

ポスト官僚制か、ポスト NPM か？

フット以降の行政理論の諸相

永 戸 力*

目 次

1. はじめに
2. 経営裁量主義と IT 革命のインパクト
3. アメリカにおける行政文化 4つの伝統
4. 行政の文化的伝統と行政理論の展開
5. おわりに

アメリカの経済的繁栄と社会的厚生は、浮上しつつある政策的諸課題と持続的な行政文化の諸伝統 (administrative traditions) の間の新たな調和をいかに賢く構築するかにかかっている。

(Kettl, 2002: 172)

理論的ヘゲモニーの喪失によって、行政学はアイデンティティ・クライシスに陥り、他の学問諸分野からの侵略 (colonization) に脆弱になってしまったが、同時に、多くの方向に成功裡に分岐していくことになる理論上の革新をもたらした。

(Frederickson and Smith, 2003: 246)

1. はじめに

1990年代初頭に、New Public Management という用語を提出し、その学術的定義を“よき行政”についての教義 (doctrine) の束として示した

* ながと・ちから 愛知大学法学部准教授

クリストファー・フッド（Christopher Hood）は、最近の論考¹⁾で、公共経営（Public Management）に関わる論争史を擬似宗教運動（quasi-religious）的な性格を持つものとして捉えている。宗教（ないし社会）運動的な性格というのは、論争の構図は歴史的に繰り返し現れるものであり、主流派の固定によって論争の終結が導かれることはないという意味である。

歴史的に繰り返される論争の構図とはなにか。フッドによれば、公共経営の新しい動きは、時の主流派ないし代替的な教義に対する反動（reaction）として形成され、他方で、また新しい反論や反発を呼び起こし、その運動が主張する理念は、その運動を推進する利益と結びついており、特徴的なレトリックと（反証可能性がないという意味での）イデオロギーを持つ。

これらの点に照らせば、NPM は、政府機構の憲法的、法制度的な合理性を重視した公法学的アプローチに対する反動として形成され、行政におけるアカウンタビリティや公僕精神の空洞化を懸念する学者、労働組合、専門家団体等々による批判を浴びており、IT や監査テクノロジー、経営指導のノウハウを武器に公共部門へのめざましい進出を遂げた NPM 産業（new public management industry）を生み出し、聖者と英雄（saints and heroes）の物語として神話化することによって説得力を高めようとするレトリックと、行政における企画や監視の機能と執行の機能を明確に分離し、前者の機能を特殊な訓練を受けた専門家集団に委ねることが効率的な行政の実現にとって不可欠であるというイデオロギーを持つと理解される。

フッドによって提起された論点を、より近代化した行政を目指す近年の動きのなかで、マックス・ヴェーバーによって理念的に定義された官僚制が前近代的なものとして克服されるかどうかという文脈で捉え返すこともできる。この点について、ケネス・メイヤーとグレゴリー・ヒル（Kenneth J. Meier and Gregory C. Hill）によれば²⁾、法律や規則によって秩序づけられた固定的かつ公式の管轄、上司と部下の上下関係が構

造化された階統制(hierarchy)の原則, 文書(written files)による事務処理, 専門性(expertise)に基づく官職の任命, 職員の終身雇用と專業制, 安定的かつ学習可能な一般的諸規則に従う行政, という諸特徴によって定義されるヴェーバー的官僚制が, 知的な(intellectual)側面から, あるいは現実に進行している様々な改革努力において, いくつかの重大な挑戦を受けているという。

メイヤーとヒルは, ヴェーバー的官僚制に対する挑戦として, 政治家たちによる官僚制の縮減や分権化, 統制強化の改革, 政府機能の民営化および民間経営の効率的組織運営手法の採用(=NPM), ポストモダン学派(postmodern scholarship)による官僚制の道具的合理性批判と, 分権的, 参加促進的(participatory), 顧客中心的(client-driven)組織への転換の主張, 本人代理人理論(principal-agent model)に基づく政府機能の契約化と非階統制化の主張, 公私の様々な組織単位が水平的な協調関係(networks)を組織し, 公式の統制ルートにほとんど依存せずに施策を管理すべしというネットワーク理論の主張, といった諸項目を挙げている。彼らは, これらの重大な挑戦にもかかわらず, 官僚制の中核的諸要素は今世紀中も引き続き維持されるだろうと結論しているが, 恒常的な改革や批判の動きに官僚制がさらされる予測をも同時に述べており, “よき行政”をめぐる論争と実践の様相はNPM興隆後の世界においても安定せず, 規則性を捉えがたいものといえよう。

行政官僚制のあり方が, NPM改革を経て, ウェーバーによって定式化された理念型的理解を根本的に変更しなければならないほどの大きな変容を被ったかどうかという論点を念頭に置きながら, 本稿ではまず, NPM改革に対するフッドの近年の評価を紹介する。続いて, フッドとは異なる視角からポストNPM時代の行政を展望するパトリック・ダンリヴィー(Patrick Dunleavy)らの議論を検討する。その後, フッド以降の注目すべき理論動向として, 4つの伝統的行政文化(administrative traditions)という枠組みからアメリカにおける様々な行政理論を整理しているドナル

ド・ケトル（Donald F. Kettl）の議論を取り上げる。最後に、ケトルの議論が今後の官僚制理解にとって持つ含意を検討して稿を閉じる。

2．経営裁量主義と IT 革命のインパクト

80年代以降、公共部門に裁量経営主義（Public Service Managerialism）を導入して政府のリストラを図ろうとする動きがアングロ・サクソン諸国において顕著になってきたことはよく知られている。裁量経営主義の中心的アイデアは、学校や病院その他の公共サービスの供給機関の長に対して、指定された諸目標を達成する直接的な責任と権限を与え、その代わりとして、目標の達成状況に対する査察と評価に服し、与えられた権限と責任に相応する賞罰のリスクを負ってもらうというものである。

裁量経営主義のこうしたアイデアそのものは、特に目新しいものではない。歴史的には、少なくとも革新主義時代のアメリカにおける市支配人制に遡ることができる。80年代以降の経営裁量主義が目新しいのは、規則に対する自動的な服従をベースとする伝統的、法学的な公務員のイメージへの積極的なアンチテーゼを打ちたてようとする点にある³⁾。

裁量経営主義のアイデアを行政的実践に移す場合、現実には様々な形態を取りうる。一方の極には、禅型（zen-type）の経営裁量主義がある。禅型というのは、要は公務員ひとりひとりの心の持ち方の問題だとするものである。したがって、特に何らかの制度的改変を加える必要は認められない。他方の極には、中央銀行や独立行政委員会のような強い制度的自律性を担保する強力型（total autonomy model）がある。

禅型を一方の極とし強力型を他方の極とする幅のなかで、裁量経営主義を実際に公共部門に導入する選択肢は様々な存在するわけであるが、強い政治的支持が集まるのは“第三の道（third way approach）”，すなわち中道路線である。禅型のアプローチを取った場合は、単なる掛け声に過ぎないのではないかという非難が向けられる危険がある。内閣や大統領のよう

な選出勢力の統制からほとんど自由に裁量を行使できるとする強力型のアプローチに対しても、強い反対が出ることが予想されよう。

中道路線は、禅型と強力型の中間を取り、政治家 (politicians) と職業公務員 (public servants) との契約ないし合意という形で、限定的な自律性的手段を職業公務員に与えようとするアプローチである。この種の裁量経営主義は、政治家と職業公務員との間の取引 (bargain) の結果であるとみなすことができる。なぜなら、この契約ないし合意の中身は、学校や病院その他の公共機関において業務上の失敗が発生した場合、政治家と職業公務員の間で非難や責任を負うリスクをどのように分配するかにかかわるものだからである。公共機関のマネージャーとしての職業公務員は、こうした合意に規定された資源や目標の範囲内において、政策決定上の自律性を与えられ、仕事に対する報酬や役得を受けるが、代わりに業務上のリスクに対する直接的な責任を負い、設定された目標が達成したかどうかという仕事のパフォーマンスを事後的に評価される。事後的なパフォーマンス評価に従って、その公務員の処遇が決められる⁴⁾。

裁量経営主義をめぐる政治家と職業公務員のこうした取引には、3つの含意がある。まず、政治家は執行部門を間接的な形で統制する。政治家が政策決定に関与する場合は、政治家と公共機関のマネージャーとの間の契約において、事前に必要な予算なり望ましい目標なりを定める形で関与する。第二に、公共機関のマネージャーとしての公務員の評価は、事前に設定された目標を達成したかどうかを事後に評価される形でなされる。したがって、学校なり病院なり同種の機関を運営するマネージャーたちは、業績一覧表 (league table) のなかでその評価が格付けされることになる。第三に、定められた目標を達成するために与えられた予算のなかで公共機関のマネージャーが何をしようとする自由であるし、そうあるべきである。予算や人事を管掌する中央機関 (central agencies) からの細かな統制や複雑な行政手続きによって、公共機関のマネージャーが全面的に手足を縛られることになってはならない。

公共部門に対する裁量経営主義の導入については賛否両論、様々な議論がある。賛成派は、裁量経営主義の導入によって、政治家が執行部門の区々たる運営問題に首を突っ込むようなことはなくなり、国家の基本政策を考えるもっと高い次元の大切な仕事に専念することが可能になる、政治家と職業公務員の仕事が明確に分けられ、お互いの責任や役割分担がはっきりして国政上の透明性が向上する、公共サービスに新たな価値を付け加える職業公務員の創意工夫が刺激される、といった利点を説く。これに対し批判派は、政官の責任や役割分担がはっきりするどころか逆にあいまいになって、何か事が起こった場合に責任のなすりあいによって誰も責任を取らなくなり、政府への市民の信頼を損ねるのではないか、

契約、契約とあまり強調すると公務員から公僕精神（public service ethos）が失われるのではないか、公共サービスにもっと付加価値を、と言えば聞こえはいいが、幹部公務員が執行部門の日常的管理という厄介な仕事から逃れるための便法ではないかと論難する⁵⁾。

中道路線に従って裁量経営主義を採用した場合の社会的な便益と費用については、いまだに権威的な評価が存在しないとしながらも、フッドはここで、裁量経営主義が実際に機能するためには少なくとも3つの条件がクリアされなくてはならないと指摘する。まず、中央機関が公共機関のマネージャーの業務執行手続きを事前に細かく定めるという形での介入は極力抑制される必要がある。第二に、政治家と公共機関のマネージャーとの間での合意をお互い誠実に守る、すなわちお互い相手をだまさないことが求められる。第三に、公共機関の活動の業績評価が、公式に定められた諸目標との関係においてなされる必要がある。換言すれば、別の尺度を機会主義的に持ち出さないことが求められる。ところが、現実の導入過程において、これら3つの条件が満たされることはまずない⁶⁾。

