

民営化とニュー・パブリック・マネージメントの論理的帰結： 政府の新しい役割—その3

上 野 宏*

はじめに

民営化とニュー・パブリック・マネージメント（以後NPM, new public management、新公共経営）は、今までとは異なった全く新しい政府の姿を指し示しているように思われる。この論考シリーズはこの二つを深く検討することにより、それらが示唆する新しい政府の役割をなるべく具体的に探り出し、それらを「政府の新しい役割」として仮説提示することを目的としている。方法は、文献に基づく考察によるので、実証はない。経済学的モデルと推論を中心とするが、必要に応じて行政学の考え方も援用する。

この論考はシリーズの第3番目の論考である。第1番目の論考「その1」（上野宏、2002）は第Ⅰ・Ⅱ章にあたり経済理論による政府の役割と政府の失敗を考察した。第2番目の論考「その2」（上野、2004a）は第Ⅲ章にあたり民営化が示唆する政府の新しい役割を検討した。この第3番目の論考は、第Ⅳ章「ニュー・パブリック・マネージメント（NPM）とそれが示唆する政府の新しい役割」を扱い、NPMを深く検討し、そこから政府の新しい役割への示唆を抽出する。シリーズの続編だが、これ自体として独立して読めるように書かれている。但し続編であるので、第Ⅳ章からスタートしている。第Ⅴ章は、これまでの全論考を踏まえて、「民営化とニュー・パブリック・マネージメントが示唆する政府の新しい役割」を結論付ける予定である。

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

Ⅳ. ニュー・パブリック・マネジメントと それが示唆する政府の新しい役割

A. この章の目的

ニュー・パブリック・マネジメント（以後NPM）は政府の役割を再検討するために、有効な出発点を与えてくれる。この章では、先ずNPMとは何かを検討し、最後のF節においてNPMの本質を検討することによって、政府の新しい役割への示唆を抽出する。

B. NPMの定義

B-1. NPMの大きな枠組み、又は上位目的

民営化は、NPMの中の一つの道具（tool）であると考えられており、英国ではそのように使われてきたといつてよい。次に、NPMは政策評価（業績評価とプログラム評価、上野2004b参照）と密接に協力しながら、最終的には広い意味での行政改革を目的としており、行政改革の中の一つの考え方又は道具（tool）と考えることは既に受け入れられている（たとえば大住2003あるいは宮川・山本2002、p.108参照）。更には、行政改革は更に上位の社会制度の改革（陪審員制の導入などの政府改革、CSR¹に代表される企業改革、競争と同時に共生への社会変革等）への大きな流れの一部分または道具と考えることが出来る。このように、NPMを単なる政府効率化の道具として把握するのではなく、短期の流行として把握するのでもなく、NPMを長期的に新しい社会制度へ向かうパラダイム・シフトの過程のワン・ステップとして把握す

ることが適切のように思える。このように把握することにより、NPMが向かうべき真の目的・役割を理解することが出来る。

B-2. NPMの進化論的定義

進化論的定義。NPMは、もともとは行政効率を上げることを目的とした実務家により開始・発展され、理論や研究者はその後を追いつながら、NPMの定義を行ってきた。したがって、実務家や研究者によりいろいろな定義がある。従って、定義はNPMの発展と共に変化していくものとして理解したほうが良いとおもわれる。

更に、この進化形はNPMと呼ぶよりもニュー・ガバナンス・アプローチ（NGA, new governance approaches）と呼ぶべき方向に進化しているように見える²。宮川・山本（2002）によれば、ガバナンスとは「統治システムの構造とプロセスの発現パターンである（p.16）。」そして、「統治するという言葉は‘社会の進路を示し、舵を取り、統制し、あるいは管理をするという目的のための努力として、社会的、政治的、及び行政的行為者によって行われる活動（Jan Kooiman）’を意味する（p.14）。」と述べている。NPMとの関係を筆者なりに単純化すれば、NPMは統治とかかわったときに、ガバナンスの領域に入っていく。より具体的には、以下で検討される「顧客志向」「協働／パートナーシップ」等の領域にNPMが踏み込んだときに、ガバナンスとかかわってくる。

B-3. 定義のレビュー

進化論的定義だけではこの論考が進まない
ので、以下に典型的な定義を検討し、次節で
現時点での、この論考のための定義を結論づ
けておく。

市場モデルの導入。実務家として1970年頃
から民営化を先導し、民営化のパイオニアで
あるSavas (2000, pp.318-319)³⁾は、NPMを以
下のように定義している。「NPMとは一連の
新しい諸公共行政改革に与えられた名前であ
る。その特性は、政治（行政）の世界に市場
原理（競争諸原理）を注入することである。
具体的には(a)状況に反応しない官僚制に対
して効率化を追及・要求する；(b)政治・行政内
での諸関係に経済市場モデル（特に、公共選
択、交渉に基づく契約、取引費用、プリンシ
パル・エージェント理論、の諸モデル）を当
てはめる；そして(c)競争、業績契約（達成す
べき業績が明示的に指定されている契約）、
（行政指導ではなく）サービス提供、顧客満
足、市場メカニズムを通じた誘引
（incentive）、規制緩和・撤廃、という概念
を適用する；を特徴とする。NPMの中心は、
民営化である。（括弧内は筆者挿入）」

民間マネージメント概念の導入。Boston et.
al. (1996, pp.25-26) は、NPMとマネジエリ
アリズム（managerialism経営主義）とは同
じものであるとし、以下のように述べている。
「マネジエリアリズムは、研究者や理論家
ではなく実務家や民間コンサルタントによって
推進され、1980年代中葉・後半からニュージ
ーランドを含めたOECD諸国において、公共

行政に重要な影響を与えた。…そのスローガ
ンは、“（官僚ではなく）マネジャーに経営さ
せよ”、“結果を作り出すことを目的とした経
営”といったものである。その基本的な仮説
は、企業活動や公共活動に共通する“経営
（management）”というものが存在する、と
いうものである。これに、理論面からの公共
選択などが加わりNPMが形成された。（括弧
内は筆者挿入）」

Boston et. al. (1996, pp.25-26) によれば、
NPMという用語の使用は、Aucoin (1990)
と Hood (1990a, 1990b, 1995) 等によって開
始された⁴⁾。Hood (1995, p.94) は、主に会計
学と信任結果責任（アカウンタビリティ）⁵⁾
の観点から以下のようにNPMを定義してい
る。「進歩主義的公共行政（PPA,
progressive public administration）の基本
二原則を、NPMは以下のように逆転させ
る：(a)公共部門と民間部門との差を少なく
するか、無くしてしまい；(b)手続きに対する結
果責任から、結果又は成果に対する結果責任
へと重点を移動する。…これは、市場及び民
間ビジネスへの高い信頼と同時に、政府役人
と専門家に対する低い信頼を意味している。」

契約の導入。Laneは、その定評のある公
共部門の教科書の中で、主に政治学の立場か
らNPMを以下のように定義している。
「NPMとは、政府活動において契約主義
（contractualism）を大々的に使用すること
である（Lane 2000, p.307）。」「その中心とな
る考え方は、公共サービスを提供するために、
（公法public lawではなく）私法（private

law) に基づく契約を用いることである (2000, p.307, 括弧内は筆者挿入)。「NPMでは、行政法 (administrative law) と議会による歳出決議 (budgetary appropriation) という従来の提供方法は取らない (2000, p.305)。「契約主義とは、(長期契約に基づいて機能する) 官僚制度を利用するのではなく、大々的に短期契約を利用することである。そこでは政府は公共サービスの提供者を民間・公共を問わず探し出し、入札や競売を進め、契約を取り交わす、大規模な契約提供者となる。…ここでの政府契約では、競争入札または競売さえ行えば、政府内組織による供給か民間組織による供給かは問わない。(2000, p.318)」この定義は、明確にNPMの本質を示している。契約導入についてClark and Corbett (1999, p.41)は「オーストラリアではNPMは、単なる経営改善から、契約する国家の概念へ、決定的な移行を行った。」と述べている。

大住 (2002) は、「NPM論の本質が、公共部門への民間企業の経営理念・考え方・手法の導入にあること…、(pp.21-22)」NPMは次の四つのコンセプトから構成される。①業績/成果による統制、②市場メカニズムの導入、③顧客主義、④組織の簡素化、フラット化。そのなかでは①業績/成果による統制、②市場メカニズムの活用之二つがその本質である (pp.151) (pp.11-13も参照こと)」と述べている。

村松 (2001, p.45) は行政学の立場から、「NPMが何であるかを一言でいうのは難しい

が、次の三点ほどのことははっきりしているように思う。第一に、…市場を出来るだけ大切にするという思想…。第二に、…市場的な誘引を行政システムの運営に利用しようとする。…第三に、…モニタリングの重要性を指摘している。モニタリングの効用を高めるために透明性や参加の確保、評価手続きの導入などが主張されている」と述べている。

宮川-山本 (2002) は、「ニュー・パブリック・マネジメント—公共部門に民間部門のマネジメント方法を導入しようという考え方 (これをマネジリアリズムという) と、公共サービスの供与にインセンティブの仕組みを導入しようという新制度派経済学という経済学の新しい一分野の考え方とを主要な支柱とする新しい公共管理思想。(p.12)」「このような動きを新公共管理 (NPM) という言葉で表そうという人達もいる。そこでは①公共部門の効率性と有効性の改善、②公共機関の顧客としての国民のニーズに対する応答力の向上、③公共支出の削減、④公共機関管理者のアカウンタビリティの改善、といったことが共通して目的とされている。(p.2, ①-④は筆者挿入)」NPMの基本原則を整理すると、①成果志向、②顧客志向、③市場機構の活用および、④分権化の四つである。(p.122)」と述べている。

