

アメリカ合衆国におけるNew Public Management (NPM) の展開 (二)

竹
尾
隆

第一章 概念

第一節 ORTHODOXYの継承

一. 定義

一. ORTHODOXYの核心 (以上第三三卷一号)

二. REINVENTING GOVERNMENT.

第二節 政治／行政分断論

第三節 行政と経営の等置

第四節 行政の科学化

第二章	沿革
第三章	特質
第四章	現状
第五章	展望

三 REINVENTING GOVERNMENT.

現代のアメリカ合衆国では、NPMの代りに、《政府再生》(Reinventing Government) という言葉が、広く用いられている。⁽¹⁾

しかし、《政府再生》とNPMとは、同意語ではない。もとより、NPMと《政府再生》との間には、少なからざる相互索引の関連の糸が張りわたされているにせよ、双方の間に、前者が後者と化し後者が前者を具現するという、すべてがすべてと照応し融合を遂げる不離一体の関係が、必ずしも成立しているわけではない。

一九九〇年代に、多くの諸国における政府は、公共部門改革 (public sector reform) という強力な磁場に据えられ、様々な改革手段を講ずるにいたった。⁽²⁾

公共部門改革は、今日、必ずしも一つに統括しえない多様な現象を含む多次元概念 (multidimensional concept) である。公共部門改革という採集網をふるって、様々な国から政府の改革手段を引きよせるならば、そこには、分権化 (decentralization)、民有化 (privatization)、法人化 (incorporation)、規制緩和ならびに再規制 (deregulation and reregulation)、行政部による代理行為 (executive agencies) の導入、部省内市場機制 (internal market) の開設、購買

者と給付者との分離 (purchaser-provider split) の確立、入札制／競売制 (tendering/bidding scheme) の活用、などが、見出される。これらの改革手段の一部、もしくは、すべての実践が、様々な諸国で試みられている。⁽³⁾ このようなあらゆる種類の手段による公共部門改革を収容する磁場が、NPMにはかならない。⁽⁴⁾ NPMとは、様々な点に多数の諸国の改革手段の磁力が配置されている磁場の総体である。合衆国における《政府再生》⁽⁵⁾ もまた、こうした公共部門改革の一環とみてよい。⁽⁵⁾ 《政府再生》は、「NPMの多種多様な諸版」⁽⁶⁾ (the various versions of NPM) の一版と考えることができる。そうでは、多様な諸国の改革が、それぞれ等しい重さで、独自の花を咲かせている。これらの改革は、NPMを共通の表象とすることによって、同一円周内に位置しよう。

このようなあらゆる種類の公共部門改革に共通する堅固な核は、部局 (bureau) や公営企業 (public enterprise) のような、伝統的な統治の諸制度 (traditional institutions of governance) を凌駕し、さらに、統治に関する市場諸制度 (market institutions of governance) を取り入れ、あるいは、範とした、公共部門における新たな統治機制 (new governance mechanism in the public sector) の採用の試みである。⁽⁷⁾ 合衆国における《政府再生》⁽⁸⁾ の理論的枠組は、一面、NPMとの共通の見解を有し、NPMとの間に相互理解の糸が張られるにせよ、契約の作成と実施 (contracting) に焦点を絞る視角を欠く。故に、NPMは、政府がその職能の遂行に際して、新しい道具を、すなわち、契約を、どのように活用するかという、凝縮した一点に関する規範的理論である。⁽⁹⁾

《政府再生》諸施策に基づく公共部門改革、より正確にいうならば、公共の部門統治 (public sector governance)⁽¹⁰⁾ の改革の多くは、公共部門統治の改革のために、契約という新たな機種の導入を提唱するNPMの作動成果というよりも、むしろ、政府部内から伝統的な公共部門統治を改革してゆこうとする様々な積極的努力の結果と、ほぼ厳密な対応関係で結ばれ、これとの間に相互交流の通路が、設定されるといってよからう。こうしたことから、《政府再生》は、公共部門統治の

改革問題を、契約の形成と実施よりも、むしろ、経費削減政策 (cut-back policies)、いいかえれば、節減管理 (retrenchment management)⁽¹¹⁾ や MBO (management by objectives)⁽¹²⁾ の実践を通して解決しようとする⁽¹³⁾。

こうして、NPMと《政府再生》とは、契約を、同一標的に重ね合わせるということが、ないといつてよい。NPMと《政府再生》とを、余りにも無規定に同一視するということは、明らかに妥当ではなからう。しかし、双方の間には、対照性と同時に同位性もまた、認められるのである。

ところで、合衆国における《政府再生》とは何であろうか。《政府再生》を最も簡潔に定義するならば、次のようになる⁽¹⁴⁾。

《政府再生》が意味するところは、政府が、「自」のあらゆる顧客に十分に奉仕すること」(serving its customers well)に最大限に留意し、可能な限り多くの政府職務の遂行のなかに、「企業家精神」(entrepreneurial spirit)を、徐々に注入し生動させ、底深い浸透力を発揮させることを試みる政府である⁽¹⁵⁾。

JournalistとCity Managerであった実務家のD・オズボーン (David Osborne) とT・ゲーブラー (Ted Gaebler) は、ベストセラーとなった、その著『政府再生論』(Reinventing Government) (一九九二年) のなかで、今日における合衆国は《もう一つのニューデール》(another New Deal) や《別のレーガン革命》(another Reagan Revolution) を、必要としない。今日さし迫って必要なものは、《新たな政府の未来像》(a new vision of government) であると述べ、次のように⁽¹⁶⁾。

「今日の我が国における基本問題は、権力過大な政府でもなければ、権力過少の政府でもない。我が国は、このことを、これまで、際限なく論じてきた。しかし、こうした論議は、我が国が直面している問題諸状況を、何ら打開するものではなかった。我々は、大きな政府も、また、小さな政府も、ともに必要としない。我々が必要とするのは、よりよい政府 (better government) である。より正確にいうならば、我々が必要とするのは、よりよい統治 (better governance) であ

る」。

オズボーンとゲーブラーが、ここにいる政府とは、公共問題解決のための合理的な技術機構であり、人々のための功利の体系である。すなわち、政府とは、「我々が、我々の直面する諸問題を、総体的に解決するための、さらに、我々の社会の必要性に対応しうるための技法」(the process by which we collectively solve our problems and meet our society's needs)であり、「我々が利用する手段」(the instrument we use)にはかならない。⁽¹⁷⁾さらに、統治とは、「社会を嚮導し、社会共同の目標や戦略を進んで受けいれることを、社会における様々な利益諸集団に納得させること」(leading society, convincing its various interest groups to embrace common goals and strategies)を意味する。⁽¹⁸⁾

オズボーンとゲーブラーは、この意味における政府が問題解決を期待する人々の信頼に応えうるものであり、また、市場がなしえない多くの有益な職務を遂行しうるものと主張する。これは、「政府に関する新たなparadigm」(the new paradigm of government)の展開といつてよからう。⁽¹⁹⁾

このような「政府に関する新たなparadigm」は、政府の核心を形づくる官僚制を中心として蜘蛛網状の同心円を構成する伝統的な行政の概念とも、また、政策形成にかかわる「操舵」(steering)と財質と用役の給付を含む「漕法」(rowing)とを不離一体の関係に置く政府の概念とも、決別し、ここからの飛躍の意思が、このparadigmには、こめられている。⁽²⁰⁾ここに、旧来と将来の行政／政府像の間における岐路が、瞭然とみえてくる。オズボーンとゲーブラーによれば、官僚制は、いまや、必要でもなければ、能率的でもない。今日では、官僚制に代替すべき新たな行政手段の使用が、不可避である。これが、《企業家型政府》(entrepreneurial government)にはかならない。⁽²²⁾いいかえるならば、これが、《政府再生》である。⁽²³⁾《政府再生》という場合、《規制緩和》(deregulation)ないし《政府規制緩和》(deregulating government)、それに《民有化》(privatization)が、ともに、《政府再生》を目ざす広範囲に及ぶ運動過程の一部を構成し、その基底を形づくる

という事実は、注目してよい⁽²⁴⁾。《規制緩和》も、また、《民有化》も、《政府再生》という核があつて、はじめて光輝を放つといえよう。《規制緩和》と《民有化》の双方の全過程を統御し、貫通する縦の磁力が、ほかならぬ《政府再生》である。《政府再生》は、《規制緩和》と《民有化》を、一身に二つの焦点として抱えながら、楕円運動を展開する。

《規制緩和》の最も素朴な定義は、「特定の産業、もしくは、特定の社会経済活動に影響する政府規制の排除」(eliminating government regulations that affect a particular industry or activity)である⁽²⁵⁾。それは、「全国政府の統合的な規制者としての実在性の減退」(reducing the national government's overall regulatory presence)を指す⁽²⁶⁾。

一九七〇年代後半におけるイギリスのM・サッチャー(Margaret Thatcher)首相の登場は、先進諸国における《規制緩和》という新たな時代の到来を告げる合図であつた。それは、人々の記憶に鮮烈な残像をとどめている。

アメリカ合衆国においても、この時期、議会は、厳格な政府規制が、市場における競争を阻害するという苦情に応答している。市場動向、技術革新、そして、社会的必要性は、不断に相貌を変えており、これらが互いに共振を起し波調が重なりあつて、数十年以前に形成された政府規制の実効性を、喪失させるにいたっている。一九七〇年代後半に、過去と現在ないし将来との行政の流れを分つ区画線が、社会・経済・技術の動きの底に、見えない線となつて引かれ、行政は、二つの異質の流れに切り分けられたといえよう。航空産業(airline industry)と特定の環境保護政策(environmental policy)の両分野に関する《規制緩和》は、主要な公共政策の変化と官僚制における職務の再構成との間には、不可視の触手のような交感の糸が通いあうという事実の、二例証を示している。

航空産業に関する政府規制の緩和は、一九七八年である。一九七八年以前には、民間航空委員会(Civil Aeronautic Board)が、定期航空路線の割当や航空運賃の設定をはじめ、新規の会社の航空産業への参入などを、厳格に規制していた。こうした規制の源流を探り遡行してゆくならば、その到達地点は、一九三〇年代である。一九三〇年代の地点と一九七八年

の地点とを直結するベクトルに畳みこまれた規制意図は、不公正にして潜在的に危険をはらむ企業乱立の競争状態の出現を抑止する規制の下で、未だ幼稚な航空産業を育成してゆくことにあった。しかし、一九七〇年代にいたるまでの過程において、このような規制は、安価な航空運賃の設定を妨げる山脈を築きあげるものとみなされるにいたった。そこで、こうした障壁を打破するために、民間航空委員会解体の方程式を解くことによって、低廉な航空運賃設定への回路が、探りだされたのである。ここに、運航時刻表の作成と航空運賃の設定の権能は、競争状態の渦中にある各航空会社に、委ねられることとなった。しかし、運輸省 (Department of Transportation) の一所属機関である連邦航空局 (Federal Aviation Administration) は、いまもなお、定期航空路による旅行の安全性を、依然として規制している。政府規制の歴史のなかで、旅行の安全性の確保という恒数は、変わることなく作動を続けている。けれども、航空会社の経済的意思決定は、もはや、連邦政府規制という抑圧と監視の強烈な磁力の下にあるわけではない。

環境保護に関連する諸問題については、様々な規制緩和方式が、進められている。歴史的にみた場合、環境保護局 (Environmental Protection Agency) は、諸種の事業所、公益企業、そして、一般企業に、排出の許容される大気汚染量の限界を設けた《命令と統制》(command and control) の規制を実施してきた。同時に、環境保護局は、過度の汚染の場合における救済策も、明細に定めている。このような規制方式は、連邦政府が環境保護諸法の強制施行に踏みきらない限り、環境汚染者は当該諸法に服従することはないとする見解の、直系的な継承であり、その射映でもある。航空産業に対する規制と同じく、この種の規制体系は、数十年以前には確かに有効であり、ある程度、妥当性を有していた。なぜなら、少なからぬ産業分野では、大気汚染の減少は、強大は抵抗に遭遇しなければならなかったからである。しかし、一九八〇年代の後半にいたるまでに、これまで社会の基部に暗く沈潜していた、このようなとすれば剛直ともおもわれる規制体系の変更に要望する見解が、汲みあげられ、社会の表面に浮上し、膨張し、展開しはじめたのである。

現代における政府規制と一九七〇年代以前におけるそれとを、全く同質の色調で包みこむことは、不可能であろう。現代政府の規制は、大気汚染の《権利》(right)が売買されうるという《市場型》(market)の方向に、移行しつつある。これによって、規制の対象世界は、従来の規制論理と全く異質の構造に結晶する。この意味における《市場型規制体系》(market-based regulation system)の下では、各事業体は、一定水準の大気汚染量を排出する《権利》を、それぞれ、割り当てられる。もし当該事業体が、技術革新を重ね、自己の排出量を、その割り当てられた汚染排出水準以下に減少させることに成功したならば、当該事業体は、汚染排出量を、自己に許容された水準以下に抑制することができなかった他の事業体に、《過剰の》(excess)大気汚染の《権利》を、売却できる。したがって、ある意味で、《大気汚染は、企業にとって、損にならない》(a company pays to pollute)。結局、大気汚染の減量は、経済の理法にかなうということになるであろう。それ故に、環境保護局は、企業が大気汚染を増大させるという、狂気を凝視する理性の武装を固める必要もなく、企業が自己の大気汚染量を少なくする方法について、詳細に規制する職務からも解放されることになる。保護局は、単に、自己の視線を、企業による大気汚染の減量結果の一点に、集約させればよい。現代における政府規制からは、一九七〇年代以前における政府規制の残影や余響を感じとることが、困難となるにいたっている。前者は、後者の地平から遠ざかる。現代の政府規制は、結果志向という一定の秩序に貫ぬかれた構造に、統一されている。

