

研究ノート

新公共経営 (New Public Management) と公共選択

玉村雅敏*

1.はじめに

第二次大戦後、先進諸国の公的部門は「市場の失敗」を是正する役割の期待から拡大傾向をたどってきたが、1970年代後半以降、財政赤字の増大と公的部門のパフォーマンス(業績成果)の悪化という2つの危機が顕在化し、政府にも欠陥があるという「政府の失敗」が広く認識されることとなった。

その「政府の失敗」の克服を目指した改革として、1980年代にイギリス、ニュージーランド、オーストラリア、カナダなどのアングロサクソン系諸国を中心に組み込まれたのは、均衡財政を厳しく守った上で公的部門(特に中央政府部門)を縮小するという、いわゆる「小さな政府」を目指す改革であった。それは、政府は市場にはできるだけ干渉せずに、市場と競合する政策領域からは可能な限り撤退する、もしくは市場の自律機能に委ねるといったものであった。

この小さな政府を目指す改革は、具体的には公的企業の民営化といった形で、肥大化した公的部門をシェイプアップし、累積されてきた財政赤字を減らすなどの一定の効果を上げるものであったが、1990年代に入り、公的部門のパフォーマンス改善という観点から、次第に公的部門全体の包括的な変革へとそのウェイトを移していき、結果・成果を重視する改革へ変貌していった。より具体的には、公的企業の民営化といった「狭義の民営化」にとどまらず、行政サービス分野の民間委託やバウチャー制度導入などの「広義の民営化」の実施、執行部門を分離独立させる「エージェンシー化」と公的部門を民間企業との潜在的な競争状態(コンテストナブルな状態)におく「市場化テスト(マーケット・テストイング)」の実施、また TQM (Total Quality Management) やベンチマーキングといった「成果による経営手法(Management for Result)」の企画・管理部門も含めた活用、などが行われてきた。この動きは、民間企業で活用されている「マネジメント(経営・管理)手法」を公的部門へも可能な限り適用しようとするものであり、公共選択論と新経営管理論(New Managerialism)を理論的中核とする「新公共経営(New Public Management: 以下 NPM と

* 筆者は慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科博士課程。

する)」として世界的な潮流となっている。

の細分化・分権化)

本稿ではこの NPM について主に公共選択論との関係を中心に論ずる。具体的には、まず現在の公的部門改革の中核にある NPM の考え方の整理を行う。続いて、その NPM の理論的背景としての公共選択論の位置づけ・果たした役割の指摘と、公的部門の活動に対する評価に関して長い歴史を持つアメリカを例に、公的部門のマネジメント志向への動きについての考察を行う。そして、これらを受けて公的部門のパラダイム転換の様相、ならびに公共選択論の観点から指摘される NPM が直面する課題をまとめ、最後に NPM の展望と今後の研究の展開を論ずることとする。

2.NPM の特徴

NPM とは、公的部門の管理手法に民間企業で培われてきた、アウトプット/アウトカム(結果/成果)に基づくマネジメント手法¹を導入し、公的部門の効率化・パフォーマンスの改善を図ろうとするものである。その動きは、主に 80 年代半ば以降、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドといったアングロサクソン系諸国やスウェーデン、フィンランド、ノルウェーなどの北欧系諸国を中心に、行政実務の現場が主導する形で見られるものである。

Aucoin[4]、Hood[18]、Greer[11]、大住[29]らによる指摘によれば、NPM は新経営管理論、公共選択論、プリンシパル・エージェント理論などといった複数の理論を背景に持つものである。また、NPM は国や地域、あるいは時代によりそのコンセプトにはかなりの幅があるものの、共通的な特徴として以下の 4 点が指摘されている。

- (1) 市場メカニズムの活用
- (2) 顧客主義
- (3) 業績成果(パフォーマンス)による統制
- (4) ヒエラルキー構造の簡素化(機能/権限

¹ 例えば、TQM、CS(Customer Satisfaction)、ベンチマーキング、リレーションシップマーケティングなどの手法。

(1)市場メカニズムの活用

公共サービス・財の供給を行う際に、公的部門と民間部門、あるいは公的部門内に競争環境を創出することで、より費用対効果が大きい政策成果を生み出せるような環境整備を行うというものである。

その手法としては、提供する財やサービスの性質にあわせて、大きく見て 市場メカニズムを直接利用する方法と、 擬似的に利用する方法の 2 種類に分けられる。

とは、具体的には財・サービスの供給を独立採算制で行っている公的企業の「民営化」、民間部門による財・サービス供給を公的部門が購入する「民間委託²」または「バウチャー制度³」、「PFI(Private Financial Initiative)」といった方法である。

とは、公的部門の具体的業務の執行機関のうち民営化の対象となりにくいものを独立機関化する「エージェンシー」とエージェンシー化した公的部門を民間企業との潜在的な競争状態(コンテストナブルな状態)におく「市場化テスト(マーケット・テストング)⁴」といった方法である。

ただし、市場メカニズムの活用の仕方は国により違いがある。イギリス、ニュージーランドのようなアングロサクソン系諸国では、公的企業の民営化といった「狭義の民営化」はもちろん、民間委託・バウチャーを始めとした「広義の民営化」手法を積極的に活用する。すなわち、民営化を中心に考え、民営化になじまないもののみをエージェンシーや内部市場メカニズムとして公的部門内部に残そうとしているのである。

