

都市政策・地域経済ワークショップ1 第3回 議事録

【テーマ】“やっかいな問題”と都市経営—ガバナンスの視点から—

【講師】佐藤 亨 先生

担当教員：遠藤 尚秀 先生

【日時】2024年4月26日（金）18:30～21:20

【場所】大阪公立大学大学院 都市経営研究科 梅田サテライト 101教室

【参加者】都市政策・地域経済コース M1 学生 他

■ 講義概要

1980年代にイギリスから始まったNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）は世界中に広まりましたが、「ポストNPM」と呼ばれる2000年代以降はこの枠組みだけではうまくいかない“やっかいな問題（=wicked problems）”が多発しています。これを解決するための新たな仕組みが成功しているアメリカの地方政府を、豊富な現地調査に基づいて分析。うまくいっている理由や共通する部分などを、分かりやすく解説していただきました。

■ 講師プロフィール

◎神奈川県横須賀市出身。横浜国立大学経営学部を経て、同大学院国際社会科学研究所博士課程前期修了。

◎公益財団法人日本生産性本部顧客価値創造センター部長。ご担当の部署では日本版顧客満足度指数、日本サービス大賞などを手がけています。

◎専門は政府の経営と会計で、所属組織では主に地方自治体向けの会計・財政分野や経営改革のコンサルティング、調査研究をされています。

◎立教大学兼任講師、明治大学客員研究員。独立行政法人大学改革支援・学位授与機構調査研究協力者としては大学経営（マネジメント、ガバナンス）の研究に従事。

■ 講義内容

1. NPMと“やっかいな問題”(Wicked Problems)

◎NPMの成り立ち

1980年代の英国・サッチャー政権下でNPMが成立。国有企業が多い「大きな政府」の非効率解消のため。競争原理や契約概念を導入し、成果による管理を行って“英国病”から脱却。この手法がグローバル・スタンダードとして確立された。日本には橋本政権下の1996年の行政改革委員会を経て導入された。

◎伝統的官僚システムとNPMによるシステムの違い

法令、規則ではなく業績/成果で管理する。単一職務特化の分業システムではなく柔軟な組織運営や効率化をはかる。以前は競争的手段が限定的だったが、民間委託や内部市場システムを活用し、顧客のニーズを反映した戦略的なマネジメントを行う。

◎NPMにおけるプリンシパル・エイジェンシー理論

政府は「代理人」として「本人」である市民や議会に説明する責任（アカウントビリティ）を負う。政府は業績目標（KPI）を設定→PDCAサイクルを駆使してマネジメント→アカウントビ

リティを果たす。

◎やっかいな問題とは

例えば、COVID-19、SDGs、DEI、well-being→共通項は、問題が複雑で解決が難しいこと。ユニークで法則がない、解決策に再現性がないなどの理由。また、以下についても、かねてより問題の所在を誰もが認識しつつ、解決は困難。

- ・人口減少、少子化、高齢化、気候変動、災害…。
- ・中心市街地の活性化、学力・体力、ごみの減量…。

◎NPMの限界

・社会課題が複雑化し、アカウントビリティと責任がマッチしないと2000年代ころから言われ始める→参考になるのが、アメリカの地方政府のベストプラクティス。
・継続的に高い業績（アウトカム）を達成。最高レベルに“卓越したパフォーマンス”を発揮する企業などに贈られる「マルコム・ボルドリッジ国家品質賞」を過去に受賞した134組織のうち、4団体だけ州及び地方政府で受賞。今回はそのうち2都市についてのケース・リサーチ。

2. フォート・コリンズ市(コロラド州)のマネジメント

◎地理条件など=デンバーから車で約45分。ロッキー山脈のある人口約17万人、約57平方マイル、海拔5000フィートの都市。自然豊か、良好な気候で四季もある。

◎シティ・マネジャー制を導入。行財政運営責任者として企業のCEO的役割。市議会が任命。

◎市民=年齢の中央値は29歳、約55%が4年制大学以上を卒業と教育水準が高い。所得の中央値は約6万2000ドルで、全米平均（約8万ドル）よりは少ない。

◎パフォーマンス

①コミュニティ・サーベイ=全米で救急対応…2位、新しい市民の歓迎…3位、市民の意見を聴く…1位、生活の質30位（397団体中）→満足度が高い。

②地方債の格付け=2015~20年までMoody'sでAaa（全米で5%）。

③人口増でも電力消費減→サステイナブルな面でも高い業績。

◎マネジメント・システム

①リーダーシップ・システム=戦略計画に基づき資源配分→オペレーション→個人に貢献してもらう→結果を踏まえて学習→改善&検証→次の計画へ。

②戦略計画=シティ・プラン（長期=8年）と、そこから分野ごとに分かれる戦略計画（中期・短期=2年）の2本立て。予算は戦略計画ごとに設定。

ex.シティ・プラン「安全と健康」→戦略計画「安全なコミュニティ」。戦略計画には戦略目標が立てられ、“重要な通報への平均応答時間5.00秒”などといったアウトカムの指標（コミュニティ・ダッシュボード≒KPI）が設定される。達成度は四半期ごとに公表。

