

行政-NPO関係論の展開(二)完

——パートナーシップ・パラダイムの成立と展開——

田 中 建 二

はじめに

第1章 行政-NPO関係をみるための視点

第1節 行政-NPO関係をめぐる日本での議論

第2節 行政-NPO関係を把握するための視点——政策実施過程研究の展開を手がかりとして

第2章 行政とNPO関係の理論化

——競合パラダイムからパートナーシップ・パラダイムへ——

第1節 競合パラダイム

第2節 NPOの現実——アメリカの場合

第3節 パートナーシップ・パラダイムの成立(以上一七八号)

第3章 パートナーシップ・パラダイムにおける行政とNPOの役割分担

第1節 NPO理論の転換——「ボランティアの失敗」理論

第2節 福祉国家観の転換——「第三者政府」論

第3節 パートナリーシップの成立と行政の役割

第4章 パートナリーシップをめぐる最近の理論展開と行政の役割

第1節 パートナリーシップをめぐる議論の最近の展開

第2節 サービス提供の委託過程における行政とNPOの相互交渉

第3節 相互依存の諸次元と行政の「政策管理機能」

結びにかえて（以上本号）

第3章 パートナリーシップ・パラダイムにおける行政とNPOの役割分担

第1節 NPO理論の転換―「ボランティアの失敗」理論

競合パラダイムにおいては、NPOの存在は市場の失敗と政府の失敗から説明されている。公共財の理論の場合、公共財の供給における市場の失敗と政府の失敗から、また契約の失敗の理論の場合でも、性質の異なる市場の失敗から説明されている。どちらの理論においても、非営利セクターは、他のセクターの失敗を補う派生的で二義的なものとして位置づけられている。政府との関係でいえば、政府が活動していない分野で最も存在しやすいとされている。

しかし、両者の関係の歴史的展開は、それまで既に存在していたNPOの活動を「助長する」形で政府の関与が拡大・進化していったものと捉えることができる。こうした現実には、従来の議論では捉えきれないものである。なぜなら、政府の失敗からNPOを根拠づける理論では、政府が提供できないサービスをNPOが供給するという想定に立っており、NPOによるサービス提供活動を政府が「助長する」形態を理論的に説明することができないからである。

そこで、サラモンは、NPOについて従来とは全く正反対の形で理論を提起した。ここでは、市場の失敗に対して政府が最初に対応するという見方を退け、その代わりにNPOを最初に対応する機構と捉握することによって、政府は「ボランティアの失敗」、すなわちNPOの性格に由来する固有の限界に対応する補完的な機構として見なされている⁽¹⁾。

このサラモンの議論の前提となっている中心的な問題は、集合財の不足に対応するために動員する必要がある「取引コスト」の大きさである⁽²⁾。この「取引コスト」は政府よりもNPOの方がずっと低い⁽³⁾ため、市場の失敗に一義的に対応するのは政府ではなくNPOであるとされている。なぜなら、政府が活動するためには、かなりの程度の公共性が認められ、公務員に情報が与えられ、法令が作成され、国民一般によって認められ、プログラムの実行されなければならぬからである。反対に、NPOが活動するためには少数の個人が自ら行動するか、または外部からの支持を得られれば足りるのである。したがって、政府の対応は、NPOの対応では不十分であることが判明したときのみ求められるのである。そうして政府の活動はNPOの活動に置き換えられるものではなく、それを補完するものであることが明らかとなる。このようなNPO理論の再構成によって、政府とNPOとの広範囲な連関という根本的な実態をより良く理解することが可能になる⁽⁴⁾。

それでは、政府の活動が求められることになる「ボランティアの失敗」、すなわちNPOに固有な限界とはいかなるものか。サラモンは四つの限界を挙げている。⁽⁴⁾第一は、フィランソロピの不充分性、つまり、集合財の供給者としてのNPOにとって、発展した産業社会のヒューマン・サービスの問題に対処するのに充分で確実な資源を生み出す能力が不足していることである。第二はフィランソロピの特殊主義、つまり、人々のニーズに対するコミュニティの反応を組織化する基盤から生じる欠陥である。第三にフィランソロピの温情主義がある。民間のチャリティがNPOに対する唯一の支援である限り、チャリティ資源をコントロールしている人々がその組織の活動やその対象を決定することができるため、その組織の性質がコミュニティ全体ではなく裕福なメンバーの嗜好によって形成されるようになる。結果として、貧困者によって望まれる他のサービスが抑えられ、援助は権利ではなく恩恵として提供されることになる。最後にフィランソロピのアマチュア主義という問題がある。これは部分的にはパターナリズムの反映でもあるが、アマチュアのボランティアの活動に依存するやり方は、訓練されたソーシヤル・ワーカーやカウンセラーを含む、より専門化された処置方法を促進させようとする傾向を抑えてしまうことになる。

このように、NPOは大きな利点を有するものの、先進産業社会のヒューマン・サービスへのニーズに対応するメカニズムとしては、いくつかの固有の弱点を持っているのである。これらのNPOの固有の限界を補完し、有効に機能させるのが政府の役割である。政府は、確実な資源の流れを生み出し、裕福な者による優先順位に従うのではなく、民主的な政治過程に基いて優先順位を決め、特権に代わり権利を保障するプロセスをやることによってパターナリズムを相殺し、サービスの質をコントロールする基準によってケアの質を改良することによって、上記の四つの限界を補うのである。⁽⁵⁾

「ボランティアの失敗」理論において、このように公共財の供給にあたる最初の主体としてNPOを想定することは、NPOの提供するサービスが、営利セクターを含めた他のセクターよりも先駆的な内容を持つということからも、十分に説得力を持っていることが理解できよう。また、この理論によつて、公共財供給を行う主要な主体としてのNPOの活動と、それがもつ固有の限界を補完する政府の活動との間に、役割分担にもとづく協力関係が成立していることも説明できよう。

第2節 福祉国家観の転換——「第三者政府」論

(1) 「第三者政府」論

それでは、NPOの活発な活動とそれに対する政府の積極的な役割は、福祉国家の議論の中にかにして組み込むことができるか。NPOと政府との間に存在する役割分担を政府の観察に組み込むには、従来の福祉国家に対する捉え方を転換する必要がある。

競合パラダイムにおける福祉国家の捉え方の中では、政府の社会福祉支出の増大が政府機構の拡大へと短絡的に結び付けられ、ヒエラルキー的で一枚岩的な行政国家という特徴をもつ政府が想定されていたが、それは実際の政府の行動の実態とは合わなくなってきた。政府職員の数、政府支出の増大の割合に比例して増えていないというのが実態なのである。人口に占める政府職員の割合は、アメリカにおいてここ二五年の間、一〇%以上減少しているという。つまり、政府の責任の範囲の拡大が必ずしも行政機構の拡大とは結びつかないのである。⁽⁶⁾

そして政府の活動の実態から、行政の問題が政府機関の枠を超え、広汎な第三者を巻き込んだものであることが明らかとなる。ここでは、政府がサービスを提供するために用いる様々な「道具」が注目される。

例えば、補助金や税制優遇措置、交付金、貸付保証などが挙げられる。それらは古くから見られてはいたが、福祉国家の成立とともに成長した。そして、こうした「道具」が様々な形で編み出されその種類が増大するとともに、政府はこうした「道具」に大きく依存して活動を行ってきたのであった。政府は自らが直接サービス活動を行うのではなく、様々な第三者、具体的には州や市、自治体、金融機関、民間企業、病院、企業、大学などに大きく依存しながら政府の目的を達成させることによって、福祉国家が成立していったとされるのである⁽⁷⁾。

こうした現実をふまえて、従来の福祉国家の捉え方とは異なる政府像を提示したのが、サラモンの「第三者政府」論である。従来の理論が、資金や命令を伝える政府の役割とサービスを提供する政府の役割との区別を行うことに失敗してきたことを批判して、政府の目的の執行のために、非政府機関、あるいは少なくとも非連邦機関を用い、その政策執行に伴う公的資金の使用や公的権限の行使に際して、これらの機関が相当程度の裁量を持って執行に当たらせる制度を「第三者政府」と呼んだ⁽⁸⁾。

こうしたパターンは多くのプログラムにおいて明らかとなり、様々なアクターが含まれる。例えば補助金プログラムでは、その内容は救急医療サービスから州際高速道路の建設まで様々で、こうした事業を行う州や自治体に対し財政的援助を行うのである。こうしたプログラムにおいて、連邦政府は管理的な機能を遂行するが、かなりの程度の裁量を非政府や非連邦のパートナーに委ねるのである。例えば、育児手当プログラムにおいては、州が支払う資金の一部を連邦が提供する制度が存在しているが、そうしたプログラムを行うかどうかということから、サービ

