

地方政府の行政改革とガバナンス・イメージ¹

真山 達志・藤井 功・林沼 敏弘・正木 卓・戸政 佳昭

あらまし

本稿は、地方政府におけるガバナンスの実現を目指して、まずそのために必要な手段や戦略、条件といったものを明らかにし、さらに実現に至るまでにどういったプロセスをたどっていけばよいのかを明らかにすることを目的として、真山ほか4名が1999年から3年計画で行っている共同研究の第1年度の研究成果である。

まず第1章において、地方行革を地方政府における良いガバナンスを実現するための手段・戦略として捉えることとした旨を述べ、それを受けて第2章では地方行革が行われるに至っている背景を整理し、改革が目指すべき方向がどのようなものであるのかを検討することを通して、地方行革とガバナンスがどう結びつくのか、良いガバナンスとは何なのかについて議論している。第3章では、第2章での大まかな議論を受けて、地方政府においてガバナンスを実現していくうえでより具体的なプロセスを検討し、ガバナンス・イメージが定着し発現する過程をマクロなガバナンス・イメージとミクロなガバナンス・イメージに分けて検討している。

以上を具体的な事例で検討するのが次の課題であるが、本稿では政策評価システムを単なる行政における事務見直しや数あわせのための歳出削減運動ではなく、ガバナンスを実現するための戦略的手段として位置づけている三重県の事務事業評価システムの設計過程を取り上げることとし、第4章では三重県におけるさわやか運動から行政システム改革に至るまでの一連の

行政改革について整理を行い、第5章では事務事業評価システムがどのような意識で策定されたのかを観察している。なお、第5章で観察しているのは第3章で言うマクロなガバナンス・イメージの導入であり、ミクロのガバナンス・イメージに関する観察は次年度以降の対象となる。

1. はじめに

近代国家が成立して以来、政府の機能は拡大の一途をたどってきた。しかし、ここ20年ほどの間は、拡大した政府機能の見直しであるとか、いわゆる「小さな政府」の実現ということが叫ばれるようになってきている。18世紀以降、政府に対する論議が盛んに行われてきたわけであり、その発展や充実、あるいは逆に制御や抑制が政治 이슈になったり政治・行政研究の対象とされたりしてきたのである。ここでいう「政府」にあたる英語はガバメント(Government)であるのはいうまでもない。したがって、これまでの政治に関する論議や政治・行政を対象とした研究は、ガバメントを前提としていた。そして、これまでガバメントが国民を代表するという正当性の下に、政府が公共政策を立案し実施することを、半ば当然のように考えてきたと言っても過言ではない。

ところが、近年、公共の問題を設定したり解決したりする中で、政府以外の主体が一定の役割や機能を持つようになってきた。とくに、地方においてそれが顕著である。地域のまちづくりや

¹ 本稿は、真山が同志社大学学術奨励研究費を受けて行った個人研究と、同志社大学総合政策科学研究科博士後期課程在籍の大学院生4名が共同で進めた研究をまとめたものである。

高齢者対策において、地方政府としての自治体がすべてに対処しているのではなく、市民組織、ボランティア組織、あるいはNPOといったアクターが重要な役割を果たすようになっている。むしろ、それらのアクターを抜きには、まちづくりや地域福祉は成り立たないといえる状況にすらなりつつある。そして、そのことは住民自治を基本とする地方自治においては、本来的な姿に近づきつつあると捉えることができる。つまり、政府が公共政策を作り、それを実施することを通じて、市民にサービスや規制を「与える」という状態から、市民自らが公共的問題を解決することを基本とし、地方政府はそれを補完するという状態へ変わりつつあるのかも知れない。

このように考えると、「ガバメントと市民」という関係で捉える従来の思考方法では、現実を十分に説明できなくなる。そこで、公共的問題に対して関心や利害関係がある多くのアクターがネットワーク関係を結び、そのネットワークが有効に機能することを通して問題解決が図られるという考え方が必要になる。もちろん、ネットワークは自然発生的に生まれる場合もあるが、多くの場合は誰かが意図的に形成しなければならないし、出来上がったネットワークを維持・管理する役割を果たすアクターが必要になる。一定の地域における公共的問題の解決に関わるこのような状況を説明する概念として、本稿ではガバナンス（Governance）という用語を使う。

後述するように、このガバナンスは近年きわめて多義的に使われているため、本稿での使い方はあくまでもひとつの使用例に過ぎない。しかし、昨今の地方政府における様々な改革の意義や方向性を正しく認識するためには、本稿でのガバナンスの使い方は意義を持つであろう。なぜなら、地方分権の進展という状況の下で進められている地方政府における改革の取り組みは、単に地方政府の行財政規模を縮小することだけに意味があるのではなく、従来、ともすると忘れられがちであった住民自治の側面を改めて問い直しつつ、地方政府の役割と責任を再検討しようとしていることにも大きな意味があるはずだからである。つまり、ガバメントを改革するだけにとどまらず、地域において本稿で概念化している望ましいガバナンスを実現していこう

という動きとして理解することができるのだ。

もっとも、地方政府の改革がガバメントの改革を越えてガバナンスの確立に向かうべきであるというのは、期待を込めた意見である。また、実際の地方政府の行政改革が、ガバナンスの確立を目指しているというのは理念的な仮説である。実態はどうかを解明する必要がある。

そこで本稿は、ガバナンス概念を明確にした上で、地方においてガバナンスが志向されるとはどういうことなのかを検討し、さらに実際の地方行政改革においてガバナンスという意識が存在するのかを検証しようとしている。これが成功すれば、百家争鳴の観があるガバナンス論議に一石を投じることができるだろうし、全国で展開している地方行政改革に重要な指針を与えることができるものと自負している。

2. 地方行革の背景と改革の方向 グッドガバメントからグッドガバナンスへ

本稿においては、上でも述べたように、地方行政改革²を単に良いガバメントになるためのものというだけでなく、地方政府における良いガバナンスの実現のための手段・戦略として捉えようとしているわけだが、ここで2つの問題が出てくる。1つは地方政府の行政改革であるのだから、それはそもそも政府、つまりガバメントを変えること以外の何物でもないではないか、言い換えれば地方行革とそのガバナンスというものがどう結びつくのか、という問題である。そしてもう1つは、そもそもその良いガバナンスというのは一体何であるのか、ということである。これらの問題に答えるために、本章ではまず地方行革が行われるに至っている背景を整理し、改革が目指すべき方向がどのようなものであるのかを検討することとしたい。具体的には、第1節で既存の研究業績などを参考にしながら今日の地方行革の背景を整理し、第2節で前節での背景整理を基にして、今求められている地方行革の方向性について検討することで、地方行革とガバナンスというものがどう結びつくのか、さらに良いガバナンスとは何かということについて検討することとする。

² 本稿では、地方政府における行政改革のことを指し、以下、地方行革と略す。

2.1 地方政府における行政改革の背景

地方政府における行政改革がどのような背景の下で行われるに至っているのかについてであるが、ここでは7項目を挙げて整理しておく。

第1に挙げられるのは、地方政府の財政悪化という状況である。財政悪化の原因については様々なものを挙げるができるが、それが何であれ、各地方政府は財政破綻回避のためにこの問題に取り組まなければならなくなったのである。この点についてはこれ以上の説明は要しないだろう。

第2に、例えばイギリスやニュージーランドでのNPM(New Public Management)の実践など、海外で行政改革の成功事例と言われるものが華々しく登場してきたということがある。つまり、行革手法の発見である。目新しい手法が見つければ、それにとりあえず飛びついてみたくなるというのは感覚的に理解できることであり、これについてもこれ以上の説明は要しないだろう。

第3は、地方政府への不信・不満である。カラ出張、官官接待、度重なる汚職、無駄と目に映る公共事業などにより、地方政府は市民から批判の目にさらされることとなり、また、改革に対し、民間は血の滲むような努力をしているのに、行政は自分に甘すぎるのではないかと不満も生まれ、信頼・信用回復のためにも行政改革に取り組まざるを得なくなったのである。こういった中で、最近、特にその重要性が強調されるようになったのが、政府のアカウンタピリティである。

ところで、アカウンタピリティ(accountability)という言葉はしばしば説明責任と訳され、政府が議会へ、そして市民へ、なぜそのような政策を採用するのか、どうしてそのような結果になったのか、ということの説明責任・義務があると説明される。しかし、アカウンタピリティ=説明責任という整理では不完全である。政府に求められるアカウンタピリティとは、政府に説明する責任・義務があることを強調するとともに、

政府がいわゆる声なき声も含めた市民の声に答え、問題発見を行い、政策をつくり、実施し、問題解決に結びつけていくという責任、つまりどちらかと言えば従来レスポンスビリティ(responsibility)として理解されてきた部分も含んだものなのである³。

第4に、中央政府における行政改革論議の進行である。つまり、規制緩和などに代表される官民関係の見直し、中央省庁再編などに代表される政官関係の見直しは、同様に地方政府にも迫られる課題となった。そして当然のことながら、地方分権に代表される中央-地方関係の見直しは地方政府の改革を迫る重要なファクターとなったのである。

