

N P M（新公共管理）の構成要素

児 山 正 史

はじめに

1990年代後半以降、日本においても、行政評価や独立行政法人などの形で、N P M（**New Public Management**）（新公共管理）が普及してきた（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）。このように、N P Mは多様な構成要素を含んでおり、そ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の構成要素は、これまでもさまざまな形で整理されてきた。例えば、イギリスのフッド（**C. Hood**）は、N P Mの教義上の構成要素を、①専門家による積極的な管理、②業績の明示的な基準・指標、③産出の統制、④組織単位の分解、⑤競争、⑥民間部門流の管理の実践、⑦資源の使用における規律・儉約、に整理した（**Hood**〔1991〕4-5）。また、日本におけるN P Mの普及にも影響を与えた、アメリカのオズボーン（**D. Osborne**）とゲーブラー（**T. Gaebler**）の『行政革命』は、「企業家的政府」の共通の傾向として、①触媒、②地域社会による所有、③競争、④使命重視、⑤結果志向、⑥顧客重視、⑦企業化、⑧先を見通す、⑨分権化、⑩市場志向、を挙げた（**Osborne & Gaebler**〔1992〕）。さらに、O E C Dは、先進諸国の公共管理改革を、①権限委譲・柔軟性、②業績・統制・責任、③競争・選択、④ニーズへの対応、⑤人的資源管理、⑥I T（**Information Technology**）（情報技術）、⑦規制改革、⑧舵取り、に分類した（**OECD**〔1995〕）。また、日本の代表的なN P M研究者の1人である大住莊四郎は、N P Mを、①経営資源の使用における裁量の拡大と業績・成果による統制、そのための制度的な仕組みとしての、②市場メカニズムの活用、③顧客主義、④ヒエラルキーの簡素化、であるとしている（大住〔1999〕1）。同じく山本清は、N P Mの基本原則を、①成果志向、②顧客志向、③市場機構の活用、④分権化、に整理している（山本〔2002〕122-5）。⁽¹⁾

以上のように、N P Mの構成要素はさまざまな形で整理されてきた。しかし、これまでの整理は体系的が十分ではなかった。上記の例にも見られるように、N P Mに含まれるいくつかの構成要素が直観的に列挙され、構成要素を区別する基準も明確ではない。もちろん、N P M自体があまり体系的なものではない。N P Mは、新制度派経済学と経営管理論（**managerialism**）という2つの起源を持つとされる（**Hood, op. cit.**, 5）⁽²⁾。また、各国に導入される過程で種々のバージョンを生み出し、日々バージョンを改定していると言われる（山本〔2003〕19）。しかし、このような限界があるとしても、N P Mの構成要素をより体系的に整理する余地が残されているように思われる。

そこで、本稿は、NPMの構成要素をできる限り体系的に整理し、それを踏まえて、NPMの「内包と外延」について考察することを目的とする。

以下、第1章では、NPMの構成要素を整理するための枠組を構築する。第2章では、NPMに関する2つの文献を取り上げて、そこで挙げられている構成要素を、前章で構築した枠組を使って整理する。最後に、この整理を踏まえて、NPMの「内包と外延」について考察する。

第1章 枠組

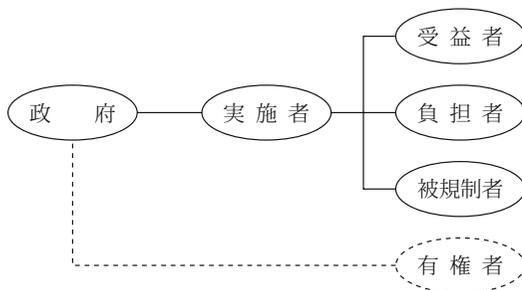
本稿では、NPMを、公的活動に関わるアクター間の関係の再構築として捉えることを基本とする。また、このようなアクター間の関係を、「任せる」「させる」という視点から区別する。⁽³⁾

以下では、まず、公的活動に関わるアクターと、「任せる」「させる」という視点について説明する。次に、これらのアクターと視点を組み合わせることを基本に、NPMの構成要素を整理するための枠組を構築する。

1. アクター

公共サービスの供給、規制の執行、税の徴収などの公的活動に関わるアクターとして、まず、「政府」「実施者」「受益者」「負担者」「被規制者」を挙げる⁽⁴⁾。また、政府・実施者の内部においても、「管理者」と「職員」を区別する。さらに、補足的なアクターとして、「有権者」を付け加える(図1)。それぞれ下記のような意味である。

図1 アクター



注：政府・実施者の内部は本図では省略した。
出所：筆者作成(図2～5も同じ)。

「政府」とは、「実施者」を統制する公的機関である⁽⁵⁾。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・教育委員会、警察庁・公安委員会・警察本部、国税庁・国税局・県税務課は「政府」、学校、警察署・派出所・駐在所、税務署・県税事務所は「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、規制の執行、税の徴収などの公的活動を直接担う組織である。

ここでは、公立学校、警察署、税務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。

「負担者」とは、公的活動の費用を負担する者である。例えば、納税者の他に、サービスの料金を支払う利用者や、寄付を行う者なども含む。

「被規制者」とは、規制の対象者である。この「規制」には、命令・禁止・許認可などによる狭義の規制だけでなく、補助金による誘導なども含む。また、望ましくない行為を抑制することだけでなく、望ましい行為を促進することも含む。⁽⁶⁾

政府・実施者の内部では、「管理者」と「職員」を区別する。「管理者」は、組織の長など、職員を管理する権限を持つ者である。「職員」は、管理者の下にある一般の職員を指す。

最後に、「有権者」とは、選挙などを通じて政府の意思決定に参加する権利を持つ者である。

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**」(柔軟性の増大)と「**making managers manage**」(中央のメカニズムによる責任)(OECD [1997] 10)、「任せる」と「させる」(山本 [2000] 3-4, [2003] 32)、「遠心性」と「求心性」(毎熊 [2001] 177)、「分権化」と「集権化」(Hoggett [1996] 17-20)などと表現される。

本稿は、これらのうち、「任せる」と「させる」という言葉を用いる。「任せる」とは、あるアクターが別のアクターに対して、公的・私的な活動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。「させる」とは、あるアクターが別のアクター(または自分自身)に対して、さまざまな手段を通じて統制することである。

「任せる」と「させる」という矛盾した要素は、NPMにおいて次のような形で併存している。まず、ある手段による統制を緩和する(「任せる」)一方で、別の手段による統制を加える(「させる」)という形である。また、ある主体(例えば政府)による統制を緩和する代わりに、別の主体(例えば受益者)による統制を導入するというものもある。さらに、公的活動の実施の過程については「任せる」が、結果の達成は「させる」というものもある。

本稿では、特に、「させる」手段の変化に注目してNPMを捉える。また、「させる」主体の変化や「させる」対象の変化(過程から結果へ)も、部分的に枠組の中に取り入れる。

「させる」手段は、「権威」「交換」「説得」「価値」に区別することができる。「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。被操作者が操作者の指示・命令に従うのは、操作者の人格や能力を承認する場合と、操作者の地位や権限に伴う強制・制裁を課す力に基づく場合がある。「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お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。説得は、相手方が少数の場合は討議などの形で双方向的に行われるが、相手方が多数の場合は宣伝などの形で一方的に行われる。「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。(森田〔1988〕56-7、日高〔2002〕、Lindblom〔1977〕12)

最後に、「させる」前提として、「基準設定」と「測定・評価」を挙げる。「基準設定」とは、望ましい状態を示すことであり、「測定・評価」とは、現状に関する情報を収集し、それを基準と照らし合わせることである。そして、基準と現状との間に相違がある場合、それを減少させるために統制する(「させる」)ことになる。(7)

3. 枠組

以上、公的活動に関わるアクターと、「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ることを基本に、NPMの構成要素を整理するための枠組を構築する。

まず、アクターの組み合わせは、(1) 政府—実施者—受益者、(2) 政府・実施者—負担者、(3) 政府・実施者—被規制者、(4) 政府・実施者の内部における管理者—職員、が中心である。そして、それぞれの組み合わせごとに、「任せる」「させる」という視点から、アクター間の関係を区別する。また、補足的に、(5) 政府の統治能力、(6) 有権者—政府、(7) 基準設定と測定・評価も、枠組の中に位置づける。(枠組の全体像は本節末の表2を参照。)

(1) 政府—実施者—受益者

「政府—実施者—受益者」の関係は、図2のように示すことができる。NPM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「任せる」と同時に、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、公的活動を実施するよう統制する(「させる」)ことを含むといえる。特に、実施の過程については「任せる」一方で、結果の達成は「させる」ことを含む場合が多い(8)。

