

公共部門の組織と管理

— 英国のエージェンシー制度の研究 —

吉 田 準 三

I. はしがき

最近、日本でも橋本内閣の手で行政改革が進められようとしている。省庁再編成や現業部門のエージェンシー化などが議論されている。その実施はかなり先になりそうであり、また、審議会の答申が出て、関係官庁の抵抗や与党である自民党、社民党、新党さきがけなどの国会議員の反発などがあって、答申どうりには実現しそうにない。

行政改革は、日本の政治・経済が長い間、官主導で運営されてきたため、官僚組織が肥大化し不効率化しているのを改め、官僚組織をスリム化して小さな政府にするとともに、市場経済における競争原理を行政機構に持ち込み、最小の費用で最大限の行政目標達成を目指すものである。

そのようなやり方は、1980年代に、イギリスのサッチャー政権によって実施され、かなりの成果をあげた。日本の行政改革も、それにならって行われようとしている。とくに、金融の世界では、1980年代に行われたイギリスの改革、いわゆる“ビッグバン”が手本とされ、日本の新聞紙上に毎日のように“金融ビッグバン”という文字が掲載されている。

日本の金融業界は、長い間、大蔵省と日本銀行の指導・監督・保護のもとにおかれ、それが日本経済の成長をもたらしてきた。しかし、1980年代後半のバブルの発生、1990年代にはいつてからのそのバブルの崩壊の結果、多くの金融機関が多額の不良債権をかかえ、行き詰り、倒産する金融機関が続出することになった。それに対し、大蔵省と日本銀行の金融政策の誤りを指摘する声があがっている。その上、最近の金融は国際化し、資金の国際的移動が活発化している。資金の国際的移動は市場原理にもとづいて行われている。そうした中で、日本だけが、大蔵省と日本銀行の保護・監督のもとで金融を行っていくことは許されなくなってきた。不良債権の処理と並行して、金融機関が国際

金融市場で自主的に資金を調達・運用していく方向へ進んでいかなければならない。それに伴って、大蔵省の金融行政機構も改革されなければならない。

その他の行政機構についても、行政による規制や保護を緩和あるいは撤廃し、業界の自由競争を促進するとともに、とくに行政の現業部門に市場原理を導入して、その効率化をはからなければならない。

この小論では、イギリスのサー・ジョン・ボーンの編による「公共部門の管理」(Sir John Bourn ed., Public Sector Management, Dartmouth Pub. 1995) の中のいくつかの論文を参考にしつつ、日本の行政改革について論じる。

II. イギリスの公共部門のエージェンシー化

ここでは、ボーン編「公共部門の管理」中のスチュアートとウォーシュの執筆した論文「公共サービスの管理の変化」²⁾を取り上げる。

スチュアートとウォーシュは、最近の英国における公共部門のすべての部分で、管理の変化に直面した、あるいは直面しているとし、そのような変化は、その多くが政府主導で行われ、その一部は地方公共機関の主導で行われたとしている。そして、公共サービスの管理のあり方は、私企業の管理をモデルにして行われた、あるいは行われているとしている。つまり、市場と私企業の管理方法の利用が、すべての公共部門の問題解決になるとされたのである。しかし、そのような私的部門のアプローチ(接近法、やり方)の公共部門への導入は、新しい問題を惹き起こした。それは、公共分野は、相反する利害を調整し、多数の目的を追求し、責任を負わねばならないのに、私的部門の管理方法は、それらの要求や目的に適合しないからである。そこで、スチュアートとウォーシュは、私的部門における管理方式をベースにした、新しい公共部門の管理方式の諸問題を論じている。

各省の行政事務(civil service)の財務管理の調査研究が、レイナー卿(Sir Derek Rayner)の閣僚事務局をベースにしたチームによって行われた。その調査研究は、各省が、

- (a) その目的、評価手段、成果測定尺度についての明確な見解
- (b) 成果と支出された金銭の価値の慎重な調査研究を含めて、諸資源が最良に利用されていることに対する、明確に規定された責任
- (c) 情報、とくにコストについての情報と、その責任を効果的に遂行するために心要とする際に専門家のアドバイスを入手することができるか、そのための訓練が行われているか

などを確かめるために、各省の管理と財務システムを再検討することを要求した²⁾。

英国下院の特別委員会報告によると、その調査研究は、なかなか進まなかった。それ

は、大蔵省が財政上の監督権を手放そうとしなかったり、計画的な支出や政策システムよりも運営費 (running cost) に重点を置いていたためである。成果測定尺度はほとんど開発されなかった。そして、財政上の責任の移譲は、人員配置や官庁支配の緩和をあまり含んでいなかった。

