

ガバナンス・メカニズムとしての成果主義と民間委託について*

Performance Based Management and Contracting Out As a Governance Mechanism *

小路泰広**

By Yasuhiro SHOJI**

1. はじめに

社会資本の整備・運営を効率的かつ効果的に行うためのガバナンス改革が進められているが、それらの理論的根拠は必ずしも明確になっていない。本論文では、今後のガバナンス改革にむけた基礎的な知見を得ることを目的とし、行政運営におけるアウトカム指標に代表される「成果主義」の導入や、民営化や PFI に代表される「民間委託」に焦点を当て、行政組織内の権限・責任配分に関する簡単なモデル分析を踏まえて、ガバナンス・メカニズムとしての「成果主義」と「民間委託」の意味や役割、そして留意点等について整理するものである。

2. 社会資本ガバナンスの概念整理

(1) ガバナンスとは何か？

ガバナンスとは「統治」や「共治」などと訳され、その概念は論者により多様であるが、例えば「統治行為が多様なアクターたちによって対等かつ相互協調的に遂行されていくその態様」¹⁾、「組織の利害に基づき組織を構成する経済主体の行動を牽制すること」²⁾などとされている。また、「ガバメントからガバナンスへ」というフレーズがよく引用されるが、これは「政府」への対立概念と捉えるよりも、「政府のみによる統治から多様なアクターによる統治へ」という拡張概念として捉えるべきであろう。したがって、ガバナンスを論じる際には、政府の役割は単に縮小するだけでなく、「共治」に向けてその役割を変革させながらも依然として重要な役割を担い続けると解すべきであろう。その際、必然的に多様なアクタ

ーとのパートナーシップが重要になる。

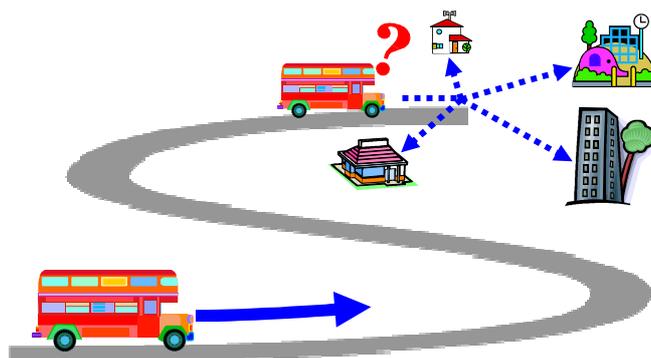
以上は社会資本に関しても同様であり、国民（市民、住民も含む）、民間企業、NPO などが有力なパートナーとして大きな役割を果たしつつある。ある目的を達成するために設けられた組織や体制がその目的をより効果的・効率的に達成するための仕組みの総体を指す。例えば、「コーポレート・ガバナンス」とは、会社という組織がその本来の目的（株主利益の最大化）を達成するための仕組みを指している。

ガバナンスを機能させるための具体的な仕組みとしては、組織構造、責任と権限、基本的なルールなどがある。

(2) なぜガバナンスが重要になってきたか？

政府部門の伝統的な統治構造では、議会制民主主義（議院内閣制）のもとで、有権者→代議士→議会→首相→大臣→府省という流れで民意が政策執行に反映された。この仕組みは多段階のプリンシパル－エージェント関係であり、国家目標が比較的明確で政策に対する合意形成が容易であった時代にはうまく機能したが、共通の国家目標が成立しなくなり、多様な価値観が顕在化の中で、機能しなくなってきた（図－1）。

社会資本の分野でも、絶対量が不足している状況ではその整備を進めることが共通の目標として



図－1 多様な価値観の顕在化のイメージ

*キーワード：ガバナンス、成果主義、民間委託

**正員，(財)道路保全技術センター研究第一部

(東京都文京区後楽 2-3-21, Tel: 03-5803-7202,

Fax: 03-5803-7020, E-mail:shoji-y@hozen.or.jp)

