

東京都の行革には「科学的経営手法」を

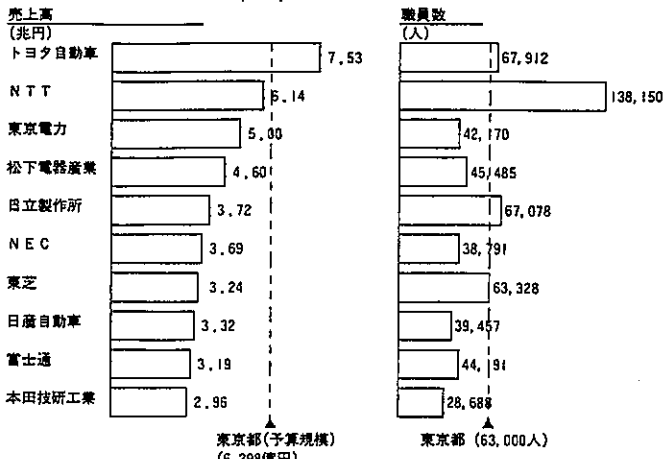
マッキンゼー&カンパニー
パートナー
上山 信一

はじめに

筆者は大企業の構造改革を専門とする経営コンサルタントである。だが、元は国家公務員であり、また海外の行革の話を見聞する機会も多い。今回は東京都の行革について、企業経営の視点、グローバルな視点から、問題提起をしたい。もともと、筆者は自治体問題の専門家ではない。細かな諸制度にも精通していない。この点は、予めご容赦いただきたい。

さて、東京都の予算（一般会計のみ）を売上げと見立て、日本企業の売上トップ〇社（金融、流通業は除く）の売上げと比べてみた。すると、その規模は、六兆円を超え、NTTや東京電力、松下電器を上回り、トヨタ自動車に次ぐ第二位となった。（図1）従業員数も六万人強（教員、警察、消防を除く）と、トヨタ、日立、東芝などの巨大企業並みだ。

図1 国内大手企業と東京都の規模比較* (1998)



*金融、流通を除く上場企業の単独決算ベースの売上げ。東京都は平成10年度の一般会計予算額のみ。特別会計(19会計)、公営企業会計(11会計)を加えた合計では、123,209億円。東京都職員数は、全職員19万人のうち教職員・消防職員を除いた、いわゆる都庁職員(全国所在)。資料 日経データクリップ、東洋経済、東京都庁(政策報道室市民の声部情報公開課)

筆者は、三つの観点から行革が必要だと考える。第一には「国家公益独占主義」の崩れ、第二には「資本効率革命」、第三には「デジタル情報改革」のインパクトである。

①「国家公益独占主義」の崩れ
今までは、公共的なことは全て役所の仕事と決まっていた。ところが、

の問題である。競争原理は、官のなかにも次第に浸透しつつある。官のなかの発注側が政策部門であり、受注側がエージェンシーである。両者の間に緊張・契約的關係を持ちこむ。国と自治体の関係も同様で、本当の「地方分権」は、対等かつ健全な緊張關係のうえに成り立つ。

②「資本効率革命」のインパクト

最近、ROE(株主資本利益率)という言葉がよく耳にする。これは、株主が企業に投資したときの利回りを示す指標だ。最もリスクが少ないといわれる米國債を買っても四〜五%の利回りが得られる。だが、日本企業のROEはこれまで、極めて低く、平均二〜三%だった。国内の資

本市場が開ざされている上に、資本調達コストも低かったからだ。ところが、資本市場が情報テクノロジーや金融ビッグバンでグローバル化する。「国内ルール」が一気に崩れ、利益に対する企業と投資家のマインドが極めてシビアになってきた。

税金に対する考え方も、シビアになる。これからは「親方日の丸」への批判どころではない。世界的な行政評価のブームも株主が企業をきびしく監視するコーポレートカルチャーの反映である。これは、企業の業績を利益で測ると同様に、税金の対価としての行政サービスの価値を成果指標(アウトカム指標)で示そうという時代の意思の反映である。さらに、その先には効率的な行政サービスが期待できない場合には税金を払わない、という発想すらでてくる。

