

《翻 訳》

ニュー・パブリック・マネージメント

— スカンジナビア諸国の経験 —

ペッカ・ケッタネン著／堀 雅晴訳

The New Public Management: The Scandinavian Experience.

Paper presented to the panel The New Public management in Comparative Perspective, American Political Science Association Annual Conference, 2-5, September 1999, Atlanta, Georgia

by

Pekka Kettunen

1. は じ め に

西側ヨーロッパ諸国はさまざまな異なったやり方で自国の市民に福祉を提供しているが、このパライエティのある政権はまた共通の特徴を共有している。そしてこれらの特徴のすべては、行政の現代化および改革に向けたドライブが当該地域にくまなく広がっているために、変革のためのプレッシャーのもとに現在置かれている。公共サービスの役割の変更および再評価に向けた以上の動向はまた、東ヨーロッパの最近の急速な政治的再編に呼応する形で起こっている。このような動向に含まれるものとしては、より一層一國レベルの特別のファクターと同様に、OECD、世界市場の発達、PUMA、そして研究コミュニティの利益がある。研究分野においては、ニュー・パブリック・マネージメント（NPM）のエートスがドグマのようなものになってしまっていることについてもまた、議論されるであろう（Rothwell &

Pollitt 1997; Minogue 1999)。

問題のこのような状態は、しかしながら重要な問題を引き起こす。公共サービスの分野において新しいアイデアを執行する時に、文脈上のファクターがどの程度まで考慮に入れられなければならないか？ 当該論考はスカンジナビア諸国の福祉国家の文脈の中でこの課題を議論するものである。とりわけ焦点は、NPMおよびその最近の発展との関連性に当てられる。NPMは行政の諸問題を述べたり診断する際に、特に福祉国家に関係する人たちと渡り合うことにより適している。この福祉国家は、スカンジナビア諸国では社会構造の統合的部分である。すなわち国内のリソースのかなりの割合が、公的ドメイン（領域）を通じて流出している。他方ではスカンジナビア諸国が政治的にみてコンセンサス型であるという事実は、NPMがこの文脈に過敏な方法で適応されるべきであることを意味するであろう。私たちはまた、スカンジナビア諸国の文脈において地方自治体が果たす顕著な役割を知らなければならない。通常では中央政府レベルで適応されるNPMは、自治体レベルで予想される効果をもたらすものなのか？ 従ってここで問われなければならないことは、新自由主義的で効率指向的なNPMと、スカンジナビア諸国の福祉国家におけるどこよりも優勢な社会民主主義的で協調（協同組合）的な自治体モデルとの間の軋轢がどの程度まで存在するのか、ということである。

さて本稿は次のように論述していく。まずこれに続くセクションでは、地方自治体のスカンジナビア・モデルをレビューする。第3セクションでは、このモデルを下から掘り崩す最近の諸ファクターを分析する。第4セクションでは、NPMの概念的な基礎に焦点を当て、そして地方自治体の文脈上で議論を進める。第5セクションでは、自治体レベルでNPMの方策の執行について議論する。最後に第6セクションでは、最近の諸改革の含意を議論することで分析を締めくくる。NPMの適用はスカンジナビア諸国の福祉制度と効果的に妥協を進めることになるのか？ あるいは、この独特の文脈において発生する軋轢を和緩させることに成功するNPMによって、そのNPM

が暗示する諸改革を適用するための特別の北欧のやり方をむしろ出現させてきているのか？

2. 公共サービスの生産に関するスカンジナビア諸国の方法

地方自治体のサービスの詳細な分析を進めるためには、スカンジナビア諸国の地方自治体の基本的な特徴の輪郭を描く必要がある。すべてのスカンジナビア諸国において、アイスランドの事例においていくつかの例外があるが、地方自治体が福祉サービスに対する基本的な責任を有している (Lehto 1995; Sipil 1997)。ノルウエーとフィンランドにおいては、3つの主要なセクター (保健・教育そして社会サービス) すべてが地方自治体に属している。デンマークとスウェーデンにおいては、ほとんどの保健サービスが圏域政府 (regional government) によって生み出されるが、社会サービスと教育は他の国と同様にほとんど自治体事務である。ノルウエーとフィンランドの地方自治体は相対的に規模が小さく数が多い一方で、スウェーデンとデンマークのそれらは、いくつかの合併の段階を経た後に現在では、以前より大きい (Albaeck et al, 1996)。非常に小さくて非効率の自治体 (平均の住民数は1.1万人程度) に関するフィンランドにおける論争があるけれども、私たちはスカンジナビアの地方自治体が相対的に力強いサービス生産ユニットであると結論づけるであろう。さらに最近の諸改革によって、後ほどより詳細に議論されるわけであるが、スカンジナビアの地方自治体はサービスの設計・生産・評価にあたってより一層多くの裁量が付与されてきている。

福祉国家の主要な政策分野である教育・社会・保健の各サービスはすべて、全市民に向けて包括的・平等的で、ほとんど通常の値段で基本的な保障を現在のところ提供するために拡大されてきている。以上のすべての分野は、しかしながら独特の成長パターンを有している。要約すれば、その発展は主に地方当局によって、政策の必然的な生産と執行を伴った政治的アジェンダに新たなイシューが持ち込まれていることを意味している。

当該実践を明らかにするために、私たちは地方自治体と個人との典型的な

関係を解明するであろう。

- 保健センターを運営する地方自治体は、定期的な健康診断を通じて妊婦の健康をフォロー・アップする。
- 出産は、自治体連合の運営する圏域病院か中央病院かで行われる。
- 幼稚園の施設は就学前のすべての幼児に提供される（このサービスは有料であるが、実費ではなくて、追加的な形で世帯収入が費用に反映する。）
- 学校のサービスは無料であり、同じ授業計画に従っている。
- 地方自治体は賃貸アパートを提供するか、あるいは一戸建ての場合には技術的サービスを提供する。