合意されており、以下に効率的に整備するかが問われた。しかし、ある程度整備が進むと、更なる整備に対して国民世論が二分されるなど合意形成が困難になり、また国民から厳しい目が向けられることも多くなった。事業の内容（例えば「ムダな〇〇」など）はもちろんのこと、その「進め方」についても批判が相次ぎ、変革が迫られてきた。

公共事業の「進め方」が注目される背景は様々であるが、よく指摘されるものに「価値観の多様化」がある。社会資本の共通の目標が明確でなくなった、という構図がある。

しかし、社会資本整備の仕組みが旧態依然であったため、価値観の多様化に対応できず、国民のニーズに的確に答えられなくなったり国民からの信頼を得られなくなってきたという状況があったと思われる。これに対し、旧来型の社会資本整備の進め方を変えていこうとするガバナンス改革の取り組みが精力的に行われてきている。

3. 成果主義に基づくガバナンス

(1) ガバナンス改革と NPM 論

ガバナンス改革の理論的背景となっているのが NPM 論である。NPM 論の核心は、「民間企業における経営管理の理念・考え方、手法を可能な限り適用すること」にあり、①業績／成果による統制、②市場メカニズムの活用、③顧客主義、④ヒエラルキーの簡素化に集約される³⁾。

つまり、組織にとって最上位の目的は顧客である国民の満足であり、それを達成するための統制理念として常に成果を意識した活動が求められ、目的を効率的に達成するための権限が移譲されるとともに、効率化を実現する手段として市場や民間企業の力を活用することが推奨される。すなわち、本稿で取り上げる成果主義と民間委託は、NPM 論に基づくガバナンス改革において活用される統制理念と主要な実現手段の1つということになる。

(2) 「顧客主義」と「成果主義」

「顧客主義」とは、ガバナンスの目的または最重要課題を「顧客の満足度」であると認識することに他ならない。社会資本ガバナンスにおける



図-2 インプット～アウトカムの流れ

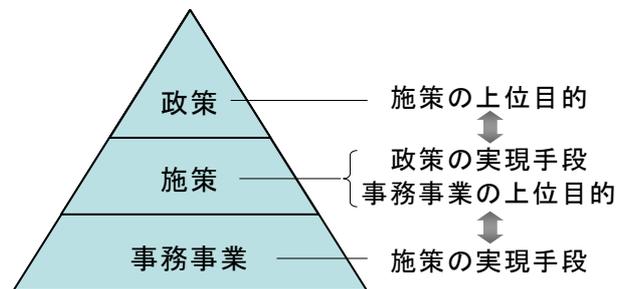


図-3 政策目的体系のピラミッド

「顧客」とは、利用者あるいは国民であるから、利用者・国民の満足が活動の最終目標として設定される。これが明示されることにより、事ある毎に最終目標が確認され、チェック機能が働くことが期待される。

「成果主義」とは、「顧客主義」に沿った活動の評価を、なるべく顧客に近いところ、顧客の理解しやすいところで行おうとする概念である。一般に、生活実感に即した成果が目標として設定され、それを評価するための業績指標と一定期間内に達成すべき目標値が設定される。いわゆる「アウトカム指標」である。ただし、他の政策の影響や不確実性の存在により、必ずしもアウトカムではなく、アウトプット指標を選定する方が望ましい場合もあるとされる⁴⁾。

(3) 論理モデルと説明責任

民間部門において「成果主義」と呼ばれるものは、経営者や社員の報酬を成果と連動させることによりインセンティブを引き出す方法を指す。しかし公共部門では、このような意味での成果主義は、成果の計測の困難性や不確実性の大きさから困難である。むしろ公共部門では、成果をどのように達成しようとしているかが重要であり、説明責任の確保とそれに基づく緩やかなインセンティブによる効率化が課題になる。

そこで、それに寄与するのが論理モデルである。最も代表的かつ基本的な論理モデルとして例示されるのは、インプット→アウトプット→アウトカムという流れであろう(図-2)。また、アウトカムを「中間アウトカム」と「最終アウトカム」