フッドの診断は、裁量経営主義の導入は賛成派が当初意図していた様々な利点をもたらすどころか、“トロブリアンド島のクリケット（Trobriand cricket）”のように、結果として全く異なる帰結を導きつつあるのではな

いかというものである。すなわち、業務執行手続きの煩雑さがかえってひどくなり、政治家が公共機関のマネージャーの経営裁量を侵犯することで合意が破られることが度重なり、評価機関は業績目標の達成度というよりも評価手続きが守られたかどうかという点に重点を置くようになって、“何でもアリの西部劇風 (lawless ‘wild West’ style)” の腐敗にまみれた行政をもたらしつつあるのではないかと⁷⁾。

このようにフッドの裁量経営主義に対する評価は非常に厳しいが、他方で、技術革新による行政の刷新は見込めないのであろうか。フッドは別の論考で、IT革命の成果を行政に導入した場合、規則と階統制秩序に基づく指揮命令を基本とする従来の行政統制のあり方に根本的な変革が加えられるかどうかについて検討している⁸⁾ので、これに抛りながら、技術革新のインパクトのほうに視線を転じてみよう。

情報化時代の新技術 (information-age technology) は、表面的には従来の行政のあり方に大きな変革をもたらすように見える。第一に、多くの事務職員 (clerical staff) によって担われてきた膨大なルーティン業務を劇的に減らすという意味で、顕著な成果を挙げてきた。第二に、公共部門が民間部門にない技術とノウハウを用いて仕事をするという機会を相当程度減らすことになった。公共の手でおこなっていた仕事の多くは、民間の手でも担うことが可能になった。問題は、これらの変化の延長線上に、これまでになかった全く新しい価値観に基づいた全く新しい行政が姿を現してくるのかどうかという点にある⁹⁾。フッドはこの問いに答えるために、文化理論 (cultural theory) の分析枠組みを設定している¹⁰⁾。(表2-1)

これら4つの型の行政統制は、それぞれ固有の世界観 (worldview) と生活様式 (way of life) に基づくものとして理解される。世界観と生活様式を合わせて文化と考え、縦に格子 (grid) 軸の高低、横に集団 (group) 軸の高低を取ると4つの異なる文化のパターンができあがる。各文化の世界観や生活様式は、世界の性質、社会関係の構築方法などにつき各々根本的に異なる理解を有し、このことが政策問題に対する診断、政策対応の主

表 2-1 行政統制の 4 類型

		集 団	
		低	高
格 子	高	人為的無作為 例：予測不可能な形での人事異動	監視 例：上からの下への指揮命令， 監視
	低	競争 例：業績一覧表の貼り出し	相互主義 例：警官たちにペアを組ませて 街頭パトロールに出す

出典：Hood, (2000), 2, Table 1 を一部修正

張における様々な違いを生む¹¹⁾。監視型（oversight）の行政統制は階統制志向（hierarchical way）の生活様式に，相互主義型（mutuality）の行政統制は平等主義の生活様式（egalitarian way）に，競争型（competition）の行政統制は個人主義の生活様式（individualist way）に，人為的無作為型（contrived randomness）の行政統制は諦観志向の生活様式（fatalist way）にそれぞれ立脚している。

監視型の行政統制は，上位の権威という立場から直接的な命令，統制の諸手段を使って下位にある組織や人間を監視，指導するというものである。この型の行政統制は，承認された権威や専門性に依拠して規則からの逸脱を見つけ出し処罰すべしという階統制志向の生活様式と結びついており，IT の諸手段を応用することによってこの型の行政統制をさらに強化できるであろう。この方向での統制強化策としては，例えば，監視カメラのネットワークを張り巡らすことによって様々な空間を同時にかつ詳細に監視する，現場職員たちに携帯電話やパソコンを与えていつでも上から指示を出せるようにする，といったものが挙げられる。しかし，この種の統制強化策は様々な逆効果（reverse effects）を生む危険があり，万能というわけではない。逸脱行動をより効率的，効果的にチェックするという元々の目的を離れ，監視ネットワークを精緻にはりめぐらすこと自体が目的と

なり、かえってコスト高になってしまうことも充分ありうる¹²⁾。

相互主義型の行政統制は、対等の地位にある組織や人間を相互にチェックさせるように仕向けることによって統制をおこなうというもので、平等主義型の生活様式と結びつく。古典的には、独任制の行政官庁に対置される委員会方式がこれに相当する。ITの応用は双方向のコミュニケーションを容易にすることで知られており、この種の行政統制の合理化に貢献する余地は大きい。しかし、この方向での合理化にも限界があり、“バーチャルミーティング(virtual meeting)”と銘打った会議がしきりと開かれるわりには最終的な決定に到達するスピードが遅いとか、多くの同輩集団(peer-group)をバーチャルネットワークに取り込めたとしても、実態としては言葉が通じない同士の集団を寄せ集めた“パベルの塔(Tower of Babel)”をつくるだけに終わる危険もある¹³⁾。

競争型の行政統制は、賞罰の一定の基準に基づいて組織や人間を競わせる市場的手法による統制を意味しており、個人主義型の生活様式と結びつく。この方向での統制強化策としては、自治体や国公立の学校、病院の業績一覧表をネット上にアップして、広く一般に公開するといったことが挙げられる。ITの特性は、業績を評価する側だけでなく、評価される側にも利用できるので、競争促進による全体としての行政パフォーマンス向上というこの型の統制目的を必ずしも達成できるとは限らない。ウィルス頒布といった極端な手段から評価基準を逆用した競争妨害といった隠微な抵抗に至るまで、この路線での統制強化には様々な障害が待ち受けている¹⁴⁾。

人為的無作為型の行政統制は、不確実性を人為的に作り出すことによって統制対象となる組織や個人の共謀や腐敗を抑制しようというものであり、諦観志向型の生活様式と結びつく。この型の統制手法は典型的には、くじ引き人事や抜き打ち査察といったものになる。いつどこから査察を受けるかわからないというシステムは評価ばやりの昨今、ITの応用によってさらに拡大されつつあるが、予測可能性があまりに低下すると、前近代的なカオス状態と似たような状況になりかねない危険がある¹⁵⁾。

このように，フッドによれば，IT という技術革新の成果を応用した行政の合理化は持続的かつ基本的な生活様式の諸類型の枠内で説明可能であり，従来の官僚制のあり方に何か根源的な変革を加えるインパクトを持つものではない。もちろん，長期的なスパンでみれば，現時点では観察可能な変革が起こっている可能性を100%否定できるわけではないが，少なくとも歴史的に続いてきた生活様式の基本類型を消去してしまうほどの事態には至っていない¹⁶⁾。

フッドの立場からすると，経営裁量主義の導入と IT の活用を重要な柱とする NPM 改革が進めば，行政のあり方を新しい段階に引き上げるどころか，期待される成果がなかなか挙がらないではないかという失望，予想さえしなかった弊害や副作用が出てしまったという驚きを招き寄せることになる。こうした事態をフッドはガイ・ピーターズ（Guy Peters）との共著論文において，NPM の中年化（middle aging）と呼ぶ¹⁷⁾。中年化した NPM と呼ばれるからにはその成熟のプロセスを経ているのだが，フッドたちは3つの段階を区別している。第一に，1980年代後半から NPM の勃興が語られるようになる。無論，この頃は大勢の論者が NPM という用語を共通して用いるに至る前の段階であり，新しい改革を始めたニュージーランド財務省のような改革実践家のアイデアや活動がアカデミズムの世界で断片的に取り上げられ，注目されるに止まっていた。こうした試行錯誤の段階を経て，NPM という言葉によって示される特徴を備えた改革実践についての共通理解が固まり，90年代の半ばには第二段階に入る。この段階では，様々な国で実施された改革実践を NPM という観点から比較する研究が多く生まれる。多国間の体系的な比較研究によって，NPM のバリエーションや NPM 改革を促進あるいは抑制する要因などの解明がおこなわれ，NPM のより精緻な理解が目指されるようになった¹⁸⁾。

90年代の終わりからは第三段階，すなわち NPM の中年期に入る。中年期に入った NPM は，包括的な教科書や辞典の類において独立の主題として扱われるほどの堂々たる地位を確立する。同時に，NPM をめぐる知の

動向にも顕著な変化が現れる。そのひとつは NPM 論をディシプリンの発展史に位置づけることで知の展開の方向性を定めようとする動きであり、もうひとつは NPM 改革に伴う様々な逆説 (paradoxes) を明らかにしようとする動きである。前者は科学を標榜する正統派行政学を単なる“ことわざ”にすぎないと厳しく批判したハーバート・サイモン (Herbert Simon) の系譜に連なるものであり、後者は社会的行為がもたらす意図せざる諸効果 (unintended effects of social action) の分析を社会学の中心課題に据えたロバート・マートン (Robert Merton) の系譜に倣うものである。フッドたちは、この後者の動きに注目する¹⁹⁾。

フッドたちが NPM 改革のマートンの分析の例として挙げているのは、生産者の逆説 (production paradox)、裁量経営主義の逆説 (managerial paradox)、トクヴィルの逆説の再来 (neo-Tocquevillian paradox) の3つである。生産者の逆説とは、客観的に測定可能な活動や成果を生む生産者タイプの組織のみに妥当する改革原則を、生産者タイプでない組織にまで広げて適用しようとする際に生まれる逆説的帰結を指す。具体的には、税務署や刑務所をアウトソーシングし、徴税事務や矯正事務がもたらす望ましい結果だけを契約によって獲得しようとする改革や、ベンチマーキングと称してやたら活動成果の格付け表を貼り出そうとする自治体などが挙げられる。いずれも何か実質的に望ましい成果を得たというよりも、深刻な問題が起こった際の責任回避を助長し、格付け表の形式だけ整えて宣伝の道具として利用されただけという逆説につながる²⁰⁾。

裁量経営主義の逆説とは、高官人事の脱政治化 (depoliticizing)、すなわち行政組織の運営責任者を経営手腕の実践的評価によって選抜し任命する人事政策が行き着く逆説を指す。思想傾向や支持党派、政治家とのコネなどいわゆる政治的要素を一切抜きにして、純粹に経営手腕の優れた人材に行政組織の運営を任せようというわけだが、現実には頭で考えたようにはうまくいかない。経営能力を買われて任命されたはずの“辣腕”経営者たちが政治の側から期待された成果を挙げられず次々とクビになり、政治

の側は後任探しに躍起とならざるを得ない。この意味での人事の政治化が進む一方で，上層部の人事が目まぐるしく変わる組織により望ましい成果を望むことは，不可能でないにせよ困難となろう²¹⁾。