③「デジタル情報革命」のインパクト

コンピュータと通信の発達のおかげで、事務・サービスの効率が猛スピードで高まっている。企業の事務処理も飛躍的にスピードアップされ、複雑な取次計算も一ヶ月、あるいは二週間後にはでてくる時代だ。ソフトバンクのように、日次決算をやっている企業すらある。

片や、行政サービスの進化は遅い。たかが住民票の交付に、わざわざ窓口まで行くという制度自体がおかしいし、ましてや一〇分も二〇分も待たされる。デジタル化時代の行政サービスは、ゼロからの見直しの対象になる。

●現行の「行革」は単なる目先の危機対応

さて、現行の行政改革は、国も自治体も、「予算の削減」「人員抑制」「組織の簡素化」の三点セットを掲げるばかりだ。五年後、一〇年後のビジョンを示し、それに向けてのアクションプログラムを打ち立てる、

といった本質的な戦略分析はあまりなされていらない。先述の時代観もほとんど感じられないのではない。

だが、そもそも、いつまでも行政機関が今の形のまま存続しうる、と思つたら大間違いだ。外注化に始まり、ひいては、非効率な行政サービスはやめて減税を、という流れが必至だ。すでに企業の事務がそうである。行政業務は相当がIT（インフォメーション・テクノロジー）化される。行政機関はそもそも何のために存続すべきか、という問いへの答えが求められている。だが、当の行政機関はあまりにものん気ではないか。

第二章 海外そして企業の「科学的経営手法」に目を向けよ

●八〇年代の英米の行革手法の進化

八〇年代以降の英米では行政改革の手法が飛躍的に進化した。科学的な経営手法がとり入れられた。きっかけは企業の改革だ。八〇年代、英国でも米国でも大企業が苦境に陥った。そこで、日本企業からTQCの手法を学んだり、情報技術を駆使したアウトソーシングの手法が生まれた。コーポレートガバナンス（統治の仕組み）に目が向けられ、社外取締役や格付け機関の機能も強化された。

大企業の経営スキルがシェーブアップされるにつれ、行革の手法も大きく変わった。英国では、サッチャー首相が就任直後、内閣に効率室（Efficiency Unit）を置いた。大手スーパーのマークス&スペンサーのレイナー卿を招聘し、政府の業務改善に企業改革の手法を取り入れた。さらにサッチャーは、自治体のサービス業務に強制競争入札を導入した。つまり、民間企業でも提供できるサービスについてはすべて強制的に入札にかけた。また、一部の地域を除き県を廃止した。県の存在意義はな

いと考えたのである。

片や、米国では、先進的な自治体が自らを公的な企業体（パブリック・コーポレーション）と位置付け、サービス産業の経営管理手法を次々に取り入れ始めた。例えば、オレゴン州、テキサス州、あるいはサンバール市（カリフォルニア州）、オースチン市（テキサス州）などである。サンバール市では、職員の業務効率を二週間ごとに数値で測定し、結果は幹部職員のボーナスに反映させる。その結果、八八年から九七年の一年間に労働生産性が四四％も向上し、固定資産税を一五％減税した。また、フロリダ州コーラルスプリング市は、市役所そのものを株式会社化してしまった。

●英米に何を学ぶか

さて、九〇年代の日本にこのような英米の教訓をどう生かすか。米国からは、企業のダイナミックな経営手法を、英国からは、政治のリーダーシップを学びたい。

米国の行政経営の手法の原理は三つある。第一は顧客志向。これは、サービスの利用者あるいは納税者をお客様と見立て、その満足度を最大化しようという考え方である。第二に成果主義。これは、顧客にとって目に見える具体的な成果こそが税金の対価という考え方だ。第三には競争原理の導入である。例えば、図書館のサービス人口千人当たりのコストを自治体間で比較分析（ベンチマーキング）する。その結果を公表すれば、本来は競争のない自治体の間でも競争原理が働く。あるいはマーカー・テストという手法。これは、もし民間でこのサービスをしたらくらかかるとかを数値化し、市場価格より高いか安いかをチェックする。