③コミュニティ・ダッシュボードの3分の2は行政の影響力が強い指標にして、残り3分の1は行政の影響力が低い指標=市だけでは達成が難しい指標にする。

◎なぜ、成功できたのか？

①コミュニケーションと戦略計画の策定プロセス

・市民や企業の多様なニーズを正確に把握する多種多様なチャンネルを設ける。意見聴取、関係構築、関心の管理と目的別に整理=極めて戦略的。

・収集した情報が正確なためニーズに合ったKPIができる→市民ニーズがインプットとして戦略

目標に反映される。戦略計画の策定プロセスで重要なポイント。

・市民の関心が高い指標になっているコミュニティ・ダッシュボードが四半期ごとに公表される→目標の進捗を意識する機会がある→市だけで達成が難しい目標でも達成に近づける。これに対して、日本のアウトカム指標（ex.失業率）の結果判明は1年半後。

②計画に実行性を持たせる業績評価のしくみ

・月次レビュー=Executive Leadership Team (ELT) ら幹部が戦略マップや財政状況をレビューし、必要に応じて計画を見直す。月次だからアクションが早い。

・サービス・レビュー=サービス部門も適宜改善が可能。満足度が上がる。

③Budget for Outcome (BFO)

・財政の持続可能性を確実に確保=まず予算配分を決め、その枠内でパフォーマンスを高める。

・予算編成プロセスの中で利害調整ができる仕組み=BFOチームによる予算要求分析は専門家と顧客（サービスの受け手）の代表、優秀な市の職員が担う。普通は「外の人」が入ることはできないが、フォート・コリンズ市は違う。外部の人が予算の優先順位付けをしているため、予め利害の調整ができる。

・利害関係者の反発が起きにくい仕組み=ユニークな「ドリリング・プラットフォーム」。採択された案件だけでなく不採択になった案件、その理由も公表→全ての予算要求のプロセスが公表されることで透明性確保。情報の非対称性がなく、優先順位付けもしやすい。反発も起きにくい。

⇒やっていることはPDCAサイクル。極限までニーズを把握してKPIに設定し、達成できるように実行性を高めている。予算編成においても市民の視点を入れ、市民の関心が高いものにする。ドリリング・プラットフォームで市民からのプレッシャーも絶えず働く。

3. ジャーマンタウン市(テネシー州)のマネジメント

◎地理条件など=メンフィスから車で約30分。人口約4万人、約20平方²。1841年設立と歴史があるコンパクトな都市。

◎市長・議会制。シティ・アドミニストレーター（≒副市長）が行財政運営の責任者。

◎市民=年齢の中央値は44歳、約66%が4年制大学以上を卒業と教育水準が高い。所得の中央値も約12万3000ドルと高い。

◎パフォーマンス

①市民のロイヤリティと満足度が高い=NPS (Net Promoter Score) がワールドクラス。

②財政状況も最高格付け。職員満足度も高い=Moody's、S&Pともに地方債がトリプルA。職員調査の満足後も高水準。

③失業率も低い

◎マネジメント・システム

①計画体系=戦略計画は15年、5年ごとに見直し。その下に1年計画のビジネスプラン。職員とコミュニティのビジョン、バリュー、ミッションも記述。

②戦略計画:ジャーマンタウン・フォワード2030=9つのパフォーマンス・エリアを設定し、エリア単位で戦略目標とKPI (ex.犯罪発生率の減少目標) →KPIはダッシュボードで四半期ごとに公表。

③年次予算=個々の戦略目標 (ex.ジャーマンタウンをテネシー州で最も安全な街にする。人口1000人あたり犯罪発生率14%) に沿って設定。戦略目標の下にはオペレーション目標 (ex.効果的

