

- Ch.Reichard 1997: Neue Steuerungsmodell: Local reform in Germany, in: Kickert (ed.), *Public management and administrative reform in Western Europe*, pp.61 - 82.
- M.Roeber 1996: Germany, in: D.Farnham et al. (eds.), *New public managers in Europe*, pp.169 - 193.
- Sachverstaendigenrat "Schlanker Staat" (SSS) 1997a: *Abschlussbericht*.
- Sachverstaendigenrat "Schlanker Staat" (SSS) 1997b: *Materialband*.
- W.Seibel 1996: Administrative Science as reform: German public administration, *PAR* 56, pp. 74 - 81.
- W.Seibel, 1997: Verwaltungsreformen, in: K.Koenig / H.Siedentopf (eds.), *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland*, pp.87 - 106.
- Studienkommission fuer die Reform des oeffentlichen Dienstrechts 1973: *Bericht der Kommission*.

（一九九八年六月九日脱稿）

〔附記〕

本稿脱稿後、縣公一郎「戦後ドイツの行政改革概観」片岡寛光編『国別行政改革事情』（早稲田大出版部）に接したが、本稿ではその成果を盛り込むことができなかった。他日に期したい。また同氏には、電子メールで、本文中（八六頁）で紹介したヤーン教授の連邦議会内務委員会における鑑定意見が次のURL (<http://enterprise.rz.unipotsdam.de/u/lsverwaltung/publika/hearing/bt-index.htm>) で閲覧可能であることも教示いただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

- W. Jann 1997: Public management reform in Germany: A revolution without a theory?, in: W. J. M. Kickert (ed.), *Public management and administrative reform in Western Europe*, pp. 83 - 102.
- W. J. M. Kickert 1997a: Public management in the United States and Europe, in: Kickert (ed.), *Public management and administrative reform in Western Europe*, pp. 15 - 39.
- W. J. M. Kickert 1997b: Public governance in Netherlands—an alternative to Angloamerican “managerialism”, *Public administration* 75, pp. 731 - 752.
- K. Koenig / J. Beck 1997: *Modernisierung von Staat und Verwaltung*.
- K. Koenig 1997: Verwaltungsmodernisierung im internationalen Vergleich, *Die Öffentliche Verwaltung* 50, pp. 265 - 268.
- G. Lehmbruch 1997: From state to network state, in: M. Muramatsu & F. Naschold, *State and administration in Japan and Germany*, pp. 39 - 62.
- Lenkungsausschuss Verwaltungsorganisation 1998: *Erster Bericht und Fortschreibung des Aktionsprogramms zur weiteren Steigerung von Effektivität und Wirtschaftlichkeit der Bundesverwaltung*.
- R. Mayntz 1995: Gesellschaftliche Modernisierung und die veränderte Rolle des Staates, in: Max - Planck - Gesellschaft (ed.), *Max - Planck - Gesellschaft Jahrbuch 1995*, pp. 57 - 70.
- R. Mayntz 1997a: L'Administration publique dan le changement societal, in: M. Finger & B. Ruchat (eds.), *Pour une nouvelle approche du management public*, pp. 97 - 108.
- R. Mayntz 1997b: Verwaltungsreform und gesellschaftlicher Wandel, in: E. Grande / R. Praetorius (eds.), *Modernisierung des Staates?*, pp. 65 - 74.
- R. Mayntz 1997c: *Soziale Dynamik und politische Steuerung*.
- K. G. Meyer - Teschendorf / H. Hofmann 1997: Zwischenergebnisse des Sachverständigenrats “Schlanker Staat”, *Die Öffentliche Verwaltung* 50, pp. 268 - 277.
- K. G. Meyer - Teschendorf / H. Hofmann 1998: Bereinigung des Bundesstatistik — Abbau von Verwaltungsvorschriften und Standards—Reform der Bundesbehoerdenstruktur, *Die Öffentliche Verwaltung* 51, pp. 217 - 225.
- F. Naschold 1994: *Modernisierung des Staates*, 2. Aufl.
- F. Naschold / J. Bogumil 1998: *Modernisierung des Staates*.
- G. Puetner 1989: *Verwaltungslehre*, 2. Aufl. (参照 原田「公法文献研究」法政研究六一卷一号(一九九四年)一六八頁以下)
- R. H. A. Rhodes 1997: *Understanding Governance*.

藤田宙靖 1998: 「行革会議委員 全内幕を語る」文芸春秋七六巻二号三八六頁以下。

間田 穆 1982a: 「西ドイツの行政改革」田口富久治編『主要諸国の行政改革』（勁草書房）三一頁以下。

同 1982b: 「西ドイツにおける連邦政府・行政の研究——PRVRの活動（一九六八〜七五年）とその報告書を中心として（I・未完）——」広大総合科学部社会文化研究八巻一一六頁以下。

水野 清 1997: 『行革会議』官僚との攻防」文芸春秋七五巻一二号一〇四頁以下。

森田 朗 1997: 「行政改革と行政学」季刊行政管理研究七九号二七頁以下。

山内健生 1997a: 「ドイツにおける地方行革に関する覚書（二）」地方自治六〇〇号五九頁以下。

山内健生 1997b: 「Kongressmesse "Schlanker Staat"」自治実務セミナー三六巻六号二九頁以下。

山内健生 1998a: 「ドイツにおける地方行革に関する覚書（三）」地方自治六〇三号四〇頁以下。

山内健生 1998b: 「ドイツにおける地方行革に関する覚書（四）」地方自治六〇四号五〇頁以下。

山下 淳 1989: 「西ドイツにおける行政改革」(財)行政管理研究センター編『西欧各国の行政改革（II）——イギリス、フランス、ドイツ・EC——』（財)行政管理研究センター）六六頁以下。

山田 洋 1995: 『大規模施設設置手続の法構造』（信山社）。

同 1997: 「行政手続促進論の展開——ドイツ行政手続法の改正をめぐって——」東洋法学四一巻一号一九頁以下。

米丸恒治 1996: 『スリムな国家』審議会の動き——さらに進む行革論議（経過報告）——」行財政研究三〇号四八頁以下。

同 1997: 「ドイツ」私化・規制緩和と『スリムな国家』化」二宮厚美・自治体問題研究所編『国家改造と自治体リスト』（自治体研究社）一六三頁以下。

同 1998: 「ドイツ——『社会的法治国』ドイツの国家改革論』法律時報七〇巻三三三頁以下。

(2) 外国語文献

A. Benz / K.H. Goetz 1996: The German public sector: national priorities and the international reform agenda, in: Benz & Goetz (eds.), *A new German sector?: reform, adaptation, and stability*, pp.1-26.

V. Busse 1996: Verfahrenswege zu einem "schlankeren Staat", *Die Oeffentliche Verwaltung* 49, pp.389-396.

P. Eichhorn / H.J. Hegelau 1993: *Zur kuenftigen Struktur von Bundesregierung und Bundesverwaltung* (未訳) .

Th. Ellwein & J.J. Hesse 1997: Thesen zur Reform der oeffentlichen Verwaltung in Deutschland, *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 7, pp.469-478.

Ch. Hood 1991: A public management for all seasons?, *Public Administration* 69, pp.3-19.

W. Jann 1994: *Moderner Staat und effiziente Verwaltung: zur Reform des oeffentlichen Sektors in Deutschland*.

引用文献

(1) 日本語文献

- 縣公一郎 1989: 「ドイツ連邦郵便の組織改革——民営化、国際化、及び合理化の観点から——」早稲田政治経済学雑誌三〇四・三〇五合併号二〇五頁以下。
- 同 1990: 「西独民営化政策の概要」(勤行政管理研究センター編『主要諸国の民営化の潮流』(勤行政管理研究センター) 八三頁以下)。
- 同 1992: 「統一後ドイツの協動的連邦主義——ノルトライン・ヴェストファーレン州とブランデンブルグ州の水平的協力を事例に——」日本行政学会編『年報行政研究二七・統治機構の諸相』(ぎょうせい) 一六七頁以下。
- 今里 滋 1997: 「融解する政府職能——民間専門職と、プロクシィ・ガバメント」季刊行政管理研究七九号一四頁以下。
- ダニエル・オキモト(渡辺敏訳) 1991: 『通産省とハイテク産業』(サイマル出版会)。
- 行政改革委員会事務局編 1997: 『行政の役割を問い直す——行政関与の在り方に関する基準——』(大蔵省印刷局)。
- 行政改革会議事務局編 1997: 『諸外国の行政改革の動向』(勤行政管理研究センター)。
- 塩野 宏 1991: 『行政組織法の諸問題』(有斐閣)。
- 白藤博行 1993a: 「ドイツ官僚制改革の課題と手法——ヴァッペンシュミット委員会活動を素材に——」名大法政論集一四九号一六一頁以下。
- 同 1993b: 「ドイツ連邦共和国における連邦法令および行政規則の改善のための諸措置」専修大法政論集五九号一八九頁以下。
- 同 1997: 「行政の『現代化』と新しい自治体運営モデル——最近のドイツの自治体改革の議論動向に着目して——」都市問題八八巻五号六七頁以下。
- 西村美香 1997: 「New Public Management (NPM) と公務員制度改革」成蹊法学四五号一一三頁以下。
- 橋本信之 1990: 「ニスカネンモデルと官僚行動」法と政治四一巻四号三一一頁以下。
- 原田 久 1995: 「組織改革における行政研究——マインツ行政社会学の『黎明期』——」本誌二巻二号一一三頁以下。
- 同 1996: 「レナーテ・マインツの『政策ネットワーク』論」日本行政学会編『年報行政研究三一・分権改革——その特質と課題——』(ぎょうせい) 一四七頁以下。
- 同 1998: 「政策・制度・管理——政策ネットワーク論の複眼的考察——」季刊行政管理研究八一号二三頁以下。
- 平井文三 1998: 「これからの行政に求められる情報は何か——アカウンタビリティの観点から——」行政&ADP 三四巻二号一一二頁以下。
- 廣田全男 1995: 「ドイツの地方分権——市民指向の行政運営——」藤岡純一・自治体問題研究所編『海外の地方分権事情』(自治体研究社) 四三頁以下。

思うに、これほどまでに政策資源の公私の組織間における相互依存関係が不可避的に進展し、行政官僚制が他の組織に対して一方的に優位する地位にないにもかかわらず、社会の（部分システムの）制御を試みるとすれば、これはマインツのこのような交渉システムを通じてのみ可能であるはずである。そうした交渉システムの内外で行政官僚制が果たすべき固有の役割とは、ゲームのルールの設定や情報提供などを通じて交渉システムの良好な状態を保つ、あるいは交渉システムの公正さを保つべく過小代表の特定のアクターを支援するなど、相互依存関係（＝ネットワーク）のマネジメントなのではないか（参照、原田 1998）。今後、日本の行政改革に軌道修正がなされるべきだとすれば、主として個々の官庁の内部組織に焦点を合わせたNPM型行政改革を展開しつつ、これまで述べてきた共働志向型行政改革という角度からも現代行政官僚制のあり方を構想することである。

