

JICA の独立行政法人化による組織変化の分析：現場での新公共管理/ニュー・パブリック・マネジメント（NPM） 確立の可能性と限界

熊谷信広

研究の目的と方法：日本が技術協力を行うコロンボプランに参加し政府開発援助（Official Development Assistance: ODA 以下、ODA）を実施し 50 年を迎える年は、新 ODA 大綱の国会承認、国際協力事業団（現国際協力機構、以下、JICA）の独立行政法人化（以下、独法化）という日本の ODA の歴史における大きな節目となった。その時に著者は JICA に属し、かつ 1974 年に JICA が結成されて以来、初めて経験する独法化という大きな組織変革を在外の開発現場で内側から経験した。このことが、独法化による組織改革の経験が開発援助機関に求められる現場組織としてのあり方を時代的な意味を縦軸とし、そして世界の援助組織のマネジメントを横軸として比較し捉え直す機会となった。国際協力事業団が 29 年余の歴史に幕を閉じ、独法化し新生 JICA となり約 1 年半が過ぎようとしている。新法人は未だ改革の途上段階にあり、公的に組織の変化を示す業績評価も 2003 年度業務実績報告書として初めて実施され 2004 年 6 月末に外務省独立行政法人評価委員会に提出された。しかし、そこでの評価対象は 2003 年 10 月からの半年間であり、組織の変更点を明確に示しうる段階としては時期尚早に思われるが、本稿では独法化の背景となった内外の公共管理の動向を考察した上で JICA の独法化の潮流を把握するものである。

本稿の目的は、ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM 以下、NPM）理論の考え方に基づいた行政改革の一環として日本の ODA の技術協力の主な実施機関である JICA が独法化（方法）したことに当たり、開発現場の在外事務所（場）において NPM が開発援助の現場の現状（存在）を変革する可能性と限界がある（仮定）ことを論じ、あるべき開発組織の様態（当為）を提示する事にある。それは開発援助委員会諸国の二国間援助機関や多国間援助機関において、NPM の考え方のひとつである結果指向型のマネジメント改革に関する国際的潮流を踏まえた上で、独法化がこれまでの JICA にどう作用したのか、変革の主要点及び具体的な状況に基づき、開発現場である在外から独法化による組織の変化の可能性や限界について考察する。つまり、独法化した JICA が現在進めている「現場重視」の組織改革について NPM 理論を一つの武器として現実組織の諸問題を分析し、独法化のもたらす可能性とその限界を明らかにする試みである。

テーマとしては、「日本政府外務省の出先機関であった特殊法人 JICA の独法化とそれに伴う様々な改革が効率的に本来の使命を発揮する方向で、実際に効果を持ちうるか」ということに焦点を当て、その独法化理論がどのようにその効果を保証する制度的な特徴をもつのか確認し、それらが現実の開発援助の現場では構造的に JICA 組織の使命を十分に発揮出来る法的システムとして構築されていない事を論証するものである。

研究方法としては、JICA の独法化の経緯を日本の NPM 型行政改革といわれる中央省庁再編をはじめとする行政改革の流れから捉え、国会での行革・独法化議論を参考にしつつ、その改革の一つとして特殊法人の独立行政法人制度導入へ至った状況分析を行う。次に、JICA における独法化以前の組織改革の動向を含め、独法化に踏み切らざるを得なかった現実的な問題、特殊法人化ではどのような問題が発生していたのかという開発援助の組織内部の背景を内側から分析する。JICA の開発現場である在外組織における問題については、独法化導入前後にわたり、著者が在外の首席駐在員という立場であることから、具体的に直面した在外開発現場における組織問題を整理する。そして、行政改革をはじめとする公的分野改革が、JICA が国民の期待する政策実施機関として機能し、効率的に機能することをどのように保証するのかを、独立行政法人の基礎理論となった NPM 理論といわれる代表的な理論研究の先行研究等から構造的に纏め整理する。特に、独法化の骨子であり、独立行政法人制度で期待された改善が具現化された「中期目標」・「中期計画」を、組織変化の観察及び分析の対象として位置付ける。また、先進国援助機関の潮流ともいえる NPM のもつ「結果重視運営（RBM）」の業績評価の枠組みが、今後在外現場における援助機関として適用せざるを得ない状

況になりつつある。そこで JICA における RBM の確立について日本の開発実務世界の特殊性を他の先進国援助機関のマネジメント先行例と比較し、JICA の在外現場における独法化が構造的に如何に、不十分であるのかを明確にした上で、NPM の考え方を活かす具体的な提言を行う。

