

サッチャー政権下における イギリス公務員制度の変容と課題

君 村 昌

はじめに

一、公務員制度改革の動向

- (1) イギリス公務員制度の特色と批判
- (2) フルトン報告以来の公務員制度改革の経緯
- (3) サッチャー政権下の改革の背景
- (4) 公務員数の削減と「非特権化」

二、公務員制度の「政治化」をめぐる問題

- (1) ホスキンスの提案
- (2) 高級公務員人事への「介入」
- (3) 公務員の「政治的中立性」

三、行政管理改革の推進

- (1) サッチャー行革の特色
- (2) レイナーの能率検査
- (3) 大臣のための管理情報システム(MINIS)
- (4) 財務管理イニシアティブ(FMI)
- (5) 公務員制度の構造改革(イブス報告)

サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題

同志社法学 三九巻五・六号

二九(八二二)

はじめに

一九七九年以来、三期連続して政権を担当し、戦後福祉国家の大改革を進めているサッチャー政権については、わが国においても多大の関心を集め、多くの研究成果が見られる。しかし公務員制度改革を中心とした中央官庁の行政改革の研究については、未だ研究の数は少ないように思われる。⁽¹⁾ 筆者は一九六八年の公務員制度改革に関するフルトン報告の分析をはじめ戦後の改革について以前から研究を進めてきたが、サッチャー政権下における改革についても大きな関心を払ってきた。福祉国家の解体をめざす改革は社会の各方面に及んでいるが、公務員制度にも大きなインパクトを与えており、公務員制度の「政治化」をめぐってイギリス公務員制度の伝統的性格は再検討を迫られている。また「管理革命」の進行は、政権の第三期に入ってイブス報告に基づく改革が提案され、ごく少数の中核公務員を残して、執行機能を担う大部分の公務員を半独立の機関(エージェンシー)に移管しようと言うドラスティックな改革にまで至っている。改革はなお進行中であり、最終的な結論をまとめるにはなお時期早尚であるが、公務員制度をめぐるさまざまな改革の動向及び改革の主要な問題点について今日の段階での考察を試みたい。

(1) 例えば、君村昌他『サッチャー行政改革』(行政管理研究センター、一九九〇年)山崎克明「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、一九九〇年)山谷清志「行政管理におけるサッチャーの『革命』」国学院大学紀要(第二十八巻、一九九〇年)などは数少ない最近の成果である。

一、公務員制度改革の動向

(1) イギリス公務員制度の特色と批判

イギリスの近代的公務員制度は一八五四年のノースコート・トレヴェリアン報告に基づき一九世紀中葉から確立されてきたが、そこには四つの主要な特色が見出される。第一にこの報告書は恒久公務員の能率的一団の重要性を強調したが、その後の改革によって情実任用から解放された競争試験による任用が行われ、キャリア・システムが確立していった。

第二に高級公務員は公式には大臣に従属するが、大臣に助言を行い、ある程度は影響力を行使することのできる独立性、能力、経験を持つものと考えられていた。その後、政党政治的見解との公的一体化を抑制し、個々の政治家から独立した公務員倫理を獲得することになった。

第三にイギリス公務員制度の最上層部は——後に「行政クラス」(Administrative Class)と呼ばれるようになったが——人文的素養をもつ大学の最も優秀な学生から充員された。第一次大戦とそれに続く時代に、当時、国内公務員の長であったフィッシャー (Warren Fisher) のもとで、公務員制度は、省による割拠制が弱められ、行政クラスは全省にまたがる統合的エリートとなった。その支配的エトスは、「ジェネラリスト総合人」(generalist all-rounder)であり、行政は職務の中で学ばれるべき技法 (art) と考えられ、専門家はトップに立つべきではなく、何時でも使えるようになっていくべきだと考えられていた。

第四に公務員制度は、規制を行使し、バランスをとる機関になった。公務員は全体として追究される目的とか政策から超然として距離をおくように努力した。つまり彼らは政治家が公言するか、支持すると想定される目標の達成を最も助長するような仕方で環境を規制し、それに適応していく点にその使命を感じていた。⁽¹⁾

