

ペッカ・バルカマ/アリ・ベイッコ・アンティロイコ

## NPM 型公共セクター改革の分析

ヘルシンキ都市圏のバス・サービス事例について

堀 雅 晴 (訳)

### 要 約

本稿はフィンランドにおける NPM 型 (NPM-inspired) 公共セクター改革を議論し、その一例としてバス・サービスを分析する。OECD 加盟国におけるほとんどの公共セクター改革が、ゆるやかに定義される NPM ドクトリン (例えば規模縮小・民営化・法人化・外部調達そして競争入札のような制度配置および諸手段を強調する) によって枠付けられているように思われる。北欧諸国はたとえ伝統的戦略と NPM 型戦略のある種の混合型戦略を採用しているように思われるとしても、こうしたトレンドにおいて例外的な存在ではない。本稿ではフィンランドが事例として使われる。1980 年代以降、フィンランド政府はまったく紛れもなく競争政策を信奉してきており、そして当該政策が公共セクター改革を条件づけるものとなっている。地方自治体はフィンランドの政府体系においてほとんどの公共サービスを提供しているものであるけれども、こうしたトレンドに対して若干の抵抗を時折示している。そうとはいえ大半は先例に従っており、地方公共サービスの提供において、よりいっそう効果的な方法を継続的に追求している。このトレンドのもつひとつの側面は競争入札であり、この競争入札がフィンランド地方自治体におけるサービスと調達のシステムのファンクショニングの中に制度化された一部分となってきているのである。本稿はヘルシンキ都市圏におけるバス・サービスの競争入札の導入を取り上げつつ、その競争入札の経済的およびその他の諸帰結を評価するものである。ここでの要点は競争入札が地方自治体・圏域コミュニティそして社会全体に、重要な経済便益の提供を期待されうものかどうかを議論することである。

## 1. はじめに

### 新しい公共経営の概念

ニュー・パブリック・マネージメント (NPM) は、公共経営と公共セクター改革に関する諸議論において、まったくゆるやかだが、広範に使われている用語として一般的に知られている。ある論者らは NPM を、公共サービスの提供に対する市

表 1 NPM の諸観点

NPM の諸観点	内 容
アイデアないしは傾向	NPM 型マネージメント文献に基礎を置く新行政ドクトリン
改革作戦	ヒエラルキーと事務局（ビューロ）〔部課，翻訳者挿入，以下同様〕を，市場とネットワークで置換する世界規模でのトレンド
道具箱	公的組織の問題〔解決〕用道具一式
政策課題	現実生活政策の枠組および政策課題
契約〔型〕マネージメント理論	NPM 型契約的諸関係（これは公的権威の衰退を惹起するもの）
言説（ディスコース）	公共ガバナンスの重点が民間サービス提供者に置かれるという考え方

出所：Greve 2002, 84 頁

場主導的解決策（表 1 参照）を導入することによって，最小限国家（minimal state）および能率的ガバナンス（streamline governance）の必要性という新自由主義的アイデアに結びつけている。私たちはこの NPM の方法を理解したならば，NPM を，公共組織の民間ビジネス型マネージメントおよび公共サービス提供の基本的諸原則として，市場メカニズムや消費者の選択を活用するものとして定義できるかもしれない。本質的には NPM のメッセージとは公共組織とサービス・マネージメントが，政府の代表制のもとで行われるリソースの配分よりも，むしろマネージャリアリズム（経営者主義）と市場型調整に裏付けられなければならないことである（Walsh 1995）。これに基づいて NPM の概念は，次のように定義されうる。

NPM は新自由主義的に方向づけがなされた公共経営のドクトリンである。そして NPM は市場指向型観点に基礎づけられており，その観点が直接的な政治コントロールやハイラーキーの代わりに，公的組織が環境との相互作用において間接的なコントロール，すなわち市場基点型調整に依拠すべきことを内容とするものである。NPM は民営化や競争・民間委託のような，公的組織の効率性と効果性，公共サービスの提供における顧客重視，市場基点的調整枠組を強調するものである。

学術的な観点からみると，私たちは NPM の理論的な基礎が，制度経済学と公共選択理論（「選択の自由」アプローチ）および公共部門におけるビジネス志向型マネージメント・スタイルに好意を寄せる新しいマネージメント・ドクトリン（「マネージの自由」アプローチ）に置かれていると述べるであろう。NPM の理論的基礎は，制度的経済学（本人 代理人理論や公共選択理論・取引費用理論を含む）およびビジネス型マネージャリアリズム（ビジネス部門からの学習，専門的なビジネ

ス型公共経営，リーダーシップ理論を含む）として要約されうるものである。

#### NPM の背景にある理論的説明

NPM の顕著な成功は、1980年代以降に先進諸国にその適地を見出してきていることがあげられる。その際に当該諸国はより一層新自由主義的政策に向かって、一般的な方向転換を開始した。ほとんどの西側諸国は公共ガバナンスの既存システムの働きにおいて、正統化の危機を経験した。また当該諸国は増大する個人主義に直面し、その個人主義が人々の納税意識（すなわち高い納税への躊躇および税の納付に対応した還付の高い期待）を増大させ、かつ公共サービスを提供する際に応答性への要望を増大させた。政治家や公共部門のマネージャー・デベロッパーの間における NPM の流行に関する、いまひとつの実務的な理由は、ただ単に公的な行政機構の効率性の向上にあり、この行政機構が次に述べる状況において絶対に必要なものとなっていたのである。その状況とは領域的なコミュニティが、自らをグローバル化に適用させ、公的支出の増大を防がなければならないというものであった。様々な形態における新たなガバナンスに関する言説はまた、異なる制度的な諸部門の境界を曖昧なものにし始めたし、それにより公共セクターと民間セクターの諸アクター間で、部門を越えた協同に道を開いたのであった。ここでまとめておけば、NPM は次のトレンドと結びついているようである（参考 Hood 1991, 3.）

1. 公的支出の増大を減少させる試み
2. 国営化ないしは集権化から民営化へのシフト
3. 自動化および IT（たとえば、e ガバメント、e パウチャーなど）の発展
4. 社会的諸関係のグローバル化と国際化
5. セクター間の協同（たとえば PPP）およびリソースの蓄えの必要性

NPM はアングロ・アメリカ系とアングロ・サクソン系の諸国において、特に評判がいい。米国は強力な企業家的・自助的な伝統ばかりでなく、政治における保守的価値（この価値は同国において広範に流布している反国家感情を意味する）の強固な保持のために、NPM の実りの多い土壌を有していた。米国において民間部門は、公共ガバナンスと経済においてより強固な役割を伝統的に有していた。この理由は米国の諸政府が数十年間に亘って、種々の方法で民間部門を使って公共サービスを提供しているからである。英国においては NPM 型諸改革にとっての好意的な諸条件は、同国の経済的困難性や1970年代末以降のサッチャーリズムの台頭・公共ガバナンスにおける一般的な経営者主義的な傾向によって形成された（Savas 1987 and 2002 and Burnes & Anastasiadis 2003, 356）。

公共サービスは大変詳細な方法で伝統的に規制されてきている。そして中央や圏域・地方の諸政府はそれらの公共サービスを生産する方法に対して、ほとんど裁量を有してこなかったのである。サッチャーリズムは全欧州に影響を及ぼす方向転換を印した。それ以降、競争入札や様々な準市場の取り合わせが、公共サービスの提供に対してますます多く適用されるようになった。

欧州のエスタブリッシュメントと公的マネージャーらが NPM に好意を持つのと同じほど、NPM の基礎的部分への強固な異論が相変わらず、いまでも存在している。その主張とは NPM が、政府と市民へのアプローチにおいて根本的な誤解（すなわち前者にあっては「ビジネス」問題ではないし、後者にあっては「顧客」ではない）を被っているということである。また NPM がハイアラキーの利点を単純に否定しているともいわれている。さらに NPM が極めて手段的なために、最適な方法で人々のコミュニティに尽くすことができないし、結局のところただ単に短期的利得と特別のそれ、または短期的利得ないし特別のそれを提供し、そして行政をより一層複雑なものにしてしまうものと主張されている（参考 Dunleavy, Margetts, Bastow & Tinkler 2006, 476.）

## 2. 本稿の目的と方法

私たちは本稿において、地方自治体の観点から NPM および準市場化（quasi-marketisation）の採用を議論する。そしてヘルシンキ都市圏のバス・サービスの事例に焦点を当てる。

ヘルシンキはフィンランドの首都である。バス・サービスの組織化と財務管理に関する当市のマネジメントの一般枠組は、北欧福祉国家モデル [原文イタリック、以下同様] である。このモデルはユニバーサル・サービス [全構成員向けサービス]、透明性そして効率性を強調するものである。北欧諸国の自治体はこの数十年の間に、圏域での福祉サービスの提供を実施するために、より多くの権限を獲得してきている。ごくわずから法令上の仕事を除いて、サービス提供のモードに関しては、大変わずかな要件しか存在していない。したがって基本的に地方（自治体）の評議員ら（councillors）は地方の市民に対して、地方の公共サービスの組織方法を選択するオプションを有してきている。この発展は準市場化へのドアを開いてきている。地方自治体に対するミニマリスト [最小限主義者] のアプローチ、すなわち自治体サービスの規模と範囲の縮減に賛意を示すそれと対照的に、北欧諸国のトレンドは、公的に資金援助されたサービスでさえも正当化されるという事例を含んで

