

「都市福祉国家」から「世界都市」へ Ⅱ

—東京都行政「改革」史序説・1975-1998年—(2・完)

進 藤 兵

目 次

はじめに

第1章 青島都政における行政「改革」の論理

第2章 美濃部都政第3期における行財政改革

第3章 鈴木都政下での行政「改革」 (以上、176号掲載)

第4章 青島都政での行政「改革」 (以下、本号)

(1) 青島「行革」の与件

(a) 80・90年代東京での社会階層構成の変動

(b) 鈴木都政末期の財政困難

(c) 自主主導の「地方行革」の進行

(d) 95年都知事選挙での政治変動

(2) 青島「行革」の特徴

(a) 90年代型「小さな政府」論

(b) 新自由主義的性格

(c) 事務事業・組織のリストラクチャリング

(d) 能力主義的人事管理と職員定数削減

(e) 小括：新自由主義的ポピュリズム？

補 章 90年代日本での国家構造再編と青島「行革」

——97・98年の展開——

おわりに

(1) 比較行政の分析枠組

(2) 東京都行政「改革」史の整理

第4章 青島都政での行政「改革」

1995年4月から96年6月までの知事交代期をへてそれ以後「成立」した青島都政は、「世界都市」化のいっそうの推進、新しい成長産業への移行、均衡財政、簡素・効率の重視、規制緩和、公開性、自治・自助(ボランティアリズム)の強調、変革志向などのホワイトカラー層を基軸とするいわゆる「生活者」諸価値に依拠しながら行政「改革」を進めている(第1章、参照)が、それらは実は、個別の要素として見れば全て、鈴木都政後半期の「再版開発主義」レジームでの積極主義的「行革」の中で発生してきたものであった(第3章、参照)。しかし、これら諸要素は、90年代前半に顕在化した4つの与件、つまり(a)社会経済的与件(80・90年代の東京地域における社会階層構成の変動)、(b)政治経済的与件(鈴木都政末期の財政困難)、(c)政治的与件(95年都知事選挙に現れた有権者の政治志向)、(d)政治行政的与件(自治省主導の「地方行革」の進行)のもとで(本章第1節)、相互に連結されたり再編成されたりすることで、3つの特徴、つまり(a)新自由主義的「小さな政府」志向、(b)事務事業・組織のリストラクチャリングへの志向、(c)能力主義的人事管理への志向をもつ、鈴木都政のそれとは明らかに異なる、新しい1つの「行革」のタイプを確立させている。それは、試論的に「新自由主義的ポピュリズム」型の「行革」と呼べるのではないだろうか(本章第2節)。本章では、以上の点につき、考察する。

第1節 青島「行革」の与件

(a) 80・90年代東京での社会階層構成の変動

鈴木都政後半期に胚胎していた諸要素が青島「行革」という新しいタイプへと構造化(structurize)されるにあたっては、そうした構造化を可能にする客観的与件が存在していた。

その第1は、80・90年代の社会階層構成の変動である。これを、1980年と95年の国勢調査（職業別・従業上の地位別）の比較によってみておこう（表11・表12、参照）⁽¹⁾。

総人口が約18万人増加であるなか、（ア）労働力人口とくに雇用者（労働者）人口の増大（男性で約40万人増、女性で約60万人増と、女性の労働力化が著しい）、（イ）旧中間層人口の絶対減（鉱工業運輸通信・販売・サービス職業の自営業者が合計で約15万人減、女性の家事従業者が約15万人減）、（ウ）鉱工業運輸通信労働者（いわゆるブルーカラー層）の絶対減（約4万人減）と事務職（ホワイトカラー層）の増加（約19万人増；男性は約1万人減、女性は約20万人増、この結果、割合で初めてホワイトカラー層がブルーカラー層を抜いて最大のカテゴリーになった）、（エ）専門技術職（自営・労働者を含む）の急増（約5万人増）と販売・サービス労働者の急増（約28万人増）、（オ）女性の「家事」（いわゆる専業主婦）の絶対減（約12万人減）、（カ）完全失業人口の増加（約16万人増）と外国籍人口の増加（約12万人増）、（キ）非労働力人口の「その他」（多くは高齢者）の急増（約32万人）と「通学」（学生）・子ども（14歳以下）の絶対減（合計約94万人減）という特徴がみてとれよう。まとめれば、（1）都市旧中間層の分解と労働者化、（2）女性の労働者化、（3）脱製造業化・ホワイトカラー化、（4）都市新中間層（ホワイトカラー、専門技術職）の増大と「周辺的」労働者（販売・サービス職業、失業、外国籍）の増大という分化への傾向、（5）高齢・少子化といえる。

（1）の都市旧中間層の分解は旧来の保守政治の基盤を掘り崩し、人口の労働者化は（戦後日本の場合には革新政党の基盤を強化するというよりは）政治的無関心層を増大させ、政治的な流動状況を強めると思われる。（これが、後述の「ポピュリズム」的傾向の基盤の1つになる。）また、（3）・（4）の脱製造業化・ホワイトカラー化・都市新中間層の増大は、「新自由主義」的諸価値を浮上させよう。そして、（2）の女

表11 1980年の東京都の社会階層構成

	総数	(%)	男	(%)	女	(%)	国勢調査上 の分類
0 15歳以上人口=(1)+(23)	9,203,524	79.4	4,614,440	39.8	4,589,084	39.6	
1 労働力人口=(2)~(22)の合計	5,830,024	50.3	3,739,197	32.2	2,090,827	18.0	
2 資本家階級=(3)+(4)	404,956	3.5	361,279	3.1	33,677	0.3	
3 個人企業主	26,562	0.2	24,636	0.2	1,926	0.0	B(c,d)
4 会社役員/管理職員	378,394	3.3	336,643	2.9	31,751	0.3	B(a,b)
5 政治的支配層=(6)+(7)	69,670	0.6	66,047	0.6	3,623	0.0	
6 管理的公務員(注2)	—	—	—	—	—	—	
7 保安職業従事者	69,670	0.6	66,047	0.6	3,623	0.0	I(a,b,c,d)
8 中間層=(9)~(14)の合計	1,213,226	10.5	646,088	5.6	567,138	4.9	
9 農林漁業従事者	17,821	0.2	16,534	0.1	1,287	0.0	E(c,d)
10 鉱工業運輸通信従業者	303,454	2.6	220,189	1.9	53,265	0.5	F,G,H(c,d)
11 販売従事者	228,850	2.0	174,053	1.5	54,797	0.5	D(c,d)
12 サービス職業従事者	103,669	0.9	63,700	0.5	39,879	0.3	J(c,d)
13 専門技術職業従事者	125,130	1.1	86,991	0.8	38,139	0.3	A,C(c,d)
14 家族従事者	434,302	3.7	84,621	0.7	349,681	3.0	A,J(e)
15 労働者階級(広義)=(16)~(22)	4,103,444	35.4	2,621,560	22.6	1,481,884	12.8	
16 専門技術職業従事者	504,006	4.3	294,931	2.5	209,075	1.8	A(a,b)
17 事務従事者	1,157,175	10.0	529,922	4.6	627,254	5.4	C(a,b)
18 農林漁業従事者	6,418	0.1	5,848	0.1	570	0.0	E(a,b)
19 鉱工業運輸通信従業者	1,309,078	11.3	1,062,911	9.2	246,167	2.1	F,G,H(a,b)
20 販売従事者	622,844	5.4	463,329	4.0	178,336	1.5	D(a,b)
21 サービス職業従事者	345,951	3.0	159,190	1.4	186,751	1.6	J(a,b)
22 完全失業者	157,972	1.4	105,429	0.9	52,543	0.5	
23 非労働力人口=(24)+(25)	3,349,126	28.9	865,925	7.5	2,483,201	21.4	
24 家事	1,818,940	15.7	17,037	0.1	1,801,903	15.5	
25 通学	1,067,737	9.2	626,727	5.4	441,010	3.8	
その他(高齢者)	462,449	4.0	222,161	1.9	240,288	2.1	
26 14歳以下人口	2,303,420	19.9	1,179,487	10.2	1,123,933	9.7	
27 外国人	90,267	0.8	47,611	0.4	42,656	0.4	
28 総人口=(0)+(26)+(27)	11,597,211	100.0	58,414,538	50.4	5,755,673	49.6	

注) 1) a,b,c,d,eはそれぞれ、雇用者、役員、雇人ある業主、雇人のない業主、家族従業者をさす。

2) 職業別は大分類を利用したので、管理的公務員は会社役員、管理職員に含めた。

出典) 総務庁「国勢調査結果報告」1980年版より作成。

表12 1995年の東京都の社会階層構成

	総数	(%)	男	(%)	女	(%)	国勢調査上の分類
0 15歳以上人口=(1)+(23)	10,274,600	85.6	5,139,900	42.4	5,153,200	43.2	
1 労働力人口=(2)~(22)の合計	6,644,700	56.4	4,042,800	34.3	2,601,900	22.1	
2 資本家階級=(3)+(4)	365,500	3.1	316,400	2.7	49,200	0.4	
3 個人企業主	6,500	0.1	5,900	0.1	700	0.0	B(15)(b)
4 会社役員／管理職員	359,000	3.0	310,500	2.6	48,500	0.4	R(14,15)(a)
5 政治的支配層=(6)+(7)	88,400	0.8	81,700	0.7	6,700	0.1	
6 管理的公務員	10,900	0.1	9,700	0.1	1,200	0.0	B(13)(a)
7 保安職業従事者	77,500	0.7	72,000	0.6	5,500	0.0	F(a,b)
8 中間層=(9)~(14)の合計	894,300	7.6	525,300	4.5	369,000	3.1	
9 農林漁業従事者	13,000	0.1	12,000	0.1	1,000	0.0	G(b)
10 鉱工業運輸通信従業者	223,600	1.9	191,500	1.6	32,100	0.3	H,I(b)
11 販売従事者	160,200	1.4	110,000	0.9	50,200	0.4	D(b)
12 サービス職業従事者	83,700	0.7	52,200	0.4	31,500	0.3	E(b)
13 専門技術職業従事者	171,100	1.5	117,100	1.0	54,000	0.5	A,C(b)
14 家族従事者	242,700	2.1	42,500	0.4	200,200	1.7	A,I (C)
15 労働者階級(広義)=(16)~(22)	5,110,400	43.4	3,027,000	25.7	2,083,400	17.7	
16 専門技術職業従事者	829,000	7.0	508,100	4.3	320,900	2.7	A(a)
17 事務従事者	1,345,700	11.4	512,500	4.4	833,100	7.1	C(a)
18 農林漁業従事者	7,300	0.1	5,900	0.1	1,400	0.0	G(a)
19 鉱工業運輸通信従業者	1,262,700	10.7	991,100	8.4	271,600	2.3	H,I(a)
20 販売従事者	872,300	7.4	600,000	5.1	272,300	2.3	D(a)
21 サービス職業従事者	478,000	4.1	211,400	1.8	266,600	2.3	E(a)
22 完全失業者	315,400	2.7	198,000	1.7	117,400	1.0	
23 非労働力人口=(24)+(25)	3,443,600	29.3	955,800	8.1	2,487,800	21.1	
24 家事	1,718,300	14.6	38,100	0.3	1,680,200	14.3	
25 通学	945,200	8.0	527,300	4.5	419,700	3.6	
その他(高齢者)	780,100	6.6	390,400	3.3	389,700	3.3	
26 14歳以下人口	1,478,700	12.6	747,200	6.3	731,500	6.2	
27 外国人	210,700	1.8	109,600	0.9	101,100	0.9	
28 総人口=(0)+(26)+(27)	11,771,800	100.0	5,887,100	50.0	5,884,700	50.0	

注) 1) 本表は1%抽出集計結果による。従業上の地位は「雇用者」(a),「自営業者」(b),「家族従業者」(c)の3分類。
 出典) 総務庁『国勢調査結果報告』1995年版より作成。

性の労働者化と(4)の「周間的」労働者の増大、(5)高齢少子化は、福祉などの新たな公共サービス需要を生み出すはずである。

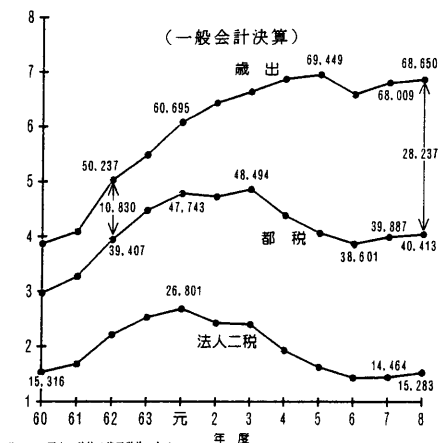
(b) 鈴木都政末期の財政困難

90年代に入って都財政は急速に悪化した。95年度の財源不足額は約5000億円で、都債残高は96年度で5兆277億円にのぼり、このままでは2000年には起債制限団体に転落すると言われる。この財政困難の原因の第1は、都税収入とくにシェアの大きい法人2税収入が90年代長期不況のなかで大幅に減少したことである(図14、参照)。これは、(一般にはあまり知られていないが、地方自治・地方財政の専門家であれば周知のように)都道府県財政が法人税収入に依存しがちであり、かつ外形標準課税を導入していないために景気変動に左右されやすかったためである。原因の第2は、それにもかかわらず投資的経費とくに単独事業による普通建設事業費(と建設後のランニングコスト)を膨張させた——開発主義レジーム!——ことである(図15、参照)。そうになったのは、道路・区画整理などの都市開発やビッグプロジェクト(新都庁舎、臨海副都心開発、江戸東京博物館、国際フォーラムなど)を推進してきたためである。ここで重要なのは、鈴木都政後期の「行革」で生み出した余裕財源を使って第1次～第3次の長期計画に基づき「活力ある都政」なるものを進めてきた(第3章、参照)結果がこれなのであって、それによって再び「行革」が必要になっているということである。

第3は、経常的経費も増大したことである。鈴木知事が誇った経常収支比率は89年の68.0から95年の96.3まで悪化した。経常的経費の内訳を見ると、金額としては人件費が最も大きく(ただし増加率は87～95年で1.28倍と低い)、増加率では扶助費・補助費が大きく増加した(同じく1.86倍;うち福祉諸手当が2.65倍、医療費助成が2.03倍など)。

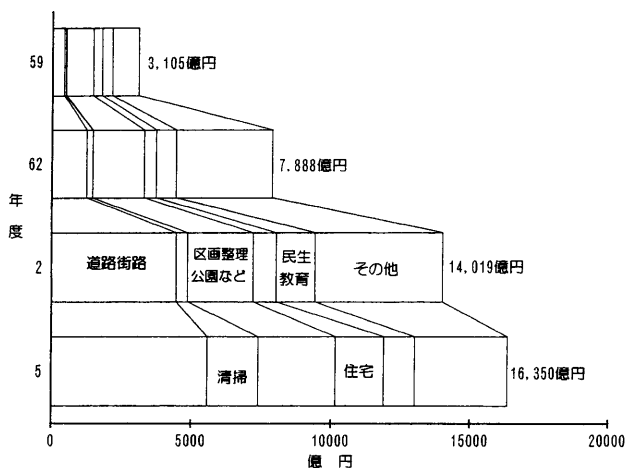
財政困難の原因が以上のとおりであるとすると、ここからは、いくつかの財政再建策の選択が可能である。単純化すれば、(1)地方税財政

図14 歳出と都税収入のギャップ拡大



東京都『財政健全化計画中間のまとめ』(1996年7月),3頁。

図15 普通建設事業費(単独事業)目的別内訳



東京都『転換期を迎えた都財政—東京都財政白書』(1995年7月),13頁。

制度改革を中央政府に要求し、自主財源の充実をめざす(＝美濃部行革)、(2) 都市開発・ビッグプロジェクト中心の投資を見直す(脱「開発主義」)、(3) 人件費や福祉手当などを削減する(鈴木都政前半期の消極主義的「行革」)、の3つである⁽²⁾。青島都政がとっているのは、第1章でみたとおり、開発主義を押し進めながら第3の道を選択するといふものである。

(c) 自治省主導の「地方行革」の推進

与件の第3は、自治省によって1994年以後「地方行革」が強力に推進されており、これに全国の自治体の多くが追随しているという現実である。

1993年10月の第3次行革審最終答申での「地方行革の推進」と94年12月の「地方分権推進大綱」(閣議決定)をふまえて、自治省は94年10月、「地方行革推進指針」を全国の自治体に通知した⁽³⁾。そのポイントは、新しい行政改革大綱を各自治体で策定すること、その際には「住民等の代表者からなる行政改革推進委員会等を設置」すること、行政改革大綱の推進状況については公表すること、重点事項は(a) 事務事業の見直し(行政情報の公開、民間委託、補助金総額の抑制など)、(b) 組織・機構の見直し(「高齢化、国際化、情報化等社会経済情勢の変化に対応し、……各地方公共団体の実情に応じた組織・機構の見直しをはかること」など)、(c) 定員管理・給与「適正」化(「定員適正化」計画の策定、定員管理状況の住民への公表、事務事業の見直し、民間委託、OA化など)、(d) 職員の能力開発等の推進(「職員参加による目標設定と効果的な進行管理」、研修の推進など)、(e) 行政の情報化と行政サービスの向上(OA化など)、(f) 会館等公共施設の設置・管理運営費抑制(民間委託など)など、である。自治省は、80年代にはラスパイレス指数を使って人件費抑制を梃子とした「地方行革」を行ない、それは「成功」したので、90年代の場合には今度は定員管理を梃子とした枠組をつ