古川-北大路 (2001, p.32) は、「新しい公共管理 (NPM) と総称される行政改革において、中心概念の一つは業績 (performance) である。この新公共管理といわれるものの…キーワードを要約すれば、

端的には①「管理ではなくを経営を」；②「公式の官僚制を市場や契約で」置き換える；③“公共部門の規模と影響範囲を出来るだけ縮小すること”である。」と述べている。

B-4. 定義についての結論

上記の諸研究者の定義は、かなりの共通点を持つ。これらを中心にまとめていくと以下(a)から(f)の約6点に絞ることが出来る。6点の内、5点は政府又は行政の効率・効果を高めることを目的としていることで括ることができ、残る1点は民主主義制度への貢献を目指していると理解することができる。以下にこれら6点による定義をまとめる。

効果的・効率的な政府・行政を目指しての行政活動の改善を目指す

- (a) 公共部門へ民間企業マネジメントの概念・考え方・経営理念・手法を導入すること（マネジャリズム）：NPMの出発点は、現在の官僚機構による効率・効果の悪いサービス提供を改善することにあつたし、現在でも残念ながらこの行政効率改善の目的は有効である。この目的を達成するために、NPMは民間マネジメントの考え方を導入する（これをマネジャリズムと呼ぶ）。NPMでは、政府・行政は、上意下達の管理者からサービスを提供する活動を運営する経営者（manager）へ、機能を換えることを目指す。マネジャリズムは又、民間への高い信頼と政府官僚と専門家に対する

低い信頼を意味している。即ち、現存の官僚制は政府の失敗の一部であると考え、マックス・ウェーバーが期待した無私で専門的で効率的な官僚と官僚制度という姿は理想型ではあるが、達成できない目標であると考ええる。

- (b) 市場メカニズムを導入すること（市場による統治）：これは官僚による管理・統制から、市場による管理・統制への移行を意味する。具体的には(1)競争の導入；(2)公共サービスの提供に誘引を導入する、あるいは行政システムの運営に誘引を利用する（新制度学派の考え方）；(3)規制緩和・撤廃；などが含まれる。
- (c) 公共サービスの提供に契約を導入すること（契約モデル）：長期契約に基づいて機能する官僚制度を利用するのではなく、短期的な契約によって公共サービスを提供する。政府は、(民間・公共は問わず)公共サービスの提供者を探し出し、競争入札や競売を実施し、契約を取り交わし、契約実施を監視・監督する。ここにおいて、公共サービス提供の方針を立てる政府（委託者、principal）と、その方針を実施し供給する執行者（代行者、agent）の分離が導入される。さらにこれは、次の業績・成果による統治と密接に結びついている。
- (d) 業績・成果による統治を導入する（業績評価の導入）：これはサービス供給において、「手続きに対する結果責任（既存の官僚制供給システム）」から「業績

(performance) 又は成果に対する信任結果責任 (契約マネジャーによる供給システム)」への変換を意味する。これによって、公共機関管理者の信任結果責任 (accountability) を追求する。そのために、モニタリング・透明性・参加・評価等の手続きを導入する。

- (e) 小さな政府を目指す：拡大し続ける大きな政府を阻止し、公共部門の規模と影響範囲をできるだけ縮小することを意図する。組織の簡素化・フラット化を目指す。

民主主義制度への貢献を目指す：ガバナンスの改善

- (f) 顧客主義を導入する：行政サービス提供の考え方を「顧客としての市民の需要とニーズにこたえる」という考え方へ変換する。即ち、顧客満足度の増大・顧客選択の増大を目指す。

C. NPM発生の背景

C-1. 原因となった問題

行政部門の非効率。NPMの重要な部分を担う民営化の背景には、行政部門の甚大な非効率が存在した (Savas 2000, p.xiii-xiv)。

過大な政府と拡大する財政赤字。更に、NPMの背景には、拡大し続ける政府支出規模 (過大な政府) と、その結果増大し続ける政府財政赤字の問題が存在した。1960年代においては、「より大きな政府は即ち進歩」を意味した (Savas 2000, p.328)。西尾 (2001, pp. 8-10) は、この背景を以下のように説明

している。「1960年代は世界的に経済の高度成長期であった。そこでこの時期、先進諸国の行政サービスの範囲と規模は税収の自然増に支えられて、さらに一段と拡大した。ところが第1次石油危機 (1973-74年) と第二次石油危機 (1978年) を境にして、先進諸国の経済は一斉に不況期を迎え、どの国も、程度の差はあれ、財政危機に直面することとなった。」この問題を典型的に表現しているものが、現在の日本政府のGDPの140%に及ぶ政府負債の問題である。この「財政危機は、財政収入と財政支出の構造を適応的に変化させることに対する政治及び行政の強い慣性による抵抗力を浮き彫りにし、政府のガバナンス能力が問われるようになった」(宮川-山本2002, p.6)。これが、以下の伝統的官僚制理論への批判へとつながっていく。

過大な政府機能。サッチャー改革以前の英国においては、パブが国営であったということに象徴されるように、民間が最も得意とし効率的な部門までも政府が行うようになっていた。日本においては、大規模小売店舗法 (1974年施行、1990年代に大規模店舗立地法へ衣替えした、) に象徴されるように、過大な政府規制が小売業市場・商品市場をゆがめてきた (伊藤、2003)。「サッチャーもレーガンも同様に、市場の過度の政治的統制および規制が経済的繁栄を妨げていると考えた (宮川-山本2000, p.6)。」

官僚制理論の不成立・逆転。二十世紀の行政は公共行政制度にのっとり行われ、この伝統的な公共行政システムを理論的に支えてき

たものがマックス・ウェバーの官僚制理論である。しかし最近の20年において、この伝統的官僚制による統治の考え方に対する批判が相次いだ。Hughes (1994, p.42) は伝統的官僚制は、硬直しており、官僚的であり、狭い制度構造と手続きのみにこだわっていると批判している (Nolan, 2001, p.xxi)。又、Osborne and Gaebler (1992, p.xix) は、1930と1940年代に設計された階層的上位下達と中央集権を旨とした官僚制は、反応が鈍く、中央集権的で、慣例と規則だけにしか関心を持たず、現代のように急速に変化する・情報化した社会・経済では旨く機能していないと批判している (Nolan, 2001, p.xxi)。更には「政治家や行政官僚の汚職、腐敗や無責任が次々と明るみに出てきたことも大きく影響している (宮川－山本2002, p.8)。」

伝統的官僚制の最大の欠点は、政府支出拡大 (官僚部局及び官僚個人の権益の拡大、職員数の拡大、人件費を最後の費用削減項目とする聖域化) への強いインセンティブがあり、支出拡大にのみ能力と努力をつぎ込むことにある。即ち官僚制度の中には、「支出を縮小するメカニズム」が存在しない。「縮小するメカニズムを内部に・あるいは外部に導入せねばならない」ということが、NPMが示唆する考え方であるといつて良い。

以上をより極端な形で表現すれば、この問題に対する英国・米国の反応をみれば、サッチャー及びレーガンという政治の側が支出縮小を打ち出し、官僚とそのエージェンシーが抵抗するという構図が浮かびあがる。これは

“政治家が私的利害に反応して汚職・ネポティズム等へ走る傾向があるので、それを抑制するための手段としての規則・手続きによる統制を行う官僚制が必要である” という伝統的官僚制理論をちょうど逆転したものといえる。

新自由主義の主張。これは問題ではなく、むしろ積極的な主張であるが、NPMの背景として、M. フリードマンに代表される新自由主義 (あるいは新保守主義) の主張が存在する。新自由主義の背景には、米国においては「フランクリン・ルーズベルトから (ジョンソンの、筆者注) 偉大な社会までは、政府支出拡大の主張は大衆の支持を得てきた。…しかし現在では大多数の人々は政府の拡大が問題解決策だとはもはや信じなくなった」 (Savas 2000, p.328によるEverett Carl Laddの引用) という状況がある。即ち、「福祉国家の肥大した行政活動」 (西尾2001, pp.8-10, p.367) という認識が多数を占めるようになってきた。Boyd (1992, p.513) は、「1990年までには、リベラルな福祉国家や旧来の公共行政システムのイデオロギーは崩壊し、新保守主義・消費者中心主義・政府サービス批判が台頭した」とのべている (Nolan 2001, p.xxi)。

C-2. 小史

これらの問題への対応策としてNPMが発生した。NPMは、英国のサッチャー政権 (1979-1990) から開始され、ニュージーランドやオーストラリアへ伝播した (Lane

2000, p.304)。米国ではNPMという言葉は使用されなかった。NPMは、更にスウェーデンへ伝播し、オランダ・ドイツ・フランスへと伝播していった (p.314)。日本においては、2000年12月1日に小泉政権が「行政改革大綱」を閣議決定し、その中で2001年の1月からの公務員制度の抜本的改革を行うことを決定した (首相官邸2000, p.3)。以下に英国と米国の概要を示す。

英国。保守党のサッチャーの行政改革は、行政活動の範囲を見直し縮小することと民間活動を支援することを目的とし、(a)以前に国有化された多くの国営企業をその労働者や株主へ売り払う民営化；と(b)規制緩和；とを行った (Nolan, 2001, p.xxi)。これらにより、市場メカニズムの活用を行った (西尾2001, pp.8-9)。更に、(c)市場テストを導入し、行政機構の中に擬似市場を設けて政府エージェンシーと民間組織が契約を求めて競争することを実施した (Nolan 2001, p.xxi)。

