

## 行政組織の決定制度と行政組織改革

— 英日比較研究 —

笠  
京  
子

## はじめに

本稿は、英国と日本の行政組織改革を事例に、行政組織の決定制度と改革アイデアとの関係を考察するものである。行政組織の決定制度の違いは改革アイデアの発生とその展開にどのような影響を及ぼしたのだろうか。

行政組織の改革は常に行われているが、一九七〇年代の末から財政危機を契機として先進産業諸国で一斉に開始された行政組織改革は、従来の改革とは異質である。英日に限らず二〇世紀の行政改革が行政国家化の進展という基本構造のなかで行われてきたのに対し、一連の改革は、その達成度は別にして、意図においてはこの基本構造そのものを見直すものだからである。換言すれば、安定した枠組の内側で時間の経過とともに生じる環境と既存組織とのずれを修正する漸変型ないしは通常型ではなく、枠組そのものを変える構造的な改革であり、組織編成の根幹にふれる非

常型ともいふべきものである。直接的には七〇年代の世界的不況による財政難、間接的にはその背景としての福祉国家の成熟と経済の国際化という行政環境の変化が、従来型行政の限界を顕在化させた。各国は、行政国家化の進展という枠組のなかで各々が形成してきた行政スタイル、及びその投影としての行政組織の見直しを重要な政治課題として取上げる必要性に迫られたのである。先進産業諸国の行政は、第二次世界大戦以来の構造的転換期にさしかかったといえよう。

「大きな政府」から「小さな政府」への転換と総称されるこのような課題に対して、北欧から英連邦諸国、アジア諸国まで世界各国が編み出した解決策には、国の違いをこえた共通性と国ごとの固有性がみられるようである。共通しているのは、市場の復権・優位を底流とする「民間化」と「組織管理」への注目である。「市場の失敗」を補完すべく拡大してきた政府規制の多くは、科学技術の発展に支えられた市場の成長によって乗り越えられ、逆に「政府の失敗」が指摘されるようになった。過剩かつ陳腐化した規制行政は大幅に縮減され、市場原理を阻害しない最小限の社会的規制と競争促進的な経済規制への転換がはかられた。また国有企業や公企業の多くはその時代的使命を終え、売却による民営化やより一層の市場化など、民間ないしは民間との境界領域（グレイゾーン）に移動した。さらに、公共セクターに残された行政組織の市場化も強力に推し進められた。市場競争によって洗練された民間の組織管理手法の導入である。英国のNPM (New Public Management) に代表される成果主義、業績給、アウトソーシングなど、企業組織の管理技術が政府組織に導入され、組織の平準化と弾力化など効率的組織運営が推進された。規制緩和における米国、管理改革における英国など、先行する成功事例がもたらしたバンドワゴン効果があったにせよ、これらの改革アイデアは、「大きな政府」から生じた各国共通の課題に対応するものであったとみることができるといえる。一方、国ごとに固有の改革アイデアもある。政府間関係の見直しは、国ごとに集権と分権の方向が多様である。英国ではサッチャー

政権下で集権がすすみ、日本では一貫して分権の方向が模索されてきた。日本では、民営化はかなりの程度実施されたが、規制緩和の程度は緩やかで、組織管理改革ではさらに緩やかである。橋本行革では、内閣機能強化に代表される政官関係の見直しや省庁再編が、管理改革以上に重要な改革であった。一方英国では、内閣機能強化や省庁再編は第二次大戦直後から七〇年代にかけての中心課題であり、八〇年代には規制緩和と民営化、そして組織管理改革が主要課題となり、各国が改革にとりくむ契機あるいはモデルとして世界をリードしてきた。これらの改革アイデアの達成度の違いや時期のずれは、「大きな政府」の時代を通じて、あるいはそれ以前の時代からその国が積み上げてきた固有の行政制度や行政スタイルの反映であると考えられる。

本稿では、このうち行政組織の決定制度から英日の改革アイデアの発生と展開の過程を比較研究する。決定制度が英日では対照的であることから、その説明は主に、両国の改革の内容と過程の相違点に向けられるが、筆者の最終的な関心は、日本の戦後行政の特徴は何かという点にある。

比較の対象は、英国ではサッチャー政権が開始しメイジャー政権に受けつがれた保守党政権下の改革、日本では、九六年に橋本連立政権下で着手され二〇〇一年から実施される行政組織改革である。英国、日本ともに第二次世界大戦後の行政スタイルを全面的に見直す必要に迫られての改革である。日本の第二臨調を対象にしないのは、第二協調が、改革を促した二つの環境条件、すなわち深刻な財政難と構造的な経済不況、を満たさないからである。第二臨調当時の日本は財政難ではあったが経済的には好況に転じつつあった。第二臨調は、オイル・ショック後の好況下で非効率の著しい公共部門を民間主導で改革するものであった。これに対してサッチャー改革は、戦後の労使協調型「合意の政治」の結果、低迷をつづけ自信をなくした経済界に対して政府主導で経済の立て直しを図るという構図であった<sup>(1)</sup>

からである。財政難という点では共通するものの、経済的には両国の行政環境は対照的であったといえよう。これに対して、八〇年代以降の英国と、九〇年代半ば以降の日本は、それぞれに「英国病」と「第二の敗戦」からの脱却という大命題を抱える点で共通している。

英国を比較の対象としたのは第一に、上記のように戦後社会経済体制の見直しという日本と共通の構図で改革がおこなわれた点、第二に、英国が八〇年代以降の行政改革のリーダーであるという点、第三に、英国が日本と同じ議院内閣制をとっている点、そして第四に、日本の現実の政治過程で、英国を規範モデルとする組織改革が頻出している点である。本稿で議論するエージェンシーのほか、PFI、副大臣制の導入（政府委員制の廃止）や与野党党首の討論制の導入、やや溯って細川連立政権下での政治改革、とりわけ小選挙区制の導入など多くの例がある。もちろん、介護保険におけるドイツ、パブリック・コメント制における米国など、日本は世界各国の先進例を学習・導入しているし、英日間の政治制度や慣習には対照的なものも多い。しかし、「大きな政府」としての課題への対応と同時に、後発近代国家としての課題にも対処しなくてはならない日本にとって、その双方でモデルとなる英国はとりわけ魅力的な比較の対象であるといえよう。

政策アイデアの誕生と展開は数多くの影響力の産物であるが、既に述べたように、本稿では法制度との関係に絞って両者の関係を考察する。行政組織に変更を加える際、最も重要な意味をもつ行政組織の決定制度が英日では正反対であることに着目するからである。英国では行政府が、日本では立法府が実質的な行政組織の編成権を握っている。能率性と民主性をともに確保するという二律背反的な課題から、行政組織には、行政需要の変動に機動的に対応する自律性と、立法府による民主的統制の双方が必要とされる。行政組織の決定制度における行政府と立法府の権限分

担は国ごとに多様であるが、英国では、実質的に行政組織の決定権を首相が掌握し、原則的に政令で改革できるのに対し、日本では八三年の国家行政組織法改正以前はもとより、以降も基本的には国会、立法院に決定権が属し主要な改革には法律が必要である。もちろん、行政組織の決定制度以外の諸制度が行政組織改革に影響力を及ぼしているのは当然である。しかし、それらの諸制度の影響力関係は、以下に述べるように端的に言えば、行政組織の決定制度に集約・反映されると考えられる。英国と日本の間で、改革のアイデアはどのように異なり、またその実現（あるいは消滅、変質）の経緯と効果はどのようなものであろうか。

結論を先取りして要約すると、アイデアの誕生に関しては行政組織の決定制度から自由である。しかし、少なくとも日本に関してはその展開と効果に関して「制度の逆説」が存在する可能性が高い。日本の制度は、後述するようにその制定過程から見る限り、立法院が行政組織の決定権をにぎることで能率性以上に民主的統制を重く見たものである。しかし結果的にその企図は裏目にでた。

第一に、行政にたいする政治の統制を貫徹しようとの目論見はずれ、逆に厳格な法律主義は行政の影響力を温存拡大する一種の温室効果をもたらした。改革のハードルは上がり、行政組織は相対的に政治から遮断されて変化の荒波から保護されたのである。換言すれば、立法院の代弁者たる首相から行政省庁を統制する重要な手段を奪ったという点で、行政内部での政治と行政の影響力関係を大きく決定づけたともいえよう。行政部は、組織という影響力の根源の部分で、直接的な政治的統制から自由でありつづけたのである。第二に、安定的に組織が温存され行政の影響力が拡大するにつれて、行政の能率性が向上した。行政組織は政策ネットワークの中核として影響力を温存、拡大してきたのである。戦後日本の奇跡的経済発展に寄与したとされる行政指導など、いわゆる後見的裁量行政はこのネッ

トワークの上に成立した。当時の社会的合意に対して効率性を発揮したこのような行政スタイルは、キャッチアップの達成とともに現在、時代的使命を終え改革の対象となっている。しかし第三に、行政組織の決定制度の基本枠組が八三年の改革後も維持された結果、橋本行革で企図された行政に対する政治の優位、具体的には政策ネットワークにおける行政の中枢性の切崩しは十分に達成できなかった。英国のエージェンシー制度が日本に輸入される過程で大きく変質した一つの要因もここにあるのではないかと思われる。

以上、日本の法制度は結果的に「制度の逆説」、つまり当初の意図とは逆に、民主的統制を低下させ、恐らくは能率を向上させた可能性が強いことをのべる。もちろん終戦直後の法制定当時、政党政治勢力が太政官政以来の伝統と実力をもつ強大な行政権に対して抱いていた畏れは、裏返せば、歴史的に執政の経験が不足していた政治勢力の、弱体な執政部に対する不安、すなわち自らへの不信であった、と考えれば当然の帰結であるとも考えられる。しかし立法の趣旨からみると、ここには「制度の逆説」が存在するといわざるをえないのである。

## 一章 行政組織の決定制度

行政組織改革において最も重要な制度は、行政組織の編成権の所在と範囲を定めた行政組織の決定制度である。立法府と行政府いづれがどこまで決めるのか。英日はいずれも立法府による民主的統制を必要とする点で共通しているが、その実施過程においては対照的である。英国の立法府が法律により行政府に広範な行政組織編成権を授権することで、究極的には民主的統制権を担保しつつ日常的には内閣に弾力的な組織運用の権限を委任しているのに対し、日本の立法府はその統制権を直接行使するからである。

## 一節 英国の決定制度

英国の場合、一九世紀末以降、議会の負担軽減と便宜の双方から、立法府は行政府に行政組織の編成権を委任するようになった。政令とほぼ同じ効果をもつ枢密院令(Orders in Council)の名のもとに、実質的には首相が行政組織の決定をおこなうようになったのである。この背景には当時、英国において議院内閣制が成熟し、議会在完全に執政機関を統制するようになったことがあげられている。<sup>(2)</sup>一九四六年(および一九七五年)には権限委任法(The Minister of the Crown Act)が整備拡充され、立法府は制度上、内閣の決定に関与する権能を留保しながら、事実上、行政組織の編成を執政府たる内閣に委任してきた。<sup>(3)</sup>