くっている⁽⁴⁾。

その定員管理について、「第5次定員モデルについて」⁽⁵⁾は、興味深いことに、81～88年まで連続して減少した地方公務員総数・一般行政部門職員総数が、89～95年で逆に増加したとし、その要因を「ゴールドプランの推進をはじめとする高齢化対策の充実」「市町村保健センターの整備」・医療看護体制の充実、「働く女性のための……新たな保育ニーズへの対応」、資源リサイクルへの取り組み、土木・都市計画部門での単独事業の増加や下水道整備の進展、などと分析し、これらの部門では「増員圧力が強くなるものと予測される」とする。こうした「増員圧力」のもとでなお、自治省の定める「定員モデル」のプラス2%以内に定員を抑えこむことが必要だとして、「スクラップ・アンド・ビルドの徹底を図ることが必要」とする。事務統廃合、民間委託、OA化という従来手法以外に、サンセット方式、マイナスシーリング方式、労働密度を上げるための「目標による管理」やQC、そして「定員適正化計画」の作成と定員状況の住民への公表といった新しい手法により強力に定員を抑えこもうというのである。

地方自治経営学会の調査によれば⁽⁶⁾、こうした路線に沿って全国の多くの自治体で「地方行革」が行なわれている。例えば、外郭団体などへの民間委託による現業部門の公務員定数削減としてはごみ収集、学校給食、「みどりのおばさん」、学校用務員、学校警備員、ホームヘルパー・入浴サービス、庁舎の清掃・電話交換・案内業務、施設運営管理の民間委託としては、児童館、母子寮、心身障害児通園施設、特別養護老人ホーム・老人センター、公民館、ごみ焼却場、下水道最終処理、公設民営方式への切り替え（民間法人への委託）としては、保育所、学童保育、幼稚園、職員配置の見直し・機構改革（出先機関や事業所・施設の統廃合）による定数削減、補助金削減としては敬老祝い金、住民負担増としては、街路灯維持費、保育料、学童保育・ホームヘルパー利用料、入浴サービス料、各種施設使用料、水道料金、などである。

(d) 95年都知事選挙での政治変動

以上の状況をうけて、東京都はすでに95年2月に、行政改革推進委員会にあたる「21世紀を展望する新たな都の行財政のあり方を考える懇談会」を発足させていた(表13、参照。ただし青島当選後、メンバーに一部変更があった)。

ところが、95年4月の都知事選挙で、鈴木俊一の後継と目され、自民・新進・公明・社会(いまの社民)などが推す石原信雄が破れ、「無党派」の青島幸男が当選した。都庁幹部としては、青島の「隠し事のない、開かれた都政」「ムダのない簡素な都政」「自治の確立」「生活者、市民の視点」などの価値を受容しなければならなくなった。これが第4の与件となった。

第2節 青島「行革」の特徴——東京都『行政改革大綱』の検討——

(a) 90年代型「小さな政府」論

以上を与件として都は、95年6月に庁内組織である行政改革推進本部を設置し、「21世紀……懇談会」答申(同11月)をうけて、『行政改革大綱』を策定した(96年3月)。その特徴は、以下のとおりである。

第1に、都政の役割を「東京のコーディネーター」と性格付けている。非営利団体やシルバージネスに言及しながら、「……都民等の活動と行政が協働して行なう領域や、民間に委ねることが可能な領域が拡大している状況に、柔軟に対応していかなければならない。そして、都は、行政として専属的に取り組むべき領域にあっては、簡素で効率的な執行体制を築き、……国、区市町村との役割分担を明確にしていく必要がある。都民や非営利団体との協働にあたっては目標とそれぞれの役割を調整し、民間企業活動に対しては、誘導や最小限の規制を行なっていく必要がある」(『行政改革大綱』4頁)と述べている⁽⁷⁾。いわゆる「小さな政府」論なのであるが、80年代のそれとは異なる質もみられる。80年代

表13 21世紀を展望する新たな都の行財政のあり方を考える懇談会委員名簿

区 分	氏 名	現 職
座 長	稲 葉 興 作	東京商工会議所会頭
◎副座長	立 田 清 士	山梨学院大学法学部教授
委員	有 馬 真喜子	ジャーナリスト
委員	石 弘 光	一橋大学経済学部教授
○ 委員	大 島 博	(社)東京青年会議所理事長
委員	大 橋 謙 策	日本社会事業大学社会福祉学部教授
○ 委員	大 森 彌	東京大学教養学部教授
委員	金 子 郁 容	慶應義塾大学大学院教授
委員	日 下 公 人	(社)ソフト化経済センター理事長
○ 委員	黒 川 和 美	法政大学経済学部教授
委員	島 森 路 子	ジャーナリスト
委員	曾 根 泰 教	慶應義塾大学総合政策学部教授
委員	田 中 里 子	東京都地域婦人団体連盟事務局長
委員	月 尾 嘉 男	東京大学工学部教授
委員	中 村 金 夫	(株)日本興業銀行相談役
○ 委員	花 田 一 憲	東京臨海副都心建設(株)代表取締役専務
委員	和 田 正	日本労働組合総連合会東京都連合会会長

注 ◎印は小委員会委員長、○は小委員会委員

型「小さな政府」論は、公共セクターを減量して、それによる負担増を民間に転嫁していくという傾向があったのに対し、90年代型のそれは、民間がさまざまな事業を自ら展開できるだけの能力をもっている、逆にいえば公共セクターの必要性が減少しているという前提から、公共セクターの持分をいわば積極的に民間に分担してもらう、という認識である。「コーディネーター」とは、自らは企画・立案・調整だけを行ない、現業部門＝事務執行部門は外郭団体、民間企業、区市町村、非営利団体などに委託・外注するというイメージである。この議論がどのような前提条件がリアルに存在しているかどうかが問題となろう。

ついで「改革」の方向を、(1)「隠し事のない、開かれた都政」＝都政の透明性を高め、都民の利便性を図る、(2)「自治と分権の確立」＝

区市町村への分権とボランティア・非営利団体等との協働を図る、（３）
「無駄のない都政運営」＝施策の見直しや執行体制の簡素化、外郭団体の
見直し、としている。

（ｂ）新自由主義的性格

第２に、「行革」の最初に位置付けられるのは、「開かれた都政と都民との協働」であり、次いで「都民の利便性」である。鈴木「行革」では重点的に検討されたとはいいい難い視点が重視されているのである。自治省「地方行革推進指針」のようにいきなり事務事業の見直し、組織・機構の見直し、定員管理……と「行革」をハードに打ち出すようにはなっていないのである。「開かれた都政を推進し、……都民とのパートナーシップの充実を図っていかなければならない」（同前、８頁）。その内容は情報公開の推進、パソコン通信の活用、懇談会などの公開、公募委員制度の導入、懇談会情報（議事録など）の公開、などである。また「近年では、福祉や環境保護、消費者生活、教育、文化、国際交流など、幅広い分野において、ボランティアや非営利団体……による活動が拡大している。高齢化の進展など社会が大きく変化するにつれて、行政は、ボランティア等と協働関係を築き、社会的な課題に対応していくことが求められる」（同前、18頁）。具体的には、ボランティア活動推進懇談会の設置、総合的ボランティアセンターの設立、国際協力事業を行なうボランティア等への資金助成、災害支援・都立病院・都立公園・美術館などでのボランティア等への委託、ボランティア意識の啓発、などである⁽⁸⁾。

「開かれた」という点では、『大綱』策定以後、６月には公募委員を交えた行政改革推進委員会が発足し、『大綱』の実施状況が公開されている⁽⁹⁾。その後も、住民参加制度研究会『報告書』（96年７月）からは、「住民参加制度は、……その導入に向けてさらに検討を進める」と「外部監査制度の導入」を強く望む、との答申が出ている。

これらからは、行政に情報公開・透明性・公正性・分権などを要求し

つつ、同時にボランティア活動などを引き受ける、という「小さな政府」を志向する「新自由主義」的な⁹⁹都民像が打ち出されている。鈴木「行革」が最後まで、「行革」の前提となるような都民像（「行革」を正当化しうる都民像）を構築し得なかったのに対し、青島「行革」はついに、ある都民像をもつことができたのである。このことの社会的基盤は、第1節(a)で指摘した、都市新中間層の比重の増大であろう。逆にいえば、この「新自由主義」的価値が最初に打ち出されることで、以下の事務事業・組織機構のリストラクチュアリングも、能力主義的人事管理や職員定数削減も正当化される、という組み立てになっている。

（c）事務事業・組織機構のリストラクチュアリング

第3に、施策（事務事業）の見直しと組織機構再編を打ち出していることである。具体的には、（a）「時代の変化」に合わせて廃止・再編するもの（老人福祉手当・敬老金、都立高校、事業系ごみの全面有料化）、

（b）区市町村への「分権」（「移管」とはいわない）（福祉作業所・授産場、公営住宅、市町村への補助金の整理統合、保育室運営助成、精神障害者共同作業所通所訓練事業補助など）、（c）民間委託（事業系ごみの自己処理、増植林、直営の養護施設・特別養護老人ホーム、盲・聾・養護学校や福祉施設の給食など）、都民への受益者負担転嫁（都立高校入学科）などである。また（d）外郭団体などの経営改善、赤字の第3セクターの統廃合（臨海開発関連の3つの株式会社の統合——これは実際には困難なようである——など）、である。

みられるように、福祉分野での改編、現業部門の削減がめだつ。第1節(a)でみたように、社会階層構成の変化から福祉を中心とした新しい公共サービス需要が発生するなか、職員定数への「増員圧力」にもかかわらず定数削減を行なう（後述）とすれば、それは単なる公共セクターの総量抑制では済まなくなる。重点的な「スクラップ・アンド・ビルド」に着手し、事務事業の体系そのものの再編や組織機構の「大胆な」再編

を行わざるを得ないのである。そしてそれは、公的福祉をさほど必要としない「新自由主義」と適合的なのである。

（d）能力主義的人事管理と職員定数削減

第4に、人事管理の改編を打ち出していることである。ポイントは、「業績をいっそう重視した人事制度」（民間企業での「目標による管理」手法を導入した勤務評定、業績による特別昇給・諸手当の差別化）である。また、これとも関わって、庁内LANと電子メールを使った「非定型事務の効率化・高度化」もあげられている。

『大綱』をうけて、東京都総務局『東京都における能力と業績に応じた人事管理と人材育成』（96年8月）が出された。ここでは、民間大企業での能力主義的人事考課＝任用＝賃金制度を「努力し成果をあげた者が報われる人事制度」と肯定した上で、都の人事＝給与制度をこれにいかになづけるかという立場が正面から打ち出されている。鈴木「行革」ではあまり手がつけられていなかった点、例えば「目標による管理」手法の導入（事実上のノルマ制度）、ジョブ・ローテーション（配置転換）と昇任との（管理職だけでなく）一般職員における連動、年功序列的な給与表の見直し、諸手当・特別昇給について（管理職だけでなく）一般職員出も（一律支給をやめて）業績による差別化を導入する、などを検討するとしている。

また、職員定数については、『大綱』の提言をうけ、86年以来初めて職員定数条例を改定し、総務局人事部調査課『職員定数配置計画』で具体的に、96～98年度で4500人の純減が打ち出された（表14、参照）。活力懇（第3章、参照）以後は、知事部局については増減同数（純減なし）でやってきたわけだが、「無党派」知事はこれまでの経緯にとらわれないうということか、青島「行革」ではそこから踏み出したのである。そしてこの能力主義的人事管理と定数削減＝ダウンサイジングは、民間大企業レベルでの「新自由主義」に適合的なのである。

表14 職員定数削減計画

		合 計 △4,525人 (△4,500人)		
年度別 計画数		平成8年度 △1,625人	平成9年度 △1,500人	平成10年度 △1,400人
行政改革大綱事項 (主なもの)	減	建築基準行政事務移管 都立病院の医療作業等委託 都美術館の管理運営委託 埋立管理・高潮事務所統合	事業系ごみ全面有料化 職業訓練／訓練内容見直し 福祉施設の給食調理委託 生活文化局組織再編 産業貿易センター運営見直し 経済事務所見直し 商工系試験研究機関統合 住宅建設事務所再編 補装具研究所廃止 自動車税関連事務所再編	事業系ごみ全面有料化 建築指導事務所再編等 福祉施設の給食調理委託 職業訓練／訓練内容見直し 区部公園緑地事務所統合
	増	事業系ごみ全面有料化		
その他事項 (主なもの)	減	国際施設建設業務終了 北療育医療センター病棟整備 台東病院休止 職業訓練 定時制訓練見直し 板橋老人ホーム分散改築 工業技術教育センター廃止 情報処理教育センター廃止 税務事務見直し 都立病院病棟看護体制見直し ごみ量減・収集運搬見直し し尿処理量の減 国勢調査終了 児童・生徒の減少	税務事務見直し 地域保健サービス再編 シーサイドフェスタ等終了 用地取得・構築要員見直し 臨時財産適正化事務終了 臨海副都心整備体制見直し ごみ量減・収集運搬見直し し尿処理量の減 多摩ニュータウン事業縮小 児童・生徒の減少	緊急税収確保対策体制縮小 税務事務見直し 用地取得・構築要員見直し 河川整備事業(激特)終了 ごみ量減・収集運搬見直し し尿処理量の減 江東清掃工場等建替 多摩ニュータウン事業縮小 児童・生徒の減少
	増	荏原病院全面開設 江戸川清掃工場開設 老人医療センターICU等開設 総合技術教育センター開設 緊急税収確保対策体制整備 固定資産税評価事務充実 骨髄移植体制充実(府中) NICU体制整備(八王子小児) 城南地域中小企業センター整備 多摩都市モノレール体制充実 高齢者複合施設整備体制充実 警察官政令定数改正 消防救助部隊整備	北・墨田清掃工場開設 地域保健サービス再編 駒込病院病棟再開 北療育医療センター病棟再開 看護学校学年進行等	港・豊島清掃工場開設

(出所) 東京都総務局「職員定数配置計画」(1996年11月) 10頁

(e) 小括：新自由主義的ポピュリズム？

以上から、青島「行革」の特徴を(1)「新自由主義」的価値、(2)単なる減量経営にとどまらない、自治体公共セクターの本格的再編(リストラクチャリング)、(3)単なる人員削減・賃金抑制にとどまらない、公務労働部門への能力主義的人事管理の導入と、鈴木都政を上回る職員定数削減、としてとらえることができよう。同時にこれは、80年代までの「地方行革」とは明確に異なる、90年代型「地方行革」の特質でもある。

青島都政については、第1に、その成立に際して、都庁という巨大な「官僚組織」、鈴木俊一＝石原信雄に象徴される中央政府の巨大な「官僚組織」、自民党から共産党までの「既成政党」、業界団体や労働組合などの「既成組織」に対して政治的不満を募らせた「市民」＝「普通の人々」が、「生活者」の視点から都政の「変革」を求めて政治参加するという現象が見られた。ここには、「ポピュリズム」⁴³⁾の傾向が存在する。第2に、その主たる課題は、経済活力、健全財政、行政改革、簡素・効率、規制緩和、自治・分権・ボランティア活動、行政の公開性などにあることがわかった(第1章、本章、参照)。それは端的に「新自由主義」⁴⁴⁾ということができる。

ここからこの都政を「新自由主義的ポピュリズム」⁴³⁾⁴⁴⁾とみることができよう⁴⁵⁾。

注

(1) 階層構成表の作成に関しては、大橋隆憲『日本の階級構成』(岩波書店、1971年)を参照した。なお、より正確な階級構成表を、鷲谷 徹「現代の階級構成と労働者の状態」(渡辺 治・後藤道夫編『日本社会の再編成と矛盾』、大月書店、講座・現代日本3、1997年)が作成しているが、本論ではこれを利用できなかった。

(2) 青島都政になって最初の財政分析である、東京都『転換期を迎えた都財政

一都財政白書一（1995年7月）では、3つの原因のうち、第1（中央政府への制度改正要求）と第2（脱開発主義）が強調され、財政再建方策としては、「都政のリストラ」（施策の抜本的なスクラップ・アンド・ビルドと組織・職員定数の見直しなどの「内部努力」）、「健全な財政運営」（マイナス・シーリング方式、サンセット方式などによる予算編成、受益者負担増など）、「地方財政制度改革」の3つがあげられていた。これに対し、東京都『都財政の現状』（1996年8月）では、第3の原因（内部努力の不徹底）が強調され、『財政健全化計画中間のまとめ』（96年7月）では、財政再建方策が「内部努力の徹底」、「マイナスシーリングによる経費の削減」、「施策の抜本的見直し」の順番に変更されている。

