

論文

日本型NPMの課題

新潟大学経済学部教授

大住 莊四郎



はじめに

「ニュー・パブリック・マネジメント(New Public Management)論(以下ではNPM論とする)」に基づく改革が日本でもようやく定着してきたようだ。北川知事の登場とともにいち早く改革に着手した三重県もNPM論を自らの改革の核心としたMPM(Mie Public Management)の展開を進めている。静岡県では施策レベルを核とした「業務棚卸」、青森県では「政策マーケティング」など施策から基本政策レベルでの評価のフレームワークの展開が進んでいる。また、基礎自治体レベルでも「三鷹市」「市川市」「川西市」などの先進事例に続く改革の動きが広がってきている。

しかしながら筆者のみるところ、日本型NPMは一部の開明的な先進事例をのぞき、NPM論の基本的な考え方を踏まえたものとは言い難い。民間委託・PFIのような市場メカニズムの活用や企業会計手法の導入、「政策評価」や行政評価の個々の手法の導入はこれまで順調に進められている。しかしながら筆者のみるところ、欧米の先進事例と日本のそれとの間には根本的な相違があるように思われる。これは、手法先行型で進められてきた日本型NPMのかかえる課題であり、NPMの理念や考え方を踏まえることがなければ、それらの効果はきわめて限られた範囲にとどまるであろう。これは、ひとことで言えば改革が「マネジメント」であるかどうかにかき集約される。

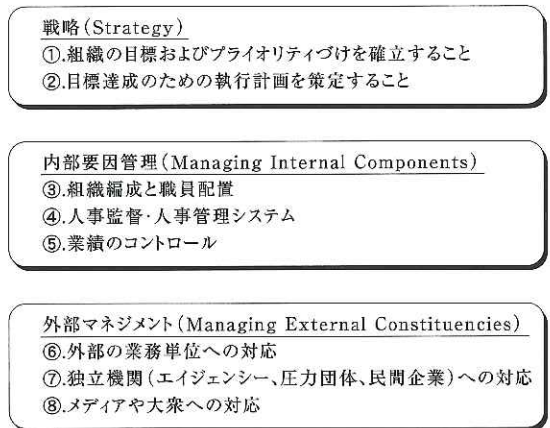
このような観点から本論では、NPMの本来の考え方を「マネジメント」の原点から整理する。その際、NPMでいう業績測定(パフォーマンス・メジャーメント)の意味を再検討する必要があるだろう。NPMにおいては、戦略経営プロセスとプログラムを核とした目標あるいは業績/成果による業務管理プロセスという二つのベクトルが重要であることをあらためて確認する。そのうえで、NPMのフレームワークは、厳密で客観性の高いシステム構築を目指すのではなく、内外のコミュニケーションをつうじてビジョンや業績目標を達成することに意義があることを明示する。このようなNPMの本来の姿を前提にしなが、日本型のNPMの今後の展開を検討する。

1.NPM論とは

NPM論とは(大住1999,p.1)、1980年代半ば以降、英国・ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成された革新的な行政運営理論である。その核心は民間企業における経営理念・手法、さらには成功事例などを可能なかぎり行政現場に導入することで行政部門の効率化・活性化を図ることにある。具体的なアプローチは、①.業績/成果による統制、②.市場メカニズムの活用、③.顧客主義への転換、④.ヒエラルキーの簡素化、である。

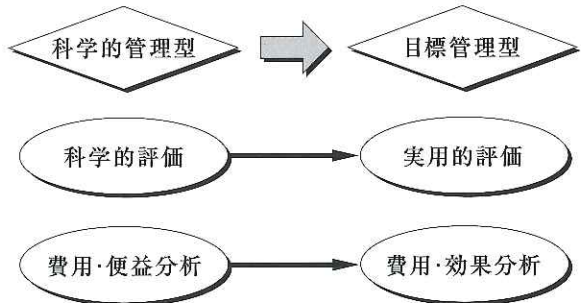
このような考え方は、公共選択論、プリンシパル・エイジェント論をはじめとした「新しい制度派経済学」、1980年代の「新保守主義」の政治経済的な潮流に支えられていると言われる。これらは、大局的な制度改革の理念や思潮であり、それらの重要性を否定することはできないが、より実務に近い視点からは、1980年代の経営学の革新を指摘する必要がある。これは、言うまでもなく「ニュー・マネジリアリズム」である。IT革命とグローバル化に象徴されるネットワーク型経済への移行により、ヒエラルキー的な階層組織をフラット化しするとともに現場への責任／権限の委譲と経営情報の集中管理を同時に進めることが適格かつ迅速な意思決定には必要不可欠となった。民間企業においても、オープンな取引を前提にして業務単位を細分化し、アウトソーシングの対象となる業務の分離と内部に残す業務単位の再構築を図る。このような考え方は、「ビジネス・プロセス・リエンジニアリング(BPR)」として体系化された。NPMは経営学の観点から捉えると、BPRの公共部門への適用なのである。その本質は、市場メカニズムを活用しながら個々のサービスの性質に見合った最適な公共サービスの供給形態を選択し、個々の業務単位をあらかじめ提示された業績目標を基準とした統制を徹底することを基本とする「契約型システム」への転換を図ることにある。