ところで、中央-地方関係の見直しという観点から言えば、1999年7月に成立した一括法による地方分権ばかりでなく、それ以前から少しずつ進められてきた分権改革も地方政府には大きなインパクトを与えることになった。たとえば、老人保健福祉計画や都市計画マスタープランの作成などでは、中央政府は地方政府に対して命令や強制といったかたちではなく、地方政府による計画策定権限の承認、基準・事例の提示など、地方政府の創意・工夫を促すような手法を用いるようになった⁴が、これらにより各地方政府は、今までであれば中央政府からの通達や指示に従っておけばこれといった問題もなかったし、政策実施過程における政策実施機能の担い手としてはむしろそのような受け身の姿勢が奨励されていたとさえ言えるのであるが、もはやそれだけでは済まされなくなってしまったのである。地方政府には、政策実施機能ばかりでなく、むしろ政策実施過程における政策管理機能⁵、さらには政策形成機能までを担うことが期待されるようになったのである。

第5に、民間企業もまた公共政策の担い手である(になりうる)という状況が強まっていることである。たとえば、民間企業による社会貢献活動が一定の規模を維持し、組織的に取り組まれていること⁶は、民間企業もまた公共政策の担い手であるということの典型例であるし、さらに当たり前のことではあったが、阪神・淡路大震災

³ このアカウンタピリティ概念の整理は、[君村98][森田98][西尾90][西尾95][西尾98][田中98][山谷91][山谷94][山谷97a][山谷00]を参考にしている。

⁴ [新川95][武智96]

⁵ 政策実施過程における政策実施機能と政策管理機能の整理については、[真山97a]を参照のこと。

⁶ [早瀬98][田代99]

の経験により、電気やガスという日常生活に深く関わるサービスの供給でも、民間企業により行われていることを我々は改めて認識することになった⁷。さらに1999年7月に公布されたいわゆるPFI(Private Finance Initiative)⁸推進法は、この状況をさらに強めることとなった。なお、PFIの母国であるイギリスではPFIをPPP、つまりパブリック・プライベート・パートナーシップ(Public Private Partnership)と呼ぶようになってきているが、これはまさに民間部門と政府部門との関係を対等なものとする発想に裏付けられたものであり、日本の地方政府にもこのような考えへ転換することが求められるような状況になっているのである。

第6に、ボランティアやNGO・NPOといったアクターたちが台頭してきたことである。もちろん、ボランティアやNGO・NPOの活動はここ数年に始まったことではないが、1995年の阪神・淡路大震災や1997年の日本海での重油流出事故の経験により、地方政府はボランティアやNGO・NPOとの関係をいかに構築していくかについて、検討を迫られることになったのである⁹。また1998年に制定された、いわゆるNPO法(特定非営利活動促進法)や介護保険法は、ボランティアやNGO・NPOを公共的な問題に関わるアクターとして明確に認識するとともに、彼らに責任の明確化を求めることとなったのである¹⁰。

ここで注意しておかねばならないのは、ボランティアやNGO・NPOの活動が単なる行政の穴埋め役・受け皿役のみにとどまっていないということである。この点は、ボランティアやNGO・NPOを、政府部門(ファースト・セクター)、民間営利部門(セカンド・セクター)のいずれにも属さないもうひとつの部門ということで、サード・セクターと呼ぶことから明らかであろう。つまり、ボランティアやNGO・NPOは、行政とは異なる編成原理¹¹に基づく独立し

た公共政策の担い手なのである。そこで地方政府は、自分たちとは異なるこれらアクターたちのパートナーシップをいかに結ぶかという、今までに経験したことのない課題に取り組まねばならなかったのである。

第7に、政府の限界が露呈してきていることである。さまざまな公共の問題を解決しようとすると、もはや行政だけで解決することができなくなったために、そのような状況に対応するための改革が必要になったということである。

政府の限界については、政治学では政府のガバナビリティの問題として以前から関心が寄せられてきたことであるが、1995年の阪神・淡路大震災の経験は、日本においてマスコミも含め、政府の限界を強く認識させることとなった。ここでは「仮に行政に潤沢な資金があったとしても、その行政にもできない」¹²ということが少なくなかったのである。

もちろん、政府の限界は阪神・淡路大震災のような非日常の場面のみには現れるものではない。まちづくりを例にとっても、今やとても行政だけでは全てをカバーすることはできなくなっている。例えば、都市計画マスタープランの計画策定に市民の参加が義務づけられている(都市計画法第18条の2第2項)ことや、中心市街地の活性化など、特に行政と民間のパートナーシップが求められる場面では、まちづくりコーディネーターなどのNPOの活動が不可欠と言えるほどになっていること¹³は、政府だけではやっていけないという政府の限界の現れである。また、環境政策は近年その関心の高まりから政府が取り組むべき重要課題のひとつとして急速に注目が高まり、中央政府では省庁再編にあたって環境庁がついに環境省へと格上げされるにも至っているが、政府が行っている環境問題や環境保護への取り組みはその全体からすればごく一部であり、NGO・NPOや市民など、むしろ政府以外のアクターの活動によるところが大きい

⁷ [今村95]

⁸ PFIとは、有料道路や橋、浄水場、下水処理場、刑務所、役所の庁舎などの公共施設について、その建設の面だけでなく、計画立案の段階から民間に参加を呼びかけ、資金調達、建設後の施設の管理・活用までを委ねようとするものである。

⁹ [真山97b] [小川98]

¹⁰ [早瀬98] [武智98] [前田99]

¹¹ たとえば、[佐野95]では行政の原理は画一性・公平性・平等性であるとし、ボランティアの原理は即時・即応、臨機応変を挙げている。また[白石98]ではC. オフエの用語を援用して、政府セクターの編成原理は平等であり、ボランティアやNGO・NPOを含めたサード・セクターの編成原理は互酬(あるいは友愛)であるとしている。

¹² [早瀬98] p.21

¹³ まちづくりコーディネータについては、[北條99]を参照のこと。

である¹⁴。さらに、社会福祉の領域での民間福祉サービス事業やボランティア活動の積極的な活用や、産業規制・経済規制の緩和などは、政府が社会システムやアクター達を直接的に細かくコントロールすることを放棄し、自らの役割を後退させていると見ることができ¹⁵、ここにも政府の限界が現れているといえるだろう。

2.2 地方政府における行政改革の方向

前節では地方行革の背景として7項目を指摘した。しかし、多くの地方政府は第1、2で挙げた程度の認識で行革を行っているというのが実状であろう。このような行革が全く無意味なものであると言うつもりはない。しかしながら、第3から7で挙げたような背景は現に存在するのであり、これらを無視した地方行革というのは最終的には実態にそぐわない、つまり効果の薄いものになるであろう。では、第3から7で挙げた背景から今日求められている地方行革の方向性として、どういったことが抽出できるだろうか。

まず、主に第3、4番目から、政策指向ということが挙げられる。つまり、国から言われたことに従って事務の執行だけやっていたら良いとか、とにかく目前にある課題を一時的な対症療法で処理するというスタイルではなくて、地方政府自らが問題の本質に迫り、目的・手段をきちんと系統立て、公共性・能率性・有効性を十分考慮した問題解決行動をとることである¹⁶。この点は、地方自治体(職員)の政策能力の向上ということで以前から議論されてきたことでもあるので、少なくとも言葉としては馴染み深い方向性であるといえよう。

次に、そしてこれが本稿の視点からすれば最も重要なのであるが、主に第5、6、7番目から、地方政府の行政改革と言いながら、もはや政府つまりガバメントのことを考えるだけでは不十分になってしまったということが挙げられる。

地方行革に限ったことではないが、そもそも行政改革の目的はもちろん改革という行為自体

ではない。簡潔に言えば、公共的な問題をより良く解決するためである。しかしながら、その公共的な問題解決自体をもはや政府だけでなしえなくなってしまったのである。また、民間企業やボランティア、NGO・NPOなど政府以外の様々なアクターが公共的な問題に携わっており、これを無視して議論することがあまりにナンセンスになっているのである。さらに、このような状況では、これら政府以外のアクター達は政府の単なる手足というよりは、ひとつの独立した公共政策主体であり、官尊民卑といった「官が上で民が下」という発想も無意味なものになってしまい、政府は権力や権威、暴力を背景とした「統治」という手法ばかりを用いることができなくなってしまったのである。

そこで、政治・行政学において以前から存在している、政府や政府による統治というステアリングに注目したガバメント(government)の概念に代わって、政府ばかりでなく民間企業、NGO・NPO、ボランティア、専門家、第三セクターなど公共の問題に関わるあらゆるアクターに注目し、ステアリングについても政府による統治だけでなく、経営・運営・管理・統制・調整などさまざまな手法に注目し、さらには彼らが織りなす相互関係やネットワークに注目して、公共的な時間及び空間全体を見通すことができるような概念が必要になる。これこそが本稿の冒頭から何度か登場しているガバナンス(governance)の概念なのである。

