

1－2－3 新たな潮流：NPM（New Public Management）・NPG（New Public Governance）・電子政府（Digital Governance）等

1－2－3－1 アメリカにおけるNPM－ビジネス手法へ再び関心

『行政革命』by オズボーン・ゲーブラー（原著、1992年）

20世紀前半以来の変化

アントルプルヌール型行政

「何を誰のために実行すべきか」→どのように運営されるべきか

機能不全の集権化された官僚制度－規則、階統制 cf. 当初公務員制度－腐敗防止

増税、支出削減に代わる第三の選択－大きな行政、小さな行政ではなく適切な行政

統治の再定義－触媒者、促進者－連携 cf. サラモン「第三者による行政」、非階統制行政

cf. 舵取りと漕ぐことを分離する

使命重視の行政－規則重視の組織から転換する

予算制度－歳出管理予算

規則志向の人事システムの変更－採用、給与等

成果重視の行政－業績測定

cf. 目標管理の問題－グループ報酬の可能性

顧客重視の行政

例：顧客調査、フォーカスグループの利用

顧客がサービス提供者を選択すれば政治的色彩取り除ける

cf. 指揮を執る人間が辞めないことが公共システムを変えるのに不可欠－政治の後継者は企業の後継者と異なり以前の人間に反対すること多い

1－2－3－2 理論的課題

1－2－3－2－1 NPMの理論的性格 cf. Hood (1991)

（1）NPMの起源

①新制度経済学－インセンティブ構造への着目 cf. Ostrom

②Business type managerialism = 裁量付与

（2）NPMの理論内容

①実践的プロフェッショナルマネジメント－組織の裁量的管理

②パフォーマンスの明示的基準と測定－目的、指標の定義

③アウトプットコントロールの重視－集権的人事・財務マネジメントの解体

④公的セクターにおける単位の分解（disaggregation of units）－製品別単位

⑤競争強化－契約、入札手続

⑥民間的経営手法・スタイル－雇用・報酬の柔軟性

⑦統制強化と資源節約－労組要求への抵抗、経費削減

（3）NPM批判

①誇大広告で実体がない

②管理の増殖－報告の自己目的化－パフォーマンス指標産業成立 Cf. Creative accounting

③特別利益の媒体 cf. コンサル等のマネジリアリストの利益追求

④普遍性批判

3つの行政価値－経済性（economy）、公正性（fairness）、安全性（security）

NPMは経済性価値モデルとして理解可能

安全との両立チェック必要－コスト削減、民間委託、コンパートメント化の現場安全へ

の影響

NPM が公正を害する（腐敗を生む）可能性があるのかはチェックすべき  
＝伝統的行政の基盤のない第三世界等に NPM を入れたときの課題

cf. Minogue－NPM モデルは移転可能か？公共サービス組織の基本的価値崩れる恐れ  
国際組織は収斂主張するが、NPM 内での変容みられるのでは

#### 1－2－3－2－2 NPM の 2 つの底流と運用 cf. Kettl (1997)

(1) 2 つの基本的考え

①”let managers manage”－オーストラリア、スウェーデン、cf. オズボーン・ゲーブラー  
TQM (Total quality management)、CS 把握の試み

②”making managers manage”

イギリスのネクスト・ステップ－エイジェンシー化：目標・評価基準を特定した協定結ぶ  
NZ はより展開：上級公務員は業績協定 (performance agreement) に基づいて採用

(2) プロセス－既存プロセスとの衝突

①予算プロセス－予算への評価のフィードバック？

②人的資源プロセス－評価に基づく解雇は可能か？

③残された基本的課題

パブリックマネージャーと政治家（選出勢力）の関係

政府の非政府パートナーに対する梃子－政府機能縮小の中で政府のコントロール能力減少

(3) 顧客との関係管理の課題 cf. Kettl (1998)

