

公共サービスにおける市場——準市場からの接近

児 山 正 史

はじめに

近年の公共サービス改革において、「市場」の要素の導入が重要な位置を占めている。例えば、NPM (New Public Management) (新公共管理) とは、「市場メカニズムの活用、エージェンシーへの権限委譲、成果志向・顧客志向の業績測定などを中核とした改革」の思潮と手法であるとされる(西尾[2001] 10)。また、階統制とは異なるガバナンスの形態として、市場、ネットワーク、コミュニティが挙げられることもある(Pierre and Peters [2000] 14-22)。

公共サービスにおける市場の要素を表現するために、「準市場」「内部市場」「計画された市場」「公的市場」など、多様な概念が、多様な意味で用いられている。これらのうち、日本でもよく用いられている「準市場(quasi-market)」に関しては、すでに概念の整理を行った(児山[2004])⁽¹⁾。しかし、他のさまざまな「市場」に関しては未整理であり、多様な研究の相互理解、相互交流が困難な状況にある。そこで、本稿は、「準市場」の整理に用いたものと同じ枠組を使って、さまざまな「市場」を整理することにより、公共サービスにおける市場に関する研究を理論的に蓄積していくための基礎を提供することを目的とする。

以下、第1章では、公共サービスにおける「市場」を整理するための枠組を提示する。第2～4章では、この枠組を使って、「内部市場」などの修飾語付きの市場、公共サービスにおける市場の諸要素、そして、NPM 論における市場を整理する。

第1章 市場の枠組

本章では、公共サービスにおける「市場」を整理するための枠組を提示する。以下、市場の概念、その類型、市場が機能するための条件、の順に述べる。

1. 市場の概念

本稿では、「市場」を2つの軸で捉える(表1)。第1に、費用の負担者が政府か利用者か、第2に、当事者(政府、供給者、利用者)⁽²⁾間の関係が命令-服従関係か交換関係かである。利用者がサービスの費用を負担し、当事者間に交換関係がある方式が「市場」である。対極的に、政府が費用を負担し、当事者間に命令-服従関係があるものが、伝統的な公共サービスの方式(非市場)である。非

市場では、政府と供給者は上級機関と下級機関の関係にあり、政府は利用者を各供給者に割り当てる権限を持つ（例えば、日本の公立小中学校）。従って、公共サービスに「市場」の要素を取り入れるということは、利用者が費用を負担すること、または、当事者間に交換関係をもたらすことを意味する。

表1 市場の概念

		当事者間の関係	
		命令-服従	交換
費用の負担者	政 府	非市場	準市場
	利 用 者	(準市場)	市場

注：「非市場」は、一般的には市場以外のすべてのものを含むが、ここでは表のような意味に限定する。

本稿でいう「準市場」は、政府が費用を負担し、当事者間に交換関係がある方式（表の右上の「準市場」）である。なお、利用者が費用を負担し、当事者間に命令・服従関係がある方式（表の左下の「(準市場)」）の例としては、自校方式の学校給食が挙げられる。

出典：筆者作成。

このように費用負担の軸と当事者間の関係の軸を区別して「市場」を把握するのは、次のような理由による。第1に、近年の公共サービス改革における「市場」の要素の導入は、政府による費用負担を基本的に維持しながら行われている。例えば、「準市場」という概念を提示したレグランド（J. Le Grand）らは、1988年以降のイギリスの福祉国家改革について、「サービスへの国家の資金提供は維持されたが、サービス供給のシステムは変化した」と述べていた（Le Grand and Bartlett [1993] 3）。第2に、経済学における「市場」の本質は、「交換」（取引、売買）である。「市場」の最も簡単な定義は、「財の交換がなされる場」というものである（武隈 [1999] 5）。

本稿では、政府が費用を負担し、当事者間に交換関係がある方式を「準市場」と呼ぶ。準市場が「準」であるのは、サービスの費用を利用者ではなく政府が負担するからである。準市場が「市場」であるのは、当事者間に交換関係があるからである。ただし、準市場では、費用の負担者とサービスの利用者が必ずしも一致しないため、交換関係は非対称で複雑なものになる。⁽³⁾

「交換」の本質は、経済主体間での財・サービスと対価の移動である（奥野・鈴村 [1985] 3）。従って、交換の前提は、その当事者が意思決定の主体であるということである。また、交換関係が成り立っているというためには、財・サービスの移動と対価の移動との間に関連性がなければならない。以上から、当事者間の交換関係は、サービスの供給に関する意思決定の権限を供給者が持つこと、同じく利用に関する権限を利用者が持つこと、そして、サービスと対価の関連性が明確であることからなる。

なお、政府と利用者の費用負担の割合や、交換関係の有無（供給者の権限、利用者の権限、サービスと対価の関連性）には、さまざまな程度がある。従って、市場、準市場、非市場は連続的である。

2. 市場の種類

市場はさまざまな類型化が可能であるが、ここでは、政府が資金を提供する「準市場」を念頭に、サービスの利用に関する意思決定の権限の所在に基づいて、「政府購入型」「専門職購入型」「利用者選択型」に類型化する（表2）。

表2 市場の種類

		利用に関する権限		
		政府	専門職	利用者
供給に関する権限	政 府	——	専門職購入型	利用者選択型
	供給者	政府購入型	専門職購入型	利用者選択型

出典：筆者作成。

「政府購入型」は、政府（広義）の機能をサービスの購入と供給に分離し、（購入者としての）政府が利用者のために供給者からサービスを購入するものである（例えば、民間委託）。これは、供給者がサービスの供給に関する意思決定の権限を持つこと^{（4）}を前提とするが、利用者は権限を持たない。次に、「利用者選択型」は、サービスの利用に関する意思決定の権限を利用者（またはその近親者）が持つものである（例えば、学校選択制）。しかし、供給者が権限を持つ場合とそうでない場合がある。さらに、これらの中間として、サービスの利用に関する意思決定の権限を、利用者の代理人を務める専門職が持つ型（「専門職購入型」）もある^{（5）}。ここでも、供給者が権限を持つ場合とそうでない場合がある。^{（6）}

3. 市場の条件

「市場」を導入するだけでは、それが意図した結果を生み出すとは限らない。市場が機能するためには、一定の条件を満たす必要がある。「準市場」の概念を提示したレグランドらは、準市場の成功の基準として、効率性、応答性（responsiveness）、選択、公平、の4つを挙げる。その上で、準市場の成功に影響を与える条件として、市場構造、情報、取引費用と不確実性、動機、いいとこ取り、を挙げる（Bartlett and Le Grand [1993]）。ここでは、次章以降の記述に関連する条件、すなわち、市場構造（競争）、情報、動機について見ておく。

（1）市場構造（競争）

レグランドらによると、市場によるサービスの分配が効率的、応答的で、選択肢を提示するためには、市場は競争的でなければならない。つまり、多くの供給者と多くの購入者がいなければならない。また、供給者が市場から退出する可能性、すなわち、倒産のリスクに直面していることも必要である。（*ibid.*, 20-1）

準市場においても、供給者間の競争の欠如が問題を生じさせることは明らかである。単一の支配的

な供給者は、独占の力を利用して、価格を引き上げたりサービスの量や質を切り下げたりすることができる。また、競争の脅威がなければ、供給者は顧客のニーズと欲求に応答しなくてもよい。そして、独占は、定義上、選択肢を提示しない。(ibid., 20)

しかし、購入者間の競争の欠如は、少なくとも利用者の観点からは、より問題が小さいとも考えられる(ここでレグランドらは政府購入型を想定している)。政府は利用者の利益になるように独占の力を行使すべきであるといえる。また、支配的な供給者が存在する場合には、その力を相殺するために、大規模な購入者が必要不可欠になるともいえる。(ibid., 20)

しかしながら、この議論にも反論がある。購入者が独占の力を利用して厳しい交渉を行えば、供給者との関係を損ない、その士気と意欲を低下させ、ついには供給者を廃業に追い込むかもしれない。また、独占的な供給者の力を相殺するために独占的な購入者が必要であるという議論に対しても、両者の関係が親密になりすぎる危険性があるとされる。(ibid., 21)

(2) 情報

レグランドらによると、市場が効率的に作動するための重要な条件は、供給者と購入者が、特にサービスの価格と質に関して、安価で正確な情報を持つことである。供給者は、適切な価格をつけるために、その活動の費用を計算できなければならない。購入者は、供給者が質を切り下げて費用を削減する機会を制限するために、サービスの質を監視できなければならない(ibid., 24)。なお、情報という条件は、政府や利用者が選択肢の存在を知るためにも必要であり、「選択」という基準にも関わると考えられる。