以上をまとめると、今日、地方政府の行政改革には、単にガバメントを良いガバメントにするという姿勢ではなく、良いガバナンスを実現させていくという姿勢、つまり「グッドガバメントからグッドガバナンスへ」という方向性が求められているということになるのである。

これで地方行革とガバナンスなるものがどう結びつくのかということが明らかになったが、それでは、「グッドガバメントからグッドガバナンスへ」という方向性が求められている地方行革においては、実際にどのような要素が重要視されるべきであろうか。つまり、良いガバナンスの実現を目指す地方行革に求められる改革の構

¹⁴ [真山 94]

¹⁵ [山下 97]

¹⁶ [真山 98] 参照。

成要素とは何か、さらに突き詰めれば良いガバナンスとは何なのか。それを抽出するには、本来であれば実際に行なわれている国内外の地方行革を網羅し、それらの内容や成果を1つずつ吟味した上で帰納法的に導き出すべきである。しかしながら、そのような作業を全く白紙の状態から行うというのは極めて困難である。そこで、ここではひとつの戦略として、政府のあり方について議論し、良いといえるガバナンスの構成要素について検討している世界銀行におけるグッドガバナンスや国連のグローバル・ガバナンスなど、既存の議論を参考にすることとする。これら既存の議論についてのそれぞれの詳細な紹介は紙面の都合から割愛せざるを得ないが、これらの議論におけるキーワードとしては、**能率性・効率性・有効性、 アカウンタビリティ、 透明性・公開性、 分権¹⁷、 参画（参加・協働）**の5つを挙げることができ、この5点すべてを満たすようなものを良いガバナンスであるとしている。世界銀行の議論にせよ、国連の議論にせよ、扱っているのはここで検討しているローカル・ガバナンスではないが、ここで挙げた5つの要素はどの政府レベルのガバナンスにおいても、重要度の違いはあるにせよ、その必要性を否定することはできないだろう。そこで、ここでもこれらを良いガバナンスを目指す地方行革に求められる改革の構成要素として考えることとする。

以上の検討により、本章冒頭で挙げた2つの問題に一応答えることができた。次に問題となるのは「グッドガバメントからグッドガバナンスへ」を具体的にどう実現していくかである。そこで本稿では、政策評価システムを単なる行政における事務見直し・数合わせの歳出削減運動ではなく、良いガバナンスを実現するための戦略的手段として位置づけた三重県の事例を検討することとする。しかし、具体的な検討をするには以上の整理はあまりに大括りすぎである。そこで、次章で良いガバナンスの実現へ向けてのより具体的なプロセスをガバナンス・イメージの導入過程と捉えて検討する。なお、本章では、ガバナンスの前に「良い」とか「グッド」という言葉を付けて用いたが、改革である以上、悪いも

のを目指す訳はないので、以降ではあえて「良い」とか「グッド」という言葉は付けずに議論を進めていくこととする。

3. ガバナンス・イメージの導入過程 - 組織・制度・成員

3.1 行政組織におけるガバナンス・イメージのビルトインと作動

前章では、おおまかにガバナンス枠組みの概要を示した。次に、地方政府機構・組織において、いかにガバナンスを実現するか、その方向に向けてどのような行動や仕組みをつくれればよいのかについて検討しなければならない。そのためには地方政府の機構・組織において、ガバナンス・イメージが共有され、それにもとづいて行政の仕事すすめることができるような環境づくりと仕掛けの設計が必要となる。ガバナンス・イメージに立脚した行政機構・組織設計のための実現戦略を、前章のおわりで述べた5つのキーワードをもとに組み立ててみれば次のようになるだろう。

第1ステップとして、行政機構・組織のマネジメントの基本に能率性・効率性・有効性を実現することが前提となる。第2ステップとして、市民に対するアカウンタビリティの恒常的な実現が、目指されるべき良い地方政府の指標となる。その指標が生き生きと保たれることによって、第3に透明性・公開性をシステムに組み込むことが可能になる。透明性・公開性が確立されることによって、市民自身が行政や公共的活動への関心を高め、参加への意欲をしめす契機となるだろう。そして、実際に市民の行政参画がはかれることになれば、それが第4のステップである。この段階に進むことにより、これまで行政に集中していた権限や資源が行政以外の公共アクターにも分散されることになる。

このようなガバナンスを地方政府で実現するための戦略を策定するためには、既存の行政機構・組織の内部にガバナンス・イメージの形成と共有がはかれることが必須の前提となる。な

¹⁷ ここでの分権とは、中央政府・地方政府間の分権や、組織内における分権、さらには官から民への分権など、幅広い「分権」を視野に収めたものである。

ぜならば、ガバナンス・イメージは、政府組織の採用する政策そのものや、その政策の実施活動において、一種のゆるやかな共通規範（idea）として機能することになると考えられるからである。

しかし、ガバナンス・イメージの導入に向けての過程は単純ではない。そもそも、行政組織における各部門ごとにガバナンス・イメージの捉え方が異なるからである。ガバナンス・イメージが生まれる端緒は、行政組織が、市民に対するアカウントビリティとレスポンスビリティを確保しようとするところにある。その端緒から出発し、効率性の追求や市民重視の施策展開など、様々な行政マネジメントに関わる具体的な行為が順次、要請されることになる。これらの行為をおし進めることによって、政策の形成と実施において、政府と民間の協働（co-production）という新たなステージが行政マネジメントに付け加えられることになる。そこで、ガバナンス・イメージを、行政機構・組織内部に組み込む（ビルトインする）ための具体的・現実的なプランが問題となる¹⁸。

組み込みプランは、まず 既存の伝統的行政管理の意識構造や枠組の打破に始まり、新たな行政システムへの枠組の探索、新たな行政システムのモデル・枠組形成、その枠組の組織メンバー間での共有、枠組共有にもとづく政策、制度・ルール形成、という流れに沿うことになる。

ここでいう制度・ルール形成とは、成文化された（explicit）制度・ルールの改変のみならず、明文化されない組織慣行や組織文化などを含む暗黙的（implicit）な領域での行動規範の変容をも含む。そのような制度・ルール形成が行われることによって、初期段階での枠組形成に関わらなかった行政組織内の職員や行政外部の市民などに対して、新しい行政活動の枠組形成へ参画するインセンティブが生まれる。

3.2 マクロとミクロのガバナンス・イメージ

ガバナンス・イメージが地方政府の中で自然発生的に共有されるようになる場合はともかく、地方行革の一環としてガバナンス・イメージを導入しようとする場合には、ガバナンス・イメージの導入それ自体が1つの政策決定であり、その実現は政策実施過程と見る事ができる。

しかし、一般的な政策と異なる側面も有している。ガバナンス・イメージの導入自体が目的ではなく、地方政府内の全メンバーの意思決定や行動においてガバナンス・イメージが実現することに本来の目的がある。もちろん、究極の目的は、地方政府と地域社会全体にガバナンスが実現することなのであるが、いわゆる地方行革の範疇でいえば、当面は地方政府内でのガバナンスの確立が重要である。したがって、ガバナンス・イメージ導入は、他のすべての政策や組織に影響を与える規範になる必要がある。つまり、単独の政策の決定と実施という枠組みでは論じきれない側面を持っているのである。

そこで、ガバナンス・イメージをマクロ・レベルとミクロ・レベルに分けて考えることにする。マクロのガバナンス・イメージとは、社会環境の変化に伴って地方政府が唯一の公共主体ではなく、公共的問題の解決にあたっては地方政府以外の様々なアクターの協働作業が当然の前提であるというような基本認識を指している。旧来のガバメント中心の発想から大きく異なる発想を持つことであり、基本的な意識改革のレベルに関わるものであるといえよう。したがって、マクロのガバナンス・イメージは、地方政府職員だけに求められるというより、社会を構成する市民にも求められるものである。一方、ミクロのガバナンス・イメージとは、具体的な政策実施活動において、個々の行政職員が、いかに行動すればガバナンス・イメージに基づいた行動といえるのかを考える際の具体的な行動規準である。地方政府と社会のインターフェイスの部分で活動

¹⁸ 今後の課題は、ガバナンス・イメージが定着している行政機構・組織における組織的アウトプットをいかに把握し、どのように評価するか、ガバナンス・イメージが定着した行政機構・組織における意思決定システム、あるいは政策設計・実施・評価測定の各段階においてどのような変化が生じるのか、ガバナンス・イメージを共有する行政組織内のメンバー間の合意調達・連携の構築方法、地方政府の外部に存在するガバナンス・イメージを有する組織（NPOや市民団体、企業）やそれらのメンバーとの合意と資源の調達の仕組み、道筋と枠組みの構築方法などの解明である。これらの積み残された課題に大きく関わるのが英国をはじめとする「新しい行政管理（ニュー・パブリック・マネジメント：NPM）」の枠組である。今回の研究に関わってNPMをどのように評価・位置づけるのか、は次年以降に展開される。

している第一線の行政職員（いわゆるストリート・レベルの職員）は、程度の差はあるにしても裁量を行っている。その裁量を規定する価値観、制度、手続等が、行政職員のガバナンス・イメージを具体的な行為に発現させるように設計され体系化されていなければならない。要するに、ミクロのガバナンス・イメージは、具体的な行動（行為）に関わるものである。

