

市場メカニズムから パートナーシップへ

～イギリスにおけるNPMの展開にいかにかに学ぶべきか

大住 莊四郎 氏 関東学院大学経済学部教授

NPMが生まれたイギリスでは、その一手法である市場化テストが一時大々的に利用されながら、いくつかの問題点を指摘されるに至った。わが国において有効なシステムをつくるためには、イギリスの経験をいかにかに活かすべきなのか。関東学院大学経済学部教授・大住 莊四郎氏にうかがった。

NPMの四つの要素

市場化テストを包括するNPM (New Public Management) という概念は、どのような経緯から生まれたのでしょうか。

大住 イギリスで1980年代半ばから、民間企業の経営理念や手法を行政経営に取り入れる動きが起こり、それを体系付けたのがNPMです。誕生の背景には、先進国がほぼ共通して経験した二つの環境変化がありました。一つは、右肩上がりの時代

が終わって経済が停滞し、財政赤字や公的債務が拡大して歳入制約が強まったこと。もう一つは、経済社会の成熟化、高齢化が進み、それに伴って公共サービスのニーズが膨脹し、かつニーズの高度化・多様化が起きたことです。一例を挙げれば、仕事を持つ女性が増えれば、保育所や託児所を大量に整備しなければならない。しかも、女性も深夜まで働くようになれば、夜間のサービスも必要になる。さら

に、職場や駅に近いなど、立地に関する要望も出てくるようになる。そのようなニーズの肥大化・高度化・多様化が行政サービスの各分野で同時に生じてきたのですから、行政は大変です。より少ない財源で、多種多様の公共サービスを、きめ細かく提供しなければならなくなった。その際、従来の行財政改革論であれば、二者択一の議論になったでしょう。すなわち、税や利用料など負担を引き上げるか、サービスを削減するか、です。ところが、そのいずれも難しい状況がありました。当時、イギリスの国民負担比率は既に現在の日本と同水準かそれ以上に達しており、これ以上の負担は国民に容認されそうもなかった。一方、放っておいても公共サービスのニーズは膨脹していくのだから、削減どころではない。

状況を打開するためのイノベーションが必要になったということですね。

大住 窮して民間部門に目を向けると、安易な価格の値上げや品質の低下が許されない世界で、環境変化に対応して成功を収めている企業がある。その成功事例に学べば、公的部門の生産性を



向上させつつ、利用者のニーズを満足させられるのではないか。そのような発想から、試行錯誤が始まりました。成功もあれば、失敗もあった。そのうち成功事例を積み上げ、体系化したものがNPMと総称されるようになるわけです。つまり、成り立ちとしては、行政実務の現場主導で形成された体系であると言えます。

財政難と公共サービスの肥大化に直面した先進国のうち、なぜイギリスにおいてその試みが始まったとお考えですか。

大住 理由として、二大政党制が確立していたことが挙げられると思います。同国では、政権はマニフェストに基づいて選ばれますが、そこには政権として目指す将来像が具体的に示されています。何を、いつまでに、どのようにするのか。重要な課題については、数値目標まで設定されている。つまり、ビジョンや目標など政治的価値判断を伴うトップマネジメントは政治の世界ですすでに決着しているから、政権をとれば、その内容を粛々と実行するわけで、行政を変える、というとき、政策目標を変更する余地はあまりなく、任意に変更できるのは目標を達成する執行のあり方ということになります。そのため、そこに力が注がれたということでしょう。

多様な手法を含むNPMは、どのようなコンセプトから成り立つのでしょうか。

大住 私は、四つの要素から概念整理しています。

第一が「業績・成果による統制」です。公務員は法令や手続きに則って仕事をしますが、得てしてそれに縛られてしまい、その順守のためにエネルギーを使うあまり、業績や成果のチェックが疎かになりがちです。それを避けるため、できるだけ現場に権限を委譲する。一定の制

約があるにしても、運用の範囲で現場が工夫しやすいようにして、予算も現場が使いやすいかたちで付ける。ただし、権限の委譲と引き換えに業績・成果の評価を徹底する。これが最も重要で、他の三つの要素にもかかわってきます。

第二が「市場による統制」、つまり市場メカニズムの活用です。競争環境によって効率のよい事業者が残るという意味で、業績成果志向を定着させるために有効な手段であると言えます。

