

# 日本における NPM の受容と 定着に関する一考察 (1) —— NPM 概念と日本の行政文化——

石 見 豊

## 目 次

1. 問題関心と研究の全体像
2. 小論の対象と方法
3. 欧米における NPM の概念
4. 日本における NPM 概念の受容：先行研究に見る NPM 理解
5. NPM 登場の背景・要因
6. 日本における行政管理の考え方と手法
7. 行政と民間部門との関係：行政指導を中心に
8. 行政と市民との関係
9. 政治による民営化と規制緩和の主導：政治と行政の関係
10. おわりに

## 1. 問題関心と研究の全体像

1980年代、アングロサクソン諸国（英国、ニュージーランド、オーストラリア、カナダなど）および北欧諸国において、NPM（New Public Management）の考え方に基づく行政改革が行われ、その動きはわが国にも導入され、さまざまな改革の動きが見られた。筆者は、それらのNPM的な改革の手法がわが国に持ち込まれ、わが国の行政の中にどのように受け入れられ、定着したのかという点に関心を持っている（図表1参照）。

この関心の点をより明確に述べるならば、一つは、NPMの考え方や手法がわが国に導入され、それがどのような日本的なブレンドのされ方をしたの

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

かという点に関心がある。この関心はさらに二つの派生的な関心を生むことになる。わが国には日本特有の行政文化があり、それとどのように融合したのか、もしくはそれを変容させたのかという点と、もう一つは、NPM の導入以前にもわが国独自の改革の動きがあり、そうしたものと NPM がどのように融合したのかという二つの派生的な問題関心である。

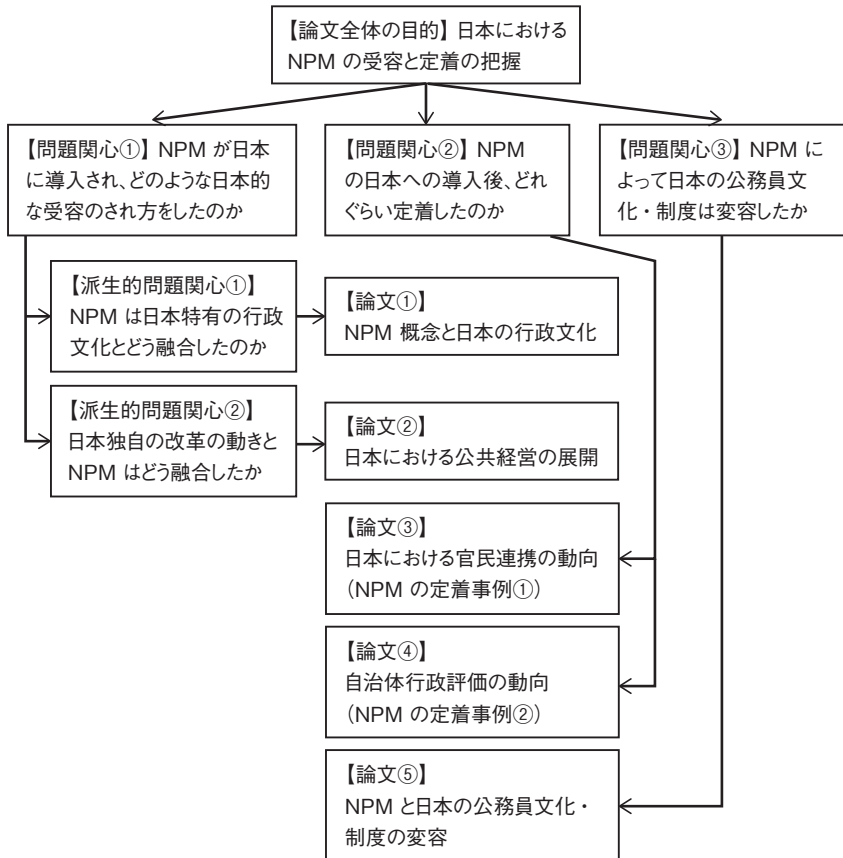
大きな問題関心の二つ目の点は、定着に関するものである。わが国への NPM の導入の時期をいつと見るかは議論の分かれるところであるが、筆者は 1990 年代に入ってからであると考えている。そして、NPM 的な改革手法が実際に導入されるのは、1995 年から 2000 年にかけての時期であると考えている（その理由については後の章で述べる）。そう考えると、改革手法が導入されてから（現在の 2015 年時点までに）15 年から 20 年の時間が経過していることになる。NPM の各手法（PFI や市場化テストなど）は、導入時には持て囃されたが、その後どうなったのかという疑問が残る。15 年から 20 年の時間の中で、改善が図られたものや結果的に定着しなかったものもあるのではないかと思う。二つ目の定着に関する問題関心はこうした点にある。

以上の二点が、日本における NPM の受容と定着という主題に関わる問題関心であるが、最後に残る問題関心は、こうした NPM の受容と定着によって、わが国の公務員文化や制度はどのように変容したのか（もしくは変容しなかったのか）という点についてである。

非常に大きな問題関心であるが、これらの点について一つずつ取り上げ考察していく。まず、小論においては、NPM の概念整理（特徴や類型、必要とされた時代背景）とわが国の行政文化の特徴に関する整理を行う。次号では、NPM の導入以前からあるわが国独自の改革の動き（民間委託や第三セクターなど）について整理し、また、それらの動きと NPM がどう融合したのかという点について検討する。

第三論文では、わが国における NPM の定着の事例として、PFI、市場化テスト、指定管理者制度について検討する。第四論文では、もう一つの定着の事例として、行政評価について検討する。PFI、市場化テスト、指定管理

図表 1 論文の全体構造



者制度が官民連携 (Public Private Partnership: PPP) のしくみという共通点を持つものに対して、行政評価は本来的には官民連携のしくみではない。また、筆者は、国 (中央省庁) における政策評価より、自治体における行政評価に関心がある。自治体における行政評価では、ブレア政権時代の英国におけるベスト・バリュウや包括的業績評価制度 (Comprehensive Performance Assessment: CPA) が有名であるが、このような過去の評価のしくみが、現在の英国でどのように継承・変容したのかという点についても、日本にお

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

る NPM の受容と定着という主題との関連 (NPM 発祥の英国における変容の様子と変容要因をめぐるわが国との比較の意味) で若干の関心を持っている。また、わが国自治体行政評価への市民参加手法の導入例にも関心がある。最後に第五論文では、NPM とわが国の公務員文化や制度の変容の点について検討する。

## 2. 小論の対象と方法

小論では、上記のように NPM の概念整理とわが国の行政文化の特徴に関する整理を行う。ここでは、対象とする内容・範囲とそれについて説明する方法について明らかにする。まず、NPM の概念整理については、ヨーロッパの国々 (特に英国) において、NPM の考え方が誕生した背景と、その概念の特徴について述べる。また、英国型と北欧型の NPM のちがいなどについても整理する。次に、わが国の研究者たちによる NPM 概念に関する先行研究を概観し、NPM 概念をめぐるわが国ではそれがどう理解され、何が明らかにされてきたのかについて整理する。こうした検討を行うことの本質は、諸外国の NPM 理解とわが国の NPM 理解の間にもしちがいがあれば、それがわが国における NPM の実践の上にも何らかの影響を及ぼすのではないかと考えるからである。これらの検討を行う際の方法としては、先行研究に基づく文献研究によって行う。

小論の後半は、わが国の行政文化の特徴に関する整理にあてられる。これは、NPM の検討を主題とする本研究にとっては、一見すると周辺的で迂遠な作業に見えるが、上記の NPM 概念をめぐるヨーロッパと日本における理解のちがいと同様に、NPM のわが国への受容の状況について考える際には、基礎的な情報として把握しておかなければならないものと考えている。ただし、わが国の行政文化と言っても漠然としていてつかみどころがない。NPM の考え方や手法の受容に一定の関係を持ちそうなものとして、次の三つに限定にしてその特徴を整理する。一つは、日本の官僚制の行政管理に関

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

する考え方や手法について整理することである。二つ目は、同じく日本の官僚制が民間部門とどう関わってきたのかについて整理することである。具体的には、行政指導や規制、護送船団方式などの語を再検討することになる。三つ目は、日本官僚制と市民との関係について整理することである。NPM の考え方では、市民 (国民) は行政サービス購入の消費者、顧客という捉え方をする。わが国の行政文化では、伝統的に市民をどう捉えてきたのかについて整理する。これらの三つについても、検討する際は方法は先行研究に基づく文献研究である。

