



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	NPM型行政内分離に関する一考察：Agency制度を事例として
Author(s)	村井, 慎吾
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 12, 209-242
Issue Date	2006-02
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/22356
Type	departmental bulletin paper
File Information	12_P209-242.pdf



NPM型行政内分離に関する一考察

～Agency制度を事例として～

むら い しん ご
村 井 慎 吾

目 次

はじめに	211
第1章 Agency制度の理論的背景	211
第2章 Agency制度の誕生	216
第3章 Agency制度の概観	219
第4章 Agency制度を形成する諸理論に存在する問題点	222
第5章 イギリス刑務所庁 (HM Prison Service) の事例	229
第6章 日本におけるNPM型行政内分権に関わる考察	233
第7章 日本における行政組織間分権を考える際の視点	235
おわりに	239

はじめに

近年、先進諸国の中では、後述するNPM (New Public Management) 理論に基づき、公共部門に対して「分権」や「権限移譲」を求める声が高まっている。しかし、一言で「分権」・「権限移譲」と言っても、そこには多様性が存在する。近年求められている「分権」・「権限移譲」は、大きく分けて以下の3つに分類できると考えられる。

- ① 財源・権限を国から地方へ移譲する「地方分権 (政府間分権)」
- ② 規制緩和・民間化等、行政組織から民間組織へ権限を移譲する「官民分権」
- ③ エージェンシー化、組織のフラット化等、行政組織の上部機関から下部機関へと権限を移譲する「行政組織間分権」

今日の「行政改革」における「分権」改革は、これら3つの流れが合流したものであると考えられる。そして、これらの3つの「分権」に基づく改革は相互に影響しあう。しかし、その一方で、「分権」・「権限移譲」を「する」、そして「される」主体がそれぞれ異なるため、異なる特徴を持つ面も存在すると考えられる。

本論文においては主に③の「行政組織間分権」に焦点をあてる。このようなNPM型の「行政組織間分権」の代表的事例として、イギリスにおけるExecutive Agency制度 (以下、Agency制度) や我が国における独立行政法人制度等を挙げることができる。

本論文では、Agency制度や独立行政法人制度を分析することにより、NPMに基づく「行政組織間分権」がどのような特徴を持ち、また、それを実行する際にどのような問題が発生しうるのかについて考察する。これを通して、今後我が国でも一層進展すると考えられる「行政組織間分権」に何らかの示唆を提示することを目指したい。

そこで、まず第1章でAgency制度の理論的背景について整理する。つづく、第2章ではAgency制度設立までの流れを整理し、どのような目的や思想に基づき具体化されたのかについて整理する。

第3章ではAgency制度の現状と特徴、第4章ではAgency制度に関して指摘されている問題点、そして第5章では実際にAgencyで発生した問題の実例についてそれぞれ整理していきたい。そして、イギリスの事例を踏まえ、6章と7章において「日本版エージェンシー」といわれている独立行政法人制度を取り上げ、我が国におけるNPM型の「行政内組織間分権」の現状や、今後我が国において「行政内組織間分権」が進展していく際に問題となるであろう点を抽出し、それに対する示唆の提示を試みる。

また、最近我が国においては、「市場化テスト (官民競争入札制度)」に対する関心が高まり、内閣府の規制改革・民間開放推進会議から具体的な案 (規制改革・民間開放の推進に関する第一次答申) が提出されている。このような「市場化テスト」は、既述の②の「官民分権」の色合いが強い。しかし、多分に「行政組織間分権」と同じ問題点を共有すると考えられるので、この点についても若干触れてみたい。

第1章 Agency制度の理論的背景

まず、第一章ではAgency制度の理論的背景について整理してみたい。

1-1 世界的に発生した行政改革

1980年代以降、先進国を初めとして、世界各国で行政改革に対する取り組みが広がっている。その背景にある要因として以下のものが挙げられる¹⁾。

- ① 経済成長の限界
- ② 深刻な財政危機
- ③ 国民の重税感
- ④ 官僚に対する不信
- ⑤ 経済のグローバリゼーション
- ⑥ 新技術による新しいビジネスチャンスへの挑戦

このような諸事情の中で、従来の福祉国家政策を推進してきた政府のシステム、いわゆる「大きな政府」は限界を迎え、規制緩和等をすすめる「小さな政府」が求められるようになった。その

ような中で、注目を集め始めたのが「NPM」である。

1-2 新公共管理 (NPM)

Agency制度は、新公共管理 (New Public Management : NPM) の影響を強く受け、その考え方を実践化したものである。そこで、NPMについて整理してみたい。

1-2-1 NPMの特徴

NPMはアメリカやイギリスを中心に各国に行政改革に影響を及ぼしたイデオロギーであり、運動である。NPMは本来ボトムアップ型の実践的積み上げによって形成された理論であり、その要素を全て普遍化することは困難である。しかし、C. Hoodによればその基本的要素は次の七つにまとめることができる²。

- ① 行政組織の実践的なプロフェッショナル管理
- ② 業績の明確な基準と測定
- ③ 成果のコントロールの強調
- ④ 公共部門における各ユニットの分散化
- ⑤ 公共部門における競争へのシフト
- ⑥ 私企業スタイルの管理実践
- ⑦ 公共部門における資源の自己統制と節約

そして、これらの要素は伝統的な一元的行政組織観に対する徹底的な批判の上に提起されると共に、経済理論的にはマネジメント理論、新制度経済学の理論を、行政学的には政策—執行二分 (分断) 論を、その知的背景としていると考えられる。

1-3 マネジメント理論

マネジメント理論は幾つかの信条の結合したものであり、その根底には、優れた管理は社会経済の問題を効果的に解決できるという想定がある³。そして、そのような想定の下に、マネジメント理論は以下の様な内容を持つものとして定義されている。

- ① 能率性の系統的な追求
- ② 能率性追求のための、情報と組織に関する洗練された技術

- ③ 組織固有の機能としての管理の強調
- ④ 管理をつかさどる管理者への権限委譲

このようなマネジメント理論はテイラーの科学的管理法以来の管理手法の系譜を引くもので、能率性やパフォーマンス、統制の改善を通じて組織の生産性向上を図ることを目標としている。マネジメント理論にとっては、徹底した管理、すなわちマネジメントそのものが手段であると同時に達成すべき目標となる。組織の過程における浪費構造を徹底的に除去して、最小の資源コストで最大の便益を生み出すこと、そしてそれを達成するための管理が絶対的な価値であるとされる。このような考え方の前提として内部・外部の環境は常に合理的であるべきとされ、明確な目標の存在とその達成に高度に動機付けられたスタッフ、コストへの細心の配慮が求められる。逆に、政治過程や官僚制内部の因習など非合理・非効率なものは徹底的に排除されることになる。つまり、行政組織固有の論理に基づく管理ではなく、私企業経営における生産管理の手法の採用が主張される。

1-4 新制度経済学

新制度経済学は、公共選択理論、エージェント理論、取引コスト理論等の諸理論によって構成されている。その根底には、人々は自らの利己心に基づいて行動するというアダム・スミス以来の考え方を基本にし、そのような利己的行動を市場取引よりもっと広く、忠誠心、義務、契約のような他の価値が支配的であるような領域にまで拡張するという考えがある。そこでは、全ての経済的主体は、異なった利害を持ちつつも自らの目的のために暗黙あるいは明示的な契約に基づいて行動すると考えられる。新制度経済学、特に公共選択論の立場においては、「無私無欲の全体の奉仕者」としての公務員像はフィクションであると否定され、公務員組織・公務員も民間企業・民間企業勤務者と同様に自己利益を最大化することを最大の目標とすると定義付けられる。この点から、公的部門と民間部門の違いは曖昧となり、より良い管理を行っている民間部門の理論を公的部門にも適

用すべきであるという考え方が生まれる土壌を作り出したと考えられる。

また、新制度経済学の考え方は、行政改革において「コンテストابل」、「顧客原理」、「透明性」等を主張する。このような教義は従来型の伝統的な階級制に基づく「良い（効率的な）官僚制」という概念とは異なったものである⁴。

1-5 エージェント理論

新制度経済学の想定する契約関係において、当事者が何らかの仕事を自らに代わって遂行することを、他の当事者に依頼するという関係にあるとき、依頼側をプリンシパル、依頼される側をエージェントという。そしてこのような両当事者間の関係をプリンシパル—エージェント関係といい、そこでの諸問題を扱うのがエージェント理論である。

プリンシパル—エージェント関係においては、プリンシパルからエージェントへ意思決定権限の委譲が必ず必要であるが、そこでは以下の様な問題が発生する⁵。

- ① エージェントの利害がプリンシパルの利害と一致せず、またエージェントはプリンシパルの利害について不完全な情報しか持たず、そしてプリンシパルはエージェントに対して不完全なコントロールしか持たないという状況で、プリンシパルに対して忠実な行動をエージェントにとらせることの困難さ
- ② エージェントの仕事の環境に不確実性があるとき、エージェントの行動のもたらす成果は彼の行動と環境との合成物であるから、成果からだけではエージェントの行動がプリンシパルに忠実であったかどうか解らないこと
- ③ エージェントの仕事の環境における不確実性の存在は、エージェントの行為による成果を不確実なものにする。したがって、限界成果に基づいて行為者の報酬を決めることは、確かに強い動機付け効果が期待できる反面、成果の不確実性を全部行為者に負担させることを意味することになる。

- ④ 基本的情報について、プリンシパルよりもエージェントの方がより多く持っているという、情報の非対称性の問題がある。この情報の非対称性は、エージェントが得た情報のうち自らの利益に合う都合の良い情報のみ選別し、その選別された情報のみをプリンシパルに提供するという状況を生み出しやすい。結果、キャプチャー（取り込み）と呼ばれる現象が発生し、プリンシパルがエージェントを統制するのではなく、プリンシパルがエージェントに取り込まれ、その意向のままに動くという状況に陥る可能性がある。

1-5-1

エージェント理論のディレンマ

エージェント理論においては、プリンシパルの代理としてエージェントが意思決定を行い、職務を遂行することに関する契約が両者の間で成立している。そのため、エージェントがプリンシパルの利益に大きく反する職務遂行をする可能性は小さいし、プリンシパルにとってエージェントの行為は全く予測不能というわけではない。しかし、既述の様な問題点が存在する以上、プリンシパルから見れば、プリンシパル—エージェント関係には常に不確実性が存在する。そして、その不確実性が大きい場合、プリンシパルはエージェントに職務を委譲せず自ら職務を遂行した方が良い、ということになる。すなわち、エージェントの意思決定や行為が全く予想できない場合は、これに対する厳格なモニタリングを常に行う必要があり、監視に要するコストは相当大きなものとなるため、プリンシパル—エージェント関係は成り立たなくなると考えられる。また、不確実性回避のためにプリンシパルがエージェントに対する裁量の余地を狭めた場合、エージェントは意思決定を行うたびにエージェントはプリンシパルと細部にわたって相談をする必要が発生する。これは、プリンシパル・エージェント双方の負担の増加を意味し、エージェント—プリンシパル関係にとっては非効率である。さらに、このような場合には組織の一部に権限が集

中し、中央集権的な意思決定が行われる可能性が大きい⁶。

1-5-2

公共部門改革へのエージェント理論導入の意味

既述の様な問題は、公共部門にエージェント理論を導入する際にも発生する恐れがある。公共部門における機会主義のリスクやエージェンシー・コスト（スラック）は、国民のニーズの充足という成果を通じての政府活動のチェックが十分に働かないことから生じる。また、公共機関は私企業と異なり不明確なあるいは矛盾する目的を与えられていることが多く、そこからも公職者による私的利益の追求や責任回避への傾向が生まれ、さらには結果の監視も困難になる。このことは、既述のプリンシパル—エージェント関係の不確実性を拡大し、プリンシパルによるエージェントへのモニタリングコストの増加をもたらすと共に、過度の関与をもたらしその効率的な運営を妨げる恐れがある。

1-6 政策—執行二分（分断）論

政策—執行二分論とは、伝統的行政学における政治—行政二分論を、行政組織内部を対象に適用したものである。つまり、従来の政治—行政二分論においては一元的なハイアラーキー型組織だと想定されている行政組織を、さらにその役割から政策形成を担う部門と、その形成された政策を執行する部門に分解する考え方である。このような行政組織の分割は、「舵取りと漕ぎ手の分離」として表現される⁷。「舵取」とは、政府全体の取り組む政策や戦略のことであり、「漕ぐ」ことはサービスの提供に当る。情報化が進んだ現代においては、政府が政策決定からサービス提供まで全てを行うことは、非効率であり状況の変化や多様なニーズへの対応にも不適切である。サービスの提供には、民間部門が得意な分野もあれば公共部門が得意な分野、あるいはNPOが得意な分野もある。サービスの提供つまり執行に関しては一番得意な部門に担わせて、政府は政府全体の進路からして

どんなサービス提供が必要か、どの部門にそれに対応させるのがよいのかを決める「舵取」を行うべきだとする考え方である。

1-6-1

「舵取—漕ぎ手」の求める国家観

以上の様な、「舵取—漕ぎ手」関係の政府観は、F.A.ハイエクやM.フリードマンが主張するような市場原理主義に基づく行政改革の一連の流れのように見える。確かに、「舵取—漕ぎ手」関係を提示したオズボーン及びゲブラーも、契約による民間委託や競争の原理を政府に導入しようとする点では、忠実な市場原理主義者であるといえる。しかし、政府が「櫓を漕ぐ」こと、つまり政府が財やサービスを直接供給することはやめるべきであるが、「舵取」、つまり社会を中央から操縦していく機能は強化される必要があるとしている点では、市場原理主義から逸脱しているのである。

