

日本におけるNPMの現状と問題点について

はじめに

1980年代半ば頃、経済不況やグローバル化、情報化などに伴って、イギリスやニュージーランドなどの国が公共部門の効率化・活性化を進めるためにニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management, 以下「NPM」という）という行政経営手法を採用した。公共部門や地域社会の運営に経営的な視点を持ちこみ、従来の「お役所仕事」といわれる非効率的な官僚主義から脱却し、目的志向的で、かつ効果重視の行政への転換を求める発想である。

日本は、NPMを導入して10余年の歴史がある。地方分権改革の進展には、自治体が自主・自律的に存立しうる基盤がなければならない。その基盤の中でも自治体のあり方が一番重要となって来る。その自治体のあり方の一つとして自治体も企業経営と同様に「行政管理」から「経営」へと転換する。行政サービスの高度化・多様化という時代の中では、日本のあらゆる行政分野において、政策プログラムの選別を行う行政経営の改革が求められる。地方政府への権限移譲、国営企業の民営化、公共事業費の削減、市場原理の導入、規制緩和、金融自由化などの施策が実施される。1990年代以降、日本の自治体における財政の悪化も相まって、事業が生み出す「成果」に対して大きな社会的関心が向けられるようになってきた。行政は、NPMの導入によって政策プログラムから得られる成果を的確に評価し、効率よく業績をあげ、かつ説明責任を果たすことが可能になった。時代は、成果志向のマネジメント能力をもった「経営体」としての役割を行政に求めてきたのである。

今回のクールでは、以上の経緯を踏まえてNPMの内容や背景及び課題、現代的意義などを勉強したいと考える。

第1章 NPMとは何か

「ニュー・パブリック・マネジメント」とは、1980年代の半ば以降、アングロ・サクソン諸国で行われた行政運営の改革を総称した言葉で、具体的には、政府部門に民間企業における経営理念や手法を導入し、市場メカニズムに即して行政運営の効率化・合理化を推進していくことを大きな狙いとしている¹。ニュー・パブリック・マネジメントの発端は、

¹大住荘四郎、『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）

国家の財政破綻である。イギリスやニュージーランド、NPMを採用せざるをえなかった所には深刻な財政危機があった。

第1節 NPMの構成要素

C. フッド教授²によれば、NPMの構成要素の内容は以下の通りである³。

(1) 公共部門における専門家による実践的管理

「管理する自由」を持つことを指す。それは、説明責任というものが単なる権限の拡散ではなくて、行為に対する明確な責任の割り当てを要求するからである。

(2) 業績能力に関する基準と指標の明示

組織の目的、目標等の定義がはっきりと定められており、何によって成功が測定されるかの基準が明確になっている。そして、これらの基準が数量的に定められていることを指す。それは、説明責任は目的を明確にする必要があることと効率性は目標が厳密に設定されていることを要求するからである。

(3) 成果統制の強調

資源分配や報酬が客観的に測定される業績によって、関連づけられており、中央集権的な官僚組織全体に通じる人事管理を事業単位に分解する。それは、手続きよりも成果が強調される必要があるからである。

(4) 公共部門における組織単位の分散化

組織を分解し、包括的な管理システムを、算出される財・サービスに対応した事業別の単位に分割する。これら組織は、分権化された単線系の予算に基づいて運営され、単位相互の関係はつかず離れずの状態にある。それは、管理可能な単位を作り出す必要があること、行政サービスの提供とその生産の利害関係を分離する必要があること、公共部門の内外において契約やフランチャイズ方式の採用により効率性を確保する必要があるからである。

(5) 公共部門における競争促進

期限付き契約や公開競争入札を導入する。それは、競争相手の存在がコストを下げ、質の向上につながるからである。

(6) 民間部門の管理手法の強調

採用や報酬をより柔軟にし、民間のPR技術を利用する。それは、既に有効であることが証明された民間企業の経営のツールを公的部門で利用する必要があるからである。

(7) 資源利用における規律と節約の強調

直接経費の削減、労働規律の向上、組合の不当な要求に対する抵抗、ルール守り等

² ロンドン大学経済政治大学院教授、NPMという言葉をも最初に用いた者の一人である。

³ 「NPMの展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究 pp15-16」(国土交通政策研究第7号 2001)

に必要なモニタリング・コスト等企業が負担するコンプライアンス・コストを削減する。それは、公的部門の資源需要をチェックし、より少ない資源でより多くの行政サービスを提供する必要があるからである。