顧客 (customer) 定義の難しさ！

消費者と提供者の関係複雑－政治家・様々な機関の介在、法によるプログラムの固定

政府の問題は insensitivity よりも hypersensitivity

トップダウン（伝統的アカウンタビリティ）とボトムアップ（市民ニーズへの直接的リ  
スpons）のバランス

政府における提供者、顧客関係の固定性・規制的性格

競争的需要の存在（例：林野行政における環境と林業）

反応性、効率性、公平性のバランス

#### 1－2－3－2－3 パブリックマネジメントとプライベートマネジメント cf. Allison

(1) 公私マネジメントの類似性

POSDCORB cf. Gulick

ジェネラルマネジメントの機能

戦略：目的と優先順位の設定、実施計画の策定

内部マネジメント：組織人員配置、人事管理、パフォーマンス管理（情報、予算、会計）

外部マネジメント：同一組織の外部ユニットのジェネラルマネージャーとの関係、他の

独立組織（他のレベルの政府、利益集団、民間企業等）との関係、マスコミ公衆対応

(2) 差異 cf. 政治行政融合論（アップルビー）：時間的視野、在職期間（公：短期）、パ  
フォーマンス測定、人的制約（公：政治任用と終身公務員で 2 層）、公平 (equity) と効率、  
公的プロセスと私的プロセス（公：公衆監視）、報道・メディアの役割、説得・指示（公：  
調整⇔指示）、立法的司法的インパクト（公：監視の対象）、権限（公：議会との共有）、憲  
法的差異（公：三権分立）

(3) パブリックマネジメント研究への含意－差異が重要、現場問題から出発する必要←  
→NPM 論の含意－類似性の再提示（行政管理論への回帰？） cf. オズボーン・ゲーブラー

#### 1－2－3－2－4 多様な展開

(1) NWS (New Weberian State) (Pollitt and Bouckaert 2016, 121)

欧州大陸・北欧諸国 (⇔アングロサクソン諸国：英米加 NZ 等)

## Weberian elements

Reaffirmation of the role of state as the main facilitator of solution to the new

Reaffirmation of the role of representative democracy

Reaffirmation of the role of administrative law

Preservation of the idea of a public service

## Noe elements

External orientation towards meeting citizens' need and wishes

A range of devices for consultation and the direct representation of citizens' views

Greater orientation to the achievement of results than merely the correct following of procedure

Professionalization of the public service (not simply an expert in the law relevant)

(2) DEG (Digital Era Governance : デジタル時代のガバナンス) by Dunleavy

1) 基本的視角

諸サービスの統合 (reintegration of services)

政策形成への全体的かつ統合的アプローチ (holistic and “joined-up” approached to policymaking) - Needs-based holism

Digitalization - digitalizing interactions with citizens and businesses

2) 前提: 技術決定論ではないー組織的 reintegration 等大切

3) NPM への評価

分解: むしろ逆行ー政府化、統合

競争: 一定程度はルーティーン化

インセンティブ化ー潜在的には利用可能、ただしむしろ高価となり制約かかる

4) 展開 (2013 年論文): social Web

(3) NPG (New Public Governance)

Partnership: Multiple interdependent actors, Multiple processes

NPG is extremely broad and abstract model (Pollitt and Bouckaert 2016, 126)

1-2-3-3 現実の展開 cf. 電子政府化との連関

1-2-3-3-1 イギリス cf. 大住、新たな行政マネジメント研究会

(1) 1978 年サッチャー政権

民営化

強制競争入札 C C T (Compulsory Competitive Tendering)

1980 年地方政府・計画・土地法: 自治体直営現業部門が独占してきた業務分野に競争入札適用義務付け

1988 年地方自治法ー6つの領域規定

1992 年地方自治法: 対象領域は弁護士、会計士、建築士、測量士等のホワイトカラーも

FMI (Financial Management Initiative)ー権限委譲と責任明確化

1988 年ネクスト・ステップーエイジェンシー導入

対象: 行政の具体的業務の執行機関で民営化の対象になりにくいもの

制度運用: 予算は総枠で制限、執行は自由 (単年度主義会計適用されず)、業績成果評価評価 cf. 公的支出の GDP 比率、エイジェンシーへの日常的大臣関与

(2) メージャー政権

市民憲章 (Civic Charter)ー明示的な目標設定

(3) 労働党政権

市民憲章からサービス・ファーストーサービスの多面的な質を重視 (best value)

