

の管理職員や理事会メンバー、監督を行う政府機関、サービスを利用する側、各レベルのスタッフ、資金提供をする財団や政府部局などにも直接接触して情報を収集する。

最終的には、各事例について、第一の焦点は、非営利組織が顕著なサービス提供・革新・政策提言・利益表明・コミュニティ形成の機能を遂行するという主張を支持または否定するような、そしてその組織がこれらの機能を遂行しあるいは遂行しないのはなぜかを説明する助けとなるような具体的な証拠を収集することである。

以上3つのステップを経て得られた知見をもとに、収集した証拠によって当該国の非営利組織が、先に特徴的かつ重要であるとした5つの機能を遂行しているという仮定をどの程度支持あるいは否定するか、また先に確認した欠点をどの程度示しているかについて総合的な評価を行う。

インパクト・アナリシス質問表

B. 詳細な質問

NPOの顕著な機能として示されるものを尋ねる質問に進む。

・・・NPOは重要なサービスの役割を提供する。

収益にはあまり関係なく、NPOは政府やビジネスよりも高品質・低コストでサービスを提供する。

・・・NPOは革新の主要な源である。

NPOは新たなアイデアを育て、新たなアプローチを取り入れ、異なるニーズにより応え、変化する環境により順応する。

・・・NPOはアドボカシーの機能を遂行する。

NPOは政府の政策及び社会の状況におけるより広範な変革を要求し、特定の関心を共有する人々を結集させる。

・・・NPOは利益表出機能を遂行する。

NPOは社会における多元主義と多様性を促進し、ややもすれば軽視されあまり代表されないような媒介手段や集団を提供する。

・・・NPOはコミュニティを形成する。

社会秩序への参加と関与を促進することで、NPOは信頼関係を形成し、コミュニティ及び帰属の意識を浸透させる。

さらに他の機能も存在し、それらについては後に触れることができる。しばらくは今あげた5つの機能についてみることにする。

Q3. 第1の機能はサービス供給であった。

・この領域においてサービスのどのくらいのシェアがNPOによって供給されているか。

・あなたの意見では、()の領域においてNPOは特定のサービスの役割を遂行しているか。NPOは、それをもっとも必要としている人々に役立っているか。NPOはより高い質でサービスを提供しているか。NPOのサービスは低コストか。NPOは満たされていないニーズに応えているか、そしてサービスの行き届いていない人々に手を差し伸べているか。

・NPOのサービスの質及び効率性について証明するものは何か。

・このことはほとんどの機関に当てはまるのかそれともほんのわずかの機関にしか当てはまらないのか。

・これらの点についてNPOは営利企業や公共機関とどう対比されるか。

Q4. NPOによって供給されるサービスの範囲とNPOがサービスを行うクライアント集団を示す例を出せるか。

Q5. 過去5年から8年にかけて、()の領域においてもっとも重要な革新を4つ5つあげるとすればそれは何か。

Q6. これらの革新に関して、NPOが果たした役割がもしあったとすればそれはどのようなものであったか。たとえば、NPOがその革新を始めたのか。NPOがそれらを宣伝・普及することに役立ったのか。NPOがそれらを実施したのか。NPOがその領域の他の組織にさきがけてそれを行ったのか。NPOがそれらの革新に抵抗したのか。

言及した革新のそれぞれについて別々に回答のこと。

Q7. より一般的に、()の領域におけるNPOを、その革新性、応答性、柔軟性の観点からどう評価するか。この点についてNPOは営利団体や政府機関とどのように対比されるか。上で確認したもの以外に、この領域においてNPOと結びつく特定の革新があるか。

Q8. 過去5年にわたり、()の領域において生じた最も重要な政策変更を4つ5つあげるとすればそれは何か。

Q9. この領域においてNPOは、これらの変革を促進またはこれに抵抗する際、どのような役割を果たしたか。政策過程においてNPOはどの程度積極的であったか。NPOは積極的なアドボカシーの役割を果たしたか。

主要な変革のそれぞれについて別々に回答のこと。

Q10. より一般的に、()の領域におけるNPOのアドボカシーの役割についてどのように示すか。上記のもの以外に、この領域において政府の政策あるいは社会の状況を変革するためにNPOがアドボカシー活動に積極的にかかわってきたような特定の事例があるか。もしあれば記載すること。

Q11. NPOは、民族的遺産及び専門的集団の保護から音楽クラブ、歌唱グループ、環境事業その他多数の目的にわたるあらゆる種類の共通利害を自己表出するための手段であるとよく言われている。そのようにして、NPOは社会における多元主義に貢献し、ややもすればあまり代表されず、軽視されてしまうような利害を表出するはけ口を人々に提供する。

() の領域において、NPOはどの程度こうした表出機能を果たしているか。

この領域において、NPOが存在しなければ適切に代表されないような集団や利害にはどのようなものがあるか。NPOはどの程度、そのような排除ないしは軽視されている集団や観点を代表したか。

Q12. より一般的に、() の領域におけるNPOの表出機能をどのように示すか。NPOがややもすればあまり代表されず、軽視されてきたような見方や利害、観点を積極的に代表したような特定の事例はあるか。もしあれば記載すること。

Q13. ここで逆の見方を行うこととする。() の領域において、NPOが他にとりうる観点や利害の表出を妨げたような事例は考えられるか。

あれば記載すること。どのような集団や利害がかかわっていたか。NPOはなぜ特定の利害や観点を表出を妨げようとしたのか。その状態はいかにして解決されたか。

Q14. NPOは現代社会の社会的枠組みにとってきわめて重要であると示唆する者もある。NPOはコミュニティを形成し、信頼の気質と帰属意識とをつくりだすのを助け、社会秩序への参加を促し、そのことによって経済成長と民主主義を促進する。

a あなたの領域におけるNPOがコミュニティ形成や、社会あるいは地域コミュニティの異なる部分間で信頼の絆をつくりだすことにいかに貢献したかを示すような傑出した事例は考えられるか。

b NPOがどの程度そしてどのように地域コミュニティを巻き込んだか記載すること。NPOはコミュニティの参加や関与を促進したか。これらの組織においてそのメンバーは一般にどのような役割を果たしたか。これらの組織は広範な参加を行ったか、あるいはそれらの組織は、担当する人々による大幅な運営がなされているか。NPOはどのくらい民主的であるといえるか。

