

行政改革のパラドクス

永 戸 力

〈目次〉

- 1 はじめに
- 2 経営裁量主義改革のパラドクス
- 3 NPM 改革と社会関係資本—ニュージーランドの急進的行政改革の経験から
- 4 行政スキャンダルの社会的インパクト—ドイツの食品検査行政の失敗を読み解く
- 5 NPM 改革と直接民主主義—スイス・ベルン市の結果志向型行政改革を分析する
- 6 おわりに

1 はじめに

本稿の目的は、行政改革の時代における様々なパラドクス（逆説）を描き出すことにある。1980年代以降の世界各国で継続的に進められている New Public Management（新公共管理改革：以下 NPM と略記）⁽¹⁾は、多くの場合、持続的な行政効率の向上と、望ましい結果の実現に対して行政を動機づけることを約束し、巧みなレトリックを駆使して反論や敵対者を封じ込め、世論の支持を取りつけようとする。NPMのレトリックの成功は、

(1) NPM の詳細については、永戸（2023）を参照されたい。

NPM が実際に挙げた成果と同じではない。本稿は、NPM の必要性が声高に叫ばれる裏で、現実の行政がいかなる問題を抱えているのかを分析する。NPM のレトリックがもし正しいのであれば、行政は次々と問題を解決し、社会はより望ましい姿へと着実に前進しているはずであるが、現実には、そうはなっていない。

NPM が推進される裏で発生している行政や社会の病理は様々なものが考えられるが、第一に、裁量経営主義改革 (managerialism) は、幹部公務員を政策形成から排除し、幹部公務員から政治的な性格を剥ぎ取ろうとする。このことは、幹部公務員の上司たる政治的執行部 (political executive) が自己の幹部公務員に対する統制力を高めたいという願望に起因しているが、結果的に、幹部公務員は自己の地位が不安定になっていることを自覚する。そのような状況において、幹部公務員は自己の評価を少しでも上げるべく、行政組織のマネージャーに徹し、マネージャーとしての能力を高めようとする一方、政治的執行部は指揮命令能力や人事統制能力を喪失する危険が高い。こうした逆説的事態をモーシェ・モア (Moshe Moar) の研究⁽²⁾の検討を通じて明らかにする。第二に、NPM は、社会関係資本を毀損し、公務員による汚職を助長し、公務員の倫理的誠実性 (ethical probity) に悪影響を及ぼす危険がある。この点を 1990 年代ニュージーランドの急進的な NPM を扱ったロバート・グレゴリー (Robert J. Gregory) の研究⁽³⁾に基づいて分析する。第三に、NPM は公的規制を行政の無駄や非効率の元凶とみなして攻撃するが、実際には、行政による規制強化が求められる分野は少なくない。これに関しては、マーティン・ロッジ (Martin Lodge)、カイ・ベェグリッヒ (Kai Wergrich)、ゲイル・マ

(2) Moar (1999).

(3) Gregory (1999).

ケルロイ (Gail McElroy) による食品検査行政の失敗事例の分析⁽⁴⁾から明らかにする。第四に、結果志向の行政経営 (outcome-based public management) を採用したスイス・ベルン市の行政改革が同市の直接民主主義に与えた影響について、アドリアン・リッツ (Adrian Ritz) とフリッツ・ザガー (Fritz Sager) の研究⁽⁵⁾から論じる。最後に、本稿の結論を述べる。

2 経営裁量主義改革のパラドクス

モアによれば、NPMは民間企業経営の語彙から借用してレトリックを駆使し、一義的には、行政組織の運営上の変化を要求し、行政組織の能力拡大を目指させる。裁量経営主義改革によって、行政組織の運営は政治から切り離され、政治的執行部 (political executives) は政策執行上の統制力を失う。他方で、政策形成から排除された幹部公務員は、政治的性格の薄い存在とされ、その地位はより不安定となる。こうした幹部公務員の変質は、政治的執行部の統制力強化の願望によるものである。モアは、裁量経営主義がもたらすパラドクスを、次のように定式化している。行政の経営裁量資本への投資 (すなわち、行政組織のマネージャーに、当該組織が展開する諸施策を統制する権威を与えること) を増やせば増やすほど、政治的執行部は、裁量経営主義改革がもたらす政策執行上の統制力喪失を回復しようとして、行政の政治資本への投資 (大臣たちに、政策上の指揮命令能力や人事統制能力を与えること) は抑制されることになる⁽⁶⁾。

幹部公務員の政策形成上の影響力喪失と幹部公務員に対する政策上の統

(4) Lodge, Wegrich and McElroy (2010).

(5) Ritz and Gager (2010).

(6) Moar (1999) pp. 5-6.

制力強化の矛盾は、以下の2つの仮説によって説明される。第一に、行政組織のマネージャーは、当該組織が展開する諸施策を統制する権威や裁量を与えられる一方、政治的執行部の影響力は減退する。第二に、幹部公務員は、行政上の体系的な影響力を低下させる。これらの仮説は、1980年から1996年にかけて、オーストラリア、ニュージーランド、イギリス、オーストリア、マルタにおいて、幹部公務員の身分保障（tenure security）が変更され、幹部公務員の職位が外部との競争にさらされる過程において実際に観察されたことであった。

イギリス、オーストラリア、ニュージーランドはいずれも、伝統的に、幹部公務員の匿名性、機密保持、政治的中立性を重んじてきた。これらの国では、基本的に、終身職の幹部公務員が政策執行に対する行政責任を負っており、大臣たちはごく限られた小人数の有資格の幹部公務員に対してのみ人事権を行使することができる。例外的に、カナダでは、大臣官房、公社その他の公共事業体、行政裁判所の人事は、メリットシステムの適用外である。マルタは、上記3カ国とは少し異なり、1970年代半ばには、省庁の組織運営上の全権限は、大臣に委譲された。したがって、マルタでは、大臣を取りまく政治的ネットワークの役割が大きくなり、幹部公務員の権威は著しく損なわれた。オーストリアは、法治国家の伝統を有し、合法性を何より重んずる国であるが、大臣は省庁組織の新設改廃、幹部公務員に対する人事に関して広範な権限を行使する⁽⁷⁾。

メリットシステムの通常の運用において、公務員の採用は競争試験に基づいて行われ、このようにして採用された公務員は、公共部門の外との競争から保護され、職位や給与は統一的に決められた規則に基づいて付与される。これが、公務員の身分保障である。公務員は長期の給与が保障され、比較的手厚い年金を与えられる。公務員の身分保障は、公務員が一度採用

(7) *ibid.*, p. 6.

された後、議員（立法者）の当該公務員による意志決定に対する影響力を制約し、当該公務員を規律する手段としての人事権も制約される。アンソニー・ダウズ（Anthony Downs）は、身分保障を与えられた公務員が現状維持にはしりがちで、避難を浴びそうになると、議会立法に根拠を持つ諸規則に逃避する傾向があると指摘している。ダウズの指摘は、公務員の身分保障が大多数の公務員を保身にはしらせるという保身増大の原則（the Law of Increasing Conservation）として定式化することができる⁽⁸⁾。

マリー・ホーン（Murray Horn）は、公務員の身分保障の拡大を取引費用の理論（transaction approach）によって説明しようとする。取引費用の理論によれば、立法者は、自己が直面する取引問題を最もうまく解決してくれる行政制度を選択する。この理論によれば、情実人事（patronage）は、代理人問題（agency program）を顕在化させる。情実人事を行った立法者が次の選挙で再選される確率が低くなり、情実人事によって任命された公務員個人が詐欺、略奪、汚職（fraud predation and corruption）にはしっても、パトロンたる立法者の再選確率に影響する可能性が低くなると、公務員は立法者に従わなくなる確率が高くなる。公務員の身分保障を強化することによって、公務員が服従する誘因に正の効果を与え、そのことが結果的に、公務員組織の階統制の権威を確固としたものにする。要するに、公務員の身分保障は、幹部公務員になろうとする人間のタイプ、公務員組織のなかで昇進しようとする人間のタイプに体系的な影響を及ぼす。メリットシステムに守られた公務員はリスク回避的となり、組織改革に消極的で、行政組織のマネージャーによる起業家的行動（entrepreneurial behavior）は抑制的される傾向がある⁽⁹⁾。

1980年代半ばから1990年代にかけて、西側諸国では強力な政治的リー

(8) *ibid.*, pp. 6-7.

(9) *ibid.*, p. 7.

ダーシップの下、急進的な行政改革が実行された。その要諦は、階統制、規制、合法性を重視する従来の行政組織を経済的な意味で合理性ある組織に変革しようというものである。NPMの理論では、執行組織はトップダウン式の階統制的な権威に服従するのではなく、本省から近距離で (at arm's length) 舵取りされる存在である。政治的執行部は、この舵取り (steering) の役割を担う。舵取りの役割とは、詰まるところ、行政組織の業績目標の設定や監視に関わる業務である。行政組織の運営の細部は、マネージャーの広範な裁量に属する。しかしながら、現実には、そのような割り切りがいかなる場合でも貫徹されるわけではない。政治的執行部は、政府活動が無秩序になることを恐れ、政策執行に対する統制権を手放すことはできず、行政組織の人事的自律性を容認することもできない。行政責任の所在はあいまいになる一方で、行政組織の自律性は、政治家が定めた目標や手段に適合する限りにおいて容認される⁽¹⁰⁾。

幹部公務員の上級ポストの人事は、従来の内部昇進型から契約レジーム (contract regime) に置き換えられた。オーストラリアでは、1984年、ホーク労働党政権が公務員の身分保障への攻撃を開始した。ホーク政権は、事務次官を含む全幹部公務員を解任しやすくする、政権の党派的な支持者たちを政治的任命職として大臣の周囲に送り込む、公務員人事委員会 (Public Service Board) の諸機能を財務省に移す、という3つの戦略を用いた。具体的には、全ての幹部公務員のポストを任期制 (通常は5年任期) とし、外部の候補者との公開競争に基づいて任用されるものとした。大臣は、総理大臣の推薦に基づいて、幹部公務員をいかなるときも理由を示さず解任できるものとした。1987年、人事委員会が担っていた中央人事行政機能が廃止された。その少し前の1984年に、新たな幹部公務員制度として、上級執行職 (Senior Executive Service: 以下 SES と略記) が設けられた。

(10) *ibid.*, pp. 7-8.

SES は行政組織のマネージャーたちの集団であり、より柔軟で流動性が高い。SES レベルの職は、外部の公募にかけられる⁽¹¹⁾。

その結果、連邦各省事務次官レベルの離職率がかなり上昇した。ただし、純粹に民間から幹部公務員に登用された例は少なく、幹部公務員のほとんどは、公務員から任命されており、現実には内部昇進とあまり変わらない。1993 年から 1994 年にかけて、外部への公募にかけられた SES の職のうち 17% が外部人材によって充当された。民間から SES への登用がなぜこれほど少ないかといえば、端的には、SES の給与水準が民間企業の幹部職に支払われる給料と比べて著しく見劣りするからである。他方で、ホーク政権の党派的支持者を大臣のアドバイザーやコンサルタントとして任命する例は急増し、大臣補佐職全体の 60% に達した⁽¹²⁾。

ニュージーランドは、1912 年公務員法 (The Public Service Act of 1912) に基づき、政府によって雇用される全公務員は、雇用条件の決定権を有する独立の公務員人事委員会によって任命されるという仕組みを長年保持してきた。この仕組みは、1988 年国家部門法 (the State Sector Act of 1988) によって忽然と姿を消した。1988 年国家部門法は、チーフエグゼクティブの制度を導入した。チーフエグゼクティブは、大臣の選好に一致する行動をとるように動機づけられており、大臣は、チーフエグゼクティブが統括するエージェンシーの業績を監視し、チーフエグゼクティブは、自己が統括するエージェンシーの業績や効率性について、大臣に対して説明責任を負うこととされた。チーフエグゼクティブは任期制の職で、通常は 5 年任期となっており、国家サービス委員会 (State Service Commission) がチーフエグゼクティブの任命手続きに関して大きな裁量を持っている。チーフエグゼクティブの実際の任命に関しては、大臣の発

(11) *ibid.*, pp. 8-9.

(12) *ibid.*, p. 9.