サッチャー政権を引きついだ同じ保守党のメージャー政権は「次の段階」(Next Step)をとえ、以上に加えて以下のような政策を推進した。

「(d)行政活動における企画と実施を分離し、この実施業務を担当するエージェンシーの人事管理及び財務管理の自律性を強めるとともに；(e)これらエージェンシーの業績目標をあらかじめ「市民憲章」(Citizen's Charter)に定め；(f)その達成状況を業績測定する新たな評価システムの確立を目指

すようになった。行政活動に対する統制の仕組みを、実施業務の執行の方法または過程に対する事前統制から執行の成果に基づく事後統制へと切り換えたのである」(西尾2001, pp.9-10, 括弧内は筆者注)

更に、(g)実施に関しては、政府サービスの購入者（行政府あるいは企画者あるいはマネジャー）と供給者（即ち政府又は民間のエージェンシー）という関係を導入した (Nolan 2001, p.10)。行政府（あるいは企画者あるいはマネジャー）は、その購入したサービスを顧客（即ちそのサービスをうけとる市民又は企業・NGO）へ無料又は有料で提供する。

米国。Lane (2000, p.304) は、米国ではNPMという言葉は使用されなかったが、政府を徹底的に作りなおす (reinventing government, Osborne and Gaebler 1992) というスローガンでNPM手法が採用された、と主張する。しかし、Newland (2001, p.21-32) は少々異なるという：(1)先ずNPMという言葉は受け入れられなかった；(2)特に、(NPMのなかの契約主義に見られる、筆者注)政策形成とサービス提供との明確な分離は、米国ではまるで新興宗教のようである、と批判されている (p.22-23)；(3)米国は、過去において行われた極端な理論先行型の行政改革の失敗を常に意識しており (p.24)、NPMの中から実地に試されて有効性が明らかなののみを採用している、しかもそれらはNPM以前から採用されている (p.24)；(4)地方自治体では、職業として成立した専門公

共マネジャー（city or county managers）が行政執行を行うことが、最近の行政改革の重要な部分となっている。確かに、米国の最近の行政改革でもっとも重要である政府業績結果法（Government Performance and Result Act, GPRA, 1993）は、NPMと一致する面を沢山もつが、契約主義は採用していない。

D. NPMの目的：NPMが達成しようとするもの

NPMの目的。以上の分析から示唆されるNPMの目的をまとめ、更に論理的に拡張していくと、以下のようにNPMの目的8つを結論付けることができる。

- (1) 第一は、政府規模と機能にかかわる。拡大し続ける大きな政府の拡大を阻止し、公共部門の規模と影響範囲をできるだけ縮小することにより、政府規模を縮小することを意図する。縮小により、政府を効率化し、財政赤字を縮小し、民間経済の負担を減らすことを目的としている。別な言い方をすれば、政府機能を必要不可欠な活動のみに絞り込むことを意図する。
- (2) 第二は、政府のサービス供給の効率性・効果性・成果にかかわる。より安い費用で、より多くの政府サービスの提供を意図する。結果（成果）が達成されるように、供給方法を従来のプロセス重視から結果重視へ転換する。このために、事後の業績評価と事前の業績予算を重視

する。又、成果とは何かを考えるときに顧客志向が導入される。

- (3) 第三は、手段としての競争にかかわる。公共経営において競争を導入し、規則ではなく競争による統制を目指す。上記(1)(2)そして(4)を達成する道具として、民営化・戦略と実施の分離・契約主義・エージェンシー・市場テスト・バウチャー制度などがあるが、これらに共通に流れている思想は民間を含めた競争であるといっている。
- (4) 第四は、民間支援にかかわる。これにはNGO支援も含まれる。規制を減らし、税金を減らし、レベル・プレイング・フィールドを用意し、民間活動に好意的な環境を用意し、民間活動を支援する。このことにより、沈滞した経済を活性化する。
- (5) 第五は、顧客志向にかかわる。政府・行政の活動目的は上からの統治ではなく、「顧客である市民へのサービス提供（その中に統治・防衛も含まれる）にある」という目的意識の変換こそがNPMの根幹にある。これは、今まで常に理念として掲げられてきたが、実体が伴ったとは言いがたい。NPMはこれを実施・実現できるメカニズム（たとえばシティズンズ・チャーター）を作り出すことを目指しているように見える。
- (6) 第六は、市民参加にかかわる、あるいは民主主義制度のメカニズムにかかわる。民主主義制度の理論は、当然のこと

として、政府は市民から統治を委託されているのであり、当然委託した市民によって変革・変更可能である、と主張する。従って政府もその政策も、市民（企業・NGOを含む）によって監視・評価され、不都合がある場合は改変されねばならない。あるいは、改変することが市民の義務である。この権利と義務を達成するためにNPMがある。

- (7) 第七は、協働・パートナーシップとかかわる、あるいは市民社会と統治システムにかかわる。透明性・参加・パートナーシップ・協働を促し、新しい社会統治の一手段としての政府を構想する。政府は、情報を提供し・説得し・動機を刺激し、市民の参加と市民からの政府に対する支援を求めることが必要となってきた。更に、市民は次第に（同質的な性格から変化し）性格の多様性が増大し・要求が多様化し・政治的権威に対して従順ではなくなってきた。政府職員は以前にも増して、この多様な市民の間の合意を取り付け、共通の活動への合意を取り付けねばならない。そのためには、より多くの時間と資源を、市民との間のそして市民間のコミュニケーション・説得・ネゴシエーションに当てねばならなくなる（Savas 2000, 319）。そのために協働・パートナーシップが必要となる。
- (8) 第八は、最終的な長期目的である、自己変革とそのメカニズムにかかわる。以上の目的と手段をNPMは、勿論統制の手

段として利用すると同時に、最終的には自己改善・自己点検の手段として利用することを旨とする。即ち、政府・行政の自己改善、そして市民・社会の自己改善を目指す。よりよき政府・行政とよりよき市民・社会への不断の努力を目指す。政府・市民（企業・NGOを含む）両者の、意識の自己改革を目指すといってしまうのもよいのかも知れない。そしてNPMは、自己変革のためのメカニズムを用意することを旨とする⁶。

E. NPMの活動内容および類型化

E-1. NPMの類型化：先行論文のレビュー

NPMの定義のところで述べた如く、定義さえも変化している。同様に、NPMの活動内容も変化しており、合意された類型化はない。ただ、種々の研究者がNPMの類型化を試みており、それらのレビューを先ず行い、次の節でそれらをまとめる。類型化に入る前に、より大きな命題であるパラダイム・シフトの意見をレビューする。

パラダイム・シフト。近代官僚制を支える理論はドイツの社会学者M. ウェバー（Max Weber）の主張した「近代官僚制論」と、米国の政治学者で第28代大統領でもあったW. ウィルソン（Woodrow Wilson）の主張した「官僚制における政治的支配」の考え方によって形成されたとされる（大住 2002, p.15）。後者のW. ウィルソンが「政治（あるいは政策）」と「行政（あるいは実施）」機能を明確に区分することを主張し（大住

2002, p.17)、アメリカ行政学の基本的主張である政治行政二分論を形成した(村松2001, p.9)。

日本は元々強い行政システムを持った国であるが(村松同上)、第2次大戦後の政治改革により、政治の力が強化された。その結果、村松(2001, pp.10-11)は、戦後日本の行政に関して、行政学には二つのパラダイムが存在するとする。即ち「行政主導パラダイム」(政策過程と政治過程は行政を中心に展開されているという主張)と「国会中心パラダイム」(政治主導となっているという見解)とである。村松は更に加えて、最近の行政改革特に中央省庁等改革基本法(1998)から考えて「市場主義パラダイム」というべき視点が必要であると述べる(p.11)。しかし結論として村松は「現在のところ市場中心の行政論は、NPMによる行政手法型の議論にとどまっています、行政学を貫くシナリオとするところまで成熟していない(p.14)」と述べている。以下で、NPMの主な類型仮説をレビューする。

フードによるNPMの主な原則。Hood(1995, p.96)は、NPMについて一般に合意された原則は以下の七つであるとしている。

- (a) 一体的な公共部門を、その生産物によって分割し会社法人にする；大きな組織を分割し管理しやすいサイズの単位組織を作り出す；公共サービスの生産と提供を分離する。
- (b) なるべく契約に基づき競争的な提供を行う；これらを達成するのに内部市場の

導入と短期契約の利用をおこなう。

- (c) なるべく民間型の経営スタイルに変える。
- (d) 資源使用の自制と節約。即ち、人件費などの直接経費の削減；より少ない費用でより多くの生産を目指す。
- (e) トップ・マネジャーによる明瞭な直接的なマネジメント。部下に対して明瞭なアカウントビリティの指示を行う。
- (f) 業績と成功に関する明示的で測定可能な指標とその標準値。明瞭に規定された目標を設定する。
- (g) 結果・成果・産出志向。

Ferlie et.alの類型化。Nolan(2001, p.15)によれば、Ferlie et.al.(1996)が最初にNPMの理想型を類型化した。それは以下の四類型である：(a)効率性の追求(efficiency drive)；(b)ダウンサイジング(downsizing)と分権化(decentralization)；(c)最良経営志向(in search of excellence)；及び(d)公共サービス志向(public service orientation)。Ferlie et.al.は最初、民間部門の経営原則にそって三番目までの理想型を設定したが、これらの純粋な民間型では全てのNPMを旨く説明できず、これらを公共部門へあうように変形したものがNPM類型をなすと述べている(Nolan, p.15)。更に、Ferlie et.al.は(d)の公共サービス志向を加えねばならなかった。この分類の特徴は、あるNPM-Aはこれらのうちのどれか一つに分類されるという形の分類ではなく、NPM-Aはこれら四類型が混ざったものとして定義されるという形での分類

