

都市政策・地域経済ワークショップ2 第5回 議事録

【テーマ】NPMの導入と変容

—わが国の地方自治体の行政経営の動向—

【講師】山中 雄次 氏 広島修道大学国際コミュニティ学部 准教授
担当教員 遠藤 尚秀 先生

【日時】2024年10月25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

地方自治体では、現在、若手の公務員の退職や採用試験の倍率の低迷、メンタルヘルスの問題などが深刻化している。そこで、地方自治体がなぜこのような状況にあるのかを、2000年代に導入された日本版NPMに関する分析・実証研究を踏まえてお話しいただきました。

■ 講義内容

○ 講師プロフィール

- ・静岡県静岡市出身
- ・静岡県庁で勤務したのち、沖縄国際大学で教鞭をとる
- ・現在は広島修道大学国際コミュニティ学部准教授 博士（学術）
- ・専門は行政学、地方自治論、公共政策論

1. 近年よく見かける報道と現状認識

地方自治体では現在、若手の公務員の退職、採用試験の倍率の低迷、過剰な残業、メンタル疾患の急増といった問題が深刻化している。学術の世界では、学者の論じる行政・地方自治体のニュアンスが、現状を的確に捉え、その要因を指摘するものへと変化しているように感じる。また、報道においても、地方自治体の若手職員の退職の増加や採用に苦戦していること、メンタル不調による休職者の増加などが相次いで報じられている。実際、総務省の調査によると、公務員試験の競争率は低下が続いており、一般財団法人地方公務員安全衛生推進協会の調査によると、地方公務員の長期病休者数は増加している。

2. 日本版 NPM の振り返りとその後 ～NPM はどうなったのか？～

【NPM 流行当時の静岡県】

NPM が流行した 2000 年代初頭、静岡県は、「NPM 先進県」と呼ばれ、その取組みが地方自治論の教科書や行政改革の論文で数多く取り上げられていた。

静岡県が「先進県」とされたのは、当時の知事が NPM を推進したこと、そして、業務棚卸表、組織のフラット化、ひとり 1 改革運動の取組みが、注目を集めたためである。しかし、業務棚卸表、組織のフラット化については既に行われていない。

【NPM の定義】

NPM = 「民間の活用」 + 「企業経営手法の導入」

日本版 NPM は、成果志向、組織内分権、市場機構の活用、顧客志向の 4 つの要素で構成されていると解される。

【集中改革プランと NPM】

2005 年に総務省は、全地方自治体に対し「集中改革プラン」の策定を要請した。職員数の目標値の記載を要請した。通知文では、「NPM」の用語を使用していないが、日本版 NPM の 4 要素を個別に提示しており、集中改革プランの背景に NPM が存在していたと解することができる。このプランにより、地方公務員の数是全国で約 23 万人削減された。職種や業務による偏りがみられるが、とりわけ一般行政職及び教員の削減率が大きい。集中改革プラン終了後も定員削減を継続した都道府県が多かったが、一部の都道府県は終了直後に廃止した。現在は職員数の「維持」や「定員管理に努める」としている都道府県が多い。

【NPM の流行と現在】

NPM の手法は、職員が「現場になじませる形」でなんとか対処していたのが実態である。その一方で、職員数の削減やコストカットが進められた。NPM 本来の目的とはズレが生じていた。近年になって、一部の学者は自治体職員の疲弊を唱え、メディアは若年層の地方公務員の退職増加を頻繁に報道するようになった。SNS では匿名で地方公務員の本音が見られる。

【研究者による NPM への言及】

日本国内の研究者は、「NPM のその後」について、2008 年以降に見直しが進んだと述べる者もいるが、NPM はいまだ支配的と捉える者もいる。

また、海外の研究者は自国の NPM について以下のように言及している。

- ・ NPM の導入について

「議論・構想」と「実施」との間の相違＝「ダブルトーク」で、導入の実態＝「ショッピング・バスケット方式」であった。これらの背景には、行政の「初期条件（法制度、行政文化など）」の相違があったとされる。

- ・ NPM のその後について

NPM は途絶えたわけでもなく、別のモデルに入れ替わったわけでもない。いわゆる「モデル」とされるものは常に共存し、相互作用がみられるものである。

日本の地方自治体においても、海外と同様のことが起きていたことを実証する研究を行った。まず、当時の都道府県の集中改革プランをすべて検証したところ「NPM」という用語は当時からたった 4 県でしか明示されておらず、2018 年時点の後継計画ですべて消滅していたことがわかった。意識レベルでは、成果重視、外部委託のスタンスに変化はない。定員抑制のスタンスも現在まで続いている。一方で、施策・事業レベルで言えば、フラット型組織・市場化テストのように一部の取り組みは最初から定着せず、行政評価や指定管理者制度は複数のモデルの概念を取り入れたハイブリッドな運用が行われてきた。

【NPM の分析まとめ】

日本では現在でも外部委託、成果主義、定員抑制といった NPM に対する意識は続いている。日本でも、海外と同様に、ショッピング・バスケット方式と呼ばれる NPM 手法の選択的・部分的導入があった。また、日本でも NPM 手法の運用を重ねる中で導入当初の目的からは変容し、別モデルと共存したハイブリッドな運用が行われた。

世界で流行するモデルや手法などを検討する際には、日本の行政学や地方自治論の文脈で示されていた「初期条件」を踏まえたうえで導入可能性を考えていく必要があるのではないか。

