

イギリス行政改革における市民の信頼回復への取り組み* —ブレア政権の「政府の現代化」を中心に—

菊 地 端 夫**

(明治大学経営学部公共経営学科専任講師)

はじめに

本稿の目的は、ブレア政権下で実施されブラウン政権に引き継がれたイギリス行政改革の取り組みについて、その特徴を「市民の信頼回復」の視点から改革の目的、論理構成、成果の検討を試みることである。周知のように、ブレア政権は保守党政権下で実施されたNPMの様々な影響を考慮しつつ、「政府の現代化 (government modernisation)」の取り組みを実施した。その考え方については、「第三の道」のように政治理念の相違を強調する議論、もしくはサッチャー政権が志向した行政の効率化追及を前提としつつ、パートナーシップやネットワーク、そして電子政府を基調とした「連携政府 (joined-up government)」を加味する修正NPMモデルとして捉える議論などが展開されている。本稿では、これら多様な議論のうち、政府・行政への市民の信頼確保の視点から、イギリス行政改革の新しい特徴を捉えようとする。

一般的に、政府活動や行政組織の主要な構成員としての公務員の重要性は数多く指摘されている。公務員の活動が行政活動の成果に大きく関わるならば、公務員とその活動に対する市民の認識もまた、行政活動の実質的な成否を大きく左右するパラメータであろう。しかし、こういった行政活動とその成果に対する世論の認識については、これまで研究の関心はあまり向けられてこなかった (Rainey (1996))。近年になり、ロバート・パットナムの研究を嚆矢とする社会資本としての信頼の議論に触発され、行政研究においても信頼への関心が集まりつつある (Pharr and Putnam (1996), ナイ (2002), OECD (2005a), 田中・岡田 (2006), 大山 (2007), 野田 (2008))¹⁾。

* 本稿は、日本公共政策学会 2007 年度研究大会報告 (2007 年 6 月 9 日於：東北大学) 論文を加筆・修正したものである。貴重なコメントを頂いた大山耕輔先生 (慶応義塾大学)、田中一昭先生 (拓殖大学名誉教授) には記して感謝申し上げる。本稿は、2007 年度明治大学若手研究「行政活動における市民の信頼の影響に関する研究：行政の内在的要因による変化を中心に」の成果の一部である。

** 1976 年秋田市生まれ。明治大学大学院政治経済学研究科博士後期課程修了、博士 (政治学)。独立行政法人経済産業研究所派遣研究者、財団法人行政管理研究センター研究員、明治大学政治経済学部専任助手を経て現職。日本政治学会、日本行政学会、日本公共政策学会、日本地方自治学会、IPSA (International Political Science Association)、IRSPM (International Research Society for Public Management) 各会員。論文等に「行政の信頼性に関する研究の論点と意義—既存研究・調査を中心に」『季刊行政管理研究』第 118 号、2007 年 6 月、Masao Kikuchi (July 2008) . “New Challenges of Local Governance in Japan: The Smart Buyer Problem and Complicating Accountability Process” *The Journal of Regional Studies and Development*. Vol. 17, Number 1. pp.15-42. “Assessing Government Efforts to (Re) build Trust in Government: Challenges and Lessons from Japanese Experiences” in Bidhya Bowornwathana and Clay Wescott eds. (2008). *Comparative Governance Reform in Asia: Democracy, Corruption, and Government Trust*. Bingley, U.K.: Emerald. pp.201-225. 等。

¹⁾ 信頼には大別して個人間の信頼と制度への信頼がある。政治や行政研究において信頼が着目された一つの契機は、パットナムによる Social Capital の研究であるが、パットナムの議論は住民間の個人間の信頼が政治行政制度のパフォーマンスに与える影響を扱っている。反面、本稿で扱う「信頼」は、政治・行政といった制度への信頼であり、本稿中、断りがある場合を除いて制度への信頼の意味として用いる。なお、制度に対する信頼と個人間の信頼の概念の相違については Hardin (2000) が簡潔にまとめ、Rothstein and Stolle (2007) がそれぞれのアプローチについて長短をまとめている。

特に、本稿が対象とするイギリスでは、行政改革全体の成果指標として市民の信頼を掲げ、個々の改革が市民の政府に対する認識にどのような影響を与えるのかに関して、公共サービスに対する満足度調査や、公務員や議員に対する信頼調査が本格的に開始された。ごく最近では、会計検査院 (NAO) が 2007 年からプライスウォーターハウスと共同で「信頼構築賞 (Building Public Trust Award “For telling it how it is”)」を実施し、市民の政府や行政に対する信頼構築に優れた実績をあげた公共機関の顕彰を実施しはじめた²⁾。そこでは、「市民の信頼」を中心概念にして、供給されるサービスに対する満足度合い、改革目的と進捗状況の達成度合い、そして政府や行政に携わる者に対する市民の認識を把握することにより、今後の行政活動と改革の方向性への活用と、改革の最終目的としての市民の信頼回復を目指そうという新たな動向を伺うことができる。

本稿では、市民の認識と信頼把握のため実施されている各調査研究のデータを参照しつつ、行政改革における市民の信頼回復の目的と論理構成を把握し、その取り組み成果を検証することにより、イギリス行政改革の新たな特徴を浮かび上がらせようとする。これにより、市民の信頼確保に着目した行政改革の新たな動向をまとめるとともに、行政側の改革が市民の信頼にどのように影響を与えるのかについて明らかにしていきたい。次章では、ブレア政権下の行政改革プログラムである「政府の現代化」が市民の信頼とどのように関わっているのかについて、過去の保守党政権下での取り組みとの相違に注意しつつ論じる。次に各調査研究のデータを紹介しながら、ブレア政権が考える信頼の構成要素とそれぞれの状況、さらに信頼回復への取り組みがもたらした実際の効果について検証する。最後に、こういった市民の信頼へ着目した行政運営と行政改革への取り組みが、今後の行政の在り方にとってもつ意義についてまとめる³⁾。