英国に学ぶべきは、政治のリーダーシップによる「行政依存型社会」

からの脱皮プロセスだろう。サッチャーがやったことは、平たく言えば、これまでは「揺りかごから墓場まで」面倒をみてきた福祉国家の解体だ。労働者を自立させ、同時に支配層の利権も一掃した。例えば、国営企業の民営化。民営化して株式を労働者に購入させ、キャピタルゲインを共有化させることで、経済的な自立を促した。

●ニュー・パブリック・マネジメント理論の考え方

八〇年代から実験されてきた英米のこのような経験は、九〇年代に入つて「ニュー・パブリック・マネジメント理論」として体系化されつつある。基本原則は、先ほどの顧客主義、成果主義、市場競争原理の三つだ。勿論、これを日本でやるとなると、行政改革だけにとどまらない。

これは行政依存型社会のあり方の根本原理に挑戦する一大革命でもある。まず第一の顧客主義だが、これは行政イコール統治機関という伝統的な考え方と相反する。日本人は、御上に税金を取られるのは当たり前だと思つている。自分たちが税金を払って役所を「養つてやっている」という発想がない。行政の側にも勘違いがある。「市民に愛される行政」などというが、中味をよく見ると、水戸黄門や大岡越前張りの「粋なはからい」のことだとの勘違いしてたりする。

第二の成果主義についても現状とは大きなギャップがある。多くの行政マンは、法令や通達の手順どおりやるのが「良い仕事」だと考えている。効率や顧客の満足度よりも「法適合性」のほうが大切なのだ。

第三の競争原理の導入についても現状との隔たりは大きい。そもそも、一旦つくったものを壊すことを「想定外」もしくは失敗とする文化を捨てる。まずやってみて、市場が受け入れなければその事業はやめ、といった柔軟な発想がほしい。また、あちこちに旧ソ連型の計画経済の原理がまかり通っている。この激変の時代に五カ年計画を立てて、そのとお

りやろうと考えること自体がおかしい。英米では、「社会実験」と称してパウチャー制や民間への業務委託など、あらゆる手法がどんどん試されている。どれもまだ不完全な手法だとわかった上でのことだ。実験を重ねれば、いずれベストな手法が見えてくる、という鷹揚さに学びたい。以上、英米で育ちつつある「科学的経営手法」について述べてきた。日本はおよそ二〇年は遅れているだろう。だが、「後発者のメリット」をめざそう。先発の試行錯誤の教訓をさっさと体得すれば、五年くらいで日本の風土にあった手法が編み出せるだろう。

第三章 東京都がやるべきこと

さて、このような海外の新しい行革手法をツールに巨大企業の経営コンサルティングから得た経験を重ね合わせてみる。すると東京都の改革のアプローチが見えてくる。

●従来型の行革の効果は期待薄

先述のとおり、「予算カット、人員抑制、組織簡素化」の三つだけでは、改革とは言えない。ケチケチ運動でしかない。右肩上がり経済の時代であれば、不況時はこの三点セットでしのぎ、税収の回復を待つておればよかった。だが、今や二十一世紀に向けた行政の根本原理が問われている。「財政危機」は、単なる現象の一つでしかない。むしろ都庁マンには、二十一世紀に向けた「存続危機」を感じてほしい。各部門、各個人が自らの存在意義を再確認する。でない、備えのないままに、ある日突然、制度と財政が混乱に陥る。

●企業経営のツールに走るのは危険

単に民間企業の経営ツールを入れればよい、というお手軽な発想も困

る。例えば、バランスシート(貸借対照表)づくり。企業会計への移行が不可欠というのだそうだ。だが、なぜ急にバランスシート作りなのか。なぜ損益計算書の分析をしないのか。日本の自治体は、税源、財源、支出裁量の自由度が乏しい。いわば、日本国株式会社を親会社とする下請けの工場子会社のようなものだ。中央政府、自治体、特殊法人、認可法人などの全てを含めた連結ベースの日本国政府のバランスシートには、意味はある。だが、都庁という単なる一工場部門のバランスシートをつくったところで、経営改革上の正しい洞察は得られない。

