論 文

NPM の革新と正統性

大住荘四郎

要 約

NPM 論は，学説的には伝統的な政策科学と公共政策分野における「評価論」を継承しており，単なる「ビジネス・モデル」の公共部門への適用にとどまるものではない。しかしながら，「ビジネス・モデル」の適用そのものが，公共部門のシステム改革に革命をもたらした。第 1 の政策科学との関連では，PPBS の核心にあった「経済的な合理性」から「政治的な合理性」を意思決定プロセスの核心に置く。同時に，公共部門の内部管理でも戦略経営プロセスを確保することで，ビジョンと政策目標の共有を図り「目標管理」の組織内部への動機づけをも意図する。第 2 の「評価論」との関連では，「実用的評価論」の台頭は，評価の視点からの「パフォーマンス・メジャーメント」の活用の途を開いた。

NPM 論の核心は「目標管理型システム」の導入にあり，「目標管理」とは，「ビジョン・目標」を実現するためのシステムである。NPM を主導した諸国では，「ビジョン・政策目標」は，本来「政治」がその役割を担ってきた。いわゆる「政治主導」の仕組みである。しかしながら，多くの諸国・政府では必ずしも「政治主導」の仕組みは十分機能していない。これは第 1 に，2 大政党制をとる諸国においても対立する政党間での政策・政権ビジョンの相違が不明確となり，政治プロセスでビジョンや戦略を問うことが不十分となったこと，第 2 に，「政府の失敗」「市場の失敗」により NPO などを核とした新たなかたちでの参加の枠組みを確保することが先進諸国でも必要とされるようになったことによる。このような「政治主導」の機能不全や「政府の失敗」により，昨今の NPM 論は参画・協働を前提としたシステムへと進化を遂げている。「顧客」「ステイクホルダー」「所有者（主権者）」としての住民の属性ごとの参加・協働の枠組みを活用する新たなガバナンス・マネジメント・システムが現在構築されようとしているのである。

キーワード：ニュー・パブリック・マネジメント，戦略経営，業績測定，市民参加

はじめに

2001 年 1 月 6 日をもって霞が関は 1 府 12 省体制へと移行し，新たな体制のもとで，ようやく各府省の「政策評価」のフレームワークが動き出そうとしている。中央政府は，2001 年 1 月にとりまとめた「政策評価に関するガイドライン」でその方向性を打ち出し，①国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること，②国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること，③国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ることの 2 点をその目的として掲げている。当然のことながら，「政策評価」のフレームワークが十分に機能すれば，効率的な財政運営を実現するための 1 つのツールとなりうることが期待される。

そもそも各府省の「政策評価」のフレームワークは，米国連邦政府改革の政府業績結果法（Government Performance and Results Act，GPRA）を範としながらも，「目標管理型」の制度設計ではない。「政策評価（Policy Evaluation）」という術語に象徴されるように，評価の方式が「事業評価」「実績評価」「総合評価」を並列的に扱っており，アプローチが必ずしも明確とは言えない。ただ，「政策評価」のフレームワークも「目標管理型」で再設計されなければ，マクロ的な財政運営とのリンケージを図ることは困難であろう。

ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management，NPM）のすがたも大きく変貌してきている。かつてのNPM論では，住民の役割は「顧客主義」に限定され，住民参加・協働の視点はほとんどみられなかった。これは，英国やニュージーランドにおける政治主導のフレームワークが前提になっていたからである。つまり，選挙などの政治プロセスをつうじてあらかじめ示された選挙綱領などでビジョン・戦略（おおまかなもの）を決定しているため，あらためて政治主導の枠組みを補完する必要がなかったからである。

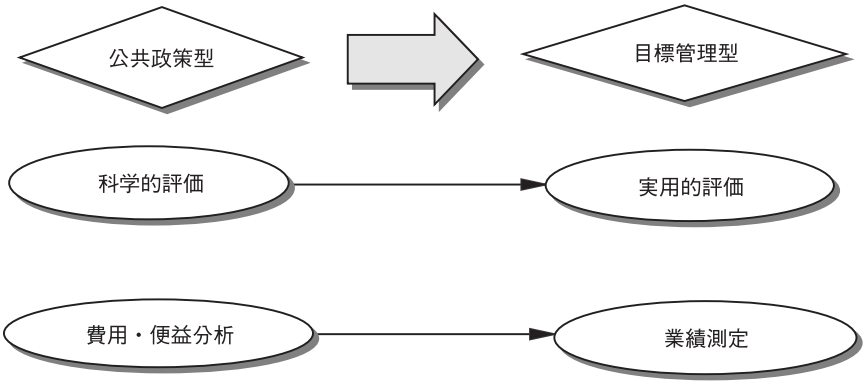
しかし多くの場合，現実はそのようなかつてのNPM論の世界が適用しうるとは限らない。これは第1に，2大政党制をとる諸国においても対立する政党間での政策・政権ビジョンの相違が不明確となり，政治プロセスでビジョンや戦略を問うことが不十分となったこと，第2に，「政府の失敗」「市場の失敗」によりNPOなどを核とした新たなかたちでの参加の枠組みを確保することが先進諸国でも必要とされるようになったことによる。

このような観点から本論では，まずNPM論の考え方の革新性を整理する。単なる「ビジネス・モデルの適用」とみるのではなく，学説史的な位置づけを明確化し，現在のNPMの到達点を「戦略計画」と「パフォーマンス・メジャーメント」の観点から包括的姿を示す。その際，「目標管理型システム」で正当化される「目標」の根拠が，「有効性」と「効率性」との2つの尺度で峻別されることが明らかとなる。そのうえで，伝統的な行政を超えた役割が期待されるNPMの正統性を現在の代表民主主義の姿と対比しながら，参画・協働型を前提とする新たなNPMの「正統性」を論じ，顧客主義を超えた現在のNPMの姿を総括する。その場合，評価軸の中での「社会指標」の活用の途を再検討する。特に，住民の属性を所有者，ステイクホルダー，顧客とわけ，それぞれに参加の在り方が存在することを確認し，ビジョンや戦略の策定にあたり，所有者・ステイクホルダーとしての住民参加がきわめて大きな可能性をもつことが示されよう。最後に日本への適用可能性についても確認する。