1. 「政府の現代化」と市民の信頼への着目

よく知られているように、労働党ブレア政権は、1999 年に白書としてまとめられた「政府の現代化 (government modernisation)」を基本的なモチーフとし、様々な改革を実施した。その理念や考え方については、「第三の道」のように政治理念の相違を強調する議論、もしくは保守党のサッチャー政権やメジャー政権が志向した行政の効率化追及を前提としつつ、パートナーシップやネットワーク、そして電子政府を基調とした「連携政府 (joined-up government)」を加味する修正 NPM モデルとして捉える議論などが展開されている (Dunleavy (2005))。安 (2003) は、「政府の現代化」の取り組みを保守党政権における NPM 型改革の延長としてとらえつつも、エージェンシーの導入によって分断化された行政を、電子政府化を中心とした連結政府により仮想的に再統合し、さらに行政活動の直接的な産出 (アウトプット) のみならず市民満足度の測定や向上などの成果 (アウトカム) に着目する、「修正 NPM」として特徴付けている。また笠 (2002) は、NPM 自体を管理の技術過程としてではなく、行政評価や顧客主義の導入により議会による伝統的な行政の統制方法以外の、政策執行過程への多元的な統制によって行政の民主的統制を補完するものとして論じている。いずれも、「政府の現代化」をマネジメント技術の改革として捉え

²⁾ 受賞の判断基準は、より良い情報、業績情報と組織戦略のリンク、数値情報、業績情報システム、組織戦略などである。この公共機関における「信頼構築賞」は、会計検査院と共同で発表するようになる以前の 2004 年から実施されているが、受賞機関は、2004 年が教育技能委員会 (Learning and Skills Council) 2005 年が住宅公社 (Housing Corporation)、2006・7 年が防衛省 (Ministry of Defence)、2008 年が高速道路庁 (Highways Agency) となっている。また審査委員の一人として会計検査院長が参加している。

³⁾ なお、政府に対する信頼と行政に対する信頼は厳密には区別される必要があるが (Rainey (1996))、本稿で論じるイギリスの取り組みでは、両者を区別せず主に公務従事者 (public life) として一括りで論じている場合が多い。そのため、本稿においても断りがある場合を除いて、政府と行政を区別せず論じる。

るのではなく、民主的な過程の改革を強調する点に特徴がある⁴⁾。また「政府の現代化」自身が強調する改革の本質とは、公共ガバナンスにおける政府や行政の役割を再評価し、IT（情報技術）など新しい技術やパートナーを利用しながら、政策プロセスとマネジメントを改革し、より顧客本位とよりよいサービスの提供により、政府・行政の在り方を再構築することにあるとする（Cabinet Office（1999））。

（１）「政府の現代化」：ブレア政権の行政改革

ブレア政権のこういった改革姿勢は、当然、それまでサッチャー、メージャーと続いた保守党政権の政策を変更しようという意図に基づくものであるが、そこには、1980年代以来イギリスで行われてきたNPM型改革に対する批判的評価と、かつては「大きな政府」を標榜してきた労働党の、新たな政策展開の展望が示されているといえる。保守党政権は、1980年代に相次いで国有産業を民営化したが、民営化は必ずしもより良いサービスの提供につながらなかった。民営化の最大の失敗例は、国鉄の民営化であるとされる。いわゆる上下分離方式により国鉄は複数の会社に分割され、安全運行に対するインフラ投資や安全規制の遵守を怠った結果、国鉄時代では考えられないような事故が頻出した（ウルマー（2002））。しかも事故の主な理由として株主への利益配分を重視するあまり安全投資を怠っていたことが判明したため、民営化によって顧客重視のサービスが提供されるという、民営化推進の御旗が大きく覆されることになった。そのほかにも、民営化は政府の政策能力を弱体化し、公務員の志気を低下させたなどと批判されている（田辺（2001））。

民営化のみならず、エージェンシー化や自治体の強制競争入札参加制度（Compulsory Competitive Tendering）の導入など、市場環境の導入による政府や行政組織の分節化は、政府の外面的な透明性を低下させ、さらに「成果による統制」という形で、集権的分権と、権威的な統制の強化を招いたとされる（Hood et al.（1999）, 谷藤（2001））。また、市民を公共サービスの顧客として位置づけエージェンシー化や行政評価の導入による業績情報を提供することは、行政活動の直接的な活動の産出（アウトプット）を直線的に市民の満足度と結び付けてしまうことにより、公共サービスが多様で多層的な主体によって提供されているという現実の姿が捉えにくくなってしまったとされる（Bovaird and Loeffler（2007））。

ブレア政権は前政権が残したこういった民営化政策やNPMの負の遺産の是正を掲げたが、労働党は政権奪取以前の党大会で主要産業の国有化を目指すという党規約を削除していた。民営化された組織やサービスを再国有化するという選択肢は残されていなかったのである。そのためブレア政権は、前政権が推し進めた民営化やアウトソーシングを維持しつつも、公共サービスの提供や公共ガバナンス空間において政府や行政が果たす機能を模索することにより、政府活動の役割の再構築を図ろうとした。野放図な民営化による「小さな政府」でもなく、生産手段の国有化を目指す「大きな政府」でもない、政治的には「第三の道」を、行政的には「政府の現代化」による「スマートな政府」、もしくは「機能する政府」を志向することになったのである。

（２）「市民の信頼」への着目

以上のような経緯により、ブレア政権は「政府の現代化」によって「スマートな政府」や「機能する政府」を目指すことになったが、その大きな特徴は、顧客満足度調査や、様々な市民の認識調査を活用する、

⁴⁾ 同様の指摘として、McLaughlin, Osborne and Ferlie（2002）はNPMをマネジメントの技術面ではなく多元的国家（plural state）への挑戦としてその特徴を捉えている。ただし本稿では、「政府の現代化」の取り組みをNPMとの区分の上、市民の信頼の側面の視点からの解題を試みている。なお、財務省と各省の契約であるPSA（Public Service Agreement）が開始された1998年当時、PSAの測定指標に市民の信頼を盛り込むべきとの議論があったという（Office of the Deputy Prime Minister（2005）p.20）。

「市民の信頼」への着目である。この信頼への着目は、「政府の現代化」の理念とどのように結びついているのであろうか。もとよりブレア政権の行政改革プログラムのすべてを論じることは不可能であるが、「政府の現代化」の特徴と市民の信頼の考え方、そして具体的な取り組みについて、以下のような整理が可能と思われる（図表1参照）。

