

サッチャー首相の行政改革が進行して行くプロセスの中で企業の経営者を招き、市場の論理に準拠して行政の効率化を図ろうとした運動を総称して、1991年にChristopher Hoodが命名したものです。

しかし、それ以前の1970年代からアメリカでも公共経営という考え方は現れていました。これには2つの流れがありました。ひとつは、イギリスと同じく企業経営に学んで行政をより効率的にしようとする動きです。もうひとつは、行政が公共目的に奉仕するものであることを強調する動きです。

このアメリカの第1の動きとイギリスの動きが一つとなって、NPMは世界中に広がっていったと言っても過言ではないでしょう。このNPMが公共経営に対する人々の注意を喚起したことは、否定できません。

しかし、NPMはあくまでも一つの運動であり、ハイパー個人主義と市場原理主義を全面に打ち出すネオ・リベラリズムのイデオロギーに依拠して「小さな政府」を主張する、という前提に立っています。

それでは「小さな政府」が実現されたのかというと、決してそうではありません。アメリ

カの政府総支出がGDPにおいて占める比率は35%を下ってはいないし、イギリスに至っては45%の高水準にあります。レーガン大統領が「小さな政府」で意味したのは、世界大恐慌が起こる直前のカルビン・クーリッジ大統領の時代に復帰することでありましたが、その時代は政府支出の水準は10%台であったのですから、比較になりません。

市場原理主義は、民営化と規制緩和を求めますが、それでも残る行政は民間に準拠して効率的に運営されることを求めます。確かにこのようにして行政の効率化が改善されることは否定できませんが、しかし、コンテキストが民間部門と公共部門とでは異なることも、考慮に入れなければなりません(図表2)。

このような事情を考慮して、公共経営はNPMからそのイデオロギーの粉飾を払拭し、その後に残ったものを純化して発展させていくべきものと、理解していただきたいと思えます。すでに公共経営と呼ばれるものが存在しているのではなく、これから形成され、確立されていかなければならないのです。

市場が強調される時代と政府が強調される時代が交互に来るとする説もありますね。

はい、そうです。Hoodは、NPMは公共経営の一形態で、官僚制的な公共経営もありうる、という立場です。官僚制的な公共経営は、自信過剰にビッグ・デザインに基づいて上からの支配を貫徹しようとするがゆえに失敗しますが、市場原理主義に基づくNPMもまた、個と個とを結び付けるメカニズムを欠いているがゆえに失敗する運命にありますから、他のパターンの公共経営に取って代わられずにはいない、としています。アメリカの経済学者のAlbert Hirshmanも同じように、市場の論理が支配する時代と政府の論理が優先する時代が交互にやってくる、という法則を立てています。

確かに、歴史は繰り返されますが、同じように繰り返されるわけではありません。それぞれの時代は、過去から学習し、過去の過ちを

避けることができます。われわれは、政府が駄目だから市場の論理に拠ろうとするのではなく、学習により良いものは取り、悪いものは捨てていけるのです。

無理にどちらかにスイッチしようとする、無用なイデオロギー論争が繰り返られるだけでなく、社会的にも大きな混乱を引き起こします。われわれに必要なのは、両者の共棲を図り、それぞれの比較優位な立場を利用し、両者の相乗効果を引き出すことです。

それを可能にするためには、核となる考え方が必要であると思いますが？

基本となるのは、変動して止まない社会的環境の中で共通のニーズを確実に充足し、新しい価値を創造していくことです。

そのため、公共経営は、戦略的経営でなければなりません。企業のように競争条件がないのに戦略的であるのは、変動する社会には不確実性があり、その中で確実に価値を創造していく方法を選択していかなければならないからです。

戦略的経営についてももう少し具体的に説明してもらえますか？

戦略的経営とは、ビジョンと使命および任務の設定と明確化から始まります。ビジョンは将来構想のことですが、それは将来展望に基づいて設定されなければなりません。そこにはわれわれが何者であり、どこから来てどこに行くかとしているのが明確に示されていなければなりません。行政の場合、使命や任務は設置法によって規定されていますが、具体的社会状況とヴィジョンに照らしてその都度その解釈がなされ、新しい方向性が示されていなければなりません。それに基づいて目標が設定され、それを実現するための手段の体系が纏められて戦略計画が立てられます。

そこで重要な要素となるのは、SWOT分析です。これは、自らの強み(Strength)と弱さ(Weakness)がどこにあり、自らをどんな機会(Opportunity)と脅威(Threat)がとりま

いているのかを明らかにし、弱点を補いながら強さに裏付けられた能力を発揮する機会を求め、危険を避けるための分析です。SWOT分析はパブリック・マーケティングと連動し、またステーク・ホルダー分析とも密接な関係にあります。

戦略的経営のほかの特徴は何ですか？

公共経営ではリーダーシップが要求されます。NPMはマネジリアルリズムを強調し、経営者の役割を大切にしましたが、公共経営では、リーダーシップが重要な役割を果たします。

経営者とは、所掌事務の範囲の権限に基づいて役割を遂行しますが、その役割がうまく果たされるためには、その役割の中に全人格が投入される必要があります。そのように自分の全人格を投入して人の心に火を付け、燃焼するエネルギーを一定の方向に導いていくのがリーダーです。公共経営者は、そのような意味でのリーダーでなければなりません。

特に、公共経営は民間部門やシビック部門との連携・協働を模索しなければなりません。そこにはヒエラルキーの権威は及びませんから、リーダーシップがそのような関係を形成する重要な契機となります。

もちろん、リーダーシップを発揮するのは、政府高官とは限らず、民間部門ないしシビック部門に所属する人でもあります。

同じようなコンテンツでガバナンスという言葉が使われることがありますが、ガバナンスと公共経営の違いは何ですか？

ガバナンスにはよき政府という意味と、公共的諸問題の解決に政府のみならず、民間部門やシビック部門が係わっていることを意味する場合とがあります。

後者の意味でのガバナンスは、政府や市場と並ぶ社会的諸関係を媒介し、調整するメカニズムを意味します。政府の活動は行政と呼ばれますが、その行政が政府に対して持つと同じ意味を、公共経営はガバナンスに対して持つと言えます。

今なせ 公共経営か？

図表2 NPMと公共経営との対比

NPM	目指すべき公共経営
① 組織の内部指向的	① 内部と外部の連続性の強調
② ハイパー個人主義	② 共棲的個人主義
③ 私益の極大化	③ 公共性の追求
④ 市場原理主義	④ 政府、市場、ネットワークの共存
⑤ 反計画思考	⑤ 団体計画の肯定
⑥ マネジリアルリズム	⑥ リーダーシップ
⑦ 顧客第一主義	⑦ 国民と顧客の重視
⑧ 結果志向	⑧ 手続・結果・状況の尊重
⑨ 政治優位	⑨ 国民本位
⑩ 脱ヒエラルヒー	⑩ エンパワーメント
⑪ 3E(節約、効率、効果)の追求	⑪ 公正と効率
⑫ 結果責任	⑫ 行為責任と結果責任
⑬ 「小さくとも強い政府」	⑬ 「中庸で節度ある政府」