以上のサービス制度における国家の役割は、最大の中心的な例をちなみに挙げると、大学・失業対策機関・経済的で圏域的な政策である。この分業は漸進的やり方で徐々に発展し、そこでは国家から地方自治体への職務と、その他の方法の職務の両方の点で絶えまない変化がある。

地方自治体のサービスは包括的であるけれども、この原則からいくつかの例外がここにある。簡潔に述べれば、民間の営利および非営利のサービス生産者はまた、ある役割を果たす。あるケースの場合には、以上のサービスは公共サービスの立場で市民に提供される。他のケースでは、ある個人は公共サービスの代わりに民間サービスを慎重に選択する。このテーマは、後ほどさらに議論されるであろう。

3. プレッシャー

スカンジナビア・モデルは、それが存在する限りにおいてずっと批判を引き起こしてきている。社会問題を効率的に解決し処理するための制度的能力にもかかわらず、当該モデルはその批判者によって抵抗できないほどの権威主義的かつ温情主義的なものとして特徴づけられている。この見解は、国

家の役割に関する自由主義的で保守主義的な概念化と左翼のそれとの間の堅固に身を固めたイデオロギー的議論から脱して来たように見なされるかもしれない。しかしその見解はまた、市民社会の諸価値の根本的なシフトを示唆するかもしれない。換言すれば中央政府は近代国家史上で役割を有している解決策を開始したけれども、これらの方法は市民がより強力な存在になってきたためにこれらの方法のもつマンデート（命令権）を失ってしまうかもしれない。第二に批判は現場での経験から実際上起こってくるかもしれない。すなわち簡単なことであるが、すべての市民に多くの無料のサービスを提供することは非常に高くつくことになるという事実がある。

Bob Rothstein (1994) は福祉国家に浴びせられる様々な批判を全部で8つのファクターに分けている。それらのファクターは、経済的・政治的そして社会的問題という3つの弁別的タイプにさらに類別される。換言すれば、福祉国家はその経済的基盤と政治的支持を失うかもしれないし、あるいは市民社会の諸価値との紛争状態に突入するかもしれない。以上の3つの問題群のそれぞれは、これから検討するように、異なる議論に伴われている。

経済的〔プレッシャー、訳者による加筆。以下同様〕:

「福祉国家は非常に費用がかかる」という議論は、説得力がある。確かに、公的コストの負担の上に置かれるので絶対的な限界の可能性はないけれど、一定の警告サインは存在するのであって、それは当該公的コストが高額に上る個人課税あるいは大規模な公債などが高すぎる場合がそれにあたる。他方で気前のいい公共サービスがすべてのスカンディナヴィア諸国において、市民から相当の支援を享受してきている。スカンディナヴィアの福祉国家は諸個人間および性別間の平等に向けての働きかけを行い、それを維持することができていることを覚えておくこともまた重要なことである。私たちは完全な平等についてまでは言えないが、貧困やホームレスのような現象がほとんど見られなくなっていると言うことができる。

しかし、これと同じ結果が他の方法、すなわち個々人により多くの発言の

機会を与えたり、そしてより一層重要なことは、より多くの責任をあたえたりする方法で達成せられうるかどうか、質問されるかもしれない。デンマークとノルウェー以外では増税に反対する反乱がなかったけれども、税負担の軽減に関する圏域を通じた政治家と市民の双方に共通する意見は存在する。この目的を達成するために、公共セクターはそのサービスを削減しなければならない。そして〔公共サービスのうち〕どれがコアのサービスか、どれが必要でないかで意見が一致することは難しい。市民を励ましてこの選択のための責任を取らせるためのひとつの方法は、公共サービスに対してより高額の利用料を課すことである。この戦略は同時に、税金の請求額を低減することでもある。

実際に公共サービスのコスト〔問題〕に取り組むことは難しい。私たちは、利益集団政治の中に埋め込まれている格好になっている政策について話している。ここでいう利益集団政治とは政治的ゲームのことであり、その諸条件はサービスを削減するよりもコストを高めることが容易な現状を生じさせる傾向をもっている。

政治的〔プレッシャー〕：

もしもスカンディナビアの福祉国家が社会民主主義のプロジェクトであるならば、私たちは選挙がその方向性を変更するかもしれないと予想を立てるだろう。しかしこのことは、最近の選挙結果が示すように本当のことではない。若干のマイナーな変更が保守党から社民党への政権交代、そしてその逆の政権交代の時にあったけれども、福祉サービス自体が変更抵抗を示している。結局のところ、〔福祉サービスの〕発展のペースを決定するのは省 (departments) および専門家グループである。フィンランドにおけるチャイルド・デイケア政策の事例は、この説明に役に立つ。なぜかという、景気後退の最中で経費削減を求める公的要求の中で、議会は1997年に地方自治体にデイケア・サービスの実質的な拡大を義務付けるという驚くべき改正をおこなったからである。福祉国家が以前と同様に多くのサービスを提供し続

けることができないという事実をあらゆる政党が認めることで結末が迎えられることになるかもしれない。福祉国家の構造は現代化される必要があり、市民はより一層強力な存在になる必要があり、現代の福祉国家の正確な役割について厳格な議論がなされなければならない。しかしながら、政治的目的が経済的「必要性」にこれまでのところ譲歩しているように思える。換言すれば、福祉国家をより良いモデルに再編する方法を述べるよりも、福祉国家の最良の要素の擁護について、あるいはそのサービスの賢い削減を行うことについて話されることがより一般的である。

最後に、福祉サービスを提供する代替的方法を求める点できわめて活動的であると社会民主主義の自治体が思えることは、むしろ逆説的でさえある。しかしこのことは政党政治以上に、文脈的諸ファクターおよび地方自治体のダイナミックスでより多くを取り扱うことになるだろう。この問題は、後ほど取り扱われるだろう。