な緊急対応4分未満)。

⇒これらも結局、PDCA サイクル

◎なぜ、成功できたのか？

①コミュニケーションと戦略計画の策定プロセス

- ・多種多様な手法でニーズを把握。フォート・コリンズ市と異なるのは戦略計画の策定プロセスで、30人の市民（専門分野を持つ「プロ市民」——ex.石油会社の役員）から成る策定委員会が策定。市の職員はファシリテートを担う。
- ・KPIの達成が市の業績となる仕組み＝ニーズを正確に把握できる＋市民による策定委員会→KPIは市民のニーズに近いもの。
- ・市の影響が低いKPIも少なくない（ex.失業率改善）。それでも、市民の関心が高いKPIになっている上、オーナーシップがあり当事者意識が生まれる。四半期に一度のダッシュボード公表で進捗を知る機会もある。多種多様なコミュニケーションで意識や改善の機会も多い。

②業績評価と組織文化

- ・業績評価＝実行性を高めるため、各部門長が週次・月次でレビュー。これに応じてアクションも変える。ダッシュボードは四半期ごとに公表。
- ・アカウントビリティに基づく仕組み＝KPIの達成状況が部門長の給与に反映。一般職員にも。
- ・組織文化の浸透＝職員がギスギスしないか？の疑問が生まれるが、職員調査の結果、不満はない。新入職員の6カ月間のオリエンテーションの成果＋オープン・ドア・ポリシー（風通し。心理的安全性の確保）。

③財政規律と財政状況のモニタリング

- ・財政の持続可能性を確保しながら高パフォーマンスを追求。財政状況も部門長が月次レビュー。
- ・財政規律＝年次予算に財政方針を設け、人口1人当たりの負債額など数値目標も議決。財政アドバイザリー委員会でレビューし、外部監査でも保証。
- ・財政モニタリング・システム＝社会的要因と財政的要因を両方考慮して戦略目標を立てる→財政に無理のない範囲で極限までパフォーマンスを高める。

4. ガバナンスと“やっかいな問題”

- ・ポスト NPM 問題＝2000 年代ごろから言われ始め、現在まで続いている→ネットワークによるガバナンス（ネットワーク型ガバナンス）が有効。
- ・2つのベストプラクティスが示す結果＝PDCA サイクルの質を高めている→NPM に基づくシステムはむしろ強化されており、否定すべきではない。
- ・NPM とネットワーク型ガバナンスのマリアージュが有効＝PDCA サイクルにアクターのネットワークの形成を組み込む。NPM を調整する必要がある。

5. 実務へのインプリケーション

- ・アクターのコミットメントを高める＝日本の団体でも行政の影響度の低いアウトカム指標（ex.人口問題など）が多く設定されている。アクターの目標に対する関心を高め、達成状況をリアルタイムで開示することが重要。
- ・改善のサイクル＝アクションが柔軟に変えられるようにする。
- ・透明性＝現状は事業のスクラップが困難。行政－住民間での情報の非対称性を解消し、優先順位

付けをしてスクラップしやすくする。

・ アカウンタビリティと組織風土=NPM と PDCA サイクルを前提とするなら、アカウンタビリティがなければ機能しない。組織と個人の目標を一致させることも重要。一方で、アカウンタビリティを許容する風土や心理的安全性の確保も重要。

・ 財政規律=現状は財政的に許容できる水準が不透明。財政規律を表す明確な目標を設定し、その範囲内で計画を策定することが重要。

6. おわりに

本質はずっと変わっていない。NPM により政府の責任は重くなったが、本質的にはそこに暮らす人たちが、何が貢献できるかを考えていかないといけない。だからこそ、NPM とネットワーク型ガバナンスのマリアージュが有効であろう。

7. 質疑応答

Q) 成功した市には強いリーダーシップを持つ人がいたのですか？

A) 始めた時には強烈なリーダーシップを持った人がいました。これは、(マルコム・ボルドリッジ国家品質賞を受賞した) 4つの地方政府に共通しています。ジャーマンタウンはシティ・アドミニストレイターを 30 年ほど務め上げた人が仕組みをつくり上げて、強烈なリーダーシップを発揮して結果を出しました。テキサス州のアービング市はプロ経営者のトニー・ゴンザレスという人が仕組みをつくり、成果を出しました。ただ、継続的にパフォーマンスを発揮しているということは、リーダーシップだけでは足りません。継続のためには仕組みがあることが重要です。

Q) これを参考にした日本での成功例は？

A) ないですね (笑)。市民参加の量は足りていると思うのですが、そこに戦略性が欠けており、参画する場面や役割も、KPI や計画を作成するアメリカとは違うと思います。チャンネルをたくさん持っていても、それを意見調査のためなのか、関係構築のためなのか、関係維持のためなのか、そういうアプローチではできていないと思います。