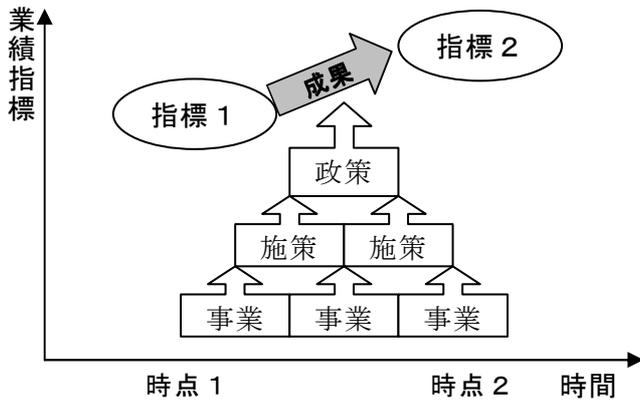


図-4 業績と政策体系

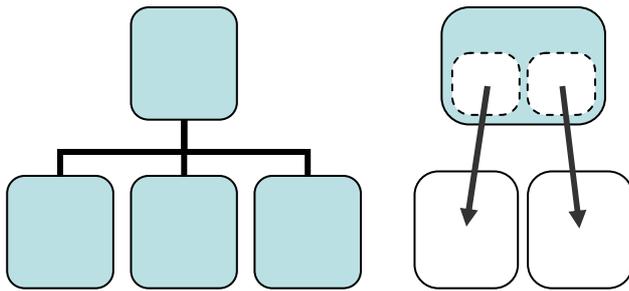


図-5 組織構成と業務分担

に分けたり、さらに中間的な指標を追加して流れを細分化する例も見られる。

また、事務事業→施策→政策という階層構造を表す図もよく用いられる(図-3)。例として、富士市の政策目的体系を図-4に示す。

以上、表現方法に多少のバリエーションがあるものの、これらをまとめて「論理モデル」と捉えることとする。それらに共通するのは、個別具体の業務が最終的に顧客である国民の満足度に対してどのような影響を及ぼしていくかを示す連鎖的な関係が明示されるということである。ただし、連鎖的な関係の性質は、次に示す何れかまたはそれらの組み合わせが考えられる。

原因→結果(因果関係)

要素→全体(包含関係)

先行→後行(順序関係)

手段→目的(目的手段関係)

論理モデルは、単にインプットあるいは事務事業の妥当性を一方的に主張するに留まらない。個別の事業等が上位の政策や国民生活の向上にどの程度貢献するのかについて、国民は必ずしも十分な知識や情報を持たないという情報の非対称性ゆえに、個別事業等の妥当性は国民の視点から評価されにくい。論理モデルは、個別事業と国民生活

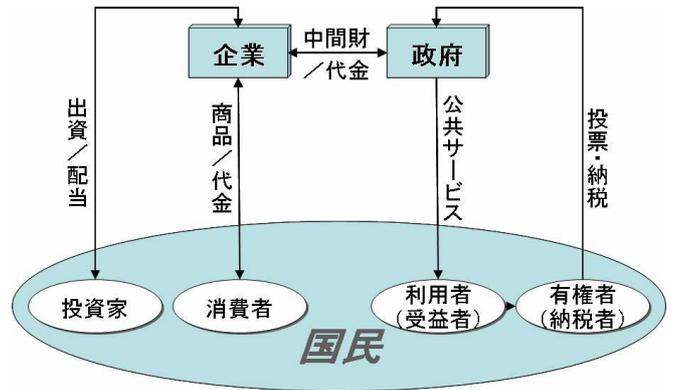


図-6 政府と企業のガバナンスの結合との関連性をつなぎ合わせ、影響の波及、あるいは目的に対する手段の妥当性という視点から

(4) 組織構造と意思決定権限

「環境の不確実性が高い場合は有機的な組織が、安定している場合には機械的な組織が有効」組織の各段階において所掌する業務のうち、責任と権限をある程度明確に規定できる部分的な業務が存在するのであれば、その業務は下部の組織に移譲することになる。