ところで、二十世紀末葉から二十一世紀にかけて、《政府規制緩和》⁽²⁷⁾という言葉が、登場しはじめた。《政府規制緩和》という言葉は、様々な文脈の下で用いられるにせよ、本稿は、それを、「政府自身の内的運用」(internal management of government itself)⁽²⁸⁾に関連する活動とみる。この意味における《政府規制緩和》は、一九八〇年代における政治の完全なる antithesis⁽²⁹⁾として考えることができる。いうところの一九八〇年代の政治とは、政府活動の範域を狭隘化するばかりではなく、そこに残された他の狭小な範囲の政府活動をも、厳格に統制することを試みる。一九八〇年代の政治家は、連邦官僚制に対

する特別の嫌悪感や不信を露わにし、公共政策に対する官僚制の支配力や統率力の可及的な排除を求めていた。このことは、一九八〇年代における政治家を象徴するにR・レーガン (Ronald Reagan) が、かつて好んで発言した次の一句に、覗われよう。⁽²⁹⁾

「政府は、常に、問題を起す存在であり、唯一無二の問題の解決者ではないと、私は確信する」 (I believe that government is the problem, not the answer)。

もとより、大統領と官僚制との間における軋轢は、不可避であり、必ずしも一九八〇年代に限るわけではない。理論上、大統領は、行政部首長であり、その多数の構成単位を統轄する。しかし、大統領は、自らの理論上の地位と現実のそれとの間に拡がる断層に挫折感を抱いたまま任期を終え、官僚制の構造と機能に対する確実な統御もしくは変革の至難性に、絶望感を味わうのが、通例であった。

例えば、元將軍であったD・D・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領は、久しきにわたる軍人生活の体験から、ピラミッド型の階統制の頂点から末端に向って、自己の命令や指令が支障なく滑降するという強固な支配・服従体制の運用に、慣熟していた。彼の前任者であったH・S・トルーマン (Harry S. Truman) 大統領は、アイゼンハワー大統領について、このことを、次のように寸評している。⁽³⁰⁾

「彼『アイゼンハワー大統領』は、いつも執務室の椅子に座って、部下に、『これをせよ！あれをせよ！』と命令を下すのが、常であった。《これによって、何^もとも、起^りはしな^う》 (And nothing will happen)。アイク (Ike) には気の毒だが、官僚制は、陸軍とは似ても似つかぬものである。彼は、常に、深い挫折感におそわれた」。

同じく、B・クリントン (Bill Clinton) 大統領も、一九九三年に、大統領に就任したとき、彼の就任以前の二四年間のうちの二十年の長きにわたって、共和党政権によって形づくられ、共和党色に染めあげられてきた官僚制は、民主党政権到

来の光彩のなかで必らずしも影の薄い存在とはならず、むしろ、共和党政権の残像をとどめ、クリントン大統領の立法計画の消化に適用するよう、自らの運用様式を変革する態度を進んで示すことはなかった⁽³¹⁾。

このように、大統領が、官僚制を自己の統制と指導の射程のうちに完全に収めるということは、もとより、きわめて困難であり、官僚制は、大統領の統制と指導の角度から眺めるならば、負の条件の集積体といえよう。両者間の不協和音と軋みは、主調低音として、その相互関係の基底に響いている。一九八〇年代には、その主調低音が、際だっていたといつてよい⁽³²⁾。

一九八〇年代政治の antithesis として出現した《政府規制緩和》の、いわば謎の深層部の脈絡をたどり、そこに据えられている基本的前提を探るならば、それは、官僚制の行動に対する少なからぬ抑制が除去されたと仮定した場合、政府は、自己の職能を、より能率的に遂行することができるということに求められる⁽³³⁾。《政府規制緩和》の問題点は、政府の迅速かつ能率的な行動を妨害する規則や規制の体系の存在である。《政府規制緩和》には、政府の行動に対する桎梏の撤去から、社会共同の福祉を実現するための新たな創造的な職能の展開への、明確な、そして、楽観的なベクトルが、設定されてる。

こうした《政府規制緩和》の目的ないし正当性の根拠に解明の光を投げかけるならば、それは、三者に要約される。第一は、公共部門の活性化である。このことは、レーガン政権の高官であった C・ホーナー (Constance Horner) によつて、ありのままに直叙される。彼は、次のように述べる⁽³⁴⁾。

「公共部門に関する規制緩和は、私的部門の規制緩和と同様に重要である。これは、まさしく同じ理由に基づく。公共部門に所属する職員の企業家的エネルギーの解放が、すなわち、これにあたる。我々は、待機と模様ながめよりは、むしろ、決断と行動をなしうる可塑性の高い決然たる公務員制を、必要としている」。

規制緩和接近法 (deregulatory approach) の意味するところは、明らかに、公共部門に封印されているあらゆるエネルギー

ギーの放出であり、高度の政府活動の展開である。おそらく、公共部門の領域に伸びている繁文縟礼 (red tape) の拘束の地下茎を取り除くならば、政府活動は、より創造的に、より効果的に、そして、より能率的に、繰り広げられるであろう。さらに、保守層は、往々、《規制緩和》を通して創出されるすべての政府活動は、社会保障の規制諸施策が貧困層に寛大となり産業に対して抑制的となると否定的に判断するよりも、むしろ、保守層が是認する方向にそってすべてが進展してゆくものと、肯定的にこれを考える。

第二は、《政府規制緩和》が、《市場経済モデルとその管理主義の別版》(another version of the market model and its managerialism) だということである。《規制緩和》の《市場経済版》(marketized version) では、政府内規制撤廃の主要目的は、公共管理者の管理能力の伸張である。管理者が、人事規則、予算規則、物品購入規則、その他の諸規則の、公共部門の装置によって、言動を緊縛されている限り、管理主義の貫徹による能率向上の真の可能性は、決して生まれないであろう。この場合、管理者は、こうした規則の網目に絡みとられ自閉しよう。そればかりか、管理者は煩雑な諸規則の体系によって、言動の自由を窒息させられ、剥製化される道程を歩むことになる。これ故に、《規制緩和》と市場経済モデルとは、政府改革のための相互補完の接近法にほかならない。とりわけ、人事管理、物品購入、それに、同種の職能に対する政府内規制の一掃は、公共部門管理者に、私的部門における管理者とほぼ同一の行動、すなわち、公共部門における能率の推進活動を、とらせることになるであろう。

第三は、政府改革の《規制緩和》版が、《少なからぬ参加モデル要素》(a number of the elements of the participatory model) の結晶体だということである。参加モデルが、職員の所属する公共部門における諸組織のための意思決定に、より完全な形式で当該職員を参加させることを支持するのに対して、《規制緩和》版の提唱者は、さらにこれを一歩進めて、内発の個人の裁量権の行使が、実効性のある公共行為を産みだすために、外発の規制や規則よりもはるかに優ると主張する。

《規制緩和》版は、公共部門という特殊の領域のなかに閉じこめられていた個人の裁量権の行使を、広々とした公共行為の普遍性の地平に向って開放しようとする意図にたつといってよからう。規制緩和接近法の知的父祖の一人である J・Q・ウィルソン (James Q. Wilson) 教授 (Harvard University) は、次のように述べている。⁽³⁵⁾

「人々は、総じて、以下のような環境の下で、職務に励むことを好まない。それは、一に、すべての行為が、結果論で批判され (second-guessed)、二に、すべての発議が不審の眼でみられ、そして、三に、すべての議論の的となる意思決定が不当として糾弾されるという、環境である」。

参加モデルの観点からいえば、双方間の相違は、《規制緩和》の提唱者が、こうした改革様式を、自己実現や参加自体のような価値よりも、むしろ、ほぼ全面的に公共行為の能率性の向上と連環されるべきものと考えるという点である。

このような《規制緩和》の概念と正当性の根拠において、攻撃されるべき対象の敵は、本質的に同一である。その敵とは、(軽蔑の意味において) 次第に官僚制化され、それ自身の規則とそれ自身の繁文縟礼によって束縛されている、ほかならぬ公共部門である。《規制緩和》提唱者の主張によるならば、政府に関する内的規制は、政府が、自己の目的を可能な限り効果的に、あるいは、能率的に達成するということを、阻む。政治家が官僚制に対して抱く不信感の故に、また、政治家の選挙民が官僚制に対して抱く、より大なる不信感の故に、⁽³⁶⁾ 統制に次ぐ統制が、公共部門における管理者に累加されてゆく。こうした統制の結果、彼らは、自己の職務を、可能な限り効果的に遂行する十分な余裕をもちえないと認めざるをえなくなる。

一般に、過剰な政府内規制の根源は、官僚制そのものにあるわけではない。むしろ、管理上の問題状況の泉源とおもわれるのは、人々が、そして、彼らの選挙された代議員が、ともに抱懐する官僚制の心象風景であり、その風景を濾過して映像化される官僚制の逆機能である。こうした意識の内面に凝集された官僚制の仮象的現実態は、それ自身、自立した位相を保ち、独立に動きだす。官僚制の構成員は、官僚制の《顧客》に課せられるのと同じく、彼ら自身に負荷される内的規制によ

って、うつ屈し失意に陥いる。

しかし、このような、職業行政官は、自己の上司に当る政治的行政官に対して、自己が加重される統制は現実には非生産的であり逆効果であるということを、納得させることが、容易ではない。政治的行政官と職業行政官とは、垂直的対比の葛藤と緊張の關係にあり、水平面で横に並べて考えられる対比の關係ではない。官僚制に要らざる規制や統制を付加することは、選挙において、必ずしも好ましくない影響力をもたらすというわけではない。他方、官僚制と親密な關係にある政治家は、現代の反政府的な政治氣象の価値表を通過することによって、選挙上、不利な状況の下に立たされ、選挙民から疑惑の眼で眺められて、再選確保という実利的・實際的価値に、背を向けることになるであろう。二〇〇〇年の大統領選挙で、最初の《政府規制緩和》の中心的な政治家であったA. ゴア民主党大統領候補は、《官僚制叩き》(bureaucracy-bashing)をよぎなくされたのである。⁽³⁷⁾

行政の被拘束性は、多くの分野において、政府行動を遅滞させ、その柔軟性を減退させるであろう。《政府規制緩和》は、こうした事態の解消策にはかならない。

しかし、《政府規制緩和》にも、問題点が存在する。それは、二者に大別される。

第一は、過去への惰性的逆流である。数多の政府組織は、新たに《規制緩和》された世界に、多少なりとも惑乱と恐怖を憶えずにはいられない。過去における政府内規制と手続は、政府職員と《顧客》の双方に、少なからざる程度、行動の確実性と予測性とを、明らかに付与していた。個々の政府職員は、過大な個人責任を自ら担う必要もなく、行動の指標として、階級制、規則、そして規制に、依存しているだけで十分であった。そこには、自立精神、主体性、創意裁断力、個性的人格などの、発揚の場は、皆無も同然であり、個々の政府職員は、ただ命令されるだけの可憐な行政のロボットのとき存在であった。そこにおける責任の回避は、空虚な美名をもって飾られるようとも、政府職員の陳腐な行動形態であって、それは

容易に病的となり、自己防衛的な行動形態へと媒介され、変奏されてゆくであろう。⁽³⁸⁾

こうした状況から、少なからぬ公共組織が、旧来の気楽で快適な体制を、もう一度再構築しようと試みるということは、いささかも怪しむにたりない。この現象は、公共組織の放恣な自己発散にすぎないであろう。例えば、アメリカ合衆国の人事管理庁 (Office of Personnel Management) (OPM) が、旧人事規則を廃棄したとき、間もなく連邦政府内の多くの行政諸機関が、機関自身の人事規則として、廃棄された人事規則と同一の規則体系を採択している。⁽³⁹⁾

疑いもなく、新たな必要性や係争問題が台頭するとき、これらの行政諸機関は、機関自身の人事規則の蓄積に、新たな必要性や問題状況に対応するそれぞれ個別の規則を加えることとなり、しかも、様々な方法で規則を積み上げてゆく。その結果、連邦政府は、実質的に、《規制緩和》以前の状態よりも、大きく、規則の堆積によって負の影響力をこうむることになるといつてよい。その理由は、単純にいえば、各行政機関を横断し各機関の行動を誘導する、暗黙の共通規制体系が存在しないという事実による。安易で平穏な旧体制への憧憬と渴望が、《政府規制緩和》の問題状況を演出する。

第二は、《政府規制緩和》と《政府規制》との間における密着と剥離・近接と隔絶という二重構造性である。イギリスでは、最も有力な《市場基盤型改革接近法》(market-based approach to reform) と、公共部門の《規制緩和》の試みとの間に、少なからざる非両立性が、存在するようにおもわれる。例えば、大蔵省 (the Treasury) は、自らが分権化し《規制緩和》を断行していると主張する。けれども、大蔵省の財務管理ならびに政府の物品購入における多くの局面は、以前にもまして、規則によって縛られ、固定的に編成されているようにみえる。⁽⁴⁰⁾ こうした規制網の拡大は、公的資金の節約という優れた意図の下に、実施されている。同じく、《規制緩和》の目的も、一に公的資金の節約であり、二に財貨と用役の購入に当たって、政府に、より迅速に、そして、より創造的に、行動を起させるという点に、それぞれ、求められる。イギリスの経験は、《規制緩和》の意図が、高度に規制的な機制を通して現実に達成されるという、自己矛盾・内的逆説の事例を示して

