

# 第5章 公共経営（NPM）による地方行革の 四半世紀を振り返る

～日英比較をとおして～

兼 村 高 文

## はじめに

今日、実務でも一般的に使われている公共経営（New Public Management：NPM）という言葉は、公共部門に登場して‘まだ’か‘すでに’か、それぞれ抱く印象は異なるであろうがはや四半世紀以上が経過した。NPMはアングロサクソン諸国を中心に公共のシーンを大きく変えてきた。わが国でもNPMが広まって公共部門の様相は一変した。黒澤明監督の映画「生きる」に映し出された役所のシーンは過去のものとなった。お上であった役人は奉仕者になり、住民は顧客となった。地方自治体も地方分権化とともにまさに‘自治団体’としての権能と財源を持ち、国際的にもある程度の地方自治が実現してきたとみることができる。

こうした役所のシーンを変えてきたNPMとは何であったのか、あるいは依然として公共経営の考え方はわが国では支持されているから、どのようなものであり続けるのか。NPMのネーミング自体は、

新自由主義的なイデオロギーとして特徴づけられ実践が先行しそれを学問的に色付けしてまとめたものであり、それゆえ実践的成果が実証されるなかで普及してきたので説得的でもある。しかしNPMは市場志向が強いゆえに、やがて公共性との相克に遭遇することになる。NPMは1990年代に議論されはじめた新公共ガバナンス（NPG）ないし新公共サービス（NPS）の論者から批判が向けられ、政策の軸足はNPMが論じる市場志向・成果志向からNPGが主張する民主的志向へとシフトする動きもみられた。

本稿では、NPMがこれまでわが国の地方行革にいかなる変革をもたらしてきたのか、またNPGは政策に何らかの影響をもたらしているのか。この四半世紀を振り返りながら、その発祥の地でもある英国の地方行革と対比しながら考えてみたい。

## 1. 公共経営（NPM）のアイデアと特質

### (1) managementの公共への必然的で不可避的広まり

ここで改めてNPMの詳細を論じることはしないが、managementの用語が英語圏で公共（public）に登場したのは、英国では19世紀末に国民主権国家が形成されて公金を公正に管理する仕組み（監査や検査、会計）が整備されるなかで、accountability（会計責任）などとともに用いられてきた。しかし今日に繋がるmanagementは、20世紀初頭に米国で合理主義（rationalism）が広まりmanagementが行政にも用いられるようになっ

たとの指摘がある<sup>(1)</sup>。具体的には、米国で1914年に創設されたICMA（国際都市マネジメント協会）の名称に登場し、また1938年に地方行政サービスの経済的効率性の測定を試みたC・リドリーとH・サイモンの「Measuring Municipal Activity（自治体活動の測定）」<sup>(2)</sup>でmanagementの考えが述べられていた。こうした行政サービスの効率性を求めた取組みは、1960年代に米国連邦予算にプログラム予算（PPBS）として実践されたが、組織管理や統制など伝統的な行政機構の問題から

広がりはみせなかった。

その後managementが広まったのは、1970年代に世界的なスタグフレーションに見舞われる中で積極財政からの転換が余儀なくされ、新たな政策として新保守主義ないし新自由主義といったイデオロギーで括られた市場志向の民間経営に倣った管理手法が実践されて広まり、それを英国の行政学者C・フッド等がNew Public Managementと命名したのである<sup>3)</sup>。フッドによると、NPMのアイデアは新制度派経済学と公共部門における（企業的）経営管理主義（managerialism）の‘結婚’に由来するとしている（1991年に発表した論文「A Public Management for All Seasons?」による）。ここではNPMの特徴を次の7つにまとめている。①専門家による管理、②明確な基準による業績測定、③アウトプットによる統制、④組織単位への移動、⑤競争市場への移動、⑥民間の経営実践の重視、⑦資源利用の規律と節約の重視。これらのうち、②は行政評価・事務事業評価として実践され、③は産出から成果志向へと向かい、また⑤は市場原理が現業から行政事務まで幅広く導入されてきた。ここには経営管理主義が色濃く表れていた。この登場は、積極財政が機能しなくなったことで政府の役割を見直せざるを得ない状況に追いやられて、必然的に現れたとみることができる。

こうした市場志向の特徴をもつNPMは、普遍的（for All Season?）なアイデアなのかの問いもあったが、NPMは行政の一般的な枠組みを前提にまとめた実践的なアイデアであり指針でもある。NPMをもとにした行財政改革は、先進諸国から広まったが同じように普及したわけではない。アングロサクソン諸国でも英国やオーストラリアでは行政が“自由な経営”に向かい、ニュージーランドでは政治的な“選択の自由”が先行したとフッドは指摘している。わが国でこれまでの軌跡を振り返ると、英国流の方向を目指してNPMの改革が進んできたといえる。

行政シーンを一変させたNPMは、それ以前の行政の特徴と対比すると分かりやすい。後述する旧来の行政Old Public Administration（OPA）とNPMの特徴を対比してみると（図表1）、OP

Aの行政は、政治家・官僚によるトップダウンの階層的な組織構造であり、政府の役割は自らが行政サービスを提供する生産者であるのに対して、NPMの行政は、市場志向の財政マネジメントを機能させて意思決定を行い、分権的な組織構造で政府の役割は生産者から仲介役が変わる。市民も市場と同様の顧客となる。まさに企業志向の政府が誕生したのである。こうした政府は、もはや役人天国と呼ばれるような状況を市民に見せるわけにはいかない。このことは誰も納得するし、この方向は必然的で不可逆的なことであった。

