

論 説

クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの
「ネオ・ウェベリアン国家」概念

平 井 文 三

1. はじめに

クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの共著である『公共経営改革』は、2000年の初版から2017年の第4版まで、4度も版を重ねている (Pollitt and Bouckaert, 2000, 2004, 2011, 2017)。ポリットらは、その中で、ネオ・ウェベリアン国家 (Neo-Weberian State: NWS) という概念を提示し、先進諸国の公共経営改革の分析に用いようとしている。

本稿では、このネオ・ウェベリアン国家概念を紹介した上で、その妥当性と有用性について検討する。

2. ネオ・ウェベリアン国家概念の概要

ネオ・ウェベリアン国家の概念は、初版では出て来ず、第2版で初めて提示されたものである。「ウェベリアン」とは「マックス・ウェーバー (Max Weber) 型」を意味している。

ポリットらは、ネオ・ウェベリアン国家の要素を「ウェーバー型」と「ネオ」に分けて、以下のように示している (Pollitt and Bouckaert, 2004: 99-100)。

「ウェーバー型」の要素

- ・ グローバリゼーション、技術変化、人口構成の変化、環境への脅威などの新たな課題の解決の主たる推進者としての国家の再承認
- ・ 国家機構内部での正統な要素としての (中央、広域及び地方での) 代表制民主主義の役割の再承認

(2) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカーの「ネオ・ウェベリアン国家」概念

- ・法の下での平等、法的な保護、国家活動への特別な法的調査の利用可能性などの、国民－国家間の関係を貫く基本的原理の保護における、(適切に現代化された) 行政法の役割の再承認
- ・職業公務員集団が独自の地位、文化および勤務条件を有するという考え方の維持

「ネオ」の要素

- ・官僚的ルールに集中する内部指向から、国民のニーズや希望を満たすことに集中する外部指向へのシフト。これを達成する主たる経路は、(時にはその役に立つことがあるものの) 市場メカニズムの利用ではなく、品質とサービスの専門家の文化の創造である。
- ・国民の視点の協議や、直接の代表のための多様な手段による、代表制民主主義の役割の(代替ではなく) 補足
- ・政府部内の資源マネジメントにおいては、単に手続に正確に従うのではなく、結果達成への指向をより重視することを奨励するような、関連法規の現代化。このことは、部分的には、事前コントロールから事後コントロールへのバランスのシフトとして表されることもあるが、事前コントロールの完全な放棄ではない。
- ・「官吏」が、単に当該「官吏」の活動範囲に関連する法規の専門家であるのみならず、当該「官吏」の担当する国民/利用者のニーズを満たすことを志向する、専門家としてのマネジャーにもなるような、公務員集団の専門化

ネオ・ウェベリアン国家概念を提示するに当たって、ポリットらは、いわゆるニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management) を、一般的な理解とは異なる、狭い概念定義を与える操作を行っている。彼らが第2版で事例研究に用いているのは、オーストラリア、ベルギー、カナダ、EU、フィンランド、フランス、ドイツ、イタリア、オランダ、ニュージーランド、スウェーデン、イギリス及びアメリカの13か国である¹。その中で、

1 初版では、ベルギー、EU、イタリアを除く10か国。第3版以後は、第2版と同じ13か国。

オーストラリア、ニュージーランド、イギリス及びアメリカを「中核的NPMグループ（又は中核的NPM熱狂派）」「NPM市場化派」などとグルーピングして、これらの国の改革こそがNPMであるという形で扱っている（Pollitt and Bouckaert, 2004: 98 and 102）²。そのメルクマールは、改革が「市場化」に重きを置いているかという点である。

これに対し、ネオ・ウェベリアン国家は、「効率性、競争力及び顧客満足のような民間話法に還元されえない法人格と効力のある価値を有する、社会における他に代替物のない統合力としての国家により重きを置く」ものとして、中欧諸国（ベルギー、イタリア、連邦政府以外のドイツ）、北欧諸国（フィンランド、オランダ、スウェーデン）及びフランスが該当するとする（Pollitt and Bouckaert, 2004: 98-99）³。

2 カナダがこの狭義のNPMに含まれていないのは、アングロ・サクソン諸国の中にも狭義のNPMに含まれない国がある例証を示すためと推測される。「アングロ・サクソン諸国でもアングロ・サクソン・ゲームを行わない国がある」旨の記述を、エクスクラメーション・マーク付きで記載しているためである（Pollitt and Bouckaert, 2004: 102）。同旨の記述は、まだ狭義のNPM概念（及びネオ・ウェベリアン国家概念）を提示する前の初版にもある（Pollitt and Bouckaert, 2000: 98）。第3版及び第4版では「すべての国がNPMゲームを行ってきた訳ではないし、行っている訳でもない」という記述に置き換えられている（Pollitt and Bouckaert, 2011: 124 and Pollitt and Bouckaert, 2017: 127）。

3 中欧諸国と北欧諸国の区分は、地理的なものよりも改革の性質（北欧諸国は参加重視型、中欧諸国はマネジメント重視型）と改革開始のタイミング（北欧諸国の方が早い）による。フランスは、改革開始のタイミングが北欧に近いという点で、地理的位置にもかかわらず中欧諸国からは除かれている。なお、別の部分で、EU政府は中欧諸国に入れられている（Pollitt and Bouckaert, 2004: 102。ここでは、北欧諸国をネオ・ウェベリアン国家の第1形態、中欧諸国を第2形態としている）。