ただし、トマス・ペインが「最小の費用で最大の幸福をもたらし、一番よく安全を保証してくれる政府が最も望ましい」と述べているように、「小さくて強い国家」というものは決して矛盾する概念ではない。むしろ、政府が社会的操作を有効に行うためには、社会を最小限度にも制御する立場にいないといけない⁸。この点について、オズボーンとゲブラーは、『行政革命』の中で「政府がより有効で、能率的、公平になり、責任も明確にできるようなら、多くのサービスを営利・非営利に関わらず民間に任せることは悪いことではない。しかし、政府全体を民営化するイデオロギーと勘違いしてはならない。政府が民間企業と契約するとき、保守主義者も自由主義者もその責任まで民間部門に押し付けたように話すかともでないことだ。変わったのはサービスを提供する場で、サービスに対する責任は依然として政府にある。…政府が活動を民間部門と契約するとき、政府は依然として政策の決定をし、融資をしている。そしてこの二つをうまくやるためには、優れた行政でなければならない⁹」と述べている。

1-7 X-非効率

先に述べたように、イギリスにおいては福祉国家が進展し、行政の役割が拡大してくると共に、従来の階層制に基づく行政機構が投入された資源を有効に活用していないとみなされ、階層制の弊害を克服するための手段が考案された（フルトン報告における責任単位、FMI、イブス報告におけるAgency）。このような階層制に伴う内部非効率の問題を整理する際に有効なのが、H・ライベンシュタインの「X-非効率」の概念である。以下では、この概念について整理する。

1-7-1

「X-非効率（内部非効率）」とは何か

上述のように「X-非効率」の概念では、投入される資源の良し悪しは問題とされず、ある組織が投入された資源を最大限活用できているか否か、ということが問題となる。言い換えるならば、組織スラックの発生を如何に押さえ込むことができるのか、ということが大きな問題関心となっているのである。

ライベンシュタインの問題意識は、民間企業の非効率の原因が何であるのかを解明することにあった。経済学的に民間企業は、合理的な意思決定を行い利潤最大化に向けて、最適な資源配分を行うはずである。しかし、現実には民間企業でも非効率が生じているために、その原因を解明する必要がある。「X-非効率」とは、このような原因の特定ができていない非効率のことをあらわす。このような「X-非効率」を解明する際には、個人行動、制度が個人行動に与える影響、個人行動の合成モデルとしての組織行政の形成、組織目標の形成、組織行動と組織成果の関係、以上の各モデルの分析が必要となる。

このように、X-非効率は与えられた資源を最大限効率的に利用していない状況を、資源配分の効率性問題と区別するための枠組みである。着目されるのは、投入された資源が適切且つ効率的に使用されているか否かであり、これは資源を活用する人材の行動システムにより大きく左右される。

このためX-非効率は「行動システム問題」とも呼ばれる。この問題は、一人の職員を雇用した段階から発生し、組織が肥大化すると共により複雑化する。

そして、X-非効率について考える際重要なことは、組織や財政をスリム化しても、それだけではX-非効率は改善しないことである。コスト削減は人員や予算等のスリム化には資するが、そのことが組織内に存在する未知の非効率を改善しているとは言えない。なぜなら、X-非効率は、組織内の行動メカニズムやモチベーションなどによってもたらされているからである。

1-7-2 X-非効率が発生する要因

ライベンシュタインによれば、このようなX-非効率が発生する要因には、個人的要因と組織的要因があるという¹⁰。

そして、これらの要因によって発生する「X-非効率」は二つの要因により深刻化する。第一は、当該組織の活動範囲が拡大し、事業の多元化が進むことである。このような状況下においては、多元化した下位組織間での情報の偏在化が深刻化し、投入資源の適切な活用等が妨げられる。第二は、組織が異なる分野の専門家グループで構成され、それぞれが異なる目的で活動していることである。このような条件下においては、それぞれの専門家グループごとに個別の目的を追求する行動が強まり、組織全体としての合理的な資源活用を阻害しやすくなる。

以上に加え、X-非効率を深刻化させる組織形態として、第一に組織構成員の地位が独占的で自己利益に走りやすい構造であること、第二に組織構成員の権限階層の数が多く、組織全体としての目的が形骸化しやすいこと、第三に組織構成員の作業や成果に対する数量的把握が困難であり、構成員間の差異を認識することができずに、彼らの行動に対する是正策が形成できないことが挙げられる¹¹。

1-7-3 行政組織におけるX-非効率

ライベンシュタインの問題意識は、民間企業におけるX-非効率発生の原因を追究することであったが、彼の提示したX-非効率発生の要素は行政組織においてより多く見られる。

その理由は、行政組織が以下の様な特徴を保持しているからである。

- ① 公共政策の独占的執行・供給権限が独占的に付与されている
- ② 倒産をする心配がない
- ③ 組織や業務が多層化している
- ④ 「～畑」といわれるような専門職が存在
- ⑤ アウトプットの測定・評価が極めて困難
- ⑥ 収入の主要な源泉が市場等を通じたそれ自身の事業による対価ではない

以上の様な特徴は、行政組織が民間組織以上にX-非効率に陥りやすく、投入資源に対して、十分な産出を生み出すことができないという状況を生み出しやすくする。

1-7-4 X-非効率とAgency制度

Agency制度は、上記の様なX-非効率を深刻化させる要因を抑制させるための手法である。まず、親元省庁とAgencyを切り離すことで、権限階層を少なくし、意思決定の多層化を抑制することができる。加えて、専門業務自体、つまりそれまでは省庁内部に取り込まれていた専門家集団を分立させることで、少なくともAgency組織単位においては「合成の誤謬」という問題は発生せず、合理的な資源の活用が期待できる。また、業務に関して枠組協定書 (Framework document) 等親元省庁との「契約」という形をとることで、これまでの内在的統制から外在的統制に移行することになり、不十分とはいえないアウトプットの測定評価が行われることになり、Agency組織のインセンティブの高まりが期待できる。

しかし一方で、表面的な組織構造等がどれだけ変わろうとも、実質的運営におけるそれまでの階層的行動様式に変化がなければ、X-非効率を深刻化させる構造には変化がないまま責任が曖昧化

する、という危険性もある。

1-8

Agency制度を構成する諸理論間の関係

上記のように、エージェンシー制度はその理論的背景をマネジメント理論、エージェント理論をはじめとする新制度経済学、政治行政二分論と「舵取-漕ぎ手」に見られるような政策-執行二分論、さらにX-非効率論に求めることができる。これらの諸理論は、相互に関係しており、互いに補完しあう面を有する。例えば、マネジメント理論に基づく管理者への可能な限りの権限の委譲は、X-非効率を減少させる上で非常に有効であるし、エージェント理論は政治行政二分論・政策執行二分論に基づく制度設計を行う場合に非常に大きな役割を果たす。しかし、その一方でマネジメント理論に基づく可能な限りの現場への権限移譲という概念と、「舵取-漕ぎ手」関係に見られるある側面での中央集権的志向は衝突する恐れがある。また、マネジャリズムや新制度経済学に見られる理念は、伝統的な民主主義理論における議会による行政統制という理念と矛盾する側面も有する。これらの諸理論間の関係から発生する問題については第4章で考察する。

第2章 Agency制度の誕生

以下ではAgency制度の誕生、そして展開過程を辿ってみることで、先に述べた諸理論がAgency制度にどのように組み込まれていったのか、そして、その際にどのような問題点が存在したのかについて考察してみたい。

2-1

サッチャー政権における「Next Steps」以前の改革

Agency制度は、1979年に誕生したサッチャー政権下で行われた「Next Steps」政策の中核であった。2002年3月の時点で、Agencyの総数は、127組織であり、290,266名の職員が働いている。改革は、1987年にR. イブスがサッチャー首相に提出

した報告書(Improving Management in Government ; the Next Steps)に基づいて進められた。

報告書のタイトルの中に「Next Steps」、つまり「次の一步」とあるように、Agency化は、先行する試みに続くものであり、それらが達成しようとした理念をさらに推進させるために行われた。その第一は、サッチャーが首相就任直後、直属機関として置いた効率室(Efficiency Unit)の長レイナー(Rainer)が行った経費節約のための監察プログラム、いわゆるレイナー監察である。第二はレイナー監察に刺激を受けヘーゼルタイン環境相が自省に導入したMINIS(Management Information System for Ministers)である。そして第三は、管理者に財政上の責任と権限を付与する財政管理システムFMI(Financial Management Initiative)で、省庁組織を多くのコストセンターに分割し、予算の管理責任を委譲することを目論んだ。

2-1-1 レイナー監察、MINIS、FMI

上述のように、「Next Steps」以前にも、その土台となるような改革(レイナー観察、MINIS、FMI)が行われていた。それらの改革は、3つの改革とも実施組織と大臣(究極的には国民や議会)との間に情報経路を確保しつつ、並立する実施機関間で効率化競争をさせることを志向している。しかし、細かく見るならばレイナー監察とMINISが、効率室もしくは大臣による一元的な統制や、従来型の大臣を頂点とするウェストミンスター型行政管理の下での効率化を目指していたのに対し、FMIにおいては分権や管理の分散の傾向がみられる。だが、FMIがMINISを政府全体で行うという文脈の下で進められたという点を考慮するならば、依然として従来型の行政統制を前提としていたという点は否定し難い。

2-2 「Next Steps」による改革

以上の様な1980年代前半の改革は、大きな成果をもたらしたとは評価をされていない。このような事態を受け、サッチャー政権は、行政サービス

の根本的な変革を目指す試みへ政策を転換することになった。1986年、サッチャー首相は再びR.イブスに公共サービスに対する再度の調査を依頼し、その調査結果が1988年『政府管理の改善：次のステップ(Improving Management in Government: the Next Steps)』として発表された。

2-2-1 「Next Steps」白書の内容

「レイナー監察」、「MINIS」、「FMI」の一連の改革が思惑通りに進まない中、サッチャー首相は、こうした改革がうまくいかなかった点などを考慮して、1986年に企業家出身のR.イブスを効率室に招き、公務員制度などに関して調査させ、150以上のインタビュー¹²を行わせ、行政組織におけるより一層の効率性の改善のための明確な方法を検討させた。その成果は、1988年に「Next Steps」白書(Improving Management in Government: the Next Steps)として公表され、以後この白書の調査結果や勧告に基づいてホワイトホールの抜本的改革を断行していった。「Next Steps」白書は、イギリス公務員制が抱える問題点として以下の点を指摘した¹³。

- ① 明確、且ついつでもその責任の所在を明らかにする管理責任の欠如、及びそれと連関する、とりわけ各省庁の上級官僚の中に存在する自信の欠如。
- ② 人や組織に期待される結果についてのより一層の正確さが求められること。
- ③ 入力のみならず出力にも注意を集中することが必要であること。
- ④ 現在の公務員制度のような大規模且つ多岐的な組織において統一的システムを課すことのハンディキャップ。
- ⑤ 改善のための持続的な圧力が必要なこと。

以上の5点がイギリス公務員制の問題点であることを指摘した後、以下の点をイギリス公務員制度改革の重要な優先策として提示している¹⁴。

- ① 各省庁の業務は、なされるべき仕事に焦点を合わせるように組織されねばならない
- ② 各省庁は、その職員が効率的な政府にとって

絶対的に必要な任務を遂行するために必要とされる適切な経験や技量を持つように、その管理が確立されなければならない。

- ③ 政策や公的サービスの提供に際して得られる「支出に見合った価値 (Value for money)」における継続的な改善のために、各省庁に対して、またその内部で、実質的で継続する圧力が存在しなければならない。

以上の様な指摘の後、以下のように勧告している¹⁵。

- ① 各省庁の設定した政策と資源の範囲内で政府の執行機関を遂行するためには、「Agency」を設置すべきこと。
- ② 各省庁は、職員が、中央政府の内であれ外であれ、公的サービスの提供に際して適切に訓練され経験を積めるようにすること。その後、こうした経験を積んだ職員が結果を最大化することができるような方法で政府の政策を実施、解釈し、かつ「Agency」を管理・運営する立場におかれること。
- ③ 可及的速やかに各省庁のあり方を、根本的かつラディカルに改革する任務を持つ「プロジェクト・マネージャー」として事務次官が指名されること。

以上の様な点を指摘した「Next Steps」白書は、最後に「公的サービスの提供のあらゆるレベルで、管理者が、成果を最大化することに熱心で、中央の制約にとらわれずに、公的サービスの提供の質を改善することを緊急の課題として、業務を遂行できるようになることを望む」として報告を終えている。

2-2-2 Next Stepsの意義

以上の様な「Next Steps」白書の意義として以下の点が指摘されている¹⁶。

- ① 伝統的行政組織の要となってきた一元公務員制度に対する不信感が表明され、ハイアラキー的組織に基づく従来の行政システムが否定され、この認識が改革勧告の土台になった。

- ② 本省の執行部門をAgencyとして独立させるにあたり、その管理責任については、民間人を含む公募によって登用された長官が委譲された権限と予算の枠内でAgencyの業績達成を本省と「契約」という形が採用された。これにより、伝統的行政組織から「契約による政府」への移行が本格化したと考えられる。
- ③ 顧客主義あるいは消費者主義の影響が色濃く出ている。

このように、Next Steps白書は従来の議会主導型の行政統制を抜け出し、サービスの需要者である国民主導による行政統制への道を開いたとされる。

2-3

「Next Steps」前の改革と「Next Steps」後の改革の違い

以上のように、「Next Steps」以前の改革（レイナー監察、MINIS、FMI）と「Next Steps」改革について考察してきた。R.パイパーはこの流れを、「レイナー監察」からFMIまでは既設省庁の政策執行を担当する官庁の行政効率の向上を目指す管理面での改革であるミクロな改革、「Next Steps」的改革を、将来民営化も視野に入れた行政組織の改革であるマクロな改革と呼んだ¹⁷。

「Next Steps」以前の改革と「Next Steps」改革は、多くの面で共通点を有する。しかし、一方で決定的な違いが存在する。それは、「Next Steps」以前の改革が大臣や上級公務員を管理者とみなし、その管理をより効果的・能率的に行うことを志向していたのに対し、「Next Steps」改革においては大臣及び上級公務員の管理や業績改善能力についての決定的不信と、中級管理者が大臣や上級公務員から受ける統制や介入の弊害が強調され、管理の単位としての一元公務員制が否定されたという点である。先の理論に当てはめるのならば、「Next Steps」以前の改革が従来の型の融合論的な一元行政統制制度を前提としながらも、マネジメント理論の要素を徐々に取り入れていったものであるのに対して、「Next Steps」は

