

# ポスト NPM 時代の 電子政府政策に関する調査研究

平成 24 年 3 月

社団法人 行政情報システム研究所

## まえがき

我が国における電子政府を取り巻く状況は、組織およびそのマネジメント、財・サービスの供給における分散化・断片化、市場原理に基づく競争の導入を志向する、NPM(New Public Management)型改革の影響を少なからず受けてきた。NPM については、電子政府に限らず行政全般に影響をもたらし、また改革の動きも程度の差こそあれ、多くの先進諸国で見られたものであることは言うまでもない。

しかしながら、このような改革が進展するにつれて、必ずしも NPM 型改革が社会的に望ましい帰結をもたらさない場合もあることが徐々に明らかになってきた。2000 年前後からは、NPM のもたらす逆効果について、分析・検討する試みが増加し、この延長線上として NPM の推進に警鐘をならす動き、あるいはポスト NPM 時代における政策やガバナンスのあり方を模索する試みも見られるようになった。

我が国電子政府の大きな課題とされている、「電子政府のガバナンスのあり方」について、NPM 型改革の限界が見えつつある現在、ポスト NPM 論や「デジタル時代のガバナンス」(DEG : Digital Era Governance)論などを手掛かりとしつつ調査研究することは、時機を得たものであると考える。

本報告書では、はじめに様々な定義づけがなされている NPM について一定の概念整理を行っている。また、NPM と電子政府の関係性や、IT が NPM にもたらしたインパクトについても言及していると共に、NPM の限界と課題をも整理している。その上で、ポスト NPM 論や「デジタル時代のガバナンス」論を中心に今後の電子政府政策の方向性、ガバナンスのあり方について検討を加え、諸外国での改革の取り組みを紹介しながら、ポスト NPM 時代における我が国での「電子政府のガバナンスのあり方」を考える上での着眼点を提示している。

平成 24 年 3 月

社団法人 行政情報システム研究所

## 【目次】

<b>1.NPM 概念の整理</b> .....	<b>1</b>
1.1.学術研究における NPM の定義 .....	2
1.2.政府機関による NPM の定義.....	7
1.3.本報告書における NPM の定義 .....	9
<b>2.NPM と IT</b> .....	<b>11</b>
2.1.NPM と電子政府.....	12
2.2.IT が NPM にもたらすインパクト .....	14
<b>3.NPM の限界</b> .....	<b>19</b>
3.1.NPM のパラドックス .....	20
3.2.NPM がもたらした課題.....	22
3.3.小括 .....	26
<b>4.ポスト NPM と DIGITAL ERA GOVERNANCE</b> .....	<b>29</b>
4.1.ポスト NPM 論 .....	30
4.2.デジタル時代のガバナンス(DEG) .....	33
4.3.学術研究から見たポスト NPM の方向性.....	36
<b>5.ポスト NPM 時代の諸外国の取り組み</b> .....	<b>39</b>
5.1.英国における取り組み .....	40
5.2.米国における取り組み .....	47
5.3.小括 .....	53
<b>おわりに</b> .....	<b>55</b>
<b>【参考文献】</b> .....	<b>57</b>
<b>【参考資料：“DIGITAL ERA GOVERNANCE: IT CORPORATIONS, THE STATE AND E-GOVERNMENT”抄訳】</b> .....	<b>59</b>
4. パフォーマンスを説明する—政府組織のインパクトと官僚文化.....	60

4.1. 行政機関の行動に対するコントロール .....	62
4.2. 技術プロジェクトを扱う際の官僚文化とメカニズム .....	67
4.3. NPM による変化 .....	72
4.4. 電子政府イニシアティブの役割 .....	82
4.5. 政府 IT パフォーマンスにおけるガバナンスと官僚制の影響を統合する .....	86
結論 .....	88
9. ニューパブリックマネジメントは消えた—永続する DEG— .....	89
9.1 NPM の危機 .....	90
9.2 DEG の出現 .....	96
9.3 DEG への移行の潜在的可能性 .....	100
結論 .....	104



## 1.NPM 概念の整理

---

本章では、論者によって多様な定義が存在する NPM について、さしあたり本報告書での概念枠組みを示すと共に、NPM が抱える課題について指摘し、次章以降の議論の概念的な骨格を固めることとする。

## 1.1. 学術研究における NPM の定義

---

本項では、日本において NPM をいち早く紹介した大住荘四郎の著作に依拠しながら、NPM の定義について紹介する<sup>1</sup>。

既に述べたように、NPM のイメージは多様であるが、これは大住も同様の認識を示している。そのうえで、NPM を 1980 年代半ばから主にイギリスやニュージーランド、カナダなどのアングロサクソン諸国で、行政実務の現場主導型で築かれた革新的な行政運営理論であるとし、その核心は民間企業における経営理念・手法・成功事例などを可能な限り行政現場に導入することで行政部門の効率化・活性化を図ることであり、具体的には以下の 4 点にまとめられるとした。

- ① 経営資源の使用に関する裁量を広げる(Let Managers Manage)かわりに、業績／成果による統制(Management by Results)を行う。

そのための制度的な仕組みとして、

- ② 市場メカニズムを可能なかぎり活用する：民営化手法、エージェンシー、内部市場などの契約型システムを導入する。
- ③ 統制の基準を顧客主義へ転換する(住民をサービスの顧客とみる)。

---

<sup>1</sup> 以下本項の記述は、大住(1999)に多くを負っている。

④ 統制しやすい組織に変革(ヒエラルキーの簡素化)する。

さらに、マネジメントに特化して見た場合に、そのイメージを以下の3点に集約できるとした。

① 行政サービス部門をより分権化、分散化した単位の活動を調整するもつで、市場分野であろうとなかろうと「競争原理」の導入を図ること。

② 施策の企画・立案部門と執行部門を分離し、前者は集権的に全体の整合性に配慮しつつ決定し、後者は分権化した業務単f位に権限を委譲すること。

③ 業績や成果に基づく管理手法を可能な限り広げること。

このうち、①と②については、行政の機能を細分化し、行政サービスの執行にかかわる部門を企画・立案部門や管理部門から切り離し、可能な限り「契約型」システムへと置き換えることを意図したものである。「契約型」システムでは、ヒエラルキーの業務を、容易に管理できる程度に機能ごとに細分化し、個々の業務ごとに数値的な目標を設定し、その目標に基づいた予算編成が行われる。そして、この目標達成のために割り振られた予算の執行および人員配置や機構の改組に関するマネージャの裁量を拡大して、インプットやプロセスの管理からアウトカムの管理への転換を図ることが想定されるのである。

さらに、この「契約型」システムにおいては、細分化された組織の契約に基づいて予算が賦与され、業績や成果を達成しようとするため、契約履行に係る責任の所在が明確になる。また、予算の執行と業績に関する情報開示が第三者機関によって厳格に行われることになる。大住は、このような NPM モデルを伝統的官僚モデルと対比させて表 1 のように整理している。

【表 1 伝統的官僚システムと NPM によるシステムの対比】

伝統的官僚システム	NPM によるシステム
法令、規則による管理	業績／成果による管理
単一の職務に特化した分業システム	サービス供給の効率化のための柔軟な組織運営

明確なヒエラルキー・システム	自律的な業績評価の適正化の単位である小規模な組織間での契約によるマネジメント
競争的な手段の限定的な活用	民間委託や内部市場システムの活用
戦略的マネジメントの欠如	供給サイドからの一方的な意思決定を行うのではなく顧客(国民あるいは利用者)サイドのニーズを反映したマネジメント

出典；大住(1999)、38頁。

大枠ではこのようなイメージで捉えられる NPM であるが、その潮流は、諸外国へ NPM の流れが拡散していくにつれて複数のバージョンを持つようになり、これらを類型化しようとする試みも進められた<sup>2</sup>。しかしながら、児山(2005)によれば、このような類型化の試みは「相互関係がほとんど説明されず、多様な類型化が相互に無関係に並立している状態」にあり、「既存のさまざまな類型の共通点と相違点を整理する」ことが必要であるとされている<sup>3</sup>。そこで、児山の示した枠組みに基づいて、NPM の類型を示すが、その際の 2 つの軸について説明を加える。1 つは、既存の整理でも用いられる NPM の類型であり、もう 1 つはこの類型を補足するものとしての「政府」と「実施者」と「受益者」の関係である<sup>4</sup>。

---

<sup>2</sup> 類型化の代表的なものとして、日本では大住 荘四郎や山本清による類型化、外国ではポリット(Christopher Pollitt)やバウカート(Greet Bouckaert)の類型化が挙げられる。

<sup>3</sup> 児山(2005)、30 頁。

<sup>4</sup> ここでの「政府」とは、「実施者」を管理する公的機関を指し、「実施者」は公共サービスの供給や規制の執行といった公的活動を直接担う機関のことを指す。また、「受益者」は公共サービスの利用者や規制の便益を受ける者を指す。児山によれば、「政府」「実施者」「受益者」はそれぞれ、オズボーン(David Osborne)の提示した「舵取り」組織、「漕ぐ」組織、「顧客」に相当するとしている。

前者は、NPM を整理する際にしばしば用いられる「階統制」「準市場」「直接参加」「協働」「組織文化」といった NPM の類型である。「階統制」とは、新しい手法がトップ層や管理部門の査定の強化のために用いられることを指す。「準市場」とは、政府の費用負担のもとで、当事者間で何らかの交換が行われる関係を指すものである<sup>5</sup>。「直接参加」は、受益者が実施者に対して政府を通さずに発言することで、実施者に対して統制を図ろうとすることを指す<sup>6</sup>。次に「協働」は、NPO 法人などが、自らの理念に基づき、または自らの問題解決のために自発的に公的活動を実施する際に、政府との「パートナーシップ」ができることを指すものである。最後の「組織文化」は、公的組織が、公務員としての倫理や使命感に依拠しながら自立的に職務を遂行することを指している。

後者は、これらの類型では説明しきれない部分を補うための、「任せる」「させる」といった視点から見た「政府－実施者－受益者」の 3 者間の関係である。「任せる」とは、政府が実施者に対して、公的活動の実施やそれに関する意思決定を、明示的にせよ暗黙のうちにはせよ、認めることである。「させる」とは、政府または受益者、あるいは実施者自身が、実施者に対して公的活動を実施するよう統制することである。その際の手段としては、(a)操作される者に操作する者の権威を承認させ、それに基づいて操作する者が指示・命令する「権威(authority)」、(b)操作する者が操作される者の求めているものを提供する見返りに、期待通りの行動を行わせる「交換(exchange)」、(c)操作される側が入手する情報や認識に関するシステムを操作することによって行動を操作する「説得(persuasion)」の 3 つが存在する。

このような類型および視点を組み合わせて、兎山は表 2 のような総合的類型化を行い、さらに先行研究の位置づけを行った。ここでは類型化の枠組みを示すこととしたい。

---

<sup>5</sup> 政府が費用負担の行う部分が「準」市場と呼ばれる所以である。なお、「準市場」には、政府が自ら購入先を選択する政府購入型と、受益者がどの実施者から購入するかを選択する利用者選択型が存在する。

<sup>6</sup> この例として兎山は、学校の生徒や保護者が学校に対して発言するケースを挙げている。

【表 2 : NPM の総合的類型化】

視点 類型	任せる	させる	
	誰に	誰が	どのように
階統制	——(公的組織)	政府	権威
準市場 (政府購入型)	実施者	政府	交換
準市場 (利用者選択型)	実施者	受益者 (利用者)	交換
直接参加	実施者	受益者	説得
協働	実施者(非営利組織)	実施者	価値
組織文化	実施者(公的組織)	実施者	価値

出典 ; 児山(2005)、223 頁。

このように、NPM の概念枠組みを精緻化、整理する動きがある一方で、特定の観点や領域から NPM を整理しようという試みも存在する。本報告書では電子政府政策にフォーカスして NPM を検討する事から、情報技術がガバナンスに及ぼすインパクトという観点から NPM の再定義を試みたダンリビー(Patrick Dunleavy)とマーゲッツ(Helen Margetts)の研究を紹介したい。

ダンリビーとマーゲッツは、NPM を情報化の進展と後に述べるデジタル時代のガバナンスに引きつけた定義を試み、NPM を以下の 3 つの要素からなるものとして整理した。第 1 の要素として挙げられるのは、分散化である。分散化の柱となるのは、第 2 次世界大戦後に築かれた広範なウェーバー型の官僚制の分割であり、1980 年代以降の中央政府の諸機能のエージェンシー化や半官半民のエージェンシーの活用、小規模な地方エージェンシーの創設、提供者と購入者の分離などが具体的な取り組みとして挙げられる。第 2 の要素として競争が挙げられる。官僚組織が独占的に供給者となる状況を解消し、強制的な競

争やアウトソーシング、戦略的レビュー、擬似市場、脱施設化<sup>7</sup>、資産売却、顧客を分類したうえでの貸し付け、規制緩和がその具体的な手法である。最後に、インセンティブ付与が挙げられる。各行動主体が資源を最適に活用するために経済的・金銭面での動機付けを行うもので、具体的な手法としては民営化、PFI の活用、PPP、業績連動型支払、利用料の請求、公共部門における配当、瞬間的な規制などが挙げられる。

以上いくつかの定義づけを見てきたが、NPM について取り上げた論者ごとにその対象とする範囲や定義、中心となる要素は多岐にわたる、そこで、政府機関においては NPM をどのようなものとして捉えているかを次に紹介したい。

## 1.2.政府機関による NPM の定義

---

本項では、政府機関において NPM がどのように捉えられているかを、報告書などを手掛かりとしながら示すこととする。

日本において NPM を整理したものとして、国土交通省の国土交通研究所が発行した報告書を紹介する。国土交通省(2003)では、NPM の定義として、「経営学や経済学に理論的根拠を置きながら、民間企業における経営手法等を積極的に導入することによって、効果的・効率的な行政運営を行い、質の高い行政サービスの提供を実現しようとするものである」としている<sup>8</sup>。そして、その特徴としては大住(1999)を援用して、①経営資源への裁量を広げる代わりに、業績と成果による統制(政策評価)を行う、②市場メカニズムを可能

---

<sup>7</sup> 脱施設化(deinstitutionalisation)は本来、福祉施設において患者への対応方針を示すものとして用いられる言葉である。この場合は、ある特定の施設を必要としない、柔軟なサービス提供のあり方を示すものと考えられる。

<sup>8</sup> 国土交通省(2003)、1 頁。

な限り活用するため、民営化、エージェンシー化、組織内部への契約型システムの導入、民間委託等を積極的に進める、③顧客主義へ転換する(住民をサービスの顧客とみる)、④組織をフラット化する(ヒエラルキーの簡素化)を挙げている。さらに同報告書の興味深い点として、橋本首相のもとに設置された行政改革会議の最終報告に掲げられた目標を「NPM の考え方と正に軌を一にしている」ものであるとし、およびこの報告を基にして進められた中央省庁等改革を NPM 型行政改革と捉えた点である。具体的には、省庁改革の四本柱と NPM との対応関係を以下の表 3 のように整理している。

【表 3：省庁改革と NPM との対応関係】

①政治主導の確立→顧客主義に対応

- ・ 国民主権の明記
- ・ 総理大臣の発議権の明記と内閣府の新設
- ・ 政治任用
- ・ 副大臣制等
- ・ 政策審議会整理

②縦割り行政の弊害を排除→顧客主義、業績と成果による統制に対応

- ・ 権限から任務へ
- ・ 府省間の政策調整
- ・ 政策評価

③透明化・自己責任化→市場メカニズムの活用、政策評価に対応

- ・ 独立行政法人化
- ・ 政策評価の公表
- ・ パブリック・コメント手続

④スリム化目標を設定→市場メカニズムの活用に対応

- ・業務の減量化
- ・国家公務員定員の削減

出典；国土交通省(2003)、2頁を一部加筆・修正。

このように、政府機関においても NPM の考え方は研究者によって提示されてきた概念枠組みと大きく変わるものではなく、政府内外を問わず NPM についてある程度普遍的な理解がなされてきたと見るのが妥当であろう。

### 1.3.本報告書における NPM の定義

---

上記 1.1.および 1.2.から判断する限り、大住が整理した NPM の特徴がほぼ共通の認識となっていると判断して差し支えないと考えられる。したがって、本報告書でも大住による NPM の定義を採用し、以下のような NPM の特徴を提示することとしたい。第 1 に、経営資源をどのように使うかについての裁量の付与と引き換えに、業績や成果に注目し、その統制を行うための管理手法を可能な限り取り入れる点がある。第 2 に、(政府購入型にせよ、利用者選択型にせよ)準市場の創設や契約の導入といった手法を通じて、市場メカニズムを活用していく点が挙げられる。第 3 に、住民をサービスの顧客として捉える点がある。そして最後の 4 点目として、従来の官僚制のもつヒエラルキーを簡素化して、柔軟な組織とし、同時に企画・立案部門と執行部門との分離を図る点が挙げられる。

このような 4 つの特徴に加えて、ダンリビーとマーゲッツが IT 技術の進展とガバナンスのあり方との関係から見た NPM の定義づけも、電子政府政策を考えるうえでは重要である。したがって、大住の示した定義に加えて、以下の観点を追加することとしたい。1 つ目は、ヒエラルキーの簡素化とも関連するが、官僚制の分割をはじめとする組織の分散化、断片化である。そしてもう 1 つの点として、業績による統制や市場メカニズムの活用とも関連するが、経済的・金銭的なインセンティブの付与を挙げることができる。

以上のような大まかな定義を念頭に置きながら、NPM と IT および電子政府との関係や NPM の限界、およびその解決策を含む新たな方向性を考えることとする。

## 2.NPM と IT

---

前章では、NPM の概念枠組みについての先行研究をいくつか整理しながら、NPM について一定の定義づけを行った。本章では、NPM と IT、および電子政府をより引きつけながら、両者の関係について考察を加える。

## 2.1.NPM と電子政府

---

NPM と電子政府政策との関係性に注目した藤井(2008)の指摘によれば、NPM における電子政府政策の必要性を示すものとして、米国において 1993 年に当時のクリントン大統領に提出された報告書“From Red Tape to Results(官僚的形式主義から成果へ)”と、同じく 1993 年にクリントン政権のもとで出された報告書“Reengineering Through Information Technology(情報技術を通じた再構築)”が提示されている。

前者は、1 章：Cutting Red Tape(官僚的形式主義を打破する)、2 章：Putting Customers First(顧客を前面に出す)、3 章：Empowering Employees To Get Results(成果を得るために職員の能力を高める)、4 章：Cutting Back To Basics(最低限の水準まで削減する)の 4 章構成となっており、NPM 志向の政府の改革方針、および具体的な行動計画を示している。このうち IT に関する政策として、報告書全体を通して以下の項目が挙げられている<sup>9</sup>。

- ・ 議会が政府機関に課している報告書の提出義務を削減すること。
- ・ 情報資源管理のための戦略を改善すること。
- ・ 電子政府化を推進すること。
- ・ コスト削減と国民へのサービスの提供とその向上のために、連邦政府における情報技術の活用を促進すること。

---

<sup>9</sup> 藤井(2008)、42 頁。

- ・そのために、すべての連邦政府職員に対して情報技術の向上のための訓練を施すこと。
- ・情報技術を政府機関の任務および予算に結び付けて業務測定を行うこと。
- ・政府機関における情報の共有化を一層進めること。

一方、後者は、“From Red Tape to Results”を受けて、標題からも分かる通り IT を用いた政府の改革により特化した内容となっている。同報告書は、1 章：Strengthen Leadership in Information Technology(IT におけるリーダーシップの強化)、2 章：Implement Electronic Government(電子政府を実行する)、3 章：Establish Support Mechanisms for Electronic Government(電子政府を実行に移すためのサポートメカニズムを確立する)という章立てで構成されており、電子政府推進への強い意志が窺える。同報告書では、具体的な提言が以下の通り示されている<sup>10</sup>。

- (a)政府の業務に情報技術を統合させるための、明確で強力なリーダーシップを提供する。
- (b)電子的手段がもたらす便益の譲渡を、全国レベルで、しかも統合された形で実施する。
- (c)政府情報および政府サービスへの統合的な電子的アクセスを発展させる。
- (d)国家法執行および国民安全ネットワークを確立する。
- (e)連邦政府、州政府、地方政府をつなぐ確定申告、報告、決済の処理のためのシステムを提供する。
- (f)国際貿易に関するデータシステムを確立する。
- (g)全国レベルの環境データシステムを確立する。
- (h)政府レベルでの電子データの使用を計画し、デモンストレーションを行い、実施する。
- (i)政府の情報基盤を改善する。

---

<sup>10</sup> 藤井(2008)、43 頁。

(j)プライバシーおよびセキュリティを確保するためのシステムとメカニズムを開発する。

(k)情報技術の取得に関わる方法を改善する。

(l)イノベーションのための誘因を与える。

(m)連邦政府職員に対して、情報技術の訓練と技術的な支援を促す。

上で提示した報告書からも、NPM 型改革を進めるうえで情報技術の利用、さらに一歩進んで本格的な電子政府化を推進しようとする動きがごく自然の流れとして出現したことが分かる。

## 2.2.IT が NPM にもたらすインパクト

---

ここでは、IT が NPM 志向の改革を進めるにあたってどのようなインパクトをもたらすと考えられていたかについて、当研究所が 2004(平成 16)年に発行した『ニューパブリックマネジメントにおける IT 活用の調査研究報告書』を手掛かりに見ておきたい。