² 競争入札等によって直接政府が購入する制度のことを指す。

³ 補助金を消費者に賦与し、購入は消費者に選択させる制度。

⁴ 市場化テストとは、民営化の対象にはなり難い特定の行政サービスに関して、民間部門からの入札を行い、その内容を公的部門の場合と比較し、民間のほうが優れていれば、民間に委託するというものである。公的部門を民間部門との潜在的な競争状態(コンテストナブルな状態)に置くことによって、公的部門の効率化を進める手段となる。これは独占化されている産業に対して、シンクコストを引き下げ、また参入・退出規制を排除し、常に潜在的な競争相手に直面している状況とすることで、独占による弊害を緩和しようとする「コンテストナブルな状態」の理論と同じような状況をつくるものである。

それに対して、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーなどの北欧諸国では、広範な民営化手法の活用には慎重で、エージェンシーや内部市場メカニズムを通じて可能な限り効率化やパフォーマンス向上を実現しようとしているのである[29]。

(2) 顧客主義

顧客主義とは、公的部門が目指すべく価値として「公共サービス・財の顧客である市民（住民・納税者）の満足度」を重視するという考え方である。それは、市民を提供する財・サービスの顧客として認識すること⁵、業績評価（Performance Measurement）⁶によって顧客満足度を測定し活動の規準とすること、といった側面をもつこととなる。

(3) 業績成果（パフォーマンス）による統制

業績成果（パフォーマンス）による統制とは、公的部門の活動基準を「プロセスの民主的な管理（法令／規則による管理）」から、プロセスの自由度を高める代わりに「業績成果に対するアカウントビリティ」へと移行させるというものであり、インプット（資源投入量）の管理からアウトプット（政策施行による直接的な結果）あるいはアウトカム（政策施行によって生ずる間接的な成果）の管理への転換ともいえる。その手法としては、

業績評価システムの導入（数値指標による業績管理）

成果志向の行動をとるためのインセンティブメカニズム⁷の賦与、

任務による組織区分と現場の裁量権（予算執行や機構改組・人員配置等）の拡張、

「学習する組織」への変革や企業家精神の育成といった組織文化の変革、
といった形で行われている。

(4) ヒエラルキー構造の簡素化

（機能／権限の細分化・分権化）

前述の「市場メカニズムの活用」「顧客主義」ならびに「業績成果による統制」を実現するために、「集権化されたヒエラルキー重視の組織構造」から「分権化された組織間の契約によるマネジメント環境」へと転換させるというものである。言い換えれば、プロセスの管理を行う「階層的なヒエラルキーシステム」から、自律的な業績評価の単位である「小規模な組織」間での契約によるマネジメントへの移行、と捉えることができる。具体的には、

ヒエラルキー組織を業務単位にあわせてマネジメントの容易な小単位化・フラット化した組織にすること。

企画・管理部門と業務執行部門とに分割・細分化し、執行部門の独立化および最高責任者への裁量権の賦与をすること⁸。

業績改善のために行使できる権限の所在と
その権限行使についての責任の所在を一致させること。

業務執行部門を業績目標に基づく契約型システム⁹とし、民営化・民間委託・エージェンシー化・内部市場化をすること。

というものである。

この4点の特徴に加えて、それらを相互に連携させて機能させる、NPM を成り立たせる中心的な役割を果たす概念として「契約型システム」も NPM の特徴の一つとして指摘することができる。

(5) 契約型システム

契約型システムとは、予算の賦与と目的／業績の達成を、個々の機能に対応した小規模な組織との「契約」という形で設定することで、契

⁵ 代表的な例として、納税者の憲章、旅行者の憲章など個別具体的なサービスの受益者の視点に立った市民憲章（市民に対する宣言）を制定しているイギリスの例などがあげられる。

⁶ 業績評価とは、政策の効果や政策執行の効率性について具体的かつ客観的な数値指標の設定・計測を行い、その数値指標について継続的に測定しつづけ、変化の状況の把握、他地域との比較、現状値と目標値との差の把握などを行い、行政の活動状況・活動目標を捉え、施策や予算に反映させていくという手法である。

⁷ 例えば、契約制度、報奨金、成果を基準とする昇給・昇進制度の明確化など。

⁸ 例えば、イギリスでのエージェンシー化など。

⁹ 次項(5)参照。

約履行に関わる責任の所在を明確にするシステムである。言い換えると、個々の業務ごとに数量的な業績目標（事後的に客観的な評価が可能である基準）を設定し、その目標達成のために割り当てられた経営資源の利用については管理者の裁量権（予算執行・人員配置・機構改組などの権限）を広く認めるが、その成果や結果は厳密に評価するというものである。

この契約システムを成り立たせるには、契約が目標どおり進行されたかどうかを示す業績評価が適確にかつ中立的に行われる必要がある。それには、業績に関するアカウントビリティを求めると、第三者機関による中立的な業績評価がなされることが重要となる。

3.NPM にとっての公共選択論：

「政府の失敗」構造の示唆

NPMとは明確なひとつの理論体系ではなく、多様な理論によって形成されており、特にその中核となるのが公共選択理論、新経営管理論の2つの理論であると指摘されている[4]。

公共選択論と新経営管理論の果たしている役割を指摘すると、公共選択論は「政府の失敗」の構造を解き明かし、解決への方向性を示すものとしての役割を果たし、新経営管理論は民間部門の管理手法・組織構造に着目し、解決の手法を提示するといった役割を果たしている。

