

(2) 基 調 講 演 1

デビット・オズボーン氏略歴紹介

オズボーン氏は、1993年にゴア副大統領が代表となっていた行政改革運動の上級アドバイザーを務め、その間タイムズ紙から歴史上もっとも読む価値のある政府文書と絶賛を受けた、ナショナルパフォーマンスレビューをメインで執筆されました。アメリカ中の公共部門が、過去から受け継いだ官僚的なモデルから、柔軟で創造的で企業家的な行政に移行する方法を述べた著書「行政革命」は、世界的なベストセラーとなり、以降多くの著書を著しておられます。現在オズボーン氏は、公的機関が長期の変革戦略を開発し、実行することをサポートする企業である、公共戦略グループのマネージングパートナーとして活躍されています。

デビット・オズボーン氏講演

官僚制度の改革～組織DNAを変える5つの戦略～

デビット・オズボーン

ご紹介有難うございます。日本でお話をする機会を得られたことを大変光栄に思っています。来日は今回が初めてですが、山崎市長、関係各位の皆様の暖かい歓迎にこの場を借りてお礼申し上げます。昨日はここ福岡市で行なわれている改革についてのお話を伺いましたが、非常に興味深いものでした。

本日は、アメリカ、スウェーデン、カナダ、オランダ、オーストラリア、ニュージーランド、シンガポールなど先進世界の各国、さらにはマレーシア、韓国などのアジア各国で進行中であり、またここ日本の都市にも起こりつつある変化のプロセスについてお話しします。

その変化は右派、左派、中道など思想・主義に関係無く見られるもので、思想上の与野党ではなく、単に新しい現実に適応することから生じるものです。

アメリカではこのプロセスを政府の再構築と呼んでおり、ヨーロッパでは新公共経営として知られています。南米では、国政改革と呼ばれています。アジアでは何と言っているのでしょうか。

その実体は何か。基本的には、工業化時代に発達した官僚機構を、情報化時代で機能するさらに柔軟な顧客中心の革新的組織へと変質させるプロセスです。21世紀に入り、世界は根底から変貌を遂げています。公共機関も機能し続けるための変化を遂げる必要に迫られています。

私の言う「官僚的モデル」とは20世紀に栄えた独特の組織形態を指します。その産業経済社会向けに発達したモデルの特徴は：

- * 非常に中央集権かつ階層的である。
- * 規則、規程を重視し、組織の活動を綿密に統制管理する手法を取る。
- * 大衆に向けて規格化されたサービスの提供を行う。例えば、官僚制度下では全ての児童に同一の教育を施すことこそが正しい公教育であると考えるのが一般的である。
- * 支配・統制によって仕事を進める～官僚・専門職がサービスを管理し、利用者はそれに依存す

る立場に置かれている。例えば公立大学で学生を顧客と考えることはまずない。

- *独占事業の手法を取る。官僚政治ではサービス提供に競争原理を活用することはほとんどない。
公立学校システム、警察、消防など全て独占事業である。

このモデルは、実際多くの先進国で長期間うまく機能してきました。概ね人々の希望に添うことができ、安全と安定をもたらしました。道路網、上・下水道設備、輸送システム、大衆教育制度など基本的、画一的サービスが提供され、官僚は上司の命令に忠実に従うことによって説明責任を果たしていました。確かに20世紀の官僚政治は成功談がありました。

しかし、世界が大きな変貌を遂げたため、今日その機能は低下の一途をたどっています。工業化時代から情報化時代へ変化するにつれ、基盤である経済や社会の実態も変化しています。

例えば、官僚制を用いた行政機関は高度の安定性を目指して構築されている一方、激変する世界で、新しい現実からの挑戦に絶えず適応することが求められています。変化の大部分は技術的なもので、テレビ、パソコン、ビデオ、ATM、ファックス、携帯電話、インターネットなど数え上げればきりがありません。この情報技術革命が政府に及ぼす影響は大きく、市民は民間部門における迅速な技術革新と同じことを行政に期待しています。この要求に応えるため新技術への投資、従来の業務プロセス改善のためのたゆまぬ努力が求められています。

これが改革を後押しする第3の推進力です。市民の期待が大きく変わり始めたのです。一世代前、少なくともアメリカでは行政の仕事は時間がかかり、反応が鈍く、全体的に質の低いものと考えられていました。「お役所仕事にしては上出来」という表現があり、それはいい加減で、低品質という意味がありました。民間部門が継続的にサービスの質を向上させたため、今日人々は高品質のサービスを求めています。私が子供の頃、郵政公社は愛されていましたが、今日の郵政公社は当時より格段によい仕事をしているにも係わらずもう尊敬されていません。それはフェデラル・エクスプレスが、優秀な組織なら翌日配達ができるということを証明したからです。

人々は多くの選択肢の存在に慣れ、従来の画一的な公的サービスでは満足しなくなりました。例えば車を購入する際の選択肢の多さは目がくらむほどです。また、子供を公立学校に通わせた場合、子供の学力の個人差や個人に応じた教育環境の必要性を無視して、全員が同じように教育されることになると理解しています。そして人々は公共部門にもサービスの選択肢を要求するようになりました。

おそらく最も重要で新しい事実は、市場が世界的になったことです。この競合を勝ち抜くには、敏捷性つまり素早く革新を行い、市場において機会を捉え、不採算部門を切り捨て、より収益性の高いビジネスに参入することが求められます。このような環境の下では、企業は質の高い政府を必要とします。劣った教育や研修プログラムで育てられた労働力に依存し、劣悪な道路、空港、通信インフラを利用する、また時間を要し反応の鈍い官僚による特許や商標の承認を待つ、もしくはのろまで抑圧的な規制を受けるような状況では、世界の一流企業と対等に競うことはできません。

