

# Smart-Practice Government

[特集論文]

# スマート・ プラクティス政府

西口敏宏

Nishiguchi Toshihiro

(一橋大学イノベーション研究センター教授)

資源競争から知の競争の時代に入った今日、  
国の盛衰は行政改革の速さと深さに大きく左右される。  
21世紀は国家ビジネスモデル間の競争の時代となろう。  
そこでは民間の自己励起的なベスト・プラクティスのエッセンスを抽出し、  
「翻訳」して、行政に応用する  
スマート・プラクティス政府の創出が鍵である。

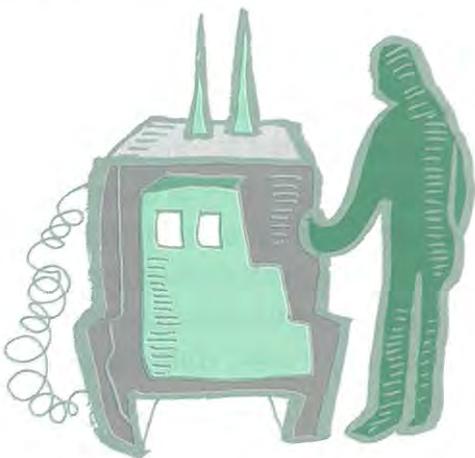


# Smart-Practice Government

国家や生産システムの経営は、複雑系のセルフ・マネジメントにかかわっている。それらのシステムは、1つの統一的な命令系統によって統御されるというよりも、複雑に絡みあい、相互に依存しあった組織間関係の連鎖によって働く。そうした連鎖がうまく機能するには、中央集権的なコントロールではなく、組織間を貫いてシステム全体が自己励起（自励）的に全体最適を達成するような仕掛けを工夫することが重要である。そのためには、時代環境にフィットし、誰もが素晴らしいと認める優れた理念を創出し、伝播するとともに、それを支える制度と手法を確立することが欠かせない。<sup>1)</sup>

本稿はこのような主題を、民間ベスト・プラクティスのエッセンスを抽出し、「翻訳」して、行政に応用するスマート・プラクティス政府の創出という観点から、経営学的に論じる。

以下、スマート・プラクティス政府の概要を扱う第1節では、顧客主義、英国行政改革の事例、公共セクターと民間セクターの違い、組織の失敗、を順に論じる。顧客概念の進化を扱う第2節では、顧客概念を属人性から解放するメリットについて議論し、自励的なマネジメントを扱う第3節では、フラクタルな自励系とミニ司令塔の遍在に関する考察を述べる。最後に、政府の新しいビジネスモデルを扱う第4節では、本稿の議論と知見を要約し、将来への展望を手短に述べる。



## 1 スマート・プラクティス政府

### ●顧客主義

はじめに顧客ニーズありき。これが官民を問わず現代における組織再編の大前提である。官僚機構、垂直統合企業などの伝統的な組織が存続する一方、常に変わる顧客ニーズはこれらを見捨てて進んでいく。既存の組織を支える基本特性を変えずに、自らの組織論理を環境に押しつけようとする試みは、原理的な敗北を示唆している。形式はニーズに従う。組織はニーズの規定要因ではなく、ニーズへの適応結果である。政府の仕事においても、市場の圧力に鍛えられ、顧客ニーズの把握と顧客満足の達成に優れた、民間経営の手法の導入が役立つ。<sup>2)</sup>

本稿が扱う「スマート・プラクティス政府」とは、民間のベスト・プラクティスを援用し、顧客である納税者に対して、税の費用対効果を考え、スマートな（賢い）公共サービスのあり方を最優先して実施する、公共セクター（官）の新しいビジネスモデルに基づく政府のことである。この考え方は、民間のトヨタ自動車（以下、トヨタ）に由来するトヨタイズムに通じるところがある。というのも、トヨタイズムにおいても、顧客が商品を購入することによって生じる費用対効果を最優先に考え、その実現に向けて、バリューチェーンが合目的的に構造化されているからである。

トヨタイズムにもスマート・プラクティス政府にも共通する関心事は、供給されたものやサービスを顧客がどう評価し、顧客にとっての価値を生み出しているかということである。いかに技術が優れていても、またいかに供給者がいいと信じ込んでいても、お客さんが評価しなければ始まらない。価値は、ものやサービスの受け手に受容されて、初めて発生するのである。<sup>3)</sup>

さらに、民主政体においては、市民が公共サービスの

## [特集論文] スマート・プラクティス政府

顧客であると同時に、そのサービス供給主体の所有者(選出者)であり、ステークホルダー(利害関係者)であるという複雑さを有する。後述のように、この自己言及的な要素がニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の議論を、単なる経営手法の応用という技術面にとどまらせない由縁である。この点において、スマート・プラクティス政府を考えると、我々は商業に限定された顧客主義の発想を超える必要がある。

### ●システムの自己変革

一般に、システムはそれ自体をそっくりそのまま維持することによってではなく、その基本変数を適宜変更することによって生存ゲームを成功裏に勝ち抜く。自ら改変しないシステムは、環境変化や増大する環境の複雑性に対する耐性を失い、存立自体が危うくなる。

今日、英米圏や北欧発のスマート・プラクティス政府化の動きが世界に広まりつつあるのも、民主政体におけるシステムの自己変革に関係している。自由と平等の理念が具現化し、共産主義の瓦解によって冷戦が過去のものとなった今日、民主政体の優先項目は、優れて経済的なものにシフトしつつある。このことを論じる前に、より直截的でわかりやすい生産システムのパラダイム・シフトを例に、環境変化に対するシステムの自己変革の重要性を検討しておこう。

20世紀前半を席捲したフォード社の生産方式に由来するフォードイズムの主な基本変数は、大量生産、鉄鋼やガラスから完成車生産まで一手に内製する企業組織の垂直的統合、市場への在庫「押し込み」生産などであった。製造業者はマスター・プランに基づいて大量の見込み生産をし、売れ残った在庫品にはリベートなどの誘因をつけて、とにかく市場へ押し込み続けた。その時期、一挙に拡大しつつあった巨大な米国市場がフォードイズムの発展を支えていた。このような環境ではフォードイズムは正しく機能した。

一方、20世紀後半に日本で進化し、世界に知られるよ

うになったトヨタイズムは、正反対のアプローチをとった。トヨタイズムの基本変数は、リーン生産、すなわち売れただけのものを作る適時適量のジャストインタイム供給方式、部品サプライヤーとの緊密な長期取引関係、顧客ニーズの「引き込み」生産などである。これらの新しいシステム変数が、その後、揮発性と不確実性の増した成熟市場に対してより優れた適応力を示したため、トヨタイズムは古典的フォードイズムが克服しえなかった障害の多くを乗り越えた。そして、不安定で予測し難い今日の国際市場において、製造業のデファクト・スタンダードとなった観さえある。後述のように、最近では行政主体である英国政府の改革にも、トヨタイズム的な要素が散りばめられているのである。しかし、我々はこのことをわずかに知り始めたばかりである。

### ●統制から理念主導へ

サッチャー政権前の、とりわけ英労働党政府の特徴は、中央統制的な産業政策、基幹産業の国有化、揺りかごから墓場までの高福祉政策、完全雇用など、おおむね社会民主的な統制変数であった。それらを支える論理を大胆に単純化すれば、ルイ14世時代にも通じる大君主的な国体統治機構であったとさえいえる。むろん政治的な手続きは時代とともに民主化されていたが、国家による上からの社会経済コントロールの考え方は根強かった。このような政策は、結果的に官財労の既得権の保護と問題の先送りによって、経済の非効率化と停滞をいたずらに助長するばかりであった。「英国病」が叫ばれたのもこのころである。

サッチャー政権は、それまでの前提をかなぐり捨て、手厚い保護と補助金に慣れ親しみ「観客化」してしまっていた国民に、自分自身の足で立つことを強く求めた。そして、一連のラディカルな政策によって国家の基本変数の大変革を迫った。その多くは旧来の政治常識からかけ離れていた。

たとえば、競争原理、民間ノウハウが積極的に行政に



## Smart-Practice Government

導入され、バリュー・フォー・マネー（効用に見合う対価）、ベンチマーキング（比較標準）などの手法が全面的に採用され始めた。1980年代を通じて規制緩和、民営化、独立行政法人（エージェンシー）化を軌道に乗せ、従来の政府独占事業については、行政機関と民間業者の競争入札が義務づけられ、行政コストは著しく低下した。

1990年代に入り、メジャー、ブレア両政権は、米国のクリントン政権の「政府再発明」運動にも刺激を受けながら、このような動きをさらに推進した。その結果、現在の英国政府は、伝統的な「規制政府」から、民意を重んじ国民の自発的活動を助長する「触媒政府」へと急速に変貌しつつある。<sup>1)</sup>

同時に、政府の中核の仕事も、統制から、戦略的理念の創出と伝播へと移行し、統制的な英大蔵省に変わり、国家ビジョン策定機関として内閣府が躍進している。これに伴い国家と国民の関係も、保護・被保護からパートナーリング（協力者化）に確実に変化してきた。ブレア首相 (Blair 1998) は、フェビアン協会から出版した小冊子『第3の道』において、政治とは何よりもまず理念に関するものであると主張している。

この傾向は、英国に限らず、新しい顧客主義に基づいてスマート・プラクティス政府化を進めつつある多くの政体に共通して見られる。伝統的な予算、財政、法規、人事権によるコントロールよりも、新しい理念とそれを支える制度と手法の創出と伝播に行政の力点がシフトするに従い、財務や人事部門に代わって企画部門が相対的に力を増すのである。

たとえば、三鷹市では、早くも1972年にプロジェクトチーム設置規定ができ、現企画経営室の主導によって機能横断的な政策をプロジェクトチームによって行ってきた。また企画経営室は、同市の主要な事務進行管理と、組織の編成や統廃合に関する権限を有しており、このために事務分掌規則の改定にかかわってきた。

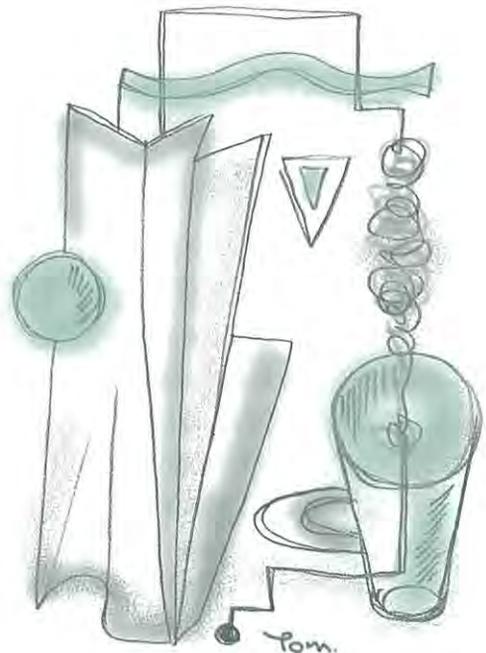
民間においても、「ビジネス・リフォーム (BR)」組織から格上げされたトヨタのグローバル人事部は、単にホワイトカラーの人事を扱うばかりでなく、ステークホル