もちろん、マクロのガバナンス・イメージとミクロのそれは、まったく別個のものではなく、むしろガバナンス・イメージを全体として見るか、その一部分に焦点を合わせるかの違いに過ぎない。しかし、多数の職員と複雑な組織を擁する地方政府においては、様々な価値観が混在し、長年にわたって培われてきた組織文化が存在するため、地方政府でガバナンス・イメージを導入し、定着させようという試みにおいては、マクロとミクロを区別した戦略と手法の検討が必要であろう。つまり、まず基本的意識改革（マクロ・レベル）を進めるための戦略や手法があり、一方で、具体的な行為規準に関わる部分の改革（ミクロ・レベル）が必要になる。これらは、時系列的に組み合わせられることもあれば、同時に進められることもあるだろうが、改革の成功のためには、マクロとミクロを概念的に区別しておく方が有効である。また、地方政府がガバナンス・イメージを導入しようという場合には、単に行政職員の意識にだけ働きかければ良いのではなく、議員や市民の意識にもガバナンス・イメージを定着させなければならない。この場合は、主としてマクロのガバナンス・イメージが重要になる。

マクロとミクロに区別すると、ガバナンス・イメージの現れ方には2パターンが存在することになるだろう。その第1は、トップ・リーダーがマクロのガバナンス・イメージを有していて、その実現のために政策枠組みと政策手段・資源を戦略的に用いようとする場合である。トップダウン的な地方行革において、このパターンが見られる可能性がある。その第2は、トップ・リーダーはそれほどガバナンス・イメージを有していないが、一般職員、とくに第一線職員においてガバナンス・イメージに基づく裁量行為が行われている場合である。この場合は、ボトムアップ的な改革が生まれる可能性がある。

第1の場合は、トップ・リーダーが政策手段や資源の獲得、それらの行使に対するオーソリティの備え、戦略的な行動計画を緻密に練り上げ、さらに政策手段や資源を取り扱う要所要所で有能な腹心的スタッフを有していないと、マクロのガバナンス・イメージを政府全体に導入することは難しい。仮にマクロなガバナンス・イメージが浸透したとしても、組織メンバーによってミクロのガバナンス・イメージに基づいた活動が行われることは困難であることも少なくない。

第2の場合は、行政職員が、具体的な制度・手続の詳細設計や実施活動において、ガバナンス・イメージに基づいた活動やサービスを可能な限り組み込もうとすることになるが、上位の政策や制度、あるいは予算規模などによる制約を蒙らざるをえない。そこで、行政内部のみならず外部の市民、NPO、さらには民間企業などを巻き込んだイシュー・ネットワークを形成して、多様な戦術の組み合わせによる改革行動が生まれる可能性がある。

市民活動が盛んな地域では、どちらかという第2のパターンで、ボトムアップ的なガバナンス・イメージの浸透が進む可能性が高い。一方、各地で進みつつある地方行革においては、第1のパターンでガバナンス・イメージが導入されうると思われる。本稿が焦点を合わせるのは、後者の地方行革における場合であるのは前述の通りである。そこで次に、具体的な地方行革において、マクロなガバナンス・イメージが形成されているのか、そしてそのガバナンス・イメージを政府内部に導入する試みが行われているのか、またそれは成功しているのかといったことを、三重県を例にとって検討してみよう。

4. 三重県における行政改革とガバナンス

三重県の行政改革は、1995年度から開始されたさわやか運動、そして、その後の行政システム改革へと発展してきた¹⁹。事務事業評価システムは、さわやか運動の中核をなすものである。

さわやか運動から行政システム改革への流れは、表面上順調に発展してきたように見えるが、

¹⁹ [大西 98]

実は、根本的な理念の部分で大きな変化があった。この運動を開始した当初の職員達には、「職員の意識を変える」という目標があった。従来の行政改革のように、表面上の機構改革だけではだめでだという考えがあったのである。しかし、さわやか運動から行政システム改革と名称もかわり、担当部署も知事直轄から総務部局の中の一組織となった時点で、意識の改革から行政システムの改革へと変化していったのである。

本稿では、事務事業評価システムの策定過程において主要メンバーのガバナンス・イメージがいかに制度設計に反映されたかに焦点を置いている。どのような意識で事務事業評価システムが策定されたのかを見る前に、ここでは、三重県の行政改革について整理を行い、どのような改革がなされてきたのかを検討する。また、第1章で検討したガバナンスの要素が制度上にどのように反映されているかを考察する。

4.1 政策評価について

最近、評価についての文献が数多く発表されている²⁰。これらの文献において、政策評価、プログラム評価、事務事業評価、行政評価、執行評価、業績評価等の様々な用語が使用されており、使い方や概念に混乱がある。そこで、三重県の行政改革を見ていく前に整理をしておきたい。

山谷清志は、政策評価を次のように捉えている²¹。すなわち政策評価とは、政策目的を確定し、

その達成度を測定する客観的な指標を設定し、価値判断が入らないものであり、その対象は、政策を実施した結果生み出された効果、政策目標の達成度であるとしている。そして、行政評価を、従来から日本で行われてきた行政監察・監査、財務監査、会計検査などであるとしている²²。それに対し上山信一は、行政評価²³とは、Performance Measurementであるとしており²⁴、政治・行政学者は、古典的な政策評価(Policy Evaluation)と行政評価(Performance Measurement)の区別がついていないと批判をしている²⁵。そして、窪田好男は、この上山の行政評価をNPM型政策評価とし²⁶、その特徴は、画一的な評価手法、政策実施担当者による自己評価、評価手法の簡易化、評価プロセスと評価結果の積極的な情報公開であるとしている²⁷。また、高寄昇三は、行政評価は、政策評価、施策評価、事業評価に分類され、事業評価から施策評価、政策評価へとレベルをあげていく必要があるとしている²⁸。一方、島田晴雄他は、行政評価とは、あえて英語で言えば、Public Sector Evaluationであるとし、プログラム評価とPerformance Measurementの和集合がもっとも近いとしている²⁹。

これらの他にも多くの研究者が用語とその概念の定義を試みているが³⁰、学問的にはともかく、実務の世界では統一的な用語法はない³¹。今後さらに研究が進み、事例が多くなればはっきりしたものになるろう。とりあえず、本稿においては、行政評価とは、政策評価³²と狭義の行政評価(山谷のいう行政評価)を含むものとし³³、業績

²⁰ 例えば、[古川00a] [古川00b] [行政経営フォーラム海外調査会99] [今井99] [石原99a] [伊多波99] [窪田97] [窪田98] [中村99] [斎藤99] [島田他99] [高寄99b] [上山98] [上山99] [上山00] [山本98] [山谷97a] [山谷97b] [山谷00] などがある。これらの中で、[山谷97a]は、政策評価についての日本における最初のまとまった文献である。また、三重県の事務事業評価システムを取り上げているのは、[石原99a] [中村99] [斎藤編99] [高寄99b] [山本98] 等である。

²¹ [山谷97a] p.17を参照。ここで山谷は、評価を6つの類型に分けている。

²² [山谷97a] p.19

²³ [上山98]では、行政評価を政策評価と執行評価の2つに分けている。なお、[上山99] [上山00]では、執行評価には言及していない。

²⁴ 政策評価と業績評価の違いについては、[GAO98]や、[OECD99]を参照。

²⁵ [上山00] p.4

²⁶ NPMについては、[宮脇99] [大住99] [白川98]を参照。

²⁷ [窪田98] p.50を参照。窪田はこの論文で、60年代後半から70年代前半のプログラム評価を古典的プログラム評価、70年代後半以降のものを活用志向型プログラム評価としている。

²⁸ [高寄99a]

²⁹ [島田99] pp.40-42

³⁰ [古川00b] [今井99]を参照。また、中央政府での議論は[政策評価研究会編99]や[政策評価の手法等に関する研究会00]を参照。

³¹ [山谷98]

³² 政策評価には政策体系(政策 施策 事業)ごとの政策評価、施策評価、事業評価を含むものとする。

³³ この考え方は、[政策評価の手法等に関する研究会(総務庁行政監察局)00]の考え方に拠っている。

測定は、政策評価の中の一手法と考える。

以上の整理からもわかるように、評価システムには、評価の時点、評価の対象、評価の主体等により、多くの種類があり、それぞれの目的に応じた手法がある³⁴。三重県の事務事業評価システムは、窪田のいうNPM型政策評価である。もちろん、三重県で取り組まれている手法が唯一のものではない³⁵。

4.2 さわやか運動

1995年春、北川正恭知事が誕生した。三重県の行政改革はこのときから始まる³⁶。北川知事は、当選後ただちに改革に着手し、生活者起点の行政の確立、地方分権の時代への対応、民間経営手法の導入、第三者・外部の視点の導入、コンサルタントの導入、を表明した。そして、さわやか運動³⁷が生まれた。

さわやか運動とは、「さ」=サービス(行政の価値を高める)、「わ」=分かりやすさ(生活者を起点に行政を見つめる)、「や」=やる気(一人ひとりが目標を立て、挑戦する)、「か」=改革(既存概念を捨て、白紙で考える)である。