政府業務の細分化=測定可能な単位への細分化に対し業務間の調整重視 (Joined Up Gov)

1999 年『政府近代化白書』

具体的装置

分野横断的検討のための政府内シンクタンク

PIU: Performance Innovation Unit, FSU: Prime Minister's Forward Strategy Unit

経験共有メカニズム－CMPS (Center for Management and Policy Studies)

グッド・プラクティスの表彰 cf. Charter Mark Winner

PSA (Public Service Agreement)－プロセス目標からアウトプット/アウトカム目標

(4) 電子政府の下での DEG (Digital Era Governance: デジタル時代のガバナンス) by Dunleavy

諸サービスの統合 (reintegration of services)

政策形成への全体的かつ統合的アプローチ (holistic and “joined-up” approached to policymaking)

1－2－3－3－2 アメリカ cf. Kettl (1998)、新たな行政マネジメント研究会

(1) NPR (National Performance Review) cf. 「政府再創造 (Reinventing Government)」

1993 年 3 月に公表、1993 年 9 月 384 個の勧告、1080 億ドル節約約束、減量公約

1994 : Federal Acquisition Streaming Act－調達契約改革

連邦各機関が顧客サービスプランの作成

組織再編は行わず＝政府の運営方法 (「やり方」) の変化

外部の委員会に任せるのではなく、副大統領自らが指導し、政府職員が担当

原則＝顧客第一、機能向上、低コスト化、お役所仕事 (red tape) の打破、基本に立ち返る

93-97 年は NPR の各提言に数量目標を付していたが、それ以降は付さない＝文化変容目標

ディレンマ: 品質改善とコスト削減

1994 年: 選挙での共和党の勝利－Contract with America－業務内容への関心

1998 年: NPR から NPRG (National Partnership for Reinventing Government)

例: OSHA では危険職場での事故を 2000 年までに 25%削減約束

ディレンマ: コントロールできない要因に依存する結果を約束

成果: ハンマーアワード、顧客サービス基準、reinvention laboratories、職員満足度 (ES－ES

改善計画の作成、顧客満足度 (CS)－2001 年に民間企業上回る

課題

連邦政府職員が減ったのは事実－大部分は国防、表面的なマネジメントポスト削減

議会・OMB との関係

アウトソーシングに伴う問題－空港警備は再び政府直接

(2) GPRA (Government Performance and Results Act)

戦略計画、年次計画、業績報告のプロセスが制度化

特色: 議会が法制 (政権交代後も残る) 化 Cf. クリントン下で共和党議会との関係悪かった

業績と予算の関係－予算編成への利用は合意ない

業績と人事評価のリンク－時期尚早

課題－クリームスキミング (やりやすいものからやってしまう)

(3) ブッシュ大統領マネジメント・アジェンダ

特別な組織は設けずに既存の制度官庁である OMB が指導的役割

NPR に比べ焦点絞る－人事管理、競争、財務パフォーマンス、電子政府、予算業績結合

人的資源管理－人員削減の特定のゴールはない

予算制度改革－議会は結果志向予算をあまり望んでいない

電子政府－OMB が各省庁にエンタープライズ・アーキテクチャ (EA) 要求

(4) オバマ大統領－オープンガバメント

オープンガバメント 3 原則: 透明原則、参加原則、協働原則

協働－ガバナンス (舵取り) 志向は当初から cf. オズボーン・ゲブラー

CTO (チーフテクノロジーオフィサー) の任命

### 1-2-3-3-3 日本

#### (1) 経済財政諮問会議 H13『骨太の方針』

新しい行政手法＝ニューパブリックマネジメント

「公共部門においても企業経営的な手法を導入し、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指そうという革新的な行政運営の考え方・①徹底した競争原理の導入、②業績／成果による評価、③政策の企画立案と実施執行の分離という概念に基づいている」

