

インターネットを利用した行政改革推進手法 ～ 行政経営関係者の共創によって進める地方自治体経営改革～

慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士課程 玉村雅敏

< 報告内容 >

1. 公的部門におけるマネジメント（経営）志向：NPM(New Public Management)の潮流
2. 民間企業からの学習：公的部門における経営改革の今後への示唆
3. 行政分野における情報技術（IT）の利用実態
4. NPMの潮流とIT：NPMにITはどう役立つか
5. 行政経営インターネットフォーラムの試み：公的部門の経営へのIT利用実験

1. 公的部門におけるマネジメント（経営）志向：NPM(New Public Management)の潮流

80年代半ば以降、公的部門ではNPMと総称される、民間の経営手法を活用する動きが見られる

- ・ **背景**：70年代後半以降の財政赤字の増大と公的部門のパフォーマンス（業績成果）の悪化
「政府の失敗」が広く認識される（公共選択論）
公的部門のパフォーマンス改善を：民間企業で活用されている経営・管理手法の活用
= 80年代後半より、NPM（New Public Management）と総称される動き
- ・ **NPMの動き**：
代表的な動きは以下の国で見られる
 アングロサクソン系諸国（イギリス、アメリカ、カナダ、ニュージーランド）
 - イギリス：エージェンシー、マーケットテスト、市民憲章、等
 - アメリカ：NPR、GPRA、地方自治体における Performance Measurement、等
 北欧諸国（スウェーデン、フィンランド、ノルウェー）：内部市場メカニズム主導
日本での動き：制度面では英米の典型例ほどは進行していないがいくつかの兆候がみられる。
 - 先進的な地方自治体：成果志向、顧客主義、市場メカニズム活用など多様な試み
 （三重県、静岡県、青森県...）
 - 自治省「地方行革推進の指針」（平成9年11月）：経営の視点を求めるものへ
 - 行政経営フォーラム：日本的なマネジメントの手法を作り上げよう（後述）
- ・ **NPMに見られる特徴**：5つの特徴がある
 - (1) 市場メカニズムの活用
市場メカニズムを直接利用
 公的企業の民営化
 民間委託・バウチャー制度
 PFI（Private Financial Initiative）
擬似的に利用
 エージェンシー
 市場化テスト（マーケット・テスト）
 - (2) 顧客主義：「公共財・サービスの顧客である市民（住民・納税者）の満足度」を重視する
 - ・ 市民を公共財・サービスの「顧客」として認識する
 - ・ 業績評価（Performance Measurement）によって顧客満足度を測定し活動の規準とする
 - (3) 業績成果（パフォーマンス）による統制
 - ・ 公的部門の活動基準を「プロセスの民主的な管理（法令／規則による管理）」から「業績成果に対するアカウンタビリティ」へ切り替える
 - ・ その実現方法は
 業績評価システムの導入（数値指標による業績管理）
 成果志向の行動をとるためのインセンティブメカニズムの賦与、
 任務による組織区分と現場の裁量権（予算執行や機構改組・人員配置等）の拡張、
 「学習する組織」への変革や企業家精神の育成といった組織文化の変革。
 - (4) ヒエラルキー構造の簡素化（機能／権限の細分化・分権化）
組織形態の変化
 - ・ 「集権化されたヒエラルキー重視の組織構造」から
 - ・ 「分権化された組織間の契約によるマネジメント環境」へ

・プロセスの管理を行う「階層的なヒエラルキーシステム」から、
自律的な業績評価の単位である「小規模な組織」間での契約によるマネジメントへ
具体的には、

ヒエラルキー組織を業務単位にあわせてマネジメントの容易な小単位化・
フラット化した組織にすること。

企画・管理部門と業務執行部門とに分割・細分化し、執行部門の独立化および
最高責任者への裁量権の賦与をすること。

業績改善のために行使できる権限の所在とその権限行使についての責任の所在を
一致させること。

業務執行部門を業績目標に基づく契約型システムとし、民営化・民間委託・
エイジェンシー化・内部市場化をすること。

(5)契約型システム

- ・「予算の賦与」と「目的/業績の達成」を、個々の機能に対応した小規模な組織との「契約」という形で設定することで、契約履行に関わる責任の所在を明確にする
- ・個々の業務ごとに数量的な業績目標（事後的に客観的な評価が可能である基準）を設定する
- ・その目標達成のために割り当てられた「経営資源」の利用については管理者の裁量（予算執行・人員配置・機構改組などの権限）を広く認める
- ・その業績成果や結果は厳密に評価する

