

行政学第5回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

1-2-3 新たな潮流：NPM・NWS・NPG・電子政府 1-2-3-1 アメリカにおけるNPM論－ビジネス手法への 再関心

『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－腐敗防止目的
- 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. 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

- 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 NPM論の理論的内容と批判 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

② Business 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
ex. 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
- 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

1-2-3-3 NPMの運用上の課題 cf. Kettl (1997)

(1) 2つの底流

- 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insensitibilityよりもhypersensitivity
- トップダウン (伝統的アカウントビリティ) 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

1-2-3-4 NPM論への多様な対応

1-2-3-4-1 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

1-2-3-4-2 DEG (Digital Era Governance : デジタル時代のガバナンス) cf. 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－組織的reintegration等大切

(3) NPMへの評価：「NPMは死んだ」

- 分解：むしろ逆行－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－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

1-2-3-4-3 NWS (New Weberian State) と NPG (New Public Governance) cf. Pollitt and Bouckaert (2017)

(1) 文脈・経験の多様性－欧州大陸・北欧諸国 (⇔アングロサクソン諸国)

• 多様性

NPM: Australia, Canada, NZ, UK

Continental European states have been less hospitable to NPM

France and Germany significantly difficult

North European countries- Finland, the Netherlands, Sweden

• 多様性の要因としての議会行政関係・集権分権レベル等

• But NPMは死んではいない

(2) NWS

- Weberian elements

Reaffirmation of the role of the state, the role of administrative law

- Neo elements

Bureaucratic rule following to an external orientation toward meeting citizens' needs

Supplementation of representative democracy by devices for consultations and direct representation

Modernization of relevant laws

Professionalization of the public service

- Neo elements are not necessarily NPM
- NWS as defense strategy by previous corporatist regimes to globalization and party de-alignment

(3) NPG

- Multiple interdependent actors
- Multiple processes
- NPG is extremely broad and abstract model
- Neither NPG nor DEG has been set up as a model to use in comparative analysis

(4) 政治家との関係に関する含意

<NPM>

- NPM writing said little about politicians
- Politicians were left with a strategic role

<NWS>

- Officials implement collectively decided and politically defined policies
- Politicians were part of the picture and were not assumed to be confined to a strategic role

<NPG>

- Positioning both politicians and public servants as not more than rather special players in a larger game
- Politicians are joiners-up, dealmaker
- Civil servants need to have management skills more than merely technocratic- 'boundary spanners'
- Politicians and public managers without making any distinction between their roles

(5) 非NPM的な重要改革

- Many important reforms were not part of NPM
- The French decentralization in 1980s
- Amalgamation of Australian ministers in the mid-1980s

1-2-3-4-4 ネットワークガバナンス論

(1) ネットワークガバナンスの定義

- 「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)
- 「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)。

(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)。
- 政府主体：政府固有の役割が無くなるわけではない (Agranoff 2006,)。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)

(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) 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ふデメリット・限界もある

1-2-3-5 現実の展開

1-2-3-5-1 イギリス cf. 大住

(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 – 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) – 権限委譲と責任明確化
 - 1988年ネクスト・ステップ – 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 – 公的支出のGDP比率増、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) – 明示的な目標設定

(3) ブレア政権

- 市民憲章からサービス・ファースト・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) キャメロン政権

- オープンデータ、transparency agenda (2010～) – 当初、支出・調達データから
- 目的：アカウントビリティ確保、効率性確保、政府データの民間利用・ビジネス創出

(5) イギリスにおける電子政府化のプロセス – 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 – 労働組合への危惧、内部人材育成せず

1-2-3-5-2 アメリカ cf. Kettl (1998)

(1) NPR (National Performance Review)

- 「政府の運営方法の変化」探る = 組織再編は行わず = 「やり方」の変化
- 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（252000人）
- 1994年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
- 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
- デイレンマ：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
- デイレンマ：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：議会が法制化（政権交代後も残る）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・ゲーブラー
- CTO（チーフテクノロジーオフィサー）の任命

(5) トランプ政権

- オープンガバメントのHPは閉じる

1-2-3-5-3 日本

(1) 経済財政諮問会議2001年『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
- ① CIO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－CIO（官房長等）＋CIOの補佐官（ITマネジメントの専門家）
- 2003年7月：電子政府構築計画「IT化に対応した業務改革」

- 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年度末にシステム更新としていた目標は達成できず、2006年に根本的見直し
- 2006年4月：内閣官房「電子政府推進管理室」（GPMO）－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－行政手続の電子化比率目標に
 - ②電子政府の推進体制の課題－管理能力に比べて多くのプロジェクトを手がけすぎた
 - 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）

（５）安倍政権

- 政府CIOの実施上の役割－コスト削減？
- 独立行政法人制度の再編－類型化：中期目標管理法人、国立研究開発法人、行政執行法人
- 2016年12月官民データ活用推進基本法
- 2017年5月デジタル・ガバメント推進方針－利用者中心の行政サービス改革（BPR、サービスデザイン思考等）、官民共同プラットフォーム（データ流通等）、価値を生み出すITガバナンス（コスト削減に加えて）、実行計画の策定（2018年1月）

(6) 実態としての多機関連携 cf. 伊藤 (2019)

1) 児童虐待防止

- 児童相談所
- 2004年児童福祉法、児童虐待の防止等に関する法律改正
- ①分担：市町村：軽微な相談、児童相談所：一時保護等の強制力を伴う措置、心理判定等の専門性を要する相談
- ②要保護児童対策協議会：保健所、保育所、学校、医療機関、警察、民生委員・児童委員、児童相談所
- 調整方式：会議方式以外に、近接方式（分室設置等）、人事方式、協定方式、第三者機関による検証方式

2) 他の事例

- 消費者保護（中央では一元化されたが、現場では分立）
- 地域包括ケア（医療、介護、+生活困窮者支援等の可能性）

References

- 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」。
- 伊藤正次 (2019) 『多機関連携の行政学：事例研究によるアプローチ』有斐閣。
- 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・ゲブラー (1995) 『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター。
- 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 科学技術のポリテイクス』、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.

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 A371*: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*.

Christopher Pollit and Geer Bouckaert (2017), *Public Management Reform 4th*

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.