トクヴィルの逆説の再来とは，ブルボン朝の強権的な行政実践が，表面的にはアンシャン・レジームの徹底的清算を叫ぶ革命後の政府によってさらに広範かつ強力に推進されたというトクヴィルの指摘にちなんで命名されている。つまり，活動のプロセスや手続きへの煩瑣な拘束を止め，活動の結果や成果を評価することで行政の質の向上を図ろうとした NPM の改革実践は，評価に関連する膨大な業務とこれを規制する煩瑣な形式や手続きを生み出し，かつて敵視したはずの“プロセスに対する官僚制的拘束”をより強化する逆説を招いてしまう²²⁾。

フッドたちにとってこれらの逆説的帰結は，NPM 改革に取り組んだ実務家たちがとりわけ傲慢であったり，改革の根拠となる知識がとりわけいい加減であったりしたために生じたものではない。改革とは常にそうしたもののなのである。彼らが結論部で述べた印象的な一節を引用しよう。

NPM を支持する改革者たちは、「証拠に基づく学習実践 (evidence-based learning)」が必要だと口ではよく強調する。しかし，実際の NPM 改革では，証拠などどこ吹く風となってしまうことが少なくない。こうした実態は，科学的な知の構造において制度化されるとマートンが指摘した類の健忘症 (amnesia) を示すものであり，我々は「過去を無視する者は過去を繰り返す羽目になる」というスピノザの金言を思い出さずにはいられない。

(Hood and Peters, 2004, p. 278)

フッドたちは健忘症を指摘する側の健忘症，パラドックスを指摘する側のパラドックスの可能性を否定はしないものの，中年期以降の NPM を理解する上でそのパラドックスの特定と解明は有用なのだと結論づける²³⁾。

従来の NPM 改革についての評価をフッドたちと共有しながらも，現に

生まれつつある“脱 NPM”の兆候を読み取り、全く新しい行政の姿を展望しようとしているのがダンリヴィーらの研究である²⁴⁾。ダンリヴィーらによれば、最先端の変化を照らす松明 (the torch of leading-edge change) は NPM の手にはないのだという。では、その松明はどこにあるのか。NPM に代わって松明を手にした新たな行政改革の波を、彼らはデジタル時代のガバナンス (digital-era governance: DEG と略記) と命名する。デジタル時代というからには IT の活用を不可欠の要素としているのはもちろんであるが、IT を駆使する行政というイメージから直裁に導かれる SF まがいの技術決定論的な革新を夢想しているのではない。人々の認識や行動、組織や政治、文化など広範な分野における諸変化が社会全体の情報化と結びついた形で進展し、これを前提条件として成立するのが DEG である²⁵⁾。NPM は廃れ、これからは DEG の時代がやってくると彼らは主張する。では、なにを根拠にそのようなことがいえるのか。

ダンリヴィーたちは、NPM の名で括られてきた諸々の施策を 組織の細分化 (disaggregation)、競争原理の導入 (competition)、成果に応じた誘因・動機づけ (incentivization) の3つのテーマから整理する。例えば、供給者と購入者の分離、エージェンシー化はテーマ、パウチャー制度や市場化テストはテーマ、PFI や短期的業績給はテーマに分類するといった具合である。これらの施策に対する彼らの評価は厳しく、その大部分は失敗して破棄されたか停滞を余儀なくされたかのいずれであるとされる²⁶⁾。要するに NPM 改革は失敗したのだが、失敗の原因はどこにあるのか。

NPM 改革が失敗した原因は端的にいえば、社会的な問題解決 (social problem-solving) の水準を性急に引き上げようとしたからである。行政改革が社会的な問題解決に直接与える影響は皆無とまではいえないものの、その影響のかなりの部分は、公的な制度や政策の複雑性 (institutional and policy complexity) や市民の自律能力 (autonomous citizen competence) という2つの変数への働きかけを通じた間接的ないし相乗的なものである。

つまり，目に見える問題解決を求める場合，行政改革によって制度や政策の複雑性を縮減し，市民の公共的な事柄に関わる判断力，行動力を高めなければならないが，NPM 改革の多くはちょうどこれと逆の作用をもたらすものであった²⁷⁾。ダンリヴィーたちの NPM に対する以上の評価はフードたちのそれとほぼ同質といえよう。しかし，その先にある主張が大きく異なる。

ダンリヴィーたちが NPM の実質的な挫折の先に見たものは，NPM の数少ない利点を受け継ぎながらも，NPM の否定的な側面 上記の 2 つの変数に対する悪影響 を克服した DEG の勃興であった。DEG とは，再統合 (reintegration)，ニーズに基づくホーリズム (needs-based holism)，デジタル化 (digitization changes) の 3 つのテーマから把握される様々な改革実践の総体を指す。テーマ は，NPM によって細分化され分断された公共部門を再び統合して建て直しを図ろうというアプローチである。これにはエージェンシー化の見直し (rollback of agencification)，省庁再編 (joint-up governance)，民営化事業の再政府化 (re-governmentalization) など 8 つの施策が相当する。テーマ は行政と市民の関係を全体として市民のニーズを真に反映した形で組織化するアプローチを指しており，ワン・ストップ化の推進 (one-stop provision)，データベースの構築 (data-warehousing)，俊敏な政府²⁸⁾ を目指す (agile government processes) など 6 つの施策が該当する。テーマ は文字通りの電子政府化を進めるアプローチを指し，公共サービス供給の電子化 (electronic service delivery)，中間段階²⁹⁾ の縮減 (radical disintermediation)，隠し事のない政府を目指す (moving toward open-book government) など 6 つの施策が挙げられる³⁰⁾。

DEG 改革は長年の NPM 改革に対する反動や修正の積み重ねから生まれたという側面が強いため，世界的な行政改革の新しいトレンドを形成するほど顕著な形で具体化しているわけではない。その意味では，DEG を構成する要素の多くは現時点では潜在的な可能性に止まっており，将来的

なシナリオとしては DEG の全面化以外にもあり得ることを彼らは認めている。また、広く市民の福祉を増進するために技術革新の成果を利用するつもりが一步間違えば、市民を最新テクノロジーで監視や操作の対象にし、類例のない抑圧に転化する危険性も否定しない。こうした事情を差し引いてもなお、情報化の新しい時代に適合した行革戦略は DEG のアイデアを中心としたものになるはずだという³¹⁾。

行政改革において真に“新しい”ものなど何もないのだと冷やかに指摘するフッドの議論と、行政の飽くなき現代化のダイナミズムを主張する DEG のような議論を目の前にして、われわれはどちらに軍配を上げればよいのだろうか。この点については、本稿の最後に再び触れる。

3. アメリカにおける行政文化 4つの伝統

いつの時代でも、そのときどきにおいて“新しい”とされる理論やテクノロジーが、それまでの“時代遅れの”行政のあり方にメスを入れ、“よき行政”の理想像を目指して改革や合理化を図るべく、様々な形で適用され応用される。右肩上がりの経済成長はもはや考えられなくなり、長期の不況あるいは低成長の下で公共部門に投入することができる財政的リソースは非常に限られたものになる。市民は政府に対する不信を募らせる一方で、質、量ともに充実した公共サービスを求める期待が萎んでいく気配はない。

このような時代において、求められる行政像を提起した NPM の思想は、大雑把に言って、次のような主張を持っている。まず、政府の手でおこなう必要のない仕事はなるべく民間に委ねて公共部門を縮減するべきである。小さくなった公共部門についても市場の競争環境になるだけ近い環境の下に置き、民間の企業経営の手法になるだけ近い運営手法をとらせて、効率化への誘因、顧客である市民の満足を満たそうとする誘因を恒常的に与えるべきである。

このような時代診断と処方箋の組み合わせは、どこの国でも経済や政府を取り巻く状況が大なり小なり似通ってくると、再選を求める政治家たち、組織存続を求める官僚たち間で大きな説得力を持ち、それが NPM 改革の世界的流行として観察され、行政を研究する人々によってその含意が検討されるようになる。そのような行政研究者のひとりとしてフッドが見出したのは、行政改革のあり方をその行方を根底のところまで規定している“変わらないもの”の存在であったように思われる。

ここでは、行政のあり方が大きな変革を迫られる時代にあって、フッドと同じく“変わらないもの”の存在を見据えながら、フッドとは異なり、自らも時代に適合した“よき行政”についての諸原則（principles）を提起しているドナルド・ケトルの議論を取り上げていこう。

ケトルによれば、今日のアメリカの行政が抱える深刻な諸問題の根底には、ガバメント（government）とガバナンス（governance）の乖離があるという。ケトルのいうガバメントは公的諸制度（public institutions）の構造と機能を指し、ガバナンスとは政府がその任務をやり遂げる仕方（the way government gets its job done）を指す³²。それでは、ガバメントとガバナンスが乖離しているとはどういうことなのか。この点について、彼は次のように述べる。

政府は 特に連邦政府は 権威に基づく階統制の政府モデルにもはや適合しなくなった部分が大きい……（中略）……政府はその目的を達するために、非政府のパートナーたちとの緊密かつ積極的なパートナーシップを必要としていたのである。

（Kettl, 2002, p. 24）

ケトルは、従来の“権威に基づく階統制”の政府モデルではうまく対応できない新たな問題群に対して、新しいガバナンスの構築が必要であると考える。ただし、新しい問題が起こる度に目的と手段の対応を適宜に考案していけば事足りる話ではない。アメリカのガバメントはいくつかの類型

的な行政の文化的伝統 (administrative traditions) を基礎にして形成されてきたものであり、これらの諸伝統を新しい時代の諸課題にどのように適合させていくかを検討せずして新しいガバナンスの像を組み立てることはできない。このように前置きして、ケトルはまず行政の文化的伝統の歴史的考察に入っていくのである³³⁾。

行政の文化的伝統は政府権力をめぐるある根本的な問いに対する答え方の違いに由来しており、互いに還元できない複数の類型論として語られる。ケトルは、この問いを次のような形で表現している。

人々は、(モーゼの時代から)何千年にもわたって政治権力を自分たちの目的に資するように行使したいと望んできたが、他方で、そうした権力の重荷が自分たちの自由を制約するような事態になれば、政治権力に対抗する闘争を繰り広げてきたのである。

(*ibid.* p. 29)

政府権力の行使を民主的コントロールの下に置き、人民の自由を侵害しないようにしかるべき制約を加えながら、他方で政府権力はなるだけ効果的に、公共の福祉のために行使されるよう合理的な形態をとらなければならない。そのためには、どのような形でガバメントを構成すればいいのか。ケトルはこの問いに対して2つの対立軸が形成され、アメリカにおける行政の文化的伝統の基本類型を形作っていると考える。対立軸は 官僚制は公共的問題に対応する主役であるべきかどうか、 強い執政府 (strong executive) を想定しトップダウン式の責任体制 (top-down accountability) を強化すべきか、弱い執政府 (weak executive) を想定しボトムアップ式の責任体制 (accountability from the bottom-up) を構築すべきか、という2つの問題をめぐって形成される³⁴⁾。(表3-1)