首相は、慣習上の広範な権限の一つとして中央政府の組織に関する実質的な統制権をもつことで、内閣と行政省庁との機能配分を包括的にコントロールすることができる。大蔵省や内務省、外務省などの中枢省庁を除き、省庁の序列および大臣職の軽重は政権の戦略次第で変化する。<sup>(4)</sup>首相は、その政策目的を実現するために、省庁の廃止や新設、合併などのほか、省庁間の機能再編(法律を要する場合もある)、複数省庁による共管の指示、内閣委員会の新設改廃などをおこない、さらにこれらの省庁に自ら選んだ閣僚や次官を充て、閣僚間の席次や閣議に出席できる閣僚を決める。また首相は、閣議の議題を設定し、議事を進行し、これを(多数決ではなく)自ら最終的に要約することで閣議を<sup>(5)</sup>実質的に統括している。ただし、このように広範な権限をどこまで、またどのように行使しうるかは、首相の個性やその内閣が置かれた環境に大きく依存している。サッチャー首相が当初党内少数派として閣僚の任命権を実質的に制約されたものの、結局は閣議をバイパスし結果的に前任者らとは異質の強力なリーダーシップをふるったことは記憶に新しいところである。

## 二節 日本の決定制度

これに対して日本では、戦前の天皇による官制大権から一転して、第二次世界大戦後は一貫して立法府が行政組織の編成権を行使してきた。八三年の国家行政組織法改正で内部部局の編成権が政令事項に緩められたが、なお大枠は法律事項にとどまっている。そもそも敗戦直後、新憲法に平仄を合わせるために政府部内で新しい法形式が議論された際、内部部局の取扱いについては法律を要しないとの見解が一般的であった。また連合国防司令部(GHQ)も「内部部局についての規定は不要」との立場であったため、占領下で制定された国家行政組織法の原案における内部部局の決定権は政令事項であった。憲法上、行政組織の決定権は立法府にあるが、行政国家化の進展に伴って一九三〇年代はじめから大統領に行政組織改革の権限を委任しはじめた米国の経験がGHQの背景にあったものと思われる。しかしGHQの勧告に沿ってつくられた原案は、「新憲法<sup>(6)</sup>の精神に基く国会至上主義」の原則に悖るとして参議院で大幅修正をうけ、内部部局のうち官房、局、部の編成権と所掌事務についても法律事項とすることになった。

このように、内部部局の編成権を内閣に委ね、行政の機動性を確保すべきとの議論は、国家行政組織法成立以前から存在するもので、施行後も繰り返し諮問機関の答申で勧告された。七〇年代には三度も国会に改正案が提出されたが成立せず、結局第二臨調の答申を受けて八三年にようやく実現したものである。この国家行政組織法改正が、新憲法施行から三五年を経てようやく、立法府の執政機関に対する信頼が築かれたこと、すなわち議会制民主主義の成熟を意味するのかどうかは定かでないが、少なくとも従来の課以下にくわえて、官房、局、部、次長などの内部部局の設置と所掌事務が政令事項となったことは、大きな変化ではある。しかし省庁の新設改廃はなお、国家行政組織法における法律事項であり、さらに省庁の所掌事務など業務の実体を定める設置法も国会によって統制されている。全体としてはなお法律主義の色彩が濃く、立法府による民主的統制が重視された制度であるということができよう。



このように対照的であるのは行政組織の決定制度だけでなく、これは行政組織全般に関する制度の違いの一部である。日本が明治維新と第二次大戦敗戦後の二度にわたって中央行政組織を総括し、内閣法や国家行政組織法、各省設置法による法律主義をとるのに対して、慣習法の国、英国では行政組織を規律する法律はなく、すべての行政組織は沿革的かつ漸進的に形成され、なお形成途上にある。名称や組織は非常に多様であり、中央省庁の範囲や、Civil Serviceの定義にさえ争いがあるほどである。

決定制度に象徴されるこのような行政組織をめぐる制度の違いは、「大きな政府」から「小さな政府」への転換という共通の課題を組織改革に結びつけていく過程、あるいはその内容にどのような影響を及ぼしたのだろうか。

## 二章 英国の改革 ネクスト・ステップス

一九七九年、サッチャー保守党政権の成立は、第二次世界大戦後、英国の政治経済の基礎でありつづけた「合意」が決定的に崩壊したことを意味した。普遍的福祉政策とケインズ型管理経済を基軸とする国家運営が、英国の経済的地位の凋落と膨大な財政赤字を導いたとの見方は、六〇年代から徐々に広まり、七〇年代には完全雇用政策の放棄や国営企業の民営化、税制における直間比率の見直し、労組との協調路線の見直しなど、政策の見直しは始まっていた<sup>(1)</sup>が、サッチャー氏の登場によって、「合意」との訣別と経済自由主義の復活が宣言されたのである。彼女が着手し、現在もなお継続している一連の行政組織改革は、国営産業・公企業の民営化や規制緩和とならぶ改革の重要な一環である。その内容は、クワンゴ(QUANGOS)、政府の用語ではNDPBs)と俗称される準行政組織の整理、NHS改革や、地方自治体への強制競争入札(CCT)の導入、大都市制度と地方行政区画の変更、中央省庁の組織および公務員制度改革

革まで幅ひろい。(既にブレア政権によって大都市制度や地方行政度は再度大きく変更されている。)このほか、サッチャー首相は、英国の首相の通例として、三つの省庁を新設し、一つを廃止し、シンクタンクCPRSを廃止したが、歴代の首相と比べると中央行政組織の再編には関心が薄く、その変化は限定的であった。<sup>(8)</sup>

中央行政組織改革のうち、ネクスト・ステップス(Next Steps)と総称される一連の改革は、企業組織に倣って膨大な行政活動を効率的に管理することで、組織と人員の削減をはかり、政府規模を小さくしようとするものである。組織改革ではあるが、後述するように、その内容は管理改革であった。

ネクスト・ステップスは当初、執行組織の分離すなわちエージェンシー化を指す限定的な意味で用いられていたが、現在では、エージェンシーの効率的な管理のために導入された様々なプログラムを含む複合的な政策の束を指して用いられている。保守党政権下での主要プログラムはエージェンシーの創設、市民憲章、それにマーケット・テストイングの導入である。エージェンシー化が終盤に入った九〇年代半ばからは、エージェンシーの効率性を、民間企業組織や外国の行政組織と比較するための「効率性基準の作成」(Benchmarking)プログラムや、「人材への投資」(Tip (Investors in People))と通称される職員教育研修プログラムなど、管理の一層の効率化へと重点が移っている。<sup>(9)</sup>なお、九七年五月には一八年ぶりに労働党政権が成立したが、ブレア政権の「政府の近代化」(Modernizing Government)という包括的政策目標のもと「サービス第一」(Service First)や「より高品質のサービス」(Better Quality Services)などキー・ワードは新しくなったものの、議論の多かったマーケットテストイングを含め実質的にはほぼ従来のネクスト・ステップスが発展的に継続されている。<sup>(10)</sup>

## 一節 エージェンシー化

ネクスト・ステップスの中核は、いわゆるエージェンシー、より正確には「実施機関」(Executive Agency)の創設にある。九八年四月一日時点で、常勤の全国家公務員の七七%、三五・六万人が一六のエージェンシー(四つの準エージェンシー省庁を含む)<sup>(11)</sup>に属しており、エージェンシー創設は終盤にさしかかっている。英国のエージェンシーは、後述する日本の独立行政法人と異なり行政組織の一部であり、職員は従来どおり国家公務員(Civil Servants)である。行政活動のうち政策実施を担う組織に企業組織の経営手法を導入することで効率性を高めようというもので、八七年イブス(Ibbs)を長とする効率化担当室(Efficiency Unit)がサッチャー首相に提出した報告書(Improving Management in Government the Next Steps)<sup>(12)</sup>に基づいて進められた。報告書では、行政活動の九五%にのぼる政策実施活動の非効率を改善することが行政効率化の鍵であるとして、政策形成機能と実施機能を分離し、実施組織に一定の裁量権と責任をもたせ、独立性のある組織とするよう提唱した。

一九八八年、報告書の公表直後から開始されたエージェンシー化のポイントは、執行すべき業務と責任の範囲が個別具体的に確定される点にある。大蔵省がもっていた公務員の給与等に関する諸権限や、公務員委員会(Civil Service Committee)がもっていた人事権のうち上級レベルを除く部分の権限は各省大臣に委任された。大臣はこれをさらに自省内のエージェンシーのチーフ・エグゼクティブ(Chief Executive)以下長と略す)に契約期間委任することで、複雑な階統組織を経由することなく、大臣の責任の範囲内で実施活動を効率化することができるようになった。大臣は、任命するエージェンシーの長との間で、当該エージェンシーが達成すべき目標、作業内容、計画の作成、報告、人事、財源に関する諸権限、それに長本人の給与待遇を含めて、具体的に合意する。これは枠組文書(Framework Document)とよばれ、年度ごとの計画や目標達成度などとともに、一般に公表される。長は、契約期間終了後、その業績によつ

て評価される。長の職は、業務の性質上馴染まないものを除き、公開競争試験による採用を原則としており、例年、長（相当職を含む）総数の六〇〜七〇％が公募され、選考の結果、最終的に全体の二五％前後が民間や地方自治体など中央省庁外部から採用されている。<sup>(13)</sup>

ネクスト・ステップすなわち「次の一步」とイブス報告の副題にあるように、エージェンシー化は、先行する幾つかの試みに続くものであり、それらの欠点を補う集大成としての性格をもっている。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化担当室(Efficiency Unit)のうち内閣官房内の公務担当部局に移動)の長レイナー(Rayner)がおこなった経費節約のための調査プログラム、第二はレイナーの調査に刺激されてヘーゼルタイン環境相が自省に試験的に導入した情報管理システムM I N I S (Management Information System for Ministers)、そして第三には、管理者に財政上の一層の責任と権限を付与する財政管理システムF M I (Financial Management Initiative)で、ネクスト・ステップの前身といわれるものである。<sup>(14)</sup> 省庁組織を多くのコスト・センターに分割し、ここに予算の管理責任を委譲した。要するにエージェンシーは、実施組織と大臣(ひいては議会や国民)との間に情報の経路を確保しつつ、並立する実施組織間で節約のための競争をさせようとするものであるといえることができる。

## 二節 市民憲章

さて、エージェンシー化に至るこれら一連の改革が行政サービスの管理者に節約を促すあまり、「よいサービスの提供」が疎かになることを懸念して導入されたのが市民憲章(Citizen's Charter)<sup>(15)</sup>である。一九九一年メイジャー政権のもとで一〇年間のプログラムとしてはじめられた。市民を顧客として位置づけ、行政の応答性を高め、サービス水準を向上させることを目的としている。対象は省庁やエージェンシーなど中央レベルにとどまらず、地方自治体、NH

S (National Health Service)、裁判所、警察、救急サービスなどすべての公的サービスに及んでいる。憲章はサービスごとに設定され、九七年で四〇の全国レベルの憲章と一万を超える地方レベルの憲章があるが、共通する原則は以下の六つである。

