

米国90年代の行政改革

田 辺 智 子

目 次

- I はじめに
- II 連邦政府の行政改革の動向
 - 1 NPRの立ち上げ
 - 2 改革の展開
- III 改革の理念
 - 1 海外の行政改革とニュー・パブリック・マネジメント
 - 2 州・地方政府の行政改革と「政府再生」
 - 3 民間経営手法
 - 4 NPRの改革理念
- IV 90年代の行政改革の評価
 - 1 改革全体の成果と問題点
 - 2 省庁レベルの取組みの評価
 - 3 改革理念の批判と再検討
- V おわりに

業績レビュー」(National Performance Review : 以下「NPR」とする。)という全省庁規模の改革を在任期間を通じて推し進めた。では、この90年代の行政改革は、それまでの改革と比較した場合、どのような特徴があるのだろうか。

世界に目を向けてみると、80年代以降、イギリスやニュージーランドを中心に、それまでの行政運営のあり方を根本から変えるような行政改革が行われてきた。最新の政治学や経済学の成果を取り入れ、民間の経営手法を大胆に導入しようとした新しい改革理念は、「ニュー・パブリック・マネジメント」と呼ばれ、各国政府に大きな影響を与えた。アメリカの90年代の改革も、この世界的な潮流を色濃く反映している点に大きな特色がある。

本稿では、アメリカ90年代の行政改革が、どのような理念に基づいていたかに焦点を当てて紹介し、日本への示唆を探りたい。

I はじめに

アメリカの連邦政府は、20世紀を通じて、ほとんど絶え間なく改革を繰り返してきたという⁽¹⁾。議会は行政の監視に目を光らせ、法改正を繰り返してきたし、時々の大統領も政権の特色を出すために独自の行政改革を導入してきた。90年代も例外ではない。クリントン政権は、行政改革を重要課題の一つと位置付け、「国家

II 連邦政府の行政改革の動向

1 NPRの立ち上げ

(1) 行政改革の始動

クリントン大統領は、1992年の大統領選当時から「政府再生」や「変化」といった言葉をキャッチフレーズとして使い、1万人の連邦政府職員削減や、政府の事務経費の3%削減を公約に掲げていた。これは、共和党が好んで攻撃する

(1) Donald F. Kettl, *Reinventing Government : A Fifth Year Report Card* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1998) p.57.

従来の民主党の「大きい政府」路線と一線を画すうえで、「政府再生」による効率化が格好の公約だったためである⁽²⁾。また、第三の候補であったロス・ペロー氏にかなりの政府批判票が流れたことも、クリントン大統領が当選後に本気で行革に取り組む一因となった⁽³⁾。

クリントン大統領は、就任後間もない1993年3月に、半年間の期限付きでNPRという政府機能の見直し調査に着手した。ゴア副大統領をリーダーとしたプロジェクト・チームが立ち上げられ、各省庁から出向した約250名のスタッフが、予算、人事、調達など政府を横断する制度の見直しと、各省庁ごとの運営の見直しを行った。

それまでの行革では、外部の専門家が委員会形式で提言をまとめることが多かった。これに対しNPRでは、第一線の政府職員をスタッフとしている。その過程では、政府職員、一般市民、民間企業経営者、州・地方政府関係者、海外の行政改革専門家など、幅広い層の意見が吸い上げられた。市民に対しては、政府の無駄や非効率に関して電話や投書を募ったところ、約2万通もの手紙が寄せられたという⁽⁴⁾。また、政府職員や一般市民に改革の哲学を広めるため、タウン・ホール・ミーティングと呼ばれる集會が開催された。集會では、ゴア副大統領が自ら出向いて改革について説明し、職員や市民と意見交換している。

(2) NPR 報告書

この結果、1993年の9月に、『官僚主義から

結果主義へ—より良く機能し、より経費のかからない政府の実現—』と題した報告書⁽⁵⁾が発表された。この報告書では、一般の人にもわかりやすい言葉で政府の現状と問題点が分析されている。そのベースになっているのは、政府の業績が悪い原因は、職員の怠惰や能力不足にあるのではなく、制度に問題があるのだという考え方である。報告書は、問題は「あまりに抑圧的で、ほんのわずかな創造性すら抑えてしまう官僚主義と規則⁽⁶⁾」にあるとしている。そして、行政の改善に成功した内外の政府機関の経験をもとに、以下の4点の基本原則が掲げられた。

【官僚主義をなくす】

それまで連邦政府では、公務員による不正や逸脱した行為を防ぐために、内部規則や監査制度を積み重ねてきた。これが官僚の手足を縛って創造性を摘み取り、政府の機能を損ねている。政府の予算、人事、調達の制度を見直し、職員が規則を守ることに責任を持つのではなく、結果を達成することに責任を持つようにする。

【顧客が第一】

市民は、有権者であると同時に政府サービスの顧客でもある。政府がよりよく機能するためには、顧客の満足度を向上させることが大切である。このために、顧客のニーズを満たすように運営を見直すとともに、市場原理を導入して政府職員が顧客のことを第一に考えるインセンティブを与える。

【職員への権限委譲】

不要な管理職を減らし、現場の職員に権限を

(2) *Ibid.*, p.7.

(3) *Ibid.*, p.2; Christopher H. Foreman Jr., "Reinventing politics? The NPR meets Congress." Donald F. Kettl, John J. DiIulio ed., *Inside The Reinvention Machine* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995) p.158.

(4) 平井文三「アメリカ連邦政府におけるマネジメント改革の動向(1)」『行政とADP』1994.8, p.63.

(5) Al Gore, *From Red Tape to Results: Creating The Government That Works Better and Costs Less* 1993.

(6) *Ibid.*, p. 2.

委譲することによって、第一線にいる職員が自ら決定を下し問題解決できるようにする。職員と管理職が協調し、職員が効果的に働けるように研修などの支援を与える。

【基本に戻る】

施策の内容や仕事のやり方を絶えず見直し、費用の節減に努める。時代遅れの仕事、重複、特殊利益にからむ既得権限は廃止する。生産性の向上のために投資し、費用を削減するために先進技術を採用する。

こうした分析に加え、報告書には政府の改善のために必要な384の具体的提言が盛り込まれている。その内容は、ハチミツへの補助金の廃止（農務省）、国勢調査データの電子的提供の拡大（商務省）といった具体的なものから、省全体の省令や規則の明確化（国務省）といった大きなものまで多様である。また、5年間で25万2,000人の職員を削減する方針が示され、これと提言の実現により、合わせて1,080億ドルの歳出を削減するとしている。

2 改革の展開

(1) 改革の具体化のための体制

NPR では、改革の具体化のためには長い時間と継続した努力が必要という認識のもとに、提言自体は短期間でまとめ、それを実施する過程に力が入れられた。その背景には、過去の行政改革の試みでは、提言をまとめるところまではよくても、それを具体化する体制が不十分だったという問題意識があった⁽⁷⁾。1993年9月の報告書の発表後は、プロジェクト・チームのメンバーのうち約50名はスタッフとして残り、省

