

# 「行政管理」から「NPM」へ

——市場・組織と政府組織の管理——

橋 本 信 之

## 1. はじめに

政治社会の統治機構である政府の活動は、組織的活動であり、その活動の目的を的確に達成する方法、つまり、政府組織の有効性とか効率性をいかに実現するかについて、一般的には古くから求められていたと考えられるだろう。リン (Laurence E. Lynn, Jr.) は、公共的な組織の構造と過程の管理 (public management) の追究の歴史の起点として、4つの時期があげられるとし、最も古い時期として、紀元前の古代中国をあげている。しかし、リンがあげているほかの3つの時期、すなわち、17-8世紀のプロシヤ、オーストリアにおけるカメラリズム (cameralism, 官房学)、19世紀末から20世紀にかけてのアメリカにおける現代行政国家の科学的研究、1970年代におけるヨーロッパ、アメリカなど世界的な広がりをもった「公共管理 (public management)」の研究、の指摘から思いおこされるように、今日の公共部門の管理についての動向は、ヨーロッパ近代における近代国家の展開、とくに、19世紀以降の政府の職能の拡大による政府組織の大規模化以降、顕著な関心をもたれるようになったといえる。

19世紀の後半には、欧米の諸国では、産業化、都市化が進展し、それらを背景に政府の行政組織は拡大していった。その構造は、ウェーバーが理念型の「官僚制」として示したような階統制の組織構造をもったもので

あった。そして、君主制下の官僚制の歴史をもたず、ヨーロッパの官僚制を嫌悪していたアメリカにおいて、むしろ、大規模な政府組織のあり方についての関心と研究が盛んになっていた。フレデリック＝テイラー (Frederick W. Taylor) による製造企業における科学的管理法の運動などを背景として、組織の編成と管理についての研究と実践が行われ、政府組織に関しては、1937年の「行政管理に関する大統領委員会 (The President's Committee on Administrative Management)」の報告書が画期的なものとして、記憶されていくことになる。

このような動向の中で、第二次大戦後の日本では、連合国軍総司令部 (GHQ) の影響の下に、「行政管理庁」という名称の行政機関が創設されるとともに、また、戦前以来の割拠的な性格をもち、規模を拡大しつつあった政府組織の簡素化と業務の管理の改善が課題となっていた。1950年代から60年代にかけて、日本の行政組織の運営的な課題を示す言葉として、「行政管理」の言葉が使われることが多かった。

その後、1970年代には、世界的に、政府組織の管理的な面に関心が高まることになった。欧米先進産業国の経済成長の鈍化、それらの諸国の財政状態の悪化などを背景に、企業組織における管理運営方法などの行政組織への適用が主張されるようになったのである。そして、1980年代から90年代にかけて、イギリス、ニュージーランドにおいて、急進的な行政組織及び運営の改革が進められ、それが世界的な広がりをもつようになり、大きな衝撃と影響を及ぼすことになった。その動向は、New Public Management (NPM, 新公共管理) と総称されるようになり、日本にも、とくに21世紀に入って、かなりの影響が見られるようになった。

このように政府組織の管理運営について、19世紀後半以降の組織の規模拡大、複雑化の中で、かつては「行政管理」という言葉で、組織活動の有効性、効率性が追求されていたが、その後、「NPM」という言葉で政府

組織の効率化が求められるようになった。そして、「NPM」では従来の方法などが厳しく批判、退けられ、市場的な方法を用いる志向が特徴的となったのである。

本稿では、この「行政管理」から「NPM」への変化について、とくにその特徴的な点に焦点を当てて、検討したい。「NPM」は21世紀に入ると、そのいわば頂点期を過ぎて、「NPMは死んだ」とか、ポストNPMとか、また、あたらしく「ガバナンス」などの用語で関連した動向が述べられるようになっている。しかし、「NPM」の市場性を志向する特徴は、19世紀後半以来の政府組織の拡大の中で、その効率化を求める動向の変化として注目されるものであり、いわばNPM後の展開を考察する上でも検討しておくべきと考えられる。

次節では、「行政管理」から「NPM」への変化の経緯を概観し、「NPM」の市場性を志向する特徴に焦点を当てることについて述べる。第3節では、市場と組織の対比について検討し、「NPM」が組織管理について市場性を志向する特徴をもつことを述べる。第4節では、公的組織の特質をあげ、市場性志向の組織管理を公的組織に導入することが課題をもつことを述べる。「NPM」の市場性志向の特徴は課題を生み出すのである。

## 2. 「行政管理」から「NPM」へ

### (1) 行政の拡大と行政管理

19世紀後半から20世紀にかけて、欧米では産業化、都市化が進展し、選挙権の拡大などによる民主化の動向の中、政府の活動範囲が広がっていった。工場に対する規制、都市における上下水道の整備、社会保障的な政策など、政府に期待され、担うことになっていく政策分野が拡大していったのである。それに伴い、政府の組織も拡大していくことになった。

主要な産業国である、イギリス、フランス、ドイツ、アメリカで、政治

的な歴史も異なり、政府組織の展開もそれぞれの経緯をたどったが、ヨーロッパ諸国では君主制下の官僚制の制度、組織を継承しつつ、政府の組織が拡大していった。イギリスでは、1853年のノースコート＝トレベリアン報告を受けつつ、公務員制度が整備されていく方向となり、フランスでは、君主制下あるいはナポレオン時代以降の官僚制的制度が、民主制、帝制などの体制変化の政治的歴史の中で、進展し形成されていった。そして、ドイツでは、プロシヤの官僚制を継承しつつ、近代的な性格の官僚制が統治の重要な要素となっていった。

マックス＝ウェーバーは、これらのヨーロッパの行政組織の展開を、企業、政党などにおける組織とあわせて、理念型としての「官僚制」の成立として提示したのである。それは、公私の峻別を基盤とし、専門的な官僚によって構成される階統型の組織構造をもつものだった。

他方、君主制下の官僚制の歴史をもたないアメリカでは、政府の職能を的確かつ効率的に遂行する行政組織の編成と運営をつくり出すことが課題になった。スポイルズ＝システム (spoils system, 獵官制) と称された任用が行われる中で、行政職能の非能率性、政治的偏向が改革運動を生み、政治と行政の分断の下での、行政の公正で能率的な組織と運営が求められていった。製造企業における科学的管理法の考え方、市レベルにおける市政改革の運動などを背景に、行政組織の編成と運営についての研究、実践が見られることになり、連邦政府レベルでは、1937年にルーズベルト大統領の下で、「行政管理に関する大統領委員会 (委員長の名前を冠してブラウンロー委員会と称された)」の報告書が提出された。そこでは、大統領を頂点として、体系的な階統制の組織を編成し、能力によって公務員を任用するメリット＝システム (merit system) を拡充するとともに、大規模化した政府組織の管理運営について、長である大統領を補佐するスタッフ機構の整備が提唱されたのである。

これらからは、欧米の先進産業国において、階統型の大規模な政府組織が登場し、それらの管理運営が課題となっていっていることがうかがえよう。

日本では戦前期の天皇官僚制の時期から、軍及び内務、大蔵の両省を中心とする官僚制の拡大と割拠化の問題が現れていた。戦後、連合国軍総司令部（GHQ）の影響の下、1948年に「行政管理庁」が設置されたが、その名称は、英文名が Administrative Management Agency であり、ブラウンロー委員会の名称にある行政管理（administrative management）への関心がうかがえるものであった。そして、1950年代から60年代にかけての時期、行政組織の規模拡大と割拠化（近年では「縦割り行政」の用語がよく使われるようになった）などの運営の問題が課題とされた。池田内閣時の1961年に設置された臨時行政調査会（第一次）は、「行政制度及び行政運営の改善に関する基本的事項を調査審議する」（臨時行政調査会設置法第2条）とされた。

