

NPMとは何か

—— 執政部、市場、市民による民主的行政統制 ——

笠 京 子

はじめに

本稿は、従来、行政を効率化する手段として議論されてきたNPM (New Public Management) が、より根源的な次元では、行政を民主的に統制する手段として位置づけられていることを主張する。NPMは、行政国家において、市民が主権者としての立場を如何に維持するか、ないしは再生するか、という問題意識から生じたものであり、この意味でNPMは、行政国家化の進展とともに埋没する傾向にあった自由民主主義の原則を、政府行政活動の実施過程を通じて再生させようとするしくみである。

NPMは、十分に行政府を統制しえなくなった立法府を補完する形で、行政権力を統制し抑制するための行政管理ルールととらえることができる。執政部、市場、市民の三つの監視機構が、行政執行活動にそれぞれの立場から一定の

ルールを課すことによって、行政国家という恐らくは今後とも避けることのできない国家形態のもとで、個人の自由を最大限に確保し、民主主義の実質を担保しようとするものである。換言すればNPMは、行政管理を、人事、会計、政策など組織管理法の枠組にとどめず、新たに行政統制の手段としての機能を付加し、これを再定義したものであることができる。この立場からは、通説とは逆に、NPMの目的は効率化ではなく、行政権の抑制による自由民主主義の保全であるということになる。このような主張は、「企業管理手法の行政組織への応用」という通説的理解、あるいは「効率性を公平性に優先させるNPM」という通説的批判に真っ向から対立するものであるが、英国をはじめNPMを先導した国の具体策は、NPMの枠組が、効率化以上に、民主的な行政統制の強化を目指していること、換言すれば、効率化が自由民主主義という目的のための手段として位置づけられていることを示している。これまでNPMといえば、行政活動の大半を占める行政サービスの効率化、及びその手法が企業や市場の原則を大幅に取りいれている点为中心的に論じられ、効率化のための諸方策があらかじめ政府によって与えられており、その範囲をこえて自由裁量を行使できないこと、改善すべき効率性の度合いは各省大臣から指示されていること、情報公開によって効率化競争や組織運営の是非を一般国民が判断するようになったことなど、効率化競争がおこなわれている土俵、あるいは枠組の議論が軽視されてきた。「強制された自由」ともいわれるように、NPMによって一見広がったようにみえる行政部の自由度は、実は執政部によって設定された枠組の内側での自由であり、行政サービスの受け手であり主権者である国民の監視・監督のもとでの自由である。公選職でない行政官の自由裁量は、NPMによるルール化によって相対的に抑制される方向にある、というのが本稿の主張である。⁽¹⁾

NPMは、一九七〇年代後半から現在にいたるまで先進産業諸国を席捲している行政管理改革である。一九七〇年代後半からOECD諸国を中心に世界にひろまった行政改革は、国ごとに改革の詳細に差異はあるものの、⁽²⁾大きな方

向として、一九世紀型「立法国家」と対置される意味での二〇世紀型「行政国家」からの脱皮、あるいは構造転換を目指す点で共通している。NPMはこのような行政改革の一環として、行政組織の管理改革をおこなうものである。この意味でNPMは、二一世紀型「脱行政国家の行政管理法」であるともいえよう。一九世紀を立法府中心の国家、すなわち行政が政治の侍女として法律の実施のみに携わりえた時代であるとするならば、二〇世紀型「行政国家」とは、資本主義経済の発展と、普通選挙に代表される民主主義の進展とを背景に、行政府が、実施はもとより法律の作成にまで影響力をふるい立法府を凌駕するようになった時代である。二一世紀型「脱行政国家」という名称は、二〇世紀型行政国家の行詰まりを打開した結果、二一世紀に先進各国の共通形態となるであろう国家形態を示すものとして使っている。ここ二〇年余りつづいている行政改革は、このような新しい統治形態を模索する試みとして位置づけることができるだろう。

一九七〇年代の石油危機を契機として世界に広がった不況は、二〇世紀型「行政国家」がその限界を露呈したものと受け止められた。ネオ・マルキストらは、巨額の財政赤字は、資本主義と民主主義、すなわち資本蓄積と正統化という矛盾する機能をあわせもつ先進資本主義国の必然であると説き、新自由主義者は、経済的自由と政治的自由とは不可分一体であり、特殊利益と結びついた政治が社会のあらゆる領域に介入する社会は、市場と行政の効率を損ない財政を肥大化させるばかりでなく、政治的自由を浸蝕すると批判した。とりわけ後者の議論はひろく一般に共感をよんだ。大恐慌を典型とする「市場の失敗」を補完するべく始まったケインズ主義的政府運営が、半世紀をへるうちに、「政府の失敗」とよぶべき逆機能に転じ、不公平で非効率な「大きな政府」をうみだし、市民の自由な精神を浸蝕するようになった旨、広く認識されるようになったのである。このような問題状況を打開する策としてとられたのが、新自由主義やマネタリズムに基づく「小さな政府」への構造転換であり、そのための手段がNPMを構成要素とする

行政改革であった。一連の行政改革は、九〇年代にはじまる市場競争の一層の国際化、これを促進した冷戦終結と米国の覇権強化、IT革命などによって、その必要性と技術的可能性が高まり、急速に世界各国に伝播した。

克服すべき二〇世紀型「行政国家」の病理として指摘されたのは、フリードマンの所論に従って要約すれば、自由民主主義の侵害と市場介入型行政の非効率との二つである。新自由主義者として「小さな政府」への構造転換をリードしたシカゴ経済学派のフリードマンは、福祉国家の末路は、金融・財政の危機と、自由の喪失であると述べている。⁽³⁾フリードマンによれば、福祉国家は、自分の負担ではなく「他人の負担」で善いことをしようと考え、点において根本的に誤っている。なぜなら、他人のお金を自分のお金と同じ程度に注意深く使う人はおらず、資金調達は強制や自由への弾圧につながるからである。

二〇世紀型「行政国家」の第一の病理、自由民主主義の侵害については、以下のように要約できよう。二〇世紀型行政国家では、政府が市民の経済活動のあらゆる領域に介入するようになった結果、市民は独立した個人としての政治的自由を行使することが難しくなっている。フリードマンは、経済的自由は政治的自由のために不可欠の手段であり、経済への政府介入は政治的自由の侵害に結びつく⁽⁴⁾と主張した。彼によれば、民主主義の核心は、すべての人が自分で自分の行動を決定し、自らを支配することを許されるという自決原理にあるが、これを最大限可能にするという意味で、市場機構は政治機構よりはるかに民主主義的である。多数決を原則とする政治は、社会全体の利益ではなく、特殊利益に有利なくみであり、特殊利益を追求する少数の人々が結集して、多数ではあるが拡散して存在する一般人にその費用を薄く広く負担させることになりがちである。政府が二〇世紀を通じて肥大してきたのはこのような政治機構の特性のもたらした当然の帰結であり、すでに現在の福祉国家は、国民所得の半分近くを消費し、あらゆる経済領域に介入することで、経済的自由を基盤とする政治的自由を大きく侵害している。規制や補助金にがんじがらめ

にされた企業家は、政府の意向を斟酌せずに経済政策への意見をのべることはできず、本質的に二者択一の決定を迫るものである多数決による政治的決定は、少数者の選択の自由を侵害している。民主主義の根幹である自決権を維持するには、政治機構をつうじておこなう決定を最小限にとどめなくてはならない。フリードマンは、自由主義社会における政府の役割は、厳密な意味での自発的交換が不可能な三つの事例に限られるという。第一に、社会のゲームのルールを決定し、裁定し、遵守させること。第二に、「近隣効果」が生じる場合、すなわち第三者に及ぶ影響の大きさを識別し、個別に賦課もしくは補償することが事実上不可能な場合、における関与、第三に、責任能力のない人々に対する保護の三つに限定すべきであり、政府が既に巨大化している国では、政府の支配を強く制限する必要がある、と説いた。⁽⁴⁾

第二の病理としてあげられるのは、行政の非効率性である。二〇世紀型「行政国家」は、民主的でないばかりでなく非効率でもある。フリードマンによれば、他人のお金を、特殊利益に有利な政治機構をつうじて配分する場合には、無駄遣いと、公共目的からの逸脱が生じるのは当然である。政治機構を通じた資源配分は最小限にとどめねばならない。特殊利益の拡大をもとめて政治機構を利用するのは企業や生産者など使用者団体ばかりではない。労働組合も、独占という共通の目標を胸に事業主と結託し、政治機構を利用することで双方の共同利益をはかってきた。かれらが独占から得る利益は一般消費者の支払う費用によって賄われており、基本的構図として「労使」は消費者と対立している。労使による独占、寡占を排除し、消費者の選択と利益を守るには、関税や数量割当てを取り払い、自由貿易を徹底し、国際競争を加速する必要がある。官公労や公共企業体の労働組合の問題も、民営化し、自由競争させることによつて、消費者による一定の抑制がはたらくことになる。また、二〇世紀型「行政国家」の作動原理であったケインズ主義にもとづく財政政策も非効率である。フリードマンによれば、積極財政による景気刺激策は、必然的に生じ

るタイムラグのために殆ど効果はなく、タイムラグなしに即座におこなえる金融政策と通貨供給量のコントロールこそがより効果的で重要な政策手段である。以上、フリードマンは、「自由」であることの重要性を説き、自由に競争する市場機構は、効率性と民主性の双方において政治機構より格段に優れたものになると議論した。

これらいわゆる新自由主義理論は、ハイエクらのより哲学的な議論とともに現実の政治や具体的政策に大きな影響を及ぼした。フリードマンの議論は、パーキンソンの法則⁽⁵⁾やマートンの官僚制の逆機能⁽⁶⁾など行政組織内部の非効率や組織管理を直接論じるものではないが、行政国家の問題点を、行政と立法ないしは議会という統治機構内部における視点から、あるいは行政と市場という社会全体の次元から整理して示した点で、行政管理改革にも大きな影響を及ぼすことになった。

以上、本稿では、NPMを脱行政国家のための行政管理手法、すなわち二〇世紀型行政国家の二つの病理を克服するための処方箋と位置づけた。二つの病理は表裏一体の関係にあり、NPMの目的は、どちらか一方にのみかわるものではありえない。以下では、従来のNPMが、これら二つの病理のうち、第二の視点すなわち行政の非効率という病理を克服するための処方箋として主に議論されてきたこと、しかしNPMには新自由主義に由来する民主性回復のための新しい管理法としての側面もあり、むしろこちらに重点があることを論じていく。新自由主義あるいはニューライトの影響は、NPMを論じる際に必ず言及されるが、両者の具体的な関連性については十分な議論がなされていない。本稿では、新自由主義の観点からNPMを再検討し、従来の効率性の側面を強調したNPM論に対して、民主性の回復というもうひとつの側面がNPMにとってはより基本的な要素であり、効率性との間に複合的、有機的な関係があることを論証していきたい⁽⁷⁾。NPMは立法府による政策形成過程をつうじた行政統制の限界を、政策執行過程

への多元的な統制によって補完するとともに、あわせて執行活動の効率化をはかるものである。

第一章 NPMの通説的理解

NPMは、文字どおり「新しい行政管理」のための原則である。論者によって、New Managerialism,⁽⁸⁾ Managerialism,⁽⁹⁾ Post-Bureaucratic Management,⁽¹⁰⁾ Entrepreneurial government⁽¹¹⁾ など多様な名称が用いられるが、いずれも七〇年代半ば、ケインズ主義にもとづく介入型行政国家が行き詰まるなか、先進産業諸国がこれを脱却するためにとりくんだ行政改革の一環としての行政管理改革を指している。本稿では、使用頻度の高さと、改革以前の二〇世紀型行政国家における「旧い行政管理」に対置される「新しい行政管理」という、これら複数の名称に共通する意味に着目してNPMという用語を用いる。