第三に「顧客主義への転換」です。住民を顧客と見て、そのニーズを中心に政策を企画し、執行する。業績評価も住民のためにあることを常に確認しなければなりません。

第四に「ヒエラルヒーの簡素化」です。組織をフラットにすれば、責任と権限の関係が明確になり、業績目標を立て、責任を持ってそれを達成するという関係がとりやすい。つまり、統制しやすく業績・成果主義を徹底しやすい組織にする、ということです。

単なる市場原理の導入ではない、ということですね。

大住 日本においてNPMは、しばしば民営化、市場メカニズムの適用ととらえられますが、それらはあくまで一部であり、本来は行政経営改革のための総合的なツールです。その意味で、四つの要素のうち最も大切なのが「業績・成果による統制」です。もちろん、市場メカニズムはマネジメントの重要な手段ですが、その扱いは国によって強弱があります。市場メカニズムを重視し、執行部門の生産性向上に重点をおくイギリスやニュージーランドのNPMに対して、「業績・成果による統制」を重視する北欧諸国の改革を「行政の現代化(Modernization)」と呼ぶこともあります。ただ、市場メカニズムの活用を全く伴わない「業績・成果による統制」があり得ないこともまた事実です。

CCTからPPPへ

市場化テストは、どのようにして誕生したのでしょうか。

大住 イギリスでは1980年代、保守党政権の下、法で定めた自治体業務について事業者選定に競争入札を義務付けるといういわば地方版の市場化テストである強制競争入札(CCT、9頁・註2参照)の導入が急速に進みました。国が地方自治法を順次改正して、対象業務を次々に拡大していったのです。サッチャー政権下の調査で、中央政府機関でさえ、政策の企画・立案に従事しているのは全業務のわずか5%に過ぎないことがわかりました。そこで、公共サービス分野への参入を希望する民間事業者、株式会社やNPOが多数存在すると想定した場合、執行部門の95%を占める業務について受託を官民に競わせれば、効率性を飛躍的に改善できるに違いない。そのようなアイデアが生まれ、市場化テストを利活用することになりました。執行部門のある業務について、政府の業務として存続する必要があると判断されたとき、担い手として公的部門と民間部門のどちらがよいか市場化テストによって比較する。公的部門が適していると判断されれば、組織形態をエージェンシー(9頁・註3参照)に替える。そのような枠組みです。

業務を外部化するとき、公的部門に残す業務の範囲をどのように考えるべきでしょうか。

大住 19世紀のラッサールの時代からその議論が繰り返されてきましたが、やはり「夜警国家論¹⁾」的な部分、すなわち治安や国防、外交などの機能は政府に残すべきでしょう。もちろん、可能か不可能かということなら、軍隊にも傭兵があるように機能の一部は民間への移転は可能ですが、「純粋公共財」と言われる部分については慎重に検討すべきで

構造改革・官製市場改革の切り札、

市場化テストが動き出す!

～公共サービスの民間開放、新たなステージへ～

1 夜警国家論：ドイツの政治学者のフェルディナント・ラッサール(Ferdinand Lassalle, 1825～1864)が、自由主義国家を批判して用いた語。国家の機能を、個人の自由を守るための国防と私有財産を守る治安維持など最小限の役割にとどめ、他は自由放任にするという国家観。「国家による干渉を最小限に抑えるべき」との考えに基づくもの。

す。また、政策の企画・立案機能は引き続き行政が中心的な役割を担っていく必要があるでしょう。「NPOに任せることも可能だ」という議論もありますが、やはり主役にはなり得ないと思います。

執行部門については、外部化が有効な行政経営の手法ということになりますか。

大住 実は、そこに簡単ではない問題があります。イギリスのCCTも、やがてその有効性に疑問が投げ掛けられるようになります。イギリスやニュージーランドのような古典的NPMの発想は、政府の機能を「政策の企画・立案」と「政策の執行」に分け、後者を業務単位に細分化して個々の業務目標を明確にする。そのように標準化すれば、直営、民間企業、NPO、いずれも執行を担うことができるというものです。外部に出す以上、対象の公共サービスを定義付け、標準化しておかなければ業務の遂行状況をチェックすることができません。それが比較的簡単なものもあります。例えば、ごみの収集です。ごみの種類や収集する曜日・時間帯など、仕事の内容をあらかじめ明確に定めることができます。そのように不確実性の低いサービスなら、どんどん外部化できます。

