

NPM型行政責任再論

市場式アカウンタビリティとレスポンスビリティの矛盾

毎熊浩一*

(島根大学法文学部講師)

はじめに

NPM(New Public Management)は、二つの顔を持つ。著名な成句を用いるならば、一つは、「Making Managers Manage」の原理、いま一つは、「Letting Managers Manage」の原理である。「Make」と「Let」との差異から明らかな通り、前者は“他律的”な統制を、後者は“自律的”な裁量を重んじる。字義からすれば、両者は相矛盾しそうなものである。事実、この点は、NPM批判の論拠とされることが多い。けれども、とりわけNPMを推進する立場の論者からは、かかる指摘はあまり聞かれない。それは何故か。ただ看過されているだけなのか。それとも、矛盾についての懸念自体、杞人の憂いにすぎないのか。本稿は、以上の問題関心から、NPMの解剖を試みるものである。

とはいえ、NPMの二面性は、様々な局面でその姿を現す。例えば、別稿で論究した通り、社会管理[西尾2001:364]の側面では、規制“緩和”が叫ばれるなか、「規制国家(Regulatory State)」の興隆が見られた[毎熊2001]。そこで、我々は、本稿での基本的な視座を、「行政学でのパラダイムの核心」[村松1991:22]ともいわれる行政責任論に設定したい。換言すれば、NPMの二面性を行政責任論の土俵において捉え直し、その整合性について検討する。後に詳論の機会を得るが、予めこの点につき若干敷衍しておこう。

第一に、行政学は、伝統的に、行政責任をアカウンタビリティとレスポンスビリティという二つの責任領域から成るものとして説明してきた。端的に言えば、前者は、各種の統制制度により確保される“他律的”責任、後者は、終局的には行政官自身の内面に委ねられるところの“自律的”責任である。言うまでもなく、両者は大いに背反する。

第二に、くだんの術語を用いれば、上記「NPMの二面性」は、以下のように再構成できる。まず、「Making Managers Manage」の原理は、大きく二つの行政統制策を通じて、アカウンタビリティの強化を主張する。一つは、市場あるいは競争圧力による統制(=市場式アカウンタビリティ)、いま一つは、監査、監察、業績評価などの「管理型監視(managerial surveillance)技術」による統制(=管理式アカ

* 1972年生まれ。九州大学法学部、同大学院法学研究科博士後期課程単位取得退学。2000年より現職。行政学専攻。論文として、「NPM型行政責任試論」『季刊行政管理研究』No. 81(1998年)、「NPMのパラドックス?」日本行政学会編『年報行政研究第36号』(ぎょうせい, 2001年)など。

ウンタビリティ)である。次に、「Letting Managers Manage」の原理は、現場での柔軟な対応を可能ならしむるため、行政に積極的な裁量を認める。これは、自律性を宗とするレスポンシビリティと一脈相通ずる。

第三に、以上を統括すれば、本稿の問題関心は、次のように換言し得る。NPMは、アカウントビリティとレスポンシビリティという二つの責任内容を同時に重視する。ならば、本当にそれらを矛盾なく調和せしめているのだろうか。それともやはり、何らかの衝突がみられるのだろうか。

我々の課題は、イギリス保守党政権下の行政改革を題材に、以上の問いに答えることである。予め結論を一言すれば、我々の回答もまた二面的である。というのも、市場式アカウントビリティについては、確かに、90年代初頭上記矛盾が現実のものとなったが、他方の管理式アカウントビリティに関しては、とりわけ90年代半ば頃以降、矛盾を克服すべくいくつかの戦略が積極的に打ち出されているからである。とはいえ、本稿では、その全てを扱うことはしない。紙幅の都合もさることながら、ひとまずは、NPMが本来的ないし潜在的に孕む矛盾をしかと確認しておくべき、との認識から、前者、すなわち、市場式アカウントビリティとレスポンシビリティの相克についてのみ考察する。

1. 統制と責任 二つの責任概念

些か旧聞に属すが、かつて一冊の書物〔ウォルフレン1994〕が、我が国を「人間を幸福にしない」として告発した。その妥当性はさておくとして、かかる著書の宣伝文句として用いられていたのが、アカウントビリティなる用語であった。邦訳には、「説明する責任」とある。おそらくは、これを嚆矢としてであろう、この外来語は既に我が国でも人口に膾炙しつつある。けれども、「カメレオン」〔Day and Klein 1987: 1〕的特性をもつアカウントビリティは、「英語圏では……短絡的に説明する責任という意味に使うことは稀れである」〔松本1997: 625〕。実際、これまで、説明責任以外にも実に多くの訳語があてられてきた。例えば、会計責任、予算責任、弁明責任、答責性などである。さしあたり、何らかの責任を意味していることは疑いないようである。

ならば、責任とは何か。行政の責任に限定してみても、これまた一口に定義するのは非常に難しい。ある調査〔行管センター1983〕によれば、行政職員に「行政の責任」という用語から連想するものを問うたところ、住民の幸福、弱者救済、政策選択の誤り、公正、辞職等々、様々な回答が返ってきたという。したがって、行政責任については、厳格な定義を求めるよりも、その内包を体系的に分類整理する方が得策のようである。この点で、斯学には参照すべき研究蓄積が多い。

まず、「行政責任をめぐる幾つかの論争は、この区別を明確にすることによってある程度は解決される」〔足立1990: 102 103〕との指摘に耳を傾けよう。ここで、「区別」とは、アカウントビリティとレスポンシビリティのそれである。換言すれば、行政責任とは、くだんの二つの責任概念から成るものである。

では、両者の違いは何か。出色の学説史研究を試みた山谷〔1991: 161 162, 166; 1994: 223〕にしたがえば、表1のように整理することができる。

簡単に要約すれば、アカウントビリティとは、各種の公式的な統制制度によって要請あるいは確保される責任を意味し、レスポンシビリティとは、やる気、責任感、積極的かつ自発的な裁量など、「外的制御の枠からはずれる領域（拡大された裁量）での行政責任」〔村松1974: 25〕を意味しているのである。西尾が「行政統制と行政責任を区別して論じた方が有益である」〔2001: 399〕といい、山谷が「行政学においては行政責任論の中に統制論が含まれ、統制論はアカウントビリティを取り上げ、行政責任論ではレス