### 3. 欧米における NPM の概念

NPM は、ヨーロッパ、特に英国で展開された概念である。NPM 概念の整理において重要な役割を果たしたのは、英国の行政学者である C. フッドである。フッドは、NPM とは「新制度派経済学」と「民間経営」の「結婚」であると表現した。一般的に、NPM は体系的な理論ではなく、実践的な性格が強いと言われる。ただし、上記のように一応、新制度派経済学を理論的な背景としている。具体的には、ニスカネンの予算最大化 (budget maximizing) モデルやプリンシパル・エイジェント理論、取引コスト理論などの影響を受けている。予算最大化モデルとは、官僚たちが自分の所属する部局の予算を最大化しようとして行動するという仮定である。自らの部局の予算を最大化することにより、部局の権限や財源が拡大し、当該官僚の部局内における評判が高まるからである<sup>1)</sup>。

プリンシパル・エイジェント理論は、「プリンシパル (依頼する側)」と「エイジェント (依頼される側)」との関係、両者の利益の一致もしくは不一致、情報の非対称性や不完全性などについて注目するものである。別の号で詳述するように、英国のエージェンシー制度やわが国の独立行政法人制度、官民連携のしくみ (PFI、指定管理者制度など) は、この理論の実践例である。取引コスト理論では、「事前コスト」と「事後コスト」を区別する。事

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

前コストとは、選択や契約にともなうコストのことであり、事後コストとは、契約上の瑕疵を是正し管理を維持することなどに費やすコストのことである (大住 1999 p. 41)。この取引コストの考え方も、民間委託や他の官民連携のしくみなどで実践的に用いられる。つまり、取引コストが小さい場合は、外部市場を通じた取引を行うことが望ましいが、コストが高くつく場合は望ましくないということになる。これらの理論は、人間は集合的な利益 (公益) ではなく自らの利益 (私益) を求めるものであることを前提としている。

さて、フッドは、NPM の特徴を次の七点に整理した。①公共セクターで専門家が実践的なマネジメントを行うこと、②パフォーマンスについての明示的な基準と指標、③結果に基づく統制の一層の重視、④公共セクター組織の単位ごとの分離、⑤公共セクターにおける競争導入へのより一層のシフト、⑥民間セクターの経営実践のスタイルの強調、⑦資源の利用における規律と節約のより一層の重視の七点である (Hood 1991)。

また、オズボーンとマクローリンは、英国におけるパブリック・マネジメントの歴史を四つの段階に整理した。第一は 19 世紀後半以降の「小さな政府 (the minimal state)」の時代であり、第二は 20 世紀初めの「政府と慈善・民間部門の不十分な連携」の時代であり、第三は 1945 年から 80 年代までの「福祉国家」の時代であり、第四は 1970 年代以降の「多元的国家 (the plural state)」の時代である。NPM は当然、第四の時代に位置づけられているが、彼らは上記のフッドが整理した七点に加えて、⑧公共サービスの直接管理からの政治的決定の分離の原則を挙げた (McLaughlin 2002 pp. 7-10)。

マッシーとパイパーは、パブリック・マネジメントの特徴として、①行政上の運営管理と戦略的政策との分離およびパブリック・マネジメントの再強調、②過程および手続きより結果への関心、③組織もしくは官僚的利益より市民ニーズ志向、④舵取りもしくは条件整備的な役割を好み、直接サービス提供からの撤退、⑤変化および企業家的管理文化の五点を挙げた。そして、パブリック・セクターを再編成するこれらの新しいモデルは、①民営化、②

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)  
中央政府およびその公務員の再編成と規模縮小, ③残存する公共サービスへの競争の導入 (特に公共部門の内部市場化, 公共サービス提供に関わる契約などを通して), ④業績管理や会計監査を通じた効率性の改善および「バリュー・フォー・マネー」の実現を通して確立されるとした (Massey & Pyper 2005 p.16)。

ヒューズの『パブリック・マネジメントと行政』は第4版を重ねるパブリック・マネジメントに関する教科書であるが, ヒューズは, 公共部門改革において果たした経済理論 (上記の公共選択理論, プリンシパル・エイジェント理論, 取引コスト理論) の役割について整理した (Hughes 2012 Chapter1)。また, 公共部門改革の特徴として, 行政ではなく管理, リーダーシップ, 結果の重視, 戦略的アプローチ, 財務管理の改善, 柔軟な人事, 競争と契約主義, 管理者と政治家との相互作用, 顧客としての市民との関係などについても述べている。さらに, 管理主義への批判についても触れている。特に管理主義が上記のように経済学を基礎としていることについてポリットの指摘を引用しながら, 「第一に, 公共サービスにおける提供者と消費者の取引は, 通常の市場において消費者が直面するものより著しく複雑になる傾向があり, 第二に, 公共サービスの消費者は決して単なる消費者ではなく, 常に市民でもあり, このことは取引にとって独特の意味を持っている」と述べている (Hughes 2012 p.95)。

こうした NPM には, 英国型と北欧型がある (これまで紹介してきた NPM およびパブリック・マネジメントに関する研究者による特徴の整理は主に英国型に関するものである)。英国型は, 民営化手法を広く適用するのに対して, 北欧型は, 限定的に適用する。また, 英国型が, 中央集権的な手法を採用するのに対して, 北欧型は, 地方分権的な手法を採る。加えて, 英国型が, 改革のテンポが急激なのに対して, 北欧型は, 穏健であるなどのちがいがあ。この両者のちがいについては, NPM に関する著作が多い大住荘四郎による整理が分かりやすいのでそれが参考になる (図表2 参照)。事例に即して, 英国型と北欧型のちがいについて言えば, 英国では, サッチャー首

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

相が代表的な NPM の手法である強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering: CCT) を地方自治体の行政サービス提供のしくみとして持ち込んだ。北欧型とされるスウェーデンにおいても、CCT の導入が試みられたが、自治体の反発が強く見送られた。そこで、CCT のような外部市場を通じた競争ではなく、エージェンシーのような組織内部での「契約型取引」のしくみが主に導入された。民間委託の手法も極めて限定的にしか採用されていない (大住 1999 pp. 70-71)。

わが国の NPM は英国型と言える。ところで、米国における状況はどうか。米国では、クリントン政権が、小さな政府や業績志向改革、規制緩和などの行政改革<sup>2)</sup>に取り組んだ。その際、コンサルタントとしてその作業に関わったのが D. オズボーンであった。また、T. ゲーブラーは、カリフォルニア州ビサリア市のシティマネジャーを務めたこともある公共部門専門の経営コンサルタントである。この二人の共著が『行政革命』である。同書の認識は、大規模化・集権化し、画一的な官僚制度では変化の激しい情報社会では効率的・効果的に対処できず、それはそこ (行政) で働く人の能力の問題ではなく、行政制度 (システム) の問題であると考えた (オズボーン &

図表 2 英国型と北欧型のちがい

	英国型	北欧型
民営化手法	広範に適用	限定的な適用
CCT, 市場化テスト	広範に適用	限定的な適用
集権/分権	中央集権的手法	地方分権を推進
組織文化の特徴	トップダウン型	ボトムアップ型
マネジメントの型	Neo-Taylorism	Non-Taylorism
組織業務	業務単位にあわせた厳格な細分化	組織の細分化とゆるやかな統合
サービスの質の確保	トップダウン的な憲章/目標の設定とこれに基づく業績評価	組織的な TQM
改革のテンポ	急激	穏健
代表例	英国, ニュージーランド	スウェーデン, ノルウェー

出典：大住 1999 p. 60 の表 3 を若干改変



日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見  
ゲブラー 1995 pp. 6-7)。そこで、二人は、「アントルブルヌール (起  
業家精神をもった)」行政の必要性を訴え、次の十の原理を提案し、それ  
について詳述した。①触媒としての行政：船を漕ぐより舵取りを、②地域社会  
が所有する行政：サービスよりエンパワーメント (権限付与)、③競争する  
行政：競争が活性化を促進する、④使命重視の行政：規則重視の組織から転  
換する、⑤成果重視の行政：成果志向の予算システム、⑥顧客重視の行政：  
官僚ではなく顧客のニーズを満たす、⑦企業化する行政：支出するより稼  
ぎなさい、⑧先を見通す行政：治療よりも予防する、⑨分権化する行政：階層  
制から参画とチームワークへ、⑩市場志向：市場をテコに変革する、の十原  
理である。これらの原理を見ると、成果主義や市場志向、分権化などの  
NPM の要素が多く含まれている。『行政革命』は、米国における NPM の理  
解を体系的に整理した書であり、また、同書を通して米国に広く NPM の考  
え方が広まる契機となる二重の役割を果たした書と言える。