- (3) 自治省「地方公共団体における行政改革推進のための指針について」（1994年10月）、小沢辰男・二宮厚美監修・自治体問題研究所編『続・自治体リストラ』（自治体研究社、1995年）、所収。
- (4) 『続・自治体リストラ』、22頁（二宮厚美の発言）、参照。
- (5) 自治省第11次地方公共団体定員管理研究会「第5次定員モデルについて」（1995年3月）、同前、に抄録。
- (6) 以下は、坂田期雄『分権と地方行革』（自治通信社、1997年）による。
- (7) 21世紀を展望する新たな都の行財政のあり方を考える懇談会答申『都民と共に拓く都政』（1995年11月）、5～6頁では、行政が専属的に取り組むべき領域（警察、消防、道路建設など）、行政が住民・非営利団体と協働して行なう領域（環境改善など）、民間活動に任せて行政は最小限の関与にとどめるべき領域（シルバービジネス産業など）の3つがあるとし、「都政の基本的あり方は、行政が専属的に取り組むべき領域は小さくし、ボランティアや非営利団体、社会貢献活動を行う企業などと協働していくべき領域、及び民間の活動に任せて都は最小限の関与にとどめる領域は拡大していくことである」とある。行政が専属的に取り組むのは治安・秩序と都市開発であり、環境保全や社会福祉などは民間任せでよい、ということになる。
- (8) 自治体による総合的ボランティア・センターとしては、現在、神奈川県立「かながわ県民活動サポートセンター」と名古屋市ボランティア情報センターがある。後者での私たちのヒアリングでは、将来的にはボランティア団体

を大規模化し、法人化して、そこに行政事務を委託することも考えていること、しかし現状はそれにはほど遠いこと、需要サイドは福祉施設が中心なのに対し、供給サイド(住民側)の希望はスポーツイベントなどが多く(とくに民間企業サラリーマンのボランティア希望者の場合)、需給がつりあっていないこと、などがわかった。中央政府も、ボランティア活動と行政の関係について関心を示している。地域づくりのための民間非営利活動に対する地方公共団体のかかわりの在り方に関する研究会『中間報告』(1996年3月)、参照。ここでは、NPOと自治体との関係は資金助成を中心として事業の共同開催、施設や機器など物的な支援が多く、また「医療・福祉、文化・教育、健康・スポーツを主たる活動分野とする団体への助成が多くなっており、行政補完的な団体の活動に対する助成が比較的多い」(16頁)とする。このほか、経済企画庁国民生活局『市民公益団体の実態把握調査』(1996年6月)は、NPOの法人化への需要を調べている。

- (9) 東京都行政改革推進本部『行政改革大綱の実施状況について(平成8年度中間報告)』(1996年11月)が、その最初である。
- (10) 都市地域の民間大企業男子正社員ホワイトカラー層や専門的職業従事者を基盤とする、公共セクターによる保護を必要とせず、むしろ規制を嫌い、「小さな政府」「競争による格差」「個人の自律・自己決定」を志向するイデオロギー、といえる。進藤「地方分権か地方自治か、自己決定か社会的連帯か」(『法律時報』1996年4月号)、16頁、参照。
- (11) ポピュリズム概念の起源は、19世紀末の合衆国での農本主義的農民運動である。産業革命期の農業不振のなかから、社会的政治的不満を持つ農民層を主たる基盤とし、大資産家や資本主義的独占企業への規制強化(累進課税制度など)、生活に困窮する「庶民(plain people)」への公的救済、富の再分配(農産物の価格統制、低利融資、労働条件の改善など)という政策を掲げて、政治の「革新」を主張する人民党(people's party, populist)が1892年に結成された。同党支持者たちは、既成の2大政党への嫌悪から自身を「無党派(non-partisan)」とした。C. Beard, *The American Party Battle* (1928) (C・A・ビアード(斎藤 真・有賀 貞訳著)『アメリカ政党史』、東京大学出版会、1968年)、邦訳第6・7章、参照。近年の合衆国には、「反ワシントン」に象徴される、

巨大官僚制・巨大利益集団・既成政党・議会政治への政治的不満や、こうした既成秩序を解体する方向への「変革」の期待が高まっているともいわれ、新たなポピュリズム的傾向がある（「ペロー現象」など）。その傾向を左翼的であるとしてプラスに評価するのが、H. C. Boyte et al, *Citizen Action and The New American Populism* (Temple University Press, 1986) (H・C・ボイトほか(海外市民活動情報センター訳)『アメリカン・ポピュリズム』、亜紀書房、1993年)、それを右翼的であるとしてプラスに評価するのが、K. Phillips, *Arrogant Capital* (Little Brown, 1994) (K・フィリップス(伊奈久喜訳)『アメリカで「革命」が起きる』、日本経済新聞社、1995年)、がある。日本でも、官僚制・既成政党・議会政治・既成組織への不信、これらと「闘う」「強い」政治リーダー(1993年頃の小沢一郎、細川首相、1995年の青島知事、1996年の菅厚生大臣)への待望論、国民投票や住民投票を賛美する傾向など、ポピュリズム的傾向がみられる。

- (12) 新自由主義とは、イギリスのサッチャー政権、合衆国のレーガン政権をモデルとした、「小さな政府」(政府財政規模の縮小、とくに社会保障支出の削減、累進課税制度の撤廃による減税)、「個人の自助・自立」「市民の権利(citizen's rights)」、「経済活力」(生産性・効率性の向上、経済成長)、「市場競争原理への信頼」(国有企業の民間化、公共事業の民間委託・営利事業化、私的企業への規制の撤廃、労働市場の流動化、私的保険・年金、金融自由化など)からなるレジームであり、その中核的担い手(社会的基盤)は、ハイテク・サービスなどの成長産業の資本家・ホワイトカラー層、労働者上層、専門職従事者、自営業者層である。R. B. Bertramsen et al, *State Economy and Society* (Unwin Hyman, 1991), p170. なお同書では、70年代の長期不況以後の国家介入の3類型として、「新自由主義」、「新国家主義」(フランス・日本)、「ネオ・コーポラティズム」(北欧諸国)があげられている。ここにいう「新国家主義」は、本稿の「開発主義」と類似するレジームと考えられる。

- (13) S・ホールらはサッチャー政権を「権威主義的ポピュリズム」と規定した。その内容は、「治安」「法と秩序」「強い国家」の強調(警察・軍の増強、法的規制の強化)、「強力な指導者」の強調とともに、「害悪」とされる社会(民主主義・官僚主義・福祉国家・労働組合・累進課税制度)に対して不満をもつ大

衆を動員しての政治的攻撃、である。この議論の批判的紹介として、B. Jessop et al, *Thatcherism: A Tale of Two Nations* (Cambridge University Press, 1988)、参照。これと比べると「新自由主義的ポピュリズム」は、権威主義的性格が弱いと特徴付けられる。

- (14) 本章の「新自由主義的ポピュリズム」概念は、実は近年のラテンアメリカのレジーム研究の1つの成果から着想したものである。乱暴にまとめれば、ラテンアメリカでは、1880年代に成立した寡頭支配層（外国資本との提携、自由貿易主義＝国際分業の是認、近代化＝西欧化路線）が富の集中（階層格差の拡大）、1次産品へのモノカルチュア経済化（帝国主義国への経済的従属）、政治腐敗を招いたため、第1次世界戦争後、これに政治的不満を抱いた中間層（中・下層の官僚・軍人・聖職者、知識人、学生、都市にある企業のホワイトカラー層など）のなかに反帝国主義的民族主義と革新主義（社会改良主義）が強まり、また政治的民主化と社会的公正を求める労働者・農民運動（鉱山・鉄道・農園・紡績企業など）が活発化していた。大恐慌が起きると、経済的危機からの脱出戦略として、1930年代に、一方では寡頭支配層の独裁体制が出現した（ニカラグアのソモサー族の政権、キューバのパチスタ政権など）が、中間層が厚く存在していた国（メキシコ、アルゼンチン、チリ、ブラジルなど）では、既存の自由主義体制に替わる（そして社会主義体制でもない）独特の政治体制＝ポプリスモ（民衆主義）が形成されてくる（ブラジルのヴァルガス政権、アルゼンチンのペロン政権など）。その特徴は、（1）中間層のヘゲモニーのもとに支配層の一部（民族ブルジョアジー）と労働者・農民運動内部の民族派が接合された、多階級妥協的な社会基盤、（2）「民族主義」「反帝国主義（経済的自立）」「社会的正義・公正」という政治シンボル、カリスマ的政治リーダー、政治的民主化（普通選挙制度）と大衆動員・大衆政党を特徴とする政治（実態は、中間層エリートによる権威主義的な政治運営）、（3）基幹産業部門の外国資本の国有化と輸入代替工業化、ある程度の労働基本権の承認とある程度の土地改革、基礎食料品や公共料金の抑制と国民的福祉・教育・医療保険政策、という民族主義的・社会改良主義的政策（ブルジョアジーの要求を容れて、社会主義とは一線を画す）、（4）この諸政策を行うための巨大な公共部門（「大きな政府」）、（5）工業化による経済成長

(それは多階級妥協的=社会改良主義的政策の経済的基盤である)、である(このかぎりではコーポラティズム的である)。1950年代になると、(1)戦後復興が進んでヨーロッパ諸国の工業製品輸出力が高まり、技術水準や生産性で劣るラテンアメリカ諸国では輸入代替工業化戦略が行き詰まったこと、(2)一方での国有化、他方での社会改良主義的政策のため、政府財政赤字が膨張したこと、(3)これらによる政治的不安定のなかで労働者・農民運動の内部に社会主義派(反アメリカ帝国主義戦略)が台頭したこと(59年のキューバ革命など)、によって多階級妥協が崩れ、60年代には多くの国で軍政による「官僚主義的権威主義体制(Bureaucratic Authoritarian regime, BA)」(旧来の軍事独裁とは異なる、いわゆる「開発独裁」体制)が成立する(チリのピノシェ政権など)。その特徴は、(1)寡頭支配層=軍組織=専門技術官僚集団からなる社会基盤、(2)合衆国など先進国からの経済援助、(3)外国資本の導入による経済開発を梃子とした経済成長、(4)ポプリストと社会主義者(そして自由主義者も)への徹底した弾圧、民衆の政治参加の枠組の狭小化、である。この体制の下で、都市化・世俗化が進み、ラテンアメリカの伝統社会(カトリック教会の強固な支配、家父長制の大家族制、人種別・身分別差別の残存、大土地所有遺制の習慣・価値観など)が融解していった。以上について、さしあたり、国本伊代『概説ラテンアメリカ史』(新評論、1992年)第6・7・8章、参照。ところがこのBAは、80年代の経済政策の失敗(大量の外資導入がもたらした累積債務問題、貧富の格差の拡大)から民衆の強い批判を浴びて崩壊し、90年代初頭までに再び民政が成立していく。90年代の民政は、議会政治と強い政治リーダーへの民衆の支持をもつ点でかつてのポプリスモと類似するが、新自由主義的な経済政策をとる点でポプリスモと大きく異なる(アルゼンチンのメネム政権、ペルーのフジモリ政権など)。ラテンアメリカでの新自由主義政策とは、食料品・公共料金などでの価格統制の撤廃、賃金・為替レートの抑制的統制とインフレ抑制政策(低人件費を維持するため)、関税引下げ、政府財政赤字削減のための公務員の人員削減、福祉・教育・医療支出の削減、基幹国有産業の民営化、公共事業の民営化(「小さな政府」路線)、資本の自由化と合衆国・IMF融資の受け入れ(「親欧米」路線)をさす。こうした新しい民政を「新自由主義的ポプリスモ(Neo-Liberal

Populism, NLP)」という場合がある。詳しくは、出岡直也「ラテンアメリカにおける『民主主義』とネオリベリズム」(報告原稿、1996年度日本政治学会研究大会・分科会H「市場経済化と民主主義の定着」、北海道大学、1996年10月6日)、松下 洋「民主体制と新自由主義的経済政策」(松下 洋・乗浩子編『ラテンアメリカ 政治と社会』、新評論、ラテンアメリカ・シリーズ1、1993年)、大串和雄『ラテンアメリカの新しい風』(同文館、1995年)。NLPは当然、労働者など下層民衆には打撃を与える体制だが、今のところ、これが熱狂的に支持されている訳ではないにしても、かつてのBAよりは「まし」な体制とみなされ、いちおう「定着」しているという。その「謎」については、おおよそ以下のような説明がなされてきた。第1は、国際要因として、80年代の累積債務危機と89年の「社会主義体制」崩壊の経験から、合衆国および世界銀行=多国籍企業群がBA(反共軍部独裁)ではなく「グッド・ガヴァナンス」(議会制民主主義プラス社会改良主義)をラテンアメリカ諸国に要求するようになったからである、というものである。第2は、国内要因として、新自由主義を批判するはずの社会主義勢力はBAのもとで弾圧され、さらに「89年」以後衰退したため、NLPが消極的ながら定着している、という説明である。第3は、BAのもとでの経済成長による社会変容(新中間層や労働者上層の富裕化、民衆の個人主義化、「労働者」という集合的アイデンティティの弛緩)とNLPのもとでのインフレ抑制政策、消費ブームによる新中間層・労働者上層の生活向上によって、NLPを評価する社会基盤が成立したからである、という説明である。第4は、旧ポプリスモの社会基盤(大企業、労働組合、公務員)が既得権集団化し、これに入れない諸層(新興中小企業経営者、不安定雇用労働者=「インフォーマル・セクター」)が旧ポプリスモへの反発を強め、その反動としてむしろ新自由主義的な「国家からの自立」イデオロギーに共感している(とくにNGOの活動家層)ため、左翼勢力が分裂し、新自由主義への一定の支持が生じているからである、というものである。第5は、政権の与党が、新中間層・労働者上層むけにはマクロな新自由主義的政策を行いつつ、労働者下層・旧中間層むけにはミクロ・レベルでその都度式の「ばらまき」を行ってこれらを受益者化するという、ダブル・スタンダードの政策をとっているからである、という説明である。

私にはどれが最も説明能力が高いのかは判断できないが、ポイントは、BAを自民党長期政権に、NLPを93年以降以後の新自由主義政策の展開に、それぞれたとえてみると、大変興味深い示唆が得られるように思われる、ということである。

- (15) もっとも、青島都政は、美濃部都政と比べても、大衆動員的でもカリスマ的政治指導でもないので、「ポピュリズム」とすることには留保が必要かもしれない。95年都知事選挙の投票率は美濃部期よりはるかに低かったのであるから。この点は今後の検討課題としたい。

補章 90年代日本の国家構造再編と青島「行革」 ——97・98年の展開——

第1章と第4章では、1995年4月から97年3月までの青島都政および青島「行革」を検討してきたが、中央政府レベルの「行革」の新展開とともに、都政レベルでも97年以降、「行革」についてかなり大きな展開がみられた（図表・補1、参照）。そこで、この新しい展開について補足的に検討しておきたい。ただし、98年度末（青島知事の任期満了）を控えてなお未確定な要素も多いので、簡単なスケッチにとどまらざるをえない。「補章」とするゆえんである。

本章では、（1）90年代の中央政府レベルでの新保守主義的国家構造再編について言及したのち、（2）その一環としての「地方行革」の進展を検討し、（3）その進展が、都市レベルにあっては、都『行革大綱』の改定として現れていることを考察し、（4）最後に、この「行革」が東京の都市構造再編——本稿に言う「再版開発主義レジーム」——とカップリングされていることを示す。

図表-補1 青島都政 関連年表その2 (1997年4月以降分)

