

# マネジメント理論とアカンタビリティに基づく地方公共団体の 行政改革について

——戦略計画・行政評価・公会計制度改革を中心に——

## 目次

### 序論

問題の所在

本稿の概要

### 第一部 行政機関におけるマネジメント理論の導入

#### 第一章 マネジメント理論の概要

第一項 NPM理論の基本理念および歴史の変遷（以上、本号）

第二項 NPM理論の特徴

第三項 NPM理論とマネジメント理論の関連性

第四項 戦略経営への展開

#### 第二章 各国のNPM理論導入の実例

佐  
藤  
  
隆

## 第二部 行政運営における行政評価制度の導入

### 第一章 行政評価制度の定義

### 第二章 政策評価法の概要

### 第三章 行政評価制度の実例

## 第三部 地方公共団体における企業会計制度の導入

### 第一章 企業会計制度導入の論点

### 第二章 地方公共団体における行政コスト計算書の作成の論点

### 第三章 地方公共団体におけるキャッシュ・フロー計算書および連結財務諸表の導入

### 第四章 監査委員制度

## 第四部 地方公共団体の行政改革に向けた提言

## 序 論

### 問題の所在

一九九〇年代以降、日本の多くの民間企業は「バブル経済」がもたらした負債の処理に苦しみ、企業業績の改善や存続のために、経営のスリム化・リストラチャリング等をはじめとする「経営改革」に取り組むことが求められた。一方、この「失われた一〇年」の間、日本の政府や地方公共団体では年々減じる税収とは裏腹に、「地方経済の活性化」という大義名分のもとでの「建設ありき」の発想により、その必要性を十分に検討せず、官僚が作成した「数値」による需要予測等に基づき、道路建設やダム建設等をはじめとする大型の公共投資を実施してきた。また、本格的な高齢社会到来に伴う年金、医療等の社会保障政策に関しては抜本的な解決策を見出せないまま、社会保障費が右肩上がりで増大している。この結果、日本の行政機関は全体で累計約七百兆円を超える多額の「将来への負債」を抱えることとなった。そして、慢性的な税収不足と、「地方分権一括法」による財源なき事務負担を政府から引き受けることにより、多くの地方公共団体でも、政府と同様に財政問題が表面化しており、少子高齢社会の到来を目前にして、政府・地方公共団体とともに財政危機を克服することが喫緊の課題となっている。

このような状況の中で、政府・地方公共団体は、少子高齢社会に向けて国民が安心して納得できるような行政運営を図るため、効率的で機動的な行政組織へ転換することが求められている。しかしながら、多くの行政機関ではこのような社会の要請とは乖離した組織運営を行っているためにその硬直化を引き起こし、制度が疲弊しているにもかかわらず、小幅な変更を繰り返すに留まり、抜本的な組織改革には着手していない。また、これまで行政機関では、組織として行政運営に関するアカンタビリティ（説明責任）の概念が周知徹底されていないために、行政情報の公開

が不十分であり、このことが国民の政治不信・行政不信を招いた原因ともなっている。

そのため、行政運営の透明化の観点から、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年五月一四日法律第四二号。以下、『情報公開法』という。）」が施行された。同法は、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」ことと、「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」を目的としており、行政組織運営を変革の方向へと導くための契機となる法律であった。

さらに、行政サービスの質の向上の観点から、効率的で質の高い行政活動を行うために、「行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成十三年六月二九日法律第八六号。以下、『政策評価法』という。）」が二〇〇二年四月一日に施行された。同法は、「政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図る」ことと、政策の評価に関する情報を公表することにより、「政府の有する諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすること」を目的としている。

以上、二つの法律は行政政府のアカウントビリティの明確化を目的とする点で共通しており、行政機関には、行政活動評価の結果や意思形成過程情報をはじめとする行政文書等の行政情報を、積極的かつ速やかに市民に向けて公表することが求められている。

ところで、「情報公開法」および「政策評価法」は、行政機関にアカウントビリティを求めるのみならず、行政運営そのものに民間企業的な経営理念およびマネジメントの理論を持ち込むことを意図したものと筆者は考える。なぜならば、民間企業が株主および市場への企業活動結果等に関するアカウントビリティを果たすために、財務諸表をはじめとする企業業績に関する書類を公表し、株主総会において経営陣の信任を得ることと同様に、「情報公開法」および「政策評価法」では、行政機関がステイクホルダーである市民に対して行政活動の結果をはじめとする行政情報

を公開し、彼らの信任を得ることを目指しているためである。さらに昨今では、市民は行政から提供される行政サービスに関して、内容の質的な側面と同時に、効果性や効率性、有効性を追求することとも求めていることから、行政機関では行政活動に関する業績結果、財政状況を公表することが必要不可欠になっている。

換言すると、行政機関におけるアカンタビリティとは、行政機関における行政活動の結果および財政状況等の行政情報を正確かつ迅速に公表することと、行政情報の公表を通じて行政運営に関する信任を利害関係者である市民から得ることを指すものであり、さらにこのことは、アカンタビリティの概念が行政情報の公開に加えて「マネジメント理論」が表裏一体のものであることを含意している。つまり、市民は納税者の観点から良質で効率的な行政サービスを求めており、それに対応して、行政機関は行政サービスの提供過程において、民間企業的なマネジメント理論を行政運営向けにアレンジして導入し、効率的かつ効果的にサービスを提供することが要請されているためである。結果として、現在では行政運営におけるアカンタビリティの概念とマネジメント理論は一体のものになっていると言えるのである。なお、最近ではPFDラッカーが、「マネジメントについて当然とすべき第一の前提は、マネジメントとは、あらゆる組織のための体系であり、機関であるということである。」<sup>(1)</sup>と論じており、組織が存在する以上は組織運営の基本的な理論であるマネジメント理論は欠かせないものであることから、行政分野においても行政組織の特徴に合致したマネジメント理論を導入することが必要不可欠であると考えられる。

この手法に基づいた行政改革は一九八〇年代以降、イギリスやニュージーランドをはじめとするアングロ・サクソン系諸国で既に実施されており、これは行政機関の運営の効率化を目指すために民間企業の経営手法やマネジメント理論を導入するもので、総称して「NPM (New Public Management) 理論 (以下、「NPM理論」という。)」と呼ばれている。NPM理論については、日本でも一九八一年から実施された「中曽根行革」における日本国有鉄道の民営

