

# 博士学位論文審査要旨

2020年1月18日

論文題目： 公共部門における効率化の理論と評価—形骸化する管理—

学位申請者： 湯浅 孝康

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

本研究の問題意識の出発は「日本の公共部門の効率化が本当に進んでいるのか」という点であり、1990年代から現在に至る公共部門の効率化改革が失敗であったと結論づける。New Public Management（新公共経営）思想の影響を受けたこの改革は、政治主導による「政治潮流」を生み出し、効率一辺倒の評価規準をトップダウンで強制してしまった。その結果「違法残業慣行」「非正規公務員」「専門知識の無い公務員の増加」など、数々の悪影響を招き、政策の有効性を阻害する負の効果をもたらしている、このように本研究は説明する。

本稿の構成と各章の概要は次のとおりである。第1章および第2章は、効率概念そのものの意味と日本に導入された歴史について述べる。第3章では、評価が持つ機能の1つであるアカウントビリティ確保に着目し、日本における効率の流行が評価に与えた悪影響をアカウントビリティ確保の視点から述べ、日本の公共部門改革の課題を明らかにする。この課題をふまえて第4章では、評価が持つ改善機能や情報提供機能に着目し、政策評価と管理評価の混同と「効率」の流行が評価に及ぼしたデメリットについて事例を示している。

第5章および第6章は事例研究である。第5章では地方自治体の臨時職員・非常勤職員制度を取りあげ、組織管理の改善と公務員制度全体の制度設計を見直す必要があると述べる。2020年4月1日の地方公務員法および地方自治法の改正は、その発端が臨時職員・非常勤職員の増加にあり、原因は正規職員の削減にある。あふれた業務の担い手として、臨時職員・非常勤職員を多数採用しているところにそもそもの問題があった。しかも地方自治体の財源不足は恒常化していることから、臨時・非常勤職員すら削減され、雇い止めが進み、常勤職員の負担がさらに高まり、働き方改革の足枷となってしまう。

第6章では、この働き方改革を取り上げ、地方自治体では業務の効率化が当事者任せでは機能しない現状について説明し、アカウントビリティの視点から人事委員会の役割と権限強化による「形式的な効率化」の解消が必要であると主張する。すなわち、地方自治体において働き方改革が進まない背景には、人事行政における統制機能の欠如、アカウントビリティ機能の脆弱性が存在し、外部から制裁を背景としたチェックが有効に機能してこなかったために、実質的な生産性が改善しなかったのである。最後に、この生産性改善が求められるのと対照的に、行政内部では管理の形骸化が進み、この形骸化を克服するため持ち出した「民間のマネジメントが優れている」との言説は神話にすぎないと指摘、むしろ「公」の再考が必須であると結論づける。

本博士論文には3つの意義がある。第1に効率至上主義が公共部門を蝕んでいる現場の指摘。第2の意義は、公共部門改革の課題を実践をふまえた研究によって提示したことで、それは今後の行政研究に大きく貢献するはずである。第3の意義は、人事行政の実務においても責任概念が

重要であると再評価したところである。とくに 21 世紀の日本では責任を意味するアカウンタビリティ概念が混乱したまま定着し、またレスポンスビリティ概念が忘れられている。湯浅氏の論文は、日本の行政研究に重要な視点を再び提供しているのである。

このように、本学位論文は行政学理論の応用を志向した意欲的な研究であり、博士（政策科学）（同志社大学）の学位を授与するにふさわしいと認められる。

## 総合試験結果の要旨

2020年1月18日

論文題目： 公共部門における効率化の理論と評価—形骸化する管理—

学位申請者： 湯浅 孝康

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

湯浅氏の学位申請論文について、2020年1月18日12時30分から13時30分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、湯浅氏自身から約30分にわたって論文の概要についてのプレゼンテーションを行ってもらい、その後約30分間、湯浅氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員からは、まず、論文中に使用されている用語、概念についての理解について確認があったが、湯浅氏はいずれに対しても明確かつ正確に説明をしていた。また、内容面での疑問点についての質問に対しても、審査委員を納得させる回答をしていた。

以上のことから、湯浅氏の十分な研究能力を確認することができた。

また、外国語能力については、行政責任および行政管理、公共マネジメントに関する先行研究との検討において英語文献を多数参照、引用しており、その理解や引用においても誤りがないことを確認した。したがって、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