社会的〔プレッシャー〕：

標準化された公共サービスの概念は、ふたつの意味がある。ひとつは、その概念が平等およびモニターでチェックされた品質に関するもの、すなわちすべての市民が同じ取り扱いを受けることと、当該サービスが専門的かつ適格に提供されることを意味する。しかしもうひとつの解釈は、当該サービスが同じ方法ですべての人々を取り扱うべきではなくて、反対に個人の選好に敏感であるべきであると議論する。西側社会は、すでに消費社会となっている。車・チーズそしてテレビチャンネルの選択が急増しているために、公共セクターもまた自分たちの顧客の好みに注目すべきではないか？ これは複雑な問題である。標準化の背後にある理論的根拠が、自由選択を制限することに事実上なるかもしれない。その事例として学校を取り上げよう。1970年代初頭においてフィンランドの学校は、アソシエーションによってしばしば運営されていた。そのため授業料の中味は色々であった。1971年に教育省は、すべての学校に授業料に関し同一にするために新しいカリキュラムを導入し

た。新学校法は、学校行政には口を挟まずに、学年歴 (the school year) の長さや様々な科目に割り当てられる時間数・クラス規模を規制した。同様の脈絡において、チャイルド・デイケア・サービスや保健そして文化的なサービスですら、監督と公的把握の下に置かれていた。こうした理由は、市民に最高の可能な限りのサービスを提供しようとする、明らかに善意の努力であった。ある懐疑論者はこうしたことを通じて、このストラテジーが望ましくない効果の均一化につながってしまうと指摘した。例えば学校での到達点の標準化はすべての生徒がパスするように設定されており、このことにより才能のある生徒が自らの可能性を十分に発揮することが困難になる。

前述してきた概要は、スカンディナヴィア・モデルが市民に提供する利益と制約の両方を言及している。それゆえに私たちは正統性問題、より正確には福祉国家を実際に支持する人々の問題を議論する必要がある。スカンディナヴィアの福祉国家は大眾の支持に基づいているけれども、政党によって主に形づくられ、組織利益グループによってますます多くの力強い支持が長い時間をかけて為されてきている。その結果として、市民が自らの支持を福祉「プロジェクト」に与えているということは、長い目で見れば明らかではない。冒頭で述べたように、スカンディナヴィアのコンテキストにおいて個人に提供される利益と制約は、特定の職業的なステイタスではなくて、シチズンシップに左右される。換言すれば、あらゆる市民は公共サービスのためのリソースを寄せ集めることに参加しており、彼らは公共サービスを楽しむ資格を有する。さらに言えば、制約は要するに、より裕福なものが他のグループをサポートするためにデザインされている。このことは、国家によるリソースの効果的な再配分に言及することを意味する。結果として、私たちは裕福な人々が他の人たち以上にサービスの惜しみない提供を支持する理由がいつそう少なくなっていることを予想することができる。他方で、サービスのほとんどは〔その対象が〕普遍的である。すべての人々は保健サービスや年金を必要とし、ほとんどの人々はチャイルド・デイケア・サービスや、たとえば高齢者のための家庭内介護を必要としている。結果として、福祉国家を支持

する個々人のための動機は強化されることになる。

しかしながら、ここで少なくとも3つのタイプの議論が存在し、それらは公共サービスの支持が制約されることを示唆している。第一に、公共セクターによって生み出されるいくつかのサービスは、例外的事例にとって明らかに意味するものがある。例を挙げれば、失業手当で、あるいは薬物乱用者のためのケア、あるいは費用のかかるチャイルド・デイケア・サービスすらそれにあたる。第二に、第一の議論と結びついているのであるが、現代の地方自治体は多彩なサービスを提供しているために、個々人がコストと利益の自分のバランスを計算することができるかどうか疑わしい点である。一度福祉政策が生み出されると福祉政策は非常に安定したものとなり、利益集団からの支持を見つけたしたり、巨大な公共セクター予算にやがては貢献することになったりする。第三に、ほとんどの公共サービスが、名目上か最小限度かの利用料との交換で提供され、そしてこれらのサービスが一般的には良質のサービスであるけれども、市民のなかには自分たちの子どもたちのための民間ケアあるいは民間の教育ないしは保健により多くの資金を喜んで投資するかもしれない。Bo Rothstein (1994) が述べているように、ミドル・クラスは好奇心が強い立場にあるがゆえに、この点に特に関心をもっている。すなわち彼らは一方で公共サービスから離れることを選択することができないが、他方でもしも公共サービスが提供したサービスのいかなるものも、どのような観点からみても彼らが必要とするだろうかどうかということは確かなことではない。こうしたミドル・クラスのことがあるにもかかわらず、福祉国家は生き残るために、大方の市民の支持を必要としている。

70年代の福祉プロジェクトは、標準化から離れたバリエーションを黙認するために進んでおこなうとする新しい心持ちに、徐々に道を開くものであった。中央政府の掌握は、多くの方法で弱まっていつている。最近の例で言えば、規制権限についての政府の分権化であり、地方自治体がより多くの裁量を〔中央政府から〕受け取ることであり、そして公的機関が競争市場のなか

で自らを見つけることである。より重要なことは、市民がまた、たとえば医師の選択、あるいは高齢者の親族のためのナーシング・ホームの選択、世話をする子どもの家族の価値観を反映する学校の選択といった例に見られるように、より一層多くの選択を要求し続けていることである。学校は徐々に特別のプロフィールを築き上げ、音楽・語学あるいは環境学習のような特別な分野を強調することで、保護者が〔学校を〕選択することができるようにするわけであるが、そうしたことに對してなされる疑問には多少とも過敏なものがある。批評家らはすべての児童が音楽や語学学習にアクセスできるようにすべきであり、早期における相違の強調は意味がないと議論している。さらにこの状況についての疑問は、このような事柄に関する選択が〔追加的な〕リソースを有しているのでさらに情報を求めることのできる市民たちに、あるいは例えば値上がりする通学コストに投資することができる市民に限って当てはまることであり、そしてこれが〔上下〕二層の社会を不可避的に作り上げるといふ疑念によって煽られている。

