

「小さな政府」の幻想

近頃は、政治家からマスコミまで「小さな政府」の大合唱である。勿論、小さくて効率的な政府という言葉自体に問題があるわけではない。しかしその実態については検証する必要があるのである。

ポール・ライトは、「政府の真の大きさ」という著作のなかで、「小さな政府論」を分析している。非常に興味深い内容なので、以下紹介しよう。

アメリカでは、一九九六年クリントンが、「大きな政府の時代は終わった」と宣言した。連邦公務員の数を、一九六八年当時の二二〇万人から一九九〇万人に減らした成果を発表したものである。

しかし、ライトによると、確かに連邦職員の頭数は、一九〇万人だが、政府の影の部分（シャドウ・オブ・ガバメント）が、肥大化しているという。影の部分とは、まず、ア

ウトソーシングによる外部委託者が五六〇万人、連邦補助金という形で外部化された者が二四〇万人、州または地方に委託された事務を行う者が四六〇万人、以上一、二七〇万人に軍人一五〇万人、郵便八五万人を加えると、全体で一、七〇〇万人になるといえる。

しかも、冷戦終結により減少した国防関係を除いて、統計的なデータがそろっている一九八四年と一九九六年を比較してみると、連邦公務員は、一〇六万人から一一一万人（五%増）、外部委託者は一五四万人から二〇〇万人（二九%増）、補助金関係者は二二〇万人から二二六万人（七%増）となっているのである。

ライトによると、行政需要が増大するなか、それに携わる公務員の数を単純に減らすことができないのは当たり前であるが、政治家が「小さいことへの幻想」にこだわるのは、それにメリットを見いだすからだとい指摘している。共和党は、小さな政府を主張することにより、民業を官から守り、民主党は、効率的で小さな政府を実現し、大統領は、カスターマーである国民の要望に敏感でフレンドリーな官僚機構を作り上げ、議会は、無駄との戦争に勝利する。

同時に、増大する行政需要をまかなうため、影の部分が肥大化していくことになるが、その背景には、外部委託者（コントラクター）のロビー活動、政治献金、政治家の地元での雇用創出・利益誘導活動（ポーク・パレル）があるという。

ライトは、外部委託化等の意義をすべて否定するわけではない。しかし、小さな政府の名の下に、実態が隠されることを厳しく批判している。デビット・プライアー民主党元上院議員も、行政の責任を、見えない、監視もできない、チェックもできない民間に委ねることの危険性を警告している。

さらにライトは、「小さな政府の幻想」が、四つの新たな問題（幻想）を生み出すという。

第一は、メリットシステムの危機である。行政は、競争試験によって採用された利害に中立的な職業公務員によって担われている。しかし影の部分の増大は、メリットシステムを形骸化していく。

第二は、アカウントビリティの問題である。行政のヒエラルキーは一方で責任のヒエラルキーでもある。影の部分の増大は、責任体制を曖昧にし、国民に対するアカウントビリ

ティを失わせる。

第三は、行政能力の低下である。行政が、事務の執行を影の部分に頼ることにより、役所自身の能力が低下し必要な行政のコントロールがでなくなるといえる。

第四は、統一的な行政の崩壊である。様々なセクターに行政を委ねることにより行政の全体的な統一性が失われていく。

ライトの主張するようには、小さな政府を議論するときは、公務員の頭数はかりでなく、外部委託費、補助金等を含めたトータルの国民負担を考えなければ意味がないであろう。

イギリスにおいても、一九七一年から一九八四年までに、公務員数は一五%減少したが、外部委託費等を含めた行政経費全体では、四〇%増大しているという分析もある（ウィリー・マッカート）。D・ケトル等も「公務員制度改革」のなかで、「大きな政府」の問題は、公務員の数にあるのではなく、補助金、外注化、許認可の増大にあると指摘している。日本では、残念ながらこうした実証的な研究は見あたらないようだが、国民負担という視点からの「小さな政府」を議論することが求められている。

（景）

民営化論

前々回(平成一五年九月号)、民営化について以下の二点を指摘した。

国営企業の民営化は、民営化により自由な競争が行われることに意味があるのであり、国営独占企業を民営独占企業にしてもたいした違いはないこと。

また、公共部門の行っていたサービスを民営化し、複数の民間供給者に任せる場合には、国民がそのサービスの違いを判断し適切な選択ができるような情報が提供される必要があること(評価、格付け機関の必要性)の二つである。

民営化は、ニューパブリックマネジメント(NPM)においても、重要な柱の一つであり、ヨーロッパ等では古くから争点となってきた。しかしその実態を見ると、効率の悪い国営企業を民営化して合理化したと

いう単純なものではない。この点について、「Success and Failure in Public Governance」(G. Peters et al.)で興味深い研究がなされているので紹介しよう。

この本では、具体的な事例として、ヨーロッパの鉄鋼産業が取り上げられている。ヨーロッパにおいても鉄鋼業は「ナショナル・チャンピオン」であり、その育成強化は国家政策の重要な柱であった。周期的に訪れる好況、不況のなかで、あるときは国営化され、また民営化された。

例えばフランスの場合、一九四八年それまで数多くあった鉄鋼会社を合併して、ユニソールが、また一九七三年ソシロールが設立され、民間会社ではあるが国の強い関与の下で二大鉄鋼会社による寡占的な生産がなされてきた。しかし七〇年代から八〇年代にかけての不況、過大投資などによる経営の悪化のなかで、国が株式の大半を取得することにより国営化される。その後両者が合併され、同時に合理化、近代化のための大規模な設備投資が行われ、経営の立ち直った九五年限民営化されるのである。

イギリスの場合も、一九六七年ブリティッシュ・スチール・コーポレーションが国営化される。国営化されるなかで、近代化のための巨額の設備投資と合理化がなされるのである。サッチャー政権の下でもこの方針に変更はなく、鉄鋼業は「国家産業」として国家の強い支援の下で維持されていく。イギリスの場合、経営陣と政府との対立、国側の経営判断の誤りなど国営の問題が顕在化したこともあったが、国営化により経営が立て直された八八年に民営化されるのである。

スウェーデンにおいても同様なプロセスが経られているようである。これらの事例を見ると民営化は、単に不効率な国営組織を合理化するためではなく、不況産業を、国営化し、税金をつぎ込み再建し、市場に送り出す過程として位置づけられている。

こうした手法は、ヨーロッパばかりでなく、我が国においても明治期の殖産興業政策の下で国営企業が民間に払い下げられていった過程にも見られるし、最近の日本長期信用銀行、りそな銀行の例にも共通している。

民営化論は、官民の優劣比較のなかでとらえるのではなく、国営、民営それぞれの特性をどのようにしたら最も生かせるかという視点から、全体のプロセスのなかで位置づけられるべきものである。

言うまでもなく民間企業は、経済的インセンティブ(利潤の追求)により支えられている。利潤を得るためには、合理化、効率化を進めるとともに、サービス内容を良くし、多くの顧客を獲得しなければならぬ。行政が民営化を推進するのは、サービス内容が良くなるからである。独占企業はサービス内容を良くしようとするインセンティブが働かないという点では官民の違いはない。オズボーンは、「Banishing Bureaucracy」のなかで、「組織を効率化、効率化(Efficiency)すること自体が目的ではない。重要なのは、行政を効率化した結果、国民に対するサービスが向上したか、行政が効果的になったか否か(Effective-ness)であると述べている。

民営化はあくまでも手段であり目的ではないという当たり前のことを忘れてはならない。

民間にできること? は民間に

近頃、民営化や市場化テストなどの官民の役割分担論の中で、よく「民間にできることは民間に任せるべきだ」という主張を耳にする。もともとらしいスローガンだが、よく考えると「物理的能力」のことなのか、「民間が行うべき」ことなのか、今ひとつ意味がわからない。仮に物理的能力の問題だとすると、民間にできないことなどないかもしれない。

民間委託の進んだアメリカの自治体では、日本では到底考えられないような業務まで委託している。例え

ば、スコットデイル(アリゾナ)では消防を民間委託しているし、ラ・ミランダ(カルフォルニア、人口四万人)では、六〇の業務を民間委託し、職員を五五人に減らしている。

レイクウッド(カルフォルニア、人口六万人)では、民間委託の結果、職員は八人である。ダラス郊外の自治体では、職員が一人のところもあるようだ。こうした自治体ではほとんどの事務を民間に行わせている。

連邦レベルで外部委託が注目を浴びたのは、ウェイ・ホ・リー事件である。一九九九年、原爆製造で有名なロス・アラモス国立研究所で、二〇年間働いていたリーが、最新の核弾頭技術を中国に漏らしたという容疑で逮捕された。リーは、原爆の最高機密に携わっていたのだが、身分は連邦職員ではなく、カルフォルニア大学の職員であった。つまり核弾頭開発という国家の最高機密を外部に委託していたことになる。

こうした事例をみると、物理的に民間に委託できない業務はないということになるだろう。従って「民間にできることは民間に」という意味は、物理的能力の問題ではなく、「民間にやらせるべきことは民間に」という、当たり前の同義反復(トウトロジ)になり、結局、行政で直

接行うべき事務と民間に任せる事務との配分をどう考えるかという問題に戻ってしまう。

民間委託の進んでいるアメリカですら、官民の役割分担については、「民間にできることは民間に」といった乱暴な議論ではなく、より中身のある議論がなされている。例えば、連邦政府の市場化テストについては、定められた通達(OBM通達A一七六)では、まず政府で責任を持って行うべき事務を示した上で、それ以外の事務について市場化テストになじむかどうかを検証するとしている。

具体的には、まず政府職員が行うすべての業務を、商業的業務と政府固有業務に分類し、政府固有業務は政府職員が行い、政府職員が商業的業務を行うかどうかを決める際には競争のプロセス(市場化テスト)を経るとしている。政府固有業務は、公共の利益に密接に関係している業務で、軍事、外交活動、司法手続、契約管理等詳しく規定されている。

どのような事務を政府自らが提供すべきかという問題については、様々な意見があるが、例えばC・レーマンは、①個人の生命、自由、財産に深く関わっている場合、②公平性の要請が特に重要となる場合(所得の再配分等)、③効率的な市場が存

在しない場合(供給者と需要者が少数で公平な競争が期待できない場合等)、④民間に任せることも可能だが、競争性を維持するためなど政府がその能力を有していた方が良いと考えられる場合(高度な医療研究等)などをあげている。

政府が民間かという議論には、そもそもその事務自体を政府が行うべきかという官民の機能分担論と、政府が行うべき事務だが、その執行を民間に任せるか否かという、二段階の議論がある。いずれの場合にせよ、民間に任せる場合には、競争原理、自由で公平な市場の存在が不可欠である。最近、アメリカでは、民間委託の弊害が深刻な問題となっているが、その背景には、はじめは自由な競争によって参入した民間が、ノウハウを独占し巨大化していく中で、競争原理も働かなくなり、また議会による民主的なコントロールも効かなくなつた事実がある。

官の独占の弊害も問題だが、巨大企業による行政の独占はより恐ろしい。仮に民間に任せるとしても、同時に有効に市場が機能しているかを常にチェックしていくことも必要だろう。

ニュー・ガバナンス

近頃流行のニューパブリックマネジメント(NPM)では、行政における民間の経営手法の活用、ダウンサイジング、民営化、権限委任、規制緩和、コントラクトアウト(外注化、外部委託)等が主張されている。こうした改革に対しては、一定の評価はしつつも、行政の中立性、公平性、国民に対する説明責任が失われた等の批判もなされている。

一方、レスター・サラモン、オードス・エリオットらは、NPMをめぐるこれらの議論に対し全く異なった視点からの批判を展開している。

サラモンによると、NPMで主張されているダウンサイジング、民営化、外部委託化等の手法は、現実の行政においては、すでに五〇年以上も前から使われていること、例えばアメリカにおいて外注化は独立戦争以来の行政手法であり、特に第二次大戦以降の医療、福祉、環境、衛生、労働等の政策の多くは、行政と民間との共同作業によって行われてきたことを指摘している。具体的には連邦の行政を直接行政と外注化、補助金等の間接行政に分けると、その比率は三対七である(一九九九年)こと、また連邦福祉サービスのうち政府が直接配分しているものの割合は三九%であるのに対し、非営利団体四二%、営利団体一九%となっている(一九八二年)ことなどをあげている。

こうした事実から、NPM(アメリカではリインベンティング・ガバナメントと称されることが多い)の提案している諸政策は、改革案ではなく、むしろ現代行政の病理を生んだ原因であるとしている。

サラモンらは、ニュー・ガバナンスとして、第一に、どのような行政主体がどのようなプログラムで行政を行うかという視点から、行政がど

のような行政手法(直接執行、国营企業、規制、税、外注化、補助金等)を採用すべきかという視点への転換、第二に、ヒエラルキー論からネットワーク論、第三に、官対民から官民の共同作業、第四に、コマンドとコントロールから交渉と説得、第五に、マネジメント・スキルから、ネットワーキング上に対等に存在するパートナー間を調整するインエイブル・スキルへの転換を提唱している。勿論サラモンは、外注化、民営化等を否定しているわけではなく、状況に応じて適切に選択すべきとし、その目安として、①エフェクティブネス(どの程度目標を達成できるか)、②エフィシエンシー(費用対効果分析)、③公平性、④実行可能性、⑤正統性、政治的可能性をあげている。

