

## 英国 中央行政組織改革の現状

笠 京 子

### はじめに

先進産業諸国において行政組織の改編は常時の課題であり、いずれの国においても間断なく何らかの変更が加えられているとあってよいだろう。しかし79年保守党政権が誕生してからの英国における行政組織改革は、このような状態をはるかにこえており、改革的とまで表現されるに至っている。一連の行政組織改革は、国営産業・公企業の民営化や事業規制緩和とならんで、ニューライトイデオロギーにもとづく政府活動効率化政策の一環であり、いわゆる QUANGO（政府の用語では NDPBs）の整理<sup>(1)</sup>、NHS や地方自治体への CCT 導入<sup>(2)</sup>、大都市制度および地方行政区画の変更<sup>(3)</sup>、中央省庁の組織および人事改革まで幅ひろい。本稿ではこのうち、とくに中央行政組織に関する諸改革についてその概観をしめすと同時に、最近の動向を紹介することを目的とする。

79年以降、保守党政権下ですすめられてきた英国における中央行政組織の改革は、NEXT STEPS、CITIZEN'S CHARTER、MARKET TESTING、の3つのプログラムの組み合わせによって最もよく説明できよう<sup>(4)</sup>。いずれも80年代後半から90年代前半に始まっており、80年代以降一般的用語となったNPM、ニューパブリック・マネジメント<sup>(5)</sup>として一括される企業経営指向の行政管理論の影響や、さらに遡っては今世紀初頭に米国を席卷した科学的管理法ないしはテイラー主義<sup>(6)</sup>の影響も指摘されるが、英国の実状に沿った現実的改革としてのアイデアは、そのほぼすべてが1968年労働党ウィルソン政権下で作成されたフルトン報告のなかに示されている<sup>(7)</sup>。

10年から20年近い歳月をへだててフルトン報告がにわかに現実のものとなった背景には、政治的イデオロギーの違いをこえる問題の普遍性、問題を顕在化させるに十分な政治経済環境の悪化、これをうけての首相のつよい意志と指導力などが指摘されるが、とりわけ重要な点は、その意志を実際に機能させるための制度的仕組みの創設であろう。サッチャー政権発足直後、行政組織の効率的改編のために設置され、NEXT STEPS お

よびこれに先行する MINIS, FMI の 2 度の試み<sup>(8)</sup>をふくめて諸改革を軌道にのせてきた EFFICIENCY UNIT が、首相の直属機関として設置されたように(その後 92 年に内閣官房内 OPSS——OPS の前身——そして OPS に移動)、CITIZEN'S CHARTER を管理する部局、MARKET TESTING を管理する部局はいずれも内閣官房の OPS(OFFICE OF PUBLIC SERVICE) 内にあり、首相の直接の指揮下で各省庁につよい権限を行使しうるように仕組まれている。

以下では 3 つの改革について、最近の動向を含めてその概要をしめすとともに相互の関連をあきらかにしたい。これらの諸改革は、互いに連携しあうことを目的としてつくられているが、現実には政府の白書が唱うほど緊密に作用しているとはいえない点も明らかになってきている。

## 1 NEXT STEPS

保守党政権下での中央行政組織改革は、この NEXT STEPS と総称される一連の改革によって脚光をあびたといつてよいだろう。サッチャー首相の諮問にこたえて EFFICIENCY UNIT が提出した報告書、IMPROVING MANAGEMENT IN GOVERNMENT: THE NEXT STEPS が 1988 年、一般に公表された<sup>(9)</sup>。IBBS REPORT といわれるこの報告書の核心は、政策形成機能から政策執行機能を切り離すことによって双方の効率化をはかる点にあった。とりわけ中央行政組織活動の約 95% (なお、この数字が最終的な AGENCY 化の達成目標でないことは、後の報告書で幾度か指摘されている) を占める執行活動の効率化が重要な鍵であるとされ、実際にこれらの活動を管理している中間管理職層からの聞き取りをもとに、執行組織を一定の独立性をもった AGENCY という組織形態に改めていくことが提唱された。なお、AGENCY は省庁内にとどまり、組織形態の変更後も、職員の身分は従来どおり国家公務員 (CIVIL SERVANTS) としての身分が維持されている。

