

第二卷序言：公共部門改革

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2014-03-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: ベビア, マーク, 原田, 伸一郎, 白井, 靖人 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00007661

第二巻序言：公共部門改革

マーク・ベビア 著

原田伸一郎 訳

Shinichiro HARATA

静岡大学大学院情報学研究科・講師

harata@inf.shizuoka.ac.jp

白井 靖人 訳

Yasuto SHIRAI

静岡大学大学院情報学研究科・准教授

shirai@inf.shizuoka.ac.jp

原典：Mark Bevir, 2007, "Introduction: Public Sector Reform," Mark Bevir ed., *Public Governance*, vol.2, London: SAGE, vii-xxiv.

公共部門を改革しようとする試みは、20世紀の最後の四半世紀以降、世界中にまたたく間に広がった。こうした改革が生まれたのは、学者や政策立案者の、大戦後の官僚的なケインズ流の福祉国家は持続できなくなったという確信によるところが大きかった。多くの場合、国家は、上からはグローバリゼーション、下からは国内の多様さと複雑さに押しつぶされていた。国家はもはや、ますます複雑化し、急速に変化する世界に対処することができなかった。もしかしたら、戦後期の巨大な中央集権的な官僚制は、かつては妥当なものであったのかもしれない、いや、もしかしたら常に問題をはらんだものであったのかもしれない。いずれにせよ、そうした議論は続けられたし、世界は急速に変化しており、国家は自身のやり方にとらわれ、時代についていくことができなかった。要するに、国家は負担を抱えすぎてしまったのである。国家はあまりにも巨大で、あまりにも多くの要求が国家にのしかかった。国家は新しい時代の課

題に対応できるだけの準備ができていなかったし、なお悪いことに、その図体の大きな官僚制に圧迫されて身動きがとれなかった。

国家の危機を認識したことで、公共部門の改革が試みられるようになった。こうした改革は、一般に、二つの波として連続して現れた。第一波は、新自由主義（neoliberalism）と合理的選択理論（rational choice theory）に依拠していた。そのねらいは、公共部門をむしろ民間部門に近づけることであったし、一定の国家機能を公共部門から完全に切り離すことでさえあった。第二波は、一面では、第一波に明らかに欠けていたもの、例えば中央統制や説明責任の欠如に対応しようとするものであった。第二波は、たいい制度主義（institutionalism）や、類似の社会科学に依拠していた。第二波は、ネットワークとパートナーシップの成長、多くの場合その効用をも強調するものであった。第二波は、政府が非政府組織に対して、より経営的あるいは指導的役割を果たすことを期待した。

今日、公共部門改革の二つの波は相変わらず論争的になっている。政策立案者も評論家も、さまざまな改革プログラムのメリットについて議論を続けている。国家の危機と受け取られたものは、思ったほど差し迫ったものではなかったという意見もある。改革の効果はほとんどなかったという意見もある。改革は、実のところ事態を悪化させてしまったのだという意見もある。さらに言えば、改革とその効果をめぐるこのような議論はどれも、世界的にも重要性を帯びている。公共部門改革をもともと推進したのは、先進国の新自由主義者たちであるが、改革を支えるその理念は、援助政策に対して劇的な影響を与えるものであった。援助する側は、[自国で] 策定されているのと同様の改革に基づいて、被援助国に援助を行った。援助側は、自国の経験を支えた理念や価値観に基づいて、途上国のガバナンス改革を定めた。しかし、評論家の中には、単にそのような改革のメリット全般を論じるだけでなく、そのような改革は多くの途上国の実状に全く合っていないと主張する者もいる。

国家の危機

20世紀終わり頃の国家の危機についての諸説[語り](narratives)には、極めて多くの理念が取り込まれているが、それらを整理・区別しようと試みると、どうしても過度の単純化が多くなってしまいうだろう。にもかかわらず、そうした説にアプローチしようとするなら、一つの方法として次のようなものがある。それらの説が、国家の諸相、すなわち官僚制、ケインズ主義、福祉支出を批判的にしていると見るのである。第一に、旧来の官僚制度にはどこか時代遅れのところがあったと評論家たちは指摘した。その主張によれば、国家は、情報技術やグローバル経済に関わるような、新しい複雑な要求に直面したが、こうした要求は、競争的で柔軟な起業家的な組織によってしか実現され得な

いものであった。第二に、ケインズ主義は受け入れがたいレベルのインフレーションをもたらしたと評論家たちは指摘した。その主張によれば、国家はより金融政策を引き締め、インフレーションを抑制し、民間部門に安定したマクロ経済環境を与えなければならなかった。最後に、国家は、市民が期待する福祉への要求にもはや対処することができなかったと評論家たちは指摘した。福祉国家はあまりにも不経済なものとなった。国民総生産のうち非常に高い割合が公共部門につき込まれたのである。

国家の過剰負担をめぐる議論は、程度の差こそあれ明らかに、合理的選択理論のミクロレベルの前提に基づくことが多かった。こうした前提は、ある議論において特に顕著に現れていた。その議論とは、福祉国家には、その本質と不可分なある病理があり、そのせいで、現在の政策運営は財政危機をもたらしてしまうことを証明しようとした議論である。そうした議論の大部分はキングの論文¹に見られる。たいがい、それはほぼ次のような議論である。合理的アクターとして市民は、自らの短期的な金銭的利益を最大化するように行動する。つまり市民が優遇するのは、[財政出動による] 予算の乱発(budgetary indiscipline)といったことから生じる長期的な累積的な共通の利益よりも、個人として自分の利益になる福祉政策である。同じく、合理的アクターとして政治家は、短期的な、選挙での利益を最大化するように行動する。つまり政治家は、財政責任を果たすよりも、こうした合理的な市民の票を得られるような政策を推進する。その結果、偏狭な政治的考慮が、[財政規律の維持といった] 経済的要請に勝ってしまう。有権者たちはますます多くの福祉給付を要求する。政治家はそうした有権者のために福祉立法を次々に通してしまう。国民総生産のうち、福祉政策につき込まれる割合がますます増えている。こうして財政危機は避けられなくなる。[国家の] 過剰負担と危機を論じるこうした説は、かなり直截に、ある特定の解決策を指し示

すものであった。その救済策とは、緊縮財政、金融調節、国家の縮小である。そうした説によれば、国民は国家から短期の給付を受けることに慣れきっていたため、そうした救済策を受け入れなかったであろうと言う。ことによると、救済策は国民の意に反してでも押し付けるしかないであろう。おそらく、危機が非常に深刻になったら、国民は救済策を受け入れるであろう。いずれにしても、唯一可能な救済策は、国家に対する有権者の期待が増すと国家の財政負担が増えるという「悪」循環を断ち切ることにあるようだ。

危機を論じる、より学問的な（formal）説の多くは、合理的選択の前提を基礎としているが、そうした説には、もっと一般的な（popular）面もままあり、それはいわゆる世界的な変化を強調するものであった。そうした一般的な説によれば、国家は、国内外の圧力に応じて変化すべきであったという。国際面では、資本移動が盛んになって、国家が経済活動を指揮するのはますます難しくなった。ライトが論文「国家の再編」²で主張しているように、国際経済活動とは、国家が単独で行えるものではなくて、むしろ国境を越えた調整と規制を追求しなくてはならないものであった。国家の領域内で事業をしていた産業は、ますます国境を越えて活動するようになった。多国籍企業の数が増え、「活動が」顕著になることで、調整の問題や法管轄の問題が生じた。国内での事業は、非常に規制に縛られた構造を持つが、それと、拡大する国際経済との間にはギャップがあった。国内面では、国家は市民の要求が高まっているのに直面した。おそらく、そうした要求の中には、支払金、福祉給付、社会福祉に類似したものもあっただろう。それらは、合理的選択理論が生んだ過剰負担を説明するのに非常に重要な役割を果たしたものである。けれども、ライトが、国家の経済運営や、国家が民主的責任を果たしていないことに人々が不満を抱いていることを強調しているのは有益である。多くの国家が膨大な

