

NPM再考 : 評価手法に注目して

その他のタイトル	Reconsidering New Public Management : Focusing on Techniques of Evaluation
著者	木谷 晋市
雑誌名	情報研究 : 関西大学総合情報学部紀要
巻	48
ページ	1-20
発行年	2018-10-15
URL	http://hdl.handle.net/10112/16398

NPM 再考

— 評価手法に注目して —

木谷 晋市*

要 旨

New Public Management (NPM) は、官僚制の作動を改善する手法として1980年代から世紀転換の頃に世界的に広まり、日本においても90年代半ばから導入が進んだ。もっとも、このNPMも2000年前後には問題点も指摘され、政府機構及びその運営の改革に関する新しい多様なアイデアが提案されようになった。それらは「ポストNPM」と呼ばれている。しかし、これらの多様なアイデアには混乱も見られる。この原因の一つは、NPMの「新しさ」についての理解が不十分であることであるように思われる。そこでこの論文では、旧来の行政管理論とNPMを評価の視点で比較し、NPMの管理改革に果たした役割を再検討しておきたい。

キーワード：新公共管理 (NPM), 行政管理, 評価

Reconsidering New Public Management: Focusing on Techniques of Evaluation

Shinichi KITANI

Abstract

The rise of New Public Management (NPM) since the 1980s has been one of the most striking international trends in public administration. It has been criticized since about the year 2000, and several new ideas for governmental reform have been advocated. This group of ideas is called post-NPM. However, many differences exist among these ideas. It seems that one of the causes of these differences has to do with what is “new” in NPM. Thus, the purpose of this article is to determine the differences between Old Public Administration (OPA) and NPM.

Key words: new public management (NPM), administrative management, evaluation

* 関西大学総合情報学部

1 はじめに

2016年に発生した学校法人「森友学園」問題では、国が鑑定価格から約8億円を差し引いて国有地を売却した事件に絡んで、国会に報告された決裁文書が書き換えられていたことが判明し、安倍政権下における官僚制の公平性・中立性や遵法性が問われることになった。同政権下においては、学校法人「加計学園」に対する獣医学部認可が、安倍首相と加計理事長との個人的関係に基づいて内閣府が決定に圧力をかけたのではないかという問題も生じている。これらの問題については、元来中立的で規則を遵守する行動が信条であるはずの官僚制が、政権に有利な決定をし、国会でこれを隠蔽する答弁をするなど、こうした信条にそぐわない行動が国民の大きな関心を集め、「忖度」という普段はあまり使われない言葉が世間に広く認知されるほどになった。

こうした官僚制の変質は、官僚制の作動を改善する手法として1980年代から世紀転換の頃に世界的に広まり、日本においても90年代半ばから導入が進んだと言われている New Public Management (NPM) の影響であるとも考えられる。このNPMの性格について橋本(橋本, 2017)は、それが「市場」を志向する管理運営であるとしたうえで、その対極にある従来の公平性や手続を重視する管理運営を「官僚制志向」として両者を対比している。つまり、市場は利己心をインセンティブとして価格を基準に人間行動の均衡を実現する仕組みであるのに対して、公共領域では価格指標がない上に集合消費的な性格を持つことから「外部性」がより大きな影響を生み、また「腐敗」の影響が重大になるため、全体の組織目標への一体性を求める「オーソリティ」の受容が必要であったということである。逆に言えば、「政府組織に『官僚制志向』が顕著なものには公的組織の特徴による背景があり、『市場性志向』を導入することは重大な『外部性』の問題、深刻な『腐敗』の問題という課題を抱える可能性がある」(p.39)と指摘している。

この指摘自体は近年の理論的な分析に基づいたものであるが、しかし政府組織に民間的運営や競争等を導入することについては、NPMの名称が使われる以前から既にこれを危惧する論調もみられた(Hood, 1991, p.3)。それにも拘わらず、NPMが流行した背景には従来の官僚制のパフォーマンスに対する不信が高まり、行政改革や政策評価への関心が高まっていたことは確かである。つまり、戦後の福祉国家が官僚制の主導のもとで経済成長と福祉の拡大を進めることが出来たが、1970年代以降の財政赤字や経済の低迷を克服することが出来ず、執政機能を含む行政改革の必要性が広く認識されていたのである。日本においては導入が遅れたと言われるが、それに対する期待は大きく、政治改革や執政機関の改革にまで影響を及ぼした。この要因としては、80年代前半には既に民営化などが進められたが、経済状況が他の先進国に比べて相対的に良好であったために改革は一時停滞し、その反動で90年代に経済が低迷したが、その間に政界再編、選挙制度改革、相次ぐ官僚不祥事があって、「制度疲労」した官僚主導から政治主導への転換が目指され、官僚制を統制すべき執政機能の強化やそれに結びつく公務員制度改革

も必要と考えられ、NPMはこうした改革全体を担う手段として期待されたという事情があった。

だが、このNPMも、日本の改革が進められていた世紀転換期には、欧米で問題点も指摘され、「政府の機構及びその運営に関する改革に新しい動向が見られるようになり」、既に「NPMは（知的には）死んだ」とか「ポストNPMを研究する」という「表現も見られる」（橋本、2017, p.23）ようになっていた。このポストNPMには多様な主張が見られる（Pollitt & Bouckaert, 2011）が、その一つにNew Public Governance (NPG)がある。これは、NPMが公共サービスの主体を政府と考え、その提供手段を管理するシステムとして市場や競争、組織の分節化などの手法を重視したのに対して、多数の相互依存するアクターが市民のリーダーシップの下で公共サービスの提供に貢献し、公共の価値を実現するといったネットワークやパートナーシップという手法を重視する。またNew Political Governance (NPG)は、ウェストミンスター・モデル下の政治現象として、NPMが評価、モニタリング、監査などを重視するあまり、短期的な政治的利害に影響され、公共政策を長期的な視点で見ることができなくなっている点を批判して、行政のバッシング、政治スタッフの増加、幹部職員の政治化、政権への忠誠を促進したことを指摘している。さらに、New Public Service (NPS)は、NPM的市場原理ではなく、公共を担う様々なアクターが市民間で共有される価値に基づいて形成される政策課題を構成員間の協議を通じて解決することを理念としている。その他New Weberian State (NWS)は、伝統的な行政をより専門的・効率的で市民志向にすることを旨とするものである。

日本におけるNPM型の行政改革が十分な成果をあげることができないなか、ではポストNPMがその問題の解決に寄与するかと言えば、むしろ多様なアイデアには混乱も見られる。山本は、多様な行政改革モデルをNPM以前の管理システムであるOld Public Administration (OPA)の再興、NPM、ポストNPMという要素で構成されていると考え、それらの要素間の関係をOPA → NPM → ポストNPMと移行したタイプ、下層OPA/中層NPM/上層ポストNPMと堆積したタイプ、OPA + NPM + ポストNPMの混合というタイプ、単なる名称変更にすぎない、などに類型化している。そして「ポストNPM」は、「これまで提唱されてきた行政改革モデルの混合または名称変更」であり、「NPM自体の革新」ではないと結論づけている（山本、2016, p.7）。また、別の論者による「ポストNPMはまだ実証研究が十分ではない」（野澤、2016, p.21）とか、「さらなる分析が必要」（工藤、2016, p.14）との指摘もある。