第3版と第4版では、ベルギーも連邦政府以外の政府のみネオ・ウェベリアン国家に該当するとし、中央・連邦政府レベルで5か国、連邦政府以外のレベルで2か国となっている（Pollitt and Bouckaert, 2011: 117, Pollitt and Bouckaert, 2017: 118）。しかし、これらの版では、ポリットらは、「大陸諸国6か国の共通の分母」を特定することがねらいであるとしており、列挙した国の数と合わなくなっている（Pollitt and Bouckaert, 2011: 119, Pollitt and Bouckaert, 2017: 122）。

3. ポリットらの公共経営改革の分析の構造

(1) 公共経営改革全体のモデルと政治行政体制

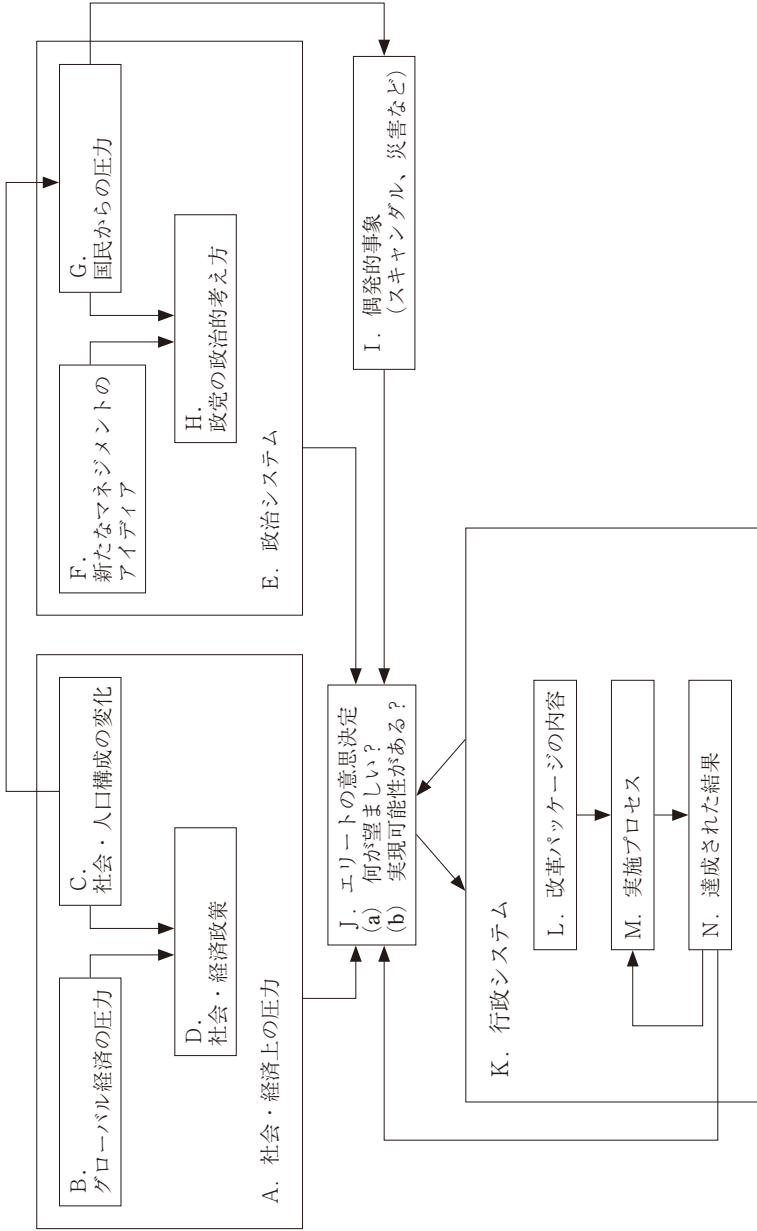
ポリットらは、公共経営改革全体のモデルを、図表1のように提示している。大まかにいうと、社会経済の諸力と政治システム（場合によってはスキャンダルや災害のような偶発的な事象）がインプットとなって、行政の政治家や上級幹部公務員のようなエリートの意思決定をプロセスとして、アウトプットとして、行政システムにおいて、改革パッケージが作られ、実施され、結果が生じるというものである（Pollitt and Bouckaert, 2004: Ch2）。

その上で、ポリットらは、政治行政体制の比較を行う。注目すべきは、NPMの提唱者が伝統的なモデルを置き換えるべきものだと主張している（オズボーンとゲーブラーの『行政革命』を引用）が、ポリットらは、これを批判している。ポリットらによって伝統的なモデルとされるものは、マックス・ウェーバーの近代官僚制であり、それに最も近似しているのが法治国家（*Rechtsstat*）である。ポリットらによるその特徴の要約は以下のとおりである。

- ・ 固定された所掌範囲
- ・ 官職の定められたハイラーキー
- ・ 官吏の公私の役割（と資産）の明確な分離
- ・ 行為の基礎としての専門技能の特化
- ・ 開発され続けるルールのセットの適用によるマネジメント。これらのルールに関する知識が関係する官吏の特別な技術的コンピタンスとなる。

ポリットらの批判は、第1に、NPM提唱者は、従前の行政体制を単一のものとしてとらえているが、単一ではない。第2に、第1の批判の延長として、部分的に伝統的モデルと一致することもあるが、他の部分はそうではないこともある。第3に、NPM提唱者によって唱えられる伝統的モデルは、一面しか見ていない。すなわち、厳格性や集権制などを否定的に強調するが、継続性、誠実性、国民への対応における公平性への高いコミットメントなどである。ポリットらは、単一の伝統的モデルがあって、それを損失なしに別の現代的モデルに置き換えられるというNPM提唱者の主張は