ダーの価値実現に向けて社員を励起するトヨタイズムの理念を統率し、伝播する重要な役割を担っている。この意味で同人事部が編纂し、社内向けに発行している「ザ・トヨタウェイ2001」は、ちょうど英内閣府 (Cabinet Office 1999) の『政府近代化』 (Modernising Government) 白書がスマート・プラクティス政府化の決意表明であるように、トヨタの新しいマニフェストである。

重要なことは、このような新しい理念を創出する機関の権威は、強制権力によってではなく、発せられる理念やアイデアの合理性とその受容によって測られ、維持されるということである。

### ● 縦割りからクロスカッティングへ

英国行革とトヨタイズムに共通する重要な特徴は、先述の顧客主義、すなわち顧客ニーズの把握と顧客満足の達成を何よりも重視する見方である。そのミッションを



## [特集論文] スマート・プラクティス政府

めぐって組織は縦横無尽に対応する。ここでいう顧客とは、何も最終市場における顧客や国民に限らない。むしろ、そこに到達するまでに連綿と続く行政や生産組織のバリューチェーン上における、それぞれの「顧客満足」のプロセスこそが大切なのである。

ニーズ適応型の柔軟な組織的対応の表れの1つが、英国における縦割り行政からクロスカッティング (cross-cutting、横断) 型行政への移行であり、良い結果を生んでいる。これはトヨタのビジネス・リフォーム組織と同じで、ニーズに応じて、既存組織を変えずに、そこに重ねる形で行われる。

たとえば、産業別の単独省庁では扱えない広範な問題に対しては、多様な専門集団を官庁横断的なプロジェクトチームとして立ち上げ、使命達成後に速やかに解散させる、事業ごとの機動的な編成と解体の仕組みである。この考え方にに基づき、過去20年間、英政府では、官庁の枠を「クロスカット」するプロジェクトチームが無数に運営され、成果をあげている。<sup>5)</sup>

長期的な対応が必要な場合は、省庁の統廃合や一部機能の省庁間移動、またプロジェクトチームの格上げも柔軟に行われる。既得権益を超え、大学や民間からの人材も柔軟に登用して協同するこのような行政機関の新しいあり方を、英内閣府では「ジョインド・アップ政府 (joined-up government)」と呼び、クロスカッティング政策の反映であるとしている。<sup>6)</sup>

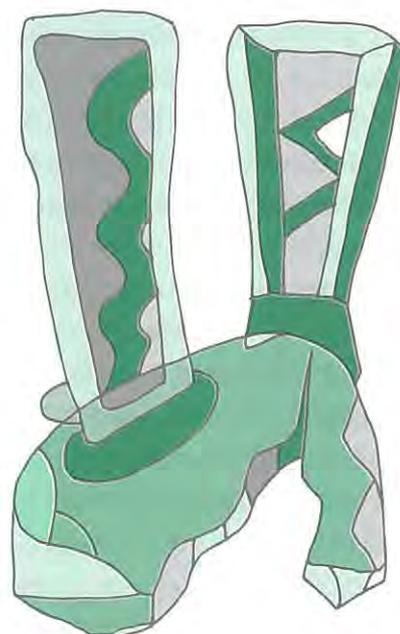
また、スマート・プラクティス化に伴って行政の眼目は、官僚指向から顧客指向へ、ルール偏重から使命重視型へ、集権から分権へ、統制支配から自己組織化へと移る。そして行政手法の力点も、組織からコミュニティ重視型へ、階層型から全員参加のチームワーク型へと移行し、政府の役割も、ボートの漕ぎ手から舵取り役へと変貌する。さらに、経費節減と効率化によって納税者の顧客満足度を高めるため、行政機関にも民間同様の企業家精神が奨励され、金を浪費するのではなく、金を稼ぐ主体への移行が要請される。こうして政府はビジネス・マシーンに一歩近づき、官民の境界線は曖昧となる。<sup>7)</sup>

### ●市政と防衛調達スマート・プラクティス化

最近の我々のフィールド調査でもこのような傾向が確認できた。<sup>8)</sup> 司令塔たる内閣府の戦略ビジョンに基づき、各省庁は協力して顧客満足重視の政策を進めている。国民的ニーズに応えるため教育科学省と雇用省が合併して教育雇用省となる一方、複数の省庁に分散していた機能を統合して環境運輸地域政策省が生まれた。中央と地方行政のパイプ役として、この2省に貿易産業省を加えた3省からなる地方派出機関の「政府事務所」も、その前身機関から進化する形で主要地方都市に設けられている。<sup>9)</sup>

たとえば、イングランド北部のリーズ市では、こうした省庁横断的な政府事務所と密接に連携している。中央発の理念、制度、手法などを共有しながらも、細部で自主裁量権を発揮し、独自に3年間の「コーポレート・プラン (企業の行動計画)」を作るなど、顧客たる市民に満足を与える行政サービスに努めている。

そこでは協業の哲学に基づき、商工会議所や協議会、





## Smart-Practice Government

エージェンシー、経営者団体、労働組合、警察、病院、マスコミ、大学研究機関など、地元のステークホルダーを広く巻き込んだ積極参加型の政策の立案と運営が試みられている。

さらに同市は、中央政府から、地域行政の質を最大限に高める実験のパイロット市の1つに指定され、数値目標を用いて、一層サービスの向上に努めた。その成果や反省点は、他の指定都市のものと併せ、英国の全地方都市の政策に反映され、効果を生んでいる。<sup>10)</sup> この手法は、モデル組織の経験を広範に活かすトヨタの「横展開」、通称「ヨコテン」に似ている。

防衛調達のような一見保守的で、商慣行が馴染まないと思われる分野にも、民間ノウハウが取り入れられ、「スマート・プラクティス政府化」が進んでいる。1999年4月に防衛調達庁と防衛兵站庁が英国防省から独立し、エージェンシー化された。その前に民間方式の競争入札や長期契約が始まったほか、機能別に横断的に組織された防衛装備品開発チームが試験的に導入されつつあった。開発チームには契約業者も適宜参加し、専門的見地から改善策を提案できる。また、提案の結果生じた利得を、買い手と業者で分け合う制度も整備されつつある。これらもトヨタなど自動車メーカーで数十年がかりで進化してきた製品開発体制作りに通じる。というよりも、部分的には、その意図的なコピーなのである。

1998年秋には11しかなかった防衛装備品開発の統合プロジェクトチームは、2000年4月には約170に拡大した。各チームのリーダーは公募され、たとえば次世代空母開発チームの長にはイラン人の民間出身者が採用されている。また食品会社ネスレ出身者が、防衛調達庁の行政官の1人となり、民間の経営ノウハウを持ち込んでいる。<sup>11)</sup>

我々の調査によって、こうした一連の行革が自動車産業のベスト・プラクティスを意識的に「真似た」結果であることがわかった。エージェンシー化された英防衛調達庁の前身、防衛調達行政局の商業政策部長は次のように証言した。

「装備品開発に機能横断的なプロジェクト・チーム制を導入することはもちろんのこと、業者からの提案制度やプロフィット・シェアリングなど、契約企業との緊密な関係に基づくサプライチェーン・マネジメントに関しても、自動車産業のベスト・プラクティスから多くを学びました。実際、私たちは『諜報活動』に熱心で、そこから意識的にいいものを『輸入』しています」(1998年11月16日筆者インタビュー)。

ちなみに、同じ傾向はフランスでも確認された。仏国防省装備庁においても、1996年から5年間、それまでカーメーカー、プジョー社のナンバー2であったエルメールを同庁長官に抜擢し、積極的に自動車産業の優れた慣行を持ち込み、また英国の防衛調達改革の先例からも学んだ結果、著しく業務の効率化が進んだ。英国同様、同庁内でも約90の機能横断的な装備品開発プロジェクトチームが運営され、成果をあげている(1998年11月18日、2001年5月9日および7月9日筆者インタビュー)。

### ●公共セクターと民間セクターの違い

さて、このようにスマート・プラクティス政府化の証拠が見られるとはいえ、その進行は決して容易なものではない。英国行革といえども20年間の試行錯誤を経て、未だ道半ばである。<sup>12)</sup>

問題は、単に民間ベスト・プラクティスをそのまま官の仕事に移行させればよいといったほど単純ではない。経営学の視点から見ると、公共セクター(官)と民間セクター(民)にはいくつかの決定的な違いがあり、とりわけ、官における以下の4点が特徴的であろう。公共セクターのスマート・プラクティス化には、これらの相違を踏まえた「翻訳作業」が欠かせない。

- (1) サービスの供給者と受益者の自己言及性
- (2) 市場圧力の欠如
- (3) 顧客満足と顧客規律(customer discipline)の拮抗

## [特集論文] スマート・プラクティス政府

### (4) 顧客ニーズの抽象性

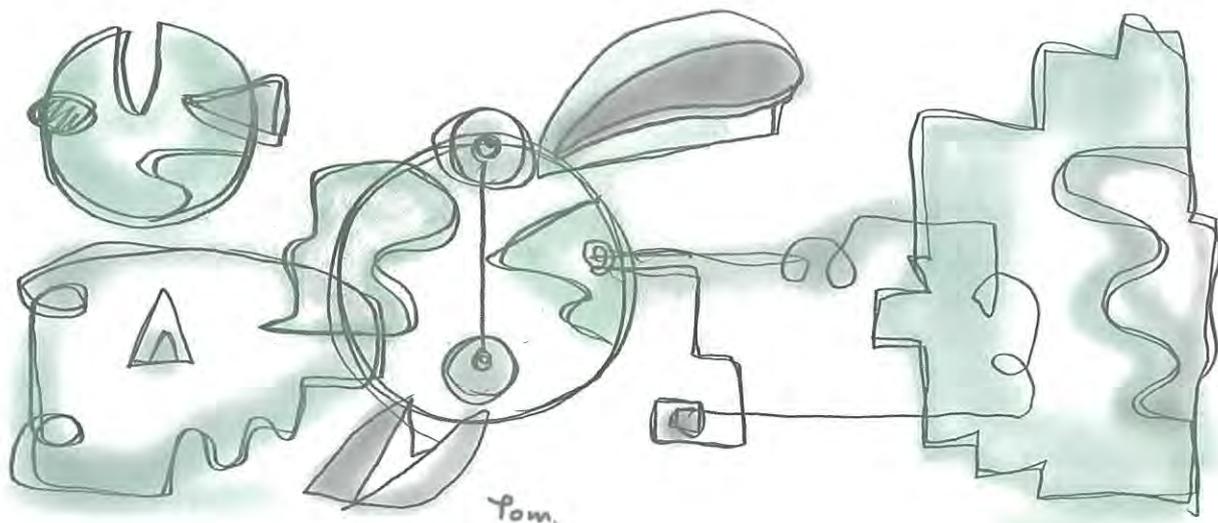
第1に、官と民の最も根源的な違いは、公共サービスの供給者と受益者の自己言及性である。私企業であれば、「こちらの」組織で作ったものやサービスを、「あちらの」市場で顧客に買っていただければこと足りる。多くの私企業は、競合他社に打ち勝ち、ものやサービスを多く売り、利益を上げ、マーケット・シェアを取り、法人税を支払いさえすれば、その存立要件は全うされる。社会的貢献はこれらの条件が満たされたうえで初めて発生する。ここにおいては、サービスの供給者とその受け手である顧客は通常分離しており、二者間におけるアイデンティティの混乱はまずない。