なお、ブレア政権の政府への信頼確保の取り組みについては、その党派的政治性が指摘されことも多い。保守党政権はかつて、ロンドンの大ロンドン庁（Greater London Council）の廃止や自治体への強制競争入札参加制度の導入など、労働党の支持基盤である公務員組合の弱体化を狙った改革を強行したとされる。労働党による政府や行政への信頼確保策も同様に、労働党への支持基盤確保のための取り組みであるという見方である。ただし、ブレア政権が誕生した時点で、民営化された事業の国有化という選択肢は残されていない。さらに後にみる自治体現代化アジェンダのように、信頼確保への取り組みは政権の一般的な担当期間を超えた中長期的な取り組みであり、仮に政権が保守党へ交代したとしてもその効果は政策遺産として次期政権へ引き継がれる可能性が高い。また特に自治体の改革については、議員数で優勢な保守党への切り崩し工作として捉えられることがあるが、ブレア政権中期までは労働党が議席数で優勢であったことから、政治的な意味合いを汲み取るのはやや穿った見方であるといえる。さらにはアウトソーシングやパートナーシップの拡大による公共サービスへの公務員以外の担い手の参入は、保守党政権の取り組みと同様に進められているのが現状である。

図表1 「政府の現代化」と市民の信頼の関連性

「政府の現代化」の特徴	市民の信頼との関係	具体的取組
政策理念の曖昧さ	観測気球としての市民の信頼	市民陪審員，市民パネル
価値形成過程としての行政	具現化する価値のチェック機構としての市民の信頼	公務倫理基準委員会による「公務従事者に対する市民の意識調査」
協働による連結政府	取引コスト縮減のための市民の信頼	PPP，ローカルコンパクト
利用者重視の公共サービス	市場を経由しない利用者の声の反映	「行政サービス顧客満足度調査」，「ベストバリュー自治体満足度調査」
民主主義の刷新	改革のメタ評価としての市民の信頼	地方政府現代化政策のメタ評価としての「意識調査」

（出典）：Office of the Deputy Prime Minister (2005)，Committee on Standards in Public Life (2004,2006) より作成

サッチャー、メージャーと続いた保守党政権による行政改革は、戦後の福祉国家の進展により肥大化した行政を、市場の力を通じて改革しようとした。いわゆる新保守主義の政治的イデオロギーでは、「政府の失敗」への対処は、市場への信頼によって可能となったのである。保守党政権下での取り組みは多くの成果を残したものの、新たに「市場の失敗」が明らかになるなか、ブレア政権が行政改革において理論的支柱とするものは「大きな政府」でも「小さな政府」でもなく、「第三の道」や「修正 NPM」(安 (2003)) といった折衷案しか残されていなかった。ブレア政権に対する評価には、その政策理念の曖昧性や中途半端な側面に対する批判が多く、両義的な評価が常につきまとう (山口 (2005))。「ニューレイバー」とし

て刷新性の側面を強調した割には、理念的な支柱は保守党政権のみならず、「大きな政府」を標榜した「オールドライバー」よりも、極めて脆弱なのである（Stoker (2003)）。そのため政府は、国民がどのような政策を実現する政府に対し価値を見出すかについて、常に観測気球を上げ模索する必要があった。市民の信頼への着目は、第一にこのような政策的な理念の弱さに起因しているといえる。

第二に、保守党政権は、行政を主に市場原理を通じた効率性という価値の追及の障害とみなしていた。それに対し労働党ブレア政権では、行政過程そのものが公正、機会均等、社会的包摂（social inclusion）、参加といった民主的な価値を体現するべきものと捉えている。イギリスでは、伝統的に行政に対する観点の中に、一定の規範への関わりが強く意識されてきた（辻 (1997)）。民主主義の理念が行政の制度や活動の中に投影されてきたため、行政がこういった諸価値を体現することを要請するような認識が育まれてきたとされる。政府や行政が、権威的な存在や単なる公益の調整者ではなく、存在そのものにおいてこういった価値を体現するものであるためには、追及する価値が市民の価値観と一致するとともに、その活動が市民から支援されていなければならない。「市民の信頼」は、行政の取り組みが市民の期待や価値観に合っているかどうかの、リトマス試験紙として位置づけられるのである。保守党政権によって進められた改革は行政の活動を経済性や能率といった機械的特質によって表現することを推し進めたが、ブレア政権による行政の役割の再定義による価値の実現や市民の行政に対する信頼といった言説は、斬新な取り組みであると同時に、伝統的なイギリス行政観への回帰としても捉えることが可能である。

第三に、ブレア政権は新たな公共空間の構築を協力や協働、協調など「連結政府（joined-up government）」の確立によって目指そうとした。「連結政府」とは、主にエージェンシー化により分節化された行政の一体性を、首相府の強化や電子政府化により取り戻し、しかも単なる再集権化ではなくそれぞれの主体を繋ぐ原理として協調や協働を強調するものである。また「連結」の範囲は、分節化された行政組織間のみならず、自治体、ボランティア組織、民間企業、市民にまでおよぶ。指示や命令による統制ではなく、協調関係に基づくパートナーシップによる公共問題の解決には、多くの取引コストが発生する。しかも多様な組織・主体が参加し、政府間の垂直的な協調関係のみならず、広く社会組織一般との水平的な協調関係が求められる中では、こういった主体間に存在する信頼が、取引コストの縮減に寄与することになる。協調や協働を推進しようとする政府の側にとって、信頼は「連結政府」によるパートナーシップが成功する条件となるのである。なお、NPMにおいてもエージェンシー化などにより分節化した組織に裁量を与えたうえで評価システムやアカウントビリティシステムによって再統合する方法が用いられる。各組織のマネジメントを自己の裁量に任せるという点においては信頼に基づいたマネジメントであるといえるが、その引き換えに「成果による統制」により信頼の確約を求めるという方法は、信頼というよりも不信に基づいたマネジメントであるといえる。

第四に、ブレア政権は「政府の現代化」のなかで、利用者重視の公共サービスを目指すことを掲げている。公共サービスの提供が利用者にとっての成果重視になるためには、サービス利用者の声が反映される必要がある。保守党政権が進めた民営化では、市場原理を通じて、利用者の声が最も反映される組織や主体が選択されるはずであった。しかし、民営化された国鉄の事例に代表されるように、こういった原理の機能不全が明らかになり、直接公共サービスの利用者たる市民の評価や意見が反映される参加経路が用意されることになった。政府による顧客満足度調査の実施や自治体の各サービスのランク付けにより、市場を経由しない、利用者の声の反映チャンネルが開かれることになったのである（Peters (2001)）。

最後に、「政府の現代化」では、以上のような取り組みを通じて、政府や行政への信頼を取り戻すことを基本的な考え方としている。政治的には「ニューレイバー」を標榜するブレア政権は、「民主主義の刷