## (2) NPMによる政策の特質

公共経営（NPM）をベースにした行財政改革の取組みは、英国ではサッチャー政権（1979-90：サッチャリズム）、米国ではレーガン政権（1981-89：レーガノミクス）から始められ、またラディカルに取組んだ国としてニュージーランドのロンギ政権（1984-89：財相のロジャー・ダグラス氏が進めたのでロジャーノミクスと呼ばれる）があげられる。わが国では中曽根政権（1982-87）で第二臨調の行革が民営化等を進め、その後の橋本政権（1996-98：橋本行革）と小泉政権（2001-06：構造改革）でNPMを参考にした改革が実施されてきた。

わが国のNPMの行財政改革は、主に英米で始められた取組みを参考に進められてきた。実際に制度改革が行われたのは1990年代後半頃からであるが、NPMの改革はブームとなって役所のシーンを変えてきた。ここでNPMの改革を3つの視点——近代化（modernization）、市場化（market-oriented）、協働化（partnership、co-production）——から特質を探ってみたい。

1つ目の（行政制度の）近代化は、民間（民営化）に際して行政のネットワークや公会計等の情報インフラの近代的制度への改革である。とくに公会計制度の近代化（官庁会計の企業会計化）は、予算決算や監査・検査に関係し財政マネジメントを機能させる重要な取組みである。公会計を企業会計へ最も近づけたのはニュージーランドであるが、英国も1982年に自治体の外部監査機関として監査委員会を創設し3E（Economy・Efficiency・

Effectiveness) 監査を義務付けたが、これに関連して自治体会計に発生主義会計を導入した。公会計改革は欧米から途上国まで多くの国でこれまで実施されてきた。企業会計化で作成された決算書(財務諸表)は、行政評価のためにも不可欠の情報となった。そのほか近代化の取組みには、ブレア政権(1997-2005)で1999年に「政府の現代化」(Modernising Government)を打出し、新たなPPPやeガバメントを推進し行政の情報ネットワーク化でインフラ整備の面で近代化に貢献した。

2つ目の市場化は、主に行政組織・機構の市場化であってNPMの核心で民間化と同じであるが、NPM改革が目指す‘小さな政府’のための民営化や民間委託、規制緩和等で経営志向の取組みでもある。これらの取組みの中では、サッチャー政権誕生直後の1980年に導入した強制競争入札制度(CCT)は自治体の現業サービスから企画サービスまで民間業者との競争入札を義務付けた過激なものであった。民間化された部署の職員は減首されECから問題視された。また次の改革——ネクスト・ステップ——として取組まれたのが行政機構の外部化(執行エージェンシー化)であった。1988年に始められ100以上の政府機関がエージェンシーとして独立した。さらに1990年代にはメジャー政権(1990-97)が顧客である国民に公共サービスの内容を公約する市民憲章(Citizen Charter)を公表して、政府の顧客志向を表明した。これは行政評価(performance measurement)をとめない評価制度が財政マネジメントのサイクルに組込まれた。評価制度は米国でもクリントン政権(1993-2001)で国家業績評価(National Performance Review)の取組みを始めた。

3つ目の(官民の)協働化は、欧米ではボランティア・セクターが相応の役割を担ってきたのでNPMから始まったものではないが、政府との明

確な協働化の取組みはNPMが代理人理論にも依拠していることから官民連携志向が明確である。特徴的には、メジャー政権で1992年にPFIの取組みを始め、その後ブレア政権で2000年にPPPを掲げ、地域開発に戦略パートナーシップ(Local Strategic Partnership)を創設して協働事業を支援してきた。協働化はまた地方分権化を進め、英国の2000年地方自治法は地方自治体に大幅な権限委譲を認め自治体での協働化を推進した。

NPMは諸説語られてきたが、おおよそは前述のように、民間の経営理念や手法を行政運営に取入れて、効率化・有効化を促すアイデアをまとめたものであり、理論的な組立は実践で試みられてきた専門家経営、業績測定、成果主義、顧客主義、集権的意思決定、分権的執行、市場主義、モニタリング、発生主義会計などを経営主義理論や新制度派経済学を拠り所としている<sup>(4)</sup>。したがってNPMによる行政運営は、公共の独占性や情報の不完全性あるいは権力的支配性といった行政の特殊性を市場メカニズム仕様に変えて排除するものである。実際には戦略計画をもとにチェック(評価)とレビュー(見直し)を繰り返すマネジメント・サイクル(管理の連環)で運営効率の改善を目指すもので、業績マネジメントから予算マネジメントへと展開するプロセスを持ち込むのである。

1980年代から資本主義諸国を中心に始まったNPM改革は、まさに燎原の火のごとく、世界中に瞬く間に広まった。とくにアングロアメリカ諸国では、民間と公共をセクターニュートラルとみなして民間化をラディカルに進めてきた。わが国もバブル崩壊以降に財政再建の考え方としてNPMによる改革が進められてきたが、後述するように、必ずしも本来のマネジメント改革は実現していない側面もある。

## 2. 公共経営が促した日英の地方行革

### (1) 英国の地方行革の内容

英国は1970年代まではバツケリズム(Butskellism)に象徴されるように、保守党と労働党の政党間で

イデオロギーによる政策変更が繰り返されてきたが、サッチャー保守党首が首相に選ばれた1979年からは、新保守主義に基づいた政策へと大きく舵

を切り、ラディカルな改革が断行されてきた。サッチャリズムと呼ばれた政策のアイデアは、当時、積極財政が否定されて急速に広まってきたNPMであった。サッチャー首相は古典派経済学を信奉していたこともあり、強い政治主導により徹底した民営化を強硬に進めたことは周知のとおりである。

英国におけるNPMの改革は、サッチャー・メジャー保守党政権下で始められたが、その後のブレア・ブラウン労働党政権下でも‘第三の道’を標榜しながらも地方分権の推進や評価制度の拡充が行われ、引続きNPMの手法が取入れられてきた。そして現政権につながるキャメロン・メイ保守党政権では、厳しい緊縮政策を強行する中でNPMの手法であっても効果のないものは廃止を決めている。評価制度は費用対効果の面で成果がみえないとして国も地方も廃止した。ただ民間との協働は積極的に取入れ新たな取組みも進めている。