である (Nolan, p15)。これら四類型をNolan (2001, pp.xxiv-xxvii) は以下のように解説している。

- (a) モデル1：効率性の追求モデル。公的部門に以下のような民間企業的な行動様式を要求するもの。(1)財政規律の強調、効率性と費用に見合った成果 (value for money, getting more for less) の強調、コストインギ・システムとインフォメーション・システムの増強；(2)明確な業績目標を設定する、上級マネジャーへの権力の集中、命令系統の明確化と強化；(3)透明な業績評価システムの導入、ベンチ・マーキングの導入；(4)顧客志向、民間・NGO供給者の重視、市場型の取引；(5)政府設定や団体交渉による賃金率決定方式から個別ネゴシエーションによる賃金決定へ、特に上級マネジャーの賃金の個別交渉と引き上げ、上級マネジャーの短期雇用化；(6)専門家の自己管理権・自律権の削減、専門家からマネジャーへの権力の移動、適切な専門家をマネジャー・トラックへ移動；(7)選挙による代表（代議士）と労働組合の権力削減、理事会の権力の向上、組織の戦略的中心グループへの権力集中、即ち民間企業型の統治へ。
- (b) モデル2：ダウンサイジングと分権化モデル。これは、ダウンサイジング；分権化による下部機関の決定権の増強；とそれによる組織のフレキシビリティの向上を特徴とする。業務単位を細分化す

ると共に、以下のような形で可能な限り「契約型システム」を導入する。(1)計画による資源配分から市場型配分（擬似市場の形成、内部市場化）へ；(2)階級性による統制から契約による統制へ；(3)企画・戦略中枢部門と大多数の人員を抱える執行部門とを分離する、市場化テストを使って非戦略部門を外部契約化する；(4)フラット化とダウンサイジング、上部・下部両層での人員削減とそれによる人件費の大幅削減；(5)（政府による）公的資金提供と（エージェンシーなどの）独立セクターによる供給の分離、公的サービスの供給者（企業・NGO）と購入者（政府）の分離、特に公共サービス購入機関の（政府内での）新設；(6)モデル1の「命令系統の強化」による統制から影響力による統制への移行、ツリー型・ヒエラルキー型の組織からネットワーク型の組織へ；(7)規格定形型のサービスから変化に富む・フレキシブルなサービスへ；(8)業務の執行部門を「契約型」システムとし、民営化、エージェンシー化、あるいは内部市場化する。

- (c) モデル3：最良経営志向 (in search of excellence) のモデル。または、チェンジ・マネジメント (management of change) のモデル。又は組織文化の変革のモデル。あるいは意識改革のモデル。チェンジ・マネジメントとは、組織の戦略や方針が変革されるときに生ずる「変革への抵抗」を制御し、変革をスムーズ

に管理 (manage) することである (金井1999, p.638)。このモデルでは、公的部門変革において組織文化の役割を重視する。即ち、既存の組織に存在する価値観・文化・権利・シンボルの役割を重視し、それを変革しようとする。これに対して、以下のような二種類のアプローチがある。(1)ボトムアップ型アプローチ：内発的な発展・学習効果などによる組織変革を重視する；広範な分権化/権限委譲を前提とした業績/成果によるマネジメントを推進する。(2)トップダウン型アプローチ：明示的な組織文化の変革を進める；カリスマ的なリーダーシップを重視する。

- (d) モデル4：公的部門の伝統的な規範・特徴を重視するモデル。即ち上記三モデルに対し懐疑的なモデル。これは公的部門の伝統的な規範を重視し、民間部門の経営手法もその規範に適合した形で採用しようとするもの。具体的には(1)公的サービスの質を重視する (TQMなどの利用)、(質の良い) 公共サービスの提供という使命観に基礎を置く；(2)顧客ではなく利用者の意向を重視する、消費者からのフィードバック・メカニズムとして顧客の退出ではなく利用者の意向 (voice) を重視する；(3)モデル1で移動した権力関係を元に戻し、契約採用されたマネジャーから選出された代議士へ権力を戻す、公共サービスにおける市場の役割について懐疑的である；(4)通常の公共サー

ビスの定常供給の機能よりも、社会の学習向上を重視する；(5)市民/住民に対するアカウントビリティを重視する。「アングロ・サクソン系諸国に…やや遅れてNPMを採用した北欧諸国・ドイツ・フランスなどでは、民間部門の経営手法の導入にはやや慎重でむしろ“公的部門の規範・特徴”を尊重した形でのNPMを模索しているようである。(大住1999, pp.57-59)」

ナショルトの類型化。大住 (1999, pp.56-57) によれば、ナショルト (Naschold 1996, p.21) は、1980から1993年の間に先進11カ国で行われたNPMの活動内容を、以下のような五グループと11項目に類型化している⁸。

- (a) 新しい行政運営システム：(1)戦略的マネジメントの導入；(2)分権化・権限の委譲；(3)公的企業の再編；(4)エージェンシーの導入；(5)結果によるマネジメントあるいは結果による予算管理；
- (b) 市場メカニズムの導入、あるいは民営化：(6)市場型メカニズムの導入；(7)民営化；
- (c) 公的部門の機構 (組織・定員) 管理：(8)規模の抑制または総枠管理；
- (d) 産業政策の市場化：(9)産業政策の市場化、たとえば規制緩和や基準・認証の標準化；
- (e) 公的機関の改革リエンジニアリング：(10)業務の再編；(11)人的資源の開発。

大住 (2003) によれば、ナショルト (1996) はこれらを更に要約して、以下の三つのトレンドとして捕らえている。

「(a) 契約モデル (業績/成果による統治)

…;

(b) 顧客選択モデル (市場による統治) : 公企業あるいは非市場分野において、民間企業・NGOとの競争条件を高めること (市場メカニズムの活用) ; 及び

(c) 市民主導型モデル (市民社会による統治) : さまざまな形で政府の権限委譲を進め、市民参加や直接民主主義的な手法を幅広く活用することで市民やNPOとの参加・協働型のシステム運営。(大住 2003, pp.13-14)」

OECDによる概念整理。大住 (2003, pp.11-13) によれば、OECD (1997) はNPMの特徴を、(1)行政管理者 (administrator) から経営者 (manager) への移行、及び(2)官僚制 (bureaucracy) から市場型メカニズム (market type mechanism) への移行、の二つの軸によって定義した。この両者を最大限推し進めている国々が英国とニュージーランド、この両者を穏健に進めている国々が (フランスを除く) 欧州諸国と米国・カナダ・オーストラリア、第1軸だけを穏健に進めている国がフランス、どちらも実施していない国々が「伝統的」行政と分類している。

山本による類型化。山本 (宮川-山本2002) は、NPMとガバナンス (governance, 統治) について、種々の類型化を行っている。ガバ

ナンスはNPMよりも広い概念であるが、両者は密接な関係にあるので、山本はほとんど同等のものとして討議しており、筆者もそれに従う。

先ず山本は、NPMの基本原則を四つに整理している。即ち「①成果志向、②顧客志向、③市場機能の活用および、④分権化の四つである (宮川-山本2002, p.122)」である。

別な論文で山本 (稲葉-松山, 2001, p.120) は、NPMの具体的内容は七つからなると述べている。即ち(a)成果と効率性の重視、(b)権限委譲と柔軟性の向上、(c)アカウントビリティと統制の強化、(d)顧客・サービス志向、(e)戦略と政策開発能力の強化、(f)競争と市場機構の導入、(g)政府間関係と政府内の関係の变革、である⁹。

次に山本 (宮川-山本2002, p.110) は、問題への対応策の形からガバナンスを四つに類型化している。即ち「国家・政府の機能不全や失敗に対応して、…国家が単独で問題を解決できないならば、どのような方策があるかという視点から、ガバナンス論者は三つのガバナンスのタイプを同定化している。…①国家の再生化、②… (国家活動の) 委譲化、③ (国家活動) の外部化である。(括弧内は筆者挿入)」と述べ、さらに山本自身の提言として「市民が問題解決の当事者になる④の自己組織化・協働化」を加えている。再生化とは、「国家が問題解決の主体であることは不変であるが、その関与の方法を環境変化に対応して見直して国家機能の再生を図ろうとする (p.112)」。委譲化とは、同じ政府あるいは公

的機関の間で、上部機関への活動委譲・委任（たとえば、自国ではなくWTOによる自由貿易のモニタリングと実施）又は下部機関への委譲・委任（たとえば地方自治体への権限委譲・分権化）をさす（p.114）。外部化とは、民営化・エージェンシー化に代表されるものである。自己組織化・協働化は、市民が自己統治あるいは政府と協働して問題を解決するものである（p.115）。

更に山本は、政府経営の方向性から四つのガバナンスを類型化している（pp.117-121）。

- (a) 伝統的経営。これは、上記パラダイムの節で述べたM. ウェバーとW. ウィルソンの代表される統治システムである。法令と手続きに基づく政策の実施と官僚統制と、独立した国会による政策決定、を特徴とする。即ちNPMが批判している経営形態である。
- (b) 企業的経営。マネジャリズムに代表される経営形態で、企業経営手法を政府に導入しようとする。中心は戦略計画であり、最大の焦点は計画目標達成である（p.118）。内部管理に焦点がある。
- (c) 市場的経営。目的達成のために、市場原理を活用しようとする。特には、政府サービスの供給は必ずしも政府によって