図表 1 ポリットらによる公共マネジメント改革のモデル



出典：Pollitt and Bouckaert (2004), p.25, Figure 2.1

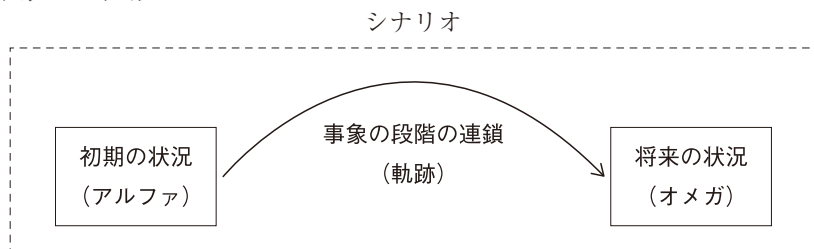
(6) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの「ネオ・ウェベリアン国家」概念

支持できず、各国及びその各セクターはそれぞれ独自の文化を持っており、全世界共通の改革レシピは存在しないとする。

(2) 改革の軌跡

各国の公共経営改革の分析は、軌跡 (trajectory) の分析の形で行われる。そのイメージを表したものが図表2である。

図表2 軌跡のイメージ



原注：軌跡（又はアルファさえ）なきオメガはユートピアと呼ぶうる。

出典：Pollitt and Bouckaert: (2004), p.66, Figure 4.1

軌跡の構成要素として、ポリットらは、以下の5つを挙げている。

- ①財務：予算、会計、監査
- ②人事：採用、配置、報酬、雇用保障
- ③組織：専門化、調整、規模、集権/分権
- ④業績測定システム：内容、組織、利用
- ⑤実施形態：トップダウン/ボトムアップ、法的次元、新たな組織への任務の割り当て

これらの構成要素の分析を踏まえ、ポリットらは、軌跡の傾向として、4つのグループがあるとする (Pollitt and Bouckaert, 2004: 96-99)。この4グループの中から、第2の「現代化型」諸国をネオ・ウェベリアン国家、第3の「市場化型」諸国をNPMとしているのである。

第1のグループは、規制緩和や合理化を通じた既存の官僚制を「照らす」(lighten) ことには野心が比較的小さいが、同時に、予算と財務マネジメントの緊縮によって資金を節約する「維持型」である (1980年代の大部分のドイツ連邦政府、SEM 2000イニシアチブまでのEU政府)。

第2のグループは、国家の役割の大きさはなお信じているが、行政システムの編成方法の根本的な改革の必要性を認めている「現代化型」である。このような改革の例示としては、結果志向の予算編成又は業績予算編成の何らかの形態への移行のような予算編成改革、人事の厳格性の何らかの緩和（しかし明確な終身公務員の概念は放棄しない）、中央省庁からの大規模な分権・権限移譲、国民に対する公共サービスの質の向上に関するコミットメントの強化などが挙げられる。戦略的計画立案の強調の大きさがこのグループの特徴である。

この「現代化型」グループには、マネジメント上の現代化（マネジメント上のシステム、ツール及びテクニック）を強調するグループと、国民参加に関する現代化（下位政府への権限移譲、及び利用者への応答性の高い、質の高いサービス並びに国民参加方式の開発の強調）。両者の差は大きい、「現代化型」グループには、ベルギー、フィンランド、フランス、イタリア、オランダ及びスウェーデンの6か国が属する⁴。フィンランド、オランダ及びスウェーデンが参加上の現代化、ベルギー、フランス及びイタリアがマネジメント上の現代化を強調している。ポリットらは、前者を「北歐型」、後者を「中欧型」と称している。両者の差を、文化志向の差（「北歐型」はよりオープンで博愛主義、「中欧型」はよりハイラーキー重視かつテクノクラート型）と結びつけることも可能である。両方の諸国で、国営事業の民営化はより選択的かつ段階的で、完全民営化の前（又は代わり）に国営企業・会社のような中間的な形態をとるとする。

第3のグループは、根本的な改革の必要性を認める点では同じであるが、最善の改革が、競争や市場型メカニズムを公共部門に導入することだという特定の考え方を有する「市場化型」である。「市場化型」諸国は、疑似市場、大規模な外部委託や市場化テスト、公務員の契約型任用や業績給、伝統的なキャリア・パターンの外部からの人材登用、官民の差の一般的な削減な

4 ドイツは、1990年代以後、拘束力のある住民投票を導入しているという点では「現代化型」グループに分類され得るが、ポリットらの同書での焦点は中央政府であり、ドイツ連邦政府がその方向に動いたのは第3期政権（1987-1991）の末期であるため、ポリットらが自信をもって分析できるところまで進行していないとする。

(8) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの「ネオ・ウェベリアン国家」概念

などを志向する。発生主義会計、ビジネス・プロセス・リエンジニアリング、ベンチマーキング、フランチャイズなどの民間部門のテクニックを公共部門に持ち込むことに熱心である。

このグループの特徴に適合するのは、オーストラリア、ニュージーランド及びイギリスの3か国である、オランダ、フィンランド及びスウェーデンの3か国（「北欧型」諸国）も上記の取り組みを行っているものの、その取り組みは選択的かつ慎重である。