表1は、誰に「任せる」か、誰がどのように「させる」かという視点から、これら三者間の関係を区別したものである。

図2 政府—実施者—受益者

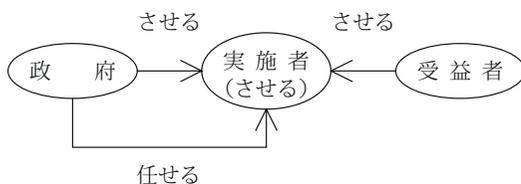


表1 政府—実施者—受益者の関係

類型	視点	させる	
		任せる 誰に	誰が どのように
階統制		(実施者(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
協議		実施者	政府 説得
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。

それぞれについて簡単に説明しておく。「階統制」は、NPMというよりも従来型の統制（上位者と下位者の命令・服従関係）であるが、この関係を維持・強化しながら、行政評価などの新しい手法が導入される場合もある。また、統制の対象が過程から結果へと移行する場合もある。「準市場」とは、(直接には)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。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⁽⁹⁾。「協議」とは、政府が公式・非公式の説得を通じて実施者を統制するものである。「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、実施者を統制するものである⁽¹⁰⁾。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⁽¹¹⁾。「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。最後に、「組織文化」とは、公的組織が公務員集団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。

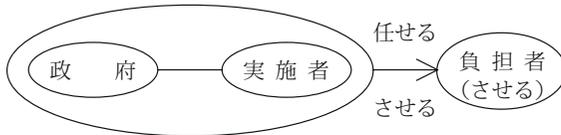
(2) 政府・実施者—負担者

次に、政府・実施者(ここでは両者を一体とみなす)と負担者の関係は、図3のように示すことができる。NPMにおけるこれらのアクター間の関係の変化とは、政府・実施者が、負担者から税以外の方法で公的活動の資金を調達するということである。言い換えれば、「権威」を通じて納税者から税を徴収する代わりに、「交換」「説得」「価値」を通じて他の負担者から資金を調達することである。この場合、納税者に対しては金銭の使い道を「任せる」ことになるが、他の負担者に対しては別の手段で資金提供を「させる」ことになる。

税以外の資金調達の方法としては次のようなものが挙げられる。まず、「交換」を通じた方法としては、公共サービスの利用者からの料金徴収や、開発事業に参加する企業からの出資などがある⁽¹²⁾。これらは、サービスや利益の見返りに、利用者や企業から資金を調達するものである(「資金調達の

市場化)。また、「説得」を通じた方法としては、政府・実施者が企業などに働きかけて資金を拠出してもらう方式がある（「奉加帳」）。最後に、「価値」による方法としては、個人が自発的に寄付を行ったり、財団や公的機関がその理念・目的に基づいて資金を助成するものなどがある（「寄付・助成」）。

図3 政府・実施者—負担者

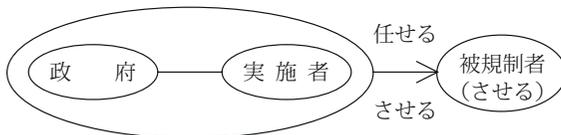


(3) 政府・実施者—被規制者

政府・実施者（ここでも両者を一体とみなす）と被規制者の関係は、図4のように示すことができる。NPMにおけるこれらのアクター間の関係の変化としては、まず、政府・実施者が被規制者への（広義の）規制を緩和することが挙げられる（「規制緩和」）。これは被規制者に「任せる」ことであるといえる。また、狭義の規制（命令・禁止・許認可など）を緩和する一方で、別の手段を通じて同じ目的を達成しようとすることもある。言い換えれば、「権威」による規制を緩和する（「任せる」）一方で、「交換」「説得」「価値」による規制を導入する（「させる」）ということである。

狭義の規制以外の規制としては次のようなものが挙げられる。まず、「交換」による方法としては、補助金や税による誘導、排出権の設定・取引などがある。また、利用者からの料金徴収も、利用の抑制を目的とする場合にはここに含まれる。これらは、経済的誘因を用いて規制の目的を達成しようとするものである（「規制の市場化」）。次に、「説得」による方法としては、情報を広く知らせたり、企業との間で協定を結んだりすることなどがある（「広報・協定」）。最後に、「価値」による方法としては、個人や企業が自発的に規制の目的に添って行動することがある（「自主規制」）。

図4 政府・実施者—被規制者



(4) 政府・実施者の内部

政府・実施者の内部における管理者と職員の関係も、管理者が職員に対して「任せる」「させる」ものとして捉えることができる（図5）。そして、この関係の次のような変化も、NPMの構成要素として位置づけられる。

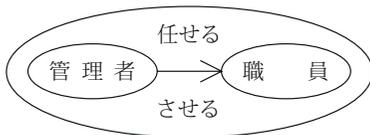
第1に、業績給の導入のように、「権威」による管理から、業績と給与等との「交換」による管理へ移行することである（「職員管理の市場化」）。⁽¹³⁾

第2に、終身雇用や年功序列の制度・慣行を廃止するなどして、職員の処遇に関する管理者の裁量を拡大することである（「職員管理の柔軟化」）。これは、管理者が職員に「させる」ことのできる余

地を拡大するものであるといえる。

最後に、産業民主制のように、職員が組織全体の意思決定に参加することも、NPMの特徴の1つとされることがある (Naschold [1996] 44)。ただし、これは管理者が職員に「任せる」「させる」関係としては捉えられない。

図5 政府・実施者の内部



(5) 政府の統治能力

政府は、他のアクターに「させる」主体として、また、アクター間の「任せる」「させる」関係を構築する主体として活動する。このような役割を果たすための政府の能力の強化も、NPMの構成要素の1つとして位置づけられる。

(6) 有権者—政府

有権者が選挙などを通じて政府の意思決定に参加する (政府に「任せる」「させる」) 際にも、行政評価などの新しい手法が用いられる場合がある。例えば、マニフェスト (「基準設定」) や政権の実績評価 (「測定・評価」) を参考に投票したり、行政評価に基づいて政策提言を行うことなどである。⁽¹⁴⁾

(7) 基準設定と測定・評価

先述のように、基準設定と測定・評価は、さまざまなアクターが「させる」ための前提として位置づけることができる。また、アクター間の「任せる」「させる」関係を政府が構築するための前提としても位置づけられる。

本章では、公的活動に関わるアクターと、「任せる」「させる」という視点について説明した上で、これらを組み合わせることを基本に、NPMの構成要素を整理するための枠組をできる限り体系的に構築した (表2)。次章では、この枠組を使って、NPMの構成要素を整理する。

表2 枠組

項目	意味
(1) 政府—実施者—受益者	実施者に「任せる」、政府・受益者（・実施者自身）が「させる」
①（階統制）	上位者と下位者の命令・服従関係
②準市場（政府購入型）	政府が費用を負担、当事者間に交換関係（政府が購入先を決定）
③準市場（利用者選択型）	〃（受益者が実施者を選択）
④協議	政府が実施者を説得
⑤直接参加	受益者が実施者に発言
⑥協働	NPO等が自発的に活動
⑦組織文化	公的組織が公務員集団としての倫理・使命感に基づいて活動
(2) 政府・実施者—負担者	税以外の資金調達（納税者に「任せる」、他の負担者に「させる」）
①資金調達の市場化	「交換」による資金調達（サービス・利益の見返り）
②奉加帳	「説得」 〃 （企業等に働きかけ）
③寄付・助成	「価値」 〃 （自発的な寄付、理念・目的に基づく助成）
(3) 政府・実施者—被規制者	広義または狭義の規制の緩和（被規制者に「任せる」）を含む
①規制緩和	広義の規制の緩和
②規制の市場化	「交換」による規制（補助金・税・料金などの経済的誘因）
③広報・協定	「説得」 〃 （情報の周知、企業等との協定）
④自主規制	「価値」 〃 （自発的に規制目的に沿って行動）
(4) 政府・実施者の内部	管理者が職員に「任せる」「させる」
①職員管理の市場化	「交換」による管理（業績給など）
②職員管理の柔軟化	「させる」余地の拡大（終身雇用・年功序列の廃止など）
③（産業民主制）	職員が組織全体の意思決定に参加
(5) 政府の統治能力	「させる」能力、「任せる」「させる」関係の構築の能力
(6) 有権者—政府	有権者が政府に「任せる」「させる」
(7) 基準設定と測定・評価	「させる」前提、「任せる」「させる」関係の構築の前提
①基準設定	望ましい状態を表示
②測定・評価	現状を把握、基準と照合

出所：筆者作成

第2章 整理

本章では、前章で構築した枠組を使って、NPMの構成要素を整理する。ただし、世界各国のNPMを直接、調査・整理することは困難であるため、ここでは、NPMに関する2つの文献を取り上げて、そこで挙げられている構成要素を整理するという方法をとる。

