

N P M (新公共管理) の類型化

児 山 正 史

はじめに

1970年代後半以降のN P M (New Public Management) (新公共管理) の興隆は、行政における最も顕著な国際的傾向の1つであったといわれる (Hood [1991] 3)。日本では、1990年代前半までN P Mは普及していなかったが、90年代後半から急速に普及してきた。地方レベルでは、1995年に三重県で事務事業評価が、97年に北海道で「時のアセスメント」(公共事業再評価) が導入され、その後、他の自治体にも波及していった。中央レベルでも、いわゆる橋本行革の一環として、中央省庁等改革基本法 (1998年) の中に独立行政法人 (日本版エージェンシー) の創設や政策評価の充実強化が盛り込まれた (稲継 [2003] 128 - 30など)。

N P M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にした改革の思潮と手法の総称であるとされる (西尾 [2001] 10)。しかし、N P Mという言葉の意味は、当初から現在まで曖昧である。この言葉を広めたフッド (C. Hood) の1991年の論文は、N P Mが曖昧な用語であり、1970年代後半から多くのO E C D諸国において行政改革の議論を支配した、大まかに似た教義を表す手短な名称であるとしていた (Hood, *op. cit.*, 3-4)。また、日本の行政学の代表的な教科書も、「N P Mの意味内容の内包と外延の確定が試みられている」(西尾、同上)、「N P Mが何であることを一言でいうのは難しい」(村松 [2001] 45) としている。

N P Mという言葉の意味が明確に定義されない一因は、この言葉が表現しようとする対象そのものの多様性にある。N P Mは、各国に導入される過程で種々のバージョンを生み出し、また、日々バージョンを改定しているといわれる (山本 [2003] 19)。従って、N P Mを捉える際には、1つのN P Mではなく、国・地域や時期によって異なる複数のN P Mがあると想定して、N P Mをいくつかの類型に区別することが有益であろう。

N P Mの類型化は、すでに何人かの論者によって行われている。詳細については後述するが、例えば、山本清は、「伝統的政府活動のモデル」と「原型のN P Mモデル」を対比した上で、新しい行政経営モデルとして、「協働」「地域ガバナンス」「グローバル・ガバナンス」の3つを提示している。また、ファーリー (E. Ferlie) 他は、イギリスにおけるN P Mの変遷を念頭に、「効率化推進」「規模縮小と分権化」「エクセレント・カンパニー」「公共サービス志向」の4つのモデルを提示した。他方、ポリット (C. Pollitt) とバウカート (G. Bouckaert) は、国際比較に基づいて、公共管理

改革の戦略を「継続」「現代化（規制緩和、参加）」「市場化」「最小化」の4（5）つに区別した。日本でも、大住莊四郎が、ナショルト（F. Naschold）の類型に言及しながら、NPMを「英国・ニュージーランド」型と「北欧」型に区別している。さらに、上山信一と伊関友伸は、日本の自治体行政評価の進化モデルとして、「査定管理」「TQM」「住民コミュニケーション」「ニュー・パブリック・ガバナンス」の4つを提示している。

以上のように、これまで何人かの論者が（広義の）NPMを類型化してきた。しかし、これらの類型化の相互関係はほとんど説明されず、多様な類型化が相互に無関係に並立している状態にある。今後、NPMの類型化を進めていくためには、既存のさまざまな類型の共通点と相違点を整理しておく必要がある。

そこで、本稿は、まず、NPMの諸類型を整理するための枠組を提示する。次に、この枠組を用いて既存の諸類型を整理し、それらの間の共通点と相違点を明らかにする。

以下、第1章では、既存の諸類型を念頭に置きながら、整理のための枠組を提示する。第2章では、この枠組を用いて既存の諸類型を整理する。

第1章 枠組

本稿の枠組は、大きく2つの部分に分かれる。第1の部分は、NPMの類型であり、「階統制」「準市場（政府購入型、利用者選択型）」「直接参加」「協働」「組織文化」の5（6）つからなる。本稿は、できる限りこれらの類型を用いて、既存の諸類型を整理する。しかし、既存の諸類型は、本稿の類型で整理しきれない要素を含む。そこで、このような要素を整理するために、補足的な枠組を提示する。これが第2の部分である。

本稿の類型は、「政府 実施者 受益者」という三者間の関係を分類したものである。また、この分類は、「任せる」と「させる」という視点から行っている。

以下では、まず、「政府 実施者 受益者」の三者と、「任せる」「させる」という視点について説明する。そして、ここからNPMの類型を導き出す。さらに、補足的な枠組を提示する。

1. 「政府 実施者 受益者」

本稿でいう「政府」「実施者」「受益者」とは、それぞれ次のような意味である。

「政府」とは、「実施者」を管理する公的機関である。例えば、議会、行政府の長（首相、大統領、自治体の首長）や政治的任用職、中央・地方の行政機関の一部（「実施者」を除く部分）である。中央・地方の行政機関のうち、例えば、文部科学省や教育委員会、警察庁や都道府県公安委員会・警察本部は「政府」、学校や警察署・派出所・駐在所は「実施者」におおむね含まれる。

「実施者」とは、公共サービスの供給や規制の執行などの公的活動を直接担う組織である。ここには、公立学校や警察署などの公的組織だけでなく、私立学校、NPO法人、町内会・自治会など

の非営利組織や、清掃業者などの営利組織も含まれる。

「受益者」とは、公共サービスの利用者や規制の便益を受ける者である。例えば、学校の生徒・学生や、警察の活動から生命・身体・財産の保護という便益を受ける住民などを指す。

「政府」「実施者」「受益者」は、オズボーン (D. Osborne) らのいう「舵取り」組織、「漕ぐ」組織、「顧客」に相当する。オズボーンらによると、「舵取り」組織は、政策を設定し、資金を(公共と民間の)実施組織に提供し、業績を評価するが、自ら実施の役割を果たすことはほとんどない (Osborne and Gaebler [1992] 40/50)。他方、「漕ぐ」こととは、公共サービスの提供であり、その担い手には公共部門だけでなく営利部門、非営利部門の組織も含まれる (*ibid.*, 35, 43/46-7, 52-3)。また、公共部門における第1の「顧客」とは、その仕事がまず第1に役立とうとしている個人や集団である。例えば、公立学校の場合、生徒と親が第1の顧客である。ただし、第2の顧客として、地域社会全体や卒業生の雇用主などがいる。また、法令順守を監視する組織(警察、環境保護機関、徴税機関など)の場合、その顧客は公衆全体であり、日常的に対処している相手(犯罪者、規制対象の企業、納税者など)ではない (Osborne and Plastrik [1997] 179-83/262-8)。(1)