供給の資格やサービスの内容に関するまで、裁量が州にあたえられているのである⁽⁹⁾。

このような政府活動の成立は次のような観点から説明される。⁴⁰⁾ 第一に、政府機能を連邦と州で共有する憲法構造である。これが更に政府間の関係を超えて政府と民間機関の關係にまで拡大された。第二に、アメリカの政治文化において長い間存在してきた、公的サービスに対する願望とそれを供給する政府機関に対する敵意との間の対立である。「第三者政府」の存在によって、こうしたコンフリクトを和解させ、過度に国家行政機構を拡大させることなく、全体の福祉を増大させるために必要な国家の役割を増大させることを可能にしている。第三は、この国の多元的な政治構造であり、それにより政府プログラムへの支持調達のために利害関係者の活動の余地が残されている。そして最後が、柔軟性と経済性である。現存する制度が既存の機能を遂行している所では、こうした他の制度の協力を得ることによって、より簡単に、そして少ないコストで目的を遂行し、それによって全く新しい組織や専門スタッフを生み出す必要を回避することができる。

こうしたやり方は、プログラムの遂行を地方の状況や個人のニーズに適應させ、大規模な政府官僚制の欠点や市民サービスの限界を避けることをかなり容易にしている。また、外部の委託者を使うことで、競争を刺激し、規模の経済を増進させることで、コストを下げることも期待できる。

さて、こうした政府観の転換を踏まえて、NPOの活発な活動を支える政府の役割はどのように論じることができののだろうか。この点に関して、サラモンはNPOがこうした「第三者政府」システムに参加する最も自然な志願者であると主張している。なぜなら、こうした組織は公共目的に奉仕しており、一九世紀後半まで「公共セクター」に属していると考えられていたように、営利組織とは異なり、政府と類似した目的を有しているからである。また多くの分野において、NPOは政府が関与する前に活動を行っていたため、コストの点から新たな政府機関を設立するよりもNPOに補助金を与えたりする方が好ましいからである。⁴¹⁾

こうしたNPOへのサポートは、広範な「第三者政府」の一環であり、サービスのコストと質に関する最近の問題を反映したものであると同時に、前章の第三節で見たように、アメリカの統治の伝統を反映したものであるとされる。すなわち、政府とNPOは役割を分担し、社会サービスの資金は国家が負担しつづけるものの、サービスの実際の提供はNPOに委ねるといふ形で両者の間で精緻なパートナーシップのネットワークを構築し、NPOを通じて福祉国家サービスの更なる拡大が促進されることになる。⁴⁾つまり、NPOの活動は政府の資金で賄われるサービスを請け負うことよって、政府の拡張を促進する。政府資金によるサービスの拡張を、それに相応した政府機構の拡張なしでおこなうことを可能にするのである。したがって、政府の資金調達能力とNPOのサービス供給能力とを組み合わせ、政府とNPOのパートナーシップが相互補完的な形で発達しているといふのである。

このように、アメリカにおけるサービス供給の現実から、政府の責任領域と政府の実際の活動領域を区別して従来の福祉国家観を修正したのが「第三者政府」論なのである。サービス供給活動に必要な資源を調達しNPOなどに供給活動を授權する政策を決定する政府の役割と、そこで決められた政策をもとに資金と供給活動を行う権限を与えられサービス提供を行うNPOとの間で役割分担が成立しているのである。

(2) 「第三者政府」としての行政の役割の焦点―80年代のアメリカの実態より

それでは、現実の行政―NPO関係においてそうした役割分担の何をサラモンは強調しているのであろうか。

まず、八〇年代の新保守主義政権下での両者の関係に対する彼の議論をみると、NPOの活発な活動を支える政府の役割としてNPOへの資金提供の変化に注目していることが明らかとなる。

一九八〇年代のアメリカでは、新保守主義的なレーガン政権の下で、福祉国家の見直しが行われた。「偉大な社会」期における様々な社会プログラムが予想されていた効果を生み出していないことに対する不満が拡大し、それが国家の能力に対する批判となって現れていた。こうした状況が政府支出の削減の圧力を生み出し、政府の社会福祉支出は減少したのである。例えば、一九七七年度と一九八二年度を比較すると全体として八%も減少している。その後、それ以上の減少は議会の抵抗によって抑えられたが、一九七七年を境としてその後を比較すると、増加の割合は極めて低く抑えられている。また、こうした傾向はプログラム毎に異なっていることが明らかになっており、全体として社会福祉制度の重点が貧困者から中産階級に移行したとされている。⁴⁴⁾

こうした状況の中で、NPOはどのような変化を見せたのであろうか。サラモンによると、レーガン政権の改革はNPOに対しては敵対的であったとされる。政府プログラムの縮小によってNPOによるサービス供給に対する需要は高まったが、他方で政府によるNPOの支援も縮小したためNPOの活動は大きく制約されてしまったからである。

レーガン政権は、政府支出が削減されれば、それだけ民間のNPOの活動する機会が生まれることを主張し、また、NPOが政府援助への依存によるものであるという指摘に対しては、民間の寄付がそのギャップを埋めるという見解を示した。⁴⁵⁾

確かに、この時期のNPOは、全体としては成長を見せている。しかし、その伸びの大半は一定の分野に限定されており、しかもそれは政府支出の動向と大きな関係を持っていることが明らかになる。この時期においても、政府支出の増加を続けていた医療保険がその成長の大半を占めていたのに対し、政府支出の減少がみられたソーシャル・サービスにおいては成長に占める割合は少ないものとなっていることが明らかになっている。⁴⁶⁾

ソーシヤル・サービスの領域の動向をもう少し検討すると、その財源は一九八七年の調査によると、政府は四四%、民間の寄付が二七%、料金・手数料が二九%を占めており、依然として政府の資金の割合が大きいことがわかる。¹⁰⁸しかし、八〇年代に入ってから、それまで増大してきた政府の関与は大幅に抑えられてきた。一九七七年から八七年までの政府支出についての推移を調べると、三三%の減少を見せている。¹⁰⁹

これまで大きな割合を占めてきた政府の支出が減少したことは、その活動に深刻な影響をもたらしたと推測できる。保険医療などの分野と比べてこの分野におけるNPOの成長が低い割合に止まっていることも、こうした事情から説明できよう。

このような環境のもとでもなお、NPOが一定の成長を見せている理由としては、料金収入への依存が大きくなったことが挙げられる。この時期、営利事業体も参入しており、激しい競争にさらされるようになり「市場化」がこの時期の特徴となったと論じられているが、¹¹⁰そうした過程の中でNPOも料金収入への依存を高め、収入増加の四分の一強がサービス料金によるものであったと指摘されている。¹¹¹

レーガン政権におけるNPOへの期待は、国家が資金を提供する福祉サービスに対して攻撃を行うための口実であったという。つまり、国家の役割を制限する口実としてNPOへの支持が強調されたという。¹¹²サラモンは、こうしたレーガン政権の想定を批判し、NPOの活発な活動を左右するものが政府の資金援助であることを強調し、この観点に基づき八〇年代における政府の支出動向の変化からNPOの活動の変容を論じているのである。

第3節 パートナーシップの成立と行政の役割

(1) パートナーシップ・パラダイムにおける行政の役割

本節で検討するのは、政府とNPOのパートナーシップにおける行政の役割を検討する意義である。従来の福祉国家の捉え方の中では、政府が支出する政策は、すべて政府の機関によって供給されているというイメージが存在した。資金調達活動とサービス実施活動が自動的に政府の活動として同一のものと考えられていたのであった。パートナーシップ・パラダイムでは、そうした捉え方を批判し、資金調達する役割と実際にサービス供給を行う役割とを区別することによって政府とNPOの役割分担と協力関係を根拠付けることに成功した。

「ボランティアの失敗」理論では、公共財を提供する主要な主体としてNPOが想定され、それを補完する役割として政府の役割が想定されている。また、「第三者政府」論では、こうした政府の役割を明確化するため、政府の活動をより実態に即した形で把握するためのより細かな視点を提供している。それにより、政策の作成からサービスの実施活動そのものに至るまで、全てが政府によって担われていることを想定する従来型の福祉国家の捉え方に対して、資源調達活動とサービス供給活動の区別を前提として構成される「第三者政府」論は福祉国家の捉え方に大きく修正を迫った。ここでは、行政の役割は自らが社会問題の解決の主体として様々なサービスや規制活動を行うという形から、社会問題を解決するために活動する様々な活動主体を誘導したり支援したりして目的を達するという形へと転換することになる。