1．目標管理型システムへの転換

NPM論の登場は，評価の考え方や政策分析のアプローチに大きな転換をもたらした（図1）。NPMの核心には，「パフォーマンス・メジャーメント（業績測定）[1]」があり，これは「科学的評価」と「実用的評価」[2]の議論の1つの終着点としての代替的アプローチである。また，NPM論の1つの理論的背景は「ニュー・マネジリアリズム」にあり，意思決定プロセスへの有効性という観点から「経営学」の理念・手法を大胆に導入する。これは，厳密な手法である「科学的な評価」から簡便な手法である「実用的な評価」への展開であるとともに，政策分析においてもPPBS（Planning Programing and Budgeting System）[3]で重視された「費用便益分析」から

図 1　NPM による転換



（注）　大住（2001c）図 2 を修正。

「費用効果分析」[4]への転換である。これは，厳密性・客観性・規範性を重視したフレームワークからコンセンサス形成のための目標管理型のフレームワークへの発展である[5]。

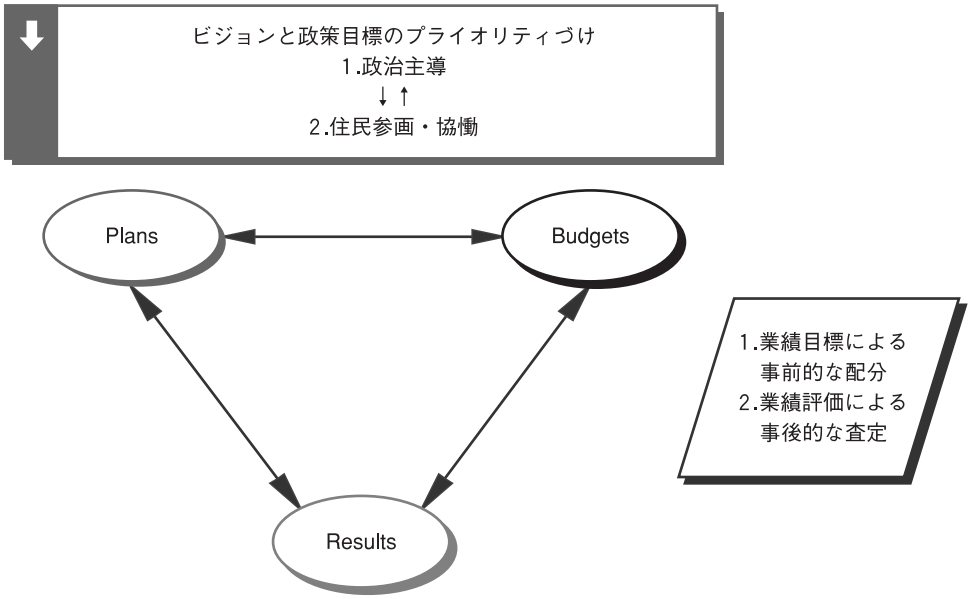
NPM 論の適用には，民間企業における経営管理のツールの活用がある。その中核に「戦略経営プロセス」「パフォーマンス・メジャーメント」が位置づけられる。行政・地域社会を疑似的なビジネス・モデルでとらえ，ガバナンス・マネジメント両面でのモデルが構築される。その際に，強調されるのは「オープン・システム」のもとで価値観の議論をあえて開示することによる「意思決定プロセスの民主化」である[6]。これは，住民・NPO・議会との外部マネジメント[7]のみならず，トップ・マネジャー・行政現場といった内部管理でもきわめて重要な機能である。

評価論での実験科学的アプローチや PPBS にみられる伝統的な政策科学のアプローチは，行政にビジョンや戦略が明確な形で要請されなかった時代には有効に機能する可能性があったのであろう。しかし，NPM 論を主導した諸国では，ビジョンと戦略が構造改革を進めるうえでは不可欠となる。そのためのフレームワークが「戦略経営プロセス」「パフォーマンス・メジャーメント」とみることができるのである。

「政策評価」制度が「目標管理型」であるとすれば（図 2），業績目標と予算とのリンケージが 2 つのサイクルを通じて実現される。第 1 は事前のリンケージであり，戦略計画に示された業績目標との対比で中期的な予算配分が決定される。これは，予算賦与と引き換えに業績目標の達成というある種の契約である。第 2 に事後のリンケージであり，事後の業績測定をつうじた事後査定である。理想的には，次年度以降の予算査定や人事考課に反映させること，さらには戦略計画における政策目標の修正につなげることになろう。

しかしながら，「実用的評価」が実用性を確保するためには，少なくとも 2 つの要件が必要となる。これは，「目標管理型」システムにおける「目標」そのものの妥当性が求められるためである。その第 1 は「戦略経営プロセス」の確保である。組織全体のミッション・ビジョンの策定，さらには個々の政策目標，業績目標へとブレイクダウンする。それにより，組織内での「戦略性」の確保と「ビジョンの共有」が図れる。つまり，個々の業務単位における業績目標の根拠がはじめて与えられる。第 2 は「ベンチマーキング」である。他の自治体や民間企業との比較をつうじて，同時に，時系列（経年的）データの活用が図られることで，個々の業務単位の業績目標が妥当な水準であるかどうかを確認する効果がある。

図 2　目標管理型システムへの転換



（注）　大住（2001b）図 5 により作成。

これらの 2 つの観点は，実は全く異なる尺度から派生するものである。業績目標を 3 E 基準で把握すれば，第 1 の尺度は有効性（Effectiveness），第 2 の尺度は経済性（Economy）・効率性（Efficiency）の正統性・合理性の根拠を問うものである。第 2 の尺度はきわめてわかりやすい。効率性の観点からすれば，官官あるいは官民の横断的な事業体・事業・業務プロセス等のベンチマーキングを行うことで効率性の目標とその根拠は明示できる。しかし，第 1 の尺度は価値の選択に基づくものである。これは，横断的な比較から自動的に導かれるものではなく，自治体・地域がなにを目指すのかというビジョンや政策目標を住民の価値の選択に委ねることになる。このプロセスこそ「外部マネジメントの核心」である。

第 1 の尺度で活用される「ビジョン」「政策目標」「業績指標」等は，価値を明示することに本来の目的がある。価値をわかりやすい尺度で示すことで，後述する住民参加・協働のプロセスをつうじたビジョン・目標の統合を目指すとともに，内部管理においてもトップ・ミドル・現場間でのビジョンをつうじた価値の統合を図る。これらの戦略経営プロセスの 1 つの理念型として，「バランスド・スコア・カード（Balanced Score Card）」があげられる[8]。

これら 2 つの観点は，「科学的評価論」「伝統的な政策科学」の目指した厳密性・客観性は犠牲にしながらもコミュニケーションをつうじたコンセンサスづくりとその実行という点でステイクホルダー間での価値観を統合する機能を担う。その際，特に外部マネジメントの意義と活用方法について，再検討する必要があろう。