(3) 動機

レグランドらによると、供給者が少なくとも部分的には金銭的報酬によって動機づけられていなければ、市場のシグナルに適切に応答することはない。また、利潤最大化の動機が市場の効率性のために常に必要だというわけではないが、産出最大化のような非営利組織が持つと思われる動機は効率性にはつながらないとされる(ibid., 30-1)。なお、供給者の動機は、「公平」という価値をどれだけ重視するか、どの利用者の「選択」を優先的に受け入れようとするかにも関わるであろう。そして、供給者の動機は、公的組織と民間組織、営利組織と非営利組織の間で異なると考えられる。

本章では、公共サービスにおけるさまざまな「市場」を整理するための枠組を提示した。公共サービスに「市場」の要素を取り入れるということは、「利用者による費用負担」または「交換関係」の導入を意味する。「交換関係」には、「供給者の権限」「利用者の権限」「サービスと対価の関連性」という要素がある。政府が資金を提供し、当事者間に交換関係がある方式を「準市場」と呼ぶ。(準)市場は、サービスの利用に関する意思決定の権限の所在に基づいて、「政府購入型」「専門職購入型」「利用者選択型」に類型化することができる。また、市場が機能するためには、「競争」「情報」「動機」などの条件を満たす必要がある。次章以降では、この枠組を使って、公共サービスにおけるさまざまな「市場」を整理する。

第2章 内部市場・計画された市場・公的市場

公共サービスにおける市場を表現するために、「準市場」の他にも、「内部市場」「計画された市場」「公的市場」など、修飾語つきの市場の概念が用いられている。本章では、これらの概念を上述の枠組に基づいて整理する。

1. 内部市場

「内部市場 (internal market)」という概念は、1990 年以降のイギリスの医療制度を対象に、「内部または準市場」のような形で、「準市場」と置き換え可能なものとして用いられることが多い (Ferlie [1994] 105 など)。イギリスの医療では、1990 年の国民保健サービスおよびコミュニティケア法により、次のような改革が実施された。従来、主要な病院はすべて国営だったが、1990 年以降、病院の多くは「基金 (Trust)」として独立した。そして、各地区の保健当局 (国の機関) と予算保持一般医 (注 (5) を参照) が、住民や受け持ち患者のために病院から医療サービスを購入することになった (武川・塩野谷編 [1999] など)。これは、政府購入型と、(供給者の権限拡大を伴う) 専門職購入型であるといえる。

イギリスの医療の「内部市場」の起源は2つある。1つは、アメリカのエントーベン (A. C. Enthoven) が提唱した「国民保健サービスのための内部市場モデル」である。このモデルでは、各地区の保健当局が地区の住民の医療のための予算を与えられる (予算は住民の人数に比例する)。保健当局は住民に対する医療の責任を持ち続けるが、サービスを自分で提供することもできるし、他の地区から購入することもできる (Enthoven [1985] 38-40)。これは政府購入型の起源である。もう1つは、イギリスのメイナード (A. Maynard) が提唱した「一般医のための予算」である。一般医は、患者数に比例した収入を得て、その収入を1次医療に使うだけでなく、必要に応じて病院やその他のサービスを購入するためにも使う。サービスは、民間でも公共でも、最も安い部門から購入することができる。このような制度下の国民保健サービスを、メイナードは「競争的な内部の国民保健サービスの市場システム」と呼んだ (Maynard [1986] 46) ⁽⁷⁾。これは、予算保持一般医、すなわち専門職購入型の起源である。

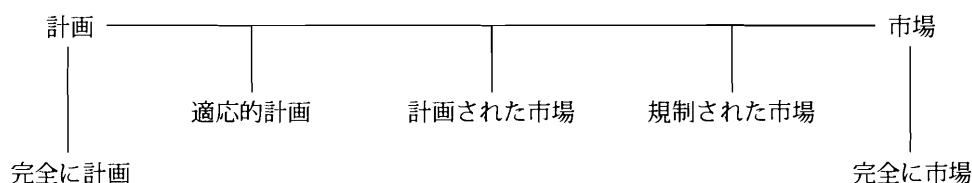
なお、マリン (P. M. Mullen) は、1990 年の医療改革の実施前には、「内部市場」という言葉に「Ⅰ型」と「Ⅱ型」の2つの意味があったと指摘する。「Ⅰ型」では、保健当局が住民のための資金を受け取り、住民の健康と医療に対する特別な責任を持ち、住民のニーズに合わせてサービスを供給したり他の供給者から購入したりする。また、予算保持一般医も「Ⅰ型」に含まれている。他方、「Ⅱ型」では、住民が治療を求めてどこへでも行くことができる。この型は「患者が最も順番待ちの少ない所を探し出し、保健当局に請求書が送られる」と言われる (Mullen [1990] 34-5, 46)。本稿の枠組でいえば、「Ⅰ型」は政府購入型と専門職購入型、「Ⅱ型」は利用者選択型に相当する。ただし、実際に行われた改革は基本的にⅠ型であった (*ibid.*, 48)。⁽⁸⁾

2. 計画された市場

「計画された市場 (planned market)」という概念は、ソルトマン (R. B. Saltman) とフォンオッター (C. von Otter) らによって、北欧やイギリスの医療制度を対象に用いられている (Saltman and von Otter [1992]; Saltman and von Otter eds. [1995])。

「計画された市場」は、「計画」と「市場」の連続体の中央に位置づけられる (図1)。その特徴は、国家権力の行使を通じた新しい市場の意図的な創出である。これに隣接するのは「規制された市場 (regulated market)」と「適応的計画 (adaptive planning)」である。「規制された市場」は、社会的・経済的に破壊的な行動を制限するために、既存の市場システムに国家権力が介入することを含む。他方、「適応的計画」は、組織の階統制の下位レベルに位置する小さな組織に対して、計画過程を分権化することを含む (Saltman and von Otter [1992] 17)。「計画された市場」と「規制された市場」の違いは交換関係が生じた経緯にあり、「計画された市場」と「適応的計画」の違いは交換関係の有無であるといえる。

図1 計画された市場



出典：Saltman and von Otter [1992] 16.

ところで、「計画された市場」は、「公的競争 (public competition)」と「混合市場 (mixed market)」という2つのモデルに区別される。まず、「公的競争」は、公的資本の、政治的責任を負う供給者に限定されており、患者が医者と治療場所を選び、それが施設の予算と職員のボーナスをもたらす (*ibid.*, 83-4)。次に、「混合市場」は、公共・民間の混合した市場を作り出し、民間資本の供給者が既存の公的資本の施設に対抗して契約に応募できる。ここでは、地区の公共団体の管理者がサービス契約の設計や交渉などの責任を持つ。患者は管理者の善意と判断に依存している。この混合市場モデルの実施は、イギリスでは予算保持一般医の創設によって複雑化したとされる (*ibid.*, 84)。本稿の枠組でいうと、「公的競争」は（供給者の権限が小さい）利用者選択型、「混合市場」は政府購入型と専門職購入型に相当する。

3. 公的市場

「公的市場 (public market)」という概念の使用例は、少なくとも2つある。

まず、ピエール (J. Pierre) は、イギリスの『市民憲章』⁽⁹⁾を念頭に次のように述べる。市民権

に関する最近の議論は、市民を顧客とみなすことによって、個人がさまざまな供給者や公的・私的サービスの間で選択する権利を与えられるとしている。市民を顧客に変換することは、購買力を顧客に与え、「公的市場」を作り出すことを意味する。公的市場では、公共サービスのさまざまな（型の）供給者の選択として、この購買力が発揮される（Pierre [1995] 59）。ここで想定されているのは利用者選択型である。

なお、ピエールによると、「公的市場」は次の3点において他の型の市場とは異なる。第1に、供給者の市場への参入が公的規則によって制限されている。第2に、購買力が個人の資金よりも個人への公的な権利の付与から生じる。第3に、そこで分配される財やサービスは、かつては公的組織によって供給されていた（*ibid.*, 68–70）。第1の特徴は「競争」という条件に関わり、第2のものは政府による資金提供を意味し、第3のものは市場の導入の経緯に関わるといえる。