いるといえよう。ここには、《規制緩和》の地平と規制の機制的地平とが、隔離しつつなお連結するという秘められた地層の複雑性が、見てとれる。

次に、《政府再生》に向かう行程のなかの重要なもう一つの里程標が、《民有化》(privatization)である。

《民有化》という言葉が、Webster辞典に最初に現れた年は、一九八三年である。そこには、《民有化》が、《私有化すること、とくに(事業もしくは産業として)公共部門から私的部門へ統制権あるいは所有権の帰属を変えること》[to make private, especially to change (as a business or industry) from public to private control or ownership]と狭く定義されている。

《民有化》は、今日、通常、政府によって行われる財貨や用役の給付を、契約によって、私的部門に請け負わせる《行為》(act)である。それは、広範囲に及ぶ活動を含む。道路補修、公園の維持・管理、ビル・学校等の管理業務、治安確保、交通・工事等における安全性の保障、産業廃棄物の回収、汚水・ごみ処理なども、これに入る。政府諸機関、あるいは、政府機能の、私的部門における企業への売却も、《民有化》に該当する。これらの諸《行為》ないし諸《活動》のすべてに共通する特徴は、以前、政府によって、直接に遂行されてきた財貨や用役の給付活動の完遂を、公共部門の対構造として編成された私的部門に依存するという方程式を解くことによって、現実への通路を開こうとする点にある。⁽⁴²⁾

げんに、レーガン政権は、少なからぬ《民有化》に着手している。レーガン大統領の政策は、政府運営の規模や範囲に、革命的变化を起すことにあった。レーガン大統領の場合、政権の行為や態度のなかに、それを貫いて流れる《民有化》の主流を認めることができる。レーガン政権の時代には、多数の連邦政府施策が、私企業の所有者に売却された。加えて、連邦住宅局 (Federal Housing Authority) (FHA)、ボンネヴィル・ダム (Bohneville Dam)、ダレス国内空港 (Dulles National Airport) それに、気象衛星、などの多くの私的部門への譲渡施策が、提起された。しかし、これらの提案は、

議会によってことごとく拒絶されたのである。⁽⁴³⁾

《民有化》の推進論の説くところによれば、私的部門における企業もしくは事業体は、市場競争という激浪に洗われているが故に、多くの業務を、能率的、かつ、実効的に遂行することができる。しかし、これは、現実性を全く没却しているわけではないにせよ、推進論者が好んで用いる《神話》(myths)であり、いわば、不協和音の全合奏で鳴り響く、彼らにとって心地よい交響楽といえるであろう。⁽⁴⁴⁾ いずれにせよ、《民有化》を通して、公・私両部門における特定の財貨や用役の給付は、一本の線上に継起することになる。⁽⁴⁵⁾

こうした《民有化》への具体的方策には、数種がある。⁽⁴⁶⁾

まず、行政側における行動様式の変更である。一九八二年に活動を開始した行政管理改善に関する大統領委員会 (Presidents Council on Management Improvement) が公布した《改革八八》(Reform 88) が、これに当る。これは、生産性の達成目標と政府の基本的な行動過程とを統合し、《官僚制を私企業に似せて行動させること》(to make the bureaucracy perform like a corporation) の試みである。⁽⁴⁷⁾

ついで、請負契約ないし外注である。⁽⁴⁸⁾ この種の契約は、《民有化》の最も一般的な形式の一つである。この契約では、政府がどのような財貨や用役の給付が必要であるかについて、意思決定を行い、財貨や用役の現実の給付行為は、私的部門の私企業などに付託される。契約の事例は、私企業による兵器の生産から、私的契約者による《保護管理業務》(custodial services) の給付にいたるまで、広範囲に拡散している。軍需物資の購入は、政府による《民有化》の主要な例証である。げんに、国防総省 (Pentagon) 予算額のほぼ三分の二が、私的部門の給付者から購入される財貨や用役に、消費されている。⁽⁴⁹⁾

その他の例証をあげるならば、一九八三年に、予算管理局 (Office of Management and Budget) は、《通商諸活動に関

する業績》(Performance of Commercial Activities) を記述したOMB Circular A-76を書き改め、特定の政府諸用役の給付のために、私的部門により大きく依拠することによって、生産性を向上させるという目標を、提示した。

一九八四年には、経費抑制に関する大統領私的部門調査委員会 (President's Private Sector Survey on Cost Control) は、三二巻に統括された二万二〇〇〇頁を越える四七の報告書という形式で、連邦政府における管理状況の七八四のそれぞれの局面について、総計二四七八の勧告案を公表した。連邦政府管理の実態に関する以前の報告書と異なり、当該委員会の報告書は、これまでの最大規模であることにとどまらず、私的部門への依存において独特である。その独自性は、八五九の私企業やその他の私的組織から派遣された凡そを二〇〇〇名の volunteers が、連邦政府の多くの施策や政策の継続に対する明確な論難と、連邦政府の広範囲に及ぶ用役の給付のために私企業を活用する明瞭な選択意思を顕示した勧告案を作成したという点にある。

このような事例は、公共・私的両部門の各々が、いわば、対極に立ちながら、財貨と用役の給付において、互いに架橋し合い、泡だつ交流を深め、同一旋律の重奏によって、給付活動の交響効果を高めるものいつてよからう。

もう一つの《民有化》の事例は、合衆国郵政公社 (U. S. Postal Service) にみられる公社 (government corporation) である。

公社は、形式上、他の行政機関に適用される予算・人事・物品購入の規則諸体系から、少なからぬ独立性を保持している。しかし、郵政公社職員は、依然として、連邦政府職員である。前者と後者とを明確に識別する臨海点は、後者が、前者を規制する規則とは異なる規則の下で職務に従事しているという一点に、収縮されよう。郵政公社は、それ自身として、全米小口貨物輸送会社 (United Parcel Service) や連邦小荷物輸送会社 (Federal Express) のような、他の運送業者と競争関係に立たねばならない。これらの運送業者は、もとより、郵政公社と同質・同格の関係にあるわけではない。これらの業者は、

郵政公社と交錯し合い、相互に規定し合うことによって、公社の運営を能率化し、納税者による支持への公社の依存度を軽減してゆくことになる。

こうして、《民有化》とは、公共部門における機関と私的部門の企業とが、重要な単位として入り交った交響空間を形成するものといつてよい。もとより、《統治の全過程》(overall process of government) の《民有化》は、可能ではない。

《規制緩和》もしくは《政府規制緩和》と《民有化》という二つの里程碑を越えた地点に、《政府再生》が、展望される。

《政府再生》の主旋律は、《政府の運営方法》(the way government operates) の改革である。⁽⁵¹⁾ このことは、しばしば、引用されるオズボーンとゲーブラーの次の言葉に明らかである。⁽⁵²⁾

「政府内で職務を遂行する人々が、問題であるわけではない。彼らが、そこで、職務を遂行している統治体系(system)に、問題が、所在する」。

《政府再生》は、将来の官僚制における職務遂行の能率性・実効性の確保に、決定的に重要である。また、それは、官僚制の存在様式とも、直接的に深くかわる。

再生されるべき旧来からの政府の回転軸を形成する官僚制を告発するならば、まず、現代における人々の官僚制に対する信頼感の低下には、著しいものがある。人々の日常生活に介入し干渉する官僚制権力に対する彼らの猜疑と警戒が、これにあたる。このことは、スウェーデンやイギリスのように、強力ではあるにせよ、比較的に温情にあふれた政府の歴史に育まれた諸国においても、官僚制に対する反発と嫌悪の感情は、気体として、少なからず人々の身邊に漂う。その他の高度の官僚制化された政治体系の下にある諸国では、急速な経済成長に対する人々の熾烈な願望が、効率的な統治を可能にする官僚制の魔力を、魔力そのものとして、政府構造のなかに、確実に、しかも固定的に結晶化させることを、至難にする。そればかりか、こうした願望は、上からの一元的な好ましからざる政府統制と、社会における下からの強烈にして多様な開放の意

欲との狭間における動揺と昏迷を通して、次第に、これらの諸国を、実質的に非官僚制化の方向に、誘導してゆくことになる。

このような公共組織に対する人々の反感と抵抗は、少なくとも、部分的に、過去における公共組織の政策・施策の失敗の経験的事実を、人々の意識の内面に、凍結状態として、封じこめている。この凍結状態が、過去における公共組織の失敗をくまなく映しだす感光板の作用を発揮する。そのうえ、新規の政策・施策の実効性についても、人々の間に、そうした過去の失政の凍結状態を震源として、懷疑の津波を引き起す。こうした失政のなかでも、経済運営の破綻が、その核心部分を占有する。

次に、官僚制における組織の固化である。官僚制内における職業行政官を対象とする規制・規則は、上から受けとった指令や伝言を、下に向って、単に機械的に忠実に再現してゆくだけの、代行の連鎖を定めているにすぎない。この意味で、外的環境の変化に対応しうる柔軟性や弾力性が欠如している。ここにみられる上位下達の支配・服従関係を骨格とする権威の階統制は、人々から、知的創造力・裁断力を奪い、内からの改革への積極的な意思や期待を、終息させることになる。これは、まさしく、権力の示威機構を、表象するものにほかならない。

さらに、官僚制における職務の特殊専門家の分類枠組は、過剰に、また、厳格に、固定化されて硬直し閉塞して、組織のなかに、職務遂行上の支障や停滞をもたらす。

加えて、《政府再生》論者によれば、とくに重要で看過しえない点は、官僚制が、職務遂行の結果よりも、むしろ、その過程や手続に、多大の関心と尖鋭な視線を向けるということである。いいかえるならば、官僚制は、四囲の変動的状況のなかで、職務の完遂を表現する結果を重視するよりも、むしろ、安定的な状況に包まれて、職業行政官が遂行すべき職務や職務の遂行方法に関する《公式の指導票》(instructive card)の順守と実践とを、とりわけ強調する。これ故、政府諸機関に

は、環境の変化に即応しうるだけの、機敏な判断とそれに基づく的確な行動を可能にする準備体制は、整えられていない。官僚制には、周囲の状況の変化に俊敏に適応してゆく自律的行動の展開を保障する軌道は、布設されていない。官僚制の言動は、外界の変化に依存し順応する消極的な受け身の反応に終始し、外界の推移の方向を逸速く正確に察知し、これに自ら能動的に応答してゆこうとする、主体の内発的な燃焼に基づく言動には程遠いというのが、現況である。

《政府再生》は、急速に変動してゆく、あるいは、浮動してゆく、社会的な要求や願望に適合しうる十分な可撓性に恵まれた《企業家型官僚制》(entrepreneurial bureaucracy) ないし《企業家型政府》(entrepreneurial government) の構築を要求する。現代における政府は、自己の政策や行為の結果に対する冷徹な視線の照射度を昂進すべきである。政府は、人々の生活に深い警鐘をはらんだものとして、無方向に回転する時代の混沌たる問題状況を熟視し、この状況が対岸に姿を見せる以前に、その出現を予知しなければならない。政府職能は、社会経済生活への要らざる容喙や関与を可及的に斥け、人々の自立性・自発性を尊重するために、自らの分権化を行わねばならない。

さらに重要なことは、政府は、人々を《顧客》として扱うべきである。いうところの《顧客》とは、郵政公社、社会保障庁 (Social Security Administration)、国立公園庁 (National Park Service)、それに、復員軍人問題省 (Department of Veterans Affairs) などの、政府特定機関からの財貨や用役の受給者である。⁽⁵³⁾ なお、《市民》(citizen) とは、民主主義の公共政策決定過程への参加者を意味する。すべての人々は、《市民》であり、彼らの大部分が、《顧客》である。⁽⁵⁴⁾

このような状況は、政府を合理性・能率性・実効性を備えた、直接にせよ、あるいは、間接にせよ、財貨や用役の給付機構に再構成することを、現代の政治・行政課題として提起する。これが、《政府再生》にほかならない。

《政府再生》論者の見解によるならば、⁽⁵⁵⁾ 政府は、いかえれば、伝統的な階統制型官僚制を基軸とする政府は、確かにこれまで、国民の要望に応えてきたという意味において、また法と秩序の維持・国防・国民経済の運営などの市場がなしえな

い職務を遂行してきたという意味において、信頼に価しよう。しかし、既にオズボーンとゲーブラーが指摘したように、今日、階統制型官僚制は、もはや、必要でもなければ、また、能率的でもない。回顧・展望の両視点から複合的に眺められる今日の政府の全体像は、階統制型官僚制の終焉という精妙な合体を遂げる。今日の政府は、今後における非能率・非実効性の最下圏から民意の実現というこれまでの実績の至高天までの、恰も宇宙の総体のごとき観を呈している。現代では、民意を、流動する現実の密着地点から汲みあげ、実効化してゆくためには、階統制型官僚制に代る他の手段が、使われるべきである。これが、『企業家型政府』、あるいは、『企業家型官僚制』に、ほかならない。『階統制型政府』から『企業家型政府』の間には、一種の回転扉が、仕掛けられている。これが、『一〇項目施策』(ten point program)⁽⁵⁶⁾である。『階統制型政府』は、この『一〇項目施策』という回転扉をすり抜けると、ただちに『企業家型政府』へと変化する。こうした魔法の杖を打ちふる『一〇項目施策』について、オズボーンとゲーブラーは、次のように、その具体的内容を明らかにしている。⁽⁵⁷⁾