世界的規模の競争の結果、ようやく課税上限率が定められるようになりました。ある国で税金が高すぎる場合、投資は他の国へ向かいます。中には、自分の国から外国に脱出することを考えつかず、その国でビジネスを続ける投資家もあるでしょうが、そのビジネスは世界のライバルとの競合に勝てず、成長もしません。資金をどこか他の場所、政府がより有能で税額が低い国々へ移す投資家もいるでしょう。これは政府に絶え間ない財政運営上の圧力を与えます。その結果、先進世界のあちこちで

ダウンサイ징が起こっています。行政機関は生産性を高め、少ない経費で多くの業務をこなさざるを得なくなっています。

これは、今日の世界の市場では政府の質が一国の競争力に関して重要な長所にも短所にも成り得ることを意味しています。政府が官僚的で汚職があり無駄が多ければ、経済は停滞し多くの人々が貧困に喘ぐことになります。

要は、情報技術、要求水準の高い顧客、世界的な競争および厳しい財政状況という環境においては、中央集権的かつ官僚的な独占手法による規格化されたサービスの提供はうまく機能しないということです。公共、民間を問わず組織が効果的に機能するためには、無駄がなく、柔軟で、急激な変化に適応し、顧客に対し敏感である必要があり、品質向上、コスト削減のために弛まぬ努力をする必要があります。

政府がこれらのことを行なわなければ、つまり人々が官僚的機構に押さえられているようでは、その市および地域は世界市場から取り残されます。政府の質は現在、経済的な競争力の重要な要素にまでなっています。

市政レベルでも同様です。アメリカでは1990年代初めニューヨーク市が倒産の危機にありました。が、1993年にルドルフ・ジュリアーニ市長が選出され、市政改革に尽力しました。市長と彼のスタッフは政府の業績を大幅に向上させ、公共の場から落書きを無くし、犯罪発生率を低下させ、大量輸送機関や各種インフラおよび学校の改善を達成しました。そして1990年代、ニューヨークの経済は著しい成長を見せるまでになりました。このように、都市の経済成長、人々の生活水準は、政府の質の向上に依存するものなのです。

行政革命のための10原則

「行政革命」という著書の中で、共著者テッド・ゲーブラーと私は、21世紀の組織がどのようなものか述べており、以下のような官僚主義と官僚主義後の政府の違いを特徴づける10原則を概説しています。

官僚主義	官僚主義後
潜ぎ手	舵取り（触媒的）
指揮命令	地域社会への権限委譲
独占	競争
規則主導型	ミッション主導型
手続志向	結果志向
官僚の都合重視	顧客志向
支出重視	収益重視
短期的、対処的	予測重視、予防重視
集権	分権
管理メカニズム	市場メカニズム

触媒型の政府は、漕ぐこと（実施：サービス提供および許認可）よりも舵取り（政策）を重視します。漕ぐ機能と舵取り機能を分離し、次に目標達成のために行政組織以外にも様々なツール（請負、パウチャー制度、助成金、租税優遇措置など）を利用し、効率、効果、公正、説明責任および柔軟性等のニーズに適応する最適な方法を選択します。

地域社会の政府は市民に奉仕するだけでなく、市民に身近な課題解決のための権限をも与え、行政サービスの支配権限を官僚政治から地域社会へ移します。課題解決のため地域社会へ資金を提供し、権限を委譲することにより、市民の一層の関与を引き出し、自助努力の自覚を高め、時には市民が創造的に問題解決を行います。そうすることにより、市民の政府依存度も低くなります。

競争志向型政府は行政サービスの提供に競争原理を導入し、サービスの供給主体には業績とコストに基づき業務獲得のために競争することを求めます。このような政府は、行政機関にとって競争以外に根本的な改善の選択肢は存在しないことを理解しています。（これは規制行政や政策立案には適用できません。）

ミッション主導型の政府は、幾千もの規則でなく明確なミッションにより諸官庁を統制します。諸官庁は内規の多くを撤廃し、予算、人事および調達などの行政システムを抜本的に簡素化することにより、内部の規制緩和を実行します。各機関がそのミッションを確實に理解することを求め、法律の範囲内で管理者がミッション遂行の最良の方法を見つける自由を与えています。

結果志向型の政府は、インプットではなく成果に重きを置きます。インプットの忠実な実施（規則に従い、計上された細目の通りに予算執行したか。）ではなく、結果・成果はどうかという点に説明責任を求めます。また、行政機関の業績を評価し、目標を定め、それら目標を達成した、または超えた機関に報い、政府の幹部が税金の投入量に見合った成果だと考える水準を説明することに予算を使います。

顧客志向型の政府は、官僚のニーズではなく顧客のニーズを満たそうとします。サービスの受益者（市民）は顧客として扱われ、顧客調査や小集団からの聞き取り調査を通して顧客の意見を知ります。顧客サービスの水準を定め、サービスの質を保証し、可能な場合は常に、顧客にサービスの提供者を選ぶ権利を与えます。このようなインプットとインセンティブの活用により、顧客に最大価値をもたらすよう組織を再設計します。

収益重視型の政府は支出だけでなくその収益獲得にもエネルギーを集中します。使用料および効果料金（impact fees）を課し、投資収益を求め、管理者が収入に対しても支出と同様の注意を払うよう企業ファンド、共有所得（shared earnings）および改革ファンドのようなインセンティブを使用します。

予測重視型の政府は、単に問題の解決を行うだけでなく、その予防にも努めます。将来の見通しをより確かにため、戦略計画、将来予測、その他のツール等を駆使します。意思決定者の時間を増やすため、インセンティブが働くような予算制度、会計制度および報償制度を再設計します。