第4のグループは、目指すべき将来の状況である「オメガ」を「最小国家」とする諸国である。「最小国家」では、民営化可能なものはすべて民営化し、「夜警」行政機構のみ残す。この行政機構は、民間部門が実施できない、又は実施しようとしめない機能のみ実施する。公共部門組織の大規模な民営化と全体的な規模縮小が特徴である。ポリットらが調査対象とした12か国の中で、一貫性をもって「最小国家」政策を取った国はないが、右派政権の諸国の中には、これを試みた諸国もある。すなわち、サッチャー政権期のイギリス、1990年代国民党政権期のニュージーランド、1996年自由党ハワード政権期のオーストラリアなどである。アメリカのレーガン大統領は言行が一致していなかった。さらに一般化して言えば、アメリカは分類困難である。「現代化型」の要素が強力にある一方で、「市場化型」の強い圧力がある。カナダも分類困難である。1980年代、カナダはサッチャーやレーガンと「市場化型」のレトリックを共有していたが、実際の実施に至っていない。同国は、フランス、オランダ、イタリアなどのような集権性がない一方で、アメリカのような猟官制もなく、かなり安定した、中立的な上級幹部公務員集団の伝統を有してきた。そのオープンさと「市場化型」思考はアングロサクソン・グループとみる者もいるが、ポリットらは、連邦制と非党派的な連邦政府の公務員集団が、改革の範囲とペースを限定し、「現代化型」のかなりの要素を保持させることに資したと見ている。

(3) 国家の戦略的な選択としての4類型

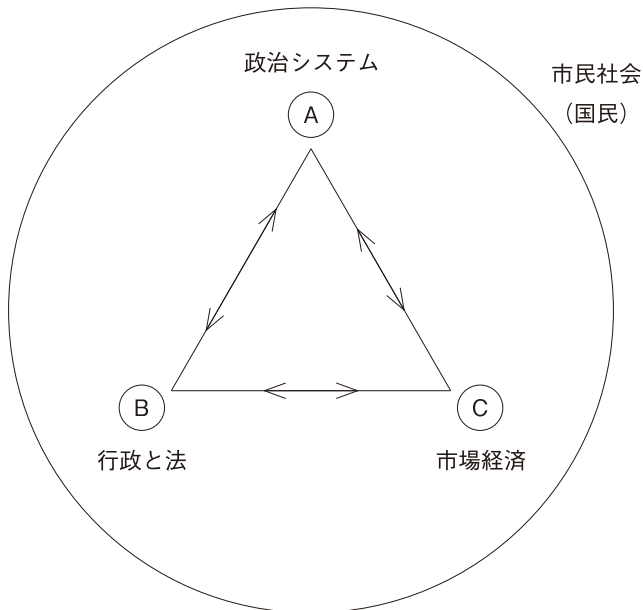
「維持型」「現代化型」「市場化型」及び「最小国家型」の4類型は、『公共経営改革』（第2版）では、最終章である第8章の「考察：マネジメントとガバナンス」において、再度、国家の戦略的な選択としての公共経営のタイプとして登場する。しかし、この章の内容は、初版の同じ最終章の8

章(タイトルも同じ)において記述されている。すなわち、4類型による分類が第1版において先にあり、その中の「現代化型」と「市場化型」を、後者がNPMであって前者はNPMではないが有用な改革類型として特定するために、ネオ・ウェベリアン国家という概念を第2版で作りに出したともいえる。ここでは、4類型の概念枠組みを「考察」の章に基づき、「軌跡」の章とは異なる視点から見ていく(Pollitt and Bouckaert, 2004: 183-194)。

ポリットらは、まず、モデルとして、3つのシステム(政治、行政と法、市場経済)の相互作用で成り立つ単純な世界を仮定する。これらの3つのシステムは、より広い市民社会という環境の中にあり、国民がこれら3つのシステムの正統性維持に参加もし、その正統性の判断も行う(図表3)。

次に、ポリットらは、政治システムが2つの大問題に直面していると仮定する。1つは財政問題である。行政と法のシステムによって消費される財源の額は、政治システムが抑制しなければ経済全体より速く拡大する傾

図表3 ポリットらの3システム相互作用社会モデル



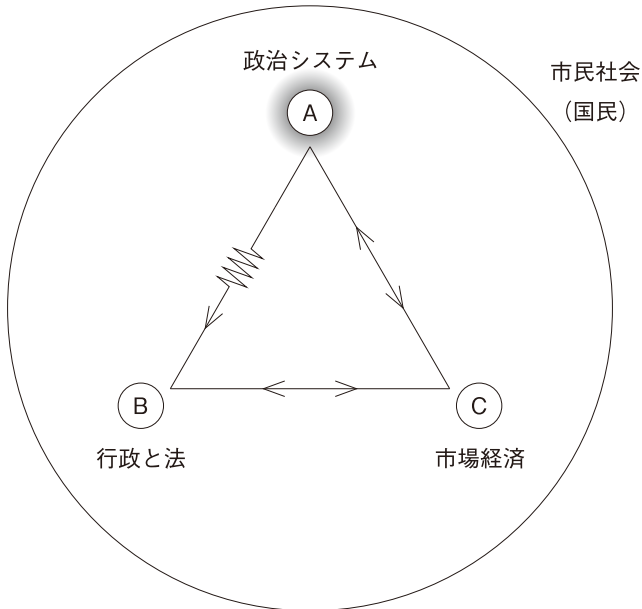
出典：Pollitt and Bouckaert (2004), p.183, Figure 8.1