註

- (1) 本稿で引用し、あるいは参照を指示するホームページの閲覧日は、いずれも脱稿日（一九九八年六月九日）である。
- (2) 地方分権改革に限っては、すでに水口憲人「分権改革と中央地方関係」『日本行政学会編『年報行政研究三一・分権改革』（一九九六年、ぎょうせい）五一頁が同趣旨のことを指摘している。
- (3) ドイツ語にいうModernisierungは直訳すれば「現代化」となるうが、住居等の改築をModernisierungと表現する用法もあり、実際にはReformと同義で用いられている。そのため本稿では訳語として定着しつつある「現代化」ではなく、「構造改革」を訳語としてあてている。この点については、縣公一郎氏（早稲田大）から示唆を受けた。
- (4) KGSは一九四九年に自治体が共同して行政改革のために設置した機関であり、行政改革に関する自治体へのアドバイスや調査研究を行っている。参照 <http://www.kgst.de/profil/set-profil.html>
- (5) なお、参照、今村都南雄『行政学の基礎概念』（三嶺書房、一九九七年）、同編『ホーンブック行政学』（北樹出版、一九九六年）。

編成が求められるようになるのではないか。そうした各レベルでの公共サービス供給の制度編成について考えるにあたっては『官から民へ』という一方的な移行関係でとらえきれない部面が多く現出してくることが予想される」(行政改革委員会事務局 1997: 96, 133)。⁽⁵⁾

この主張には、現代国家・社会像の変化に対応した、公共サービス供給の制度編成のありかたが示唆されており、マインツの問題意識に一脈通じる、(非営利的セクターを含む)公私の組織間の相互依存関係を前提とする共働志向型行政改革の方向性が示されているように思われる。しかし、こうした見解は「公共経済学」を「駆使」する多数意見の聞き入れるところとはならなかった。「行政関与の在り方に関する基準」では、(非営利的組織・団体を含む)公私の組織間の相互依存関係に基づく交渉システムの見直し・再編というよりは、むしろこうした相互依存関係の可及的解消を目指しているように思われる。

なるほど、「大きな政府から小さな政府へ」、「戦後型行政システムから二一世紀型行政システムへ」、「官から民へ」といった一方向的な移行関係で、ポストモダンの行政官僚制のありかたを語ることは、非能率的で、モラル・ハザードに満ちあふれ、政治家や民間業界と癒着・談合等々と悪しき相互依存関係を醸成してきた日本の行政官僚制にとっては、ショック療法としてことのほか有効であろう。しかし、それは悪しき相互依存関係を行政手続法制や情報公開法制等の積極的運用を通じて改善していけばいいのである。(非営利的組織・団体を含む)公私の組織間による相互依存が避けられないという現状を視野の外に置く行政改革は、用法を間違えると死に直結する劇薬に等しい。最近の大蔵・金融不祥事をみてもわかるように、行政活動に必要な情報や専門知識を行政官僚制内部から調達できず、外部の専門組織・団体(およびこれに属する専門家)に依存せざるを得ない「プロクシィ・ガバメント(代理人政府)」(今里 1997)の到来は、二一世紀においては必至なのである。

かたち』を引きつつ、「二一世紀日本のあるべき国家・社会像を視野の中軸に据え、改革の具体像を描こう」と試みた点で、稀有な部類に属する。しかし、憲法学者佐藤幸治の手にかかる「I 行政改革の理念と目標」では、「今回の行政改革は、『行政』の改革であると同時に、国民が、明治憲法体制下にあつて統治の客体という立場に慣れ、戦後も行政に依存しがちであった『この国の在り方』自体の改革であり、それは取りも直さず、この国を形作っている『われわれ国民』自身の在り方にかかわるものである。われわれ日本の国民がもつ伝統的特性の良き側面を想起し、日本国憲法によって立つ精神によって、これを洗練し、『この国のかたち』を再構築することこそ、今回の行政改革の目標である」と、法学者らしい啓蒙的色彩がつよく、また審議の経過からしても、世紀末の国家・社会に対する冷徹な分析とリンクするかたちで内閣の機能強化やとりわけ省庁再編が論じられたとはいえない側面もある。行政改革会議の当初では「二一世紀における国家機能の在り方」が審議対象の一つに掲げられていたが、その後は暗黙のうちに国家機能に関するいわゆる「橋本四分類」が前提とされ、これに修正を施そうとする意見は一部の委員に限られた。また、行政改革会議では、行政改革の三側面（官民関係、官公関係、政官関係）の一つである政官関係の改革に議論が絞られ、「民」と対比される「官」の任務領域については、行政改革委員会の「発見」した「公理」に疑問を差し挟むことはなかった。

この点、行政改革会議よりも、むしろ、官民の役割分担の基準作りを検討した行政改革委員会・官民活動分担小委員会の審議においてある参与から繰り返し出されていた意見のほうに興味深い。曰く、「今後、政府部門と民間部門との関係はますます交錯し、いわゆるグレーゾーンが拡大していくと予想される。それに伴い、政府行政機関が提供するサービスが公共サービスであるという伝統的観念は急速に陳腐化して、いわば『市民的公共性』の観念に支えられた、地域レベルから国際レベルまでの広がりを用意した公共空間の成立に対応した重層的な公共サービス供給の制度

極的に定義することが望まれる(参照、原田1998)。

以上、本章では、ドイツの「スリムな国家」構想をはじめとするNPM型行政改革に対する行政研究者の批判的見解を紹介・検討してきた。とりわけマインツの議論は、社会学的な機能分化理論をベースにしつつ、現代行政の最も重要な課題が組織間の相互依存の管理問題であること、そしてNPM型行政改革が個々の行政官庁の内部組織を念頭に置いた改革であるために、必ずしも組織間の相互依存から派生する問題には必ずしも適切な処方箋ではないこと等を的確に指摘した点で、刮目に値しよう。なるほど、彼女の立論はNPM型行政改革を完膚無きまでに批判し、新しいガバナンスモデルに基づく行政改革案を構想するには至っていない点でなお不十分である。しかしそれは、全世界的に広がるNPMムーブメントに我々が追従する前に、共働志向型行政改革とでもいうべき行政改革モデルに目を向ける必要性を示唆している。

最後に、NPM型行政改革を標榜しているかにみえる現代日本の行政改革を、マインツの掲げた相互依存関係の管理という視角から光を当てること、共働志向型行政改革構想の必要性を浮き彫りにし、本稿の結びに代えることにしよう。

結びに代えて

先般公表された行政改革会議の「最終報告書」は、日本の戦後の行政改革史のなかでも、司馬遼太郎の『この国の

偏って行政改革を構想しているように思われる。また、NPMのいう「能率」とは、公共サービスの供給に伴う行政組織内リソースの分別ある利用という観点でのそれにとどまり、セクター全体としてサービスを供給する形態の適切さを問題にするわけではない。つまり、NPM型行政改革の「能率」は組織内のある一点でのみ測定されるのである。これと関連して、ドイツにおけるNPM型行政改革は、行政内部の専門分野ごとの機能分化に伴う対象集団による官庁の「植民地化 (Kolonialisierung)」や複数の政策領域にまたがる問題の処理方法について、一定の方向性を示してはいない、と彼女は批判している。この意味で、「管理のスタイルは統治構造 (governing structure) と共に変わる。NPMはラインの官僚制には適合的であろうが、組織間のネットワークを管理するには不適合である」(Rhodes 1997: 55) という、イギリスにおける行政研究の第一人者の指摘も、マインツの問題意識と通底する。

ただ、こうした主張がNPM型行政改革に対するアンチテーゼとして有効だとしても、あるべき現代行政改革のジンテーゼをマインツが提示するに至っているかといえば、決してそうではない。彼女以外にも「アングロ・アメリカ的なマネジアリズムに対するオルタナティブ」を提示しようとする研究 (Kickert 1997a; Kickert 1997b) も存在するが、マインツ同様、アウフヘーベンの必要性を示唆するにとどまっている。これまでの従来型のマネジメント理論が組織 (ヒエラルヒー) によるガバナンス、そしてNPM理論が組織の中に疑似市場を創出する市場型ガバナンスだとすれば、ジンテーゼとしてのガバナンスは組織間の相互依存ネットワークを通じた共働によるガバナンスということになる。なるほどネットワークは、分散した資源を蓄積・動員してアクター間の問題解決へ向けた共働関係を導きうるメカニズムである。しかし、組織や市場が万能でないのと同様、ネットワークもガバナンス・モデルとしては万能ではない。そのため、よきガバナンスをもたらす組織間の相互依存関係のあり方とはいかなるものかという問題を説明する必要があるとともに、ネットワーク管理者として行政官僚制だけが果たしうる固有の機能をも積

ある。諸団体による種々の自主規制や自主的なルール設定がこれに該当する。ここでは国家は自ら介入することなく、ゲームのルールを設定し場合によっては変更する。また、情報提供や助言を通じて社会的アクターの行動志向性に変更を加える。さらに、特定のアクターを選択的に支持する等の方法で、交渉の結果に間接的に影響力を行使する。いわば、交渉は「ヒエラルヒーの陰で (im Schatten der Hierarchie)」行われるのである。

最後の交渉システムは、国家が直接関与するが、それは「同輩者中の主席 (primus inter pares)」として行動するにとどまる場合である。いわゆる政策ネットワークがこの交渉システムにあたる (参照、原田 1996)。比較的制度化されていることを特徴とする第二の交渉システムとは対照的に、この交渉システムは形式的にとらえることはできず、長期間にわたって徐々に形成され、これに参画するアクターの数や性質も時間と共に変化する。政策ネットワークにおいても、国家とりわけ行政官僚制は第二の交渉システムと同様の手法で、間接的に交渉の結果に影響力を行使せざるを得ない。

三 こうした——本稿筆者の主張するネットワーク管理論 (原田 1998) と親和性の高い——「相互依存関係の管理」論からすれば、現代国家・行政が直面している問題は、単に大きな国家の規模や範囲、およびこれと連動するコストではない。したがって、問題は、公共サービスの供給にあたってより効果的なリソースの投入という意味における能率性の向上だけではない。マインツによれば、今日求められている行政改革とは、上述した国家及び社会の変遷をふまえ、組織間の相互依存関係を前提とするそれぞれの交渉システムをうまく組み合わせることを通じて、全体としてより効果的なガバナンスを創出することではないか。

これに対し、NPM型行政改革は、行政—社会の関係というよりは、むしろ個々の行政官庁の内部組織の關係に

システムどうしを調整する必要性が増大したことにも求めているのである。「行政の非能率は実際の問題である。しかし、社会理論的なパースペクティブからすれば、それは現代国家における最重要の問題ではない」。