先に挙げた政策執行二分論を前提とすることでマネジメント理論の行政組織への浸透を促したものであると考えられる。

また、このような中で、行政統制の問題は同一組織内における問題から組織間関係の問題となった。このことにより、行政組織管理、行政サービス提供の責任についての問題が表出することになった。

2-4

エージェンシー制度の開始後の状況概観

Agency制度が実際に動き出した後にも、その活動について政府から各種の報告書が提出されている。それらの特徴として以下の点が挙げられる。

- ① 少なくとも1991年のフレーザー報告までは、マネジメント理論に基づく「管理の自由」の重要性が強調され、Agencyの親元省庁からの財務的・運営的独立と、親元省庁からのAgencyへの不当な干渉を防止することによる能率的なAgencyの運営に報告の主眼が置かれていた。
- ② 1995年の「After Next Steps」以後、単純にAgencyの独立性やAgencyへの権限移譲が唱えられるだけではなく、Agency-親元省庁間の連携を如何に形成するのかという点が問題になってきた。この点は、それまでの純粋な政策執行分断論の実践としてのAgency制度に対する限界の認識であると捉えることができる。
- ③ それぞれの政権によって、Agencyに対する戦略的意図が異なると考えられる。まず、サッチャー政権においては、制度理念的には公的サービスの質の向上という目的を達成するための手段としてのAgency化が志向されていたが、現実的には「小さな政府」戦略の象徴や、市場化戦略の第一歩としてのAgency化、つまりハード整備を主たる目的としたAgency化であったと考えられる。続くメージャー政権においては、市民憲章に見られる

ように、既存のAgencyにおけるソフト面の整備に対する動きがあった。このような点をとらえて、メージャー政権下においてはAgency政策がソフト面にシフトしたと捉えることもできる。しかし、その一方、市場化テストに見られるようにサッチャー政権下で行われていた政策を継承、推進するような動きが行われていたのも事実である。政権交代が行われたブレア労働党政権下においては、2002年の「Better Government Services- Executive agencies in the 21st century」を見る限り、ハード整備としてのAgency政策については一段落をつけ、ソフト面の整備にその主軸を移転させようとしているように思われる。

第3章 Agency制度の概観

本章では、既述のAgency制度に関する理論的背景、形成過程や展開等を踏まえたうえで、実際のAgency制度がどのように運営されており、どのような特性を持っているのかについて整理してみたい。

3-1 Agency制度の特徴

Agency制度の運営上の仕組み（省庁-Agency間の「契約」の手法等）については、すでに様々な論者により紹介されている¹⁸。それゆえ、本稿ではその細部までに立ち入るのではなく、先に論じた点と密接に関係する部分について整理したい。

3-1-1

行政内部組織としてのAgency

Agencyの特徴として、それが親元省庁から独立しているにも関わらず、依然として国家行政組織の一部であり、Agencyの職員は国家公務員であるということが挙げられる。

Agencyが、国家行政組織内部に残された理由として、大蔵省がAgencyの設立によって行政機関に対する自らの予算を通じたコントロール権が弱まることを非常に恐れたという理由の他に、イ

ギリスでは行政執行の効率化の手段として多用されてきた専門機関の外部化を嫌うようになったことが挙げられる。79年に、QUANGO (Quasi-Autonomous Non-Government Organization)、より正確にはNDPB (Non-Departmental Public Bodies) といわれる外郭団体を新設しない方針が採られた。68年のフルトン報告ではその設立が奨励されていたこのような機関が、一転して批判の対象になったのである¹⁹。このように外郭団体化が非難を浴びた原因として、本来NDPBは、日常的な単一業務を行う部局を特別法によって行政組織から切り離して専門子会社化し、政治的な関与を遮断することで、効率化を目指すものであったにもかかわらず、現実には行政の隠れ蓑となり、政府の第四の権力といわれるまでに肥大化していると批判されるようになったことが挙げられる。代わって採用されたのが、行政組織内部におけるAgency制度である。つまり、Agencyを行政組織内部においたままにすることで、省庁の影響力が行政組織外部にまで拡大・波及することを防止しているのである。

しかし、その一方でこのように行政内部に留まる事により新たな問題点を生み出すことになった。それは、Agencyに関する事項の最終的な責任を誰が取るかということである。伝統的な議会による行政統制という枠組みからすれば、Agencyが行政組織内に残った以上、その最終的な責任者はその管轄大臣であるということになる。しかし、その一方でAgencyの基礎理論によれば、効率的な運営並びに公共サービス提供のためには、権限と共に責任をAgencyの長官に移譲し、その責任を明確化することが必要であるとされていた。ここで大臣と長官の責任の分担ということが、大きな問題となってくる。

3-1-2

Agencyにおける「責任」の理論

以下では、Agency制度における「責任」の理論について整理する。先に述べたように、Agencyは国家行政組織の一機関でありながら、議会や親元

省庁からの高い独立性を要求するという背反しかねない特徴を持っている。その為、その行為の責任を誰が担保するのが非常に大きな問題となる。この点はイギリスにおいても大きな問題となった。

3-1-2-1

AccountabilityとResponsibility

近年、「行政のアカウントビリティ(Accountability)」が、さまざまな局面で求められている。このような流れの背景には、行政管理において結果志向・成果志向の必要性が強調されるようになる中で、要求される客観的成果測定尺度の整備がAccountabilityの要求に通じるものであること、契約主義に基づく権限の下部への委譲、政策決定と業務・執行との部門分離のためのAgency化、業務・執行のコントラクト・アウトなど、各種改革の実行の中でAccountabilityが求められていることがあげられる。

しかし、一般的には「説明責任」や「釈明責任」と訳されることが多いAccountabilityであるが、それがどのようなものであるかについては、論者によって様々な考え方がある。

例えば、F.C.モッシャーは客観的責任と主観的責任を区別しているが、Accountabilityは客観的責任に当たるものであるとされる。これに対して、主観的責任とは外的に課された義務ではなく、義務意識の感覚であるとされる。また、J.W.フレスラーとD.F.ケトルは、官僚の責任を構成する二つの要素としてAccountabilityと倫理的行動とをあげ、Accountabilityは「法律、上司の命令、及び効率性と経済性の基準を忠実に遵守すること」であり、それに対して倫理的行動とは「道徳的基準を遵守すること及び非倫理的行為に見えることさえも回避すること」であるとしている²⁰。

D.オリバーとG.ドルウリイは、ResponsibilityとAccountabilityを比較することでその特徴を明らかにしている。彼らによれば、Responsibilityとは、なすべき職務の結果が思わしくなければそれについて非難を引き受ける(場合によっては辞職する)という意味での責任であり、Accountabilityとは、

一定の職務について説明すべき権限と義務とを排他的に引き受け、違法・不当な業務執行についてしかるべき事後措置を講ずるという意味での責任であるとする²¹。このAccountabilityとResponsibilityの概念は「Next Steps」の背景にある理念と一致する。

3-1-2-2

Agency制度におけるAccountabilityとResponsibility

伝統的なイギリスの行政システムにおいては、Accountability・Responsibility共に大臣が保持するものであると考えられていた。その為、従来の一元的公務員制度においては、政策形成・運営に関わらずその官庁の行為の最終的責任は、全て大臣が負うものであるとされていた。しかし、Agency制度が誕生し政策形成と運営が分離される中でこのような責任概念は変化を迎えることになる。具体的にいうと、大臣は政策形成分野においては、AccountabilityとResponsibilityの双方を追うが、執行分野においてはAccountabilityしか負わない。対して、Agencyの長は所管大臣に対してResponsibilityを負い、議会に対しては委員会に証人として出席することでAccountabilityを負うと考えられている。

3-1-2-3

AccountabilityとResponsibilityの分離に内在する問題

上記の様なAgency制度の責任体系の背景には政策一執行分断論の影響が強く見られる。なぜなら、この責任体系の前提には大臣が果たすべき政策形成に関わるResponsibilityと、長官が担うべき政策執行に関するResponsibilityを分離することができるという前提が存在するからである。しかし、この前提には大きな疑問が生じる。それは、政策の企画立案とその実施という区分は極めて人為的であり、実際の運営において両者をはっきりと区別することは不可能な局面が多いのではないかと、ということである。そして、このような不明確性

は両者に対応する責任の分担を不明確なものにしてしまう。このような状況下で起きる問題点については第4章で検討する。

3-2 Agencyの分類

一言で、Agencyと言っても、その中身は非常に様々な特徴を持つ組織を含んでいる。以下、2002年に公表された「Better government services- Executive agencies in the 21st century」を基に大まかに分類してみたい。

3-2-1 活動による分類

まず、その組織が行う業務の種類から以下の4種類に分類することが可能である。

- ① 行政外（国民）サービス分野 45機関
- ② 行政内サービス分野 49機関
- ③ 規制機関 21機関
- ④ 調査研究機関 12機関

しかし、例えば国民サービス分野だけをみても、運転免許庁（Driver and Vehicle Licensing）のように、比較的単純な基準に基づく手続き業務のみが行われ、管理が政策から距離をとって運営可能な分野が存在する一方、刑務所庁（HM Prison Service）のように諸要素が絡む中で管理を行う必要があり、かつ管理が政策の影響を大きく受けるような分野も存在する。このようなことから、Agency制度において、どのAgencyに対しても普遍的に適用できる原理を見つけ出すことは困難であり、あるAgencyで成功した手法が、必ずしも他のAgencyで成功するとは限らない、ということが言える。

3-2-2 規模による分類

また、その規模という面でも非常に多様性を持つ。例えば、Debt Management Officeのようにわずかに40名で運営されているような組織もあれば、刑務所庁（HM Prison Service）のように42940名の職員を抱える組織も存在する。2002年3月の段階で、職員が100名以下のエージェンシーが10組織、101名以上500名以下のAgencyが54組織、501名か

ら1000名以内のエージェンシーが20組織、1001名以上5000名以内のAgencyが39組織、そして5000名以上のAgencyが4組織となっている。

組織の規模が大きくなればそれに伴い、組織内での意思決定過程が段階化、複雑化しX-非効率を発生させる要因となる組織スラックも増加する。

3-2-3 財務制度による分類

この他、Agencyの財務制度による分類も可能である。Agencyの財務制度は、事業基金(Trading fund)に基づく運営と、親元省庁からの予算配分による運営の2種類に分類可能である。事業基金による運営を行っているAgencyでは、収入を自由に使う権限を有する。そのため、省の統制からより自由な運営と裁量権が与えられている。ゆえに、サービスに対する要求の変化に柔軟に対応することができると共に、他の分野の需要に反応して資産を投資することも可能である。しかし、Agencyの中には、彼らのサービスが代金を請求することができないものであったり、収入が安定的ではなく自己の収入だけでは運営が必ずしも当てにならない業務を行っている等の理由で、事業基金に基づく財政運営が不適当なものが存在する。そのような場合、継続的で安定的なサービス提供を行うために、親元省庁や大蔵省からの予算配分が必要となる。しかしながら、当然の事ながら事業基金を持つAgencyと比べて、自由な運営や裁量権は制限され、より強い親元省庁や大蔵省からの統制を受けることになる。なお、親元省庁からの予算配分にもnet-funded regimeとfully-funded regimeの二種類が存在する。net-funded regimeは、正味の支出だけがコントロールされる、つまり、収入の増加に対応する限り、支出を増加させることができるのに対して、後者は収入と支出の両方においてコントロールに服する。当然の事ながら、前者の方が後者に比べてより自由度が高いことになる。

2002年3月現在で、全組織のうち、事業基金で財政運営を行っているAgencyが19組織、親元省庁からの予算配分でnet-funded regimeを活用して

いるものが46組織、同じく親元省庁からの予算配分でfully-funded regimeを活用しているものが62組織となっている。このことから、依然として全体の8割強のAgencyが親元省庁や大蔵省から財務的関与を受けており、そのうちの六割近くが収入と支出の両方で関与を受けていることがわかる²²。

以上のように、Agency制度では従来の一元的行政官僚制における責任体系とは異なる責任体系を採用している。加えて、「Agency」には多様な組織が含まれている。このような、独特の責任体系とAgencyの多様性は、Agency制度を実行する際にいくつかの論点を生み出すことになった。

第4章 Agency制度を形成する諸理論に存在する問題点

以下では、エージェンシー制度を構成する諸理論に内在する問題点や、諸理論間の関係について考察し、どのような問題が存在するかについて整理してみたい。

4-1

Agency制度と伝統的公務員制度の対立

まず、Agency制度における政策と執行の分離が、伝統的公務員制度を支えてきた「政府は一体不可分であり、大臣が所管省庁の事務の全てについて議会、そして議会を通じて国民に対して自ら責任を負う」²³という概念の根本的な方向転換がないままを図られたため、AccountabilityとResponsibilityの間で乖離を生じさせてしまう、ということがあげられる。既述のように、Agency制度は、マネジメント理論に基づく現場への可能な限りの権限と責任の委譲という性質と、政策一執行分断論に基づく業務の一体性の否定、分断化という性質を持つ。しかし、1988年2月18日の下院でサッチャー首相は、「説明責任の体系については、変化がない。大臣は、エージェンシーの業務も含めて、彼らの省庁の全ての仕事について説明責任を負い続ける。」と発言している²⁴。このような発言から、先に説明したAgency制度の責任の体系は、マネジメント理論に基づく権限と責任

の移譲、政策一執行分断論と伝統的な大臣責任制度が折衷されたものであると考えられる。このような状況に、先に指摘した責任分担の不明確性が合わさることで、以下の様な問題が発生する。

① 長官のAccountabilityの欠如による、政策的失敗の大臣による押し付け

大臣はAgencyも含む所管官庁全体について、議会、そしてそれを通して国民に対するAccountabilityを負う。しかし、最悪の場合、業務の執行に対して辞任というResponsibilityを負うAgencyの長官には、ほとんどAccountabilityは与えられていない。確かに、長官は委員会に証人として出席できる等、ある程度のAccountabilityは与えられている。しかし、それは大臣のために答弁をするに過ぎないし、事前に大臣との協議を必要とする。この状況は、大臣がAgencyの長官に対して責任転嫁をすることを容易にさせる。また、大臣に政府の政策の失敗を、運営上の失敗として取り扱わせることを容易にする。特に、Agencyの長官が民間出身の場合には、Agencyという国家公務員体系に民間人を登用することが適切なのかという議論を呼び起こしたり、ポスト確保を狙う官僚の巻き返し等の要因が存在することにより、問題となりやすいと考えられる²⁵。実際、トローサ報告では、民間出身の長官の彼らの「不安定な立場」についてのコメントがある²⁶。