以下では、オズボーンとゲーブラーの『行政革命』と、先進諸国の公共管理改革に関するOECDの報告書を取り上げる。これらは、NPMに関する重要な文献であり、また、最も包括的かつ詳細なものであるともいえる。これらの中で挙げられている構成要素を整理することにより、体系性と引き換えに包括性を犠牲にするという危険を減らすことができる。また、本稿の枠組で整理するためには、各構成要素の意味が具体的に説明されている必要がある。

1. 『行政革命』

オズボーンとゲーブラーの『行政革命』は、NPMに関する重要な著作として言及されている (Pollitt [2002] 275; Osborne and McLaughlin [2002] 1)。また、日本におけるNPMの先駆けである三重県の行政改革にも影響を与えた著作である (北川 [2004] 30)。

オズボーンらは、主にアメリカの地方自治体の実践に基づいて、「企業家的政府 (entrepreneurial government)」の共通の傾向を10項目に整理した。以下、各項目ごとに、それぞれの要点を挙げた上で、本稿の枠組を使って整理する⁽¹⁵⁾。(表3)

(1) 触媒としての政府：船を漕ぐより舵を取る

オズボーンらによると、企業家的政府は、漕ぐこと (サービスの提供) をやめて舵取り (政策の決定) に専念する (35/46)。これは、政府が地域社会全体の活動の触媒になる、とも表現される (28/40)。具体的には次のような例が挙げられている。第1に、市の開発のための資金を、連邦政府・州政府、財団・非営利組織、銀行・保険会社、地元の主要企業 (市を改善するために大きな事業を行うことに同意した企業) から引き出すことである。第2に、ゴミ収集や公共施設の管理を民間企業やボランティアに任せることである (25-9/38-41)。

これらを本稿の枠組で整理すると次のようになる。まず、サービス提供をやめて政策決定に専念することは、実施者に「任せる」一方で、「政府の統治能力」を強化することであるといえる。具体例のうち、開発の資金を他の主体から調達することは、「寄付・助成」(連邦・州政府、財団・非営利組織)、「資金調達の市場化」(銀行・保険会社)、「奉加帳」(地元の主要企業)に相当する。また、ゴミ収集や施設管理を他の主体に任せることは、「準市場 (政府購入型)」(民間企業)、「協働」(ボランティア)であるといえる。

(2) 地域社会が所有する政府：サービスよりも権限付与

地域社会が所有する政府とは、政府が公共サービスの所有権と管理を官僚や専門家の手から地域社会へと渡すことである (53/61)。具体的には、公営住宅の借家人が居住者管理組合を設立し、居住者を雇用・訓練して資産の維持管理などを行った事例が詳しく述べられている。居住者管理組合は、建物の維持や家賃の徴収の他に、放課後の子供の教育、医師の診察の手配、住人への職業紹介、建物補修・ゴミ収集を行う会社への融資 (居住者を雇うことを条件とする)、麻薬の売人の追い出しなどに取り組んだ (59-65/68-70)。これらは、地域住民が自らのために公的活動を担った例であり、本稿の「協働」に相当する。

(3) 競争的な政府：サービス供給に競争を注入する

ここでいう競争とは、①公共対民間の競争（ごみ収集を公共部門と民間業者の競争入札にかけるなど）（76-8,84-5/82-4,89）、②民間同士の競争（ごみ収集の競争的な民間委託など）（85-6/90）、③公共機関同士の競争（公立学校の選択制など）（89/93）、④政府内部の競争（印刷など他の政府機関へのサービスを行う政府機関の間の競争）（90/93）、である。これらは、「準市場（政府購入型）」（ごみ収集、印刷——この場合は政府が受益者でもある）または「準市場（利用者選択型）」（学校選択）に相当する⁽¹⁶⁾。

(4) 使命重視の政府：規則重視の組織を転換する

規則重視から使命重視への転換は2つの段階からなる。第1の段階は、予算や人事に関する規則・規制を撤廃することである（「船からフジツボを削り落とす」）（114/115）。予算に関しては、ある予算項目から別の項目に移せるようにすることや、支出しなかった資金を手元に置いておく許可を与えることが挙げられる（119/119-20）。人事に関しては、管理者を拘束する人事部の規則が批判され、現代的な人事システムの方向として、大括りの職務分類・給与帯、市場価格を反映した給与、業績給、先任権ではなく業績による昇進・解雇などが示されている（124-9/124-8）。第2の段階は、組織の使命を定義し、その使命を中心に組織化していくことである（「船が目的地に向かうようにする」）。例えば、使命の宣言、特定のニーズへの対応を使命とする組織の創設、縄張りではなく使命による組織化、標語・声明文・研修・賞金などを通じた使命中心文化の創造である（130-6/128-32）。

これらは、本稿の枠組では次のように整理することができる。第1に、予算や人事に関する規則・規制の撤廃は、政府が実施者に「任せる」ことであるといえる。ただし、人事に関しては、大括りの職務分類・給与帯、先任権の廃止などの「職員管理の柔軟化」や、業績による給与・昇進・解雇などの「職員管理の市場化」の要素もある。第2に、組織の使命の定義や使命中心の組織化は、公的組織に「組織文化」を浸透させることであるといえる。

(5) 結果志向の政府：投入ではなく成果に資金提供

企業家的なリーダーは、公的活動の成果を測定し、それに報酬を与える方法を開発している。例えば、職業訓練の提供者は、訓練への参加者数ではなく、就職できた人数に応じて支払いを受ける（141/138）。業績測定の活用方法としては、①業績給（業績を上げた個人・集団への賞与）、②業績による管理（業績データを利用して問題の所在を示し、職員が問題を分析・解決する総合品質管理）、③結果への予算配分（成果や産出に対して予算を与える）が挙げられている（155-61/149-55）。

成果・業績の測定は、本稿の「測定・評価」である。また、その活用方法のうち、①業績給は「職員管理の市場化」に相当する。②業績による管理（総合品質管理）は、職員が問題を分析・解決するという点で、「組織文化」に近いといえる。そして、③結果への予算配分は「準市場（政府購入型）」に相当する。

(6) 顧客重視の政府：官僚制ではなく顧客のニーズに応える

企業家的政府は、顧客調査などを通じて顧客の声に注意深く耳を傾ける。また、財源を直接顧客の手に握らせて、学校などのサービス提供者を選んでもらう（169/162）。

顧客調査は、顧客に関する現状の把握であり、「測定・評価」に相当する（顧客の側から積極的に「発言」すれば、「直接参加」に接近する）。顧客が財源を握ってサービス提供者を選択することは「準市場（利用者選択型）」である。

(7) 企業化する政府：支出するより稼ぐ

政府が「稼ぐ」ということの意味は大きく2つに分けられる。1つは、税金以外の収入である。例えば、下水処理施設から出る汚泥を肥料にして販売すること、運動公園に売店を置いて賃貸すること、商業地の開発・売却、公共サービスの利用者からの料金徴収などである（196-203/185-91）。もう1つは、「投資」の視点であり、支出から生じる収益（資金の節約）を測定する習慣である。例えば、産業密集地にある遊園地を購入して、事務所や産業施設への転用を防ぐことにより、交通渋滞に歯止めをかけ、交通管理の費用を節約するというものである（205-8/193-5）。また、「稼ぐ」ための誘因を与える方法として、①稼いだ資金の全部または一部を取っておくことを認めること、②稼ぐための元手になる資金の確保（稼いで貯めた資金の使用を認める、革新的なアイデアに補助・融資するなど）、③独立採算の企業会計、④水道などの収益部門の保有、⑤サービスの正確な費用の把握、が挙げられている（209-18/196-203）。

これらを本稿の枠組で整理すると次のようになる。第1に、税金以外の収入の例として挙げられているものは「資金調達の商品化」に相当する。第2に、「投資」の視点は、支出によって生じる節約を測定することであり、「測定・評価」に位置づけられる。次に、「稼ぐ」ための誘因のうち、①～③は、稼いだ資金や補助・融資と引き換えに、政府（財政部門）が実施者に対して収入・節約を促すという点で、「準市場（政府購入型）」と共通する性格を持つ。また、④水道などによる収益は「資金調達の商品化」、⑤サービスの正確な費用の把握は「測定・評価」に相当する。