庁横断的な改革の実施にあたった。また、毎年秋に、各省庁での改革の進捗状況を集約した報告書を発表している。

各省庁では、次官ないし次官補が業務改善に責任を持つ首席運営官(Chief Operating Officer)に任命された。この首席運営官によって大統領マネジメント会議(President's Management Council)が組織され、全省庁での提言具体化を推進する役割を担った。

ゴア副大統領は、NPR 発足当初から、各省庁に対して実験的な業務改善の試みを行う「政府再生実験室」(Reinvention Laboratory)の設置を奨励していた。具体的な実験室のあり方は各省庁に任されたが、地方出先機関など小さな単位のものから全省庁を巻き込む大きなものまで含め、1998年までに約340の実験室が立ち上げられた⁽⁸⁾。NPR チームから出身省庁に戻った職員達も、この政府再生実験室での改革に加わった。

(2) 改革にかかわる制度改正

NPR では当初、政府内部の運営改善に焦点を当てていたため、法改正なしでも多くの改革を実施できると想定されていた⁽⁹⁾。しかし、幅広い内容を含む提言は、実際には議会の協力なしには実現できないものだった。

クリントン政権は、すべての項目をまとめた一括法案を提出することも可能だった。しかし、医療保険改革が優先されたため、行政改革のための一括法案は作成されなかった。この結果、提言は分野ごと、項目ごとにばらばらに法案化され⁽¹⁰⁾、改革の実現度合いは議会の判断と支

(7) John M. Kamensky, "Role of the 'Reinventing Government' movement in federal management reform." *Public Administration Review* 56(3), 1996, p.248.

(8) James R. Thompson, "Devising administrative reform that works: the example of the Reinvention Lab Program." *Public Administration Review* 59(4), 1999, p.285.

(9) Donald F. Kettl, "Building lasting reform: Enduring questions, missing answers." Donald F. Kettl, John J. DiIulio ed., *Inside The Reinvention Machine* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995) p.69.

表1 国家業績レビューにかかわる主な制度改正

制度改正	時期	概要
政府業績成果法 Government Performance and Results Act, P.L. 103-62	1993年5月成立	省庁に、使命と目標を明確にしたうえで達成状況を測定し、報告することを求めるもの。クリントン大統領の就任以前から議会で提出されていた法案が、国家業績レビューと親和的だったために追い風を受けて成立。
「顧客サービス基準の設定」大統領令12862号	1993年9月	施策の顧客は誰かを特定し、顧客の意見を取り入れてサービス基準を設定することを要求。
連邦職員再編法 The Federal Workforce Restructuring Act, P.L. 103-226	1994年3月成立	連邦政府職員を1999年度末までに27万2,900人削減するため、退職一時金を支払って希望退職を奨励。
連邦調達合理化法 Federal Acquisition Streamlining Act, P.L. 103-355	1994年9月成立	それまで多くの品目について求めていた政府独自の規格を減らし、市販品の調達を増やすなど、調達の規則を簡素化。
政府管理改革法 Government Management Reform Act, P.L. 103-356	1994年10月成立	当初は報告書の提言を幅広く含んだ法案だったが、審議過程で骨抜きにされ、財政制度に焦点を当てたものとなる。

(出典) Christopher H. Foreman Jr., "Reinventing politics? The NPR meets Congress." Donald F. Kettl and John J. DiIulio ed., *Inside The Reinvention Machine* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1995) pp.159-65; NPRの各種報告書をもとに作成。

持に大きく依存することになった。

1993年の報告書では、過去の改革と異なり、大きな機構改革や大統領府の権限強化などは含まれず、その意味では議会の支持を得やすい側面があった⁽¹¹⁾。農務省から食品医薬品局への食肉検疫の移管など、いくつかの小規模の組織再編は提言されていたが、これらは議会や当該省庁の支持を得られず、実現をみしていない。

1993年から2000年までに、NPRの提言の43%を含む92の法案が成立している⁽¹²⁾。議会の合意が得られたものは、以前から議会の支持があったもの、既得権に与える影響が小さいもの、改革にとって象徴的な意味合いのあるものが中心だったと指摘されている⁽¹³⁾。また、大統領の権限で制定できる大統領令やメモランダムについては、同期間中に55本が制定された⁽¹⁴⁾。これらのうち、省庁横断的な制度改正を表1にまとめる。

(3) NPRの性格の変遷

NPRは、クリントン大統領の8年間の在任期間中、継続して取り組まれた。ただし、その間に生じた政治情勢の変化を受け、改革の性格には変遷が見られる。

NPRの立ち上げ当初、ゴア副大統領は政府が「何をするか (what)」ではなく、「どのように仕事をするか (how)」に焦点を当てていた。政府の役割と規模をどう考えるか、すなわち「大きな政府」と「小さな政府」の対立は、民主党と共和党の間で長く論争が繰り返されてきた極めて政治的な問題である。ゴア副大統領は、容易に解決できないこの政治問題を避け、これまで両党の政権が実現してきた政策内容には手をつけず、その実施方法の改善をねらったのである。

ところが、1994年の中間選挙で共和党が40年ぶりに上下両院を制したことで、政府が何をす

(10) Sanford Borins, "New Public Management, North American style." Kate McLaughlin et. al. ed., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects* (London: Routledge, 2002) p.184.

(11) Foreman, *op.cit.* (3), pp.155-56.

(12) NPR ホームページ <<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/appendixc.html>>

(13) Foreman, *op.cit.* (3), p.159.

(14) NPR ホームページ <<http://govinfo.library.unt.edu/npr.whoware/appendixb.html>>

べきかという問題が再びクローズアップされることになった。クリントン政権は、いくつかの施策の廃止を提案することで、政府規模の縮小を意図する共和党の攻撃をかわすことをねらった。このために NPR の第二局面が立ち上げられ、あらゆる施策や政府機関の存在意義が見直された。結局、共和党による連邦施策の大規模な廃止は実現されなかったが、NPR の性格をこの時点で当初の性格に戻すことは難しくなった⁽¹⁵⁾。

また、財政赤字削減のために一層のコスト削減が必要となった1996年には、『政府再生の新段階—財政均衡下の管理—』と題した新たな報告書⁽¹⁶⁾が発表された。財政均衡は、増税や義務的経費抑制を含めた総合的な政策なしには実現できないものだったが、NPR による裁量的経費の削減も、その一環と位置づけられた。

