

公共部門の生産性向上のための新たな
アプローチ

優先順位付け、測定、整合化による 公共部門の生産性の向上



www.pwc.com/jp



目次

要旨	4
生産性に関する現在の議論の背景	5
予算が公共部門の生産性向上に与える影響	6
現在の生産性プログラムの完成	9
行動の機会	11
優先順位付け	
測定	
整合化	

“生産性が全てではない。しかし、長い目で見れば、全てであるといつてよい。
Paul Krugman

”

要旨

「生産性」は、公共部門においても産業界においても、長期間にわたり議論されてきたテーマである。

「生産性」とは、多くの場合、ある活動の有効性と効率性の向上を意味する。

しかし、現実をはるかに複雑である。オーストラリアにおいては、セクターによって生産性の解釈が全く異なるため、公共部門が生産性の向上について議論する場合に基礎となる原則と、民間部門における同問題の扱い方との間には、ほとんど関連性がないといえる。

どの業界も生産性に関する独自の見解を持っているが、公共部門と民間部門の見解には特に大きな隔たりがある。端的に言えば、公共部門は、民間部門で用いられている株主還元指標を採用したり、自らのために内部でアナリスト、アドバイザー、コメンテーターなどを利用したりすることができない。

しかし、だからといって公共部門の官僚が生産性について理解する必要がない、というわけではない。確かに、生産性という言葉は一般的な用語であり、有効性、効率性、成果、評価などといったフレーズとともに頻繁に使用されている。しかし、公共部門の生産性を測定する一般に認められた方法が存在しないという事実が問題を複雑にしている。そのため、公共部門における生産性とは解決不可能な問題である、または国有企業など商業的属性を帯びた公的組織でなければ問題にする意味がない、などといった主張もなされるほどである。公共部門の生産性に関する文献を調べる者は誰でも、この主張がもっともであることを認めざるを得ない。

本書では、公共部門の生産性に関するこれまでの取り組みの原動力と経緯について考察し、また以下の三つの質問に焦点を当てることによって、公共部門においても生産性は大きな意味を持つものになる、とこれまでの否定的な見解を覆す主張をしている。

- 政府のプログラムや活動を戦略的に優先順位付けするに当たり、集団的アプローチを適用した場合、公共部門内の各省庁が果たすべき責任の多様性に対応することは可能だろうか。
- 公共部門の生産性を判断する手段として、実際に何を測定すればよいのだろうか。または、今後研究を行うべき領域だろうか。
- 構想と戦略を改善し、生産性の向上へとつなげ、理想的な成果を得られるような実施計画を作成するにはどうすべきか？

これらの質問は、サービスの需要と供給に関するものであっても、付加価値活動を最も重視するという観点からのものであっても、または単純に計画を実行するという観点からのものであっても、公共部門の生産性に対処する方法を提供する。

生産性に関する現在の議論の背景

国家の生産性に関する議論において、政府の生産性は見落とされがちである。これまで、生産性に関する議論や分析では、商品やサービスが取引され、金銭的な評価が容易である「市場部門」に焦点が当てられてきた。対照的に、行政サービスにおけるアウトプット（活動量）は、その性格上、成果を測定したり、評価したりするのが困難である¹。行政サービスの「成果（目標達成度）」を測定するのが困難であれば、この分野における生産性の評価も現実的に難しいということになる²。

こうした課題はあるものの、オーストラリアの経済と社会に対する行政サービスの貢献度を考慮すると、この分野における生産性を軽視することはできない。実際、オーストラリア統計局（ABS）によると、公務員の数は180万を超えており、これは全就業者の16%以上に相当することである。2011年から2012年の公務員の賃金は、合計で1,280億米ドルを上回っている³。

通常、公共部門の生産性は、互いに関連する三つの要因によって決定される。

- **コスト基盤の縮小** - 厳しい財政状況に対応した低コストの追求。
- **公共部門の近代化** - 政府機構を変革し、その結果として公共サービスを再構築するための試み。
- **サービスの提供方法の改善** - より効率的かつ効果的にサービスを提供することにより、市民のために成果を改善する。

こうした取り組みは、望ましい成果を達成できない場合が多いが、その理由は次のようなものである。

- **優先順位付け** - サービスの提供においてもはや意味を持たない活動の実施と定着化にどう対処すべきかを厳しく検討することが、戦略的レベルで重視されていない。
- **測定** - 市場分野（財やサービスが有償で取引される場）とは異なり、生産性指標の開発が不十分である。このため活動、機能、またはプログラムがもたらす結果を明確に理解することなく、単に上層部の成果を応用している。
- **整合化** - 財政環境を問わず、戦略を実行に結びつける能力が限られており、その結果、リスク回避的風土、大規模な改革を推進することに対する抵抗感、政策レベルにおける、また地域社会における期待の不足をもたらしている。



1. 「市場部門」に含まれない政府の活動として、「行政・公安」、「教育・訓練」および「医療・社会扶助」がある。

2. 例えば、政策部門では、単に立案した政策の数を重視すれば、政策の質が無視される。よって取引可能な価値がない場合は、有効なアウトプットを測定する一貫した指標を持ち得ない。

3. ABS 6248.0.55.002 - Employment and Earnings, Public Sector, Australia, 2011-12（公務員の大部分は、行政・公安、教育・訓練、医療・社会扶助などの非市場部門に属する）

予算が公共部門の生産性向上に与える影響

公共部門の生産性を理解するにあたっては、まず政府支出から始めるのが通例となっている。

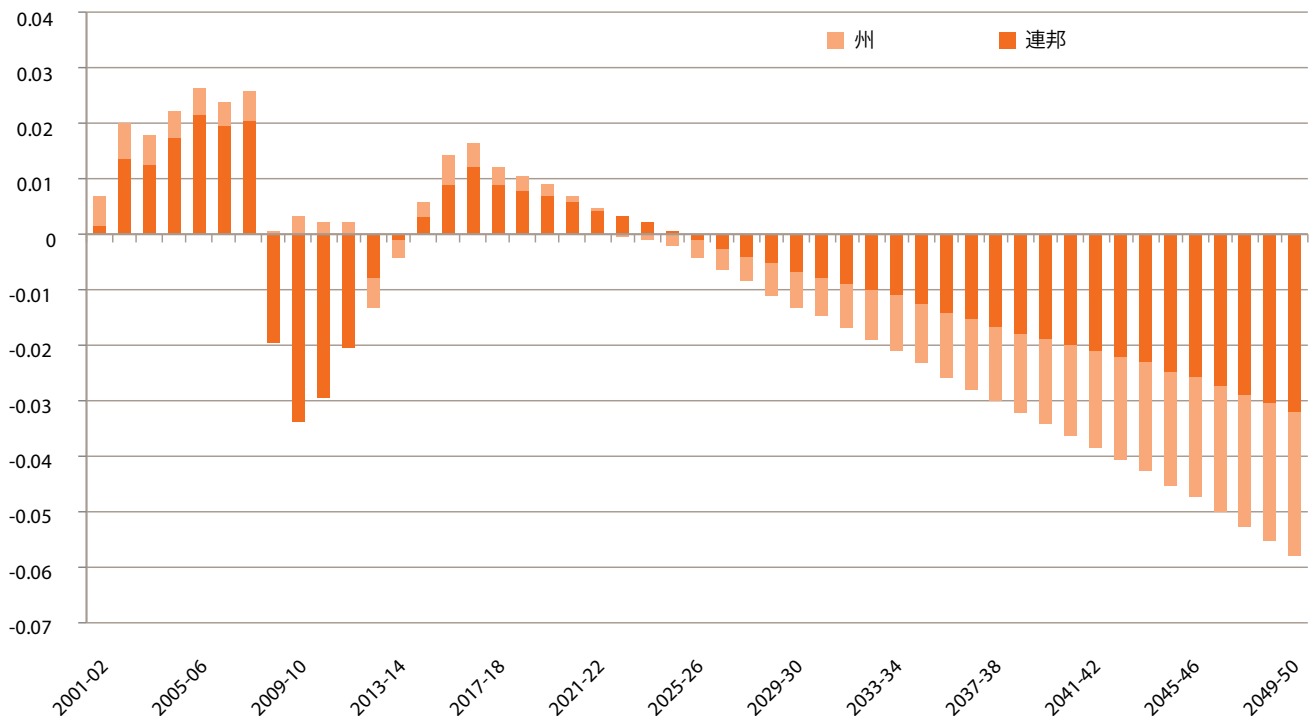
「コスト」に注目することも（特に財政困難時には）重要だが、「生産性」とは、サービス提供の成果に対するインプットを最適化する方法を理解することである。

オーストラリアでは、2000年代以降、あらゆるセクターで生産性が低下しているため、生産性が課題となっていることは周知の事実である⁴。公共部門における生産性の問題は目新しいものではないが、公共部門における「生産性」を理解するには、税制改革、労働力参加率、生活保護の規模と配賦にかかわる議論など、GDP生産性を左右する可能性のある国家的問題を避けて通ることはできない場合がほとんどである。純