AGENCY の特徴は、一定の裁量を可能にする独立性とともにその多様性、さらには活動内容の明確性にある。画一的な制度枠組みとしては AGENCY の長である CHIEF EXECUTIVE と所属大臣の間の疑似的契約関係が設定されているだけで、それぞれの AGENCY の機能および責任範囲は、両者の間で直接交わされる FRAMEWORK DOCUMENT によって個々に定められる。同一省庁内であっても AGENCY ごとに目標、作業内容、財源、計画、報告、人事等に関する諸権限、長の給与は異なり、また当然に組織の規模や予算も多様である。公開を原則とするこの明確に設定された FRAMEWORK DOCUMENT にもとづき、CHIEF EXECUTIVE は合意した裁量の範囲内で一定期間内に行政運営の効率を極大化することを期待される。またこの CHIEF

EXECUTIVE の職は、公開競争による採用を基本としており、省庁内外から最適の人材を募ることを原則としている。1988年8月に最初の AGENCY が発足して以来、1996年10月までに、その総数は、125組織、375,000人にのぼり、中央行政省庁職員の約71%を占めるにいたっている。また同時点において、131人の CHIEF EXECUTIVE (相当職を含む)のうち、90人(69%)が公募によって選ばれているが、民間および地方自治体など中央省庁外部から採用された者はそのうち33人(37%)であり、全体の約25%を占めている<sup>(10)</sup>。

NEXT STEPS は、VALUE-FOR-(TAXPAYERS') MONEY をもとめて、従来一枚岩の中央行政組織をより連邦的で多様な組織形態にかえていくことを唱っている。これまで一枚岩であったかどうかは議論の分かれるところであろうが、階統制の長い序列のなかで動きの鈍くなっていた執行組織を、直接大臣とむすび、疑似契約関係による安全装置のなかで経営手法をとりいれ、その効率化に一定の成果をおさめたとはいえるだろう。また、AGENCY の進展によって政策執行機能の効率化に一定の成果をあげた今、改革の動きは、政策形成機能の効率化へむけて具体的にうごきだしている。1996年4月にはじまった新しい上級国家公務員制度 SCS (SENIOR CIVIL SERVICE、従来の GRADE 5 および ASSISTANT SECRETARY 以上約3,000人に相当する)は、省益にとらわれず政府全体を視野に入れた政策提言を可能にすることを目標とし、また明文の契約関係を結ぶことで、上級国家公務員を従来の特権的地位でなく、相当する専門職と同列にしていこうと試みている。また公募による採用も既に実施にうつされており、PERMANENT SECRETARY レベルでも4つの公募がおこなわれている<sup>(11)</sup>。

NEXT STEPS は、実質的発足から約10年をへて着実に成果をあげ、その一部はすでに英連邦諸国にひろがっている<sup>(12)</sup>。従来からある議会への責任論などの批判的議論<sup>(13)</sup>のほか、最近の調査では、FRAMEWORK DOCUMENT が実質的には機能していない場合があること、OPS と大蔵省の双方がかかわる計画段階で、不要な重複がみられること、大臣と CHIEF EXECUTIVE の関係もあいまいであり、CHIEF EXECUTIVE の GRADE が低く AGENCY の規模も小さく、政治的顕在性の低いものの中には、殆ど接触のないものもあること、AGENCY 設立の際をのぞくと5年ごとにおこなわれるはずの PRIOR OPTIONS REVIEW (業務の必要性を、廃止、民営化、官民のパートナーシップ、競争入札、AGENCY の効率的運用の順に査定していく)<sup>(14)</sup>が機能していないなど、効率化という本来の目的においても、政府の年次報告書にあるほどうまく機能していないとの評価もでてきている<sup>(15)</sup>。しかし現在なお進行中のプログラムでもあり、全体としては肯定的評価が一般的であるといえよう。

## 2 CITIZEN'S CHARTER

CITIZEN'S CHARTER は、1991年メイジャー政権のもとで10年間のプログラムとしてはじめられたものである。白書 THE CITIZEN'S CHARTERの副題raising the standard が示すように、公的サービスの水準をひきあげ、消費者ないし利用者として位置づけた市民への応答性を高めることを目的としている。<sup>(16)</sup>その対象は、すべての公的サービス(PUBLIC SERVICE)におよんでおり、省庁、AGENCYなど中央レベル(CIVIL SERVICE)にとどまらず、地方自治体、NHS(National Health Service)、裁判所、警察、救急サービス等をふくんでいる。

