

TERG

Discussion Paper No.380

行政サービスへの満足度からみた自治体のNPMの効果
の検証

陳 鳳明, 吉田 浩

2017年12月

TOHOKU ECONOMICS RESEARCH GROUP

GRADUATE SCHOOL OF ECONOMICS AND
MANAGEMENT TOHOKU UNIVERSITY
27-1 KAWAUCHI, AOBA-KU, SENDAI,
980-8576 JAPAN

行政サービスへの満足度からみた自治体の NPM の効果の検証

陳 鳳明*

吉田 浩†

要約

本研究では、研究グループが独自に行った全国の個人アンケート調査の個票データを用いて、施策・サービス全般への満足度をアウトカムとして自治体のNPMの実施効果について検証を行った。結果としては、1) 官僚主義の存在がNPMの実行を阻害していることが確認できた。2) NPM-行政への信頼、NPM-顧客志向、NPM-透明性を表す構成項目の推定係数では、いずれも有意かつポジティブであり、これらの NPM 関連項目を実行すれば、地域住民の施策・サービス全般への満足度を高く評価する確率が高い。これに対して、NPM-経営を表す各項目（自治体の関係部局、市民及び民間部門と連携・協力して行政執行をしていることを除き）の実施は施策・サービス全般への満足度の向上に影響を及ぼさない結果になる。1つの解釈としては、企業の経営手法を導入することは官僚たちの激しい反発を招きやすく、推定結果は過小評価になる可能性がある。

Key words : NPM(New Public Management), 行政サービスへの満足度, 住民意識調査, 効果の検証

* 東北大学スマート・エイジング学際重点研究センター cfmdbdx@gmail.com

† 東北大学大学院経済学研究科 hiroschi.yoshida.e2@tohoku.ac.jp

1. はじめに

日本創成会議（2014）によれば、2040年には800余の地方の基礎自治体が消滅する危機に直面するという指摘があった。これは進行し続けている少子化による自然減少と都市流出による社会減少がともに働いている結果である。したがって、地方政府にとっては、現在の自治体の人口規模を維持するために、少子化問題と人口流出問題の解決を中心に工夫を凝らすべきである。しかし、子どもを産むかどうかやどこで住むかなど個人の行動については、個人属性によって決定されている部分が多いといえる。したがって、地方政府は行政サービスの質や量を通じて、地域の社会環境を変えることによって、出産や移住など個人の行動に間接的しか影響できない。つまり、行政サービスへの満足度を変化させ、間接的に人々の選択を変える必要がある。したがって、いかに行政サービスへの満足度を向上させるかは自治体の存続に深く関連していると言える。

しかし、日本において、現行の行政管理は基本的には官僚主義によって支配されている。下位者は上位者の指示に従い、行政サービスの運営を行っているため、効率性やイノベーションなどが犠牲になった（久具山，2014）。このため、行政サービスへの満足度を向上させるには、今までの官僚主義に基づく行政管理のやり方を変更させる必要がある。

1980年代から1990年代にかけて、イギリスやニュージーランドをはじめとするいくつかの先進国では、行政サービスの効率化や行政サービスへの満足度の向上を図るために、民間企業の経営理念や運営方法を導入し始めた。現行の官僚主義に支配される行政管理に対して、これらの新しい行政サービスの運営方法はニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management, 以下NPM）と呼ばれている。NPMの要件としては様々なものがあげられるが、そのうち「顧客志向」から派生した「住民重視」の行政の考え方があげられる。このほかNPMは「手段」としての民営化、エージェンシー化、情報公開と透明性、分権化などが指摘できるが、これらの手段をとることによって、最終的に住民の厚生を向上させることが期待できるとされている（Yamamoto,2003）。これらに基づき、本稿では行政サービスへの満足度を用いて、自治体のNPMの効果を検証する。

多くの先行研究では、NPMのプロセスや活動の実施などについて検討し、アウトカムに及ぼす影響が分析されているが、一致した結果が得られていない。Pollitt and Dan(2013)は、欧州で行われたNPM

に関する改革がパフォーマンスのアウトカム、アウトプット及びプロセスに及ぼす影響についてサーベイを行った。519の先行研究の中で、約過半数の研究は効果があると報告している。

また、Reback (2005)では、地方政府の行政サービスの効果が地域の地価に資本化されるというオーソドックスな理論を用いて、アメリカ・ミネソタ地域の学校教育サービスの影響を検証している。その結果、学校選択の度合いが高い（という魅力的な行政サービスが提供されている）地区の地価は高いという結果を得ている。ただし、地価が教育行政サービスのみで決定されるということはやや極端な現象と考えられる。

そして、Kakouris and Meliou(2011)では、税務署職員と納税者を対象とするアンケート調査のデータを用いて、納税者の公共サービスの質への不満と公共サービスの不効率及び低い品質の間に、強く関連している。したがって、NPM を通じて、公共サービスの効率性や品質を向上させると、納税者の不満を避けることができることになる。