粋に政府の見地から考えると、予算上の課題を克服するには、支出を重視せざるを得ない。

1990年代から2000年代にかけて、オーストラリア政府は、資産売却と税収増により、財政再建を達成した。世界金融危機（Global Financial Crisis, GFC）前の数年間に、商品価格の急激な上昇により、資源および資源関連企業の収益および賃金が急激に押し上げられた。これが、資産価格の大幅な上昇、キャピタルゲ

図1：プライマリーバランス：オーストラリア連邦および州／準州政府、対GDP比（%）



出典：PwC analysis

注：プライマリーバランスは、金利取引を除いた、収入と支出の差として定義される。このチャートは、正式な予算の将来見積もり（利用可能な場合）に基づいて作成されている。従って、予算においてどの程度の増収および支出増が見込まれているかに依存する。また、生産性は毎年安定的に1.5%改善するという仮定に基づいている。

4. 例えば、'Australia's Productivity Performance and Real Incomes'（2012年6月、オーストラリア準備銀行）などを参照のこと。



イン税制の完成、家計消費の堅調な伸びと相まって、税収の拡大を促した。また、裏付けとなる現金収支に比べると、構造的財政収支が改善されていなかったが、各政府は所得税率の引き下げを実施する余裕があると考えた⁵。

このように公共部門のバランスシートが健全であったため、連邦政府は、過度の信用リスクにさらされることなく、裁量的刺激策によってGFCに柔軟に対応することができたのである。現在も連邦の財政力は依然として強く、国の財政に対する信頼性が高いことは、その信用格付けがAAAを維持していることから明らかである⁶。

生産性への注力強化を促す要因

オーストラリア政府は、「短期的に大幅な削減を実施すると、就業率および成長率に多大な影響を与える」と述べており、財政再建をさほど急いではいない⁷。これは、その財政状態が他の先進諸国の羨望的であり、他の経済協力開発機構（OECD）諸国に比べると赤字額が少ないことを考えると、賢明であるといえる⁸。

しかし、GFC以降、どの国の政府も厳しい状況に直面しており、他のOECD諸国と比較すると赤字が少ないとはいえ、以下のような理由から、黒字の回復が予想よりも困難であることが判明しつつある。

- オーストラリア連邦内の各政府では、いずれも収入が低下している。
- 未解明の経費増加額（前年同期比6%から8%）に対処する必要がある⁹。

GFCの影響から、また全般的な財政環境が緊縮に向かう中で、議論の大部分を経費節減が占めるとともに、生産性が注目されつつある。短期的には、厳格な財政規律により、財政黒字を達成する必要がある。例えば、支出の伸びが2008年度以前の数字に戻った場合、さらに670億米ドルの経費負担が生じることになる¹⁰。その意味で、財源が確保されていないプログラムを実施するには、まず部門全体で生産性向上に取り組むことが必要となる。

5. 議案予算局。2013年。Estimates of the structural budget balance of the Australian Government: 2001-02 to 2016-17（「オーストラリア政府の構造的財政収支見積もり2001/2002～2016/2017年」）。オーストラリア議会（キャンベラ）。

6. Parkinson, M. 2012. 'Challenges and opportunities for the Australian Economy'（「オーストラリア経済の課題と機会」）。2012年10月5日、John Curtin Institute of Public Policy（パース）のブレックファスト・フォーラムにおけるスピーチ。

7. オーストラリア政府。2013/2014年予算。 http://www.budget.gov.au/2013-14/content/bp1/html/bp1_bst1.htm

8. http://www.budget.gov.au/2013-14/content/economic_statement/download/2013_EconomicStatement.pdf

9. PwCは2013年に「Protecting prosperity: Why we need to talk about tax（将来にわたる繁栄を維持するために—税務について語る必要性の理由）」においてオーストラリア政府が抱える将来の財政的課題について説明し、予想している。同文書は以下のリンクから入手可能。

10. 2004年度から2008年度の5年間にわたる複合年間成長率（CAGR）6.8%に基づく。出典：www.budget.gov.au

継続する構造的課題

「構造的」財政収支の見地から考えると、財政赤字に対する懸念も高まる。構造的財政収支は、主要な循環的要因および一時的要因を調整したもので、国のバランスシートの健全性や債務持続性に関する指標となる。最近の報告では、オーストラリアの債務水準の高さの原因は、循環的要因よりも

むしろ構造的要因にあり、現在や過去の政府による減税（個人所得税、燃料消費税）措置および歳出水準の上昇を反映したものである、と指摘されている。議会予算局の推計によれば、オーストラリアは2011年から2012年の間に約3.25%から4.25%の構造的赤字体質に移行した⁴。

政府の構造的支出削減策には、実際的な支出伸び率の抑制や、税収の自然な回復などが含まれる。前述したとおり、こうした施

策は、時間をかけて着実に構造的収支を改善するよう調整されている。このため、支出削減案があっても、2016年から2017年のGDPは約0.25%から1.5%にとどまると予想されている。これにより、公共部門の生産性に集中し、財政措置プログラムの資金源を確保することが容易になる。

結論

公共部門の生産性について議論するに当たっては、まず収入と支出から始めるのが適切である。しかし間もなく、公共部門と民間部門では生産性に対するアプローチの仕方が異なることに気付く。例えば、

- 課税、使用料、手数料および料金などによる所得としての収入（revenue）は、純粹にマクロ経済的観点から公共部門の生産性に関連があるだけである。
- サービスを提供する際に発生する費用である経費は、活動ごとに投入するインプット（資源）が各構成要素に振り分けられるときにのみ意味のあるものとなる。通常、公共部門では、構成要素への振り分けは（行うべきだが）行われていない。

従って、予算面での取り組みは、重要ではあっても公共部門の生産性を向上させる唯一の手段ではない。このことにもかかわらず、厳しい財政環境を考えると、財源が確保されていないプログラムの実施については、どれに資金を提供し、どれを実施または中止するかを取捨選択を経て行われるべきである。PwCは、こうした選択を行うための枠組みを政府に提供する、生産性に基づいた経費査定アプローチを開発した。

4. 議会予算局。2013年。Estimates of the structural budget balance of the Australian Government: 2001-02 to 2016-17（「オーストラリア政府の構造的財政収支見積もり2001/2002～2016/2017年」）。オーストラリア議会（キャンベラ）。

現在の生産性プログラムの完成

政府は、組織のレベルにおいて、行政サービスのコスト基盤を縮小するべく、野心的かつ多くの場合は痛みを伴う措置を講じてきた。

こうしたアプローチの利点は、必ずしも証明されているわけではない。

結論として、持続可能な変化を生み出すには、より戦略的なアプローチを採用する必要があるといえる。

オーストラリアの公共部門で過去に実施された生産性向上プログラムでは、戦略的な生産性プログラムを採用するよりも、財政コストを直接削減する傾向が見られた。この傾向は、公共部門全体の生産性のアウトプット向上に向けた多くの試みを阻止し、持続可能なコスト削減機会を特定する上で障害となってきた。

このアプローチを採用する基礎となる理論的根拠は、政府がどの方向に向けて努力すべきかについて、取捨選択を行うために利用できるようなサービス提供に関するパフォーマンスデータが不足している、というものである。

ただし、このアプローチには顕著な例外がある。それは、臨床サービスの提供に効果的な価格を設定するため、医療分野における企画や重要な改革を実現させるためのパフォーマンス指標群に基づいた、永続的シェアードサービス改革プログラムである。

従来の「生産性」に関する取り組みの有効性

上記の考察はこれまでの努力を批判することを意図したものではなく、単にコスト削減や「金銭的な効率性の追求」のための取り組みでは、目標がすぐに達成されること、またサービス提供の成果に影響を与える場合が多いということを指摘するものである。次ページの表で、こうした取り組みの利点と限界を示した。



表1：費用対効果を追求した影響

施策	利点	限界
「新規雇用ゼロ」政策。辞職による欠員を補充しない。	短期的には労働力のコスト基盤が安定化される。 利用可能な資源がある活動を優先させるよう組織にメッセージを送ることができる。	通常は全く方向性がないため、その職務によって実施される活動が「戦略に沿って」いるか否かにかかわらず、組織全体にわたって能力格差が生じる。 継続的にこのアプローチを採用することにより、本来の意図とはかけ離れた組織構造（ある職階の人数または職階そのものの数が多すぎる・少なすぎる、主要な職務に対する監督が適切でない、管理職の数が多すぎる、など）をもたらす可能性がある。
全省庁で「効率化による配当」制度を適用。	同じ活動に対する財源が前年よりも増えるのではないかという期待を改め、活動のあり方を継続的に改善しようとする思考が身につく。	上級意思決定者が柔軟に予算を使うことができなくなり、各省庁の経費管理権が財務省や財政省の職員に移るため最高財務責任者の役割が縮小する。 組織内業務の改善に投資する能力が弱まることによって、組織の「緩慢な死」やサービスの質の低下につながる。
事務部門としてシェアード・サービス・センターを設立。	省内の非中核的サービスのコストを段階的に変化させるような投資が可能。	その省にとって許容可能な収益率を達成するにはどの程度の規模が必要なのかを考慮せずに設立される場合が多い。 新たなシェアードサービスを設計し、導入するために必要な経費に関する仮説に誤りがあり、その誤った仮説に基づいて企画書が作成される場合が多い。 通常、その省が実際に何をするのかをほとんど考慮せずに調査が行われるため、サービスの分類が不十分であったり、同じようなサービスを重複して提供したりする場合がある。
政府提供のサービスを単独の民間業者に委託。	業務コストが損益計算書の「給料・賃金」欄から「売上原価」欄に移ることによって、より効率性の高いビジネスに見える。コストも削減できる。 内部で経費を節減しなくても業者に委託することによって生産性が向上することを実証。 サービスの調達方法について商業的な発想が生まれ、改革が促される可能性がある。	内在する市場の失敗が独占に変化する可能性がある。独占的なサービス提供業者の存在によって参入障壁が高くなり、より多くの参加者によって市場が活性化される機会は確実に制限される。 真のアウトソーシングを通じて内部変革を達成するのではなく、単なるコストの移転に終わるリスクが生じる。
政府に商品やサービスを納入する業者に厳格なコンプライアンス要件を課す。	調達プロセスを通じ、期待される水準を明確にすることにより、市場に公平な競争の場を提供する。	市場の緊張感ある競争状態から隔絶される。 違うやり方をすれば利益が得られるときに、物的サービスの供給業者を入札で選び、改革の機会を失う。 リスクを回避するカルチャーが生まれ、調達プロセスにおけるリスクが減少するよりもむしろ増加する。

