

## 新公共管理とイギリス地方自治改革

君 村 昌

### 一 はじめに——「新公共管理」概念の出現

新公共管理 (New Public Management、以下NPMと略す) は、一九八〇年以降、西側諸国の公共部門の殆どすべての領域のマネジメントへの新しい技法、概念および原則の導入を記述する用語として、広く受け入れられてきた。この言葉自体、イギリスで創作されたと言われ、イギリスの行政改革は、このようなNPM改革の主要な特徴の代表的実例である<sup>(1)</sup>と見なされている。しかし、この概念は、論者によってさまざまな力点をもって語られているので、一義的な定義を下すことはむずかしい。

NPMの発展について説明するさいに、それが発展してきた文脈とともに、それに影響を及ぼしてきた知的アイデアに焦点を合わせることが行われてきた。例えばC・フッドは、財政危機と資源の抑制という文脈を重視するととも

に、NPMの発展がテクノロジーの変化、社会的圧力および公共サービスへの消費者の要求の増大と重なり合い、能率改善による節約への圧力を強めてきたことを指摘している。<sup>(2)</sup> もう一つの一層広い背景説明は、ポスト・フォーディズム、ポスト産業主義およびポスト近代主義に焦点を合わせ、画一的サービスの大規模な、官僚制的、パターンリスティックな大量供給からポスト官僚制的環境における個々の消費者のニーズと要求へのより小規模な、一層弾力的応答への転換に注目するものである。<sup>(3)</sup>

知的アイデアという点で、NPMは「新制度経済学」と「ビジネスタイプの経営管理主義 (managerialism) の最近版」という「二つの異なった思想の流れの結婚」<sup>(4)</sup>と解説されている。このような二重の出自という点から、公共選択理論 (public choice theory) によって意図されている公共部門官僚制のより厳しい統制と経営管理主義の立場からの権限委譲および「管理の自由」の強調とのあいだに緊張関係ないし矛盾があると指摘する論者もいる。<sup>(5)</sup>

さらにある論者は、P・ジャクソン (Jackson) の所説を引用しながら、NPMを生み出した二つの独自のすう勢を識別している。第一はニューライトの自由意思論的 (libertarian) イデオロギーであり、第二は、公共サービスの専門職的独占供給者が一層責任を負うように一般公衆とともに要求するレフトからの要請であると指摘している。<sup>(6)</sup>

実際イギリス地方政府におけるNPMの知的起源は、複合的なものである。たしかにそのうちのいくつかは、民間部門の最近の管理思想に由来している。またいくつかは、ニューライト思想、とくに公共選択理論を反映している。

しかしNPMと両立するように見える地方政府のその他のイニシアティヴは、別のイデオロギー的着想に発している。

新都市左翼 (New Urban Left) と自由民主主義者 (Liberal Democrats) は地方社会主義とかコミュニティ政治の名

のもとで、分権化や市民への権限付与 (empowerment) を提案してきた<sup>(7)</sup>。最近の地方自治改革の背後にある基本的概念の一つは、条件整備型自治体 (enabling authority) という概念であるが、この概念は後述のように、NPMの知的起源のいくつかと関連のある多義的内容を含んでいる。

一九九七年の新労働党政権の登場は、一八年間にわたる保守党支配の下での主流であった民間市場型改革が弱められるという期待を生み出した。しかし、他方そこにはなお業績重視のNPM的管理手法が色濃く継続しているように思われる。われわれはこのような新労働党政権下の公共部門改革、就中地方自治改革の本格的分析を今後の課題としながら、当面、一九七九年以来の地方自治改革を「条件整備型自治体」概念との関連において分析、整理する若干の試みを行いたい。さらに、地方自治改革が保守党政権下から労働党政権への移行の中でどのような継続性と断絶性を示しているかについて、NPM改革の文脈の中で、二、三の特色を指摘してみたい。<sup>(8)</sup>

## 二 地方サービスの供給パターンの変化

近年、とくに一九七九年のサッチャー政権の成立以来、イギリス地方自治には一種の「革命」が起こっているともいわれてきた。<sup>(9)</sup>しかし、一九七〇年中葉以来、イギリス統治機構の内部における地方政府の地位が大いに変化したことについては、広く意見の一致がみられるとしても、変化の性格及びその将来の方向については依然として重大な論争の対象である。

また、保守党政府の地方政府改革プログラムは、最初から首尾一貫したものであったのかどうか。少なくとも一九

八〇年半ばまでは、サッチャー政権は一貫したプログラムを欠いていたのではないか（とくに財政改革など）、という問題も提起されている。

しかし他方、イギリス地方政府の運営方法及びその役割の一貫した変化を生み出している傾向を見いだすことはできるのではないか。これらの問題をめぐってさまざまな議論が展開されているが、一つの重要な視点は、地方政府に影響を与える変革は、変化するイギリス国家の文脈の中で理解されねばならないというアプローチである<sup>(10)</sup>。そのような文脈からみると、一九七九年以来のサッチャー政権の顕著な特徴は「国家の守備範囲の見直し」(rolling back the state) 及び日本、ドイツ、アメリカ等のような国々の競争力と対抗できる企業文化の導入であった。しかし、保守党政権はなぜ地方政府との直接衝突に進んでいったのであろうか。この問題自体、多面的考察を必要とするが、根本的には戦後イギリス福祉国家モデルは、スカンジナビアや西欧のその他の福祉国家と類似しており、とくに教育、対人社会サービス、住宅、公共交通のような福祉国家サービスの多くの部分が地方で生産され、地方で決定され、地方で消費されたともいわれるように、地方自治体が戦後福祉国家の不可欠の構成要素であった点を見逃がすことができない<sup>(11)</sup>。したがって戦後福祉国家の見直しが迫られるとともに、戦後地方自治も厳しい批判の対象になり、しかもその批判はニューライトからばかりでなくニューレフトからも提起されてきた。

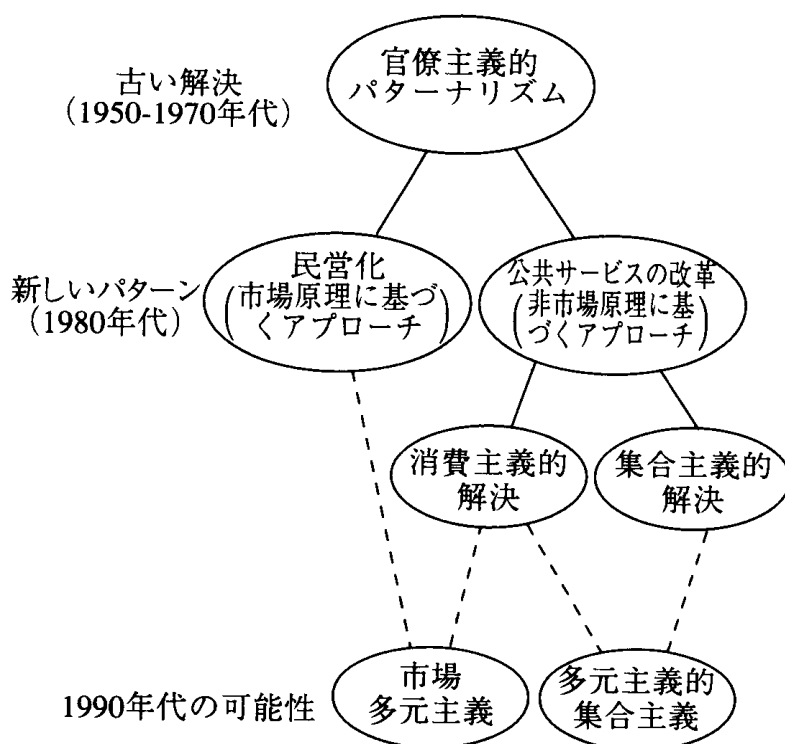
今日、イギリス地方自治改革は、地方政府のシステム、その権限と機能、及び財政的基礎といった三つの分野を中心に展開されているが、本稿では地方政府の権限および機能との関連で、サービス供給方法の改革に焦点をあててみたい、端的にいうと改革は、サービス供給方法についてのコンセンサスが崩壊しはじめた一九七〇年代に始まった。

第一の最も基本的な理由は、一九四五年以来、党派の争いの余地を制限してきた福祉コンセンサスが広汎に崩壊したことである。一九七〇年代半ばまでは、公共サービスの供給レベルの増大から生じる利益は、否定できないという一般的同意があった。政治的な争いは、どの程度の量のサービスが提供できるかという問題に主として限定されていた。第二に、政治家と住民は公共サービスの能率だけではなく、市民のニーズと願望を満たすさいの有効性についても、ますます疑念をもつようになった。第三にその結果、公共サービスは民営化あるいは民間委託によって市場の力にさすか、それが不可能な場合でも市場の代用物（準市場）を導入することによって改善されうるという新アプローチが推進された。第四に、政府が地方自治体から機能をとり上げ、公選の代表者によって統制されない機関に機能を移すにつれて、地方自治体と地方サービスの他の供給者との間の境界はますます一義的に画定できないものとなってきた。このような動きは少なくとも第二次大戦以来現われてきたが、一九八〇年代を通じてとくに促進された。最後に、イギリス経済の衰退のもとで、地方自治体に利用できる資源の量の増大はストップした。したがって公共支出削減の圧力が課されてきた（実際には、支出総額の削減はほとんど達成されなかったが<sup>(12)</sup>）。