次に、ウッズ（P. A. Woods）らは、イギリスの学校選択を念頭に、公的市場が次の要素からなるとする。まず、「市場」の要素は、①選択（消費者が選択肢の中から選ぶこと）、②多様性（選ぶ対象となる選択肢を提供すること）、③競争（生産者が消費者を引きつけようと努力すること）、④需要に応じた資金提供（生産者の収入が消費者の需要によって決まること）、⑤自己決定（分離した生産者が自分自身の管理に責任を持つこと）である（Woods et al. [1998] 138）。これらは本稿の枠組で次のように整理することができる。①「選択」は利用者が権限を持つこと、②「多様性」は市場の条件としての競争を意味する。③「競争」は同じく動機に関わる¹⁰⁾。④「需要に応じた資金提供」はサービスと対価の関連性、⑤「自己決定」は供給者が権限を持つことを意味する。次に、「公的」な要素とは、コミュニティ全体の利益を代表し、そのニーズに応えるための構造であり、①行為（政府の執行部門）、②代表（民主的制度）、③公共サービスの監視（助言、監視、訓練などを行う公的機関）、からなる（*ibid.*, 138）。これは公的関与を広く指している。

本章では、「内部市場」「計画された市場」「公的市場」という概念を整理してきた。これらの修飾語つきの「市場」の定義や特徴の大部分は、本稿の枠組で体系的に整理することができた（表3）。ただし、修飾語の部分のうち、市場の導入の経緯や公的関与の強さは、枠組の中に位置づけることができなかった。

表3 公共サービスにおける「市場」（修飾語つきの市場）

	類型			市場の概念				市場の条件			その他
	政 府 購入型	専門職 購入型	利用者 選択型	利用者の 費用負担	交換関係			競争	情報	動機	
					供 給 者 の 権 限	利 用 者 の 権 限	サービス と 対 価				
内部市場											
イギリスの医療	○	○			○						
エントーベン	○										
メイナード		○									
マリン I 型	○	○									
II 型			○								
計画された市場											
公的競争			○		×						
混合市場	○	○									
公的市場											
ビエール			○								
ウッズ他			○		自己決定	選択	需要に応じた資金提供	多様性		競争	

注：「市場」の定義・特徴・要素のうち、主要な部分のみを記入した。

例えば、政府購入型は供給者の権限を、利用者選択型は利用者の権限を当然の前提とするが、一部を除き省略した。

出典：筆者作成。

（表4、5も同様。）

第3章 公共サービスにおける市場の諸要素

本章では、公共サービスにおける「市場」の諸要素を列挙して比較的詳しく説明している3つの例を取り上げ、本稿の枠組で整理することを試みる。

1. グレナスター「さまざまな種類の市場」

イギリスのグレナスター（H. Glennerster）は、「さまざまな種類の市場」として、次のものを挙げている。（Glennerster [1997] 39－42）

- ①私的市場における現金：国家のサービスをすべて廃止し、それと同価値の現金を個人に与える。
 - ②バウチャー：バウチャー⁽¹¹⁾を発行して個人や家族に与え、規定されたサービスのために使うようにする。
 - ③準バウチャー：消費者が学校や医者を選択する自由を持ち、契約した学校や医者が政府から所定の額の金銭を自動的に与えられる。
 - ④特定の支出に対する税などの還付：認可された社会的目的のために金銭を支出した個人が税を還付される。
 - ⑤準または内部市場：イギリスの医療改革のように、購入者と供給者の役割を分離し、保健当局が病院からサービスを購入したり、一般医が購買力を与えられたりする。
- 以上の「さまざまな種類の市場」を本稿の枠組で整理すれば、①～④は利用者選択型、⑤は政府購

入型と専門職購入型であるといえる。

2. フィッシャー「市場を作る仕組み」

同じくイギリスのフィッシャー (C. M. Fisher) は、「市場を作る仕組み」として、次のものを挙げている。(Fisher [1998] 174-8)

①公的組織を結果に直面させる：公的組織を市場の規律に応答的にさせるために、公的組織を訴訟や倒産の可能性に直面させる。例えば、1980年代末以降、イギリスで生み出された公共サービス供給のための多くの組織は、サービス供給の契約を勝ち取ることによって収入を得なければならず、それができなければ消滅することになる。

②購入者と供給者の区分：市場に買手と売手を存在させるために、公共サービスの購入者と供給者を分離し、両者が交渉・取引できるようなメカニズムを作り出す。購入者と供給者の分離は多くの方法で行われる。最も簡単な方法はサービス水準に関する合意であり、組織を供給者と購入者に分離して、両者がサービスの種類・量・質や料金に関する合意を結ぶ。ここから一段進んだものが競争入札であり、サービス供給の契約が入札にかけられて、内部の組織だけでなく外部の民間・公共の組織も入札することができる。イギリスの強制競争入札はその一例である。強制競争入札は一括契約に基づいており、特定の期間（通常は数年間）に必要なすべてのサービスの供給について合意する。この強制競争入札を拡張したものが内部市場であり、購入者は通常、スポット契約を用いて、一回限りのサービスを広範な供給者から購入する⁽¹²⁾。

③準市場：準市場では、消費者と緊密に接触する集団に購買力が与えられる（しかし消費者自身には与えられない）。この例は予算保持一般医である。この「準市場」の概念がレグランドらのものと異なっていることはフィッシャーも認めている。

④バウチャー：サービスの利用者がバウチャーや利用資格を与えられ、自分が選択した供給者からサービスを購入するために使うことができる。

⑤資金の競争入札：フィッシャーによると、資金の競争入札の主要な特徴は、公的組織の入札が競争の上で判定され、最高のものだけが資金を得ることである。その主要な例は2つ挙げられている。1つは、地方自治体が都心再開発事業のために中央省庁の資金に応募するものである。もう1つはPFIであり、そこでは民間組織が開発に出資する権利を求めて入札する⁽¹³⁾。

⑥民営化：民営化の下では、公的組織の株式が売却され、その所有権は公共から民間の組織に移される。

以上がフィッシャーのいう「市場を作る仕組み」である。次に、これらを本稿の枠組で整理してみる。

①「公的組織を結果に直面させる」ことは、供給者に対して意思決定の権限を与えると同時に、その結果に対する責任を取らせることであるといえる。また、このことは、市場の条件としての動機に影響を与える。さらに、倒産（市場からの退出）の可能性は、競争という条件にも関わる。②「購入者と供給者の区分」（サービス水準に関する合意、競争入札、内部市場）は、いずれも本稿でいう政

府購入型である。そして、③「準市場」が専門職購入型、④「バウチャー」が利用者選択型に相当する。⑤「資金の競争入札」は、資金調達的手法における「市場」であり、本稿の枠組には収まらない⁽¹⁴⁾。⑥「民営化」は、供給者の権限の拡大を意味すると同時に、供給者の動機にも影響を与える。

3. OECD「市場型メカニズム」

OECDは、公共部門における（または公共部門による）「市場型メカニズム」の応用の可能性に関する報告書を1993年に発表した。そこでは「市場型メカニズム」は次のように定義されている。「市場型メカニズムの概念は、市場の少なくとも1つの重要な特徴が存在するすべての仕組みを含む（競争、価格設定、分散した意思決定、金銭的誘因など）」（OECD [1993] 11）。ここで例示されている「仕組み」を本稿の枠組で整理すると、「競争」は市場の条件としての競争、「価格設定」は利用者の費用負担、「分散した意思決定」は供給者や利用者が意思決定の権限を持つこと、「金銭的誘因」はサービスと対価の関連性であるといえる。

OECDが検討を加えている「市場型メカニズム」は次のようなものである。（*ibid.*, 20-2）

① ITサービスの領域における複雑な外部契約

② 病院における市場の模倣：市場システムの特徴を模倣する試みには、主に次の要素が含まれる。すなわち、病院機関に認められた管理と予算の自律性、競争、費用削減とサービス改善の制度的誘因、費用や質を比較する指標の設計、サービスや価格に関する資金提供組織との交渉、である。

③ 漁業における財産権市場

④ バウチャーとそれに類似した仕組み

⑤ 中央行政内部の財・サービスの供給のための内部市場：これは、公共部門内部で公共部門のために生産される財・サービスに関わる（役所の建設・維持、物品調達、法務・印刷サービスなど）。

⑥ 公害規制における取引可能な権利

これらの「市場型メカニズム」を本稿の枠組で整理すると次のようになる。①「外部契約」は政府購入型を意味する。②「病院における市場の模倣」は、1つのメカニズムではなく多数の仕組みからなっている（*ibid.*, 77）。「病院機関の自律性」は供給者が権限を持つこと、「競争」は市場の条件としての競争を意味する。「費用削減とサービス改善の誘因」も競争を指している⁽¹⁵⁾。「費用や質を比較する指標」は、市場の条件としての情報の整備であるといえる。「サービスや価格に関する資金提供組織との交渉」は、サービスと対価の関連性を意味している。③の漁業権市場は、⑥の排出権取引とともに、本稿の枠組には収まらない。④「バウチャー」は利用者選択型、⑤「内部市場」は政府購入型（かつ、政府自身が利用者であるもの）に相当する⁽¹⁶⁾。