ちなみにNPMは、その名付親であるフッドが指摘するように、粗い用語であり、その定義も広義から狭義まで論者によって幅ひろく、未だに定まっていない⁽¹²⁾。フッド自身、NPMを、政策ではなく管理に関する原則とし定義し、民営化などNPMと平行する行政改革の四つの大きな流れ（メガ・トレンド）と区別して、行政サービスの供給を改善するための「管理法」として狭く用いる⁽¹³⁾。一方、民営化をはじめ、公務員制度改革、地方制度改革、NHS改革などを含んだものを幅広くNPMとして用いてもいる⁽¹⁴⁾。論点は、日本以外の先進諸国ではNPM改革と平行しておこなわれた規制緩和や民営化、地方制度改革など広い意味で行政改革を構成する他の主要改革との関係であるが、本稿ではNPMを、行政管理そのものの改革と限定的にとらえ、民営化や規制緩和、あるいは地方制度改革とは区分して用いる。もちろん、管理と一口に言っても、その範囲は、組織管理、政策管理、人事管理など、組織内の管理にとどまら

ず、組織内管理の結果が組織外に影響を及ぼすこともある。例えばNPMによって、民間委託や官民競争入札など、行政サービスの供給に民間企業が活発に参入するようになったほか、さらに一歩進んで、行政活動そのものの公共性が否定され行政組織ごと民間企業に買収される例や、陳腐化した民間への行政関与を適正化する過程で不要な規制が改廃されるなど、NPMを経由した民営化や規制緩和も現実存在する。またNPMは、ある行政活動が最も効率的に機能する政府レベルに移動することを求める管理法であることから、NPMを経由する権限移譲あるいは権限集中もおこりえる。しかし一般に八〇年代以降の大規模な行政改革のなかで民営化や規制緩和あるいは地方制度改革というとき、その対象は、政治主導で行われる大規模なものを意味しており、行政活動の現場で管理の適否に応じて個々に実施される小規模な民営化や規制緩和、権限移譲とは区別するのが妥当であると考えられる。本稿では、民営化や規制緩和は、いわば行政活動から病巣、すなわち行政の関与が陳腐化した部分を取り除いたり治療したりする作業であり、地方制度改革は、治療後および残余の部分を、中央政府と地方政府の間で政治的に再配分する作業であると考えられる。この文脈においてNPMは、今日の行政活動領域として適正であると認められた行政活動を、それぞれの政府レベルで、最も効率的に運営するための管理法である、ということになる。民営化や規制緩和、地方制度改革は、基本理念を共有し脱行政国家化をめざす行政改革とともに構成する要素ではあるが、管理法であるNPMとは区別されるべきであり、現実はともかく論理的にはNPMの前段とみなすべきである。

以下第一章では、従来のNPM論が、行政の非効率を克服するための管理改革、すなわち企業型組織管理法の導入として主に論じられてきたことを明らかにする。これまでのNPM論においては、経営管理論や新制度論経済学からの影響が大きく、NPMは、企業組織の管理手法を行政組織に援用するものであり、行政組織に固有の民主性を看過

してきたとして批判されてきた。

第一節 経営管理論と新制度論経済学の影響

NPMは従来、行政管理への「市場原理の導入」というキーワードで語られてきた。知識や技術において民間部門が公共部門に優越している事実が広く認識されるにつれて、行政組織にも市場化の波が押し寄せた。英国を皮切りにOECD諸国、とりわけ英連邦諸国を中心に、「硬直的な階統制組織」とされた官僚制組織が、市場原理の導入によって、「柔軟で機動的な現場重視のフラットな組織」に組みかえられ始めたのである。そもそも二〇世紀型行政国家は、一九二〇年代末の世界恐慌を機に顕在化した「市場の失敗」を補完すべく、ケインズ理論および新古典派総合理論を拠り所として形成された産物であったが、科学技術や市場の急速な発達に対応できず、一九七〇年代前半の世界不況の際には「政府の失敗」がその最大の原因であるといわれるまでに陳腐化していた。NPMはこの二〇世紀型行政国家の「政府の失敗」という病への管理レベルでの処方箋である。不況や財政赤字、自由競争の阻害といった経済的弊害が行政改革の直接の契機になったために、また「政府の失敗」が「市場の失敗」との対比で語られたために、行革は効率性の観点から論じられることが多くなった。この文脈では、今や政府に対して優位にたつ市場から学ぶのが行政改革であり、NPMの原則は、市場の活用、市場原理の導入であることになる。

行政活動に関する効率性重視の視点は、新しい行政管理が、NPA (New Public Administration)ではなく、NPM (New Public Management)と表現された点に端的に示されている。ヒューやムリンスによれば、言語学的に Management は Administration を包摂する用語であり、Administration がもつ過程、手続、適切さに加えて、効率性の最大化や結果責任をも意味するものである。Administration のラテン語源は「奉仕 (to serve)」にあり、Management

の語源は「統制し結果をえる (to control or gain results)」にあるという。前者が既存のルールの適用を主要任務とするのにたいし、後者は結果を出すことが第一の任務となるのである。⁽¹⁵⁾

このように二〇世紀型行政国家の病理を市場との関係からとらえ、効率性の観点からNPMを論じる際には、多くの場合、七〇年代に台頭した経済学理論や政治学理論、経営学理論の影響が指摘される。民営化や規制緩和など同時におこなわれた行政改革と同様、NPMも、新自由主義やネオ・マルキシズム、新制度論、公共選択論、プリンシパル・エージェント理論、取引コスト理論など、ケインズ以来の介入型福祉国家路線の破綻を目前に展開された多様な政治経済学理論と、マネジエリアリズムなどの経営学理論の影響を複合的にうけている。これらの学術理論は、有力政治家のブレーン、あるいは特定の政党と結びついたシンクタンクをつうじて政策へと具体化され、政権奪取のための戦略として精緻化されていった。複数の個別政策が英国で一定の成果をおさめた後、一連の管理改革はフッドらによって「NPM New Public Management」とパッケージングされ、OECDなどの先進国クラブを通じて世界中に広まっていった。今や、NPMという用語で総称される管理改革は、英国や英連邦、北欧、日本を含めたアジア諸国など世界中に広がり、しかもなお進行中である。これら各国のNPMは、英国の改革がバンドワゴン効果で拡散したにせよ、その国独自の文化や歴史の結晶である既存の制度やその国のおかれた国際的経済環境などによって、独自の形態に発展しており、この多様性がNPM論の難しさの一つの要因となっている。

従来のNPM論では、これら複数の学説のうち、とくにマネジエリアリズムと新制度論経済学からの影響が強く指摘され⁽¹⁶⁾、NPMは3E (Efficiency, Effectiveness, Economy) に要約される効率的な管理手法として捉えられてきた。

NPMの母国英国をはじめ、NPMと、企業管理を行政管理に導入するNew Managerialismとは互換的に使われることが多い⁽¹⁷⁾。英国では、一九七〇年にヒース保守党政権が「静かな革命 (Quiet Revolution)」で、導入を試みて挫折

したマネジエリアリズムを、七九年にサッチャー首相が再度試みて成功したことからNPMと冠される。アメリカにおけるNPMの代表的著作であるオズボーンとゲブラーの『行政革命』⁽¹⁸⁾も、その論拠をピーター・ドラッカーやトム・ピーターズ、ロバート・ウォーターマンらの経営学理論に置いており、ヒースのマネジエリアリズムと源は同じである。そこでは、政策の決定（舵取り）とサービスの提供（漕ぐこと）の分離が基本とされる。ドラッカーによれば、「統治しながら実行しようとすれば、意思決定能力はことごとく麻痺してしまう。……実際に行動するのは基本的に意思決定機関の仕事ではない」。かれらによれば、行政は、舵取り（政策の決定、資金の提供、業績の評価）にのみ携わるべきであり、漕ぐべき存在ではない。行政組織内部では、舵取りを効果的におこなうために、責任の明確化、競争重視、成果（アウトカム）重視、顧客重視、現場重視ないしは現場管理者への権限委譲、民間委託などをすすめてはならない。

新制度論経済学もNPMの理論的支柱として大きな影響を及ぼしている。公共選択論では、ニスカネンの予算極大化モデルやオルソンの集合行為論⁽¹⁹⁾など、私益の極大化をはかる合理的個人を前提として、予算が膨張し、特殊利益のための公共政策が既得権化して歳出が肥大する構造的非効率のメカニズムが明らかにされた。一方、ミクロ経済学の影響のもとで発達した新制度論経済学あるいは政治経済学の領域では、ワインガストやノースらによつて、合理的アクターが制度を形成あるいは変化させるメカニズムと制度が合理的個人に及ぼす制約が論じられ、制度と政策の間の相互規定関係が明らかにされた。⁽²⁰⁾ 政策やその執行の効率化は制度の設計次第で変わることが認識されたのである。また、プリンシパル・エージェント理論からは、代理人たる行政官が主人たる有権者に効果的に責任を果たす方策として競争や契約、業績給や外部委託の必要性が論じられ、⁽²¹⁾ ウィリアムソンらの取引費用理論⁽²²⁾は、内部調達が必ずしも取引費用の点で有利ではないことを論証して、外部委託や企業と行政の強制競争入札を導入する論拠となった。このよ

うにNPMは、行政組織を企業型組織に再編することによって合理的個人を効率的に作動させるための新しい管理のための諸原則として位置づけられている。

具体的にNPMはどのような管理原則なのだろうか。既にのべたようにNPMは、先進産業諸国の数だけあり、しかも刻々と変化しつづける多様な行政管理手法に通底する諸原則である。NPMの名付け親であるフッドは、九一年に世界各国のNPMの実態からNPMの七つの原則を要約し(表1)⁽²³⁾、九八年にロートンは九つ(表2)⁽²⁴⁾、同年にヒューは六つに要約している(表3)⁽²⁵⁾。いずれもその中心は、市場における企業経営の応用である。また、オズボーンとゲイブラーによれば、現在の財政危機への処方箋は、増税でも歳出削減でもない第三の選択肢、すなわち「適切な行政」あるいは「アントルプルヌール」な行政である。かれらによると、官僚制は、腐敗と汚職の追放という工業化時代の行政課題に対応した結果、成果を無視し段取りばかりに気をつかう組織となった。これからの行政に必要なのは、進んで既存の計画や方法を放棄できる革新的で創造的、独創的な側面を強化するアントルプルヌールな能力である。アントルプルヌールな行政は、熟練した媒介者あるいは舵取りとして、全体的な視野から、政策目的を達成するために企業や非営利部門など多様な生産者すなわち漕ぎ手に挺入れする存在である。⁽²⁶⁾ これらの議論は、強調する点に多少の違いはあるものの、フッドの要約に収斂するようである。つまりNPMとは、公共部門と民間部門の原則の違いをなくし、公的組織の仕事のやり方を手続によるものから成果によるものに変えることである。⁽²⁷⁾

表1 フッドによるNPM7原則 順不同(フッドを要約)⁽²⁸⁾

- ・ 組織のトップ(個人)に明確な権限と責任を与え自由に管理させる
- ・ 達成すべき目標と業績評価基準を明確に数値で示す

表2 ロートンによるNPMの要素

- ・集権的な一括人事管理ではなく、業績に基づく人事と報酬へ
- ・階統制組織の平準化と独立子会社化
- ・契約や入札の導入による一層の競争強化
- ・柔軟な企業管理手法の導入
- ・厳格な資源管理による節約の徹底

- ・市場ないしは準市場の採用
- ・管理者への責任委譲
- ・業務単位とコストセンターの創設
- ・短期契約の採用
- ・外部委託と民営化
- ・管理者はより企業家的、柔軟かつ応答的であるよう奨励される
- ・資源の制約
- ・顧客の要求に応える
- ・「数値による国家(evaluative state)」（会計重視の国家）の増大