この背景には、「NPMの定義なり定式化は論者によって異なる」（古川、2003, p.3）と言われ、その「具体的技術となると開発途上」（村松、2001, p.45）と言われていたまま、NPM的と言われる手法の現実への適用があり、その結果発生した問題点に対応がなされ、これらの様々な手法がまた「ポストNPM」とされてきた事情がある。この点、古川はNPMが「政府の公式文書の中で提案」され、「多くの自治体では既にNPMを実行していると主張している」が、「その内容は、評価、バランスシート」や「住民満足度の確保」を挙げたり、「民間企業の経営を導入する」ということが「NPMであると理解されている節もある」と苦言を呈している。つまり、こうした要素さえあればNPMとされてきたが、NPMの意義が十分に理解されていないと

の指摘であろう。実際、企業的管理手法はOPAの形成時からの特徴であった。また、名称の点に関しても、NPMがOPAの発展形態であるとしたらNPMはNew Public Administrationになるはずであるが、そうっていない理由を明確にしておく必要がある。さらに、ポストNPMに関連してNPMは公共サービスの主体を政府と考えているのに対してNPMGやNPSが多様な供給主体のネットワークであるとしたら、それらは官僚制の管理するシステムとしてのNPMの内在的な批判にはならず、むしろ統治体制の変更にまで及ぶ外在的な議論とも言える。この点でも混乱があるように思われる。

もちろん現段階で「NPM以後」における行政改革を構想することは困難であり、様々な「ポストNPM」の「さらなる分析」も必要であるが、そうした議論を検討する前提としてNPMそれ自体の行政管理史における位置付けを改めて明確にしておく必要があるのではないかと考えられる。このため、まず、先に示したOPA論議は1960-70年代のアメリカ行政管理論を前提としていることから、それに先立つ官僚制志向とアメリカ行政管理論の生成の特殊性について整理しておく必要がある。その上で、NPMの「本質」と言われる「評価」（古川，2003，p.3）に注目しながらOPAの特徴を整理する。次にNPMの展開過程をイギリスの例から整理し、そのOPAと比較しての特徴と問題点を分析する。そして最後に、NPMが行政改革において果たした役割を考察してみたい。

2 OPAの展開とその限界

(1) 官僚制の管理に関する理論の展開

近代官僚制の原型となる絶対主義下における官職原理として、ヘーゲルは『法の哲学』において次の要素を挙げている（ヘーゲル，1983，pp.246-250）。つまり、「専門性」として、客観的資格による任用と世襲や売官の禁止、熟練性を支える「永続性」として、俸給による生活保障と終身の身分保障、「従属性」として君主への忠勤と国家へ同一化、「中立性」として、市民社会の特殊利益に偏らない国家への奉仕、である。つまり、官僚制には有能であることや社会から超然として君主に忠誠を尽くすことが求められたのである。

しかし、近代になると主権者は国民となることから、日本国憲法においても定められているように「全ての公務員は全体の奉仕者」（15条）となった。こうした時代における官僚制の規律原理としては、家産官僚制と近代官僚制を比較して近代官僚制の技術的優位性を説明したウェーバーの官僚制論が代表的なものであろう（ウェーバー，1960，pp.60-73）。彼は、直接官僚制を定義したわけではないが、社会全体の合理化の具体的現れとして、企業や政党などを含めた社会が官僚制化していること、その理由は近代官僚制が純粹技術的に卓越し、ある意味において合理的要素を備え、合法的支配の純粹形態だからであると説明している。

具体的には、組織内の意思決定と情報伝達を規律する原理として、①業務の内容が客観的に定められた規則に従って遂行されること、②業務は規則に定められた明確な権限の範囲内で遂

行されるべきこと、③命令系統が一元性を持ち、上級機関は下級機関の決定を取消す権限を持つこと、④公私を明確に区別するため業務遂行上の施設・設備・用具等は職場で提供すること、⑤職位の世襲や売官を禁止すること、⑥全ての処分・指示（少なくとも最終的決定）は文書で表示・記録・保存すること、を挙げている。そして、これらを実現するための具体的人事制度の原理として、⑦任命制、⑧契約制、⑨資格任用制、⑩貨幣定額報酬制、⑪専業制、⑫規律ある昇任、を挙げている。ここでは、規則に基づき中立的で非人格的な行動が求められているとともに、それが迅速で機能的であることが求められていると言えよう。

もっとも、ウェーバーは社会の官僚制化が望ましいと言っているわけではなく、むしろ自立性を阻害するとさえ考えていた。また、官僚制が完全無欠に作動していると主張しているわけではなく、機能障害の面も考慮していた。しかしながらアメリカ社会学は、官僚制の行動が組織目的の達成のために機能的であるか、効率的であるかと言う観点から分析して、官僚制には非合理的な側面があると論証し、ウェーバーの官僚制論を批判している。たしかにウェーバーも機能性や効率性を求めてはいるが、「ある意味で合理的」と限定し、あくまで官僚制の行動の規則に基づく予測可能性や非人格性という形式合理性が、近代化で求められた社会の合理化に適合的であり、それが社会の官僚制化に結びついていると主張しているので、議論にいささかズレがあると思われる。ただし、アメリカ社会学の研究は、現実の官僚組織の動態に関する理解を深め、その機能性を向上させる上で有用な分析であったと言えよう。（西尾、2001、pp.171-174）

このようにアメリカでは官僚制を機能的・能率的にするにはどうしたらよいかということに関心が払われているが、これを早くから研究していたのは行政学と経営学であった。両者は、それぞれアメリカを舞台にして発展したことから、ある時期において相互に影響し合い、共通した考え方を持っていた。たとえば、「管理」とか「運営」などを意味する *administration* という用語に *public* を加えると「*public administration* = 行政」となり、*business* を加えると「*business administration* = 経営」になる。これは、大規模な組織の運営に際して、公私の領域にまたがって共通する管理的な側面があるという考え方に基づいているのであろう。

もっとも、民間組織の運営を表す場合、*administration* よりむしろ *management* が多く用いられる。この用語が管理の意味で本格的に用いられるようになったのは、19世紀後半以降ということである（Hood, 2005, pp.8-10）が、更にアメリカで公共的な面にも広まる背景としては、F. W. テイラーの「科学的管理法（*scientific management*）」の流行が挙げられよう。テイラーの研究が、当初は作業労働の分析から始まった「作業の科学」であったことから、科学的管理法は民間組織における作業管理の研究であったが、その後、市政改革運動に取り入れられ、公的な組織の活動にも応用されたため、*management* という用語も広がりを持った（橋本、2017、p.18）。

その後、フォードシステムの発達にみられるような生産システムの転換は、経営学の関心を下級管理から中級管理へ、すなわち「作業の科学」から「組織の科学」の探求に向かわせ、古典的組織理論やスタッフライン理論を発展させた。このスタッフによる調整機能は総括管理

機能と呼ばれるもので、ギューリックとアーウィック (L. H. Gulick & L. F. Urwick) の執政機関の総括管理機能についての考え方に大きな影響を与えた¹⁾。そして39年の行政改革で大統領府 (Executive office of President = EOP) の創設に寄与することになる「行政管理に関する大統領委員会 (the President's Committee on Administrative Management)」(通称ブラウンロー委員会) の答申に結実した。こうして administration と management は administrative management として共存するようになった。戦後の日本でも、1948年に行政管理庁が設置され、その英訳には administrative management が用いられた²⁾。

もっとも、administration は公的イメージが強く、行政を意味する場合は public administration が用いられるが、administration だけでもそれを意味することが多い。これに対して、management だけで行政を意味することはほとんどなく、これに公的意味を持たせる場合は public management と public を付加する必要がある。つまり、administration と management は同じように大規模組織の運営や管理を表す場合に用いられるが、administration はどちらかと言えば公的領域において、management は私的領域において用いられる傾向があったと言えよう。そして、前者は公的官僚制の特徴である中立性、厳格な手続、公平性などの要素を残しているのに対して、後者は私企業の特徴である効率性、迅速性、利益重視などの要素が重視されていると言えよう。