確かに、我が国においてもNPMが主張している行政手法は特段新しいものではない。エイジエンシーにしても戦前から特殊法人として存在しているし、公共事業も、設計、入札仕様書の作成、工事、施工管理等はほとんど外注化されている。地方自治体においても民間委託は、三〇年以上も前からの重要課題であり、福祉行政では、施設は行政が作り、運営は社会福祉法人等が行う公設民

営方式が普及している。中小企業等への融資にしても行政が直接貸し付けることはせず、政府系金融機関や民間金融機関を通じて行うことが普通である。

こうしてみるとサラモンらの主張は至極もつともであるように思える。さらにアメリカの場合、我が国よりもNPMの提唱している手法がより一般的であるため、その問題点も先鋭化しているようである。サラモンらのグループであるD・ケトルなどは、コントラクトアウト、市場化テスト等の病理を厳しく指摘している。

もともとNPMは、八〇年代後半からイギリス、ニュージーランド等の国々で採用された政策を総称するものであり、きわめて政治的な性格を持つ。政策としての優位性を強調するためその新規性、独創性が過度に主張されたのかもしれない。

行政需要の複雑化、高度化に伴い、行政手法も多様化している。万能の手法はないのであり、考えられる行政手法を、状況に応じて使い分けていくことが求められている。ニュー・ガバナンス論は、興味深い論点を提起している。

官民のサービス比較

官民どちらのサービスが効率的かと聞くと、ほとんどの人が、民間と答えるに違いない。役所は、「お役所仕事」という言葉に代表されるように、倒産がないからコストや効率を考えずに仕事をする、住民のためというより職員の都合で仕事をするなどと言われるのに対し、民間は競争が激しいので、不効率な会社は淘汰される、他社との競争に勝ち抜くため、安くてしかもきめ細かなサービスを提供している等の意見が一般

的である。

しかし、官民どちらのサービスが、質、コストの点で優れているかについては様々な意見があるようだ。ノーベル賞受賞者でも、ミルトン・フリードマン、ジェームズ・ブキャナンは、民間派であるが、ハーバート・サイモンは、民間が優れているという主張には論拠がないとしている。

アメリカ顧客満足度指数(ACSI)で民間と連邦政府サービスに対する住民の満足度を見ると、一九九九年には、民間が三ポイント高かったが、二〇〇一年には、逆に公務が二ポイント高くなっている。またサービスの質については、例えば、アメリカの公立学校給食では、民間委託したところ栄養が偏るなど質が低下したという報告がなされている。

特定の分野で、低コスト高品質のサービスを提供できても、公的部門で、同様に効率的なサービスが提供できるとは限らない。A・ Weiner、D・ Weiner が役所直営と民間委託(コントラクト・アウト)のコスト比較について興味深い小論を書いているので紹介しよう。

Weiner は、コストを、製造コ

スト、パッケージングコスト、機会コストに分けて分析する。製造コストは、スケールメリットがあり、競争原理が働く場合は、一般に民間が低い。しかし、この条件が満たされない場合は、民間が安いとは限らない。パッケージングコストは、①当事者が交渉し詳細を定め契約を締結するためにかかるコスト、②契約後に事情変更が生じた場合の交渉コスト、③契約が適正に行われているかモニターするコスト、④当事者に紛争が生じた場合のコストなどが含まれる。機会コストは、契約締結後に生ずる様々なもめごとなどにかかるコストである。

Weiner によると、これらのコストのうち、民間が低いのは製造コストであり、パッケージングコスト、機会コストは、民間の方が高い。コスト比較をする場合は、これらを総合して判断しなくてはならないとしている。パッケージングコストのなかでも、②の追加費用については、IT、福祉、施設管理などの民間委託において、当初低い価格で落札し、追加費用で稼ぐといった問題も深刻である。また、モニターについても、費用ばかりでなく、特定の分野では行政にモニターする能力がなく

なり、モニター自体を民間委託するという現象も生じている。

やや民間に厳しい意見を紹介したが、もちろん行政側にも問題は多く、行政サービスは行政が独占的に行うべきだなどと主張するつもりはない。求められているのは、官民どちらか一方を選択するのではなく、それぞれの良さを生かす方策を模索することである。

市場が発達し競争原理が働く場合は、民間に行わせたほうが良いだろう。同時に、住民が公平にサービスを受けることができるか、あるいは不測の事態が生じた場合の責任は誰がとるのかといった問題については整理する必要がある。一方市場原理が働かない独占的なサービスの場合には、行政の直接執行が望ましい。その際、情報公開など透明性を確保し民主的コントロールを十分機能させることが必要である。最近の事例には、独占的な分野を民間に委せたり、市場があるにもかかわらず行政が直接執行したりと、ややちぐはぐなものも見受けられる。行政は民主的コントロールのもとに置き、民間は市場のなかで競争させるといふ原則を忘れてはならない。

(景)

資料 1 5 - 1 'The Politics of public service bargains'
C.Hood, M.Lodge

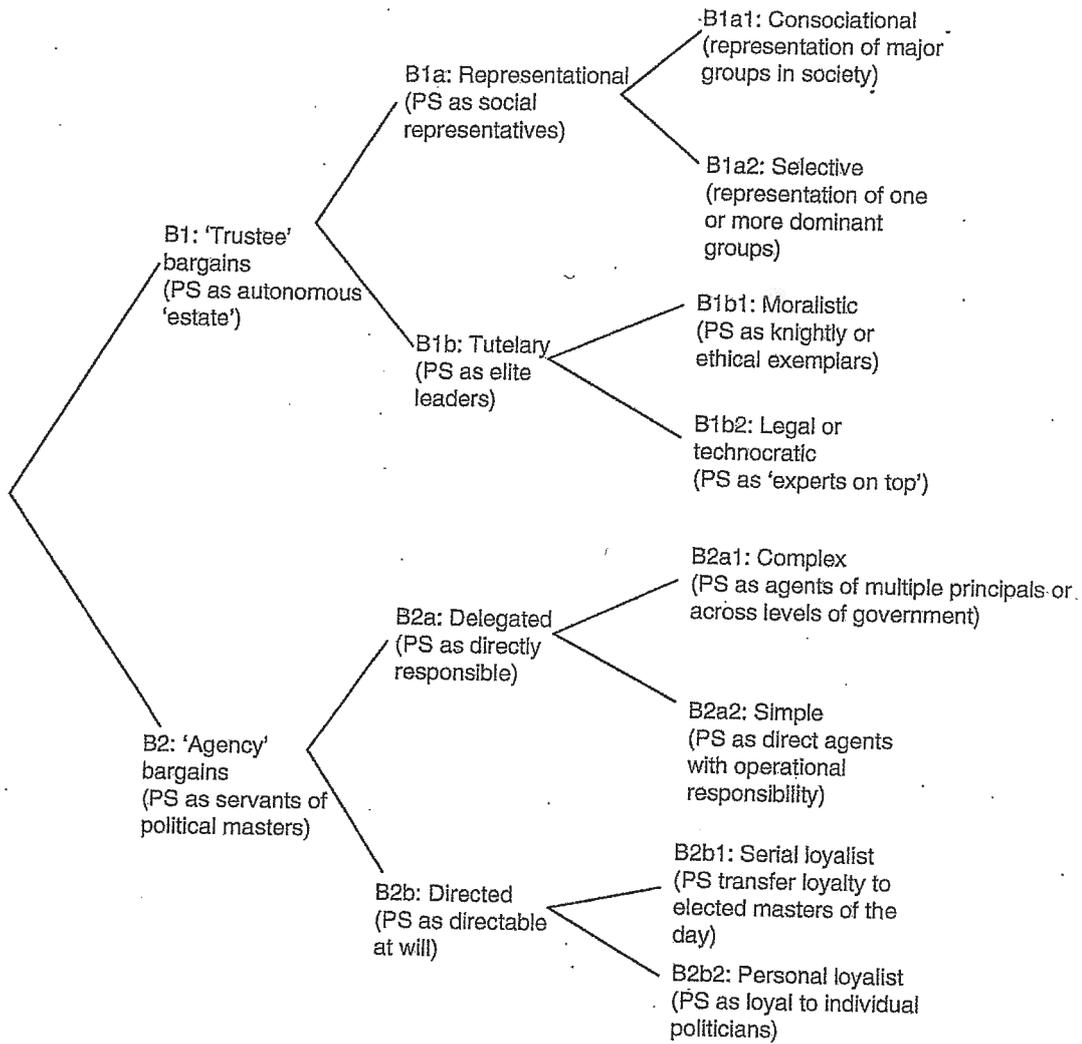


Figure 1.2. Some types of public service bargains

ブラックスバーグ・マニフェスト

民主主義国家である限り、選挙された政治家が国民の代表者として、政策を決定し、公務員はそれに従うことが大原則である。しかし、この一見単純明快な原則を現実の行政のなかで、どのように具体化していくかとなると、様々な問題、疑問も生じてくる。こうした政と官との関係について、アメリカでは、政治優位を原則としつつも公務員に、より積極的な役割を持たせようという議論が現れてきた。

アメリカにおいては、一九六〇年代前半までは、アイゼンハワーなどの大統領が専門家としての公務員を積極的に活用したこともあり、大統領と公務員との関係は極めて良好であった。しかし六〇年代後半以降、ニクソン、カーター、レーガン時代になると、大統領はウオーターゲイト事件などの不祥事や失策を起こす一方、その責任を転嫁するため、ス

ケイプゴートとして公務員をバッシングするようになる。失策を続ける政治家に対する不信が広がるなかで、行政学者のなかには、政治家だけではなく、公務員にも国民の意思の反映という点で積極的な位置づけをしようとする者も現れてきた。その一つがブラックスバーグ・マニフェストである。

このマニフェストは、一九八四年バージニア工科大学のG・ワムスレイ、J・ボルフラが発表したもので、その後「民主的行政の再構築」等の論文集にその考え方が述べられている。ワムスレイ等の考え方は、やや観念的ではあるが、国民の意思は選挙された政治家のみにあるのではなく、憲法上明確に位置づけられている行政あるいはその担い手である公務員にもあるというものである。

公務員に、選挙に由来しない、固有の正統性を認めるといふ考え方は、場合によっては民主政治の否定に通ずるものであり、極めて危険な考え方とも言えるが、こうした考え方の背景には、政治家の持つ選挙による正統性と競争試験等により選抜された公務員の専門性という二つの要素をどのように整理するかという問題があるように思える。

例えば、政治家は、国民の代表と

して政治、行政課題とされるすべての問題について、判断を求められるが、すべての分野での専門家ではない。そこに、公務員は、政治家に政策の選択肢を示しそれを政治家が判断し、公務員は決められた政策を忠実に実施するという政官二分論、政策決定と実施の二分論、さらには政策を決定する政治家の国民に対する責任論と公務員の無責任論（自ら裁量的な判断をしていないのだから責任もない）が出てくる。

しかし、こうした建前論に対しては、情報量、専門的能力において圧倒的な差のある状態で、政治家に実質的な判断が可能なのか、実施部門においても裁量性は、あるのではないか、公務員は行政責任を負わなくとも良いのかと言った反論があるだろう。仮にそうだとすると、公務員の、政策決定、実施部門における裁量性を正面から認めるとともに公務員に国民に対する責任、アカウンタビリティも負わせるべきだという主張がありうるだろう。これが、公務員固有の正統性を認める考え方である（この議論は、「ストリート・レベル・ビューロクラシー」自治の潮二〇〇七年一月号、「リプレゼンタティブ・ビューロクラシー」同二〇〇四年九月号にも関連してくる）。

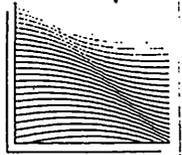
メンフィス大学のT・パースは、

こうした公務員の正統性を認めるためにも、公務員は、伝統的な、アナリスト、マネージャー、行政執行者としての役割に加え、①国民に複雑化した行政をわかりやすく説明し、場合によっては自ら仕える政治家にとって不利な情報であっても専門家として国民に伝える国民の教育者としての役割、②国民自らが政治過程に参加することを容易にさせる進行係（ファシリテーター）としての役割を持つべきとしている。

如何に理屈をつけようと、選挙された政治家が最終判断をするという原則は崩すことはできないし、公務員に選挙あるいは政治家に由来しない行政主体としての固有の正統性を認めるという主張もやや説得力に欠ける。しかし、抽象的に政の優位を言っているだけでは、逆に民主政治が形骸化しかねない。公務員の裁量性についても、不可避な場合はそれを正面から認めることにより、逆に裁量に伴う責任も明確にする必要があるだろう。政治家にもポピュリズムの問題があり、公務員の専門性も裏を返せば利害集団化の問題ともなる。いずれにせよ、選挙による民主政治を如何に守っていくかという原点を見据えて問題点を整理する必要があるだろう。

（景）

ブラックスバーグ・マニフェスト パート2



先月号で紹介したようにブラックスバーグ・マニフェストは、行政に国民の意思を反映させる機能は、選挙された政治家ばかりでなく、憲法上位置づけられている行政機構、公務員も担っているという主張である。