債務を背負い込んでいた。グローバリゼーションは、競争力や賃金への不安を招いた。国民の大半が、国家は統制力を失ったのではないかと不安になったのも当然である。同様に、政府アクターは、自分たちは国民からのさまざまな、矛盾しさえする要求の言いなりになっているとしばしば考えたのであった。有権者はサービスの向上と減税を望んだし、まず間違いなく今でも望んでいる。有権者はより実行力ある政府を望んだが、より透明性があり説明責任を果たす政府をも望んだ。有権者は決断力ある指導者を望んだが、より国民の意見に耳を傾け、国民が関与することを望んだ。

国家の危機を論じる学問的な説も一般的な説も、主としていずれも、国家官僚制を煩雑で非効率だと中傷しているが、それには議論の余地がある。大衆向けの風刺の多くは、国家、特にその官僚機構が、幾重もの手続きや際限のないお役所仕事にとらわれているとあげつらった。合理的選択論者は官僚制形成モデルを展開した。そのモデルによれば、公務員は、公共の利益のためというよりもむしろ自分自身の利益のために（しばしば個人的な権域を拡張するために）行動する。公務員は結果をさほど考慮せずに、予算、給与、権限を拡大することに邁進したと言われている。一般的な説も学問的な説もいずれも、公務員の思考態度を非難するものであった。それらによれば、公務員の思考態度にはあまりにインプット、手続き、官僚的な縄張り争いに執着しているという特徴がある。そうした説は、公務員の思考態度を否定しつつ、民間部門と対比した。民間部門では、競争圧力が高いため、資源の有効利用や顧客の満足をいっそう重視しなければならなくなると考えられていた。

リンの論文³は、次のように述べている。すなわち、危機を論じる一般的な説や学問的な説には、従来型の公行政に対するステレオタイプが見られるが、それは全く見当外れである、と。リンは、かなりの程度庇護された中央集権的な

官僚制を創ったことを正当化する初期の一つの根拠として、少なくともアメリカでは、民主的な手続きのもとで悪しき慣習に対処する必要があることを主張する。リンは、ウィロビー（William F. Willoughby）らが、放漫財政にどれほど関心を寄せたかを明らかにしている。ウィロビーらは、放漫財政は民主的な政府が陥りやすいものと懸念していた。ことによると、官僚制パラダイム（従来型の公行政）とは、その中のある懸念に対応するものと考えられることもできよう。その懸念とは、ある危機を論じる学問的な説の中で非常に顕著に現れる懸念とよく似ている。つまり、国家に対する有権者の期待が増すと国家の財政負担が増えるという「悪」循環に対する懸念である。しかし、リンは続いて、ウィロビーらはそのような懸念を持っていたけれども、彼らの官僚制パラダイムは反民主的というより、むしろ反党派的であったと述べている。ウィロビーとその同時代の人々は、かなりの程度庇護された中央集権的な官僚制は、強力で組織的な利益「集団」によって国家の政策が支配されてしまうのを防ぐことができると考えていた。官僚制は、そのような利益「集団」から公共の利益を守ってくれるかもしれない。官僚制は、民主主義とともに、組織的な階級や組織的な利益「集団」に対する抑止力になってくれるかもしれない。この点で、かなりの程度庇護された中央集権的な官僚制が生まれたことは、少なくともアメリカでは、獵官制度（spoils system）の短所に対応するものであった。獵官制度のもとでは、政府は支持者のパイプ役であって、任用は長所や資格よりもむしろ個人的人脈に基づいて行われた。これとは対照的に、恒久的で中立的な官僚制には、政治と政策を区別する、より正確に言えば、どのような政策を採用するかに関する決定と、そうした政策をどのように実施するかに関する決定を区別することが期待できた。官僚制は、アメリカの民主主義の最悪の特徴、つまり不安定、熱情、派閥を日常の統治活動から排除することで、アメリカ

の民主主義を保持する方法と考えられていた。

のちに批判者は、恒久的で中立的な官僚制を創設しても、政治と政策が区別されることはなかったと主張した。リンは、批判者が指摘した次のようなポイントに同意している。すなわち、行政官が政策を実施するとき、彼らは否応なしにその実質的な政治的内容を決定せざるを得ない。したがって、政策は政治から決して分離されることがなかったという点である。しかし、リンは、批判者はある点を見逃していると主張して、従来型の公行政を擁護している。官僚制パラダイムは公務員の行動様式を文字どおりに記述するものではなかった。逆に、それは一定の価値観にコミットすることを表明した理念型であると考えられていた。リンはまた、従来型の公行政の主導者は官僚制パラダイムの困難さや欠点を理解していなかったと批判者は言うが、そうではないと主張する。むしろ逆に、従来型の公行政の主導者は、公共アクターと民間アクターとで戦略が違うことを認識していた。また公共アクターはたいがい効率性を欠いていることを認めつつも、そのような非効率性は腐敗を防ぐのに必要な防壁であると考えていた。別の言い方をすれば、従来型の公行政においては、ある程度の非効率性は、民主国家を保持するうえで、支払うに足る代価であると考えられていた。民主国家では、中立的な行政によって、公共の利益が党派的な利益から守られているのである。リンがさらに示唆するところによれば、効率性と中立性と民主主義との間に複雑なトレードオフが存在することは、かつての公行政の理論家にとってはあまりにも自明であったので、困難な選択が伴うのも当然と彼らは考えていたのである。官僚制パラダイムは非効率で問題もあるが、中立的で、公共心に富む行政がもたらす利益には当然伴うものとして、黙認（ただし無視されたのではなく）されたのである。

従来型の公行政とその批判者との間の対立は、価値観をめぐっての対立である、とリンは指摘したが、それには多くの評論家が同意して

いる。そうした評論家がしばしば危惧しているのは、公共部門改革、特に市場や民間部門のエートスを促進するような改革が、公共部門の伝統的な価値観を損なってしまうことである。ともすれば、民間部門は魅力的なので、改革者は民間部門に仕事を引き渡してしまうかもしれない。私たちが、その仕事は公共部門に残しておくべきだという価値観を持っているかもしれないのに、それを確かめることもなしにである。おそらく、公務員は、民間部門の競争相手よりも成果志向が足りなかった。公共部門と民間部門とで、価値観が異なるからである。ともすれば、目先の短期的な成果を重視すると、同じぐらい重要な、もしかしたら見えにくい目標を無視してしまうことになる。危機に関する学問的な説も一般的な説も、誤った仕方で公共部門を中傷し、民間部門を賛美しているのは憂慮すべきことである。そうした説は誤ったステレオタイプにとらわれており、大事な市民的価値観を無視しがちである。もちろん、公共部門の伝統的な価値観を信奉し続けても、必ずしも20世紀終わり頃に改革が必要だったことを否定するものではない。しかし、せめて、そのような改革を評価する基準を設定しなければならない。

ニューパブリックマネジメント

(i) 起源

公共部門改革の第一波は、国家機能の一部を完全に移転し、また一部の機能を競争にさらし、公共部門に民間の経営手法を導入しようとするものであった。改革の骨子は、繰り返し強調されるように、民営化、市場化、新公共経営(NPM)であった。こうした改革は通常、イギリスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権のような新自由主義体制が草分けとなった。