分権型の政府は、組織の下位へ権限を委譲し、顧客に直接対応する人々が独自に決定できるようにします。調達事務所やメンテナンス・ユニットのような機能拠点（サイロ）から第一線で働く職員へ管理権限を移行させるよう組織を再編します。また、組織をフラット化し、プロジェクトチームを活用し労使協調体制を構築して、職員に権限を与えます。

市場志向型の政府は、サービスの提供や規制を行うだけでなく、市場原理を利用して改革の力を得

ようとします。また、社会問題の解決に向けて民間セクターや個人が行動するよう、排水料金、グリーン税制および租税優遇措置のような財政上のインセンティブを設けます。

しかしながら、皆様のほとんどが既にこれらのことと意識しておられると思うので、今日はそのような官僚主義後の組織について述べるのでなく、そのような組織をいかに作るかについてお話をしたいと思います。最も有効な戦略は何なのでしょうか。

ご存知の通り、官僚的な組織および制度を、柔軟、創造的、革新的な組織および制度に変えるのは容易ではありません。これが行政改革です。何年もかかる上、非常な難事と考えられることが多いです。

「行政革命」発刊後、テッド・ゲーブラーと私にはこの改革についての質問が殺到しました。私はその後の7年間、別の共著者ピーター・プラストリックとともに、その質問について研究し2冊の本の中で回答しました。答えを出すため、我々は世界でも最も成功した改革者について調べ、成功の理由を考えることにしました。効果的に事を進めるためには何が必要なのでしょうか。

我々はアメリカだけでなく、他の英語圏諸国の都市、郡、学区、州および連邦組織を調査し、1997年には「脱官僚主義」、また2000年には「The Reinventor's Fieldbook」を発表しました。

我々が学んだこと全てを要約することはできませんが、その最大の教訓をごく端的に述べることはできます。即ち、「戦略的であれ」ということです。戦略的であるとは、組織の変革に成功するには、他の多くの変化を引き起こす最初の変化の第一歩を見つける必要があるということです。巨大で複雑な制度を根本的に変えるには、大きな「てこ」の力を必要とします。

制度を命じても無駄な骨折りに終わるだけです。全ての管理者と大多数の職員が自ら変化を求めるくなるような組織内のインセンティブおよび力学を変える「てこ」を見つけなければなりません。行政改革の真髄は、行政機関のシステムに変更を加え、改革が自律的に進展するようしむけることなのです。

それをどのように行うか。公共システムを、複雑な有機体で長期間に亘り生存、成長、変化し、そして死に到る複雑で適応性のあるシステムとして考えてみてください。嬉しいことに福岡市では数年前からこの考えが採用されています。ピート・プラストリックと共に著した最新本でも触っていますが、有機体は、その特性を決定づける暗号化された指示であるDNAによって形作られています。DNAは、生命体の能力および行動を進化させるための最も基本的で強力な指示を出します。有機体のDNAを変化させると新しい能力と行動が現われ、DNAを十分に変化させると異なる種類の有機体に進化します。通常有機体の変化は緩やかです。DNAが任意に突然変異し、突然変異体の一部がその環境で優位となって生残る仕組みになっています。

公共機関も同様で、通常進化は非常に緩やかです。官僚的な行政機構は高度の安定を目指して設計されていますが、この安定性こそが生産性の向上を妨げているのです。今日の変化が速く世界的競争の激しい情報化時代に、変わることのできない組織は失敗の運命を辿ることになります。

この状況での解決策は遺伝子工学、つまりシステムDNAの変更であり、我々の研究で、公的部門におけるDNAの主要な部分はシステムの「目的」、「インセンティブ」、「説明責任」、「権限構造」および「文化」であることが判っています。

成功した改革者は皆同じ基本的な見識を得るにいたっています。それは、官僚制度の複雑性の根底に、政府の行動様式を司る少数の重要な「てこ」が存在しており、遙か昔に設定されて以来官僚的な

思考および行動パターンを生成してきたこの「てこ」を変えるとシステム全体に亘る変化を引起すことができるということです。

我々は、この重要な転換の「てこ」を5つの基本的戦略に分類しましたが、それぞれがいくつかの異なるアプローチと多数のツールを含んだものとなっています。各「てこ」についての戦略を明示し、覚えやすいように全てCで始まる名称を付けました。

各戦略について、時間が許す範囲で例証します。各々は異なる3つのアプローチと、このアプローチ実施に使用できる十数個のツールから成り立っており、全ては本の中で詳述しています。

「核心戦略」：目的の明確化

核心（Core）戦略では、行政機関の目的を明確にします。組織の目的が不明であったり、多数の目的を持つ場合、高い業績を達成することはできません。核心戦略では、各組織が明確なひとつの目的に集中できるよう、目標を定義するための新しいメカニズムをつくり、目標に適わない機能を除去し、漕ぐことと舵取りを、そして許認可とサービスの提供を分離します。

ゴア副大統領に仕えていた時、国際開発に関わるアメリカのある機関では、42ものミッションが法律に定められていました。これは極端な例ですが、例えばそのミッションが5つであっても達成できる数ではありません。どの使命から着手しどの方向にどう改善したら達成できるのかが不明確だからです。

驚くべきことですが、多くの公共機関では自分達のミッションや核心の目的が曖昧になっていることがあります。何故でしょうか。長い期間のうちに、市民の問題解決に熱心な議員によって過剰なミッションが与えられて来たからです。これら使命の2つが矛盾する事態、例えば同一組織が顧客への奉仕と、その顧客に対する規則遵守の強化を同時に求められるような事態もあります。そのような内部矛盾をかかえたままでは高い業績は望めません。