入札を実施して、より低い価格を提示した事業者に任せることもできますね。

大住 ところが、すべての公共サービスの仕事をそう単純に定義できるわけではありません。例えば、公立病院の給食サービスは患者ごとに必要な栄養価が違ふ。症状によっては特別なメニューを用意しなければならない。複雑な要件の一つひとつについての標準化が必要で、事後のサービス水準をモニタリングするため、基準を設定し、指標をとりながらチェックしなければならない。そのように、外部化の作業に思いのほか手間

がかかることが分かってきました。また、イギリスのCCTは、確かにコスト削減効果をもたらしたものの、中央政府による地方の自治権の侵害という側面があったのに加え、効率性を追求するあまりサービスが低下して、利用者の不満が高まるといった弊害も生じました。そこで、政権政党が労働党に交替すると、衣替えが行われることとなります。それが経済性(Economy)や効率性(Efficiency)より有効性(Effectiveness)の確保をより重視する「ベストバリュー改革」です。CCTは廃止され、それに替わって提案されたのがPPP(Public Private Partnership)という、より包括的な概念でした。このように、本家のイギリスは、市場メカニズム重視から、住民参加や民間企業やNPOとのパートナーシップを重視する協調的な枠組みに既に移行している。そこに注意しなければなりません。

公共サービスは、ときには経済的には不合理でも、数値に置き換えにくい価値を見なければならぬこともある、ということですね。

大住 日本版の市場化テストを考える上で考慮していただきたいのは、まさにその点です。公立図書館について、図書館の貸出量に着目して評価すれば、ベストセラーを大量に揃えればよいこととなりますが、それでは本来の使命を逸脱した行為ではないか、という議論が起きます。そのように、公的部門の活動はすべて市場メカニズムでとらえられるものではないし、金銭価値に置き換えられるものでもない。それを踏まえて制度設計するなら、「価値観や理念・ビジョンについて、政府や自治体が国民・住民にアカウンタビリティを果たすことができるか」を判断基準として、マネジメントシステムを組み立てる必要があることとなります。

競争メカニズムを取り入れながら、効率性に過度に傾斜しない制度、利用

者が納得できる制度が求められると。

大住 イギリスでは、サッチャー政権のもとでCCTが大々的に進められましたが、制度設計が不十分だったため、やがて問題が露呈しました。これから市場化テストを導入するのであれば、その経験に学ばない手はありません。サッチャー政権下やニュージーランドで行われた粗野なかたちではなく、もっと知恵を絞った仕組みを考える。経済学で「後発者の利益」と言いますが、先例に学習できるのですから、最適の経路をとれるはずですよ。

ベストプラクティスの必要

小泉政権は、財政や官業などの日本の現状から判断して、あえて大ナタを振るう必要があると考えているのでしょうか。

大住 問題は、それが見えにくいことです。日本人はもともと、価値観やビジョンを示すのが苦手なかもしれません。現在の改革にしても、目指す価値やビジョンが国民に十分示されていないのではないのでしょうか。小泉首相は、構造改革について「痛みが伴う」とされた。それは分かるが、では、痛みの先にどのような世界をつくるのか。それが伝わらなければ、誰もが「自分だけ痛みを受けるのは嫌だ」ということとなります。郵政公社の件も同様です。民営化そのものは目的ではありません。民営化すれば、顧客サービスをこのように向上させることができる。新会社ではこのようにやりがいのある職場環境で働ける。改革の目的について、政治がアカウンタビリティを果たすべきであり、それができないのなら、改革を無理に急ぐ必要はないのです。まず、公社になったことについてきちんと評価する。その上で、次のステップに進むことを考える。そのような手続きがな