1998年には、改革は第三局面に入る。ゴア副大統領は、それまでの「国家業績レビュー」(National Performance Review : NPR) という名称を「政府再生のための国家パートナーシップ」(National Partnership for Reinventing Government : NPRG) と改め⁽¹⁷⁾、市民の関心の高い、健康、治安、強い経済などの実現を目標に掲げた。この第三段階では、郵便局、国立公園局、食品医薬品局、内国歳入庁など、市民に直接サービスを供給する32の政府機関に改革努力が集中された。これには、次期大統領選への出馬が決まっていたゴア副大統領のために、行政改革が一般のアメリカ人にもたらした成果を明確にするというねらいがこめられていた。

III 改革の理念

アメリカの90年代の行政改革を理解するうえでカギとなるのが、その基本的な哲学や理念である。NPR で採用されたアイディアは、諸外国の行政改革、州・地方政府の行政改革、民間経営手法の3者から得られたといわれている⁽¹⁸⁾。

1 海外の行政改革とニュー・パブリック・マネジメント

(1) 諸外国の行政改革の動向

1980年代以降、多くの先進国では、財政悪化や経済低迷を背景として、大規模な行財政改革が進められた。イギリスやニュージーランドでは、多くの政府部門が民営化され、市場原理や契約を積極的に導入するなど、それまでの政府のあり方を根本から変える改革が実施された。こうした動きは、オーストラリアやカナダ、さらには北欧諸国などに影響を与え、行政改革は世界的な潮流となった。

これらの改革は、伝統的な行政運営とは全く異なる、新しい考え方にもとづいている。それまでの政府部門では、法律や規則で定められた「手続き」に従うことが重視されていた。これに対しこの時期の改革では、政策実施は効率的になされたか、政策によってどのような効果が社会にもたらされたかなどの「結果」を重視する。そして、望ましい「結果」を実現するために、競争や契約など民間企業の経営原理が導入された。各国の改革に共通していたこうした革新的な改革理念は、やがてニュー・パブリック・マネジメント（新しい行政経営理論）と呼ば

(15) Kettl, *op.cit.* (1), p.4.

(16) Al Gore, *Reinvention's Next Steps: Governing in a Balanced Budget World*, National Performance Review, 1996.

(17) 本稿では、この名称変更後の取組みも含めて「NPR」と表記している。

(18) Kamensky, *op.cit.* (7), pp.248-9.

れるようになる。

(2) ニュー・パブリック・マネジメント

ニュー・パブリック・マネジメントは、いまだ発展途上の理論であり、明確な定義は確定していないが、その基本原則は以下のようにまとめることができる⁽¹⁹⁾。

【業績・成果による統制】

伝統的には、政府活動の評価にあたっては、予算や人員などの資源の投入量に着目することが多かった。これに対しニュー・パブリック・マネジメントでは、政府がどれだけ政府サービスを提供したか、それによって社会にどのような成果をもたらされたかに着目する。

政府部門は、公務員による不正や逸脱した行為を防止するために、細かい手続きや規則で管理してきた。例えば、公務員が予算を恣意的に運用しないように、予算費目が細かく定められ、たとえある費目の予算が余っても他の費目に流用できないような制度が作られている。人事についても、採用される人数や人員配置が細かく定められている場合が多い。ニュー・パブリック・マネジメントでは、こうした制度が公務員の創造性を摘み取り、政府の効率性を損ねていると見る⁽²⁰⁾。このため、資源をどのように利用するかについては公務員に裁量を与え、その代わりに、必要な業績を達成することで管理しようと考えられている。

例えば、我が国の独立行政法人のモデルともなったイギリスのエージェンシー制度では、政府がエージェンシーの長と契約を結び、定められた政府サービスを提供させる代わりに、運営上の権限が大幅に委譲されている。

【市場原理の活用】

ニュー・パブリック・マネジメントでは、政

府が政府サービスを独占的に供給していることが、非効率の原因になっていると見る。民間企業は、市場での競争に勝ち抜くために、よりよいものを少しでも安く生産しようとするインセンティブが働く。政府の場合は、他に競争相手がいないため、効率化を促すインセンティブがない。このため、市場原理を導入して民間企業と近い状況を作ることが、政府の効率化につながると考えられている。

【顧客主義への転換】

ニュー・パブリック・マネジメントでは、市民を政府サービスの顧客と捉え、政府内部の都合よりも顧客へのサービスの改善を優先する。顧客へのサービスの質や顧客の満足度を、業績の重要な指標と考えるのである。

【ヒエラルキーの簡素化】

伝統的な行政では、上司から部下へのヒエラルキー（階層）的な指揮命令系統が組織の基本だった。これに対しニュー・パブリック・マネジメントでは、意思決定はできるだけ現場に近い職員が行うべきという考えから、組織のヒエラルキーが簡素化される。

(3) 経済理論の影響

このニュー・パブリック・マネジメント理論には、近年の政治学や経済学の研究成果が反映されている。

理想論からいえば、公務員は何よりも公益のために働くべきものである。しかし、根強い官僚批判に見られるように、現実には必ずしもそうっていない。これは、我が国だけでなく、諸外国でも共通して見られる傾向である。経済学では、官僚も利己心を持ち、自分の利益を最大化するために行動する存在であると想定する。それによって、官僚が国益よりも省益を優先す

(19) ここでの基本原則は、主に大住荘四郎『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、p.1をもとにまとめた。

(20) Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2001) p.28.

るような状況がなぜ起こるかが説明でき、その改善策も示唆されるのである。

例えば、様々な契約関係を分析するために発展したプリンシパル・エージェント理論を用いると、政治家と官僚の関係は次のように説明できる⁽²¹⁾。政治家は官僚に対し、政策の実施を委託する。しかし、官僚も自らの利益を優先するため、政治家の意図を離れて自分達に都合の良いように行動する可能性がある。官僚のほうが政策実施に関しては専門家であり、情報も多く持つ状況では、官僚が政治家の意図どおりに行動しているかどうか監視するのは難しい。

では、どのようにしたら官僚の行動をコントロールできるのだろうか。一つの方法は、官僚が達成すべき業績を明確に定義し、その達成度合いを監視することである。このためには、政策実施を委託する際に契約というかたちで求める業績水準を明らかにしたり、政策評価によって業績を測定することが有効な手段となる。また、政策に関する情報をできるだけ公開させ、政治家と官僚の情報量のギャップを縮小することも、監視のために役立つ。

こうした考え方が、先に見た業績・成果による統制というニュー・パブリック・マネジメントの原理に反映されているのである。イギリスやニュージーランドでは、行政改革にあたって、このような最新の研究成果を直接応用して制度設計が行われている。

2 州・地方政府の行政改革と「政府再生」

(1) 「政府再生」の潮流

NPR に影響を与えた二番目の要素は、州や地方政府による行政改革である。

1980年代から、アメリカ各地の州や市町村で

は、様々な革新的な行政改革の取り組みが見られた。こうした取り組みを奨励するために、優れた行政改革の取り組みを表彰する「イノベーション・イン・アメリカン・ガバメント」という賞が、フォード財団の後援によって1986年に導入された。この賞は、毎年1,500件もの応募があるほど、地方政府関係者の間に定着した⁽²²⁾。州・地方政府の優れた改革事例は、こうした表彰や地方政府関係者のネットワークを通じて共有されるようになった。