アメリカの行政における文化的伝統としてまず挙げられるのは、ハミルトン主義 (Hamiltonian tradition) である。レオナード・ホワイト (Leonard D. White) を始めとするアメリカ行政史の研究者の多くが、アレキサン

表 3 - 1 アメリカにおける行政の文化的伝統

	<u>ウィルソン主義</u> 官僚制重視	<u>マディソン主義</u> 権力均衡重視
<u>ハミルトン主義</u> 強い執政府 トップダウン的	<ul style="list-style-type: none"> • 執政府中心の行政 • 執行機能強化の原則 • トップダウン式の行政責任 • 階統制的権威 	<ul style="list-style-type: none"> • 官僚制でない諸制度中心の行政 • 権力分立の原則 • 政治権力重視 • トップダウン式の行政責任
<u>ジェファーソン主義</u> 弱い執政府 ボトムアップ的	<ul style="list-style-type: none"> • 地方政府中心の行政 • 弱い執行機能プラス分権の原則 • ボトムアップ式の行政責任 • 市民に対する応答性重視 	<ul style="list-style-type: none"> • 官僚制でない諸制度中心の行政 • 連邦主義の原則 • 地方政府重視 • ボトムアップ式の行政責任

出典：Kettl, (2002), p. 45, Table 2-1 を一部修正

ダー・ハミルトン（Alexander Hamilton）をアメリカ行政国家の真の創設者と位置づける。ハミルトンが『ザ・フェデラリスト（*The Federalist*）』のなかで述べているところによれば、執政府は議会から独立していなくてはならない。執政府は議会が作る法律に従わなくてはならないが、同時に、法律をよりよい形でいかに執行するかを決める裁量はしっかりと執政府に与えられていなければならない。

一定の在職期間を保障された単一の最高行政官、すなわち大統領をトップに頂く執政府こそが適切な有能さ（competence）を發揮できる。行政責任を担保し、行政権力の濫用や暴走を防止するための歯止めとしては、究極的には執政府が議会の監視の下に置かれる仕組みを設けておけばよい。具体的には、議会に国政調査や大統領弾劾の権限を与える。このような発想に基づく強い連邦政府は、ハミルトンの長期的なビジョンにおいては、製造業中心の経済（manufacturing-driven economy）を牽引する求心力として機能するものと考えられていた³⁵⁾。

独立宣言の起草者として歴史にその名を刻まれるトーマス・ジェファーソン（Thomas Jefferson）は、アメリカ行政の文化的伝統の2つ目の型を基礎づける、ハミルトンとは真っ向から対立する行政観を提起した。政府

権力についてのジェファーンソンの第一の関心事は、執政府権力 (executive power) による専制 (tyranny) をいかに押さえ込むかにあった。ジェファーンソンにとって権力は土地を耕す人民に由来するものであって、ハミルトンの中央銀行創設を含む強い連邦政府のプランは、土地を耕す人民の利益を侵害し人民から権力を奪う専制の企みに他ならなかった。

ジェファーンソンによれば、人民から最も遠いところに存在する連邦政府は、幾重にも制約をつけられた限定的で弱い政府が本来の姿である。もしどうしても法律を執行する権力機構が必要なのであれば、それは州政府、地方政府として構成されるべきである。政府が果たすべき責任は、商工業の育成ではなく個人の自由 (individual liberty) を擁護することである。したがって、行政責任の確保するためには民主的統制を強化する以外の方策は考えられない。この責任は、人民の意思に基礎を置く立法府が弱い執政府権力を常に監視しコントロールすることによって果たされる³⁶⁾。

第三の文化的伝統を定義しているのは、ジェイムズ・マディソン (James Madison) の権力均衡の思想である。マディソンは、アメリカ史のなかで対立を繰り返すハミルトン主義勢力とジェファーンソン主義勢力との間で“容易ならざる平和 (uneasy peace)”を維持していくためのシステムを考案した。このシステムの基本的な発想は、主要なプレーヤーたちの中で権力を均衡させる (balancing power among major players)、野心は野心で対抗させる (ambition must be made to counteract ambition) というものである。したがって、マディソンにとっては、政府を構成する各部門の責任者に対し、他部門からの攻撃に抵抗するための憲法的手段と個人的動機を与えるような制度設計が望ましい³⁷⁾。

アメリカにおける行政思想の第四の伝統は、比較的最近になって出現した。19世紀の末に近づくにつれて政府はおびただしい腐敗にまみれ、強大な企業トラストによる公権力の私物化に悩まされるようになっていた。こうした危機的状況のなかで、新しい政治運動が2つのメッセージを持って登場した。革新主義 (Progressivism) と呼ばれるこの運動は、政府は企業権

力に対抗し、企業権力を抑制する積極的な役割を果たすべきである、政府はこの役割を効果的に果たすのに十分なほど強力であるべきだと主張していた。

革新主義の行政改革構想に理論的基礎を与えたのは、ウッドロー・ウィルソン（Woodrow Wilson）による1887年の論文「行政の研究（The Study of Administration）」である。ウィルソンによれば、アメリカ人は行政権力の効果的な管理と運用についてプロシア人にもっと学ぶべきである。プロシアのような軍国主義や専制政治に学べとはけしからんという予想される非難については、ナイフを研ぐのがうまい殺人者から殺人の意図を学ばずにナイフを研ぐ方法だけを学ぶことはできると応答する。行政はビジネスの領域（field of business）であり、政治の適切な領域の外（outside the proper sphere of politics）にある。政治と行政を分離して、行政の領域に効果的かつ強力な官僚制を打ち立てることによって政官の役割分担がはっきりする。そのことによって、かえって公選職にある政治家たちが行政を監視する能力を高めることができる。

政治行政二分論については、ウィルソン以後の多くの政治学者からその非現実性を指摘されるばかりでなく、行政判断における政治性を隠蔽し、裁量行政に対する政治的な歯止めを必要ないものと断じてしまう危険なイデオロギーであると批判されてきた。しかしながら、民主主義の政治体制がよく機能するためには、政治的に公平で有能な職業公務員たちが政治的介入から自由な立場で仕事をするということが求められるという発想は、後の世代に根強い影響を及ぼし続けている。ウィルソンの発想がハミルトンのそれと重なる部分は大きいですが、ハミルトンとの違いは連邦政府への権力集中に対するこだわりがない点にある³⁸⁾。

アメリカ行政の基底にあるこれら4つの文化的伝統は、時代によって行政における理論や実践のあり方を様々な方向に導く。時代ごとにこれら4つの伝統の間で異なる均衡が現れ、いずれかひとつの伝統が完全に正統派の地位を確立してしまうことはない³⁹⁾。その理由を、ケトルは次のように

説明する。

行政というものは、いくつかの循環的なトレードオフ(recurring tradeoffs) すなわち、応答性と効率性(response-ness and efficiency)、集権と分権、強い執政府と諸権力の分割、連邦によるコントロールと連邦主義 の上に成り立っている。これらのトレードオフに短期的に折り合いをつけるのは、常に困難をきわめていた。これらのトレードオフを永久に解決することは不可能であった。(*ibid.*, p. 50)

4. 行政の文化的伝統と行政理論の展開

このような枠組みに基づいて、ケトルはアメリカ行政学における諸理論の歴史をたどる。前節の表3-1に基づいて、様々な行政理論が以下のように分類される。(表4-1)

上の表の第一のセルには、ハミルトン・ウィルソン主義の諸理論が分類される。“伝統的”行政学(“traditional” public administration)として括られるカテゴリーには、政治行政二分論以降ギューリック(Luther Gulick)の正統派行政学に至る諸学説が含まれる。なかでも重要なのは、テイラー(Frederick W. Taylor)の主張に依拠する科学的管理学派(scientific management school)である。テイラーの方法論は、時間動作研究(time-and-motion study)として知られている。これは、同じ課業をこなす複数の代替的方法を想定し、最も簡単に、早く、安く仕事をこなす方法を、実験を繰り返すことによって確定するという方法論である。このようにして、様々な仕事をこなす“唯一最良の方法(one best way)”が次々と発見される。テイラーの方法論はまず工場のアセンブリーラインのような生産現場を合理化することに向けられていたが、政治行政二分論によって非政治的なビジネスの領域と断定された行政分野にも応用できると考え

表 4-1 行政の文化的伝統とアメリカ行政学の諸理論

	<u>ウィルソン主義</u> 官僚制重視	<u>マディソン主義</u> 権力均衡重視
<u>ハミルトン主義</u> 強い執政府 トップダウン的	<ul style="list-style-type: none"> • “伝統的” 行政学 • 本人代理人理論 • 政府改造論（行政手続きの改革） 	<ul style="list-style-type: none"> • 官僚政治論 • 行政経営論 • 新制度論 • 執行研究
<u>ジェファソン主義</u> 弱い執政府 ボトムアップ的	<ul style="list-style-type: none"> • 街頭官僚制論 • 政府改造論（現場職員への権限委譲と顧客満足） 	<ul style="list-style-type: none"> • ネットワーク理論

出典：Kettl, (2002), p. 116, Table 5-1 を一部修正

た人々は，行政におけるテイラー主義の推進を熱心に唱導した。

政治行政二分論に基づく行政テイラー主義の推進は，やがて多くの行政研究者たちを一種の行政工学部のようなところに結集させていくはずであったが，現実にはそうはならなかった。ニューディールと第二次大戦の経験を経て発見されたのは，行政につきまとう政治的性格であった。多くの行政学者は政治学部を離れたいと望んだが，政治行政二分論を維持できなくなった以上，下手をすると完全に居場所を失う危険があった。他方，戦後のアメリカ政治学は新しい統計的手法（new statistical techniques）を積極的に導入して，政治現象の科学的解明に向けて急速な進歩を遂げつつあった。“伝統的”行政学は，ワルドー（Dwight Waldo）の言葉を借りれば，政治学の他の諸分野との関係が疎遠（estrangement）となり，時代の進歩に取り残される形になってしまった⁴⁰⁾。

時代は進んで，1970年代，80年代あたりから，ミクロ経済学の影響を受けた新しいアプローチが登場してきた。このアプローチは，官僚制を上司と部下の権威関係を組織化した階統制構造とみなす代わりに，様々な契約のネットワーク（networks of contracts）と考える。主人（principal）は代理人（agent）を雇って仕事をさせる契約を結ぶわけであるが，主人の