表3 ヒューによるNPMの共通点

- ・ 成果と管理者の個人責任を重視
- ・ 組織、人事、雇用期間や雇用条件の弾力化
- ・ 組織や人事目標の明確化と業績指標による達成度評価、三E重視
- ・ 上級行政官による政権への政治的関与
- ・ 行政サービスは直接供給から間接供給へ 「漕ぐより舵取り」
- ・ 民営化や市場テスト、外部委託による政府機能の削減

以上、一九七〇年代には複数の領域にわたる多様な学術理論が、ケインズ型福祉国家の沈滞と疲弊の処方箋として、市場原理の導入、すなわち企業管理手法の導入による行政管理の効率化という明確な一つの方向を指し示したのである。行政の非効率性は二〇世紀型行政国家の弊害としてながく批判されてきたが、世界的に経済が停滞し財源が縮小したこの時期、その改善が急務となった。ここでその一端を紹介したように、NPMの議論は多様であるが、最大公約数としては、組織をフラットにし、現場の管理者に手続に縛られない自由な裁量権を付与する。裁量権の濫用は、競争や情報公開による顧客（市民）からの統制と、成果主義や契約による業績本位の雇用や昇進によって担保されるものであるということができよう。

第二節 民主性の欠如という批判

しかし組織であれば、公私の別をとわず最適な効率的組織管理手法が共有されるはずだと考えるアメリカ流の組織管理論に対しては、公共性にこだわる政治学的な見地から批判が加えられてきた。

最大の批判は、行政組織には、効率性と並ぶもうひとつの原則、民主性の観点が必要であり、市場を舞台に利潤極大化をもとめて競争する企業には、民主主義に基盤をもつ公共性や公平性など行政領域の基本となる原則が存在しないとの議論である。NPMは、行政の公正さや中立性などの行政倫理を「所与の前提」とし、能率や節約を組織管理の原則としているとして危惧が表明された⁽²⁹⁾。フッドによれば、公平性や中立性は、一律の給与や手続重視、生涯職、ラインの権限の制約、公共部門と民間部門の峻別などNPMが改革の対象とする過去の慣習のなかに埋め込まれていると見るべきであり、「所与の前提」ではない。ロートンは、NPMによって公務員の行動指針としての倫理観の多くが失われたという⁽³⁰⁾。公務員にたいする意識調査は、NPMの導入によって、無私、高潔、客観性など従来の公僕としての公務員倫理にかわって、目標達成、説明責任、政治的配慮などの原則が重視されるようになったことを示しているという。予算やスタッフを効率的に管理し、革新や進取の気性を求められるようになった管理者は、もはや中立的存在ではない。ステイルマンは、このような環境のもとで上級職の政治化を推進するNPMが汚職を誘発する危険性について警告している⁽³¹⁾。モーは、NPM（ここではとくにオズボーンとゲーブラーの「アントルプルヌール行政」とこれをほぼ全面的に取り入れたアメリカのNPR (National Performance Review)）は、代議制民主主義の枠組に合致しないと指摘する。米国は法治国家であり、行政府の長とその職員には憲法によって法の執行が義務づけられている。行政官はNPMがいうように行政サービスの顧客（市民）に対してではなく、大統領に対して法の執行責任をとらなくてはならない⁽³²⁾。リンも同様に、「手続に縛られ硬直的」「官僚的」というステレオタイプで片づけられがちだった「旧い行政管理」を再検討し、これらが民主主義の価値を重視するものであったことを確認したのち、NPMは「業績」という名のもとに行政の一部分にすぎない効率性を追求するあまり、憲法や共和制など制度の大枠と適合していないと批判している⁽³³⁾。また、NPMは、民主的コントロールを弱体化させ、行政責任を曖昧にするとの批判もある。

NPMは行政サービスの民間による間接供給をすすめるが、その結果、行政サービスの供給主体が複雑化し、責任転嫁や責任の所在が曖昧になるなど、市民にとって使い勝手の悪い行政になるとの批判である。⁽³⁴⁾

このほか、そもそもNPMは十分に機能しないとの議論もある。ポリットは、マネジエリアリズムは一種のイデオロギーであり、利点とされる効率性さえも実証されていないという。企業組織と異なり、現実の行政組織では、明確な目標や安定的ではっきりとした優先順位などはまず存在しない。⁽³⁵⁾ また、モンローは、NPMが前提とする合理的個人という前提が、政府という本質的に政治的な環境には適合しないという。⁽³⁶⁾

このようにNPMに対する批判の多くは、NPMが行政活動を効率的に運用するための新しい管理技術として機能することを容認したうえで、効率性を追求するあまり、民主性を犠牲にする危険性がある、と逆機能の可能性を指摘している。一連の批判は、行政学に流れる二つの潮流、すなわち経営論に隣接する組織管理論の流れと、政治学に隣接する行政理論の流れの⁽³⁷⁾違いを反映したものであり、NPMは前者に傾斜しているとの判断であると見ることができるといえる。しかし企業管理を行政に応用し、効率性を民主性に優先させる管理原則、組織論に傾斜し行政理論が欠落しているというNPMの通説的理解は適切だろうか。

第二章 補完すべき視点——新自由主義の論点——

本章では、NPMをふくめ行政改革全般に最も大きな影響力をもった理論でありながら、NPMとの具体的関係については十分に議論されてこなかった新自由主義について整理する。新自由主義は、通説的理解ではNPMに欠けているとされた自由民主主義の再生と維持を主唱するものである。

従来のNPM論は、制度全体の置かれた位置、あるいは制度の枠組を等閑視して、制度内部の個別のしくみを対象とした議論に終始しているように思われる。すでに述べてきたように、NPMは新自由主義にもとづく脱行政国家のための行政改革という大きな流れの一部であり、新自由主義理論における現代福祉国家批判の原動力は、個人の自由の尊重、すなわち人間社会がもちうる最善の制度としての自由民主主義体制の維持と発展にある。新自由主義者によれば、従来の福祉国家、本稿でいう二〇世紀型行政国家は、人間社会の進歩の原動力であった個人の自由を侵害し、自由民主主義体制の基盤を掘り崩してきた。この文脈でいえば、新自由主義理論に立脚するNPM論は、通説とは逆に、民主主義にかなう存在であるはずである。また従来のNPM改革は、例にあげたフッドの七原則が示すように、並立する諸原則が重複あるいは混在しており、体系化されているとはいえない。新自由主義の観点、とりわけ自由民主主義論の観点からする枠組の議論は、NPMを体系的に理解するための試みでもあるといえよう。

本章では、英国のサッチャー首相に大きな刺激と影響を与え、世界の行政ひいては国家と社会の關係に大きな変化をもたらすことになったハイエクの議論を中心に⁽³⁸⁾、新自由主義者の議論を、管見の限りではあるが、行政改革の観点到絞って整理してみたい。

第一節 強制力を制限されるべき政府

新自由主義は、個人的自由を最大限に保障する社会を理想とし、この観点から社会主義国家、ひいては二〇世紀型行政国家を批判する。ハイエクによれば、強制のない状態を意味する「自由」は、単なる特定の価値ではなく、大部分の道徳的価値の源泉であり、条件である⁽³⁹⁾。ハイエクは、個々の人間が、手段のみならず目的や価値に関しても無知

を免れない自然の存在であり、文明ないし善と美の創出と進歩は、偶然性に依拠してきたという認識に立つ。多数の個人の独立した競争的な努力によつて、最善の知識が出現し、単なる総和以上の知識の統合が達成されてきた⁽⁴⁰⁾と考えるのである。全知全能ならぬ人間につきまとう偶然性と蓋然性に適した制度は、自由の制度であり、文明の絶えざる進歩のためには、つねに自由が擁護されなくてはならないとされる。もちろん、社会において強制を完全に排除する方法は強制による脅威しかないが、自由社会は、この逆説的問題に対応するために国家に強制の独占権を与え、私人による強制を防ぐという目的にのみ限定しようとしてきた。しかし、このような場合にも強制は、非人格的で一般的抽象的な規則、すなわち法をあらかじめ定め周知しておくことによつて、その有害な影響を最小にしなければならぬ⁽⁴¹⁾。法は、個人の生存と活動のために、安全で自由な領域を与える不可分な境界線を設定する規則であり、自由の基礎である⁽⁴²⁾。しかし現実には、国家の社会管理は強められ、その組織的調整力は、自由な成長の力を破壊する地点に近づいているというのである⁽⁴³⁾。

新自由主義者によれば、二〇世紀型行政国家が社会の究極的価値である自由を侵害するまでに管理国家化したのは、民主主義が濫用されたためである。新自由主義において政府は、民主主義かどうかを問わず、個人の自由を保護する原理から原則的にその強制力を制限されるべき存在であるが、民主主義への誤った信仰と過度の拡張によつて、政府の強制力を無限に拡大してきたとされる。ハイエクによれば、民主主義は意見形成の方法としては優れているが、目的ではない。民主主義による人民支配あるいは多数者支配も恣意的権力のひとつであり、無制限の権力を与えられるべきではない。民主主義は手段にすぎないのである。民主主義における多数決はその意見が政府とは独立に形成される場合のみ有効であり、このためには社会に、政府から独立した広範な領域が必要である。また、文明の進歩は、少数者が多数者を納得させることによつて生じるが、このためには、多数者がのちに彼らからより進歩した見解を学

ぶことになる、多数者支配の及ばないところで自由に行動する少数者の存在が必要である。しかし、現実には、民主主義あるいは集団的支配の原則が適用される範囲は無制限に拡大され、民主主義政府は多数者の合意があれば何でもできる無制限の政府となり、政府は自らを全能であるとみなすようになった。⁽⁴⁴⁾ 多数者支配は、自生的な成長の力をうみだす自由の領域を侵す「全体主義的民主主義」⁽⁴⁵⁾ になってしまったのである。

第二節 行政国家化という危機

新自由主義者にとって行政国家とは、自己崩壊の芽を内包した、行政機能が統制不能な状態に陥っている状態の国家を意味する。ハイエクによれば行政国家は、手段にすぎない民主主義を目的として誤用した結果生じた産物であり、現在のところ人間社会がもちうる最善の手段である民主主義そのものを危機に陥れる存在である。「人民の投票にすべての権力を集中させている政府は、正確にいえば、民主主義であるはずがない。というのは、かれらの法令は、その範囲において普遍的ではありえないからである。」というアリストテレスの言葉を引いて、ハイエクは人が統治する政府の恣意性を批判し、法による統治の重要性を説く。⁽⁴⁶⁾

1 執行権の濫用による自由民主主義の崩壊

ハイエクによれば、民主主義の濫用は、個人の自由を侵害するばかりでなく、やがては人類の叡智の結晶である自由民主主義そのものを破壊する。直接の破壊者は、もはや権力分立の体を成さなくなっている立法府と行政府であり、かれらによる執行権の無制限の行使である。新自由主義の立場からみると、権力分立は行政国家以前に崩壊している。行政国家が、立法府と行政府がともに行政機能を担い、しかもそれが民主主義の原則によって無制限の権力を与えら

れている点に、二〇世紀型行政国家あるいは福祉国家の自己崩壊の芽が発見されるのである。現在の国家は、第一に、立法府が多数決によって行政命令を決定し、第二に、その実施を委任される行政府の官僚が自由に手段を選択することによって、二重に自由民主主義の基盤を浸蝕しつつある、とされる。