NPM の特徴を簡単にまとめると

- ・民間の経営手法を活用。顧客主義。
- ・業務執行部門と企画・管理部門を分け、契約（部門間での契約、民間との契約、市民との契約）によって政策を進める。
- ・経営資源の利用については管理者の裁量（予算執行・人員配置・機構改組などの権限）を広く認める代わりに業績成果に対するアカウンタビリティを求める。

現場レベルの試行錯誤を重視。

2. 民間企業からの学習：公的部門の経営改革への示唆

民間企業の経営改革：情報技術(IT)の活用がキーとなっている

- ・民間企業の組織構造・活動スタイルの方向性：ヒエラルキー構造からハイパー階層構造へ
伝達が一方通行で伝達経路が決まっている階層（ヒエラルキー）型の組織構造

双方向でありとあらゆる経路を取り得るコミュニケーション形態をベースとする組織構造

- ・誰もが情報の送り手にも受け手にもなれる
- ・情報の経路は一義的には定義できない

- ・背景：情報技術の技術的な進歩

容易に情報共有ができる技術：電子メール、WWW、データベース、グループウェア、
モバイルコンピューティング、インターネットワーキング...

安価に情報分析が可能：WWW ブラウザをユーザインタフェースとする DB 利用

情報流通の制約の緩和：情報共有のための会議・役職 電子メールや電子会議室の活用
= 時間・場所・参加者の人数や範囲の限界の克服

- ・情報技術：どのように活用されているか

戦略立案の手段

例：グループウェア

第1世代 情報共有

第2世代 イン트라ネット、エクストラネット

第3世代 ナレッジマネジメント

戦略執行の手段

例：E ビジネス、GIS（地図情報システム）

ERP（統合業務）パッケージ・サプライチェーンマネジメント

評価・現状把握の手段

例：顧客情報システム：ワントゥワンマーケティング、

顧客とのコミュニティ重視

データウェアハウス、データマイニング

まとめ

- ・民間企業の経営では情報技術の活用が不可欠となっている。
- ・組織形態は各活動主体が自律分散協調的に活動する形態へ。

3. 行政分野における情報技術（IT）の利用実態：

- ・ **IT の位置づけ**：行政分野でも経営改革と情報技術は密接な関係を持っている
 例：アメリカ連邦政府の NII と NPR：IT 活用を意識して政府の役割の見直しとワークフローの改善の連携を図っている。
 フロリダ州のインターネットの活用：アカウントビリティ達成の方法として活動に中心に。
- ・ **日本の現状の利用方法**：
 - 政策立案の手段
 - 行政機関間の情報化
 - 中央省庁のネットワーク構築：霞ヶ関 WAN
 - 地方自治体間のネットワーク構築
 - 例：広域窓口処理（諏訪地区市町村圏、静岡県西部広域圏等）
 - 計画プランニング段階への利用
 - 例：電縁都市ふじさわ
大和市
 - 内部の情報化
 - 政策執行の手段
 - 行政と市民の接点の情報化
 - 手続の簡素化と電子化
 - 電子的行政情報提供サービス：情報の提供、書式の提供
 - アクセスの改善
 - ワンストップサービス：窓口の一元化。例：浜松市の総合窓口
 - ノンストップサービス：24 時間サービス提供。
例：市川市のコンビニ利用
 - マルチアクセスサービス：自治体 ATM/情報キオスク、広域窓口処理
 - 地域の情報化：山田村
 - 政策評価・現状把握の手段
- ・ **まとめ**：
 - 現在進んでいるもの：ワークフローの改革、内部的な情報共有の仕組み作り。
 - 今後重要となるもの：政策立案に活用する情報環境。試行錯誤を通じたノウハウ共有の仕組み。

4. NPM の潮流と IT：公的部門におけるナレッジマネジメントの実現へ

- ・ **NPM の特徴**：
 - ・ 民間の経営手法を活用する
 - ・ 顧客主義と成果志向
 - ・ 現場レベルの試行錯誤を重視
- ・ **NPM にとっての IT の役割**：「ナレッジマネジメント」を提供することに期待
 ナレッジマネジメントとは：
 - ・ 発想：組織にとって重要な情報・知識は「現場」が持っている。組織の活動全般にとって、それを如何に効果的に共有・相互利用することができるかが重要となる。
 これまでは技術的に共有・構造化が難しかった「現場の情報」を IT を利用して統合化する仕組みを構築する。
 例：顧客からのクレーム情報や営業担当者が持っている営業ノウハウをグループウェアで共有化
 - ・ ナレッジマネジメント導入によって期待される効果 日経情報ストラテジー（1998/5）より

	個人に属する業務	組織に属する業務
非定型業務	Innovation(革新)	Responsiveness(すばやい対応)
定型業務	Competency(能力)	Productivity(生産性)