(10) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの「ネオ・ウェベリアン国家」概念

向があるため、政治システムが抑制しなければならないという信念が広く存在する。2つめの問題は、国民から見た政治システムの正統性の問題である。政治システムに対する「正統性レーティング」が低下しているデータが蓄積されており、この結果、政治家の権威の低下、有権者の投票の忠誠性・安定性の低下、社会問題解決の有効な方法としての政治プロセスへの国民の信頼の低下、法の遵守拒否や回避の増加などが生じている。

これら2つの大問題により、政治システムのリーダーには戦略的対応が要求される。支出を抑制する（又は抑制した印象を与える）と同時に、自らの正統性を高めねばならない。これには多様な方法がある。第1に、政治家として行政と法のシステムから距離を置いた上で、支出の問題と正統性の問題のいずれか又は両方を非難する「距離と非難」という方法がある（図表4）。多くの諸国で、様々な時代に人気があった方法であり、NPMの多様でバラバラな要素の1つである。レーガン大統領の「政府が問題だ」

図表4 「距離と非難」モデル



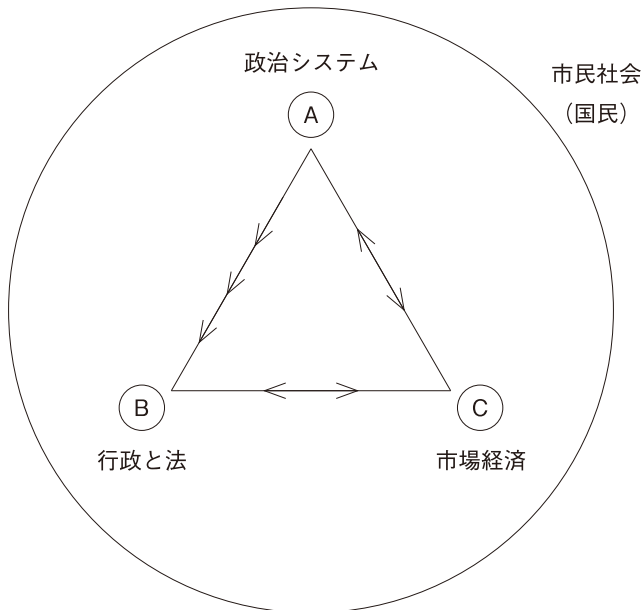
出典：Pollitt and Bouckaert (2004), p.185 Figure 8.2

という発言や、ゴア副大統領の「電話が迅速かつ丁寧に応答されるような小さなことさえ政府ができなければ、政府が大きなことをなすことに国民の信頼が得られるか」という発言は、正統性の問題に対し距離を置いて非難するもので、このような正統性への疑問の突出は、北アメリカの公共経営改革の議論で繰り返されてきたものである。「距離と非難」はドイツ、フランス及び北欧諸国より、オーストラリア、北アメリカ及びイギリスで使用される頻度が高い。「距離と非難」の限界は、政治家が必ずしも信用されている訳ではないこと、たとえ政治家が信用されていたとしても、彼らが永続的に信用されている訳ではないことである。

「距離と非難」は、次の策を必要とする。ポリットらが挙げている次の策は、軌跡の傾向として挙げた4つのグループ（「維持型」「現代化型」「市場化型」「最小国家型」）と一致する。

「維持型」は、伝統的なコントロールを強化するものであり、支出抑制、

図表5 「維持型」モデル



出典：Pollitt and Bouckaert (2004), p.186, Figure 8.3

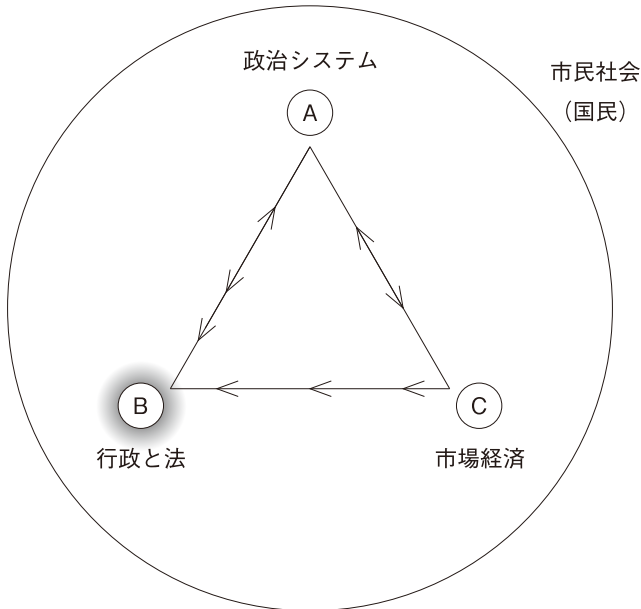
(12) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの「ネオ・ウェベリアン国家」概念

雇用凍結、無駄と腐敗に反対するキャンペーン、そして、一般的に、行政と法のシステムを圧縮するものである(図表5)。

「現代化型」は、行政システムを現代化するもので、予算編成、マネジメント、会計及び利用者へのサービス提供に、より迅速かつより柔軟な方法を持ち込むものである(ポリットらは「現代化型」はネオ・ウェベリアン国家アプローチを包含すると明示している)。新たな方法の中には、市場部門から持ち込まれるものもある。一方、このような変化は、政治システムにも対応する調整を要求する。「現代化型」は公共部門による提供を前提としており、国家を弱体化するのではなく強化する(図表6)。