次のステップは、エージェンシーの導入であった。それは、政府の管理を改善するための効率チームによるレポート (イブス・レポート, 1988年) によって促進された。そのレポートは、中央政府の執行機能を、特別の課業を課されたエージェンシーに移転することを勧告していた。エージェンシーの主たる目的と成果目標の類型は、各大臣によって定められた政府の政策を実行するために設計された枠組み書 (Framework Document) の中に定義されている。しかし、各エージェンシーは、その成果目標に対処するために、管理上の大幅な自由を与えられるべきであったとした。

たくさんのエージェンシーが設立された。そして、今や、行政事務のかなりの部分がそれらによって遂行されている。エージェンシーは、エリザベス女王II世協議会のような、極く小さいものから、社会安全保障給付エージェンシーのような、巨大なものまである。枠組み書は、なお、エージェンシーの自由に制限を設けている。会計方法は、しばしば、制限された力を許容するだけであり、財政管理当局の指導を伴っている。また、物品購入や職員採用に制限がある。他の国、とくにニュージーランドにおける経験は、エージェンシー構造にその責任遂行にいくつかの問題があることを示している。しかし、エージェンシーは政策レベルの行政事務に衝撃を与えたという明確な証拠はほとんどなく、しかも、その変化への潜在力は大きい、とスチュアートとウォーシュは主張している³⁾。

○国民保健サービス (national health service, NHS)

国民保健サービス (NHS) の調査は、ロイ・グリフィス卿によって行われた。それは、保健サービスの管理を強化することを意図して行われた。その結果、保健サービス機関にゼネラル・マネージャーが任命されることになった。そのゼネラル・マネージャーは、“合意による管理”の場で管理上の結果責任を負い、一定の期間契約にもとづいて活動し、成果に応じて報酬が支払われることになった。グリフィス・レポートは、顧客としての患者により一層の重点をおくべきことも強調していた。

国民保健サービス機関の改革は、保健・社会保障省の白書「患者への心配り」の中で、政府提案の形で説明された。その主要な変更点は、サービスの購入者としての地域保健機関の役割と、サービスの提供者としての病院の役割を分離することであった。実際に、保健サービスの内部市場が創造された。一般開業医は、予算を取っておくこともできるし、地方自治体と同じように、保健サービスの購入者であることもできる。病院は、地域保健機関の統制から逃れて、自治トラストの統制下に入ることもできる。かなりの数

の病院その他の保健組織単位がトラストを選択した。実際に、保健サービスのいろいろな購入者が、保健サービスのいろいろな提供者に向い合うことになった。

競争入札 (competitive tendering) が、国民保健サービスの中の掃除、給食、洗濯などのために行われるようになった。そして、大部分の契約を内部のものが勝ち取ったが、仕事のパターンや要員の数は実質的に変化した。財務管理の権限委譲は、内部市場の発展に暗に含まれていた。しかし、財務の委譲を伴った明確な実験、“資源管理イニシアティブ”⁴⁾なども行われた。国民保健サービスは、統合され、階層化された官僚機構から、しだいに市場をベースにした原理にもとづき、相互に影響し合う組織の分散したネットワークへと変わりつつある。

○地方自治

イギリスでは、1980年の地方自治計画および土地法と1988年の地方自治法によって、地方自治体に対し、特定の範囲のサービスについて入札を行うことを求めていた。その範囲は、中央政府によって拡張され得たし、実際に拡張されてきた。契約の裁定額を決定する際に、地方自治体は厳格な制限のついた商業的考慮によってのみ統治されねばならなかった。強制競争入札制度の導入は、地方自治体にこれから契約しようとするサービスの詳細な特性を画き出すことを求め、かつ、自治体内部の依頼人と契約者の分離を求めていた。強制競争入札制度は、今や、公共部門全体に拡張されるように提案されている。地方自治のケースでは、芸術施設の管理のような直接的サービスや法的サービス・人員サービスなどの補助的機能に対しても競争が行われている。強制競争入札制度は、大きな衝撃を与え、約20パーセントの契約が民間部門へ移った。そして、生産性が著しく向上し、人員が節減され、賃金と労働条件が変化し、地方自治体の内部組織の再編成が行われ、管理過程が変化した。

1988年の教育再編成法は、特定の年代の生徒に対する国民的教育課程と評価テスト法の変更を含めて、広範な変化を教育にもたらした。教育の組織と管理に対する最大の衝撃は、学校の予算と人員の管理に対する責任を学校理事会 (governing body) に与え、学校を地域管理することを求めたことである。