言権は大きく、大臣は任命に際して考慮されるべき事項を国家サービス委員会に指示する権限を有する。大臣は、政策面でも大きな権限を持っている。大臣は、政策課題を設定し、担当省庁の政策の優先順位を決め、政策のアウトカムを特定し、担当省庁の業績を監視する⁽¹³⁾。

国家部門法の施行以降、チーフエグゼクティブの離職率は高くなっている。1990年4月から1993年5月までの間に、年平均でチーフエグゼクティブの10%の任命および再任命がなされた。チーフエグゼクティブの雇用契約は5年任期であるものの、実際には3年で再任されるかどうかが決まる運用となっている。この1990年から1993年までの間に、チーフエグゼクティブの任命は40名に上った。そのなかの3分の1が外部人材の登用であったが、全体の半数がニュージーランドやニュージーランド以外の国で公務員だった経歴の者で占められた。チーフエグゼクティブの任命に関して、国家部門法の規定に基づき、政府は国家サービス委員会の推薦を拒否し、政府が望む人物をチーフエグゼクティブに任命することができる⁽¹⁴⁾。

イギリスでは、1970年代の終わり頃にはすでに、公務員の知識やスキル、経験を持たない民間の人材が、公務員の上級ポストに任命される仕組みが確立していた。1979年から1985年までの間、70もの上級ポストが民間人材から任命された。1988年のネクストステップス改革（Next Steps initiative）以降、執行エージェンシーのチーフエグゼクティブの選任は、本省官房の権限となった。大臣は、チーフエグゼクティブに公務員の内部昇進者を充てることも、外部の公募にかけて民間の人材を充てることもできる。1990年代を通じて、グレード5（課長職）以上のランクの職⁽¹⁵⁾に

(13) *ibid.*, pp. 9-10.

(14) *ibid.*, p. 10.

(15) イギリスの公務員制度については、下条編著（2007）第3章の解説を参考にした。

において、その任命が公募にかけられる案件が急増した。1993年において、93名のチーフエグゼクティブのうち63名が公募による競争を経て採用されており、その63名のうち34名が民間出身者だった。翌1994年、69のチーフエグゼクティブのポストが公募にかけられ、そのうち37のポストで民間出身者を採用することに成功した。1991年から1993年の間に、グレード1（事務次官職）からグレード3（局長職）までのポストに任命された18名が、グレード4（審議官）からグレード7（課長補佐）までのポストに任命された859名が民間出身者だった。イギリス政府は、1994年に、全ての幹部公務員に契約レジームを適用する政策を宣明し、1996年に、グレード5以上の職と執行エージェンシーのチーフエグゼクティブを含む新たな幹部公務員制度（Senior Civil Service）を発足させた⁽¹⁶⁾。

公務員の政治化に関しては、サッチャーは、公務員に対して常に、政権が掲げる政策を熱烈に支持し、忠実に実行することを求めた。サッチャーの重点は、党派的な人事運用ではなく、あくまで政権の政策への忠誠にあった。もちろん、保守党政権にはついていけないという理由で辞任する者もいた。1993年、メジャー政権下の教育省で、事務次官が「大臣は自分の助言を真剣に取り上げてくれない」という理由から辞任した。その後、ブレア労働党政権は、70名もの特別政治アドバイザー（special political advisers）を任命している⁽¹⁷⁾。

カナダは、伝統的に、メリットシステムに基づく公務員の身分保障が強い国である。1990年、カナダ政府は「公共部門2000」と題する白書を出し、様々な業務ニーズに合わせた柔軟な公務員制度の必要性を謳っているが、従来の公務員制度を大きく変えるものではなかった。第一に、カナダでは、事務次官の任命権は大臣にあるが、事務次官より下の全ての幹部

(16) Moar (1999) pp. 10-11.

(17) *ibid.*, p. 11.

公務員の任命権は、政府から独立した公務員人事委員会が有している。つまり、公務員の身分保障の原則は崩されていない。第二に、上記白書では、公務員の採用人事を公募にかけるべきであるという主張はなされていない。ただし、1967年から1987年までの20年間、幹部公務員人事の流動性が高まってきたのは事実である。この間、幹部公務員の上級ポストの平均在職年数は、12年から5年に低下した。同じ時期、上級ポストに占める外部からの任命者の割合は18%から23%へと上昇している。保守党が政権の座にあった1984年から1989年の5年間で、1984年9月（保守党政権発足直前の時期）に事務次官のポストにあった31名全員が退任している。マルルーニー保守党政権は、事実上全ての省庁に、大臣に対する政策的および政治的アドバイザーとして政治的任命職の官房長（chief of staff）を置いた。保守党政権期において、幹部公務員の昇進が保守党の統治エリートたちへの党派的同調に左右されているとの観察は多くある⁽¹⁸⁾。

マルタでは、1989年に公務員制度改革委員会が上級執行職制度の創設を提言した。この制度は、幹部公務員の人事権の各省庁への委譲、事務次官職に対する業績契約（performance contracts）の適用、外部人材の事務次官職への登用などを主張している。これらの提言に対しては、憲法改正が必要となり、公務員労働組合や市民からの強い反対が起こっていて、実現には程遠いというのが実情である。マルタの公務員制度は、現職の公務員に対しては強固な身分保障を与えているが、新しい入職した者に対しては、任期制契約を適用している。1992年には、3年間の業績合意（three-year performance agreements）の制度が導入された。1993年には、給与水準の引き上げ、筆頭課長補佐（senior principal）のポスト新設、新規採用者に対する昇進試験の導入、年功序列ルールの廃止を内容とする改

(18) *ibid.*, pp. 11-12.

革が実施された⁽¹⁹⁾。

オーストリアでは、1988年から1994年に大きな改革の動きがあった。この改革は、生産性の向上、行政手続きのコスト削減、市民サービスの向上を目的に掲げていた。オーストリアは、ドイツ基本法とは異なり、公務員の機能や地位に関する憲法的保障を定めていない。このことが、公務員制度改革を円滑に進める要因としては重要であった。1993年の改革は、オーストリアの幹部公務員の身分保障を揺るがすものとなった。省庁組織のトップマネジメントを担う職は、5年任期制となった。この任期制契約は、大卒公務員職の全9グループのうち、上位3グループにまで拡大適用されることになった。この契約レジームの下では、満足な業績を収めた者に対しては、契約は延長される。1995年には、公務員の転任と解任に関する規制が緩和された。この規制緩和によって、重要な公益のためという理由があれば、当人の同意がなくても当該公務員を転任させることができ、2つの業績評価項目でマイナスの査定がついた公務員は解任できるとされた。改革後、5人の事務次官が任期制契約の対象となり、博物館館長や国税事務所長といったポストに契約制が適用されている。しかし、公務員労働組合が契約レジームを拒否する姿勢を示している、オーストリアの連邦首相は、他の大臣たちに対する権限が弱いといった理由から、改革のさらなる実行には壁がある⁽²⁰⁾。

以上、5カ国の分析から、第一に、幹部公務員の昇進基準の変化は、年功序列の切り崩しと公務員の経営能力や業績の重視を意味しており、第二に、幹部公務員の雇用条件の変化は、大臣たちの政策統制力を強化する戦略の一環であるようにみえる。ここで、本章の冒頭に述べたパラドクスを確認しよう。行政の裁量経営能力に対する投資は、裁量経営主義改革が引

(19) *ibid.*, p. 12.

(20) *ibid.*, pp. 12-13.

き起こした舵取りや説明責任の問題を解決するために、政治的執行部による行政の政治資本への投資抑制を招く。行政の裁量経営能力に対する投資とは、行政組織のマネージャーの組織運営上の権威を強化することを意味し、政治的執行部による行政の政治資本への投資とは、大臣たちの政策上の指揮命令能力や人事案件に関する介入権限を強化することを意味する。このパラドクスの前提条件は、2つある。第一に、政治的執行部は、政府が無秩序状態に陥ることを恐れるがゆえに、公務員や行政組織の自律性が過度に高まることを容認せず、恒久的な行政装置の統制や監視を強め、必要とあれば、行政の政治化を辞さない。第二に、行政組織は独占的な地位を占めているがゆえに、立法者にとって、幹部公務員の昇進競争を煽ることが幹部公務員の行動に影響を与える絶好の機会となる⁽²¹⁾。

行政の経営裁量能力に対する投資拡大は、一過性のものではない。これには、2つの理由がある。第一に、行政に対する不満や厳しい予算制約、人口構成上の変化、技術革新、経済のグローバル競争の激化、行政の顧客満足度への期待といった要因は、いずれも長期的に存続するものであり、行政経営の見直しを半永久的に迫ることはほぼ間違いないからである。第二に、行政組織のマネージャーの自律性や裁量をより多く与えることの効果は、NPMと直接関係しない問題によって薄められる。具体的には、行政の説明責任の曖昧さの問題である。行政の説明責任の曖昧さはNPMが流行する以前から存在しており、行政の裁量経営能力を高めることでいかなる効果があるのか、わかりにくくなっている。このわかりにくさが、裁量経営主義改革に対する本格的なバックラッシュを遅らせている⁽²²⁾。

マックス・ウェーバー (Max Weber) は、官僚は膨大な情報と職務経験を武器にして、政治的執行部を圧倒するであろうと予測したが、1980

(21) *ibid.*, pp. 13-14.

(22) *ibid.*, p. 14.

年代から続く NPM は、こうした予測とは正反対の現実を生んでいる。第一に、大臣は政策上の指揮命令能力を高め、幹部公務員の政策的自律性は低下している。第二に、幹部公務員の仕事の重点は、大臣に対する政策上の助言や勧告から行政組織の経営能力に移ってきている。第三に、大臣に対する政策上の助言や勧告を担当する新しい組織がオーストラリア、ニュージーランド、ヨーロッパ大陸諸国で台頭してきており、上級職の幹部公務員の役割は縮小している。これらの変化は、省庁において事務次官が担ってきた仕事を不要なものとし、大臣が自己の地位と影響力を高めるために、政治的アドバイザーを政策過程に組み込もうとする傾向を助長するであろう⁽²³⁾。

オーストラリアで新設された SES のように、上級管理職の流動性を高め、外部人材からの登用を促進し、幹部公務員集団を活性化しようという動きは各国で進められている。裁量経営主義的なイデオロギーにトップダウン式の政治指導が加われば、公務員の政治的応答性の向上につながる。イギリスと、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドとの間には、重要な差異もある。イギリスは、行政階級 (administrative class) として知られる閉鎖的なエリート官僚集団を創出したが、他の 3 カ国は、エリート性よりも専門性を重視し、最上位の官僚が入職時から同じ省庁で昇進していくようなシステムを有していた。身分保障や公募による競争人事に関する限り、裁量経営主義改革はイギリスの公務員制度にとっては劇的なインパクトを持ったが、政策の仕事と執行の仕事の統合という点からすれば、専門性重視の伝統を持つ他の 3 カ国にとって、裁量経営主義的改革は新奇なものではなかった⁽²⁴⁾。

イギリス、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドはいずれもウェ

(23) *ibid.*

(24) *ibid.*, pp. 14-15.

ストミンスターモデルの国であり、オーストリアやマルタと比較すると、政治行政二分論（politics-administration dichotomy）の観点から興味深い示唆が得られる。オーストリアやマルタでは、政治と行政は全くの別物であると主張する者はほとんどいない。政権の政策上の優先順位や価値観に適合した政策スキルを持つ人材を然るべき官職に登用する政治的契約には、それなりの利点が認められる。実際にも、官僚の中立的能力（neutral competence）は、政官の相互作用と相互依存の複雑なパターンによって特徴づけられた関係に取って代わられつつある。政治的執行部は、大臣によって設定された目標に官僚を奉仕させるべく、行政システムに対する政治的統制をますます強める必要性を認識している。他方で、官僚はより高い給与、より高い地位を得ようとして、行政システムの内外でネットワークを築くべく政治的に動く⁽²⁵⁾。

3 NPM 改革と社会関係資本—ニュージーランドの 急進的行政改革の経験から

ニュージーランドの NPM は、経営学および、取引費用の理論、官僚の行動についての公共選択理論による説明に依拠したものであった。グレゴリーによれば、これらの経済的諸理論は、公共部門をより民間企業部門に近いものにしようと設計されていた。これらの理論は、公共部門の効率性や生産性の向上に関心を集中させているが、公務員の倫理的次元には対応していない。改革推進者のこうした視野狭窄（tunnel vision）は、信頼性の赤字（confidence deficit）の一因となる。信頼性の赤字は、公務員の不適切な行動や汚職といったスキャンダルが表沙汰になることによって悪化する。グレゴリーが焦点を当てるのは、公務員の汚職一般ではなく、公務

⁽²⁵⁾ *ibid.*, p. 15.