行う必要はないと考える。外部とのコスト比較を行い、業績契約を通じて、効率性を高めることを考える。市民・住民は顧客とみなされ、学校バウチャー方式などのように顧客は供給者を選択でき、サービス品質が保証基準以下の場合に評価・苦情を提出できる、という内部市場的な手法が利用される（pp.119-9）。

- (d) ネットワーク的経営。(c)までは、供給者と需要者は明快に区別されていたが、供給責任者である政府だけの努力では目的達成が難しいことが認識されてきた。たとえば、教育や医療の成果は、顧客・需要者である生徒・患者の主体的参加・貢献による共同生産である。供給者と需要者が対等に、自発的に、相互支援し、互惠的利益を得られるように、生産・供給を経営する（pp.119-120）。上記の類型化では、協働化に対応する。

これら四つの経営モデルの性格を、山本（p.120）は下の表のようにまとめている。

「第三の道」あるいは「経営からガバナンスへ」。山本（宮川－山本2002, pp. 127-128）は、政府改革の新しい動きの一つとして、西

モデル	基本原理	統制様式	基本価値	市民	政府供給の焦点
伝統的	法律	遷守	信頼性	有権者	公正性
企業的	経営	戦略計画	目標志向	顧客（クライアント）	目標達成
市場的	競争	契約	費用志向	顧客（消費者）	価格・質
ネットワーク的	関係	協働	相互利益		仲介

（注）出典：宮川－山本（2002, p.120, 表3－1）。一部で、筆者が言葉を変更している。

欧の社会民主主義政権下での「第三の道」あるいは「経営からガバナンスへ」の動きを紹介している。この動きは、「社会を行政サービス過程のアクターに組み入れる場合に、…市民を主体的に関与させ、自己統治・協働のモードの要素を考慮しようする (p.127)」。「NPMの初期の考え方が住民を消極的消費者、つまり、最低限の苦情を発する監視者であったのに対し、第三の道などでは行政サービスの決定や実施及び評価に関与する積極的市民、ステイクホルダー（利害関係者）とみなす。」「個々では住民が(a)主権者（有権者）であり、(b)所有者（納税者）であり、(c)顧客（消費者）であるという三つの役割を持つことを勘案し、その調和を図ろうとする。(a・b・cは筆者挿入)」「第三の道あるいはガバナンス型行政経営は、原型たるNPMがより企業経営や市場原理に力点をおうているのに対し、（政府と）市場経済や市民社会との相互作用で最適な問題解決を図ろうとする。…政府と市場と社会との境界がネットワーク化（相互関係化）される（カッコ内は筆者挿入）」(pp.127-128) というのが、山本の主張である。

E-2. 類型化の結論

今まで検討したNPMの定義・目的・先行研究レビューを眺めると、大略の類型パターンがみえてくる。それは、D節でまとめたNPMの目的とほぼ一致する。別な表現をすれば、目的によってNPM活動を類型化することが判りやすい。以下に、目的に沿って類

型化の結論を出す。

NPMのハード・コア。NPMの原点であるハード・コアは、以下の4点に類型化できる。先ず第一に、元々のNPM発生の原因であり、現在でも重要な目的が、「小さな政府」である。これを、第一の類型として分離できる。次に、政府・行政の広い意味での「効率化」も最初からの目的であり、現在でも重要な目的であり続け、現在進行中のNPMのハード・コアをとなっていることが判る。この効率化を、山本の「企業的経営」と「市場的経営」との二つに分けると判りやすい。そこで、「企業的経営」を第二、「市場的経営」を第三の類型とする。これらに、第四類型として「顧客志向」が加わる。これは第二類型の企業的経営の延長でもあるが同時に、より根源的な民主主義制度における委託主（client）概念とかかわり、次のガバナンスとかかわる類型群への橋渡しとなるので、別類型としておく。

ガバナンス関連。ハード・コアに、より新しくかつ拡張されたNPMが付け加わる。これらは統治（ガバナンス、governance）とかかわっており、三類型があり次第に深化していく。すなわち、第五の類型は市民・民間（企業・NGO）による「監視・評価」であり；第六の類型は更に進んで「協働（partnership）」であり；第七の類型は統治の最終形態であると思われる「自己革新（self renewal）」となる。これらを政治用語に翻訳すれば、「監視・評価」はリンカーンのゲティスバーグ演説（Gettysburg

Address)の中の「所有者としての人民 (of the people)」と非常に類似しており、山本(宮川－山本2002, pp. 127-128)の言葉では「主権者としての住民」と「納税者としての住民」に近い。「協働」はリンカーンの「人民による (by the people)」に類似している。第四の「顧客志向」はリンカーンの「人民のための (for the people)」に類似し、山本の「顧客としての住民」に近い。

通底音。以上の全体に流れている考え方がある。即ち、「民間支援」ような考え方が背景にある。これを第八類型とする。民間には当然、民間企業、NGO、市民が含まれる。

テクニック。以上に加えて、論理的にはNPMに含めにくい、実際にNPMとして実施されてきている類型がある。即ち、第九類型の「チェンジ・マネジメント」である(これは目的のなかに入っていなかった)。これは、以上のNPMを実現するための道具かあるいはテクニックであり、目的とは言いがたい。その中には、目的や価値を含んでいない。強いて言えば、第七の「自己革新」のためのテクニックといえるのかも知れない。

F. NPMが示唆する政府の新しい役割

F-1. パラダイム・シフト

上記のNPMの類型・目的・定義の検討は、以下のことを示唆する。即ち、行政運営に関するパラダイムにおいて、伝統的官僚制パラダイムから、まだ手法の段階にとどまっているとはいえ村松(2001, p.11)が「市場主義パラダイム」と呼ぶものへ、パラダイム・シ

フトが進行している¹⁰。

この節の目的は、このパラダイム・シフトが向かう最終点を、NPMのそれぞれのコンポーネントが本質的に何を目標しているかを考察することを通して、推論しようと試みることである。そのことによって、政府の新しい役割についての示唆を得ることを目指す。E-2でまとめたNPM類型にそって、その各コンポーネントが本質的に何を目標しているかを考察してみると、以下のような示唆が得られる。

F-2. 政府の活動そのものへの示唆

NPMは行政改革の考え方であるから、NPMの活動そのものが、政府の新しい役割を示唆している。したがってここでは、活動そのものをリスト・アップしていく。本来は、個々のコンポーネントの是非を吟味していくべきであるが、ここではNPMで行われている活動は正しいと仮定して、吟味せずそのままリストしている。

示唆1：政府組織は戦略を持つべきこと。

NPMの出発点は、マネジャリズム(民間マネジメント型の手法を公共経営に導入すること)であった。民間マネジメントの重要な部分が、戦略策定である¹¹。即ち政府組織は、その組織の使命(目標)とプライオリティ付けを確立する必要がある。これらが無いと、何を目標して活動するのがわからなくなってしまう、伝統的な前年踏襲型の活動を行うこととなる。戦略のなさが、状況変化に対する政府の反応遅延を起し、現在までに

世界中の政府で起こってきた問題の原因であると、NPMは主張する。政府は戦略を設定すべし。

示唆2：小さな政府へ。多く国で、大きな政府が望ましいという考え方から、小さな政府が望ましいという考え方への、パラダイム・シフトが起こりつつあり、そのシフトは正しいとNPMは主張する。確かに、GDPの25%から55%を政府が消費・投資に使うという現在の先進国経済が望ましいとは思えない。この問題に対する政策手段としては、(a)先ず第一に、ダウンサイジング、公共支出の削減、人員・人件費の削減、総枠管理；(b)第二に、民営化、政府活動の外部化、エージェンシー化、公的企業のリストラ；(c)第三に、組織の簡素化、フラット化；そして(d)分権化による下部機関への決定権限の委譲、などがNPMによって使われてきた。

示唆3：効率化Ⅰ：企業的经营の採用へ。現在の政府は非効率であることは、ほとんどの研究者が認めている。政府・行政はその活動において、広い意味での効率化を目指す必要があるとNPMは主張する。即ち公共部門における、効率性・効果性・成果達成を目指す。それを達成する手段としての第一が、民間企業的经营の導入である。即ち民間企業的な、あるいはビジネス・スクールで発展してきた、経営すなわち目的合理的な（企業においては利潤追求的な）活動・概念・原則・方針・手法、基本戦略（既に示唆1で検討した）、財務・コストの重視、等を導入すべきであるとNPMは主張し実践してきた。その具体的

な政策手段は、(a)成果主義マネジメント即ち、供給方法を従来のプロセス・手続き重視から事後的な結果重視へ転換；このために事後の業績評価と事前の業績予算の重視；業績と成果に関する明示的で測定可能な指標とそのベンチマークの導入；業績目標をあらかじめ「市民憲章」に定めておく；これらの達成状況を測定・評価する業績評価システムの導入；(b)政府は上位下達の管理者からサービスを提供するマネジャーへ機能を変換する；(c)財政規律の強調；コスト・システムとインフォメーション・システムの増強；(d)政府組織・公共機関管理者に対して明確なアカウントビリティ（信任結果責任）を要求；(e)トップ・マネジャーによる明瞭な直接的なマネジメント；上級マネジャーの賃金レベルの個別交渉化；上級マネジャーの短期雇用化；(f)組織の戦略的中心グループへの権力集中；である。

示唆4：効率化Ⅱ：市場的经营の採用へ。効率性・効果性・成果達成を達成する手段の第二が、市場的经营の導入である。市場的经营のエッセンスは競争である。競争を導入し、従来のような官僚・規則による民間活動の統制ではなく、市場での競争原理によって民間活動を統制しようとする。これを、政府活動に当てはめようとするのが公共の市場的经营である。即ち、公共活動に競争と市場的メカニズム（以下参照）を極力導入しようとする。その政策手段としては、(a)契約主義の導入：長期契約で機能する官僚制度ではなく短期的な契約によって公共サービスを提供する；契