化を始めとする一連の行政改革で一時的に導入された手法である。しかし、その後の日本の行政機関は、行政組織の疲弊が表面化し、抜本的な行政改革の必要性を国内外から指摘されているにもかかわらず、実質的な進展が見られていない。このような状況の中、漸く日本での本格的な行政改革の取り組みが始まったのは二〇〇一年からだと考えられる。これは、小泉首相が打ち出した「経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針（二〇〇一年六月二六日、いわゆる『骨太の方針』）」の中で、NPM理論を導入した行政改革の実施の方針を示したことや、「地方分権改革推進会議（西室泰三議長）」において、地方公共団体の行政運営の効率化を図る観点から、外部委員が参画する行政評価制度や企業会計方式の導入等の民間経営手法を行政運営に取り入れることを求める最終意見書が二〇〇四年五月に提出されている状況にあり、<sup>(2)</sup>具体化した行政改革の胎動が始まったと言えるためである。さらに、「経済財政運営および経済社会の構造改革に関する基本方針二〇〇五（二〇〇五年六月一七日）」<sup>(3)</sup>では、行政サービスの効率化を図る観点から導入される「市場化テスト」および政府の資産・債務管理の強化のため民間企業の会計手法である「バランスシート」を行政機関でも作成すべきことが明記されており、イギリスをはじめとする欧米諸国で実施された「NPM理論」をベースとする行政改革の実施が様々な側面で検討されている状況にある。以上のことから、日本の行政改革は、主にマネジメント理論および民間企業の経営手法の導入を強く意識した改革が実施される方向へ向かっていると言えよう。

しかし、一九八〇年代から行政改革の中核的な理論となったNPM理論は一九九〇年代以降、大きく分けて公共サービスの市場化を目指すイギリス等のアングロ・サクソン系諸国と市民参画を重視するスウェーデン等の北欧諸国との間で改革の手法および志向に関する相違が生じた。さらに、NPM理論に対して「国家の市場化」への批判および市民セクターと行政機関の協働の統治の視点による「ガバナンス」的な要素からの思想的な反論等が沸き起こり、行



政組織の効率化を強く意識したNPM理論そのものの限界も指摘されている。一方、日本ではNPM理論に関する理念の本質が広く普及していないことから、非営利組織である行政機関に対し、民間企業の運営手法を行政機関に導入する思想そのものが批判されている。

これらの点を踏まえ、本稿では行政機関の運営面におけるアカウンタビリティの概念とマネジメント理論の不可分の一体性を、民間企業的なマネジメント理論の行政機関への導入、行政評価制度の活用、民間企業的な発生主義会計を用いた公会計制度改革という三つの改革手法を連携させることにより検証することを目的としている。

このために本稿では、一九八〇年代に導入されたNPM理論の検討をまず行い、バランス・スコアードカード等の現代の民間企業における経営手法を公共部門に導入し、また、市民や民間企業とのパートナーシップによる「ガバナンス論」の概念等を取り入れ、さらに、NPM理論についても日本の行政組織に適合させるための必要なアレンジを加えて、総じて、個々の改革手法をアカウンタビリティの概念という統一的視点のもので相互に関連させながら論じることとする。以下でこの点を敷衍して三点にわたり説明する。

第一に重要なことは、数値化された明確な戦略計画の策定とその計画の効率的かつ効果的な実施であり、これらを実現するために必要な理論である「マネジメント理論」を行政機関へ導入することである。マネジメント理論については既に述べたように、これまでは一般に民間企業特有の経営管理理論であると考えられており、行政組織等の非営利組織には本格的に適用されてこなかった。しかし、この理論は本来、民間企業とともに政府機関や非営利組織に適用された科学的管理法の一つであり、さらに、昨今の民間企業では、社会性を重視して企業の存在意義や使命（ミッション）を明確化し、基本的な目標、価値観、行動原則を明文化した「経営理念」に基づき、社会との調和を維持しながら、企業の継続的な優位性の維持と収益を上げる組織を構築するために、段階的な戦略計画を策定する「マネジメン

ト」手法を取り入れることが主流になっており、企業組織の活性化に大きく寄与している。本稿ではこの手法を行政機関に適合させて導入する手法を論じることとしたい。

第二の論点は、行政評価制度についてである。行政評価制度は行政機関における事業および施策等の行政活動や提供した行政サービスの成果に関する評価を目的とするものである。さらに、行政評価制度はそれだけに留まらず、地方公共団体の首長および議員の任期中における政治活動の評価結果を示す指標という側面も有する。本来の民主政治のあり方は、政治家を志す者が政権公約であるマニフェストを掲げ、政策の方向性や目標値に関する「政権公約」を市民に示し、その内容や政治姿勢、これまでの業績等を加味し、市民が政治家や政策を選択することであり、欧米諸国ではこのスタイルが既に確立されている。そのため、行政活動の成果・業績を示す行政評価制度の中立性および正確性を行政機関は担保する必要がある、事業実績のみならず、事業の有効性や効率性についても多角的な視点から評価を実施することが肝要であり、行政機関は市民に対し、政権選択に資するための資料を提供する姿勢が求められる。本稿では、行政評価制度が行政活動結果および政治家のマニフェストの達成度を示す評価制度であるという視点に基づき、これを戦略計画や発生主義会計と関連づけながら論じる。

第三の論点は、真の財政状況や行政サービスのコスト状況を示すことができる発生主義会計の公会計への導入を早期に実現することを目的とする。世界的にも欧米諸国を中心に民間企業的な発生主義の会計手法を行政機関に取り入れられる動きがあり、発生主義会計とマネジメント理論、行政評価制度とを相互に関連づけることは、行政機関の運営手法そのものを劇的に変革させることに繋がる。しかし、日本の行政機関における会計手法は、現在でも単年度の予算額および執行額のみを管理する会計手法を採用しており、例えば、公共施設を建設した場合の減価償却額、財産価値、ランニングコスト、さらにはサービスコスト等の金額は、予算・決算数値においては公表されず、算定すらなさ