2．　住民参加の考え方[9]

新たな NPM 論においては，外部マネジメント機能の拡大により，行政はビジョンおよび戦略

の策定に主体的に関与することが期待される。その際，伝統的な行政の機能を超えて，しばしば政策立案に関わる意志決定や資源配分の在り方といった本来の議会機能を侵犯するおそれもある。また，住民は単なる行政サービスの受け手ではなく，自ら地域づくりに参加する動きもあり，行政と住民との関わりが大きく変化してきている。このような動きは，住民参加・協働を前提とした新たな NPM の姿であり，外部マネジメントの機能を参画・協働の観点から体系化する必要があろう[10]。

住民参加は，3 つの機能に整理されるという（Wang，2001：322-335）。第 1 は，住民のニーズを満足するという顧客主義にたつレベルである。議会制民主主義のもとでは，伝統的に圧力団体が特定の権益を政治的な意思決定プロセスに反映させる傾向が強かった。このような傾向を是正するために，住民参加をつうじて住民と政府との対話を促し住民自らのニーズを意思決定プロセスに活かすことを目的とする。住民参加のプロセスを継続することで住民のニーズの変化をモニターしこれに対応することができる。これは，ビジネス・モデルの適用そのものであり顧客満足度の向上に資することとなろう。

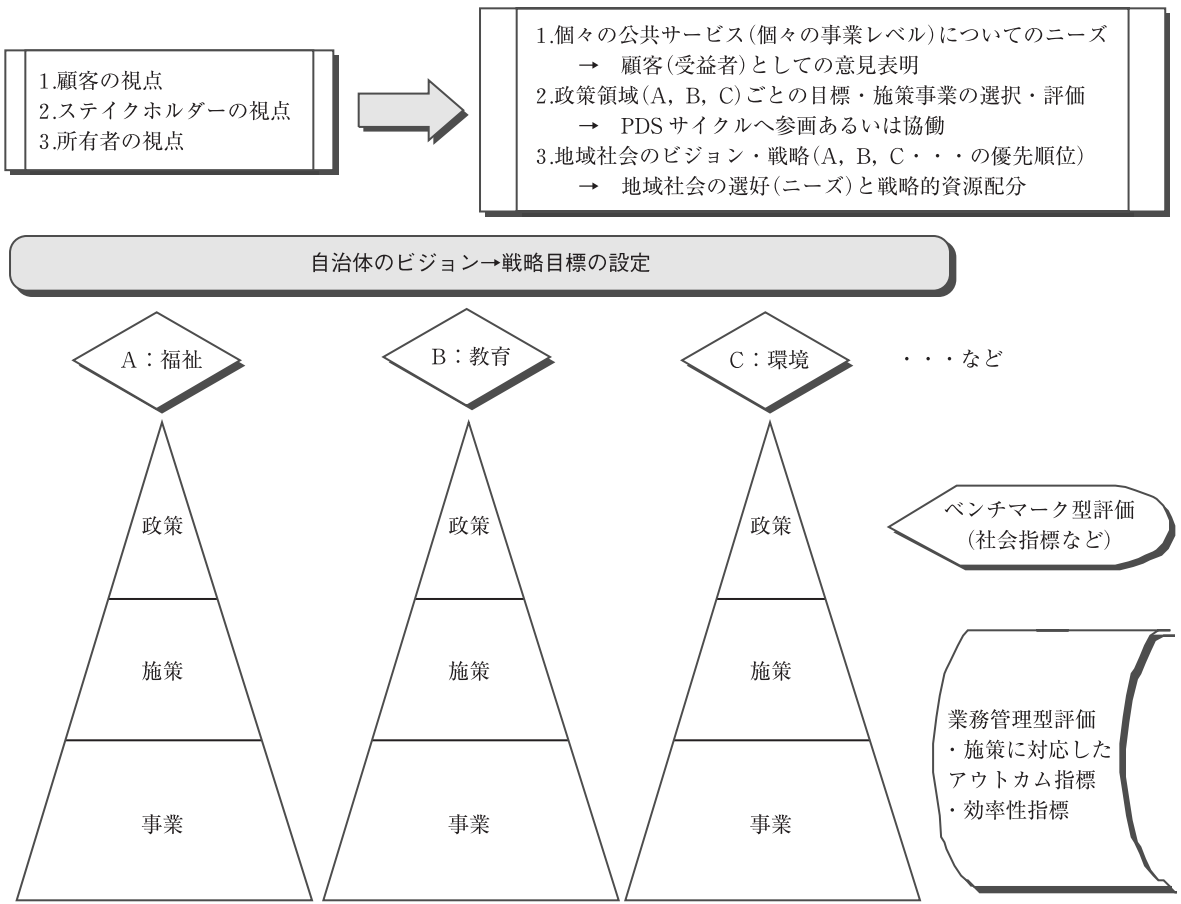
第 2 は，組織の目標，サービスのプライオリティ（優先順位）づけ，良好なパフォーマンス，財政的な関与などについての幅広いコンセンサスづくりである。政府に対するステイクホルダーの要求は多様であり，エイジェンシーは多くのしばしば矛盾をはらむ政策目標をもつこととなる。参加のプロセスから得られた住民の意見をつうじて，政府は住民の支持のもとでゴール，ミッション，サービスのプライオリティをまとめることが容認される。同時に，個々のサービスパフォーマンスについての水準をも住民の参画をつうじてコンセンサスを得ることができる。参画プロセス自体が，ステイクホルダー自身に組織のゴール，パフォーマンスの基準（目標），意思決定を容認させるための手続きである。

第 3 に，政府の意思決定に対する信頼を高めることである。政府のマネジメントについてはその非効率性，意思決定に対する不信感，サービス供給の不公平感があるという批判が常にある。それは，第 1 に政府の活動を継続的にモニターする仕組みがないことにあり，住民は政府の活動から阻害されているという意識をもつ。政府のマネジメントの誤りや情報の隠匿は住民の関心をさらに増幅させる。住民参画はこのような疎外感を和らげ，オープンでアカウンタブルな意思決定プロセスが確保されればよりよい政府の理解とともに政府への信任・信頼感を高めることとなる。

このような 3 つの機能は，第 1 は個々の公共サービス分野における意思決定プロセスを確保することであり，第 2 は個々の公共サービス分野のニーズを前提にした自治体や地域社会のビジョンや政策目標のプライオリティづけであり，これに基づく戦略策定までを包含している。第 3 は，戦略経営プロセスを前提に，情報開示とパフォーマンスメジャーメントの仕組みにより「アカウンタビリティ」の確保を図ることである。