新自由主義者は、国家のトップダウン型の階層的な組織形態と、市場の脱中心的、競争

的構造とを比較した。新自由主義者は、少なくとも市場が導入できる分野であれば、市場のほうが優れているのだと主張した。そして、市場あるいは準市場(quasi-markets)が、従来型の公行政の官僚制パラダイムに取って代わるべきであると結論づけた。効率性を追求したために、新自由主義者は、どのような組織や事業であれ、移譲できるものは何でも政府が民間部門に移譲することを求めた。組織の移譲は民営化によって可能であった。民営化とは、例えば新株発行(floatations)や、経営陣による買収(management buy-outs)を通じて、国家資産を民間部門に移譲することである。事業の移譲は外部委託(contracting-out)という手法によって可能であった。外部委託とは、政府が民間部門の組織と契約を結び、政府に代わって仕事を引き受けさせることである。市場メカニズムの効率性を信じていても、民間部門の組織が優れた経営実務を行っているとは限らないと考えることは十分両立するのであるが、新自由主義者の多くはそうには考えなかった。新自由主義者はたいてい、市場化に相まって、民間部門に見られる経営上のさまざまなアイデアや実践を公共部門に導入しようという意欲に満ちていた。NPMは、公務員を経営者あるいはサービス提供者であると再定義し、市民を顧客として再定義した。NPMは、一連の驚くべき流行やブームを作り出して、サービス提供者が顧客への対応をいっそう高めるようにしむけた。

複数の学者は、新自由主義や公共部門改革の第一波を支えた学問的な説には、さまざまな緊張関係が内在していることを指摘している。公共機関は効率的であるべきだという要求——それは公共機関に強さと決断力を要求する——と、公共機関は説明責任を負うべきだという要求——それは公共機関が従属的で規則に縛られることを要求する——との間には、ある種固有の緊張関係があるように見える。もし効率的であるべきだとするならば、公共機関には自ら行動する余地が必要である。しかし、もし説

明責任を負うべきだとするならば、つまり、公共機関が自らの利益よりも人々の意思を追求することを確実にするつもりならば、公共機関は厳しく規制されなければならない。効率性と説明責任との間の緊張関係は、委任による裁量（delegated discretion）、あるいは民主的行政のジレンマとしても知られている問題として、劇的なかたちで現れる。

経済学者は、依頼人－代理人理論（principal-agent theory）を用いて、民間部門内部における委任による裁量の問題を分析した。この分析によれば、巨大な組織を運営するには取引コストがかかるので、依頼人（通常は株主）は、代理人（通常は法人のプロの経営者）に意思決定を委任しなければならない。しかし、新古典派経済学や、確かに合理的選択理論のミクロレベルの前提によれば、組織はただの個人の集合体であり、各々は組織全体の利益よりもむしろ自分自身の利益を追求するだろう。したがって、意思決定を委任することは常に、代理人が、依頼人の利益ではない自分自身の利益のために行動してしまうという点においてリスクを伴う。そのため、経済学者は、代理人の利益を依頼人の利益に合致させるようなインセンティブや市場メカニズムを考案しようとした。

学者の中には、最近の公共部門改革の多くは、公行政に依頼人－代理人問題を応用することから生じたと考える者もいる。公共部門の場合は、依頼人は有権者であり、代理人は公務員である。したがって、民間部門の法人では、経営者が株主のために行動することを確保するのが基本的問題であったのとまさに同様に、公行政では、公務員が確実に国民のために働くようにさせることが基本的問題であると考えられた。公共部門改革の第一波の発生によって、代理人の利益を依頼人の利益に合致させるべく経済学者が考案したインセンティブや市場メカニズムのいくつか、確かに公共部門に取り入れられている。

(ii) 内容

そして、20世紀の最後の四半世紀には、一般的な新自由主義の諸説は、依頼人－代理人理論のような学問的な分析と結びつき、ライトがパラダイムシフトと評するような事態を生み出した。新しいパラダイムは、市場と起業家を擁護する一方で、官僚制と公務員を非難した。世論は、いまや大きな政府、肥大化した官僚制、一律の解決策〔杓子定規な対応〕と揶揄されるものを支持しなくなった。それに代わって、世論は、少なくとも理論上は競争的で効率的な柔軟性のある民間部門を支持した。フッド⁴が指摘するように、このパラダイムシフトは、良い政府というものを制度的に定義すること——ここでは、階層的な上下関係に基づく、明確な責任分掌が重視されていた——から離れ、サービスの提供やアウトプットによって決まる効率的な手続きを新たに定義しようとするものであった。そこでは、付随的に、透明性、利用者本位、インセンティブ構造が重視された。

新自由主義のパラダイムシフトによって、市場と民間部門が新たに重視されることになった。一端として、それによって国家の機関や他の国家の資産の民営化が行われた。機関や資産は単純に民間部門に移譲された。それによって国家は、関連する財やサービスを、市民にであれ、企業にであれ、他の国家機関にであれ、提供する責任をほとんどあるいは全く負わなくなった。イギリスでは、例えばガスと電気、遠距離通信、郵便局で、民営化が実施された。その後民営化は、他国、特にソビエト圏の旧共産主義国に広がった。そこでは、アメリカやイギリスから派遣された大勢の新自由主義のアドバイザーによって民営化が推進された。

何らかの理由で民営化が適さなければ、新自由主義者は市場化の他の形態、特にサービス提供の外部委託を薦めた。新自由主義者のねらいは、公共部門がその当時行っていた仕事に民間部門を関与させることであった。外部委託（あ

るいはアウトソーシング）が提供したのは、民間企業に仕事を行わせる方法であった。国家機関は企業に金を支払って仕事を行わせる一方、国家はただ企業のパフォーマンスを規制するだけであった。パートナーシップが提供したのは、民間企業に一部の活動分野で公共部門と協働させる方法であった。グリムショウとヴィンセントとウィルモットが、アウトソーシングとパートナーシップの研究⁵で述べているように、新自由主義が民間部門の優位性を確信していたことは、かなりのインパクトを持った。グリムショウらの考えでは、政策決定者が、[官は悪だという]イデオロギー的偏見で市場化を進めているのではないと主張しているときでさえ、実は、民間部門の基準が、市場化の結果生じる政策調整を牛耳っている。とりわけ、パートナーシップを結ぶのは、民間部門と公共部門がともに利益を得るためだというのが公然の理由なのであるが、そういう場合でさえ、実は、公共部門アクターは民間部門アクターのようになることが強いられているのであって、民間部門アクターが公共部門アクターの実務や慣習に合わせなければならないわけではないのだ、とグリムショウらは論じている。こうした議論を通じて、グリムショウらは、アウトソーシングやパートナーシップの恩恵だと言われてきたことの一部に疑問を投げかけている。

アウトソーシングやパートナーシップは、民間部門の基準を公共部門へと拡大する一つの（おそらく意図的でない）ルートになっていた。NPMは、公共部門の経営を民間部門の手法に合致させるように改革しようとする周到な試みの一環と見なすことができる。NPMによって、公共部門の組織は自らをもっと民間部門の組織と変わらないものと自覚し、そこから経営上および予算上の実践を取り入れることが促された。そうすることによって、手続きや形式的な手順から、アウトプットの評価へと力点を移すことがNPMのねらいであった。新自由主義者は、よく、民間部門が効率的なのは、競争の存