1992年になると、州・地方政府の行政改革を紹介した一冊の本がベストセラーとなった。コンサルタントのデビッド・オズボーンとテッド・ゲブラーがまとめた『政府再生 (Reinventing Government)』⁽²³⁾ である。彼らは、優れた改革事例を分析し、政府が将来的に最も優れた成果を生み出すためには企業家的 (entrepreneurial) であるべきだとし、そのための原則を次の10点にまとめた。

- ① 政府という船を漕ぐよりも舵取りをする。
- ② 地域社会に権限を与え、参加を促す。
- ③ 独占よりも競争を促進する。
- ④ 規則よりも組織の使命を重視する。
- ⑤ 投入資源ではなく成果に焦点を当てる。
- ⑥ 官僚ではなく顧客のニーズを満たす。
- ⑦ 支出するだけでなく収入を増やす。
- ⑧ 問題が起きるより前に予防する。
- ⑨ 組織階層を減らし分権化する。
- ⑩ 市場原理を活用する。

これらの原則は、前節でみたニュー・パブリック・マネジメントの基本原則と、多くの点で重なり合うものとなっている。

アメリカでは、この本のタイトルからとった「政府再生」という言葉が、新しい行政運営理

(21) Kamensky, *op.cit.* (7), p.251などを参照した。

(22) Borins, *op.cit.* (10), p.183.

(23) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992). (邦訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター, 1995)

念を指す言葉として定着した。ニュー・パブリック・マネジメントという用語は、イギリスで最初に用いられた後⁽²⁴⁾、日本を含む世界中に広まったが、アメリカでは、ほぼ同じ概念が「政府再生」と呼ばれた⁽²⁵⁾。つまり、「政府再生」は、ニュー・パブリック・マネジメントのアメリカ版といってよいだろう。

(2) NPR への影響

連邦政府の90年代の行政改革にも、この「政府再生」の影響を色濃く見ることができる。クリントン大統領は、アーカンソー州知事時代に、「政府再生」に沿った経営改善を実践していた⁽²⁶⁾。彼は、大統領選への出馬にあたって「政府再生」をキャッチ・フレーズに採用し、連邦政府の改革を公約としたのである。『政府再生』の著者の一人であるオズボーンは、民主党系シンクタンクである進歩政策研究所 (Progressive Policy Institute) に近い立場で働いていたこともあり、NPR でもアドバイザーに就任している。

また、NPR の実施にあたって直接的なモデルとされたのが、テキサス州の行政改革である⁽²⁷⁾。巨額の財政赤字を抱えていた同州では、「テキサス業績レビュー」(Texas Performance Review) とよばれる改革が、1991年から実施された。州の会計検査院長ジョン・シャープ氏をトップに、104名の職員や政府専門家からなるプロジェクト・チームが形成され、政府活動の徹底的な見直しが行われた。この方式が、ゴア

副大統領をトップとする NPR の実施方式に、そのまま受け継がれているのである。

3 民間経営手法

ニュー・パブリック・マネジメントはもともと、結果指向の行政を実現するために、民間企業の経営手法を取り入れている。アメリカは、諸外国と比較した場合、特にこの傾向が強いという事情があった。

連邦に先行した州・地方政府の行政改革では、1982年に出版された『卓越性の追求 (In Search of Excellence)』⁽²⁸⁾ という本が大きな影響を与えている。この本は、超優良企業を対象とした調査から、成功した企業は従来の経営理論の常識に反した経営を行っていることを明らかにした。これらの企業には、企業家精神を失わず、手続きよりも行動を重視し、顧客に密着し、管理部門が小さいなどの特徴があった。こうした考え方が、そのまま政府部門の改革にも取り入れられたのである⁽²⁹⁾。

さらに連邦政府の行政改革では、民間企業で実践されていた経営改善手法が参考にされている。アメリカの企業は、1980年代までに日本など外国企業の激しい追い上げを受け、大胆な合理化を進めていた。そのための手法の一つが、ビジネス・プロセスを根本から見直し再構築するリエンジニアリング (reengineering) である。TQM (Total Quality Management) と呼ばれる品質管理も普及した。これは、日本で一般的だった現場の職員による継続的な品質改善運動

⁽²⁴⁾ Christopher Hood, "A public management for all seasons?" *Public Administration* 69, Spring, 1991
が、New Public Management という用語を最初に使った文献とされる。

⁽²⁵⁾ Kamensky, *op.cit.* (7), p.249 では、「政府再生」アプローチが海外ではニュー・パブリック・マネジメントと呼ばれたと指摘し、両者を同一のものと見ている。

⁽²⁶⁾ Kamensky, *op.cit.* (7), p.248.

⁽²⁷⁾ 平井 前掲注(4), p.62.

⁽²⁸⁾ Thomas J. Peters and Robert H. Waterman, *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies* (New York: Harper & Row, 1982) (邦訳『エクセレント・カンパニー—超優良企業の条件—』講談社, 1983)

⁽²⁹⁾ 平井文三「アメリカ連邦政府におけるマネジメント改革の動向(4)」『行政とADP』1994.11, p.59.

が、「カイゼン」という日本語とともにアメリカの経営現場に紹介されたものである。

多くのアメリカ企業が、こうした合理化努力によって業績を回復している。この民間の成功体験が、連邦政府の行政改革にあたっても参考とされたのである。アメリカは、もともと諸外国に比べ、民間の経営手法を公的部門に導入するのに積極的な風土があったといわれている⁽³⁰⁾。ゴア副大統領は、NPR 報告書の準備段階で、ジェネラル・エレクトリックやゼロックスなどの大企業の幹部と直接接触し、改革についての薫陶を受けている⁽³¹⁾。

4 NPR の改革理念

(1) NPR の理念

NPR が立ち上げられたのは、1993年の春である。その時点までには、これらの3つの改革動向—諸外国の行政改革、州・地方政府の行政改革、民間企業の経営改革—は、すでに多くの実践を積み重ねていた。NPR は、先に触れたように、その提言を練る段階で、広範にアイデアを募っている。政府職員や市民に加え、民間企業経営者、州・地方政府の関係者の意見も聴取され、海外の事例も調査された。

この結果、NPR には、様々な改革理念が混じりあったかたちで反映されている。1993年秋に発表された最初の報告書の基本理念は、先に見た「官僚主義をなくす」、「顧客が第一」、「職員への権限委譲」、「基本に戻る」の4つである。そこには、前節までで見たニュー・パブリック・マネジメント、「政府再生」、民間経営のエッセンスを見ることができるだろう。