核心戦略は次の3点に絞り込むことが出来ます。1) 行政機関の目的を明確にする。2) もはや実行可能な目的にそぐわない、もしくはその他の目的と矛盾するような目的の項目を排除し、各組織が1つか2つの明瞭な使命を持つようにする。3) 漕ぎ手と舵取りを構造的に分離し、組織がその使命を自由に追求できるように再編する。

戦略的経営と呼ばれる上記1)のアプローチに注目してみましょう。このように、組織のミッション・目的を明確にするため使用できる多くのツールが存在します。

- ・予測
- ・成果目標
- ・舵取り組織
- ・戦略開発
- ・ミッション記述書
- ・業績予算
- ・長期財政予測
- ・戦略の評価

第一のステップは、貴市政のビジョン、目的、および目標を明確化することです。多くの都市はビジョンを記述し、15~20の重要な長期的な成果目標、つまり市民のため達成したい成果を設定しています。これらには例えば犯罪発生率の引下げ、市のサービスにおける平均的顧客満足度の向上、交通混雑の緩和、街路の清掃などが含まれます。

その後それらの目標を達成するための戦略計画を立案しますが、それには我々が「舵取り組織」と呼ぶ戦略計画の立案や、他の関連職務を担う新しい組織を活用することがあります。その組織は、各部署が成果目標と合致する明確なミッションを持っているかどうかを確認し、業績予算を使って成果目標をうまく達成できるように支出構造を変えさせるのが役目です。支出の構造が変わるものまで、達成されるべき目標は単にきれいな紙の上に書かれた魅力的な声明に過ぎないため、このステップはおそらく最も重要です。

業績予算では組織や施策や政策分野ごとに予算を把握し、その予算の規模からみて期待すべき成果を明確にします。これは組織や施策や政策分野の責任者に、最も成果を上げるような最良のお金の使い方を考えさせることになります。「これがこのお金で上げたい成果だ。あとは最良のお金の使い方を考えよ。」というやり方です。目的は明確に与え、その達成の手段は自由に選択させるのです。

市民が关心を寄せるのは「何をなしたのか」であり、アウトプット（生産量）ではなくアウトカム（達成された成果）にこそ予算を集中させることが重要です。アウトカムとは市民が望む清潔な街路や低い犯罪発生率などです。アウトプットとは清掃を行った街路は何マイルであるとか、逮捕者数など作業の結果としての生産量のことです。生産量の評価は容易で業績管理のためには実施すべきものですが、業績予算ではアウトカムが鍵となります。

カリフォルニア州サニーベールというシリコン・バレーの人口約15万人の都市での経験について考えてみましょう。20年前、同市はアメリカの都市として初めて業績予算を導入しました。しかし最初の15年はアウトプットに焦点をあてていました。市議会はその後、アウトカムへの切替えを決定し、これが大きな効果をもたらしました。前市政管理者トマス・ルーイコックの言葉通り、このことはアウトカムを向上させるためにどのような政策を打ち、どのような戦略や戦術を立てればよいのか、また組織体とはどのような形であるべきなのかなどについて強い疑問を投げかけるきっかけとなりました。

例えば、サニーベールでは警察についての9つの成果目標が設定されています。その各々に1~5の重要度を付け、どの程度重要かも示しています。警察がこの9つの成果の評価を開始すると、その中で防止すべき重要度の高い犯罪の原因の50%が家庭内暴力にあることが判明しました。そこで調査を行ったところ、暴力犯罪の半数以上が家庭内暴力に起因して発生していることがわかりました。市議会は、家庭内暴力への対応に支出を増やすよう迅速に行動し、公安局は家庭内暴力に有効に対処するため組織の再編成を決定しました。

「旧システムではあり得なかったことだ」とトマス・ルーイコックは語っています。この新システムは戦略かつ戦術上取りうるさまざまな選択肢をスタッフが創造的に考えること、つまりアウトカムを向上させるためこれまでとは違ったやり方をしてみるとことに対して大きな刺激を与えたのです。

「結果戦略」：業績のために結果を導入

結果（Consequence）戦略では、行政機関および職員の業績についてインセンティブを設けました。官僚的DNAは、結果の改善より、職員が規則に従順であることを求めます。改革者は業績に対する賞罰を設定して遺伝記号を書き直し、適当であれば行政機関に市場原理を適用して顧客に財源を求める場合です。不適切な場合は、行政機関と民間組織（あるいは行政機関同士）間で競争させるため請負制を使います。どちらも不適切である場合は、単に業績を評価し、業績報酬、褒賞あるいは収益配分で結果（良・不良）を確認する手段を作り出します。

これはまさに最も強力な戦略であるかもしれません。それは多くの公共部門の組織では、業績に対する結果の評価、信賞必罰が欠落しているためです。以前、ゼロックス社のデビット・カーンス最高責任者が初代ブッシュ政権の教育事務次官を務めたことがあります。数年間在職した後、彼は「うまくやったからといって望ましい結果が出るわけでもなく、また逆に失敗したからといって悪しきことも起こり得ないのは学校行政だけだ。」という非常に面白い発言をしました。実はこれは正しくありません。ほとんどの国において、教育に限らずすべての公共部門にあてはまることがあります。結果の適正な評価がなければ、企業家精神に溢れた革新的、業績の高い組織を作ることは非常に困難なのです。

結果を出すには3つの基本的方法があります。我々はそれらを「企業的管理」、「管理下の競争」、および「業績管理」と呼んでいます。

最も強力なのは「企業的管理」です。組織を競争市場に置き、顧客へのサービスの販売実績にその組織の浮沈を任せる仕組みです。代わりに、組織は経営上の大きな裁量権を持って利益を求めるなど、企業と同様に機能することが認められます。