また、Jerch, Kahn and Li (2016)では、アメリカの地方交通（バス）の運営コストに民営化の改革が及ぼす影響を実証研究している。その結果によれば、もしバス事業を完全に民営化すれば2011年に\$57億ドルのコスト削減が可能であり、運営費と料金をきちんと対応させることによる経済的な効率性のゲインは少なくとも5億ドルに上ると結論づけている。

一方、Anderson(2008)では、デンマークにおける行政改革が学生のパフォーマンスに及ぼす影響について検証を行った。80,000人以上の中学生のデータにより検証した結果、行政改革は学生の平均テストスコアに与える影響が限定的であった。また、この一連の改革は学生間の不公平を拡大した。

日本では、官僚主義の阻害などにより、NPMの発展は他の先進国より遅れているため、NPMの効果を評価する実証研究はあまり蓄積されていない。小川・棚橋（2007）は、東京都を除いた全国の道府県別に行政事業に関する公表統計を用いてデータ包絡分析（DEA）の手法を用いて、独自に行政活動の生産効率性を計測し、さらにその指標に与える影響を自主財源比率や自治体の属性のほかNPM要因（市場メカニズムの活用、業績・成果による統制、顧客主義、ヒエラルヒー構造の簡素）を用いてトビット推定法による回帰分析を行っている。しかし、その結果ではNPM要因の存在が生産効率性を高めるという結果を得られていない。この研究は測定単位が道府県という大きなものであることに加え、その成果が量的なものに限定されていることなどの問題点がある。

以上先行研究の結果をまとめてみると、検証の対象が教育サービスや納税サービスなどの特定の事業に限定したものであり、行政サービス全般への評価とはまだ距離のあるといえる。そこで本稿では、行政サービスの良しあしを市町村単位で測定すること、測定における指標として、量的なものではなく質的な成果として当該地域の住民のサービス全般への満足度に注目すること、特定の行政サービスに限定することなく、総合的な行政サービスを視野に入れ、同時に NPM のインプットとして、行政当局に対する信頼感や行政内容の透明性などに関連した住民の理解度を加味して実証分析を行うこととする。

3. 分析データ

3-1 調査

本研究では我々研究グループが独自に実施した「住民意識調査」の個票データを用いて、NPM の実施が施策・サービス全般への満足度に及ぼす影響について分析する。ここでの「住民意識調査」は 2015 年 3 月 16 日から 3 月 19 日にかけて M 調査会社に委託し、インターネットを通じて実施された。サンプリング方法については、年代（20 代～60 代）及び性別で均等に割り付け、かつ、回答者は大都市居住者（東京、神奈川、千葉、埼玉、その他政令市）6 割、その他居住者 4 割となるように調整した。各セル 155 サンプルで事後的な回収数は 3,100 になるようにした。表 1 ではサンプルの分布状況を表している。住民意識調査に関する詳しい情報は田尾（2016）を参考されたい。

表 1 サンプルの分布表

年齢	性別内訳		地域内訳	
	男性	女性	大都市 ^①	その他
20 歳代	309 19.9%	310 20.0%	310 20.0%	309 19.9%
30 歳代	311 20.1%	310 20.0%	310 20.0%	311 20.1%
40 歳代	310 20.0%	310 20.0%	310 20.0%	310 20.0%
50 歳代	310 20.0%	310 20.0%	310 20.0%	310 20.0%
60 歳代以上	310 20.0%	310 20.0%	310 20.0%	310 20.0%
合計	1,550 100.0%	1,550 100.0%	1,550 100.0%	1,550 100.0%

注 1 大都市は東京、神奈川、千葉と埼玉を指す。注 2 上段：サンプル数（件）を表す。

3-2 変数の定義

(1) 被説明変数

日本における NPM の発展はイギリスやニュージーランドなどの先進国よりはるかに遅れていると言われている。その阻害要因の 1 つとしては、官僚主義であることが指摘されている (Yamamoto,2003)。ここでは、日本の NPM の実態を把握するために、地域住民の NPM への評価を通じて分析を行う。

本研究では住民意識調査において、「Q17.自治体（お住まいの市町村）の運営については種々の考え方があります。次の項目のうちあなたの意見に最も近いもの一つを選択してください」という質問に基づき、被説明変数の NPM への態度を作成した。この質問に対して、「1.自治体も基本的には企業と同じ経営的な考え方で運営すべき」、「2.自治体は利益を目的としないので企業経営と異なる方式で運営すべき」、「3.自治体も企業経営の手法を積極的に導入すべき」、「4.自治体は住民及び地域社会・企業と連携して地域経営の観点から運営すべき」と「5.その他」の 5 つの選択肢が用意される。NPM への態度の大小関係に基づき、選択肢の順番を並び替えた。ただし、「5.その他」はフリーアンサーであるため、選択肢から排除された。新しい順番は「1.自治体は利益を目的としないので企業経営と異なる方式で運営すべき」、「2.自治体は住民及び地域社会・企業と連携して地域経営の観点から運営すべき」、「3.自治体も企業経営の手法を積極的に導入すべき」、と「4.自治体も基本的には企業と同じ経営的な考え方で運営すべき」となり、点数が高くなると、NPM へ積極的な態度をとることとなる。そして被説明変数の地域住民の NPM への態度は順序変数であるため、順序プロビット・モデルにより推計を行っている。