それと同時に、学校は、両親の一般投票によって、地方自治体の統制から逃れる道を選ぶ権利を与えられ、しかも、国からの補助金を受け取る権利は保持するようになる。実際には、比較的少数の学校がそういう選択をしたただけだが、今後、そうする学校の数が増加することが期待できる。

○地域社会保護 (Community Care)

1990年の少年法と地域社会保護法と前述の国民保健サービス (NHS) によって、地方自治体が保護の必要度評価を基礎にして、保護サービスをいろいろな部類の提供者から

購入する者になり、保護サービスの官民の混合経済を創造するようになった。地方自治体はまた、その組織内に独立した検査サービス機関を構成することを求められた。

地方自治の他の多くの領域が、その管理過程に市場メカニズムを導入することによって、変化を受けるようになった。住宅収入勘定は困いを取りつけられた結果、商売に準じて活動するようになった。ゴミ処理は競争にさらされ、その規制の型が変更された。競争が住宅補助金や都市再開発のために導入された。地方自治のいろいろな変化が管理構造や組織的過程における変化へと導きつつある。

中央政府によって実行された変化は地方自治体の提供するサービスの管理における変化だけにとどまらない。地方自治体は、それ自身の政治とともに、変化した。そのような変化の中には、ワーズワースのような保守政権における強制競争入札制度の発展などが含まれる。それは立法の際にモデルとして用いられた。

しかし、その他の変化もある。ヨークやルイシャムのような労働党政権の多くが、顧客（受益者）が期待する権利のあるサービスの標準を細かく指定したり、改善の手段を提供するサービス提供契約を発展させた。それには、労働党の機関紙“クオリティ・ストリート”（1989年）の提案にしたがって、財務補償が含まれていた。

以上のような変化のすべてに通ずる基本命題（key theme）を見出すことができる⁵⁾。それからは次のようなものである。

① 提供者の役割を購入者の役割から分離すること。

すべての公共サービスの分野で、何が提供されるべきかを定める役割と、あるサービスを提供する役割を分離すること。その2つの役割が混同されると、公共サービスの受益者の利益よりも、そのサービスの提供者の利益が擁護されるようになるからである。

② 契紙的あるいは準契約的取り決めの成長

従来の伝統的公共部門組織は直接階層的統制のために構成されていた。それに対し、上述の発展は、契約を通して統制していく運動を要求あるいは勇気づけてきた。主として、それらは内部契約である。内部契約において、マネージャーは、究極の依頼人つまり公衆のエージェント（代理人）として活動する。実際に、契約、あるいは公式の契約でなければ準契約がなされる。準契約の例は上述のエージェンシーのためになされる“基本合意”（framework agreement）である。

③ 成果に対する責任（Accountability for Performance）

契約締結、管理責任の委譲、基本合意に従うエージェンシーの創造などの発展は、成果に対する責任を果たすことを要求している。

成果に対する責任は、成果測定評価と結びつけられる。管理者（マネージャー）が、目標達成に必要な諸資源を支配する力を持つれば持つ程、その成果達成に大きな責任を持つ。学校は国民教育課程の達成に責任を持ち、契約者は契約履行に責任を持つ。そして、成果測定評価と成果達成指標に重点をおく必要がある。

1992年の地方自治法は、地方自治の成果達成指標の開発を要求しており、それらの指標は監督委員会によって監視される。

④ 賃金と労働条件の弾力性⁶⁾

伝統的な公共サービスの人事政策は、賃金と労働条件を統制する全国的取決めを基礎としてきた。それは、しばしば、かなり詳細に決められていた。しかし、公共サービスの仕事が成果達成責任を有する組織単位によって遂行されるようになると、そのような全国的取決めは、しだいに管理の自由を拘束するようになってきた。そして、地域市場で競争する要請は、全国ベースの労働コストで活動することを困難にしている。そこで、全国保健サービス・トラスト（補助金を受けている学校と地方自治体を合わせた契約者側の組織）は、いく分、地域ごとの賃金と労働条件の取決めを適用しつつある。

ホーム・シビル・サービス機関の長であるロビン・バトラー卿は、新しいエージェンシーに関する講演の中で、「新しい賃金取決めの中で弾力性が利用可能になるであろう。（エージェンシーの）最高経営責任者は、ある任期を定めて任命されるだろう。そして、彼らの将来の身分は、彼らの直接賃金とともに、彼らの成果によって決定されるだろう。成功に対する報酬と失敗に対するペナルティが、より明確に定義されるだろう」と論じた。