改革の世界的リーダーであるニュージーランドは、1980年代末に大々的にこれを実施しました。政府は所管の主な商業ベースにのる事業を、行政の規則や通常の予算および公的会計制度の適用を受けない国営企業として再編成しました。多くの場合は独占権を取り上げ、存続を賭けて民間企業との競争をさせました。結果は劇的なもので、最初の5年で、国営企業の収入は15%増加、利益は400%増加し、雇用は50%以上減少しました。つまり、ニュージーランド国民は本当に必要な職員の2倍の人数分の給与を納税していたというわけです。

市政レベルにおいて、「企業的管理」手法は、印刷、データ処理、公用車、メンテナンス、修理などの内部の業務によく活用されています。アメリカと同様、オーストラリアは多くのレベルで内部の「企業的管理」を行ってきました。通常このアプローチにより5年で内部業務の生産性を30%以上、向上させることができます。

しかし、「企業的管理」が何にでも適用できるわけではありません。それは代金を顧客に請求できるサービスにおいてのみ機能するもので、それ以外のサービスについて最良のアプローチは「管理下の競争」です。それは、公共および民間企業ができるだけ低い価格を提示し、競合の下、業務を獲得する競争的契約です。

インディアナポリスは人口約70万のアメリカの都市です。10年前スティーブン・ゴールドスミス市長が選出された時、市の年間予算は5億ドル近くがありました。同市長は市の業務改善推進のための戦略として、公共と民間の間での競争を利用することを決定し、約5年に亘り警察と消防署を除き30の業務を競争入札しました。通常、民間企業のみならず行政機関も同様に入札に参加させ、最初の競

争入札での平均縮減額は、公共と民間部門のどちらが落札したかに関わらず、25%でした。つまり、競争の必要が生じただけで、市の多くの部局はにわかにコストを25%削減したということです。その結果、市は7年間に2億ドル、総年間予算の約5%の節約を実現しました。

ゴールドスミス市長の成功の鍵は、一つには市職員に対し公平だったということです。職員に入札を勧め、入札に負けた場合、職員達は通常、落札業者の下で仕事をするようになっていました。この選択肢を取らなかった場合、市の別の仕事に就くため再教育を受けるか、割り増しのお金をもらって早期退職するか、また民間部門に再就職するかの選択が出来るようにして、再就職までの間は市が給料を払い支援をしました。市長は労働組合員が競争的な契約の導入によって失業することはないという確約を労働組合に示し、これを守りました。これは非常に重要な点で、当初敵対していた組合が最終的にプロセスへの協力を決めた理由はここにあります。

競争のため、市職員は急速にコスト削減を実現しました。これを見て組合代表は節約額の一部を勤勉な職員に分配するよう市に求め、市はこれに同意しました。市の機関が入札契約価格よりコストを節約した場合には、職員は年末の「収益分配」配当金としてそれら節約分の25%を受け取ることとしました。

つまりこのシステムは、仕事が取られるかもしれないという恐れと高額のボーナスという異なる2つの動機付けを備えています。同時に職員の最大の心配事である失業の危険を排除しました。この組合せは、数年でほとんどの政府では考えられなかつたような行動を職員達にもたらしました。例えば車両担当業務では、外部委託により節約が可能な場合、組合役員（事務長）は冷静に委託を提案するようになりました。車体修理業務では、市の工場は民間工場との競争に耐えられなかつたため、業務を外部委託とし、仕事が無くなる職員をより競争力のある部門へ配置転換し始めました。組合役員が市政管理者に外部委託を提案するとは、世界が逆転したようなものです。これは改革のすばらしい実例であり、インセンティブと柔軟性を適正に用いれば、コストを削減し品質を向上させるという業績の向上は自身にとっても利益となることを全ての職員に理解させることができるということを示しています。

アメリカでは多くの都市がインディアナポリスの例に従いました。イギリスでは、全国的に行政が「管理下の競争」を系統的に実施しています。また、ニュージーランドでも常識となつていて理解しています。「管理下の競争」は、ほとんどの場所で同様に劇的な結果を生み出しています。

「管理下の競争」に関する最後のコメントですが、私は食うか食われるかの熾烈な競争を提言しているのではありません。このアプローチを「管理下の競争」と呼ぶのは、公的部門はその目標を達成するため、競争の体系的枠組みを慎重に組む必要があるからです。私は、多くの公務員が失業するような枠組みを提案している訳ではありません。失業なしに実施が可能なことは、インディアナポリス、イギリスそして他所でも何度も証明されています。民間部門あるいは他の公務の欠員があれば余剰の公務員を移動させつつ、自然減を利用して徐々に公共機関を縮小することができます。これは人道的なだけでなく、公的部門の組合との交渉をも容易にします。

しかし多くの場面で、政治の圧力が「管理下の競争」の実施を困難にしています。第3のアプローチである「業績管理」は政治的には容易ですが、技術的には恐らく困難が伴うでしょう。それは単に、各機関や業務ユニットごとに業績目標を設定し、目標の達成度をもとに信賞必罰を行うというもので、褒賞にはボーナス、金銭以外の賞品、精神的報償、収益の分配や節約額の分配も含みます。

これら3つのアプローチは連続した選択肢として考えるべきです。公的機関の中には市場環境におくことができるものがあります。それはできないが競争入札にかけられるものもあります。残るその他については、業績を評価し、結果を測ることになります。実際は、競争力のある公共企業、契約獲得のため競争を要する従来型のサービス機関、あるいは独占事業であろうとも、全ての公的機関は「業績管理」を行うべきです。

「顧客戦略」：顧客に主導権を

顧客（Customer）戦略では行政機関が顧客に対する説明責任を明確にします。管理職および職員は通常、規則を遵守したかどうかおよび計上予算を適正に執行したかどうかについては説明責任を負いますが、改革者は顧客にサービスを提供する組織を選ばせ、それら組織が満たすべき顧客サービス基準を設定することで顧客満足度に関し職員に説明責任を負わせます。