こうした観点から、実施段階におけるNPOの活発なサービス提供活動の存在がアメリカにおける福祉国家の重

要な構成要素であることが分かる。アメリカにおいてはNPOに対するサービス供給の委託を通じて福祉国家体制が成立したということもできる。

NPOへの資金供与による福祉国家の成立というサラモンの視点は、前の節で述べた80年代の新保守主義によるNPOの取扱いへの批判的スタンスにも現れている。政府の資金に大きく依存しているNPOが、政府支出の削減の穴埋めを想定することは、彼の議論からは逆立ちした論理であることが理解できよう。こうした視点は、現実のアメリカにおける両者の関係を論ずる上で、彼の政府とNPOとのパートナシップ論が持っている意義が最も明確になって現れている議論である。

また、「第三者政府論」の議論においても、彼は、単純な民営化論者への批判として、民営化論者が暗示する程度に、公と私との間の機能の共有が連邦プログラムにおいて確立していることを指摘している。そして、公共プログラム²³の構造についての単純なステレオ・タイプを超え、実用いられる技術をより注意深く検討することが重要であると主張している。それを踏まえると、サラモンは、レーガン政権期における民営化が、既に存在している公共サービスの供給に関する民間（非営利）セクターの活動の実態を踏まえるどころか、むしろその活発な活動の可能性を侵害していることを強調しているといえよう。

こうしたことから、パートナシップ・パラダイムにおいては、社会問題に直接対応する主体がNPOとして想定され、政府はそれを補完するためにNPOが行うサービス提供に必要な資源を調達することがその役割とされている。こうして、行政の役割の捉え方は、政府が自らサービスを提供せず、NPOのなどの他の主体にサービス供給活動を委ねるといって形で転換しているのである。

(2) 福祉国家再編における行政改革との関係

また、このような行政の役割の捉え方は行政-NPO 関係論のとどまらず、政府全体の役割の捉え直しの議論や、時期は少しずれるものの、実際のアメリカ連邦政府の行政改革の動向と密接な関係を持っている。

新保守主義による福祉国家の見直しが一段落した後であるが、その後も行政の役割の捉え直しは決して終わることとはなく、単なる新保守主義では片付けられない新たなパラダイムで政府部門の再生 (Reinventing Government) が論じられている。オズボーンとゲーブラーによる共著『行政革命』では、「アントルブルヌールの行政 (Entrepreneurial Government)」というパラダイムでそれを論じている。²⁴⁾

この本の第1章の「触媒としての行政」という部分においては、行政がサービス供給において選択できる選択肢が数多く存在していることを明らかにしており、「漕ぐこと (サービスの提供)」から「舵取り (政策の決定)」へと行政の重点を転換することが提起されている。こうした「舵取り型政府」は「資金を (公共と民間の) 運営体へ提供し、その業績を評価するが、自らは実際の現場に携わることなく、従来の官僚の境界全体を無くしてしまうことが多い」とされている。²⁵⁾ さらに、「行政が自らすべてのサービスを提供する段階から、もつと触媒的な役割へと移行するとき、行政は第三部門 (非営利セクター―筆者注) にかんがりの比重で頼ることが多い」とされている。²⁶⁾

こうした行政のイメージとNPOとの関係は、これまでバートナーシップ・パラダイムによる両者の関係と非常に重なっている。実際に、この本の中でも、サラモンの「第三者政府」への言及が見られる。²⁷⁾

さらに重要なのは、そういった動向が現実の行政改革のなかで大きな影響を持っていることである。というのは、一九九三年の三月、クリントン大統領は「ナショナル・パフォーマンス・レビュー」(NPR) と名付けられた政

府行政機構を本格的に見直すためのプロジェクトを発足させることを発表した。この責任者には実力派副大統領であるゴアが任命され、『行政革命』の筆者の一人であるオズボーンもクリントン政権の内政アドバイザーとしてこれに深く関与している。そして、一九九三年九月には、「官僚主義の排除」、「消費者最優先」、「政府職員の生産性向上」、「政府機能の純化」の四章から構成されている『官僚主義から結果主義へ』という最初の報告書が発表されている。²⁹⁾

またこうした動向は、英国においても、執行業務を省庁から分離したエージェンシーに担当させるという形で進んでいる。²⁹⁾ こうした動向は、「はじめに」で述べたNPMに沿った改革の具体例の一つである。

こうした改革を行い、決定と執行との間に役割分担を成立させ、それぞれの課題を独自に追求することができるようにすることが、現在進行中の行政改革の方向性として打ち出されているのである。ここでは、決定を担う行政に対しては社会の「舵取り」を行うことが、また執行を担うNPOに対しては細かなコントロールから解放されることにより環境の変化を敏感に読み取りそれに柔軟に対応してサービスの質を向上させることが期待されているのである。

そうした行政—NPO関係とそこにおける行政の役割は、単純な新保守主義的民営化への批判を含み、更にそれを克服する方向で再発見 (Reinventing) されていったと捉えることができるならば、それらは具体的なサービス供給の局面でどのような帰結と課題をもたらしているのだろうか。次の章で検討したい。

注

(1) Lester M. Salamon, *Partnership in Public Service, Parnes in Public Service : Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare*

- State, p.44. "Voluntary Failure"の訳語を「ボランティアの失敗」とすることについては藤田由紀子による書評に従った。藤田由紀子「Lester M. Salamon, *Partners in Public Service*」『季刊・行政管理研究』No.73, 一九九六年三月, 七六・七八頁。
- (2) Salamon, *Partnership in Public Service*, p.44. こうした「取引コスト」の縮減が規模と柔軟性を確保し多様なニーズに対応させることが可能となるという方向から、「信頼」という概念を手掛かりとしてリベラルな民主主義をとる社会の繁栄の鍵を握るものを探る試みを行っているものとして、Francis Fukuyama, *Trust, International Creative Management*, 1995. (加藤寛訳『「信」無くば立たず』三笠書房、一九九六年)がある。
- (3) Salamon, *Partnership in Public Service*, p.44.
- (4) *ibid.*, p.45-8
- (5) *ibid.*, p.49.
- (6) *ibid.*, p.19.
- (7) *ibid.*, p.19.
- (8) *ibid.*, p.41.
- (9) *ibid.*, p.41.
- (10) *ibid.*, p.41.
- (11) *ibid.*, p.43.
- (12) Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *The Emerging Sector: An Overview*, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 1994, p.60. (今田忠監訳『台頭する非営利セクター：一ニカ国の規模・構成・資金源の現状と展望』ダイヤモンド社、一九九六年、八四頁)。
- (13) Lester M. Salamon, *America's Nonprofit Sector: A Primer*, The Foundation Center, New York, 1992. (入山映訳『米国の「非営利セ

- クター」入門』、ダイヤモンド社、一九九四年、一〇六頁。
- (14) 同上、一〇八頁。
- (15) 同上、一一〇頁。
- (16) 同上、一一一頁。
- (17) 同上、一八七—一九一頁。
- (18) 同上、一八〇頁の図表七—二より。
- (19) 同上、一八九頁の図表七—六より。
- (20) Salamon, *The Emerging Sector*, p.88. 前掲邦訳、一三五—六頁。
- (21) Salamon, *America's Nonprofit Sector*. 前掲邦訳、一九一頁。
- (22) Salamon, *The Emerging Sector*, p.103. 前掲邦訳、一六六頁。
- (23) Lester M. Salamon ed., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. The Urban Institute Press, 1989, p.11.
- (24) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. International Creative Management Inc., 1992 (高地隆司訳『行政革命』日本能率マネジメントセンター、一九九四年)、邦訳三一頁)。
- (25) 同上邦訳、五〇頁。
- (26) 同上邦訳、五四頁。(ここでは、サラモンの「ボランティアの失敗」理論にも言及している。
- (27) 同上邦訳、四二頁。邦訳では「第三者による統治」となっている。
- (28) The National Performance Review, *From Red Tape to Results*. その後、一九九五年には、『第1年次推進状況報告書』と『顧客最優先—国民へのサービス基準 (Putting for Serving the American People)』を、一九九五年九月には、『常識的な政府—よりよく

機能し、しかもより費用のかからない政府 (Common Sense Government: Works Better and Cost Less)』を発表している。その後、一九八八年に『政府再生のための国家的パートナーシップ (National Partnership for Reinventing Government)』と名前を変えた。この報告書の内容は、インターネットの WWW (アドレス / <http://www.npr.gov/library>) より入手できる。

(29) 邦語文献としては、笠京子「行政執行活動の効率化—英国保守党政権の組織改革—」『季刊行政管理研究』No 78、一九九七年、讃岐健「英国行政機関のエージェンシー化の意義」『季刊行政管理研究』No 74、一九九六年、宮川萬里夫「英国における行政管理の動向とその課題」『季刊行政管理研究』No 55、一九九一年、「英国における行政の効率化—効率室およびエイジェンシー化の動きを中心として—」『季刊行政管理研究』No 57、一九九二年がある。

