

## 福岡市におけるNPMの成功要因に関する考察

NPM-A 2009 年前期 公共経営研究科 1 年 渡戸 千穂

### はじめに

日本におけるNPM (New Public Management) は、'80年代から'90年台の半ばまでは遅れており、フッドから「NPM後進国」と言われていたが、現在においては、NPMが日本の行政改革アジェンダの中心的地位を占めるようになった<sup>1</sup>。「しかし、自治体の現場では、これら手法の導入が優先され、そもそもどういう目的でそうした手法が導入されたのか、目的意識が必ずしも明確でないまま、これら手法の導入自体が目的化しており、形だけの改革に終わっているという声も聞かれる。」<sup>2</sup>

上記のような声が聞こえる中で、日本の福岡市においてNPMが何故成功したのか、その要因について考察してみたい。

## 第1章 福岡市におけるNPMの内容

福岡市におけるNPMについて、石井幸孝と上山信一が述べていることを、ここで確認したい。

### 第1節 職員の仕事のやり方や発想法、経営体制を変えること

「職員の伸びやかな改革努力を妨げるさまざまな庁内規制を全面的に見直す、職員を信頼して、柔軟な対応ができる組織に変える、という発想に立ちました。こうした環境整備によって、市民のニーズに敏感に反応し、自ら考え自ら工夫する職員と組織風土、つまりDNAをつくっていかうというわけです。ちなみに今回の提言では、多くの自治体が躍起になって導入している行政評価や企業会計などの新しい経営ツールや、PFIといった新しい経営手法の導入は、さほど重視しませんでした。これらのツールは所詮経営管理の道具でしかありません。職員の仕事のやり方や発想法、そして経営体制が変わらなければ、どんなにいいツールを入れてみたところで、実効は上がりません。委員会は経営管理ツ-

---

<sup>1</sup> 永戸力(2003)「行政改革理論の構造—フッドの所論を中心に」『法学論叢』153-6 pp102~103

<sup>2</sup> 小川光・棚橋幸治(2007)「新公共経営(NPM)の導入効果：データ包絡分析」『会計検査研究』36号 p77

ルの導入よりも、その使い手である職員の行動様式を変えることが重要かつ先決と考えました。」<sup>3</sup>

## 第2節 庁内分権という現場への権限委譲

「少しでも予算の使い方や、制度を変えたりといった領域に入ったとたん、市役所全体の運営システムと抵触してきます。おしなべて言えば、ヒト、モノ、カネの使い方については、極めて固いルールが厳然としてあり、しかも各部門で独自の運用ができない状況になっています。この固い岩盤を砕いていき、現場レベルの自律に任せていこうというのが、現場自律管理システム、即ち別名『庁内分権』の考え方です。これは、ヒト、モノ、カネ、そして権限をできるだけ現場に委ねていこうという考え方です。これは、ニューパブリックマネジメントによる権限委譲の考え方そのものであり、また、94年と99年の両方の職員アンケートから出てきた職員の問題意識に対する答えでもあります。」<sup>4</sup>

## 第3節 メーク・オア・バイ

「(市役所のあり方の基本方針として、) ①執行はなるべく民間企業やNPOなど、市場競争原理が働く外部の機関に任せていこう、②市役所はむしろ新規の政策を立案したり、民間企業がまだ育っていない分野の執行ノウハウの開発にエネルギーを振り向けよう、③政策の立案も執行も本庁だけで中央集権的に考えない。むしろ現場レベルで自由に工夫し、いろいろな実験をやる方向に変えていこう、というものです。まさにこれはニューパブリックマネジメントの考え方です。業務の民間委託は、外部の経営資源を有効活用する考え方です。いわゆるアウトソーシングのことですが、これは単なるコスト削減のための外部委託ではありません。これは実は、本来市役所内部でスキルを蓄えるべきものが何であるかを見極める作業から始まります。ちなみに、この見極めを企業経営の世界では“Make or Buy”と言います。トヨタなどのメーカーではこの判断を極めて重視しており、経営トップが自ら時間をかけてじっくり決めていきます。したがってまた、この判断の権限は、財務や企画、総務といった管理部門に決して与えてはなりません。何が重要なスキルか。どこまで内部に蓄積できているか。という判断力は現場の事業部門にしかありません。外注コストだけを見て、管理部門が一律に査定し、アウトソーシングの是非を決める、といった運用は愚の骨頂です。」<sup>5</sup>