(8) 先を見通す政府：治療よりも予防

先を見通す政府は、第1に、治療よりも予防に力を入れる。例えば、消火よりも防火、病気の治療よりも予防である（222-7/208-12）。第2に、将来の見通しを意思決定の中に組み入れる。例えば、長期目標の設定や戦略計画の策定（現状の調査、目標の設定、戦略の開発、結果の測定）である（222,230-3/208,215-7）。さらに、政治家を動かす誘因も変化させる。例えば、①予算制度の変更（長期的な歳入・歳出を見積もる長期的予算、他部門への影響を表示する部局横断的予算、不測の事態に備える基金）、②会計制度の変更（債務を費用として計上する発生主義会計）、③広域的な地域政府の創設、④選挙制度の改革（献金や選挙費用の制限、再選の制限、長期的な課題を見守る市民団体）などがある（222,236-48/208,220-30）。

以上を本稿の枠組で整理すると次のようになる。第1に、治療よりも予防に力を入れることは、政策の内容の変化であり、本稿の枠組には収まらない（ただし、治療と予防の費用や効果を把握・比較

するという点で、「測定・評価」の要素も含む)。第2に、長期目標や長期計画は、「基準設定と測定・評価」に相当する。次に、政治家の誘因の変化のうち、①予算制度の変更(長期的・部局横断的予算)と②会計制度の変更は、歳入・歳出を長期的・総合的に把握することであり、おおむね「測定・評価」に相当する。次に、③広域的な地域政府の創設は、政府の範囲の問題であり、本稿の枠組には収まらない(ただし、広域的な課題に対処できるように「政府の統治能力」を強化するという側面もある)。最後に、④選挙制度の改革は、「有権者—政府」の関係の変化である。

(9) 分権化された政府：階統制から参加とチームワークへ

ここでいう分権化とは、階統制を平らにし、職員に権限を与えることによって、決定を下方に移すことである(251-2/233)。分権化の戦略としては、①参加型経営(職員が意思決定に参加しアイデアを出す)、②チームワーク組織(職員がチームの中で一緒に働く)、③制度的な擁護者の創設(革新的な職員に権限を与え擁護する)、④職員への投資(十分な給与・職場の設備の改善、訓練への投資)、⑤連邦制度の分権化(問題に取り組む責務を最も下のレベルの政府に与える)、が挙げられている(259-79/239-54)。

これらを本稿の枠組で整理すると次のようになる。まず、決定を下方に移すということは、実施者に「任せる」ということである。また、5つの戦略のうち、①~④は、職員から自発的な改善提案を引き出すものであり、おおむね「組織文化」に相当する。ただし、①参加型経営には「産業民主制」の要素も見られる。そして、⑤連邦制度の分権化は、「政府」としての連邦政府が「実施者」としての州・地方政府に「任せる」ことであるといえる。

(10) 市場志向の政府：市場を梃子に変革する

市場志向の政府とは、「市場に任せよ」ということではなく、公共目的のために市場を構築するということである(283/260)。その具体例は多数挙げられているので、ここでは本稿の枠組に沿って述べていく。第1に、「準市場(利用者選択型)」に相当するものとして、職業訓練に必要な購買力と情報を労働者に与えること(283/260)、保育や復員軍人の高等教育のためのバウチャー(voucher)(引換券)(293/268)がある。第2に、「資金調達の商品化」に当たるものとしては、建築規制の緩和と引き換えに企業に公共施設を整備してもらうこと(293/269)(ボーナス制度)、開発許可と引き換えに業者に道路・水道・学校などの費用を負担してもらう開発者負担金(impact fee)(297/272)がある。第3に、「奉加帳」に相当するものとしては、銀行に働きかけて貧困地域の開発への融資を引き出すこと(293/268)がある。第4に、「規制の商品化」に当たるものは多数挙げられている。まず、望ましくない行為を抑制するためのものとしては、瓶・缶の散乱防止のためのデポジット方式(281/258)、汚染物質抑制のための排出権取引や環境税(283,301-5/260, 276-9)、喫煙・飲酒を減らすための課税(296/271)、交通渋滞の解消やゴミの減量のための料金徴収(297-8/272)などがある。また、望ましい行為を促進するものとしては、低・中所得者が住宅を購入できるようにするための新しい住宅ローンの開発や、それを銀行が転売できるようにするための流通市場の創出(280/258)、民間の投資家が手を出さない小企業や少数民族・女性が所有する企業への融資(293/269)、低所得者の住

宅補修への銀行融資に対する保証・助成（294/269）、税の誘因によって住宅購入・寄付・雇用・研究開発投資・NPOの認証取得・従業員持株制度を促進すること（296/271）、低所得地域を開発する企業への補助金（298/273）などがある。第5に「広報・協定」に相当するものとしては、航空会社・保険会社の優劣（格付け）の公表、企業が使用している有毒物質に関する情報の公表、住宅や家電製品のエネルギー効率の検査・表示（エコマーク）がある（292,306/268,279-80）。最後に、本稿の枠組には収まらないが、不動産開発のルールを定めるゾーニング（zoning）（都市計画規制）法や株式市場のルールを定める証券法（290/266）などの狭義の規制も、「市場を構築する」ことに含まれている。

以上、オズボーンとゲーブラーの『行政革命』に含まれる構成要素を、本稿の枠組を使って整理した（表3）。大部分の構成要素は整理できたが、一部、整理できないものもあった。すなわち、「(8) 先を見通す行政」の中の、治療よりも予防の重視、広域的な地域政府、そして、「(10) 市場志向の政府」の中の、ゾーニング法などの狭義の規制である。逆に言えば、これらを除く大部分の構成要素は、本稿の枠組で整理することができた。

表3 『行政革命』

項目	意味	整理
(1) 触媒としての政府： 船を漕ぐより舵を取る	○政府はサービス提供をやめて政策決定に専念 ○例：開発の資金…連邦・州政府、財団・非営利組織 銀行・保険会社 地元の主要企業 ゴミ収集・施設管理…民間企業 ボランティア	(1)任せる、(5)政府の統治能力 (2)③寄付・助成 (2)①資金調達の商品化 (2)②奉加帳 (1)②準市場（政府購入型） (1)⑥協働
(2) 地域社会が 所有する政府： サービスよりも 権限付与	○公共サービスの所有権・管理を地域社会に委譲 例：公営住宅を借家人が管理	(1)⑥協働
(3) 競争的な政府： サービス供給に 競争を注入	○公共対民間、民間同士、公共機関同士、政府内部 例：ゴミ収集、印刷 学校選択	(1)②準市場（政府購入型） (1)③準市場（利用者選択型）
(4) 使命重視の政府： 規則重視の組織を 転換する	○予算・人事に関する規則・規制の撤廃 大括りの職務分類・給与帯、先任権の廃止 業績による給与・昇進・解雇 ○組織の使命の定義、使命中心の組織化	(1)任せる (4)②職員管理の柔軟化 (4)①職員管理の商品化 (1)⑦組織文化
(5) 結果志向の政府： 投入ではなく成果に 資金提供	○成果・業績の測定 ○業績測定の活用方法 業績給 業績による管理（総合品質管理） 結果（成果・産出）への予算配分	(7)②測定・評価 (4)①職員管理の商品化 (1)⑦組織文化 (1)②準市場（政府購入型）
(6) 顧客重視の政府： 官僚制ではなく 顧客のニーズに応える	○顧客調査 ○顧客が財源を握ってサービス提供者を選択	(7)②測定・評価 (1)③準市場（利用者選択型）

<p>(7) 企業化する政府： 支出するより稼ぐ</p>	<p>○税金以外の収入 例：汚泥の肥料化・販売など ○投資の視点 ○「稼ぐ」ための誘因 稼いだ資金を取っておける、稼ぐ元手となる資金、 独立採算の企業会計 収益部門の保有 正確な費用の把握</p>	<p>(2)①資金調達の商品化 (7)②測定・評価 (1)②準市場（政府購入型） " (2)①資金調達の商品化 (7)②測定・評価</p>
<p>(8) 先を見通す政府： 治療よりも予防</p>	<p>○治療よりも予防 ○長期目標、戦略計画 ○政治家の誘因の変化 予算制度の変更、会計制度の変更 広域的な地域政府 選挙制度の改革</p>	<p>その他（サービスの内容） (7)基準設定と測定・評価 (7)②測定・評価 その他（政府の広域化） (6)有権者一政府</p>
<p>(9) 分権化された政府： 階統制から 参加とチームワークへ</p>	<p>○決定を下方に移す ○分権化の戦略 参加型経営 チームワーク組織、制度的な擁護者、職員への投資 連邦制度の分権化</p>	<p>(1)任せる (1)⑦組織文化、(4)③産業民主制 (1)⑦組織文化 (1)任せる</p>
<p>(10) 市場志向の政府： 市場を梃子に変革する</p>	<p>○バウチャー ○建築規制のボーナス制度、開発者負担金 ○貧困地区の開発への融資を銀行に働きかけ ○デポジット方式、排出権取引、環境税、煙草税・酒税、 自動車通行・ゴミ処理の料金徴収 ○住宅ローンの開発、転売市場の創設、小企業等への 融資、低所得者への融資保証、税による住宅購入等 の促進、開発への補助金 ○企業・製品に関する情報の公表（格付け、エコマーク） ○ゾーニング法、証券法</p>	<p>(1)③準市場（利用者選択型） (2)①資金調達の商品化 (2)②奉加帳 (3)②規制の商品化 (3)③広報・協定 (3)その他（狭義の規制）</p>