員の個人的汚職 (personal corruption) である。公務員の個人的汚職とは、当該公務員が自己の職務を規律する規則や規制を侵犯することによって個人的利益を得ようと計算して行った汚職を指す。公務員の倫理的誠実性は、公務員の個人的汚職に対応した用語である。NPM は、そもそも公務員が公益に基づいて行動するとは想定していないので、公務員の倫理的誠実性の基準や、公的信頼を高めるための公務員のエートス醸成という発想は不必要と考える。しかしながら、ニュージーランドの行政改革の経験は、公務員の倫理的次元に対する NPM のインパクトを真剣に考察する必要性を物語っている。グレゴリーは、公務員の倫理的次元を理解する上で、社会関係資本 (social capital) と効果的な民主的統治との関係を論じたロバート・パットナム (Robert Putnam) の議論が有用であると述べている⁽²⁶⁾。

信頼、規範、ネットワークといった社会組織の持続的特徴は全て社会関係資本を構成するものであり、公共善を実現する自発的協力や自発的調整を促進する。社会関係資本は、長期に渡って自己発生的に蓄積されるものであり、使えばすぐなくなってしまう通常の資本とは根本的に性質が異なる。パットナムによれば、社会関係資本は、イタリア北部の経済発展と政府のパフォーマンスを支えたエートスの本質的要素である。社会的信頼は個人的信頼とは異なり、互酬性 (reciprocity) に対する市民の関心 (civic engagement) や規範のネットワークから生ずる。一般化された互酬性の規範は、社会的交換の濃密なネットワークとりわけ多種多様な社会集団 (近隣団体、合唱隊、スポーツクラブなど) を横断して組織される市民の活動と結びついている。パットナムは、現代の複雑で経済的に発展した社会にとって、ご都合主義やごまかし、いかさまによって得られるリターンが大きいため、こうした行動を抑止するために社会関係資本を大量にストック

(26) Gregory (1999) pp. 63-64.

することが必要であると指摘する⁽²⁷⁾。

ニュージーランドの行政改革は、1980年代に財務省のエコノミストたちによって設計された。その特徴は、以下の諸点にある。第一に、当時の労働党政権によって、NPMが経済のネオリベラル的規制撤廃の包括的プログラムと完全に連動した形で、電撃戦（blitzkrieg）的政治手法で実行された。NPMの電撃戦的実行によって、1913年以来、ニュージーランドの歴代政権を支えてきた統一的公務員制度は、わずか数ヶ月のうちにその大半が廃止された。第二に、NPMが依拠していたマクロ経済理論は、公務員の規範を集合的な性格から個人主義的性格へと変革した。新しいレジームは、チーフエグゼクティブたちを、彼らが管轄する個々の組織の諸政策に対して個人的に責任を有する存在として位置づけた。加えて、1990年初頭、雇用契約法（Employment Contracts Act）が制定され、公私両部門の労働条件についての集合的交渉の役割が劇的に削減された。第三に、NPMが依拠していた経済理論は、還元主義的、機械的に適用された。政府組織は、機械的に細分化され、細分化された個々の組織は、運営効率の向上を目指す競争規範を課せられた。国有企業は社会的な性格を剥ぎ取られ、純粋に経済的な目標を達成するための組織となった。政策とマネジメントは明確に区別され、政策を担当する省庁は、それが管轄するエージェンシーと切り離された。これは、省庁がエージェンシー自身の自己利益追求活動の捕虜になってはならないという考えに基づいている。同じような発想から、医療サービスの制度改革が実施された。その核となっているのが、医療サービスの購入者と提供者を分離するという理念である。これによって、病院は国有医療会社（crown health enterprises）となり、財源を有するエージェンシーに医療サービスを販売する企業体となった。NPMは一事が万事、この調子で実行され、政策省庁は、自己の政策アウ

(27) *ibid.*, pp. 64-65.

トカムを達成するために、エージェンシーからアウトプットを購入する⁽²⁸⁾。

第四に、NPM が依拠するエージェンシー理論は、公務員の服従を担保する方法として、法律的な手法を多用する。契約主義 (contractualism) と呼ばれるこの手法は、財やサービスの外部化の手段となり、民間ビジネスと政府の裁量との相互作用において汚職の危険性を高める。第五に、行政の過程ではなく結果に重点を置く NPM の考え方において、政策やその執行の特定や測定は格別の重要性を持つ。政府のエージェンシーによって生産され、購入されるアウトプットが大臣によって正確に特定され計測される限り、財政的説明責任、裁量経営の説明責任は担保される。こうした傾向が過剰になると、定量的に計測しやすい指標のみが計測の対象となり、定量的に計測できないものを理解し、評価するために必要な判断力が軽視される。このことは、公務員が個人の仕事や自己の組織のミッションにとって有利な形で数値を操作しようという誘因を作り出すという意味において、公務員倫理に重大な影響を及ぼす。以上、5つの特徴を有するニュージーランドの NPM は、実質的合理性ではなく手段的合理性に関心を集中させる。NPM は、全てが客観的に測定可能だとする、ダニエル・ヤンケロビッチ (Daniel Yankelovich) のいう技術的統制の文化 (culture of technical control) の前提に立っているが、技術統制の文化は現実を歪め、良識を毀損する⁽²⁹⁾。

ニュージーランドでは、かつて統一的公務員制度の管理に責任を有していた国家サービス委員会があったが、この組織は改革後、公務員の不法行為や失敗の事例について議会に報告しなくなった。というのは、国家サービス委員会には、個々のエージェンシーに対して公務員の不法行為や失敗

(28) *ibid.*, p. 65.

(29) *ibid.*, pp. 65–66.

に関する情報提供を要求する権限がないからである。加えて、NPMの還元主義的、分断主義的発想が、信頼のコミュニティとしての公務員集団の基礎となる社会関係資本を維持しようと一貫して努力することによってもたらされる潜在的に大きな効果を減殺した。OECDは、公務員の倫理的インフラストラクチャーとして、政治的関与、効果的な行政法、説明責任を担保する効率的な仕組み、実効的な行動綱領、専門的社会化のための仕組み、公務員の労働条件の向上、公務員倫理を調整する機関の存在、内部告発者の擁護を含む活動的な市民社会の8つを挙げているが、ニュージーランドのNPMには、これら8つの要素の全てが含まれていない。公務員の倫理的誠実性に関する真に強力な関与（commitment）は、行政は民間企業と根本的に異なっており、公益理念を適切に評価しなければならないという政治的認識に依拠するところが大きい⁽³⁰⁾。

ご都合主義的な転職や金銭報酬の引き上げによって特徴づけられる新しい公務員のキャリア文化は、エージェンシー理論が抑制しようとしたモラルハザードを逆に深刻化させるだろう。NPMの政治的支持者たちは、行政組織の特殊性を否定できないし、行政組織を民間企業と比較して、手続きに縛られた非効率的な組織であると誹ることもできない。手続き的制約と業績マネジメントの間には、常にトレードオフの関係が想定される。業績マネジメントの比重が大きくなりすぎれば、公務員の倫理的誠実性に関する基準は危機にさらされる。経済学的アプローチは、公益理念の有効性を否定するが、行政改革が公務員の高い倫理基準の維持を危うくするような事態になれば、行政改革の推進者たちは、公務員の倫理性の低下に公衆が無関心であっても構わないとする理由を説明すべきである⁽³¹⁾。

エージェンシー理論や公共選択理論は、公務員は自己利益の追求者、効

(30) *ibid.*, p. 66.

(31) *ibid.*, p. 67.

用最大化を求める者として位置づけ、公務員のご都合主義は法律的な意味での契約によって抑制できると考える。公務員を信頼しないという理論的前提そのものが、公務員に対する不信感を助長する。悪党 (knave) のための諸制度は、悪党を潜在的に褒められるべきアクターとして位置づける。他方で、道徳原理に対してより直接的に訴えかける信頼重視の理論は、高潔な行動動機を喚起し、低劣な行動動機を抑制するという仕事を実際によくこなす。高水準の専門的能力に基づく政策形成によって本質的に重要な理論的技術的知識を有する政策省庁の創設は、ニュージーランドのNPMを執行するテクノクラティックな手法を反映している。このアプローチは、政治的排他性 (political exclusivity)、すなわち統治過程から市民を締め出し、市民の行政に対するシニカルな態度を助長しようとする性格が濃厚である。統治過程を担う者は、自らを市民ではなく、専門経営者とみなすようになり、市民を軽蔑する。パットナムは、政治的平等への関与とセットになった市民の役割意識、義務意識が市民社会の政治的土台であるとみなしているが、ニュージーランドはその逆を行っている。ニュージーランドの公共政策に対する強固にテクノクラティックな態度の顕在化は、公務員制度の社会関係資本を毀損するであろう⁽³²⁾。

ニュージーランドの行政研究者の間では、同国の公務員の倫理的誠実性は、OECDのような国際機関が設定している基準に則れば、全体的に非常に高いとみなされている。しかし、トランスペアレンシー・インターナショナルの政府汚職指数は、1995年および1996年の1位から1997年の4位へと順位を落としている。実際にも、汚職は認知されている。1989年、ニュージーランド会計監査院は、200000ニュージーランド・ドルに上る2件を含む行政組織の複数の詐欺 (frauds) について報告し、こうした事案が増えつつあることに警鐘を鳴らしている。そのわずか数年後には、当の

(32) *Ibid.*

会計監査官が汚職の廉で懲役刑を科せられた。具体的には、会計検査官が54500 ニュージーランド・ドルを架空支出し、これを詐取したというもので、10 件の嫌疑のうち4 件で有罪となった。1996 年には、ニュージーランド史上初めて、2 人の地区裁判所判事が公金詐取の疑いで起訴された。この事件は、結果的に1 件は有罪となり、もう1 件は無罪となったが、ニュージーランド社会全体に大きな衝撃を与えた。1998 年には、国有医療会社の事務員が複数年に渡って270000 ニュージーランド・ドル以上の金を詐取したとして告発された。公共組織のマネージャーとりわけ国有医療会社のマネージャーの報酬が法外な金額である、チーフエグゼクティブの退職手当が在任期間の短さに比して高すぎるとされ、世論の怒りを買っている。実際、国有医療会社のチーフエグゼクティブの年収は、500000 ニュージーランド・ドル⁽³³⁾にも上り、首相の給与の2 倍、労働者の平均賃金の15 倍にも達している。こうした実態が明らかになることは、パットナムのいう市民的関与の濃密なネットワークが機能し、腐ったリンゴ (bad apple) を的確にみつけ出して処罰していると考えられることでもある⁽³⁴⁾。

NPM のような構造的変化は、短期的には、効率性や有効性を高める一方、公務員の倫理的誠実性をかならずしも大きく毀損するとは限らない。しかし、長期的には、公務員の倫理的誠実性の低下が、公務員制度それ自体への市民の信頼の喪失を通じて、行政の効率性および有効性を維持する行政の能力に悪影響を与え、結果的に、行政の効率性や有効性、公務員倫理の誠実性の全てが失われるであろう。20 世紀の大半の時期において支配的であると認知されてきた公務員の高い倫理基準は、NPM によってすぐに消失するものではない。なぜかといえば、1 つには、倫理基準に違反した

(33) ニュージーランド・ドルの価値は日本円に換算すると、為替レートは1 ニュージーランド・ドル 96 円程度 (2024 年 6 月現在) だから、4830000 円近くになる。

(34) *ibid.*, pp. 67-68.