#### 4. 日本における NPM 概念の受容：先行研究に見る NPM 理解

ここでは日本における NPM 概念に関する先行研究を振り返り、NPM 概念  
がどのように理解され概念として受け入れられたのかについて整理する。毎  
熊浩一、永戸力、大住荘四郎、上山信一、稲継裕昭、田辺国昭などの研究を  
振り返る。

毎熊は、英国型 NPM に関する文献研究を通して、一般に流布している  
NPM の有する「遠心的」な性格という理解への修正を図るべきであると主  
張している。「遠心的」な性格とは、民営化や規制緩和を通して政府から市  
場へという方向性を意味するものであり、また、職員に管理・行動の自由を  
与えるという意味も含まれている (毎熊 2001 pp. 178-179)。毎熊は、英  
国行政における多くの監督機関の存在を挙げ、NPM には「規制」が伴い、  
むしろ「求心的」な性格を持つと述べている (毎熊 2001 pp. 179-180)。  
そして、結論部分において、NPM とは「脱官僚制化ではなくむしろ官僚制

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

化をより徹底すること、極端に言えば、非合理的な人間的要素を可及的に排除する」ことであるとしている (毎熊 2001 p.190)。

次に、永戸力の論文についてその内容を概観する。永田はまず、NPM 改革がウェーバー的な官僚制観を変容させたか<sup>3)</sup> という問題意識を示した上で、フッドによる NPM 評価やパトリック・ダンレヴィーの議論 (ポスト NPM 時代の行政の展望) などを検討している。フッドの NPM に対する評価としては、NPM により「行政のあり方を新しい段階に引き上げるどころか、期待される成果がなかなか挙がらない」という問題点を挙げている (永田 2010 p.1073)。ダンレヴィーについては、NPM の失敗と NPM に代わる行政改革の波として「デジタル時代のガバナンス (digital-era governance: DEG)」<sup>4)</sup> の方向性について紹介している。論文の後半では、ドナルド・ケトルの枠組みに依拠しながら、米国の行政文化の伝統と米国行政学の諸理論を位置づけ考察している。強い執政府 (トップダウン的) のハミルトン主義か、弱い執政府 (ボトムアップ的) のジェファソン主義かという軸と、官僚制重視のウィルソン主義か、権力均衡重視のマディソン主義かという軸によって 4 つの象限に整理している。NPM は、行政経営論として「強い執政府」と「権力均衡重視」のクロスする象限に位置づけられている (永田 2010 p.1085)。

これらの毎熊や永戸の先行研究を見ると、行政の効率性や分権化の向上という NPM の長所のみの一面的な捉え方ではなく、求心性 (集権性や規制強化) や NPM の神話的性格についても的確に指摘されていると言える。

さらに大住荘四郎の議論について見る。大住は、わが国へ NPM の概念や手法を紹介した NPM 研究の第一人者である。これまでに多くの著作を発表してきたが、比較的新しいもので、これまでの主張を体系的に整理した『行政マネジメント』に基づいて、大住の主張を概観する。大住は、NPM 理論の核心的コンセプトとして、①業績／成果による統制、②市場による統制 (民営化手法、エージェンシー、内部市場など)、③顧客主義への転換、④ヒエラルヒーの簡素化の四つを挙げた。この中で重要なものは①であり、それ

以外は手段に過ぎないとした(大住 2010 pp. 13-14)。また、大住は古典的NPMの特徴についても言及している。大住の言う古典的NPMとは、1990年代初めまでに英国やニュージーランドで見られた政府・行政のマネジメントのことであり、政府機能の政策の「企画・立案」と「執行」の分離、マニフェストの影響(政府のビジョン、政策目標の明示)という二つの特徴があると整理した(大住 2010 pp. 16-17)。大住の説明では、古典的NPMとNPM一般についてのちがいは明らかにされていない、また、欧米におけるNPM理解と日本でのNPM理解の相異についても明らかにされていないが、NPMの有する特徴をシンプルに示した点は参考になる。

欧米におけるNPM理論の日本への受容の点についての議論を展開したのが上山信一である。上山は、NPMは言葉としては普及したが、わが国の行政運営の実態にはまだあまり大きな変化は見られないと言う。その背景・要因として、次の四点を挙げた。①「成果主義、顧客主義」について、具体的に何をどうするのが明らかにされていない。②理念(マクロな抽象論)としてNPMの導入が語られるが、具体的な事業分野の個別施策には反映されない。③予算の使い方や実際の仕事のやり方を変えるところまでには至っていない。④NPMは個人の行動様式や発想を変えることであるが、行政機関ではこれらのマイクロレベルでの改善は課題とされない(上山 2004 pp. 72-73)。上山はこの他に二つの点について指摘した。一つは、NPM理論がヨーロッパで誕生したため、その理論の有する歴史的・文化的な意味がわが国では正確に理解されていない場合が多い。もう一つは、NPMは経営改革であり、制度改革と同一視すべきではないという主張である。経営改革では、目的が達成できるなら手段については問わないが、制度改革では、制度を変えても実態は別の論理で動く(実態が変わらない)場合もある(上山 2004 pp. 76-78)。

次に稲継裕昭の議論について見る。稲継は、1990年代前半まではわが国でNPM型の改革はあまり進められてこなかったと言う。それは、わが国ではNPMとは無縁な伝統的官庁運営が行われ、また、わが国で行われた行政

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

改革が民間企業の経営手法とは無縁であったからである。しかしながら、90年代の後半以降、NPM 型の改革の動きが急速に見られるようになったとも言う。そして、その背景として、わが国の経済パフォーマンスの低下、官僚不信などによる行政の非効率などについて指摘した(稲継 2000 p. 270)。ただし、わが国への NPM の導入は英国のものがそのまま導入された訳ではないようである。稲継は、英国のエージェンシーがモデルとなって創設された日本の独立行政法人制度について、行政改革会議のメンバーで制度設計にも関わった藤田宙晴氏の語を用いながら、「独立行政法人は『エージェンシーの日本版』というよりも、『改革型の特殊法人』」であると指摘している(稲継 2000 p. 270)。

最後に取り上げるのは田辺国昭の指摘である。田辺は、従来の行政学と NPM とのちがいについて検討した。一つは、両者の前提とする考え方のちがいについてである(公的部門と民間部門の関係の捉え方のちがい：分離的捉え方か融合的捉え方か、公的組織の統合志向か分離志向か、手続き統制中心か成果主義か)。もう一つは、行政改革の進め方や内容への NPM の影響についてである。①競争の導入が可能な領域と困難な領域を区分するようになった。②民営化、市場化テスト、エージェンシー化など、複数の選択肢から最適解を選ぶようになった。③一元的に定めていた人事や財務などについて、契約などを通じた個別的な管理の仕方変わった。わが国の 80 年代以降の行政改革では、従来の行政改革とは異なるこのような NPM 的な特徴が見られるようになったと述べている(田辺 2001 pp.140-141)。

これらの NPM に関するわが国における先行研究を眺めると、NPM についての評価は手放しで礼賛している訳ではなく、NPM の課題や問題点に関する批判的な視点も持っていると言える。また、わが国への NPM の導入の時期は、欧米より遅く 1990 年代の後半に入ってからであり、それも欧米の NPM がそのまま持ち込まれた訳ではなく、日本的な捉え方がされたと言える。ここで少し視点を変えて、欧米にせよ日本にせよ、なぜ NPM が求められるようになったのか、NPM 登場の背景・要因について次に考えることにする。