しかし第二次大戦中及び戦後の国家機能の膨脹は、伝統的公務員制度にも大きなインパクトを与えた。とくに一九

六〇年代に入ると、かつて広く称賛されていたイギリス公務員制度は、他のイギリスの制度と同様、持続的な批判の対象になった。このような批判はイギリス経済の実績 (performance) とか政策形成の質に対する不満の増大を反映していたが、いくつかの批判はとくに、高級官僚エリートに向けられ始めた。

批判の第一は、高級公務員が複雑化した介入主義国家の時代に必要な専門能力を欠き、管理技能を十分備えていないということであった。この批判と関連して、オックス・ブリッジやパブリック・スクールの出身者によって圧倒的に占有されていたトップ行政官の社会的排他性に対しても批判が向けられた。また一九六〇年代の後半になると、長期的戦略の適切な調整を提供することのできない中央官庁機構に対しても批判が向けられたが、他方、多数の政治家や政党活動家は、公務員が過剰な権力をもち議会や世論に十分責任を負っていないと主張し始めた。⁽²⁾

こうして一九六四年から一九七九年の間に、公務員制度と政府機構の両方でさまざまな改革が試みられた。とくに上述のような批判点のいくつかは、一九六八年に公刊された公務員制度改革に関するフルトン報告の中心的テーマとなった。フルトン報告の特色は、その冒頭でイギリス公務員制度は、基本的には一九世紀の産物であり、二〇世紀後半の課題に十分応えていないと言って、古典教養を基礎とするジェネラリスト行政官を厳しく批判し、その勧告の核心として、前述の批判との関連で、公務員の専門能力の増大と管理能力の不十分さの克服を力説していることである。そこでまず、サッチャー改革の特色を鮮明にするために、フルトン報告以来の改革の経緯について主要な点をふりかえってみよう。

(2) フルトン報告以来の公務員制度改革の経緯

第二次大戦後におけるイギリス経済の相対的衰退の原因を公務員の専門能力の不足に求める動きは、公務員制度の機構と管理に対する不満という形で一九六〇年代から急速に広がっていったが、これらは主として公務員制度の文化、構造及びシステムに対する批判にかかわっていた。第一に公務員制度の文化については、上級公務員はオックスフォード、ケンブリッジ両大学の人文系卒業生が優位をしめる高級官僚によって占められており、彼らはテクノロジーの進歩、急速な社会的変化という問題に取り組み、国家の直面する問題を処理するのに適していないという理由で一貫して攻撃にさらされてきた。

第二に政府の構造、機構は、現代政府の規模が大きく、多様性に富んでいることを前提とすると、あまりにも一枚岩的で、階統制的で、「官僚制的」で、非人格的であるという理由で批判されることになった。

第三は政府システムについての批判にかかわっており、省庁の能率と有効性に関する有益な情報の不足が指摘された。最近に至るまで省庁によって提供される会計情報は支出の「合規性」(“regularity”)すなわち、支出が正しく授權され、支出手続きの規則に従って支出されたかどうかを示すものにすぎなかった。下院も国民も支出プログラムの目標とか成果、またそれらのプログラムを管理する組織の効率性について全く情報を与えられていなかった。過去二〇年間、公共支出白書は提案される支出プログラムを詳しく記述していた。しかし幸先のよいすべり出しの後に、その有用性は低下しており、多数のアウトプット尺度の開発にもかかわらず、情報提供的機能にとどまっていた。

これらすべての批判は、一九六六―六八年のフルトン委員会によって検討され、国家公務員制度が「アマチュアの哲学」によって支配されていると結論づけられた。報告書の中心テーマは、行政部のリーダーとして伝統的な素人的タイプは不適切であり、その代り公務員の専門職業化、特殊専門化及び管理の改善が必要であるという主張であった。

こうして一五〇以上の勧告が提出されたが、今日の改革に関連した注目すべき点は、まず第一に伝統的クラス制度を廃止して、技術的資格をもつスペシャリスト職もそれまでジェネラリスト行政官にリザーブされていたトップの官職に競争することができるような単一等級構造 (Unified Grading Structure) を設立することが勧告された。