図1 Allison (1982) のいうマネジメント



しかしより重要なことは、NPMも「マネジメント」の一つのひな形に過ぎないということである。このようなことは、民間企業の経営ではそもそも論ずる必要はないだろう。しかし、これを公共部門のモデルとして適用する際には、そもそもその前提にある「マネジメント」とはなにか確認することはきわめて重要である。アリソン(1982)は「一般的なマネジメントの機能 (Functions of General Management)」として、戦略 (Strategy)、内部要因マネジメント (Managing Internal Components)、外部マネジメント (Managing External Constituencies) にわけている (図1)。このようなマネジメントを公共部門の組織運営に活かすためのもっとも有効なひな形 (ツール) としてNPMが提案されているということである。

図2 NPMによる転換



2. 実用的なフレームワークへ

このことの意味を理解するためには (図2)、目標管理あるいは業績／成果による統制の位置づけを確認する必要がある。「業績／成果による統制」の基本は、業績目標の設定と業績測定に基づく評価にある。しかしながら、このこと自体が行政評価の根本的な発想転換であり、同時に「科学的評価」と「実用的評価」の議論の終着点でもある (龍・佐々木2000)^{*1}。科学的評価とは、キャンベル (Donald T. Cambell) に代表される実験主義の主張に由来する。キャンベルは、自然科学における「実験計

画法」を社会科学にも当てはめようとした。母集団からランダムに二つの等質なサンプルを抽出し、一方を「実施グループ」他方を「比較グループ」として「実施グループ」のみにプログラムを課し、その効果を測定（インパクト評価）する。実際には、多くの場合実験計画法を厳密に「社会的実験」として適用することは困難であり、より簡便なインパクト評価手法が提案される^{*2}。

- ※1 龍・佐々木(2000)のいう「科学的評価」「実用的評価」の概念整理に従った。
- ※2 実施グループと比較グループが両方存在するケースとしての「準実験モデル」として、
- ①.回帰・分断モデル、②.マッチング・モデル、③.統計的等化モデル、④.一般指標モデル、
 - 実施グループしか存在しないケースとして、
 - ⑤.クロスセクションモデル、⑥.時系列モデル、⑦.パネルモデル、⑧.シンプル事前・事後比較モデル、
 - 簡便的アプローチとして、
 - ⑨.エキスパート(専門家評価)、⑩.受益者評価、⑪.行政官評価、がある(龍・佐々木2000)。

インパクト評価で、予想された施策の効果の有無を判定した後に、実施されるのが「費用対効果分析」である。このうち、伝統的な政策科学のアプローチで用いられる手法は、「費用-便益分析(Cost-Benefit-Analysis)」である。個々の施策で投入される費用と生じる便益を市場価値に直(貨幣換算)し、各プログラム(あるいはプロジェクト)の費用便益比率(B/C:Benefit/Cost)あるいは純便益(B-C:Benefit-Cost)により、各プログラムの有用性についてのプライオリティ(優先順位)づけを行うことで政策決定にかかる意思決定プロセスの合理化を図ることを意図している。

しかし、費用便益分析の厳格な適用は、いくつかの点で課題をはらんでいる。第一に、費用はともかく便益の測定には困難を伴うことが多く、真に厳密な比較が可能なのかどうか疑問が生じること、第二に、ある政策領域内でのプログラム間の比較やあるプログラム内でのプロジェクト間での比較であれば疑問が生じることは少ないが、異なる政策領域間での比較には大きな困難を伴うことである。たとえば、中心市街地から郊外の空港までのアク