公共選択論が解き明かす「政府の失敗」とは、不確実性の状況下で、政治家、官僚、市民、企業といった政策に関与するアクターが自己の効用を極大化すべく「利己的かつ合理的な行動」をとることによって発生するものであると説明することができる。この各アクターがとる利己的かつ合理的な行動として、政治家は「得票の最大化」(Downs[5])や、「有力対立候補との得票差の最大化」「得票率の最大化」「得票差が一定の基準を上回る確率の最大化」「得票率が一定の基準を上回る確率の最大化」「得票が一定の基準を上回る確率の最大化」(Aranson,Hinich,Ordeshook[3])を、官僚は「獲得予算の最大化」(Niskanen[26])、「自分を取り巻く社会環境から生じる不平や批判の最小化」

(Joskow[21])、「自由裁量の範囲の最大化」(Migue,Belanger[25])を、また、市民は公的部門によって供給される公共サービス・財を通して「自己の効用の最大化」を、企業は「利潤の最大化」を目指す旨と指摘されている。

こういった各アクターの合理的な行動の結果、引き起こされる代表的な傾向として、

- (1)政策認知対象が特殊・私的利益に偏る傾向
- (2)需要抑制機能が働かず過剰に公共サービス・財の見積が行われる傾向
- (3)官僚の自己効用極大化行動による資源配分の非効率性と公的部門の肥大化
- (4)技術動向に過敏になる傾向
- (5)公的部門における構造的なX非効率の発生
- (6)効果的な評価手法の未確立による公共サービス・財の過剰・過小供給傾向

などといったことを指摘することができる。

(1)政策認知対象が特殊・私的利益に偏る傾向

政策開始段階においては、政策課題・政策対象として認知されるものに偏りが生じやすいということが指摘できる。それは、一般の有権者や消費者の利益、いわゆる「公共の利益」よりも、利益団体や企業などの組織化された「特殊・私的利益」のほうが公共サービス・財の供給主体(政治家・官僚)に認知されやすいという「偏り」が生じているということである[6]。

その理由の説明としては、一般の有権者や消費者の行動原理で説明することができる。一般の有権者や消費者にとっては、個々の政策からもたらされる利益は利益団体や企業と比較し相対的に少ないため、自らの利益を明確化するために必要な情報の収集に掛かる費用を負担するインセンティブを持たず、「合理的に無知」であることを選択する[6]。また、集団としての規模があまりにも大きいため、それを組織化するためには費用が掛かりすぎるなど、政治家や官僚へ自らの利益を伝達するために掛かる費用も高く、「フリー・ライダー」になろうとする誘因が強いため未組織の状況となっている[28]。公共サービス・財の供給主体である政治家や官僚に

とって政治的交換の対象となるのは、公共サービス・財の市場に参加するもの、すなわち、自らの利益を明確化し、それを公共サービス・財の供給主体に伝達する能力をもち、かつ公共サービス・財の提供に対する対価（票・情報・資金など）を支払う能力を持つものである。それは、「合理的に無知」となるうとする、または「フリーライダー」になろうとする未組織市民集団ではなく、利益団体や企業といった特定利益のために組織化されている集団となるのである。まとめれば、各アクターが合理的かつ利己的に行動した結果として「政策認知対象が特殊・私的利益に偏る傾向」が生ずるのである。

(2) 需要抑制機能が働かず過剰に公共サービス・財の見積が行われる傾向

通常の財やサービスの市場において市場機構が有効に機能している場合には、（供給条件が一定ならば）需要の増加は価格の上昇をもたらすし、需要の無制限な増加は自動的に抑制される。しかし、公共サービス・財の市場において需要を抑制する方法とは、公共サービス・財に対する代価の上昇、すなわち、政治的支持・資源の負担増を意味する。それは具体的には、増税や過剰な献金の強要である。しかし、増税や過剰な献金強要は、選挙に当選することを求める政治家にとって、有権者（市民）からの支持を失う原因となりうる。そのため公共サービス・財の市場においては、需要を抑制するという方向性は働かず、逆に過剰需要を維持する方向、例えば、赤字国債の返済先送りという形がとられることになる。また、市民は（自らが直接的には費用負担をしないために）過大な財・サービスを要求する傾向を持つという特徴[22]なども指摘されている。

結局のところ、見積られる公共サービス・財は過剰なものとなり、公的部門の拡大をもたらすこととなる。

(3) 官僚の自己効用極大化行動による資源配分の非効率性と公的部門の肥大化

官僚とは、ウェーバーの描いた合理的な官僚像では「公共の福祉の実現」のみに動機づけら

れていたが[37]、現実的には、官僚も自分にとって合理的な意志決定を行い「自己の効用を極大化」させる主体でもある。この「公共の福祉の実現」と「自己の効用の極大化」とのギャップから生ずる、官僚機構の弊害がタロクやニスカネンらによって指摘されている。

タロクは、官僚は利他的な動機に基づく公共の福祉のみならず、威信、特権、所得、安全、便宜などの利己的動機からも便益を受けるため、多数決ルールのもとでは政府規模が過大になると論じた[34]。