以下では、英国で実践されてきた主に地方行革に関連する取組み事例を政権ごとにまとめてみた。

#### ① サッチャー・メジャー保守党政権（1979－1990－1997）の取組み

この時期は‘小さな政府’を旗頭にしてサッチャリズムに象徴されるNPMの改革をラディカルに実践した時期として特徴づけられるが、1980年代はサッチャリズムで歳出規模は小さくならず経済はむしろ悪化した。1990年代後半には景気は回復するものの保守党の長期政権が飽きられて終わった。ここでのNPM改革は公営企業や現業サービスの民営化を進めた。強制競争入札による公務員の減首はECから人権問題として注文が付けられたが続けた。地方財政の効率化のために監査が強化され、発生主義会計も導入された。また民営化は公的年金にも議論が及んだがさすがに反対が多く阻止された。

- 1980年：強制競争入札制度（Compulsory Competitive Tender）を創設し自治体の現業サービスは民間業者との競争入札を義務付けた。CCTはその後、企画サービスにも拡大されたが次の政権（1999年）で強制ではなくなった。CCTで民間には3～4割程度が移ったとされる。日本では公共サービス改革

法が2006年に制定された。

- 1982年：1982年地方財政法（Local Government Finance Act 1982）で自治体に3E（Economy・Efficiency・Effectiveness）監査を義務付けた。また3E監査を検証するため自治体の会計に発生主義を導入した。
- \_\_\_\_\_：監査委員会（Audit Commission）を自治体の外部監査機関として創設した。ACはその後、自治体の業績評価を担当したがコスト等の問題で2015年に正式に廃止された。
- 1985年：1985年地方自治法（Local Government Act 1985）で行政サービスの効率化と説明責任の明確化を名目にロンドン都庁（GLC）と大都市圏カウンティを廃止した。GLCは1986年に廃止され首都は特別区のみ1層制となり大都市圏もディストリクトのみ1層制となった。
- 1988年：ネクストステップ（Next Step Initiative）の取組みを始め政府の執行部門のエンジニア化を進めた。
- 1991年：市民憲章（Citizens Charter）を制定し1992年から施行した。自治体ではローカル・チャーターを作成して住民にサービス内容を明記して公約した。
- \_\_\_\_\_：市民チャレンジ（City Challenge）制度を創設し官民共同の地域開発を始めた。
- 1992年：民間資金等活用事業（Private Financial Initiative）を創設し公共事業の整備に活用が始まった。PFIはわが国では1999年にPFI法が施行された。
- \_\_\_\_\_：1992年地方自治法（Local Government Act 1992）でイングランドの地方制度の一層化（93のユニタリー政府のみ）を決めた。しかし地域の反対もありユニタリー政府は実際には13に止まり地方圏では2層制と混在することになった。
- \_\_\_\_\_：業績指標（Performance Indicator）を設定し公共サービスの業績評価を始めた。

#### ② ブレア・ブラウン労働党政権（1997－2007－2010）の取組み

NPM改革を継続しながらも中道左派として‘第三の道’を模索した時期である。ブレア首

相は行革で荒廃した教育を第1に打出して圧倒的な人気で就任し景気を拡大させてきたが、ブラウン政権時にリーマン・ショックで最悪の財政赤字を記録した。また公共サービスは質も重要とベスト・バリュー政策を進め自治体の評価制度を拡充した。地域開発では官民パートナーシップが重要な役割を果たした。英国史上初めてスコットランド、北アイルランド及びウェールズへの地方分権（Devolution）を実施した。イングランドの地方分権は2000年・2003年地方自治法の制定で進展をみた。

- 1997年：サービス第一主義（Service First）の政策を打ち出す。
- 1998年：公共サービス協定（Public Service Agreement）を創設し評価制度を予算マネジメントとして国の複数年度予算フレームである包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review）に組込んで始めた。
- 1999年：1999年地方自治法でベスト・バリュー（Best Value）制度を導入し金銭的効率性（Value For Money）を目指した行政サービスを義務付けた。VFM測定のため国は200を超える業績指標を設定し自治体も独自の指標を加えて結果を公表した。
- \_\_\_\_\_：ビーコンカウンシル（Beacon Council）制度を創設し国が優良自治体を表彰してモデル自治体として優遇した。
- 2000年：2000年地方自治法（Local Government Act 2000）で議会改革や自治体へ地域社会と住民福祉の増進に関する権限の移譲などを規定した。
- \_\_\_\_\_：ロンドン議会（Grater London Authority）を復活し首都を再び2層制に戻した。
- \_\_\_\_\_：公共サービスの官民連携をPPP（Public-Private Partnership）として改めて国の政策として打出した。
- \_\_\_\_\_：地域戦略パートナーシップ（Local Strategic Partnership）を創設し官民協働の地域開発を推進した。
- \_\_\_\_\_：包括的業績評価（Comprehensive Performance Assessment：CPA）制度を導入し自治体を業績測定で評価しランク付けを

開始した。CPAは2007年に地域協定（LAA）制度に組込まれ2009年に包括的地域評価（CAA）制度に代わったが2010年の政権交代で廃止された。

- 2006年：一般補助金（Rate Support Grant）を大幅に削減した。RSGはそのほとんどが教育支出に充てられていたため実質的には財政運営に影響しなかった。
- 2008年：市民参加予算（Participatory Budgeting）を自治体で導入することを白書に明記し2012年に全自治体に導入を予定したが政権交代で消失した。