セス道路の建設にあたり複数のプロジェクト案が提示され、プロジェクト間での費用便益分析を行うことでもっとも有効なプロジェクト案を採択することは容易であろう。しかし、高齢化の進行に伴うある福祉プログラムと産業のIT化のための構造改革プログラムとの優先順位づけは、費用・便益分析による比較が有用であるとは考えられない。とくに、政策領域間の優先順位(プライオリティ)づけは、政府のビジョンに依存するが、これは官僚組織内部での権限をはるかに超えており、議会と首長との関係つまり政治の役割である。

米国連邦政府を中心に適用が進められたPPBS(Planning Programming and Budgeting System)は、費用便益分析を基本とした行政内部の意思決定プロセスの合理化に終始したことにより、議会(政治)との合意形成に失敗したことで挫折する。これは、外部マネジメントのツールとして機能しなかったことと捉え直すこともできる。その理由は、第一に、評価や政策分析の厳密性にはそもそも一定の限界があること、第二に、経済的な意味での合理的な案(費用・便益分析による優先順位付け)は、政治的な判断に制約を課すおそれがあることなどであろう。

3.NPM論の考え方

NPM論の登場により、評価の考え方や政策分析のアプローチに大きな転換がもたらされた。そもそも、キャンベルが提示した「実験計画法」の社会科学への適用にはクロンバック(Lee J. Cronbach)らの「アンチ実験主義」の立場からの批判があり、実験主義者が提示するさまざまな前提条件が現実の社会にはあてはまらず、とても科学的ではないと主張された。キャンベルらの「社会的実験」も現実には、さきに示したように前提条件を緩めるかたちでの「準実験」的な手法や簡便な手法への展開を生む。

NPM論の基本は「ニュー・マネジリアリズム」にあり、意思決定プロセスへの有効性という観点か

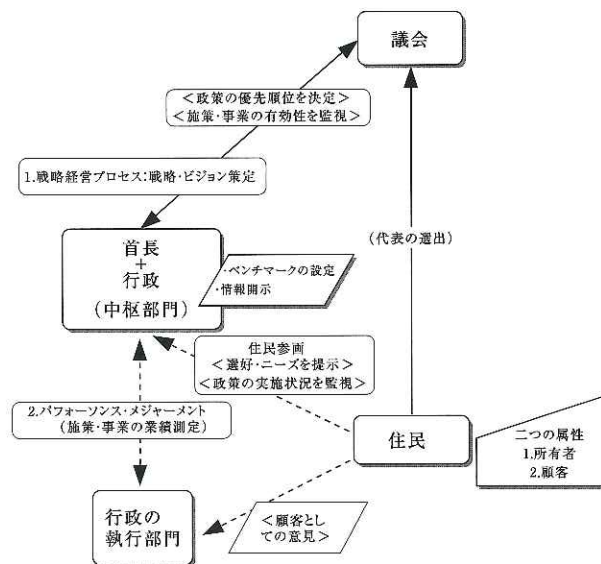
ら「経営学」の理念・手法を大胆に導入する。これは、厳密な手法である「科学的な評価」から簡便な手法である「実用的な評価」への展開であるとともに、政策分析においても「費用便益分析」から「費用効果分析」へと厳密性・客観性を重視したフレームワークから利害関係者間（外部マネジメント）あるいは組織内（内部マネジメント）でのコンセンサス形成のための目標管理型のフレームワークへの発展である。

NPM論適用の中核には、「戦略経営プロセス」「パフォーマンス・メジャーメント（Performance Measurement）」の二つのツールがある（図3）。住民の属性をまず行政サービスの「顧客」ととらえ、行政の責務をなによりもまず「顧客」のニーズを反映した行政運営を行うことに置く。そのための道具としてマーケティングなどの経営学の手法を活かし「住民のニーズ」を直接意思決定プロセスに反映させることを考える。政策の効果は、業績/成果を図る見やすい指標を活用することでデータの推移によって議会・住民から容易に監視しうるシステムづくりを行う。これによりつぎの企画や予算編成に有機的に反映しうる。つまり、マネジメントの道具として費用便益分析などによる計量的・技術的な評価が議会の判断や住民の参画といった意思決定プロセスに有効に活用できないことから、マネジメントの道具として管理しやすい数値化された指標の活用にはウエイトを置くようになったのである。実務への還元力や議会・住民のコンセンサス形成力に勝る経営学的なアプローチを可能なかぎり活用することで、民主的な意思決定プロセスを前提とした「セカンドベスト」的なアプローチを目指している。