側がいい人材をできるだけ安く雇って思い通りの仕事をさせようとするのと同様に、代理人の側もできるだけ楽をしていい生活をしたいと望む。したがって、こうした契約が誠実に履行されるかどうかを主人の側は常に監視していなくてはならない。このときに生ずるコストは取引費用 (transaction costs) と呼ばれる。経済学における取引費用論はロナルド・コース (Ronald Coase) によって提唱され、オリバー・ウィリアムソン (Oliver Williamson) によって発展させられた。

この本人代理人理論の枠組みは、大統領や議会を主人に見立て、官僚制を代理人にして主人の希望通りに仕事をさせようとする関係を分析するために容易に応用することができる。官僚制の行動を主人が希望するような行動となるだけ一致させるように、適切な誘因を官僚制に与える制度を設計するのが政治家の仕事である。現実には、こうした仕事を政治家がうまくこなすのは困難である。なぜなら、官僚制の行動を詳細に把握するためのよい情報 (good information) が入手できないからである。政治家の政策選好から逸脱した行動には制裁が加えられるという脅しを常に官僚制にかけておくために政治家が人事権や予算を効果的に利用することの重要性、官僚制の行動とその成果について良質な情報を集める仕組みを構築することの重要性がしばしば指摘される。これらの主張はつまるところ、有能で強力な官僚制と上からの行政責任を理念とするハミルトン・ウィルソン主義の系譜に連なるものとして理解される²⁶⁾。

同じく80年代頃、厳しい予算制約のなかで行政のパフォーマンスをいかに高めるかという問題に対して現実に向き合ってきた現場の実務家たちの試行錯誤から、別の新しいアプローチが生まれつつあった。この新しいアプローチは、デヴィッド・オズボーンとテッド・ゲブラー (David Osborne and Ted Gaebler) によるベストセラー本のタイトルにちなんで政府改造論 (Reinventing Government) と呼ばれる。オズボーンとゲブラーの本には、“漕ぐのではなく舵を取る (steering rather than rowing)” とか “顧客のニーズに合わせる (meeting the needs of the customer)” と

いった今となってはおなじみとなった改革スローガンが並んでいるが、ハミルトン・ウィルソン主義の系譜に連なる重要な理念は公共機関のマネージャーにより多くの権限と責任を与えるべきであるという主張である。

オズボーンとゲーブラーによるこれらの主張は時のクリントン政権の取り上げるところとなり、彼らの主張に沿って連邦政府を“改造”しようという試みがおこなわれた。ゴアが主導する国家業績報告（National Performance Review）は連邦公務員の大幅削減を含む多くの改革提案を出し、クリントン政権の手で実行された。実際の成果としては35万以上のポスト削減による連邦官僚制のスリム化が実現したが、他方で、政府の質を改善するための前向きな努力（positive effort）はあまりなく、人減らしのための後向き戦略（negative strategy）ばかりが目立ったという否定的評価がある。加えて、多元主義政治を称揚するマディソンの立場から、NPR は議会軽視の非立憲的行為であるとの強い批判がなされた⁴²⁾。

以上、ハミルトン・ウィルソン主義に分類される諸理論に対するケトルの評価は、行政内在的な合理化のロジックだけでは行政が対応しなければならぬ政策課題に対応することはできないというものである。そこで求められるのが、政治的により自覚的なアプローチ（more self-consciously approach）ということになる。ハミルトン・ウィルソン主義が持つ限界に対応して登場してくるのが、ハミルトン・マディソン主義の諸理論である⁴³⁾。

ハミルトン・マディソン主義としてまず挙げられるのは、官僚政治論（bureaucratic politics）と呼ばれる諸理論である。官僚政治論の端緒をなすのは、1971年のグレアム・アリソン（Graham Allison）の古典的著書『決定の本質（*Essence of Decision*）』で述べられているモデル、すなわち官僚政治モデルである。政策決定者がどこに位置しているかがその決定に影響を与えるという官僚政治モデルの新しい含意は、行政の様々な病理にうまく対処しながら適切な政府運営をおこなう、熟練した強い政治的リーダーの必要性を印象づけたところにあった。アリソンのこの議論は、

“伝統的”行政学の不毛さを決定づけるほとんど致命的な一撃(a serious, nearly fatal blow)となった⁴⁴⁾。

このすぐ後の1972年、官僚政治論のもうひとつの古典、プレスマンとウィルダフスキーの『執行(Implementation)』が刊行される。これは、本の副題にあるように、いかにしてワシントンの巨大な期待がオークランドで打ち砕かれたかを説明しようとするものである。中央において公益実現の巨大な期待を担って立案された諸施策が、連邦制度の複雑な網の目、諸種の利益集団が展開する圧力活動の洪水をくぐり抜けて実施に移されると、たいがいは期待はずれの結果(disappointing results)に終わる。こうした分析は、ジョンソン政権の“偉大な社会(Great Society)”施策全体に当てはまるものとみなされた。これ以降の執行研究は、単に連邦施策の失敗を慨嘆し執行過程の複雑さを指摘するものから、施策の失敗と成功を分ける要因を探究する方向へと向かった⁴⁵⁾。

他方、1970年代における公共政策大学院の興隆から公共経営論(public management)が台頭してきた。公共経営論は公共機関の運営にたずさわろうと考える学生たちに直接役立つ実務ノウハウを伝授することを意図し、内容的には、政治的に任命されて機関の長として実際の運営に当たるトップ行政官たちの行動を理解するための事例研究(case studies)を中心としていた。機関の長として実際の機関運営をリードするためには、ロバート・ベーン(Robert Behn)の言葉を借りれば、職人芸的経営術(managerial craftsmanship)を体得せねばならぬ、ということになる。この職人芸的経営術の中身は非常にマディソンのである。一方で、組織内外から政治的支持を得て、機関運営にとって必要な諸資源 仕事の裏づけとなる法律や資金、有能な熟練職員 を調達するための巧みな交渉術が求められ、他方では、施策の帰結を左右する執行過程の複雑さを計算に入れた上で、調達した諸資源を有効に配分、運用する経営術が求められる⁴⁶⁾。

ハミルトン・ウィルソン主義の理論として最後に挙げられるのが、新制度論(institutional choice)である。ケトルが新制度論として挙げている

例は，内容的には本人代理人理論とほとんど大差ない。ケトルが考える両者の違いは，同じような議論をどこに力点を置いて読むかの違いだと思われる。新制度論的な解釈は官僚制の権力を，政策の帰結を左右する独立変数（independent variable）としてではなく，競合する政治的諸力の相互作用によって生み出される従属変数（dependent variable）とみなすことに重点がある。したがって，その行政観はマディソンの相貌を帯びる。官僚制は政治的諸力の産物に過ぎない以上，社会的によい結果をもたらすための政策手段としては大なり小なり非効率である。官僚制を改革しようと考えれば，制度設計の基準は効率性ではなく，政治的諸力の布置（constellation）に置くべきであるという結論が導かれる⁴⁷⁾。

次に，前二者とは異なり，ボトムアップ式のアプローチをとるジェファークソン ウィルソン主義とジェファークソン マディソン主義に属する諸理論を検討する。まず，官僚制を重視し，かつボトムアップ式のアプローチをとるジェファークソン ウィルソン主義の行政理論には，マイケル・リプスキーの街頭官僚制論（street-level bureaucracy）が数えられる。リプスキーが注目するのは，警官やソーシャル・ワーカー，学校教師などの第一線職員（front-line workers）の行動である。こうした現場の第一線職員に注目する理由は，政府の政策が市民への働きかけとして翻訳される際，第一線職員たちの業務上の裁量は決定的な意味を持つからである。リプスキーは，仕事に対する過大な期待と現実の労務負担との深刻なディレンマに直面して，第一線職員たちが所属機関の権威からほぼ自律的に裁量を行使していることを発見した。政府施策が持つ現実的な中身はワシントンからの指令ばかりで成り立っているわけではなく，第一線職員による裁量の行使，換言すれば，ボトムアップ的にも形成される部分も少なからず存在する⁴⁸⁾。

第一線職員の重要性を承認するという立場は，90年代の政府改造論では，顧客サービスを改善するために，顧客と直に向き合う下級職員に“テコ入れ（empower）”すべしという主張のなかに継承される。政権末期になる

とクリントン政権はミシガン大学ビジネススクールやコンサルティング会社のアーサー・アンダーセンなどと共同して合衆国満足度指標 (American Satisfaction Index) なるものを作成し、連邦諸施策に適用する試みを実施した。その結果、多くの連邦施策が民間部門によるサービスと遜色ない好成績を挙げていることが判明したという⁴⁹⁾。

最後に、ジェファーソン マディソン主義のカテゴリーには、最近有力になってきたネットワーク理論 (network theory) が分類される。ネットワーク理論が有力に主張されてきた背景には、ケトルによれば、分権化 (devolution) とグローバル化 (globalization) という根源的な変化の潮流に対して政府が漸進的にプラグマティックな対応を積み重ねてきたことの延長線上に、ガバナンスの形態が大きく変化してきた現実がある⁵⁰⁾。こうした現実を後追的に分析した研究者たちが、ガバナンス構造として、階級制の代わりにネットワークや非公式関係 (networks and informal networks) を発見した。こうしたアプローチによる研究としては、官僚制組織の壁の外で、政府と政府でない非営利組織 (nonprofit and voluntary organizations) とのパートナーシップを通じて、多くの公共サービスが供給されるようになってきたと指摘する空洞国家論 (hollow state) が例として挙げられる⁵¹⁾。

さらにケトルは、2001年の9.11テロに対する一連の動きがネットワーク理論の重要性を浮き彫りにしたと述べる。テロ直後には、多くの消防士、警官、緊急医療チーム、医者や看護婦などの病院関係者を招集するために長年かけて構築されてきた前線のネットワークが有効に機能した。2001年10月に、ブッシュ政権は国内に散らばったテロリスト対策諸組織のネットワーク化を目指した国土安全保障局 (Office of Homeland Security) を設立した。他方で、ブッシュ政権の外交担当チームは、テロリストグループに対する資金的、軍事的、外交的支援を絶つための国際的ネットワークの構築にすばやく乗り出した。ケトルはテロ攻撃に対するこれらの対応が様々な問題を抱えていることを認めながらも、他の競合する行政理論に比

べ、ネットワーク理論が現実をよりうまく説明していると主張する⁵²⁾。

結論としてケトルは、ネットワーク理論の様々な含意を組み込んだ形で 21 世紀のアメリカ行政のあるべき姿を牽引する以下の諸原則⁵³⁾を掲げている。

【原則 1】

権威に基づく階統制は除去されないだろうし除去するのは不可能であるが、ガバナンス形態の変化にうまく適合させていく必要がある。

【原則 2】

公共機関のマネージャーは、権威を補完する手段として、あるいはそれに代わる手段として、組織間ネットワーク、人的ネットワークをこれからますます利用していかなばならない。