### ③ キャメロン連立政権（2010－2015）及びキャメロン・メイ保守党政権（2015－2016－）の取組み

この時期はキャメロン首相が2009年に記録した最悪の財政赤字を解消することを最優先にして、緊縮政策をサッチャー首相よりラディカルに進めた時期である。とくに地方への補助金は2015年度までに3割以上カットし、地方財政を危機的状況に追い込んだ。NPMに関連した施策については、財政的に効果のないものは廃止を決めた。公的年金も持続性を高める名目で2階建ての基礎年金を1つにまとめ、さらに個人年金へ誘導する制度を整備した。キャメロン首相は2016年の国民投票でEU離脱が選択され残留を主張していた首相は直後に辞任し、その後メイ首相が政策を引継いでいるが2017年に実施した総選挙で保守党は再び過半数割れした。英国は現在、周知のEU離脱交渉をどう有利に進めるかが政権最大の課題となっている。

- 2010年：‘大きな社会’（Big Society）を連立政権の合意文書に明記。大きな社会とは民間との協働で創出する社会を意味し内容のないものであった。地域開発では企業を取込んでパートナーシップ（PPP）を推進した。
- 2011年：2011年地域主義法（Localism Act 2011）で包括的権限（general power of competence）を自治体に委譲し地方分権を進めた。ただし財源はむしろ削減し、また同法により前政権の制度であるCAAとLAA、および監査委員会の廃止を決定した。同法は英国の地方自

治を特徴づけてきた権限超越の原則（Ultra Vires）を消滅させたとの意見も聞かれた。

- 2012年：都市協定（City Deals）を創設し国は都市の経済発展に関し協定を結び権限と財源を移す取組みを開始した。
- 2015年：地域産業パートナーシップ（Local Enterprise Partnership）をLSPに替えて企業も加えた新たな地域開発の取組みを開始した。
- \_\_\_\_\_：自治権委譲協約（Devolution Deals）を創設し自治体が国と個別に権限委譲に関し協定を結び地域開発を進める取組みを開始した。現在大都市圏で10程度の事例があるが広がりはない。
- \_\_\_\_\_：合同行政機構（Combined Authority）の設置を認可し広域での地域開発等の取組みを推進（現在7団体程度）した。

## (2) 日本の地方行革

わが国でNPMによる行革が始まったのは、1990年代の後半頃からといわれている<sup>6)</sup>。もちろんそれ以前から先進自治体と言われた三重県や藤沢市、高山市、白杵市などでは、試験的に評価制度の導入や公会計制度の改善の取組みを1980年代に始めていたが、制度改正としてNPMの影響を受けて政府が動き始めたのは橋本行革が行われた1990年代の後半頃からである。本格的には2001年からの小泉政権（2001-06）で進められた構造改革が最もNPMとの関連が見られる。エージェンシー化を参考にした独立行政法人法が2001年に制定され日本でも100以上が独法になり、その後地方も独法化を進めた。また2004年には指定管理者制度が導入され、強制競争入札（CCT）を参考にした取組みは公共サービス改革法として2006年に制定された。これは市場化テストとして自治体で実践された。市民憲章に関しては、日本でも顧客志向が定着し、行政評価は国・地方ともにマネジメント・サイクルに組み込まれて浸透し、多くの自治体で事務事業評価が実施され現在も継続されている。行政の市場化はあらゆる場面で取込まれ、経営志向はだれも否定できない改革指針となった。以下にNPMに関連した取組みをあげてみる。

- 1999年：PFI法を制定し民間資金を活用した公共施設の整備を進めた。その後PFI法は改正が加えられて拡充されてきた。日本のPFI/PPPには批判もあるが事業の件数と事業費は増加し継続して活用されている。現在はコンセッション方式を上下水道事業に適用できる法律が成立し議論を呼んでいる。なおPPPに関連して、最近ではコープロダクション（co-production）の取組みが英国の自治体で行われている。コープロダクションは行政（NGOや専門家等を含む）と市民がお互いの資源を有効活用しより良い成果ないし効率を達成するための取組みであり、地域の障害者支援から児童教育、成人ケア、防犯など広範な公共サービスの協働化である。わが国でもこれに類した取組みはNPOと自治体などで散見される。
- 2001年：独立行政法人法を制定し国の機関の独法化を進めた（現在は87法人）。地方独立行政法人法は2003年に制定し公立大学や公立病院など約100が法人化された。
- \_\_\_\_\_：総務省が企業会計方式の決算書作成のための指針を公表。公会計改革の必要性の高まりとともに自治体向けにバランスシートの作成マニュアルを提示した。以降、公会計基準を作成して自治体に財務書類の公表を促してきた。現在全自治体で作成・公表している。
- 2003年：地方自治法の一部改正で管理委託制度を指定管理者制度に移行し指定管理者制度を創設した。指定管理者制度はNPMからのPFIやPPPに関連した制度として位置づけられるが日本的指定管理者制度には批判も多い<sup>6)</sup>。
- 2006年：いわゆる官民競争入札法を制定し市場化テストを開始した。CCTを参考にした市場化テストはその後、図書館サービスなどに拡張されて議論を呼んできた。

## (3) 日英の地方行革にみる特質

以上みてきた日英両国の地方行革の取組みを比べると、そこには歴史的、制度的、政治的な違い

を映し異なる点も多い。ここではその根本的な違いとして、地方自治の違いに焦点を当てて行革の特質を探ってみたい。

英国の国と地方の政府間関係は、日本と比べて集権的と見られているが一方で、‘地方自治の母国’というフレーズで言い表されてきた。その出所は別にして、果たしてそれは何を根拠としていた（いる）のか。このフレーズに関連して日英を比較してみよう。まず住民自治に関しては、住民の自治体に対する直接請求制度や参加制度は日本は英国より保障されているところが多い。条例の制定や改廃、監査請求、リコールなどは英国にはない。住民参加も日本は住民参加に関する条例を定める自治体が広がっているが英国にはない。英国の住民参加はパートナーシップなどの取組みでコミュニティを含め参加制度はあるが直接の住民参加は限られている。財政自治については、地方財政の自主財源は日本が約4割（地方財政計画ベース）であるのに対し英国は2割程度（唯一の地方税であるカウンシル税収の割合）で財政的自治についても日本は大きい。

