

經濟論叢

第162巻 第1号

行政サービスの経営管理（1）……………田 尾 雅 夫 1

スウェーデンの文化政策と
分権型評価システム……………後 藤 和 子 19

大阪大都市圏の形成とニュータウン開発（2）…槌 田 洋 38

香港上海銀行と中国政治借款の展開（2）……蕭 文 嫻 57

組織帰属意識の国際比較研究の
問題点とその課題（2）……………太 源 有 73

学 会 記 事

平成10年 7 月

京 都 大 学 経 済 学 会

行政サービスの経営管理（1）

——行政サービスとは何か——

田 尾 雅 夫

I 問題の所在

サービスという領域は，組織科学や管理科学の立ち入りをためらわせるようなところがあった。立ち入ることがあっても，モノをつくる企業に比べれば，学問的な成果が乏しい，あるいは，緻密な分析には不足のところが少なくないと考えられてきた。それを，さらに行政サービス，また，公共サービスといわれているのものに限れば，その乏しさや不足はさらに顕著であったといえるであろう。

管理の科学化がいわれて久しい。前近代的な家父長的支配からの脱却，克服，それにともなう管理のプロフェッショナル化，目標と手段の分離など，組織論や管理論の知見の集積は，すでに一世紀を超えている。当初は，行政管理学派などは，行政管理についても先駆的な研究を展開したにもかかわらず，近年に至っては，むしろ，企業，それも製造組織の組織論，管理論が，組織科学や管理科学の中枢をなすような状況である。

しかし，以下で述べる行政サービスは，この社会に欠かせないものである。今後いっそう，このサービスは，この社会に成り立ちを支えることになるであろう。超高齢社会などでは，直接的に行政が提供するサービスは，民営化や民間委託などによって減少することはあろうが，関与すべき領域は，むしろ，疑いなく増大するであろう。

今後，超高齢社会，高度情報社会，さらに経済のグローバル化がすすめば，

ますます行政サービスに対する管理経営が、高度化、あるいは複雑化に対応しなければならなくなる。行政サービスを、どのように、コストを少なく円滑に提供できるか、そのための枠組みの構築は、この社会の重要なインフラストラクチャの一部をなすと考えらるべきである。

II サービスについて

サービスとは、一般的にいえば、ヒトとヒトの関係において展開される行動の成果である。したがって、それを提供する組織という枠組みを活用するためには、人間への関心、あるいは、その人間による考え方、行動への関心が不可欠であり、それからの知見の集積がサービス組織論、サービス管理論を支える。製造企業以上に、人間的なものを評価し、それを組織というシステムのなかに織り込みながら、より高度の管理技法を工夫することになる。

さらに、そこから得られ集約された知見の一切は、それぞれのサービス領域の特異性には配慮されながら、活かされなければならない。その領域の一つとして、行政サービスがあり、行政サービス組織がある。

サービス組織論の前段として、まずサービスとは何か、その特徴を考えなければならない。サービスとは、その特徴をモノの対比で捉えられる。

Schmenner [1995] によれば、以下のような5つの特徴に要約できる。

1) 無可触性 (intangibility)

見ることも触ることもできない。無形、形がない、行為、運動、機能として把握される。固定的な形として継続されるような有形の商品ではない。つまり、把握しにくいということである。認識が困難、したがって、消費者にとって、事前に、サービスの良否、可否、是非などを吟味できないということである。とはいいいながら、結果としての評価はできなくはない。たとえば、消費者の満足度が測定されるようなことはある。しかし、これが唯一絶対的な指標になるようなことがある。いわゆるCS (customer satisfaction, 顧客満足) である。指標の一つではあるが、全体的な指標ではない。

2) 在庫不能性 (inability to inventory)

したがって、貯蔵や在庫調整ができないのは当然である。ということは、いったん受け取れば、もとに戻せない。ある一定の時間内に存在し、終了後は消滅する。反復不可能で、即時財といえよであろう。繰り返しの使用は不可能で、転売や返品はあり得ない。所有権の移転はあり得ない。