以下に示すようにCITIZEN'S CHARTERは直接行政組織の再編に結びつくものではないが、執行機能の効率化という点でNEXT STEPSを目的を共有しており、白書でもNEXT STEPSは、CITIZEN'S CHARTERを中央省庁内部で実現するための手段VEHICLEとして位置づけられている。NEXT STEPSが執行機能をハード面から効率化しようとするのに対して、CITIZEN'S CHARTERは、これをソフト面からアプローチしている、といえるかもしれない。多くのAGENCYが独自のChartersを定めている。

CITIZEN'S CHARTERの原則は、以下の6つに要約されている。

- 「基準」 明確なサービス基準の設定とその公表、および成果の査定とその公表。
- 「情報公開」 サービス運用の実態、経費、達成度、責任者の公表。
- 「選択と協議」 できる限り選択の余地をつくとともに、サービス利用者と定期的かつ系統的に協議し基準の改善に役立てる。
- 「親切と有用性」 公務員は分け隔てなく親切に有益なサービスを提供し、名札を着用する。
- 「是正」 サービスが不適切であった場合は、陳謝し、十分な説明とすばやく効率的な手当をする。また利用しやすい苦情処理手続きをつくりそれを周知する。さらに独立した審査が望ましい。
- 「税金の価値」 資源がゆるす範囲で効率的、経済的なサービスを提供する。

またNEXT STEPSと同様、全体をカバーする画一的なCHARTERはなく、多様な公的サービスごとに個別具体的なCHARTERが設定されている。96年に発行されたTHE CITIZEN'S CHARTER— FIVE YEARS ON—によると、1996年半ばまでに42のNATIONAL CHARTERと、10万を超えるLOCAL CHARTERが設定さ

れている。<sup>(17)</sup>

CHARTER はすでに、入院までの待ち時間の短縮や郵便局への苦情の減少など、公的機関のサービスの質を一定程度向上させてきたと評価されているが、92年から導入された CHARTER MARK AWARD は CITIZEN'S CHARTER の重要な推進力であった。上記6つの原則に照らしてとくに優れていると認められる組織に CHARTER MARK を付与するもので、これまでに総計2,592の応募があり、うち417組織がとくに優れているとして首相から直接MARKを授与されている。政府は2000年を目処に CHARTER MARK HOLDER が2,000に達することを目標にしている。また残る5年に向けての課題として、なお改善の余地の大きい、教育、救急サービス、犯罪抑制などの分野でより厳しい基準の設定がもとめられているほか、公開された情報をより利用しやすくするため CD-ROMの無料提供や E-MAIL の活用が提唱されている。<sup>(18)</sup>

### 3 MARKET TESTING

MARKET TESTING は、CITIZEN'S CHARTER の一部として1991年に大蔵大臣から議会に提出された報告書COMPETING FOR QUALITY<sup>(19)</sup> によってはじまった。その副題 BUYING BETTER PUBLIC SERVICE が示すように、白書では「公的サービスの購入」を、管理者の重要な役割のひとつとし、その強化を唱っている。公的サービスは、公共セクター民間セクターのいずれからも購入しうるものであり、必ずしも公的機関が直接提供する必要はない。管理者は、公平かつ公開の競争の結果、最上のサービスを提供しうるものから、購入し代金を支払うべきであり、この“MAKE OR BUY”<sup>(20)</sup> の決定が管理者の任務であるとされている。公開競争入札は、サービスの質の向上や新しいアイデア・技術の導入、役所特有の繁文辱礼の減少などが期待される点で、利用者や納税者の利益となるほか、新しいビジネスチャンスをもたらす点で、民間企業にとっても有益であるとされた。