## 5. NPM 登場の背景・要因

ここでは NPM の考え方や改革手法が登場し、行政現場で求められ受け入れられた背景・要因について整理する。主要要因は福祉国家の失敗にある。この福祉国家の失敗について述べるためには、まず、福祉国家とは何かという点から説明しなければならない。坪洋一は福祉国家に関する説明として、一般的定義と専門的定義の両面から説明を試みている。一般的定義については、国内外の辞典類の渉猟から「福祉国家という言葉が、市民ないし国民の福祉増進を図ろうとする国家のとりくみ（「完全雇用」「社会保障」「社会政策」「経済政策」「社会サービス」）に着目して定義づけられていることが確認できる」とした（坪 2012 p. 12）。一方、専門的定義では複数の研究者の定義を列挙している。英国福祉国家研究者である毛利健三の定義については「国家による国民の福祉増進に向けた各種のとりくみに着目して福祉国家をとらえている」とし、続いて、福祉国家は歴史的展開の中で理解することが必要であるとして、歴史家の A. ブリッグスの定義に言及し、福祉国家の目標として「①最低所得保障、②リスク分散、③社会サービスの普遍的保障」の三つを挙げた。これらの関連から市場の修正を図ることが福祉国家の役割であると主張する B. グリーブの説を挙げ、「『国家、市場、市民社会』の相互作用という『福祉システム』の多元性・多層性」に論を展開している。最後に、C. ピアソンの福祉国家に対する二つの捉え方（国家による各種の社会政策プログラムの提供という狭義の理解と、社会的生活に関する不平等配分の国家による是正という広義の理解）を紹介した（坪 2012 pp. 13-15）。

英国の社会福祉学者（社会政策）であるノーマン・ジョンソンは、「『福祉国家』という語はもともとは第2次世界大戦期のイギリスに適用されたものであった」と述べている。その上で、福祉国家化に伴う社会政策および経済政策上の変化として、「(1) 社会保障、ナショナル・ヘルス・サービス

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

(NHS), 教育, 住宅, 雇用サービス, 高齢者・障害者・身寄りのない子どもたちに対する福祉サービスを含む広範な社会サービスの導入とその拡大。(2) 最高の政策目標としての完全雇用の維持。(3) 国有化プログラム」の三つを挙げた。そして, これらの変化をもたらしたものとして, 介入主義的政府の存在と, ケインズ, ベヴァリッジ, フェビアン社会主義者たちの知的貢献についても指摘した (ジョンソン 1993 p. 1)。

経済思想史が専門の小峯敦の解説に拠れば, ケインズには福祉そのものに関する議論は見られない。ただ, ケインズは, 資本主義の欠陥 (貪欲, 高利などの道徳的欠陥と, 完全雇用を提供することが不可能で所得の不公平な分配をもたらすという機能的欠陥) を認識し, また, 社会主義への不安感 (自由や安全の圧殺など) を感じた上で, 経済的効率性と社会的公正と個人的自由の三要素を統合する政治体制を構想し, それに期待をかけた (小峯 2007 p. 192)。以上のような間接的なケインズの福祉国家論に対して, 直接的な福祉国家論を展開したのがベヴァリッジであった。ベヴァリッジは, 「市民の安全」を脅かす五大悪 (欠乏, 病気, 無知, 不潔, 怠慢) の撲滅が課題であると考え, 欠乏には最低限の生活を保障する社会保障, 病気には包括的医療サービス, 無知には教育制度, 不潔には衛生政策, 怠慢 (失業) には経済政策が必要であると考えた。そして, 市民の安全を守るためには, 一国のみの安全では不十分であり, 社会保障や完全雇用と並んで世界平和の実現の重要性を指摘した (小峯 2007 p. 193)。

この福祉国家はいつ誕生したのだろうか。この問いに対する一つの答えとして, 上記でも引用したジョンソンは, フレイザーの言葉を引用しながら「福祉国家は 1948 年 7 月 5 日に突然登場したのではない」<sup>5)</sup> と述べている。ドイツでは, 1900 年までに疾病保険, 労災保険, 老齢年金保険を有しており, また, 1911 年時点において, 西欧のすべての国に何らかの形態の労働者災害補償制度があったとしている (ジョンソン 1993 pp. 2-3)。一方, 福祉国家の見直しはいつ頃から始まったのだろうか。坏は, 福祉国家の拡大期から縮小期への移行を福祉国家の「危機」と捉え, それは 70 年代に始ま

ったと述べ、その要因として、①個人責任の規範および市場経済インセンティブの低下、②競争と経済成長の鈍化、③財政基盤の喪失、④政治的支持の喪失の四点を挙げた(坏 2012 pp. 48-49)。また、戦後英国政治史の書を著した二宮元は、福祉国家のあり方に対して英国の国民が疑問と批判の目を向けることになった契機として1978年末から79年にかけての「不満の冬」を挙げている。少し長いがその箇所を引用すると「公共部門のストの影響から、市街地のゴミが回収されない、遺体が墓に埋葬されない、病院の前で病人がピケ隊に追い返されるといった状況がセンセーショナルに報道されたために、労働組合にたいする国民の支持が一気に下落していった」(二宮 2014 p. 202)。労働党政権下での賃金抑制策への不満はあったものの、公務労働者の自己利益のために行政サービスが提供されない事態を経験して、国民は福祉国家体制の問題点を認識した。

福祉国家の縮小や再編といった状況は、経済学では「政府の失敗」とも捉えられる。経済学の中でも公共選択論は、政府が失敗を犯す複数の可能性を示唆した。第一は、レントシーキングと呼ばれる「参入規制」である。第二は、過剰供給(予算の極大化)である。第三は、モラルの低さなどの非効率率である(真淵 2009 pp. 164-165)。話は前後するが、政府も失敗するが、市場も失敗する。市場の失敗の要因としては、公共財の存在、外部性(外部不経済)の問題、自然独占、情報の非対称性の四点が挙げられる。公共財(警察、消防、公衆衛生など)については市場を通じて供給することが難しい。外部不経済(例えば公害など)には政府の規制が必要になる。初期投資が大きなもの(鉄道、電力、ガス、郵便など)については新規企業に勝ち目はなく先発企業による自然独占が起きる。売り手と買い手の間には情報の非対称性(格差)があり、それを利用した悪質な売買(モラルハザード)が発生する可能性がある(真淵 2009 pp. 160-162)。このように市場も失敗し不完全なものであるが、政府も失敗し同じく不完全なものである。真淵の見方に拠れば、市場も政府も両方とも失敗するとすれば、市場の失敗と政府の失敗とどちらをより重く見るのかという選択の問題であり、1970年代



日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

以降は、政府の失敗のほうをより重く見て、市場メカニズムに委ねるようになったと言う (真淵 2009 pp. 168-169)。それが NPM である。そこで、民営化や規制緩和などの改革手法が受け入れられた。

## 6. 日本における行政管理の考え方と手法

ここでは少し視点を変えて、日本の行政文化の特徴について整理する。まず、NPM の導入以前の時期における日本の行政管理の考え方や手法について振り返る。まず、行政管理に関する行政学の捉え方を概観すると、足立忠夫の捉え方では、米国行政学 (現代行政学) そのものを行政管理論 (行政管理論的行政学) と捉えている。足立は、ウィロビーのテキスト『行政の諸原理』に拠りながら、米国行政学が目指したのは独立科学としての行政学であったとした。「独立科学」の語は、「独立」と「科学」の二つの意味を持つ。独立は、政治や政治学からの行政と行政学の独立であり「政治行政分離論」である。科学は「アート」ではなく「サイエンス」としての行政学を目指すという意味で、節約や能率が重視された。ウィロビーや足立の捉え方では、節約や能率こそが行政管理論の主要テーマであった (足立 1971 pp. 152-155)。また、佐藤竺等によって著された『行政学入門』を見ると、行政管理論に対する科学的管理法の影響について強調している。そして、「目的を達成するための管理の技術の究極的な価値は、明らかに『能率』である」と述べている (佐藤 1985 pp. 17-19)。「能率」を究極の価値として重視する点は、足立やウィロビーと共通している。科学的管理法の影響についてはワルドーも指摘していた (ワルドー 1966 および 1986)。一方、佐藤等の教科書では、現代行政管理論の課題の節を設けて、行政管理論の転換について述べている。その要因として、行政の役割の増大を挙げ、行政自体が公共の範囲などを決定している状況を踏まえると、行政を単なる管理現象としてのみ見ることはできなくなり、「政治の一部」「政治過程」との見方を示した (佐藤 1985 p.40)。いわゆる政治行政融合論的な行政管理論の捉え方である。



そのような認識の下で、「指導(リーダーシップ)」や「計画と調整」「政策評価と管理評価」などの管理論の各論について解説した。

科学的管理法の米国行政学への影響を最も分かりやすく整理したのは西尾勝である。西尾は、米国行政学は政治行政分離論と科学的管理法という本来的には別々の流れ(系譜)の相互作用によって発展したと整理した。そして、行政管理論には、科学的管理論の流れのもとに発展した事務管理論と、組織一般の編成原理を探究した組織管理論の二つの系統があるとした(西尾2001 pp.27-30)。

