それらの行政サービスの受益者である住民や企業等が自ら提供に係るといった事例も一部には見受けられるようになってきている。そこでは、官による伝統的な公共サービスの提供に替わり、地域における新しい公共の担い

手が公共サービスを提供するという新しい地域協働の形態が現出する一方で、それらの地域協働の実施に係る様々な課題が生じている。

このように公共経営を取り巻く環境は、今大きな転換期にある。その公共経営の取り巻く環境と新しい公共の担い手の位置関係をイメージ図として整理したのが、図表1である。本特集では、このような公共経営の大きな転換期にあたって、新しい公共の実態を紹介するとともに、そこにおける運用上の課題、並びに課題の解決に向けた処方箋などについて、外部寄稿者及び三菱UFJリサーチ&コンサルティングの研究員・コンサルタントが、それぞれの立場において寄稿するものである。

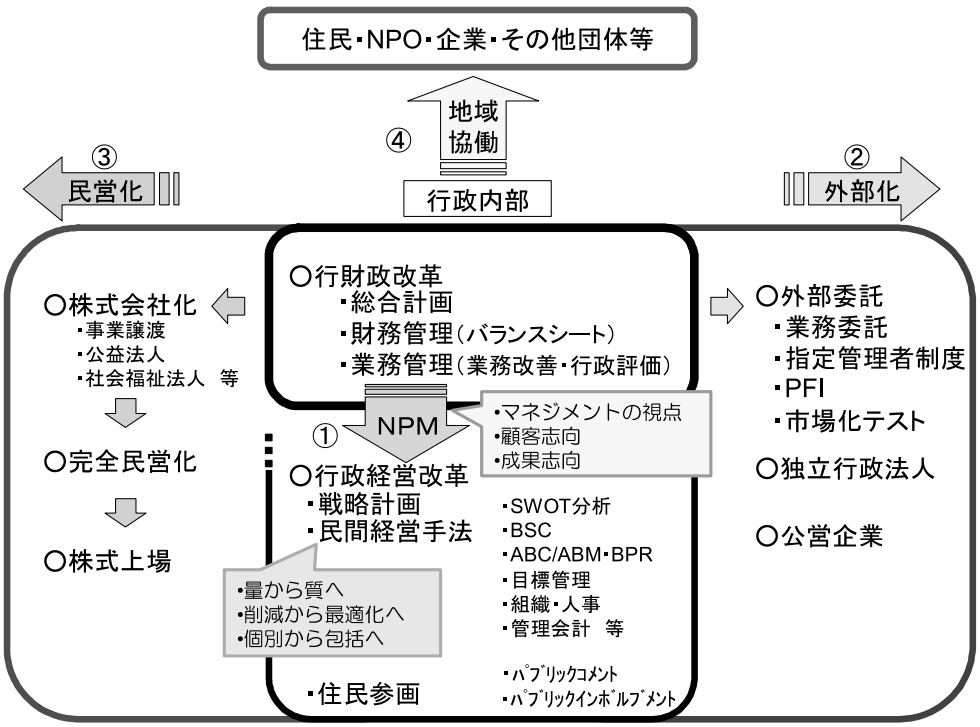
Ⅱ．本特集の論文構成

本特集は、上記の問題意識にたち、公共経営に関する3つの視点、すなわち、内部マネジメント、外部化、地域協働に関する論点をとりあげている（図表1における①、②、④の論点を取り上げている）。なお、図表1の民営化（③）については、本特集では取り上げていない。別の機会に取り上げることにしたい。

まず、内部マネジメントの視点は、次の3つの論文が取り上げている。まず、高崎論文は、行政評価制度と人事評価制度とを連携させ、「成果重視型マネジメントシステム」に昇華させていく上での要点を、実証データに基づき検証している。次に、吉田論文は、公的部門における人事制度改革の流れを紹介した上で、特に成果主義を取り上げ、公的部門に対して成果主義を導入するための方策を検討している。さらに、島崎論文では、自治体経営革新におけるカイゼン運動の実例を参照しつつ、業務改善運動を成功させる成功要因について指摘している。