3) 生産と消費の同時性 (service production/consumption often physically together)

サービスを送る人、受ける人がともにそこにいる。そこで生産されれば、そこで同時に消費されることになる。反面、いつつくるか、どこでつくるかなど時間的・空間的な調整の自在性がある。極端に言えば、その時々で臨機応変につくったりつくらなかったりもできる。

4) 参入の容易性 (easy entry)

工場など建設するなどに比較すると、少しの設備投資から事業を起こすことができる。少ない資本で、極端な場合、今日からでもサービスは提供することができる。したがって、競争者の参入は少なくなく、競争や対立に不断に曝されることになる。そのために、不要のコストを費やすことも少なくない。逆に言えば、退出も容易である。

5) 外部要因からの被影響性 (outside influences)

以上と密接に関連するが、サービスを提供する主体内部よりも、その外部からの要因に直接影響されやすい。政府の規制などでその内容は変化する。ドラスティックに変化することもある。

以上の特性を組織論の視点から捉え直すと、経営管理の困難さである。組織としての成果が明確ではないこと、したがって評価が難しいことである。強いて評価しようとすれば、評価指標に関する合意形成に非常なコストが負荷される。サービス組織論が、組織科学や管理科学の主流から遅滞気味であるようにみえることは、以上の議論から窺い知れることであろう。

III 行政サービスとは何か

行政サービスのもっとも単純な定義は、以上のサービスが公的な領域で提供された場合である。対比概念であるとするれば、私的とされるサービスとの比較で理解されなければならない。

従来のカテゴリーに依拠すれば、サービス領域は大きく公的と私的に区分することができる。私的領域のサービスとの比較によって公共サービスの輪郭を捉えることができるとすれば、公的領域、つまり、公共のドメインとは、私的領域と比較して何が異なるのか。この比較に関しては、多くの研究の蓄積がある。

たとえば、Stewart & Ranson [1988] によれば、私的領域に比較して、

- 1) 政策における集合的な選択（市場における個人的な選択に対して）
- 2) 資源の必要性（私的領域では、需要と価格が重要であることに對して）
- 3) 公共行為のためのオープンネス（個人的な行為による閉鎖性に対して）
- 4) ニーズの公平さ（市場の公平さに対して）
- 5) 市民性 (citizenship)（消費者優位に対して）
- 6) 政策を実現するための集合行為（市場の道具としての競争に対して）
- 7) 条件としての告発 (voice)（刺激としての退出 (exit) に対して）

なお括弧のなかは、私的領域の特徴を対比的に示している。

さらに Pollitt & Harrison [1992] によれば、サービスの管理可能性について言及しながら、その特徴を以下のように明示している。

- 1) 選挙で選ばれた代表に対する責任 (accountability)
- 2) 全体目標やサービスの優先順位に関してしばしば、合意や正確さの欠如
- 3) 管理者が対応しなければならない組織ネットワークの複雑さ
- 4) 競合組織が稀にしかないこと、あるいは、欠けること
- 5) サービスが市場を媒介にしないこと、したがって、適正なコストが明らかにならないこと

- 6) サービスは、市民 (citizens) に対する対面的な処遇過程 (face-to-face processing) であること
- 7) サービス発給者の多くは、プロフェッショナルであること
- 8) 法律的にその活動が規制されること

基本的な相違はまず、私的とされれば、サービスそのものが利得を提供者にもたらすことが前提とされる。サービスの提供によって対価を得る。そのことでサービス提供の過程が相違することになる。

私的領域は営利であり、公共サービスは原則的に非営利であるとされる。しかし、その区分は曖昧である。営利と非営利の違いによっても、その相違を具体的に論じることは困難である。

公共の利益とは何か、その公共を具体的に提示し提供しなければならない。同義反復の危険がある。非営利ということが自らのために利益を受けることはないとされても、自らという範囲は融通無碍に変化するものである。不特定多数、あるいは、特定されながらも、多数への波及効果を重視して、その意味が公共的であると認知されるのは、いわばご都合主義の産物であることが多々ある。とくに、行政サービスでは、その結果よりも、社会的均衡が重視されるなど、その配分過程が緻密に論じられるので、事前の定義は目安を示す程度ということも再三である。