Q15. より一般的に、() の領域におけるNPOのコミュニティ形成機能をどのように示すか。NPOは、信頼をつくりだし、コミュニティ感覚を浸透させ、地域の住民をかかわらせ、あるいは参加を促進することに役立ったか。NPOは他のセクターに手を差し伸べ、あるいはコミュニティ感覚をつくりだしているか。もしそうであれば、記載すること。

Q16. () の領域における非営利供給者の一般的な評判はどのようなもので

あるか。それらは一般に頼りになる信用性の高いものとみられているか。NPOが地域コミュニティやクライアントの信頼を裏切ったような事例は考えられるか。

補 遺 5

機関インタビューのためのインタビュー・スケジュール

本スケジュールは、機関レベルで実際にケース・スタディを行う場合、インタビューの間にすべき質問の種類及び範囲のための一般的な流れを示すものである。相当多岐にわたるグループの人々（部局長、理事会のメンバー、政府の代表、スタッフ、クライアント、資金提供者、その他）にインタビューを行うこととなるので、それに応じて本スケジュールを調整する必要がある。特に下記の点に留意すること。

・「特有の機能」や「特殊の役割」といったような複雑な用語を、回答者の日常用いる言葉に「翻訳」すること。

・インタビューを検討している機関の脈絡の中で、その組織自体及びその領域一般に関する知識の背景にとられることなく、質問を生かせるものとする。

・たとえば理事会のメンバー対クライアントといった、その組織における回答者のもつ背景や地位に応じて、質問を追加・省略・代替すること。

見てわかるように、本スケジュールは大部分が補遺2の専門家インタビューの指針に従っているが、本調査の核心にある5つの特殊機能にNPOがかかわるいくつかの理由に関して質問する点でより踏み込んだものとなっている。これら理由を尋ねる質問は、先の質問に回答者が寄せた答えの脈絡においてつくられなければならない。このことから、理由を尋ねる質問はかなり一般的なレベルで表現しているが、実際のインタビューの状況を反映するよう、より特定の明確なものとなるようにすること。

専門家インタビューの場合と同様、タイミングが重要であることに常に留意しておくこと。各セットの質問について約3～4分要するので、一回の調査では15から20を超える質問はしないようにすること。

A 導入部

・本インタビューの目的の簡単な概要を示し、質問でカバーしようとしているのはどの範囲か、回答をどのような目的で使うのかを明らかにする。必要なら概要を記載した印刷資料を用いる。

・本インタビューの焦点がこの特定の機関にあることを説明する。（その機関及び回答者

を選択した理由を説明する)

・インタビューを録音したい旨を回答者に知らせ、その許可を求める。提供された情報はすべて秘密扱いとすることを強調する。

B. 開始の質問

Q 1. () の領域において、あなたの組織が果たしている役割についてどう評価しますか。

その役割を他の NPO に関して、またこの領域における政府やビジネス組織に関してどのように比較しますか。

この組織がこの領域の特殊な機能に役立っていると思いますか。たとえば、その領域の発展を先導しましたか。特定の種類のクライアントに役立ちましたか。特定の方式のサービス供給とかかわりましたか。政策変更のためのアドボカシーに大幅な関与を行いましたか。

Q 2. なぜこの組織はこのように活動を行うのですか。作用している内部及び外部の要因は何ですか。(この組織を特徴的にしているものに関して回答者の意見を引き出すために特定して厳密に調査すること)

Q 3. 時とともにこの特定の組織の役割は大幅に変化しましたか。もしそうであれば、どのようにそしてどの期間にそうなったのですか。この変化をどのように説明しますか。あなたの評価は他の類似の NPO に関してあなたが知っていることとどう比較されますか。

C. 詳細の質問

ここで NPO の特殊な機能と表現されるものを尋ねるいくつかの質問に移る。周知のとおり、そのような機能にはいくつかのものがああり、この特定の NPO がこれらの機能を遂行していると考えられるかどうか、そしてなぜ遂行しあるいはなぜ遂行していないのかについて質問を行いたい。

Q 4. まず最初に、NPO は重要なサービス機能を担っていると主張する者がいます。これはこの組織に当てはまると思えますか。

もしそうであれば、この機関がクライアントの類型やサービスの類型の点からサービスを行う特定の「市場ニッチ」が存在しますか。

Q 5. このNPOが供給するサービスの特徴を示す事例をあげることができますか。
(具体的な言明、データ、事例を求めて調査すること)

Q 6. この組織が供給するサービスの質やコストに関してはどうですか。NPOは収益性への影響を考慮することなく一般的に質に対してこだわると同様、とりわけ公正で信頼のおける機関であるとみられることが多いといえます。これはこの組織に当てはまると思いますか。

この点に関して、この組織は政府やビジネスとどのように比較されますか。

Q 7. この組織が実際に行っているそのサービスの役割を遂行しているのはなぜだと考えますか。その役割をより拡大して行くことを妨げているものは何ですか。(たとえば資金上の限界や、理事会の利害、専門スタッフの関心など)

Q 8. 過去5年間にわたりこの領域での最も重要な3つの革新は何ですか。(特定の事例を求め調査すること)

Q 9. これらの革新に関してこの組織の役割はどのようなものでしたか。この組織は積極的な役割を果たしたでしょうか。これらの革新はこの組織に導入されましたか。それはいつで、また誰によってですか。それらの革新の実施は容易でしたか。その革新に抵抗した者がいましたか。それはなぜですか。

あなたが述べた革新のそれぞれについて別々に回答してください。

Q 10. より一般的に言って、この組織は革新的でしょうか。この組織と結びつけられる特定の革新はありますか。この点でこの組織は営利団体や政府機関とどのように対比されますか。

