

パブリック・マネジメント・システムの役割と日本の課題 —米国シーニック・バイウェイ制度を事例として

Issues in the Public Management Systems in Japan

○山本千雅子 グラデュウス・マルチリンガルサービス株式会社
原 文宏 (社)北海道開発技術センター

1. はじめに

日本においてパブリック・マネジメントを論じるときの問題は、パブリックをどう解釈するかという点に始まる。一般にパブリックは「公共」と訳されるが「公共マネジメント」というと何のことか良く解らない。そこでもっと具体的なイメージを与えるためにパブリックを「行政」と訳し「行政マネジメント」という言葉が使われた。

一度、世に出た言葉は一人歩きする。「行政マネジメント」について検討せよという指示を受ければ、対象範囲を「行政」として検討することは容易に想像できる。行政に対象を限れば、その範囲内での効果の改善と効率化が検討される。それは営利目的の民間企業が行う自己最適化と大差ない。しかし、対象をパブリック、すなわち国民社会全体に拡げるとき、実現すべき価値は「公益」である。範囲を「行政」に限ると、本来のパブリック・マネジメントと比べて大幅にマネジメントの対象が狭くなるばかりか、実現すべき価値もマネジメントの本質も異なったものとなる。

本論文は、米国連邦道路庁 (FHWA) のシーニック・バイウェイ制度を公益マネジメントの事例としてとりあげ、公益マネジメントにおける行政の役割と、行政にとっての「情報・ノウハウ」の収集・提供と公益に関する倫理の重要性、そして現在の日本の課題として「公益」概念の欠如について論じる。

2. パブリック・マネジメント

マネジメント・システムとは、民間企業においては企業という組織を健全に運営し、利益の実現という組織目標を達成するシステムである。行政においては、顧客である国民・住民に、必要性の高いインフラストラクチャーやサービスを効果的・効率的に提供する体制である。

2. 1 パブリック・マネジメント・システムの区分

本研究ではパブリック・マネジメント・システムを、対象を行政の範囲に留めた行政マネジメント・システムと、将来の世代も含めた市民社会全体の利益、すなわち公共の利益を対象とするマネジメント・システム (以下、公益マネジメント・システム) に分けて論じる。行政マネジメント・システムはさらに、組織をマネジメントする「行政組織マネジメント・システム」と、事業をマネジメントする「行政事業マネジメント・システム」に分けられる。ここでいう公益マネジメントとは、あくまで行政活動のみを対象とするマネジメント・システムと対比するために名称を与えたもので、本質的に英語におけるパブリック・マネジメントと同義である。表1は各マネジメント・システムの特徴をまとめたものである。

2. 1. 1 行政組織マネジメント・システム

①対象と目的 行政組織マネジメントの対象は行政の組織そのものである。その役割は組織目的である公共インフラや行政サービスの提供を効果的・効率的に行うように「行政組織を運営する」ことである。

②組織構成 行政マネジメント・システムは、それを機能させるプロセス(サブシステム)で構成される。評価システムがコアとなり、サブシステムとして総合計画の策定・管理部門、スタッフ部門、会計部門、広報・公聴部門から構成される。

表1 パブリック・マネジメント・システムの区分

区分		対象	システム構成
行政 マネジメント・ システム	行政組織マネジメント・ システム	行政組織	行政単体 (例：自治体、部局等)
	行政事業マネジメント・ システム	行政が行う事業(プロジェクト・行政サービス)	横断的運営体 ・行政(国、都道府県、市町村) ・委託先(民間企業・NPO等) ・住民等ステークホルダー ・その他
公益マネジメント・システム		将来も含めた国民・市民全体の利益	同上

2. 1. 2 行政事業マネジメント・システム

①対象と目的 行政事業マネジメントの対象は行政が行う事業である。その役割は、効果的・効率的にインフラ整備や行政サービスなどの「事業を運営する」ことである。「事業」とは、特別なプロジェクト(原則として同じものは存在しない)と継続的に行われる行政サービスの両方を意味する。

②組織構成 行政の事業であっても行政組織単独では完結せず、委託先である民間企業やNPO、さらに住民等の「行政の顧客」やステークホルダーなどで構成される横断的な運営体が事業の実施に参画する。行政も単独ではなく、例えば国の事業であっても都道府県や市町村の関与が必要となる。