「一般に、企業家型政府は、財貨／用役給付者間における『競争』(competition)を推進する。

企業家型政府は、官僚制の統制権限を社会に強制移行させることによって、市民に、『意志決定の公的権限を付与する』(empower)。

企業家型政府は、入力ではなく『結果』(outcomes)に焦点を絞ることによって、行政諸機関の実績を測定する。

企業家型政府は、自らが定めた規則／規制ではなく、自らの目標すなわち自らの『使命』(mission)を、行動の原衝動とする。

企業家型政府は、財貨／用役の受給者(clients)を『顧客』(customers)と再定義し、彼らに、受給選択肢を提供する。

企業家型政府は、問題状況の成立後に、財貨／用役を単に給付するよりも、むしろ、問題状況の発生を『予防しなけれ

ばならない》(prevent)。

企業家型政府は、単なる資金の費消ではなく、資金の《調達》(earning) に向って、努力を傾倒する。

企業家型政府は、成員参加管理を含む、権限の《分権化を行う》(decentralize)。

企業家型政府は、官僚制機制よりも、むしろ、《市場》(market) 機制を優先する。

そして、

企業家型政府は、単に公共諸財貨／用役の給付のみにとどまらず、公共、私的、そして、任意の三部門に《解媒作用を及ぼし》(catalysing) 三部門が社会共同の問題状況の解決を目ざして共同行為をとるという尖鋭な一点に、視力を引き集める」。

《政府再生》論者の主張するところによるならば、こうした個々の原理は集合体へと溶かされ、《階統制型政府》を《企業家型政府》への跳躍と離脱の総合原理となる。このことは、オズボーンとゲーブラーの次の言葉に覗われよう。⁽⁵⁸⁾

「我々は、この一〇原理が、現在、出現しつつある新たな政府形態の背後に潜む基本原理だと、確信する。この基本原理は、こうした新たな車輪を統括する輻 (spokes) である。同時に、基本原理は、政府の新範型である整合的全体 (coherent whole) を構成する。この原理は、もとより、我々が直面するすべての公共問題を解決できるわけではない。しかし、これらの一〇原理を包摂する組織の経験が、指針となるならば、一〇原理は、官僚制型政府の下で我々が経験する主要な公共問題を、首尾よく解決することになるう。」

このように、一〇原理は、《政府再生》の実相を映しだす正確な鏡像といってよいであろう。

こうして、一〇原理は、《政府再生》論者の説くように、《企業家型政府》の構造・機能の中枢に向って結集する。《政府再生》論者の主張は、一九九三年のNPRによって継承された。《政府再生》論者とNPRとは、思考回路を等しくし、前

者の視線によって、後者は、背後から支えられる。⁽⁵⁶⁾

NPRは、今日、NPRG (National Partnership for Reinventing Government) と呼ばれている。一九九三年九月に刊行されたNPRの報告書には、NPRの展望を敷衍^{ふえん}し明示する三三の報告書が、付属する。これらの報告書の総頁数は、一九〇〇頁を越え、本棚上では高さ六インチに達する。これらの報告書は、連邦政府における官僚制文化の変容 (Improving Customer Service, Creating Quality Leadership and Management, Transforming Organizational Structures and Streamlining Management Control.) 行政の過程と体系の再生 (Reinventing Human Services Management ; Mission-Driven, Results-Oriented Budgeting ; Improving Financial Management ; Reinventing Federal Procurement, Rethinking Program Design ; and Reengineering through Information Technology) 連邦政府と州政府、私的部門、そして、請負契約／外注の個々の代理機関、以上の諸点に鋭い解析の矢を向ける。こうした諸点の背後にあって諸点の秩序を形成しているのが、アメリカ連邦政府の行政文化であろう。この文化が、恰も寄せ集めのような全体に秩序だった安定した統一を形成するものといってよい。このほかにNPR事務局は、第二期クリントン政権が、《政府再生》の緊要性を確認し、その実現を期して真摯に積極的努力を展開することの決意を表明した二著 — The Best Kept Secrets in Government (Al. Gore 1996) and The Blair House Papers (Clinton and Gore 1997) — を公刊してゐる。⁽⁵⁸⁾

NPRの報告書は、《政府再生》論の基礎的構造の原核を承け継ぎ、その論理の糸をたどりながら、次のように記している。⁽⁶¹⁾

「アメリカ政府は、本質的に、無能なのであろうか。そのようなことは、断じてありえない。連邦政府諸機関は、無能な人々で、溢れかえっているのであろうか。もとより、否である。この問題の根は、深い。ワシントンは、今日ではもはや存在しない内外情勢の收拾を意図した行政組織で充満している。官僚制は、巨大化し、浪費的であるが故に、もはやアメリカ

国民に奉仕することができない。

一九三〇年代から一九六〇年代を通じて、我々は、公共事務処理のために、大規模で上から下へ組織化された (top-down)、中央集権的な官僚制を構築した。官僚制は、この時代の法人組織構造 (corporate structures) を範型として形態化された。階統制型官僚制が、これに当る。そこでは、課業は、単純な部分に細分化され、各部分は、職員から成る様々な層に責任を負い、また、各部分は、特定の規則や規制によって、明定されている。標準的な課業運用手続、垂直の命令系統、そして、規格化された財貨／用役給付などに、厳格に捕捉されているため、官僚制の機能様式は、着実ではあるが、緩慢にして、煩瑣であった。今日における急速な変動、瞬速の情報技術の発達、非情な世界規模の競争の激化、そして、過酷な要求を主張する顧客、などを特徴とする現代世界では、公私を問わず、大規模で、上から組織化された官僚制は、十分に機能することはできない。」

NPR報告書は、重要原理四者の実践を通して、連邦政府の行政文化に、変革をもたらすことを試みた。⁽⁶²⁾

第一は、繁文縟礼の廃止である。これによって、人々が、規則の順守に責任を負う行政の体系から、彼らが、達成した結果に対して責任を有する行政の体系への移行が行われ、行政の体系の面貌が、改められる。

第二は、顧客至上主義である。

第三は、結果の達成のためにする職員への公的権限の付与である。

第四は、政府機能の基本的機能への限局と、廉価な経費でよりよい成果を産む政府の形成である。

このような重要原理四者の実践を通じて、《階統制型官僚制》を中軸とする連邦政府の文化的脈絡に、新たな転調が導入され、《企業家型政府》に繋がる一つの系譜の線が、おのずと見出されることになるであろう。

- 註 (一) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, 1992. Owene E. Hughes, *Public Management & Administration: An Introduction*, 2nd ed., 1998.
- see also David H. Rosenbloom and Rosemary O'Leary, *Public Administration and Law*, 2nd ed., 1997.
- (二) D. H. Rosenbloom, *Building a Legislative-Centered Public Administration: Congress and the Administrative State, 1946-1999*, 2000.
- (三) Jan-Erik Lane, *New Public Management*, 2000, pp. 6, 224
- (三) Ibid., p. 6.
- see E. Ferlie, A. Ashburner and L. Fitzgerald, *The New Public Management*, 1996.
- (四) J.-E. Lane, op. cit., p. 6.
- see Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69 (1991), pp. 3-19, "Contemporary Public Management; A New Global Paradigm", *Public Policy and Administration*, vol. 10 (1995), pp. 104-117, and *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, 1998.
- Christopher J. Bosso, John H. Portz, and Michael C. Tolley, *American Government: Conflict, Compromise, And Citizenship*, 2000.
- (五) J.-E. Lane, op. cit., p. 224.
- C. J. Bosso et al., op. cit., pp. 451-456.
- (六) J.-E. Lane, op. cit., p. 224.
- (七) Ibid., p. 6.
- see Katherine Crame Walsh, *Public Services and Market Mechanisms*, 1995.
- (八) J.-E. Lane, op. cit., p. 6.
- see Donald F. Kettl, "Reinventing Government? Appraising the National Performance Review", *A Report of the Brookings Institution's Center for Public Management*, 1994, "Building-Lasting Reform: Enduring Questions, Missing Answers", D. F. Kettl and John J. Dilulio, Jr., (ed.), *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform* 1995,
- "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 16 (1997), pp. 447-462, and *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*, 1998.

(9) J-E. Lane, op. cit., p. 6.

see M. Considine and M. Painter(ed.), *Managerialism-The Great Debate*, 1997.

(10) NPMは、公共部門の統治において政府が採択する道具であり、また、公共部門において採用されるべき統治機制 (governance mechanism) に関する一理論である。(J-E Lane, op. cit., pp. 159, 224.)

それでは、公共部門統治とは何であるか。J-E・レーン (J-E Lane) 教授 (Professor of Political Science at the University of Geneva, and adjunct Professor at the Norwegian School of Management) の所説にしたがって要約するならば、次のようになる。
(Ibid., pp. 3-5 and passim.)

公共部門統治の管理 (public sector management) に関する理論は、公共部門統治における基本的課業の間に認められる以下の区別を、出発点としなければならない。

- (1) 配分 (allocation) — 財貨と用役の給付
- (2) 所得補助金 (income maintenance) — 振替操作 (handling of transfers) 政府が、低所得層に定期的に給付する生活扶助金
- (3) 規制 (regulation) — 主として私的部門のための、しかし、今日では次第に同じく公共部門のための、経済規則の創設と実施状況の監視

公共部門統治理論 (public governance theory) は、政府がどのようにして職務を遂行するかに関する一連の諸理論の総体である。したがって、それは、本来、政府が、政治領域において、どのように意思決定を行うかに関する分析のための理論的枠組ではない。なぜなら、公共部門統治理論は、政府が、社会における財貨や用役の給付のために、どのように準備を整えているかを、理論化し体系化したものにはならないからである。

伝統的な公共部門統治の場合には、政府は、多数の財貨や用役を人々に配分するために、少なからざる役割を果たす。しかし、現代の公共部門統治は、政府が経済領域における多様な役割を、どのように完遂してゆくかについての、精緻な分析に基づき、こうした役割を相互に分離する。

伝統的な公共部門統治では、政府は、財貨や用役の給付に直接に関連する次の課業を果たすとみてよい。

- (1) 部省と公営企業による財貨と用役の部省内生産 (inhouse production)
- (2) 租税 (taxes) と受益者負担金や手数料 (charges) による予算財源の確保 (budget financing)

(3) 部局による公約規制 (public regulation by means of bureaux)

伝統的は公共部門統治は、このような課業の多様性の内的収斂体といえよう。

一九八〇年代および一九九〇年代における公共部門統治の改革は、政府が果たす諸種の役割の相互間に、明白な一線を画すことによって、伝統的な公共部門統治の様相を一変するにいたった。その役割とは、購入者 (purchaser)、給付者 (provider)、契約者 (contractor)、規制者 (regulator)、そして審判者 (umpire) などである。このような政府が果たす役割の区分は、二一世紀における公共部門統治の新たな季節の到来を予兆する胎動の姿といつてよからう。

社会に数多の財貨や用役を給付するということは、政府という単独の行為者によって、とうてい、扱われえない多様な課業の相を複合的に包みこむ。財貨や用役の給付のためのすべての糸が、政府に集中するような構図は、もはや、妥当ではなからう。これ故に、現代の公共部門統治は、単に財貨や用役の給付だけではなく、さらに、以下の課業がどのように行われるかを左右する規制の形式と実施のためにも、若干の選択肢を準備する。

その課業は、次の通りである。

1. 財政 (financing) — 財貨と用役の給付に対する支払は、政府、もしくは、利用者によって、行われる
2. 生産 (production) — 財貨や用役の給付は、《部省内、あるいは、部省外》 (inhouse or outhouse) で、行われる。すなわち、政府は、部局、あるいは、自ら所有する企業によって、財貨や用役を生産するか、それとも、私的部門の経営者から、これらを購入する。
3. 具体策 (arrangement) — 公私両部門の別を問わず、経営者 (operator) から、財貨や用役を獲得する方法。この場合、公私の判別の決定的な要因は、競争の有無である。競争方法には、入札制/競売制、トーナメント方式とオークション (tournament and auction) などが、含まれる。他方、伝統的な公共部門統治は、部省内給付と部省外生産の認可の双方のために、予算支出と行政法とを活用する。
4. 所有者資格 (ownership) — これは、財貨や用役を給付する組織に対して財産権を持つ所有者たることを指す。伝統的な公共部門統治は、国家と緊密に結合した組織の利用を優先する。これに反し、現代の公共部門統治は、株式所有者が政府であれ、また、私的部門の経営者であれ、そのいずれを問わず、《株式会社》 (the joint-stock company) の利用を、明確に選択する。
5. 規制 (regulation) — これは、政府が、財貨や用役の給付を取締り対象とする規制担当機関を設立したかどうかにかかわりなく、存在する。

以上が、意味するところは、政府は、購入者、財貨や用役の給付者、そして、審判者という、複雑に錯綜する相異なる役割を環として

結び合わせ、これを、一度に遂行するということである。それでは、これらの三役は政府によってどのように遂行されるのであろうか。現代の公共部門統治は、財政、生産、具体策、所有者資格、そして、規制におけるあらゆる個別具体のあり方の可能性を探り当て、これを素材として少なからぬ結合体を形成し、これを具現してゆくといつてよい。

政府が、少なからぬ財貨や用役の給付のみならず、規制の発動もまた、どのような形式で行われるにせよ、直接に、公共部門統治の領域において、行動するという事態は、ない。したがって、政府は、政府の利益のために公共部門統治の管理を担当する代理人に、こうした給付や規制の課業の遂行を、依存しなければならぬ。こうした状態から、公共部門統治の領域に、まさしく基本的な職務処理費 (transaction cost) の負担の根拠として、依頼／代理関係 (principal-agent relationships) が、登場することになる。現代の公共部門統治では、政府が依頼人であり、部局の長、もしくはCEO (chief executive officers) (最高経営責任者) が、代理人に相当する。現代の公共部門統治の理解には、依頼／代理理論の理解が、欠かせない。(see M. Ricketts, *The Economics of Business Enterprise*, 1987.)