同報告書において、IT と NPM とを関連付ける代表的なものとして、IT を用いて抜本的な業務改革を行うという特徴を持つ、BPR(Business Process Re-engineering)が挙げられている。BPR は、NPM が促すプロセス改革の手段として IT を有効に活用しようとする手法であり、例えば内部管理業務については、職員の業務量調査を行ったうえで、事務処理の阻害要因を明らかにし、抽出された課題に対して IT を活用して集中化や連結、場合によっては廃止などのプロセス改善策を検討、実施することによって内部管理業務の簡素化や効率化を進めることが可能である<sup>11</sup>。このような取り組みについては既に進められ

---

<sup>11</sup> 同報告書では、横須賀市における入札システム改革が BPR の例として取り上げられている。詳細については、報告書を参照されたい。

ていることは周知の通りであろう。さらに、内部管理業務に留まらず、従前の組織や制度、および業務プロセスを抜本的に見直し、プロセスの重視から業績や成果の重視へ転換するにあたって、有効な道具として IT を活用することの必要性についても認識が高まっていたのである。

同報告書では、実際に IT を活用して NPM 型改革の実効性を高めるための提言と、取り組みを推進していくための提言を取りまとめている。前者の視点については、経営状況など組織の現状に合った NPM パターン・手法、および IT を選択することが重要であるとし、具体的な手順として、適切な NPM パターン・手法の診断→IT 活用レベルのチェック→IT を活用した NPM 手法の導出といった流れを提示している。なかでも、最後の IT を活用した NPM 手法の導出の段階では、経営戦略・内部管理・外部管理・市民協働の項目ごとに主な NPM 手法を示し、それを IT 活用のレベルと組み合わせた IT 重点活用表(表 4 参照)に照らして適切な手法を導入するよう提唱している。

【表4：IT重点活用表】

	主なNPM手法	IT活用			
		レベル1	レベル2	レベル3	
経営戦略	戦略計画		ナレッジマネジメントシステム、メーリングリスト	電子会議室	
	ISO9001	電子文書管理システム	ナレッジマネジメントシステム		
	職員提案		ナレッジマネジメントシステム(提案内容などの情報共有)	メーリングリストや電子会議室などによる議論	
	BSC	戦略マップの作成	BSCパッケージソフト	KPI測定システム(財務指標など、各種測定システム)、財務システムや事務事業評価システムとの連携	
内部管理	資源管理	人材管理(HRマネジメント)	e-learning	職員研修履歴管理システム	職員スキル管理システム、電子会議室やグループウェアなどによるノウハウの共有、合意形成ツール
		財務管理		発生主義会計パッケージソフト、固定資産管理システム、管理会計システム	
		文書(情報)管理	電子文書管理システム	ナレッジマネジメントシステム	
	活動管理	行政評価		行政評価システム	
		ABC/ABM		ABCパッケージソフト	
		目標管理(MBO)		目標管理システム	
		BPR	電子文書管理システム	ナレッジマネジメントシステム、電子申請届出システム、電子申告システム、電子入札システムなど	
		ベンチマーキング		ナレッジマネジメントシステム(指標情報収集)	アクティビティ分析
外部管理	独立行政法人化	iDC、ASP	委託先やアウトソーサなどとメール等を通じたコミュニケーション、	(サービスに対する)市民の声収集システム、市民満足度測定システム	
	民営化				
	民間委託				
	アウトソーシング				
	PFI				
共同アウトソーシング					
市民協働	お客様センター(市民との窓口)	ホームページ上での意見受け、市民の声データベース	FAQシステム	市民の声システム、コールセンターシステム/コンタクトセンターシステム、市民の声分析システム(データマイニング、テキストマイニング)	
	政策形成・計画段階への市民参加	ホームページを通じた市民への参加呼びかけ	メーリングリスト、電子モニター、ホームページを通じたパブリックコメント	電子会議室、合意形成ツール	
	事業執行段階への市民参加(市民・NPOへの委託)	ホームページを通じた市民やNPOなど委託先等の募集	委託先等と電子メールを通じたコミュニケーション	(サービスに対する)市民の声収集システム、市民満足度測定システム(サービスに対する)市民満足度測定システム	
	評価段階への市民参加	市民満足度調査	電子モニター	市民評価収集システム	
	情報公開・情報共有	電子文書管理システム	メールマガジン、情報公開システム	行政情報のマイメニュー化、読者をセグメント化したコンテンツ配信	

出典；行政情報システム研究所(2003)、102頁。

さらに、実効性の高いNPM実施におけるIT活用の提言として、CIO、タスクフォース、外部委員会の設置といった組織の整備、研修も含めた職員の意識改革の実施、トップのリーダーシップやマネジメント力の向上を挙げている。また、取り組みを促進するために、

専門家などによる方法論の精緻化、地方公共団体ベンチマーク指標の提供、予算・会計制度や公務員制度に代表される法制度の見直しを求めている。

同報告書の記述からも窺えるように、IT が NPM に与えるインパクトは非常に大きいものがあつたと考えられ、このことが NPM 型改革の流れをより一層加速させたと見ることも可能であろう。



### 3.NPM の限界

---

本章では、NPM のもつ特徴が行政にどのような影響を及ぼしうるのか、また実際にどのような影響が及ぼしたかについて検討を加える。

具体的には、しばしば指摘される NPM が内包するパラドックスについて検討したフッド(Christopher Hood)とピーターズ(Guy Peters)の研究を紹介し、学術面から見た NPM のもつ限界について説明すると共に、各国の状況を明らかにする。

### 3.1.NPM のパラドックス

---

フッドとピーターズ(2004)は、英国における最初の NPM 型改革から 20 年以上が経過するなかで、NPM 自体が 3 つの段階を経て中年化しつつあるとした。第 1 段階は 1980 年代後半で、制度的発展を記述的にマッピングしようとする、規範的な関心と試みが進められた時期である。この時期においては、公共経営に関するアプローチにおいてバイブルとなるような理論枠組みは登場せず、様々な主張がなされていた。そのような中から、以前行われた改革と 1980 年代以降行われてきた改革を区別する主要な要素についての共通認識が浸透するようになり、第 2 段階となった。この段階では、公共経営改革における国家間比較を行う研究が登場し、各国で行われた改革の差異に注目が向けられるようになった。そして、第 3 段階がいわゆる中年化の時期であり、ここでは、公共経営改革に関する比較研究を一般的な政治学における政策過程フレームワークに位置付けようとする動きと、公共経営改革におけるパラドックスを特定しようとする動きの 2 つの方向性が見られた。フッドはこの 2 つの動きのうち後者を取り上げ、社会学者のマートン(Robert Merton)が社会的行動のもたらす、意図しない効果について研究した流れの延長線上として(ネオ・マートンの分析として)捉えた。

フッドらがマートンの研究の延長線上にあるものとして捉えたのは、(1)生産パラドックス(production paradox)、(2)裁量経営主義のパラドックス(managerial paradox)、(3)ネオ・トクヴィルのパラドックス(neo-Tocquevillian paradox)の 3 つである。以下、それぞれのパラドックスについて、永戸(2010)による補足も含めながら説明する。

### (1)生産パラドックス

グレゴリーが 1995 年に自らの著作で提示した生産パラドックスは、経営監査に端を発する公共経営と結びついた基本的なコントロール様式が、パフォーマンス契約や指標によって表されるアウトプットに過度に特化することを指すものである。また、永戸によれば、「客観的に測定可能な活動や成果を生む生産者タイプの組織のみに妥当する改革原則を、生産者タイプではない組織にまで広げて適用しようとする際に生まれる逆説的帰結」であるとし、具体的には「実質的に望ましい成果を得たというよりも、深刻な問題が起こった際の責任回避を助長」する逆説であるとしている<sup>12</sup>。

### (2)裁量経営主義のパラドックス

マールは、多くの議会制民主主義国において、公共サービスの提供に関する直接的な責任を任命されたマネージャに割り当てることは、公共経営を「脱政治化」することによって公共サービスの質を改善させようという意図があることを前提とした。そのうえで、このようにマネージャへ責任を割り当てることは、政治家が実施プロセスへの関与を失うまいとしてマネージャの雇用あるいは解雇を通して関与を拡大させるため、結局は公共経営のさらなる政治化を招くという逆説を示した。その結果、行政改革によってマネージャが脱政治化された行政に対して責任を負う以上に、選挙で選ばれた政治家へ責任を追う状況が見られるとしている。

### (3)ネオ・トクヴィルのパラドックス

ネオ・トクヴィルのパラドックスとは、フランス革命以前のブルボン朝の強権的な行政が、革命以降再び行われるようになったというトクヴィルのパラドックスを公共経営に援用したものである。オズボーンとゲブラーによると、NPM 型の公共経営改革において、「ルールに基づく、プロセス主導の」日常業務が「成果志向」の強調にとって代わられることになる。その結果、成果に関する評価の業務が増えるために、官僚制に対するコント

---

<sup>12</sup> 永戸(2010)、1074 頁。

ロールが維持されるのみならず、評価に関する形式や手続きがかえって増加してしまうという逆説を招くとした。

このように、NPM に内在するパラドックスが NPM 改革を進める国において現実の問題として見られるようになり、NPM 改革に伴って生じた、解決すべき課題として研究者の中で認識されるようになる。

### 3.2.NPM がもたらした課題

---

NPM に内在するパラドックスを解明しようとした研究が存在する一方で、NPM を行政改革に取り入れ推進する際に生じる問題を観察することで、NPM の抱える課題を指摘した研究も存在する。その例として、ディーフェンバッハ(Thomas Diefenbach)は、NPM のもつ矛盾について、いくつかの点から説明している。

はじめに、NPM の方法論的側面に着目し、財政的あるいは技術的側面だけでなく、その他さまざまな視点を入れた多元的システムを開発しようとする試みが行われているにもかかわらず、業績測定のアプローチは視野の広さでも、また深さにおいても極めて限られたものになっている点が挙げられる。実際、より成熟した業績測定システムにおいても、いくつかの大まかな項目やコアケイパビリティ、および価値のドライバが「硬直的な」指標によって定量化され、測定されるだけに留まっており、ほとんどは効率性や生産性、コストや技術的パフォーマンスといった標準的な指標が採用されているに過ぎない状況となっている。これらの業績測定は、行政における活動の特定の側面や結果しか捉えておらず、特定の戦略的方向性や目標にのみ妥当であり、また如何ようにもコントロールできることになるとしている。

次に、業績測定の問題点とも関連するが、自動的に拒否されるか、判断の末に却下されるかを問わず、あいまいな評価項目や伝統的な価値観は業績を測るレーダーで捉えることができない。その例として、(スキルや知識、協働形態、知識の共有および開発といった)人的・社会的・組織的資本、公正さ、価値、平等、正義、QoL(Quality of Life)、安全、自

由、代表性、参加、関与、信頼、創造性、実施の際の共同体、内部における協働、(非公式の)知識共有、イノベーション、社会的インパクト、イニシアティブの有効性といったものに関する評価を挙げている。ディーフェンバツハは、NPM によってこれらが脅威にさらされていると見ており、重視されないどころか組織にとって除去すべき課題や障壁として見なされている場合すらあるとの認識を示した。

さらに、マネジメントおよびマネージャに関しては、経営的概念や方法、スキル、コンピテンシ、知識と専門知識は専門的コンピテンシや適性のようなその他の概念より優先されるべきものとして扱われることとなると同時に、マネージャの最大の関心はある組織におけるマネジメントの傑出さと、さらにはマネジメントのためのマネジメントの重要性に向くようになるとしている<sup>13</sup>。一方、公的部門におけるそのようなマネジメントおよびマネージャの役割に関する理解は、被用者および組織文化に影響を及ぼし、日常の管理や監視、コミュニケーションに追われるあまり業務負荷が増大することになると分析している。その結果として、公共サービス部門に勤めている人の墮落が広がり、自分たちの待遇に関する根深い憤慨と疑念を生み出しかねないとしている。

上述のような理論上の問題点を指摘したうえで、さらにディーフェンバツハは、実際に NPM を取り入れた際に、実際の活動において次のような現象が見られるとしている。

- ・ ある組織が変化しようとするアイデアを組織のケイパビリティ(変化のための変化)として制度化しようとしているにもかかわらず、一方で戦略上のマネジメントや手続に関するマネジメントを標準化し、定式化しようとするなど、正反対の方向性を持つ改革を行おうとしている。
- ・ 組織全体にとって重要となる、活動の集権化と同時に分権化を含んでいる。

---

<sup>13</sup> このような状況をグレイ(Christ Grey)は、「マネジメントとマネージャの同格化」と呼んでいる。

- ・ ヒエラルキーを極力少なくし、簡素化しようとする一方で、マネジメントの層はますます増える状況がもたらされている状況が見られる。
- ・ 新たな規制が規制緩和計画を伴いながら出現する。
- ・ 能力の強化と補完性の原則に沿った方針が示される一方で、より階層的な構造とテイラー的なシステム、および定式化された監視とコントロールのシステムが実施に移されている。
- ・ 被用者は、起業家的な態度まではいかなくとも、「ビジネスライク」で、積極的な程度を取るよう求められる一方で、彼らの任務や態度、パフォーマンスは新たな種類のマネージャによって体系立てて定義され、密に監視され、定期的に評価され、しっかりとコントロールされる。

一方、ダンリビーとマーゲッツらは、先進国における NPM の動向は既に揺り戻しの方向も見られると分析しており、現在の状況を表 5 のように整理している。

【表 5：NPM の現状】

テーマ	構成要素	現状
分散化	購入者と供給者の分離	
	エージェンシー化	
	政策システムの分離	
	準政府エージェンシーの拡大	
	マイクロ地方エージェンシーの分離	
	民営化された企業の増加	
	企業化と強固で単一の組織マネジメント	
	脱プロフェッショナル化	

	比較による競争	
	改良されたパフォーマンスマネジメント	
	エージェンシーのパフォーマンスの一覧表	
競争	準市場	
	バウチャースキーム	
	外部委託	
	強制的な市場化テスト	
	政府内での契約	
	公的／民間部門の分極化	
	生産物市場の自由化	
	規制緩和	
	顧客分類に基づく資金援助	
	利用者のコントロール	
インセンティブ付与	財産権の再特定	
	軽微な規制	
	プロジェクトにおける資本市場への関与	
	資産所有権の民営化	
	反レント・シーキング手法	
	専門職の特権の除去	
	業績給	

PFI	黄色
公共—民間パートナーシップ	黄色
収益率と割引率の固定化	青色
課金技術の開発	青色
公的セクターにおける効用の価値付け	青色
効率性に関する配当の強制	青色

※赤色＝流れが完全に、あるいは部分的に戻りつつある。黄色＝流れが行き詰まりを見せてつつある。青色＝流れが今なお拡大傾向にある。

出典；Patrick Dunleavy, Helen Margetts et al.(2005)、 p.471。

この表の赤色および黄色にあたる部分において NPM の方向性に限界が見えつつあるという捉え方をすれば、(少なくとも先進国においては)NPM の構成要素の大半が既に限界を迎えているとすることができ、さらに半数程度は何らかの方針転換が図られていることになる。

このように、先行研究による分析においても、NPM が実際の行政において限界を見せてつつあるとの知見が示されたことになる。この点からも、ポスト NPM の方向性について検討を加えることは必ずしも時期尚早ではないことが確認されたと言えよう。

### 3.3.小括

3.2.で扱ったディーフェンバッハの研究に見られるように、NPM 志向の行政改革がもたらす「副作用」については、NPM そのものの定義や NPM 志向の改革の動向を分析した研究に比べると数は少ないものの、学術研究においてもしばしば指摘されることが明らかになった。特に、業績測定のパラメータの問題については、当研究所の 2010(平成 22)年

度の調査研究『IT 投資管理の定性的な評価の定量化に関する調査研究』で提示した問題意識とも重なる部分が多いと言える。

このことから、NPM 志向の改革に修正を加えることなく、そのまま進めることの妥当性に疑問が投げかけられていると判断して差し支えないと考えられる。では、どのように方向性を修正し、行き過ぎた NPM を揺り戻せばよいのだろうか。次章では、まさにポスト NPM 時代における電子政府を含めたガバナンスのあり方について考察を加えることとしたい。



## 4. ポスト NPM と Digital Era Governance

---

前章で述べたような NPM の抱える限界と課題を克服するための新たな方向性について分析する試みが出現し、これらを指して「ポスト NPM」論と呼ぶようになった。他方、IT 技術の発展が行政、およびガバナンスのあり方にどのような変化を与えうるかに注目した研究、いわゆる「デジタル時代のガバナンス(DEG : Digital Era Governance)」論も提唱された。

ここでは、ポスト NPM 論、および DEG 論に関する先行研究を紹介しながら、その全体像を俯瞰し、電子政府政策にどのようなインパクトを与えるかについて言及する。

#### 4.1. ポスト NPM 論

---

ポスト NPM 論については、ニュージーランドにおける行政改革を題材としながら、NPM とポスト NPM との対比を試みたロッジ(Martin Lodge)とギル(Derek Gill)の研究を中心に見ていきたい。

ロッジらによると、ポスト NPM は「密度の高い体系(ルール)」と「密度の高い集団(集合的な公共部門の特徴の集まり)」を強調するものとして捉えられるとする。さらに、先行研究の検討の結果、ポスト NPM は過去の行政改革と比べて以下のようにラベルづけることが可能であるとした。

【表 6 : 行政改革の 3 つの時期を通じた主要なテーマ】

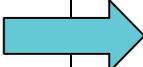
	改革の「時期区分」		
	革新的行政 (PPA : Progressive Public Administration)	新公共経営 (NPM : New Public Management)	ポスト NPM (Post NPM)

<p>公共部門に特有な事項 (集団の観点)</p>	<p>統一的／包括的な公共サービス  サービスの提供方法は厳密には定義されていない</p>	<p>個別単位でのサービス提供  契約／市場化</p>	<p>「政府全体」によるサービス提供  政府内部でのサービス提供と市場によるサービス提供の混合形態への回帰＝サービス提供ネットワーク</p>
<p>ルール対自由裁量 (制度の観点)</p>	<p>公共部門のエートス／経験を重視  政策(形成)スキルを重視  暗黙の／定性的なパフォーマンス基準  手続き上のコントロール</p>	<p>民間部門のスタイルを導入  実践的なマネジメントスキルを重視  明確なパフォーマンス基準  アウトプット／アウトカムにおけるコントロール</p>	<p>顧客に基づいたサービス提供／総合的なサービス提供  境界を埋めるスキルを重視  協働を前提とした目標設定  手続き上の／集権化されたコントロール＝完全な／倫理的なルール</p>

出典 ; Martin Lodge, Derek Gill(2011)、p.144。

さらに、ロッジらは、フッドらの先行研究を援用しつつ、行政改革がどのような原則に基づき行われているかという観点に着目し、NPM とポスト NPM に特化して比較を行った。その結果が表 7 である。

【表 7：行政改革の原則の比較】

NPM	 ポスト NPM
独立した官僚制を利用	古典的な官僚制を利用
民間／独立した組織を利用	独立した官僚制を利用
一人の上司による評価	同僚間における評価
政策(立案)と実施の分離	業務の統合
マネジメントにおける自由裁量	マネジメントにおける自由裁量は残されているが、かなりの制約を伴う
リーダーに好待遇を提供	リーダーに普通と変わらない待遇を提供
複数の資源を提供	複数の資源を提供
マネジメント／実施スキルを重視	「境界線を測る」ための技術的スキルと「マネジメントスキル」を重視
委託	内部の提供と委託による提供を組み合わせ
主観的なメリットを強調	客観的／手続き上の判断を強調
業績給	固定給
在職期間は固定	在職期間を制限
経営手法によるコントロール	プロセスによるコントロール
結果志向	アウトカム志向

出典 ; Martin Lodge, Derek Gill(2011)、p.146 を筆者修正。

この表からも分かる通り、NPM からポスト NPM の転換にあたって、ガバナンスに関わる主体の変化と揺り戻し、また重視されるスキルの変化といった特質が見て取れる。具体的には、古典的な官僚制の活用や、政策の立案機関と実施機関の統合といったように、

NPM 導入前に一般的に用いられてきた行政の運営手法を再び導入することを念頭に置いたものである。

ただし、ここで示したポスト NPM 論だけが望ましいガバナンスのあり方を示しているとは言い難い。そこで、次項で示す DEG 論も検討しておく必要があると言える。

## 4.2. デジタル時代のガバナンス(DEG)

---

ダンリビーやマーゲッツらは IT 技術の進展に伴う、新たなガバナンスのあり方として「デジタル時代のガバナンス(DEG : Digital Era Governance)を提示した。この中では、「NPM は終焉を迎えている(NPM is dead)」との表現を用いて NPM が既に行き詰まりを見せつつあるとの認識を示した。そして、NPM を代替する概念が DEG であるとし、この概念は今後永続することが予想されるとした。