K・マイヤー、L・オトゥールは、「民主国家における官僚制」のなかで、地方自治体での実証的研究を踏まえさらに議論を展開している。

マイヤーによると、国民の意思を政治に反映する手段は、トップダウン

とボトムアップの二種類あるという。前者（トップダウン・デモクラシー）は、選挙された政治家がいわば上から官僚機構に対して命令を下す方式である（プリンシパル・エイジェントセオリー）。

後者（ボトムアップ・デモクラシー）としては、これまで言われてきた草の根民主主義や直接民主主義に加え、まず、個々の行政機構を通じて国民の意思の反映があげられている。具体的には、様々な行政分野における利害関係者、NPOからのヒアリング、審議会、情報公開等による意見の集約がある。

ボトムアップ方式のもう一つの形態は、ニューパブリック・マネジメントあるいはその理論的根拠ともなっている公共選択論に基づくもので、政策の選択を市場あるいは準市場に委ねることにより市場競争を通じて国民の意思を反映させようとする考え方である。具体的には、行政をできる限り民営化、民間委託、エイジェンシー化し、あるいは判断を現場に委ねることにより、それぞれ市場を通じて民意を集約しようとするものである。

マイヤーは、トップダウンによる公務員の政治的コントロールには限界があるとみる。その理由として、

第一に、政治家と公務員との関係は

相互的なものであり、一方的にコントロールするという関係ではないこと、第二に、両者の間には決定的な情報格差（インフォーマイション・アシメトリー）があること、第三に、政治家がその事務を担当する期間に限られているのに対し、公務員は永続的であること、第四に、政治家が公務員を有効にコントロールする手段が乏しく、効果的なコントロール手段と言われている政治任用にしても、特に専門的な知識、経験を持った人を任用する場合以外はほとんど公務員をコントロールできないことを指摘している。

マイヤーは、さらにテキサスの学区（学校経営を目的とした地方公共団体）における政治と公務員との実証的研究も参考としつつ、経験的事実として以下の三点を指摘している。

第一、現代の行政は、整然としたヒエラルキーからなる公務員組織に任されていると言うより、公的部門、民間企業、NPO等からなるネットワークの中で行われていること、また政治家と公務員との関係も、一対一ではなく複数対複数の関係であるため政治家による行政のコントロールが一層困難なものとなっ

ている。

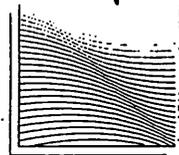
第二、政策決定に当たって、公務員の価値判断は、しばしば政治家の判断よりも、重要な意味合いを持つことがあるが、公務員も、国民を代表する機能を持ち得るので、このことは必ずしも民主的行政に反するわけではない。

第三、公務員は、政治的コントロールが比較的機能している場合でも政治家の意図に反する行動をし、場合によっては、政治家あるいは公的一般的な考え方とは異なる独自の価値観で行動することがある。

マイヤーの論文は、事実関係の分析が中心であり、必ずしも官僚制と民主主義とのあるべき関係を整理しているものではないが、民間、NPOなど様々な主体が、政治・行政の場に現れてきた現代においては、過去の政治（政治家）と行政（公務員）の二分論、政治家による公務員のコントロールと言った単純な図式が機能しなくなっていることを示している。多元的なネットワーク社会において民主的コントロールを如何に確保するか、観念的な政治主導論を越えた議論が求められている。

（景）

ブラックスバーク・マニフェスト その3



前回、K・マイヤーの「民主国家における官僚制」について紹介した。マイヤーは、同書で、公務員は政策決定に関与、場合によっては政策決定を行い、また政策実施に当たっては幅広い裁量権を持つているが、公務員を、選挙された政治家を通じてコントロールすること（オーバーヘッド・デモクラシー）は、なかなか容易ではないことを指摘している。

この点に関して、マイヤーは「政治と官僚」においてさらに議論を展開しているので紹介しよう。

まず、公務員をコントロールする様々な方法について検討している。第一は、議会によるコントロールである。議会は、立法、予算、拒否権等のコントロール手段を持っている。しかし、詳細を決めることはできず具体性に欠けること、積極的な行為を求めると言うより抑制的、受け身の対策に限定される、また専門的能力、人員の制約等からも限界があるとしている。

第二は、大統領である。大統領は、公務員の任命、予算、職務命令、リーダーシップ、組織改革等により、公務員をコントロールする。こうした手段は有効に機能しうるが、その課題にかける時間的制約、公務組織の巨大さ、大統領の任期は最大八年、情報格差、政治任用者の失策、議会と公務員の連携による抵抗等の限界もあるとしている。興味深いのは、組織（行政）改革が公務員に対するコントロール手段としてあげられていることである。確かに我が国の省庁再編、公務員制度改革等を見ても、公務員を効果的にコントロールする手段と位置づけることができるだろう。

その他、裁判所、連邦制下の連邦、州、地方団体によるコントロール、市民の不服従など直接民主制によるコントロールを紹介しているが、さらに「倫理と参加」という項目の中で、公務員倫理、専門家の倫理、公務の中立性・公正性よりも社会的衡平を主張するニューパブリック・アドミニストレーション論、リプレゼンタティブ・ビューロクラシー、公共選抜論などにも検討を加

えている。

マイヤーは、こうした現状分析を踏まえ、現代社会においては公務員組織は不可欠であり、これを弱体化することによりコントロールすることは本末転倒であること、公務組織の能力（コンピテンス）あるいは国民に対する対応性（レスポンス）を一層充実させるとともに、大統領、議会のコントロールをより効果的にすることが重要であるとし、そのためのいくつかの提言を行っている。

まず、大統領に関しては、公務組織を複雑化、混乱させている政治任用を整理すること。幹部公務員（SES）、及び選挙に対する恩賞となつている下級公務員の政治任用は廃止し、現在三、〇〇〇ぐらいある政治任用を、政策決定ポジション六〇〇程度に絞ること。また、進行中の「行政改革」を見直すべきとし、民間への委託は、政治コントロールが効かなくなるとともに、行政の専門能力を低下させることに留意すること。絶え間ない行政改革は、行政能力を阻害するとともに、行政に対する国民不信を増大させることをあげている。

議会に対しては、GAO（監査等担当）、CBO（予算担当）等を活用

し政策情報を充実させること。

さらに公務組織については、メリットシステムを充実させることが重要であり、そのため、まず採用手続き、研修制度の改革を行うべきとしている。

次に、公務員に使命感を持った優秀な人材を確保するためには、その地位の向上が不可欠であるとし、①議会の予算制約により機能していない能力実績を反映したボーナス制度の改善、民間より二五％程度低い給与、特に幹部公務員の給与改善、②公務員が意義のある仕事をしていることを国民に知らせるための表彰制度等の充実を行うべきとしている。最後に、流動性が低く、視野の狭く、民間、大学等に例えば七年に一年ぐらひは派遣し研修させる交流プログラムを提言している。

アメリカの公務員制度は我が国とは違ったものだという先入観があるが、マイヤーの提言は、我が国にも当てはまるものが多い。ただ残念なことは、日本にはブラックスバーク・マニフェストを巡るマイヤーらの議論のように、公務員を建設的に批判し、解決策を提言する動きがないことである。

（景）

経済性と公平性

二〇世紀末に生じた福祉国家の行
きづまり、財政危機は、ニュー・パ
ブリック・マネジメント(NPM)
と呼ばれる行財政改革を生み出し
た。NPMは、民営化、外部委託化
による小さな政府の実現、カスタマ
ー指向、結果指向、成果主義等の民
間の手法、市場原理を行政に導入す
ることにより行政の効率化を目指
し、官から民への流れを作った。

一方、NPMに対しては、様々な
批判もなされてきた。L・サラモ
ン、D・ケトル等は、「ニュー・ガ
バナンス」のなかで、NPMの提唱
した手法、例えば外注化、民営化等
は、これまでも様々な行政分野で行
われており、新しいものではないこ
と、むしろ、こうした手法が、現在
の行政上の課題を生じさせたとし
ている(自治実務セミナー二〇〇五年七
月号参照)。

また、ポール・ライトは、民営
化、外注化等による「小さな政府」
は、公務員の数は減少させたもの
の、巨大な「影の政府」を作りだし
たこと、結果的に経費の削減になっ
ていないばかりでなく、議会コント
ロールの及ばない分野を増大させ、
国民に対するアカウンタビリティの
欠落等様々な問題を生じさせたとし
ている(自治実務セミナー二〇〇六年
三月号参照)。

ただ、こうした批判は、民間的手
法を行政に導入すること自体を否定
するものではなく、ウェーバー的行
政論に、民間の良いところは取り入
れるというネオ・ウェーバー主義的
な色彩が強い。またNPMの本場で
あるイギリスにおいても、ブレア政
権において、当初の民間中心から、
官民協働体制(ジョイント・アッ
・ガバメント)へと政策の修正がな
されている。

一方、G・フレデリクソンは、
「行政の精神」のなかで、より基本
的な視点から、官民の問題を取り上
げている。

フレデリクソンは、まず、憲法的
価値、良識ある市民の存在等を前提
とした上で、パブリック概念を、利
害関係者、カスタマー、市民等の観
点から検討し、「パブリック」を、
独立した個人の、公共の場での、イ
ンパーソナルな関係として捉える。

そして、行政(パブリック・アド
ミニストレーション)に不可欠な価
値として、効率性、経済性に加え、
行政に固有な原理としての公平性
(エクイティ)を強調する。行政にお
ける公平性の概念は、経済性の追求
を第一とする民間には存在しないも
のであり、民間的手法を公務に導入
した場合、官民の倫理観の違いが様
々な摩擦、不祥事等を生じさせる一

因となっているとしている。具体的
な事例として、アメリカにおいて、
レーガン大統領が、公務員の汚職、
腐敗の是正のために民間人を政治的
任用したことが、逆にイラン・コン
トラ、HUI D事件など政治任用者に
よる不祥事を多発させたことを挙げ
ている。

また、プラトンとアリストテレス
の法解釈論、行政裁量論を紹介しつ
つ、憲法、法律あるいは議会の決定
した方針を実施するためには行政裁
量が重要であること、その際には、
「公平性」により判断しなければな
らないことを強調している。

さらに、フレデリクソンは、政治
家、議会による行政のコントロール
には限界があり、行政裁量が不可欠
なことを指摘し、行政裁量を担う公
務員には、専門家としての倫理及び
その基本的理念として公平性、さら
には憲法価値と個人に対する尊重が
重要であるとしている。

近年、「官から民へ」というスロ
ーガンが叫ばれている。しかし、官
と民とは、どちらが優れているかと
か、二者択一的な問題ではなく、も
ともとはそれぞれ別の存在意義を持
つ分野である。従ってそれぞれの手
法、考え方も異なった部分があ
る。例えば、官では、契約する場合
競争入札が原則であるが、民間では

自由である。職員の採用方法にして
も、公務員の場合は、競争試験が原
則であるが、民間はより弾力的であ
る。民間企業では、経済合理性が第
一であるが、行政の場合、市場の失
敗、弱者救済が重要な役割である。
民間的な考え方、手法を公務に導
入する場合必要なのは、「あれかこ
れか」ではなく、それぞれの長所を
生かすことである。両者の長所を生
かすとともに、フレデリクソンらが
指摘しているような両者の違いもハ
ッキリと意識することが必要であ
る。

民間的手法は、経済性、効率性を
第一とし、かつ市場が存在して競争
原理が働く場合においては、極めて
有効である。しかし、民主的コント
ロールの下で、公平性、平等性、弱
者救済を追求する分野においては、
公務員による行政が不可欠である。
行政、民間企業、さらにはNPOを
加えた協働作業が求められている。

(景)



「称えられない英雄たち」

アメリカでは政治主導が確立し、公務員のなかでも政治任用者が重要なポストを占め、職業公務員の地位は低いものと一般的には思われていたようである。

しかし現実には、政治主導はともかくとして、政治任用者の果たしてきた役割には批判的な識者も多く「公務に関する国家委員会」(委員長ホルカー元FRB議長)なども政治任用者の数を減らすべきとする一方で、職業公務員の待遇改善などを提言している。

こうした主張をさらに展開させているのが行政学者のノーマ・リクーチである。彼女の著書に、「称えられない英雄たち (Unsung Heroes)」がある。アメリカでも、特にレーガン、ブッシュ(父)時代は公務員バツシングが激しかった。リクーチ

は、レーガンが登用した政治家と政治任用者が米国防蓄貸付組合(S&I)破綻処理など多くの政策的過ちを犯し、また数々の政治腐敗を招いたことを批判している。

そうしたなかで、時には政治家と対立しながらも国民のために働いてきた職業公務員六人を「称えられない英雄たち」として紹介している。

リクーチは、アメリカの政治システムの特色として、選挙されたリーダーは、選挙民の気に入らないことは行わず、また政策決定に必要な専門的知識技能を持っていないこと、職業的幹部公務員(Deputies)のみが政策決定をする能力と情報を持っているとまで述べている。エグゼキユラートが高度な政策決定を行って

ときの非難は、公務員がかぶることになる。

リクーチはこうした風潮は、公務員の士気、若い優秀な人材のリクルートという点からも好ましいものではないとし、J・F・ケネディの演説「すべての公務員が、誇りを持ち生き生きとした公務員生活を送れるように、また部局、役職を問わずすべての公務員が、将来プライドを持つて国の求めに応じてアメリカ政府のために働いたと言えるようにしなければいけない」を引用している。