⑤ 政治的プロセスと管理プロセスの分離⁷⁾

地方自治体の中でも、中央政府の中でも、国民保健サービスは、政治的コントロールを委員会や省の官僚組織を通して直接受けてきた。公共サービスの管理における変化に関する題目の1つは、政策決定過程、政治的過程を管理過程から分離する試みである。その結果、国民保健サービス機関（NHS）は、その再編成の際に、全国的統制は政策委員会と管理委員会という2つに分離された合議体によって行われるようになった。

NHSは政府の税収から資金提供を受けつつけるであろう。大臣たちは議会と国民に対し、莫大な財政支出の成果達成責任を負っている。しかし、だからといって、大臣たちが業務活動上の意思決定に参画すべきであるということにはならない。業務上の決定は、大臣たちが決める責任を負う政策や戦略にもとづいて、地域ごとの業務活動組織単位によって行われるべきである。

⑥ 市場と準市場の創造⁸⁾

供給が1つの公共組織によって直接行われていた場合には、供給者は、通常、全国あるいは各地域ごとに1人しかいなかった。公共サービス機関は、伝統的に独占体であり、その独占体はそのセンター（本部）の全般管理と資金調達管理と予算管理のもとにおかれていた。最近の変化の1つの結果は、単一供給者を複数供給者に置き換え、競争入札などによって、それらの複数供給者に競争をさせるところにある。いわば、供給市場を形成させたことにある。地域社会の保護事業（教育や保健医療など）に関する中央政府の提案は、地方自治体が多くの代替的供給源の利用を勧奨している。教育や保健医療の

分野では、教育施設や保健医療施設がいくつかの部分に分割され、そのどれを利用するか、利用しないかによって独立性をもつようになり、各施設は委譲された権限にもとづいて自分自身を管理していくようになることが強調されている。そのような変化は、複数の代替的供給者間に競争あるいは準競争 (quasi-competition) の可能性に道を開くものである。

競争は直接的に競争入札に関係して発生する。教育分野における変化は、両親の選択に重点がある。そして、生徒数に応じて変動する収入を学校が確保する資金調達に、それは結びついている。同様のことが国民保健サービスの分野でも起こっている。そこでは、決定的な選択は患者によって行われるのではなくて、医師あるいは保健機関によってなされているけれども、中央政府内のエージェンシーは、今なお、競争にさらされることが少ないが、しだいに、そうになっていくであろう。

教育施設 (学校) の利用、あるいは不利用を両親に決めさせ、また、保健医療施設 (病院) の利用・不利用を患者に決めさせ、その授業料や医療費を商品の市場価格の決定メカニズムに近い形で決めさせれば、その分野の市場が形成される。しかし、そうなるかどうかは、検討されるべきである⁹⁾。

⑦ 顧客としての公衆の重視

中央政府によって導入された多くの変化は、1991年の“市民憲章”白書にまとめられている。その白書では、市民により大きな力を与えようとしつつあることが首相によって説明されている。しかも、それは、市民としての公衆よりも消費者としての公衆に力点をおいている。そして、その力点は、個人の選択する権利と品質を要求する権利におかれており、市民の義務にはあまり言及していない。

その白書は、標準の設定、情報の提供、選択する権利、民営化と競争、改善、点検、規制などを設定することを強調している。

“公衆へのサービスの原理” (The Principles of Public Service) は、1. 標準、2. 公開、3. 情報、4. 選択、5. 無差別、6. 入手しやすいこと、7. 改善 (是正) などであることを、その白書は強調している¹⁰⁾。

⑧ 規制機能の再考

中央政府が公共部門で直接供給する役割は減少したが、その一方で、規制する役割は増大した。公益事業の主要な民営化の各々に、それらの民営化事業を規制するエージェンシー (regulatory agency) が付随して創設された。市民憲章白書は、供給者から分離した規制・検査機関の役割を強調している。同白書は専門検査人は容易に専門検査人の世界の部分となってしまう危険性を強調し、それゆえ、検査の役割を外部世界に開放し始めるであろうとし、それにより、検査人は公衆の利益 (公益に責任を負うようになるであろうとしている¹¹⁾。

⑨ 文化の変革

政府によって意図された変化の多くは、これまで行政、官僚機構、専門家かたぎなどの伝統に支配されてきた公衆へのサービスの文化（行動様式）を変化させる試みであった。政府は、現状擁護者としての労働組合や専門家たちへの挑戦者になろうとしている。その際、民間の商業的市場文化のモデルが有力である。監査委員会(The Audit Commission)は、地方自治体の管理のモデルに“競争協議会”(The Competitive Council)というタイトルをつけて説明した。グリフィス・リポートによって導入された保健サービス機関の管理における変化は、顧客としての患者に重点をおくとともに、支配的な専門家的文化に挑戦するゼネラル・マネジャーの任命を強調している¹²⁾。