なぜ、総枠について合意が成り立ち、その細部、あるいはサービスの発給過程について異論が百沸するのか。

1つには、後述するが、公と私を明快に区別することは不可能である。比較をする場合は、その端的なサービス領域に限られるが、限定されるほどその適用も限定される。2つ目には、領域によっては、たとえば交通や金融サービスなどのように、私的な企業によるサービスもありながら、公的な提供によるものもあるなどの並立的な形態が存在することもある。また、公的であっても私的であっても、サービスは財として蓄積できないので、それを提供することがただちに利得を確実にするというにはならない。私的という用語用法が、

公的に対比されるとしても、その私的という概念自体が、その独自性を確定できないという問題がある。

しかし、便宜的ではあるが、以上の論点などに配慮しながら、行政サービスとは何かについて、その特異性を考える。

a) フォーマル性

行政組織、つまり地方自治体など政府組織、場合によっては準政府組織が、その社会に公的にビルトインされた権威を背景にして提供されるサービスである。法に準拠して提供され、場合によっては、措置のように強制的でさえある。応諾しないと罰せられることになる。

b) 一般化されたサービス対象

サービスの対象が、その地域全体、そこに住んでいる人、関係を有する人はだれもがサービスの対象となる。その人たちのために、その住民のライフスパンにあわせて、あらゆるサービスメニューを用意しなければならない。デパートやスーパーマーケットにもたとえられる。

c) 共同体の代替機能

だれでもということはあるが、特定の地域限定サービスであり、そこに住んでいることがサービスの受給者になる条件である。したがって、そのサービスの全体の枠組みは、家庭・地域機能を代替するようなことになる。

d) 公平と公正

以上に絡めていえば、その社会の枠組みを保持することが、何にもまして優先される。そのためには、不要な社会的な葛藤を除去しなければならない。不満や不平を少なくしなければならない。公平や公正を第一義的に重要視しなければならない。

e) 資源の独占

だれに対しても必要なサービスを提供することが前提であるので、その資源は慢性的に不足している、本質的希少性を特徴として、しかも、その資源を独占的に保有している。さらにいえば、法的に制約されることもあり、だれもが、

そのサービス資源に近接することはできない。逆にいえば、独占しなければ、疑似共同体の維持や公正と公正の実現を保証できない。

しかし、以上の特性を備えて公的なセクターのサービスはすでに一部、激しい競争に晒されており、資源を独占的に保有し、その結果として競争の不在によって特徴づけるのは、必ずしも正確な現状認識ではない。しかも、その競争事態は必ずしも近年に限ることではなく、旧来に加えて、新しい制度革新、新しい市場、新しい消費者が輩出することで、公的セクターの資源独占という特徴は和らげつつある (Common, et al. [1992])。

Grunow [1991] によれば、西欧社会の近代化過程の重要な一部としての公的なセクターの発達を位置づけるべきで、さまざまな社会的現象と切り離して考えることはできない。たとえば、公共支出の増大、公共サービス従事者の増大、そのための組織の絶対数の増加、それを維持するための規則や規制の増加などが同時に互いに絡まって、しかも、他のセクターと相互依存ないし相互浸透の過程を含みながら発達している。単一体ブロックで、安定的に成長してきたのではない。

IV 概念の混乱

以上の議論に対する保留要件として、行政サービスは必ずしも公共サービスとは同じではないことである。2つはともにパブリック・サービスを訳したものであるが現状分析において使い分けが必要なこともある。なぜならば、市民社会を公共が支えるという意味において、公共サービスが欠かせないということであれば、公的な組織のみがサービスの提供者ではない。市民社会そのものがサービスの送り手であり受け手でなければならない。私的領域とは個人の世界に限定され、今になれば、家族さえも公共の領域に組み込まれ始めた。公的なサービスは広範に理解されなければならない。しかし、いうまでもないが、それに対応できるためには、限られた資源のなかで、公共の組織の役割は限定されざるを得ない。

