

行政改革の諸相

永 戸 力

〈目次〉

- 1 はじめに
- 2 NPM 改革がもたらす副作用
- 3 NPM 改革と行政の文化的伝統—1990 年代イタリアの行政改革の分析から
- 4 NPM 改革によって構築される新たな主体形成—イギリスの警察行政の言説分析から
- 5 NPM 改革と公務員倫理—行政哲学と公務員倫理の結びつきを読み解く
- 6 おわりにかえて—ドイツの行政政治に学ぶ

1 はじめに

本稿の目的は、行政改革の多様な側面を描き出し、行政は一直線に進化しないものであると示すことにある。1980 年代以降のグローバルな行政改革の潮流は New Public Management（新公共管理改革：以下 NPM と略記）と総称される⁽¹⁾が、その背景にあるとみられるのが先進産業諸国の財政危機である。他方、現代の先進産業諸国の政府が、市民生活を様々な形で下支えする諸種の公共サービスの担い手である、すなわち行政府中心の福祉国家であることは、多かれ少なかれ所与の現実となっている。今日

(1) NPM の詳細については、永戸（2023）を参照されたい。

の政府には、諸種の公共サービスを、厳しい財政制約の下で、いかに効率的に、いかに市民が満足する形で供給し得るかが問われている。NPMは、そのような困難な課題を解決し得る有力な解として、世界的に伝播していった。

NPMは40年を超える一大改革プロジェクトといえるが、NPMが挑んだ上述の課題は、依然として解決されないまま残り続けている。その理由として様々な要因が考えられるが、第一に、NPMは重大な副作用を生む危険がある。この点を、トーマス・ディーフェンバック (Thomas Diefenbach) のNPMに対する批判的分析⁽²⁾の検討を通じて明らかにする。第二に、NPMは、それを後発的に採用しようとする国の行政固有の文化や文脈によって換骨奪胎される可能性がある。この点に関しては、1990年代イタリアの行政改革を分析したジリベルト・カパーノ (Giliberto Capano) の研究⁽³⁾に依りながら検証していきたい。第三に、NPMはそれを担うべき理想の公務員像の形成に失敗し、多くの公務員からの批判や離反を招いた可能性がある。この点を、アネット・デービス (Annette Davies) とロビン・トーマス (Robyn Thomas) による警察行政をめぐる言説分析⁽⁴⁾から紐解いていく。第四に、NPMが求める公務員倫理は一面的であって、他の行政哲学 (administrative philosophy) によって批判され、あるいは補完されることを免れないという側面がある。このことを、イエルーン・メイスカルク (Jeroen Maesschalck) による公務員倫理の多元性の分析⁽⁵⁾から明らかにする。最後に、ドイツの行政改革を分析したイェルク・ボグミル (Jörg Bogumil) とザビーネ・クールマン (Sabine

(2) Diefenbach (2009).

(3) Capano (2003).

(4) Davies and Thomas (2003).

(5) Maesschalck (2004).

Kuhlmann) の研究⁽⁶⁾に触れ、稿を閉じる。

2 NPM 改革がもたらす副作用

ディーフェンバックは、NPM の特異性として、全ての行政部門に適用されてきたという汎用性、西側産業先進諸国ののみならず、アジア・アフリカ諸国まで影響を及ぼしてきたというグローバル性、左右を問わずどの党派からも支持されてきたという超党派性の3点を挙げている⁽⁷⁾。彼は、これらの点を踏まえ、NPM の基本的前提と中核的要素を体系的に捉える枠組みを構築し、NPM が公共部門に及ぼす悪影響を分析するとしている⁽⁸⁾。具体的な枠組みは、表1に示す通りである。

表1に掲げられた各分野に沿って、NPM の主張とそれがもたらす副作用をみていこう。第一に、NPM が想定する行政組織の事業環境とは、詰まるところ、経済のグローバル化に伴う競争の激化を意味しており、その意味で新自由主義的な性格を帯びている。こうした事業環境に行政組織が適応するための戦略は、市場志向、利害関係者志向、顧客志向、効率性・生産性の向上、コスト削減の5つに限定される。他に選択肢はないというのがNPM の立場である。財界、納税者、サービスの受け手たる市民にとって、公金意識の極めて薄い行政組織が存在していることは事実であり、その意味では、NPM の推進によって行政組織の運営改善が一定程度見込めるであろう。税金を納めている企業や市民にとって、納めた税金に見合う価値のある公共サービスが行政組織によって供給されているかどうかは、重大な関心事である。しかしながら、公共サービスの全てを、市場によ

(6) Bogumil and Kuhlmann (2022).

(7) Diefenbach (2009) p. 892.

(8) *ibid.*, p. 893.

表 1 NPM の基本的前提と中核的要素

分野	要素
(1) 事業環境と戦略目標	<p>①激化する競争圧力と激変する事業環境</p> <p>②行政組織は、①のような環境に適応する以外に選択肢はない</p> <p>③市場志向：バリュー・フォー・マネーのスローガンの下で、行政サービスの商品化を推進する</p> <p>④利害関係者（stakeholder）志向：行政組織は、強い影響力を有する外部の利害関係者が求める目標や政策に沿って運営されるべきである</p> <p>⑤顧客志向：お客様目線からの公共サービス供給</p> <p>⑥技術的な用語によって定義され、測定された効率性、有効性、生産性の向上</p> <p>⑦規模縮小、競争入札、外部委託、民営化などの諸手段による行政コストの削減</p>
(2) 組織の構造と過程	<p>⑧組織構造の分権化、柔軟性向上</p> <p>⑨組織横断的な協力、意思決定の迅速化を促進し、具体的なアクションを起こしやすくするために組織のプロセスや手続きを簡素化、集中化する</p> <p>⑩SWOT 分析など企業経営やマーケティングの概念・分析ツールを導入することによって、行政組織の運営や戦略を標準化する</p>
(3) 成果測定と成果マネジメント	<p>⑪外形的な目標、基準、成果指標、成果測定などの諸手段によって、行政組織とそれに属する公務員個々人の活動成果を体系的、定期的、包括的に評価し、査察する</p> <p>⑫⑪のような統制システムの下に置かれた公務員個々人は、効率性、生産性その他仕事の質、モチベーションという意味でよい結果を生み出す</p>
(4) マネジメントとマネージャー	<p>⑬裁量経営主義的な文化の確立：行政組織の運営に関して広範な裁量を与えられた新たな管理者層と管理ポストの創出</p> <p>⑭⑬によって創出された新たな管理者層が担う経営機能（managerial functions）は、それ以外のいかなる公務員の能力や職務よりも上位に置かれる</p>
(5) 公務員のマインドと企業文化	<p>⑮公務員は、儲けを出さねば倒産するという民間のビジネスと同じマインドを持つべきである</p> <p>⑯行政組織に、競争と淘汰を前提とした新たな企業文化（new corporate culture）が注入される</p>

出典：Diefenbach (2009) p. 894. Table 1 を一部改変。

て供給される私的財と同一視することには問題がある。公共サービスには、金銭的価値に還元されない性質のサービスが数多く含まれており、公共サービスの商品化（commodification）は、経済力のない市民を公共サービスの受け手から排除してもよいという論理につながりかねない。金銭に換算できない価値とは具体的には、市民権、社会正義、平等、中立性など政治的共同体特有の諸価値を意味する。コミュニタリアン風にいえば、NPMの無分別な推進は、政治的美徳の破壊をもたらす⁽⁹⁾。

民間企業にとっての利害関係者とは出資者である株主を、民間企業にとっての顧客とは消費者を指しており、株主や消費者が民間企業に対して有する利害とは、市場原理によって規定される金銭的利害のことであるが、NPMが主張するように、この考え方を公共サービスの基礎に据えれば、公共サービスの存在意義として、国内の富裕層や海外の投資家の利害に沿った効率性利得（efficiency gain）ばかりが強調されるであろう。地方の住民や低所得層が利用する公共サービスや公共インフラを次々と切れば、効率性利得は高まるが、国全体の公共部門のパフォーマンスは劣化する。NPMが強調するコスト意識という考え方も、行きすぎれば、同様の欠点を露呈する。全ての公共サービスについて、全ての費用対効果を比較し、正確な採算ラインを客観的に算出することができないために、NPMが主張する効率性は机上の空論になりがちである⁽¹⁰⁾。

第二に、NPMは、行政組織の柔軟性を高めるための分権化や、部門の枠を超えた協力、迅速な意思決定、プロジェクトの速やかな実現を可能とする組織過程の集中を主張し、行政組織の戦略や運営を経営学やマーケティングの用語によって埋め尽くし、標準化しようと目論む。NPMのこうした組織論は、従来型の行政が過度の形式主義、縄張り主義、繁文縟礼

(9) *ibid.*, pp. 894-895.