第一の点について、現在の立法府は、その名称とは裏腹に立法本来の任務とは殆ど関係なく、行政命令の作成をその主要任務としているが、その際に遵守すべき普遍的規則はなく、事実上、自由に行政命令を決定している。ハイエックによれば、行政が立法機能を背負い込むようになって権力分立への脅威が云々されるようになったが、この原則はるか以前に、立法府とよばれる団体が行政管理を背負い込んだ時に、大幅に破られた。法の支配というとき、法律とは、私人間あるいは私人と国家との間の関係を規定する一般的かつ抽象的な規則を意味するが、近代においてはこのような実質的意味における法律はごくわずかになり、立法府が決議する「法律」の大部分は、行政府への命令、すなわち政府がその処理をまかされている手段をどのように管理するかを指図する方法となった。⁽⁴⁷⁾ 近代の議会制度は、このように二つの全く異質な任務——立法すなわち万人にたいして普遍的拘束力をもつ一般ルールの制定と、特定問題に関する行政命令すなわち行政の資源や機構の管理——を負わされたが、現実には業務の大半が後者によって占められたことから、民主主義的立法というよりも、民主主義的行政の必要によって形成されてきた。⁽⁴⁸⁾ このため立法府は、行政命令の決定に不可欠な多数派を継続的に維持するために多様な集団の必要や利益を満たすためのシステムとなっており、三権分立のいう意味での立法に不適切であるばかりでなく、一般ルールに拘束されることなく、無制限に執行権を行使することができるようになった。また、立法府がその関心を法ではなく行政に向けてきた結果、法に対する行政の優位性が継続的に増進され、行政活動を漸進的に増大させた。しかも立法府の実権は大半が官僚に握られている。⁽⁴⁹⁾

第二の点について、無制限の民主主義は、官僚による恣意的支配をまねき、民主主義それ自体を破壊することになるという。ハイエクによれば、民主主義が、一般的規則をより特定のものに向けるときは、達成されるべき目的を示すだけとなり、目的を達成する方法に関する決定は専門行政官に任せることになる。個人は、多数者の可決する一般的な法を恐れる理由は殆どないが、多数者がその指令の具体化を個人のうえに立つ支配者に任せるなら、彼らを恐れる理由は十分にある。近代の歴史は、ひとたび強制力が特定の目的のために政府機関に与えられれば、民主主義的議会は、そのような権力を効果的に管理することができないという事実を示している。人々は、個人的自由を追求する際のルールを多数決によって定めることに同意したが、実際にはその実施機関の自由裁量、すなわち恣意的な意思に従属させられている。こうして、無制約的民主主義の支持者は、恣意の弁護者となり、また善の定義を専門家に任せべきとする見解の弁護者となる。⁽⁵⁰⁾ しかも、個別特定の行政命令を決定している「立法府」が、本来の意味での法律をつくる場合には、行政に制限を加えるよりも、行政の必要に応じてその自由裁量を増大させる傾向がある。⁽⁵¹⁾ ハイエクは、今日の主要な危険は、政府の目的が正当である限り、そのための行政手段はたとえ自由に反するものであっても正当化されるという点にあり、国民の福祉に関するこのような管理手法は、行政をわがままで統制しがたい主権的権威ともいふべき神秘的存在にする、と指摘している。⁽⁵²⁾ ハイエクによれば、自由への最大の脅威は行政官である。⁽⁵³⁾ ハイエクは、立法府の二つの異質な任務のうち、本来の任務である真の立法業務さえ、徐々に官僚の手に委ねられようとしていると指摘している。⁽⁵⁴⁾

より現実的な立場にたつフリードマンも同様に、立法権が事実上行政権の一部と化している点を憂慮し、行政法を整備体系化することで行政上の公正原則を強化する必要性を説いている。⁽⁵⁵⁾ コモン・ロー諸国では、治者と被治者の間の不平等な関係を前提とする行政法概念そのものがコモン・ローの統一性原理に反すると考えられてきたために、

国家が経済や福祉に能動的に関与するようになって急速に拡大した行政活動に応じた法制度が整っておらず、集団や個人の利益に深く影響を及ぼしている広大な領域が、十分な司法統制をうけていないままになっている、と彼は考えるのである。

このように、新自由主義の立場からすると、現在の行政国家は自己崩壊の瀬戸際にある。「立法院」が無原則かつ無制限に多数決原理を適用して「行政命令」を決定し、その執行を官僚に白紙委任してきた結果、自由民主主義の基礎となる国家から独立した領域や少数者の自由が極端に小さい管理国家となる一方、官僚が委任された執行権を恣意的に濫用する管理不能国家ともなっているからである。

2 法のもとでの行政

危機的状况にある自由民主主義を回復するには、法の支配を回復しなければならない。ハイエクによれば、民主主義が、本来適用されるべき政治の領域から、行政の領域に拡大適用、あるいは濫用されてきた結果、立法権と行政権とが混同され、行政権の拡大と正統化がすすんだ現在の制度は、自由民主主義を崩壊に導くものであり、これを回避するには、行政権を制約し一般ルールと明確に区分する必要がある。ハイエクによれば、現代国家の問題は、一般的な規則をつくる権力が委譲されること以上に、権力を行使する際の一般的規則が成文化されておらず、行政当局が結局、自由に強制を実行している点にある。法の支配のもとでは、行政府も、いつ、どこで、いかなる方法で強制力を行使するのか、規則に拘束されなくてはならない。⁽⁵⁶⁾ハイエクは本来の意味での立法院と行政府とを区別する新しい三段階システムの立憲政体モデルを提案しているが、⁽⁵⁷⁾本稿との関係では、行政に関する理念の部分が重要となる。

行政権力は、立法権力と区別され、常にその範囲と程度とにおいて制限されなくてはならない。ハイエクによれば、

第一に行政は、自由裁量による権力行使を認められる範囲を限定される必要がある。行政任務は個別性がつよく、その実施に際しては厳密に一般ルールで縛ることが難しいため、行政権力は明確に制限された範囲内の手段に限定されなくてはならないのである。⁽⁵⁸⁾ 行政府が、政府自身の資源を効率的に管理するための自由裁量は一定程度容認されるが、その対象となる範囲は厳密に制約される必要がある。個人とその財産は行政管理の対象ではなく、行政府は、これら市民の私的領域に介入する際には、一切の自由裁量を認められない。行政官および行政機構には、かれらが追求している公共の目的のために、私的領域をのみこんで絶えず成長しようとする傾向があり、このような傾向に対して私的市民の領域を守ることこそが、法の支配にとって重要である。⁽⁵⁹⁾ 第二に、その行政権力が個別、特定の集団に限定されず、その程度において無制限である場合には、一般ルールとして施行されなくてはならない。権力は、すべて正義のテストを受けるべきであり、同種のあらゆる事例において適用される原理に自らを縛りつける用意のある場合にのみ、その意図の正義が立証される。⁽⁶⁰⁾

フリードマンも、法の支配の重要性を説くが、公企業はじめ国家による直接の経済介入を是認したうえで、法の最大の任務は公的経済権力と私的経済権力の間の均衡を維持、保護することにあると考える。フリードマンによれば、ハイエクの「法の支配」は、現実と相容れない理想論である。⁽⁶¹⁾ 「法の支配」という言葉に絶対的な意味はなく、所与の社会の政治理念と関係づけることによって初めて法の支配について語ることが可能になる。混合経済下にある民主主義国家は、提供者、規制者、企業家、そして審判者という四つの機能を果たしているが、その結果国家は、経済の領域で、企業家としての機能と、公正の基準をつくりだす審判者の機能の二つをもつことになった。混合経済における法の機能とは、国家が、後者の機能を行行使すること、すなわち、ともに合法的存在である公的経済部門と私的経済部門のいずれか一方が他方を圧殺することがないように保証することにある。両者の均衡をどこに求めるかは、その社会

の政治哲学と社会的条件や社会環境によって決まる。⁽⁶²⁾

法の支配をどの次元でとらえるかに差異はあるものの、新自由主義において、現代国家の統治機能不全の原因のひとつが、無制限かつ無原則な行政に求められている点は共通している。一般ルール(ハイエク)、あるいは公正の体系(フリードマン)と表現はちがえ、法という普遍的な制約を行政に課す必要性があると考えるのである。

3 行政サービス供給における競争の重要性

上記のように新自由主義者、とくにハイエクは、強制力をともなう行政権を厳密に制限する必要を説くが、いわゆる夜警国家に戻れというのではない。国家は、法および秩序の支持者としてのみ所有するはずの特権を、サービス機能にまで拡張して使用すべきでないと主張するのである。

国家が行政国家化する過程で膨張させてきた行政サービスについて、新自由主義者は、政府による直接供給を批判する。ハイエクは、進歩した社会では、さまざまな理由から市場によっては供給できない、あるいは適切に供給できない多くのサービスを供給するために、政府が課税によって資金調達する権力を使用すべきことに議論の余地はないことを認めた上で、資金調達のために強制権力に頼る必要は、そうしたサービスもまた政府によって組織されるべきであることを意味しない点を強調している。「……まったく異なる政府の任務を明確に分離し、法の施行や外敵からの防衛を任務とする政府に与える権限を、サービス機能を任務とする政府には与えない、ということが大切である」⁽⁶³⁾。資金の徴収のためにだけ行政の強制力を用い、サービスの生産と供給については市場の自生的メカニズムに任せるのが、最も効率的であるという。また、たとえ一定の状況下でそのときには政府だけしかサービスを供給できないとしても、政府以外の機関が一切参加できないような制度、具体的には郵便のような制度、をつくってはならない。無線放送の

例が示すように、新しい技術発展によって、以前には適用できなかった市場方式が適用可能になるかもしれないからである。政府もつねに潜在的競争の影響をうけねばならない⁽⁶⁴⁾のである。

夜警国家の否定と同様に、新自由主義者は「完全競争」も否定する。完全競争は、ごく少数の例外的な事例にしか存在しえず、これを一般原理あるいは基準とする一部の理論は、現実の競争について不当に低い評価を与えることになる、とハイエクはいう。「発見されるべき」知識や技能は無数の人々に分散しており、関連事実はすべて、特定の一個人に集約可能であるとする完全競争論者の議論は無意味である。競争は、人々が知識を習得、伝達、あるいは発見する過程であり、誰が最善をなしうるかが前もってわからない場合に採用されるべき唯一の賢明な手続である。競争が結果の最大化を生み出すとはいえないが、現在知られている他のどんな手続よりも、より多くの技能や知識の利用を生み出す蓋然性が高いからである。不完全であつても市場における自由競争は、政府が競争を妨害している場合よりはるかに有益であり、⁽⁶⁵⁾不完全競争を理由に政府独占を正当化することはできない、とされる。

以上本章では、行政に関する新自由主義者の議論を、ハイエクを中心に整理してきたが、その要点は、民主主義の基盤となる自由の領域を保全するために、行政の強制力を最小限にとどめなくてはならないという点に尽きる。そのために行政は「法」のもとにおかれねばならない。ただし、事実上行政府と融合し権力分立の体をなさなくなった立法府による統制ではなく、法、すなわち普遍的な一般ルールのもとでの行政が主唱される。その内容はさらに三つに分けられよう。第一に、立法府が実質的に行使している行政機能は、一般ルールをつくるという本来の立法機能と分離したうえで制約されねばならない。大半の法律は、形式的には法律であるが、その実質は行政命令と化している。このような「法律」を多数決ルールによって作成することで、事実上、立法府が無制限に行使している「行政権」は、

普遍的な一般ルールの導入によって抑制されるべきである。第二に、行政府が立「法」過程で幅広く行使している行
政権も、第一と同様の手続で制約されなくてはならない。第三に、行政府の執行権も一般ルールに服する必要がある。
立法府が示した「目標」に関して、それを達成する手段をほぼ白紙委任されている官僚は、無制約に自らの強制力を
行使している。しかし、実施機関がもつ自由裁量の範囲や手段の選択は、一定のルールのもとで行われるべきであり、
とくにサービス行政の場合には市場の自生的メカニズムを導入するルールが最適である、とされる。