「現代化型」には2つの下位タイプがある。第1のタイプは、公務員は、一旦、伝統的なハイラーキーの上位からの官僚的な厳しい規制から解放されれば、進取の精神に富み、自らの運営を改善できるという前提の下、専門的な業績志向のマネジメントの必要性を強調する(マネジメント派)。第

図表6 「現代化型」モデル



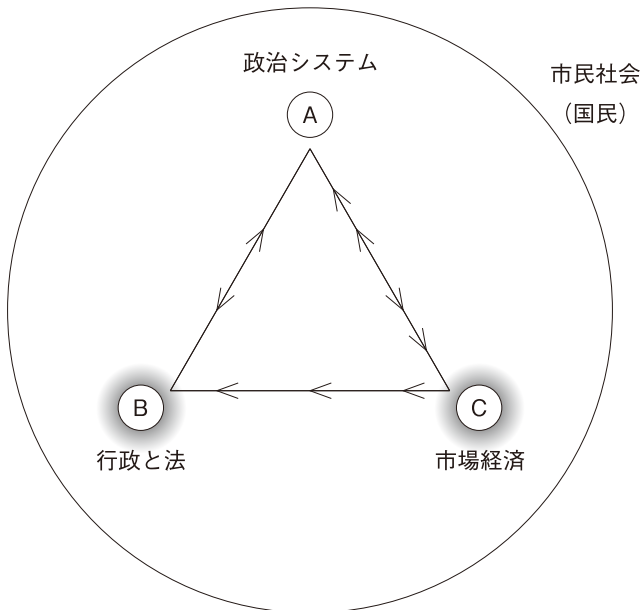
出典 : Pollitt and Bouckaert (2004), p.187, Figure 8.4

2のタイプは、逆に、現代化の最善の道は、国民とサービス利用者を様々な国民参加プロセスに従事させることであると強く主張する（参加派）。参加派は、市民社会からの「ボトムアップ」の影響の拡大を信頼し、「マネジメント派」は、「トップダウン」の規制の量を削減することへの関心の方が大きい。

「市場化型」は、行政と法のシステムの中にできる限り多くの市場型メカニズムを埋め込む。公共部門の組織は、効率化と利用者に対する応答性を高めるために相互に競争する。これは、市場部門の文化・価値・慣行による行政システムへの浸透である。（ポリットらの言う）NPMに対し支配的な影響力を有している（図表7）。

「最小国家型」は、行政システムを最小化し、できるだけ多くの任務を（民営化や外部委託を通じて）市場部門に渡す。国家機構の「空洞化」と称する者もいる。社会保障給付、刑事施設、安全保障サービスまでが民間企業

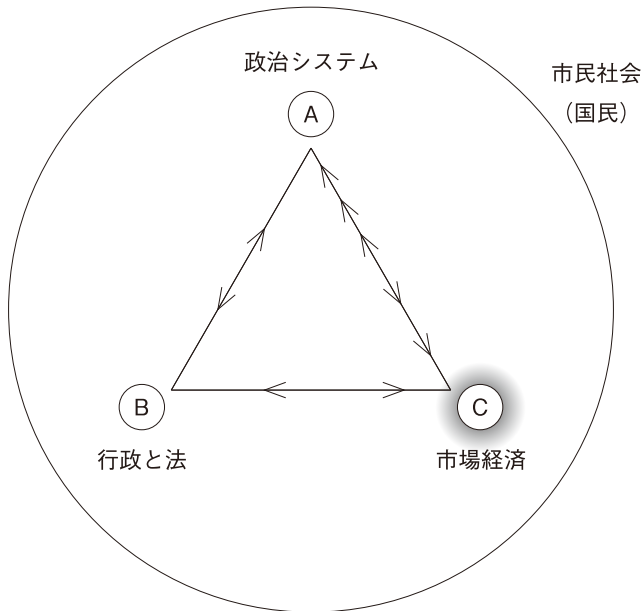
図表7 「市場化型」モデル



出典：Pollitt and Bouckaert (2004), p.188, Figure 8.5

(14) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの「ネオ・ウェベリアン国家」概念

図表8 「最小国家型」モデル



出典：Pollitt and Bouckaert (2004), p.189, Figure 8.6

によって運営され、行政システムは民間企業の陰に隠れ、ある種の小さな持ち株会社のように活動している（図表8）。

(4) 特定の国家・時期への4類型の当てはめ

ポリットらは、初版及び第2版において、上記の4類型の特定の国家・時期に当てはめている。以下では、第2版での当てはめを要約する（Pollitt and Bouckaert, 2000: 178-183, Pollitt and Bouckaert, 2004, 188-190）。

北欧諸国は、「距離と非難」を経ずに「現代化型」を（控え目な「市場化型」とともに）目指す傾向がある。これらの諸国は、「現代化型」のマネジメント派と参加派の両方の要素を混合しようとする。したがって、北欧型が、ネオ・ウェベリアン国家の主たる例である。

ドイツも「距離と非難」を避け、「維持型」と「現代化型」の混合に直接向かった。

イギリスは、サッチャー政権下では、「距離と非難」である。同政権初期(1979-82)には、これが、伝統的なコントロールの強化(「維持型」)と効率化を求める「現代化」との混合であった。1980年代半ば以後は、保守党政権が「市場化型」と「最小国家型」の混合を強めた。これは、ニュージーランド(1984-1993)とハワード政権下のオーストラリアとともに、最も典型的なNPMであった。イギリスでは、ブレア政権が「現代化型」に戻った(1999年の白書が『政府の現代化』(*Modernising Government*)である)。