- 1997.07 東京都議会議員選挙
.08 東京都「財政健全化計画・実施案」発表
.09 東京都「副都心整備計画」策定
.10 都議会、行財政改革基本問題特別委員会を設置
.10 知事、「都民のための行政改革を考える会」を設置
.11 「生活都市東京構想・重点計画」、策定
自治省「地方自治・新時代に対応した地方公共団体の行政改革推進のための指針」
.12 都区制度改革案（地方自治法改正案）、国会提出
行政改革会議「最終報告」
地方制度調査会専門小委員会「市町村合併に関する審議の状況について」
自治省「機関委任事務制度の廃止後における地方公共団体の事務のあり方及び一連の関連する制度のあり方についての大綱」
1998.01 総務局「行政改革の取り組みについて」発表
.03 「都政情報提供システム」が本格稼働
都議会、料金値上げ65条例のうち59を否決
新しい全国総合開発計画（閣議決定）
規制緩和と新3カ年計画
.04 都区制度改革案、国会で成立（2000年4月施行）
建設省・東京都「都市構造再編プログラム」
経団連「新東京圏の創造」
周辺事態措置法案、国会提出
.05 財務局「今日の都財政」発表
東京都「総合経済対策方針」策定
.06 知事、「重点計画」改訂を表明
中央省庁改革基本法、成立
.07 東京都「情報公開の総合的推進に関する要綱」施行
知事、行政改革戦略会議（庁内組織）を設置
参議院選挙
小淵内閣（自民党単独）が発足
都議会自民党が分裂
地方分権推進本部（庁内組織）、「地方分権推進計画大綱」策定
.08 総務局「東京都行政改革大綱見直し方針」「組織再編試案」発表
.09 情報公開制度のあり方に関する懇談会「最終提言」
.10 知事「財政危機緊急アピール」発表
.11 地方分権推進委員会「第5次勧告」
「生活都市東京構想・改訂重点計画」、策定
財政構造改革法停止法案、国会提出
沖縄知事選挙、革新現職敗れる
中央省庁等改革推進本部事務局「中央省庁に係る大綱事務局原案」
.12 多摩都市モノレール、開業
都議会、料金値上げ16条例のうち9条例を否決
都当局、財源難を理由に職員給与定期昇給分凍結を組合に通告
NPO法、施行
経済戦略会議「中間とりまとめ」
東京都「行政改革プラン」発表
1999.01 東京都「組織再編案」発表
.02 青島都知事、選挙不出馬表明
1999.04 都知事選挙、統一地方選挙

（１）90年代日本での国家構造再編

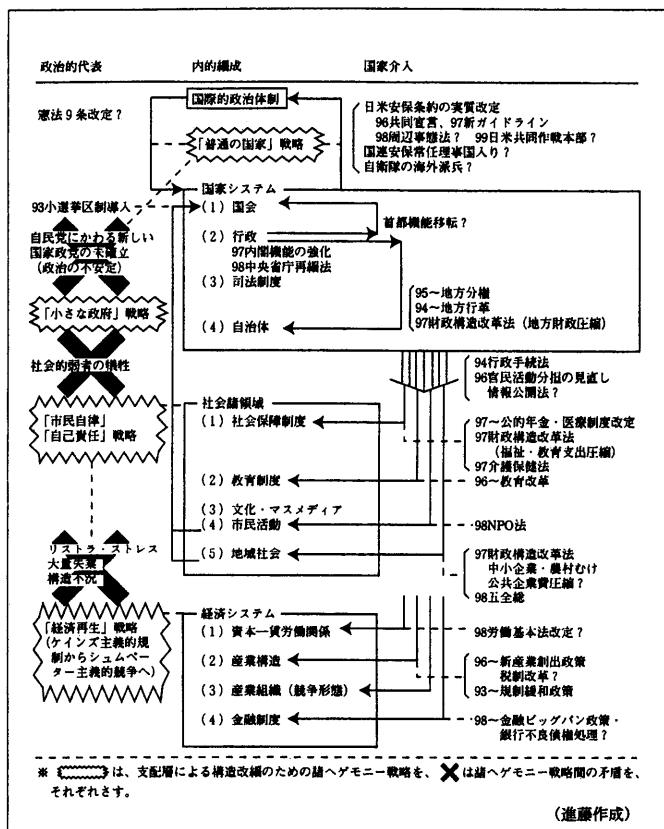
現代資本主義国家をとらえる理論的枠組としてはさまざまなものがあり、それ自体が一個の論点であるが、補章という本章の性格からしてこの論点はスキップして、さしあたり、ここではB・ジェソップの枠組に依拠して議論を進める。

ジェソップによれば、国家とは、（１）政治的代表（「社会的諸基礎」から「国家装置」への入力に関わる諸関係）、（２）内的編成（「人民」と対置されるところの「官」＝「国家装置」の内部構造）、（３）国家介入（諸「国家装置」から「社会的諸基礎」への出力に関わる諸関係）の諸形態の制度的総体（アンサンブル）であり、ある特定の情勢における社会諸力の変動する均衡を反映する一個の複合的社会関係である⁹⁴⁾。また、「政治システム」（上記の（１）プラス（２）プラス（３））と、「経済システム」（「社会的諸基礎」のうちの）と「社会システム」は、相互に自律したシステムであり、「経済システム」にはその内的統一を形成する経済的ヘゲモニー・プロジェクトが存在し（：（４）とする⁹⁵⁾）、「社会システム」にはその内的統一を形成する社会的ヘゲモニー・プロジェクト（（５））が存在するのと同様に、「政治システム」にはその内的統一を維持し形成し再形成する国家プロジェクト（（６））が、存立し得る。そして、経済的、社会的、国家的の３つのヘゲモニー・プロジェクトの相互の構造のおよび／あるいは戦略的カップリングの如何によって、逆にいえば３者間の矛盾の存在如何によって、個々の具体的な歴史的社會構成体の統一性ないし変革可能性が左右されるとする⁹⁶⁾。

この枠組を用いれば、90年代日本での国家構造再編は、上記の（１）から（６）の全てにわたる全面的な改編を企図したものであると理解できる（図表・補2、参照）。

まず、（１）政治的代表については、衆議院選挙への小選挙区制導入（93～94年に法制化、96年に実施）によって、「社会的諸基礎」と政治的代表との意図的分離が強行された（有権者の多数意見と衆議院議員の

図表 - 補2 90年代日本国家の構造改編



多数意見とのずれの、意図的創出)。また(3)国家介入については、「経済システム」に対しては、資本・賃労働関係の再編(98年労働基準法改定)、産業構造の再編(96年以降の橋本政権下の「経済構造改革」による「新成長産業の選定」、産業組織の再編(93年以降の規制緩和政策)、金融制度の再編(98年の「金融ビッグバン」政策と金融再活性化諸法)によって、ジェソップに倣えば「ケインズ主義的規制」経済から「シムパー主義的競争」経済への転換——日本の政権与党の言い方で

は「経済再生」戦略——という経済的ヘゲモニー・プロジェクト（：（4））が実践されている。「社会システム」に対する国家介入（：（5））としては、国家介入様式それ自体の再編を含みつつ（94年行政手続法、96年以降の「官民活動分担の見直し」、98年情報公開法）、社会保障制度の再編（97年以降の公的高齢年金・医療保険制度の相次ぐ改定、2000年導入予定の介護保険制度など）、教育制度の再編（96年以来の教育「改革」）、文化・マスメディアの再編（99年に急速に現実味を帯び出したいわゆる「盗聴諸法案」、「国旗国歌法案」）、市民活動の再編（98年NPO法）、地域社会の再編（97年財政構造改革法による中小企業・農村関連予算の圧縮、98年「新しい全国総合開発計画」など）によって、「自己責任」「市民自律」戦略とでも言うべき社会的ヘゲモニー・プロジェクトが実践されつつある。

ついで（2）国家装置の内的編成については、国家行政機構の再編（97年「行政改革会議」答申による内閣機能の強化、98年中央省庁改革基本法）、行政と司法制度の関係の再編（98年から着手されている司法制度改革）、行政と国会との関係の再編（首都機能移転論議）、中央政府と自治体との関係の再編（94年以降の「地方行革」、95年以降の地方分権「改革」）が行われ、いわゆる「小さな政府」戦略が実践されつつある。他方、国際的政治体制との関係では、日米安保条約の実質改定（96年日米共同宣言、97年新ガイドライン、98～99年周辺事態法案、99年以後の日米共同作戦本部の設置や国連安保理常任理事国入り、自衛隊の海外派兵の構想）という国家介入が、いわゆる「普通の国家」戦略として行われており、憲法9条——国際的政治体制との関係を規律している国家装置の編成形態——の改定も狙われている。この「小さな政府」プラス「普通の国家」戦略こそ、国家プロジェクト（（6））といえよう。

これらは総体としていえば、経済的には新自由主義を志向し、国内政治的には市民的自由よりも権威主義を志向し、国際政治的には軍縮よりも軍事力強化を志向するという意味で、「新保守主義」と呼ぶことが可

能である。

しかし現在のところ、「経済再生」戦略と「市民自律」「自己責任」戦略との間には構造的矛盾が存在していて、構造的カップリングには成功していない（長期構造不況、大量失業）。また、社会的ヘゲモニープロジェクトと国家プロジェクトのカップリング、「小さな政府」戦略と「普通の国家」戦略のカップリングを遂行する新保守主義勢力の戦略的力量は、自由民主党がすでに旧型保守政党から「新自由主義・新保守主義の党」に編成替えされている⁹⁹とはいえ、脆弱である。（ただし、自民党に替わる「国家政党」が未確立なので、さしあたり自民党政権を存続させざるを得ない。）

（2）中央政府による「地方行革」の進展

こうした国家構造再編の中の、中央政府と自治体との関係の再編を進めるための戦略的実践の1つが、自治省による1985年以来数次にわたるいわゆる「地方行革」である。

その進展の要点を簡潔に示せば、以下のようになろう（図表・補3参照）。その第1の特徴は、地方公務員に対する中央集権的管理を、日本型企業経営手法の導入によって強化するということである。85年「地方行革大綱」は地方公務員の給与抑制に力点を置いたが、それがほぼ「成功」すると、94年「地方行革指針」では定数管理に力点を置くようになった。加えて、能力主義的人事管理を導入するとしている。第2は、事務事業や組織機構の再編であって、85年大綱が（福祉などの）自治体単独事業に関わる補助金の抑制や民間委託を重視していたのに対し、94年指針は、これに加えて、「新たな行政課題に即応した」行政サービスの「スクラップ・アンド・ビルド」、いわゆる自治体リストラを推進するとしている。第3は、地方行革のイデオロギー、あるいは行革の担い手に関わる点であって、85年大綱が、給与の「適正化」や民間委託など都市旧中間層の旧型個人主義イデオロギーを打ち出しているのに対し、94

年指針は、地方公務員の「能力開発」や行政の「情報化」をも盛り込んだ、都市新中間層の新型個人主義イデオロギーを基盤としている。

こうした傾向は、97年「地方行革・新指針」ではいっそう顕著である。97年新指針の最大の特徴は、地方財政健全化＝緊縮にあるが、それを前提としつつ、第1に、地方公務員に対する中央集権的管理は中央政府の「財政構造改革」と歩調を合わせる旨の指導、民間委託・職員定数削減・外郭団体の統廃合・公共事業コストに関する中央政府によるモデル提示、行政改革の数値目標化や「計画的」推進という形で——規制緩和と地方分権の時代にもかかわらず!?——94年（旧）指針以上に、強化されている。「職員一人ひとり」の改革と言うように、能力主義的人事管理も昂進している。第2に、事務事業・組織機構の再編も、首長部局のみならず外郭団体や広域行政にまで及んできている。第3に、行政改革の計画に対する「住民」の意見反映、「住民」への成果公表、「住民」に対する行政の透明化という形で、都市新中間層に適合的なイデオロギーも随所に浸透してきている。

（3）青島「行革」の新自由主義的展開

こうした自治省による「地方行革」の進展に歩調を合わせて——というよりも、それを優等生的に先取りする形で——、96年の都「行革大綱」

（第4章、参照）以上に新自由主義的路線を打ち出しているのが、1998年12月に策定された、東京都の「行革大綱」である（図表・補4、参照）。

ここでは、第1に、「さらなる行革の必要性」として、中央政府レベルでの地方分権、規制緩和、財政緊縮、中央省庁再編とのカップリングが——自治体による「自主的な」行政改革として!——指摘されている。これほど中央政府の意向が直接的に接合されている都の行革文書は、鈴木都政期にもみられなかったのではないだろうか。第2に、住民の労働者化と労働力人口のなかでの都市新中間層のヘゲモニーという東京地域ならではの特性（第4章(1)、参照）を反映して、かなり顕著に、これら

図表一補3 「地方行革」方針の推移

1985年地方行革人綱	1994年地方行革指針	1997年地方行革新指針
<p>ま え が き</p> <p>国・地方を通ずる行政の簡素効率化</p> <p>第1 地方行革の推進体制の整備 民間有識者等からなる委員会 庁内に行政改革推進本部を設置</p>	<p>ま え が き</p> <p>地方分権を推進、 地方公共団体自らの行政効率化</p> <p>第1 自主的計画的行政改革の推進 (1) 新たな行政改革人綱の策定 庁内に行政改革推進本部を設置 住民の代表者等からなる推進委員会 (住民の意見を反映する) 行政改革人綱の住民への公表 (2) 行政改革人綱の進捗状況の公表 推進委員会から行革本部への助言 行政監察の結果の反映</p>	<p>ま え が き</p> <p>国の財政構造改革に対応した地方行革 市町村の自主的合併促進と都道府県による積極的支援</p> <p>第1 自主的計画的行政改革の推進 (1) 最重要課題としての行政改革 国・地方を通ずる行革が国下の最重要課題 (2) 行政改革人綱の見直し 市内の行革推進本部や地区に推進人綱を見直し、各年度の行革実施計画の策定 定員管理、組織整理、補助金等の適正化、住民等の代表者からなる 行政改革推進委員会の設置等による人綱の見直し、新しい行革推進計画への反映 財政構造改革の進展に歩調をあわせて10年間の新たな行革実施計画 行革の進捗管理 定員・給与・財政・警察状況の公表、人綱の進捗状況の公表、積極 的広報、行政改革委員会による進捗管理、行政改革、専門機関によ る評価の公表、活用、住民の提言、アンケート結果の意見反映 (3) サービス精神と経営意識に基いた行革、地方公共団体の首長・職員による行革 改革と自主的合併の推進、職員の定数・上支を引き出す行革、住民参加による行革</p>
<p>第2 地方行革の重点事項</p> <p>(1) 事務事業の見直し 行政が直に責任を担うべき分野を重点検 地方単独事業の抑制 広域市町村圏の活用 地方単独補助金の統廃合</p>	<p>第2 行政改革推進の重点事項</p> <p>(1) 事務事業の見直し 行政の責任領域に留意 新たな行政課題の的確な把握 行政手続制度の適正運用 規制緩和の推進 情報公開の推進 民間委託の積極的推進 広域連合制度などの活用 補助金総額の抑制</p>	<p>第2 行政推進上の主要事項</p> <p>(1) 事務事業の整理合理化 事務事業の整理合理化 一層の整理合理化、各年度ごとの重点項目設定、計画的推進、削減、着手中 の事業の見直し、自治体として実施する機率的減民、事務事業見直し、組 織相互間の横断的調整、民間の発想・手法を導入した行政運営の改善 規制緩和の推進 許認可の廃止・緩和、許認可手続の合理化 民間委託の推進 民間委託の積極的計画的推進、行政責任・住民サービ スの向上、国による民間委託モデルの作成 補助金等の統廃合、補助金削減計画の策定・新設補助 金の抑制、補助金事務の簡素化、 権限委譲 都道府県事務の市町村・広域連合への委譲 地方分権に対応した町村・広域連合化と総合化</p>
<p>(2) 組織・機構の簡素合理化 内閣組織の統廃合・新増設の抑制 出先機関の統廃合 審議会等の統廃合 外郭団体の統廃合</p>	<p>(2) 組織・機構の簡素化・情報化などの新たな行政課題に即応し 高齢化・国際化・情報化などの新たな行政課題に即応し 行政サービス向上の取組、政策形成機能・総合調整機能の 充実、福祉・保健・医療の連携、スクラップ・アンド・ ビルトの徹底、外郭団体の充分な検討の上での設立</p>	<p>(2) 組織・機構の簡素化・情報化などの新たな行政課題に即応し、スクラップ・アンド・ビルトの徹 底、出先機関、審議会等の見直し、機関委任事務削減に、必要組織改編に留意 (3) 外郭団体 (3) 外郭団体の統廃合・役員数の見直し、公社等の設立は十 分検討、国による公社等のあり方モデルを策定</p>

1996年3月 (四) 行政改革大綱 (注1)

[illegible]

(2) 定数管理 (4500人の定数削減)