2. 1. 3 公益マネジメント・システム

①対象と目的 公益マネジメントの対象は、将来の世代も含めた国民・市民全体の利益である。その役割は、目的とする公共の価値を効果的・効率的に実現するために社会のシステム・ダイナミックスを起動させる事業を実施し、目的を達成できるかを監視し、できないときには対策を講じることである。

②組織構成 行政事業マネジメント・システムと同様に行政組織単独では完結せず、顧客やステークホルダー、委託先が横断的に参画する。

2. 1. 4 公益マネジメント・システムにおける行政の役割

公益マネジメント・システムで行政は自らの手ですべてを行うのではなく、住民やステークホルダー、業務委託先と共同・協働しつつ、権力も分有して実現を計る。行政が直接担う役割は次の5つに分けられ、行政は情報とノウハウの提供者として、プログラムをリードする。

- ①ビジョンを提示する。
- ②ビジョンの実現に必要な法律や制度を整える。
- ③事業を住民やステークホルダー、業務委託先と共同・協働し、実施する。
- ④事業目的を達成できるかを監視し、できないときには対策を講じる。
- ⑤必要な情報やノウハウを蓄積し、提供する。

3. 米国シーニック・バイウェイ制度¹⁾

3. 1 概要と目的

米国では1993年のGovernment Performance and Results Acts(GPRA)で連邦諸機関には、目的と目標を定め、達成にむけた進捗等の業績測定を行うアカウントビリティ・システムが義務づけられた。以来、「Managing for results (resultsを実現するマネジメント)」をスローガンとして行政活動のマネジメントが制度化されてきた歴史がある。そこで米国の公益マネジメ

ントの事例として FHWA のシーニック・バイウェイ制度を紹介する。

2005年9月までに5回の全米指定が行われ、44の州に合計126ルートのバイウェイがある。同制度の目的は、『バイウェイのあるコミュニティに資金やノウハウなどを提供し、他では得られない体験ができる旅を創出するとともに、そのバイウェイの「固有の価値 (Intrinsic Qualities)」の保護・保全や旅行者への説明等の活動を通じて地元の生活の質を向上させること』である。道路事業ではあるが、その対象範囲は道路のみではない。沿線コミュニティに存在する「固有の価値」の保護・保全活動 (例：看板の規制など) とマーケティング活動 (例：情報提供方法やメディアとの協力) がマネジメントの対象で、最終目的は地元の生活の質の向上である。道路事業であるが、道路は媒体であり実現する公益は地域社会の多様な分野に及ぶ。

対象となる道路は必ずしもシーニックである必要はなく、「固有の価値」と呼ぶその土地独自の資源があれば良いのである。固有の価値には、優れた景観、歴史、レクリエーション、文化、史蹟・遺跡、自然の6項目がある。同制度の特徴は、「ボトムアップ」ともいわれる「草の根活動」で、地元住民で構成するバイウェイ組織が活動の主体となることである。

3. 2 根拠法

直近3回の米国の交通に関する法律 (1991年インターモーダル陸上交通法 (ISTEA) と 1998年21世紀に向けた交通平等法、2005年 Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Act: A Legacy for Users (通称 SAFETA-LU)) で時限立法が行われ、事業が実施されている。

3. 3 組織

①バイウェイ組織 (地元住民グループ)

バイウェイ組織と呼ばれる地元の市民グループが、シーニック・バイウェイ・ルートに選択されるよう申請し、コリドーマネジメントプランを作成してバイウェイを通じた活動を行う。

②FHWA (行政：連邦)

全米シーニック・バイウェイ制度は連邦事業で、ワシントンDCにプログラムの統括担当者 とマーケティング担当者 (いずれもFHWA職員) が常駐している。

③州コーディネータ (行政：州)

各州のシーニック・バイウェイ・コーディネータが、バイウェイによる申請書類の作成や助成金の申請、その他の活動を全面的にサポートしている。州コーディネータは州運輸局職員でその多くは他業務も兼任している。

④米国バイウェイ・リソースセンター

1998年に設立されたリソースセンターの設置目的は『全米指定を受けたバイウェイを、計画策定、「固有の価値」の保全、宣伝・マーケティング、バイウェイの維持管理に関するノウハウの提供、技術的な支援、人的ネットワークの紹介等を行い、積極的かつ革新的に支援すること』である。さらに同センターは、バイウェイ組織がプロジェクト資金を多方面から集めることができるように、他の連邦組織や団体 (米国林野部、国立公園局、米国魚類・野生生物局、米国レクリエーション連合、歴史保存ナショナルトラスト、米国自動車連盟等) と協力している。