インディアナポリスが「管理下の競争」を採用したところ、当該部局は急速に効率化されました。しかしそれは必ずしも顧客にとって質が向上したことを意味しませんでした。私のコンサルタント会社がインディアナポリスと仕事をしてわかったことですが、関係者自身の多くが顧客の希望に応えているかどうかさえも分かっていませんでした。

これはイギリスにおいても同様がありました。どちらでも、指導者達は政府サービスの対象者である主要受益者、つまり顧客のためのサービスの質向上に新しい戦略が必要なことを実感するようになりました。これを実施するには、顧客とサービス提供者との関係を変える必要がありました。指導者達は、単に指揮命令系統のトップに対してだけでなく、顧客に対する業績の説明責任を果たせるような組織を作る必要に迫られていました。なぜなら指揮命令系統のトップの関心事は節約一点ばかりであることが多々あったからです。

そのための方法の一つは、顧客にサービス提供者を選択してもらうことです。ただし、選択を取り入れても結果が出ない場合、このアプローチは弱いということになります。最強のアプローチは、顧客に選択権を与え、選択された提供者に金銭が支払われるようになります。これは競争による選択と呼ばれ、大きな力を持ちます。例えばアメリカ、イギリス、ニュージーランドの公教育においては、大抵の場合親は子供の公立学校を選択でき、児童教育のための補助金の大部分は選択された学校へ支払われます。親に子供を転校させる権利があり、その子供に補助金が付いてまわる場合、校長先生は親の希望を非常に注意深く聞きます。

しかし、このアプローチは多くの行政業務において実施可能ではありません。その場合採用するのは「顧客への品質保証」と呼ぶもので、この方法は市政の活動全般で実施できます。これは「待ち時間は5分以内に」などの顧客サービス基準の設定、基準を達成できない場合の手数料の返金を保証するなど顧客への補償サービスの強化、不満を持つ顧客から学ぶための苦情相談システムの設置、顧客協議会による顧客の意志決定への参画、サービス提供者と顧客グループや顧客組織との間での顧客サービス基準の交渉、等を通して実施できます。

1991年、イギリス首相は市民憲章を発表し、国の全自治体および全国家機関によるこの制度の実施を求めました。この市民憲章の規定により、例えばイギリス国有鉄道は、信頼性とダイヤ遵守のためのサービス基準を確立しました。ある路線で1ヶ月間にその基準を満たさなかった場合、全乗客の翌

月分1ヶ月定期を割引して補償しました。

全ての地方自治体が、基準、補償および苦情システムの設置の要請を受けてから4年で、地方自治体サービスへの顧客満足度は51%（1991年）から61%（1995年）へ向上しました。これが全て市民憲章の結果とは言いませんが、重要な役割を果たしたことに対する同意する向きが多いと思われます。これがきっかけで、全市職員が顧客サービスについて考えるようになりました。

成功への重要な鍵は基準を具体的なものにすることです。例えば、ロンドン自治区のプロムリーは、通知から2時間以内に舗装不良個所を補修することを約束しています。アメリカミネアポリスの公立学校に対する備品サービスでは、学校からのあらゆる備品注文を48時間以内に配達すると約束しており、以前の平均6週間の配達から大幅に短縮されています。米国社会保障庁は、世界一利用度の高い800から始まるフリーダイヤル電話の90%には最初の呼び出し音で電話を取り、95%には5分以内に回答することを約束しています。これは非常に具体的な約束であり、この約束は3年間に亘る大規模な社会保障庁の再編成を強いたのですが、非常に高い顧客満足度という成果を挙げました。

第2の鍵は補償と是正により、基準に実効性を与えることです。例えばアメリカでは開発業者の建築許可申請を受けた場合の認否回答期限を3日、6週間などと設定していますが、市や州の中には期限内に回答ができない場合、認可手数料を徴収しないところもあります。ボストンの公立チャーター学校では、学生が高校1年か2年で受ける州の標準試験に落ちると、学校は子供の教育費の払い戻しを行い、両親はこれを別の学校の学費に充てることができます。また、私の会社は3年半に亘りミネアポリスの公立学校の経営コンサルタントを務めていますが、そこでは顧客サービス基準と補償の方針を定めています。例えばスクールバスが遅れた場合、その学校はバスや校外見学に使用することができる100ドル相当の権利を補償されます。

補償は幾つかの効果をもたらします。当然ながらサービス供給者に不良なサービスに対する負担をもたらし、これが動機となってそう頻繁に基準から外れるわけにはいかなくなります。しかしさらに重要なのは、補償によって顧客が尊重され、たとえサービスに失望することがあっても何らかの形で補償されることを示すことです。公的部門に属する我々は市民の支持を競って求めています。全ての試みは起死回生を目指したものであり、つまるところ市民の支持を勝ち取るためです。

顧客のニーズに応えようとすれば、対応する職員が柔軟性を持って業務を遂行する必要がおのずと出てきます。従来の自治体で見られたように官僚主義や規則で職員を縛っておいてはよい仕事は望めません。私の好きな言葉の一つに、「権限を伴わない責任は罰に過ぎない」というものがありますが、公的機関の管理者はこの状況を甘んじて受けていることが多いです。我々が目指すのは、権限を伴う責任であり、これが4つめの戦略です。

「管理戦略」：トップおよび中央からの権限委譲

管理（Control）戦略では、顧客に対応する人々が多くの決定を自分で下せるよう、意志決定権の多くを階層の下位へ与え、継続的なサービスの向上を図ります。顧客中心型の革新的で柔軟な組織を求めるならば、職員を決まったことしかしない組立作業員のように取りあつかってはいけません。