以上のような先駆的な研究を前提にすると，住民参画のひな形は図 3 のようになろう。第 1 は，顧客としてのニーズや意見の開示である。これは，狭義の NPM での基本的な住民参加の在り方である。しかし，顧客としての住民はあくまで公共サービスの受け手に過ぎず，この点では民間企業の財・サービスの受け手である消費者・顧客となんら変わりはない。第 2 は，所有者としての住民である。これは，企業統治における株主と同様の権能であり，自治体・地域経営のビジョ

図 3　参加型戦略形成モデル



ンと戦略の策定というもっとも重要な意思決定プロセスを担う機能である。代議制のもとでは，これは本来議会の機能であった。しかし，しばしば圧力団体に捕獲された議会では，サイレント・マジョリティである住民の立場に立つビジョン・戦略策定は不可能となる。これは，議会の機能不全を補完する役割と位置づけることもできる。第 3 は，「ステイクホルダー」としての住民である。福祉サービス，教育，環境・街づくりなどのように住民に密着した特定の公共サービス領域の場合，一般住民よりもかなり限定された範囲での利害関係者集団を特定化することができる。初等・中等教育であれば，教育サービスの受益者である児童・親権者，教育サービスの供給側では，教師，教育委員会のほか，地域社会のさまざまなグループを特定することができよう。例えば，地域社会の青少年の非行防止という観点では警察も入りうるし，同種の活動や学習活動の補助を担っている NPO，雇用の受け皿である地元企業も利害関係者であろう。こうした利害関係者をもとにしたグループでサービスの供給方法・形態・水準に及ぶ幅広い議論を重ねることも可能である。

このような 3 つの住民の属性から参加の側面をマネジメント・サイクルから考慮すると，第 1 の顧客の立場からは主に評価（See）のレベルであろう。評価をつぎの企画（Plan）にフィードバックさせることは行政側の責任となる。第 2 の所有者の立場からは，ビジョンと戦略の策定プロセスであるので評価と企画両面に及ぶ。ところが，第 3 のステイクホルダーの立場からは，評価，企画にとどまらず実施（Do）にも波及する。これは，住民・NPO との協働（Partnership, Collaboration）にも発展するからである。第 1 は狭義の NPM の視点であり，第 2 は政治主導のメカニズムの補完であり，第 3 は「政府の失敗」の克服とみることもできよう。

政策・施策・事務事業の階層ごとに評価が必要で，評価の尺度も異なることは言うまでもない。基本政策レベルの尺度では「社会指標」[11]が基本となり，施策・事業レベルでは業務管理に対応したアウトカム指標・効率性指標などが配置される。前者の「社会指標」は外部マネジメントのための道具であり，第 2 の観点からの自治体・地域社会の羅針盤としての活用とステイクホルダーによる参加・協働のためのきっかけとしての活用がある。「業務管理型指標」は内部マネジメントのための道具であり，行政職員内部の生産性の向上を中心とした議論が進められねばならない。同時に，第 1 の観点からサービスの受益者（顧客）としての関心も及ぶ。

このような姿が，NPMのもとでの新たな「参加型戦略形成モデル」である。

3． 米国自治体にみる参加メカニズム：「所有者」の視点から

参画・協働メカニズムを活用した政治プロセスを「審議権のある民主主義（Deliberative Democracy）」と呼ぶことがある（Weeks, 2000：361-362）。特に米国自治体では，既存の間接民主主義制の制約を乗り越えるための 1 つの有効なツールとして住民参画・協働のフレームワークを活かそうとしている例がある[12]。

この背景には，2 つの要因があるとされる（Weeks, 2000：361-362）。第 1 に，代議制である地方議会が民意を正確に反映していないという意見が一般住民から噴出してきていることである。これは代議制民主主義が「圧力団体」や「利益団体」に捕獲されてしまい，組織されていない一般住民の意見が広範に反映されにくいことは，「公共選択論」などの理論的な枠組みで提示され

てきたことである。経済社会の成熟化とともに組織されない住民が「サイレント・マジョリティ」を形成するようになれば，議会での意思決定が一般国民・住民の選好からかい離する傾向が強くなる。これが議会に対する不信感や政治的無関心の高まりとなって現れてきているとされる。

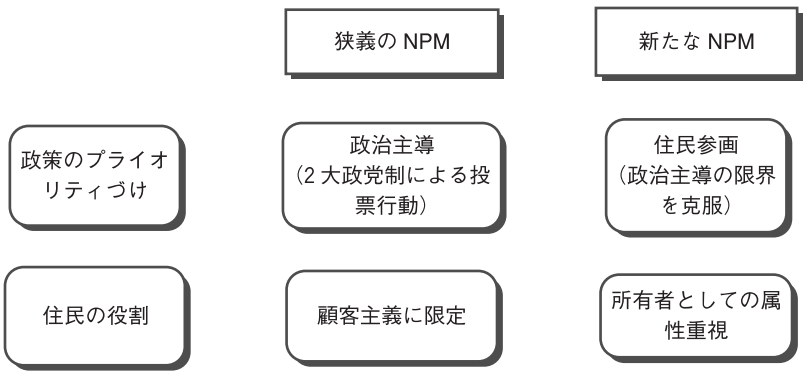
第2に，議会をつうじた政治的プロセスに構造改革の力が希薄となっていることである。英国・ニュージーランドにおけるNPM改革は，「政治主導」の集権的なアプローチで進められてきた。これは2大政党制を前提とした議院内閣制のもとで各政党の支持基盤が異なることにより，選挙綱領による明確な政策ビジョンの提示とその実行が可能であったためである。これは「政治主導」メカニズムが有効に機能する1つの要件であろう[13]。NPM論のそもそもの原点は，財政の制約条件が強まるなかで増大（あるいは多様化）する公共サービスのニーズにいかに応えていくのかということであった。そのためには「シーリング」的な一時しのぎの対応ではなく公共部門にも「選択と集中」を基本とした構造改革を実現していくことが必要である。これは，「政治主導」ではしばしば乗り越えられない課題となる。

2大政党制を前提とした政治システムにおいても基本的には2つの選択肢しか示されず，多様化した国民・住民のニーズに配慮することは困難である。さらに，無党派層・中間層の増大により2大政党制のもとでも両党の政策ビジョンの相違が不明確となる傾向がある。その場合，特に州政府・自治体においては，各政治家は「選択と集中」に基づく明確な公約を打ち出すことがより困難となる[14]。少なくとも「特定の領域」の公共サービスの停止のような「傷み」を伴うような公約はさける傾向が強くなる。しかしながら，現実に「選択と集中」に基づく「戦略経営」プロセスが要請されているとすれば，このような観点からは議会は機能不全に陥るであろう。機能不全となった政治プロセスを救済するブレイク・スルーが「サイレント・マジョリティ」を中心とした「所有者あるいは主権者」としての参画・協働型の政治システムであると言える（図4）。

