

公的部門の生産性向上策

自治体の経営を 三段階で抜本改革する

慶應義塾大学総合政策学部教授／大阪府特別顧問

上山信一氏



「社会インフラ更新時代における公的部門の生産性向上策」研究主幹である上山信一さんは、旧運輸省から外資系コンサルタント会社に転じ、独立後は大学に籍を置きながら中央省庁や自治体、各種財団の経営改革を支援。手がけた組織数はこの10年で20以上に及びます。

自治体はダイナミックな改革の舞台

——上山さんが自治体の経営改革に取り組まれたきっかけは、何だったのでしょうか。

僕は公務員を6年間やったあとで民間企業向けのコンサルタントになりました。企業は常に改革をやっていて、必ず成果を上げなければならない。その切迫感に照らすと行政改革は生ぬるい。企業改革のノウハウを生かして公共セクターの改革をやりようと考えました。

——上山さんが中央省庁よりも地方自治体の改革を重視される理由はどこにあるのでしょうか。

政府の予算の6割は実際には自治体が使っている。都庁や大阪府庁などの巨大組織の規模は上場企業のトップクラス並み。その経営の非効率から正していくべきです。一方で中央省庁の主な仕事は地方に資金を分配することです。改革は、経営改善というよりも政治判断になります。自治体の仕事は実務そのものです。カネやヒトをどう使うか、企業と同様の経営改革が課題になります。政治判断とは違って経営のノウハウを持った第三者の視点が有効です。

しかも自治体ではトップが選挙で選ばれる。大企業の社長交代よりもある意味劇的です。しかも首長は社長よりも強大な権力を持っています。やる気になれば大改革も可能です。自治体というと地味なイメージがありますが、改革の舞台という意味では非常にダイナミックな世界なのです。

——もともと自治体には、民間では常識である「生産性向上」など経営の視点が欠けていたのでしょうか。

「役所には経営センスがない」とよく言われます。しかしそれは違う。民間とは経営の中身が違うのです。役所はお金を使うのが仕事。税が自動的に入ってきますから。そ

して単年度でそれを使い切る仕組みになっている。こういう世界の常識は企業と違って当然です。問題はそれがもたらす非効率です。特にバブル崩壊以降は右肩上がりの予算が組めなくなった。そこで行政でも民間と同様の「効率化」や「事業の選択と集中」「外注化」が必要になったのです。

ふり返ると1993年に細川政権ができ、94～95年から全国に改革派首長が誕生し始めました。95年1月には阪神・淡路大震災、その後にオウム事件が起きた。国政の停滞を横目に自治体の改革派リーダーへの期待が生まれた。彼らは早くから「経営」の考え方を役所に持ち込みました。かつての知事や市長は年配者の名誉職でしたが、野心的な政治家が改革に取り組む仕事に変わっていった。

キーワードは分析、情報公開、PDCA

——上山さんが進めておられる自治体改革は、どのようなアプローチをとるのですか。

改革というと意識改革がよく話題になります。私はそういうことはやりません。仕事のやり方とお金の使い方をひたすら見直す。まずは職員とチームをつくって事業の経営分析をやる。分析をやって、例えば環境規制をかけるよりも施設整備の金利補助をしよう、民営化しよう、廃止しようといった代替策を出す。もちろん実際に決断するのは首長で、チームはその判断材料を出す。それぞれの事業に実際におカネがどう使われ、使って何ができ、何ができなかったかを分析する。他の自治体や民間や海外と生産性を比較するのです。そしてそれらを全面的に情報公開する。正しい分析と情報公開さえできればあとはトップの判断ですが、多くの場合はそれを待たずに自浄作用が働き始めるのです。

——分析と情報公開だけで、組織は変わりますか。

以上の改革はまだ第一段階です。これだけでは組織は変わらない。トップや外部の圧力を受けるわけですから反発もある。第二段階では気を取り直し、自主改善目標を立ててもらおう。そして既存の組織の長を中心にヒトの動き方を変えていく。改革はいつまでも首長とだけやってもダ

メです。局長や部長など部門の長やスタッフに創意工夫を促すのです。キーワードはPDCA(Plan, Do, Check, Action)。この辺になると民間企業の改革と変わりありません。

——やる気のある公務員の人たちの、自発的行動を促すのですね。

自治体というのは“横並び重視”で非常に周囲の動向を気にします。隣の部がやり始めると必死で勉強を始める。改革派の議員たちが議会ではかの自治体の事例などを紹介することで道が拓ける場合もあります。企業と違って守秘義務がない。コンサルタントなどもどんどん手法を紹介する。ひとつの自治体で改革に成功すると全国に波及します。中央省庁に改革を迫るよりも早い場合もあるのです。