他方、民主政体においては、中央・地方を問わず、代議士が直接選挙で選ばれ、行政の長も同様に選挙やそれに準じる形で選出される場合がほとんどである。すなわち、行政サービスの受益者、客体である市民が、他方では、選挙民として、行政サービス供給の管轄責任者を選ぶ主体でもある。ここに民主主義特有の自己言及性が認められる。すなわち対価を要求するタックス・ペイヤー

が、同時に対価の供給者を定義づけるのである。納税者が「パンとサーカス」を要求するなら、それに適したサービス供給者を選ぶであろうし、もっと高度な何かを求めるのなら、それにふさわしい供給主体を選出するであろう。ということは、市民は単に「あちらの」顧客であるだけでなく、「こちらの」供給主体の所有者でもあり、「あちらとこちらに」またがるステークホルダーでもある。<sup>13)</sup>

民主政体においては、この自己言及的な要素が、人々の民主的な意識のレベル以上の政府も政治家も持ちえない由縁である。この特質は、しばしば、自分の靴のブーツストラップを引っ張り上げて、自らを空中に持ち上げる不思議な巨人のイメージに比せられる。

三重県が北川知事のもとで、その政策策定プロセスをネット等で公開し始めた背景も、スマート・プラクティス政府化の推進において避けることのできない、この自己言及性に由来する。なぜなら、その非公開は、県政における主体と客体の自己言及を断ち切るという、自己矛盾ないし自己否定にほかならないからである。また2001年に議決された三鷹市基本構想に、市民代表が、市と





## Smart-Practice Government

「パートナーシップ協定」を結んで、その素案作りの段階から参画したことも、公共サービスの「顧客兼所有者」としての市民という特質を反映した正しい政策の1例である。

第2に、公共セクターの仕事には、自然状態では、一般に民におけるような市場の淘汰圧は介在せず、業務の独占状態が常態である。時折の選挙で政権担当党が交代する場合を除いて、行政府は民間企業のように、日常的に市場の圧力にさらされることはない。このため、モニタリングの仕掛けがそこに人為的に導入され、チェック機能がビルト・インされない限り、問題が何も改善されず、先送りされたままでも、行政機関は長期にわたって存続可能である。

とりわけ、政権交代時に省庁や官僚のトップが大幅に入れ替わる英米系政府に比べて、変化の少ない日本の官僚機構は、安定した行政に寄与する一方、その硬直性による弊害も生み続けてきた。いつしか「官は誤らない」という神話が定着し、「官は誤っても、謝らない」といったジョークさえ生まれた。環境激変の進む今日、失敗する自由も、改善する自由も与えられていないこのような官僚機構のあり方が、いかに時代錯誤であるかは国民の常識である。

社会システムの進化は様々な試行錯誤を通じた後生的進化 (epigenetic evolution) によってしか起こりえない。北川知事が主張されるように、「官は誤らない」というありえない神話から、「失敗する自由、改善する自由」を与えられた「誤り、改善する官」というあたりまえの立場への転換が求められている。そのためには、官の組織にも、市場の淘汰圧に似た圧力を意図的に作り出し、制度的に定着させる必要がある。<sup>14)</sup>

そのような仕掛けは、選挙制度のように、間延びした定点観測に基づくチェックではなく、日常の小さな異変もその場で過たずに検出し、当事者にジャストインタイムで問題解決を促す、継続的なチェック体制でなければならない。選挙では、ちょうど民間企業の年次監査のように、とりあえず定点チェックをパスするために「粉飾

決算」で乗り切ることが不可能ではない。

一方、トヨタ系の工場では、いかなる工程でも一品たりとも不良品を「後工程のお客様」に流さないことが制度化されている。選挙でしか公共セクターをまともにチェックできない現状を改善し、その制度疲労を補うために、現場作業員を「科学者」として扱い、日常的にカイゼン活動を行わせる工場管理のアプローチ (Spear and Bowen 1999) には、意外にも「生活者起点」で顧客満足を目指す民主主義の新しいビジネスモデルに通じる面があると考えられる。

第3の官民の相違点として、公共サービスにおける、顧客満足と顧客規律の拮抗もしくは緊張関係があげられる。たとえば、日本に比べて米国では源泉徴収が一般的ではなく、そのため、毎年の所得税申告書の記入が国民的負担となっているが、バーズリーとレイコフ (Barzley and Lakoff 1995) は、税申告書記入の仕方や関連知識を市民に教え、サポートする機能を民間にフランチャイズ化したカルフォルニア州の事例をあげている。そして、このような民活化によって市民の顧客満足度を上げられる反面、必ずそこに、不正な申告がないか、脱税の意図はないかなど、市民を監視し、規制する「顧客規律」の側面が残り、このことが時に公共サービスにおける「顧客」概念の有効性を問い直させるような緊張状態を生むことを指摘している。

極端な話、個々の納税者に対して、当局に見つからないような「脱税」方法を教えることによって、納税者の利得を増やし「顧客満足」は与えられるかもしれないが、この種の活動は、むしろ反社会的であり罰せられる。たとえ税申告書記入の仕方や関連知識を教える活動が民活化されたとしても、「顧客」が不正をしないようモニターする「顧客規律」の側面が、必ずそこに含まれるのである。

このような顧客満足と顧客規律という2つの側面をいかに上手に均衡させ、マネージできるかが、スマート・プラクティス政府の重要な課題であろう。<sup>15)</sup>

第4に、公共セクターにおける顧客ニーズの抽象性が

## [特集論文] スマート・プラクティス政府

あげられる。これは特にサービスの受け手が、市場で財貨を買うような具合には、個々にその恩恵を感じることができない種類のサービス領域についていえる。公共セクターには、この種のサービスが非常に多い。<sup>16)</sup> 特に国家レベルになるとその傾向が強まる。

たとえば、安全、自由、国防などは、必ずしも個々の顧客の具体的な満足の総和でも平均値でもなく、何かそれらとは違った別種のもの、質的に全く異なるあるもの、もしくは抽象概念ないし抽象的な「能力」とでも表現できるある対象なのである。これらのニーズについては、家電製品の所有者に聞くようには満足度を測定できないであろうし、たとえ、国防や安全保障のニーズに関連して、国防軍で個々の兵器を操る戦車の砲手や戦闘機のパイロットにその使い心地を尋ねても、場違いであろう。後述のように、抽象的な顧客要件に対しては、それにふさわしい抽象的な顧客概念の創出が望ましいのである。

### ●組織の失敗

官民のいくつかの違いが上述のように確認できたが、逆に、民間セクターであれば等し並みに市場の淘汰圧を受け、ベスト・プラクティスを励行しているかという点、むしろ「組織の失敗」が多く見られる。そのような企業はたいてい、市場の圧力を組織の隅々にまで行き渡らせ、成員のすべてに感じさせ、反応させることに失敗している。そして、外圧から保護された「官僚的部位」を組織内部に肥大化させ、真の顧客ニーズからかけ離れたものやサービスを供給し続けることによって、業績を悪化させ、ついには身売りに転じたり、倒産したりする。垂直的統合をうたったチャンドラーもウィリアムソンもこの側面については説明していない。

そのような組織では、形骸化した制度や手法が、少なくとも紙の上でだけ確認できるが、それらが試され守られた形跡がなく、その存在すら成員が知らないこともある。そして、何よりもそれらに先立つ理念が欠けている場合が多い。理念なき制度も手法も空しいし、意味がな

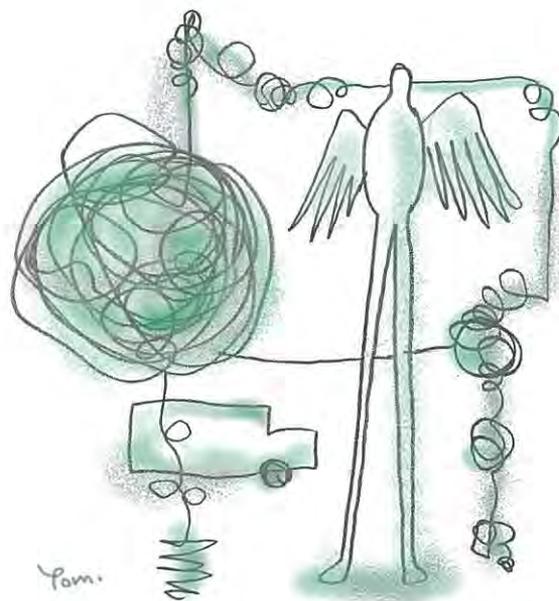
い。

この点に関しては、官も民もなく、顧客ニーズに見合った良い組織とそうでない悪い組織があるだけである。この観点からすると、今日の英国政府や、日本では三重県、三鷹市など先進的な地方自治体は、明らかに顧客指向の良い組織を目指して努力を重ねている。

## 2 顧客概念

### ●見える顧客、見えない顧客

以上、官民セクター別の差を考慮したうえで、行政組織に顧客主義を浸透させることの必要性が確認された。今日の行政組織にとって何よりも肝要なことは、自らが顧客への公共サービスの提供主体であり、自らを選出し所有する顧客がそこに明確に存在しているのだという自覚である。そして、顧客主義の考え方を、自らのサービスの質と効率の向上に直結させることである。