政治主導」型のシステムの機能不全を乗り越えるためのブレイク・スルーとしての住民参画・協働により，自治体レベルでの「選択と集中」を実現している例がある[15]。ここでは，3つのコミュニティにおける4つの住民参画の事例から，参画・協働による自治体のビジョン・戦略の策定プロセスについてみてみよう（Weeks，2000：360-371）[16]。住民参画のためのフレームワークを導入している事例は決して少なくないが，これらの多くが必ずしも適切に機能してこなかったことも事実である。過去の住民参画型の取組みが機能しない理由には4点あるとされる。

①　住民参画の対象がきわめて狭い参加者やグループに限られ，その代表性に疑念がもたれる

図4　Weeks（2000）のいう外部マネジメントの役割



こと

② 住民が公正な意思決定を行うための基礎的な情報開示が不十分だったこと

③ 住民自ら自治体の直面する課題を克服する対処方針まで要求しなかったこと

④ 住民参画プロセスによって得られた成果に対して議会・住民ともに信頼しなかったこと

このような課題を克服するための「審議権のある民主主義（Deliberative Democracy）」は，つぎのような点に配慮するシステムでなければならないとする（Weeks，2000：361-362）。

① 幅広い住民参加（Broad Public Participation）――可能な範囲で幅広い住民参画を前提にしながら，自治体のビジョン・戦略の策定などの機能をになうべきグループを組織する。

② 情報開示を前提とした住民の判断（Informed Public Judgment）――住民による意思決定に一貫性・信頼性を高めるためには，政策課題に関する基本的な情報開示がなくてはならない。

③ 審議のための機会の提供（Opportunities for Deliberation）――十分な情報開示のみならず，意思決定プロセスへの参画のためには十分な知見・ノウハウの提供が必要であり，委員会などをつうじてフェイス・トゥ・フェイスの審議の場を提供する必要がある。

④ 信頼性の確保（Credible Results）――審議の結果についての信頼性を確保するためのデータの信頼性，論理的な整合性を十分に確保するとともに，プロセス・結果について住民さらにはメディアに公表していく必要がある[17]。

このようなことに配慮しながら，住民の選好を調査するための住民アンケート，住民委員会，コミュニティ・ワークショップなどによる戦略策定，これらを住民へフィードバックさせた第 2 次の住民アンケートなど段階的な意思決定プロセスを確保することによる工夫が先進事例では進められている。より洗練されたかたちでの住民参画・協働型システムを模索し，自治体の戦略経営への転換を図っているのである。

4． 社会指標の活用：「ステイクホルダー」の視点から

行政評価を段階的にとらえると，基本政策（Policy）－施策（Program）－事務事業（Task）となるが，各段階でのパフォーマンス・メジャーメントには適切な尺度が存在する。米国州政府の例からも明らかなように，基本政策レベルでは「外部マネジメント」を重視した尺度の選択が必要であるし，施策－事務事業レベルでは「内部マネジメント」を重視した尺度が望ましい。このため，基本政策レベルでの尺度には社会指標が選択されやすく，施策－事務事業レベルでの尺度は，業務管理のための指標が選択されやすい。

オレゴン・ベンチマークのように，州全体の羅針盤としてあるいは州民や NPO との協働のフレームワークとして，社会指標を中心とした基本政策レベルの評価は外部マネジメントという観点からは魅力的である。しかしながら，フロリダ州のベンチマークが近年活用されなくなってきていることなどにみられるように，外部マネジメントにウェイトを置いたフレームワークに変化の兆しが見られる。これは，州民や NPO との協働や参画を前提としても，行政から見れば施策・事業との対応関係が希薄で管理が困難であるためであろう。

しかしながら，ステイクホルダーが明確に定義できる特定のサービス領域でみれば，社会指標

は，参画・協働型のフレームワークの形成には有効という指摘もある（Aristigueta, *et al.*, 2001：254-269）。プログラムそのもののアカウンタビリティの確保というよりもむしろ住民への情報提供という活用方法である。ところがこれは，社会指標を（州）政府の成果志向のシステムにいかに統合するのかという新たな課題をうむ。

米国の多くの州政府でも，社会指標の動向をつうじて世論が形成されたりあるいは課題に対応した政策形成が進んでいることも事実である。特に，福祉，教育，子どもの医療サービスなどの住民に身近なサービス領域における政策形成においてより重要となっている。特に，社会指標をガバナンスや州あるいは地方政府の戦略計画の策定，目標の設定，プログラムのパフォーマンス測定へのアカウンタビリティの確保などの工夫についてである。

デラウェア州をはじめとしたいくつかの州政府では，成果志向の戦略策定の一環で社会指標を活用している。それは，単一のプログラムの成果ではなく社会・経済の全般的な状況を把握するためである。個々の社会指標に基づくデータは，州政府あるいは各部局レベルでの政策のプライオリティづけについての意思決定を行う基礎として活用されるとともに，年次報告では州の社会状況についての州民に気づかせることも期待されている。個々のプログラムのアカウンタビリティは，部局単位の戦略計画策定，パフォーマンス・メジャーメント，プログラム評価（Program Evaluation）のような他の成果志向型システムで考慮されなければならない。

州別の動向をみると，社会指標を部門横断的に活用しているのは，アリゾナ，コネチカット，アイオワ，ミネソタ，ノースキャロライナ，オレゴン，ユタの各州で，子ども・家族分野に限定しているのは，アラスカ，コロラド，デラウェア，ジョージア，ハワイ，インディアナ，メリーランド，ミシガン，ミズーリ，ニューヨーク，オハイオ，ロード・アイランド，サウスキャロライナ，ヴァーモンド，ウェスト・ヴァージニアの各州である。

デラウェア州の例では，1993年にCarper州知事がFSCC（the Family Service Cabinet Council）を設立して以来，社会指標の収集がはじまり，サービスを統合するイニシアティブをつうじて州政府のプログラム間の協調と協働が進められるようになった。カウンシルのミッションの定義を，「デラウェアの家族のきずなを支持・強化し，安全でケアの行き届いたコミュニティで子どもたちの可能性を最大限伸ばすこと」とした。当カウンシルは，子どもと家族問題に関わりの深い「教育」「健康・社会サービス」「子供・若者・家族のためのサービス」「労働」「公衆安全」「厚生」「州住宅局」の7つのエイジェンシーの長官から構成され，予算局長もメンバーとなった。