Q 11. なぜこの組織は革新に対してそのような姿勢をとっていると考えますか。あなたの意見では、この組織が革新的である／革新的ではないいくつかの主な理由は何ですか。(先の質問の脈絡で特定して調査すること) a 理事会、b 執行役員、c 専門スタッフ、d 会員は革新を促進または妨害するのにどのような役割を果たしていますか。革新を促進または妨害する要因は何でしょうか。

Q 12. 過去5年間にわたり、()の領域において生じた最も重要な3つの政策変更は何ですか。(政策変更の傑出した事例を用いること)

Q 13. この組織がこれらの変更を促進あるいはこれに抵抗する際、もしあれば、どの

ような役割を果たしましたか。より一般的に言えば、この組織は政策のプロセスにおいてどの程度積極的ですか。この組織は積極的なアドボカシーの役割を果たしていますか。

主要な変更のそれぞれについて別々に回答してください。

Q 14. より一般的に言えば、この組織のアドボカシーの役割はどのようなものでしょうか。どのように、そして誰によってその役割は実行されていると思いますか。上記のもの以外に、この組織がこの領域における政府の政策やより広範な社会状況を変革するため、積極的にアドボカシーの活動に関与してきたような特定の事例がありますか。もしあれば、そのうち最低でも2～3のものを記載してください。

Q 15. この機関によるアドボカシー活動の範囲についてそのいくつかの理由は何だと考えますか。より大きな政策アドボカシーを促進あるいは妨害する要因は何ですか。

Q 16. NPOは、あらゆる種類の共有利益（関連する事例を用いること）を表出するための手段であると言われることがよくあります。そのようにして、NPOは社会における多元主義に貢献し、ややもすればあまり代表されずあるいは軽視されてしまうような利益を追求または表出するはけ口を人々に与えていると言われるます。

この組織によって代表されている特定の観点や利益はありますか。もしあるならば、それらは何ですか。

Q 17. この組織が、それを促進することに役立ったような利益や観点のいくつか特定の事例をあげることができますか。この組織はこれにどのように取り組んだのですか。

Q 18. 特定の集団や利益、観点（たとえば指導者層、会員層、理事会の利益）を促進する際、この組織が果たしている役割についての説明となるような要因は何ですか。この役割を遂行する能力を制限する要因は何ですか。（たとえば資金不足、政府の規制）

Q 19. NPOは現代社会の社会的枠組みにとって非常に重要であると示唆する者がいます。NPOはコミュニティを形成し、信頼の慣行と帰属意識とをつくりだすのを助け、社会秩序への参加を促し、それによって経済成長と民主主義を促進します。（その組織にとって関連する事例を付け加えること）

このNPOがコミュニティ形成や地域コミュニティにおける信頼の絆の創設に貢献したやり方を3つ思いつきますか。

これらのそれぞれについて、その発想はどこからきたか、その組織はどのような行動をとったか、そして何が達成されたかを各々示して記載してください。

Q20. この組織は上記のコミュニティ形成活動になぜ関与したのですか。たとえば、そうした活動を促進する際の、理事会や執行役員、会員の役割はどのようなものでしたか。

Q21. 上記のコミュニティ形成活動に対して何か抵抗はありましたか。それはどこから生じたのですか。その理由は何ですか。

D. 最終の質問

Q22. 最後に、将来についてみてみましょう。この組織が、われわれが今論じたような特徴的な機能を示す範囲に何か大きな変化は予測されますか。この組織は多かれ少なかれサービス志向になっていくと思いますか。多少とも革新的になっていくと思いますか。この組織はそのアドボカシーの役割そして／またはそのコミュニティ形成機能を増大させていくでしょうか。それはなぜですか、またそうでないとしたら、その理由は何でしょうか。(具体的な言明を求め調査すること)

Q23. 付け加えようと思う側面が何かありますか。われわれがあなたと一緒に探求すべきではあったが、NPOがこの領域で行っている貢献にかかわらなかったような質問やトピックが何かありますか。

行政と民間との協働—理論的考察及び自治体の取組み—

・松本英樹(恩賜財団母子愛育会リサーチレジデント)

・安立清史(九州大学 大学院人間環境学研究院 助教授)

1 協働の行政学的考察

行政と民間との協働の形態については、現実にはさまざまなものが行われている。社会福祉やゴミ処理等の分野で一般的になされている事業委託、文化・芸術事業の分野における協賛や後援、また広くは、庁舎の清掃や警備といった領域での請負といったものもここに含めることができよう。これら多様な形式の主だったものを行政学的に整理してみるならば、次のようにすることができる。(1)

① 完全民営化

国有企業を株式会社等の民間企業へと改組して、国民にサービスを提供する。厳密に言えば協働ではなく、事業そのものの民間による遂行の形態である。

② ボランティアによるサービス提供

行政がサービスを提供するボランティアを認定し、そのボランティアがサービスの提供を行う。ただし認定権があくまで行政にある点で、行政側優位の形態である。

③ 民間委託

行政が民間の事業者を認定してサービスを行わせ、その事業者に資金を提供する。

④ 排他的フランチャイズ

政府が民間事業者に経営権そのものを与え、サービスの提供を受けた消費者がフランチャイズ事業者に支払いを行う。

⑤ 多数フランチャイズ

行政と消費者とが共にサービス事業の認定者となるもの。

⑥ バウチャー制度

行政が補助金(金券のような形をとることが多い)を消費者に付与して、消費者自身に特定のサービスを受ける事業者を選択させる。

⑦ その他

たとえば、イベントなどの共催・協賛・後援(資金を提供するものや単に名義を貸与するものなどがある)、また広くは民間事業への補助金の交付といったものがある。

かように行政が直接のサービス供給主体となるのではなく、民間部門とのある意味連携のもとに国民・住民に対してサービスの提供を行う形態にはいくつかのものがあるが、このうち代表的なものとしてあげられるのが、民間委託とバウチャー制度である。前者は上記の通り、特定のサービスの供給を民間事業者に委託し、国民・住民はその事業者からサービスの提供を受けることになる。ただしサービスの供給義務を負うのはあくまで行政であるため、具体的なサービスの供給態様については監視を行わなければならない。また、委託する事業者の選定には競争入札が一般に用いられる。