また、ニスカネンは、官僚の公共財供給者としての役割に着目し、自己の効用を極大化する¹⁰という行動原理の仮定と、予算過程における官僚と議会（政治家）による双方独占の状況下で、官僚による公共サービス・財の価格や費用に関する情報独占によって、議会は受動的な立場となり、官僚は自らの選好する予算規模を実現することができるという仮定をたて、結果として、官僚は自己の効用極大化を実現するために予算最大化を図ることができる、との結論を導き出している。そして、予算は公共サービス・財の供給に支出されるため、予算最大化は公共サービス・財供給量の最大化につながるが、情報が官僚に独占され、供給における競争が欠落しているために、資源配分上最適な供給水準が達成される保証はなく、公的部門の肥大化をもたらすとの欠陥を指摘している[26]。

(4) 技術動向に過敏になる傾向

利潤率や売上高といった客観的な成果基準を持たない公的部門にとって、市民からの評判を獲得し、また自らの存在証明を確立するのに有効な方法は、明らかに高度な技術水準の公共サービス・財等を提供することである。しかし、成果基準が明確でないところに高度なものを求めるが故に、時には必要以上に高水準なものや、当該技術の有効性についてまだ評価が定まっていないものを見積り、導入されるケースがある。

¹⁰ 官僚の効用は、俸給、役得、名声、権力などによって高まるものとしている。そして、これらの変数はすべて官僚が獲得した予算の増加関数と見なし、その結果として官僚は予算最大化行動をとるという仮定がたてられている。

また逆に、同じ理由から、新技術の導入を意図的に遅らせることや、不当に反対することもある。例えば、新技術導入が大量解雇につながるような労働節約的效果を持っている場合などである[23]。

(5) 公的部門における構造的な X 非効率の発生

民間企業では独占的企業の場合に競争圧力の欠如のために X 非効率が発生するが、公的部門では競争圧力の欠如の他に利潤動機の欠如、経営責任体制の不備などといった特徴を持つため X 非効率はいっそう生じやすく、X 非効率も政府の失敗の一つとして指摘することができる。公的部門においては、民間私企業がもつような競争圧力が欠けるために利潤動機が働きにくく、また賃金やボーナスは生産性に関係なく民間準拠で決まること、経営能率や仕事の能率の目標と指標が不備であったこと、などのために X 非効率が生じやすくなっている。

(6) 効果的な評価手法の未確立による公共サービス・財の過剰・過小供給傾向

通常の財やサービスの市場の場合は、提供した財・サービスに関する評価は、売り上げ等を使って比較的簡単明瞭に知ることができる。それに対し、公共サービス・財の市場の場合には、それに匹敵する明確な評価基準は存在しない。そのため、評価は供給主体（政治家や官僚）による推定という形を取りがちで、公共サービス・財の過剰供給・過小供給が発生しやすい。

これらの「政府の失敗」をまとめるならば、以下のように定義できる。

公共サービス・財の供給主体（政治家・官僚）が市民の公共サービス・財に対する選好の実態を的確に把握できない（必要な公共サービス・財の種類、必要とされる規模、効果的な政策実現手法などについて知ることができない）ために、公共サービス・財の最適供給に失敗し、経済全体の資源配分をゆがめ、経済的厚生を改善することに失敗する（あるいは経済的厚生を悪化させる）こと

こういった「政府の失敗」の結果として、財

政赤字の増大や公的部門のパフォーマンス低下といったことを引き起こすことになる。そして、こういった「政府の失敗」を克服するための公的部門の改革として、公的部門への民間企業で培われてきたマネジメント手法の導入を通じて、市場メカニズムの活用、顧客主義、業績による統制、ヒエラルキー構造の簡素化、契約型システム、といったことを導入する NPM が生まれてきた、と説明できるのである。

4. 公的部門のマネジメント志向への動き

：アメリカを例に

公的部門が民間企業のマネジメント（経営、管理）を志向するという動きは、公的部門の活動に対する評価の考え方と密接に結びついている。約 1 世紀に及ぶ公的部門の活動に対する評価の取り組みの歴史を持つアメリカを例に、こういった過程を経て公的部門が民間企業のマネジメントを志向していったのかを解説する。

「公的部門の評価」としては、まず「能率」の視点からの行政の生産性測定の取り組みが行われてきた。この「能率」とは、19 世紀末から 20 世紀初頭にかけて起こってきた行政機能の拡大という現象を受けて、アメリカ行政学において、行政のあり方を問うときに取り扱われるようになった概念である。それは、科学的管理法を用いた民間経営手法を行政の分野に導入しようとしたところから出発している¹¹。能率の概念は、ニューヨーク市政調査会（1906 設立）によって実際に利用されることとなった[12]が、その概念をより洗練させたのはサイモンである。サイモンによって、「能率とは、経費量・作業量・事業量・効果量の中の相互関係であり、投入と算出の比率」との概念が提唱された¹² [17]。

そして、こういった能率の考え方は、60 年代

¹¹ 「能率」の語意は、「ある活動に投入された努力とその活動から産出された成果との対比[19]」であり、最小の努力をもって最大の成果を上げる方法がもっとも能率的であるとされる。（この「対比」を行う方法として、一般的には、産出量を投入量で割った比率の高低で測定するが、産出量から投入量を引いた差で測定する場合もある。）