「戦略経営プロセス」における組織のビジョン、政策目標の策定にあたっては、ステイクホルダーである住民、議会との対話をつうじてかれらとのビジョンの共有を図り（外部マネジメント）、ビジョンの実現にあたっては組織内部の業務単位への業績目標へと転換を図ることで組織内部でのビジョンの

共有をも実現する（内部管理）ことを意図する。個々の業績目標の設定にあたっては、わかりやすい数値目標を提示することにより、住民・議会・マネージャー・担当職員共通の「言語」をつうじた「コミュニケーション」を重視する。業績目標の達成にあたっては、現場のマネージャーに責任／権限を委譲し、とくに経営資源の使用に関する裁量を拡大するなど「分権・分散型システム」をとることでより効率的な運営を目指す。評価の時点はマネジメント・サイクルを前提とした「事後評価」にウエイトを置き、段階的な改善を指向する。

図3 住民参画を前提とした議会・行政・住民



ひるがえってみると、キャンベルらの実験科学的アプローチやPPBSにみられる伝統的な政策科学のアプローチは、行政にビジョンや戦略が明確な形で要請されなかった時代には有効に機能する可能性があったのであろう。しかし、NPM論を主導した諸国では、“Getting More For Less” “Value For Money”のもとでビジョンと戦略が構造改革を進めるうえでは不可欠となる。そのためのフレームワークが「戦略経営プロセス」「パフォーマンス・メジャーメント」だったのである。

4.日本型NPMの展望

日本版NPMの特徴は、基本的にはボトムアップ型・内部管理型であることに見出せる。これはただちに日本版NPMの限界でもある。日本の自治体改革の動きを発展段階的にみるとつぎのようになろう。

- ①.行政評価の導入、②.評価の指標化(客観化)、③.計画へのリンク、④.予算へのリンク

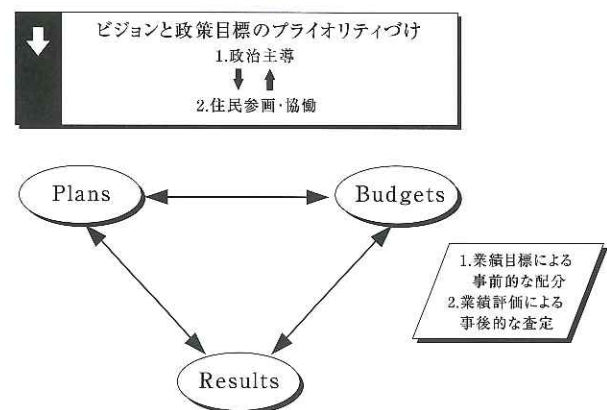
日本の先進事例の多くは、②.評価の指標化(客観化)を終えて行政評価を上位の計画(多くの場合総合計画)とリンクさせることを当面の目標としている。しかし、総合計画と行政評価システムのリンクが確立されても、これを予算へリンクさせることは必ずしも容易ではない。「計画・予算・業績」の三者を巡る二つのサイクルが有機的に機能するには、なによりもまず「計画」になかみがあるか、つまり、自治体のビジョンの明確化とこれを実現するための戦略が問われることとなる。

これは、「政治主導」のフレームワークへの期待となろう。これには、政治主導のフレームワークが有効に機能する条件を検討する必要がある。第一は、二大政党制の諸国にしばしばみられる選挙公約型である。これらの諸国は、政党間での支持基盤が異なるために明確なビジョンと戦略を政策パッケージで提示することができる。アングロ・サクソン系諸国にしばしばみられる行政の役割は、政治プロセスで決定された政策ビジョンと戦略を具体化する施策・事業群の選択となる。しかし、経済社会の成熟化からしばしば二大政党制をとる諸国間でもビジョンの相違が不明確となっている。また、連邦政府・中央政府はともかく自治体レベルの選挙となると、公約におけるビジョンの明確化と戦略の提示は、ある政治勢力からの支持を失うことに他ならないため、しばしば不明確とならざるをえない。このような政治状況を迎えると、政治主導を補完するフレームワークにより、ビジョンの明確化と戦略の提示を行う必要がある。これが第二の選択肢である「住民参画・協働」のフレームワークの活用となる。政治家自らの力量の限界を悟り、自らが提示