「水準」……………利用者に提供するサービス水準を公表し、その達成度を監視して結果を公表する。

「情報公開」……………サービス運用の実態、経費、達成度、責任者について正確な情報を公開する。

「選択と協議」……………できれば選択の余地をつくる。サービス利用者と定期的かつ系統的に協議し水準の改善に役立てる。

「丁寧」……………公務員は名札をつけ、サービスは丁寧に、分け隔てなく提供される。

「是正」……………不都合があった場合は、陳謝し、十分な説明と迅速かつ効果的な手当をする。

利用しやすい苦情処理手続（独立審査が望ましい）をつくりそれを周知する。

「税金の価値」……………資源がゆるす範囲で効率的、経済的にサービスを提供する。

水準の達成度を独立に確認する。

九二年からは、これら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 を付与する制度がはじまった。エージェンシーは、情報管理、節約に加えて、より良いサービスの提供あるいは顧客の満足度を互いに競いあうことになったのである。業務評価 (performance measurement) の一環としても評価されている。

このようにエージェンシー化と市民憲章は、現場の管理者に対する権限の委譲や需要サイドを重視する顧客志向、一枚岩の組織ではなく管理者を中核とするチームの集合体としての組織を効率的と考える点、単なる経済合理性の追

求ではなく組織と個人の利害の統一をはかることで経済性と人間性との調和がはかられている点などに、七〇年代半ばから新自由主義を基盤として広まったニュー・パブリック・マネージメント(NPM)の影響を指摘することができる。<sup>(17)</sup>これに対して、ネクスト・ステップス・イニシアチヴの中でもやや異質の存在がマーケット・テストイングである。

### 三節 マーケット・テストイング

マーケット・テストイング(Market Testing)は、それまで中央省庁の内部部局がおこなってきた行政サービスを、当該部局の入札をふくめ公開競争入札にかけるものである。行政組織の効率性を類似の民間企業組織と直接比較し、官民を問わず優れた組織が当該サービスを受注する。一九九一年に大蔵大臣から議会に提出された報告書「質を目指しての競争」(Competing for Quality)<sup>(18)</sup>を契機としてはじまった。その副題「より良い公的サービスの購入」(Buying Better Public Service)が示すように、公的サービスは必ずしも公的機関によって直接提供される必要はなく、官民を問わず最上のサービスを提供しうるものからこれを購入し代金を支払うべきであるとした。この“Make or Buy”<sup>(19)</sup>「直接提供するか市場から購入するか」の決定が行政を管理する者の重要な任務であるとされたのである。翌年から公共事業の分野で導入されたPFI(Private Finance Initiative)と同様、VFM(Value for Money)すなわち「税金の価値の最大化」を旗印に行われたものである。また公開競争入札は、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。

強制競争入札は、当時すでに地方政府レベルでは定着していたが、<sup>(20)</sup>マーケット・テストイングはこれを中央行政組

織に導入したものである。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、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、出版など専門性の高いサービス、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た。ブルーカラーのみならず、グレーカラー、ホワイトカラーの一部の業務まで入札の対象とされた点で地方レベルのCCT以上に急進的であるともいわれている。入札にかけられたサービスの六〇%強を民間企業が落札している。<sup>(21)</sup>

競争によって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、マーケット・テストイングは、エージェンシーや市民憲章と目的を共有し、その効果を互いに強めあうことを目的としているが、本音は内閣官房に対する大蔵省の巻き返しであり、行政組織に対する管理上の権限を二分する管轄権争いの反映であるとする意見もある。また職員の配置転換や落札した民間企業への移籍を伴うため、現場では職員の士気を挫くとして評価しない向きもある。さらに市場が未成熟な領域では、企業間の競争が不十分なため受注した民間企業のサービスが低下しがちであること、一旦企業に落札された業務を再度行政で直接供給する際のコストなどの問題も指摘されている。ブレア労働党政権では、廃止を含め検討中であるが、暫定的に継続されている。

#### 四節 ネクスト・ステップスの効果

以上を要するに、エージェンシーは、効率的管理という最終目的を達成するための手段あるいは媒体にすぎず、組織形態の変更そのものを目的とするものではない。効率性や顧客の満足度など具体的な目標と、それを達成するための権限と責任の範囲を明確に認識した上で、エージェンシーの長はPFIを含む業務の民間委託、マーケット・テス

ディング、市民憲章など様々なツールを駆使する。通常五年の契約期間が終了したのち、長はその成果に対して責任をとる。

結果的に、公務員数の削減はエージェンシーを主な舞台としておこなわれた。英国ではエージェンシーは行政組織の一部であり、組織形態の変更がただちに公務員削減に結びつくわけではないが、エージェンシーという実施組織を単位としておこなわれた効率化競争が、従来の公務員が直接サービスを提供する現業部門に代えて、コンピュータ化や一部業務あるいは業務全体の外部委託、あるいは官民競争入札など、市場からの「公的サービスの購入」を選択させたからである。国家公務員(Civil Servants)は、七九年五月のサッチャー政権発足以来、メイジャー政権が労働党に敗れた九七年五月までの一八年間に、約七三二、〇〇〇から四七五、〇〇〇へと約三五%削減された。削減は一律ではなく、第一に現業職員が主に削減されており、第二に増加した省もあれば突出して削減された省庁もある。法務省や内務省では刑務官や観光関係の職員を増員したのに対し、国防省では半減し、国税庁も大幅に削減された。<sup>(22)</sup> 国防省では、調達など外部委託に適した現業部門を多く抱えていたこと、国税庁では徴税業務がコンピュータ化や民営化、外部委託に適した専門性の高いものであったことが影響している。また経費削減効果も大きく、政府全体の経費削減額の約六割がエージェンシーによって生み出されている。

エージェンシー化の功罪についての評価は今後を待つ部分が多いが、エージェンシー化が、行政組織を政策形成に携わる「中核」と政策実施をおこなう「周辺」とに二分した点で、一九世紀後半のノースコート・トレベリアン報告以来続いてきた行政組織の一体性を解体する画期的なものであったという点で共通している。<sup>(23)</sup> またその評価も、一層の情報公開を求める声や枠組文書の精緻化、九五年におこった刑務所(エージェンシー)からの脱獄事件を契機に表面化した大臣とエージェンシーの関係、具体的には大臣はエージェンシーの失敗についてどこまで(議会に)責任



を負うべきか、政策責任と実施責任の境界はどこか、政策実施機能と政策形成機能の連絡は十分か、などの論議はあるものの、基本的には肯定的である。

### 三章 英国 アイデアの展開

サッチャー政権がおこなった一連の中央行政組織改革について、そのアイデアの誕生から実現までの経緯を検討する。

#### 一節 省庁再編

英国では、首相に実質的な組織編成権があるため、中央行政組織の再編は、政権交代にともなう慣例の一つである。したがって、アイデアはすぐに実施される。サッチャー首相は、三つの省庁の新設、そのうち一つの廃止、シンクタンクCPRSの廃止をおこなったが、その改革規模は歴代首相に比べて小さかったといわれている。戦後歴代首相によって組織改革は頻繁におこなわれてきたが、それらは、政権の強化と組織の効率化の二つに大別することができる。第一に、政権の強化は、内閣政府(Cabinet Government)から首相政府(Prime Ministerial Government)へ、という表現に端的に示される。戦後、労働党アトリー政権下で制度化された政府構造を原型として、歴代の首相は、行政国家化に対応すべく、首相の政権の充実に取り組んできた。行政府内において行政省庁を統制する首相の権限を強化してきたのである。五一年にはチャーチルが首相の補佐役としてoverloadsの制度を創設(五三年廃止)、六八年にはロイド・ジョージ以来の内閣官房が独立機関として分離し、やがて大蔵省と並ぶ大きな影響力をもつようにな

る。七一年にはヒース首相が内閣官房内に政策検討組織CPRS(Central Policy Review Staff)を設置(八三年廃止)、七四年にはウィルソン首相が首相の助言機関としてPolicy Unitを創設した。第二に、組織の効率化については数多くの改革があるが、六〇年代半ばから七〇年代に活発に行われた巨大省庁(Super Ministries)への試みがあげられる。産業省や貿易産業省への改組、環境省、保険・社会福祉省などがある。<sup>(24)</sup>

## 二節 エージェンシー

次に、ネクスト・ステップスの中核をなすエージェンシーのアイデアについて、その誕生と展開を追ってみたい。エージェンシー化を提言したイブス・レポートが八八年に公表されて以来、さしたる混乱もなく着々と実施されていた背景にサッチャー首相の個性と強力なリーダーシップを指摘する声は大きい。しかし政策の実現に政治的リーダーシップが重要であることは当然だが、そのみに還元してしまうことは適当でない。たしかに最終的にサッチャー首相を辞任に追い込むことになる強引な政治手法や閣議の軽視は、彼女を挟む前後の首相らから突出していたが、行政組織改革の必要性は七〇年代半ばまでに党の左右を問わず合意されており、むしろ労働党の不信の方が強かったからである。六〇年代半ば以降、高級官僚の多くが中産階級出身であることが企業活動への理解を損なう原因であり、要するに英国が凋落した原因は大蔵行政にあるとする議論や、人文系中心の官僚は管理技術も業務に関連する技能もない素人にすぎないとの批判、自らの省庁の政策の継続性を維持するために新政権の大臣をあやつる、とする「エリート陰謀」説などは、主に労働党で主張され、次第に保守党に広まったものである。<sup>(25)</sup> またネクスト・ステップスのアイデアの多くは、六〇年代以降の報告書にその原型をみることができる。さらに戦間期に形成されたホイットレー委員会に代表される労使間の微温的關係が、労働組合に、経済合理性や妥当性を無視した政治的圧力を行使させ、これ

が経済力ひいては国力衰退の原因になってきたとの認識が七〇年代初頭から一般に広まった。戦後英国政治の基本スタイルであった「合意の政治」こそが、「英国病」を生み出したのだと考えられるようになってきたのである。サッチャー首相が政治的指導力を発揮しうる環境が数十年をかけて醸成されてきたということができよう。

エージエンシーは、スウェーデンで八〇年代後半に社民党政権下でおこなわれた行政改革に刺激されたものという指摘もあるが、ネクスト・ステップスの根幹をなす、企業組織から管理技術を導入するというアイデア、あるいは行政組織では決定権の所在が曖昧であるために非効率を生じるといふ認識は、六八年に労働党ウィルソン政権下で出されたフルトン報告に溯ることができ<sup>(26)</sup>る。英国の行政組織は、六〇年代はじめ長引く不況のなか、それまで世界有数の優秀な組織として評価されていたものが一転して、複雑高度化する現代技術社会に対応できない素人集団であると批判されるようになり、その非効率の克服が政治課題となった。一九六一年のプローデン(Plowden)報告は、イブス報告と同様、官僚が大臣への政策助言に時間をとられて管理運営が疎かにされていると指摘している。一九六八年のフルトン報告では、行政管理の効率化策としてエージエンシーの原型ともいふべき「責任単位」(accountable units)のアイデアが示された。

フルトン報告の第五章「省庁の構造と効率化の推進」では、省庁など巨大組織を効率的に機能させるには、明瞭に区分された責任と権限のもとで実行された結果に対して、組織単位や個々の職員が責任を負えるような構造が必要であるとし、(アメリカの巨大企業組織ゼネラル・モーターズで開発された)「責任管理」(accountable management)の原則を適用して省庁内に「責任単位」をつくるよう勧告している。責任単位の管理者は、明確に区分された責任とこれに対応する権限とを与えられ、予算の節約や達成度など定量化可能な客観的基準にもとづいて判定された成果につ