このような状況変化のもとで、R・ハンブルトン等は、第二次大戦後における公共サービス供給方法のパターンの変化を図1のように示している。この図は今日多くの論者に利用されているが、S・ヤングもこの図をもとにさらに詳細に地方サービス供給のパターンの変化を図2のように示している。そこでこれらの図を中心に戦後の変化と一九九〇年代の将来像の概略をまず述べてみよう。

官僚主義的パターンリズム (bureaucratic paternalism) は、一九四五年から一九七〇年代半ばまでの福祉国家の拡

図1 地方自治体と地域社会の関係のパターン



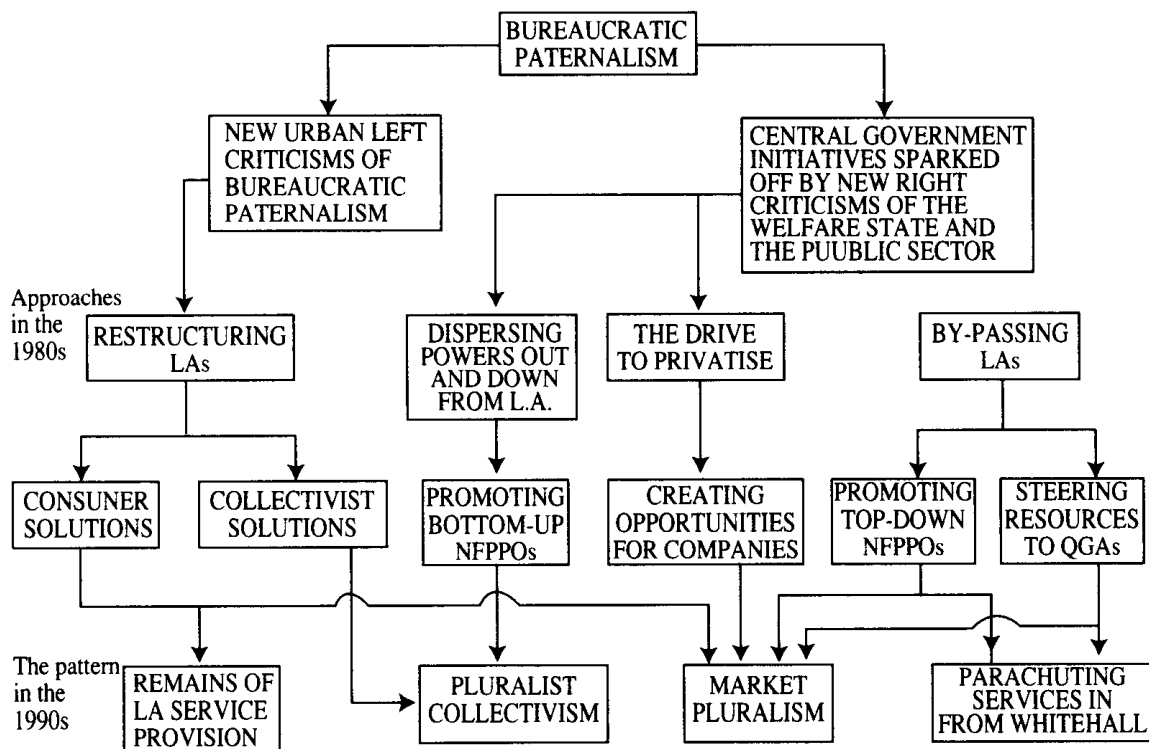
出所：R. Hambleton, P. Hoggett and f. Tolan, 'The Decentralisation of Public Services: A Research Agenda', *Local Government Studies*, January/February 1989, p. 41.

の一つにもなった。この時期、公共部門は応答性が不十分であり、国民の要求する解決を提供しないし、資源の無駄使いをしている等、多くの批判が噴出してきた。

一九八〇年代を通じて、公共部門への非難が二組の反応に導いたことを図2は明示している。サッチャー政権は、ニューライトの分析に基づく処方箋（公共部門を縮小し、民間部門を拡大すべきであり、福祉国家への依存は縮小されるべきである）に従った。それとは対照的に、シェフィールドとかイズリントンのような自治体を支配した

大期の地方自治体のアプローチを記述するために一般的に使用される用語である。この時期、イギリス地方自治体は職員数も予算も増大し、専門職は一層影響力をもつことになった。官僚主義的パターンリズムは基本的には階統制的であり、地方自治体は最もよく問題に精通しているという考え方に基礎をおいていた。しかし、実際には公共サービスに対する住民の幻滅は、「不満の冬」として知られるようになった一九七八年末から一九七九年初めにかけて起こった公共部門ストライキの波の中で頂点に達し、一九七九年のサッチャー政権の成立をもたらす要因

図2 地方サービスの供給パターンの変化



LA=Local Authority  
QGA=Quasi-Governmental Agency  
NFPPO=not-for-profit partnership organization

出所：S. Young, 'Local Service Delivery, *Contemporary Record*, February, 1991.

ニュー・アーバン・レフトは、異った分析を生み出した。彼らの主張によると、間違っているのは、公共部門が運営される方法であって、公共部門を使用するという原則そのものではない。したがって、彼らの処方箋は公共部門を改革することであつた。

このようなニュー・アーバン・レフトの考え方から、いくつかの地方自治体の改革が行われた。その方策は、消費者的解決 (consumer solution) と集合主義的解決 (collectivist solution) に分かれる。

前者のねらいは、消費者のニーズに一層敏感になることであり、市役所と住民の間の隔たりを埋めるために支所 (neighbourhood offices) が開設されたりした。この結果、例えば、公営住宅の補修に対する応答がより敏速になった。後者のアプローチは一層ラディカルであり、住民は彼らが必要とするサービスの種類を決定する権利をもつという集合主義的考

え方に立っている。この事例としては、住宅管理協同組合などがある。また、コミュニティのためにコミュニティによって運営される全目的型コミュニティセンターは、住民にある程度の統制権を与える集合主義的解決である。

他方、保守党政権は官僚主義的パターンリズムに対する対応において、他のイニシアティヴをとってきた。第一は地方自治体から権限を分散化しようとする。その事例としては、住宅改善トラストとか自治体から離脱した学校等を挙げるができる。それらは集合主義的解決に似ているが、これらのスキームには、住民は地方自治体の統制から離脱する権利をもつという考え方（退出）が含まれている。

第二に、広義の民営化の推進がある。まず公営住宅が大規模に売却された。またゴミの収集、公園の管理のようなサービスを外部委託するように地方自治体に義務づけるために、強制競争入札（Compulsory competitive Tendering; CCT）が導入された。CCTの実施状況については、より詳細な検討が必要であろうが、ここではCCTが地方自治体の運営方法にかなりのインパクトを与えたことを指摘しておきたい。

第三に、住宅協会の推進のように、地方自治体をバイパスしようとする中央政府の試みが見いだされる。例えば都市技術中等学校（City Technology Colleges; CTCs）及び職業訓練・企業協議会（Training and Enterprise Councils; TECs）はその事例であるが、自治体をバイパスする戦略の一部は、いわゆるクワンゴ（Quasi non-governmental organizations; Quango）に資源を向けることを伴っていた。例えば、一一ある都市開発公社（Urban Development Corporations; UDCs）は特定地域の開発のための資金導入のパイプにもなっていた。

さらに図2の底辺には、一九九〇年代に支配的になってくると思われる地方サービス提供の四つのルートが描かれ



ている。第一には、地方自治体サービスの残存部分がある。その実例は、社会サービスの業務、公営住宅として残った住宅の管理を含んでいる。

地方サービス提供の第二の主要なルートは、非営利団体を経由して行われる。住宅の分野では、前述の住宅管理協同組合等がその例として見いだされるが、非営利団体はその他の広汎な分野でも第三の勢力として台頭してきた。これはハンプルトン等が「多元的集合主義」(‘pluralist collectivism’)と名づけたものに相当する。このアプローチは、住民をサービス提供のために自分自身の組織を設立する決定権をもつ市民と見なしている。

第三のルートは、民間部門の拡大およびサービスに対する使用料の支払いという考え方が中心となっている。これは新保守主義の核心にある考え方であり、ハンプルトン等が「市場多元主義」(market pluralism)と名づけたものである。

最後に、地方自治体をバイパスし、中央政府が自らの好みに合わせた形で非公選のクワンゴを設立していくルートがある。このような多様な変革の試みをながめるならば、保守党の長期政権下でも、イギリス地方自治は、中央集権と民営化の進行によって、まもなく死を迎えるだろうと考えることはあまりにも単純すぎるように思われた。

実際、地方政府は中央指令によっても、市場によっても単純に置き換えられなかったといえよう。しかしそこにはかなりの変革が起こったことも間違いない。それでは、このような大きな変革の主要な特徴は何かという問題が提起される。この問題をめぐっていくつかの論点が提起されているが、その中には、一九八〇年代の改革に伴うレトリックの一つとして、条件整備型自治体(enabling authority)という言葉がしばしば使われ、新しい自治体像を示

すものと考えられている。

ただ注意すべきことは、この条件整備型自治体という概念は、前述のようにさまざまな解釈を含んでおり、さまざまな仕方でも地方サービス提供への第一から第四までの四つのルートを結合しているから、大変複合的で混乱していることである。しかし基本的には、ニューライト・モデルとソフトレフト・モデルを対比することによって二つの大きな流れをまず理解することが可能なように思われる。