表 2 は、変数の記述統計量を表すものである。この表を見ると、地域住民の NPM への態度の平均値は 2.411 であるため、平均的に地域住民の NPM への態度は「2.自治体は住民及び地域社会・企業と連携して地域経営の観点から運営すべき」と「3.自治体も企業経営の手法を積極的に導入すべき」の間にあることがわかる。ただし、この数値自体は特定の意味を持っていない。そして、各選択の全体に占める割合を見ると、2 割超の住民は NPM へ消極的な態度（NPM への態度 1）を取っていることがわかる。これらの NPM への態度に関するダミー変数は施策・サービス全般への満足度を分析する際に説明変数として回帰式に投入される。そして、NPM への態度 1（自治体は利益を目的としないので企業経営と異なる方式で経営すべき）をレファレンスグループとして使われている。

次に NPM の実施の効果を評価するために、施策・サービス全般への満足度を NPM の実施の効果の代理変数として用いることとする。住民意識調査では、「Q4S1.お住まいの自治体（お住まいの市町村）の施策・

サービス全般についてどの程度満足されていますか。あなたの意見に最も近いものを選択してください。」という質問を用いて、被説明変数の施策・サービス全般への満足度を作成する。具体的には、この質問に対して、「1.非常に満足」、「2.満足」、「3.どちらともいえない」、「4.不満」と「5.非常に不満」の5つの答えに基づき、分析上の便宜を図るために、新たに2値変数を作成した。「1.非常に満足」と「2.満足」と回答している場合、施策・サービス全般への満足度は1が割り当てられ、これに対し、その他の場合は0が割り当てられる。被説明変数は2値変数であるため、プロビット・モデルを用いて推計を行う。表2で示されているように、およそ26%の住民は地域の施策・サービスの全般への満足度について、非常に満足、また満足と答えている。

(2) 説明変数

説明変数については、NPM 実施項目、個人属性と地域属性の3つの部分からなっている。

① NPM 関連項目

本研究では、NPM に関する実施効果について評価しようとするため、NPM の実施項目について重点的に説明を加える。

先行研究によれば、行政サービスの中で、最も重要な属性は信頼性を強調しているため、行政サービスへの満足度を向上させるためには、NPM 実施項目の中から、行政当局への信頼性を構築する必要がある (Kakouris and Meliou, 2011)。ここで、首長 (市町村長) への信頼と行政 (部科等) への信頼の2つの指標を用いて、NPM-行政への信頼を表す。具体的には、「Q5S1.お住まいの自治体 (お住まいの市町村) の首長 (市町村長) をどの程度信頼していますか。」と「Q5S3.お住まいの自治体 (お住まいの市町村) の行政 (部科等) をどの程度信頼していますか。」の2つの質問項目を用いて、該当指標を作成する。この2つの質問の答えの設定は同様に「1.大変信頼している」、「2.信頼している」、「3.どちらともいえない」、「4.信頼していない」、「5.まったく信頼していない」の5つの選択肢を用意している。ここで分析の便宜上、新たに2値変数を構築する。「1.大変信頼している」と「2.信頼している」と回答している場合に、該当変数は1が割り当てられ、その他の場合は0が割り当てられる。表2の記述統計を見ると、首長や行政への信頼は全体の2割前後に過ぎない。したがって、行政への信頼性を改善させると、施策・サービスへの満足度を向上させることが十分に期待できる。

NPM は「手段」としての顧客志向、情報公開・透明性、民営化等が指摘できる。これら NPM の手段を

とることにより、住民たちの効用を向上させることが期待できる。住民意識調査の中で、「Q6.お住まいの自治体運営の実情についてどのように認識されていますか。各事項につきあなたの印象に最も近いものを選択してください。」という質問があり、12の質問項目の中で8項目はNPMに深く関連している。これらの質問項目は「Q6S1.行政の目標と成果を住民に知らせている」、「Q6S2.手続きと住民の権利を重視している」、「Q6S5.トップのリーダーシップが発揮されている」、「Q6S7.自治体の関係部局、市民及び民間部門と連携・協力して行政執行をしている」、「Q6S8.行政サービスの民営化や民間委託を積極的に行っている」、「Q6S9.行政は住民を顧客とみなすサービス業として運営されている」、「Q6S10.行政の透明性と民主的手続き・討議を重視している」と「Q6S12.行政サービスの改善・向上に力を入れている」を含んでいる。いずれの質問項目も同様な選択肢を設定しており、すなわち「1.大いにそう思う」、「2.そう思う」、「3.どちらでもない」、「4.そう思わない」と「5.まったくそう思わない」である。以上の選択肢に基づき、NPM実施に関連している8項目をすべて2値変数に変換し、新たにダミー変数を作成する。具体的には、「1.大いにそう思う」と「2.そう思う」と答える場合は、該当ダミー変数は1となり、これに対して、その他の場合は0となる。そして、この8つのダミー変数をNPMの手段としての顧客志向、情報公開・透明性と民営化に基づく分類を行う。