新 (democratic renewal)」を掲げていた。そのため、「政府の現代化」による様々な取り組みの結果として、政府や行政に対する信頼が確保できるかが、改革プログラム全体のメタ評価の基準となっている。ブレア政権における「民主主義の刷新」には、伝統的な議会による行政の統制に代わって、情報技術を通じた参加経路や情報の提供と市民教育 (citizenship education) により、権利としての社会的参加を促し社会的包摂 (social inclusion) を高め、社会全体の信頼を養っていこうという考え方が背景にある。様々な方策により政府や行政への信頼を高めることが社会全体の信頼の向上につながり、人々の協力行動がより活発になることによって社会の構造を豊かにしていくという発想である。特にブレア政権で重視されたのが市民教育であるが、そこには、EU 拡大の影響により民主主義の価値観を有しない国々、主に東欧諸国からの移民の拡大が、政府への信頼やイギリスの伝統的政治的価値観を根本から侵食しかねないという危機感が背景にある。この点は次章でも再度指摘する。

2. 「政府への信頼」の構成要素と信頼の状況

ブレア政権に特徴的な政策はこの他にもスコットランド、ウェールズでの地方分権や教育政策など多岐にわたるが、「政府の現代化」の理念とその背景にある考え方を市民の信頼の観点から再構成すると、以上のような整理が可能である。それでは、こういった関連性を念頭に、具体的な信頼の調査や信頼回復の取り組みは、どのような状況であろうか。ここでは、ブレア政権が捉える信頼の構成要素と、それぞれの信頼状況についてみていく。

(1) 信頼の構成要素

政府や行政に対する市民の認識は、様々な要因によって構成される。信頼する側である市民の特性については Social Capital や政治文化の変化が認識に影響を与えるであろうし、信頼される側の要因については、公共サービスの質の変化、汚職事件など不祥事の影響、民主主義という政治システム全体に対する評価の変化によっても大きく変わりうる (Klingemann and Fuchs (1995), Norris (1999), ナイ (2002), 猪口 (2004), 大山 (2007))。また両者は直接的に繋がっている訳ではなく、新聞報道やテレビの映像といったマスコミを媒介にしている場合が多い⁵⁾。さらには、政府や行政に対する市民の信頼とは、様々な要因の影響を受けつつ最終的な総合判断として表明される市民の主観的認識である (ルーマン (1990), 山岸 (1998), Hardin (2000))。

政府や行政に対する市民の信頼が、少なくとも政府や行政の側にとって意味のあるものであり、政策的なインプリケーションを持つものであるためには、単なる印象論として表明される信頼感ではなく、何を持って信頼され (信頼されず)、その状況がどのように変化しているか、ということが予めある程度明らかにならなければならない。その意味で、信頼の問題とは測定の問題でもある。ブレア政権の取り組みでは、この多義的な「市民の信頼」を構成する要素について、サービスへの満足度 (satisfaction with service delivery)、公務従事者の誠実性 (honesty) に対する評価、市民が公的課題としていることに適切に対応できているかという市民の有効性感覚 (efficacy) に対する評価、そして市民の行政の活動に対する知識

⁵⁾ Pharr (2000) は、政治不信と新聞報道の汚職記事に相関関係がみられるとし、わが国の政治・行政制度に対する不信に関してマスメディアの要因を強調している。アメリカでは、Center for Media and Public Affairs (1999, 2002) がテレビ番組で公務員がどのように描かれているかを調査しているが、1990年代には約80%で犯罪に関与する悪役として描かれ、その比率は他の配役 (例: 銀行員) の約2倍であった。

(knowledge) に分類している (Office of the Deputy Prime Minister 2005)。これら「市民の信頼」の各要素とそれぞれに対応した測定方策、回復への取り組み施策との関係は、以下のように整理が可能である。

図表2 市民の信頼の構成要素と測定・取り組み事例

	構成要素	測定・取り組み事例
市民の信頼	サービスへの満足度 (satisfaction with service delivery)	行政サービス顧客満足度調査, ベストバリュー自治体満足度調査, ビーコンカウンシル
	公務従事者の誠実性 (honesty) に対する評価	公務倫理基準委員会による「公務従事者に対する市民意識調査」
	市民の有効性感覚 (efficacy)	ベストバリュー, 地方政府現代化政策のメタ評価としての「意識調査」, 市民パネル, 市民陪審員他
	市民の行政の活動に対する知識 (knowledge)	行政サービス顧客満足度調査, ベストバリュー自治体満足度調査, 市民パネル, 市民陪審員他

(出典) : Office of the Deputy Prime Minister 2005 より筆者作成

まずサービスへの満足度に関しては、公共サービスに関する様々な満足度調査が行われており、自治体間のサービス競争を促すためにベストバリュー (Best Value) 満足度調査が実施されている。さらに優秀事例による先導プロジェクトとしてビーコンカウンシル (Beacon Council) プロジェクトが実施されるなど、顧客満足度全体の底上げを図ろうとしている。ここで念頭に置かれている信頼とは、業績に対する評価によって表明されるような「信頼」であり、満足度調査により政府や行政の活動の成果である業績に対する信頼の実情を把握し、業績を底上げさせることによって信頼を向上させようという考えが読み取れる。

公務従事者 (Public Life) の誠実性に対する評価については、公務倫理基準委員会 (Committee on Standards on Public Life) が公務員や公選議員などの公務従事者の活動に対する市民の認識や信頼の調査を行っている。これにより、公務従事者に対する市民の信頼、活動に対する認識、政策の優先課題を把握し、公務従事者に許容される活動範囲の画定や、活動の有効性、説明責任の達成度合いを評価しようというものであり、政府や行政の構成員の行動に対する「信頼」を向上させようというものである。

市民の政治的有効性感覚に関しては、市民陪審員 (Citizens Jury) や市民パネル (Citizens Panel) といった政策形成過程への参加と、電子政府化による情報提供によって市民との情報格差の解消を図ろうとし、こういった取り組みが市民の認識や信頼の度合いに与える影響について検証が行われはじめている。

最後の市民の行政活動に対する知識についても、市民陪審員や市民パネルなどの市民参加手法、電子政府化による「連結政府 (Joined up Government)」, そして各種満足度調査の公表による情報提供によって、政府、行政と市民間の情報格差の解消を図ろうとするものである。興味深いのは、信頼される側である行政の取り組みだけでなく、市民が行政の活動を判断する際に用いる情報や知識を提供することにより、信頼する側である市民の側の特性についても向上を意図していることである。

この、政府や行政に対する信頼の向上を市民の側の特性の向上から検討しようという点については、イギリス政府が、市民の信頼低下を市民の側の問題でもあるとして捉えている証左であるといえる。イギリスでは、2004年の東欧諸国のEU加盟により、これら新加盟国からの移民が一気に増大した。2003年にはEU加盟国からイギリスへの移民は約14,000人であったが、2004年には74,000人と5倍以上に増加