この頃の時期、「行政管理」という言葉が、政府組織の的確で能率的な編成と運営を図る活動あるいは過程を表す用語として用いられることが多かったといえよう。それはブラウンロー委員会の名称にある administrative management の日本語訳に由来するところが大きいと考えられるが、行政機関としての「行政管理庁」の名称に用いられたところから、同庁が職能とする機構管理、定員管理の意味に「矮小化」され、ブラウンロー委員会報告書などからうかがえる、政策案の調査立案などの計画機能、それを財政的に裏付ける予算などの機能を含めない用法になっているとの批判も見られることになった。<sup>(2)</sup>

アメリカではブラウンロー委員会に見られるように、政府組織の大規模化による運営の問題への強い関心が見られたが、ヨーロッパでは、専門能力をもった階統型の官僚制について組織運営的な面からの関心はアメリカ

ほどではなかったようである。ところが、1970年頃から、ヨーロッパでも、また、アメリカでも、政府の組織的活動の有効性、効率性を求める関心が高まったのである。それは、用いられる言葉の変化としても現れた。すなわち、従来、英語圏では、政府の行政部の政策遂行的活動は public administration（行政）と呼ばれて定着していたが、イギリスでも、アメリカでも、それに代わるように public management（公共管理）という用語が用いられるようになっていったのである。

administration ではなく management が使われるようになったことについては、1つは、政府組織の大規模化の中で、それらを管理運営する働きへの関心が高まったことがある。イギリスなど、ヨーロッパにおいては、行政府の活動は、法令などの規則に則って行われることによる公正性、安定性が基盤と考えられてきていて、それらの諸活動が少ない費用で行われるとか、効率的に行われることに中心的な関心は寄せられていなかったのである。そこで、administration は法令準拠的活動を思いおこさせるのに対し、management は、目的をもった組織活動を有効的、効率的に遂行していくことへの関心を表すものと考えられたのである。

management が用いられるようになったいま1つの背景は、政府の活動を指すときには administration が management よりもよく用いられてきたのに対し、企業組織の経営、管理、運営などについては、management がよく用いられてきていたことがあるようである。これら2つの背景から、規則に則って政策を遂行することに集中し、目的を能率的に達成しようとする関心が乏しい従来の行政に対して、企業組織で用いられているような管理運営方法を用いて、政府組織を能率化することが求められ、それが、public administration に代えて、public management の用語を用いることになっていったと考えられるのである。

このようにマネジメント（management）への関心が広がる中、80年代  
14(14) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)

には、イギリス、ニュージーランドで、市場的な方法、企業組織で用いられている管理運営手法を行政の組織運営に導入する急進的な行政改革が行われ、その後、他の国にも影響を及ぼし、世界的な潮流となることで、大きな衝撃を与えることになった。それらの動向は、90年代になると、新公共管理（New Public Management）と呼ばれるようになり、日本への影響は遅れたものの、21世紀に入るとかなりの影響が見られるようになった。イギリスのエイジェンシー制度の影響を受けた「独立行政法人制度」の創設、国家公務員への業績給的な制度の整備、地方自治体における指定管理者制度の導入などをはじめとして広く影響が見られたのである。

19世紀の後半から近年まで、行政の管理運営についての動向を見てきたが、これらの動向の基盤には行政活動及び組織の拡大がある。大規模組織は企業にも見られる、現代社会の特徴の一つであるが、その運営技術の発達が大規模組織を増やし、発達させているとともに、その管理運営は課題となり続けているといえよう。そして、その課題への対処として、「NPM」は、市場的な手法を政府組織に導入するという注目すべき特徴を示している。それは、従来の「行政管理」という言葉で示されてきたような管理運営の手法あるいは過程とは異質な志向をもち、それだけに大きな衝撃を与えてきたといえよう。

そこで、「NPM」の特徴とそれに焦点を当てることについて整理しておきたいが、その前に、すでに administration と management の用語の使い分けなどに触れているが、行政あるいは行政管理に関する用語には、英語など外国語からの翻訳が多いのである。そして、それらの間の関係には複雑なものがあり、それらについて、見ておくことにしたい。

## （2）行政・行政管理・公共管理

行政あるいは行政管理に関連する英語の言葉として、次の7つのものを

あげ、それぞれについて、簡単に見ておきたい。すなわち、① executive, ② administration, ③ management, ④ administrative management, ⑤ public administration, ⑥ public management, ⑦ new public management (NPM) である。

#### ① executive

日本国憲法第65条は「行政権は、内閣に属する。」であるが、この条文の英語訳において、「行政権」は the executive power である。アメリカ合衆国憲法の対応する条文である同憲法第2条は、The executive Power が大統領にあることを規定している。

この用語法は、権力分立論の思想の源泉であり、古典である、ジョン＝ロックの『市民政府論』(*Treatise of Civil Government*, 1690) に由来している。同第2論文の第12章は、権力分立について述べているが、legislative power (立法権) から分離される権力として、executive power という用語を用いているのである。今日の立法、行政、司法の三権をあげるとされるモンテスキューの『法の精神』(*De L'Esprit des Lois*, 1748) においても、イギリスの統治体制を述べている第2部第11編第6章に三権の叙述があるが、la puissance exécutrice である。

近代憲法体制における三権分立の、立法、行政、司法の三権を今日定着しているように訳したのは、明治初期である。欧米の三権分立の制度に接し、その紹介、理解が進められた幕末から明治にかけて、様々の訳語が見られたが、明治の初期に今日のような訳語が定着し、executive power は、<sup>(3)</sup>「行政権」となったのである。

#### ② administration

⑤で見ることになるが、イギリスにおいて政府 (government) で、ア  
16(16) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)



アメリカにおいて行政府 (executive branch) で、組織的に行われている、政策遂行などの業務活動を指す「行政」は、public administration と呼ばれてきた。administration は、企業組織なども含め、目的をもった組織的な協働活動の過程を指す用語と考えられ、private administration などと対比的に、public administration の用語が用いられるのである。

従って、administration は、「行政」に限らない一般的な対象を指すものであり、日本語訳としては、「経営」と訳されたり、「管理」と訳されることが多いと思われる。「行政」関連の文献でも、H. A. サイモンの代表的著作である *Administrative Behavior* は経営学者によって邦訳されたという背景もあるが、『経営行動』と訳され<sup>(4)</sup>、ブラウンロー委員会の関連論文集である *Papers on the Science of Administration* は『管理科学論集』と訳されたりしている。

しかし、administration は、語源的に「仕える (serve)」という意味があるところから、19世紀から20世紀にかけて進展した立憲的な民主制に適合的であったからか、次に見る management より、行政部の活動を指す用語として、よく使われるようになったようである<sup>(6)</sup>。そして、public administration でなく、administration だけで政府の活動を指しているとして、「行政」と訳されることがある。政治と行政を分離するという20世紀前半のアメリカ行政学の教義である ‘dichotomy between politics and administration’ は、「政治行政二分論 (分断論)」と訳されている。そして、この教義を導き、行政学の礎石的論文とされる、W. ウイルソンの ‘The Study of Administration’<sup>(7)</sup> は、「行政の研究」と訳されるし、同教義の古典的な文献とされるグッドナウの *Politics and Administration*<sup>(8)</sup> は『政治と行政』と訳される。

## ③ management

英語の management は語源的には、馬を調教したり乗ったりすることを意味するイタリア語から16世紀に英語に入ったようであり、その後、今日に見られるような、企業、政府などにおける管理運営的な活動あるいは過程を指す意味として、本格的に使われるようになったのは、19世紀の後半以降<sup>(9)</sup>のようである。

フレデリック＝テイラーによって提唱され、大きな運動となった「科学的管理法 (scientific management)」が、management の用語のその後の広がり<sup>(9)</sup>の大きな要因であったように思われる。テイラーの科学的管理法は、製鉄会社の作業労働を対象とすることから始まっているが、作業労働だけでなく組織編成など協働的な活動にも、そして、民間企業だけでなく、公的な組織の活動にも、「科学的」な方法によって最善のやり方 (one best way) を求めていくという「科学的管理法」が広く追求されていくことになった。それに応じて、management という用語も広がりをもっていったのではないだろうか。