表1 アカウンタビリティとレスポンスビリティ

アカウンタビリティ	レスポンスビリティ
①問責者の外在性	①問責者の内在化あるいは不在
②手続き重視	②手続遵守と責任遂行は別
③公式的制度的統制	③公式の制度によって達成できない
④判断基準や手続きの客観化	④客観的に確定されているとは限らない
⑤制裁の存在	⑤制裁はない

【出典】山谷 [1991 : 161 162, 166 ; 1994 : 223]

ポンシビリティを論じるというように、両者を使い分けている」[1994 : 223 224]と指摘する所以である。

さて、先述したように、アカウンタビリティは、行政統制と表裏一体である。したがって、各種の統制メカニズムに応じて、様々なアカウンタビリティがあり得ることになる。我が国ではギルバート [1959] やロムゼックら [1987] の類型論が引照されることが多いが、本稿の視座からは、議院内閣制における伝統的な大臣責任概念の限界と昨今の潮流を踏まえたストーンのカテゴリ分類 [1995 : 511, 表 2 参照] が示唆に富む¹⁾。

表2 アカウンタビリティの類型

アカウンタビリティ・システムのタイプ	関係の基礎	類似した関係 (統制者 行政官)
①議会統制	監督/命令	上司 部下
②マネジャリズム	受託/契約	本人 代理人
③司法/準司法審査	個人の権利/手続的義務	原告 被告
④利害関係	代表/応答性	利害関係人 代表者
⑤市場	競争/消費者主権	顧客 起業家

【出典】Stone [1995 : 511]

ここで、NPMで新たに重視されることになったアカウンタビリティを特定するならば、表2中の②と⑤である。それぞれ、「管理式アカウンタビリティ」、「市場式アカウンタビリティ」とよぼう。以下、簡単に解説を加える。

2 . NPM型アカウンタビリティ 管理型監視と市場・競争による統制

まず、管理式アカウンタビリティについてみておこう。ストーンによれば、大きく三つの特徴がある [Stone 1995 : 513 515]。一つは、戦略的コントロール。これは、事前の細かな統制を排し、被統制者に一定の裁量を認めたとうえで、大まかな目的やガイドラインによって 主として事後的に 統制を行うものである。二つは、被統制者の自己評価を基本とした上で、その限界を補うべく外部者による評価を行うことである。三つは、被統制者の統制者に対する応答性 (responsiveness) が “ 合理化 (rationalisation) ”

1) 我が国でも彼の類型論に着目する論者は多いが、さしあたり平井 [1998] を参照されたい。

されていること。これは、伝統的な議会統制においては「通常、一連の行為の正当化可能性(justifiability) に関して非常に議論の余地が残されている」[Pollitt and Harrison 1992 : 3]²⁾のとは対照的に、「予め設定された、客観的な、そして、しばしば道具的な基準」[Stone 1995 : 515]によって行為の結果が判定されることを意味している。

要するに、管理式アカウントビリティとは、行政に対して積極的に裁量を認め、そのかわり、客観的な基準を満足させるだけの成果を求めるものである。ここで用いられる統制技術には、例えば、監査(audit)、監察(scrutiny)、検査(inspection)、業績指標(performance indicators)、業績測定(performance measurement)等々実に様々なものが存在する。ここでは、コープら[1999]の用語法を拝借し、これらを、「管理型監視(managerial surveillance)」技術と総称しておこう³⁾。

次に、市場式アカウントビリティとは、従来中心的であったヒエラルヒーの統制にかえ、統制手段として、文字通り市場ないし競争原理を活用するものである。ここでは、代理人たる行政にとっての“本人”は、市民やその代表者ではなく、より直接に消費者が想定されている。ただ、その他のアカウントビリティ・メカニズムと異なり、ここにおいては、特定の統制制度が存在するというよりもむしろ、競争による圧力の結果いわば自動的に消費者への応答性が高まる、との期待がある。すなわち、いわゆる「退出(exit)」機会の創出ないし「選択の自由」の拡大を通じて競争原理を働かせることにより、供給者の側に、予め消費者の期待を“考慮に入れる”という誘因が組み込まれるとされるのである[Stone 1995 : 520 521]

勿論、「独占状態であった行政サービスに競争状態を持ち込むには、人工的に市場機構を形成する必要」[山本2000 : 17]がある。そこで、NPMはいわゆる「購買者と供給者の分離」を用意する。別言すれば、「政府活動においてサービスを提供するための枠組みの設計と具体的なサービスの生産とを組織的に分離すべきであるという命題」[田辺1998 : 27]こそが、事実上、市場式アカウントビリティの鍵を握っているのである。したがって、具体的には、狭義の民営化、外部委託、パウチャー制、市場テスト、エージェンシー、内部市場システムなど実に様々な仕組みが構想されることになる。要するに、行政機関は、かかる制度措置によって競争環境の中に投げ込まれ、そして、アカウントビリティの履行如何は、最終的に市場の評価に晒されることになるのである。

3 . NPM型レスポンスビリティ 起業家精神

先述の通り、レスポンスビリティとは、アカウントビリティ以外の責任領域を示す術語である。無論、ここには、やる気、責任感、行政倫理などが含まれ、例えば、“積極的な裁量の行使”と“倫理的な清廉さ”とを同一概念の下に包括せしめることには少なからぬ躊躇をおぼえる。しかし、行政統制によって“他律的に”担保されるアカウントビリティとの対比で言えば、“自律的”であるところにレスポンスビリティの最大の特徴があることは確認しておかなければならない。

では、NPMは、レスポンスビリティをどのように捉えているのであろうか。確かに、NPMの文脈において、アカウントビリティ 特に、その強化策 が頻繁に論じられるのに対し、レスポンスビリティなる

2) デイとクライン[1987 : 26 27]は、こういった責任概念を「政治的アカウントビリティ」と呼び、ここにいう「管理式アカウントビリティ」と区別している。

3) 彼ら自身は、NPMにいう「舵取り機関(steering agencies)・漕ぎ手機関(rowing agencies)」の二分論に着目し、前者の後者に対する、監視(monitor)、指揮(direct)、統制(control)などを「管理型監視」概念に含めている。

用語が先述した意味で用いられることはない。なるほど昨今の行政責任論議を大まかに特徴づけるならば、「いわば行政性善説に立って個々の行政官の倫理や主観に頼るよりも、むしろ行政性悪説を前提に、できるだけ少ない予算で最大の成果を上げることこそが行政の責任であると認識され、これを可能にする制度的仕組みを構築することが追究され」[伊藤1998:120] ていると言うべきかもしれない。