本章では、公共サービスにおけるさまざまな「市場」の要素を本稿の枠組で整理した。大部分の要素は整理することができたが、整理しきれないものもあった。すなわち、資金調達に関する「市場」（競争的資金やPFI）と、資源保護や環境保護のための漁業権や排出権の設定・取引である。（表4）

表4 公共サービスにおける「市場」(市場の諸要素)

	類型				市場の概念			市場の条件			その他
	政 府 購入型	専 門 職 購入型	利用 者 選択型	利用 者 の 費用負担	交換関係			競争	情報	動機	
					供 給 者 の 権 限	利 用 者 の 権 限	サ ー ビ ス と 対 価				
グレンスター											
現金			○								
バウチャー			○								
準バウチャー			○								
税還付			○								
準／内部市場	○	○									
フィッシャー											
結果に直面					○			○		○	
購入と供給の区分	○										
準市場		○									
バウチャー			○								
資金の競争入札											○
民営化					○					○	
OECD											
市場型メカニズム				価格設定	分散した意思決定		金銭的誘因	競争			
外部契約	○										
病院の市場					自律性		交渉	競争、誘因	指標		
漁業権市場											○
バウチャー			○								
内部市場	○										
排出権取引											○

第4章 NPM 論における市場

ここでいう NPM「論」とは、実際に行われている NPM 型改革ではなく、それらを整理して捉えようとする試みを指す。NPM の捉え方は多様であるが、ここでは、イギリス、アメリカ、日本の NPM 論の中から、「市場」の要素について比較的詳しく説明しているものを取り上げて、本稿の枠組で整理する。

1. イギリス

「市場」の要素に注目したイギリスの NPM 論としては、ウォルシュ (K. Walsh) のものが代表的である。

ウォルシュによると、NPM の大きな特徴は、公共サービス組織の運営への市場メカニズムの導入、すなわち、公共サービスの市場化である (Walsh [1995] xi)。そして、市場に類似した重要な変化として、料金徴収、契約、内部市場、自律的な単位の創出、を挙げる (*ibid.*, xxi)。

①料金徴収：料金徴収は、利用者からの料金徴収だけでなく、内部の料金徴収も含む。利用者からの料金徴収は、アメリカを例外として、公共部門の改革においてほとんど役割を果たしてこなかった。変化の焦点は内部の料金徴収にある。そこでは、公共サービス組織の構成単位が内部市場で活動し、組織のある部分が、他の部分から受けるサービスに対して料金を支払う。(*ibid.*, 103)

②契約：公共部門は、実際のサービス供給者と契約を結ぶ。契約の3つの主要な様式は、純粋な（公的組織との）内部契約、（官民の）競争入札、（民間との）外部契約である。（*ibid.*, 110,121）

③内部市場：内部市場はイギリスの医療において最も発達した。内部市場は3つの重要な特徴を含む。第1に、サービスの購入と供給に関する明示的で分離した役割の創出、第2に、これらの分離した役割間での内部的な準契約^{（17）}と取引協定の締結、第3に、料金徴収と会計システムの開発である。（*ibid.*, 138-9）

④自律的な単位の創出：サービス供給者が独立の単位として設立され、それ自身の予算を管理する。政府の内部でこれを行う方法としては、組織の下位レベルの管理者に財務管理を委譲するものと、公共サービスの中に内部機関を設立するものがある。具体例としては、イギリスの医療サービスの基金、国庫補助学校^{（18）}、エージェンシー^{（19）}などがある。（*ibid.*, 164-5,181-91）

以上のような「公共サービスの市場化」の要素を本稿の枠組で整理すると次のようになる。①「料金徴収」のうち、「利用者からの料金徴収」は利用者の費用負担、「内部の料金徴収」は政府購入型（かつ、政府自身が利用者であるもの）を意味する。②「契約」（内部契約、競争入札、外部契約）は、いずれも政府購入型である^{（20）}。③「内部市場」は、イギリスの医療を念頭に置いていることから、政府購入型と専門職購入型を指すといえる。内部市場の3つの特徴のうち、「購入と供給の分離」は供給者が権限を持つこと、「準契約・取引協定」と「料金徴収」はサービスと対価の関連性^{（21）}、そして、「会計システム」は費用に関する情報の整備として位置づけることができる。最後に、④「自律的な単位の創出」は、供給者が権限を持つことを意味する。

2. アメリカ

オズボーン（D. Osborne）とゲーブラー（T. Gaebler）の『行政革命（*Reinventing Government*）』は、アメリカのNPM論の代表的な著作であり、また、「市場」の要素を強調するものでもある。

オズボーンらは、『行政革命』において、企業家的政府（entrepreneurial government）の共通点として10項目を挙げている（Osborne and Gaebler [1992] 19/31）。そして、10番目の「市場志向の政府」に関する章の中で、「本書で論じてきたことの多くは、市場志向の政府という項目の下で要約できる」と述べる。そこには、「市場志向の政府」の章で取り上げられたシステムの変化だけでなく、競争、顧客の選択、成果に関する責任、公企業も含まれる（*ibid.*, 309/282）。以下、これらに関する項目を、『行政革命』の章立ての順に見ていく。

①「触媒としての政府：船を漕ぐより舵取りを」：公企業はこの項目に含まれる。オズボーンらによると、企業家的政府は、政策決定（舵取り（steering））をサービス供給（漕ぐこと（rowing））から切り離すシステムに移行し始めている。舵取り組織は、政策を定め、公共と民間の実施組織に資金を提供し、業績を評価するが、自分自身で実施の役割を果たすことはほとんどない。（*ibid.*, 26,35,40/38-9,46,50）

②「競争する政府：サービス供給に競争を注入する」：公共対民間、民間対民間、公共対公共の競

争がある。(ibid., 84-89/89-93)

③「成果志向の政府：投入ではなく産出に資金提供する」：学校などの施設に対して、投入（生徒数など）⁽²²⁾ではなく成果（成績など）に応じて資金を提供する。その前提として、成果を測定し、成果に関する情報を持つ必要がある。(ibid., 139/137)

④「顧客志向の政府：官僚制ではなく顧客のニーズに応える」：公共サービスの供給者が顧客のニーズに応えるようにする最善の方法は、顧客に資源を渡して選択してもらうことである。(ibid., 180/169)

⑤「市場志向の政府：市場を変化の梃子にする」：ここでは多種多様な仕組みが挙げられている。まず、公共目的を実現するために市場を構築した例として、アメリカの連邦住宅省が新しい住宅ローンを開発し、それを銀行が転売できるように流通市場を作り出したことが挙げられている。もう1つの例は、空き瓶や空き缶の回収のためのデポジット方式である。また、環境保護のための排出権取引や環境税、職業訓練に必要な購買力と情報を労働者に与えること、低所得家庭の保育のための税額控除やバウチャーも挙げられる。この他に、政府が市場を再構築する方法として、市場のルールの設定、消費者への情報提供、バウチャーや検査の義務化による需要の創出、民間企業と交渉して地域開発に融資させたり、建築規制の緩和と引き換えにインフラを整備してもらうこと、融資などによって企業や団体の結成を促すこと、預金保証や融資保証などの形で民間部門とリスクを共有すること、中小企業などへの融資、成人の教育・訓練などの買手と売手の仲介、税による誘導、開発業者にインフラの費用を負担させる開発者負担金（impact fee）、利用料金の徴収などが挙げられている。さらに、市場に基づく規制政策（「命令よりも誘因を」）として、排出権取引や環境税の他に、公認のエコマークなども挙げられる。(ibid., 280-306/258-80)

以上のような「市場志向の政府」（広義）の要素を、可能な限り本稿の枠組で整理してみる。①「触媒としての政府」は政府購入型、②「競争する政府」は市場の条件としての競争である。③「成果志向の政府」のうち、「成果に応じた資金提供」はサービスと対価の関連性の明確化、「成果の測定」はサービスに関する情報の整備を意味する。④「顧客志向の政府」は利用者選択型である。⑤「市場志向の政府」（狭義）は、本稿の枠組に収まらない要素を多く含む。まず、枠組で整理できるのは次の3つである。第1に、職業訓練のための購買力の付与や保育等のバウチャーは、利用者選択型に相当する。第2に、利用料金の徴収は、利用者の費用負担を意味する。第3に、各種の情報提供（職業訓練のための情報提供や仲介など）は、市場の条件の1つとしての情報に関わる。次に、枠組に収まらないものは次の3種類に整理できる。第1に、環境保護や開発抑制などのための、規制に代わる経済的誘因の活用である（デポジット制、排出権取引、環境税などの税による誘導、そして、目的によっては開発者負担金や利用料金の徴収）。第2に、地域開発やインフラ整備のための民間資金の活用である（開発者負担金はここにも含まれる）。第3に、特定の企業・団体の活動を支援したり（新商品の開発、規制による需要創出、企業・団体の結成促進、リスクの共有、融資）、市場の法制度を整備する（住宅ローンの転売市場の構築）など、公共目的のために経済的取引に介入することである。