これに対してバウチャー制度の方は、あらかじめ政府に登録された事業者が消費者よりサービスの対価として金券などを受け取り、それを行政に換金してもらうという方式になる。このシス

テムは、消費者にサービス提供事業者の選択権があるというのが最大の特徴で、その意味でより市場メカニズムを生かしたものということができるが、それだけに消費者側にはいわゆる「自己責任」が求められることとなる。

この両者を比較するならば、民間委託は均等な質のサービス提供に向いているということができ、一方バウチャー制度は、サービスの多様化に適した形態であるといえる。現実にはこれまでの傾向として、行政がどちらかといえば公正・平等で画一的なサービス提供を使命としてきたこともあり、また提供の仕組みが簡易であることも手伝って、民間委託の方が比較的広範に活用されてきたということができる。しかしながら近年の国民・住民側の行政サービスに対するニーズの多様化を反映して、バウチャー制度等の利用も注目を集めてきている。(2)

そしてさらにこのところ発展著しいのが、ボランティアすなわちボランティアによるサービス提供という形態である。行政の領域においてはすでに社会福祉、環境、教育、文化、国際交流といった分野で、個人ボランティアまたはボランティア団体と協力しながら事業展開を行ってきたという実態がある。ボランティアの有するノウ・ハウや小回りのきく活動能力などを生かして、行政が直接やったのでは難しい、よりきめ細かい柔軟なサービス提供が行われてきている。

ただ一般的にボランティアそのものが脚光を浴びてきたのは、たとえばバブル経済期における(必ずしも健全であるとはいいがたいが)民間のいわゆる企業メセナやフィランソロピー活動、また阪神大震災、日本海重油流出事故等の災害復旧で活躍する善意・無償の人々が大きく取り上げられるようになってからといえる。それが一般のボランティアに対する関心を引き出し、実際にそうした活動に参加する人たちを増加させていった要因の1つでもあろう。

また行政側にもボランティアにより注目せざるをえない背景があった。一時的な好況期を除く、経済の長期的低成長の傾向とそれに伴う税収の落ち込み、公債の大量発行による償還費の増大といった現象は政府の財政を著しく逼迫させ、高度成長期以来続く行政の丸抱え的体質の見直しを迫ることとなった。このことはすなわち、財政構造の抜本的再編と政府支出の抑制・削減が焦眉の課題となることを意味する。爾後行政は、社会保障費を始めとして急速な拡大傾向にある予算と行政サービスの質の維持・向上とのバランスに頭を悩ませる状況に陥る。(3)

さらにもう1つ行政側にとって難題として登場したのが、国民・住民の行政サービスに対するニーズの変化である。従来行政は「ナショナル・ミニマム」、すなわち国としての行政サービスの最低基準を満たすといった基本理念のもとに、国民に対し広く薄く、平等で画一的なサービスの提供を行ってきた。これはこれで確かに国民の生存権を保障し、その生活水準向上に大きく寄与するものであったことは疑いを入れない。しかしながら21世紀を迎えた今日、わが国は世界有数の経済大国に成長し、概して言うならば、国民の基本的ニーズは充足され、「総中流」といわれるごとく、その生活水準も著しく高まった。そのような

背景の中で、今や国民のサービスに対するニーズは、大量生産・大量消費型のものから個人個人の必要に応じた多種・多様なものへと変貌を遂げつつある。このことは行政サービスについても例外ではなく、とりわけ個々の状況を適確に踏まえたきめの細かいサービス提供が要求される医療や福祉の領域においてはその傾向が顕著に現れるに至った。かくして新たなシステムが模索されることとなるのである。

注

- (1) 山本哲三『市場か政府か』（日本経済評論社、1994年）19頁。
- (2) 大住壮四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』（日本評論社、1999年）49頁。
- (3) 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』（岩波書店、1996年）。

2 新たな改革の潮流—NPM—

近年、行政と民間との連携・協力が大きくクローズ・アップされてきている要因には、前節で述べた状況と関連して、80年代以降全世界的なトレンドとなった行政改革の潮流がある。それは、新公共管理（New Public Management：NPM）と呼ばれるもので、イギリスやニュージーランド、カナダといったいわゆるアングロ・サクソン系諸国で80年代に発祥・拡大し、90年代に入ると、アメリカを始め他の国々にも大きな影響を与えている。現代の西側先進諸国にあって、このNPMの示唆を受けていない行政改革はないといっても過言ではなく、学界・実務界ともにこの調査・研究が積極的に行われ、理論・実践の両面で大幅な進展をみせている。(1)

このNPMは、もともとは行政実務に由来するものとされ、理論的に確定された定義がなされているわけではなく、特に学界においては論者によってさまざまに規定される傾向にあるとされるが、その中核的なコンセプトを示すならば次のようになる。(2)

- ① 行政の領域への市場競争原理の導入。
- ② 民間経営の手法による行政活動の効率化及びサービスの質の向上。
- ③ 行政の政策部門と執行部門との分離。

この3つをさらに煎じ詰めれば、行政の民間企業化（民営化ではない）ということに帰着させることも可能であろう。

こうしたNPMの思考法は、行政と民間との峻別、またそこまでいかなくとも両者の異質性を念頭に置いたこれまでの発想に一撃を与えるものとなっている。ではなぜこれまでの既成概念をくつがえすようなこのNPMが近年の行政改革の基本理念としてここまでの普及をみせているのだろうか。この原因を探るには、第2次大戦後から現在にいたるまでの社会・経済の発展と変貌、そしてそれに行政がどのように対処してきたのかをつぶさに観察していく必要がある。

大戦直後の行政の課題は、荒廃からの一刻も早い復興と国民生活の安定であった。うち前者については、戦中よりのケインズ型総需要管理政策に対する信奉のもとで、産業や国土整備の分野への積極的な財政出動による公共インフラの拡充（そしてそれによる雇用の