民間セクターからのサービスの購入は、基盤整備ほか住宅や交通領域で従来からおこなわれてきたものであるが、MARKET TESTING は、それまで中央省庁の内部部局がおこなってきたサービスを、当該部局をふくめ、ひろく民間企業をふくめた公開競争入札にかける点で大きく異なっている。1991年の白書は、中央省庁、NHS、地方政府の3つを対象としているが、すでに地方政府レベルやNHSでは80年代はじめに導入され定着しており、その焦点は中央行政組織への導入にあったといえることができる。1993年には、中央省庁に競争入札のための具体的技術を助言する GOVERNMENT'S GUIDE TO MARKET TESTING が発行され、その後も改訂をへて利用されている。

省庁と、AGENCY、それに NDPBs は、それぞれ MARKET TESTING に適した新

しい領域と目標について年次計画を OPS 内の EFFICIENCY UNIT に提出し、公表することを義務づけられた。省庁自体の建物や器物の管理、公用車の管理やタイピングや秘書業務などの周辺的な業務はもちろんのこと、会計や査定、統計や情報処理、法律関係、調査研究、実験、スタッフ訓練、図書館サービス、出版など専門性のたかいサービス、管理的あるいは事務的業務のうち、補助金や年金の管理、給与支払などの業務、免許、情報収集、助言などが対象とされている<sup>(21)</sup>。

その結果、政府の試算によると、92年4月から96年3月までの4年間で、省庁と AGENCY の双方あわせて毎年約 54,400,000 ポンドの節約と 2 万人の国家公務員の削減を達成している。またサービスの質についても、少なくとも約 3 分の 1 のケースで改善、残る 3 分の 2 のケースで従来の質を維持しているという<sup>(22)</sup>。

人員削減と経費節編は、MARKET TESTING が CITIZEN'S CHARTER に組みこまれる以前から、首相と大蔵省によって明言されてきた目標であり、すでに地方政府レベルで顕在化している当該サービスに従事する労働者の労働条件の低下を含め、目標に対しては一定の成果をあげてきたといえるだろう。しかし、競争入札によって幅広い選択肢を保障しサービスの質を向上させるという CITIZEN'S CHARTER の目標に関しては、長期的にみて、問題の生じる可能性もある。競争入札で民間企業が落札し、外部委託された場合、従来当該業務に携っていた内部部局は削減し、(当該部局の職員は、他の部局に配置転換されるか、単純業務ないし専門性の高い業務では、落札した民間企業に吸収されるのが一般的) 二度目の MARKET TESTING からは "MAKE OR BUY" の選択肢が殆ど BUY のみに限定されるからである。省庁の MARKET TESTING を、民間企業に伍して他省庁の AGENCY が落札することも多く、又、そのように競争力のある AGENCY は既に相当数の民間企業を顧客に持ち、その後すぐに民営化されたり、あるいは民営化リストの上位に位置しているなど、公と民の境界は混沌としている。しかし、いずれにせよ市場が十分に競争的でない領域での MARKET TESTING は、サービスの質の向上という目的に照らして一定の危険性をはらんでいるといえよう。

公的サービスの質の向上と税金の価値を最大化しようという点で、MARKET TESTING は、NEXT STEPS や CITIZEN'S CHARTER と目的を共有し、その効果を互いに強めあうことを目的としている<sup>(23)</sup>。しかし白書の主張にもかかわらず、本音としては MARKET TESTING は、他の 2 つのプログラムの補完というよりは大蔵省による代案として意図されたものであるともいわれ、NEXT STEPS および CITIZEN'S CHARTER と、MARKET TESTING との間の関係については、なお一層の検討を要するといえよう。

## む す び

英国の行政組織改革は、大規模な国営産業の民営化や規制緩和など華々しい改革のおかげで、地味ではあるが着実につづけられてきた。ブリティッシュ・レイルや郵便事業など民営化の動きもなお息長くつづいている。税金の価値を最大限にいかすという目標は、すでに述べた PRIOR OPTIONS REVIEW (業務の必要性を、廃止、民営化、官民のパートナーシップ、競争入札、AGENCY への CITIZEN'S CHARTER の適用、の順に査定していく) のなかに典型的に示されている。ここでは、民営化から行政組織改革までが無理のないかたちで連続しており、政府活動のそれぞれについてどこまで公的に処理する必要性のあるものかを系統的かつ不断に査定していくシステムの構築をめざしているようである。いずれの改革も現在なお進行中であり、また 97 年に総選挙をひかえ 18 年ぶりの政権交代も予測されることから予断をゆるさないが、保守党政政が継続した場合、中央行政機能が最終的には、どうしても公的に処理する必要のあるもの、すなわちごく中枢の政策形成機能だけにしぼられていくのではないかと、またそこに残る上級公務員の姿も従来のホワイトホール特有の VILLAGE CULTURE<sup>(24)</sup>あるいは CLAN<sup>(25)</sup>とよばれてきたものとは異なったオープンで流動性の高いものに変化していくのではないかと、との予測も可能かもしれない。