論文の構成

第1章 総論

- 1-1 研究の目的と方法
- 1-2 結論

第2章 JICA 独法化の経緯

- 2-1 NPM とは
 - (1) NPM の2つのアプローチと2つのモデル
- 2-2 日本の行政改革は NPM
 - (1) 日本の行政改革の取り組み
 - (2) 中央省庁再編
 - (3) 日本における NPM 型行政改革の必要性
 - (4) 日本の政府開発援助における改革
- 2-3 行政改革としての独法化
 - (1) 独立行政法人制度の創設
 - (2) 特殊法人等の独法化に係る経緯
 - (3) 独立行政法人制度の概要
 - (4) 特殊法人と独立行政法人の相違
 - (5) 国会論議
 - (6) 独立行政法人制度と英国エージェンシー制度との相違点
- 2-4 JICA における独法化
 - (1) 援助の行動規範の変化
 - (2) JICA の独法化に向けた改革

第3章 独立行政法人制度の基礎理論

- 3-1 独法化に至る NPM 論の理論的背景と推移
 - (1) NPM 論：行政管理から行政経営へ
 - (2) NPM の推移と独法化
- 3-2 独法化理論における機能保証の仕組み
 - (1) エージェンシー理論
 - (2) X-効率理論
 - (3) 取引コスト理論
 - (4) 独立行政法人制度
 - (5) 結果重視マネジメント (Result-Based Management: RBM)

第4章 独法化によって JICA 組織はどう変化するのか

- 4-1 JICA 組織におけるマネジメント問題
 - (1) 発掘形成段階と実施段階
 - (2) 外部有識者の指摘する JICA 問題
 - (3) 内部組織の問題
- 4-2 JICA 在外組織問題
 - (1) 現場主義による案件形成機能の問題
 - (2) 効果・効率性と迅速性の問題
- 4-3 独法化による組織変化の分析
- 4-4 在外組織における NPM の適用と課題解決の可能性

第5章 援助機関のマネジメント比較

- 5-1 先進国援助機関における在外組織

第6章 提言

参考文献

論文の概要

NPM の理論に基づいて実施された日本の行政改革の一環である独法化は JICA において NPM が意図する一定の変化を在外開発組織に限定された範囲内において正のインパクトを与えたと考えられる。業績報告書からは、中期計画に掲げた34の小項目毎に、目標達成に向けた取り組みの進捗状況を報告しており、「業務運営の効率化」と「業務の質の向上」を柱に、予算、収支計画、施設設備、人事、監査等に言及している。主な変更点としては、国と法人の間の役割分担を概念的に明確化したことである。それは、1) 国の関与を最小限にして自立性を高め、経営責任を明確化し、2) 役員報酬も業績主義で低業績なら解任もあり、3) 目標管理と厳格な外部評価を行い、廃止を含めて組織・業務を3-5年ごとに見直し、4) 弾力的で透明性のある財務運営と組織・人事管理の自立性を確保し、5) 企業会計を原則とし、財務諸表等を公開するなど透明性を向上したことがあげられる。しかし、JICA における開発組織の変化は、官僚制度が本来持つ中央による管理、権限を如何に開発現場に近い在外事務所に移すかという取り組みであり、日本の公官庁組織をはじめとする民間をも含めた組織が持つ中央・本社で皆が考えて総意を得てから物事を実施するという長年のシステムからの脱却を図るものであることから、制度のみの変化だけで組織が一朝一夕に変る事は困難と判断される。

独法化による正の組織変化として、JICA 改革の視点である「現場主義」、「効果・効率性と迅速性」は、NPM の行政組織体質を形成しようとする方向性と一致することから、本部による統制基準の見直し、組織機構改革で在外主管の推進による開発現場に多くの裁量権が提供される方向性を構築する可能性を示した。それは1974年にJICAが設立されて以来、初めて経験する出来事であることから、最初からすべての在外事務所で現場主義によるマネジメントを適用させることは検討されず、限定された在外事務所からトライアルで段階的に実施された。

限界としては現場の裁量権が拡大することに伴う人事、評価、調達などに伴う現場人員不足の非効率と本部機能を活かしきれない非効率の増大である。また、ODA 機能の一部しかカバーしていないJICAとしては、日本国として政府開発援助の政策がない国への支援の限界も併せて考えられる。JICAの独法化はODAを司る外務省の経済協力局機能がJICAとしてエージェンシー化した訳でなく、技術協力の一部のみであることから、政府開発援助と言う枠組みで現地で活動する際、本来のNPMのメリットである現場の裁量権の範囲が法的にJICAの場合、技術協力のみで制限されるため現場で十分にその機能を活かせないシステムが存在する。

課題としては、理論どおりにNPMを導入するには、現場管理者への大幅な権限移譲、現場管理者が予期せぬ出来事へも対応準備することの重視、現場管理者が臨機応変な対応をとることの事前承認、規則遵守より成果結果で判断される体制構築、成果の継続的な測定、結果や課題を次の目標設定にフィードバックするというシステムの現場での確立等の成果指向型管理の実施が条件であり、それらが実施可能な組織制度へとシステムとして環境整備をするのが課題である。同時に権限を在外組織に委譲することによる人事管理、評価制度、調達など全体組織としての非効率の発生を如何に低く抑えるかも課題である。