結論

こうしたアプローチは、過去に採用されたものの、それを実行する上で必要な戦略性や持続性が欠けていた。財政コストの削減は、生産性を向上させる一面はあるのだが、反対の要因となる傾向がある。これらのアプローチを同時に実施することによって、効果が増幅されることになる。

1. この種のアプローチを採用することにより、正しい時期に能力格差が解消されず、組織が蓄積した経験や知識が退化してしまう。その結果、請負業者を雇えば経験不足を埋め合わせることができるだ

ろうと考えて「甘い査定」が行われることになる。しかし、請負業者は、中長期的なスタンスで対処すべき政策課題についても、短期的な見通ししか持ちあわせていない。

2. この種のアプローチは、裁量的で付加価値を生まない活動の排除を目的としていない。むしろ、事業体を「サラミスライスする（一定の単位で小さく切り刻む）」ことにより、低職階者が行うような職務を中から上級管理職が行う事態をもたらす。

3. 延々と続くコスト削減要求に耐えなければならず、予算プロセスがサバイバルゲームの様相を呈す

ようになる。こうした「逃げるか、戦うか」といった状況は、政府中枢部局と実務担当省庁との間に闘争的な関係を生み出す。あるいは、より充実した安定的な雇用機会を求めて有能な人材が職場を去るため、離職率が高くなる。

確かに、従来のコスト削減法では、政府が現在抱える財政的課題に対処することはできない。

持続可能な生産性の向上を実現するためには、代替的な行政サービス提供法を検討する必要がある。

行動の機会

公共部門における生産性の課題を解決するには、次の三つの重点分野に取り組む必要がある。

- **優先順位付け** – 公共部門における責任、機能および活動の多様性に対応する、集団的な生産性向上アプローチの開発。
- **測定** – 民間部門で普及している「株主還元」指標の代替として、生産性の水準を判断する公共部門独自の指標を作成する。
- **整合化** – 改革と改革による生産性の向上のための構想や戦略を、実際に望ましい成果を得られるような実施計画に移し替える。

これらはいずれも現代の公共サービスが取り組まねばならない重点分野である。サービスの提供を優先しつつ、公共機関を通じてパフォーマンス整合化の考え方を推進することから始めなければならない。

優先順位付け

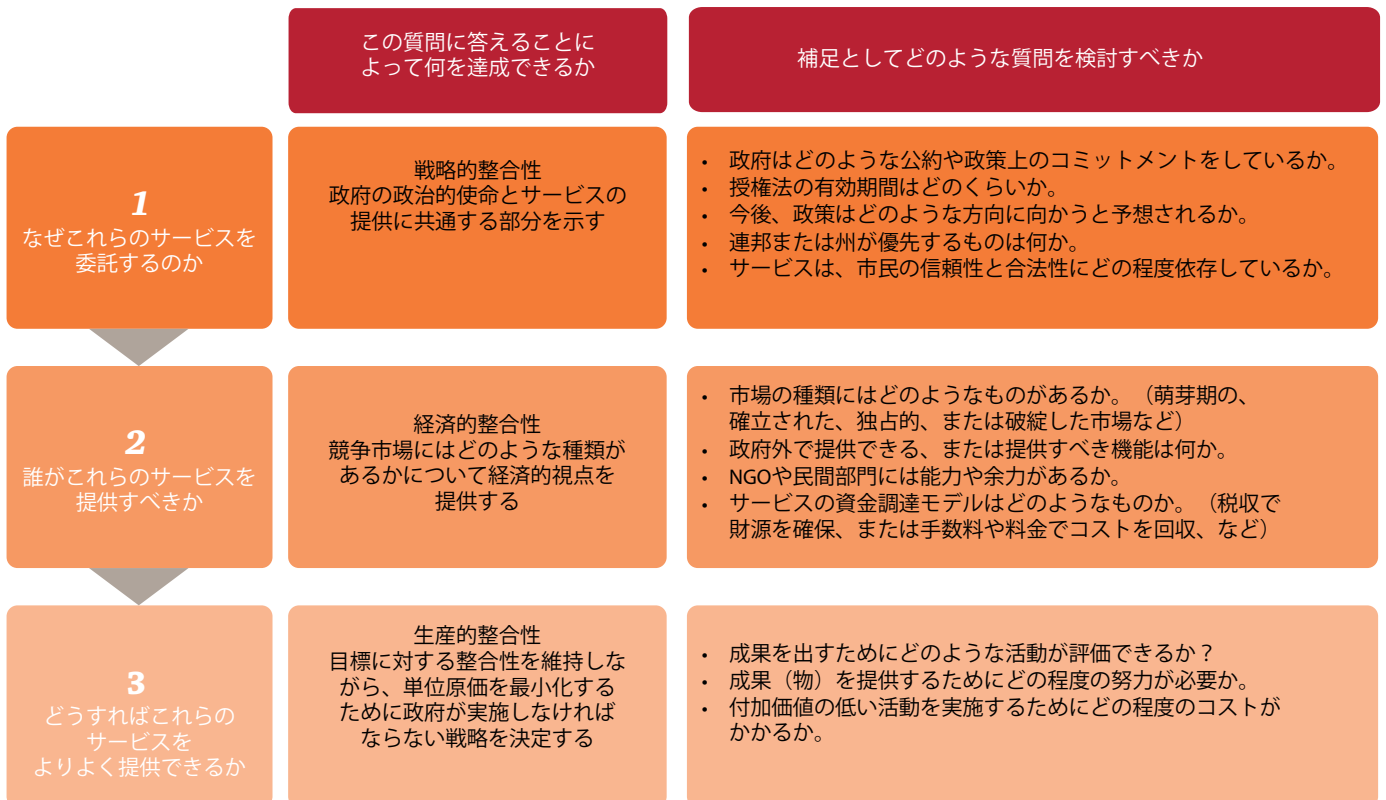
公共部門の生産性を向上させる戦略的アプローチとは、公共部門に存在するさまざまな業務全体にわたって使用することができる、標準化され、しかも反復可能なアプローチでなければならない。

公共部門に生産性という用語があてはまらないわけではない。しかし、生産性に対するアプローチを変える必要がある。生産性は単なるコスト削減ではない。それはある活動の効率性と有効性を向上させることであり、特定の活動を廃止することによって、より社会的価値のある用途に資源を使うことである。

図1は、公共部門の生産性について考えるための新しくより広範なアプローチを提供するフレームワークである。これは、次のような基本的な質問を中心として、公的業務に適用可能な戦略的観点として機能するよう意図されたものである。

1. なぜこれらのサービスを委託するのか。
2. 誰がこれらのサービスを提供すべきか。
3. どうすればこれらのサービスをよりよく提供できるか。

図1：政府のプログラム・サービス・優先度を評価するためのフレームワーク



プログラムベースの予算編成と報告

一般会計の金額が大きいセクターの官庁では、フロント、ミドル、バックオフィスの効率化をさらに推進しようとする傾向が顕著であるが、そのためにはその官庁のアウトプットを戦略的な視野から検討する必要がある。これは多くの政府機関にとって課題である。なぜなら、従来は幹部がインプットの視点（例えば給与、一時的な労働力、占有、財とサービスなど）だけを基準として、組織の支出を管理してきたからである。予算プロセスも煩雑であり、ほとんどの場合は前年度の歳出実績に増加分を加算することによって次年度の予算を策定するという還元的プロセスになっている。政府の「中核的」事業について支出分析が行われることはまれである。

私たちは、実際に提供されたサービス、プログラム、ならびにアウトプットおよびそれらに関連する支出を見極めるため、数多くの英国およびオーストラリアの政府機関と共同作業を行ってきた。アウトプットの期首「棚卸表」が作成され、プログラムのヒエラルキーが定義されると、その官庁は各プログラムを戦略的に評価することができるようになる。ここで生じる代表的な疑問点は次のようなものである。

- プログラム、サービスまたはアウトプットは、現時点で政府の政策と整合しているか。
- 重複する（似たような成果の達成を意図した）プログラムはないか。
- プログラムが意図した成果を達成しているという証拠はあるか。

