

都市政策・地域経済ワークショップ1 第5回議事録

【テーマ】“やっかいな問題（Wicked Problems）”と都市経営

【講師】佐藤亨氏：横浜市立大学 学術院国際総合科学群 国際商学部・大学院国際マネジメント研究科 准教授

担当教員：遠藤尚秀教授

【日時】2025年5月9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

- 講演者の紹介

本日の講師は、横浜市立大学 学術院国際総合科学群 国際商学部・大学院国際マネジメント研究科 准教授の佐藤亨様でした。横浜市立大学の他にも立教大、明治大でも教員を、独立行政法人大学会改革支援・学位授与機構では国立大学の経営やガバナンスの研究、さらに公益財団法人日本生産性本部にて部長などご経験されています。

- はじめに

“やっかいな問題”とは簡単に言うと複雑性が高い問題、解決が難しい問題のことです。

例えば COVID-19、SDGs、DEI、well-being、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、ごみの減量などです。

1. NPMと“やっかいな問題”

1.1. NPM：New Public Management

ニューパブリックマネジメント（NPM）は、1980年代のイギリス・サッチャー政権の改革をモデルにした、非効率な公的部門の改革理論です。その概念は次の3つにまとめられます。

1. 競争原理の導入：市場メカニズムを政府にも適用し、競争を促進する。
2. 契約概念：行政機関を契約関係として整理する。
3. 成果による管理：プロセスではなく、成果や業績を重視するマネジメント手法。

NPMはイギリスで始まり、日本を含めグローバルスタンダード化しました。日本では、行政改革委員会の報告書「行政関与の在り方に関する考え方」をもとに、NPMが導入されました。この報告書では以下の3つの方針が示されています。

1. 民間活動の優先：市場原理を重視し、非営利団体・非政府団体の活用も検討する。
2. 行政活動の効率化：市場原理を活用し、競争環境を整えることで効率化を図る。
3. 権限と責任の明確化：行政の権限と責任を整理し、権限の乱用を防ぐ。

これらを基に、日本でもNPM改革が進展していきました。

1.2. NPMとアカウントビリティ

NPMを理解するための重要な概念として、プリンシパル・エイジェンシー理論とアカウントビリティがあります。

プリンシパル・エイジェンシー理論では、本人（プリンシパル）が代理人（エージェント）に仕事を委託し、その結果を報告する義務（アカウントビリティ）を負うという構造になっています。これを政府と議会・市民の関係に当てはめると、議会（市民代表）が政府に行政を委託し、政府はその結果を報告する責任を持つ形になります。

また、政府のマネジメントサイクルは以下の流れで構成されます。

1. インプット：資源の投入
2. プロセス：資源を活用して業務を実施
3. アウトプット：業務の成果物
4. アウトカム：最終的な業績の達成状況

このアウトカムによって業績達成のアカウントビリティが評価されます。さらに、政府の業績評価は経済性・効率性・有効性の3つの視点で行われます。民間企業とは異なり、政府には利益という評価基準がないため、この3つの指標を用いて業績を評価する必要があります。

1.3. NPMへの批判

NPM “やっかいな問題”への対応に限界があるとの批判を受けています。“やっかいな問題”俗にいう社会問題ですが、以下のような10の特性を持つため、従来のNPMの枠組みでは完全に対処することが難しいとされています。

1. 問題のはっきりした形がない。（それぞれイメージしている問題が違う）
2. 問題に法則がない。（規則性がないので個別に対処する必要がある）
3. 解決策が正解かどうか、良いのかわからない。
4. 解決策のテストがない。（実施前の検証ができない）
5. あらゆる解決策が一度限りである。（状況により有効性が変化する可能性がある）
6. 潜在的な解決策をリストアップできない、解決方法を記述できない。（他の手段を全列挙できない）
7. あらゆる問題がユニークである。（環境により原因が異なる）
8. あらゆる問題が他の問題の兆候として考えられる。
9. 解釈の選択が問題解決の性質を決める。（解釈の余地が大きい）
10. プランナーは失敗が許されない。