4. 民間委託による効率化

(1) コーポレートガバナンスの優位性

社会資本ガバナンスでは、目的を達成するための手段の妥当性が問われるが、効率的に目的を達成するための有力な手段として、民間部門の活用が広範に行われている。すでに個別の事務事業の民間委託は相当程度進められていたが、ここ数年の主流は、官民の対等な協働関係、いわゆる「パートナーシップ」が強く志向されていることである。官民パートナーシップの意義は、言うまでもなく民間部門の効率性を取り入れることにある。言い換えると、社会資本ガバナンスの一部をコーポレートガバナンスに委ねることになる。コーポレートガバナンスは、それに関する実務的な書籍が多数出回っていることからわかるように、まだまだ改善の余地が大きい未熟な仕組みであるとも言えるが、公共部門のガバナンスに比べれば、ある一定の業務を効率的に遂行する能力が格段に勝っている場合が多いと思われる。実際、公共部門が執行する業務のかなりの部分が民間に委託さ

れており、その比率はさらに高まりつつある。

(2) 契約に基づくパートナーシップ

コーポレートガバナンスの優位性により、同じ業務を公共主体が直営で行うよりも、民間に委託した方が効率的に実施できる可能性が高い。しかし、民間企業は基本的には利潤を追求するなかで効率性を発揮する。ところが公共部門が受け持つ業務には、そもそもの役割分担より、利潤を追求すべきものは殆どない。そのような業務を民間委託により効率化するためには、公共主体としての業務目的を、民間企業にとっての利潤に変換する仕組みが必要であり、通常は「契約」がその機能を果たす。例えば、建設工事そのものは利潤を生まないが、建設された施設は社会的便益を生む。このような場合は、請負契約により民間企業に委託され、一定の仕様に基づく成果品を収めることによって報酬が支払われるという形で、利潤を獲得しようとする民間企業の技術力やノウハウを公共のために利用することになる。

このような契約に基づく民間資源の公共への活用は古くから行われてきているが、その範囲を拡大したり裁量を与えたり政策の上位目的側に拡張したりして、民間の資源や創意工夫を最大限に発揮して公共目的をより効率的に達成しようとするのが最近の流れである。官と民との対等な協働関係すなわち官民パートナーシップが進んでいる。例えば、建設請負契約においても性能規定が進められており、さらに社会資本という「施設」ではなく、社会資本を適切に運営することによって提供される「公共サービス」を購入する PFI の導入が進んでいる。今後も、民間の技術力や創意工夫を活かす取り組みが続けられると思われる。

(3) リスク分担と契約の不完備性

しかしながら、民間企業ではリスクが大きな事業や、自らコントロールできる範囲が小さい事業を遂行するには向いていないため、民間委託においては適切なリスク分担が不可欠である。事前に全てのリスクを明確にし、契約によって適切なリスク分担を実現できれば問題ないが、複雑かつ長期にわたる事業に内在するリスクを完全に明らか

にするのはほぼ不可能であり、契約は不完備にならざるを得ない。

5. まとめと今後の課題

本稿では、社会資本分野におけるガバナンスの確立に向け、「成果主義」や「民間委託」という視点に着目しながら、基本的な概念整理を行った。

これを踏まえ、具体的な政策提案に結びつくような研究を進めていく必要がある。

参考文献

- 1) 新川達郎：パートナーシップの失敗ーガバナンス論の展開可能性ー，『ガバナンス論と行政学』，日本行政学会，2004.5
- 2) 深浦厚之：債権流動化の理論構造，日本評論社，2003.11
- 3) 大住莊四郎：ニュー・パブリック・マネジメント：理論・ビジョン・戦略，日本評論社，1999.12
- 4) 徳山日出男：行政経営の時代，日経 BP 社，2004.9