増大ひいては完全雇用の理想)と需要喚起誘引の金融政策の大々的な採用が、また後者については、やはり戦時中の国家総動員体制の裏打ちという側面をひきずりつつも、かのイギリスのベヴァリッジ報告にある「ゆりかごから墓場まで」という言葉に象徴されるような、国家による手厚い社会保障政策がその典型となったのである。

西側主要先進諸国では、その規模や進展の度合いには若干違いはあるものの、おおむねこの2つの方向で政策展開が行われていった。50年代そして60年代を通じて、国土及び産業の復興が成り、順調な経済の成長が続いて、政府の財政も潤沢なものとなっていったことは、国民に対する社会的諸権利の保障拡大を支える上で大きな助けとなったのは間違いない。事実この時期には、医療や社会保障、福祉の領域において今日存在する諸制度の原型となるものが構築されており、政治家の国民に対するアピール(人気の獲得そして選挙対策)という面も手伝って、相当膨大な額の予算がすぎ込まれていったのである。そして国民の側も、いわゆる社会権意識の向上とともにかような状況を歓迎し、社会保障給付を積極的に受給して、自らの生存の権利を謳歌することとなったのである。これはとりもなおさず、端的に言うならば、政府税収が右肩上がりに増大していったということと社会保障受給者が相対的に少数であった(つまり人口動態学的現象)という事情によるところが大きかったといえるのである。

しかしながらこうした状況は70年代を迎えて一変する。73年、79年の2度にわたる石油ショックを原因とする経済不況の波は全世界を襲い、激しいインフレ、失業率の著しい上昇、財政赤字の拡大等、各国で経済危機が深刻化の度合いを深めていった。各政府はその対応に苦慮することとなる。かくしてこれまでのいわゆる「大きな政府」による政策運営に対する見直しの機運が高まるきっかけとなったのである。そしてその焦点は、公的部門すなわち政府と公営企業の肥大化・非効率であって、それこそが改革の核心的課題として意識されるにいたる。

またさらに80年代に入ると、改革を全世界的な規模で推し進める新たな要因が発生する。それは世界情勢の根本的变化である。この変化は2つのディメンションで現れた。1つは発展途上国の開発戦略がそれまでの政府主導型から市場メカニズム重視へと移行したことである。その背景には、開発のための資金を提供する重要機関であるIMF(国際通貨基金)や世界銀行がその融資条件として、「調整プログラム」と呼ばれるものを打ち出し、その中で、融資対象国の経済の安定化と構造改革とを重要な審査要件として定めた。そして要件クリアの決め手として市場メカニズムの大幅な採用を提唱し、それを阻害する要因を速やかに除去するよう求めたのである。

すなわち具体的には、過剰な公的規制の改革であり、肥大化した公営企業の民営化であり、政府機構の効率化であった。

もう1つが共産圏の崩壊である。社会主義経済の最終的行き詰まりに端を発する体制の危機は、ついに共産主義国家システム全体の瓦解をもたらした。そのことにより旧ソ連及び東欧諸国は急速な市場経済化へと進むこととなるが、これは国家独占で行われていた財・サービスの供給部門を民営化するという動き、つまり政府機関そのものを抜本的に改変する方向が顕著となる。

これまで述べてきたことを一口で言うならば、もはや公的部門の持続的拡大という神話

は終わり、むしろその改革・縮小こそが全世界的傾向として登場したということになる。

さてここまでのものとは別に、さらに大きな要因として見逃してはならないのが、行政サービスに対する国民のニーズが著しく多様化してきたということである。これは直接には経済の成熟化・高齢化を背景としており、ニーズそのものが高度化してきた現象であり、政府はそうした高度なニーズをもった国民により適合したサービス供給の必要性に目を向けざるをえなくなった。

このことは、政府を「金をかけずにより質の高いサービスを」という1つのジレンマ状態に置くことにつながっていく。

かようないくつかの要因により、政府機構を含めた行政システムの改革が急務となったわけであるが、その範をどこに求めるかということで浮上したのが、充実した顧客サービス（そして最終的には利潤）を目的に効率的な経営で成果をあげている民間企業の管理・運営手法である。ここにNPMの萌芽があった。つまり具体的には、民間企業のコスト管理を中心とする資源のインプット抑制と歳出削減効果、そして業績・成果に基づく管理手法の普及・拡大によるサービスの質の向上である。かくして主に西側先進諸国の政府を中心として、民間企業の管理手法を大幅に導入した形での改革が大々的に展開されることとなった。

しかしながら、このような思考に基づく改革は、行政のもつパラダイムそのものとの衝突を意味するものでもあった。行政の規範的モデルの代表としては、ドイツの社会学者マックス・ウェーバーが体系化した精緻な官僚制のモデルがある。このモデルは伝統的に行政の有する特徴を類型化したものとして、行政の思考法や行動パターンを説明する際に広く用いられてきたものである。この中にはいくつかのものがあるが、とりわけ中核的なものとされるのは次の3つである。

- ① 法令・規則による管理（プロセス重視の管理）。
- ② 単一職務を中心とした分業。
- ③ 明確なヒエラルキー（階層制）によるコントロール。

これらの原則は、行政の恣意を防ぎ、その民主性を確保するためには必要なものではあるが、えてして行き過ぎを招き、アメリカの社会学者であるマートンが分析したように、杓子定規や責任回避、セクショナリズムといったいわゆる「逆機能」を生じさせるものとなる。さらにこのことが、国民への柔軟できめ細かいサービス提供を大きく阻害する結果となることで、このパラダイムのモデルそのものへの批判が噴出してきたのである。

これに対して、NPMの管理モデルは次のような特色を有しているとされる。

- ① 業績・成果による管理（結果重視の管理）。
- ② 分権型フラット組織。
- ③ 自立的組織単位間での契約マネジメント。
- ④ 民間委託・市場メカニズムの活用。
- ⑤ 顧客サイドのニーズの反映。

両者を比較すればわかるように、官僚制モデルからNPMモデルへの移行が図られるということは、行政のもつカルチャーの抜本的転換を意味することとなる。この点をとらえ、NPMを大きなパラダイム・シフトであるとする見方も存在するほどである。