第4章 パートナーシップをめぐる最近の理論展開と行政の役割

前章では、パートナーシップ・パラダイムにおけるNPOと福祉国家の捉え方を検討して、両者の役割分担の理論的根拠と、そこにおける行政の役割の転換について議論した。ここでは、サービス提供に必要な資源を調達する行政の役割と実際にサービスを提供するNPOの役割分担が理論的に根拠づけられている。それに基づいて行政の役割は、直接的なサービス供給を行う役割から、こうした活動を行う他の主体を支援する役割へと転換した。

本章においては、前章で述べたパートナーシップに基づく相互関係が、実際には行政とNPOに対しどのような影響をもたらしているかということに注目した最近の行政-NPO関係論を手がかりとして、両者の関係の新たな次元と、そこで明らかになる行政の役割を考察する。

はじめに、最近のNPO―行政関係論から、政府がNPOに資金援助を行うことが行政とNPOにもたらしている影響を紹介する。ここでは、前章で述べた役割分担が、実際には両者の活動に深刻な影響をもたらしていることが明らかになる。こうした指摘を踏まえて、外部へのサービス委託に関する議論を検討し、両者の関係において新たに注目すべき側面を考察する。そうした作業を行った上で、そうした新たな側面を視野に入れた行政―NPO関係論を提示し、そこに含まれている行政の新たな役割を明らかにする。

それでは、最初に政府とNPOのパートナーシップ、とりわけNPOの活動に対する政府の資金供与がもたらすインパクトについてみてみることにしたい。

第1節 パートナーシップをめぐる議論の最近の展開

政府によるNPOの支援が理論的に根拠を持つていることと、そうした支援によって両者の関係が問題なく機能していることと想定することとは必ずしもイコールで結び付けることはできない。つまり、理論的に根拠を持つているとされる関係をもって、現実の両者の関係を論じて切ってしまうことには大きな危険が存在しているのである。

前章で明らかにしたような両者の関係が、実際に両者の活動にとってどのような影響をもたらしているかということを検討し、さらにそうした問題を解決する上で両者にとっていかなる課題が存在しているかを明らかにする必要がある。

まず、サラモンによる「非営利連邦主義⁽¹⁾ (Nonprofit Federalism)」の議論を見てみよう。それは、前章で述べた政府とNPOとのパートナーシップによって成立し、サービス供給におけるNPOの利点と、資金提供および民主

的な優先順位の設定における政府の利点とを結び付ける機会を与えたものである。それによって政府予算による公的資金と民間の寄付金などによる民間資金とを結合させて、片方だけで供給する以上のサービスを提供することが可能となる。⁽²⁾

NPOのサービス供給における利点は具体的には次のようなものである。⁽³⁾ 実質的な利点としては次のようなことが挙げられる。すなわち、まず、サービス供給においてかなりの程度の柔軟性をもっていること。次に、政府が関与する以前から活動を行っていることによって制度的構造が有利なものとなっていること。より小さな範囲でクライアントのニーズにあったサービスを供給する機会が大きいこと。サービスの内容や供給される構造の多様性を確保することができること。対象を個別の問題として扱って断片的な手法をもちいることを避ける一方で、直面するニーズの全範囲に渡ってケアを行う能力を持っていること。最後に、私的なチャリティやボランティアを集めやすいことや社会的価値促進における役割が挙げられる。

さらに彼は、こうしてパートナーシップが、政府によるNPOの組み入れによって力を得る一方で、またNPOの活動に政府を組み入れることから力を得るとしている。⁽⁴⁾ なぜなら、「ボランティアの失敗」で明らかにされたようにNPOは、公共財の供給においていくつもの利点を持っているにも関わらず、そのみに頼ってはいは明らかかな限界があるからである。政府の組み入れは、財政規模、平等、多様性、公共の優先順位の設定といった四つの重要性によって説明される⁽⁵⁾ こうした四つの重要性のため政府の役割が求められているのである。

しかしながら、こうした両者の相互の関与が両者にいくつかの困難な課題をもたらしていることも何人かの論者によって指摘されている。ストーンは、行政-NPO関係の理論動向の整理の中で、政府が資金を提供しNPOがその資金をもとに実際のサービス提供活動を行うという関係に注目した当初の議論と比べると、最近の議論は異なる

るスタンスに立つて評価を行っていることを指摘している⁽⁶⁾。ここでは、政府の資金援助がNPOの活動に与える影響と、NPOにサービス提供活動を委ねることによって政府にもたらされる課題にわけて論じてみよう。

NPOの側の影響をみると、NPOの政府プログラムへの組み込みによって、政府とは異なる組織原理を持つことと由来するNPOの固有の利点が脅かされる可能性がある。サラモンは、こうした政府支援がNPOに与える影響に関する懸念として、独立性の喪失、活動目的の歪曲化、官僚主義化または専門主義化という3つの点を挙げて⁽⁷⁾いる。

具体的には、政府支援によるNPOの影響は、例えばサービス提供機能とアドボカシー機能との間の矛盾となつて現れる。政府によって資金を与えられたサービスを供給することと政府などの政策を批判することとの間の緊張が生じるからである。そのため従来とは異なる新たなサービスの必要性を政府に訴えることよりも、資金を得るために従来のサービス内容を前提として部分的な調整を行う形でサービスの内容が決められていくことになる。

リップスキーとスミスは、こうした状況を踏まえてNPOが、コミュニティから発する基準に従って活動する「コミュニティの代理人」という立場から、法や公的機関に押しつけられる基準に従って活動する「国家の代理人」という立場に移行しているのではないか、という問題関心の基礎として、政府資金がNPOに与える深刻な影響を描いている⁽⁸⁾。それを踏まえて、自立性や多様性、個人やコミュニティのニーズへの責任、革新的な変革のようなNPOに歴史的に結び付けられてきた重要な価値が政府の委託によって浸食されたことを非難している。

彼らによると、一九六〇年代以降の社会サービスの補助金の拡大によって多くのNPOが設立されており、こうした組織は政府資金への依存の度合いが大きいとされている。こうした中で委託契約の拡大はNPOの内部構造においても大きな変化を生み出しており、コミュニティに対する団体の性格が、特定のマイノリティの利益の代表か

ら幅広い対象者の代表へと移行しており、またサービスの基準の設定や供給責任の確保のために専門化が促進された。こうした結果、NPOは対象者への応答性や独自のコミュニティ価値を育てる能力を犠牲にして、政府の委託を受けるために政府の目的に対応しなければならなくなり、委託契約を求める競争のためにNPOの優先順位を変えてまでも政府の要請に応えなければならなくなることが明らかにされている。⁽⁹⁾

その一方で、サービス供給活動にNPOを組み込むことによって発生した政府の側での新たな課題に対する指摘については次のようなものがある。

サラモンは、政府がサービスをNPOに依存することが、公共的な目的を蝕みコストを上昇させると指摘している。サービスの質やコストについてNPOに責任をもたせるため用いることのできる政府の能力は限られているからである。⁽¹⁰⁾

彼によると、費用と比べて最も効率のよい委託に必要な決定的な条件を欠いているため、適切で効果的なコントロールの手段が充分機能してはいない。不十分な情報や新たな契約者を探し出す機会が欠けているため、不合理な圧力のもとで委託の決定が行われており、政府はしばしば対象となる人々が求めるニーズにあったサービスを提供するよりも、従来の供給者のネットワークが満たしているサービスで間に合わせる。また、業績の評価も困難で、予算統制や事後的な報告手続きに頼ってきたため、政府が効果的な監視手段を持たず、NPOへの委託のコストを増加させる結果となる。

こうした問題は、リブスキーとスミスによっても指摘されている。委託契約の拡大を政府の側からみると、価格の安さや政策選択の柔軟さという効果が期待されているが、実際には供給活動を行う団体の数はそれほど多くはなく、参入コストも高いため、実質的に現存団体への委託に限られ、多くの場合契約は持続し、委託が恒常化すると

いう現実がある。また情報と評価の問題もあるため、委託の決定・継続・廃止について効率・有効性という市場原理を用いることには制約があるとされている。¹⁴⁾

こうしてみると、パートナーシップ関係によって、NPOは政府によって深刻な影響を受けている一方で、政府の目的設定やコントロールを回避してNPOが政府への従属を最小限にしている姿があるという「矛盾した像」の存在が確認できる。

ここで提起されている問題は、前章で述べたパートナーシップからは十分には説明できない性質の問題である。資源の調達と実際のサービス提供との間の役割分担が成立している筈なのに、どうしてそれぞれの活動が、お互いに相手方の活動によって制約されてしまうのであろうか。政府が資金を調達したりNPOにサービス活動の権限を与えたりする政策を作成し、それをもとにしてNPOに実際のサービス活動を委ねるといった関係において、当初の想定とは異なる実態が存在していることが考えられるのである。