いて責任を負う。また、責任管理を十全に機能させるためには、複数の組織が利害関係をもつ場合の組織間調整の非効率を避けるため、責任はできるだけ個人に分配すべきこと、さらには現在の少なくとも七層ある階統組織を、企業並みの二〜三層に平準化し責任と権限をよりの確に配置する必要があることなどを勧告している。また定量的な評価が困難な領域では、「目的による管理」が適当である旨勧告している。行政活動は、議会との関係や政策立案のための交渉など（企業活動より）複雑であるが、なお行政活動に携わるものは、自らの仕事の目的が何であり、業績は結果次第であることを認識する必要がある。組織の長は、政策形成、実行、調査などの如何を問わず、プログラムの目的と優先順位、完成期日を明確にし、構成員に周知せねばならない<sup>(27)</sup>のである。

サッチャー政権まで、フルトン報告の「責任単位」のアイデアが実施されなかったわけではない。次の保守党ヒース政権は、七〇年から省庁機関(departmental agencies)を設置してその実現をはかった。しかし七七年の下院歳出委員会<sup>(28)</sup>の調査報告に示されたように、その内実はフルトンの説いた責任管理の原則とは程遠く、その原因は官僚による骨抜きにあるとされた。ジェネラリスト批判に代表されるフルトン報告の是非については議論があるが、報告を受けたウィルソン労働党政権、ヒース保守党政権と、保革ともにその実施を試みながら、その多くが実現しなかったり、実現しても形骸化したりしたのは、官僚の抵抗が原因であるという認識は、国民一般に共有されていった。

サッチャー氏が、政府規模の縮小と効率化を選挙公約に掲げて当選し、就任直後から行政組織改革を推し進め、結果的にほぼ二〇年を隔てて「責任単位」を「エイジェンシー」として導入することができた背景には、上記のように、政府の非効率や労働組合（ここでは官公労）のごり押しに批判的な世論の支持があった。もちろん、官僚、とりわけその財政統制権が弱まることを怖れてエイジェンシー化に抵抗した大蔵省の説得や、首相の直属機関として効率化担

当室を創設し、内閣官房内に移管した後も首相自身が強力かつ実質的に関与しつづけたこと、ケンプ氏(Peter Kemp)という強引かつ有能なホワイトホールのアウトサイダーをプログラムの最高実務者に任命したこと、効率化担当室の初代室長に大手小売業の経営者レイナー氏をあてたこと、クロード・シヨップの廃止やGCHQという小さな行政組織の取扱い（労組加入禁止）を例に、戦後長くつづいた政府と公務員労働組合の間の微温的な協調関係を覆し、法廷闘争をつうじて政府の主導権を確立したことなど、首相の指導力がたしかに重要ではあった。しかし、ウィルソン氏やヒース氏が置かれた時代状況にサッチャー氏があつたとして、果たして同じ成果が得られたらどうか。

サッチャー首相の成功には、世論のみならず保守党の支援も欠かせない。保守党と官僚とはオックス・ブリッジ中心の同質性の高い集団同士とみなされることが多いが、保守党の官僚に対する態度は二律背反ともいふべき複雑なものである。サッチャー首相にとって高級官僚は、ケインズ・ベバレッジ型の「誤った合意」に歴代の内閣を従わせ政府を肥大させた点において、労働組合とともに英国の経済的衰退を招いた元凶ともいふべき存在であり、非効率で肥大化した行政組織は改革すべき対象であつた。

官僚が「分を超えて」その影響力を行使しているとの不満は、保守党の一部に根づく存在しており、当時においてもひとりサッチャー首相だけのものではなかつた。七九年マニフェストだけでなく保守党は行政組織改革を、六〇年代の野党の時代、ヒースが党首であつた頃から明確な形で示してきた。六三年と七〇年には中央行政組織改革の素案が党内グループから相次いで出版された。また行政内における執政部と行政部の主導権争いは、部分的ではあるが二〇年代にまで溯ることができ、閣議に官僚である内閣官房秘書官が同席するのは違憲であるとの議論や、その職自体の廃止の主張、あるいは大蔵省の行政組織に対する統制権を取り戻すべきとの議論は、党の主流とはならな

ったが常に存在していた。<sup>(28)</sup> 八〇年代においても、MINISの提唱者であり党の重鎮であったヘーゼルタインは行政組織改革の強力な推進者であった。彼は九〇年から七年間、メイジャー政権下で首相とともに改革を強力に押し進めた。九〇年にサッチャー退陣の道筋をつけたヘーゼルタインは、党首候補であったが、ホワイトホール帝国の分割に乗り出すため、党首選でメイジャー候補を支持するという対価を支払って副首相（公務担当局 Office of Public Serviceの長も兼ねる）の座に甘んじたといわれている。<sup>(29)</sup>

フルトン報告のアイデアがどのような経路でネクスト・ステップスに導入されたのかは明らかでない。サッチャー首相がフルトン報告の信奉者だったというわけでもない。彼女は、フルトン報告の僅かな遺産であった二つの制度（administration trainee schemeとCivil Service Department）を廃止している。またサッチャーは、内閣官房のスタッフ、首相府内の政策ユニットのほか、個人的に任命した政策アドバイザー、自ら設立に関わったCPS（Center for Policy Studies）などケインズ主義打倒を旗印に掲げる保守系シンクタンクから様々な政策アイデアを得ていた。当時のアドバイザーにはその後保守党から立候補し、閣僚を経て党首候補にまでなったレッドウッドやポーターロなどがある。サッチャーがフェビアン社会主義の色彩が濃いとされるフルトン報告の趣旨に賛同したと考えることは難しい。行政活動の効率化という目的に照らして、歴史的に蓄積されたストックを参照し、その中から適当と思われるものを、手段として選び出したとみるのが妥当だろう。他にも例がある。たとえば、ホールデン（Haldane）委員会は、二〇世紀において唯一政府組織の構造について答申した委員会であるが、その一九一八年の報告で、沿革的に形成されたため重複や混乱の目立つ中央行政省庁の機能を一〇に集約し、この機能分類にしたがって省庁再編するよう勧告した。この勧告は実現しなかったが、国防省と外務省については、その後の組織改革で少しずつこの提案に近づき、

現在ではほぼ報告書どおりの組織編成になっているという。<sup>(30)</sup>

以上、英国における一連の過程の第一の特徴は、行政組織改革は行政府内で処理される点である。エージェンシー化やマーケット・テストイングなど、日本であれば必ず政治的摩擦を引き起こすであろう政策が、現場に不満はあるにせよ首相の指示で着着と実施された。行政組織の決定制度の影響力の大きさを示している。第二は、アイデアはすぐに実施されるということである。同じく行政組織の決定制度の反映として、組織改革のアイデアは、首相に意欲があればすぐに実施される。ただし審議会に諮問はしたものの、答申が出る頃には関心が薄れていたという例は英国にもよくあるようである。第三は、実施がすなわち政策目的の実現を意味しないことが多いという点である。行政組織改革のハードルは低い、所期の目的を達成するのは難しい。とりわけ官僚の抵抗が行政改革を骨抜きにするという指摘は多く見られ、これ乗り越えるに十分なリーダーシップとその発揮を許す環境が必要になる。第四に、政策アイデアは蓄積され循環する。実現されなかった政策アイデアの多くは、関係者の間で貯えられ暖められ、合致する目的があらわれたときに当初の文脈とは関係なしに、断片的に少しづつ実現されている。

#### 四章 日本の改革

二〇〇一年から開始が予定されている日本の行政組織改革、すなわち中央省庁再編関連一七法は、ほぼ同時に実施される地方分権、規制緩和とともに、第二次世界大戦後五〇余年にわたってつづいてきた日本の行政スタイルを大きく転換させるものである。しかし三つの改革のなかにあって、俗に橋本行革といわれる中央省庁再編関連一七法は、

残る二つ、規制緩和と地方分権とは異質の側面をもつ。規制緩和と地方分権が、八〇年代、第二臨調答申で示された提言を具体化する過程であったのに対して、橋本行革は、「大きな政府」から「小さな政府」への転換という課題は共有しているものの、以下に述べるように、第二臨調との関係は希薄であるからである。

橋本行革の背景には、第二臨調以降に現実のものとなった三つの事実、冷戦の終結と五五年体制の崩壊、後に「第二の敗戦」と名づけられることになる深刻な経済不況がある。冷戦の崩壊は、緊張してはいたが安定した世界秩序の崩壊を意味した。日本は、西側陣営の一員というよりも、一つの国家としての政治的自立性を高める必要性を認識することになる。また国内でも基盤であった左右の対立軸を失って自民党一党優位体制が崩壊し、政治は新たな座標軸を求めて流動化しはじめる。さらに経済では、八〇年代半ばに先進各国がおこなった規制緩和、とりわけ金融改革に乗り遅れた結果、構造的な経済不況に陥った。このような九〇年代のあらたな課題を前に、行政の守備範囲論にとどまらず、戦後の行政スタイルに象徴される統治構造の抜本的見直しが急務になったのである。

橋本首相は、行政改革を六大改革（行政改革、財政構造改革、金融システム改革、経済構造改革、社会保障改革、教育改革）の中核に位置づけ、「二一世紀の日本のあるべき国家、社会像を視野の中軸に据えて、わが国の戦後型行政システムを抜本的に改めることにより社会経済システムの転換を促す」とした。裁量型ないしは事前介入型の戦後型行政スタイルから、ルールに基づく事後統制型の二一世紀型行政スタイルへの転換である。時を同じくして民間部門でも、終身雇用や年功序列から年俸制など成果主義へ、間接金融から直接金融へ、企業内福祉から株主利益へ、と大きな変化が始まっている。官民軌を一にしてのこのような動きは、リビジオニストラが指摘した特殊日本の社会経済構造が、冷戦後の世界で生き残るために、唯一の覇権国アメリカを主な基準とする西欧型の世界標準（西欧型）との距離を縮めるための動きの一環なのかもしれない。



一九九九年七月八日、地方分権一括法と同時に成立した中央省庁再編関連一七法は、相互に密接に関連する多様な改革を含んでいるが、あえて分けるならば、政官関係の改革（執政機能の強化）と管理改革（省庁再編、独立行政法人制度の創設、政策評価の導入）に大別することができよう。いずれも行政に求められている民主性と能率性という課題を反映したものである。<sup>(31)</sup>

### 一節 政官関係の見直し

行政府内における執政機能の強化が諸改革の第一の特徴である。その意味するところは、いわゆる「官高政低」、すなわち戦後の行政優位あるいは多元的政治過程において中核をなしてきた行政省庁に対する、政治の復権、立法府による民主的コントロールの回復である。首相官邸と内閣という政治の機能を強化し、行政部（省庁）にたいする執政部の統制力が強められた。具体的には行政の要である、予算編成機能と統括機能を行政部分から執政部分に取り戻し、行政府としての統一性と効率性を高めるよう制度が改められた。

内閣法改正によって、閣議における首相の基本方針発議権を明文化したほか、首相補佐官の増員や秘書官数の弾力化、任期付任用制度の導入、官庁からの派遣人事の見直しなど、内閣官房を強化した。内閣府設置法では、内閣の重要政策に関する事務を補佐する内閣府を一般省庁より格上（国家行政組織法適用除外）として新設した。ここには、首相を長とする「経済財政諮問会議」が置かれ、予算編成の基本方針、マクロ経済政策や社会資本の総合整備計画などを審議する。財務省（現 大蔵省）はここで決定された基本方針に従って予算を編成することになる。さらに内閣官房や内閣府に府省間の政策調整権をみとめるなど、従来の事務次官会議を最終段階とするボトムアップ型の政策立案とは逆の、トップダウン型の政策立案を容易にしたのが特徴である。またこれまで閣議了解で追認されていた各省