リクーチが具体的に挙げ、その活躍を紹介している六人は、ウイリアム・ブラック(貯蓄金融機関監督局で、S&I破綻時に政治家などの不正を摘発)、アイリーン・クラウセン(環境保護局で地球温暖化を防ぐため企業、政治家を説得しモントリオール議定書の策定に尽力)、エドワード・パーキンス(在南アフリカ大使。レーガン政権が事実上アパルトヘイトを容認していた時代に大使としてアパルトヘイト廃止のために尽力)、ステファーン・マリカ(中小企業庁でウェドテック(機械製造会社)が政治家と共謀してマイノリティ向けの補助金を長年不正に受給してきた事件を摘発)、ヴァンス・ハッキンス(母子健康局で母子の健康に係る行政機関、各

種団体の連携組織をまとめる)、ヘレン・ゲイル(保健社会福祉省で、エイズの蔓延阻止に尽力)である。

こうした公務員のパフォーマンスに共通する要素として次の七点を挙げている。①ポリティカル・スキル(それぞれの政治環境の中で効果的に活動する能力)、②マネジメントとリーダーシップのスキル(企画、組織化、コミュニケーションなどの能力、スタッフにやる気を起こさせる能力、公平さ、誠実さ、理解力、組織の政治力学、その分野の専門家についての知識)、③状況的要素(改革に挑戦し、目的を達成するための政治的、構造的環境)、④政府における経験(技術的専門性、政府における政治的、行政的な動きについての知識の獲得に有効)、⑤技術的専門性(それぞれの分野における専門的な知識技能)、⑥戦略性(目標を達成するため様々な要素を分析総合化し戦略を立てる能力)、⑦パーソナリティ(協調的か独断的か、誠実か否か、フェアかアンフェアか、などの人間性)。

リクーチはこうした要素をより詳しく分析しているが興味深いのは、こうしたエグゼキユラート達が、専門的な知見は勿論、広く関係者から信頼され尊敬される人間性を備えていると云う指摘である。(鳴鳳)

「脱官僚」

新政権になってから、やたらに「脱官僚」という言葉を耳にする。

「官僚」という言葉も、従来は国家公務員の幹部の意味で使われていたが、最近ではマスコミも公務員を批判的に報道する場合は、——近頃は好意的に公務員を報道することはないので、ほとんどの場合——、「官僚」を使っている。

国会議員のなかには、官僚内閣などと言う人もいるが、前政権の大臣経験者などが言うとは、一体あなたは大臣在職中何をやっていたのですかとも言いにくくなる。

長年、議員事務所を平身低頭して説明して歩いた者からすれば、官僚内閣制などどこにあったのかとも思うが、自民党からも反論がないのは不思議である。

時勢にならって官僚という言葉を使わせてもらおうとして、政治家と官僚の関係、「脱官僚」をどう考えるかは、大変難しい問題である。

民主国家である限り、官僚が、選挙された政治家のコントロールを受けるべきことは当然である。政治家が政策を決定し、官僚はそれを忠実に実施するという「政治と行政の二



分論」はその古典的な整理であろう。また、「公務員は政治家に、幅広い情報を提供するとともに、政策決定の参考となるような政策の選択肢を提供する」という主張も二分論を前提としている。

しかし最近では、こうした二分論は、行政の実態に合っていないという考え方が一般的になってきた。法律を作っても、官僚が規則あるいは通達を整備しなくては政策の自身が具体化できないのではないか、そもそも政策決定と実施は分離できるのだろうか。またストリートレベル・ビュロークラシー論などは、警察官、福祉職員のようにこれまでは厳格に法律を実施すると考えられてきた現場の公務員に、広範な政策決定的な裁量があるという問題を提起した。

そうだとすると政策決定（形成）から実施まで官僚が広範に関与しているのであり、政治家のコントロールというのは、観念論はともかく具体的に何を指すのだろうかという疑問が生じてくる。

G・ペーターズは、官僚が政治家と比べて、有利な点として、以下を

挙げている（「官僚制の政治学」）。

- (1) 豊富な情報と専門分野での熟練性
- (2) 政治家に比べて効率的な意思決定
- (3) 関係団体からのサポート
- (4) 中立性、非政治性という看板
- (5) 組織としての一体性
- (6) 永続性と安定性

政治家の官僚統制の手段として一般的に言われているのは、公務員の政治任用と政治家が官僚組織の中に入る方法である。政治任用については、D・ルイスが「大統領任命の政治学」で述べているように、政治任用者の相互の連携不足、専門的知識の欠如、任期の短さなどから、選挙を応援してくれた人に対する見返り（パトロネイジ・アポイントメント）としての意味はあるものの、政治コントロールの強化という点では問題のあることが指摘されている。政治家自らが官僚機構に入る方式にも、同様の問題がある。

逆に、E・スレイマンは、こうした行政組織の政治化が、行政の非専門化（deprofessionalization）を招くと警告している。政治化に加え、アウトソーシング、民営化、民間人登用さらには、政治の失敗を官僚に転嫁する公務員パッシングは、行政の培ってきた専門性を壊し、その結果政治家は弱体化した官僚組織に対し優位性を保てるかも知れないが、国民に対する行政サービスは著しく低下すると指摘している（「民主的國家の分析」）。

政治家の官僚に対するコントロールについては、単に政と官だけの関係でとらえていては限界がある。より広範に民主的なコントロールの強化としてとらえ、国民に対する情報公開の強化、さらには公務員のモチベーション、モラルの問題も含めて考えなくてはならない。

いずれにせよ「脱官僚化」が、行政組織の非専門化、国民への行政サービスの低下などという本末転倒の結果を招かないようにしてもらいたい。（景行）

リプレゼンタティブ・ビュロクラシー

「リプレゼンタティブ・ビュロクラシー」は、我が国ではあまり聞き慣れない言葉である。的確な訳語もないようだ。リプレゼンタティブ・ガバメントが代議制であるから、代表あるいは比例公務員制度とでもいうのだろうか。

リプレゼンタティブ・ビュロクラシーについては、D・キングスレーが、一九四九年イギリスの公務員制

度について書いた論文の中で紹介している。キングスレーは、近代官僚制の特色の一つとして挙げられているマックス・ウェーバーの公務員の中立性は、公務員の実態とかなり異なっていると主張する。例えばキングスレーによると、イギリスの公務員の場合、一六、七歳の中等教育を受けたものが下級公務員となり、一八、九歳の中等教育を卒業したものが中堅幹部、二二、四歳の大学を卒業したものが高級公務員となっている。

高級公務員は、パブリックスクールの卒業生である。パブリックスクールの教育は、「第一が宗教、道徳、第二が紳士としての行動、第三に、知的能力」とされ、徹底的なエリート教育がなされる。

その結果、イギリスの公務員の意思決定あるいは行動パターンは、このパブリックスクールの文化に左右されているし、その背後にある出身階級の意向、利益が行政に反映されているとキングスレーは主張する。

また、幹部公務員への道が閉ざされている女性の意向は行政に反映されず、女性の地位向上も図られない。社会的弱者の地位を向上するために、社会的弱者が政治家ばかりでな

く公務員にもならなくてはいけないと提案している。これがリプレゼンタティブ・ビュロクラシーである。

その後、F・モシャールやS・クリスロフなどがこの問題についてさらに論点を整理しているが、興味深いのは、リプレゼンタティブ・ビュロクラシーが、アメリカで黒人、ヒスパニックなどの人種問題、女性、ゲイ、エイズなどとの関係で論じられていることである。

特にアメリカでは、D・ローゼンブーム、L・シーゲルマンなどが各官庁あるいは教育、医療などの行政分野において幹部公務員、一般公務員の人種、出身、教育程度が政策決定にどのような影響を与えているかについて実証的な調査分析を行っている。結論的には、公務員の出身母体如何が政策決定、実施に重大な影響を与えていること、幹部ばかりでなく現場の公務員のバックグラウンドも重大な影響を与えていることが検証されている。一方、幹部公務員になるほど、組織に長くいるほど、また教育程度が高いほど出身母体の利害から離れる傾向があるとの指摘もある。

マイノリティーや女性の採用割合を予め定めるアファーマティブアク

ションも、社会的弱者に対する雇用機会の保証という観点に加え、リプレゼンタティブ・ビュロクラシーという視点からの位置づけがなされている。

公務員の中立性についての理論的な整理ではなく、実証的調査分析に基づくこれらの研究には興味深いものがある。我が国においては、アメリカのような人種問題がないので、直截的ではないが、女性、ハンディキャップを持った人、高齢者など社会的弱者を対象としてアメリカ的な調査分析を行ったら面白いかも知れない。

リプレゼンタティブ・ビュロクラシーと公務員の中立性原則との理論的な整理は必ずしもなされていないし、そう簡単なものではないだろう。しかし、国民の中にある様々なグループの利害、意見を行政に反映させるためには、政治の世界に代表を送り込むだけでは不十分であり、これまで政治の決定した方針を中立的に実施するとされてきた公務員にもその代表を送り込まなければならぬという主張は大変面白い。我が国においても、さらなる議論と検証が求められているだろう。

ストリート・レベル・ビューロクラシー

政と官関係についての古典的な考
え方は、国民の信託を受けた政治家
が政策を決定し、公務員は、その方
針に従って、政策を実施するという
企画と実施の二分論である。さらに
公務員のなかでも、政治家の決定し
た政策を具体化するための企画・設
計とそれを現場で実施するという、
二つのプロセスに分けて議論される
場合が多い。

公務員についての企画と実施の二
分論は、実施部門の民間委託あるい
は、実施部門の公務員は、民間労働
者と同じ処遇をすべきだといった議
論にも通じている。

一方こうした政と官あるいは公務
部内の企画と実施の二分論は、理論
上は考えられるとしても、実際二分
することは難しいという議論もあ
る。政治家が決定するといっても、

その原案を作成するのは公務員であ
り、公務員が圧倒的な情報を持つ限
り、公務員の考え方は無視できない
という主張である。

また、公務部内の二分論について
も、霞ヶ関の企画と地方の実施とい
う側面はあるにしても、その境界を
どこで引くかについては、様々な議
論がありうるだろう。

こうした点に関連して、M・リブ
スキーMIT教授のストリート・レ
ベル・ビューロクラシー(以下「S
LB」)論は興味深い論点を指摘し
ている。

リブスキーによると、SLBと
は、警官、福祉関係職員、法律相談
員などのように職務上直接住民と接
している公務員である。これらの職
員は、企画部門と実施部門の二分論
からすると実施部門であるが、極め
て大きな裁量を持つている。例え
ば、警察官は、その職務が明確に定
められているとはいえず、日々のよ
うに行動するかは本人の使命感と責
任に任されており、その結果は住民
生活に重大な影響を与える。福祉関
係職員についてもその人のやる気
により提供されるサービスが大きく変
わることは言うまでもない。言い換
えれば公務員の裁量が非常に大きな

分野であり、具体的な業務を企画す
るといふ側面を持つている。

リブスキーは、SLBの特色をい
くつかあげている。

まず、SLBにおいては、行政目
的が曖昧であるか、あるいは様々な
対立する要素を含んでいる。例えば
犯罪者の更正・社会復帰と社会から
の隔離による住民の安全確保、生活
保護による個人の救済と財政コスト
の削減などである。

次に、これらの分野では、行政の
能率、成果を測定する方法が極めて
難しい。例えば、住宅の建築確認な
どは、検査件数を指標にとると、検
査の質が落ちてしまう、職業訓練校
で就職率を指標にすると、できる人
を入学させる傾向になることなど
がある。こうした点からもSLBの裁
量性が生じているとしている。

また、SLBの問題点として、
サービスが、警察のように独占的な
ものであるか、あるいは福祉、医療、
教育などのように民間と競合してい
ても、貧しい人々には事実上選択権
が与えられていないこと、そのため
サービス供給に住民側の意向が反映
されにくく、改革が行われにくいこ
とを指摘している。さらにSLBの
情報操作、心理的なコントロールに