では何が英国を地方自治の母国と言わしめたのか。英国は議会制民主主義の母国でもある。地方議会は議決機関であり執行機関である。地方の行政権限については、2000年地方自治法や2011年地域主義法で包括的な授権も広まったが、個別授権の裁量権は日本より大きい。例えば義務教育に関しては、国は特定補助金を支出するが教育行政は自治体が裁量をもって担当している。また財政自治はマクロベースで日本より小さくても、地方税率の決定権は住民投票という制約はあるが日本より大きい。毎年度の税率は、歳出を決めて税収以外の収入で不足する分で決まる。公選首長が少ない英国の地方議会では、内閣制をとる議会では政策決定と執行の責任は閣僚が責任を負い、委員会

制のところではそれぞれが負う。議会のこのような権能をして、地方自治の母国と言わしめてきたのかもしれない。

以上のような意味での地方自治の母国も、NPMの改革によって翻弄されてきた。サッチャー政権では‘小さな政府’と‘市場化改革’により地方の権限と財源を大きく削減した。国（ウエストミンスター）が自治体を廃止する権限を持つ国である。ブレア政権でも一般財源であった歳入援助交付金（RSG）はほとんど特定財源に移し、キャメロン政権では3割以上も地方財政の補助金をカットした。自治体が危機的状況でも容赦なしに緊縮政策を続けてきた。しかしここで注意しなければならないことは、英国は自主財源こそ少ないが日本のように使途に関して義務付け・枠付けのような細かい縛りはない。自治体に授権された業務は限られているので特定補助金であっても政策目的に特定した補助金（Ring-Fenced Grants）として使途の自由度は日本より高い。このことを考慮に入れると、財政自治を一般財源と特定財源の多寡で判断するのは適当ではないかもしれない。

日英で行革の決め方に関する違いをみよう。日本の行革は一般的にみて、議論を重ね導入する際には当初は緩和措置を入れて温情主義的に進めるのに対し、英国は首相の権限で決めて即実施してしまう。ロンドン都庁の廃止はサッチャー首相の権限で決め、キャメロン首相も政権中に批判を受けながらも財政赤字削減のために福祉や年金をカットし国立大授業料は3倍にアップするなど多くの国民の反対を無視して断行した。それゆえNPMの考えがイデオロギーとして良くも悪くも政策に反映されてきたといえよう。断行が繰り返されても議会制民主主義がゆるぎないのは、英国の大きな特質なのかもしれない。

### 3. 公共ガバナンス論のパラダイムシフト

#### (1) ガバナンス論再考

“ガバナンス”という用語は、1960年代の米国で企業のみならず社会問題に対する批判からコー

ポレート・ガバナンスが登場し、その後、各国でさまざまな分野で用いられてきた。公共部門ではパブリック・ガバナンス、国際機関ではグッド・

ガバナンス、あるいは広く社会のソーシャル・ガバナンスなどとして使われてきた。それぞれの展開においてニュアンスは異なるものの、独占的、専制的な統治形態からより民主的で合議的、包括的な統治形態を志向する意味合いが含まれている。

パブリック・ガバナンスの定義や概念については、これまで学派としてまとめられるほど論じられてきたとの指摘がある (Pierre & Peters 2000)。例えばRhodes (1997) は、ガバナンスを①最少の国家、②企業のコーポレート・ガバナンス、③NPM、④世界銀行のグッド・ガバナンス、⑤社会知能化 (Sociocybernetics) システム、⑥自己組織化 (self-organizing system) の6つに整理し、主に政策のネットワークとして論じ、また宮川公男・山本清 (2002) は、ガバナンスを「統治システムの構造とプロセスの発言パターン」と定義している。さらに中野章 (2003) は、これからの行政には、「透明性」 (Transparency)、「説明責任」 (Accountability)、「参加」 (Participation)、「公平性」 (Equity) の「T A P E」が求められるとし、これを実現していくために出現する政府や自治体のあり方をガバナンスと呼ぶことがあるとしている。さらにガバナンス論を整理したOsborne (2010) は、ガバナンスを社会政治的ガバナンス、公共政策のガバナンス、行政のガバナンス、契約のガバナンス、ネットワーク・ガバナンスに分類している。またDenhardt & Denhardt (2007) は、新たなガバナンスを政府の役割は舵取りより奉仕、公共の関心はサービスより目的、戦略的な思考と民主的な行動、多様なアカウンタビリティ、生産性より人々の価値などとしてまとめ、新公共サービス (NPS) と名付けてNPMとは分けて論じている。

## (2) 新公共ガバナンス論 (NPG) の必然的登場

NPMのアイデアの1つは、合理的経済人 (homo economicus) を前提とした新制度派経済学としてまとめられた新たな経済理論である。その1つであるゲーム理論には、登場するプレイヤーは利己的であり合理的な行動をとる。しかし実際には人間は利他的でもあるし非合理的でもある。行き過ぎたNPM改革への批判には、公共の

意思決定をあまりにもこうした経済合理性を前提にした民間の市場原理に求め、公共の原理である民主的合意性を無視した政策決定が指摘された。また現代人は非合理的であるとする議論が心理学と経済学が融合した行動経済学 (Behaviour Economics) から投げかけられてきた。人間は身勝手な都合のよい情報のみを優先して行動するが利他的な要素も持ち合わせているなどと説く行動経済学は、心理学者でノーベル経済学者でもあるカーネマン (D.Kahneman) とトバスキー (A.Tversky) の研究を出発点としている。彼らは心理学の研究成果を経済学に取り込んで不確実性下における人間の意思決定の解明を図ったのであるが、NPSの民主的合意によるマネジメントではこうした行動経済学からのアプローチも有益であるかもしれない。