政府とその管理者層は、まず、財貨や用役の給付の実施決定にいたるまでに、《部省内、あるいは、部省外》の生産様式を採用する。次いで、財貨や用役の給付対価は、租税、もしくは、利用者負担金によって支払われるということが、定められる。そうすることによって、競争、あるいは、職権に基づく財貨や用役の給付が、まさしくそこに立ち現れてこよう。こうして、最後に、政府の行動の自由の範囲を制約する政府規制の出現の準備が整えられることになる。その結果は、規制者としての政府が、その対角線上の極にある規制対象の財貨や用役の給付者としての自己自身を規制するという、逆説の状況である。それは、いわば、終りがはじめになるという構造的な、また、二律背反性を残す事態といってもよからう。

現代の公共部門統治では、政府とCEOは、一般民衆の要望に応じて行動する。

その際、政府とCEOは、数多くの財貨や用役の給付者と、いいかえれば、一般に政府との請負契約の締結を切望する経済分野における《有力な活動家》(players)と呼ばれる給付者と、遭遇する。現代の規制体系 (regulatory scheme) は、すべての《有力な活動家》が、平等な処遇を受けなければならないということを、要件とする。このことは、次の事実を合意する。最低費用の受注契約代案を提出した《有力な活動家》が、もし他の条件が等しいならば、したがって、給付内容の財貨や用役の質が等しいならば、政府契約を受注するということが、これに当る。政府とCEOならびに給付者である《有力な活動家》は、こうして、上下の価値関係としてではなく、同一平面における相対的な勢力関係として、捉えられてみるとみてよからう。

これ故、現代の公共部門統治には、主要な構成単位の四者が、含まれる。

- (1) 政府 (government)
- (2) CEO
- (3) 経済領域における《有力な活動家》
- (4) 市民と住民 (citizens and the population)

これらの四者間における相互作用は、重圧感をともなう制度化された状況 (heavily institutionalized environment) のなかで、生起する。こうした新たな制度化された状況は、すべての活動家に対する経済活動の場の開放化・平等化 (levelling of the playing field)、入札制／競争性の運用法、トーナメント方式とオークション制の編成法、などに関する諸法規を含む。これらの諸法規は、主として憲法、そして同時に、ある程度の行政法のなかに内含される基本的な公法の枠組 (a basic public law framework) を、所与の制約条件とする。現代の公共部門統治の理解のための必須要件は、依頼人としての政府が、その代理人と、即ち、購入者としての、また、規制者としての、CEOと、どのように相互作用を展開してゆくか、さらに、こうした代理人が、公私両部門の別にかかわらずなく経済領域における《有力な活動家》と、どのように関連するのか、以上についての理論の体系化である。NPMは、政府との契約とその論理とに焦点を絞りつつ現代の公共部門統治の理解に通じる接近路を、提供するものにほかならない。

伝統的な公共部門統治において、政府に集中的に一元化されていた課業を分節化し、一旦、煉瓦のように細片に砕いて多様化し、それらを公私両部門にわたって拡散し、構成単位として、再び課業全体を造形化してゆくの、現代の公共部門統治であろう。(see Laurence E. Lynn, Jr., Carolyn J. Heinrich, and Carolyn J. Hill, *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, 2001.)

(11) 節減管理とは、活用しうる財政資源の逼迫、もしくは、緊縮予算の施行によって、行政機関に要請される機関自体の目的・構造・技術などの変革を実行することの過程である。「拙著『現代行政学理論』(一九九四年)(嵯峨野書院)二四二頁―二四五頁。本項に関する叙述は、とくに註記しない限り、拙著前掲書による。」節減管理、あるいは、削減管理は、何れの政府施策がその規模を縮小し、また、いずれの施策が廃止されねばならないか、どのような顧客に犠牲の甘受が要請されるべきであるか、などに関する困難な意思決定を行うことを含む。さらに、節減管理は、もとより、人員整理 (Reduction-In-Force) (RIF) と画然たる距離がおかれるものではなく、双方は、両端において連接する。(Michael E. Milakovich and George J. Gordon, *Public Administration in America*, 7th ed., 2001, pp. 248, 269-271.)

RIFとは、政府機関、あるいは、政府諸機関に割当てられた職位数の体系的・組織的な縮減ないし規模縮小をいう。(Ibid, p. 248.)

これは、予算削減や行政部再組織というような他の政策目的と深層部において内的に関連する、より高度な人事管理政策の決定の結果、成される。(Ibid, p. 248, see also Felix A. Nigro and Lloyd G. Nigro, *The New Public Personnel Administration* 3rd ed., 1986, Ronald D. Silvia, *Public Personnel Administration*, 1994.)

現代における節減管理の登場の背景には、複雑なモザイク模様のように互いに絡まり合い連れ合う状況が、存在する。一方に、組織成員の勤勞意欲と組織の実績水準の双方を維持し、組織の行動能力や外界への適応能力の衰退というマイナス効果の発生を最小限に抑止しつつ、他方に、資源涸渇の、とりわけ、財政分野における資源の窮迫という現代に固有の新たな挑戦に因應するために、個別具体の管理上の戦略・戦術が編成されねばならないとする、問題状況の存在が、これである。

さらに、この遠景には、生存配慮の責任主体としての現代政府の巨大な役割に対する人々の警戒と脅威、それに、政府のこうした役割は概ね完了したとする彼らの認識、そして、過誤 (mistakes)、過度 (excesses)、浪費 (waste)、疑獄 (scandals)、などが露呈し、積極国家に生理的な制度上の動脈硬化が惹き起こされるにいたったため、消極国家から積極国家への、ほぼ一世紀前における改革そのものに、いまや少なからぬ改革が緊要であるとする判断、などが、拡がっている。(E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector: How to Shrink Government*, 1982, pp. 1-6, *Privatization: The Key to Better Government*, 1987, pp. 3-12, and *Privatization and Public-Private Partnerships*, 2000, pp. 3-17.)

多くの先進民主主義国家において、人々はまさしく、政府を、耐え忍ばなければならぬ《悪》(an evil)とみなすにいたっている。政府とは、人々にとって、他を憚らず自己権力を肥大化させる政治的行政官と職業行政官から成りたつ巨怪な《略奪団》(a hord)にほかならない。(E. S. Savas, *Privatization and Public-Private Partnership*, op. cit., p. 11.) アメリカ合衆国では、《反政府感情》(antigovernment sentiment)は、一九五八年から一九八〇年にいたるまでの期間に、反実業感情よりも急速に拡大した。(see S. M. Lipset and W. Schneider, *The Confidence Gap*, 1983.) 一九八〇年以降、このような《反政府感情》は、鎮静化するにいたった。この時以降、新政権は、連邦政府の果たす役割の縮小に努力しはじめたからである。にもかかわらず、問題解決機構としての連邦政府そのものに対する人々の信頼は、極度に後退するものがなかった。(E. S. Savas, op. cit., p. 11.)

このことは、次の統計から視われよう。(E. S. Savas, op. cit., p. 11. Al Gore, *From Red Tape To Results Creating A Government That Works Better & Costs Less*, Report of the National Performance Review, 1993, p. 1.)

一九九七年の世論調査によれば、貧民救済を連邦政府の責任とするもの・肯定六一%・否定三七%、連邦政府はすべての市民に食住の

権利を保障すべきとするもの・肯定六二%・否定三六%、連邦政府は過度の財政赤字に陥っても困窮者の生活を保障すべきとするもの・肯定四四%・否定五三%、以上である。

また、一九九五年の世論調査の示すところによれば、アメリカ国民のほぼ四分の一に当るおよそ二五%が連邦政府は、ほぼ常规的に、民意の要望に応える正当な職務を遂行していると考ええる。この数値は、一九六四年には、四分の三、すなわち、七六%であった。また、一九九五年の場合、連邦政府に《絶大な》(a great deal) 信頼を寄せるアメリカ人は、僅か一一%であり、これは、過去三〇年間における最低値である。(E. S. Savas, op. cit., p. 11. Al Gore, *From Red Tape To Results Creating A Government That Works Better & Costs Less*, Report of the National Performance Review, op. cit., p. 1.)

さらに、一八歳から二四歳にいたるまでの成年を対象とした一九九九年の世論調査によれば、彼らは、連邦政府の公共問題解決の能力や役割と彼らの日常の関心との間に、ほとんど関連性がないと回答している。(National Association of Secretaries of State, *New Millennium Project, Part I: American Youth Attitudes on Politics, Citizenship, Government and Voting*, 1999, p. 19. E. S. Savas, op. cit., p. 11.) 平均的なアメリカ国民は、連邦政府は税金一ドルのうちの四八セントを浪費していると考ええる。そして、六名のうちの五名が、ワシントンにおける連邦政府の根本的改革を希望している。(A. Gore, op. cit., p. 1. E. S. Savas, op. cit., p. 11.) 今のような状況は、次の表1からも、容易に察せられよう。(B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 5th ed., 2001, pp. 16-17.)

現代に特有の資源の涸渇状況の岩層から、経費節減を要求する社会的圧力が、浮上するにいたったといつてよからう。経費節減を要求する社会的圧力に対応する行政機関における管理者層の戦略として、通常、次の三者があげられる。

(1) All or nothingの戦略

経費節減の社会的圧力に抵抗するか。それとも、当該圧力を受け入れその意図にそつて経費の節減を円滑に進捗させるか、このいずれかの戦略である。

(2) 自発的戦略

増税、または、財貨/用役受益者負担費増を回避する意図にたつて、経費の削減を即刻に実施するか、あるいは、一定期間にわたつて経費の広範囲に及ぶ減額を断行し、行政機関による資源の活用を自発的に縮小することによつて、経費節減の要求に適應するか、以上の二者のいずれかの戦略である。

(3) 組織本位の戦略

表 1 市民の政府に対する評価

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1984	1988	1990
United States																				
Agree,																				
"Government																				
wastes a lot																				
of tax money"	61		61		70	67		76		76		80		80		68		66	64	68
Agree,																				
"Income tax																				
is too high"	52	58		66			64	69	72	73	69	70		74	72		64	57	61	
Confidence in																				
leaders of																				
executive																				
branch	41					23	18	28	13	11	23	14		22	26	35	19	17	24	
United Kingdom																				
Prefer																				
current level																				
rather than																				
more spending					51		47				47			26	17	12	10			

Sources: Douglas A. Hibbs and Henrik Jens Madsen, "Public Reactions to the Growth of Taxation and Government Expenditure," *World Politics*, 33 (1981), 413-345; "Opinion Roundup," *Public Opinion*, 1 (July/August, 1978): 30-1; E. H. Hastings and P. K. Hastings, eds, *Index to International Public Opinion* (Westport, CT: Greenwood, annual); George F. Gallup, *International Gallup Polls* (Wilmington, DE: Scholarly Resources, annual)

組織内における高度の士気と強固な連帯意識を保持する必要から、行政機関におけるすべての単位に経費の削減を総体的に割当てるか、それとも、政治的視覚性にとみ、しかも、経費削減への人々の圧力を急速に収束しうる可能性のある諸活動の経費に限り、選択的に削減するか、以上の二者択一である。

なお、行政機関における管理者層が主導的に展開する経費の削減過程は、通常、対決 (confronting)、計画化 (planning)、目標設定 (targeting)、そして、配分 (distributing) の四段階を経て進展する。

次に、経費削減を達成するために用いられる戦術については、その関心の核の単純性から、比較的に容易に概括される。自治体による社会用役の給付という脈絡の下で、経費削減のために想定されうる戦術は、次の四者である。もとより、当該戦術は、国・州のような政府管轄領域においても、同様に妥当しよう。

(1) 社会用役給付の縮小もしくは撤回

自治体の長は、社会用役の実態やその出力と費用に関する恒常的な審査に加えて、将来にわたる当該用役の継続的給付の必要性の有無を決定するための当該用役の個々の内容に関する定期的な集中審査をも、積極的に推進することができる。また、自治体の長は、社会諸用役間における優先順位の設定のための手続の確立、図書館における開館時間の短縮や家庭用廃棄物の収集回数削減のような市民に対する奉仕活動の範囲限定の可能性の検討、公共建造物の代替利用のような資源の廃棄よりも、むしろ、その転用のための調査・研究などを、併せて行ないうる。社会用役の縮小もしくは撤回を意図する自治体の長の権能は、こうした抜本的・総体的事項と技術的・細目的事項によって、あたかも合わせ鏡のように両側から照らしだされるといってよい。