これらの情報は、最終的に幹部、閣僚、そしてもちろん一般の人々に対して、税金の使途を明らかにするとともに、民間部門の方が良いサービスを提供できるという主張を検証するためのベンチマークとなるデータを提供する。

またこれは、中央省庁（財務省、財政省、首相、内閣）が「成果」の目線に沿って長期的な予算編成を行うこと、ひいては二つの目標、すなわちそれが必要とされるところに支出を振り分け、必要でなくなったところの支出を削減することを可能にする。

政府による介入（または不介入）の理由については、分析能力の向上により、以前よりもはるかに明確にその性質、規模、および範囲を特定できるようになった。

これらの質問に答えることにより、政府は、その業務に最も適した公共または民間部門のサービス提供者を使って、どのサービスを優先し、いかにしてその提供を優先させるかを決定することができる。本質的に、政府はマルチセクター産業である。この課題に対応するため、フレームワークは意図的に非断定的なものとなっており、従って政策決定、規制業務およびサービス提供業務など、さまざまなシナリオにおいて適用が可能である。

全体としてこのフレームワークは、生産性を向上させる上で意思決定者が選択することのできるオプションについて理解するためのエントリーポイントとなるよう設計され

ている。このフレームワークからさまざまな活動が生じ、その一つ一つに対して次の質問が行われる。

1. 「なぜこれらのサービスを委託するのか」

この質問の意図は、特定のサービスを政府が提供する理由について、その正当性を追求することにより、戦略的整合性を確立することにある。

実際、この質問は、民間部門であれば回答が求められる、株主価値に関する質問に相当するものである。そのため、公共価値論に明記されている「政府活動の範囲」の三つの側面を利用している¹²。

- **正当性** – 政府には行動する権限があるか。
- **公共の価値** – 政府はなぜ、また誰を代行して行動すべきか。
- **能力** – 政府には行動する能力があるか。

プログラムを実行し、サービスを提供する理由が理解されると、合意された一連の事実に基づいて、何を優先し、維持し、または縮小すべきかがわかるようになる。

12. Mark H. Moore, *Creating Public Value Strategic Management in Government*, Harvard University Press (1995)

サービスの提供を改善する新たなビジネスモデル構築に向け、民間部門と協力

PwCは、サービスを改善し、公務員年金の管理に掛かるコストを削減するため、英国内閣府と共同で作業した。この作業では、誰が公務員年金を提供すべきかという基本的な問題が問われた。業務は、10の事業部門に分かれて行われており、250名が従事していた。財政的圧力と新政府の発足のため、IT調達資金が不足していた。より革新的なアプローチが必要だった。

この問題は、公共部門の年金を管理する前衛的な共同合弁会社、MyCSP Ltdを設立することによって解決された。政府、民間部門のパートナー、そして従業員給付信託が共同で所有する、新たな事業体である。

新しい事業体は、18カ月間にわたる開発プログラムの後、2012年に設立された。開発プログラムの間、PwCは、商業モデルの設計（供給契約を政府に戻す交渉を含む）および調達プロセスを主導した。調達プロセスでは、民間部門のパートナーが選定された。

調達プロセスの管理により、民間部門との協働を通じた起業家的成長が可能になった。重要なのは、同プロセスは民間部門の能力を活用して構築され、民間部門による提供を可能にするものではあったが、最終的な責任と権限は依然として政府にあるという点である。この合弁会社では、公共部門における高い生産性を確保するためのインセンティブが継続的に提供されている。

2. 「誰がこれらのサービスを提供すべきか」

公共部門は、長きにわたり、民間部門と協力してサービスを提供してきた実績がある。この質問の目的は、プログラムまたはサービスを市場化テストの対象とすべきかどうか、また市場が存在するかどうかについて、経済的整合性を確立することにある。政府は、民間および非営利組織のサービス提供者と協力することによって生産性を向上させる機会がある場合に、あえて公共部門内でプログラムやサービスを提供する責任（説明責任ではなく）を負い続ける理由について、戦略的評価を行うべきである。

この質問では、結果的に強制競争入札、金銭的な効率性を追求するベストバリュー制度、アウトソーシングをもたらした、低付加価値業務（例えば給与計算）や、サービス提供の中でも共有化が容易でリスクの低い部分（例えば、病院用のリネン類など）を主な焦点とした、観念的要因や財務上の要因から離れることが必要である。

また、次の四つのテーマを考慮すると、公共部門はますます民間部門との契約の拡大を検討せざるを得ない状況になりつつある。

1. サービスを委託することによって固定費を変動費に変えれば、単位原価を削減できる。——外部との提携は、サービス提供のための資源を所有する代わりに外部に委託することによって、人と資産の面で固定費を変動費に変換する機会を与えてくれる。さらに、競争市場が成立する場合に、スケールメリットによって単位原価を削減できる可能性があるときは、アウトソーシングが強く推奨される。
2. それに最も適した業者がサービスを提供することによって、本来的な優位性を獲得することができる。——サービスに対する需要の増加に伴い、人材が制限された環境で、ますます複雑化するサービスを提供する事業体として、公共部門が最も適しているとは限らない。複雑でリスクの高い環境において、優れたサービスを提供できる場合、民間部門はこうしたサービスを提供する上で本来的に優位な立場にあるといえるが、こうした優位性は今日まで適切に活用されてこなかった。
3. 取引相手との雇用契約によってサービスの提供が管理しやすくなる。——公共部門におけるサービス提供部門の部門長の間には、適切なリスクおよび統制環境においてプログラムまたはサービスを提

供するために「取引相手」を雇うことにより、サービス提供成果の管理が容易になるという認識が生まれるだろう。

4. 成果ベースのインセンティブは、民間部門と公共部門間の関係を通じて奨励されてきた。——こうした変化の好例として、結果に基づく委託と支払い方式の出現とともに、民間部門における公共部門との契約締結に係る能力は、政府側職員と同様に円熟味を増してきている。

一方、政府内で機能を保持する正当な理由もある（例えば、そのアプローチは、政府によるサービス提供の重要性を評価するために重要であって、その重要度は民間部門にサービスを委託するのと同程度であるなど）。

これらの要因が一体となって、サービス提供に対する「競争可能性」アプローチの適用を推進している。このため、公共サービスの提供においては民間の営利・非営利組織が一体視されるようになったのと同様に、公共と民間を区別する古典的なサービス提供モデルの定義は曖昧になりつつある。このように、従来境界線が不明瞭化した例を次のページに示した。

3. 「どうすればこれらのサービス品質を上げられるか」

公共部門によって維持され、実施されている活動については、可能な限り効率的かつ効果的に管理されることが望ましい。

生産的整合性の確立を追求することによって、政策の成果達成に必要な労力とコストに関するデータと情報との間の継続的ギャップを解消する機会が生まれる。

このようなLEANやシックスシグマなどの効果的な手法に基づいた、協調的で十分に構造化されたパフォーマンス改善プログラムは、行政を支える中核的業務プロセスを体系化し、次に解体する手段を提供す

る。こうしたプロセスは、活動レベルで分析することにより、サービス提供に対する各インプットの寄与度を高めることができる。

他の産業の組織では、これらの方法によって、はるかに厳格なコストベース管理を実施し、標準化された反復可能な活動を実施することが可能になったのである。公共部門では、プロセス改善の考え方がますます一般的になってきており、特に医療や輸送といったインプットとアウトプットの測定がより容易な分野では、それが顕著である。しかし、助成金の管理、規制とコンプライアンス、報告などの一般的な活動に同様のプロセスを適用する余地は、まだ大いに残されている。

効率化の推進も価値ある成果だが、生産的整合性の推進にはさらに二つの利点がある。

- 活動またはプロセスを機能的に分解し、変換することにより、その価値が明らかになってから元に戻し、市場化テストを実施することが可能になる。
- プロセスの改善がもはや経済的に継続不能なポイントに達したとき、公共部門は、生産性のさらなる段階的変化のための革新的な代替案を導入する、という選択肢を模索することが可能になる。

政府の課題に対応するためのオープンイノベーションの活用

デジタルベースのサービス提供に対する要求が高まるにつれ、サービスの提供について再考する必要性が拡大しつつある。ニュー・サウス・ウェールズ州交通局 (Transport for NSW: TfNSW) は、顧客の需要に直接対応する試みとして、最も優れた開発者を特定し、リアルタイムのバスアプリケーションを開発するため、当法人のDigital Changeチームと共同で作業を行った。利用可能なデータを最大限に活用して、アプリケーションの早急な開発を促すため、TfNSWは「App Hot House」イベントを開催し、当法人のDigital Changeチームがその司会進行を務めた。このコンテストは、オーストラリアでも屈指のデジタル知識人を集めて最終的に5名を選出し、彼らのアプリケーションを実際に開発して、TfNSWの顧客に利用してもらおうという試みであった。

イベントは二日間にわたり開催され、その間App Hot Houseの各参加チームは、リアルタイムのバス情報を配信するGTFSおよびAPIフィードを使って作業した。各チームに与えられた課題は、携帯電話向けの消費者製品のプロトタイプを作成し、TfNSW、業界の専門家、およびPwCのDigital Changeチームを含む審査員らに、そのプロトタイプをアピールすることであった。