フランスは、主として「現代化型」であるが、参加派とトップダウンのマネジメント派の間で緊張がある。オランダも「現代化型」である。オランダも北欧諸国もベルギーも、アングロ・サクソン諸国のように、公共経営に関する誇張された政治的なレトリックにふけて来なかった。イタリアは、「現代化型」(分権化と公共部門労働法の現代化)と「市場化型」(主要産業の完全又は部分民営化)の混合であるが、1990年代の政治的大変動が一貫したトレンドを特定するのを困難にした。

EU政府は、多くの期間は「維持型」戦略をとった。1995年にSEM2000を開始してからは、「現代化型」(マネジメント派)に移行した。この「現代化型」改革は、プルーディ委員会と2000年の改革白書により強化された。分権化のレトリックにもかかわらず、多くの施策は集権化である。EU政府は、ネオ・ウェベリアン国家の伝統の中にある(NPMではない)。主たる力点は、コントロールを強化し、戦略的意思決定の質を高めることであり、競争や、市場型のマネジメント上の裁量の要素の導入ではない。EU政府は初期段階にあり、内部構造・文化のシフトなしに変化の取り組みを吸収・仕様する余力があること、EUの拡大が更なる改革を必要とすることが考えられる。

1996年以後のハワード政権下のオーストラリア政府は、かなりの「距離と非難」があったものの、「市場化型」と「最小国家型」の組み合わせであった。民営化(「最小国家型」)の強調と、公共部門への競争圧力の導入(「市場化型」)は、ニュージーランドに早期に来たが、熱狂的な改革の10年ののちに、統合と相対的に落ち着いた時期に入ったようである。ニュージーランドが、各国の中で最も「戦略」という用語を強力に用いている。

北アメリカでは、レーガン政権下のアメリカが「最小国家」レトリックで目立っているが、極めて選択的にしか実施されていない。実際には、「市

(16) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの「ネオ・ウェベリアン国家」概念

場化型」と「現代化型」の間で実施されている。カナダは、連邦レベルがしっかりとシステムに埋め込まれているため、マルルーニ首相のレトリックを除いて、個別の施策の多くは、「市場化型」の味付けをされた「現代化型」である。

(5) 戦略としての4類型の実際的選擇

ポリットらは、各国の類型を踏まえて、4類型の選擇の一般化を行っている (Pollitt and Bouckaert, 2004: 194)。各国の戦略の内容は、「現代化型」若しくは「市場化型」、又はその混合である。「距離と非難」は、公務員集団を率いるには容易でない戦術である。「維持型」(伝統的なコントロールの強化)は、効果が不十分であると考えられている。「最小国家型」は、魅力的ではない。新たなマネジメント型リーダーがその権力を行使する余地を失わせるからである。新たな時代の公務員は、中庸たる「現代化型」と「市場化型」、すなわち、ネオ・ウェベリアン国家かNPMを選ぶ。

4. 第3版における混乱

第3版以後になると、ポリット及びブッカートは、新たな、他の研究者のモデル(ないしはパラダイム)を、NPMに並列なものとして、ないしは代替するものとして、導入する (Pollitt and Bouckaert, 2011: 18-25, 特に Table 1.3, 118-124)。その中心は、ステファン・P・オズボーンのニュー・パブリック・ガバナンス (New Public Governance: NPG) 概念である⁵。一方、ポリットらが「分類概念」として作り出したニュー・ウェベリアン国家もそれと並列に配列されているのである (図表9及び10)。

オズボーンが整理するところでは、伝統的行政(学)(Public

5 ポリットらは、「ビッグ・モデル」としてNetworks (ネットワーク理論)も取り上げているが、NPGに収斂するとして簡単にしか取り上げていない (Pollitt and Bouckaert, 2011: 29)。また、パトリック・ダンリーヴィーらの「デジタル時代の政府」(Digital-Era Government)にも、NPGの分析の中で言及しているが、現時点では比較行政に用いることができるようなデータ収集ができていないとする (Pollitt and Bouckaert, 2011: 122-123)。そして、この認識は、さらに6年経過した第4版でも全く変わっていない (Pollitt and Bouckaert, 2017, 124-126)。