本研究では、NPM-顧客志向は3つの項目から構成されており、それぞれは「手続きと住民の権利を重視している」、「行政は住民を顧客とみなすサービス業として運営されている」と「行政サービスの改善・向上に力を入れている」である。各項目の記述統計は表2で示されている。各項目の平均値を見ると、いずれも0.2より小さい。特に「行政は住民を顧客とみなすサービス業として運営されている」の平均値は、わずか0.13である。

NPM-情報公開・透明化については、「行政の目標と成果を住民に知らせている」と「行政の透明性と民主的手続き・討議を重視している」の2項目を使っている。表2の記述統計によると、31.2%の回答者は「行政の目標と成果を住民に知らせている」について積極的な態度をとっているのに対して、わずか12.4%の回答者しか「行政の透明性と民主的手続き・討議を重視している」の状況に満足していない。

NPM-民営化については、3つの項目を用いて評価する。それは「トップのリーダーシップが発揮されている」、「自治体の関係部局、市民及び民間部門と連携・協力して行政執行をしている」と「行政サービスの民営化や民間委託を積極的に行っている」である。この3つの変数の平均値を見ると、いずれも0.2より小さく、つまりNPM実施項目の中で、民営化に関わっている内容は実施されているが、普及率はまだ低い水

準にとどまっていることが分かる。

② 個人属性

個人属性については、性別ダミー（男=1、女=0）、年齢、年齢 2 乗項/100、高卒超ダミー（レファレンスグループ：高卒以下）、公務員ダミー（公務員=1、その他=0）、世帯年収(連続変数)と地域の将来に不安を感じるダミー（地域の将来に不安を感じる場合=1、その他=0）から構成される。表 2 の記述統計を見ると、年齢の平均値は約 45 歳であり、公務員の割合はわずか 3.3%である。世帯年収については、「Q24.あなたの家計の収入(世帯年収)を次の中から選択ください。1. 135 万円以下 2. 135 万円～200 万円 3. 200 万円～300 万円 4. 300 万円～400 万円 5. 400 万円～600 万円 6. 600 万円～800 万円 7. 800 万円～1,000 万円 8. 1,000 万円～1,200 万円 9. 1,200 万円～1,500 万円 10. 1,500 万円以上」という質問項目を用いられる。この質問の各選択肢は順序関係しかないが、10 のカテゴリーがあるため、ここで連続変数とみなし、回帰分析に投入する。40.7%の回答者は地域の将来に不安を感じると回答しているため、行政サービスを含む地域社会環境全体への改善が求められている。

③ 地域属性

最後に地域の属性について解説する。地域の属性は東北地方ダミー（東北地方=1、その他=0）、回答者の属する市町村の人口数の対数値と高齢化率を用いるとする。本研究では、総務省の平成 28 年度の住民基本台帳年齢階級別人口（市町村別）により人口数の対数値と高齢化率を計算した。アンケート回答者が市町村を回答しなかったサンプルの存在により、87 の欠損値があるため、分析のサンプルから除外した。そして、キー説明変数で欠損したケースを除くと、分析対象の有効サンプルの数は 2,979 となっている。

表 2 記述統計

	平均値	標準偏差	最小値	最大値
被説明変数				
地域住民の NPM への態度	2.411	1.031	1	4
施策・サービス全般への満足度	0.259	0.438	0	1
説明変数				
NPM 関連変数				
NPM への態度 1（自治体は利益を目的としないので企業経営と異なる方式で経営すべき）レファレンスグループ				
NPM への態度 2（自治体は住民及び地域社会・企業と連携して地域経営の観点から運営すべき）	0.329	0.470	0	1
NPM への態度 3（自治体も企業経営の手法を積極的に投入すべき）	0.261	0.439	0	1
NPM への態度 4（自治体も基本的は企業と同じ経営的な	0.187	0.390	0	1

考え方で運営すべき)				
NPM—行政への信頼				
首長（市町村長）への信頼	0.206	0.404	0	1
行政（部課等）への信頼	0.161	0.368	0	1
NPM—顧客志向				
手続きと住民の権利を重視している	0.196	0.397	0	1
行政は住民を顧客とみなすサービス業として運営されている	0.130	0.336	0	1
行政サービスの改善・向上に力を入れている	0.187	0.390	0	1
NPM—透明化				
行政の目標と成果を住民に知らせている	0.312	0.463	0	1
行政の透明性と民主的手続き・討議を重視している	0.124	0.329	0	1
NPM—民営化				
トップのリーダーシップが発揮されている	0.162	0.369	0	1
自治体の関係部局、市民及び民間部門と連携・協力して行政執行をしている	0.159	0.366	0	1
行政サービス民営化や民間委託を積極的に行っている	0.156	0.363	0	1
個人属性				
男性ダミー	0.498	0.500	0	1
年齢	44.891	14.796	20	88
年齢 2 乗項/100	22.340	13.845	4.0	77.4
高卒超ダミー	0.666	0.472	0	1
公務員ダミー	0.033	0.178	0	1
収入	4.743	2.030	1	10
地域の将来に不安を感じるダミー	0.407	0.491	0	1
地域属性				
東北地方ダミー	0.057	0.232	0	1
人口対数値	12.556	1.412	5.1	15.1
高齢化率	25.149	3.825	13.852	56.653
サンプル数	2,979			