れていない。そのために、正確な財政状況の把握が困難となっており、結果として真の財政状況を市民に公表することは不可能となっている。また、現行の会計手法の下では、監査および決算時に予算の執行率が問題となるため、単年度で与えられた予算を使い切るといふ発想にとらわれやすいことから、現在の会計手法は予算を効率的に執行する観点からは適切な会計手法とは言えない。このことが効率性を無視した行政運営が行われている主な原因であることから、本稿ではこれらの点を踏まえ、(イ)発生主義的会計手法の行政機関への導入方法、(ロ)発生主義的会計手法と戦略計画および行政評価制度とを関連させた行政機関における新たな「行政活動報告書」の作成の方法を論じる。これまで日本でも、これらの改革手法は詳細に分析され、それぞれの改革ツールが連携することは紹介されている。しかし、これらの改革手法がアカウンタビリティの概念に基づき、相互に関連していることが詳細に論じられている例が少ないため、本稿では特にこの視点から日本の行政、とりわけ地方公共団体の行政改革手法を論じることとしたい。

現在、日本の行政でも行政改革が実施されているが、殆どの組織は官僚主導により財政再建の観点からNPM理論の導入を検討しており、行政改革の真の目的である行政サービスの質の向上と市民参画の視点が軽視されていることは否めない。本稿では、このような批判の視点から、日本の行政機関に対し、効率化を追求することを目的としたアングロ・サクソン系諸国が一九八〇年代に導入したモデルのNPM理論をそのまま導入するのではなく、右記のアカウンタビリティに関する理論とマネジメント理論を融合させた新たな行政改革手法を述べる。NPM理論をベースとし、日本の行政機関の特性を踏まえ、組織を活性化させる先進的な民間経営手法、例えば、民間企業の組織運営の基本である「マッキンゼーの七つのS」<sup>(4)</sup>の着眼点に注目し、その手法を可能な範囲で日本の行政機関に適用させることを論じることとし、その際の分析の対象を市民と直結した行政サービスを提供する地方公共団体に置くものである。

これは、筆者の見解として、地方公共団体においては現在、市民の視点に立ち、NPM理論をはじめとする民間経営手法を導入して効率的に行政サービスを提供する組織を構築すると同時に、地方分権時代に即応した地域の特性を踏まえた行政運営が求められており、また、実際にこのレベルでも行政サービスの質の向上や市民参画の視点が重要視されているためである。

総じて本稿では、行政機関のマネジメント理論である「PM (Public Management) 理論」の重要性を指摘し、その上で従来のNPM理論の思想やその批判点を踏まえつつ行政サービスの質の向上に着目し、「マネジメントもガバナンスも」という立場も選択しながら、アカウンタビリティの概念とマネジメント理論を融合させた新たな行政運営手法を提示することを目的としている。

### 本稿の概要

本稿は、まず、行政改革に必要な手法であるマネジメント理論の基礎的な位置付けとしてのNPM理論の概要を批判点を踏まえつつ、戦略計画の策定およびマネジメント・サイクルの重要性に触れながら論じる。次いで、「行政評価制度」につき、効率的かつ効果的に行政サービスを提供することを前提に、戦略計画とリンクした行政活動結果とその業績を市民に公表すべきだという観点からこの制度を考察する。さらに、「公会計制度改革」については、発生主義会計の導入を前提に、特に行政サービスのコスト計算の実施に着目し、これを行政評価制度との関連性を中心にアカウンタビリティの概念により関連付けて論じる。

具体的に第一部では、欧米諸国で取り入れられた行政機関におけるマネジメント理論の先駆けであるNPM理論を概観する。ここでは、NPM理論で先行したイギリスとニュージーランドの事例を取り上げながら、NPM理論のフ

レームを説明するとともに、先の批判を念頭に置きながら、戦略計画と予算制度を連携させる手法と組織におけるマネジメント・サイクルの導入方法を中心に考査する。

第二部では、マネジメント理論との連携という視点から、行政活動の業績を評価する「行政評価制度」について述べる。具体的には、「政策評価法」を解説し、事例としてアメリカの州および地方政府、三重県および宮城県の事例を取り上げる一方で、戦略計画と関連させた本格的な行政評価制度の導入に必要な論点を取り上げる。

第三部では、世界的な潮流となっている民間企業会計方式に基づく公会計制度改革の詳細について述べる。具体的には、現行の公会計制度および監査委員制度の問題点を指摘し、地方公共団体への貸借対照表、行政コスト計算書およびキャッシュ・フロー計算書等を導入するために必要な手法を、戦略計画および行政評価制度との関連性を踏まえながら論じたい。

第四部では、以上を総合してマネジメント理論と行政評価制度および公会計制度改革の関連性、行政改革に必要な手法を総括的に考査することにした。具体的には、行政組織内部の組織改革に主眼を置き、情報公開や外部のマネジメント機能の導入等も踏まえ、多角的な視点から行政改革に必要な提言を示すこととする。

## 第一部 行政機関におけるマネジメント理論の導入

### 第一章 マネジメント理論の概要

#### 第一項 NPM理論の基本的理念および歴史の変遷

現在、欧米諸国や日本を含めた多くの先進諸国では、経済の成熟化や少子高齢社会の到来等に伴う社会経済情勢の

変化とともに、市民の様々な活動が活発化し、行政サービスに対する市民のニーズの多様化と高度化が進んでいる。同時に、納税者（市民）は行政に対し、行政運営の効率化を望んでおり、税負担に見合った行政サービス（Value for Money、以下「VFM」という。）を行政側に要求することが大きな一つの潮流になっている。

このように多角化し、ある部分では相反する行政課題の解決策の一つとして、現在、先進国をはじめとする世界各国で行政運営に民間企業の経営管理手法であるマネジメント理論を導入する動きが活発化しているが、この理論の先駆けとしては、欧米諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された行政経営理論である「NPM理論」が有名である。この「NPM」という用語は、イギリス、オーストラリア、ニュージーランド等において、一九八〇年前後から行われてきた行政改革の共通特徴の手法の呼称として用いられはじめたものだが、日本では大住莊四郎氏や上山信一氏が先駆的にNPM理論を紹介してきており、地方公共団体の中では三重県庁がニュージーランドに調査団を派遣するなど、早くからNPM理論の導入を進めてきた。

イギリスやニュージーランド等において、行政機関にNPM理論を導入し、行政改革を断行した共通の背景としては、社会福祉費の増大やそれに伴う財政状況の悪化とともに、行政組織における生産性と効率性が問題となっていたことが挙げられる。そのため、硬直化した行政組織を改革し、新たな行政運営の方向性や様々な業務の改善方法を各国が模索していた状況にあった。その結果として導入された手法が、公共部門の効率化・活性化を図るための革新的な行政運営理論であるNPM理論である。