公共のガバナンス論は、以上のような指摘もありマネジメントからデモクラシーの文脈で論じられるようになった。これは行き過ぎた新自由主義に対する批判から反市場主義的な政策が各国で展開されてきたこともあるが、公共部門の軸足があまりにも市場主義に偏り、民主的決定を効率基準が排除してしまった現実がある。予算を中心とした財政は、いつの時代も基本的には財政民主主義が求められている証である。

NPGは旧来の行政としてまとめられているOPA (Old Public Administration) およびNPMと比較すると特徴がつかめる (図表1参照)。NPGの基本的な理論は、経済理論よりも民主主義論である。新古典派が前提としていた合理的経済人は批判を受け、改めて実際の意思決定が不合理でも成立することを認識したが、NPGでは民主主義的合意を尊重する。またNPSでは政府は市民とともに奉仕者 (serving) となる。さらに公共サービスは市民との協働で提供するため公務員の責任も顧客ではなく共同責任を担う市民である。政府は市民社会で市民と協働のガバナンスのもとで社会へ奉仕する存在として位置づけられる。

これまでの行革は、経営志向のマネジメントを中心に進められてきたのに対して、NPGは民主的合意によるマネジメントが目指す方向である。公共のガバナンスは政府と市民、NPO、民間と



図表 1 旧行政管理（OPA）・新公共経営（NPM）・新公共ガバナンス（NPG）の概要

	旧行政管理（OPA）	新公共経営（NPM）	新公共ガバナンス（NPG）
主たる理論	政治理論	経済理論（新制度派経済学等）	民主主義論
公益の概念	政治的意識と法の規定	個人の利益	公共の価値
政府が責任を負う対象	納税者、有権者	顧客である市民	公共の市民
政府の役割	漕ぎ手（生産者）	舵取り手（仲介）	奉仕者（利害調整）
政策の達成方法	政府機関による直接の執行	政府、非営利、民間等との執行プログラム（PFI、PPP等）	公共圏に関わる広く利害関係者との合意と連携プログラム（協働等）
政府の説明責任	政治家に対する行政官の責任	市民（顧客）に対するValue for Money達成等の責任	市民に対する社会的価値達成等の責任
行政の裁量	行政権限の範囲内	事業目的に応じて広範囲で曖昧さもある	広範であるが調整役の責任が求められる
行政の組織構造	トップダウン	分権的	ボトムアップと協調

（出所）Denhardt and Denhardt(2007)などを参照し作成。

の協働が鮮明になっている。しかしここで、NPMとNPGないしNPSは欧米の実際の社会で論じられたものである。日本社会のガバナンスと日本人の行動原理は異なるところも多い。NPMからNPGへのパラダイムシフトの議論では人間行動の原理として行動経済学が引用されたが、欧米では個人主義的合理性を前提にすることにそれほど違和感がないが集団的コンセンサスを重視する日本社会では異なる人間行動を想定したアプローチも求められる。

### (3) NPGの英国と日本における影響

国の政策としてNPGの影響を見ることができるのは、ブレア労働党首が1997年に保守党から政権を奪取してからであろう。周知のように、ブレア首相のブレインであったデギンズの著作「第3の道」<sup>7)</sup>に述べられているように、第3の道は右でも左でもなく中道である。またそれまでの改革の基準であった効率性・効果を測定するValue for Moneyは、行政サービスの質を求めたBest Valueへと軸足を移した。ただしここで効率性を否定したわけではない。引続き財政マネジメントの取り組みは継続した。例えば、前述の予算マネジメントである包括的歳出見直しという複数年度予算を1999年度から導入し、評価制度である公共サービス合意（Public Service Agreement：PSA）を入れて機能させていた。したがってNPMの取組み

も維持しながら、NPGを意識した政策が取り入れられてきたと見ることができる。以下に関連する取組みをみる。

- 2000年に連合王国の分権（devolution）を初めて実施しスコットランド、ウェールズ、北アイルランドに議会設置し第一次立法権を認めた。
- 2000年地方自治法で議会改革を実施し地方議会に大幅な裁量権を付与し権限超越（Ultra Vires）の範囲を大幅に縮小した。議会改革を実施し新たに公選首長と内閣制などの選択を認め議会の効率化と責任強化を図った。
- 国の地域開発公社による開発として9つの公社を設置し地域開発を担当した。地方自治体は企業、警察、コミュニティ等による地域戦略パートナーシップ（LSP）を設置しコミュニティ戦略を作成して地域開発を進めた。
- 国・地方ともに多くの業績指標による評価制度を義務付けた。国は3年度予算SRの枠組みのなかでPSAを実施し、地方は地域合意（LAA）の作成が義務付けられた。
- 緊縮政策を断行し地方補助金を2015年度までに3割カット、その後もカットを継続し地方財政は危機的状況に陥った。最小団体は破綻状態（例えばWest Somerset District Council）
- 2011年地域主義法（Localism Act 2011）を制定し地方分権と市民参加を推進した。
- 「大きな社会」を掲げてパートナーシップで建

