

本稿は、 “The Tides of Reform Arrive in Japan,” *Governance for a New Century: Japanese Challenges, American Experience* を（財）日本国際交流センターの責任において翻訳・編集したものである。

## 日本に押し寄せる改革の波

ブルッキングス研究所ダグラス・ディロン・シニア・フェロー  
ポール・C・ライト

米国と同じように、日本も今、猛烈な改革の圧力に晒されている。経済的、社会的な制度疲労が明らかになるにつれ、日本国民の改革を求める声が高まっており、日本政府も何らかの哲学を実現すべく改革を行っている。加藤氏が述べているように、「暗い中でその時々の状況に対して緊急避難的、あるいは対処療法的な『改革』が次々に行われてきた」のである。

加藤氏が改革に関して「公益を国家が独占するしくみから公益を国民が分担するしくみへ」で論じていることは、私が調査してきた米国のあらゆる政府レベルでの行政改革の波と奇妙なほど相通じるところがある。1997年に述べたように、国家レベルの政府の問題は、改革が不十分であるのではなく、改革が多すぎることにある。「連邦議会および大統領は、ここ数年にわたってほとんど苦労もせずに改革案を可決し、ある改革哲学から別の改革哲学へと容易に移行しては、また前の哲学に戻ることを繰り返すばかりで、各法案間の矛盾やその結果をほとんど追求せずにきた。行政が改善されていないとするならば、それは法案の欠如が原因ではない」(Light, 1997)。

改革のスピードで米国に追いつきつつある日本に関しても、同じことが言える。哲学あるいは行政改革の以下に述べる四つの潮流が、ここ数年間で一気に日本に押し寄せている。それはまるで、行政機能の効率化にはどのような状況下でどのような改革が必要かに関して、全く合意に達していない理論家たちのグローバル・ネットワークから押し寄せているかのようである。

### 信頼の潮流

私が「科学的管理」と名付ける第一の潮流は、加藤氏の2001年1月の中央省庁再編に関する言及に現れている。この行政改革は、「省庁の数が減っても意味はない」と批判されている、と加藤氏は指摘している。米国では、この潮流にまつわる陳腐な歴史

がある。この改革哲学は、中央集権化と説明責任の明確化という方向で政府機関を適切かつ科学的に組織することができれば、行政機能が効率化されるという考え方に基づいている。

しかし、米国でも、日本と同じように、行政を科学的に管理するという歴史は冷めた目で見られている。1950年代、フーバー元大統領が議長を務めた二つの大統領諮問委員会の要求に応えて実施された連邦行政改革では、連邦議会と大統領は、緊密なコーディネーション、明瞭な指揮系統、トップダウンによる強力なリーダーシップが機能することを前提に、重複した部門を巨大部門に統合することで、組織の編成・再編成を頻繁に繰り返してきた。

トルーマン、アイゼンハワー、ケネディーの3人の大統領は、1949年から1961年にかけて39回も行政改革を実施し、連邦議会も、省庁の新設や権限の中央集権化と説明責任の強化に基づく再編のために、12件の法案を可決してきた。すべての省庁には長官があり、長官の下には次官があり、さらに少人数の次官補の補佐により、大統領が組織の末端まで統制できるようにした。その結果誕生したのが、国防総省、厚生省、教育省、福祉省などの新省庁と、商務省、国務省、財務省などの旧部門を統合した省庁から構成される、より明確な組織図である。

しかしながら、連邦議会と大統領が分権化と権限委譲をすべきだと結論を下すまでに、たいして時間はかからなかった。日本が今、加藤氏のいう「インソーシング」を検討しているのと同じように、米国はすぐにその組織編成は自由がなさ過ぎると判断し、州や地方政府への権限の委譲と省庁の分割に関心を向けるようになった。私が「解放的管理」と名付けたこの統制の緩和は、州および地方政府向けの連邦基準を強制した、いわゆる「ひも付き」の巨額な財政援助プログラムを、連邦基準を緩め、その用途を州の裁量に任せる、柔軟性の高い「ロック・グラント」に変換しようとするニクソン大統領の「新連邦主義」プログラムや、連邦政府の責任者に自由裁量を与えようとするゴア副大統領の政府再構築(reinventing government)キャンペーンなどの多くの措置に見られる。

科学的管理と解放的管理の改革哲学は明らかに全く異なるものである。科学的管理は、一組織の編成にしろ、あらゆる行政活動に適用される細々とした規則にしろ、画一的な手続基準を全省庁に押しつけようとする。一方、解放的管理は、中央集権的な管理によって押しつけられた拘束から省庁を解放しようとする。つまり、科学的管理が、重複を取り除き、人事、財務管理・調達といったあらゆる行政管理機能に対して科学的理論を取り入れ、全てを科学的に管理しようとするのに対して、解放的管理は、

行政管理予算庁や人事管理庁などの中央管理省庁の権限の縮小を通じて管理を分割しようとする。

しかし、科学的管理と解放的管理は、ひとつ共通する特徴を持っている。両者はともに、外部監査は最小限であっても、政府は業務を遂行してくれるという明確な信頼を抱いている。政府職員は基本的に公共の利益によって強く動機付けられており、官僚は有能で最小限の外部監査だけで行政を監督できると、考えているのだ。