(10) *ibid.*, pp. 896-897.

に毒されており、業務遂行のスピードは遅く、非効率な組織となっていて、変革しなければならないという考え方に基づいている。行政組織の旧弊的な集権性や煩瑣な業務プロセスを合理化せよという NPM の主張は、それ自体としてはもっともらしく聞こえるが、実際に起こったのは、裁量経営主義 (managerialism) の浸透に伴う新たな集権化、各種のアウトソーシングの手法を実行するための契約書の作成業務、成果指標の達成をモニタリングする業務を担当する新たな官僚制の出現であった。NPM は、このようにして、新たな集権的官僚制と膨大な書類仕事を生み出し、第一線公務員の労力や時間を奪っていった⁽¹¹⁾。

第三に、NPM は、公務員の意識を成果志向に変えると称して、成果の達成を担保するための様々な測定技術とそれらの運用システムを開発した。ベストプラクティス、ベンチマーキング、番付表、顧客からのフィードバックなど様々なコンセプトや手法が、公共サービスの効率性、生産性、質、成果、公務員のモチベーションを体系的かつ継続的に高めるものと位置づけられる。しかしながら、公務員の活動成果として設定されている指標は、市場志向な価値観に基づいて選定され、量的に測定でき、トップダウン的な統制になじむものに偏っている。公平性、尊厳、生活の質、自由、参加、信頼、創造性など無形の諸価値は、行政組織が成果を上げる上での障害物とみなされるか、あるいは端的に無視される。NPM は、かつての科学的管理法の全盛期と同じく、一種の測定熱 (measurement-fever) に取り憑かれており、裁量経営主義的な観点から選定された成果指標のみが行政にとって有意義な価値を全て体現していると考え⁽¹²⁾。

NPM が推進する成果測定は、それが客観的、技術的な意味で妥当かどうかとは無関係に、公務員に対する教育的 (pedagogical) 役割を果たす。

(11) *ibid.*, pp. 897-898.

(12) *ibid.*, pp. 899-900.

成果測定の仕事組を運用する管理者は、公務員をパターナリスティックに指導し、諸種の IT を応用して成果測定の精度と強度を高めようとして、電子的パノプティコン (electronic panopticon) を構築する。パノプティコン化した成果測定のシステムは、問題の先送りや責任放棄などの官僚制の逆機能現象を悪化させる一方、パノプティコンによって馴致されるはずの公務員は、成果指標の適用にうまく対応し、高い成果を上げているとの外形的印象を作り上げる術を徐々に身につけていく。結果的に、成果測定のシステムのほとんどが事態の悪化を招いているにもかかわらず、集計されたデータが与える抽象的なレベルでは、実態とは異なる印象を与えている⁽¹³⁾。

第四に、NPM は、裁量経営主義に依拠したマネジメントの能力やスキルに至上の価値を与える。NPM が創出した管理者層は、万能の経営能力を行使し、行政組織に所属する他の全ての専門職を集権的な統制と監視の対象とする。裁量経営主義は、行政組織の裁量的運営を新たな専門職種として位置づけるイデオロギーであるとともに、現実には、行政組織内の政治力学において、よりよいキャリアを歩み、より高い給料を得たいという自己利益を有する新たな管理者層を生み出した。新たな管理者たちが担う経営機能は、実際には、政策文書や政策レビューを出す、長や次長を務める管理者仲間と会議をする、表彰式その他の行事に出席する等々のメタ次元の職務から構成されている。NPM が称揚するマネージャーたちは、第一線公務員が担う現場の仕事や諸課題に関してはほとんど何も知らず、彼らが打ち出す戦略文書の見栄えはよいが、公共サービスの質や現場の仕事を担う第一線公務員に対して破壊的な影響を及ぼす⁽¹⁴⁾。

第五に、NPM は、公務員に対して民間企業の従業員と同じような積極

(13) *ibid.*, pp. 900-901.

(14) *ibid.*, pp. 902-903.

的姿勢で仕事に取り組むことを要求する。実際には、裁量経営主義の目線で語られる「組織の共有ミッション」「サービスの質に対するコミットメント」「お客様に対する応答責任」などの文言は、多くの公務員が雇用の不安定化、自主退職の勧奨ないし強制解雇に直面する最中で飛び交っており、公務員の広範な士気低下を招いている。労働条件の悪化に伴い、やる気のない、ストレスのたまった無能な公務員が増殖していくことは、NPM志向のマネージャーたちがNPMに基づく別の変革イニシアティブを進める理由づけとなる。マネージャーたちにとって、NPMに対する公務員の抵抗や不満は企業文化の注入が足りないせいであると映るが、NPMによって行政組織に蔓延したのは、体制順応（conformity）やへつらい（sycophancy）をよしとする文化である。NPMは、ある意味では、公務員の幼児化（infantilization）を望んでいるようにみえる⁽¹⁵⁾。

NPMは全般的にみて、従来型の官僚制が抱えていた無駄や非効率性の問題を若干は改善したが、それをはるかに上回る否定的な結果を招いている。NPMの否定的な結果とは、表1の各分野に対応して述べれば、(1) 公共サービスの範囲の縮小や質の低下、(2) 組織構造の一層の官僚制化と集権化、(3) 無形の公共的諸価値の無視や破壊、(4) NPMの受益者として管理者層という新たな支配階級が台頭し、マネージャーたちはNPMの推進を自らの権力拡大と個人的利益を実現する絶好の機会と考えるようになったこと、(5) 公務員の大多数が過大な業務負担と強いストレス、モチベーションや職務満足感の低下に苦しんでいることの5点に集約される。上記の分析に基づき、ディーフェンバックは、長期に渡るNPMの推進は、公共部門で働く大多数の公務員の利益や一般市民の利益に反する結果を生んだと結論づけている⁽¹⁶⁾。彼のNPM批判の理論的バックボーンとなつて

(15) *ibid.*, pp. 903-904.

(16) *ibid.*, pp. 905-907.

いるのは、「生活世界の植民地化 (colonization of the lifeworld)」の用語で知られる批判理論である⁽¹⁷⁾。つまり、彼にとって、NPMの裁量経営主義的な側面は、生活世界を植民地化するものに他ならない。

3 NPM改革と行政の文化的伝統—1990年代イタリアの 行政改革の分析から

NPMの波は1990年代のイタリアの行政にも及んだが、カパーノにとって重要なのは、NPMという用語で括られる個々の改革実践よりも、イタリア行政の文化的伝統に裏打ちされた認識的基盤の根本的変革である。彼は、文化的、理念的要因を政策パラダイムとして概念化、操作化している歴史的制度論の視角 (historical-institutional perspective) に依拠して分析を進めると述べる。歴史的制度論によれば、アイデア、原則、価値、信念が政策形成に関わる諸アクターの行動や政策形成過程の動態に影響を与え、制約を科す要因となっている。これらの要因は、ピーター・ホール (Peter Hall) によって「パラダイム (paradigms)」と呼ばれ、政策形成の認識的および規範的次元を指している。政策パラダイムは、ある政策分野について、アクターが意味ある問題や追求すべき目標を識別し、アクターが行動戦略を考える上での因果理論を特定し、アクターが日常的に利用する政策手段を提供する機能を有する。換言すれば、政策パラダイムとは、政策過程を規定する文化的枠組みのことである。政策パラダイムの理論から、「個々の政策部門は、何がなされるべきか、それがいかにしてなされるべきかについて、主要なアクターが共有する諸々の信念の一貫したまとまりを有している」との仮説が導かれる。ここでいうところの「なされる

(17) *ibid.*, p. 895.

べき物事」とは、政策パラダイムの中核的要素を構成している⁽¹⁸⁾。

政策パラダイムの変化は、公共政策の主要部分を構成する全ての要素(政策目標、政策手段、政策プログラム、政策戦略)が根本的に変容することを意味する。パラダイムの変化と漸進的变化(incremental change)は区別される。パラダイムの変化は非連続的で突然かつ迅速な変化を意味するのに対し、漸進的变化はゆっくりとした段階的な変化を指す。カパーノにとって、パラダイムの変化を引き起こす最も重要な要因は、代替的パラダイムの存在である。所与の文脈において、従来のパラダイムが対処できない異常が蓄積されれば、従来のパラダイムに対して変容を促す圧力がかかる。しかし、唯一のパラダイムが他の代替的パラダイムの脅威を受けない場合、それは閉鎖的な政策共同体(policy community)として存続し続ける。単一のパラダイムの下に政策共同体が存在している場合、そうしたパラダイムはヘゲモニーを有する(hegemonic)といえるだろう。他方で、有力な挑戦者が一者以上継続的に存在している文脈においては、単一のパラダイムは単に支配的である(dominant)にすぎない。ヘゲモニックなパラダイムとドミナントなパラダイムは、性質を異にする。ドミナントなパラダイムは、その誤りや弱点を指摘する有力な挑戦者が現われると、一定程度は認識を変えざるを得ない不安定な状況に置かれる。既存のパラダイムの正統性を揺るがす異常が多く発生すれば、新たな解決への要求が高まる。他の事情が同じで、代替的なパラダイムが存在する場合、NPMは行政の有り様を一変させる革命的(revolutionary)変革に結びつく可能性が高まる。代替的なパラダイムが存在しない場合、既存のパラダイムは、その政策手段を少しずつ調整するという進化的な(evolutionary)過程を経て、危機を克服できるであろう。NPMによる行政の変化の有り様を規定するのは、その国の行政にとって内生的な(endogenous)変数であ

(18) Capano (2003) pp. 781-783.