約のための競争を奨励する（理論的には通常の入札理論とコンテストビリティ理論の利用）；契約は公法ではなく私法に基づく契約を行う；政府は契約準備、実施のモニタリング・監督、などの取引費用が増加する；モニタリングは重要；(b)民有化と民営化；(c)戦略部門と実施部門を分離し、その後に契約を導入；公共サービスの生産と提供の分離；公共サービスを購入する（その後で市民へ提供する）ことに特化した調達機関の設立；(d)実施部門のエージェンシー化；エージェンシーに人事管理・財務管理の自律性を与えると共に業績評価を実施；(e)市場テストの導入、即ち行政機構の中に擬似市場を設定し政府エージェンシーと民間企業・NGOとが競争入札をへて契約を手に入れる；(f)市民・住民を顧客とみなし、たとえば学校のバウチャー方式のように住民とその子供達（顧客）が供給者（学校）を選択できるようにする；(g)サービス品質が保証基準以下なら苦情を提出できるという内部市場的な手法の導入；(h)公共サービスの提供者（入札後の契約取得企業またはエージェンシー）に誘引（incentives）を与えること、即ちインセンティブの導入；(i)政府機関の分割と競争（たとえば二つのパリ水道局間の競争）；あるいは一つの裁判所が全ての係争案件を扱うのではなく、特許専門・破産専門などの各種の裁判所（専門店化）の導入；などがある。

示唆5：論理整合的・経済合理的な経営の採用へ。これは、米国で最も発達してきた政府経営の原則であり、たとえばPPBS¹²に代

表される。勿論PPBSは、その高コスト・煩雑性・目に見える成果を上げられなかったことにより、失敗した。顕示的ではなかったけれども、PPBSへの反省として、英国にNPMが生まれた（少なくとも米国では、このように考えられている）。一方で政策科学は、PPBSの流れを発展させ、経済合理性に代表される全ての合理性の貫徹を、政策プロセスの全ての局面で追求しようとする学問を形成した。これを、実用的に展開しようとしているのがプログラム評価（program evaluation）であり、主に米国で採用されている。政策の形成・執行・評価の全てにおいて、論理的整合性・特に経済合理性の追求と提示を求めることは、現代の政府活動の当然の前提となりつつあり、NPMも当然その前提に立って提案・実施されてきている（NPMの文献において、明示的に書かれていないとしても）。日本の地方自治体における行政評価（正確な学問的名称は多分、業績評価と思われる）の欠点は、この論理性の欠如であるという意見もある。

示唆6：伝統的官僚制から企業的経営・市場的経営へ。前の節で述べた如く、伝統的官僚制の最大の欠点は、政府支出拡大への強いインセンティブがあり、支出拡大にのみ能力と努力をつぎ込むことである。彼らの既得権益を制限する必要がある。これに加えて、更に前節で示したように、いろいろな批判がある。このようにM. Weberによって、“伝統的介入政治への対抗力として”是認された官僚制は、現代では多くの問題を抱えている。

この制度を改革する方向が、企業の経営と市場の経営である。特に、トップ・マネジャーの短期契約方式は、既得権益擁護への対抗策として使える可能性がある。

示唆7：顧客志向へ。これは“政府の活動目的は上からの統治ではなく、顧客である市民へのサービス提供にある”という原則である。これは企業の経営の延長としての顧客でもあるが、同時に民主主義制度における委託主 (client) としての顧客概念でもある。政策手段としては、(a)政府職員メンタリティーの変換；(b)シティズンズ・チャーター等による政府サービスレベルの公開提示とその保証；(c)住民不満の受付・登録制度；(d)住民意向調査・すぐやる課の導入・住民による行政評価等の手法による顧客満足度の増大；(e)顧客の選択肢の増大；(f)統一規格型のサービスから、住民意向に合わせた変化に富む・フレキシブルなサービスへ；などがある。

F-3. 民間支援政策への示唆

サッチャーによるNPM開始の一つの理由は、過剰な政府規制と過剰な政府活動の結果としての民間企業活動の疲弊であった。したがって、NPMの中には、政府活動自体の改革に加えて、民間部門を支援する政策が入っている。上記の政府改革NPMよりも、むしろこの政策の方が、経済にとっては重要であるといえる。

示唆8：市場メカニズムが動くような政策へ。政府の役割は、市場機能が強化されるような経済システムとその環境を構築すること

である。即ち、政府の役割は、市場を支援し、補完することである。市場メカニズムの本質は、価格よりもむしろ、(a)自由競争、(b)インセンティブ、と(c)ペナルティーである。価格をふくめて、これらがよく機能するようなメカニズムと環境を用意することが大切であると主張する。

示唆9：過剰な規制の削減へ。社会主義諸国に代表される経験は、市場への政府の不適切な介入が経済に甚大な被害を与えるということを証明した。不適切な介入の最たるものが過剰な規制である。これらは削減・廃止する必要がある。政策手段は、(a)規制削減・撤廃；(b)税金削減；(c)レベル・プレイング・フィールドの設定；等である。

示唆10：必要な規制の導入へ。市場が理想的に動くためには、完全競争・完全情報・外部性なし等のいろいろな条件が必要である。しかし、これらを市場だけで達成することは不可能である。そこで、政府による支援や規制が必要になる。たとえば独占禁止法が、この良い例であろう。規制が必要な場合は、なるべく政府が直接に規制や認可を行わず、民間企業あるいは民間企業協会 (associations) に規制や認可活動を授權するか委託したほうが良い。政府が行うべきことは、そのような協会による規制や認可に従いなさいという指示・命令を出すだけである。

F-4. ガバナンスに関連する示唆

ある意味で、NPMが第一に示唆することは、行政のあり方の検討 (NPM) は、必然

的にガバナンス（統治）¹³の検討に踏み込まねばならない、ということである。この節では、ガバナンスに関わる示唆を検討する。従って内容は、直接的に政府の役割につながっている。具体的には、民主主義制度に代表される政府と市民との関係に関わる示唆を検討する。トピックは市民参加の度合いが徐々に深化し、スコープが拡大していくように配列されている。

示唆11：市民による監査・評価の促進へ。
民主主義制度において、市民は統治に関して委託主（client）である。政府（agent）とその統治政策は、政府によってではなく、市民によって常に監視され続けねばならない。政府は腐敗もするし、失敗もするし、ほとんどの活動で効率が低いといわれる。

従って政府とその政策は、市民（企業・NGOを含む）によって監視・評価され続けられねばならない。勿論、不都合がある場合は改変要求もせねばならないし、改変可能であると、NPMという。政策手段として今までは、(a)行政監査局の報告書と、(b)最も伝統的な手段である“裁判所へ訴える”という手段しかなかった。しかし、行政監査局の報告書はほとんどの場合、瑣末な監査のみで、政府機関の隠れみのとして使われ、誰も興味を持たなかった。裁判には、非常な費用と時間がかかり官僚組織全体からの抵抗にあってきた。新たな政策手段が必要であり、NPMでは以下のようなものが含まれる：(a)最も有効と思われるものは、外部独立機関による業績評価・政策評価とその結果の一般広報である

う；この意味でNPMでは評価は必需品である；(b)評価するためには、シチズンズ・チャーターのような政府によるサービス・レベルの事前約束が必要である；(c)市民不満の提出・登録制度；(d)監視・評価の最も基礎的な条件は、政府活動の透明性、情報開示である；(e)オンブズマン制度；等。勿論、次に述べる参加・協働が行われれば、監査・評価はもっとやりやすくなる。当然政府は、これらの市民による監査・評価を歓迎し、推進し、協力し、支援し続けねばならない。

示唆12：市民の参加、市民（企業・NGO）との協働（パートナーシップ）、そして競争
へ。政府は参加、協働・パートナーシップを促し、それらを新しい社会統治の一手段として構想せよとNPMは主張する¹⁴。

第一に参加。民主主義制度のあつては、政治・統治への参加は当然の権利であり義務でもある。参加は義務であると考えたとき、問題が起きる。即ち、誰も参加したくなる。義務感としてではなく、市民が常に政治・統治に参加したいという参加意欲を持っている状態を作り出さねばならない。政治と統治に関して、市民が常に活性化した状態にあり・行動的であり続けねばならない。これは、非常に難しい。当然政府は、市民の参加を歓迎し、推進し、協力し、支援し、啓蒙し続けねばならない。政府は、情報を提供し・説得し・動機を刺激し、市民の参加を求めることが必要となってきた。しかも、それらの活動が大衆操作にならないようにせねばならない。このための道具として最も有効な手法

は、参加そのものである。即ち、参加が参加意欲を増進する。NPMはこれをねらい、参加による市民活性化・行政改革への機運・意見統一を意図する。更に参加意欲を高めるためには、次の協働が重要となる。

次に協働。上記のNPM類型化において、しばしば協働化が一つのNPM類型として挙げられている。協働化とは、市民が自己統治あるいは政府と協働して問題を解決することである。このコンセプトは政府の新しい役割の重要な要素と思われる¹⁵。