(2) 歳出の抑制

自治体の長は、公費から受益者への、社会諸用役の負担制度の転換、社会諸用役・便益施設・財政資源の回復・物品調度の購入行為、などを維持するための他の政府管轄権との連携、非常勤職員の採用、社会諸用役の私人による給付もしくは私人への委託、物品調度の購入よりも、むしろ、リースへの変更、以上について考察と審議を進めなければならない。

(4) 人事管理の改善

これは、三要件から成りたつ。その一は、自治体の長が、一般職員との労使間の団体交渉に際して、現代における職務の生産性向上の必要性を、強力に訴えるということである。

その二は、自治体の長が、職階制と給与体系を確立し、これらに対する定期的な点検と審査を断行するということである。

その三は、自治体の長が、一般職員の日々す明確な目標を樹立するため、また、財政的窮乏と連動する彼らの心理的圧迫感を軽減させるため、ライン組織における管理者層と密接に連絡し、一体的に協同するということである。

以上に述べた戦術四者は、具体的状況に応じて、一時的に、あるいは、継続的に、実践されうるとみてよい。

もし施策が、経費節減を要求する社会的圧力の高潮のなかで全面的廃止という極限状況に追いこまれたならば、自治体の長は、既述の戦略・戦術とは別種の誘導指標 (guidelines) を作動させねばならない。それは、以下の六者である。そのいずれも、政治的色調を帯びている。

第一は、施策の廃止に対する反対運動の亢進を回避するための機密の保持である。

第二は、当該施策がもたらす不利益効果への人々の関心対象の転換を促し、そうした不利益効果を強調する見解に対する彼らの支持を糾合することである。

第三は、当該施策の修正型の存続を許容するような、妥協への抵抗である。

第四は、当該施策の廃止過程に対する統制と監視のための所定の管轄権能を行使しうる新人の政府領域への抜擢である。

第五は、当該施策の存続に関する立法部の意思決定を防止し、当該施策の廃棄に当り、あらかじめ、立法部における重要な指導者の非公式の合意を確保することによって、立法部の立法特権に対する最大限の尊重と過大な配慮を示すことである。

第六は、当該施策のなかで絶対に必要と認められる部分のみを廃止し、こうした廃止が、当該施策の他の諸目的を効果的に達成するための手段であることを強調することである。

以上に述べた戦略・戦術、そして、誘導指標のいずれも、零成長もしくは零成長以下の経済基盤の前提の上に、あるいは、少くとも、零成長の財源基盤の前提の上に、組み立てられた行政諸活動の複合態を必然的に内包せざるをえない節減管理を、積極的に実現するため、案出されたものにはかならない。こうした戦略・戦術・誘導指標の三者を三層構造として組みあげ、その内奥で三層を統一している視点が、現代に特有の資源涸渇状況への認識と対応と考えてよからう。(see Milakovich and Gordon, op. cit., pp. 70-71.)

(12) MBO (Management By Objectives) (目標管理) は、著名な経営学者の P・F・ドラッカー (Peter F. Drucker) が一九五四年に、その著 (The Practice of Management) のなかで積極的に展開し、明確な輪郭を与えた管理技術である。(拙著、前掲二二〇頁—二二七頁。本項に関する叙述は、とくに註記しない限り、前掲書による。)

MBOは、行政機関の長期・短期の目的を明確にし、かつ、現実の施策成果および有効性を探査するための高度の柔軟性を保持する接

近法として、ひろく連邦政府をはじめ、州・地方の諸政府において実践されてきている。MBOの意図するところは、組織上の諸要因が最適の混合状態に達するということである。組織内における《統一性保持及び中央統制貫徹の要請と、状況による差異の承認ならびに柔軟性確保の要請との間における穏当な平衡状態の維持》が、これに当る。MBOは、単に、管理上の計画化と統制のための装置であるだけではない。それは、System 4, Self-Actualization, Intrinsic Motivation, Eupsychian Management, などの様々な名称と呼ばれている、人間の自発性・創造性を強調するY理論 (Y. Theory) (see Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise*, 1960. 拙著 前掲 七頁―八〇頁。)に一筋の底流として存在している《組織内人間至上主義》(organizational humanism) という一線の上に自己を位置づけ、その原理的基層に立って自己を展開する管理技術といつてよい。MBOとは、目標設定 (goal-setting)・参加 (participation)・そして、フィードバック (feedback) の三種の活動が包摂されている。このことは、次のMBOにおける本質的要素七者に視われよう。

- (1) 一定時間内に達成されるべき結果の観点からの目標ないし任務、目的・優先順位の設定。
- (2) 結果の達成を目指す計画の案出。
- (3) 確立された目標、目的、優先順位の観点からの有効労働力・賃金・プラント及び設備・情報などの諸種の資源の配分。
- (4) 上からの指令に対する下からの応答性を確保するためのコミュニケーション、ならびに、権威ある目標・目的の設定への広範な成員参加、以上の二者を強調する計画の執行過程に対する成員の関与の保障。

- (5) 特定の間隔里程表 (intermediate milestone) の達成度の基準とする目標及び目的の実現への進捗状況に対する探知と監視。
- (6) 有効性・能率性・経済性の観点からの結果の評価

- (7) 目的及び結果における改良策の提起と執行 (改良技術、人的物的諸資源の効率的活用、などを通しての生産性の向上)。
- なお、MBOにおける目標 (goal) ないし使命 (mission) とは、《意図した出力を最も一般的な言葉で表現したもの》をいう。この意味における目標ないし使命には、通常、時限性は負荷されていない。他方、MBOにおける目的 (objective) とは、《一定時間内に達成されるべき諸結果》を指す。この目的は、具体性 (concreteness)・実現可能性 (attainability)・願望性 (desirability)・計測可能性 (measurability) という本質的属性四者を基軸として織り合わされる。

以上のようなMBOの本質的要素のなかで、堅確な原質を形成しているのが、ほかならぬ(4)の参加である。

MBOとは、組織の目標ならびに目的が、組織成員の参加を通して、期待される結果の観点から設定されてゆく過程として、明快に定義される。もとより、目標設定過程に対する成員参加は、必ずしも効果のある管理の遂行を確保しうるだけの、万能薬とは成らないであ

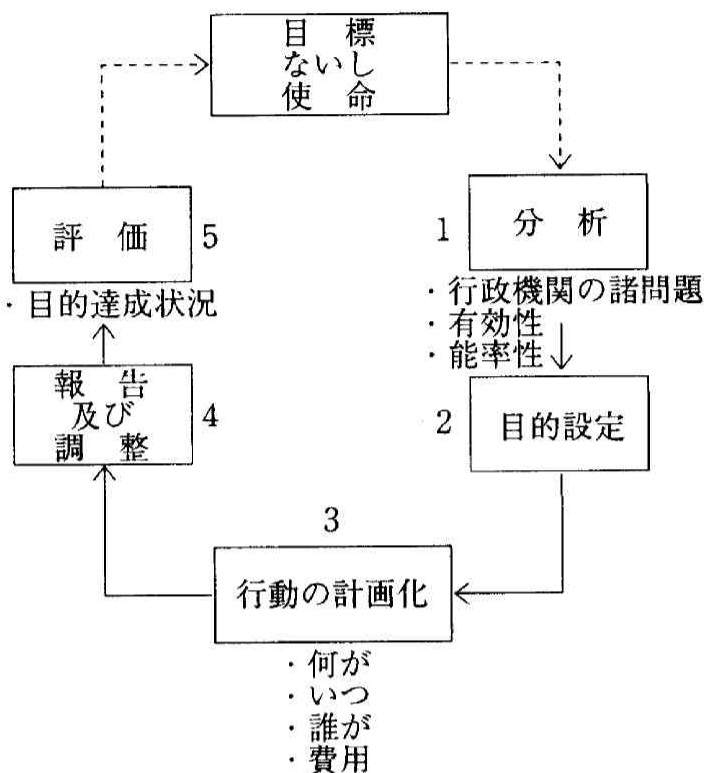


図1 連邦政府におけるMBO

ろう。けれども、成員参加による管理 (participative management) は、組織目的の達成を目指す個々の成員の動機の増幅、管理者層と一般成員との間における相互依存関係の増強、組織に固有の高度の外界適応性の創出、職務能率の向上、成員間における職務遂行の満足感の広範な浸潤、などに、少なからぬ貢献をする。

しかしながら、いかなる行政機関も、既に指摘したMBOの本質的要素七者のすべてを率直に受容し、これらを常に全開作動させているわけではない。とりわけ、MBOの原質を形づくとされる(4)の《成員参加による管理》は、ほとんど実践されていないといつてよからう。最も端的にいうならば、現実に展開されているMBOの本質的要素は、目的設定、目的実現過程の進捗状況の監視、そして、目的実現結果の評価、以上の三点に尽きている。これ故、連邦政府におけるMBOの実践状況の視角からMBOに新たな光を当てるならば、MBOは、政府をより効率的に運営させるための統制の分権化の用具というよりは、むしろ、統制の集権化の用具ということになる。

確かに、一九七三年四月十八日、時の大統領R・M・ニク

ソン (Richard Milhous Nixon) は、連邦政府の構成諸機関に書簡を送り、MBO技法の採択を要請した。にもかかわらず、一九七〇年代初期に連邦政府において実践されていたMBO循環系 (MBO Cycle) の基本形は、図1のようになる。

MBOの循環系は、図1に示唆されるように、次のように進展する。

行政機関の目標ないし使命は、階統制構造における上位者もしくは法律によって、実体的には、大統領もしくは議会によって、付与される。

1. 政策執行を目ざす成員の集団作業の統整や政策執行における有効性・能率性確保のような、行政機関に特有の問題状況の分析が、管理の関連領域を、おのずと規定する。

2. 特定目的が樹立され、この目的と行政機関の標榜する目標とが結合される。特定目的が達成されたかどうかを決定するための

標識が、開発されねばならない。

3. 行政機関の諸活動は、計画化を通して、目標と資源とに関連させる。

4. 報告システム (reporting system) が、計画と施策を変更するために不可欠のfeedbackを準備する。

5. 施策の成功は、行政機関の諸活動が既述の目的をいかなる程度まで達成したかによって、評価されることになる。

こうして、MBOにおける目標設定の位相は、参加を通して、一般成員を組織の目的に結合させるものとされている。けれども、私企業・連邦政府の別を問わず、MBOにおける目的は、しばしば、成員参加にほとんど言及することなく、階統制構造の上位占有者によって規定される。連邦政府の場合、階統制構造の最高段階に位置する予算管理局 (Office of Management and Budget) (OMB) が、こうした目的設定機能を支配している。一九七五年には、OMBは、各行政機関に、会計年度予算の見積額と併せて機関の目的とを、同時に提出すべきことを定めたCircular A11と指称される通達を発している。こうしたOMBのような最高機関の支配力は、階統制構造を、下方に向かって放射状に拡散してゆき、目的実現の責任を有する運用担当官に命令として伝達される。こうした状況は、ある行政官の「彼ら『最高機関』は、我々に彼らの目的を無理に食べさせよう (force-feed) とする。しかし、我々は、それを鵜呑みにすることはできない」という比喻に覗かれるであろう。まさに、連邦政府において広く実施されているMBOは、参加過程の展開を宣明しているにもかかわらず、より正確にいうならば、階統制の支配力を発揮するための戦略として認定されねばならない、ということになるであろう。

MBOの循環系の現実型には、こうした難点が認められるにせよ、MBOが、有用な管理技術であるということは、否定しえないところである。管理技術としてのMBO有用性は、MBOが、次のような可能性を内包しているという点に求められる。

目的の明確化、行政の多目的性の承認、矛盾する諸目的の確認とこれらの調整、組織目的の設定への成員参加の機会の供与、組織目的の達成状況に関するfeedbackと測定法の給付、誤指令 (misdirectives) の極小化による諸資源の節約、直接統制・直接監視の減少、評価のための客観的基礎の提供、などが、これである。

これらの有用性とMBOの主要な特徴とは、等価的な地平にあるといつてよからう。

ここに示されるように、矛盾する諸目的を追究する努力が開始される以前に、MBOが、追究すべき組織目的を正確に定めることができるならば、MBOは、組織運営に少なからざる寄与を行なうことができる。

さらに、「参加管理」への組織成員の関与は、MBOの最重要の因子と看なされている。MBOにおけるこの位相は、組織目的への成員参加に加え、当該目的に対する成員の献心を醸成するものといつてよい。同時に、MBOは、情報、とりわけ、施策施行に関する〈凶

報》(bad news)を、組織の底辺から頂点に向かって上昇させることによって、権力の所在を、組織の上方に移行させる効果をもつ。こうして、MBOシステム(MBOの組織的運営)は、次の理由から、組織における管理者層と下僚との間における関係に、変更をもたらすことになる。

その理由の一つは、効果的なMBOシステムが、下僚が責任を有する施策活動に過誤が生じた場合に、その事実を下僚が上司に対して隠蔽することを、困難にするという点である。

その二は、施策形成と実施にともなう問題点に関する初期段階の情報の入手と運用によって、管理者層が、そうした問題点の補整に成功するとしたら、その情報は、管理者層に、きわめて有効であるという点である。

もとより、MBOの実施に当って、その全円的開花を妨害する要因も、また、存在する。それは、およそ、三者に要約することができ

る。

第一は、行政機関が、往々にして、曖昧な目標を提示するという点である。

第二は、名目上の組織目的と現実のそれとの間における齟齬である。

第三は、様々な公共目的の遂行状況を監視し、あるいは、その達成状況を測定するための、一般に受容されうる共通の基準が、見出しえないということである。

以上の三要因のなかで、第一の要因は、議会制民主主義の下における政府の最高指導者の短期的交替が不可避であることから、議会制民主主義における政府の計画化活動にともなう宿命的課題といえよう。

その他の阻害要因として、協同的な管理様式による権威体系の再構成、目標の目的への細分化・断片化、施策の質的局面の捨象、時間・人員動員・人員訓練に対する少なからざる投資、多様な媒介変数をともなう目的志向管理の強調による最適の問題解決(optimal solution)の阻止、以上の可能性ないし危険性も、存在する。(see Milakovich and Gordon, op. cit., pp. 401-402, 416. Nicholas Henry, *Public Administration And Public Affairs*, 7th ed., 1999, pp. 164, 243-255. Jerome B. McKinney and Lawrence C. Howard, *Public Administration: Balancing Power and Accountability*, 2nd ed., 1998, pp. 205-206, 330.)