者に然るべき制裁が下るからである。さらに重要な要因は、ニュージーランドは社会的平等主義の強力なエートスが歴史的に根づいた小規模な社会であり、そのような社会の性格が、国家は寛容で普遍的な公共サービスの供給者であるという市民に共有された認識によって強化されてきたことにある。第三に、ニュージーランドは、社会関係資本を長年に渡って培ってきた国である。すでに1948年の時点で、ニュージーランドの政府体系の特徴として、市民参加の程度の大きさを指摘し、ニュージーランドの市民は政府の活動を我が事として捉える傾向があると指摘する研究があった。このように、市民相互の信頼、市民と政府の信頼は社会関係資本の蓄積につながり、蓄積された社会関係資本は、公務員の倫理的誠実性の高度な基準に反映されていると考えられる。もっとも、近年では、1980年代以降の新自由主義的諸改革によって、ニュージーランドの社会関係資本は低減したとの指摘もある。政治や政治家に対する市民の不満やシニシズムは高まり、このことが、1990年代半ばの単純小選挙区制からドイツ式の比例代表主体の選挙制度への改革につながった⁽³⁵⁾。

NPMは、制度的記憶 (institutional memory) の喪失をもたらす。つまり、NPMが推進する組織のリストラや縮小によって、政策形成や政策執行に係る諸々の知識や経験が失われる。制度的記憶の喪失に対抗するためには、制度的建設 (institutional building) を行う必要がある。フィリップ・セルズニック (Philip Selznick) の主張によれば、制度的建設は、重要な諸価値を選択し、それらを具現化する社会構造を創造する組織的リーダーシップに大きく依存する。セルズニックの考え方に基づけば、個々のエージェンシーの特殊な環境や機能に適應できるような部分的諸手段によって、大規模な脱制度化や構造的分断化のプロセスに対抗しようとするのは賢いやり方ではない。重要な違いは、個々のエージェンシーのミッション

(35) *ibid.*, pp. 68-69.

と公務員制度全体のミッションとの間に存在する⁽³⁶⁾。

ニュージーランドのNPMが抱える主要な問題は、全ての行政組織を、ジェイムズ・ウィルソン（James Q. Wilson）の行政組織の4類型論⁽³⁷⁾がいうところの生産組織に仕立てることができると思いつく点にある。

(36) *ibid.*, p. 69.

(37) 行政組織の4類型論については、Wilson（1989）を参照されたい。第一に、行政組織のマネージャーが、部下の仕事の内容とそのアウトカムについて明確かつ定量的に計測できる場合、そのような行政組織を生産組織（production organizations）と呼ぶ。生産組織の例は、内国歳入庁（Internal Revenue Service: 以下 IRS と略記）である。IRS は税金を徴収する仕事をしており、事務員から査察官にいたる全職員について、やるべき仕事と目指すべき目標がはっきりしている（*ibid.*, p. 159.）。第二に、行政組織のマネージャーが、部下が何をやっているかについては理解できるが、部下の活動によって生じるアウトカムについては理解するのが困難な場合、そうした行政組織を手続き的組織（procedural organizations）と呼ぶ。その例は、職業安全健康局（Occupational Safety and Health Administration: 以下 OSHA と略記）である。OSHA のマネージャーは、部下の安全健康査察官の仕事内容については理解しているが、それが各事業場の従業員たちの安全や健康にどのように貢献しているのかについては正確に把握できない（*ibid.*, p. 163.）。

第三に、行政組織の構成員たちの活動が何であるかは理解できないが、構成員たちの活動のアウトカムについては比較的評価しやすい場合、そのような組織を職人組織（craft organizations）と呼ぶ。その例は、戦時の軍隊である。戦時の軍隊は勝たねばならないが、勝つために幹部や兵隊が何をすればいいのかは明確でない（*ibid.*, p. 165.）。第四に、行政組織の構成員の活動とそのアウトカムの双方についてよくわからない場合、そのような組織を対応組織（coping organizations）と呼ぶ。対応組織の例は、外務省や学校である。外務省に所属する外交官たちは何をやっているのかわからないし、外交官たちの活動成果がどれほど国益に資したのか明確に評価できない。学校は、教員は教科書や参考書その他の教材に基づいて教え、生徒は試験の点で教育の成果の一端を知るが、教科書や参考書、試験の点数が教育の全てではない。教育という仕事とは何か、教育の成果とは何かを追求し始めたらきりが無い（*ibid.*, p. 168.）。

NPMは、行政組織の活動成果を計測可能なものとし、それを達成するための仕事の内容が明確になれば、行政組織は民間企業のように競争し、日を追うごとに優れた成果を上げるだろうと考えがちであるが、現実の行政組織の多くは、それが置かれている政治的文脈を無視することはできず、望ましいアウトカムを達成する上での技術的困難を抱えており、利潤を上げることを目的とする民間企業と同列に語ることは適当でない。例えば、刑務所の受刑者を社会復帰させる仕事は、ハンバーガーを生産する仕事と根本的に異なる。もちろん、民業を圧迫する行政組織は民営化できるであろうし、エージェンシー化したほうがいい行政組織もなかにはあるかもしれないが、その場合でも、効率性や説明責任が非常に短期的な観点から評価されることによって、当該組織に所属する公務員の倫理基準は長期的には低下することが避けられない。ウィルソンがいう職人組織や対応組織の職員の倫理的誠実性は、専門職業的な規範や基準、重要な価値、奉仕の精神に対する一貫した関与に支えられた高い水準の信頼に基づくものでなくてはならない⁽³⁸⁾。

職人組織をうまく運営するためには、当該組織の職員が使命に対する意識を高め、職人精神を養うことが必要であり、監視されていない職員が裁量を濫用するのを防ぐための専門職業的な規範を確立することが求められる。職人組織は、生産組織と比較すれば、よりフラットな組織形態を採用することが妥当であり、高い水準の信頼に支えられるべきである。職人組織はうまく運営されれば、組織内部において社会関係資本を蓄積することができる。公式の監視過程を通じた直接的な組織統制という意味での説明責任は、生産組織や手続き組織には厳格に要求されるが、職人組織においては、もっと広い個人的な応答責任（personal responsibility）が求められる。対応組織における制度的建設の仕事は、かなり難しい。仕事の成果

(38) Gregory (1999) p. 70.

如何にかかわらず、仕事の遂行自体が目的となる手続き組織では、職員の士気を高く保つことは難しくないが、対応組織は、終わりのない業務需要に対して限られた資源で対応せねばならず、また、政治的に注目を浴びやすい分野で運営されることが多いため、職員の士気を保つことが容易ではない。士気の高さが公務員の倫理的誠実性そのものではないにせよ、両者の関係が深いことは間違いない。効率性にこだわれば、生産組織が行政組織再編のテンプレートとなるが、公務員の倫理的誠実性の追求に適したテンプレートは職人組織である⁽³⁹⁾。

全体論的な視角 (holistic perspective) は、協調的信頼を構築し維持する必要性、凝集力ある制度化された公務員集団の社会関係資本に焦点を合わせることになる。他方で、パットナムは、イタリア北部の地方政府の成功を支える要因として、水平的な市民的紐帯 (horizontal civic bond) を特定している。近年の行政改革は、公務員は非公式ネットワークのマネージャーたるべきことを説く主張が多いが、非公式ネットワークの基盤には水平的な市民的連帯が必要となる。協調的信頼の精神と公務員集団の社会関係資本がなければ、長期的には、ネットワークの形成を、公務員の倫理的誠実性や政策の有効性に結びつけることはできない。ニュージーランドの NPM は、政治家や官僚の行動を経済学的に解釈することに傾斜すると同時に、効率性の向上のみに没頭してきた。このような行政改革は、公務員制度の社会関係資本を毀損する危険が大きく、信頼の共同体としての公務員制度の維持を困難にする。社会関係資本は歴史的に形成され、短期的に大きく変動しないと考えられるが、長期に渡る NPM の実践が公務員の倫理的誠実性に対して後戻りのできない悪影響を与えている可能性がある⁽⁴⁰⁾。

(39) *ibid.*, pp. 70-71.

(40) *ibid.*, pp. 71-72.

4 行政スキャンダルの社会的インパクト—ドイツの食品検査 行政の失敗を読み解く

ロッジたちによれば、2006年夏、サッカーの世界ワールドカップに沸くドイツで、ひとつの問題がドイツの各新聞の紙面を占領した。それは、腐った食肉（*Gammelfleisch*：以下 GF と略記）と呼ばれる問題である。GF 問題とは、具体的には、腐った食肉が主としてバイエルン州の数多くの流通業者によって、ヨーロッパ中に出回ったというものであった。腐った食肉の流通には、バイエルン州以外の地域の業者も関わっていた。ドイツの食肉検査行政は、腐った食肉の特定に失敗し、その食肉は、持ち帰り用ケバブの肉として販売された。GF 問題は、格子・集団文化理論（grid-group cultural theory：以下 CT と略記）の主張と、危機や変動の文脈における CT の変化のパターンに関する予測を検証するのに、格好の事例である。ロッジたちは、時期をまたぐ行政に関する論議に対して、より体系的かつ具体的に CT を適用することに自分たちの研究の独自性があるとしている。ドイツの行政当局が腐った食肉を検知できなかったという GF 問題は、ドイツ一国の政治・行政のみならずヨーロッパの食品安全行政にとっても重要な転機となったという意味で、ここで取り上げる意義がある⁽⁴¹⁾。

CT の特徴は、その主張の儉約性（parsimony）にあり、文化を4つの社会的連帯（social solidarities）すなわち4つの型の世界観に分ける。文化理論は、厳密には、どの世界観にも属さない隠者（hermit）の存在を想定しているが、ここでの分析では割愛する。この4つの型の世界観は、各文化類型に特有の、社会関係の構築や因果関係の認識パターンを有しており、同じ社会問題についても、それぞれに異なる問題の診断や問題解決の

(41) Lodge et al. (2010) p. 247.

あり方を模索する。規制レジームのような制度配置は、それが何であれ、他の文化諸類型に対するひとつの文化類型の支配的な地位を一時的に反映したものとみなされる。CTが変化を推進する様々な文化類型の支持者たちの連合を想定しているという意味では、唱道連合（advocacy coalition）の理論と親近性があるし、CTが制度を単一の文化類型の一時的な覇権の反映とみなす点では、区切られた均衡（punctuated equilibrium）の理論と親近性がある。CTは、変化を驚き（surprise）や失望（disappointment）の過程を経て発生するものとする。問題を解決するものとされていた既存の原因・効果関係（問題解決策）が間違っていたと判明したときに、驚きや失望が発生し、驚きや失望は、既存の問題解決策とは異なる問題解決策を提案する代替連合（alternative coalition）の形成を促し、結果的に、元の既存の問題対応を担っていた制度は別のものに置き換えられる。CTによれば、ぎこちない解決策（clumsy solutions）を創出する連合の形成によって一時的な安定が達成される⁽⁴²⁾。

文化理論に基づく4類型を、表1に掲げた。CTの鍵となる主張は、第一に、いかなる制度においても、内在的な社会文化的変化を内包している。文化理論の予測では、特定の文化類型の盲点（blind spot）や特定の文化類型に対する失望によってシステムの失敗や崩壊が起こる可能性がある。したがって、第二に、支配的な文化類型が変われば、それを反映して制度的な対応も変わる。ロッジたちは、CTに依拠した主張を、ここでは4つに絞って議論を進める⁽⁴³⁾。

主張1：失敗を診断し、解決策を提唱する際に、世界観の4類型が全て現われる。

(42) *ibid.*, p. 248.

(43) *ibid.*, p. 249.