ただし NPR は、このように多様な源流を持つため、必ずしもアイデア相互に整合性がな

く、矛盾しかねない要素を合わせ持っている⁽³²⁾。例えば、職員に権限を委譲して力を与えるという方向性は、職員の士気を弱めかねないダウン・サイジング（職員の削減）とは矛盾する。この雑多な性格が、NPR の性格を複雑なものにしている。

(2) アメリカにおけるニュー・パブリック・マネジメントの特徴

ニュー・パブリック・マネジメントの原型となったイギリスやニュージーランドと比較した場合、アメリカ連邦政府の行政改革には、いくつかの特徴的な点が見られる⁽³³⁾。

まず興味深いのは、官僚を敵対視せず、その力を活かそうとしている点である。経済理論を改革の下敷きとしたイギリスやニュージーランドでは、公務員は利己的に行動するものだという公務員への不信を出発点として制度設計している。これに対し NPR では、政府には優秀な職員が大勢おり、政府の業績が悪いのは職員に問題があるのではなく制度が悪いのだ、という立場が強調されている。

上からの改革ではなくボトム・アップの性格が強い点も、一つの特徴である。現場での継続的な品質改善運動などの民間経営の発想が強く、しかも官僚性善説に立っているため、現場の職員の自発性を活かそうとするものとなっている。

また、アメリカの場合、政府部門がもともと小さかったことを反映し、民営化は改革の重要な要素となっていない。

(3) 過去の行政改革との比較

アメリカ政府は、これまで、数々の行政改革を試みてきた。ブルッキングズ研究所のポール、

⁽³⁰⁾ 「アメリカのガバナンス改革」『公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究』（NIRA 研究報告書）総合研究開発機構，2002.1，p.96-97.

⁽³¹⁾ Kamensky, *op.cit.* (7), p.248.

⁽³²⁾ Kettl, *op.cit.* (1), p.3.

⁽³³⁾ 以降は、Borins, *op.cit.* (10), p.184, 186 を参考。

ライトは、『改革の潮流 (The Tides of Reform)』という本の中で、アメリカでは「科学的管理」、「情報公開と透明性」、「無駄の排除」などの異なる改革哲学が、潮の満ち干のように高まっては引くのを繰り返してきたと指摘する⁽³⁴⁾。では、このように常に改革を繰り返してきたアメリカにあって、90年代に展開された NPR は、どのような特徴を持っているのだろうか。

過去の行政改革では、ほとんどの場合、それまでの制度に新しい法律や規則、ヒエラルキーを付け加えるものだった⁽³⁵⁾。これに対し NPR では、ニュー・パブリック・マネジメントの原理を反映し、規則を取り除こうとしている点が大きな違いといえる。

もう一つの違いは、大規模な機構改革を含んでいない点である。それまでの行政改革の経験からは、省庁の改廃や再編は政治的に難しい場合が多く、成功したとしても組織のあり方に大きな影響をもたらすことはまれだったと指摘されている⁽³⁶⁾。NPR では、小規模な地方支局などの改廃や省庁内部における機構改革はあっても、省庁の数や所掌を大きく変えるような改変は行われていない。

前述のライトの『改革の潮流』では、NPR の示す「管理の自由化」という哲学は、「科学的管理」、「無駄の排除」、「情報公開と透明性」に次ぐ 4 つ目の潮流として描かれている。今後は NPR の哲学も、他の改革哲学と同様に、満ち干を繰り返していくのかもしれない。

IV 90年代の行政改革の評価

1 改革全体の成果と問題点

では、以上のような理念のもとに展開されたクリントン政権の行政改革は、どのような成果をもたらしたのだろうか。ここでは、NPR を総合的に評価した代表的なものとして、NPR チーム自身による総括⁽³⁷⁾ と、ウィスコンシン大学のドナルド・ケトル教授による評価⁽³⁸⁾ をもとに、改革全体の成果をまとめる。

(1) ダウン・サイジングの功罪

NPR では、政府のあらゆる分野において、多様な取組みが行われた。しかし、中でも最も関心を集めたのが、ダウン・サイジングである。NPR では、弊害の多い解雇を避けるため、最大 2 万 5,000 ドルの退職奨励金を支払って職員の自発的離職を促す、バイ・アウトと呼ばれる制度が導入された。1993年の報告書では、軍人以外の政府職員（郵便部門は含まない）を 25 万 2,000 人削減する目標をうたった。この目標は、バイ・アウトを制度化した「連邦職員再編法」(Federal Workforce Restructuring Act) では、さらに 27 万 2,900 人に膨らんでいる。ダウン・サイジングの規模は、改革の最も明確でわかりやすい指標であったため、その成果を測るリトマス試験紙として関心が集中することになった⁽³⁹⁾。

最終的には、1993年から2000年までの 8 年間に、42 万 6,200 人の職員が削減された⁽⁴⁰⁾。これ

⁽³⁴⁾ Paul C. Light, *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995* (New Haven: Yale University Press, 1997).

⁽³⁵⁾ *Ibid.*, p. 3.

⁽³⁶⁾ John M. Kamensky, "The best-kept secret in government." Patricia W. Ingraham et. al. ed., *Transforming Government: Lessons from The Reinvention Laboratories* (San Francisco: Jossey-Bass, 1998) p. 88.

⁽³⁷⁾ NPR ホームページ<<http://govinfo.library.unt.edu/npr/>>

⁽³⁸⁾ Kettl, *op.cit.* (1). 民間シンクタンクのブルッキングズ研究所のプロジェクトとしてまとめられたもの。

⁽³⁹⁾ Kettl, *op.cit.* (1), p.18.

はレーガン政権期の削減数6.8万人⁽⁴¹⁾を大きく上回る数字であり、政府は50年代以来の規模にまで縮小した。しかし、この成果には、いくつかの問題点や留保がある。

第一は、国防総省の職員が、削減人数の約3分の1を占めた点である。冷戦の終結による国防費の削減により、国防総省はクリントン大統領の就任以前から減少傾向にあった。このため、NPRが成果としているものは、実はNPRがなくても実現したはずのものだったという批判がある。ただしケトル教授は、NPRによって国防関係での削減速度が増したうえ、他の省庁にも削減が広がったと指摘している⁽⁴²⁾。

第二は、実際に削減された職員と、当初想定された削減対象との間にずれがある点である。NPRでは、予算や調達、人事など、職員を管理するための職員が積み重ねられていることが問題視されていた。この部分を簡素化することが当初のねらいであり、約25万人の削減目標も、これをもとに算定したものであった⁽⁴³⁾。しかし、実際にはバイ・アウトの制度上、削減されたのは自発的に転職を選んだ職員であり、必ずしも計画的に削減対象が絞られたわけではなかった。削減はほぼ全省庁に及んだが、削減規模は省庁によって大きなバラつきがある。また、一つの省庁の中では、組織のヒエラルキーを簡素化するために中間管理職層を減らすことが想定されていたが、実際には勤続年数の少ない現場レベルの職員の削減が大きかった⁽⁴⁴⁾。