なお、連邦政府におけるMBOの運用が絶頂期に達した一九七六年の時点までに、アメリカの市全体の四一%が、少なくとも若干の部局で、MBOを採用していたといわれている。[N. Henry, op. cit., p. 252. see Rackham S. Fukuhara, "Productivity Improvement in Cities", *The Municipal Year Book* 1977, 1977, pp. 193-200.] 一九六〇年から十一年後の一九八七年には、市・町・村の自治体におけるMBO

の普及率は、六二%の最高値を記録した。(N. Henry, op. cit., p. 252. see Theodore H. Poister and Gregory Streib, "Management Tools in Municipal Government: Trends Over the Past Decade", *Public Administration Review*, vol. 49 (May/June 1989), p. 242) したがって一九九三年にいたるまでの時点で、MBOは、市全体の四七%が採択されたにすぎない。この四七%の大部分を占める二八%は、市大規模で、MBOを活用していた。(Poster and Streib, op. cit. pp. 119.) また、州全体の四分の三は、何らかの機関で、MBOを導入しているという。(N. Henry, op. cit., p. 252.)

(31) J-E. Lane, op. cit., p. 224.

T. Verheijen and D. J. Coombes(ed.) *Innovations in Public Management: Perspectives from East and West Europe*, 1998.

(14) Milakovich and Gordon, op. cit., p. 36.

see David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, op. cit..

D. Osborne and Peter Plastik, *Banishing Bureaucracy: Five Stages for Reinventing Government*, 1997.

(15) Milakovich and Gordon, op. cit., p. 36.

(16) Osborne and Gaebler, o. cit., pp. 23-24.

Brian J. Cook, *Bureaucracy and Self-Government: Reconsidering The Role of Public Administration in American Politics*, 1996, pp. 128-129.

(17) Osborne and Gaebler, op. cit., 19-24.

B. J. Cook, o. cit., p. 129.

(18) Osborne and Gaebler, op. cit., p. 34

B. J. Cook, o. cit., p. 129.

(19) B. J. Cook, o. cit., p. 129.

(20) Osborne and Gaebler, op. cit., pp. 34-37.

B. J. Cook, op. cit., p. 129.

(21) B. J. Cook, ppp. cit., p. 129.

- (22) Osborne and Gaebler, op. cit., p. 20.
- (23) see Osborne and Gaebler op. cit..
- Robert S. Gilmour and Laura S. Jensen, 'Reinventing Government Accountability: Public Functions, Privatization, and the Meaning of "State Action"', *Public Administration Review*, vol. 58 (May/June 1998), pp. 247-257.
- Hindy Lauer Schachter, *Reinventing Government or Reinventing Ourselves: The Role of Citizen Owners in Making A Better Government*, 1997.
- (24) B. G. Peters, op. cit., p. 372, 373, and *The Future of Government*, 2nd ed., 2001, p. 97-117.
- C. J. Bosso et al., op. cit., pp. 253-255.
- (25) C. J. Bosso et al., op. cit., . 452
- (26) Milakovich and Gordon, o. cit., . 468.
- 《規制緩和》の素材を定義に関する叙述は、とくに註記しない限り、(25)・(26)の前掲二書による。
- (27) B. G. Peters, *The Future of Governing*, o. cit., . 97-101.
- see also James Q. Wilson, *Bureaucracy*, 1989.
- M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, 1992.
- John J. DiIulio (ed), *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* 1994.
- (28) B. G. Peters, *The Future of Government*, op. cit., p. 97.
- (29) Hobart Rowen, "Reagan's Economic Ideas", *Washington Post*, April 20, 1976, p. A5.
- C. J. Bosso et al., op. cit., . 422.
- レーガン大統領は、また、連邦政府権力について、次のように記している。(David McKay, *Essentials of American Government*, 2000, p. 249.)
- 「我が国の政府は、人民によって授与されたもの以外に、特別の権力を所持しているわけではない。いまや、被治者の合意の範囲を超えて肥大化した微候を示す政府の成長を抑止し、逆転させる好機が、到来した。私の意図は、連邦政府の権力複合体の規模と影響力を抑制することにある」。

(30) Richard Neustadt, *Presidential Power: The Politics of Leadership* 3rd ed., 1980, p. 31.

C. Busso et al., o. cit., p. 444.

(31) C. J. Bosso et al., pp. 444-445.

(32) Milakovich and Gordon, op. cit., pp. 468-469.

《政府規制緩和》、あるいは《規制緩和》というとき、誰しもレーガン政権を想起しよう。しかし、レーガン大統領は、《政府規制緩和》を提唱し実行に移したアメリカ政治史上の最初の大統領ではない。J・カーター (Jimmy Carter) 大統領の時代に、トラック輸送、鉄道、航空などの諸産業分野において、既に、規制活動の制限や規制権限の縮小のための重要な手段が、講ぜられてゐる。(see William R. Childs, *Trucking and the Public Interest: The Emergence of Federal Regulation, 1914-1940*, 1985, Martha Derthick and Paul J. Quirk, *The Politics of Deregulation*, 1985.

Steven Morrison and Clifford Winston, *The Economic Effects of Airline Deregulation*, 1986.

Anthony Brown, *The Politics of Airline Deregulation*, 1987.)

ロナルド・レーガンは、アメリカ実業のための《規制軽減》(regulatory relief) を、自己の政策・イデオロギー体系として標榜し、大統領の地位に就いた。レーガン大統領は、自己の施策と《規制緩和》とを、価値論的に直結させた。こうした文脈のなかにおいて、大統領の施策は、《規制緩和》策と強大な大統領制との結合の上に成立したものであり、施策の視線は、明らかに、《費用—効果性規制》(cost-effectiveness regulation) に注がれている。レーガン大統領も、また、他の大統領も、均しく、大統領は、自ら要望した事柄のすべてを達成できるわけではない。けれども、レーガン大統領の行動がもたらした衝撃は、社会との間における相互感応、反響、交錯を、少なからぬ期間、続けてやまない状況を造成したといつてよい。

このことは、連邦政府における規制諸機関の行動に影響力を及ぼす予算額と定員の削減について妥当しよう。(see Kenneth J. Meier, *Regulation: Politics, Bureaucracy and Economics* 1985). 若干の規制機関の特例を除き、一九八〇年代には、規制諸機関における予算額と定員の双方に、大幅な減少が認められた。幾つかの規制機関には、それは、とりわけ、苛酷であった。例えば、州際通商委員会 (Interstate Commerce Commission) (ICC) (一九九五年廃止) は、一九八二会計年度から一九八六会計年度にいたるまでの期間内に、総就業者 (workforce) の五〇%が、さらに、連邦取引委員会 (Federal Trade Commission) (FTC) では三〇%が、それぞれ、人員整理の対象とされた。より具体的にいうならば、一九九五会計年度と一九九七会計年度を比較するならば、表2に示されるような

表2-1 連邦政府における主要な規制機関

Federal Reserve Board (FRB)

Founded in 1913. Makes and administers credit and monetary policy, and regulates commercial banks in the Federal Reserve System.

Budget: \$177 million¹ Personnel: 1,655²

Federal Trade Commission (FTC)

Founded in 1914. Regulates business competition, including some antitrust enforcement, and acts to prevent unfair and deceptive trade practices.

Budget: \$35 million Personnel: 652

Food and Drug Administration (FDA)

Founded in 1930. Located in HHS (Dep. of Health and Human Services); conducts testing and evaluation programs — and sets standards of safety/efficacy — for foods, food additives and colorings,

over-the-counter drugs, and medical devices; certifies some products for marketing; and conducts research in other areas such as radiological health, veterinary medicine, and the effects of toxic chemical substances.

Budget: \$881 million Personnel: 8,487

Federal Communications Commission (FCC)

Founded in 1934. Regulates interstate and international radio, television, cable television, telephone, telegraph, and satellite communications; licenses U.S. radio and television stations.

Budget: \$70 million Personnel: 1,753

U.S. International Trade Commission (USITC)

Founded in 1916. Renamed in 1974. Advises the president as to potential economic effect on domestic industry and consumers of modifications to trade barriers. It investigates the impact of increased imports on domestic industries, unfair practice, and imports of agricultural products that interfere with U.S. Department of Agriculture programs.

Budget: \$42 million Personnel: 383

Securities and Exchange Commission (SEC)

Founded in 1934. Regulates issuance and exchanges of stocks and securities; also regulates investment and holding companies.

Budget: \$307 million Personnel: 2,797

National Labor Relations Board (NLRB)

Founded in 1935. Conducts elections to determine labor union representation; prevents and remedies unfair labor practices.

Budget: \$181 million Personnel: 2,040

表2-2 連邦政府における主要な規制機関

Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)

Founded in 1964. Investigates and rules on charges of racial and other arbitrary discrimination by employers and unions, in all aspects of employment.

Budget: \$268 million

Personnel: 3,022

Environmental Protection Agency (EPA)

Founded in 1970. Issues and enforces pollution control standards regarding air, water, solid waste, pesticides, radiation, and toxic substances.

Budget: \$915 million

Personnel: 13,015

Occupational Safety and Health Administration (OSHA)

Founded in 1970. Located in Department of Labor; develops safety and health standards for private business and industry; monitors compliance and proposes penalties for noncompliance.

Budget: \$341 million

Personnel: 2,415

Consumer Product Safety Commission (CPSC)

Founded in 1972. Develops and enforces uniform safety standards for consumer products, and can recall hazardous products.

Budget: \$43 million

Personnel: 487

Nuclear Regulatory Commission (NRC)

Founded in 1975. Issues licenses for nuclear power plant construction and operation, and monitors safety aspects of plant operations.

Budget: \$475 million

Personnel: 3,077

*Budget figures shown represent net budget authority; personnel figures represent full-time equivalent employees (1996 estimate). The Federal Reserve Board has no budget authority; its activities are financed through assessments paid by Federal Reserve System member banks.

¹Estimated fiscal year 1997 budgets; 1995 figure given for EPA.

²Personnel figures are estimated 1997 figures; 1995 figure given for EPA.

SOURCE: Budget of the United States Government, 1997. Appendix (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1996).

//www.doc.gov/budget FY97/index.html

(Milakovich and Gardon, op. cit., p. 436-437) '主要な規制機関十二のうちの二分の一のみが、予算額の増加をみたにすぎない。そして十二主要機関のうちOSHA (Occupational Safety, and Health Administration) (職業安全衛生局) とCDC (Consumer Product Safety Commission) (消費者製品安全委員会) のみが、定員増を認められた。'

ノーガン政権の、とくに第一期の、下における規制機関に対する苛烈な処遇は、G・ブッシュ (George Bush) ・B・クリントン (Bill Clinton) 両政権の下においても、改善されることはなかった。クリントン政権は、OSHAとCDCを含む規制機関の予算の増額と責任の履行に努力を傾注する一方、その他の規制機関に対する予算の減額を断行したのである。 (Ibid., p. 468-469.)

see also James P. Pfiffner, *The Modern Presidency 2nd ed.*, 1998, pp. 102-128.

Richard W. Waterman, Robert Wright and Gilbert St. Clair, *The Image-Is-Everything Presidency: Dilemmas in American Leadership*, 1999, pp. 45-70.

Robert E. DiClerico, *The American President*, 5th ed., 2000, pp. 171-205.

Patricia Heidotting Conley, *Presidential Mandates: How Elections Shape the National Agenda*, 2001, pp. 77-145.

(33) B. G. Peters, *The Future of Governing*, op. cit., pp. 97-117.

本項に関する叙述は、すべて註記する限り、本書による。

(34) C. Horner, "Deregulating the Federal Service: Is the Time Right?", *J. J. Dilulio*(ed.), *Deregulating the Public Service*, op. cit., p. 87.

B. G. Peters op. cit., pp. 97-98.

(35) J. Q. Wilson, op. cit., p. 369.

B. G. Peters, op. cit., p. 98

(36) 世論調査の示すところによれば、普通のアメリカ人は、連邦政府が税金一ドルのうちのはは二分の一を浪費していると、信じている。彼らの二〇%のみが、連邦政府は、ほぼ常規的に、民意に沿った正当な職務を遂行していると、判断しているにすぎない。(C. J. Bosso et al., op. cit., p. 423. A. Gore, *Report of the National Performance Review*, op. cit., p. 1.)

(37) B. G. Peters, op. cit., p. 99.

see R. Wolf, 'Gore Promises to Scale Back' Size of Federal Government', *Financial Times*, October 25, 2000.