3. 日本

ここでは、まず、日本の代表的な NPM 論のうち、「市場」の要素を比較的詳しく説明している大住莊四郎と山本清のものを取り上げる。次に、「市場」の要素を特に重視した NPM 論を検討し、市場の類型や条件を区別することの意義を示す。

(1) 代表的な NPM 論

まず、大住莊四郎によると、NPM 理論の核心は、民間企業における経営理念・手法、成功事例などを可能な限り行政現場に導入することを通じて、行政部門の効率化・活性化を図ることにある。具体的には、①経営資源の使用に関する裁量を広げる代わりに、業績・成果による統制を行う、そのための制度的な仕組みとして、②市場メカニズムを可能な限り活用する（民営化手法、エージェンシー、内部市場などの契約型システムの導入）、③統制の基準を顧客主義へ転換する、④統制しやすい組織に変革する、というものである。この中で特に重要とされるのは、①と②である。（大住〔1999〕1、〔2002〕11-3）

市場メカニズムの活用の手法としては、公的企業の民営化、広義の民営化（民間委託、バウチャー制度など）、PFI、エージェンシー制度、擬似（内部）市場システムなどが挙げられる。「公的企業の民営化」とは、公的企業の所有形態を政府から民間所有に変更すること（株式会社化）である。広義の民営化のうち「民間委託」とは、特定のサービス供給を民間事業者（営利企業、非営利団体）に委託するものである。同じく「バウチャー制度」とは、政府が補助金をサービスの受益者に与え、受益者自身に特定のサービスを提供する事業者を選択させようというものである。「PFI」とは、社会資本の設計・資金調達・建設・運営などを、できる限り民間企業に委ねようとする制度である。「エージェンシー」は、イギリスで 1988 年に導入された機関であり、中央政府機関のうち（政策の企画立案から区別される）具体的な業務の執行に携わる部門を分離し、独立機関とするものである。エージェンシーは独立した組織として中央省庁から分離され、組織運営や予算執行などの運営面での裁量が著しく拡大される。また、業績・成果志向であるため、業績に応じた給与・ボーナスの支給も一定の範囲内で容認される。「擬似市場」とは、行政のより中枢の部門へ契約型システムを導入するものであり、機構・組織の分離を伴わないものである。例えば、都市計画などの計画策定業務、ごみのリサイクル計画のような企画業務について、より上層の部門との契約形態をとることや、人事管理業務を各部局との個別業務契約の形で行うことなどである。（大住〔2002〕152-9）

以上のような「市場メカニズムの活用の手法」を本稿の枠組で整理すると次のようになる。「公的企業の民営化」は、供給者の権限の拡大を意味すると同時に、供給者の動機にも影響を与えうる。「民間委託」は政府購入型、「バウチャー制度」は利用者選択型である。「PFI」は資金調達の手法であり、本稿の枠組には収まらない。「エージェンシー」は、供給者の権限の拡大、サービスと対価の関連性の明確化、そして、それらを前提とした政府購入型を意味する。「擬似（内部）市場」は政府購入型（かつ、政府自身が利用者であるもの）を意味している⁽²³⁾。

次に、山本清は、NPM の運営原理として、成果志向、顧客志向、市場機構の活用、分権化の 4 つ

を挙げる。このうち、市場機構の活用に関しては、住民がサービスの対価の全部または一部を支払うこと、バウチャー（特定の商品・サービスの購入券）を住民に支給して購入させること、政府・自治体を購入者と供給者に区分することを挙げている。ただし、前二者には限定・限界があるとする。また、市場機構が働く要件として、需要側と供給側が複数存在し、同じ情報を保有していることが必要であると述べる。（山本〔2000〕14,17-9）

「市場機構の活用」に関する上記の要素を本稿の枠組で整理すると、次のようになる。「住民が対価を支払うこと」は利用者の費用負担、「バウチャー」は利用者選択型、「購入者と供給者の区分」は政府購入型である。市場機構が働く要件のうち、「需要側と供給側が複数存在すること」は市場の条件としての競争、「情報の保有」は同じく情報を意味する。

表5 公共サービスにおける「市場」（NPM論）

	類型			市場の概念				市場の条件			その他
	政 府 購入型	専門職 購入型	利用者 選択型	利用者の 費用負担	交換関係			競争	情報	動機	
					供 給 者 の 権 限	利 用 者 の 権 限	サービ ス と 対 価				
ウォルシュ											
料金徴収	内部			利用者							
契約	○										
内部市場	○	○			購入と供給 の分離		準契約・協定、 料金徴収		会計システム		
自律的単位の創出					○						
オズボーン他											
触媒	○										
競争								○			
成果志向							資金提供		測定		
顧客志向(選択)			○								
市場志向			バウチャー	利用料金					情報提供		※
大住											
公的企業の民営化					○					○	
民間委託	○										
バウチャー制度			○								
P F I											○
エージェンシー	○				○		○				
準(内部)市場	○										
山本											
住民が支払う				○							
バウチャー			○								
購入と供給の区分	○										
需要・供給が複数								○			
同じ情報の保有									○		

注：※＝規制に代わる経済的誘因、民間資金の活用、公共目的のための経済的取引への介入。

（2）「市場」を重視したNPM論

最後に、「市場」の要素を特に重視した日本のNPM論として、久保木匡介と毎熊浩一のものを取

り上げる。いずれも、「市場」と供給者の「自由」「自律性」との相剋・矛盾を主張している。しかし、市場の類型や条件を区別して論じる余地がある。以下では、両者の主張を紹介した上で、本稿の枠組を用いて検討を加える。

まず、久保木匡介によると、NPMの二大構成要素は「管理の自由」と「市場志向」である。「管理の自由」とは、下級管理者への権限委譲によって「自由」を与え、より能率的でかつ顧客としての市民の要求に応答的なサービス提供を行うことである。他方、「市場志向」とは、サービス提供が「市場における競争」という環境の中で顧客との「契約」という形で行われることである。(久保木〔2000〕168-9)

久保木は、イギリスにおけるNPM改革において、「管理の自由」と「市場志向」の相剋が生じたと主張する。久保木によると、初期エージェンシー化の時期(1991年の市民憲章や市場テスト(market testing)の導入以前)には、「管理の自由」の追求が、戦後のイギリス行政史上かつてないほどの制度的・組織的な保障を持って展開していた。エージェンシーは政策の執行・管理やサービス提供を行う組織として独立し、その管理は大臣や上級公務員から相対的に自立した組織の中で追求されるべきものとなった(同上、172-4)。しかし、特に市場テストの導入は、NPMの中の「市場志向」の原理を正面から追求するものであった(同上、178)。市場テストは次のように実施される。まず、公務員制内部の特定の業務について、その存続の是非を検討する。存続の必要性が認められた場合、民営化、外部委託、エージェンシー化の3つの選択肢が検討される。民営化の判断が下らなかった業務に関しても、これまで業務を行ってきた部局と同種の民間企業を公開入札で競争させ(市場テストを受けさせ)、勝った方に業務の実施を行わせる。市場テストにおいて、エージェンシーは他の民間企業との競争関係の中で、ライバルよりも低コストで目標を達成できることを示さなければならなくなった(同上、180-1)。そして、市場テストによる強制的な能率性追求と目標達成は「管理の自由」を侵害し、それがエージェンシーの長官や職員に多大なストレスとインセンティブの低下をもたらした。ここにおいて「管理の自由」と「市場志向」は明らかに対立しているとされる(同上、187)。

次に、毎熊浩一は、NPMが「他律的」な統制と「自律的」な裁量という2つの顔を持つとする。毎熊はこの二面性を行政責任論の土俵において捉え直す。毎熊によると、行政責任は「アカウンタビリティ(accountability)」と「レスポンシビリティ(responsibility)」に区別される。前者は各種の統制制度によって確保される「他律的」責任、後者は終局的には行政官の内面に委ねられる「自律的」責任である。(毎熊〔2002〕103)

