

ガバナンス改革と 新自由主義改革についての試論

——堀雅晴氏のガバナンス研究を手がかりとして——

山 本 公 徳*

目 次

はじめに

- 1 堀理論におけるガバナンス研究とその課題
- 2 現代国家と官僚制
- 3 ガバナンス改革と新自由主義

はじめに

このたび、学会活動等を通じて共同研究に取り組んできた縁もあって、堀雅晴氏の退職記念論文集に名を連ねさせていただくこととなった。本稿では、堀氏の行政学研究のなかから、その中心的概念の一つである「ガバナンス」をとりあげ、その研究の集大成ともいべき近著『現代行政学とガバナンス研究』（東信堂、2017年¹⁾）を手がかりとして検討を加えてみたい。

1 堀理論におけるガバナンス研究とその課題

堀氏は『現代行政学とガバナンス研究』の冒頭において、同書の課題を

* やまもと・こうとく 岐阜大学地域科学部准教授

1) 以下、本文中で [] 内に示すのは、同書中の該当箇所である。

二つあげている。一つは、「現代行政学，とりわけ日本行政学がグローバル化時代のなかでいかなる変容を躰しながらも自らのアイデンティティの確立を模索しているのかをできる限り明らかにすること」であり，もう一つは「日本行政学においては未開拓分野としてありつづけ，これまでわずかの例外を除いて注目されてこなかったノン・ヒエラルキー／ヘテラルキーでボトムアップの自己統治システムの理論的な探求課題（すなわちガバナンス研究）を，グローバル化のなかで（改めて）新しく浮かび上がらせられている理論的諸潮流を解明すること」[はしがき，i頁]である。ちなみに，「ノン・ヒエラルキー／ヘテラルキーでボトムアップの自己統治システム」は，堀氏のガバナンスの定義となっている。

前者の課題は第I部において，「ガバメント研究としての現代行政学像」の探求として検討されている。堀氏において，従来の日本行政学はガバメント研究として位置づけられていることがわかる。後者は，主にアメリカ行政学の成果を材料として，第II部で検討されている。

加えて同書には，もう一つ課題が掲げられている。それは，上記の二つの課題の検討を通じて，「ガバメント研究からガバナンス研究へのパラダイム・シフトの道筋の一端を明らかにすること」[同上]である。

これらの課題の検討を通じて，同書は日本行政学にいかなる知見をもたらしたであろうか。本稿が注目したいのは，同書が，日本行政および日本行政学の進むべき方向性として，あるいは社会経済システムのカウンター・オルタナティブとして，ガバナンスを位置づけた点である。ガバナンス概念は，多くの論者が指摘するようにきわめて多義的であり，そのために焦点がはっきりしないこともしばしばだが，同書はカウンター・オルタナティブとしての方向性を指し示した点で，突き抜けた議論を提示して見せたように思う。

その点を最もまとまった形で示しているのが，終章「ガバナンス研究の展望——マルクスのアソシエーション論への包摂——」である。ここでは，R.A.W. Rhodes らによって提起された「ガバメント無きガバナンス」

論を、批判的実在論の観点から再構築することが試みられている。同章において、マルクスのアソシエーション論との関連が問われたことは、堀氏のガバナンス研究の射程がポスト資本主義的な社会経済システムに及ぶことを示している。

もし将来社会の構想を積極的に描き出そうとするならば、ガバナンス概念にとって、オルタナティブな国家像あるいは社会経済のイメージを組み込んでいくことが必須となろう。その点、「ノン・ヒエラルキー／ヘテラルキーでボトムアップの自己統治システム」という定義は、意思決定プロセスに焦点を当てた規定となっており、そのプロセスのもとでいかなる経済社会システムを構築するかについては、さしあたり価値中立的である²⁾。

そうした社会経済構想の不在がもたらす問題として、さまざまなガバナンス概念の混在があげられる。たとえば、堀氏がもっと検討されるべきだったと述べる [157頁]「ガバメント無きガバナンス」論は、ポスト資本主義をも視野に入れたガバナンス論といえるが、それと既存のシステムの改革を志向する「ガバメント・ガバナンス並立」論³⁾が、ガバナンスとい

2) 加えて、堀氏の議論には方法論上のガバナンス論も含まれている。というのも、ガバナンス論が一つの研究潮流として台頭するのは、未曾有の財政危機と新自由主義政策が進行する1980年代以降のことであるが [3頁]、その研究上の前史として、同書は、1950-60年代の多元主義理論とエリート理論、1970年代のコラボラティズム、公共官僚制論、ネットワーク論などをあげているのである [9頁]。そうしたガバナンス論の系譜は、1990年代に一応の「確立期」に到達した日本行政学がNPMの台頭などによってアイデンティティを揺さぶられる中、新たなアイデンティティを獲得していくための鍵を握る理論的なオルタナティブとして位置づけられている [30~32頁]。