第三に、ダウン・サイジングには、職員の士気を弱めたり、経験のある職員が蓄積してきた「組織としての記憶」を損ねるなどの弊害があった。政府職員に対するアンケート調査によれば、51%の職員がダウン・サイジングによって組織の記憶や知識が深刻なダメージを受けたと答えている⁽⁴⁵⁾。

(2) コストの削減

NPRの総括によれば、提言の3分の2以上が実現し、その結果1,360億ドルのコストが削減されたという。しかし、削減額は試算方法によって違ったものになるうえ⁽⁴⁶⁾、NPRチームによる試算は正当化できないという指摘もある⁽⁴⁷⁾。

そもそも、行政改革によるコスト削減額を正確に算定するのは技術的に極めて難しい。行革が行われなかった場合のコストがいくらになっていたかは誰にも分からないうえ、現行の政府の会計方式では、特定分野でのコスト削減額を計測できない場合が多いためである⁽⁴⁸⁾。

(3) 内部規則の緩和

NPRでは、職員の創造性を損ねる元凶とされた人事や調達などの制度が見直された。この内部規則の簡素化は、NPRが目に見える成果を上げたと評価されている点である。NPRの総括によれば、64万ページの省庁内部の規則が廃止された。人事関係では、法律や人事管理庁

(40) NPR ホームページ

<<http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/appendixf.html>>

(41) 安井明彦「米国の行政改革」『富士総研論集』27号, 1997.7, p.87.

(42) Kettl, *op.cit.* (1), p. 18.

(43) Kettl, *op.cit.* (1), p. 17.

(44) *Ibid.*, pp.19-20.

(45) The Merit Systems Protection Board, *The Changing Federal Workplace: Employee Perspectives*, 1998, p.29.

(46) 安井 前掲注(41), p.91.

(47) General Accounting Office, *NPR Savings Estimates*. GGD/AIMD-96-149R, 1996.

(48) Kettl, *op.cit.* (1), p.22.

の規則に加えて用いられていた1万ページにのぼる連邦人事管理マニュアルが廃止されている。これらの結果、1997年までに296億ドルが削減されたという⁽⁴⁹⁾。

ゴア副大統領は、NPRの立上げ当時、政府の過剰な内部規則の一例として、灰皿の規格を好んで取り上げていた。改革前は、灰皿にまで9ページにも及ぶ詳細な政府規格があったのである。調達規則の簡素化により、こうした非合理的な規則が改められた。

(4) 結果による管理と顧客重視

政府に結果指向の文化を醸成するために導入されたのが、「政府業績成果法」(Government Performance and Results Act: 以下「GPRA」とする。表1参照)である。しかし、GPRAの施行にあたっては7年間の準備期間が用意されたため、本格的な運用が始まったのは1999年からである。このため、その成果を評価するのは時期尚早といえるだろう。またNPRでは、サービス向上のために、大統領令で省庁に顧客サービス基準の作成を求めた。この結果、NPRの総括によれば、2000年までに570の政府組織で4,000以上の顧客サービス基準が作成された。例えば、「税金還付を40日以内に行う(内国歳入庁)」、「電話、ファックス、ディスクなど、顧客の求めるどのような手段でもデータを提供する(労働統計局)」などの規程がある⁽⁵⁰⁾。

(5) ブルッキングズ研究所による成績表

ケトルは、NPRの成果を、アメリカの大学の成績表になぞらえてAからDまでの4段階で評価している⁽⁵¹⁾。結果は、ダウン・サイジン

グがB、調達改革がA、顧客サービスがB⁺などとなっており、総合評価としてはBが与えられている。興味深いのは、行革の成果そのものだけでなく、改革の進め方や政府の姿勢も評価している点である。議会との連携が必ずしもうまくいかなかった事情を反映し、議会関係に対する評価はDである。しかし、過去のどの政権よりも行革に対して高いレベルの関心を長期にわたって継続したことが評価され、政府の努力に対しては最高のA⁺が与えられている。

(6) 評価の限界

NPRでは、当初から、改革には長い時間がかかることと認識されていた。改革の成果が明らかになり、評価が可能になるまでにも、長い期間が必要と考えるのが自然である。アメリカに先行して行政改革を進めたオーストラリアでは、成果についての本格的な評価が行われるまでに10年近くかかっている⁽⁵²⁾。またアメリカの場合、NPRの性格が時とともに変わっていったことも、その評価を難しくしている⁽⁵³⁾。

2 省庁レベルの取組みの評価

(1) 省庁レベルでの改革

アメリカの行政改革を他国と比較した場合、ボトム・アップの性格が強い点は、先に指摘したとおりである。政治主導で行われた省庁横断的な改革だけでなく、各省庁の現場での業務改善も、NPRの重要な要素であった。こうした個別の改革事例にも目を向けないと、NPRの成果の重要な部分を見落とすことになる。

NPRは、過去の行政改革と異なり、現場の公務員に好意的に受け入れられたという⁽⁵⁴⁾。

⁽⁴⁹⁾ Kettl, *op.cit.* (1), p.17.

⁽⁵⁰⁾ Al Gore, *The Best Kept Secret in Government*, National Performance Review, 1996, p.31.

⁽⁵¹⁾ Kettl, *op.cit.* (1), p.ix.

⁽⁵²⁾ Kamensky, *op.cit.* (36), p.78.

⁽⁵³⁾ Kettl, *op.cit.* (1), p.58.

⁽⁵⁴⁾ Kettl, *op.cit.* (9), p.11.

政府の仕事のやり方に疑問を感じ、改善のためのアイデアを持っていた公務員は大勢おり、NPR は彼らを後押しするものだったためである。

各省庁では、過剰な内部規則を緩和し、企業家的な発想による政府再生をバックアップするために、300以上の政府再生実験室が作られた。ケトルは、NPR の最も注目すべき点は、何千人もの政府職員が政府再生実験室で見た創造性にあると述べている⁽⁵⁵⁾。省庁では、NPR の提言にない改革も自主的に始められたという⁽⁵⁶⁾。アメリカでは、上層部の職員は政治的任用が多いが、そうした政治任用者がリーダーシップを取るケースも、現場の職員が率先して改革に取り組むケースもあった⁽⁵⁷⁾。

ゴア副大統領は、こうした自主的な改革の取り組みを奨励するため、ハンマー賞という賞を設けている。これは、NPR の理念に沿って官僚主義の打破、顧客重視、職員への権限委譲などを進めた職員のグループを表彰するもので、1994年から2000年までに1,378の賞が与えられた。