行政学における行政管理論の展開についてはこれぐらいにして、わが国の行政実務の中では行政管理はどのように捉えられ行われてきたのだろうか。行政管理庁で実務に携わった岡部史郎の『行政管理論』を参考にすると、「行政管理という問題が意識的に取り上げられたのは、わが国では何といっても、戦後のこと」であるとし、「行政管理庁の所轄する部門は、幅が狭く、又奥行も浅いので、行政管理の機能の現状を把握するためには、他の関係諸機関、特に、大蔵省、人事院、法制局、内閣官房等の機能もあわせて観察しなければならない」とした。また、財務管理は大蔵省、人事管理は人事院に属しているが、関係機関間での「行政管理機能の有機的総合性が保たれているかどうかは、きわめて疑問である」と述べている。その上で狭義の行政管理(行政管理庁が関係する)機能として運営管理、組織管理、定員管理の三つを挙げた(岡部 1957 p.23)。

運営管理とは、トップマネジメント機能およびミドルマネジメント機能の強化を意味するが、岡部は、行政審議会の答申などを踏まえて、政務次官(現在の副大臣)の増員、事務次官補の新設、大臣の政策ブレーンとしての特別職(現在の政務官)の新設などを例として挙げた。組織管理では、①内閣と総理府との機能分離(具体的には、総理府には総務長官を置き、内閣官房長官は内閣の事項に専念する)、②総理府の所掌事項の整理<sup>6)</sup>、③人事院の廃止、④予算閣僚会議の設置、⑤内政省の設置などを挙げた。定員管理では、総定員法の制定とそれに基づく行政機関ごとの定員の規定、その査定方

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

法の確立などについて挙げた (岡部 1957 pp. 24-34)。

定員管理については、同じく行政管理庁出身の増島俊之が「戦後における行政改革の歴史において、定員問題は、実質的には常に主役の座を保ち続けたと言ってよい」と述べている。また、「定員は、行政規模そのものの中身であり、行政経営の増減に直接関係するものである。(中略) 行政事務の執行の上でも、組織改編に比し、より直接的な影響を有するものである」とも述べている。その上で、現在の定員管理法制の中心は総定員法であるとしている (増島 1981 p. 101)。

また、西尾勝は、わが国の行政の特徴として、わが国では省庁の組織編制が法律によって定められていることを指摘している。フランスやドイツでは、それらの権限は「憲法上の規定により行政府に授権され」、英国では、「枢密院令で定める慣習が続いている」としている。また、戦前のわが国では「省庁の組織編制は基本的には内閣・各省庁の裁量に委ねられていた」と述べている。それが戦後のわが国では一転して、各省庁の設置などを法律で定める「法律による行政」の機運が高まった<sup>7)</sup> (西尾 2001 p. 112)。定員管理については、法律による管理の方式と各省庁ごとの管理の方式との間で紆余曲折があったが、1969年の総定員法の制定以降は、「各省庁ごとの定員は政令で、それ以下の組織単位ごとの定員は省令で定められることになっている」としている。

そして、同じく西尾は、行政管理と行政改革を性格の異なるものとして捉えている。行政管理は、現行の諸制度や権限を前提とした上で、予算の査定や定員の査定などを通じた「日常的」な活動であるのに対して、行政改革は、この枠を越えた改革であると捉えている (西尾 2001 p. 369)。第一臨調や第二臨調は後者の非日常的な行政改革の代表事例であるが、第一臨調の設置以前の時代に行われてきた「行政整理」も非日常的な行政改革の一種とみなしている。それは、行政整理が経費や人員の見直しに取り組むという行政管理的な性格を持ちながらも、事業の廃止や関係法令の整理、行政機構の統廃合などの改革に踏み込むからである (西尾 2001 pp. 370-371)。そ

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)  
うした整理の上で、1968 (昭和 43) 年の 1 省庁 1 局削減 (スクラップ・アンド・ビルド方式) や 1969 (昭和 44) 年の総定員法の制定 (定員削減計画)、1961 (昭和 36) 年度の予算から導入された概算要求のシーリング方式などについては、前者の日常的な行政管理に分類している。そして、これらの行政管理の手法を「新規増分の厳格審査」方式と呼んだ (西尾 2001 pp. 371-372)。

このように見てくると、わが国の行政文化における行政管理の捉え方としては、内容的には、定員や組織、予算の管理を指し、そして、現行の法制度を前提とした上で、その枠内での活動と行うことができる。第一臨調の設置以前にも、その枠を越えた (法制度自体の改革を要求する) 行政改革の試みは行政整理の名であることはあったが、それほど大胆な動きではなく、むしろ日常的な行政管理のほうがよく用いられてきたと言える。

## 7. 行政と民間部門との関係：行政指導を中心に

ここでは、日本の行政文化の特徴について、NPM の登場までの時代において行政と民間部門がどのような関係にあったのかについて振り返る。わが国の行政と民間部門の関係を表現する語としては「許認可」や「行政指導」「護送船団方式」などが用いられてきた。許認可とは、村松岐夫の説明に拠れば「公共目的のためにある種の行為を一般的に禁止した上で、行政機関が個別の事例に関してこれを解除し、公的承認を与えること」である。許認可の具体例としては、証券業界の免許制の例などが挙げられている。1975 (昭和 50) 年に免許制が導入されるまでは登録制であったが、業界への規制を強化して免許制に切り替えられた (村松 1994 pp. 129-131)。この許認可のしくみは、業界の質と秩序を維持するという利点とともに、過当競争を防ぐために新規参入者の参加を阻むという短所も持っていた。また同じく村松は、行政指導について「行政機関が国民の自発的協力を前提にして一定の政策目的を実現するために働きかけを行うこと」とし、その特徴として「柔軟

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

性」を挙げた。つまり「許認可を行った後も、行政は監督官庁として、業界全体の需給調整をしようとする」際などに行政指導が用いられる (村松 1994 pp. 137-140)。許認可も行政指導も同じく業界の保護と育成を目的とする方法である。村松も指摘するように、特に行政指導は通産省 (現経済産業省) の産業政策において用いられた。

通産省の研究で有名なチャーマーズ・ジョンソンの『通産省と日本の奇跡』では、通産省が「行政指導」の語を使い始めたのは、1962 年度の通産省年報が最初だったとしている。そして、行政指導が日本における政府と民間経済界との間の文化に根差した社会的関係に基づくものであるとした上で、『エコノミスト』誌や東大の内田忠夫教授の見方などを紹介している<sup>8)</sup>。また、上記の 60 年代になって初めて行政指導の語が登場したことに関して、50 年代までの民間経済界に対する通産行政 (具体的には、命令、許可、免許など) は、「明確な統制法規に確固とした根拠をもっていたから」行政指導が用いられる余地がなかったとしている<sup>9)</sup>。60 年代以降用いられるようになった背景として、「自由化と特振法制定の失敗の結果、通産省がほとんど明示的な統制力を失った」<sup>10)</sup> ことなどを理由として挙げている (ジョンソン 1982 pp. 290-292)。

もう一度、村松の行政指導に関する捉え方に戻るが、行政指導を中心とする通産省の産業政策が「日本の経済成長の原因」のように言われることに対しては「過大評価」であると見た上で、村上泰亮による「仕切られた競争」やサミュエルズによる「相互了承の中の同意」などの見方が行政指導に対する妥当な評価であると見ている (村松 1994 pp. 139-140)。また、建林正彦は、通産省の行う行政指導について、三つの解釈 (官僚規制論的解釈、市場規制論的解釈、ネットワーク論的解釈) があることを紹介している。官僚規制論的解釈とは「行政指導が法律の裏付けをとまなうことなく、しかも事実上は強制力をとまなうて行使されるために、官僚により広い裁量を与える可能性」があるという見方である。市場規制論的解釈とは「行政指導が相手方の同意に依存するという法律学における通説を支持し、それを官僚制の弱

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見  
さの証拠とみる) ものである。そして、ネットワーク論的解釈とは「行政指導の  
頻繁な利用は官僚制と業界との関係が準内部組織的ネットワークであること  
の証拠だと見る」もので、建林はこの立場を採った(建林 1994 pp.99-101)。