<p>7.情報化 (1) 非定常事務の効率化 (2) 地域情報化 (3) その他</p> <p>8.外県団体の自律的運営 設立の抑制、団体の経営評価制度の導入、役員の数・報酬の削減、団体の統廃合など</p>	<p>組織再編 *「組織再編案」の策定 *トップマネジメント・政策立案機能の強化(計画・財政・組織・定数・人事・広報・広聴・調査部局の再配置) *本部制の設置、事業本部制の設置、事業部長への実施権限の委譲、企業会計方式、事業本部長の組織、定数・人事・作での広い裁量、事業部長は任期制、事業本部へのインセンティブ、経営交通・水道の民営化) *知事、部局の組織の再編(案) (1) 部政の方向を決定する部門(基本政策立案、財政・立憲・止職、区市町村行政、税務の6分野) (2) 内部管理を担う部門(内部管理、組織・人事の2分野) (3) 市民の個人生活を豊かにする部門(人権、労働、男女共同参画、消費生活、教育(教育庁を除く)、市民活動、文化、国際化、平和の9分野) (4) 総合的な都市づくりを担う部門(災害対策、土地利用、都市施設整備、交通、住宅の6分野) (5) 市民の安全で快適な環境を確保し、創造する部門(公害、自然環境、都市エネルギー、廃棄物の3分野) (6) 市民の健康で安心できる暮らしを支える部門(保健、医療、福祉の3分野) (7) 産業振興を推進する部門(産業、港湾の2分野) 定数管理 平成10年度からの第2次定数削減計画の策定(H10～12年度で5700人を削減、H8～12年度で合計10000人削減)、99年度に長期削減目標の設定、管理職ポストを13以上削減など</p>
<p>7.情報化 (1) 非定常事務の効率化 (2) 地域情報化 (3) その他</p> <p>8.外県団体の自律的運営 設立の抑制、団体の経営評価制度の導入、役員の数・報酬の削減、団体の統廃合など</p>	<p>職員の意識改革 市民感覚、コスト意識、創意工夫(役所の論理にとられない)など 「一統・改善運動」の実施(合計8148件)</p>
<p>9.健全な財政運営 スクラップ・アンド・ビルトの徹底、投資的経費の抑制など</p>	<p>外県団体の自律的運営 市場原理・競争原理の導入、補助金・役員数・都派遣職員数の見直し、役員給与の見直し(天下り役員の見直し、退職金廃止)、団体の再編(別表) (5) 身近な行政を支える都政へ 「東京都地方分権推進計画」の策定(東京都地方分権基本条例を制定し、都の基本的役割を限定し、都の区市町村への関与の原則・期許・手続を定める、区市町村への新しい事務委託条例を制定し、これに伴う財源措置を行う、選挙権自主権を行使して「環境に配慮した自動車税」を徴せ、一部事業組合・広域連合の設立を助長、区市町村から民間団体への「第3の分権」を推進など) 都区制度改革(事務事業の移管(別表)、都区財政調整の再編、清掃事業、教育事務移管、国に健康保険制度の変更など)</p>
<p>10.行政改革の推進体制 (1) 行政改革推進委員会・行政改革推進本部の設置 (2) 地方分権 (3) 職員の自己改善</p>	<p>(6) ゆるぎない都政へ 99年度に「財政再建計画」を策定 財政健全化：限られた財源を有効に活用するための厳しい「痛みを伴う選択」 歳出総額の抑制・経常経費の抑制(一般職員定額昇給の凍結など)、都債発行基準の策定、法人確保、国への税財政制度改正の要請、予算編成手法の改善 5.新行革大綱の推進体制 都民の生活の改善、区市町村の理解と協力、庁内の取り組み 全庁実施計画・各局実施計画(年度別に短期・中期・長期を区分)を策定(別冊)</p>

(注1) 東京都「行政改革大綱」(1995年3月)を推進が契機したものである。

(注2) 東京都「行政改革大綱」(1995年12月)を基本として、行政改革大綱見直し方針(同8月)、同「行政改革の取り組みについて」(同1月)、同「地方分権推進大綱」(同7月)、同「組織再編案」(同8月)を加味して、進捗が要約・整理したものである。

を対象としたポピュリズム的な行革シンボルが多用されている。いわく、「都民感覚から始まる」行革、「質」の行革、「都民が変化を実感できる」行革、「職員一人ひとりが、都民の生活感覚をもって取り組む」行革、「わかりやすく開かれた」都政(情報公開や行政の透明性の強調)、「ともに築く」都政(ボランティアとの「協働」)、「期待に応える」都政、などである。もっとも「分権」「企業経営」「説明責任」の視点、「スリムで機敏な」都政など、新中間層にアピールする新自由主義的な価値を表現している⁹⁴。全体としてはやはり、新自由主義的ポピュリズムというより、新自由主義的であって——(1)「行政評価制度」の導入による事務事業の見直し(そして、「評価」の結果ともいえるが、外郭団体のあり方の改編)、(2)公営企業等への「事業本部制」(一般会計からの繰り入れのない、独立採算制)の導入、(3)「政策立案機能」と「事業実施機能」の分離という発想を採り入れた知事部局の組織再編、の3点であろう。

「行政評価制度」や「事業本部制」に対する批判的検討は別途行うとして、組織再編について一言すれば、まず「都政の方向を決定する部門」として総合調整機能(従来の企画審議室の主な部分、以下同じ)・財政機能(財務局)・税務機能(主税局)・区市町村行政(総務局の一部)を傘下におさめる巨大中枢管理部局(いわゆるスーパーエージェンシー)が構想されている点が、論点となろう。というのは、美濃部都政の初期(1967～69年)において、社会民主主義的中央集権論の立場に依拠した「経営局」構想という類似の巨大中枢管理部局が構想されたことがあり、それが当時の保革対立や、事業担当部局＝都議会自民党による「分権型組織論」からの反論によって、挫折しているからである⁹⁵。その後、鈴木都政では一貫して否定されていたこの巨大中枢管理部局という構想が、「小さな、簡素な政府」を掲げる青島都政の中で登場していることの意義⁹⁶を、批判的に検討する必要がある。次いで、「内部管理を担

当する部門」として内部管理（各局の総務部の統合）と組織人事（総務局の一部）を担当する、これまた強力な官房部局が構想されている点も、鈴木都政——それは官房系部局重視の都政であったのだが、組織論としては分散主義・総花主義・横並び主義であった——との大きな違いであろう。最後に、「総合的な都市づくりを担う部門」として、土地利用（都市計画局）から都市基盤整備（建設局）、住宅（住宅局）を統轄する巨大な公共事業部局が構想されている。これはもちろん、中央政府の省庁再編における「国土交通省」の都政版であり、そちらがもつはずの弊害と同じ弊害がこちらにも指摘できよう。

（４）「再版開発主義レジーム」の強化

青島「行革」はこのようにポピュリスト的な面をもちつつも新自由主義的な内容となっているが、それは90年代都政の「再版開発主義レジーム」とカップリングされている。この点を、都の基本計画ともいえる『生活都市東京構想』（1997年2月）、その3ヵ年実施計画である『重点計画』（97年11月策定、98～2000年度）、その改訂版である『改訂重点計画』（98年11月策定、99～2001年度）の比較から、検討しよう。

鈴木都政の『第3次長期計画』や青島知事になって初めての『とうきょうプラン'95』とも比較可能なように、あえて青島都政流の分類ではなく、独自の分類を行って、上記3計画の比較一覧表を作ってみた（図表・補5、参照）。これによれば、97年『重点計画』では、喧伝された「環境保全・リサイクル」と「男女平等・市民活動」については実は計画事業費の配分はほとんどなく、「生活環境施設」（下水道と清掃工場など）や「地域福祉」「住宅事業」にもある程度の計画事業費の配分がなされているものの、基軸は「道路・交通・通信・港湾」と「市街地開発」であることがわかる。これが98年の『改訂重点計画』になると、「道路・交通・通信・港湾」が3ヵ年の計画事業の総額の40.5%、「市街地開発」が20.0%となり、「防災対策」と名付けられているものの実態は

市街地開発である公共事業の項目(14.0%;この点については、第1章(2)、参照)を合計すると、公共事業関係が四分の三を占めていることがわかる。

このようなことになった背景としては、98年における中央政府レベルでの景気刺激政策と連動した、東京都『総合緊急経済対策』(98年5月)

図表-補5 青島都政の重点施策

重点施策	生活都市東京構想			重点計画97			改訂重点計画98		
	施策数 (施策番号)	計画事業費 (億円)	(%)	施策数 (施策番号)	計画事業費 (億円)	(%)	施策数 (施策番号)	計画事業費 (億円)	(%)
地域福祉	13 (001-004,007-014,079)	-	-	6 (01-05,12)	2,196	11.4	6 (01-05,11)	1,193	7.8
児童福祉	3 (080-082)	-	-	1 (08)	228	1.2	1 (06)	155	1.0
医療・保健	6 (005-006,015-018)	-	-	2 (06-07)	259	1.3	1 (10)	9	0.0
学校教育・生涯教育	3 (083,091-092)	-	-	3 (09-11)	126	0.7	3 (07-09)	219	1.4
文化・スポーツ	4 (094-097)	-	-	0	0	0.0	0	0	0.0
労働	3 (084-086)	-	-	0	0	0.0	1 (44)	45	0.3
男女平等・市民活動	7 (087-090,093,098-100)	-	-	1 (13)	0	0.0	3 (48-50)	0	0.0
環境保全・リサイクル	8 (026-032,034)	-	-	7 (19-23,25-26)	161	0.8	7 (19-20,22-24,26-27)	29	1.9
産業	10 (038-047)	-	-	4 (43-47)	162	0.8	4 (40-43)	123	0.8
住宅	4 (071-074)	-	-	3 (40-42)	1,648	8.5	2 (12,15)	700	4.6
緑地・景観	5 (075-079)	-	-	2 (28-29)	175	0.9	1 (28)	175	1.1
生活環境施設	4 (033,035-037)	-	-	2 (24,27)	3,280	17.0	2 (21,24)	1,443	9.6
防災用市街地整備	7 (019-025)	-	-	5 (14-18)	2,275	11.8	6 (13-18)	2,154	14.0
市街地開発	12 (048-059)	-	-	6 (30-35)	2,489	12.9	7 (29-35)	3,069	20.0
道路・交通・通信・港湾	11 (060-070)	-	-	7 (36-39,48-50)	6,508	33.7	7 (36-39,45-47)	6,213	40.5
総計	100 (001-100)	-	-	50 (01-50)	19,299	100.0	50 (01-50)	15,342	100.0

出典) 東京都「生活都市東京構想」1997年、「重点計画」1997年、「改訂重点計画」1998年より作成。

の影響があるが、やはり無視できないのは、経団連『新東京圏の創造』および建設省・東京都『都市構造再編プログラム』（ともに4月に発表）に示された、「再版開発主義」型の都市構造再編戦略である。

『都市構造再編プログラム』は、鈴木都政の『（第1次）長期計画』（1982年12月）で示され、国土庁『首都改造計画』（85年）と連動しながら策定された『第2次長期計画』（86年12月）で大きく進展した、1都心プラス6副都心プラス新型副都心（臨海副都心）という都市再編戦略が、そのまま存続し、鈴木都政末期の『副都心育成・整備方針』（94年2月）をへて、『副都心整備計画』（97年9月）で事業化されてきたという経緯を前提としている。そしてこの『プログラム』には、私の計算では、幹線道路の建設計画（98～2002年度で31件、延長約25.6km、面積約76.8ha、2003年度以降で41件、延長約48.2km、面積約144.6ha）、補助道路の建設計画（98～02年度で59件、延長約33.3km、面積約50ha）、鉄道の建設計画（98～02年度で7件、延長約66.7km、03年度以降で3件、70.8km）、市街地再開発事業の計画（98～02年度で25件、200.4ha、03年度以降で13件、8.9ha）、土地区画整理事業の計画（98～02年度で14件、約300.6ha、03年度以降で30件、約1055.8ha）、特定街区事業（98～02年度で3件、8.9ha）、その他の再開発地区計画（98～02年度で6件、35.2ha、03年度以降で18件、442.8ha）が、いわば「登録」され、主に都心と4つの副都心で機能更新や大規模プロジェクトが進行することが明記されたのである。

また経団連『新東京圏の創造』は、経団連として東京地域の都市計画について具体的に検討した初めての文書だそうであるが、21世紀の東京の姿についていろいろと述べつつも、結局は「東京圏の活力を高めなければ、東京圏は世界都市となりえず、ジャパン・パッシングの動きが加速される。東京圏の活力が高まれば、それは地方圏にも波及し、地方圏の新しい活力を引き出すことになる。新しい東京圏のために、必要な予算は投じられるべきであり」、そして「東京圏における最大の課題は、

交通インフラのボトルネック解消にあるといっても過言ではない」として、「スーパー環状道路 loop 2020」(山手線外縁部にある木造密集住宅地域を「不燃化のための面的整備」という名目で再開発し、「土地の高度利用」つまりは高層ビル群と道路・オープンスペースへと転換する構想)、「都心部の超高層住宅整備」、「環状2号線整備計画」を具体的に挙げ、こうした「都市づくりのため、経済界は持てる活力を発揮し、…住民、自治体と共同で事業を推進していく」というのである。

これらの文書に見られる、都心・副都心およびその周辺地域での道路と高層ビル群をセットとする大規模な再開発への志向は、実は青島都政の『重点計画』・『改訂重点計画』にも、具体的に反映している。図表・補6は、この2計画に列挙されている事業を、地域別・施策別に分類したものであるが、これによれば、事業数合計では「区部中心部エリア」(23特別区のうちの、都心・副都心をもつ10区)と「新山の手エリア」(中心10区の西に位置する8区、先の「スーパー環状道路」構想の地域と重なる)が多く、なかでも「市街地再開発」と「防災」(という名の市街地再開発)という施策に集中していること、また「多摩東部エリア」(「新山の手」のさらに西に位置する、比較的市街地化が進んだ多摩地域の18市)では道路・公共交通事業が都内一多くなっていること、逆に「川の手エリア」(いわゆる下町5区)や「多摩南部エリア」(八王子市や多摩ニュータウンを含む5市)、「多摩西部エリア」「島嶼エリア」は軽視されていること、がわかる。

図表－補6 地域別にみた青島都政の重点施策

	区部中心部		川の手		新山の手		多摩東部		多摩南部		多摩西部・島嶼	
	重点	改訂	重点	改訂	重点	改訂	重点	改訂	重点	改訂	重点	改訂
高齢者施策	4	5	3	4	3	4	3	4	3	4	4	4
障害者支援	2	3	2	3	2	3	2	3	4	3	2	4
医療	1	3	2	3	1	3	1	3	1	3	2	4
教育	4	4	1	1	5	5	0	0	0	0	0	0
文化・スポーツ	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	6	4
産業	2	5	4	1	4	2	2	3	1	2	5	6
環境リサイクル	2	8	2	4	6	15	1	4	3	4	4	10
清掃	5	4	3	2	5	4	0	0	0	0	0	0
下水道	4	2	4	4	5	4	3	5	1	2	2	1
緑地・景観	2	0	2	2	5	4	1	4	0	0	1	0
住宅	3	0	5	1	3	0	1	1	0	0	2	2
防災	19	21	13	18	15	27	4	4	4	5	8	8
市街地開発	47	23	23	6	34	8	33	13	38	12	13	5
道路・公共交通	10	16	11	12	13	25	20	21	10	11	7	13
港湾	1	0	0	0	3	4	0	0	0	0	5	9
その他	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1
合計	107	95	75	61	103	109	72	57	65	46	62	75

出典) 東京都「重点計画」1997年、「改訂重点計画」1998年より作成。

以上、青島都政期とは、「世界都市東京」構想から「生活都市東京」構想への転換どころか、経済界はいまなお(あるいは、むしろいまこそ)東京の世界都市化を念頭においており、経済界＝建設省＝都庁が大掛かりな都市構造再編をめざしているような、開発主義レジームの時代なのであって、これにとつての「障害」を除去するべく、新自由主義的でポピュリスト的な「行革」がカップリングされ、推進されている点を、明らかにしてきた。

注

- (16) Bob Jessop, *The Capitalist State* (Martin Robertson, 1982) (B・ジェソップ(田口・中谷・加藤・小野訳『資本主義国家』、御茶の水書房、1983年)、邦訳272頁、281頁、296頁以下、303頁以下、参照。

(114) 「都市福祉国家」から「世界都市」へ II (2・完) (進藤)

- (17) 「経済的ヘゲモニー・プロジェクト」はレギュレーション学派的いう「蓄積体制 (accumulation regime)」に、「社会的ヘゲモニー・プロジェクト」は「調整様式 (mode of regulation)」にあたるものといえるが、ここではこの点については立ち入らない。
- (18) Bob Jessop, *State Theory* (Basil Blackwell, 1990) (B・ジェソップ (中谷義和訳)『国家理論』、御茶の水書房、1994年)、邦訳第7章、第9章、参照。
- (19) この論点については、渡辺 治『現代日本の帝国主義化』(大月書店、講座・現代日本1、1996年)、参照。
- (20) 98年新大綱に中央政府の行革動向がビルト・インされて、ポピュリスト的でかつ新自由主義的な都市新中間層のイデオロギーが注入されていく過程は、97年10月に「住民参加」型で設置された「都民のための行政改革を考える会」の議事録をたどることで跡付けられるが、本稿ではそこまでの分析は果たせなかった。<http://www.metro.tokyo.jp/> 中の「考える会」各回議事録、参照。
- (21) この点は、進藤「都庁におけるトップ・マネジメント」(御厨 貴責任編集『都庁のしくみ』、都市出版、シリーズ東京を考える・第3巻、1995年)、参照。
- (22) そして、鈴木都政旧与党、なかんずく都議会自民党からは、美濃部都政期と同様に、「分散主義」の立場からの青島・組織再編案への批判が出る一方、都議会民主党は、青島・組織再編案以上の中央集権的トップダウン型組織再編論を展開している。詳しい分析は本稿では果たせなかったが、『東京都議行財政改革基本問題特別委員会速記録』第1号～第17号、参照。