2. 「任せる」「させる」

NPMには相互に矛盾する要素が併存しているとしばしば指摘される。これらの要素は、「letting managers manage」と「making managers manage」(OECD)「任せる」と「させる」(山本清)「遠心性」と「求心性」(毎熊浩一)などと表現される。NPMを捉える際には、このような二面性を考慮に入れる必要がある。

まず、OECDは、公共部門の業績改善のための誘因システムには、「letting managers manage」(柔軟性の増大)と「making managers manage」(中央のメカニズムによるアカウントビリティ (accountability))の両方の要素が存在しなければならないとした (OECD [1997] 10)。

山本は、これらをNPMの根底にある2つの流れであるとして、「任せる」と「させる」と訳す。山本によると、「任せる」とは、人と人との信頼関係を強調する概念である。「させる」とは、人に命令して仕事を管理する必要があると考えるもので、強制的な要素、契約的な要素が入っている。前者の例は、補助金行政を改革し、自治体等に権限を委譲して現場に任せる動き、後者の例は、裁量行政を完全に止めるという政策である (山本 [2000] 3-4, [2003] 32)。

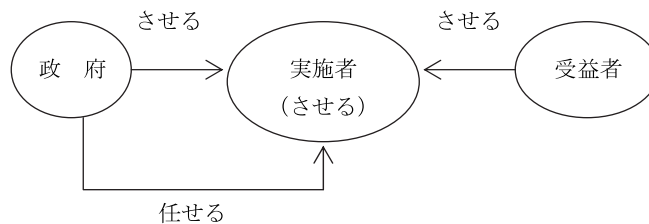
他方、毎熊は、「遠心性」と「求心性」という言葉を用いる。「遠心性」とは、民営化や規制緩和など政府職能の縮減や、政府内部における組織内の分権化、管理可能な単位の分離、繁文縟礼の打破など柔軟な行政活動の誕生を指す。「求心性」とは、国家内部において行政が政策的・政治的機能の担い手として積極的な役割を期待されることや、社会全体の中核に舵手としての政府が見られること、政府内外に規制が叢生していることを指す (毎熊 [2001] 177, 185)。毎熊は、「任せる」「させる」ではなく「遠心性」「求心性」という言葉を用いる理由を次のように述べる。「させる」は主に市場規律ないし競争原理として理解されているので、これも政府から市場へという「遠心性」とし

て理解できる。しかし、NPMは市場規律以外にも「させる」側面を持ち、むしろ「求心性」の方が正鵠を射ている（同上、177）。

本稿は、「任せる」と「させる」という言葉を用いる。「任せる」とは、政府が実施者に対して、公的活動の実施やそれに関する意思決定を（明示的・黙示的に）認めることである。例えば、公的組織の下方に権限を委譲したり、それを法人化・民営化して組織的に独立させることや、既存の民間（営利、非営利）組織に実施を委ねることである。「させる」とは、政府または受益者（あるいは実施者自身）が実施者に対して、次節で述べるようなさまざまな手段を通じて、公的活動を実施するよう統制することである。（図1を参照。）

なお、山本は「任せる」という用語が信頼関係を強調する概念であるとしているが、本稿の「任せる」は必ずしもそのような含意を持たず、OECDの「柔軟性の増大」という意味に近い。また、OECDの「making managers manage」は「中央のメカニズムによるアカウントビリティ」だけを意味しているが、本稿の「させる」は、中央（政府）だけでなく受益者や実施者自身による統制も含んでいる。逆に、毎熊は「させる」が主に市場規律や競争原理などの遠心性として理解されているとするが、本稿の「させる」は、市場や競争以外の手段による統制や、政府による（求心的な）統制も含む。

図1 「政府 実施者 受益者」の関係



出所：筆者作成

3. 「させる」手段

「させる」手段、すなわち、組織内外における統制の手段に関する研究は、行政学では政策実施研究の分野で行われてきた。本稿は、日本の代表的な政策実施研究である森田朗の著作を手がかりに、「させる」手段を区別する。

森田は、リンドブロム（C. E. Lindblom）の枠組に依拠して、他人の行動を操作する方法を「権威（authority）」「交換（exchange）」「説得（persuasion）」の3つに分ける。「権威」とは、被操作者に操作者の権威を承認させ、それに基づいて操作者が指示・命令する方法である。権威は、操作者の人格や能力、組織や社会における地位、保有している権限など、指示・命令の根拠となるものである。「交換」とは、操作者が被操作者の欲するものを提供し、その見返りとして被操作者に期

待どりの行動を行わせる方法である。「説得」とは、被操作者が入手する情報や認識のシステムを操作することによって、被操作者の行動を操作する方法である。(森田〔1988〕56-7)²⁾

本稿も、森田にならい、「させる」手段を「権威」「交換」「説得」に区別する。さらに、第4の手段として「価値」を付け加える³⁾。「価値」とは、ある主体が別の主体と価値・目的・使命などを共有することにより、別の主体が望むような行動を自発的にとることである。「権威」「交換」「説得」が他者による統制の手段であるのに対して、「価値」は、少なくとも直接には、他者の操作によらない自己統制の手段である。

4. 本稿の類型

以上、「政府 実施者 受益者」の三者と、「任せる」「させる」という視点について説明してきた。次に、これらを組み合わせてNPMの類型を導き出す。

表1は、公的活動の実施を誰に「任せる」か、誰がどのように「させる」かという視点から、NPMの主要な類型を挙げたものである。他にも多数の類型が考えられるが、次章で取り上げる既存の類型を念頭に、必要なものを挙げた。