『行政指導』の本を著した新藤宗幸は、行政指導の分類方法として、「機能」や「操作の具体的目標」などの方法について比較検討した。機能による分類とは、「規制的・抑制的行政指導」「調整的行政指導」「促進的・助成的行政指導」などの分類である。これらの分類は、成田頼明や山内一夫などの法学者の分類方法であるが、行政指導は「さまざまな手段を複合的に用いた行政上の仕組み・制度」であるので、「いくつかの『機能』が複合している。(中略)そこで、実際に行われている行政指導を念頭におきながら、相手の行動を操作するさいの具体的目標に応じて」七つの分類<sup>11)</sup>を示した(新藤 1992 pp. 52-55)。また、行政指導の法律上の根拠について、直接根拠のあるケースと直接根拠のないケースなどを整理した<sup>12)</sup>。その上で、行政指導の問題点として、①業界を「丸抱え」することにより業界・官僚制ともに行動の自由がなくなる、②変幻自由な手続きと形式の不透明性、③評価システムの欠如、④行政指導に依存することにより官僚制の権威が揺らぐなどの点を指摘した(新藤 1992 pp.162-169)。

ジョンソンや建林の記述からも行政指導は通産行政において主に用いられた手法であるが、真淵勝は、大蔵省の行政指導の様子について明らかにしている。土地価格の高騰(バブル経済)を抑制するために、通達を出して行政指導をすることによって、大蔵省は銀行と農協系金融機関から不動産業者に資金が流れるルートを細くした(総量規制)。加えて、銀行から住専を介して不動産業者に流れる資金が増えないように監視した(三業種規制)。ただし、「この行政指導には『抜け道』が用意されていた。(中略)農協系金融機関-住専-不動産業者を結ぶルートだけが残された」。そして、「このルートが瞬間に太くなって」いった。また、「土地の価格は大蔵省が考えた以上の激しさで下落して」いき、バブルがはじけた。村山富市内閣による破綻した住専の処理案(銀行、農協系金融機関による債権放棄)に対して、「農協

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

系は猛然と反発し (中略) 自分たちは大蔵省と銀行に騙された被害者であり、負担の責任はまったくない」と主張した (真淵 1997 pp. 13-17)。大蔵省の行政指導は、薬の利きすぎと抜け道を残すという二重の意味で間違っていたと言える。

こうして見てくると、行政の民間部門に対する統制手段には、法律や権限に裏付けられた許認可のようなハードなものから、相手の同意や協力を前提とした行政指導のようなよりソフトなものまで広がりがある。また、行政と民間部門の関係は、時代 (社会経済状況の変化) に応じて変化してきた。真淵は政治との関係も含めてわが国の官僚像の変化について、「国士型官僚」から「調整型官僚」の時代へ、そして、「吏員型官僚」の時代という整理をした。国士型官僚の時代とは、1960年代までの時代で、官僚は政策形成者としての自負をもち、政治の上に立ち社会 (利益集団) と距離を置いていた。調整型官僚の時代とは、70年代以降で、自民党の長期政権化に伴って、官僚 (行政) は政治と協力し社会の意見にも耳を傾けるようになった。吏員型官僚の時代とは、80年代以降で、政治や社会からの圧力の高まりから、行政は政治の下に置かれるべきと考え、社会とも一定の距離をとるべきと考えられるようになったと整理した (真淵 2010 pp. 27-30)。真淵の言う「社会」とは利益集団を指し、民間部門そのものではない。しかしそれにしても、真淵の整理が正しければ、官僚が社会と一定の距離をとるようになった80年代以降の時代になって民間経営に学び、その手法を行政に持ち込む NPM の動きが見られるようになった。この NPM の動きを理解するためには、民営化や規制緩和などを主導した政治の動き、政治と行政との関係に目を向ける必要がある。

## 8. 行政と市民との関係

民営化や規制緩和に関する政治主導の動きの前に、わが国の行政文化の特徴についてもう一点、行政と市民との関係について整理する。ここでは、地

方自治のレベルにおける「住民」と行政の関係について考えたい。戦前の時代(明治憲法下)では、住民の政治参加に関する権利(住民自治)は大きく制約されていた。1926(大正15)年に男子普通選挙制が実現するまで、選挙権および被選挙権を有するのは地租や直接国税二円以上を納める「公民」であり、市町村内の居住者としての「住民」と自治に参加する「公民」は区別された。男子普通選挙制の実現後も「住民」と「公民」の区別は、第二次大戦直後まで続いた(高木 1981 pp. 12-14)。戦後の憲法および地方自治法の制定により、住民自治の権利が法制度上保障されることになった。憲法上では、地方議会と首長の住民による直接公選(第93条)と地方特別立法制定の際の住民投票の手続き(第95条)が規定され、また、地方自治法上では、住民の直接請求制度(条例の制定・改廃請求、首長・議員・議会等の解職・解散請求、住民監査)が規定された。

このような住民自治に関する制度上の保障および変更は重要であるが、行政と住民の間に変化が見られるようになるのは1960年以降になってからである。その背景および契機となったのは、国政レベルでは、1960年の安保闘争、地方自治レベルでは、都市問題の出現や革新自治体の誕生である。ここで整理しなければならないのは、行政と市民(住民)の関係についてであるが、言葉の点について言えば「住民参加」と「市民参加」の二つの語が使われる。水口憲人は、特定の期間において新聞各紙(「朝日」「毎日」「読売」)で「住民参加」と「市民参加」のどちらかおよび双方、「住民運動」と「市民運動」のどちらかおよび双方が使われたかを調べ、「その現象の命名は多分に各紙の『好み』によっていることが推測できる」としている<sup>13)</sup>。また、政治学や社会学の辞典類で「住民運動」と「市民運動」の意味を渉猟した結果、住民運動と市民運動は別のものである場合と重なる場合とがあり、「アカデミズムの世界でも(中略)明瞭な合意があるとは必ずしもいえない」<sup>14)</sup>とした(水口 1995 pp. 228-229)。

また、住民参加や市民参加の内容に目を向けると、上記のような住民の直接請求制度に基づくものから、審議会などへの参加、住民運動・市民運動ま



日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

で多様な参加の形態がある。この点について大森彌の類型が整理の手がかりになる。大森は、多様な住民参加を「参加の場」が「自律的」か「依存的」か、「参加の行動」が「定型的」か「非定型的」かで四つの象限に類型化した(大森 1995 p. 90)。一方、佐藤徹は、市民参加の類型として、行政・議会・コミュニティ・NPO などの参加対象から見た市民参加、行政の政策過程(政策形成・政策実施・政策評価)から見た市民参加の類型、市民関与のレベルから見た市民参加の類型(行政主導型の市民参加、協働、自治)などを整理した(佐藤・高橋 2013 pp.13-23)。

言葉の問題に戻るが、小論では「参加」については「市民参加」の語を使い、「運動」については「住民運動」の語を用いることにする。これはほとんど感覚的な(合理性のない)使い分けに過ぎないが、参加については、近年、住民参加より市民参加の語が多用されてきているように感じるからであり、また、運動については、地域性を持つ住民運動の語のほうがより内容が明確化するように思うからである。

さて、宮本憲一に拠れば、わが国の「住民運動は、六〇年代後半から七〇年代にかけて、各地に広がった」<sup>15)</sup>(宮本 1994 p. 229)。また、水口は、1960年代の高度成長による弊害である公害・環境破壊、乱開発、過疎・過密などの都市・農村問題が「命と暮らしを守る」生活防衛的な住民運動を発生させる基盤となったと述べている。そして、こうした運動が、「草の根保守主義」と呼ばれた地域の伝統的秩序を動揺させたとしている(水口 1995 pp. 231-232)。ただし、70年代後半以降、住民運動は沈静化した。その一方で、審議会委員への市民公募の導入や公共事業実施に際しての住民説明会の開催など、行政主導の市民参加の制度化・体系化が図られた。さらに、80年代後半から90年代にかけては、世界的に「協働」や「パートナーシップ」が時代の潮流となった。特にわが国では、1995年の阪神・淡路大震災の際のボランティアの参加の広がりが契機となったNPO法の制定(1998年)が、協働を普及させる背景となった(佐藤・高橋 2013 pp.4-6)。

こうした一連の動きは、上記の大森の枠組みに照らし合わせると、60年



代後半から 70 年代にかけて全国で展開された住民運動は、非定型的で自律的な（特に高度成長に抵抗する性格を持つ）ものであったが、70 年代後半からの行政主導の市民参加のしくみは、「定型的」で「依存的」性格を持つものであったと言える。ただし、80 年代後半以降、顕著になった「協働」を求める動きが、行政主導型の市民参加を脱し、本来の協働の意味を体現した行政と市民の対等の関係性に基づくものであるのか、行政の負担を軽減するために本来行政が果たすべき機能を市民（団体）などに背負わせているだけなのかについては判断がつかない。また、それは小論の主題を越えた課題でもある。