## 博士學位論文要旨

論文題目： 公共部門における効率化の理論と評価—形骸化する管理—

氏名： 湯浅 孝康

### 要旨：

バブル経済の崩壊以降、日本では中央府省や多くの地方自治体において危機的な財政赤字の状況が続いていることから、既存の政策の見直しや人員削減によって予算の効率化が進められている。日本における公共部門の効率化改革は、1980年代に世界的に流行したNPMからの影響が大きい。他方で、日本ではミクロレベルである自治体の現場のマネジメントと、メゾまたはマクロレベルであるアドミニストレーションが混乱していた。このため、新自由主義的な価値を帯びたNPMからの影響が強くなった1990年代以降、日本ではマネジメント改革であったNPMを誤ってアドミニストレーションに適用しようとする政治潮流が出現した。この政治潮流によって国家戦略を誤り、アドミニストレーションに対して効率一辺倒の評価規準をトップダウンで強制した結果、現場において建前と実態の乖離が進行し、ブラック公務員制度、非正規公務員、専門知識の無い公務員の増加などの問題が発現する一因となった。1990年代から現在に至るまでの日本における公共部門の効率化改革は失敗だったのである。

効率化改革は過去にも流行した歴史があり、代表的な事例としてイギリス型NPMと正統派行政学がある。イギリスのNPMと正統派行政学の理念と実践は行政内部の効率という点ではきわめて似ている。この類似性は両改革の科学性・普遍性が批判されたことや、改革実施後に社会的公正などの特定の価値の存在を標榜する取組が実施されたことにあらわれている。後者の取組とは、イギリスではロールズ正義論に依拠したブレア政権の登場、アメリカでは新しい行政学運動の流行である。結局、正統派行政学やNPMが目指した効率性の向上のためのマネジメント改革だけでは、「より良い社会の実現」という公共部門の最終目的は達成できなかった。ここに正統派行政学やNPMが目指した効率化改革の限界がある。

日本においてはこの効率化改革の限界が理解されておらず、効率概念そのものが混乱しているなかで効率化改革を実施したため、地方自治体をはじめとした政策の現場にひずみをもたらされている。NPMの影響を受けて最近では英語のEfficiencyは効率と訳されることが多いが、行政学や国家公務員などに見られるように、伝統的にはEfficiencyは能率と訳されてきた。また、Efficiencyは学問分野を横断した統一的な定義もなく、学問分野のなかでも論者によって多様に定義されるばかりか、時代によって賞賛されたり批判されたりする。こうしたEfficiencyの歴史的な現状や経緯が理解されないまま、日本の公共部門においては効率化改革が進められている。公文書でも効率という言葉が多用されているが、実際には効率の概念や評価規準には明確な定義がなく、効率のメリットやデメリットについても十分な検証がなされていない。このため、現場では効率化改革による混乱が引き起こされ、当初に期待したほどの成果が出ていない。

この一例が評価である。たとえば評価が持つ機能のひとつに「アカウンタビリティの確保」があるが、アカウンタビリティとは制裁を背景に外部から明確な基準等に従うことを強制する責任概念である。しかし、日本では英語のAccountabilityを説明責任という日本語に置きかえ概念を矮小化させるなど、アカウンタビリティに対する理解が不十分である。また、評価の種類ごとに確保できるアカウンタビリティは異なり、政策評価は政策のアカウンタビリティを確保するためのツールであるが、NPMによる効率の流行や政治からの指示によってその確保が困難になっている。

他方で、こうした政治からの要請に鑑みれば、日本では管理評価によるマネジメントのアカウントビリティ確保の議論がなじみやすい。しかし、このマネジメントのアカウントビリティの確保も容易ではない。厳密な客観性は特定の価値のなかでのみ成立する点や、政策評価と管理評価は相互依存の関係にある点などの理解が不足しているからである。また、日本では管理評価の前提である業績測定が不正確なまま実施されている状況も、管理評価によるマネジメントのアカウントビリティ確保をより困難にしている。これらの理由から、現状では評価が日本の行政組織をアカウントブルな組織に変化させる可能性は低い。