いる（Brown, Ryan and Parker 2000, 209.）。たとえば民営化，これはすべての北欧諸国において議論されていきているものであるけれども，地方レベルにあってはむしろ稀なものである。その代わりに主なトレンドは外部調達（outsourcing）や外部委託（contracting out）・競争入札と関連するものであり，これらは準市場化のキーとなる観点を形成するものである。

私たちは本稿において，ヘルシンキ都市圏のバス・サービスが外部に下請されることへの特別の観点によって準市場化を分析するものである。私たちの目的は準市場の発展の全体像を描くこと，バス・サービスにおける競争入札の導入による経済的およびその他の結果を評価すること，そして競争入札が地方の当局・コミュニティそして社会全体に重要な経済的利益をもたらすことが期待できるかどうかを議論することである。このヘルシンキ都市圏におけるバス・サービスの外部委託の事例は，重要な意味を持つものである。なぜならば競争入札モデルが後年にわたって適用されていき，そして同モデルが同じ市場内で活動する公共と民間のアクターを包摂するからである。

本稿の最初の部分は概念分析であり，これは成果として新しい定義や観点・議論を生み出している。情報源となる素材は，これまでの政治経済学や行政の諸研究によって主に構成される。次の部分はヘルシンキ都市圏の競争入札に関して，その観察に基づくケース・スタディである。観察データの一部は，2002～2003年に行われたインタビューによって収集された。地方自治体の代表者やバス会社・ロビー活動を行う諸団体を含む，ヘルシンキ都市圏の主な利害関係者に対して，インタビューが行われた。ロビー活動を行う諸団体，とりわけヘルシンキ都市圏評議会（Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta，フィンランド語では YTV）はいくつかの重要な公文書を提供してくれた。そしてそれらは分析にまわされた（参考，より詳細には Valkama & Flinkkilä 2003）。あわせてバス会社のスタッフに対する総合的な調査も実施された。本稿ではこの調査からはごくわずかな結果だけが選択され，提示されるであろう（より詳細には Haatainen 2003 参照）。

### 3. 準市場の創設

#### 新たな用語分野の台頭

NPM のイデオロギーは，圏域的に提供され，財政支援されたサービスに対する需要を削減するものではない。そのイデオロギーはサービス提供のパターンを変更するものだろうし，民間と公共の部門間の分業〔関係〕を変更するものかもしれない

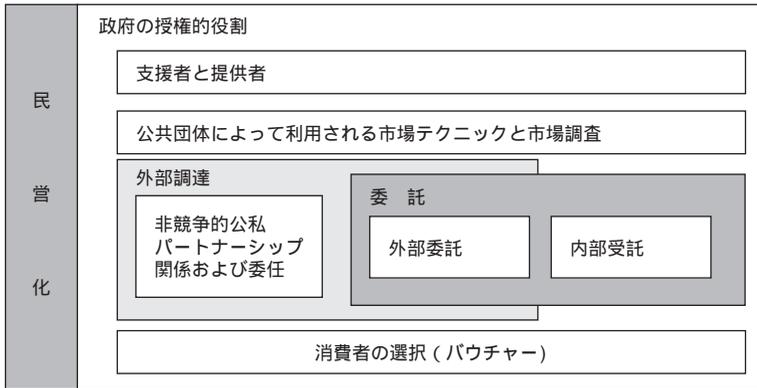
い。この地方自治体へのメッセージは、公共サービスについての地方自治体自身の生産を削減することであり、圏域のガバナンスとサービス提供に関わってある種の授権的 (*enabling*) 役割を引き受けることである。したがって地方自治体は福祉サービスの購入者に主としてなりつつあり、地方自治体が購入者と提供者の分割に基づく圏域の準市場を創設するものである (参考 Bailey 1999, 303-324 and Valkama 1994)。

授権的な役割と外部調達が意味することとは、民間会社と非営利的組織が競争入札と外部委託を通じてサービス提供への参加を授権されていることである。欧州連合の競争政策は一定の特別な大規模サービスの獲得において、強制的な競争入札の実施さえも導入してきている。これに加えて授権的な役割とは、個々の顧客や利用者が自分自身のニーズに最善に適合するサービスを選択することを授権されているということの意味している (Bailey 1993, 137 and 142.)。用語法的に言えば競争入札は、一定の公共サービスの提供を入札しようとする様々なアクターに門戸を開くことになる。競争入札は強制競争入札 (CCT) か、あるいは任意の競争入札かということになるであろうが、公共サービスを準市場に開放するための、一般的には正式に規制化・組織化された手続きのことである。しかし入札プロセスに包摂されるそのサービスのいくつかの部分は、外部委託となる。その理由は内部のサービス提供者が契約に入札し獲得することも可能性としてあるからである (内部受託 contracting in)。したがって一方で競争入札は入札プロセスを強調するものであり、他方で外部委託は当該契約が競争入札かどうかに基づくかどうかに関係なく、購入者と提供者の間の契約を強調するものである。このことは、このふたつの準市場に関係するコンセプトの主な相違点である。

外部委託は公的な事務局〔部課〕から、公共サービスを外部化するためのひとつの形態である。本稿では外部化 (*externalisation*) が巧みな措置として定義されるものであり、これによって地方の公共的義務が地方自治体から、民間ないし是非営利団体あるいは他の公的当局に下請けされるであろう。別の方法での外部化について述べれば、下請け (*outsourcing*) ということになる (Sparke 1994 参照)。

営利化 (*commercialisation*) は、準市場におけるプロセスとして定義されるものである。その準市場は、異なるプレーヤーにとって競争を高め、当該市場へのアクセスを開放する目的のために、選択された地方の公共部門の商品・サービスのために創設されたものである (Brown, Ryan & Parker 2000, 2007.)。営利化はまた、市場テストおよび他のビジネス・スタイルの市場テクニックの適用と同様に、政府サービスの提供に際して保証人および他の形態によるビジネス・パートナーの包摂

図 1 準市場の関係する中心的な用語



を含むために、より広範な意味を与えられているであろう。

民営化は営利化や準市場とは異なる。なぜならば民営化が民間部門の投資家に対して、航空会社・鉄道会社などの政府所有の資産ないしは企業の売却に関することであるからである（Shirley 1999, 115.）。民営化は用語法の明瞭さの名にかけて、準市場および関係する現象から区別されなければならない。なぜならば民営化は公共領域の外で活動を行うために、公共サービス提供の再組織化の連続形態のなかにある、ある意味で極端なものであるからである。

### 準市場革命

NPM 指向型改革の波紋の実践的な帰結は、地方自治体が授権者および福祉サービスの購入者となりつつあることである。実践的にいえば準市場の背後にある重要な社会的イノベーションは、サービスの購入者と提供者の間を分離することである。地方の評議会およびその他の公的団体は購入者であり、地方の公共サービスは様々の半独立・独立の公共・民間の諸機関ないしは会社によって提供されることになる。

準市場は「準」であり、単純に、この市場は伝統的な市場とは異なっている。準市場においては様々なサービス提供者が存在しており、それには民間会社や公的会社・公的な事務局〔部課〕そして第3セクター団体が含まれる。準市場は計画化された市場であり、そこでは営利的・財政的な取引が、政治・行政のプロセス上で計画化と構想化が進められる。あらゆるサービス提供者は必ずしも、自らの利益を極大化するつもりではない。その理由是非営利組織もまた、準市場での競争に参加す

るかもしれないからである (Le Grand & Bartlett 1994, 2-10; Bailey 1993, 148.) 準市場はまた、自由ないしは伝統的な市場と比べてより一層しっかりと規制・統制がなされている。現代の福祉およびコミュニティのサービス産業への適用としての準市場化は、サービスの営利化そして質の向上プロセスの導入・「お金に見合う価値」プログラムのような戦略の執行を含み、そして営利・非営利の提供者が地方当局とのパートナーシップを構築するためのエントリーを含むものである (Spall & Zetlin 2004, 284.)

地方の公共サービスの準市場は、地方の公共サービスの競争を組織するために2つの基本的な方法から成っている。第一に、様々なサービス提供者がサービス契約に対して競争入札に付託するように、地方自治体によって招き入れられることである。この種の活動は準市場の基本的部分を構築するであろうし、地方の公共部門によって必要とされるサービス供給において競争を刺激するであろう。民間部門による地方の公共サービスの提供が奨励されつつある一方で、民間企業はいかなる組織内部の提供者や民営化されたユニットないしは非営利の団体と比較して、お金に見合うより良き価値を提供することができる<sup>1)</sup>と説明しなければならない。もしも組織内部の提供者が競争のなかでサービス契約を勝ち取るならば、その結果は内部下請となる。その他のケースではその結果は、外部委託となる (Bailey 2002, 150.)

第2に、サービス提供者はパウチャーを持っている個々の購入者の愛顧を求めて競争することができることである。パウチャーは新たな手段であり、これが競争力を地方自治体から直接に市民に移動させるであろう。パウチャーは最近のトレンドを支持するものであり、準市場システム内での機能的な分権化を通じた、個々の地方の市民と民間市場の双方の権力を増大させるために代替案を探求している。パウチャーは代理人によって提供される利益のようなサービス・商品ないしはその他の保持者によって買い戻されうる、本人によって発行される手段である。地方の公共サービス・パウチャーは、こうして生産および支払いの個人別化された選択を伴った、公に指示された消費といふことができる (Valkama & Bailey 2001, 54.)