外部化の視点は、次の5つの論文が取り上げている。まず、加藤・岩田・太田・田坂論文は、PFI事業のプロセスに従って、スキーム構築、公募、運営の各段階における課題を抽出し、その対応の視点について言及している。次に、太下論文は、

図表１　公共経営と新しい公共の担い手の位置関係



資料：三菱UFJリサーチ＆コンサルティング政策研究事業本部研究「自治体の民営化・外部化に関する支援コンサルメソッドの開発」をもとに作成

英国と日本における2つのPFIに関する失敗事例を分析し、その結果からPPP成功のポイントを導出している。岡本論文は、独立行政法人制度の基本原理に照らして同制度の運用上の課題を9点に整理・分析するとともに、それらの課題に関する改善提言を行っている。平野論文は、地方公営企業における経営改革に関連して、中期経営計画の重要性を指摘するとともに、その計画の策定に関してバランス・スコアカードの活用を提唱している。さらに、伊関論文は、夕張市立総合病院の経営破綻の事例を取り上げ、自治体病院の経営の問題点を整理した上で地方自治体が自治体病院を経営する意味とその限界について論じている。

最後に、地域協働の視点は、大塚・中井論文が取り上げている。同論文は、防犯分野の事例を紹介しながら、新しい公共の担い手として市民が公共サービスの提供を行う場合の成功要因と課題について分析している。

Ⅲ．今後の研究の方向性～公共経営の新しい価値観の創造に向けて

図表1に見るように、公共経営に係る研究・コンサルティングの領域は、カバーする内容が非常に広範囲かつ多岐に亘るとともに、年々複雑さを増してきている。その意味で、この領域は、研究員・コンサルタントにとっては非常にチャレンジグな分野であると認識する。他方、いったん獲得した知見やノウハウもすぐに陳腐化してしまう恐れがあり、不断の努力と精進を抜きにして最先端のサービス内容を提供することはできない、非常に難しくかつ厳しい研究分野であると認識している。このため、シンクタンクにおいては、顧客から直接寄せられる課題ニーズに対応する従来型の受託調査・コンサルティングサービスの提供、並びにそれらのサービス提供に際して必要となる短期的な視点からの知見の交流に加えて、長期的な視点にたって「新しい時代をリードする潮流の原型」を探求し、公共経営に係る「新しい価値観」を創造する研究活動を行うことが必要になる。

「官から民へ」という流れにおいて、本来「民」に期待される役割・機能とは、「官」主体の諸活動が出口の見えない閉塞感に包まれるなか、「官」では発揮することができない独自性に求められるべきであろう。このようなコンテクストにおいて、「民」の中に位置するシンクタンクに対して強く期待される機能とは、「官」の発想からは出てこない「新しい時代をリードする潮流の原型」を創り出すとともに、そこから産み出された「新しい価値観を社会に発信」し、「民」発のオピニオンリーダーとしてのダイナミックな活動を展開することにあると認識する。そのためには、シンクタンクは長期的な視点にたち、自らのグループ力を背景とする組織的な強みを最大限に活かす形で、他に類を見ない独自の研究活動を推進することが求められている。

中央省庁や地方自治体などの「官」に属する主体に対して、第一に、今後5年程度を視野に、それらの主体が新しい時代潮流の中で対処すべき課題の内容を整理する。第二に、これらの課題のうち重要と思われる課題について、「官」には見られない「民」独自の観点から、解決の処方箋を検討し体系化する。第三に、現実の課題解決に向けての戦略計画の策定と執行を行うに際して、必要不可欠な支援パッケージを提案する。民間シンクタンクにおいては、以上のような活動に焦点をあてて、今後、公共経営分野の研究活動に取り組むことが求められていると考える次第である。