## Smart-Practice Government

ところで、次節で論じるような目に見える工業製品のバリューチェーンを扱う場合、前工程はサプライヤー、後工程はカスタマーという、各工程間における1対1の「サプライヤー=カスタマー関係」があるので話は単純である。また、後述のように行政においても、たとえば、パスポートや各種証明書の発行などのような、行政執行の大部分を占める定型的な業務においては、比較的工業製品の生産ラインに似た捉え方ができるであろう。

しかし、同じ工業製品とはいっても、製品開発（すなわち、製品に具現化される「顧客ニーズやバリューの束」の策定活動）や、ホワイトカラー部門のなかでも企画立案を主な業務とする部署がかかわる、目に見えない、もしくは抽象的な「サービス」関連のバリューチェーンは、それよりもはるかに複雑である。官民を問わず、企画立案を担当する多くのホワイトカラー部門では、成員1人に対して1工程が割り振られ、それらがつながっていく工場現場のような対応関係は稀で、むしろサプライヤーである前工程「部門」の「サービスの束」が、カスタマーである後工程「部門」のニーズにいかにか致し、受容されるかといった観点から捉えたほうが現実的である。この場合、各個人のつながり方というよりも、「部門間の」サプライヤー=カスタマー関係が主な分析単位となる。ここでは、顧客ニーズにマッチした「サービスの束」の定義づけとその取扱いが重要であり、サプライヤー部門とカスタマー部門の代表者が会ってすり合わせをし、部門間のインターフェースを調整する必要が出てくる。

このような場合でも、顧客ニーズは必ずしも既存組織の都合に合わせて出てくるとは限らない。むしろ、現実には常に変化する業務環境に従って、既存組織の制約・資源・所管領域を無視して出てくることが多い。顧客主義を掲げる経営体では、ここでも既存の組織図の都合ではなく、あくまでも顧客ニーズに規定された「サービスの束」を重視するので、自然、そのような要件にふさわしい組織形態は、機能横断的なプロジェクト・ベースとなるろう。<sup>17)</sup>

さて、顧客ニーズにマッチする「サービスの束」を考

える場合、「顧客」という概念をどう扱うかが問題となってくる。というのも、行政サービスのなかでも、定型的な行政執行ではなく、とりわけ企画立案を主な構成要素として含む領域においては、車1台とそれを買う客という「1財1客」の目に見える対応関係はむしろ例外的であり、供給される財貨もその受容者も、明確に特定し難い場合が多いからである。

このような場合、顧客概念そのものに手を加え、「目に見えないサービスの束」に呼応する「目に見えない顧客」概念を創出することが有用であろう。顧客概念を特定の個人、その属人性から解放し、「サービスの束」を取得し使用することによって生じる何らかの抽象化された概念に昇華させる必要があるだろう。ここでのポイントは、個人としての顧客ではなく、取得された「サービスの束」を個々人が使用し、相互作用することによって生まれる能力、ケーパビリティなのである。

この問題を考えるにあたって、たとえば、防衛調達のように、個別兵器の使用者の「1財1客」的な「顧客満足」が、必ずしもその究極目的に一致するとは限らない事例が参考となる。以下、防衛調達の顧客は、軍のオペレーター（兵士）ではなく、戦争遂行目的のための「ケーパビリティ」であるとして、顧客概念に著しい進化をもたらした英国の例をもとに、この「顧客像の解放」がもたらす意義を探ってみよう。

我々の防衛調達調査（西口 2000 a、2001参照）によれば、英国「以外」の米独仏日各国において、防衛調達の「顧客」は、軍のオペレーター、具体的には戦車や戦闘機の操縦士もしくは装備品を用いる前線の部隊である、と捉えられていた。これらの国々では、このような「個別」顧客の声を反映させた陸海空3軍の要求を、契約企業に伝えて仕様どおりの装備品を作らせ、各部隊に納入させればよいとされていた。すなわち、戦闘目的のための3軍の統合的なケーパビリティというよりも、各要求元の論理に従い、個別装備品の仕様情報を主な業務単位として、仕事を行っていた。

英国でも改革以前は、縦割りの3軍の要求元が、欲し

## [特集論文] スマート・プラクティス政府

いものを個別に要求し、全体として整合性を欠く場合が多く、まるで「子どもがクリスマス・プレゼントをねだるように、コスト意識がなく天真爛漫」であった。しかし、この体制と全体目的のミスマッチは長く続かなかった。

いうまでもなく、軍隊の存在理由は、抑止力を構成する一方、いったん戦争が始まった場合、最小限の被害と資源投入をもって迅速に勝利することである。この至上目的のためには、陸海空のどの軍が活躍しようが、いかなる戦術・手段・兵器で目的を果たそうが、要するに、最も効率よく目的を果たせばよいのである。ましてや、技術革新に伴って戦争技術「システムのシステム化」が進み、兵器間、部隊間、各軍間の相互運用性が高まった今日、複雑性に満ちた戦闘能力を、いかに既存の3軍縦割り組織に都合よく割り振るかといった問いかけ自体、あまり意味をなさなくなってきた。

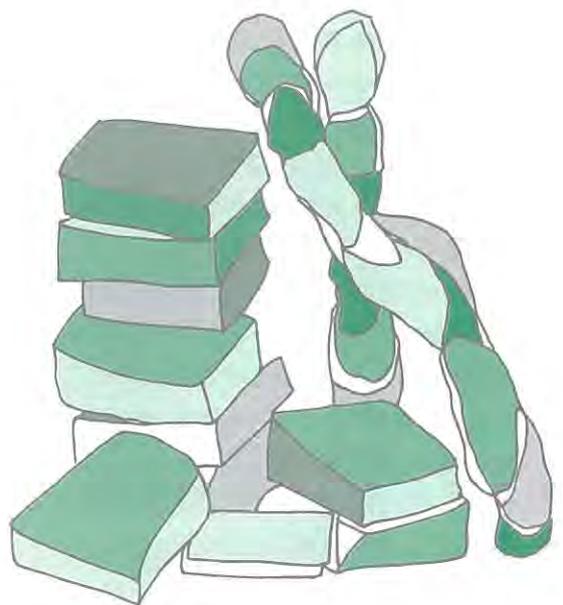
このような問題の克服にあたって、英国防省と防衛調達庁は、ニーズと供給を、より適切に結びつける新しい様式を創出するため、個別的なものやヒトよりも、それらの間に生じる諸々の「関係性」とそのインターフェースに注目した。そして、単独の兵器や部隊ではなく、抽象化された「サービスの束」の取得に対応する顧客概念を模索した。数々のプレーン・ストーミングや試案を経て、彼らは、個別装備品の購買から、ニーズに呼応する「サービスの束」の取得へ、さらに個別軍の要求ではなく、システムの全体目的に奉仕する国防の4つの「ケーパビリティ」こそが顧客であり、それらの充足こそが新しい顧客満足のあり方であるとする決定を下し、すぐさま機構改革を行った。ここには明確に脱実体論化された認識上の進化が認められる。

1999年には次の4つのケーパビリティを明示的なカスタマーとする新制度が発足した。

- (1) 戦略展開 (strategic deployment)
- (2) 打撃 (strike)
- (3) 機動 (manoeuvre)

### (4) 情報優勢 (information superiority)

これら4つのケーパビリティは、遠征作戦の諸側面を代表しており、「戦略展開」は英本国から敵地上陸まで、「機動」は上陸地から内陸の敵本拠地まで、「打撃」は英本国から敵の本拠地まで、「情報優勢」はこれら3側面すべてにかかわっている。これら4つの機能領域は、国防省内に新たに設置された各領域の「ケーパビリティ・マネジャー」によって代表され、「上流のサプライヤー」である防衛調達庁に対して公式の「カスタマー」を構成する。そして、同カスタマーには、それにプロジェクト・ベースで対応する防衛調達庁内に設置された機能横断型の装備品開発チームや、研究開発費を含む装備関連予算を、コントロールする権限が新たに付与された。このような要求と予算権限の1本化と、それに伴う「シングル・カスタマー」の創出は、英国の防衛調達史上初の試みであった。これは、先述の「クリスマス・プレゼントをねだる子ども」から「願い事と予算の折り合いをつ





## Smart-Practice Government

ける大人」への制度的転換を意味していた。

このような理念、制度、手法の変革を経て、英国の防衛調達には著しく活性化し、顧客ニーズに応じた「サービスの束」をより安く速く賢く供給する体制に転じることによって、スマート・プラクティス政府化の1つの模範となったのである。

この事例は、とりわけスマート・プラクティス政府化に際し、その業務内容や使命の抽象性に応じて、見える顧客から見えない顧客へと、顧客概念を進化させ、属人性からの解放を図ることのメリットを示している。

以上、顧客主義と顧客概念の進化について述べ、その行政改革に対する意義を論じた。以下では、競争力の高い生産システムを抽象化し、そのバリューチェーンの組成原理を単純化して、複雑系のセルフ・マネジメント一般に関する考察を進め、行政への含意を探る。

### 3 自動的なマネジメント

もとより、自動車のような単一の工業製品の供給システムと、複雑で広範な「サービスの束」を扱う行政の供給システムを、無条件に同一視することは避けるべきであろう。扱う対象が異なるばかりでなく、既述のように、行政には特有の制約条件があり、その違いを無視して、両者を同じレベルで比較することはできない。

しかし、行政の一見したところの複雑性をあまり誇張して考えるべきではない。というのも、1988年の英政府報告書『政府経営の改善——ネクスト・ステップ』<sup>18)</sup>が明らかにしたように、国家公務員のうち、わずか5%が、非定型的な政策の企画立案に直接かかわっているのみであり、残り95%は、公的サービスの定型的な執行 (delivery) にかかわっていたという事実が確認されたからである (Savoie 1994, p.205)。この証拠に基づき、英政府は、行政の効率化のため、企画と執行の機能分離という明確な方針を打ち出し、企画機能を政府に残し、執行機

能はエージェンシー化や民活化する政策を実施した。その結果、1991年までのわずか3年間で、18万3000人を擁する50のエージェンシーが設置され、その動きはその後にも拡大している (同 p.211)。

この証拠は、行政においても、たとえば、パスポートや各種証明書の発行などの定型的な業務の執行においては、仕事の流れの性質上、工業製品の生産ラインに類似したバリューチェーンの力学が見られるかもしれないことを示唆している。そして、意外にもそのような行政の広い範囲において、競争力の高い生産システムのエッセンスを抽出し、行政への応用を図ることが有用であるばかりでなく、後述のように、企画と執行が別々の実体ではなく、むしろ切っても切り離せない関係で「フラクタル化」していることの重要性が再認識されるであろう。この理由により、本節ではトヨタイズムの本質とその応用可能性を手短に論じる。