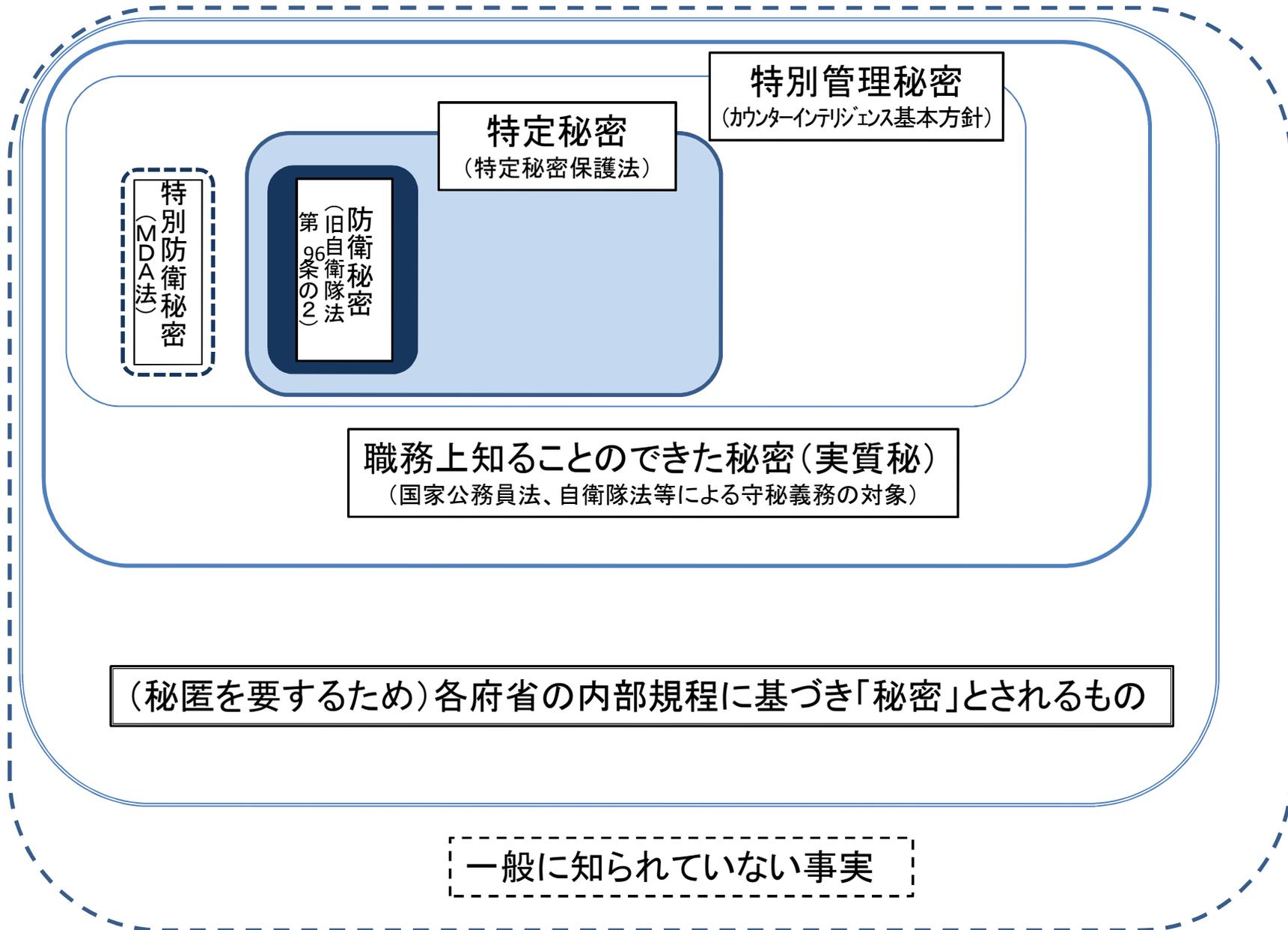
より、住民の要求が調整されると
いった現象も現れているとしている。

リブスキーは、様々な角度から
SLBを分析し、実施部門でありなが
らその目的の多義性、曖昧性等から
広範な裁量権を持つこと、その問題
点を指摘する一方で、住民に接し
その意向を直接行政に反映しようと
いう点で、選挙された政治家に由来
するものではないSLB固有の正統
性、裁量性を認めている。さらにこ
うしたSLBのあり方として使命感、
責任感を持った新しいプロフェッ
ショナルリズムを提唱している。

リブスキーのいう政治家に由来し
ない公務員固有の正統性、位置づけ
の問題はともかく、公務員は政治家
の決めた政策を淡々と実施すればよ
い、現場は霞ヶ関で決められた方針
を忠実に行えばよいという短絡的な
企画と実施の二分論は、実施部門に
おける裁量性を否定し、結果的に無
責任な行政を招くことになるだろ
う。これまで、企画部門に比べ実施
部門は、やや軽視される傾向があっ
たかもしれない。しかしリブスキー
も指摘するように、住民と直接接
するSLBの重要性を再認識しその
あり方をもう一度考える必要がある
のではないだろうか。

(景)

国の行政機関における「秘密」の概念図



公務員の守秘義務

○ 各公務員法の守秘義務規定

職員(隊員)は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

(国公法第100条、自衛隊法第59条、地公法第34条等)

違反行為に対する罰則

- 1年以下の懲役又は50万円以下の罰金
(国公法第109条第12号)
- 1年以下の懲役又は3万円以下の罰金
(自衛隊法第118条第1号、地公法第60条第2号)

※1 守秘義務規定に違反した職員(隊員)は、懲戒処分の対象。

※2 秘密の対象とする事項や秘密の保全管理措置を定めるものではない。

政府における秘密管理保全体制

(特定秘密保護法制定以前)

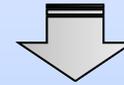
全 般

秘密文書等の取扱いについて
(昭和40年事務次官等会議申合せ)

各府省の内部規程による管理保全

カウンターインテリジェンス対策

「特別管理秘密」
(特別に管理すべき情報)



政府の統一基準に基づき、各府省において管理保全体制を整備

防 衛 分 野

「特別防衛秘密」
(日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法)

- 国の行政機関の長が指定
- 特別の管理保全

(罰則)漏えいは10年以下の懲役

「防衛秘密」
(旧自衛隊法第96条の2)

- 防衛大臣が指定
- 特別の管理保全

(罰則)漏えいは5年以下の懲役

○ 国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）（抄）

（秘密を守る義務）

第百条 職員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後といえども同様とする。

- 2 法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表するには、所轄庁の長（退職者については、その退職した官職又はこれに相当する官職の所轄庁の長）の許可を要する。
- 3 前項の許可は、法律又は政令の定める条件及び手続に係る場合を除いては、これを拒むことができない。
- 4 前三項の規定は、人事院で扱われる調査又は審理の際人事院から求められる情報に関しては、これを適用しない。何人も、人事院の権限によつて行われる調査又は審理に際して、秘密の又は公表を制限された情報を陳述し又は証言することを人事院から求められた場合には、何人からも許可を受ける必要がない。人事院が正式に要求した情報について、人事院に対して、陳述及び証言を行わなかつた者は、この法律の罰則の適用を受けなければならない。
- 5 前項の規定は、第十八条の四の規定により権限の委任を受けた再就職等監視委員会が行う調査について準用する。この場合において、同項中「人事院」とあるのは「再就職等監視委員会」と、「調査又は審理」とあるのは「調査」と読み替えるものとする。

第百九条 次の各号のいずれかに該当する者は、一年以下の懲役又は五十万円以下の罰金に処する。

一～十一 （略）

十二 第百条第一項若しくは第二項又は第百六条の十二第一項の規定に違反して秘密を漏らした者

（略）

○ 自衛隊法（昭和 29 年法律第 165 号）（抄）

※斜体部分は特定秘密保護法による改正前の条文

（秘密を守る義務）

第五十九条 隊員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはならない。その職を離れた後も、同様とする。

- 2 隊員が法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表する場合には、防衛大臣の許可を受けなければならない。その職を離れた後も、同様とする。
- 3 前項の許可は、法令に別段の定がある場合を除き、拒むことができない。

（防衛秘密）

第九十六条の二 防衛大臣は、自衛隊についての別表第四に掲げる事項であつて、公になつていないもののうち、我が国の防衛上特に秘匿することが必要であるもの（日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（昭和二十九年法律第百六十六号）第一条第三項に規定する特別防衛秘密に該当するものを除く。）を防衛秘密として指定するものとする。

- 2 前項の規定による指定は、次の各号のいずれかに掲げる方法により行われなければならない。

- 一 政令で定めるところにより、前項に規定する事項を記録する文書、図画若しくは物件又は当該事項を化体する物件に標記を付すこと。
- 二 前項に規定する事項の性質上前号の規定によることが困難である場合において、政令で定めるところにより、当該事項が同項の規定の適用を受けることとなる旨を当該事項を取り扱う者に通知すること。
- 3 防衛大臣は、自衛隊の任務遂行上特段の必要がある場合に限り、国の行政機関の職員のうち防衛に関連する職務に従事する者又は防衛省との契約に基づき防衛秘密に係る物件の製造若しくは役務の提供を業とする者に、政令で定めるところにより、防衛秘密の取扱いの業務を行わせることができる。
- 4 防衛大臣は、第一項及び第二項に定めるもののほか、政令で定めるところにより、第一項に規定する事項の保護上必要な措置を講ずるものとする。

第百十八条 次の各号の一に該当する者は、一年以下の懲役又は三万円以下の罰金に処する。

- 一 第五十九条第一項又は第二項の規定に違反して秘密を漏らした者
(略)

第百二十二条 防衛秘密を取り扱うことを業務とする者がその業務により知得した防衛秘密を漏らしたときは、五年以下の懲役に処する。防衛秘密を取り扱うことを業務としなくなつた後においても、同様とする。

- 2 前項の未遂罪は、罰する。
- 3 過失により、第一項の罪を犯した者は、一年以下の禁錮又は三万円以下の罰金に処する。
- 4 第一項に規定する行為の遂行を共謀し、教唆し、又は煽動した者は、三年以下の懲役に処する。
- 5 第二項の罪を犯した者又は前項の罪を犯した者のうち第一項に規定する行為の遂行を共謀したものが自首したときは、その刑を減輕し、又は免除する。
- 6 第一項から第四項までの罪は、刑法第三条の例に従う。

別表第四（第九十六条の二関係）

- 一 自衛隊の運用又はこれに関する見積り若しくは計画若しくは研究
- 二 防衛に関し収集した電波情報、画像情報その他の重要な情報
- 三 前号に掲げる情報の収集整理又はその能力
- 四 防衛力の整備に関する見積り若しくは計画又は研究
- 五 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物（船舶を含む。第八号及び第九号において同じ。）の種類又は数量
- 六 防衛の用に供する通信網の構成又は通信の方法
- 七 防衛の用に供する暗号
- 八 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のもの仕様、性能又は使用方法
- 九 武器、弾薬、航空機その他の防衛の用に供する物又はこれらの物の研究開発段階のもの製作、検査、修理又は試験の方法
- 十 防衛の用に供する施設の設計、性能又は内部の用途（第六号に掲げるものを除く。）

○ 地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）（抄）

（秘密を守る義務）

第三十四条 職員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も、また、同様とする。

2 法令による証人、鑑定人等となり、職務上の秘密に属する事項を発表する場合には、任命権者（退職者については、その退職した職又はこれに相当する職に係る任命権者）の許可を受けなければならない。

3 前項の許可は、法律に特別の定がある場合を除く外、拒むことができない。

（罰則）

第六十条 左の各号の一に該当する者は、一年以下の懲役又は三万円以下の罰金に処する

一 （略）

二 第三十四条第一項又は第二項の規定（第九条の二第十二項において準用する場合を含む。）に違反して秘密を漏らした者

（略）

○ 官吏服務規律（明治 20 年勅令 39 号）（抄）

第 4 条 官吏ハ己ノ職務ニ関スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハス官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス

2 法令ニ依ル証人鑑定人等ト為リ職務上ノ秘密ニ属スル事項ヲ発表スルニハ本属長官ノ許可ヲ要ス

第 5 条 官吏ハ私ニ職務上未発ノ文書ヲ関係人ニ漏示スルコトヲ禁ス

○ 日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（昭和 29 年法律第 166 号）

（定義）

第一条 この法律において「日米相互防衛援助協定等」とは、日本国とアメリカ合衆国との間の相互防衛援助協定、日本国とアメリカ合衆国との間の船舶貸借協定及び日本国に対する合衆国艦艇の貸与に関する協定をいう。

2 この法律において「装備品等」とは、船舶、航空機、武器、弾薬その他の装備品及び資材をいう。

3 この法律において「特別防衛秘密」とは、左に掲げる事項及びこれらの事項に係る文書、図画又は物件で、公になつていないものをいう。

一 日米相互防衛援助協定等に基づき、アメリカ合衆国政府から供与された装備品等について左に掲げる事項

イ 構造又は性能

ロ 製作、保管又は修理に関する技術

ハ 使用の方法

ニ 品目及び数量

二 日米相互防衛援助協定等に基づき、アメリカ合衆国政府から供与された情報で、装備品等に関する前号イからハマまでに掲げる事項に関するもの

（特別防衛秘密保護上の措置）

第二条 特別防衛秘密を取り扱う国の行政機関の長は、政令で定めるところにより、特別防衛秘密について、標記を附し、関係者に通知する等特別防衛秘密の保護上必要な措置を講ずるものとする。

（罰則）

第三条 左の各号の一に該当する者は、十年以下の懲役に処する。

一 わが国の安全を害すべき用途に供する目的をもって、又は不当な方法で、特別防衛秘密を探知し、又は収集した者

二 わが国の安全を害する目的をもって、特別防衛秘密を他人に漏らした者

三 特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者で、その業務により知得し、又は領有した特別防衛秘密を他人に漏らしたもの

2 前項第二号又は第三号に該当する者を除き、特別防衛秘密を他人に漏らした者は、五年以下の懲役に処する。

3 前二項の未遂罪は、罰する。

第四条 特別防衛秘密を取り扱うことを業務とする者で、その業務により知得し、又は領有した特別防衛秘密を過失により他人に漏らしたものは、二年以下の禁こ又は五万円以下の罰金に処する。