<sup>3</sup> 石井幸孝・上山信一編著(2001)『自治体DNA改革～日本型組織を超えて～』東洋経済新報社 p208

<sup>4</sup> 同上 pp231～232

<sup>5</sup> 同上 pp244～246

## 第4節 福岡市のNPMにおける特徴

上記の言及から次の3点が抽出できる。

まず第1に、経営手法やツールの導入ではなく、職員の仕事のやり方や発想法、そして経営体制を変えることを重要かつ先決としたこと。

第2に、庁内分権という現場への権限委譲をすること。

第3に、本来市役所内部でスキルを蓄えるべきものが何であるかを見極めた上で、民間委託すること。

これらの特徴は、福岡市のNPMの全側面を網羅している訳ではないが、福岡市においてNPMが成功した分岐点と考えられる。その分析を次章において行いたい。

## 第2章 福岡市におけるNPMの成功要因の分析

### 第1節 職員の仕事のやり方や発想法、経営体制を変えること

「経営手法やツールの導入ではなく、職員の仕事のやり方や発想法、そして経営体制を変えることを重要かつ先決としたこと」は、小手先の経営手法やツールの導入ではなく、「職員の仕事のやり方や発想法、そして経営体制」という「DNA」を変えるという一貫した観点から行われたものである。

新川は次のように言及している。「日本におけるNPM型改革の位置づけについて、注意を喚起しておきたいことは、NPM型改革が、これまでの行政管理の抜本的な改革に直接的に結びつくようには思えないという点である。むしろNPMは、従来の管理手法に対して、付加的に改革案を追加できる方法として採用されていると考えてもよい。」<sup>6</sup>

和田は「『NPM』の用語を最初に使用したイギリスの行政学者フッドらが当初から指摘したように一定の理論に依拠し首尾一貫した改革であることが大きな特徴であるにもかかわらず、日本においてはそのことがこれまでほとんど示されてこなかった。従来のような断片的な事例紹介では、改革の全体を貫く『理念』というものを明らかにすることはできないからである。」<sup>7</sup>として、ニュージーランドのNPMが「改革の理論的一貫性」により成功した点を著書にて検証している。

新川や和田は、日本の多くのNPMが「理念に基づいた首尾一貫した抜本的な改革」とならず、断片的で付加的に改革を行っている状況を憂いており、その点において福岡市

<sup>6</sup> 新川達郎(2002)「NPM型行政改革に関する一考察－『新しい行政管理(NPM)の理論』と日本の行政改革における現実」『同志社法学』54巻4号 p109

<sup>7</sup> 和田明子(2007)『ニュージーランドの公的部門改革－New Public Managementの検証』第一法規 p(2)

は小手先の経営手法やツールに頼らずに、市民や職員へのアンケートから抽出した問題点を解決するために制度やルールよりもDNAを変える、という理念に基づいて行われた点で、フッドが指摘した「ニュージーランドでの首尾一貫した改革」に通ずるものがあると感じる。

## 第2節 庁内分権という現場への権限委譲

庁内分権という権限委譲は、日本の官僚制において一番抵抗が強いものと考えられる。

新川は、次のように言及している。「NPM型改革が進まなかったその根本原因は、NPM型行政改革の問題点にあるのではなく、改革への無理解によるものでもなく、NPMの日本的な応用にあったとあってよい。幸か不幸か日本の現状は、NPM型行政改革についてそれをうけいれる政治的環境も、社会経済的環境も、また文化環境も無かった。…NPM型改革は、日本において失敗したのではなく、歪曲されたということができるかもしれない。…NPM型改革の日本型ともいべき歪みは、英国の事例と比べると行政官僚制それ自体を変えることに対する決定的な認識の差が大きかったように思える。『悪しき官僚制機構』を解体すること、そして行政官に対する政治的統制を強化し貫徹することという、NPM型改革の最終的な目的を、政治家も政党も共有することができなかった。そして、行政官自身にこうした自己解体型の改革をすすめさせるインセンティブなどあるはずもなく、NPM型改革の特徴を実態的にもつことには無理があった。従来の行政領域を維持する行政の継続性という価値の主張と府省官僚制の一体的維持による管理可能性の主張を保守しつつ、なお行政改革を進める余地は、実際には極めて限られていた。そのため結局のところ、従来型の漸变的な改革を踏襲することになったのであるが、その改革手法については、対処すべき問題の同質性から、各国で進みつつあったNPM型行政改革を採用したのである。かくして日本の行政改革は、日本の行政管理方式に基礎をおきながら、NPM型改革の表層に対応するという実態をもつことになったのではないだろうか。」<sup>8</sup>