これらには特に、責任とアカウントビリティのミスマッチが問題の根本にあります。NPMでは業績に対する責任とアカウントビリティの両方を確保するのが理想ですが、“やっかいな問題”では責任を負うが完全な説明責任（アカウントビリティ）を果たせないという構造が生じます。そのため、NPMだけでは十分な対応が難しいとされています。

しかし、アメリカではNPMを活用しながら高い業績を維持しているケースもあり、課題を調整しつつ運用することで有効な結果を生んでいる例が存在します。

2. フォート・コリンズ市のマネジメント

2.1. 概況

人口は大体20万人程度。面積は57平方マイル。位置的にはロッキー山脈のふもとに位置しており、気候も良好で四季もある。

フォート・コリンズは、シティ・マネジャー制（プロ経営者がシティ・マネジャーとなって、経営に責任を負うという制度）市議会の議員は6人、市長は選挙で選任されています。年齢の中央値は約30歳、所得の中央値は6万2千ドル程度です。55パーセントぐらいの市民が4年生大学以上を卒業している比較的高学歴の人が居住している地方政府になります。

2.2. 卓越したパフォーマンス

フォート・コリンズは住民に対して継続的に高いパフォーマンスを発揮しています。コミュニティサーベイの結果では、「救急対応」「新しい市民の歓迎」「市民の意見を聴く」「居住環境」「生活の質」などのスコアが非常に高く評価されています。

財政面では、地方債の格付けが重要視される中、Moody'sの格付けでAaaを維持しており、財政状態も良好であることが確認されています。

さらに、人口が増加しているにもかかわらず、電力消費量は減少しており、サステイナブルの面でも優れた成果を上げています。

2.3. マネジメント・システム

フォート・コリンズのマネジメントは、リーダーシップ・システム（ミッション・ビジョン・バリューを掲げたPDCAサイクルによる管理）と計画体系（8年のシティ・プランと2年の戦略計画）で構成されています。予算は戦略計画に紐づくため、戦略計画が最も重要な要素となります。

戦略計画には7つの戦略的アウトカムが設定され、それぞれに戦略目標とアウトカム指標が設けられています。指標の結果はコミュニティ・ダッシュボードや戦略マップで公開され、透明性を確保しています。また、指標のうち3分の2は行政が責任を負い、3分の1は行政単独では管理できない要素であることが明確に示されています。

2.4. 成功要因 (1) コラボレーションと戦略計画の策定プロセス

フォート・コリンズの成功要因は大きく3つあります。

1つ目はコラボレーション、戦略計画の策定のプロセスです。多様なチャンネルを戦略的に活用し、市民ニーズを正確に把握した上で、戦略目標を設定しています。そのため、目標の達成

が市民満足度につながる仕組みとなっています。

さらに、コミュニティ・ダッシュボードを活用し、政府だけでは責任を負えない課題を明確化。四半期ごとの結果公表により、市民や他の関係者が積極的に行動しやすい環境を整えていることも重要な成功要因です。

2.4. 成功要因 (2) 業績評価

成功要因の2つ目は業績評価にあります。幹部（ELT）は月次で戦略マップの達成状況を評価し、資源配分を見直しています。さらに、指標の達成状況を把握し、その都度アクションを変更することで目標達成に近づけています。

また、QSARサービスレビューでは、ELTとサービス部門のリーダーがコミュニティ・ダッシュボードや財政の懸念事項を確認し、適切な対策を講じています。毎月の調整により柔軟な対応が可能になり、戦略の実効性が高まっています。

2.4. 成功要因 (3) Budget for Outcome: BFO

フォート・コリンズの成功要因の3つ目はバジェットフォーアウトカム（BFO）にあります。予算編成のプロセスでは、外部専門家、市職員、顧客代表などサービスの受益者の代表らが関与し、事前に利害調整を行う仕組みになっています。

予算配分は戦略計画のアウトカムごとに予算枠が決められ、各部門がその枠内で予算要求を行うため、財政の持続可能性が確保されています。また、ドリリング・プラットフォームを活用し、不採択のものも含めすべての予算要求を公開することで透明性を確保。住民が相対的な評価と優先順位の把握をしやすくなり、利害関係者の反発を抑える仕組みが整っています。