では、この DEG とはいかなる概念なのだろうか。ここでは、NPM との対比を念頭に置きながら、DEG の概念枠組みについて説明しておきたい。

彼らによると、従来の NPM が示していた方向性—分権化・競争・インセンティブ付与—は、その全てが否定されるものではなく、実際の行政でも一部は未だに実行されているとした。しかしながら、やはりほとんどの部分では限界を迎えており、揺り戻しの必要があると考えている。そして、その際の重要な柱となるのが再統合(Reintegration)、ニーズに基づいた全体論(Needs-based holism)、デジタル化のプロセス(Digitization Processes)の3つである。第1の再統合とは、NPM がヒエラルキーを分離した要素を再び1つにすることである。この手法は単に過去の中央集権時代における集権／分権サイクルに戻ることに留まるものではなく、NPM の動きに対して正反対である場合もあれば、より総合的なガバナンスを目指す場合もありうる。第2のニーズに基づいた全体論とは、網羅的な行政組織をつくることなどによってさらなる単純化を行い、その結果として、組織とその対象とする顧客との関係性を変化させようとするものである。このような取り組みを通じて、社会の変化などの外部環境の変化に柔軟に対応できるようにすることを主眼とするもの

である。第3のデジタル化のプロセスについては、IT技術の進展、およびそれに伴う組織の変更に伴う生産性向上を行き渡らせようとする試みを指すものである。そのような試みは、従来のように電子的チャネルが行政や民間企業において、プロセスを補完する役割に留まるのではなく、むしろ中心をなすもの、さらに進んで唯一のチャネルとして見なし、場合によっては、組織「自体がウェブサイトになる」という状況に向かう可能性をも含んでいる。

このようなDEGの3つの要素について、ダンリビーらはその具体的な構成要素を表8のように示した。

【表8：ダンリビーらによるポストNPMとデジタル時代の政府についての考察】

テーマ	構成要素
再統合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ エージェンシー化と断片化の巻き戻し</li> <li>・ 連携政府</li> <li>・ 政府への機能返還</li> <li>・ 中央政府の任務の再拡大、または再強化</li> <li>・ 生産コストの大幅な圧縮</li> <li>・ バックオフィス機能とサービス供給チェーンの変革</li> <li>・ 調達を集権化と専門化</li> <li>・ 「混合経済」の考え方に基づくシェアードサービス</li> <li>・ ネットワークの単純化と「小さな世界」</li> </ul>
ニーズに基づいた全体論	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報の相互交流</li> <li>・ クライアントに基づいた／ニーズに基づいた再組織化</li> <li>・ ワンストップでのサービス提供</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・データ・ウェアハウジング</li> <li>・エンドツーエンド型サービスの変革</li> <li>・政府の俊敏なプロセス</li> <li>・持続可能性</li> </ul>
デジタル化プロセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・電子的なサービス提供と電子政府</li> <li>・ウェブベースの有用なコンピューティング</li> <li>・新たな形態での自動化プロセス</li> <li>・仲介者の排除</li> <li>・積極的なチャネル変更と顧客の類型化</li> <li>・強制的なチャネル削減</li> <li>・均一水準の行政の促進</li> <li>・明快な政府への動き</li> </ul>

出典 ; Patrick Dunleavy, Helen Margetts et al.(2006)、p.229。

まとめると、DEG は、行き過ぎた NPM の動きを逆回転させる試みに加えて、IT 技術の進展に伴う新たな方向性を重ね合わせようとする動きであると捉えられる。単なる反動に留まらない、未来志向型のポスト NPM の動向として、これらの DEG 論は注目に値すると言える。

なお、DEG 論を示したダンリビーらの著作“Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government”のうち一部を巻末に訳出したので、参考にされたい。

### 4.3. 学術研究から見たポスト NPM の方向性

---

本項では、4.1.のポスト NPM 論と 4.2.の DEG 論を包括して、「広義の」ポスト NPM の方向性を考えてみたい。

ここで留意すべき点としては、ポスト NPM の方向性は必ずしも NPM の要素を全て除去し、単純に NPM 以前の状況に戻すことを意味するのではない点である。DEG 論の箇所でも述べたように、NPM 論の揺り戻しを含めた修正を行いつつ、新たな方向性を加味することで望ましいガバナンスのあり方を提示し、実行に移すことこそが重要である。この視座から、学術研究から導き出されたポスト NPM の方向性を以下のように提示しておきたい。

まず、従来の組織および業務の分離と細分化に重点を置いた配置から、組織と業務を再び統合する方向へと転換すると共に、NPM に伴って細分化されたものではない組織や業務についても、統合する方向を検討することが重要である。例えば電子政府政策に関して、全体を一元的に掌握し、管理する組織を新たに設置するか、適任と思われる既存の組織に権限を移すことによって、ある程度集権的なマネジメントを可能にするといった方策が考えられる。また、バックオフィス業務については、DEG 論でも示されているようなシェアードサービスの活用を含めて、集約する方向で進めていくことで、単純な揺り戻しに留まらない、総合的なガバナンスを具現化させていくことも十分検討に値する。その際に、シェアードサービスを外部委託するのではなく、政府内部でサービスを提供するといった方針もとりうると言える。

次に、再統合の動きとも関係するが、市民、また場合によっては政府内部の職員を顧客として捉え、彼らのニーズに沿った形でのサービス提供、およびそれを可能にするマネジメント体制を整備することも重要である。網羅的かつワンストップのサービス提供が可能ないように組織を配置するとともに、その組織が俊敏に行動することができるようなプロセスを電子政府政策に組み込んでおくことが重要となる。そして、(狭義の)ポスト NPM 論で提起されているように、電子政府のガバナンスにおいて、プロセスに対するコントロールを改めて強化することが求められると言えよう。

最後に、対国民の視点から見ると、デジタル化プロセスの観点から、電子的サービスの提供だけに留まらず、サービス提供チャネルの思いきった集約、削減を検討する余地はあると言える。そのことによって、他のプロセスや手段を補完する状況から脱し、電子政府政策が潜在的に持っているインパクトを広範に行き渡らせることが期待される。



## 5. ポスト NPM 時代の諸外国の取り組み

---

前章までに述べたような NPM の課題を克服し、ポスト NPM の方向性に沿った動きは諸外国ではどのように具現化されているのだろうか。ここでは、英国と米国での取り組みおよびその推進体制について述べることにしたい。

なお、いわゆるポスト NPM 志向の取り組みは時間的な幅があるものと考えられるが、ここではできるだけ最新の動向を紹介することを主眼に置き、主にここ数年間の動向について扱うこととする。

## 5.1.英国における取り組み

---

英国政府では、内閣府が 2011 年に新たな ICT 戦略(Government ICT Strategy)を策定した<sup>14</sup>。同戦略では、大きな柱として、(1)浪費とプロジェクトの失敗を減らし、経済成長を促進する、(2)共通の ICT インフラストラクチャを構築する、(3)変革を可能にし、実施するために ICT を活用する、(4)ガバナンスを強化するという 4 点を掲げている。(1)から(3)までの具体的な行動計画については以下の表 9 のようにまとめられている。

---

<sup>14</sup> 同計画については、[http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/uk-government-government-ict-strategy\\_0.pdf](http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/uk-government-government-ict-strategy_0.pdf) より閲覧可能。また、同計画を実行するための詳細な計画については、<http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/govt-ict-sip.pdf> より閲覧可能である。また、田村(2012)および当研究所ホームページでも解説がされているので、あわせて参照されたい。

【表 9 : ICT 戦略の行動計画】

原則	行動計画		実施時期		
			半年以 内	半年～ 1 年以 内	1 年～ 2 年以 内
浪費とプロジェクトの失敗を減らし、経済成長を促進する	1	ICT サービスやソリューションの共有と再利用を活発にするために、省庁は政府横断型 ICT 資産登録の最初の段階を作る。			
	2	知識のある単一の ICT 調達者となるために、政府は省庁向けに新たな運営モデルを開発するとともに、新たな調達システムを作り出す。			
	3	革新的な ICT ソリューションの利用のための水平な場を作るために、オープンソースソリューションの利用を評価するためのベストプラクティスに関する調達者向けのツールキットを発行する。			
	4	オープンソース技術を用いたアジャイル型のソリューションの活用を支援するために、オープンソース実施グループと、システムインテグレータフォーラム、およびオープンソースアドバイザー理事会を設置する。これらによって、政府横断でのオープンソース利用の拡大に必要な技術的・文化的変化を教授し、促進する。			
	5	中小企業へ機会を提供し、プロジェクト失敗のリスクを減らすために、政府は 1 億ポンド以上の政府 ICT プロジェクトに関する見積もりのガイダンスを発行する。			

6	中小企業の参加を拡大するために、政府は時間とコストを削減できるようなICTプロジェクトに関する新たなアプローチを作る。			
7	アカウンタビリティを高めるために、政府は1万ポンドを超える政府ICTプロジェクトについての推定および実際の調達期間、契約の詳細を設定する。			
8	中小企業の参加を促すために、政府は1万ポンド以上の新規契約文書を作成する。			
9	政府において省庁を超えて模倣することのできる、アジャイル実施に関するアプローチとケイパビリティを築く(文化、多分野にわたるチーム、リスクを考慮した試験、サービス志向のアーキテクチャ、生産物マネジメント、ロードマップ)。			
10	政府はアジャイル開発を支えるのに必要な共通の技術コンポーネントを特定し、合意する。			
11	アジャイルプロジェクトにおける素早い立ち上げと動員を可能にする、政府と民間を横断する「仮想の」COEを作る。			
12	アジャイルアプローチを示し、埋め込むためのパイロットプロジェクトを特定する。			
13	失敗リスクを減らすために、(主要なアウトカムとして)プログラムが既存の公務員の能力を活用し、開発するための青写真を含むICTケイパビリティ戦略と、ICTプログラムやプロジェクトにおいて適切な中断を挟むまで上級責任者(SRO:Senior Responsible Officer)がポストに留まることが求められるという原則を作る。			

	14	公共部門横断で業務アプリケーションやコンポーネントの再利用を可能にするために、自由自在に扱えるオンラインのアプリケーションストアを作る。			
共通の クラウド インフラ ストラク チャを 構築す る	15	適切なデータは複製されるというより透明性があり、共有されることを保障するために、オープンデータ基準に関する活動と、オープンデータ基準のクラウドソース優先領域に関する関与のプロセスを実行する。			
	16	政府 ICT のコストと二酸化炭素排出量を減らすために、データセンタのコストを削減するプログラムを設定し、5年間でコストを35%削減する。			
	17	政府ネットワークのコストを削減するために、民間セクターは公共セクターネットワークの最初のインスタンスーションを提供する。			
	18	柔軟性を向上し、デスクトップソリューションのコストを削減するために、共通のデスクトップ/デバイス戦略を詳細な実施計画とともに発行する。			
	19	クラウドベースのモデルを用いた、標準化されたデスクトップサービスを実施することの便益を試すために、クラウド向けのデスクトッププロトタイプを開発する。			
20	サービスがいかにかクラウドベース技術に移行するかを詳細化するために、実施計画とともにクラウドコンピューティング戦略を発行する。				

21	共有され、再利用されるよう相互運用性がありオープンなICTソリューションの実施を可能にするために、リファレンス・アーキテクチャを発行する。			
22	ICTソリューションの広範な相互運用性、公開性、再利用を可能にするために、一組の合意に基づいた、あるいは強制的なオープン技術基準を発行する。			
23	情報を組織資産として認識し、明確かつ首尾一貫した情報への整備されたアクセスを実施するために、機密情報に関する必要な保護は維持したうえで情報戦略を築く。			
24	政府のICT戦略と広範な二酸化炭素削減ポリシーに沿った形で政府のグリーンICT戦略を発行する。これは政府がいかにコストと二酸化炭素排出量を削減するかを示したものであり、協働とモバイルワーキング技術を含むものである。			
25	全ての主要なICTプロジェクトと共通のインフラストラクチャコンポーネントとサービスについての情報とサイバーセキュリティリスクに関する、適切で効果的なリスクマネジメントレジームを開発する。			

変革を可能にし、実施するために ICT を活用する。	26	国民生活をより簡素かつ容易な手続きで済ませられるよう、いくつかの政府サービスについて「(オンラインへの)チャンネルシフト」を強制する。			
	27	広範な供給者からの新しい、革新的なサービスを広げるために、API に関する政府横断の基準を作るとともに品質保証の「カイトマーク(訳注；英国規格協会の検査証)」を開発する。			
	28	新しい革新的な ICT ソリューションを利用するケイパビリティを向上させるために、ICT の将来についてのディレクターを任命する。			
	29	市民との双方向の対話を促進するために、省庁は政府への相談手段全てにオンラインのチャンネルが含まれることを保障する。			
	30	市民や企業と、および内部でやりとりするために日常的に使われる主要なチャンネルとしてソーシャルメディアを埋め込むために、省庁がインターネットやソーシャルメディアチャンネルにアクセスする際の実践的なガイドラインを作る。			

出典； Cabinet Office(2011)、p.13・17・22 を一部修正のうえ訳出。

このように、英国においては政府を横断する取り組みの推進、また各省庁が取り組むべき課題を解決するためのガイドラインの作成に積極的に取り組み、電子政府を推進することによるメリットを政府全体に行き渡らそうとすると同時に、国民へのサービス提供に当たっても、オンラインへのチャンネルシフトを促すなど、前章で述べたデジタル化のプロセスを体現して変革を進めようとしていることが伺える。

このような戦略を定める一方で、戦略を円滑に進めることができるよう、IT ガバナンスに関わる体制を予め強化した。その体制を図 1 に示す。

【図 1 英国政府における IT ガバナンスの推進体制】



出典；田村(2012a)、8 頁。

上図のように、英国においては、内閣府大臣および財務省副大臣からなる公共支出閣内分科委員会(PEX(ER) : Public Expenditure Committee (Efficiency and Reform))、および政府 CIO および大規模省庁 CIO、内閣府メンバーからなる ICT 戦略導入委員会(CIO Delivery Board)が中心的な役割を果たしている。公共支出閣内分科委員会は、政府 ICT が公共セクター改革を強化するために効果的に用いられるよう、調査および意思決定を行う委員会を設置して、電子政府政策の推進を担っている。また、ICT 戦略導入委員会は、ITC 戦略の導入に関して主たる責任を負い、戦略および行動計画の整合性を保つほか、公共支出閣内分科委員会へ助言を行う。

以上見てきたように、英国においては、内閣府および財務省のメンバーで構成される PEX(ER)、政府 CIO や大規模省庁の CIO、内閣府の職員で構成される ICT 戦略導入委員

会が電子政府政策に関して大きな権限を担っており、政府全体へのガバナンスを効かせる構図になっているのである。

## 5.2.米国における取り組み

---

米国政府では、大統領の直属機関としての OMB(Office of Management and Budget、連邦行政予算管理局)が電子政府政策全般に関する管理を担う組織として機能していることは周知の通りであろう。OMB は、2002 年の電子政府法(E-Government Act)において、電子政府局を設置し、大統領が任命する次官補を中心として、電子政府に関する司令塔的役割を果たすことが法律上明記された。具体的には、電子政府に関する報告書を毎年作成し議会に提出するほか、各省の電子政府の取り組みに関して評価を行っている<sup>15</sup>。

さらに IT に造詣の深いオバマが政府保有情報の市民への開放と、21 世紀型の新たな政府の創造を公約に掲げて 2009 年に大統領に就任すると、新たに電子政府局の次官補を兼ねる形で明示的に連邦 CIO が設置されることとなり、初代 CIO にはクンドラ(Vivek Kundra)氏が就任し、電子政府政策を主導することとなった。さらに、OSTP(Office of Science and Technology Policy、連邦科学技術政策局)のもとに CTO が新設され、主に技術面から各省庁の CIO などと協力して電子政府政策の推進にあたることとなっている。

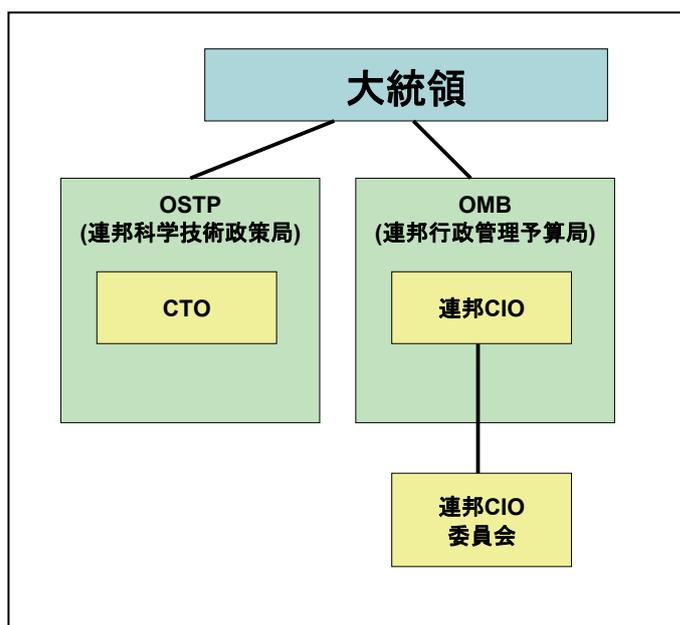
---

<sup>15</sup> 米国 OMB の役割については、当研究所の機関誌『行政&情報システム』に 2007 年 6 月号～12 月号に連載された「米国 OMB のすべて」をはじめ、各所において解説が行われているので、合わせて参照されたい。

また、連邦 CIO および各省 CIO で構成される連邦 CIO 委員会の役割も見逃すことはできない。連邦 CIO 委員会も、2002 年の電子政府法において法的位置づけが明確化され、OMB と連携しながら電子政府政策を推進していく体制となっている。

英国に関する記述と同様に、米国政府における IT ガバナンスの推進体制を図 2 に示す。

【図 2 米国政府における IT ガバナンスの推進体制】



出典；筆者作成。

このような推進体制のもと、米国政府は、2010 年 12 月に当時の政府 CIO であったクンドラ氏が「連邦 IT マネジメントを改革するための 25 の実施計画(25 point implementation plan to reform federal information technology management)」を公表した<sup>16</sup>。この計画が策定された背景としては、過去 20 年間に 6,000 億ドル以上の IT 投資を

---

<sup>16</sup> 同計画は、  
<http://www.cio.gov/documents/25-point-implementation-plan-to-reform-federal%20it.p>

行っているにもかかわらず、民間企業が IT 投資によって生産性を大幅に向上させたのと比較して、政府は生産性の向上が決して十分とは言えなかった状況への反省がある。そのような状況から脱し、各府省が IT を用いてより効率的かつ有効な政府を築けるよう、障壁を取り除くことを目的として出されたものである。

同計画で重要とされている点は以下の点である：

- (1) IT ポートフォリオに挙げられているプロジェクトのうち、パフォーマンスの高くないものの少なくとも 3 分の 1 を 1 年半以内に方針転換させるか、終了させる。
  - (2) 「クラウド・ファースト」政策へと移行する。各府省は 3 か月以内に「移管が望ましい」サービスを 3 つ選び、そのうち 1 つを 1 年以内にクラウドへ移し、残りの 2 つを 1 年半以内に移行させる。
  - (3) 連邦のデータセンタを 2012 年までに 800 減らす。
  - (4) 以下のような条件を満たす場合にのみ、大規模な IT プロジェクトへの投資を認める。
    - ・ 専任のプログラママネージャがおり、十分に要員が確保された統合的なプログラムチームが結成されているプロジェクト。
    - ・ 有用な機能が半年ごとに提供されるようなモジュラー開発アプローチを用いるプロジェクト。
    - ・ IT 調達に専門家が参加するプロジェクト。
  - (5) 以下のことを実施するために(連邦)議会と協力する。
    - ・ 各省 CIO のもとでコモディティ IT 予算を強化する。
- 

df より閲覧可能。なお本報告書では実施項目の詳細については紙幅の都合で触れていないため、より詳しく知りたい場合には計画の本文を参照されたい。

- ・モジュラー開発に沿った柔軟性に富む予算モデルを開発する。

(6)RFP 前の府省と産業界の協働を進めるための相互交流プラットフォームを開始する。

このような点を中心として、同計画では、25 の詳細な実施項目を定めるとともに、各々の活動を担当する組織を定めるとともに、実施するまでの期間を、1 年半を超えない範囲で定めた。計画の具体的な内容を表 10 に示す。

【表 10 : IT マネジメント改革のための 25 の実施計画】

		活動項目	担当組織	半年以内に実施	半年～1年以内に実施	1年～1年半以内に実施
A. 「優れた技術」と共有されたソリューションを適用する	1	800 のデータセンタを 2015 年までに統合するための詳細な実施計画を確定させる	OMB 各府省			
	2	データセンタを有効に活用するための政府全体の(仮想)市場を作る	OMB GSA			
	3	「クラウド・ファースト」政策へと移行する	OMB 府省			
	4	セキュアな IaaS ソリューションに関して、推奨すべき契約先を認定する	GSA			
	5	「コモディティ」サービスに関して、推奨すべき契約先を認定する	GSA			
	6	シェアードサービスについての戦略を構築する	連邦 CIO			