また第二に省庁が能率的に機能するために、政府省庁を含む大規模組織はその構成単位と個々のメンバーが明確な権限と責任をもつ構造を必要とするという立場から、責任管理者 (accountable manager) がその責務 (responsibility) を担う「予算」センターまたは「責任」センターへ省庁を分割し、政策計画、目標設定及び業績測定の新システムを改善することも勧告された。さらに責任管理は活動が政府の省庁外に別個に設立されるところで最も有効に導入される⁽²⁾と考えられ、いくつかの省の活動を「外部移管」(“hiving-off”) するための調査研究の必要も勧告されている。これらの勧告は、小規模の政策部門及び権限を委譲された執行機関から成るスウェーデン型のシステムをモデルにしていた⁽³⁾と言えよう。もともと責任管理の起源は民間企業に発しており、すでに一九二〇年代の後半、ジェネラル・モーターズ社によって、できる限り中級及び下級管理者に権限を委譲するための概念として発展してきた。そのねらいは、環境変化に急速に反応するように組織を奨励することであり、大規模組織に小企業の管理スタイルを組み込む⁽⁴⁾とする試みであった。

フルトン報告は、第一巻第五章「省庁の構造と能率の増進」で責任管理について次のように論じている。⁽⁵⁾「政府省庁を含む大規模組織を能率的に機能させるためには、その単位組織 (units) および個々のメンバーが明確に規定されている権限をもち、彼らが責任を負いうる責務 (responsibility) をもつ組織構造が必要である。そこでは、明示された目標の達成の結果を評価する公認された方法がなければならない」(Para. 145)と主張し、さらに「責任管理とは、

できる限り客観的に測定された業績 (performance) に対する責任を個々の職員と単位組織に負わせることを意味する。その達成は、政府省庁内に責任単位組織 (accountable unit) を画定するか、設置することにかかっている。この責任単位組織では産出 (output) はコストまたはその他の基準との対比で測定され、個人はその業績に対して個人的に責任を負うことになる。(para. 150)

フルトン委員会が責任 (accountability) について受けた証言の主なものは、マネジメント・コンサルタント・グループからであったが、このグループは省庁内部に「センター」(“centre”) を設立する可能性の研究を提案した。まず、コストと産出が測定され、比較しうるところ(すなわち大部分の執行、技術活動)では「予算センター」(“budget centres”) を設立し、コストは測定されるが、産出は測定できないところ(たとえば、大部分の行政、助言あるいはサービス活動)では「責任センター」(“responsibility centres”) が設立されるべきだと考えた。

したがって、責任管理に関するフルトンの概念は、必ずしも財務的ではないが、定量化できるタイムで管理責任を定義することに主として関心をもっている。だがフルトン報告は、責任管理を「目標による管理」とは区別しており、後者は、産出が測定できない場合に使用されるべきであると勧告し、各部門の長にその上司および部下と割り当てられた任務、相対的優先順位、完成の期日について合意し、定期的に進捗状況を見直すように求めるものであると述べている。

しかし一般的には、「目標による管理」という言葉は、可能なところでは定量的タイムで、しかし定量化が不可能な場合には、別の方法で正確に定義されるタイムによって、すべてのレベルの管理者の達成目標を定義する責任管理に基づく管理システムを述べるために使用されているといえよう。

さらに、前述のようにフルトン委員会への証言では、活動が政府省庁の外部に別個に切離されるとき、責任管理は最も効果的に導入されると提言された。これは外部移管 (hiving-off) といわれる。だがフルトン委員会では、この提案は、その委託条項を越えた立憲上の問題を引きおこすと結論され、したがって外部移管の拡大の可能性の早急かつ徹底的検討を行うべきであると勧告したにとどまった。(para. 190)

これは、フルトン報告が「執行を政策形成から完全に分離することは、有害である」(para. 190) と考えたので、大臣責任の領域内に執行業務を維持する方を選んだからである。

ところでフルトンの勧告は、ウィルソン政権のもとで当初積極的に取組まれたが、やがてさまざまな障害によって十分実施されなかった。その一つの重要な要因は勧告の実施が高級官僚に任され、彼らはジェネラリスト的伝統を守るために改革を無視することが多かったからである。