した (Office for National Statistics (2005))。かつてイギリスへの移民は、旧植民地諸国であるコモンウェルス加盟国が中心であり、宗主国として植え付けたイギリスの民主主義の価値観を共有する移民が主であった。しかし、旧社会主義諸国である東欧諸国からの移民が増加することにより、政府は民主主義の価値観の維持や政府への信頼について危機感を抱くようになってきている。なぜなら、ヨーロッパにおいて民主主義の危機に対する懸念は、旧社会主義諸国の東欧における市民の政府不信に端を発しているからである (Klingemann and Fuchs (1995), Norris (1999))。実際に、EU が実施している Eurobarometer や Candidate Countries Eurobarometer などの世論調査では、中欧および東欧諸国における議会や行政に対する信頼は低い。またこれら旧社会主義諸国では、政府や行政といった公的機関の組織が脆弱で未発達であるため汚職が蔓延しているとされ、効果的な取り組みの必要性が強調されている (OECD (2000))。こういった国々からの移民にとっては、警察官などストリートレベルでの公務員との接触において賄賂を贈り特別な計らいを受けることなどは彼らの生活意識に染み付いた“常識”となっており、また政府や議会、それを支える民主主義そのものを信頼しない傾向がある。ブレア政権で市民教育 (Citizenship Education) が重点的な政策として取り組まれているのには、このような事情が背景にあるといえる。

(2) 市民の信頼の測定状況

「政府の現代化」では、このように市民の信頼回復を意識した取り組みが行われているが、実際の政府に対する市民の信頼状況に関してはイギリスでも詳細な調査は限られており、政策的なインプリケーションを持つ調査は少ない⁶⁾。そのためここでは、信頼を構成する要素のうちデータが充実している政府の誠実性に対する市民の信頼と、自治体レベルにおける政府への信頼状況の二つに絞って市民の信頼状況を確認したい。

(a) 政府の誠実性に対する信頼

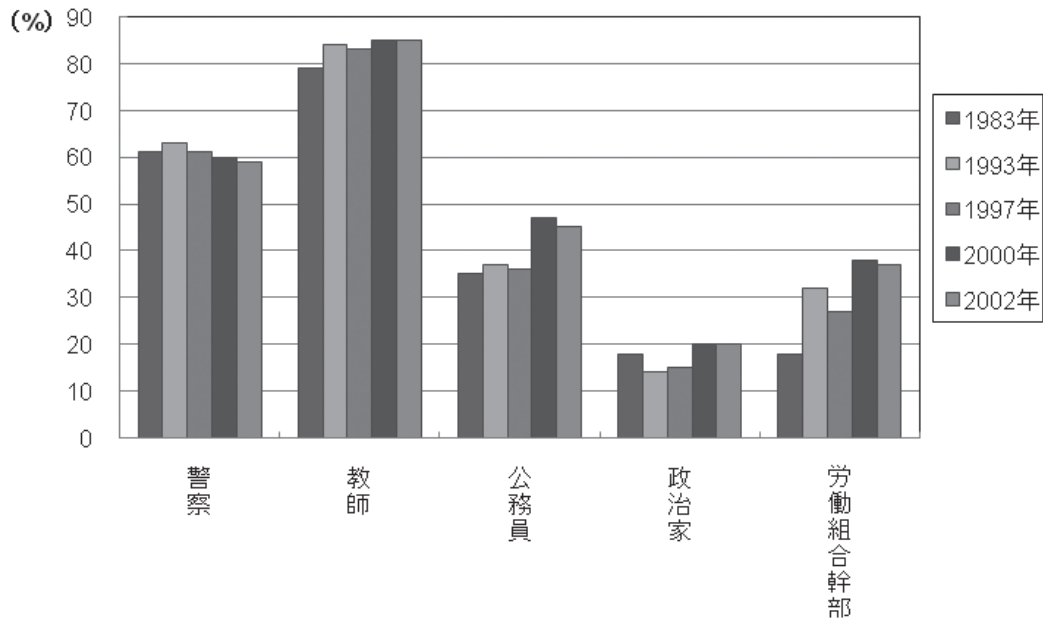
政府の誠実性に対する信頼については、2003年に監査委員会と MORI 社会調査研究所が、市民に真実を伝えているかどうか (telling the truth) という信頼に絞って調査を実施している (Audit Commission & MORI Social Research Institute (2003a))。これによれば、一般的に指摘される信頼低下の傾向に反して、1990年代以降公務員 (civil servants) に対する信頼は1980年代からあまり変化はなく、むしろ回復基調にあるようである。信頼の回復傾向は、教師、政治家、労働組合幹部にも当てはまる。また信頼の度合自体は、政治家に対するものよりも常に高い (図表3参照)。

ただし、公務倫理基準委員会 (Committee on Standards in Public Life) が行った公務従事者の誠実性に関する信頼調査によれば、政治や行政に携わる人間に対する信頼の絶対値は、他の職業と比べ決して高くはない。公務倫理基準委員会は1994年に政府内に設立された機関であり、公務に携わる者が遵守すべき原則として無欲 (Selflessness)、清廉 (Integrity)、客観性 (Objectivity)、説明責任 (Accountability)、公開 (Openness)、公正 (Honesty)、指導性 (Leadership) の7原則を定め、これらの原則が市民の認識と合致しているかについて定期的に調査を実施している (Committee on Standards in Public Life (2004, 2006))⁷⁾。

⁶⁾ 政府や行政に対する信頼に関する調査多くは一般的な世論調査の一部か、もしくは政治に対する信頼を代替指標として利用している。Bouckaertらは、データ不足の理由として、行政文化研究が制度論と政治行政関係に重点が置かれすぎてきたことを指摘し、研究の焦点に市民を含める必要性を挙げ、現在入手可能な調査の所在を紹介している (Bouckaert et al. 2005)。

⁷⁾ ここで公務従事者とは、閣僚、国会議員、自治体管理職、学校校長、高級公務員、地方議員、警察管理職を指す。そのためイギリス公務員の伝統的価値とされる政治的中立性は原則に含まれていない。

図表3 真実を伝えることに対する信頼



(出典) : Audit Commission & MORI Social Research Institute (2003a)