在だけでなくアウトプットを評価していることにもよるとした。利潤や損失は量的なものであるから、パフォーマンスを評価し、それに従って決定を行うことができる。もちろん、公共部門の目標は、そのような数量化や評価になじまないということもよく言われた。けれども、NPMの提唱者は、公共部門にも適用可能な評価方法を考案した。その評価は、パフォーマンス目標を設定し監視するのに用いることが可能で、目標を達成できなければ経営者の責任を問うことができた。NPMの提唱者はまた、財務管理、人的資源、意思決定に関して、民間部門から最良の実践を取り入れることを唱えた。

ライトは、細分化（fragmentation）、アウトプット志向、競争、顧客志向を始めとしたNPMの主要な特徴の多くを明らかにしている。それぞれの特徴は、民間部門の基準や実践を公共部門に取り込む手法として説明することができよう。「細分化」は、政策決定と政策の実施を分離することを要求した。それは一面では、経営者に経営の自由を与える手法であった。公共部門の経営者が、より起業家精神に溢れ、大胆になれるように、官僚的な規則や規制の制約からもっと自由にさせてやるべきであった。「アウトプット志向」は、資源とアウトプットとの関係を明確にするだけでなく、アウトプットの品質を保証するために資源をより効率的に利用する努力もまた要求した。「競争」は、組織内の、あるいは複数の組織間での内部[域内]市場を生み出すことから生じた。こうした内部[域内]市場とは、公共部門を、民間部門には付きものの競争圧力に従わせるものであった。競争圧力とはひいては非効率性を排除、少なくとも縮減するものであった。最後に、「顧客志向」とは、サービス利用者の要求への対応力をいっそう高めることである。NPMの提唱者によれば、公務員は、官僚的な関係性[上下関係]や規則をあまりにも重視しすぎていた。競争圧力とアウトプット志向のおかげで、公共部門の経営者は、新たに手にした経営の自由を行使して顧客に対

応するようになった。彼らは、市民の要求を処理する官僚として働くのではなく、顧客の要求を満足させなければならなかった。

テリー⁶とケトル⁷による論文もまた、公共部門経営を改革する試みをもたらしることになった主要な理念のいくつかに着目している。両者とも、公共部門経営が変化している背後には、二つのやや異なった考え方があると述べている。テリーはその一つの考え方を「自由裁量経営（liberation management）」と呼んでいる。それはケトルが「経営者に経営を任せる（letting managers manage）」と記したものに大体対応している。テリーはもう一つの考え方を市場主導経営（market-driven management）と呼んでいる。それはケトルが「経営者に経営をさせる（making managers manage）」と記したものに大体対応している。経営者に経営を任せたいと考える人々に言わせれば、公務員は劣悪なシステムのもとで働かされる善良な人々である。国家の短所は、行政官が無能であるとカ利己的であるとかいうことよりも、その官僚制構造に起因している。公務員は、必要な技能、知識、経験を持っている。公務員を制約しているのは、厳しい制度的環境である。厳格で階層的な官僚制のもとでは、公務員は、自身の裁量を発揮して環境に対応するのではなく、むしろ規範や手続きに従わなければならない。経営者に経営を任せよと言う理由はここにある。規制の制約を減らし、公務員が自由に裁量を発揮して、社会公共の利益を見だし、追求できるようにすべきである。

経営者に経営をさせたいと考える人々に言わせれば、もし適切なインセンティブを働かせ、公務員の利益を一般の人々の利益と一致させるようにしなければ、公務員はみな自己利益を追求してしまうおそれが多分にある。この考えによると、公共部門の機関は往々にして競争圧力とは無縁の独占か半独占なのであり、競争圧力がないということは、サービスを効率的かつ効果的に提供しても、公務員の自己利益にはならないということなのである。公務員には、パ

フォーマンスを改善するインセンティブも、予算を効率的に使用するよう十分注意を払うインセンティブさえもほとんどない。経営者に経営をさせよと言う理由はここにある。競争圧力を取り入れて、経営者に、より良いサービスをより安価なコストで提供させるようにすべきである。市場がもたらすインセンティブをいくらか取り入れて、経営者にコスト効率に対する関心を持たせるべきである。特に、国家は給与をパフォーマンスと結びつけ、機関に対して、また特定の公共部門の経営者に対してさえも、目標を明示するべきである。たとえ、パフォーマンスを改善し目標を達成するために、より大きな選択の余地を公共部門の経営者に与えることになるとしても、である。

(iii) 評価

以上、公共部門改革の第一波を支えた諸説と、改革の主要な特徴を検討してきたので、次に、それらを評価する試みにも注目しよう。これまで検討してきた論文の多くは、外部委託やNPMが望ましいものか、成功しているかについて、かなり確固とした見解を示している。断固支持する見解（フッド）から、はっきりと否定する見解（リン）までである。無論、改革を断固支持する見解によれば、改革によって多くの利益がもたらされるだろうし、すでにもたらされているのだと言う。その利益とは、より活動的で、効率的で、起業家精神に溢れた民間部門によって、より良いサービスがより安価に提供されるという利益である。逆に、改革をもっと否定的に見る見解は、改革は問題を生み、問題を悪化させることになったのだとしばしば強調する。その問題とは、サービスの提供が細分化したり、政府が自らの政策をコントロールすることができなくなったり、説明責任のラインが弱まったり、公共サービスの倫理が軽視されたりするといった問題である。こうした不満を一つずつ、簡単に見てみよう。

不満の一つは、公共部門改革が組織の細分化を加速させたというものである。いまやサービスは、地方自治体、特定目的団体、ボランティア部門、民間部門の連携により提供されることが多くなっている。批判者は、組織間の連携が欠如していると指摘する。アウトソーシングは、政府アクターと民間部門のパートナーとの間に適切な継続的な関係を築くことができなかったというのが、彼らの見方である。憂慮すべきことに、国務諸省（Departments of State）とその関連機関は、ほぼ全くつながりのない組織同士になりつつある。そこには、政策連携を確保するのに適したメカニズムがない。もう一つの不満は、政府は他の組織を動かす力が弱まったというものである。公共部門改革は中央の戦略策定能力を弱体化させた。批判者は、多くの機関は政策不在の中で働いていると主張する。中央政府の役割は危機管理に限定されていた。中央がある種のコントロールを働かせようとしても、せいぜい、気づいてみたらゴムのレバーを握っているだけというのが関の山であろう。レバーを引いても、その先では何も反応しない。

評論家の多くが関心を向けたのは、能力や有効性の問題よりも、市民的価値観に反してでも改革を達成する方法である。不満の一つは、改革によって、公共政策のさまざまな面が、政治家——それは政治家を選ぶ市民と同義でもあるが——に対してせいぜい最低限の説明責任しか負わない機関や民間部門の組織に譲り渡されてしまったというものである。批判者は、公共部門の経営者はいまや、パフォーマンスの評価に対して説明責任を負うようになり、上司の行政官や政治の指導者（political masters）に対して説明責任を負わなくなっていると言う。少なくとも、ケトルが注意するように、説明責任の性質に変化が起こっていることは確かである。公共部門の経営者は、おそらく、サービス利用者である市民に対してより責任を負うようになり、国民全体を代表する政治家にはさほど責任を負わなくなっている。もう一つの不満は、リ