3. ジャーマンタウン市のマネジメント

3.1. 概況

テネシー州、メンフィスという大きな都市の近くに 있습니다。1841年に設立した非常に歴史のある政府で、人口は4万人、面積も約20平方マイル程度です。

市長議会制を採用しており、シティ・アドミニストレーター主に経営責任を担っています。

年齢の中央値は、44.2歳。所得の中央値が12万3000ドル（日本円で1800万円程度）とかなり高所得です。また、約66パーセントの市民が4年生の大学以上を卒業しており、市民の教育レベルも非常に高くなっています。

3.2. 卓越したパフォーマンス

ジャーマンタウンの卓越したパフォーマンスは、高いロイヤリティと満足度に支えられています。NPSはワールドクラスの評価を受け、コミュニティサーベイでは住みやすさがほぼ100%、

市のサービス満足度も90%以上という結果を示しています。

それに伴い職員の過重労働などが懸念されるようですが、職員意識調査では「仕事が好き」90%以上、「仕事の満足度」や「リーダーへの尊敬」の指標も上昇傾向です。財政面では地方債がMoody'sとS&PのAAA格付けを獲得し、極めて高い評価を維持しています。

また、失業率は2015年以降低下傾向であり、2020年のコロナ禍で一時的に増加したものの、翌年にはすぐに回復。高いレジリエンスがあることもわかります。

3.3. マネジメント・システム

ジャーマンタウンのマネジメント・システムは、戦略計画（15年ごとに策定・5年ごとに見直し）とビジネスプラン（1年ごとに見直し）で構成され、リーダーシップモデルというPDCAサイクルで管理されています。職員とコミュニティはそれぞれミッション・ビジョン・バリューを掲げています。

計画体系は戦略計画の下に戦略目標、さらに部門別のビジネスプランと年次予算があり、各部門の年次予算にも明確な目標が設定されています。KPIはダッシュボードで四半期ごとに公表され、指標の定義・分析・市の影響度が示されることで、責任とアカウンタビリティの区別を明確化しています。

また、年次予算は戦略計画の戦略目標の下にオペレーション目標を設定し、それぞれに対応した予算が組まれています。

3.4. 成功要因 (1) コミュニケーションと戦略計画の策定プロセス

ジャーマンタウンの成功要因の1つ目は、コミュニケーションの手法と戦略計画の策定プロセスにあります。多種多様なチャンネルを戦略的に活用し、市民が策定委員会を通じて戦略計画を作成することで、KPIが市民ニーズに密接に対応する仕組みが整っています。

次に、ダッシュボードの活用が重要な要素です。市の影響度が明示され、KPIの達成状況が四半期ごとに公表されることで、市民が進捗を把握し、改善に関与できる環境が整っています。市民自身がKPIを設定するため、当事者意識が高まり、市政府だけでは難しい目標でも達成しやすいという構造が確立されています。

3.4. 成功要因 (2) 業績評価と組織文化

ジャーマンタウン市の成功要因の2つ目は、業績評価と組織文化にあります。

まず、業績評価では、月次で業績を管理し、KPIの達成状況を四半期ごとに議会へ報告・公表。部門ごとにも週次・月次でレビューが行われています。さらに、KPIの達成状況が部門長や一般職員の給与に反映される仕組みが導入されており、戦略計画や戦略目標の達成が個人の評価に直結するため、達成への強い動機づけが生まれています。

次に、組織文化の面では、新入職員への徹底的な教育が特徴的です。幹部が6か月間かけて自分たちが大切にしているミッション・ビジョン・バリューを浸透させるほか、オープン・ド

ア・ポリシー、心理的安全性を重視し、相談しやすい環境を整えています。このような文化があることで、職員の満足度が向上し、良好な業績評価の維持につながっています。つまり、定期的な業績評価による柔軟なアクション変更が可能で、KPIの達成が職員の報酬と結びつくことで強い動機づけが生まれます。そして、この仕組みを組織文化が支えることで、職員の意識と実行力が高まる構造になっています。