地方の公共サービスに関する準市場の出現は、公的当局が営利的公共サービスの新たなグッド・ガバナンス・モードを発展させる際の、自分たちとしての機会だけではなく、責任を生み出しつつある。なぜならばすべての準市場の活動が地方の納税者によって一義的に財政支出されていることから、サービス提供者は世間の厳しいコントロールの下でも活動をおこなわなければならないからである。

### 競争入札

NPM の考え方の採用によって、「魯を漕ぐよりも舵を取る」やり方で授權型政府の発展が促進されてきており、授權者および購入者としての地方自治体の役割が展開してきているのである。こうした発展（展開）にはサービス生産の詳細な点で混乱を来たさないようにすることで、諸政府に戦略的な政策作成により多くの注目を払うことができるようにする意図が込められている。競争入札と外部委託は、購入者と提供者の分割に関する実践的な適用事例である。実際にそれらは、より良い質やコストに見合った効果性・公的支出における節約を促進することに貢献することができる。

購入者と提供者の分割および競争入札改革は、公共ガバナンスのあらゆるレベルにおいて先進国では共通のものとなっている。このような改革は自由市場のメカニズムよりも、むしろ強制された市場メカニズムの導入を典型的に追求するものである（Valkama & Bailey 2001, 55.）。

## 4. パス・サービスに関する理論的展望

商品に関する経済理論に従えば、公共サービスの提供に関するオリジナルな考え方は公共財を提供することによって、分割できない集合的ニーズの必要性を充足させることである。公共財はこの意味において、ある政体に属するあらゆるメンバーがある商品の購入に代金を支払うかどうかに関わりなく、利益を得る全ての商品とサービスのことである。基本的のみであればあらゆる市民はそうした公的商品から利益を獲得しており、一般的にみれば公共部門こそがそうした商品提供の組織化に責任を有しているのである。福祉社会の発展により公的当局、とりわけ地方のそれによるサービスの種類の範囲は、新しい分野に拡大していった。しかしながらそうした福祉サービスのほとんどは、言葉の厳密な意味では公共財にはあたらない。むしろこの福祉サービスの拡大は有料の商品、換言すれば市民がいくらかの料金を支払う必要のある公共サービスの増大へと導くものだった（Bailey 1995, 27-31.）。

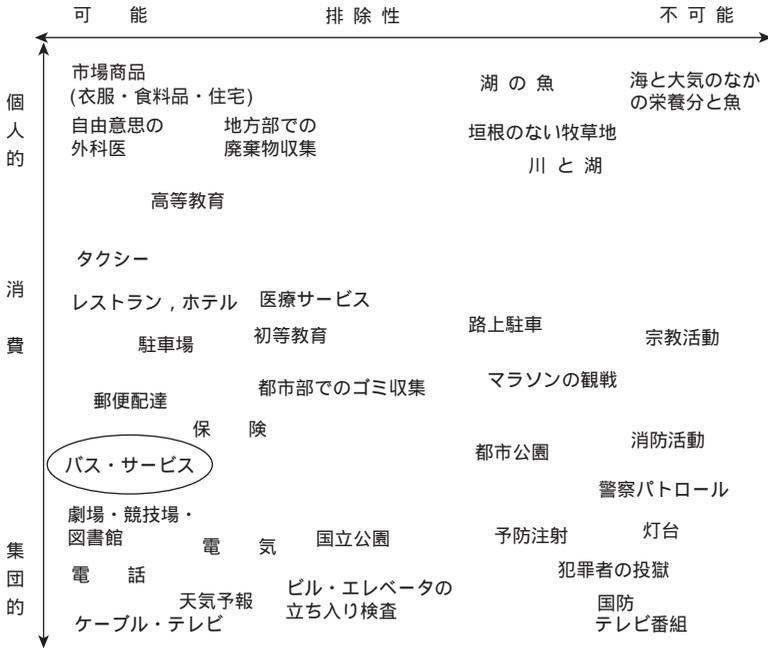
商品理論の観点からみればパス・サービスは「集合財」として分類されえないものである。パス・サービスは集団的な消費としてのその特性からすると、集合財の最低限度の規準を充たすであろう。しかし他方でパス・サービスはほとんどのケースにおいて、個々人の排除が可能となる種類のサービスである。技術的にいえばサービスに対してお金を支払わない顧客は誰であっても、そのサービスの消費から排除されるものである。このことはそうしたサービスが、無料で市民に提供され

図2 商品理論

		排除性	
		可 能	不 可 能
消 費	個人消費	私 的 財	共通のリソース
	集団消費	有 料 財	集 合 財

出所：Savas 1987, 38-41. 参考

図3 商品理論におけるバス・サービス

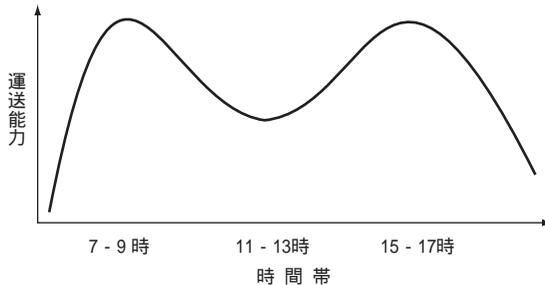


出所：Savas 1987, 38-41.

るといふケースであってさえも当てはまるものである<sup>1)</sup>。

こうして理論的にいえばバス・サービスは、有料サービスである。なぜならばこのサービスの消費は集合的であり、サービスに対してお金を支払わない人はその利用から排除されるだろうからである。その他の同類のサービスでは観劇・水道そし

図4 昼間におけるバス・サービスのニーズ



て図書館サービスがある。そうしたサービスの一義的な受益者は、消費者本人である。しかし現代の西欧民主主義においてはそうしたサービスの提供は、民間部門ないしは市場のみに任せられてはいない。公共部門は普通、公共サービスが公共財であろうがなかろうが、公共サービスの提供をいくつかのやり方で規制を行っている。

ここでは重要な意味がある商品のもうひとつの特性は、「メリット財 (merit goods)」である。メリット財とは個々の消費者の選好に関わらず、社会的理由にとって重要であると考えられる財の種類である。したがってメリット財の消費は消費者本人だけでなく、当該コミュニティ・社会の全体にとって利益をもたらすものである。このことは経済学において、肯定的な外部性と呼ばれている。その理由は公共部門の諸組織が有料の財を提供したり、当該の市場を規制したりすることに関係しているからである。バス・サービスにおいては私たちはそれらをメリット財とみてかまわないと考える。その理由はすべての歩行者がバス・サービスのより一層の広範な利用から利益を得ていることや、バス・サービスが渋滞問題を減少させ、持続可能な発展に貢献していることがあるからである。バス・サービスにおける経済的効率性を追求することは普通、バス運転手の労働時間の最適化に行き着くものである。勤労者のニーズは2つの頂点がある。最初のそれは朝であり、人々が勤労や学校あるいはその他の行先に向かう時間であり、もうひとつのそれは夕方であり、人々が帰宅する時間である（図4参照）。外部調達は次の状態に容易に行き着くことになる。それは購入者がその日のうちで、様々な路線において必要となる運送能力を注意深く考慮することになり、過剰な運送能力の購入を拒む。したがってサービス提供者は労働力利用の最適化にチャレンジするであろう。このことはとりわけ労働組合からの圧力と労働市場の諸規制から、容易な仕事ではない。

社会的意思決定メカニズムの観点から当該バス・サービスにアプローチするひと

図5 退出・告発の選択を使ったバス・サービスと可能性

		弱い	告発の可能性	強い
難 し い  可 退 出 性 の  易 し い	地方部におけるヘルスケアと学校	<ul style="list-style-type: none"> <li>●高い圏域的バリアーおよび地方の独占体が退出の活用を制約する。</li> <li>●法律的情報的バリアーが告発の利用を制限する。</li> </ul>		公的なエネルギー利用と水利土木 <ul style="list-style-type: none"> <li>●自然独占体が退出の活用を制約する。</li> <li>●サービスの差異化の可能性の弱さが告発力を増大させる。</li> </ul>
	都市部の学校と公営住宅	<ul style="list-style-type: none"> <li>●代替サービスの地方での提供が退出の可能性を増大させる。</li> <li>●差異化されたサービスおよび高度な社会経済的なバリアーは告発の活用を制約する。</li> </ul>		都市部での公共バス <ul style="list-style-type: none"> <li>●規模の経済の欠如がいくつかの会社に機会を与え、これが退出の可能を増大させる。</li> <li>●未分化のサービスと低い社会経済的なバリアーが告発の利用を可能にする。</li> </ul>

出所：Bailey 1999, 52.