以上の公共というコンセプトをどのように捉えるかによって、その定義はさまざまであるが、現下の特徴を端的にいえば、その一方的な拡張によって、パブリック、つまり、公共という概念に混乱が生じているといえる。公共とは何かについての不明は、公的な領域が拡大して私的のサービス領域の境目が曖昧さの度合いを大きくし、また、公的とされても、その領域における公共性の觀念に合意が得られないことである。つまり、行政が関与すべきかどうかについて明確な理念、あるいは枠組みが成り立っていないのである。概念そのものがカオス的な状況であるといえるのではないか。

すでにパブリックという言葉を使うことについての、実体との乖離についてはかなり以前からの指摘がある。Machenzie [1967] は、これを希望なき混乱 (hopeless mess) としている。四半世紀以上に及んで、カテゴリー化作業について、無理ないし困難が指摘されてきたのである。

行政改革などにみられるように一方で、小さな政府が志向されながら、他方では、社会の構造が複雑になるのにもなって、公共の領域も拡大しつつある (Buchanan & Tullock [1977], Cameron [1978])。そのなかで、行政の関与すべき領域は縮小していない。むしろ高齢化や少子化の傾向は、その関与を大きくする方向に向かうことは疑いない。行政が公共を覆い尽くせないことは自明となりつつある。

Kaufmann [1991] によれば、伝統的に、パブリックという用語は、国家や政府の諸活動や、その出現形態だけではなく、その外延にあるアクターやそれによる諸活動を包摂している。したがって、パブリック、つまり、公共という概念を明確に定義しようとすれば、現下の状況を勘案すれば2つの論点を設定しなければならない。

1つは、公共とは政府など公共の組織による諸活動、あるいは、その活動の成果が及ぶ領域である。公共は公共自身によって定義される。他の1つは、公に対して私の領域を対比させることで、公共の諸活動と、その影響の及ぶ領域を定義するのである。公共とは、比較によって定義される。これら2つの論点

が、今、現状の公共サービスとは何かについて、理論と現状との乖離、あるいは、概念が現状分析に対して有効的ではないことを理解するための手掛かりを提供してくれる。

a) 公共ドメイン

前者の論点でいえば、公共の組織によって提供されない公共サービスは近年とくに多くなった。新自由主義、あるいは、行政の経営化、マネジリアリズムなどの浸透によって、多くのサービスが民間に委ねられるようになった。いわゆる民営化 (privatization) である。それだけではなく、その以前から、市民の自発的な、補完的な場合も含めて、公的な領域への関与は多くみられた。消防団や自警団などはその典型例である。自治体も含めて政府の提供するサービスを行政サービスとすれば、広義の公共サービスは、それをも包摂する非常に広大な領域を意味していたといえるであろう。公共サービスは市民や地域が、さらには関係団体などが自ら担い、その成果に共同責任をもつようになる。あるいは、もたざるをえなくなっているといえるであろう。

したがって、公共サービスのドメインを確定することは不可能であろう。しかも、公共、さらに、この境界問題を複雑にしているのは、住民も自治体の提供するサービスをただ受け身で待つだけではなく、そのサービスの一部を担当することで、公共サービスの担い手になる、ならなければならないと考えられつつある。市民社会の、いわゆる成熟は私的領域が公共を取り込むことで、発言力を蓄えつつあるということでもある。

暫定的に、以下では、行政サービスは公共サービスの一部として考える。したがって、行政サービスは公共サービスと厳密に概念的に区分けしなければならない。端的に言えば、自治体など公共の組織が提供する行政サービスだけが公共サービスではない (今村 [1997])。市民自身が、その公的な生活を維持するために、公共サービスはある。自らが送り手であり受け手になるような、多様なサービス過程があることを前提に議論は展開される。