る⁽¹⁹⁾。

イタリアの行政史は、行政法学に基づくヘゲモニックパラダイムの制度的進化の歴史である。この歴史は、イタリアが国民国家としての司法的管轄権を確立して以来、長年に渡って続いている伝統である。もっとも、行政法学への強いこだわり自体は、イタリア人の奇癖というわけではなく、他のヨーロッパ主要諸国も大なり小なり持ち合わせている性質である。イタリアの行政の特異性は、行政の存在様式や行動様式として行政法学が制度化されている点にある。司法化 (juridification) の過程は、イタリアの行政史を通じて継続する自己発達の現象である。行政法学に基づく行政パラダイムに内在する価値は、行政行動を表現する上で不可避的な役割を果たすものとしての法、政治的決定を政治的決定の行政的執行から分離すること、公平性と中立性の原則、行政行動の目標を達成するために必要不可欠な手段としての合法性 (legality) の原則、行政法体系の包括的な一貫性などである。このパラダイムは、政策戦略を構築する上でも行政法学特有の思考を生み出す。すなわち、インプットとしての法的規制からアウトプットとしての行政行動が演繹されてくるという発想、行政活動の手段は法制定や法改正以外にないと考える発想、政策の中身よりも組織構造が重要であるとする発想がイタリアの行政パラダイムの根底にある。独特の価値観、独自の発想法を生む行政パラダイムは、当然のことながら、他を寄せつけない閉鎖的な政策共同体の基盤となる。これを、行政政策共同体と呼ぼう。このような政策共同体は、政治家、公務員、公務員労働組合幹部、ジャーナリストその他の専門家によって構成されているが、重要なのは、法学用語の運用実務に精通した者でなければ、このコミュニティにアクセスできないという点である⁽²⁰⁾。

(19) *ibid.*, pp. 783-785.

(20) *ibid.*, pp. 785-787.

1990年代には、NPMの波がイタリアの行政にも押し寄せた。この頃、民営化、顧客としての市民、競争的環境の創出、結果の測定、契約化、短期的業績給、電子政府などNPMではおなじみのテーマや用語がイタリアでも知られるようになった。この時期におけるイタリアのNPMの特徴は、その基本的な改革施策の効果を知らないという点にある。なぜなら、イタリアのNPMに係る改革立法は、経年的に多数の法改正が加えられ、元々の行政改革はその内容を大きく変えられたからである。NPMの影響を受けた行政改革として、ここでは、権限委譲および行政的連邦制（devolution and so-called administrative federalism）、中央政府の組織再編、公務員制度改革、規制手続きおよび行政手続きの簡素化を取り上げる⁽²¹⁾。

第一に、権限委譲改革が行われた。具体的には、中央政府の権限の州や基礎自治体への委譲を進めた。他方で、地方政府の経営裁量を強化する改革も行われ、業績に連動した給与を受け取る市支配人（city managers）の制度が導入された。第二に、中央政府の組織再編では、1990年時点で22の省が存在しており、これでは数が多すぎるから、類似のミッションを担う複数の省を合併しろという話になり、2001年には省の数は12まで減らされた。加えて、民間企業と同様の手法で運営されるエージェンシーが多数設置された。第三に、公務員制度改革として、公務労使関係の民営化および行政からの政治の分離が進められた。公務労使関係の民営化によって、大学教員や知事、職業軍人といったわずかな例外を除く事実上全ての公共部門の公務労働者に対して、民間の労使関係と同様の団体交渉制度が適用されることになった。他方、行政からの政治の分離については、政官の役割分担を明確化するのがその趣旨であった。すなわち、政治家は政策や戦略を決め、結果を評価し、一部の幹部公務員の人事権を有するが、

(21) *ibid.*, pp. 788-789.

行政の日常的な運営の細部には口を挟まない、対して、幹部公務員やマネージャーは広範な裁量権を与えられるが、より重い責任を負わされ、その給与は結果やパフォーマンスによって左右されるという役割分担である。第四に、規制や手続きの簡素化は、妥当性（reasonableness）の原則に基づいて行われた。妥当性の原則とは、証明書や許可証の類いを削減する、特定の政策部門に係る全ての法律をまとめる新たな包括的な法律を作るという内容であるが、さらに、規制や手続きの年次簡素化計画が立法化された⁽²²⁾。

まず指摘されるべきは、イタリアの行政政策共同体は、NPMの改革プログラムを自己にとって都合よく解釈し、選択的に採用している点である。第一に、権限委譲改革は、イタリアの行政にとって新奇なものではない。イタリアでは、分権化は単に中央政府の責務や役割を州や基礎自治体に下ろすことであるとみなされ、その意味で分権化は自己目的化した。第二に、中央政府の組織再編についても、イタリアの伝統的な省庁の多様性には何ら手をつけておらず、省庁の組織的な柔軟性は低いままであった。エージェンシー制度の創設にしても、類似の組織設計は以前から計画されていたものであった。第三に、公務労使関係に係る団体交渉制度の導入は、一種のやらせである。イタリアでは、公務員労働組合の発言力が元々強く、団体交渉はそれを制度化した面があった。公務員の短期的業績給は形式的には実施されたが、その内実はお手盛りであった。第四に、行政過程の簡素化は、イタリアの行政政策共同体が継続的にアジェンダとして取り上げてきたものであり、イタリアの議会では、行政過程の簡素化に係る法案の提出が常態化している⁽²³⁾。

NPMが換骨奪胎された証拠は、他にもある。イタリアの公務労使団体

(22) *ibid.*, pp. 789-791.

(23) *ibid.*, pp. 792-793.

交渉制度は、公務員の特権を擁護する装置となっている。イタリアの中央地方の全行政組織のうち60%が、年功序列を基準として公務員の昇進を決めており、中央省庁に限定すれば、この数字は90%に跳ね上がる。業績評価は、公務員に金をばらまく口実と化している。イタリアの行政も市民憲章を導入したが、これには行政の善意をシンボリックに表明する儀式以上の意味はない。行政手続き総合事務所（one-stop shop）を設置した基礎自治体は、全体の48.7%にとどまっている。これらはいずれも2000年前後の状況であるが、NPMがイタリアの行政パラダイムを変革とはいえない結果を示している⁽²⁴⁾。

イタリアのNPMは、改革の戦略としてもイタリアの行政パラダイムの政策戦略の枠を出していない。行政改革に係る重要な法律、政令、大統領令は次々と出され続ける。単に改革立法の類いの数が膨大であるばかりではない。主要な改革立法については、短い期間で何度も改正される。例えば、1993年に成立した公務労使関係の民営化を内容とする法律93号は、8年間で少なくとも6回改正された。イタリア政府は1997年から2000年にかけて、少なくとも70の法律が成立させ、それぞれの法律に係る二次立法の数は200を超える。このように改革立法のレベルで朝令暮改が繰り返されると、立法の中身は改革の実態とはあまり関係がなくなり、公務員が担う法執行の実務こそが改革の実効性を左右する⁽²⁵⁾。

カパーノは、イタリアでは、ヘゲモニックな行政パラダイムが、1990年代の政治変動や社会経済的变化、ヨーロッパ統合の動きを経てもなお、その中核的な構造を維持したまま生き残ることに成功したと結論づけている。ヘゲモニックな行政法学的パラダイムへの挑戦者が出現しなかった要因として、以下の2点が挙げられる。第一に、ヘゲモニックな行政法学的

(24) *ibid.*, p. 794.

(25) *ibid.*, pp. 795-796.