B. プログラムマネジメントを強化する	7	公式の IT プログラムマネジメントのキャリアパスを設計する	OPM OMB			
	8	IT プログラムマネジメントのキャリアパスの規模を拡大する	OPM 府省			
	9	統合されたプログラムチームを求める	OMB			
	10	ベストプラクティス協働プラットフォームを構築する	連邦 CIO 委員会			
	11	技術フェロープログラムを開始する	連邦 CIO			
	12	政府と産業界を横断して IT プログラムマネージャの流動性が確保されるようにする	OMB 連邦 CIO 委員会 OPM			
C. 調達プロセスを技術サイクルに合わせる	13	IT 調達の専門家の枠組みを設計し、つくる	OMB 府省			
	14	IT 調達のベストプラクティスを特定し政府全体に適用する	OFPP			
	15	モジュラー開発を支援するための契約ガイダンスとテンプレートを発行する	OFPP			
	16	革新的な技術を用いる小規模企業が参入できるよう、障壁を減らす	SBA GSA OFPP			

D. 予算プロセスを技術サイクルに合わせる	17	モジュラー開発と統合した IT 予算モデルを作るために、(連邦)議会と協力する。	OMB 府省			
	18	柔軟性に富む IT 予算モデルを支援する資料やガイダンスを作る	OMB CFO 委員会 連邦 CIO 委員会			
	19	柔軟性に富む IT 予算モデルをより広範に進めるために、(連邦)議会と協力する	OMB 府省			
	20	府省 CIO のもとでのコモディティ IT 投資を統合するために、(連邦)議会と協力する	OMB 府省			
E. ガバナンスを効率化し説明責任を向上させる	21	投資検討委員会(Investment Review Board)を改革し強化させる	OMB 府省			
	22	府省の CIO と連邦 CIO 委員会の役割を再定義する	連邦 CIO 各省 CIO			
	23	部局レベルでも「テックスタット (TechStats)」モデルを用いる	各省 CIO			

る F. 産業界 の関与を 高め	24	「奇妙な伝説」教育キャンペーンを開始する	OFPP			
	25	RFP を出す前に府省と産業界が協働するための、相互交流可能なプラットフォームを構築する	GSA			

出典 ; 25 point implementation plan to reform federal information technology management、pp.34-35 を一部加筆・修正。

OMB=連邦管理予算局(Office of Management and Budget)

GSA=連邦調達局(General Services Administration)

OPB=人事院(Office of Personnel Management)

OFPP=連邦調達政策室(Office of Federal Procurement Policy)

SBA=中小企業庁(Small Business Administration)

上表のうち、各項目を担当する組織の箇所に注目すると、OMB が 25 項目のうち半数以上の 13 項目を担当している。また、連邦 CIO および連邦 CIO 委員会も 25 項目のうち 6 項目を担当している。このような計画から見ても、電子政府のガバナンスにおいて、OMB および連邦 CIO(委員会)のグリップが極めて強く効いていることがうかがえる。

### 5.3.小括

本章では、英国および米国の 2 か国を取り上げて、英国の Government ICT Strategy、および米国の 25 point implementation plan to reform federal information technology management を手がかりに、近年の改革動向、およびその改革を進める IT ガバナンス体制を見てきた。

改革の内容を見ると、政府横断的に電子政府のもたらす便益を政府全体に行き渡らせる取り組みが目立つ。また、国民向けサービスについても、サービス提供チャネル集約などを通じて、その便益を拡大させようという方針が窺える。

また、ガバナンス体制について見ると、英国においては内閣府大臣と財務副大臣をメンバーとする公共支出閣内分科委員会、および政府 CIO および各省庁の CIO を中心とする ICT 戦略導入委員会が中心となって電子政府政策を推進している、一方、米国においては OMB と連邦 CIO および CIO 委員会がガバナンスにおいて大きな役割を果たしているだけでなく、改革を実行するアクターとしても関与の割合が高いことが分かった。

これらの内容を見ると、英国および米国でここ数年の間に始められた実際の改革の取り組みに、4 章で理論上示されたポスト NPM の方向性が、必ずしも全てではないものの含まれていると見ることができる。今回はその他の国の動向について調査することはできなかったものの、同様の方向性が見られるかを検証することは残された課題であると言える。

おわりに

---

本報告書では、ポスト NPM を語る際の前提として、NPM をどのように捉えるべきかについての認識を共有するために、第 1 章で NPM の大まかな定義を示した。次に、NPM と IT がどのような関係性を持っているか、また電子政府政策に対するインパクトがどのようなものであったかについて提示した。次いで第 3 章では、NPM 概念に内在するパラドックスについて紹介するとともに、NPM 志向の改革が進行するにつれてどのような状況となったかについて考察を加えた。続く第 4 章では、ポスト NPM 時代におけるガバナンスのあり方を提示するとともに、情報技術の進展にともなうガバナンスの変容に着目した DEG 論を提示した。第 5 章では、諸外国におけるポスト NPM の方向性に沿った取り組みの例として、英国および米国の例を紹介した。

前半の NPM の抱える課題と限界に関しては、容易に定量化が可能な業績測定への偏重、組織の過度の細分化によるマネジメントの複雑さといった点が大きなものとして指摘されうる。また、実際に先進国の状況を見ても、改革の中で見られた NPM の要素のほとんどは既に方針転換を余儀なくされているか、行き詰まりつつある状況が明らかになった。

そのような状況から脱するための新たな概念として、NPM の動きをそのまま反転させようとする(狭義の)ポスト NPM 論、および NPM 論の影響をある程度は認めつつも、IT 技術の進展に伴い新たなガバナンスのあり方を提起し、NPM の方向性を修正しつつ転換させようとする DEG 論が提起された(これらをまとめて本報告書では「広義の」ポスト NPM 論としている)。そして、既にいくつかの国で進められている実際の取り組みから英国および米国の例を抽出して分析すると、上述した「広義の」ポスト NPM の方向性に沿った内容での改革が進められていることが判明した。

日本においても、電子政府のガバナンスのあり方について検討する動きが近年活発となっており、ここにきて新たな方向へと進みだそうとしている。その際に、本報告書で述べたような NPM 志向の改革が残していったものについて、一度振り返って検証することが重要であると思われる。

そのうえで、諸外国で既にその萌芽が見られるポスト NPM 型の改革から何を学習することができるか、またどのような視点に留意する必要があるかを分析し、システム刷新や改革を進めることが肝要であろう。本報告書がそのような取り組みの一助となれば幸いである。

## 【参考文献】

---

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。

行政情報システム研究所(2004)、『ニューパブリックマネジメントにおける IT 活用の調査研究報告書』。

国土交通省(2003)、『わが国における NPM 型行政改革の取組みと組織内部のマネジメント』。

児山正史(2005)、「NPM(新公共管理)の類型化」弘前大学『人文社会論叢 社会科学篇』13号、219-236頁。

田村暢大(2012a)、「英国政府の最新動向」行政情報システム研究所『行政&情報システム』48巻1号、6-13頁。

——(2012b)、「米国政府の最新動向—TechStats を中心に—」行政情報システム研究所『行政&情報システム』48巻1号、14-19頁。

永戸力(2010)「ポスト官僚制か、ポスト NPM か?—フッド以降の行政理論の諸相—」立命館大学法学部『立命館法学』333・334号、1064-1104頁。

藤井秀之(2008)『電子政府のガバナンス—拡張型技術演用枠組みからの一考察—』東京大学大学院法学政治学研究科。

Cabinet Office(2011), ‘Government ICT Strategy’ .

Christopher Hood, Guy Peters(2004), ‘The Middle Aging of New Public Management : Into the Age of Paradox?’ “Journal of Public Administration Research and Theory” pp.267-284.

Martin Lodge, Derek Gill(2011), ‘Toward a New Era of Administrative Reform? The Myth of Post-NPM in New Zealand’ “Governance” Vol.24.No.1, pp.141-166.

Patrick Dunleavy, Helen Margetts et al.(2005) ‘New Public Management is Dead—Long Live Digital-Era Governance’ “Journal of Public Administration Research and Theory” No.16, pp.467-494.

——(2006) “Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government” .

Thomas Diefenbach(2009), ‘ New Public Management in Public Sector Organizations : The Dark Sides of Manageristic ‘Enlightment’ ’ “ Public Administration” Vol.87.No.4, pp.892-909.

## 【参考資料：“Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government”抄訳】

---

ここでは、報告書で取り上げたデジタル時代のガバナンス(DEG)を紹介した“Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government”の中から、特に関係が深いと思われる4章および9章の一部を抽出し訳出した。報告書本文と合わせ、DEGの理解の助けとなれば幸いである。

#### 4. パフォーマンスを説明する—政府組織のインパクトと官僚文化

---

あらゆる現代の官僚制はその核心部分において情報のコントロールを行っている。しかし、そのことは政府組織における公務員、とりわけ上位の意思決定者にとって情報のコントロールが特別に中心的な活動であると認識されていることを意味するものではない。我々は、アクセス可能で再利用可能な方法での永久的な保管に沿った形での、記録の体系的な生成と、技術を備えた管理者による横断検索や異なるファイル間での関係づけの能力が、行政機関にとって基本的な能力であり続けていることを示した。しかしながら、あらゆる組織において、多くの業務に不可欠な機能は、かつて高度に定式化され日常化されていたにもかかわらず、より楽しく、予見できないような種類の業務が好まれるなかで、どんよりとして魅力的でなく、代わり映えのしない豆挽きのような、避けるべき仕事として見なされがちである。企業や行政機関がどのようにこの調子を保っていくかは、業務に不可欠な役割を日常化し中位から下位のアクターに割り当てるか、あるいは組織の成功において重要な貢献を果たすものであると見なすかで、パフォーマンスにおいてかなりの差をもたらするのである。現代の IT に関する決定は、より正確な形でこの緊張関係に焦点を当てているが、これは主要な投資が自らの持つかなりの資源を消費すると同時に、しばしば長期の組織戦略をもたらす、制約するためである。

中央政府の機関においては、IT の発展の結果に関するマネジメントは、日常的だが重要な機能を扱うことが決定と実施の期間には戦略的な選択へと変質する、かなり重要な領域の1つであると考えられている。この通常時ではない戦略段階は、しばしば組織の運営に関するより規範的な流れや、運営に関する通常の組織文化に対する挑戦を課すこととなる。いくつかのケースでは、上位の公務員や政治的意思決定者は、彼らの時間軸やプロセス、および通常の活動から得た含意においてまったく異なった、熟知していない問題を通じて思考するよう求められるのである。組織文化がどんなに十分に、彼らの通常の運営における技術的意思決定と参照物とを既に組み合わせており、また重要な決定時期においてそうなるよう適応したとしても、組織文化は IT に関する選択における成功へ重要な影響を及ぼすであろう。

我々がここで注目しているガバナンス、制度的、官僚文化の影響は、一般的なもの、より特徴的なガバナンスの、相互に作用する特性からほとんどが構成される。以下の4つの次元が国家間の政府 IT パフォーマンスの差異に結びつくと考えられる。

1.ある国において根底にあるガバナンス制度が、人々にはほとんど見ることでできない概観や政治的コントロールのメカニズムを提供するため、行政機関は政府の他の部門に対して通常は支配的なものとなる。この効果は一般的なものであるが、政府に対するコントロールが弱ければ弱いほど、IT 投資の運営に対するコントロールは成功しなくなる。

2.政府システムにおける官僚文化は、技術政策やプロジェクトの取り扱いに対して高い優先順位を割り当てていない。官僚文化は技術の発展を扱うことに対して弱いメカニズムを提供している。この課題に関してより制限をつければつけるほど、政府の IT パフォーマンスは期待できなくなる。

3.NPM は 1980 年代より急速かつ高度に採用された。初期において NPM は政府内部において(IT を含む)新技術の使用に言葉の上では大きな重要性を割り当てていたにもかかわらず、基本的には NPM 国家は政府 IT の扱いに関して十分な役割を果たすとは考えられていない。この「改革」の動きの特徴的な原動力は政府の組織システムを断片化し、政府サービスを供給する際の(IT 業界を含む)民間セクターのアクターの力を高める方向へと向けられたのであった。

4.1990 年代中頃におけるインターネットの出現は、政治的リーダーシップに支えられた中央集権型の電子政府イニシアティブではなく、イニシアティブは大きく遅れたのであった。一般的に言って、そのようなイニシアティブは政府の IT パフォーマンスを高めるものと考えられ、特にそのイニシアティブが政府システムにおける現代的なものをより発展させるために資源を拡大させようとした場合にはよりそのように考えられる。

いずれの場合でも、我々は基準に基づくため、国が 3 つのセットの完全なメンバーとして数えられる国が多ければ多いほど、政府の IT パフォーマンスは(負のほうの組織となり)悪くなるものと予想される。そして、ここで考えられている国のケースが少ないこと、お

よびさらにいくつかの本質的な次元で分類するという、もともと複雑な任務を考慮すると、我々はログインによって開発され、3章において議論された、完全にセットに入ると1とし、入っている部分のほうが多いと0.75、どちらも同じだと0.5、入っていない部分のほうが多いと0.25、そして完全に入っていないと0とする、5つのカテゴリ枠組みに注意を絞ることとなる。

#### 4.1. 行政機関の行動に対するコントロール

---

政府が行うこと全てを実証することが政治的アカウンタビリティのダイナミックであり、そのことは主要な決定が下される前に説得力のある義務と、実際のパフォーマンスに対して公的に応答する義務の両方である。我々がケーススタディで取り上げた国全ては強固に発達した公的アカウンタビリティおよびアンサービリティのメカニズムをもち、それゆえ行政機関の自由な行動に対して適度に「均衡と抑制」がなされる自由民主主義国家である。しかし、4か国—イギリス、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド—は行政機関により大きな焦点をあて、より小さい監視を立法府に当てる、本質的な「ウエストミンスター」システムである。そして1か国、日本は1党が1950年代から内閣の地位を事実上独占してきた1党優位制である。政府の行動に対するコントロールが小さければ小さいほど、IT政策を運営する政府のパフォーマンスは低下するものと我々は考えるが、これは単に強く監視されている行政機関に比べて逃れられやすいという理由による。政府の意思決定に対するコントロールが弱いかどうかという次元に基づき5つの国を簡潔に特徴付けると、オランダとアメリカだけがセットから完全に外れており、日本とイギリスはもともと当てはまっている。カナダ、オーストラリア、およびニュージーランドは異なった中間の位置付けであるが、これはウエストミンスターモデルからの分岐度の違いを反映したものである。

日本はおそらく行政機関に対する公的なコントロールが弱い国の典型的なケースであろう。自由民主党という同じ党が1953年以来継続して政権についてきた。自民党は連立政権の数年間(1993-9)を除けばほとんど唯一の与党であり、その数年間も自民党は主要な連立パートナーであった。この1党優位制は、1989年の冷戦終焉時より、日本社会党の

選挙での衰退と反自民票の分裂を伴いながら強化された。政府の行動に対する主要な立法府のコントロールは自由民主党という強力な議会政党であり、そこでは異なる閣僚や年長の派閥の領袖のもとで政権における有利な立場を絶えず取ろうとする、長く続く派閥が存在していた。しかし、このコントロールは主に大臣の地位の配分や、党の派閥にきわめて重要である、WTO や農家への補助金の水準といった政策に重点が置かれていた。より日常的な行政機関の意思決定に関しては、立法府のコントロールは少なく、政府は高いレベルの秘密主義と、それほど大きくない公的な開示をもって運営することが可能であった。1950年代から1970年代後半の長い高度成長期と通じて日本で見られた官僚優位のパターンは、主な政策課題においてはかなり衰退していったのである。中央官僚はもはや経済成長の計画センターではなくなり、民間セクターの影響力が極めて大きくなったのである。しかし、官僚は自らの運営に関してはなおかなり支配的であり、政府の秘密主義は高いままであった。例えば、政府予算のような主要文書は官僚的な訓練と手ほどきを受けた者にしか読めないような独特の官僚用語が多数並べられた状態で発行されていた。

イギリスはこの基準において1のスコアが付与される唯一の他の政治システムである。1990年代後半まで、おそらくあらゆる成熟した自由民主主義国の中でもっとも弱い立法府であったこともあつてか、もっとも変わっていないウエストミンスターシステムの国であった。「議会主権」という憲法原則が、立法府が憲法上あるいは司法上の制約を受けずに法律を思いのままに通過させる機会を持っているという議論がありつつも中心的な言明であったことからすると、このことは奇妙な発言であるように思われるかもしれない。しかし議会自身の内部に関しても、下院(庶民院)において安定多数を占めている限りコントロールは時の政府に委ねられている。3回を除く戦後の選挙全てにおいて、相対多数選挙制度は2大政党のどちらが多く票を獲得したにせよ、強大で不自然なほどの議席をもたらした(いわゆる「リーダーのバイアス効果」)。強力な党則は、上院(貴族院)の変化を起こす能力が小さく、少数の事例に限られている一方で、下院が変わらないことを通じて97%の法案を成立させることを可能にしたのである。下院の選考委員会は、個々の省に対するある程度強力な両党連立の監督を行っている。そして、NAOによって支えられた強力な公共会計委員会は、省がどのように政府の政策を実施しているかについての主要な事後コントロールとなっている。長い間、特に1992年以前は、政府に対する人々やメディアの監視はきわめて厳格な内容の職務秘密法によって制限されていた。イギリスの公務員制度も長く確立されて比較的特権であり、実行できる監視のレベルの弱さは歴史的には公

務員制度に対して政策過程を相対的に分離された方法でコントロールする上での情報面での優位性を与えた。しかし、2005年初頭になって情報の自由に関する法律が遂に実施された。この変化に責任をもつ1997年の後期労働党政権は、ウエストミンスターモデルからの大きな転換とも言うべき(スコットランド、ウェールズ、ロンドンへの権限委譲およびそれらの新たな組織に対する比例代表制の導入を含む)一連の憲法上の方法を導入した。しかし、これらの変化でもなお、政府における行政機関の支配力はほとんど全くといっていいほど手がつけられなかった。

その他の元々のウエストミンスターモデルの国の中で、オーストラリアは連邦制度の国家(連邦)部分においてイギリスの状況に似ている。オーストラリアは勝者総取り方式の修正形態(選択投票制と呼ばれる)を立法府の下院(代議院)に用いているが、2つの主要な党の連合(自由国民党と労働党)は多くの代表をコントロールしており、両者の間で政府のコントロールを交互に行っている。しかし、上院(元老院)レベルでは、連邦政府の構成州が平等に代表されており、選挙は比例代表制を用いて行われ、2党以外のかんりの代表とかなりの程度の立法府の監視をもたらしている。元老院の行政委員会も公共サービスシステムがどのように運営されているかに関する専門的意見を改良しており、一般的な情報レジームはイギリスに比べて長い間開かれていた。公共政策実施の多くの側面における州政府の影響力と、強力な上級裁判所によって規制された憲法枠組みが加えられるため、連邦政府はイギリスのそれに比べてかなり制限されたものとなっている。しかし、立法府における安定多数と国レベルにおけるエリート公務員をもつ政府はなおシステム内部において支配的影響力を及ぼしている。

オーストラリアの隣国であるニュージーランドは長い間ウエストミンスターシステムの原型であった。(400万人しか人口のいない)小国であるニュージーランドは(ほとんどが臨時の)120人の議員を有する一院制の立法府しか備えていなかった。選挙制度が勝者総取りであった時には、政党システムは強力で不自然なほどの多数と、小さい議会を支配する政府閣僚を有し、多くの得票と議席を有する(自由党と労働党の)連合状態が見られた。当時見られた批判は、行政機関へのコントロールがもっとも小さい点において「西欧においてもっとも肥大した法律」を有しているというものであった。公務員制度は十分に発達しており、尊重されており、決定に困難を生じるような外部の専門的知識はほとんど存在しなかった。しかし、1996年になると、ニュージーランドは第3党および第4党の得票の

急増と、改革を求める 2 つのレファレンダムに従う形で選挙制度の大幅な改革を行った。新たな制度は比例代表制を用いたものであり、(いくらか断片化しているものの)4 つか 5 つの主要政党による、より多様な議会をもたらすこととなった。先に述べた 2 つの政党は依然としてもっとも重要であるが、新たな政党制度は連立政権が時として必要になることを確実にした。連立政権に伴って、立法前の交渉が増加し、行政機関の決定への精査が高まった。

カナダは最後まで残ったウェストミンスターシステムであり、連邦制度は長期にわたるイギリスの影響を受けたもともとの制度から国家を遠ざけることを推進する違いのもっとも重要な源であった。政党システムは極めて異なる連邦および州レベルでのシステムをもつ複雑なものであり、言語的ナショナリズムが強いケベックと、新右翼政党を通じて時代によって異なる州が回帰するカナダ西部においては特に複雑であった。中道派の自由党はもっとも一般的に政権の座についており、いくつかの観点から見ると今なお有力政党である。カナダの立法府は極めて弱い上院(全て任命による元老院)と、強固な政党統制をもった下院からなる。しかし、多数党の議員総会は、イギリスの議会政党に比べてリーダーシップの継承と詳細な政策決定に関してより強い影響力を一般的に持っている。そして、自由党が他の保守政党の後継者や、連邦を代表し、さらには一時最大州(オンタリオ州)のコントロールをも得た左派自由主義の新民主党からの挑戦を自由党が受けるといった、連邦および州レベルにおける政党の運命のかなりの「攪拌」が起こるのである。カナダの連邦公務員制度は、イギリスのジェネラリスト公務員の伝統をいくつかの側面で保ちつつも、一方では非常に近いアメリカモデルの影響を強く受けながら、大きなプロフェッショナル志向と政策形成のより開かれたシステムという 2 つの異なるラインに基づき発展していった。カナダの政策スタイルも合意に基づく方向へ、そして効果的で省横断型へと進む傾向にある。情報の自由に関する法律は 1991 年に制定された。