一方においてアダムスミス研究所のようなニュー・ライトのシンクタンクは、地方自治体を地域会社のようなものに変えることを構想している。地方議員は民間会社に契約を割り当てるために時々会合する。契約の規制という役割は増大するが、福祉サービスという役割は一層制限される。このモデルは、サービス供給の他の選択肢を実質的には排除する市場多元主義を重視する。

他方、ソフトレフト・モデルはニュー・アーバン・レフトの経験から成長してきた。これは福祉供給を重視し、地方のニーズを満たすために市場を規制する介入を行う。また非営利団体に権限を賦与するさいの地方自治体の役割が重視されている<sup>(13)</sup>。このような基本的対立を念頭におきながら、「条件整備型自治体」をめぐる議論の展開を素描してみよう。

### 三 「条件整備型自治体」概念の展開

さて、条件整備型自治体という概念がとくに注目されるようになったのは、一九八八年、当時環境大臣であった

N・リドリー (N. Ridely) が、注目すべき小冊子 (*The Local Right: Enabling Not Providing*, Centre for Policy Studies, 1988) を公刊し、地方政府の将来ビジョンについての彼の見解を提示し、条件整備型自治体という言葉を使うようになってからである。

リドリーは「地方自治体は多様な公共、民間及び、ボランティア機関と協力して、以前よりも一層多元的方法で運営する必要がある。地方自治体は自ら供給するかわりに、あるいは供給するとともに他の機関がその役割を果たすように奨励し、援助することを任務としている」と述べている。このアプローチを極端にまで進めていけば、地方自治体はサービスを供給する民間会社に対して商業ベースの契約を行うために年に一、二回会合する組織と考えられることになる。しかし彼の考え方の中にさえ、地方自治体の戦略的役割の可能性は全面的には否定されていない。

この新しい戦略的役割の可能性は、地方政府の側からR・ブルック (R. Brooke) によって構想されている。<sup>(14)</sup> 彼はサービス機能の地方政府からの分散を認識しているが、このことは地方レベルでのより広いビジョンを発展させる見通しを提供するものと考えている。彼は保守党支配のウェストミンスター区の管理者 (Chief Executive) としての経験から、断片化と単一サービス機関の増大を不可避免なことと考える。しかし、彼は意識的な調整及び戦略的思考を提供することができる政治的、専門職的、管理職的リーダーシップが存在するという基礎の上に「混沌に秩序」をもたらす能力が、条件整備型自治体によって最もよく提供されると考えている。この考え方は、地方自治体内部の上级管理職の目からみたサッチャー政権のプログラムの再解釈であるということもできよう。

地方、I・ホリディ (I. Holliday) は条件整備型自治体の勃興について別の見解をとっている。<sup>(15)</sup> 彼はその概念を

「新郊外ライト」(new suburban right)の勃興の中に反映している地方をベースとした圧力の産物と解釈している。このグループのケントのような自治体の中での経験を基礎として、ホリディの議論は展開される。このグループは地方自治体における戦略的意思決定の重要性を強調し、さらにサービス供給の民営化や内部市場の発展の重要性を強調する。ケントの場合、このような理解に基づいて、地方議会は一連の経済政策を発展させるさいに積極的役割を担うことになる。例えば地方議会は、ECの地域開発基金へのアクセスを獲得するために、フランス側と連携して開発プログラムを発展させる方向を推進した。ホリディはこのアプローチを伝統的な保守党自治体のアプローチと対比している、また地方自治体を非政治的なサービス供給者と見なす「競争的地方議会」という地方監査委員会(Audit Commission)の解釈とも対比している。

他方、条件整備型自治体というアイディアは、サッチャー政権の前提を厳しく批判する立場からも再解釈されている。その主張の中では、市場は必ずしも資源の配分及びサービスの供給を決定する最善の方法ではないと指摘され、条件整備型自治体という概念は保守主義の所有物とだけ考えるべきではないと論じられている。むしろこの概念によって、変革の一層協同的ビジョンが建設されうる仕方を識別することができるかもしれないとされる。これはJ・スチュアート(J. Stewart)等によって採用されたアプローチである。<sup>(16)</sup>このアプローチは、地方レベルにおける積極的市民参加の増大及び「公共サービス志向」(public service orientation)を許容する仕方で条件整備型自治体の概念を再解釈しようとするものである。

ある意味で、このアプローチの主唱者は、ニューライトの約束を文字どおりに解釈し、その意図を弱めるような仕

方で發展させようとしている。彼らは、地方政府に委任された戦略的役割に基づいて、コミュニティ政府という概念を強調し、地方政府の機能は新しいニーズを満たすように拡大されるべきであると強調する。

このアプローチは、サービス供給から出発する一九四五年以来支配的であった地方政府の概念を疑問視する。このような疑問は、中央政府の立法が行われる前から地方政府のコミュニティ内部では提起されてきたとスチュアートは指摘する。サービス供給への強調は、高いレベルの支出と全国にわたるサービスの画一性を求める圧力の存在を意味しており、そこには中央政府からの支出及び政策の方向づけへの圧力が常に存在することを意味している。そのかわりにスチュアート等はコミュニティのニーズや問題に焦点を合わせたより広い定義を主張し、地方行政よりもコミュニティ政府への動きを主張する。彼はさらに、住民にサービスを供給するのではなく、住民のために住民とともにサービスを供給し、意思決定への市民のより積極的参加を要求する責任ある自治体を主張する。市民 (citizens) と消費者 (consumers) を区別することの重要性は、地方政府は単に、サービス供給活動を担うものではないという主張を力説するために重視される。したがって地方政府はサービスを供給するとともに、市民の権利にかかわらねばならないと主張される (「平等、正義、市民権」と「応答性、質、顧客」の両方に関心をもたなければならない)。地方政府の文脈においては、このような主張は、分権化の推進とか、かなり小規模な地域と人口の地方自治体を支持することになり、ブルックが重視した戦略的エリートという考え方とは一致しない面もある。スチュアート等の提案の実現可能性の根拠は、イギリスの最近の経験及び他のヨーロッパ諸国 (とくにスカンディナヴィア) における地方政府の経験から引き出されている。イギリス内部では、新しい可能性は地方レベルでの経済開発活動の増大を含んでいるが、

この活動はサービス供給者としての役割よりもより広い役割を地方政府に要求するものである。

類似の主張は、さまざまな政治的色彩の地方政府によって試みられてきた自治体内分権化戦略の分析の中でハンブルトン等によっても展開されている。図1のように、彼らは一九九〇年代の発展の二つの主要な可能性（市場多元主義と多元主義的集合主義）を指摘している。後者はスチュアート等が発展させた条件整備型モデルにきわめて近いものである。もともとハンブルトン等は、自治体内分権化の意義を強調し、また住民のニーズを満たすための非営利組織やトラスの成長の可能性及び直接民主主義の価値にとくに重点をおいている。<sup>(17)</sup>

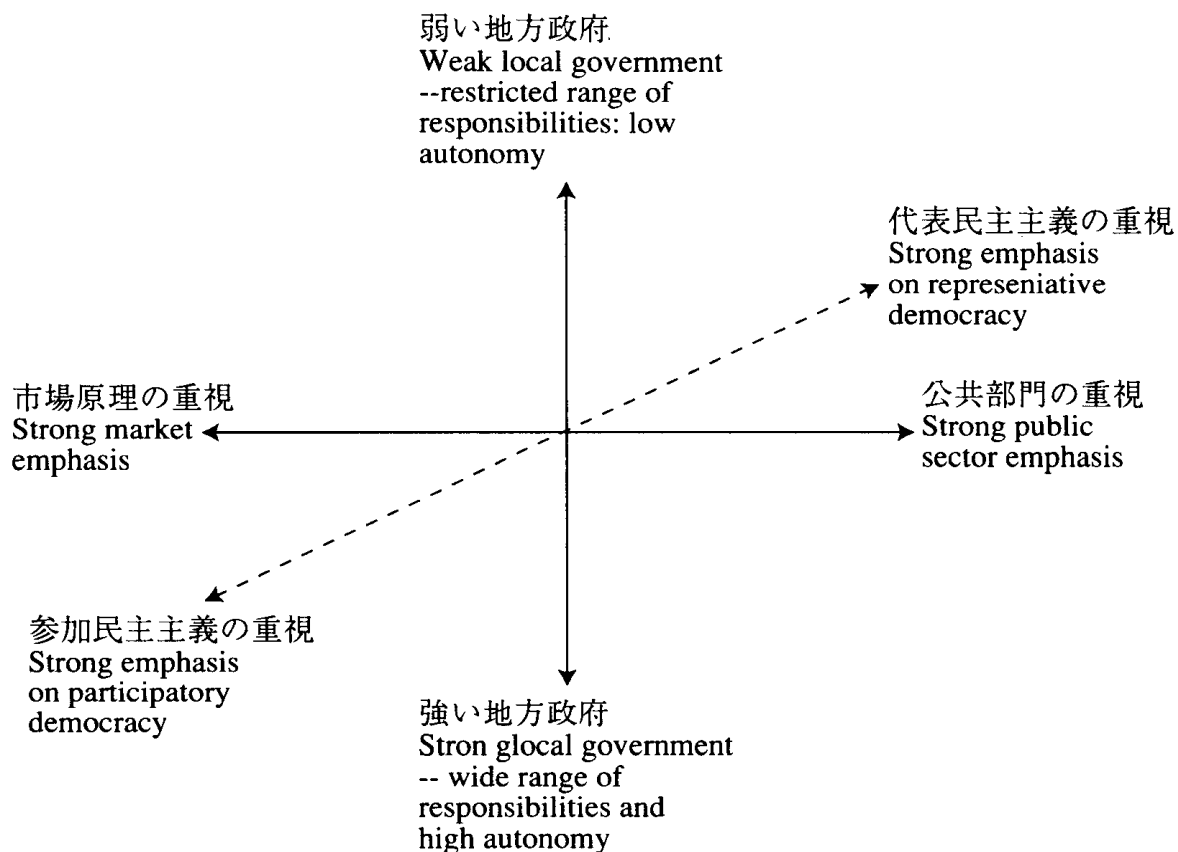
#### 四 「条件整備型自治体」のモデル化

このような議論の展開をふまえて、次のような仕方では議論の中心テーマ及び次元を識別することによって議論を一層、体系づけようとする試みが行われている。<sup>(18)</sup> ここでは、一 経済的次元、二 統治的次元、三 地方デモクラシーの形態という三つ次元が識別されている。