Q) 規制など、日本で実現できない阻害要因があるのですか？

A) 一つは適時性。タイムリーな情報がすぐ出てこないじゃないですか。日本の場合だと結果が出てくるのが 1 年半後なので。アクションを途中で変えられません。これだけ社会、経済の環境の変化が激しい中で、四半期くらいでレビューしてアクションを変えていかないとパフォーマンスが高まらないですよ。仕組み自体は日本も持っています。でも、仕組みの動かし方が今回の事例と比べるとうまくできていないところがあるかなと思います。

Q) 今回挙げた地方政府は、月次レビューを可能にする人員や資金が豊富なのでしょうか？

A) 人員というよりも、システムというかデジタルですかね。今回の都市ではないですが、パッケージのシステムを使って自動的にグラフができるとか、データが取れるとか、デジタルが効いていると思います。

Q) 四半期ごとに出すというところで、長期的なインフラ整備などへの効果は？

A) 確かに課題があると思います。戦略計画は 2 年単位なのでスパンが短いんです。日本では基本計画は 4~5 年くらい見ているので、先まで見ているわけです。2 年でというところで、視点は短期的にならざるを得ないと思います。

Q) 今、NPM で流行している研究はありますか？

A) NPM の批判の研究は結構されていて、有名なのは Patrick Dunleavy という人が”NPM is dead”という論文を書いています。また、デジタルと NPM の研究も進んでいて、それも Dunleavy が書いた”Digital-Era Governance”というものがあります。共通しているのは NPM だと限界があって、ネットワークじゃないと問題を解決できない、ということを行っています。具体策までは書いていません。デジタルの方は、デジタル時代はできるだけ集権化の方が有効ということです。

Q) 職員の満足度の高さについて。報告サイクルの短さや KPI 達成など大変では？

A) 私もそう思っていました、ジャーマンタウンでは（満足度が高い）数字が出てしまっています。現地で聞いてみたのですが、やっぱり入った時の教育が一番だと言っていました。離職率が低いんです。やはり、入った時に組織の価値観を叩き込むことが重要だと言っていました。

Q) 行政コストの面で、日本と比べてどうですか。職員は多いのですか？

A) 一概には言えませんが、そんなに多くはないと思います。職員数が多くなると人件費がかさむので、財政にダメージが生まれ、格付けが下がるはずですが。人件費を含めた無駄な支出がほとんどないのだと思います。

Q) 情報の対称性、非対称性について。日本の行政では不採択になった案件など、説明責任を果たせない風土がある。今回出た都市で、計画策定などに関わる市民はどのように決めていますか？

A) 代表制を担保する仕組みはなく、財政の部門が選んでいると言っていました。市民は入っているのですが、アカウントビリティの所在としては市です。そこは切り分けています。（参加する市民に）専門家を入れていることがポイントだと思います。

Q) これだけ素晴らしい仕組みが流布している中で、成功する自治体としない自治体の差は？

A) 差で言うと一つはリーダーだと思います。始めるリーダーがいないと始まらないと思います。月次のレビューは大変ですし、四半期ごとの公表は（普通は）嫌じゃないですか。コンフリクトを乗り越えられるリーダーシップがないと進まないと思います。続けていくためには、やはり人と仕組みですね。人が育っていくにはビジョン、ミッション、バリューが一般の職員まで浸透していくことが重要です。浸透すると仕組みの目的が理解されて、仕組みが維持されます。

Q) 参加する市民をどこから見つけてきますか？その人たちは嫌がらないのですか？

A) 市はリストを持っています。そのリストに基づいてアプローチをします。コミットに関しては個々のエンゲージメントですね。ロイヤリティが高いということは、エンゲージメントが高いということですね。無理矢理やらされているというより、やりたい、ということです。日本では、市民参画の歴史が 1970 年ころからある三鷹が、近いところがあります。

Q) ファシリテーターの役割は重要だと思いますが、市民 30 人の個々の専門分野に対応できるのでしょうか？

A) 専門ごとの 9 のエリアに分かれていて、それぞれにファシリテーターが付きます。

Q) 州単位での成功例はありますか？

A) 残念ながら、ないですね。オレゴンなどは日本でよく紹介されているのですが、行ってみると、組織が大きくなると分権化が進みすぎていて、一つの部門が一つの独立した組織のようになってしまいます。そうすると、やはり動きが取りづらいです。

以上

（議事録作成：都市政策・地域経済コース 修士課程 1 年 大林幹雄）