NPM理論の特徴は以下の二点に集約される。

第一は、行政組織運営に民間企業の経営手法を可能な限り取り入れ、行政運営の基準を従来の「法令・規則の遵守」から、それらの視点に加え、「成果・業績重視」へとダイナミックに転換させることである。

第二は、上記と関連して、行政サービスの提供手法を見直したことである。つまり、PFI (Private Finance Initiative、以下、「PFI」という。)や民間委託、民営化等の導入を含めて、市民に提供する行政サービスすべてを行政機関が提供するのではなく、民間企業等にも公共サービス提供主体の役割の一端を担ってもらうことである。この点については、「政府は、財・サービスを他者から購入して、国民に提供する『購入者 (Purchaser)』であり、国民に直接供給する『供給者 (Provider)』ではない。」<sup>(5)</sup>とも言われており、それは行政機関が公共サービスの提供を一手に引き受けていた方針から転換することを意味している。

さらに、イギリスやニュージーランドにおいて一九八〇年代に導入されたNPM理論については、共通概念として四つの基本原則があるとされてお<sup>(6)</sup>り、重要な視点であることから以下で紹介したい。

第一は、顧客志向 (Customer Orientation) である。これは、公共サービスの利用者、あるいは納税者を「顧客」と見立て、その満足度を最大化することが行政の使命だとする考え方である。なお、この点について本稿では、地方公共団体の行政運営手法を主に論じることから、「顧客」という呼称は馴染まないため、NPM理論そのものを論じる第一部以外では基本的に「住民」という呼称を使用し、例えば「住民志向」や「住民満足度」という用語を用いるものとする。

第二は、成果主義 (Managing for Results) である。これは、手続的に正しいものであっても、住民が目に見える具体的な成果を示せない限り、良いサービスを提供したことにはならないという、「VFM」の思想に基づく考え方である。

第三は、競争原理 (Competition) の導入である。行政機関は本来、競争環境にはさらされていないことからイノベーションが起こりづらく、生産性も向上しないという特徴を持っている。そこで、NPM理論では提供している行



政サービスの実質コストと民間企業に委託した場合に想定されるコストを比較する「市場化テスト」や、これらの数値によるサービス水準を地方公共団体間で比較分析（ベンチ・マーキング）し、結果を公表することにより改善努力を促すことを目指している。

第四は、ヒエラルキーの簡素化および現場への権限委譲である。企業経営では、現場職員に十分な裁量を与えることにより、業務効率が上がることが実証されており、また、組織構造を簡素化した権限委譲は、外部環境の変化に対しても迅速かつ柔軟に対応できる組織を構築することに繋がる。なお、権限委譲を実施する際に重要なことは、各職員に個人としての役割を示し、さらに、権限と責任の所在を明確化し、信賞必罰を徹底させることである。その結果として、中枢部門で管理するコストの削減を図ることが可能となる。

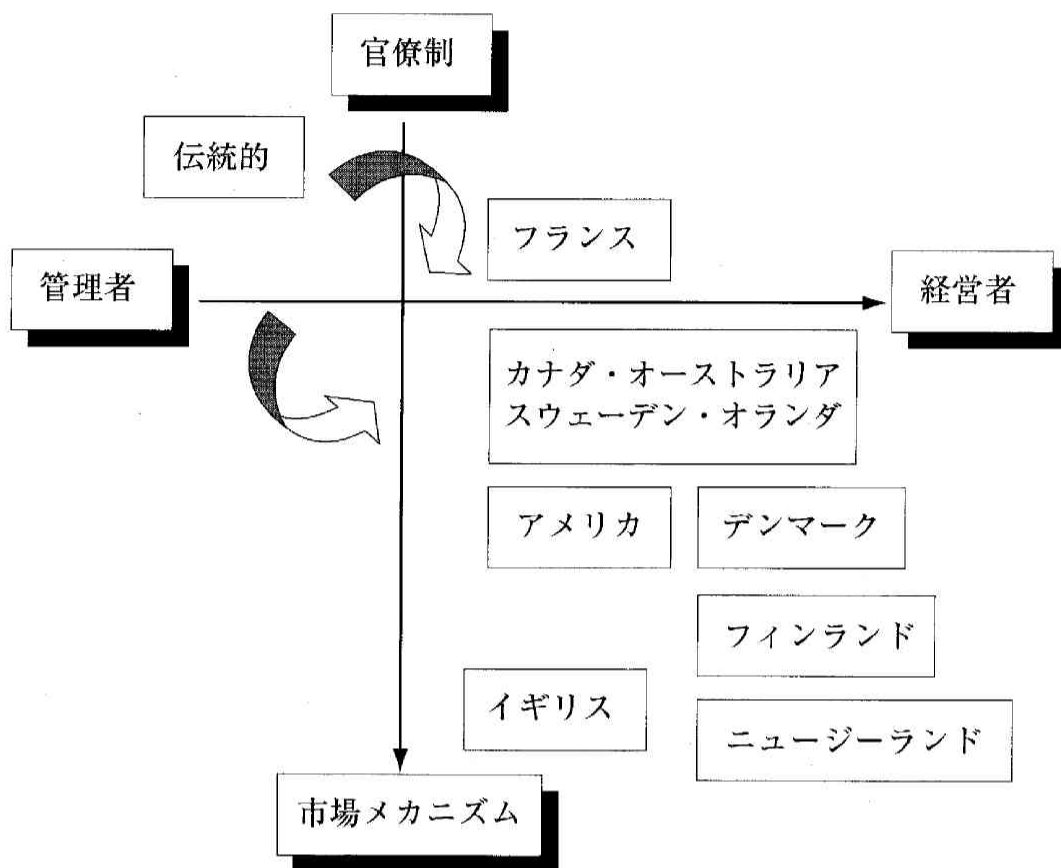
現在、NPM理論に基づく行政改革は、イギリスやニュージーランド等の国々が先駆的な取り組みを行っているが、世界的に理論および手法が統一されてはいないため、各国の行政府では各々の特性に基づき、効率的な行政運営方法を模索しながら行政改革を実施している状況にある。この点については、Naschold（一九九六）やOECD（一九九七）、Politt, C. and Bouckaert, G.（二〇〇四）がNPM理論の志向に関する以下のような分析を行っている。

まず、Naschold（一九九六）は、各国のNPM理論の取り組みを「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）」の三つの類型に整理した。