ところが、NPMは、単に、他律的な統制の必要性を訴えるばかりではない。顧客への応答性あるいは臨機応変な対応能力を高めるため、ひいては、業績を向上させるため、現場での裁量を積極的に認めんとするのである。NPMが、政治的介入や日々の詳細な指示・命令等を排除し、マネージャーに「管理の自由」を付与するのも、この文脈から理解しなければならない。それにより、いわゆる官僚主義が改善され、コスト意識や現場感覚といった「個人的責任意識 (a personal sense of responsibility)」[Farnham and Horton 1996:268] が醸成されるというのである。ここで理想とされる官僚像は、自らリスクを負い積極的に裁量を行使する「起業家 (entrepreneur)」に他ならない。以上から判断するに、NPMにいう起業家精神、管理の自由といった概念を、能動的・自律的責任という意味でのレスポンシビリティとして理解してもあながち的はずれではあるまい⁴⁾。

以上の考察結果をもとにNPM型行政責任の全体像を図示すれば、図1のようになる。要するに、NPMにおいては、伝統的には「次元を異にする」[山谷1991:164] ものとして理解されてきたアカウントビリティとレスポンシビリティとが、奇妙にも同居しているのである。それゆえ、行政統制・責任論の観点からみた場合、NPMの「NEW」は、端的に、その二面性、すなわち、統制と自律性という二律背反的な要素を併せ持つ点に求められるのかもしれない。

とはいえ、定義上は明らかに矛盾する二つの要素が一つの教義の中に併存することについては、やはり俄には納得しえない。以下では、イギリスの実際について検証してみたい。ただ、その前に、まずはNPMを構成する二大“理論”同士の関係を手掛かりに、市場式アカウントビリティと自律性との調和可能性について演繹的に考察してみたい⁵⁾。けだし、誤解を恐れずに言えば、市場式アカウントビリティの

図1 NPM型行政責任



4) 無論、NPMにおいては、古典的な“行政倫理”ないし“プロフェッショナリズム”という意味でのレスポンシビリティは重視されていない。その限りで、先に引用した伊藤[1998]の言、あるいは、「アカウントビリティによるレスポンシビリティの侵食」[山谷1991:227]との説明は正しい。事実、NPMにおいては、むしろ過度な腐敗防止や繁文縟礼は改革的にされている。この意味で、本稿の用語法には、いくらか注意が必要である。

5) 「はじめに」で断った通り、いま一つの「管理式アカウントビリティ」とレスポンシビリティとの両立如何については、本稿では扱わない。拙稿[2002]参照。なお、以下で「自律性」という時、それが既に述べた意味でのNPM型レスポンシビリティを意味していることには留意されたい。

理論的出自は新制度派経済学であり，他方，NPM型レスポンシビリティは，主としてマネジェリアリズムなる考え方から導出されたものであるからに他ならない。

4．理論間矛盾 新制度派経済学vsマネジェリアリズム

さて，冒頭にて触れたように，NPMの二面性についてはつとに指摘されてきたところである。例えば，「making managers manage」及び「letting managers manage」なる概念がそうであった [Shick 1996 : 23 26] 山本 [2000 : 2 7] が両者をいみじくも「させる」と「任せる」として訳出していることから明らかなように，両者は矛盾する可能性を持つ。また，一般的に，この矛盾は，NPMを支えた二つの理論間の相克に準えられることが多い。一つは，公共選択論，取引コスト論，プリンシパル・エージェント理論などの「新制度派経済学」である。いま一つは，「マネジェリアリズム (managerialism)」と称される経営理論である。無論，このラベル自体は「諸信念 (beliefs) と諸実践 (practices) の集合」 [Pollitt 1993 : 1] に過ぎず，古くはかの「科学的管理法」以前まで遡れるという。そこで，さしあたり被引用回数を手掛かりにNPMを支えたマネジェリアリズムを特定するならば，ピーターズら [Peters and Waterman 1982] に代表される「文化管理論 (culture management)」 [Pollitt 1993 : 23] と論断してよいだろう。そこでの基本原理は，手続ではなく行動や結果の重視，顧客重視，起業家精神等々である。

両者の差異は，伝統的官僚制の病理に対する“診断”からその“処方箋”にまで至る。例えば，オーコインは，新制度派経済学のうち公共選択論を取り上げ，それとマネジェリアリズムとの矛盾について詳論している。前者は，病因を公共サービスの独占的供給者たる「官僚制の権力 (bureaucratic power)」 [1990 : 126] に求め，その解決策の一つとして，代表機関への「権力の集中 (concentration of power)」 [119] を要請する。他方，後者は，硬直的な手続に縛られた「頭でっかち (top heavy) な官僚制原理」が機能不全を起こしているともみなし，そこからの解放，すなわち「権力の分散 (deconcentration)」 [122] を不可欠と考える。端的に要すれば，両者は集権・分権という正反対の方向性を持っているというのである。

管見する限り，このようなコンフリクトは，両理論の拠って立つ基本的な“人間 (官僚) 観”の差異にその淵源を持つ。まず，新制度派経済学には，「方法論的個人主義」という共通項がある。ここでは，旧来の行政官 (administrator) であれ新しき管理者 (manager) であれ，官僚は自己利益の最大化を目指して行動する存在として想定されている。無論，「こうした想定をすることは，かれらの行動を道徳的に非難することとは無関係」 [関谷1983 : 30] であって，あくまでも方法論的な約束事であるにすぎない。しかしながら，新制度派経済学の一つ，公共選択論の登場及び発展の裏には，純粋な学問的関心のみならず，「現実的，実際的問題の理解，説明 (およびその解決のための処方箋) を与えるというより差し迫った要請が背景にあった」 [同1981 : 75] という。一言にして尽くせば，当該理論はすぐれて実践的であった。とするならば，利己的な行為者という想定，あるいは，そこから導かれるところの官僚制問題に対する診断結果が，現実世界において「あらゆる政府が有害で，あらゆる官僚が利己的である」という意味にまで拡大解釈された (extrapolated) [Hughes 1998 : 247] としても何ら驚くべきことではない。その意味で，西村が「新制度派経済学の理論は，一般に国民や政治家が抱いていた行政に対する不信や批判に対して理論的分析枠組を提供することで，既存の行政制度，特に官僚制を根本的に見直す触媒としての役割を果たした」 [1997 : 117] と指摘するのも故なしとしない。