② 長官が政策そのものに問題があったことを主張できない

当然の事ながら、形成された政策が成功するかどうかは、政策が執行された後でなければ判明しない。加えて、例えば政策執行が何の手落ちもなく、完全に実行されたとしても、その基となる政策そのものに欠陥が存在するならば、当然にその政策の執行は失敗する可能性が高い。しかし、政策一執行二分論では、このような失敗の責任は全て執行についてのResponsibilityを保持するAgencyの

長官に帰せられる可能性が高い。なぜなら、政策と執行の間のフィードバック回路が断然され、執行によって発生した結果が執行内部で完結してしまうからである。つまり、「公務員として、長官は公に（政策そのものの妥当性を）明らかにする立場にはいない。そのため彼らは大臣の誤った判断による批判を受け入れる必要がある²⁷」のである。Agency長官の議会へのAccountabilityの欠如は、このような状態を促進する。

③ 大臣の日常業務への介入

Agency制度では、大臣は執行分野に関する管理権限とResponsibilityを長官に委ねることにより、執行部門における日常業務分野については関与すべきではないとされる。しかし、既述のようにAccountabilityに関しては、依然としてAgencyを含む省庁全体の業務について大臣が負うことになっている。それゆえ、Agencyの業務に何らかの不都合が生じた場合、大臣は議会や世論から非難され、それに対して説明をし、再発防止策を約束するなどの対応をなさなければならない。また、Agencyによる公共サービス提供に支障が発生するということは、政府の政治的立場にも悪影響を与える。これらの要因により、大臣は組織の運営に関して全く無関心でいることはできず、Agencyの日常的な管理に対して介入する動機を持つことになる。一方、Agency側としても財政、人事面での親元省庁からの隠然たる影響力の存在、従来の一元的公務員体系を引きずった組織文化の存在等の要因により、このような大臣・親元省庁による介入を完全に拒むことは困難であると考えられる。フレーザーとトローサの両レポートは、親元省庁と中央省庁、特に大蔵省、の両方から、マネジメントに対する細かい干渉についての相当な不満が記載されている。Agencyの長はまた、彼らが省庁の干渉から守られなければならないとしている²⁸。

もう一つ、大臣の日常業務への介入の動機となる要因としては、Agencyの業績測定の困難さが

挙げられる。第一章でも述べたように、エージェント関係において不確実性が大きい場合、プリンシパルはエージェントに職務を委譲せず、自ら職務を遂行した方が良い、ということになる。すなわち、エージェントの意思決定や行為が全く予想できない場合は、これに対する厳格なモニタリングを常に行う必要がある、監視に要するコストは相当大きなものとなるため、プリンシパル—エージェント関係は成り立たなくなると考えられる。さらに、このような場合には組織の一部に権限が集中し、中央集権的な意思決定が行われる可能性が大きい。そして、公共部門では不明確なあるいは矛盾する目的を与えられていることが多いため、エージェント関係の不確実性を拡大し、プリンシパルによるエージェントへのモニタリングコストの増加をもたらすと共に、過度の関与をもたらしその効率的な運営を妨げる恐れがあるのである。

この状況は、決定責任の曖昧化を招くとともに、管理指揮系統の複雑化を招き、X-非効率を拡大させたり、Agencyの対親元省庁向けの事務量を増加させ本来の管理業務に投入すべき資源を減少させたりし、全体としてのAgencyの業務の非効率化を招くと考えられる。

4-2 政府の断片化

マネジャリズム、政策—執行二分論共に、政策形成そして執行業務を行う組織にそれぞれ自律性を与えることで、専門化を進展させ、より高い効率性の達成を目指す理論である。

これらの改革は、専門特化した組織内部の効率性を高める側面があるが、その一方、組織間の調整を困難とし、政策立案能力の低下や、組織間調整のコストを高めたりするという懸念が存在する。しかし、このような状況を防止し、組織間連携をあまりに強くしてしまうと、先に指摘したような大臣のAgencyへの過剰な介入という状況を導きかねない。

また、政策形成に専念する機関は執行の細部に関心がまわらず、結果として政策の有効性が下がる可能性もある。加えて、Agencyは、彼らの政

策エリアの専門知識をほぼ独占することになる。政策はしばしば多くの細かい決定から明らかになるという点を考慮するならば、「Agencyという尾が省庁という犬を振る²⁹⁾」というような状況が発生する恐れもある。

この他、組織が断片化されることにより、公務員に公務に所属しているというよりも組織に帰属しているという意識を強く植え付け、公務員倫理の低下につながるのではないかという懸念が出ている。

4-3

マネジメント理論、新制度論、政策—執行二分論の相克

第一章で述べたように、Agency制度を支える諸理論間には、それぞれ調和する面も存在すれば、対立する側面もある。以下では、これらの関係について考察してみたい。

4-3-1

マネジメント理論と新制度経済学

マネジメント理論と新制度経済学は、共にそれまでの伝統的な階統制型行政組織へのアンチテーゼという側面で軌を一にする。しかし、それぞれが持つ根本的理念に基づき対立する側面も存在する。

C.Hoodは、新制度経済学とマネジメント理論が異なる正反対の概念であると指摘している³⁰⁾。新制度派経済学が「選択の自由」という言葉に代表されるような「市場志向」をその理論的背景としているのに対し、マネジメント理論は「管理の自由」をその理論的背景としている。その上で彼は、「これら二つの連合が、完全に両立できるかどうかは、依然として注視されるべきである。‘管理の自由’は、‘選択の自由’とは異なるスローガンである。特にNPM的改革が下部からではなく上部から実行された場合においては、これら二つの概念は対立しうる。…両者間の潜在的摩擦は、単一の首尾一貫した、もしくは決定的な結合政策を形成することでは解決されない³¹⁾」としている。

この両者の対立は、「市民憲章」・「市場化テスト」が実施されることにより先鋭化する。なぜなら、「中央政府によって行われた、権限移譲による分権化でプロフェッショナルな管理を追及しようとする試みは、同じく中央政府によって行われた財政及びコストパフォーマンスをめぐる過当競争の中で、必然的に中央の示した業績目標への組織行動の収斂へと導かれた³²」からである。つまり、中央による「市場志向」的評価指標が、Agencyの行動指標を拘束し、結果として、「「管理の自由」を追求する組織単位は、業績目標を達成する競争の単位として位置づけられる中で、その「自由」を競争の持つ画一化作用の中に放出することになった³³」のである。上記の点は、トローサ報告によっても取り上げられ、市場化プログラムが「集権的に、長官に彼らのマネジメント・プランにそれらを組み入れるという選択肢を許すことなく」行われたとされている。

このような状態がもたらす弊害としては、Agencyの長官をはじめ職員のインセンティブやモチベーションの低下、多様かつ柔軟な行政ニーズの吸収を硬直化させる危険性、クライアントと契約者が同一組織にいるメリットの喪失、「契約を履行した」という主張によるAccountabilityの狭小化の危険性が指摘されている³⁴。

4-3-2

マネジメント理論と政治（政策）－行政（執行）二分論

マネジメント理論と政治（政策）－行政（執行）二分論は共に、政策立案・執行等業務を行う組織単位に高い自律性を与えることにより、専門特化を進展させると共に責任の所在を明確化し、より高い能率性を達成しようという理論である。

しかし、この両者においても理論的に対立する側面が存在する。それは、分割されたそれぞれの組織がどれだけ責任に見合った自由な意思決定を行えるかという点である。マネジメント理論においては「管理の自由」の旗印の下、意思決定に関連する事項、つまりある程度「舵取り」に関する

事項も含めた管理者への最大限の権限委譲が求められる。

一方、政治（政策）－行政（執行）二分論においても、運営に関する権限委譲は行われるが、それはあくまでも「櫓を漕ぐ」ことに限られたものである。つまり、運営等の方向性についてどのような舵をとるかについては、あくまで政治（政策）の問題であり、行政（執行）がタッチすべき項目ではないということになる。

Agency制度においては、親元省庁とAgencyの「契約」とも言うべき、枠組基本文書または枠組協定書（Framework document or Framework Agreement）が取り決められ、その中でAgencyの目標及び目的、議会への責任を含むAgencyとその本省の関係、計画と財政、給与と人事、枠組協定のレビュー制度等を規定している。この枠組み協定書の期限は通常三年間であり、その後、見直しが行われ、再交渉される。しかし、政権交代等の事情により新政府がAgencyに対して前政権とは異なる優先順位や目標設定を行うことができるように、見直しや再交渉ができるようになっている³⁵。

このようなAgency制度の枠組みは、執行を行うAgencyをある程度「舵取」、つまり政策形成における意思決定に参加させるものであると見ることできる。この点から、上述のAgency制度における枠組協定書等は「管理の自由」を基とするマネジメント理論に即した制度設計であると考えられる。しかし、一方で、Agencyの実際の運営上では「親元省庁が枠組み合意書を課すのか、それともそれは本当に交渉によって作られるのかについては依然として不透明である」という指摘する論者も存在する³⁶。また、トローサ報告においても先に指摘した「市場化テスト」導入の際に、「（市場化テストの）執行は過度に集権化され、Agencyのマネジメントの一貫性が考慮されていない」と報告されている。

このような指摘から、表面的制度枠組みにおいてはマネジメント理論に基づく「契約」関係とされているにもかかわらず、実態的運営に置いては

「舵取-漕ぎ手」に基づく「統制」関係が存在するという指摘ができる。つまり、政府中央、本省とAgencyの切り離しが進み、形式的には政策部門と執行部門の「契約」による関係への転換が進んだが、その契約内容は著しく政府中央と本省に規定されたままなのである³⁷。このような状態は、Agencyの自律的な運営による効率的な政策執行を阻害すると共に、制度と運営を乖離させ責任を曖昧化させることにつながる。

4-3-3

新制度経済学と政策-執行二分論

新制度経済学と政策-執行二分論は共に、従来の一元的官僚制的手続きによる行政運営を「非」とし、「市場」や「競争」に価値をおいた行政運営を「是」とする。そのため、両理論共に民間化等市場を活用した政策を推進させることになる。

しかし、これも第1章で指摘したが、新制度経済学においては公的部門と民間部門の間に明確な線を引かず、従来は「滅私奉公」的なイメージで捉えられていた公的部門の職員も、民間部門の職員と同じように自己の利益に基づく合理的選択により行動するとされる。また、従来は公的部門が当然担うと考えられ、公的部門と民間部門を分ける上での重要な基準とされていた「公共性」という概念についても疑問を呈す。J.ブキャナンは「公益」の意味内容はそれを望む人々の数ほどあり、且つ「社会的厚生」も「社会的効用」も人によってその内容や基準が異なるゆえに、特定の「公共の利益」というものは一般的には基準が存在しえないことを主張している³⁸。また、G.タロックはその著書『政府は何をすべきか』の中で、政府が高次の目標を持つといっても、それが何であるか、どのへんにあるかは人によって異なるし、また、慈善とか献身に生きる人々は確かに少なくないが、しかしそれがアダム・スミスの言う「利己的」意欲と必ずしも無縁ではない、とする³⁹。さらに、W.ニスカネンは、官僚制は自らの「公共的充足感」を「予算最大化」の志向によって獲得

する傾向のあることを示し、あるいは「規模の極大化」を図る傾向があることを指摘している⁴⁰。また、A.ダウンズは政府職員の行動の動機の中に、公共の福祉のほか、威信・特権・収入・安全と安逸が働くことを解明した⁴¹。以上の考え方にに基づき、公的部門の運営を改善するためには、より良い管理が行われている民間部門の手法、つまり市場志向的な制度を導入すべきであるとする。ここでは、公的部門の役割は極めて狭く定義される。

一方、政策-執行二分論においても、市場への志向性が見られる。しかし、それはあくまで執行分野に限られたものであり、その円滑な遂行を保証するために、公共性を担保する政府（政策分野）の「舵取」の重要性が強調される。そして、そのような機能を果たすために「強い」政府が求められるのである。二つの理論の対立が表面化した状況下においては、権限委譲等が進むと同時に規制や規制機関が興隆するというパラドクスが発生する。

4-4 分権化の逆機能

一般的に、Agency制度をはじめとするNPMに基づく改革は、従来の一元的で中央集権的な行政システムを解体し、多元化・分権化を促すものであり、このような変革を「ホワイトホール文化」から、「マネジメント文化」への転換であったと主張する論者も存在する⁴²。しかし、その一方で、Agency制度は、イブス報告が述べているように伝統的な一元的公務員制を転換することに狙いがあつたにもかかわらず、従来の一元的公務員制を前提としたホワイトホールの組織構造を色濃く残しているという指摘もある⁴³。また、本来ならば分権化の推進による中央集権からの脱却や、規制緩和による市場原理の活用を図るはずのNPM型の改革が、逆に集権化や「規制国家」といわれるような状況を招いているとの指摘がある⁴⁴。このような問題点は、Agency制度を分析する際にも有用であると思われる。

4-4-1 NPMのパラドクス

Agency制度の理論的背景であるNPMは、一般的に規制緩和や民間化政策を進めることで、人々に政府機能の縮減を連想させる。また政府内部においては、組織内の分権化、管理可能な単位での分離、繁文縟礼の打破といった形で現れ、柔軟な行政活動の誕生を予感させるものである。しかし、「民間化、規制緩和いずれであれ、それはレッセ・フェールへの回帰を意味するものでもなければ、全ての規制の終焉を意味するものではない⁴⁵⁾」のである。なぜなら、イギリスにおいて、民間化等を武器とするNPMの潮流下において、逆説的に規制の興隆及び規制機関の増加という「規制国家」、「監察国家」化という現象が発生しているからである。このような現象の原因として、民間化や規制緩和の影響のみを指摘することはできない⁴⁶⁾が、規制国家台頭とNPMの同時代性には意義深いものがある。このような点から、NPMにおいては「一見したところその政策領域からの政府の撤退のように見えながら、実際には別の政策手段による関与の継続が行われている⁴⁷⁾」可能性を否定できないとする論者も存在する。