設を目指した。地方への補助金カット分はパートナーシップで代替（コミュニティ予算）を図った。

- パートナーシップ（民間と地方政府）の推進で地方政府は企業との地域産業パートナーシップ（LEP）を設置し地域支援を先導。パートナーによるビジネス改善地区の設置等を進めた。
- 地域活性化は過疎過密ではなく主に荒廃地域を対象に推進した。キャメロン首相の「大きな社会」の建設はパートナーシップで取組んだ。
- 官民パートナーシップを拡大しLSP、LEPともに民間を巻き込んで活性化に取組んだ。財政支援は地方政府に支出するのではなくパートナーシップへ競争的資金も含めて支出した。
- 経済特区と広域連合の推進（LEPと経済特区、大学特区の設置）した。国と地方等との協約締結の推進（地域成長協約（Local Growth Deals）、都市協約（City Deals）の都市経済成長プロジェクトとLEPとの連携）を進めた。キャメロン政権（2020年まで）はとくに外資（主として中国）と連携し地域開発を推進した。
- キャメロン緊縮政策下の地方分権は地方議会のガバナンスにゆだねた分権化として特徴づけられた。
- 市民契約（Citizen Deal）で個別に地方政府と契約を結び規制緩和等の分権化を図った。

以上の英国でのNPGの影響と考えられる取り組みを拾ってみたが、日本では依然としてNPMが信奉され支持されているので、その影響をみることは難しい。日本のNPMによる改革といっても、前述のようにこれまでのところ制度の改正に止ま

り改革ではない。理念ばかりが先行して実効性は乏しい。とくに自治体は個別に取組み、先進事例といわれてもNPMに忠実という意味での先進であって、必ずしも実態を伴っているわけではなかった。

効率重視のマネジメント改革も重要であるが、ブレア首相が唱えた“第三の道”も格差社会への批判が高まるなかでは重要な選択肢の1つである。またやはり日本的な改革を展開するのであれば、漸進的に民主的合意のマネジメントを目指すべきであろう。とくにかつての地縁力・血縁力の復活に努めながら、集団志向の協調社会を前提に改革を進めることが結果的には財政健全化への早道となるのではないだろうか。なぜなら、行政活動の目的は最終的には住民の福祉の向上でありその手段として成果志向があり、それはあくまで手段であって求められる結果ではない。公共のNPMは手段でありあるべきはNPGの説く民主的ガバナンスの実現であろう。

民主党政権（1999-2002）では「新しい公共」という政策を掲げていた。当時の政府は公共ガバナンスを市民や企業の参加のもとに創りあげるイメージを示していたが、明確な政策的内容が不明のまま政権の終焉とともに消えた。NPGの政策は安倍政権では見つけられない。協働という言葉は用いつつも、協働に参加する市民やNPOなど具体的な取り組みは見えてこない。自民政権ではこれまで、市民参加や市民協働には積極的に政策に取り入れてきていない。わが国ではNPGは政策としては見られない。

## 4. 公共ガバナンスの経営論と民主論の相克から今後のゆくえ

### (1) 経営論と民主論の相克

公共のシーンは図表1にみたように、OPAからNPMへ、そしてNPG（NPS）へのパラダイムシフトを見せてきた。経済は絶えず景気の波に揺られて振り子のように好況と不況を繰り返してきた。経済が好況の時には公共ガバナンスはそれほど議論されず、OPAであっても市民は気にし

ない。しかしひとたび不況になれば、現代社会では市民の目は公共に向かい、市場と同じ厳しさを公共に求める。したがってOPAからNPMへのシフトは必然的であった。NPMのアイデアは不況下の経済理論から生まれた。政府は民間とは別の特権をもった主体として君臨していた時代は終焉を迎えた。政府が生産者の地位を民間に

渡すのと同時に、政府自身も民間の厳しさが求められた。市場という厳しい環境で絶えず価格を基準に競争に対峙することが求められた。そのため、の枠組みとして財政マネジメントが示され、これを機能させるための経営的管理や評価制度、公会計改革などが政治によってNPM改革として推し進められてきたのである。

NPMの行革は、ときには公共を民間に収斂させて両者をニュートラルな主体と見做して市場原理を導入して進められてきた。英国のNPMの事例でも見たように、公共サービスを民間とコスト比較するために個別のサービスごとに業績測定が行われ政策評価が実施された。わが国でも‘事業仕分け’の名称でコストを基準に行政サービスが仕分けられた。自治体でもこれに影響され、事務事業評価がいまでも実施されている。

こうした行革の結果、市民が公共に求めていた公共性は次第に失われ、必要なサービスさえも市場価格で提供されるようになるなど、公共性の意味が薄れ市民にも不満がもたれるようになった。また公共性は保持しつつも民間が担うようになると、サービスの質についての不満も聞かれるようになった。しかし当初は、NPMの教義で行政をマネジメントすることに異を唱える者は少なかった。むしろ公共サービスをコストで仕分ける範囲は拡大され、管理部門にも市場原理が優先された。

その後（1990年代に入って）、あまりにも公共の民主性を無視したNPMの改革は、次第にNPGの考えが提起されるようになってきたのも当然の方向であったかもしれない。公共資源も希少となるなかではNPMは当然に支持されるが、それがあまりにも広範に純公共財として特徴づけられるサービスまで広げられると、公共性と経営との相克の問題に行き着く。公共性の選択は、民主的決定が基本であり、これは通常はコストを無視して決められるから結果的には非効率となる。NPMの教義では決して選択されない。しかし公共サービスは、公共性が高いほどコストより民主的決定が優先されてなければならない。NPGはそのことを論じ、必然的シフトとして議論が台頭してきたのである。

## (2) 公共ガバナンスは民主的に経営すること

先進諸国を中心に広まったNPMの教義は、それぞれの国によって取入れ方は一様ではないが、多少なりとも影響を受けて公共シーンを変えてきたことは確かである。NPMを生み出したアングロサクソン諸国でも、英国はサッチャー政権で強く信奉されラディカルに改革を進めてきたが、ブレア政権ではNPMの考え方は維持しつつも軸足を公共サービスの効率から質へと移した。しかし基本的にはNPMの考え方自体は現メイ政権でも維持されていると見ることができる。米国でも政策評価は継続しており、そのための制度も維持されている。日本でも依然としてNPMの考え方は官民ともに支持している。役所ではいまでも‘経営’を冠した部署をもつところは多いし、総務省がとりまとめている国の行政評価も継続して行われ、地方自治体の事務事業評価は総務省の調査によると現在も約6割で実施されている<sup>(8)</sup>。