かくして NPM は、伝統的なウェーバー官僚制モデルの解体を目指し、行政の民間企業化を推し進めるものとして受け取られ、行政システムに対し物理的・心理的に計り知れない衝撃や摩擦を引き起こしながら、ここ 20 年来の行政改革の基本コンセプトとして君臨しつづけてきているのである。

このような背景があることを念頭に置きつつ、次節においては、実際にこの NPM をもとにして行政改革に大胆に取り組んだ国々の事例をみながら、考察を進めていくこととしたい。具体的には、80 年代のサッチャー政権そしてそれを受け継いだメージャー政権時代のイギリス、NPM を用い、世界で最もドラスティックな改革を行ったと評価されているニュージーランド、そして、政府業務の改善と国民へのサービスの質の向上を旗印に、政権を挙げて改革に邁進したクリントン大統領のアメリカについて順次その取組みの内容について詳述し、最後に遅ればせながら NPM のいくつかの要素を取り入れて改革を行った我が日本の状況について触れて、全体的な総括を試みようとする。

注

(1) 松本英樹「経営管理学説の行政学的意義」(『九大法学』第 80 号, 2000 年 9 月所収) 392 頁。

(2) 上山信一『「行政経営」の時代—評価から実践へ—』(NTT 出版, 1999 年) 18 頁。

3 行政革命の時代

1 イギリス(1)

産業革命をいち早く達成し、列強間での植民地競争に勝利して、「世界の工場」、「日の沈むことなき帝国」として国際社会をリードしてきたイギリスは、第 2 次大戦を契機としてその地位をアメリカに取って代われ、さらに 70 年代に入ると、その地盤沈下は目を覆うばかりのものとなっていった。その要因としては、まず第 1 に 2 度にわたる石油ショックによる経済不況、第 2 に「ゆりかごから墓場まで」をスローガンとしたそれまでの典型的な社会福祉国家の行き詰まり、そして第 3 に労働運動の過激化とそれに伴う産業の低い生産性と高コスト、ひいては自国製品の国際競争力の著しい低下、といったものがあり、当時「英国病」と呼ばれるほどの深刻な停滞状況に陥っていった。時の(労働党)政府は、こうした事態に対して有効な手段を打ち出すことができず、国民の間には現行の社会・経済政策への失望感が蔓延して、国のシステム自体の大幅な改革の必要性が叫ばれるようになったのである。

かような状況のもと、これまでの諸政権の政策コンセプトに真っ向から異議を唱えて総選挙に勝利し、首相に任命されたのがマーガレット・サッチャーであった。彼女は 75 年に前首相のヒースを破って保守党の党首に選出され、以後時の労働党政権の諸政策をイギリス衰退の根源であるとして批判し続け、ついに 79 年、イギリス史上初の女性首相となったのである。

しかし登場初期のサッチャーの政権基盤は弱く(前首相派も多かった)、広く国民の支持をえてそれを強化するしかなかった。そしてそのチャンスがすぐに訪れることになる。そ

のチャンスとは、1つはフォークランド戦争であり、サッチャーは、南太平洋のフォークランド諸島（イギリス領）へのアルゼンチンの侵攻を、当時の国際世論の予想を覆し断固たる態度で撃破して国民の絶大な人気を獲得した。2つめは、経済政策の成功である。サッチャーはそれまで経済政策の基本的バックボーンとされてきたケインズ理論の発想を退け、通貨の流通を抑えてインフレを退治するというマネタリスト的政策に基づいて、超緊縮財政を展開した。その結果、82年にはインフレ率が10%を切り、工業の生産性も上昇して、各種経済指標は上向きに転じた。さらに3つめは、労働組合との闘争の勝利であった。サッチャーは、労組が、企業の生産性が不十分でありながら、過度の賃上げ要求を行ってきた結果、イギリス製品がコスト高になって国際競争力が低下し、そのことがひいては失業を増大させているという認識のもと、労組の合理化・改革こそイギリス産業復興のカギと明言して、労組との対決姿勢を明確にしていく。具体的には雇用法を改正してクローズド・ショップ制を廃止し、組合員以外の者への雇用の道を開くとともに、同情ストの禁止や大規模ピケティングの民事免責廃止などの政策を矢継ぎ早に行い、これらの措置に反対して炭鉱労組が仕掛けた長期ストに石炭備蓄や輸入措置準備で対抗、ついにストを中止に追い込んだ。かくしてサッチャーはその政策手腕を高く評価され、以後、より根本的な改革に着手することとなる。

サッチャーの行った行政改革の柱は3つあった。その第1は、公務員の意識改革である。サッチャーは官僚に対する不信感が非常に強く、イギリスの「霞ヶ関」であるホワイトホールを首相就任前から絶えず批判の対象にしてきた。官僚は今までの認識を抜本的に改め、節約・効率・効果を追求しなければならない、そして官僚制の逆機能を徹底的に排除しなければならない。第2は、管理（マネジメント）の重視である。行政は民間の経営手法を積極的に導入し、効率的な管理を行わなければならない、また政策形成に関してこれまでの官僚主導を改めて、政治家の官僚に対する優位を確立しなければならない。そして第3は、「小さな政府」への移行である。すでに「大きな政府」の時代は終わりを告げている、政府が国民生活の隅々にまで関与し、丸抱えすることは破綻への道である、これからは民営化と規制緩和とを積極的に推進して、健全な市場メカニズムを復活させる必要がある。サッチャーは、この3つを軸にして具体的な改革の方策を打ち出していくのである。

サッチャーが最初に取り組んだのは、政府の内部管理の効率化であった。彼女はこれを民間企業経営の視点から行わせるため、政府内に「効率室」とよばれるセクションを新設、その顧問として、イギリス大手スーパーマーケット「マークス・アンド・スペンサー」の取締役であったデレク・レイナーを招いた。レイナーは政府業務の徹底的洗い直しを行い、政権を通して改革の基本理念となる Value for Money、すなわち「お金に見合う価値」（税金の納めがい）を目的に、管理の改善やコスト削減、サービスの向上を推し進め、その結果、職務の廃止・縮小、手続の簡素化、経費節減（年間約3億ポンド）といった効果へとつながった。