すべき「ビジョンと戦略」を住民に決定させることがそのねらいとなる。

こうした二つのツールにより「ビジョンと戦略の策定」を戦略的計画づくりに反映させていくことが重要となる。米英の自治体改革の核心は、外部マネジメントを基本とした「計画・予算・業績」のリンクを志向することにある(図4)。その際、重要なベクトルは上位のビジョンの確定から始まり、それを各政策領域にブレイクダウンし個々の具体的な政策目標の設定を行う。中位・下位の施策・事業群は政策目標を実現するための道具であり、これらは上位の政策目標にリンクされる。米国州政府における「戦略計画体系」も単一ではないが、テキサス州の「戦略計画・予算体系」をみると、階層構造によって、上位の州政府のビジョン(どのような州を目指すのか)をもとに、領域ごとの具体的な政策目標(Goals)と計測可能な目標値(Objectives)を示すことで住民からみたアウトカムの測定を行う。さらに、個々の政策目標の達成へリンクさせるかたちで個別プログラムが策定され、プログラム単位でアウトプット・効率性・インプットを計測する。このように、戦略計画の本質は、州政府・自治体運営の明確なビジョンの策定とこれを具体化するための戦略体系にあり、上位目的からのトップダウン的なフレームなのである。

図4 計画・予算・業績のリンケージ



このような視点でみると、日本型NPMは本来のNPMの考え方からはほど遠いフレームワークであることが理解されよう。三重県・静岡県・長浜市のような日本の先進事例においても、総合計画へのリンク(個々の政策領域ごとの数値目標化)と事業の括りあるいは施策単位でのコストの把握など体系的な取り組みが進んでいる。少なくとも、米英の先進事例が到達しつつある「計画・予算・業績」のリンクを日本の自治体行政のなかで系統的に整備しようとしている。しかしながら、総合計画へのリンクがなされることで、予算編成を巡る二つのサイクル(業績目標をもとにした予算配分、ベンチマーキングによる予算査定)が機能するとは考えられない。これは、日本の自治体改革が「ビジョンの策定」と「政策目標間のプライオリティづけ」に基づくもの、つまり「マネジメント(経営)」ではないことによる。

では、マネジメントに至るブレイクスルーはなにか。じつは、すでに日本の自治体の中にも「行政評価システムの精緻化」とはべつつのアプローチが芽生えている。ビジョンの策定を実現しうるのは、「政治主導」とこれを補完する「住民参画・協働」のフレームワークである。前者は、日本の政治風土ではきわめて脆弱である。つまり、後者のプロセスが必要なのであり、「住民参画・協働」のフレームワークを政治プロセスに導入しながら「戦略経営」を実現していくことにあると考える。その典型例として、青森県の「政策マーケティング」や三鷹市の進める「みたか市民プラン21会議」などがあげられるが、このようなフレームワークが政治主導のプロセスを補完する機能を果たすことができれば、日本型NPMは大きく飛躍することができよう。

(参考文献)

Allison, G., *Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?*, in F.Lane(ed.), *Current Issues in Public Administration*, St Martin's Press(New York), 1982.

Huge,O., *Public Management & Administration Second Edition*, Macmillan (London), 1998.

Weeks, E.C, "The Practice of Deliberative Democracy: Results from Four Large-Scale Trials", *Public Administration Review* Vol.60 No.4(2000), pp.360-371.

大住 莊四郎『ニュー・パブリック・マネジメント:理念・ビジョン・戦略』,1999年12月,日本評論社。

龍慶昭・佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』, 2000年9月,多賀出版。

大住 莊四郎

■ Profile

1961年徳島県生まれ

京都大学法学部卒。経済企画庁調査局内国調査第一課、総務庁行革審事務局、神戸大学助教授を経て現職。博士(国際公共政策)、PhD(Economics, Pacific Western University)。公共経済学、公共経営論、国民経済計算専攻。主著:「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、1999年)、「制度システム変革の国際経済学」(共著、日本評論社、1996年)、「行政経営の基礎知識50」(編著、東京法令社、2001年)など。