

といっていますが、これくらいの値段で勝負しようとして決めて、それに向けて努力するわけです。積み上げて幾らというのが今の予算折衝の方法ですが、そういう発想を変えなければいけない。NPMは、プロセスには口を出すなということ。そのかわり成果については文句言ってくれなさいと。ところが、市民オンブズマンの活動は、そのプロセスである食料費を何に使ったかに焦点があります。それは開かれた市政でいいことですが、NPMを突き詰めていくと、そこを追求すると、従来の手続型行政を維持することになります。

従来型のシステムを維持したまま、NPMの成果志向とか顧客志向のいいところだけを導入できないか、と考えたのは日本の主流ですが、そんなことはできないのです。しかし、同時に議会筋も関心があるのは、職員が飲み食いしたかどうか、海外調査でビジネス料金で行っていないかであり、調査で成果があったかということの関心は、持たない人が結構多いのではないのでしょうか。

② 行政システム全体のビジョンと改革の視点不足・市場化へのためらい

日本の行政改革で市場化は進んでいません。確かに一部の清掃業務とかの民間委託は進んでいるのですが、例えば情報処理業務は全部一括して民間にアウトソーシングする、あるいは庁舎を全部売り払うということをしてない。市場化というのは、すべての業務について公的部門でやったほうがいいのか、民間部門でやったほうがいいのかを比較検証することです。もっとも問題もあります。民間

事業者なり、地域団体がやる場合において、そういう契約が可能かということ。成果志向の契約というのはなかなか難しい。例えば肝臓病を治療するかわりにこれぐらいの対価を払いますという契約を医者は結ばないです。治療薬なり治療方法が確立されていけばいいんですが、ほとんどない。そうすると、こういう薬を出して処方箋を出して、こういう診察行為をして幾らというのが診療報酬の決め方です。病気が治って幾らというのはなかなか契約できない。ここで初めて評価が重要になってきます。業績測定は行政評価は日本において人気があるのですけれど、それは評価のほんの一部であって、ほんとうの評価というのは先ほどの例で言えば、どういう治療行為を行えば肝臓病が何割ぐらいの確率で治って、生活の質がどのくらい改善されるかを継続的に研究することによって、その因果関係を明らかにしようということ。結論から言うと、パフォーマンス・メジャーメントを行政評価と訳すのは間違いです。メジャーメントは、温度を測定しているに過ぎないわけです。今日は30℃ですということだけでは。それに対して、今日は暑いというのは判断です。同じ測定値でも評価は異なってくる。だから評価は主観性を免れないわけです。

③ 協働概念の流行・実態と方法論の欠如

3番目の問題は、協働概念というのがすべての公約あるいは行政改革に出てくる。しかし、これもかなり怪しいものがあります。パートナーシップは二つの問題がある。実際の協働というのは何を指しているかということ

と、どうやって協働という概念を実現しようとしているかということです。各自自治体の文書を見ていると、協働というのは例えば産業界との連携とか、あるいは地域住民との連携ですが、重要なことはどうやって分担してそれを担保していくかということです。

3 協働の理念再考

そこで協働概念を深く考えてみましょう。

① OECDの行政と住民の2者関係モデル

代表的なOECDの定義では、図1のように、協働という概念は左から右に発展していくのだということ。行政が市民に情報をお知らせする(広報)、情報開示をいさましてしようということが最初の視点です。2番目は、協議をして、場合によっては修正してしまおうということ、3番目が、積極的参加で相互作用があるということです。しかし協働というのを考えていきますと、市民というのを一まとめにするのではなく、もう少し整理する必要があるのではないかとというのが、これから申し上げることです。

② 企業モデルとパブリックセクターとの違い

その前に、企業モデルとパブリックセクターのモデルはどういう違いがあるかということを考えてみたいと思います。企業モデルは、図2のように消費者と供給者が市場というところで交換取引をやるわけです。したがって、どれぐらいの財・サービスが最終的に消費されるか、あるいは供給されるかとい

図1 OECDの協働概念

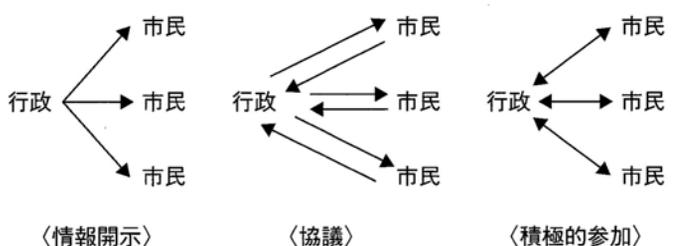
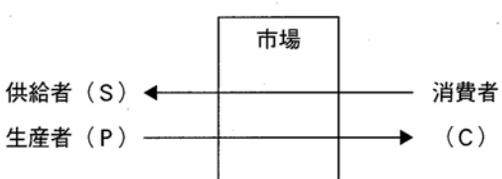