いずれにせよ、わが国の特に地方自治レベルにおける行政と市民（住民）との関係は、戦前の住民自治の制度的欠如と戦後改革による制度保障（憲法および地方自治法による直接請求制度）、60 年代後半から 70 年代にかけての住民運動の展開と 70 年代後半に見られる住民運動の沈静化と行政主導型の市民参加の制度化、80 年代後半からの「協働」の動きの広がりというように変化してきた。戦前は天皇制の国家体制の下、市民（住民）の政治参加の権利は制約され、また、国民性としても政治や行政は「お上」のすることと考える政治文化が強かった。60 年の安保闘争やその後の住民運動を通して、市民（住民）は政治や行政に異議申し立てをすることを初めて経験した。上記のように協働の真偽は別にして、財政的事情からも、多様な市民（住民）ニーズに対応するためにも、そして、市民（住民）の異議申し立てを抑制するためにも協働せざるを得ないというのが行政の偽らざるところであると思われる。このような行政と市民の協働関係の形成に行政手続法や情報公開法の制定なども影響を与えたと思われるが、紙幅の関係もあり小論ではそれらの点については触れないことにする。

## 9. 政治による民営化と規制緩和の主導：政治と行政の関係

これまでわが国の行政文化の特徴について、日本の行政管理の考え方や手

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

法、行政指導を中心とした行政と民間部門との関係、行政と市民の関係（その変容）などについて述べてきた。わが国の行政管理の伝統としては、1 省庁 1 局削減や総定員法の制定、概算要求のシーリング方式などの実務的な定員管理や予算管理が行われてきた。行政整理や行政改革よりも日常的な行政管理のほうがむしろよく用いられてきたという状況であった。また、行政と市民の関係については、60 年代後半から 70 年代にかけての住民運動の展開、80 年代後半以降の行政と市民の協働を求める動きの広がりなどが背景となり、行政と市民の関係は対等な関係を前提とした連携もしくは市民の行政に対する異議申し立ての関係へと変化してきたことなどを確認した。

残るは行政と民間部門との関係についてであるが、かつての許認可などの法規に根拠を置いた手法から、より柔軟で（非公式の）建前としては自発的協力を前提した行政指導といった手法への変化があった。かつてのように行政が民間部門を保護・育成する統制的な関係から調整的な関係に変化したと言える。ただし、民営化や規制緩和などが進められるのには政治の役割（主導）が必要になる。次にその辺りの事情について整理する。

NPM 的な行政改革と言う時、まずイメージされるのは民営化や規制緩和などの改革の動きである。民営化については、第二臨調が取り組んだ三公社の民営化が有名であるが、これについては、大嶽秀夫の著作（1994 年および 1997 年）が詳しく述べているので、ここで多く語ることはない。結論だけ言えば、行革に取り組んだ中曽根内閣は、党内の政治権力基盤が弱いという事情もあり、世論を味方につけ、審議会やブレインを多用しながら官邸主導型の政治手法を採った。政策形成の実際を官僚制に依存（丸投げ）するイメージが強かったわが国の政官関係を大きく転換させ、官邸主導という意味での政治主導の政治スタイルを印象づけた。

橋本内閣も中央省庁再編を初めとする「橋本行革」に取り組んだことから政治主導を目指した内閣として位置づけられることが多い（田中・岡田 2000）。ただし、それは橋本行革が政治主導を基礎づける諸々のしくみ（経済財政諮問会議の創設、副大臣・大臣政務官制度の導入、国会における政府

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見 委員制度の廃止) を設置したからであり (新藤 2012), 橋本内閣自体の政治手法は, 従来からの「霞が関ルール」に従ったものであった。そう考えると, 本格的に政治主導を確立し, そして, 民営化や規制緩和にも積極的に取り組んだものとして小泉内閣に注目せざるを得ない。

小泉内閣についても多くの先行研究が出されているので, ここでは多くは述べない。一点だけ触れと, 小泉内閣では経済財政諮問会議を種々の改革を推進する司令塔として位置づけ有効に活用したことである (内山 2007 pp. 36-46)。税財源の分権に関する「三位一体の改革」をめぐる処理などがその代表的な事例である。小泉内閣では, 郵政民営化と道路公団民営化の二つの民営化が実現した。また, 構造改革特区の創設や, 労働者派遣法改正, 農地法改正 (株式会社による農地経営の解禁), 医薬品販売をめぐる規制緩和 (一部医薬品の一般店頭販売を可能にした) などを行った (八代 2013)。民営化や規制緩和と並ぶ NPM 的な改革の一つに民間活力の導入がある。これについては, 1986 年の「民活法」の制定や第二臨調後の三次にわたる行革審などにおいてかなりの検討や実際の取り組みが行われたことだけ記しておく (中村 1996 p. 36 および p. 174)。

## 10. おわりに

ここでこれまでに述べてきたことをまとめてみる。小論では, NPM の概念整理とわが国の行政文化の特徴の整理を行うことが目的であった。前者の点については, NPM 概念については, 英国型と北欧型の二種類があるが, わが国には英国型の NPM が持ち込まれたことをまず示した。ただし, わが国の先行研究などを振り返ると, NPM を手放しで礼賛している訳ではなく, NPM の課題や問題点に関する批判的な視点も持っていたことを確認した。実際の NPM 的な改革手法の導入の際にも, 英国のしくみ (エージェンシー制度) をそのまま持ち込むのではなく, わが国の行政制度や環境に適合した調整 (独立行政法人制度として) が行われたことなどについて見た。ただ

日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

し、小論では、概念上の整理に主たる関心があり、実際上の改革の動きについては次稿以降の課題であることを断っておく。

わが国の行政文化の特徴については、まず、行政管理の点については、わが国では組織編制を抜本的に変更する行政改革や行政整理より、定員や予算を通した日常的な行政管理が多用されてきたことを示した。行政と民間部門との関係については、かつては統制的な許認可のしくみが用いられたが、それが次第に調整的な行政指導のしくみに移り変わってきたことなどを示した。また、行政と市民の関係については、地方自治レベルでは、本来、政治参加に対して消極的な市民が 1960 年代後半から 70 年代にかけての住民運動の経験を経て、行政に異議申し立てを行ったり、行政と連携（協働）するようになったことなどを示した。

こうして見てくると、NPM におけるように市民を行政サービスの顧客（消費者）とみなすところまでは至っていなかったが、市民の行政に対する相対的地位は異議申し立ての経験を通して高まってきていた。また、行政と民間企業との関係も、統制的関係から調整的關係に変化してきていた。さらに、行政管理については、定員や予算などの伝統的な官庁運営の考え方に基づくものではあるが、行政管理が日常的に行われていた。このような行政文化を持つわが国の行政に NPM が持ち込まれた。ただし、その際には、政治主導という圧力（推進力）が加わったことなどについても示した。以上が小論で整理した内容である。理論的考察の面でも、課題や問題点にも目が向けられていた NPM が、上記のわが国の行政文化と溶け合って、どのような受容のされ方をしたのかについて検討することが次の課題である。

## 注

- 1) 英国の行政学者であるダンレヴィーは、ニスカネンの予算最大化モデルに対して、「組織形成モデル (bureau-shaping model)」を提唱した。ダンレヴィーはサッチャー行革期の官僚たちの行動を分析し、予算最大化モデルでは改革に反対しそうな官僚たちが実際には改革に協力したことに注目した。官僚たちは、立場のちがいによって行動が異なり、仕事の面白さや政治家への協力など、予算以外の行動基準があ