ンと同様、公共部門の経営者に民間部門の経営者のように行動させようとする、公共サービスの倫理が損なわれる可能性があるというものである。評論家の中には、公共部門で働く者を競争圧力からきっちり守り、彼らが決定を下す際、長期的な公共的利益に専心できるようにする必要がある、と主張する者もいる。改革によって、そうではない短期的な、計測可能なアウトカムにばかり、彼らが目を向けることになってしまう。さらに悪いことに、不公平や腐敗の問題が今以上にはびこってしまうという結果にもなりかねない。例として、ライトが言うように、効率性を重視しすぎると、民間部門の経営者が追求するものは利潤であるという事実が見えなくなる。公務員は、どの利潤や効率性が最優先であるかをめぐってさまざまな価値観が競合する複雑なトレードオフに関して決定を下さなければならないのである。

ネットワークとパートナーシップ

(i) 起源

公共部門改革の第一波を批判する者の多くは、サービス提供の細分化と中央統制の弱体化をこの改革のせいにした。改革の第二波の起源は、調整と舵取りに関するこれらの問題を克服しようとする試みにほかならなかった。ネットワークとパートナーシップは、ジョインドアップ・ガバメント（joined-up government）を立ち上げて政策過程における他の組織を管理運営することを国家が後押しするための方策として提唱された。改革の第二波は、一面では、市場化やNPMと結びついた問題を解決する一つの試みであったが、時計の針を巻き戻そうとするものではなかった。新しいネットワークとパートナーシップは、新自由主義が非難したような階層的な官僚機構を復活させるためのものではなかった。むしろ逆に、公共部門改革の第二波を支持する者は概してネットワークとパートナー

シップを次のように見ていた。すなわち、公共部門改革の第一波によって生じた問題と初期の改革が取り組もうと意図した問題の両方を解決する手法としてである。この意味で、ネットワークとパートナーシップは、国家の能力と監視を築きつつ改革当初の遺産を維持しようとする試みと見なすことができる。評論家の中には、改革の第一波は市場を創造すると想定されていたが、実際にはネットワークの大規模な急増を導いたと論じる者さえいた。その際彼らは概して、ネットワークは市場よりも優れているが、国家はネットワークを管理運営するための新戦略を早急に考案し制度化する必要があるとも指摘した。

アンセル⁸は、ネットワーク化された行政組織に関する一つの見解を提供している。この行政組織とは、その後の評論家たちが、改革の第一波の意図しない結果として生じたものと呼んでいるものである。彼は、ネットワークを機械的ではなく有機的に組織されたものと捉えている。機械的組織においては、意思決定は集中化されている。そこでは、さまざまなアクターやユニットはその機能によって区別され（それぞれが、それ自体の専門分野を持っている）、中央はその権威をもって調整を図る。有機的組織においては、権力は分散していて、それぞれのアクターやユニットはより広範に及ぶ責任を負い、ユニット間での相互の擦り合わせの過程を通じて調整が図られる。アンセルは西欧における地域開発戦略の例を用いて、ネットワーク化された行政組織という自説を例証している。そのような行政組織においては、国家機関もまた有機的性格を有し、同様に有機的性格を有する社会アクターとのネットワークを形成する。国家機関と社会アクターとの間のリンクは、共同のプロジェクトや協力的なやりとりから生まれる。国家は権威的な役割よりもむしろ権限を付与する役割を果たすことになる。

アンセルと同様に、オトゥール⁹もまたネットワークのコンセプトが組織理論から生まれた

と短評している。これまたアンセルと同様に、組織理論を用いて、彼はネットワークを（新自由主義が褒めちぎった）市場からだけでなく、（新自由主義改革以前の官僚的組織形態と多くの人が思っている）階層性からも区別している。オトゥールは次のように論じる。階層的組織は複雑な問題に取り組むことをより容易にすると考えられてきた。問題はより小規模で処理しやすい仕事に分けられ、さまざまなユニットや個人は個別の仕事に特化する、と。しかし、オトゥールはさらに続ける。複雑な問題に対するこうしたアプローチは、問題を分割することができ、かつさまざまなユニットや個人に分けることができる場合に限って、有効である、と。問題の中には、階層構造に見られるような種類の分割や特化には馴染まないものもある。これらの問題を解決するには、ネットワークが必要である。オトゥールがここで共感しているアンセルのネットワーク観は、ネットワークは構造またはシステムであり、そこにおいてさまざまなユニットが複数の能力を持ち対等に相互にはたらきかけることによって、共通の問題に取り組むべく自らの活動を調整するのである、というものである。しかしながら、オトゥールの議論の要諦は、公共部門の経営者は分解可能な問題や階層性よりもむしろたちの悪い問題やネットワークに直面することが多くなるということにある。彼が暗示するところでは、第一に、現代の多くの問題——住宅、経済開発、福祉など——は複雑すぎて、さまざまなユニットへ移譲できるようなきれいな単位に分けることができなくなっている。第二に、公共部門改革の第一波は政策過程における民間部門に属する組織およびボランティア部門に属する組織の役割を高めた結果、行政官はいまや組織のネットワークの中で仕事をしている。

批判者は、公共部門改革の第一波はネットワークを生み出したが、公務員にネットワークを管理運営する能力や技能を授けることはしなかった、と論じている。国家は管轄区域をまた

ぐ難問の増加とそれに対応する能力の低下に直面した。ラウンズとスケルヒャー¹⁰は、パートナーシップへと至る流れは、こうした状況に應えるために生まれた、と主張している。民営化もアウトソーシングでさえも特定の活動からの国家の全面的撤退を意味していたのに対して、パートナーシップを導入することによって、国家は民間部門の会社を監視しながらそれと共存することができるようになった。パートナーシップは特に次のような場合に生まれた。すなわち、問題がある単一の機関の範囲を越えており、機関同士が互いに有益な仕方では団結しない限り処理できない場合、である。注目に値するのは、パートナーシップは、改革の第一波の意図しない結果として生じた制度の細分化とネットワークに対する一つの回答である、とラウンズとスケルヒャーが述べていることである。改革の第一波は国家を細分化した。すなわち、福祉国家の階層性を粉碎し、より小規模なユニットに分割し、いくつかの機能を完全に公共部門の外部に放逐した。この過程において生み出されたさまざまなアクターたちが、共通する問題に取り組むために、多様な方法で再編を試みた。彼らは共通のアジェンダや新しいリンクを互いに捜し求めた。コミュニティグループ、民間会社、および新しい政府機関のすべてが一体的な政策過程に統合されなければならなかった。その結果が、共通のアジェンダに基づくあらゆるネットワークやパートナーシップの台頭であった。

(ii) 内容

ボベール¹¹もまた、官民パートナーシップを共通のコミットメントに基づく調整として捉えている。彼は、このコミットメントはいかなる契約に記されたものよりもある意味重いものであり、単純なアウトソーシングとの比較において官民パートナーシップを実質的に定義付けるはたらきを持つとさえも明記している。ボベ

ールはパートナーシップが声高な批判にさらされてきたことを知っている。一方において、批判者の中には、NPMやアウトソーシングを糾弾したのと全く同じように、パートナーシップを説明責任の関係をあいまいにし、意思決定に対する公的監視を弱体化させるものだと糾弾する者もいる。もう一方では、改革の第一波の新自由主義の支持者は、長期のパートナーシップは潜在的なサービス提供者間における適正な競争を排除すると批判する。しかし、ボベールが示唆するように、パートナーシップはそのような批判にさらされつつも成長し続けている。彼の意見によれば、パートナーシップには魅力的な性質がたくさんあるから成長するのである。パートナーシップの魅力の中には、その実効性とはほとんど無関係な、現実的なものもある。例えば、政府アクターは、公共部門の資源が圧迫されるときに事態を処理する安価な方法だという理由だけから、パートナーシップを推進するかもしれない。しかし、ボベールが加えて示唆するところでは——ネットワークとパートナーシップの支持者の多くが示唆するように——、パートナーシップは、柔軟性や効率性のような市場の最良の特徴と、安定性や長期的課題に集中する能力のような階層性の最良の特徴とを併せ持つかもしれないのである。