要するに、新制度派経済学“的な考え方”⁶⁾においては、官僚は本質的に現状維持的な性向を持つものであり、それ故、何らかの圧力によって駆り立てられない限り、自らが進んで改革に取り組むことはないという想定がなされているのである。

では、いま一つのマネジャリアリズムの人間像とは如何なるものか。その代表的著作である『エクセレント・カンパニー』を捲れば、「自主性と企業家精神」[337-393]、「ひとを通じての生産性向上」[395-468]といった用語が目飛び込んでくる。そこでは「人々を人間らしく扱いのびのびと働かせる」[24]ことの重要性が説かれているのである。無論、彼らの目は企業に向けられており、官僚像については明らかではないけれども、NPMが優良企業の実践から多くを学んでいることを考えれば、行政組織においても妥当する認識だと言える。実際、同じく使命や起業家精神を重視するオズボーンとゲブラーの『行政革命』には、彼らの認識を表す象徴的なくだりがある。曰く「わたしたちはこれまでにたくさんの公務員と知り合いになった。もちろん全員ではないが、ほとんどの人は責任感があり、才能があり、献身的な人々だった」[7]と。ここには、新制度派経済学の想定するが如き利己的な官僚像は見られない。

ここまで見てくると、NPM型行政責任と二大理論との対応関係はもはや明らかであろう。一方の市場式アカウントビリティは、新制度派経済学ないし「making managers manage(させる)」から導出されたものである。他方、NPMの中に見出したレスポンスビリティが、自律性を重んじるマネジャリアリズムを母胎としていたことを見抜くにもさして慧眼を要すまい。

であるとするならば、市場式アカウントビリティとレスポンスビリティとは、上述した二つの理論間の矛盾⁷⁾を反映して、やはり容易には両立しえないのではないか。結論を先取りすれば、両者の矛盾は、90年代初頭のイギリスにおいて実際に、「市場志向プログラム vs エージェンシー(の自律性)」として顕現することとなった。以下の検討内容を予め図示しておけば、図2のようになる。

5. 自律性の制度的保証 エージェンシーの一断面

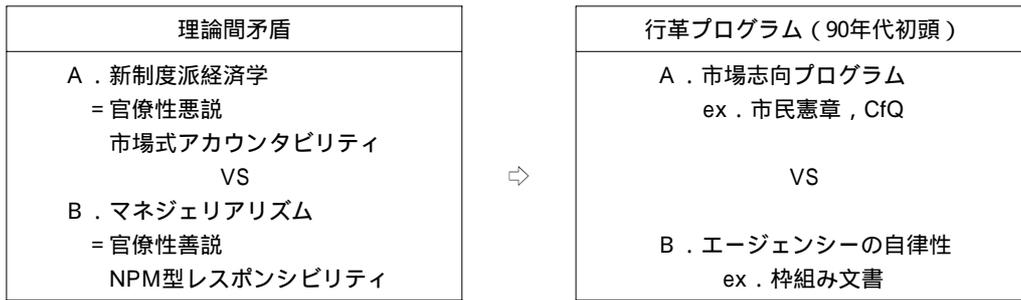
エージェンシーについては、既に我が国でも多くの研究がある。本稿の目的からは、その「自律性」に限って簡単に復習しておけば十分であろう。

サッチャーは、首相就任直後から、レイナー監察(scrutiny)、MINIS(Management Information System for Ministers)、FMI(Financial Management Initiative)等、様々な行革プログラムを実施してい

6) 先に理論間矛盾を指摘する論者としてオーコイン[1990]を取り上げた。だが、正確に言えば、彼が問題としているのは、純粋な“理論”間の矛盾ではなく“パラダイム”間のそれである。ここでパラダイムとは「知的次元とイデオロギー次元双方を結びつけ……政治的世界において支配的となっている諸観念」[116]を意味している。したがって、オーコインのいう矛盾とは、ある政治勢力の手垢のついた公共選択論“的な考え方”とマネジャリアリズム“的な考え方”との間に立ち現れるものとして理解されなければならない。“理論”間矛盾に対する我々の視線も、厳密には彼のいう“パラダイム”に向けられていることに留意されたい。

7) なお、二つの理論は必ずしも矛盾するばかりではない。例えば、両者の矛盾を厳しく糾弾するシックでさえ、目的の明確化やそれに基づく業績測定が必要であること、あるいは、「管理の自由」が能率向上に資することなどについては、両者は共通の想定を持つと述べている[1996:23]。若干敷衍しておこう。先述したように、新制度派経済学は、外部委託や市場テストなどの市場志向プログラムを導出する。しかし、それらは完全な競争状態をもたらすものではないため、その成否は予め設定された業績水準についての「契約」が鍵を握ることになる。より具体的には、契約の履行状況についての「モニタリング」が必要とされるのである。これは、マネジャリアリズムでも活用される業績指標・評価と符節を合するものである。例えば、玉村[1998:70]も、新制度派経済学とマネジャリアリズムとの「融合」の契機を、この業績評価に見出している。また、フェリーラ[1996:210-212]が、「契約を通じた管理」アカウントビリティと「市場ベース」のそれとを表裏一体として捉える所以でもある。このように、新制度派経済学とマネジャリアリズムには共通点も見られる。したがって、新制度派経済学が市場や競争を志向し、マネジャリアリズムが管理型監視技術を重視することは確かだとしても、両理論が互いに絶対的に排他的であるわけではないことには留意が必要である。

図2 理論間矛盾とイギリスにおける実際



た。それらは一定の効果をあげたものの、とりわけ権限移譲の点で不十分であるとの見方が多かった。例えば、リチャーズは、その一要因として、官僚制に対するサッチャーの敵意 (hostility) を挙げ、FMIの結果は「期待はずれだった (disappointing)」 [1987 : 40 41] と論断している。