表1 本稿の類型

類型	視点	させる	
	任せる 誰に	誰が	どのように
階統制	(公的組織)	政府	権威
準市場(政府購入型)	実施者	政府	交換
準市場(利用者選択型)	実施者	受益者(利用者)	交換
直接参加	実施者	受益者	説得
協働	実施者(非営利組織)	実施者	価値
組織文化	実施者(公的組織)	実施者	価値

出所：筆者作成。

それぞれの類型について簡単に説明しておく。「階統制」は、NPMというよりは従来型の統制(上位者と下位者の命令・服従関係)の維持・強化であるともいえるが、例えば、行政評価などの新しい手法が、トップや管理部門による査定の強化のために用いられることなどを念頭に置いている。「準市場」とは、政府が費用を負担し(「準」)当事者(政府、実施者、受益者)間に交換関係がある(「市場」)方式である(児山〔2004a〕)。準市場は、ごみ収集の民間委託のように、政府が購入先を決める型(政府購入型)と、公立小中学校の選択制のように、受益者(利用者)が実施者を選択する型(利用者選択型)に分けることができる。「直接参加」は、受益者(学校の生徒・親や地域住民)が実施者(学校や警察署)に対して直接(政府を通さずに)「発言」することによって、実施者を統制する型である。実施者の側から見れば、「顧客(利用者、地域住民)の声に耳を傾ける」ということになる。「協働」とは、私立学校、NPO法人、町内会・自治会などが、自らの理念に基づ

いて、あるいは、自らの問題解決のために、自発的に公的活動を実施することである。ここでは、政府と実施者の間に「パートナーシップ」が成立することになる。最後に、「組織文化」とは、公的組織が公務員としての倫理や使命感に基づいて自律的に職務を遂行することである。

5. 補足的な枠組

次章では、できる限り上述の類型を用いて、既存の諸類型を整理する。しかし、既存の諸類型の中には、本稿の類型で整理しきれない要素も含まれている。そこで、このような要素を整理するために、補足的な枠組を提示しておく。

本稿の類型は、「政府 実施者 受益者」という三者間の関係を分類したものである。従って、「政府」「実施者」の内部や、それらと他のアクター（有権者、法令対象者）との関係を区別するものではない。また、「させる」前提としての目標設定・評価などの活動や、「させる」対象の違い（過程か結果か）も視野に入れていない。さらに、NPMが全体として何を目指すのか、どのような過程で導入されるのかも区別していない。そのため、次のような補足的な枠組が必要になる。

第1に、「政府」や「実施者」の内部における次のような変化が、NPMの類型の特徴とされることがある。1つは、政府・実施者の職員に対する人事管理の変化であり、業績給やその前提となる目標設定・業績評価の導入などである。これを人事管理の市場化と呼ぶこともできる⁽⁴⁾。2つめは、政府や実施者の職員が組織の意思決定に参加すること（職員参加）である。3つめは、中央政府と地方政府の関係の変化、地方分権である。

第2に、「政府」や「実施者」と他のアクター（有権者、法令対象者）との関係の変化も、NPMの類型の特徴とされることがある。1つは、有権者の政府レベルでの参加の拡大であり、例えば、行政評価が有権者による政策提言のために用いられることなどである。もう1つは、政府・実施者と法令対象者（被規制者、納税者）との関係の変化である。例えば、規制改革によって、規制を緩和したり、規制の代わりに環境税や排出権取引などの経済的誘因を用いたりすること（規制の市場化）である。また、税の代わりに利用者からの料金徴収によって資金を調達すること（資金調達の市場化）もある。

第3に、「させる」前提としての目標設定・評価（業績測定、行政評価）の導入や、「させる」対象の変化（過程の統制から結果の統制へ）も、NPMの類型の特徴とされることがある。

第4に、NPMは、その目的（例えば、効率かサービスの質か）や導入の過程（急進的か漸進的か）によって区別されることもある。（枠組の全体像は表4を参照。）

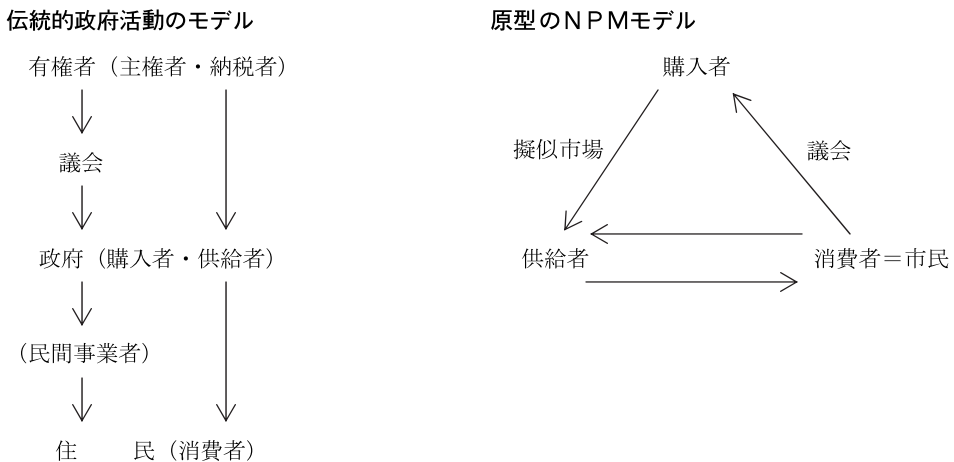
第2章 既存の諸類型の整理

前章では、NPMの諸類型を整理するための枠組を提示した。本章では、この枠組を用いて、既存の諸類型を整理する。NPMの外延は不確定であるため、ここでは、「NPM」と明示されているものだけでなく、「行政経営」「公共管理改革」「公共部門改革」「行政評価」などの類型も取り上げる。