つの方法は、退出と告発に関するハーシュマン（1970）の理論である。退出はもしもサービスの質が消費者の期待に沿っていない場合には、サービスないしはサービス提供者を変更する消費者側のチャンスの意味する。告発は人々がレファレンダムやその他の制度的調整のような、ある正統的な意思決定メカニズムを通じて自らの意見を述べることによって、集団的な意思決定に影響を与える人々の側のチャンスの意味する。私たちは〔この考え方を〕バス・サービスに適用して、次のような種類の枠組を得ている（図5参照）。

バス・サービスは私たちが退出と告発の選択を容易に利用できる商品である。当該サービスは大部分が規模の経済を欠いたものであり、特に都市コミュニティにおいてサービス提供におけるプリューラリズムに普通に行き着く。また〔サービスの〕差異を生み出すチャンスは、かなり制約されている。さらにバス・サービスは重要な情報の非対称性によっては特徴づけられてはいない。消費者はサービスに満足しないのであれば、サービス提供者を変更する良いチャンスを原則として有している。このことに関するひとつの重要な制約には、次の事実がある。それはある日のある時刻のいくつかの路線では一社しかサービスを提供しておらず、公共交通に関する代替モードを欠いているということである。このことは利用者が公共交通を利用したいとしても、利用者にはほとんどいかなる選択肢も残されていないことを意味する。

サービス供給サイドにおける退出の選択を安易に利用することに関するルールについての重要な例外は、たとえサービス提供者を変更するチャンスが時々あっても、バス・サービスの購入者としての公的当局は退出したいと思っても、調達法のような

な諸規制による制約があることから、退出の選択を使うことはできないことがある。このことが意味することはたとえ市の自治体がバス・サービスを外部に下請したとしても、退出の選択を活用するサービス利用者のチャンスを必ずしも向上させるわけではない。意味ある方法で退出を活用できる唯一の関係者は購入者としての市の自治体であり、様々なバス・サービス提供者の入札を評価する際に、考慮の必要のあるファクターとしてサービスの質を後半の段階で斟酌することができるからである。

## 5. NPM 型改革とバス・サービスに関する先行研究

民間部門のアクターの役割拡大による公共サービス提供の再編に関する議論は、当初はとりわけて民営化を中心に動いて来ている。しかし当該のトレンドは、ほとんど極端な形態での再編の方に向かっていようにはみえなくて、その形態が NPM ドクトリン、とりわけて準市場化として指摘できるものである。また公共部門の改革者のもつインスピレーションの目新しい拠り所としての準市場化は、数多くの様々な下位のトレンドを有する、行政科学と政策研究において新たなトレンドを惹き起させるものである。例としては、様々な産業の規制撤廃（Kahn 2004 and Stanton, Cummings, Molesworth and Sewell 2001 参照）や、強制競争入札政策の採用（Choi 1999 and Gómez-Lobo & Szymanski 2001 参照）、郵便事業や港湾のような自然独占体の営利化（Lucio, Noon & Jenkins 1997 and Toime 1997 参照）がある。

公共サービスの準市場に関する研究に関して言えば、研究者は競争入札と外部委託を通じた地方の公的支出の節約にとりわけて関心をもってきている（Hilke 1992, Bryntse 1992, Kähkönen 2001 and Milne & Wright 2004 参照）。直接的な経済利益ないしは競争入札の経費節約に関する、いくつかの国際的な研究の成果は、表 2 において示している。それらのほとんどの結果によれば競争入札は、短期間のうちに少なくとも公的支出の面での一般的な節約を生み出してきている。

ここでの私たちの強調はバス・サービスについてである。多くの欧州連合加盟国は1990年代に、圏域と地方のバス・サービス提供について競争入札を導入した。そうした改革の中心的な目的は、ずっと当該産業の効率性の増大にあった。バス・サービスの外部委託によって得た経費削減に関する先行研究の成果は、表 3 に集約されている。

すべてにおいて先行研究の観察結果は、バス・サービスの外部調達ないしは外部委託の著しい経費節約を示している。Cambini and Filippini (2003, 178) は、イタリ

表2 競争入札の直接的な経済効果に関する国際的研究成果のサマリー

国名	活動	報告された節約
オーストラリア	水道事業	15%の潜在的な見積もり費用の削減
カナダ	ゴミ収集	公的収集が50%までであれば、より一層の出費増
デンマーク	消防活動	公的提供では、民間請負業者よりもほとんど3倍も高価
ドイツ(西部)	庁舎清掃	公共部門の提供では42-66%も高額となること
日本	ゴミ収集	自治体による収集作業では124%も割高となること
スウェーデン	道路・公園の維持・上下水道	いくつかの自治体では10-19%の費用削減
	廃棄物収集	25%の平均的な費用削減
	レジャー活動	13-15%の費用削減
	チャイルド・ケア	託児所における9-15%の経費削減
スイス	ゴミ収集	20%割安になった民間請負業者の経費
英国	地方自治体・NHSの家庭サービス	20-26%の節約、いくつかの分野では3分の1以上にまで削減された経費
	ゴミ収集	約20%の経費削減
	中央政府(例, IT・印刷)	25%の平均的な節約
米国	ゴミ収集	29-37%の節約
	街頭清掃	43%までの節約
	庁舎清掃	73%までの節約
	連邦政府	約20%の平均的な節約および35%までの経費削減
	大量輸送	20-50%の潜在的な節約

出所: Bailey 1995, 370, OECD 1993 and Parker 1990 も参照

NPM 型公共セクター改革の分析（堀）

表 3 バス・サービスの研究結果

出 所	比較対照	結 果
Morlok & Moseley (1986)	自治体の内部機関 vs 競争的契約	契約獲得者は28%割安でサービスを提供した。
Morlok & Viton (1985)	自治体の内部機関 vs 競争入札で勝ち抜いた契約 vs 非競争的契約	競争入札による提供者は50%から60%も、それを以前行っていた内部機関よりも割安の経費であった。非競争的契約は、自治体の機関の経費と同様であった。
Oelert (1976)	西ドイツにおける自治体の内部 vs 民間のバス・サービス	公共バス・サービスは民間のそれよりもキロ当たり160%割高の経費がかかっている。
Walters (1987)	さまざまな市における自治体の内部 vs 民間バス・サービス	民間バス・サービスは典型的には類似の料金を徴収しているが、50%から65%まで割安である。
Perry & Babitsky (1986)	民間 vs 経費加算型契約者 vs 自治体内部 vs 圏域当局内部のバス運行者	民間運行者は著しくより効率的である。経費加算型契約者と自治体のバス路線は効率性に欠ける。不効率な民間運行者は自治体に売却される。
Pommerehne & Schneider (1985)	西ドイツにおける自治体内部 vs 民間企業	民間の経費は営利型バス運行者に対する公的経費で見ると、60%割安であった。
Talley ja Anderson (1986)	自治体内部のバス vs 契約型の電話呼び出し式乗車サービス	時刻表どおりのサービスを、電話呼び出し式乗車で代替することは、時間超過と時間の空費の削減および低コストでの車両の活用になり、経費削減につながった。このことはまた、組織内部の伝統的なサービスとの競争を奨励することで間接的に経費削減につながった。
Teal, Guiliano & Morlok (1986)	自治体内部 vs 競争契約型運行者	競争契約型運行者は、(大型車両で) 10%から50%の経費節約を達成した。
Rice Center (1985)	自治体内部 vs 契約型高速通勤サービス	契約型運行者は30%から60%までの低コストである。

出所：Hilke 1992, 71-72.

アにおける圏域バス・サービスの競争入札と最適規模のケース研究を刊行している。彼らの研究によれば競争入札の主要な効果は、地方自治体によってバス会社に支払われている補助金の削減である。私たちはヘルシンキ都市圏におけるバス・サービスの外部委託の結果を議論することで、この課題に光を当ててであろう。

## 6. ヘルシンキ都市圏におけるバス・サービスの競争入札の事例

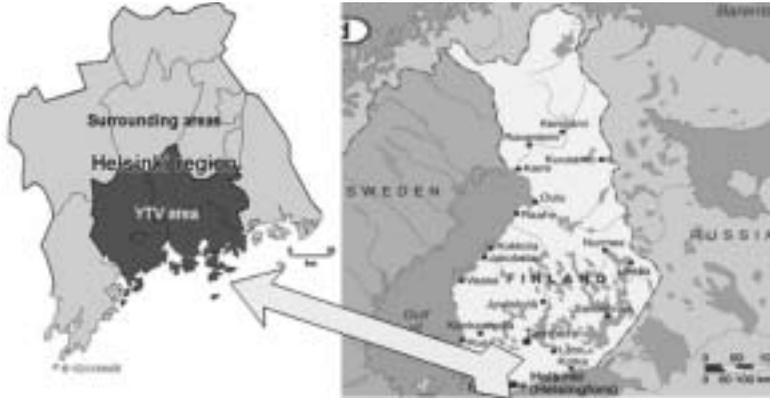
### ヘルシンキ都市圏

ヘルシンキ都市圏（ヘルシンキ首都圏）は、フィンランドにおいて最高度に集中した住居と職場となっている。そうはいつてもそれは百万人の居住者とほぼ60万人の職場であって、欧州にあつては比較的小規模な首都圏である。ヘルシンキ都市圏は、ヘルシンキそしてエスポ（Espoo）、バンタ（Vantaa）、コウニアイネン（Kauniainen）の各都市を含んでいる。