幹部（局長級以上）の人事を閣議決定としたほか、国家行政組織法改正によって政府委員制度が廃止され、代わって副大臣制の導入と政務次官制度の強化など政治的トップマネジメントの強化がはかられた。行政指導の根拠とされてきた各省設置法の権限規定も削除され、任務規定となった。行政府内の政治部分が行政部分を統率する機能が制度的には格段に強化されたことがわかる。

## 二節 管理改革

中央省庁再編関連一七法のもうひとつの特徴は、管理改革である。その所期の目的は、戦後に築き上げてきた政策管理手法の転換であり、裁量行政からの脱却であった。規制緩和と地方分権、そして省庁再編によって、主務官庁を中核として民間（企業や業界団体）と地方政府（関係部局）との間で複雑に絡み合っていたネットワークを整理し、行政手続法や情報公開法と合わせて、ルールに基づく透明な行政への転換を図るものである。しかし、後述するように、現実の改革では行政組織の減量・効率化が中心となり、先行する規制緩和と地方分権も現時点では十分とはいえない。戦後というよりは明治維新以来の日本型行政スタイルであった事前介入型行政、ないしは行政中心の政策ネットワークが根本的に変質する可能性は低いといわざるをえない。

### （一）省庁再編

橋本行革の第一の柱は、省庁再編である。先行する規制緩和や地方分権によって減少した中央省庁の業務を再編し、行政の総合性、戦略性、機動性を確保することが目的である。省庁再編によって一府二省庁は一府一省庁にはほぼ半減する。従来から批判の強かったセクシヨナリズムの弊害が半減し、セクシヨナリズムとは表裏の関係にある強い

団結意識が効率性を高めるのでは、と期待される半面、国土交通省のように巨大化した組織の効率性はむしろ下がるのではないか、権限が濫用される危険はないか、などの危惧もある。国家公務員を現在の省庁別採用でなく、人事院による一括採用にしてはどうか、あるいは天下り批判に関連して退職年齢を引き上げては、という提言もあるが、国家公務員制度についてはなお検討中である。ちなみに再編後の省庁の概要は、省庁横断的に再編される府省が六つ（総理府に経済企画庁と沖縄開発庁、それに大蔵省から金融監督庁が金融庁として加わった「内閣府」、自治省と郵政省、総務庁がまとまった「総務省」―ただし郵政三事業は郵政事業庁として外局化し、二年後をめどに郵政公社に移行―、建設省、運輸省、国土庁、北海道開発庁が一つになった「国土交通省」、厚生省と労働省が「厚生労働省」、環境庁に通産省と厚生省、農水省の一部が加わって「環境省」、文部省と科学技術庁が「文部科学省」、ほぼ従来の組織のまま継続する省庁が六つ（「外務省」、「法務省」、「経済産業省」（旧 通産省）、「農林水産省」、内閣府の外局として「防衛庁」と「国家公安委員会」）、それに金融機能が分離された大蔵省が「財務省」となって計一府一二省庁である。

業務の縮小と再編については、基本法四条の三が明記しているように、地方分権と規制緩和による中央省庁の事務事業の縮小が省庁再編の前提であった。しかし現実には、公共事業関係の権限や財源の委譲が進まず、規制緩和についても財界経済界から一層の緩和・撤廃を望む声上がるなど、中央省庁の活動量は、当初予想されたようには縮小していない。内部組織の一部は簡素化され、公共事業、統計処理、管理営繕、検査検定、啓発など専門性、反復性の高い業務の民間委託を一層推進すると唱っている。また官房や局の総数、課の総数（上限）も一定数減少した。最も大きな削減は、審議会等で行われた。全体の約六二％、一三一に上る審議会が廃止され、とくに政策立案に関わる審議会は二九を残すのみ（不服審査・行政処分及び基準作成など法律執行にかかわる審議をおこなうものは五一機関が残った）となった。規制行政に関しては一九九九年三月の閣議決定でパブリック・コメント制が導入されたが、それ

以外の政策領域については代替措置は講じられていない。御用審議会、隠れ蓑論など批判はあつたが、審議会は民主的機能を果たしていた側面もある<sup>(32)</sup>。いわゆる私的諮問機関の存在意義が今後拡大するであろうこと、あるいは審議会と同じく行政と民間との境界領域で、政策実施活動を担い、ともにその効率性が疑問視されてきた特殊法人改革は先送りしながら、一方で、政策実施機能の効率化を掲げて新しく独立行政法人制度を創設するなど、改革がは行的であるとの印象をぬぐえない。現業については郵政三事業について長い民営化論争のすえ、実施部門を切り離し、郵政事業庁を経て新型公社に再編することで政治決着した。このため連動する財政投融资制度の改革も進まず、出口として特殊法人改革も進まないという循環を生んでいる。

## (二) 独立行政法人

管理改革の第二は、独立行政法人制度の創設である。独立行政法人は、効率的組織管理を目的に、エージェンシーをモデルとしてつくられたが、結果的には相当に異質の制度になった。第一に、エージェンシーが国家行政組織の一部であるのに対して、独立行政法人は国家行政組織ではない。換言すれば、エージェンシーの職員は、Civil Servant（国家公務員）であるが、独立行政法人の職員は、国家公務員型といわれるものであつても、国家公務員ではない。独立行政法人には、国家行政組織法も国家公務員法も適用されないのである。エージェンシーと独立行政法人は、公と私を峻別する境界線を隔てて隣り合つてはいるが、内側と外側の違いは制度上大きな意味をもつといえよう。第二に、独立行政法人は政策執行組織と政策形成組織の分離が不十分である。分離される実施組織には、エージェンシーと異なり、二つの形態がある。ひとつは「実施庁」であり行政組織の内部にとどまる。外局（委員会・庁）として定められた一四の「実施庁」の中には、英国ではエージェンシーとなつて成果を上げている国税庁や特許庁などが含ま

れている。実施庁には、権限の委譲や、達成目標の提示、一連の経緯の公表などが定められる予定であるが、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り、枠組みは従来どおりではないかと思われる。今一つが独立行政法人で、行政組織の外側に出されるものである。エージェンシーの諸制度は長の公選制を除いて、殆どの部分が独立行政法人に移植されている。しかしエージェンシー化が決定されたり、検討されたりしている組織は、研究所や美術館、国立病院や国立大学などであり、政策実施組織というには違和感がある。別の法人格をもつ点、政策実施というよりは関連業務、補助業務が対象となっている点などから、エージェンシーというよりも特殊法人との類似性が強いように思われる。このように、日本では、企画立案機能と実施組織の分離は殆ど実現していない。英国式に倣えば、実施庁に適用すべきエージェンシー制度が、第二特殊法人ともいうべき独立行政法人に適用される、というねじれ現象が生じたからである。

独立行政法人の制度を簡単に紹介しておきたい。独立行政法人は、国が自ら直接に実施する必要はないが、民間に委ねると寡占、実施されないなどの不都合が生じると思われる事務事業について「これを効率的かつ効果的に行わせるにふさわしい自律性、自発性及び透明性を備えた法人」（基本法三六条）と規定されている。運用については、長の原則公選制を除いて、ほぼエージェンシー制度をそのまま導入している。Prior Options Review に倣い、民営化、地方移管、民間委託、廃止などを検討し、なおこれらになじまないものについて、国の行政組織の枠組から外へ出し、独立行政法人化する。大臣や国の統制・関与を最小限にとどめ、それぞれの法人に応じた弾力的な組織運営によって政策実施を効率化する。大臣は独立行政法人の業務・財務等を改善するための中期目標（三～五年）を設定し、大臣が任命した独立行政法人の長は、この中期目標を達成するための中期計画と年次計画を作成し認可を受ける。大臣は必要に応じ期間中の計画変更を命じうるが、認可や変更の際には、府省に新設される評価委員会（外部の有識者から

大臣が任命)の意見を参考にしなければならない。また会計は、企業会計原則を原則とし、国から交付された運営費交付金についても用途を特定せず渡し切りとして、翌年度への繰越しや、利益剰余金の積立てなど弾力的運用が可能となる。長は、毎年度、業務の実績、財務諸表と決算報告書などを作成し大臣に提出する(一定規模以上の法人は会計監査を義務づけ)。これら大臣と長の間の一連のやりとりはすべて公表され、同時に各府省および総務省に置かれる評価委員会によって評価される。論点となった職員の身分については、法人の業務の性質によって国家公務員の身分を与え、見做し公務員とするものと与えないものとに二分することになった。このほか、独立行政法人の長に公募の余地がある、任期途中の交代がありうる、業務実績や職員の業績を給与や処遇に反映させる、長に職員の採用や任命の権限を一定程度付与する、など効率化のための工夫がされている。

独立行政法人制度の創設は、定員削減と深くかかわっている。一連の改革には、国の行政機関の職員約八五万人(国家公務員約一一四万人から行政機関以外に勤務するものを除いた数)の二五%を削減する目標が盛り込まれている。この削減率は、橋本政権の「少なくとも一〇%」から、小淵政権発足時の二〇%、小淵自民党と自由党との連立政権発足時の二五%へと段階的に増えてきた。総務省の外局を経て公社化される郵政三事業の約三〇万人は削減対象の母数に含まないので、実質的には五五万人の二五%、一四万人弱を二〇一〇年までに削減しなくてはならない。新規採用の抑制によって削減するのは無理な数であり、既存組織を独立行政法人として別法人にすることで削減するものと予想されている。本来、業務量の削減や管理運営の効率化によって減らすべき筋のものが、本末転倒している感は否めない。

(三) 政策評価

管理改革の第三は、政策評価組織の導入である。英国の公共事業評価プログラムや科学技術政策評価プログラム、あるいは米国の業績評価法(GPRA)など九〇年代に入ってから英米で先行している事例に刺激されたものと考えられる。省庁の政策および独立行政法人の実績を評価するための委員会が全府省に置かれることになった。府省は内部部に政策評価のための部門(課ないしそれ以上のランク)を新設し、年度ごとに重点を決めて所管の政策を評価するとともに、その結果が予算要求など次の政策の企画立案に具体的に反映されるようにする。またこの同じ組織が、独立行政法人の中期計画や年度計画の認可や業績評価の際に大臣に意見する評価委員会(外部有識者から構成)の事務局となる可能性がつよい。さらに総務省は、全体の纏め役として、府省評価委員会の評価結果への意見表明、省庁横断的な政策の評価などのほか、独立行政法人の民営化や事務事業の改廃の勧告などをおこなうものとわれている。府省の評価部門は原則的に内部の職員による内部評価であるが、必要に応じて学識経験者や民間人を活用できるものとされ、総務省の評価は民間有識者を加えた第三者評価が原則とされている。これら政策評価の経緯と結果および政策への反映状況は府省、総務省ともに一般に公表される。政策評価については未開発な部分が多く、とくに数値や計量などによる定量的な手法と組み合わせる用いられる定性的な手法が、どのような形で運用されるのか興味深い。