そこで次の節では、外部へのサービス提供の委託に注目した議論を検討し、サービス委託の実態をどのようなものとして捉える必要があるかを考察する。それを踏まえてNPOと行政の関係について、新たにどのような側面に注目する必要があるかを議論したい。

第2節 サービス提供の委託過程における行政とNPOの相互交渉

(1) デホッグが指摘する委託過程の理想と現実

前節で提起した問題を解く鍵として、まず、サービス委託についてそれが注目された当初の想定とは異なる実態を指摘し、委託をめぐるいくつかの理論的モデルを提起しているデホッグの議論を紹介したい。⁰³⁾

サービス委託における伝統的な想定というのは、競争モデルと呼ばれる。それによると、政府は、複数の供給者の中から自らが特定した内容のサービスを最も安価で提供する者を選んでサービスの供給を委託することになる。

こうした想定が成立するためには次のような条件が必要とされる。まず、委託に関する入札に参加する供給者が複数存在してそれらの間での競争が成立していること、次に、委託者の選択、評価、更新を行うために必要なサービス内容に関する情報や専門技術など、委託の過程における必要な資源が十分に確保されること、そして、求められているサービスの内容が完全に明確化されていることが挙げられている。⁰⁴⁾

しかし、実際にはこうした「完全な市場」は成立しておらず、委託を受ける潜在的に想定される供給者は限られているため、委託先の選択は非常に限られたものであり、委託を行う際に、そのサービスの内容やサービス供給者に関する情報が非常に不完全なもので委託の過程が進行していることが指摘される。⁰⁵⁾

つまり、委託を行う際には委託の内容は初めから明確なものとして存在してはいないのである。不完全な情報のもとで委託に関する決定が行われるため、政府が委託を行う際には、一方では真のニーズとはかけ離れた内容のサービスの提供を委託先に押しつける可能性があり、他方では委託するサービスの中身について不明確な点を残した

ま、その具体化については委託先の裁量に委ねる可能性も存在している。また、契約で明記された内容のサービスを提供することによって当初の目的を達成することができるかどうか不明のまま委託が行われる。しかも、実際に行われた業績についても、それが望ましいものであるかの評価も十分に下せないため、サービスの委託によって望ましい効果の達成を確保するための条件が欠けていることがわかる。

これに代わって提起される類型の一つが、交渉モデルである。⁶⁶⁾ 彼女によると、求められているサービスの内容が詳細に特定されておらず、委託先の側にサービスの内容を自らの意向に合うように自由にデザインできる経験と専門技術が存在している場合、行われるサービスの内容や程度、委託の費用について政府と委託先との間で相互交渉が行われるという。こうした交渉における決定的な段階は、委託先が決定された後の段階で、ここではサービス活動の一般的な範囲や行政的なコントロールの手続き、政府が支払う費用が焦点となる。⁶⁷⁾ デホッグの示すこうした「交渉」の内容は、譲歩や調整を行うことなく他者を自分の見解に変えようとする「説得」とも、支配—従属関係に依拠して影響力を行使する「指令」とも区別される。⁶⁸⁾

デホッグの議論において我々が重視すべき事柄は、委託の内容が初めから明確なものとして存在するわけではなく、極めて不完全な情報の下でその内容を明確化させる必要性があるということである。こうしたことから、行政とNPOとの間に分担された役割について、両者の役割の間を完全に区別されたものとして考えてしまうと、委託などによって行われるサービス提供活動を正確に理解することができなくなってしまうことになる。そして、交渉モデルをもとにして考えると、委託者の行政と委託先のNPOとの間にはサービスの内容の具体化などをめぐって相互交渉が行われることになる。そこでは、目的が必ずしも一致していない両者間で、それを一致させるために「交渉」にあたる管理者の役割が存在していることになる。こうした相互交渉には、資源調達を行う行政と実際の

サービスを行うNPOの役割分担に尽きない、両者の関係が存在しているのである。

それでは、そうした相互交渉にあたる管理者の役割とはいかなるものであろうか。

例えば、政策実施に関わるネットワークにおける管理においては、伝統的な組織管理や行政管理の理論で想定されている管理のように組織メンバーの行動が組織の基準から外れないようにコントロールしようとするだけではなく、環境変動に応じて適切な状態でネットワークを維持する必要がある。ここでは組織間の「戦略的管理」が求められることになる。⁹⁹こうしたネットワークの中で管理者が抱える問題のうち重要なものは、ネットワークのメンバーの目的や概念における不一致である。したがって管理者は、メンバー間に価値の共有を生み出し、ネットワーク全体において目的に関する合意を取り付け、次に手段についての合意を得るというプロセスが必要となる。

こうした管理の手法は、先程のデホッグによる委託に関する交渉モデルにおける管理の問題としても理解できる。委託の資源の割当、サービスの内容の決定、その業績の評価は、委託過程における行政と委託先との「交渉」によって決められ、管理者はそうした「交渉」によって両者の目的を一致させ、活動を展開させる役割を果たしていると考えられるからである。

(3) サービス提供の委託における行政とNPOとの相互交渉と「第三者政府論」

本節で検討したサービス提供の委託の実態と、そこで明らかにされた管理の内容を踏まえると、行政とNPOの関係についてどのような側面が明らかになるだろうか。

ここで、サラモンの「第三者政府論」を、前の章とは異なった角度から検討したい。先ほどは、民営化論者への

批判として紹介したが、彼は「第三者政府論」により伝統的な行政管理研究に対しても批判を行っていた。というのは、伝統的な行政管理においては、公と私の間、政府間に明確な区分を引き、ヒエラルキーに基づく権限が強調されていた。そのため、公私間、政府間の区分を曖昧にし権限の共有を含む政府活動の新たな手段は議論を混乱化させることになったと指摘している。⁸⁰

更に、ここで注目すべきは、彼が現代の政府の管理の問題が「第三者政府」をめぐる管理の問題として浮上させていることである。⁸¹

管理者の役割は、もはや行政機関の運営や公務員の管理にとどまらず、間接的にしかコントロールできない参加者や制度からなる複雑なネットワークの操作を含むようになってきているのである。そのため、伝統的な行政学理論が見落としていた管理とアカウントビリティに関する深刻な課題が生じている。というのは、直接コントロールできない間接的な手段への依存は、プログラムに着手するのに政治的支持を確保することが必要とする。そのために連邦の管理者は、政治的便宜を求めて、プログラムの管理を複雑にさせ、深刻なアカウントビリティの問題を生み出す形態の政府活動を受け入れることを強いられるからである。⁸²

先ほど紹介した、政府のNPOへの依存が公共性を蝕みコストを上昇させるというサラモンの指摘は、こうした「第三者政府」がもたらす政府の管理の問題として理解することができる。

ところで、サラモンは、前章でのべたような役割分担に基づくパートナーシップがNPOと政府に与える深刻な影響を解決する策として、次のようなことを指摘している。NPOの自立性の喪失と活動目的の歪曲化については民間からの寄付や事業収入といった政府以外の資金源を確保すること、⁸³さらに重要な点として、両者における資源の割当の決定を分離して考えるのではなく、両者を連結させて考え、パートナーシップの管理を改良することを挙

げている。⁴⁴

彼によると、政府は民間の寄附金をいかにして使うのかについては明確な考えを持っていないのに対し、NPOも公的資金の配分に関して不完全な情報しか持っていないかったり限定された影響力しか有していない状況にあるという。こうした状況を克服するために、彼は資源の割当やコミュニティのニーズを満たす責任の分配、政府とNPOの共同事業の問題に関してこれまで以上の対話を実現する方法を考える必要があると主張している。そして、両者の間で情報の流れを組織化するために公式のコミュニケーションや決定作成のための機構の設立が必要であると論じている。⁴⁴

こうしてみてみると、パートナーシップを理論づけたサラモンも、彼の想定した役割分担の他に、サービスの内容を具体化するために両者の相互交渉が重要な位置を占めていることを適切に認識している。しかしながら、こうした両者の相互交渉の領域というのは、従来の役割分担とはレベルの異なる両者の関係として把握する必要があると思われる。

したがって、両者の相互関係についての新たな理論化の必要性が生じてくる。前章で述べたようなパートナーシップ・パラダイムは、NPOの活発な活動が政府の資金供与によって支えられているという現実をもとにして、競合パラダイムに代わる両者の関係の理論化に成功した。しかし、こうしたパートナーシップを前提として両者の関係の実態をみると、さらに両者の新たなレベルでの関係の重要性が明らかにされ、それを視野に入れた理論化が求められていることになる。そして、行政の役割についても、新たな役割が追加されることになる。