そこで、こうした脱ヒエラルヒー化は、現代国家、とりわけ行政官僚制に特有の課題をもたらす。国家は、こうした相互依存関係においても社会（の部分システム）を制御しようとすれば、従前のような集権的・権威的な社会制御ではない、機能分化した社会（の部分システム）に対応した制御の形態を展開する必要がある。その一般的傾向としては、社会の部分システムに対する制御は徐々に、国家により手続的に規律され、しばしば自らが創設し、場合によっては自ら参画する、交渉システム（Verhandlungssystem）内部で行われる。マインツによれば、この交渉システムを通じた組織間の「相互依存関係の管理（Interdependenzmanagement）」こそ、現代国家とりわけ行政官僚制が果たすべき現代的役割なのである。国家は社会が機能分化したことにより、その制御を放棄したのでも諦めたのでもない。変化したのは、国家が社会制御という任務を行使しようとするその方法である。

マインツは、この交渉システムを三区分する。その一つが、国家内部の交渉システムである。これは前に述べた社会の機能分化が国家内部に持ち込まれ、議会、行政機構および政党が所管ごとに機能分化する（議会の委員会や機能別対象別の省庁編成など）。政治・行政システムの専門領域ごとの内部分化は、後述するセクターごとの政策ネットワークが形成される前提である。これらの組織が処理すべき問題の原因、その解決のために執られた措置の及ぼす効果、しばしばそれぞれの組織の所管する範囲にとどまらないために、これらの組織は互いに調整を行わねばならない。こうした国家内部における交渉システムが必要であることによって、社会（の部分システム）の相互依存の問題が国家活動の対象となるのである。

交渉システムの第二は、国家が直接関与しないセクターごとに行われる自己規律（*sektorale Selbstregelung*）で

しかし、マインツは、後者の診断は正しいであろうかと述べ、NPMのように「行政を単独で考察するのではなく、社会的コンテクストのなかで考察し、社会の変化が行政の任務や構造にどのように影響を与えているか」を問うべきであると指摘している。

二 別稿(原田1996)でも述べたように、マインツのこうした指摘の背景には機能分化に関する社会理論がある。それは、現代社会を、経済システムや教育システムなど、「広く社会に制度化された機能特性的な行為の連関」(Mayntz 1997c: 44)である複数の部分システムから構成されると捉える考え方である。ある機能的部分システム他の機能的部分システムからの分律化(Ausdifferenzierung)は段階的に進行し、最終的には、対内的にシステムを規律する能力を持ち、対外的にはシステムの特権利益を代表しうる、形式的組織に代表される大規模で専門分化した社会構成体(Gebilde)が登場する。また、機能分化はセクターごとに水平的にのみならず、これに対応して垂直的にも分化する。さらに、こうした社会の機能分化に対応して行政機構内部もセクターごとに内部分化する。徐々に機能分化する社会を制御可能にするには、制御する主体もこれに応じるかたちで機能分化しなければならないからである。

この段階では、政治・行政システムは情報・技術・金銭・人員など各種の活動リソースに関して部分システム内部の他の組織との相互依存を余儀なくされており、かつてのように一方的に優位に立つて権力的に介入することができない。これに反比例して、あるシステムと他の部分システムごとのコンフリクト(例…効率性・採算性を重視する経済システムと、真理を追究する学問・研究システムとの衝突)は増大する。また、意図せざるそれも悪しき副次的効果も発生する。つまり、マインツは、国家活動の増大↓国家支出の増大・財政危機の要因を、自律性の強い異なった

第二節 マインツによる批判

一 マインツは、ドイツの NSM や「スリムな国家」構想を含めて、NPM 型行政改革を、二〇世紀末における西欧各国の財政危機に対する一つの対応策だと規定した上で、「財政危機は、現実の公的セクターの危機のうち中心的な問題なのであろうか」（Mayntz 1997a: 98）という問いを提示している。つまり、仮に現代国家・行政が抱える解決すべき課題が財政危機の他にも存在するとすれば、主として財政危機に照準を合わせて構想される NPM 型の構造改革（Modernisierung）では現代行政の重要な側面が見過ごされてしまうのではないか、というものである。

彼女によれば、財政危機の原因分析に基づいて財政危機への処方箋を提示する二つの対立する考え方があるという（以下、Mayntz 1995; Mayntz 1997a; Mayntz 1997b; Mayntz 1997c）。一つ目は、国家の供給する公共サービスへの過剰な要求・期待が財政危機をもたらしたという、行政外在的な説明である。二つ目が、ニスカネン（W. Niskanen）に代表される公共選択理論である（参照、橋本 1990）。つまり、官僚の予算最大化行動が財政危機の原因だとする、公的セクター内在的な説明である。マインツは、第一の理解が正しいとすれば、改革の対象は、行政ではなく議会や政党であり、これらに国民や圧力団体からの過剰な要求に対処しうる能力を与えることこそ改革の主眼となろうと反論を加えている。次に、第二の考え方によれば、官僚の予算最大化行動を抑制すべく、企画立案部門と執行部門とを区分したり、あるいは一定の指標を設けて官僚行動を測定可能にする等が、行政改革の戦略として選択されることになる。後者のように、財政危機の原因を十分に能率志向ではない行政自身に求めるとき、NPM は適切な選択となる。

agement に転化することはありえない。しかし、抽象的にはあれ両者の間のどこかで線引きがなされる（あるいはなされねばならない）こと自体は、NPM の議論のずっと以前から当然の事柄として受け取られてきたのではない。またその線引きも、実質的な判別基準を用いることでは、*“発見”* 困難であり、これに代わる手続的な基準を用いて、試行錯誤を繰り返すほかないことも、重々承知の上ではなかったか。ただ、イギリスの NPM 型行政改革等が、エージェンシー化や強制競争入札など極めてユニークでラディカルな手法を用いて両者の境界線ぎりぎりにまで近づきつつある、あるいは従来曖昧にされてきた境界線をきっちり画定しようとしているだけの話である。その意味で、今日もてはやされている NPM は、追求すべき目標というよりは、むしろその実施手法のユニークさやラディカルさにおいてのみ *“New”* と形容されるにふさわしい（参照、Mayntz 1997b: 65）。したがって、諸外国における management 徹底のための具体的手法から学ぶことはあっても、一方を公正・公平、他方を効率性とする *“振り子”*（参照、森田 1997: 28-29）のふれる先を丹念に追いかけて行政学が理論的に得るものは、さほど多くない。

むしろ問題は、SSS などの NPM 型行政改革が、現代におけるマクロな国家・社会分析と十分リンクせぬまま、財政危機の克服を中軸に据えて改革案を提示することにあるように思われる。いうまでもなく、財政危機は、先進諸国に共通する難問であり、行政の対処すべき最重要課題の一つである。しかし、果たしてそれだけを眼中に入れて改革案を処方することで必要十分なのであろうか。次に、このような原理的な批判を提示するマインツ (R. Mayntz) の所説を取り上げよう。

どと異なり、公共選択論やアメリカ流のマネジメント理論など特定の理論に依拠しないかたちで九〇年代のドイツの行政改革が進められていること等によるものと思われる。これに対して、④の観点は、例えば諸外国におけるNPM型行政改革の実例を素材にしつつ、抽象的に議論を展開することが可能であり、また、行政研究において今なお有力である法学的行政学（Verwaltungslehre）——その代表的人物の一人がケーニツヒである——の規範的な立論構成に親しみやすいからである。

三 本来であれば、ここでNPMの諸原理とこれに対する批判とを突き合わせ、両者の主張の優劣について検討すべきであろう。しかし、本稿筆者には、こうした作業を通じて行政学が理論的に得るものはさほど多くはないと考える。その理由を、NPM型行政改革（とりわけ公務員制度改革）について現在最も優れた研究である西村美香の主張に従いつつ述べてみよう。

「NPMによる改革が盛んになる前の行政は、あまりにもmanagementに無関心であったため、民間なら許されないような非能率が存在していたのは事実である。NPMはそうした行政組織にmanagement感覚を吹き込むことで、民間企業と同じような能率の追求による経費削減や、従来の行政制度・慣行の枠にとられない改革をしたという点では功績が大きい。しかし、こうした改革を進めるにつれて、民間のmanagementが貢献できる領域に限界があることも明らかになりつつある。だからこそ今後は民間のmanagement信仰に傾きかけたバランスを是正し、managementでは解決できない領域、公共部門に特有の『質』や様々な価値の問題を、考えていく必要がある」（西村 1997: 155-156）。

たしかにその通りである。行政から統治的性格が失われることがない以上、administrationが完全にman-

なにも、ドイツ行政が効率性や能率性という基準で改革される必要がないということではない。しかしこれは制御に
 関する一般的な問題ではない。なぜならば、民主主義や法治国家性がドイツで保障されているからである。むしろ重
 要なのは、リーガリスティックな行政が「コストを意識する構造」に欠陥を有していることである。コストに対する
 意識が生み出されねばならない。管理についてではなく、コストを算出する技術的 (rechenstechnisch) な要素が行
 政において強化されねばならない」(Koenig 1997: 268)と結論づけるのである。

引用した部分にはわかりづらいところもあるが、ここでは問うまい。そこで、ケーニツヒの主張と先に紹介した
 フッドのそれとをつきあわせてみると、フッドの掲げた①NPM≡「裸の王様」論、②NPM≡非効率論、③NPM≡
 特殊利益論はほとんど登場せず、④NPM≡普遍性論に該当する主張のみが展開されている。「民主主義や法治国家
 性がドイツで保障されているからである」というくだりに典型的にみられるように、管理パラダイム (managerial
 paradigm) あるいは企業パラダイム (entrepreneurial paradigm) は行政パラダイム (administrative
 paradigm) に完全に取って代わることはできないというのが、彼の主張の骨子である。SSSに先行するかたちで進
 められていた国家事務の削減論や民営化論においても、ケーニツヒ的な普遍性批判論が展開されることが多かったこ
 とを考えれば、彼のNPM批判はドイツでは少数ながらも有力であるように思われる。とりわけ公法学者 (SSSの
 会長であるショルツがその典型である) には、国家が現在遂行している事務のうち、社会セクターを通じても供給可
 能であるという意味で「未決定の (offen) 」事務についてのみその management 化の可能性を論じ、国家が本来的
 に担当すべき事務——SSSの表現でいえば本来的事務——と別異に取り扱おうとする傾向がみられる。

NPM批判論が一定の観点だけから展開されている理由は、ドイツのNPM的行政改革が行革先進諸国に比して
 いまだ試行段階にあり、比較が可能なほどにドイツ国内の実例に乏しいこと、また、イギリスやニュージーランドな