続いて登場したのが、管理システムの整備である。サッチャーは、官僚による情報の独占を打破し、大臣の政策判断を容易にするため、当時の国防相ヘーゼルタインの発案になる MINIS（大臣のための管理情報システム）を採用した。これは官庁内の業務責任者、業務目的、業務コスト等についての情報を大臣に提供するもので、官庁のトップにある大臣

が庁内の情報を的確に把握することを可能とした。そしてさらに FMI（財務管理イニシアティブ）と呼ばれるシステムを導入、予算権限をできるだけ現場に委譲し、予算執行の最終責任の所在を明確にし、また予算目標と実際の業績の比較を行わせることによって、より民間企業型のマネジメントへの移行を図る。そしてこのシステムの推進のため、「財務管理室」を設置して全省庁的規模で施行した。しかし実際には官僚側から相当の抵抗があり、期待したほどの成果は出なかったとされる。

次に俎上にのぼったのが、肥大化した行政機構の再編と公務員の削減である。政府の価格介入等を抑える趣旨で物価消費者保護庁を廃止し、国内製品の競争力向上のために貿易産業省を新設、また福祉行政の再編を視野に保健社会保障省を分割したなどが顕著な例といえる。そして国家公務員の数も、79年にサッチャーが首相に就任した時には73.2万人であったのを90年の退任時には55.6万人にまで削減した。またこれらに併せて文書事務の簡素化を徹底して行い、約3万の様式を廃止、4万の様式を簡素化している。

続いては規制緩和である。サッチャーは企業活動の活性化こそが経済全体の再建につながるとして、政府規制の廃止・簡素化に乗り出した。その結果、運送業（バスなど）や労働市場の自由化が積極的に推進され、さらに金融自由化（いわゆる「ビッグバン」）に伴う株式仲介手数料の自由化によって海外の証券会社がロンドン市場に殺到し、外国人が国内のテニス大会で活躍するのと同じという「ウィンブルドン効果」と揶揄されながらも、ロンドン市場は活況を呈し、ニューヨーク市場と並ぶ国際金融市場としての地位を確立するに至る。

以上の改革を進めてきたサッチャーは、首相2期目にかけて更なる方策を打ち出すこととなる。彼女は新たな効率顧問として前任者と同じく民間出身のロビン・イブズを迎え、改革の第2段階の検討を行わせる。そしてそれを受けて、「改革のための新たな方策」と題する報告書が提出され、この中に盛り込まれた諸改革は、「次には何をやるのか」という意味で、「ネクスト・ステップス」改革と呼ばれるようになる。このネクスト・ステップスの改革方策は、以前のものとは比べるとよりマクロ的なものを含んでおり、どちらかといえば行政システムの根本に関わる性質をもっていると評価される。そもそも上記の報告書の柱は、第1に効果的な政策実施のための組織編成、第2に経験と技術をもった職員の確保、第3に改善のための継続的圧力、であり、それらを実現するために企図したのが、「エージェンシー」といわれる組織の創設であった。

これは、政策の企画立案と実施とを分けて、前者はこれまで通り省庁に担当させるが、後者はこのエージェンシーに担当させることで、分離による効率的管理を目指すものである。そしてその特徴は、業務目的や内容、財務・人事、大臣と議会に対する責任について組織基本文書で明確化して1つの契約の仕組みを導入する、また、トップ（長）は公募により任命し、大幅な裁量権を与える代わりに目的達成が厳しくチェックされる制度とし、行政サービスの質と効率性の向上を狙った柔軟な管理運営を実現するというものである。

かような動きのもとで実際に政策実施機関は次々とエージェンシーに改組されていき、具体的には車検局や登記所、社会保険庁など132の機関がエージェンシーに移行し、その職員数は国家公務員の72%にも及ぶ38.8万人となった。こうして、サッチャーの目指す「小さな政府」の1つの体現として巨大省庁の解体と効率化、そして官僚の大臣に対する

政策立案助言業務への専念が図られたのである。

サッチャーの改革はさらに広がりを見せる。彼女はイギリス行政最大の懸案の1つとなっていた赤字国営企業の民営化にも着手し、その体質改善と効率化とを進めながら順次民営に移行していった。こうして、ブリティッシュ・ペトロリアム（石油）やブリティッシュ・テレコム（電信電話）を始めとして48もの国営企業（全体の3分の2）が民営化されたのである。

次にサッチャーは大規模な税制改革を行い、重税は国民の勤労意欲をそぐとして、基本税率や所得税の最高税率の大幅な引き下げを実施した。またその他として、公営住宅を居住者に安価で売却し持ち家率を増加させたり、NHS（国民保健サービス）の改革にからんで病院の独立採算制を推し進めたり、また学校選択制（教育バウチャー）の導入を図ったりした。

かくしてサッチャーはその首相としての任期の間に、自由主義経済体制に対する信奉と自らの強力なリーダーシップに基づいて精力的に改革を進め、見事にイギリスを復活させたのであった。

そのサッチャーが人頭税やヨーロッパ統合の問題で90年に退任した後、首相の座を引き継いだのが同じく保守党のジョン・メージャーである。彼は基本的にサッチャーの政策を継承する姿勢ではあったが、それをさらに発展させるべく、独自の改革プランを打ち出していく。その第1が「市民憲章」である。これは行政サービスの質とサービス提供の責任体制を改善することを目的に創設されたもので、サービスの基本テーマとして以下の4つを視野に入れていた。