- ・ **公的部門におけるナレッジマネジメント**：
 - 公的部門（特に地方自治体）の特徴：
 - 行動目的が同一かつ非競合である類似の業務を持つ他組織が存在する。
 - 例：約 3300 の自治体それぞれで類似の業務が行われている。
 - = 複数の組織（自治体）間で情報共有による相乗効果が期待できる。

規模の経済性が必要であり、一定地域で独占的に公共財・サービスを供給している。
= 同様の業務を行う組織は全国に自律分散的に散らばっている。
情報・知識・ノウハウも分散している。

分散している情報・知識・ノウハウをいかに共有するかが重要

CSCW (Computer Supported Co-operative Work)の研究の活用 (特に非同期のもの)

・グループウェア：グループの活動を支援するもの。

(前提) 対象となる組織は同一。メンバーの対面性。

・コミュニティウェア：コミュニティ生成を支援するもの。

(前提) 所属組織の多層化。様々なコミットレベル。入退出の自由。

公的部門ではインターネット上でのコミュニティウェアの活用を

(知識は全国に分散する多様な組織に属する人が保有しているため)

5.行政経営インターネットフォーラムの試み

・行政経営フォーラムとは：

行政改革を進めるひとつの新しい切り口。自治体などの経営現場に関わる者のネットワーク化

目的：

行政機関、NPO、公益法人(学校、病院等を含む)などの各種非営利団体が、顧客志向かつ成果志向の経営手法を開発・実践することを支援する。また、そのために、実務家・コンサルタント・研究者・ジャーナリスト等が経験とノウハウを交換する場をつくる。

構成：

実務家(自治体職員 他)	59名
首長・地方議会議員・秘書	11名
シンクタンク研究員・コンサルタント	40名(うち海外在住 3名)
大学研究者	19名(うち海外在住 4名)
ジャーナリスト	5名

計 134名(1998年9月20日現在)

主な活動内容：

定例研究会

- ・優れた行政改革や行政評価を推進中のキーマンや首長によるスピーチ
- ・海外訪問調査事例の紹介

実務家向けの資料、フォーマットの交換

- ・内外評価指標の例など
- ・評価報告書など

分科会活動

- ・実地調査及び研究プロジェクト(適宜)

定例研究会の内容を機関誌で広報

特徴：

「公的部門の経営改革」に関連するナレッジを持つものの集まり

そのナレッジをいかに効果的に活かすか ITの利用 行政経営インターネットフォーラム

・行政経営インターネットフォーラム：

行政経営に関連するナレッジの相互活用を実現するコミュニティウェア

実施体制と役割分担：

行政経営フォーラム：推進主体。豊かなナレッジを持つメンバーで構成。

VCOM：・ネットワークリソースの提供。

- ・ネットワーク上のコミュニティ形成技術やコミュニティウェア技術の提供。

慶應義塾大学 SFC(大学院政策・メディア研究科 行政改革と規制緩和プロジェクト)：

- ・公的部門における情報テクノロジー利用の研究やNPMの研究からの成果提供
- ・基本的なシステム構築

実現方法：インターネット上でホームページとメーリングリストを利用する

制約条件： 会員は全国に分散 インターネットを利用する

会員の所属組織の多様性 = 利用するプラットフォームの違いによる限界
= 特定アプリケーション導入は困難 汎用的なサービスの利用を
= ユーザは WWW と電子メールを利用 (サーバでは DB 稼動)

メールアドレスの保有率・利用率：会員の9割程度の登録

提供内容：

1. 行政経営に関連する情報コミュニティ形成をサポートする

「PM サロン」:

- ・参加レベルを選べる会議室の提供 (Web-ML システムによる会議室)
- ・会員は誰でもテーマを提案して新規会議室の主催者となれる。
- ・任意の会議室に参加できる。
- ・当初の会議室は
 - 「行政経営なんでも談話室」: 会員全員参加
 - 「PM ニュース編集部」

「メーリングリスト(ML)の貸与」: 誰でも主催できる。自由にグループを作れる。

「行政経営キーワード」:

- ・キーワードの共有化・統一化 コミュニティの活性化
- ・プロジェクトチームによる初期データ+会員による登録と評価(P7,8)
(プロジェクトチーム: 実務家、民間経営コンサルタント、NPM 研究者、ジャーナリストで構成)

2. ナレッジを相互活用できる仕組みを提供する

・ **Know How (ノウハウ) の登録/利用:**

「お知らせ掲示板」:

- ・告知事項や募集事項を自由に掲載できる。
- ・内容は会員全員に送られる。「行政経営なんでも談話室」にも掲載。

「行政経営の基礎知識」:

- ・雑誌掲載論文や新聞・雑誌記事の登録、閲覧ができる。
- ・ベストプラクティスや経営手法を学べる。

「行政経営キーワード」:

- ・キーワードの共有化・統一化。経営の言葉に慣れる。
- ・プロジェクトチームによる初期データ+会員による登録と評価(P7,8)
- ・他のキーワード・事例との関連付け
- ・メーリングリストからのキーワード抽出

「事例バンク」:

- ・成功事例の登録・共有化。
- ・プロジェクトチームによる初期データ+会員による登録と評価(P7,8)
- ・他のキーワード・事例との関連付け

「おすすめ文献目録」:

- ・報告レポート、雑誌記事などの紹介。
- ・プロジェクトチームによる初期データ+会員による登録と評価(P7,8)

「行革リンク集」: インターネット上に登録されている情報へのリンク集

・ **Know Who (ノウフー) の登録/利用**

発想: ・情報は単なる羅列ではどの情報が必要か・重要であるか判断しにくい。

- ・重要な知恵やノウハウは多くの場合、人の頭の中に入っており、文章として明確になっているのはその一部である。

その情報にどういう人が関わったのかを管理する (管理情報を付加する)
(登録されている情報を「人」の切り口で再編する)

- ・情報の優位性を判断できる
- ・あるテーマに詳しい人・キーマンがわかる

実現方法:

「行政経営キーワード」「事例バンク」「おすすめ文献目録」

- ・誰が作成したのか: 情報の登録者の記録
- ・誰が修正したのか: 情報の修正者の記録
- ・誰が読んだのか: 「理解ボタン」(情報を理解したときに押すボタン)

「行政経営の基礎知識」

- ・誰が作成したのか：情報の登録者の記録
- ・誰が読んだのか：「理解ボタン」(情報を理解したときに押すボタン)

「PM サロン」

- ・キーワードと人の関係性抽出：キーワードベースの電子メールログ解析
(メールトラフィックをキーワード毎に分析する)

参考文献

- [1]秋吉貴雄「公的部門の変容 - NPM の概念とパラダイム転換 - 」、『ECO-FORUM』Vol.17,No.2、1998.
- [2]庵地裕彦「グループウェア最前線」、『日経情報ストラテジー』1998.5
- [3]E.Ferlie, A.Pettigrew, L.Ashburnew, and L.Fitzgerald, "The New Public Management in Action", University Press(Oxford), 1996.
- [4]富士総合研究所『業績評価が変える先進諸国の行政運営』、1997.
- [5]富士総合研究所『米国の行政改革』、1997.
- [6]GAO のホームページ <http://www.gao.gov/>
- [7](財) 行政管理研究センター『行政の効率化に役立つ民間経営手法』、1996.
- [8]P.Haggett, "New Modes of Control in the Public Service", Public Administration Vol.74(Spring 1996)
- [9]平井文三「これからの行政に求められる情報とは何か - アカウンタビリティの観点から - 」、『行政 & ADP』(1998年2月号) 1998.
- [10]平井文三「アメリカ・カナダの行政改革の動向」、堀江湛『行政改革・地方分権・規制緩和の座標』ぎょうせい、1998.
- [11]加藤寛『官僚主導国家の失敗』東洋経済新報社、1997.
- [12]小林麻里「政府における戦略計画と業績測定 ~ 米国連邦政府における政府業績成果法を基礎として」、『地方自治研究』Vol.12、No.2、1997年9月
- [13]NPR のホームページ <http://www.npr.gov/>
- [14]大住荘四郎「New Public Management の展望と課題」、神戸大学『経済学研究』年報 44、1997.
- [15]D.オズボーン・T.ゲブラー著、野村隆監修、高地高司訳『行政革命』日本能率協会、1995.
- [16]笠 京子「行政執行活動の効率化 ~ 英国保守党政権の組織改革」、『季刊行政管理研究』No.78、1997.
- [17]柴健次「イギリスにおける政府組織の市場化とアカウンタビリティ」、『会計検査研究』No.10、1994.
- [18]白川一郎・富士通総研経済研究所『行政改革をどう進めるか』日本放送出版協会、1998
- [19]上野俊一・宮川公男「結果志向のマネジメントと会計検査院」、『会計検査研究』No.8、1993.
- [20]上山信一『行政評価の時代』NTT 出版、1998.
- [21]山本清「自治体の行政改革と政策科学」、『ECO-FORUM』Vol.17,No.2、1998.
- [22]山村恒年・他「クリントン政権の行政改革」、『季刊行政管理研究』No.78、1997.
- [23]山谷清志『政策評価の理論とその展開』晃洋書房、1997.