図2 企業モデル：交換関係



うのは市場メカニズムによって調整されるわけです。

一方国家モデルは、図-3のとおりです。この場合の供給者というのはガバメント(G)を示しており、Pは生産者でSが供給者のことです。まず、供給者は財源が必要です。しかし公共事業に幾ら、あるいは福祉に幾ら、学校・教育に幾らということの配分は実は市場ではない。この原案は当然首長がつくる。あるいは国の場合ですと内閣がつくるわけですが、最終的には議会の承認なり議決ということになるわけです。したがって最大の違いは、自由な交換取引によって資源の配分が行われないことです。

なぜかという、お子さんをお持ちの方は教育とか保育所の増設をやってくれという意見が当然出てきますし、老人の方であれば介護にもっと力を入れてくれ、あるいは若い方であればもう少し街を活性化してくれという要望が出てきますから收拾がつかないわけです。市場はそれぞれのニーズに応じた財・サービスを提供して、市場でマッチングができませんが、それはできない。したがって、民主主義で議会の多数決によって決める。先に資源の配分を決めて、その財源を元手にして国民なり住民なり消費者に対してサービスを提供するということになるわけです。

③ NPMモデル

NPMモデルにおいても、消費者たる住民は自分で供給者から相対取引で、教育サービスだから幾らのものを自分で出しますということではできない。納税システムあるいは予算

システムで、議会を通じて最初の資源配分をやるということになります。違いは、新たな概念として購入者(G)が出てくるわけであり、図-4参照。従来は供給者と最終的な責任者というのは同じで、政府なり自治体であったわけですが、それが分離していいのでないかということ、購入者と供給者という二つの要素が別人格で出てきます。本来政府の役割というのは購入者でいいと考えます。

ここで注意してほしいのは、NPMは企業モデルに近い格好になったのですが、依然として違うところは、供給者と消費者の関係は矢印が一方に過ぎないということです。企業モデルにおける消費者とNPMモデルにおける消費者は、幾らNPMモデルにおいて住民は顧客・消費者だとしても、企業モデルにおける消費者とは同じにならない。どこが違うかという、サービスを提供する人は確かに一般の民間事業者であるかもしれないですが、そのときの支払いは対価としての支払いにはならない。有料ということで一部は確かに供給者のほうに行く場合もあるかもしれませんが、供給対価ではないわけです。

消費者が供給者に働きかけるということは遮断されているのです。この役割が唯一できるのは、購入者と供給者の関係で実際のお金の流れは、とりあえず消費者がプールした金が購入者に行くと、購入者が供給者と一種の擬似市場で購入支払契約をして、金は一たん供給者に流れるわけです。したがって消費者が払わない状態は依然として継続するので、ここが一番重要なところで、これを理解

しない限り単純な顧客志向ということではまされてしまう。しかし、ここで市場メカニズムを使うということはどうすればいいかということ、

購入者(G)と供給者の間でなるべく従来の企業モデルにおける供給者と消費者の関係に近いような状態をつくり出す必要がある。そこで擬似市場という概念が出てくるわけです。したがって、政府あるいは自治体の購入者が最適な供給者を選べる、あるいは最適な購入契約をできるように競争状態をつくらなければいけないということです。供給者を競わして、購入者にとってベストな選択ができるように人工的な市場をつくって、頑張ってもらわないということ、しかし、サービスを大事にするという供給者から消費者という流れは共通しているわけで、ここで競争状態がなくなり出せるかどうかということ、消費者の意見がどういうルートで供給者、あるいは購入者に伝わるかというループを確保しないと、購入者も判断のしようがないのです。

このため顧客満足度(CS)が活躍するのは、CSは企業モデルと同じように行動するためではなく、購入者が次の供給者を決める、次に購入契約を結んでいいかどうか、あるいは購入契約の仕様をつくるときの参考資料として必要になってくる。しかし顧客満足度は、価格とかコストを反映した顧客満足度ではないという限界は依然として残るわけです。ここで重要なことは、顧客満足はサービスを受けている人、たとえばサンプル調査をしたとしても、ほぼ全員の評価に基づいた平

図-3 国家モデル：統治関係

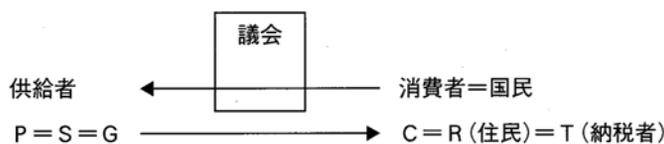
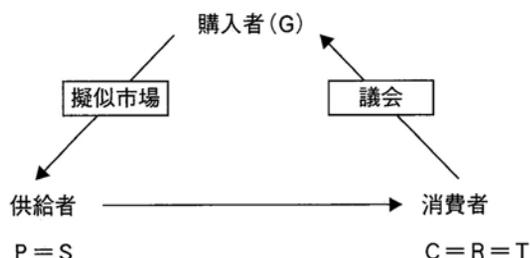


図-4 NPMモデル：顧客関係



均値としてあらわれてくるわけです。そのように情報の集約がなされているわけです。

NPMモデルでは個々の消費者の評価の平均値として顧客満足度調査が使われる。これはNPMが、国民なり住民が消極的ではあるものの顧客満足度評価を通じて間接的に住民参加するという側面です。