まとめれば、今日マスメディアと（個人所得の点で増大した相違と同様に）全般的に増大した豊かさにより形づけられたり激励されたりする人々は、慈悲深いものとしてかつて考えられていた福祉国家を違った見方で見ている。その結果として〔福祉国家〕制度の上にかかるプレッシャーは、伝統的な福祉モデルに大きな影響を与えるであろうし、その制度の中心に横たわる価値がこの改革に抗することができるかどうか疑問に思われるかもしれない。正確にいえばまさにこの課題こそ、NPMの観点から興味深いものであるように思われる。この改革イデオロギーとしてのNPMは、とくに公共サービスの生産、すなわちサービスの非効率な公的生産、および自由選択と個々の市民とに最低限の役割しか与えられていないこと、とは反対の観点を述べるものである。

4. NPM — 理論か、あるいは改革プログラムか？

ニュー・パブリック・マネージメント（NPM）は、理論自体よりもプラ

クシス（実践）としてしばしば見なされている。このコンセプトは、例えば英国の保守党政権の政治、OECDの処方せん、そして90年代のニュージーランド政府の改革プログラムを指している。しかし諸改革は、立論と一時的な思考のある特別のタイプから由来するはずである。NPMの背後にある明白な理論的な環（リンク）は、私たちに経済的な立論、より正確に言えばマーケット理論（Walsh, 1995）を語る。この理論は、顧客のプレッシャー・マーケットでの競争、そして結果の強調に基づいたマネジメントを通じてのみ組織がダイナミックな状態に保たれると論ずる。

第二に、私たちは組織理論から一定の議論をそれに見つけるであろう。この立論の道筋は、環境および現在の知識重視の社会に順応し、分権化やネットワークそして組織学習に対処する組織形態を強調する。組織理論における顧客の役割は、マーケットにおける消費者の役割から多少異なっている。ここで私たちは、求められる情報を提供するさまざまなフィードバック・メカニズムをむしろ強調するであろう。

第三のNPM改革プログラムの要素は、民主主義的理論に向けて論じられるものである。ここで私たちは、民主主義の新たな形態に関する学者による討論、そして公共サービス生産者との関係で、市民の現在の立場に対する分析などを知っている。公共サービス生産者に影響を与えるために処方された手段は、この道筋での立論では、退去というよりもむしろ発言にあたるであろう。この発言はまた、民主主義的含意を必要とすると論じられるけれども（Kettunen, 1999）。

実践的には、以上の3つの理論的要素は混ざり合って、特徴的な種類の中央と地方の改革政策を共に形作る。そしてこれらの政策はNPM方策として何気なく言及されるものである。たぶん以上の改革プログラムが、理論的にどのように構成されるかではなくて、実践的な活用においてどのように構成されるのかを検討することはまた、分析的にみてより一層重要である。フィンランドのケースにおいて、例えば地方自治体は地域の諸条件に当該政策を

順応させるために、比較的自由に異なるNPMの方策を結び付けていることが観察されている (Ståhlberg, 1997)。

最近のスカンディナビア諸国の比較研究によれば (Klausen and Ståhlberg, 1998), 相違は全般的な方策と特定のそれとの間で作られる。最初のグループは、分権化, 競争そしてマーケット・コントロールから成る。あとのグループは、次のものを含んでいる。

- 結果と測定によるマネージメント
- 契約のマネージメント
- 戦略的マネージメント
- 民間セクターの諸原則
- 組織的柔軟性

前述した議論に基づけば、公共サービスの生産に関するスカンディナビアのやり方が、コストを削減したり顧客をエンパワーメントする方策を特別に需要していることは明らかである。それでは、改めて公共サービス生産者、つまり地方自治体がそれらの使用に関してどのような議論をおこなうのかを検討する。

5. 地方でのサービス生産における最近の変化

もしも福祉国家が危機に陥っている場合には、私たちは地方レベルにおいて同様の傾向を見つげられるはずである。危機のファクターは地方の置かれている環境と制約に従って修正されるかもしれないが、もしも先ほどの分析が正確なものであれば、リソースの欠乏からも修正されるかもしれない。しかし〔そうしたことよりも〕改革したいとする政治的意思とサービス間の選択を望む市民の希望とが、地方レベルにおいてはより重要なものとなっていると見なされるべきである。全国レベルにおいて混乱しているにもかかわらず、地方の状況は変化せず一定していることもまた、ありうることである。重要

なことはプレッシャーだけでなく、改革が現代化しようとする創造的な衝動によって鼓舞されるかもしれないことである。スカンディナビアの地方自治体は、福祉サービスを代替的な方法で提供することを長期に渡って実験してきた (Baldersheim and Ståhlberg, 1994)。特定のサービスの基本的な価値がすぐに明らかなものとならないかもしれないという理由から、これまでの実験はそうしたサービス提供の限界を明らかにし、そしてどのようなものが福祉国家を作り上げている様々な要素の基本的な性格であるべきかを構築してきている。