官僚制度においては、権限はほとんど上層に集中し、中央の行政官が詳細な予算指示、人事規則、購入手続きおよび監査により組織全体を支配します。管理戦略では、中央省庁による統制を緩和し、

下位機関に力を与え、職員に意思決定、顧客対応、および問題解決をさせることで力を付けさせます。管理権限を地域社会へ完全に委譲することもあります。

高い業績を望むのであれば、現場の管理者や職員により大きな権限を与えるなければなりません。官僚的形式主義を排除し、規則を最少限にし、彼らに最良の仕事を行う方法を考案させる必要があります。これが管理戦略の肝心なところです。つまり管理戦略とは、管理権限の所在と形態の変更を行うもので、実際に業務を行うチームに決定権を与え、加えて十分な柔軟性を与えつつ説明責任を持たせる方法を考案することといえます。

これを各レベルで実施する必要があります。第1のアプローチである組織的な権限委譲では、予算、財務、人事、調達および監査などの行政システムを改革し、現場の管理者が、資源、人事、購入を実質的に管理できるようにします。

イギリスとニュージーランドでは、少なくとも国レベルでこれを実施しました。イギリスは人事規則を最少限にし、ニュージーランドは根本的に中央人事規則を廃止しました。両国とも現在は現場の管理者が予算、人事、調達を完全に管理しています。ただし人事に関してはわずかな制限付きで、調達については中央省庁が管理でなく支援を行う形です。どちらの国でも、この管理の撤廃を通じた問題は起きていません。実際、業績の安定と改善に大変役立っています。

次のステップは職員への権限委譲です。職員への権限委譲は、組織内の権限を分散し、全職員が自分の仕事を自分でコントロールできるようにします。これには、管理層の廃除、管理部門の解体、プロジェクトチームの編成、労使協力関係の構築および職員提案の採用などを実施することが必要です。

昨日私はここ福岡市のある区で管理戦略のよい例を示す話を耳にしました。福岡市の市民病院では病院全体の経営の質の向上を目指し、15の看護士チームに権限が与えられています。この結果、患者の満足度は70%から90%にまで向上しました。問題点が何かを知っている職員にそれらを改善する権限が与えられたことにより、苦情は激減し、職員の満足度も急激に伸びました。優れた指導者とは、自身が賢い者のことではなく、職員の声を聞き、職員が問題点を改善できるよう権限を与える者のことなのです。

「文化戦略」：起業家の文化の開発

最後に、文化（Culture）戦略では、職員の価値観、規範、態度および期待感等を作り変えます。組織文化は、残りのDNA、つまり「目的」、「インセンティブ」、「説明責任」システムおよび「権限構造」により強力に形成されています。これらを変えれば文化も変わりますが、文化は必ずしもリーダーが望む通りには変わらず、時には抵抗と対立をもたらします。通常その変化は緩慢過ぎて顧客も政策立案者も満足することはありません。従って実際、他の戦略を試みた事実上全ての機関は、その文化を変えるため意識的なキャンペーンが必要という結論に至っています。

官僚組織を変化させたい場合、文化を無視することはできません。文化を変える最強の方法は他の4つの戦略の実施です。政府部局および機関の目的を明確にすることで、部局は規則でなく目標に集中することができます。業績に対する結果の設定により、よりよい結果を出すことに集中し、顧客に対し説明責任を負うようになります。また、管理の所在と形態を変えることで、組織と職員にリスクと責任を負う権限を与えることになります。

しかし、これらの戦略は十分ではありません。官僚的な文化は、職員の習慣、感情、心に深く浸透しているため克服は困難です。変化に応じる者がいても心良くは思っていません。大半はこれを回避、あるいは公然と抵抗します。文化が変わることがあっても、その速度が十分ではありません。また文化が変わっても、指導者が意図した方向に向かないことがあります。組織がより効率的かつ効果的になるよう圧力をかけることはできますが、心からそうなりたいと思わせることはできません。したがって、改革者は文化を直接の標的とする戦略を必要とします。

文化は人々の経験や愛着および精神構造による産物で、文化戦略には3つのアプローチがあります。

*習慣を変えようとすれば、人々は自分自身が持つ規範に挑戦しなければなりません。業務の進め方を変えると職員はこれまでの仕事を通じて得た経験では解決できない新しい問題に直面します。そのため新しい行動の仕方を見つけなければなりません。

*感情に訴えることで、職員の愛着、希望、夢や彼ら自身、そして組織および職員同士の関係を変えることができます。職員は上位ポストへの執着や権力への反感、あるいは被害者意識から脱却することができます。

*心を掴むことで、職員は組織がどこにどうやって向かうべきかについて心から理解するようになります。

これらアプローチを実施するためのツールは多数あり、文化を変えるにはその多くを活用することが必要です。

おそらく最強の習慣を変えるための方法は「顧客に会う」ことでしょう。私のコンサルタント会社が最初に担当したクライアントのひとつが州立ミネソタ動物園でした。新しく就任したロバーツ園長は、職員のほとんどが動物園の客を邪魔者として見ていることを知りました。「飼育係は動物園が動物のための場所であり、人間は動物にとってある種の迷惑となっていると考えていました。」とロバーツ園長は言いました。不都合な時間帯に仕事をしなければならないこともあります、飼育係は、ロバーツ園長の「テナガザルにスイカを与えるのは飼育係の皆さんのが都合の良い午前8：00ではなく、入園者がいる時に下さい。」という言葉が気に入りました。

我々は、動物園に入退園する人々に職員が挨拶するようロバーツ園長に提案しました。来園者を歓迎し、地図を渡し、その日に予定された特別イベントを説明し、質問に答えるようにしました。来園者が帰る時は、お客様アンケートを渡し、園について言葉を交わし、「またのお越しを。」と声を掛けようしました。