表 1 文化理論と規制に対するアプローチ

		集団	
		低	高
格子	高	運命論 (fatalism) 予測不可能なプロセスによる統制 / 内在的な可謬性	階統制 (Hierarchy) 権威の強化、階統制組織に基づく指揮命令の徹底
	低	個人主義 (Individualism) 競争と選択を通じた統制 / 市場を支え、個人の選択を促進する誘因の設定	平等主義 (Egalitarianism) 集団やネットワーク、参加を通じた統制

出典：Lodge et al. (2010) p. 249. Table 1 を一部改変。

主張 2：諸制度は、規制レジームの変化に関する論議 (argumentation) を構造化する。

主張 3：時間の経過とともに、批判や圧力が継続し、論議は多様化する。

主張 4：諸々のアクターは、解決策を見つけようとして混合型の論議を展開する。

主張 5：規制改革が起こった際、規制制度は、その時の支配的な世界観を反映したものになるであろう。

主張 1 は、CT の中核的な主張である。主張 2 に関して、CT によれば、ある制度は、別の型の世界観よりも特定の型の世界観を強く支持する。政治システムは、ある争点の発生から消滅までを扱うプロセスマシンのようなものである。ロジたちは、アクターがバイアスのかかった情報処理を通じて世界観を構築するための、いわば陣地を探す (corner seeking) パターンを反映した論議が発生するであろうと予測する。主張 3 が正しければ、複数のエピソードの間の変化は、様々な型の論議を生み出し、潜在的には、新しい支配的なパターンの発生に至る。既存の制度が想定する原

因・効果の因果関係が誤りであるという批判が継続的になされれば、論議における変化を促進するであろう。第4の主張に関して、特定の型の世界観を選好する諸々のアクターは、他の型の世界観と一時的に連合を組む利点を理解している。むしろ、世界観の各類型は、それぞれ固有の緊張や矛盾を抱えているがゆえに、いかなるアクターも、4つの型の世界観の支持者全員を同時に惹きつける見解を提示することは困難である。異なる型の世界観の連合といっても、2つの型の世界観の連合が最も実現可能性が高い。主張5によれば、支配連合は、制度選択によって自らの望む政策的な選択肢を実現しようとする。そのようにして実現した新しい制度は、野暮ったくきこえないものとなるであろう⁽⁴⁴⁾。

ロッジたちは、かなりの労力を費やしてデータを集めている。第一に、ネクシス (Nexis) の検索エンジンを利用して、2001年2月から2007年4月までの関連新聞記事を抽出した。2001年2月から2005年11月までは *Feischskandal* (腐敗肉スキャンダル:以下FSと略記) の語を含む記事を、2005年11月から2006年11月まではGFの語を含む記事をピックアップし、これらの新聞記事について、諸々の重要なアクターの主張を分析した。GFの語が初めて現われるのは、2005年11月の新聞記事である。ロッジたちが分析対象とした記事は、全部で822本であった。ロッジたちは、2005年10月から2006年1月までの期間 (以下、この期間をGF1と略記) における120個の主張、2006年8月から2007年1月までの期間 (以下、この期間をGF2と略記) における257個の主張を集中的に分析した。新聞記事を執筆する新聞記者自体がひとつの社会的連帯の一員であり、特定のバイアスに従って、特定の主張を選別して提示している可能性は否定できないが、ネクシスのデータベースは、ドイツの主要新聞を広く網羅しており、様々な意見をバランスよく抽出するには適したツールである。新

(44) *ibid.*, pp. 250–252.

聞記事の主張を分析するといっても、様々な方法的問題が存在する。一面記事かそうでない記事か、記事の長さ、1つの記事あたりの主張の数によって、記事の主張の影響力や重要性は変わるのではないか。記事に対する重みづけの基準をどのように設定しても恣意性は免れないので、ロジたちは、全ての主張を同等の重要性を持つものとして扱うとしている⁽⁴⁵⁾。

新聞記事の主張内容をコーディングすることについても、方法的問題がある。記事の主張を分析するコーダーのバイアスの問題が、それである。そこで、ロジたちは、コーダー間信頼性を計測し、0.8と比較的高い値を得ている。階統制と結びつく主張は、権威の強化を通じて統制状況を改善しようという含意を持つ。運命論と結びつく主張は、有効な統制方法として予測不可能性の要素を強める、あるいは、資本主義の経済活動としての食肉生産や食肉処理を統制することは不可能であると嘆くという含意を持つ。個人主義は、個人の選択や市場参加者たちの自律的活動を促進する市場関係プロセスを擁護するという含意を持つ。平等主義の主張は、プロフェッショナルリズム、ネットワーク型のガバナンス、参加の促進といった要素と結びつく⁽⁴⁶⁾。

ロジたちは、様々なアクターが主張を展開する制度的文脈を理解するために、この問題に係るドイツの州レベルと連邦レベルのエリートたちに対して半構造化インタビュー調査を行い、20のデータを得ている。例えば、彼らは、このインタビュー調査の結果に基づいて、内部告発者(whistleblower)を奨励する主張は、運命論として位置づけている。というのは、この問題に関しては、内部告発者による通報を容易にすることは、匿名の予測不可能な通報に基づく統制と考えられるからである。クリストファー・フッド(Christopher Hood)は内部告発者を平等主義の主張とし

(45) *ibid.*, p. 252.

(46) *ibid.*, pp. 252-253.

ているが、特定の改革手段がどの世界観の反映であるかは、問題や制度の文脈によって異なるものであり、CTを実証分析に应用する上では、固定的に考えるべきではない。同じように、透明性（transparency）は、規則重視の階統制型、民会（town hall）的な平等主義型、商品に関する正しい情報を消費者に提供すべしという個人主義型のいずれとも関係がある。しかし、ここでは、インタビュー調査の結果から、透明性の主張は、市場における情報の流通を重視する個人主義型に分類することとした。コーディングの枠組みは、以下の通りである⁽⁴⁷⁾。

表2 コーディングの枠組み

階統制：命令と統制

- H1：統制における検査と技術的解決 / 早期警告その他の手段による監視
- H2：階統制による統制、階統制組織に基づく監視タスクフォースの主張
- H3：法的権力（legal competencies）の再配置
- H4：汚職と捕虜（capture）
- H5：市場に対する介入や規制を強化する必要性
- H6：抑止と処罰を強化する必要性

運命論：予測不可能なプロセスを通じた統制

- F1：内部告発者
- F2：輪番（rotation）
- F3：予告なしの検査（unannounced inspection）
- F4：何をやってもダメ（impossible job）
- F5：個々の消費者は無力である
- F6：マフィア的組織の問題

個人主義：競争と選択を通じた統制

- I1：消費者に正しい情報を提供する透明性の確保
- I2：違反業者名の公表
- I3：民間企業による自主規制
- I4：市場に介入せず、商品価格のシグナルを信頼する
- I5：商品のリコール
- I6：非国家アクターによる統制

平等主義：集団プロセスを通じた統制

- E1：専門家集団の規範

(47) *ibid.*, p. 253.

行政改革のパラドクス

E2：地方の分権化された経済

E3：相互の情報交換

E4：市場はいかさまを助長する / 違反業者名を公表することの危険性を主張する

階統制と運命論の混合

H&F1：予告なしの強制査察 (unannounced oversight)

H&F2：黒い羊が出現するのは避けられないが問題はない

階統制と個人主義の混合

H&I1：食肉関連産業が資金を提供して実施する検査を増やす

H&I2：民間企業による規制に対する規制

H&I3：民間企業とは相対的に距離をとる

H&I4：ペナルティーと透明性

階統制と平等主義の混合

H&E1：地方化された検査

H&E2：規制を守らせる戦略として説得を重視する

H&E3：個々の業者に対する処罰を忌避する

H&E4：統制は内在的問題をあぶり出す

平等主義と運命論の混合

E&F1：スーパーマーケット間の価格競争

出典：Lodge et al. (2010) pp. 265-266. Appendix.

2000年のBSE(狂牛病)問題の発覚により、ドイツでは食品の質とそれを担保する検査行政に対して世論の関心が集まったが、ドイツの当局者は国内のBSE問題の解決にすばやく対応して、事なきを得た。2005年5月、FSとして言及されるスキャンダルが頻発した。具体的には、大手スーパーマーケットチェーン店において、従業員が消費期限切れのミンチ肉のラベルを貼り替えていたことが発覚したのである。このスキャンダルは、当該スーパーマーケットチェーンの組織改革に結びついたが、規制やその基礎となる法律の改正を求める議論にまでは発展しなかった。2005年末と2006年9月には、人が食すのに適さない肉が警察職員および税関職員によって摘発され、規制改革や法律改正を求める声が広範に上がった。食品検査に関する法制度は、EU法とドイツの連邦レベルの法がからんだ複雑な構造を有しているが、食品衛生に関する諸規制を実際に強制する仕事を

担っているのは州の行政当局であった。州の食品検査行政は食品検査官から獣医師を切り離す一方、警察と税関が食品分野の調査に関与していた。さらに、食品検査に関する行政責任が垂直的にも水平的にも細分化されていたことが、食品検査行政の変化をより複雑なものとした⁽⁴⁸⁾。

規制レジームとしての顕著な細分化は、多くの調整装置によってカバーされていた。そのうちのひとつが、食品検査官や獣医師の専門家団体が従うべき連邦レベルの検査手続きガイドラインであった。このガイドラインは AVV Rüb と呼ばれ、2004年12月から執行された。AVV Rüb は、個々の業者による自己規制に依存するリスクベースのアプローチ (risk-based approach) を基本としており、業者が規制基準に則って商品の危険性を評価する能力があるという想定に立っていた。他方、2000年代半ばのEUの規制は、商品のラベリングを通じて消費者に対する透明性を図るべきであるとし、食品検査の規制基準の強制的執行にも言及していた。ドイツの食品検査行政も、EUの規制に平仄を合わせざるを得なくなった。連邦の赤緑連合政権は、2002年、食品安全規制レジームにおける消費者保護の要素を強化しようと試みたが、州勢力の連合体である連邦参議院の反対により失敗した。この当時の州政府はキリスト教民主党が支配的な権力を持っていたので、この失敗は、党派対立が色濃く反映された結果でもあった。総じていえば、ドイツの食品検査行政は、法的制裁権を有する食品検査官による定期的な検査を主体とする階統制的な活動として解釈できよう。加えて、専門家団体の規範の存在や、業者による専門的な自己規制を重視している点に着目すると、ドイツの食品検査行政には平等主義的な要素を見出すこともできる⁽⁴⁹⁾。

FSが明るみになった当初、人が食すのに適さない肉が食品流通に入り

(48) *ibid.*, p. 254.

(49) *ibid.*, pp. 254-255.

込んでいることが判明した。このことは、人が食すのには適さないが動物の餌としてのみ使用されるべき K3 と呼ばれる肉を扱うビジネスが新たな産業として勃興してきたことを意味していた。当時のドイツには、K3 を扱う会社が 130 社以上存在にも上っていたが、その 3 分の 1 がバイエルン州の企業であった。K3 は人が食す肉ではないので、食品検査行政の網には引っかからなかったのである。K3 会社は、動物の餌にラベルを貼り直し、トレイサビリティの規制をかいくぐって、ヨーロッパ中に K3 を食品として流通させたとして非難された。K3 が税関当局によって発見されると同時に、消費期限切れの肉がドイツ中の多くの倉庫においてみつかった。鶏肉が一旦解凍され、水を加えることによってかさ増しされて新鮮な食肉と称して販売されるという手口も明るみになった。2005 年 12 月、連邦政府と州政府は、関係行政諸機関の間での情報交換の推進と規制強化を内容とする 10 項目の施策について合意した。K3 企業を多く抱えていたバイエルン州政府は、食品安全特別班を設置した⁽⁵⁰⁾。

それから 1 年も経たっていない 2006 年 8 月、とある森にしいたけを採りにきていた人が、告発文書を発見し、これを匿名で通報したことによって GF 事件が発生した。ほどなく、警察がミュンヘン近くの食肉貯蔵施設に対して強制捜査を行い、初期の通常の食品検査では検知できなかった腐った肉が大量にみつかった。バイエルン州の別の場所では、消費期限を 4 年も過ぎた肉が発見され、押収された。後に明らかになった事実によれば、関与した会社は、香料をまぶすことで腐った肉の味や匂いをごまかし、特にケバブ用の食肉としてドイツ中、ヨーロッパ中に流通させようとしていた。専門家は、このような腐った肉でも適切に調理すれば、人体への深刻なリスクはないとコメントしたが、問題は大きくなる一方だった。ドイツ中で、食肉に対する追加検査が実施され、同じようなごまかしがみつかつ

⁽⁵⁰⁾ *ibid.*, pp. 255-256.