スカンディナビアの地方自治体は近年、急激に進展する混乱を目撃してきている。5カ国全部〔フィンランド・スウェーデン・ノルウェー・デンマーク・アイスランド〕において、地方自治体は自らの組織構造との関係と、福祉サービスが提供される実際のやり方との関係の両方において、より一層多くの自由裁量が与えられてきている。すべてのスカンディナビア諸国、とりわけスウェーデン、フィンランドそしてデンマークでは、NPM型の改革アイデアが地方自治体を魅了している。中央政府は熱心になって、地方自治体がマーケット・タイプの方策を活用することや、その内部構造を分権化すること、そして例えば地方問題に関して地方の住民をより強くすること、を奨励している。逆説的にいえば、中央政府による地方自治体へ授与された自律性は、地方自治体がこの〔授与という〕行動方針を実際には主張することができないことを意味している。

私たちが尋ねることができること、それはNPMのアイデアが福祉国家の3つの主要なセクターのサービス生産の方法にいかなる影響を与えているかということである。

(1) 分権化および成果の強調

地方自治体は、サービス生産の決定に以前よりも現在の方がより多くの裁量を有している。このことは、分権化が国と地方自治体との関係において行われていることを意味している。地方自治体の内部構造について言えば、そ

の状態は多少似通っている。結果の強調が意味することは、決定権力が政治家から官僚に、そしてまた中央レベルの官僚からより下部レベルの官僚に移動していることである。しかしながら、このことすべてが、民主主義的枠組みのなかで起こっている。すなわちその目的は、目標および組織的發展に政治家や高級官僚を集中させることであり、各組織レベルのマネージャーに自らの仕事をより一層自律的に行わせることである。この改革路線がどのような大きな効果を有しているかどうか判断することは難しい。逆説的に言えば、サービス組織の合理化がしばしば意味することは、(各ライン機関の頂点部にある) 政治的合議体 (political boards) の閉鎖であり [行政各部の頂点に政治家や政党推薦の非常勤者で構成されるボードがあるがそれが統廃合されることを意味する]、サービス・マネージャーの権限が増大するに伴って、私たちは伝統的な (民主主義的) 意味での分権化についてよりも、マネジメント改革について述べることができる。それに加えて言えば、目標設定とマネージャーのエンパワーメントは、リソースと正当 (合法) 性 (legitimation) の基本問題に実際には取り組まないかもしれない。新しいマネジメントの形態の本当の含意は、多義的である。もしも医者なしは教師 (ママ!) が彼 (女) の目標を達成することができないならば、上級レベルのマネージャーや政治家は何をするべきか、[例えば] 彼らは目標を変えたり、違反者を罰するべきか。

(2) コントラクティング・アウト

地方自治体は、求められるサービス生産に関する適切なやり方を相対的に自由に見つけることができる。いくつかのサービスに関しては、認可方法に関する明示的な法的規範が存在する。例えばフィンランドにおいて、ほとんどすべての小学校は自治体立であり、私立 (非営利) 学校は、もしも中央政府がその学校を必要と判断する場合に限って設立されうるものである。

当該論文ですでに議論しているように、地方のサービスはほとんど組織内部でしばしば生産されている。地方自治体がこの原則に従うことができない

場合には、最終決定の問題というよりも、むしろ一時的な取り決めに関する問題である。これらの取り決めには、多くの形態を取ることができる。特定のサービスは、非営利組織、あるいは近隣自治体から購入することができる。メソッドとしてのマーケットは、地方のサービス・ユニットが公開の入札プロセスに参加するように慎重に要求することになるであろう。以上のことは、いわゆるテクニカル・サービスとよばれるもの、すなわち交通・清掃・学校給食などのなかで比較的たびたび始まっている。自治体の人事において複雑な状況を回避するために、一部分のサービス（あるいは特別の地理的なサービス）にのみ入札を限定することは、よく共通している点である。

コンラクティング・アウトの実践は、フィンランドの自治体間で様々である。いくつかの大きくて、都会の自治体では、多くのテクニカルな職務や相当割合の社会サービスや保健サービスが、非営利組織や民間会社から購入されている。他方でいくつかの農村部の自治体では、すべての地方のサービスを組織内部で生産することが相変わらず維持されており、そこでは入札あるいはサービス生産者間での競争といった概念は、たぶん不合理なことであろう。

(3) エンパワーメント

たとえ多少ともやっかいでもあるが、NPMの方策に関連した第三の選択肢は、地方住民の伝統的な役割を変更することである。この選択肢は、より一層の発言権か、代替的にはより一層の選択の自由か、のいずれかをこの住民に与えることを意味している。最初のもは、新しい形態の民主主義的影響力に実践的な表現で言及するものである。伝統的な形態と比較してみると、私たちはサービス生産者とそのサービス利用者との直接的な関係に焦点を当てる傾向がある (Montin, 1998)。サービス利用者は様々な事柄 (情報) に基づいて相談を持ちかけられるか、あるいはサービス利用者は生産者らの代表と共に利用者委員会等を設立することができるか、のいずれかである。以上の手続きに関する法制化には大変様々なものがある。デンマークの地方

自治体は高齢者ケア、学校そしてチャイルド・デイケアについて義務的な利用者委員会を設立する点で一方の立場にあるように見える。フィンランドはもう一方の立場にあり、本物の協働よりも、むしろ一方向通行だけの関係に依拠している。最終的に利用者委員会の設立は、生産者と利用者との基本的な非対称的な力関係を必ずしも変更するものではない。この関係を急激に変更するためには、サービス生産の諸条件と内容が、サービス利用者によって明白に決定されるべきである。〔しかし〕これは、ありそうにもないビジョンである。

住民に影響力行使の機会を与えるもうひとつの方法は、代替的なサービス生産者間での選択機会の増大を通じて行われるものである。このことは、実際には入札や内部生産の問題が孕む別の側面である。もしもある地方自治体がたとえば高齢者ケアに関するサービスを喜んで購入するならば、そこでは高齢者にとって利用できる、より多くの大衆に支持された選択肢があるかもしれない。代替的な方法は、住民にさまざまな自治体サービスを選択させることであり、別の言葉でいえば彼らに学校区などを無視させることである。