ところが、1970年代以降のイギリスやアメリカでは公的領域に management が用いられるようになり、むしろ administration の利用を避けて、public management がこれに取って代わる傾向があると言うことである (Hood, 2005, p.15)。その背景としては、当時の経済の低迷や政策の失敗の原因が政府組織の運営の失敗にあると理解され、これに対応するため政府組織の運営に企業の合理性を持ち込むことが広く主張されるようになり、80～90年代にはイギリスやニュージーランドなど主として旧英連邦系の国々で様々な改革が行われた。フッドは、これらの動向を New Public Management (NPM) という名称で整理 (Hood, 1991) し、これが世界的な広がりを持つようになったのである。

では、こうして否定されるようになる行政管理論はどのような理論的特徴を持ち、どのような問題から NPM への転換に結びついたのであろうか。次に、この点を NPM を特徴付ける「評価」の観点から整理しておこう。

(2) 行政管理論における「評価」手法の進展

アメリカで官僚制の機能性や効率性に関心が払われ、行政学という学問が創設され発展した背景には、19世紀後半から20世紀前半にかけてのアメリカの特殊事情が存在する。つまり、建国以来の徹底した権力分立制度の下で発達した政党政治は、絶対主義的な官僚制による支配を抑止し民主化に貢献したが、同時に国家機能の増加、多様化、専門化が求められる時代における健全な行政機構の発達をも抑制したため、統治の現場では様々な弊害が起きていた。とりわけ、この傾向は地方政府や州政府において顕著であった。具体的には、地方・州政府の首長や議員の他にも多数の直接公選職が存在し、政党が統治に大きな影響力を持つ状況で、選挙で勝

利した政党や首長が公務員の採用権を持つという獵官制 (spoils system) が広く用いられていたために、熟練性を確保する永続性、公平性を確保する中立性、高い能力を保障する専門性が欠落し、非能率であっただけでなく、売官、汚職などの腐敗も横行していた。創設期の行政学は、これを解決するための一つの方策として「政治と行政の分離」を求めるとともに、ヨーロッパ諸国の官僚制に学ぶことを求めたのである (Wilson, 1887, Goodnow, 1900)。

もっとも、この「分離」を現実の行政手法に具体化するために貢献したのは、ヨーロッパ産の行政理論というよりは、先に述べた科学的管理法であった。つまり、分離の規範は、当初、公開競争試験の導入や独立性のある人事委員会の設置など、職員の任免に拘わる制度が1883年のペンドルトン法で実現した。しかし、これは具体的な行政現場における技術ではなく、非能率や腐敗を防ぐ手段として十分ではない。その開発に寄与したのは市政改革運動である。これは、市政の腐敗や非能率を正そうとする様々なタイプの改革運動の総称³⁾であるが、政党のボスによる「マシン政治」とその結果である腐敗や浪費に対する戦いである点では共通していた。その中でも市政調査会運動は、科学的管理法から示唆を受けて様々な研究活動や実験を行い、市政をより良いものに改革する手法の開発に挑んだのである。

しかし、「良い」政策の選択やそれを実施する「良い」手法の開発において、何が「最善」であるかを判定するには、それを判定するための基準が必要である。これはなかなか困難なことであるが、アメリカ行政学において当初から注目されてきた概念は「能率」であり、この概念の開発に寄与したのが科学的管理法であった。具体的には、テイラーの開発した作業の「標準化」の発想は、行政の必要量と現実のサービス量との対応関係を測る基礎となり、予算配分を決める基礎となり、市民・政治家・行政官の間に共通する客観的データの基礎となるのである。また、一般に評価が可能になるのは、何らかの標準ないし基準と実績との比較が可能である場合であり、比較と評価が可能であるためには、対象が客観的かつ数量的に設定ないし測定されている必要がある。すなわち、「標準化」を取り入れた「能率」概念は、測定や相対比較と不可分の関係にあると考えられる。(Bruère, 1924, p.200) こうして市政調査会は科学的管理法から標準化や規格化と作業の計測という発想を取り入れ、これを応用して人事管理における職務分類方式、財務管理における標準コスト、予算制度、標準会計制度などを開発した。つまり、行政資源である権限・人材・財源・情報などを「最善」に調達し、配分し、調整するための手法の確立を目指したのである。この結果、アメリカ行政学は政治改革から管理改革へとその関心を移行させたと言える。

もっとも、当時は「政府活動全体」と「政策」との区別は曖昧で、こうした理論的関心は現実の中で単純化される。しかも創設期の行政学では、能率概念は市政改革運動という政治改革と結びついており、その運動の主要な役割を担った納税者協会が「節約と能率」をスローガンにしていたことから、能率を浪費の排除と理解する風潮が支配的となったため、予算制度などの財務管理の改善に関心が集まった。その成果として、1921年の予算会計法 (Budget and Accounting Act) では、執政部が政策を支出面から統制する手段として予算局 (Bureau of Budget

= BOB) が創設された。つまり、この段階では、管理は政策というよりは個別の行政活動が対象であり、支出の削減が中心であったのである。

しかし、その後の世界恐慌やそれへの対応としての様々な社会政策が実施されたため、それらの政策間の調整が必要となった。本来は Chief Executive (執政長官 = 大統領) がこの調整を行うのだが、それは不可能なので、それを補佐する機関の役割と認識された。このため、これを実現することができる政府機構の改革が求められたことから前述の大統領府が創設され、計画機能や行政管理を含む予算編成機能を担う部局がそこに統合された。こうして総括管理の理念が制度化されたが、実際に最も関心を集めた統制手法は支出統制であり、その基準は合法性の確保と歳出 = input の削減だったのである。

これに対して理論的な面からは、たとえばバックは、行政機能を適切に評価し、予算編成を改善するためには、資源の調達を示す「購買」と、資源の利用状況を示す「作業」、資源の利用の「結果」の三つの側面について測定する必要があるが、従来は主として購買の統制、すなわち支出統制に関心が集まり、現在でもごく限られた分野でのみ「作業能率」の基準が策定され始めている状態であるにすぎないので、まずは、この後「作業能率」の測定分野を拡大する必要があり、さらに進んで、「結果」の正確な評価方法を、そしてそのためには「評価の基準」を設定する必要があると主張している (Buck, 1924)。これは、後のパフォーマンス型予算の考え方に似て、支出に対する作業の比率を示す「作業能率」や、「支出及び作業に対する結果の比率」である「成果評価」を重視する必要があることを示唆していた。

この能率概念の理論化は、30年代末から40年代後半にかけて、サイモンとリドレーによって集大成された (e.g. Ridley & Simon, 1938)。まず、政策測定の対象ないしレベルを、政府が対処すべき課題の量である「必要量」、究極目的との対比において行政サービスの成果を測る「効果量」、事業目的との対比で成果を測る「事業量」、人員・設備等の物理的な稼働量である「作業量」、作業単位の稼働に支出された金額である「経費量」に区分する。また、妥当性とは、効果量と事業量に関する何らかの目標値とその実績値との比率であり、「有効性」の概念に相当する。そして「能率」概念とは、経費量・作業量・事業量・効果量との相互関係であり、「投入」と「産出」との比率である。つまり、能率には、作業/経費、事業/経費、効果/経費、事業/作業、効果/作業、効果/事業の6種類の分析ができ、政策を各局面で評価することができるのである。