成果重視などの数値基準の達成度によって評価する仕組みは、その過程で成果以外が評価基準に含まれず、RBMを行う際の評価指標の設定が不明確なこと、評価が次にどう繋がるかもはっきりせず、評価のフィードバックが、開発援助のプログラム形成にフィードバックする仕組みになってい

ない課題もある。援助実施が主体であるはずの組織が評価が主体となってしまう本末転倒の組織になる恐れがある。組織が異なる分野の専門家グループ（省庁派遣の専門家）で構成され、それぞれが異なる目的で活動する場合（省庁縦割構造）の組織では、縦割構造毎に個別の目的を追求する行動、いわゆる「便宜主義」がさらに強まり、組織全体の目的形成あるいは共有認識が空洞化しやすくなる。その結果、組織は統一された目的や動機づけに基づく行動様式を失い、組織全体として目標成果型の管理が消滅した状態に陥る。また、X-非効率を一層深刻化させる具体的な要因として、組織構成員の地位が独占的で自己利益に走る事、組織構成員の権限階層の数が多く組織全体の目的が形骸化する事、組織構成員の作業や成果に対する数量的把握が困難であり差異を認識出来ずその是正策が形成出来ない事、が挙げられる。こうした性格を持つ組織形態が固定化される事で、投下した資源の活用が不十分な比率を高める事になる。現地主導型の在外組織が増加し、多元化した組織の中では情報処理モデルが方々から寄り集まってくるため情報が遍在しやすく、その結果として統一した目的による行動ではなく、在外事務所は内部組織の自己利益的な便宜主義が高まり、全体として投入資源の適切活用が低下する事で X-非効率を深刻化させる。内部組織の自己利益的な便宜主義は、縦割構造と重なりあつて、組織全体の整合性に誤りをもたらし、結果として組織内外のネットワーク・ガバナンスを劣化させる原因となる。

日本の開発組織と先進欧米の現場援助組織の RBM の根本的な違いは、本部における開発援助のビジョンの構築が明確にあるかないかの違いと考えられる。先進欧米諸国の政府援助組織は省そのもの（国そのもの）であるが、JICA の場合は、単なる政府系機関としての外務省のひとつのエージェンシーに過ぎないというステータスや役割の差にある。在外現場において先進援助機関は組織運営体制と責任者の権限が明確である。つまり、ビジョンに基づき権限が与えられるということは、現場組織で企画立案、実行したプログラムは「結果」ですべてが判断され、どのような投入や過程を経たかは重要視されないということである。特に、アメリカの開発援助組織は一段と際立っている。欧米の開発組織と比較すると日本の取り組みは、RBM を実施する体制及び組織としてのシステムが不十分であると言わざるを得ない。そこでは NPM の目的は何かという不断の問いかけと、目的を実現する手段も画一的でないことへの認識が求められる。

日本の開発実務世界の特殊性は、ODA を効果的・効率的に実施するために、政府や JICA が開発途上国の現地にある日本大使館、JICA、JBIC、コンサルタント、開発 NGO 等が現場主義の推進に取り組んできたにもかかわらず、援助の中身として現れてこなかったことにある。それは、日本の援助、特に技術協力の場合は、東京サイドでみなが相談して物事をきめるシステムであり、このやり方だと現場の意見が軽視され、ニーズに的確に応える援助がシステムとして実践出来ない。また、2004 年度に現地 ODA 関係者による現地援助のタスクフォースの設置と運営の試みが外務省を中心として訓令で在外公館に指示がされているが、法的に拘束力を持たない各組織の自主的な結合は、属人的なものであり、持続的システムとしての成立は困難であり、法的に拘束力のある基盤を持った根拠のあるものにする必要があると考えられる。

NPM はあくまで「手段」である。何のために手段を使うのかをオール日本として明確にすることが大事である。それを有効に使うために明確なる目的とビジョンと戦略が実施者、関係者に共有されなければ実質的な改革とはならない。最終決定権が外務省及び財務省にあり、ODA を実施する省庁が 13 省庁あるのでは JICA のみが独法化する意味はない。援助の結果責任を真に JICA が取られるのであれば援助を全般的に扱えるツールの権限委譲が本格的にされる必要がある。そして日本としての開発援助の目的に見合ったオール日本の支援体制を現地に法的に確立させるためには、本邦サイドで外務省経済協力局と関連機関をすべてエージェンシー化し一本化させる必要がある。そして、その目的を RBM における評価基準として「途上国とともに」共同作業で作成することが求められよう。

最後に、現地にすべての権限と実現力のある米国現地援助体制は現状予算面・体制面上、日本が

すぐに手本にし実施するのは困難であるが、日本の体制は米国に比し英国型援助機関に近いシステムであることから、当座のモデルとして目指すべき姿として、英国援助組織のように省として国の援助を一元化するステータスを確立させる機構改革を目指し、オール日本として法的な援助体制の確立が、NPMの意向に沿った在外における開発組織形態になると考える。 以上