第2節 NPMの特徴

NPMの内容は国ごとに違いがあり、多様性を持つものであるが、全体的な共通特長として、以下の4点がある⁴。

- (1) 業績／成果による統制（政策評価、外部監査、目標管理など）。

業績成果（パフォーマンス）による統制とは、公共部門の活動基準を従来の「プロセスの民主的な管理（法令／規則による管理）」からプロセスの自由度を高める代わりに「業績成果に対するアカウンタビリティ」へと移行させるというものであり、インプット（資源投入量）の管理からアウトプット（政策施行による直接的な結果）あるいはアウトカム（政策施行によって生ずる間接的な成果）の管理への転換ともいえる。

- (2) 市場メカニズムの活用（民営化、民間委託、PFI／PPP、エージェンシー化、指定管理者制度、市場化テスト、競争入札制など）。

公共部門に競争原理を直接的あるいは擬似的に導入することにより効率化を図ろうとするものである。

- (3) 顧客主義への転換（CS測定、パブリック・コメント制など）。

顧客主義とは、公共サービスの受け手である住民を顧客として位置づけ、その住民の満足度を重視するという考えかたである。

- (4) ヒエラルキー構造の簡素化（機能／権限の細分化・分権化など）。

上記の「市場メカニズムの活用」「業績成果による統制」並びに「顧客主義」を実現するために、従来の行政組織の基本形とも言える「集権化されたヒエラルギー組織構造」を「分権化された組織構造」へと転換させるというものである。

第2章 日本の地方自治体におけるNPM導入の背景

NPMが登場した背景には、マクロ経済の停滞、およびこれに起因する財政赤字・政府の累積債務問題などのコスト要因、経済の成熟化・高齢化に伴う行政サービスに対するニーズの増大・多様化といったアウトカム要因が、ほぼすべての先進国共通に観察される。第二次世界大戦後、日本では、行政の提供するサービスは「公共」そのものであると受け取られてきた。しかし、社会環境の変化、地方分権化への動き、新しい市民活動の活発化などの展開により、公共の概念そのものは大きく変化してきている。近年、公共の概念を行政サービスの範囲にだけ限定せず、より広範な社会サービスをも包括する「新しい公共」の概念が登場してきた⁵。こうしたNPMの理念や手法が、日本の公共部門において実際の

⁴白川一郎編・著『NPMによる自治体改革』（経済産業調査会、平成13年）

⁵松行康夫、松行彬子編『公共経営学』（丸善株式会社、平成16年）

な政策対応として展開されるようになったのは、１９９０年代半ば以降であった。しかもそれは、国や地方にかかわらず日本の公共部門において、必ずしも全般的に導入、普及されたわけではなかった。筆者は、１９９７年から１９９８年まで沖縄県庁総務部国際課に国際交流員として勤めた経験があるが、いまふり返って見ると当時沖縄で行政改革をあまり感じなかった。かえって、その伝統的な行政官庁運営の手法が中国と似ていると感じた。

日本の地方自治体における財政状況は９０年代に入って悪化を示している。とりわけ、９０年代後半に入ってから、神奈川県・大阪府など大都市において財政危機宣言が出されるなど深刻の度合いが増している。財政状況が悪化した背景には、不況で税収が減少したことも勿論あるが、それだけではない。むしろ、９０年代の構造的な不況のなかで規模の大小を問わず行われた公共投資を中心とした景気対策のつけが自治体にまわってきているのが、大きな背景として指摘できる⁶。この点は、自治体における経常収支比率が９０年代に入って大きく上昇していることにも反映されている。経常収支比率というのは、人件費・公債費など毎年経常的に支出される経費が、経常的一般財源に占める割合のことである。経常収支比率の上昇は、毎年の経常的経費が増加していることを反映しており、自治体財政の弾力性を示す指標として注目される。詳しい説明は省略するが、経常収支比率が高いということは、それだけ自治体が財政的に切迫した事態に直面しているということになる。抜本的な改革を自治体が迫られることになるのである。