図表4 公務従事者の誠実性に対する信頼

	2004年	2006年
かかりつけ医	92%	93%
学校の校長	84%	84%
裁判官	80%	81%
地元の警察官	77%	77%
警察の管理職	68%	69%
テレビニュースのジャーナリスト	49%	51%
地元選出の国会議員	47%	48%
公立病院の管理職	44%	43%
地方議員	41%	43%
「Times」, 「Telegraph」, 「Guardian」といった新聞の記者	38%	39%
高級公務員	37%	37%
自治体の管理職	35%	36%
国会議員一般	27%	29%
大企業の経営者	24%	24%
不動産業者	20%	24%
閣僚	24%	23%
「Sun」, 「Mirror」, 「Daily Star」といった新聞の記者	7%	9%

(注) : 網掛け部分が「公務従事者」

(出典) : Committee on Standards in Public Life (2004,2006)

過去に二度実施された調査によると、真実を語る事に関して最も信頼されているのは、「かかりつけ医」であり、その次に「学校の校長」、「裁判官」と続く。最も信頼されていないのは、大衆紙の記者や不動産業者とともに、閣僚が挙げられている。それぞれの公務従事者に対する信頼のばらつきについては、市民と接触する機会の多い現場職や、非党派的な組織がより信頼されていることが分かる。また、地方議員のほうが国会議員全般よりも信頼されているが、地元選出の国会議員よりはやや低い評価となっている。さらに、2004年と2006年の間でこれら公務従事者に対する市民の認識にはほとんど変化はみられない。

この結果は、市民と接触の機会が少ない公務員、そして閣僚や国会議員といった広く公務を担う者に対する誠実性の評価をどのようにして高めるかが、政府や行政全体に対する市民の信頼回復に大きく関わってくることを示している。また、市民との接触が少ない分、これらの者に対する評価は報道や評判といった間接情報によるイメージが重要であり、信頼回復には、信頼性をアピールするための広報戦略が必要であることを示唆しているといえる。

(b) 自治体に対する市民の信頼状況

これまでみてきた調査の対象は中央政府か政府や行政一般であったが、自治体の地方議会 (Local Council)、警察 (Local Police)、公立病院 (Local NHS Hospital) に対する市民の信頼について調べた調査によると、それぞれに対する信頼の度合いは公立病院が79% (「とても (great deal)」, 「まあまあ (fair amount)」を合計した値。以下同じ)、警察が74%、地方議会が48%となっている (Audit Commission & MORI Social Research Institute (2003b))。

この調査ではそれぞれの機関に対する信頼に与える影響要因を回帰分析によって調べているが、公立病院への評価は待遇の良さ、失敗から学習する態度、実際に利用した周囲の人の評判を基に判断され、警察については待遇や署長や幹部といった管理者に対する高い評価が信頼につながっている。地方議会については、待遇態度以外はすべて悪影響を与える要因となっているが、特に議員の資質に対する低評価と、友人や家族間での議会に対する間接情報が、信頼度の決定に影響している。

図表5 信頼形成に影響を与える要因

	地方議会	警察	公立病院
待遇	○	○	○
約束の遵守	×	⇔	⇔
失敗からの学習	×	⇔	○
友人や家族の評判	×	⇔	○
管理者の資質	×	○	×
人々の声に耳を傾けているか	×	⇔	⇔

○・・・よい影響 ⇔・・・中立 ×・・・悪い影響

(出典) : Audit Commission & MORI Social Research Institute (2003b) p.17

この結果から推測できることは、第一に「接遇」のようにそれぞれの機関との接触機会が、信頼の形成に影響を与えているということである。公立病院や警察など比較的接触機会が多い機関が高く評価され、一般市民の生活において必ずしも頻繁な交渉や接触があるわけではない地方議会に対する評価が低くなっていることから、伺うことができる。市民の信頼は、単に政策のパフォーマンスをよくなるだけでなく、参加の拡充など政府や自治体との接触による関係性強化によっても向上する可能性を示唆している。

第二に、友人や家族の評判が地方議会にはマイナスの影響、公立病院はプラスの影響を与えていることから、行政機関に対する認識は、各機関から直接提供される情報ではなく、間接的な情報によって影響を受けていることである。先の図表4の調査結果では、市民の大衆紙に対する信頼は極めて低かった。しかし実際には、市民の政府や行政に対する信頼は、こういったメディア報道や周囲の評判などの間接情報にも影響を受けているということである。

ここからは、特に市民の恒常的な接触機会が少ない行政機関にとっては、業績情報を通じた市民とのコミュニケーション戦略という政策的なインプリケーションが導きだせる。信頼とは、信頼する側である市民の政府や行政に対するステレオタイプなどの一般的認識以外にも、信頼するもしくは信頼しないという判断をするだけの情報と証拠を必要とするのであり、行政の活動に関する情報が適切に市民に伝えられ、それが市民の間で還流するかどうか重要である。またメディア報道は政府や行政の失敗を重点的に伝えるため、行政の側自身が成功体験を市民にきちんと伝えることができるかという点も同様に重要であろう。

3. 信頼回復への取り組みとその成果

ここまで、いくつかの調査結果をもとに市民の政府や行政に対する信頼の状況と、その要因について検討してきた。それでは、「政府の現代化」の最終的な目的である市民の信頼確保は、10年近くに及ぶ取り組みの結果、実際に向上しているのだろうか。最後に、「政府の現代化」で取り組まれてきた市民の信頼回復施策の実際の効果について、検証が行われている自治体レベルでの取り組みに絞って検討してみたい。ブレア政権では、1998年と2001年にそれぞれ地方政府白書を公表し、ベスト・バリューや自治体版公共サービス合意（Local Public Service Agreements）などの20以上の具体的な改革プログラムが、自治体現代化アジェンダ（Local Government Modernisation Agenda）として取り組まれている。この取り組みは、改革の直接的な内容のみならず改革の中長期的な成果（アウトカム）を把握しようとしている点に特徴がある。現代化の取り組みによりサービスの向上（service improvement）、アカウントビリティの向上（accountability）、コミュニティー内のリーダーシップの向上（community leadership）、市民など利害関係者の参加（stakeholder engagement）、そしてこれらの取り組みによる市民の自治体への信頼の向上（public confidence）を長期的に把握しようという試みである。