2 前項に掲げる者を除き、業務により知得し、又は領有した特別防衛秘密を過失により他人に漏らした者は、一年以下の禁こ又は三万円以下の罰金に処する。

第五条 第三条第一項の罪の陰謀をした者は、五年以下の懲役に処する。

2 第三条第二項の罪の陰謀をした者は、三年以下の懲役に処する。

3 第三条第一項の罪を犯すことを教唆し、又はせん動した者は、第一項と同様とし、同条第二項の罪を犯すことを教唆し、又はせん動した者は、前項と同様とする。

4 前項の規定は、教唆された者が教唆に係る犯罪を実行した場合において、刑法（明治四十年法律第四十五号）総則に定める教唆の規定の適用を排除するものではない。

（自首減免）

第六条 第三条第一項第一号若しくは第三項又は前条第一項若しくは第二項の罪を犯した者が自首したときは、その刑を減輕し、又は免除する。

（この法律の解釈適用）

第七条 この法律の適用にあつては、これを拡張して解釈して、国民の基本的人權を不当に侵害するようなことがあつてはならない。

(秘密文書に関する通達等)

○秘密文書等の取扱について

(昭四〇・四・一五)
事務次官等会議申合せ

行政機関における秘密の保全については、昭和二十八年四月三十日の次官会議の申合せ「秘密文書等の取扱規程の制定について」により実施されてきたが、さらに遺憾なきを期するため、今後は次の要領により処理することとする。

なお、昭和二十八年四月三十日の次官会議申合せは、廃止する。

記

- 1 秘密保全を要する文書（以下「秘密文書」という。）等の指定及び作成は、必要最少限にとどめること。
- 2 秘密文書は、原則として次の種類に区分すること。
極秘 秘密保全の必要が高く、その漏えいが国の安全、利益に損害を与えるおそれのあるもの。ただし、「極秘」のうちその秘密保全の必要度がきわめて高度なものを「機密」とすることができるとすること。
秘 極秘につぐ程度の秘密であつて、関係者以外には知らせてはならないもの。
- 3 「極秘」の区分は、当該省庁の官房長、局長又はこれらに準ずる者が、「秘」の区分は、当該省庁の課長又はこれらに準ずる者がそれぞれ指定し、当該文書に作成部課名を表示すること。（以下これらの指定をする者を「指定者」という。）
- 4 「極秘」の文書には必ず一連番号を付し、その所在を明らかにしておくこと。
- 5 秘密文書には、秘密にしておく期間を明記し、その期間が経過したときは、秘密の取扱いは、解除されたものとする。ただし、その期間中秘密にする必要がなくなったときは、その旨を通知して秘密の解除を行なうものとする。
- 6 「極秘」の文書の複製は、絶対に行なわれないこと。「秘」の文書は、指定者の承認をうけて複製することができること。
- 7 各省庁は、秘密文書の取扱責任者（以下「取扱責任者」という。）を指定し、秘密文書の保管、出納等の責に任せしめること。
- 8 「極秘」の文書を送達するときは、取扱責任者または取扱責任者の指定する者が、封筒に入れて携行すること。「秘」の文書は、取扱責任者の指定する方法により送達するものとする。
- 9 秘密文書を保管するときは、金庫等施設のできる書庫に保管すること。
- 10 不要の秘密文書は、必ず焼却する等復元できない方法により処分すること。
- 11 他の省庁から接受した秘密文書の区分について、関係省庁の間に取扱上の疑義が生じたときは、すみやかに当該文書の指定者と協議して、同一秘密区分を用いること。
- 12 各省庁は、以上の取扱いを当該省庁の文書取扱の規程にもり込むこと。
- 13 秘密保全を要する物件を所有する省庁は、秘密文書の取扱に準じて、必要な規定を設けること。

○秘密文書等の取扱について

(昭四七・五・二六)
内閣官房内閣参事官官房内閣参事官

標記については、昭和四十年四月十五日の事務次官等会議の申合せ「秘密文書等の取扱について」（以下「申合せ」という。）により実施されてきたところであるが、この申合せの趣旨が必ずしも徹底していない向きもあるため、次の要領により貴省庁の文書管理規程等を改正するなど適切な処理をされるようお願いする。

- 1 「人事秘」は、申合せ第二項の「秘」として取扱うこと。
- 2 「極秘」「秘」のほかに、「部外秘」又は「取扱注意」の区分を設けている省庁がみられるが、実質上秘密文書として取扱うことが適当な内容のものについては、今後「部外秘」又は「取扱注意」という区分を廃し、申合せ第二項による「秘」によることとする。
- 3 秘密文書として取扱う必要はないが、業務の遂行上慎重な取扱いを必要とする文書については、取扱以上の注意を明記すること。
- 4 申合せ第三項にいう課長に「準ずる者」は、課長相当職以上のものに限定すること。
- 5 一定期間に限り秘密文書とすることをもつてたりるものについては、申合せ第五項の趣旨に基づき、その期間を明記すること。

国家機関における各種の秘密の基準

(内閣官房)

I 外交・国際経済・防衛に関するもの	
例示	秘密にする理由
● 外交交渉の過程における訓令報告等	秘密が保たなければ外交交渉にあつて自らの交渉上の立場を不利にするおそれがある。
● 国際通貨問題に関する国際会議の議事内容	関係諸国の利害に重大影響を及ぼすため、秘密にすることが要請され、国際信義上もこれを守らなければならない。
● 暗号	秘密を維持するための手段として秘匿する必要があるのである。
● 武器の性能諸元	防衛上秘匿する必要がある。

II 個人の秘密に関するもの	
例示	秘密にする理由
● 公庫等の貸付業務に関する得た企業の財務内容	公表されると当該企業の信用を毀やうくするおそれがある。
● 特殊な病氣に関する療養所への入所決定通知	公表されると個人の名譽を損なうとともに家族に苦痛を与えるおそれがある。
● 人事に関する資料	人事記録には個人の秘密に係る事項を含んでいる。

III 職務の特殊性に由来するもの

例示	秘密にする理由
● 捜査関係資料	もし漏れれば捜査活動の妨げとなるおそれがある。
● 巡視船艇等の配備計画	巡視船艇等の動静が漏れることは、警備業務上重大な支障をきたす。
● 事業所等への立入検査の計画	もし漏れることがあれば、対象者の対策策定を可能にし、所期の目的を達成することができない。
● 裁判・審決・審判等の評決	合議体としての一体性を保障し、裁判官等が当事者に遠慮したり、世評をおそれたりすることなく自由に所信を述べるようにはする必要がある。
● 発注工事の予定価格	契約当事者としての利益を守るために秘密にする必要がある。

IV 一定期間秘密にする必要があるもの

例示	秘密にする理由
● 人事異動案	発令前に漏れることは職務執行上さしつかえを生ずる。
● 基準外国為替相場の変更	利害関係者が多く、予め漏れると特定の者が不当な利益を得るおそれがある。
● 公開競争試験の問題	試験の実施前に漏れると試験が不可能となる。
● 特許出願書類	秘密が維持されなければ特許出願者が不利の損害を蒙るおそれがある。

内部告発と公務員



海上保安官によるビデオ流出事件は、大騒ぎしたわりには、何やら尻切れトンボで、ビデオを投稿した海上保安官は停職(その後自発的に退職、起訴猶予)、海上保安庁長官は、一ヶ月、一〇分の一の減給、国交省大臣に至っては給与の自主返納という近頃の政治の無責任体制を証明したような形で終わった。

内部告発については、二〇〇六年に内部告発を行った労働者を保護する公益通報者保護法が制定されている。この法律は、刑事罰が課されるなどの重大な法令違反行為を知った労働者が、その事実を事業者、監督官庁や検察、警察あるいはマスコミ、消費者団体等へ通報した場合に、事業者がその通報を理由として行った解雇、減給などの不利益な取り扱いを無効とし禁止するものである。

公務員については、犯罪事実を通報することは、懲戒あるいは分限事由に該当しないとも考えられるが、同法七条では、同様の取り扱いをするよう定められている。

公務員は、もともと刑事訴訟法二

三九条二項で、「官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなればならない」と定められ、検察官、警察に対する犯罪事実の告発は義務とされているため、公益通報者保護法の意味はマスコミ等に対する通報にあると言えるかも知れない。

問題は、こうした犯罪あるいは違法とまではいかない事実についての外部に対する公表である。公務員には守秘義務があり、また上司の命令に従う義務がある。従って一般的には上司、特にトップである政治家の方針に個人的に反対であるからといって、方針決定にいたる過程、問題点を公表することは、守秘義務違反、あるいは上司の命令に従わないとして懲戒処分事由になり得るであろう。

一方組織のトップである政治家の判断が明らかにおかしい、違法ではないが、その事実を公表すれば多くの人々が疑問に感じるだろうと思われる場合はどうだろうか？

この点についてT・バースは、「公益の管理」行政官のファシリテ

イティブ・ロール」という小論のなかで興味深い議論を展開している。

議論の発端は、一九八七年にウィスコンシン州で採用された「Learn-fare」政策である。「Learnfare」は、貧困家庭に対する福祉給付と子供の学校の出席率を連動させたもので、出席率の悪い家庭には福祉給付をカットするというものであった。この制度は、評判が良く八〇年代から九〇年代にかけて各地に広まっていった。しかし、担当部局でその効果を検証してみると福祉給付を減らしても出席率は高くなり、政策的には効果が無いという結果が出ていた。しかし政治家は住民に好評なので、この政策を強力に推進した。

バースの問題提起は、内部資料としての検証資料を、トップの政治家が公表に反対している場合でも、部下である公務員は公表すべきかという論点である。

この点に関し、J・ロールは、行政府の公務員は、各府省のトップの

方針に従うのが大原則であるが、一方で、憲法上位づけられた公務員として、行政権ばかりでなく立法、司法にも仕える義務を持つ(engaging Multiple Masters)、従って例外的ではあるが場合によっては、所属する組織のトップの意向に反して、その事実を公表することは許されるとしている。バースも、公務員は自ら仕える政治家に不利な情報であっても、行政の専門家として、それを国民に伝える「国民の教育者」として責務があるとしている。

こうした議論は、確かに「政と官」を考える上でもおもしろい視点ではある。しかし、一方で公務員を政治論争に巻き込み、行政秩序の崩壊にも通ずるものであり、一般的に論ずることは極めて危険である。ただ、近頃の覇気の無くなった公務員には、多少の薬となるかも知れない。

(金生)

市場化テスト

政府の規制改革・民間開放推進会議（議長宮内義彦オリックス会長）

は、官民で行政サービスの質やコストを競う「市場化テスト」を、平成一八年から導入することを決めた。市場化テストは、現在政府が提供している統計作成やごみ収集等の行政サービスを、これまでどおり官が提供するか民間に委ねるかを競争入札によって決める制度である。

市場化テストは、今流行のニュー・パブリック・マネジメントにおいて提唱されているが、その歴史はかなり古く、アメリカでは既に一九六七年に導入されている（予算局（後の管理予算庁）通達Circular A-76）。その後少しずつ改定されレীগン政権時代にほぼ現在の形になったようである。

アメリカの市場化テストでは、まず業務内容を記述したPWS（パフォーマンス・ワーク・ステイトメント）が作られる。それに基づいて、入札が行われ、コストの安い方が落札する。入札の公正を図るとともに、民間が落札した場合は、これま

で担当していた公務員が職を失うだけにきわめて詳細に手続きが定められている。

管理予算庁（OMB）の発表によると、一九八一年度から一九八七年度までに六億九、六〇〇万ドルの経費と四五、〇〇〇あまりのポストが削減（見直）されたそうである。政府側の落札率は四五％、民間が五五％である。政府が落札した場合二〇％、民間が落札した場合は三五％、平均すると三〇％のコスト削減になったとされている。

管理予算庁は、その成果を強調するが、一方批判もかなりあるようだ。ドナルド・ケトルが、A-76の特徴、問題点についてまとめているので紹介しよう。

まず第一に、市場化テストの導入状況が、省庁によって大きく異なっていることが指摘されている。OMBの資料を見ても、国防省、調達庁、運輸省、商務省の四省庁が全体の九六％を占め、文部省、環境省、労働省、NASAなどはゼロである。また、OMBが設定した目標の達成率が、きわめて低く、一番高い国防省でも五六％、他は一四％に過ぎない。積極的に取り組んでいる省庁から逆に非生産的だと否定的な省

庁まで様々である。

第二は、手続きが複雑化したため、官民のコスト比較にかかる時間が次第に長くなっていることである。コスト比較に要する期間は一九七八年から一九八六年までは、二年だったのが、一九八七年から一九九〇年では、四年三ヶ月と二倍になっている。また、公正な入札を行うためには、しっかりしたPWSを作成することが不可欠だが、行政目的の不明確さ、データ不足等から困難な作業となっており、入札に必要なデータを集め準備するのに一八ヶ月以上かかるという。

第三に、A-76の手続きを進めるための経費が増大していることが挙げられている。

一九八八年に行われた議会の公聴会では、五年間のA-76レビューで、節約された経費が四八万ドルであるのに対し、A-76手続き自体の経費が八〇〇から一、〇〇〇万ドルという報告もなされている。一九九〇年には、国防省で、市場化テストに従事する者は一、七〇〇人、その経費は一億五、〇〇〇万ドルから三億ドルであり、節約額を大きく上回るといふ指摘もある。OMBは、市場化テスト自体の経費を計算するこ