NPMでは、行政内部における分権化を図ることで、マネージャー及び職員に管理・行動の自由を付与しようとする。例えば、先に指摘したように「イブス報告」においては、「大臣の示した戦略的裁量の範囲内で…可能な限り自由に管理させるということではなければならない」とされている。しかし、研究者の中からは上記の意図に反するような現象が報告されている。つまり、行政機関による行政機関に対する規制、すなわち「政府内規制」の興隆が見られるというのである。例えば、C.Hoodらの試算⁴⁸⁾に寄れば、90年代半ばでイギリスにおける国家レベルの規制機関の数は、130～200にも達し、また、その職員数は14000人から20000人にも及ぶという。その直接的な運営費用も、低く見積もっても毎年七億ポンド、多く見積もれば10億ポンドに上ると計算されている。

さらに、被規制機関側の負担するコストも上記費用と同額である。加えて、1976年と1995年を比

較すると、国家公務員全体の職員数は30%強も減少しているのに対し、規制機関の数は約5倍にも膨れ上がり、職員数はほぼ倍増している。

4-4-2

NPMのパラドクスがAgencyに与える影響

毎熊は、このようなNPMのパラドクスはAgencyに対しても影響を与えているという⁴⁹⁾。具体的には、Agency設立の際に必要な「事前選択肢の検討 (Prior Options Test)」をはじめとして、「Agency Review」、単年度の業績測定・報告、「市場化テスト (Market Test)」、そして、市民憲章に基づく苦情等をAgencyに対する規制と観念しうることができる上に、本省、大蔵省、NAO (会計検査院)、議会コミッショナーによる内部モニタリング、外部監査、監察等が存在する。この状況は、規制によるAgencyの包囲網であると表現される。このような状況下における雇用サービス庁においては、「規制の圧力により「福祉か戦闘か区別のつかぬような状況」が生まれ、「スタッフとその顧客との間には敵対的な関係が助長された」という報告も存在する。このような状況は、「可能な限りの権限と責任をAgencyに委譲し効率的な行政サービス提供に資する」というAgency本来の目的とは明らかに乖離している。

4-4-3

本当に「マネジメント文化」は誕生したのか？

先に指摘したように、Agency制度においては、形式上は切り離され「契約」関係に基づいてその業務を行うはずである政府中央・本省とAgencyの関係が、実はその契約内容が著しく政府中央・本省に規定されているという事実がある。このような事実から、従来の伝統的行政組織の影響が、Agencyが顧客主導の行政組織の組織基盤として位置づけられた後も、Agencyの行動様式を大きく規定していると考えられる。つまり、「マネジメント」を志向し、高い自律性を持ち効率的な組織運営や行政サービス提供を図るはずのAgency化が、従来の行政組織のハイアラーキー的なコン

トロール形態を解体するどころか、新たな形でハイアラーキーのコントロールを生み出しているとも考えられるのである⁵⁰。そして、この際、責任論においてのみAccountabilityとResponsibilityという二分論を用いることで、責任と権限の対応関係を歪なものとしてしまっていると考えられる。つまり、場合によっては、Agency制度が実質的権限における集中と、責任における分散というパラドクスを引き起こしているのではないかと考えられるのである。

4-4-4 結果評価、数値評価の限界

既述のように、Agency制度においては、それまでの「手続きによる統制」から「結果による統制」へのシフトが志向されるようになった。これは、Agency制度の理論背景であるマネジメント理論の影響によるところが大きい。ところで、第一章でも整理したように、マネジメント理論においては、公的部門においても私企業経営における生産管理の手法の採用が主張される。しかし、この点については大きな問題が存在する。それは、私企業経営においては、あらゆる業務において達成すべき価値基準やその測定のための尺度が究極的には単一（利益＝貨幣的価値の増加）であるため明確な数値による評価が可能であり、評価に対して客観性が保たれるのに対して、公的部門においてはそのような事情が当てはまりにくいということである。例えば、公的部門の価値を「住民の満足」と設定したところで、それは多義的な意味を含み、かつそれ自身を数値化することは困難である。このため、公的部門に対して「結果による統制」を適用する場合には、その結果を測定するための尺度についても同時に形成する必要がある。このことは、公的部門に対する評価の尺度というものが、市場による評価とは異なり、極めて主観的側面が大きくなることをあらわしている。この結果、「誰が評価尺度を決めるのか」という点が非常に大きな問題となる。なぜなら、市場における貨幣価値の様な絶対的な規準がない中では、誰かが評価尺度を設定しなければならず、その設定

された評価尺度に基づいて業務が運営される以上、その評価尺度の設定者が大きな権力を持つからである。このことから、Agency制度においては、公的部門における分権化を志向しながらも、実際には外部による数値的評価という手段による集権化が発現しているのではないかと考えられる。また、そのような評価軸を形成する際に、評価の際の利便性や明確性が尊重され、数値化しやすい指標が優先されるというバイアスがかかる危険性も存在する。

以上の様な点から、先にあげたAgencyを取り巻く多様な規制機関の存在は、Agencyの活動に大きな影響を与えると同時に、「管理の自由」に対する阻害要因となりうると考えられる。また、数値化されやすい評価尺度が優先されるというバイアスが存在することにより、組織行動として行動が短期的に数値として表れやすい業務が優先され、活動が数値に反映されにくい業務、または長期的な活動により初めて数値としての結果を伴う業務は敬遠されやすくなる恐れがある。

4-5

議会制（代議制）民主主義体制への影響についての言及

Agency制度が、従来の議会制（代議制）民主主義の根底を揺るがす制度であるとする批判も存在する。

まず、大臣は国会の委員会でAgencyの業務について質問された場合、その説明を大臣自ら行うことはあまりなく、ほとんどの場合Agencyの長官に直接弁明させているのが現実である。この点について、国会で説明する責任があるのは大臣でなければならないという批判がある。なぜなら、大臣となるのは選挙民によって承認された人であり、その大臣が政策や事業を確実にコントロールできる体制を確保しなければならないからである。選挙で選ばれた政治家のみが、政府がこれまで何をしてきたか、これから何をしようとしているかを、国民に説明する資格がある。そして、それこそが民主主義のルールであるとする。それゆえ

Agencyの長官が国会で説明をするのは、このルールを侵すものであるとする議論である⁵¹。また、大臣とサービスを提供する組織が分離して、形式的には後者の自立性が高まるという状況下で、Agencyと長官のResponsibilityを議会が問えなくなり、この結果、立法府の行政府に対する統制機能を弱まってしまうのではないかという指摘もある⁵²。

次に、Agency制度の設立を、選挙による代理人から契約による管理人への交代によって成り立つものであるとし、イギリスの政治において「民主主義の赤字 (democratic deficit)」が発生しているとする批判もある⁵³。関連して、親元省庁部分において政策立案機能が少数の上級官僚に限定されることから、政策決定の秘密性が強まったという批判も存在する⁵⁴。

加えて、Agencyの活動の透明性の向上や、議会や国民に対する責任の増大に関しても論点が存在する。Agency制度が上記の論点について貢献したとする立場では、Next Steps改革は、議会へのAccountabilityを維持し、強化させし、透明性を高めるものであったと主張した。例えば、以前の慣行が打破され、Agencyの長官は国会議員の質問に関して、直接回答することもあるし、国会議員や国民にとって利用できる情報の量も、枠組協定書、年次報告書、事業計画書の公表によって、かなり増大することになったという⁵⁵。一方、Agency制度の批判者は、5章で取り上げる刑務所庁での事例等から、議会へのAccountabilityの原則やメカニズムが縮小し、破壊されたと懸念している。

また、市民憲章等の登場により、より直接的に国民を「顧客」として認識し、サービスの向上に努めようという動きに対しても反発がある。その主なものは、民間私企業部門においてはビジネスやサービスの内容を決めるのは顧客であり消費者であるが、公共部門を担う行政組織においては、国民の代表者である政治家が公共サービスの質や内容を設定することが近代民主主義の前提である、そのため行政だけを主に顧客としての国民がコン

トロールするということは限界に突き当たる。このような顧客としての国民というフィクションに対して、「最も重要なことは、政府が顧客への反応と政治的説明責任を混同してしまうことである。サービス供給に関する反応（市民憲章のようなイノベーションから予測される）は歓迎すべきことである、しかし、それは政治的説明責任とは置き換えることができない、なぜなら、消費者は政府のAgencyに説明させる何の力も持っていないからである。このAccountabilityギャップは、Agencyの登場によって拡大していつている、なぜなら、政府は現行の大臣のResponsibilityの憲政上のしきりについて、なんの新しい変更もしないとしているからである」と指摘する論者もいる⁵⁶。

第5章 イギリス刑務所庁 (HM Prison Service) の事例

これまで、Agency制度の理論的背景について考察し、諸理論に存在する問題点や、理論間の関係性について考察してきた。以下では、実際にイギリスで発生し、大きな問題となった刑務所庁 (HM Prison Service) の問題について取り上げ、先に整理した理論的な諸問題が、政策を実行した場合にどのような形で表出するのかについて整理してみたい。

5-1 事実状態⁵⁷

刑務所庁は1993年4月、刑務行政の自律性を高め効率的な運営を図るためにAgencyへの移行がなされた。刑務所庁の初代長官に任命されたのは、民間出身でレジャー企業の社長であったD.ルイスであった。彼の直面した任務は、刑務行政を能率的にすることであった。しかし、膨大な課題が存在したため、能率改善のために必要なシステムを形成するためには4年ないしは6年の期間を要すると考えていた。Agency化後、2年半に渡り刑務所庁は大臣によって設定された目標を達成していた。例えば、脱獄の数は前年度に比べ1993年には25%減少させ、1994年には32%まで低下させた。また、受刑者の収容環境悪化に考慮し、一つの房

に3人の受刑者を収監するという状況を改善するという目標も達成した⁵⁸。しかしながら、Agency化後数ヶ月以内に重警備の三人の受刑者がホワイトモア刑務所から脱走するという事件が発生した。この脱獄事件に関する報告書であるウッドコック報告(The Escape from whitemoor Prison on Friday 9th September 1994)では、当該脱獄事件に関する報告だけではなく、刑務行政全般の問題点について示していた。それを受けた当時の内務大臣M.ハワードは、更なる問題解決のためにリアモンドを調査委員会の長に任命し、調査を実施させた。しかし、この委員会の活動開始からあまり時間が経過していない1995年1月3日パークハースト刑務所から3人の受刑者が脱獄するという事件が発生した。このような事態を受けたリアモンドを代表とする調査委員会は、1995年10月16日にリアモンド報告(Review of Prison Service Security in England and Wales and The Escape from Parkhurst Prison on Tuesday 3rd January 1995)を発表した。その中では、刑務所運営上の様々な問題点を指摘した上で、「刑務行政のトップのリーダーシップ、その構造及びマネジメントがその業績に対して責任を負わなければならない」と述べていた。これを受けた内務大臣のハワードは、事態を正すため刑務所庁長官の交代が必要であるとの結論に達した。しかし、ルイスは辞任を拒否し、それを受けたハワードは彼を「契約」期間の途中にもかかわらず解雇した。

これを受け、議会では野党が刑務所の運営に問題があって脱獄事件が相次いだ原因は運営の責任者であるルイスのみの責任に止まる事ではなく、刑務政策の責任者であるハワード内務大臣自身も責任を取って辞任すべきであるとの批判を行った。一方、内務大臣ハワードは、既述のAgency制度におけるAccountabilityとResponsibilityの論理を持ち出し、大臣がResponsibilityを問われるのは政策問題に関してのみであり、刑務所の管理という運営上の問題により自分が辞任する必要はないと反論した。この問題に関しては、下院の本会議において内務大臣が責任を認めないことを非難する

動議が否決されたことにより、議会での議論はひとまず終結した。

5-2 この問題に潜む問題点

以上、実際に発生した事件の概要について整理したわけであるが、この事例からAgency制度実現の際にどのような問題が発生しうるのかについて抽出してみたい。

5-2-1

政策一執行の分離の限界と責任所在の不明確化

このような事件が発生した原因の一つとして、理論上は分離可能に見える刑務行政における政策と執行が、現実においてはほとんど分離不可能な点が挙げられる。

上記のような、刑務行政をめぐる政策と執行の分離の限界は、1991年に発生したブリクストン刑務所脱走事件の際に一度議論となっている。その際に、「政策」は全般的戦略または高い政府政策の問題に限られ、他方、政治家の好みを実施する省の執行政策は「行政」の中に吸収されることとなった。

このような状況の中で、刑務所行政の自律性を高める狙いもあり、刑務所庁のAgency化が行われた。しかしながら、Agencyという別組織を形成し、そこへの権限・責任の委譲を行ったとしても、依然として刑務行政における政策とは何か、執行とは何かということについては明確化されなかった。なぜなら、刑務所庁の様な組織の業務は、政府の政策のあり方によって大きく影響を受けやすいからである。例えば、政府が受刑者の更正と社会復帰を重視、つまり教育的刑罰を重視するのか、それとも、犯罪抑止のための重罰、つまり応報的刑罰を重視するのかによって、刑務所全体の運営に必要なとされるスタッフの人数や求められる資質、さらには受刑者への接し方等日常の組織運営まで大きく異ならざるをえない。このような状態は、先に指摘したそれぞれの役割や責任所在の不明確化をもたらす。ホワイトモア刑務所の脱獄事件に関してJ.ウッドコックが提出した報告書にも、