- ることを明らかにした。
- 2) クリントン政権は誕生後間もなく「国家業績の再評価 (National Performance Review)」に着手した。また、『行政革命』の出版はクリントンの大統領就任の翌月 (1993 年 2 月) であり、『行政革命』の出版とクリントン政権の誕生、「国家業績の再評価」への着手はほぼ同時期と言える (オズボーン & ゲーブラー 1995 p.1)。
  - 3) NPM を「ウェーバー的官僚制に対する挑戦」と捉えたケネス・メイヤーとグレゴリー・ヒルによる議論を紹介している (永田 2010 p.1066)。
  - 4) DEG の改革の性格について、①再統合 (reintegration)、②ニーズに基づくホーリズム (needs-based holism)、③デジタル化 (digitization changes) の三点を挙げた (永田 2010 p.1077)。
  - 5) 1948 年 7 月 5 日には英国の多くの社会福祉立法が施行された。
  - 6) ①自治庁、南方連絡事務局の内政省への統合、②人事局、栄典局の新設、③国家人事委員会、首都圏整備委員会の新設、④公正取引委員会を経済企画庁の所轄下への再編、⑤審議会等の所属の整理。
  - 7) 「法律による行政」を代表するものとして、戦前の各省官制通則に代えて制定された国家行政組織法では、組織単位の職名と名称、法定事項と政令事項に委任される事項の区別などの通則が定められている。また、各省庁の設置・編制・所掌事務はこの通則に基づいて、各省庁設置法で定められている (西尾 2001 pp.112-113)。
  - 8) ジョンソンは、『エコノミスト』誌における「成文化されていない命令をさす日本語」との行政指導の定義や、内田忠夫教授の「日本において国会は、経済政策を決定するのに無力である。力は、実質的には行政府、とくに各省庁に行ってしまうからである」との官僚優位 (官僚依存) の指摘に注目している。また、日本のあるアナリストの行政指導が「日本の産業を動かしたのである。これが日本を世界第三位の工業国としたのである。これこそが日本株式会社をささえた柱の一つである」との指摘に特に注目している (ジョンソン 1982 p.291)。
  - 9) 行政指導は「指示」「警告」「要望」「勧告」「勧奨」などであり、「明確な法的根拠をもつものではない」としている。また、行政指導が生じる原因として、1930 年代以降確立された政府と民間の関係、官僚に対する敬意、国益のためという主張、非公式の圧力などの存在を挙げた (ジョンソン 1982 pp.291-292)。
  - 10) 特振法とは、特定産業振興臨時措置法案 (当初案では、特定産業競争力強化特別措置法案) のこと。国内で競争力がなく生産性の低い中小企業に対して、国際化 (自由化) 時代に向けて、体制の強化 (強制的合併や一部企業の事業転換など) を図ることを目的としていた。特定産業とは、主に特殊鋼、自動車、石油化学の三つであるが、他の業種についても産業構造調査会の意見を踏まえて政令で指定できるしくみ採った。また、官民協調方式として、政府、産業界、金融界の代表者から成る「懇談会」を設けることを予定していた。指定業種の経営者に対して、各企業の競争力強化のために協力を要請し、金融機関も指定業種からの借入要求に配慮しなければならないとした。さらに、指定産業間の協調的行動については独禁法の適用除外とした。手法自体は戦前の商工省の時代から続けられてきた統制と育成の伝統的

## 日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

枠組みの中にあった。このような法案の内容に対して、大蔵省や金融界、公正取引委員会などから領分侵犯や官僚統制の強化に関する強く広範な反対があった。1962年から63年にかけて三度国会に提出されたが、審議未了のまま廃案となった。法案としては実現しなかったが、その趣旨は、1960年代後半以降、行政指導のかたちで実行された(ジョンソン 1982 pp.279-284)。

- 11) 新藤が挙げた操作の具体的目標による七分類とは、①産業の育成・構造転換のための行政指導、②事業の監督・保護のための行政指導、③秩序の形成・維持のための行政指導、④紛争調停のための行政指導、⑤社会保障・社会福祉のための行政指導、⑥組織管理のための行政指導、⑦その他(表現、思想、信条の自由などに関係する行政指導)(新藤 1992 pp.56-61)。
- 12) 新藤は、法律に直接根拠がある行政指導については、「法律上、勧告、助言、指導のみを行う」ものと、「行政処分的前提として、勧告などをすることができる」ものを分ける必要があると指摘している。一方、法律に直接根拠がない行政指導については、「勧告などの規定はないものの、それに関連する許可、認可、免許、承認、届出などの許認可権限を定めた法律が存在」する場合と、「事項に直接関連する許認可権限の規定もなく、一般的かつ総則的規定でもって、行政指導が行われている」場合を区別すべきであるとしている(新藤 1992 pp.65-68)。
- 13) 「運動」の記事に関しては、「朝日」と「読売」が「市民」を好み、「毎日」は「市民」と「住民」をほぼ同じ頻度で使い、「参加」の記事については、「朝日」は若干「市民」が多く、「毎日」は「住民」を好み、「読売」は若干「住民」を好んで用いている(水口 1995 p.228)。
- 14) 住民運動が特定の地域に結びついて展開される地域性(地縁)という特徴を持つものに対して、市民運動は特定地域に限定されず、人間個人の理念に基づいた自主的な性格を持つというように、両者の力点の置き方のちがいを整理することもできる(水口 1995 p.229)。
- 15) 1970年代前半における全国の住民運動の中身は、公害反対などの政策関連が554、生活環境の改善を求めるものが1566という似田貝香門山梨大学講師による興味深い調査結果を紹介している(宮本 1994 p.229)。

## 参考文献

- 坪洋一『福祉国家』法律文化社、2012年  
足立忠夫『行政学』日本評論社、1971年  
稲継裕昭『人事・給与と地方自治』東洋経済新報社、2000年  
上山信一「ニュー・パブリック・マネジメント(NPM)とわが国の行政改革」日本行政学会編『年報行政研究39』ぎょうせい、2004年  
内山融『小泉政権』中公新書、2007年  
大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社、1999年  
大住荘四郎『行政マネジメント』ミネルヴァ書房、2010年

- 大嶽秀夫『自由主義的改革の時代』中公叢書, 1994年  
大嶽秀夫『「行革」の発想』TBSブリタニカ, 1997年  
大森彌『現代日本の地方自治』放送大学教育振興会, 1995年  
岡部史郎『行政管理論』良書普及会, 1957年  
デビット・オズボーン & テッド・ゲーブラー (野村隆監修, 高地高司訳)『行政革命』  
日本能率協会マネジメントセンター, 1995年  
加藤一明・加藤芳太郎・佐藤竺・渡辺保男『行政学入門 (第2版)』有斐閣, 1985年  
小峯敦編『福祉の経済思想家たち』ナカニシヤ出版, 2007年  
佐藤徹・高橋秀行編『新説 市民参加 (改訂版)』公人社, 2013年  
田中一昭・岡田彰編『中央省庁改革』日本評論社, 2000年  
チャーマーズ・ジョンソン (矢野俊比古監訳)『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニ  
カ, 1982年  
ノーマン・ジョンソン (青木郁夫・山本隆共訳)『福祉国家のゆくえ』法律文化社,  
1993年  
新藤宗幸『行政指導』岩波新書, 1992年  
新藤宗幸『政治主導』ちくま新書, 2012年  
高木鉦作編『住民自治の権利 (改訂版)』法律文化社, 1981年  
建林正彦「産業政策と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第3巻』有斐閣, 1994年  
田辺国昭「二〇世紀の学問としての行政学?」日本行政学会編『年報行政研究36』ぎょ  
うせい, 2001年  
永戸力「ポスト官僚制か, ポストNPMか?」『立命館法学』2010年第5・6号  
中村太和『民営化の政治経済学』日本経済評論社, 1996年  
西尾勝『行政学 (新版)』有斐閣, 2001年  
二宮元『福祉国家と新自由主義』旬報社, 2014年  
毎熊浩一「NPMのパラドクス?」日本行政学会編『年報行政研究36』ぎょうせい,  
2001年  
増島俊之『行政管理の視点』良書普及会, 1981年  
真淵勝『大蔵省はなぜ追いつめられたのか』中公新書, 1997年  
真淵勝『行政学』有斐閣, 2009年  
真淵勝『官僚』東京大学出版会, 2010年  
水口憲人「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『講座行政学 第6巻』有斐閣, 1995年  
宮本憲一『昭和の歴史⑩ 経済大国』小学館ライブラリー, 1994年  
村松岐夫『日本の行政』中公新書, 1994年  
八代尚宏『規制改革で何が変わるのか』ちくま新書, 2013年  
D. ワルドゥ (足立忠夫訳)『行政学入門』勁草書房, 1966年  
D. ワルドー (山崎克明訳)『行政国家』九州大学出版会, 1986年  
Hood, C (1991) "A Public Management For All Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69  
No. 1  
Hughes, O. E (2012) *Public Management and Administration*, 4<sup>th</sup> ed., Hampshire:



日本における NPM の受容と定着に関する一考察 (1) (石見)

Palgrave Macmillan

Massey, A. & Pyper, A (2005) *Public Management and Modernisation in Britain*,  
Hampshire: Palgrave Macmillan

McLaughlin, K., Osborne, S. P. & Ferlie, E. ed. (2002) *New Public Management*, London:  
Routledge