(2) 改革の事例

改革の具体的な姿を見るために、ここでは二つの組織を取り上げて紹介する。

【退役軍人省のニューヨーク支局⁽⁵⁸⁾】

退役軍人への年金や保険などの事務を担当する退役軍人省のニューヨーク支局は、ゴア副大統領によるハンマー賞を最初に受賞したグループである。当時のジョー・トンプソン支局長が、民間企業で効果を発揮した品質改善運動を知り、

自らの組織に応用しようとしたのがきっかけだという。

それまでは、本部の指導によって、顧客である退役軍人に直に接する部門と、受益請求を審査する部門が分かれていた。このため、退役軍人が審査状況について照会しても、審査担当者が直接対応しないため、質問に答えられなかったり、毎回別の職員に最初から説明しなおす必要があったりして、退役軍人の不満は大きかった。また、審査部門の中では作業が26もの工程に細分化されていたため、時間がかかるうえに間違いが多かった。

こうした状況に対し、顧客と職員の双方を満足させるような改善方法を考えた結果、問い合わせを受ける部門と審査部門を統合し、一つの請求を一人の職員が最初から最後まで担当するシステムを導入した。さらに、26あった審査工程を4にまで減らし、チーム制で審査作業にあたることにした。一般にアメリカでは、日本と比較して職場での個々の職員の独立性が高い。このようなチーム制の導入は、他の再生実験室でも多く見られた手法であった。

この改革実施の2年後には、審査のスピードはそれ以前に比べ35%改善し、保留にされる請求は29%減少した。ちなみに、同じ期間に、職員は25%削減されている。このニューヨーク支局の方式は、1997年には他のすべての支局でも採用されることになった。

【内務省開拓局⁽⁵⁹⁾】

内務省の開拓局は、1902年に設立された西部のダム建設を担当する機関である。水資源開発

⁽⁵⁵⁾ Kettl, *op.cit.* (9), p.73.

⁽⁵⁶⁾ Kamensky, *op.cit.* (36), p.69.

⁽⁵⁷⁾ Kamensky, *op.cit.* (36), p.71.

⁽⁵⁸⁾ この項は、Thompson, *op.cit.* (8), pp.287-88 ; Kamensky, *op.cit.* (36), p.73 をもとにした。

⁽⁵⁹⁾ この項は、Kamensky, *op.cit.* (36), p.70 ; John D. Donahue ed., *Making Washington Work : Tales of Innovation in the Federal Government* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press) Ch.9 をもとにした。

や洪水防止のためのダムを建設してきたが、市民の環境意識の高まりなどのために批判が大きくなっていった。また、長年のダム建設の結果、ダムに適した土地が少なくなり、事業の効率も落ちていた。このため、1980年代には開拓局の任務は、新たなダムの建設から、既存のダムや自然資源の管理に大きく軸足を移した。しかし、従来どおりの組織は、任務の転換に適切に対応できていなかった。

NPR 報告書では、開拓局の使命を見直すことが提言の一つとして盛り込まれていた。1993年に任命されたダニエル・ピアード開拓局長官は、職員の意見を積極的に求めて改革案の作成にあたった。この改革案に沿って、内部機構が抜本的に改革された。デンバーにあった本部オフィスの権限を26の地域支局に大幅に委譲し、本部はこれらの支局に有償でサービスを提供するサービス・センターとなった。複雑で7段階もの階層に分かれていた内部組織は簡素化され、最高でも3段階の階層になった。この結果、魚がダムを越えて上流に移動できるようにするための魚道の建設のために、以前なら3年もかかっていたものが6ヶ月で済むようになった。ピアード長官は、失敗を恐れず新しい試みに挑戦するよう管理職に奨励し、組織文化を変えようと試みている。

(3) 一様でない改革の成果

このように、いくつかの省庁で劇的な成果を上げた一方で、改革への取組みやその成果には、省庁によって濃淡があったと指摘されている。ケトル教授によれば、ゴア副大統領の強力なリーダーシップの影響もあって省庁の長官はNPRに熱心に取り組んだが、その下の政治的任用者のレベルでは、必ずしも改革に対して高い優先順位が与えられていなかった⁽⁶⁰⁾。このことが、成果に濃淡をもたらしたという。

政府職員を対象としたアンケート調査によれば、職員のNPRに対する認識には、所属機関で行政改革が重視されていたかどうかによって、大きな差が出ている。自分の省庁でNPRに優先順位が与えられていたと答えた職員では、35%がよい方向の変化があったと答え、69%が過去2年間に所属機関の生産性が向上したと答えている。これに対し、優先順位が与えられていないと答えた職員では、よい方向の変化があったとしたのは10%、生産性が向上したと答えた者は32%にとどまった⁽⁶¹⁾。このことから、トップレベルの改革意識が徹底されていれば、成果はもっと上がっていたかもしれないことが示唆される。

3 改革理念の批判と再検討

本稿は、NPRの改革理念に焦点を当てて紹介してきた。では、この改革理念は、どのように評価されているのだろうか。ニュー・パブリック・マネジメントや「政府再生」は、新しい理念であるがゆえに、多くの批判を受け議論の対象となってきた。ここでは、改革理念そのものの妥当性に対する批判と、そのアメリカへの適用にあたって生じた問題に分けて考えることにする。

(1) 改革理念に対する批判

ニュー・パブリック・マネジメントやそのアメリカ版である「政府再生」は、伝統的な行政学とまったく異なる発想に基づくために、一部の研究者からは、根本的な批判が投げかけられている。

まず、伝統的な行政運営を正当視する立場からは、公務員は本来、顧客の要求ではなく大統領に始まる指揮命令系統に従うべきという主張がある⁽⁶²⁾。この立場に立てば、現場の職員に権限を委譲するのは好ましくなく、民間経営手

⁽⁶⁰⁾ Kettl, *op.cit.* (1), p.34.

⁽⁶¹⁾ The Merit Systems Protection Board, *op.cit.* (45), p.viii.

法の導入も疑問視される。また、これまで公務員の不正や逸脱を防ぐために導入してきた規則や監視の仕組みを取り払うと、公務員の行動を効果的にコントロールできなくなる恐れがある⁽⁶³⁾。

さらに、市民を政府サービスの顧客としてのみ捉えるのは一面的な見方だという批判がある⁽⁶⁴⁾。市民には、サービスの直接の受益者としての顔だけでなく、納税者や市民としての顔もある。顧客であればサービスの改善だけを求めればよいが、納税者としては、税金が適切に使われているかも監視する必要がある。市民の立場からすれば、公平性や意思決定への参加の機会が与えられているかなども大きな関心事となる。

これらの懸念の根本にあるのは、ニュー・パブリック・マネジメントでは、効率性を重視するあまり、民主性や公正、公平性などの他の価値が犠牲になるのではないかという問題意識であろう⁽⁶⁵⁾。人々は政府に対し、意思決定の民主性、すべての人を平等に扱う公平性、不正や汚職をしない公正さ、より少ない予算で政策効果を上げる効率性など、様々な価値を同時に求めている。しかし行政学者は、これらの価値は必ずしもすべて同時に実現できるとは限らないことを指摘している⁽⁶⁶⁾。