五章 日本 アイデアの展開

一節 政治過程

日本では、行政組織改革は、政治過程と同義になる。改革を軌道にのせた第二次橋本政権は、九三年総選挙によつ

て三八年間つづいた自民党一党優位体制（五五年体制）が崩壊して以来、非自民連立政権二つ、自民・社会・さきがけの連立政権二つ、計四つの連立政権が続いた後、九六年秋の総選挙で誕生した政権である。自民党は、行政改革と、その裏面としての消費税増税を主要な論点としたこの選挙で、解散前議席を大きく上回ったものの過半数を割り、さらに、それまでの連立相手であった社会党とさきがけが閣外協力に転じたため、不安定を余儀なくされた。また党内基盤も弱かった橋本内閣にとって、行政改革の実行は、国民の支持をとりつけ内外ともに不安定な政権基盤を強化し、その長期化をはかる重要な手段でもあった。

英国の場合と同様、橋本行革の政治過程における最大の特徴は、首相のリーダーシップである。橋本首相は、首相の座について最初（村山首相に代わって連立政権の首相となった九六年一月）の施政方針演説から行政改革を打ち出し、六月にはこれを具体化した「橋本行革の基本方向について」（いわゆる「橋本ビジョン」）を示すなど、総選挙に向けて行革をリードした。総選挙後には、第三者機関による臨調方式ではなく首相直属の立案機関とすることを決め、行政改革会議（以下行革会議と略す）を総理府に設置、自ら長となった。またたたき台を作る事務局には、第二臨調の際、自民党の行財政調査会長であった経験から当時の優秀な実務者を集め、民間企業や各省に優れた人材の派遣を要請するなどその整備に心を砕いた。さらに首相補佐官制度を初めて活用し、行革担当補佐官を置いた。橋本首相が行革会議における討議の実質的方向づけをおこなっていたことは、自ら省庁再編の基準となる国家機能の四分類を事務局に提示したこと、またその立案過程で内閣機能の強化をめぐる九七年六月頃から表面化した事務局との対立とその後の官邸・委員主導に明らかである。

当時の政治をとりまく社会経済状況も橋本首相のリーダーシップを促進する要因として作用した。第一に世論がある。第四一国会選挙は「行革選挙」ともいわれるほど、各党の争点が行政改革に収斂した選挙であった。第二臨調以



降、九七年末の行政改革委員会まで絶え間なく行革が行われてきたにもかかわらず、その成果が今一つであった理由のひとつに世論の低調さがいわれるが、九五年夏以降行政改革の気運が急速に高まった。長引く不況とその責任の一端を担う大蔵「裁量」行政の不手際、相次ぐ官僚の不祥事、薬害エイズ問題など戦後日本の統治構造の中核を担ってきた官僚に対する不信はピークを迎えた。選挙戦は、大蔵省改革を筆頭に行政改革一色となり、とりわけ結党以来行革を党是に掲げていた野党第一党の新進党とのつばぜりあいから、自民党の行革にも力がいっていった。「行革」選挙で選ばれた与党が、行革の実現をはかるのは当然であった。

第二に、日本にとってはほぼ戦後初ともいうべき政治状況の流動化があげられる。冷戦の終結と、これを受けての自民党一党優位体制崩壊は、中曽根首相のいう「第二次戦後政治の総決算」を迫ることになった。政治状況の流動化と、野党の経験は、自民党政権の公約の重みにも影響を及ぼしたように思われる。日本政治において公約は英国のマニフェストと異なりそれほど影響力をもつものではなかったが、九三年の五五年体制崩壊以降、五つめの連立政権である橋本政権にとって、また公約どおり翌九七年四月に消費税率を三%から五%に引き上げた自民党にとって、その対価ともいうべき行政改革は、必ず実現しなくてはならない課題となったのである。

もちろん、橋本首相のリーダーシップとサッチャー首相のリーダーシップとは、同じではない。行政組織の編成権のみならず、制度的には殆ど青天井ともいえる大きな権限をもつ英国の首相と、立法院で法律にしなくてはならず、党内、野党、官僚、財界、産業界、世論など殆どすべての政治アクターの最大公約数をまとめねばならない日本の首相とでは、自ずとそのリーダーシップにも違いが出る。独立行政法人制度の変質のほか、郵便局の民営化、財政投融资制度、特殊法人制度、国家公務員制度など、積み残された課題はたしかに多いが、そのことをもって橋本首相のり

ーダーシップがサッチャー首相のそれに劣ると即断することはできない。

橋本首相のリーダーシップを抑制する要因は数多い。第一は自民党である。「行革選挙」の余韻が冷めるとともに党内から総論賛成、各論反対の声が噴出した。橋本行革における自民党の役割は複雑である。自民党が党内に置いた行政改革推進本部は、選挙対策の一環として党内の行革論議を主導した。九六年六月には本部長、水野清氏を参謀に橋本行革の青写真「橋本ビジョン」を公表した。<sup>(33)</sup>これは、同月成立した住専処理法や閣議決定した消費税増税など、国民負担増の代償としての性格をもっていたが、首都機能移転や大競争時代などのアイデアは、その後の党内調整で消えたものの、省庁数の半減、大蔵省改革、特殊法人整理、地方分権などのアイデアは生き残り、八月には水野氏らの英仏視察旅行の成果「中央官庁の制度執行部門のエンジェンシー化と政策立案部門の統合について」が公表され、独立行政法人（当初の仮称は「外庁」）化のアイデアが加えられた。しかし、選挙後、自民党行革推進本部は一転して防戦の場に転じる。行革の具体化とともに各省庁の反対が噴出し、これを受けての族議員の不満を抑える場に転じたのである。背景には、九七年九月までに無所属議員や新進党離党者などの入党によって衆院過半数を回復し、事実上自民党単独政権となっていたことがあると考えられる。

総選挙後、行革の中心舞台は行革会議に移る。橋本首相は、党と政府の意思疎通をはかるため、行革会議が中間報告をまとめ具体化の段階に入った九七年九月の内閣改造で、政府と党の行革責任者の入れ替えを図った。水野氏が首相補佐官（行革担当）に出たあと後任の党行政改革推進本部長をつとめていた佐藤孝行氏を総務庁長官に、総務庁長官として政府で行革を担当してきた武藤嘉文氏を党行革推進本部長にする案である。しかし五五年体制下の滓を一掃する行革の先導役に、ロッキード事件で受託収賄有罪が確定し、残滓の象徴ともいえる佐藤氏をあてるのは世論が許さなかった。もちろん改造新内閣では五五年体制の象徴である派閥均衡人事が復活し、郵政大臣に民営化反対論者を

おくなど、既にこの時点で党内基盤が弱い橋本首相の影響力は制約されていたとも考えられる。佐藤氏入閣の試みも単に派閥人事の一環であるとみることが出来る。いずれにせよ、内閣改造後、行革会議の議論が各省ヒアリングを終えて具体化の段階に入ったこと、自民党が衆院過半数を獲得したことなどもあって、自民党族議員の動きは急速に活発化し、首相のリーダーシップ発揮の試みに対しては「首相独裁」との声も聞かれるようになった。結果的に当初の公約や行革会議の提言から大きく後退したものもある。

族議員の抵抗は、自民党だけに限らない。第二のブレーキは、閣外協力関係にあった社民党、新党さきがけの二党との調整である。橋本政権は、社民党とさきがけとの間に与党行政改革協議会を設置して与党三党間の調整をしていたが、とくに連合、なかでも官公労を主な支持母体とする社民党との間では、防衛庁の省への昇格問題はもろろんのこと、郵政など四現業の民営化問題や独立行政法人化などが国家公務員の地位の問題として交渉され、行革会議の提案を後退させる方向で話し合いが進んだ。

官僚からの抵抗は、管理改革、とりわけ独立行政法人化に対して強かったようである。九七年五月に行革会議が行った最初のヒアリングでは、完全拒否の姿勢を示す省庁が続出した。その後も、制度の実体が不明確である、政策の企画立案と実施は一体不可分である、候補とされている業務には権力行政としての要素がある、などの反論に、行革会議委員や事務局は反論するだけの準備がなかったようである。また一連のヒアリングに橋本首相は出席しておらず、この点では、エージェンシー化の実務を担当する効率化担当室(efficiency unit)に頻繁に現れ、省庁が提出するエージェンシー計画案を実のあるものにするのに影響力を行使したといわれるサッチャー首相とは対照的である。しかし橋本首相は、内閣機能の強化をめぐることは、改革に抵抗する事務局を叱責し、官邸と行革委員に議論の主導権をとりもどす軌道修正をおこなっており、首相にとって独立行政法人化の比重は低かったのではないかとも思われる。行革会

議の最終報告に示された独立行政法人制度の原案に幅があり、法案への具体化の過程で最も現状維持に近いラインに落ち着いたのは、現状維持を望む官僚と族議員に対して改革のドライブが十分でなく、当初英国型のドラスティックなエージェンシー化を支持していた財界経済界も、官僚らに一定程度譲歩したことを意味しているように思われる。結果的に日本の独立行政法人は、企画立案機能と実施機能の分離、政策実施活動の効率化という主目的から離れ、公務員数を名目上減らすための道具としての色彩が強まることになった。

しかし橋本行革が「最善」の策から後退したとはいえ、戦後行革史において第二臨調とともに、一定の成果をもたらしつつあることは否定できない。そしてそれを可能にしたのは橋本首相のリーダーシップであり、リーダーシップの発揮を許した当時のマクロな政治経済環境であるということができよう。では、一連の改革アイデアは、どのように生まれ政権に組込まれていったのだろうか。

## 二節 アイデアの源

英国と同様、橋本行革で実現された政策アイデアの殆どは、戦後繰り返して試みられてきた行政改革の過程ですでに準備されていた。戦後の日本で行政組織改革は不断に行われてきたが、占領下の敗戦処理作業を別にとすると、その内容は以下のように概括できる。第一に、執政機能の強化（内閣機能の強化、予算編成における内閣の主導権の確立など）第二に、管理運営の効率化（省庁再編、内部部局の整理など）機構の合理化、定員削減、特殊法人の整理、審議会の整理、事務処理の合理化、許認可権の整理、補助金の整理など」という定番のオールド・イシュー、それに八〇年代以降「大きな政府」から「小さな政府」への構造転換に伴って新たに登場した民間化（民営化、規制緩和）と地方

分権というニュー・イシューである。

日本では行政組織の決定権が立法府にあるため、首相および与党・内閣の一存では次々と設置される審議会の答申は、繰り返し登場するこれらの基本課題と、年金や防災、首都などその時々課題が加わったものである。ただし第二臨調を例外として、提言のうち実施されたものは少なく、機構の縮小と人員整理など一部にとどまる。しかし積み残された改革案のなかに、今次の行政アイデアの殆どをみることができるのである。

#### (一) 政官関係の見直し

首相や内閣の権限を強化する、すなわち行政府内で行政部にたいする執政部の統制力を強化しようというアイデアは、戦後、日本国憲法の制定によって戦前とは格段に強化された後も、繰り返し政策課題として浮上している。