こうした状況は、NPGが言われつつも依然として各国で公共は経営志向を保持していることの現れであり、NPMを否定して行革をストップしているわけではない。日本でも同様である。この背景には、NPMの教義は市民にとっては親和的であることがあげられる。改革に際しては必ずフォローとアゲインストの風が吹くが、公共の効率性・効果性を求めるNPMの行革は、市民は絶えずフォローの風を吹かせている。行政の無駄を経験してきた市民にとって、市民からNPMの行革にアゲインストの風を吹かせることは決してない。しかし、NPGが論じる公共性も‘公共の市民’は支持する。したがって市民は、NPMとNPGの教義ともに同感し支持するのである。

これまでの公共のガバナンスの様相を振り返ると、日本のみならずあまりにも上からの政治・官僚による一方的な統治であり続けてきた。市民はそこへの後戻りはだれも望まないし、統治者も市民から選ばれ民主的統治が実現した今日では、そこを目指す人もいなくなった。今日のガバナンスがハーバーマスの言う2回路の政治<sup>(9)</sup>——政治家による議会政治と市民の側の政治——がうまく機能するようになれば、公共のシーンでは討議による民主的意思決定が行われる。討議には当然に政

府の経営志向が確認されるであろうから、NPMをベースにしたNPGが実現するものと思われる。

#### [注]

- (1) 例えば、Hughes (1994) ch2参照。
- (2) 日本語版は『行政評価の基準 — 自治体活動の測定』(本田弘訳、北樹出版、1999)。
- (3) Hood (1991) p3。
- (4) 大住莊四郎 (2003) など参照のこと。
- (5) 白川一郎他 (2001)、大住莊四郎他 (2003) など参照。
- (6) 例えば、北大路 (2010) は日本の契約や入札方法について問題を指摘している。
- (7) アンソニー・デギンズ (佐和隆光訳) (1999) 『第三の道』日本経済新聞社。
- (8) 総務省の調査「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」では平成22年の調査に比べて26年では5%増えている。
- (9) 2回路の政治については、篠原一 (2012) を参照。

#### [参考文献]

- 稲沢克拓 (2006) 『自治体の市場化テスト』学陽書房。
- 内貴滋 (2012) 「『地方自治の母国』の素顔とその評価 — 中央集権から地方分権への道 —」『都市とガバナンス』Vol.17、日本都市センター。
- 大住莊四郎 (2003) 『NPMによる行政革命』日本評論社。
- \_\_\_\_\_・上山信一・玉村雅敏・永田潤子 (2003) 『日本型NPM』ぎょうせい。
- 岡田章宏編 (2005) 『NPMの検証 — 日本とヨーロッパ』自治体研究社。
- 榎谷隆夫編著 (2016) 『公共部門のマネジメント』同文館出版。
- 兼村高文 (2006) 「改めてpublic managementの行財政改革を考える」『地方財政』
- \_\_\_\_\_ (2009) 「わが国政府予算マネジメントの制度構築に向けた理論・実証研究」『明治大学社会科学研究紀要』第48巻1号、明治大学。
- \_\_\_\_\_ (2017) 「公共経営の‘これまで’と‘これから’ (1)~(5)」『地方財務』第760、761、766、767号、ぎょうせい。
- 北大路信郷 (2010) 「自治体における公共調達改革の課題」『ガバナンス研究』明治大学、No.7。
- 齋藤憲司 (2010) 「英国の2010年総選挙と連立新政権の政治改革」『レファレンス』2010年9月。
- 篠原一 (2012) 『討議デモクラシーの挑戦』岩波書店。
- 白川一郎・富士通総研編著 (2001) 『NPMによる自治体改革 — 日本型ニューパブリックマネジメントの展開』経済産業調査会。
- ジェーン・バーナム・ロバート・パイパー (稲継裕昭監訳) (2010) 『イギリスの行政改革 — 「現代化」する公務』ミネルヴァ書房。
- 中郵章 (2003) 『自治体主権のシナリオ — ガバナンス・NPM・市民社会』芦書房。

- メイナード、G (新保生二訳) (1989) 『サッチャーの経済革命』日本経済新聞社。
- 古川俊一・毛受俊浩 (2002) 『自治体変革の現実と政策』中央法規出版株式会社。
- 宮川公男・山本清 (2002) 『パブリック・ガバナンス改革と戦略』日本経済評論社。
- 寄本勝美・小原隆治編 (2011) 『新しい公共と自治の現場』コモンズ。
- 国立国会図書館調査及び立法考査局 『外国の立法』、各年度イギリス。  
<http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/legis/index.html>
- Denhardt, J.V. and Denhardt, R.B. (2007), *The New Public Service*, M. E. Shape.
- Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, Vol.69, Spring, pp3-19.
- Hughes, O. E. (1994) *Public Management & Administration*, Palgrave.
- Osborne, D. and T. Gaebler (1993) *Reinventing Government*, A Plume Book.
- Osborne, P. S. ed. (2010) *The New Public Governance*, Routledge.
- Pierre, J. and B. G. Peters (2000), *Governance, Politics and the State*, St.Martin's Press.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform*, Oxford.
- Rhodes, W. (1997) *Understanding Governance*, Buckingham : Open University Press.
- Wilson, D. and Chris, G. (2011), *Local Government in the United Kingdom*, 5th edition, Macmillan