この課題において重要なのは、彼らのビジネスモデルがいかに顧客の旅行体験を向上させるかを示し、提案したアイデアを実行する能力を実証することであった。優勝チームが獲得した賞品は、次のようなものである。:

- リアルタイム情報に最初にアクセスする権利
- TfNSWのステークホルダーと協力する機会
- アプリのプロモーションをTfNSWがサポート

TfNSWは、このプロセスを通じて、今現在顧客が

感じている不便さの顕在化を促し、これを解消するための新しい作業スタイル、すなわち「オープンイノベーション」を導入したことになる。オープンイノベーションというアプローチでは、幹部は、良いアイデアは組織内でトップダウンによって生まれるだけでなく、ボトムアップによっても生まれ、さらには組織の外部（顧客その他のステークホルダーなど）からももたらされることを理解することを求められる。

PwCは、コンテストの構造・プロセス・コミュニケーションを通じて、全ての参加者の間に協働のカルチャーが創造されるよう、措置を講じた。オープンで明確なコミュニケーションチャネルの設計が重要であったため、私たちはイベントの両日にわたり積極的に進行役を務めた。この経験を通じて、協働には全てのステークホルダーの姿勢が重要であることが明らかとなった。TfNSWと開発者との間の率直な交渉は、関係を最大限に活用するためには、各当事者が「手に手を取って」作業すればよいことが判明した。

審査委員会によって五つの受賞チームが選ばれた。そのうち3チーム (TripView、TripGoおよびArrivo Sydney) は製品の商品化を果たした。このアプリのリアルタイムデータは、約8,200カ所のバス停、1,900台以上のバス、そしてシドニー・バス・ネットワーク全体の約1,200路線を網羅している。Gladys Berejiklian運輸相は、「リアルタイム情報の保有は、公共交通機関にとって一つの『ゲームチェンジャー』である」とコメントした。プレスリリースの中で、同相は「乗客はリアルタイムの公共交通機関情報を求めていたし、ニュー・サウス・ウェールズ州政府はそれを提供する計画がある。リリースされた三つのアプリはその手始めにすぎない」と述べた。

4.三つの質問を統合する

提案されたフレームワークは、次のような基本的な質問を中心として、公的業務に適用可能な戦略的観点として機能するよう意図されたものである。

1. なぜこれらのサービスを委託するのか。
2. 誰がこれらのサービスを提供すべきか。
3. どうすればこれらのサービス品質を高められるか。

下記の図では、これらの質問をそれぞれ検討している

これらの質問は、サービスの供給と需要についてであれ、付加価値活動への集中という観点からであれ、公共部門の生産性に対処する方法を

提供する。このアプローチの実施は、公共サービスの提供における効率性と有効性を向上させるための標準化された方法である。

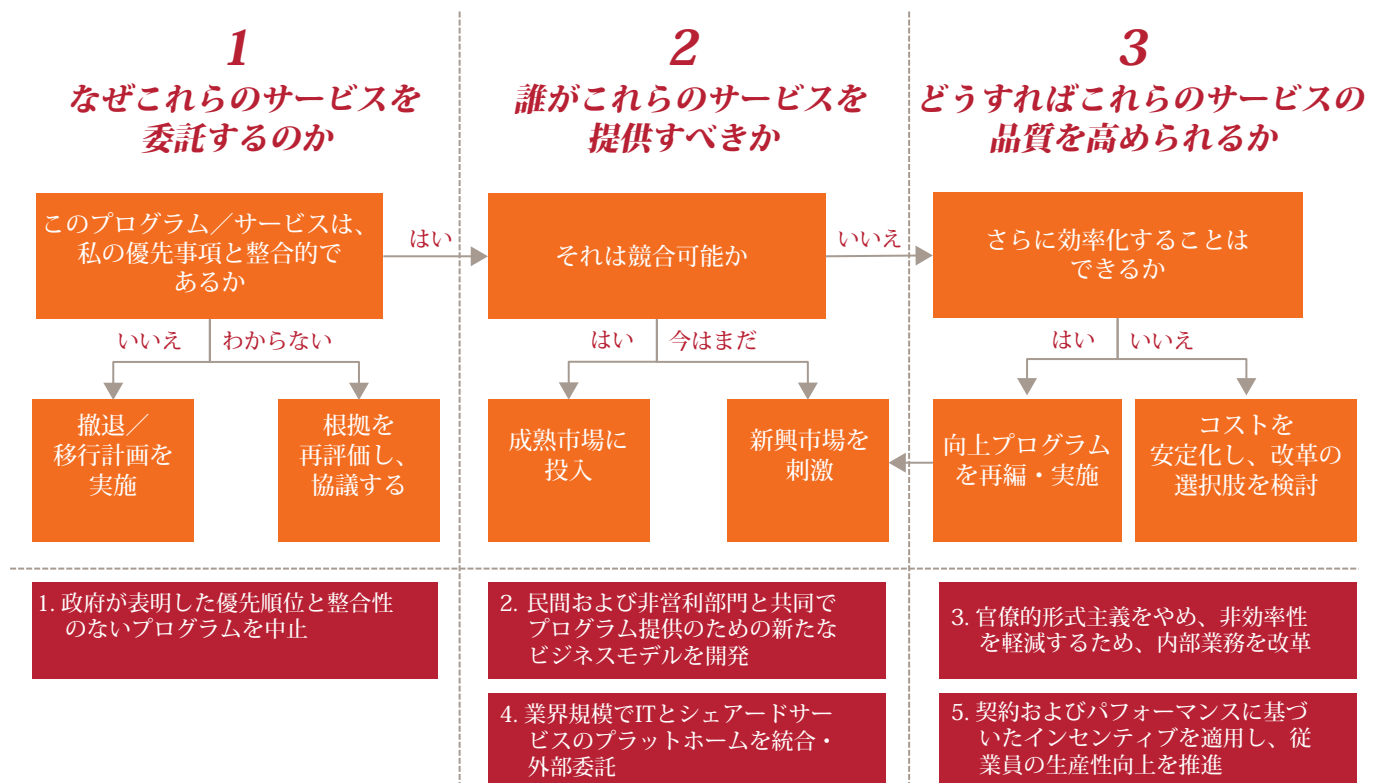
この生産性フレームワークを適用することにより、価値を向上させ、コストを削減する機会を特定することができる。私たちは、連邦レベルおよび州レベルで、また国際的にもオーストラリア政府と協力し、私たちの経験から得られた公共部門の生産性向上のための五つの目標領域を特定した。

1. 経済的に正当性のないプログラムおよび政府が表明した優先順位と整合性のないプログラムを中止する。
2. 民間および非営利部門と共同でプログラム提供のための新たなビジネスモデルを開発する。

3. 官僚的形式主義をやめ、非効率性を軽減するため、内部業務を改革する。
4. 業界規模でITとシェアードサービスのプラットフォームを統合し、外部委託する。
5. 契約およびパフォーマンスに基づいたインセンティブを適用することにより、職員の生産性向上を推進する。

これらの機会を、それぞれ下記の図のフレームワークにマッピングされている。

図2：政府のプログラムおよびサービスの評価と優先順位付けのためのフレームワーク

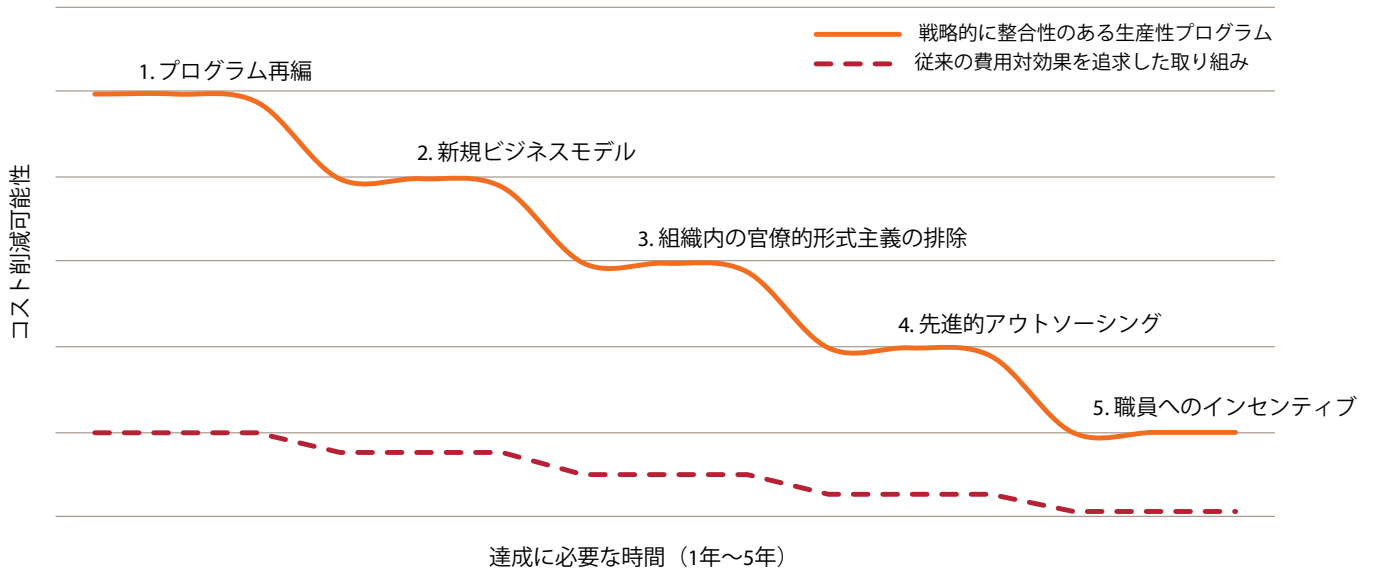


これらの機会にはそれぞれ独自の
コスト削減プロファイルがある。以
下の説明図は、全体的なコスト削減
可能性および利益を実現するため
にかかる時間に基づいて、これらの機
会に優先順位を付けるための最適モ
デルを示したものである。またこの
図は、公共部門がこれまで採用して