要するに、新自由主義において、行政の効率化と民主主義とは対立するものではない。新自由主義者にとって、行
政の効率性と民主主義は、かれらが究極の価値とする自由の領域を回復し拡大することによって、ともに改善される
存在である。従来、政治家や官僚が多数決ルールを多用することで無制限に広げてきた行政に、一般ルールを導入す
ることによって、政府活動の領域と手法の適正化をはかり、これをもって本来の意味における民主主義の再生をめざ
すものであり、両者の間にアンビバレントな関係はない。新自由主義者にとって、二〇世紀型行政国家は、一般ルー
ルの策定ばかりでなく特定個別の資源配分にまで民主主義が「濫用」された結果生まれた副作用の産物であり、個人
の自由を侵害して文明の持続的成長を阻害する一方、民主主義を破壊して自滅する危険性を内包する管理国家である。
民主主義は、新自由主義者にとって、自由社会を維持発展させていくための政治手続として現在のところ最上の手段
であり、適正に運営される限り、人間社会がもちうる最善の統治制度であるとされる。新自由主義者からみた現代行
政国家の最大の問題点は、個人の自由を侵害することによる民主主義の侵害、すなわち自由民主主義の危機にあり、
この危機への対応が必然的に、政府活動の相対的な縮小と効率化を生み出すことになる。換言すれば、いわゆる「小
さな政府」は、自由民主主義の再生と活性化という目的に対する手段の一つとして位置づけられているといえよう。

第三章 新自由主義とNPM——英国を例として——

本章では、NPMが新自由主義の理念を反映していること、すなわちNPMが基本的には、行政の強制力を抑制するためのルール、新自由主義者のいう「法」ないしは一般ルールとして設計されている点を明らかにする。第二章で論じたように、新自由主義は、究極の価値である自由を回復しこれを最大限に確保するために、行政の強制力を最小限にとどめようとする。しかし、立法府による伝統的な行政統制にはもはや多くを期待できない。新自由主義者は、二〇世紀型行政国家の機能不全の理由を立法府と行政府の機能融合に求めるからである。NPMは、普遍的な一般ルールの策定者としてもその運用者としても十分に機能しえなくなった立法府を補完する形で、行政権力を統制し抑制する一般ルールとして登場したといえる。この立場からは、従来の通説とは逆に、NPMの目的は効率化ではなく、行政権の抑制による自由の保全であり、効率化はそのための手段であるということになる。市場原理の導入など効率化のための諸方策は、市場による行政権力の統制とみるべきであり、首相や大臣など執政部による行政統制、情報公開や市民憲章など一般市民による行政統制などとともに、行政権力の自己目的化を防ぐための一般ルールの一部とみなされるべきである。また、これらNPMの構成要素の多くは、政策執行を管理する過程に組み込まれているが、執行過程での統制は、政策形成過程に還元され、実質的に行使されている行政権力の全体に影響を及ぼすものと考えられる。

以下では、NPMが、二〇世紀型行政国家において歯止めなく拡大してきた行政の強制力を抑制し統制するための一般ルールとして機能していることを、英国を例に具体的に検証していく。NPMは、執政部、市場、市民の三つの

監視機構が行政権力を多面的に統制し、行政執行活動にそれぞれの立場から一定のルールを課すことによつて、行政国家という恐らくは今後も避けることのできない国家形態のもとで、個人の自由を最大限に確保していこうとするものである。英国は、サッチャー保守党政権のもと、一九七九年から行政管理改革に着手し、試行錯誤を繰返しながら、包括的に改革を進めてきた。NPM (New Public Management) と総称される管理改革は世界に数多いが、英国の改革は、これを範として世界の先進産業諸国がNPMに取組むようになったという点で、NPMの原型ともいふべき重要な事例である。⁽⁶⁶⁾ また、サッチャー首相が、ハイエクを信奉し、彼の新自由主義理論に基づいて国家と個人関係を再定義しようとした点、理論を現実の政策に翻案して首相に助言するアダムスミス研究所 (Adam Smith Institute) などのシンクタンクやその人材を活用した点⁽⁶⁷⁾ なども、新自由主義とNPMとの関係を議論する本稿にとって重要である。

第一節 執政部による統制

NPMの第一の特徴は、行政の強制力を抑制する一般ルールとして、執政部による行政部への統制ルールを強化した点にある。その対象は政策過程全般に及んでおり、政策執行過程では、行政官が行政管理に際して行使してきた自由裁量に枠をはめ、これを定型化し、政策形成過程では、執行組織を直接の指揮下におくことで、それまで大きな影響力を行使してきた上級行政官の影響力を相対化し、執政部の影響力を高めた。

1 政策執行過程

執政部による行政部への統制強化のは、従来執政部の関心が低く、制度的にも監視の目が及びにくかった政策執行過程、具体的には行政管理レベルに、執政部による統制を制度として組みこんだ点にある。

それまで英国の議院内閣制の下では、執政部による行政統制は、内閣提出法案や予算案、政省令など政策による統制、任免権や承認権など人事による統制が中心で、これらの統制が、行政機能の拡大と専門分化、複雑化による行政部の台頭によってその機能を低下させてきたのは既述のとおりである。行政監察など行政管理レベルの統制が存在しなかったわけではないが、その多くは事後的で、評価のフィードバックも十分とはいえなかった。大臣責任制という英国の原則のもとでは、すべての行政活動の責任は大臣にあるが、組織運営の実態としては、行政管理の領域は行政部の領域であり、大臣が直接に統制する必要はない領域であると考えられていた。

しかし行政管理が行政部の独擅場であったというわけではない。すでにフルトン報告が指摘しているように、英国の行政部内における「管理」の地位は低く、ホワイトホールにおける栄達の道は、行政管理の巧拙ではなく、「政策」に精通し、大臣の助言者としての価値を認められること⁽⁶⁸⁾にあった。行政管理は中位から下位の行政官が担当する仕事とされ、大臣はもちろん上級行政官からの監督も事実上存在しない状態で、管理技術を職員に訓練したり、行政環境の変化に応じて改善したり、費用対効果を勘案するようなインセンティブは殆ど働かなかった。逆に、組織内の経験を重んじ、省庁間の人事異動が少ないこともあって省庁主義に陥るなど、本来の組織目的から逸脱して自己目的化しやすい傾向があった⁽⁶⁹⁾のは、英国に限らず広く先進産業諸国で指摘されるところである。

しかし、行政の非効率を執行管理の側面から改善しようとするNPMの登場によって、行政管理の重要性が認識され、同時に、行政の強制力を抑制する一般ルールとして、執政部による行政部への統制が、行政管理レベルにまで及ぶようになった。このようなルールが制度として組みこまれた代表的な例について以下に論証したい。

II 枠組文書II

NPMでは、各省大臣が直接に行政管理を統制することになった。サッチャー政権は成立直後から行政管理改革に着手し、レイナー調査(Rayner Scrutinies) MINIS (Management Information System for Ministers) FMI (Financial Management Initiative) など試行錯誤の末に、一九八八年からNext Stepsプログラムを開始した。このプログラムは、政策執行組織としてエージェンシー(Executive Agency)を創設し、政策助言を主な任務とする本省コア(Core)部分との分離を進めてきた。二〇〇〇年四月現在、全体の七八%(この比率は一九九七年以降ほぼ横ばい)、約三七万人が一〇五のエージェンシーに属し、執行活動に専念している。⁽⁷⁰⁾ エージェンシーという執行組織の創設は、その後追加された多様な管理プログラムを動かすための基盤であり、英国のNPMの中核といえる存在である。大臣は、エージェンシーの長(Chief Executive)と契約を結ぶ際に交わす枠組文書(framework documents)によって、行政管理活動を日常的な監督によってではなく、戦略的に統制することが可能になった。大臣は長との交渉のなかで、長が達成すべき目標(performance targets)や、指標(performance indicators)について具体的な数値をあげて合意し、それが枠組文書に明記される。枠組文書の起案作成の多くは、分離される前の省庁に残ったCore部分の上級行政官によって担われているが、彼らはもはや「親」省庁としての機能を有しておらず、日常的な管理業務から解放された半面、エージェンシーへの実効性のある監督はできない状態にある。⁽⁷¹⁾ 政策執行機能と政策形成機能の切離しによって、大臣は直接、政策執行の経過と結果をとおして、行政管理レベルの行政活動を監督することができるようになったのである。

さらに、枠組文書の効果を高めるため、大臣の権限が強化された。エージェンシーの長に実効性のある権限と責任を委任する前提として、各省大臣の権限が強化された。大蔵省からは、公務員の給与に関する権限が、公務員委員会

(Civil Service Commission)からは中・下級レベルの人事権が、各省大臣に委任された。財政面では、エージェンシーの自由度を高めるため、議会を経由しない Trading Funds が創設されたほか、一九九三年には the Civil Service (Management Functions) 法によって、大蔵省などが各省に管理機能を委任する権限を与えた。また人事面では、八三年から Executive Officer より下のジュニアグレードの採用が委任され、九一年の Civil Service Order in Council によってさらにグレード七より下の採用権限が各省とエージェンシーに移行した。この結果、fast stream など幹部以外の九五%以上の人事権が省庁に移った。⁽²²⁾

従来、エージェンシーについては、管理者である長の自由裁量の大きさが指摘されてきたが、すでに明らかにしたように、その自由は執政部によって広く設計された枠組の内側での自由である。管理とよべるほどの技術が存在せず慣例に従って運用していた従前と比べて、管理者が利用できる資源やツールは確かに多様化し、管理のための権限は現場に「分権」されたが、これらはいずれも執政部によって整備されたものであり、整備後の運用も最終的には執政部によって統制されている。エージェンシーは、長の判断によって、分離される前に所属していた「親」省庁以外の省庁の業務を請け負ったり、マーケット・テストイングによって業務の一部を企業に民間委託するなど多様な手段を用いて業務の効率性を高めるが、これらの手段はいずれも、長がとりうる選択肢として事前に執政部によって用意されていた制度である。管理者が採りうる選択肢は豊富になり、その意味で管理者の自由度は確かに高まったが、逆に、メニューにない選択肢を取り得ないという意味で、執政部が提示する枠組のなかに押し込められたともいえる。大臣によって示された業績目標や指標を大幅に下回ると、契約期間が終了した時点で長が解雇されるという事実が端的に示すように、エージェンシーという実施組織が十全に機能するよう最終的にこれを統括しているのは大臣である。

以上から、大臣という執政部の一員があらかじめ行政官に目標と手段、あるいは職務の範囲と責任を特定し、契約期間終了後にこれを評価するというエージェンシー制度は、大臣（執政部）による行政（行政官による）裁量の定型化であるといえよう。行政官は執行過程で自由裁量を行使する際に、執政部によって示されたルールに従うことになったのである。

2 政策形成過程

NPMにおける執政部の行政部に対する統制強化は、政策形成過程にもあらわれた。政策過程は互いに密接に関連しており、政策執行過程での改革は、その効果がフィードバックされる次の政策形成過程にも影響力を及ぼす。執政部の統制を強化するエージェンシー制度が執行過程に導入された結果、政策形成過程でも、執政部による行政部への統制が強化される効果があらわれた。上級行政官からなる本省コア部分の縮小と変質である。エージェンシーが執行組織として切り離されたあと、行政部内の政策形成組織としてその機能強化が期待された本省コア部分であるが、実際には、大臣に政策助言し、ともに政策形成に携わる上級行政官（Open Structureに相当）の数が削減されたばかりでなく、エージェンシーの長が、執行現場の統括者として政策助言にも大きな役割を果たすなど、政策形成過程の重要アクターとして登場したために、上級行政官の従来の政策形成機能が相対化される結果になった。多様な利害関係者から構成される政策共同体の中心として政策合意を作り上げるという、これまでの上級行政官の中核的地位、ジョーダンとリチャードソンのいう「官僚による調整 (bureaucratic accommodation)⁷⁴」は、NPM導入によって大きく揺らぐことになったのである。