また、評価が持つ改善機能や情報提供機能に対しても、日本での効率の流行は評価に悪影響をおよぼした。評価は改善や情報提供のためのツールであるが、政策の改善を念頭に置くとき、政策評価と管理評価のどちらで評価するのか、すなわち問題の所在が政策そのものにあるのか、政策を支える二次的業務にあるのかを明確に区別することは重要である。しかし、日本においては不運にも評価が導入された時期と新自由主義的な価値を帯びたNPMが導入された時期がほぼ同じタイミングであった。このため、効率化や評価結果の予算への反映などのNPMの影響を受けた政治からの強い意向に引きずられ、日本の評価において政策評価と管理評価の区別はあいまいになった。そればかりか、日本の評価は業績測定型中心の政策評価と管理評価が主流となり、外国ではほとんど見られない行政評価も生まれた。こうした過度の管理志向は政策志向をおろそかにさせ、効果に乏しい政策を存続させてしまう恐れがある。名古屋市男女平等参画推進センターの指定管理者の評価の評価シートではこの傾向が見られ、施設の維持管理についての評価が多い反面、所管事業の実施と発展についての評価は少ない。日本における評価の課題として、評価対象と目的の明確化の必要性、業績測定型の評価の限界、改善範囲の矮小化があげられる。

こうした「評価のない悲劇」は「政策的思考の欠如」や「管理の形骸化」と言い換えることができる。管理とは環境変化への対応の誤りあるいは遅れに対して積極的に改善を行なう活動であり、政策的思考とは課題解決ための方針や目標とその達成手段を考えることだからである。管理はその対象から政策の質を担保する政策管理と、政策の効果が最大限に発揮されるように政策をサポートする態勢を整備・改善する組織管理に分けられる。政策評価が導入された理由のひとつは政策が「プラン偏重」であったためだったが、評価の本質は古くから存在する管理の本質と似ている。逆にいえば、古くから存在していた管理が不適切だったために政策が「プラン偏重」であったともいえ、政策も組織も「プラン偏重」のままであり、管理が形骸化している可能性が指摘できるのである。このように、日本における効率化改革は、政策評価の本来の機能や役割を変質させただけでなく、改革の中身が形式的だったために政策の有効性を阻害する負の効果を公共部門にもたらしているおそれもある。

NPMによる政治潮流が「マクロな戦略」である日本の政治行政にもたらした失敗は、「ミクロの現場」である地方自治体で露呈している。たとえば、地方自治体の臨時・非常勤職員の制度改革では、組織管理の改善と公務員制度全体のデザインの見直しが必要である。2020年4月1日から施行される地方公務員法および地方自治法の改正では、地方自治体の臨時・非常勤職員について、任用制度の明確化、職の整理、服務事項の適用、手当の支給による待遇改善、人事評価などが実施される。制度改革の発端となった臨時・非常勤職員の増加の原因は正規職員の削減にある。NPMをアドミニストレーションに適用しようとする政治潮流によって内容をともなった効率化を実施せず、形式的に正規職員の削減を続けた結果、あふれた業務を担うために臨時・非常勤職員が増加した。恒常化する地方自治体の財源不足から、臨時・非常勤職員が今回の制度改革のメリットを十分に享受できないだけでなく、雇い止めが発生するおそれがある。さらに、臨時・非常勤職員の減少や人事評価の対象人数の急増によって正規職員の負担がさらに高まり、働き方改革の足枷となる可能性もある。

同様の失敗は働き方改革にもあらわれている。2019年4月に施行された「働き方改革関連法」

により、官民間問わず働き方改革の実現が求められている。公共部門においても民間部門と同様に長時間労働を規制する法律や規則は存在しているが、抜本的な是正には至っていない。地方自治体において働き方改革が進まない背景には、人事行政における統制機能、すなわちアカウンタビリティ機能の脆弱さが存在する。業務の効率化が当事者任せでは機能しがたい現状がある一方で、外部からの制裁を背景としたチェックが機能しなかったため、実質的な労働生産性が改善しなかったのである。こうした建前と実態が乖離した形式的な労務管理にもNPMによる政治潮流からの影響が見られる。都道府県や政令指定都市においては、このチェックの役割を与えられている人事委員会が自らの果たすべき役割を再認識するとともに、人事委員会の権限強化が必要である。これが実現すれば人事行政における任命権者と人事委員会の間で均衡ある緊張関係が構築され、より適切な人事行政の実施が可能となる。形式的な効率化や組織管理の問題が解消されれば政策管理にも良い影響を与え、地方自治体の統治能力も向上する。

社会で政策論議の活性化が試行されていることとは対照的に、行政内部では管理が形骸化している。民間のマネジメントを行政にそのまま導入すれば成功するというストーリーは神話にすぎず、「公」の再考が必須である。過去の事例に学びながら、日本においてどうすれば統制と責任が機能するか、両者のバランスをどうとるべきかを検討することは重要である。時代に応じた日本独自のアカウンタビリティとレスポンスビリティの在り方を絶えず模索し適切な管理を実施することは、行政の義務であるとともに公共サービスを受ける市民の義務かもしれない。

(3,931文字)