3) その例として、事例研究を扱った第Ⅲ部第5章「大学界のガバナンス研究」、および第6章「スポーツ界のガバナンス研究」におけるガバナンス論があげられる。第5章では、ガバナンスの可能性を秘めた構想として、戦後改革期の「大学法試案要綱」が取り上げられており、同要綱はオルタナティブ足りえた未完の大学構想と位置づけられている。第6章では、スポーツを支える今日の組織体制をめぐって、IOC、EU、あるいは日本の文部科学省が用いるガバナンス概念の使い方が問題視され、それぞれがガバナンスの内実を備えているか、ありうべき体制を提示できているかが順次検討されている。これらの章では、歴史的に実在してきた組織がガバメント型組織として批判されるとともに、その克

う一つ概念でくくられ併存しているのである。そうした汎用性こそがガバナンス概念のメリットだとみる向きもあるかもしれないが、そうなる概念としての有用性は薄れてしまうのではないだろうか。

また、そうした混在の別の例として、ガバナンス改革と新自由主義改革の接近があげられる。ガバナンス改革は、現状に対するラディカルな改革を志向するものであるが、福祉国家に代表される現代国家の解体・再編を求める新自由主義改革もまた、当世のラディカルな改革構想の一つである。ガバナンス論が、改革の方向性を問わないものである限り、新自由主義改革との接合も可能となる。実際、ガバナンス論は近年さまざまな政府文書で用いられており、統治主体にとっても魅力的なものとなっていると考えられる。

堀氏自身も、1997年に行政改革会議が出した「最終報告」に示された「自律的な個人を基礎としつつ、より自由かつ公正な社会の形成するにふさわしい21世紀型行政システム」という基本理念について、「これが一般的な言葉の意味であれば、なにも異論を挟む必要はない」[126頁]と、総論では肯定的な評価を下している。行政改革会議は、橋本龍太郎政権期における首相直属の機関であり、当時における新自由主義改革の中心的推進機関であった。

しかしながら、今日のカウンター・オルタナティブとして、ポスト資本主義も射程に入れたガバナンス概念を構築しようとするならば、ガバナンス論は、企業活動に対する規制撤廃と市場的社会関係の強化を目指す新自由主義改革とは対抗関係に立たざるをえないであろう。これらの点を考慮すると、やはり社会経済構想についての踏み込んだ概念構成が必要となってくるように思われる。堀氏の今後の議論が待たれるところである。

ガバナンス改革と新自由主義改革との接近は、官僚制批判を媒介になされることが多く、両者の異同を検討するに当たっては、官僚制をどのよう

↘服の可能性を秘めた未実現の組織としてガバナンス型組織が構想されている。

に評価するかが一つのポイントとなるように思われる。さしあたり、官僚制が既存システムの下で果たしていた機能についての評価、および新自由主義改革と結びついたガバナンス改革がどのような支配構造をもたらそうとしているのかといった点について検討しておくことが必要であろう。

本稿でできることは、準備作業的な考察にとどまるが、検討しておくべきと思われるいくつかの論点について、章を改めて検討してみたい。

2 現代国家と官僚制

① 行政官僚制の歴史的性格をめぐって

ガバナンス論において改革対象となっているのは、主に行政官僚制である。堀氏が日本の官僚制の現状をどう見ているかについては、第2章「現代行政学の位相——現代米国行政学の自画像を手がかりに——」にて紹介されている、Peters and Wright の論稿⁴⁾への評価が参考になる。

『現代行政学とガバナンス研究』において詳細に検討されているように、Peters and Wrightはこの論稿において、伝統的な公行政において前提とされてきたこととして六点をあげ、それぞれが今日では形骸化しつつあると述べている。その六つとは以下の通りである。

- A 自己完結性 self-sufficiency：公行政の執行は基本的に公的機関自身が行う
- B ヒエラルキー direct control：官僚は上役により提示される秩序に従う
- C 同一性 uniformity：すべての市民は国家から等しい便益を可能な限り受け取り、かつ国家を支えるために等しい負担を負う

4) B. Guy Peters and Vincent Wright, *Public Policy and Administration, Old and New*, in Goodin, R. E., and H-D Klingemann, (eds.), *A New Handbook of Political Science*, New York: Oxford University Press, 1996.