こうした理論的な関心は、第2次世界大戦後に現実の政府活動で試されることになる。戦争で拡大した行政部の縮小と行政の効率化を目指したフーバー委員会は、議会が中心になって様々な勧告を行ったが、その一つは企業の経営方式をモデルとしたパフォーマンス予算の採用である⁴⁾。具体的には、行政運営の効率性を測定・比較するために、プログラムの指標を「歳出 input」だけから、その成果を表す「事業量 output」にも関心を広げ、output/input という企業の生産性を測る指標を採用した。また、従来の項目別の予算表示をプログラム別に組み替えて、その output を明確化するとともに、修正した複式の会計表示を採用して資産運用の成果を明確にし、

管理を容易にしようとしたのである。

この結果、この時期の管理手法は、生産性の指標で政策を評価するように変化した点で単純な支出統制よりも進歩が見られるが、なお問題を残していた。たとえば、この指標によって生産性を高めるには二つの方法が考えられる。inputをそのままとしてoutputを増化するか、outputをそのままとしてinputを減少させるかである。その点でこの改革は、大戦中に増大した行政機構の縮小が目的であったことからinputの削減に注目が集まり、実践上は旧来の経費削減と変わらなかったのである。

さらに、1960年代には福祉的な政策が進展することになるが、この管理をめぐり、新たな問題が浮かび上がってくる。つまり、ジョンソン政権下では「偉大な社会」計画が立案され、様々なプログラムが実施されたが、非効率や浪費が発生し、管理の改善の必要性が主張された。この点に関して、従来の評価手法によって生産性を改善しても、目的それ自体が不適切であれば資金投入の価値はないことから、outputを指標とすることには限界があり、効果(outcome)を指標とすることが求められ始めたのである。

この課題に果敢に挑戦したのがPPBS(Planning, Programming, Budgeting System)である⁵⁾。これは競合的なプログラム間の資源配分を適正化するため、計画過程と予算編成を一体化・合理化することを目的としている。具体的には、国民のニーズに応じた長期の政策目的と、これを実現するプロジェクトを体系化・一覧化することによって政策目的とニーズの関係、目的・手段の関係を明確にする。そして、このプログラム選択に際しては、複数の代替案の有効性と能率とをoutcome指標を用いて比較し、これらの情報に基づいて政策目的との最適な組み合わせを決定し、結果として最適な予算を作成することを目的としたのである。すなわち、「事業量(output)」だけでなく、「効果(outcome)」に関する体系的分析を意図し、複数の代替的方法から生まれる複数の効果についての有効性と能率性について相対評価を、しかもこれを事前に行うことをねらいとしている。ここに至ってようやく従来の行政管理とは異なる「政策」の考え方が、現実社会の中で広く意識されるようになったのである。

しかしながら能率概念は、元来いくつかの重要な問題点を孕んでいた。たしかに有効性の算出は、目標値と実績値を比較すればよいので、それ自体が価値評価の基準となりうる。しかし、能率については、絶対的能率が存在しない以上、一個の能率を算出しても、それだけでは評価基準とならない。あくまで、いくつかの手段を能率で比較し、その中で最も能率の高い手段を選択するための指標である。ところが、これが困難であることから現実には部門間比較・都市間比較・時系列比較などが用いられるが、異なる条件下の複数の実績に対する比較可能性の問題が残る。また、究極目的の確定と効果量の把握は困難であり、効果量に対しては、有効性も能率も算出できず、次善の策として事業量をもって効果量に代替させる場合がほとんどである。

実際、PPBSは、技術的な面で言えば、全てのプログラムに代替案を作成して事前に評価すること、全てのプログラム目的をoutcomeとして定量的に表示すること、プログラムの目的と予算を合理的に結びつけることなどの困難を抱えていた。また、実施の側面でも、分析家と現場

との間の認識のズレに基づく無理な設計があった。そのほか、PPBSが議会での政治家の統制を無力化する可能性を秘めていたことから、政治的な反発も招いた。このため、PPBSそれ自体は数年間の実施の後廃止されたのである。(Schick, 1973)

もっとも、PPBSの基本的な考え方はその後も継承され、後の予算改革や管理改善の設計に際しては、その失敗要因の部分的排除が試みられている。たとえばPPBSを廃止したニクソン政権は、プログラムの執行管理に重点を置いたMbO (Management by Objectives) を実施した。MbOは、事前評価ではなく、事後評価を以後の予算に反映させるもので、しかも指標としてoutputを用いている。また、カーター政権では、ZBB (Zero Based Budgeting) という予算編成技術が取り入れられた。これもPPBSの改良版で、現行プログラムのoutput, outcome指標による効率と効果の評価を意図したものである。すなわち、複数の方法間の相対評価が困難であることから、一つのプログラムだけ、あるいは比較しやすいグループ間で分析するという便宜的な方法が用いられているのである。(Benda & Levine, 1986, pp.381-384)

これに対してレーガン政権では、従来の複雑な査定方式によって予算削減を行うのではなく、各省の予算要求をOMB (Office of Management and Budget) が政治的に削減するという手法が用いられた⁶⁾。つまり小さな政府というイデオロギーに基づく政治的な予算配分が、プログラム実施速度や規模を決めることになる。この手法は、理論的にも洗練されたものではなく、現実的にも成功していないが、後の管理手法改革の先鞭をつけるものだったのである。

3 NPMの展開とその限界

(1) イギリスにおけるNPMの展開

その後、クリントン政権では、NPR (National Performance Review) と、GPRA (Government Performance and Results Act of 1993) が実施された。このモデルとなったのは、地方政府における実験であり、その改善努力は、オズボーン&ゲブラーが1992年に著した『政府の再生 (Reinventing Government)』の中で、英国やカナダ、ニュージーランドのNPM事例と共に紹介され、民間経営手法を用いた「行政経営 (Public Management)」として脚光を浴びたものである (Osborne & Gaebler, 1992)。ここで紹介されたNPMは、必ずしも体系だった理論というわけではなく、主として英連邦諸国における行政改革の実践の中から生まれてきた考え方であり、先のレーガン政権のイデオロギーとある面で共通点を持っている。ここでは、代表的なイギリスにおける改革を例にとって整理しておく。

1979年に成立したサッチャー保守党政権は、停滞していた英国経済の再生を目指して、公的部門の大胆な民営化を推し進め、中央政府及び地方公共団体の大改革を進めた。地方制度改革としては、労働党の牙城であり、「大きな政府」を代表する大ロンドン市議会の廃止、都市部における府 (metropolitan county) の廃止といった構造の単純化があげられる。また、地方公共団体に Economy, Efficiency, Effectiveness を基準として測定した結果に基づく強制競争入札制度

(Compulsory Competitive Tendering = CCT) を導入し、民間によるサービス供給との競争を促進した。さらに、自治体監査委員会 (Audit Commission for Local Authorities) を設置し、自治体の活動評価を通じた自治体間競争を促進させた。

また、中央政府改革としては、国有企業の民営化という大胆な政策転換が目引くが、行政管理システムの改革という点も見逃せない。たとえば、マークス・アンド・スペンサーの共同業務執行取締役であったサー・デレック・レイナを助言者とし、効率室 (Efficiency Unit) を設置して効率性検査を実施した。また FMI (Financial Management Initiative) と呼ばれるトップ・マネジメント・システムを導入した。これは省庁の管理者に権限や予算を委譲し、コスト管理と業務目標達成に責任を与え、政府のパフォーマンスを向上させようというものであった。