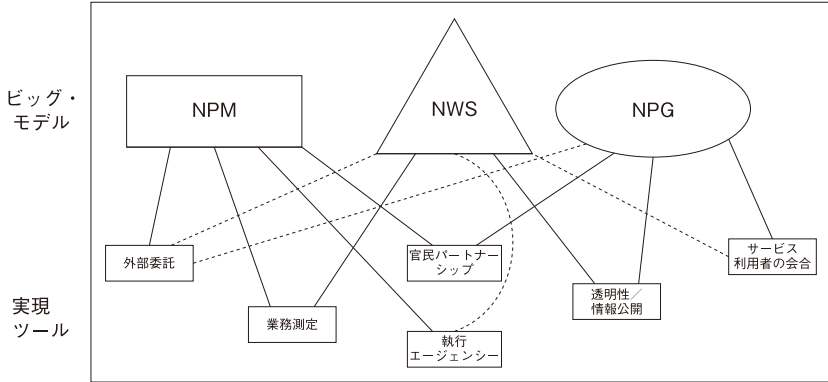
図表9 ビッグ・モデルとその主張

モデル	主たる主張	最も一般的な調整メカニズム
NPM	ビジネス型手法の導入による、より効率的で「顧客に応答的」な政府にする	市場型メカニズム、業績指標、目標、競争型契約、疑似市場的
ネオ・ウェベリアン国家	国家がより専門性を高め、効率的で、国民に応答的になるように伝統的な国家装置を現代化する。この際、ビジネス型的手法は補完的な役割を有しうるものの、国家は独自のルール、手法及び文化を持った、他者とは異なるものである。	中立的な官吏の規律あるハイラーキーを通じた権限行使
ネットワーク	ハイラーキーでも市場メカニズムでもない「自ら組織された」ネットワークを通じた作業により、政府をより情報を得た、柔軟な、排他的でないものとする。	独立した利害関係者のネットワーク
ガバナンス (NPGはその1派生形)	より幅広い社会アクターを、政策の決定と実施の両方に参加させることにより、政府の有効性と正統性を高める。ガバナンスの派生形の中には「ネットワーク・アプローチ」に依存するものもあり、その多くは、垂直なコントロールより「水平」な調整を強調する。	利害関係者間のネットワークとパートナーシップ

出典：Pollitt and Bouckaert (2011), p.22, Table 1.3 (それぞれのモデルの主要な出典は省略)

(18) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの「ネオ・ウェベリアン国家」概念

図表10 ポリットらが示すビッグ・モデルとその実現ツールの関係



出典：Pollitt and Bouckaert (2011), p.25, Figure 1.3

Administration: PA) は、政治学を基礎とする。そして、その後のニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM) は、新古典派経済学 (特に合理的選択論) を基礎とする。これに対し、NPGは、多元主義 (者) 国家の複雑さの中にある行政サービス提供を、制度論とネットワーク論から説明する概念を組み立てようとするものである (図表11)。

図表11 伝統的行政 (学)、NPM及びNPGの中核的要素の比較

パラダイム/ 主要な要素	理論の源	国家の本質	焦点	強調	資源配分メ カニズム	サービス・ システムの 本質	価値の基礎
伝統的行政学	政治学と公共 政策	単一国家	政治システム	政策の決定と 実施	ハイラーキー	閉鎖	公共部門エ トス
NPM	合理的/公共 選択論と経営 学	規制国家	組織	組織の資源と 業績のマネジ メント	市場と、古典 的又は新古典 的契約	開放・合理的	競争と市場の 効用
NPG	制度論とネッ トワーク論	多元主義 (者) 国家	その環境の中 での組織	価値、意味及 び関係の協議	ネットワーク と関係契約	開放・閉鎖的	広く散在して おり、挑戦を 受ける

出典：Osborne (2010), p.9, Table 1.1

NPGを、ポリットらの公共経営改革分析に持ち込んだ際の問題点は、ポリットらの言葉を借りれば「NPGは極端に幅広く、抽象的なモデルである。(中略) これは主として記述的で、論理的な『モーター』を全く有していな

い。」「多くの概念的なスキームが提供されているが、あまり経験的な証拠が提供されていない。」(Pollitt and Bouckaert, 2011: 123-124)。

ポリットらが定義したNPMとニュー・ウェベリアン国家は、ポリットらの観察対象をアングロ・サクソン国家群と大陸国家群で大きく二分しようとしたという点で、共著者の主観的な判断であっても、経験的な証拠に基づく分類概念である(そこから漏れている国・時代があること、完全に二分できるかという問題を含んでいるとしても)。そこに、極めて抽象的で、ゆえにすべての観察対象に当てはめようと思えば当てはまる投網的な概念を持ち込むと、ポリットらの示すNPMやニュー・ウェベリアン国家の概念としての効用自体が減ってしまう⁶。逆に、相互排他的でありながら包括性も有さない分類概念に変質させてしまったポリットらのNPMやネオ・ウェベリアン国家概念は、事後分析に用いることは可能であっても、図表2のオメガ(理想)たり得ない(市場競争を理想とするからといって強い国家を理想としない訳ではない。むしろ、国(政府)の理想は「あれも、これも」となりがちであって、焦点がシャープであることの方が珍しいであろう)。

共著者のうち、ポリットは惜しくも2018年7月4日に逝去されてしまっている。もし、本シリーズの第5版が出る場合、ブッカーは、この矛盾をどのように解消するのであろうか。

参考文献

- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2004), *Public Management Reform, Second Edition: A Comparative Analysis*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.
- Pollitt, Christopher and Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform, Third Edition: A Comparative Analysis: New Public Management, Governance and Neo-Weberian State*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

6 小田(2019: 27)は、注23で「NPGモデルについてはPollitt and Bouckaert(2011)は具体的な国名を挙げていない。」としているが、本文で記述したようなNPGモデルの広範・抽象的で、分類概念であることを意図していない性質上、当然のことである。

(20) クリストファー・ポリットとゲルト・ブッカートの「ネオ・ウェバリアン国家」概念

Pollitt, Christopher and Geert Boukaert (2017), *Public Management Reform, Fourth Edition: A Comparative Analysis - into the Age of Austerity*. Oxford University Press, Oxford, United Kingdom.

Osborne, Stephen P (2010), "Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?" in Osborne S. ed, *The New Public Governance? Emerging perspective on the theory and practice of public governance*, Routledge, Oxford, United Kingdom

小田勇樹 (2019) , 『国家公務員の中途採用：日米韓の人的資源管理システム』、慶應義塾大学出版会。