3. 行政モデルの最近の動き

日本の公共経営改革は、NPM、NWS、NPG という 3 つの改革パラダイムが重層的に推進されてきた。今後、ガバナンスシステムは、多くの国で、社会や政治の事情に応じたハイブリッドなものになるだろうと述べる学者もいる。

NPM が流行した当時のことをあらためて回想した上で述べるならば、地方自治体の行政経営においては、学者がモデルや「こうあるべき」を押し付けるのではなく、

現場の職員自らが考え、納得のいくものを作り出し、自治体間で相互参照する中で練り上げていくことが最も適切であると考えている。

○質疑応答

Q) 行政の人気を復活させるために必要なことは何か。公務員にメンタル疾患が多いとされる調査報告が出ている理由は何であると考えているか。

A) さまざまな要因はあれども、すぐに退職にならないことも要因の1つであろう。そして、行政学の用語を用いるのであれば、閉鎖型任用制であり、一定のメンバーの中で人事異動を重ねながら昇任する。このことを窮屈と感じる人もいよう。さらに言えば、窓口で極めて厳しい公務員バッシングを受けることがある。人員が少ないことによる長時間労働などの影響も大きい。

人気を復活させる話とは直接結びつかないかもしれないが、「リアリスティックジョブプレビュー」が必要であるという学者がおり、私も賛同している。よく現場を知ってもらったほうがいい。しかし、自治体職員からすると、外に見せられる状態ではないという意見もある。そう感じるのであれば、もっと外に見せられるように改善する努力が必要である。パワハラなど論外である。

Q) 住民の意見を取り入れて政策決定をしていくべきだと思うがどう思われるか。

A) 熟議型民主主義が流行っているが、運用は難しく、多くの手間がかかる。やり方によっては効果があるのではないか。実際に、事業仕分けを経験した立場で言えば、住民の意見は「ふわっと」していると感じる。中には、極めて攻撃的な人もいた。建設的な意見交換が行えるのであれば取り入れることも視野に入れてよいが、どうしても議論のかけ違いが起こってしまう。その全体と流れをコーディネートする人が必要。それができる人材はあまりいない。

Q) ポスト NPM の話になるが、民から公に戻る流れは続くのか。その流れは何が支えるのか。

A) 民間への安価な業務委託には限界が出てきている。一部の地域では、指定管理者制度の指定辞退が出ているとの話も耳にしている。公共施設で働いていただける従業員も民間と取り合いになっており、最低賃金では応募者がいないのである。民間では金銭的にも割に合わなくなっており、公に戻さざるを得ない側面がある。つまり、後ろ向きの流れである。しかし、長期間、民間に任せきっており、ノウハウを継承していない現状では、公に戻すこともままならないのである。

- Q) 指定管理者制度導入施設では、黒字化分を自治体にキックバックしなければならないルールのあるケースを承知している。そういった指定管理制度導入施設をうまく運用する方法は何かあるか。
- A) 黒字分を自治体にキックバックするように求める施設は大都市で多く、地方部ではあまりないと承知している。そのようなことをしたら、地方部では受け手がなくなる。そもそも指定管理者制度の本旨は、民に任せることであり、住民の利益に資するのであれば、その一環で儲けてもらうことを否定していない。この本旨を踏まえないと、自治体がそっぽを向かれてしまう。今後、受け手がなくなり、ますます厳しくなってしまうのではないかと認識している。
- Q) 学校現場では大量の文書が全校一括で送られてくるばかりで、行政の上のほうで検討されてきたという NPM やその考え方が全然見えてこなかった。行政事務の現場でも、そのような大量の文章の中で仕事をしているのか。
- A) 自治体行政はずっとそのような状態である。調査のための照会が非常に多い。特に、各種行政計画の策定が非常に増えており、そこで行われる業績測定のために必要な数値を作り出すことに追われてきた感覚がある。特に、アウトカム指標については、政治家が重視する傾向にあるが、それを数値で出すことは極めて難しい。行政が実施した仕事とアウトカムの連動ができていないため、作業に徒労感がある。もう少し、数字に出せない部分を許容する社会になってほしい。本来、公務員は住民の喜ぶ姿が一番の原動力であると認識しているが、それをすべて数値にできると世の中が考えること自体に違和感がある。
- Q) 大学では、学生に公務員試験の指導を行うこともあるようだが、行政に対するモヤモヤを抱えている中で、公務員を志望する学生に対してどう指導しているのか。
- A) 現職公務員が書いたリアルな業務内容や生活を書いた本を読ませ、現状を十分に伝える。その上で、「なんとなく」公務員になるのではなく、現状を理解した上で、それでもやりたいと思う学生を指導している。そのような熱意ある学生に、自治体の未来を託したい。
- Q) 自分は SIB に興味があるが、インパクト評価や現実に即さないアウトカム指標に対してどう思うか。なぜ使われているのか。
- A) スキームありきで SIB の議論が進んだ印象を持っている。SIB の本質は、具体的な成果を数値化し、さらに根拠のある金額で示すことにあるにもかかわらず、その部分にフォーカスせず、それを自治体の現場任せにしようとしていないか。これでは、自治体に浸透しない。また、海外の事例をみると、失敗した場合の財政

的負担を慈善団体がフォローする契約となっていることが多いようだ。日本の場合、この部分を誰が担当するのか。そのような本質的な部分から目をそらし、スキームだけを議論しても意味がないのではないか。

以上