- D 上向きのアカウンタビリティ accountability upward：官僚は国民の政治代表である大臣に対して説明責任を負う
- E 標準的エスタブリッシュメント編成 standardized establishment procedures：公務員は固有のキャリア構造を持ち、民間部門の雇用とは区別される原則に従い管理される
- F 政治とは無関係な公務サービス an apolitical service：行政機関の政治的中立性

Peters and Wright によれば、これらを形骸化させているのは、市場化・民間委託、組織のネットワーク化、下位者・顧客に対するエンパワメントといった動向である。大枠において、新自由主義改革による既存の行政の形骸化という問題関心で書かれているとみてよいであろう。

これらについて堀氏が検討したのは、公行政の六つの形骸化が日本にも当てはまるか否かという問題である。堀氏は、全体としては日本でも同様の形骸化が進行しているとしつつ、BとDについては変化がなく、したがって日本の官僚制は依然強固なままであり、日本では「政治空間の閉塞性」が継続中であると述べている。その背景には、官僚制の変化を論じるにあたり、BとDこそが「行政活動の根幹である行政官僚制の自由な作動を保証する必要条件」を示す最も重要な項目だとする理解がある。[44頁]

ここで堀氏は、日本の官僚制の実体的な政治勢力としての側面に着目し、その政治権力の強さを政官関係論の観点から民主主義的に批判しているのだと考えられる。これは戦後の日本政治学あるいは日本行政学における基本モチーフに即した問題把握だと言えよう。戦後日本の社会科学においては、政治勢力としての官僚機構の権力掌握が、他方での民主化の遅れとセットでとらえられ、近代の不足あるいは歪んだ近代の現れとされてきた。この近代主義的な問題把握が堀氏において継承されているのだと思われる。

しかし Peters and Wright は、形骸化する以前の従来の公行政のあり

方について、そこに権力的な強さを見ているわけでも、民主化の遅れを見ているわけでもないように思われる。というのも、例えばA自己完結性(政策執行の主体)とC同一性(政策の対象である国民との関係性)とは、政策執行局面の問題としてくることができ、それが行政学の独自の分析領域としてクローズアップされてくるのは、国家の市民社会への介入が社会政策などを通じて常態化したことの反映だったと考えられるからである。これは、近代が十全に展開した結果として生じた弊害への対応策の問題、すなわち現代国家の問題である。

また、D上向きのアカウントビリティ(官僚機構の大臣への説明責任)およびF政治とは無関係な公務サービス(行政機関の政治的中立性)については、行政に対する政治の民主的規制や権力分立といった一般的規範を述べたものであり、現代国家を論じた部分ではないが、さりとて官僚制の強さや民主主義の歪みについて論じているわけでもない。

総じて、Peters and Wrightの問題意識は、「民主化」というよりも「市場化」にあると思われる。「市場化」の対象となる公行政のイメージは、市場経済の浸透の結果としてあらわになった「市場の失敗」に対処すべく登場した「大きな政府」である。

つまり堀氏とPeters and Wrightとが論じている官僚制には、歴史的な性格において違いがあるように感じられるのである。この違いは、日本の官僚制を論じる場合に果たしてどちらの観点に立つべきかという論点を惹起する。この小論ではそれを正面から論じる余裕はないが、私自身は、日本はすでに近代主義的な把握をしがたい歴史段階にいると考える。そこで以下では、官僚制を現代的に把握するための視座をいくつか確認しておきたい。ここで示す視座には、すでに多くの指摘がある点も含まれるが、日本における官僚制の強さを民主化の遅れと関連付けてとらえようとする見方はいまなお大きな影響力を持っており、ここで確認しておく意義はあるものと考えられる。

② 官僚制による解放と抑圧

i) 形式的平等

Peters and Wright が取り上げていたBヒエラルキーおよびE標準的エスタブリッシュメント編成について改めて触れておきたい。これらは、官僚制の組織編成の問題であり、マックス・ヴェーバーの官僚制論を想起させる内容といえる。そこで、ヴェーバー理論に倣い、官僚制の組織編成から社会の組織編成へと議論を広げつつ論を展開してみたい。

周知のように、ヴェーバー理論において、官僚制の発達は支配の諸類型における「合法的支配」と結びついている。「合法的支配」は時期的に近代と重なるが、ヴェーバーの歴史把握において近代とは合理化の時代であり、その推進主体として法律や規則の社会への適用を担う官僚制が位置づけられているのである⁵⁾。

その際、合理化のベクトルは、法の適用に際して諸個人の状態・属性に配慮せず、諸個人を同等に扱う形式的合理性・形式的平等に向けられる。というのも近代における合理化とは、資本主義的市場経済の円滑な運営という要請を背景にしており、先行する二つの支配類型である「カリスマ的支配」および「伝統的支配」における支配の恣意性を排除し、経済活動の予見可能性を高めることを最終的な目的としていたからである⁶⁾。この官僚制的な合理化プロセスは、ひとたび開始されれば、社会関係全体を覆い尽くすまで止まらない性質のものであった。

しかしながら、近代には合理化プロセスを阻む力も働いていた。近代においても社会的経済的な格差と抑圧は前近代のそれを引き摺りつつ存在しており、それは「名望家支配」や制限選挙制度となって法的政治的に固定化されていた。こうした力が支配的であった時代には、形式的平等の進行は政治的に押しとどめられざるをえなかったのである。