この取り組みの成果指標の一つが市民の自治体への信頼（Public Confidence in Local Government）であり、改革の成果を検証するための調査が、副首相府内のコミュニケーション・地方政府部とカーディフ大学によって実施されている（Office of the Deputy Prime Minister (2005)）。自治体現代化アジェンダのうち、市民の信頼回復のために行われた施策として検証されているのが、自治体の議員と職員の行動規範を定めた、新倫理基準（New Ethical Framework）の策定である。これは、各自治体で議員と職員の行動規範を定め、市民からの苦情や申し立てを審査する第三者機関を設置することにより、汚職や不祥事を防止する取り組みである。先の信頼の構成要素に則すと、公務従事者の誠実性（honesty）に対する評価や、市民の有効

性感覚 (efficacy) を高め、政府や行政の行動に対する信頼を高めようという施策である。

2005年時点での評価によれば、この取り組みによって市民の自治体に対する信頼が向上したかどうかを判断するのは困難であるという。その理由として、この取り組み自体が市民にほとんど知られていないこと、また行動規範の策定が実際に自治体職員や議員の活動に影響与えたかどうか不明瞭であるからとする。しかし少なくとも、長期的にはこの施策の存在が市民の間に広まり、職員や議員が自らの活動が規範に則しているかを意識するようになることによって、自治体職員や議員に対する市民の信頼が向上する可能性を含んでいる施策である。また、これらの取り組みによって、市民ではなく、自治体の職員が市民の信頼を重要視するようになったことが明らかになっている。市民の信頼への着目と信頼回復策への取り組みは、少なくとも自治体職員の意識が変化したという効果をもたらしている (図表6参照)。

図表6：市民の信頼に関する自治体職員の意識

	賛成 (%)	反対 (%)	どちらでもない (%)
自治体への信頼向上はわが自治体においても喫緊の課題である (high priority)	91.1%	3.0%	5.9%
信頼の回復は3年前に比べより重要な課題となっている	77.9%	6.1%	16.1%

(出典) : Office of the Deputy Prime Minister (2005)

ただしすでに指摘したように、市民の政府や行政に対する信頼は、信頼される側の政府の取り組み以外にも、市民の側の変化やメディアの報道などによっても影響を受ける。そのため取り組みの成果に対する検証は慎重であり、楽観的な将来展望が述べられているに過ぎない。長期的な成果が現れるまでにはいまだ時間がかかるであろうし、そもそもこの成果把握は長期的な評価への取り組み (Long Term Meta-Evaluation of the Local Government Modernisation Agenda) であり、計画期間を2000年から2008年までとしている。さらには della Porta (2000) が指摘するように、汚職防止や綱紀粛正の取り組み当初は、摘発の強化により不祥事の認知件数が増え、一時的に信頼が低下するという。自治体に対する信頼の低下が行動規範の策定による効果となることもありえる。信頼向上方策と実際の信頼の関係を長期的に把握する本格的な調査として、今後の追跡調査の結果がまたれる。

また、市民の信頼以外に自治体現代化アジェンダの中長期的な成果把握として評価が行われているのは、サービスの向上 (service improvement)、アカウンタビリティの向上 (accountability)、コミュニティ内のリーダーシップの向上 (community leadership)、市民など利害関係者の参加 (stakeholder engagement) などの領域である。それぞれの取り組みに対する評価によれば、2000年から2005年までの5年間で、サービスの質、アカウンタビリティ、利害関係者の関与、コミュニティリーダーシップのいずれも向上しているとされる。これら市民の信頼に関わる他の取り組みが成果をあげていることから、今後、これらの成果が市民の信頼にどのような影響を与えるのかが注目される。

まとめにかえて

本稿では、ブレア政権下の「政府の現代化」を、市民の信頼回復の視点から再解釈を試み、その取り組みについて検討を行ってきた。イギリスでは、戦後長い間福祉国家化が進展した後、1980年代から1990年代にかけて保守党による徹底した改革により、伝統的な行政の姿は大きく動揺した。保守党政権による改革は様々な成果をもたらした一方で、行政能力の低下や市民の政府・行政に対する信頼低下を招いたとされる。この状況下において誕生した労働党のブレア政権は、民間の活動原理の行政への導入を認めつつも、公共ガバナンスにおける政府の役割の再定義を探ることにより、政府や行政が体現すべき民主主義の理念や価値を「政府の現代化」により見出そうとした。

NPMや民営化の議論では、市民が望む価値は市場を通じて反映されることになるが、政府に一定の役割を認める場合、政府や行政が市民に対して実現すべき価値は、絶えず市民の意見や認識を把握することによってはじめて可能となる。また市民の信頼を把握しようという政府や行政の姿勢自体が、体現しようとする民主的価値に沿った行為ともなる。ブレア政権における市民の信頼回復の取り組みは、その取り組み姿勢そのものが、政府や行政が追及すべき価値というものを体現しているのである。またこのような姿勢は、1980年代、90年代の改革による伝統的な行政観の動揺に基づくものであると同時に、民主的な価値の実現を目指すという意味では、伝統への回帰としても捉えることが可能である。さらには政府や行政側の取り組みのみならず、民主主義の価値観や政治や行政の活動に関する知識の涵養を目指した市民教育の取り組みは、政府の政策が市民の信頼に影響を及ぼすことが可能であることを示している。これは、市民の信頼を信頼する側の市民の政治文化の変化から捉え、信頼低下をいわば政府の運命論として指摘する政治文化論とは異なり、政府や行政の活動もまた市民の信頼形成に何らかの影響を与えるということを示しているといえる。

もちろん、世論への過信に対する警告や、結局は政府の骨太な政策が欠如していることの裏返しであるという批判も数多く存在する。また方法論上の論点としては、政府の取り組みの検証過程で明らかになったように、因果関係を特定することや信頼という市民の主観的認識を正確に把握することにもなう困難が、常につきまとう。さらには、市民ではなく行政が信頼を唱えることに対して、反発を持つ者もいるであろう。しかしそれが仮にレトリックであれ、イギリスの政府や行政は、「信頼低下」を深刻に受け止め、市民の政府・行政への信頼向上を、改革の成果として捉えようとしていることがわかる。

イギリスにおける行政改革の取り組みは、「市民の信頼」を中心概念に、どのような政府や行政の形が市民にとって望ましく、そしてどのようにして信頼を高めるかを改革の中に取り込んだ、新たな動向であるといえる。かつて、日本の行政システムは、政府に対する市民の信頼を前提にして作られているとされた(森田(1992))。市民の高い信頼が、行政の活発な活動を支えていたのである。しかし今日、政府の内部資源による活動の質量双方の増加がもはや見込めず、市民との対等的な関係による活動が不可欠になりつつある中では、今後は行政と市民の相互の信頼関係が、行政活動の成否に大きく関わってくることは想像に難くない。近年ではわが国も、「信頼される政府(自治体)」や「信頼の回復」が叫ばれているが、その具体的な論理構成や方法は曖昧なままであり、単なるスローガンとしての用法を超えていない。イギリスの「政府の現代化」における信頼回復への取り組みは、わが国にとっても貴重な先験的な教訓と含意を持つものであるといえる。