ヘルシンキ都市圏の諸都市は特別法の定めにより、ヘルシンキ都市圏評議会〔YTV、前述〕という特別圏編成の構成員となっている。YTVは特別圏編成であり、ヘルシンキ首都圏に特別に作られているものである。YTVは強制的な共同自治当局となっており、それ自体の評議会や圏域議会・職員を有している。圏域議会によって開催される会合に、ヘルシンキは代表として11名を、以下同様にエスポとバンタは各5名を、コウニアイネンは1名を選出している。この圏域議会の政治的構成は、最近に行われた自治体選挙の結果と一致している。YTVの主な役割は、廃棄物管理や圏域・環境サービス・公共交通である。このエリアは総人口の約5分の1を占め、国内総生産（GDP）のおよそ3分の1を生み出している。YTVは同エリア内での自治体の行政区域を越える、公共交通サービスの調整と財政支援に責任を負っている。実際のコミュニティ・エリアはそれよりもずっと広くて、その中心部から半径200キロメートルにまで達する大きさがある。ヘルシンキ都市圏においては公共バス路線も存在しており、その路線は個々の自治体の管轄区のなかで運行されている。そうしたバス・サービスの責任は、自治体に帰属している。

ヘルシンキ都市圏評議会〔YTV〕に関する法律は、同評議会に授權する考え方に基礎づけられている。同法はYTVに、バスの購入やバス・サービスの運営を直接にもあるいは明確にも禁じてはいない。また「サービスの計画を行うこと」や「契約（事業）者の活用を行うこと」に関する明示的な議論が含まれている。フィンランド自治体法の主要原則によれば地方自治体は、組織内部のサービス生産に依拠することもできるし、代替的なサービス提供システムを適切かつ自由に利用

図6 ヘルシンキ都市圏とフィンランド



出所：[http://www.ytv.fi/eng/facts/regional\\_information/frontpage.htm](http://www.ytv.fi/eng/facts/regional_information/frontpage.htm) and  
[http://us.il.yimg.com/us.yimg.com/i/travel/dg/maps/55/750x750\\_finland\\_m.gif](http://us.il.yimg.com/us.yimg.com/i/travel/dg/maps/55/750x750_finland_m.gif)

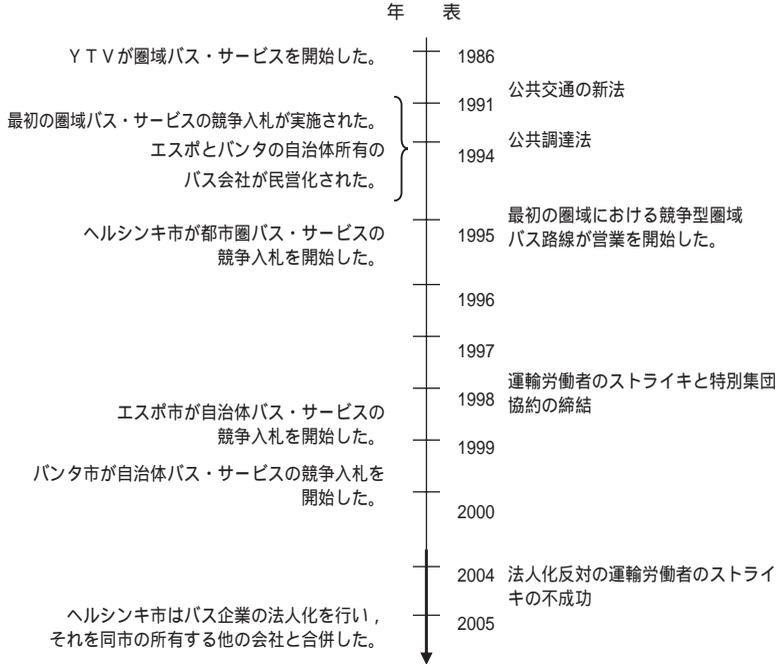
することもできる。同法はその意味で、強制的競争入札の明示的な考え方を含んだ例外的なものである。

#### ヘルシンキ都市圏評議会 (YTV) におけるバス・サービスの競争入札の発展

YTV は1986年に圏域バス・サービスの責任を有することになった。その当時において、YTV が首都圏のバス・サービスの組織者として新たな役割を始めたときに、バス交通事業はフィンランドにおいて相対的により厳しい規制対象産業であった。バス会社は国の圏域当局から与えられた、限定された区域と路線での特別な運行許可を有していた。また顧客に対するほとんどの料金は規制が行われていた。YTV にとってそもそも当初から、既存のバス会社に交代させることはまったく実践的な解決策であった。このバス会社は当該市場において長く営業を行っており、このエリアを熟知しており、そして運行に十分な車両と経験者を有していた。したがって YTV は長期間に亘って事業に携わってきた、バス会社との契約ベースの提携を開始した。YTV はバス路線を決定したあと、バス・サービスを公共と民間のバス運業者に発注した。当該バス会社への代償は、事業者と YTV との間の相互交渉で決定された。

公共交通に関する新法は1990年代初頭に発効した。同法は以前のものよりも自由なものであり、バス・サービスの競争的市場のための法的要件を創設した。また1990年代初頭にはフィンランドは、欧州経済圏 (European Economic Area) の協

図7 ヘルシンキ都市圏における圏域・地方のバス・サービスの競争入札の主な発達段階

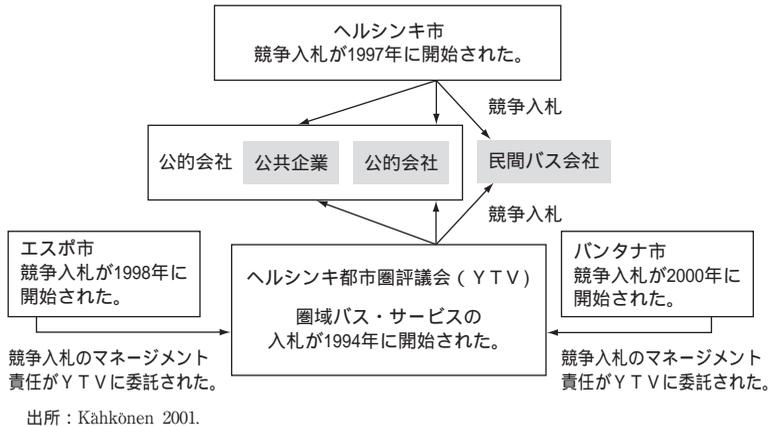


定に調印した。フィンランドは同協定により、EEC の単一市場に参加することになった。このことがまた、新たな公共調達法の必要性が生まれる基本的な理由となった。そうした法の目的は単一市場内で活動する企業に対して公共調達市場を開放することと、以前よりも増して透明性が確保された公共調達を実現することで腐敗の可能性を防止することであった。同法はまた、当該事例における強制競争入札の考え方のようなものを導入した。そのためにサービスないし商品は、公的当局の団体以外で提供されることになった。

YTV はこうしたサービス提供に関する法的枠組の変更後に、競争入札の開始を迫られた。圏域バス・サービスの最初の競争入札は1994年に実施された。そしてその後最初に市場テストを踏まえた自治体間バス路線が、1995年に開業した。数年後も経たずに首都圏の全バス路線は、競争入札手続きの適用が実行に移された。

この新たな取組はヘルシンキ都市圏における公共交通にとって、根本的な変更となった。YTV が競争政策を採用した後に、ヘルシンキ市は同市の管轄区内にある

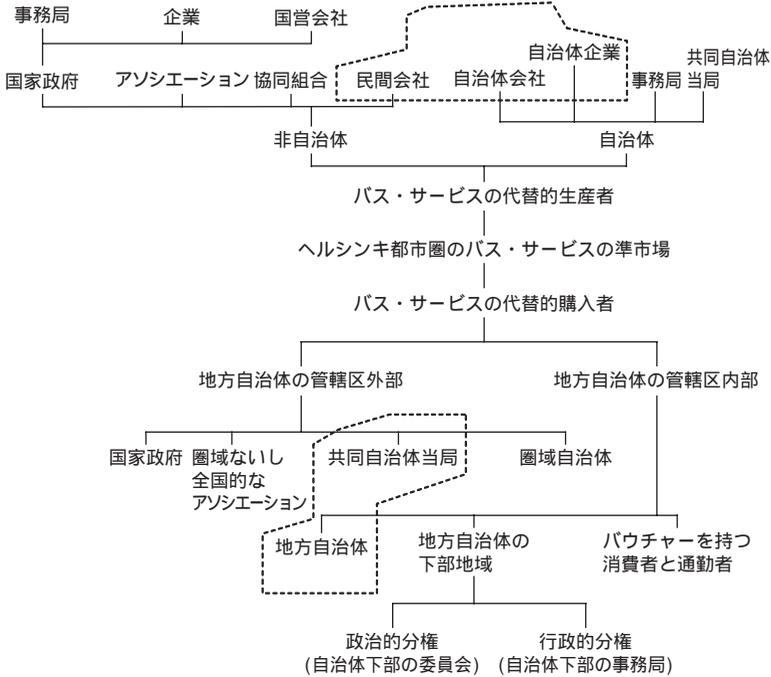
図8 圏域・自治体のバス・サービスの競争入札



旧式の独占的なバス・サービス提供システムを維持管理することが困難に成り始めた。同市は2つのバス会社を所有していた。ひとつは有限責任会社、もうひとつは自治体経営企業であった。両会社とも圏域レベルでは民間会社との競争を行っていたけれども、両社にヘルシンキのサービス市場は独占されていた。結局のところヘルシンキ市は従来の政策を放棄し、YTVが3年前から実施していた競争入札を1997年から導入せざるを得なくなった。この新政策に対するいかなる法的義務もヘルシンキ市には無かったけれども、いくつかの主要な利害関係者からの圧力が抗し難いほど強力なものとなった。競争的環境の下では自治体レベルでの従来からの独占的システムの維持も、圏域レベルでの新たな市場開放の機会の利己的な利用も同時に困難なものとなった。その後にはエスポとバンタの両市は自らの管轄区内で、地方のバス・サービスの競争入札を開始した。ヘルシンキ市は競争入札を行う自らの組織を保有している。それに対してエスポとバンタはYTVにマネージメント責任を外部委託している。