要約すれば、地方サービスの生産の文脈に適合するNPMの方策の3つの主要なタイプは、相対的にみて広範囲な活用ができるが、しかし私たちは主要な公的で普遍的なサービス生産が急激に変更されるべきだと主張することはできない。他方で、ある程度NPMが適用されていくと、NPMは上手に働くように思える。スキャンディナビアのやり方である標準化されたサービスが強度の公的生産〔に依拠していること〕は確かに問題を有しており、分権化やコントラクティング・アウトそしてエンパワーメントは、これらの問題にまさに取り組むであろう。購入されたサービスがコスト高となるといった逆の例もまたあるけれど、NPMのメソッドの活用が増大していることははっきりしている。

たぶんスキャンディナビアのやり方は、新しいアイデアを十分に試してみても、そのアイデアがどのように働くのかをみるという増分的な方法に基づいてい

る。政治的な紛争が存在するけれども、NPMメソッドの適用プロセスは多少非政治的である。このことは、次の事実から説明されるであろう。それは言葉としてのプラバイテーションが多用されず、地方自治体の現代化や合理化に関する合理性のあるやり方に関する発言が共通してみられることである。加えて言えば、ほとんどの行政的な事柄に関して地方自治体はNPMの方策を適用するかどうかを独自に選択することができるという事実は、確かにある効力を有している。

いくつかの地方自治体が他のそれ以上にNPMの方策を活用するという事実は、かなり長い間研究（者）のコミュニティを困惑させてきている。しかし様々な説明が与えられているが、私たちは複雑で異質な問題を取り扱っているように思われる。地方自治体は、NPMが自治体の特別のニーズに合っているという理由からそれを活用しているように見える。それを〔活用するかどうか〕決定は、政治的配置、抵抗の強さ、最後に問題の特に経済状態といった文脈的なファクターによって変更される。このことは、〔NPMの〕適用は様々であり、しっかりとした結論を引き出すことが困難であることを意味している。

例えば非営利的組織からあらゆる保健サービスを購入したり、サービスの調整について革新的な解決策を発見したりするという、ラジカルな改革の例がある。コインのもうひとつの面が示唆することは、地方自治体が当該サービスを内部で以前と同様に生産するところが多いことである。逆説的にいえば、経済的削減〔の方向が〕が内部サービス以上に購入されるサービスにしばしば直接向うために、内部生産の役割は増大すらしてきている。しかしこの考え方は必要性からではなくて、革新性から前進しているように見える。たとえばNPMの考え方のほとんどは、政治的色合いにもかかわらず、都市部の裕福なそして比較的大規模な自治体で実施されてきている。

このような発展を分析してみると、経済の目立った役割を認めることが必要である。サービスを提供するためには、地方自治体は収入が必要であり、もしもこれが脅かされると改革の機会が限定される。実はフィンランドの国

と地方自治体は厳しい経済危機に襲われている。従って、スウェーデンとフィンランド双方の地方自治体は、コスト削減戦略を活用することを余儀無くされている。この結果は、NPMメソッドが予算を削減したり政策を効果的にするために、以上の国々で部分的に活用されてきていることに表れている。

NPMメソッドのさらなる流用は、別に動機づけられてきている。つまりNPMメソッドは地方の有権者をより一層の責任を持たせたり公共サービスに応答的にしたりする目的を持っている。ここでは、自由選択が代替的な形態のサービスとしてその役割を果たすようになってきているという問題が提示されている。しかし多くの事例において、地方自治体はサービスを増大することよりも、むしろ一定のサービスを重視して選択の範囲を限定することによってコスト削減という困難な問題に直面している。換言すれば、地方自治体が自分たちの有権者にリップ・サービスを行うような事例をどの程度まで改革できるのか？〔ということである。〕

プレッシャーAは地方自治体に無理にコストのカットを強いる一方で、プレッシャーBは地方自治体にサービスの範囲を拡大するように奨励する。このふたつの力が同時に起こり、もしも地方自治体が代替的で費用対効果の上がる方法でサービスを提供する方法を見つければ、そしてもしも地方の有権者がこのことを是認するのであれば、この両方の力はひとつの方向に向けられるだろう。そうした動きの不利なことは、〔上下〕二層のシステムの創設に結果するかもしれないことである。それによって、有権者は支払い能力に応じて、ファーストクラスかあるいはセカンドクラスか、いずれか一方のサービスを受け取ることになる。

スカンディナビアの地方自治体のNPM政策の適用はどのようなものを実際に変えているのか？ 地方自治体はこの新たなメソッドを受け入れるかどうかを自由に決定することができるので、その改革が執行されるかどうかは地方の権力構造の特徴に左右される。フィンランドにおいては、地方自治体セクターはエリートであると議論されることはないが、確かに地方自治体セ

クターがより強い利益集団か、そうでない利益集団かに関して相違がある。基本的権力構造は4年毎に行われる選挙によって決定される。ほとんどの議席は4つの主要政党に配分され、そして各政党は中央政府の実践とは対照的に、その議席配分の力関係に応じて執行理事会 (the executive board) の座席を占める。加えて言えば、そこには様々なボードがあり、諸政党の代表によってまた占有されている。地方自治体の官僚制は、エグゼクティブ・チーフによって統括される。そしてエグゼクティブ・チーフの下で、私たちはボードのスタッフと共に日常的な責任を果たしている公的機関の責任者のシステムがあることに気がつく。

この政治-行政構造に付け加えて、包括的なメンバーシップの様相にその強さの基礎を置く労働組合がある。労組は意思決定、特に財政カットないしは入札のような対立する決定にその影響力を及ぼそうと試みる。そして労組はまた特定の削減を阻止することに時々成功することが可能である。さらには、〔労組とは別に〕現在強力な経済的リソースを有する諸アクターが存在しおり、諸政党と一緒にあって決定に影響を与えている。悲しいかな、当該権力構造のこの要素は、明確にすることは難しい。