¹² ただし、現実には、効果量の算出は困難であったため、事業量で代替せざるを得なかった。

前半の PPBS (Planning, Programming, and Budgeting System : 計画事業予算制度) の提唱と結び付くこととなる。PPBS とは、費用効果分析、費用便益分析などにより、複数のプログラム群について、有効性と能率性の相対評価を「事前」に行い、最適なプログラムの組み合わせに予算をつけるというものであった。この PPBS は、アメリカにおいて、1961 年にマクナマラ国防長官によって国防省に導入された後、1965 年にはジョンソン大統領の指示によって、連邦政府の全省庁へ導入され、その後、日本や英国を含めた先進諸国に影響を及ぼした予算編成方式であったが、本家アメリカでは採用後すぐ政治家の反対と共に、技術上の困難（客観的尺度の欠如や膨大な事務量など）を理由に使われなくなった[40]。

能率の概念とこの PPBS の手法・発想は、60 年代後半に、アメリカ会計検査院 (U.S. General Accounting Office : GAO) に導入された「プログラム評価」に受け継がれることとなった。すなわち、PPBS で行っていた「複数」のプログラムを「事前」に相対比較・分析するという困難性を排し、「一つ」のプログラムが現実に生み出した効果を「事後」的に評価するという形に修正され、PPBS の考え方が受け継がれたのである。具体的には、1960 年代のケネディ・ジョンソン政権下で「偉大な社会」「貧困との戦い」のスローガンのもとに展開されていた様々な社会プログラムについて、連邦議会はその有効性・目標達成度についての政府のアカウンタビリティを求め、1967 年の経済機会法の修正によって、そのプログラムの評価を GAO に担当させたのであった[20]。もともと伝統的な監査 (audit) や会計検査を担っていた GAO がその役割を担ったこともあって、その「プログラム評価」は、当初、監査と似た性格を持つものであった。しかし、その後、政府の実施する様々な活動領域の施策内容に対応するため、また評価方法の洗練化のため、GAO ではそれまで大多数を占めていた法律学や会計学の専門職員に加えて、新たに経済学、社会学、自然諸科学、そして数学などの学位を持つ職員の採用を増やし、領域横断的な性格をもつ「プログラム評価」へ

と成長させていったのであった。

このように、主にアカウンタビリティ追求をめざして導入された評価の仕組みであったが、1970 年代後半に直面した財政赤字の肥大化を契機にして、より効率性を求めるという観点から、「管理 (マネジメント)」の視点を取り入れられることとなった。すなわち、行政サービスのコスト削減や、その実行手段としての「cutback management」、あるいは提供されるサービスの品質管理 (Quality Control) の視点が評価に求められるようになったのである[40]。

そして、80 年代後半以降、こういった中央政府で熟成されてきた評価の仕組みは、同様に赤字財政に悩む地方自治体にも広範に普及していくこととなった¹³。その結果として、実際の住民に近い行政サービスに対応した評価が求められることとなり、サービスの受け手である住民の意向を重視するといった「顧客志向」の方向性が生まれ、また、指標化を通じて業績成果を示すといった「業績志向」の評価も行われるようになっていき、次第に「経営」的な意味合いが膨らみ、TQM といった民間経営手法を利用するといった動きが進んでいった¹⁴。さらに、こういった地方自治体の公的サービスレベルにおける経験が中央政府にも取り込まれることになっていった。例えば、レーガン・ブッシュ政権下においては、ロス上院議員によって、カリフォルニア州サニーベイル市をモデルにした予算システムが提案され、その予算案は OBM (Office of Management and Budget) によって、ニュージーランド、オーストラリア、スウェーデン、英国などの事例を参考に改訂され、法案化された。また、クリントン政権では、NPR (National Performance Review) の一貫として、中央政府の各省庁に対して、2000 年までに行っている個々の政策と予算の目標並びに達成している業績成果を国民にわかりやすく説明することを求める GPRA (Government Performance and Result Act) 法が成立してい

¹³ それ以前にも、例えばカリフォルニア州サニーベイル市やオレゴン州ポートランド市などの地方自治体で、先進的に事業執行の効率性の測定をし、改善していく動きもあった[36]。

¹⁴ 代表的な例としてオレゴン州やテキサス州等がある[36]。

る。

5. 公的部門の組織パラダイム転換とNPM

公的部門の組織は、ながらく、1900年代のアメリカの進歩主義者らによって提唱された、効率性の追求を目的として専門的職能による分業と命令系統の一元化に適するようデザインされた「ヒエラルキー構造の組織形態」を取り、法令/規則による管理による統制が行われてきた。ここで成立する公的部門を形成する組織とは、政策に関わる動的なプロセスを一貫して所掌する組織ではなく、統制と命令系統が一元化した、専門的職能に基づきプロセスの一部の処理を遂行する組織である。このように分掌されているプロセスの処理は、ヒエラルキー構造下での法令に対するアカウンタビリティを実現するために、個々の組織に独立的に付与されている権限の範囲内において裁量の余地なく処理される。そのことは、極論すれば、個々の組織が自部門にとっての最大限の努力を払えば、一連のプロセスを分掌する他の部門においてどのような処理が行われるかは別段関知しなくても良いことも意味する。さらに、個々の処理に対する強い責任意識は、時には関連する組織活動への非干渉となり、プロセス全体の問題点に対しては責任を意識しないという事態も生み出しかねない。

このような権限・責任の明確化とプロセスの分掌は、公共性という使命を有する公的部門の組織論としては適正なものである。また、一つの組織が複数のプロセスを平行的に処理することは、ある意味効率的でもある。しかし、ニューディール政策を契機に公的部門はその役割を増大させ、巨大化かつ専門分化した組織へとなっていくにつれ、膨張傾向をもつ慢性的な赤字体質と低パフォーマンスな組織を生み出すこととなっていった。