公共において効率やコストなどいわゆる経営的な概念や方法論の導入によって、その可能性が論じられ、公共の組織は何を成果とし、それをどのような手法で組織の出力とするのかということが厳しく問われはじめた。その背後には財政危機などがあるのは当然のことであるが、公共という領域のなかで、公的な組織が、つまり、行政が何をすべき、また、何をしなくてもよい、すべきではないという区分け作業をしなければならない。いわゆる行政サービスのコア(中核)とは何かを定めるべきであるということである。

その意味では、行政改革などで、行政サービスのドメインは縮小しているが、他方で、公共サービスは拡大を続けていると考えるべきである。この拡大する領域について、政府が、その公的な責任を免除されるかどうかは別の議論を必要とするであろう。遂行に関する責任は、サービス提供の主体、つまり、公共体以外にあって、その成果の配分や再配分については、公共のサービスである以上、公共体の関与は免れないといえるのではないか。

ドメインの定義にはなお、価値的議論が必ず付帯し、「リベラルは、その範囲を小さくし、社会主義者は拡大しようとする」(Kaufmann [1991], p. 157)という避けがたい傾性がみられる。この論議は、本来、その定義、行政サービスとは何であるかは政治的に決定されるということを示唆している。

b) グレーゾーンの形成

後者の論点を整理すれば、私的によるだけで対処できるところは決定的に少なくなっている。家族による介護も公的な対応が当然という議論がある。組織的対応によってコストの節減を図ったのが近代化である。近代化はあらゆる社会現象に官僚制化を随伴させた(Clegg [1990])。この過程は、私的領域の公共への取り込みと軌を一にしている。しかし、その境目は、当然のことながら明確ではない。とくに家族や地域社会に関わる領域では、近代化=官僚制化とそれへの反発で、動揺を繰り返している。

したがって、私的に対して公的を定義し、その領域を確定しようという試み

はほとんど頓挫している。その境目は不明であり、しかも、ますます不明となりつつある。しかし、これは第一の論点に比較すれば、現状をいかに認識するかという実態の認識であり、そのためにどのようにサービス体系を構築するか、再編するかという技術論である。

この公的と私的の中間領域は本来不明であるために、グレーゾーンとされる。グレーであるために明確に定義できるものではない。従来から教育も医療もこのなかにあった。公立学校や公立病院もあれば、私立学校や市立病院もあった。現下の課題は、公と私の境界が、以前に比較して多くの分野でますます不明瞭になった。視点を変えれば、その間にあったグレーゾーンが、近年ますます肥大化したということである。

一般論としていえば、グレーゾーンは、公的な第一セクターではない、それに対する私的の第二セクターでもない、いわば第三の領域として第三セクターという用語が用いられるが、その他に独立セクターや民間非営利セクターなどさまざまな用語が便宜的に使われる (Anheier & Seibel [1990])。残余のサービス分野であるから、本来、厳密な定義についてはあり得ない。

さらにいえば、グレーゾーンのサービス過程の多くは、公共サービス領域と重なるところがある。その拡大は、公共サービスの、その範囲が、従来の枠組みでは把握できなくなったことと同義である。公共領域の拡張がそのままグレーゾーンの肥大化に連結している。公共領域が捉えがたいということは、このゾーン自体を曖昧で区分しがたいものにする。そのゾーンを排他的に定義するよりも、その全体を公共との関連でどのようにサービスシステムを再構築するかである。

以上の2つの論点は、肥大化するグレーゾーンのなかで、公共領域から行政の守備範囲を再定義する議論のなかに交差する。公的な組織、つまり、行政は何をなすべきか、それは公的領域のどの部分を担当するかである。これは政治的、さらには価値的な問題との関わりは不可避であるが、経営管理的に構想される技術的な問題でもある。

これは、いわゆる行政サービスのコアの策定と密接に関連している。2つの論点は別個にあるのではない、コインの裏表の関係にある。

わが国においても、いくつかの行政サービスのコア領域の策定に関する試み（例えば林 [1995] など）は随所でみられ、それはただ小さな政府、小さな自治体を志向するのではなく、公共サービスの拡大のなかで乏しいサービス資源をどのように配分するかという、行政のドメインの確定と、それによる戦略的な意図を有した作業である。何がそのサービスの基軸となるか、あるいは、そのコアとしてあるサービス領域を支える要件とは何かなどが詳細に議論されなければならない。