第3節 相互依存の諸次元と行政の「政策管理機能」

(1) 相互依存の諸次元に関するサイデルの議論

こうした新たなレベルの関係を視野に入れてるのが、「相互依存の諸次元」という形で行政とNPOの相互関係の次元を区分したサイデルの議論である。彼女は政府とNPOの関係を資源交換の次元、政治的次元、行政的次元の三つの次元からなる相互依存の関係として議論を展開している。⁶⁸⁾

まず、サイデルは、組織間の相互依存における資源交換の重要性を指摘し、相互依存は、ある組織Aが別の組織Bに資源を供給すると同時にBからの資源に依存しているときである、とする。こうして組織間の資源交換から相互依存の次元を根拠付けることが可能となる。⁶⁹⁾

しかし、彼女は、こうした観点だけではそうした相互依存の起こる重要な公的アリーナの存在やそれらの組織の政治的・行政的性質を適切に扱えてはいないとして、政府とNPOとの関係への洞察について官僚政治の議論を取り入れる。政府の官僚制は特定の政策に対する支持の確立を求めるために政治に関与している、という官僚政治の研究における指摘を応用して、彼女は両者の政治的な相互依存に注目する。こうした議論によって、そうした相互作用がセクター間の権力関係として理解できると述べ、彼女は両者の相互依存における政治的な次元を取り上げる。⁶⁸⁾

さらに彼女は、委託過程の研究を通して、より日常的でルーティンな行政的な相互依存についての洞察を引き出し、第三の次元として行政的な次元を指摘する。⁶⁹⁾

こうした理論的基盤に基づいて構成された三つの次元のうち、第一の資源交換の次元においては、政府からNPOへ提供する資源、NPOから政府へ提供する資源、そして両者の間で交換される資源という三種類のものが想定されている。⁶⁰⁾ その内容を具体的に示すと、政府がNPOに提供する資源としては、政府予算によって委託費用や補助金として与えられる資金がある。そして、NPOが政府に与える資源はプログラムの供給能力である。⁶¹⁾ また両者の間で交換される資源は、人員と専門技術・情報、正統性の三種類のものが存在している。⁶²⁾

第二の政治的な次元においては、政策過程の全ての段階に渡って政府とNPOとの間で取引や交渉が行われる。⁶³⁾ それは問題の認識や課題の設定から定式化や立法化を通じて実施や評価に至るまでの政策循環のあらゆる段階に起こるものであるとされる。

これは公式、非公式な方法の両方で行われ、公式な相互作用としては、計画過程を通じた提案の依頼やヒアリングの設定、公聴会などでの証言を求めること、諮問機関の設立などが挙げられる。非公式な関係としては、NPOが諮問機関やプロジェクトチームの一員となりプログラム変化に対する唱導者として影響力を持つことや、プログラムの実行に関するNPOからの情報上のフィードバックや非公式なアイデアの交換などが挙げられる。こうした関係が、両者のコミュニケーションの通路を開くものであり、政治的な同盟関係を前進させるのに有益であるとされている。

したがって、NPOを歴史的に政府や営利組織とは異なるものとして存在させている重要な機能であるアドボカシー機能は、NPOが政府に対して影響力を行使し自らの主張を貫徹させるといふ点で政治的次元として重要であろう。⁶⁴⁾

また政府の側も、NPOをサービス供給過程に組み込むことや、彼らの要求を政策形成に反映させることで、自

らの機関に対する支持を当該NPOとともに国民からも取り付けることができる。加えて、NPOなどを用いて間接的に公共政策を供給することで、逆にサービスに対する不満やフラストレーションや怒りをNPOに向けさせ、政府に対する批判を回避することもできる。⁸⁵

第三の行政的次元では、前の二つの次元と部分的には重なってはいるが、日常的な業務において現れる相互作用において顕著となるものが想定されている。この次元は、管理や効率性や能率の問題と関係する重要な行政的な相互作用を含んでいる。そして、資源の調達、委託、報告、評価の過程がその構成要素となっており、かつ委託過程において重要な吟味が求められている次元であるとされている。⁸⁶

このように両者の相互依存の次元を区分することによって、前章で検討したパートナーシップの理論的想定からは、はみ出していた両者の関係も議論の射程に入れることが可能になったと思われる。

まず、サイデルにおける相互依存の次元の区分において、前章までに述べた、政府が資源を調達し、NPOはその資源を用いてサービス供給活動を行うという役割分担に立つ関係は、第一の資源交換の次元に当てはまることが理解できよう。両者の役割分担は、サイデルの議論においては、それぞれがもっている資源の交換という点から明されている。これが両者の相互依存の一つの側面であることが確認できる。

そして、サイデルの議論がここでの考察にとって重要な点はその後の議論である。彼女は、資源の相互依存の次元では議論が不十分であるとして、両者の相互作用を政治的次元と行政的次元という他の二つの側面からも考察している。これは、資源の相互依存に基づく機能的な役割分担とは異なる関係が、政府とNPOとの間に存在していることを明らかにするものである。

(2) 政策過程における両者の関係の諸次元

彼女の議論では政治的次元と行政的次元のそれぞれが示す内容、特に後者の次元の示す内容は例示的で不明確な所が多い。そこで、NPOの機能および第一章で議論したような政策過程における活動の区分との連関を意識し、筆者なりに行政とNPOの関係の諸次元を敷衍してみたい。そして、前章のパートナーシップ・パラダイムがどのように修正されて、両者の関係の視野がどのように拡張されたかを議論する。

まず、政治的な次元というのは、目的を実現するために政策過程において影響力を行使するために相互作用が生まれる次元であり、権力を求めて争う諸アクターの対抗という性格を強く持っている次元である。こうした次元は政策過程の課題の設定や政策作成、そして評価の段階に存在する。NPOは、アドボカシー機能のような政治的アクターとしての代表機能によって、市民の立場からの発言を通じて政策過程に対する関与を行う。そして政府のこれらの諸アクターは政治的影響力を確保することを目的として、NPOから支持を取り付けるための活動を行うのである。

一方、行政的な次元というのは、委託過程への注目から生み出されたことからわかるように、具体的なサービス供給の段階において相互作用が行われる次元である。その次元では、具体的な活動を行うのに必要な課題を解決するために展開する機能的な相互作用が行われる。また、こうした次元は政策過程の中の実施段階において展開されるもので、政策作成・決定段階を経た形式的な政策をもとにして、その内容を具体化し実際のサービス提供活動を導く方針を明らかにする作業を行うために相互作用が行われる。NPOは委託されたサービスの供給活動の内容を決定するため、この次元における相互作用に関与を行っている。そして具体的なサービスの供給活動の内容を決定するため

に、政府とNPOの間には、お互いの持っている技術的な情報をもとにして具体的な内容の決定が行われるという機能的な相互作用が成立しているのである。

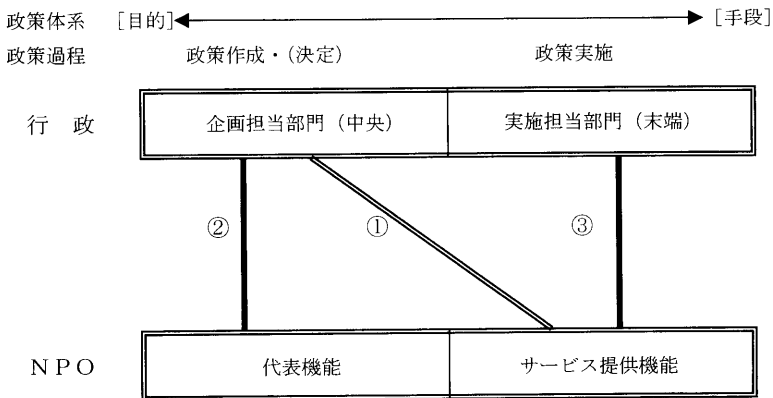
こうして政治的次元と行政的次元を明らかにした上で、NPOと行政の関係を図式化すると次の通りになる。

この図は、NPOの代表機能とサービス提供機能という二種類の機能と、政策過程の段階とがどのように結びついているかということを示すものである。前章で述べた役割分担にもとづくパートナーシップやサイデルの言う資源交換の次元というのは①の線で表され、政治的次元が②、行政的次元が③で表されている。

こうして前章で述べた役割分担とは異なる関係が、行政とNPOとの間に追加されることになる。そこで、パートナーシップ・パラダイムにおけるNPOと福祉国家の捉え方も一定の修正が必要となる。

まず、「ボランティアの失敗」理論においては、サービス供給を担うNPOの固有の限界を補完する行政の役割は、資源を調達したりサービス提供の大枠の作成するだけでなく、具体的な内容についても関与する必要があることを認識しなければならない