アメリカは抑制と均衡のもっとも強いシステムをもった 2 国のうちの 1 つである。勝者総取りの選挙が、民主党と共和党が(通常第 3 の候補者が立候補するにもかかわらず)大統領の職のコントロールを 2 党で独占することを確実にし、議会における世界でもっとも完全な 2 大政党制を維持することとなった。しかし、第 3 党の支持が小さいため、下院選挙は実際には比例配分的に行われている。上院の選挙では、州につき 2 人のみであるため、議席配分は当然のことながら不適切な割り当てとなっているが、偶然にも選挙は両党が拮

抗するようなバランスのもとで概して競争的に行われている。行政機関と二院制の立法府の完全な分離は、「分割政府」がしばしば発生することを意味し、そこでは政党の行政機関に対するコントロールは少なくとも議会の一院では機能しないことになるのである。加えて、政党の統制が(凝集性スコアが 95%程度のウェストミンスターシステム諸国に比べて 65%に留まっているように)低い。そして、行政機関のアカウンタビリティを志向する、しっかり協調したスタンスを議員が採っていることもあって、議会の「一致結束した」感情が強くなっている。おそらくこれらの要因によって、立法府のきわめて強い予算作成力に見られるような、世界でもっとも強い立法府が形成されているのであろう。最高裁判所による厳密に成文化された憲法の監視と、中立な精神の裁判官に加えて、50州を有しほとんどの国内の責務を負った強い連邦制度が加わることで、アメリカは明らかに抑制と均衡の凝縮したシステムを有しているのである。かなりの部分の大統領の「特権」と、特定分野一特に外交と諜報部門—におけるほとんどコントロールされない行政機関の行動を再構築する様々な派生要因が存在する。世界の主導的な軍事力をもつアメリカは、イギリスやフランス帝国の最盛期を形作る特徴の一部や、議会のコントロールや人々の監視が極めて少ない秘密の部分を残しているのである。しかし、ここでも問題や争点は他の国の同様の領域に比べて時と共に多く噴出しているのである。

オランダは議会システムにおける行政機関への強いコントロールのもう 1 つの極を代表している。比例代表選挙と複雑な政党システムは、連立政権が標準であることを意味する。(一旦形成された)連立政権は比較的長続きし一貫しているにもかかわらず、立法府で主に選出されるほうの院(紛らわしいことにオランダでは第二院と呼ばれる)は政府に対する密接な監視を行使している。内閣内部においては多くの議論と、ある党からの閣僚に対する連立パートナー党からの横断的監視が行われ、内部の抑制と均衡を伴った強力な集団的責任メカニズムをもたらしている。さらに、かなり詳細な政策統制を行う、より専門的知見に基づいた下院が存在する。最後に、オランダの政治行政文化は、緊密なメディアによる監視と情報提供の長期にわたって確立した自由を伴いつつ、開放的なものとなっている。

## 4.2. 技術プロジェクトを扱う際の官僚文化とメカニズム

---

現在の政策形成に対する制度的、および官僚の影響力の特徴と程度は、政治学のほとんどをカバーする多くの文献の対象とするところである。しかし、IT に関する決定のような技術的決定を見るだけでは焦点はかなり絞られてしまう。技術的決定に関するシステムの弱さに関して、オランダはセットから完全に外れている唯一の国であり、ニュージーランドとイギリスはもっとも当てはまる国である。アメリカ、カナダ、そしてオーストラリアは相対的に強いシステムであり、日本は曖昧なケースとしてここでは分類される。

オランダの技術的決定を扱う際の強力な制度配置は現在の領土の3分の1以上を占める海を制御するために専門的知識に多く依存していることを反映している。現代でも公共部門支出のかなりの部分、2001年には22億アメリカドルを水管理のような環境保護に費やしており、海を守るだけでなく国土から海に流れる主要河川の管理に費やしているのである。いわゆる「ポルダー文化」はオランダの国家の発展においてこれらの要素の極めて大きな重要性を捉えた言葉である。ポルダー文化は、技術プロジェクトの体系的評価を形成し、プロジェクトの見込みが満たされうることを慎重に確認することを求めるための十分に発展した手続へと移行していった。オランダの公務員制度内部では、支配的な文化は技術的プロフェッショナリズムに重点が置かれており、政治家や世論からも尊敬されるものである。従って、公務員文化はITプロフェッショナリズムと強力に支持するものであり、寛容な社会的態度と一致するものである。オランダの行政機関は、直接上級公務員へと上昇できる技術的要員を求め、育成していくことに重点を置いている。行政機関マネジメントチームと委員会は、全ての関連する専門家を含んでおり、ITに重点を置く行政機関では情報管理官が1人いるのが普通である。ITプロジェクトの有効性に関する中央のコントロールは、特にITシステムの準備度合いが議会によって確認されなければならない立法府の要件で強固に制度化されている。最後に、連立政権が技術的決定に関する議会の監視を強化し、公務員にパフォーマンスを説明させることを促進するのに役立っている。

我々のランキングで次に来るのがアメリカ、カナダ、そしてオーストラリア—3つ全てが広大な領域にわたり、技術志向の官僚文化と政府システムを持っているかにおいて上位に位置する連邦国家—である。それぞれのケースにおいて、大きな領域にまたがり政府および公的サービスの存在を維持していることが、連邦政府機関に早くから新たな技術的解

決策への強い関心を与えていた。そして、連邦と州政府のサービスを内部統合する必要性が IT を採用する追加の起動力をもたらしたのである。3 つ全ての国において、連邦レベルにおけるサービスと支出の混合は、単一国家に比べて常に高い割合の科学に基づく、あるいは技術サービスを含むものであった。この効果によって公務員制度は高度技術の専門家に対して門戸が広がり、特にアメリカでは巨大な国防、宇宙開発、核エネルギーの確立に関する傾向が強調されるようになった。アメリカは強いジェネラリスト公務員基準を有しているが、それは専門的背景を持つ上級のスタッフによって統制されたより技術的な省、あるいは庁ベースの公務員制度であった。オーストラリアとカナダはイギリスの方向に沿って組織されたジェネラリスト公務員制度を受け継いでいるが、異なった方法で自らのシステムを運営している。カナダの慣行は隣のアメリカから学んだ教訓に影響を受けたものであり、他方オーストラリア連邦は科学的に訓練された公務員にイギリスより多くの役割と影響力を与えるものであった。

現代では 3 か国全てが省マネジメントの点から IT の役割について重要であると受け止めている。アメリカでは、行政機関の OMB が重要な俯瞰的役割を果たしており、1996 年のクリンガー・コーエン法で任命された省の CIO が上級マネジメントチームにおいて主要な役割を果たすこととされている。実際には CIO の役割は、戦略的な役割を果たしていたり、アプローチにおける技術的な役割や助言を行う役割であったりと様々である。しかし、法定の役割や議会の監視の影響を考慮に入れると、法律で彼らのアドバイスは IT に関する決定を行う際に重視されるべきものである。同時に設立された CIO 協議会(CCIO) は、政府全体の IT 問題や傾向に関して大統領と行政機関に監視と助言を行うためのスタッフを有している。CIO は定期的に会議を行い、政府の政策にかなりの協力を行っている。1998 年以来アメリカの省および庁は、ICT の利用に留まらない広い情報マネジメントをカバーすべきであるとの文書と共に上級の人物を CKO として任命した。1999 年には OMB と CCIO は、連邦政府横断型の IT 発展に協力を全体として求める連邦エンタープライズアーキテクチャフレームワーク(FEAF)の概念を発展させた。ブッシュ政権のもとの 2000 年以降、FEAF は予算配分や、政府の他箇所で行われている業務を複製したような改善への資金拠出を拒否し、IT 発展に関して「1 回で行い、何度もやらない」という強力なアプローチと密接に連携した。

カナダとオーストラリアはアメリカと同様の信念のもと、1990年代半ばに CIO を任命することでアメリカのパターンを踏襲した。実際には省レベルにおいて、アメリカよりも両国のほうが一貫して CIO の役割が実施されている。そして、カナダにおいては政府全体で CIO をプールしていることの影響もきわめて大きく、特に財政問題に関して財務委員会の見解と統合され、国家で大成功した電子政府のイニシアティブにおいてその影響力は大きかった(4.3 参照)。オーストラリアでは CIO の協力はそれほど影響力のあるものではなく、1990年代後半に電子政府の変革を促進するために設立された政府経済情報局(NOIE)という個別の局から局と省の連携の原動力がしばしば生じた。

スペクトルの反対側の端に位置し、様々な理由で技術的意思決定システムがもっとも弱いのはイギリスである。イギリスは領土が小さく、我々の(分析した)時代の終わりに近づきつつある 1999 年の権限移譲の実施まで、極めて画一的に管理された地方政府をもつ、驚くほど単一の政府システムを有していた—その結果政府を横断する結びつきへの圧力がほとんどなかったのである。イギリスの公務員制度は特別な専門教育を行わない「ジェネラリスト」の採用を強調し、1980年代まで技術スタッフは「タフであってトップではない」別のヒエラルキーに伝統的に送られていた。外部の技術専門家による公務員内部への異動は、人生を通じてのキャリアパスの強調の中で厳しく制限されていた。省のマネジメントシステムは、(後述の)エージェンシー化の広範なプロセスが進められた 1980年代後半に改革され、ほとんどの大きな技術的業務ブロックが分離され、個別のエージェンシーへと移された。1990年代までに省は既存の課やセクションの代表がメンバーに就くマネジメント委員会を設立したが、ジェネラリストによって運営された政策担当課が多くを占めた。体系的な方法は IT のような分野における公務員制度内部での専門化をより発展させるために、他のセクターからのサービスの「遅れた」参入をひきつける努力を伴いながら 1990年代によく始められた。

加えて、イギリス政府の IT 機能は、広範に委託されたものであるため、大半の省や多くの主要な行政機関の庁は役職の中に上級レベルの IT 公務員をもはや保持しなくなった。省のマネジメント委員会が IT に関する専門的知識を持った人材を含んで抱えていないのが一般的である。労働党が 1990年代後半に電子政府を促進しようという推進力を高めた時、電子政府をめぐる課題に組織の目を向けさせるため完全に人為的な「電子政府チャンピオン」としてジェネラリスト公務員を採用せざるを得なかった。CIO を任命した省はわ

ずかであり、ポストは知名度が高くないか、ポストが置かれているところでも知識移転のスペシャリストというよりはむしろ省の図書館スタッフに割り当てられていた。2002 年になって、リチャード・グランガーが国民保健サービスの新たな IT システムを採用するために年間 25 万ポンドという給料—省の最上級の公務員(事務次官)よりもずっと多く、首相にも匹敵する給料である—で任命されて初めて CIO の役割は重要でトップレベルの任用となったのである。CIO 委員会は結果的に 2005 年に政府に置かれ、(内閣における)電子政府局長は委員会の議長を務めると共に、全体として中央政府を横断して IT マネージャと専門家の長として務めるものとして任命された。この時点で、専門家教育と向上のためのいくつかの方策が実施された。しかし、本書が対象とする中心的な研究期間(1999-2005)において、我々がここでイギリスの技術政策に関する準備の度合いがどのように位置づけするかに対して大きな影響を及ぼすには遅いものであった。

これら全ての特徴が、イギリスを IT に関する意思決定で組織化が弱い国のセットにかなり当てはまると位置づけさせるのである。官僚制の文化的限界は、一般的に法律と広報のような専門職に基づく政治的エリートの同様の限界と共有され、組み合わされるのである。研究期間における彼らの態度を、労働党が政権について最初の 6 年間に政府のコミュニケーション局長であったアラスデア・キャンベルが十分に捉えている。

*私はトニー・ブレアのために約 10 年間(1994-2003)働いてきたが、コンピュータは使わなかった。加えて、首相も同じようなものであった。彼も中心部分ではペンと紙を用いる人物であった。したがって、首相がイギリスを技術発展へと導いたのはいささか屈辱ともとれるものであった。そして、人々とのコミュニケーションにおいて、インターネットの重要性の拡大を考慮した刷新を監督した時には、どのように改善が行われるかについてのわずかな知識すら有していなかったのだ。(インディペンデント紙、2006.1.11、39 面)*

しかし、イギリスは IT 政策形成に関して組織化の弱い国のセットのはっきりした、明白なメンバーでは決してない。政治的エリートが十分に情報を有しておらず、情報プロセスへの理解が未熟であるにもかかわらず、イギリス政府は多くの巨大 IT システムを確実に発展させている。そして研究期間内に、特定の観点からはイギリスを「ハイパーモダニ

スト」と見なすことを支持するような多額の投資を IT の近代化に支出している。EU 内部において、2004 年のある見積もりでは大陸の政府セクターの全ての IT 資本支出の 4 分の 1 を実施していると言われている。そして、イギリスのより一般的な公共経営システムだが、政府 IT システムが十分に機能しきれていないにもかかわらず、疑う余地のない程かなりの能力を有しているのである。たとえば、イギリスでは法律が実施されずにいるのはきわめて稀であり、行政システムは国際的に広く尊敬されるような迅速かつ国全体で、信頼できる実施の基本的能力を有している。これらの相殺する留意点が、我々がイギリスを 1 より 0.75 と数値化することを意味するものである。

ニュージーランドはイギリスと同じ区分けを共有するが、これは、一部は行政機関支配型の議会とジェネラリスト公務員を有する、同じ「ウェストミンスターシステム」の特徴を長きに渡って持っていたためである。1996 年の選挙制度改革は、結果的にニュージーランドをウェストミンスターパラダイムから遠ざけたが、行政課題に関する行政機関の優位性は他の分野に比べて小幅の変化に留まった。当初のイギリスジェネラリストパターンの官僚文化は 1980 年代半ばからの強力な NPM 型変化(4.2 参照)の結果として大きく変わることとなったが、より多くの技術的な専門家を組み込む方向ではなかった。ニュージーランドの市民社会は新たな技術の熱狂的な採用者で、特に新たな通信技術に関してそうであったが、これは他の国から離れていたことによるものでもあった。しかし、このプロテクトロジー文化スタンスは、この期間全体を通してニュージーランドの公共セクターに現実の反響を見出すものではなかった。特にニュージーランドは、イギリスと異なり IT 発展に関する大きなプログラムを持っていなかった。

日本は多くの理由でもっとも曖昧なケースとして分類される。日本の市民社会とガバナンスシステムは、一般的に科学と技術両方に大きな強調を置くものであり、このことは日本における 19 世紀後半からの急速な工業化の経験と、1946 年以降の経済復興を反映するものである。さらに、日本経済は強力な工業志向であり、教育システムはこれらの課題に高い優先順位を付与していた。しかし、日本の上級公務員における政策形成の地位は、少数の主要大学の法学部を卒業した者に支配されていた。このパターンは、(技官によって運営される建設省が有名である)主な技術官庁や(技術者が歴史的により中心的な役割を果たす)経済産業省以外では特に強力である。各省庁において、最上級の公務員の強い社会化が見られ、省庁をまたいだ傍流の移動はきわめて稀である。

多くの日本の省庁が、大きな民間企業に責任を委譲し、知性を持った顧客として振る舞う内部の能力さえほとんど維持しない形で、IT を発展させる必要に対処してきた。日本では省庁の CIO たちの IT 専門家の政府横断型ネットワークは存在しない。財務省が主要な監視役を担っているものの、IT システムに関する特定の専門的知識を有しているわけではない。省庁の計画に対する政治的監督は、自民党が短い連立政権期を除けば議会の安定多数をもって圧倒的な地位を占め、なお政権についている現代では小さくなっている。自民党が(民営化や貿易のような)いくつかの問題で主要な政策上の役割を担っている一方で、内部の行政組織をめぐる問題ではそうはなっていない。従って日本は、プロテクノロジー志向と保守的、非技術的志向の公務員文化が組み合わさった、面白いハイブリッドケースである。

#### 4.3. NPM による変化

---

新公共経営(NPM)として知られる運動は1980年代初頭にイギリスとオーストラリアで始まり、ニュージーランドとイギリスで強力に発展し、公共セクター組織を変え、改革するアジェンダを20年にわたって支配してきた。その初期にNPMはしばしば技術のより多くの活用を含む現代の企業マネジメント手法の導入として言及されてきた。1980年代半ばに、この構成要素はメインフレーム依存からよりパソコンベースのシステムへのシフトを伴って、従来の紙ベースの運営を置き換えるためにさらにITを用いることを含むようになった。しかし、このプロITという題目はごく簡潔にNPMを区別する特徴である。この題目はすぐに先細りし、論じられなくなったが、それは全ての公共セクター組織がIT利用を拡大し、利用しているITの性質を変えたからである。そのため1980年代半ば以降、下で述べるような組織の再構築という変化に焦点を当てたNPMの動きは政府のITパフォーマンスに調和しないものとなった。NPMの出現に関して取り上げた国について詳細に特徴を描く前に、まず簡潔に動きの特徴を振り返る必要がある。

どのようにNPMを概念化すべきで、そしてとりわけニュージーランドとオーストラリア、イギリスで、後にはヨーロッパの行政システムで進化するにつれてどのようにNPMが変容したかを定義する、多くの枝分かれした試みが現在存在する。結果は「NPMは不

安定なラベル」であり、異なる概念化は全て異なる事柄を強調する。バーゼリーによれば、「システム分析と公共経営政策のマネジメントに関するものである。公共経営プロセスに影響を及ぼす全ての政府全体の、中央で運営される制度ルールや日常活動と関係する」。対立する概念は、NPM を特定の政策原則から特徴づけ、政府制度を改革する特徴的で全体の「パラダイム」として見られる政策改良を特有のものとするものである。しかし、これらの説明の中でも、NPM は様々な特徴づけがされている。時には並々ならぬ強い顧客志向の観点から、(今となっては古い種類の)企業のマネジャリズムを模倣したものだと述べられる。しかし NPM は、内部の組織文化や、より個人主義で階層的ではない組織コントロールメカニズムのレパートリーを使用するといった観点から定義されることもある。さらに、オーコインの「良く機能する組織」といった議論のように、NPM をより強い規範的概念に同化させるように見える概念もある。

我々のアプローチは、NPM を 2 レベルの現象として認識するものである。最初に、(比較的)現代の企業の慣行と公共選択論に影響を受けた理論の公共セクターへの輸入に基づく管理上の変化についての、強固に発展され一貫した理論である。NPM における 3 つの主要な統合しうる題目は、以下のものに焦点を当てたものである。

- ・非凝集性。大きな民間企業が早々に U 型から M 型(多元型)構造に移行したのと同じ方法で大きな公共セクターヒエラルキーが分裂する。大きく、美しく見えるヒエラルキーを内部に達成する。情報、管理システムを様々なパターンのコントロールが促進されるように再特定する。

- ・競争。様々な供給形態が発展し、潜在的供給者間の競争が作られるように公共部門の構造において購入者と供給者の分離を導入する。内部利用は(階層的意思決定に代わって)資源を配分する際の競争プロセスにおいて成り立つものである。国家運営と公的供給の「核心」部分は縮小し、供給者は多様化する。

- ・インセンティブ付与。マネージャやスタッフの関与や、拡散する公共サービスと専門的エートスの観点からのパフォーマンスに対する報酬付与からシフトし、代わりに金銭に基づく、特定のパフォーマンスインセンティブの強調へ移行する。公共セクターにおいて、このようなシフトはダグラスの文化理論の言葉によるところの「体系と集団を抑制する」

という動きを意味するものである。(ダンリビー&フッド、1994)。そのインパクトは専門家集団に特に効果がある。(カークパトリック他、2004)。

しかし、これら3つの全体を包含する理論それぞれを支持するために、一貫してNPMの波を拡大し、配置を移動、変化させるような、NPMのバッジをつけ、NPMに組み込まれる、実り多い第2層のアイデアや、一連の政策技術の特徴的な改良や拡大が存在する。このレベルにおける変化は、経済的、企業的、公共選択論的アイデアを公共セクターの供給における実利的な問題に適用する方向で手始めに進められた。しかし実際には、それらは公共の文脈の中で実行可能となるようにうまく適用され(運営上、法的に「飼いならされ」)実施されたに過ぎなかった。しかし、これらの第2レベルの変化の主な部分が訴えることは、この変化がより広範な改革の動きに適応し、上位のアイデアと結びつきとの理知的な一貫性を得たことである。3つのNPMの題目それぞれにおけるこれらの慣行を以下に挙げる。

非凝集性の構成要素は以下のものを含む。

- 購入者と供給者の分離
- エージェンシー化
- 政策システムの分離
- 準政府エージェンシーの拡大
- ミクロ・ローカルエージェンシー(MLAs)の分離
- 民営化する産業の拡大
- 企業化と強力な単一組織マネジメント
- 脱専門化
- 比較による競争
- 改善されたパフォーマンス指標
- エージェンシーのパフォーマンスの一覧表