さわやか運動の基本的な考え方は、生活者起点: 県民一人ひとりに目を向けた生活者起点の行政運営を確立する、目的志向: 手段ではなく、何をねらうのかにこだわる、価値志向: 成果の増大とコストの節約の両面を追求する(成果意識、コスト意識)、結果重視志向: 企画するだけではなく、目標が達成されたかどうかを検証し、次の企画にいかす、トータルシステム志向: 単なる部分改善だけでなく、行政の仕組みを変えるという全体性をもつ、の5項目である。その意味でこの運動は、職員の意識改革を中心に据えた運動論である³⁸。

また、運動の具体的な課題を示す7つの方向性³⁹が示された。それは、生活者起点の行政、行政使命に基づく事務事業の展開、成果志向の行政、結果重視の行政、横断的行政課題への対応、政策形成能力の向上、行政使命に基づく庁内体制、である。

この時点では、ガバナンスの構成要素である、市民の参画(参加・協働)や情報公開によるアカウンタビリティは考慮されていない。あくまでも内向きの運動である。

さわやか運動は、1995年度から97年度までの3カ年計画とし、その後、行政システム改革へと受け継がれていく。そして、このさわやか運動の根幹に据えられたのが事務事業評価システムである。

4.3 事務事業評価システム

三重県の事務事業評価システムについては、多くの文献で取り上げられているので、ここでは評価システム自体の紹介は行わず、背景にある目的、考え方とガバナンスの要素が、システムにどのように現れているかについて考察する。

まず、この評価システムの目的は、政策や行政運営全般の質的向上(結果の評価を次の意思決定に反映させる、担当部局のマネジメント・ツールとして活用、政策形成能力の向上)、行政の説明責任の遂行である⁴⁰。ところで、梅田・竹内によれば、この評価システムの構築にあたっては以下の点を強く訴えかけたという。すなわち、3つの改革視点(仕事の重点を変えること、仕事のやり方を変えること、財政基盤を変えること)と意識改革、マネジメント・サイクルの導入、事務事業評価システムを中心とした行政運営全体の改革、の3点である⁴¹。以上か

³⁴ 三重県の事務事業評価システムの位置づけについては、[島田99]p.60、[山谷00]p.18を参照。

³⁵ 今後、評価システムを取り入れる地方政府は、安易に他の政府の手法をまねるのではなく、目的をはっきりと定め、どの手法を用いるのかその地方政府自身が研究し、判断する必要がある。この点については、[今井99]p.iを参照。ここで今井は、以前多くの自治体でブームになったC Iを例にとって警告している。

³⁶ 北川知事は、当時[Osborne & Gaebler 92]に注目していた。[梅田・竹内99]p.91を参照。また、当時行革担当の梅田審議監もこの本の多くの事例の背後にある、結果志向、成果志向、市場原理に注目していた。[梅田・竹内99]p.92

³⁷ さわやか運動が最初に表明されたのは、1995年6月議会においてであった。インタビューによれば、この名称は職員の発案であるが、内容については日本能率協会が考えたとのことである。

³⁸ このさわやか運動の展開イメージについては、[三重県96]を参照。

³⁹ この7つの方向性の関連図については多くの文献に掲載されているが、例えば、[梅田・竹内99]p.96を参照。

⁴⁰ [三重県99a]を参照。

⁴¹ [梅田・竹内99]p.99-103を参照。また、この3つの改革視点と意識改革の関連図については、同p.100を参照。

らも明らかなように、また、近畿自治体学会での講演で梅田が発言している⁴²ように、意識改革こそがこの評価システム導入の目的であった。

次に、この評価システムの基本的な考え方は、事務事業の目的そのものが有効か、また、生活者起点に立ったものかを厳しく問う「目的評価」を基盤に置いていることにある。そして、この「目的」を厳密に定義するために、目的を対象・意図・結果の3要素に区分している。すなわち、対象：意識的な活動（事務事業）が状態変化をねらう客体（人、物）、意図：対象を変化させて到達したい状態、結果：意図の実現により、本来的に到達したい状態である。とくに、この「結果」は、この評価システム独自の定義のもとで使われている。つまり、結果が目的の体系の中に位置づけられており、より下位の結果は上位の意図に含まれ、意図と結果は、連鎖的に上昇するのである。別な見方をすれば、上位の政策から見れば下位の施策・事業は、目的と手段の関係にあり、目的と手段は連鎖的に下降する。また、目的が達成されたかどうかを計る物差しとして「成果指標」という概念が用いられ、この成果指標を設定することで目的の明確化と共通言語化が図られている⁴³。

評価システムの導入以降の経緯を簡単に整理すると、1996年度に、成果志向・成果重視の行政運営をめざしてスタートし、当初予算編成時に、概ね全ての事務事業について「事務事業目的評価表」を作成し、ゼロベースでの見直しが行われている。97年度は、事務事業の評価に加えて、政策体系において事務事業の上位に位置する基本事務事業から見て評価を行う「基本事務事業目的評価表」が新たに作成された。98年度には、「新規事務事業目的評価表」が作成され、従来からの事務事業目的評価表は、「継続事務事業目的評価表」と名称変更された。そして、評価システムを3年間実施してきたものの、その定着に大きな課題があることから、99年1月から約2ヶ月をかけて実務担当者から意見を聞き、さらに

行政システム改革検討会において検討した結果、実務者による事務事業評価システム活性化チームが設置され、事務事業評価システムのあるべき姿等について意見交換がなされた。その結果、新しい運用スケジュールが決定され、各種評価表の書式も改定された⁴⁴。

ここで注目したいのは、導入から2年経った、1998年2月27日（三重県議会の開会日）に事務事業評価システムで作成された「事務事業目的評価表」が全面公開されたことである⁴⁵。担当者へのインタビューによれば、事務事業評価システムを導入した時点では、公開することまでは考えていなかったという。そして、公開することになったとき、職員の抵抗はあまりなかったという。もっとも、明示的な抵抗がなかったことだけでは、「公開」という手法が職員によってどのように受け止められ、職員の意識に対してどのような変化を生み出したのかまでは明確にできない。したがって、当初予定されていなかった「事務事業目的評価表」の公開がスムーズに実施されたのは、さわやか運動と事務事業評価システムの取り組みの成果なのか、あるいは他の要因によるものなのか、さらに要因が何であるにしろ、どのようにして職員に変化をもたらしたのかといった諸点については、今後の検証課題である。

ともあれ、この「事務事業目的評価表」の公開で、ガバナンスの要素である情報公開が実現し、アカウントビリティが確保されるための条件が整うに至ったのである。

4.4 行政システム改革

1998年3月、行政システム改革が発表された⁴⁶。この改革の考え方は、顧客満足度の向上を中心に据え、「分権・自立」、「公開・参画」、「簡素・効率」の3つのキーワードからなる。つまり、さわやか運動の基本的な考え方から発展して、ガ

⁴² この学会は、全国組織である自治体学会の地方組織であり、近畿地区の運営委員が中心になって活動しているものである。このときのフォーラムは、2000年1月29日滋賀県大津市で行われた。[梅田00]を参照。

⁴³ [三重県98a]

⁴⁴ より詳しくは、[三重県99a]を参照。

⁴⁵ 石原はここで三重県の実務事業評価システムは第2段階へステップ・アップしたと評価している。[石原99a]p.33を参照。翌年、99年2月12日には、3種の評価表（「基本事務事業目的評価表」、「新規事務事業目的評価表」、「継続事務事業目的評価表」）が公開され、さらに、99年4月7日からは、インターネット上でも公開されるようになった。

⁴⁶ 1999年11月には行政システム改革バージョンアップが発表されている。[三重県99b]を参照。

バランスの要素が全面的に盛り込まれている。また、公的関与の考え方が示され、民間部門と公共部門の役割分担、国・県・市町村の役割分担の判断基準が明確にされた⁴⁷。

ただ、ここで注意しなければならないのは、この行政システム改革において、事務事業評価システムの位置づけが変化していることである。さわやか運動においては、運動の根幹として位置づけられていたが、この行政システム改革では、「簡素・効率」のキーワードの下に位置し、事務事業の見直しと並んで、行政の簡素化のための単なる手段という位置づけになっており、当初の目的から大きく変化しているのである⁴⁸。

以上、ここでは三重県の一連の改革を整理した。次の章では、インタビューにより得られた職員の意識に注目して、事務事業評価システムを見ることにする。

5. 政策評価設計とガバナンス・リーダー

三重県の行政改革において事務事業評価システムが導入されたのであるが、それが今までの行政改革⁴⁹とは違い、単なる事務事業の見直しや数字合わせの予算削減ではないとするならば、その中に組み込もうとしたものは何であったのかということが問われなければならないだろう。本章では、ガバナンス・イメージをどのようにして行政組織に注入していこうとしたのかを検証してみることにしよう。そのために、政策評価システムを制度設計した部門の主たるメンバーがどのような意識でその作業を進めたのかを、彼等の言動を中心に確認することとする。