① 質

公共サービスの質を向上させるプログラムの確定と継続。

② 選択

公共サービス提供者間の競争と国民による選択権の確保。

③ 基準

公共サービス基準の国民に対する周知徹底。

④ 価値

お金に見合った価値（前述のVFM）の実現。

そしてこれに基づいてメージャーは、公共サービスの基本戦略として次の6つのものを打ち出した。

a. 基準の公表

各公共サービスに期待できる明白な基準の公表とチェック。

b. 情報と公開性

各公共サービスの提供方法や費用、内容、責任者についての情報アクセスの確立。

c. 選択と相談

サービス提供主体のチェンジと利用者相談制度。

d. 礼儀と奉仕

公務員の名札着用、礼儀正しく奉仕の精神をもったサービス提供。

e. 苦情処理

サービス提供の不備に対する苦情処理システムの確立。

f. お金に見合う価値

投入可能な資源の範囲内での経済的・効率的なサービスの提供。

かような戦略を背景に、メジャーはサービスメニューの具体化に乗り出す。すなわちまず、各行政機関が具体的なサービス内容を「憲章」として国民に提示し（たとえば、窓口では10分以上はお待たせしません、といった内容）、内閣府に置かれた市民憲章室がその実施状況をチェックして、基準をクリアした機関に対しては「憲章マーク」を授与するという制度を設けたのである。このことにより国民の側はより質の高いサービスを受けることができるようになり、一方で行政機関の方も、サービス優良機関との認定を目指して、サービス向上のインセンティブをもつこととなったのである。

さてメジャー政権による改革の第2の目玉は、「市場化テスト」である。これは行政機関への競争原理の導入を図るために設けられた。この制度はサッチャー政権時にすでに施行されていたCGT（強制競争入札）の趣旨を生かしたものである。その具体的な実施手順は、まず、行政事務の必要性を徹底的にチェックし、必要性なしと判断されたものについては即廃止する。次に、残った事務について、民営化や外部委託、エージェンシー化の検討が行われる（これを「事前選択テスト」という）、そして最後に残ったものについて、行政の担当部局と民間企業とで公開競争入札を行い、勝った方がその業務を請け負うというものである。この制度によって、相当数の業務が民間企業により遂行されることとなった。

こうしてイギリスは2代に渡る保守党政権のもとで大々的な改革に着手し、基本的には大きな成功を収めたといえる。97年に政権を奪い返した労働党のトニー・ブレア首相もおおむねこの路線を継承することを明言しており、一層洗練された形での改革が進むものと期待が高まっている。

注

(1) 参考文献は下記の通り。

- ・黒岩徹『イギリス現代政治の軌跡』（丸善，1998年）。
- ・片岡寛光編『国別行政改革事情』（早稲田大学出版部，1998年）。
- ・大嶽秀夫『「行革」の発想』（TBSブリタニカ，1997年）。
- ・行政管理研究センター編『サッチャーの行政改革』（行政管理研究センター，1990年）。
- ・宮川萬里夫「英国における行政管理の動向とその課題」（『季刊行政管理研究』1991年9月）。
- ・宮川萬里夫「英国における行政の効率化—効率室及びエージェンシー化の動きを中心として—」（『季刊行政管理研究』1992年3月）。
- ・讃岐達「英国行政機関のエージェンシー化の意義」（『季刊行政管理研究』1996年6月）。
- ・竹下謙「行政組織の改革—イギリスのシティズン・チャーターを事例に—」（『季刊行政管理研究』1996年9月）。
- ・安章浩「ニュー・ライト思想とイギリスの行政改革—サッチャーリズムを中心とし

て一」(『早稲田政治公法研究』1996年12月)。

- ・ Pyper R., Robins L. (ed.), *Governing the UK in the 1990s* (St. Martin's Press 1995).
- ・ Pollitt C., Birchall J., Putman K., *Decentralising Public Service Management* (Macmillan, 1998).
- ・ Hood C., "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, n° 1, 1991, pp. 3-19.

2 ニュージーランド(2)

NPMの発想をフルに活用して世界で最もドラスティックな改革を行ったのがニュージーランドである。この国での改革の要因もまたいくつかあったが、その中でもとりわけ重要なのは、やはり70年代の2度にわたる石油ショックと、旧宗主国であるイギリスがECに加盟したことによる、対ニュージーランド貿易優遇措置の喪失に伴う農産物輸出市場の縮小であった。このためニュージーランド経済は低迷し、2ケタ台のインフレ、GDP(国内総生産)の9%にも上る財政赤字、そして失業率5%といった深刻な危機状態に陥る。かような事態に直面して時の政府は、価格や賃金、金利の凍結令を発動したり、公共投資の拡大策をとるなどしたが、このような政策は結果として政府の経済介入・規制の強化のみに終わり、経済自体の活力を奪って停滞に拍車をかけることとなった。

84年に政権の座についた労働党のロンギ首相は、こうした状況の打破を目指して、NPMのコンセプトに基づく改革に着手し、これは90年に政権が国民党のボルジャー首相に移っても継続されて、長期的な改革として定着していった。ここで重要な点は、NPMはいわゆる左派・右派といったイデオロギーとは直接結びつくようなものではなく、政府の簡素・合理化といった成果志向の改革理念であることがここに如実に表れているということであろう。とまれ、ニュージーランドでは、イデオロギーを全く異にする政権の交代を超えてほぼ一貫した改革が行われてきたといえるのである。

ところでニュージーランドにおける改革には3つの基本戦略があった。それは、

① 規制の撤廃

ビジネスの活性化、市場メカニズムの重視。

② 補助金のカット

歳出の削減、産業過保護の廃止。

③ 雇用立法の刷新

自由雇用契約制の確立、労働組合の過剰介入阻止。

といった内容である。

そしてこれらの基本戦略に沿った形で、次々に具体的な方策が出されていくことになる。

まず政府は、為替管理や金利規制を撤廃し、資本の移動を自由にして、外国資本の参入を促した。これによって、銀行業が活性化し、国内の銀行数も著しい増加をみた。

次に、国内主要産業である農業に対する保護を削減する趣旨で、それまでの家畜価格維持補助金や農家への優遇貸付制度を廃止する。その結果、農家の経営意識が向上し、また土地や農業用機械の価格も低下して、農業自体の振興につながった。

税制の面でも大規模な改革が行われた。所得税、法人税の税率を大幅に引き下げ、さら