### ●フラクタルな自励系

我々の考察から、スマート・プラクティス政府においても、競争力の高い生産システムに似て、「フラクタルな自励系」の特徴が表れうることが示唆される。ここで自励系とは、システムの各部分が、それぞれ自律的に局所最適を求めて活動しながら、直近の他の部分にも刺激を与え合うことを通じて、結果的に全体最適を達成するように仕組みられた制御系のことである。またフラクタルとは、ある基本形が様々なスケールで回帰的に自己反復される構造をいう。たとえば、コンピューター上でシミュレートできるマンデルブロー集合やコッホ曲線がそれである。自然界ではシダの葉形や動物の肺の気管支網などがこれに近い。以下、社会システムにおけるこれらの概念の適用は、厳密な構造を指し示すというよりも、むしろ複雑なバリューチェーン運営の仕組みを単純化して把握するのに役立つ。

「フラクタルな自励系」という概念を、人間の組織系に適用して言い直すと次のようになる。すなわち、そこ

## [特集論文] スマート・プラクティス政府

では、成員によって優れたものであると受容された経営の理念、制度、手法が、中央から末端まで標準化され、共有されている一方、この原則が守られている限り、局所的な問題解決は各階層に一任され、適宜処理されている。そこでは、合目的である限り、中央コントロールに代わって自己組織化が、上からの支配に代わって各層のイニシアティブが重視される。小域的な意思決定やその実施には無限の多様性がありうるが、大域的には、自己相似的な価値連鎖を通じて、組織の使命が統一的に達成される。

しかも、この作用は時に数万社を含む生産のバリューチェーンと同じく、末端も入れると数十万人に及ぶ行政機構においてもその隅々にまで及ぶ。この仕組みは、単純なメカニズムで複雑性に対処するのに効能を発揮する。以上がフラクタルな自励系の特徴である。

トヨタイズムにおけるフラクタルな自励系の基本ユニットはジャストインタイムで結ばれた「サプライヤー＝カスタマー関係」である。その最小のユニットは2人の成員間における供給者と顧客との関係であり、それ以上は分解できない関係のユニットであるという意味で、「社会システムのクォーク」とも呼べる。本稿では、個人の心理システムには立ち入らず、あくまでも2人以上の個人間における「社会的関係」を分析の単位とする。<sup>19)</sup>

このサプライヤー＝カスタマー関係は成員間、部門間だけでなく、企業のバウンダリー（境界）を超えてバリューチェーン全体に行き渡る。<sup>20)</sup> すなわち、前工程の工具がサプライヤー、後工程の工具がカスタマーであるように、スケール・アップして、前工程の班・課・部・工場・企業も、各々、後工程で呼応する班・課・部・工場・企業という各カスタマーに対しては、それぞれがサプライヤーなのである。

先述のように、このような関係は行政執行においても、パスポートや各種証明書を発行し、入金し、記録し、統計をとる各部署の間でも類似した形で見られるであろう。バリューチェーン全体の観点から見ると、ここでは「サプライヤー＝カスタマー関係」が、スケールを変え

て「入れ子」状にシステム分化しており、トヨタイズムでは各ユニットがジャストインタイムでつながっている。すなわち、サプライヤー＝カスタマー関係がロシア人形のように自己相似的に連なっているのである（図1）。

ここでジャストインタイム方式とは、必要な質・量・内容のもの、サービスを、必要なときに、必要な場所に供給することである。また自己相似性とは、スケール全体にわたるシンメトリーのことであり、パターンのなかのパターン、つまり「回帰」を意味している。

図1は厳密な組織図というよりも、フラクタルな自励系における「サプライヤー＝カスタマー関係」の「認知マップ」を示している。留意すべきは、この図は、複雑なバリューチェーンにおける根本的なユニット間の関係を、これ以上単純化できないほど単純化して示した概念的モデルにすぎないということである。ここでは理解を助けるために、工業製品の仕掛品が、工程間でやり取りされる生産ラインをイメージして提示してある。<sup>21)</sup> しかし、行政の仕事の大部分を占める定型的な執行業務の流れも、基本的に同じパターンで理解可能であろう。

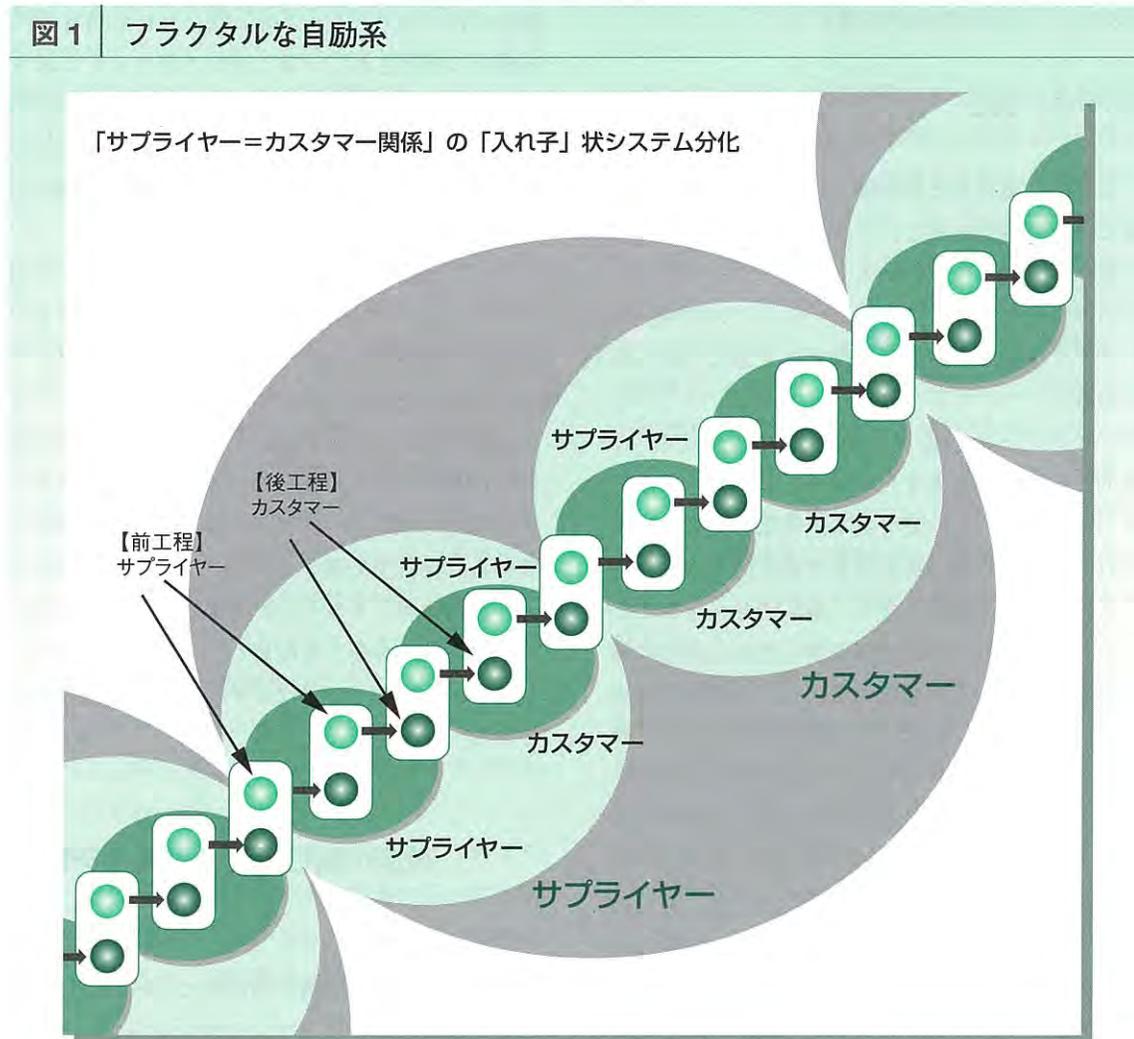
バリューチェーンは左の源流から右の下流へと連綿と続く。図上で、小さな丸2つを囲む縦方向の白い長方形で表された任意の工具を見てみよう。彼は同時に2つの役割、すなわち、直近の前工程の工具（サプライヤー）に対してはカスタマー、後工程の工具（カスタマー）に対してはサプライヤーの役を演じている。前工程から不良品が回ってくれば、この工具はカスタマーとして受け取りを拒否し、事案の重要度によってはライン脇のコードを引っ張って生産ライン全体を止めることもできる。けれども同時に、この工具は後工程のお客様に対して100%良品を回す義務を負っている。そして何か不具合があれば後工程のカスタマーは拒否権を発動できる。要するに、不良品は1品たりとも、後工程のお客様に回してはいけないというトヨタイズムの根本的な理念がここにはある。<sup>22)</sup>

このようなジャストインタイムで結ばれたフラクタル



# Smart-Practice Government

図1 フラクタルな自励系



な自励系は、それが顧客主義の理念に基づいて正しく運用される限り、以下の活動を促進する「イネーブラー (enabler)」として顕著な特徴を持つ。そして、これらの特徴は、製造工場だけでなく、行政執行の大半を占める定型的な業務にも幅広く応用可能であろうと考えられる。<sup>23)</sup>

(1) 問題解決のスピードを速める。

- (2) 成員に互いの仕事の関係性を理解させる。
- (3) 市場の淘汰圧を組織に引き込み、擬似市場的な機能を浸透させる。
- (4) サプライヤーとカスタマーの二重性を克服し、成員を「バイリンガル化」する。
- (5) ヒトの認知制約を克服する。
- (6) 免疫システムとして機能する。
- (7) 複雑性を縮減する。

## [特集論文] スマート・プラクティス政府

(8) 改善を通じた後生的進化を促進する。

### ●ミニ司令塔の遍在

先述のように、英行革では企画と執行の分離が強調され、政府には企画機能を残し、それ以外の専門性を持ち反復される執行機能は全面的にエージェンシーや民間に任せるという戦略を立て、実施している。この傾向はスマート・プラクティス化を進める政府に共通して見られる特徴である。

しかし、このことは、必ずしも執行部門を脱力化し、単に機械的な作業を繰り返すだけの存在に降格させることを意味しない。否、全く逆である。実際、中央省庁から分離され、組織運営や予算執行など運営面での裁量権の拡大など、執行部門により多くの権限が与えられたということは、彼らにも多くの判断業務を含む、高次の総合能力が要求されることを意味する。ただ定型的に仕事を繰り返すのではなく、顧客である所轄官庁の意向を探り、そのニーズに応じて、効率よく柔軟に業務を進めなければならない。そうでなければ、顧客満足は達成できないばかりか、大蔵省や国家会計検査院 (National Audit Office : NAO) などの監査に引っかかり、自らの説明責任を果たせなくなる。このため、執行部門にも、企画部門と共通する顧客主義の理念と、それを支える制度と手法の徹底が要請され、これらを主体的に駆使して自らの業務を進めなければならない。このため、執行部門にも、企画部門と共通する顧客主義の理念と、それを支える制度と手法の徹底が要請され、これらを主体的に駆使して自らの業務を進めなければならない。