出所：Osborne and Gaebler [1992] より作成。

2. OECDの報告書

OECDの報告書『変化するガバナンス：OECD諸国における公共管理改革』は、NPMのパラダイムを特徴づけたものとして言及されている（Kickert [1997] 17-8）。この報告書は、先進諸国における公共管理改革の動きを8つに分類している。以下、前節と同様に、それぞれの要点を挙げ、本稿の枠組で整理する⁽¹⁷⁾。（表4）

(1) 権限の委譲、柔軟性の提供

この改革は、管理者に柔軟性と結果達成の誘因を与え、資源の使用に関する伝統的な中央統制を緩和することを含む。第1に、財政的資源に関しては、詳細な予算統制が緩和される。例えば、使わなかった資金を翌年度に繰り越す柔軟性を与えたり、予算配分の細かすぎる分類を廃止し、予算部門間の移転を容易にしたりする。第2に、組織構造の変化も重要な要素である。例えば、一部の機能を別

の自律的な組織単位に分離することや、政策執行における管理の自由を持つ委員会・庁が小さな政策形成の省に付属すること（エージェンシー（agency）・モデル）、資金提供者とサービス供給者の役割の分離などである。

これらの改革は、本稿の枠組では次のように整理できる。第1に、予算細目の廃止、自律的な組織への機能分離、エージェンシーなど、管理者に柔軟性を与える側面は、実施者に「任せる」ということである。第2に、使い残した資金の繰り越しを認める（これによって節約を促す）ことや、資金提供者とサービス供給者の役割の分離など、管理者に結果達成の誘因を与える側面は、本稿の「準市場（政府購入型）」に相当する。

（2）業績・統制・責任の確保

権限委譲と対になるのは、より厳しい業績要求と、責任（accountability）の強化である。新しい管理改革は、明記された業績目標の達成の責務を受諾するよう管理者に求める。また、契約的手法、業績測定、報告要求を通じて、責任が強化される。より具体的には以下の3つが挙げられている。第1に、業績に関する合意である。これはさまざまな形をとるが、その中核には、達成すべき目標、その獲得のために与えられる資源、責任と統制の手段、管理者が得る自由と柔軟性がある。例えば、中央の予算部門・省・エージェンシーの間の資源に関する合意は、合意された水準の業績と引き換えに、資金配分と柔軟性を与える。第2に、業績測定である。これは2つの要素からなる。1つは、業績が目標に到達したかどうかを示す業績指標の使用、もう1つは、業績の徹底的な査定を含む施策評価である。第3に、責任である。権限委譲による管理を進めてきた諸国では、公的責任（選挙された代表、そして、公衆全体への責任）に対する改革の影響について、活発な議論がなされてきた。これに関しては多様な主張や争点があるが、議会と公衆に対して、より多くの質の高い情報を提供することが改革の重要な特徴になってきた。例えば、戦略的目標、業績目標、目標に対する達成状況、政策評価などの情報である。

これらを本稿の枠組で整理すると次のようになる。第1に、業績に関する合意は、政府と実施者が業績と資源を交換することであり、「準市場（政府購入型）」に相当する。第2に、業績測定（業績指標、施策評価）は、本稿の「基準設定と測定・評価」である。第3に、公的責任のための情報提供も、「基準設定と測定・評価」に相当する（特に、議会を通じた公衆への責任のために、すなわち「有権者—政府」の関係において使用することを念頭に置いている）。

（3）競争と選択の発達

ここには次のような改革が含まれている。まず、内部市場と利用者からの料金徴収である。これは、政府機関の間でのサービス供給（印刷など）に関して、消費する側の政府機関から料金を徴収するというものである。さらに、民間部門の供給者からのサービス購入を認める場合もある。また、同様の試みとして、外部の顧客からの料金徴収が挙げられている。この他に、外部委託、財産権の市場（漁業権の市場、取引可能な排出権）、バウチャー、法人化と民営化も挙げられている。

以上の改革を本稿の枠組で整理すると次のようになる。まず、内部市場と利用者からの料金徴収の

うち、消費側の政府機関からの料金徴収と、民間の供給者からのサービス購入は、「準市場（政府購入型）」に相当する（この場合は政府が受益者でもある）。また、外部の顧客からの料金徴収は、「資金調達市場化」である。そして、外部委託は「準市場（政府購入型）」、財産権の市場は「規制の市場化」、バウチャーは「準市場（利用者選択型）」、法人化・民営化は実施者に「任せる」ことである。

（４） ニーズに対応したサービスの供給

ニーズへの対応（responsiveness）については次のようなことが挙げられている。第１に、使いやすさと参加である。まず、透明性を高める努力として、サービスのシステムや苦情の救済方法に関する情報を入手しやすくすることがある。また、サービスを使いやすくするために、顧客集団の近くに事務所を再配置したりする。さらに、顧客の積極的な参加の保証も重視され、顧客調査、公聴、利益集団との会合などが用いられる。第２に、サービスの基準の設定である。これにより、顧客と職員は、何が期待されているのかを正確に知ることができる。第３に、行政からの負担の削減、すなわち、不必要な繁文縟礼の削減である。例えば、通関や許可申請の際の必要事項の簡素化や様式の標準化などである。第４に、顧客に捕われることの回避である。顧客のニーズへの対応と顧客に捕われることとの間でバランスをとらなければならない、公衆に対する責任は政府と議会を通じた間接的なものとされる。

以上の要素を本稿の枠組で整理してみる。第１に、使いやすさは、サービスの内容の変化であり、本稿の枠組には収まらない。顧客の参加のうち、顧客調査は「測定・評価」、公聴や会合は「直接参加」である。第２に、サービスの基準の設定は、本稿の「基準設定」に相当する。第３に、行政からの負担の削減は、サービスの内容の変化であり、本稿の枠組には収まらない。最後に、顧客に捕われることの回避は、有権者の政府レベルでの参加（「有権者—政府」の関係）を重視するということである。

（５） 人的資源管理の改善

人的資源管理の改革は、次の３つに分類されている。第１に、人的資源管理の責務の委譲である。ただし、権限委譲は人的資源管理の運用面に関して行われ、政策決定の責務は中央の管理部門に保持される。第２に、責任と業績である。まず、人的資源管理の契約的な手法が採用される。これは典型的には、上級管理者の期限つき雇用契約、業績目標の定期的な合意、定期的な業績査定、適切な報酬（業績給）・制裁（契約の解消・非更新）を含む。また、管理者・職員の技能・能力の開発も注目される。訓練・開発プログラムは、新しい価値を浸透させ、文化の変容を引き起こす際に重要な役割を果たすとみなされている。第３に、より柔軟で効率的な給与・雇用慣行である。まず、給与総額の増加を決める方法の変化（物価スライドの廃止）や、個人々の昇給に関する規則の変化（勤続年数の比重の低下）がある。また、昇給と生産性向上との明確な関連づけも行なわれる。次に、柔軟性を獲得する努力として、業績・技能や採用・引き留めを考慮して個人間で給与に差をつけることや、職位の再分類の柔軟性を省庁に認めることなどがある。また、民間部門の慣行に合わせることを目的に、労使関係の制度の改革が行われてきた（仲裁の権利の廃止など）。さらに、より柔軟で簡素な職務分類システム（少数の概括的に規定された職務分類など）も、改革の重要な要素である。最後に、雇用慣行の変化とし

て、より柔軟な労働時間の取り決め、流動性の増大、より容易な配置転換などがある。

以上の改革を本稿の枠組で整理すると次のようになる。第1に、人的資源管理の責務の委譲は、実施者に「任せる」ことである。第2に、契約的な手法は、「職員管理の市場化」であるといえる。また、技能・能力の開発は、「組織文化」の浸透のために重視されている。第3に、柔軟で効率的な給与・雇用慣行には多様な要素が含まれているが、次の3つに整理することができる。1つは、「職員管理の市場化」であり、昇給と生産性向上との関連づけ、業績等に応じた給与の多様性が含まれる。2つめは、職員管理を実施者に「任せる」ことであり、職位の再分類の柔軟性を省庁に認めることがここに位置づけられる。3つめは、「職員管理の柔軟化」である。ここには、物価スライドの廃止、昇給における勤続年数の比重の低下、民間部門に合わせた労使関係、柔軟で簡素な職務分類システム、柔軟な労働時間、流動性の増大、容易な配置転換が含まれる。