パラダイムとその支持者たちの社会的地位が磐石である。行政改革に関わる行政担当大臣（Minister of Public Administration）や議会の委員会委員長を務める政治家たちは、法学教授経験者で占められる。イタリアでは、行政改革のプランを行政法の大学教授たちが書いている。イタリアの行政政策共同体のメンバーたちは、全員が法律家なのである。第二に、イタリアの大学制度において、行政分野をカバーする学問は法学以外にない。したがって、公務員になりたい者は、大学で法学教育を受けねばならない。法学の地位は歴史的に確立されており、ヘゲモニックな行政パラダイムの基盤であり続けている⁽²⁶⁾。

4 NPM 改革によって構築される新たな主体形成 —イギリスの警察行政の言説分析から

前章のカパーノの分析では、アイディア、言説、専門用語、発想をヘゲモニックパラダイムとして共有する政策共同体の存在が重視されていた。カパーノの結論は、イタリアのNPMは、ヘゲモニックパラダイムの言説に根本的な変革をもたらすことはなかったというものであるが、本章では、NPMの言説が持つ影響力を別の角度から分析した研究を検討する。NPMの言説は、望ましい行政活動についての知識を積み上げると同時に、望ましい行政活動を担う新たな主体として、望ましい公務員像を社会的に構築する。つまり、NPMの学知は主体形成に影響を及ぼし、公務員の考え方や行動を変えようとする。NPMの学知が新たな主体を形成していく局面で、現場の公務員は新たな主体に自らを適応させようとすることもあり、逆に新たな主体に対して反発する、抵抗するといった反応を示すこともあり得るだろう。アネット・デービスとロビン・トーマスの研究は、こうし

⁽²⁶⁾ *ibid.*, pp. 797-798.

た側面に光を当てようとする⁽²⁷⁾。

デービスとトーマスは、NPM がイギリスの警察行政に与えたインパクトを分析している。イギリスの警察は、地域社会とりわけエスニックマイノリティのコミュニティとの関係が悪く、ときに敵対関係が激化して容易ならざる事態を招くこともあった。イギリス内務省は2002年の報告書において、2000年に発生した北アイルランドの暴動の原因に言及し、コミュニティ志向の警察行政（community oriented policing：以下COPと略記）の重要性を強調した。他方で、1980年代、1990年代にイギリスの行政全般に渡って影響力を持ったのがNPMのアイディアである。NPMは、効率的でイノベティブな民間企業の経営手法をモデルとし、そのような経営手法を駆使して行政組織を経営する新たな経営者層を生み出し、彼らに大きな経営裁量権を与えた。1980年代から1990年代半ばの新保守主義政権は、NPMのコンセプトとして、民間企業のソリューションを公的部門に対して広範に適用していく側面を前面に打ち出していたが、1990年代後半に発足したブレア政権は、パートナーシップという言葉を多用するようになった。その意図は、行政組織の垂直的および水平的統合を促進し、公共部門と民間部門との協調関係を構築することにあった。警察行政にNPMのコンセプトを適用するのは、難しい仕事である。警察の基本的使命は、犯罪と闘い公共秩序を維持することであり、儲け仕事を主体とする民間企業の事業とは根本的に性質が異なる。NPMのコンセプトに則って警察行政を再構築しようとするれば、犯罪取り締まりの専門家集団としての警察官のアイデンティティに大きな変更を迫ることになる⁽²⁸⁾。

伝統的な警察組織における基本的なディレンマは、現場の警察官をルールや手続きによって縛る必要性和現場の警察官に裁量を与える必要性にど

(27) Davies and Thomas (2003).

(28) *ibid.*, pp. 681-682.

う折り合いをつけるかであった。イギリスの警察では、現場の警察官たちは自律的で強固な警察官仲間の連帯によって結束しているが、その基盤となっているのが警察文化（canteen culture）と呼ばれる独特の非公式文化である。警察文化は、肉体的能力の卓越性を尊ぶ男性性への狂信（cult of masculinity）を生み、犯罪と戦う真の男という警察官のアイデンティティを作り上げる。男性性への狂信を内面化した警官をよい警官であるとする警察文化は、現場の警察官を訓練し、監視し、働かせる警察上層部にとっても好都合な面があった⁽²⁹⁾。

伝統的な上意下達の警察組織と男性性を中核とする警察官のアイデンティティは、COPによって重大な挑戦を受けている。伝統的な警察では、検挙率や逮捕率、犯罪通報に対する応答時間、事件解決が重視されていた。伝統的な警察は発生した犯罪への事後的な対応を重視していたのであるが、COPは犯罪の原因に焦点を当てる。COPは参加し対話する警察官、サービスの利用者のニーズに応え、地域社会に寄り添う警察という新しいアイデンティティを打ち出した。COPが目指しているのは、警察の女性化（feminizing）であり、そのためには、機会均等政策（女性警察官の増員）を進め、警察をより寛容な組織にしていく必要がある。COPの考え方によれば、上から一方的に指揮統制を行うリーダーシップはもはや時代遅れであり、メンタリング、コーチング、ファシリテティングを主体とする女性的なリーダーシップを警察はもっと取り入れるべきである。もっとも、警察の女性化という言葉を本質主義的な意味で理解してはならない。女性的なるものは、文化的に構築された集合的アイデンティティを示すシニフィアンにすぎない点を確認する必要がある⁽³⁰⁾。

警察官たちのアイデンティティを考察するにあたり、ミシェル・フーコー

(29) *ibid.*, p. 683.

(30) *ibid.*, pp. 683-684.

(Michel Foucault) の学説を参照する。フーコーによれば、自己 (self) とは本質的に存在するものではなく、社会的に作られる。言説の場は、相互に矛盾し、闘争や衝突を繰り返す様々な意味や主体 (meanings and subjectivities) を生産する。アイデンティティは、言説が特定の仕方で一時的に交差する結節点 (nodes) であり、矛盾と分裂がつきまとう。NPM もまた、主体を形成する言説である。個人が自己とは何であるかを考察する上で、NPM の言説が緊張、矛盾、欠点をはらんだものであることが明らかとなる。個人は、言説が提供する様々な意味を絶えず調整、転覆、再構成するプロセスのなかで、支配的な言説が形成する主体に挑戦するだろう。個人のアイデンティティとは流動的で変幻きわまりなく、たとえ個人がアイデンティティの安定を欲したとしても、その安定は一時的なものに終わる⁽³¹⁾。

デービスとトーマスは、イギリスの警察官を対象として、2000年と2001年にインタビュー調査を実施した。北部管区、南部管区、中部管区の3つの地域において、制服組の警察官たちと事務職の警察官たちを対象に、一回のインタビューにつき平均1時間半かけ、40のデータを得た。ジェンダーバランスを考慮し、男女同数の警察官から話を聞いた。このインタビュー調査は質的なものであり、その焦点は、NPMの言説が推し進める裁量経営主義的な主体の形成と、警察官の実際の期待や感情が合致するものであったかどうかを評価することにある。この調査は、社会構築主義の立場に依拠して行われ、得られたデータはいわば「生きた社会的テキスト (living social texts)」である⁽³²⁾。

NPMの言説が形成しようとした主体は第一に、専門的倫理的主体 (professional-ethical policing subject) である。NPMの言説が警察の管理

(31) *ibid.*, pp. 684-685.

(32) *ibid.*, pp. 685-686.

者に求める裁量的経営能力とは、正しい手続きと高い業績基準に従い、戦略的なリーダーシップを発揮するという意味で専門的であり、寛容、公開性、機会均等を重視するという意味で倫理的である。NPMに基づく警察改革の一環として、民間企業の専門的経営スキルを警察組織に注入する役割を担う事務職員の採用が進められた。また、NPMは、より寛容で、多様性を尊重する警察官像を追求した。北部管区のS警視は、「本部長は、週に一度は必ず『いじめや人種差別、性差別を許さない』と言っている」と述べた。機会均等と多様性の強調は、相互尊重、ケア、支援などの諸価値の推進につながる。南部管区のS警部は、自己の職務倫理として多様性や寛容を旨とし、警察は以前よりもずっと心のこもった組織（feeling organization）になっているとコメントした。中部管区のL高官は、かつての警察は自己完結的であったが、今の警察は多くの外部組織との協調を重視するアプローチにシフトしてきていると述べている。J警視は、コミュニティへの奉仕やパートナーシップの重要性について語っている⁽³³⁾。

もちろん、NPMが要請する専門的倫理的主体に対して反発する者もある。NPMの言説は、戦略計画やマーケティングやコミュニティとの連携やら立派なお題目を掲げるが、そうしたお題目は犯罪取り締まりという警察の本業の邪魔でしかないというのである。北部管区のS警視は、「我々はパートナーシップにかまけて、人々が警察に望んでいるものを実際には提供していない」と疑問を呈している。中部管区のA警部は「犯罪の恐れは高まっており、実際に犯罪の量も増えているが、警察官の姿は見えにくくなっている……警察のオフィスには、政府その他の機関に統計データを提供する類いの人々が増えている」と述べる。南部管区のB警部は、「ほんの数年前までは、警察官は、機会均等をお題目として唱えることがあったとしても、犯罪者を捕まえ、犯罪を減らすという仕事をおろ

(33) *ibid.*, pp. 687-689.