とは困難としているが、会計検査院（GAO）は経費と節約額を比較すべきであると主張している。また、落札後の追加費用が認められているため、安い価格で落札し追加費用で儲けるという事例も生じている。

第四に、職員のモラルの問題が指摘されている。落札できなかった公務部門では、約八五％が、他の公務部門に行くなどするようだが、一五％は、公務に留まらず落札した民間企業に移るか失業する。こうした不安定な状況の中で、多くの公務員は、市場化テストの導入を、人員削減による人件費カットのためと考え、有能な人材が公務から去っていくという状況が生まれつつある。

こうしたアメリカにおける状況を見ると、市場化テストは、行政コストを下げるための参考としてモデル的に試みるのは面白いかも知れない。しかし、恒常的なシステムとして導入する場合には、入札の公正性の確保、職員の雇用問題など解決しなくてはならない課題も多い。わが国に導入する場合は、単なる外国の物まねでなく、日本の実態にあった制度の再構築が必要であろう。

（景）

自治の潮

主権のアウトソーシング

行政改革の名の下で行政事務の民営化あるいは民間へのアウトソーシングが大流行である。

しかしアウトソーシングの先進国であるアメリカにおいては、行き過ぎたアウトソーシングが深刻な問題となっている。

従来からアメリカでは、施設の管理委託あるいは一部の事務の委託のような個別的、短期的な委託に加え、長期あるいはプロジェクト全体の民間委託が行われてきた。例えば、シカゴハイウェイは、二〇〇四年に九九年間、一八億ドルで民間に委託（正確にはリース）されているし、インディアナでは、やはり有料道路が七五年間、三八億ドルで民間委託されている。

また、同じくインディアナでは、社会福祉サービスを担当してきたF



SSA (Family and Social Service Agency) が余りに非効率で、不十分な住民サービスしか行っていないため、医療、生活補助等の各種福祉サービスの給付決定を含む業務全体を七年契約でIBMとその関連会社ACSに委託している（「ネットワーク力の解明」D・ケトル、S・ゴールドスミス）。

有料道路はともかく、福祉サービスの給付決定などは行政固有の業務と思われるが、P・ヴァーカイルによると、それどころか従来は主権の一部と考えられてきた分野までアウトソーシングされているとのことである（「主権のアウトソーシング」）。

その典型的な事例が軍隊である。これまでも、兵器システム開発、各種装備の調達、兵站業務は、アウトソーシングされてきたが、最近のイ

ラク戦争などでは、プライベート・ミリタリーともいうべき企業が現れてきた。例えばブラックウオーターという会社は、アメリカ国防省の最大の軍事業務受託会社であり、米軍の慢性的な兵員不足を補っている。

また、ニューオリンズを襲ったハリケーン、カトリーナなどの災害救助、テロ対策のための港湾セキュリティなども民間に委託されている。我が国でも、刑務所の管理の一部を民間委託する試みがなされているようであるが、CCA (Correction Corporation America) という会社は、六三施設、収容者六九、〇〇〇人にのぼる刑務所を管理し、五〇%のシェアを持っていて、そうである。こうした会社が、収容人員を確保するため受刑者の仮釈放を厳格にするようロビー活動を行っているという笑えない話も報道されている。

最近では、メキシコ国境での密入国者を発見し逮捕し拘留する一連の国境警備システムが民間委託されたようであるが、逮捕拘留する権限まで幅広く民間に委託するとなると将に主権のアウトソーシングとも言えるだろう。

こうした権力的な行政の民間委託に対しては、アメリカにおいても憲法問題を含め厳しい批判がなされて

いるが、さらに権力行政と同様に、識者から危機感を持って見られているのが、各府省の企画立案業務のコンサルタントに対するアウトソーシングである。省庁によっては、データ分析のみならず、決定文書の作成、議会への報告書、議会証言の原稿などを広くコンサルに委託する事例がふえている。こうした現象が一般化すると公務員の質が低下し、コンサル提出した成果物を検査するのもコンサルで、公務員は単なる庶務係化していく。

我が国では権力行政のアウトソーシングについては慎重であるが、一方、データ収集、問題分析や対策の検討をコンサルに委託することは、各府省で日常的に行われている。アメリカの様には全面的な委託には到らないが、両者の差は紙一重である。民間へのアウトソーシングは、効率性がよいというメリットを持つ一方で、公平性が確保されない、議会コントロールが及ばなくなり国民へのアカウンタビリティが曖昧になるなどの問題点も抱えている。行政は本来何をすべきかという視点を失わず、公務員一人一人が、日々自らの役割を自覚し主体性を持って民間と協働していくことが不可欠である。（寒来）

コンサルトクラシー

我が国でコンサルトという、公共事業などの土木工事や地域開発計画、イベント、広報などを企画あるいは実施する業者というイメージが強い。しかし国際的に見ると、特に二〇世紀後半からコンサルトが行政改革など行政運営そのものに深く関わるようになった。IMFなどが発展途上国に経済援助を行う場合、国際的なコンサルトに行政改革について企画させることを条件にする事例なども現れてきた。

こうしたマネジメント・コンサルトの台頭について、C・フッドなどは、「コンサルトクラシー」と称しているが、行政部内での位置づけ、公務員との関係など様々な課題も抱えている。モントリオール大学サンマーチン政治学助教授が、マネジメント・コンサルトと行政との関係について整理しているので紹介しよう（「マネジメント・コンサルタンシー」）。

サンマーチンは、行政とコンサルトの関わりを大きく三つの時期に分けている。

(1) 第一段階——合理的プラン

ナーとしてのコンサルトは、行政運営を専門とするコンサルトは、もともと政治任用者の専門性を補う手段としてアメリカで発達してきたが、一九六〇年代、行政運営に、PPBS等のいわゆる科学的な手法、分析が取り入れられるようになる、その担い手としてコンサルトが広く活用されるようになった。

また、議院内閣制度をとる国々においても、首相への権限集中が進むなかで、官僚に頼らずコンサルトを利用して独自にブレインを持つという動きも見られるようになった。

(2) 第二段階——コストカット

ター、NPM（ニューパブリックマネジメント）の伝道者としてのコンサルト

一九八〇年代になると、民間の経営手法を活用して公務の効率化を目指すNPMが提唱され、その実施部隊としてコンサルトが盛んに利用されるようになった。NPMの代表格であるイギリスのサッチャー元首相時代で見ると、前述の首相権限の強化もあり、就任時に六〇〇万ポンドであったコンサルト委託費が、退任時には二億四、六〇〇万ポンドに急増している。コンサルト

トへの依存が、サッチャー政権の特色とも言われている。

(3) 第三段階——行政のパート

ナーとしてのコンサルトは、一九八〇年代は、反官僚、官に対する民の優位が強調されたが、一九九〇年代になると公的部門と民間企業あるいはNPOとの協調、パートナーシップが求められるようになった。そのため単にアドバイスするコンサルトから中長期的な視野に立ったパートナーとしての役割が求められるようになる。特にIT、eガバメント、テロ対策等の分野ではパートナーとしての役割が今後増大するとしている。

こうして見ると欧米における行政とコンサルトとの関係は大きく変わりつつあるようだが、一方、こうしたマネジメント・コンサルトは、様々な課題も抱えている。

例えば、コンサルト業務への会計監査法人の進出問題である。コンサルトが急速に発達した要因の一つに国際的な巨大会計監査法人の参入がある。ビッグ5（当初は8）と言われるアメリカの会計監査法人は、一九九八年には、コンサルト業務について世界市場の三五%を占めるに至っている。二〇〇二年のエンロンをめぐる不祥事以降ビッグ5

は、コンサルト部門から自主撤退したが、特定の企業と深く結びついた会計監査法人が行政のコンサルトとなることは是非については十分整理されていない。

また、米英においては、コンサルトが市場開拓を目指し、官庁にスタッフを派遣し情報収集などに努め、また盛んにロビー活動、政治献金を行っている。こうした活動が、行政の中立性、公正性を歪めることにならないか等の問題がある。

さらにこうしたコンサルトの活用は、行政の専門性の補完というメリットはあるものの、コンサルトへの過度の依存は、行政組織の弱体化を招き、結果的に民主的コントロールの及ばない影の政府（シャドウ・ガバメント）の肥大化を招く等の問題も指摘されている。

我が国においては、欧米ほどマネジメント・コンサルトに対する依存度は大きくないが、今後は巨大化した国際コンサルトをはじめとして、様々な分野で行政運営に参入することが予想される。行政としても十分方向性を見定め、態勢を整えてから活用を図っていく必要があるだろう。

(景)

アメリカの公務員志望者

近年、アメリカでは、公務に優秀な人材が集まらず、公務員の質の低下が問題となっている。

公務の人材確保については、ポール・ライトがケネディスクールなどの有名公共政策大学院卒業生（一九七三年～一九九三年）約一千人にアンケート調査を行っている（「ニュー・パブリック・サービス」）。

同調査によると、一九七三、四年の卒業生の場合、七六％が公務（連邦、州、地方自治体）に就職し、残りの一％が民間企業、一％がNPOに就職しているのに対し、一九九三年になると、公務は四九％に減少し、民間企業、NPOはそれぞれ二三％、二五％に増加している。

就職先を初めて選ぶ場合考慮する要素としては、チャレンジングな仕事の機会（八〇％）、個人としての成長の可能性（七五％）、公的な課題に関与できる可能性（五二％）が上位を占めている。職の安定性（二一％）、給与（二七％）などは、それ

ほど重視されていないが、転職の際の要素としては、職の安定性、給与が、それぞれ三五％、三八％と増加している。

公務員希望者が減ってきた理由としては、公務が魅力のある仕事を提供できなくなったことに加え、公務員バッシング、恒常化している行政改革などが指摘されている。

また、近年の行政事務の外注化（コントラクト・アウト、アウトソーシング）も、公務に優秀な人材が集まらない一因となっている。アメリカでは、個々の事務というより一つのプロジェクト、事務全体を外注化している場合が多い。こうした場合、受注するのは、ロッキードマーチン、プライスウォーターハウスクーパース、アーサーアンダーセン（現在は消滅）などのコンサルタント会社であり、中には大学院生に対して七万ドルの初任給（公務の二倍）、一万ドルの契約金を提示しリクルートするコンサルタント会社も現れるようになった。そうなると公務に直接就職するより、高給をだすコンサルタント会社に入社し、コントラクト・アウトされた公務の仕事をする途を選択する学生が増えるのも当然

である。

ポール・ライトはこうした現実を踏まえ政府に三つの提言をしている。

第一は、人材確保が危機的状况にあることを政府が自覚すること。政治家あるいは行政のトップは、優秀な人材が公務を去る一方、それに代わる人材が集まらなくなっているという現実を自覚することなく、ただ単に行政経費の削減と公務員の頭数を減らすことに汲々としている。優秀な人材を公務に確保できないことの深刻さを認識することがまず必要であるとしている。

第二に、中堅以上の職員のリクルートを強化すること。優秀な人材が転職していくことはある程度やむを得ないので、それに代わる人材をリクルートすることに全力を挙げるべきであるとする。中堅幹部以上の登用は、内部にこだわることなく、積極的に外部に門戸を開き競争により必要な人材を確保することが必要であるとしている。

第三に、政府は、職員にチャレンジングな仕事、専門家として成長するチャンスを提供し、働きがいを与えることが不可欠であること。ダウ

ンサイジングにより、失われつつあるこうした公務の魅力を回復するため最大限の努力をすべきとしている。

我が国においても、アメリカほどではないにせよ、同様な問題は起こりつつある。ロースクールの発足は、これまで公務員志望であった学生の目を、司法に向けさせている。公務自身も、小さな政府論、官から民へという風潮の中で、しっかりと

したアイデンティティを見いだせないでいる。加えて自己目的化した公務員バッシング、民善官悪論など公務が優秀な人材をリクルートするには最悪の環境である。

公務も改革すべき深刻な問題を抱えている。しかし言うまでもなく国民に対する行政サービスを効率的に行うためには公務に優秀な人材を確保することが不可欠である。アメリカと同じ過ちを犯さないためにも、行政、企業、NPOそれぞれの社会的役割を十分踏まえた上で、その目的を達成するために必要な人材の確保を図っていく必要があるだろう。

（景）

アメリカの公務員制度とキャリアアシステム

アメリカの公務員制度というと、大統領選挙の度にがらりと変わる政治任用グループと、職務内容が事細かに定められ決められた仕事を忠実にこなしていく職階制グループに分かれているというイメージが強い。

しかし、アメリカの公務員制度についての古典的著作であるフレデリック・モシャールの「デモクラシーと公務員」によるとアメリカの公務員制度も、歴史的な産物であり政治任用あるいは職階制もその一部に過

ぎないようである。モシャール教授は、アメリカの公務員を、①政治任用グループ、②一般公務員（職階制グループ）、③キャリアグループ、④組合員グループの四つに分類している。