これらの戦略のいくつかは逆戻りし、試された多くの場所で行き詰まっているが、1980年代と1990年代にイギリスやニュージーランドで追求された熱狂は特に重要な組織遺産を残している。イギリスでは、「ネクスト・ステップ」のエージェンシー化プログラムがかつて中央の市民サービスの6分の5を含むと予想されたが、実施に半分以上はそのまま安定性が保たれ、サービス供給において主張されていた改善がかなり疑問視された。ニュージーランドでは、先駆的なNPM型の構造変化が400万人に対して、地方自治体と保健サービス組織に加えて300の中央エージェンシーと40の小規模省庁を残した。ニュージーランドで(発展途上国ではなく)先進工業国としての将来に備えてアラン・シックによってNPMが開始されて以来(1996)、この鬱蒼とした行政の断片化は経済の繁栄を最大化する支えとなることに関しては有効でないことが分かった。ニュージーランドは、1999年から労働党の新政権がより成功する非NPM型政策を始めたにもかかわらず、2000年までにOECD諸国において1人あたりのGDPが2番目に低い状態にまで衰退した。驚くことではないが、エージェンシーの垂直的なサイロ化は、上級公務員によって改革の主要な優先事項と見なされてきた。イギリスにおける準政府エージェンシーの断片化は、同じ機能に関する別々のマネジメントのコスト面での分離という問題を生じた。2004年のOECDの文書において、エージェンシー化について「新たな組織の創設は、マネジメント改善への刺激というよりも重要で新たな能力の構築のために用いる鈍い道具である。多かれ少なかれ自立的で対等な公共体が繁栄することは集合行為を困難にする」との警告が出されていたことに考えを巡らしたものは少なかった。

サービス提供や有効性よりも媒介的な組織目的によって支配された組織マネジメント態度を生み出すとして、イギリスにおいて政策システムの分離とエージェンシーにおける強力な企業マネジメントは、問題であると明確に見なされてきた。独立した制度と民営化された産業に対する規制を推進することは、レールトラック社の破産と鉄道ガバナンス配置に関する継続した論争を伴って、イギリスでは目を見張るほどの悲嘆となったのである。MLAは最初に離陸し、イギリスの保健、教育セクターで残存している。しかし、学校と病院は両方とも、中央の継続的な指揮の下でより統合された「コミュニティ」の視点を促進するために再構築されている。イギリス、オランダ、およびスカンジナビア諸国における顧客指向型のMLAは、NPMの非凝集性題目の遺産である一覧表と改善されたパフォーマンス指標の継続利用をも促進している。

競争の構成要素は以下の通りである。

- 準市場
- バウチャー枠組み
- アウトソーシング
- 政府内における委託
- 公共／民間セクターの分極化
- 生産物市場の自由化
- 規制緩和
- 顧客タグ付けの投資
- 利用者管理

これらの構成要素の多くは近年行き詰まったものであるが、政府 IT 戦略に特に関連を持った問題のある遺産を抱えている。もっとも重要なのは、オーストラリア、イギリス、ニュージーランドにおいて、政府の IT 機能をほぼ完全に民間セクターのシステムインテグレータ企業にアウトソーシングしていることである。政府サービスの市場化はいくつかの先進国の複数のセクターでなお拡大しているが、当面の問題や改善の機会に対する実利的な反応であり、またそうあるべきであるとする声はごくわずかなものである。1980年代と1990年代に民営化の熱狂者が予想した、大規模なコスト削減、および計画とマネジメントに関する質の向上は、もはや求められていない。これらの構成要素の一部は機能しないものと判明し、特にイタリアとイギリス両方の保健サービスで段階的に廃止された完全な準市場の概念は機能しないものとされた。バウチャー枠組みもほとんど実施されず、イギリスにおける先駆的な取り組み(個人学習口座)は供給者のかなりのレベルの不正の犠牲となった後に急速に解体された。競争題目が純粋に拡大したほとんど唯一の構成要素は、顧客タグ付け型投資であり、公的セクターの予算フローは政府の供給者の理由による方法でのフローに代わって、顧客側のものに従うこととなった。施設の利用者管理はイギリスの学校システムで構築され、スκανジナビア諸国の一部でも導入されたが、概して1990

年代初頭に創成期の熱狂者が予想していたのよりもより政治的に規制されており、閉鎖的な協業ネットワークであった。

インセンティブ構成要素は以下の要素を含む。

- 財産権を再指定する
- 「軽いタッチの」規制
- プロジェクトにおける資本市場関与
- 資産所有の民営化
- 反レント・シーキング手法
- 特権を持たない専門家
- 業績給
- PFI—プライベート・ファイナンス・イニシアティブ
- パブリック・プライベート・ファイナンス
- 統一された割り戻し率
- 課金技術の発展
- 公的セクターの財産の評価
- 義務的な効率化の利益配当

この題目は、いくつかは狭く認識されている NPM のみならずデジタル時代の公共経営にも関連性があるような、比較的細部にわたる合理化であり、今なお発展している NPM のトレンドの中で高い地位を占めている。割り戻し率の統一、資産勘定、公的セクターの財産の評価、そして公的セクター組織の義務的な効率化の利益配当でさえも全てがこのカテゴリに当てはまる。しかし、NPM のもとの、欠陥はあるものの今なお機能しており強力な公的セクターのエートスは、もともとやや小さい組織力を伴いながら金銭化した、パフォーマンスベースのシステムの断片的な実施によって壊されつつあるとの議論もなさ

れている。一度組織課題を扱う際の伝統的な流れは衰退して、(特に単一の省レベルでは)容易には再構築され得ないとなると、公共セクターのマネージャは縮小していくコントロール組織を補完するインセンティブ付与メカニズムの新たな形態を探し続ける以外のチャンスはほとんどないのである。

公的エージェンシー内部における格差はアメリカ、イギリス、およびオーストラリアにおいて見られる。しかし、業績給がエージェンシーのスタッフのパフォーマンスを大きく改善するという予想はかなり低い評価となった。これらのアプローチは、能率化され、焦点が当てられ、企業的な公的組織を作り出すために主張されたものである。しかし、スウェーデンにおける実証研究では、「NPM は、期待された単一で安定している企業型アイデンティティよりもむしろ、異質で対立をもたらし、流動的なアイデンティティをもたらす」こととされた。そして、インセンティブ付与という題目に関するいくつかの重要な点は、逆戻りするか、予想されたような典型的なものに比べてより一貫して議論の起こるものとなった。

資本市場関与は 1990 年代から PFI を伴ってイギリスでもっとも先行してきたが、そこでは委託した供給者は大規模プロジェクトにおけるリスクの共有を引き受けるものと考えられてきた。しかし、その関与が破滅的な失敗の新たなリスクと、再投資による収穫を潜在的に失うことをもたらした。建設中であった PFI プロジェクトの進展は抵抗され、病院プロジェクトの規模縮小やサービス料の値上げに対して引用したような批判が繰り返されたが、プロジェクトを守ろうとする者たちは、よりよい時宜や PFI 建設物の建築段階におけるコストコントロールを指摘した。「設計、構築、投資、および運営」に関する会計専門委員会による研究の工程は、「(サービスに対する支払の)少なくとも 3 年間は、高速道路エージェンシーが当初の資産コストである 5 億 9000 万ドルを上回る、6 億 1800 万ドルを支払っている…このことは、30 年契約でそのまま払い続ける(約 60 億ドル)ことがリスク移転、運営、そして維持のためのものであることを意味するのである」(通常年間の道路維持費用は初期の資本コストのごくわずかなものである)。10 年間の実験後、IT プロジェクトにおける政府 IT において、契約者に対する効果的でないリスク移転と高い削減率という変化を与えた歴史を反映して、2003 年後半にイギリス財務省は PFI と PPP を一緒に扱うことを禁止した。PFI に関して現在(順調に運営されている)従来型の調達と比較

した場合の大幅なコスト削減を予想する唱道者はほとんどおらず、イギリス政府は既に予想以上の規模で PFI プロジェクトにお金を払い過ぎていたことへの批判が続いている。

NPM を構成するこれらの主題と構成要素を考慮に入れた上での NPM のアイディアと変化に関する開放度に関して、イギリスとニュージーランドが特徴的な NPM イニシアティブを多数生み出しており、中心的な NPM 国家であると数えられるべきであることは上述した説明から明らかである。しかし、NPM の道程における差異はいくつかの理由でかなり大きい。イギリスでは 1999 年まで地域的、権限委譲された政府が存在しなかったため、中央の政策決定が 6000 万人の人々をカバーする多くの決定やシステムに関与していた。したがって、イギリスの NPM は、そのアプローチにおいて特徴ある企業的なものであり、民間投資の改善や公共サービス供給における大規模な民間企業を含む、新たな NPM 技法を用いながら主要なプロジェクトやシステムを使っていくことを志向したものであった。そして、この時期のイギリス政府は公的セクターの顧客の世界規模としては比較的大きなものであったため、広範囲な NPM 課題に関する、かなりの割合の企業ロビイングや落札をひきつけるものであった。

これらの特徴は、国の政府がイギリスにおける大都市地方政府の規模に比べてそう大きくない位のニュージーランドには当てはまらない。したがって、ニュージーランドではウエルントンにおける NPM へのイデオロギー的関与が 1985 年から 1996 年にかけて特に財務省において強かったにもかかわらず、動きは小規模な政府エージェンシーに関する密接コーポレート・マネジメントの一種の流行となった。ここでは、初期の NPM の「企業として政府を運営する」という題目がずっと持続した。しかし、イギリスのように PFI や民間セクター関与に急速に発展する代わりに、ニュージーランドでの動きは先細りし、(総額発生主義会計のような)会計に関する慣行や大変小さく、政策のみの省庁や大きな行政機関エージェンシーの長官への委任の厳しい監視といった急激な変更に終わった。そして、イギリスにおける NPM が絶え間ない組織再編と大規模なパブリックマネジメント改革プロジェクトに固執していたのに対し、ニュージーランドにおける上級マネージャに強力に従った NPM イニシアティブは、細部にわたるコスト削減や政権担当中における主要なリスク要因の回避を志向していた。

その他 3 つの英語圏の国は NPM に対するスタンスにおいて異なる程度の異なった程度の二重傾向を持っている。オーストラリアはいくつかの特徴的な NPM 改革を主導した初

期の NPM リーダーである。しかし、労働党政権の下で初期の改革への激しい起動力が 1990 年代半ばまでにより人間主義的なスタイルへとしばむようになったが、これはクリントン・ゴアの新公共改革時代のアメリカで採用されたアプローチを予兆するものであった。政府の切り替えはアウトソーシングの強力な再開をもたらすものであり、NPM の後のインセンティブ付与のいくつかの要素はイギリスから輸入されたものであった。しかし、1990 年代後半の自由党政権では、主要な行政システムにおける変化は、逆にかなり実利主義的で保守的なものであった。従って、オーストラリアは明確な NPM 国家であるが、イギリスやニュージーランドほど強力なものではなかった。

アメリカとカナダでも NPM のアジェンダのパーツを実施したが、それ以外のパーツも導入した。アメリカは新公共改革の時期により具体化した NPM 型変化を行った。しかし、積極的に、そして主に行政の均衡状態で削減期に変化をもたらすという全体のアジェンダを受け入れることは決してなかった。連邦の公務員と、パブリックマネジメントやパブリックアドミニストレーションの学者のみが NPM という言葉を極めて遅くに認識し始め、多くの人々は関係するアイデアが既にアメリカの連邦、州、およびかなり細分化された地方政府を越えて既に長く機能していると論じていた。一度新公共改革の時代が過ぎると、いくつかの NPM に類似した大規模なプロジェクトや実験があったにもかかわらず、自らそのように意識しており、関係があるとみなしているような NPM の試みは見る事ができなかった。従って、我々はアメリカを NPM に入っているとも入っていないともせずに 0.5 とスコアしたのである。

カナダは 1980 年代後半と 1990 年代初期に NPM 類似の改革を行ったが、イギリスやニュージーランドに比べて人間主義的であり、技術的ではない方法であった。自由党政権が支配していた間、NPM 改革はオタワで広く認識、議論されていたが、他の政治的起源をもつ「予算対象外の」エージェンシーや組織を使うことへの支持を越えて首尾一貫した政治的推進はなかった。カナダの公務員文化はイギリスの「企業プロセス」やニュージーランドの「アカウントビリティ」の線に沿った発展を行っておらず、その代わりに歴史上十分に固められ、合意のできている公的サービスエートスと伝統を維持していた。従って我々は、ほぼ NPM から外れているが複雑な特徴を持つものとしてカナダを 0.25 とスコアした。

対象のうち日本とオランダはここでは圧倒的に NPM に対して抵抗的であると分類できる。日本はいくつかの大規模な民営化を先駆的に行った(有名なのは鉄道と電信電話である)。しかし、中心となる中央政府は期間全体を通して典型的な行政ラインに従って組織されたままであった。例えば、日本の郵便局は長年にわたってあらゆる形の企業化にも抵抗し、民営化した 2004 年以降になって初めて変化が見られた。対象時期のほとんど終わりに差し掛かった時期になって初めて日本の省庁や地方政府が自己認識した方法で NPM 型変化について議論するようになった。伝統的で強力な官僚様式から、より柔軟で速く変化しうるアングロアメリカ型のパブリックマネジメントアプローチへの変化を予想していた観察者もいた。しかしこの時期には変化は小規模に留まった。

オランダも、例えば公共サービスを地方レベルでも提供するために、失業対策サービスを民間の供給者にアウトソーシングしたり、ボランティアセクターを用いたりするなどして、技術レベルや個々のプロジェクトで詳細な NPM のアイディアを実施した。しかしこれらの変化は特定の理由によるものであり、連立政権によるもののような、強力かつ集中的な推進力で行われたものではなかった。公務員も時期全体を通して公的セクター組織のきわめて強力なコーポティスト型セットを維持していた。

2つの異なるグループの理由から、NPM にかなり晒された国は、政府 IT のパフォーマンスに対して負のインパクトを受けると予想する。我々が次章で詳述する、政府と IT 産業との契約関係に主要な含意を与える、「イギリスの企業型 NPM」という次元が存在する。(ここで注力した)NPM の特有の制度的観点は、まず以下の 3つの方法で政府の IT パフォーマンスに影響を及ぼす。

- ・非凝集化やエージェンシー化、個別のエージェンシーにおける強力な企業型マネジメントを通じて公共セクター組織の断片化を高める。
- ・政府内での IT に関する専門技術者を維持し、NPM の唱道者を保つことを不可能にする方法でエージェンシーのサイズを縮小する。
- ・政府 IT の中心的供給や調和のための従来の機構を弱めるか解体し、きわめてサイロ化された方法か関係する分権化されたエージェンシーを噛み合わせるような調子でのみ IT 変化が行えなくなる。

このような制度的インパクトは、政策形成に携わる政治家や最上級の公務員と、IT 強化サービスを提供する公的エージェンシーとが理解する際の溝を拡大することで、政府の IT パフォーマンスに打撃を与えるのである。そして、NPM 国家内部での圧力をサイロ化するような強力な新政府や、中央の政策能力の損失が、我々が今立ち返るところの有効な電子政府戦略に関する一貫して協調的で、再び思い起こされた必要性を減じ、砕くのである。

#### 4.4. 電子政府イニシアティブの役割

---

政府の IT に関する意思決定についての制度的、官僚面の条件の最後の要素は、強力に集権化されたか、あるいは初期の電子政府イニシアティブの欠如である。これらの関与の顕著な実証的特徴は既に調査されており、ここでは詳細に繰り返すことはしない。ここで基準が何を意味するものかを明らかにし、どのように各国がスコア化されるかを示すのは有益である。

強力な関与は少なくとも 2 つある方法のうちの 1 つで示される。

- ・きわめて例外的か、取っておかれた電子政府支出
- ・あるいは、電子政府の提供における特定の目標に関する人々の認知
- ・あるいは、電子政府の提供や成長に関する特定の目標に関する、政府や議院内閣制における首相、それ以外の所における大統領による公的な認識

集権化された関与は、国の政府内部の中央省庁やエージェンシーが、以下のために任意の方法で配分されうる資源をコントロールしている所である。

- ・電子政府プロジェクトを促進し、ウェブやデジタル技術の需要を促進する。
- ・電子サービスの供給や市民、企業による電子アクセスの開始に関する明確な政府横断的目標を構築する。

- ・電子商取引の拡大、コンピュータとインターネットリテラシーやアクセスの拡大、「デジタル・ディバイド」問題の抑制といった好ましい民間セクターの傾向を促進する。

初期の採用は主要な発展が 1998 年から 99 年、すなわち最初に(モザイクブラウザが 1994 年に登場し、後にネットスケープとなる)ウェブブラウザが広く利用可能となった後の 4~5 年間より前に起こったケースとして定義される。重要なイニシアティブが 1999 年以降になってはじめて起こった国は後期参加者として定義される。ここでの全ての基準は意思決定プロセスと結果に関するものであることに注意しなければならない。

これらの基準は電子政府の変化に対する制度的推進の力や原動力に焦点を当てたもので、多元的な因果関係をしばしば反映する達成された成果に焦点を当てたものではない。

2つの国は著しく異なった理由によるものであるが、強力で集権的で、初期の電子政府イニシアティブを持たないはっきりしたケースである。ニュージーランドにおいては、電子サービスの発展と既に意欲的でなく断片的に実施されているサービス供給の調整に明らかに不利な、高いレベルの省および庁の断片化を通じて NPM の圧倒的な影響が及ぶこととなった。NPM は、国家サービス委員会による 2001 年イニシアティブまで、調整インフラストラクチャ、ポータルサイト、首尾一貫した戦略における長いラグを伴ってウエリントンに実態のないセンターをもつことをも意味した。この遅い政府の反応でさえも多額の政府の支出という形での支援はされず、首相の強い承認もなかった。

日本の弱く、遅れた電子政府への 1990 年代の取り組みは説明しづらい。主な影響力は行政の上位層が政府セクター組織向けのインターネットやウェブの持つ潜在的には劇的な示唆を理解することから遠ざかっていたことであり、それは政府の IT 供給を長期にわたって、コンピュータ会社にアウトソースし、技術の最前線やより広いソフトウェア発展に関与することから遠ざけられていたことと組み合わせられたものであった。1999 年前後には電子政府と電子商取引に関する協働のアプローチが提案され、我々の研究期間を通じて日本政府はつまづきつつあった経済を再出発させるためのデフレ対策の公共支出に重点的に投資を行っていた。しかし、「ワンストップの」オンラインサービスの実施という目標とともに適切に資源が割り当てられ調整されたプログラム(e-Japan 戦略)が始められたのは 2001 年になってからであり、それはアメリカだけではなく他の競合する進んだ産業国からもかなりの時間差をおいてのものであった。

この軸のもう一方の端にある2つの国(カナダとイギリス)はこの基準では0にスコア化される。これら2か国はセットに属する国とはならないが、それは強力で、比較的初期の、十分に資源の手当てがされ、長く持続された電子政府イニシアティブを有していることによるものである。イギリスにおいて、電子政府の目標はきわめて早い段階(1997年秋)での首相の強い関与によって支えられたものであった。そして、初期の野心的でない戦略は、7年間にわたる1億円の専用の投資によって支えられ、中央政府の局(電子特命局)のプロジェクトマネージャーへの報告で調整される形で、1999年に持続的に強化された。イギリスのこうした取り組みは、ウエストミンスター型システムにおける強力な中央集権化の権力と、労働党による新政権および(この時点までの)高級官僚の「高い近代化」志向を反映したものであった。これらの強い関与という傾向があるにもかかわらず、長期にわたって計画された電子政府キャンペーンは上で見たように比較的弱く、大きく遅れたインパクトしか及ぼさなかったがゆえに、イギリスは珍しいケースである。しかし決定的に、イギリスは同じようにNPMの先駆者であるニュージーランドとは明らかに異なるグループに属するものである。

カナダでは、しばらくの間電子政府への資源面での推進力がやや穏やかであり、アクセス・カナダプログラムがアメリカやオーストラリアで行われた、人目を引くプログラムの始動ほどは注目を浴びなかったにもかかわらず、イギリスと同様に計画的な関与がなされた。しかし、アメリカやオーストラリアなどのケースと異なり、カナダの人々は長期にわたる方法で電子政府への野心を据え置いていた。そしてイギリスのケースと異なり、より同格的で協調的な取り組みを進めることで、中央省庁が配分可能な財政面での比較的多く振り向かれた資源を補ったのである。彼らのプログラムは支出の大きい省庁を横断して効果的に資源を蓄え、アメリカの取り組みをまねた連邦アーキテクチャプラン(FEAP)を作り、カナダ連邦内の地方政府(の一部)にも橋渡しをした。

オランダとオーストラリアはかなりの電子政府イニシアティブを有している。しかしここでは、いくつかではあるがその全てが資源の観点からは突出した支援がないこと、および政治的リーダーの関与が強くないことを反映する理由のために、そのようなプログラムを有している国の中でセットにどちらかと言えば当てはまらない国としてカテゴリづけされる。オーストラリアは労働党政権の下で、最初の、そして初期に強い要望のあった、サービスを電子的な形態で利用できるようにするという公約に2つの中央省庁からの支援