いため、公務員の皆さんを必要以上に疑心暗鬼にしている面があるようにも思われます。

市場化テストも、下手をすれば、徒に公務員の反発を招くのでしょうか。

大住 EUの労働条約は、市場化テストで民が仕事を落札したとき、それまで働いていた公務員のうち希望する人は雇用を引き継ぎ、雇用条件も確保することを謳っています。アメリカの州政府の規定もそのようなかたちが多いようです。わが国でもこれを導入するときは、最低限そのような措置を講ずる用意をすべきでしょう。ただ、民間への移籍についてどこまで理解が得られ、定着するのか。率直に言って疑問です。私がお手伝いした長野県企業局のガス事業の民営化も、継承会社の選定が済み、移行作業が進んでいますが、民間企業に移籍する仕組みをきちんと用意したにもかかわらず、転職を希望する公務員はほとんどいないと聞いています。公務員の方から見れば、民間企業という職場は存続性の点で不安なかもしれません。いつか倒産するかもしれない。吸収併され、整理雇の憂き目に遭うかもしれない。また、地方では給与水準は民より官の方が高い傾向にあります。身分保証がなくなり、かつ給料が下がるのですから、誰も進んで移ろうとしないのも当然と言えば当然です。

財政がいよいよ逼迫し、公務員の処遇に低落傾向が生じれば、事態が変わるのでは。

大住 霞が関の若手官僚は途中で民間に転じる方が増えているようですが、総じて言えば、今なお公務員の労働市場は閉ざされたままです。地方はその傾向が顕著で、まだ「定年までこの職場で」というライフスタイルが主流です。しかし、財政赤字は破滅的な勢いで膨張しています。公務員の給与水準を維持し、退



職金を確保するための増税という選択肢は政治的にあり得ない。市町村合併が進み、道州制の議論もある。好むと好まざるとにかかわらず、現在の行政組織はいずれ維持できなくなり、好条件の雇用も望めなくなるでしょう。相対的に外部の処遇がよくなれば、労働移動の圧力が高まるはずで、そのとき、外部にしっかりとした受け皿が用意されていれば、改革が一気に進むかもしれません。理想的なシナリオを言えば、業務の外部化によって付加価値を生み、それを移った職員に反映するかたちです。そのため有効な手法は、ベストプラクティスをつくることでしょう。これなら民間で働いた方がよいかもしれない。公務員がそう思えるような事例をつくることです。それには、構造改革特区のようなスタイルが適していると思われます。国が一律の産業政策をとりにくい時代です。国が「よい事例をつくってください。環境を整えます」と呼びかける。そのようなアプローチが有効でしょう。

市場化テストは人的資源の再配置を進める有効な手法にし得る、ということですね。

大住 執行業務を見直し、民間に出せるものは出す。丸ごと出すだけでなく、民間企業的なビジネスプロセス・リエンジ

ニアリング²で、業務の特定のプロセスだけを外部に出す手法もあります。また、新しい公共サービスを開始する際は、まず直営でない方法を検討すべきでしょう。そのように業務を絞れば、公務員は本来担うべき仕事に特化できます。自らのミッションが果たせるという意味においてより満足できる職場になるはずですが、公務員の数を減らす、公務に就く人にはよい環境をつくる。運用の工夫をすれば、市場化テストはそのような機能を発揮するはずですが。

関東学院大学経済学部教授

大住 莊四郎(おおすみ そうしろう)

1961年生まれ。1984年京都大学法学部卒業、大阪大学博士(国際公共政策)、Ph.D.in Economics(Pacific Western University)。経済企画庁、神戸大学助教授、新潟大学教授等を経て2004年4月より現職。専門分野は公共政策、公共経営論、経済統計学で、都市経営・ソーシャルベンチャー論が近年の研究課題。現在、内閣府経済社会総合研究所客員主任研究官、財務省財政制度等審議会専門委員、総務省政策評価委員会委員、公営企業金融庫政策評価委員会委員(委員長)、国際協力銀行業務運営評価制度外部有識者委員会委員、長野県ガス事業継承会社設立に関する評価委員会委員(委員長)、愛知県瀬戸市行政経営委員会委員(副委員長)などを務める。主な著書に、『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・2003)、『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・2002)、『ニュー・パブリック・マネジメント:理念・ビジョン・戦略』(日本評論社・1999)、『行政経営の基礎知識50』(編著/東京法令出版・2001)等がある。

読者の皆様のご意見・ご感想をお寄せください。

h-bunka@lec-jp.com

構造改革・官製市場改革の切り札、

市場化テストが動き出す!

～公共サービスの民間開放、新たなステージへ～

2 ビジネスプロセス・リエンジニアリング[Business Process Re-engineering, BPR]: 1990年代にアメリカで生まれた考え方、既存の組織やビジネスルールを見直し、職務、業務の流れ、管理機構、情報システムなどを再設計する企業経営の改革手法のこと。