これらの改革は、民間管理手法の導入や競争の導入という点で新しさがあったが、実際の運営では必ずしも成果が上がったとは言えない。このため83年から効率室の長となっていた元インペリアル・ケミカル・インダストリーズ常務取締役のサー・ロビンズ・イブスは新たな管理手法の検討に入り、1988年2月に『政府の管理の改善：ネクスト・ステップ (Improving Management in Government: The Next Steps)』(Efficiency Unit, 1988) を提出した。ここでは、改革の限界を中央集権的で規則にがんじがらめに縛られた管理体制にあると考え、これを根こそぎ改革する手段としてエージェンシーの理念が示されたのである。

すなわち「支出に見合った価値 (value for money = VFM)」を実現するには、政府機能を政策立案と執行とに分け、それぞれ別の組織が担うように政府組織を再編する必要がある。そして、政策立案機能を担う中央の公務員は、大臣に仕え、省を管理するという職務に従事する比較的小さな核 (core) に縮小する。また、後者を分離独立した機能的な執行庁 (Executive Agencies) とし、その長 (Chief Executive = CE) は大臣や事務次官との間で明確な目標に基づく契約を結び、その明確な責任に基づいて職員を雇用し、特定のサービスの供給に集中するというものである。このようなことから、CEは、あたかも省の全額出資する子会社の業務執行取締役のような立場に立つとも言われているのである。

その後政権に就いたメージャーは、市民憲章 (Citizen's Charter) を作成し、政府やエージェンシーの行動規範とした⁷⁾。この基本方針は、公的サービスの「消費者」による選好を重視し、それを評価基準として公的サービスの改善を図ろうと言うものである。また、政府のスリム化を実現し、民営化を促進するものとしてマーケット・テスト (Market Test) を実施した。これは地方自治体で導入されていた強制競争入札の原理を中央レベルにも適用することを意図したものである。さらに民営化を促進するため、PFI (Private Finance Initiative) も実施された。これは、従来、政府が直接供給していた社会資本や公共施設などについて、民間に可能な限り施設の設計、資金調達、建設、運営を任せ、公共機関はそこからサービスを購入するというシステムである。(Cabinet Office, 1991)

次に、サッチャー政権以来の強制競争入札制度の廃止を掲げて発足したブレア政権は、エージェンシー制や「市民憲章」などの保守党政権の遺産を引き継ぎながら、保守党政権以来のパ

ートナーシップを強調し、職員や住民の積極的な貢献を引き出す方向性を打ち出すことになる⁸⁾。つまりサッチャー政権の新自由主義と労働党の社会民主主義を止揚することを意図した「第三の道」、あるいは新生労働党（ニュー・レイバー）を標榜した。具体的方策として、第1に、公的サービスの近代化という点で保守党政権時代の目標と類似しており、強制競争入札 CCT において重視された Economy, Efficiency, Effectiveness を引き継ぐとは言え、その重点を Economy, Efficiency よりも Effectiveness に置き、そしてサービスの質（Quality）の重視を強調した。第2に、サービス提供のあり方から行政の最新技術情報までの広範な問題を議論し、行政にフィードバックするために、国民から選ばれた5000人によって構成される「ピープルズ・パネル（The People's Panel）」を設置したように、国民の政策立案過程への参加（public participation）を通じて、サービス向上への関心を高めさせるとともに、国民自らの貢献の可能性を認識させる仕組みを形成した。第3に、中央政府・地方政府を含めて第一線で働く職員に様々な面で権限委譲（empowerment）を行うなど、公務員の志気を高めるとともに効率的で効果的なサービス供給への意識改革を重視した。

このように参加と分権を強調したブレア政権ではあるが、高安は、その政権運営となるとサッチャー以上に集権的志向を持っていたと指摘する（高安，2018，pp.67-76）。つまり、ブレアは首相就任以前から「首相はますます大企業の CEO や会長に似てきている」として、政策の方向性を決定し、皆がそれに従うよう取り計らい、実施状況をデータで確認し、結果を評価する任務を持つと考えていた。これを具体化するため、首相府と内閣府という首相の補佐機構を充実させ、政策室や政策局と言った各省の政策へのコミットを可能にする組織を充実させた。そして、公共サービスの供給の改善を目指し、各省に具体的なターゲット（数値目標）を設定させ、公共サービス改革室や供給室を設置して、改革の促進とサービス供給の監視を担わせた。

また地方政府に関しては、分権化を促進するとともに一層制化や独任制市長の導入などの構造改革を行った。確かに分権化や参加は拡大したが、他方において中央による監視や管理も強化された。例えば、自治体に対しては、個別の行政サービスが経済性と効率性に適合するかを評価するベストバリュー（Best Value）制度から自治体全体としての組織運営能力や政策形成能力を評価する CPA（comprehensive performance assessment）へと改善されたが、その評価は外部監査機関である監査委員会、教育水準局の検査官、社会福祉検査局の検査官等によって行われ、国による強制措置も法に基づいて行われる（内貴，2009，14章）。そして、これらの指標の向上には、民営化や効率化が不可欠なのである。また、独任制市長は、トップダウンの企業経営をモデルにしており、公共サービスの公平性よりも管理の効率化や手続的な正義よりも決定スピードの速さを求めたものと言えよう。つまり、外面的な分権化を強調しながら、ブレアの意図した「官僚制の公平な手続よりも結果を重視する民間経営手法」を取り入れる方向に誘導したということであろう。

こうした方向については、サッチャー以来、首相の「大統領制化」として指摘されて来たが、「最も制度的かつ戦略的にそのスタイルを確立した」のは「労働党のトニー・ブレアである」と

も言われている（近藤，2017，p.165）。そして、その後、イラク戦争への対応などでブレアは退陣し、ブラウン首相を経て、保守党（自由党の連立ではあるが）内閣では、以前の緊縮財政や「福祉から就労へ」といった「サッチャーへの回帰」とも言える「ネオ・リベラル」型の管理強化が見られるようになった、ということである（近藤，2017，p.180）。

(2) NPMの「新しさ」の特徴

これまで見たように、保守党政権時代の中央・地方政府では、企業的経営方式として、組織の小規模化、目的の単純化、管理権限の強化、目標管理の拡大、競争の促進等の手法が導入されるとともに、市場による評価の手法が制度化された。この傾向はイギリスに限らず、前述の国々において多少の差があるとはいえ、ある程度の類似性が見られる。そして、この実践的行政改革の「新しさ (New)」の特徴を整理する場合、分析の対象となる時期は主に保守党政権時であるとは言え、その用語の作者であることから、しばしば参考にされるのが前述のフッドの指摘（Hood, 1991）であろう⁹⁾。

彼は、まず、NPMが一つの運動として広範に受け入れられる背景として、石油危機以降、産業社会として成熟段階に達した先進国に共通する4つの基本的潮流をあげる。すなわち、政府成長の抑制・縮小、民営化・準民営化による政府機構の分離、政府サービスのオートメーション化、国際的なアジェンダの重視である。

また、NPMの考え方の源泉となるのは、次の2つの観念の系譜である。一つは、公共選択論やプリンシパル－エージェンシー論等を提唱した「新制度学派」の理念である。これは、競争可能性、利用者による選択、誘因構造への集中等いわば「選択の自由 (free to choose)」を前提にした行政改革原則を形成した。これらの原則は、秩序だったハイラーキーに力点が置かれた伝統的軍事的＝官僚的な『良き行政 (good administration)』からは大きく隔たっている。もう一つは、科学的管理法運動の伝統を受け継ぎ、公共部門に「企業タイプのマネジメント」を導入する運動の「最新版」である。これは、成果をあげるために組織目的に応じて組織を細分化し、管理の専門家にその組織のパフォーマンスの改善を行うための高度な裁量的権力、つまり「管理する自由 (free to manage)」を付与するものである。そして、この改善は、それに相応しい組織文化の発展やアウトプットの測定などを通じて実現されるということである。NPMの考え方は両者の結合物であり、これを結びつけているのが両者に共通する「評価」の要素なのである。