4. 分析結果

4-1 地域住民の NPM への態度の推定結果

3-2 の分析を通じて、地域住民の NPM への態度の状況を大まかに把握できるが、どのような要素が NPM への態度と関連しているかについては、まだ明確になっていない。ここでこの部分の内容について追究を行う。被説明変数である地域住民の NPM への態度が 4 段階の順序付けられた変数であるため、通常の OLS ではうまく推計できないことはよく知られている。したがって、本分析は潜在変数の誤差項に標準正規分布を仮定した上で、順序プロビット・モデルを最尤法で推計を行う。説明変数については、性別ダミー、年齢、年齢 2 乗項/100、高卒超ダミー、公務員ダミー、世帯収入、地域の将来に不安を感じるダミー、東北地方ダミー、人口対数値と高齢化率を用いることとする。

表 3 では、地域住民の NPM への態度の推定結果 (Model 1) を示している。性別ダミーの偏回帰係数は

有意にプラスであり、女性に比べ、男性は NPM へ積極的な態度をとる確率が高いことが分かる。次に年齢の結果を確認する。ここで、年齢の 2 乗項/100 を用いて、年齢の非線形関係を捉えようとする。年齢の偏回帰係数はプラスであるが年齢 2 乗項/100 の偏回帰係数はマイナスである。つまり、年齢がある閾値^{注1}（45 歳）を超えると、年齢の増加とともに NPM へ消極的な態度をとる確率が高くなることを示す。また、高学歴の人は NPM 改革や新しい運営方式の導入を受け入れやすいと考えられるが、表 3 の結果からは実証的なエビデンスが得られていない。イギリスやアメリカなどの先進国に比べて、日本の官僚主義は大きく NPM の発展を阻害していると言われている。表 3 の推定結果を見ると、公務員ダミーの偏回帰係数は 5% 有意水準で負であり、つまり他の職業に比べ公務員であれば、NPM へ消極的な態度をとる確率は高くなることになる。この結果は官僚主義が NPM の発展を抑制するという説と一致している。また、収入にプラスの偏回帰係数が得られていることは、世帯収入の増加に伴い、地域住民の質の良い行政サービスへの需要が高まり、地域住民は行政サービスの質の改善を中心とする NPM へ積極的な態度をとる可能性が高いことと考えられる。一方で、地域を支える産業の衰退、就業する機会や職業選択肢の減少、地域を支える担い手の不足、医療・介護施設の不足、商店街などのまちのにぎわいの喪失、地域の文化や伝統の喪失、スポーツ、文化などの活動を楽しむ機会の減少、地域ボランティアや町内会などの活動の低下、自治体の行政機能の低下、子育て環境の劣化及び教育環境の質の低下などの地域環境の悪化は間違いなく地域の経済発展や地域住民の福利厚生に大きな影響をもたらす。したがって、地域住民にとっては、前述した地域の不安があれば、地域環境の改善に関わる NPM の導入が期待される（偏回帰係数の P-value は 0.101 である）そして、東北地方ダミーや人口対数値等の地域属性の推定結果については、有意なものを得られなかった。

表 3 地域住民の NPM への態度の推定結果

	Model 1	
	偏回帰係数	標準誤差
性別ダミー	0.101**	0.040
年齢	0.018**	0.009
年齢 2 乗項/100	-0.020**	0.009
高卒超ダミー	0.028	0.043
公務員ダミー	-0.254**	0.120
世帯収入	0.024**	0.010
地域の将来に不安を感じるダミー	0.066	0.040
東北地方ダミー	0.009	0.082
人口対数値	-0.011	0.016
高齢化率	-0.000	0.006

疑似 R2	0.003
サンプル数	2,979

注 1 被説明変数の地域住民の NPM への態度は順序変数であるため、順序プロビット・モデルによる回帰分析を行った。注 2 上記の順序プロビット・モデルの推定係数は限界効果ではない。注 3 * : P<0.1, ** : P<0.05, *** : P<0.01 を表す。注 4 ロバスト標準誤差を使用した。