しかし、そういった組織内分権の限界を乗り越えるべく、政策立案部門と執行部門とを組織的に分離し、後者に一定の自律性を付与せんとした制度構想こそエージェンシーに他ならない。一言すれば、もともとエージェンシーの設立目的の一つは、マネジメントの自由を確保することにあった。このことは、『イブス・レポート』 [Efficiency Unit 1988] が、伝統的行政あるいはそれまでの改革プログラムの何を問題と捉えていたかをみれば容易に理解できる。すなわち、中間管理者たちは、比較的小さな問題で、大臣や上級職員の不必要な統制と介入によってその権限が著しく制約されていると感じていると診断されているのである。問題がかくの如きものである以上、処方箋がそういった統制や介入からの解放となるのは必定である。曰く「……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。活動の有効性を高めるには……採用・賃金・等級・組織編成をより効率的な方法で行う自由がなければならない」 [para. 21] この報告書を受けたサッチャーもまた、1988年2月下院において次のように宣言している。「『能率室の報告から多くの公務員制管理者たちが個人責任 (personal responsibility) を遂行するより多くの余地ないし柔軟性を与える一層の変化を望んでいること』を知った」 [山崎1990 : 75] と。

ところで、エージェンシーの自律性を担保する仕組みとしては、その設立にあたり、当該長官と所管省大臣との間で交わされる擬似的な契約文書たる「枠組み文書 (Framework Document)」を挙げることができる。無論、これは一種のコントロール・メカニズムとしても観念し得るが、と同時にあるいはそれ以上に、自律性確保の手段としてみなされ得るのは、長官には、その「枠組み文書」の枠内で、組織編成、人事管理、財務管理等についての大幅な裁量が認められるとされているからである。例えば、業績給の導入など独自の給与・昇進体制を工夫することによって職員のやる気を増進させることもできるし、予算消化主義などと批判される現行単年度主義の欠陥を補うため剰余金を内部留保することも許されている。事実、ある調査によれば、雇用サービス庁 (Employment Service) 長官は、枠組み文書を、本省による制約と闘うための「強力な道具」ないし「作戦メモ (operating memorandum)」として認識しているという [Oliver and Drewry 1996 : 100]

以上から判断するに、エージェンシー構想は、NPMを支える二つの理論的基盤のうち、マネジェリアリズムの影響を強く受けたものであることが理解できる。けだし、既にふれたように、「マネジェリアリズムの中心命題は、管理権 (management rights) の付与、すなわち、マネージャーに、彼 (女) らの目的を達成するよう十分な操作 (maneuver) の余地を与えることにある」 [Shafritz and Russell 1997 : 285]

からである。例えば、フッドは、エージェンシーが既に導入されていた1991年時点の論文で、イギリスでは新制度派経済学よりもマネジャリズムが優勢であったと指摘している[6] また、1975年から1999年までのイギリス行政の動向を整理したダンサイアも、エージェンシーを「新しいマネジャリズム」の具体例として位置づけている [1999 : 370 371] 要するに、エージェンシーの創設には、自律的かつ柔軟な行政の実現を図るというマネジャリズムの理念あるいは行政責任論にいうレスポンシビリティ重視の考え方が込められているのである⁸⁾。

もとより、手放しに自律性が認められたわけではない。イプス報告を受けた下院大蔵・公務員制委員会の報告書にも「事業庁への大幅な責任 (responsibility) を委譲するためには政府内に業績に対する厳格な責任体制 (accountability) がなければならないと同時に、対議会・対国民の厳格な責任体制がなければならない」[TCSC 1988 : para. 39, 但し訳は山崎 [1990 : 77 78] による] とある。実際、各種の統制メカニズムが導入された⁹⁾。なかでも、ここでの焦点は、市場式アカウントビリティの強化を図るべく、イギリス政府が90年代に入って力を入れ始めた市場志向的な行革プログラムである。

6. 『市民憲章』 その市場志向性

エージェンシーは1988年に産声を上げたものの、当初はなかなか進捗せず、90年3月末時点では、わずかに10あまりのエージェンシーしか設立されていなかった。ところが、メイジャーによる『市民憲章 (The Citizen's Charter) 』[Cabinet Office 1991] の公表と時を同じくして、新設数が急増する。これは、彼が、基本的にはサッチャー行革路線を継承しつつも自らの独自性を打ち出そうと試みたものである。メイジャー自身の言葉を借りるならば、その目的は、「国民側における選択の余地の拡大、サービスの質及び価値の向上、そして、アカウントビリティの改善、これらのための仕組みを作り上げる」[ibid : 2] ことにあった。市民憲章の公表とエージェンシー数の増加との重なりは決して偶然ではない。市民憲章がサービスの質の向上を狙いとする以上、それには、顧客の要望に臨機応変に対応できる機動的かつ柔軟な組織形態が不可欠だったのである。実際、『市民憲章』では「NEXT STEPS」という項目が置かれ、そこには「エージェンシーは、市民憲章の原理と完全に合致する」[36] と記されている。

このような側面から、市民憲章については、サービスの質や顧客志向の側面に関心が向けられることが多い。しかし、このプログラムは、「他面、限られた資源の枠内での市場原理に基づく消費者選択という側面を持って」[君村1998 : 65] おり、むしろ行政部門における競争原理の拡大をより直接の狙いとしたものとして理解しなければならない。ここで先に引用したメイジャーの言を改めて咀嚼するならば、当該白書には、サービスの質向上およびアカウントビリティの改善にとっては「国民側における選択の余地」が不可欠である、との基本認識があったのである。この市場志向性は、五年後の報告書からも明らかである [Cabinet Office 1996 : para. 1 3] 第一に、公共サービスの利用者はしばしば選択肢をもたないが、そうであるがゆえに、公共部門は、競争環境にある民間企業が日々直面しているような改善圧力に晒され

8) 勿論、既に見たように、エージェンシーを、「人工的に市場機構を形成する」ため新制度派経済学が処方したものとして理解することも可能である。そう捉えれば、もともとエージェンシーは、その誕生と同時に競争をはじめとした各種コントロールの下におかれる定めにあったとも言える。しかし、こう解釈した場合でも、他方でエージェンシーに自律性の発揮が期待されている以上、それと各種の統制メカニズムとの衝突という問題はなお論究さるべき課題として残る。

9) 例えば、エージェンシーは、3～5年の「中期業務計画 (Corporate Plan) 」と「単年度業務計画 (Business Plan) 」を作成し、毎年、具体的な業務目標を設定し達成度を測定した上で、その結果を「単年度業績報告書」として公表しなければならない。あえて分類するならば、これらの仕組みは、「管理式アカウントビリティ」確保のための統制技術としてみなされよう。