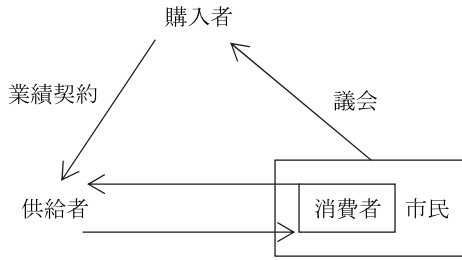
1. 山本清

山本清は、「伝統的政府活動のモデル」と「原型のNPMモデル」を対比した上で、新しい行政経営モデルとして、「協働」「地域ガバナンス」「グローバル・ガバナンス」の3つを提示する(図2)。「伝統的政府活動のモデル」では、有権者が代表を選出し、その代表者から構成される議会で政策を決定し、政府が住民に対してサービスを執行する。住民は民主主義下で主権者(主人)であるが、サービス段階では客体・対象とされてしまう。一方、「原型のNPMモデル」では、住民を顧客とみなし、政府を購入者とみなすことを基本とするので、供給者と消費者(住民)は対等な関係になり、主人としての地位はサービス市場の消費者主権により担保される。次に、「協働モデル」とは、例えば、行政に協力すれば自分にもメリットがあるため、道路沿いの商店が自主的に道路清掃の委任を受けること(利己的な協働型)である。他方、「地域ガバナンスモデル」は、利他的なモデルであり、市民全体が協働に関わるが、利益を受ける消費者はその一部である。例えば、市民型公共事業が挙げられる。最後に、「グローバル・ガバナンス・モデル」では、政府は行政サービスの購入者ではなく、一歩下がって民間活動や国際的なNPO団体の活動を支援したり、ネットワーク構築に参加したりする。(山本〔2003〕27-8)

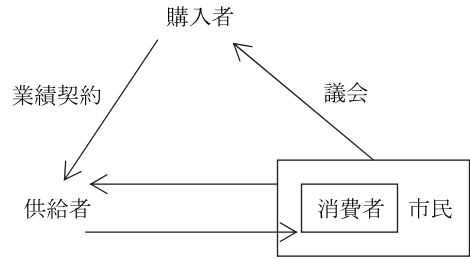
図2 山本清の類型



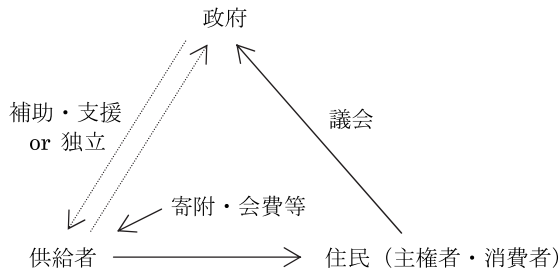
協働モデル



地域ガバナンスモデル



グローバルガバナンスモデル



出所：山本〔2003〕36。

これら合計5つのモデルを本稿の類型によって整理すると次のようになる。「伝統的政府活動のモデル」は、政府が直接供給する場合は「階統制」、民間事業者を通ず場合は「準市場（政府購入型）」であるといえる。「原型のNPMモデル」は、「準市場（政府購入型）」を基本とするが、「サービス市場の消費者主権」が謳われていることから、利用者選択型も視野に入れているようである。「協働モデル」と「地域ガバナンスモデル」は、「協働」を基本とした上で、「準市場（政府購入型）」を加味したものである。道路沿いの商店が自らのために道路清掃を行ったり、市民団体が消費者（一部の市民）のために公共事業を行ったりする（「協働」）一方で、行政（購入者）との間で業績契約を結んでいる（「準市場（政府購入型）」）。最後に、「グローバル・ガバナンス・モデル」は、政府が購入者としての役割を果たさないことから、純粋な「協働」であるといえる。

2. ファーリー他

ファーリー他は、1980年代初めから90年代中頃までのイギリスのNPMの変遷を念頭に、「効率化推進」「規模縮小と分権化」「エクセレント・カンパニー」「公共サービス志向」という、NPMの4つのモデルを提示した（各モデルの指標は表2を参照）。「効率化推進」は、最も早く現れたモデルであり、1980年代初頭から中頃まで支配的だったが、90年代中頃には挑戦を受けることが多くなった。このモデルは、公共部門を企業のようにする試みを表しており、効率に関する粗雑な考えに導かれていたとされる。「規模縮小と分権化」は、1990年代中頃に重要性を増したモデルである。

「効率化推進」が直接的な管理上の統制を維持することに關心を持っていたのに対して、このモデルは中枢と周辺の分離を含むなど、以前のモデルと対立する要素を持つ。「エクセレント・カンパニー」は、ピーターズ (T. J. Peters) とウォーターマン (R. H. Waterman, Jr.) の著書『エクセレント・カンパニー (In Search of Excellence)』と結びついたものである。これは、人間関係学派の管理論を公共部門に適用したものであり、組織文化の重要性を強調する。このモデルは、「効率化推進」の高度に合理的なアプローチを拒否し、人間の実際の行動の形成における価値、文化、慣習、象徴の役割に注目する。最後に、「公共サービス志向」は最も未発達なモデルである。これは、民間部門と公共部門の管理のアイディアの融合であり、公共サービスの特別な使命を述べることによって公共部門の管理者を激励する一方で、民間部門における優れた実践から引き出される質の高い管理という考えとも両立するものである。(Ferlie *et al.* [1996] 10-5)

表2 ファーリー他の類型

モデル1：効率化推進

	財政統制、支出に見合った価値と効率、少ないものから多くを得る、財政機能の強化、精巧な費用・情報システム
	管理の意識の強化、階統制による管理、命令・統制型の労働、明確な目標設定と業績の監視、上級管理者への権力の移行
	財政的・専門的な監査の拡大、業績調査の透明な方法、基準設定とベンチマーキング、計画書を用いた専門職の業績評価
	供給者の消費者への応答性、非公共部門の供給者の役割の増大、市場への意識と顧客志向、周辺部における市場のような実験(例：収入を生み出す)(完成した準市場への移行ではない)
	労働市場の規制緩和と労働速度の増大、全国的に合意された給与・労働条件と労働協約の侵食、上級レベルでの高給与と報酬に関する個人的合意(短期契約との併用)、公共部門内部の上級管理者レベルでの高頻度の異動
	専門職の自己規制力の削減、専門職から管理者への権力の移行、一部の専門職の管理過程への引き込み、専門職の自己規制の透明な形態(非専門職の存在の強化)
	官僚的ではなく企業家的な管理者へのいくらかの権限付与(依然として上方への厳しい事後的な説明責任の要求を伴う)
	新しい形態の企業統治、選挙された代表と労働組合の周辺化、取締役会モデルへの移動、組織の戦略的頂点への権力の移行