5) マックス・ウェーバー『権力と支配』（濱嶋朗訳、講談社、2012年）

6) 長浜政寿「現代官僚制とデモクラシー」（『日本政治学会年報』1951年。同『現代国家と行政』（有信堂、1973年）第二部所収。）

だが、歴史を巨視的に見てみるならば、法的政治的な差別構造は、差別撤廃を求める社会運動の高まりに、官僚制の合理化圧力が加わることによって、次第に解体・再編へと向かっていった。形式的平等を求める合理化が社会全体を掌握するに至ったのは、各国が普通選挙制度の導入に踏み切るようになった20世紀のことであったと思われる。

その結果生まれたのが、現在にも連なる大衆社会状況である。組織や社会の編成原理としての官僚制は、形式的合理性の観点から、その限りにおいてではあるが平等への推進力を内包していると考えられる。官僚組織のヒエラルキー的編成は、大衆社会状況への対応であり、形式的平等を国民全体に対して貫徹し、平等な処遇を迅速かつ公正に執行するために、組織の効率化・指揮命令系統の一本化を追求した結果として形成されたものであった。

だが他方で、形式的平等の推進力である合理化志向は、硬直的で画一的な行政を生み出すものでもあった。その圧力は、多様な価値志向の行為に取り組む諸個人の活動を脅かし、自由を侵害する可能性も内包していた。ヴェーバーの問題意識にあったのは、そうした大衆社会状況において合理化機能を十全に発揮していた官僚制であり、その圧力の下で諸個人がいかにして自由な活動の領域を確保できるのかという問題であったと思われる。

とはいえ、官僚制が諸個人の自由を脅かしていることに強い危惧を覚えながら、ヴェーバーは「合法的支配」を克服し乗り越えていく可能性についてきわめて懐疑的であった。それは、「合法的支配」の浸透力に注目したからにはほかならないが、そこには「合法的支配」が先行する支配類型から諸個人を解放する役割を果たしたことを評価するという意味合いも込められていたのである⁷⁾。

7) こうしたヴェーバー理解について、W.J. モムゼンの一連の著作、とりわけ『官僚制の時代 マックス・ヴェーバーの政治社会学』（得永新太郎訳、未来社、1964年）を参照されたい。

ヴェーバーによる官僚制の抑圧面の指摘については、ガバナンス論も多
いに同調するところであろう。しかしヴェーバーは、その抑圧面と解放面
とを表裏一体のものと見なしたために、「合法的支配」の克服を正面から
掲げることができなかった。ガバナンス論は抑圧面への批判から、ヒエラ
ルキー組織を解体し、ノン・ヒエラルキー、ネットワーク型の組織へと転
換することを求めるが、その場合にヴェーバーの言う解放面についてはど
う考えるだろうか。これは、ガバナンス論にとっても検討しておくべき課
題であると思われる。

ii) 実質的平等

普通選挙を制度的前提とする大衆社会は、政治における形式的平等につ
いて、ひとまず大きな前進をもたらしたが、そのことは社会的経済的な実
質的平等をただちにもたすものではなかった。それゆえに、大衆社会下
の政治においては、実質的平等をめぐる政治的対抗が重要性を増すこと
になる。

大衆社会下において実質的平等を推進する政治力として、ここでは二つ
指摘したい。一つは、社会運動や世論を起点に政党へと集約される民主
主義的な力である。この点を意識的に追求した政治潮流として、社会民主
主義があげられる⁸⁾。

社会民主主義とは、差別や抑圧といった社会の諸困難を変革しようとす
る政治構想であり、それら諸困難の原因を資本主義的生産様式に求め、ま
たその変革主体として、主として労働者階級、すなわち生産点において被
抑圧的地位にある集団を想定する点を特徴としている。また国家の現代化
に対応して再編された社会主義であり、変革の手段として、労使交渉を軸
とする産業行動と、議会立法を通じた生活向上を採用している点も特徴と
いえる。社会民主主義は、階級を単位とする非和協的利益が社会に存在し
ていることを想定しつつ、その対立の緩和を労使交渉や議会の枠内で追求

8) 社会民主主義について、不十分ながら、拙稿「日本における社会民主主義の社会的形
成」(『歴史学研究』791号、2004年8月)を参照されたい。

しようとするのである。ゆえに、そこで成立した合意は「階級妥協」とされる。

次に、もう一つの政治力としてあげたいのが、「階級妥協」の内容を具体的な制度に落とし込み、その執行を担う官僚機構である。そこには地方自治体も含まれる。この場合の官僚機構は、政党が民主性を体現する存在であるのに対して、専門性の担い手として立ち現れる。選挙によって選出されたわけでもない官僚が国政に携わることができるのは、専門性の体現者であることによる。