といった類の議論である。とりわけ、法治国家や民主主義に対する規範的信頼の強いドイツでは、こうした批判的見解は少数ながらも根強いものがある。次に紹介するケーニツヒ (K. Koenig) がその最たる例である。

二 ケーニツヒは、上述した「未来志向型行政への道」と題された会議・見本市にあわせて、大要以下のような批判を展開した。ケーニツヒは、現在、シュパイヤー行政学院の行政学・統治機構論 (Regierungslehre) および公法学講座の教授である。この肩書きからお分かりのように、彼の行政改革に関する議論にも、法治国家性や民主主義という視点を忘れない、法学的行政学者らしい規範論が展開されている。

NPM に対する彼の批判は、次に掲げるように、おおよそ二つの主張からなる (参照、Koenig 1997; Koenig / Beck 1997)。

- ① NPM 的手法を導入する場合には、アングロ・アメリカ諸国とドイツとの文化的な相違、具体的には官僚制の発達が民主主義が確立するよりも早かったかどうかあるいは法治国家 (Rechtsstaat) の浸透度、を考慮すべきである。
- ② NPM を支える理論的支柱が公共選択論、新制度派経済学、アメリカ的なマネジアリズムなど複数であるために、NPM がもたらすといわれる幾つかの帰結に矛盾が生じる。
- ③ その特性からすれば当然に公的な事務に属する領域に企業経営的な効率性をあてはめれば、平等性や公正さを損なう等の問題が生じる。

総じてケーニツヒは、「NPM がとるに足らない改善以上のものをもたらすとは、ほとんど期待できない。これは

第一節 フッドおよびケーニッツによる批判——NPMは普遍的か？

— フッドは、NPMに対して提起される問題点として、以下の四つを挙げている (Hood: 9-11)。

- ① NPM＝アンデルセンの「裸の王様 (the Emperor's New Clothes)」論、つまり、NPMはいわれるほど改革をもたらしていないというものである。
- ② NPM＝非効率論、つまり、NPMは実際には低いコストでサービスを提供できていないというものである。
- ③ NPM＝特殊利益論、つまり、NPMは公益の増進というよりは、むしろ中央省庁の幹部など一部の集団を利用するだけで終わっているというものである。
- ④ NPM≠普遍性論、つまり、NPMはいかなる国・政府のレベルでも管理問題を解決する万能薬ではないというものである。

フッドが挙げた四項目は、厳密に考えると、③の指摘するように特殊利益にNPMが奉仕するが故に②の非効率を生むとも考えられるため、十分に咀嚼されたものとは言い難い。それはともかく、フッドが掲げた④のように、NPMの射程を幾つかの観点から限定しようとするという意味で、その万能性・普遍性を否定する批判がドイツには存在する。例えば、行政が提供するサービスは指標化が困難であるために、アウトプットを数量的に統制することには限界があるとか、あるいは、行政は経済性・効率性を追求するのみならず、公正・平等や安全性・安定性といった価値をも充たさねばならないため、効率性の強調→行政の全面的な経営化は社会的弱者に不利益になり、許されない

もまた国家観・社会観の変化とも密接に関連しているからである。しかし、「スリムな国家」に至る一連の議論のなかでは、一体如何なる国家観・社会観が前提とされているのかが必ずしも判然としない。現代の行政改革の目的を単に国家の質的・量的スリム化と位置づけるだけで事足りるのであるか。国家観・社会観と行政改革の目的との「連結解除 (Entkoppelung)」(Mayntz 1997b: 65) は、先に述べた診断の是非を不要にし、それ以外の重要な行政の欠陥を看過させてしまう危険性はないのか。

こうした原理的批判を含めて、次章ではドイツのNPM型行政改革に対する行政研究者の批判的見解について詳述しよう。

第二章 NPM型行政改革構想に対する批判的見解

しばしば指摘されるように、NPMという語は「曖昧な (Loose) 用語」である。それは「一九七〇年代後半以降 OECD 諸国の多くで官僚制改革のアジェンダを支配した、大まかにみれば類似している一群の原理を表す便宜的な名称」(Hood 1991: 3) にとどまり、厳密な外延・内包を備えた概念ではない。そのため、NPM型行政改革構想に対する批判も、相手側の見解を自側の都合の良いように解釈する決めつけ論的なものが多い。ここではそうした些細な食い違いは度外視して、NPM型行政改革構想に対する批判を展開する代表的論者の基本的な問題意識・スタンスについて検討してみたい。

まずは、NPMに対する批判的見解を要領よくまとめているフッド (Ch. Hood) の一九九一年論文 (Hood: 1991; 参照、西村 1997) を手掛かりとして、NPM型行政改革構想への批判にしばしばみられる共通性を抽出してみよう。

今年の一月からは、連邦新聞情報庁 (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung) が連邦最高官庁として始めてコンピュータを用いたコストおよび業績評価を試験的に導入した。これは、先に示したコントローリング導入のきっかけになるものとして理解されている。また、先に紹介した「行政改革推進会議」が今年二月一〇日に「第一次報告および連邦行政の効率性と経済性のさらなる向上のためのアクション・プログラムの進展」をまとめ (BT-Drucks. 13 / 9980; Lenkungsausschuss Verwaltungsorganisation 1998) 重点的に短期的に具体化するべき行政の構造改革のカタログのリストをまとめた。さらにこれを受けて、連邦政府も、「スリムな国家に関する報告書・次なる措置」を翌月一九日に明らかにし、現在の行政改革の現況とともに、国家のスリム化のために将来取らるべき措置についても言及している (BT-Drucks. 13 / 10145; 野党による批判として、参照、BT-Drucks. 13 / 10190, 13 / 10204)。この報告書のタイトルが示すとおり、「スリムな国家」改革は、改革案の提示から具体化へと次への一步を踏み出しつつある。

九〇年代における NPM 型行政改革の進展度からすれば、いまやドイツでは、NPM は、マスコミや国民が一时的に熱狂するブームとは決していえなくなった。また、それは、行政研究者だけがその有用性を認めるにとまり、行政実務に無縁な抽象的概念でもない。さらにそれは、一部の政党・会派等が「新自由主義」というイデオロギーのもとで戦略的に掲げる政治的なスローガンでもない。ドイツにおける NPM とは、行政改革 II 拡大した財政危機への対応を表す「一つの哲学 (philosophie)」 (Mayntz 1997a: 98) となったのである。

仮に、この「哲学」が現実の国家・社会構造に対する冷徹な診断をもとに形作られたものであるとすれば、それはそれで問題はない。通常、行政改革で掲げられる目的は行政需要の変化の反映でもあり、そしてその行政需要の変化

以上の引用だけをみても、いずれの項目についてもNPMの浸透度は一目瞭然である。すでに述べたように、④国家事務の削減や⑤民営化の議論の一部ではドイツ特有の思考形式がうかがえるものの、それ以外の項目はしばしばNPMの議論で登場する改革案であり、特段これといって目新しいものはない。逆にいえば、NPMの議論でSSSで取り入れられていない項目・観点・キーワードはほとんどないといってよい。

五 もちろんこれらの勧告がどの程度早期に実行に移され、所期の目的である財政危機の克服に寄与するのかは今なお未知数であり、疑問視する声もあがっている。例えば、ドイツ政治・行政学界の宿老エルバイン（Th. Ellwein）とヘッセ（J.J. Hesse）は、前述の「会議と見本市」の直後、「ドイツにおける行政改革についての諸テーゼ」（Ellwein / Hesse 1997）と題した論稿を発表し、政治・行政はSSS諸提言を実現する意欲に実は欠けているのではないか、公的領域に企業経営の発想を持ち込むことには限界があるのではないか、ドイツの置かれている文脈を無視してアングロサクソン諸国の行政改革をモデルとして直輸入してはならない、と問題点を指摘している。結果として、SSSの審議も実りのないものになってしまうのではないかと懸念を表明している。

しかし、今回のSSSによる改革が、自治体レベルにおける行政改革に対する積極的な取り組みを背景に展開されてきた一連の成果に支えられていること、最大野党で次の選挙で政権交代の可能性もあるといわれるSPDが現在の政権の展開する行政改革は「手ぬるい」と批判していることからすれば、次の連邦議会選挙後も、若干のスピード・ダウンこそあれ、NPM型行政改革が押し進められることだけは疑いない。

六 本節の最後に、本稿執筆段階（九八年六月）における「スリムな国家」行政改革の進展具合を確認しておこう。

(4) 行政改革を進める手段としての公勤務員改革(⑪)

「現代の人事管理の重要部分は、改革過程に全ての職員を参加させることである。……また、現代の人事管理は一貫した人事開発でもある。本審議会はこれに関連して、原則として同一の地位であるキャリア・パス (Berufsbilder) を複数設けることによりチーム志向性が強化され、結果として、必然的に管理業務と専門知識とが結びついていた古典的なヒエラルヒーが柔軟化されるのかどうか、について調査するパイロット・プロジェクトを政府に提案した。これと並んで、管理職の資質にも特別の関心が払われねばならない。……一九九七年七月一日に発効した公勤務員改革法は、連邦行政の昇進・給与構造における業績の観点を強化した」。

(5) 行政改革の重要な構成要素としての予算制度の改善(⑫)

「本審議会は、行政の構造改革の原動力として予算制度の改革を考えている。予算執行の制御の分権化を強化することにより、あらゆる関与者のモチベーションや自己利益が高まる。必要な場合には、新しい優先順位が設定され、予期せぬ出来事に対して適切に対応することができる。多年次にわたる財政大綱をしっかりと取り決める予算制度の導入により、財政の全く新しいパースペクティブが開かれる。……連邦大蔵省の発案により、連邦およびラントの予算制度の改善 (Fortentwicklung) に関する法律が成立した。これにより、基本法の定める議会の予算審議権を損なうことなく、とりわけ単年度主義が柔軟化され、予算不足項目への補填可能性 (Deckungsfähigkeit) が拡大し、均衡予算 (Gesamtdeckung) という原則が緩められる」。

「……民営化は、規制政策上必要な方向転換である。そこでは、私企業が公企業と同等あるいはそれ以上にサービスを提供するときには国家はその領域から撤退しなければならないという補完性原理が妥当する。その際非常に重要なのは、国家が公的任務から撤退する場合には、私企業が競争する法的枠組みを創出するということである。民営化は財政の抑制に大きな貢献をし、将来の投資に可能性を与える。民営化を通じて以前は公的機関によって担われてきた事務が、顧客のニーズに十分にマッチし（Kundfreundlich）かつ十分効率的になるのである。本審議会の見解に拠れば、連邦は徹底して民営化政策を継続しなければならない。とりわけ公共インフラ整備には民営化のさらなる可能性が残されている。しかし、そうこうするうちに、ラントや自治体にも大きな民営化実施のポテンシャルが存在している。したがってあらゆる行政レベルで公的事務の遂行にあたっては私経済的な方法をとることが義務づけられるのである」。