ここで、前章までに述べてきたことを振り返ってみると、事務事業評価システムを核とするさわやか運動の大きな狙いが意識改革にあったということであり、制度設計者たちの目指すものが、組織メンバーたる職員の意識改革にあることが理解できる。このような意識改革は、前述のマクロなガバナンス・イメージを職員間で共有することを目指しているといえよう。

では、この意識改革は、どのような意味をもっ

ていたのだろうか。そして、意識改革を目指した事務事業評価システムは、ガバナンス・イメージを導入する手段として機能しているのか。本章では、これらのことに検討を加える。第1節で、事務事業評価システムの意味を考えてみる。そして、第2節で導入過程を通して埋め込もうとしたものを検討してみよう。第3節で、三重県知事のコンセプトから、三重県の行革の基礎となっているガバナンス・イメージの方向性を探ることにする。

5.1 行政改革と推進メンバー

<政策志向と目的妥当性>

事務事業評価システムとは、どのようなものかを簡単に整理しておこう。三重県では、5つの「政策の基本方向」に基づき、その下に20の政策、さらに下に67の施策、約500の基本事務事業、そして3,000余りの事務事業があり、ツリー状に位置づけられている。この最も基礎にあるのが事務事業で、県の仕事の具体的内容である。このように、評価の対象たる事務事業が政策体系として整理されている。事務事業評価システムは政策志向という性格を持っているといえよう。このシステムは、事務事業を目的から見直し、その目的を成果指標で評価する。言い換えると、行政運営を目的志向、成果志向へと質的な変化をうながす仕組みである。また、事務事業評価システムは、目的を、対象、意図、結果に整理することで目的を明確にすることにも努めている。目的把握や妥当性が高い加減であれば、効率性や有効性が確保できないばかりでなく、住民のニーズにも応答できないこととなる。そこで、事務事業の手段とともに、目的妥当性をも評価するのである。

このように、事務事業評価システムは、シーリング方式や一律予算カット、スクラップ・アンド・ビルドというような単なる歳出削減手段などではない。前章でも述べたように、生活者起点の行政運営のための意識改革のツールであり、民間企業では当たり前の Plan-Do-See というマネ

⁴⁷ [三重県 98]

⁴⁸ [中村 99] p.149

⁴⁹ 1985年に自治省から地方行革大綱の作成指導があり、組織や事業、予算の削減が主要な課題であった。また、今回の三重県行政改革も、1994年10月の自治省からの地方行革指針を契機にして、三重県独自に深められてきた。

ジメント・サイクルを導入して、予算編成や総合計画の進行管理などの行政全体への改革を目指したものである。

<ガバナンス・リーダーとしての総括推進室メンバー>

三重県の改革は北川知事をはじめとして、梅田次郎審議監(次長級、現地域振興部長)を中心とするメンバーによって具体化され、推進されたものである。その中心は、地方分権・行政改革総括推進室(以下、総括推進室と略す。)という新設の組織であった。この総括推進室は、1995年7月にスタートするのだが、部に属さない知事直属の組織とされた。室長である副知事のほかに、次長に梅田、主幹2名、太田栄子など主査2名のスタッフ5名が集められた。この時の人選を実質的に行ったのは梅田であった。選ばれたメンバーは、企画・財政部門や人事部門などのいわゆる管理畑を経験した人物ではない。マクロなガバナンス・イメージを導入するためには、政府中心という旧来のガバメント的な発想にとられない資質を持ったフレキシブルな人物が求められていたのであり、そうした資質を基本に梅田は人選を進めたのである。

さらに、今回の行政改革は予算削減と組織機構の手直しという地方政府の事情による従来の改革とはまったく違っており、知事が考える行政改革の基本は、生活者起点の確立、中央依存から地方分権への転換、情報共有による住民との協働、民間経営手法の導入というものである。

こうした行政改革の視点は、行政運営の効率性・有効性を重視し、納税者である住民へのアカウンタビリティを要請されるだけでなく、協働のために情報公開にも向かわざるをえない。これらに向けての意識改革を押し進めていく彼(女)らをガバナンス・リーダーと呼ぶことにしよう。ガバナンス・イメージは、ガバナンス・リーダーとしての梅田、太田のみならず総括推進室、その延長線上にある政策評価推進課グループに引き継がれている。当然ではあるのだが、その頂点にいる北川知事自身がガバナンス・リーダーだと言えるであろう。

なお、総括推進室が部に属さない知事直属の

組織とされたのは、中央政府の官房組織と同様、総務部が、財政、人事などの管理中枢で地方官僚制の権力が集中するところであり、組織や権限を守ろうとするため管理的な視野しか持たない旧態依然とした体質を持っており、根底から意識改革を行うためには総務部の下に総括推進室を置くのはふさわしくないと考えたからである⁵⁰。1996年度に総括推進室の政策評価システム監(課長級)となった大西均も「総務部から切り離すことは、既成の思考を越えることでもあった」と話している。すなわち、自己防衛的でない総括推進室であることが、さわやか運動の推進、事務事業評価システムの構築にいかされたのである。

5.2 政策評価システムの導入過程

さわやか運動、事務事業評価システムにおいて、一貫しているのは生活者起点の意識改革ということである。さわやか運動は、県庁の組織文化、職員の行動様式を根底から変えようというものであることを強調しておかねばならない。県庁職員の意識改革を展開するため、生活者起点の立場から、すべての行政事務を見直す仕掛けとして事務事業評価システムを位置づけたのである。したがって、前述のように事務事業評価システムの導入過程については、意識改革に注目すべきである。

<研修と意識改革>

総括推進室は、民間の企業コンサルタントである日本能率協会への委託の下に、職員研修によって、事務事業評価システム導入の可能性を検討した。この職員研修は部長・次長研修、そして所属長(課長)研修をはじめ延べ3,000人へのぼる規模のものである。研修のねらいの1つは、マネジメント感覚や民間での経営感覚を身につけ、行政に取り入れることであり、もう1つは、評価システムの骨子ともいうべきより高次の目的からみて事務事業をデザインするという政策体系的な考え方で議論することであった。なお、後者はマトリックス予算に結実することになる。

この研修の持つ意味は、多くの参加者を確保

⁵⁰ 地方分権・行政改革総括推進室の梅田次長は、「総務部解体論」を主張していた。もっとも解体といっても、強大な権力を縮小すべきとの主張である。

したという量的要素でなく、講師スタッフが能率協会からの7人だったということにある⁵¹。このことを太田は、「7年度の研修は、ショック療法みたいなもの。内部の者が、刺激的なことを言ってもだめでしょ。能率協会は、今まで考えていない(部分の)脳を使わせようとしていますから、あなたが今まで疑わないでやっているこの事業が本当に必要なのかと言って、議論を吹っかけるわけですよ。すると、プライドを傷つけられる職員も多かったです」と述べている。これは知事が言う、意識改革は組織内部だけでやるな、ということの意味を余りなく示している。外部組織であるコンサルタントと議論する中で、行政が事業において調整型なのに対して企業では目標や目的追求型であるなど、民間の経営感覚を含めた外部の考え方などに関心を向けさせるという点で、マクロな意味でのガバナンス・イメージを形成する契機となったといえるであろう。

<組織文化>

意識改革に取り組みなければならないということは、現状の県庁や行政の在り方に大きな問題があるということでもある。梅田は、その問題の1つとして前例踏襲主義の組織文化に手厳しい姿勢を持っており、「改革にあたり、本当に変えようとしているのか、自分たちは変わろうとしているのか、ということが一番大事なことです。行政内部においては、実に現状に満足している人が多いもので、変えようもしないし、変わろうもしないものです。公務員の処世訓が生じており、現状の枠で適応しようとする」と言う。そして、事務事業評価システム導入にあたって、県庁の各レベルで研修が実施されたが、その幹部研修において、ほとんどの管理職が前例踏襲主義などの組織文化や公務員の行動様式の現状に問題があるという認識だけは持っていることが分かったのである。ただ、問題があるという認識を持っているだけで、実際の改善となると幹部自身も含めて、現実の組織における抵抗は予想通り、いや予想以上のものであり、意識改革は困難なものだったのである。

<共通言語と参加の契機>

行政組織内部では、たとえば予算について査定部門と事業部門の折衝などでなかなか議論が噛み合わないというようなギャップが存在しており、行政の各部門によってコミュニケーション方法が違っている。そこで、行政組織の共通言語ともいえるものが必要となった。事務事業評価システムは、目的や成果を明確にすることによって、県庁内部の共通言語という機能を持つことになる。この共通言語は、さらに評価表の公開ということによって行政と県民との共通言語ともなり、行政と県民がインタラクティブな関係に向かう契機も作り出している。つまり、三重県の事務事業評価システムには、行政の透明性、アカウントビリティの確保、さらには参加・協働の契機を含んでいるのであって、ここにもガバナンス・イメージが組み込まれているといえよう。