これとは別に、OECD（一九九七）は、OECD加盟国を対象とするアンケート調査をもとに、「パブリック・マネジメント・モデル」の特徴を、管理者（Administrator）から経営者（Manager）へ、官僚制（Bureaucracy）から市場メカニズム（Market-Type Mechanism）へと二つの流れを軸として、各国のNPM理論の指向を分析しており、「イギリス・ニュージーランド」等のアングロ・サクソン系諸国、「スウェーデン、ノルウェー、フィンランド」



### NPM改革の類型



等の北欧諸国、「オランダ・フランス」等の大陸系・ラテン系諸国の三類型に大きく分類することができる<sup>(8)</sup>。これによる世界各国のNPM理論の類型は上図のようになる。

さらに、Politt, Cand Bouckaert, G. (2004)は、公共経営改革を① Maintain (維持)、② Modernize (現代化)、③ Marketize (市場化)、④ Minimize (極小化)の四つに類型化している<sup>(9)</sup>。

これらの類型については程度の差はあるが、基本的にNPM理論における民間経営部門のエッセンス導入の程度を示すものであることは変わりない。そのため、本稿では、現段階で最新のPolitt, Cand Bouckaert, G. (2004)の主張をもとに、NPM理論を類型化することとする。

Politt, Cand Bouckaert, G. (2004)の四つの類型については具体的に、

① Maintain (維持) 既存の官僚制度の軽量化を図る程度の改革。規制緩和と予算・財政

コントロールによる歳出削減を実行するもので、連邦政府レベルのドイツと一九九〇年代半ばまでの EU が採用した型である。なお、ドイツにおける NPM 理論の類型は、OECD (一九九七) も市場メカニズムの活用を伴わない改革「現状維持 (Maintain)」だと論じている。

## ② Modernize (現代化) 国家の現代化を目指す改革であり、以下の二つの類型が存在する。

第一は、経営型現代化であり、マネジメント理論のシステム、手法、技法の導入によって、公務の専門職化に向けた改革を行うもので、ベルギー、フランス、イタリアがこの型に含まれる。階層性のテクノクラート支配という伝統を持つ中部ヨーロッパ型とも言える。この点について、Naschold (一九九六) の分析は、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド等の北欧諸国を中心に採用している「契約モデル」として、OECD (一九九七) では、市場メカニズムの適用を緩やかに留め、限定的に活用するという「スウェーデン、ノルウェー、フィンランド」方式として整理している。

第二は、参加型現代化である。国民国家内のサブ単位に分権を進め、自治を強め、市民参加を促進しようとするものである。オランダ、スウェーデン、フィンランドがこの型に入る。公開と平等性に重きを置く文化を持つ北部ヨーロッパ型と呼ぶこともできる。この点について、Naschold (一九九六) の分析は、デンマークやオランダで採用されている「市民主導型モデル」として整理している。

後者のモデルについては、市場メカニズムやマネジメント理論の導入が論点の中心であったこれまでの NPM 理論のフレームの中では議論されていなかった領域であった。しかし、Politt, C. and Bouckaert, G. (二〇〇四) はこの点に関して、住民の参画および NPO 等との協働については市場メカニズムの導入と同様に公共部門改革のメニューの一つとして考慮すべき事項であると整理しており、NPM 理論を形成する要素として位置付けるこ

とが可能である。

③ **Marketize (市場化)** 根本的な改革を目指し、公的部門の業務領域の再構築を試みるものであり、公的部門に市場メカニズムと競争原理を導入するものである。また、行政職員に対して、契約による任命と成果による給与を適用し、外部からの人材の登用も図ることを想定している。さらに、発生主義会計、業務過程の再設計、ベンチ・マーキングといった民間部門の経営手法を取り入れるものである。この型は、イギリス、ニュージーランド、オーストラリア、アメリカと一時期のカナダが追求したものである。謂わば、NPM理論の中核グループがこの型に属するものである。

この点について、Naschold (一九九六) は「顧客選択モデル」として整理しており、公企業あるいは非市場分野において、民間企業・NPOとの競争条件を高め、市場メカニズムを活用し、行政組織運営の効率化を目指すものであり、イギリスやニュージーランド等のアングロ・サクソン系諸国が採用する方法としている。また、OECD (一九九七) は公的企業の民営化、民間委託やバウチャー手法をはじめとする広義の意味での民営化を活用し、市場メカニズムを積極的に導入することにより公共部門自体の活性化を目指すイギリス・ニュージーランド等の「アングロ・サクソン系諸国モデル」として整理している。

④ **Minimize (極小化)** 民間化できるものはすべて民間化し、極小国家を実現して夜警行政機構だけを残そうとする改革。右記③の種類の極端な形態であり、サッチャー、レーガン等が当初想定したもので、事実上は存在していない。

これら四つの類型の中でNPM理論は右記③のもののみが適合的であるというのが、Politt, Cand Bouckaert, G. (二〇〇四) の主張である。北欧諸国でもアングロ・サクソン系諸国と同様に、行政組織そのものにマネジメント理

論をエージェンシー中心に段階的に行政組織へ導入している。このため、北欧諸国における行政改革もマネジメント・システム、マネジメント・ツール、マネジメント・モデルの三つの観点から、「英国などのNPM改革と同様に整理を行うことが可能であり、その運用と体系的な取り組みからみると、パブリック・マネジメント・モデルの収斂を感じさせるものである。」<sup>(10)</sup>との指摘もあり、NPM理論に限定することなく、行政組織の運営面に「マネジメント理論」を導入することは世界的な潮流と言えるだろう。

本稿では、行政運営面に関して、序文でも述べたように日本の行政機関に対し、効率化を追求することを目的とした「市場化モデル」のNPM理論のみならず、その視点に加え、アカウンタビリティを通じた市民の行政への参画を想定した行政組織の運営に関して論じるため、NPM理論においては右記のPolitt, C and Bouckaert, G. (1004)の主張である②Modernize (現代化)と③Marketize (市場化)の要素を加味しながら論じることとした。