権力構造に関してある自治体から別の自治体にわたって多彩なものがあるという事実は、一定のNPMメソッドが支持を得たり、他のメソッドが支持を得られないという理由を説明することを難しくしている。NPMの方策を適用したりしなかったりする、さまざまに異なる自治体が有する基本的な特質を簡単に分析することによって、私たちは社民の地方自治体だけがNPMメソッドを活用するという逆説的な結論に行き着くであろう (Granqvist, 1997)。しかしこの議論は、未熟な政治的方策の選択にのみ基づくものであり、より深部の政治構造や個々の地方自治体の事例毎のダイナミックさを全面的に認識することに失敗する議論である。様々な種類の地方自治体を横断して適用される質に着目したケーススタディ・メソッドは、NPMのツールの適用を先導していく動機について、私たちに多くのことを多分語ってくれるであろう。

6. 福祉国家は変化していつているのか？

先述している分析と議論は、根深い制度的構造の兆候と変化のきざしの両方を議論の遡上に乗せることになる。いまここで、こうした部分的に矛盾する結果の影響に関して若干の仮の結論づけを行ってみる。換言すれば、スカンディナビアの福祉国家が急激な変化を経験しているかどうか、あるいはその福祉国家が変化にむしろ抗しているかどうか、という質問が発せられなければならない。

最初の解釈では、スカンディナビアの福祉国家が、給付のカット・利用料の値上げ・サービスの選択的供給によって、以前と同様の保障をもはや提供しないということを言っている。そして地方自治体間の増大する多様性は、ヨーロッパの他の国々で築かれた〔上下〕二層のシステムに、北欧のシステムを近づける効果を有している。しかし次の解釈は、スカンディナビアの福祉国家が、これまでと同じままではないことに同意する。しかしサービスに関して言えば、以前に求められていたものと同じ程度に標準化されたサービスを生産することは、もはや期待されていない。もしも福祉国家が発展段階にある時には、一定の社会的諸価値に基づいて構築されていたとするならば、多分現在は福祉国家が新たな価値の出現に対応する時期である。政党が支持を失い、そして市民が自らの将来に関する諸決定を喜んで行ったり、そうしたことを行うことができるという理由から、おそらく福祉国家は市民の声に耳を傾け続けるべきである。

次の問題が残ったままである。もしも地方自治体の裁量の向上に伴って、政策課題が例えば学校のスタッフと両親との間のローカルレベルにおける個人的議論から生じるならば、あらゆる利害関係者は立場の弱い者ですら十分に代表されたり、自らのニーズを明瞭に表現する機会を与えられたりするものであろうか？ ここで私たちは、ある基本的価値のジレンマに触れることになる。つまり福祉国家は、市民にとって何が善かを決定すべきか？ あるいは福祉国家はむしろ後景に退いて、手助を明示的に求める人々を助けるこ

とだけをすべきか？ この問題は、市民社会における国家の役割と権限の所在に触れることになる。〔一方で〕私たちは中央政府が権限をしっかりと握っていた時期の後において、〔相変わらず〕市民は弱い立場にあり、公共サービスに依存する存在であると推測していいだろう。他方でスカンディナヴィアは利益集団と諸組織に関して高い程度の活動力と包括力のある歴史的背景を有しているので、特に若い世代が伝統的な諸制度には縛られていない。

スカンディナヴィアの福祉国家が直面している最高のジレンマは、普遍的サービスへの関与と自由選択の権利との間のジレンマである。私たちは人間が似たようなニーズを共有しながらも、違いがあることもあわせて知っている。そのためこの対立は、和解が難しい。ある研究者は、この対立が福祉国家の正当（合理）性（legitimation）の問題に関わっているという。換言すれば、ミドルクラスが公共サービスを魅力のないものと気付くならば、ミドルクラスは（福祉国家への）自分たちの支持をまったく撤回するであろう。しかし、もしもこのようなサービスが自由選択に対する大衆願望を満足させるならば、これらのサービスは大衆支持を維持し続け、そして生き残っていく、そのような高いチャンスを持つことになる。

しかしこの自由選択の問題は、諸刃の刃の性格を有する、非分析的な方法でしばしば理解されている。結局のところ、サービスの最終的な選択は、政策過程の複雑な連鎖の最終段階を表している。もしも地方自治体が非営利組織あるいは民間企業のサービスを検査したいと望んだり、（これらの組織間の）最終的な配置が費用対効果のあることに気付いたりするならば、関係する基本的価値の問題は重要ではなくなる。再び、事例としてフィンランドでのチャイルド・デイケア政策に言及することは為になる。地方自治体は今日、次の組織配置の方法でチャイルド・デイケアを提供することができる。

- 地方自治体による託児所の運営
- 地方自治体によって組織された家族ケア
- 家庭内ケアに対する財政支援

— 民間の託児所

— 民間の介護人を雇用する家族に対する財政支援

これらの選択肢のすべては、社会問題に対する公的対応、すなわちチャイルド・デイケアに対するニーズを示している。地方自治体は、これらの選択肢のすべてが品質と適性の点で一定の基準を満足させることを保証しなければならない。しかしこれらの選択肢のなかから両親のニーズを最高に満足させるそれを決定することは、両親に委ねられている。重要なことは、これらの選択肢のすべては、いくぶん同じ程度の財政負担を両親に課していることである。