Ⅱ コア部分の縮小と変質Ⅱ

執行組織としてのエージェンシーの創設は、本省コア部分の規模縮小をもたらした。エージェンシーの独立性を強化するために本省から財政や人事の権限委譲がすすみ、管理面でも煩瑣な日常管理業務が減るなど、執行現場への権限委譲によって上級行政官の事務量が減少した。また成功した民間企業の本社機能は概ね小さいことなどから、NPMの原則の一つである企業管理手法の援用ルールに則って、本部機能の縮小がはかられた。Next Stepsプログラムの開始から三年後にその進捗状況を検証したフレージャー報告書(Fraser Report)⁽⁷⁵⁾は、本省コア部分を二五%減員縮小するよう首相に勧告、サッチャー首相もこれに賛同している⁽⁷⁶⁾。現実に、バーベリス(Barberis)の研究によれば、省庁ごとに差異はあるものの、最上級グレードに相当する senior open structure (grade1-3) の総ポスト数は、七九年から九四年までに二三%、グレード五以上では二六%、いずれも減少している⁽⁷⁷⁾。

一方、従来から上級行政官の中核的任務であり、Next Stepsプログラムの設計図となったイブス(Ibbs)報告書⁽⁷⁸⁾が、エージェンシー制度の創設によって本省コア部分に期待した政策助言と政策形成機能の強化は、その目的を十分に達成できていない。上級行政官は、従来、組織のさまざまな層から入力される情報をもとに政策形成に参加していた。エージェンシー創設後も、上級行政官が執行業務に全く関与しないわけではなく、大臣と交わされる枠組文書の作成や長の業績評価など、大臣が判断する際の資料を作成しているが、その業務は「戦略的」な監督へと変質し、エージェンシーからの報告が制度化されている事務次官や事務次官補を除くと、上級行政官は現場の情報を得にくくなっている⁽⁷⁹⁾という。これに対してエージェンシーの長は、直接大臣に訴えることも可能である。パイパー(Pyper)やグリア(Grear)の研究によれば、枠組文書のなかに、エージェンシーの長と管理委員会に積極的な政策助言の役割を明記し、政策形成過程への参画を義務づけているものも多く、この場合は、大臣と上級行政官とエージェンシーの長との間に⁽⁸⁰⁾

「鉄の三角形」、形式的な組織としての Core Department とは別に、ホワイトホールでいうところの「core department」が形成されることになる。⁽⁸¹⁾要するに、エージェンシーの創設後、政策助言や政策形成の機能は、エージェンシーの長という新しい参加者との間で共有されるようになっていく。コア部分の上級行政官の政策助言機能は強化されたというよりも、むしろ弱体化している可能性が強い。エージェンシーの長は、上級行政官と意見が対立した場合、直接、大臣に訴え、彼(彼女)と結びついて政策形成に大きな役割を果たすこともあるからである。バーベリス(Berberis)は、NPM導入後の本省コア部分を、エージェンシーと大臣という二つの聳え立つ塔に挟まれた蔭に喩えている。⁽⁸²⁾

以上より、政策形成機能を担う本省コア部分の上級行政官の影響力が低下し、その大部分を大臣が吸収したことがわかる。厳密に言えば、上級行政官に代わって影響力を増大させたのは、大臣とエージェンシーの長であるが、両者は制度的に上下関係にあり、またエージェンシーの長は一般の行政官ではない。彼らは、原則的に一般公募で省庁外部から採用され、業績給の比重が大きく、任期も五年の契約制である。英国の政官関係は、日本などと比べて政治のリーダーシップが大きいと言われてきたが、シークストン(Theakston)は、最近の研究の多くは、アトリー労働党政権(一九四五―五一年)とサッチャー保守党政権(一九七九―九〇年)の二つの政権を除いて、政策形成の主役は官僚であったという。つまりアトリー政権が確立し、サッチャー政権が打ち砕いた「戦後の合意」ないしは「合意の政治」という安定した政治的枠組が存在した時代は、その枠組(混合経済と福祉国家)のなかで官僚が主導権を握ってきた。アトリーやサッチャーのように首相が明確な政策方針をもち、これに基づいて新しいアジェンダを明示する場合、官僚は省庁の論理や文化に反していても政権の指示に従うが、上記のように、戦後史においてこのような事例は例外的であった。⁽⁸³⁾NPM改革の原点ともいえるフルトン報告の失敗原因をふくめ、官僚が大臣をあやつる「elite

「conspiracy」モデルは、多くの大臣経験者の回顧録や、研究書によって確認されているところである⁽⁸⁴⁾。しかし、エージェンシー制度の導入は、政治の安定度や首相の個性やリーダーシップの如何にかかわらず、制度的に、このような上級行政官の影響力が低下したことを意味している。バーベリスは、一九二〇年代から六〇年代まで続いた事務次官による大臣への政策助言の独占が、六〇年代から減衰し始めた⁽⁸⁵⁾と指摘しているが、エージェンシー制度の導入は、これをさらに加速したといえるだろう。エージェンシーと一口に言ってもその内容は多様であるが、Next Stepsプログラムが意図した本来の目的とは異なり、全体として、政策形成における官僚制の役割は相対化され、執政部の影響力が拡大したのは間違いないところであるといえよう。

以上、NPMが、行政の強制力を抑制する一般ルールとして、執政部による行政部への統制を強化した点を、政策執行過程と政策形成過程の二つの側面から検証してきた。

第二節 市場による統制

NPMの第二の特徴は、行政の強制力を抑制する一般ルールとして、市場による統制という新しいルールを導入し、独占に起因する行政権力の濫用を抑止しようとした点にある。従来、行政部への制度化された外部統制としては、執政部、議会、裁判所による統制が存在したが、これらの統制は行政機能が公共性と市場性が混在するグレーゾーンに拡散するなか、その機能を低下させてきた。NPMは、立法国家が行政国家に変質した所以である行政サービスの領域を対象に、市場という新しい監視機構をつくりだし、行政を統制するしくみとしてこれを制度に組み込んだのである⁽⁸⁶⁾。NPMは、行政活動領域を人為的に市場化することによって、行政政府による独占を排し、独占から生じてきた

目的の転位（自己目的化）による自由裁量のいきすぎや組織膨張など行政権力の濫用を抑止し、これらに起因する非効率を排除するものとして位置づけられる。

「より柔軟で、応答的で、市場に基礎を置く、顧客志向」の行政管理、とOECDの報告書が加盟諸国のNPMを総括しているように、⁽⁸⁷⁾NPMは、企業の管理法を行政組織に援用し、執行活動の効率化を目的とする管理術として議論されてきた。構造的な経済停滞がつづき、行政官の非効率率が巷間話題となった英国でも、エージェンシー創設による執行組織の切離しとその独立性の強化、エージェンシーの長の公開競争試験と契約制、業績給の導入、市民を顧客として位置づける、などのほか、一九九一年に始まった強制競争入札（マーケット・テストイング）、一九九二年から導入されたPFI（Private Finance Initiative）、上位の行政職に民間の人材を採用するOpen Structureの拡大など新しい組織形態や新システムは、競争によって不断に行政活動の効率性を向上させつづけるための仕組みであり、絶えず利潤の拡大をはかって業務の改善と刷新をはかる企業組織の投影であるとみることができるといわれる。とりわけ、覇権国アメリカの企業組織経営スタイルの影響が大きい。英国のNPMは、その源流をたどると、フルトン報告が提唱した「責任管理（accountable management）」⁽⁸⁸⁾のモデルとなったアメリカ企業の組織経営に辿り着く。エージェンシー制度創設にともなう一連の変化も、執行役員制度の導入が、取締役数の減少と精鋭化、意思決定者としての社長の役割を増大させるなど、アメリカ企業に特有の管理形態を類推させるものである。

しかしNPM論には、行政権力の統制というさらに上位の目的を認識する必要性、すなわち「手段としての効率性」の視点が必要である。英国の場合、NPMによって、中央省庁で働く公務員の数は、一九七六年の七五一、〇〇〇人から二〇〇〇年の四七五、四〇〇人へと、約三七％も減少した。⁽⁹⁰⁾公企業の民営化などの効果もあり、そのすべてが、管理改革によって生み出されたわけではないが、エージェンシー設立後、原則として五年おきにおこなわれるPriors

Option は、業務の必要性を、廃止、民営化、官民パートナーシップ、競争入札、エージェンシーの効率的運用、の順に査定することで、行政サービスを市場に移動させ、その規模の縮小に貢献してきた。⁽⁹¹⁾ NPM は、効率性を最終の目的とするのではなく、行政機能の縮小による行政の強制力の抑制を最終目的とするものであるといえよう。新自由主義者にとって、最も効率的な行政サービスが何であるかを決定するのは自由な競争であるが、効率性以前の問題として、「社会主義的な再分配政策」に代表される多くの規制やサービスは、そもそも不要である。⁽⁹²⁾ これらの多くは、協調組合化した現代政府が、民主主義の濫用によって「交渉民主主義」に墮し、特殊利益に奉仕した産物だからである。⁽⁹³⁾

NPM における効率性は、費用対効果に代表される計量的かつ短期的な指標からみた効率性だけでなく、自由社会の維持発展という観点からみた長期的な効率性という観点を含んでみるとみるべきである。自由という人間社会の善なる部分の機動力を最大限に拡大し、民主主義という手続の機能を維持するためには、行政の強制力をできるだけ小さく抑制していく必要がある。ポリットは、NPM における効率性の追求を、二〇世紀初頭のテイラー主義の復活ととらえてこれを批判したが、⁽⁹⁴⁾ バーズレイは逆に、古い「官僚パラダイム」における効率性こそが、テイラー主義に基づく科学的管理法に淵源をもつと指摘している。⁽⁹⁵⁾ 生産管理と現場の分離という点で NPM と科学的管理法には共通項があり、NPM に労働強化の側面があることも否定できないが、現場での単純反復作業と出来高払い制によって二〇世紀の大量生産方式の礎となったテイラー主義と、市場競争によって顧客（市民）の多様な要求に応えつつ、公共性の領域を小さくしていこうとする NPM とでは、効率性をはかる尺度が異なっているというべきであろう。

第三節 市民による統制

NPM の第三の特徴は、行政の強制力を抑制する一般ルールとして、市民による直接統制を行政管理レベルに組み

込んだ点にある。市民は、サービスの受け手の立場から行政サービスの質を向上させるとともに、前記二つの節で述べてきた執政部による統制と市場による統制の妥当性を、主権者の立場から統制することができるようになった。従来から、議会による統制として、市民は間接的に行政を統制してきたが、個々の行政サービスの内容に市民の意向を反映させるのは困難であった。市民憲章(the Citizen's Charter)や枠組文書に代表される一連のNPM改革は、行政執行組織がどのように管理運営され、どのような目標を目指しているのか詳細な情報を市民に公開し、同時に改善のための契機を制度に組み込んだ。NPMにおいて市民は、行政執行過程を直接、統制する手がかりを与えられたのである。市場による統制において市民が「顧客」として再定義された点とともに、利益集団を組織するにはひとつひとつの利益が小さすぎる、分散した個々の市民の影響力を強化する一方、お仕着せの画一的サービスを繰り返すことはもはや許されず、市民の満足度を高めるよう不断の改善が制度化されたという点で、行政の強制力は抑制されたといえよう。

NPMによって市民は、従来に比べ格段に多くの行政管理情報を手にすることができるようになった。エージェンシーの枠組文書、枠組文書の枠内で一年ごとに改訂されるビジネス・プラン、年次報告書は、いずれも一般に公表され、行政サービスの実施機関がどのように運営され、どのような目標を掲げているのかを市民は容易に知ることができるところになった。また、エージェンシーに限らず省庁や地方政府、警察、裁判所、NHSなどすべての公的サービスの実施機関が標準的なサービス内容を公表し、受給者の苦情に対応する「市民憲章」も策定された。市民は、行政が自分達の税金を効果的に使っているかどうか、自分が受けた行政サービスは一般的水準からみて適当であるかどうかを、議会やマスコミなどを經由せず直接に知ることができ、不満があれば是正を申し出ることができるようになった。行政は行政組織内部の論理で、市民を無視した行政活動をおこなうことはできなくなったのである。