その後、management は広く用いられるようになったが、政府組織よりも企業組織の管理運営を対象とする分野で使用がより広がったようである。public management の用語からもわかるように、management は administration と同じように、企業組織にも政府組織にも共通して存在すると考えられる管理的な活動あるいは過程を指す用語と考えられているが、企業組織に関して中心的に用いられるようになったのである。日本語では、「管理」と訳されるのが一般的であり、「経営」と訳されたり、「マネジメント」とカタカナ書きで訳されることも多い。administration とは違って、management だけで「行政」と訳されることはほとんど見られない。

行政あるいは行政管理との関連では、次の④でとりあげる administrative management (行政管理) あるいは、⑥で見る、public management

として用いられてきているが、administrative managementよりも、70年代以降のpublic managementの用法の広がりが見られ、注目される。

#### ④ administrative management

すでに見たように、19世紀の後半において、「行政」を指す用語として administration がよく用いられ、テイラーの科学的管理法の提唱を背景に management の用語が、政府組織に関しても用いられるようになった。

そして、2つの用語をあわせた administrative management を用いて、大規模化し、複雑化、分断化が目立つアメリカ連邦政府の組織及びその運営について検討する「行政管理に関する大統領委員会」が設置されたのである。すでに見てきているように、administrative management は「行政管理」と訳され、大規模化する政府組織の管理運営を指す言葉として広く用いられるようになり、日本においては「行政管理庁」という行政機関名にも用いられることになった。

#### ⑤ public administration

すでに述べたように、イギリスでもアメリカでも、政府の政策遂行的な活動あるいは過程を指す「行政」は、public administration と呼ばれ定着してきている。行政研究の中心的な学術雑誌は、イギリスでは1923年創刊の *Public Administration* であり、アメリカでは1946年創刊の *Public Administration Review* であり、いずれも、現在も代表的な学術雑誌として、刊行されている。

日本では、「行政」が定訳である。しかし、2つの点に留意しておくことが必要だろう。1つは、①で指摘したように、「行政権」は、executive power であることであり、いま1つは、公共的 (public) な領域における administration という用語であり、直訳的には「公共管理」あるいは「行

政管理」という訳語も考えられることである。

「行政」は、対応する外国語との関連では、行政部における活動とか過程を指すこともあれば、政府組織における政策遂行的あるいは管理運営的な活動とか過程を指すこともあるのであり、日本語の「行政」の言葉の複雑さ、あいまいさをもたらす一因になっていると考えられるのである。

#### ⑥ public management

すでに述べてきているように、1970年代以降、イギリス及びアメリカにおいて、public management が、政府組織の編成及び運営に関して、盛んに用いられるようになった。そこでは、従来の行政の組織及び運営に対する不満、批判があり、従来の public administration の使用を排除して public management が使われる<sup>(10)</sup>面があり、少なくとも一部において、public administration にとって代わることとなっていた。この変化の背景についてはさきに述べたように、企業組織において用いられている手法を政府組織に適用して能率化を図ろうとの主張があったのである。

日本では、次に見る、new をつけた new public management (NPM) は注目されたが、それにやや先行し、重なるように広がりを見せた public management はあまり関心を集めず、日本語訳として、「公共管理」が考えられるが、あまり見られない。しかし、NPM の進展の中で、企業的な手法の公的領域への導入という特徴から、public management を「公共経営」と訳したり、<sup>(11)</sup>「行政経営」の用語が見られたりする。

#### ⑦ new public management (NPM)

public management の用語が盛んに使われるようになる中で、イギリス、ニュージーランドで始まった急進的な行政改革の動向などを総称する用語として、1980年代末から90年代初めにフッド (Christopher Hood) が用い

20(20) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)

<sup>(12)</sup> た言葉で、その後、用語として広く普及していった。public management は70年代頃からよく使われるようになったものの、公共的な管理という一般的な名称であり、80年代から注目すべき動向として現れてきた潮流を指すのに、new をつけたということだろうか。

日本にも紹介され、「新公共管理」と訳されることもあるが、あまり定着せず、「NPM」とか「ニュー・パブリック・マネジメント」と原語のままあるいはカタカナ書きで訳されることも多い。また、企業的な考え方を行政に取り入れるべきという主張に注目し、management に経営という訳語を当てることも行われている。<sup>(13)</sup>

行政あるいは行政管理に関連する英語の用語として7つのものを見てきたが、これらの用語それぞれについての定義であるとか、意味の異同については、英語圏においても議論があったり、あいまいである。たとえば、administration と management の異同とか、public administration と public management との使い分けなどについては、多くの議論があり、論者によって用語法に合意があるとはいえないところである。<sup>(14)</sup> 日本では、これらを日本語に訳し、また、executive, administration, public administration をいずれも「行政」と訳すことがあるところに見られるような、言葉の重なりなどもある。また、NPMの登場以降、政府組織とその運営について、経営あるいはマネジメントという用語が使われることも見られるようになった。このように、行政あるいは行政管理に関連する言葉には対応する外国語を1つの背景としつつ、用語をめぐる錯綜、複雑さが見られる。日本において、行政、とくにその組織の編成と運営に関する事象を考察したり、分析する場合には、このような用語の問題のあることを知る必要がある。本稿においても、できる限り、明晰な論述となるように留意していきたい。

### (3) NPM の特徴と背景

1979年のイギリスのサッチャー政権の発足、81年のアメリカのレーガン大統領の就任は、第二次大戦後の欧米における政策潮流に大きな変化を画することになった。政府の経済活動への介入による経済成長の追求と社会保障を充実した福祉国家的な政策の整備という方向を大きく修正し、「市場」を重視し、政府企業の民営化とか規制緩和など政府による経済への介入を排除するという「新自由主義」と呼ばれたりもした諸政策が導入、展開されていったのである。

このような中で、政府組織の編成及び運営についても、民間企業で用いられている手法を導入したり、市場的な方法を用いるなど、従来の体系を急進的にあらためる改革が行われていった。すでに触れてきているように、NPM (New Public Management, 新公共管理) である。

イギリス、ニュージーランドで行われた急進的な改革は、各国に影響を及ぼし、世界的な潮流となった。しかし、その影響の受け方は、国によって異なり、英語圏の国々、イギリスのウエストミンスター＝モデルと呼ばれるような集権的な統治機構をもつところ、国家 (state) に対してビジネスの価値が高い文化であるところなどで、より急進的な内容の改革が行われた<sup>(15)</sup>。また、時期によって改革の内容とか重点的な視点も変化が見られる。NPM の中心国とみられてきているイギリスにおいて、80年代から90年代にかけては、政府の職務を企画と執行に分け、執行にあたる部分を分離して、エイジェンシー (Next Steps agencies) として、長に裁量を与え能率的な運営を目指させるとか、政府の業務を民間企業を含めた競争入札によって遂行主体を決めるなど、効率性の向上、コスト削減が中心的に求められていた。その後、市民憲章 (Citizen's Charter) などに見られるような顧客志向とか、業務の質を上げることが追求されるなど、改革を続けつつ、その内容を変化させていった。また、業務の効率化を求めて、管理

22(22) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)

者に裁量を与えて運営させる (let the managers manage) という方向とともに、官僚に対する代表者 (政治家) の統制を確保して、管理者 (官僚) に管理をさせる (make the managers manage) という、互いに矛盾する内容を含んでいると指摘されるところもあった。<sup>(16)</sup>

しかし、21世紀に入る頃には、政府の機構及びその運営に関する改革に新しい動向が見られるようになった。政府組織の内部の関係だけでなく、政府と市民あるいは公共的な組織などとの関係とか、公私の協働関係に焦点が当てられる改革動向が見られたり、ガバナンス (governance) という用語が盛んに使われるようになったりしたほか、信頼 (trust)、e-government などの主題が登場するなど、多様な改革あるいは改革の主張の動向が見られるようになったのである。<sup>(17)</sup> このような中で、「NPM は (知的には) 死んだ」<sup>(18)</sup> とか、「ポスト NPM 改革 (post-New Pubic Management (NPM) reforms) を研究する」<sup>(19)</sup> というような表現が見られるようになった。