NPMの原則の「権限委譲」はフッドの教義では「公共セクターの分社化ないし細分化」だが、財政難の折に真っ先に出先機関が統廃合の対象となる中、現場への権限委譲だけは実行した行政機関はほとんどないのではないかと。現場の認識、現場の判断こそ、実体験に基づいた迅速で最適なものであると考える。トップ自らが現場に出向くことが現場主義なのではなく（この場合はトップが現場を信用していないことの現れである）、現場に任せることが大事なのである。その意味で福岡市の「現場への権限委譲」はNPMの教義に忠実であるがゆえに、NPMを成功へと導いた要因となったと考える。

## 第3節 メーク・オア・バイ

---

<sup>8</sup> 新川 前掲論文 pp145～146

「本来市役所内部でスキルを蓄えるべきものが何であるかを見極めた上で、民間委託すること」は、「NPM＝何でも民営化すること」と感じて反対を唱える人にも、「NPM＝何でも民営化すること」と感じて何も考えずに成功事例をなぞっている人にも、多くの示唆を含むことであると思われる。

宮崎は「行政があらゆる公共サービスの直接の供給主体になるのではなく、行政であるからこそ可能なこと、行政でなければできないことは何なのかを中心に考えられるべきなのである。」<sup>9</sup>と述べている。

また、永戸によると、ファーリーらによる第4のモデルである「公共性への志向」は「サービスの公共性を担保するための参加や説明責任の徹底」という特徴を持ち、ファーリーらは「このモデルが最も将来性を秘めていると主張している」<sup>10</sup>としている。

#### 第4節 まとめ

これまで、以下の点を述べてきた。

第1に、「経営手法やツールの導入ではなく、職員の仕事のやり方や発想法、そして経営体制を変えることを重要かつ先決としたこと」は、小手先の経営手法やツールの導入ではなく、「職員の仕事のやり方や発想法、そして経営体制」という「DNA」を変えると一貫した観点から行われ、改革の理念的一貫性があったこと。

第2に、「庁内分権という現場への権限委譲」は、「悪しき官僚制機構」を解体し行政官自身にこうした自己解体型の改革をすすめさせるインセンティブを与えられたこと。

第3に、「本来市役所内部でスキルを蓄えるべきものが何であるかを見極めた上で、民間委託すること」は、「行政があらゆる公共サービスの直接の供給主体になるのではなく、行政であるからこそ可能なこと、行政でなければできないことは何なのかを中心に考えること」であり、この「公共性への志向」は「サービスの公共性を担保するための参加や説明責任の徹底」という特徴を持つが故に、「最も将来性を秘めた」NPMとなったこと。

上記3点の実行により、日本で多くのNPMが成功事例を表面的になぞり、「NPMに関しては、普及している自治体ほど生産効率性が低いという結果となり…効率化へのインセンティブが低下している状況下で行われている現在のNPM型改革が“形だけの改革”に終わっている可能性がある」<sup>11</sup>中で、福岡市のNPMは、住民のためにも職員のためにも真に行政機関を改革するものとなったのではないかと。

<sup>9</sup> 宮崎文彦(2009)「『新しい公共』における行政の役割－NPMから支援行政へ」『千葉大学公共研究』第5巻第4号 p235

<sup>10</sup> 永戸力(2003)「行政改革理論の構造－フッドの所論を中心に」『法学論叢』153-6 p105

<sup>11</sup> 小川・棚橋 前掲論文 p86