「サービスを含むあらゆるレベルで大臣、Agencyの長、各刑務所の管理官のそれぞれのResponsibilityに関して混乱が見られた。調査は何が政策的問題であり、何が運営上の問題化について決定することは困難であり、どこにResponsibilityが存在するのかについての混乱をもたらすと確認している」とある⁵⁹。また、この点に関しては「セオリーでは、長官が政策の執行にResponsibilityを持つとされている。しかし、80%が…（中略）…政策のインプットであると主張する—「Next Steps」は彼らの役割を政策形成よりはサービス供給であると強調しているにも関わらず⁶⁰」という見解や、「刑務所庁長官は、刑務政策上の最も重要なアドバイザーである⁶¹」とする見解、そして、「長官による大臣へのAccountabilityと下院への大臣のAccountabilityの間が、故意の、もしくは偶然によって不明確になっている⁶²」という見解もある。さらに「現在の編成は、大臣に政策が成功したときにはそれを彼の業績とすることを許し、失敗したときには長官を非難することを許している⁶³」という見解や、同趣旨であるが「政策と執行の分離は、政策サイドを有利にし、マネジメントサイドを不利にする⁶⁴」という見解も存在する。本事例の当事者であるD・ルイスも「内務大臣は『困難』の意味するものを『運営』とする新しい言葉の定義を捏造した」と非難をした⁶⁵。

このような状況を受け、R.A.W.ローズは「政策と執行を明確に区分する線はない、大臣が批判を避けることを助けることによって、議会に対する大臣のAccountabilityの土台を破壊する」と指摘している⁶⁶。

上記の様な問題の発生を防ぐため、形式上は大臣とエージェンシーの長との間の責任分担が枠組協定書に規定され、それぞれの責任が明確になるはずであった。しかし、刑務所庁のように政治的対立を生み出しやすい分野においては、誰がどんな決定を行うか、あるいはいつ大臣が関わるべきかについて、正確に定義することは困難であった。

このような、政策と執行の区別の困難性を表す例としてD.ルイスは「既決囚は労働または類似の

活動に従事すべきであるというのが政策であり、受刑者達が囚人服を作るべきか、市場向けの家具を作るべきかについては運営上の決定である。しかし、他の例はそれほど簡単ではない。内務大臣は、受刑者がその房にテレビを持つことは許されないということを政策の問題として決定した。しかし受刑者が休憩室でその程度またどんな内容のテレビを見ることが許されるべきかという問題は、依然として運営上の決定である」という指摘をしている⁶⁷。このことから、刑務所庁の実際上の運営が、自分達が政策執行機関としてどのようなことをなすべきなのかについて不明確なまま、行われていたと考えられる。

5-2-2

Agencyの独立性は担保されていたのか

既述のように、下院において内務大臣ハワードが責任に対する非難動議が否決されたこととで、本事件における大臣のResponsibilityは問われないこととなった⁶⁸。その際、ハワードは、刑務所行政の日常的運営に介入しなかったと主張し、自己の立場を弁護した。しかし、長官を解任されたルイスは逆に絶えず大臣から圧力を受けていたと反論した。ルイス解任の根拠となったリアumont報告でも、刑務所庁本部は4ヶ月の間に1000以上の文書を内務省に提出したと記されている。また大臣・本省が運営上の細部にまで頻繁に関与し、現場はこれに忙殺されていたという問題点が指摘されている⁶⁹。このような業務は刑務所庁職員に本来の業務とは異なる負担を課すもので、Agency本来の業務の効率的な運営を阻害するものである。また、刑務所庁長官は一年に600の議会質問に答える必要があったが、その多くは回答の整合性を取るために予め大臣と協議をする必要があった。さらにルイスは委員会の証言の中で、彼自身が刑務所庁長官であった時期に彼を驚かせた二つのことについて述べている。それは「第一に、大臣がルイスの在任中に求めたブリーフィングの量であり、また大臣が細部にまで介入してきたことであるが、しかしさらに第二の点として、大臣が問題に関す

る情報の提供とか協議を求めるといよりも決定への介入を行ってきたことであった。この介入は、刑務行政の成果を損なう程度⁷⁰⁾にまで増大していたという。

5-2-3

そもそも刑務所がAgency制度を適用するにふさわしかったのか

刑務所庁のAgency化に伴う問題の一つとして、そもそも刑務所行政をつかさどる組織をAgency化することが適切であったのかという論点が存在する。先のAgencyの分類でも触れたが、一言でAgencyと言っても職員数、財務体系、業務内容等について様々な形態が存在する。以下、これら三つの観点から刑務所庁を考察してみたい。

まず、職員数という点で見ると刑務所庁は、Agency化当時38,935人（現在は、41,940）の職員数を保持していた。これは、他のAgencyと比較して大きな規模を持つものであった。組織の規模が大きいほど、組織管理のために組織構成員の権限階層の数が多くならざるをえなく、組織全体としての目的が形骸化しやすくなる。このような状況は、第1章で整理したX-非効率の深刻化を招く恐れがある⁷¹⁾。

次に、財務体系という点で見ると、刑務所庁はfully-funded regimeという体系をとっている。これは、第四章でも整理したが、収入と支出の両方において親元省庁のコントロールに服することになる。このような状態においては、Agencyの財政支出の自由度を拘束し、自律的な運営に歯止めをかけてしまう恐れがある。

三点目に、業務内容について考察してみたい。刑務所庁の業務は、行政外（国民向け）サービスに分類される。しかし、第4章でも指摘したように、一言で行政外（国民向け）サービスと言っても運転免許庁（Driver and Vehicle Licensing）や旅券庁（UK Passport Agency）のように、比較的明確な基準に基づく単純な手続き業務のみが行われるものもあれば、本事例（HM Prison Service）のように諸要素が絡む中で管理を行う必要があり、

かつ管理が政策の影響を大きく受けるような分野も存在する。Agency制度の実施に伴い、運転免許庁や旅券庁の様な組織においては大幅な業務の改善が見られたという。このような成功の背景には、Agency制度を構成する諸理論が正の相乗効果を発揮できる環境が存在したといえる。その環境の特徴とは、①Agencyが達成すべき目標（発行手続きの時間等）を明確に数値化することができ、かつ目標達成のための手段が比較的単純であることによりX-非効率の発生を抑制することができた、②明確な評価基準の設定が可能であったため、エージェント理論における不確実性を減少し、プリンシパルによるエージェントへのモニタリングコストの減少をもたらすと共に、実質的な関与を減少させ自律的な運営が可能になった、③運転免許書やパスポートの発行など、予めルーティン化された業務が中心であるため、業務の執行をAgencyのみで完結することができる（業務執行の中に政策的要素がほとんど含まれていない）等があげられる。

対して、刑務所庁の様な組織の場合は前二者とは異なり、①Agencyが達成すべき目標を明確に数値化することが困難で、目標達成のための手段が複雑であり複合的であるため、X-非効率を深刻化させやすい⁷²⁾、②Agencyの業績を評価する軸を明確に設定することが困難なため、プリンシパルによるエージェントへのモニタリングコストの増加をもたらすと共に、過度の関与をもたらしその効率的な運営を妨げる恐れがある、③業務のルーティン化に限界が存在するため、業務執行をAgencyのみで完結させることができず、政策と執行の分かれ目が不明確である（業務執行の中に政策的要素が多分に含まれる）等である。

また、扱っている業務の社会に対するインパクトについても大きな違いが存在する。運転免許書やパスポートの発行という業務は、例え多少の支障（発行までの日数の遅滞等）が発生したとしても、社会全体に対する影響はさしたるものではない。それに対して、刑務所庁における業務の失敗（脱獄等）は、社会の安寧秩序に深刻な影響をも

たらし、治安の維持、国民の安全保障という国家の基盤そのものに関わる問題となる。しかし、Agencyの問題、特に責任の問題に関する限り、これらの違いに考慮せず前者と後者を共に同じ「Agency」として同一視した上で、AccountabilityとResponsibilityについて議論が行われているように見える。

以上の様な論旨と関連して、R.A.W. Rhodesは「組織論は我々に、組織構造のデザインについて一つの最良の方法というものはない、ということ伝えてくれる：それは、組織と環境の間の適応しだいである。Agency制度が全ての組織に適切なわけではない、たとえば、政治的環境にあるAgency（社会治安）は、ルーティン的な仕事をし、安定した環境にあるAgency（運転免許）とは、異なる組織構造と異なる管理手法のパターンを持つ。だから、いくつかのAgencyは失敗した⁷³⁾」と指摘している。

5-3 小活

以上のような、刑務所庁の事例からAgency制度を実行に移す際には以下のような問題点が存在することを指摘することができる

- ① 業務の質や、組織の規模がAgency制度の成否に対して影響を与える。
- ② 制度的にはAgencyの分権がなされていたとしても、実態的運営において従来の構造と変わらなければ、業務の効率化は困難である。それどころか、決定権限とそれに対する責任の所在が分離し、責任所在が曖昧化するという危険性がある。
- ③ 業務によっては、政策と執行を分離することは困難な性質なものもある。そのような業務をAgency化した場合、親元省庁による過度の介入がなされ、本来行うべき業務の効率化が阻害される恐れがあったり、政策的な失敗の可能性のあるものであっても、運営上の失敗であると責任の転化をされる恐れがある。
- ④ AccountabilityとResponsibilityのあり方につ

いて全てのAgencyに対して一元的な考え方を適応するのではなく、Agencyの規模や業務の種類によって両者のあり方を考える必要がある。

- ⑤ 刑務所庁の事例にみられるように、Agencyの業務の失敗が国民生活一般に大きな影響を与える恐れのある場合、それに対して国民の代表者の集まりである議会がどのように、またどこまで関与すべきなのかという点が問題となる。

第6章 日本におけるNPM型行政内分権に関わる考察

近年、日本においても独立行政法人制度が設立されるなど、公的部門の組織構造の変化がみられる。本章においては、ここまで整理したイギリスにおける行政組織間分権をもとに、独立行政法人をはじめとし今後日本において進展していくであろう行政組織間分権や、最近議論になっている「市場化テスト」についても考察してみたい。

6-1 Agencyと独立行政法人の違い

日本においても、2001年4月よりイギリスのAgency制度をモデルとした独立行政法人が創設された。しかし、「日本版エージェンシー」と呼ばれる独立行政法人の特徴は、Agency制度と異なり、制度上は行政組織の外部に置かれる独立した法人格を持った組織という点にあり、その点で、一歩民間組織に近い。その組織運営の原理については、Agencyの仕組を基本的に取り入れているものの、いくつかの修正が加えられているため、それが独立行政法人に、Agencyとは若干異なる性格を与えていることも否定できない。

Agencyと独立行政法人の制度的に異なる点として以下のものが挙げられる⁷⁴⁾。

- ① 独立行政法人化の対象となる業務については、「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の

主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの」(独立行政法人通則法第二条一項)とされている。この定義では、外国で対象とされており、そして最もこの制度になじみやすいと考えられるルーティーンワーク的許認可行政等は除外される。この点、イギリスにおいては、車検局のようなルーティーンワーク的許認可を行使する組織から、刑務所のような国民に対して強制的な執行力を持つ組織までAgency化されている。

- ② イギリスのAgencyはあくまで国家行政組織であるのに対し、独立行政法人は国家行政組織ではない⁷⁵。独立行政法人の職員は、国家公務員型であっても、全て国家公務員と同じという訳ではない。独立行政法人には、国家行政組織法も国家公務員法も総定員法も適用されない。
- ③ 民営化に適さない組織が対象とされることから、その運営に要する経費は国庫からの交付によることになる。「渡しきり」の運営交付金、そして一時的に交付される施設費という仕組が示されたが、効率化によって生み出された剰余金の扱いについては必ずしも明確ではなく、その点で効率化メカニズムは十分とはいえない。
- ④ 具体的に、対象として挙げられている業務が、試験研究、医療厚生等、この仕組を適用するのに最もふさわしい業務、つまり「政策実施」というには違和感がある。独立行政法人化された組織の業務を見れば、「政策実施」というよりも、むしろ「政策関連業務」という表現のほうが適切であるように思われる。
- ⑤ Agency制度が必ずしも何らかの立法措置に基づいて設立されていないのに対して、独立行政法人においては「独立行政法人通則法」と個々の設立の為の「個別法」が必要になる。これは、イギリスと日本の法文化の違いであると考えられる。法的根拠を持つ日本の独立行政法人のほうが、制度的には親元省庁からの高い独立性をもつようにも見えるが、長官

の選任方法やAgencyの一部機関に見られるようなTreading Fundのような制度が見られないこと等から、必ずしも日本の独立行政法人の方が独立性が高いと断定することはできない。むしろ、親元省庁と特殊法人の関係を見る限り、制度的な独立性と実態運営上の独立性は必ずしも一致しないと考えられる。

- ⑥ 両制度設立の際の動機の違いも指摘できる。Agency制度も独立行政法人制度も、共に小さな政府を念頭においた制度である点は共通している。しかし、Agency制度においては、先に述べたような思想的背景が制度設計の際に非常に大きく影響しているのに対して、日本の独立行政法人制度においては思想的背景というよりは定員管理の側面が強いという指摘がある⁷⁶。

これらの点から、独立行政法人はイギリスのAgencyというよりはQUANGO (Quasi-Autonomous Non-Government Organization)、又はNDPB (Non-Departmental Public Bodies)との類似性が強い組織であるといえる。また、特殊法人等から独立行政法人へと移行した組織も存在する。以上の点から、独立行政法人は従来から存在した特殊法人と類似の性格を持つものであると考えられる。

むしろ、同じ改革で独立行政法人と共に「分離」されたが、行政内部組織に留まった「実施庁」の方が、イギリスのAgencyに近いといえる⁷⁷。14の「実施庁」には、イギリスでは(準)Agencyとして成果を上げている国税庁や特許庁等「政策実施機関」と呼ぶにふさわしい組織が含まれている。さらに、この「実施庁」においては、独立行政法人に比べるとその規定は抽象的で緩やかであるとはいえ、長に対する権限の付与、目標・評価による管理、人事の独立性等、Agencyの特質を備えている。

6-2 日本の独立行政法人の特徴

Agencyと比較し、日本の独立行政法人の特徴として以下の点が指摘できる。

- ① 小・中規模の組織が多く存在
- ② イギリスの刑務所庁に見られるような、業務の中に政策的要素を多分に持つ組織はほとんど存在しない
- ③ 独立行政法人化が、省庁そのものに与えたインパクトはあまり強くなく、あくまで行政組織の周辺部の改革に止まっている。
- ④ 非国家公務員型の組織も多く存在するが、独立行政法人化以前に特殊法人や認可法人等が整理、再編成されたものが多い。