(6) ITの最適化

行政におけるITの機能としては、次のようなものが挙げられている。第1に、生産性の向上であり、職員の削減や仕事の負荷の増大が当初の目的とされていた。第2に、効率性の向上、例えば、一箇所での情報の収集・配信、電子データのやり取り、事務の電子化などである。第3に、有効性の向上、例えば、戦略計画の策定である。第4に、サービス供給とニーズへの対応を改善するための使用、例えば、通常の業務時間外に情報やサービスを利用できるようにすることである。なお、組織構造や組織文化に対するITの影響としては、肯定・否定の両面が挙げられている。

以上のようなITの機能のほとんどは、仕事の方法やサービスの内容の変化であり、本稿の枠組とは関連がない（ただし、戦略計画の策定は「基準設定と測定・評価」に関連する）。また、ITの導入と組織構造・組織文化の変化との間にも必ずしも対応関係はない。この項目のほとんどは本稿の枠組には収まらない。

(7) 規制の質の改善

規制改革は、その目的によって3つに整理されている。第1に、規制の量と費用に関しては、規制の増大に歯止めをかけることや、代替的・補足的な政策手段（表4を参照）を用いることが挙げられている。第2に、規制の質に関しては、規制の質の基準の設定、費用・便益の検証、政府の行動の必要性などを確認するチェックリストの使用が挙げられている。第3に、規制の正統性に関しては、公衆の参加・諮問や情報開示、政府の下層への権限委譲、議会の監視や大臣への報告が挙げられている。

これらを本稿の枠組で整理すると次のようになる。第1に、規制の増大に歯止めをかけることは、(相対的には)「規制緩和」である。代替的・補足的な政策手段は、表4のように整理することができる。第2に、規制の質に関する基準設定、費用便益分析、チェックリストは、「基準設定と測定・評価」である。第3に、規制の正統性に関わる改革のうち、公衆の参加・諮問や情報開示は「有権者—政府」の関係に位置づけられる。また、下層への権限委譲は実施者に「任せる」ことである。最後に、議会の監視や大臣への報告は、規制の現状を把握することであり、「測定・評価」に位置づけられる。

(8) 中枢の舵取り機能の強化

中枢の舵取り機能の強化とは次のような意味である。第1に、政府の行為の首尾一貫性の確保である。広範な情報源からの情報収集、問題の十分な分析と明確な定義、決定のための現実的な選択肢の確保を目指すことなどである。第2に、戦略的視点の発達である。中枢は、細かい仕事から解放され、戦略的な政策課題と評価に資源を割く。また、長期的な視点を提供し、反応するだけでなく先取りする。第3に、権限委譲の環境への適応である。中枢管理機関は微細な管理よりも全体的な枠組の設定に移行する。中枢とライン機関の関係は、指揮命令・統制に基づくものから協議・協力に基づくものに変化する。監視の仕組みの考案と運用も課題である。また、管理改革を省庁に定着させる際にも中枢が主要な役割を果たす。

以上は全体として本稿でいう「政府の統治能力」に相当する。ただし、中枢とライン機関の協議・協力は、本稿の「協議」に位置づけられる。(なお、情報収集、評価、監視の仕組みなどは「測定・評価」に位置づけることもできる。)

以上、OECDの報告書に含まれる構成要素を本稿の枠組を使って整理した(表4)。『行政革命』と同様に、大部分の構成要素を整理することができた。整理できなかったのは、「(4) ニーズに対応したサービス」の中の、使いやすさと、行政からの負担の削減、そして、「(6) ITの最適化」である。

表4 OECDの報告書

項目	意味	整理
(1) 権限の委譲、柔軟性の提供	<ul style="list-style-type: none"> ○管理者に柔軟性と結果達成の誘因を与える ○財政的資源 使わなかった資金の繰り越し 予算細目の廃止 ○組織構造 自律的な組織への機能分離、エージェンシー 資金提供者とサービス供給者の分離 	(2)②準市場(政府購入型) (1)任せる (1)任せる (1)②準市場(政府購入型)
(2) 業績・統制・責任の確保	<ul style="list-style-type: none"> ○厳しい業績要求、責任の強化 ○業績に関する合意(業績と引き換えに資金配分等) ○業績測定(業績指標、施策評価) ○責任(議会・公衆への情報提供) 	(1)②準市場(政府購入型) (7)基準設定と測定・評価 //
(3) 競争と選択の発達	<ul style="list-style-type: none"> ○内部市場と利用者からの料金徴収 消費側の政府機関からの料金徴収 民間の供給者からの購入 外部の顧客からの料金徴収 ○外部委託 ○財産権の市場 ○パウチャー ○法人化と民営化 	(1)②準市場(政府購入型) // (2)①資金調達の商品化 (1)②準市場(政府購入型) (3)②規制の商品化 (1)③準市場(利用者選択型) (1)任せる

(4) ニーズに対応したサービスの供給	<ul style="list-style-type: none"> ○使いやすさ 顧客の参加 顧客調査 公聴、会合 ○サービスの基準の設定 ○行政からの負担の削減 ○顧客に捕われることの回避（公衆に対する責任） 	<p>その他（サービスの内容）</p> <p>(7)②測定・評価 (1)⑤直接参加 (7)①基準設定 その他（サービスの内容） (6)有権者—政府</p>
(5) 人的資源管理の改善	<ul style="list-style-type: none"> ○責務の委譲 ○責任と業績 契約的な手法 技能・能力の開発 ○柔軟で効率的な給与・雇用慣行 給与の決定方法の変更（物価スライド廃止など） 昇給と生産性向上の関連づけ 柔軟性：業績等に応じた給与の多様性 職位の再分類の柔軟性を省庁に認める 民間部門に合わせた労使関係 柔軟・簡素な職務分類 雇用慣行の変化（柔軟な労働時間、流動性の増大など） 	<p>(1)任せる</p> <p>(4)①職員管理の市場化 (1)⑦組織文化</p> <p>(4)②職員管理の柔軟化 (4)①職員管理の市場化 " (1)任せる (4)②職員管理の柔軟化 " "</p>
(6) ITの最適化	(略)	その他（ITの活用）
(7) 規制の質の改善	<ul style="list-style-type: none"> ○量・費用 規制の増大への歯止め 代替的・補足的な政策手段 情報開示（例：ガンの警告、食品表示、エコマーク） 経済的誘因（例：税、料金、補助金、還付金） 取引可能な財産権（例：排出権、漁業権、着陸権） 保険と結合した賠償責任（過去の行動に基づく） 自発的合意（政府と企業等の間） 自主規制（組織化された集団がメンバーの行動を規制） 説得の方法（情報、コミュニケーション、奨励、仲間の圧力、教育） 業績に基づく規制（目標設定、業績測定） 遵守の革新（第三者の証明・監視） 市場の力と規制緩和（規制緩和） ○質（基準の設定、費用便益分析、チェックリスト） ○正統性 公衆の参加・諮問、情報開示 下層への権限付与 議会の監視、大臣への報告 	<p>(3)①規制緩和</p> <p>(3)③広報・協定 (3)②規制の市場化 " " (3)③広報・協定 (3)④自主規制 (3)③広報・協定、④自主規制</p> <p>(7)基準設定と測定・評価 (7)②測定・評価 (3)①規制緩和 (7)基準設定と測定・評価</p> <p>(6)有権者—政府 (1)任せる (7)②測定・評価</p>
(8) 中枢の舵取り機能の強化	<ul style="list-style-type: none"> ○政府の行為の首尾一貫性の確保 ○戦略的視点の発達 ○権限委譲の環境への適応 中枢とライン機関の協議・協力 	<p>} (5) 政府の統治能力</p> <p>(1) ④協議</p>

出所：OECD [1995] より作成。

おわりに

本稿では、まず、公的活動に関わるアクターと、「任せる」「させる」という視点を組み合わせることを基本に、NPMの構成要素を整理するための枠組をできる限り体系的に構築した。次に、NPMに関する文献の中で最も包括的かつ詳細だと思われる『行政革命』とOECDの報告書を取り上げて、そこで挙げられている構成要素を整理した。その結果、大部分の構成要素を枠組に基づいて整理することができた(表5)。以上の作業により、NPMの構成要素の体系的な整理を前進させることができたと考える。

最後に、本稿の整理から、NPMの「内包と外延」について次のようなことが言える。

まず、NPMの「外延」は、公的活動に関わるアクター間の関係の再構築の全体にわたる。さらに、政府の統治能力の強化や広域化、基準設定や測定・評価の導入、実施者が受益者に提供するサービスの内容の変化、そして、公的活動の遂行におけるITの活用までも含む。