そして市民と政府の競争。このように、民間（市民、NGO・市民組織、そして民間企業）が直接、統治や公共活動に参加すれば、当然政府との競争が起きる¹⁶。政府に残された道は、撤退するか、民を補完するか、競争するかである。どれにするかは、まさに時と場合と環境で決定される。しかし基本は、撤退するために、民間の活動を支援（即ち、レベル・プレイング・フィールドに加えて、補助を与えてやる）することであろう。これによって政府負担と政府プレゼンスを減らすことができる。どれにおいても、少なくとも民間とのレベル・プレイング・フィールドだけは最低限保たねばならない。勿論、民の間での競争も確保される必要がある。

示唆13：市民（企業・NGO）と政府の自己革新（self renewal）へ。さて、このように政府を監視し・評価し、自ら協働に参加することを期待されている市民は、一体どこでそのようなモチベーションを入手し、又政府をも指導する能力と知識を手に入れるので

あろうか？答えは、民主主義制度の最終的な長期目的である、自己革新とそのメカニズムであろう。NPMはそこまで言及していないが、NPMの究極の目的は、自己点検・自己改善・自己革新に行き着くことに置くべきである。このメカニズムが無いと、民主主義制度の進歩はありえず、またそこで生産される政策の進歩も期待できない¹⁷。即ち、究極には、政府・行政はよりよき政府・行政を目指して自己改善へ向かい、そして市民・社会はよりよき市民・社会を目指して自己改善へ向かい、努力をし競争すべきである。

そしてNPMは同時に、自己変革のためのメカニズムを用意することも目指すべきである。では、どのようなメカニズムがありうるのか？これは次節のF-5で検討する。

示唆14：行政改革からガバナンス改革へ。これはNPMを超えた、より広範囲のガバナンス改革への動きである。新しい言葉を用意すれば、NPMからNGA（new governance approach, 新統治アプローチ、文末注2参照）への動きである。この論考は行政だけに絞って、その改革の方向を考察してきた。しかし、NPMの考え方は他の統治機構、即ち立法府と司法府に対しても適用できるし、その必要があることを示唆するいくつかの例を見つけることができる。たとえば立法府改革には、NPMのある部分は既存の代議員制による民主主義制度から直接民主主義制度への動きを示しているし、日本において米国のCBO（Congressional Budget Office、議会予算局）にあたるような組織をつくり行政と立法の

(予算に関する)競争を導入すべきであるという意見もある。又、日本の司法府では、既に裁判員制度(アングロ・サクソン諸国における陪審員制度を模して作られたもの)導入に関する法律が2004年に成立し、民間人が司法に直接参加する道が開かれることになった。

F-5. 政府・行政そして市民・社会の自己革新のためのメカニズム

政治と統治に関して、市民が常に活性化した状態にあり・行動的であり続けなければならない。当然政府は、市民の参加を歓迎し、推進し、協力し、支援し、啓蒙し続けなければならない。しかし、それらの政府活動がナチスのような大衆操作になってはならない。この両者を達成するメカニズムを作る必要がある。メカニズムとして、使えるものは、

- (a) 情報開示、政策評価とその広報、のシステム；虚偽の開示に対する罰則；
- (b) 政府による政治・統治システム(事実)に関する教育・啓蒙活動；勿論政府は、政治におけるある方向性や価値観を教えなければならない；
- (c) 学校における政治・統治システムに関する教育・啓蒙；個人・社会の自己革新に関する教育・啓蒙；
- (d) 政府から独立した市民組織・協会(associations)・財団等による市民教育・啓蒙；これは方向性や価値をも教えてもかまわない(その善悪はべつとして、これらを教えることは個人と独立組織の

権利であるから)；

- (e) 個人的リーダーシップとそのリーダーの育成；これも方向性や価値観を教えて良いし、むしろそうすべきである；等であらう。

ここで最も重要なことは、上記の独立な組織・独立な協会・独立な個人がお互いに競争することである。競争させることによって方向性や価値観の相対性を保たねばならない。そのために、政府はこれらの間の競争を推進せねばならない。

G. 終わりに

「第Ⅳ章：NPMが示唆する政府の役割」の終わりにあたり、一つの但し書きが必要と考える。即ち、以上ではNPMが指し示す方向を顕示するために、示唆をかなり極端まで押し進めて表現した。従って、これらは方向性を示すだけで、これら全てが実施可能とは限らない。実際の実施においては、状況をよく理解し、状況に適合するようにこれらを変形して実施する必要がある。ドグマティックにならずに、フレキシブルに対応することが重要である。

予定。この論考の続きである「その4：第五章」では、今までの考察結果を踏まえて、全体として、政府の新しい役割の結論を出す予定である。

注

- 1 Corporate Social Responsibilityの頭辞語。企業も社会の一員として、利潤追求に加えて社会

- への貢献を目的とすべきであるという主張。
- 2 Nolan (2001, p.18) は、OECD各国のNPMを調べた後で、以下のように述べている。“The wide variation between OECD countries and types of NPM reflects extensive evolution and experimentation with different reforms ... There is also the question of whether it is best to conceive of reform within a NPM framework, particularly as new governance approaches attract greater attention.” 即ち研究者の興味は、NGA (new governance approach) と呼ぶ方向に動いていると述べている。
 - 3 Savasは民営化の専門家として有名な人物である。彼は1970年頃から、ニューヨーク市の運営専門家 (manager) 即ち実務家として、市の諸サービス活動 (たとえばごみ収集) の効率化・競争化、市行政部門の活性化を目指して、民営化 (privatization) 特に民間契約によるサービス提供を開始した (Savas, 2000, pp.xiii-xv)。
 - 4 NPMの類似概念として、いろいろな用語が使用されてきた。それらをNolan (2001, p.xx) は以下のようにまとめている。
「The 1980s and 1990s witnessed a new managerial approach which has been referred to by writers under different terms - 'managerialism' (Politt, 1993), 'new public management' (Ferlie et. al., 1996; Hood, 1991; Hughes, 1994; Kaboolian, 1998), 'market-based public administration' (Lan and Rosenbloom, 1992), and 'entrepreneurial government' (Osborne and Gaebler, 1992).」
米国においては、NPMという言葉は使われたことはなく、その手法を現すには“reinventing government”という用語が使われた (Lane 2000, p.304)。
 - 5 Accountability. これは現在、説明責任と訳されているが結果責任と訳したほうがより適切である (山谷1997, pp.198-199及び宮川-山本 2002, pp.22-26参照)。更に、宮川-山本 (2002, pp.22-26) を引用すると、「フレスラー (James W. Friesler) とケトル (Donald E. Kettl) によれば、…アカウンタビリティは“法律、上司の命令、及び効率性と経済性の基準を忠実に専守すること”であり、…その背後には何らかの信任関係がある」。即ち正確には、NPMとは「何らかの形の信任・委任関係がある場合に、その被信任者 (通常は代理人) が負わねばならない結果に対する責任」である。従って、ここでは信任結果責任と定義しておく。この定義は筆者の責任であり、上記引用した著者とは少々異なることを断っておく。
 - 6 目的(7)と(8)は、上野真城子 (2002) の指摘に大きく依拠している。
 - 7 大住 (1999, pp.57-59) も参照している。
 - 8 この報告書はOECDのPublic Management Service (PUMA) が、各国の中央政府に対し調査をし、それをNascholdがまとめたものである (稲葉-松山2002, p.121)。11カ国とは、英国、ニュージーランド、オランダ、デンマーク、スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、米国、ドイツ、日本、オーストリアである。
 - 9 この文章は、稲葉-松山 (2002, p.120) からの引用であり、山本本人の論文 (山本2001) からの引用ではない。
 - 10 宮川-山本 (2002, p.18-19) も、NPMを中心とする最近のガバナンス改革においては、「パラダイム・シフトとも言うことができるような相互関連のないくつもの側面における変化が要求される」と述べ、パラダイム・シフトに匹敵する大きな変化が必要とされているとしている。このパラダイム・シフトを理論的に追求しようとする、M. ウェバーの官僚制論の批判に入らざるを得ない。しかしこれは、この論考の範囲を超え、かつ現在の筆者の能力を超える。ここでは、少なくともNPMはM. ウェバーの官僚制論に対して異議を申し立てていると述べるにとどめ、この追求は後の課題としておく。
 - 11 大住 (2002, pp.21-22) によれば、「Allison (1982) は『一般的なマネジメント』の機能として、戦略 (strategy)、内部管理 (managing internal components)、外部マネジメント (managing external constituencies) に分けて、次のように整理している。戦略 (strategy) : ①組織の目標およびプライオリティづけを確立すること (外的な環境変化と組織の能力を基礎にしながら)。②目標達成のための執行計画を策定すること。」
 - 12 Planning, Programming, Budgeting Systemの頭辞語。詳しくは、宮川 (1973)、ノービック (1969) 参照。
 - 13 この論考では、ガバナンスを狭く定義し、統治のための三機構即ち、行政府・立法府・司法府とそれらの活動を指すこととする。
 - 14 この流れにぴったり合致した法律が、日本の司法部門で最近成立した。即ち2004年に、裁判員制度 (アングロ・サクソン諸国における陪審員制度を模して作られたもの) 導入に関する法律が成立した。この法律は、民間人が司法に直接参加する道を開いた。又、その法律の背景にある考え方は、正確に司法改革の進むべき方向を示している。考え方とは、佐藤 (2004) によれば、(a)裁判員制度は、国民の司法参加による、司法の国民的基盤の確立の核となるものであり；(b)国民のための司法を、国民自らが実現し支えなければならないと考え；(c)国民が、裁判官と共に責任を分担しつつ協働し、裁判内容の決定に主体的、実質的に関与することができる制度を導入すべきである、というものである (要約は筆者で、誤りがあれば筆者の責任である)。
 - 15 このコンセプトは重要と思われるので、以下に再度レビューしておく。