6-3

今後の日本での行政組織内分権の展望

以上のように、「日本版エージェンシー」であるとされる独立行政法人は、特殊法人等の焼き直しの側面を持ち、行政組織改革という点においては、イギリスのAgencyと比べて穏健なものに止まったといえる。しかし、独立行政法人においてもAgency制度と同様の理論的背景が存在していると考えられる。その為、今後「小さな政府」への流れが進む中で、独立行政法人化の流れが霞ヶ関の省庁内部にまで達するようになれば、イギリスで発生したのと同様の問題が日本においても発生しかねない。

また現在、日本では内閣府の「規制改革・民間開放推進会議」等で「市場化テスト（官民競争入札制度）」に関する議論が進んでいる。この議論の中で提案されている業務の種類として、ハローワーク関連、社会保険関連、行刑施設関連、統計調査関連、会計検査関連、施設維持関連、独立行政法人の執行等業務関連、中央省庁のバックオフィス事務関連等が挙げられる。以上のような提案の中で、社会保険関連や行刑施設関連等はイギリスではAgencyの業務として行われているものであり、このような業務を民間との競争入札に掛け民間化への可能性を開こうとしているという点において、急進的な改革であるといえる。しかし、そのような業務は執行の中に政策的要素をたぶんに内包することから、先に指摘したイギリスにおけるAgencyで発生したような問題が発生する可能

性を否定できない。また、Agencyの問題が最終的には政府内部の問題であったのに対し、「市場化テスト」は政府—民間間の関係の問題となり、そのあり方は一層複雑化すると考えられる。

第7章 日本における行政組織間分権を考える際の視点

既述のように、現在の独立行政法人制度は行政組織の周縁部の再編成にとどまり、従来からの行政組織の行動原理の大幅な変更とはいえない側面が存在する。しかし、現在の行政組織を取り巻く外部環境の変化（右肩上がり経済の終焉、グローバル化、先進国における「小さな政府」政策の進展等）を考慮するならば、今後行政組織間、さらには行政組織外部への分権というものが進展する可能性が大きい。以下では、今後日本においてこのような分権が進展する際に大きな問題となると考えられる点について考察してみたい。

7-1

日本において「契約」の概念が成り立つか

今後、日本において分権が進展していく中で一番の問題となりうると考えられるのが、日本の公共部門において「契約」という概念がどこまで有効に機能するのか、ということである。既述のように、イギリスのAgency制度においては、親元省庁とAgencyの関係が（現実的運営においては、フィクションである側面があるとしても）「契約」関係であるとみなされていた。そして、このような考え方は日本の独立行政法人制度においても受け入れられている。しかし、日本の公的部門においても「契約」という概念が果たして有効に機能するのかという点については疑問がある。以下、その点について考察してみたい。

7-2

イギリスの「Public」と日本の「公」の違い

同じ「契約」という概念を用いていてもイギリスの公的部門におけるそれと日本の公的部門におけるそれでは異なるニュアンスが存在すると考え

られる。以下、イギリスにおける「Public」という概念と日本における「公」という概念の比較を例とすることで、そのニュアンスの違いを明らかにしていきたい。

7-2-1 「Public」概念

「Public」とはもともとコミュニティとしての社会に関わる用語であり、「社会の全構成員あるいは一定の条件を満たす全ての構成員によって享受されたり、共有されたりするところの」といった意味で用いられてきた。つまり、「Public」という形容詞がつくことで、社会全体に共通の（コミュニティ）のための事象に関わるものであること、そのようなものであるべきことを示しているのである。国家や政府が「Public」であるのは社会構成員の付託に応えるからであり、それ自体として公なる存在だからではない。まとめるならば、「Public」とは「Private」の集合体であり、「Private」間における「契約」の集積の結果形成されているものであるといえる。そのため、「Public」という概念に基づく公的部門においては「契約」という概念は比較的馴染みやすいものであると考えられる。

7-2-2 「公（おおやけ）」概念

「おおやけ」とはもともと「大宅」「大家」つまり「大きな家」を意味する空間的概念であり、古くは特に大君の住む皇居、宮中のことを差していた。やがて、大きな家としてイメージされた朝廷・幕府・国家、行政機構としての政府・官庁、またそこで執り行われる仕事、さらには社会と言う意味でも用いられるようになった。つまり「公」は対概念である「私」から隔絶したものであると、観念されるのである。ここから「公」「私」関係とは、「Private」「Public」関係とは異なり分離された関係であり、また両者は隔絶し異なる次元の観念であることになる。そして、「契約」という概念はあくまで「私」という概念に基づく分野、つまり民間部門に適応する概念であり、「公」という概念に基づく公的部門においては「契約」と

いう概念は不適なものと考えられる。なぜなら、「公」という概念は「Public」という概念と異なり、「形成された」ものではなく「存在する」ものであるからである。日本においては公会計・私会計の分離、公法・私法二元論等、制度上、欧米に比べて公共部門と民間部門の間に明確な線を形成する傾向にあるのはこのような「公」概念の影響があると考えられる。

加えて、「存在する」ものとしての「公」概念は、「私」概念に対して上位に立つと考えられる。例えば「公共の福祉のため」、「国益のため」という言葉は、例えその定義が曖昧であったとしても、個々人の権利よりも優先される傾向が強い。そのため、「私」は「公」にひきずられることになり、政策過程を外部から見た場合、「公」「私」が有機体のように一体となっているように見えることがある（「日本株式会社論」等）。この際、「公」と「私」という関係は、公的部門と民間部門という二者に限定されるものではなく相対的な関係において定義づけられるという点に留意する必要がある。例えば、国と地方自治体という二者間で考えた場合、国が「公」であり地方自治体が「私」という関係になり、本省と外郭団体の関係でとらえるならば本省が「公」であり、外郭団体が「私」となる。このような「公」と「私」の関係においては、両者間において対等な両者間の合意に基づく「契約」という概念は成り立ちがたく、「統制—従属」に基づく関係が形成されやすいと考えられる。それゆえ、このような「公」概念に基づく公的部門においては「契約」という行動様式は成り立ちがたく、「統制—従属」という行動様式をとりやすいと考えられる。

7-2-3

「公」概念下での「契約」がもたらすもの

以上のような視点にたてば、イギリスでは（比較的）馴染みやすい公的部門における「契約」という行動様式が、必ずしも日本においても馴染み、イギリスと同じような効果を果たすとはいえない。むしろ、名ばかりの「契約」関係のもとに「統制

「服従」関係が一層進展するのではないかと考えられる。そして、そのような状況下においては、権限における集権化と責任における分散化というイギリスでも見られた現象が一層深刻化するのではないかと考えられる。例えば、R.A.Wローズが、日本よりも公共部門における「契約」という行動様式が、比較的馴染みやすいと考えられるイギリスにおいても、「(親元省庁とAgencyの契約関係を司る枠組協定書において)親元省庁が枠組み合意書を課すのか、それともそれは本当に交渉によって作られるのかについては依然として不透明⁷⁸⁾」であると指摘している。このような指摘は、「契約」という行動様式が馴染みにくいと考えられる「公」概念を背景とする日本の公的部門においては、一層当てはまるものであると考えられる。つまり、対等な両者間の交渉と合意に基づく契約関係ではなく、「公」を担う主体(公的部門・国・親元省庁)が作り出し、提示した契約内容に、「私」を担う主体(民間部門・地方・外郭団体)が従うという「契約関係」が形成されやすくなる危険性が存在するのである。

7-3

「Public」概念と「公」概念における「責任」

この他にも、「Public」概念に基づく公的部門と「公」概念に基づく公的部門のあり方の違いとして、「責任」の意味の違いが挙げられると考えられる。

まず、「Public」概念においては、「Private」と同じ次元に存在するものであると考えられる。その為、双方には協力関係だけではなく、ある種の緊張関係も生まれる。例えば「コンドルセーのパラドクス」や「アローの一般可能性定理」についての議論がその好例である。そこにおいては、「個人の自由な意思決定」と「集団によるパレート最適的な意思決定」の緊張関係がはっきりと見て取れる。このような両者間の緊張関係は、「Private」・「Public」双方に、お互いに対する「責任」というものを自覚させることになる。この場合の「責任」とは、お互いが相手に対して行

動として働きかける際の責任である「行為責任」と、自己の行動の正当性を相手に説明し納得させる責任の「説明責任」の二つが含まれる。

対して、「公」概念においては、「公」と「私」の両者は隔絶し異なる次元の観念として存在する。結果、両者間には「命令・従属」関係は存在しても、「協調・緊張」関係は存在しづらいことになる。それゆえ、双方のお互いに対する「責任」の概念(次元の違う存在であるがゆえに)弱くなり、「Private」「Public」関係とは異なったものとなる。

「責任」の概念が弱くなるといったが、もちろんそれが存在しないわけではない。それは、「主人」-「家人」間の「御恩」と「奉公」的な「責任」として表出する。つまり、「公」が「私」を保護し面倒を見る代わりに、「私」は「公」の命令を受け入れ、それを遵守するという意味での「責任」である。このような「責任」概念は、「行為責任」(「公」が面倒を見てやる、その代わりに「私」は従う)を含んではいるが、「説明責任」(なぜ「公」が「私」の面倒をみる必要があるのか、「私」が「公」の指示に従う必要があるのか)は含まれていない。また、含まれていたとしても「公共の福祉のため」、「国益のため」というような極めて曖昧なものにしかなりえない⁷⁹⁾。

以上のように、「Public」概念に基づく公的部門と、「公」概念に基づく公的部門においてはその「責任」の観念に違いが見られると考えられる。このような「公」概念における「説明責任」の不在は、今後日本で一層の行政内もしくは行政外分権が進展していく際に以下のような問題を引き起こすと考えられる。

7-4

「公」概念下の「責任」の観念がもたらすもの

「説明責任」が欠如するという事は、「なぜ、当該行為を「公」(あるいは「私」)が担わなければならないのか」ということについての議論が欠如することを表す。このような状況下においては、双方の役割分担が不明確になり、責任と共に意思

決定の権限の所在が不明確化する可能性がある。その結果、組織内のスラックが一層拡大し効率的な組織運営や業務執行を阻害する恐れがある。このことは、例え制度的に「契約」に基づき権限と責任の委譲を行い組織としての透明性を高め、効率的な運営を行うような設計を行ったとしても、実際の運営を行う際に制度と乖離し、発生するものであると考えられる⁸⁰。

それに加えて、「なぜ、当該行為を「公」（あるいは「私」）が担わなければならないのか」という議論の欠如は、「それが当然だからである」という意識を生み出し、「公」の行動に対する批判的な視点を消失させる。このようなことは、「公」を担う主体の無謬性神話を生み出してしまふと共に、「私」を担う主体のモチベーションの低下を招き、自律的な意思決定や活動を阻害し、「公」を担う主体への寄りかかり体質を生み出してしまふ恐れがある。

先に指摘したAgency制度の問題点の一つとして、政策形成と政策執行を分離することにより、政策執行で得られた情報がうまく政策形成にフィードバックされないという点があった。「公」概念下においては、このような問題は一層深刻化すると考えられる。なぜなら、この場合親元省庁（政策形成機関）が「公」でありAgency（政策執行機関）が「私」ということになるわけであるが、親元省庁の政策決定段階に誤りがあったとしても、親元省庁を同等の立場から批判することが可能な主体が存在しないことから、無謬性神話に陥り、親元省庁にとって不都合な情報を意識的・無意識的に排除する危険性が存在する。また、一方のAgency側でも、親元省庁への寄りかかり意識が深刻化し、そのような中で親元省庁にとって不都合な情報を伝達しないという行動様式をとる危険性が存在する。

7-5 日本における行政組織間分権へ向けての示唆

以上の点を踏まえて、最後に今後日本においても進むであろう行政組織間分権、並びに官民分権

へ向けての示唆を提示したい。

① NPMに潜む矛盾を認識すること

先に指摘したようにAgency制度や独立行政法人制度の背景となったNPM理論は、幾つかの諸理論を内包するものである。そのため、それらの理論が協働する側面もあれば対立する側面も存在する。そのゆえ、NPMに基づく分権を推進する際には、その両面をしっかりと認識した上で、NPMが持つ負の側面の発現を極力抑えるような制度設計が必要となる。特に日本においては、NPMのこのような矛盾する側面に対する楽観が強いという指摘が存在する。このようなNPMが内包する矛盾に対する認識が薄い中で、NPMを背景とする改革が行われた場合、当初想定していた機能とは異なる機能（逆機能）を発生させ、深刻化させる恐れがある。

② 制度の変革だけではなく、行動様式へのアプローチも視野に入れる

近年、様々なNPMに基づく分権的改革が行われている。しかし、どれだけ制度上で改革が行われたとしても、実態運営上の行動様式の改革にまでいたらなければ、改革の効果は得られない。この例として、イギリスにおける「ジョイントベンチャー型PFI事業」と、日本の「第三セクター型事業」があげられる。両者は制度的には非常に似た体系を持つものである。しかし、前者が公的部門と民間部門の責任分担を明確に決めているのに対して、後者ではそれが明確になっていないと指摘されている。このため、後者においては経営が行き詰れば、公的資金の注入で解決が図られることが多く、「最終的には政府が助けてくれる」という意識が生まれやすい。このような状況下においては、民間企業の厳しい事前審査やコスト削減努力へ向けたインセンティブは働きにくい。その結果、現在の「第三セクター型事業」においては経営が行き詰っている事業が多くなっている⁸¹。

このように、制度の変革が行動様式の変革に結びつかない状況下においては、成果をあげられないだけではなく、制度と行動様式の乖離から発生するディレンマにより、新たな問題を発生させる危険性が存在する。そのため、制度的改革を引き金に行動様式の変革へと結びつけるための戦略が求められる。「NPM型の分権改革を行えば効率的な行政が達成できる」と考える風潮が存在するが、分権改革はあくまで手段であり目的ではない、という点を認識する必要がある。分権による改革を成功させるためには、行政レベルだけではなく政治レベルにおける明確なビジョンの形成が求められる。