ところで、「イギリス・ニュージーランド」等のアングロ・サクソン系諸国が採用するNPM理論と、これよりも改革への速度が緩やかである「スウェーデン、ノルウェー、フィンランド」等の北欧諸国で採用するNPM理論の決定的な違いは、行政運営に対する市民やNPO等による参加および協働に関する概念の相違にある。イギリスやニュージーランドでは、政府の政策目標や戦略策定は政府固有の機能であり、選挙を通じて政府のマニフェストやビジョンの策定といった政権選択が実現されると考えられており、行政機関は政権政党が示すマニフェスト(ビジョン・戦略目標)の実現のために必要な施策や事務事業の検討と、効率的で効果的な事業の執行を担うという役割を持つ。以上から、市民は公共サービスの顧客だという認識に留まるため、政府の意思決定過程に参画することは基本的には想定されていない。

一方、北欧諸国では、NPM理論について「政府の失敗」の克服という観点から、行政への参加型社会構造が前提

として存在している。また、市民の参画による政策形成や協働の仕組みが根付いていることもあり、このような社会では、公的部門の改革についても政治の機能を補完する意味で市民の行政への参画や協働が重視されており、「イギリス・ニュージールランド型」とは一線を画すものになっている。この点は、序論における問題意識から、行政への市民参画を想定した北欧諸国における行政組織の運営手法は、日本の行政改革においても大いに参考にするべきであると考ええる。

このように、行政機関にマネジメント理論を導入するNPM理論は、一九八〇年代に公共経営改革の大波を生み、世界各地を席卷した。その影響は多大であったが、まさにそれ故、一九九〇年代、特に一九九五年以降に批判の声が噴出するようになった。

具体的な批判の論点は以下の七点に集約できる。

第一は、「NPM理論は本当に新しいのか」というものである。Hood, C (一九九八) は、政府の失政に対する矯正法としては従来から、①監視、②内部相互批判、③競争、④偶発性が用いられてきた。これら四つの要素は変わらず、変わったのはその要素のミックスの仕方、組み合わせの方法だけであり、「規制方式として専ら競争にだけ全ウエイトをかけるのは、実行可能な長期戦略とはみなしえない。」<sup>(11)</sup>と述べている。

第二は、NPM理論を受容し、何らかの成果を上げたのは先進工業国、とりわけ英語圏の先進国に限られているのではないかという批判である。この点について、Politt, Cand Bouckaert, G. (二〇〇四) は右記のとおりNPM理論を類型化したうえで、NPM理論はMarketize (市場化) を目指している「イギリス・ニュージールランド」的手法のみが適格的であると指摘しているが、北欧諸国でもこの理論を政府部門に一部導入しており、この点に関しては、NPM理論の総論ではなく、一部の側面のみを取り上げた批判とも言える。

第三は、第二に関連して、開発途上国においては、NPM理論以前の旧来の国家、開発国家への回帰がなされているのではないかという理論を、Minogue, M. (一九九八) が唱えており、「開発途上国においては、民間化はレトリックであつたにすぎず、実質ではなかった。中核的な行政システム、とりわけ戦略センターを強化し、行政職員に人材を集めなければならない。」<sup>(12)</sup>と述べている。

第四に、NPM理論は国家対市場の問題に捉われすぎて、市民社会を閑却している旨、批判が展開されてきている点である。事実、開発途上国において、あるいは先進工業国においても、生活上の困難を抱え、不利な立場に置かれている人々がいる。そうした人々の立場から、国家—市民社会を再編するべきであるというものである。Mackintosh, M. (一九九八) は、「socially developmental State (社会的開発国家)」<sup>(13)</sup> Chambers, R. (一九九八) は、「responsible well-being (責任ある幸福)」<sup>(14)</sup> Chancey, H. (一九九八) は、「political public (政治的公衆)」<sup>(15)</sup> という概念をそれぞれ喚起し、社会的統合への呼びかけを行っている。

第五は、市民観をめぐる批判である。これまで、市民は政治的リーダーを選挙し、そのリーダーの下で中立的な行政機関の官僚が政策を執行していることから、市民は法の主体というよりはむしろ法の客体という存在であつた。その後、このような古典的な「市民」とは異なる、当初のNPM理論が想定する「納税者」を強く意識した市民像が登場した。彼らは公的サービスの受け手であり消費者であると同時に、自ら支払った税金に値する付加価値 (VFM) を求めているとされる。しかし、昨今では市民観にさらに新しいイノベーションが起きている。この点について Maes, P. (一九九八) は、「市民とは、政府と行政に対して時に反対者となり、またパートナーとなるものであることが明示的に理解されるようになった。」<sup>(16)</sup>と指摘しており、筆者の問題意識から、この視点はこれまでの市民と行政との関係を再考するという点で、行政運営の重要な要素の一つであると考えている。



第六は、アカウンタビリティの観点から、NPM理論は責任、特に政治的責任を曖昧にしかねないとの批判が広く沸き起こった点である。Reichard, C. (一九九八) は、業績評価の導入によって、「政治的説明責任は、少なくともその伝統的形態においては縮小され、弱体化させられた。」<sup>(17)</sup>と述べている。これに対して、Mulgan, R. (二〇〇二) は、NPM理論に対してより肯定的である。NPM理論のアカウンタビリティ改革は、インプットやプロセスといった細部への政治的介入に焦点を当てるのではなく、結果と顧客への責任を重視しようとし、それなりの成果を収めたと認めている。しかし、例えば due process (適正手続) を蔑ろにしなかったであろうかという視点から、Mulgan, R. (二〇〇三) は、「公衆は継続していく政治的争論に参加する手段として、そして同時に、公平と公正の原則に関する安全装置として、適正手続に対していまだに強い関心を有している。」<sup>(18)</sup>と問いかけてもいる。

第七は、マネジメントからガバナンスへという流れが一段と勢いを増していることであり、筆者が最も重要なNPM理論に関する批判と受け止めているので再掲し、「ガバナンス」については、前掲Politt, Cand Bouckaert, G. (二〇〇四) が引用している定義を引用する。「ガバナンスが意味するものは、あるグループの集団的活動を先導したり、抑制したりする、公式的、非公式的な過程や制度である。ガバメント(政府)は、ガバナンスの部分集合であり、権威を持って活動し、公式の義務を創出する。ガバナンスは、必ずしもガバメントによって排他的に指揮されるわけではない。政府、民間企業、企業連合、非政府組織(NGO)、NGO連合が総体としてガバナンスに参加する。時には政府当局は抜きにしてである。」<sup>(19)</sup>このようなガバナンスの概念は、Löffler, E. (二〇〇三) による政策ネットワークの定義、「政策ネットワークは、様々なアクターから構成される。これらのアクターは、それぞれに自分自身の目的と戦略を持っているのだが、しかしまた、公的政策のアウトカムについての望みを達成するために、相互に依存し合っている。」<sup>(20)</sup>に通ずるものである。