3.4. 成功要因 (3) 財政規律と財政状況のモニタリング

ジャーマンタウン市の成功要因の3つ目は、財政規律と財政状況のモニタリングにあります。財政の持続可能性を確保しつつ卓越したパフォーマンスを維持するため、各部門や経営層が月次で財政状況を把握・監視し、社会経済の変化に応じて柔軟に予算執行を調整しています。財政規律の面では、年次予算に財政方針と数値目標を組み込み、行政運営の枠を明確化。また、財政アドバイザー委員会が財政状態をレビューし、議会承認や外部監査による保証を受けることで、外部からの裏付けを強化しています。さらに、財政モニタリングシステムを活用し、KPIを財政の許容範囲内で設定する仕組みが確立しています。戦略計画の策定プロセスに組み込まれているため、パフォーマンスを向上させながら財政の安定性も確保されています。結果として、職員の満足度が高く、財政状態も良好なシステムが実現されています。

4. ガバナンスと“やっかいな問題”

NPMは“やっかいな問題”に対応しにくいという批判があります。理論的には、ネットワーク型ガバナンスを活用すれば解決できるとされますが、具体的な手法は示されていません。しかし、2つのケースを見ると、NPMを弱めるのではなく、むしろ強化し、PDCAサイクルの質を向上させることが成功につながっていることが分かります。この鍵となるのが、NPMとネットワーク型ガバナンスの融合（マリアージュ）です。例えば、コミュニティ・ダッシュボードを活用し、アカウントビリティを明確に区分することで、ネットワーク型ガバナンスの役割を果たしながら、PDCAサイクルの質を高めています。このように、NPM単独では不十分だが、その有効性を失ったわけではなく、ネットワーク型ガバナンスとの調整が必要であることが示されています。結果として、このマリアージュが有効な解決策となることが示唆されています。

5. 実務へのインプリケーション

実務へのインプリケーションとして、以下のポイントが整理できます。

1. アクターのコミットメント

日本の行政では、責任とアカウントビリティが一致しない目標設定が多く、行政の影

響度が低いアウトカム指標に対しても責任を負う構造になっています。これを改善するために、アクター（その地域の主体）の関心を高め、発生状況をリアルタイムで開示することが重要です。

2. 改善のサイクル

改善を効果的に行うには、長期的な結果待ちではなく、半期・四半期ごとの状況把握と改善を図るサイクルを構築する必要があります。

3. 透明性の向上

財政の厳しさから事業のスクラップや優先順位付けが求められる一方で、住民は採択された事業しか見えず不満が生じています。透明性を確保し、採択・不採択のすべての情報を公表することで、住民の理解を深め、事業整理が円滑に進むようになります。

4. アカウンタビリティと組織風土

行政の目標が個人の目標へ転換されていないため、組織と個人のベクトルを揃える仕組みが必要です。また、アカウンタビリティ評価が厳しすぎると職場環境が悪化するため、心理的安全性を確保し、健全な組織文化を築くことが重要です。

5. 財政規律の確立

財政的に許容できる水準が不明確なままサービスを充実させると、財政が悪化するリスクがあります。財政規律を示す目標を設定し、その範囲内で計画を策定することで、持続可能な財政運営が可能になります。

このように、リアルタイムの情報開示、短周期の改善プロセス、透明性の確保、組織の方向性の統一、財政規律の確立によって、より効率的で持続可能な行政運営が可能になります。

- おわりに

ジョン・F・ケネディの就任演説の有名な一説、「市民は政府が何をしているかではなく、市民が政府に何ができるかを考えよ」は、アカウンタビリティと責任の一致を示す重要な考え方です。政府がすべてを担うのではなく、市民自身が積極的に関与することが必要であり、この視点が公共政策においても重要です。

本質的には、この考え方は今も変わっておらず、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）も適切に調整すれば機能することが示唆されます。つまり、市民が主体的に参加し、ネットワーク型ガバナンスと組み合わせることで、より効果的な行政運営が可能になるという考え方です。