③ NPMの限界をしっかりと認識すること

NPMは上向的思考の理論である。上向的思考の理論とは、個別的事例の分析を積み上げ、その中からマクロ的な普遍性のある原理を抽出した理論のことを表す。これに対し、一般の国の政策形成は、まずマクロ的な経済指標等大きな母集団に内在する共通要素から普遍的な原理を抽出し、個別事例に適用する下向的思考である。

下向的思考においては、普遍的な原理を抽出しやすい抽出しやすい一方で、個別の特異事情を考慮しないという欠点が存在する。現在、さまざまな局面で議論を呼んでいる全国一律の基準や規制というものは、このような下向論的な思考から形成されてきたものである。一方、上向的思考においてはこのような下向論的思考の欠点は存在しないが、普遍的な原理が形成されてもその前提となっている個別事情に偏りがあり、特異事例から普遍的な原理を形成してしまう危険性を持っている。また、個別事例の分析の積み上げという点から、そのような事例が実践された地域の特異性（政治文化等）や時代背景等、固有の特異事情がたぶんに反映されると考えられる。そのため、NPMの実践形態としての成功事例を模倣する前に、模倣する前提として組織の行動様式等の共通軸がどの程度存在するかなどの検証が必要になる⁸²。

以上の様な点から、諸外国で成功したNPMの実践例がそのまま日本においても成功するとは限らない、ということが言える。特に、先に指摘した「公共性」というものに対する日本と欧米の違いや、「合理主義的・結果志向的」であるとされる欧米の行政文化と「形式的主義的・手続き志向的」であるとされる日本の行政文化⁸³、さらにはその根底に存在する政治文化⁸⁴の違いには注意を払う必要がある。

④ 政治改革、議会改革にも視野を置く

現在、日本ではNPMに基づく様々な分権改革はあくまで「行政改革」の範疇であると考えられている。しかし、第5章で紹介したイギリスにおける議論を参照すればわかるように、Agency制度の創設は大臣の役割や議会の役割という「政治改革」の範疇まで影響を及ぼしていた。先に指摘したように「日本版エージェンシー」である独立行政法人は、中央省庁周縁部の改革にとどまっており、独立行政法人に対する大臣統制のあり方や、議会を通じた民主的統制をいかに形成するののかという問題点については顕在化していない。しかし、今後、独立行政法人化や、一歩進んだ形である市場化テスト等が進展していく中では、既述のような問題点が顕在化する可能性が考えられる。その際には、行政組織の権限をどのように分権するかという「行政改革」の視点と共に、大臣の役割や議会のあり方といったような「政治改革」の視点も必要になってくると考えられる。

おわりに

以上、Agency制度を事例にNPM型「行政組織間分権」の特徴、問題点を抽出すると共に、我が国の「行政組織間分権」の現状と、今後、表出する恐れのある問題点について考察してきた。

その上で、最後に一点指摘して本論文の終わりとしたい。それは、「行政組織間分権」を機能させるためには、「官民分権」、そして「地方分権」

とどのようにリンクさせるかということが鍵になる、ということである。「右肩あがり」の社会・経済状況の終焉、グローバル化、情報化の加速度的な進展というような社会環境の大きな変動の中で、国—地方、官—民のあり方や役割も大きく変動してきている。「行政組織間分権」のあり方も、そのような変動の中に位置づけられる必要がある。イギリスでは、Agencyであった国民貯蓄庁 (National Savings & Investments) がシーメンス・ビジネス・サービス社に15年に渡って、施設や職員を移行させ、その業務を委託するという手法 (Third party business) がとられた⁸⁵。これは、「行政組織間分権」と「官民分権」をうまく組み合わせ、より効率的で質の良い行政サービスの提供を図ったものであるといえる。このような、分権間の組み合わせは、我が国の今後の行政改革のあり方について、示唆に富んだものである。

(注)

- 1 片岡寛光 「行政改革の期待と現実」 『国別行政改革事情』 (早稲田大学出版部 1998) 3-4頁
- 2 C. Hood, "Public Administration for all Seasons", Public Administration, spring, 1991, pp.4-5
- 3 C. Politt, Managerialism and the Public Service, 1990, pp.2-3
- 4 Hood, op. cit., p.5
- 5 宮川公男 「行政改革の経済理論とアカウンタビリティ」 『計画行政』 20 (2) 1997 11ページ
- 6 白石弘幸 「組織の内部現象：エージェンシー関係における意思決定と情報」 『金沢大学経済学部論集』 第22巻第2号 212-227頁
- 7 T. Gaebler and D. Osborn 著 野村隆 監修 高地高司 訳 『行政革命』 (日本能率協会マネジメントセンター 1995年) 26~28頁
- 8 片岡 前掲論文 6頁
- 9 T. Gaebler and D. Osborn 前掲書 56頁

- 10 X-非効率を発生させる諸要因に関しては、H. Leibenstein 著 鮎沢成男、村田実 監訳 『企業の内側—階層性の経済学』 (中央大学出版部 1992) 291-297頁を参照
- 11 宮脇淳 『公共経営論』 (PHP研究所 2003) 141頁
- 12 The Civil Service, HMSO, 1995, p.49
- 13 Efficiency Unit, Improving Management in Government: the Next Steps, Report to the Prime Minister 1988, p.7
- 14 Ibid., p.7
- 15 Ibid., p.7
- 16 久保木匡介 「イギリスにおける中央省庁の改変」 『国別行政改革事情』 96頁
- 17 R. pyper, The British Civil Service, 1995, pp.57-78
- 18 Agency制度の詳しい仕組については、君村昌 『現代の行政改革とエージェンシー』 (行政管理センター 1998年) 第二章参照
- 19 Leo Pliatzky "Quangos and Agencies" Public Administration Vol.70, pp.555-563 1992
- 20 宮川公男 「行政改革の経済理論とアカウンタビリティ」 『計画行政』 20 (2) 1997 13-14頁
- 21 Dawn Oliver & Gavin Drewry, Public Service Reform, Pinter, 1996, p.13
- 22 Better government services-Executive agencies in the 21st century chapter6
- 23 長谷部恭男 「独立行政法人」 『ジュリスト』 No.1133 101頁
- 24 Vernon Bogdanor, Politics And The Constitution, Dartmouth, 1996 ,p.32
- 25 民間から児童援助エージェンシーの所長に就任していたR.ヘッブルホワイトが目標を達成していないということで批判され辞任した際、後任には官僚 (部長クラス) が登用された。また、刑務所庁長官のルイスが解任された際にも、その後任には局長クラスの官僚が選ばれた。このような動きの中には、公的分野に民間人を登用することへの疑念が存在していると考えられる。

- 26 Cabinet Office, 1994. Next Steps: Moving on (The Trosa Report), Cabinet Office, London p.24
- 27 Vernon Bogdanor, Politics And The Constitution, p.34
- 28 R.A.W Rhodes, "Reinventing Whitehall, 1979-1995" Public Management and Administrative Reform p.51
- 29 ibid p.51
- 30 C.Hood, op.cit., pp.4-5
- 31 ibid.p.6
- 32 久保木匡介「イギリスにおけるNPM改革の連続と断続」『早稲田政治公法研究』第64号187頁
- 33 久保木 同上 187頁
- 34 久保木 同上 185-188頁。同趣旨の議論はR.A.W.Rhodesによってもなされている。詳しくは、R.A.W Rhodes, op.cit. pp.48-49
- 35 君村 前掲書 55-56頁
- 36 R.A.W Rhodes, op.cit.,p.51
- 37 久保木匡介「イギリスにおける中央省庁の改変」『国別行政改革事情』106頁
- 38 J.Buchanan & G.Tullock 著 宇田川瑋仁 訳『公共選択の理論』（東洋経済新報社 1979）第1部
- 39 G.Tullock 著 加藤寛 監訳『政府は何をすべきか』（春秋社 1984）27-35頁
- 40 加藤寛 編『入門公共選択』（三嶺書房 1983）167頁
- 41 A.Downs 著 渡辺保男 訳『官僚制の解剖』（サイマル出版会 1975）165頁
- 42 安章浩「「市民憲章」とイギリスの行政改革の動向—「ホワイトホール文化」から「マネジメント文化」へ—」『早稲田政治公法研究』第54号 1997 65-67頁
- 43 久保木匡介「イギリスにおける中央省庁の改変」100頁
- 44 毎熊浩一「NPMのパラドックス?—「規制国家」現象と「触媒政府」の本質」『年報行政研究』36号 2001 178-9頁
- 45 Majone.G. "The Rise of the Regulatory State in Europe", West European Politics,Vol.17,No.3 p.80
- 46 このほかに、消費者保護や環境保護を求める声の高まり、産業や金融の国際化等が挙げられる。
- 47 廣瀬克哉「政策手段」森田朗編『行政学の基礎』（岩波書店 1998）313-314頁
- 48 C.Hood, O.James and C.Scot "Regulation of Government : Has it increased, Is it increasing , Should it be diminished", Public Administration, Vol.78,No.2
- 49 毎熊 「NPMのパラドクス」180-181頁
- 50 久保木 「イギリスにおける中央省庁の改変」107頁
- 51 Philip Giddings, "Next Steps to Where?", Philip Giddings ed., Paliamentary Accountability; A Study of Parliamentary and Executive Agencies, Macmilan,1995,pp.221-240
- 52 久保木 「イギリスにおける中央省庁の改変」101頁
- 53 Vernon Bogdanor, Politics And The Constitution , p.42
- 54 榊原秀訓「イギリスの行政事情—「エージェンシー」は今—」『住民と自治』1997年12月 56~59頁
- 55 君村昌「日本版エージェンシー」と英国の改革『月刊 自治研』39 1997 46頁
- 56 R.A.W Rhodes, op.cit. ,pp.51
- 57 以下、君村前掲書、片岡寛光「行政責任の位相」『年報行政研究』33号 1998、長谷部前掲論文、安「イギリスにおける行政改革とその批判的考察」、竹下讓「行政組織の改革」『季刊行政管理研究』No.75 1996、讀岐建「英国行政機関のエージェンシー化の意義」『季刊行政管理研究』No.74 1996、「Financial Times」等を参考に整理。
- 58 君村 前掲書 110頁
- 59 Vernon Bogdanor, Politics And The Constitution, p.33
- 60 Price Waterhouse, "Executive agencies: facts

- and trends" Survey Report edition8, May, 1994,pp.7-8
- 61 W.Plowden, Ministers and Mandarins, .1994,p.128
- 62 Grant Jordan, "Next steps agencies: from managing by command to managing by contract". Aberdeen Papers in Accountancy and Finance, 1992,p.13
- 63 R.A.W Rhodes, op.cit. p.53
- 64 Davies and Willman, What next? Agencies, departments and the civil service. 1991, p.34
- 65 R.A.W Rhodes, op.cit. p.53
- 66 ibid.p.53
- 67 君村 前掲書 113頁
- 68 イギリス政治における、議員に対する政党の強い統制というものを視野に入れた場合、与党からの造反が出ない限りこのような大臣に対する非難決議は、否決される可能性が高いという点を考慮する必要がある。
- 69 Financial Time, 1996.10.17
- 70 君村 前掲書 112-113頁
- 71 人数の多少が必ずしもX-非効率発生に影響を与えるのではなく、その組織内部の行動様式や組織文化が大きな影響を与えるのはいうまでもない。しかし、組織を構成する人数が多いほど、組織内部の行動様式や組織文化の変更を促すのは難しく、1章で指摘したX-非効率発生の要因を強く生み出すと考えられる。
- 72 この点に関連して、J.ウッドワードは民間企業の分析を通して、技術の複雑さは、権限階層、統制範囲、管理監督者比率、作業労働者に対する事務管理スタッフの割合、間接労働に対する直接労働の割合を増加させると指摘している (J.Woodward 著 矢島均次 中村壽雄 訳 『新しい企業組織』 (日本能率協会 1970) 61-81頁)。この指摘は、公的部門の組織においても当てはまるものであると考えられる。
- 73 R.A.W Rhodes, op.cit.,p.55
- 74 森田朗 「行政改革」 『法社会学』 第55号 82-83頁に加筆
- 75 この点について、イギリスの国家公務員制度は日本と異なり、身分保障がなく、民間企業の労働者と同じ労働三権を有する一方で、失業も発生する構造となっている点に留意する必要がある。このため、Agencyが国家行政組織だからといって、柔軟な人事管理システムが阻害されるとは安直にはいえない。
- 76 君村昌 「日本版エージェンシー」と英国の改革 p.40
- 77 森田 「行政改革」 81頁
- 78 R.A.W Rhodes, op.cit.,p.51
- 79 この点についての指摘は、カレル・ヴァン・ウォルフレン 『人間を幸福にしない日本というシステム』 (毎日新聞社 1994) 第一章において詳しく論じられている。
- 80 この点については、第三セクターにおける制度・理念と実態的運営の間の乖離等が良く表していると考えられる。その点については、宮脇淳『財政投融资と行政改革』 (PHP新書 2001)、53-55頁、同じく宮脇『公共経営論』62-63頁
- 81 藤森克彦 『構造改革ブレイク』 (TBSブリタニカ 2002) 160-161頁
- 82 宮脇 『公共経営論』 59頁
- 83 片岡寛光 「行政改革の期待と現実」 18頁
- 84 政治文化が政治構造に与える影響については、丸山眞男によっても指摘されている (『日本の思想』 『日本の思想』 岩波文庫 特に37-39頁)。特に丸山の指摘する「無責任の体系」が現在の日本の政治文化においても存続していると考えられる中で、「責任」の明確化を一つの核とするNPM型の分権改革がどの様に進展していくのかについては注意を払う必要がある。「無責任の体系」については、丸山眞男 「軍国支配者の精神形態」 『丸山眞男集 第四巻』 (岩波書店 1995) 他、丸山著作を参照。
- 85 Third party businessの概要については、宮脇 『公共経営論』 220-232頁参照 (むらい しんご 中央三井信託銀行株式会社札幌支店)