次に、NPMの「内包」は、主要なアクター(有権者を除く)間の関係において、「権威」による統制を緩和する(「任せる」)一方で、他の手段(「交換」「説得」「価値」)による統制を加える(「させる」)ことであると一応言うことができる。政府・実施者・受益者・負担者・被規制者の間において、また、政府・実施者の内部において、「権威」による統制から「交換」「説得」「価値」のいずれかによる統制への移行が見られる。そして、政府の統治能力の強化や広域化、有権者と政府の関係の再構築、基準設定と測定・評価、ITの活用は、アクター間の関係を再構築し、新たな手段で「させる」ための前提として位置づけることができる。さらに、サービスの内容の変化は、これらを通じて達成しようとする目的であるといえる。

しかし、NPMの内包を上記のように規定したとしても、それは依然として多様性を残している。「権威」による統制から離れる点では一致していても、そこから目指す方向は一様ではない。確かに、「交換」が最もよく見られる統制の手段であり、その意味で、NPMの最も顕著な特徴は「市場」であるともいえる(交換は市場の本質である)。しかし、NPMにおける新しい統制の手段は「交換」に尽きるわけではない。例えば、「協働」や「組織文化」のような「価値」による統制は、「市場」の性質を持つとは言い難い。

さらに言えば、NPMには、上述の規定に当てはまらない要素も含まれている。例えば、「権威」による統制を緩和するだけの場合(広義の規制緩和)や、逆に、「権威」による統制を維持・強化する場合(階統制、狭義の規制)もある。また、管理者が職員に「させる」余地を拡大する場合(職員管理の柔軟化)や、逆に、職員が組織全体の意思決定に参加する場合(産業民主制)もある。

このように、NPMの内包を、統制の手段の変化(「権威」から「交換」「説得」「価値」へ)として規定することには限界がある。しかし、これに代わる視点も今のところ見当たらない。

以上を踏まえて、NPMの内包をあらためて規定すると、次のように言える。まず、最も緩やかに規定すれば、「公的活動に関わる主要なアクター間の『任せる』『させる』関係の再構築である」と言える。次に、より狭く規定すれば、「公的活動に関わる主要なアクター間の関係において、『権威』による統制を緩和する(『任せる』)一方で、他の手段(『交換』『説得』『価値』)による統制を加える(『さ

せる』ことである」と言える。最後に、最も狭く規定すれば、「市場」であると言える。これら3つの規定の中では、上述のような限界はあるものの、「内包」と「外延」のバランスという点で、2番目の規定が最も妥当であるように思われる。

表5 NPMの構成要素

項 目	例	
	『行政革命』	OECDの報告書
(1) 政府—実施者—受益者		
(任せる)	(1) 政府はサービス提供をやめる (4) 予算・人事に関する規則・規制の撤廃 (9) 決定を下方に移す、連邦制度の分権化	(1) 予算細目の廃止、 自律的な組織・エージェンシー (3) 法人化と民営化 (5) 人的資源管理の責務の委譲など (7) 規制の権限の下層への付与
①(階統制)		
②準市場 (政府購入型)	(1) 民間委託 (3) 競争的な政府 (例: ごみ収集、印刷) (5) 結果への予算配分 (7) 稼いだ資金を取っておける、独立採算	(1) 使わなかった資金の繰り越し、 資金提供者とサービス供給者の分離 (2) 業績に関する合意 (3) 消費側の政府機関からの料金徴収、 民間の供給者からの購入、外部委託
③準市場 (利用者選択型)	(3) 競争的な政府 (例: 学校選択) (6) 顧客が財源を握って提供者を選択 (10) バウチャー	(3) バウチャー
④協議		(8) 中枢とライン機関の協議・協力
⑤直接参加		(4) 公聴、会合
⑥協働	(1) ボランティア (2) 公営住宅を借家人が管理	
⑦組織文化	(4) 組織の使命の定義、使命中心の組織化 (5) 総合品質管理 (9) 参加型経営など	(5) 技能・能力の開発
(2) 政府・実施者—負担者		
①資金調達の市場化	(1) 開発の資金を投資家から調達 (7) 税金以外の収入 (汚泥販売など)、 収益部門の保有 (10) ボーナス制度、開発者負担金	(3) 外部の顧客からの料金徴収
②奉加帳	(1) 開発の資金を地元企業から調達 (10) " 銀行から調達	
③寄付・助成	(1) " 他の政府・財団から調達	

(3) 政府・実施者—被規制者		
①規制緩和		(7) 規制の増大への歯止め、規制緩和
②規制の市場化	(10) デポジット方式、排出権取引、環境税、料金徴収など、住宅ローンの開発・流通市場の創設、小企業・低所得者等への融資・保証、税による住宅購入等の促進、開発への補助金	(3) 財産権の市場 (7) 経済的誘因（税、料金、補助金など）、保険
③広報・協定	(10) 企業・製品に関する情報の公表	(7) 情報開示（ガンの警告など）、政府と企業の自発的合意、説得（情報、コミュニケーションなど）
④自主規制		(7) 団体の自主規制、仲間の圧力
(狭義の規制)	(10) ゾーニング法・証券法	
(4) 政府・実施者の内部		
①職員管理の市場化	(4) 業績による給与・昇進・解雇 (5) 業績給	(5) 人的資源管理の契約的な手法、昇給と生産性向上の関連づけなど
②職員管理の柔軟化	(4) 大括りの職務分類・給与帯、先任権の廃止	(5) 物価スライド廃止など、民間部門に合わせた労使関係など
③（産業民主制）	(9) 参加型経営	
(5) 政府の統治能力	(1) 政府は政策決定に専念	(8) 中枢の舵取り機能の強化
(6) 有権者—政府	(8) 選挙制度改革	(4) 顧客に捕われることの回避 (7) 規制への公衆の参加・諮問など
(7) 基準設定と測定・評価	(8) 長期目標・戦略計画	(2) 業績指標・施策評価、議会・公衆への情報提供 (7) 規制の目標設定・業績測定、規制の質の基準設定・分析など
①基準設定		(4) サービスの基準の設定
②測定・評価	(5) 成果・業績の測定 (6) 顧客調査 (7) 投資の視点、正確な費用の把握 (8) 予算・会計制度の変更	(4) 顧客調査 (7) 規制遵守の第三者による証明・監視、規制に関する議会の監視など
その他		
政府の広域化	(8) 広域的な地域政府	
サービスの内容	(8) 治療よりも予防	(4) 使いやすさ、行政からの負担の軽減
I Tの活用		(6) I Tの最適化