とりわけ市民憲章 (the Citizen's Charter) は重要である。一九九一年、サッチャーの後を襲ったメイジャー政権が策定した一〇年間のプログラムである⁽⁹⁶⁾。中央地方、組織形態の如何を問わずすべての公的サービスに義務づけられたもので、提供する標準的なサービスの内容、組織運営のコストや目的の達成度、責任者名、利用者との定期的かつ体系的な協議、親切で丁寧な対応、苦情処理手続の整備と公表、苦情の対象となった不適切なサービスの是正と陳謝など、六つの原則に従って各組織が独自に憲章 (Charter) を作成するよう義務づけられた。また九二年からは、憲章表彰制度 (Charter Mark Award) が導入され、とくに優秀な成果をおさめた組織に標章を付与することになった。エージェンシーをはじめ実施組織間の競争によってサービスの向上を促進しようとするものであるといえよう。ブッチャーらの検証によると、このような公表と競争のしくみは、業績目標を低く設定するなどの弊害も生んでいるが、関連サービスが近所の出先機関で一度にまとめ受けられる「ワン・ストップ・サービス」が進むなど、市民の利便性が高まる効果が現れている⁽⁹⁷⁾。メイジャーが宣言したとおり、市民の権利が強化されたといえるだろう⁽⁹⁸⁾。

以上この章では、英国保守党政権下での行政管理改革を例に、NPMが、行政の強制力を抑制するためのルール、新自由主義者のいう「法」ないしは一般ルールとして設計されていること、具体的には、執政部、市場、市民の三つの統制メカニズムを相互補完的に機能させることで執行の「適正化」をはかり、これを通じて行政権力全体の抑制につながることを目的とするものであることを明らかにしてきた。ただし、NPMのこのような性質は、明確な意図のもとに設計されたものではない。多くの論者が指摘しているように、英国で形成されたNPMは、体系的な青写真に従って計画的に進められたものではなく、時々必要に応じてプラグマティックに、かつ漸進的に進められた多様なプログラムの集積である。一九七九年、就任時のサッチャー首相に体系的なNPM改革の青写真があったわけではなく、

明確に存在したのは社会における政府の役割を小さくするという究極目標だけであった。NPMは、レイナー調査、MINIS、FMR、Next Stepsなど、そのための具体策を試行錯誤するなかで次第にその形があらわれてきたものである。このようなNPMの性格は、サッチャー政権を継いだメイジャー政権下で追加されたNPMプログラムにも、また一九九七年、一八年ぶりに成立した労働党ブレア政権が、Modernizing Governmentという新たな政策目標のもとに新たに加えたNPMプログラムにも、あてはまる。ホートンとフアーンハムによれば、英国の政治行政は、サッチャー政権を境に、「新しい合意」のもとで作動しているという。サッチャー政権は、ケインズ経済学と普遍的福祉を二大支柱とする「戦後の合意」を打ち壊したが、その後、ニュー・レイバーを旗印に掲げる現ブレア政権まで、少なくともメゾ・レベル、ミクロ・レベルの政治行政の枠組は、彼女が確立した「新自由主義的なポスト・サッチャー合意」(EBO-liberal post-Thatcher settlement) という「新しい合意」を継承しているという。⁽⁹⁹⁾ NPMも例外ではない。英国においてNPMは、新自由主義という基軸のうえで、時々の経済状況や、政治力学の複雑な相互作用の産物として生まれた諸々のプログラムの集合体であるといえよう。

おわりに

以上、本稿では、NPMを、脱行政国家のための行政管理手法、すなわち二〇世紀型行政国家の二つの病理を克服するための処方箋と位置づけた。NPMは、行政管理手続に行政統制機能をくみこんだものであり、行政の非効率という病理を克服するための処方箋である以上に、自由民主主義の疲弊という病理を克服するための処方箋である。本稿では、NPMを論じる際に必ず言及されるが、具体的な関連性については十分な議論がなされてこなかった新自由

主義の観点からNPMを再検討し、従来の効率性の側面を強調したNPM論に対して、自由の回復というもうひとつの側面がNPMにとってはより根本的な目的であり、効率性は重要ではあるが目的に対する手段であることを論証してきた。NPMは基本的に、行政の優位という今後も避けがたい現実を前に、主権者としての市民の地位を確保していくための方策であり、政策形成過程をつうじた立法府による統制の限界を、政策執行過程の管理運営プロセスに執行部や市場、市民による監視機能をくみこむことで補完し、あわせて効率性の向上をはかるものである。

財政難を契機にはじまった行政改革は、行政のあり方、ひいては統治のあり方を考えなおす契機となった。行政権力の膨張と暴走への危惧は、その背後にある特殊利益の膨張と暴走への危惧であり、民主主義の空洞化への危惧であった。一九三〇年代にケインズと論争した経済学者であり、一九四四年に「隷従への道」で政治的自由への手段としての経済的自由の重要性を説いた社会学者でもあるハイエクは、八〇年代の行政改革の理論的支柱となったが、彼は、政府活動には自由社会の維持にとって重要なものがたくさんあるが、「今日、自由にたいする最も大きな危険は、現代の政府において最も有力な人たち、すなわちみずからが公共の利益とみなすものに独占的にたずさわっている有能な専門行政官から生じる」と述べ、福祉という正当な目的のために政府に排他的で独占的な権力を与えることが、自由の原則に反する手段を正当化し、民主的統制の及ばない官僚統制国家を生み出していると指摘した。行政上の自由裁量にたいする法律上の限界が、「やがては、人々の自由が失われるかもしれない小さな隙間」であることを危惧したのである。⁽¹⁰⁾ なお、ハイエクの議論に明確に示されているように、新自由主義はイギリス経験主義のうえに立脚するものであり、自由主義という同じ名称を用いてはいるが、フランスの主知主義や合理主義にもとづく自由主義とは対照をなすものであるという。⁽¹¹⁾ 自由主義の議論におけるこのような混乱が、従来のNPMの議論に投影しているのかもしれない。

NPM理論は、試行錯誤をくりかえす管理改革の実態を後追いつけるかたちで形成されてきたものである。この意味で、NPM理論は今後も変化しつづけるだろう。しかし、行政組織が学ぶべき効率的な企業経営のノウハウが時代とともに変わる可能性はあっても、民主的統制の一環としての性質は失われることがないように思われる。人々が少なくとも現在の水準の行政サービスを望む限り、統治機構内部における行政の機能的優位にかわりはなく、その民主的統制の難しさという課題は永遠に残ると考えられるからである。

- (1) NPMに関連する邦文献は多いが、多くは英国のNPM改革を論じたものであり、NPMそのものを議論した論稿は少ない。毎熊浩一は、二〇〇一年度日本行政学会報告「行政統制・責任論からみたNPM—イギリスを題材に—」で、NPMには二面性があり、行政統制と行政責任、あるいはアカウンタビリティとレスポンスビリティとの相克と止揚として理解しようと議論している。
- (2) Pollitt C. and Bouckaert G., *Public Management Reform—A Comparative Analysis—*, Oxford University Press, 2000. は、歴史的制度論の立場から、その国の政治エリートと行政エリートとの制度化された関係が、管理改革に決定的な影響を及ぼすとしている。
- (3) 西山千明 編著『フリードマンの思想』東京新聞出版局、一九七九年、一三一—二九頁、一四七—一七四頁。
- (4) M・フリードマン著 熊谷尚夫・西山千明・白井孝昌 訳『資本主義と自由』マグロウヒル好学社、一九七六年、二五—四一頁。フリードマンは、原本(Capitalism and Freedom)が執筆された一九六二年当時のアメリカ政府の活動のうち正当化できないものとして、農産物のパリティ価格支持制度、輸入関税、輸出制限、農産物の作付制限、法定最低賃金、国立公園、郵便の独占、公有公営の有料道路など一四項目をリストアップしている。
- (5) C・N・パーキンソン『新編 パーキンソンの法則—先進国病の処方箋—』ダイヤモンド社、一九八一年。
- (6) R・マートン著、森東吾ほか訳『社会学論と社会構造』みすず書房、一九六一年。
- (7) NPMにおける効率性と民主性の止揚という指摘は、すでに毎熊にある。
- (8) Horton S. & Farnham D., *Public Management in Britain*, St Martin's Press Inc. 1999. Pyper R., *The British Civil service*,

- Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995.
- (6) Saint-Martin Denis, *Building the New Managerialist State*, Oxford University Press, 2000.
- (7) Barzelay M., *Breaking through Bureaucracy: A New Vision For Managing in Government*, University of California Press, 1992.
- (8) Osborne D. and Gaebler T., *Reinventing Government—How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector—*, Penguin Books, 1992.
- (9) M. Barzelay, *The New Public Management—improving research and policy dialogue—*, University of California Press, 2001, preface.
- (10) Hood C., “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration* Vol. 69 Number 1, 1991, p. 1 and p. 3.
- (11) Hood C., “United Kingdom: From Second Chance to Near-Miss Learning”, in Olsen J. P. and Peters B. G., *Lessons from Experience*, Scandinavian U. P., 1996, pp. 36-40.
- (12) Mullins L. J., *Management and Organisational Behaviour*, Forth Edition, Lodon: Pitman, 1996, pp. 398-400. Hughes O. E., *Public Management and Administration*, Second Edition, Macmillan, 1998, pp. 4-6.
- (13) Hood C., “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration* Vol. 69 Number 1, 1991, pp. 5-6. スウェーデン共産党 択論からの影響力を指摘したものの Dunleavy P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice—Economic Explanations in Political Science—*, Harvester Wheatsheaf, 1991.
- (14) Horton S. & Farnham D., “Managing Public and Private Organisations”, in Horton S. & Farnham D., *Public Management in Britain*, St Martin's Press Inc. 1999, pp. 41-44. Pyper R., *the British Civil Service*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995, pp. 55-57. Kickert W. (ed.), *Public Management in the United States and Europe*, Edward Elgar, 1997.
- (15) Osborne D. and Gaebler T., *Reinventing Government—How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector—*, Penguin Books, 1992. デビッド・オスボーン テッド・ゲーブラー著 野村隆監修 高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター 一九九五年。
- (16) W. A. Niskanen, *Bureaucracy: Servant or Master*, Institute of Economic Affairs, 1973. M. Olson, *The Logic of Collective*

Action: Public goods and the theory of groups, Harvard University Press, 1965. ほかほか G. Tullock, *The Vote Motive: An essay in the economics of politics, with applications to the British economy*, London: Institute of Economic Affairs, 1976. など

- (20) Weingast B. and Marshall W., "The Industrial Organization of Congress: or Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Markets", *Journal of Political Economy*, vol. 96, pp. 132-163, 1988. North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge Univ. Press, 1990.
- (21) Donahue J. D., *The Privatisation Decisive: Public Ends, Private Means*, Basic Books, 1989, p. 45.
- (22) Williamson O. E., *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control*, London: Weatsheat, 1986.
- (23) Hood C., "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration* Vol. 69 Number 1, 1991. pp. 4-5.
- (24) Lawton A., *Ethical Management For The Public Services*, Open University Press, 1998, p. 2.
- (25) Hughes O. E., *Public Management & Administration, Second Edition*, Macmillan, 1998, pp. 52-53.
- (26) Osborne D. and Gaebler T., *Reinventing Government—How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector—*, Penguin Books, 1992. デュニオン・オブホーン ティン・ゲーブラー著 野村隆監修 高地高司訳『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター 一九九五年、序章、第一章。
- (27) Hood C., *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham: Open University Press, 1994, p. 129.
- (28) Hood C., "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, Number 1, 1991, pp. 4-5.
- (29) Hood C., "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, Vol. 69, Number 1, 1991, pp. 10-16. NZMが行政倫理を傷つけるとの指摘は数多い。例えば Schick A., *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, Wellington: State Service Commission. 谷藤悦史「英国における行政改革と公共サービス管理の変容—サンチャー政権からブレア政権の改革を中心に—」季刊行政管理研究94号、二〇〇一年。
- (30) Lawton A., *Ethical Management For The Public Services*, Open University Press, 1998, Chapter 1 and 3.
- (31) Stillman R. J., *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction*, New York: St Martin's Press, 1991, p. 183.