おわりに

(1) 比較行政の枠組

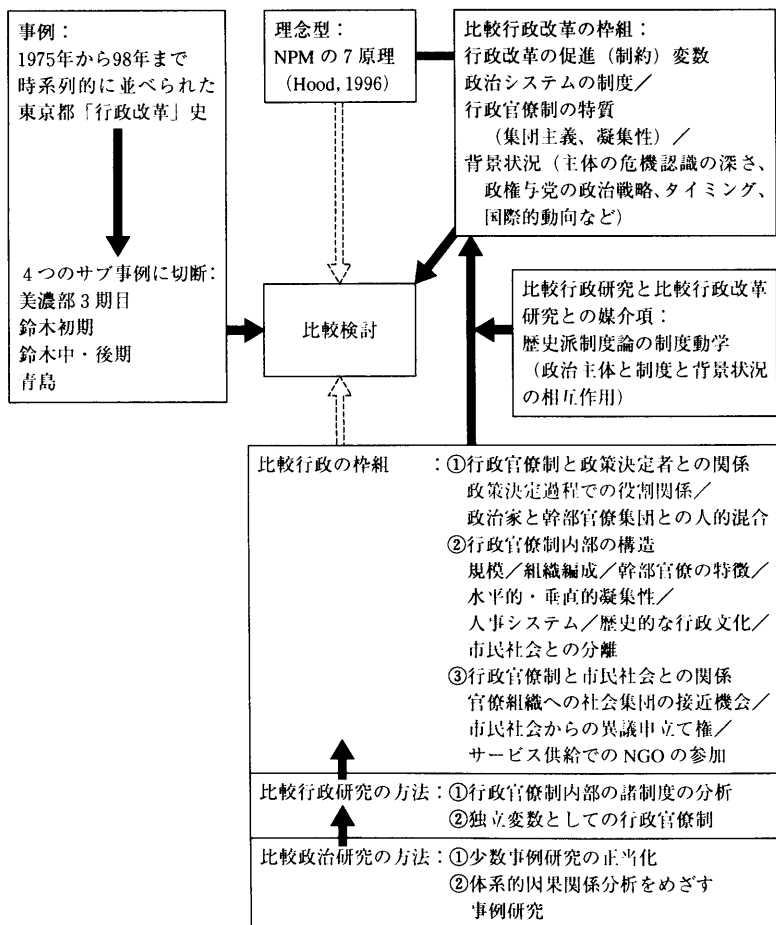
(I) はじめに(『法政論集』176号、2頁)で述べたように、本論考は、1975年の美濃部都政3期目から1998年の青島都政までの23年間にわたる

東京都の「行政改革」についての歴史分析であり、ここまでは、その歴史的被規定性と23年間の時系列的な変化の2つに焦点を当てて、検討してきた。それは、「行政改革」という政策の、普遍妥当性ではなく背景状況依存性（context-contingency）を重視し、時間に拘束されない抽象的・一貫的性格ではなく時間軸上で変化していく具体的・変動的性格を強調するものであった。その結果、美濃部都政期の①福祉国家型行財政改革、鈴木都政初期の②コーポラティズムと接合された財政再建型「地方行革」、鈴木都政中・後期の③再版開発主義と接合された積極主義的テクノクラシー型「地方行革」、そして青島都政での④国政レベルの国家構造改編と都市レベルでの第2次世界都市戦略とに接合された新自由主義的ポピュリズム型「地方行革」、の4つの型を取り出すことができた。

そこでおわりにでは、この4つの型のごく簡単な比較を試みることにしたい。その内容的な比較検討（第2節）に先立って、しかし一個の問題を先に解決しておかなくてはならない。この4つの型を比較するということは、ここまで行ってきた歴史分析から離れるということであり、そうすると、歴史分析以外のどのような方法に拠って比較をしたら良いのかという問題が発生する。そこで「行政改革の比較をどのような方法で行なうべきか」という問題、換言すれば比較行政（改革）の枠組論を先に検討する必要がある（第1節）。

枠組論の考察は、まず最も抽象的な比較政治研究方法論（本節の第Ⅱ項）から始め、次いで比較行政研究方法論（Ⅲ）、比較行政研究の内容（Ⅳ）、比較行政研究の各論としての比較行政改革研究の内容（Ⅴ）へと上向するという順序で行なうことにしよう。ただし、比較行政研究と比較行政改革研究とはあるズレをもつため、これを架橋する方法についても考えておこう（Ⅵ）。この考察の順序を、そして（Ⅱ）～（Ⅵ）の検討結果を要約して、図示すれば、図表・終・1のようになる。

図表・終 - 1 比較行政改革の研究方針



(Ⅱ) まず、比較政治研究の方法論について、近年では最も包括的な総括を行なっていると思われる、D・コリア「比較の方法論」論文²³を概観してみよう。

図表・終 - 2 A・レイプハルトの比較研究方法論の整理図式

事例研究の方法論	比較の方法論	実験的手法
長所： 限られた資源でも、事例の綿密な検討ができる	定義： 少数事例の体系的分析 (small-N 分析)	長所： 実験的統御によって対立する説明を排除
固有の問題点： より多くの事例を扱う研究ほどには理論構築に貢献しない	長所： 時間・労力・資金的資源が不可避免的に希少なことを与件とすれば、少数事例の綿密な分析は、大量事例の表面的な統計分析より有望な可能性がある	固有の問題点： 実験的統御は、比較政治の分野で有意な論点の多く（ほとんど）の場合に不可能である
事例研究の諸類型： ①非理論型 ②解釈型 ③仮説一般化型 ④理論強化型 ⑤理論弱化型 例：ある理論を部分的に弱める事例研究 ⑥逸脱事例研究型	固有の問題点： 対立する説明を排除する能力の弱さ、特に「変数多いのに事例少ない」という問題 可能な解決策： ①事例数を増やす ②比較可能な事例に絞る ③変数の数を減らす a) 変数をまとめる b) より柔らかな理論を使う	統計的方法 長所： 統計的統御によって対立する説明を評定 固有の問題点： 時間・資源が限られているので、十分な数の事例について適切な情報を集めるのが困難

(注) D. Collier, "The Comparative method", in A. W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline II* (American Political Science Association, 1993), p 107, F.1 を訳出

比較政治研究の勃興期（1950～60年代）に信じられたいた、大量事例を統計的手法で分析して巨大理論（grand theory、この場合には近代化論をさす）を構築するという研究戦略が、しかし、精力的に行なわれたわりには思ったほどの成果を上げられないことが判明してきた70年代初頭に、A・レイプハルトによって「大量事例分析」の問題点の整理と「少

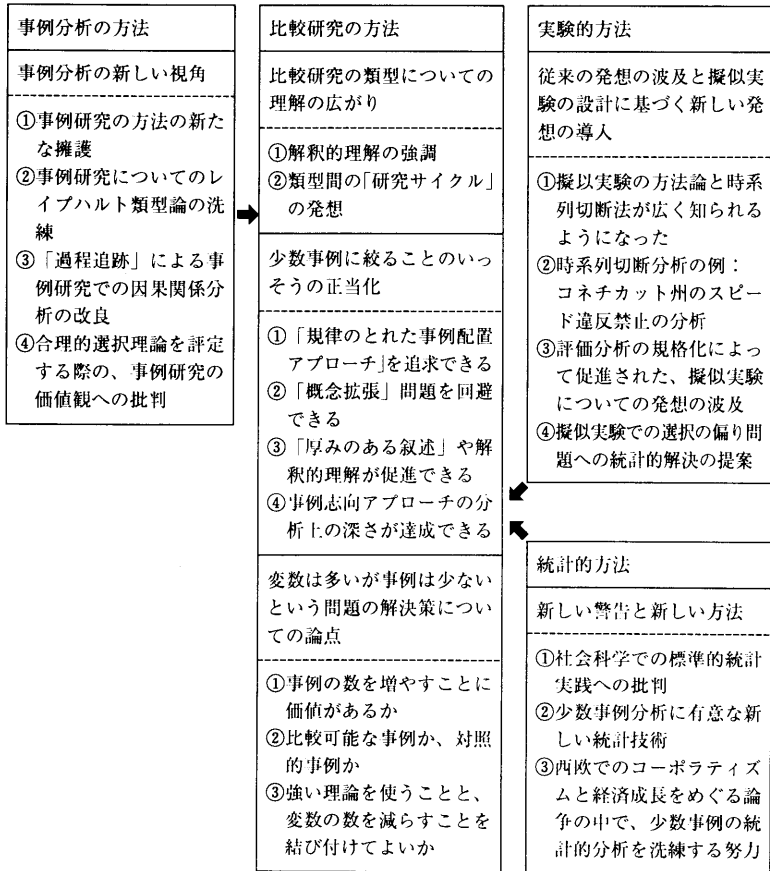
数事例分析 (small-number analysis)」という新しい研究戦略の提起が行なわれた²⁴⁾ (図表・終・2、参照) が、その後の20数年の研究史は、概括すれば、①「少数事例分析」の正当化とその方法的洗練、②「少数事例分析」に適した新しい統計分析技術の開発、③「事例研究 (case study)」一般の著しい進展とその方法的洗練 (「少量事例分析」への接近) であった、とコリアは述べる (図表・終・3、参照)。つまり、比較史の分野での「事例研究」の成果²⁵⁾は、背景状況 (context) を考慮したり、似た事例ではなくむしろ対照的な事例を比較することで、事例を「解釈する」ことの重要性を比較政治研究の分野に教え²⁶⁾、これが「少数事例分析」の正当化と方法的洗練を推進した²⁷⁾ (①)。他方「事例研究」側では、「重要事例 (critical case)」や「過程追跡 (process-tracing)」、擬似実験的な「時系列切断」 (interrupted time-series) 等の方法²⁸⁾によって、体系的な因果関係構築の方向がめざされ、少数事例分析型の比較政治研究への接近が見られた (③)。

本論考は、東京都の行政改革史を主題としており、この点で比較政治研究ではなく「事例研究」に属するが、あえていえば、東京都という事例の中で登場した、美濃都政3期目、鈴木都政初期、鈴木都政中・後期、青島都政という4つのサブ事例の「過程追跡」を行ないつつこれら4つの比較を試みることで、「少数事例分析」に接近しようとしている。もちろんそれは綿密になされていない。「序説」と称する所以である。

(Ⅲ) 次に、比較行政研究の方法論について、さしあたり最もまとまった総括を行なっている、B・G・ピーターズ『官僚制の政治学』第4版の序章²⁹⁾を概観しよう。

ピーターズは、比較行政研究が勃興してきた背景として、①政府の拡大が、実際には行政官僚制の拡大であったこと、②政策決定のかなりの部分を行政官僚制が担っていること (政治・行政二分論の融解) から、行政官僚制の政治性への関心の増大という形で行政研究への関心の増大が起こったことをあげている。そしてこの関心の増大が比較行政研究

図表・終 - 3 コリアの比較研究方法論革新の整理図式



(注) Collier, ibid. p 109, F.2 を一部削除して訳出

という形をとるようになったのには、(i) 比較政治研究側の事情と(ii) 行政管理研究(組織理論)側の事情があったからだ、という。

(i) では、それまでの憲法上の公式的(形式的)制度を中心とした「伝統的制度論」を批判した(a)「科学的アプローチ」(前出の코리아の整理では仮説検証型の因果関係分析)は、制度とくに行政官僚制をブラックボックスとみなして、政治システムと環境との入力・出力関係を

分析した(投票行動、政治的態度、利益集団などについての諸研究)が、1970年代中盤の政府のパフォーマンスの低下(経済成長率の低下や失業率の増加、政府財政赤字の増大など)に直面して、これをうまく説明できなかったため、制度とくに行政官僚制に注目することになった。ここから登場する比較官僚制研究では、しかし、独立変数はマクロ経済指標であり、官僚制は従属変数の位置しか与えられていないという限界があった。(b) 他方、近代化論に基づく先進国・途上国の比較政治研究⁹⁰⁾では、先進国の「行政」概念＝“議会が決定した政策を、官僚組織を使って執行すること”の当てはめがもっぱらであったが、これでは説明できない現象が多く、ここから政治文化の違いや、公式的制度ではわからない行政官僚制内部の「非公式な構造」(informal structure)に注目が集まるようになった、という。

(ii) では、(a) まず、「組織の背景要因依存性(contingency)」理論が、実際には行政官僚制の多様性の説明や類型化を行えなかったという問題がある⁹¹⁾。(b) 他方、70年代に始まる政策執行(implementation)研究⁹²⁾は、行政官僚制の一枚岩的・中央集権的な見方を批判し、その多元的性格(中枢部局とライン部局、中央機関と地方機関、公式組織と準行政組織(QUANGOs)、直接規制部局と誘引付与部局の違いなど)を強調して、(c) また行政官と市民との人的接触(public encounter)の諸研究⁹³⁾は、幹部行政官ではなく、とくにサービス供給部門の末端レベルの行政とそこでの政策の実際の運用ルールの重要性を強調して、ともに行政官僚制こそが政策を「作る」＝“政策の結果に違いを生み出すこと”を明らかにしつつある、という。

以上を要するに、①公式・非公式を含めた官僚制内部の「諸制度(institutions)」とその違いへの注目と、②政策の結果の違いを説明する独立変数としての官僚制という視角が、比較行政研究を推進する動機になっているわけである。

本論考は、東京都行政の内部的制度それ自体を焦点としているわけで

はないが、4つの「行政改革」のサブ事例を通して間接的にはあれ、それぞれの事例での都官僚制の違いを垣間見ようとしており、また「行政改革」という同じ政策が、4つの事例で異なる結果を持つことについて、それをそれぞれの官僚制の種類の違いから説明するための材料を提供している、といえよう。もちろんそれは充分ではないが。

(Ⅳ) 次に、比較行政研究の内容、つまり比較の基準について、近年の業績を整理しながら検討してみよう。

比較行政の最も包括的な枠組としてさしあたり、J・ピエール編『現代国家の官僚制』⁹⁴が採用しているそれ、つまり①行政官僚制と政策決定者との関係、②行政官僚制内部の構造と動態、③行政官僚制と市民社会との関係、という3つの面を設定することから始めることには、あまり異論はないであろう。比較行政研究では行政官僚制を独立変数の1つとして扱う(先述Ⅲ)とはいっても、それ自体の狭義の比較を行なう(②)だけでなく、この研究の背景状況を考えるならば(先述Ⅲ)、政策決定における政治家と官僚制の役割関係(①)を研究対象とすることは正当であるし、また官僚制を当該社会の背景状況の中で「解釈する」ことの重要さを考慮するならば(先述Ⅱ)、官僚制と市民社会との関連を問題にすること(③)も不可欠であるからである。

そこでまず①であるが、これについては業績が最も蓄積している。この分野の古典としては、J・D・アバーバックほかの議会政治家と幹部行政官との4つの類型⁹⁵、つまり(i)政治家による「政策決定」と官僚による「行政管理」との分離(ヴェーバー=ウィルソン型官僚モデル)、

(ii)政治家による「価値判断を伴う政策決定」と官僚による「技術的側面での政策決定」の分担・協力、(iii)政治家による「理念的党派的政策決定」と官僚による「現実的漸増主義的(incrementalistic)政策決定」との均衡、(iv)政治家・官僚の融合、がある。またB・G・ピーターズは、(i)公式モデル(政治行政二分論)、(ii)村落生活モデル、(iii)機能モデル(「鉄の三角形」論)、(iv)敵対モデル、(v)行政国

家モデル(官僚支配論)の5類型を提起しているし⁹⁸、政策決定研究の古典であるG・アリソン『決定の本質』⁹⁹も、(i)政治行政二分論を前提とした、政治主導の合理的行為者モデル、(ii)政治家による決定と行政官僚制(ここでは軍官僚制)による執行の役割分担を前提とした、組織過程モデル、(iii)政治家と幹部官僚との融合を前提とした、官僚政治モデルの3類型論として読むことが許されよう。

以上の3つは政策決定過程での政治家との距離から官僚制を類型化しているが、他方ピエールは、政治家・幹部官僚の人的混合度の強弱と公務員制度の凝集性の強弱とを軸とする、2*2の4類型((i)混合度が強く凝集性も高いフランス・日本、(ii)混合度は強いが凝集性は弱い西ドイツ、(iii)混合度は弱いが凝集性は強いイギリス、(iv)混合度が弱く凝集性も弱いスウェーデン)を提起している⁹⁸。