4-2 施策・サービス全般への満足度の推定結果

次に、NPM の実施は施策・サービス全般への満足度に与える影響について分析を行う。被説明変数の施策・サービス全般への満足度は 2 値変数であるため、ここでプロビット・モデルを用いて推定を行う。説明変数については NPM への態度ダミー、NPM-行政への信頼、NPM-顧客志向、NPM-透明化、NPM-経営などの NPM 関連変数の他に、性別ダミー、年齢等を含む個人属性及び東北地方ダミー、人口対数値等を表す地域属性を用いるとする。推定係数は限界効果を表している。表 4 の Model 2 では、主に NPM-行政への信頼が施策・サービス全般への満足度に与える効果を推定している。この NPM-行政への信頼は首長（市町村長）への信頼と行政（部門等）への信頼の 2 項目からなっている。地域住民の地方政府への信頼性はすべての政策づくりの基礎であり、NPM 改革を通じて、地方政府への信頼感をいかに構築できるかは地方政府の責務である。ただし、本研究では、NPM の実施プロセスを分析するのではなく、NPM の効果の評価に焦点を当てている。したがって、何らかの手段を通じて、行政当局への信頼性を上昇させることが施策・サービス全般への満足度にどのような影響を及ぼしているかについては関心があるところである。Model 2 の推定結果を見ると、首長（市町村長）への信頼ダミーと行政（部門等）への信頼ダミーの偏回帰係数はともに 1% 水準で有意の結果が得られ、すなわち行政当局への信頼性があれば、地域住民の施策・サービス全般への満足度を上昇させる確率は高くなる。そして、係数のマグニチュードについても、それぞれ 0.214 と 0.323 であり、他の要因を一定であると仮定すると、行政当局への信頼性があれば、施策・サービス全般への満足度を上昇させる確率はそれぞれ 21.4 パーセンテージポイントと 32.3 パーセンテージポイントが増えるという結果が得られる。年齢に関しては、非線形の関係があることが確認でき、年齢の増加とともに、地域住民の施策・サービス全般への満足度の確率が下がるが、一定の年齢（約 53.8 歳）を超えると、満足度への確率が増える。また、地域の経済状況や社会環境等将来の状況について不安を感じると、地域住民の施策・サービス全般への満足度が低く、行政当局への改革が求められる。Model 2 の推定結果を見ると、地域の将来に不安を感じるダミー変数の推計結果は予測通り 1%水準で有意かつネガティブである。ここでの将来への不安は具体的に地域を支える産業の衰退、就業する機会や職業選択肢の減少、地域を支える担い手の不足、医療・

介護施設の不足、商店街などのまちの賑わいの喪失、地域の文化や伝統の喪失、スポーツ・文化などの活動を楽しむ機会の減少、地域ボランティアや町内会などの活動の低下、自治体の行政機能の低下、子育て環境の劣化、教育環境の質の低下などを含んでいる。したがって、以上で列挙した項目から地域住民の不安を解消する努力が必要である。

次に、NPM-顧客志向に関連する項目は施策・サービス全般への満足度に及ぼす影響について確認する。ここで NPM-顧客志向は手続きと住民の権利を重視している、行政は住民を顧客とみなすサービス業として運営されていると行政サービスの改善・向上に力を入れているという 3 つの項目から構成されている。いずれもダミー変数である。表 4 の Model3 では NPM-顧客志向の推定結果を表しており、NPM-顧客志向を表す 3 つのダミー変数の偏回帰係数はいずれも 1%水準で有意の結果が得られ、顧客志向を重視すると、地域住民の施策・サービス全般への満足度を高める確率が高い。そして、行政当局の信頼を表す各ダミー変数の推定結果では、ともに 1%水準で有意の結果が得られることは Model 2 の推定結果と変わらないが、偏回帰係数のマグニチュードについては、大幅に減少していることが分かる。こちらは Model 2 で推定したときに、欠落バイアスの問題が発生してしまったからである。つまり、NPM-顧客志向を表すダミー変数と行政当局への信頼性の間に正の相関がある一方で、NPM-顧客志向を表すダミー変数と地域住民の施策・サービス全般への満足度の間にも正の相関がある。しかし、Model 2 では NPM-顧客志向を表すダミー変数をコントロールしないため、これらの変数は誤差項に吸収される。そうすると Model 2 の推定結果では、行政当局への信頼性ダミー変数の真の偏回帰係数のみならず、行政当局への信頼性ダミー変数が NPM-顧客志向を表すダミー変数を通じて、地域住民の施策・サービス全般への満足度への影響も拾ってしまい、結果としては過大推計になっている (Wooldridge, 2013)。

表 4 施策・サービス全般への満足度の推定結果 (1)

	Model 2		Model 3	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差
NPMへの態度 2	-0.028	0.022	-0.020	0.023
NPMへの態度 3	-0.029	0.023	-0.020	0.023
NPMへの態度 4	0.021	0.026	0.030	0.027
首長 (市町村長) への信頼	0.212***	0.027	0.131***	0.027
行政(部門等) への信頼	0.324***	0.030	0.192***	0.033
手続きと住民の権利を重視している			0.149***	0.027
行政は住民を顧客とみなすサービス業として運営され			0.130***	0.033

行政サービスの改善・向上に力を入れている			0.158***	0.028
性別ダミー	-0.007	0.017	0.008	0.017
年齢	-0.014***	0.003	-0.011***	0.003
年齢2乗項/100	0.013***	0.004	0.010***	0.004
高卒超ダミー	0.023	0.018	0.018	0.018
公務員ダミー	-0.065*	0.038	-0.107***	0.033
収入	0.016***	0.004	0.015***	0.004
地域の将来に不安を感じるダミー	-0.086***	0.016	-0.072***	0.017
東北地方ダミー	-0.029	0.033	-0.043	0.033
人口対数値	-0.016**	0.007	-0.016**	0.007
高齢化率	-0.013***	0.003	-0.012***	0.002
疑似 R2		0.164	0.213	
サンプル数		2,979	2,979	