きた費用対効果を追求した組み
によって一般的に達成可能な利益額
との比較も示している。プログラ
ムを再編し、新たなビジネスモデル
を採用することが、最大のコスト削減
をもたらす。しかし、政府が維持す
ることを決定したプログラムやサー
ビスについては、組織内の官僚的形

式主義の排除、バックオフィス業務
の外部委託、および職員へのインセ
ンティブ付与によって、継続的に利
益を獲得することができる。

図3：体系的な生産性向上アプローチの採用によって実現するコスト削減可能性



測定

生産性の測定は、政府によって生み出されアウトプットを具体化する、合意された共通の定義や指標がないため、公共部門における永続的課題となっている。

これは当然の懸念ではあるが、測定の枠組みの開発が「キャッチアップする（追いつく）」までは、他のアプローチを採用することもできる。

公共部門における生産性を測定する枠組みは、生産性の議論全体を進める上で最大の障壁となっている。測定が問題となるのは、それが生産性に関する活動を進行する上で妨げとなる面があり、最終的には業界全体の障壁になる可能性があるためである。生産性に対処するためには、サービスを提供する政府の構造からプロセス、活動、および機能レベルに焦点を移さなければならない。

公共部門が生産性の測定についてより深く理解することによって得られる利点は二つある。

1. 生産性を定量化するための枠組みを開発することによって、戦略的アプローチが活性化され、戦略の実施において反復が強化される。
2. 有用な測定枠組みの導入に投資することは、継続的な改善プログラムの一環として長期的な利益が獲得できる目標となる。

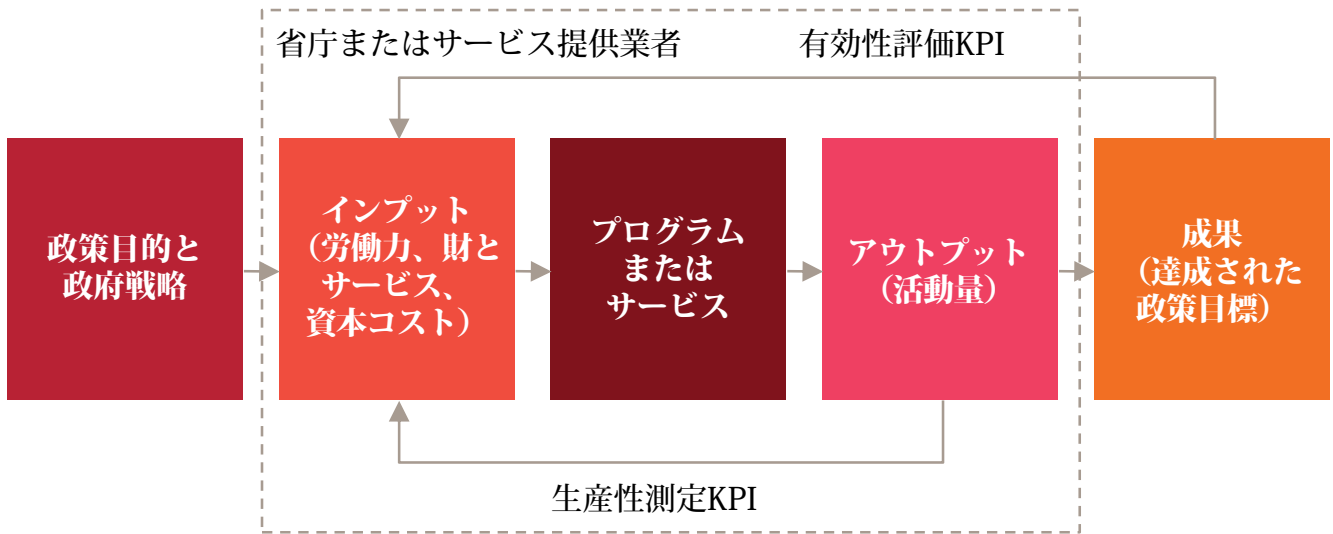
その意味で、生産性の測定は、プログラムの効果的な提供に不可欠である。

生産性の測定の落とし穴

公共部門には、生産性が何を意味するのか、そしてそれをどのように測定すべきかを定義する合意された根拠が存在しない。方法論、データ品質および状況に応じた改革の有効性を示す証拠については、現在議論が進行中であることは明らかである。さらに、公共部門において生産性の理解が進んでいないのは、管轄区間で、また民間部門との間で、サービス提供の一部の側面における相対的なパフォーマンスについてベンチマークを設定し、比較することの複雑さによるものである。これらは、OECDのレベルまでエスカレートしている議論である。

例えば、公共部門の生産性の測定が難しいのは、公共サービスのアウトプットには価格がないか、集合的に消費されたか、または成果が通常の報告期間にまたがることが多いため、インプットと成果の一致の原則が満たされないためである。このように、労働力のインプット、価格のないアウトプットおよび定量化が不能な成果との間に関連性を見いだすのは非常に困難である。さらに問題なのは、公共部門が提供し、社会的に評価されているアウトプットや品質改善の全てを測定することである。このため、比較可能かつ制御可能な時間枠の中でアウトプットと成果を総合的に測定できない限り、生産性統計は誤ったものになる恐れがある。

図4：生産性と効率性の指標および公共部門のアウトプットと成果との関係を理解する



オーストラリアでは、生産性指標の開発は早くから行われてきた。例えば、タスマニア州会計監査員長官は、2010年に次のように結論づけている。「この10年間で、活動レベルによるサービスの提供量が、公務員数（コストではないが）の伸びを上回った。これは、同期間に生産性の単位当たりの価値が向上したことを意味する」サービスに対する効率価格の設定を含め、近年の国民医療制度改革は、臨床現場における生産性の測定という点で進歩している。しかし、ニュー・サウス・ウェールズ州公共サービス委員長は、最近の報告書で次のように述べ、課題を強化している。「（生産性の）重要性にもかかわらず、公共部門の生産性を表す総合的な指標はほとんどなく、厳密な分析が行われることもまれである」

これらの課題を考えると、特に次の分野に関して、さらに研究が必要だと思われる。

- 生産性の定義と測定（特に公共部門のアウトプットの測定と直接的な生産性の向上の判定に関する部分）。
- 公共部門全体にわたり、生産性の内的・外的な要因を特定する。
- 既存のデータソースの改善と、新しいデータの作成とのバランスを理解することにより、生産性指標について情報を提供するための実用的なデータを構築する。
- 効果的な導入のための経済的・組織的要因、または管理上その他の要件を特定する。

結局、インプットとアウトプットの測定は公共部門を横断するという意味で、指標に関する議論は、政府とは何かについて考察することで

あり、また恐らくは挑戦すべき課題である。さらに言えば、それによって、公共部門は単一の事業体ではないこと、またこの領域で何か前進があるとすれば、構造的にはなく、プロセス、アクティビティおよび機能レベルで政府の事業を解剖することによって達成されるということが、すぐに明らかになるだろう。

整合化

公共部門において、政策と戦略を首尾よく実施するには、優先事項とリスクを定義し、それについて合意した上で、パフォーマンスドライバー（目標達成の原動力）、指導力、そして行動との整合化を図ることが必要である。

政府の政策と戦略が目指すものとそのパフォーマンスとの整合を図ることによって、生産性向上の機会が創出される。

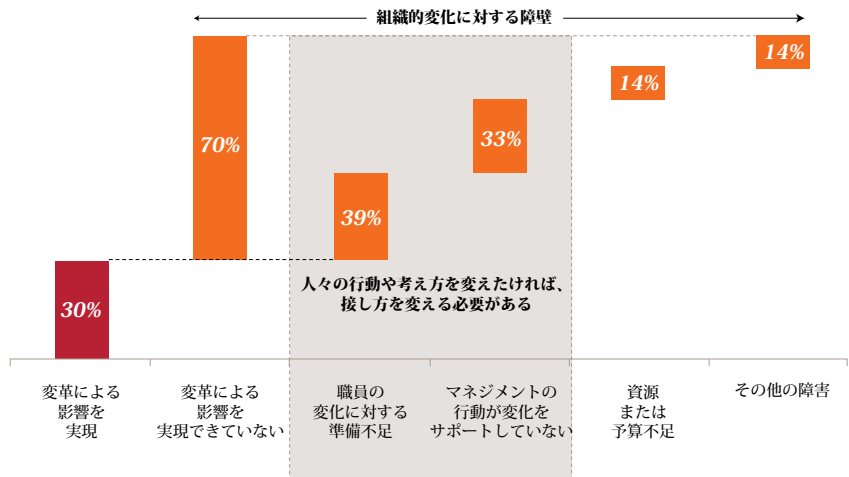
政策や戦略を実行にうつすことが難しいと考えている組織は多い。これは、開発された政策や戦略を性急に実行に移すためであることが多い。現在あるものを将来あるべきものに変えるために、実際に何が起きているのかを考える前に、実施のプロセス、システム、構造などの側面にあまりにも急速に焦点を移してしまうためである。この点に関して、「直線的」アプローチによって実行すると、変更管理のソフト面が無視されがちである。