要は、行政サービスは、拡張を続ける公共領域を、どのように戦略的に支援するか、支持的関係を、どのように戦術的に構築、再構築するかという問題のなかで再定義されなければならない。

V 行政サービス限界論の背景

一方で公共領域の拡大しながら、他方、行政サービスそのものは縮小しつつあると、現況を捉えることができる。その傾向を理解するために、その要因を明らかにする必要がある。前節の議論は理論的な系譜を追うことであったが、以下は、むしろ、現実状況の変化に対応しての、行政サービスを制約する要因の分析である。

1) 公共領域の拡大と、それに対応できない社会的資源の相対的な減少

社会の変化、つまり、超高齢社会が到来するとことはすでに自明であり、疑う余地はない。これにともなって、社会的弱者も絶対数を増すであろうが、それに対応できるサービス資源は減少の一途という悲観論がある。少なくとも、需要に対応できるだけの行政サービスはあり得ないという合意は形成されつつある。

行政が可能なミニマム・サービスを定義して、その過剰な期待を抑制することに務めなければならない。民間サービスのシステムティックな動員、つまり、

いわば、準公共化によって、この事態を打開する、たとえば、医療・福祉サービスの連携・充実ではすでに実現しつつあるといえることである。

しかし、このような事態が出来たために、なおいっそう、本来明確ではない公共領域が拡大し、その資源の不足が露呈したという悪循環がないとはいえない。

2) 社会の成熟、あるいは、それに向かいつつあるという認識を予感させるような、さまざまな市民活動がある。一過的な住民運動も、地域社会に根付いた活動に転化することも多くなり、全体的に市民セクターの勃興といってもよい状況が出来つつあるといえてよい。

公共サービスを提供する組織は、必ずオープン・システムズの視点を重視しなければならない。外部環境との相互関係、つまり、その影響を重視しなければならない。環境との均衡を図りその存続に配慮することが、公共セクターであっても欠かせられないことになった。市民の成熟は、サービスを受けるクライアントの成熟でもある。言い換えると、行政は評価を受けることになった。効率重視、成果重視、さらに加えれば、クライアント重視の視点から理解を迫られているのである。

3) 多元主義の浸透

評価と絡み合って、行政サービスが選別される時代になりつつある。あるいは、市民のニーズに対応しないこともあり得るという議論が広がりつつある。複数の供給体が成り立ち、それが相互に競うことも多くなった。

近代化のなかで個人主義の徹底が浸透して、それぞれがそれぞれの価値観を持つようになり、それに準拠して行動するようになった。しかも、それぞれの価値を充足し、行動によって得る成果もさまざまな広がりを見せるようになった。

個人における選択機会の増大としてみなすことができるけれども、それだけ、その可否や是非について、個人がそれぞれ何を選ぶか捨てるかを、それぞれの責任で考えるようになったということである。

言い換えれば、ライフ・スタイルが多様化して、それに対応した公環境も多面的になり、公的サービスも多様化することになる。均等な、だれでも同じような、行政サービスでは対応できない。多次元性を前提とする、専門分化 (specialization) や分節化 (fragmentation) などを前提とする公共サービスが望ましいとされるが、そのようなサービスは、当然のことながら、資源の不足、あるいは枯渇によって対応できない。

IV 行政サービスの管理

サービスとは本来管理とは折り合いがよくないことはすでに述べた。しかし、少ないコストでできるだけ多くの、最良のサービスを得るべきであることは否定すべき理由は何もない。コストと便益の比率、つまり、効率を問われるのは当然である。