もっとも、実際の適用に際しては両者の間には微妙なズレが見られる¹⁰⁾。サッチャー政権の管理改革が「管理する自由」の方により力点が置かれたと考えると、メジャー政権の「市民憲章」は、その限界に直面し、市民サービスの目標値にその受け手である市民の選好を加味しようとするものである。また、労働党のブレア政権に移った後も、市民憲章やパートナーシップが継受され、ピープルズ・パネルが設置されるなど、市民の選好を政策に反映させようとする「選択する自由」を意識した修正が施された。

こうしたズレがあるとは言え、これに基づくNPMの基本的考え方は、次の7つに要約（重複もあるが）されている。つまり、①組織のトップが、能動的・可視的・裁量的な統制を実施する。②業績を評価するための基準と測定方法が明示されている。③結果を重視するアウトプットコントロール。④組織単位を産出される財やサービスに対応した事業単位に分化させる。⑤公共部門の内部で競争を強化する。⑥能率的な民間企業型の管理方式を強調する。⑦規律（disciplines）及び資源利用における儉約（parsimony）を一層強化する、である。

このNPMの特徴は、管理方式の転換という点で新たな視点を出している。企画と実施の分離は、官僚制と政策対象との共生から、純粋に政策立案機能を担う自己完結型の行政組織となることを目指したものであろう。この純粋な政策立案システムを構築するに際して不可欠となるのが「評価機能」なのである。政策の評価については、前述の行政管理は、複数の政策を総合的に評価し予算化する必要があった。そして、それが正当性を持つには、PPBSのような複雑な計算を伴う方式が不可欠であり、その結果、完成度を高めて正当性を確保しようとするとも複雑性が増して政策評価コストが高くなり、複雑性を緩和して政策評価コストを低くすると完成度が低くなって正当性の確保が困難になるという矛盾に直面していた。しかも、政策の執行管理に関しても、この予算と連動させていたのである。

これに対して、組織の分節化による目標の単純化と市場指向を持つNPMでは、測定すべき対象は単純化され、その評価も市場の評価に基づく事後的なものである。もっとも、サッチャー政権当初の管理改革ではまだ企業の生産性を基準にした評価に力が置かれ、公的サービス提供の効率性により重点が置かれていたが、その後、ネクスト・ステップでエージェンシーの考え方が導入され、さらにメジャー政権やブレア政権の管理改革では、国民を公共サービスの消費者と位置付け、この満足度に基づいて、これを供給する行政機関や民間機関によるサービス内容やその効率性をコントロールするものに進化した。これは、企業の生み出す商品を消費者が購入するかどうかで、その商品の価格と性能に関する良否を判定する手法をモデルにしている。すなわち、これは複雑な計算を伴わずに正当性を確保でき、しかも政策実施の成果については結果を重視することから、政策の進行管理も必要なくなるのである。

このような変化は、公的官僚制の特徴についても大きく変えることを意味している。従来から言われてきた公的官僚制の特徴とは、①規模が非常に大きい、②産出されるoutputが多様である、③公共性の価値基準は多様で、利益のような一元的な評価基準がない、④独占的な供給源である結果、競争が無い、⑤公平性の確保のため、法的に強い強制力を持つと同時に、その行為規範において法規による詳細な規制が行われる、⑥その行為において匿名性が高く、責任の所在が不明確になる場合もある、⑦政治による影響が大きい、などである。上に示したNPMの傾向は、これらの特徴に対立する傾向があり、この結果、企業経営と行政運営との差は小さくなる。こうしたことから、これは「行政管理（Public Administration）」から「行政経営（Public Management）」への変化と特徴づけることができるだろう。

(3) NPM型評価の限界

このように1980年代頃から英連邦諸国を中心に進められたNPMタイプの管理改革は、その後多くの国で関心を集めて世界的な広がりを見せた。確かに、公共サービスの民間委託や民営化、競争の促進、企業型のトップダウン的運営などは進んだ。しかし、その背景となった財政赤字削減のための行政システムの効率化を目的とした行政改革は必ずしも十分な効果をあげることができず、むしろ政策の機能不全をおこす場面も見られた。

こうした事態に至る問題の一つは、「評価活動のあり方」に関するものである。この点ではサッチャー政権下のoutput/inputという企業の生産性を測る指標から改善が進められ、メジャー政権、ブレア政権では、効果の測定について企業における利益や商品の売れ行きを左右する消費者満足度に類似した住民満足度のような基準を採用した。しかし、消費者満足は価格を決定要素の一つとしているが、公共サービスには価格が存在しない。この点は、サービス提供に対する税負担を価格に代替させる考え方もあるが、公共サービスの受給量は税負担と均衡しないことから、サービス供給量の適切な指標とはならない。しかも、事業それ自体の提供方法や供給量に関する評価ではないので、政策の改善に繋がる具体的なデータは入手できず、改善手法の開発が困難になる。さらに、成果に対する満足度を基準とすると、効果の発揮に要する時間は政策によって異なり、評価は実施からかなり経過した後になるので、アカウントビリティの確保が困難になり、政策の改善に繋がりにくい。その上、企業の場合はいくつかの政策の失敗があったとしても最終的に利益が確保されればその失敗は帳消しになるので事後的な評価による統制でもそれなりの効果はあるが、公的政策では失敗が許されない場合があることから旧来の官僚制では綿密な事前統制が行われていたのであり、結果が出た後では取り返しの付かない事態に至る場合がある。つまり、このような評価手法は、根本的な行政改革には寄与しにくいのである。

また、この評価問題に関連して、行政改革の手法としてベンチマーク方式が重視され、目標に対する達成度を測る有効性評価が利用されたが、これは様々な問題を引き起こしている。例えば、目標の設定に関するものである。元来、「目標による管理」が注目されたのは、ドラッカー（P. Drucker）が提唱したとされているもので、作業員自らが目標を設定し、その進捗を自ら管理することで、本人のモチベーションや自発性を引き出すところにあった（上田，2006）。しかしながら、NPMにおける目標管理やベンチマーク方式は、住民満足度を反映させる場合も含めて政治的なトップがこれを定めることになる。このような手法は官僚の行動様式をターゲット文化に染め、いわゆる逆機能問題の発生をも促す可能性がある。ブレアは、先に示したように、それぞれの省庁に具体的な業績指標上の数値目標を設定させていたが、これが大臣にも官僚にも最大の関心事となり、この具体的な目標（ターゲット）の達成を至上命令と考える文化が生まれ、これが様々な問題を発生させたということである¹¹⁾。さらに、こうした方式は、目標が政治的に定められることから、評価が政治的な恣意性に左右される傾向が生まれ、公平性が失われるような事態が発生し、さらに資源配分の合理性も正当性の調達も共に困難とな

る可能性が高いのである。

これらの問題に加え、「選択の自由」の強調は国民を国家や自治体の主体的な形成者という意識を減退させる可能性を持つ。つまり「選択の自由」という発想は消費者主権という考え方と共通しており、それなりに意義を持つとは言え、それは次のような問題点も指摘されている。①消費者が常に「賢い消費者」であるとは限らないので、正しい選択がなされるとは限らない。②サービス競争が経費削減を促し、事業の安全性などを犠牲にする場合もありうる。③評判のよい特定の業者に顧客が殺到し、サービス供給に限界が生じる。④サービスの多様化が平均費用の増加をもたらす。⑤「公平」「平等」などの公共的な価値が実現できなくなる。⑥立案プロセスに関わるわけではないので消費者自体の成長を促すわけではない、などである（西尾，2000，p.50）。この傾向は、公共サービスの場合にも当てはまり、合理的な政策選択を妨げたり、プレーが元来意図していた国民の主体的で積極的な参加やそれに基づくパートナーシップの推進を妨げる可能性を持つと言えよう。