【原則 3】

ガバナンス形態の変化にうまく対応するためには、情報、特に業績に関する情報を重視しなければならない。公共サービス供給のネットワークを構成する政府内外の様々なアクター間の調整を責任ある形でおこなっていくためには、業績管理（performance management）が不可欠のツールとなる。

【原則 4】

政府の諸活動についての透明性（transparency）を高めることが、市民の信頼や支持を得ることの基礎となる。多くの市民が、公的諸施策の実質的決定が強大な多国籍企業の利害に左右され、あるいは政府の手が届かない闇のなかに捕われてしまうのではないかと危惧している。

【原則 5】

ガバナンス形態の変化は、行政における市民参加のための新しい戦略的対応を必要とする。情報化時代の新技術を利用して、市民が行政に対

して直接意思疎通を図り、影響力を行使できるような新しいボトムアップ式のチャンネルを構築すべきである。

5. おわりに

前節で紹介したケトルの議論について、既刊の書評などを参考にしながら、その評価と含意を検討していこう。ラアドシェルダース(Jos C. N. Raadscheldars)は、ケトルの著書について3点ほど疑問点を指摘している⁵⁴⁾。第一の批判は、ケトルのガバナンス概念の定義はガバメント概念と区別されるべき内容を含んでいないのではないかというものである。ラアドシェルダースの立場からすれば、ケトルの議論の射程はあくまで政府の構造と政府が用いる手段に限られており、その意味では、社会構造に含まれるありとあらゆる組織や制度を意味するガバナンス概念を強いて必要とする理由はない。

しかしながら、行政学の分野で用いられるガバナンス概念は、通常はラアドシェルダースが考えるほどガバメント概念との厳格な使い分けがなされているわけではない。80年代以降、中央省庁の諸機能が下位レベルの政府に分権化され、ヨーロッパのように国家がそれまで独占していた政治的権威が次第に超国家組織に移される動きが顕著となり、他方で市民社会の諸組織は公共サービスの供給に深くかかわるようになってきた。こうした現実を踏まえ、共通の諸目標を追求することにかかわる様々なアクターや組織の多元性(the plurality of actors and organizations in the pursuit of common goals)、すなわちネットワークの意味でガバナンス概念を参照するのは格別におかしな使い方ではない⁵⁵⁾。ケトルに言わせれば、ラアドシェルダースのほうこそ、ガバメント概念に固執する時代遅れの“伝統的”行政学に縛られているということになるのかもしれない。

第二の批判は、政府は権威と階統制に依存した従来の手法から諸アクターのパートナーシップを基礎とする新しい手法に重点を移すべきだと結

論づけるのはいかにも性急すぎる，というものである。この批判は一見すると，国民国家の統治権力を集権的に運用する中央政府の能力が依然として突出して高いと考えるか，中央政府は様々なアクターのなかのひとつに過ぎないと考えるかの差によって生まれているように見える。しかし，政策決定と政策執行との線引き問題，公共部門，私的部門，NPO 部門の間の線引き問題，官僚制内部における権限と責任の分配問題，政府の適正規模の問題，政府機関相互の権限と責任の分配問題，市民と行政の適切な関係づくりという6つの境界問題（fuzzy boundary problem⁵⁶⁾）に対して，トップダウン式の強力な官僚制を中心とする従来の行政システムでは対応できなくなったとケトルが判断する一方で，そうした境界問題は100年をはるかにさかのぼる昔から政府が格闘してきた深刻な問題であり，今日になって特別な対応を必要とするような理由はないとラアドシェルダースが指摘するとき，両者の差異はかなり根深いところにあることがわかる。

第三に，アメリカ行政の知的，文化的諸伝統という枠組みと，今日のアメリカ行政が直面する新しい諸課題という議論はどう結びつくのかという疑問がある。言い換えれば，行政の知的，文化的諸伝統が，そのときどきの政策課題，政府機関のマネジメントの諸問題への対応にどのような影響を与えてきたのかを体系的に分析していない。行政の文化的諸伝統の間での緊張関係はアメリカ民主主義につきもの（endemic）であるという点がケトルの議論のポイントだとしても⁵⁷⁾，こうした体系的分析なくしては，具体的に説得される度合いが薄れてしまう。この点については今後，行政史，行政学説史的な裏づけがかなり必要となってくるであろう⁵⁸⁾。

理論としての価値という観点からは，ケトルの議論に対していかなる評価を下すことができるのだろうか。フレデリクソンとスミス（H. George Frederickson and Kevin B. Smith）によれば，行政学に限らず一般に理論の有効性ないし有用性は，その理論の記述（description）能力，説明（explanation）能力，予測（prediction）能力に依存する。記述と説明の違

いは、見ること (seeing) と理解すること (understanding) との違いに対応する。行政の文化的諸伝統の枠組みは、ありとあらゆる行政理論を取り込んではっきりと映し出すような精緻さを誇っているわけではない。その意味では、記述能力はそれほど高くはない。しかし、この枠組みが、少なくともケトルが取り上げた諸理論が持つ発想の源を、パターン化された形で理解しやすくすることには間違いなく貢献しているであろう。したがって、説明する能力という点ではそれなりの価値を認めることができよう。予測という点では、行政の文化的諸伝統の枠組みはそれ自体としては何らかの蓋然性 (probabilities) やあり得る結果 (likely outcomes) を示すことができないので、残念ながらほとんど有用性はない⁵⁹⁾。

ケトルの議論のもうひとつの柱である、ネットワーク理論の知見に基づいて提示された諸原則のほうについてはどうであろうか。諸原則を引き出す現実診断の元となったネットワーク理論については、上記3つの能力の高低によってその価値を判断することができそうである。この点について、ケトル自身は次のような評価を下している。

ネットワークに基づく分析は、いまだに理論上の地位に近づいてきてはいない。しかし、それは中心的な問題を定義し、様々な組織がどのようにして、お互いに共有する様々な境界をまたいで相互にはたらきかけ合っているかを理解する枠組みを提供してくれる。

(Kettl, *op.cit.*, pp. 112-113)

ネットワーク理論はケトルに従えば、理論の名に値するほどまだ成熟しておらず、せいぜい研究アプローチのひとつとして数えることができる程度である。何らかの規則性を理解し、あるいは特定のアウトカムを予測するだけの理論的な洗練度、成熟度はまだまだ低いであろう。しかし、ある種の行政上の現実を映し出すことには成功している。彼の言葉を借りれば、ネットワーク理論は、公私の様々な組織、様々な政府レベルの組織が、“お互いに共有する境界をまたいで相互にはたらきかけ合っている”さま

を映し出す。このことは、環境政策なり介護サービスの供給なりの具体的な政策分野を取り上げて、その領域で様々なアクターがどのように活動しているかを克明に記述する上でネットワーク理論が有効な枠組みを提供していることを示唆する。

他方、ネットワーク理論に依拠して提示された諸原則は、すべて「～すべきである」という形で語られている。このような言明は、上記の3つの能力という基準を当てはめることになじまない。ゆえに、これはケトルのある種の“信仰告白”であって理論ではない、という言い方もできるかもしれない。しかし、フレデリクソンとスミスによれば、記述、説明、予測の能力だけで理論のすべてが語り尽くせるわけではない。観察可能なデータ、比較可能なデータを使って仮説をテストしたり、事実の整序や説明のための枠組みをつくることだけが理論というものすべてではない。行政学においては、公共財の権威的配分（authoritative allocation of public good）を導く規範的な（normative）言明もまた理論として意義あるものと認められる^{60）}。

最後に、規範を生み出す知と記述や説明を生み出す知の区別というおなじみの二分法とはやや違う角度から眺めてみよう。ラアドシエルダーズによれば、行政学が生み出す知見には4つのタイプがあるという。第一に挙げられるのは「実践知（practical wisdom）」である。実践知を探究する研究者は特定の分野に偏らない幅広い教養に裏打ちされ、深い洞察と熟慮によって統合的な知見を生み出す。実践知の伝統は古くはアリストテレス（Aristotle）やマキャヴェッリ（Machiavelli）に遡り、近くでは19世紀ドイツの国家学者たちの研究、そして現代ではフッドの一連の研究によって代表される^{61）}。第二のタイプは、「実務ノウハウ（practical experience）」である。実務ノウハウの伝統は哲人王による理想国家の実現を説いたプラトン（Plato）にまで遡り、17・18世紀ドイツの官房学（Cameralism）、初期アメリカ行政学の発展を支えた科学的管理法やギューリックの正統派行政学へと受け継がれ、分厚いケース・スタディや実践的な設計科学

(design science) を特徴とする現代のアメリカ行政学に脈々と息づいている⁶²⁾。

行政研究の第三のタイプは、「科学的知識 (scientific knowledge)」である。近代的な科学知の起源そのものは17世紀の啓蒙期にまで遡るが、この意味での厳格な科学化を行政学に求めた代表的人物はサイモンである。科学的知識を追求する研究者は、価値と事実を区別し、後者を客観的に扱う手堅い実証的な方法によって複雑な組織現象、複雑な社会現象たる行政のメカニズムを解明していく⁶³⁾。最後のタイプは、「相対主義的視座 (relativist perspectives)」である。相対主義の発想は科学礼賛、科学万能の風潮に対する反動として生まれたロマン主義 (Romanticism) に端を発するが、行政分野への本格的な適用は1990年代初期のアメリカにおけるポストモダン学派の出現を待たねばならない。単線的で同質的な進化という“大きな物語 (grand narrative)” を厳しく批判するポストモダン学派は、これまで見捨てられた地方、女性、民族的少数派といった周縁的存在の尊重を説く⁶⁴⁾。

ラアドシェルダースは、これら4つのタイプにはそれぞれに強みがあると指摘する。実践知型の研究は、行政の役割や位置づけを広い視野に立って考察することの重要性を教えてくれる。実務ノウハウ型の研究からは、実務の遂行に必要なスキルを学ぶことができる。科学型の研究からは、より正確で精密な現実世界の理解を得ることができる。相対主義型の研究は、ややもすれば現行の施策や改革に目を奪われがちになるわれわれに、何が捨てられ何が犠牲になってきたのかを悟らせてくれる。科学型の研究だけが価値ある業績を生むわけではない⁶⁵⁾。

上記のタイポロジーに従えば、本稿で検討したフッドの議論は実践知型、ダンリヴィーたちの DEG 論は実務ノウハウ型、そしてケトルの議論はその双方にまたがる研究といえそうである。ラアドシェルダースのケトルに対する評価は、双方をまたがるといってもうまく架橋できてないという評価であろう。