1996年にカウンシルはサービス統合のためのワーキング・グループを設置した。もっとも関係の深い「子ども・若者・家族のためのサービス（the Department of Service for Children, Youth, and their Families ; DSCYF）局」の長官が当カウンシルの議長を勤め，カウンシルのミッションを支持するエイジェンシー横断的な努力を発展させ実施していく体制をとった。エイジェンシーをまたぐイニシアティブが展開されたが，当ワーキング・グループは，デラウェア州の子どもとその家族の福祉に関する継続的なデータがかれらの状況の変化をモニタリングするうえで不可欠であることを改めて認識することとなった。

モニタリング・システムを開発するために，関連するマネジャーやプログラム・ディレクターから構成されるサブ・グループが編成され，子どもと家族の福祉に関するデータの収集と評価を

デラウェア大学と協同で担うこととなった。この一連の作業をつうじて，デラウェアの社会指標の収集が行われた。

社会指標の収集は，カウンシルのミッションとゴールの定義から始められた。ゴールは，①健康な子ども，②成果のある学習，③十分な資力のある家族，④はぐくむ家族，⑤力強く支持するコミュニティの 5 つをあげた。約 90 の候補から最終的には 32 の指標を選定した。当該プロジェクトは，同時に進行していた「子どもの論点プロジェクト（the Kids Count in Delaware Project）」と協調しながら収集作業を進め，「家族論点プロジェクト（the Families Count Project）」と名づけられた。

この 2 つのプロジェクトによって集められた社会指標は，例えば「体重が足りない新生児（未熟児）の割合」のように子どもの健康状態を測る指標，「高等学校でドロップアウトする生徒の比率」のように教育システムをつうじた子どもの成長を測る指標，「持家の保有比率」のように家族の経済的な充足度を測る指標であり，社会指標群を 5 つのゴールに振り分けることでゴールの達成状況を測定する。

このような社会指標の活用は 2 つの観点から整理できる（図 5）。第 1 に，行政側からの課題の認識である。しばしば行政課題は，各部局単独の政策領域に限られるわけではない。部門横断的な課題設定は，パフォーマンス・メジャーメントから得られる情報だけでは不十分である。自治体や地域の SWOT 分析の重要な要素として社会指標による強みと弱みを描き出すことである。横断的な課題をもとに集められた関係部局のメンバーで，政策目標志向型で新規施策・事業の立案や既存の施策・事業の見直しを進める契機となる。第 2 に，わかりやすい社会指標を活用することで住民参画を促すことができる。社会指標群を全国平均や類似あるいは周辺自治体と比較することにより，住民やコミュニティのニーズを明らかにし，状況を改善するための協働のフレームワークづくりに役立つ。

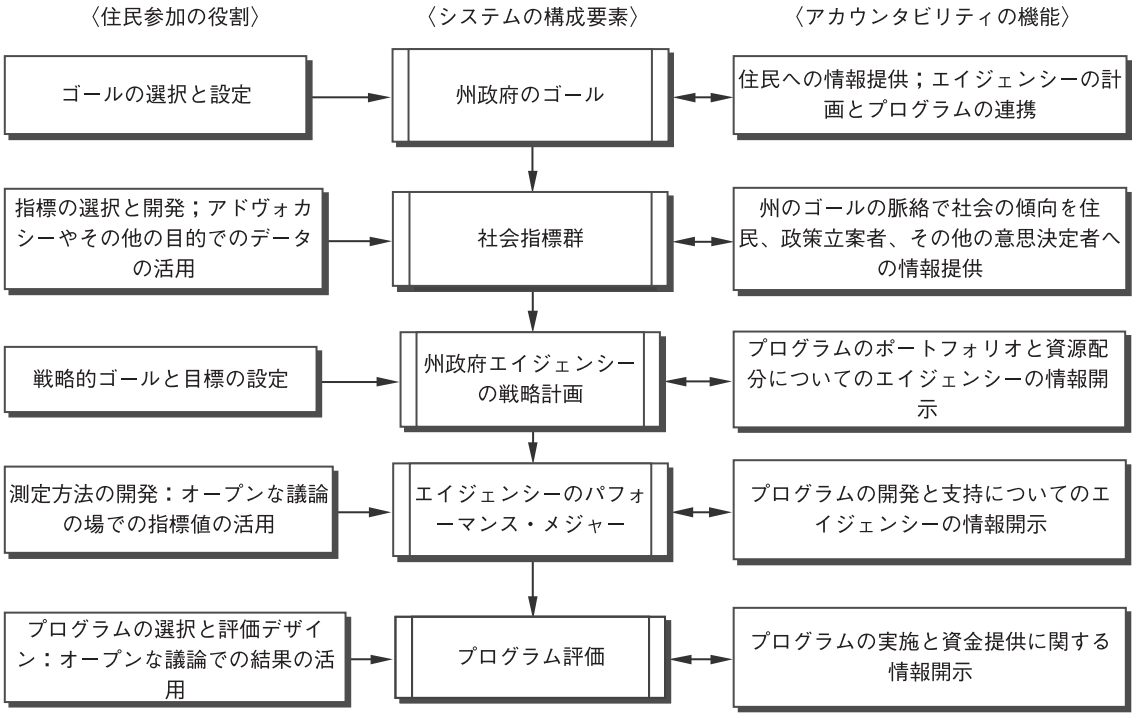
デラウェア州の当該プロジェクトでは，収集された社会指標群が，家族と子どもの論点資料（the Families Count-Kids Count Publication）として公表され，この資料の活用については，とくにステイクホルダーである 11 の NPO がさまざまなかたちで活用したという（Sturgis, 1999）。将来的な活用方法としては，

1） 家族，子ども，そして個々人の福祉についての州政府のゴールを議論できること
2） 家族論点プロジェクト・ゴール間のプライオリティについて政府と市民との間で対話をはじめること
3） 時系列で状況の改善を示すことで市民に対するアカウンタビリティを高めること
4） サービスの供給，内部マネジメント，資源配分についての意思決定を合理化すること

のような提案がなされている（Sturgis, 1999）。

デラウェア州の例でも，当該プロジェクトによりコミュニティ・NPO・その他のグループにデータをもとにした議論の十分な素材を提供しているという意味で「外部マネジメント」のツールとしてすでに活用されている。さらに，カウンシルのゴールとファミリーズ・カウント指標をエイジェンシーの戦略計画やパフォーマンス・メジャーズと連携させることもあわせて行われなければならない。社会指標をつうじた課題をエイジェンシーの施策・事業の策定に活かす必要があるからである。