次に②であるが、よく指摘される(i)官僚制の規模(定員数、財政規模、国営企業数など)のほか、ベッケほか編『公務員制度の国際比較』が指摘している⁹⁹、(ii)官僚組織の特徴、とくに軍民関係(軍官僚制と非軍官僚制の比重)、幹部官僚と非幹部官僚(公務員労働者)との関係、(iii)幹部官僚の特質(出身階級などの社会的出自の偏りと、幹部官僚集団以外(公務員労働者、民間)からの登用度=開放度の2指標)、(iv)組織の水平方向の凝集性(中央省庁間の凝集度、公式行政組織と外延に存在する準行政組織(QUANGOs)との関係)、垂直方向の凝集性(中央省庁と地方自治体・出先機関の凝集度)、および凝集性を担保するメカニズムの有無、(v)人事システム(内部労働市場のありよう、人事=昇進=給与メカニズム)、(vi)歴史的に蓄積されている行政文化(当該官僚制の起源から由来する歴史的遺産、大陸型「法治主義」か英米型「法の支配」か等の行政文化、行政の「能率(efficiency)」や「効率(有効性、effectiveness)」についての伝統的な基準など)が、比較の指標として開発されている。

なお途上国との比較行政から指摘されている⁹⁹、(vii)植民地遺制、

とくに官僚組織が市民社会からの租税収入に依存しているか（国家・社会分離型であり、市民社会の構造に国家は配慮せざるを得ないという点で、市民社会の国家に対する優位が確保されうる：先進国に多い）、官僚組織自体が国营企業などの形で自己収入で運営されているか（国家・社会未分離型であり、国家は市民社会の構造に配慮する必要が小さいので、国家は市民社会に対して抑圧的になりがちである：途上国に多い）という指標も、重要であろう。

最後に③であるが、ここではビエールらが指摘する、（i）組織利益や社会集団からの影響力行使の強弱、（ii）官僚制による決定に対する広義の異議申立て権（苦情処理制度、オンブスマン制度など）の強弱、（iii）公益サービスの供給における官僚組織と非官僚組織（NGO）との協働の強弱が、比較の指標として使えるだろう。

ここで（i）を政策決定過程での行政官僚制と社会集団との相互作用、（ii）を政策執行過程でのそれとして、両者を区別すれば、（i）については、近年の比較政策分析で提起されている「政策ネットワーク（policy network）」論との接近が指摘できる⁴⁴⁾。詳述は避けるが、この議論では、

（a）そこへの参入者が当該政策の所管官庁の幹部官僚のほか政治家（議会の所管委員会の与党委員）、民間の専門家（審議会メンバー、職能集団）などに限定され、参入者間に価値観の合意と緊密な人的関係が存在し、政策決定も特定の価値観に基づいて官僚主導で行なわれる「政策共同体（community）」と、（b）参入者が野党、労働組合、市民団体・抗議運動、マスメディア・世論などに拡大され、参入者間には価値観の合意というよりも対立が存在し、多元的な政策決定が行なわれる「争点（issue）ネットワーク」が区別されるが、これは、比較行政研究的に言えば、行政官僚制の対市民社会開放度の2類型ということができよう。また（i）を政策決定過程での国家と社会運動との制度化された政治的關係と捉えなおせば、それは近年の比較社会学の分野から提起されている「政治的機会構造（political opportunity structure, POS）」の指摘と重

なつてこよう⁴²。POSの視角からは、(a) 制度化された政治システムが相対的に開放的か、閉鎖的か(開放的なほうが市民社会は行政官僚制に接近しやすい)、(b) 政体の基盤を構成する諸エリート間の編成の組合せが安定しているか、不安定か(不安定で流動的なほうが、市民社会のある部分は官僚制等のエリート層に接近しやすい)、(c) エリートの同盟が存在しているか、不存在か(エリート間に対立があれば、市民社会のある部分はエリート層の一部と組んで官僚制を牽制できる)、(d) 国家の抑圧能力と抑圧の性向(これは軍・警察官僚制への市民社会の異議申立て権：(ii)の裏返しといえる)の4つの指標が提起されている⁴³。

以上の(i)～(iii)は広義の市民参加のしくみというが、他方、近年では(iv) 公益サービスの脱官僚化度＝民営化度や、官僚制が供給する公益サービスへの市場原理の導入度なども、ここでの比較の指標になりうることを、ピエールらは示唆する。

以上のように、①行政官僚制と政策決定者との関係、②行政官僚制内部の構造と動態、③行政官僚制と市民社会との関係という3つの面で、それぞれ比較の諸指標が開発されてきているので、これらを利用していけば、本論考の4つのサブ事例についての体系だった比較——本稿では十分に果たせていないが——が可能になると考えられる。

(V) 今度は、比較行政改革研究の内容について検討してみよう。主に先進資本主義諸国で「行政改革」が進行するのは80年代初頭以降であり、従つて各国の「行政改革」の比較研究が始まるのは90年前後からであるため、この分野での蓄積は比較的少ない。またこの分野の研究の特徴は、「改革」の理念——官僚制の民営化、官僚制内部への市場原理の導入と要約しても、まちがいではないだろう——はほぼ共通であり、ある国は他国の「改革」の模倣をすることが多いのに、実際の「改革」結果に違いが生じるのはなぜか、そしてその違いはどのような変数で説明できるか、という問題設定を採用していることである。

例えば、「8つの民主国家での行政改革における経験からの学習」という副題がついたオルセンとピーターズ編『経験からの教訓』の序章⁶⁴では、説明変数として、①制度的要因、②歴史的遺産、③状況要因があげられ、①では(i)法レジームの違い(大陸型法治主義国家では、英米法国家より改革が限定的)、(ii)大統領制と議会内閣制の違い(議会内閣制で与党単独多数政権の国——例えばイギリス——が最も「改革」を進めやすい)、(iii)連邦制と単一主権制の違い(連邦国家——合衆国やドイツ——では中央での「改革」に地方が抵抗する)、(iv)幹部官僚集団の開放度や「組織の記憶(organizational memory)」の強度の違い(開放度が高く継続性が高い官僚制ほど、他国の経験を「学習」して「改革」を進める)、③では(v)官僚制にとっての「危機」の認識度(危機感が高いほど「改革」を進める)、(vi)与党の政治戦略(新保守主義イデオロギーが強い政権では「改革」が進む)、(vii)タイミングが、それぞれ指摘されている。

しかし、連邦制国家でも大胆な「改革」が進む場合がある(オーストラリア)し、歴史的継続的「組織の記憶」が強いつかえて「改革」への抵抗が生まれたり(日本)、プラグマティックな社会民主主義政権のもとでも「改革」が進む事例がある(スウェーデン)など、本書の説明はあまり一貫性があるとはいえない。

他方、C・フッド「80年代公共管理改革の説明変数の検討」論文(1996年)は、80年代以降の「行政改革」を、7つの原理から行政学的に「新しい公共管理(New Public Management, NPM)」として整理し⁶⁵、その各国での進展度をランキングした上で、その違いを説明する諸仮説、つまり①国際的学習(アングロサクソン・モデルの普及)仮説⁶⁶、②政党政治(新保守主義政権による「改革」)仮説、③政府パフォーマンス(財政赤字等の深刻さ)仮説、④政府規模(大きな政府の行き詰まり)仮説を検討し、いずれにも有力な反証があるとして、これらを退け、代替的な仮説を提示している。それは、(i)「改革」の動機を説明する、公共

サービス供給における「集団主義 (collectivism)」の強弱 (従来集団主義が強かった行政ほど、民間委託など「改革」への動機は強まる) と、

(ii) 「改革」の機会を説明する、官僚制の役割への強調をとともう公共サービスの「統合性」の強弱 (統合性が高い行政ほど「改革」の機会が高い) という、2つの軸での説明である。従って、両者とも強いスウェーデンで最も「改革」が進展し、「改革」の動機は低い機会が高い日本と、動機は高い機会が低いドイツがこれに次ぎ、両者とも弱い合衆国で「改革」が遅れる、というわけである。

以上を要すれば、比較行政改革研究の基準はまだ確定していないというべきではあるが、あえて指摘するならば、①政治システムの憲法的諸制度、②既存の行政官僚制の特質 (これは比較行政研究の枠組 (iv) 参照)、そして③背景状況、とくに客観的な状況 (国際的動向やタイミングなど) と政治主体の側の認識・行為 (「改革」主体の危機認識の深さ、政権与党の政治戦略)、ということになるだろうか。

(VI) このようにまとめると、実は比較行政研究と比較行政改革研究との間にはあるズレがあることがわかる。比較行政研究の枠組は、行政官僚制を一個の独立変数として扱い、その内部の諸制度 (先述 (IV)) を分析するというものだが、比較行政改革研究の場合には、これ以外に、政治システム全体の憲法的諸制度 (constitution) および客観的背景状況、そして政治主体の側の認識・行為をも視野に収める必要がある (先述 (V))、というズレがあるわけである。そうなるのは、比較行政研究がどちらかといえば静学的 (static) 分析であるのに対し、比較行政改革研究は、変化を比較するという動学的 (dynamic) 分析であることによる。そこでこのズレを架橋する方法について、最後に考えておこう。

ここで援用したいのは、「新しい制度論 (new institutionalism)」⁴⁰⁾、それも「歴史派制度論 (historical institutionalism)」の方法である。ここで制度とは、広義には「政体や経済の諸単位での個人間関係を構造化するような、公式ルール、取扱い手続、標準的運用実践」のことであり、マ

クロな社会経済構造（生産様式、産業構造、階級構造など）と政治主体の認識・戦略・活動（権力闘争や集団活動）のどちらにも属さない、「中間レベルの諸変数（intermediate-level variables）」である（政党システム、官僚制の構造、労働組合の組織、与党・官庁・産業団体間の提携関係など⁴⁸）。これら中間領域の諸制度は、科学主義的社会科学への批判・反省（先述（Ⅱ））に立って、「再発見」されたものであり、「新しい制度論」という所以である。だが「新しい制度論」にも、実は2つの潮流がある。「合理的選択派制度論」⁴⁹と「歴史派制度論」である。

「合理的選択派」は、政治主体の目標・選好をアприオリに自己利益極大化と設定した上で、政治主体の戦略を制約するものとしてのみ制度を捉え、経済学的に効率的に制度を設計しようとする。これに対し「歴史派」は、政治主体は戦略だけでなく目標・選好も「社会的に定義された諸ルール」に規定されると考え、経済学的には非効率的な制度であっても社会的は存在しうるとする⁵⁰。そして主体の目標・選好・戦略が具体的に設定されたり、制度が構成される過程を丹念に追跡する（「過程追跡」、先述（Ⅱ）参照）。「歴史派」はまた、「合理的選択派」とは違って、特定の制度（独立変数）によって政策の結果（従属変数）が決定されるという説明、つまり制度決定論（institutional determinism）を回避し、制度（中間領域）は逆に、政治主体の行為（ミクロレベル）や背景状況（マクロレベル）との相互作用によって変化するという説明、つまり制度動学をめざしている。これは、①制度自体は不変でも、背景状況の変化によって制度の意味・機能が変化する、②政治主体が、短期的な自己利益極大化戦略を放棄して（例えば激しい政治闘争という犠牲を払って）、制度を変更する（その結果、その政治主体の長期的利益が極大化される）、③制度はいつでも持続的・保守的なのではなく、背景状況や政治主体の戦略の変化によって、同じ制度が制約要因から促進要因に転化しうる、という内容を含んでいる⁵¹。

歴史派制度論にも問題を感じないわけではないが⁵²、その制度動学の

方法は、制度・政治主体・背景状況の3者の相互作用にこそ焦点を合わせようとしており、静学的な比較行政研究と動学的な比較行政改革研究とを架橋する方法として注目しておきたい。

(2) 東京都行政「改革」史の整理

枠組論がずいぶんと長くなってしまったが、これを前提として、内容論である、東京都にみられる4つの行政改革のサブ事例について、ごく簡単に比較して、本論考を終えることにしたい。ここでは、行政官僚制の特徴を(i)行政と議会の関係、(ii)官僚制の特質、(iii)行政と市民社会との関係の3面から捉え、行政改革の特徴を(iv)客観的背景状況、(v)推進・制約した政治勢力とその戦略、(vi)総合的な内容、(vii)制度論的含意の4点から捉えることにする。

なお本論考は1999年3月に脱稿しており、同年4月の都知事選挙の結果を知らない。

①美濃部都政3期目の福祉国家型行財政改革

美濃部都政3期目の特徴は、第1に、石油危機後の総需要抑制政策(74～76年)により国民経済がマイナス成長となり、これに連動して都税収入が極端な落ち込みを見せたため、地方交付税が不交付である以上は、財政支出を抑制・削減するか、都債増発かの選択をせざるを得なくなったことである。第2に、自治省および自民党(中曽根幹事長)が、革新自治体の拡大=福祉国家化(75年統一地方選挙)に危機感をいだき、「ばらまき福祉による地方財政危機」キャンペーンを展開するとともに、起債許可や「財政再建計画」提出要求等の権限を行使して、革新都政を財政的に統制下に置こうとしたことである(第2章(1)参照)。このため都政では、都財政が最大の課題になるという背景状況があった(以上、iv)。これをうけて都財政改革を推進した勢力は、知事側近(ブレーン、副知事など)と、庁内の「行財政緊急プロジェクトチーム」に結集したいわ

ゆる「革新官僚」たち（新設の政策室、および財務局主計部財政課の幹部職員）、そしてプレーン組織「新財源構想研究会」であった。彼らは、職員組合・与党に対しては予算増額ではなく健全財政を、各事業局に対しては自治省追従ではなく地方財政制度改革（とくに諸地方税の不均一超過課税と起債訴訟）を、それぞれ主張して庁内をリードした（第3章(1)参照、以上v）。彼らの行財政プランを総括的に言えば、地方財政制度改革（による都税収入の安定確保）、シビルミニマム重視への予算編成方針のシフト、「反独占」的な住民負担増、緩やかで（拡大率を逡巡させる意味で）柔らかな（行政直営にこだわらない意味で）公共部門の拡大、という特徴をもつ福祉国家型行財政改革（第2章(2)(3)参照）であったといえ（以上、vi）、また地方行財政制度の枠組自体を変革しようとする制度変革志向をもっていたといえよう（「制度動学」の項、参照）。しかし庁内世論の不一致、都議会野党（自民・公明・民社・新自由クラブ）による起債訴訟方針否決により、制度変革は挫折する（v）。そうになった要因として、第1に議会と都行政との関係をみると、一貫して与党少数の政党制であったが、高度成長期には与野党（革新・保守勢力）とも拡大基調であったため、比較的良好であった議会―行政関係が、都財政危機以後は、なお拡大基調の与党と「革新都政の欠点」をひたすら攻撃する野党との分岐が拡大したため、悪化していたのである（以上、i）。第2に、官僚制内部では、身分的制度（吏員・雇員・傭員の差別）の撤廃や職場参加、そして官房系（総務・財務局）ではなく企画系重視の人事システムにより、「革新官僚」化が進んだが、各事業局（例えば主税局＝大蔵省、都市計画局＝建設省）が企画系よりも中央省庁と強い関係をもつ、いわゆる「たてわり行政」が根強く残存したのである（以上、ii）。第3に、少数与党・「たてわり行政」残存のもとでも「革新的」施策を進められたのは、反戦平和・反公害・消費者保護・女性重視・保育・教育などの広範な社会運動の支持を背景に持っていたからであったが、この行財政改革については、推進勢力は社会運動からの応援を仰

ごうとしなかったのである(以上、iii)。回顧的に言えば、(a) 高度経済成長期には都道府県財政の拡大へのドライブとなった、都道府県税を法人税中心に編成している(このため都道府県を国・市町村以上に景気変動に左右されやすくしている)地方税法の諸規定が、不況期には一転して逆の機能を演じ、福祉国家型改革を制約し、減量経営型のいわゆる「地方行革」への強いドライブになったこと、また(b) 自治省の地方財政統制諸権限が、一貫して福祉国家型改革にとって制約的制度であったこと、(c) 美濃部行革とは、この2つの制度変革をめざした一種の政治闘争であったこと、(d) その行革にとって推進的機能を果たした制度は、地方自治法に根拠をもつ知事のトップダウン権限(これにより庁内外の革新派が結集された)であったが、これに対しては自治体内部の(e)「たてわり行政」と、(f) 都議会での政党制(野党多数)が制約的制度として機能し、(g) 社会運動からの支持は制度化されていなかったため、機能させられなかった(以上、vii)、といえよう。

②鈴木都政初期の財政再建型「行政改革」

これに対して、鈴木都政初期の「行政改革」は、国政レベルでの「財政再建」「小さな政府」という動向と同調しつつ(「行革」の背景状況、iv)、財政再建←経常経費の抑制・削減←人件費抑制と受益者負担「適正化」および美濃部期の教育・福祉分野での単独事業の抑制・廃止、を前面に押し出したものであり、端的に「財政再建」と「減量経営」と要約できる。そこでは地方税制・地方財政制度の両改革や住民生活優先・「反独占」・公共部門の拡大というプランはなくなるか、後景に退いている(第3章(3)参照、vi)。当然、社会運動(先述の諸団体のほか、今度は「野党」に回った革新諸政党・職員組合を含む)からは強い異議申立てが登場したが、それは鈴木「行革」を揺るがせはしなかった。その諸要因としては、第1に社会との関係では、広義の市民参加のしくみを狭め、社会運動からの接近を制限したこと(以上、iii)、第2に都議会