つぎに一九七〇年政権についたヒースの保守党は、ウィルソン政権よりも一層強くマネジメント改革を推進しようとした。そこで就任後間もなく、一九七〇年一〇月、「中央政府の再編成」(The Reorganization of Central Government) という白書を発表し、巨大省 (giant departments) 設立の正当性を論じているが、他方、執行上の業務ブロックは責任ある管理単位に委譲され、これによって省のトップマネジメントへの負担を軽減させるようねばり強い努力が続けられることになると提案している。(para. 14) この提案はその後、省エージェンシー (departmental agencies) の発展となって具体化した。防衛調達庁、雇用サービス庁、管財サービス庁などがその代表的な実例である。これらの機関は下院に責任を負う大臣の指揮の下にあるが、その長官は支出官であり、人事についてもかなり大巾な権限をもつことになっていた(しかし実際にはその責任をもった例は防衛調達庁などに限定されていた)。いわ

ゆる非省エージェンシーも設立され、一九七四年の第二次ウイルソン政権によってもその方向は推進された。このような責任単位の創設はさらに政府の準商業活動にも適用され、王立造兵廠、造幣局などは「事業会計」(“trading fund”)ベースで運営されることになった。

しかし一九七七年に下院支出委員会はフルトン勸告の進捗に関して報告書を提出し、「責任管理に関するフルトン委員会の提案は、(公務員によって)十分真剣に取り上げられなかった」。また「外部移管」はサービス供給に対する幹部公務員の直接統制を縮小しないばかりか政策や政治的業務へのこのような幹部公務員の傾倒によって省の管理や組織への十分な注意が払われない結果となった。さらに省エージェンシーのモデルは、業務が財政的、数量的タームで測定される行政の領域(準商業活動)または過剰な政治統制が望ましくない領域で最も適切であると思われるが、多くの省の業務はこの種の業務ではなかった。中央省庁の業務は利潤を生み出すものは殆どなかったし、費用効果計算是通常、財政的要素と同時に政治的、社会的要素を含んでいたからである等と指摘し、責任管理の勸告を実施する決定的な努力がなされなかったと結論づけている。⁽⁶⁾ また一九七四年までに行政管理省は四五プロジェクトを含む目標による管理(MBO)の試行を行ってきたが、前進は明らかに「その点でストップした」、また外部移管が適用された分野も限定されていた。一九七〇年代初頭に保守党政府によって設定された詳細な基準に合致する政府活動は殆ど存在しなかったからである。⁽⁷⁾

一九七〇年代に政府の新スタイルを導入しようとしたヒース政権の試みのもう一つの重要な要素は、政策分析の強調であった。すでに一九六〇年代に、アメリカ国防省で最初に導入されたPPBS (Programme, Planning and Budgeting System) の導入研究がイギリスにおいても少数の省庁で行われたが、政策評価は基本的には実験的段階

にとどまっていた。

しかし一九七〇年代にも引続き、政策形成の合理性を強化することをねらいとして、中央政府の計画、予算プロセスに対していくつかの改革が試みられてきた。ヒース政権において、前述の白書の提案に基づき、首相及び内閣直属の政策分析スタッフとして中央政策審査スタッフ（Central Policy Review Staff; CPRS）を設立したことは注目すべきことであった。しかし最も野心的試みは、PAR（Programme Analysis and Review, プログラム分析・再検討）システムの導入であった。

PARは省内部の政策評価を体系化し、拡大するだけでなく、内閣、大蔵省、公共支出調査委員会、中央政策審査スタッフ（内閣レベルの計画部門）に中央統制と調整システムを提供することを意図していた。PARは重要なプログラムを選別し、その目標、資源及び目標達成の代替的方法を分析するものとされていた。実際一九七〇年代の初期には、PARのいくつかの重要な機能が遂行されたが、一九七三年以降になると政策分析のこの種の実験は、次第に衰微していった。その理由は、PARが有効な分析のための技術的、組織的、政治的な前提条件を満足させることができなかったからであると指摘されている。PARは公式には、一九七九年の選挙の直後にサッチャー政権によって廃止された⁽⁸⁾（CPRSも一九八三年に活動を停止した）。