「直線的」戦略実行アプローチから「反復的」アプローチへの移行

公共部門の生産性について考える場合、強固な戦略がありながら、実行の成果が十分でない、というテーマを避けて通ることはできない。「直線的」アプローチによる実行の限界を示す事例は、オーストラリアでも海外でも多数見つけることができる。例えば、複数の管轄区にわたってシェアードサービスを導入しようという現在進行中の試み、行政組織の再編、サービス提供の成果を改善したい（多くの場合、改善には至らないが）という願望に基づいた省庁改革、などが挙げられる。具体的な例を挙げるまでもなく、その失敗が広く知られた変革プログラムは数多く存在する。

この経験を踏まえると、変革のための有形・無形の手段を考慮した反復的アプローチを適用して政策や戦略を策定・実施する方が、公共部門の生産性を改善するためにはより

図5：70%の組織は、新戦略がもたらすはずだった変化による影響を実現できていない¹³



適切であるといえる。最適な形で戦略を実行するには、多くの側面を考慮しなければならないが、実行の失敗は、リーダーシップモデルの失敗に根ざしている場合がほとんどである。

実行における「ホワイトスペース」をリーダーシップモデルで解消する

リーダーシップモデルは、変革による移行に積極的に対処するものであり、実行の重要な部分を占めている。リーダーシップモデルは、戦略と業務モデルとの間の空白を埋め、フィードバックループを構築することによって組織が変化に迅速に対応することを可能にする。リーダーシップモデルは、四つの視点から構成されている。これらの視点は、組織の戦略を具体的で実行可能なアクションプランとして展開するにはどうしたらよいかについて検討するためのものである。

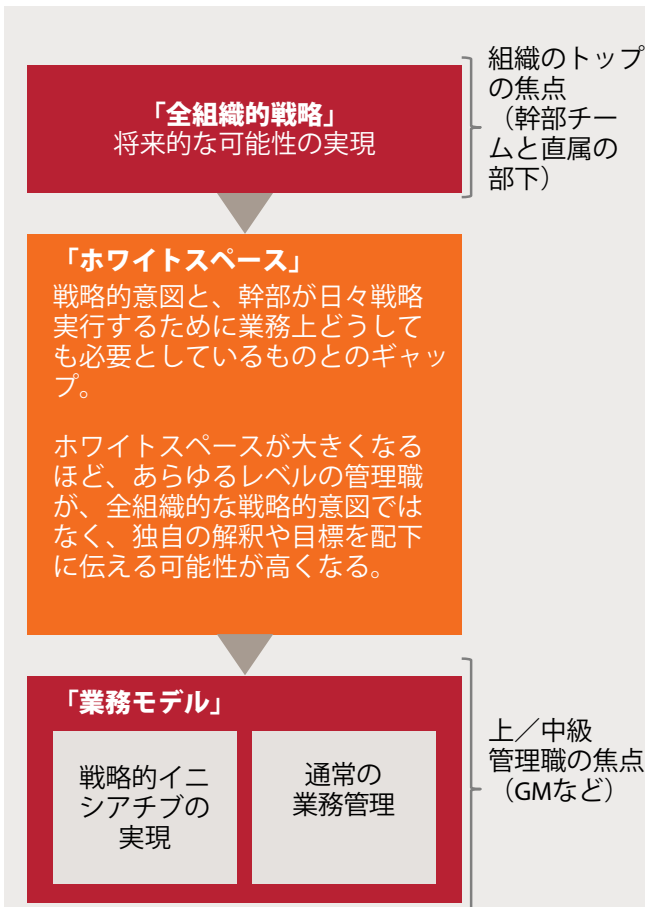
1. 実行を成功させる上で脅威となる主要な戦略的リスクは、どのように特定され、監視され、管理されるか。
2. 戦略の実現に必要な、行動の重要な変更。
3. これらの要素は、統合され、組織全体のパフォーマンスの向上を促しているか。

各視点が他の視点を強化することにより、反復的かつ動的なモデルとなっている。このアプローチは、組織が整合性について検討する際に焦点を当てるべき領域を明確にするための、シンプルだが強力な方法を提供する。結局、リーダーシップモデルに焦点を当てることにより、戦略の実行や組織の戦略的可能性の実現のための調整がより円滑に進むのである。

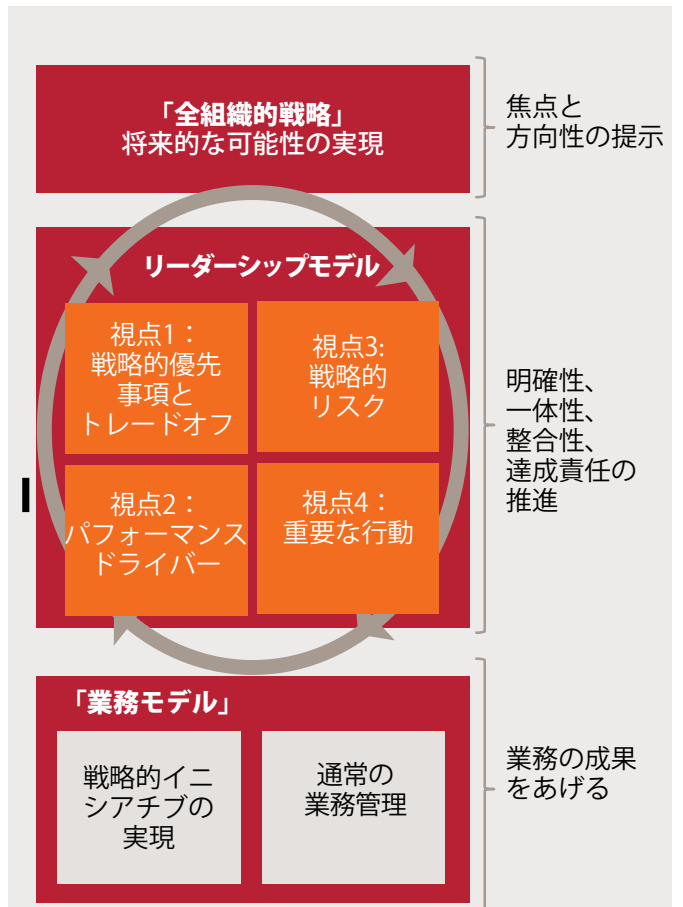
13. Meta-analysis: Beer and Nohria (2000), Cameron & Quinn (1999), Caldwell (1994), Goss, Pascale & Athos (1993), Kotter and Heskett (1992)

図6：パフォーマンスの整合化により反復的変革アプローチにリーダーシップモデルを導入

伝統的な見方：直線的



統合的見方：反復的



政府の政策と戦略が目指すものと、そのパフォーマンスとの整合を図ることによって、生産性向上の機会が創出される

リーダーシップモデルの四つの視点を採用する

戦略を効果的に実行するには、戦略上の優先事項や戦略的リスクを定義し、合意した上で、パフォーマンスドライバー、リーダーシップおよび行動の整合化を図ることが基本となる。リーダーシップモデルは、各視点が他の視点を強化する、反復的かつ動的なモデルとなっている。このアプローチは、組織が通常の業務の中で、そして戦略的な変革イニシアチブを通じて、整合性について検討する際に、焦点を当てるべき領域を明確にするための、シンプルだが強力な方法を提供する。

- **戦略的優先事項とトレードオフ** – 新たな戦略を組織に導入する場合、職員はその戦略が自分の役割と日々の意思決定や行動にいかに関与されるかを理解する必要がある。戦略的優先事項は、複雑な戦略全体をより小さな要素に分解し、組織内のあらゆるレベルにおける意思決定、行動および責任の伝達を容易にするものである。戦略的な優先事項は全て同じではない。——戦略的優先事項の一部は、長期的に影響を与えること、複雑であること、またはその他のパフォーマンス目標を達成するために重要であることなどから、他の優先事項よりさらに優先される。

明確に表現された戦略的優先事項は、全体的戦略に固有の選択またはトレードオフが存在することを知らせる。全体的戦略に含まれているものだけでなく、除外されているものについて周知することも同じく重要である。中間管理職が、今後の世界について明確なイメージを見たり、感じたりすることができなければ、組織内で効果的に変革を推進することは困難である。