モデル2：規模縮小と分権化

	市場への意識を精巧な発達した準市場に拡大、(依然として曖昧だが)公共部門内部での資源配分メカニズムとしての計画から準市場への移行
	階統制による管理から契約による管理への移動、緩い形態の契約管理の出現、緩く結びついた(断片化された)地方レベルの公共部門組織の創出
	小規模な戦略的中核と大規模な実施に携わる周辺との分離、非戦略的機能の市場化テストと外部委託
	脱階層化と規模縮小、公共部門組織の従業員的大幅な削減、フラットな組織構造への動き、組織の下層とともに上層における職員削減

	公的な資金提供と独立部門の供給との分離、購入者と供給者の別個の組織の出現、新たな組織形態としての購入組織の形成
	命令・統制型の管理から新たな管理方式（影響力による管理など）への動き、ネットワーク型組織の役割の増大、調整の新たな形態としての組織間の戦略的連携
	標準化された形態のサービスから柔軟・多様なサービス体系への移動

モデル3：エクセレント・カンパニー

	ボトムアップ型： 組織の発展と学習の強調、接着剤としての組織文化という認識、ボトムアップで製品を生み出す闘士のためのトップダウンの支援、徹底的な分権化と結果による業績の判断
	トップダウン型： 文化の変化を生じさせる明示的な試み、トップダウンの構想の提示、管理された文化変容プログラム、カリスマ型のトップダウンのリーダーシップ、新しい型の公共部門のためのカリスマ的な民間部門の役割モデル、組織の訓練プログラムの強化、組織のシンボルマーク・使命の表明・制服、明示的なコミュニケーション戦略、意図的・戦略的な人的資源管理機能

モデル4：公共サービス志向

	サービスの質に対する関心（例：品質運動、総合品質管理）価値志向の方法（ただし公共サービスにおける卓越性の達成という使命に基づく）
	（顧客よりも）利用者の関心・価値の管理過程への反映、フィードバックの源としての顧客の退出よりも利用者の発言への依存、市民権の概念
	任命による地方団体から選挙による地方団体への権力の再移行、公共サービスにおける市場の役割への懐疑
	ルーティーン的なサービス供給を超えた社会的学習の発展（例：地域社会の発展の仕事、社会的ニーズの評価）
	特別な公共サービスの職務・価値の継続、集合的供給の政治的な管理、公共部門における管理の正統な関心としての参加と説明責任の強調

出所：Ferlie *et al.* [1996] 11-5 より作成。

表2で示したように、ファーリーらの各モデルは多様な指標を含んでおり、また、各指標の説明や整理も十分とはいえないが、次のような違いを読み取ることはできる。「効率化推進」は、「任せ」要素がほとんど見られず、階統制による管理を指標に含み、直接的な管理上の統制の維持に関心を持つことなどから、「階統制」の特徴が強いといえる。「規模縮小と分権化」は、準市場、市場化テスト（官民の競争入札）、外部委託など、「準市場（政府購入型）」の特徴が強い。「エクセレント・カンパニー」は、本稿でいう「組織文化」に相当する。最後に、「公共サービス志向」は、価値志向という「組織文化」の要素と、利用者の発言という「直接参加」の要素を含む。

この他に、本稿の類型で整理しきれない要素もある。例えば、「効率化推進」の指標のうち、明確な目標設定と業績の監視、基準設定とベンチマーキングは「目標設定・評価」として位置づけられる。また、「効率化推進」が効率を重視し、「公共サービス志向」がサービスの質を重視するという違いは、NPMの「目的」に位置づけられる。

3. ポリットとバウカート

ポリットとバウカートは、先進10カ国の公共管理改革を比較し、その戦略を「継続」「現代化（規制緩和、参加）」「市場化」「最小化」に分類した。「継続」とは、伝統的な統制の強化であり、支出を制限し、新規雇用を凍結し、浪費と腐敗に対するキャンペーンを指揮することである。「現代化」とは、予算、管理、会計、サービス供給をより迅速で柔軟なものにすることである。これは2種類のものからなる。1つは、規制緩和の必要性を強調するものであり、公務員は、上からの官僚的規制から解放されれば、率先して自らの活動を改善すると想定している。もう1つは、市民とサービス利用者を多様な参加の過程に引き入れることが現代化の最善の道であることを強調する。前者がトップダウンの程度を減らすことに関心を持つものに対して、後者はボトムアップに信頼を置くものである。「市場化」は、公共部門の内部で競争と市場型メカニズムを導入するものである。例えば、準市場、大規模な外部委託と市場化テスト、組織の法人化、公務員の契約任用と業績給、外部からの人材採用、公共部門の特殊性の減少などである。「最小化」とは、民営化と外部委託を通じて、できるだけ多くの仕事を市場部門に渡すことである。例えば、社会保障給付、刑務所、警備サービスも民間企業によって運営される。(Pollitt and Bouckaert [2000] 176-8, 94)

ポリットとバウカートの類型を本稿の類型で整理すると次のようになる。「継続」は「階統制」の維持・強化である。「現代化」のうち、規制緩和を強調するものは「組織文化」、参加を強調するものは「直接参加」である。「市場化」と「最小化」は、ともに「準市場(政府購入型)」であるが、実施者として、前者は公的組織、後者は民間企業を重視している。なお、「市場化」のうち、公務員の契約任用と業績給は、本稿の類型では整理できない要素であり、「人事管理の市場化」として位置づけられる。

4. ナショルト

ナショルトは、先進11カ国における公共部門改革（現代化）の動きを比較し、それらをいくつかの基準で分類している。

第1に、公共部門改革のさまざまな手法をどの程度導入しているかという、量的な区別である。これによると、ニュージーランドとイギリスが前衛を構成し、オランダ、デンマーク、スウェーデンがこれに続き、さらにフィンランドとノルウェーが第3集団を形成する。最終集団は日本、ドイツ、アメリカ、オーストリアからなり、公共部門現代化の大きな動きを示していないとされる。(Naschold [1996] 23-4)