参考文献

- 猪口孝 (2004) 『「国民」意識とグローバリズム—政治文化の国際分析』 NTT 出版
- ウルマー, クリスチャン (坂本憲一監訳) (2002) 『折れたレール: イギリス国鉄民営化の失敗』 ウェッジ
- 大山耕輔 (2007) 「府への信頼低下の要因とガバナンス」 『季刊行政管理研究』 第 120 号, 15-33 頁
- 菊地端夫 (2007) 「行政の信頼性に関する研究の論点と意義 -- 既存研究・調査を中心に」 『季刊行政管理研究』 第 118 号, 67-78 頁
- 田中一昭・岡田彰編著 (2006) 『信頼のガバナンス—国民の信頼はどうすれば獲得できるのか』 ぎょうせい
- 田辺国昭 (2001) 「20 世紀の学問としての行政学? — 「新しい公共管理論 (New Public Management)」 の投げかけるもの」 日本行政学会編 『年報行政研究 (通号 36)』 ぎょうせい, 134-144 頁
- 谷藤悦史 (2001) 「英国における行政改革と公共サービス管理の変容—サッチャー政権からブレア政権の変革を中心に」 『季刊行政管理研究』 第 94 号, 3-21 頁
- 辻隆夫 (1997) 「イギリス行政観における変化と継続」 日本行政学会編 『年報行政研究 (通号 32)』 ぎょうせい, 25-42 頁
- ナイ, ジョセフ他著 (嶋本恵美訳) (2002) 『なぜ政府は信頼されないのか』 英知出版
- 中邨章 (2003) 『自治体主権のシナリオ』 芦書房
- 野田遊 (2008) 「行政に対する信頼と市民の参加意向」 『会計検査研究』 第 37 号, 69-85 頁
- 森田朗 (1992) 「“信頼” に基づく行政」 『M&C』 92 年 6 月号, 24-25 頁
- 安章浩 (2005) 「ブレア政権における政府・行政に対する「顧客満足度」調査の概要」 『行政&ADP』 2005 年 4 月号, 58-61 頁
- 山岸俊男 (1998) 『信頼の構造—こころと社会の進化ゲーム』 東京大学出版会
- 山口二郎 (2005) 『ブレア時代のイギリス』 岩波新書
- 笠京子 (2002) 「NPM とは何か: 執政部, 市場, 市民による民主的行政統制」 『香川法学』 21 卷 3・4 号 (通号 67), 461-510 頁
- ルーマン, ニコラス (大庭健・正村俊之訳) (1990) 『信頼』 勁草書房
- Audit Commission and MORI Social Research Institute (2003a) *Trust in Public Institutions*, London.
- Audit Commission and MORI Social Research Institute (2003b) *Trust in Public Institutions: New Findings: National Quantitative Survey*, London.
- Boviard, Tony and Elke Loeffler (2007) “Assessing the Quality of Local Governance: A Case Study of Public Services.” *Public Money and Management*, September 2007, pp.293-300.
- Bouckaert, Geert., Steven Van de Walle and Jarl K. Kampen (2005) “Potential for comparative public opinion research in public administration.” *International Review of Administrative Sciences*, 71 (2): pp.229-240
- Braithwaite, Valerie and Margaret Levi (eds.) (1998) *Trust and Governance. (Russell Sage Foundation Series on Trust)*, Vol. 1, New York: Russell Sage.
- Cabinet Office (1999) *Modernising Government*. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty cm430.
- Center for Media and Public Affairs (1999) *Images of Government in TV Entertainment 1950-1998*, Washington D.C.
- Center for Media and Public Affairs (2002) *Images of Government in TV Entertainment 1998-2001*,

- Washington D.C.
- Committee on Standards in Public Life (2004) *Survey of Public Attitudes towards Conduct in Public Life*, London.
- Committee on Standards in Public Life (2006) *Survey of Public Attitudes towards Conduct in Public Life*, London.
- della Porta, Donatella (2000) “Social Capital, Beliefs in Government and Political Corruption” in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam eds., (2000) pp.202-228.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow and Jane Tinkler (2005) ” New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance” *Journal of Public Administration Research and Theory Advance Access*, 2005, September, pp.1-28.
- Hardin, Russell (2000) “The Public Trust.” in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam. eds., pp.31-51.
- Hetherington, Marc J (2004) *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton: Princeton University Press.
- Hood, Christopher, George Jones, Colin Scott and Tony Travers. eds. (1999) *Regulation Inside Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter and Dieter Fuchs eds. (1995) *Citizens and the State*. Oxford: Oxford University Press.
- McLaughlin, Kate, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie eds. (2002) *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, London: Routledge.
- Norris, Pippa ed. (1999) *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2000) *Building Public Trust: Ethics Measures in OECD Countries* (OECD Public Management Policy Brief) Paris.
- OECD (2005a) *Modernising Government The Way Forward*, Paris.
- OECD (2005b) *Main Issue for Discussion Annex: Data on Trust in the public sector/ Meeting of the Public Governance Committee at Ministerial Level* (Rotterdam, The Netherlands 27-28 November 2005)
- Office of the Deputy Prime Minister (2005) *Meta-Evaluation on the Local Government Modernisation Agenda: Progress Report on Public Confidence in Local Government*, London.
- Office for National Statistics, Government of UK (2005) *International Migration*, 2005, London.
- Peters, B. Guy (2001) *The Future of Governing* (Second Edition, Revised.) Lawrence: University Press of Kansas.
- Pharr, Susan J (2000) “Official’ s Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies” in Susan J. Pharr and Robert D. Putnam. eds., pp.173-201.
- Pharr, Susan J. and Robert D Putnam eds. (2000) *Disaffected Democracies: What’s Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Rainey, Hal G. (1996) “Public Opinion toward the Civil Service” in Hans A.G.M Bekke, James L. Perry and Theo A.J. Toonen eds., pp.179-203.
- Rothstein, Bo and Dietlind Stolle (2007) “The Quality of Government and Social Capital: A Theory of Political Institutions and Generalized Trust.” *QoG Working Paper Series 2007:2*. pp. 1-44.
- Stoker, Gerry (2003) *Transforming Local Governance*. Palgrave Macmillan.