\*なお、本稿は、ブリティッシュ・カウンシルの援助によって実現した英国ストラスクライド大学での研究成果の一部である。記して感謝申し上げたい。

- (1) Quango すなわち Quasiautonomous non-governmental organizations については、中央政府レベルの準行政組織を指すという点では共通しているものの、それ以上の定義については論者によって議論がわかれており、その曖昧さを嫌って、EGOs すなわち Extra Governmental Organisations というような新しい用語も有力になりつつある。Weir S and Hall W eds., *Extra-governmental organisations in the United Kingdom and their accountability*, the Charter 88 Trust, 1994. 政府の定義による NDPBs, Non-Departmental Bodies は、その増減が Public Bodies という報告書によって公表されるため簡便ではあるが、報告書のいうように激減 (95 年版によると 95 年 4 月 1 日時点で、79 年保守党政権誕生時から 43% 減少している) しているかどうかについては、その定義が狭すぎて不適切であるとの議論もある。Weir S and Hall W eds., 1994. Hogwood B, *The "Growth" of Quangos: Evidence and Explanations*, *Parliamentary Affairs*, vol. 48, 1995. また最近では、後述する Agency と NDPBs との関係についても議論がはじまっている。これら程度の差はあれ政府の中枢部門から一定の距離をおいて、政府と民間との境界領域で隣接して機能する組織をどのように区分し管理していくかは、今後の重要な課題となろう。

- (2) CCT すなわち Compulsory Competitive Tendering は、従来政府が直接おこなってきた業務の一部に民間企業との競争入札を義務づけるもので、地方政府へは 80 年の The Local Government Planning and Land Act 1980 によってはじまり、88 年の The Local Government Act, 1988 によってひろく拡大された。民間企業が落札した場合、外部委託 Contracting-out となる。関係する論稿は数多いが、たとえば Greenwood J and Wilson D, Towards the Contract State: CCT in Local Government, *Parliamentary Affairs*, vol. 47., No 3, 1994. 政府の見解では、1989 年から 92 年の間に、CCT によって平均 6～7% の経費が削減されたという。また CCT の対象領域は、現在の塵芥回収や街路清掃、公共施設の維持管理、スポーツ・レジャー管理などから、より専門性の高い領域に広げられつつある。これら英国の地方自治体で CCT が義務づけられている領域は、日本ではほぼ地方自治体の外郭団体（多くは財団法人）によって行われている領域に相当する。CCT への評価には、否定的なものもあるが全体としては既に定着したといわれている。関係する論稿としては、Parker D & Hartley K, Competitive Tendering: Issues and Evidence, *Public Management & Contract* Vol. 10, No 3, 1990. 本文で論じる中央レベルでの行政組織改革とともに、地方レベルでも興味深い比較が可能であろう。ちなみに本文で後述する Market Testing は、CCT の中央政府版として位置づけられている。
- (3) England においては、The Local Government Act 1985 による the Greater London Council と 6 つの metropolitan councils の廃止。Scotland と Wales では同 94 年法によって 96 年 4 月から unitary councils 制度が導入された。
- (4) 最近の邦文献としては、Next Steps に関しては、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 74, 1996 年、さらに Citizen's Charter, Market Testing を含めての文献としては、竹下讓「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 75 年、が詳しい。
- (5) Aucoin P, Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, *Governance* vol. 3, p 115-137, 1990. Hood C, & Jackson M W, The New Public Management: a recipe for disaster?, In Parker D & Handmer J (eds.), *Hazard Management and Emergency Planning*, James and James, London, 1991.
- (6) Taylor F W, *The Principles of Scientific Management*, Harper NY, 1911.
- (7) 本稿の議論とは直接関係しないが、フルトン報告に示された Semi-autonomous organisation の推奨に関して、後述する Next Steps において Agency が創設される一方、フルトン報告以降急増した Quangos はサッチャー政権下で大幅削減のターゲットとなった点が興味深い。Quangos は効率的行政運営を目的として設立されたものの責任の所在が曖昧であることや、機能の重複がみられた点などから濫設、非効率の象徴として効率化キャンペーンの的にされたようである。両者の関係については稿を改めて論じたい。
- (8) MINIS( Management Information Systems for Ministers) は、1979 年に発足し FMI, (Financial Management Initiative) は MINIS を拡大する形で 82 年からはじめられた。NEXT STEPS は文字どおり FMI の次の一步として位置づけられている。NEXT STEPS に比べると十分な成果をあげたとはいえないが、一貫して VALUE- FOR- MONEY を追求し行政管理の効率化をはかるものであり、とくに FMI は、NEXT STEPS を軟着陸させるための下地をつくったといわれている。関係する文献としては、National Audit Office, *The Financial Management Initiative*, HC 588, HMSO, 1986. Jordan G & O'Tool B J, The Next Steps: Origins and Destinations, in O'Tool B J & Jordan G (eds.),