(2) アメリカへの適用にあたっての問題点

次に、改革理念そのものの是非ではなく、アメリカへの適用にあたって生じた問題点を見て

みよう。

第一にあげられるのは、NPRが海外、州・地方政府、民間経営の様々な改革理念の寄せ集めであったため、全体に必ずしも整合性がなく、矛盾する要素を合わせ持っていた点である。NPRの最初の報告書は、タイトルに「より良く機能し、より経費のかからない政府の実現」をうたっている。しかし、より良い機能のためには職員に権限を委譲しモチベーションを与える必要がある一方で、経費の削減のためには不要な施策を廃止し職員を削減する必要がある、これが職員の士気をそぐ恐れがある⁽⁶⁷⁾。

第二は、NPRの期待する創造性に応えられるだけの能力が、職員に備わっていたのかという疑問である。レーガン政権期には、小さい政府の追求のために解雇が行われ、職員の能力構築が軽視されたと指摘されている⁽⁶⁸⁾。長年の職員軽視で能力水準が落ちたあとで突然、創造性を発揮しろと要求しても、無理があった可能性がある。

第三は、アメリカでは市民への直接のサービス提供は州や地方政府が担うことが多く、連邦政府は顧客サービスの改善を目指すには、顧客と遠すぎるという問題である⁽⁶⁹⁾。アメリカでは、もともと連邦政府の役割が限定されているが、近年ではますます、連邦政府の役割が補助金の提供や政策方針を決めるなどの間接的な役割に特化するようになっている。

第四に、厳格な三権分立制をとるアメリカでは、業績による管理を一元的に行うのが難しかっ

⁽⁶²⁾ Ronald C. Moe, "The 'Reinventing Government' exercise: misinterpreting the problem, misjudging the consequences." *Public Administration Review* 54(2), 1994, p.116.

⁽⁶³⁾ Gerald Garvey, "False promises: the NPR in historical perspective." Donald F. Kettl, John J. DiIulio ed., *Inside The Reinvention Machine* (Washington, D. C.: The Brookings Institution) p.103-4.

⁽⁶⁴⁾ Ewan Ferlie et. al. ed., *The New Public Management in Action* (New York: Oxford University Press, 1996) p.213.

⁽⁶⁵⁾ *Ibid*, p.213.

⁽⁶⁶⁾ Behn, *op.cit.* (20), p.15; James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 2000) p.331.

⁽⁶⁷⁾ Kettl, *op.cit.* (1), p.3.

た点である。NPR では、1996年からイギリスのエージェンシー制を模したPBO (Performance Based Organization) という組織を導入した。PBO では、業績目標や予算が、親省庁との契約というかたちで一元的に管理される。しかし、アメリカの場合、予算の決定権が議会にあり、業績目標の設定にあたっては議会に発言権があるため、こうした制度がなじみにくいと指摘されている⁽⁷⁰⁾。

(3) ブッシュ政権下の動き

2001年の共和党ブッシュ政権の誕生によって、クリントン政権のNPR は凍結されることになった。GPRA など立法化された部分については存続するが、大統領の主導で行われていた取り組みは終了した。

ブッシュ大統領は、選挙期間中からクリントン政権の行政改革を批判していたが、自らもGPRA の徹底や、重複した施策の整理などの改革を公約していた⁽⁷¹⁾。就任後の2001年8月には、改革の方針を示した大統領マネジメント・アジェンダを発表している。そこでは、「市民本位」、「結果指向」、「市場原理の活用」の三つを原則とし、財政や人事の規則を緩和して公務員に管理の自由を与える提案が含まれていた⁽⁷²⁾。

改革の実施体制としては、NPR のようなプロジェクト・チーム方式はとらず、行政管理予算局や人事管理局などの既存の機関を活用している。ただし、クリントン政権で設置された首

席運営官と大統領マネジメント会議については、そのまま存続させている⁽⁷³⁾。また、ブッシュ大統領のお膝元であるテキサス州は、NPR のモデルともなった行政改革の先進州であるが、同州で改革にかかわっていたアルバート・ホーキンス氏が大統領補佐官に任命されている⁽⁷⁴⁾。

以上からわかるように、ブッシュ政権では、クリントン政権の行政改革を批判してはいるが、採用している改革路線は依然としてニュー・パブリック・マネジメントや「政府再生」に沿ったものとなっている。ニュー・パブリック・マネジメントは世界的な潮流であり、いまだその流れは引いていないといえるだろう。

V おわりに

最後に、以上で見たアメリカの経験から得られる日本への示唆をまとめて、結びとしたい。

まず何よりも日本では、ニュー・パブリック・マネジメントの本質を今一度、理解し直す必要があるのではないだろうか。わが国でも、1990年代後半からニュー・パブリック・マネジメントが紹介されるようになり、地方自治体でも中央省庁でも導入が進んでいる。しかし、こうした改革の中には、必ずしもニュー・パブリック・マネジメントとは言い切れない、従来型の手法も含まれると指摘されている⁽⁷⁵⁾。

特にアメリカ型のニュー・パブリック・マネジメントに着目した場合、日本にとって示唆的

(68) Garvey, *op.cit.* (63), p.102.

(69) Kettl, *op.cit.* (9), p.57.

(70) Alasdair Roberts, "Performance-Based Organizations : Assessing the Gore plan." *Public Administration Review* 57(6), 1997.

(71) Borins, *op.cit.* (10), p.190.

(72) Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *The President's Management Agenda* Fiscal Year 2002.

(73) 吉牟田剛「ブッシュ政権下の米連邦政府マネジメント（改革）に関する動向」『季刊行政管理研究』97巻, 2002, p.57.

(74) 同上, p.61.

(75) 新川達郎「NPM 型行政改革に関する一考察」『同志社法学』54巻4号, 2002, p.106.

なのは、公務員を敵対視せず、その力を前向きに生かしている点であろう。行政改革といえば、官僚の抵抗で骨抜きにされるというのが、わが国の常であった。しかし日本にも、現状に問題を感じ、改革を実現したいと考えている公務員は存在している⁽⁷⁶⁾。彼らの力を活かすためにも、公務員を巻き込み、ボトム・アップで改革を進めたアメリカのやり方は参考になるだろう。

また、わかりやすい理念を示し、トップが自ら説明し啓蒙した NPR の手法も、学ぶべき点の一つである。ゴア副大統領は、政府職員や一般市民と直接対話し、改革理念の普及に努めた。ニュー・パブリック・マネジメントの哲学に沿って組織文化を変えるためには、こうした姿勢が大きな意味を持つのではないだろうか。

(たなべ さとこ・経済産業課)

⁽⁷⁶⁾ 上山信一「米国式『行政バリュー改革』のすすめ」『中央公論』1998.11, p.68