NPMで新たに重視されることになったアカウンタビリティは、「管理式」アカウンタビリティと「市場式」アカウンタビリティである。前者は、監査、監察、業績評価などの管理型監視技術による統制、後者は、市場あるいは競争圧力による統制である。それぞれ、ストーン(B. Stone)の5類型のうちの「マネジャリアリズム(managerialism)」と「市場」に対応するとされる。これらのうち、「市場式アカウンタビリティ」とは、従来中心的であったヒエラルヒー的統制にかえ、統制手段として、文字通り市場ないし競争原理を活用するものである。ここでは、代理人たる行政にとっての「本人」は、

市民やその代表者ではなく、より直接に消費者が想定されている。(同上、103-6)

毎熊は、「市場式アカウンタビリティ」と「レスポンスビリティ」との矛盾を主張する。毎熊によると、この矛盾は、イギリスにおいて、市場テストなどの市場志向プログラムとエージェンシーの自律性との相剋という形で顕現した。毎熊は、上述の久保木の要約を引用して、市場テストがエージェンシーの「管理の自由」を侵害し、それが長官や職員にストレスとインセンティブの低下をもたらしたとしている。(同上、113-4,110)

以上、「市場」を特に重視した日本のNPM論を紹介してきた。これらは、「市場」(市場テスト)と供給者(エージェンシー)の「自由」「自律性」との相剋・矛盾の可能性を指摘したものであり、その限りで意義がある。しかし、市場の類型や条件を区別して論じる余地がある。

第1に、久保木のいう「市場志向」や毎熊のいう「市場式アカウンタビリティ」は、おそらく本稿でいう利用者選択型に相当する。上述のように久保木は、サービス提供が顧客との契約という形で行われると述べていた。また、毎熊も、「代理人たる行政にとっての『本人』は、市民やその代表者ではなく、より直接に消費者が想定されている」としていた。ストーンも、「消費者主権」「顧客に『退出』の機会を作り出す」などの表現を用いており、明らかに利用者選択型を想定している(Stone [1995] 511,520)。他方、久保木や毎熊が「市場」と供給者の「自由」「自律性」との相剋・矛盾の論拠とするのは、市場テスト、すなわち、本稿でいう政府購入型である。従って、上のように規定された「市場」と供給者の「自由」「自律性」との相剋・矛盾を論証する材料としては、市場テストは不適切であろう。

ただし、毎熊は、「市場式アカウンタビリティ」を単に「市場あるいは競争圧力による統制」と定義している。また、「市場式アカウンタビリティ」に関する説明の中で、狭義の民営化、外部委託、バウチャー制、市場テスト、エージェンシー、内部市場システムなど、さまざまな仕組みを挙げている(毎熊、同上、106)。従って、「市場式アカウンタビリティ」は利用者選択型だけでなく政府購入型を含むともいえる(ただし、その場合はストーンの類型との対応関係が問題になる)。しかし、市場テスト(政府購入型)の下で生じた現象を根拠に、利用者選択型を含めた「市場式アカウンタビリティ」一般について論じることには飛躍がある。これは次の点にも関わっている。

第2に、久保木と毎熊が「市場」と供給者の「自由」「自律性」との相剋・矛盾の論拠としていた市場テストでは、供給者側のエージェンシーに官民間の競争が導入される一方で、購入者側に競争が導入された形跡はない。つまり、この市場は「買手独占」の条件下にあるといえる。買手独占の下では、レグランドらが指摘していたように、購入者が独占の力を利用して厳しい交渉を行い、供給者の士気や意欲を低下させる危険性がある。市場テストの下でのエージェンシーの「管理の自由」の侵害や、長官のストレス、職員のインセンティブの低下は、このような視点から分析することもできる。それに対して、市場テスト導入以前の初期エージェンシー化の時期には、供給者側にも競争が導入されておらず、独占的な購入者と独占的な供給者が契約を結ぶ「双方独占」の市場構造にあった。このような条件下では、力関係が購入者側に偏ることなく、供給者も「管理の自由」を享受することができる。なお、市場テストが買手独占の市場構造にあることは、それが政府購入型で、かつ、供給者が公的組

組織であることと関連していると考えられる。ホゲット (P. Hoggett) によると、公共部門内部の生産者市場（本稿でいう政府購入型）の特徴は、国家が典型的には買手独占的な購入者の地位にあり、それゆえ、ゲームのルールが多くを支配する力を持っていることである (Hoggett [1996] 13)。利用者選択型や専門職購入型であれば、通常、買手が複数存在すると考えられる。また、政府購入型であっても、民間の供給者であれば、他の購入者を探す（例えば、ごみ収集の民間委託の場合、他の自治体や民間の事業所から受託する）ことも比較的容易であろう。ただし、これは具体的な市場の条件にもよる。

以上のように、市場テストの下における「市場」と供給者の「自由」「自律性」との相剋・矛盾は、特定の型（政府購入型）の特定の条件（買手独占）下の「市場」において生じた現象であるといえる。

おわりに

本稿では、公共サービスにおける市場を整理するための枠組を提示した上で、それを用いてさまざまな「市場」を整理してきた。本稿の枠組は、市場の概念（費用負担、交換関係（供給者の権限、利用者の権限、サービスと対価の関連性））、市場の類型（政府購入型、専門職購入型、利用者選択型）、市場の条件（競争、情報、動機）からなる。この枠組を用いて、「内部市場」「計画された市場」「公的市場」という修飾語付きの市場、公共サービスにおける市場の諸要素、そして、NPM 論における市場を整理してきた。本稿の結論は以下の4点である。

第1に、本稿の枠組を用いることによって、公共サービスにおける「市場」の大部分を整理することができた。公共サービスにおける市場の要素を表現するために、これまで見てきたようにきわめて多様な言葉が用いられている。これらの用語の大部分を、上述の枠組で体系的に整理できることを示した。

第2に、公共サービスにおける大部分の「市場」は、本稿でいう「準市場」（政府が費用を負担し、当事者間に交換関係がある方式）であった。利用者の費用負担に言及するものもあったが、それが広く導入されているという見方はむしろ否定されていた。従って、「準市場」の枠組は、公共サービスにおけるさまざまな「市場」を分析するための共通の基礎として有用であると考えられる。

第3に、しかしながら、本稿の枠組では、次のような意味の「市場」を整理することはできなかった。1つは、地域開発やインフラ整備の資金を、民間から、または競争的に調達することである。例えば、PFI や開発者負担金、中央政府の競争的資金の獲得である。2つめは、環境保護や資源保護などのために、規制の代わりに用いられる経済的誘引である。例えば、環境税、排出権取引、漁業権取引である。3つめは、特定の企業・団体の活動を支援したり、市場の法制度を整備するなど、公共目的のために経済的取引に介入することである。例えば、中小企業への融資や、住宅ローンの転売市場の創設である。

本稿の枠組の基礎になった「準市場」の研究は、教育、医療、介護、保育、住宅など、広い意味での福祉サービスを対象としたものであった。本稿は、準市場から「市場」に接近したため、開発、規制、経済などの政策領域における上記のような意味の「市場」は射程の範囲外となった（ただし、例えば、

規制政策の実施のエージェンシー化や民間委託は射程の範囲内にある)。本稿の枠組は主に「公共(福祉)サービスにおける市場」を念頭に置いたものであり、より広く「公共目的のための市場」を分析するためには、別の枠組が必要となる場合もある。従って、上記の3分類も暫定的なものである。

第4に、公共サービスにおける(あるいは、公共目的のための)「市場」は、非常に多様である。福祉、開発、規制、経済などの各政策領域には、それぞれ異なった意味の「市場」がある。「準市場」に限定しても、少なくとも3つの類型がある。さらに、それぞれの類型の準市場は、条件によって全く異なった結果を生み出さう。公共サービスにおける(または、公共目的のための)「市場」について一般的に論じることは不可能であり、「市場か否か」だけでなく、「どのような市場か」「どのような意味の市場か」「どのような類型の市場か」「どのような条件下の市場か」を区別して論じる必要がある。