3. 4 米国シーニック・バイウェイ制度と公益マネジメント

同制度においては、以下の役割を行政が果たしている。

- 1) ビジョンを示す→全米指定を受けるとどのような効果があるか、ウェブサイト等を使い明らかにしている。
- 2) ビジョンを実現するために必要な法律や制度を整える→過去3回の交通関連法において時限立法として関連する法律や制度を整えた。
- 3) ビジョンを実現する事業を住民やステークホルダー、業務委託先と共同・協同して実施する→同制度は、地元レベルから申請するボトムアップの事業である。州コーディネータは、

地元のバイウェイ組織と緊密に連絡をとって支援を行うが、あくまで主体は地元住民である。

- 4) 事業目的を達成できるかを監視し、できないときには対策を講じる→連邦助成金を受けたプロジェクトは単年で終わる必要はなく、他からも資金を調達しながら2～3年かけて進めることを認めている。しかし、バイウェイ組織が全米指定を受けたときに策定したコリドーマネジメントプランに定めた目標を達成しているかというチェックとその結果への対応を求めている。
- 5) 必要な情報やノウハウを蓄積・提供する→リソースセンターを設置した。

4. 日本のパブリック・マネジメントの課題

行政が単独で事業を行う時代が終わった今日、行政には、顧客やステークホルダー、業務委託先など横断的に関係者をまとめ、社会にとって適切に事業を誘導するプロジェクト・マネージャーの役割が求められる²⁾。そのためにはコンセンサスを得る力と利害調整の力が必要で、それには「何が適切か、正しいか」を判断することができる倫理観と、実務面での情報やノウハウが重要である。情報は古来リーダーの必須条件で、情報化時代には情報は発信するところに集まる。さらに公益事業に求められる倫理や哲学は、行政の役割が限られた時代において軽視されるべきものではなく、むしろ重要である。「公益」は事業の目的であると同時に、多様な利害関係を調整する「ものさし」となるからである。

表2は、パブリック・マネジメントのありようについて、米国のシーニック・バイウェイ制度と日本の行政事業一般に関して比較したものである。

本人に確認せずに年金積み立て免除を行ったように行政が外部不経済を省みずに短期目標を追求したり、郵政の民営化においては旧行政組織の防衛のために民間企業が開拓した市場に原価度外視の価格での参入が認められたことなどは、日本の行政マネジメントが公益のマネジメントという面で機能不全となっている事例である。「なぜ、何のために」事業を行うかという「目的」の周知徹底の欠如と、なによりも公益の概念の欠如がその背景にある。

多様な民族的背景と価値観を持つ米国社会においては、目的の明確化と情報・認識の共有が効果的・効率的な行政運営の第一歩として重要視されている。シーニック・バイウェイのように特別法の制定はその根幹をなすもので、公益実現の手段として何をするかを明文化している。

一方、均質社会といわれる日本では、目的や目標を改めて強調せずとも、関係者全員が「あ・うん」の呼吸で事業や組織の目的を理解することが期待される。むしろ本当に重要なことは「知っていて当然なので改めて説明しない」傾向がある。その結果、「公益」が何かを改めて問う機会もないため、行政組織内においても「本当に大事なこと」がときに忘れられる。

表2 パブリック・マネジメントのあり方の日米差異

	米国シーニック・バイウェイ制度	日本の行政事業一般
根拠法の制定	あり	通常はなし
事業目的の提示（なぜ、何のために）	明示。繰り返し何度も確認。	黙示。繰り返して提示しない。
行政と、住民やステークホルダー、業務委託先の事業目的に関する認識	共同・協同体として共有	行政内部では、共有が「期待」される。外部に対しては情報を発信。
情報・ノウハウの蓄積と提供	行政	民間主体
同一の市民プロジェクトに対する複数省庁の助成金交付	奨励（横断的な行政の支援）	あまり例がない（行政の縦割り）

5. 参考資料

- 1) “National Scenic Byways Community”, FHWA, at <http://www.bywaysonline.org/>
- 2) 著者による英国道路庁インタビューから（2004年1月）