図５　成果志向のマネジメント・システム



（注）　Aristigueta *et al.*（2001）Figure 1 により作成。

社会指標を戦略計画・パフォーマンス・メジャーと連携させる試みは，外部マネジメントと内部管理を同時に実現していくツールである。社会指標をつうじて住民の選好（ニーズ）を把握するという受け身の住民参加だけではなく，ステイクホルダーとの協働を通じた積極的な参加が期待される。課題は，外部マネジメントを通じたビジョン・ゴールの策定を戦略計画体系へとどのようにリンクさせるかである。この面でのリンケージは緩やかにとどまろうが，パフォーマンス・メジャーにプログラム評価をあわせて行うことでよりよい行政評価システムが構築されよう。

5．新たなガバナンス・マネジメント・システムの姿

米国の地方政府においても，参加・協働に成功している事例は必ずしも多くない。Wang（2001：322-335）によれば，政策立案や資源配分への意思決定プロセスに及ぶ熟度の高い参加・協働を実現している例はかなり限られているという。

住民参加を促すためには，社会サービスや公共の安全，都市計画や街づくりのような生活に密着した領域でモデルを作ることが 1 つの契機となろう。これは，社会指標を介したステイクホルダー間の参画・協働型システムの構築であり，多くの自治体で導入が進められている。

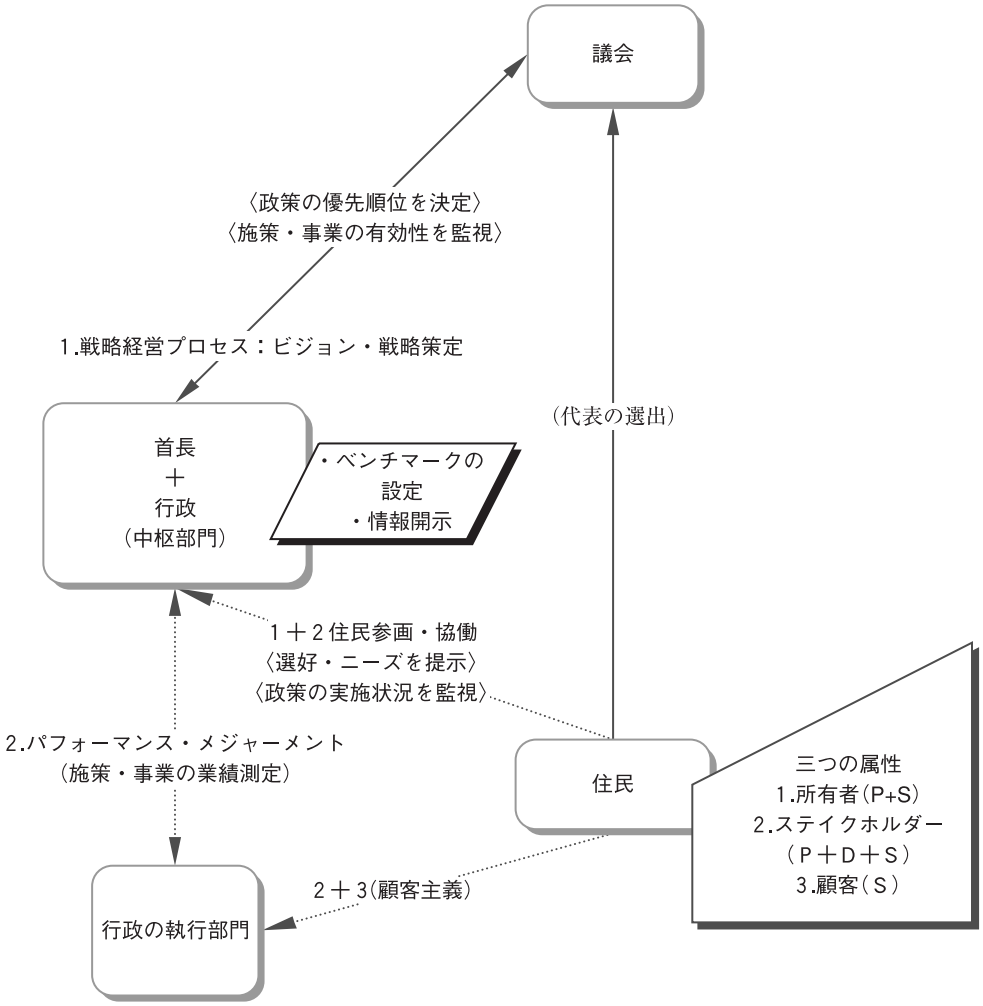
それでは，住民参加を機能させるためのフレーム作りを考えてみよう。住民参加が意思決定プロセスで活用している，いわば成功事例は政治的な対立があったり，圧力団体の影響力が強い場合などで，自治体のビジョンの実現や自治体改革の推進のために既得権益の保持をねらう圧力団体の影響力を排除する意図があることが多い。この意味でも，純粋な真の参加は，拡張された外部マネジメントの観点から「活用」されることが期待されるのである。

これまでみたような住民参加・協働を前提にすると，「議会・行政・住民」の姿は図 6 のようになる。住民に期待される役割は，公共サービスの受け手としての顧客機能にあわせて，利害関係者のグループ，所有者（主権者）としての立場の 3 つの属性にあわせた参加のフレームワークが構築される。まず，顧客としての住民は，直接公共サービスの提供を担っている行政の執行部門とのあいだで，サービスの詳細（量，水準，質など）についてのやりとりがなされよう。つぎに，ステイクホルダーとしての住民は，当該施策の受益者も含まれようがその範囲よりも大きなグループである。これらのなかには，関係する NPO なども入ってくる。このグループは，公共サービスの提供の在り方そのものに関心があり，個々の政策目標の設定とそれを達成するための計画の策定（施策・事業群の選定）についての協議が必要で，この側面では「協働」が重要となる。NPO や住民を公共サービスの供給者としての役割を規定することもできよう。所有者としての住民は，自治体や地域のビジョンと戦略の策定，これに基づく資源配分の決定などの戦略的な意思決定プロセスへの参加が期待される。

6．日本への適用可能性

最後に，日本への適用可能性について整理しておこう。日本の政治と行政の関係でも「政治主導」が叫ばれてかなりの年月をへている。しかしながら，自治体はもちろん中央政府においても「政治主導」の枠組みの確立まではほど遠いといわざるをえない。このような現状を打開するた