を加える形で、早期の主導的役割を担った。最初に生み出された潮流は、オーストラリア国税庁やセンターリンクといった支出額の大きい省庁による、強力で創意に富んだウェブとインターネット上の関与によって持続されてきた。しかし、1996年の政府コントロールの変容以降その優位性は、政府ポータルや統合サービスの比較的遅い発展や、中央政府の調整の努力に対する陳腐な感情とともに電子政府プログラムを低下させることとなった。代わりに、1990年代の後半には行政やIT産業の注目は政府ITサービスを民営化するよう命じられたことへと振り向けられた。そしてこの努力が強調されなくなった時でさえ、財政的、政府的関与の点から、過去の電子政府の推進の再来は見られなかった(この効果は、国内のITセクターが(例えば)ICTが民間セクターの生産性向上に上向きの振れに決定的なものとなったアメリカと異なり極めて小さいにもかかわらず、1990年代から急速に生産性向上の収穫がもたらされたオーストラリアの民間セクターにおける興味深いパターンをも反映したものであろう)。

オランダは電子政府の利用においてかなりの成果と成長と見られるようなものを、より拡散し、非政治的で、安価なセットでの組み合わせのイニシアティブによって達成したという、いくつかの点でイギリスと逆のケースである。この効果は、ウェブが変革の主導力となる以前から存在していた、オランダの公共経営のテーマとしての情報化の確立された地位を反映するものであった。オランダは支配的ではなく同格的なものとしての中央の調整の仕組みを廃止したことはなく、新たな時代の要望にも比較的容易に適応した。学校におけるコンピュータ・リテラシーの発展や広く普及したパソコンへのアクセス、そして後のインターネット利用に対する公的な欲求全ては、比較的初期だが低コストの介入が(2002年までに電子サービスを25%にするという、それほど野心的なものでなくすぐに冗長なものとなった初期の目標以上に)義務的な目標に対する仕組みなしに国および地方レベルでの政府システムに有効な方法で完了したことを意味するものであった。従って、オランダも主要な電子政府イニシアティブをもつ国のセットにほぼ当てはまる0.25として位置づけたが、疑問の余地は残るところである。

最後に、アメリカはこの基準ではおそらくもっとも分類しにくいケースである。1994年のクリントン大統領の国家業績評価(NPR)は、インターネット時代における目標に関して、初期の、そして振り返ってみると先見の明のあるセットを含んでいる。実際にはまれにみる実践主義者であった、彼の副大統領のアル・ゴアが主に遂行したわけだが、強い政

治的関与も見られた。しかし、電子政府への特定の資源配分や中央の供給という点からすると、実際のインパクトはほとんどなかった。技術革新に対する省庁の「やればできる」というアプローチと、家庭や企業のインターネットに対するしっかりした理解を反映して、数千もの連邦のウェブサイトが立ちあげられ、急速に成長した。しかし、政府部門内部において、インターネット上の情報は調整がなされておらずインデックス化されていない状態で提供されており、連邦と州との障壁についても十分に橋渡しされておらず、「デジタル・ディバイド」の問題も十分に解決されていなかった。例えば、極めて低コストのイニシアティブ(ファーストガブ)が 2000 年からの構築に成功する前に、連邦レベルで政府全体のポータルを構築する 4 つか 5 つほどの途中で頓挫した試みがあった。NPR はクリントン政権の終焉前に多かれ少なかれ策を実行しており、ブッシュ政権は別の優先事項や運営方針を持っていた。電子政府の取り組みを継続させることを支持したブッシュの控えめなメッセージは、資金の引き出しやさらに創造的な考えへと全く結びつかなかった。ブッシュ政権での OMB チームの取り組みは、省庁がお互いの IT 投資や取り組みを重複させることの無いようにすることや、競合する省庁の取り組みを比較的保守的な FEAF に統合して削減することを強調していた。例えば国家安全保障のように、一部は後のイニシアティブによって置き換えられたが、これらの政策変更はアメリカを中央集権化された電子政府のイニシアティブとして比較的あいまいなケースへとさせたのである。

#### 4.5. 政府 IT パフォーマンスにおけるガバナンスと官僚制の影響を統合する

---

ここで検討してきたガバナンスと官僚制の位置づけに関する 4 つの次元それぞれに関して、我々は政府の IT パフォーマンスに対して望ましくないものであると考える。我々の基準全てにおいて中間から上位の値を示しており(政府の IT パフォーマンスには負に働く)、最小値が 0.5 であるのはニュージーランド 1 か国だけである。日本は最小値が 0.25 である。5 か国—アメリカ、オランダ、そしてウェストミンスターシステムの 3 か国のカナダ、オーストラリア、イギリス—は少なくとも 1 つの基準において 0 の値を達成している。しかし、いくつかの「中位の」値をもつアメリカやカナダから少しの差を置いて、オランダだけが唯一全ての基準で低い値を達成している。ニュージーランド同様に、イギリスと日本は 2 つか 3 つの完全に負の値を示している。表では(全範囲にわたっている)イギ

リスや(0.75 の範囲にわたる)日本とオーストラリアに極めて広範な値を割り当てている。これら 3 か国においては、ガバナンスおよび官僚的要因が政府 IT パフォーマンスに及ぼす影響のパターン、オランダ、アメリカ、カナダにおける望ましい位置づけや、ニュージーランドにおける正反対のパターンと比較して、極めて混合的なものとなっている。

これらのランキングが政府の IT パフォーマンスに及ぼす影響を検証、算定するために、政府 IT パフォーマンスに関する値と比較対照することにする。

ガバナンスおよび官僚制構造が既に述べた軸から見て IT パフォーマンスを悪化させようになればなるほど、政府の IT パフォーマンスは実際に効果的なものではなくなるのである。しかし、その関係は非常に強いものではないということである。日本、オーストラリア、そしてイギリスは、オランダやカナダ、アメリカと異なりガバナンスや官僚の影響力の次元については全て 0 か 0.25 に位置づけられるのである。

オランダ、アメリカ、ニュージーランドの 3 か国はガバナンスと官僚構造において最小の広がりしか見せていない一方で、カナダはそれらよりやや広い区画となっている。しかし、最小値から最大値までの広がりには日本、オーストラリア、イギリスにおいてさらに大きい。

組み合わせの最小値から組み合わせの最大値までの広がりを示す長方形の空間を見ることは有益である。この空間は、それぞれの国における、既に示した 6 つの構成要素の観点からのスコアが類似しているか分岐しているかの程度を地理的に示す一種の感度試験を提供する。

ここで考えられる反論は、この章で検討した最後の変数である、それぞれの国が計画された電子政府イニシアティブを始めたかどうかは、従属変数でありその構成要素の 1 つが電子政府の要素を含めた政府 IT の現代性と関係する、政府 IT パフォーマンスと密接に関連するものである。電子政府の要素を除外するとどのような差異が生じるかを理解するために、官僚および制度の及ぼす長期的な影響を提示した表によると、この変化において、影響を受けたのは 3 か国のみであり、それら全ての国は強力な電子政府イニシアティブを持つウェストミンスター型の国である。カナダとオーストラリアでは変化は小さく、最小値が 0 から 0.25 へと移っただけであった。しかし、英国においては、インパクトはかなりのものであり、最小値は 0 から 0.75 へとシフトした。全体的な効果はオランダ、カナ

ダ、イギリス、アメリカ、イギリスにおいて、ここで検討してきた基準と政府 IT パフォーマンスとの間に比較的是っきりとした負の関係があるという見方を補強するものである。(異なった方法で)社会文化的特徴が政治文化に対してより技術イニシアティブを支持するよう影響を及ぼすオーストラリア、ニュージーランド、そして日本においては、影響はそれほど明確ではない。

## 結論

---

政府 IT に及ぼす政治的、制度的影響がどのように政府 IT パフォーマンスを計画するかに関して決定的な要因であることは一見して自明であるように思われる。結局、ここで考慮されている変数は政治的決定が決定され、意志決定者に直接基づいて行動する状況を条件づける。しかし、我々の分析では、興味深い組織が確かに存在するにもかかわらず、ここでの結びつきは予想されていたよりも強くはなく、また直線的ではなかったことが示された。一旦振り返ることはなぜこうなるのか、特になぜ政府が直接的に自らの IT パフォーマンスを生み出すのではなく、代わりに IT 産業を現代の IT を維持するのに必要なシステムやマネジメントの多くの提供に当たらせるのかを示すものである。従って、我々はこれらの産業の影響力におけるインパクトを考慮する必要がある。

## 9. ニューパブリックマネジメントは消えた—永続する DEG—

---

先進工業国の公共経営システムなどのように、あらゆる複雑なシステムの発展の期間を定義するのは、困難な作業である。古いトレンドがまだ広まっており、栄えている間に、新たなトレンドが、増大し、蓄積される。比較的確立した考えは最先端の国家や機関からそれ以前の遅れた領域において導入され、同様なアイデアでさえ以前のパイオニア的な地域においては否定され、反対される。そして、変化による混乱は、一時的な加熱したイノベーションと、根本的で持続的なイノベーションを区別できないまま続いていく。

これらの多大な困難にもかかわらず、著しい変化が本書で取り上げた先進国の公共経営システムに起こった。すべての7カ国において、技術発展に対応して政府は組織変更を継続的に実施してきた。政府は市民、ビジネス、および他の政府とのそれらの相互作用の中で変化の可能性を見た。本書の中で示したように、これらの変化はその効果においては異なっているが、政府ITの現実には、意思決定者の期待を満たすというわけではなかったし、またしばしば他のセクターとの比較に勇ましく立ち向かうというわけでもなかったが、行政を理解することに対する従来のアプローチに挑戦するものであった。政府ITシステムの継続的な発展とそれらを提供することにおける政府機関とグローバル企業との関係は現代の世界における近代化と合理化の実現を構成する。

本章では、行政において今生まれつつあるパラダイムの輪郭を描くことを試みることにする。本書の全体を貫く主眼は、政府ITの変化はもはや現代の公共経営や公共政策の周辺部分やルーチン業務の変化ではなく、次第に重要で決定要因となる変化となってきた。ITや情報システムの営業は現代の公共経営において、現代のウェーバー合理主義プロセスにおいて基本的なものであるのと同じように、突出したものである。我々はこのITシステムの影響を直接的な技術決定論の効果ではなく、情報システムが広く理解される、認知、行動、組織的、政治的、文化的な幅広い文脈からの効果として捉える。本章では、この新しいアイデアや近代的な変化の集大成を、将来の公共経営におけるまとまったビジョンとして提示し、この新しい改革への移行を、「デジタル化時代のガバナンス (DEG)」と名付ける。この概念はITや情報システムの変化が、今や公共サービスがどのようにビジネ

スプロセスとして整理され、どのように市民や消費者に対して届けられるかという点において中心的な役割を担っているということを強調する。

DEGがなぜ起こったのかを理解し、その特徴は何なのか明らかにするために、新公共経営（NPM）との比較をすることとする。第1節では行政や組織システムを拡張させ、深化させたにもかかわらず、最終的にNPMがどのように、そしてなぜ停滞しているのかを振り返る。第2節ではDEGの構成概念の要点を整理する。第3節では、どのようにNPMからデジタル化時代のガバナンスへの移行が全体の中で分類されるのか（例えばUターンや一連の「tacking」変化など）について検討し、次の10年の間に真の近代化が開かれるという貴重な機会について強調する。DEGへのプロセスは生産性や効率性を向上させると同時に、国家の役割を単純化し、市民が自分自身の問題をより自分でコントロールできるようにする。このような目的の「golden mix」を守るための機会は、公共経営の中でめったに同時には起こらない。

## 9.1 NPM の危機

---

NPM はまだ認識論、改革論的概念として流布している。そして、少数の構成要素はまだ発展中である。しかし、NPM 改革の考え方の主要部分は政策失敗につながったため、撤回されている。そして、他の大部分は行き詰まっている。これらの過去のイノベーションは今や簡単に引き返すことはできなくなっている。しかし、今でも強力な推進者は政府の有効性を改めることにほとんど影響を及ぼさないということを望んでいる。NPM の導入は大規模に制度化されているし、NPM 自身が過去の公共管理（革新的公共管理、PPA）として分類されていたものの正統性の大部分を置き換えてはいないのと同様に、今後も生き続けるだろう。そして、NPM の考え方はこれまで抵抗的だった日本やインドにおいて影響力が高まってきている。しかし NPM はもはや新しいものでない。むしろ、今では 20 年前の公共経営の考え方となっている。NPM に共鳴する研究者でさえも、NPM が「中年的」で不都合な副次的なアウトカムを生み出すことを認めるようになってきている。

より詳細な検討から離れ、ここでは NPM イノベーションの波及の安定化と磨耗の一般的な理由、および NPM の主要な事例以外の国における限定的なインパクトの理由について

て検討する。公共経営のどんな新しい体制やスタイルは、最初は社会問題の解決のレベルを向上させるための直接的な結果として形成される。NPM のような、どんな持続的なイノベーションプログラムであっても、この結果はある点では効果があり、ある点では効果がない。もし、この変化が社会福祉にまったく効果を及ぼさなかったら、先進的民主主義国家における政策変化や選択プロセスでは、その論点が変更されるようにしたり、その実施を大幅に遅らせたりすることを望むだろう。

また、変化による取引費用の社会福祉純資産を向上させるという比較的弱い主張が、なぜそれにもかかわらずプラスの効果をもたらしたのかについていくつか考えられる理由がある。公共選択論者にとっては、政策変化の確率論的プロセスは公共部門の内部における硬直化傾向でさえも価値があり、（一時的には）組織の対応を向上させるのである。またある社会学者は、政策レジームの変化は主にシンボリックな重要性があり、組織が「近代」や規範的に是認された影響を承認するための刺激を提供すると指摘している。公共部門においては、同様のプロセスに追加したハイレベルの政治の方向性は多くの機関が、それが彼らにとって「本物でない」ものであったとしても、例えば、変化は全ての国家機関において標準化された方法で適用されるように）変化を大規模に起こそうとしていることを暗示している。政府の政権交代はまたいくらか公共セクターのガバナンス変化の循環パターンを生み出し、最初にある優先順位を強調し、次に相手のものを取りあげる。このようなジグザグ的な誘導傾向は新しい政策レジームを発展させ、最初の一定期間は補正的なバランスを取ろうとする効果を生み出すかもしれない。

しかしながら、どのような公共部門管理改革指針であろうと、高望みと政争が生み出される初期の誇大広告的な変化は、予期されたもの以上の向上を確保しようとすることで、より不完全なものであることを証明するのが一般的である。改革プログラムの経年劣化はまた、歴史の中で改善されてきた問題を、自身の欠点や短所が政治や行政課題の懸案事項におけるごく自然な特徴であるとしたまま、自動的に突き出すこととなる。しかし、改革に対する期待の低さにおけるより重要な点は、政策変化の直接的で意図されたインパクトだけに着目することによって、意思決定者はより歓迎されない「副産物」や副次的効果には十分注目しなくなるようになることである。これらの問題は、フッドとピーターが NPM の不確かな「パラドックス時代」への突入に広く適用されているアプローチのように、非

日常的で、単発的で、予期されない、もしくは事前の予想が難しいものとして合理主義者によって示されている。

大規模国家機関における社会の中でさえ、これらの市民社会によって動いている主要なイニシアティブの否定的側面からの示唆は完全に先天的なものであるということを推測できる適切な理由がある。スコットは、国家統制主義改革者はほとんど必然的に社会生活を粗野なものとして描き、人々は「メチス」という、市民（や企業）が自身の生活を効果的に管理することができる、より詳細で実践的で非公式的な知識や能力を排除してしまう。したがって、合理主義者による改革は、主要な変化は社会をより良く機能させるに当たり本質的に重要となってくる副次的実践を腐食させるため、肯定派論者の予測と同様「人間の条件を向上させることに失敗する」のである。最近の公共選択論の文献の影響により、過去の新古典派経済学の合理的管理エージェントに疑問を投げかけ、比較的勢いのある政府内「市場」でさえも、公共部門の政策解決策を選ぶ際の（回避、成形、レント・シーキングという観点での）先天的な取引や取引コストを強調するになっている。

NPM の実施に戻ると、この解決に向けた課題の集積は、NPM 変化それ自体が市民自治能力に非常に不利な影響を及ぼすという事実を明らかにし、これはまた制度・政策の複雑性の段階でも同様である。市民の能力を弱める弱い効果でさえも劇的な乗数効果をもたらす。もっとも、新しい政策レジームが、特に初期段階においては、一般的には市民の能力を弱めると思われるには全て理由がある。新しい政策や行政的コンセプト・専門用語は、公共に関するの既に確立された理解と異なるところから導入される。そして不十分な公共便益を分配するにあたっての新しい機関や手続き、実施方法、システムが、人々の以前の期待と食い違いながら生まれてくるのである。NPM は強力な顧客志向を提唱し、(1990年代のイギリスの「市民憲章」イニシアティブのような)苦情処理に見られる詳細な問題を解決するにあたっての方法において一定の重要な効果をもたらしたという証拠もある。また、ある公共部門では(民間企業に供給先を変更するといった)改善された選択の機会をうまく利用したりしている。しかしながら、これらの変化は「現在の政府はより市民に対する対応力が向上されている。しかしながら、公共サービスが異なっていたり、分散化されていたりする場合には、集団としての行動能力にはコストがかかる」といった否定的側面から生まれたものである。

そして、NPM は多くの管理強化を伴う内面的に非常に複雑な動きとなったため、より自治的な管理によって、顧客が何を欲するのかを理解するようになった。テキサスの州政府の契約に関する主要な研究では、最終的なサービス提供の質とは関係性がないことをみつけた。ある NPM 志向型管理はまた、自身の業務目標が、顧客が何を欲するのかを掴むことだと自分自身を信じこませ、同様にある分析では「顧客に対するアカウントビリティの増加としてのマーケティング」を真剣に書いている。新しい IT の導入によって 27 ポンドのパスポート費用を 1 ポンド削減したことで問題をひきおこした、1999 年の英国旅券発給局の崩壊の時のような、時には奇妙な結果が生じることもある。数か月のうちに未開封の 35,000 の郵便袋が集積され、100 万以上の電話が未対応となり、機関はしばらくの間事実上停滞することとなった。

それに続く政治上の混乱は、実際にパスポート所有者にとってサービスの信頼性が、小さなコスト削減よりはるかに重要な点であることを明らかにした(基幹システムの再建によって、イギリスのパスポートの価格を 51 ポンドまで押しあげ、5 年間で 75% 以上も増加したが、これは実際には望ましくない副産物を生み出さなかった。現在のイギリスの政府案はパスポートと身分証明書について 2007 年までに 89 ポンドの料金を考えている)。そして、評論家は、契約者による NPM 全盛期のコスト削減は、消費者にとって欠かせない領域にとって品質を落とすことを意味し、これは 9.11 の米国の同時多発テロ以前の空港セキュリティや、イギリスにおいて、清掃業者をアウトソースしたことにより衛生品質が低下し、病院内感染が増加したことと同様であるとしている。消費者はこのような品質を非常に重要視しているが、これらの問題が大きく取り上げられないかぎり、管理者に対してコミュニケーションをとるにあたり厳格な集団行動の問題に直面する。したがって、NPM の強力な経営的行動、迅速なサービス変化、そして業務プロセスによる政治コントロールの代替という格言は、すべて何らかの形で市民の自律的な問題解決能力を弱めてしまうことにつながり、結果的に負の影響は正の影響を弱めてしまい、最終的には負の効果を産み出してしまう。

新しい政策レジームはまた制度・政策の複雑さを助長させる傾向がある。初期の頃に集中した変化の取引コストは、新しい取り決めが定型化されないことによって定義され、行政関係者は政策学習の並外れたレベルを約束することを求められている。政策の成功はまためったに完成せず、それゆえ新しいレジームは既存の取り決めや手順に上塗りされるだ

けになる傾向がある。また、近代技術システムにおける発展の特徴的なパターンは、サブシステムの専門性を向上させることに向かっていった。したがって、社会問題解決における新しい施策の改善につながる直接的な効果は、問題の複雑さの助長に対抗するために、一般的に一定程度弱まっていった。この発展は悪影響を及ぼしているが、それは政策の複雑さが効果的な社会問題解決や情報に対する欲求の拡大、解決策が求められる問題の数々の増加、そして特に増加しつつある調整に関する問題を作り出すさいにおいて主要な阻害要因の一つとなっているからである。調整の難しさは必ずしもアクター間の直接的な利害の争いによるものではない。問題の同時発生やデザイン、課題、そしてイノベーションへの貢献に対する現実的問題は、全てのアクターが共有目的を獲得するさいの共通の利害を受け入れた場合であっても、繰り返されるのである。

分割、競争といった NPM の焦点は自動的に行政機関の数を増加させ、それ以前の PPA システムと比較し、機関間のより複雑でダイナミックな相互関係を生み出すこととなった。モイニアンとロバートは、米国の DHS 再編成前の国土安全保障領域および 2004 年 12 月のブッシュ政権改革に続く諜報コーディネータの導入といった複雑な見取り図に関する驚くべき事例を提示した。一部の NPM 改革は、透明性の向上を終え、かわりに発生主義会計同様、新たに異様な壁をつくりだしたと明確に言われている。バートンはオーストラリア軍の驚くべき財務諸表が「国家の中で最も有益な事業であることが明らかになり」、それらの「利益や配当が巨大民間企業と比較しても突出し」、「過去何年にもわたる余剰金の蓄積から大部分の資金を得ているため、軍事装備への政府投資はごくわずかである」ことを明らかにした。