そかにできなかった。現在では、警察官は、上層部が唱える機会均等に從っておけば、残りのことはどうでもよいという印象を抱いている」と主張する。中部管区の T 警視は、「我々は、敬礼を廃止した。そのことはよかったと自分は思っているが、現在の我々はどうやら行きすぎたようだ……我々が仕事を遂行するためには一定の規律が必要である」とコメントしている。これらのコメントは、規律と服従を美德とする従来の権威主義的価値観が警察には根強く残っていることをうかがわせる⁽³⁴⁾。

NPM の言説が形成しようとする第二の主体は、競争的男性主体 (competitive masculine subject) である。NPM の言説は、効率性、リソースの効率的利用、合理性、競争という意味において個人がより成果を上げるべきであると強調する。計算できるもの、競争力あるもの、個人的なものとして成果を定義する考え方は、男性にとって文化的に自然とされる思考様式であり、行動様式である。NPM の言説がいうところの成果指標に対しては、疑問の声が上がっている。北部管区の P 警視は、「事案の 70% において、犯罪被害者は警察官に会っていない」と述べる。NPM の言説は、競争力を高め、成果を上げるためと称して、長時間労働を正当化する。長時間労働の常態化によって、警察は公私の区別があいまいな組織になりつつある。中部管区の J 警視は女性であるが、警察に飲み込まれる人生に疑問を感じ、警察を辞めようと決意した。J 警視はその理由について、「私の一日の労働時間は、12 時間から 14 時間である。私のパートナーは警部であるが同じように働いている。過去半年の間、毎週末、必ず私かパートナーのどちらかは仕事に出ていた」と説明する。北部管区の P 警視は「プラグマティックに働けというが、そんなことは無理である。達成できないものに対して罪悪感はない」と述べ、NPM が掲げる「高い成果を上げよ」という理念からの心理的撤退 (psychological withdrawal) を表明してい

(34) *ibid.*, pp. 689-691.

る⁽³⁵⁾。

NPM が強力に押し出す競争的男性のイメージは、女性警察官たちに他者性 (otherness) の感情を抱かせ、高度に男性的な警察組織において周縁的な地位に追いやられているという感覚を植えつけている。北部管区の事務系職員である C マネージャーは、彼女のマネジメントがあまりにソフトで民主的すぎるとして警察内部で批判を受けたと話している。北部管区の S 警視は、警察組織は「テストステロン都市 (testosterone city)」であり、軍隊式男性文化が警察に強く根づいていると指摘すると同時に、彼女自身のスキルは物事を円滑に進めるネットワークキングのスキルであると説明している⁽³⁶⁾。

上記の分析から、デービスとトーマスは、公共部門の専門家集団に新たな価値観やアイデンティティを植えつけようとする NPM のプロジェクトが完成することはあり得ないと結論づけている。彼女たちの分析では、NPM が提示する 2 つの主体のうち問題が大きいのは、競争的男性主体のほうである。NPM の競争的男性性の言説によって、競争力を高めるための長時間のサービス残業 (presenteeism) はやむを得ないとする文化が警察組織に蔓延し、警察官のプライベートが奪われている。COP が目指しているのは、コミュニティの長期的で定性的な利益であり、NPM の競争的男性主体に求められる短期的で定量的な業績指標の達成とは両立しない。COP を本気で実現したいのなら、業績マネジメントのあり方を根本的に見直すしかない彼女たちは指摘する⁽³⁷⁾。

(35) *ibid.*, pp. 691–693.

(36) *ibid.*, p. 694.

(37) *ibid.*, pp. 695–697.

5 NPM 改革と公務員倫理—行政哲学と 公務員倫理の結びつきを読み解く

前章におけるデービスとトーマスの分析によれば、NPM の言説は、専門的倫理的主体と競争的男性主体を形成し、警察官たちにとって前者は一定の意義があると評価される一方、警察実務の現実にそぐわないとの批判を招いており、後者は、警察組織に元々内在していた男性的文化をさらに強化し、競争力と成果の向上という大義名分の下、警察官の私生活を押し潰す長時間労働、サービス労働を当然とする価値観を警察官たちに植えつけているというものだった。彼女たちの分析は、言説による主体形成という側面から、NPM と公務員倫理との関係を検証するものであったが、NPM と公務員倫理との関係性は、理論的にさらに掘り下げて検討する余地がある。そこで、本章では、イェルーン・メイスカルクの研究⁽³⁸⁾を検証する。メイスカルクは、組織過程と公務員倫理との関係を理論化しようとする点に特徴がある。

メイスカルクによれば、OECD 諸国では、NPM が公務員倫理に悪影響を及ぼすという懸念が広がっているという。例えば、オレンジ郡（アメリカのカリフォルニア州）のロバート・シトロン（Robert Citron）、南ホランド州（オランダ）のゲオルグ・ブラウワー（George Brrouwer）の事例がよく知られているが、いずれも非倫理的かつ不法な行為によって自治体に甚大な財政的損害を与えたという内容であった。NPM を、手段を選ばずに求められた成果さえ出せばいいと受け取る公務員は少なくなく、アメリカの労働省雇用訓練局では、就職できる見込みのある申請者のみに職業

(38) Maesschalck (2004).

訓練プログラムを提供するというクリームスキミングが横行した⁽³⁹⁾。

行政改革の公務員倫理に対する影響をどう評価するかについては、4つの行政哲学がそれぞれ異なる見方を提示している。第一の行政哲学は、NPMである。NPMは、競争メカニズムがきちんと機能すれば、腐敗は減ると考える。NPMが想定する腐敗とは、公務員が独占的地位にあぐらをかいて不当なレント（超過利潤）をむさぼる機会のことを指す。NPMにとって公務員の倫理的行動は、いわゆる3つのE（経済性、効率性、有効性）を高める行動を意味する。第二の行政哲学は、伝統的行政学（Traditional Public Administration：以下TPAと略記）である。TPAの公務員倫理に関する行政教義（administrative doctrine）は、個々の公務員の倫理的選択は、諸規則への服従を選択するか、あるいは、作為または不作為によって諸規則に違反するかを選択する以外に道がないように組織過程を構築すべしと主張する。TPAの支持者は、公務員の倫理的価値は、公務員が規則に服従することから生まれると考えており、法の支配を軽視するNPMに批判を加える⁽⁴⁰⁾。

第三の行政哲学は、新公務員制論（New Public Service：以下NPSと略記）である。NPSの支持者は、公務員の基本的な役割は、市民が共有する諸価値を市民自身の手で作り上げる過程に貢献することである。この説明ではややわかりにくいだが、コミュニタリアンの行政観と言い換えてもよい。すなわち、NPSの考え方によれば、市民が共同体の価値や伝統を維持しながら暮らしていくことを手助けするのが公務員の重要な仕事である。公務員は、統治対象に働きかける（TPAの考え方）のではなく、お客様のニーズに応える（NPMの考え方）のでもなく、市民に対して責任を持つ。NPSの支持者にとって、NPM的な「起業家精神」は民主主義の

(39) *ibid.*, p. 466.

(40) *ibid.*, pp. 466-467.

精神に反しており、TPA 的な「服従の倫理」は、手続きが適正に守られたかという点ばかりに固執する人間味のない官僚制を生む。NPS は、公務員とは公衆や市民、隣人に奉仕する職業であり、奉仕 (service)こそが公務員の中核的な価値であると考え。第四の行政哲学は、倫理経営論 (Ethic Management : 以下 EM と略記) である。EM は、NPM、TPA、NPS の三者の長所を組み合わせようとする。EM は誘因 (NPM の価値)、よい行動 (TPA の価値)、熱意 (NPS の価値) を実現する統一性 (integrity) アプローチが必要だと主張する。上位下達の階統制秩序を緩和することによって、公務員の裁量を広く認める NPM の考え方にも、EM は支持を与えている⁽⁴¹⁾。

上記 4 つの行政哲学のどれかひとつに依拠して、NPM 型の諸改革の公務員倫理への影響を議論するのは不毛であり、NPM 型の諸改革と公務員の倫理的行動との因果関係について反証可能な (falsifiable) な理論を構築する必要がある。これら 4 つの行政哲学の公務員倫理に関する多様な考え方や主張を統一的に扱う理論枠組みの基礎は、格子・集団文化理論 (cultural theory or grid-group theory) である。この理論枠組みは、組織過程と公務員の倫理的意思決定 (ethical decision making) および非倫理的行動 (unethical behaviour) との関係に焦点を当てる。組織過程は、公務員個人の特性や性格といった個人的変数 (individual variables) を媒介して公務員の倫理的意思決定および非倫理的行動に影響を与え、また、組織外部の環境がそこに作用することも当然想定されるが、ここでは、個人的変数や組織環境は統制変数 (control variables) とみなす。組織過程が公務員の倫理的意思決定および非倫理的行動に影響を及ぼすという方向のみならず、組織のほうが公務員の意思決定や行動 (とりわけ非倫理的行動) の事例から学ぶこともあり得る。つまり、両者の関係は双方向的であ

(41) *ibid.*, pp. 467-468.