る必要がある。第二に、高い質、高い価値をもった公共サービスを提供するためには、競争こそが肝要 (vital) である。

要するに、市民憲章は、民営化や外部委託といった競争プログラムに政府が恒常的にコミットすることを再確認したものである。それにより、エージェンシーを含む各行政機関は「行政サービスの質の向上に努める、また、努めざるを得ない状況に置かれ」[讃岐1996: 36, 但し強調点引用者] ることとなった。かかる市場志向性は、白書『質向上のための競争 (Competing for Quality = 以下, CfQと略記)』[Treasury 1991] によってより強化されることになる。

7. 『質向上のための競争』 市場式アカウントビリティの強化

当該白書には次のような一文がある。「競争の潜在的便益は大きい、そこには、購買者側の想像力、リアリズム、コミットおよびスキルが必要である」[1] 続けて、マネージャーの責任 (responsibility) として、その業務を内部で行うにせよ、外部から購入するにせよ、サービス利用者を最もよく処遇する方策を探求することが挙げられている。ここからは、マネージャーの自律性を尊重しようという姿勢を看取れるかもしれない。なるほど白書は、続けて、公共部門のマネージャーも民間企業のそれに負けず劣らず優秀であると持ち上げてもいる。

けれども、この白書は、その名の通り、「競争」を「質およびVFMを最もよく保証するもの (the best guarantee)」[ibid] として中心に位置づけており、その主眼を市場による統制に置くものである。曰く「公共サービスのさらなる改善のためには、競争の実質的な拡張が必要であると信じている」[ibid] 具体的には、いわゆる「事前選択肢の検討 (Prior Options Test)」¹⁰⁾が実施されることとなった。ここでの選択肢には、「業務の廃止」、「民営化」、「戦略的外部委託 (strategic contracting out)」、「市場テスト (market testing)」、「組織内再構築 (internal restructuring)」が含まれる。なかでも、CfQが重用したのは市場テストであった。これは、それまで行政機関が担当してきた業務を、単に民間企業だけでなく当該行政機関をも参加させて公開競争入札にかけるものである¹¹⁾。したがって、民間企業が落札した場合、担当する行政機関は廃止されることになる。裏を返せば、行政機関がその業務を続けていくためには、自らの手で落札することが求められるのである。

ここで特筆すべきは、政府が1992年3月から翌年9月までの間に15億ポンド分の活動をテストにかけるという厳しい目標を設定し、各省及びエージェンシーに対して、それに見合った計画の提出及び実施を義務づけたことである¹²⁾。このような「中央集権的な強制」[笠1997: 17] は、すぐ後にみるように、様々な批判を招くことになる。ともあれ、その結果を一瞥しておけば、1992年4月から1994年9月までに20億

10) 正確に言えば、「事前選択肢の検討」自体は1988年に導入されておりエージェンシーにとっては既に馴染みのものであった。すなわち、エージェンシーの設立時には、①当該業務は必要か (不要ならば廃止)、②必要ならば民営化できないか、③民営化が不適切ならば民間委託はできないか、といった設問が用意されており、いずれにも該当しない場合のみエージェンシー化が検討されるというプロセスがとられているのである。なお、これは設立の場合に限られない。仮に当初はエージェンシーとして設立された機関であっても原則的に5年ごとに再適用されることになっている (但し環境が変化した場合には5年経過しておらずとも大臣は検討を命令できる)

11) CfQにおける選択肢の一つ「戦略的外部委託」は、行政機関による参加のない競争入札を指す。

12) より具体的に言えば、各省及びエージェンシーは、毎年、CfQプログラムを適用する業務領域及びその目標に関する計画を作成し、能率室に提出するとともに公表することが義務づけられている。なお、市場テストが実際に動き出す一連の経緯については、竹下 [1996: 9-11] が詳しい。彼によれば、15億ポンド分の業務とは、44,000人の公務員が入札に参加することを意味し、そのなかには、数千人のエージェンシー職員が含まれていたという。

ポンド以上分の活動がテストされ、その結果、年間平均約4億ポンドが節約され、また、それによる公務員の削減数は27,000人にものぼったという [Cabinet Office 1995: 11]。

8 . 市場志向プログラムの脅威 エージェンシーの理念との衝突

以上から明らかなように、上記のプログラムは、市場式アカウントビリティ確保のための典型的なメカニズムとして、エージェンシーの存立自体に強い統制圧力をかけるものである。

まず、「事前選択肢の検討」の最たる狙いとは、関連諸機関に対して“ 不断の ” 変革を迫ることにあつた [Cabinet Office 1998 : 63]。ケンプ元ネクスト・ステップス・プロジェクト管理者の言を借りれば、「エージェンシー化のプロセスには常に民営化の可能性をさぐる視点が含まれている」[行管センター 1997 : 8] のである。裏を返せば、ここには、当該検討ないし民営化という仮借なき圧力なくしては継続的な改革が行われぬという想定がある。端的に、新制度派経済学的な官僚像と言ってもよい。だが、そうであるが故に、こういった仕組みは、自律性を約束されたはずのエージェンシーの目には、恒常的なディレンマとして映るにちがいない。例えば、エージェンシーが業績向上に努めその自律性 とりわけ財政上のそれを獲得すればするほど、民営化の危険性に晒されるという皮肉な事態が生じる [Hogwood 1998 : 23]。事実、「事前選択肢の検討」により、96年3月末に「再定住エージェンシー (Resettlement Agency)」が廃止されたほか、98年9月までに、11の機関が民営化され、3つの機関で業務内容の全面的な外部委託が実施された [Cabinet Office 1998 : 64 65]。

次に、CfQプログラム とりわけ市場テスト についての評判も決して芳しくなかった。先述したように、政府の推進スタイルが強制的なものであったため、多くの省庁は、達成の困難な目標設定を強いられている、年間予定表が必要以上に厳格である、推進主体たる能率室は実践上の問題について理解が足りない、といった不満を抱いていたという [Efficiency Unit 1996 : para. 5 5]。また、職員の意識調査によれば、実に回答者の95%が市場テストによる士気低下 (demotivating) を指摘している [ibid : para. 7 3]。「市場志向」と「管理の自由」との相克を鮮明に描出した久保木に要約を委ねれば、「長官をはじめとするエージェンシーの職員の認識では、市場テスト・プログラム……は、エージェンシー創設当初の狙いであつた……『管理の自由』を侵害し、それが彼らに多大なストレスとインセンティブの低下をもたらした」 [2000 : 187] のである。