ストック部分も含め、建設的な議論を

——上山さんは一昨年から当研究所の研究主幹として公共セクターの生産性向上を手がけられ、今年プロジェクト「社会インフラ更新時代における公的部門の生産性向上策」にも取り組まれています。

公共セクターの生産性向上は三段階で取り組みます。第一段階は先ほどのようにムダな事業に予算をつけないように分析・評価と情報公開を行うこと。そして第二段階は自主的な改善改革です。これらのノウハウは、もともと企業にあります。それが公共セクターにもかなり伝播しつつある。首長と議会がやる気になれば手法はある。今後の課題は第三段階として、ストックの改革に注目しています。

——なぜ“ストックの改革”なのでしょう。

今までの行政改革はフローの改革にとどまっていた。フローというのは企業経営でいうP/L(損益計算書)の改善です。これは「出を減らし入りを増やす」ことが基本です。でも行政の収入は税金だから努力では「入り」は増やせない。それでもっぱら「出(歳出)」を減らしてきました。これが第二段階の改革でした。しかしそれも限界にきている。予算削減や人員合理化の余地がなくなっているのです。しかし、その一方で自治体は資産をたくさん持っています。例えば大阪市役所は市域面積の2割以上を所有する。建物や設備がその上にのっているが、それがトータルで有効活用できているかどうか疑問がある。

企業であれば第二段階までの改革で必ずストックの見直しに手をつける。しかしこれまでの行政改革は抜本改革の手前までしか経験がない。不況期に削り、好況になると復活させるというフローの制御にとどまってきた。ストックの見直しはなかなかやらなかった。

今後はそこから踏み込んで第三段階に入り「現地・現物・現金」まで掘り下げたストックの活用策を洗い出す。そこまでいって初めて行政の生産性は上がります。

さてストックといってもダムや空港は他の用途への転用は難しい。しかし公営住宅や会館など都市部の建物は他の用途に使えます。建て替え時に高層化して一部を民間に貸してもよい。さらに役所は膨大な資金を動かしています。資金の調達コストを下げる、高金利で運用するといった努力、つまりポートフォリオマネジメントができるはずで。これもストックの見直しのひとつです。

——民主党政権に代わり地方重視が大々的にうたわれていますが、子ども手当をどうするか、高速道路料金をどうするかなど、議論はフロー部分に集中しがちです。

わが国の中央の政治はこれまで目先の資金の分配に終始してきました。毎年の予算編成、フローのあり方が一大事でした。政権が代わって行政刷新会議ができました。ところが「刷新」といっても中身を見ると事業仕分け、つまり単に衆議で予算を削る作業から脱皮できない。

しかし、成熟経済、あるいは先進国の政治ではフローの配分だけでなくストックの有効活用が政治の使命です。典型が高速道路の政策論。高速代が1000円かタダかという議論はフローにとられる矮小な議論の典型です。むしろストックの稼働率を考える。すると正解は地方に任せて道路ごとにケースバイケースで考えるべきだとわかる。今あるストックの分析をもっとやるべきです。すると自ずと政策論議もスケールが大きくなるし、活発化します。

経済政策も同じことです。目先の雇用(フローの所得)が大変だといわれる一方で、個人資産(ストック)は1400兆円もある。「コンクリートから人へ」というお題目はおそらく正しいが、フローの配分の話で終わらせてはいけない。例えば老人ホームというストックを充実すれば老人も安心しておカネというフローを生み出す。託児所をつくれば女性も安心して仕事に出られる……という具合に、フローとストックをセットで議論すべきです。

——民間の当たり前の思考を官にも取り入れるには、官と民の橋渡しを行うことがますます重要になっています。

本当は公務員も民間人も人生のうちに2、3回官と民の間を行き来できればいい。30歳くらいで出向などで官民交流をする。40代で役所を辞めて民間に行く。そこで実績を上げた人が50代でもう1回官の仕事をするなどです。そうすると行き過ぎた官僚信奉やパッシングも消えるし、行政に対する国民全体の理解も深まるでしょう。

インタビューを終えて

公的部門の改革が国・地方を問わず叫ばれていますが、重要なのは各組織の行動原理に基づく段階的なアプローチをとることだとの上山さんの指摘は実に示唆的です。「私は意識改革はやらない」という言葉が印象的でした。

(主任研究員 佐々木孝明)