第３章 中国の地方行政改革へのNPMの活用性

中国では、１９７９年から経済体制改革、経済システム全般にわたる抜本的な構造改革を実施した。その後、中国政府は、１９８２年に行政改革を実施し、中央政府の機構を整理統合し、勤務する職員数を２５％減らした。改革後の組織数と職員数は、その後１９８８年、１９９３年の２度にわたり、組織数と職員数の整理が行われた。これら一連の行政改革において、企業経営を政治や行政の直接管理下から開放する試みが実施されたのであるが、思うように改革は進まなかった。１９９８年に朱溶基元総理は、行政機関の実態を踏まえ、国有企業、金融機関と並び行政機関の改革を最も重要な課題の一つに掲げ、改革に乗り出すこととなった⁷。行政改革は、１９９８年以降急速にかつ効果的に進展してきた。組織の効率化を図るため、組織への競争原理の導入も積極的に実施し、一般公募や部内公募、採用、昇任時の選考試験実施等が始まっている。さらに、事務事業の合理化も実施しており、各政府は、自ら合理化・廃止した許認可等の事務を公表している。しかしながら、一連の改革でも不十分な点、また、まだ手つかずの部分等、依然としていくつかの課題がある。公共事務の効率化を実現するために各級地方政府に能率改善弁公室が設置された。

⁶ 白川一郎・小野達也 2002『NPMの導入による地方自治体の改革に向けて』（株）富士通総研経済研究所 研究レポート N0140

⁷ 日本自治体協会北京事務所の調査報告書『中国の地方行政改革』（2003、参照）

2007年10月中国共産党第十七回全国代表大会で「行政管理体制の改革を加速させ、サービス型の政府を築き上げる」という戦略的な方針が決定された⁸。そして国務院が同戦略的な方針に基づいて「国務院の機構改革方案」を策定し、第十一次全国人民代表大会第一次會議に提案し、通した。今後は、地方行政管理体制の改革をより深めることが明確になってきている。

NPM理論の基本は、公共部門へのマネジメントの導入にある。欧米先進諸国と日本におけるNPM理論の実行経験や効果に見るように、国の政治、経済体制や背景にそれぞれ違いが大きい。そうした違いを踏まえたうえで、経営主義的な改革を全面的に受け入れるのではなく、中国在来の管理システムに新たな仕組みを取り入れて活用していく方法が考えられる。即ち、以下の面において中国の地方行政改革へ活用できると考える。

1、「行政管理」から「公共経営」への意識転換

まずは意識改革である。中国では、伝統的に「官本位」の権威主義的集権体制が強く、「官府」（昔、「政府」は「官府」とも呼ばれた）の側に民間の経営手法を取り入れることがそう簡単なことではないのである。役所の行動様式は、簡単には変えられない。競争がないし、破綻もしない。日本では、具体例を挙げれば、北川 正恭元三重県知事が県政改革の一環として、「さわやか運動⁹」を展開した。職員一人ひとりが仕事への意欲・情熱を持ち、「率先実効（みんなで、みずから、みなおす、三重作り）」の考えのもと、それまでの改革運動を職員自身の内からの改革「自発的・創造的な改革」へと発展させることをめざして、行政システム改革のバージョンアップ（機能の充実・強化）に取り組んだ¹⁰。行政機関では、行政運営の改善、公務能率の向上など、経営管理概念を導入する必要が認識され、その模索も始まった。行政部門の効率化・活性化を図るために公務員の意識改革が大事である。

2、市場メカニズムの導入

NPM理論の核心は、民間企業の経営の理念・手法を可能な限り導入することにある。中国では、改革開放政策により、企業活動が活発化、市場経済化した。管理する行政側が旧態依然とした直接管理の手法から脱皮できない状態が残っている。ミクロ管理機能を弱め、マクロ管理機能を強める必要がある。具体的な許認可事務を大幅に削減し市場経済の健全な発展を導く。「公的企業」の民営化、自律的な経営を促す。民営化を「政府の役割を削減させる行為、または、活動や資産の所有形態からみて民間部門の役割を拡大する行為」と広義にとらえ、その本質を「競争条件の整備」とみれば、より広義の民営化手法が考えられる。さらに政府と企業の分離を堅持し、企業の経営自主権を確実に実行に移し、経営メカニズムの転換を促す。そうすると行政サービスレベルもよりよく向上させること