(3) お役所行政 (Aemterverwaltung) からサービス企業へ (6)

「本審議会の連邦行政の構造改革に関する提案は、本省の内部的な構造改革および組織再編である。その際、重要な要素は、本来的領域の組織を、従来より大きくかつフレキシブルな作業単位、より協調的な管理責任、そして独自で責任を負うチームの設置によって再編すること、並びに、効果的な行動コントロールリング（目標の取り決め）と戦略的コントロールリング（環境分析）である。質的管理 (Qualitätsmanagement) は、継続的な改善プロセスを作動させ、それが単なる一活動にとどまることを防止する手法である。その際、行動する機関としての行政職員が検討の俎上に上る。重要なのは……行政の目的——市民志向のサービス供給組織であること——とその本来的任務・事務を記した、現代の行政活動の大綱的指針を彼に与えることである」。

行政改革モデルとでもいうべき部類に属するといつてよい。先にも述べたように、SSSの活動は、SSS設置以前から改革が検討されてきたものについては従前の審議・検討結果を十二分に利用してきた。ドイツ独自の行政改革として掲げた観点がおおよそそれに該当する。逆に、あらたにSSSで検討されたものの大半は、NPM的思考の影響のもとにある。ここであらためて、NPMの浸透度を検証すべく、最終報告書の巻末に付せられた要約(Zusammenfassung)から該当箇所を引用してみよう(SSS 1997a: 203-212)。

(1) 国家事務の早急な削減(④)

「国家事務をその本来的領域(Kernbereich)に縮小することは、以下のような基準をもちいた継続的な事務の削減(Aufgabenkritik)である。すなわち、必要性、目的と手段のバランス(Verhaeltnismaessigkeit)、財源調達可能性、補完性原理である。このような観点のもと、本審議会は政府に対して、現在連邦が遂行する事務がどの程度原則民営化可能かに関する状況報告の提示を求めた。その後、第三段階として、本省自らが遂行すべき事務は何かが問われるべきである。本審議会は、ベルリンへの首都移転がまさに、事務の削減を通じて本省行政のスリム化を達成する唯一の機会であると考えている。……連邦本省のすべての組織構造が目下精査されている。九三年には二五〇一七あった行政機関が二〇〇一年には一九〇〇〇以下になるであろう。……目下、これらの事務については、下級官庁への委譲、民営化あるいは全面廃止までが調査されている。同時に、数多くの官庁が廃止され、あるいは統合されている」。

(2) 連邦・州・自治体レベル全てにおける民営化の促進(⑤)

⑭ 計画・許認可手続の促進

⑮ “スリムな国家”に寄与するものとしての効果的な司法活動

これらの項目をみるだけでも、通常、日本で想定されている行政改革とは異質の項目が含まれていることが分かる。そのうち、最も顕著な特徴は、スリムな“国家”を目指すだけに立法改革や司法改革（①②⑮）までが含まれていることである。この点では、執行部門の負担を考慮しないルール・メイキング——「法律の洪水（Gesetzesflut）」——こそが行政の肥大化を招来しているという考えである。同様の視点から行政立法の削減（⑥）も論じられている。第三に、行政改革会議ではほとんど問題にならなかった統計調査に伴う負担軽減問題（⑨）も取り上げられていることも興味深い。日本は、統計を所管する独立した部局の他に各省庁も独自に統計調査を行うという、いわゆる分散型統計機構を採用している。そのために、統計調査の対象となる国民・企業には同一事項について複数の省庁から統計調査がなされ、かなりの負担が生じることがある。政府も昨年二月一〇日には「申請負担軽減対策」を閣議決定したところであるが、これとて当時進行しつつあった各種の行政改革を意識しつつ議論された結果ではなからう。さらに特徴的なのは、許認可手続にかかわる問題（⑦⑭）が取り上げられていることである。ドイツの計画・許認可手続は、非常に利害関係人の保護等で手厚いことで知られている。しかしその反面、供用開始決定に至るまでの手続に相当の年月を費やさねばならないという負の側面もある。発電所等の大規模施設が設置許可を経て、活動を始めるまでにかかるの時間がかかることは日本でも同じである。しかし、こうした行政手続にかかわる問題をも行政改革の一環として積極的に取り入れようとする態度は、日本にはみられないところである。

しかし、おおよそそれ以外の項目は、大なり小なり日本の近年の行政改革でも意識されている、いわばNPM型

審議会の勧告結果及びその具体化の状況——、そして第三部には本報告書のまとめとして「スリムな国家」への想い (Bekanntnis) —— 今後の展望——」である。

最終報告書の核心をなす第二部は、大要一五にもおよぶ項目からなる。その勧告内容を整理すれば、以下のようになる (SSS 1997a)。

- ① 立法活動についてのテストカタログ
- ② 集中的で補完性原理 (Subsidiaritätsprinzip) に適った立法を通じた強いヨーロッパの創出
- ③ 行政の構造改革 (Verwaltungsmodernisierung) のための連邦・ラントに共通する目標
- ④ 国家事務の早急な削減
- ⑤ 連邦・州・自治体レベル全てにおける民営化の促進
- ⑥ 行政規則や充足最低基準 (Standard) の整理・削減
- ⑦ 法の簡素化を通じた質の向上：環境法典——統一的な事業許可プロジェクト
- ⑧ 私人の自己責任の強化：環境監査 (Öko-Audit) とこうした手法の環境政策以外への応用可能性
- ⑨ 統計の削減と統計調査協力者の負担軽減
- ⑩ お役所行政 (Aemterverwaltung) からサービス企業へ
- ⑪ 行政改革を進める手段としての公勤務員改革
- ⑫ 行政改革の重要な構成要素としての予算制度の改善
- ⑬ 将来志向的で効果的な行政のための情報技術とニュー・メディアの利用

る」ものなのである。なるほど、彼の展開する国家事務削減論にはドイツ公法学特有の思考形式が見え隠れする。しかし、その講演の随所にも英語表記のまま「マーケット・テストイング」、「PPP」、「アウトソーシング」、「コントロールリング」というキーワードが登場しており、NPMの圧倒的影響のもとにSSSの審議が進められていることを物語っている。

この間も連邦政府は、SSSによる最終報告書を待つことなく、順次SSSの審議と平行してSSSによる改革提言を具体化していった。上述の九六年二月における連邦官庁の削減もそうであるが、これ以外にも、九七年七月に「連邦行政の効率性と経済性を更に向上させるためのアクション・プログラム」(SSS 1997b: 426-453)を公表し、各項目ごとに各省庁のスリム化政策の進展度合を表に示し、“やる気”のあるなしを比較可能にした。さらにこのアクション・プログラムに基づいて「行政改革推進会議(Lenkungsausschuss)」が同月一八日に設置されている。同会議は、連邦内務次官を議長とし、大蔵・防衛・建設・経済・農水の各省次官から構成され、省庁の枠を越えて行政の構造改革の調整を行い、SSSの諸提案の具体化を推進するための機関である。

四 SSSは、九七年九月一二日に約二年間におよぶその活動を終了し、翌月六日にコール首相に対して最終報告書(SSS 1997a; その資料編として、SSS 1997b)を手渡した。最終報告書を取りまとめるにあたっては、委員長を含む審議委員一八人のうち二名が態度を保留したが、それ以外の委員が賛成したため、最終報告書として確定した。最終報告書は三部で構成されており、その第一部は基本的な問題意識を示した「ドイツにおける将来の経済発展に可能性をもたらす基礎としての国家及び行政の構造改革——議論の出発点、政治的な行動の必要性、問題解決のアプローチ——」、第二部は項目ごとに勧告内容を示した「国家をより小さく、市民の自由をより広く——」スリムな国家“

政改革に関する四つの動議 (BT-Drucks. 13 / 2206; 13 / 2464; 13 / 3582; 13 / 3902) とともに、同年五月二二日に連邦議会内務委員会において開催された公聴会において審議がなされた。この公聴会では、学識経験者として先述のヤーン他二名の大学教授、また DBG (ドイツ労働総同盟) 側からはドイツ官公労などが国家の構造改革について意見を述べている。

とりわけ SPD は、連邦政府の遂行する行政改革は極めて不十分であり、「この被選期中に行政改革について政府が何か取り組むことは期待できない。ラントや自治体はすでに新しい構造改革を首尾良く成し遂げているのだ」と政府を一貫して批判し続けている。この主張には、SPD が政権を担当しているノルトライン・ヴェストファーレンなどの州レヴェルでの行政改革経験が背景にある。ドイツの有力全国紙ヴェルトは「SPD は国家の構造改革の先駆者 (Vorreiter) になるであろう」(Die WELT 2.4.1997) と述べている。

その後、SSS は、コール首相の後援を受けるかたちで九七年二月一九〜二〇日の二日間、デュッセルドルフにて「未来志向型行政への道 (Wege in die zukunftsorientierte Verwaltung)」と題した「会議と見本市 (Kongressmesse)」を催した(約九〇もの企業が参加した「スリムな国家」見本市(一))については、参照、山内 (1997b)。会議の主催団体を代表して SSS の会長シヨルツは、「スリムな国家」審議会——我々に課された任務とパースペクティブ——と題した講演を行った (<http://www.bundesregierung.de/inland/ministerien/innen/rede-scholz.html>)。シヨルツは、SSS が設置されるに至る経緯を振り返った上で、「スリムな国家」という概念は、単に国家事務や公勤務員数の削減といった量的な概念として捉えられ、実践に移されてはならず、「根本的な、質的な概念」として理解されるべきだと述べている。つまり、それは「国家任務・国家組織・国家責任を実際に最も良いかたちで機能させるといふ観点から、国家の能力、国家の任務および基本的なコンセプトに限界を設定す

SSS は、翌年一月にはやくも中間報告書を提出する。そこには、自らに委託された任務の表明のほかに、①官庁数の抑制、②法律案審議段階でのいわゆる「青いチェックリスト」（白藤 1993a; 1993b）の導入、③一定の基準に基づく行政事務の削減、計画・許認可手続の促進（参照、山田 1995; 1997）、といった SSS の手による初めての提言も含まれていた。