出所：筆者作成。

注

- (1) 他にもさまざまな整理がなされている (Dunleavy and Hood [1994] 9; Dunleavy [1994] 38-43; Wright [1994] 112-4; Pollitt [1995] 203-4; Naschold [1996] 14, 20-2; Boston *et al.* [1996] 26; Minogue [1998] 18-9; Kettl [2000] 1-2; Osborne and McLaughlin [2002] 9; Martin [2002] 130; Pollitt [2002] 276; 西村 [1997] 118-26; 上山 [1999] 18-9; 村松 [2001] 45; 新川 [2002] 121-2; 稲継 [2003] 122; 吉田 [2003] 120-30; 宮脇 [2003] 48-50 など)。
- (2) NPMの構成要素は、新制度派経済学 (公共選択理論など) と経営管理論という2つの起源によって整理されることもある (Aucoin [1990] 116-9; Hood [1990] 210; [1991] 5-6; Rhodes [1997] 48-9; [2000] 56-7)。しかし、それぞれの起源の含意は一義的ではない。例えば、オーコイン (P. Aucoin) は、公共選択理論が集権化・調整・統制を奨励し、経営管理論が分権化・規制緩和・委任を好むとしているが (Aucoin, *op. cit.*, 129)、逆にフッドは、公共選択が分権的な消費者志向のバイアスを持ち、経営管理論 (企業の管理構造) が中央の管理者の権限を強化するように設計されているとする (Hood [1990] 212-3)。ただし、オーコインも、公共選択理論の内部に権限委譲を好むものがあり、また、以前の経営管理論は階統制や統制を強調していたとも述べる (Aucoin, *op. cit.*, 118-9)。
- (3) NPMをアクター間の「任せる」「させる」関係の再構築として捉えることは、広義の権力 (社会的な力) の所在やその行使の仕方に注目するという含意を持つ。権力関係に注目したNPMの分析としては、Pollitt [1995] がある。なお、アクター間の関係のうち、「政府—実施者—受益者」の関係については、既に枠組を構築した (児山 [2005])。しかし、NPMはこれら三者間の関係を越える部分を含む。そこで、本稿は、このような部分を整理するための枠組もできる限り体系的に構築する。また、「政府—実施者—受益者」の関係についても、枠組を補足する。
- (4) 「政府」「実施者」「受益者」は、オズボーンらのいう「舵取り」組織、「漕ぎ」組織、「顧客」に相当する。また、「負担者」「被規制者」は、同じく「法令対象者 (complier) (納税者、犯罪者・規制対象企業) に相当する。 (Osborne and Gaebler [1992] 40, 35, 43/50, 46-7, 52-3; Osborne and Plastrik [1997] 179-83/262-8)
- (5) 後述するように、実施者を統制する主体は政府に限らない。なお、前稿では、政府が実施者を「管理」と表現していたが (児山 [2005] 220)、本稿では「統制」に改める。
- (6) この点に関わって、「規制緩和」は例えば次のように説明されることがある。「最も広義では、私人に対する国や地方公共団体等による公的関与・制限を撤廃あるいは軽減すること。」「規制緩和の主張は、規制が私人の自由の制限にあたる場合に限られず、私的経済活動に何らかの公的制限・関与 (補助金などの積極的な助成等を含む) が加えられることへの見直しにも広げられている。」 (金子他編 [2004] 175)
- (7) 「基準設定」「測定・評価」「統制」は、サイバネティクス (cybernetics) の「指示子 (director)」「検知子 (detector)」「作用子 (effector)」の機能と対応している。「指示子」は望ましい状態を示すもの、「検知子」は現在の状態と望ましい状態との相違を示すもの、「作用子」はその相違を減少・除去するために働きかけるものである。これらの要素は、「指示子」の示す方向に進もうとする船が、現在の実際の進路を「検知子」によって知り、「作用子」である舵を操作することによって、「指示子」の示す方向へ進路を修正することにもたとえられる (Dunsire [1978] 59-60; 森田、前掲書、24)。なお、後述するように、NPM論でも船の舵取りの比喻が用いられる (Osborne and Gaebler [1992] 35/46)。また、ガバナンス (governance) とサイバネティクスは語源を共有している (Pierre and Peters [2000] 40)。
- (8) 本稿では、「成果志向」という特徴をこの部分に位置づけておく。
- (9) 準市場が機能するためには、「競争」(多数の実施者と多数の受益者の存在) などの条件が必要である。(児山 [2004] 129-30)
- (10) 「準市場 (利用者選択型)」と「直接参加」は、実施者に「任せる」ことを含まない場合もある (例えば、学校の権限の拡大を伴わない学校選択や学校への親の参加)。なお、これらは、実施者に対する統制を受益者

に「任せる」ことを含むともいえる。

- (11) ただし、顧客満足度の調査などは、後述の「測定・評価」に位置づける。受益者の「直接参加」と顧客満足度の「測定・評価」との線引きは難しいが、受益者が積極的に発言するか否かが一応の基準になる。なお、「顧客志向」というNPMの特徴は、本稿の枠組では、顧客の選択（「準市場（利用者選択型）」）、顧客の発言（「直接参加」）、顧客調査（「測定・評価」）という形で分散して位置づけられている。
- (12) PFI（Private Finance Initiative）（民間資金の活用による公共施設の整備）にも同様の側面がある。
- (13) 政府と（公的な）実施者の長との業績契約は、「政府—実施者」の関係における「準市場（政府購入型）」とみなすこともできるし、政府・実施者の内部における「職員管理の市場化」とみなすこともできる（本稿では文脈に応じて区別する）。また、「政府—（公的）実施者」の関係における「階統制」や「組織文化」は、政府・実施者の内部における職員管理の方法であるともいえる（本稿では「政府—実施者」の関係に位置づける）。
- (14) ただし、「有権者—政府」の関係は、「（新公共）管理」という言葉には収まりにくいかもしれない。なお、有権者（市民）と政府（議会、購入者としての政府）の関係を視野に入れたNPMのモデルとしては、山本清のものがある（山本〔2003〕28,36）。
- (15) 本節では、参照したページのみを表示する。
- (16) より正確に言えば、準市場が機能するための条件の1つとしての競争である。
- (17) 本節では、参照箇所の表示は省略する。以下の8項目は、報告書の第4～11章（pp.29-75）で述べられている。

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。

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『包括的地方自治ガバナンス改革』（東洋経済新報社）、第6章。
- 上山信一〔1999〕『「行政経営」の時代：評価から実践へ』（N T T出版）。
- 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）。
- 金子宏、新堂浩司、平井宜雄編集代表〔2004〕『法律学小辞典〔第4版〕』（有斐閣）。
- 北川正恭〔2004〕『生活者起点の「行政革命」』（ぎょうせい）。
- 児山正史〔2004〕「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、127-149頁。
- 〔2005〕「NPM（新公共管理）の類型化」、『人文社会論叢（社会科学篇）』、第13号、219-236頁。
- 新川達郎〔2002〕「NPM型行政改革に関する一考察—『新しい行政管理（NPM）の理論』と日本の行政改革における現実—」、『同志社法学』、54巻4号、105-152頁。
- 西尾勝〔2001〕『行政学〔新版〕』（有斐閣）。
- 西村美香〔1997〕「New Public Management (NPM) と公務員制度改革」、『成蹊法学』、45号、113-160頁。
- 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のパラドックス？」、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）、177-196頁。
- 宮脇淳〔2003〕『公共経営論』（PHP）。
- 村松岐夫〔2001〕『行政学教科書：現代行政の政治分析〔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)。
- [2002] 「二一世紀のガバナンス」、宮川公男、山本清編著『パブリック・ガバナンス：改革と戦略』(日本経済評論社)、第3章。
- [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、No.103、18-36頁。
- 吉田民雄 [2003] 『地方自治・新世紀 都市政府のマネジメント』(中央経済社)。
- Aucoin, Peter [1990] “Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums”, *Governance*, vol.3, no.2, pp.115-137.
- Boston, Jonathan ; Martin, John ; Pallot, June and Walsh, Pat [1996] *Public Management: The New Zealand Model* (Oxford University Press).
- Dunleavy, Patrick [1994] “The globalization of public services production: can government be ‘best in world’?”, *Public Policy and Administration*, vol.9, no.2, pp.36-64.
- Dunleavy, Patrick and Hood, Christopher [1994] “From old public administration to New Public Management”, *Public Money and Management*, July-September, pp.9-16.
- Dunsire, Andrew [1978] *The Execution Process Volume 2: Control in a Bureaucracy* (Martin Robertson).
- Hoggett, Paul [1996] “New modes of control in the public service”, *Public Administration*, vol.74, spring, pp.9-32.
- Hood, Christopher [1990] “De-Sir Humphreyfying the Westminster model of bureaucracy: a new style of governance?”, *Governance*, vol.3, no.2, pp.205-214.
- [1991] “A public management for all seasons?”, *Public Administration*, vol.69, spring, pp.3-19.
- Kettl, Donald F. [2000] *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance* (Brookings Institution Press).
- Kickert, Walter [1997] “Public management in the United States and Europe”, in Walter J. M. Kickert ed., *Public Management and Administrative Reform in Western Europe* (Edward Elgar), ch.3.
- Lindblom, Charles E. [1977] *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems* (Basic Books).
- Martin, Steven [2002] “Best value: New Public Management or new direction?”, in McLaughlin *et al.* eds., ch.8.
- McLaughlin, Kate ; Osborne, Stephen P. and Ferlie, Evan eds. [2002] *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (Routledge).
- Minogue, Martin [1998] “Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector”, in Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme eds., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance* (Edward Elgar), ch.2.
- Naschold, Frieder [1996] *New Frontiers in Public Sector Management: Trends and Issues in State and Local Government in Europe* (Walter de Gruyter).
- OECD [1995] *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries* (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). / デービッド・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)。

- Osborne, Stephen P. and McLaughlin Kate [2002] "The New Public Management in context", in McLaughlin *et al.* eds., ch.1.
- Pierre, Jon and Peters, B. Guy [2000] *Governance, Politics and the State* (Macmillan).
- Pollitt, Christopher [1995] "Management techniques for the public sector", in Guy Peters and Donald J. Savoie eds., *Governance in a Changing Environment* (Canadian Centre for Management Development), pp.203–238.
- [2002] "The New Public Management in international perspective: an analysis of impacts and effects", in McLaughlin *et al.* eds., ch.16.
- Rhodes, R. A. W. [1997] *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press).
- [2000] "Governance and public administration", in Jon Pierre ed., *Debating Governance* (Oxford University Press), ch.4.
- Wright, Vincent [1994] "Reshaping the state: the implications for public administration", *West European Politics*, vol.17, pp.102–137.