フッドは行政改革の分析や評価をより広い知的土壌の上に置こうとし、ダンリヴィーたちは NPM の失敗や副作用を教訓とする一方で先端的な IT を活用し、より公益に資する行政のあり方を模索したいと考える。両者は、各々目指すところが全く異なる。DEG における再統合のテーマは同じく行政の包括性を追求した官房学のそれと似て非なるものだとダンリヴィーたちは述べている⁶⁶⁾が、そう言い切れる根拠を提示していない。IT を行革実践の改善に活かす余地は多分に存在するにせよ、実践知を追求するフッドの関心から彼らが学べることは少なくない⁶⁷⁾。

「ポスト官僚制か、ポスト NPM か？」という問いに対して一応の答えを与えるとすれば、ポスト官僚制かつポスト NPM の方向性が模索されつつあるということになるのか。このことは、ケトルによって支持されるネットワーク理論、およびそれに依拠する研究の発展方向がアメリカにおいてこれから大勢を占めていくはずだと予測するものではない。実際にはケトルが検討の俎上に載せた諸理論よりも多くの行政理論が存在し、冒頭に掲げたフレデリクソンとスミスの言葉にあるように、様々な方向に分岐している。ピーターズが指摘するように市場主義と参加主義という2つの時代精神（Zeitgeist）が現代の行政改革を突き動かしている⁶⁸⁾のだとすれば、この2つの時代精神の共鳴、競合、対立が生み出す複雑な構図によって単純明快な収斂モデルの出現が阻まれているのはむしろ道理である。無数の研究者や実務家がガバナンスの変容と向き合うとき、行政の文化的諸伝統は行政観を形作る発想の源として、あるいは“よき行政”を導く規範の源として活性化されていくであろう。

- 1) Hood, (2005).
- 2) Meier and Hill, (2005).
- 3) Hood, (2001), 300.
- 4) *ibid.*, 301.
- 5) *ibid.*, 302.
- 6) *ibid.*, 304-306.
- 7) *ibid.*, 307. 経営裁量主義や顧客重視を掲げる NPM 改革についての厳しい評価は、フッドだけのものではない。例えば、ディーフェンバックは NPM 改革を、公共部門全体に民

間企業と同様の経営手法を導入して顧客に奉仕する市場志向の組織へと変革しようとするものと捉え、改革の意図がどの程度実現されたかどうかという観点から評価する。彼の評価は、顧客重視など口先だけで、実際には市民の多様なニーズを置き去りにしながら金持ちや権力者だけに媚びる傾向が表れ、専門経営者層という新たな特権階層に権限が集中し、現場の実情や専門的業務の特性を無視して、“業績評価”“リーダーシップ”“モチベーションの向上”などという独善的な経営イデオロギーが一方的に職員集団に注入され基だしい士気低下と職場の荒廃をもたらした、というものである。改革推進者が宣伝した意図や利点は何ひとつまともにも実現しないにもかかわらず、NPM改革によって既得権益層と化した専門経営者層のためだけにさらなる改革が強行されようとしているのだという(Diefenbach, 2010)。

これほど激しい糾弾には至らないにせよ、NPM改革の理想と現実の落差を指摘する声は少なくない。ノルウェーのNAV改革(労働福祉行政改革)を評価したアスキムらは、業務、過程、システムの各レベルから改革の結果について検討を加えている。NAV改革とは、国の社会保険行政および労働行政と地方の社会福祉行政を統合し、社会保険から雇用、福祉にわたる広範な業務を担当する拠点として各自治体にNAV事務所を設置するというものであり、2006年からスタートした。業務レベルで期待される効果は各種の手当や給付の受給者を減らし、労働力としてマーケットに送り込むことであるが、改革の時期と好景気の時期が重なり、改革独自の効果を識別できない。過程レベルで期待される効果は国と地方の円滑な協調と支援によって顧客志向で効率的なNAV組織を構築していくことであるが、省庁からの出向官僚の傲岸さ、牢固とした縦割りの組織文化など阻害要因も少なくない。システムレベルでは、国レベルで行政に対する政治的統制を強化し、他方で各分野の専門家団体や地方自治体の自律性をどこまで尊重し、それと折り合いながらやっていけるかという課題が突きつけられる。アスキムたちは中間評価と断りながらも、制度上の様々な変化は表面的なもので実質はさほど変わらず、改革の実質的な意図や目標と乖離していきだろうと述べている(Askim et al., 2010)。

- 8) Hood. (2000).
- 9) *ibid.*, 9.
- 10) *ibid.*, 2.
- 11) 文化理論では、ある文化類型ないし文化連合が支配的になれば、これを反映して特定の政策や制度が一時的な解決としてもたらされると考える。一時的な解決としているのは、変化がありうるからである。深刻な問題状況が発生し、これに対応する制度や政策が想定通りの効果を発揮できない場合、失望や驚愕の経験が累積して、元の政策や制度と異なる解決策を提示する代替的な文化連合の形成を促す(Lodge et al., 2010)。
- 12) Hood. *op.cit.*, 2-4.
- 13) *ibid.*, 4-5.
- 14) *ibid.*, 6-7.
- 15) *ibid.*, 6-7.
- 16) *ibid.*, 10. フッドはその後文化理論の枠組みに基づいて、ヨーロッパ諸国や日米の研究者たちとともに、刑務所、高等教育、幹部公務員の各分野に対する統制を対象とした比

較研究をおこなっている（Hood, et al. 2004）。

なお、フッドの主張に対しては当然のことながら、解釈の問題ではないか、具体的な根拠を欠く理論的な決めつけではないかといった反論が予想される。理念や文化など操作化しにくい対象を扱うアプローチにつきまとう厄介な問題ではあるが、最近では、こうした方法論的問題に対応して、特定の政策問題をめぐるアイデアや文化的要素を具体的に分析する研究が見受けられるようになった。その一例としてロッジたちによるドイツの食品検査行政の分析がある。

ロッジらはまず、政策の失敗や解決策の提示をめぐる論議において世界観の 4 類型（four worldviews）がすべて代表される、規制レジームの変化をめぐる論争を通してある種の構造や規則性が見出せる、批判や圧力が継続すれば論争の構図は変わる、特定の解決策を支持する連合形成を目指すアクターは、ひとつの世界観に特化しない混合型の主張を打ち出す、規制改革による様々な制度変化は、そのときどきの支配的な世界観を反映するという 5 つのテーゼに文化理論の主張をまとめ、次いで事例検証を通じてこれらのテーゼがどれほど妥当なのかを明らかにしようとする（*ibid.*, pp. 250-252）。

事例として取り上げられているのは、食肉スキャンダルに端を発する 2005 年後半から 2006 年末までのドイツにおける食品検査行政をめぐる論争である。具体的な分析方法としては、分析期間において主要紙に掲載された個々の関係記事をピックアップし、当該記事の主張がいかなるアクターによってなされているか、どの世界観を反映しているかを分析し、分析結果を集計して論争の構図や傾向を読み取るという形で進められる。つまりは、個々の新聞記事をあらかじめコード化された基準に従って分析するという方法である。膨大な数の新聞記事からデータを抽出し加工するこうしたプロセスにおいてパイアスの発生を極力抑制するために、ロッジら 3 人の研究者が独立に分析を実施し、比較的高いコーダー間の信頼性（inter-coder reliability）を確認しているという（*ibid.*, pp. 252-253）。

コード化された基準なるものは次のような形で設定されている。行政機関の権限拡大や違反事例への罰則強化など上からの行政的な統制を強める方向性の主張を階統制志向の世界観、専門家集団による判断や評価を重視する方向性の主張を平等主義型の世界観、悪質業者や危険情報の公開など情報の非対称性を解消して個々のアクターの自己規律が働くような健全な市場環境の整備を目指す方向性の主張を個人主義型の世界観、

抜き打ち検査のような偶然性、予測不可能性を高める方向性での主張を諦観志向型の世界観にそれぞれ対応するものとしてコード化する。さらに、文化理論の構造をなるべく忠実に反映させるべく、階統制志向・個人主義混合型、階統制志向・諦観志向混合型、階統制志向・平等主義混合型、平等主義・諦観志向混合型という 4 つのハイブリッド型も加えられ、コーディングの枠組み全体としてはかなり精緻なものとなっている（*ibid.*, p. 253, appendix）。

食品検査行政をめぐる論争の発端となったのは、2005 年 10 月の「K3 肉」事件である。「K3 肉」とは動物用飼料としてのみ流通を許されている肉であり、ヒトの食用に適さないものとして食品検査を免れていた。K3 肉を扱う業者がこの点に目をつけ、検査を免れた K3 肉のラベルを貼り替え、食肉用としてドイツ内外の市場へ流通させていたことが

発覚した。さらに2006年9月、通常の食品検査が見逃していた腐肉を大量に保管した工場が発見され、これをきっかけに品質情報を偽装した肉をケバブ用の肉として市場に流していた業者の存在が明らかになった。これらの悪質業者が激しい非難を浴びたのはもちろんであるが、前者の事件は税関によって、後者の事件は警察によって明らかにされたことから、食品検査当局の怠慢や過失、食品検査行政の制度的な欠陥や不備にも厳しい批判が寄せられた (*ibid.*, pp. 255-256)。こうした経緯を考慮して、ロッジたちは、分析期間を2005年10月から2006年1月までの第一期と2006年10月から2007年1月までの第二期に分けている (*ibid.*, p. 252)。

分析結果を要約しよう。分析対象となった主張の数は第一期が120、第二期が257、全期間通じた総数は377である。全377の主張のうち階統制志向型は220、個人主義型は47、諦観志向型は37、平等主義型は29、階統制志向・個人主義混合型は11、階統制志向・諦観志向混合型は9、階統制志向・平等主義混合型は6、平等主義・諦観志向混合型は18となった。各型の世界観に属するまとまった数の主張が観察されることからテーゼは妥当である。全期間通じて階統制志向型の影響力が際立って強いことからテーゼよりもテーゼが支持される。混合型の主張を唱える連合形成の目立った動きがなかったことからテーゼは支持されない。テーゼについては、最近の制度変化の動向は、消費者保護法制の整備や業界団体を通じた品質認証システムの強化など個人主義的な色彩が強く、したがって、論争の構造が制度変化を引き起こしたという因果的な主張はできない。ただし、第一期に比べ第二期では個人主義型と階統制志向・個人主義混合型が顕著な増加を示していることから、論争の構造が示す方向性と制度変化の方向性は矛盾しない (*ibid.*, pp. 257-262)。