ネットワークとパートナーシップの支持者たちがしばしば主張するのは、新自由主義者が市場と結びつける多くの長所を、ネットワークやパートナーシップは与えてくれるということである。この考えによれば、パートナーシップによって政府アクターは民間部門の経験を利用したり、さらにはそこから学んだりすることができる。パートナーシップはまた、効率を高めるだけでなく顧客への対応を高めるかたちで、市場競争の要素を導入すると言われている。つまり、パートナーシップは、独立したアクターに対してサービスの提供やその他の仕事についてより大きな責任を課す。アクターのパフォーマンスは評価され、場合によってはより競争力を

持つパートナーに仕事を移譲することもある。同じく、パートナーシップを導入することによって仕事を非政府アクターへ移譲することも可能になるので、パートナーシップは社会状況の変化に対応する柔軟性や適応性を高めると言われている。政府機関とさまざまなパートナーとの関係は、政府機関同士の関係よりも、変更したり打ち切ったりすることがはるかに容易である。

支持者によれば、パートナーシップは応答、効率性および柔軟性をうまく高めることができるだけでなく、NPM や特にアウトソーシングとしばしば結びつけられる問題をうまく克服することもできる。特に、安定した長期的関係と正規の協力という便宜を、パートナーシップはもたらすと言われている。これらの長期間にわたる互いに支え合う関係は、しばしば外部委託と結びつけられる目先の利益に対する短期的な関心とは対極に位置している。評論家の中には、民間部門は短期主義の風土によって蝕まれていると主張する者もいる。つまり、競争や目先の利益の必要性から、会社は長期的投資や安定性に目をつぶってしまう。このことは、競争から比較的庇護されている公共部門にとっては、なにがしかの利点があるということを示唆している。政府機関は、安定、信頼、および協働に伴う長期的な利点をもたらす協調関係を築くことに集中することができる。パートナーシップによって、協働している間成功が目に見えるような関係がもたらされる。

ネットワークには、公共部門改革の第一波の意図しない結果として生まれたという面がある。ネットワークやパートナーシップにはいわゆる市場と階層性の最良の特徴を結びつけるという能力があることから、改革の第二波ではネットワークとパートナーシップを育てようというより入念な試みがなされた。加えるに、改革の第二波では、ネットワークやパートナーシップを管理運営する公務員の能力を向上させるという効果もあった。この巻では、コンシダ

インとルイス¹²が公務員の役割の変化について十全な説明を与えている。彼らは、改革の第二波は政策過程に関与する人々の範囲を広げ、またそのことによって、公務員の働き方を変えた、と主張する。実際、彼らが示唆するように、「公務員 (public official)」という用語 (全4巻の序文において、私自身も用いている) の誕生自体、政策決定における市場とネットワークの台頭によってもたらされた権威のあいまいさに対する一つの回答だったのである。

官僚的階層性の場合には、公務員が受け持つのは、概して、狭く限定された、繰り返し発生する仕事である。NPM——または、少なくとも NPM の中でもテリーの「自由裁量経営」という考え方につながる部分——は、意思決定の責任を下部におろして組織全体に行き渡らせることによって、公務員の権限を強化しようとした。公務員は効率や費用に関係する個別の指標や基準に基づく責任を負うことになった。後に、パートナーシップやネットワークの支持者は、公務員の文化的卓越さと協同の手腕を強調するようになった。いまや公務員と言えば、組織の壁を越えて、他のアクターと連結しながら創造的な解決策を作りあげていくことを期待されている。換言すれば、公行政は、職員が確立された規則や地位の範囲内で仕事をする手続き重視の官僚制から、職員が組織間の協働を促進し管理運営することが期待される柔軟なネットワーク型官僚制へと発展した。

(iii) 評価

改革の第二波の結果を特に取り上げてコメントをするのはおそらく早計であろう。「ジョインドアップ・ガバナンス (joined-up governance)」アプローチや「ホール・オブ・ガバメント (whole-of-government)」アプローチを作り出す試みが始まって、まだ僅か 10 年である。もちろん、ある程度は、国家はネットワーク政策を管理し、機関や部署の壁を越えて

協力を確保することに長年関わってきた。それにもかかわらず、ネットワークやパートナーシップにまつわることは（そして、おそらくはアジェンダ）を意識して使うことが普通になったのは、つい最近のことである。しかし、改革の第二波については、その斬新さゆえ、その結末を特定することはできないものの、あらゆる改革につきもののさまざまな懐疑論の種を見いだすことができる。

懐疑論者の一つのグループは、ほとんど何も変わっていない、あるいは、少なくとも、変わったのは国家の活動のうわべだけであると主張する。彼らは、国家がネットワーク政策を管理し、機関や部署の壁を越えて協力を確保することに長年関わってきたというまさにその事実を指摘している。彼らが暗に示しているのは、国家は差し迫った新しい問題に対して、多くの改革者が示唆するような仕方では立ち向かっていないということである。そうではない。問題は、組織された政治生活——効率、公正さ、および民主主義の均等に配慮する必要や、さまざまな組織と交流し調整する必要——に久しく影響を及ぼしてきたことである。おそらく国家や公務員は、彼らが常に行ってきたのと同じことを、呼び方を変えただけで、いまなお行っているのである。

懐疑論者の別のグループは、公共部門は複雑すぎて実際に成果を予測したりコントロールしたりすることはできない、と主張する。彼らは、複雑すぎて、どんな改革も闇夜に鉄砲を打つようなものだと言っている。どんな改革にもどんなガバナンスの様式にも意図しない結果があり、その多くが改革を阻害する。どんなガバナンスも失敗する。概して、これらの懐疑論者は複雑さを前にして謙虚さを強調する。最近の組織理論や経営理論が斬新な洞察を与え、改革の新たな方向づけをするように見えたとしても、私たちはそれらの理論を万能と考えるべきでない。

懐疑論者のさらにもう一つのグループは、公

共部門の独自の性質ゆえに、その目標、管理方法、またはパートナーさえも民間部門から取り入れることは適切でない、と主張する。民間部門には、効率や利益の明確な基準がある。しかし、私たちが公共部門からもたらされることを期待するアウトプットには、誰もが適正と認める基準がない。ケトルの論文では、ニュージーランドの事例において、アウトプットの明確な基準の欠如が表面化したことが述べられている。アウトプットの評価とアウトカムの評価とは異なる。アウトプットの評価では、当該の組織とそこから生み出されたものの数だけを考える。アウトカムの評価では、組織が社会的環境や制度的環境とどのように影響しあうかを考える。総じて、市民が国家から望むのは、アウトプットではなくアウトカムである。しかし、アウトカムは評価するのがはるかに困難であり、その上、政府アクターの手の及ぶ範囲を越えた要因に左右される。それも、アウトカムの評価は必ずしもアクターのパフォーマンスの十分な指標でないことを示唆するようなかたちで。