(38) see Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, 1964.

B. G. Peters, *op. cit.*, p. 101.

(36) B. G. Peters, *op. cit.*, p. 101.

アメリカ合衆国の人事行政の詳細については、拙著 前掲二八五頁—二六四頁参照。

(40) see C. Hood, O. James, and T. Travers, *Regulating Inside Government*, 1999.

B. G. Peters, *op. cit.*, p. 101.

(41) E. S. Savas, *Privatization: The Key to Better Government*, *op. cit.*, p. 3, and *Privatization of Public-Private Partnership*, *op. cit.*, pp. 3-5

(42) C. J. Bosso et al., *op. cit.*, p. 452.

Ralph C. Chandler and Jack C. Plano, *The Public Administration Dictionary*, 2nd ed., 1988, p. 100.

(43) Chandler and Plano, *op. cit.*, p. 100.

(44) N. Henry, *op. cit.*, pp. 371-372.

アメリカ政府が、公共政策の実施のために、私的部門及び準公共部門を重用することは、合衆国に特有の現象である。このことは、アメリカ政治文化に独特の岩盤を掘り下げて、そこに礎を置いた、地層的な政治体系に関連する。合衆国には、実業は政府よりも優れている、すなわち、私企業は、巨怪な政府よりも、より能率的に、そして、より実効的に、業務を遂行するという、普遍性の神話が、存在している。もとより、これは、証明済の論題ではない。けれども、この論題は、いまなお、人々の意識の奥深い内面に一筋の潜流として持続している。地方政府による請負契約ないし外注 (contracting out) を分析した一識者は、次のようにいう。(see Robert H. Carver, "Examining the Premises of Contracting Out", *Public Productivity and Management Review* 13 (Fall 1989), p. 38.)

「[私企業によって給付される用役を政府が外注に出すことによって]、経費節減を図るということが、動機である限り、私が研究対象にとりあげた意思決定者は、外注という、より経費のかかる選択を行ったことになる。なぜなら、彼らは、私的分野の能率性という未検証の仮定に依存したからである。」

実業は、政府よりも、本質的に能率的であり、しかも、多くの行政官ですらこのように確信するという、こうした吟味されていない仮定は、W・ウィルソン (Woodrow Wilson) の「行政の研究」(*The Study of Administration*, 1887) に明示されるアメリカにおける初期の行政思想にまで遡源することができる。この行政思想の底層から、仮定の神話的構造が、浮き上がる。

同じく、他の研究によれば、公共・私的両部門の産出における相対的能率に関する組織的・体系的証拠資料は、極端に、限定されており、そこから導かれる一般法則なるものも、少数の経済的研究と印象例から抽出されたにすぎない。(O. E. Hughes, op. cit., p. 121. see David Heald, *Public Expenditure: Its Defence and Reform*, 1983, p. 308.)

小規模の組織運営の場合、私的給付が、公的給付よりも、能率性が高いという、若干の資料は、存在する。例えば、公共・私的両部門によるごみ収集の比較では、私的部門におけるごみ収集の契約者が、公共部門の機関よりも、低廉であるという傾向が、認められる。(O. E. Hughes, op. cit., p. 121. see also E. S. Savas, *Privatizing the Public Sector*, op. cit.) このような地方段階では、ごみ収集や道路建設のような分野で、外注ないし請負契約が多用されるという場合が、あるといつてよい。事実、政府は、あらゆる種類の説得を試み、次第に、私的部門における契約者を、自らが行うべき財貨や役の給付に用いるようになり、この傾向は、今後も、継続してゆくようにおもわれる。けれども、それは、《民有化》の最小限の様式である。本質的にいうならば、ごみ収集や道路補修のような職務は、なお、政府の果たすべき用役であり、この場合の私的部門の契約者の業務と政府の日常職務との間における差異は、経費節減の有無であるにすぎない。しかも、経費節減の有無は、こうした活動自体の性格に左右される。州・地方の政府の低位段階における私的部門の能率性に関する資料の獲得が、比較的容易であるということは、ごみ収集に就いての研究が、公的給付に対する私的給付の優位性を実証する一般事例として実体化するために、しばしば、引用される。しかし、大規模企業の実例の段階と、こうした研究の成果との間には、かなりの距離が広がる。ここに、私的部門の能率性の公共部門のそれに対する恒常的・普遍的な優位性という神話なるが故の虚偽性や曲解性が、容易に見出される。(O. E. Hughes, op. cit., p. 121.)

さらに、ウイスコンシン州立大学 (University of Wisconsin, Madison) の D・パーカー (David Parker) 教授等は、多数の諸国と諸産業の公・私両部門における企業体の能率性に関する入手可能な証拠資料を分析し、その結果として、公的企業体が私企業に較べ《費用・効果性》(cost-effective) の点において劣るという事実を証示する体系的証拠資料は何ひとつ存在しないとする結論を下した。パーカー教授等は、続けて、「ごみ収集と給水に関する研究において示された…貧弱な業績は、……カナダの鉄道諸会社、オーストラリアの各航空各社、そして、合衆国電力会社の卓越した業績、以上三者に重要な差異が認められないという事実と、比較検討されねばならぬ」と述べている。(Robert Millward and D. M. Parker, "Public and Private Enterprise: Comparative Behavior and Relative Efficiency", R. Millward et al., *Public Sector Economics*, 1983, p. 258. O. E. Hughes, op. cit., p. 121.)

また、別の研究によるならば、私的部門による所有が公共部門のそれに対する有利性が、理論の上では主張されているにもかかわらず、

これを傍証する資料は、むしろ混乱しており《費用・効果性》において、私的部門所有が公共部門所有に対して圧倒的に優越しているとする明白な証拠資料は、絶無とみてよい。(O. E. Hughes, op. cit., p. 121. J. Vickers and G. Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, 1989, p. 40.)

このように、《神話》は、《民有化》を支持し推進するために創りだされた逆説的な跳躍板といえるであろう。

(45) 例えば、アリゾナ州の州都フェニックス (Phoenix) 市は、私的部門における外注の契約候補者に、最低競争価格で、様々な都市用役を給付させるために、市の各部門と競争入札することを許可する独自の政策を採用している。(Chandler and Plano, op. cit., p. 100.)

(46) N. Henry, op. cit., p. 199.

(47) Ibid., p. 199.

Graeme Browning, "Quest for Quality", *National Journal*, December 21, 1991, p. 1496.

(48) C. J. Bosso et al., op. cit., pp. 452-453.

(49) N. Henry, op. cit., p. 199.

(50) see C. J. Bosso et al., op. cit., p. 453.

かつて、アメリカは、公社全盛の時代を経験した (N. Henry, op. cit., pp. 372-373)。一九二九年の大恐慌と第二次世界大戦の急迫した状況に対応するために、連邦政府は、夥しい数の公社を創立した。一九四五年にいたるまでに、六三の連邦政府の完全所有の公社、部分所有の公社三八、一九の連邦政府の信用調査機関 (federal credit agency) などが、存在していた。それに、軍関係所有の数百の事業体が、これらに加わる。(N. Henry, op. cit., p. 372.)

アメリカにおける公社の黄金期は、次の一文に視られる。(Annmarie Hawk Walsh, *The Public's Business: The Politics and Practices of Government Corporations*, 1978, p. 29. N. Henry, op. cit., p. 372.)

「一九五三年にいたるまで、ワシントン政府は、国内における最大の電力製造業者、最大保険業者、資金の最大貸方と最大借方、最大の土地所有者と最大の土地借用人、最大の牧草地所有者、最大の森林所有者、最大の穀物所有者、最大の倉庫経営者、最大の船舶所有者、そして、最大のトラック輸送隊の運営者、以上である。」

もとより、このような公社は、法人型国家アメリカ (corporate America) に、安住するとは、できなかった。特殊利益の数あるなかで、合衆国商業会議所 (U. S. Chamber of Commerce)、投資家所有の公営企業 (investor-owned utilities)、全国製造業者協会

(National Association of Manufacturers) などは、協同歩調をとり、ロビーイング活動を通して、連邦政府を、私的部門との競争から放逐することを試みた。このような努力は、保守主義の大統領職、McCarthyism、冷戦 (Cold War) と同一の律動・波調を有し、これらの思考圏と重なり合い、その大渦のなかに吸収され、溶融されるにいたった。

さらに、一九四九年と一九五五年における連邦政府の管理に関する第一次・第二次フーヴァー委員会 (Hoover Commission) の令名ある報告書は、公社の反対論者に、強烈な光彩をまとうせて後方から援護する結果となった。前大統領 H・フーヴァー (Herbert Hoover) は、当該委員会の頂点の座を占めた。彼は、進歩主義 (liberalism) の信奉者ではなかった。(N. Henry, op. cit., p. 372.)

フーヴァー委員会は、いかなる証拠資料も存在しないにもかかわらず、次のような結論を下した。(see U. S. Commission on the Organization of the Executive Branch of the Government, *Business Enterprises: A Report to the Congress, 1955*, p. xi. N. Henry, op. cit., p. 372.) すなわち《私企業体系の非凡な創造的才能》(the genius of the private enterprise system) は、私企業体系の《独創力》、発明の才、創意工夫、そして、無比の生産性 (initiative, ingenuity, inventiveness, and unparalleled productivity) を導きたす。他方、《政府の通常の本性の一部である硬直性》(the normal rigidity that are part of government) は、明らかに、《政府事業体》(government business enterprise) における、私企業体系に認められるような精神的な態度の開花を、抑制するであろう。こうして、保守主義のすべての論理の糸が、公共部門に対する私的部門の絶対優位に向って直進してゆくような思考の構図が、ここには描かれている。

このような保守主義の信条の宣明は、議会に到達することはなかった。しかし、その宣明は、アイゼンハワー大統領のホワイトハウスを目ざして一気に飛翔し、そこにおける保守主義のあらゆる微粒子と共振・共鳴・響応を起すにいたった。一連の行政命令の公布を通して、大部分の連邦政府における公共事業機関は、再組織され、あるいは、解体された。この当時、概算によれば、連邦政府所有の公社は、僅か一八にすぎなかった。(N. Henry, op. cit., p. 373. see also Harold Seidman, *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization*, 3rd ed., 1980. Lloyd D. Musolf, "The Government-Corporation Tool: Permutations and Possibilities", in Lester M. Salamon (ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, 1989, pp. 231-252 Ronald C. Moe, *Managing the Public's Business: Federal Government Corporations*, 1995. U. S. General Accounting Office, *Government Corporations: Profiles of Existing Government Corporations*, GAO/GGD-96-14, 1995) したがって、周知の Tennessee Valley Authority, Communications Satellite Corporation, Corporation for Public Broadcasting, Export-Import Bank, などは、例外である。(N. Henry, op. cit., p. 373.)

政府は、公社を設立してはならないという見解は、いまなお、ワシントンでは普及している。それは、保守系の一院議員の言葉から、その一端を容易に察せられよう。(N. Henry, op. cit., p. 373. Jack R. Kemp, "Statement", in Committee on Post Office and Civil Service, U. S. House of Representatives, *Contracting Out of Jobs and Services*, 1977, p. 43)

「私は、政府が、事業のなかのいずれの事業をも遂行しようとは、思っていない。私は、政府が、財貨や用役の給付において、私的部門と競争すべきであるという理由を、全く認めることはできない」。

仮に保守主義者が公社を嫌悪して忌避するとしても、彼らは、私的部門を敬慕する。そして、こうした保守主義者は、私企業は政府以上に業務を遂行しようということを根拠に、政府の《民有化》を推進してきた。このような保守主義者の思考様式を配慮して、連邦政府は、その施策の執行を、積極的に外注に出しはじめた。その結果、今日では、連邦政府の外注費は、軍関係職員を除く政府職員の給与総額のほぼ二倍の巨額に達するにいたった。(N. Henry, op. cit., p. 373) なお、一九九五年の時点で、連邦政府の給与額の総計は、一一五〇億ドルである。(Ibid., p. 403. see U. S. Bureau of the Census, *Statistical Abstract of the United States*, 1996, 116th ed., 1996, p. 346. Table 346.)

(15) B. G. Peters, *The Politics of Bureaucracy*, op. cit., pp. 372-373.

C. J. Bosso et al., op. cit., pp. 454-456.

《政府再生》のこの項に関する叙述は、とくに註記しない限り、前掲の二著による。

(16) Osborne and Gaebler, op. cit., p. XVII.

(17) Al Gore, op. cit., op. 6.

(18) Ibid., p. 6.

(19) O. E. Hughes, op. cit., pp. 2-3.

Osborne and Gaebler, op. cit., p. 20.

(20) Q. E. Hughes, op. cit., p. 2.

Osborne and Gaebler, op. cit., p. 20.

(21) Osborne and Gaebler, op. cit., p. 20.

O. E. Hughes op. cit., pp. 2-3.

- (18) Osborne and Gaebler, op. cit., p. 20.
O. E. Hughes, op. cit., p. 3.
- (19) O. E. Hughes, op. cit., p. 3.
- (20) Jeffrey L. Brudney, Laurence O'Toole, Jr., and Hal G. Rainey (ed.), *Advancing Public Management: New Developments in Theory, Methods, and Practice, 2000*, p. 168.
- (21) A. Gore, *Report*, p. 3.
O. E. Hughes, op. cit., p. 3.
- (22) O. E. Hughes, op. cit., p. 3.
A. Gore, *Report*, op. cit., pp. 6-7.