第2に、先進諸国間の質的な違いを表現するために、ナショルトは3つの主要な「調整メカニズム (regulatory mechanisms)」⁵⁾を提示する。1つは、「国家行政的統治体制」であり、伝統的な規則による官僚的統治から、結果による経営的統治までの範囲にわたる。2つめは、「市場体制」であり、私的経済主体間の競争から、公的企業間の計画された競争を経て、非市場領域での競争的手法の使用にまで広がる。3つめは、「社会的メカニズム」であり、政府の権力をさまざまな形（市民参加、直接民主制、間接民主制、産業民主制）で委譲する。(ibid., 44)

第3に、ナショルトは、これら3つの「調整メカニズム」の組み合わせと比重によって、先進11カ国の「調整体制」を4つに分類する。まず、イギリスとニュージーランドは、おおむね民間部門の市場志向の論理に従っている。両国で用いられている市場型の統治メカニズムや手法としては、市場化テスト、強制競争入札、利用者からの料金徴収、規制緩和などが挙げられる。次に、デンマークとオランダは、政府の責務を市民の統制に広範に委譲するとともに、市場の領域では競争的手法を、行政の領域では結果による統治を幅広く採用している。また、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーは、結果による統治の体制が支配的であり、これが競争的手法の使用や選択的な分権化・民営化と結びついている。最後に、日本、ドイツ、アメリカ、オーストリアは、規則による官僚的統治の明確な優位、結果による統治のほとんど全面的な拒否、競争メカニズムと民営化による公共部門の活動範囲の選択的縮小という点で共通している。(*ibid.*, 44, 33-4)

以上の3つの分類のうち、第1のものは量的な区別であり、第3の「調整体制」は第2の「調整メカニズム」を組み合わせたものである。そのため、ここでは「調整メカニズム」を本稿の枠組で整理する。まず、「国家行政的統治体制」は、本稿の「階統制」に近いが、結果による統治（結果の統制）という異なった要素も含む。次に、「市場体制」の手法のうち、市場化テストや強制競争入札は「準市場（政府購入型）」に相当し、料金徴収と規制緩和は、それぞれ「資金調達の商品化」と「規制改革」に位置づけられる。最後に、「社会的メカニズム」は、多様な形態の市民参加や民主制であり、本稿の「直接参加」や「協働」に相当する部分と、間接民主制や産業民主制のように「有権者の政府レベルでの参加」や「職員参加」として位置づけられる部分がある。

5. 大住莊四郎

大住莊四郎は、ナショルトの類型化に言及しながら、NPMを「英国・ニュージーランド」型と「北欧」型の2つのモデルに区別する。これらを区別する第1の尺度は、NPMの具体的手法をどの程度採用しているかである。イギリス、ニュージーランドがNPMの先進国であり、オランダ、さらにはスウェーデン、デンマーク、フィンランドなどの北欧諸国がこれに続く。ドイツ、オーストリア、アメリカ、日本は、比較的NPMへの取組みが遅い諸国である。第2の尺度は、民営化手法への姿勢である。イギリス、ニュージーランドは、公的企業の民営化、民間委託、バウチャーなどの民営化手法を幅広く採り入れている。一方、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーなどの北欧諸国は、広範な民営化手法の活用には慎重である⁽⁶⁾。さらに、大住は、先述のファーリーらの類型化にも言及して、「英国・ニュージーランド」型モデルは「効率化推進」と「規模縮小と分権化」に傾斜しているのに対して、「北欧」型モデルはこれらへの傾斜が少ないとする。その他にもさまざまな特徴が挙げられている(表3)(大住〔1999〕56-60)

大住の類型を本稿の枠組で整理すると次のようになる(「第1の尺度」は程度の違いなので省略する)。まず、第2の尺度の「民営化手法」のうち、公的企業の民営化(株式会社化)は実施者に「任せる」こと、民間委託とバウチャーは「準市場(政府購入型、利用者選択型)」であるといえる。

また、ファーリーらの「効率化推進」は「階統制」、「規模縮小と分権化」は「準市場（政府購入型）」にほぼ相当する（第2節を参照）。以上は主に「英国・ニュージーランド」型の特徴である。次に、表3の各項目のうち（民営化手法については上述のとおり）CCT（Compulsory Competitive Tendering）（強制競争入札）と市場化テストは「準市場（政府購入型）」であり、「集権／地方分権」は「地方分権」に位置づけられる。「〔ファーリーらの〕モデル〔エクセレント・カンパニー〕の選択」は、「組織文化」をトップが操作するかどうかの違いである。「Managementの型」の「Neo-Taylorism」については説明がないが、ナショルトによれば、トップダウンの目標設定、業績評価、業績給、詳細に規定された労働体系、職員の技能開発の限定などであり（Naschold, *op. cit.*, 33）「人事管理の市場化」の要素を含む。「業務組織」に関する記述は解釈が困難である。「サービスの質の確保」のうち、「トップダウン的な憲章／目標の設定とこれに基づく業績評価」は、階統制を前提とした「目標設定・評価」として位置づけられ、「組織的なTQM」は「組織文化」に相当する。最後に、「改革のテンポ」は、NPMの導入の「過程」に関する特徴である。

以上のように、大住の「英国・ニュージーランド」型と「北欧」型はそれぞれ多様な特徴を与えられているが、本稿の類型でいえば、前者は「階統制」と「準市場」、後者は「組織文化」に近いといえる。

表3 大住莊四郎の類型

	「英国・ニュージーランド」型	「北 欧」型
民営化手法	広範に適用	限定的な適用
CCT、市場化テスト	広範に適用	限定的な適用
集権／地方分権	中央集権的手法	地方分権を推進
モデル の選択	おおむね、トップダウン型	おおむね、ボトムアップ型
Managementの型	Neo-Taylorism	Non-Taylorism
業務組織	業務単位にあわせた厳格な細分化	組織の細分化とゆるやかな統合
サービスの質の確保	トップダウン的な憲章／目標の設定とこれに基づく業績評価	組織的なTQM
改革のテンポ	急激	穏健
代表例	イギリス、ニュージーランド	スウェーデン、ノルウェー