ヘルシンキ都市圏におけるバス・サービスの市場は、準市場としてみなされるものである。地方自治体とYTVという共同自治体当局は、地方の市民に代わってサービスの購入と財政支援を行う。公共と民間のサービス生産者は、入札で互いに競争する。そして中央政府は市場の行動を規制する（Kähkönen 2002, 286; Ellwood 1996, 26; Le Grand & Bartlett 1994, 3. 参照）。潜在的に言えば数多くの代替案が、当該準市場における現行の配置に対して存在している。たとえば国家は地方のアク

図9 理論と実践の上での地方のバス・サービスについての代替的な購入者と生産者



注：破線で囲まれているものが、1994-2004年における実際の事業者とサービス購入者である。  
 出所：Bailey 1999, 70 and Valkama & Flinkkilä 2003, 48 参照

ターを交代させることが可能であるし、自治体事務局〔部課〕は会社と企業体の代用となることも可能である。分権・圏域型構造や公共団体間での分業そして地方自治体システムの働きは、公共・民間アクターの果たしている役割、すなわち現行準市場でこれらのアクターがいかなる配置状態に置かれているのかの理由を大部分説明している。また覚えておいていいことは、バス・サービスがとりわけ知識集約型サービスとしては一般的にはみなされるものではなくて、公務員と公的な事務局〔部課〕が当該サービスの提供にとって現実味のある代替とはなりえないという理由があることである。購入者と提供者の両サイドについては数多くのアクターが存在しており、このことが諸マーケットをより一層バランスのとれたものにしていく、いずれにせよ諸自治体と YTV という購入者の諸活動をひとつにまとめるという、新しい提案が2004年に公表された。この新しい提案の実施後には、たったひとつの

購入者だけがそこには残ることになるだろうし、それによって準市場構造が一方の側だけに変わってしまうだろう。

1994年に競争入札が始まった時に4大バス会社は、バス・サービスの圏域市場のうち83%の市場占有率を有していた。小規模のバス会社は全体で17%の市場占有率だった。10年後の2003年には小規模のバス会社は、もはや9%の市場占有率しかなかった。競争入札による短期間のインパクトは、4大事業者への市場の集中化である。ほとんど私的所有の小規模バス会社にとって、大手の会社を相手に生き残ることは大変に困難なことである。また同時に小都市や農村エリアで事業を行っている会社がヘルシンキ都市圏の市場に新規参入することは、不可能なこととなっている。決定的な資産となる適切な車庫の総量は、都市部において小規模会社にとって制約がある。

1994年に自治体の行うバス事業は、ヘルシンキ都市圏の市場占有率が37%であった。市場開放によって同事業は、その効率性と潜在能力を示すまたとない機会が訪れた。2003年には同事業の市場占有率は49%にまで上昇した。ふたつの自治体の行うバス事業は、10年前よりも2003年の市場占有率を大きくしたのであった<sup>2)</sup>。

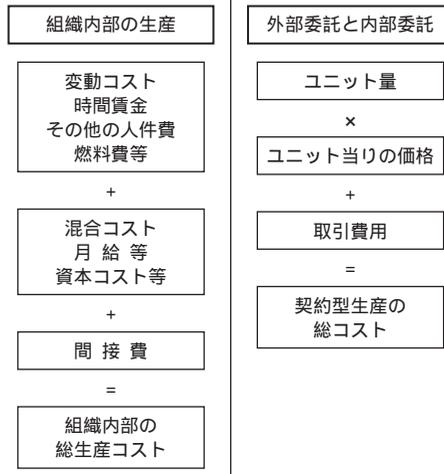
ヘルシンキ都市圏の4大バス会社の内訳は、自治体の2つと民間の2つのバス会社である。1994年以前にはこれらの民間バス会社は、自治体によって所有されていた。競争入札が最初に導入された時に、エスポとパンタの両市は自分たちのバス会社を多国籍の民間会社に売却した。こうした政策は根本的な民営化の措置だったのであり、今では相当に稀なものとなってきている。1990年代初頭の数年前に遡らない時に、フィンランドの会社が発行する株式の外国所有が、フィンランド会社法の改正で自由化された。以前に自治体が所有するバス会社を取得した新しい所有者は外国の会社であり、これが他の多くの欧州諸国と同様にバス・サービスを行っている。

#### 競争入札の経済的効果

普通、地方公共サービスの外部調達や委託・競争入札の主要な目的は、地方自治体の即時の予算節約である。本稿の主な関心は YTV にとっての競争入札の経済的結果とは、何なのかを議論することである。第二の目的は生産者すなわち当該バス会社側の、競争入札の経済的結果に関する分析を提供することである。

理論的には外部調達は、出来高ないしは〔依頼者側の〕購入決定に基礎づけられているけれども、ヘルシンキ都市圏評議会における組織内部のサービス生産は〔民間会社の生産の選択と同等の〕本當の選択とはならないで現在まで至っている。な

図 10 組織内部と委託のサービス生産に関する  
単位あたりの費用計算モデル



出所：Valtiovarainministeriö 1988, 12-18 参照

ぜならばそうした組織内部の生産が法律で却下されているからである。競争入札の実施後にサービス購入者はサービス生産者が、サービスについて多額の請求をするだろうかをよく知っている。加えて購入者は、取引費用を同様にカバーしなければならないのである。取引費用理論によれば、そこには取引に関する3つの重要な次元が存在する。資産の限定性と不確実性/複合性そして頻度である (Douma & Schreuder 2002, 145 and 150.)

外部調達や外部委託・競争入札はまた、数多くの間接的で暗示的な経済効果ないしはインパクトを有しているであろう。結局のところ、いくつかの会社は倒産に直面する可能性が存在し、いくらかの人々は仕事を失うことになるかもしれないし、地方自治体は税収がより低くなるかもしれない。しかし他方では新しい会社が当該市場に参入する可能性が生まれ、新たなサービス革新が誕生するかもしれないし、サービスの質がより良いものとなるかもしれない等々がある。ひとつの根本的な方法論上の問題は、そのような諸結果を明確化したり、測定・計算したりすることが困難であることである。当研究は主に、図10で示された計算枠組に基づいて直接的な経済結果についてのみにその焦点が向けられる。

競争入札の導入は、市場占有率についての厳しいバトルを引き起こした。競争入札の第一ラウンドにおいて価格のレベルは、ほとんど40%まで下落した。これは価

NPM 型公共セクター改革の分析（堀）

図 11 YTV によって計算された1995-2000年における都市圏バス・サービスの公共支出の累積的な節約額  
(単位：100万ユーロ)

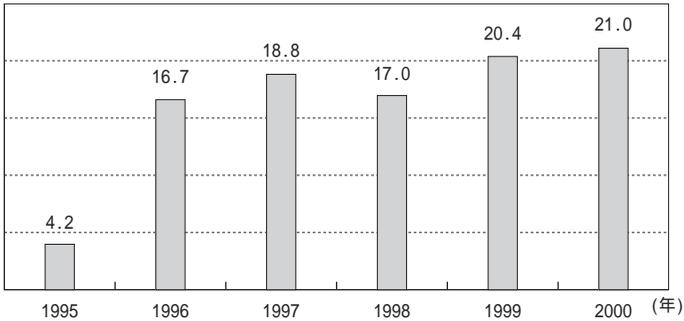
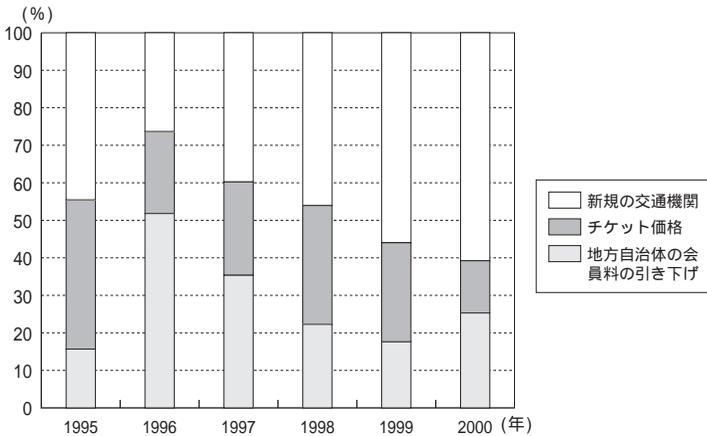