行政評価の導入は、重要だ。だが、本来の趣旨を忘れてはならない。行政評価とは、企業でいう業績評価である。株主たる納税者に業務改善計画とセットで説明したり、あるいは予算、人事考課などに生かして初めて意味をもつ。指標の測定や書類づくりだけを先行させてはならない。

●「官房主導」型経営からの脱皮を

日本の行革がだめな理由の一つは「官房部門」が主導するからである。官房部門とは、予算、人事、組織などを掌握する部門を指す。企業でいえば、全社支援機能あるいはコストセンターがこれに当たる。官房は、資源配分の事務局ではあるものの、二十一世紀の地域ビジョンや具体的な対顧客(市民)サービスの戦略までは、作り込めない。

企業の経営改革では、事業部門が率先して取り組む。その上で、残りの調整だけを管理部門が引き受ける。このように改革の旗振り役は、現場の事業部門に軸足を置くべきだ。

●事業部門主導の改革手順

昨年、筆者は「東京都が事業本部制を導入」という新聞報道を見てワクワクした。民間企業のように個々の現業別に現状分析や戦略の見直し

が行われると期待したからである。だが、実際の進捗はどうだろうか。国の中央省庁再編のように看板の付け替えになっっていないか。ちなみに、米国の各州の改革は、極めてビジネス戦略的である。改革案はまず、各局のレベル、例えば社会福祉や経済開発などの事業部門別に立てる。まずは、「顧客が誰か」を問い直す。「顧客」とは、経済開発部門であれば、まずは地元企業、そしてこれから誘致の対象となる他地域にある企業などである。

第二に、顧客の状態が何年後にどうなっていればよいのか、目標値を決める。「SWOT分析」をやる。これはStrength Weakness Opportunity Threatの四つの頭文字を取ったものだ。企業誘致の際のわが州の強み弱み、あるいは目の前のチャンス、もしくは企業流出を招きかねないリスクなど、現状をきっちり分析する。

第三の作業は、そこから戦略を立てて、具体的な数年後のあるべき姿を数量化する。例えば、産業構成。現状は、食品加工と化学で五割、その他が五割だったとする。これを、一〇年後には、ハイテクで五割、医療サービスで二割、その他が三割という構成にもっていく、などの具体的な戦略を描く。

第四に、それに向けてどのような施策(プログラムという)が最適かを考える。プログラムとは、誘致のためのキャンペーン活動、あるいはハイテク産業に対する免税措置などの具体策のことだ。第五には、実行手段と実行主体を決める。補助金を企業に与えるべきか、税金は使わずNPOに助けてもらい、そのかわりに企業からの寄付を集めるべきか、といった金策を含めた作戦を考える。

こうした一連の流れが事業戦略(ビジネスストラテジー)である。米国の行政マンは文字通り「ビジネスストラテジー」という言葉を使う。ビジネスストラテジーができて初めて、予算や人員の必要性が算出され

第四章 改革の手順と成功のカギ

●改革プログラムは一〇年の計

さて、常に気になるのが、都庁のサイズの巨大さだ。官でも民でも超巨大組織の改革プログラムの立案には周到な工夫がいる。企業でも改革には、優に五年はかかる。例えばIBMの場合は、九三年四月に、ルー・ガースナーがCEOに就任してから、二年間はひたすらコストと人減らしに時間を費やした。収益回復の兆しが出たのがやっと三、四年目。サービス業を中心とした新しい事業形態が育ち始めたのが五年目だった。行政改革の場合は、こんなにスピーディーにはいかない。抜本改革には、八〜一〇年はかかると思

ておくべきだろう。一〇年の計だとして、改革の段取りは三段階で考える。

第一期は、一年ほどかけて課題を掘り起こす。山ほどある課題のなかで注力すべきものを絞り込む。第二期は、事業部門別に戦略を立て直し、事業改革の手法を次々に埋め込む。これには優に二、三年はかかるだろう。四〜五年目からは第三期で、