ロバーツ園長がこれを提案すると、数人の職員から大きな抵抗がありました。しかし、多くの職員はその経験を楽しみました。仕事の見方が変わったという者もありました。「舞台裏から出てきて顧客と交流し、顧客が何を大切と考えているかを直接聞くという初めての経験に、彼らの多くは面食らったと思う。」とロバーツ園長は言っています。

「成功への褒め言葉」は感情に訴えるための重要なツールです。功労の評価はいくらしてもよいでしょう。評価によって人は、仕事や仲間や自分自身を誇りに思うでしょう。さらに重要なことに、組

織の存在価値とミッションを高めます。望ましい行動を称賛することは感情的なレベルで人々に新しい文化を受け入れさせる最も容易で最も効果的な方法の一つです。

指導者の多くがこれに気付いていません。称賛は不必要であり、成功したということを認知していれば十分と考えているのかもしれません。または、既に次の仕事に集中しているのかもしれません。あるいは、誉め方や誉められ方を知らず、称賛することが不得手なのかもしれません。しかし、誉めることは行動に影響を及ぼす強力な方法であり、職員が喜びの瞬間を分ち合うのを可能にします。組織との一体感が醸成され、それによって職員は組織の目標達成に専念するようになります。成功談の紹介によって誰もが、自分も変わることができ、よいアイディアを出せば支援してくれる仕組みがあると感じるようになります。

また、革新的な組織を求めるのなら失敗を大目に見る必要があります。新しいことを試みる革新的かつ起業家的組織に失敗はつきものです。何か新しいことを試み不首尾に終わったとしても、それがキャリアを傷つけないことを職員に確信させなくてはなりません。その一つの方法は失敗に敬意を払うことです。これは民間部門では珍しくありませんが、公的部門では稀なことです。もし電球を発明したエジソンが「役人」だったとしたら、我々は未だに暗闇の中で生活しているでしょう。なぜならば、彼は75回も失敗した後、ようやく電球の発明に成功したのですから。

カリフォルニア州ビセーリアで市政管理者として勤務当時、テッド・ゲーブラーはよい例を作りました。部長2人の提案により、彼はその年の最も見事な失敗に捧げる賞を作りました。そして彼自身もある年これを受賞しました。その賞によって、全ての職員に、そしてマスコミおよび議員達に、仕事をやっていると革新的な組織ならではの失敗があり、それはそれで良いということを伝えることができました。

結論

これまでお話してきたのが5つの戦略—核心、結果、顧客、管理、文化です。改革者が成功するには、必ずしも同時にではなくとも5つの戦略全てを実施し、時間をかけて徐々にそれらをすべて組入れる必要があります。他のDNAを変更しても、官僚政治をプログラムする2、3の重要なDNAを残したままにすると、矛盾に満ちた組織またはシステムになってしまいます。

以上の各戦略に関するより詳細な情報については「脱官僚主義」をご一読頂きたいと思います。また、「脱官僚主義」で言及したツールの具体的な利用法については、1年半ほど前に発表した続編の「Reinventor's Fieldbook」に記載されています。英語を読まれる方にはこちらもご参照頂きたいと思います。

ベトナム、タイ、中国、マレーシア、インドネシア、フィリピンなど、いわゆる開発途上国からのご参加の方々の中には、状況の全く異なる自国において、これらの戦略をどの程度適用できるのだろうかと考えている方もおられるでしょう。これらの改革は、確立した法基盤、独立した裁判所を有し、汚職や縁故主義がさほど蔓延しておらず、予算や会計システムも良好で資金の流れがはっきりしている国々における成功例です。それほど整備の整っていない国や都市においてはより慎重に対処する必要があります。

まずは法治の原則、司法の独立、予算・調達・契約における透明性、適切な監査制度、汚職の摘発、

職員の教育など、基本的な面の整備が重要であり、これにより改革が可能となるでしょう。重要なのは柔軟性と説明責任のバランスをとることです。企業型の管理、管理下の競争、競争的な入札などの戦略では、市場の力をを利用して改善を行っており、どの国や都市においてもたいてい通用します。ただし請負や民営化において汚職があれば確実に失敗するでしょう。

核心、結果、顧客、管理、文化の各戦略は基本的にほとんどの国で成功するでしょう。多少難しいのは管理戦略です。選挙戦に協力した人を不正に採用する、決められた半分の時間しか勤務しないなどの汚職や腐敗がある場合には、職員に権限を与えることにより問題が起こってしまいます。権限を分散化するにあたっては、コントロールを失わないよう、従来の制度に代わる管理制度、管理成果の評価法、適切な監査制度を作る必要があります。最後に、各機関について実質的な規制緩和を行う際には、柔軟性をもって順を追って行うことです。まずは各機関に、基本的な要件を備えている、汚職に対する管理力がある、優れた監査制度が整備されているということを証明させ、その後で初めてこれまでに述べた自由な裁量を与えるべきです。

最後はもう一度原点に戻って締めくくりたいと思います。今述べた事柄を、皆様方、特に途上国の参加者の方々が成し遂げ得るかどうかは、将来の国民の生活水準に直接関わってきます。世界中のライバルがこれらの達成に尽力しています。今日紹介した戦略は、実際にそれらを実践している機関の話に基づくものです。多くの機関が実際に改善の成果を上げる中で何もしなければ、その都市は競争に負けてしまいます。改善を果たし、成長を遂げるという流れに取り残されれば、その都市の経済は停滞します。やるか否か、それは皆様方のご意思に掛かっています。皆様方のご成功をお祈りいたします。

ご清聴ありがとうございました。