まず経済的次元（The economic dimension）との関連でいえば、一九八七年以来の保守党政権の改革プログラムにおいては、地方政府における市場の役割が強調されてきた。今日の議論の中心的次元の一つは、地方の財及びサービスの生産、分配における市場の重視と公共部門の重視の間の選択である。

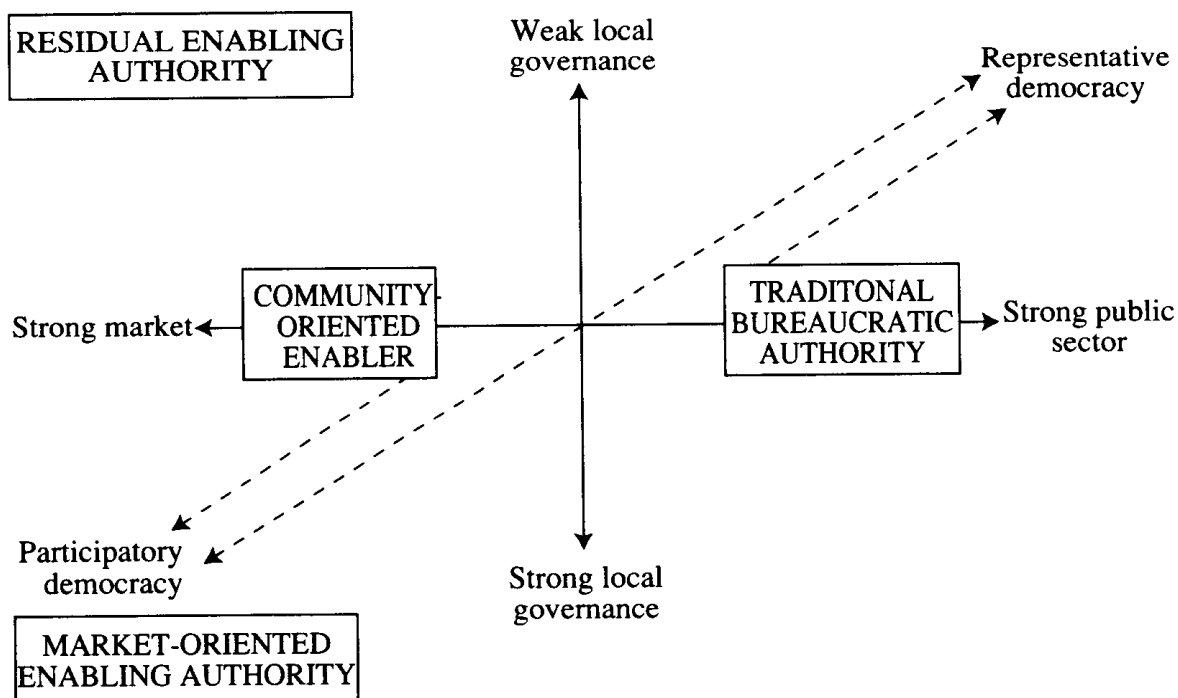
次に統治的次元（The governmental dimension）において、地方政府の弱い役割（機能責任の狭い範囲、自律性／裁量の低いレベル）と強い役割（機能の広い範囲、自律性／裁量の高いレベル）の間を区別する。この次元は、地方

図3 選択の次元



出所：S. Leach, J. Stewart, K. Walsh, *The Changing Organization and Management of Local Government*, Macmillan 1994, p. 238.

図4 選択の次元と理念型



出所：S. Leach et. al., *op. cit.* p. 239.

政府の役割についての論議の中心であった中央—地方関係の周知のディレンマを反映しているが、イギリスは、一九七九年以来の保守党政権下では「弱い」地方政府の方向に動いてきた。

デモクラシーの次元 (The form of democracy dimension) では、地方自治体が決定に達する二つの異なるベースの間を区別する。一方の極には、代表民主主義の重視がある。他方の極には、参加民主主義の重視がある。

これらの次元は、図3のように示すことができる。また議論を単純化し、その議論の適切性を浮き彫りにするためには、過去数年間にわたって地方政府の役割を明確にしようとしてきた人々によって主張されてきた地方政府システムの「理念型」に集中することが最も有益であるという立場から、図4に示されているような四つのモデルが提示された。

#### (一) 「伝統的官僚主義的」自治体 (Traditional bureaucratic authority)

「伝統的官僚主義的」組織は、一九四五—一九八〇年の時期の地方自治体を特色づけるものと見なされている。これは図1の官僚主義的パターンリズムにほぼ相当する。その時代は高度の自己充足 (self-sufficiency) —— 強力な公共部門の重視と強力な地方統治の結合 —— を追求したが、現実にはそれを達成する財政的、政策的自律性が十分与えられなかった。自治体のこのタイプにおいては、サービス提供の重視、個々のサービスの直接供給者としての地方議会の重視がみられた。制定法上の義務は地方議会の存在根拠と見なされ、専門職的規律が部局及び委員会組織の基礎になっていた。市民ニーズの内容は、サービス受領者を消極的な意味でのクライアントと見なす傾向のある専門職職



員によって解釈された。このタイプの自治体では、サービス供給の現行パターンと適合しないコミュニティのニーズを識別することにあまり注意が払われなかった。公共部門による供給の利益が重視され、サービス供給で高い裁量のレベルが期待された（現実には、必ずしも高いレベルの裁量は行使されなかったけれども）。代表民主主義は地方デモクラシーと地方責任の主要な手段と見なされた。

前述のように一九八〇年代のサッチャー政権による地方政府攻撃の基礎を形成したものは、地方自治体のこの形態であった。数多くの制定法上の改革を促したものは、地方政府への市場原理の積極的適用であるとともに伝統的官僚主義への反発であった。

## (二) 「残余的」条件整備型自治体 ('Residual' enabling authority)

「残余的」('residual') という言葉は、市場によってか、あるいは他のより適当なメカニズム（開発公社とか中央政府の地方出先機関）によって直接供給することができない、ごく限られたサービスにのみ責任を負う「最終手段の供給者」としての地方自治体を重視することを指している。

しかし、地方自治体が責任を負う「残余的」サービスの場合でさえ、その責任を直接行使することは期待されていない。むしろ地方自治体は、サービスのレベルを明確に示し、民間契約者に「外部委託」し（例外的にのみ自治体内部契約機関に委託するが）、さらに契約者の業績をモニターすることが期待されている。民間の活動には若干の規制もなされるが、この役割でさえ最小限のものになる。なぜなら、このイデオロギー的立場からは、財やサービスの供

給の最も効率的で有効なメカニズムとして市場が信頼されているからである。

中心的なアカウンタビリティ（答責性）関係は、個々の地方納税者と地方自治体の関係であり、顧客と商店の間のスーパーマーケット的取引に近いものである。コミュニティの概念は重要なものと見なされない。コミュニティのニーズを規定し、充足するさいに、地方自治体はより広い役割を演じるべきであるという考えは、不適切なものとなされる。地方自治体は単に、市場が供給できない限られた範囲の公共財とサービスの供給を行うことができるだけである。「残余的地方自治体」という考え方は、アダム・スミス研究所とか経済問題研究所のような新保守主義のシンクタンクの出版物の中で表明されている。またワンスワースなどの保守党自治体がその代表的な例である。

### (三) 市場志向的条件整備型自治体 (Market-oriented enabling authority)

市場志向的条件整備型自治体の理念型は、市場の優越性を重視する点で、残余的自治体と同一であるが、その出発点において非常に異なっている。市場志向的自治体の基本的考え方は、地域経済の発展に対して残余的自治体よりもより強力な、活発な役割を自治体に期待する。自治体は、地域経済の発展のための中核的計画・調整機関と見なされている。このように自治体の計画の役割が一層重視されているが、それは土地利用、インフラ及び輸送リンクなどについての長期計画アプローチが地方経済の効果的運営にとって必要であるという見解の中に表われている。地方自治体と地方企業の関係は、双方向的なものとなっている。地方雇用者による社会的責任が強調され、デベロッパーと自治体間の計画協定も期待されている。また民間企業の奨励、支援への自治体のアプローチにおいて、レバレッジ