以上、ロッジらの研究は彼ら自身も認めるように、特定の型の世界観におけるケースの少なさ、コーディングの難しさなど一定の限界はあるものの、文化理論を操作的な実証研究のツールとして使いこなすという意味では成功を収めているといえよう (*ibid.*, p. 263)。

- 17) Hood and Peters, (2004).
- 18) *ibid.* pp. 267-268.
- 19) *ibid.* pp. 268-269.
- 20) *ibid.* p. 270.
- 21) *ibid.* pp. 270-271.
- 22) *ibid.* p. 271. フッドたちはマーソンのアプローチの他にも、文化理論的なアプローチやシステム論・組織論的なアプローチも紹介している (*ibid.* pp. 272-275)。
- 23) *ibid.* pp. 278-279.
- 24) Dunleavy et. al., (2007).
- 25) *ibid.*, p. 468.
- 26) 実際には34もの施策が分類されている (*ibid.*, pp. 470-473)。
- 27) *ibid.* pp. 474-477.
- 28) 俊敏な政府とは耳慣れない言葉であるが、柔軟かつ迅速に仕事をこなす政府を意味している。具体的にどのような政府なのかイメージしにくい、ダンリヴィーたちは俊敏でない政府の事例を挙げることで政府に求められる俊敏性を浮き立たせようとする。彼らによ

れば、2001年の9・11テロを防げなかったアメリカの国際空港警備、2003年の猛暑に対応できず多数の死者を出すに至ったフランスの医療は俊敏でない政府の典型例である。なぜかという、莫大な予算と人員を常日頃投じているにもかかわらず、いざその働きが必要となる際に役に立っていないからである（*ibid.*, p. 485）。

- 29) 中間段階とは、市民と国家の間を立てて両者を媒介する機能を指している。役所の窓口や受付をイメージすると理解しやすい（*ibid.*, p. 486）。
- 30) *ibid.*, p. 480-488.
- 31) *ibid.*, p. 488-489.
- 32) Kettl, (2002), xi.
- 33) *ibid.*, p. 25.
- 34) *ibid.*, p. 43.
- 35) *ibid.* pp. 29-32.
- 36) *ibid.* pp. 32-35.
- 37) *ibid.* pp. 35-38.
- 38) *ibid.* pp. 38-43.
- 39) *ibid.*, p. 43.
- 40) *ibid.*, pp. 80-85.
- 41) *ibid.*, pp. 85-90. 本人代理人理論は、ハミルトン・ウィルソンのアプローチが突き当たるディレンマに対する一応の解決策をハミルトン・ウィルソン主義の発想の範囲内で模索してきたと解釈できるので、この系譜に位置づけても差し支えない、とケトルは考えているようである。ハミルトン・ウィルソンのアプローチが抱えるディレンマとは、政府が多くのアクターのなかのひとつでしかない場合、政策決定者と公共サービスの供給者との階層的上下関係が成立しにくい場合、政府活動の効率性や応答性をいかにして確保しているのかという問題を指している（*ibid.*, pp. 51-54, pp. 58-59.）。本人代理人理論のこうした位置づけについては、註58で述べているように筆者は適切でないと考えている。
- 42) *ibid.*, pp. 90-92.
- 43) *ibid.*, pp. 96-100.
- 44) *ibid.*, p. 14.
- 45) *ibid.*, pp. 100-103.
- 46) *ibid.*, pp. 103-104.
- 47) *ibid.*, pp. 104-107. 政治家の政策選好から逸脱しないように官僚制を監視するコストを低くする制度的工夫、どのような党派が政権についても同じように忠誠を尽くし同じように距離を置く官僚制の構築といったことは、取引費用を下げるという意味では確かに合理的な制度選択である。しかし、こうした合理的な制度選択は、政治家が有権者全体の利益を実現する政治的な代理人としてよく機能していると前提して初めて意味を持ってくる。ここから、チャブやモー（John E. Chubb and Terry M. Moe）のように、官僚制を行政サービスの消費者による選択に直接従属させる制度選択が主張されることもある（*ibid.*, p. 105）。
- 48) *ibid.*, p. 108.

- 49) *ibid.*, p. 109. 政府改造論に基づくこれらのボトムアップ式改革手法は、さらに徹底したジェファーソン主義を立場をとる行政学者たちから厳しい批判を浴びた。具体的には、自らにニーズを認識し、適切なサービスを選び取る能力を持つ顧客の満足にのみ政府の責任範囲を限定することで、市民権 (citizenship) を持つひとりひとりの市民に対する政府の責任があいまいになってしまう、共同体の集成的意思形成にとって市民参加が果たす役割を軽視することで民主主義政治の空洞化を招くといった批判がある (Box, et al., 2001)。
- 50) *ibid.*, ch. 6.
- 51) *ibid.*, p. 101.
- 52) *ibid.*, p. 112.
- 53) *ibid.*, pp. 168-172. ケトルが挙げている元々の原則は 10 あるが、内容的に重複している部分が少なくないので、筆者が以下の 5 つの原則にまとめ直している。
- 54) Raadscheldars, (2004).
- 55) Kjar, (2004), pp. 3-6. クジェル (Anne Mette Kjar) によれば、政治学系統の研究者がガバナンス概念を用いる際には、行政学および公共政策、国際関係、比較政治、の 3 つの文脈でそれぞれ異なる使われ方をするという。国際関係論の分野では、経済のグローバル化を受けて、主権国家が自己の領域内で及ぼす影響力の程度についての疑問が提起され、他方で WTO といった国際機関や NGO の台頭が目されるようになってきた。この文脈では、貿易規制や環境問題、民族紛争への取り組みといった分野における“グローバルガバナンス (global governance)”を分析するといった典型例がある。比較政治の分野では、国家制度が様々な政策アウトプットに対して与える影響を分析する新国家論の流れから国家と社会の相互作用へと関心が移っていく文脈のなかで、国家と社会の相互作用を規定する公式、非公式の制度的ネットワークを指してガバナンス概念が使われる。
- 56) Kettl, *op.cit.*, pp. 59-76.
- 57) Lynn, (2003).
- 58) さらに、個々の理論の位置づけについても若干疑問が残る。ケトルは既述のように本人代理人理論をハミルトン・ウィルソン主義に分類しているが、官僚制を従属変数とみならず発想がマディソンのものであるならば、本人代理人理論もやはりマディソンのみならずの自然であろう (Kettl, *op.cit.*, p. 105)。
- 59) Frederickson and Smith, (2003), pp. 3-5.
- 60) Frederickson and Smith, (2003), p. 7.
- 61) Raadscheldars, (2008), pp. 929-931.
- 62) *ibid.*, pp. 931-933.
- 63) *ibid.*, pp. 933-938.
- 64) *ibid.*, pp. 938-940. 以上の 4 つの型が整理された Table 1 も参照されたい (*ibid.*, p. 942)。
- 65) *ibid.*, pp. 941-943.
- 66) Dunleavy et al., *op.cit.*, p. 480.
- 67) 既述のように、ダンリヴィーたちは DEG を単純な技術決定論とは異なるとしている。

この主張は革命的な新規性に重大な疑問を抱かせる。例えば、中間段階の縮減は、行政サービスの受け手たる市民が自らの行動を、行政機関や公務員によって促される変化の方向に沿った形で変えていくことで初めて実現するとされる（*ibid.*, p. 486）。こうした論理構成をとれば、確かに DEG とその他の楽天的な IT 主導の行革論を区別することは可能である。しかしながら、この論理は諸刃の剣ともなりうる。なぜなら、DEG の予測通り事が運ばなかった場合、その原因を市民の行動が変わらない点に求めることになるからである。つまり、フッドの立場からすれば、やはりたいして事態は変わらないということになる。

68) Peters, (2001), pp. 180-181.

参考・引用文献

- Askin, Jostein, Christensen, Tom, Fimreite, Anne Lise, and Lagreid, Per, (2010), How to assess Administration Reform?: Investigating the Adoption and Preliminary Impacts of the Norwegian Welfare Administration Reform, *Public Administration*, Vol. 88, No. 1, 232-246.
- Box, Richard C., Marshall, Gary S., Reed, B. J., and Reed, Christine M., (2001), New Public Management and Substantive Democracy, *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 5.
- Diefenbach, Thomas, (2009), New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic 'Enlightenment', *Public Administration*, Vol. 87, No. 4, 892-909.
- Dunleavy, Patrik, Margetts, Helen, Bastow, Simon, and Tinkler, Jone, (2006), New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 3, 467-494.
- Frederickson, H. George, and Smith, Kevin B., (2003), *The Public Administration Theory Primer*, Westview Press.
- Hood, Christopher, (2000), Where The State of The Art Meet The Art of The State: Traditional Public-Bureaucracy Controls in The Information Age, *International Review of Public Administration*, Vol. 5, No. 1, 1-12.
- , (2001), Public Service Managerialism: Onwards and Upwards, or 'Trobriand Cricket' again?, *The Political Quarterly*, Vol. 72, No. 3, 300-309.
- , (2005), Public Management: The Word, The Movement, The Science, in Evan Farlie, Laurence Lynn and Christopher Pollitt eds., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.

- Hood, Christopher, James, Oliver, Peters, B. Guy, and Scott, Colin. (2004), *Controlling Modern Government: Variety, Commonality and Change*, Edward Edgar.
- Hood, Christopher, and Peters, B. Guy, (2004), The Muddle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 3, 267-282.
- Kettl, Donald F., (2002), *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century*, The Johns Hopkins University Press.
- Kjar, Anne Mette, (2004), *Governance*, Polity Press.
- Lodge, Lodge, Wegrich, Kai, and McElroy, Gail, (2010), Dodgy Kebabs Everywhere? : Variety of Worldviews and Regulatory Change, *Public Administration*, Vol. 88, No. 1, 247-266.
- Lynn, Laurence E., (2003), Public Administration in the Twenty-First Century, *Public Administration Review*, Vol. 63, No. 5, 631-635.
- Meier, Kenneth J., and Hill, Gregory C., (2005), Bureaucracy in the Twenty-First Century, in Evan Farlie, Laurence Lynn and Christopher Pollitt eds., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press.
- Peters, B. Guy, (2001), *The Future of Governing*, 2nd ed., University Press of Kansas.
- Raadschelders, Jos C. N., (2004), Book Review of Kettl, *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century*, *The Journal of Politics*, Vol. 66, No. 3, 989-991.
- , (2008), Understanding Government: Four Intellectual Traditions in the Study of Public Administration, *Public Administration*, Vol. 86, No. 4, 925-949.

本稿は2006年度行政学会研究会(分科会D:諸外国におけるポスト NPM 改革の動向)で筆者が報告したものを土台に,大幅に加筆し修正を加えた論稿である。