成功する国家や生産システムは、一見膨大で複雑に映っても、また企画と執行が分離独立し、別個の存在であるように見えても、実際は、階層間、組織間で共通した理念、制度、手法が遵守され、それらに則った自励的な行動を共にしていることが多い。

我々のフィールド調査でも、程度の違いこそあれ、このような現象が英国政府の多くの機関とトヨタ系に共通して観察された。<sup>24)</sup> これら両者には、スマート・プラクティスの創始者であり伝播者でもあるエリートたちが、特別に養成され、一定期間、OJTによる機能横断的な訓

練を受けたあと、「ミニ司令塔」として執行部門を含む各要所に配置されていることがわかった。これらの精鋭たちは、適宜、専門的業務のバリューチェーンから離れ、「明日のことを考える」中枢組織に呼ばれて、より高次の思考体系を身につけ、再教育されて、持ち場に戻され、あるいは新たな戦略的配置につくのである。

このような中枢組織としては、英国政府では内閣府があり、トヨタでは生産調査部がある。どちらも、各省庁や社内の最優秀な人材が招集され、一定期間、クロスカッティングな企画立案や問題解決、ベスト・プラクティスの継承と改良に取り組んだあと、それぞれの専門職に戻される。これらの機関は、シンクタンクおよびエリート養成のためのブーツキャンプとしての機能を兼ね備えている。張富士夫現トヨタ社長も生産調査部の出身である。英国政府もトヨタも、主要な省庁や部署に相当数に上る「ミニ司令塔」を配置して、それぞれにスマート・プラクティスやトヨタウェイの伝承と理念の徹底を図っている。

### 政府の新しいビジネスモデル

資源競争から知の競争の時代に入った今日、国の盛衰は行政改革の速さと深さに大きく左右される。21世紀は国家ビジネスモデル間の競争の時代となろう。そこでは自己励起的な民間ベスト・プラクティスのエッセンスを抽出し、「翻訳」して、行政に応用するスマート・プラクティス政府の創出が鍵である。

本稿の考察を通して、スマート・プラクティス政府を考えることが、単に民間の経営手法を政府の仕事に応用するといったテクニカルな面を超えて、実は優れて組織論の根本問題を扱っているのだということが明らかとなった。その問題とは、官民を問わず、複雑で不確実性の高い環境変化に対して、いかにして複雑に絡み合い、相互に依存しあった組織間関係の連鎖を、上からの定点的



## Smart-Practice Government

コントロールですべてを動かそうとするのではなく、比較的簡単な原理によって自動的にマネージさせ、システムの全体最適を達成するか、という問題であった。

本稿では、トヨタイズムに見られるような、ジャストインタイムで結ばれた「サプライヤー＝カスタマー関係」を基本ユニットとするフラクタルな自励系が1つの鍵であり、そのエッセンスは、行政執行の大半を占める定型的な業務にも十分に適応可能であろうとの示唆を得た。

先の考察は、スマート・プラクティス政府化を考える際に3つの含意を与える。

第1は、いかに複雑で錯綜しているように見えるバリューチェーンにも、必ず前工程と後工程の連鎖があり、それらの経路を特定し、各工程間の「サプライヤー＝カスタマー関係」を明確にしたうえで、各成員にサプライヤーとカスタマーの両方の立場を兼任させることの重要性である。そして、各工程間をジャストインタイムで結び、各成員に待たなしの問題解決を課すことによって、局所的な顧客満足がシステム全体の目指す大域的な顧客満足に結びつく条件を整え、その達成を容易にするであろうということであった。

第2の含意は、工業製品ではなく、目に見えない「サービスの束」を扱い、企画立案を主に担当するホワイトカラーや行政の業務領域においては、目に見える個別顧客のニーズの寄せ集めとは別種の、抽象的な顧客概念を創出し、適用することによって、「サプライヤー＝カスタマー関係」の連鎖は維持され、英防衛調達事例で見

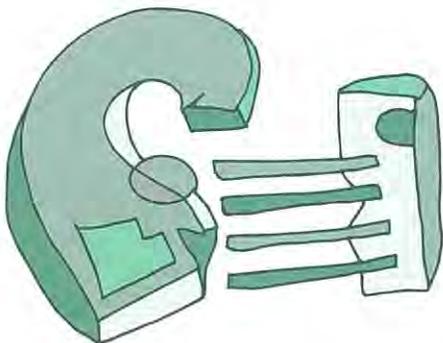
たように、実効性のある運用が可能であるということであった。

第3に、制度と手法が同じであれば、改革の成否はひとえにそれらの背後にある理念の優劣と時代環境への適合性にかかっており、伝統的な予算と人事権によるコントロールから、理念主導による自励的なマネジメントへと、経営の力点がシフトしつつある今日、民間セクターにも増して、公共セクターにおいてこの傾向が顕著となりつつあるということであった。本稿で考察した先進的な政府においては、予算や人事権による統制から、優れた理念とそれに基づく新しいビジネスモデルの創出と伝播による統率へと、マネジメントのやり方が変化しており、この傾向を反映して、いくつかの行政機関では、たとえば、大蔵省から内閣府へ、財務部や人事部から経営企画部へと、パワーの源泉が移行しつつある現象が確認できた。

一切は変化する。官民を問わず、うまく生存し続けるためには、環境に適応してシステムの基本特性を変更し、自らを再編し続けることが喫緊である。その際、英国政府やトヨタ系のように、経営の理念・制度・手法を中枢部と共有しながらも各ユニットごとの自己組織化を促し、それらがジャストインタイムで自己相似的に連なる全体最適システムの追求が1つの鍵となる。このような自己励起系は、複雑性を縮減しながらの使命達成に役立つであろう。

むろん行政と企業活動を無条件に同一視することは避けねばならず、たとえ類似性を論じるにせよ、両者の性質上の違いを考慮すべきである。けれども多くの証拠は、伝統的な官民の境界が曖昧化しつつあり、その背後にある基本特性やロジックの不可逆的な変化を見誤ると、容易に国民的損失に結びつくであろうことを示している。

自動車産業を中心とする日本発のベスト・プラクティスが、世界の製造業の模範となったばかりか、その基本要素が他国では形を変え行政革命にまで応用され、成果をあげているのに、皮肉にもお膝元の日本では、19世紀的ながらの官民の分断がいまだに幅を利かせている。



## [特集論文] スマート・プラクティス政府

日本の民間と政府の間には、大きな「時代格差」があり、英行政革命に比べると、21世紀初頭に行われた我が国の「行政改革」さえ、システム基本特性の根本的変更というよりは、表層的な組織いじりのように思えてならない。

今日の日本の行政に決定的に欠けているのは、民から官への、ベスト・プラクティスの「翻訳能力」ではないだろうか。行政ともの作りは別物ではない。それどころか英国の例が示すように、顧客ニーズを満たすメカニズムにおいて共通点が多い。「失われた10年」の間に糖尿病患者のようになってしまった今日日本で大切なことは、必要な質・量・内容のものやサービスを、適時適所に供給することに長じたトヨティズムのエッセンスを、国家行政に活かす工夫をすることではなからうか。

国家行政組織法が障害だ、官僚機構の内側からの変革は難しい、などと呑気なことをいってられる日々はそう長くない。21世紀に生き延びるのは、市場の淘汰圧に鍛えられた民間のノウハウを見事に行政に活かす国民であらう。「スマート・プラクティス政府の創出」こそが今世紀の諸国民の死活的な競争要因となるであらう。

日本の公共セクターの現状は1970年代までの英国に似ている。すなわち、官僚組織の独占体制、官財労の既得権の保護、安易な補助金の濫用、問題の先送り体質、ことなかれ主義の横行、コスト意識と改善のインセンティブの欠如、理念の欠如、制度・手法の不備と混乱、など馴染み深い特徴のオンパレードである。硬直化した中央政府のあり方を、「ビザンチン帝国」にたとえる海外からの訪問者もいる。現在進行中の「改革」にしても、何がどこまで本当に変わりうるのか、半信半疑の国民が多い。

だが、振り返ってみると、1948年にトヨタの大野耐一がカンバン方式のささやかな実験を始めてからしばらくは、現場から根強い抵抗が続いた（大野 1978）。同様に1979年以降の英国のラディカルな行革は、最初官僚の根強い抵抗にあい、なかなか進まなかった（Savoie 1994）。しかし、いずれの場合も、目に見える効果があがり始め、当事者たちの改善努力の成果が、品質や効率向上の数値

に表されるようになると、新方式は受容され、システムの基本変数が確実に変わって、改革の著しい進化を見た。

ここには、単なる精神論ではなく、組織の編成原理そのものを変え、如実な効果をあげることによって人々の考え方が変わっていったという現実がある。つまり、環境変化に適応した、新しいビジネスモデルを提唱し、堅固なマネジメントを導入することによって、人々の受容態度が変わり、以前あった認知ギャップが埋まったのである。これは優れて経営学的な問題なのである。

後世の歴史家は今日を振り返り「国家のあり方自体が、規制主体から、顧客たる国民の自生的な活動を助け、そのための高度な行政サービスを供給する支援媒体へと決定的な変貌を遂げた。その先例はまたしても英国が開いた」と自信をもって記すかもしれない。そして「規制政府」から「触媒政府」への移行を担う「スマート・プラクティス政府の誕生」こそが21世紀の諸国民の分水嶺になったと特筆するかもしれない。

その際、日本はどのように描写されるのか。20世紀後半、スマート・プラクティス政府の淵源となったトヨティズムを生んだ国として脚注には記述が残るのか。それとも歴史的記録に値する貢献なしと断定され、忘れ去られてしまうのか。これらの問いに対する答えは、今後の我々の国民的決断と行為にかかっている。今やるべきことは山積している。

### 西口敏宏 (にしぐち・としひろ)

1952年生まれ。早稲田大学政治経済学部卒業。ロンドン大学修士(M.Sc.)、オックスフォード大学博士(D.Phil.)、MIT研究員、INSEAD博士後研究員、ペンシルベニア大学ウォートンスクール助教授を経て、現職。経済産業省、防衛庁等の政府の委員を歴任。主な著作：『Strategic Industrial Sourcing』(Oxford University Press, 1994、米国シンゴウ製造業研究優秀賞・日経経済図書文化賞)、『サプライヤー・システム』(共編著、有斐閣)、『場のダイナミズムと企業』(共編著、東洋経済新報社)、『戦略的アウトソーシングの進化』(東京大学出版会)、『Knowledge Emergence』(Oxford University Press, 2001)