(公共資金の投入による民間資金の誘発) が重視される。

市場は通常、主として契約メカニズムを通じて消費サービスとの関係で重視されているが、このタイプの自治体の契約へのアプローチは、残余的自治体のアプローチとは異なっている。そこでは自治体の利益を最大にする契約を求めて、交渉が行われる。また残余的自治体が強調する、限られた数の特定のサービスのための、受動的で「最小のコスト」の契約を結ぶメカニズムを採用するものではない。市場の供給能力にそれほど大きな信頼をおいていないから、民間部門の活動を規制する必要を一層強く認識している。他の組織とのネットワーク、とくに民間団体とのリンクにおける焦点としての地方自治体の重要性が重視されている。

地方政府についてのこの種の見解は、一九七九年から一九八二年まで環境相であったヘーゼルタインの言明の中に含まれている。この理念型はドライ・サッチャー派よりもウェット保守派とイデオロギーにより親密に結びついている。

#### (四) コミュニティ志向的条件整備型自治体 (Community-oriented enabler)

多数の自治体が今日めざしているこの「理念型」は、クラークとスチュアートの著作 (M. Clarke and J. Stewart, *The Enabling Council*, 1988) に由来している。彼らは一九八七年以降の立法プログラムに起因する自治体運営の明らかに制約された文脈の中においてさえ、条件整備型自治体の役割についての別の解釈の余地があると論じる。

彼らは、地方自治体は、住民のさまざまなニーズを満たすために存在するという見解に立っている。このモデルで

は個人的ニーズと同様集合的ニーズ、とくにコミュニティの重視が特色である。したがって市民としての自治体住民が重視され、直接民主主義とコミュニティ責任が重視される。このモデルではまた、影響力が行使される外向的ネットワークが重視される。さらに地方政府の分権化形態に最も適合した選択である。

S・リーチ等は、このような分析の主要なインプリケーションは、地方自治体が条件整備的役割の意味を解釈することができる方法の中かなりの選択の余地が存在することであると指摘している。少数の自治体は残余的自治体の方向に進んでおり、さらに多くの自治体は市場志向的条件整備型自治体の方向で運営されている。しかし大多数の自治体はコミュニティ志向的条件整備型自治体と自らを見なすようになっていく。少なくともコミュニティのニーズを直接、間接識別し、取り扱う責任を担うという意味でそのように考えている。しかし後述のようにビジョンと現実の間にギャップがあり、財政的抑制の増大や地方自治体の権限縮小が多様なコミュニティのニーズに応答する余地を狭めていることは否定できない。

現実には、保守党政権の長期化とともに、市場原理に基づく改革は、地方自治体の中核的機能にまで拡大され、深化している。しかしその改革は「準市場化」(quasi-market)とか「新経営管理主義」(new managerialism)とよばれる特色をもって進められてきたように思われる。したがって、以下ではサッチャー政権第三期以後及びとくにメジャー政権下のこれらの改革の特色を手がかりとして、「条件整備型自治体」をめぐる問題状況にさらに接近してみたい。

## 五 「準市場化」「新経営管理主義」と今日の問題状況

一九八〇年代初めのニューライトの関心は、福祉の国家供給の代替案を創出し、推進することであった。彼らは第一に、民間部門は市場の力または競争によって、公共部門よりも一層能率的であるが、それとは対照的に、公共部門は過度に官僚主義的であり、行政的、専門職的利益によって統制され、市場ベースの組織が直面する能率への圧力に応答的ではないと見なした。第二に、福祉サービスの代替ソースの存在（市場ベースであろうとボランティア部門であろうと）は、消費者選択と応答性を促進するさいに重要なものと見なされた。

こうして公共部門の独占的地位を打破することが、一九八〇年代の保守党による公共部門改革の一貫したテーマであった。最も明確な政策は、福祉サービスの供給において「市場の力（*market forces*）」を奨励することであった。<sup>(19)</sup>

だが、このようなレトリックにもかかわらず、二期目までのサッチャー政権は中核的国家サービスを基本的には変更しなかった。公営住宅の売却を含む民営化の規模は、以前の政策との決定的断絶を意味したが、教育、保健、サービス等の大部分は、国家の財源に基づき国家によって供給されてきた。しかし、ある論者は、このような状況は、サッチャー三選後、一九八八年及び一九八九年に変化しはじめたと指摘している。<sup>(20)</sup>この時期に保守党政権は福祉国家に市場志向的改革プログラムをより積極的に適用しはじめた。

とくに一九八八年の地方政府法は、強制競争入札（CCT）の概念を拡大し、特定のサービスを民間及びボランティア部門からの入札にかけることを義務づけた。この法律の特色は次のような点に見出すことができる。

① 「条件整備型自治体」概念の認識（つまりサービス責任とサービス提供の区別）。

② 公務員労働組合の権力への挑戦。

③ 質、業績モニター概念の導入（民間委託は必然的に契約受託人に要求される基準の設定及びその基準が充足されたかどうかを監視するための測定基準を伴っていた<sup>(21)</sup>）。

こうして、地方自治体の仕事かどの程度民間委託されたかという問題よりも、競争の推進が自治体内部の運営方法にかなりのインパクトを与えたということが注目すべき点であろう。

また、サッチャー第三期を代表する改革プログラムは、一九八八年教育法の次のような条項の中にも見いだされる。

① 教育サービスに「消費者」選択の概念を組み込んだ。そこでは親は彼らの選択する学校にその児童を通学させる権利をもち、また親の投票によって、公立学校も地方教育当局から離脱（opting out）することができるとされている。

② 学校予算の運用及び教員の任免等の権限を地方教育当局から学校長や学校理事会に委譲する。

③ サービス供給における専門職の権限や影響力を削減する。全国共通カリキュラム（National Curriculum）が、大部分の教科において伝統的には教育専門職によって作成されてきた教育内容やテスト方法を規定することになった。<sup>(22)</sup>

さらに最も新しい改革は、社会福祉の分野において行われている。老人や障害者に対するコミュニティケアについて、地方自治体は独占的な供給者であるよりもケア・サービスの調整者であり、購入者になるべきであるとグリフィ

ス報告は結論づけている (R. Griffith, *Community Care: Agenda for Action*, 1988)。ある意味でこの方向は、地方自治体から機能と責任を取り去ろうとする傾向とは逆の動きのようにみえる。しかし改革は、規制から供給を分離し、民間部門の利用を促進しようとする政府の考えている条件整備型 (enabling) アプローチに適合している。地方自治体福祉部局は個人のニーズの評価者であり、民間団体がケアを供給できるように促進することになる。コミュニティケア計画が非制定法上の供給を増大するためにとられる段階を示すために作成されねばならないし、民間部門のケアが拡大するように促進する財政的刺激も自治体に与えられた。しかしここでも、中央政府には地方プランを監視し、指令を発し、指針を与える権力が与えられている。<sup>(23)</sup>

これらのプログラムは、資源抑制の強化と結びついて、運営方法の変化を必然的にもたらした。そこでは広義の民営化、すなわち、公共部門のサービスを競争にさらすことに力点がおかれ、「市場」原理が強調されている。

しかし創設される市場は必ずしも消費者主導の市場ではない。コミュニティケアにおいても地方自治体か専門職が市民に代わって選択を行うという点で市場はなお生産者主導である。学校のケースのように消費者が選択を行う場合でさえ、直接支払の問題がないため、純粹市場状況ではない。また利用可能な学校の数には制限があるため、創造されているものは市場であるよりも準市場 (quasi-markets) である。<sup>(24)</sup> すなわち、経済原則の福祉サービスへの適用は、問題を含んでおり、市場の導入ではなくて、準市場の導入に導いた。独占的国家供給者が競争的独立機関によってとって代わられたが故に「市場」である。しかし多くの点で、通常の市場とは異なる故に「準」と表現される。供給サイドでは、通常の市場と同様生産的企業またはサービス供給者間に競争がある。したがって、そこには顧客を求め

て競争する独立機関（学校、大学、病院、施設ホーム、住宅協会等）がある。しかし通常の市場と対照的に、これらの組織は必ずしも利潤の極大化を求めるものではないし、私的に所有されているものでもない。

需要サイドで、消費者購入権は準市場では貨幣タームでは表現されない。そのかわりに用途指定の予算か、ユーザーに割り当てられた特定サービスの購入に限定された「ヴァウチャー」(voucher)の形をとるか、単一国家購入機関に集権化される。大抵、購入決定に関する選択を行使するのは直接のユーザーではないということは注目すべき点である。選択は自治体の社会サービス部とかコミュニティケアのケアマネージャーのような第三者に委任されることが多い<sup>(25)</sup>。

さらに国家の直接供給者の役割へのニューライトの攻撃は、福祉国家の組織の二つの基本的側面（官僚制システムとサービス内容の専門職的統制）によって行使された権力及び影響力の批判を通じて表明された。前述の多様な民営化は、中央及び地方レベルでの福祉提供の官僚的、専門職的統制の影響力を弱体化し、これらのサービスの顧客により応答的なシステムを提供しようとするものであった。競争、準市場、パートナーシップは市場パターンを模倣しようとするものであり、これによって、能率向上、顧客への応答性の向上、サービスの支払をする人々への責任の向上がなされると主張された。