NPM と呼ばれる改革の潮流が現れてから、今日では、すでに長い期間が過ぎ、その間、新たな動向も加えつつ、多くの改革が世界の広い諸国で見られてきた。それらは大きな衝撃と影響を与えてきており、その事象の記録、それらをめぐる議論はすでに分厚いものとなっている。しかし、NPM が衝撃を与えた特徴については、なお、焦点を当てて、検討する必要があるのではないだろうか。その特徴とは、「市場」を志向する性格をもった管理運営である。というのは、政府の活動は、官僚制と呼ばれる組織活動によって行われてきたが、官僚制は階統制の組織であり、それは、「市場」と対比される対照的な、社会の調整システムである。組織に、それと対照的な「市場」的な管理運営を導入しようとしたところに、NPM が大きな衝撃を与え、世界的な影響を及ぼした理由があったと考えられるのであり、NPM がその頂点期を過ぎたとしても、注目し検討を行うべき

特徴である。

NPM がこのような注目すべき特徴をもつことになった背景も、それを検討することを促す要因として指摘することができる。すなわち、政府組織が大規模化して、その効率的な運営を図る関心は、すでに見たように、とくにアメリカにおいて、早く20世紀の前半に見られた。しかし、世界的に政府組織の管理運営の効率化への関心が高まったのは、1970年代であった。その背景は、オイル＝ショックをきっかけとする欧米諸国における経済成長の鈍化であった。その後、先進産業国の経済成長は低成長が基調となり、他方、人口の高齢化を背景として、年金、医療などの財政需要は高くなっていった。これらから、先進産業国の財政状態は悪化し、それは各国間の違いはあるものの、深化しつつ、今日に至っている。そのような財政状況の悪化に対し、財政需要の抑制、削減が図られるが、それとともに、政府の活動自体の能率化にも目が向けられることになる。NPM はこのような中で、推進されたのであり、その場合に、組織と対比される「市場」を志向する管理運営方法が取られたのは、従来の階統制組織の原理の下での効率化では不十分であり、より急進的な方向を求めることになったのではないか。そうであるならば、各国の厳しい財政状況が続く限り、NPM の「市場」を志向する特徴は、政府組織の改革に繰り返し見出されてくる可能性があるのではないか。そこで、あらためて、市場と組織の対比に関心を向け、NPM の市場を志向する特徴を見ておく必要があるのではないか。

次節で、市場と組織の対比及び、NPM が市場を志向する性格をもっている特徴を見ることにしたい。



### 3. 市場対組織と NPM

#### (1) 市場対組織

市場と組織は、人類社会における、分業と調整の2つの主要な機構である。

アダム＝スミスは、『諸国民の富』(*The Wealth of Nations*, 1776)の冒頭で、分業が生産力の改善の最大の要因であるらしいと述べ、有名なピン工場の例で説明を始めている。そして、交換により分業が行われていくことを述べ、「市場」によって分業による生産力の向上が実現されるとしていくのである。

アダム＝スミスのピン工場の例は、市場による分業というより、組織における分業であるが、ブラウンロー委員会の関連論文集で、ギュリックは、分業が「組織」が存在する理由であるとし、靴工場を例にして、組織的な分業により、靴の生産が飛躍的に増加することを説明している<sup>(20)</sup>。

市場も組織も、分業を基盤にし、市場は価格メカニズムによって、組織は階層的な権限体系によって、それぞれ、調整し、統合して、高い生産力を実現しているとされているのである。

しかし、アダム＝スミス以来、生産、流通、消費といった経済活動は、価格メカニズムによる「市場」を通じて、調整され、資源配分が行われているとみられてきた。実際には、企業(firm)が存在し、企業組織の中では、価格メカニズムではなく、企業家の指示によって資源配分が行われていたが、この点への注意はほとんど向けられていなかった。これについて、「市場」の調整によって生産が行われ、「組織」が必要でないならば、なぜ「企業」は存在するのかとの問題提起を行い、その後の研究を導いたのが、コース(R. H. Coase)であった<sup>(21)</sup>。

コースは、企業が現れる主な理由は、価格メカニズムを用いるのに要す

る費用（cost）であるとし、2つの費用を指摘した。1つは、関連する価格についての情報を得る費用であり、いま1つは、将来予測が難しい中で、契約の詳細内容をのちに決定するような長期契約が望ましいことから生じる費用である。<sup>(22)</sup>すなわち、「市場」では、求める財あるいはサービスについての価格が簡単にわかるとは限らないし、先のことを考えると、「市場」で目前に得られる具体的な財とかサービスでなく、具体的な内容はのちに決めるような長期的な契約の方が望ましいということである。部品を調達するのに、「市場」で得ようとする、その仕様などを詳細に決めなければならない、その契約に将来の変化を組み込むのは困難であり、また、価格を定めるのも容易でないかもしれない。これらを部品製造企業を探し、複数の企業を対象に行わなければならないのである。それに対し、部品製造を自ら行うとか部品製造企業を合併して（垂直的統合）、企業内で調達すれば、これらの費用は大幅に縮減されるというわけである。

コースの問題提起を受け、「市場」の中に、なぜ「企業」が存在するか、両者のどちらが選ばれるかについては、その後、「取引費用（transaction cost）」がその中心にあるとして、分析が深められ、精緻化されていった。ウィリアムソンは、少数の供給者と需要者がある市場において、両者間に特定の内容の設備の投資が必要なとき（自動車組立会社と部品供給企業との間で、特定車種への部品を製造する機械設備を設置する場合など）、相手方に情報を隠したり歪曲することにより、自らの利益を得ようとする可能性（opportunism, 機会主義）があり、それにより、両者の合同した利益を損なうような契約とその結果をもたらす可能性があることなどを指摘した。「市場」においては、このような機会主義的なものを含めた「取引費用」があり、それらが、合併などにより1つの「企業」となったのちに見られる「費用」を上回るならば、「市場」による資源配分でなく、垂直的統合などにより「企業」内部における資源配分が選ばれるというので

<sup>(23)</sup>  
ある。

さらに、このような説明では、垂直的統合などによって1つの企業とし、「取引」を企業内部化することの便益を明らかにできないとして、グロスマン、ハートたちにより、財産権アプローチ (property rights approach) と呼ばれる説明が行われている。グロスマンたちは、企業は、それが所有し統制力をもっている物的資産 (assets) であると定義し<sup>(24)</sup> (労働者とか社員は、企業の定義から排除されている)、物的資産の所有権から生じる、他者との契約に明確に規定されていないコントロール権 (residual rights of control [残余コントロール権] と呼んでいる) が、企業内部での「取引」を有利なものにするとしているのである。部品供給企業との契約を将来の事態に対してあらかじめ詳細に規定することは困難を伴うが、どのように詳細に規定しても、そこには規定されなかった事態が生じたとき、「物的資産」の所有者がそれについてのコントロール権(残余コントロール権)をもつのであり、別企業であれば部品供給企業が、統合されて企業内部になっていれば統合された企業が、そのコントロール権をもち、これが、「市場」に対して「企業」のもつ便益であるというのである。<sup>(25)</sup> 将来の不確かな事態に対して、「市場」での取引では「契約」に基づかねばならず、様々な困難などが起こりうるが、「企業」内部であれば、「物的資産」への所有権を基盤に適応する能力が高いということであろうか。

このように「市場」の中に「企業」が存在する理由が説明されてきているが、「市場」における取引に費用があり、「企業」による資源配分に便益はあるものの、「企業」にも「費用」があり、どちらが選ばれるかは、両者の比較によるのである。コースは、「市場」から「企業」に代えることにより「費用」が削減されるならば、なぜ、すべての生産が1つの大きな企業によってなされないのかと問い、それは、「企業」内での取引費用が、規模の拡大によって増大するからであるとしている。企業規模の拡大によ