公私間の討論においてしばしば過度に単純化されているもうひとつの問題は、公的な被雇用者あるいは民間の被雇用者のモチベーションに関連するものである。換言すれば、公的サービスは「公的サービスのエートス」の維持を保証するものとして、しばしばみなされている。しかしこのことは、実践の点からみると必ずしも本当のことではない。医師は、（彼あるいは彼女の）公的職場を退職して民間のクリニックに就職する場合に、実際が変わるものなのか？ 私たちは厳格な組織的な境界を乗り越えるような、いくつかの基本的な社会的諸価値について述べるができる。組織的観点から見れば、この問題はむしろ適切なインセンティブの明確化の問題である。換言すれば、もしも民間営利セクターが喜んでいくつかのサービスを費用の点で効率的にかつ満足の行くように生産するならば、当該制度はこの民間営利セクターを活用して、このサービスが実施されるべき枠組みを立ち上げるよう準備をするべきである。福祉国家モデルは、政治的ガイダンスのありうる古めかしい諸原則とヒエラルキーに基づいている。今求められることは、ガバナンスに関するより開かれたスタイルであり、それは市民間の様々な選好と諸利益を認め、従ってこれらに対応することである。

しかし諸リスクが存在する。利益の追求あるいは結果の強調が基本的価値の進行過程と矛盾するかもしれない、と指摘されてきているからである。こ

のことは本当のことであるが、規制という手段を使って抑制される問題である。何人かの学者は一定の公共サービスが説明責任が果たせないために、すなわち公共団体がそうであるように測定と定量化に対して公開されていないために、民間企業による提供がなされないと論じている。さらに民間生産者の公共財への関与に関して疑問がある。長い目で見れば、民間生産者の態度が協調的なものから敵対的なものに変化し、価格競争のなすがままの状況のなかに地方の有権者を置きざりにすることになるかもしれないと論じられている (Walsh, 1995)。

最後に、市民社会においてニーズが異種混合状況になっていく時代には、私たちは多様性を受け入れることと、集団的な解決策を見つけだすことの間で健全なバランスを達成する必要がある。明らかにいくつかの問題は、例えば中絶・少年非行のケースでは、二者択一の決定が求められる。しかしいくつかの問題は、よりリベラルな方法で取り扱われうるものである。もしも両親が自宅で子どもの世話をすることを選好すれば、他方で別の両親が託児所の環境を望むならば、いずれの場合も〔地方自治体に〕受け入れられるべきである。同様に私たちはすべての生徒に同様の機会が与えられると思われる限りにおいて、学校選択の提供は基本的価値と両立しうるように思われる。これまでの頁において、スカンジナビアの福祉国家の現状、NPMがそれと与えている影響の程度、そして根本的な問題に関する見方を提示してきている。NPMの方策適用の程度とその方法を限定する諸決定は地域のアクターのネットワークによって影響され、それ故に最適サービスの生産に関する問題を公然と表面化させるよりも、むしろ最終的に内部生産を強化することになるであろう。労組は明らかに、代替的メソッドについて一見したところでは脅威を表している。逆説的に言えば最大の障害は、代替的サービス生産者が単に不足していることのように思える。フィンランドの455の地方自治体のうち、ごくひと握りの自治体だけが入札プロセスを直接に準備する立場に立てるのである。他の多くの自治体は当該マーケット自体から作らなければならないし、それには時間がかかるだろう。

付記 研究所第9研究（「21世紀における行政管理改革——国際的比較の視点から見たわが国行政改革の特質と課題」）は、2001年9月28日にケッタネン氏（フィンランド国立アボ・アカデミー大学研究員）を講師に「ニュー・パブリック・マネージメント：スカンジナビア諸国の経験」をテーマとする研究会を開催した。本稿は、ケッタネン氏から提供された英文原稿を彼の許可の下で堀が翻訳し掲載するものである。改めて、ここで感謝を表したい。なお本人との相談の上で、原稿の一部の表現が変更されている。また2001年度立命館大学・学術研究助成（特定研究1）による研究成果の一部であることも記す。

参考文献

- Albaek, Erik, Lawrence Rose, Lars Strömberg, and Krister Ståhlberg (1996) *Nordic Local Government*. Helsinki: The Association of Finnish Local Authorities.
- Baldersheim, Harald, and Krister Ståhlberg (eds.) (1994) *Towards the Self-Regulating Municipality. Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Aldershot: Dartmouth.
- Granqvist, Nina (1997) *Privatisering i princip och praktik*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Kettunen, Pekka (1999) Promoting Consumer Choice: Child Day-Care Vouchers in Finland. In Usman Khan, ed., *Participation beyond the Ballot Box, European Case Studies in State-Citizen Political Dialogue*, London, UCL-Publishers, pp. 110-125.
- Klausen, Kurt Klaudi and Krister Ståhlberg (eds.) (1998) *New Public Management i Norden. Nye organisations- og ledelseformer I den decentrale velfærdsstat*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Lehto, Juhani (1995) Adaptation or a New Strategy? Finnish Local Welfare State in the 1990's. *Finnish Local Government Studies* 22: 314-324.
- Minogue, Martin (1998) Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector. In Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme, eds. *Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: Edward Elgar 17-37.
- Montin, Stig (1998) *Lokala demokratiexperiment - exempel och analyser*.

- Stockholm: Statens offentliga utredningar 1998: 155.
- Rothstein, Bo (1994) *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothwell, Sandra and Christopher Pollitt (1997) The Implementation of Finnish Public Management Reforms. In *Public Management Reforms: Five Country Studies*. Helsinki: Ministry of Finance, pp. 47-89.
- Sipilä, Jorma (ed.) (1997) *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Aldershot: Ashgate.
- Ståhlberg, Krister (1997) Kuntien kehittämispoliittikka: mitä, missä ja kenen toimesta? In Sari Pikkala, ed., *Kunnat ja päättäjät*. Helsinki: Suomen kuntaliitto, pp. 83-102.
- Walsh, Kieron (1995) *Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management*. London: MacMillan.