この過程で、マネジメントの新理論に依拠する組織の新モデルが発展してきた。これらの理論はアメリカ合衆国で一九七〇年代後半、経済競争力の衰退に対応して創案されたが、これはアメリカ企業の多くはあまりにも官僚主義的で、顧客への注意が不十分であるという批判に基づいている。



この新経営管理主義 (new managerialism) は、行政機関とその顧客との関係を再定義するさいに重要な役割を果たした。公共部門における新たな管理者能力の発展は、新しい関係を創造する中心的ルートの一つであった。専門職または官僚のいずれとも違って、管理者は、能率、有効性、節約への新しいコミット、支出に見合う価値に基づくサービス提供へのコミット、「顧客中心」へのコミットを身につけているものと考えられた。<sup>(26)</sup>

メージャー政権は総選挙にそなえて一九九一年七月に「市民憲章」(Citizens' Charter) という白書を公刊した。次いで「質のための競争」(Competing for Quality) という白書も公表された。これら文書の中には、地方政府を含む一連の公共サービスの質の保障をめざす立法及び行政改革のプログラムが述べられている。「市民憲章」は、メージャー首相の個人的イニシアティヴに基づく面があるとともに、過去一五年間の公共部門運営の変化を反映したものであることは否定できないように思われる。メージャー政権のレトリックは、そのスタイルにおいてサッチャー政権と異なっているかもしれないが、公共部門改革の実質的政策はほとんど変化していないように思われる。「市民憲章」のプログラムは、財政抑制の政策を維持しており、官僚主義的公共部門構造を市場化された構造でおき換えようとし、集産的意思決定を個人選択の意思決定におき換えようとする政策を継承している。少なくとも公共部門の改革に関しては、サッチャー前首相がメージャーリズムのようなものは存在しないと主張しているのは、正しいように思われる。われわれは白書の中に官僚制の権力を制限し、個人選択を拡大しようとするニューライトの関心と政府官僚制をユーザーのニーズにより応答的にしようとする一層広範な関心とのブレンドを見いだすことができる。<sup>(27)</sup> また「市民憲章」は、サッチャー政権の改革から直接出現してきたとみられるべきだが、それはまたマネジメントの分野でのより

広い、国際的な発展に従ってきたと指摘することもできる。<sup>(28)</sup>

こうして保守党政権の下では、競争が重視され、公共部門の基本的管理改革が並行して進んできた。このことは伝統的なピラミッド型マネジメントからの移行を意味している。古いアプローチの欠陥は広く認識されてきた。例えば、あいまいな責任と権限を伴った過度に長い管理階層、イニシアティブ及び革新へのインセンティブの欠如、業績より手続を重視する文化等の改革が強調されている。その結果、公共サービスは、その関係が官僚制的であるよりも契約的である文化への改革をめざすことになった。

政府の改革プログラムは、一九九〇年代に次のようなねらいをもって進められていった。

- ① 目的及び資源の明瞭な枠組みの内部で、管理者層に業績に対する責任を負わせる。
- ② 政策形成の役割とサービスの実施の役割を区別する。
- ③ 可能なところでは、業績基準とそれを満たす責任の基準を規定する契約及びサービス・レベル協定 (service level agreement) を導入する。

これらの改革によって、管理者は所与の予算の中で達成可能な最良のサービスを購入することに集中することができ、中央政府レベルにおいて、一九八八年に発足したネクスト・ステップス・プログラムは顧客のニーズを一層考慮するように政府の業務を再編成しようとしている。<sup>(29)</sup> また地方自治体サービスに関しては、条件整備型自治体 (enabling authority) という保守党政府のモデルは、顧客の要求及び「支出に見合う価値」に注意を一層払う、より有効な、ビジネスライクな管理を促進するだろう。戦略的責任からサービス実施を分離することによって、自治体は

優先順位及び基準を設定し、それらを満たす最善の方法を見いだすという中核権限に集中することができるようになる。われわれは地方自治体の構造に関する協議書 (The Department of the Environment, *The Structure of Local Government in the United Kingdom: A Consultation Paper*, 1991) の中でも一層ビジネスライクな管理方法を達成する新アプローチを見いだすことができる<sup>(30)</sup>。

このような改革志向の中で、公共サービスを供給するさいの市場メカニズム (例えば教育における親の選択、国民保健サービスにおける内部市場、地方自治体による強制競争入札) の導入は、公的責任の伝統的形態の必要を除去し、市場責任の可能性を伴っているという主張がなされてきた。顧客としての市民が有権者としての市民にとって代わる。この主張はメージャー首相の市民憲章の中でも、暗黙のうちにとられている立場である。顧客は直接選択し、その選択について他人に責任を負わせる必要はない、と主張される。

しかしこの主張に対しては、J・ステュワートによって問題が提起されている。彼の反論によれば、自治体における公共サービスの転換の中で起こっていることは、顧客が選択権をもつ競争市場にそれらのサービスを全面的にさらすことではなく、市場メカニズムの部分的導入である。前述のように選択は顧客によってなされるのではなく、彼らに代わって購入者によってなされることが多い。また選択が実際に顧客によってなされる場合でも、それは政府によって設定された限界の中でなされるから、制限された選択である。したがって、親は一定の制約の中で学校を選択することができ、中央政府によって大枠を設定されたカリキュラムを選択することはできない。また市場責任導入の限界は、多くの公共サービスが市場を通して供給されるのではなく、市場における限界の故に公共部門におかれ

てきたという事実によって設定されている。公共領域で、多くのサービスは需要を満たすためではなくニーズを満たすために供給される。その結果、マネジメントの課題は配分のマネジメントであり、それは必然的に市場責任ではなく、公的責任を伴う。公共サービスの供給においては、さまざまなニーズのバランスをとる必要があるので、特定顧客の選択が正しいと仮定することはできない。したがって市場責任及び契約責任は公的責任にとって代わることはできない。必要なことは、公的責任の伝統的形態を広く再検討することである<sup>(31)</sup>。

さらに他の論者は、上述の市場原理の導入から導き出されるとされているサービス基準の改善や支出に見合う価値の改善に関しても疑問を投げかけている。例えば、優良な公立中学校は、より弱体な学校よりも急速に改善され、格差は拡大されるが、(全体の)水準は向上していない。たとえ保守党の改革が公共サービスの運営能率の向上に寄与したとしても、一層断片化した公的機関の構造の中では、サービス統合への障害によって、有効性の達成は阻害されていると指摘されている<sup>(32)</sup>。

このように市場原理の過度の重視に対しては批判が提起されてきたが、一九八〇年代と九〇年代の保守党政権の下では、経済的衰退は公共部門の規模の縮小と民間部門の成長の促進によってのみ停止され、逆転されうるというのが政策の主流であった。したがって可能なところではサービスは民間部門に移されるか、民間部門に置き換えられるべきであり、公共部門に残るサービスはすべて、適当なところでは競争に従うべきであり、そのマネジメントは、民間部門の最善の実際を反映するように改革されるべきであるとされていた。事実上、公私の明確な区別はなされなくなっただけでなく、公共部門には準市場などと呼ばれるセクターの創設によって市場原理の導入がめざされてきた<sup>(33)</sup>。

しかもこれらの改革は単に民間管理手法の導入にとどまらず、「国家についての新しい思考方法」<sup>(34)</sup>を伴っているとも指摘され、条件整備型国家 (enabling state) と呼ばれることもあった。地方自治体改革においても条件整備型自治体という前述のような概念が改革の鍵概念となり、さまざまな立場から論じられてきた。それらの改革はNPMというより広い文脈の中に位置付けることもできよう。

このような文脈の中で、一九九七年政権についたブレア労働党政権のもとでは、どのような改革方向がとられているのであろうか。最後にNPM改革との関連で、ブレア改革の二、三の特色を指摘してみたい。

## 六 NPM改革の流れと、ブレア政権の改革方向

前述のようにNPMは一義的定義を下すことはむずかしくあいまいさを含んでいるが、イギリス地方自治改革の文脈の中で、ある論者は、そこには三つの独自の流れが含まれていると考えている。<sup>(35)</sup>それは(1)能率ベースの要素(2)市場ベースの要素(3)コミュニティベースの要素であり、前述の分析とも関連のある示唆に富む分析のように思われる。各々について若干説明を加えてみると、まずNPMの能率ベース要素は、財政の逼迫とともに、一九八〇年代初めに現われたが、組織能率の伝統的理解に基づき権力保持者としての管理者の役割が強調されてきた。新たな監査機関として一九八三年に創設された監査委員会 (Audit Commission) も大きな役割が期待されてきた。

つぎにNPMの市場ベース要素は一九八〇年代後半および一九九〇年代初めに現われた。それは購入者・供給者の分割に基づくNHS (国民保健サービス) の再編成の中に最も明確に現われていたが、地方政府においても競争入札

の導入と拡大の中に明確に現われていた。

第三にNPMのコミュニティベースの要素は、地方自治体の境界の再編成にかかわる地方政府レビューとリンクしており、地方自治体の民主的正当性および一層有効なサービスの供給とかかわっている。これらの三つの流れは必ずしも継続的な「段階」または「モデル」ではなくて、さまざまな組織でさまざまなコンビネーションで現われると考えられている。地方政府におけるNPMを理解するためには、これらのさまざまなテーマが地方自治体の運営を維持するためにリンクしている仕方を分析することが必要になるであろう。しかしNPM改革には、前述のように本来的な緊張関係、内部的な一貫性の欠如などを伴うものであった。