そして、前述のように80年代以降のNPM理論に基づく公的部門の改革が進められる中で、公的部門の組織は変容を遂げつつある。公的部門は、顧客である市民の満足度を重視する(ヒエラルキー構造は簡素化された)機能/権限に基づきを細分化・分権化された組織となり、自

律的な業績評価の単位である小規模な組織間での契約によって政策が遂行されるように変化を遂げている。そこでは、各組織は現場レベルの裁量で柔軟に政策を遂行していく一方で、業績評価によってその活動をチェックされることとなり、上から命令された仕事を忠実にこなしていくというウェーバー的な組織ではなく、組織自体が自ら学んでいく「学習する組織」へと変化していつている。

6. NPM が直面する課題：公共選択論からの指摘

公共選択論はNPMの理論的支柱となるものであることは既に述べたが、民間企業のマネジメント手法を導入するという性質を持つNPMが直面する課題についても、NPMの5つの特徴ごとに指摘することができる。

(1) 「市場メカニズムの活用」に伴う課題

公的サービスの民営化やエージェンシー化は「オポチュニズム(機会主義)」のリスクや「エージェンシーコスト」が膨らむ危険性をはらんでいるという点が指摘できる。

プリンシパル(依頼人)としての企画・管理部門、エージェント(代理人)としての執行部門の2者を捉えた場合、契約に関する情報は代理人のほうが多く持つ傾向があるため、両者の間に「情報の非対称性」が存在することになる。合理的な行動をとる代理人は、この情報の非対称性を利用して自らの利益に合うような行動をとるインセンティブをもつという性質(「オプチュニズム」)をもつことになる。そこでは、代理人は自分に都合の良い情報だけを選別して依頼人に伝達する結果、依頼人が代理人の意向のままに動くという「キャプチャー(取り込み)」が発生し、結局は効率的な資源配分がなされなくなる可能性がある。

このような問題を回避するためには、依頼人は代理人が自分の利益に合致した行動をとるような仕組みを制度的に留保する必要が出てくる。それは、

代理人が依頼人の利益を追求する行動をと

る動機付けをする(または制裁を科す)
依頼人が代理人の行動を常に監視する
といった手法であり、NPM では、依頼人の求める政策目的を具体化・定量化し、また、代理人のコストパフォーマンスに関する情報公開を求める「業績評価」という手法で対応している。しかし、その際にも依頼人にコスト(「エ・ジェンシーコスト」)が掛かることとなり、後述の「業績による統制に伴う課題」や「契約型システムに伴う課題」に指摘されるような課題も発生しうる点を考慮する必要がある。

(2) 「顧客主義」に伴う課題

公共選択論と NPM 理論とでは市民の立場の捉え方に若干の違いがある。公共選択論では、市民は「消費者」として公共サービス・財の市場に参加(参入・退出)する位置づけであり、NPM では市民は「顧客」として公的部門の提供するサービスを楽しむ立場という位置づけとなっている。しかし、いずれのモデルでも政策分野における現実の市民像を描き切れていない。公的部門にとっては、市民は消費者・顧客であると同時に「所有者」でもあり、民間経営のアナロジーでは十分に説明しきれない要素も持ちあわせているのである。すなわち、公共サービス・財の供与を通じてみずからの効用の極大化を図るといった性質を持つ市民が、「政府の失敗」を発生させずに、公的部門を直接統制するメカニズムをいかに実現するかという問題をはらんでいる。

この点に関しては、英国の市民憲章の中に制度的に留保する可能性を読み取れる。そこでは、顧客でありまた所有者である市民に対して、サービスの戦略・仕様の設定段階という「事前段階」での参加に加え、事前に約束された品質が保証されない場合には回復措置(払い戻しなど)を講じることを認めるという「事後段階」の参加を求めている。このような市民の「事前段階」と「事後段階」の参加の仕組みによって、水準とコストの関係を認識させ、非現実な期待をもつことの抑制を講じている[29]。

(3) 「業績成果による統制」に伴う課題

「業績成果による統制」においては、公的部門全体がオプニズムに陥りやすいという点が指摘できる。それは、市民・企業の代理人としての政治家・官僚の行動原理から説明できる。自らの効用を極大化するために、当選を目指す政治家、人事的考査面での得点獲得などを目指す官僚¹⁵にとっては、自らが提供した政策に対して、必ずしもよい成績ばかりを生むとは限らない業績評価制度が整うことにはリスクがある。そのため、客観的な制度として導入するよりも、情報の非対称性を利用して、主観的かつ恣意的に評価を行える制度とするか、もしくは評価自体を行わないことを選択して、政策循環過程を進めることが合理的になる。この点を認識した上での制度が求められることとなる。

(4) 「ヒエラルキー構造の簡素化(機能/権限の細分化・分権化)」に伴う課題

公共選択論と NPM 理論の間には公的セクターの権限と裁量についての立場の相違を指摘することができる。公共選択論では公的セクターの自由裁量の範囲はなるべく狭くするべきとの指摘がされ、NPM 理論ではむしろ公的セクターを細分化して各部門の裁量の余地を設け、その代わりにアカウンタビリティを強く要求するというものであり、確かに相違があるように見える。