- 質疑応答

質問1：職員の満足度の高さに驚きました。現在の職場では、業績評価はあるものの、給料への反映が少なく、不満につながっています。頑張る人とそうでない人の間に大きな差が生じる状況ですが、こちらの職場ではそうした差はありますか？

佐藤様：ほとんど差はありません。その理由は、給与の評価システム自体に工夫があるからです。特に、日本では個人の目標と組織の計画目標が一致しないケースが多いため、その整合性をしっかり取ることを重視しています。この仕組みによって、職員の満足度が高く維持されているのです。

質問2：日本は法律によって自由度が制限されているように感じます。日本もアメリカのような政治運営を導入すべきでしょうか？

佐藤様：フォート・コリンズのシティ・マネージャー制**が解決策の一つと考えられます。これは、行政運営を経営の専門家が担う仕組みです。

日本では、首長が選挙で選ばれ、行政運営を行います。シティ・マネージャー制では経営の専門知識を持つプロフェッショナルが行政の責任を負います。政治家は選挙期間の4年間を重視する傾向がありますが、シティ・マネージャーは長期的な行政の成果に焦点を当てるため、人気取りではなく戦略的な目標達成に本気で取り組む体制が整っています。こうした制度が、日本の行政にとって有効な選択肢の一つとなる可能性があります。

質問3：アメリカの行政は経済優先で成り立っているのでしょうか？

佐藤様：その要素は大きいと思います。アメリカは人種や宗教が多様で、利害調整が非常に難しいため、政策決定にはエビデンスとなるデータが重要になります。データを活用することで、イデオロギーの影響を最小化し、合理的な判断がしやすくなるのです。

質問4：市民が戦略計画の策定委員会を担当していることに興味があります。利害関係が対立することはないのでしょくか？

佐藤様：市民のモラルも影響しますが、特に地域へのロイヤリティが非常に高いことがポイントです。多くの住民は「この地域を良くするためにここに住んでいる」という意識を持っており、個々の業界の利益ではなく、地域全体のために計画策定に関わっています。

質問5：その意識は昔からの教育によるものなのでしょうか？

佐藤様：メンフィスの郊外という立地が影響しています。メンフィスは経済規模が大きいものの、治安が悪い都市としても知られています。そのため、メンフィスで働く人々はジャーマンタウンをベッドタウンとして選び、所得や教育水準の高い人々が集まる傾向があります。この結果、住民のロイヤリティが高まり、地域貢献への意識が自然と形成されるという好循環が生まれています。

遠藤先生：それ以外でも危機意識の共有も重要な要素になってくると思います。

質問6：4都市には共通点がありますか？

佐藤様：はい、共通点はあります。1つ目は大都市のベッドタウンであること。ジャーマンタ

ウンはデンバー近郊、アービングはダラス近郊に位置し、いずれも所得が高く、住民の民度が高い傾向があります。

2つ目は安全性の確保。各地方政府は犯罪発生率をKPIに設定し、過去に安全性の課題があった地域でも、目標を掲げて取り組むことで、犯罪発生率が低下してきたという共通点があります。

質問7：近代的な経営手法を政府に適用すると成果が出ることは理解できましたが、運用や管理にかかる負担は市民に受け入れられているのでしょうか？

佐藤様：アカウントビリティを果たすことが大前提になっており、結果を説明する義務があるため、そのための業務は不可欠です。負担軽減の面では情報システムを活用しており、コミュニティ・ダッシュボードを通じてデータをシステム化し、効率的に運用しています。

質問8：4都市の中で最も住みたいのはどこでしょうか？理由も教えてください。

佐藤様：フォート・コリンズです。政府がアウトドアを推奨しており、自転車のサイクリングロードや自然資源を活用した街づくりがされています。一方で都市的な環境も整っており、非常に住みやすいと感じました。

質問9：マイノリティや公平性への配慮はありますか？

佐藤様：コミュニケーションの手法やコラボレーションのチャンネルを活用し、マイノリティにも積極的にリーチするように工夫されています。