しかし、この段階では提言が比較的抽象的なレヴェルにとどまっており、具体的な措置に欠けるとして、政府は九年二月七日、先に紹介した連立協定を具現化すべく、連邦官庁に関するかなりの数に上る削減措置を閣議決定した（BT - Drucks. 13 / 3923; SSS 1997b: 394 - 399）。その背景には、連邦レヴェルにおける公勤務員数が統一以前の一九八九年には約三〇万人（連邦間接行政・防衛・郵便・鉄道を除く。以下同じ）だったのが、九五年の予算上はその一〇％アップの三二万五千人の定員にまで至ったことがある。この時点ですでに、四つの中央税関（Bundes-zollamt）とその他の税務行政四四四機関の廃止など、行政機関の廃止・縮小・再編・人員削減は進んでいたのであるが、さらにこの閣議決定では、それ以外の連邦行政、とりわけ連邦最高官庁——日本でいえば省庁——や連邦上級官庁——日本でいえば外局——にも合理化の圧力を及ぼそうとしたのである。また、閣議決定には「連邦の行政構造内部の改善」も含まれている。省庁の組織構造を、将来の定員削減を踏まえた、行政需要に適った定員配置、各自の専門領域によって官吏の配置を決定するラウフバーン制度の見直し、組織のヒエラルヒーの柔軟化という観点から再編成すべきだとしている。さらに、こうした措置は、担当する事務を本来的な事務（Kernaufgabe）に限定することとで、将来、首都移転を契機にボンとベルリンとに分けて設置される省庁組織モデルを提示するよう各省に求めている。

連邦政府によるかくのごとき措置は、これに先行する野党会派（SPD, BUENDNIS '90 / GRUENE）による行

立法にあたってその必要性を審査するテストカタログ、計画・許可手続の促進等については、従来の調査研究報告をそのまま利用したのである。いわば、行政改革それ自体の簡素化が審議に入る前から意識されているのである。その意味でSSSの活動は「実践志向の作業方法」を採用している。

三 SSSの任務は「スリムな国家／過剰な官僚制の縮小」というテーマにかかわる全てのイニシアティブを専門的かつ政治的に実現に移し、必要な限りでこれらを組み合わせたり、あるいはこれらが実現するよう刺激を与えること」にある。そしてその基本的な問題意識は、大要、以下の諸点である (SSS 1997a; Busse 1996: 389)。

- ① 国内総生産に占める政府支出率 (Statssquote) が高すぎることに、その率は一九八九年の四五・八%から一九九三年には五〇・六%に上昇している、
- ② 国家があまりに多くの任務を引き受けていること、国家は本来的任務だけの状態に戻らねばならない、
- ③ あまりに多くの官庁が存在すること、その数、組織、構造が今日の要請にもはや合致していない、
- ④ 行政と裁判所に至る争訟プロセスが込み入っており、時間がかかりすぎる、
- ⑤ 行政内部の作業手法や管理方法が時代遅れである、
- ⑥ 公勤務法が今日の要請にもはや対応していない、
- ⑦ 公勤務員数が多すぎる、
- ⑧ 予算法が十分に効率的ではない、とりわけ柔軟性に欠ける

化)、⑥所得額捕捉方法の簡素化、⑦連邦雇用庁(Bundesanstalt fuer Arbeit)の再編・分権化、⑧統計の簡素化、⑨(2)手続の簡素化……①遅滞ない、見通しのきく計画・許可に関する行政手続(例えば、建築法領域や環境保護領域など)、②法令に対するサンセット方式の導入、③EUレベルでの規制緩和の促進、③行政裁判手続の簡素化、が記されている。

二 連邦政府は、この連立協定に基づき、一九九五年六月一八日の閣議決定において、独立の第三者機関として「スリムな国家」審議会(SSS)設置を行った(以下の活動経過等に関する既述は、参照、SSS 1997a; Busse 1996; Meyer - Teschendorf / Hofmann 1997; 1998; 邦語文献では、参照、米丸 1996; 1997; 1998)。その後、九月二一日にSSSは初めて召集された。会長を務めることになったのは、公法学者として名高い前出のシヨルツ・連邦議会CDU・CSU会派副代表である。SSSのメンバーは、連邦政府はもとより、学識経験者、州・自治体、経済界、労働界、政党から選出された。

その作業期間は一九九七年の夏までの約二年間と一回の被選期に収まるよう短期間に設定されたが、これとは逆にSSSが取り扱った領域は、行政事務の軽減、立法手続の合理化、行政手続の促進、予算法の柔軟化、民営化、官庁組織の削減、統計の簡素化、規制緩和、行政サービスの質の管理、人事管理や公勤務法制の改革、情報技術を利用した行政の効率性向上、司法の負担軽減、と極めて多岐にわたる。短期間に限られた人数でこうした広い範囲について調査・審議を可能にしたのは、SSSの当初からの方針が具体的な改善策や実行に移す手段を提供することに置かれ、新しい鑑定書を積極的に作るのでもなければ、すでに議論されている事柄をあらためて調べ上げたりするのではないためである。したがって、例えば、SSS設置以前にすでに他の審議会で議論が進められていた行政事務の簡素化、

体および学界による支援と、NPM型行政改革の大合唱は、時折混声合唱をまじえつつも安定したハーモニーでドイツの聴衆を魅了しつつあるのである。次節では、二〇世紀におけるドイツ行政改革のクライマックスとでもいうべき「スリムな国家」審議会の活動について述べることにしよう。

第二節 SSSの活動

一 「スリムな国家」審議会(SSS)の設置は、一九九四年の連邦議会選挙でかろうじて政権を維持したコール政権(CDU・CSUおよびFDP)において同年一月に締結された第一三被選期の「連立協定(Koalitionsvereinbarung)」にまで遡る(参照: <http://www.educsu.bundestag.de/koal.htm>)。

「統一ドイツを将来性あるもの(zukunftsfähig)にする」と題されたこの連立協定は、全部で八項目からなるが、その冒頭には「国家のスリム化——官僚制の縮小」という項目が掲げられていた。曰く、「連立政権は、立法・行政・司法の国家活動を必要な程度に限定する。法治国家は効率的でなければならず、規制が過剰であったり完全性を過度に求めてはならない。なぜならば、それはついには法の否定や経済のダイナミックと刷新可能性を危機に陥れるからである。それ故に我々は、行政手続・司法手続が市民や経済にとって再び、手続終了の時間的な見通しがつき、かつ計算可能になることを望んでいる。スリムな国家は、私人のイニシアティブや創造性の新たな領域を広げねばならない。その際、我々は、単純な手続を持つ(旧東独地域であった)新五州の経験に学ぶ」。

具体的には、(1)行政の抑制(Straffung)……①向こう四年間連邦本省に属する人員の毎年一%削減、②公勤務員における業績主義の導入、③予算手続の柔軟化、④租税法の簡素化、⑤経済振興の手法の簡素化(申請手続の簡素

資質・能力を育成する労働条件の創出や動機付け——。こうした諸原理は、①小さな連邦最高官庁、②連邦上級官庁への独立性付与、③上記のマネジメント原理にもとづく省庁再編、④新たな組織制御手法の導入、⑤幹部職への任期制の導入、⑥人事開発の重点化、⑦官吏の総数削減、⑧連邦最高官庁の数の削減へと具体化されている（Jann 1994: 19-34）。

それ以外にも、「国家の（構造）改革」という文脈のもとで公表された文献はすでに膨大な数に上る（文献目録として、参照、Naschold / Bogumil 1998: 15-18; SSS 1997a: 213-244）。それは、「国家の（構造）改革」が非常に広範囲に及ぶ領域にかかわる問題であり、しかも多様な観点から研究が進められているからである。行政学界における代表的な研究者としては、先に掲げたヤーンの他では、すでに幾つか引用したナシヨルドがそうであり、『公的セクターの構造改革』シリーズの第一巻で『国家の構造改革』（一九九三年）を著した。さらに今年にはいつて、当該テーマに最も新しく包括的なモノグラフィーとして『国家の構造改革——NPMと行政改革——』（一九九八年）を公開している（Naschold 1994; Naschold / Bogumil 1998）。ナシヨルドに代表されるように、一定の留保つきながらも、NPMあるいはNSMを導入するという観点から公的セクターを改革することに積極的な論者が大半であり、これに反対する論者は、今のところ「いくぶん社会的に無視（marginalize）」（Benz / Goetz 1996: 12）とされている状況とすらいわれる。

以上、本節では、九〇年代におけるドイツの行政改革のトレンドとして、NPMへの圧倒的傾斜を確認した。機能的な分権化、脱ヒエラルヒー化、予算改革、業績・結果志向、責任の所在の明確化によるアカウントビリティなど、どの主張をとってもアングロサクソン系諸国で実践が積み重ねられてきたNPMのそれと遜色がない。それも、各々の思惑は異なれども、自治体、州、連邦の各レベルにおける積極的な実践、そしてほとんど全ての政党・諸団

四 さらに、学界でも公的セクター改革においてNPMに関心が向けられるようになる。九三年には、アイヒホルン(P. Eichhorn)らがSPD系のフリードリヒ・エーベルト財団(Friedrich - Ebert Stiftung)の委託研究として『連邦政府及び連邦行政の将来の構造について』と題する報告書をまとめた(Eichhorn / Hegelau 1993)。同書は、省庁数の削減(最大一五!)・大括り編成、企画立案と実施の分離、いわゆるエージェンシーの導入、組織の脱ヒエラルヒー化、業績評価や組織の下部単位への権限・各種リソース・責任の分権化など、NPMの影響を濃厚にうけつつまとめられたといわれる。本報告書は、マスコミや国民の間にも反響を及ぼしたが、同財団は、その割に州やゲマインデとは異なって、包括的な行政の内部改革や公的セクターの効率志向の構造改革への要請には十分に連邦レヴェルでは対応がなされていないという認識に至った。

翌年には、同財団は、既述したポツダム大学教授であるヤーンに研究を委託し、その結果として『現代国家と効率的な行政——ドイツにおける公的セクターの改革について——』(Jann 1994)という鑑定書が上梓されるに至る。アイヒホルンと同様、ヤーンの鑑定書にもNPMの影響が十二分に見て取れる。彼は、ドイツ統一に伴うボンからベルリンへの首都移転が抜本的な政府・行政改革のチャンスだとし、行政の構造改革にあたって扱ってたつべき五つの原理と八つの構造改革案を明らかにしている。

彼のいう諸原理とは以下の通りである。①“支配(Rudern)ではなくコントロール(Steuern)を。——政府は政治目的を遂行すればよいのであって、全てのことを自ら担当する必要はない——、②“規則ではなく結果を。——規則や手続に固執するのではなく結果やコストを意識すべきである——、③“ヒエラルヒーではなく自己責任を。——結果に対する明確な責任、事務遂行にかかわる裁量の付与——、④“独占ではなく競争を。——公共サービス供給における他の供給者と比較した質・コストの探求——、⑤“育成(Alimentation)から動機付けへ。——公勤務者の