る⁽⁴²⁾。

組織過程は、組織における相互作用に秩序を与える。そのような組織化のパターンとしては、文化理論によれば、階統制 (hierarchy)、個人主義 (individualism)、平等主義 (egalitarianism) の3つの型がある⁽⁴³⁾。階統制型の組織は、公務員が従うべき役割、規則、手続きを詳細に定めることに重きを置く。階統制型の組織を支持しているのは、TPAの行政哲学である。個人主義型の組織は、個人を継続的な競争環境の下に置くことを重視する。個人主義型の組織を支持しているのはNPMの行政哲学である。平等主義型の組織は、組織の境界を強く意識するが、組織内部の権力関係の平等性を求める。平等主義型の組織を支持しているのは、NPSの行政哲学である。EMの行政哲学は、上記3つの型を組み合わせるアプローチを採用する⁽⁴⁴⁾。

公務員が意思決定を行う際に、倫理的に正しいと判断する規範 (standard) に照準を合わせると、2つの次元においてそれぞれ3つのポジションが析出される (表2)。

2つの次元のうち、分析地点 (locus of analysis) は倫理基準に基づいて倫理的判断が下される参照集団を意味する。3つの地点はそれぞれ、個人のなかで完結する倫理的判断、組織に向けられた倫理的判断、社会一般 (組織外) に向けられた倫理的判断を意味する。倫理基準もまた、3つのものが挙げられる。エゴイズム基準は、公務員が直接的な経済的利益という狭い意味での自己利益を最大化することを指す。慈愛基準は、公務員が倫理

(42) *ibid.*, pp. 468–470.

(43) メイスカルクは、文化理論は第四の型として運命論 (fatalism) を提示しているが、NPM型の改革と公務員倫理との関係を議論する論者のなかで、この立場に依拠して経験的な議論をしている論者がいないため、ここでは割愛するとしている (*ibid.*, p. 471.)。

(44) *ibid.*, pp. 471–472.

表2 9つの倫理規範

分析地点／倫理基準	個人	組織 (Local)	社会一般 (Cosmopolitan)
エゴイズム	(1) 自己利益	(2) 組織的利益	(3) 効率性
慈愛 (Benevolence)	(4) 友情 (Friendship)	(5) チームの利益 (Team interest)	(6) 利害関係者志向 (Stakeholder orientation)
原則 (Principle)	(7) 個人のモラル (Personal morality)	(8) 組織的諸規則	(9) 諸法および公益

出典：Maesschalck (2004) p. 473. Table 1

的行動の主体と対象を分別し、他者の幸福 (well-being) にとって自分の行動がもたらす結果を考慮する目的論的 (teleological) 基準である。友情は、純然たる個人レベルの友情である点に注意を要する。利害関係者志向とはわかりにくい概念であるが、有権者、納税者、公衆といった漠然たる無形の集団にとって自己の行動がもたらす結果を考慮することを意味する。原則基準とは、公務員が法や規則、原則を義務論的 (deontological) に考慮する際に用いる基準である。個人のレベルでは、公務員は純粹に個人のモラルに従う。組織のレベルでは、公務員が従うべき原則は組織の中に存在している。社会一般のレベルでは、公務員は、正義や衡平性 (equity)、中立性といった抽象的な公益に従う⁽⁴⁵⁾。

非倫理的行動とは一般的には、ほとんどの人々が非倫理的であると当然受け取るであろう行動を指すが、ここでは、非倫理的行動を上記9つの倫理規範の過剰利用として定義する。したがって、非倫理的行動にも9つの型がある (表3)。非倫理的行動の (7) アナーキーは、特殊な概念である。これは、公務員が規則や法、秩序をあからさまに拒絶する事態を指している⁽⁴⁶⁾。

これらの倫理的意思決定と非倫理的行動を、文化理論の枠組みで整理し

(45) *ibid.*, pp. 473-474.

(46) *ibid.*, p. 474.

表 3 9つの非倫理的行動

分析地点／倫理基準	個人	組織	社会一般
エゴイズム	(1) 利己主義 (Selfishness)	(2) 組織フェティシズム	(3) 効率性フェティシズム
慈愛	(4) 縁故主義 (Nepotism)	(5) チームフェティシズム	(6) 利害関係者に対する差別的取り扱い (Preferential treatment of stakeholders)
原則	(7) アナーキー	(8) ルールフェティシズム	(9) 法と原則に対するフェティシズム

出典：Maesschalck (2004) p. 474. Table 2 を一部簡略化。

表 4 理論仮説

組織過程	倫理的意意思決定における支配的規範	非倫理的行動の支配的な型
個人主義	仮説 1 自己利益 / 組織的利益 / 効率性	仮説 4 利己主義 / 組織フェティシズム / 効率性フェティシズム
平等主義	仮説 2 (a) 友情 / チームの利益 / 利害関係者志向 仮説 2 (b) 個人のモラル	仮説 5 (a) 縁故主義 / チームフェティシズム / 利害関係者に対する差別的取り扱い 仮説 5 (b) アナーキー
階統制	仮説 3 組織的諸規則 / 公益	仮説 6 ルールフェティシズム / 法と原則に対するフェティシズム

出典：Maesschalck (2004) p. 476. Table 3 を一部簡略化。

たのが表 4 である。ここでの基本仮説は、特定の組織化のパターンが支配的になれば、その型に対応した倫理規範を体現する倫理的意意思決定が行われる可能性が大きくなるが、同時に、そうした倫理規範の過剰な追求すなわち非倫理的行動を引き起こす危険も大きくなるというものである。特定の組織化のパターンが支配的になることによって、公務員の非倫理的行動が頻発するようになれば、他の型の組織を支持する者たちが批判を強め、特定の型の組織が突出して支配的になる傾向に歯止めがかかる⁽⁴⁷⁾。

上述の基本仮説に基づき、組織過程と倫理的意意思決定および非倫理的行

(47) *ibid.*, p. 475.

動の因果関係に関する以下の6つの仮説を提示する。

仮説1：個人主義は、自己利益、組織的利益、効率性の各規範と双方向の因果関係にある。

第一の仮説は、まず個人のレベルでは、NPMの推進によって、公務員は短期的業績給に連動した個人的利益の拡大を追求するようになる。個々の公務員がこのような倫理的意思決定を行うことで、成果指標によって測定される政府のパフォーマンスは向上する。第二に、NPMは、顧客志向という意味でサービスの質の向上を謳っている。行政組織は、自己が供給する公共サービスの質が高まれば、評判が高まり、人員や予算を獲得しやすくなり、また、社会全体の効率性の向上にも資する可能性が高まる⁽⁴⁸⁾。

仮説2 (a) および (b)：平等主義は、友情、チームの利益、利害関係者志向、個人のモラルと双方向の因果関係にある。

第二の仮説は、NPSやEMによって強く支持される。NPMも利害関係者志向の規範や個人のモラルを支持しており、その意味では平等主義的な要素を幾分か含んでいるといえる。NPSは、行政組織内における平等主義を、行政組織内の平等主義と、行政組織のメンバーと部外者の平等主義に分けて考えている。NPSは後者の平等主義を利害関係者志向の規範と合致するものとして歓迎する。NPSは、前者の平等主義を、利害関係者志向の実現を補完するものとして位置づける。とりわけ、公務員に対するエンパワメントは、公務員個人の良心やモラルに則った倫理的意思決定

(48) *ibid.*, p. 477.