そもそも執政部の行政部にたいする統制力強化というアイデアは、内閣による大蔵省統制、とりわけ予算編成権の奪還という文脈で、長い歴史をもつ。その嚆矢は、内閣制度創設以前に溯る。明治六年に太政官職制が改正され、太政官正院、実質的には参議を拡充した内閣（最初に内閣という文字が使用される）が組織され、各省に対する執政権を強化した。この改正の真意は大蔵省統制にあったとされている。時勢にのって各省が事務を拡張させていくなか、大蔵省の威勢が他を圧して強まり、内閣の了解なしに省務を専決するほどになっていったためである。<sup>34</sup> 大蔵省を統制しようとする内閣の試みは、内閣制創設後もつづく。初代総理大臣伊藤博文は、就任後示した各省整備方針に、閣議中心の予算・会計検査制度の強化をとくに説いている。<sup>35</sup> しかし大日本帝国憲法下の内閣は、国政を統括し行政の一体性を確保すべきものとされておらず、一連の試みには根本的な制約があり、その意図を実現することはできなかつた。その後、戦時体制下において、内閣の各省に対する統制機能の強化は実現するが、それらはいくまで総力戦遂行の

ために資源を効率的に動員するという限定つきの強化であった。昭和一五年には岡田内閣のもとで「内閣審議会官制」が制定され、内閣の諮問に依じて国家の根本政策を審議する内閣審議会が設けられた。昭和二三年には、「戦時行政職權特例」によって内閣総理大臣の各省大臣に対する統制力が一層強化されたほか、この時期には「内閣調査局」や「内閣情報局」、「企画院」などが設置され、スタッフ機構の整備によって内閣の統制機能を強化しようとする方策もとられた。<sup>(36)</sup>

敗戦直後の新憲法体制を検討するなかで、行政各部との関係において内閣の機能をどのように位置づけるかは重要な論点であった。結局、日本はCHQの占領下で、日本国憲法第五章、内閣法、国家行政組織法、国家公務員法など関連諸法の整備をおこない、國務大臣の任免権や内閣の主宰権、行政各部の指揮監督権など、内閣総理大臣の権限は、戦前に比べると格段に強化された。運用の実際はともかく、執政権を強化し行政各部の一体性を確保する制度的しくみが整ったのである。しかし一連の政治過程では、もっと大胆な強化策が議論されていたのである。そもそも当時制度設計を担当していた臨時行政調査会や行政調査部が出した原案は、行政府の長に直属する機関が、行政管理と予算管理の機能をともに執行するというアメリカの制度に倣い、予算編成機能のほか人事、法制などの機能を内閣の直属機関にもたせるというものであった。この案は、以前からの主計局の内閣への移管問題とからみ、国内、CHQの關係部局をまきこんでの大論争に発展した。結局、大蔵省とこれを管轄する経済科学局(ESS)連合の巻き返しに、行政調査部と民生局(GS)連合が敗れる形で昭和二三年春、決着した。アメリカ型の強い内閣は実現しなかったのである。<sup>(37)</sup>

占領終了後昭和二九年の初め頃までに、各省の機構はほぼ現行制度の骨組みに固まったが、早くも昭和三〇年代には、占領下で制定された行政制度の見直しという観点から再度同じアイデアが浮上する。第三次鳩山内閣は、行政制

度の改革を三大改革の一つに掲げ、行政制度を全面的に改革するための大綱を行政審議会（第三次、昭三〇・一二発足）に諮問した。答申は、現行制度では政府の政策が行政部に浸透せず、政治責任が曖昧であるとして、政務官制度の充実などにより各省のトップマネージメントを強化すること、総理府の事務の整理と総務長官の設置により、官房長官を政務に専念させること、人事院を解体して総理府に人事局と人事委員会を置くこと、予算編成合理化のための予算閣僚委員会の設置、内政省の設置または自治庁の省への昇格・強化など包括的な改革案を示した。この答申を実施するため政府と党から人を出して「九人委員会」が設けられたが、国会が憲法調査会法案、小選挙区法案などの審議で紛糾したこともあり、結局、行政改革関連法案は成立しなかった。<sup>(38)</sup>

昭和三九年には、高度経済成長に対応する行政管理の近代化という観点から、第一次臨時行政調査会が佐藤首相に再び同様の提案をしている。一六項目にわたる答申の筆頭に内閣機能の強化が挙げられ、予算編成権と行政および人事管理の権限を内閣におくことが勧告された。具体的には、内閣補助局と総理府の総合調整部門を統合して内閣府を新設すること、内閣補佐官を新設し、補佐官を中心に内閣が予算編成の方針を定め、大蔵省はその編成方針に従って予算編成事務を執行すること、行政管理庁を中心に人事管理の権限などを加えて総務庁を新設しこれを内閣府に置くこと、開発行政を一元的に管轄する総合開発庁を新設しこれを内閣府に置くこと、行政監理委員会を設け行政の民主的運営をはかること、などである。しかし実施段階での成果は乏しく、内閣官房長官を国務大臣としたこと以外には、殆ど実現しなかった。

同じ提案が、再度あらわれるのは、昭和五七年の第二臨調、第三次答申である。第三次答申に、行政組織及び総合調整機能等に関する改革方策として内閣機能の強化、総合管理機能の強化、総合企画機能等の強化などが勧告されている。ただし三つの強化策は並列する形で勧告されており、内閣が予算や人事・組織など行政の総合管理機能をもつ

べきであるという明確な主張にはなっていない。結果的には、総務庁が設置されたり、臨時行政改革推進審議会（第一次）によって内閣官房の再編成がおこなわれるなど、一定の成果がみられたが、行政部を執政部が統括し行政の一体性を確保するという執政機能強化の本来の目的からは遠いものであった。

橋本行革における内閣機能の強化は、戦後延々と続いてきた懸案をようやく実現したものだといえそうである。

## (二) 管理改革

### 一 省庁再編

省庁再編も、戦後二度試みられている。敗戦直後の戦時体制の一掃、敗戦処理のための組織整備、行政の民主化と経済再建のための組織整備など、体制転換にともなうGHQ主導の再編を例外として、最初に省庁再編のアイデアが出されたのは、占領下昭和二六年八月の政令諮問委員会答申である。政令諮問委員会は、講和条約締結をひかえ、リッジウェー声明によって占領下の諸法令を再検討・修正することが認められたのを受けて、第三次吉田内閣が、首相の非公式アドバイザーとして設置したものである。経済安定本部と人事院の廃止、保安省、国土省、通信省の新設など省庁再編と各機構全体の整理統合、一八万人余りの国家公務員削減などが答申された。この答申を具体化するため行政簡素化本部が設置され、橋本竜太郎首相の父にあたる当時の橋本龍伍行政管理庁長官が本部長となった。橋本長官は、二七年一月、「橋本案」といわれる一府九省案をまとめ、経済安定本部と電気通信省の廃止、労働省と厚生省の統合、郵政省を廃止して交通省の外局とするなどの素案を公表した。その後、橋本案を基本に若干の修正が加えられた一府九省案は、GHQ関係部局の合意をえたが、自民党と各省庁の強い反対にあり、省庁再編は実現しなかった。経済安定本部の経済審議庁への再編、電気通信省の日本電信電話公社への再編にとどまったのである。しかし合理化



はすすみ、人員は一〇万人弱、外局は総数の四二%、局および部は総数の二六%が削減された。

省庁再編が行革の中心課題として再浮上するのは、約二五年を経て後の昭和五二年、福田内閣のときである。石油危機以降の経済不況、高度成長から安定成長への変化を背景に、財界、労働界からの強い要望をうける形で、中央省庁の統廃合問題が取上げられることになった。自民党は、党内に行財政調査会を設け、当時の有力政治家の一人、西村行政管理庁長官が各省大臣と折衝にはいるなど積極的な動きがみられた。しかし九月の閣議了解に基づいて省庁再編案を具体化する段階にはいると、「その重要性に鑑みて綿密な検討を要する」との理由で先送りされ、一二月の閣議決定では、建設・国土両省庁を一人の国務大臣に所管させる、無任所大臣を活用して対外経済政策を機動的に推進する、の二点を確認することで終息した。三ヶ月ほどの間の政治過程は詳らかではないが、省庁再編の難しさを象徴するできごとである。

この後、平成八年に橋本ビジョンで、首都機能移転と関連づけて提言されるまで二〇年近くの間、省庁再編は公には論議されずにきた課題である。

## 二 独立行政法人

独立行政法人制度のアイデアも第一臨調に溯る。行革会議でも繰り返し言及されているように、橋本行革で導入された独立行政法人制度は、英国のエージェンシー制度を日本に移植しようとしたものであり、第一臨調答申との直接の関係は認められない。しかし、移植を受け入れる素地があったとみることもできよう。エージェンシーのモデルとなった六八年のフルトン報告に先立つ一九六四年、第一臨調答申には既に、目的そのものを決める組織と所与の目的を達成するための組織、すなわち政策実施組織と政策形成組織を区分しそれぞれに専念させることで機能の効率化を

はかろうというアイデアが示されている。答申の第二項目、中央省庁に関する改革意見として「企画事務と実施事務の分離」、および「実施事務の管理運営の改善刷新」が勧告されている。具体的には、「企画事務と実施事務の分割」で、中央省庁における企画機能の強化と純化をはかるため、企画事務と実施事務を組織的に分離するとともに、実施事務担当部局には企画事務をおこなわせず、実施事務の管理運営に専念させること、「実施事務の管理運営の改善刷新」では、実施部門においては事務処理の改善刷新をはかるため、実施部門の長に対し大幅にその事務処理権限を委任し、とくに大量反復の現業的实施事務については最新の技術・機械を導入活用して能率化をはかることとしている。さらに第一三項目では、「決定責任の明確化及び稟議制の改善」として、すべての決定にはその結果について全面的に責任を負う唯一人の責任者を定め、稟議書にも起案者、調整者、決定者のみが押印するよう改めるべし、と勧告している。いずれの勧告も実施されず、橋本行革で取上げられるまで、どの審議会答申にも再登場しなかったが、第一臨調答申の見識の高さを示すものであろう。

### 三 政策評価

政策評価組織のアイデアも、第一臨調に溯ることができ。今回の改革は、英国の公共事業評価プログラムや科学技術政策評価プログラム、あるいは米国の業績評価法(GPRA)など九〇年代に入ってから先進的事例に刺激されたものと考えられるが、そのアイデア自体は独立行政法人と同様、六四年の第一臨調答申にみることができ。勧告の第一三項目、「事務運営の改革に関する意見」のなかに、「業績評価制度(フィードバック・コントロール)の採用」がある。行政には競争の原理をとりいれる余地がないので、行政全般について、あらかじめ達成すべき成果を定め、実施の結果をこれと対比する業績評価制度を導入することとし、関連して事業別予算制度の採用、統計報告制度の改

善、評価技術の研究開発などをおこなうものとしている。ただし勧告は実施されず、その後も橋本行革まであらわれない。

以上を要するに、第一に、改革に法改正を要する日本では、行政組織改革は政治である。一党優位体制下で固まった、行政省庁を核とする政治家や業界団体の緊密なネットワークを崩す危険性のある組織改革の実現可能性は著しく低下する。第二に、関係アクターの既得権をおかす可能性のあるアイデアが実施されるには長い時間を要する。政官関係の見直し（執政権の強化）や省庁再編がその例である。独立行政法人がエージェンシーとは異質の制度に変化したことも加えてよいだろう。独立行政法人制度の創設と政策評価組織の新設は、以前のアイデアとの因果関係が不明で、あるいはバンドワゴン効果に乗って一気に実現したのかもしれない。しかしいずれの改革も中央省庁の既得権を脅かすものでなかったのは既に述べたとおりである。第三に、政策アイデアを実施にこぎつけても、当初の計画とは変化していることが多い。行政組織改革はその性質上トップダウン型の政策形成をたどるが、首相の発案であっても、法律は、関係アクターの合力としての側面を持つからである。第四に、アイデアは歴史的に知の遺産として蓄積されるが、それは自国にとどまらない。審議会答申などには、先進各国の行政改革の成功例、とくに英米の例が多く参照されている。今回の場合は、英連邦はじめ世界に管理改革を輸出した英国のアイデアが多く活用されている。