り、経営への収益が通減（“diminishing return to management”）し、「市場」の「費用」を上回るところで「企業」の拡大は止まり、「市場」が選ばれるというのである。<sup>(26)</sup>

ウィリアムソンは、組織の規模の拡大により、コミュニケーションの問題、官僚制的な組織単位の割拠化のような大規模組織の問題として指摘されてきていることとともに、誘因（incentive）の問題を挙げている。「組織」においては、「市場」の場合にはない「昇進の階梯（promotion ladder）」という長期的な展望をもつ誘因があるが、「組織」は企業家的活動の業績に対する報酬に十分な考慮を払うことはできず、この点において「誘因」に大きな限界があるとしている。<sup>(27)</sup>

経済的な活動分野において、「市場」と「組織」は、それぞれの「費用」の比較によって選ばれ、「市場」の中に「組織」が存在するようである。統治活動の分野では、政府は資源を税によって徴収し、「市場」ではなく、「組織」によって配分している。

## （２）市場性志向と官僚制志向

マックス＝ウェーバーは、政府の行政組織を中心対象としつつ、企業組織も含めて、「官僚制」の理念型を示した。前項で見たように、市場において企業組織が存在するが、政府においては、従前から組織が存在する。

政府組織と企業組織に共通しているのは、階統型の構造であることであり、資源配分の機構として、「市場」と対比できる。「市場」は、資源の処分権が各主体にあり、価格メカニズムにより、資源が配分されるのに対し、「組織」では、資源の処分権が集中され、権限・命令によって資源が配分される。そして、物的資源だけでなく、労働も含めて、両者を対比することができる。

すなわち、階統型組織の人的要素は、官僚、公務員、社員、労働者と、  
28(28) 法と政治 68巻1号（2017年5月）

組織により様々な名称がつけられるが、ここでは、便宜的に「メンバー」と呼ぶことにしたい。メンバーは、「組織」においては、権限体系の下で、権限を受容している。しかし、その活動は、一般的にいうと、すべて命令によって定められているということではなく、「組織」からの方針、命令などを受けつつ、自身のもつ情報、知識などに基づきつつ、「組織目的」などへの一体性（アイデンティティ）によるなどして、自らの判断、意思決定を行ったり、職務活動の内容、量などを決め、業務を行っている。「市場」と異なるのは、「組織」からの命令、方針などを受容していることと、「組織目的」などへの一体性をもって活動していることである。これらを、物的資源の集権的な配分を受容することとあわせ、「オーソリティ」の受容と呼ぶことにしたい。<sup>(28)</sup>

そうすると、「市場」と「組織」は、「市場」では、各主体が資源の処分権を持ち、価格メカニズムにより資源が配分されるのに対し、「組織」では、「オーソリティ」の受容によって、資源の配分が行われる。そして、「市場」では、取引の結果がプラス・マイナスの報酬のように各主体に帰属するのに対し、「組織」では、「オーソリティ」の受容への反対給付的な性格をもって、「メンバー」に報酬が与えられる。

「組織」において、「オーソリティ」の受容が見られるのは、一般的には、雇用契約が不特定な内容で労働を提供する性格であり、それに同意して「メンバー」となることにより、メンバーは「無関心圏（zone of indifference）」（Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Chap. 12）とか「受容圏（zone of acceptance）」（Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, chap. 7）と呼ばれたりする、一定の範囲内での指示・命令などを受容するのだと考えられている。そして、反対給付として、給与など経済的報酬が与えられるから、この受容があると考えられているといえよう。

しかし、「オーソリティ」の受容にとって、経済的報酬は重要であるが、

それだけでは十分に説明できないと考えられている。ウェーバーはこのような受容が安定的になるには、「正当性」の根拠が必要であり、官僚制の場合には、「形式的に正しい手続きで定められた制定規則」<sup>(29)</sup>だから受容するのであると考えたといえよう。また、サイモンは、「組織目的の受容」のように、自己利益を犠牲にする可能性もあることが生じる基盤として、人間には、社会的影響に応じ学習し、啓発された利己心 (enlightened selfishness) をもたらす性向があると主張している。社会的に教わることを通じ、利他的に振る舞うことが自己利益になると体得して、組織目的などに献身することが生まれるというのである。<sup>(30)</sup>

これらからは、経済的報酬を得るという利己心 (self-interest) からだけで、「組織」における「オーソリティ」の受容を安定的に得ることはできないとの示唆が得られるだろう。これは、組織を管理運営し、維持するには、「利己心」だけに頼ることはできないと感じさせる。しかし、他方、人間の行動を引き出すのに、「利己心」以外に頼ることは不安定であり、「利己心」に基づいて制度は設計、運営されるべきであるとも考えられる。「市場」は、各自が「利己心」に基づいて行動することにより、(アダム＝スミスが「見えない手」によってというように) 全体の利益が実現するが、「利己心」を基盤にしているから、その実現は確かさがあるというのである。<sup>(31)</sup>「組織」も同様に、「メンバー」が「利己心」を追求することで、「組織目的」が実現するように設計し、管理運営されるべきであるということである。

そこで、組織の管理運営について、「市場」のようにメンバーの利己心による動機づけを基盤とする志向と、メンバーの利己心に頼ることなく、メンバーによる「オーソリティ」の受容が得られると前提する志向とを対比的に考えてみたい。前者を「市場性志向」、後者を「官僚制志向」と呼ぶことにしたい。

「市場性志向」は、市場における主体が資源の処分権をもつように、組織内の「メンバー」あるいは「組織単位」（たとえば、「部」とか「課」など）に資源についての裁量権が与えられ、そして、裁量権が与えられたものに、その結果が帰属するように、裁量的に行われた結果の業績を測定、評価し、その結果に応じた報酬を与える、という志向である。それに対して、「官僚制志向」は、「メンバー」あるいは「組織単位」が、「組織目的」と一体感をもち、その達成を目指し、組織の方針、命令を受容して業務活動することを求め、その反対給付として、身分・地位を保障し、固定した報酬を与えるという志向である。「市場性志向」は、「市場」にあるかのように管理運営する志向であり、「官僚制志向」はウェーバーが理念型として示したような内容である。ウェーバーは、官僚について、「(国家,「経営」のような)「非人格的目的」に向けた「職務誠実義務」を引き受け、それに対して、「普通は、地位の終身性がある」とし、「普通は固定的な俸給の形をとる貨幣報酬と、年金による老後の保障とを受ける」としている<sup>(32)</sup>。

ここで示した、「市場性志向」と「官僚制志向」は対極的な内容を表し、現実の政府組織、企業組織の管理運営は、両者を極としたときの中間にあり、ほかの要素も含めた多様な内容であるといっていよい。ただ、NPMの特徴を見る上において、このような対比によって、その特徴をよくとらえることができるだろう。

### (3) NPM と市場性志向

組織の管理運営について、「市場性志向」と「官僚制志向」という対比を用いると、NPMは、従来の政府組織の管理運営を官僚制志向として批判し、市場性志向の管理運営を導入するという特徴をもっていたといえる。

NPMはすでに見てきているように、各国において行われた多くの諸改革の総称であり、その内容は多岐にわたり、多様である。しかし、それら

の諸改革の特徴として、ここで「市場性志向」と呼んでいるものがあることは広く認められているといえよう。それについて、確認をしておくことにしたい。

ポリットとブッカーは、NPM が何を指すかについて多くの議論があると述べたあとで、それが2つのレベルからなる現象と見たいとし、高いレベルでは、「ビジネスの概念、技術及び価値を導入することによって公共部門は改善することができるという一般的な理論あるいは教義である」とし、具体的なレベルでは、業績の強調、市場型のメカニズムの注入、階統的關係に代えて契約を用いることなどを上げている<sup>(33)</sup>。そして、ダンリービーたちの次の3つによる特徴づけが役に立つとしている。