それはどのように定義されるのか。どのように評価されるのか。行政サービスの評価基準の問題である。Simon [1976] によれば、公共サービスの効率概念として、「価値の観点から諸目的を述べる、しかし、実現しようする価値は、なかなか具体的に表現しにくい」。複数の価値の共在し、しかもそれらが具体的に表現されないという、サービスが本質的に有する特性以外にも、管理を妨げる要因が存在する。基準があり得るかという問題提起である。

それでもなお、少なくとも組織である以上、目的を有し、その達成のために務めなければ、正当性を賦与されず、組織は崩壊する。目的を立て、実行し、それを評価するというマネジメント・サイクルはなければならない。とくに、サービスの提供過程をシステムとして捉えることは、組織化を前提にし、かつ、それが有効に実行されているかどうかの評価は欠かせないことである。

Wirth [1991] によれば、それぞれの公的に提供されたサービスを評価するために、以下のような基準が想定される。

1) 法的制約への適合 (legality or compliance with law)

行政裁量の余地はあるが、そのサービスが法律に照合して、間違っ

(misguided), 公平を欠く (unequable), 不当な (illegal) ものであるとされれば, 関係者から非難を受けることになる。

2) 資源の有効活用

利得の最大化は要請されないが, コストの最小化と, そのための資源の活用への注意深い配慮は欠かせないとされる。

3) 生産性 (effectiveness)

公的に明示された目標が達成された度合い。どの程度, 目標が実現されたかである。

4) アカウンタビリティ

市民のニーズ, 問題提起, あるいはその選好への対応 (responsiveness), 近年大きく議論されるようになった。

しかし, 以上の4つの評価基準の枠組みは, 互いに他の基準と相克的な関係にある。たとえば, アカウンタビリティを最大化しようとするれば, サービス資源の動員を避けることは出来ず, コストへの配慮を欠くことになるかもしれない。また, 法制度への適合性を優先させようとするれば, サービスの現場では, 適時の柔軟な市民サービスを怠ることになる。行政サービスはモデル準拠というよりも, 現場の状況適合的な対応が優先される。微少変更 (slight modification) が当然となる。つまり, それぞれの基準を最大化して適用を図るのではなく, 基準のそれぞれを互いに均衡できるようにマイルド化するのである。

しかも, これらの基準は, 結局, 政治的な, あるいは社会的なコンフリクトのなかでさまざまに歪められることを必然としている。サービスの現場における送り手が, どのように基準への配慮を厳密に行っても, それを差配する政治的, 社会的メタ状況まで変更することは不可能に近い。たとえば, 4つ目のアカウンタビリティは, それ自体望ましいとされるが, 情報公開などが進捗しない以上, その達成には限度があるのは, 現場のサービス提供者において諦めざるを得ないことである。

4つの基準は理念としてある。実際には, 行政官僚制のなかで, 公共サービ

スの発給に伴うコンフリクトは、それなりに管理され、極端な表現になるが飼いや慣らされている (domesticated) ということになる。マイルド化は慣行重視に陥り惰性となる。広義に言えば、官僚制の病理の一部である。この事態の打開のためには、市民参加など外在要因のインパクトへの期待が表明されることになる。

単純にコストを少なくすることだけを考えれば、以下のような方策があり得る。

1) 優先順位

行政サービスは公平を当然とし平等を不可欠の前提としている。多くの市民を対象に薄く広くサービスを提供するように仕向けられる。しかし、これだけでは、充足しないだけでなく、さらに、大きな充足を得たいと考える市民が必ず現れる。

これに対しては、行政はそれぞれはそれぞれに対応すべきであるとして、関与を限定しようとする。サービス資源の限界が明らかになれば、公平や公正の条件を充たさない、特定のクライアントに限られるほど、優先順位は低下するのは自然の成り行きである。

2) コストの転化

無駄なコストは少なくする。基本的な、だれもが受給されるべきとされるサービスから、少数者、特定の個人や団体に限られるサービスまで、広範に及んでいる。特定の、いわば行政のコアから距離をおくほど受益者負担ということで、コストの転化を図ることになる。また、公共のサービスは広範に及ぶほど、むしろ不足は自助努力によって補うような、奨励策が採用される。