#### (2) 個別的対応－政策評価制度、独立行政法人の導入－手続き的硬直化の課題

#### (3) 電子政府化の試み

2000 年：高度情報通信ネットワーク社会形成基本法

2001 年：自由民主党：e-Japan 重点計画特命委員会

2002 年 8 月：「電子政府に関する申入れ」by 特命委員会

①CIO や CIO 補佐官（正式名称は 2003 年春以降）の設置による体制整備

②省庁業務全般の効率化の洗い出し、とりわけ各省庁共通の官房基幹業務の簡素化、集約などサービス向上のためのスケールメリットに着目した効率化策の検討

③人事、給与、共済システムについて関連する規定等を徹底的に簡素化した上で、標準システムの開発と他省庁による利用

2002 年 9 月：IT 戦略本部のもとに CIO 連絡会議を設置－日本の CIO は、業務改革を担うという観点から、各府省の官房長ないしそれに相当する役職を CIO にあて、IT マネジメントの専門家を CIO 補佐官として民間から登用

2003 年 3 月：「電子政府及び各府省情報化統括責任者(CIO)連絡会議に関する申入れ」

①業務効率化の一環として、旅費法、給与法、物品管理法、会計法などの所要の法律改正案の提示

②政府全体の業務・システムの見直し

2003 年 7 月：電子政府構築計画「IT 化に対応した業務改革」

2003 年 3 月：一部省庁の官房業務の業務分析をまとめたが、中央省庁でこのような分析をもとに規則の大幅な改正や人員の再配置を伴う本格的な業務改革が行なわれることはなかった

2004 年 2 月：電子政府構築計画に基づく人事・給与等の業務・システム最適化計画策定－2007 年度末にシステムを更新するとしていた目標は予定通りには成功せず、2006 年に根本的な見直しに着手

2006 年 4 月：内閣官房「電子政府推進管理室」(GPMO) 一体制強化

#### 3つの課題

①「何のための電子政府か？」に関する議論の一面性－行政手続きの電子化比率が目標に、業務改革は、本来、効率化だけを目的とするのではなく、顧客満足度の向上や多様な行政価値の向上を目的としうるものであったが十分議論されず

② 電子政府の推進体制の課題－実際のプロジェクト管理能力に比べて一度に多くのプロジェクトを手がけすぎた、本来長期的に取り組むべきものを短期間で全て作り上げるという計画にした

③ 業務と IT の双方を理解したプロジェクト・マネジメントができる人材が不足－必要な業務分析を事実上システム開発のベンダーや外部のシステムインテグレーターに依存してきた帰結

#### (4) 民主党政権下の推進体制

IT 戦略本部の下に企画委員会（内閣府特命担当大臣座長）設置

その下に CIO 連絡会議、タスクフォース（電子行政、医療、ITS）

2012 年行政改革実行本部の設置・関与

2012 年 8 月：政府 CIO の設置－ここを中心に制度・業務改革推進（行革本部決定）

### 1-2-3-4 課題

(1) コントラクトアウト、パートナーシップの課題－調整困難に

(2) ネットワークガバナンスの課題

1) ネットワークガバナンスの諸相

「政府は伝統的な役割にある公務員には頼らずに、むしろ、公共の仕事を行うためにパートナーシップ、契約、そして提携といったものに頼ろうとする。我々はこの現象を「ネットワークガバナンス」と呼ぶ」(ゴールドスミス、エッガース 2006, 7)

「ガバナンスネットワーク」＝「独立した自律的な主体の水平的集合であり、規制的、規範的、認知的、構想的枠組みの中で、外部機関による制約の下での自己規制として、交渉を通して相互作用し、結果として公共目的に資する」(“a relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors; who interact through negotiations; which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework; that is self regulating within limits set by external agencies; which contributes to the production of public purpose”)