ダンリービーたちも、NPM の性格の定義づけについて多様なものが見られることを指摘したあとで、NPM の3つの主要なテーマとして、「分割化 (Disaggregation)」、「競争 (Competition)」、「誘因化 (Incentivization)」をあげている。「分割化」とは、公共部門の大規模な階統制を、大企業で見られるように、内部的により平らな構造に分割することである。「競争」は、資源配分について、階統制的な意思決定に代えて、競争過程を内部的に用いることである。「誘因化」は、一般的な「公共的な奉仕」とか「専門職業的な精神」に対する報酬から、特定の業績に関連した金銭的な誘因に重点を置くものへの移行である<sup>(34)</sup>。

NPM の具体的な内容としてよく知られているものに、公的業務の競争入札とか、政策执行的な業務を分離し、エイジェンシーとか企業体において、人事、予算などに裁量を与えて運営させるというものがある。また、公務員の給与に関して、従来の、等級等に分けてそれらに応じて決まるものから、業績に連動させる部分を加えるというものがある<sup>(35)</sup>。また、日本において、NPM の影響を受けているとみられるものに、独立行政法人制度、国家公務員給与における「勤務成績に基づく昇給制度」(2006年以降)<sup>(36)</sup>、



地方自治体における指定管理者制度などがある。

上の一般的な性格づけと、これらの具体的な内容を思いおこすならば、NPMの特徴として、ここでいう「市場性志向」、つまり、市場での処分権のように各主体に裁量権を認めるようにし、その業績を評価し、それに応じた報酬とするという志向を特徴としてもっていることが確認できるだろう。「市場性志向」を主要な特徴として、多様な改革が行われていったとみることができるのである。そして、これが、NPMについて今日でも注目すべき特徴である。

というのは、政府組織の運営について、「組織」と対極的に対比される「市場」の性格を志向する「市場性志向」を導入したからである。「組織」に適合的なのは、従来の「官僚制志向」と考えられていたところに、対極的な「市場性志向」を導入したところから、急進的にとらえられ、衝撃を与えたのである。

また、その急進的な内容が世界的に影響を与えることになった。その社会経済的な背景は、すでに触れたように、先進産業国における経済成長の鈍化と財政状況の悪化であった。それは、従来の「官僚制志向」を基本とした改善、改革で得られる「効率化」では不十分と考えられた背景である。では、「市場性志向」のもつどのようなところから、「官僚制志向」の中では得られない「効率化」が達成できると考えられたのだろうか。さきに見たように、「市場」と「組織」の2つの資源配分の機構について、「市場」を用いるには費用を要し、効率的とは限らず、企業組織が現れているのである。「市場」のようにという「市場性志向」はなぜ、「効率的」と考えられたのか。

それは、「インセンティブ（誘因）」の強さと、「利己心」を基盤とする安定性だったのではないだろうか。

「市場」では、すでに見たように、各主体に資源の処分権がある。物的

資源であれば投資を行い、人的資源（労働）であれば教育、研修を受けるなどして職を求める。投資したり、職に就いた結果は、資源を処分した主体に、市場における需給状況により、莫大な利益から投資の損失まで、また、高給な職から（教育・研修にいわば投資したにもかかわらず）職が得られないところまで、プラス・マイナスの大きな幅のいわば報酬が帰属する。それに対して、「組織」では、「オーソリティ」の受容の対価として、安定的な報酬が保障される。報酬への動機づけから見れば、「市場」は、リスクはあるが、大きなインセンティブが与えられるのである。これが、精力的な就労とか革新を目指した活動などを促し、同じ資源を用いて、高い生産性を上げるのであり、これを組織の管理運営にも用いれば効率性が得られると考えられたのではないか。

いまひとつは、「市場」は各人の「利己心」による取引により、全体の利益が実現するが、「利己心」が基盤であることから、その実現が確かなものになると考えられていることである。「組織」においても、その組織目的を目指すについて、メンバーの動機づけとして「利己心」を基盤にすることにより、その達成が確かなものになると考えるのである。つまり、「利己心」を基盤にした管理運営により、組織目的の効率的な達成が確かなものになると考えられたのではないか。業務遂行の成果が報酬に反映されないならば、「利己心」から、努力を下げたり、ほかの「自己利益」になる活動に努力を振り向けたりするのではないかと考えるのである。

NPMは「市場性志向」の特徴をもっていたが、従来の組織の管理運営として、とくに政府組織において「官僚制志向」は顕著であった。企業組織においては、業績と報酬を結びつけるような方式は従来から見られたところであり、そのような企業で用いられていた方式を政府に導入するというのが、NPMの1つの大きな動向（マネジメント主義、managerialism）であった。それでは、政府組織において「官僚制志向」が顕著であったの

は、なぜだろうか。それについて、次に見てみたい。それによって、政府組織に「市場性志向」を導入する場合の課題に接近することができると思われる。

#### 4. 公的組織の特質とその管理

政府組織において「官僚制志向」は顕著である。ウェーバーは、政府組織と企業組織のいずれにも妥当するとして官僚制の「理念型」を示したが、「オーソリティ」の受容とそれに対する反対給付としての安定的な報酬という性格の「官僚制志向」は、政府組織にとくに強く見られるのである。この点の確認をしておきたい。

NPM が推進された中心的な国とみられてきたイギリスにおいて、公務員は、政権政党の政治的主張に関わりなく、中立的に、政府に忠実に仕えるという規範の下にあるとされてきているが、これは、そのような規範と、内容を特定しない（不定期の）雇用（indefinite employment）との間の取引（public service bargain）<sup>(37)</sup>によるとの説明があるのである。安定的な地位と「オーソリティ」の受容の交換という解釈だろう。その地位は、（等級ごとに）年齢と勤続年数によっておおよそ決まる給与などの報酬を付与される生涯的な職であった。<sup>(38)</sup>

日本の国家公務員の給与は、戦前の天皇官僚制下における天皇への忠誠義務に対する体面維持のための給付という観念に対する批判とか、労働基本権の制限に関する議論などがあり、労働基準法における「労働の対償」<sup>(39)</sup>（労働基準法第11条）と同様の性格であると解釈されている。しかし、公務員は、「国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務」（国家公務員法第96条）するとされ、「公共の利益」と一体化し、「オーソリティ」を受容することが求められている。また、その地位が安定的で、給与が年功序列的であるとの指摘は長く行われてきたところである。

また、各国の政府組織は、議会など民主的な代表への責任を確保する形で、階層的に組織されている。省とか部などの組織単位が實際上割拠的であることは広く見られるし、また、行政委員会制度など、階統制を弱めている制度も見られる。しかし、政府全体を対象とする、人事、会計、手続などの諸規程があり、それらによる統制が行われている。「オーソリティ」の受容が組織運営上で大きな重要性をもっているといえよう。

これらに対して、企業組織の管理運営は、各企業において異なるが、政府組織に比べて、「官僚制志向」が弱く、「市場性志向」も見られるといつてよいだろう。業績と関連した給与、賞与などの報酬体系が設けられたり、組織内の事業部などの組織単位が裁量的に運営されていることなどが、政府組織に比べれば広く見られるのである。

政府組織で「官僚制志向」が顕著なのはなぜだろうか。企業組織の場合に比べて、業績のとくに数量的な評価が困難で、それに応じた報酬体系をつくるのが難しいことが上げられるかもしれない。企業の場合、売上げとか利益など、業績に関わる指標が数値化されやすいのである。しかし、企業においても、人事、会計などの内部管理的な業務は業績の数量的評価は困難であるし、各組織単位とか各メンバーの、他部局とか他メンバーの貢献を除外した、個別的な貢献（各主体に与えられる報酬は、各主体の個別的な貢献に応じることが必要であろう）を明らかにして評価するのは、政府組織でも企業組織でも困難である。<sup>(40)</sup>