注

- (1) 準市場の概念、市場の枠組、イギリスの公共サービス改革の詳細については、児山〔2004〕を参照。
- (2) 本稿では、基本的に、「政府—供給者—利用者」という三層の枠組を用いる。「政府」とは、供給者や利用者を管理(規制・補助など)する機関である(例えば、文部科学省、教育委員会)。「供給者」とは、利用者に直接サービスを提供する組織である(例えば、学校、病院、企業)。「利用者」とは、主に、供給者の提供するサービスを利用する個人を指す(例えば、生徒・学生、患者、消費者)。ただし、「利用者」は、より広く、サービスの受益者(例えば、警察の活動によって治安の維持という便益を受ける住民や企業)まで含むこともできる。
- (3) 準市場の概念の詳細については、児山〔2004〕を参照。なお、前稿執筆後、新たに次のような「準市場(擬似市場)」の概念に接した。まず、イギリスのウォルシュ(K. Walsh)は、準市場を、組織(権威)から市場(交換)までの連続体(組織—準市場—準組織—市場)の中に位置づける(Walsh [1995] 46)。本稿の枠組でいうと、交換関係の導入の程度が小さいことを表している。次に、アメリカのトンプソン(J. R. Thompson)は、イギリスのベネットとファーリー(C. Bennett and E. Ferlie)の定義に依拠して、準市場という用語が、「公的所有の環境の中で市場の効果を模倣する」ことを意図した多様なメカニズムを記述するために用いられてきたとする(Thompson [2000] 198; Bennett and Ferlie [1996] 50)。トンプソンはイギリスのエージェンシー(後述の類型でいう政府購入型)、ベネットとファーリーはイギリスの医療(同じく政府購入型と専門職購入型)を主に念頭に置いている(イギリスのエージェンシーや医療については後述)。また、平岡公一は、イギリスにおけるコミュニティケア改革後の供給システムが通常の市場とは違った性質を持つとして、これを「擬似市場」と呼ぶ。すなわち、需要側では、サービス購入の決定者は利用者ではなく地方自治体である。供給側では、サービス供給機関として所有・管理の形態や事業目的が異なる組織が併存し、社会的規制のための地方自治体等の公的機関による介入の度合いも大きい(平岡〔1999b〕44-5)。これは、後述の類型でいう政府購入型を想定している。最後に、横山寿一によると、「市場」と「非市場」を分かち決定的な区分は、貨幣を媒介とした売買関係を基本としているかどうかという点にある。そして、「準市場」とは、「規制された市場」の特殊形態であり、価格競争が全面的に排除されていたり、事業者の参入が厳しくコントロールされている場合である(横山〔2003〕41)。横山の「市場」の定義は、「売買」に着目する点で本稿のものと共通している。また、「準市場」の特徴のうち、価格競争の排除は政府による費用負担を含み、事業者の参入のコントロールは後述の「競争」という条件に関わるといえる。なお、平岡と横山は、レグランドらの研究に言及しているが、準市場(擬似市場)の定義はそれとは異なっており、その理由も述べられていない。他に、後述する大住のような用法もある。

- (4) 供給者がサービスの供給に関する意思決定の権限を持つ形としては、例えば、公的組織が裁量権や法人格を与えられるものや、民間組織が供給するものなどがある。
- (5) 例えば、イギリスでは、1990年の医療改革により、「予算保持一般医 (GP fundholder)」の制度が導入された。イギリスの医療制度は主に1次医療 (primary care) と2次医療 (secondary care) からなる。1次医療は診療所を開業している一般医 (かかりつけ医) (GP: General Practice)、2次医療は病院勤務の専門医が担う。国民はふだんから一般医に登録しておく。患者はまず一般医の診察を受け、必要なら専門医に紹介される。「予算保持一般医」の制度の下では、一定以上の規模の診療所を持つ一般医が、受け持ち患者の2次医療のために使う予算を与えられ、患者のために病院から2次医療を購入する。(武川・塩野谷編 [1999] など)
- (6) 以上のような類型と同様のものは他の論者によっても提示されている。例えば、平岡公一は、福祉多元化を実現する方法を、「サービス購入型」と「利用者補助型」に区別する。前者は、政府・自治体が特定のサービス提供機関からサービスを購入して、これを住民が利用できるよう手配する方法である。後者は、政府・自治体・社会保険機関が、サービス利用に要する費用の全部または一部を負担し、利用者は自由にサービス提供機関を選択してサービスを利用する方法である (平岡 [1999a] 402、[1999b] 33)。それぞれ、本稿でいう政府購入型と利用者選択型に相当する。また、ホゲット (P. Hoggett) は、「生産者市場における競争の導入」と「消費者市場における競争の導入」を区別する。前者においては、供給者は政府に財・サービスを供給するために競争し、政府は主要なまたは唯一の直接的な購入者である。後者においては、供給者は個人の購入者またはその代理人にサービスを供給するために競争する (Hoggett [1996] 12)。それぞれ、本稿でいう政府購入型と利用者選択型・専門職購入型に相当する。ただし、「政府に財・サービスを供給する」「代理人にサービスを供給する」というホゲットの表現は不正確であろう (政府や代理人によって購入されたサービスは、利用者に供給される)。他に、後述する内部市場の「I型」と「II型」の区別などもある。
- (7) メイナードは、1984年の会議で予算保持一般医の制度を提唱していた (Smith [1984] 35; Maynard, *op. cit.*, 46)。
- (8) 他にも次のような「内部市場」の用法がある。レグランドらは、準市場の概念を提示した編著書の中で、「内部または『準』市場」という表現を用いていた (Le Grand and Bartlett, *op. cit.*, 3)。この場合の「内部市場」は上述の3類型のすべてを含むことになる。また、ホゲットは、「教育における内部市場」が、「消費者市場」(本稿でいう利用者選択型・専門職購入型) に似ていると述べる (イギリスの教育では学校選択制が導入された)。ただし、「いわゆる医療のための内部市場」は、政府が購入する「供給者市場」と、一般医が代理の購入者として行動する「消費者市場」との混合であるとする (Hoggett, *op. cit.*, 12-3)。この場合の「内部市場」は通常の内部市場と同じである。他にも、後述するフィッシャー (C. M. Fisher)、OECD、大住のような用法もある。
- (9) 『市民憲章 (The Citizen's Charter)』は、メージャー政権が発表した白書であり、「人々が情報を与えられ自ら選択する権利に対する信念を表明したもの」である (Cabinet Office [1991] 2)。
- (10) 「競争」には「構造概念」と「行為概念」がある。構造概念に従えば、完全競争市場は、売手と買手がともに多数でかつ規模格差が存在しないなどの市場構造によって規定されている。他方、行為概念によれば、競争とはライバルよりも有利な結果を得ようと激しく競い合う行為である (橋本 [1995] 51)。本稿の枠組の「競争」は構造概念である。ウッズらの「競争」は行為概念であり、それは市場の条件の1つである「動機」に関わるものとして位置づけることができる。
- (11) バウチャー (voucher) とは、特定の目的のために現金の代わりに用いられる切符の一種である (Longman [1987])。
- (12) この「内部市場」は通常の用法とは異なる。
- (13) PFI (Private Finance Initiative) とは、「公共サービスを、民間企業の資金やノウハウを導入することにより実施しようとする事業方式の名称」(井熊 [1998] 32) である。PFIにはさまざまな方式があるが、フィッシャーが例示しているのはBOT (build-operate-transfer) である。BOT事業では、民間組織が橋などの施設を自分の資金で建設 (build) し、政府からその管理 (operate) と料金徴収の許可を与えられ、そこから得た利益で投資を回収する。期間終了後、施設の所有権と料金の徴収権は政府に移転 (transfer) される (Fisher,