- (a) まず、ナショルトの第3のNPMモデルが市民主導型モデル（市民社会による統治）であった。これは、さまざまな形で政府の権限委譲を進め、市民参加や直接民主主義的な手法を幅広く活用することで市民やNPOとの参加・協働によって公共経営を行おうという動きである。
 - (b) 日本経済新聞（2002）は、英国改革の底流には「ステークホルダー社会」を守ろうという考えがあり、その意味は「全員参加型の経済社会」だと述べている。これも、協働化型のNPMを意味していると考えてよい。
 - (c) 山本（稲葉—松山、2001, p.120）は、「自己組織化・協働化」をNPM類型の中に加えている。彼の自己組織化・協働化とは、市民が自己統治あるいは政府と協働して問題を解決するものであり、市民が問題解決の当事者になる統治形態である。更に彼は、政府経営（ガバナンス）の第四類型として「ネットワーク的経営」を挙げている。これは、政府サービスの供給者と需要者が対等に、自発的に、相互支援し、互恵的利益を得られるように、生産・供給を経営する統治形態であるという。
 - (d) 山本は、政府改革の新しい動きの一つとして、西欧の社会民主主義政権下での「第三の道」を紹介している。これは、協働への動きと同じと考えてよい。山本（宮川—山本2002, pp. 127-128）によれば「第3の道」は、(a)社会を行政サービス過程のアクターに組み入れる；(b)市民を主体的に関与させ、自己統治・協働のモードを考慮する；(c)市民を、行政サービスの決定や実施及び評価に関与する積極的市民、ステイクホルダー（利害関係者）とみなす；(d)原型たるNPMが企業経営や市場原理に力点を置いていたのに対し、政府と市場経済・市民社会との相互作用で最適な問題解決を図ろうとする。
 - (e) 芹田（2004）は、「阪神・淡路大震災のとき、…行政が機能していないところで若者たちが被災者の支えとなった。…政府のみが“公”を担っているのではない、われわれも担っているという意識とともに（若者が）動きはじめた。政府から独立した、自律した個が動き始めた（括弧は筆者挿入）」と述べ、民も“公”を担っていると主張している。即ち協働である。
- 16 たえば、以下である。内山・佐藤（2003）によれば、東京都世田谷区明大前商店街では、「自前で“交番”を作る。商店主たちが“パトカー”を走らせる。…治安最悪に時代、住民たちが街の“自衛”に乗り出した。」
- 17 我々は「進歩主義者！」という批判を恐れてはならない。我々とその社会には改善すべきことが無数にある。これらを一つ一つ改善していかなければならない。この改善活動が“進歩主義”と呼ばれるなら、それは名誉なことである。

参考文献

- 稲葉陽二—松山健二（編）（2002）『日本経済と信頼の経済学』東洋経済新報社。
- 伊藤雅俊（2003）「私の履歴書1」、『日本経済新聞』2003年4月17日。
- 古川俊一—北大路信郷（2001）『公共部門評価の理論と実際』日本加除出版、東京。
- 金井壽宏（1999）『チェンジ・マネジメント』奥林他『経営学大辞典』第2版、中央経済社、東京。
- 金森久雄—荒憲治郎—森口親司（編）（2002）『有斐閣経済辞典』有斐閣。
- 加藤寛（編）（1999）『入門公共選択：政治の経済学』第2版、三嶺書房、東京。
- 三戸公（1999）「ドラッカー」、奥林他（1999）『経営学大辞典』第2版、p.711、中央経済社、東京。
- 宮川公男（1973）『システム分析概論：政策決定の手法と応用』、有斐閣。
- 宮川公男—山本清（編著）（2002）『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社、東京。
- 村松岐夫（2001）『行政学教科書：現代行政の政治分析』第2版、有斐閣、東京。
- 日本経済新聞（2002）「構造改革、欧州からの報告、上」『日本経済新聞』2002年4月2日、5頁。
- 西尾勝（2001）『行政学』新版、有斐閣、東京。
- ノービック、デービッド（編）、福島康人訳、（1969）『PPBSの理論と手法』、日本経済新聞社。（David Novick（ed.）, 1965, *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Harvard University Pressの訳）。
- 奥林康司・宗像正幸・坂下昭宣（編）（1999）『経営学大辞典』第2版、p.711、中央経済社、東京。
- 大住莊四郎（1999）『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。
- 大住莊四郎（2002）『パブリック・マネジメント：戦略行政への理論と実践』、日本評論社。
- 大住莊四郎（2003）『NPMによる行政革命：経営改革モデルの構築と実践』、日本評論社。
- 佐伯仁人（2004）、八城尚宏・佐伯仁人「対談：経済学と刑法の対話（下）」p.9、『書齋の窓』534号、2004年5月、有斐閣。
- 佐藤幸治（2004）「司法改革④：裁判員制度」、『書齋の窓』2004年7・8月号、p.1、有斐閣。
- 芹田健太郎（2004）「21世紀の進路：イラク人質に自己責任はあるか」、『神戸新聞』4月30日、1面。
- 首相官邸（2000）『行政改革大綱』、www.kantei.go.jp/gyokaku/
- 内山洋紀・佐藤秀男（2003）「もう警察には頼らない。“安全”を造り出す街」、『AERA』9月22日号、朝日新聞社。
- 上野宏（2002）「民営化とニュー・パブリック・マネージメントの論理的帰結：政府の新しい役割—その1」『国際協力論集』第10巻第1号、

- 6月、神戸大学大学院国際協力研究科、神戸。
 上野宏 (2004a) 「民営化とニュー・パブリック・マネージメントの論理的帰結：政府の新しい役割—その2」『国際協力論集』第11巻第3号、3月、神戸大学大学院国際協力研究科、神戸。
 上野宏 (2004b) 「政策工学試論2：政策プロセス、政策評価、及び予算策定」『日本評価研究』4巻1号、3月、日本評価学会、東京。
 上野真城子 (2002)、「民営化とNPMの論理的帰結コメント」、EM-16 July 2002。
 山本清 (2001) 『政府会計の改革』中央経済社。
 山谷清志 (1997) 『政策評価の理論とその展開』晃洋書房、京都。
 Allison, G. (1982) "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" in F. Lane (ed.), *Current Issues in Public Administration*, St. Martin's Press, New York, 1982.
 Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes, and Pendulums," *Governance*, No. 3, pp.115-137.
 Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford Univ. Press.
 Boyd, W.L. (1992), "The Power of Paradigms: Reconceptualising Educational Policy and Management," *Educational Administration Quarterly*, Nov, (28) 4, pp. 504-28.
 Clark, Colin, and David Corbett (ed.) (1999), *Reforming the Public Sector: Problems and Solutions*, Allen and Unwin.
 Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald, and A. Pettigrew (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.
 Hood, Christopher (1990a), "Beyond the Public bureaucracy State? Public Administration in the 1990s," Inaugural Lecture, London School of Economics.
 Hood, C. (1990b), "De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance?" *Governance*, No. 3, pp.205-214.
 Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?" in *Public Administration*, Spring, No.69, pp.3-19.
 Hood, C. (1995), "The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme," *Accounting, Organizations and Society*, Vol.20, No.2/3, Elsevier Science Ltd.
 Hughes, O.E. (1994), *Public Management and Administration: an Introduction*, St. Martin's Press, New York.
 Kaboolian, L. (1998), "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs Administration Debate," *Public Administration Review*, May/June, Vol.58, No. 3, pp.189-193.
 Lan, Z. and D.H. Rosenbloom (1992), "Editorial," *Public Administration Review*, Vol.52, No.6.
 Lane, Jan-Erik (2000), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 3rd Ed., Sage Publications, London.
 Naschold, F. (1996), *New Frontiers in Public Sector Management*, Walter de Gruyter, Berlin.
 Newland, Chester A. (2001), "Chapter 2: Public Management and Reform in the United States," pp.21-32, in Nolan (2001).
 Nolan, Brendan C. (ed.) (2001), *Public Sector Reform: An International Perspective*, Palgrave.
 OECD (1997), *In Search of Results: Performance Management Practices*, OECD, Paris, www.oecd.org/puma/mgmtres/pac/pubs/pmp97.
 Osborne, D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Sate House, City Hall to Pentagon*, Addison-Wesley, Reading MA.
 Politt, C. (1993), *Managerialism and the Public Services: Cuts or Culture Change in the 1990s*, 2nd ed, Blackwell, Oxford.
 Savas, Emanuel S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House Publishers, Seven Bridge Press, New York.

New Roles of the Government: Logical Consequences of Privatization and New Public Management — Part 3

UENO Hiroshi*

Abstract

Privatization and new public management started around 1980s and now have spread to almost all countries in the world. Both have emerged because of failures of governments, and they were and are being welcomed as the countermeasures to the ills of government failures. By addressing the ills, it seems that these policies are implying much substantial changes in the roles of governments or even the future of the government's roles. This paper examines the two policies in detail in terms of their implications to the new roles of governments. Through the examination, it intends to abstract the new roles of governments.

The entire paper has five chapters and is divided into four parts. Part 1 was already published in June 2002 in this Journal of International Cooperation Studies, which contained Chapters I and II examining theories of market failures and government failures. Part 2 covering Chapter III on the implications of privatization was published in March 2004.

This Part 3 covers only Chapter IV which is about new public management (NPM) and its implications. Sections A, B, C and D discuss the paper objectives, the definition of NPM, causes, and objectives of NPM. Section E summarizes the taxonomy of NPM, and Section F derives implications for the new roles of governments.

In the coming Part 4, Chapter IV will finally draw conclusions about the new roles of governments from the implications derived from examinations in all the three parts.

*Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.