④ 協働モデル

実は企業モデルも同じ問題にぶち当たっています。いい商品とかいいサービスをすること、いいことは、消費者からの情報なり、消費者の関与がないと新しい商品なりサービスが開発できなくなっています。

民間財においても協働モデルというのはあり得るわけです。消費者が自分にとってメリットになるということを実感させるロジックが成り立って、理解させれば回るわけです。

協働モデル(図5参照)とガバナンスモデル(図6参照)をなぜ分けているかというと、民間も含めた場合の協働モデルは、ある意味においては消費者が同時に供給者になる、すなわちクライアントモデルです。クライアントが自分の効用を高めるために、実は自分も生産活動に関与したほうがメリットがある、ということなのです。

しかし、皆さんのお考えの協働モデルは図6だと思っています。図5は、消費者が自分の効用を認識すれば、ある意味では功利的な市民なり住民であったとしても、市民意識を涵養しなくても十二分に成立できるんです。ところが図6は、市民は全員消費者とは限らないわけです。救急車の場合はそうかもしれ

ませんが、例えば先ほど言ったように独身の人であれば教育については顧客ではない。その場合の消費者なり顧客というのは、少なくともこれから子供を産む予定、可能性がある人、あるいは現に保育所サービスを受けている人で、すべての市民ではない。

協働モデルというのは功利型だからまずいというのは短絡的です。みずからが市民の一部として受益者であると明示して、関与していけば自分の負担も軽くなるし、ベネフィットも多くなるんだという非常に功利的な考え方も回っていく。だから企業モデルのマーケティング戦略は、ここにあるわけです。協働モデルはパブリックだけのものではない。パブリックということとまざしく図6です。

⑤ ガバナンスモデル

これは自分は消費者ではない、あるいは受益者ではないのだけれども供給者のために一肌脱こうというものです。自分は子供もいない、教育についても受益者ではないけれども、学校活動をやるとか、土曜日に何か補講に協力する。自分は何の利益も直接受けるわけではないのだが、積極的に供給活動に関与する。

しかしその利益は市民ではなくて、市民の一部の消費者に及ぶということなのです。これは、すべての市民を全部動員するということの必要性は想定していません。それを期待するよりは、一部の人でも回っていくということをむしろ考えるべきであって、最小限市民としては図5のことを積極的にやってもらえば、少なくともNPMモデル(図4)の消費者よりもずっといいということ当面はい

くべきではないかと考えております。

4 自治体行政への期待

最後に自治体行政への期待について触れます。第一は、NPMは自治体でこそ真価を発揮するということです。例えば、国防サービスを受けているという認識は、たとえ自分が直接的な受益者であったとしてもなかなかしづらい。ところが基礎的自治体のサービスというのは、住民がサービスの消費者的な意味合いを持つことは割合可能であるということがあります。

第二は、全体の工程表を考えて実施することです。地方分権をやるためには、従来の国の規制とかは考えずにやるのが重要です。プロセスについて裁量を与えられたということとは、みずからが公僕という精神でパブリックエースとして律するという強い自覚が、より重要になってくるわけです。だから自治体職員の自立性、自己規律というのが地方分権によって重要になってくるのです。

第三は、市民は、交換関係の顧客以外に、いろいろな役割を要請されていることを認識することです。常に顧客満足度をやるのが行政ではなくて、顧客が嫌がることを積極的にやらない領域もあります。顧客、クライアント、主権者及び対象者(統治の)という4つの側面を考慮すること、NPMは顧客関係が成立するときに有効で、クライアントや主権者の場合は協働モデルの活用が、また、対象者では国家(官僚)モデルが有用です。

△国立学校財務センター研究部教授▽

図6 ガバナンスモデル：市民＝地域協働者関係

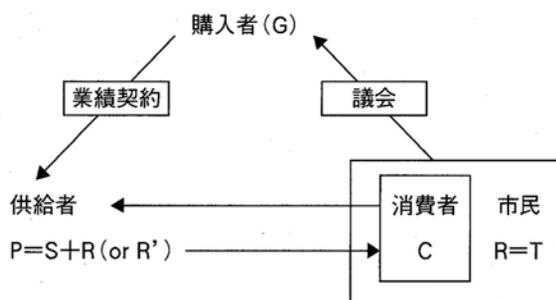
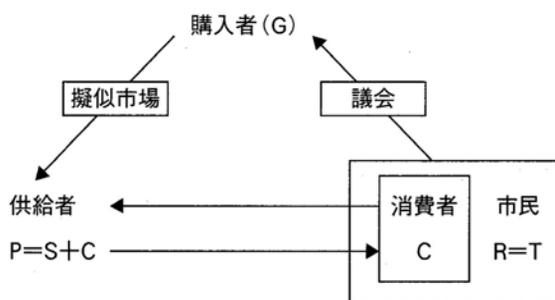


図5 協働モデル：消費者参加関係



注：消費者が市民以外の者を含む場合もある(たとえば公園とか港湾)。

(注) 本稿は、6月7日開催の政策動向研究会の山本先生の講演を編集したものです。