- (32) Moe R. C., "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misdjudging the Consequences", *Public Administration Review*, Vol. 54, No. 2, 1994.
- (33) Lynn L. E. Jr., "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For", *Public Administration Review*, Vol. 61, No. 2, 2001, pp. 144-160.
- (34) Schick A., *The spirit of reform: managing the New Zealand state sector in a time of change*, Wellington: State Service Commission. 上記より引用。
- (35) Pollitt C., *Managerialism and the Public Services: Cost or Cultural Change in the 1990s?*, 2nd edn., Oxford: Blackwell, 1993, p. 1, p. 49, p. 121.
- (36) Monroe K. R., ed., *The Economic Approach to Politics: A Critical Assessment of the Theory of Rational Action*, New York: Harper Collins.
- (37) 西尾勝『行政学』有斐閣、一九九三年、二五―四〇頁。
- (38) サッチャー首相がハイエクから強い影響を受けていた点に関しては当時の側近をはじめ多くの指摘がなされている。詳しくは、Martin B., *In The Public Interest?—Privatization and Public Sector Reform—*, Zed Books, 1993. Part 5.
- (39) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第五卷 自由の条件Ⅰ 自由の価値』春秋社、一九八六年、序言一四頁。*The Constitution of Liberty*, 1960 の邦訳。
- (40) 同上、第二章 三八―六〇頁。
- (41) 同上、三六頁。
- (42) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第六卷 自由の条件Ⅱ 自由と法』春秋社、一九八七年、二四―二六頁。*The Constitution of Liberty*, 1960 の邦訳。
- (43) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第六卷 自由の条件Ⅰ 自由の価値』春秋社、一九八六年、六〇頁。
- (44) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第五卷 自由の条件Ⅰ 自由の価値』春秋社、一九八六年、一五〇―一六七頁。

- (45) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由III 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、一四頁。Law, Legislation and Liberty, Volume 3: The Political Order of a Free People, 1979の邦訳。
- (46) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第六巻 自由の条件II 自由と法』春秋社、一九八七年、四九頁。
- (47) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第六巻 自由の条件II 自由と法』春秋社、一九八七年、一〇六一—一〇七頁。ハイエクは、これら異質の二つの「法律」が、慣習上同一の立法府によって制定されてきたために両者の混同をまねいている点を批判している。
- (48) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由III 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、四〇頁。
- (49) 同上、五〇—五一頁。
- (50) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第五巻 自由の条件I 自由の価値』春秋社、一九八六年、一六八—一七〇頁。
- (51) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由III 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、二六—二七頁。
- (52) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第七巻 自由の条件III 福祉国家における自由』春秋社、一九八七年、一二—一五頁。
- (53) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第七巻 自由の条件III 福祉国家における自由』春秋社、一九八七年、一五頁。The Constitution of Liberty, 1960の邦訳。
- (54) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由III 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、五〇頁。
- (55) W・フリードマン著 寺戸恭平 訳『現代経済と国家の役割—介入はどこまで許されるか—』日経新書、一九七七年、一二〇—一二三頁。原本は The State and the Rule of Law in a Mixed Economy, the University of Calcutta, 1971.
- (56) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第六巻 自由の条件II 自由と法』春秋社、一九八七年、一一—一二三頁。

- (57) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由Ⅲ 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、一四八―一七六頁。
- (58) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由Ⅲ 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、五一―六〇頁。
- (59) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第六巻 自由の条件Ⅱ 自由と法』春秋社、一九八七年、一一―一一八頁。
- (60) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由Ⅲ 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、五一―六〇頁。
- (61) W・フリードマン著 寺戸恭平 訳『現代経済と国家の役割―介入はどこまで許されるか―』日経新書、一九七七年、一四八―一四九頁。
- (62) 同上、一〇―一六頁、一一七―一二三頁、一四七―一五三頁。
- (63) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由Ⅲ 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、四三頁。
- (64) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由Ⅲ 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、六四―七四頁。
- (65) 同上、九五―一〇八頁。
- (66) 邦文献として、笠 京子「行政組織の決定制度と行政組織改革―英日比較研究―」、香川法学一九卷三・四号、二〇〇〇年、五一―九八頁。
- (67) Martin B. *In The Public Interest?—Privatization and Public Sector Reform—*, Zed Books, 1993, Part 5.
- (68) Efficiency Unit, *Improving Management In Government: The Next Steps*, 1988, part 4.
- (69) Grant Wryn, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, London: Philip Allan, 1989, pp. 60-61. Plowden W., *Ministers and Mandarins*, IPPR, 1994, pp. 7-9.
- (70) Cabinet Office, *Civil Service Statistics 2000*, HMSO, 2001.

- (11) Barberis P., "Next Steps: Consequences for the Core and Central Departments", in O'Toole B. and Jordan G., eds, *Next Steps—Improving Management in Government 2—*, Dartmouth Publishing Company, 1995, pp. 101-102.
- (12) Pyper R., *The British Civil Service*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995, pp. 30-31.
- (13) 乔丹 G. 和 O'Toole B. J., "The Next Steps: Origins and Destinations", in O'Toole B. and Jordan G., eds, *Next Steps—Improving Management in Government 2—*, Dartmouth Publishing Company, 1995.
- (14) Jordan A. G. and Richardson J. J., *British Politics and the Policy Process*, London: Allen and Unwin, 1987, p. 170.
- (15) Efficiency Unit, *Making The Most Of Next Steps: The Management of ministers' Departments and Their Executive Agencies*, HMSO, 1991, para. 2. 14.
- (16) Official Report (1990-91), Sixth Series, Volume 191, House of Commons.
- (17) Barberis Peter, "Introductory essay: Whitehall since the Fulton Report", in Barberis Peter, ed. *The Whitehall Reader*, 1996, Open University Press, 1996, pp. 11-13.
- (18) Efficiency Unit, *Improving Management In Government: The Next Steps*, 1988.
- (19) Barberis P., "Next Steps: Consequences for the Core and Central Departments", in O'Toole B. and Jordan G., eds, *Next Steps—Improving Management in Government 2—*, Dartmouth Publishing Company, 1995, pp. 106-107.
- (20) Pyper R., *The British Civil Service*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995, p. 90. Greer P., *Transforming Central Government—The Next Steps Initiative—*, Open University Press, 1994, pp. 61-63.
- (21) Barberis Peter, "Introductory essay: Whitehall since the Fulton Report", in Barberis Peter, ed. *The Whitehall Reader*, 1996, Open University Press, 1996, p. 9.
- (22) Barberis P., "Next Steps: Consequences for the Core and Central Departments", in O'Toole B. and Jordan G., eds, *Next Steps—Improving Management in Government 2—*, Dartmouth Publishing Company, 1995, p. 100.
- (23) Theakston Kevin, *The Civil Service Since 1945*, Blackwell, 1995. 乔丹 A. G. 和 Richardson J. J., *British Politics and the Policy Process*, London: Allen and Unwin, 1987. Pyper R., *The British Civil Service*, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1995, p. 90. Grant Wyn, *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*, London: Philip Allan, 1989.

- (84) このような趣旨の代表的な回顧録に『Castle B.: *The Castle Diaries, 1974-76*. London: Weidenfield & Nicolson. 関連する内容は『Dowding K., *The Civil Service*. Routledge, 1995, pp. 63-64.』を詳し。
- (85) Barberis P., *The Elite of The Elite—Permanent Secretaries in the British Higher Civil Service—*, Ashgate Publishing Limited, 1996, pp. 36-43.
- (86) 議会による統制の主たるものは立法による統制であるが、一九七九年以降は、議会委員会(Select Committee)が行政統制の重要な手段になっている。しかし、行政官は議会に直接責任を負わないため、いわゆるオズモサリー・ルール(Osmotherly Memorandum 正確には a Memorandum of Guidance for Officials Appearing Before Select Committees) のガイドラインに従い、これに触れない範囲で答弁している。なお、事務次官とエージェンシーの長は、それぞれの職務範囲について Accounting Officer を兼職しており例外的に直接、議会に責任を負い、PAC (the Public Accounts Committee) の略。Select Committee として最も伝統と権威のあるもの)において会計状況を説明する。
- (87) OECD, *Public Management Developments*. Suerey 1990, Paris: OECD, 1990.
- (88) Chapman L., *Your Disobedient Servant*. London: Chatto and Windus, 1978. は、行政活動の無駄や浪費について詳述して話題となり、サッチャー政権のNPM改革に影響を与えたといわれる。
- (89) Fulton Committee, *Report of the Committee on the Civil Service vol. 1*, Cmnd 3638, 1968, HMSO, pp. 50-57.
- (90) Cabinet Office, *Civil Service Statistics 2000*, HMSO, 2001, p. 6. 公務員数は一九九九年からの一年間に一六、〇〇〇人増加しており、最も少なかったのは、一九九九年四月の四五九、六〇〇人である。
- (91) *Competitiveness, Forgoing Ahead*, Cm 2867, HMSO, 1995, pp. 125-35.
- (92) F・A・ハイエク著 氣賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第一〇巻 法と立法と自由Ⅲ 自由人の政治的秩序』春秋社、一九八八年、二〇八頁。
- (93) 同上、一三九—一四〇頁。
- (94) Pollitt C., *Managerialism and the public Services*, Basil Blackwell, Oxford, 1990, p. 56.
- (95) Barzelay M., *Breaking through Bureaucracy: A New Vision For Managing in Government*, University of California Press, 1992, p. ix.

- (96) *The Citizen's Charter*, Cm 1599, HMSO, 1991. Citizen's Charter のほかに、メイジャー政権下では、マーケット・テストイングやPEIなどが導入されたが、プログラムづくりの一貫性のなさを、相互調整の不十分さが指摘されている。Grant J., *The British Administrative System—Principles versus Practice—*, Routledge, 1994, pp. 160-164. Campbell C. and Wilson G. K., *The End of Whitehall—Death of a Paradigm ?—*, Blackwell, 1995, pp. 129-140. Barzelay M., *The New Public Management—Improving Research and Policy Dialogue—*, University of California Press, 2001, pp. 26-28.
- (97) Bucher T., "The Citizen's Charter: creating a customer-oriented civil service", in Barberis P., (ed.), *The Civil Service in an Era of Change*, Dartmouth, 1997.
- (98) *The Citizen's Charter*, Cm 1599, HMSO, 1991, Foreword.
- (99) Horton S. and Farnham D., "The Politics of Public Sector Change", in Horton S. and Farnham D., (eds.), *Public Management in Britain*, Macmillan, 1999. マクロ・レベルでは、労働党政権は「憲法改革」と「民主主義の活性化」をあげる点でサッチャリズムと異なっているという。
- (100) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第七巻 自由の条件Ⅲ』春秋社、一九八七年、九一―一五頁、引用は一五頁から。The Constitution of Liberty, 1960. の邦訳。
- (101) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第六巻 自由の条件Ⅱ 自由と法』春秋社、一九八七年、一一三頁。
- (102) F・A・ハイエク著 気賀健三・古賀勝次郎 訳『ハイエク全集第五巻 自由の条件Ⅰ 自由の価値』春秋社、一九八六年、五四―一〇四頁。