官僚機構による実質的平等の推進は、中央地方関係を通じた政策の刷新において見られる⁹⁾。社会政策などが法制化されると、通例、その執行は地方自治体に委任される。委任された自治体は、執行を担う中でノウハウを蓄積し、制度の不備・改善点への認識を深め、場合によっては条例を通じて「上乘せ・横出し」に着手する。そうした動きは、人的・財政的に余裕のある自治体から始まることになるが、それが徐々に広がり一定数に達すると、法改正が行われ、ナショナル・ミニマムのヴァージョンアップが達成されることになる。こうした「行政ルート」による政策の刷新は、自治体の裁量が大きい対人社会サービスの分野で生じやすいと思われる。

またそれとは別に、政権交代などによって政治方針に変化が生じ、従来の制度の縮小あるいは大幅な再編がなされようとする場合に、官僚機構が専門の見地から介入し激変を緩和する防波堤の役割を果たすという局面も存在する。近年の例では、政治による新自由主義改革の要請に官僚機構が抵抗する場面がこれに当たる。福祉国家的諸制度は「階級妥協」の下にあるため、政治的に不安定であることが避けられないが、専門性の枠をはめることで政治から距離を置き制度の安定性を確保するのである。

ただし官僚機構による実質的平等の推進が前面に出すぎると、専門性の自己展開が始まり、福祉が政治から切り離される事態も生じる。成熟した

9) この点につき、拙稿「シャープ勧告における地方制度改革構想と現代地方自治」（『年報行政研究』47, 2012年5月）を参照されたい。

福祉国家において国民の「受動化」が進むとされるのは、この局面においてである。いわゆる福祉国家のパターナリズム問題であり、この局面では、福祉国家が個々人の自由を抑圧する側面が指摘されることになる。

このように、大衆社会の下での官僚制は、形式的平等の面でも実質的平等の面でも、解放と抑圧の双方の契機を内包している。そして解放の契機は市場規制や再分配に関わっており、市場の抑圧からの解放が目指されているといえる。この点につきガバナンス論は、官僚制の抑圧の方を重視しているが、官僚機構の解体ないし縮小再編を主張するのであれば、市場の抑圧についての方針も示していく必要があるのではないだろうか。

③ 公行政の「自己完結性」について

本章の最後に、公行政の「自己完結性」について、市場の抑圧と官僚制の抑圧という論点に関わって改めて触れておきたい。

この点について堀氏は、行政改革会議が1997年に出した「最終報告」との関連で言及している。「最終報告」は、『『公共性の空間』は、決して中央の『官』の独占物ではない』と述べた上で、徹底的な規制の撤廃と緩和、民間に委ねるべきは委ねること、地方自治体への国の関与の軽減といった改革方針を示していた。

これに対して堀氏は、「やはり「中央の『官』の独占」論をどこかで前提にしたものではないかという気がしてならない」[128頁]と評価している。すなわち、「官」の独占物からの脱却を謳う「最終報告」の主張を是とした上で、その本気度に疑問を呈しているのである。その上で、問題の本質は「民主主義の核心である民衆統制（ポピュラー・コントロール）による「公共性の空間」の拡充問題」にあるとされ、「非独占・開放的な非権力的・水平関係の特徴とするガバナンス研究」に立脚した改革論議の必要性が述べられている [128～129頁]。

民衆統制の必要性には多いに賛同するところであるが、ここでの要点は、行政改革会議が提起していた規制緩和や民間および自治体への権限委

譲といった方針に照らして考えても、政策の執行局面にあるのではないかと思われる。そこでここでは、なぜ政策の執行局面は公的機関に独占されるのかという問題について若干の考察を行ってみたい。

この点にかかわって想起すべきこととして、いわゆる「措置制度」の問題があげられる。措置制度に含まれる要素については論者によって違いがあるが、ここでは厳密な定義には踏み込まず、サービスの供給者と受給者との間に公的な措置権が介在する社会福祉サービスの給付方式としておく。措置制度は、憲法第25条に定められた社会福祉の国家責任を制度的に担保するものとされている。それは占領改革の中で形成され、戦後の社会福祉において定着したが、1980年代ころから改革論議が巻き起こり、1997年の介護保険法、2000年の社会福祉事業法、2005年の障害者自立支援法などの成立を経て原則廃止され、契約制度へと移行し現在に至っている¹⁰⁾。

この廃止に至るプロセスの中では多くの議論がなされたが、その一つが、措置制度によって社会福祉サービスの供給主体が公的機関あるいは公的に認可された社会福祉法人に限定されてきたことをどう見るかという点であった。まさに公行政の「自己完結性」が問われていたのである。