(少数の NPM 国家が発生主義予算の方法をとってはいるものの、多くの OECD 諸国は未だに旧来のキャッシュベースシステムをとっているということ以上の驚きはないものの、)防衛において省庁は年度予算主義から完全に独立しているといったことがどのように起こりうるのか。同様に、人々の利益エートスの最上位の、そして時には対立する新しいインセンティブ型のイニシアティブを階層化することは、以前に存在していたものより複雑なシステムをつくりだしてしまった。したがって、NPM は政策の複雑さを拡大させ、社会問題解決能力をある程度低下させ、正から負へと、従属変数に対する負の効果をつくりだした。

さらに、政策の複雑さの拡大は、市民能力のレベルに対して負の効果をもたらしている。市民が、彼ら自身の利益を政治的、行政的に表明しようと国の取り決めに理解しようとしたり適切なアクセスポイントに働きかけたりすることが難しくなればなるほど、彼らの社会問題を解決しようとする自律的能力は陳腐化してしまう。このループは特定の領域では強力に作用し、例えばイリッヒは社会生活における工業化、プロフェッショナル化、専門化は、市民自身の問題に対応するための自律的能力を陳腐化させる迅速かつ劇的な効果をもたらすという、賛否両論の議論を提示している。もしこのループが存在しているのならば、社会問題解決能力に負の効果をもたらすことになる。顧客サービスを向上させようと試みたにもかかわらず、特に NPM による変化による複雑さの拡大によって市民の問題解決能力を陳腐化させてしまった証拠としてニュージーランドとイギリスがある。

NPM は公共経営レジームにおける他のいかなる変化と同様、問題がより害のない扱いやすい問題になると、社会問題解決の成功が市民の能力を強化し、政策の複雑さを低減させる傾向がある。問題を扱うための能力のレベルを低下させることは危険なスパイラルに落ち、市民の生活問題に対処する能力に対する自信を失わせ、制度や政策の調整を獲得する際の問題を大幅に増加させることとなる。

NPM 全体のインパクトについては議論の余地を残していることは留意しておく。本ケースでは(常にそうであるが)、これら 2 つの主要因の副作用があり、一般的にこれらの副作用は得られた直接的な便益の増大をある程度相殺させてしまう。しかしこれらの提案は、NPM が全体的な幅広い正味の影響を有していることと一致している。社会問題解決における NPM の強力で直接的な効果は簡単に副産物の成長を妨げてしまうだろう。しかしその一方では、少し劣った正の影響では社会福祉が停滞することを止めるには十分ではないだろう。ここでの我々の論点は、これら NPM の 2 種類の相反する副産物の影響が、徐々に弱まってきており、またその推進力が失速してきていることに大きく貢献しているということだけなのである。

## 9.2 DEG の出現

---

現在進行中のマネジメント変化に関するポスト NPM の波について特徴づけようとする提案が一部ある。そのほとんどが楽観的で、「官僚制を追放する」か、または「ポスト官僚」マネジメントを達成するのを期待している。EU では、特に規制領域において、行政の集中化の考え方が、NPM の衝撃を鈍らせ、相殺すると一部ではみられていた。ここで我々はマネジメントシステムや市民や市民社会におけるサービスユーザとの対話の方法において IT による変化の重要性を強調する。

どのようなマネジメントレジームの成功であれ、ポスト NPM 時代の公共経営のスタイルの要素の一部は、以前より良く機能するか未だに進歩する可能性をもつ要素の継続性という観点と、NPM が否定されるよう再強調する逆行性という観点をもつ。しかしながら、我々はより意欲的な議論をここでは提示したい。それは現在の公共セクター組織やマネジメント変化が IT 変化や情報システムの変更に伴って生まれているというものだ。もちろん、IT システムは公共経営の変化において過去何十年において重要な要素であり、第一波ではオートメーション化されたデータプロセスは数千もの書記の職を奪い、続く波では小規模だが何度も繰り返される節約と、行政の意志決定プロセスにおける変化をもたらすのである。

しかしながら、1990 年代後半以前に起こった IT 変化の波は非常に限定的なインパクトしかなかった。オフィスオートメーションプロセスは、公共機関における既存の組織文化に適用してしまっていた。そして、一度機能が自動的な作業として定例化されてしまったら、組織文化は管理パフォーマンスの重要性を低下させる傾向がある。機関は IT インフラに非常に依存するようになるが、IT インフラそのものが望んでいたもの以上に仕事のやり方を変えるわけではない。現在異なることは、インターネットや E メール、ウェブ、IT システムの発展がバックオフィスプロセスを政府組織と市民社会の関係性という重要な点で変えてしまったという点にある。

IT や情報の位置づけが大きく変わったが、DEG では、従来の IT の影響と比較して、より幅広く、そしてより大きな範囲で同時に起こっているということを強調する。最初は、複数の政府セクター機関における業務の完全なデジタル化への実現可能な移行を実現さ

せる新しい情報処理能力という観点で、現在の公共経営レジームの変化における幅広い領域を整理する。デジタル時代の到来は、先進工業国においてどのようなガバナンス配置に変化するののかに関して、政府機関では当たり前で、行き渡っており、構造的に特徴をもつ影響力となっている。我々のここでの見解は、電子政府ユートピアの怪しい予想や、すでに提唱されている「仮想国家」の考え方とは大きく異なることに留意しておく。これらの説明と比較し、我々は DEG が社会全体のデジタル時代の動向であることを強調する。しかし、DEG はそれ自体が単独で、もしくは政府組織自体における中心的なデジタル変化を起こすものではない。

DEG へのシフトにあたっては多くのプロセスが発生するが、それらは単純な技術決定論ではない。政府への技術変化の導入自体は政策アウトカムに直接的な効果を与えない。そのかわり、IT による変化は間接的に様々な方法で効果をもたらす。第 1 に、政府セクターに内部の組織文化の変化である。デジタル時代の変化はすでに無数の重要なシフトを生み出している。例えば、内部・外部との E メール、ウェブサイトや組織情報ネットワークのイントラネット、異なるクライアントグループのための電子サービスの発展、電子調達システムの発達、紙ベースから電子記録への根本的な移行などである。

デジタル組織への組織変化の転換点は、政策文書等が紙で保管されていたウェーバーの時代から変わらないファイルや書類を、認証つき電子媒体で（多くはイントラネット内に）保有し、必要なときにしか印刷しないようになるかである。この転換は紙や電子システムが混ざった根深い「バージョン管理」問題をもたらす。完全にデジタル化された組織は、先進国における多くの政府組織において潜在的に獲得可能であるが、サービス提供機関ほどではない。以前の NPM 国家では、組織変化における影響力のある追加経路があり、政府機関が提供している組織配置や文化における IT に関連する行政プロセスを提供する際に関与している請負業者に大きなインパクトを与える。

現代の IT 技術変化はまた、社会情報処理の基準や傾向の中で、最先端の部門の中で消費者と企業が相互に関係しあいながら、作用していく。特に政府において影響力が強いのは、中抜きによる変化で、これは銀行や、保険、コンパレータ技術者、旅行業者、そして電化店といった関連する民間サービス企業に影響を与える。同様に、調達のような領域における B2B 相互作用は市民社会が政府に何を望むのかを直接的に波及させる。民間企業における消費者や企業の行動が変化することで、政府情報や取引行動が同じ方向で変化す

るような直接的な需要が生まれるのである。ここでのラグは無視できないが、イノベーションの普及のパターンにおいて強い相関がある。部分的には政府 IT や組織変化によって形作られた情報システムの変化や市民行動の変更は、政策アウトカムが達成されるように変えるための重要な経路なのである。

デジタル時代のガバナンスへの移行のインパクトは対外的に調整されたものである。主要な IT 変化の重要な影響力は、民間部門の新しい能力を求める要求と寡占(もしくはソフトウェアではほぼ独占)状態にある供給サイドの行動のような、民間行動である。国家組織の変化への主要な外部影響力は業務管理主義を残すだけである。今では時代遅れの NPM 影響力からは異なるビンテージで、デジタル時代の影響力によって現在の多くの効果は大きく変化している。社会情報システムは完全に結合し、市民社会の行動変化は一般的な文脈シフトを表している。

より詳細に説明すると、デジタル時代のガバナンスのインパクトは3つの主要なテーマから検討することができる。第1のテーマは部分的には NPM が生み出した問題に対する反応であり、部分的にはデジタル時代の機会を反映したものである。しかし、残りの2つは、NPM の考えから外れたテーマである。これは NPM に収縮するものではなく、初期の段階から大きく異なっている考えである。

これらの最上位のテーマは、以下のような点である。

再統合：デジタル時代の技術を開拓する主要な機会、NPM がヒエラルキーを分離した要素を再び1つにすることである。再統合の手法は単に過去の中央集権時代における集権／分権サイクルに戻ることではない。これはまた単に絶望した現代の評論家が時々指摘している財政主義時代に遡る可能性の不変のメニューの変化でもない。むしろ、それらは NPM の実験に対する反応から正反対(そして部分的には総合的)であることを意味する。

ニーズに基づく全体論：再統合テーマに含まれる狭い連携ガバナンス変化とは対照的に、全体論的改革は単純化を求め、組織と顧客間の関係性そのものを変える。大きな、そしてより網羅的な行政ブロックを構築することは、プロセスや不必要なステップの除去、コンプライアンスコスト、チェックやフォームの再設計を「端から端まで」結合させる。これはまた、社会環境における変化によりスピーディーかつ柔軟に対応できる「アジャイルな」政府を構築することを強調する。

幅広く解釈されたデジタル化による変化：IT や関連する組織変化から現代の生産性向上を認識するためには、完全なデジタル処理への移行によって開かれた機会を根本的に巻き取ることが必要となる。電子チャネルが伝統的な行政や民間プロセスの補助として見られていた代わりに、それらはもともと変革的なもので、オーストラリアの税務署が我々にこのプロセスを説明したように、組織「自体がウェブサイトになる」という状況に向かうのである。

そして、具体的な構成要素は以下の表のようになるのである。

【表：DEG における主要な構成要素】

テーマ	構成要素
再統合	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ エージェンシー化と断片化の巻き戻し</li> <li>・ 連携政府</li> <li>・ 政府への機能返還</li> <li>・ 中央政府の任務の再拡大、または再強化</li> <li>・ 生産コストの大幅な圧縮</li> <li>・ バックオフィス機能とサービス供給チェーンの変革</li> <li>・ 調達の集権化と専門化</li> <li>・ 「混合経済」の考え方に基づくシェアードサービス</li> <li>・ ネットワークの単純化と「小さな世界」</li> </ul>
ニーズに基づいた全体論	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 情報の相互交流</li> <li>・ クライアントに基づいた／ニーズに基づいた再組織化</li> <li>・ ワンストップでのサービス提供</li> <li>・ データ・ウェアハウジング</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ エンドツーエンド型サービスの変革</li> <li>・ 政府の俊敏なプロセス</li> <li>・ 持続可能性</li> </ul>
デジタル化プロセス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 電子的なサービス提供と電子政府</li> <li>・ ウェブベースの有用なコンピューティング</li> <li>・ 新たな形態での自動化プロセス</li> <li>・ 仲介者の排除</li> <li>・ 積極的なチャネル変更と顧客の類型化</li> <li>・ 強制的なチャネル削減</li> <li>・ 均一水準の行政の促進</li> <li>・ 明快な政府への動き</li> </ul>

(訳注；以下、各構成要素についての詳細な説明が述べられているが、全ての項目について説明すると膨大な量に及ぶため、ここでは割愛する。)

### 9.3 DEG への移行の潜在的可能性

---

表と NPM の構成要素を比較すると、NPM 変化と逆行する DEG プロセスの傾向があり、また他の多くは NPM とは根本的に異なっている。しかし公共経営におけるこれら 2 つの動きの関係性は、過去に蓄積されたものが単純に 180 度変わり元に戻るといった正反対なものではない。これらの議論の中では、公共経営における変化は単純でシンボリックなものであるという非常に重要な研究を支持するものはない。これらの議論では、変化の基礎はその提案者のレトリックの力がベースにあるため、変化の一局面は他のどの局面よ

りも効果的となる。代わりに、変化のプロセスそれ自体は改革の「儀式」であり、有効性の向上ではなく、単純に政府セクターの政治コントロールや、公共経営の新しい「流行」の成功への応答性を試しているのである。同様に、我々の立場は公共経営における固定的な解決策のレパートリーを有する構造主義者の見解は支持しない。フッドの「国家の技術 (art of the state)」は役に立つが、そこにはまた絶望的なもの、すなわち組織分析における純粋な進展に関するシニシズムが含まれているのである。

NPM から DEG への移行に関する数少ないサイクリ的な見方は公共経営の変化に関する進展と逆行の双方の可能性を認識しているが、その一方で全体的な進展や改革傾向があるという楽観的な見方ができる。有効性の観点について、穏やかな長期的な上昇トレンドが時間と共に示されているが、循環的に揺れ動きながら上昇していく傾向があり、短期的な効果的な下降の反復傾向とともに徐々に増加していく。NPM から DEG への移行はこのような揺れ動きの底でおこり、イギリスやニュージーランドのような NPM が過度に行き詰まった国では退行がみられるが、DEG のプロセスが再び進展させようと試みる。しかしながら、この循環的な傾向の揺れ動きは望ましいものではなく、ある段階のサイクルから次の段階へとスムーズかつ免れない動きをおこし、これらはいずれも公共経営の変化に対し適しているものではない。

第 3 に、より弁証法的で対立傾向の循環的なプロセスでは、強い上昇の期間がそれ以上の下降傾向にとともなう成功を生み出していることが示されており、新しい時代を生み出すために新しい統合を最初に起こす問題や危機を統合するために過去に得た利益を切り捨てる。これは、政治や行政アクターにとって戦略的方向性の争いに関する重要性を示唆している点で優位性がある。しかし、これもまた自動的に行われるという性質を示唆し、なぜこのような暴力的な変化の傾向が長期間にわたり維持されるのかを説明できる強力なメカニズムが必要となる。

我々はセーリングでいう「上手回し」の考え方が、現在起こっていることを最も的確に表現しているのではないかと考えている。外部環境における変化に対する根本的な誘発要因や力があつたとしても、進むべき道の方角性は必ず政治や行政に携わるアクターによって選択されなければならないことは明らかであり、これは定期的な痛みを伴う進路変更によって維持されるのである。もちろん困難の最後の指示は、実現可能性の制限それ自体は長期間にわたり限定的な点で異なっており、時には短い期間で進路変更したり、またある

時には長期間にわたって進路変更したりする(実際のヨットが浅瀬や沿岸で舵をとる時と同様の状況である)。

以上のとおり、NPM から DEG への転換は度重なる痛みを伴う変化や再評価であり、NPM の方向性に対して直角方向へと変化し、これは NPM それ自体がその前身(PPA)に対しても同様であったころからも示唆される。もちろん、NPM 自体は少数の「中心地」国家(例えばイギリスやニュージーランド)にしか完全には確立されておらず、他の国々ではごく一部が遅れて影響をもたらしており、多くの事例では PPA から完全に移行し、あるいは逆行したというよりも、PPA に追加・補足する形で NPM は構築されてきた。同様に、DEG についても NPM の変化や NPM 事例の補足、NPM の逆行、そして新しい手法を生み出すために NPM 変化の上に DEG イノベーションを生み出すことによって、獲得されるだろう。

2020 年までの 15 年間の間に DEG の範囲と規模が変化することに関して楽観的なものにはいくつか重要な理由がある。第 1 に、表でまとめた変化は、NPM 運動や、順番に一貫したやり方で機能することができる同等の整理された強力な一連のテーマの中に組み込まれたものと同じ程度の幅広い要素を包含している。第 2 に、1995 年以降の IT の進展が、特に IT を利用したり、ハイテク産業界において強力な生産性向上を獲得したりしたという強力な証拠を米国の民間産業界は経験から得ているし、またヨーロッパもそれよりは劣るものの、証拠は存在する。これらの変化は、アナリストが成長や収益向上とは正の相関関係は見出せないとした、企業による IT への多額の投資をこれまで長期間にわたって行っていたということから生じたものである。

これらの主な生産性の変化が、どのように自立したプロセスの中に組み込まれるかに見ると、IT ベースの改革への多大な投資は、企業が自身の役割や意志を定義し、そして幅広い組織変化やヒエラルヒーの平坦化、劇的な組織コスト削減の中での IT 革新に組み込む明確なリーダーシップを結びつけた時だけ正の効果を得ることができる。また、リーダーシップは E 変革を通じて影響を与え、組織の反応性を強化し、特に情報検索や(後には)経済活動のためにウェブを用いる際に、重要な顧客行動変化を引き起こす手助けをする。

これにより、中抜き効果が新たな投資や組織変化を維持するための追加リソースを生み出すのである。

同様な自立した変革のプロセスは、デジタル時代のガバナンスにおいても当てはめることができる。政府内では、例えばチャンネルを混合させる能力が早期に構築されているにもかかわらず、組織にとって新たな需要とコストを追加で生み出す早期のデジタル化による、「変化のための傾向」といったような大きな課題が自律した変革を創出する際に生じる。そして、政府組織にとって最も重要なフェーズは、顧客行動変化を成功に導くことである。これ自体は企業にとっても困難なタスクであるが、ほとんど計画された行動変化を獲得するための経験や能力をほとんど有していない組織にとってはさらに難しいことである。正しいフィードバックループを創出することは、DEG 変革の自立パターンに向かうために不可欠であり、また、民間企業においても、電子的な変革は初期投資や効果的な組織やセクターリーダーシップ、そして詳細な変革マネジメント戦略のインパクトを完全に補足するものとして位置づけられるべきである。

デジタル時代のガバナンスが政治的に変革の自立プロセスを創り出すための可能性についての主要な違いは、公共経営の変化の歴史の中で DEG プロセスは根本的に国家組織の内部業務を単純化し、制度的複雑さを弱め、政府組織の相互の可視化を増加させるための能力を有しているということである。完全に実行された DEG 型の変化はまた、市民や民間企業の問題解決能力を高める効果があるはずである。これは本質的には情報検索や経済活動プロセスを根本的に単純化するとともに、政府部門の把握されている制度的複雑性を大きく弱める。したがって、主要なフィードバックの方向性は全て正に変換され、以前の公共管理変革のための傾向は進展を遅らせ、適用しなくても良くなるように仕向ける不都合な副次的効果を蓄積するのである。

さらに、DEG プロセスはそれ自体が革命的な「作って学ぶ」手法を作り出し、1980 年代や 1990 年代の間の大規模な ICT プロジェクトとして行われた「ビッグバン」とは文化的に異なる扱いを引き起こす。ここでの焦点は DEG 手法の全ての要素の即座の実現性についてではなく、同一の時間と場所で現れた NPM 変革の全てのメニューでもない。そうではなく、今後の 15 年間の蓄積によって、IT や技術革新が実現可能にする組織発展のための新しい能力の観点から、NPM 時代の知的資産の償却およびリダイレクト化の上に基づくデジタル国家の建設が実現できる明確な可能性があるのである。

## 結論

---

ほとんどの社会学者は、技術変化は社会行動の変化を引き起こすという主張に懐疑的である。しかし、この 10 年足らずの間のインターネットやウェブの発展により、グローバル産業のあり方をすでに根本的に変えている。ウェブによる直接的、間接的インパクトは、ある一面では毎年何百万、何千万という人々の社会行動を今も変えている。これらの動きが公共経営や政府内にも重要な影響を及ぼすはずだということに驚きがあるだろうか。我々の主要な議論は、技術革新のインパクトは直接的ではなく、常に組織、社会、政治プロセスを通じて影響を受けるが、それにも関わらず、そのインパクトは政府領域にとってもまた重要なものであったし、今後も重要であり続けるということである。

インターネットとウェブの発展は NPM の陳腐化を促進し、今後の変化の方向性を指し示す重要性を弱めた。もっとも、NPM の新鮮さがなくなり、その問題が目に見えて蓄積されてきたため、この変化はいずれにせよ起こったであろう。しかし、インターネットやウェブの発展は、我々が DEG と定義した今後起こりうる将来に光を当てることを促進した。NPM 同様、幅広い DEG の変革は特定の理念の中で論じられるものではなく、(再統合や全体論、デジタル化といった)柔軟な理論の中で論じられる。この類似点から、DEG のトレンドも NPM と同じやり方で、今後の一定期間は発展され、維持されるということが言える。

不確定性は存在するものの、我々は公共機関における少数かつ幅広いシステム保守要員と市民や市民社会団体の両者の組織化が明らかになる、真に統合された市民発の政府に移行する可能性があるという裏付けを現時点で提示していると考えている。流行や後戻りの曖昧さは、最先端の国における DEG 戦略への移行を否応なく取り囲むこととなる。しかしながら、潜在的な上向きの改革の強力な機運は、日常業務の単純化や自動化が設計され、サービス提供やリスク環境における政府モニタリングにおける機敏性や対応性がデザインされる、より簡単な制度や政策指針へと移行する未だ蓄積された向上を持続し、獲得しようとする。政府におけるデジタル化時代の変化は、市民の社会問題解決のための自律能力の向上と密接に連動しているのである。その変化は、デジタル化時代がさらに展開されていくため、市民社会関係者が何をしていようと進んでいく。行政官はそのとおりに進むようにすることが秘訣となるのである。