## ま と め

それぞれ「英国病」と「第二の敗戦」からの脱出をはかって行われた行政組織改革を検討してきた。その効果のほ

などを評価するにはもう少し待たねばならないが、行政組織の決定制度が、行政組織改革のアイデアとその展開に及ぼした影響については、以下のように要約できよう。

第一に、改革のアイデアは法制度から自由である。行政組織にあらゆる国が目指すべき普遍型が存在するか否かは、未解決の課題であるが、行政組織改革のアイデアに関する限り、英日間に殆ど差異はない。「大きな政府」から「小さな政府」への転換という共通課題をまえに、改革アイデアは公私の領域をこえ、国境をこえて自由に行き交っている。法制度の違い以上に行政環境およびその変化の共通性に拘束されているものと考えられる。

第二にしかし、行政組織の決定制度の違いは、共有するアイデアが展開する過程と内容に影響を及ぼしている。英国では行政過程にとどまる組織改革が、日本では政治過程になる。アイデアの実現に要する時間は、当然に英国の方が短い。組織の安定性は日本の方が高い。英国は、試行錯誤の繰り返しによってアイデアの実効性を確認していく傾向がある。改革の内容については、長期的には英日でリストアップされるアイデアは殆ど同じであるが、英国が執政権の強化、省庁合併による巨大省編成、政策実施機能と政策形成機能の分離など順次段階的に実施してきたのに対し、日本では一定の臨界点に達した時点で懸案を一举にまとめて処理する傾向がある。法制度上ハードルの高い日本では、非常に大きな改革ドライブがかかったときにしか改革が実現しないということでもある。

第三に、アイデアを実現する際には政治的リーダーシップが不可欠である。法制度の拘束の如何を問わず、行政組織改革には既存組織の温存をはかる官僚とその支援者の抵抗があり、この抵抗をのりこえるには政治的リーダーシップとこれを許す危機的環境が必要である。法制度上の拘束が強い日本では関係アクターが広がるため、より強力なリーダーシップとより危機的な行政環境を必要とするといえよう。

以上の要約を日本にひきつけて敷衍すると、日本の制度は当初意図した政治優位ではなく、行政優位という正反対の効果を生み出した、すなわち「制度の逆説」に陥っている可能性が強いことが指摘できよう。

日本では首相が行政組織の改革を意図しても、それが行政組織の既得権に触れる場合、実現は容易でなかった。法律主義をとったために参加者が拡大し、合意のハードルが高くなったためである。議院内閣制をとる日本では、法案の大半は内閣提出法案であるが、首相が行政各省を統率する重要な権限を奪われたのに対して、行政省庁は組織という影響力の根源の部分で直接的な政治的統制から自由でありつづけた。行政省庁は安定した組織を基盤に、政策ネットワークの中心としてその影響力を温存拡大しえたのである。主務官庁を核とする縦割りの政策ネットワークは、当時の日本の基準において高い行政効率を示し、影響力拡大の好循環が生まれた。日本の行政組織の決定制度は、結果的に行政省庁への温室効果をもったのである。

具体的に、橋本行革の中核となった執政権の強化策は、サッチャー改革には見当たらない。「大きな政府」を基調に五〇年前後維持してきた行政スタイルを変えようというとき、英国では管理改革が主眼になり、日本では政治の復権が中心課題になった。このような違いを、どのように理解するべきだろうか。行政に対して政治の統制力を如何にして確保するかという問題は、行政国家に共通の課題であり、英国でこの問題が生じなかったわけではない。二節で述べたように、英国は、執政権の強化を通じて戦後歴代首相によって段階的に少しずつ強化してきたのである。日本では、戦後半世紀のあいだ試みつづけてようやく実現した。これは、英日の行政組織の決定制度が、背景にある対照的な政治制度、具体的には二大政党制と自民党一党優位体制、その結果生じた政治と行政の相互抑制的な関係と融合的な関係、小選挙区制に立脚する強い政権と、中選挙区制に立脚する合意型の政権ないしは国対政治型の政策形成手法、などを凝縮した結果であると考えられる。この意味で、日本の行政組織の決定制度が果たした役割は大きい。橋本政

権になってようやく改革が実現したのは、族議員など政官の融合はなお継続しているものの、自民党一党優位体制の崩壊と小選挙区比例代表並立制の導入などによる政治制度の変化が効いている可能性がよいと思われる。以上、日本の法制度は結果的に「制度の逆説」、つまり当初の意図とは逆に、民主的統制を低下させ、おそらくは能率を向上させた可能性が強いことを明らかにした。

- (1) 大嶽秀夫『「行革」の発想』一九九七年、TBSブリタニカ、序章、二章。
- (2) 蠟山政道『行政組織論』一九三〇年 日本評論社、二二七—二二九頁、Smith S D and Brazier A R, *Constitutional and Administrative Law 7th ed.*, 1994, Penguin Books, 1994, Ch8.
- (3) Bradley A W and Ewing K D, *Constitutional and Administrative Law 12th ed.*, 1997, Longman, p. 304.
- (4) Pyper Robert, *The British Civil Service*, 1995, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, p. 82-83.
- (5) Smith S D and Brazier A R, *Constitutional and Administrative Law 7th ed.*, 1994, Penguin Books, 1994, ch. 9. Bradley A W and Ewing K D, *Constitutional and Administrative Law 12th ed.*, 1997, Longman, ch. 13.
- (6) 佐藤功『行政組織法(新版)』一九七九年、有斐閣、九一—一〇五頁。
- (7) Kavanagh D, *British Politics-Continuities and Change-3d ed.*, 1996, Oxford U. P., p. 10-15.
- (8) Thomas G P, *Prime Minister and Cabinet Today*, 1998, Manchester U. P., 1998, p. 188.
- (9) Cabinet Office (Office of Public Service), *Next Steps Agencies in Government Review 1996*. Cabinet Office (Office of Public Service), *Next Steps Report 1997*. 邦文文献としては、讃岐 建「英国行政機関のエイジェンシー化の意義」『季刊行政管理研究』No.74、一九九六年、笠京子「行政執行活動の効率化—英国保守党政権の組織改革—」一九九七年、『季刊行政管理研究』(財)行政管理センターなどがある。
- (10) Cm 4273, *Next Steps Report 1998*, March 1999. Cabinet Office, *Next Steps Briefing Note September 1998*. Cabinet Office, *Better Quality Services*, July 1998.
- (11) *Civil Service Statistics*, 1998, Cabinet Office, p. 6. *Next Steps Briefing Note September 1998*, p. 1.

- (12) *Improving Management in Government: The Next Steps, A Report to the Prime minister*, HMSO, 1988. 一般に公表されたのは翌年一九八八年である。公表までの一年間に「エージェンシーの具体的運営方法」各省が最初にエージェンシーとする組織の選定、プロジェクト・マネージャーの人選など、報告書を実現するための作業がすすめられ、報告書の公表と同時にエージェンシー化が実施された。
- (13) *Next Steps: Briefing Note, March 1997*, Cabinet Office OPS, 1997, p. 61-62.
- (14) MINTON, M. (1997) '多くの文献がある。例えば' National Audit Office, *The Financial Management Initiative*, HC588, 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.
- (15) *The Citizen's Charter*, Cm 1599, HMSO, 1991.
- (16) *The Citizen's Charter, Five Years On*, HMSO, 1996, p. viii-ix.
- (17) Clark J and Newman J, "The Right to Manage: a Second Managerial Revolution?", MS, 1992, p. 9.
- (18) *Competing for Quality*, Cm 1730, HMSO, 1991.
- (19) *The Government's Guide to Market Testing*, HMSO, 1993.
- (20) 強制競争入札 コット(Compulsory Competitive Tendering)は「地方政府レベルに最初に導入された。The Local Government Planning and Land Act 1980 によつて一九八〇年に始まり、The Local Government Act 1988 によつてはく拡大した。
- (21) Efficiency Unit, *Competing for Quality Policy Review*, HMSO, 1996.
- (22) *Civil Service Statistics 1997*, Cabinet Office.
- (23) Dowding K, *The Civil Service*, 1995, Loutledge: London and New York., p. 2. Bradley A W and Ewing K D, *Constitutional and Administrative Law 12th ed.*, 1997, Longman, p. 306 など。同様の指摘は数多くが、逆にエージェンシー化による変化はいくわがくであるとする議論も散見される。
- (24) Thomas G P, *Prime Minister and Cabinet Today*, 1998, Manchester U. P., 1998.
- (25) Kavanagh D, *British Politics-Continuities and Change-3d ed.*, 1996, Oxford U. P., p. 316-317.
- (26) 例へば Drewry G and Butcher T, *The Civil Service Today 2nd ed.*, 1988, Blackwell, p. 194-198. Bradley and Ewing, op. Cit.,

p. 312-313. このほかネクスト・ステップスに関する文献の殆どに指摘されている。

- (27) Fulton Committee, Report of the Committee on the Civil Service Vol. 1, Cmnd 3638, 1968, HMSO, p. 50-57.
- (28) Fry G, *Policy and Management in the British Civil Service*, 1995, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, p. 10-11.
- (29) Thomas, op. cit., 1998, p. 169.
- (30) Bradley & Ewing, op. cit., 1997, p. 304.
- (31) 日本の改革に関する叙述は、以下の資料に基づいておこなった。インターネット上に公開された行政改革会議各回(第一回 平成八年一月二八日)第四五回 平成一〇年六月二三日)議事概要、「中央省庁等改革基本法」、「中央省庁等改革に係る大綱・推進本部決定」平成一一年一月二六日、「行政改革会議 最終報告」平成九年十二月三日。「中央省庁等改革の推進に関する方針」平成一一年四月二七日。内閣法の一部を改正する法律案要綱、内閣府設置法案要綱、国家行政組織法の一部を改正する法律案要綱など。
- (32) 笠京子「省庁の外郭団体・業界団体・諮問機関」、西尾勝 村松岐夫『講座 行政学 第四卷 政策と管理』有斐閣、一九九五年。
- (33) 自由民主党行政改革推進本部「橋本行革の基本方針について」平成八年六月一八日。
- (34) 山崎丹照『内閣制度の研究』一九四二年、高山書院、三八―四九頁。
- (35) 林 茂・辻 清明編『日本内閣史録』一卷、一九八一年、第一法規出版、八〇―八一頁。
- (36) 穴見明「内閣制度」、西尾勝 村松岐夫『講座 行政学 二制度と構造』一九九四年、有斐閣、一五―一八頁。
- (37) 岡田彰『現代日本官僚制の成立』一九九四年、(財)法政大学出版会、第一部第四章。
- (38) 戦後日本の行政改革に関する記述は、主に以下の資料に基づいている。行政管理庁史編集委員会『行政管理庁史』、一九八四年、行政管理庁。『行政改革と管理』一九七〇年、大蔵資料調査会。臨調・行革審OB会『日本を変えた一〇年』一九九一年、行政管理研究センターなど。