# Smart-Practice Government

## 注

- 1 民主主義や顧客主義のように、理念は万人に認められた優れたものでなければならない。トクヴィル (Tocqueville 1961 [1840]) は貴族的 (ファシズム的) 軍隊と民主的軍隊を比較している。彼によれば、貴族的軍隊の規律は習性に基づいており、戦争はこれらの習性を混乱させるので、戦争においてはひとりでに弛緩する。逆に民主的軍隊の規律は、敵の前では強固なものになる。というも、その規律の根元は、服従者の意思自体のうちにあるからである。くわしくは彼の『アメリカの民主主義』第3編を見よ。
- 2 本号所収の北川三重県知事の論文「三重のくにづくり——地方から改革の流れを大河に」には、この顧客ニーズという概念が、先進的な地方政府ではいかに捉えられているかについて象徴的な箇所がある。同論文の図「政策推進システムの年間運用イメージ」の左上には、「県民ニーズ」が至上のものとして位置し、その次に知事に代表される「トップマネジメント」、さらに部局長以下のハイアラーキーが位置づけられている。  
このように県民のニーズが知事の上に来るといふ発想は、民主主義の根源的な理念であるとともに、顧客主義の考え方を採り入れたスマート・プラクティス政府の要諦でもある。この意味で、三重県の「生活者起点の行政経営」という優れた理念は、これ以上要約し得ない仕方では、行政府の新しいビジネスモデルを表現している。  
一方、日本の中央政府の議論や文書には、「顧客」という言葉さえ出てこないことが多く、その施策にも「顧客不在」が目立つ。
- 3 ちょうどバーナード (Barnard 1938) が、組織は権力 (パワー) でなく、リーダーの権威 (オーソリティー) が部下に受容されて初めて機能すると主張したように、ものやサービスの価値も、その供給者ではなく、顧客に受容されて初めて発生する。
- 4 国家行政のあり方と国の経済指標とを、直接、因果関係で結びつけて考えられるかどうかは、慎重に議論しなければならない。だが、少なくとも、1980年代初頭の英国の失業者数が300万人を超え、インフレ率が2桁であったところに比べ、2001年6月の失業率は4%台、失業者数は100万人を切って、過去25年間の最低レベルを示し、ロンドン証券市場の時価発行額が東京のそれを上回るという状況を呈しているのを見ると、このような結果が自然発生的には起こりえないということだけは容易に推測できる。今日「英国病」という言葉は死語となりつつある。
- 5 こうした側面を含む、同時期の英国、米国、カナダにおける行政改革の詳細な研究としては、Savoie (1994) *Thatcher, Reagan, Mulroney*が優れている。
- 6 英国の場合、サッチャー政権以前は、実質的に首相官邸と大蔵省が国家の中核を担っていた。大蔵省は予算をコントロールし、首相官邸は国家戦略全体をコントロールしていた。ところが、この20年間に、「顧客主義」や「ジョイント・アップ (協業) 政府」など、新しい理念の創出および伝播機関として、内閣府が躍進してきた。その結果、今日では、首相官邸 (10 Downing Street)、大蔵省 (the Treasury)、内閣府 (the Cabinet Office)

が、ザ・センター (the Centre) と呼ばれており、内閣府は国家中核の一角を担うまでに成長してきている。

英内閣府の前身の内閣秘書課 (Cabinet Secretariat) は1916年に設立された。第1次世界大戦中の急迫した国家的ニーズに応じるため、帝国防衛委員会 (Committee of Imperial Defence) から出向した人材によって主に構成され、戦争遂行のための調整役を担ったのが発端であった。その後、内閣府は様々な進化を経て、主に官庁の人事、シビル・サービス全般の方針、首相官邸のサポートなどを担当するようになった。今日でも、この官庁の古い部分では、これらの業務を遂行している。一方、過去20年間で、同府内のそれ以外の新しい部分が著しく成長した。2000年3月現在、内閣府の約900名の総人員中、全体の約半数が、また局長などシニア・レベルでは実に3分の2が、他省庁から出向してきている優秀な人材で占められている。3年から5年という一定期間、彼らは「顧客ニーズ」に応じたクロスカッティングな国家戦略の策定に従事し、プロジェクト・ベースで次々に政策を提言している。大蔵省は予算と金をコントロールするのに対して、内閣府はこのようにアイデアをコントロールすることによって、国家の方向づけを行う重要な役割を担うようになっている。

筆者による英内閣府のインタビュー (1999年12月10日、2000年3月22日、2001年8月7日) によると、他省庁からの出向者が多い各局長のもとに5、6のプロジェクトが常にパラレルで走っており、内容と必要に応じて、各々の期間は3カ月であったり、2年間であったりする。各プロジェクトには各界から最高の人材を集める。日本の官庁の委員会のような儀式的なものとは違って、ここでは参加委員の間で実効ある討議が繰り返され、政策策定に直接反映される。参加委員の出自は、内閣府、他省庁出身者、シンクタンク、企業人、大学教授など多彩であり、プロジェクト期間中は、十分な時間と能力を投入してもらうために、所属組織から彼らを一時的に借り上げることも行われる。

このようにして策定された政策は、内閣府大臣または首相によって議会に提出される。またその一方で、内閣府は他省庁へ働きかけを行う。この際、内閣府は予算統制によって直接命令する権限を持たないので、他省庁に「これでやって頂けますか」といったお願いをするアプローチが採られる。

このような内閣府の活動は、他省庁から尊敬を集めている。控えめな表現の多い英国の官僚が一致して、「内閣府のリーダーシップは素晴らしい。いいアイデアが彼らからどんどん出てくるので、我々担当省庁としても、その価値を十分認めて、適宜実施させて頂いている」と証言していた (2000年3月23日、英環境運輸地域政策省における筆者インタビュー)。

なお内閣府をはじめとする英政府中核の進化に関しては、Lee, Jones, and Burnham (1998) *At the Centre of White Hall*, およびSmith (1999) *The Core Executive in Britain*がくわしい。  
7 これに関連して、クリントン政権の行革に大きな影響を与えたオズボーンとゲイブラー (Osborne and Gaebler 1992) の『政

## [特集論文] スマート・プラクティス政府

- 府再発明(邦題、行政革命)は、今日の企業家精神に富んだ行政府の特徴を10の簡単な原理に要約している。すなわち、触媒的で、コミュニティが所有し、競争的で、使命駆動、成果指向、顧客駆動であり、企業的で、先を見通し、分権化され、市場指向であると。
- 8 詳細は省くが、本稿の知見は、1998年11月から2002年1月にかけて断続的に行った、日米欧のフィールド調査に基づいている。それらは、ある場合は防衛庁、経済産業省、その外郭団体の海外調査団の一員として、他の場合は個人研究者として遂行した。なお、フィールド調査の一部に同行した天野倫文さんから、本論文の草稿の段階で洞察に富んだコメントを頂いた。ここに謝意を表す。いうまでもなく、本稿の記述や見解の責は筆者にのみ属する。
  - 9 これらの諸機関は決して固定的ではなく、その後もニーズに応じて頻繁な組織変更が行われている。
  - 10 リーズ市の行革については、Houghton and Williams (1996) *Corporate City?* がくわしい。
  - 11 1998年以來「スマート・プロキユアメント(調達)・イニシアティブ」を推進している、現在の英防衛調達改革については西口(2001)、Taylor (2001) がくわしい。また、防衛調達全般の国際比較については Kausal ed. (1999) を参照せよ。さらに、英防衛調達改革の手法となった自動車産業における製品開発やサプライチェーン・マネジメントの実証研究としては、Clark and Fujimoto (1991)、Nishiguchi (1994)、延岡(1996)、藤本(1997)、西口(2000b)を見よ。  
なお特筆すべきは、我々のフィールド調査で明らかとなった、これらの改革当事者たちの熱意と意欲である。この傾向は中樞から末端まで一様に認められた。たとえば、高級官僚も末端のエージェンシー所員も共通して語ったメッセージは、成果があるにつれて最初の疑念が消え、協業する楽しさや、改革プロセスを自ら所有して、成果を享受する喜びが増したということであった。このような積極的な態度は、成功する組織改革に共通して見られるものである。
  - 12 英鉄道民営化後の事故の多発や、国民医療制度改革に伴うベッド数の危機的な不足など、明らかな失敗例も見られる。これらは、民営化自体が問題なのではなく、その執行の仕方がまずいと考えられる。ここには複雑系進化論者カウフマンのいう「進化のゴツゴツした風景」が見られる。
  - 13 この市民アイデンティティの多義性については、ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)の文献で論じられている。たとえば、大住(2002)、pp. 144-150を見よ。
  - 14 英国における官公庁強制入札(Compulsory Competitive Tendering: CCT)、民間資金イニシアティブ(Private Finance Initiative: PFI)、官民協働(Public Private Partnership: PPP)、価値重視(Best Value)政策などの諸制度や、ベンチマーキング、発生主義会計などの手法については、ニュー・パブリック・マネジメントの文献がくわしい。たとえば、石原(1999)、大住(1999、2002)を参照せよ。なお日本においてもPFIなど英国発の制度を法制化し、定着させようという試みが、経済産業省の主導で行われている。くわしくは光多・杉田(1999)を見よ。
  - 15 対照的に、民間セクターでは顧客「規律」の要素がないか、あったとしても弱く、むしろ顧客「満足」に拮抗しない形で直結する、顧客「説得(persuasion)」や「納得(consent)」の側面が強い。  
企業は単に客が欲しがるものを安く作って売ればよいという受動的な存在ではない。企業は、時代を先取りし、顧客がまだ気づかない潜在需要を掘り起こし、顧客にとっての新しい「価値」を創造し、提案する主体である。そこには新しい価値を顧客に説得し、納得してもらう「顧客説得」の側面がある。この動きは民間企業が先導しているが、行政においても、たとえば、三重県が産業廃棄物税の導入など、「環境経営」の理念をいち早く実現したように、今後重要性を増していくと思われる。  
もともと「効用」とは、英国人が2世紀ほど前に発見し、近代経済学の発展に寄与した概念である。ところが、時代の進展とともに、個々の消費者の「効用」が、必ずしも社会や地球全体にとっての最適化や最大効用に結びつくとは限らないことが明白になってきた。カーソン(Carson 1962)の『沈黙の春』は、公害の地球的影響について警鐘を鳴らし、1970年代のマスクー法を生み出す原動力ともなった。  
ここに個々の消費者の効用(部分最適)と地球全体にとっての効用(全体最適)とを調整する必要が出てきた。そのために、政府や国際機関による法規制はもちろんのこと、民間企業においても、単に消費者の個人的な射幸心や快楽を満足させ、最大化するための財貨ではなく、地球環境にとって優しい商品やサービスを提案し、他社に先んじて供給することが喫緊となる。そこには、単に客が欲しがると、欲しがるとをそのままに、大量に売り、儲ければよいのではなく、一見、客の目の欲望や奢侈欲を抑えても、環境に優しいなど、より高い倫理観を満足させるほうが優れているのだと、顧客にわかってもらうことこそが、時代にマッチした「正しい」戦略であるという理念が必要なのである。このような理念は、自然発生するというよりも、感度が高く、志の高い企業の経営者や戦略策定者によって意図的に創出される。  
「失われた10年」の間にも、例外的に業績を伸ばしたトヨタやホンダ(本田技研工業)の商品戦略には、この点を配慮した周到な商品戦略が見られる。これらの企業は、単にカッコよく、排気をまきちらして速く走る車ではなく、自動充電式の電動モーターとエンジンを組み合わせた低燃費のハイブリッド・カーや、対人接触衝撃吸収型ボディを備えた安全性の高い車を世界に先駆けて発売した。  
ここには、顧客ニーズへの即物的、受動的な対応ではなく、地球環境や歩行者の安全などを考え、その対策が練られた商品を買うことが、たとえそのためのプレミアムを払ったとしても良いことであり、客のインテリジェンスを示す賢い消費選択であると、客に確信して頂く「顧客説得」、「顧客納得」の要素が含まれているのである。  
このような状況は、先述のように行政においても無関係とはいえない。先の三重県の産業廃棄物税のように、先進的な政府では、むしろ馴染み深いものとなりつつあり、今後ますますその傾向は強まると予測される。