注1 被説明変数の施策・サービス全般への満足度は2値変数（1=満足、その他=0）であるため、プロビット・モデルによる回帰分析を行った。注2 上記のプロビット・モデルの推定係数は限界効果を表す。注3* : P<0.1, ** : P<0.05, *** : P<0.01 を表す。注4 ロバスト標準誤差を使用した。

続いて、NPM-透明化の効果を確認する。ここでのNPM-透明化指標は2つの項目がある。1つは行政の目標と成果を住民に知らせていることであり、もう1つは行政の透明性と民主的手続き・討議を重視していることである。表5のModel 4は推定結果を示している。行政の目標と成果を住民に知らせていることは14.5パーセンテージポイントで地域住民の施策・サービス全般への満足度を高めることがわかるが、行政の透明性と民主的手続き・討議を重視しているダミー変数の推定結果は統計的に有意ではない。この変数のみ有意の影響を与えない理由について追及すると、表2の記述統計を見る必要がある。表2の中で、12.4%の地域において、行政の透明性と民主的手続き・討議を重視していることを行っているのに対して、31.2%の地域では行政の目標と成果を住民に知らせている。この約20%の開きはこの2つの項目の効果の違いをある程度で説明できると考えられる。つまり、後者では、より良い効果が得られるため、普及率は増加し続けている。そしてNPMに関わる行政当局への信頼性や顧客志向等を表す各変数の推定結果の符号と有意水準はModel 3と同じであるが、係数の大きさは減少する傾向がある。こちらにも欠落バイアスによって生まれた結果と考えられる。

最後にNPM-経営に関わる項目の効果を確認する。ここでトップのリーダーシップが発揮できる、自治体の関係部局、市民及び民間部門と連携・協力して行政執行をしていると行政サービス民営化や民間委託を積極的に行っているという3つの項目からNPM-経営の指標を表す。表5のModel 5では実証分析の結果を示している。NPM-経営を代表する3つの項目の中で、自治体の関係部局、市民及び民間部門と連携・協力して行政執行をしているダミーのみ統計的に有意の結果が得られた。残りの2つの変数の推定結果はポジティブ

ブであるが、有意ではない。企業経営の手法を導入することがあまり効果が出てこない理由については、先行研究を見ると、日本の NPM の実施は他の先進国より遅れていること、そして、展開されても分野や手段が限られていること、が挙げられる。したがって、直接企業の経営手法（民営化の導入等）を直接行政サービスの提供に応用すると、官僚からの反発は激しく、施策・サービス全般への満足度を向上させる期待に至らない可能性は出てくる。

表 5 施策・サービス全般への満足度の推定結果 (2)

	Model 4		Model 5	
	係数	標準誤差	係数	標準誤差
NPMへの態度 2	-0.023	0.022	-0.024	0.022
NPMへの態度 3	-0.019	0.023	-0.019	0.023
NPMへの態度 4	0.036	0.027	0.035	0.027
首長（市町村長）への信頼	0.105***	0.027	0.083***	0.028
行政(部門等)への信頼	0.185***	0.032	0.182***	0.033
手続きと住民の権利を重視している	0.083***	0.028	0.071**	0.028
行政は住民を顧客とみなすサービス業として運営されている	0.096***	0.033	0.069**	0.034
行政サービスの改善・向上に力を入れている	0.122***	0.028	0.105***	0.028
行政の目標と成果を住民に知らせている	0.144***	0.023	0.133***	0.023
行政の透明性と民主的手続き・討議を重視している	0.031	0.033	0.005	0.033
トップのリーダーシップが発揮されている			0.042	0.029
自治体の関係部局、市民及び民間部門と連携・協力して行政執行をしている			0.072**	0.031
行政サービス民営化や民間委託を積極的に行っている			0.025	0.027
性別ダミー	0.012	0.017	0.014	0.017
年齢	-0.011***	0.003	-0.011***	0.003
年齢 2 乗項/100	0.009**	0.004	0.010***	0.004
高卒超ダミー	0.014	0.018	0.013	0.018
公務員ダミー	-0.096***	0.034	-0.094***	0.034
収入	0.014***	0.004	0.014***	0.004
地域の将来に不安を感じるダミー	-0.072***	0.017	-0.071***	0.017
東北地方ダミー	-0.044	0.033	-0.047	0.033
人口対数値	-0.014**	0.007	-0.015**	0.007
高齢化率	-0.012***	0.002	-0.012***	0.002
疑似 R2	0.226		0.230	
サンプル数	2,797		2,979	