論争の全体¹¹⁾に触れる余裕はないが、行論に関わって重要と思われるのは、措置権とは公的機関により行政処分として行使されるものであるため(職権主義)、措置を受ける側に選択の自由がなくなるという措置制度批判である。サービス利用者は、ひとたび施設等への入所措置の決定を受けると、その後により良い条件の施設が見つかったために入居替えを希望したとしても、その権利がないという問題である。

また、公的機関は公平性を重視せざるをえないためサービスが画一的となり、福祉ニーズの多様化に対応できない、福祉サービスの水準が向上しないという批判も多くなされた。措置の行政処分性は国民の生活水準が全

10) 北場勉『戦後「措置制度」の成立と変容』(法律文化社、2005年)

11) 詳しくは、中井健一「続・戦後日本社会福祉論争(その3)措置制度論争」(『東邦学誌』38巻2号、2009年12月)を参照されたい。

体として低かった時代の産物であり、多様化する所得水準やニーズに対応しうるものではないという批判である。

総じてこうした措置制度批判は、より良質なサービス提供の機会を求め、そのために情報を収集しそれを解析する能力をも備えている、上層あるいは中間層を念頭に置いていたとすることができるだろう。新自由主義的な福祉改革論といってよいように思われる。措置制度擁護派が問題視したのはこの点であった。擁護派の主張によれば、措置制度が憲法第25条を担保するものとされるのは、サービス提供者と利用者の間に介在する公的機関が、措置決定とともに措置費を支弁することで、低所得層でも福祉サービスが受けられるようにしているからであった。また職権主義とは、利用者からの申請を待つ態度から一歩進んで、積極的に措置を要する者の発見に努めることを要請するものであり、サービス拡充の契機を内包しており、サービスが拡充しないのは財政措置が不十分なためだとされた。

措置制度論争における批判派の議論は、ガバナンス論の「自己完結性」批判と親和性を持つと思われる。措置制度については、新自由主義とは距離をとり、福祉多元化の観点から対案を示す道もありうるかもしれないが、いずれにしても官僚制の功罪両面を見据えた議論がなされるべきであると思われる。

3 ガバナンス改革と新自由主義

ガバナンス論は、直接この用語を使ってはいないケースも含めて、政府が自らの改革構想に組み込むに至っている。例えば行政改革会議が提起した「21世紀型行政システム」について、堀氏がその実現可能性に疑問を呈しつつも、構想自体にはガバナンス構想たりえるものとの評価をしていたことについてはすでに触れた。では、政府はいかなる文脈でガバナンス概念を用いているのか、そしてそのことによってガバナンス概念はどんな特徴を帯びることになったのか。この章ではこの問題を扱ってみたい。

なお、行政改革会議の提言内容が新自由主義改革の文脈に位置づけられることについては、おおかたの理解が得られると考える。以下の分析は、行政改革会議を出発点としつつ、新自由主義的なガバナンス改革の特徴を探る観点から行うことにしたい。

① 行政改革会議「最終報告」とガバナンス

「政治主導」の必要性は長らく論じられてきているが、その声が大規模な制度改革に結びついた例として、2001年の中央省庁再編があげられる。この改革により中央省庁は、1府22省庁から1府12省庁へと再編された。

この再編に向けた動きの起点となったのが、1996年に設置された行政改革会議であった。当時において、ガバナンス論は政府において意識されていなかったが、今から振り返ってみれば、ガバナンス改革の内実を一定備えていたと思われる。ここで行政改革会議の構想の全体像に触れる余裕はないが、ガバナンス改革との関わりという観点に限定して「最終報告」の特徴について述べておきたい¹²⁾。

第一に指摘すべきは、行政における「総合性」の重要性が強調されたことである。その際の状況認識は、「縦割り行政」のもとで肥大化し硬直化した政府組織が、刻々と変化する内外環境に即応できなくなっており、時に相互に矛盾することもある多様な政策課題の調整力を失いつつある、というものであった。

この状況への対処策として提起されたのが、「政策の企画立案機能と実施機能の分離」であった。これによって、政策立案部門を本来の業務に専念できるようにするとともに、「政策立案部門が実施部門との距離を保ち、実施部門の利害にとらわれない高い視点と広い視野からの企画立案ができるようにする」ことが目指されたのであった。

政策立案部門の実施部門からの分離の効果としては、まずは「機動性」、

12) 行政改革会議「最終報告」1997年12月3日 (<https://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/index.html>)

迅速な決定が想起されようが、そこに「総合性」が加わったのは、省庁の垣根をこえて検討すべき問題群が増えてきており、それに対処しなければならぬという問題意識があったからであろう。政策立案部門を「身軽」にするだけでなく、「縦割り行政」を打破し、いわば横串の組織へと代えていくことが必要と考えられたのはそのためであると思われる。省庁の垣根を越えるという発想には、今日でいうネットワーク組織論の萌芽が見られる。