また、Bovaird, T. and Löffler, E. (1100119) も、「現代の難問をガバナンス志向で解いていくのには、単一の機関だけでは無理なので、ステイクホルダーが協同して、多角的なネットワークキングをしなければならない」と指摘しており、その上で、「こうした相互活動には、お互いの間の信頼関係が不可欠である。また、すべての相互活動の中に、透明、潔白、正直、公平、多様性の尊重といったことが埋め込まれていなければならない。NPM理論はサービスの質を追求し、競争力を重視し、私的部門の経営を公的部門に導入し、市場を機制に用い、経済の論理に従った。これに対して、ガバナンスは市民第一にコミュニティと生活の質を大切にし、市民社会を強くし、ネットワークを編み、政治の論理を復権する。<sup>(21)</sup>」という趣旨の主張をしている。つまり、行政運営の基本は、アカウンタビリティを前提に市民との協働を通じて行政と市民とを包括するネットワークを構築することであり、その組織運営にはマネジメント理論を導入することが必要不可欠であると言える。

さらに、業績評価に関連して、Bouckaert, G. and van Dooren, W. (1100111) も、「業績評価の測定とマネジメントの焦点は、生活の質に関する指標とガバナンスの質へと移った。<sup>(23)</sup>」と述べており、筆者自身もこの実論は、行政サービスが業績および事業そのものの有効性を重視する姿勢に転換することを意味していると考えており、行政機関のマネジメント理論および業績結果を正確に評価する行政評価制度の導入が必要な状況であることを示す主張である。

これらのNPM理論への批判は、NPM理論そのものを矮小化したうえで弱点を突いてきている面もあり、多少不公正に思えるが、すべてが不当なわけではない。NPM理論の発展にとって貴重な貢献であると受け止めるべきであり、行政機関はNPM理論に「ガバナンス」の視点を加えることが肝要であると考えるべきである。

一方、日本ではNPM理論に関する一般的な見識が普及していないことから、市民と行政機関のあり方といった観点からではなく、民間企業の運営手法を行政機関に導入する思想そのものが批判されている。この点に関し、先述し

たNPM理論の四つの基本原則「顧客志向」、「成果志向」、「競争原理の導入」、「ヒエラルキーの簡素化および権限委譲」に基づき筆者の見解を述べる。

まず、顧客志向に関する批判については、これまで日本の行政機関は自らを「統治機関」と認識しており、この考え方が抜け切れておらず、これは住民から委託された「行政サービスの提供公社」という発想が薄いことに由来しているとして考えられる。本来、納税者は民間企業の株主に相当するものという見方もできるため、特に地方公共団体では、財務状況および業績の公開を通じて住民との共同財産である行政財産の価値を高める意識を持つことは当然の責務である。地方公共団体側も住民側もこの点の認識が希薄になっており、住民側も一方的に行政機関に対して要求のみを訴え、行政とのパートナーである住民としての本来の責務を果たしていない者も多い。そのため、住民側も「住民自治」の観点から、行政側に運営の全てを任せるのではなく、参画や協働を通じて住民の意見を行政に伝えることや、行政側もこれらの意見や意向を積極的に取り入れる視点が必要になる。

第二に、成果主義への抵抗感であるが、これまでの行政機関では行政活動の成果よりも、予算の獲得と獲得した予算を法令や通達どおり、執行残額を残さずに消化することが求められていた。換言すると、効率性や住民の満足度よりも、予算の獲得や合規性の方が重要視されていたのである。これは、行政機関内部においても「経営」や「効率性」に関しては、営利組織である民間企業が利潤を追求する手段として用いる概念であり、非営利組織である行政機関には妥当しないと認識していたことに起因する。しかし、多くの地方公共団体では、財政難により効率性を否が応でも重視しなくてはならない状況であることから、行政運営に成果主義を導入することも環境的には受け入れざるを得ない状況にあることは確かであろう。

第三に、競争原理の導入に関する抵抗である。これは、官僚中心の「計画行政」の弊害に原因がある。つまり、日

本の行政機関はこれまで、市場的にも社会的にも受け入れられない、あるいは存在意義が失われた事業であっても、計画が策定され、予算計上されている事業については中止することを許されない風潮があった。また、これまで行政機関では、計画の変更を政策の失敗と捉える行政文化もあり、自らの「非」を認めるような思想が行政機関の中になかったことも事実である。そのため、これまでの行政運営手法の結果が明確化される競争原理の導入は、組織として受け入れ難い状況にあることは確かであり、競争原理の導入に対する行政機関側の批判は、行政サービスの切捨てや縮小に繋がる等の趣旨に大概は集約される。しかし、行政機関は必要以上に肥大化し、本来、民間企業等が提供することが妥当であるサービスまでも行政機関が提供しており、また、知識社会の到来による専門性や専門的知識が求められる中、民間企業と比較して専門的知識等の蓄積が不足していることが原因で、行政サービスの相対的な質の低下を招いている。このような状況の下で、行政サービスの質の向上および効率化の観点から競争原理を導入することにより、多くの行政サービスは市場で淘汰され、行政側で価格やサービス面をコントロールすることがなければ、提供されるサービスの水準は向上し、価格も適正化されることは想像に難くない。なお、競争原理の導入および市場化が馴染まない行政サービスの一つとして、生活保護費給付等の給付行政が挙げられる。給付行政については、市民の最低限度の生活を保障するという行政機関の存在意義の観点から、制度の存続とともに有効性および効率性に留意しつつも、引き続き行政機関が提供しなければならないサービスであると考ええる。そのため、このような行政サービスが存在する限り、競争原理の導入が行政サービスの切捨てには繋がることはないと言える。

第四に、ヒエラルキーの簡素化および権限委譲に関する批判については、日本の地方公共団体では地方分権の時代が到来し、さらに、補助金や交付金等の一連の改革である「三位一体改革」が検討されているが、中央省庁→都道府県→市区町村という補助金配分の流れは旧態依然のまま存在している。そのため、予算の獲得と補助金の配分が、

特に都道府県では重要な業務となっており、硬直的な行政運営の原因となっているほか、補助金の執行管理と合わせ、権限の源を現場（市区町村）に委譲しては存在意義が失われてしまうことにもなり、そのおそれからの批判も強い訳である。

