

「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だろう。

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、一九六八年当時の二三〇万人から一九〇万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、民衆を官から守り、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ということになるが、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・バレル）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、アカウンタビリティーの問題である。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タビリ

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きなくなる。

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、小さな政府を議論するときは、公務員の頭数ばかりでなく、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・ケドル等も「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为民営化し、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、あるときには国営化され、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民営化されるのである。

イギリスの場合も、一九六七七年ブリティッシュ・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ろう。

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。

(景)

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

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、ウェー・ホーリー事件である。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、定めた通達(OBM通達A一七六)では、まず政府で責任を持つ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、あるいは評価能力を保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った事実がある。

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る等の批判もなされている。

一方、レスター・サラモン、オース・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、国営企業、規制、税、外注化、補助金等)を採用する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、ネットワーク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重要な課題であり、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。

(景)

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・ヴィニング、D・ワイナー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。

ヴィニングは、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。

ヴィニングによると、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、民間に行か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う原則を忘れてはならない。

（景）

ブラックスバード・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、大統領はウォ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

ケイプゴッ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ド・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う考え方は、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）。

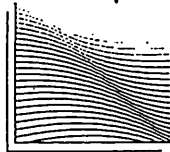
メンフィス大学のT・パースは、

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）

ブラックスバード・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ド・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

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、それぞれの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る

ている。

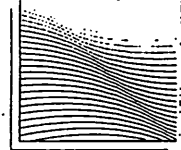
第二、政策決定に当たって、公務員の価値判断は、しばしば政治家の判断よりも、重要な意味合いを持つことがあるが、公務員も、国民を代表する機能を持ち得るので、このことは必ずしも民主的行政に反するわけではない。

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、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、受け身的な対策に限定される、また専門的能力、人員の制約等から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、リブレゼンタティブ・ビューロクラシー、公共選挙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、行政能率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、視野の狭くなりがちな公務員を、他の省庁、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、成果主義等の民間的手法、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」を作り出したこと、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・アッパ・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に任用したことが、逆にイラン・コントラ、HUD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ぬ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のか、二者択一的な問題ではなく、もともと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るようである。

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」(委員長ボルカー元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)時代は公務員バッ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貯蓄貸付組合(S&L)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つていないこと、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。エグゼキユティブが高度な政策決定を行って、いるにも関わらず、うまくいったときの賞賛は政治家に行き、失敗した

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&L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ティブ達が、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言う指摘である。(鳴鳳)