- op. cit.*, 177-8)。なお、フィッシャーによると、PFI では、建設会社の側が建設契約をめぐって互いに競争しているともいえるが、PFI 事業は民間企業の他の投資機会と競争しなければならない (*ibid.*, 178)。
- (14) PFI は、資金調達の手法の変化を意味するが、政府と利用者の費用負担の割合は必ずしも変化しない。例えば、フィッシャーが例示している BOT 事業 (橋の建設) の場合、仮に政府の資金で建設したとしても、有料であったかもしれない。
- (15) 「病院における市場の模倣」に関する章では、「市場の誘因」として、施設が価格や質について互いに競争することが述べられている (OECD, *op. cit.*, 77)。
- (16) この「内部市場」はイギリスの通常の用法と異なる。なお、OECD は、イギリスの通常の用法も紹介している (*ibid.*, 65)。
- (17) ウォルシュは、公共部門内部での購入者と供給者との契約を「準契約」と呼んでいる (cf. Walsh, *op. cit.*, 110)。
- (18) 国庫補助学校 (grant maintained school) は、地方教育当局から独立し、教育省から直接、資金提供を受ける。そして、財産の取得と処分、職員や他団体との契約締結などの権利を持つ。(*ibid.*, 183)
- (19) エージェンシー ([executive] agency) の創設は、1988 年のイブス (Ibbs) 報告で提言された。この報告は、中央省庁の政策実施に関する仕事を政策助言から切り離し、分離されたエージェンシーに与えることを提言した。エージェンシーの長官は、エージェンシーの管理方法についての自律性を持ち、財務上の業績、効率性、サービスの質などの目標に向かって仕事をする。目標を達成するための全般的な方法はエージェンシーと大臣との枠組合意の中で規定され、これが契約となる。この提言は迅速に実行され、エージェンシーの数は急激に増加した。(*ibid.*, 187)
- (20) なお、NPM における「契約」については、レイン (J.-E. Lane) が詳細に検討している。レインによれば、NPM とは何よりもまず契約主義である (Lane [2000] 4)。契約の基本的特徴は、①約束または合意、②違反しない義務、③交換される財やサービスへの代償、である (*ibid.*, 148)。つまり、契約とは、交換に関する強制可能な合意であるといえる。契約は、「取引 (transaction) 契約」(スポット市場の契約、例えば即時の売買)、「代理 (agency) 契約」(関係的 (relational) な契約、例えば雇用契約) などに区別される (*ibid.*, 150)。レインによると、NPM の特徴は、取引契約が増大し、代理契約も長期から短期になる傾向があり、長期の雇用契約も短期の業績契約によって補完されることである (*ibid.*, 151)。これは、サービスと対価の関連性の明確化であるといえる。なお、レインが念頭に置いているのは、省庁とエージェンシーなどの間で結ばれる契約、すなわち政府購入型である。他方、日本の福祉改革で「『措置』から『契約』へ」と言われる場合には (厚生省 [1999] 229 など)、利用者 と 供給者 間の契約、すなわち利用者選択型を指している。
- (21) ここでいう「料金徴収」についての詳しい説明はないが、「内部市場」の特徴の1つとして挙げられているので、サービスと対価の関連性として位置づけた。
- (22) 生徒数は投入 (input) というよりも産出 (output) というべきであろう。「投入」は通常、サービスの供給に費やした金銭や時間を指す。
- (23) 大住は、より広い意味で「内部市場」という言葉を用いることもある。その場合、内部市場システムとは、政府部局内部で擬似的な「市場」を創出するものであり、エージェンシーも広義には内部市場システムの一例とみなされる。このような内部市場システムは、伝統的に政府にのみサービスを提供してきた業務分野 (印刷局、情報処理部門など)、医療システム、企画・立案部門 (都市計画、ごみのリサイクル計画など) に導入されてきた (大住 [1999] 54-6)。政府へのサービス業務 (印刷局など) は、前述の OECD の報告書を踏まえたものであり、政府購入型 (かつ、政府自身が利用者であるもの) に相当する。医療システムへの応用については記述が不明確だが、イギリスの医療を念頭に置いているのであれば、政府購入型と専門職購入型を指すことになる。企画・立案部門への適用は狭義の「擬似 (内部) 市場」と同じである。

参考文献

- ※文中では、()を用いて、編著者の名字、発表年([] または []), ページ、の順に示した。
- また、英語文献で翻訳があるものは、「/」で区切ってそのページを示した。
- 井熊均 [1998] 『PFI 公共投資の新技术』(日刊工業新聞社)。
- 大住莊四郎 [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)。
- 奥野正寛、鈴木興太郎 [1985] 『ミクロ経済学 I』(岩波書店)。
- 久保木匡介 [2000] 「イギリスにおける NPM 改革の連続と断絶—『管理の自由』と『市場志向』の相剋—」、『早稲田政治公法研究』、第 64 号、167-93 頁。
- 厚生省 [1999] 『厚生白書 (平成 11 年版)』(ぎょうせい)。
- 児山正史 [2004] 「準市場の概念」、日本行政学会編『[年報行政研究 39] ガバナンス論と行政学』(ぎょうせい)、129-46 頁。
- 武川正吾、塩野谷祐一編 [1999] 『先進諸国の社会保障 1 イギリス』(東京大学出版会)。
- 武隈慎一 [1995] 『ミクロ経済学 [増補版]』(新世社)。
- 西尾勝 [2001] 『行政学 [新版]』(有斐閣)。
- 橋本介三 [1995] 「競争と独占の基礎理論」、新庄浩二編『産業組織論』(有斐閣)、第 3 章。
- 平岡公一 [1999a] 「介護保険制度の創設と福祉国家体制の再編—論点の整理と分析視角の提示—」、『社会学評論』、第 49 卷 3 号、389-405 頁。
- [1999b] 「社会サービスの多元化と市場化—その理論と政策をめぐる一考察—」、大山博、炭谷茂、武川正吾、平岡公一編著『福祉国家への視座』(ミネルヴァ書房)、第 2 章。
- 毎熊浩一 [2002] 「NPM 型行政責任再論—市場式アカウントビリティとレスポンスビリティの矛盾—」、『会計検査研究』、No. 25、103-17 頁。
- 山本清 [2000] 『自治体経営と政策評価—消極的顧客主義を超える NPM を—』(公人の友社)。
- 横山寿一 [2003] 『社会保障の市場化・営利化』(新日本出版社)。
- Bartlett, Will and Le Grand, Julian [1993] "The theory of quasi-markets", Le Grand and Bartlett eds., ch.2.
- Bennett, Chris and Ferlie, Ewan [1996] "Contracting in theory and in practice: some evidence from the NHS", *Public Administration*, vol.74, spring, pp.49-66.
- Cabinet Office [1991] *The Citizen's Charter: Raising the Standard* (HMSO).
- Enthoven, Alain C. [1985] *Reflections on the Management of the National Health Service: An American Looks at Incentives to Efficiency in Health Services Management in the UK* (The Nuffield Provincial Hospital Trust).
- Ferlie, Ewan [1994] "The creation and evolution of quasi markets in the public sector: early evidence from the National Health Service", *Policy and Politics*, vol.22, no.2, pp.105-12.
- Fisher, C. M. [1998] *Resource Allocation in the Public Sector: Values, Priorities, and Markets in the Management of Public Services* (Routledge).
- Glennerster, Howard [1997] *Paying for Welfare Towards 2000, Third Edition* (Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf).
- Hoggett, Paul [1996] "New modes of control in the public service", *Public Administration*, vol.74, spring, pp.9-32.
- Lane, Jan-Erik [2000] *New Public Management* (Routledge).
- Le Grand, Julian and Bartlett, Will [1993] "Introduction", Le Grand and Bartlett eds., ch.1.
- eds. [1993] *Quasi-Markets and Social Policy* (Open University Press).
- Longman [1987] *Longman Dictionary of Contemporary English, New Edition* (Longman).

- Maynard, Alan [1986] "Performance incentives in general practice", George Teeling Smith ed., *Health, Education and General Practice: Papers Prepared for a Discussion Meeting Held on 30th October 1985, Together with a Summary of the Discussion* (Office of Health Economics), pp.44-6.
- Mullen, Penelope M. [1990] "Which internal market?: the NHS white paper and internal markets", *Financial Accountability and Management*, vol.6, no.1, pp.33-50.
- OECD [1993] *Managing with Market-Type Mechanisms* (OECD).
- Osborne, David and Gaebler, Ted [1992] *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Addison-Wesley). / デビッド・オズボーン、テッド・ゲャブラー [野村隆監修、高地高司訳] 『行政革命』(日本能率協会マネジメントセンター、1995年)。
- Pierre, Jon [1995] "The Marketization of the state: citizens, consumers, and the emergence of the public market", B. Guy Peters and Donald J. Savoie eds., *Governance in a Changing Environment* (Canadian Centre for Management Development), pp.55-81.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy [2000] *Governance, Politics and the State* (Macmillan).
- Saltman, Richard B. and von Otter, Casten [1992] *Planned Markets and Public Competition: Strategic Reform in Northern European Health Systems* (Open University Press).
- eds. [1995] *Implementing Planned Markets in Health Care: Balancing Social and Economic Responsibility* (Open University Press).
- Smith, George Teeling [1984] "Some issues from the discussion", George Teeling Smith ed., *A New NHS Act for 1996?: Papers Prepared for a Discussion Meeting Held at Cumberland Lodge on 7th and 8th June 1984, Together with a Summary of the Discussion* (Office of Health Economics), pp.33-6.
- Stone, Bruce [1995] "Administrative accountability in the 'Westminster' democracies: towards a new conceptual framework", *Governance*, vol.8, no.4, pp.505-26.
- Thompson, J. R. [2000] "Quasi markets and strategic change in public organizations", Jeffrey L. Brudney, Laurence J. O' Toole, Jr. and Hal G. Rainey eds., *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice* (Georgetown University Press), ch.11.
- Walsh, Kieron [1995] *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management* (Macmillan).
- Woods, Philip A., Carl Bagley and Ron Glatter [1998] *School Choice and Competition: Markets in the Public Interest?* (Routledge).