## Smart-Practice Government

- 16 この点から派生して、さらに公共財の種類によって、民活しやすきものとそうでないものが分けられることを指摘しておく。すなわち、制度派経済学という資産の特殊性と取引コストが少なく、潜在的な供給者が多くてモニタリングのコストが小さい領域は民活しやすき。実際にNPMの出現よりはるか以前から、この理由により、世界の多くの地域で、ゴミ収集、街路整備、給食などが民間委託されている。他方、上の特徴が薄い、もしくは、正反対の特徴を有する業務領域は民活しが難しい。外交、国防、治安維持などはその典型例である。くわしくは大住(2002)、第3章を見よ。
- 17 トヨタが1989年に事務部門の課長制度を廃止し、プロジェクトに基盤を置くSL(スタッフ・リーダー)制を導入したのも、この理由による。さらに最近スタッフ・リーダーの評価基準を、従来の専門的機能の重視から、大幅に部下育成能力の重視にシフトする方針を打ち出したのも、根本的には顧客ニーズの最適化という究極目的に、より適切に対応していくための動きである(『朝日新聞』2001年12月16日、1面)。
- 18 Jenkins, Caines, and Jackson (1988) *Improving Management in Management*を見よ。
- 19 およそ人間が様々な相互作用によって複雑な社会システムの集合体を形成していれば、必ずそこには「サプライヤー＝カスタマー関係」のユニットに分解できる無数の社会的関係が発生していると考えられる。たとえば、話し手と聞き手、先生と生徒、売り手と買い手、命令者と服従者など、コミュニケーションの発信者と受信者から成る最小のユニットが見られ、これらが集積してルーマン(Luhmann 1984)のいう「世界社会」を形成しているのである。
- 20 いうまでもなく、最終顧客にとって価値を生み出す行為は、統一的な命令系統によってその境界が定められる、たった1つの組織によってではなく、組織間を貫くバリューチェーン全体によって営まれる。顧客ニーズにとっては、メイク・オア・バイといった古典的な2分法はあまり意味をなさず、むしろ顧客ニーズに対するバリューチェーン全体の追随性(compliance)が重要である。
- 21 ここでの議論は、複雑性の縮減様式に関連して汎用性のある含意を導き出すために、抽象度を高めて、そうなるべき、そう解釈すべきであるとするノーマティブ(規範的)な仕方では提示される。したがって、それは詳細な実証研究の知見と必ずしも厳密な対応関係にあるとは限らない。たとえば、自動車生産ラインにおいて、比較的高い技能を要するインジェクション・モールドの作業工程と、単純作業からなる組立工程を、熟練の度合いと内容によって、厳格に区分けして取り扱うような方法上の峻別は、本稿の直接的な課題ではない。
- 22 この考え方は、トヨタ生産方式を開発した大野耐一元副社長が、1948年にトヨタの機械工場長だったころに始めた一連の実験にさかのぼる。その後トヨタ生産方式は半世紀がかりで進化し、ゼロ・デフエクト、すなわち不良品の根絶に限りなく近づいて、今日のトヨタ車の息を飲むような高品質を実現している。
- 23 紙幅の都合上、本稿にはこれら8項目に関するくわしい説明を掲載できない。その部分は別途発表したい。
- 24 社会科学の研究上興味深いことは、このような理念が、同じ組織の階層上の位置や異なった組織間の立場上の違いにかかわらずに共有されているかどうか、その「認知距離(cognitive distance)」を測定し、その結果と、組織もしくは組織間パフォーマンスとの相関関係を探ることである。仮説としては、階層間もしくは組織間の認知距離に近いほど、業績もよいと想定できる。

### 参考文献

- Barnard, Chester I.  
1938. *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Harvard University Press (チェスター・I・バーナード, 『経営者の役割』山本安次郎・田杉競・飯野春樹訳, ダイヤモンド社, 1968年).
- Barzelay, Michael, and Lakoff, George.  
1995. "Should Customer Satisfaction Be a Goal of Public Organizations?" Paper presented at the Annual Research Conference of the Association of Public Policy Analysis and Management (APPAM), Chicago, IL.
- Blair, Tony.  
1998. *The Third Way—New Politics for the New Century*. London: Fabian Society.
- Carson, Rachel.  
1962. *Silent Spring*. Boston, MA: Houghton Mifflin (レイチェル・カーソン, 『生と死の妙薬』青樹築一訳, 新潮社, 1987年).
- Cabinet Office (U.K.).  
1999. *Modernising Government*. Cm 4310. London: Stationery Office.
- Clark, Kim B., and Fujimoto, Takahiro.  
1991. *Product Development Performance: Strategy, Organization, and Management in the World Auto Industry*. Boston: Harvard Business

## [特集論文] スマート・プラクティス政府

- School Press (藤本隆宏, キム・B・クラーク, 『製品開発力』田村明比古訳, ダイヤモンド社, 1993年).
- 藤本隆宏  
1997. 『生産システムの進化論——トヨタ自動車に見る組織能力と創発プロセス』有斐閣 (Fujimoto, Takahiro, 1999. *The Evolution of a Manufacturing System at Toyota*. New York: Oxford University Press.)
- Haughton, Graham, and Williams, Colin C., eds.  
1996. *Corporate City?—Partnership, Participation and Partition in Urban Development in Leeds*. Aldershot, England: Ashgate.
- 石原俊彦  
1999. 『地方自治体の事業評価と発生会計主義——行政評価の新潮流』中央経済社
- Jenkins, Kate, Caines, Karen, and Jackson, Andrew.  
1988. *Improving Management in Government: The Next Steps*. London: Her Majesty's Stationery Office.
- Kausal, Tony, ed.  
1999. *A Comparison of the Defense Acquisition Systems of France, Great Britain, Germany and the United States*. Fort Belvoir, VA: Defense Systems Management College Press.
- 北川正泰  
2002. 「三重のくにつくり——地方から改革の流れを大河に」『一橋ビジネスレビュー』49(4) 所収.
- Lee, J. M., Jones, G. W., and Burnham, June.  
1998. *At the Centre of Whitehall—Advising the Prime Minister and Cabinet*. London: Macmillan.
- Luhmann, Niklas.  
1984. *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp (ニクラス・ルーマン, 『社会システム理論(上・下)』佐藤勉監訳, 恒星社厚生閣, 1992年, 1995年; Translated by Bednarz, Jr., John, with Baecker, Dirk, *Social Systems*, Stanford, CA: Stanford University Press, 1995).
- 光多長温・杉田定大  
1999. 『日本版PFIガイドブック』日刊工業新聞社
- Nishiguchi, Toshihiro.  
1994. *Strategic Industrial Sourcing: The Japanese Advantage*. New York: Oxford University Press (西口敏宏, 『戦略的アウトソーシングの進化』東京大学出版会, 2000b年).
- 西口敏宏  
2000a. 「よりよい日本の防衛調達を求めて」『ビジネスレビュー』47(4) : 20-36. 2001.  
「戦略的アウトソーシング——英防衛調達の新ビジネスモデル」『組織科学』35(1) : 4-17.
- 延岡健太郎  
1996. 『マルチプロジェクト戦略——ポストリーンの製品開発マネジメント』有斐閣
- 大野耐一  
1978. 『トヨタ生産方式——脱規模の経営をめざして』ダイヤモンド社
- 大住荘四郎  
1999. 『ニュー・パブリック・マネジメント——理念・ビジョン・戦略』日本評論社  
2002. 『パブリック・マネジメント——戦略行政への理論と実践』日本評論社
- Osborne, David, and Gaebler, Ted.  
1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley (デビッド・オズボーン, テッド・ゲーブラー, 『行政革命』野村隆監修, 高地高司他訳, 日本能率協会マネジメントセンター, 1995年).
- Savoie, Donald J.  
1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney: In Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Smith, Martin J.  
1999. *The Core Executive in Britain*. London: Macmillan.
- Spear, Steven, and Bowen, H. Kent.  
1999. “Decoding the DNA of the Toyota Production System.” *Harvard Business Review*, September-October, pp. 97-106 (H・ケント・ボウエン, スティーブン・スピア, 「トヨタ生産方式の“遺伝子”を探る」『DIAMONDハーバード・ビジネス・レビュー』2000年3月号).
- Taylor, Trevor.  
2001. “Smart Procurement and the Aerospace Sector.” *International Journal of Aerospace Management*, 1(2) June: 141-156.
- Tocqueville, Alexis de.  
1961 (1835, 1840). *De la démocratie en Amérique*, I-II. Paris: Gallimard (A・トクヴィル, 『アメリカの民主主義(上・中・下)』井伊玄太郎訳, 講談社学術文庫, 1987年; Mayer, J. P. ed., Lawrence, George, tr. *Democracy in America*. New York: Harper and Row, 1966).