こうしてNPM改革の前提、実際およびそれがもたらす結果については、上述の批判も含めていくつかの争点が提起されてきた。例えば、公選地方政府の本来の役割は何か、また中央政府との関係はどうあるべきか、公共サービスの断片化によるアカウントビリティ（答責性）の低下、いわゆるクワンゴ（Quangos）の増大による民主主義の減退、市民憲章の中に含まれている市民権の狭い見解に伴う問題等につき懸念が表明されてきた。<sup>(36)</sup>

ブレア政権もこれらの問題点について認識し、一定の手直しに取り組んでいる。例えば地方政府レベルで、労働党は政権就任以来スコットランドやウェールズへの地方分権化（Devolution）、新ロンドン都庁の設置と公選首長の導入など、憲政上の問題に大きなインパクトを与えるような改革に着手している。したがって、サッチャー・メジャー政権が公共サービスの管理方法というミクロな問題に関心を集中したのに対して、ブレアのリーダーシップは国家の統治方法というより高いレベルの問題に関心を移したと言ってもあながち過言ではない。<sup>(37)</sup> 地方政府の役割という問題

に絞って見ても、両政党の間には意見のかなりの相違があるように思われる。保守党は直接サービス提供者としての伝統的役割からサービスの購入者としての役割に地方自治体を変革しようとする条件整備型自治体のビジョンの発展を一九九七年の総選挙のさいにも公約していた。他方、労働党は前述のJ・スチュワートの条件整備型自治体についての見解と同様、地方政府の役割についてより広い見解を抱いていた。労働党の選挙綱領でも、地方自治体は地域の経済的、社会的福祉を促進する新しい義務を負うものであると公約していた。<sup>(38)</sup>さらに新労働党政権は「地方自治ヨールロッパ憲章」に署名することによって、地方政府の役割の向上を支持していることを示していた。したがって地方政府と中央政府のパートナーシップが強調され地方自治体は、地域社会の社会的、経済的、環境的条件の改善といった義務を負うものであるから、公共、民間、ボランティア組織および地方住民との協働が重要であるとされていた。しかし他方、このような志向を支えるためには、地方政府は有効な業績を達成する能力を發展させ、このような業績達成に関して住民への責任を向上させる必要があるとしている。

この「現代化」(Modernization) プロジェクトには二つの密接に関連したテーマがあると考えられること<sup>(39)</sup>もできよう。第一に、住民が地方自治体の問題のすべての側面により大きな役割を演じる積極的参加デモクラシーの發展である。このことは、一方において、地方自治体の住民に対する責任を改善することになるし、他方においては、「コミュニティの能力形成」を助けることになるだろうと考えられている。

他方第二のテーマは、地方自治体のサービスの供給が「ベスト・バリュー」(Best Value) を意味するように保証する必要である。つまり政府はCCTに代わって、自治体がサービスを提供する手段をより弾力的にすることができ

るような体制を意図している。関心の焦点は業績達成という観点での最終結果へ移行することになる。そこでは「ベスト・バリュー」は民主的再生のプロセスの統合的な部分になるべきであるとされている。

したがって、地方自治体はますます、そのサービスの「価値」(Value)を明示するように求められている。しかしここにはかなりの問題点が含まれている。「ベスト・バリュー」を明示する必要との関連で、「価値」が規定され、測定される規準をめぐる争点、またさまざまな「利害関係者」とくに地方利益に対立するものとしての中央政府の相対的影響力をめぐる争点がある。地方の民主的再生という政府のビジョンにもかかわらず、中央・地方関係における権力の移行は、「有効な」業績達成能力を示す地方政府の能力および地方市民への責任の健全な基礎を示す地方政府の能力いかに左右されることになっている。こうして業績管理モデルは、「ベスト・バリュー」の枠組の中に強く埋め込まれているように思われる。

しかし、責任 (accountability) の「経営管理主義」的概念の文脈の中で「業績測定」に与えられた強調は、地方自治の「再生」プロセスにおける評価の役割を実現する適切な基礎を提供するものなのかどうか、これに対する厳しい批判と対案も提起されている。<sup>(40)</sup>このような状況の中で新労働党の地方自治改革の特色に注目して見ると、労働党も今日、福祉国家の実施機関の能率と管理を改善する必要について、保守党とある種のコンセンサスを持つようになってきた点を注目しておきたい。

この間の労働党の動向については、次のような分析もなされている。労働党は当初、保守党による「新公共管理」に基づく福祉国家の組織と管理の改革に敵対しており、一九八七年の選挙綱領における労働党の社会政策提案の焦点



は、経営管理主義ではなく、福祉ニーズを充足する政策の発展におかれていた。しかし労働党の一九八二年の選挙綱領は、ターゲットや業績という用語を含んでいたし、消費者優先主義のエトスも支持していた。こうして、一九九七年総選挙の時期までに、労働党はNPMの用語や実例をかなり採用することになった。そのさい、労働党は業績のターゲットを規定するさいのサービスの質の指標を重視しようとしているが、ターゲットとか業績というアイデアは、一九九七年選挙綱領で中心的要素であったとさえ言われている。<sup>(41)</sup>

このような新公共管理的改革志向は、地方自治改革の全体像を提示した最近の「現代地方自治…住民と連携して」(Department of the Environment Transport and the Regions, *Modern Local Government: In Touch with the People*, 1998) という白書のなかにも見出される。この白書の中では、改めて地方自治体の役割を「地域の経済、社会、環境条件の改善」を担う義務を負い、この責務を遂行するために公的、私的、ボランティア組織および地方住民と協働することであると規定している。これは前述の地域社会志向型条件整備自治体と呼ばれる理念型にも類似しており、保守党政権の残余型または市場志向型条件整備自治体という地方自治体像とはかなり異なるものであり、中央・地方関係のパートナーシップについても強調している。こうして白書は議会委員会制という、地方自治体の伝統的政治機構の改革や地域民主主義の再生についていくつかの提案を行っている。しかし同時に、地方自治体のサービス供給の改善については、強制競争入札(CCI)を廃止する代わりに、価格だけでなく質も重視した「ベスト・バリュー」の実現を義務づけている。

このように引続き業績管理アジェンダを受け入れることによって、新労働党政権は支配・統制のエトスを暗黙のう

ちに受け入れているということもできよう。実際、白書の中でもこの点との関連で次のような記述も見出される。

「概括的、普遍的な地方税に関する上限設定は廃止されるだろう。住民は、その自治体の支出と税収の決定を統制するであろう」と述べているが、他方「住民を守るために、中央政府は行き過ぎた地方税の増額を抑制する留保権を持つ」また地方行政サービスは住民の生活の質にとって不可欠であり「地方自治体は、サービスの供給に関してベスト・バリューを確保する義務を負う。現在行われている強制競争入札制度(CCT)は廃止される」こうして、「サービスの能率、コスト、質に関する新しい全国的な指標が導入されることになる。基準・ターゲットのうちのいくつかは国によって定められるが、それ以外のものに関しては全国的指標との対比でそれぞれの地方のターゲットが設定され、公表される」と業績評価の重要性を述べている。また新たに監査・検査制度を強化することにも言及しており「ベスト・バリュー検査官は、他の検査官と共同して、地方行政のすべてのサービスについて定期的検査を監視することになる。地方自治体がその事業目標に照してサービスを全くもしくは長期間改善できない場合には中央政府は速やかに行動に移る」と指摘して中央政府からの介入権を留保している。

このように新労働党政権の地方自治改革のなかには「業績重視」のきわめて強い姿勢が組み込まれており、また重大な失敗に対しては、中央政府の介入という強い意思も示している。他方、ペースメーカーになり、模範になる自治体 (beacon council) を選定し、このような地位を与えられた自治体には地域社会の利益のためにより多くの活動の余地が与えられるであろうとされている。

しかし、前述のように地方自治体がラディカルな変革を受け入れる意思を示すまでは、中央からの財政統制を廃止

し、自治体に権限を戻す積極的意思を中央政府は持っていないように思われる。

実際、労働党政権は、地方税財政制度の大幅な改革に関してはきわめて慎重であり、また少なくともその任期の最初の2年間は前保守党政権の支出プランを維持することを約束している。このような公共支出の枠組とそのレベルのきびしい制約のもとで、地方政府の自立性がどの程度、実質的に回復していくのか、また社会サービスの質の改善がどの程度期待できるのか、今後白書の立法化の過程を注視しながら、その具体化と課題について注目していかなければならない。<sup>(42)</sup> このことは新労働党と新保守主義および旧労働党との間の断絶と継続の問題の探究というより基本的な問題にかかわってくるであろう。

したがって新労働党のいわゆる第三の道をどのように位置づけるべきかは今後の大きな研究課題であろう。この問題は今後ますます多くの議論が展開されて行くであろうし、今後の地方自治改革の分析も、ブレアのいわゆる「第三の道」の性格の分析と密接な関連を持って進められる必要があるだろう。これについてのより深い分析は、別稿に譲らざるをえないが、次のような分析は示唆に富んでいるように思われる。A・ヘイウッドはブレアのいわゆる「第三の道」は全く異なる三つの要素の混合物であり、そこには新自由主義経済学（経済的サッチャリズム）自由主義的コミュニティアニズム、憲政上のラディカリズムといった三つの要素が含まれていると規定している。しかしブレアのプロジェクトに独自性を与えているものは、経済的または社会的問題への取組みの故というよりも、文化的問題への取組みであると指摘している。<sup>(43)</sup> われわれはNPMに基づく地方自治改革との関連で、このような第三の道の性格と問題点をさらに今後追求していかなければならない。