た。上記の会社のオーナーは、膨大な負債を抱えることになり、結局は自殺した⁽⁵¹⁾。

連邦消費者保護・農業省大臣のホルスト・ゼーホーファー（Horst Seehofer）は、バイエルン州政府の食品検査当局による食品検査行政の不備を批判した。この当時は、連邦政府の政治家と州政府の政治家が同じキリスト教民主党所属であったにもかかわらず、連邦政府と州政府の政治対立は激化した。2006年9月7日、消費者保護を担当する連邦と州の大臣たちは、食品検査レジームを改正し、13項目の施策についての枠組み合意を締結した。新しいレジームは、相変わらず、民間企業の自己規制能力の重要性を謳っていたが、ITを活用したラベリングや食品の品質認証へと踏み込んだ内容となっていた。連邦レベルでは、州政府が食品検査の強制を怠っていること点に批判が向けられ、食肉のダンピングを禁止するための連邦競争法の改正が検討された。この法改正の議論は、GF事件の背景に、ディスカウント小売業者の成長や低価格を求める消費者の選好によって、ドイツの小売業界全体が過度な価格競争を強いられており、食品ビジネスのマージンがますます低くなっているという事情があることを考慮したものであった⁽⁵²⁾。

続いて、主張1から主張5について、順にその妥当性を検討する。まず、主張1の妥当性に関するデータを、表3に掲げる。

表3から、GF1、GF2ともに4類型の全てにおいて一定数の主張が存在している。したがって、主張1は支持される。ただし、主張の総数の6割ほどが階統制型の主張であり、他の3つの類型を圧して支配的な地位を占めていることがわかる。目立つのは、運命論型の主張の相対的な多さであ

(51) *ibid.*, p. 256.

(52) *ibid.*

表3 2つの食肉スキャンダルの期間における主張の集計

カテゴリー	主張の総数	GF1 (%)	GF2 (%)	差
階統制型	220	56.67	59.14	2.47
個人主義型	47	11.67	12.84	1.17
運命論型	37	13.33	8.17	-5.16
平等主義型	29	10.00	6.61	-3.39
階統制・個人主義混合型	11	0	4.28	4.28*
階統制・運命論混合型	9	3.33	1.95	-1.38
階統制・平等主義混合型	6	0.83	1.95	1.12
平等主義・運命論混合型	18	4.17	5.06	0.89
主張の総数 (N)	377	120	257	

註：*は5%有意。

出典：Lodge et al. (2010) p. 257. Table 2 を一部改変。

るが、運命論型の主張 37 個のうち 18 個が内部告発者の必要性を訴えるものであった。運命論型の純粋な主張は、無作為の検査を求める主張である。平等主義型の典型的な主張は、食品検査官の専門家集団としての規範を高めること、食品検査官同士の情報交換を促進することを要求する主張である。階統制型の典型的な主張は、違反事例を発見する確率を高め、違反者を厳罰に処すことを求める主張である。個人主義型の主張は、上からの規制的介入を忌避し、商品や検査に関する情報を消費者に提供して透明性を高め、個々の業者の自己規制を求める主張である⁽⁵³⁾。

次に、主張2と主張3の妥当性を検討する。主張2に関していえば、GF1、GF2を通じて階統制型の主張が支配的な構造は続いており、その意味では、主張2はある程度支持される。しかし、表3の数値を精査すると、GF1と比較してGF2における階統制・個人主義混合型の主張は数値としては比較的小さいが、有意に増加している。つまり、GF1とGF2の主張の分布パターンは全く同じではない。この点に着目すれば、主張3は限定

(53) *ibid.*, p. 257.

的には支持される。階統制の主張が支配的といっても、GF1 と GF2 とではその内容が異なる。階統制型の主張を細かく検証したものが、表4である。表4によれば、階統制的な統制を支持する主張が、GF1 と比較してGF2 では有意かつ顕著に増えている。また、統計的に有意ではないが、法的権力の再配置を支持する主張がかなり減っていることがわかる。GF1 と GF2 の時期における政治的文脈としては、連邦政府が州政府の食品検査行政の無力さを非難し、州政府は連邦の規制立法の無力さを非難する典型的な非難ゲーム (blame game) の構図があった。非難ゲーム論の予測によれば、GF1 と比較してGF2 において法的権力の再配置を求める主張が顕著に増えているはずであるが、世論の実際の動向としては、そうっていない。したがって、連邦政府と州政府との非難ゲームの重要性は、GF の事例に関する限り、認められない。GF2 において、運命論型の主張が減っているのは、巨大冷蔵施設の所在がはっきりしており、検査が容易になったという社会的認識が強まり、何をやっても問題は解決しないという社会的認識が弱くなったことの反映かもしれない⁽⁵⁴⁾。

主張4の妥当性に関しては、表3によれば、主張の総数に占める混合型

表4 階統制の下位カテゴリーの分析

カテゴリー	主張の総数 (N)	GF1 (%)	GF2 (%)	差
検査と技術的解決	58	27.94	25.66	-2.28
階統制による統制	68	22.06	34.87	12.81 *
法的権力の再配置	46	26.47	18.42	-8.05
汚職と捕虜	12	4.41	5.97	1.51
市場に対する介入や規制	5	2.94	1.97	-0.97
抑止と処罰	31	16.81	13.16	-3.65
主張の総数 (N)	220	68	152	

註：*は10%有意。

出典：Lodge et al. (2010) p. 259. Table 3 を一部改変。

⁽⁵⁴⁾ *ibid.*, pp. 258-259.

の主張の割合が11.67%とかなり低いので、主張4を支持することはできない。混合型の主張の総数に占める平等主義・運命論混合型の主張の割合は、40.9%と高い数値を示している。これは、スーパーマーケット間の価格競争の激化を危惧する主張が一定数あったことの反映である。重要なアクターの主張の内容を細かく分類したのが、表5である。この時期のバイエルン州の担当大臣と連邦政府の担当大臣は、両者ともにキリスト教民主同盟の政治家であった。表5の右上の平等主義者とは、具体的には、緑の党の政治家と食の安全に関心を持つアドボカシー集団を指している。バイエルン州の担当大臣、連邦政府の担当大臣、平等主義者の三者はいずれも、混合型の主張をほとんどしていない。平等主義者たちは、公的権威に懐疑的で消費者としての個人的活動に関心がある者のグループと、公的な措置に関心がある者のグループに二分されているのであろう。したがって、表5によれば、主張4は支持されない⁽⁵⁵⁾。

主張5については、1990年代後半から、ドイツの食品検査行政は階統制型と個人主義型のアイデアを反映したものであり、この特徴はGF1

表5 重要なアクターによる論議の分析

カテゴリー	バイエルン州の 担当大臣 (%)	連邦政府の 担当大臣 (%)	平等主義者 (%)
階統制型	46.43	71.43	56.06
個人主義型	7.14	11.43	25.76
運命論型	21.43	5.71	4.55
平等主義型	7.14	8.57	6.06
階統制・個人主義混合型	7.14	0	1.52
階統制・運命論混合型	10.71	2.86	1.52
階統制・平等主義混合型	0	0	1.52
平等主義・運命論混合型	0	0	3.03
主張の総数 (N)	28	35	66

出典：Lodge et al. (2010) p. 260. Table 4 を一部改変。

⁽⁵⁵⁾ *ibid.*, pp. 259-260.

と GF2 の期間を通じて一貫して続いている。実際の規制レジームの改革は、消費者保護法の制定や業界団体による品質の自己認証といった個人主義型のテーマを追求する方向で動いており、行政論議における主張の分布が規制レジームの改革を方向づけていたとまではいえないが、かといって、規制レジームの改革が行政論議の分布パターンから外れているわけでもなかった。個人主義型の世界観に基づくテーマは、近年ではますます正統性を高めつつある。例えば、消費者団体が発行する消費者安全性格付け表 (consumer safety benchmarking leagues) が社会的な関心を集めている。2007 年に改正された AVV Rüb は、州レベルでのリスクベースの規制の強化を強調しつつも、検査官の輪番制を増やすよう求めていた。この改正 AVV Rüb は、検査における 4 つ眼原則 (four-eye principle) の重視、各州を横断する品質マネジメント監査チーム (quality management audit teams) や早期警戒システム (early warning system) の設置を規定していた。輪番制を増やすことは運命論型の世界観に、品質マネジメント監査チームと早期警戒システムの設置は階統制型の世界観に、4 つ眼原則に基づく検査は平等主義型の世界観にそれぞれ合致する。つまりドイツの食品検査行政の改革は、4 つの型の世界観の全てに幾ばくか依拠した多様な方策が採用されている。まとめると、行政論議における主張の分布パターンと実際の規制レジームの改革と間に因果関係があると断定できないものの、規制レジームの改革は、行政論議における主張の分布と相反してはいない。したがって、主張 5 はある程度支持される⁽⁵⁶⁾。

結論的には、主張 1 は支持され、主張 2 と主張 5 はある程度支持され、主張 3 は限定的に支持され、主張 4 は支持されなかった。ロジたちは CT を操作化した上で、ドイツの食品検査行政に係る行政論議の分析に CT を適用した。これだけでも彼らの研究の意義は大きいといえるが、彼

⁽⁵⁶⁾ *ibid.*, pp. 261-262.

らの貢献は、ドイツに対するステレオタイプ的なイメージとは異なる現実を明らかにした点にもある。ドイツには階統制型の世界観の支持者が相対的に多いことは確かであるが、それ以外の型の世界観の支持者たちは合計すれば、少なくとも全体の35%程度は存在する。加えて、彼らが明らかにしたドイツの食品検査行政に関する改革や行政論議のパターンは、規制行政が関係利益集団の捕虜となっているという捕虜理論、官僚制は自己の能力の範囲内でしか問題解決に取り組まないという官僚制フィルタリング理論、党派性の違いが規制内容を規定するという党派性理論によっては説明できない。彼らの研究には、頑健性が欠如しているのではないか、新聞の論調のみならず、例えば、政党のマニフェストなど他にも分析対象とすべきものがあるのではないかといった批判があり得る。こうした批判を割り引いても、CTが公共政策を具体的に研究する上で有用であることを示した彼らの研究の功績は大きい⁽⁵⁷⁾。

5 NPM改革と直接民主主義—スイス・ベルン市の 結果志向型行政改革を分析する

本章では、スイスにおけるNPMを分析したリッツとザガーの研究を検討する。スイスでは、1990年代の始めから、連邦政府、カントン政府、基礎自治体の3つのレベル全てにおいてNPMの導入が始まった。スイスのNPMは典型的には、業績契約、分権化された予算、指標に基づく統制システムなどの改革によって特徴づけられるが、なかでも目玉となっているのが結果志向の行政経営（outcome-based public management：以下OBPMと略記）である。スイスの統治システムでは、執政府と立法府の他に、主権者による直接参加が加わる。直接民主主義が制度化されたスイ

⁽⁵⁷⁾ *ibid.*, pp. 262-264.

ス独特の文脈において、OBPMの導入がインパクトを持つのかどうか、スイスの首都ベルン市を事例として分析する⁽⁵⁸⁾。

スイスでは、政治的な決定は、有権者の政治的代表者に全く任せきりというわけではなく、主権者である人民自身がそれに関与する。スイスにおける政治参加は、選挙の際の投票に限られない。第一に、義務的レファレンダム (mandatory referendum) は、重要な議会の決定を自動的に人民投票にかける制度である。重要な決定とは、連邦政府レベルでは、連邦憲法に関わる事項を、カントンレベルは、カントン憲法に関わる事項を、基礎自治体レベルでは、基礎自治体の規制政策全般に関する事項をそれぞれ指している。第二に、任意的レファレンダム (optional referendum) は、市民の一定数の署名があれば、議会の諸法案を人民投票にかけることができるという制度である。第三に、人民イニシアティブ (popular initiative) は、一定期間の間に新規立法を人民投票にかけるべしという提案に対して市民の一定数の署名があった場合、実施が可能となる。一般的には、スイスの直接民主主義は、政党や組織化された利益集団が人民投票での否決を避けるべく協調することによって、コーポラティズムの意思決定スキームの発達に寄与したことが肯定的に評価されている。直接民主主義的な諸制度がもたらした主な結果のひとつは、議会手続き以前の段階の政治過程の多様化である。スイスでは、任意的レファレンダムによる否決を回避するために、社会の多元的諸利益の意思決定過程へのアクセスを保障する特定紛争解決モデル (special conflict resolution models) が発達した。つまり、スイスの政治過程は、政策を形成する際に、様々な社会的利益の主張が考慮される⁽⁵⁹⁾。

スイスにおける OBPM や裁量経営主義改革は、国家における権力バラ

(58) Ritz and Sagar (2010) p. 120.

(59) *ibid.*, p. 121.