続いて、第二に注目しておきたいのが、身軽になった政策立案部門に活動へのインセンティブを付与するための、「政策評価」の導入である。「最終報告」では、従来の行政における「客観的政策評価機能の欠如」が問題視され、「各省を超えた全政府レベルの評価機能の充実強化」が謳われていた。ここで留意しておきたいのは、政策立案部門を単に業績主義的な評価対象とするというだけでなく、「政策立案部門による説明責任」にも言及がなされていたことである。この説明責任は国民に対する責任として位置づけられていた。元来、官僚機構の説明責任は担当大臣に向けてのものであるが、「最終報告」は政策決定プロセスにおける官僚機構の役割を引き上げたのである。この点は、「最終報告」が公務員制度改革として、「新たな人材の一括管理システムの導入」、「能力、実績等に応じた処遇の徹底」などを提起していたことと併せて、新たな権限と役割の付与、エンパワメント政策として評価しうると考える。

ネットワーク化とエンパワメントは、ガバナンス改革において重要なものである。行政改革会議はその意味で、ガバナンス改革を先取りの提起していたと評価することができるだろう。

ちなみに、ネットワーク化とエンパワメントは、地方分権改革にも当てはめることができよう。規制緩和と並んで1990年代にスタートした日本政府の地方分権改革は、機関委任事務の廃止に象徴されるように、自治体の裁量を拡大させはしたが、それに見合う十分な財源委譲を伴っていなかった。このことは自治体に相当な困難を強いていると思われるが、それにも

かかわらず、当事者たる自治体関係者も含め地方分権改革への批判は全体として散発的なものにとどまっている。その背景には、新自由主義改革の持つエンパワメント機能があると思われる。この観点から地方分権改革を見直してみることも必要であろう。

最後に、第三の特徴として指摘したいのが、ネットワークを束ねる存在としての内閣の機能強化である。内閣法改正により、閣議における発議権を明確化するなど内閣総理大臣の指導性を強化するとともに、内閣を実質的な政策論議を行いうる新たな省庁間調整システムとして機能させることが謳われていた。また、内閣官房の機能強化と内閣府の創設によって、内閣と内閣総理大臣に対する補佐・支援体制を強化するとされた。

言うまでもなく、内閣機能強化とは政策決定過程のトップダウン化を意味する改革である。ここで重要と思われるのは、ネットワーク化やエンパワメントのための改革と内閣機能強化とが矛盾しつつ併存していたという点よりも、両者がセットのものとして積極的に位置づけられていたという点である。そもそも、組織の下部単位を活性化すべくネットワーク化やエンパワメントを行ったならば、それに続けて、組織の統一的な意思決定を担保するためのマネジメントの再編強化が課題となるのは、公的機関としてはある意味自然なことであろう。この課題に、行政改革会議は内閣機能強化＝トップダウン強化で対応しようとしたわけである。ガバナンス論には、もしトップダウンの道をとらないのであれば、そのマネジメントを中心のない水平的ネットワークの中でいかに構想していくかが問われていると思われる。

② 中央省庁ガバナンス改革の帰結

行政改革会議の「最終報告」は、2001年の中央省庁再編として具体化されることとなったが、その新たな機構は行政にそれまでになかった特徴をもたらしていった。ここではそれを、ガバナンス改革の帰結という観点から垣間見ておきたい。

i) 内閣による政策立案機能の飛躍的拡大¹³⁾

中央省庁再編の帰結のうち最大のものといってよいのが、内閣による政策立案機能の飛躍的拡大と思われる。まずはその点を統計的に確認しておこう。

最初にあげたいのが、内閣官房が所管する法律の増大である。内閣官房の所管法は、中央省庁再編以前においては、組織法・設置法を除けば2000年に成立した高度情報通信ネットワーク社会形成基本法のみであった¹⁴⁾。ところが中央省庁再編後は、内閣官房 HP 記載のデータから内閣官房の国会提出法案数を拾ってみると、2008年5本、2009年3本、2010年5本、2011年5本、2012年12本、2013年9本、2014年10本、2015年6本、2016年7本、2017年5本、2018年5本、2019年5本、2020年6本、2021年6本となっている¹⁵⁾。しかも内容的にも、報道でもよく取り上げられる重要法案が多い。

また、そうした活動を支えているのが、内閣や内閣府における各種本部・会議等の頻繁な設置である。内閣官房について見ておくと、内閣官房副長官補の掌理している会議体の数が、2010年の段階では14であったが（情報セキュリティセンター、行政改革推進室、新型インフルエンザ対策室等々）、2021年12月21日時点では36に増えている（新しい資本主義実現本部事務局、新型コロナウイルス等感染症対策推進室、こども家庭庁設置法案等準備室等々¹⁶⁾）。こうした組織は、課題別にカテゴライズされ、そのつど各省庁から有望な人材が集められる形で設置される、いわばプロジェクト型組織である。