(1) NPMアイデアの発展において、実際が原理に先行したと言われている。一九七〇年代の末から始まり、一九八〇年代の半ばからはさらに急激に、公共部門の組織と管理に関するアイデアを変革しようとするいくつかの重複する教義が多くの先進諸国で生み出された。ニュージーランド、イギリス、オーストラリアにおいて、このような改革がNPMという言葉で述べられる前に、政府はこの種の改革をすでに採用していた。またアメリカ合衆国においては、最初州や地方政府のレベルで実施されたが、連邦政府において、このような改革を導入する最大の努力は、クリントン大統領による行政改革であった。

NPM運動の最初の体系的説明はニュージーランド大蔵省の文書によってなされたと言われているが、すでに民間部門においても、NPMアイデアは議論されていた。こうして、一九九〇年代初めには、NPMの解説が何人かの人々によってなされることになったが、最も人々の関心を引きつけた著作は、D・オズボーンとT・ゲープラーの「政府の再生」(Reinventing Government, 1992)であり、クリントン大統領の強力な推薦もあって、ベストセラーになったと言われる(C. D. Foster and F. J. Plowden, *the State under Stress*, Open University Press 1996, pp. 43-44 参照)

(2) C. Hood, *A Public Management for All Seasons*, *Public Administration*, 69 (Spring 1991) pp. 3-19.

(3) R. Leach and N. Barnett, *The New Public Management and the Local Government Review*, in S. Leach (ed.) *Local Government Reorganization*, Frank Cass, 1998, p. 41.

(4) C. Hood, *op. cit.*

(5) P. Aucoin, *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*, *Government*, 3 (2) 1990.

(6) J. Wilson, *The New Management of Public Service*, in J. Wilson (ed.) *Financial Management for the Public Service*, Open University Press, 1998, p. 47.

(7) R. Leach and N. Barnett, *op. cit.* p. 43.

(8) たしかに、イギリスにおけるNPMの導入の起源がニューライトのイデオロギーと強く結びつき、またその導入の仕方が、基本的にトップ・ダウンの形で行われたことは否定できないであろう。しかしそのプログラムの内的一貫性を誇張したり、

その実施の画一性を誇張したりしないように留意することも重要であろう。実際、改革政策の内部には本来的な緊張（例えば、集権化と分権化の間の基本的緊張）、変化に対応するなどの地方自治体の多様性の持つ意義、変化のプロセスの不均等な進展、NPM自体の内部的な一貫性の欠如などの争点も指摘することができる（V. Lowndes, *Change in Public Service Management, Local Government Studies*, 23 (2) 1977, p. 45 参照）

(6) The Audit Commission, *'The Competitive Council'*, HMSO, 1988. なお、サッチャリズムと地方自治の変容については、君村昌＝北村裕明編著『現代イギリス地方自治の展開』（法律文化社、一九九三年）を参照されたい。

(10) A. Cochrane, *Whatever Happened to Local Government?*, Open University Press, 1993.

(11) M. Goldsmith, 'Local Government', *Urban Studies* 29 (314), 1992. なお一九八〇年代に都市自治体の多くが、ニヒールへの支配下に入ったことも、保守党政権の地方自治体への攻撃を加速化させた一因であると思われる。

(12) H. Elcock, *Local Government*, Routledge, 1994, pp. 109-111.

(13) S. Young, 'Local Service Delivery', *Contemporary Record*, February 1991, pp. 15-17.

(14) R. Brooke, *Managing the Enabling Authority*, Longmont, 1989. なお、本館の各論者の議論については、A. Cochrane, *op. cit.* 及び 'The Changing State of Local Government: Restructuring for the 1990s' *Public Administration*, 63 (3) を参照した。

(15) I. Holliday, 'The New Suburban Right in British Local Government-Conservative Views of the Local' *Local Government Studies*, (17) 6.

(16) 例えば、J. Hampton などは、M. Clarke and J. Stewart, *The Enabling Council*, Local Government Training Board, 1988. J. Stewart, 'The Changing Organisation and Management of Local Authorities', in J. Stewart and G. Stoker (eds.) *The Future of Local Government*, Macmillan, 1989. J. Stewart, 'A Future for Local Authorities as Community Government', in *ibid* 等で展開されている。

(17) その後、R. Hambleton, 'Decentralization and Democracy in UK Local Government', *Public Money & Management*,

July-September, 1992, D. Burns, R. Hambleton, P. Hoggett, *The Politics of Decentralization*, Macmillan, 1994. 以下、この主張をふり展開するところ。

- (18) S. Leach, J. Stewart, K. Walsh, *The Changing Organization and Management of Local Government*, Macmillan 1994, S. Leach, M. Stewart, *Local Government: Its Role and Function*, Joseph Rowntree Foundation, 1992. D. Wilson, and C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, Macmillan, 1998. 参照。
- (19) A. Cockrane and J. Clarke, (eds.) *Comparing Welfare States*, Open University Press, 1993, p. 62.
- (20) J. Le Grand and W. Bartlett, (eds.) *Quasi-Markets and Social Policy*, Macmillan, 1993, p. 3.
- (21) K. Isaac-Henry, *Local Government: Revival or Decay*, *Politics Review*, April 1993, p. 20.
- (22) Ibid.
- (23) P. John 'The Restructuring of Local Government in England and Wales', in R. Batley and G. Stoker (eds.), *Local Government in Europe: Trends and Developments*, Macmillan, 1991, p. 68.
- (24) J. Stewart and K. Walsh, 'Change in the Management of Public Service', *Public Administration*, Winter, 1992, p. 507.
- (25) J. Le Grand and W. Bartlett, *op. cit.* p. 10.
- (26) A. Cockrane and J. Clarke, (eds.) *op. cit.*, pp. 67-68. 以下、アメリカ民間企業におけるマネジメントの新理論の代表的な著作として T. Peter, *Thriving on Chaos*, Pan, 1989. R. Moss Kanter, *When Giants Learn to Dance*, 1990 などをあげる。
- (27) A. Barron and C. Scott, 'The Citizen's Charter Programme', *The Modern Law Review*, July, 1992, p. 526.
- (28) M. Connolly, P. McKeown and G. Milligan-Byrne, 'Making the Public Sector More User Friendly? A Critical Examination of the Citizen's Charter', *Parliamentary Affairs*, 47 (1) 1994, p. 27.
- (29) ネクスト・ステップス・エージェンシーは「ついで」拙著「現代の行政改革とエージェンシー」行政管理研究センター、一九九八年を参照された。
- (30) J. Wilson and P. Hinton (eds.), *Public Service & the 1990s*, Tudor Business, 1993, pp. 130-32.

- (31) J. Stewart, *the Rebuilding of Public Accountability* (papers presented at the Forum's Conference in Westminster, December 1992).
- (32) C. Painter, Public Service Reform From Thatcher to Blair: A Third Way, *Parliamentary Affairs*, 52 (1) 1999, pp. 97-98.
- (33) J. Wilson, *op. cit.* p. 258. 参照。
- (34) F. F. Ridley, Towards a Skeleton State? Changes to Public Sector Management, in J. Wilson (ed.) *Managing Public Services: Dealing With Dogma*, Eastham: Tudor, 1995.
- (35) V. Lowndes, *op. cit.* pp. 51-53. 参照。
- (36) T. Butcher, "Managing the Welfare State," in Jones, H. and MacGregor, S. (eds.), *Social Issues and Party Politics*, Routledge, 1998, p. 36.
- (37) C. Painter, *op. cit.* p. 106.
- (38) Labour Party, *New Labor, Because Britain Deserves Better*, 1997.
- (39) I. Saunders, Beyond Performance Measurement? Assessing 'Value' in Local Government, *Local Government Studies*, 24 (4) 1998, p. 3.
- (40) 例へば *Ibid.* pp. 1-25.
- (41) T. Cutler, B. Waine, *Managing the Welfare State: The Politics of Public Sector Management*, Oxford, 1994. 参考 T. Butcher, *op. cit.* 参照。
- (42) 一九九八年の地方自治白書のうち、ベスト・バリューに関する部分は法案としては一九九八年一月三〇日下院に上程された。また地方自治白書の中に表明されている地方自治像をめぐり問題点について J. B Brooks, (Can) Modern Local Government (be) in Touch with the People?, *Public Policy and Administration*, 14 (1) 1999' などいくつかの興味深い論文が最近公表されている。
- (43) A. Heywood, It's the Culture, Stupid-Deconstructing the Blair Project, *Talking Politics*, 11 (1) 1998, pp. 42-46.

なお、社会サービス行政との関連で、イギリス行政改革の最近の動向について論じた拙稿「社会保障行政」武川正吾・塩野谷祐一〔編〕『先進諸国の社会保障』東京大学出版会、第三章も参照していただければ幸いである。

〔付記〕 本稿は一九九六年度同志社大学学術奨励研究費による研究成果の一部である。