④新しい種類の中央からの制御手法、

⑤サービス供給の観点から行政を制御する手法——アウトプット制御

そしてこれらの構造は競争（あるいはそれと機能的に代替する仕組み）によって活性化されねばならないとしている。

NSMという言葉が広がり、数多くの自治体で実践に移されるに至ったのは、KGSFのこの報告書が大きく貢献している。その後もKGSFは次々とNSMを具体化する報告書をまとめている。現実にも、九四年には市町村の約六〇%が何らかのかたちでNSMを実践しており、九五年末には、ドイツの一〇万人以上の八四都市のうち九八%にのぼる八二都市がNSMを試験的に導入した。その先進自治体としてはケルン（Köln）、ハイデルベルグ（Heidelberg）、オーバーハウゼン（Oberhausen）などがあげられる（参照、廣田 1995; 山内 1998a; 1998b）。また、ザールラント（Saarland）、シュレスビヒ・ホルシュタイン（Schleswig-Holstein）、ベルリン（Berlin）、ブランデンブルグ（Brandenburg）といった州が積極的に自治体のNSM導入を財政的に支援している。とはいえ、これでNSMの概念自体は未だ確定したわけではなく、学界ではさらに概念の精緻化が試みられている（Jann 1997: 86-92）。

いずれにせよ明らかなのは、NSMとは、細かな違いを度外視すれば、ドイツ版NPMに他ならないということである。行政改革に関してイギリスなど他の先進諸国の後塵を拝していたドイツは、九〇年代には少なくとも自治体レベルにおいて、グローバル・スタンダードに到達することとなった。

差異をもたらした構造的な要因だといってよい。

SSSの報告書の内容との関連で最低限言及しておかねばならないのは、自治体経営に関する研究機関である「自治体行政簡素化共同機構 (Kommunale Gemeinschaftsstelle fuer Verwaltungsvereinfacung, KGSt)」の提案にかかる「新しい自治体制御モデル (Neue Steuerungsmodell, NSM)」である。これは、NPMの影響を受けたオランダのティルブルグ (Tilburg) 市 (とりわけその財政制御システム) の行政改革を参考にしつつ一九九二年にまとめられた報告書である (その全文として、参照 http://www.kgst.de/veroeffent/set_veroeffent.html; 邦語文献として、参照、白藤 1997; 山内 1997a)。この報告書は、KGStの所長であったバンナー (G. Banner) を中心とし、大規模都市の首長や財政・総務関係の幹部職員で組織するワーキング・グループの手によるものであるという意味で「シティー・マネージャーらの共同作品」 (Reichard 1997: 66) である。

同報告書の内容は、今日の自治体行政の典型的な機能の欠陥分析をもとに「サービス供給企業としての自治体行政」という新しい理念の必要性を抽出し、自治体行政の機構そのものではなく、「その動態、つまり行政活動の共同作業の制御 (Steuerung des Zusammenwirkens)」を改革すべきだとしている。NSMは企業類似の分権的な管理および組織構造に帰着するとし、その中核的要素として、以下の五点が掲げられている。

- ① 政治と行政の明確な責任区分、
- ② 供給される財やサービス内容及びこれに対する予算措置につき、政治と行政あるいは行政と第三者との間で取り決めるを行うこと——契約管理 (Kontraktmanagement)、
- ③ 下部組織が分権的に全責任を負うこと、

推進について政府に負けず劣らず積極的であった。というのは、彼らはNPM型行政改革を、CDU・CSU政権が積極的に推進してきた民営化への対抗手段として位置づけたからであり、政府に対してこうした観点から積極的に行政改革を推進するよう求めたのである。おなじくGrüneも、NPMが、行政における市民志向性・顧客志向性の向上、市民参加さらにはエンパワメントを促進するものとして積極的に評価した。ドイツで有力な労働組合である官公労（Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr）も一九八八年より自らの改革プロジェクト『公共サービスを通じた未来』にもとづきNPM型行政改革に取り組んでいる。

三 しかし、連邦レヴェルよりも行政改革に対して早期にかつ積極的に対応してきたのは、実は、地方自治体レヴェルであった。これまでのドイツの行政改革が連邦中心でスローガン先行であったのとは対照的に、九〇年代における行政改革が「下からの改革」であったことは、行政改革の成否を考える上で大変興味深い事実である。なるほど、八〇年代にはドイツの行政改革はいったんは息絶えた。しかし、九〇年代には「まだ革命ではないとすれば、たしかに稀有でこれまで経験にしたことのないブーム」（Jann 1997: 86）として地方行革の問題がにわかにはクロースアップされることとなる。こうした自治体レヴェルの動きが連邦レヴェルにまで浸透し、SSS設置へとつながっていったのである。その理由は、ドイツでは自治体が社会福祉サービスを供給するが故に、先に述べた財政窮乏の程度が甚だしかったこと、またそうした公共サービスを供給する過程で市民と接する機会が多いために、市民の側のニーズに合わせる必要に迫られたこと、EU統合の過程で自治体間競争が激しくなり、今まで以上に行政能力を備えておくことが求められたためである（Roerber 1996: 174-175; Reichard 1997: 64-65; Naschold / Bogumil 1998: 122）。連邦制の採用により、連邦が直接公共サービスを提供する局面が限られていることは、行政改革の必要性に対する敏感さに

「Symptom」(SSS 1997a: 5) なのだ」と述べている。つまり、SSS設置の最大の理由は財政危機に求められてはいないのである。後に詳述する最終報告書でも「国家のスリム化は、公勤務員や行政の単なる廃止あるいは縮小ではあり得ない。国家のスリム化はむしろ——厳密に質的な考察方法により——国家活動それ自体について行われねばならない。スリム化政策は、まずもってそしでとりわけ、任務の縮小、なのである」(SSS 1997a: 8. 傍点原文ゴシック)と述べる。しかし、ローバー(M. Roeber)も指摘するように、財政危機がなければ、政治家も行政官も研究者も真剣に国家のスリム化に取り組まなかったであろうというのも疑いのないところである(Roeber 1996: 169)。

財政の問題は、統一直後には比較的楽観的なムードであった。しかし、旧東独地域における失業の増大等や東西の経済力較差がいつこうに改善されず、旧東独五州における財政収支は危機的な状況——「穴の空いたバケツ」(伊東弘文)——にあったといわれる。結果として、連邦は旧東独五州に対する最大の援助者とならざるを得なかった。例えば、統一後の五州に対する最も大規模な財政調整制度である「ドイツ統一基金(Fonds Deutsche Einheit)」に基づく交付金は当初漸減するものと考えられていたところ、全く正反対に数次にわたる基金の積み増しを余儀なくされ、最終的に連邦は旧西独一一州とともに二年間(九三〜九四年)にわたって一般財源から補填を余儀なくされている(「ドイツ統一基金」については、参照、縣 1992)。これに加え、旧東独地域からの流入者、失業者の増大による社会保障費の急増等を原因とする経済不況が拍車をかけた。

二 この時期に至って、連邦政府は国家及び行政の役割について本格的に議論の俎上に載せ始め、行政の構造改革を最も重要な国内政策の一つと位置づけるようになった(参照、BT-Drucks. 12 / 6625; 12 / 6520; 12 / 8090)。他方で、現在野党に甘んじているSPDやGrüneなどの態度であるが、興味深いことに、彼らはNPM型行政改革の

第一節 ドイツにおけるNPM (New Public Management) 理論導入の動き

一九〇年代のドイツにおいても、行政改革に関する様々なスローガンが存在するが、そのうちでも日本人にとって最もなじみ深い表現が「スリムな国家」であろう。それもそのはず、審議会の名称にも採用された「スリム (schlank)」という形容詞は、——確たる証拠はないが——日本の企業組織の（改革の）あり方を適確に示す表現として紹介され、後にこれが行政組織にも応用されたようである（参照、Naschold 1994: 42）。また、「スリムな」行政」といわずにスリムな「国家」といわれる所以は、行政のスリム化は単に行政のスリム化だけでは達成できないものではなく、同時に立法改革や司法改革をも進める必要があるという認識があるためである。より本質的には、「国家を構造的に改革しようとするものは、行政から着手しなければならない。なぜならば行政は「活動する国家 (arbeitende Staat)」、なのだから」（Jann 1994: 13）と「いうことである。憲政 (Verfassung) と行政 (Verwaltung) の相互連関に対するかの碩学の洞察は、ポストモダンの行政にも通用するのである。

さて、件の「スリムな国家」審議会は、時の政府の思いつきで唐突に設置されたのではない。上述したナショナルドの区分でいえば、行政の守備範囲に関する改革のみならず、行政官僚制の内部構造にもメスを入れるべき状況が九〇年代に入って発生したからである。そのうち、連邦行政の内部構造改革、さらにはSSSの設置に影響を与えた最大の理由は、「東の再建 (Aufbau Ost)」に伴う財政危機だといわれる (Koenig / Beck 1997: 101; Naschold / Bogumil 1998: 34)。なるほど、SSSの会長を務めたシュルツ (R. Scholz) は国家財政の窮乏だけが問題ではなく、財政危機は「そうこうするうちに明らかになってきたドイツの国家性とその機能的な責任に問題があることを示す兆候

八〇年代以降も、「市民に身近な行政 (Bürgernehe Verwaltung)」「脱官僚化 (Entbürokratisierung)」「執行の欠缺 (Vollzugsdefizit)」「行政事務の削減 (Aufgabenkritik)」「法および行政の簡素化 (Rechts- und Verwaltungseinfachung)」「規制緩和 (Deregulierung)」「民営化 (Privatisierung)」といった行政改革のヌローガンの元で、行政改革に関する審議会が設置され、幾つもの報告書が世に問われた。これらのうち、民営化措置は、連邦鉄道 (Deutsche Bundesbahn) および一度にわたる連邦郵便 (Deutsche Bundespost) の民営化措置において一定の成果を上げた。

ナシヨルド (F. Naschold) によれば、「国家の (構造) 改革」は大別して、国家目標・活動の射程距離の問題——日本の議論に置き換えていえば「行政の守備範囲」論——と、公務員による当該任務遂行に関する問題すなわち「行政内部の (構造) 改革 (Binnenmodernisierung)」という、密接に関連する問題からなるという (Naschold 1994: 67; Naschold / Bogumil 1998: 75)。この民営化措置は主として前者の問題であり、いずれも、後者に該当するドイツ行政官僚制内部の基本構造や作業手続に変化をもたらすものではなかった (戦後ドイツの行政改革を概観するものとして、参照、Seibel 1997: 87-106。八〇年代のドイツ行政改革に関する邦語文献として、参照、山下 1989; 縣 1989; 1990; 白藤 1993a; 1993b)。「改革多幸症」(Puetner 1989: 274) と揶揄された時代の後には抜本的な行政改革への失望や諦念だけが残り、「八〇年代のおわりには、行政改革が息絶えた (dead) ことを認めぬ識者はひとりもいなかった」(Jann 1997: 85)——no more commissions, no more top-down concepts!——。

本章で主として取り上げるSSSSは、こうした行革アレルギーの渦のなかで設置された。しかし、SSSSは、政治的手詰まりの状況であったにもかかわらず、大きな国民的論議を喚起し最終報告書まで辿り着くことがどうしてできたのであろうか。以下の論述は、こうしたSSSS設置に至る背景から始めることにしよう。