図2 3段階の都の改革ステップ

	ステップ1 (1年目)	ステップ2 (2~3年目)	ステップ3 (4年目以降)
主な活動	・評議の発掘 ・現状分析	・事業戦略の見直し ・行政評価 ・SWOT分析*	・民営化、区市町村への権限委譲 ・組織、利権・制度の抜本改革
具体法例	・事業部門別に検討 ・現行の事業・組織・制度の矛盾抽出 ・現場の悩み、疑問の吸い上げ	・プログラム(施策)の抽出 ・部門別の使命、目標、達成目標の設定 ・事業戦略の立案 ・成果ベース・プログラムベースの予算編成 ・人事・業績評価システムの見直し	・事業本部制(?) ・現業部局の株式会社化(?) ・区市町村も含めた地域業務分掌の見直し ・企業会計制度へのシフト

*Strength Weakness, Opportunity, Threat

●見直しは経営者の視点で
さて、このような事業改革の担い手は、誰なのか。都庁に限らず、日本では、企業も役所もまずは、下からの積み上げで戦略を立てる。だが下からの積み上げだけだと、どうしても冒頭で述べたような時代観が欠ける。現状の維持、改善に流れやすい。トップが頭を使い、さらに外部の専門家の助けを借りるべきだ。

●各現場に「スーパーの女」を

映画「スーパーの女」は、行革の最高の教材だ。ぜひご覧いただきたい。スーパーの店主の幼馴染の女性がパートで採用される。消費者の視点から次々に問題を指摘し、最後には店のサービスと経営の大改革までやってのける。伊丹十三監督の映画である。経営改革と、同時に現場でこのような改革が進まない成果は出ない。

立派な事業計画があっても、目の前の課題に、職員が意欲的に取り組んでいなければ、さるで水をすくうようなものだ。現行制度や規則、あるいは予算の不足など、いろいろな制約はある。だが、工夫の余地はある。民間企業のTQCや顧客満足度運動などの、地道な活動も必要だ。

だ。一部現業の民営化や市町村、区への業務の完全委譲、あるいは抜本的な組織改革などが考えられる。

①第一段階Ⅱ問題の掘り起こし

筆者が東京都の職員と接するたびに気になるのが、おしなべて「現状をどう変えたいか」という問題意識が薄いことである。言うまでもなく、現場の危機感、問題意識が薄いうちは、いくら外部やトップが「改革をしろ」と言っても、テコでも動かない。職員自ら問題意識を持つよう仕向け経営課題を掘り起こす。

すなわち、第一に、経営幹部が現場を歩く。都営地下鉄の改札口あるいは都立の看護学校の就職活動の現場、といった社会と都庁の接点で、真の経営課題を発掘する。

第二に、現場や人や金の実際の動きのなかで、組織の矛盾を発見する。現場がおかしいと思っていること、困っていることをどんどん出してもらう。制度や予算配分などの問題が析出しているはずだ。

第三に、職員の問題意識を先鋭化させるための実践活動を迫る都庁マニは、秀才の集まりで、つい高尚な議論に走る。そこで、例えば、都立の研究所の所長自ら近所の町内会に行ってもらおう。どんな研究をやり、どんな成果をだそうとしているのか、普通の「都民」に対して実際に説明してもらおう。素人とのやりとりから、きつと問題意識が湧いてくる。

②第二段階Ⅱ事業戦略の見直しと経営ツールの導入

事業戦略は各部門、つまり局別に考える。例えば、下水道局。下水道局の使命は何で、顧客は誰かを見定め、そしてSWOT分析をする。そして、将来の改革目標を具体的に出す。合わせて、予算のかけ方、外注

の仕方などの改革案を出す。

いわゆる官房部門は、こうした作業のためのマネジメントツールを提供する。例えば、戦略立案の仕方、あるいは目標管理や業績評価といった人材マネジメントのツール。さらに財務分析や行政評価、企業会計などの手法。こうしたツールを、庁内のコンサルタントとして提供する。

③第三段階Ⅱ抜本的な組織運営再体制の見直し

さて、第一、第二段階で約三〜四年間かけ、地道な改革活動をやったとする。必要な仕事も、はつきりした。さらに一段とレベルを上げるには、組織の見直しや民営化が必要となる。