出所：大住〔1999〕60。

6．上山と伊関

上山信一と伊関友伸は、自治体行政評価の進化モデルとして、「査定管理」「TQM」「住民コミュニケーション」「ニュー・パブリック・ガバナンス」の4つを挙げる。これは直接には行政評価のモデルであるが、NPMの受け入れ方のモデルでもある。まず、「査定管理モデル（行政内部の管理ツールとして活用）」は、管理部門が人事・予算の中央統制のツールとして行政評価を使うというものである。すなわち、伝統的な行政管理の基本を残しつつも、ツールとして行政評価を部分的に取

り込んでいくものである。「TQM (Total Quality Management) モデル (職員の意識改革ツールとして活用)」は、現場の業務のやり方の変革と職員の意識改革を目的としており、現場での自律改革、個人レベルでの意識改革、制度や組織の慣行への挑戦を要件とする。「住民コミュニケーション・モデル (住民参画ツールとして活用)」は、行政評価をきっかけに、行政の外側から住民や政治家が政策や執行に参画するというものである。問題解決の多様な担い手 (他の行政機関、企業、団体、NPO、家族、個人など) に分担を呼びかけたり、地方政府が住民参加の下で長期の戦略計画を作成することにつながる。「ニュー・パブリック・ガバナンス・モデル (戦略的な行政経営ツールとして活用)」は、公務員組織と住民がお互いの信頼関係のもとに責任を分担し、公共サービスやさまざまな社会問題の解決に臨むというものである。このモデルの要件は、公務員の徹底したプロ意識、住民の主体的参画、多面的・分権的統治秩序である。「TQMモデル」の行政評価の主体は現場部門の職員であり、「住民コミュニケーション・モデル」では住民であったが、「ニュー・パブリック・ガバナンス・モデル」ではこの両者が担い手となる。住民の参画は、行政執行への協力 (教室で保護者がボランティアとして教える)、計画段階での参加 (公園整備の計画段階からの住民参加)、政策立案段階での参画 (地域の現状分析、政策評価・要求) などの形をとる。(上山・伊関〔2003〕48 - 55, 214 - 9)

上山と伊関のモデルを本稿の枠組で整理すると次のようになる。「査定管理」は従来型の「階統制」の強化、「TQM」は「組織文化」である。「住民コミュニケーション」のうち、NPOなどによる分担につながるものは「協働」に相当し、住民参加の下での戦略計画の作成は「有権者の政府レベルでの参加」として位置づけられる。「ニュー・パブリック・ガバナンス」のうち、公務員のプロ意識は「組織文化」、住民の行政執行への協力は「協働」、公園整備などの計画段階での参加は「直接参加」に相当し、政策立案段階での住民参画は「有権者の政府レベルでの参加」に位置づけられる。

おわりに

本稿では、まず、NPMの諸類型を整理するための枠組を構築し、次に、この枠組を用いて既存の諸類型を整理してきた (表4)。この作業を通じて、以下のようなことが明らかになった。

第1に、既存の諸類型の間の共通点と相違点が明らかになった。特に、多様な言葉で表現される諸類型の間に、共通点が多いことが明らかになった。例えば、「効率化推進 (ファーリー他)」「継続 (ポリット他)」「国家行政的統治体制」(ナショルト)「査定管理」(上山他)は、いずれも本稿でいう「階統制」に相当する。また、「規模縮小と分権化」(ファーリー他)「市場化」「最小化」(ポリット他)「市場体制」(ナショルト)は「準市場 (政府購入型)」に相当し、「エクセレント・カンパニー」(ファーリー他)「現代化 (規制緩和)」(ポリット他)「TQM」(上山他)は「組織文化」に相当する。これまで、何人かの論者がさまざまな表現を用いてNPMを類型化してきたが、それらの相互関係はほとんど説明されず、多様な類型化が並立していた。本稿の整理により、今後、NPMの類

表 4 既存の諸類型の整理

	類 型				補 足 的 な 枠 組									
	階級制	準市場 政府	市場 利用者	直接 参加	協働	組織文化	政府・実施者の内部		他のアクターとの関係		統制の前提・対象		目的・過程	
							人事管理 の市場化	職員 参加	地方 分権	有権者 の参加	規制 改革	資金調達 の市場化	目標設定 ・評価	結果の 統制
山本清														
伝統的政府活動	(直接)	(民間)												
NPMの原型														
協働					(利己)									
地域ガバナンス					(利他)									
グローバル・ガバナンス														
ファミリー他														
効率化推進														効率
規模縮小と分権化														
エクセレント・カンパニー														
公共サービス志向														質
ポリティックとバウカート														
継続														
現代化 規制緩和 参加														
市場化		(公共)												
最小化		(民間)												
ナシヨルト														
国家行政的統治体制														
市場体制														
社会的メカニズム														
大住荘四郎														
英国・ニュージーランド						(トップ)								急激
北欧						(ボトム)		x						穏健
上山と伊閑														
査定管理														()
TQM														()
住民コミュニケーション														()
ニュー・パブリック・ガバナンス														()

出所：筆者作成。

型化を進めていくための基礎を提供することができたと考える。

第2に、既存の諸類型は、本稿の類型と1対1の対応関係にあるとは限らず、本稿の類型を複数用いて表現しなければならないものもあった。このことは、NPMに含まれる矛盾を浮き彫りにする。本稿の類型には、既に、「任せる」と「させる」という矛盾した要素が含まれていた。これに加えて、本稿の類型を複数用いて表現した類型は、「誰がどのように『させる』か」(統制の主体と手段)をめぐる矛盾も含んでいる。例えば、山本清の「協働」および「地域ガバナンス」は、本稿でいう「協働」を基本とした上で、「準市場(政府購入型)」の要素を加味したものであった。このような類型では、実施者自身による価値・使命に基づいた自己統制と、政府による交換を通じた統制との間で、ジレンマが生じうる。例えば、NPOが行政から業務を委託されることにより、「行政の下請け」に陥るといった悩みなどである。

第3に、既存の諸類型には、本稿の類型で整理しきれない要素も含まれていた。本稿は、「政府実施者 受益者」という三者間の関係の違いとしてNPMを類型化した上で、可能な限りこの類型を用いて既存の諸類型を整理しようとしたが、それには限界もあった。NPMは、「政府 実施者 受益者」の関係が多様であるというだけでなく、この三者間の関係を超越する要素を含むという意味でも多様である。