このことは、地方公共団体の組織内部についても同様である。つまり、総務・財政部局が予算と人事権を把握し、これらの官房部門・管理部門による「組織統制」が現在でも行政組織の主流となっている。この手法は、組織が成熟していない状況下においては、組織管理手法として有効的な方法であった。しかし、これらの手法は現在の成熟社会においては、経営面におけるスピード感の欠如、住民と行政現場との一体感の欠如、さらには、非効率性をもたらす原因となっていることから、これらを解決する手段として、官房部門から現場に権限を委譲することが必要である。

本稿では、それらのNPM理論に関する志向や批判点を踏まえつつ、序論でも述べたとおり、「マネジメントもガバナンスも」という立場を選択する。つまり、上記のPolitt, C. and Bouckaert, G. (二〇〇四)の主張に基づき、本稿で論じるNPM理論については、行政組織のマネジメント改革の観点から、民間経営手法のマネジメント理論を公的部門に積極的に導入するイギリス、ニュージーランド等で実施された手法を採用するものである。なぜならば、ネットワークをマネジメントできなければ、ネットワークによるガバナンスは実現しえないと考えるためである。なお、Boyard, T. and Löffler, E. (二〇〇三a)も同様の視点から、「公的マネジメントと公的ガバナンスの領域は分離しているが、しかし、相互に結びついている。どちらかが他の一方に対して先行したり、優越しているわけではない。この両者は共存しているし、共存するべきである。その政体内の人々の生活の質を高度化するために、適切な機制を通じて、一緒に働くべきである。」と指摘している。また、「パフォーマンス・メジャーメントとプログラム評価との連携やホリスティックなマネジメント・モデルの適用と活用は、先進的な政府マネジメントでの必須条件となっている。」<sup>(24)</sup>と言わ



れており、市民参画を前提とした行政機関そのものの組織運営に、マネジメント理論と行政評価制度を連携させて導入することが必須条件であると考えられる。

この点に留意し、以下の章では、アカウンタビリティの概念とマネジメント理論の表裏一体性という視点を基礎とし、NPM理論をベースに民間経営手法の導入を前提とした行政運営手法のあり方を論じる。

- (1) Peter F. Drucker. 2001. 『明日を支配するもの』(上田惇生訳)、ダイヤモンド社、(原書名: MANAGEMENT CHALLENGES FOR THE 21ST CENTURY). 九頁。
- (2) 『日本経済新聞』二〇〇四年四月二七日。
- (3) <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/050621honebuto.pdf> (二〇〇五年八月七日現在)。
- (4) 戦略 (Strategy)・組織構造 (Structure)・システム (System)・人材 (Staff)・スキル (Skills)・スタイル (Style)・価値観 (Shared Value)を指す。詳細は、池上重輔、二〇〇一、『図解わかる! MBA』PHP、四八頁。
- (5) 山内弘隆・上山信一編、二〇〇三、『パブリックセクターの経済・経営学』NTT出版、一七三頁。
- (6) NPMの基本原則および批判的意見については、上山信一・伊関友伸、二〇〇三、『自治体再生戦略』日本評論社、四一―四五頁。
- (7) Naschold, F. *New Frontiers in Public Sector Management*. Berlin・New York: Walter de Gruyter, 1996, p.96
- (8) NPM理論の各国の類型に関する記述および類型図は、OECD, *In search of results-Performance Management Practices*. Paris: OECD, 1997, pp.10-11. および大住莊四郎、二〇〇三、『NPMによる行政革命』日本評論社、一一―一四頁。
- (9) Poitit, C. and Bouckaert, G. *Public Management Reform-A Comparative Analysis Second Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2004, pp.96-102.
- (10) 大住莊四郎、二〇〇五、『NPMによる経営革新』学陽書房、六〇頁。
- (11) Hood, C. "Remedies for Misgovernment: Changing the Mix, but not the Ingredients", pp.9-21, in A. Hondeghem (ed.) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management: EGPA the Second Yearbook*. Amsterdam: IOS Press, 1998, p.20.



- (2) Minogue, M. "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector", pp.17-37, in M.Minogue, C. Polidano and D.Hulme (eds) *Beyond the New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998, pp.33-35.
- (3) Mackintosh, M. "Public Management for Social Inclusion", pp.76-93, in M. Minogue, C.Polidano and D.Hulme (eds) *Beyond the New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998, p.91.
- (4) Chambers, R. "Public Management: Towards a Radical Agenda", pp.117-131, in M.Minogue, C.Polidano and D.Hulme (eds) *Beyond the New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998, p.117.
- (5) Chancey, H. "Private Markets, Public Identities, Management and Tertiary Education in Contemporary Vietnam", pp.207-225, in M.Minogue, C.Polidano and D.Hulme (eds) *Beyond the New Public Management-Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1998, p.207.
- (6) Maes, R. "Political and Administrative Innovation as a Social Project", pp.111-122, in A.Hondeghem (ed) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management EGPA the Second Yearbook*. Amsterdam: IOS Press, 1998, p.111.-10
- (7) Reichard, C. "The Impact of Performance Management on Transparency and Accountability in the Public Sector", pp.123-137, in A.Hondeghem (ed) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management EGPA the Second Yearbook*. Amsterdam: IOS Press, 1998, p.133.
- (8) Mulgan, R. *Holding Power to Account-Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2003, p.185.
- (9) Politt, C. and Bouckaert, G. *Public Management Reform-A Comparative Analysis Second Edition*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p.10.
- (20) Löffler, E. "Governance and Government-Networking with External Stakeholders", pp.163-174, in T. Bovaird and E.Löffler (eds) *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2003, p.170.

- (21) Bovaird, T. and Löffler, E. "The Changing Concept of Public Policy", pp.13-24, in T. Bovaird, and E Löffler (eds) *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2003b, pp.18-19.
- (22) Bouckaert, G. and van Dooren, W. "Performance Measurement and Management In Public Sector Organization", pp.127-136, in T. Bovaird and E Löffler (eds) *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2003, p.128.
- (23) Bovaird, T. and Löffler, E. "Understanding Public Management and Governance", pp.3-12, in T. Bovaird, and E Löffler (eds) *Public Management and Governance*. London: Routledge, 2003a, p.11.
- (24) 前掲書『NPMによる経営革新』、七五頁。