かくて、ローズが市場テストとエージェンシーとの矛盾を「換言すれば、新制度派経済学とマネジエリアリズムとの衝突である」 [1997 : 97] と述べるように、イギリスでは、先述した理論間の矛盾が顕著に現れることとなった¹³⁾。

これまでのイギリス行革の検討を、改めて行政責任論の観点から整理しなおせば、次のようになる。市場式アカウントビリティとは、主として新制度派経済学から導出されるものであつた。そこでは、官僚は基本的に利己的な行為者とみなされ、したがって、他律的、かつ、厳格な統制メカニズムが必要とされている。こういったスタンスは、本来的に、自律性を尊重するレスポンシビリティと相容れない。実際、こ

13) 勿論、厳密に言えば、理論間の対立が即、現象として現れるものでもなからう。しかし、能率室による調査結果 [Efficiency Unit 1996 : para. 7.19] が示すように、士気低下の一因が、CfQ推進者に「改革が人間的側面に及ぼす影響 (the human dimensions of change)」についての配意が欠けていたことにあるとするならば、その根源は、少なくとも、CfQが新制度派経済学同様いわば官僚性悪説に依拠していたことに求められ得るのではなからうか。なお、ニュージーランドでのことではあるが、ある調査によれば、行政改革によって職員のやる気が害されている最大の理由は、公務員の高潔性に対する信頼の欠如、すなわち、公共選択論であつたという [Gregory 1999 : 67]。

の矛盾は、イギリスにおいて、市場志向プログラムとエージェンシーとの相克という形で顕現した。

おわりに

以上の考察から、NPMの孕む内在的矛盾が明らかとなった。これは、確かにNPM批判の有力な論拠となろう。しかるに、この点だけを捉えてNPMの全てを批判するのは拙速であるように思われる。何となれば、本稿は、いま一つの管理式アカウントビリティとレスポンシビリティとの調和可能性については留保したままだからである。NPM型行政責任ないしその二面性に包括的な評価を下すには、その作業を待たねばならない。その限りで、本稿は未完である。けれども、それでも敢えて独立した一本の論文として世に問うた理由がないわけではない。それは、我々がNPM“研究”に抱く問題意識に関連する。

NPMなる用語の生みの親、フッドがその著名な論文[1991]を公にしてはや10年。実務でそれらしき胎動が聞かれた頃から数えれば、ちょうど成人式を迎える頃であろうか。その間、我が国でも、NPM及びイギリスの行革については、実に多くの研究蓄積がなされてきた。正直なところ、我々にも些か食傷気味といった感がなくもない。にもかかわらず、いま改めてNPMの解剖を試みんとするのは、少なくとも我が国の研究動向を通覧する限り、次のようなバイアスが感じられてならないからである。すなわち、NPMを何より“改革”のツールとして捉える傾向が強く、それ故、その先進地たるイギリスもまた、参照すべき“模範”として描かれることが多いように思われるのである¹⁴⁾。

このようにNPMが“改革”の良薬あるいは万能薬として観念される限り、それに対する批判はともすれば“反動”あるいは“抵抗勢力”との誹りを受けかねず、また、NPMの教義を体得した新たな行政それとて無欠ではないはず！に対する批評精神も育ちがたい。事実、NPMは、改革という“非日常”のみを扱うにとどまらず、むしろ、今後の行政が拠って立つべき“日常”の諸原則を提示するものである。だとすれば、我々は、NPMを、単に旧来型行政の諸問題に対する処方箋として捉えることを越え、それ自体をしかるべき研究対象として正面から捉え、冷徹な分析を加えていかなければならないのではないか。より極端に言えば、「行政国家」現象に対し常に健全な危機感を抱き続けてきた諸先達のひそみに倣い その一つの答えがNPMだったとしても、我々もまた、「NPM型行政」 行政は行政！ に対する批判的な視線を忘れてはなるまい。「はじめに」で記した「ひとまずは、NPMが本来的ないし潜在的に孕む矛盾をしかと確認しておくべき」との言は、かかる問題意識が凝縮されたものとして理解されたい。

[引用文献]

足立忠夫(1990)『行政サービスと責任の基礎理論 「行政改革を考える・中」』公職研

伊藤正次(1998)「行政のボーダーレス化とアカウントビリティ 改革理念の受容と制度設計の構想」

総務庁長官官房企画課『行政のボーダーレス化と機能的再構築に関する調査研究報告書(平成9年度)』

稲継裕昭(2000)「英国型NPM(ニュー・パブリック・マネジメント)と日本への(非(?))普及」『姫路法学』第29・30合併号

ウォルフレン(1994)『人間を幸福にしない日本というシステム』毎日新聞社

14) なお、我が国におけるイギリス行革の扱い方については、稲継[1999:注30]も疑問を呈している。「1990年代半ばにいたるまで『サッチャーの新保守主義的改革(強力な個性と指導力、行政の目的の矮小化、弱者切り捨て)などと紹介されることはあっても『世界的な趨勢であるNPM型改革の一つ』と紹介されることが少なかったのは何故か」と。管見する限りでも、NPMとの関連性を真正面から論じたものは非常に少ないように思われる。