- Next Steps, Improving Management in Government ?*, Dartmouth, 1995.
- (9) *Improving Management in Government: The Next Steps, A Report to the Prime Minister*, HMSO, 1988. しかし首相への提出は一年前の87年春であり, 一般に公表されるまでの一年間に, 各省との間で Agency 候補組織の選定や, 推進力として権限のつよいハイランクのプロジェクト・マネージャーの選定, 大臣と Agency の関係, Agency 化された職員の身分など, 報告書をさらに具体化し, 円滑に発足させるための準備は殆どととのっていた。従来フルトン報告をはじめ報告書の提出がすなわち実施を意味するものではなかったこともあり, マスコミをはじめ Agency 化の対象となる一般職員がこれを話題にしはじめるのは88年のはじめであったという。詳しくは, *Setting up Next Steps—— A short account of the origins, launch and implementation of the Next Steps Project in the British Civil Service——*, HMSO, 1991.
  - (10) *Next Steps: Briefing Note*, October 1996, Cabinet Office OPS, 1996, pl, 12.
  - (11) Mountfield R, *The New Senior Civil Service Managing the Paradox*, Speech to ESRC Whitehall Programme Conference, University of Birmingham, 16 September 1996. なお, SCS および GRADING SYSTEM に関する提案は, *The Civil Service: Continuity and Change*, Cm 2627, HMSO, 1994 によって示された。
  - (12) Greer P, *Transforming Central Government*, Open Univ. Press., 1994, p 106-117.
  - (13) O'Toole B J & Chapman R A, *Parliamentary Accountability*, in O'Toole & Jordan G(eds.)*Next Steps—— Improving Management in Government ? ——*, Dartmouth, 1995.
  - (14) 設定されたのは1988年 Cm 524, 1988. 詳しくは *Competitiveness, Forging Ahead*, Cm 2867, HMSO, 1995, p 125-35.
  - (15) Talbot C, *Ministers and Agencies: Control, Performance and Accountability*, CIPFA, 1996,
  - (16) *The Citizen's Charter*, Cm 1599, HMSO, 1991.
  - (17) *The Citizen's Charter, Five Years On*, HMSO, 1996.
  - (18) *ibid.*, . .
  - (19) *Competing for Quality*, Cm 1730, HMSO, 1991.
  - (20) *The Government's Guide to Market Testing*, HMSO, 1993.
  - (21) *The Citizen's Charter—— First Report: 1992——*, Cm 2101, HMSO, 1992, p 60-64.
  - (22) *Next Steps Briefing Note*, October 1996, Cabinet Office OPS, 1996, p 19.
  - (23) *ibid.*, p 1. また1992年にだされた *The Citizen's Charter —— First report: 1992——*, Cm 2101, HMSO でも, 質の向上にとって競争がとくに重要であることが強調されている。
  - (24) Hecllo H & Wildavsky A, *The Private Government of Public Money*, Macmillan, 1974.
  - (25) Flynn N, *Change in The Civil Service*, CIPFA, 1994.