を促進するとして支持される。個人的モラルの規範は、利害関係者志向の過剰に対する歯止めとしても期待される。その他、平等主義は友情やチームの利益とも結びつく⁽⁴⁹⁾。

仮説3：階統制主義は、組織的諸規則、諸法および公益と双方向の因果関係にある。

階統制主義は、組織的諸規則への厳格な服従を美德としていることに加え、法自体の公益性を承認している。TPAは、この立場の強固な支持者である。TPAは、NPMが推進する民営化を、法によって担保される適正手続きや公平性（due process and fairness）、公益を破壊するものとして批判する⁽⁵⁰⁾。

仮説4：個人主義は、利己主義、組織フェティシズム、効率性フェティシズムと双方向の因果関係にある。

自己利益の過剰追求が利己主義につながることについては、理解しやすいであろう。NPMの支持者の多くは、個人主義が公務員の非倫理的行動につながる可能性を一応は認識している。第一に、競争メカニズムが不適切に設計される、例えば、成果指標の設定が不適切になされることによって、公務員による自己利益の追求が非倫理的となり、政府の目標達成に支障が出る。第二に、競争が現実に発生しそうな行政分野において、競争原理を無理矢理導入してもうまくいかない。そのような行政分野では、エージェンシー化を進めても効率性は上がらないし、採算が取れないとわ

(49) *ibid.*, pp. 478-479.

(50) *ibid.*, pp. 479-480.

かっている分野に民間企業は進出しない。EMの支持者は、公共部門における個人主義の導入をネオテイラー主義だとして批判し、業績測定をいくら盛んにやっても、政府活動の重要部分についての情報は何も提供されず、結果的に行政責任はあいまいになると指摘している。EMの支持者はさらに、公共サービスの受け手をお客様とみなして、公共サービスの質の向上を図れというNPMの主張に対しても、経済力のない市民は退出という選択肢を選ぶことができず、結局泣き寝入りを余儀なくされると批判している。これらの批判は、組織フェティシズム、効率性フェティシズムの病理についての指摘であるといえる。EMは、個人主義を全否定するわけではないが、階統制主義と平等主義によって補完することが必要であると主張する⁽⁵¹⁾。

競争メカニズムが公務員の価値観を変えてしまうことへの懸念の声は少なくない。TPAの支持者は、公共部門に競争原理を持ち込むことによって、公務員から公的責務（public duty）への感覚が消失することを恐れる。法律など守らなくていい、与えられた裁量権を行使して結果を出しさえすればいいという公務員が考えるようになれば、公務員の恣意的な裁量権の公使から市民を守る歯止めがなくなる。また、NPSの支持者は、公益は個人主義的な競争の副産物ではなく、行政の目的そのものであると強調する⁽⁵²⁾。

仮説5：平等主義は、縁故主義、チームフェティシズム、利害関係者に対する差別的取り扱い、アナキーと双方向の因果関係にある。

友情が過剰に追求されれば、縁故主義（えこひいき）につながる。これも理解しやすいロジックである。平等主義が組織レベルで過剰に追求され

(51) *ibid.*, pp. 480-481.

(52) *ibid.*, p. 482.

れば、同僚が厄介事を引き起こしても仲間内でかばい合う一種のぬるま湯体質につながる。これは、チームフェティシズムについての指摘である。いかなる公共サービスについても、利害関係者の利害のつながりの強さには濃淡があるので、利害関係者を大切にすすぎれば、強い利害関係を有し、声の大きい利害関係者の利害のみを考慮するという病理につながる。公務員の個人的モラルは確かに大切ではあるが、それに依存しすぎることは公務員による専制を招くという点については、TPA を支持するファイナーの古典的な議論がある。また、NPM 的な改革は、公務員の誰もが平等に責任を持たなくなる「責任者不在の行政経営 (no-one in charge public management)」を招くとの指摘も出ている⁽⁵³⁾。

仮説6：階統制主義は、ルールフェティシズム、法と原則に対するフェティシズムと双方向の因果関係にある。

ルールフェティシズムについては、ルールの遵守が元来手段でしかなかったのが、ルールの遵守に固執するうちにルールの遵守自体が目的化してしまったというマートンの有名な官僚制の逆機能論がある。NPM の支持者たちは、行政組織の伝統的な階統制構造が高コスト、低パフォーマンスを招く根本原因であると断じ、行政組織に起業家精神や結果に対する責任感を植えつけることの必要性を力説する。NPS の支持者もまた、伝統的な階統制構造を批判するが、その理由を、このような階統制組織が非人間的かつ冷酷である点に求めている。興味深いのは、行政の伝統的な階統制組織を批判する NPM 支持者の多くが、別種の大規模な階統制組織の必要性を主張している点である。公共サービスの質を改善するためと称して導入される成果指標の運用や、行政活動の成果をモニタリングすると称し

⁽⁵³⁾ *ibid.*, pp. 482-483.

て導入される監査制度は、膨大な事務仕事とそれを担う新たな官僚制の創出につながる。さらに、NPM が求める裁量経営主義の導入は、広範な裁量権を与えられたマネージャーたちによるトップダウン式の行政統制にお墨付きを与えている⁽⁵⁴⁾。

メイスカルクは最後に、この理論枠組みの利点として、以下の2点を挙げている。第一に、特定の組織化のパターンが、公務員のどのような倫理的意思決定や非倫理的行動と結びつくのか予測しやすくなる。特定の行政組織について、NPM に基づく改革の実行前と実行後の状況を比較するといった分析がやりやすくなる。第二に、単一の組織化のパターンが支配的になった場合、いかなるタイプの非倫理的な行動が公務員によって引き起こされやすいかについて実践的な警告を行うことができる⁽⁵⁵⁾。

6 おわりにかえて—ドイツの行革政治に学ぶ

2章から5章において取り上げた諸研究はいずれも、行政改革のあり方を左右する独立変数として、政治的変数を特別に重視するものではなかった。それでは、行政改革にとって、政治的要因は重要ではないのか。最後に、この論点を扱ったボグミルとクールマンによるドイツの領域改革 (territorial reforms) の研究を検討する。領域改革とは聞き慣れない用語であるが、これは下位政府の領域管轄の規模や構造の根本的見直し (far-reaching rescaling and restructuring of subnational territorial jurisdictions) を指す。具体的には、自治体の規模と組織を合理化する改革であるといってもいいだろう。領域改革の引き金となるのは、一般に、財政的な縮減、財政制約、人口構成の問題である。ドイツの領域改革は、

(54) *ibid.*, pp. 483-484.

(55) *ibid.*, p. 485.

西独地域では1970年代以降に本格的に実施されたが、1990年代初頭の東西統一によって東独地域でも大きな政治課題として浮上した⁽⁵⁶⁾。過去十数年に渡る東独地域における領域改革の概要と結果をまとめたのが表5である。

表5 東独諸州における領域改革（2007年から2020年まで）

州	統治連合	時期 (注1)	広域自治体の 数	基礎自治体の 数	機能的な拡大	改革は実施 されたか？
ザクセン＝アンハルト州	大連合 (CDU/SPD)	2007年	21 → 11	1300 → 218	二次的な変化	イエス
ザクセン州	大連合 (CDU/SPD)	2008年	22 + 7 → 10 + 3 (注2)	540 → 426	包括的な変化	イエス
メクレンブルク＝フォアポメルン州	大連合 (CDU/SPD)	2011年	12 + 6 → 6 + 2	変化なし	変化なし	イエス
ブランデンブルク州	最小勝利連合 (SPD + 左翼 党)	2017年	14 + 4 → 11 + 1	変化なし	包括的な変化	ノー
チューリンゲン州	最小勝利連合 (SPD + 左翼 党 + 緑の党)	2017年	17 + 6 → 8 + 2	850 → 200	変化なし	ノー

注1：改革法が成立した年ないし改革が失敗した年を示している。
注2：前者が郡の数を、後者が独立市の数をそれぞれ示している。
出典：Bogumil and Kuhlman (2022) p. 130. Table12. 1 を一部改変。

東独地域では、財政問題の深刻化と大規模な人口変動に伴い、自治体の大規模化による地方行政の効率化は避けられない課題となっていた。いずれの州でも類似の問題認識に基づく改革提案が提起されていた。ザクセン州では、州政府が郡や独立市に対して合併と抱き合わせで州の権限を包括的に委譲すると約束したため、地方政府連合からの反対は起きず、改革は成功した。ブランデンブルク州では、領域改革に関して地方政府連合は州政府との合意の必要性を認めず、結果的に、地方政府連合の激しい反対を

⁽⁵⁶⁾ Bogumil and Kuhlman (2022) p. 128.