- 君村昌 (1998) 『現代の行政改革とエージェンシー 英国におけるエージェンシーの現状と課題』 行政管理研究センター
- 行政管理研究センター (1983) 『行政責任の明確化に関する調査研究結果報告書』 行政管理庁
- 行政管理研究センター (1997) 『英国におけるエージェンシー制度の実情 武藤嘉文総務庁長官英国行政改革実情調査結果報告』 行政管理研究センター
- 久保木匡介 (2000) 「イギリスにおけるNPM改革の連続と断絶 『管理の自由』と『市場志向』の相克」 『早稲田政治公法研究』 第64号
- 讃岐建 (1996) 「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』 第74号
- 関谷登 (1981) 「公共選択とは何か」 『公共選択の研究』 創刊号
- 関谷登 (1983) 「“公共選択”とは何か」 加藤寛 『入門 公共選択 政治の経済学』 三嶺書房
- 竹下謙 (1996) 「行政組織の改革 イギリスのシティズン・チャーターを事例に」 『季刊行政管理研究』 第75号
- 田辺国昭 (1998) 「行政と市場メカニズム 『質をめぐる競争』の発展と評価」 総務庁長官官房企画課 『行政のボーダーレス化と機能的再構築に関する調査研究報告書 (平成8年度)』
- 玉村雅敏 (1998) 「新公共管理 (New Public Management) と公共選択」 『公共選択の研究』 第31号
- 西尾勝 (2001) 『新版 行政学』 有斐閣
- 西村美香 (1997) 「New Public Management (NPM) と公務員制度改革」 『成蹊法学』 第45号
- 平井文三 (1998) 「これからの行政に求められる情報とは何か アカウンタビリティの観点から」 『行政とADP』 2月号
- 毎熊浩一 (2001) 「NPMのパラドックス? 『規制国家』現象と『触媒政府』の本質」 日本行政学会編 『日本の行政学 過去, 現在, 未来』 (年報行政研究36), ぎょうせい
- 毎熊浩一 (2002) 「NPM型行政責任再々論 管理式アカウンタビリティとレスポンシビリティの止場」 『島大法学』 第45巻第4号 (近刊)
- 松本博 (1997) 「アカウンタビリティの和訳の疑問」 『月刊 監査役』 第379号
- 村松岐夫 (1974) 「行政学における責任論の課題: 再論」 『法学論叢』 第95巻第4号
- 村松岐夫 (1991) 「行政学理論: 戦後の展開」 『自治研究』 第67巻第3号
- 山崎克明 (1990) 「サッチャー政権の中央政府改革」 宇都宮深志編 『サッチャー改革の理念と実践』 三嶺書房
- 山本清 (2000) 『自治体経営と政策評価 消極的顧客主義を超えるNPMを』 公人の友社
- 山谷清志 (1991) 「行政責任論における統制と倫理」 『修道法学』 第13巻第1号
- 山谷清志 (1994) 「行政統制の理論 もう一つのアプローチ」 『法学新報』 第100巻第5・6号
- 笠京子 (1997) 「行政執行活動の効率化 英国保守党政権の組織改革」 『季刊 行政管理研究』 第78号
- Aucoin, P. (1990) Administrative Reform in Public Management; Paradigms, Principles, Paradox and Pendulums, *Governance*, Vol. 3, No. 2
- Cabinet Office (1991) *The Citizens' Charter: Raising the Standards*, Cm 1599
- Cabinet Office (1995) *The Civil Service: Taking Forward Continuity and Change*, Cm 2748
- Cabinet Office (1996) *The Citizens' Charter Five Years On*, Cm 3370
- Cabinet Office (1998) *Next Steps Briefing Note*, September 1998
- Cope, S. and Goodship, J. (1999) *Regulating Collaborative Government: Towards Joined up Govern-*

- ment ?, 1999 PAC Annual Conference, <http://www.york.ac.uk/depts/poli/pac/papers/cope.htm>
(2002年 1 月現在)
- Day, P and Klein, R (1987) *Accountabilities: Five Public Services*, Tavistock Publications
- Dunsire, A. (1999) Then and Now: Public Administration, 1953 1999, *Political Studies*, Vol. 47, No. 2
- Efficiency Unit (1988) *Improving Management in Government: The Next Steps*, Report to the Prime Minister, HMSO (= 1990 , 山崎克明訳「政府における能率の改善 : 次のステップ , 内閣総理大臣への報告」行政管理研究センター『サッチャーの行政改革』)
- Efficiency Unit (1996) *Competing for Quality Policy Review: An Efficiency Unit Scrutiny*, HMSO
- Farnham, D and Horton, S (1996) *Public Service Managerialism: A Review and Evaluation*, Farnham, D and Horton, S eds, *Managing the New Public Services*, 2nd ed, Macmillan
- Ferlie, E., Pettigrew, A., Ashburner, L. and Fitzgerald, L. (1996) *The New Public Management in Action*, Oxford University Press
- Gilbert, C. (1959) The Framework of Administrative Responsibility, *Journal of Politics*, Vol. 21
- Gregory, R. (1999) Social Capital Theory and Administrative Reform: Mainting Ethical Probity in Public Service, *Public Administration Review*, Vol. 59, No. 1
- Hogwood, B.W. (1998) *Bureaucratic Autonomy and Accountability in British Next Steps Agencies*, paper prepared for presentation to the Annual Meeting of the American Political Science, Boston 3 6 September
- Hood, C (1991) A Public Management For All Seasons ?, *Public Administration* Vol. 69, No. 1
- Hughes, O (1998) *Public Management and Administration: An Introduction*, 2nd ed., Macmillan Press
- Oliver, D. and Drewry, G (1996) *Public Service Reforms: Issues of Accountability and Public Law*, Pinter
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Reinventing Government*, (= 1995 , 野村隆・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)
- Peters, T.J. and Waterman, R.H. (1982) *In Search of Excellence*, Harper & Row (= 1983 , 大前研一訳『エクセレント・カンパニー』講談社)
- Pollitt, C. (1993) *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s ?*, 2nd ed., Blackwell
- Pollitt, C. and Harrison, S (1992) Introduction, Pollitt and Harrison eds, *Handobook of Public Services Management*, Blackwell Business
- Rhodes R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press
- Richard, S. (1987) The Financial Management Initiative, Harrison, A. and Gretton, J. eds., *Reshaping Central Government*, Transaction Books
- Romzek, B.S. and Dubnick, M.J. (1987) Accountability in the Public Sector: Lesson from the Challenger Tragedy, *Public Administration Review*, Vol. 47, No. 3
- Schick (1996) *Spirit of Reform*, the State Service Commission, New Zealand
- Shafritz, J.M. and Russell, E.W. (1997) *Introducing Public Administration*, Longman
- Stone, B (1995) Administrative Accountabiliry in the ' Westminster ' Democracies: Towards a New

Conceptual Framework, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 8, No. 4

Treasury (1991) *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, Cm 1730, HMSO

Treasury and Civil Service Committee (= TCSC) (1988) Eighth Report, Session 1987-88, Civil Service Management Reform: The Next Steps, Vol. 1, HC 494 1., HMSO (= 1990, 山崎克明訳「大蔵・公務員制委員会第8報告書 公務員制管理改革：つぎのステップ」第1巻, 報告及び委員会議事録, 行政管理研究センター『サッチャーの行政改革』)