注 1 被説明変数の施策・サービス全般への満足度は 2 値変数 (1=満足、その他=0) であるため、プロビット・モデルによる回帰分析を行った。注 2 上記のプロビット・モデルの推定係数は限界効果を表す。注 3 * : P<0.1, ** : P<0.05, *** : P<0.01 を表す。注 4 ロバスト標準誤差を使用した。

5. まとめ

本研究の目的は、NPM に代表される行政改革の効果を定量的に確認することであった。海外の既存研究では、特定の事業に関しては、NPM は費用面で有効な影響を及ぼしていることが確認されていた。しかし、国

内の研究では、NPM の効果を必ずしも確認できていなかった。そこで本研究では、NPM の各指標の効果について、施策・サービス全般への満足度を用いて、検証を行うこととした。

本研究では、研究グループが独自に行った全国の個人アンケートの個票データに基づき、まず NPM へ態度を被説明変数として順序プロビットによる回帰分析を行った結果、以下のことが明らかとなった。公務員ダミーの推定係数は有意にマイナスであり、他の職業の回答者に比べ、公務員は NPM へ消極的な態度をとる確率は高い。こちらは官僚主義の存在が NPM の実行を阻害しているという先行研究の結論と一致している。また、地域の将来に不安を感じるダミーの推定係数は有意にポジティブであり、つまり在住地域の経済状況や社会環境等について、地域住民にとって不安などを感じると、人々は効率性のある政府への需要が高まり、NPM へ積極的な態度をとる確率は高い。

次に施策・サービス全般への満足度を被説明変数としてプロビット・モデルによる回帰分析を行った。ここで、NPM-行政への信頼（2 項目）、NPM-顧客志向（3 項目）、NPM-透明性（2 項目）と NPM-経営（3 項目）の 4 つの NPM 指標を用いる。結果としては、NPM-行政への信頼、NPM-顧客志向、NPM-透明性を表す項目を実施すると、地域住民の施策・サービス全般への満足度を高く評価する確率は高い。これに対して、NPM-経営を表す各項目（自治体の関係部局、市民及び民間部門と連携・協力して行政執行をしていることを除き）の実施は施策・サービス全般への満足度の向上に影響を及ぼさない結果になる。1 つの解釈としては、企業の経営手法を導入することは官僚たちの激しい反発を招きやすく、推定結果は過小評価になる可能性がある。

本研究では NPM に代表される行政改革の効果を定量的に確認したが、いくつかの課題が残されている。第 1 に、NPM に代表される関連項目の選考及び分類については、十分な根拠を示す必要がある。第 2 に、結果の解釈については、相関関係しか言及していない。施策・サービス全般への満足度と NPM に代表される行政改革との間にフィードバックの関係が存在する可能性があり、因果関係を識別するために、内生性の問題を考慮に入れる必要がある。

注 1：計算のやり方については、年齢の偏回帰係数/（2×年齢の 2 乗項/100 の偏回帰係数）×100 の絶対値をとる。詳細は Wooldridge(2013,p189)を参照されたい。

参考文献

Andersen, Simon Calmar (2008). “The Impact of Public Management Reforms on Student Performance in Danish Schools”,

Public Administration, 86(2), pp.541-558.

Jerch, Rhiannon, Matthew E. Kahn and Shanjun Li (2016), “Efficient Local Government Service Provision: The Role of Privatization and Public Sector Unions”, *National Bureau of Economic Research*, Working Paper Series, No.22088.

Kakouris, Andreas P. and Meliou Elina (2011), “New Public Management: Promote the Public Sector Modernization Through Service Quality. Current Experiences and Future Challenges”, *Public Organization Review*, 11(4), pp.351-369.

Pollitt, C. and S. Dan (2013), “Searching for Impacts in Performance-Oriented Management Reform: A Review of the European Literature”, *Public Performance and Management Review*, 37(1), pp.7-32.

Reback, Randall (2005), “House Prices and the Provision of Local Public Services: Capitalization under School Choice Programs”, *Journal of Urban Economics*, Vol. 57, (2), pp. 275-301

Wooldridge, Jeffrey M. (2013), *Introductory Econometrics A Modern Approach* (5th edition), Mason, OH: South-Western Cengage Learning.

Yamamoto, Hiromi (2003), “New Public Management: Japan’s Practice”. Tokyo: Institute for International Policy Studies. IIPS Policy Paper 293E.

小川 光・棚橋 幸治 (2007), 「新公共経営手法 (NPM) の導入効果 : データ包絡分析」, 『会計検査研究』, Vol.36, pp.77-91.

田尾 雅夫 (2016), 地方自治体の行財政改革の現状と今後の課題 : 科研費 「行政改革のインパクトとポスト NPM への展開に関する総合的研究」成果報告 1, マイ・ブック出版.

日本創成会議 (2014), 「資料 1 : 人口再生産力に着目した市区町村別将来推計人口について」,

http://www.policycouncil.jp/pdf/prop03/prop03_1.pdf 2017.9.01 アクセスした.

久具山圭子 (2014), 「ニュー・パブリック・マネジメントの観点からみた公立病院経営改革の一考察」, 『商大ビジネスレビュー』, 4 (1), pp.81-97.