しかし、おおよそ 20 年近くのアメリカの地方自治体における経験に裏打ちされる「業績評価」が、この両者間の相違を融合させる役割を果たしている。業績評価を中心に据えた公的部門のマネジメントは、依頼人である議会や市民に対して、代理人である公的部門はその活動の成果についてのアカウンタビリティを数値指標上で果たすこととなり公共選択論的なコントロールが実現する。その一方で、成果の実現のみを問われることとなる公的部門の管理者へは、マネジメントに関する裁量権が与えられることとなり、NPM 理論の目的とも適うものとなる。

¹⁵ そのために前述した「獲得予算の最大化」、「自分を取り巻く社会環境から生じる不平や批判の最小化」、「自由裁量の範囲の最大化」といった行動をとることとなる。

(5) 「契約型システム」に伴う課題

契約型システムにおいて依頼人の利益実現の確実性を期すためには、細かい業績指標を契約に盛り込むこととなる。しかし、そのことは依頼人の負担するエージェンシーコストを膨大化させることとなり、合理的な行動として、依頼人はその負担を拒み、逆に「キャプチャー」される可能性を指摘できる。この点をいかに留保するかが問題となる。

7.NPM の展望：民間企業の経営改革からの学習

本稿の最後に、NPM の展望として、近年の民間企業における経営改革の潮流から示唆される、今後、公的部門の経営改革においても直面するであろうこと、また関連研究として必要とされてくるであろうことを指摘しておく。

近年の民間企業における経営改革の潮流の中から、公的部門における経営改革の今後の展開への一つの示唆として「情報技術を活用したナレッジマネジメント」が挙げられる。

「ナレッジマネジメント」とは、

組織にとって重要なナレッジ(情報・知識・ノウハウ)は「現場」が持っており、その現場のノウハウを効果的に共有・相互利用して組織の活動全般を進めていくこと

と定義することができる[2]。現場の持つナレッジを共有・構造化することは、これまでは技術的な問題から困難であったが、近年、こういったナレッジマネジメントの実現を目的に、民間経営の分野では情報技術を活用して、現場のナレッジを共有化・構造化する仕組みの構築が進んでいる。例えば、顧客からのクレーム情報や営業担当者が持っている営業ノウハウをグループウェアで共有し製品開発や顧客サポートに利用するといったこと、小売店での販売データをPOS(Point of Sales)システムを使って共有し製品開発・生産量管理・在庫管理・流通管理などに利用するといったことが行われている。

NPM といった、現場に裁量権を与え、現場の試行錯誤を重視して政策を遂行する公的部門

のマネジメントにおいても同様に、今後、情報技術を利用したナレッジマネジメントが重要となってくると予測することができる。公的部門の各組織において、顧客満足や業績成果の達成へ向けて現場の試行錯誤を行う際にナレッジを共有することの効果は民間企業同様に期待できるであろう。さらに、公的部門(特に地方自治体)の特徴として、行動目的が同一かつ非競合である類似の業務を持つ他組織(他自治体)が存在すること、規模の経済性が必要であり、一定地域で独占的に公共サービス・財を供給していること、が指摘できる。すなわち、同様の業務を行う非競合な組織が自律分散的に広範に散らばっているということである。そこで、効果的に業績成果を達成できる政策手法の開発といった点を考えた場合、複数の異なった組織間で、分散して存在するナレッジを情報技術を活用して共有化し、相互に活用し合いながら政策を進めるといった視点も重要となってくるであろう。そこで、今後の研究の展望として、公的部門の経営においても CSCW(Computer Supported Co-operative Work)の研究の活用、特にグループの活動を支援する「グループウェア」やコミュニティ生成を支援する「コミュニティウェア」の公的部門における利用¹⁶についての研究が重要となってくるであろう。

また、世界的な潮流として公的部門のアカウントビリティが求められている時代に、こういった現場の情報を共有する情報システムを構築することは、プリンシパル-エージェントのモデルで考えると、代理人の持つ情報を依頼人も共有できる仕組みを作ることとなり、先に指摘した「エージェンシーコスト」の削減に寄与する可能性も考えられる。すなわち、NPM の課題に対する一つの対応策となりうるものであり、この点からも今後の研究の価値があると考えられる。

こういった視点からの実験的な取り組みとし

¹⁶グループウェア、コミュニティウェアはともに協調活動を支援するものである。その違いとしては、グループウェアは前提として、対象となる組織は同一であること、ある程度のメンバーの対面性があることを求めるのに対して、コミュニティウェアでは、前提として、メンバーの所属組織の多層性、様々なコミットレベル、入退出の自由が想定されている。

て、現在、公的部門の経営に関連するナレッジ（情報・知識・ノウハウ）の相互活用を実現するコミュニティウェアの実験「行政経営インターネットフォーラム」を行政経営フォーラム¹⁷・VCOM¹⁸・慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科(行政改革と規制緩和プロジェクト)の3者で進めている。公的部門のマネジメントを支援する仕組みの一つとして、今後の研究展開が期待される [13]。