政治任用グループは、現在でも連邦では上級公務員を中心に三、〇〇〇人程度任命されている。歴史的には、ジャクソン大統領時代の平等主義——普通の教育を受けた人なら誰でも公務員になれる——に基づくものである。しかし次第にポリテイカル・アポインテーターというよりパトロネイジ・アポインテーターになり、公務員・政治腐敗の一因ともなった。

第二の職階制グループは、政治任用に対抗する制度として生まれた。一八八三年ペンドルトン法が制定され、公務員採用について競争試験制度の導入、公務員の政治的中立性の確立が図られた。職階制制度においては、公務に必要とされる職務の内容を個々に明らかにし、その職務を行う能力のある者を任命する。政治任用が普通の人ならば誰でも公務員になれるとしたのに対し、職階制においてははその職務の遂行能力を問題にする。それぞれの職務の要求する能

力を分析し、試験等により適任者を選抜するのである。必要とされる能力は、職務ごとに異なっているから、一般的な昇任制度はないし、養成・訓練という概念もなじまない。労働市場からポストにあった人を調達するいわゆる欠員補充方式である。キーワードは「職務」である。

それに対し、第三番目のキャリアグループは、「職務」より「人」に注目する。このグループは、もともととは、軍隊の将校あるいは外交官を起源とするプロフェッショナルのグループである。かつてはイギリスの植民地時代の名残として、将校は、南部の上流階級、外交官の場合は東海岸の上中流階級で、アイビーリーグの卒業生が中心であったようだ。福祉、経済、都市計画、農業等の専門家グループで、それなりに評価された大学を卒業、試験に合格し組織のヒエラルキーを上っていく。選抜の基準は現在のポストを如何にうまくこなすかというより、組織の仕事

を将来的に的確に行えるかという点である。キャリアプラン、訓練が重要となる。原則途中採用はない世界である。

第四のグループは、当初はブルーカラーが中心であったが、次第にホ

ワイトカラーも含むようになった。基本的には労働条件が組合との交渉で定められるグループである。

モシャールの分類は理念的であり、アメリカの公務員すべてを明確に四つに分類できるわけではないだろうが、考え方としてはなかなか興味深いものがある。日本のキャリアアシステムなどはモシャールのいう将校・外交官といったキャリアグループと共通点が多い。確かに職階制的なポストごとの選抜も重要であるが、若い優秀な人材を選抜し、長期的計画的に訓練することにより、使命感を持った優秀な人材を育成することも可能であろう。

公務員の任用制度については職階制が戦後五〇年間ペンディングになってきたため、各府省等の運用に任せられた部分が多い。また任用における「欠員補充方式」「昇任は原則試験」などは職階制の考え方であり、実態と大きく乖離している。公務員法制定以来、給与制度は見直しが行われてきたが、任用制度は手つかずである。そろそろこの辺で、様々な批判がなされているキャリアアシステムの再検討と合わせて任用制度の根本的な見直しを行う時期にきているのではないだろうか。

(景)

アメリカの高級官僚

アメリカの高級官僚という政治任用であり、民間と行政を往復する「イン・アンド・アウトーズ」のイメージが強い。しかし二千人から三千人ともいわれる政治任用者以外にも七千人に達するキャリア幹部公務員（本省課長級以上）がおり、連邦行政の重要な担い手であることは、あまり知られていない。

こうしたアメリカの幹部公務員の実態については、J・アバーバック、B・ロックマンの「政治の網の

中で——連邦幹部公務員の三〇年」で詳しい分析がなされており、その一部は自治の潮四四巻六号「アメリカの官民交流」で述べたところであるが、その他興味深い点について紹介しよう。

同書は、一九七〇年代から九〇年代の幹部公務員を、政治任用者（以下「PE」）、高級管理職（次官、外局長等、以下「CSI」）、上級管理職（局長、部長、課長等、以下「CSII」）に分け、調査分析している。まず、平均年齢は、PE、CSI、CSIIそれぞれ五〇歳前後で、PEは若干若くなっている。公務員としての在職年数はPEは七〜九年、CSI、二三年、CSII、二一年となつている。現在の省庁での在職年数は、PEは四年、CSI・II、二〇年、現在のポストの在職年数は、PE、二年、CSI・II、四年である。CSIIについては、思いのほか流動性が低く官民交流というより、省庁内でキャリアを積み昇任していくシステムとなつているようだ。

女性の割合は、年代によって大きく異なっており、七〇年代のニクソン時代は、PE、CSともに五〇%以下、八〇年代のレーガン時代は、P

E、一三%、CSI、六%、CSII、一三%、九〇年代のブッシュ時代は、PE、二七%、CSI、一〇%、CSII、一八%となつている。

学歴は、大学院卒が、PE、七〇%、CSI・II、八〇%、九〇%となつている。出身大学院を見るとハーバート、エール等のアイビリーグ大学院卒業者が、それぞれ一〇%〜二〇%を占めている。

さらにPhD、MBA等の取得者を、フォーブスというトップの民間企業経営者とCSIのトップである外局長官と比較してみると、企業経営者では、PhDが五%、MBA等、三五%であるのに対し、外局長官は、PhDが一五%、MBA等、五五%となつている（一九九一〜一九九二年）。

同書の著者は、年収で両者を比較すると、企業経営者は外局長官の一五、六倍であるが、こうした資格取得率は、外局長官のほうが、三、四倍であるとし、経済学者の常套文句である「高い教育は、高収入を生む」を皮肉つている。

次に、両親の職業を見ると（一九九一〜一九九二年）、両親の少なくともどちらかが公務員である者は、PEで三五%、CSI・II、二五〜三

〇%である。また、両親の少なくともどちらかが政治に関わつている者は、PEで一五%、CSI・II、五%程度である。さらに、両親の少なくともどちらかが、公務員あるいは政治に関わつていた者を見ると、PEで四五%、CSI・II、三〇%となつている。

父親の職業は、会社役員、大学教授等のいわゆるエリート層が、それぞれ四〇〜五〇%を占めている。

こうしたデータを見ると、一般的にいわれているアメリカの公務員とは別な面が見えて面白い。特に両親の職業などからするとアメリカの公務員社会には、日本以上に閉鎖的な部分があるのかもしれない。

著者は、アメリカの公務員を、若い時代から内部で養成していく「ギルド型」と外部から優秀な人材を集め交流する「起業家型」に分類している。日本で紹介されるのは主に後者であるが、前者の存在も見逃すことはできない。公務員については、日米で違いはあるものの、制度的に類似する点もかなり多く、両者の抱えている問題点にも共通するものがある。体系的な比較研究も面白いかもしれない。

レッド・タイプ



いわゆる「お役所仕事」のことを英語では、レッド・タイプという。

もともとの語源は、イングランドで、法律文書を束ねたりボンのことを指していた。イギリスは判例法の国であるから、新たな決定をするためには、膨大な先例を調べなくてはならず、それが「お役所仕事」という意味になったようだ。

レッド・タイプについて、H・カウフマンが、面白いエッセイを書いているので紹介しよう。

カウフマンは、レッド・タイプのパターンとして次の四つをあげている。第一は、不適切、見当違いの規制である。例えば、大企業には適切な規制であっても中小企業には不必要なものがあるが、しばしば一律に適用される。

第二は、重複あるいは矛盾した規制である。同一の行為について、複数の役所に手続きをしなくてはならない場合があり、中には相互に矛盾した条件を求められることがある。

第三は、現在は意味のない規制だが、これまでそうだったという惰性で要求されるものである。非常識な

例として、船舶が入港に際して税関に提出する書類は、つい最近まで一七九〇年以来的の様式が使われており、搭載する大砲の数を記載しなければならなかったことが紹介されている。

第四は、効果のない規制である。手間のかかる作業、手続きを要求するが、ほとんど意味もなく、何のために行っているかわからない規制である。

こうしたレッド・タイプの原因としては、公務員は臨機応変の処理ができないという公務員無能説、公務員は自分の利益を守るために様々な手続きを定めているとする公務員陰謀説などを紹介しているが、カウフマンは、役人自身も、場合によっては意味のない作業、手続きを強いられる被害者であり、真の原因は、国民自身が compassion (同情、共感) と representativeness (代表性) を行政に組み込むことにあるとしている。

コンパッションから生じるレッド・タイプとしては、①個人間の紛争を公平に解決するため詳細な手続き

を定めることによって生ずるもの

②社会的弱者、ハンディキャップを持つ者を救済するための手続き。対象者を公平かつ明確に定義する必要などがあり、拘子定規なレッド・タイプが生じてくる ③現代社会は、エネルギー、食料、輸送など様々なシステムから構成されているがそれぞれのシステムが、円滑に機能するように政府が介入しそのための組織等を作ることから生じたもの、を挙げている。

次に「代表性」は、権力の乱用あるいは特定の者の利益追求から国民を守るため不可欠であるが、一方これが原因となつてレッド・タイプが生じている。例えば、①利害を公平に裁くためのデュープロセスは、手続き至上主義となりレッド・タイプの原因となる。②利害関係者の政策決定過程への参加は、公平さを確保するために必要であるが、一方で詳細な手続きは政策決定そのものを遅延させ難くする恐れがある。③行政の腐敗、私物化を防ぐためには公開あるいは住民参加によるチェックが有効であるが、脱法行為を防ぐための多方面からの規制は逆にレッド・タイプを生じさせる恐れがある。こうしたレッド・タイプを解決す

るため一般には、規制を緩和し小さな政府を実現する、中央政府から地方に権限を委譲する、バラバラな行政を整理するため中央コントロールを強化する、政府自らがサービスを提供するのではなく、民間にインセンティブを与えて実施させる等の提言がなされているが、こうした提言に対しカウフマンは、やや批判的である。行政需要が急増し、また複雑、多様化している現在においては、政府の役割はますます増大するし、提言されている施策もそれ自体レッド・タイプ化する可能性を持っている。カウフマンは、前述した状況から生じたレッド・タイプは、より大きな目的を達成するためにやむを得ない面があり、一般的にこれを解消することは困難であること、従つて具体の事例に則した個別的な解決が求められるとしている。

最近の公務員バッシングの中では、「公務員性悪かつ無能説」と「お役所仕事」を結びつけた乱暴な議論がなされているが、公務員から見るとカウフマンの言う「公務員もお役所仕事の被害者」という主張には十分共感できる。

(葉)

CREATIVITY AND CHANGE

GENERAL STANLEY MCCHRYSTAL

In 2009, four-star General Stanley McChrystal became commander of all U.S. and international forces in Afghanistan. During his command, McChrystal guided a major escalation of American troops and other resources in Afghanistan. He also developed a somewhat controversial approach to counterinsurgency, emphasizing the importance of protecting citizens over engaging insurgents and restricting airstrikes to reduce civilian casualties. Our interest here is in his leadership style and his emphasis on trust and relationships.



To former general McChrystal, building consensus or a shared purpose is more important than giving orders. This requires investments in communications, trust, and relationships.

McChrystal's approach to leadership was quite different from the traditional military leadership. "We grew up in the military with this [classic hierarchy]: one person at the top, with two to seven subordinates below that, and two to seven below that, and so on." However, fighting Al Qaeda proved to require a different sort of military. "We had to change our structure, to become a network. We were required to react quickly. Instead of decisions being made by the people who were more senior—the assumption that senior meant wiser—we found that the wisest decisions were usually made by those closest

to the problem."⁴³ So McChrystal instituted more of a shared leadership approach to command, with all officers being encouraged to become more active in decision making at their level.

At the same time, McChrystal and other leaders wanted to make sure that everyone was moving in the same direction. Particularly in the chaos of war, it is easy to see how lower-level commanders might drift away from the direction sought by the upper level commander. In order to counter this tendency while at the same time

supporting those throughout the organization, McChrystal tried to instill a "shared consciousness" so that everyone in the organization would know "the commander's intent." Once that was clear, people in the field were free to make decisions on their own. "My command team and I guided our values, strategy, and priorities. The leader's lower in the organization made tactical and operational decisions in line with those principles."⁴⁴

Pursuing this approach meant that McChrystal would need to emphasize communications from top to bottom and throughout his organization. He was known for spending discretionary funds not on guns but on communications equipment and information technology. He insisted that

communications flow in all directions from top to bottom and throughout the assembled forces. Of course, that required the latest communications technology so that networks within his command could communicate with other networks as well as with the upper level commanders. You can imagine how difficult this was in Afghanistan, with many roadblocks to effective communication, some having to do with weather and terrain, some having to do with distance, and some having to do with enemy interference. And, of course, McChrystal was dealing with troops from 20 different

countries and 20 different command posts around the world; that meant that you could never have a face-to-face meeting with everyone in the room. So McChrystal came to rely on e-mail, chat, video teleconferencing, and many other technologies not only for communication, but for leadership.

Now McChrystal is teaching leadership. In a recent class, he opened by commenting, "The point of today is to understand trust and relationships, which underpin the difference between success and failure."⁴⁵ In McChrystal's view, communications is all-important but trust and relationships hold everything together. This is

especially true when you are dealing with such a diverse set of troops in terms of nationality, gender, generation, and background. In this kind of situation you're not giving orders but you're building consensus or shared purpose. And that requires communications, trust, and building sound relationships.

1. In what ways do you think McChrystal was successful?
2. In what ways do you think he was unsuccessful?
3. What lessons about motivation and leadership does his experience provide?