⁸ 中国共産党第十七回全国代表大会における報告（2007、中国共産党中央編訳局文献翻訳部）

⁹ 『生活者起点の行政革命』（北川 正恭、ぎょうせい、2004）

¹⁰ 三重県行政システム改革総括資料編集冊子（2003）

ができるのである。

3、行政評価制度の役割

NPM理念によると、行政評価はNPMの一手法であると同時に、NPMの鍵を握る制度・活動であるといえる。中国の行政部門では、行政評価制度がまだ不完備である。行政評価の難しさは、民間企業で当然のように考えられる「利益の最大化」のような明確な基準がないことによる。これは、行政サービスが基本的には「公共財」であることによるが、公共部門には、「衡平性」のような規範があるためである。行政サービスの「簡素化」、「効率化」、「柔軟化」のために行政評価制度を改善することが重要である。行政評価を大まかに分類すると、評価の手法に着目すれば「科学的評価」と「実用的評価」に分類され、評価の対象に着目すれば、個別の事業を評価する「事業評価」と、政策や予算全般を評価する「政策評価（業績評価）」に大別できる。現在日本では、「科学的事業評価」と「実用的政策評価」を車の両輪として公共事業の評価が行われている。評価手法として次の3点¹¹を参考にすることができる。

（1）トップの政策を実現する戦略体制（目的—手段体系）の構築

トップが掲げる政策の達成状況を評価してマネジメントに活用する際には、トップの政策—施策—事業の関係が目的—手段の関係に置かれるなど、戦略的な視点から政策体系が整理されていることが前提である。

（2）政策の実現の進歩を測る適切な指標の設定

トップが掲げる政策目標の達成の進歩を測る際には、施策・事業の成果波及プロセスを前提に、戦略体系に沿って適切な段階で複数指標を設定し、その進行状況の管理がなされていることが重要である。

（3）行政評価の積極的活用

行政評価を真に機能させるためには、評価過程への住民参加に努めるとともに評価結果の活用状況を議会へ報告することを義務化したり、評価結果の活用プロセスについて透明性を確保したりするなど評価結果を活用したマネジメントを実践することが必要である。

第4章 日本におけるNPMの問題点

日本におけるNPMの導入によって改革が進んだ一方、問題点も存在している。日本におけるNPMの問題点としては、次のようなものがあると考えられる。

日本は、明治期以来中央集権型の行政システムで国からの垂直的統制が強かったが、平成に入ってからNPMの導入や地方分権改革、地方行財政改革などを通じて、公共経営が着々と進んでいった。この10年間で民間的な発想や経営の仕組みを取り入れる自治体が全

¹¹分権型社会における自治体経営の刷新戦略（分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会報告書、日本総務省ホームページ）

国に広がり、それに伴い職員の意識改革も一定進んだことは評価されるが宣伝されるほどの成果は挙げていないとの意見もある。日本の自治体は、地方自治法を始めとした法令によって活動の制約を受けるとともに、財源を国に大きく依存している。このような現在の行財政制度が、民間的経営手法の有効性を失わせ、NPMによる改革の効果を限定的なものにしていることも考えられる。さらに夕張市の破綻を教訓として、行政内部のマネジメント体制を監視する位置づけとして、議会によるチェック機能を一層強化しなければならない。自治体職員は、トップの方針のもと、これまで蓄積してきたNPMのノウハウと実績を活用して自治体経営の舵取りをしていくことが求められる。

まとめ

上記のように本クールでNPMに関する基礎的な知識に基づいて、NPMの内容と特徴、日本におけるNPM導入の背景などについて勉強した。またNPMを中国の地方行政機関の管理・運営に取り入れてある面で効果的に活用することができることが分かった。中国は、近年計画経済から市場経済へ変わっていつてはいるが、市場経済の体制が未成熟であり、法制度も不完全である。NPM理論を全部取り入れる（そのまま移植する）ことは不適切であるが、中国の特色のある社会主義体制の実情に基づいて、部分的に取り入れて行政と企業との違いを踏まえた上で、民間企業で発展した戦略経営を行政経営にうまく応用していくことができると考えた。また、市場メカニズムを機能させるためには、行政への競争原理の導入も必要である。困難な課題ではあるが、公務員の定員管理と業務の見直しを含め、徹底した競争原理を持ち込むことが重要である。

参考文献：

- (1) 片木 淳、藤井 浩司、森 治朗編『地域づくり新戦略』（一芸社、2008）
- (2) トニー・ボベール、エルク・ラフラー編『公共経営入門』（公人の友社、2008 翻訳出版）
- (3) 大住荘四郎、上山信一、玉村雅敏、永田潤子共著『日本型NPM』（ぎょうせい、平成16年）
- (4) 白川 一郎編・著『NPMによる自治体改革』（経済産業調査会、平成13章）
- (5) 徳山 日出男著『行政経営の時代』（2004）
- (6) 北川 正恭著『生活者起点の行政革命』（ぎょうせい、2004）