図６　住民参画を前提とした議会・行政・住民



（注）　大住（1999）第１章図５（p.5），（2001b）図２を修正した。

めには，ガバナンス構造を変革すべきという正論もありうる。しかし，その道筋がみえない今，マネジメント構造から変革を促すことも考えられるであろう。

その際，本論でみたような「戦略経営プロセス」を導入し，行政評価の枠組みを整備し情報開示を進めることにより，外部マネジメントの拡張を図ることが１つの選択肢となりうる。構造改革が中央政府のみならず自治体にも求められる今日，国民負担を抑制しながら財政再建を図る観点からは，「選択と集中」に基づく経営資源の効率的で有効な使用は当然の帰結である。

このような改革は，自治体レベルでは「総合計画」を「戦略計画」に転換するプロセスをつうじて実現するであろう。また同時に，中央政府においても既存の「政策評価制度」を「戦略計画」に転換することが求められよう。愛知県瀬戸市の改革は，2001年６月「行政経営委員会」を設置し，次期総合計画策定（2006年度からの実施）作業と連動した経営改革を推進する「工程表」を作成し，改革を着実に進めている。その際，肝要なのは「市民参加・協働の活用」によ

る自治体ビジョンと政策目標の確立である。また，内部の意思決定プロセスも，日本型の「ミドル・アップ・ダウン」方式を活用した戦略的意思決定を容易にする仕組みを選択している。海外での改革事例からみたコンセプトを日本型システムに適用する努力がいま求められている。

［注］

⑴ 龍・佐々木（2000）のいう「科学的評価」「実用的評価」の概念整理に従った。評価論の理論的展開については Campbell（1999），Cronbach（1982）を参照。

⑵ ‘Performance Measurement’の訳語を「行政評価」とすることが多いが，「評価」は‘Evaluation’の訳語であり，本来は「業績測定」というほうが望ましいであろう。

⑶ PPBS とこれに至る経緯については，宮川（1999）を参照。

⑷ 本論では，「費用・便益分析」は便益を市場価格に換算する狭義の意味で用い，「費用・効果分析」は便益を代替的な尺度の活用によるものとする。なお，PPBS の時代ではあくまで「価値中立」的な「費用・便益分析」の考え方が基礎にあったのに対し，NPM では「価値中立」的な考え方からの脱却を前提にした「費用・効果分析」的な考え方に依拠することとなった。

⑸ PPBS と NPM 論との立場の相違は，山本（2000）にもみられる。

⑹ 意思決定プロセスの民主化は，NPM 以前からも論じられている。しかし，後述するように，戦略経営プロセスの行政への適用に伴ってその「活用方法」が全く異なるのである。

⑺ マネジメントのフレームワークは，マネジメントを「戦略（strategy）」「内部管理（managing internal components）」「外部マネジメント（managing external constituencies）」の 3 つの類型からみた Allison（1982）をもとにした。

⑻ たとえば，柴山他（2001）を参照。

⑼ 外部マネジメントに住民参加を明示的に取り入れた以下の論旨は，大住（2001a）および大住（2001b）を発展させたものである。

⑽ 住民参画のレベルについての議論は，たとえば Sanoff（2000），King *et al*.（1998）および Lando（1999）を参照。

⑾ 基本政策レベルでの尺度としては，政策課題の抽出や住民・ステイクホルダーとの参加・協働のためのツールとしての活用からいわゆる「社会指標」が用いられることが多い。また，オレゴン・ベンチマークのように将来時点の目標値（target）を呼ぶこともある。「ベンチマーク型評価」はこの意味である。

⑿ 詳細は，Weeks（2000）および各自治体の事例をみていただきたい。

⒀ これは「政治的合理性」であろう。

⒁ 自治体改革では，集権的な改革に限界があることは，CCT からベスト・バリューへの変遷をみれば明らかである。

⒂ 本論では触れられなかったが，協働モデルは Tilburg（オランダ）の例はあまりにも有名である。

⒃ Eugene，Oregon；Sacramento，California；Fort Collins，Colorado の先駆的事例がある。

⒄ 「選択と集中」を前提とした政策領域ごとのプライオリティづけは，しばしば特定の利益集団に不利益をもたらす。これは，住民参加（Citizen-Input）の不完全さのようなかたちでの批判となることが多い。

［文 献］

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.

Aristigueta，M．P．*et al*．(2001)．“The Role of Social Indicators in Developing a Managing for

Results System,” *Public Performance & Management Review*, Vol.24 No.3, pp.254-269.
Campbell,D.T. and M.J. Russo (1999). *Social Experimentation*, Sage Classics 1, Sage Publication.
Cronbach,L,J. (1982). *Designing Evaluations of Educational and Social Programs*, Jossey-Bass.
King, C.S., K.M. Feltey and B.O. Susel (1998). “The Question of Participation toward Authentic Public Participation in Public Administration,” *Public Administration Review*, Vol. 58 No.4, pp.317-326.
龍慶昭・佐々木亮 (2000).『「政策評価」の理論と技法』多賀出版。
Lando, T. (1999). “Public Participation in Local Government,” *National Civic Review*, 88(2), pp.109-122.
宮川公男 (1999)「アメリカ連邦政府の行政改革――GPRA を中心にして」『経済経営研究』Vol.20-1。
大住荘四郎 (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。
―― (2001a).「自治体の構造改革への途」『経済セミナー』No.554, pp.86-93。
―― (2001b).「オープン型システムとしての NPM」『RP レビュー』Vol.4, pp.14-21。
―― (2001c).「日本型 NPM の課題」『ECPR』Vol.2, pp.18-23。
Sanoff, H. (2000). *Community Participation Methods in Design and Planning*, Wiley.
柴山慎一他 (2001).『実践 バランス・スコアカード』日本経済新聞社。
State of Delaware (1999). *Families Count in Delaware, 1999 fact book*, Dover : Author.
State of Delaware (2001). “The Department of Services for Children, Youth and Their Families,” *Strategic Plan Fiscal Year 2001*, Dover : Author.
Stugis, J. (1999). “Families Count in Delaware : One State’s Efforts with an Indicator Initiative,” unpublished Master’s Analytical Paper, University of Delaware.
Wang, X. (2001). “Assessing Public Participation in U.S. Cities,” *Public Performance & Management Review*, Vol.24 No.4, pp.322-335.
Weeks, E.C. (2000). “The Practice of Deliberative Democracy : Results from Four Large-Scale Trials,” *Public Administration Review*, Vol.60 No.4, pp.360-371.
山本清 (2000).『自治体経営と政策評価』公人の友社。