3) 市民の参加

新規のサービス資源の掘り起こしとして市民参加は喧伝される。協同生産 (coproduction, Levine, C. D.) のように、市民がアクティブな役割を果たせるように仕組みを変更することが欠かせられないが、コストの転化にもなる。

しかし、いうまでもないが、コストの低減だけが組織の経営管理の課題では

ない。とくに、公的な組織では、公共サービスを提供する組織では、公正といひ公平といひ、また社会的正義といひ、コストでは掴みきれない目標の達成に向かわなければならない。そのための仕組みをつくること、行政サービスの経営管理である。

VII 要約と展望

再度、行政サービスのコアとは何かを議論しなければならない。しかし、グレーゾーンが拡大し膨張するなかで、公共をピュアな概念で捉えることは難しくなりつつある。プラグマティックといえよいか、要は、とりあえず公共と区分される領域、そのなかで行政のコアとして区分される領域は、その提供されるサービスの実効性によって区分される以外ないのではないかということである。公共体をそのまま経営体とみなせば、いわば経営幹部の戦略立案のなかでグレーゾーンを捉えればよい、あるいは、行政コアを確定すればよい。

したがって、経営戦略として考えるのであれば、そのドメイン確定のための制約要因の分析である。今、明らかなことは、その制約要因が多くなったことである。しかし、視点を変えれば、市民セクターの成長など、公共サービスの選択肢が多くなったことで、より柔軟な戦略展開ができるということもあるのではないか。

引用文献

- Anheier, H. K. & Seibel, W. [1990] *The Third Sector: Comparative Studies of Non-profit Organizations*, Gruyter: Berlin.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. [1977] "The expanding public sector- Wagner squared," *Public Choice*, 31 (2), pp. 147-151.
- Cameron, D. R. [1978] "The expansion of the public economy; A comparative analysis," *The American Political Science Review*, 72 (4), pp. 1243-1261.
- Clegg, S. R. [1990] *Modern Organizations, Organization Studies in the Postmodern World*, Sage: London.
- Common, R., Flynn, N. & Mellon, E. [1992] *Managing Public Services: Competi-*

- tion & Decentralization, Butterworth-Heinemann: Oxford.
- Grunow, G. [1991] "Development of the public sector: Trends and issues," In Kaufmann, F. X., *The Public Sector: Challenging for Coordination and Learning*, Gruyter: Berlin.
- 林 宜嗣 [1995] 『地方分権の経済学』日本評論社。
- 今村都南雄 [1997] 「公共サービスへの接近」(今村都南雄編著『公共サービスと民間委託』敬文堂)。
- Kaufmann, F. X. [1991] "The blurring of the distinction "state versus society" in the idea and practice of the welfare state," In Kaufmann, F. X., *The Public Sector: Challenging for Coordination and Learning*, Gruyter: Berlin.
- Levine, C. D. [1984] "Citizenship and service delivery: The promise of coproduction," *Public Administration Review*, Special issue 44, pp. 178-187.
- Machenzie, W. J. M. [1967] *Politics and Social Science*, Harmondsworth: Penguin.
- Pollitt, C. & Harrison, S. eds. [1992] *Handbook of Public Services Management*, Blackwell: Oxford, UK.
- Rusaw, A. C. [1998] *Transforming The Public Character of Public Organizations*, Quorum Books: Westport, CT.
- Schmenner, R. W. [1995] *Service Operations Management*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs, New Jersey.
- Simon, H. [1976] *Administrative Behavior*, 3rd ed., Free Press: New York. (松田武彦他訳『経営行動』ダイヤモンド社, 1989年)。
- Stewart, J. & Ranson, S. [1994] "Management in the public domain," In *Public Sector Management*, eds. by McKevitt, D. & Lawton, A., Sage: London.
- Wirth, W. [1991] "Responding to citizens! needs: From bureaucratic accountability to individual coproduction in the public sector," In Kaufmann, F. X., *The Public Sector: Challenging for Coordination and Learning*, Gruyter: Berlin.