ここで取り上げる最後の懐疑論者グループは、官民パートナーシップは公共アクターよりも民間アクターを益することになりがちである、と主張する。彼らの考えによれば、政府アクターは、民間部門に属する組織との交渉において有利な条件を勝ち取ることはまれである。政府アクターには、経験、競争本能、それに民間企業が有する柔軟性が欠けている。これらの懐疑論者によれば、パートナーシップは、関係者の間に権限がほぼ均等に分散している場合のみ、参加者全員を益することができる。官民パートナーシップにおいて、民間会社の持つエートスと資源、そして公共部門への昨今の締付けは、そのような均等な分散はあり得ないことを意味している。

開発のガバナンス

本巻の最後を飾るいくつかの論稿は、公共部

門改革が途上国に与えたインパクトについて考察している。市場と、市場ほどではないにしてもネットワークの提唱者は、そうした国々へ直接または間接のインパクトを与えてきた。途上国の中にはそうした提唱に納得する国もあれば、国際機関や援助提供者の要求によって、先進国の公共部門改革を模倣することをほとんど強要された国もある。特に新自由主義者は開発途上国に対して、国家を後退させ、民間アクターと市場の力により大きな余地を許し、そしてインプットや手続きよりも結果を強調するようにしきりに促した。

20世紀終わり頃の大部分にわたって国際的な政策決定に強い影響を与えることになったワシントン・コンセンサスにおいて、新自由主義は支配的な役割を演じた。ワシントン・コンセンサスとは、国際通貨基金（IMF）、世界銀行およびアメリカ財務省の間での高レベルの合意を指す。この合意には市場主導の開発戦略が含まれていた。この開発戦略は、経済成長だけでなく、貧困の緩和につながるトリクルダウン効果をもたらすことを意図していた。ワシントン・コンセンサスは、IMFや世界銀行によって行われた貸付に政治的条件——安定化および構造調整プログラム——を付与することを通じて、途上国全体に広まった。ここに含まれる条件には、主なものとして、インフレーションを抑制するマネタリスト政策、貿易の自由化、政府による補助金や規制の撤廃、そして公共部門における民営化および市場化があった。

レフトウィッチ¹³が主張するように、ワシントン・コンセンサスは、急速な開発のために必要とされる国家に関して、数十年にわたる従来の知見をくつがえした。20世紀の大半にわたって（もう少し以前から）、この従来の知見によれば、強い中央集権化された国家（おそらく独裁国家さえも）が工業化のプログラムを最もよくやり抜くことができると考えられていた。強力な、発展を遂げた国だけが急速な近代化に必要とされる困難で痛みを伴う政策を強いること

ができた。国家は農民を立ち退かせる土地改革を実行し、資本蓄積を先導しなければならなかった。しかし、突如としてワシントン・コンセンサスは国家を経済成長と貧困の緩和に対する障壁に仕立て上げた。国家は腐敗し非効率であると非難された。特に途上国は、政府が自らを権力の座に押し上げてくれたパトロンのネットワークの保持に時間と資源の大部分を費やす状況において、はびこる縁故主義に苦しむだろうと考えられていた。解決策は国家を退かせ、市民社会、民間部門および市場を振興することにあった。新自由主義者は、工業化、資本蓄積および開発は自由市場の自然な不可避免的な結果として生じると主張した。人々は、自らの創意に委ねられれば、自らの国を開発するであろう。小さな自由主義政府は、大きな官僚制政府よりも開発を立派にやり遂げるであろう。

途上国における公共部門改革についての議論の中には、私たちがすでに考察した議論を繰り返しているものもある。概して市場の提唱者は、市場は応答性と効率性を高めると主張する。批判者は細分化、説明責任、および市民的価値観に懸念を抱く。そうした話題を改めて一つ一つ取り上げてもほとんど意味がない。しかしながら、ワシントン・コンセンサスはある特定の欠陥のゆえに非難にさらされることになった。ここでの非難とは、ワシントン・コンセンサスは、まだ備わっていないインフラを必要とする改革を途上国にまで広げてしまったというものであった。この非難は、近代化にはある特定の種類の国家が必要である——途上国は先進国とは別に扱われ判断されるべきである————ということを示唆しているという点において、以前の合意を反映している。

本巻所収の論文のうちいくつかは、途上国に固有のニーズを取り上げている。主たる論点は、先進国における公共部門改革の最初の刺激が、国家があまりにも強く活動的すぎるという考えからきたものであるのに対して、途上国の多くは正反対の問題——国家があまりにも弱くて

役立たずすぎる——を抱えているということだったようである。先進国は、あまりにも強く複雑な国家と戦わなければならなかったのに対して、途上国は、あまりにも弱すぎてまたはあまりに腐敗しすぎて基本的な機能を果たすことさえできない国家という全く異なった問題に直面した。ここで、私たちは国家の範囲と国家の強さを区別することができる。国家の範囲とは、公共部門内で遂行される活動の範囲のことである。国家の強さとは、それらの活動の遂行において公共部門がどれほど効果的かということである。新自由主義的改革は国家の活動範囲を制限しようとした。しかし、途上国の近代化の主たる障壁は、国家の強さの欠如——国家の弱さ——であるように見える。ワシントン・コンセンサスが失敗したのは、国家の強さをそれなりに増強することを奨励することなしに、国家の範囲縮小を、それに見合うだけの国家の強さの増強を図ることなく、進めてしまったからである。

同じように、フッドが示唆しているように、NPMは官僚制的中立性の文化と共通する価値観や目標へのコミットメントを当然と考えていた。NPMの支持者は、公正さと公共サービスへのコミットメントがどのようにして生じたかを改めて問うことをしなかった。公平、公正、公益のような事柄を思案する余地をもたらししたのは、おそらく、公共部門のまさに官僚制的な構造であった。フッドは——たとえ意図的にではなかったとして——途上国における制度設計のための議論にもう一つの次元を加えている。おそらく、開発を成功させるためだけでなく公共部門改革を成功させるためにも、比較的強い国家が前提である。おそらく、先進国が新自由主義的アジェンダを遂行し得たのは、ひとえに、先進国が制度的な能力をすでに構築していたからである。おそらく、分権が可能であったのは、ひとえに、強い国家が改革をやり抜くだけの中央集権的な権威をすでに持っていたからである。途上国においては、弱い国家と中味の

ない制度がワシントン・コンセンサスの要求によってさらに弱体化されたにすぎなかった。

ナック¹⁴は、新自由主義的政策に限らずあらゆる種類の援助が現実には公共部門を弱体化させ国家の能力を減退させると指摘する。援助は実質的には政府にとっての追加収入にあたるので、途上国の行政官に対していくつものよからぬインセンティブを生み出す。例えば、彼らは納税に頼らなくなり、したがって納税者に対して説明責任を果たさなくなる。彼らは、財政逼迫を緩和することによって効率的かつ合理的に仕事をするというインセンティブを消し去ってしまう。援助抜きなら行わなければならなかったであろう困難で節度ある選択も、援助があるおかげで、政府はせずに済んでしまう。最終的にナックは、援助は現実に国家制度の弱体化を増幅することがあると結論付けている。

弱い国家の抱える特別な問題に関するこれらの議論は、どれもこれもレフトウィッチに、また新自由主義の台頭以前に影響力を持っていた従来の見識についての彼の説明に立ち返らせる。たいていの先進国は、民主主義的でも自由主義的でもない仕方で、工業経済と民主主義的政策の基礎を築いた。独裁国家は、より敏感な国家であればなし得ないような仕方で、必要な社会変革を推し進めることができる。もしこの見識が正しいとすれば、途上国のための適切な政策を考慮するときに、あらゆる種類の不快なトレードオフを認めないわけにはいかないであろう。