4 おわりに

これまで見てきたように、NPMは世界的に流行し、行政改革の手法として採用されてきたが、その成果はあまり上がらず¹²⁾、「ポスト」NPMとしては名称が残るとは言え、人々の関心を引かなくなってきている。もちろん、NPMの中核をなす「評価」という考え方が廃れたわけではないし、近年ではどのような政策分野でも「評価」が求められるようになり、より一層広まっている。もっとも、「評価手法の改善」や「政策プロセスに評価手続を組み込む」こと自体は、NPMが一世を風靡する以前から試みられてきたもので、行政管理論の展開で見たように古くからの懸案であった。そこではNPMで用いられた行政改革のための評価手法に拘わるアイデアの多くは既に実施されており、NPMではその意匠を替えたものが実施されていた。そのため、NPMは行政管理が経験したと同様の困難性に直面せざるを得ず、その解決は困難だったと思われる。その点では、NPMを管理手法として特徴付けていた評価のあり方が信頼を失ったと言うことではないだろうか。

ただし、「新制度学派」の競争可能性、利用者による選択、誘因構造への集中等いわば「選択の自由」を前提にした原則と、組織を分節化して組織目的を明確化し、管理の専門家に組織のパフォーマンスの改善を行うための高度な裁量的権力を与える、つまり「管理する自由」を前提とした原則を「結果」に基づく「評価」で結びつける手法はNPMに独特なもので、それまでに無い斬新なものであった。しかしながら、価格のない公共サービスの評価に価格を基準とする消費者満足度によって評価する手法を類推適用した評価手法には方法上の問題がつきまとう。また、競争を通じた供給システムや主体の変更は、公共サービスに不可欠な安定性、継続性、公平性を確保できなくなる可能性を持つ。さらに、NPM的評価の簡便性と評価精度の高さは背反する傾向がある。この結果、この手法は消費者の選択の基準としても、管理者の管理手

段としても十分に機能せず、「評価」を軸としたNPMに対する関心が低下していったのではないかと考えられる。

これに対して、「企業タイプのマネジメント」というアイデアは、アメリカ行政管理論では早い時期から関心が払われており、現在でも企業のトップダウン指向、バランスシート、FMIなどの管理手法や、PFIなどの民間資本の導入、業務の外注化などとして進行している。また、「新制度学派」の競争可能性、利用者による選択、自己責任、誘因構造への集中等の考え方も引き続き多くの人々に受け入れられている。これらNPMを基礎付けたアイデアの成果については十分な検証が行われたわけではないが、その思考様式は、新自由主義的イデオロギーとして社会、政府、政党等のあり方にも強い影響を与え続けている。そうするとNPMが管理改革で果たした機能が改めて問われることになる。

この点、NPMの流行は、まず、適正手続の遵守や公平性の確保といった旧来型の官僚制が非効率で、人々の要望に答える政策を打ち出せず、財政赤字や公共サービス水準の低下、責任の所在の不明確性などの様々な弊害を生み出す原因であるとの認識を広めた。そして、これを改善するには機動的・効率的で責任の所在も明確になる企業タイプのトップダウン型管理運営方式が有効であり、しかも人々の満足度を基準にして運営する仕組みを導入することから、サービスの向上にも役立つというアイデアを提示した。このアイデアには様々な欠陥があったのだが、少なくとも多くの人々の関心を集め「行政管理 (Public Administration)」から「行政経営 (Public Management)」への移行を正当化するとともに新自由主義型の思考を一般化する機能を果たしたのではないかと考えられるのである。

ところで、ポストNPMは現状の官僚制のあり方を分析し、様々な改革提案を提示しているが、官僚制の管理という観点でこれらの議論を検討した場合、これらのアイデアはOPA→NPM→ポストNPMという流れに整理できるわけではないように思われる。例えば、NPuBやその一種であるNPSは、NPMが公共サービスの提供主体を政府に限定し、一般市民やボランティア、企業、地域社会などの多様な主体を公共サービス提供主体とは前提されていないという発想の限界を指摘しており、公共サービスの供給主体に関する新たなあり方を考える上では有用ではあるが、組織としての官僚制を分析する手法としては適切でないように思われる。実際、これにはアカウントビリティのあり方などに「深刻な問題をかかえて」(工藤, 2016, p.10) いるという指摘もある。

また、NPoIGは、首相の大統領制化に拘わる官僚制の政治化や政治任命の増加などを説明するには有用である。具体的には、イギリスの議院内閣制は、合議の原則(集合的決定)・分担管理の原則(各省の自立性)と首相主導の原則の抑制均衡関係と、公務員の中立性があって安定した国家運営が可能となってきたと言われていたが、サッチャーからブレアに至る時期頃から党首権限の強化や首相の大統領制化が進み、政権運営の上でも官僚制の政治化が進んだことから、抑制と均衡が弱体化し、国家運営の安定性が失われる可能性が危惧されている(高安, 2018, 2&3章)。また、日本でも官僚制の変質が問題となり、政治的にも同様の事態が発生している。

しかし、これは管理改革だけではなく政治改革、あるいは統治システムの改革を分析するもので、官僚制と言うよりは執政体制の分析と言えよう。NPMの議論と執政論や統治手法のあり方に関する議論は分けて考える必要があるのではないかと思われるのである。

唯一NWSは、NPMにある程度の影響を受けたが、その国独自の文化や法制度を重視した非アングロサクソン系の国々で展開されたもので、伝統的な行政をより専門的・効率的で市民志向にしようとするものである（野澤、2016、p.21）。これは、市場原理の導入には一線を画し、国家や行政が統治の中心的役割を担い続けていることが前提となっていることから、従来型の行政管理の現代化という点でポストNPMと位置付けることが可能かもしれない。

〈謝辞〉本研究の一部は、平成28年度関西大学研修員研究費によって行った。

注

- 1) もっとも、ギューリックは1933年の論文で「行政部には、マスタープランを起草することが求められ」「立法部は、第1に主要政策に対する拒否権、第2に監査と調査研究（to audit and investigate）という二つの主要な権限を持つことになる」として、後の政治行政融合論の先駆とも考えられる主張をしている（Gulick, 1933, p.66）。この点は、「ギューリックの謎」として知られるが、融合論の下における新たな政府組織編成を提案しているとの見解もある（今村、1978「第3章 古典的組織理論の総括」参照）。
- 2) 行政管理庁は、GHQのAdministrative Management Division設置勧告に基づいて1948年に設置されたが、勧告の主旨に沿うアメリカの大統領府の機能を持つものではなく、定員や組織の管理や行政監察に限定されたものであった。このため、大統領府の機能を含む改革が引き続き提案され、1961年設置の臨時行政調査会答申にも大統領府に類似した「内閣府」設置が提案されたが、実現されなかった。（今村、1988、pp.149-172）
- 3) 市政改革運動の中でも、行政理論を発展させたものとして1906年に設立されたニューヨーク市政調査会（後のニューヨーク行政研究所）があげられる。この関係者たちは、1912年に設置された「節約と能率に関する大統領委員会（Commission on Economy and Efficiency）」に参画し、政府予算制度の創設を提言した。これは1921年予算会計法として結実している。
- 4) この時期のパフォーマンス予算については、単なる予算科目の組み替えにすぎないという指摘もあるが、理論的には前述のバックが述べたような意義を持つと考える。この意義抜きに近年主張されているパフォーマンス評価に高い価値を置くと、その限界を見落とすことになるだろう。
- 5) PPBSについては、宮川（1969）が代表的であろう。これは当時の経済企画庁経済研究所システム分析調査室が企画し、執筆者は各省から優秀な人材が集められ、研究会を重ねながら執筆したものである。当時の中央官庁における関心の高さがうかがえる。
- 6) このOMBは1970年に前述の予算局（BOB）に管理部門を統合して再編されたものである。政策の執行管理に関する改革は50年代にも検討されていたが、60年代後半の偉大な社会計画の失敗で一層重視されるようになった。ニクソンによる組織再編もこの事態を反映していたと言えよう。
- 7) これは1991年7月に出された政府白書（Cabinet Office, 1991）でその実施が表明された。これに基づき1992年以降、各省や地方自治体はサービス水準となるチャーターを策定した。また、この目標実現に当たり、優秀な成績を取めた団体を表彰するチャーターマークの制度も取り入れられた。
- 8) このパートナーシップそれ自体は、民間と政府、中央政府と地方政府の共同という観点に立つなら保守党政府以来、活発に用いられている。そして、地方政府と住民との関係では、1991年のシティ・チャレンジ制度のもと環境改善や健康増進、犯罪防止などの分野で用いられた。ブレア政権は、こ