(Sorensen, Torfing 2007, 9)。

2) 民間主体と政府主体の役割

民間主体：単なる自己利益追求主体ではなく、一定の責任を持って問題解決に寄与する主体となりうる (Freeman 1997, 30)。

政府主体：政府固有の役割が無くなるわけではない (Agranoff 2006, 56)。協働を可能にするためにも国家が強い必要があるという面がある (Freeman 1997, 32)。

3) ネットワークの場

適切な主体の選択とともに、ネットワークの作動する文脈を構築すること (shaping the operating context of the network) (Agranoff, McGuire 2003, 34) の重要性

4) ネットワークの逆機能

分担関係を曖昧にするディスコースとしてのネットワークが使われることもあり、その場合、結果として無責任な行動を生むことになり、実効性が確保されない

ネットワークには、各主体の関与の経緯によって拘束され、機動性に欠けるというデメリット・限界もある

cf. 省庁間委員会 as「意思決定の墓場 (graveyard of decision making)」(O' Flynn, Wanna 2008, 10)。

(3) 電子政府－技術の社会導入としての課題

1) 電子政府化のプロセス

イギリス社会保障省における実験 (Margetts 1991)

技術的には集権・分権双方の可能性

現実にはタイミング重視 (トップダウン)

現場のユーザーとの切断

コンサルタントの多用－労働組合へ危惧、内部人材育成せず

日本における電子政府 (奥村・城山 2007)

フレーミングの重要性 (行政改革 or IT 社会構築)

業務プロセス担当者との切断

2) ロックインとアンロッキング = transition management－社会実験と展開の必要性

3) 行政学的含意

行政管理の新たなミッション？

政府における専門家の育て方

<参考文献>

新たな行政マネジメント研究会 (2002)「新たな行政マネジメントの実現に向けて」。

大住荘四郎(1999)『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社。

デビット・オズボーン、テッド・ゲーブラー (1995)『行政革命』日本能率協会マネジメント

トセンター。

奥村裕一・城山英明（2008）「行政における業務改革と IT」城山英明編『政治空間の変容と政策革新⑥ 科学技術のポリティクス』、東京大学出版会。

スティーブン・ゴールドスミス、ウィリアム・エッガース（2006）『ネットワークによるガバナンス：公共セクターの新しいかたち』学陽書房。

Robert Agranoff (2006), "Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers," *Public Administration Review*, December 2006.

Robert Agranoff and Michael McGuire (2003), *Collaborative Public Management*, Washington D.C., Georgetown University Press.

Graham T. Allison (1982), "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?," in F. Lane ed., *Current Issues in Public Administration*.

Patrick Dunleavy, Helen Margetts, etc. eds. (2006), *Digital Era Governance*, Oxford University Press.

Janine O' Flynn and John Wanna, eds., (2008), *Collaborative Governance: A new era of public policy in Australia?*, Canberra, ANU E Press.

Jody Freeman (1997), "Collaborative Governance in the Administrative State," *UCLA Law Review*, vol. 45.

Christopher Hood (1991), "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, Vol. 69, 1991 Spring.

Donald F. Kettl (1997), "The Global Revolution in Public Management," *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16-3.

Donald F. Kettl (1998), *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card*.

Helen Margetts and Patrick Dunleavy (2013), "The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web", *Philosophical Transactions of the Royal Society A* 371:20120382.

Helen Margetts (1991), "The Computerization of Social Security: The Way Forward or A Step Backwards?," *Public Administration* 69.

Willy McCourt and Martin Minogue, eds (2001). *The Internationalization of Public Management*.

Eva Sorensen and Jacob Torfing, (2007), "Introduction: Governance Network Research: Toward a Second Generation," in Eva Sorensen and Jacob Torfing, eds., *Theories of Democratic Network Governance*, Hampshire and New York, Palgrave Macmillan.