政府組織で「官僚制志向」が顕著なのは、公的組織の次のような2つの特質に基本的な要因があるのではないだろうか。1つは、提供する財とかサービスの、経済学でいう「外部性」（価格・貨幣によって取引される財・サービスが社会に与えるプラス・マイナスの効果）の影響が重大になる可能性が高いことであり、いま1つは、「腐敗」の影響が重大になる可能性が高いことである。

第一の特質であるが、サイモンは、市場における調整と組織内における調整の1つの重要な相違として、市場における調整が主に経済的な動機づけに依存しており、そこに大きな「外部性」がある場合、その調整は深刻な不完全性をもつことになることを指摘している。<sup>(41)</sup> 経済的な報酬にもっぱら動機づけられていると、それに関わらない効果（プラス・マイナスの外部性）が生じ、それが深刻なものであると、大きな問題となるということである。業績評価に応じた報酬は、評価の対象となる「業績」に焦点が当てられ、当該の組織の「組織目的」であれ、より広い社会への影響であれ、「業績」と関わりのない事柄は軽視されたり、無視されるのである。サイモンが触れていることで例を示せば、「組織単位」の目的に集中し、組織全体の「組織目的」が損なわれるという、部分最適による全体最適の阻害とか縦割り行政などは、「部分目的」を報酬と結びつけることによっておこりやすくなり、全体の「組織目的」への一体性を求める「オーソリティ」の受容がなされれば克服され易いということである。

このような「外部性」は、政府組織でも企業組織でも起こりうるが、政府組織において、その影響が重大になる可能性が高いといえよう。政府組織のような公的組織では、その提供する財とかサービスが、個別に貨幣と交換で提供される（市場で取引される「私的財・サービス」）より、不特定の多くの人たちに与えられたり影響を及ぼすという、集合消費的な性格を、程度は様々であるが、有している。そのため、その提供を「業績評価」の対象とし、「報酬」と関連づけると、「評価」対象に上げられなかった効果、影響は軽視あるいは無視され易いが、それらが、多く存在したり、重大な影響を生む可能性が高いのである。多くの人びと、集団に影響を与える「公共的な目的」をもれなく、適切に「業績評価」の対象にすることが、「私的財・サービス」を対象に評価する場合に比べて、大きな困難があるということである。たとえば、道路整備について、道路整備の総距離で評

価すると、様々の「公共的な影響」が抜け落ちてしまい、それらの中に大きなものが含まれる可能性があるということである。

このような特質が、「オーソリティ」の受容に焦点を置く「官僚制志向」を顕著にさせる要因ではないかということである。

第二の特質は、「腐敗」に関わることである。フッドは、NPM が取って代わろうとした従来の行政モデルを「進歩主義時代行政（‘progressive-era’ public administration, PPA）」と呼び、それが確立されていった19世紀末から20世紀初めにおいて、公共的な管理の中心的な争点は、いかに「腐敗」を抑制するかであったとしている。当時、私的ビジネスは独占的あるいは寡占的であり、政治家は金銭欲を追求し、「腐敗」が公共サービスの無駄と質の低さをもたらしていたという。このような中で、「腐敗」を抑制するためにとられたのが、1つは、公私の分離、峻別であり、いま1つが、手続的な厳格さであり、それらが、「進歩主義時代行政」を特徴づけたというのである。<sup>(42)</sup>

経済的報酬を業績と直接的に結びつけず、公共的な目的に献身することを求め、手続的な規則を厳格に守ることが、「腐敗」を抑制するのに有効と考えられたのであり、このような方向性が、「官僚制志向」を顕著にさせる要因だったのではないか。

企業組織でも「腐敗」の問題はある。「組織」は、「市場」と異なり、資源の処分権を集中するが、企業においても同様である。企業の場合、資本とか借り入れによって得られた資源を集中し、階統制によって、権限的に配分する。資本とか借り入れによって集中された資源の処分については、何らかの委託関係があると考えられるだろう。そして、その委託関係には何らかの規範があり、その規範を破り、個人あるいは集団を益して、「組織」を害するとき、<sup>(43)</sup>「腐敗」がある。このような「腐敗」は、企業組織においても起こりうる。近年の、企業幹部の高額報酬批判には、企業組織に

38(38) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)

においても、このような視点からの「腐敗」への関心のあることがうかがわれる。

しかし、政府組織が用いる資源は強制徴収の租税であり、それをめぐる「腐敗」の問題性は深刻である。政府組織において「官僚制志向」が顕著ないま1つの要因がここにあるのではないか。

政府組織のような公的組織には、このように「外部性」の影響が重大になる可能性が高く、「腐敗」の影響が深刻になる可能性が高いという特質があり、これらが、「官僚制志向」を顕著にさせる基本的な要因であるように思われる。そうであるとすると、政府組織に「市場性志向」を導入することは、これらについて、課題を生じさせる可能性があるといえよう。

NPMは、政府組織に「市場性志向」を導入するという特徴から衝撃を与え、また、多くの批判も向けられた。また、さきにも見たように、今後、「市場性志向」を政府組織に導入する動向が繰り返される可能性も考えられる。従って、NPMのこの特徴には今日でも注目する必要があるが、それはまた、ここで見たような課題を生み出す可能性もあるのである。政府組織に「官僚制志向」が顕著なものには公的組織の特質による背景があり、「市場性志向」を導入することは重大な「外部性」の問題、深刻な「腐敗」の問題という課題を抱える可能性があるのである。

## 5. お わ り に

19世紀後半以降、先進産業国の政府の職能は拡大し、それに応じて政府組織は大規模化していった。同じ頃、経済活動が展開される市場においても、大規模な企業組織が登場していった。ウェーバーは、これらについて、「官僚制」の理念型を示した。そこでは、「オーソリティ」の受容とそれに対する反対給付による、ここで「官僚制志向」と呼んだ組織運営が基本であった。その後の展開の中では、政府組織においても企業組織におい

ても、「官僚制志向」を基調としつつも、企業組織においては、「市場」のような運営である、ここで「市場性志向」と呼んだ組織運営が見られた。

20世紀の後半になり、1970年代頃から、政府組織の管理運営に関心が高まり、80年代頃以降、「官僚制志向」が顕著であった政府組織に、「市場性志向」の管理運営を導入する急進的な改革が世界的な広がりをもって行われるようになった。その背景は、経済成長の鈍化と財政状況の悪化であり、従来の「官僚制志向」の中での改善、改革では不十分とみられたのであった。「市場性志向」は、「市場」のもつインセンティブの強さと「利己心」を基盤とする成果実現の確かさがあると考えられたのであった。しかし、政府組織は公的組織のもつ、「外部性」の影響が重大になる可能性が高く、「腐敗」の影響が深刻になる可能性が高いという特質がある。政府組織に「官僚制志向」が顕著であるのは、これらが背景にあると思われる。そのような中で、政府組織に「市場性志向」が導入されたので、大きな衝撃を与えたが、今後も、政府組織のような公的組織を「市場性志向」によって運営する場合には、課題を抱える可能性があると思われる。

「市場」になぜ企業組織があるのかという問いが提起され、双方が比較されて選択されるについて分析が深化され、精緻化されてきている。大規模組織の組織運営についても、「官僚制志向」と「市場性志向」とが比較されて選ばれていくのかもしれない。政府組織、企業組織さらにはそのほかの非営利組織のような諸組織など、今日、各類型の中に多様な種類を含みつつ、多くの組織があり、それらの各組織のもつ性格とか特質により、組織運営の方法は選択されていくことになるのだろうか。

「市場」と「組織」という対比で見えてきたが、いずれも分業を基盤とする、調整、統合の機構であり、これらによって生産力の増大がもたらされ、さらには、人類文明を発展させてきた。この2つの機構が今後とも重要な役割を果たし、組織運営についても、「官僚制志向」と「市場性志向」の