ンスを変えてしまうのではないかと批判が一部の研究者から上がっている。裁量経営主義改革は、プロの経営者に広範な経営裁量を与え、行政の生産性と効率性の向上に尽力してもらおうという発想を基盤にしている。新制度派経済学の観点からすれば、OBPMは、代理人に対して本人が統制を行う際の問題の解決策を提供するものである。アウトプットと連動した指標と誘因を規定する業績契約は、目標の形成と透明性を担保することによって、本人と代理人との間の情報の非対称性を軽減しようとするものである。OBPMが有権者 (electorate)、議会、執政部の三者の権力バランスに与える含意として、以下のことが想定される⁽⁶⁰⁾。

第一に、有権者についてである。OBPMは執政部に大きな裁量を与えるが、その反面、性的な諸々の争点は立法の問題とはならず、業績契約の内容の規定如何に左右されることになり、人民イニシアティブやレファレンダムの対象から外れてしまうのだろうか。個別予算 (line item budgets) をやめ、包括予算 (lump-sum budgets) を導入することは、結果的に執政部の財政的権力を高め、人民のレファレンダムの権利を奪うことにつながるのではないか。第二に、議会についてである。OBPMは、議会の統制権力を弱体化させる可能性がある。包括予算は、議会に対して一括して否決するか容認するかのいずれかの選択肢しか与えない制度であるから、伝統的な議会の財政統制権を弱める。他方で、業績契約は、国家業績についての目標や要求を設定する。議会は、業績契約に盛り込まれる国家業績の内容について大きな影響力を行使するかもしれない。第三に、執政部についてである。執政部は、包括予算の編成を通じて財政統制権を強化し、加えて、業績契約における複数年の目標設定を決定する権力を手にするであろう。その代わりに、執政部は、業績契約において設定された目標の達成状況について議会に対して説明責任を負う。執政部は、行政過程

(60) *ibid.*, pp. 121-122.

を通じて業績や目標についての統制を行い、ガバナンスに関わる情報を議会に提供しなくてはならない。こうした統制や報告活動は、執政部の政治的な意志決定の改善に資するのだろうか。あるいは、ガバナンスに関するデータや情報が氾濫し、スイスの政治・行政システムの能力は制約されるのであろうか⁽⁶¹⁾。

有権者の統制力は、OBPMの導入によって低下することが予想される。業績契約と包括予算の双方の目標設定は議会の決定権限から外れるため、自動的にレファレンダムの対象からも外れる。これは、統治過程における有権者の正統化の権力が低下することを意味するから、別の直接民主主義的な手段でこの低下を補う必要がある。そうした方策として、短期目標が設定された単年度予算に対するレファレンダム (annual budget referendum) の導入が考えられる。さらに、包括予算に対するイニシアティブの権利や人民指令 (popular mandate) の導入を唱える研究者もいる。人民指令とは、政治的な計画、立法過程、その他の政府活動に関して、一定数の有権者の同意に基づき問題提起を行う権利を指す。上記の考察から、以下の2つの仮説が導かれる⁽⁶²⁾。

H1：OBPMは、有権者の議会に対する直接民主主義的な影響力を低下させる。

H2：直接民主主義的な影響力の低下は、有権者のレベルにおける追加的な介入手段の創設への要求につながる。

議会は包括予算の導入によって執政部に対する影響力を低下させる一方、議会の影響力は、生産グループ (product groups) の意図されたアウ

(61) *ibid.*, pp. 122-123.

(62) *ibid.*, p. 124.

トカム (intended outcomes) に対する介入に限定される傾向にある。OBPM は、立法者が意図されたアウトカムに集中するよう求める。議会の執政部に対する影響力の喪失は、議会の統制権限の再編によって調整される必要がある。こうした調整によって、予算の全体構造を設定する議会の財政統制権の強化、予算に対する年度ごとの議会の評価が可能となる。政府が議会の要求を満たさなかった場合、議会が制裁を下すこともできる。しかし、実際に NPM の導入と直接連動した形で直接民主主義的な手段における変化が観察できたのは、4つのカントンのみであったという研究結果もある。上記の考察から以下の2つの仮説が導かれる⁽⁶³⁾。

H3：OBPM は、議会の権力を削減し、権力バランスを変化させる。

H4：権力バランスの変化は、議会レベルにおける追加的な介入手段の創設への要求につながる。

OBPM における業績指標や業績目標は、アウトプットやアウトカムを生み出すためにインプットが効率的かつ効果的に利用されたかどうかを計測するツールである。業績指標は、垂直的説明責任を担保するために利用される。業績契約と包括予算とともに、業績指標やアウトカム指標を、執政部レベルでのマネジメント改善や情報収集のために利用する。もっとも、政府の活動が目指すべき目標が、すんなりと決まるわけではない。むしろ、政府が何を目標に活動すべきかについて、しばしば深刻な対立が発生する。結果的に、業績指標は、定量的に計測しやすい対象に限定されてしまうことになる。業績指標の計測に使われる業績データや業績目標や業績基準の内容が、時の政権にとって都合のいいように歪められることもしばしばある。短期的な業績目標の設定が公務員の行動を近視眼的なものに変えてし

(63) *ibid.*, pp. 124-125.

まい、政府の長期的な活動目標への意識が薄くなる危険性もある。上記の考察から、以下の2つの仮説が導かれる⁽⁶⁴⁾。

H5：OBPMは、行政活動の効果とアウトプットを分離し、それぞれに適した指標を設定して、政府活動の目標の達成度を評価するものである。

H6：OBPMは、ルーティン業務のマネジメントに集中し、短期的な成功志向の業績情報を選択的に収集しようとする。

ここでは、スイスのベルン市におけるNPMを分析する。ベルン市では、ベルン新市政（Neue Stadtverwaltung Bern：以下NSBと略記）と題する施策が、1994年に初めてNPMの改革メニューのひとつとして導入された。ベルン市のNPMは、2004年にはますます拡大した形で展開されている。ベルン市を事例として選択した理由は3つある。第一に、ベルン市には直接民主主義の強固な伝統が根づいており、スイスの主要都市のなかで、ベルン市は単年度予算が義務的レファレンダムにかけられる唯一の都市である。第二に、ベルン市のNSBは、業績契約、分権化された予算、生産グループ構造、業績指標に基づく統制の4つの改革メニューを含んでいる。第三に、垂直的説明責任がベルン市のNSBの中核的要素である。これら3つの特徴から、上記6つの仮説を検証する事例としてベルン市のNSBを取り上げる。仮説の検証に用いるデータとしては、主に、NSBの効果についてのベルン市の市議会議員と幹部公務員の認識を示すデータを用いる。リッツとザガーは、80人の市議会議員と200人の幹部公務員に対してアンケート調査を行い、それぞれ46の回答（回答率58%）、90の回答（回答率46%）を得た。さらに、NPBの導入や執行に実際に携わっ

(64) *ibid.*, pp. 125-126.

た幹部公務員、生産グループの運営に責任を有している幹部公務員に対してインタビュー調査を行い、19のデータを得た⁽⁶⁵⁾。

ここからは、上記6つの仮説を順に検討していく。有権者のレベルに関しては、市議会の改革委員会は、有権者がレファレンダムの権利を失ったとも失っていないとも述べていない。1994年から1998年までのNSBは、まだパイロット的に実施されている段階で、NSBの本格的展開は1998年以降である。1998年には、議会の改革委員会のメンバーや行政組織の運営を担当する幹部公務員たちを中心に、改革会議（Reform Conference）が構成されたが、同会議は2000年、有権者の権利を補充する必要はないとの見解を示している。NSBは実際に、有権者の権利に顕著な影響を及ぼしてはいない。ベルン市では、義務的レファレンダムに基づき、有権者は単年度ベースで予算に関する意見を表明することができるが、このことはNSBの執行に目立った影響を与えていない。したがって、直接民主主義的な影響力行使の諸々の手段はNSBによって削減されてはいない。また、有権者と市議会の双方とも、NSBによって影響力を喪失したというNSBの否定的な効果について言及していない。したがって、仮説1は支持されない。むしろ、人民投票がなければ、ベルン市行政当局やベルン市議会は、包括予算の編成や議論により多くの時間や労力を費やすことができたであろう。予算決定のあり方に対する市議会議員と幹部公務員の態度を、表6に示す⁽⁶⁶⁾。

表6によれば、予算決定に対する市議会の責任を肯定する幹部公務員が64%に上るのに対し、予算決定に対する市議会の責任を否定する市議会議員は5割を超えている。予算レファレンダムに対する回答傾向はもっとはっきりしており、予算レファレンダムを選好しない幹部公務員は8割近

(65) *ibid.*, pp. 126-127.

(66) *ibid.*, pp. 127-128.

表 6 議会議員と幹部公務員の予算レファレンダムに対する態度

質問項目	アクター	回答 (%)
予算に関する最終決定は、市議会によってなされるべきか。	幹部公務員 (N = 75)	イエス 36% おおむねイエス 28% おおむねノー 22.7% ノー 13.3%
	市議会議員 (N = 41)	イエス 29.3% おおむねイエス 17.1% おおむねノー 17.1% ノー 36.6%
予算過程を最適化する手段として、あなたは予算レファレンダムを選好するか。	幹部公務員 (N = 80)	イエス 8.8% おおむねイエス 12.5% おおむねノー 23.8% ノー 55.0%
	市議会議員 (N = 41)	イエス 48.8% おおむねイエス 9.8% おおむねノー 17.1% ノー 24.4%

出典：Ritz and Sagar (2010) p. 129. Figure 1 を一部改変。

くに上るのに対し、予算レファレンダムを選好する市議会議員は6割弱である。幹部公務員としては、予算決定の責任は市議会に負ってもらいたいが、予算案が毎年度レファレンダムにかけられては、たまったものではないといったところであろう。市議会議員は、予算レファレンダムを強く支持しており、予算に関する決定を正統化する手段としての予算レファレンダムは依然として重要であり続けている。したがって、仮説2は支持されない⁽⁶⁷⁾。

議会のレベルに関しては、NBSの導入によって市議会の影響力が高まったかどうかについての市議会議員と幹部公務員の認識を示すデータを検証しよう。市議会の影響力が高まったと答えた幹部公務員は60%（高まったとの回答が15%、おおむね高まったという回答が45%）に上った。対

(67) *ibid.*, pp. 127-129.

して、市議会議員の影響力が高まったと答えた市議会議員は 39.4%（高まったとの回答が 0%、おおむね高まったという回答が 39.4%）と相対的には低い水準となっている。権力バランスは変わっていないと答えた幹部公務員は 30%、市議会議員は 33.3%となっている。市議会議員の影響力は低くなったと答えた市議会議員が 27.3%（おおむね低くなったという回答が 18.2%、低くなったという回答が 9.1%）となっているのがやや目立つが、全体的には、権力バランスという観点から市議会の影響力は、どちらかといえば、高まっていると評価できる。インタビュー調査の結果も総合して判断すると、市議会の影響力の高まりは、市議会が行政に対する新しい介入手段を得て、それ行使した結果というよりも、行政の透明性を高めるために議会に対して用意しなければならない情報収集や書類作成といった業務の負担増が幹部公務員たちにのしかかっていることの反映である。とはいうものの、市議会議員と幹部公務員の 4 分の 3 は、NSB のアイデアに沿って行政活動の目標達成を評価するために、この種の情報収集や書類仕事は有用であると答えており、その意味では、NSB は所期の意図に沿って機能しているといえる。これらの検討から、仮説 3 は支持されない。仮説 4 に関しては、議会の影響力は、上述のように全体的にはやや高まる傾向にあるにもかかわらず、改革会議は、議会に新たな予算介入方式の採用を提言した。この新しい予算介入方式は、市議会が定めた目標を行政が達成できなかった場合、包括予算の詳細により踏み込んで介入する権限を市議会に与えるという内容であった。しかし、この提言は実行に移されなかった。こうした現実を鑑みれば、仮説 4 は支持されない⁽⁶⁸⁾。

仮説 5 に関しては、各種の指標にふさわしい性質の目標が設定されているかどうかを検証しなければならない。NSB の枠組みに基づいて、各生産グループに設定されている指標を細かく検討したのが表 7 である。これ

(68) *ibid.*, pp. 129-130.