III. 結び

英国では、1980年代から1990年代初めにかけて、それまで公共機関が行って来た教育、保健医療などの市民へのサービス提供のあり方を変更し、それらのサービス提供機関を中央政府や地方自治体から分離・独立させて、独立行政法人(エージェンシー)とすることが行われた。そのようなエージェンシー制度は、あたかも、市場で民間企業が競争を行い、消費者がそれらの民間企業のうちで良質の商品をもっとも安く提供する企業を選択して購入するように、同一のサービスを提供する複数のエージェンシーを設立して、互に競争させ、もっとも良質のサービスを安く提供するエージェンシーからサービスを受ける選択権を消費者である市民に与えるものである。

また、各エージェンシーは、サービス提供の原価を低減するため、その購入する物品やサービス(たとえば病院なら、掃除・洗濯・給食などを外部の業者から購入する)の原価を、業者の競争入札によって引下げるなどの経営努力をし、できるだけ少ない費用で最大のサービスを提供するという成果をあげるように努める。

各エージェンシーのマネジャーは、一定の任期を区切って任命され、十分な成果をあげると、それに応じた報酬が支払われるが、成果があがらないと、それに応じたペナルティ(罰)が与えられる。それは、ちょうど、民間会社で経営に失敗した経営者は減俸されたり、やめさせられたりするのと同じである。

そのように、エージェンシー制度は、公共機関が市民に提供するサービスの分野に、通常の民間部門の競争市場の原理を取り入れ、サービス提供機関を複数化して互に競争させ、受益者である市民にそのどれからサービスを受けるかを選択させ、そのサービス提供機関がどれだけサービスを提供したかという成果を測定・評価して、サービス提供機関のマネジャーの成績を判定し、マネジャーの地位に再任したり、報酬を支給したりする制度である。

そのようなエージェンシー制度は、それまで、単一のサービス提供機関が独占的にサ

ービスを提供してきたため、単に法令・規則にしたがってサービスを提供していればよいという官僚的サービス提供が行われ、市民の十分に満足するサービス提供が行われて来なかった伝統的サービス提供の文化を打破しようとするものである。

スチュアートとウォーシュが論文を書いた1992年冬期の時点で、エージェンシー制度の導入の結果、市民へのサービス提供の分野に大きな混乱が起きたり、市民の苦情が多く寄せられたりする弊害は起こっていないようである。

翻って、日本の行政機構を考察すると、国民や市民にサービスを提供するという奉仕の精神に乏しく、いたずらに権限を行使して、民間の経済活動を抑制したり、介入したりする傾向があり、少ない費用で大きな効果をあげるという経済観念が欠けているように見える。

そこで、日本の行政改革の一環として、英国式エージェンシー制度を取り入れようとする議論が出ている。エージェンシー制度の導入によって、日本の行政機関も、その本来の使命である国民へのサービス提供を効率的に行うようになることが期待される。

しかし、同時に、エージェンシー制度によって改善されると期待される分野は、教育や保健医療などの、いわゆる現業分野に限られ、その他の行政分野は、競争市場の原理や民間会社の利潤追求の原理になじまないものが多い。そのような分野にまで、エージェンシー制度を取り入れると、かえって、混乱と不効率を生じる恐れがある。その点を配慮して、エージェンシー制度に適合する分野にエージェンシー制度を取り入れるべきである。

注

1) Sir John Bourn ed., *Public Sector Management* vol. II, pp. 463-480, John Stewart and Kieron Walsh, *Change in Management of Public Services* (*Public Administration* vol 70 Winter 1992, pp. 499-518 の再録)

2) *ibid.*, p. 463

3) *ibid.*, p. 464

エージェンシー (agency) は、最近、日本の行政改革論議の中では、“独立行政法人”と訳されている。

なお、“行政事務”の原語は、civil service であり、“行政官公庁が市民に提供するサービス”という意味である。しかし、それでは訳語として長過ぎるので、単に“行政事務”と訳しておく。

4) *ibid.*, p. 464. 原語は“the Resource Management Initiative”である。資金や資源を有効に節約して使うように自発的に努める運動のようなものと思われる。

5) *ibid.*, p. 466

6) *ibid.*, p. 467

7) *ibid.*, p. 468

8) *ibid.*, p. 468

9) *ibid.*, p. 469

10) *ibid.*, p. 469

11) *ibid.*, p. 470

12) *ibid.*, p. 470