対比は対極的な志向として見られるかもしれない。しかし、それらの過程について、大きな変化が進むかもしれないと感じるところがある。それは、20世紀末以降の通信と情報処理の技術の進展である。

「市場」も「組織」も分業を基盤としており、分業を調整し、統合することにより、分業による成果が実現する。その調整と統合には、情報の通信と、それらの情報の処理がなされる。通信と情報処理の技術の進展は、この分業から調整、統合へという過程に大きな変化をもたらすのではないかということである。

そうであるならば、今後、政府組織の管理運営という主題だけをとっても、これらの変化を把握しつつ、分析、検討、実践に取り組んでいく必要があるかもしれない。

#### 注

- (1) Laurence E. Lynn, Jr., *Public Management: A Concise History of the Field*, in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005, pp. 27-8.
- (2) 今村都南雄「行政管理概念の矮小化」(今村都南雄『行政の理法』(三嶺書房, 1988年)所収)
- (3) 井出嘉憲「行政国家における〈官〉の支配一制度とことばと一」(井出嘉憲『日本官僚制と行政文化』東京大学出版会, 1982年, 第1章)。なお、「行政」は漢語にあり、語源的に中国に由来するとの指摘がある。今村都南雄『行政学の基礎理論』三嶺書房, 1997年, 5頁。
- (4) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, 1947, 二村敏子ほか訳『新版経営行動』(原著, Fourth Edition, 1997の翻訳)ダイヤモンド社, 2009年。
- (5) Luther Gulick and L. Urwick (eds.) *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, 1937.
- (6) Christopher Hood, *Public Management: The Word, the Movement, the Science* in Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. and Christopher Pollitt (eds.), *op.cit.*, pp. 9-10.

- (7) Woodrow Wilson, *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*, Vol. 2, 1887.
- (8) Frank J. Goodnow, *Politics and Administration*, Russell & Russell, 1900.
- (9) Christopher Hood, *op.cit.*, pp. 8-10.
- (10) Christopher Hood, *Ibid.*, p. 15 参照。
- (11) 宮脇淳『公共経営論』PHP 研究所, 2003年, 上山信一『「行政経営」の時代』NTT 出版, 1999年など。
- (12) フッドの命名とされているが, フッド自身が自ら名づけたことに触れているところとして, Christopher Hood and Ruth Dixon, *A Government that Worked Better and Cost Less?*, Oxford University Press, 2015, p. 3, 注 8。なお, Christopher Hood, *A Public Management for All Seasons?*, *Public Administration*, Vol. 69, 1991 参照。
- (13) 西尾勝『行政学 [新版]』有斐閣, 2001年。
- (14) Christopher Hood, *Public Management: The Word, the Movement, the Science*, *op.cit.* など参照。
- (15) Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform, Third edition*, Oxford University Press, 2011, chap. 3 など。
- (16) Tom Christensen and Per Lægreid (eds.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Ashgate, 2011, pp. 2-4, Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *op.cit.*, p. 10 など参照。
- (17) 簡単には, Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *op.cit.*, p. 7。
- (18) Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government*, Oxford University Press, 2006, p. 7。
- (19) Tom Christensen and Per Lægreid (eds.) *Transcending New Public Management*, Ashgate, 2007, p. 1。
- (20) Luther Gulick, Notes on the theory of organization in Luther Gulick and L. Urwick (eds.) *op.cit.*, pp. 3-4。
- (21) R. H. Coase, The Nature of the Firm, *Economica*, New Series, Vol. 4, 1937。
- (22) R. H. Coase, *Ibid.*, pp. 390-92。
- (23) Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications* (浅沼万里・岩崎晃訳『市場と企業組織』日本評論社, 1980年), The Free Press, 1975, Chap. 2 参照。
- (24) Sanford J. Grossman and Oliver D. Hart, The Costs and Benefits of
- 42(42) 法と政治 68巻1号 (2017年5月)

Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 4, 1986, p. 693。

(25) Oliver Hart, *Firms, Contracts, and Financial Structure* (鳥居昭夫訳『企業 契約 金融構造』慶應義塾大学出版会, 2010年), Oxford University Press, 1995, Part I, Sanford J. Grossman and Oliver D. Hart, *Ibid.*, 伊藤秀史「組織の経済学」, 同「契約の経済理論(2)」(いずれも中林真幸・石黒真吾編『比較制度分析・入門』有斐閣, 2010年)

(26) R. H. Coase, *op.cit.*, pp. 394-5。

(27) Oliver E. Williamson, *op.cit.*, Chap. 7, とくに pp. 129-30 参照。

(28) さきに触れた, ハートは, 財産権アプローチ (property rights approach) において, 企業が合併によって他の企業を統合すると, 「市場」から「企業」へと変化するが, この変化は物的資産の所有権の変動によるものであり, 労働者への統制権が自動的に統合されるものでないと考えている。そして, 労働者が生産的であるためには物的資産が必要であることから, 物的資産を所有する統合された企業に労働者への統制権がもたらされるとしている。ハートは, 自らのアプローチが, 資本家と労働者との関係についてのマルクス理論と共通するところがあると述べている。

ここでは, 物的資産の処分(組織内での資源配分)とともに, 情報・命令などの受容の関係と, 「組織目的」への一体化とをすべてあわせて, 「オーソリティ」の受容として, 検討を進めている。

Oliver Hart, *op.cit.*, p. 5 (note 5), chap. 2-3. 青木昌彦著瀧澤弘和・谷口和弘訳『比較制度分析に向けて』NTT 出版, 2001年, 132-33頁参照。また, Herbert A. Simon, *Organizations and Markets* in Herbert A. Simon, *Models of Bounded Rationality*, Vol. 3, The MIT Press, 1997 参照。

(29) マックス・ウェーバー著世良晃志郎訳『支配の社会学1』創文社, 1960年, 32-33頁。

(30) Herbert A. Simon, *Organizations and Markets*, *op.cit.*, pp. 227-232, Herbert A. Simon, *Rationality and Teleology* in Herbert A. Simon, *Reason in Human Affairs*, Stanford University Press, 1983。

(31) James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, John Wiley & Sons, 1958, pp. 200-203 参照。

(32) マックス・ウェーバー, 前掲, 64頁, 68頁, 70頁。

(33) Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *op.cit.*, pp. 9-10。

(34) Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler, *op.cit.*, pp. 96-7。

- (35) イギリスにおける業績に連動する給与の導入について, June Burnham and Robert Pyper, *Britain's Modernised Civil Service* (稲継裕昭監訳浅尾久美子訳『イギリスの行政改革』ミネルヴァ書房, 2010年), Palgrave Macmillan, 2008, pp. 210-2。
- (36) 合田秀樹「公務員給与における能力・実績主義」(『人事院月報』2008年10月) 参照。
- (37) Christopher Hood and Ruth Dixon, *op.cit.*, pp. 27-9。
- (38) June Burnham and Robert Pyper, *op.cit.*, pp. 210 参照。
- (39) 鹿見島重治ほか編『逐条国家公務員法』学陽書房, 1988年, 394頁。
- (40) Herbert A. Simon, *Organizations and Markets*, *op.cit.*, pp. 226-7 参照。
- (41) *Ibid.*, p. 236。
- (42) Christopher Hood, *Explaining economic policy reversals*, Open University Press, 1994, pp. 125-7。
- (43) Mark E. Warren, What Does Corruption Mean in a Democracy (*American Journal of Political Science*, 2004), in Michael Johnston (ed.), *Public Sector Corruption, Volume I*, SAGE Publications, 2010, pp. 60-1。拙稿「政治・行政における腐敗とその原因・様態・結果」(『法と政治』第65巻第1号, 2014年5月), 57頁参照。

From Administrative Management To NPM  
—Markets versus Organizations and Management  
of government organization—

論

Nobuyuki HASHIMOTO

説

1. Introduction
2. From administrative management to NPM
3. Market versus Organization and NPM
4. Characteristics of public organizations and their management
5. Epilogue