において多数与党を確保し、知事も与党との良好な関係創出に腐心したため、議会が鈴木「行革」を支え、批判勢力に対する最強の「盾」になったこと（以上、i）、第3に、自治省・自民党との協調戦略をとったため、起債許可などで優遇を受け、財政再建が容易に進んだこと、そして第4に、官僚制外部に「財政再建委員会」という特別な機関を設置して（79年）、ここに鈴木「行革」のシンパサイザーを結集し、ここで答申された行革プランを、トップダウン的に改編された指揮命令系統を通じて（美濃部3期目に、庁内の最高決定機関が「庁議」ではなく少数精鋭の「戦略会議」に変更されていたが、鈴木はこれを「首脳部会議」と名称変更しただけでそのまま利用した）、都官僚制に執行させたこと（v、これは国政レベルの「臨調行革」方式（81年～）のモデルとなった）、があげられる。同時に、旧内務官僚である知事は、企画系ではなく官房系官僚を優遇する、「たてわり行政」を維持するなど、都官僚制の特質をよく理解し（ii）、“都官僚制に対して最もストレスが少ない形で”、つまり改革志向ではなく現状維持志向で減量経営を推進するという政治戦略を採用したため、美濃部都政とは違って、都官僚制を「敵」に回したり、庁内の不一致を招くことが少なかったことも、極めて重要な要因である。回顧的に言えば、国政の動向・自治省権限・地方議会・都官僚制という既存の制度枠組（ただし、それらの機能は美濃部期とは逆転している！）の範囲内で、「財政再建」「減量経営」という目標を最も効果的に達成する諸戦略が、鈴木都政では採用されていたのである（vii）。

③鈴木都政中・後期の積極主義的テクノクラシー型「行政改革」

80年代半ばからバブル経済破綻（91年頃）までの鈴木都政を特徴づけるのは、臨海副都心開発に代表される「世界都市東京」構想と、都庁舎新宿移転に代表される「首都圏の都市構造再編」である。これは、1920年代の「帝都東京建設」、50年代後半～60年代前半の「オリンピック改

造」に引き続く大規模な都市改造であり、そうした方向へと都政を、とくに都官僚制を方向づけたという意味で、この時期の鈴木都政は積極主義的であった。同時にこの積極的都市改造を、「都の主体性」の名のもとに、(中央諸官庁からの「干渉」や民間企業の「介入」を小さくして)都官僚制主導で推進しようとした点で、テクノクラシー的であった(この点で、鈴木都政＝減量経営という消極的な理解は間違いである)。この積極主義的テクノクラシーへと都官僚制を方向付ける機能を果たしたのが、この時期の「行革」、いわゆる「活力懇路線」であった(第3章(4)参照)。その重点が、民間活力導入、民間委託の推進、行政の情報化、人事システムへの民間企業のノウハウの導入に置かれた所以である(以上、vi)。「行革」をとりまく諸要因、とくに議会との関係(i)、官僚制の特質(ii)、市民社会との関係(iii)、推進主体(v)にとくに変化が見られないにもかかわらずこうした変化が生じたのは、上記の背景状況の変化に対応した「行革」推進勢力の戦略の変更があったためであり、ここに鈴木都政としての連続性(第3章(2)参照)と変化の両面が現れている(vii)。

④青島都政の新自由主義的ポピュリズム型「行政改革」

これに対して、青島都政期の「行革」の背景状況となっているのは、第1に、90年代を通じて行なわれてきた国家構造改編、つまりグローバル資本主義化に対応する金融制度改編・経済構造再編(規制緩和と新成長産業の創出)と、これに即応した政府財政・社会保障制度・中央省庁組織にわたる中央政府の再編(規模・機能の抜本的変更)と、そのコロシアムである地方分権「改革」という、一連の制度改革であった(補章(1)(2)参照)。第2には、「臨海副都心」開発関連財政の破綻に代表される、積極主義的テクノクラシーがもたらした財政困難への都としての対策の必要性であった。その対策としては、都市改造ではなく、ある種の社会民主主義的な社会政策重視の方向(90年代西欧社会民主主義にみられ

る、いわゆる「第3の道」)もありえたが、この間の東京地域での産業・社会階層の構造的ともいえる大きな変容(端的に言えば、製造業=都市旧中間層・ブルーカラー層基軸から、「グローバル資本主義」とそれに関連する産業部門=都市新中間層の中・上層基軸への移行)に追隨するとすれば、やはり都市改造を推進するという選択(これは鈴木都政の継承面)が「合理的」であった。これが第3の背景状況である(第1章(2)、第4章(1)、補章(4)参照、iv)。追隨という「選択」になるのは、知事のリーダーシップ欠如のもとで、国政とくに大蔵省主導の改編圧力をストレートにうけた都官僚幹部が、この「行革」の主たる推進勢力であること(v)、「無党派知事」のもとで、都議会に制度化された与野党関係がなく、自治省との関係も不透明であるため、新自由主義政党に再編された自民党(都議会の自民党勢力は、全国の自民党の中でも最も新自由主義的である点に注意)・民主党からの圧力がむしろストレートに都官僚制に及ぶこと(i)、社会運動に対しては引き続き都政が閉鎖的であること(iii)が、その諸要因と考えられる。鈴木都政下での諸制度枠組は、非福祉国家志向という意味で保守的であった反面、新自由主義からの圧力を防ぐという意味でも保守的であったわけだが、これらの制度が機能していないわけである(vii)。従って、青島「行革」のプランは、鈴木都政初期の旧中間層型「大きな政府嫌い」イデオロギーとは明確に異なっており、新中間層中・上層の「市民主義」イデオロギーに依拠しており、この点で鈴木「行革」にはない斬新さ(「開かれた都政」!)があるが、「地方分権」「市民との協働」「財政構造改革」の名のもとに、西欧社民の「第3の道」に比べれば、はるかに新自由主義的=NPM的な、地方政府の規模・機能の抜本的縮小を含む内容となっている(第4章(2)、補章(3)参照、vi)。そのプランの最大の争点は、史上最大の都官僚制の組織改編と行政組織の「独立法人化」の案であるが、この案が(現業系組織の抵抗を押し切って)官房系幹部官僚によってとりまとめられたことは、「都区制度改革」とあいまって、都官僚制の特質の今後の変化を予

想させるものである (ii)。

以上の叙述を要約すると、図表・終 - 4 のようになる。

(完)

図表・終 - 4 東京都での 4 つの行政改革の比較

	美濃部 3 期目	鈴木初期
行政官僚制の特徴		
i 議会との関係	少数与党政権	多数与党、堅固な関係
ii 官僚制の特質	慣性への挑戦 (身分制度打破、企画重視)	旧来への復帰 (官房優位、たてわり行政)
iii 市民社会との関係	開放的	閉鎖的
行政改革の特徴		
iv 客観的背景状況	税収の落ち込み、「財政危機」 キャンペーン	臨調行革
v 政治勢力	「革新官僚」vs 各事業局 vs 職員組合 vs 自治省・自民党	知事のトップダウン 官僚制からの協力
vi 内容の総合評価	福祉国家型への制度改革	財政再建・減量経営
vii 制度論的含意	中央集権的諸制度の主体的 改革とその挫折	中央集権的諸制度の枠内での 現実的対応

	鈴木中・後期	青島都政
行政官僚制の特徴		
i 議会との関係	多数与党、ほぼ堅固な関係	与党なし、流動的
ii 官僚制の特質	旧来への復帰 (官房優位、たてわり行政)	官房主導の組織再編 (NPM の影響大)
iii 市民社会との関係	閉鎖的	閉鎖的だが「開かれた都政」
行政改革の特徴		
iv 客観的背景状況	引き続き臨調行革 「世界都市東京」構想と「首都 改造」	90年代の国家構造再編 「世界都市」化の見直し 東京での産業・階層構造の変容
v 政治勢力	知事のトップダウン 官僚制からの協力	新自由主義の影響をストレートに 受けた都官僚幹部
vi 内容の総合評価	積極主義的テクノクラシー	新自由主義的ポピュリズム
vii 制度論的含意	中央集権的諸制度の枠内で 背景状況が変化した場合への 積極的対応	新自由主義への「防波堤」の 機能不全

注

- (23) 以下の叙述の多くは、D. Collier, "The Comparative method", in A. W. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline II* (American Political Science Association, 1993) による。
- (24) A. Lijphart, "Comparative Politics and Comparative Method", in *American Political Science Review* vol.65, September 1971
- (25) よく読まれているものでは、R. Bendix, *Nation-Building and Citizenship* (John Wiley, 1964) ; B. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Bacon Press, 1966) ; Th. Skocpol, *State and Social Revolutions* (Cambridge University Press, 1979). これらは、近代化論とも教条的マルクス主義とも異なるが、なお新しい巨大理論を志向していた。
- (26) 比較史の分野での「事例研究」は、比較の目的には、「仮説検証型の因果関係分析」（これが従来の比較政治研究の立場）だけではなく、「通説以外の理論の提示」（parallel demonstration of theory）、解釈学的な「背景状況の対照」（contrast of context）があることを教えている、とコリアは述べる。
- (27) 規律のとれた事例配置ができるができる点でも、概念の拡張を避けるためにも、叙述に深み・厚みを与えるためにも、「少量事例研究」を選択する研究が増えているという。その上で、比較政治研究側でなお残っている論点としては、①それでも事例数を増やす努力をすべきか、②比較可能な（従って似た）事例を収集して理論化を推進するべきか、それとも、事例選択の偏り（それは特定の理論、もっといえば特定の価値観に依存するために起こることが多い）を避けるために、対照的な事例を比較するべきか、③事例の説明変数を減らして理論の抽象度を深めるべきか（そのためには「強い理論」を使っても良いか）、の3つをコリアはあげている。
- (28) 「過程追跡」とは、当該事例の範囲内で時間の変化につれて起こる諸事象の過程を綿密に分析して、同じ因果関係の型が一貫して当てはまっているかどうかを評価するという手法をいう。「時系列切断」とは、ある政策の実施の直前と直後、あるいは充分前と充分後の時点を切り出してきて比較することで、その政策の効果を測定する手法をいう。
- (29) B. Guy Peters, *The Politics of Bureaucracy*, 4th ed. (Longman, 1995), "Introduction".

- (30) *ibid.* P 13, note 3 ; p 14, note 23. を参照のこと。
- (31) 主な業績については、*ibid.* P 15, note 28, 29 を参照のこと。「組織の背景要因依存性」理論は、遂行すべき機能や環境要因に応じて組織は異なって設計されるべきであるとし、普遍的な組織理論（例えば「ヴェーバー的官僚制」）を否定したが、環境要因と設計されるべき組織との対応関係を一对一の形で特定できなかったため、今度は官僚制の類型化などができなくなった、とピーターズは述べている。
- (32) その古典として、J. L. Pressman and A. B. Wildavsky, *Implementation* (University of California Press, 1973).
- (33) Peters, *op. cit.* P 15, note 41 を参照のこと。
- (34) J. Pierre (ed.), *Bureaucracy in The Modern State* (Edward Elgar, 1995).
- (35) J. D. Aberbach, R. P. Putnam and B. A. Rockman (eds.), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press, 1981).
- (36) この点につき、川崎信文「比較行政学（先進国）」、西尾 勝・村松岐夫編『講座行政学』第1巻（有斐閣、1994年）、参照。
- (37) G. Allison, *Essence of Decision* (Little Brown, 1971).
- (38) J. Pierre, "Conclusion : a framework of comparative public administration", in Pierre (1995).
- (39) H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen (eds.), *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (Indiana University Press, 1996)、とくにその序章、結論、参照。
- (40) さしあたり、大西 裕「比較行政（発展途上国）」、西尾・村松前掲書、参照。
- (41) D. Marsh and R. A. W. Rhodes (eds.), *Implementing Thatcherite Policies* (Open University Press, 1992) ; D. Marsh and R. A. W. Rhodes (eds.), *Policy Networks In British Government* (Oxford University Press, 1992).
- (42) 研究史整理として、堀江孝司「政治システムと社会運動への比較政治的アプローチ—女性運動の国際比較を題材に一」（下）、『一橋論叢』23巻1号、1998年、参照。

先駆者の1人であるH・キッチェルトによれば、POSとは「社会的動員

のための諸資源、諸制度の編成、歴史的な諸先例の特定の配置のことである、これはある場合には諸抗議運動の発展を促進し、別の場合にはそれらを制約するものである。H. P. Kitschert, "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", in *British Journal of Political Science* vol.16, 1986, p. 58、参照。従って、POSには行政官僚制だけでなく政党システムが含まれるし、他方社会集団としては利益集団一般ではなく社会運動とくに抗議運動に絞られるという点で、比較行政研究での行政官僚制・社会集団関係の扱いとはズレがあることは、充分知っておくべきであろう。

- (43) D. McAdam, "Conceptual origins, problems, future directions", in D. McAdam, J. D. McCarthy and M. N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements; Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings* (Cambridge University Press, 1996), p. 27.
- (44) J. P. Olsen and B. G. Peters, "Learning from experience ?", in J. P. Olsen and B. G. Peters (eds.), *Lessons From Experience* (Scandinavian University Press, 1996), pp. 16-34.
- (45) C. Hood, "Exploring variations in public management reform of the 1980 s", in Bekke et al eds. (1996). 7つの原理とは、①組織の長への権力と責任の集中、②目標と業績の明確化（数量化）、③業績に応じた資源配分（手続より結果を重視）、④行政の構成要素の独立法人化・フランチャイズ化、⑤行政内部への競争原理の導入、⑥民間企業での組織管理方式の導入、⑦行政経費の削減と公務員規律の強化、である。
- (46) 次の論文は、「改革」の①基本理念、②大綱的な設計、③個別具体的な施策の3つのレベルについて各々、(a) 他国からの（inter-national）借用、(b) 国際組織（とくにOECD）からの超国家的（global）借用、(c) 連邦効果（地方での「改革」実験を中央が借用する；national-local）、(d) 地方自治体どうしの（inter-local）相互作用のどれが主であったかを検討している。J. Halligan, "The diffusion of civil service reform", in Bekke et al eds. (1996). 80年代以降の行政改革が、中央・地方軸だけでなく、超国家、国家間、地方間など複数の軸にそって進行していることは、大変興味深い。これは行政一般についても言い得るであろう。なお以下の論文は、超国家軸・国家間軸での「行政

改革」の進展により、各国とくに途上国行政の「世界標準」への収斂現象が起きるため、比較行政研究が容易かつ活発になる、としているが、そう楽観的に言えるかどうかには疑問がある。「行政改革」は中央・地方軸、地方間軸でも進行しており、逆に地域化・差異化が進む可能性もあるからである。E. Welch and W. Wong, "Public administration in a global context : bridging the gaps of theory and practice between western non-western nations", in *Public Administration Review*, vol.58, 1998.

(47) その「古典」が、J. G. March and J. P. Olsen, *Rediscovering Institutions* (Free Press, 1989) である。

(48) 制度の定義を含め、以下多くを、K. Thelen and S. Steinmo, "Historical institutionalism in comparative politics", in K. Thelen, S. Steinmo and F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics* (Cambridge University Press, 1992) に拠っていることを記しておく。なお「歴史派」の研究者たちは、K・ポランニーの「市場社会」の歴史分析を高く評価する。

(49) 「合理的選択派」の業績としては、ibid., p 28, note 3 ; p 31 note 32、参照。

(50) ピーターズが政策執行研究に対して、“行政の政治への従属という原則を忘れてはだめだ”といういらだちを表明したり(注29、参照)、官僚制の漸増主義を提起したウィルダフスキーが、80年代に入って政府予算均衡条項の憲法修正に賛同して、福祉・医療費削減という保守的立場をあからさまにするのも、古典的政治行政二分論やら財政赤字削減やらがアブリオリに市民利益であるという非歴史的な前提に立って、政策・制度論を展開するからであるが、他方、(注25)の諸文献は「社会科学を歴史化する(historicize social sciences)」ことを推進してきた。

(51) こうした方法を使った業績として、福祉国家への変化を構造的に定着させるには、ヴェーバー型官僚制ではない行政組織が必要であることを強調した、B. Rothstein, *The Social Democratic State : The Swedish Model and the Bureaucratic Problem of Social Reforms* (Pittsburgh University Press, 1996) ; (「福祉多元主義」「福祉社会」ではなく)「普遍的福祉国家」の諸制度こそが、政治哲学的に正当であり、行政管理上も効率的だと主張する、B. Rothstein, *Just Institutions Matter : The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State* (Cambridge University

Press, 1998)、参照。

- (52) 1つだけ指摘しよう。「理論のエレガントな抽象化」を捨てて「制度の歴史具体性の中へ」入り込んでいくと、例えば、Aという政策の形成にとって促進的に作用した制度が、Bという政策では制約要因であるという場合（これは（注22）の文献が直面した問題である）、その制度の総合評価をどのように下すのか（総合評価を回避すれば、非理論型の事例研究に終わる可能性がある）、という問題である。