図 行政—NPOとの間のパートナーシップ関係の諸次元



筆者作成

ことになる。次に「第三者政府」論においては、政府とNPOの分担の中で、NPOは公的資金の使用や公的権限の行使について裁量を持つとされるが、その裁量というのは自立的に行使するものではなく、行政との相互交渉によってその裁量の行使が制約されていることを理解しなければならぬことになる。

パートナーシップ・パラダイムにおいては、行政の役割としては主要にはNPOに対する資金援助が問題となり、こうした内容を含む政策を行政が作成し、それが予算化されると、その後はNPOは資金援助を受けてサービスを提供するという形で両者の関係が機械的に考えられる傾向がある。これは、政策作成・決定段階と政策実施段階の区分に基づく両者の役割分担から成り立っているものである。しかし、第1章で明らかにしたように、政策実施段階においても、実際のサービス提供活動だけでなく、その活動を行うために必要とされる内容を決定する領域が存在している。パートナーシップ・パラダイムにおいては実施段階に含まれるこうした領域の区別を十分踏まえ、政策の作成・決定と、実際のサービス提供活動そのものとの間での役割分担が議論されている。

そのため、実際のサービス提供を行う活動案としての実施段階における決定が独自に取り上げられていないのである。なぜなら、そうした決定の領域が、NPOが行政のいずれか一方だけの活動に含まれていると想定されているからである。つまり、サービスを提供するNPOにそうした決定を行う裁量が完全に与えられているか、または、委託を行う行政側でサービスの具体的な内容に関するあらゆる決定が行われてNPOは代理人として提供活動だけを行うかのいずれかの想定がなされているのである。

実際には、こうした決定の領域では、両者の相互作用が行われている。こうした実施段階における決定をめぐる行政とNPOの相互交渉が、サイデルの議論では、行政的次元として独自に取り上げられていることになる。こうして、前章における両者の関係の転換させ、新たな関係を把握する視点を獲得したのである。

(3) 行政的次元と「政策管理機能」

そして③の行政的次元が、第一節で述べたパートナーシップがもたらす深刻な影響に関わる重要な領域である。なぜなら、図に基づいて説明するならば、この領域を示している政策実施段階の「決定」も、サービスの効果を決める上で重要な要素であるからである。そのような要素への注目というのは政策実施過程研究の最も重要な関心であったはずである。その段階では、多元的なアクターによる相互調整によって特徴付けられている。そして、第二節で紹介した委託の実態においても、委託者と委託先との間で行われる相互交渉という形で議論されている。

先程述べたように、パートナーシップ・パラダイムにおけるNPOや福祉国家の捉え方の修正を踏まえれば、実際に委託を行う際には、具体的な委託先を決めたり委託契約の内容を具体的に決定したり、業績を評価したりする活動が、行政上の問題として存在することになる。このような行政の役割の存在が③の相互依存を想定する根拠となっている。そして、具体的な委託の内容が③の関係の中で決定されていることを考えると、先程述べた問題というのが実は③の次元における問題であることが明らかになる。

前の節で紹介した、パートナーシップの管理における改良に関するサラモンの提起も、実施活動における両者の相互作用を高めるという観点から考えることができる。こうした③における相互作用は、行政が果たす資源の調達などの役割とNPOによる実際にサービス供給活動を行う役割との間に、調達された資源を使って提供するサービスの内容を具体化するための領域として存在していると考えられるのである。

こうした領域に関わる行政の役割というのは、第一章の政策デリバリーシステムの議論では「政策管理機能」を果たすことになる。したがって、両者の関係において、行政の「政策管理機能」が重要な意味を持っていることに

なる。

「政策管理機能」とは、政策を具体的に解釈してその実施に必要な基準や規則を定め実施担当諸組織の活動を統制する機能のことであるが、NPOへのサービス提供の委託の際においても、このような機能が行政に求められている。委託契約においては、契約を結ぶ供給者の選択、委託契約の内容の決定そしてその業績の評価、それを踏まえて契約の中身の修正や契約先の見直しという形で、「政策管理機能」を遂行する行政の役割が存在している。しかも、そうした機能の遂行は、委託先であるNPOとの相互交渉を通じて行われる。デホッグによると、行政とNPOとの相互間に資源依存関係があるために、両者は相互交渉を行わざるを得ない状況に置かれるからであるという⁴⁰⁾。そして、行政は、固定された手続きに従い定められた活動を繰り返すのではなく、より柔軟で複雑な内容の判断を行うことが求められている⁴¹⁾。したがって、サービス提供の委託をNPOに行うことによって、行政には、従来以上に複雑で熟達した重要な意味をもつ管理の手法が求められるわけである。

こうした議論は、前章の最後で述べた行政改革の動向に照らし合わせて考えると、一度決定と実施を分離し別々の組織に担わせた役割分担を再考する必要性を提示しているといえよう。分離させることによって、実施担当部門にとっては統制がかえってきつくなったり、相互がばらばらに動くことで効果が上がらなくなるという危険性が生じてくるのである。

NPMの議論では、組織の柔軟化や分権化・権限付与については積極的に言及されているものの、組織の柔軟化や分権化・権限付与した後の組織間の行動の管理や調整、交渉をどうするのかについてはあまり注意が払われてはいない。このような問題は主として責任の問題として扱われているが、目的の達成を確保するために必要な責任のあり方と、それに対応した管理をどのように構築するかが今後重要な課題となってくると思われる。

前章における行政―NPO関係論は、両者の相互依存関係から両者の積極的に意味を持った関係を提示し、また現在進行中の行政改革における目標とすべき望ましい行政像に対しても一定の影響を与えている。これに対し本章では、そうした相互依存関係を前提としながらも、前章の期待が必ずしも実現してはいないという現実、そしてそれが含んでいる理論的な問題を示している。したがって、それは現在進行中の行政改革の期待が実現するために克服すべき課題なのでもある。

以上の議論をまとめると、以下のようになる。前章で述べた政府とNPOの活動の役割分担は、実際には、当初の想定とは異なり、両者に深刻な影響をもたらしていることが指摘されている。こうした影響を視野に入れて両者の関係を議論するためには、前章において分担された両者の活動の間をつなぐものとして、政策作成・決定段階を経た政策から実際のサービス提供を行うために必要な具体的な活動方針へと「決定」を行う活動領域に注目する必要がある。そして、このような活動領域への関与を視野に入れて、理論の再構成を行う必要が生じている。それは、政策実施段階をめぐる両者の相互関係からなる行政的次元として新たに提示される。その実施段階においては、異なる目的を有するアクターの間でその目的を一致させるべく交渉が行われる。それによって資源の具体的な配分、委託活動の内容、コントロールの方法、活動の報告の仕方、評価指標が明確化され、実施活動が営まれるのである。こうした相互交渉によってアクター間のコミュニケーションの円滑化と目的の一致を図ることが、行政の「政策管理機能」として注目されることになる。そのため、従来サービス提供を内部の組織によって行われていた時以上に、行政が複雑で重要な役割を持つようになっていくことが明らかにされた。委託などの方法をとって、NPOにサービス提供活動を委ねることになっても、行政の役割は一方的に縮小するのではなく、「政策管理機能」という別の

形でより熟練した技術が求められるようになってきているのである。

注

- (1) っの訳語については、藤田、前掲書評に依拠している。
- (2) Salamon, *Partnership in Public Service*, pp.109-10.
- (3) *ibid.*, p.110.
- (4) *ibid.*, p.111.
- (5) *ibid.*, p.112.
- (6) Melissa Middleton Stone, "Competing Contexts: The Evolution of a Nonprofit Organization's Governance System in Multiple Environments," *Administration & Society*, Vol.28, No.1, 1996, p.63.
- (7) Salamon, *Partnership in Public Service*, pp.104-6.
- (8) Michael Lipsky and Steven Rathgeb Smith, "Nonprofit Organizations, Government and the Welfare State," *Political Science Quarterly*, Vol.104, No.4, 1989-90, p.646.
- (9) Steven Rathgeb Smith and Michael Lipsky, *Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press, 1993.
- (10) Salamon, *Partnership in Public Service*, pp.108-9.
- (11) cf. Smith and Lipsky, *op. cit.*
- (12) Stone, *op. cit.*, p.63.

説
 (13) Ruth Hoogland DeHoog, "Coppetition, Negotiation or Cooperation : Three Models for Service Contracting," *Administration & Society*, Vol.22, No.3, 1990, pp.317-340.

論
 (14) *ibid.*, p.321.

(15) *ibid.*, p.320.

(16) DeHoog, *op. cit.*, p.325-329.

(17) *ibid.*, p.326.

(18) Saidel, "The Dynamics of Interdependence Between Public Agencies and Nonprofit Organizations," *Research in Public Administration*, Vol.3, p.210.