第一章 現代ドイツの行政改革——“スリムな国家”審議会（SSS）の活動を中心に——

戦後ドイツにおいて行政学が再び息を吹き返すに至った最大の要因は、一九六〇年代以降、SPD政権が行政改革を進めるにあたってひろく行政に関する科学的知識を必要とし、行政研究者も積極的にこれに応じ行政改革に参画したためといわれる。ドイツにおける「新しい行政学（Neo-Verwaltungswissenschaft）」（Seibel 1996: 36）は、行政改革によりその命を授かったのであり、ドイツ行政学は行政改革の関数であった。

しかし、行政学の隆盛を導いた当の行政改革構想が実現されたかは、きわめて疑わしい。SSSに先だって行政改革に関する鑑定書をまとめたことで知られるヤーン（W. Jann）の言葉を借りれば、「ドイツの行政改革には、包括的な構想と大きな期待に対し——たいていは——制度の慣性によりインクリメンタルな変化しかうまれなかったという、長く悲しい歴史」（Jann 1997: 83）があるのである。一九六八年に設置された「連邦政府及び連邦行政の構造改革に関するプロジェクト・グループ（Projektgruppe fuer Regierungs- und Verwaltungreform beim Bundesminister des Innern）」による行政改革構想（BT-Drucks. 7 / 2887; 参照、間田 1982a; 1982b; 原田 1995: 121 - 123）は、社会情勢の変化や行政官僚制内部の反発等によりほとんど具体化されるに至らなかった。また、一九七〇年に設置され、最終的に調査資料編をあわせて一一巻にもものぼる報告書をまとめた「公勤務法改革調査会（Studienkommission fuer die Reform des oeffentlichen Dienstrechts）」の努力にもかかわらず、公の職務に従事する職員の三区分制度（官吏、公勤務職員、労務者）の解消問題には今日まで手が着けられていないのである（Studienkommission fuer die Reform des oeffentlichen Dienstrechts 1973; 塩野 1991: 248; 原田 1995: 138）。

・情報・技術・人員等のリソースについてこれほどまでに国家とりわけ行政官僚制と民間あるいは非営利組織・団体との間に相互依存が不可逆的に進展している現状に鑑みれば、(非営利的セクターを含む)公私のアクターによるいかなるマール・ケークをつくるかという行革論議(Ⅱ「共働志向型行政改革」)も、NPM型行革論議とあわせて必要なのではないか。⁽²⁾ 事柄は、『民間でできるものは民間に委ねる』という考え方に基づき、行政の活動を必要最小限度にとどめる」(行政改革委員会事務局 1997: 7-8)というほど単純ではないはずである。また、『この国のかたち』の再構築」という情緒的な表現でも済まされないはずである。

九〇年代のドイツ行政改革についてはすでに幾つかの論稿(参照、米丸 1996; 1997; 1998)が存在するが、上述したような視点から現在の行政改革の動向をフォローし、問題点を析出した文献はこれまで存在しない。したがって、ドイツの連邦レベルにおけるNPM型行政改革の動向およびこれに対する批判的見解を跡付け、そこから現代日本の行政改革において欠落した視点を探ろうとする作業にも、幾分かのレーゾン・デートルが認められると思われる。

三 そこで本稿では、まず、議論の前提作業として、「国家の(構造)改革(Moderernisierung des States)」⁽³⁾あるいは「行政の(構造)改革(Moderernisierung der Verwaltung)」と称される現代ドイツの連邦レベルにおける行政改革、就中SSSの中間報告および最終報告書を紹介するとともに、ドイツ行政改革におけるNPMの浸透度の高さを検証する(Ⅱ第一章)。次に、同審議会⁽⁴⁾の中間報告ならびに最終報告等に対するドイツの行政研究者による見解をフォローし、彼らの主張のなかにNPM型行政改革に対するオルタナティブの成立可能性を探る(Ⅱ第二章)。最後に、これらを踏まえて現代日本の行政改革について若干のコメントを加えよう(Ⅱ結びに代えて)。

められるかを目下検討中」(BT-Drucks. 13/10107)であることを連邦政府は明らかにした。つまり、両国は、行政改革のスケジュールの進行具合、ならびに、行政改革の基本方針に関してNPM理論に傾斜している点で共通性を有している。

また、コーポラティズム論で日本でも名高いレームブルッフ(Lehmbruch 1997: 39)によれば、ドイツは、ダニエル・オキモトのいう意味での「ネットワーク国家」(オキモト 1991)——すなわち、国家が国家と社会の様々な組織・団体とのネットワークによって補われている——である点でも日本と共通する。ところが、日独の行政改革において範とされたNPMは、能率重視、組織内分権化(脱ヒエラルヒー化)、権限と責任の明確な分配、顧客志向、戦略的な事後統制などをその構成要素とする考え方である。すなわち、NPMの発想では、組織管理に焦点が据えられ、改革の射程が個々の官庁の組織内部に限定される傾向があるのである。これは、行政改革を急務とした最大の理由の一つが日独ともに財政危機(ドイツの場合にはドイツ統合に端を発する財政悪化・景気後退、日本の場合にはバブルの崩壊)の克服であったために、改革内容が長期的な構想というよりは、むしろ行政組織内に視野を限定した、短期的な対症療法にならざるを得なかったためであろう。そのため、ドイツでは、NPM型行政改革が「ネットワーク国家」たる国家・社会のありようから発する問題に十分な配慮をすることなく、改革案を提示しているのではないかという批判的見解が、少数ながらも存在する。こうしたドイツにおける議論には、組織管理に加えて、ネットワーク国家に起因する組織間のネットワーク管理にも目配りの利いた行政改革案が構想されるべきだという、日本では等閑視されてきた視点が秘められている。

政府間関係論におけるいわゆる分権・分離モデルと相互依存モデルとの対比の説明において、マールブル・ケーキとレア・ケーキの喩えが用いられることがあるが、これを借用して本稿の問題意識を敷衍してみよう。すなわち、資金

務局 1997: まえがき)。また、行政改革会議における一つの「目玉」として盛んにその導入が論じられたエージェンシー (Executive Agency) のモデルもイギリス (参照: <http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/0526daili4besi.html>)⁽¹⁾ であるなど、行政改革のモデルは英米系諸国に傾斜しているのである。これに呼応するかたちで、日本の行政学界でも公共選択論の発想を用いたり、あるいはイギリス等の行政改革を紹介・検討する研究が蓄積されている。行政改革に限っていえば、日本の行政学は「アメリカ行政学の圧倒的影響」のみならず「イギリス行政(学)の圧倒的影響」をも受けているかのごとくである。

それにもかかわらず、本稿筆者がここでドイツの行革論議を議論の俎上にのせるのは、以下のような理由による。

日独は、イギリスや旧イギリス植民地系諸国 (例えば、ニュージーランド) に比べて行政改革後進国であるが故に、これらの国における行政改革の実践やその理論的支柱をなすニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management, NPM) あるいはマネジアリズム (Managerialism) (参照: 西村 1997; 平井 1998) の影響を受けるとかたちで行政改革が試みられている。そして、こうした理論的影響のもとで、ほぼ同時期に行政改革に関する審議会 (ドイツの連邦レベルでは「スリムな国家」審議会 (Sachverstaendigenrat "Schlanker Staat", SSS)) が設置され、ほぼ同時期に最終報告書が公にされている。さらに、日本では今年の通常国会において行政改革会議の最終報告を法案化した「中央省庁等改革基本法(案)」が国会に上程され、六月九日に成立をみたばかりである。同様にドイツでも、今年二月中旬には連邦内務大臣カンター (M. Kanther) が、公勤務職員の定員としては過去最高だった一九九二年と比較して約六万人を削減し、五〇億マルクを節約するという構想を打ち出した (Die WELT 12.2.1998)。さらに、三月には「一九九七年度経済報告書 (Jahreswirtschaftsbericht)」が公表され、「計画手続をさらに促進し、行政をより効果的にするために、いかなる措置が一つの一括整理法 (Artikelgesetz) のなかにまと

開法則の確立に関する意見」、「行政関与の在り方に関する基準」そして「最終意見」を昨年一二月に内閣総理大臣に提出し、その使命を終えた。地方分権推進法九条に根拠を持つ地方分権推進委員会は、実質的に最終勧告となる第四次勧告を昨年一〇月に内閣総理大臣に提出した。同委員会の今後の活動は今秋にも予定される第五次勧告ならびに五月二十九日にまとめられた地方分権推進計画に基づく施策の進捗状況の監視に重点を置くことになる。そして、内閣機能の強化及び省庁再編等を審議対象とし、内閣総理大臣を座長とする行政改革会議が一年あまりという短期間に最終報告書を世に問い衆目を集めたのは記憶に新しいところである。

また、それぞれの機関の審議経過および報告書等の内容の是非については、各々の活動の実質的終了に伴い、また審議に関与した委員の回顧録等（藤田1998、水野1997）が公にされるようになったこともあって、行政関係雑誌の特集テーマを飾りつつある。爾後の学問的関心は、いかにしてこれらの報告書等を法令等において具体化し、実施するかへと移っていくであろう。

しかし本稿では、こうしたトレンドとは距離を置いたうえで、ドイツの（とりわけ連邦レヴェルにおける）行政改革の実例およびこれをめぐる議論を、日本の行政改革を眺める一つの素材として取り上げたい。

二 こうした対象選択については説明が必要であろう。というのも、ドイツの行政改革の実例も、いわんや行政改革についての理論進展も、日本の実際の行政改革に対してほとんどインパクトを与えなかったといつてよいからである。むしろ、ドイツの行政改革の実例が行政改革会議でも紹介され、後に一冊の書物として出版されたことを本稿筆者が知らないわけではない（行政改革会議事務局1997）。しかし、例えば、行政改革委員会官民活動分担小委員会による「行政関与の在り方に関する基準」は、アメリカ流の「公共経済学」を「駆使」して作成された（行政改革委員会事

比較のなかの行政改革論・序説

原田 久

はじめに —— 本稿の問題意識と課題の設定 ——

第一章 現代ドイツの行政改革

—— スリムな国家・審議会(SSS)の活動を中心に ——

第一節 ドイツにおける NPM (New Public Management) 理論導入の動き

第二節 SSSの活動

第二章 NPM型行政改革構想に対する批判的見解

第一節 フッドおよびケーニッヒによる批判 —— NPMは普遍的か？

第二節 マインツによる批判

結びに代えて

はじめに —— 本稿の問題意識と課題の設定 ——

一 日本の行政改革は、設置形態および設置目的のそれぞれ異なる三つの機関が最終報告書等を纏め上げたことで、構想の段階からようやく実施の段階に移行しつつある。第三次行革審の解散を受けて一九九四(平六)年一二月に行
政改革委員会設置法に基づき設置された行政改革委員会は、二次にわたる「規制緩和の推進に関する意見」、「情報公