13) ここでの記述については、以下の文献を参照されたい。久保田正志「内閣機能強化の理念と実態」（『立法と調査』227号、2002年1月）、五十嵐吉郎「内閣官房、内閣府の現在」（『立法と調査』347号、2013年12月）、瀬戸山順一「内閣官房・内閣府の業務のスリム化」（『立法と調査』364号、2015年6月）。

14) 瀬戸山前掲論文、6頁。

15) 内閣官房 HP「国会提出法案」（<https://www.cas.go.jp/jp/houan/index.html>）

16) 内閣官房 HP「組織図・事務概要等」（<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/index.html>）

こうして内閣が扱う領域が増大するに伴い、その定員も大幅に増加した。2000年度末の「内閣の機関」の定員は453人であったが、2022年度末には1459人となっており、3倍以上の増加である¹⁷⁾。

行政改革会議が構想した、実施部門から切り離された政策立案部門とは、つまるところ内閣および内閣府であったと言える。こうした人的・組織的な変化が近年の「官邸主導」を支えているのである。

ii) 官僚機構の政治的中立性の変質

近代国家の原則である権力分立の規範から、行政には政治に対する中立性の確保が求められる。この中立性の内容は、さまざまな党派から成り立つ政治と距離を置くこと、すなわち「非党派性」であるとひとまず言えるであろう。

この点、自民党長期政権下にあった日本の官僚機構においては十分に実現していたとは言い難いところがあるが、「経済成長」が国是となるような国民意識のもとで、自民党政権の経済成長優先の政治と「国益」とが合致しているという外観が形成され、官僚機構にとって「非党派性」を掲げることが可能となっていた。

ところが、先に見たような中央省庁再編後の人的・組織的な変化のなかで、官僚機構の政治的中立性の意味合いは大きく変貌を遂げたように思われる。それは一言でいえば、「非党派性」から「政治的応答性」への変質である。

時々の政権の定める政治目標に対し、世論の選好とは相対的に距離を置いて、「国益」に立脚した専門技術的判断から複数の具体化メニューを提示し、最終的な判断については政権や世論の選択に委ねるとというのが、「非党派性」から導かれる官僚機構の規範的な行動様式といえる。それを可能にしていたのは、政党は有権者の支持に、官僚は専門技術的知見に立脚して行動すべきで、そうした多元性が公権力の公正さを支えるのだとい

17) 内閣官房HP「機構・定員等審査結果」各年度版 (https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/satei_03.html)

う権力分立的な規範であった。

ところが近年の政官関係において、官僚機構には政権と距離を置くことが許されなくなってきているように思われる。いまや、政権と距離を置くことではなく、時々の政権の意向に忠実であること、専門性が要請する相対的に自立した判断を脇に置いて、いわば自らを政治的な空白とすることが政治的中立と見なされるようになってきていると思われるのである。

そのような政官関係のあり方を決定づけたのが、2014年の国家公務員法改正に伴う内閣人事局の設置によって、官僚機構の幹部職員人事に対する内閣の一元的管理が導入されたことであった。とはいえこれは「政治的応答性」を官僚の行動規範にするための最後のピースであり、その基盤には先に触れたネットワーク化とエンパワメントを進めた人的・組織的变化があったと思われる。

また、官僚機構が専門性に立脚しえなくなったもう一つの背景として、戦後日本の官僚機構が管轄領域の関係団体や専門家集団を組織化することで形成してきた、いわゆる「政策共同体」の衰退をあげておきたい。著名なところでは、通産省と業界団体、農水省と農協、文部省と教育委員会などの関係性があげられる。各省庁は、それぞれにそうした組織化を進めることで、社会との接点を持ってきた。これは「縦割り行政」の社会的基盤となっていた点で多くの問題をはらんでいたが、官僚機構が自らの専門的判断に社会性を持たせる契機でもあったのである。しかし中央省庁再編による政策立案部門と実施部門の分離は、この「政策共同体」が持つ意味を希薄化させたと思われる。

かくして、かつてないほどに近接化した政官関係が現れた。これは官僚機構の能動性を引き出す一方で、政権が腐敗した場合にはそれがただちに官僚機構をも侵食するという状況をもたらしている。

本章が描こうとしたのは、ガバナンス改革が新自由主義改革と結びついたときに現れる問題性である。むろん、それはガバナンス論がめざす本来の姿ではないであろう。しかし新自由主義との接点は、ガバナンス論が現

実政治に影響を与えている、おそらく現時点では最大の事例であるように思われる。このことを踏まえるならば、ボトムアップ型の行政組織を作りあげていくために、ガバナンス改革の権力的な契機についての分析の必要性が、ガバナンス論のみならず日本の行政学が総力を上げて取り組むべき問題として浮上しているといえるのではないだろうか。