をみると、生産グループの活動の目標として設定され、計測されている指標の多くがアウトプット（産出）のレベルであることがわかる。アウトカム（社会的結果）やインパクト（社会的影響）を目標に掲げているケースの数自体はそれなりにあるが、目標と指標のレベルが合致しているケースは、アウトカムの目標については11、インパクトの目標については7しかない。生産グループの全指標341のうち、目標と指標のミスマッチが起こっているのは34%に上る。アウトカムやインパクトのレベルの目標を、アウトプット指標に基づいて計測しようとしているケースがあまりにも多い。なぜ、このような事態になっているかといえば、目標と指標の選択や定義に係るガイドラインが存在していないからである。以上の検討から、仮説5は支持されない⁽⁶⁹⁾。

仮説6に関して、改革の効果に関する市議会議員と幹部公務員の認識を示しているのが、表8である。表8によれば、第一に、市議会議員、幹部公務員ともに、レッドテープ（煩瑣な書類作成や事務手続きの仕事）の削減についての評価が低い。言い換えると、市議会議員、幹部公務員ともに、煩瑣な書類作成や事務手続きの仕事は減っていないと認識している。OBPMは、建前であるにせよ、結果志向を謳っており、よい結果を生み出すために、煩瑣なお役所仕事を削減すべきことを説く主張である。しか

表7 NSBの枠組みにおける生産グループの目標と指標のレベル

目標 指標	アウトプット (N = 212 = 100%)	アウトカム (N = 52 = 100%)	インパクト (N = 77 = 100%)
アウトプット	203 (96%)	40 (77%)	59 (77%)
アウトカム	8 (3.6%)	11 (21%)	11 (14%)
インパクト	1 (0.4%)	1 (2%)	7 (9%)

出典：Ritz and Sagar (2010) p. 131. Table 1.

(69) *ibid.*, pp. 131-132.

表 8 改革の効果に対する市議会議員と幹部公務員の認識

効果	市議会議員			幹部公務員		
	N	平均	標準偏差	N	平均	標準偏差
レッドテープ (red tape) の減少	34	2.5	1.1	83	2.2	1.0
アウトカム志向の強化	42	2.9	0.8	82	3.0	0.9
行政のコスト意識の向上	36	2.9	0.8	82	3.2	0.9
行政の裁量権や裁量範囲の増大	36	3.3	0.7	84	3.1	1.0
行政の透明性コストの上昇	41	3.3	0.9	83	3.4	0.8

註：尺度は1（私は全く同意しない）から5（私は全く同意する）の5段階。

出典：Ritz and Sagar (2010) p. 131. Table 2 を一部改変。

し、実際に起こっていることは、その逆である。第二に、市議会議員、幹部公務員に共通しているのは、行政の透明性コストが上昇したという認識である。上記2つの点とインタビュー調査の結果を加味すれば、ルーティン業務として、行政が既存のデータを大量に収集し、大量の文書を作成することがOBPMの一部になっているといえよう。行政の裁量権や裁量範囲の拡大については、市議会議員のほうが幹部公務員よりもわずかながら強く認識していることがわかる。幹部公務員のコスト意識がやや高まっているが、アウトカム志向の認識とは連動していない点に注意が必要である。以上の検討から、仮説6は支持される⁽⁷⁰⁾。

結論的には、ベルン市のOBPMは、有権者、市議会、執政部の三者間の権力バランスに影響を与えたとはいえない。行政実務の面から評価すると、OBPMの導入によって、行政の透明性の旗印の下で大量に供給される情報は、行政活動と行政活動の目標や効果との因果関係の理解にとって有用であるとはいいがたい。ベルン市の事例は、行政改革があまり組織立

(70) *ibid.*, p. 132.

てて実行されなかったことを示唆している⁽⁷¹⁾。

6 おわりに

最後に、本稿が紹介した諸研究の知見をまとめておこう。第一に、裁量経営主義改革を中核的な要素とする NPM は、もともと、政府上層部の行政運営全体に対する舵取り機能を高めることを目的としていた。この舵取り機能は、従来の上位下達の官僚制における指揮命令系統に依拠した統制ではなく、行政運営全体の方向づけを意味するものであった⁽⁷²⁾。NPM が提唱する政府の舵取りと従来の官僚制的統制は、トップダウンの統制という意味では共通しているが、前者は、統制のための統制ではなく、政府が望ましい成果を上げるための統制である。したがって、モアが指摘するように、幹部公務員は、大臣の政策的アドバイザーの地位から、行政組織のマネージャーへと役割を変更され、政府が望ましい成果を上げるために行う舵取りの範囲内で、広範な経営裁量を付与される。NPM は、新制度派経済学に依拠していることから、政府が考える望ましい成果を達成する行政運営に対して公務員をいかに動機づけるかを重視する。それは具体的には、公務員人事の流動性を高め、無能な公務員をクビにし、民間出身の有能な人材に置き換えることを容易にする人事戦略として現われる。他方で、大臣は、政策的助言を得るために数多くの政治的任命職を新設し、民間企業出身のコンサルタントを積極的に登用する。カナダでは、行政組織のマネージャーとなった幹部公務員を監視するために、ライン系統のポストにも大臣と同じ党派の政治家を送り込むことも行われている。

モアは、こうした改革が、実際に政府が望んだ成果を上げる行政の構築

(71) *ibid.*, pp. 133-134.

(72) 舵取り機能について、詳しくは、オズボーン&ゲブラー（1995）を参照されたい。

に貢献したかどうかについては言及していないが、改革が生み出した副作用を指摘している。第一に、公務員人事の流動化戦略は所期の目的をそれなりに実現しているが、公務員の昇進は実質的には、内部昇進を追認する形となっていることも少なくない。もっとも、幹部公務員のポストに就いた民間出身者がNPMの期待するようなスゴ腕の経営能力を実際に有しているのかどうかは別問題である。モアは明言していないが、恣意的な人事運用と地位の不安定化が幹部公務員の失望を生み、幹部公務員の離職につながっている側面もあるだろう。第二に、政治的執行部全体としては、行政組織のマネージャーに対する統制を維持ないし強化しようとしているが、各省の個々の担当大臣は、行政組織のマネージャーが依拠すべき政策決定能力を発揮できていないし、政策実現のための人事介入を行う能力も持っていない。経営裁量主義改革は、各省の個々の担当大臣の舵取り能力を低下させた。これが、モアのいうパラドクスの重要な含意であろう。

第二に、グレゴリーの研究によれば、急進的なNPM改革は、それが実施された国の社会関係資本のあり方を浮き彫りにする。NPMを考案したエコノミストたちは、公共選択論と新制度派経済学に依拠して、改革パッケージを設計していったのだが、その根底にあるのは、有権者や政治家があずかり知らぬところで公務員が不当に税金で甘い汁を吸い続けた結果、国家運営は行き詰まったという認識であろう。税金は、公務員にとっては他人の金である。人間というものは、自分の金は大切にしますが他人の金は大切にしない。NPMは、そうした状況に喝を入れようとする改革である。政府は行政組織を細分化し、計測可能な目標を設定して、これを達成できる手腕を有する者を国の内外から募り、適任者を行政組織のマネージャーに任命して、税金が何のために使われ、いかなる成果を上げているのか納税者たる国民に対して納得できる説明を提供しよう。財政危機を乗り切るのは、それしか手はない。NPMのこうした理想は高邁であるが、市民社会に対する深い認識が欠如している。NPMは国家と、民間企業が利益を

上げようとしてしのぎを削る競争的市場にしか眼を向けていないが、市民社会は、市民相互の信頼、市民の見識、市民の自主的な結社、互酬性の規範すなわち社会関係資本に支えられている。

公務員も元々は、市民である。公務を担う者としての倫理的誠実性の基盤は、公務員を含む市民社会の社会関係資本にあるというのがグレゴリーの見立てである。NPMは公共サービスの供給者と購入者の分離、両者の契約に基づくドライな関係性を称揚するが、これは、契約の当事者が金銭的な自己利益しか頭になく、他者の人生や暮らしなどどうでもよいと考えていることが前提になっている。行政の仕事は、定量的な指標になじまない価値を追求しているものが多くあり、無理に定量的な指標を設定すると、供給者と購入者の契約上は問題ないとされていても、行政の質が全般的に低下する危険がある。また、寡占的な地位を利用して法外な給与をせしめようとする国有医療会社のチーフエグゼクティブ、監視の眼をかいぐつて、公金を横領しようとする公務員も出てくる。会計検査官や裁判官までが公金横領に手を染めているのは驚きであるが、NPMは、公務員倫理などお構いなしの我利亡者を数多く生み出している可能性がある。行政組織の多くは職人組織や対応組織であり、そうした組織に所属する公務員は、相互信頼や互酬性の規範すなわち社会関係資本を基礎とする倫理的誠実性が求められるというグレゴリーの指摘は重要である。社会関係資本は眼にみえない価値であるが、長期的な経済発展や政府の業績向上には欠かせない。NPMは目先の金銭的利益を追うあまり、長期的な効果を発揮する眼にみえない社会関係資本を毀損しているのではないか。

第三に、ロッジたちの研究は、食品検査行政という比較的地味な分野を扱っている。我々は食品衛生管理が行き届いているのは当たり前だと思っているが、それを担保する何らかの公的措置がなければ、食の安全は危うくなる。消費者が安い食品を求めれば、食品小売業界は安売り合戦を展開し、過当競争が発生する。食品検査行政が機能していないと、ドイツのよ

うに、腐った肉にラベルを貼り直して販売し、利益を得ようとする不心得者が出てくる。我々は、食品の安全性という価値が無料ではないことを肝に銘ずべきである。ロジたちの研究の貢献は、CTを政策に関わる言説の実証分析に応用したことである。食品検査行政というNPMを直接適用しにくい専門性の高い規制分野において、世界観の4類型に基づく意見分布という観点からは、GF事件という大きなスキャンダルを経験してもなお、あまり大きな変化はみられない。既存のリスクベースの規制レジームは根本的には変化していないが、世界観の4類型それぞれに基づいた諸施策が2007年改正AVV Rübに盛り込まれたのは、興味深い。NPMの標準的な説明では、階統制を主要な統制手段とする階統制型の行政が行き詰まり、失敗したからこそ、個人主義型の世界観に支持が集まり、NPMが世界的に流行したということになるが、そうした単純な図式では語りできない行政分野も少なくない。ドイツの食品安全行政は、そのような行政分野のひとつといえよう。

第四に、直接民主主義に対するNPMの影響については、リッツとザガーの評価は、意外にもあまり大きくないというものであった。とりわけ、NPMが有権者や議会の役割にあまり影響を及ぼしていないという観察は重要である。強力な政治指導者が改革派の公務員と組んでNPMを推し進めるという構図は、ここにはみられない。スイスのベルン市では、NSBの多くは既存の行政実務の改善に向けられているが、最終的に結果志向の行政運営が文字通り実現したかどうかについては、リッツとザガーの分析による限り、否定的な評価を下さざるを得ないであろう。結果志向というコンセプトは素晴らしくても、それを行政実務の上で実現するためには、政府が目指すべき目標とそれを実現する手段との因果関係が明確になっていることが前提となっており、この前提条件を満たさずにNPMを推進しても結果的に公務員が疲弊するだけに終わることが多い。同時に、議会の側は、NPMの推進によって行政の裁量権や裁量範囲が拡大していると認

識する傾向にある。本人と代理人の間の情報の非対称性をできるだけなくすことは、NPMの重要テーマのひとつである。NPMは、そうした非対称性をなくすどころか逆に拡大させている。行政改革は、多岐に渡って重大なパラドクスを生んでいるといえよう。

参考文献

- 下條美智彦編著 (2007) 『イギリスの行政とガバナンス』 成文堂。
- デビット・オズボーン&テッド・ゲーブラー (1995) 『行政革命』 野村隆監修 高地高司訳 日本能率協会マネジメントセンター。
- 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 1-48頁。
- Robert J. Gregory (1999) 'Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service' *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 1, 63-75.
- Martin Lodge, Kai Wegrich and Gail McElroy (2010) 'Dodgy Kebabs Everywhere? Variety of Worldviews and Regulatory Change' *Public Administration*, Vol. 88, No. 1, 247-266.
- Moshe Moar (1999) 'The Paradox of Managerialism' *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 1, 5-17.
- Adrian Ritz and Fritz Sager (2010) 'Outcome-Based Public Management and the Balance of Powers in the Context of Direct Democracy' *Public Administration*, Vol. 88, No. 1, 120-135.
- James Q. Wilson (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.