5.3 ガバナンス・イメージの拡大

事務事業評価システムの設計者たちは、意識改革を軸にして組織文化を変えようとしたのであり、行政運営の共通言語として行政内コミュニケーションを高め、公開によって行政の透明度を上げることを意図していた。これらは、まさにガバナンスの確立に向けた動きであり、マクロなガバナンス・イメージを県職員に植え付ける試みといえよう。そして、改革推進のために設置された総括推進室が、政策評価システム導入などの中心であった。梅田をはじめとするメンバーは、中央政府の指針に基づく地方行革でお茶を濁すことを選ばず、現状の閉塞した組織文化の改革に焦点を絞ったのである。その意識改革は、生活者起点という理念からスタートしたものであり、県民を単に顧客とのみ見るのではなく、目的評価表の公開などを通じて住民参画の方向に広がりをはじめていた⁵²。

総括推進室の太田は、1995年4～5月に、三重県の行政改革についての基本的合意が知事と梅田との間で出来ていたことに関して、「結果志向、成果志向、顧客志向、市場原理を謳うD・オ

⁵¹ 日本能率協会も、行政改革のコンサルタントは初めての仕事であった。7名のスタッフは、ほとんど相互に初対面だった。

⁵² 改革における参画の重要性について、中野章によれば「行政改革については、3つの評価軸を設定する必要がある」と述べ、透明性(Transparency)、開放性(Openness)、参加度(Participation)をあげている。本稿でいうガバナンスと同様な視点を持っているといえよう。[中野99] p.57を参照。

ズボンとT・ゲブラーの『行政革命』に知事と梅田の共通ベースがあったでしょうが、むしろ改革に向けた知事のリーダーシップが基本的な要素なのです」と述べている。たしかに、『行政革命』を参考にしたという面はあるが、知事の認識から、行政と県民が情報を共有し合う参加要素を重視したコンセプトになっている。さらに、参加は事務事業評価システムの手法として、ボトムアップによる職員参加の要請から始まっているが、目的評価表の公表によって住民参加に射程を拡大している。太田は、「これは、知事のいうコラボレーション（collaboration）と情報公開という考えに表れている。公開をして、住民参画を進め、コラボレーションで組織活動をやっという事で、そこに基軸をおいている限り簡単に間違ったところに行かないだろうと、直感的に思ってしまうんですね。NPMだろうと、何だろうと、一定それを使いながら、効率化をすすめることと、情報公開をしてコラボレーションしていこうという理念は、相矛盾するものではないと思います。そして、賢い県庁になっていければいいと思っています」と言う。こうした知事の考え方である情報公開、住民参画、コラボレーションという視点から、知事をはじめとするガバナンス・リーダーたちの考えるガバナンス・イメージを見いだすことができる。

NPMの評価はひとまずおくことにするが、太田は行政改革の進展とNPMに関して、個人的見解と断った上で、次のように語っている。「NPMとは、行政の運営の仕方の中に民間手法で取り入れられるものは取り入れて、行政運営そのものを効率的、効果的にするものだろうと、そんな風で大雑把に理解しています。その時に、市場原理を大いに使おうという考え方と、分権型の責任を明確化した組織にしていこうという考え方があります。これは使い方を過ったら、非常に危険だと思います。職員は行政としての理念や守るべき役割を理解していると思うのですが、皆がNPMを唯一の価値観と考えるようになってしまった。何でもNPM、という安易な結論になってしまうのだということが分かったのです。NPMの考え方をすべて是とすること、またNPMで現在の行政の閉塞状況を打ち破れるというのは、間違いか、そうでなくとも危険だと思うのです。一方、今までの行政があまりにも、マネジメントや効率・効果に無関心過ぎた

と言えるので、大いに反省し民間の経営努力に学ぼうということは必要だと思います。行政ほど、採算がとれなくても平気な組織は他にないですからね。もっと効率的に事を運ぼうということは必要だけれど、それは何のためかといえ、住民福祉の増大ということが基本にあって、そこを考えないとだめです。単にスリム化するのが良いわけではなく、事業カット、人員削減が良いわけでもないです。しかし、今は市場原理に流れていても、基本に戻るでしょう。要するに、どういう政府になりたいか、またどうあるべきかという理念があって、NPMの手法を取り入れるべきだと思います。」

以上のように、事務事業評価システムの導入は、目的実現の仕組みという点で、目的を通して誰もが議論しうる土壌を設けたのである。そして、それは情報公開から情報の共有へと進み、行政と県民の双方に関心の共通性が形成されるのである。それによって、NPOなどとの事業共同をはじめとする協働の契機を大きくするものである。したがって、事務事業評価システムは、今までの行政を、ガバメント指向からガバナンスへと変容させる手段といえるだろう。言い換えれば、事務事業評価システムは、マクロなガバナンス・イメージの確立のために利用されたということになる。

6. おわりに - 今後の研究の方向について

冒頭にも述べた通り、本稿は、地方行革の策定・実施プロセスにおいて、地方政府のトップ・リーダーたちが、ガバナンス・イメージを持っているのか、仮に持っているとした場合、自らのガバナンス・イメージを組織とそのメンバーにどのように組み込もうとしていったのかを探るとともに、それらトップ・リーダーたちの組み込み戦略の結果、当該組織とそのメンバーはどのようなガバナンス・イメージの共有しているのか（マクロなガバナンス・イメージが浸透しているのか）またそのガバナンス・イメージに基づいた政策形成や実施活動を行いつつあるのか（ミクロな意味でのガバナンス・イメージが浸透しているのか）を探ろうとするものである。

この調査・研究を開始して、現在、展開されて

いる様々な地方行革において、トップ・リーダーたちが、これまでの内部の事務事業見直しにとどまらず、行政と市民との協働関係を射程に含めた活動を展開しようとしていることが認識できたように思う。その背景には、行政が行政外部の民間・市民たちの保有する諸資源との相互依存関係の拡大を図りたいというような、様々な思惑もある。しかし、これまでの行政サイドにおいてみられた(消極的な)「市民参加」というシナリオを越えて、市民生活の基礎となるシステムをあらためて構築し直そうとする意思が込められていることは確かである。したがって、地方行革のトップ・リーダーたちには、本人が自覚しているかどうかはともかく、本稿でいうところのマクロなガバナンス・イメージが生まれつつあるといえる。

では、このような改革のトップ・リーダーたちのガバナンス・イメージは、現実に多様な行政サービスや活動を行っている各行政部門においてどのように共有され、その活動の基礎として既に作動しているのであろうか。それは、ガバナンス・リーダーが企図した方向に向かっているのであろうか。あるいは、行政部門の組織文化や組織活動の特性に影響されるなかで変容しているのであろうか。要するに、ミクロなガバナンス・イメージはどうなっているのかが、未だ解明されていない。

次年度では、行政改革にもとづいて機構や制度が変更されたいくつかの部門(たとえば財政課における予算編成システム改革や新設されたNPO室の活動など)に焦点をあてて、政策実施とガバナンス・イメージという視点で研究を進めていきたい。

[謝辞]

梅田次郎(三重県地域振興部長)、大西均(三重県政策開発研修センター政策研究監)、太田栄子(三重県総務局政策評価推進課主幹)、中嶋年規(三重県総務局政策評価推進課主事以上、部署・役職名はいずれもインタビュー当時)の各氏のご多忙中、インタビューを快諾して頂いた。この場を借りて厚く御礼申し上げる次第である。

引用・参考文献

- [ばば00] ばばこういち 2000 『改革断行』ゼスト
- [古川99a] 古川俊一 1999 「公共部門評価システムの制度化と限界」『計画行政』第22巻第4号 pp.8-13
- [古川99b] 古川俊一 1999 「業績管理と会計制度改革の視点」『会計検査研究』第19号 pp.49-60
- [古川00a] 古川俊一 2000 「評価システムにおける管理統制と公会計制度」『都市問題研究』第52巻第2号 pp.30-43
- [古川00b] 古川俊一 2000 「政策評価の概念・類型・課題(上)」『自治研究』2000年2月号 pp.62-83
- [行政経営フォーラム海外調査会99] 行政経営フォーラム海外調査会 1999 『行政評価による地域経営戦略 ムルトマ郡におけるコミュニティ・ベンチマーキング』東京法令出版
- [GAO98] GAO 1998 *Performance Measurement and Evaluation: Definitions and Relationships*, Glossary GAO/GGD-98-26 April
- [早瀬98] 早瀬昇 1998 「NPO法が開く行政・企業とNPOの新たな関係」『都市問題研究』第50巻第12号 pp.15-26
- [北條99] 北條蓮英 1999 「インナー(内部)市街地の再生とまちづくりコーディネーターの役割」『都市問題研究』第51巻第5号 pp.39-57
- [星野98] 星野芳昭 1998 「21世紀に向けた組織再構築 単なる機構変更に陥らないために」『自治体学研究』第77号 pp.56-61
- [今村95] 今村都南雄 1995 「都市災害とガバナンス」『季刊自治体学研究』第65号 pp.10-15
- [今井99] 今井照 1999 『わかりやすい自治体の政策評価』学陽書房
- [井上98] 井上太郎 1998 「内発的に民間手法を取り入れた行政改革」自治体問題研究所(編)『自治体の「市場化」』自治体研究社 pp.113-129
- [石原99a] 石原俊彦 1999 「地方自治体の事業評価と発生主義会計 行政評価の新潮流」中央経済社
- [石原99b] 石原俊彦 1999 「地方自治体における行政評価の基本ツール 事務事業評価システムと発生主義会計の導入」『商学研究』(関西学院大学)第47巻第2号 pp.211-239
- [伊多波99] 伊多波良雄編 1999 『これからの政策評価』中央経済社
- [君村98] 君村昌 1998 「現代イギリスの行政改革 エージェンシー化の進展とアカウンタビリティをめぐる一考察」『同志社法学』(同志社大学)第255号 pp.1-53
- [北川96a] 北川正恭 1996 「生活者起点の地方分権」『ジュリスト』No.11000 pp.90-94
- [北川96b] 北川正恭 1996 「さわやか運動」三重県のみぞす行政改革」『計画行政』Vol.20 No.4 pp.24-28
- [窪田97] 窪田好男 1997 「政策評価論再考 事後的政策分析としての政策評価」『政策科学』Vol.5 No.1 pp.35-53