(19) 真山達志「政策実施過程とネットワーク管理」『法学新報』第一〇〇巻第五・六号、一九九四年。この論文では、政策実施過程での組織間ネットワークにおける戦略的管理についてのマンデルの業績が紹介されている。

(20) Salamon ed., *Beyond Privatization*, p.12.

(21) *ibid.*, p.11

(22) *ibid.*, pp.11-2.

(23) Salamon, *Partnership in Public Service*, pp.111 ; Salamon, *The Emerging Sector*, p.106. 前掲邦訳、一七一頁。

(24) Salamon, *Partnership in Public Service*, pp.113-4.

(25) *ibid.*, p.114.

(26) Judith R. Saidel, "Dimensions of Interdependence : The State and Voluntary-Sector Relationship," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol.18, No.4, 1989, pp.335-347.

(27) *ibid.*, pp.337.

- (28) *ibid.*, pp.337.
- (29) *ibid.*, pp.337-8.
- (30) *ibid.*, p.339.
- (31) *ibid.*, pp.339-40.
- (32) *ibid.*, pp.340-42.
- (33) *ibid.*, pp.342-3.
- (34) *ibid.*, p.343.
- (35) *ibid.*, p.343.
- (36) *ibid.*, p.243.
- (37) サイデルはその後の論文の中で相互依存の次元の中身を若干修正させている。八九年の論文で区別されている政治的次元と行政的次元とを政治的次元に統一し、新たに制度的次元を付け加え、資源交換の次元とあわせて相互依存の三次元としてまとめている。それぞれに含まれる内容も八九年の論文とは若干異なっているようであるが、新たにつけ加えられた制度的次元の内容には、歴史的な文脈と政府とNPOに共有されている専門技術が含まれている。またこうした三つの次元とは区別して環境的要因としての性格を持った相互依存の政治経済というものをあげて八〇年代と九〇年代の動向について両者の相互依存に関する説明を補完している。これには、民営化、レーガン・ブッシュ政権の政治的イデオロギー、政府予算の制約、公共サービスの高まる要求とうつ要素が挙げられている。
- Judith R. Sidel, "The Dynamics of Interdependence Between Public Agencies and Nonprofit Organizations," pp.201-29.
- (37) ここでは、暫定的に行政を企画部門と実施部門にわけている。なお、実施部門というのが行政自身が行うサービス供給活動も理論的には考えられるが、ここでの議論においてはそれについては考察の対象を外す。なぜなら、それは両者のパートナー

シップ・パラダイムの射程には含まれておらず、ギドロンの類型論における二重モデルに立つ関係であるからである。

- (39) ②の政治的次元におけるNPOとの相互作用については行政学的課題として扱うより、政策決定過程の理論を用いた政治学的な考察を行う方がその性質からして適切であろう。本論文ではNPOと行政の関係における行政学的な課題を主に扱っているため、ここでは②について両者の関係の具体的な考察は省略する。

(40) DeHoog, op. cit., p.327.

(41) *ibid.*, p.326.

結びにかえて

本論文では、「ポスト福祉国家」的な新たな状況下における行政活動の変容という観点から、アメリカを中心とする行政—NPO関係に関する理論史の整理を行い、その関係に含まれている行政の役割を引き出す作業を行った。

まず、政策作成・決定段階と政策実施段階との区別をもとにして両者の活動の役割分担方と、実施段階の中における「政策管理機能」と「政策デリバリー機能」の二つの機能の分担方という両者の関係を整理する二つの視点を設定した、そして、こうした理論的枠組みをもとに行政—NPO関係の議論を検討すると、従来の競合パラダイムにおいては、こうした役割分担を想定する余地が残されていないのに対し、パートナーシップ・パラダイムにおいては、両者の役割分担に基づく協力関係、具体的には、資金援助などサービス提供活動の大枠を定める政府の役

割と、実際にサービス提供を行うNPOの役割との間に役割分担が想定されている。これは政策作成・決定段階と政策実施段階の区分を反映している。

しかし、こうした両者の役割分担を踏まえて、さらに両者の関係がお互いに対していかなる影響をもたらしているかを見てみると、両者の関係についても一つ一つの視点が必要になってくる。すなわち、先のパートナーシップ・パラダイムで想定された両者の活動の間に、実際のサービス提供を行うために必要な活動方針の具体化という活動領域が残されている。それは、サイデルの指摘する行政的次元と呼ばれるもので、相互交渉を経て両者の目的の一致を図るために、行政は「政策管理機能」を遂行し、従来以上に複雑な内容の役割を果たすことが求められることになる。

従って行政は直接サービスを供給する役割からは撤退したとしても、他の別な形での役割へと転換するのである。

「非営利組織の台頭」現象にいち早く注目し、実態を基礎としたNPOと政府との関係についての理論化をおこなったサラモンは、NPOの成長の鍵を握る最大の論点は、NPOが政府との間に作り出す関係にあると指摘している。⁽¹⁾ 本論文においては、まさにこの課題に挑戦したものとと言えるが、本論文ではさらに、NPOと政府との関係を考察する際には、政府の役割についていかなるものを想定するかが重要な前提となっているという立場を打ち出して、両者の関係の議論を行った。つまり、NPOの成長を握る鍵としての政府との適切な関係を考えるためには、政府に対する妥当なイメージを持つことが必要であるということが明らかにになった。

サラモンによる「第三者政府」論もこうした試みとして位置付ける必要がある。更に、それは行政-NPO関係における両者のパートナーシップが引き起こす深刻な課題を考察することも可能にする概念である。ただし、それ

は従来とは異なった次元として位置付ける必要があるというのが本論文の結論である。

このように、本論文においては、パートナーシップ・パラダイムの検討を通じて、行政の活動とNPOの活動とが相互依存しつつ展開していることを理論的に根拠付け、さらに従来「矛盾した像」となって捉えられてきた、パートナーシップが両者にもたらず困難な課題をパートナーシップの新たな次元の課題として位置付けた。それにより、パートナーシップそのものの否定ではなく、パートナーシップの改良を考えるための視座を提供することが可能になったと言えよう。

また、ここで明らかとなった行政の役割は、現在進行しつつある行政改革を考えるうえでも大きな関係を持っている。政策作成・決定段階と政策実施段階との区別を前提とし前者に重点を置いた役割への転換が実際に追求されているのである。しかし、本論文の議論を踏まえると、そうした意図が実現するためには、それとは別に「政策管理機能」と呼ぶべき役割も考察しなければならぬことになる。

ところで、広瀬克哉は、「政策手段」という分析概念を立てて、一九八〇年代以降の行政改革についての分析へむけて独自の論点の提起を試みている。⁽²⁾一つは、「政府の撤退」論に対する実証的な検証のための視座の提供であり、もう一つは、「新しい管理主義」と呼ばれる管理手法の普及が、政策にとってどのレベルの再編になっているかを明らかにすることである。その前提として、政策における目的と手段を峻別することによって、改革案を認識し評価するために有効な視角を提供しようと指摘している。具体的には改革案を、既存の政策の目的と手段に対し、①目的と手段の両方の変更を伴うもの、②目的は変わらず手段を変更しようとするもの、③手段は変わらず目的を変更しようとするもの、④目的も手段も変わらないが手段の管理の方法を変更しようとするものがあり得ると指摘している。⁽³⁾

このような指摘を踏まえると、改革には、政策目的レベルの改革、政策手段レベルの改革、さらに政策手段の管理レベルの改革に分けることができる。この区分を本論文におけるこれまでの議論に重ね合わせると、公共サービスの供給主体としてNPOを想定し、行政とのパートナーシップを議論することは、政策手段レベルの改革をめぐる議論に当てはまり、サービス供給主体に対する「政策管理機能」を議論することは、政策手段レベルの改革をめぐる議論に当てはまると思われる。

従って、具体的なサービス供給における行政の役割を考察する際にこうした枠組みを用いることにより、現在進行中の行政改革が、想定されている期待と現実にもたらされた課題とを整理することができると思われる。特に、本論文における「政策管理機能」の課題に当てはまる政策手段レベルの改革の問題は、政策手段レベルの改革での期待がどのような課題をもたらすかを考察する上で重要な位置を占めていることが、本論文での考察からも理解できよう。

現在進行中の行政改革の流れにおいて、NPOに限らず公共サービスの供給主体として外部の供給者への期待が高まってきている。そこにおいて行政がいかなる役割が想定されているのか、また現実にはいかなる課題をもたらされたかを、今後は具体的なサービス提供の実態から考察していきたい。

- (1) Salamon, "The Rise of the Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.3, p.122.
- (2) 廣瀬克哉「政策手段」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店、一九九八年、三一三―三一四頁。
- (3) 同上、三〇四―三〇五頁。