表 12 圏域バス・サービスの競争から生まれる節約の分配



格のともつもなく大きな変化であった。しかしその後は、価格のレベルが徐々に上昇してきている。とにかく競争入札の実施は、YTV の公的支出の大きな節約をもたらしてきている。1995年から2000年までの公的支出の累積総額は、おおよそ2100万ユーロにもなった。そうした節約は YTV によって計算されてきている。

YTV によれば競争入札の取引費用は、バス・サービスの準市場においては大きな役割を演じてはいない。YTV は初期において、競争入札のプロセスや入札の比較を研究・発展しなければならなかった。しかし取引の高頻度のおかげで、YTV が契約要件に基づく新たな行政モードを学習したり、競争入札マネージメントの

図13 1998年から2001年の4大バス会社の平均の粗利益

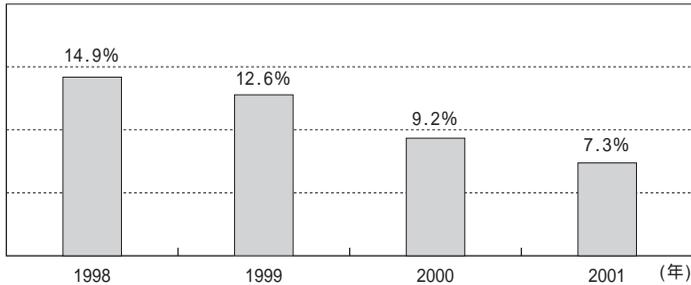
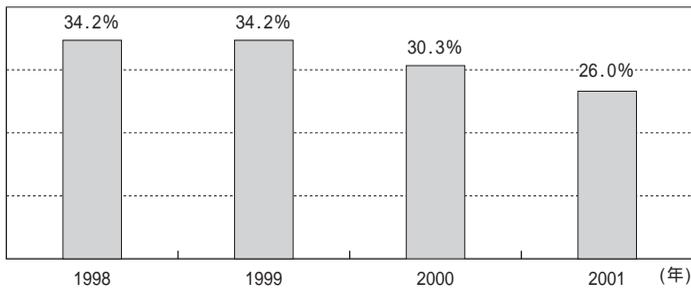


図14 1998年から2001年の4大バス会社の自己資本比率



ルーティン的な手続きを発展させたりすることは大変容易なものとなってきている。資産の限定性は車庫を除けば、バス・サービスの場合には低位である。取引は大変複雑でも不確実でもない。

YTV は公的支出の節約〔で生まれた資金〕の活用方法についても同様に計算を行ってきている。そうした節約の最大の部分は、ヘルシンキ都市圏での新たな交通機関と新規バス路線の創設に使われてきている。いかなる場合でも新しい交通機関の拡張は、必要な措置である。なぜならば当該エリアの人口が、絶え間なく増大してきているからである。節約のいくらか分は、バス・チケット料金の安定化のために利用されてきている。YTV はそのメンバー自治体によって保持されている共同自治体当局であることから、税金徴収権を有していない。その代わりに YTV はメンバー自治体から会員料を徴収している。節約のいくらか分は、こうした会員料の安定化のために同様に使用されてきている。

バス運行事業は規制市場において、まったく妥当な収入源であった。交渉で決まる価格は、市場のテストを受けたものではまったくなかった。結局のところ同事業

はバス事業者に、効果が劣ってしまう機会を与えてしまっていた。それらの会社は自分たちのサービスに無理のない価格を求めることができたけれども、その理由は地方自治体が外の選択肢を持ち合わせていなかったからである。典型的にはバス事業者は競争以前に、30～40%の間の粗利益を得ていた。ヘルシンキ都市圏の市場開放は、ビジネス環境を著しく変化させてきている。粗利益は劇的に低下してきている。2000年と2001年において4大バス会社の平均の粗利益は10%以下となった。

バス会社は新たな競争的なビジネス環境により、財政困難に直面してきている。重要な数字である自己資本比率（equity ratio）は会社の財務構造のインディケータとして普通利用されている。4大バス会社の平均的な自己資本比率は競争のために弱体化してきており、2001年にはたった26%であった。

#### 利害関係者インタビューと職員サーベイの主な結果

大規模バス会社は市場を支配し始めてきている。その第一の理由は YTV の競争政策が事業の大規模化に賛意を示していることである。第二に購入者はバス会社からの品質保証書を必要とする。当該保証書は高価なものであり、大規模会社のみがそれを発行する余裕があるものである。これは大規模会社に、競争的強みを与えているものである（Valkama & Flinkkilä 2003, 112-115.）

競争入札のためにバス事業者の行政スタッフと車庫スタッフの数は、わずかばかり減少し続けている。代わりに競争入札はバス運転手の雇用に対して、目立たないが僅かばかりの積極的なインパクトを得てきている。不確実性の感情は当該サーベイによると、バス運転手の間で増加してきているし、運転手らは自分たちの仕事が競争入札の理由でより一層多忙で不確実なものとなってきていると感じている（Haatainen 2003, 180-183.）首都圏でのバス運転手の職業は、求職者の間では大きな魅力がない。スタッフの問題は当該インタビューによると、競争入札によってだけではなく、不自由な労働時間やバス運転手の高い離職そして新たな労働者の雇用の難しさによっても引き起こされている（Valkama & Flinkkilä 2003, 123.）

変動というものは準市場においては、バス運転手の労働市場の典型的な特徴となっている。ある時にはいくらかのバス事業者は人員整理を実施しなければならなかった。その後には他の事業者は時々、さらに新しい運転手を雇用しなければならぬ。数多くのバス運転手はまったく短期間に雇用者が変更されることになる。当初においては疑問が差し挟まれたこと、それは入札に勝ったバス事業者がそれに負けた会社から新たな従業員を雇用することが義務付けられていることと、ある種の労働者が元の雇用給付金を保持できることがあることからである。こうした種類の未

解決の問題は、首都圏でのバス運転手のストライキの原因となった。交通労働者労組は1990年末に成功裏に終わったストライキを組織した。この首都圏の運転手は、新たな特別の集団協約を獲得した。これは運転手側の勝利であった。その訳はこの新しい協約によって労働者は、バス事業者の変更があるほとんどの場合において、自分がしていた元の仕事を維持することができるからである (Haatainen 2003, 128-129.)

競争入札の開始段階では、当局が計画したようには大変上手にはいかなかった。ひとつの路線のみが YTV によって、最初に競争させられた。その他の全ての路線は規制の下にあった。バス事業者にとって規制されたバス路線から競争させられるそれへの、横断的な補助金を活用することは大変に容易なことであった (Valkama & Flinkkilä 2003, 139.) Cambini and Filippini (2003, 175 and 177) は自分たちの〔イタリアの事例〕研究のなかで、異なるバス路線の間での横断的な補助金がイタリア地方自治体の目的にさえなっているかもしれないことに疑問を抱いた。

インタビューした利害関係者の代表者は、ヘルシンキ市を批判した。その理由は同市が自分たちだけで、当該バス・サービスの品質管理を行っているからである。ヘルシンキ市は首都圏で大きな二重の役割を果たしている。つまり同市がバス会社を所有する一方で、首都のためにバス・サービスを購入しているのである (Valkama & Flinkkilä 2003, 125.)

2004年にヘルシンキ市は自らのバス会社の法人化を決定した。この法人化は公共部門の事業が行政から他に移し換えられ、そして独立した有限会社ないしは法人化された合資会社として会社組織になるという過程のことである。自治体の事業部門〔バス会社〕の労働者は新たなストライキを行って、この法人化に反対した。このストライキは成功しなかった。そして新しく自治体に所有された有限バス会社が、2005年に営業を始めた。

私たちがインタビューした人々は、ヘルシンキ都市圏でのバス・サービスの競争市場的システムについて、大いに確信を深めているようにみえるのであった。そのうちの誰もが、交渉によって決まる価格と競争の欠如をもつ以前のシステムがもう一度再び導入されうるとは信じていないのである (Valkama & Flinkkilä 2003, 131.)