注

- (1) ただし、本稿は、オズボーンらの用語には従わない。「舵取り」「漕ぐ」は比喻であり、「顧客」という用語は混乱を招くおそれがある。オズボーンらが批判しているように、「顧客」が「各省庁によって直接に奉仕される個人または団体」と定義され、その結果、法令順守を監視する組織にとって最重要の顧客が法令対象者(犯罪者など)であるということになる場合もある(Osborne and Plastrik, *op. cit.*, 182/266-7)。なお、後述するように山本清は、「政府(購入者) 供給者 消費者・市民」という三者間の関係の違いとしてNPMを類型化している。また、筆者もこれまで、「政府 供給者 利用者」という三層の枠組を用いて、公共サービスの市場や政策実施過程について研究してきた(児山[2004a; 2004b; 2001-2]など)。しかし、これらに含まれる「供給者」「消費者」「利用者」という用語は、規制の執行者やそれによる受益者を連想させにくいので、本稿では用語を修正した。
- (2) 同様の区別として、政策手法を「規制」「経済」「情報」に分類するものもある(日高[2002])。
- (3) リンドブロムは、「権威」「交換」「説得」に加えて、第4の手段として「道徳的規範(moral codes)」(内面化された統制システム)を挙げている(Lindblom [1977] 12)。
- (4) 業績給は、業績と給与との交換関係を明確化するものであるといえる。そして、「市場」の本質は「交換」である(児山[2004a]134)。ただし、業績給は雇用関係を前提にしており、「階統制」の要素を保持している。
- (5) この用語はレギュレーション学派(regulation school)によって提示されたものであるため(Naschold, *op. cit.*, 43)。「規制」ではなく「調整」メカニズムと訳す。
- (6) ただし、ナショルトは先述のように11カ国を量的にも質的にも4つの集団に分けているので、大住の類型化との対応関係は不明確である。また、大住は後に、この類型化は「Nascholdの整理を大住のフレームワークで体系化した」ものであったと述べている。そして、「今回は、Nascholdの概念整理に忠実に従うこととする」(大住[2002]84)と述べた上で、ナショルトの類型化を紹介している。しかし、大住は、ナ

ショルトがNPMのタイプを「契約モデル(業績/成果による統治)」「顧客選択モデル(市場による統治)」「市民主導型モデル(市民社会による統治)」の3つのトレンドで捉えているとしており(同上、84-5)今回もナショルトの概念整理とは異なっている(本稿ではそれぞれ「国家行政的統治体制(state-administrative governance regime)」「市場体制(market regime)」「社会的メカニズム(social mechanisms)」と直訳した)。大住はナショルトの第1のタイプを「契約モデル」と呼んでいるが、ナショルトは第1のタイプの説明では「契約」という言葉を用いていない。むしろ、「契約」は、第2のタイプ(市場体制)の手法やメカニズムを表す言葉として用いられている(例えば、顧客と請負人(contractor)との区別に基づく契約的管理(contract management)(Naschold, *op. cit.*, 29-31))。また、第1のタイプは、「業績/成果による統治」だけでなく、伝統的な規則による官僚的統治も含んでいる。大住は、第1のタイプを「『法令・規則による伝統的な官僚システムによる統治』から『組織運営の現代化の中核的な要素として業績による統治へ』」と説明し、「官僚的権限モデル」から他の3つのモデルへの移行を矢印で図示しているが(大住、同上、84-5)この箇所(ranging from ~ to...)(Naschold, *op. cit.*, 44)は、「~から...へ(の移行)」ではなく、「~から...までの範囲にわたる」と解釈すべきであろう。

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。
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。
- 稲継裕昭〔2003〕「NPMと日本への浸透」、村松岐夫、稲継裕昭編著『包括的自治ガバナンス改革』(東洋経済新報社)、第6章。
- 上山信一、伊関友伸〔2003〕『自治体再生戦略：行政評価と経営改革』(日本評論社)。
- 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)。
- 児山正史〔2001-2〕「校則見直しに対する文部省・教育委員会の影響(1)(2・完)」、『人文社会論叢(社会科学篇)』(弘前大学人文学部) 第6号、57-77頁、第7号、79-101頁。
——〔2004a〕「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。
——〔2004b〕「公共サービスにおける市場 準市場からの接近」、『人文社会論叢(社会科学篇)』、第12号、127-49頁。
- 西尾勝〔2001〕『行政学(新版)』(有斐閣)。
- 日高昭夫〔2002〕「政策手法の再編」、今村都南雄編著『日本の政府体系：改革の過程と方向』(成文堂) 第6章。
- 毎熊浩一〔2001〕「NPMのパラドクス?」、日本行政学会編『〔年報行政研究36〕日本の行政学 過去、現在、未来』(ぎょうせい) 177-96頁。
- 村松岐夫〔2001〕『行政学教科書〔第2版〕』(有斐閣)。
- 森田朗〔1988〕『許認可行政と官僚制』(岩波書店)。
- 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)。
——〔2003〕「NPMの国際比較 その有用性と課題」、『季刊行政管理研究』、9月、103、18-36頁。
- Ferlie, Ewan; Ashburner, Lynn; Fitzgerald, Louise and Pettigrew, Andrew [1996] *The New Public Management in Action* (Oxford University Press).
- Hood, Christopher [1991] "A public management for all seasons?", *Public Administration*, v.69, spring, pp.3-19.

- Lindblom, Charles E. [1977] *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems* (Basic Books).
- Naschold, Frieder [1996] *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe* (Walter de Gruyter).
- OECD [1997] *In Search of Results: Performance Management Practices* (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・ゲーブラー〔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)。
- Osborne, David and Plastrik, Peter [1997] *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government* (Addison-Wesley). / デビッド・オズボーン、ピーター・プラストリック〔小峯弘靖、前嶋和弘訳〕『脱「官僚主義」: 欧米の行政に革命を起こした「リインベンション」とは何か』(PHP研究所、2001年)。
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert [2000] *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford University Press).