例えば、清掃局、水道局、下水道局、交通局といったような現業部門は株式会社化し、十分なディスクロージャーとともに資本市場の競争にさらす。ちなみに、株式会社化と公益性は十分に両立する。東京電力がそうだ。英国のように政府に重要な意思決定の際の拒否権を与える黄金株の制度もある。株式会社化してさらに上場できれば、従業員の持ち株が値上がりし年金基金の積み立て不足などの問題解決にも貢献しうる。

民営化と並びもう一つ考えるべきことは、都庁本体と市町村あるいは区との役割分担の見直しだ。例えば、大きな区は大阪市、神戸市などの政令都市並みの仕事をしている。であれば、独立した権限を与えてもよいのではないか。民営化や地域管轄の見直しにはきめ細かさが必要だが、原則として、現業はすべて民営化し、そうできないものは市町村と区に移す、といったような大胆な外科手術も考えるべき時代だ。

●企業経営手法の制度化

米国の連邦政府の行政改革がうまくいっている最大の理由は、九三年に政府業績評価法(GDRA法: Government Performance and Results Act)

が法制化されたからである。これは、各省庁、各都局に成果指標の提出を義務づけ、それを予算編成の材料にする。

東京都の場合も、このような条例を制定すべきだ。国でも、行政評価法案の検討作業が進んでいる。都は、ぜひ国に先駆けて欲しい。

●明るく職員を盛り立てるべき

改革には、知事や幹部のリーダーシップが不可欠だが、実際の改革作業に取り組むのは現場職員だ。職員が生き生きとしていないとよりよいサービスは期待できない。民間企業の場合、エクセレントカンパニーであればあるほど、職員の満足度(Employee Satisfaction)が高い。例えば、ドイツ・ニールンドは、現場職員の賃金は最低賃金並みに低いが、ちょっとした工夫をした職員を表彰し、みんなで盛り立て、極めて明るく楽しくやっている。さらに「ドイツ・ニールの社員だ」ということがプライドの源泉になっている。

米連邦政府の行政改革を見ると、ゴア副大統領がナショナル・パフォーマンス・レビューという改革運動を率先し、各地で現場の改善チームがいろいろな工夫に取り組んでいる。成功したところを表彰し、メディアで紹介し、マスコミも協力して改革を盛り立てている。

片や、日本の場合、公務員パッシングがいまだに盛んだ。それでなくとも賃金カットなどで、現場の士気が落ちやすい。いたずらに甘やかしてはいけないが、改革に取り組む現場の動きはいち早く察知し、ほめたたえる、といったような幹部の配慮がほしい。

●地道な対外コミュニケーション

東京都にかぎらず、巨大組織の改革を加速するには、外圧が有効だ。どこの誰が抵抗しているというわけでもない。だが、現状維持への組織

の慣性は強い。

大企業の場合は、社長が率先してプレス・リリースや投資家へのインベスター・リレーションをする。自ら外に対して高い目標を約束してしまう。例えば、「五年後に利益は二倍に。できなければ退任する」と明言する。守旧派は一切抵抗できなくなり、マスコミも支持にまわる。

そもそも東京都は、巨大すぎて何をやっているのか、よくわからない。できていることと、できていないことを解析して、開示するべきだ。そして、内外の危機感を煽る。改革とは、実はここから始まる。まずは現状をオープンに開示し、そのうえで改善状況を定期的に公表する。トップによる地道なコミュニケーションは改革を持続させるカギである。

おわりに

長年、大企業のコンサルティングをやっていると、企業の寿命が感じられるようになる。大企業の衰退の予兆は三つある。

①御殿のような自社ビルを建てる

②社員は秀才ぞろいだが、誰も現場の事情に精通していない。社内官僚が高度な観念論に時間とエネルギーを費やしている。

③自分の事業の将来像を熱く語る若者が見当たらない。

東京都の場合は、どうだろうか……。ありきたりのことだが、改革をリードするのはいつも若いエネルギーだ。せっかくりーダーシップを発揮できそうな石原知事がいる。トップをよい意味で「利用」するチャンスではないか。

また、専門分野のプロとして知事と大いにケンカをするべきだ。葛藤やケンカのないところに良い案は出てこない。ビジョンをもった若手職員と知事との間で、激論が起これば、すばらしい。東京都の将来は、勇気ある若者そして女性職員に、特に期待したい。