## 7. 結 論

ヘルシンキ都市圏での事例は、フィンランドにおける NPM 型改革のある種の先駆となってきている。限られたエリアにおけるバス・サービスは、営利化にとって

比較的容易な目標となってきた。その理由は公共交通が言葉の厳密な意味で、公共財ではないからである。競争入札時代以前ではバス・サービスは、公私の事業・会社で生産されていた。この種の状況は競争的準市場の発展にとって、好都合の環境を提供するものであった。

ヘルシンキ都市圏のバス・サービスに関する準市場は、民営化や部外委託・部内委託そして合併のような数多くの基本的な変更を包摂するものとなっている。首都圏のバス・サービスの競争入札開始は、地方における十分に明確な政策形成の結果というものではなかったのである。一方で欧州単一市場と欧州連合においてフィンランドが会員となっていることであり、他方でヘルシンキ都市圏評議会の厳格な法律によって新しい政策である競争入札が採用されていることが、主要な理由として言及されるものである。

ヘルシンキ都市圏でのバス・サービスの準市場化は、地方の公的当局にとって経済的な利得を発生させ、かつ退出のための地方の公的選択肢を拡大するものである。この研究の諸結果が他の諸国で行われたサーベイ結果と比較されるならば、公的節約に関する主要な結果はかなり似たものとなる。少なくとも短期においてヘルシンキ都市圏評議会は、公共支出の明確な節約を達成してきている。他方で公的節約はバス会社にとって、厳しい経済問題を引き起こしてきている。この競争入札の歴史は今のところ比較的短いものであり、長期に亘っての経済的諸帰結がどのようなものになるのかを見通すことには困難が伴っている。存在する可能性としては市場占有率が一層高まり続けることと、その占有率が公的支出の更なる節約を容易に危うくしうることが上げられる。この集中化の進行を防ぐためにはバス・サービス購入者はより小規模の事業を提供したり車庫スペースを賃借することで、入札にとりわけ小規模のバス事業者を招き寄せるべきである。他の主要な困難性は、公共と民間のバス事業者間での公正な競争や横断的な補助金利用の可能性そしてバス・サービスの品質評価制度に関連するものである。当初においては事業移管の際のバス運転手の権利は集団的な労働協約によって保護されてはいなかったけれども、バス運転手のストライキ後に新しい労働協約が締結され、運転手に対してより良い保護を受けることになった。

バス会社の大部分の職員は、自分たちの職務に対して著しく満足しているわけではない。とにかく競争入札がバス運転手とその他のスタッフの労働条件を、どれだけ弱体化したのかを正確に指摘することは難しいものがある。仕事の満足感の改善が当該圏域のバス・サービス産業に対して長期に亘る挑戦を提起するだろうということは、見通すことが比較的容易である。

組織形態と所有構造は、競争入札時代に主要な変更が加えられてきている。ヘルシンキにおける自治体のバス事業の法人化以降にあった、組織形態上のさらなる大きな変更は、かなり予期せぬことである。有限会社はバス・サービスにおいて、まったく成功を収めた効果的な形態であることが分かってきている。一部の所有構造は民営化と国際化の変遷を経てきており、この種類の所有権の変更は同様に将来にも継続するものであろう。

- 1) 例として、スイスのバーゼル市において一夜を過ごすだけの旅行者でも、バスやトラムを無料で利用できる交通カードが配布される。( <http://switzerland.isyours.com/e/guide/basel/transport.html>, 2003年7月3日訪問)
- 2) 英国において1980年から1997年まで一定の地方の公共サービスにおいて強制競争入札の仕組みが存在していた。地方自治体は特定サービスの市場を開放して、外部と内部のサービス生産者が参加する入札を実施しなければならなかった。ほとんどの事例において公共サービス部署は大変に成功を収め、すべての競争のうち約62-68%の落札を勝ち取ったのである (Bailey 1995, 387, また Bryntse 1992 参照)。

#### 参考文献

- Bailey S. J. (1993) The Future of Local Government in Britain : From Government to Governance. In a book "Kunnallistaloudellinen tutkimus. Menneisyys, nykyisyys ja tulevaisuuden haasteet." Juhlakirja Pertti Ruuskalle 31. 12. 1992. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 1/1993. pp. 132-152. Tampere.
- Bailey S. J. (1995) Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice. Macmillan, Houndmills.
- Bailey S. J. (1999) Local Government Economics. Principles and Practice. Macmillan, Houndmills.
- Bailey S. J. (2002) Public Sector Economics. Theory, Policy and Practice. Second edition. Palgrave, Basingstoke.
- Brown K., Ryan N. & Parker R. (2000) New modes of service delivery in the public sector. Commercialising government services. The International Journal of Public Sector Management. Vol. 13 No. 3, pp. 206-221.
- Bryntse K. (1992) Erfarenheter av enterprenader och privatisering i engelska kommuner. Kefu. Arbetsrapportserie 1992 : 1. Lund.
- Burnes A. & Anastasiadis A. (2003) Outsourcing : a public-private sector comparison. Supply Chain Management : An International Journal. Volume 8, Number 4, pp. 355-366.
- Cambini C. & Filippini M. (2003) Competitive Tendering and Optimal Size in the Regional Bus Transportation Industry. An Example from Italy. Annals of Public and Cooperative Economics. 74 : 1, pp. 163-182.
- Choi Y-C. (1999) The Dynamics of Public Service Contracting. The British experience. The Policy Press, Bristol.
- Douma S. & Schreder H. (2002) Economics Approaches to Organizations. Third Edition.

- Prentice Hall, Harlow.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S. & Tinkler Jane* (2005) New Public Management is Dead— Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16 : 467-494.
- Ellwood S.* (1996) Full-cost pricing rules within the National Health Service internal market— accounting choices and the achievement of productive efficiency. *Management Accounting Research*. 1996/7, s. 25-51.
- Gómez-Lobo A. & Szymanski S.* (2001) A Law of Large Numbers: Bidding and Compulsory Competitive Tendering for Refuse Collection Contracts. *Review of Industrial Organization*. 18 : 1, 105-113.
- Greve C.* (2002) New Public Management. En kort oversigt over begrebets anvendelse og udvikling. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* 1/2002, 83. årgang, 74-90.
- Haatainen J.* (2003) Bussiliikenteen kilpailuttamisen henkilöstövaikutukset. Tutkimuskohteena pääkaupunkiseudun bussiliikenne. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Hallintotiede, Sarja A, Tutkimuksia 31. Tampere.
- Hilke J.* (1992) Competition in Government-Financed Services. Quorum Books, New York.
- Hirschman A. O.* (1970) Exit, Voice, and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Harvard University Press, Cambridge.
- Hood C.* (1991) A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, Vol. 69, Spring 1991, 3-19.
- Kahn A. E.* (2004) Lessons from Deregulation: Telecommunications and Airlines after the Crunch. AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington.
- Kähkönen L.* (2001) Kilpailuttamisen kustannusvaikutukset Helsingin kaupungin bussiliikenteessä, kotipalvelun ateriapalvelussa, katujen kunnossapidossa ja kouluksiivouksessa. Helsingin kaupungin tietokeskus, tutkimuksia 2001 : 5. Helsinki.
- Kähkönen L.* (2002) Näennäismarkkinoiden tehokkuus— teoria ja käytäntö. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*. 3/2002, s. 284-301.
- Le Grand J. & Bartlett W.* (1994) Introduction. *Quasi-Markets and Social Policy*. Edited by Julian Le Grand and Will Bartlett, s. 1-12. Macmillan Press, Basingstoke.
- Lucio M., Noon M. & Jenkins S.* (1997) Construction the market: Commercialization and privatization in The Royal Mail. *Public Administration*. Vol. 75 Summer 1997, pp. 267-282.
- Milne R. G. & Wright R. E.* (2004) Competition and Costs: Evidence from Competitive Tendering in the Scottish National Health Service. *Scottish Journal of Political Economy*. 51 (1), 1-23.
- OECD (1993) *Economic Outlook*, no. 54. December 1993.
- Parker D.* (1990) The 1988 Local Government Act and Compulsory Competitive Tendering. *Urban Studies*, Vol. 27, no. 5, pp. 653-68.
- Savas E. S.* (1987) Privatization. The Key to Better Government. Chatman House Publishers, Chatman.
- Savas E. S.* (2002) Competition and Choice in New York City Social Services. Public

- Administration Review. January/February 2002, Vol. 62, No. 1, pp. 82-91.
- Shirley M.* (1999) Bureaucrats in Business : The Roles of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform. World Development Vol. 27 No 1, pp. 115-136.
- Spall P. & Zetlin D.* (2004) Third Sector In Transition— A Question of Sustainibility for Community Service Organisations and the Sector ? Australian Journal of Social Issues v. 39 no. 3 Aug 2004 : 283-298.
- Sparke A.* (1994) A Practical Guide to Externalising Local Authority Services. Longman, Harlow.
- Stanton P. J, Cummings S, Molesworth J. & Sewell T.* (2001) Marketing strategies of Australian electricity distributors in an opening market. Journal of Business & Industrial Marketing. Vol. 16. NO. 2, pp. 81-93.
- Toime E.* (1997) New Zealand Post— Creating a Benchmark Organization. International Journal of Strategic Management. Long Range Planning. Vol. 30, No. 1, pp. 11-20.
- Walsh K.* (1995) Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management. Macmillan, Houndmills.
- Valkama P.* (1994) Tilaja-tuottaja – malli– mainostemppu utopiaan ? Suomen Kuntaliitto. Acta-sarja 42. Helsinki.
- Valkama P. & Bailey S. J.* (2001) Vouchers as an Alternative Public Service Funding System. Public Policy and Administration. Volume 16 No. 1 Spring 2001, s. 32-58.
- Valkama P. & Flinkkilä J.* (2003) Pääkaupunkiseudun bussiliikenteen kilpailuttamisen talousvaikutukset. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Hallintotiede. Sarja A. Tutkimuksia 32. Tampere.
- Valtiovarainministeriö* (1988) Ostettävien palvelujen ja oman toiminnan edullisuuden vertailu. Helsinki.

#### 付記

本稿は2006年7月の世界政治学会・福岡大会に提出されたものであり、著者の許可の下で日本語に翻訳したものである。両氏への感謝を、ここに記して表したい。また当作業は、平成18年度科学研究費補助金(基礎研究(B))「アジア太平洋諸国における公共部門モダニゼーションの多様性に関する比較分析」(研究代表、小池治)における研究成果の一部である。