

## 改革の持続力と「X非効率」の問題

北海道大学大学院教授 宮脇 淳

国、地方自治体を問わず取り組まれている行政改革、その中で注目されるのが「改革の持久力」の問題である。すでに、改革が進んでいると外部から評価される都道府県や市町村など、いわゆる「先進自治体」がいくつか存在している。しかし、取り組まれている改革シナリオが「持久力」として、どこまで潜在的パワーとなって自治体内の行動システムとして強固に形成されているかについては、同じ先進自治体間でも大きな違いがある。それは、リーダーシップを発揮している知事、市町村長などのトップが去った後に、いかに当該行政組織が改革に向けた自助努力的体質を内蔵しているかのレベルの違いとも言える。マスコミに取り上げられるような事業の見直しや改革に向けたプログラムを華々しく提示している場合であっても、当該行政組織が必ずしも自助努力的体質を持続的に内蔵しているとは限らない。その理由は、華々しい事業の見直しや改革に向けたプログラムが存在すること、当該組織内部の意思決定等に対する官僚行動システムが変化していることとは別問題だからである。例えば、道路やダムなど大きな公共事業の見直しを実現しても、その中にはトップのリーダーシップなどに依存するものであり、見直しの意思決定プロセスにおいては旧来の官僚行動システムとの妥協的産物に過ぎない場合が少なくない。すなわち、既存官僚組織との協調妥協型改善であり、既存官僚組織との協調を越えたプロセス変革に至っていない場合が多い。組織が政策や事業を形成する官僚行動システムを従来同様に抱え続けていけば、いくら大胆な見直しを行っても、一方で、将来、見直しをしなければならなくなる従前型のリスクを抱える政策や事業の生産を繰り返し、見直しの材料を供給し続けるだけの結果となるからである。

「改革の持久力」がどこまで官僚行動システムに内蔵されているか。それを知るための理論的基準が、「X非効率」はどこまで克服されているかの視点である。これは組織における「使用人問題」への対処として指摘される課題であり、行政組織に置き換えれば「官僚問題」への対処軸といえることができる。「X非効率」の問題は、具体的には「組織に配分された資源で効率的に利用されていない部分」の問題と言い換えることができる。この資源が十分に活用されていない「X非効率」が深刻化する組織要因としては、第一に組織の活動範囲が多分化していること、第二に組織が異なるタイプの専門家を多数雇用し異なる目的を追求していること、が上げられる。肥大化した行政組織は「X非効率」が深刻化しやすい典型的組織である。この深刻化の背景には、職員の地位が独占的であり、権限の階層が多く、作業成果の数量的把握が困難であることなどが指摘できる。こうした要素により、組織内の情報が偏在することで自己ないしは所属組織の利益追求を優先し、もともとの雇用者である国民ないし住民の利益が追求され難い構造を生み出す。その結果、「局あって省なし」等の言葉で表現されるように官僚組織からは全体の管理が消滅する事態も発生するのである。

小泉改革、そして各地方自治体の改革において、この組織スラックたる「X非効率」と呼ばれる現象を、人事や予算に関する情報共有や意思決定プロセスの変革により、どれだけ克服しているかが真の持続的改革の命題とならざるを得ない。「X非効率」を生み出す源泉である情報の偏在を、人事や予算制度そして公務員制度の源流にまで遡って見直すパワーの問題である。