## 不信の潮流

米国政府では科学的管理と解放的管理の潮流は高まっては引いていくが、ここで述べる他の二つの潮流は行政機構に痕跡を残すこととなった。科学的管理および解放的管理の潮流と違って、その二つの潮流は、政府や政府職員は正しいことを行えないという一般的な不信感から生じている。

その潮流のひとつは、いわゆる「警戒の眼差し」で、行政を強い光の下に置くことで行政機能が改善されるという理論に基づいている。最近の日本の公務員倫理法では、これが中心的な理論になっている。米国の1978年制定の政府倫理法と同じように、この日本の法律は、説明責任を強化する手段として、情報公開(光)を重視する。目に見えないものを目に見えるようにすることによって初めて、国民やメディアは、政府はきちんとやっているという信頼感を持つことができ、また、かつて米国のある役人が「非難の顕在化による抑止」("visible odium of deterrence")と呼んだものを活用することによって初めて、役人を怯えさせ、その品行を正すことができるというものである。

政府に倫理を求めるることは、警戒の眼差しの哲学の一部に過ぎない。情報の自由、監査および調査活動の強化、契約および補助金獲得における競争の拡大のいずれもが、行政機能の改善のために必要と考えられている。同様に、行政手続法の規定を行政全体に知らしめ、その実施状況を評価しながら新たな規定を作っていくという複雑な体制も必要と見られている。

もうひとつの不信の潮流は、いわゆる「無駄に対する戦い」("war on waste")である。これは、政府は資金を効率的に使うことができないという米国に深く根付いた不信感を反映している。第二次世界大戦後に復員軍人問題を処理するために連邦政府が繰り返し実施した雇用および賃金対策の凍結が、この潮流を最も顕著に表している。無駄に対する戦いは、官僚制度の政治経済原理に基づいている。この政治経済原理という

のは、官僚および政府職員は自己の権力拡大と権限追求に対する搖るぎない欲求によって動機付けられており、この欲求は、絶えず監視し、小さな政府を目指すことで抑制できるという、単純な仮定に基づいている。

## 潮流の衝突

米国の改革の潮流に関しては、四つの問題がある。これらの問題は、改革圧力が強まる日本に対して警告となりうる。第一の問題は、これらの改革の潮流がしばしば、ばらばらに起こることである。潮流にはそれぞれその支持母体があり、これらの支持母体は、互いの改革哲学を巡って終わることのない競争を繰り広げる。米国では新たな改革が実施されるまで、その前の改革が撤回されることは希なため、改革は着実に加速されてゆく。その結果、無数の法定要件が四つの潮流の流れに沿った形で混在し、連邦政府のヒエラルキーが「肥大化」している。そのために、この潮流間の競争から生じる問題を解決しようとする改革が頻繁に求められることになる。

第二に、日米いずれの国でも、新たな行政改革を全省庁で実施する前に、その手法を限定的な形で実験的に導入することが、ほとんど行われていない。改革はおおむね全省庁で同時に実施されるため、改革を管理する実務者の負担が重くなる。こうしたことが行われるのは、倫理改革がひとつの省庁にとって良いのであれば、他省庁のために良いはずであり、かつまた再編が一部の省庁のためになるならば、全体で実施すればさらに成果が上がるはずであるという、単純な政治的理由付けによる。

第三には、四つの潮流が行政機能を改善する哲学として、相矛盾するメッセージを政府に伝えていることは、すでに明らかはずである。「科学的管理」は中央集権化を大統領に迫り、「解放的管理」は分権化を奨励する。「警戒の眼差し」は内実目に見える形にし、情報公開を促す。「無駄に対する戦い」は、人員削減と不要な監督機能の除去を重視する。この四つの潮流は共存しても、これら相互に矛盾する要素が、改革を成功に導くのに必要な勢いを削いでしまう。

最後に、加藤氏も指摘しているように、改革圧力は次第に加速されつつあり、そのため、一つの改革から次の改革計画までの間隔が短くなっている。その結果、各省庁が混乱し、優先順位がゆがみ、その改革が実際に機能するかどうかを判断できるだけの余裕もないような、絶え間のない改革の嵐が襲ってきている。

## 警告として

日本にはまだ、米国でこうした潮流が引き起こした問題を回避できるだけの時間的な余裕がある。ここ半世紀の間、互いに競い合う改革の波に見舞われてきた米国の連邦政府と違って、日本は、官僚機構の機能改善に不可欠と見られる行政改革に着手したばかりである。米国の混乱した改革の歴史から得られる教訓があるとするならば、それは同時に実施する改革の数とその間の矛盾に対する注意である。改革が定着するまでには、どうしてもしばらく時間がかかる。次々に改革を実施すれば、日本は、改革が足りないのでなく多すぎるという、米国が今悩まされている問題に直面することになるであろう。

## 参考文献

Light, Paul. 1997. *The Tides of Reform: Making Government Work, 1945-1995*. Yale.