- [窪田 98] 窪田好男 1998 「N P M型政策評価と政府の失敗 地方行革との関連で」『会計検査』第18号 pp.47-62
- [前田 99] 前田成東 1999 「市民活動の多様性とN P O法」山梨学院大学行政研究センター（編）『市民活動の展開と行政』中央法規 pp.135-154
- [真山 94] 真山達志 1994 「自然環境政策と自然保護局」総務庁長官官房企画課（編）『社会環境と行政 新たな行政システムの構築にむけて』行政管理研究センター pp.143-156
- [真山 97a] 真山達志 1997 「ガヴァメンタル・システムにおける政策経路の変化」総務庁長官官房企画課（編）『社会環境と行政 新たな行政システムの構築にむけて』行政管理研究センター pp.109-123
- [真山 97b] 真山達志 1997 「危機発生時における行政システムの課題」『都市問題研究』第49巻第1号 pp.45-58
- [真山 98] 真山達志 1998 「政策過程のやさしい基礎知識」佐々木信夫編著『政策開発 調査・立案・調整の能力』ぎょうせい pp.34-62
- [三重県 96] 三重県 1996 『三重県「さわやか運動」推進大綱 生活者起点の行政運営をめざして』
- [三重県 98a] 三重県 1998 『平成10年度 行政システム改革』
- [三重県 98b] 三重県 1998 『三重県事務事業評価システム 成果指標設定のためのガイドライン』
- [三重県 99a] 三重県 1999 『事務事業評価システムの新しい運用』
- [三重県 99b] 三重県 1999 『行政システム改革バージョンアップ 各局・県民局「率先実行」取組』
- [三重県地方自治研究会 99] 三重県地方自治研究会 1999 『「事務事業評価」の検証 三重県の行政改革を問う』自治体研究社
- [宮脇 99] 宮脇淳 1999 『「公共経営の創造」 地方政府の確立をめざして』P H P 研究所
- [森田 98] 森田朗 1998 「アカウントビリティと自治体職員的能力」森田朗（編著）『アカウントビリティと自治体職員』ぎょうせい pp.1-27
- [中邨 99] 中邨章 1999 『「ガバナンス」の時代と行政改革』日本行政学会編『行政と改革』pp.42-62
- [中村 99] 中村征之 1999 『三重が燃えている』公人の友社
- [新川 95] 新川達郎 1995 「地方分権と中央地方関係 分権型ガヴァメンタル・システムの展望」『季刊行政管理研究』No.71 pp.3-15
- [西尾 90] 西尾勝 1990 『行政学の基礎概念』東京大学出版会
- [西尾 95] 西尾隆 1995 「行政統制と行政責任」西尾勝、村松岐夫（編集）『講座行政学 第6巻 市民と行政』有斐閣 pp.267-308
- [西尾 98] 西尾隆 1998 「行政のアカウントビリティとその内在化」日本行政学会（編）『行政と責任』ぎょうせい pp.63-82
- [OECD99] OECD 1999 *Improving Evaluation Practices, Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, PUMA/PAC(99)1
- [小川 98] 小川治和 1998 『日本海重油流出事故災害』から学んだボランティア活動のあり方』『都市問題研究』第50巻第12号 pp.80-90
- [大西 98] 大西均 1998 『「さわやか運動」と「行政システム改革」 三重県のめざす行政改革』『季刊行政管理研究』No.81 pp.61-66
- [Rhodes 86] Rhodes, R.A.W.1986 *The National World of Local Government*, Allen & Unwin
- [斎藤 99] 斎藤達三編 1999 『自治体の行政評価』ぎょうせい
- [佐野 95] 佐野章二 1995 「生まれるか『ボランティアといえる住民』 阪神・淡路大震災とボランティア活動」『都市問題研究』第47巻第8号 pp.15-26
- [Schachter97] Schachter, H.L 1997 *Reinventing Government or Reinventing Ourselves : the role of citizen owners in making a better government*, State University of New York Press
- [政策評価研究会 99] 政策評価研究会編 1999 『政策評価の現状と課題 新たな行政システムを目指して』木鐸社
- [島田 99] 島田晴雄・三菱総合研究所政策部 1999 『行政評価 スマート・ローカル・ガバメント』東洋経済新報社
- [白石 98] 白石克孝 1998 「サードセクター 非営利民間組織をめぐる議論の現状」『都市問題研究』第50巻第12号 pp.27-38
- [白川 98] 白川一郎・富士通研究所編 1998 『行政改革をどう進めるか』日本放送協会
- [政策評価の手法等に関する研究会00] 政策評価の手法等に関する研究会（総務庁行政監察局）2000 『政策評価の導入に向けた意見 論点の中間整理』総務庁
- [高寄99a] 高寄昇三 1999 『広がる政策評価導入の動き』地方財務』1999年3月号 pp.14-20
- [高寄99b] 高寄昇三 1999 『自治体の行政評価システム』学陽書房
- [高寄00] 高寄昇三 2000 「自治体における行政評価導入課題」『都市問題研究』第52巻第2号 pp.20-29
- [武智 96] 武智秀之 1996 『行政過程の制度分析 戦後日本における福祉政策の展開』中央大学出版部
- [武智 98] 武智秀之 1998 「ボランティアと社会秩序」『季刊行政管理研究』No.84 pp.38-51
- [田中 98] 田中一昭 1998 「アカウントビリティ論考」日本行政学会（編）『行政と責任』ぎょうせい pp.27-40
- [田代 99] 田代正美 1999 『「企業市民」の現状と展望』山梨学院大学行政研究センター（編）『市民活動の展開と行政』中央法規 pp.17-56
- [上山 98] 上山信一 1998 『「行政評価」の時代』N T T 出版
- [上山 99] 上山信一 1999 『「行政経営」の時代』N T T 出版
- [上山 00] 上山信一 2000 「再考：日本の行政評価 本格的な実践と正しい理論構築に向けて」『都市問題研究』第52巻第2号 pp.3-19

- [梅田・竹内99] 梅田次郎・竹内泰夫 1999 「三重県の事務事業評価システム」 斎藤達三編 『自治体の行政評価』 ぎょうせい pp.91-151
- [梅田98] 梅田次郎 1998 「政策評価導入の体験 事務事業評価システムの導入に対する三重県庁内の組織的抵抗」 公共政策学会発表資料
- [梅田00] 梅田次郎 2000 「自治体改革 生まれ変わるために」 近畿自治体学会フォーラム講演資料
- [山本98] 山本清 1998 「地方自治体の行政改革戦略と政策評価(上)(下)」 『地方財務』 1998年7月号 pp.116-133 8月号 pp.59-70
- [山下97] 山下淳 1997 「政策手段とその変化について」 総務庁長官官房企画課(編) 『社会環境と行政 新たな行政システムの構築にむけて』 行政管理研究センター pp.93-108
- [山谷91] 山谷清志 1991 「行政責任論における統制と倫理 学説史的考察として」 『修道法学』 (広島修道大学) 第13巻第1号 pp.141-198
- [山谷94] 山谷清志 1994 「行政統制の理論 もう一つのアプローチ」 『法学新報』 (中央大学) 第100巻第5・6号 pp.203-230
- [山谷97a] 山谷清志 1997 『政策評価の理論とその展開 政府のアカウンタビリティ』 晃洋書房
- [山谷97b] 山谷清志 1997 「自治体改革における『政策評価』の必要性 地方分権、行政改革を実りあるものとするために」 『地方財務』 1997年12月号 pp.1-10
- [山谷98] 山谷清志 1998 「わが国の政策評価の現状分析 誤解と限界」 『季刊行政管理研究』 第84号 pp.52-64
- [山谷00] 山谷清志 2000 「わが国における政策評価の実践 導入状況のレビュー」 『月刊地方分権』 No.10 pp.14-21
- [吉田98] 吉田民男 1998 「行政システム改革による政策評価 三重県の取り組みを考える」 『地域開発』 Vol.405 pp.47-50
- (アルファベット順)