の言葉を前面に出し、中央政府、地方自治体、民間セクター、ボランティア組織、地域社会の協働を確立するための様々な施策を展開したのである。例として、「地域戦略パートナーシップ」「イングリッシュ・パートナーシップ」などがあげられよう。

- 9) フッドの論文に早くから注目し、NPMの特徴を考察したものとして、伊藤（1991）がある。本稿も同論文から示唆を得た。
- 10) こうした両者のズレに関して、伊藤大一是、例えばイギリスのようにNPMが「上からの改革」として強行されたところでは、両者は対立することになる（この観察は、91年のシティズンズ・チャーター導入以前を対象にしている）。また、ニュージーランドでは、新しい制度学派の系譜が優位を占めるのに対して、イギリスやオーストラリアでは「企業タイプの管理主義」の系譜が優位を占める。「要するに、両者の結合はたぶんに便宜的なものであり、完全な融合の域にまで達していないのである」と言うことである。（伊藤、1991、pp.10-11）
- 11) 具体的な例としては、特定の病院で劣悪な看護と高い死亡率という問題が生じていたが、この原因を調査した委員会は、「関係者が監視、業績管理、あるいは介入が他の誰かの責任であると考えていた」ことを観察し、それを生み出した「スタッフの主体性をないがしろにするターゲット文化と集権化、管理主義的なガバナンスのスタイルを強く非難した」と言うことである（高安、2018、pp.80-81）。
- 12) 実際、欧州のNPM改革の実証研究519件で効果が確認できたのは43.9%であったという報告がある（Pollitt and Dan, 2013）。また、実際の行政運営に関してOPA、NPM、ポストNPMのどの基準で運営されているかと認識しているかというアンケート調査では、OPAが最も高く、ポストNPMが最も低かったという報告もある（山本、2016、p.6）。

参考文献

- 伊藤大―（1991）「行政管理の動向と課題」行政管理研究センター『季刊行政管理研究』No.55.
- 今村都南雄（1978）『組織と行政』東京大学出版会.
- 今村都南雄（1988）『行政の理法』三嶺書房.
- 上田惇生（2006）『入門ドラッカー―万人のための帝王学を求めて』ダイヤモンド社.
- 大山耕輔（1993）「クリントン政権の行政改革とNPM理論」『行政管理研究』85号（3月）.
- 君村昌（1998）『現代の行政改革とエージェンシー』行政管理研究センター.
- 工藤裕子（2016）「NPMは終わったのか？―New Public GovernanceとNew Political Governanceを中心に―」『ECO-FORUM』Vol.31, No.4.
- ゲオルグ・ウィルヘルム・フリドリッヒ・ヘーゲル著、高峯一愚訳（1983）『法の哲学』論創社.
- 近藤康史（2017）『分解するイギリス』筑摩書房.
- 政策評価研究会（1999）『政策評価の現状と課題』（建設省大臣官房政策評価広報課）.
- 高安健将（2018）『議院内閣制―変貌する英国モデル―』中央公論新社.
- 豊永郁子（1998）『サッチャーリズムの世紀』創文社.
- 内貴滋（2009）『英国行政大改革と日本』ぎょうせい.
- 中北浩爾（2017）『自民党―一強の実像―』中央公論新社.
- 西尾勝（1990）『行政学の基礎概念』有斐閣.
- 西尾勝（2000）『行政の活動』有斐閣.
- 西尾勝（2001）『行政学（新版）』有斐閣.
- 野澤慎太郎（2016）「NPMからポストNPMへの学術的変遷」『ECO-FORUM』Vol.31, No.4.
- 橋本信行（2017）「『行政管理』から『NPM』へ―市場・組織と政府組織の管理―」『法と政治』68巻1号（5月）.
- 古川俊一（2003）「NPMレジームにおける自治体職員の意識構造―評価の受容体度と精度設計―」『季刊行政管理研究』No.101（3月）.

- マックス・ウェーバー著, 世良晃志郎訳 (1960) 『支配の社会学 I』 創文社.
- 宮川公男編著 (1969) 『PPBSの原理と分析—計画と管理の予算システム—』 有斐閣.
- 村松岐夫 (2001) 『第2版行政学教科書』 有斐閣.
- 村松岐夫編著 (2012) 『最新公務員制度改革』 学陽書房.
- 安章浩 (1999) 「ブレア政権の行政改革の理念と現実」『行政管理研究』 88号 (12月).
- 山本清 (1998) 「地方自治体の行政改革戦略と政策評価」(上)(下)『地方財務』 530号 (7月) 531号 (8月).
- 山本清 (2016) 「ポストNPMとは?」『ECO-FORUM』 Vol.31, No.4.
- Benda P. M. & C. H. Levine (1986), "OMB and the Central Management Problem", *Public Administration Review*, Vol.46, No.5.
- Buck, A. E. (1924), "Measuring the Results of Government", *National Municipal Review*, Vol.13, No.3, March.
- Bruère, H. (1924), "Development of Standards in Municipal Government", *The Annals of American Academy*, Vol.61, March.
- Cabinet Office (1991), *The Citizen's Charter*, Cm. 1599, HMSO.
- Christensen, T & P. Lægreid (eds.) (2007), *Transcending New Public Management*, Ashgate.
- Efficiency Unit (1988), *Improving Management in Government: The Next Steps*, HMSO.
- Gulick, L. (1933), "Politics, Administration, and the 'New Deal'", *The Annals of American Academy*, Vol.169 Sept.
- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol.69, No.1, spring.
- Hood, C. (2005), "Public Management: The Word, the Movement, the Science", in E. Ferlin, L. E. Lynn Jr. and C. Pollitt (eds.) *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- Osborne, D. and T., Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Plume.
- Pollitt, C. & G. Bouckaert (2011), *Public Management Reform*, Third edition, Oxford University Press.
- Pollitt, C. & S., Dan (2013), "Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform: A Review of the European Literature", *Public Performance and Management Review*, 37 (1).
- Ridley, C. E. and H. A. Simon (1938), *Measuring Municipal Activities*, *The International City Managers' Association*.
- Schick, A. (1973), "A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB," *Public Administration Review*, Vol.33, No.2.
- Waldo, D. (1968), "Public Administration," in M. D. Irish (ed.), *Political Science: Advance of the Discipline*, Prentice-Hall.