- **戦略的優先事項に伴う戦略的リスクを評価する** – 戦略的リスクとは、定義された戦略とその実行・実現に伴う上向きと下向きの両方向の可能性を指す。これは、ほとんどの組織で検討される他のリスク（例えば、事業リスク、オペレーショナルリスクなど）とは異なる。この視点は、戦略的なリスクや機会を特定し、戦略的優先事項にまつわる不確実性とパフォーマンスに貢献する潜在的な能力について理解をする手助けとなる。それによって、この視点は、リスクを軽減または管理するためにどのようなアクションを取ることができるか、またどのような手段を利用することができるかを明確にする。
- **重要な行動を理解し、定義し、有効化する** – 戦略を効果的に実行するため、組織は、全レベルにおける重要な行動のうち、突出した価値（この場合は生産性の向上）を生み出している行

動とは何かを理解するよう求める。これらの行動は、組織が戦略や優先事項を順調に実現しているか否かを示す先行指標としても利用される。

- **パフォーマンスドライバーの調整** – パフォーマンスの測定基準は、単なる財務上の優先事項や短期的優先事項だけでなく、戦略的優先事項を反映したものでなければならない。予算や意欲的な目標は、組織の戦略的リスク嗜好度を考慮して設定する必要がある。報告の枠組みは、リスク軽減活動を指導し、必要に応じて方向転換を促すため、切迫した戦略的リスクに関する情報を提供する必要がある。チームレベルおよび個人レベルにおいては、報酬とパフォーマンス管理は、戦略的優先事項と重要な行動を反映したものでなければならない。これに関連して、報酬には給与とインセンティブだけでなく、表彰、昇進、労働環境、および発展の機会も含まれる。

生産性の向上を推進するためのパフォーマンス整合化思考の採用

組織は、公共部門の業務環境の中で成功するには、制御可能なものについては他より優れた業績を上げ、可能でないものについては他より優れた対応をする必要がある。全ての組織にとって、その強みに集中することが、最善を尽くすことになる。そのためには、改善の必要がある分野を無視するという代償を支払わねばならない場合が多い。例えば、ある省庁が政策の策定に関して最も優秀だったとしても、政策の実施についても同じことが言えるだろうか。本来、省庁は、制御可能な領域で

は、成功する自信を持っていないが、それだけではなく、組織のパフォーマンスの制御不能な側面についても予測し、対応することができなければならない。

さらに言うと、パフォーマンスの整合化という考え方により、組織の業務モデルに政策立案を確実に反映させるためのプラットフォームが構築される。——これは、新たな戦略的イニシアチブを実施するときも、通常の業務を管理するときも同様である。これを達成するプロセスは、従来の実施プロセスに存在する「ホワイトスペース」を切り出すための手段として、リーダーシップモデルの視点を適用している。

組織内で成果を実現するこの方法を採用するには、上層部が新しい

考え方や仕事のやり方を取り入れることが必要である。現在、不均衡なガバナンス構造は、公共部門の一側面となっている。そうしたガバナンス構造を採用することで、失策に備えようとするモデルも存在するが、パフォーマンスの整合化は、そこから踏み出すための積極的な一歩である。

上級管理者は、組織内の人々とかかわり、物事を機能させるために何が必要であるかを問いかけることができる。生産性に関しても、パフォーマンスの整合化は、効率性と有効性を向上させ、それを長年にわたって維持するための手段となる。



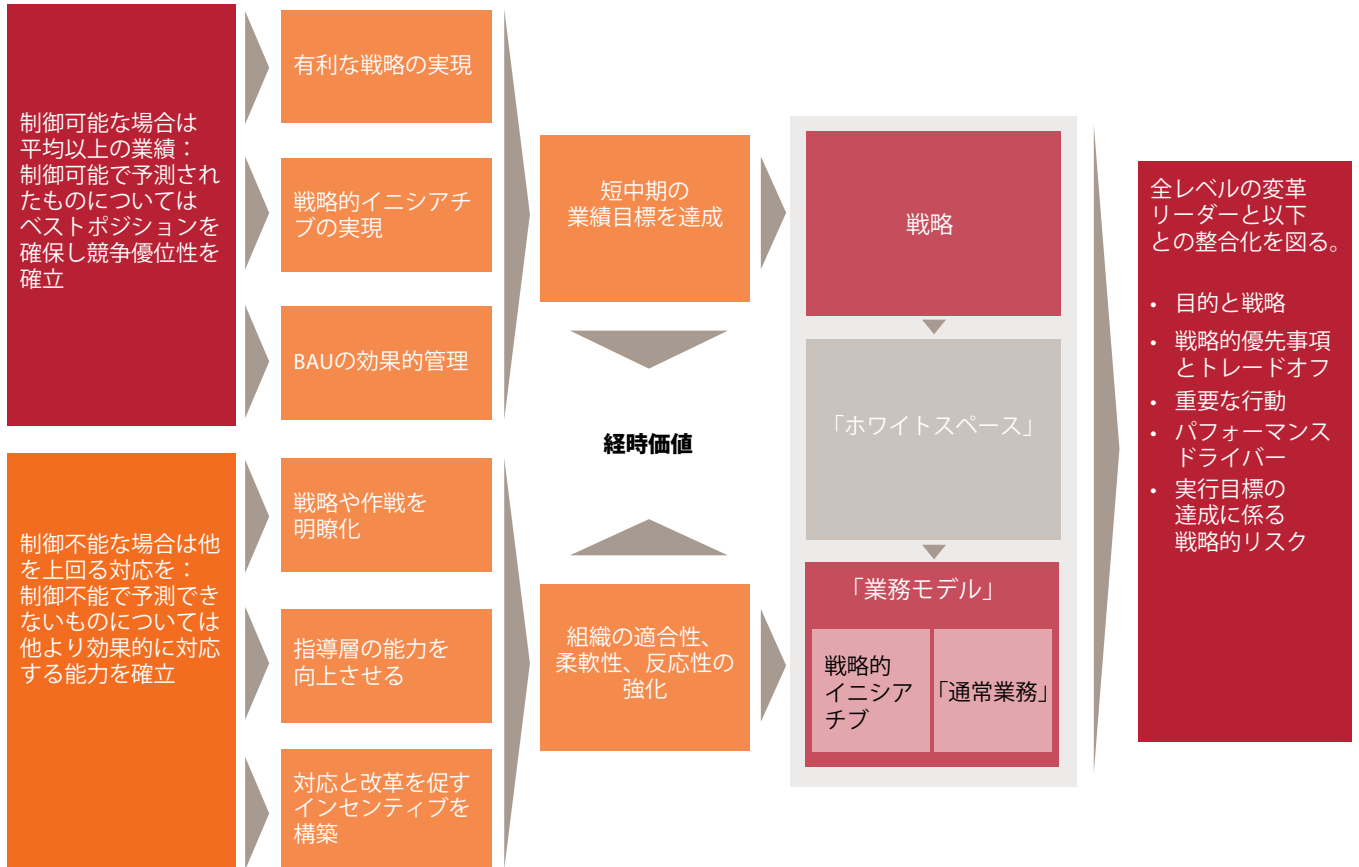
図7：公的機関が生産性を向上させるには、制御可能なものについては他より優れた業績を上げ、可能でないものについては他より優れた対応をする必要がある

成功するには、
リーダーが成果
実現を主導する
必要がある

…価値の向上を促す主要な
アクションに焦点を
合わせるによって。…

…しかし、戦略と業
務モデルとの間の「ホ
ワイトスペース」が
実行上の障害に…

…リーダーシップ
モデルが最適の
解決法



お問い合わせ先

プライスウォーターハウスクーパース株式会社
公共事業部
03-3546-9195（代表 9:15-17:15）

岡田 康夫

パートナー
yasuo.o.okada@jp.pwc.com

中村 元洋

ディレクター
motohiro.nakamura@jp.pwc.com

中島 教雄

ディレクター
norio.nakajima@jp.pwc.com

清宮 恭一

シニアマネージャー
kyoichi.kiyomiya@jp.pwc.com

www.pwc.com/jp

PwCは、世界157か国に及ぶグローバルネットワークに184,000人以上のスタッフを有し、高品質な監査、税務、アドバイザリーサービスの提供を通じて、企業・団体や個人の価値創造を支援しています。詳細は www.pwc.com/jp をご覧ください。

PwC Japanは、あらた監査法人、京都監査法人、プライスウォーターハウスクーパース株式会社、税理士法人プライスウォーターハウスクーパースおよびそれらの関連会社の総称です。各法人はPwCグローバルネットワークの日本におけるメンバーファーム、またはその指定子会社であり、それぞれ独立した別法人として業務を行っています。

本報告書は、PwCメンバーファームが2013年12月に発行した『Improving public sector productivity through prioritisation, measurement and alignment』を翻訳したものです。翻訳には正確を期しておりますが、英語版と解釈の相違がある場合は、英語版に依拠してください。

電子版はこちらからダウンロードできます。 www.pwc.com/jp/ja/japan-knowledge/report.jhtml

オリジナル（英語版）はこちらからダウンロードできます。 http://www.pwc.com/en_GX/gx/psrc/pdf/pwc-improving-public-sector-productivity-through-prioritisation-measurement-and-alignment.pdf

日本語版発行月： 2014年5月

管理番号：M201312-7

©2014 PwC. All rights reserved.

PwC refers to the PwC Network and/or one or more of its member firms, each of which is a separate legal entity. Please see www.pwc.com/structure for further details.

This content is for general information purposes only, and should not be used as a substitute for consultation with professional advisors.