参考文献

- [1] 秋吉貴雄「公的部門の変容 - NPM の概念とパラダイム転換 - 」、『ECO-FORUM』Vol.17, No.2、1998.
- [2] 庵置裕彦「グループウェア最前線」、『日経情報ストラテジー』1998.5
- [3] P.Aranson, M.Hinich, and P.Ordeshook, "Election Goals and Strategies: Equivalent and Non Equivalent Candidate Objectives", American Political Science Review, Vol.68, Non.2, pp.135-52(March 1974).
- [4] P.Aucoin, "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums", Governance, Vol.3, no.2, 1990.
- [5] アンソニー・ダウンス著、古田精司監訳『民主主義の経済理論』成文堂、1980年(原著1957年)
- [6] A.Downs, "Why the Government Budget is Too Small in a Democracy", World Politics,

¹⁷ 行政経営フォーラムとは、行政の実務家・コンサルタント・研究者・ジャーナリスト等が経験やノウハウを交換する場を提供することで、日本的な公的部門のマネジメントの手法を作り上げることをサポートする非営利任意団体である。1998年4月に発足し、行政の実務家を中心に、5ヶ月間で約150名の会員を集めて積極的に実践・研究活動をしている。

¹⁸ VCOMとは、インターネットを媒介とするネットワーク・コミュニティ作りの実証研究プロジェクトである。VCOMは、慶応大学SFC研究コンソーシアムのひとつとして参加企業や自治体の協力の下で、金子郁容研究室を中心としたボランティアグループによって実施されている。VCOMの学術研究は慶応大学で実施されている「創造的デジタルメディアの基礎と応用に関する研究」と連動し、また、VCOMの社会実験の一部は、慶応大学と野村総合研究所の非営利共同事業であるCCCIのフラッグシッププロジェクトとして実施されている。

- Vol.12, No.4, pp.541-563(July 1960)
- [7] E.Ferlie, A.Pettigrew, L.Ashburnew, and L.Fitzgerald, "The New Public Management in Action", University Press(Oxford), 1996.
- [8] 富士総合研究所『業績評価が変える先進諸国の行政運営』、1997.
- [9] 富士総合研究所『米国の行政改革』、1997.
- [10] GAOのホームページ <http://www.gao.gov/>
- [11] P.Greer, "Transforming Central Government", Open University Press, 1994
- [12] (財) 行政管理研究センター『行政の効率化に役立つ民間経営手法』、1996.
- [13] 行政経営インターネットフォーラムのホームページ <http://pmf.vcom.or.jp/>
- [14] P.Haggett, "New Modes of Control in the Public Service", Public Administration Vol.74(Spring 1996)
- [15] 平井文三「これからの行政に求められる情報とは何か - アカウンタビリティの観点から - 」、『行政&ADP』(1998年2月号)、1998.
- [16] 平井文三「アメリカ・カナダの行政改革の動向」、堀江湛『行政改革・地方分権・規制緩和の座標』ぎょうせい、1998.
- [17] 本田弘編著、(財)行政管理研究センター監修『行政の管理システム』勁草書房、1993
- [18] C.Hood, "A Public Management for All Seasons," Public Administration, Vol.69, No.1, pp.3-19(1991)
- [19] 堀江湛監修『現代行政学の基礎知識』ぎょうせい、1994
- [20] J.ジェー・グリーン『V F M監査の理論と実際』同文館、1988
- [21] P.Joskow, "Inflation and Environmental Concern: Structural Change in the Process of Public Utility Price Regulation", Journal of Law and Economics, Vol. 17, No.2, pp.291-327(Oct.1974)
- [22] 加藤寛『官僚主導国家の失敗』東洋経済新報社、1997.
- [23] 小林逸太「公共政策と市場原理」、宇都宮深志・新川達郎編『行政と執行の理論』東海大学出版会、1991.

- [24]小林麻里「政府における戦略計画と業績測定～米国連邦政府における政府業績成果法を基礎として」、『地方自治研究』Vol.12、No.2、1997年9月
- [25]J.Migue and G.Belanger, "Toward a General Theory of Managerial Discretion, "Public Choice, Vol.17, pp.27-43(Spring 1974)
- [26]W.A.Niskanen, "Bureaucracy and Representative Government", Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- [27]NPR のホームページ <http://www.npr.gov/>
- [28]マンサー・オルソン著、依田博・森脇俊雅訳『集合行為論 - 公共財と集団理論 - 』ミネルヴァ書房、1983.
- [29]大住荘四郎「New Public Management の展望と課題」、神戸大学『経済学研究』年報44、1997.
- [30]D.オズボーン・T.ゲブラー著、野村隆監修、高地高司訳『行政革命』日本能率協会、1995.
- [31]笠京子「行政執行活動の効率化～英国保守党政権の組織改革」、『季刊行政管理研究』No.78、1997.
- [32]柴健次「イギリスにおける政府組織の市場化とアカウントビリティ」、『会計検査研究』No.10、1994.
- [33]白川一郎・富士通総研経済研究所『行政改革をどう進めるか』日本放送出版協会、1998
- [34]G.Tullock, "The Politics of Bureaucracy", Public Affairs Press,1965.
- [35]上野俊一・宮川公男「結果志向のマネジメントと会計検査院」、『会計検査研究』No.8、1993.
- [36]上山信一『行政評価の時代』NTT 出版、1998.
- [37]M. ウェーバー著、世良晃志郎訳『支配の諸類型』創文社、1970.
- [38]山本清「自治体の行政改革と政策科学」、『ECO-FORUM』Vol.17,No.2、1998.
- [39]山村恒年・他「クリントン政権の行政改革」、『季刊行政管理研究』No.78、1997.
- [40]山谷清志『政策評価の理論とその展開』晃

洋書房、1997.