招いて改革は失敗した。しかしながら、改革の結果を左右する最も重要な要因となったのは、州政府の統治連合が大連合を安定的に形成できたか、あるいは最小勝利連合しか形成できなかったかという点にある。大連合とは、CDU（キリスト教民主党）とSPD（社会民主党）による超党派連合を指す。チューリングゲン州とブランデンブルク州では、野党のCDU、FDP（自由民主党）およびAfD（ドイツのための選択肢）が、領域改革が実行された場合にマイナスの影響を被る可能性が高い郡やゲマインデと連携して改革反対勢力の組織化に成功した結果、最小勝利連合は将来の選挙での敗北を恐れ、領域改革の実施に踏み切れなかった。マスメディアや市民運動と連携して改革反対勢力を動員する野党側の戦略が図に当たった側面もあった⁽⁵⁷⁾。

ボグミルとクールマンは、チューリングゲン州とブランデンブルク州において領域改革の結果的挫折を招いた政治的要因として、CDUの変節が大きかったと結論づけている。両州において、領域改革を政治的アジェンダとして最初に提起し、領域改革に着手したのは実は与党時代のCDUだった。CDUは、野党になると改革反対に立場を変えた。CDUが改革反対に転じた理由は、選挙に勝って政権を得たいという動機によるものであった。このことから、領域改革の結果を左右する要因は、党派的なイデオロギーでも、領域改革の内容に係る技術的問題でもなく、短期的な政党政治の力学にあるといえる。専門家は、地方政府の規模拡大によって、地方政府の行政能力やパフォーマンスの向上が見込めると分析していたが、専門家のこうした見解はいかなる役割も果たさなかったという⁽⁵⁸⁾。

⁽⁵⁷⁾ *ibid.*, p. 129. ドイツの地方制度については山下（2010）第2-6章を、ドイツの主要政治勢力については、馬場・平島（2010）第9章（安井宏樹執筆）をそれぞれ参照した。

⁽⁵⁸⁾ *ibid.*, p. 130. 公平を期していえば、ボグミルとクールマンは、領域改革だけが行政

2章から5章までの議論の評価についても簡単に述べておく。2章のディーフェンバックの研究は、NPMの経営裁量主義的な側面が内包する危険性について強く警告するものとなっている。特に、既得権を破壊すると称して導入される経営裁量主義的な改革が、新たな管理者層の台頭という形で別種の強大な既得権層を創出し、彼らは、経営裁量主義的な改革の失敗をむしろ自己の権力や権益を拡大する養分にしているという指摘は重要である。民間企業であれば、マネジメントの顕著な失敗は、その経営者の減給や降格、解任といった形での責任追及をほぼ確実に伴うであろう。この点を踏まえると、ディーフェンバックのいう新たな管理者が自己の失敗をむしろ養分として既得権の拡張につなげていけるのは一見、不可解である。このことは、公共部門の組織には基本的に倒産がないことと関係していると考えられる。倒産の心配がないゆえに、新しい管理者は、マネジメントの失敗を、一方で下級者や現場の職員に対する責任追及の材料とし、他方で自己の特権強化の材料として利用することが可能となる。新しい管理者層に対する実質的な責任追及をなし得るとすれば、政治メカニズムを通じてであるが、NPMの経営裁量主義的改革が超党派で支持されている事情に鑑みると、それは困難である。我々は、良心的で有能な公共部門組織の管理者層をいかに養成していくのかという難問に直面している。

3章のカパーノの研究は、国によっては、NPMの一時的な流行が実はみせかけのヘゲモニーにすぎず、百年単位で営々と築き上げられた文化的伝統と、それを基盤とする政策共同体にいわば飲み込まれてしまう可能性があることを示唆している。NPMの実効性はパラダイムシフトの次元で評価しなければならないというカパーノの主張は、決定論的にすぎるとも受け取れるが、ある国のNPMの実相を知ろうとすれば、表層的な観察に

改革の全てであるとみなしているわけではない。彼らはNPM的な改革も扱っているが (*ibid.*, pp. 131-134.)、ここでは割愛する。

終始してはいけない、政策過程を支配する政策共同体に目を向けなければならないという指摘には一定の説得力がある。4章のデービスとトーマスによるNPM分析は、ミシェル・フーコーの主体形成分析を応用し、NPMという言説の磁場において作用する主体形成という側面に光を当てようとするものである。言説が織りなす主体形成は直接的な観察が難しい権力現象であるが、彼女たちは、警察官たちが語る多様な言葉からそれを読み取ろうとする。NPMの言説において、公務員主体の女性化を促す力と公務員主体の男性化を推進する力がせめぎ合っているとすると彼女たちの知見は斬新である。一日に12時間ないし14時間もの長時間労働を強いられ、家庭と人生が崩壊する危機を感じて退職を決意した女性警察官の話には驚かされる。ただし、彼女たちの議論には欠点もある。主体がすべからく社会的に構築されるという彼女たちの想定には、現実的にみて相当無理がある⁽⁵⁹⁾。市場競争の概念がなぜ男性性のみと結びつくのか、根拠は不明である。彼女たちの分析からは、イギリスの警察組織のブラック体質が、元々あった軍隊式男性文化によるものか、NPM言説による競争的男性主体の注入によるものなのか判然としない。加えて、犯罪鎮圧の客観的要請からくる警察組織の男性性をすべて社会的に構築されたものであるとみなすのは、不毛な議論であろう。イギリスに限らずどの先進産業諸国の警察組織にとっても、軍隊式男性文化は、犯罪鎮圧や公共秩序維持のために多かれ少なかれ機能的に必要とされる組織文化であり、これを「脱構築」する、あるいは「脱植民地化」するなどという試みは一種の観念遊戯にすぎない。イギリスの警察組織に蔓延するブラック労働は確かに早急な改善を要する深刻な問題であるが、これは、警察官たちの業務需要に歯止めをかけられない労務管理の問題であり、警察上層部が問題解決に向けて動かないことの責任が一義的に問われて然るべきであろう。

(59) 詳しくは、ブラックローズ & リンゼイ (2022) を参照されたい。

メイスカルクの研究は、組織文化（やその根底にある行政哲学）と公務員倫理の複雑な関係性を統一的な理論枠組みに基づいて理解しようという野心的な試みである。メイスカルクが提示する枠組みに依拠すれば、どのような型の組織過程から公務員のいかなる倫理的意思決定を期待できるか、あるいは、特定の型の組織過程によって支持される倫理規範の過剰が公務員のいかなる非倫理的行動を引き起こすかが予測できる。メイスカルク自身が断っているように、この理論枠組みが公務員の倫理的意思決定や非倫理的行動を予測できるといっても仮説のレベルであり、実際にその通りかどうかを確かめるには経験的な検証を要する。この理論枠組みの予測と反する事実が経験的証拠によって確認されれば、理論枠組みのほうを修正せねばならない。その意味では、今後の経験的な検証が待たれるところであるが、理論枠組み自体の弱点としては、因果関係の方向性が相互的であるとされているので、組織過程と公務員による意思決定や行動のどちらを独立変数として考えればよいか判然としない点にある。メイスカルクの議論全体を通して検討すると、組織過程を独立変数として公務員の意思決定や行動を予測しようとしているように読める。しかしながら、メイスカルクは両者の関係を相互的としているので、公務員の意思決定や行動のほうを独立変数となるケースも想定しなければならない。その場合、この理論枠組みは組織過程のほうを予測することになるが、この理論枠組みの内容からして、そうした予測は難しいと考えられる。

ボグミルとクールマンの研究は、自治体の大規模な合併や自治体に対する大規模な権限委譲が実現するかどうかは、選挙のダイナミズムによるところが大きいことを教えてくれる。選挙に勝つためであれば、政治家や政党は容易にその立場を変える。政治とはそのようなものであると理解した上で、我々は、中長期的な公益の実現に向けて公務員制度や政官の役割分担のあり方を構想する必要がある。

参考文献

- 永戸力 (2023) 「行政改革の論理」『愛知大学法学部 法経論集』第 237 号。
- 馬場康雄・平島健司編 (2010) 『ヨーロッパ政治ハンドブック [第 2 版]』東京大学出版会。
- ヘレン・ブラックローズ&ジェームズ・リンゼイ (2022) 『「社会正義」はいつも正しい』山形浩生・森本正史訳 早川書房。
- 山下茂 (2010) 『体系比較地方自治』ぎょうせい。
- Jörg Bogumil and Sabine Kuhlmann (2022) 'The Politics of Administration Reforms' in Andreas Lander and Fritz Sager (eds.), *Handbook of the Politics of Public Administration*, Edgar Elgar Publishing.
- Giliberto Capano (2003) 'Administrative Tradition and Policy Change: Policy Paradigms Matter. The Case of Italian Administrative Reform During The 1990s' *Public Administration*, Vol. 81, No. 4, 781-801.
- Annette Davies and Robyn Thomas (2003) 'Talking Cop: Discourses of Changes and Policing Identities' *Public Administration*, Vol. 81, No. 4, 681-699.
- Thomas Diefenbach (2009) 'New Public Management in Public Sector Organizations: The Dark Sides of Managerialistic'Enlightenment'' *Public Administration*, Vol. 87, No. 4, 892-909.
- Jeroen Maesschalck (2004) 'The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory' *Public Administration*, Vol. 82, No. 2, 465-489.