ワシントン・コンセンサスに対する以上のさまざまな批判のインパクトを評価するのは難しい。言えることは、1990年代の終盤、世界銀行、アメリカ財務省、そしておそらくIMFの取るスタンスに明確な変化が見られたということである。評論家はいまやポスト・ワシントン・コンセンサスについて語っている。新自由主義的な古いアジェンダは、実際に放棄されなかったとしても、少なくとも骨抜きにされた。今日、特に世界銀行は、貧困撲滅、安定した制度、市

民社会、および参加の重要性についてより多くを語るようになった。途上国は、公共部門改革の第二波に呑みこまれようとしているのかもしれない。

訳注

以下の文献は、すべて本巻に収録されている。

1. Anthony King, "Overload: Problems of Governing in the 1970s," *Political Studies*, XXIII(2&3) (1975): 284-296.
2. Vincent Wright, "Reshaping the State: The Implications for Public Administration," *West European Politics*, 17 (1994): 102-137.
3. Laurence E. Lynn Jr., "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For," *Public Administration Review*, 61(2) (2001): 144-160.
4. Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, 69 (1991): 3-19.
5. Damian Grimshaw, Steve Vincent and Hugh Willmott, "Going Privately: Partnership and Outsourcing in UK Public Services," *Public Administration*, 80(3) (2002): 475-502.
6. Larry D. Terry, "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement," *Public Administration Review*, 58(3) (1998): 194-200.
7. Donald F. Kettl, "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links," *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3) (1997): 446-462.
8. Chris Ansell, "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe," *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(3) (2000): 303-333.
9. Laurence J. O' Toole Jr., "Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration," *Public*

Administration Review, 57(1) (1997): 45-52.

10. Vivien Lowndes and Chris Skelcher, "The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance," *Public Administration*, 76(2) (1998): 313-333.
11. Tony Bovaird, "Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice," *International Review of Administrative Sciences*, 70(2) (2004): 199-215.
12. Mark Considine and Jenny M. Lewis, "Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks," *Public Administration Review*, 59(6) (1999): 467-480.
13. Adrian Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World Quarterly*, 14(3) (1993): 605-624.
14. Stephen Knack, "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests," *Southern Economic Journal*, 68(2) (2001): 310-329.

訳者解説

本稿は、マーク・ベビアの論文「序言：公共部門改革」(Mark Bevir, 2007, "Introduction: Public Sector Reform," Mark Bevir ed., *Public Governance*, vol.2, London: SAGE, vii-xxiv.) の翻訳である。なお、本文中の [] は訳者による補足である。

本稿の著者であるベビアは、現在カリフォルニア大学バークレイ校の政治学教授である。ベビアは2007年に、編著である『パブリック・ガバナンス』4巻本をSAGE出版から刊行した。本稿で訳出した論文は、第2巻『公共部門改革』の序言に当たる。なお、第1巻・第3巻・第4巻の序言および総序に当たる序言「ガバナンスとは何か」の翻訳は、それぞれ『静岡大学情報学研究』の17号、18号、16号、15号に掲載

されており、今回の翻訳は、一連の訳出作業の最後に当たるものである。一連の訳出を快諾していただいたベビア教授に深く謝意を表する。

『パブリック・ガバナンス』各巻の章立ては次のとおりである。第1巻『ガバナンスに関する諸理論』は、「総論」「合理的選択」「制度主義」「レギュレーション・アプローチ」「システム理論」「解釈理論」の章からなる。第2巻『公共部門改革』は、「総論」「新公共経営ほか」「ネットワークほか」「開発」の章からなる。第3巻『公共政策』は、「総論」「操縦と奉仕」「ネットワーク・マネジメント」「監査と規制」「政策学習」「対話と熟議」の章からなる。第4巻『民主主義的ガバナンス』は、「総論」「グッド・ガバナンス」「公共サービス」「代表し責任ある政治」「社会的包摂」「ラディカル・デモクラシー」の章からなる。

今回訳出した「第二巻序言：公共部門改革」は、『パブリック・ガバナンス』第2巻『公共部門改革』に収録されているさまざまな著者の論文に言及しつつ、20世紀終わり頃に起こった公共部門改革に関する論説をレビューし、全体の見取図を与えるものである。

20世紀終わり頃、国家を取り巻く国内外の環境はめまぐるしく変化し、もはや肥大化した官僚制や、ケインズ主義的な財政政策では、国家が立ち行かなくなった。そのような国家の危機を踏まえ、公共部門を改革しようという動きが生じた。それには二つの波があり、第一波は、新自由主義や合理的選択理論に基づき、国家機能の一部を民営化したり、公共部門に民間の経営手法を導入しようとするものであった。第二波は、そうした改革がもたらした弊害をも踏まえて、政府と民間との間のネットワークやパートナーシップに力点を置くものであった。こうした公共部門改革の二つの波については賛否両論があるが、いずれにしても、それが発展途上国に対する援助政策にも大きな影響を与えているとベビアは指摘する。

現実政治に照らして言えば、公共部門改革の

第一波は、イギリスのサッチャー政権やアメリカのレーガン政権、日本では中曽根政権における諸政策に顕著に見て取ることができよう。2013年4月、「鉄の女」とも呼ばれたマーガレット・サッチャー元首相が亡くなったことは記憶に新しい。民営化を推進し、「小さな政府」を目指す急進的な政策の陰で、移民や労働者階級など貧困層が切り捨てられたという面もあり、その評価は今なおさまざまである。

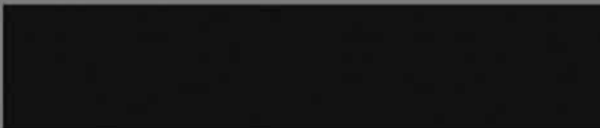
近年の日本の政治に引きつけて言えば、まさに「官から民へ」を旗印に、郵政民営化等の政策を強力に推進した小泉政権が、第一波の流れを汲むものと言えるであろう。公共部門に（管理運営ではなく）「経営」「マネジメント」という言葉を用いることの違和感は、次第に薄れつつある。他方、小泉改革の弊害をも踏まえつつ、「新しい公共」を主唱した民主党政権は、第二波と重なり合うところがある。官だけでも民だけでもなく、さまざまなアクターのネットワークとパートナーシップによるガバナンスを志向するというのが新しい公共のあり方である。近年、EUやアメリカのオバマ政権が推進する「オープンガバメント」も、市民参加や官民協働を骨子とする点で、波長を同じくするものと言えるであろう。

本稿においては必ずしも明示的に取り上げられていないが、これからのパブリック・ガバナンスを模索する過程においては、情報ネットワークが果たす役割に注目することは不可欠になってくるであろう。情報技術の進展、そしてそれが生んだ文化により、これまでには想像できなかった規模や形態で、諸アクターがネットワークを形成することが可能になりつつある。ベビアの『パブリック・ガバナンス』序言の一連の訳出作業はこれでいったん区切りとなるが、情報学ならではの視点を取り入れて、パブリック・ガバナンスのあり方を考究するという課題は端緒についたばかりである。

なお、本稿の訳出に当たっては、八柳良次郎

教授が全体の下訳を行い、冒頭から「ニューパブリックマネジメント」までを原田が、「ネットワークとパートナーシップ」から最後までを白井が修訳した。また、中正樹准教授、吉田寛准教授、杉山茂准教授も含めたプロジェクトメンバーで全体の訳稿を検討した。訳者解説は原田が執筆した。

(受付日：2013 年 9 月 25 日)



PUBLIC GOVERNANCE

EDITED BY MARK BEVIR

SAGE LIBRARY OF POLITICAL SCIENCE