このように一九七〇年代の管理改革は、短命に終わらざるをえなかったがその理由の主要点を探ってみると、次のように要約できる。第一に、目標による管理、産出予算、PAR等の手法は、中期資源計画に注意を集中していた。一九七〇年代のスタグフレーションという経済状況は、このような計画の推進を許すほど安定していなかったため、短期的危機管理が支配し、公共資源の中期戦略管理は現金限度額（cash limit）にとって代られたことである。第二

の問題は管理技法の成功に対するトップの関心が不十分であったことである。また政治的支持も乏しかった。この点は後述のサッチャー時代の改革との大きな違いであった。第三は、それらのシステムは運営するために多額の経費がかかったことである。第四は、技術的レベルで適切なデータも、データを分析する熟練職員が不足していたので、実施することが困難であったことである。第五は、省庁レビューを実施するための中央計画部門がなかったので組織上の制約があった。第六に政治的見返り利益がなかった。それどころか分析が既得権への脅威となるとき組織的抵抗が急速に生み出された⁽⁹⁾。もっともそれまで管理のトレーニングをほとんどうけていなかった上級公務員が、費用効果分析 (Cost Benefit Analysis) のような専門用語に熟達するようになったというメリットも指摘されている。

(3) サッチャー政権下の改革の背景

サッチャー政権の政治、経済戦略の核心はイギリス経済の相対的衰退の挽回であり、「イギリス経済を過去の長期的停滞から脱却させ、再び活力あるものにするための基盤となる条件を創出すること」を経済政策の基本理念としていた。そのために、当面インフレを抑制することにより、賃金・物価の悪循環を断ち切ることを目指したが、より抜本的な中長期的目標としては、経済の供給力サイドの強化が掲げられた。具体的には、①勤労・投資のインセンティブを回復するため、創意工夫及び勤勉がそれにふさわしい報酬を受けるような社会条件を創り出すこと、②経済の効率を高めるため、公共部門の縮小をはかること、③民間経済活動に対する政府の人為的介入を排し、資源の最適配分を実現することを目指していた。

このような政策が出現してきた背景としては、一九六〇年代、七〇年代のイギリスの状況を見落すことができない。

とくに一九七〇年代の二度にわたる石油危機により、世界経済は深刻な不況に陥入ったが、イギリスでは、国際収支の悪化のもとで公共支出の抑制と公共部門の効率の改善を迫られ、すでに一九七〇年代中葉から労働党政権も公共支出抑制に方向転換せざるをえなかった。一九七九年政権についたサッチャー政府は、戦後福祉国家の基礎にあったケインズ主義を排し、マネタリズムの経済政策に基づき通貨供給の抑制によるインフレ克服をはかるため、所得政策、価格規制といった人為的規制に頼らず、マネー・サプライの抑制と公共部門赤字の縮小を具体的手段としていた。

実際、一九七九年の選挙公約にも、(1)国家の役割の縮小 (rolling back the frontiers of the state)、(2)公共支出の削減、(3)公共部門の効率の改善を掲げており、これらの公約に基づき公共部門に関しラディカルな改革が提起されていた。

このような政策は公務員制度に対しても、従来の政権のもとで見られなかったような大きなインパクトを与え、さまざまな反響を呼び起こすことになった。それは当初から明確な改革の青写真があったという意味ではないが、公務員制度に対して従来にない激しい攻撃が加えられたイデオロギー的背景として、第一に官僚制の肥大化を批判する公共選択理論 (Public Choice Theory)、ケインズ主義的公共支出の増大を批判するマネタリズム経済学等に基づく国家機能の縮小 (小さな政府論) がある。またニューライト思想と結びついた大衆型政治は、公務員の「恵まれた地位」に対する大衆の敵意を背景として、サッチャー自身のパスナリティも加わって公務員労働組合に対する敵意となり、さらに公務員制度自体に対する敵意にまで拡大したように思われる⁽¹⁰⁾。

そのねらいは戦後イギリスの福祉国家を前提とした二大政党間のコンセンサス政治を根本的に再検討し、政治スタイルの大転換を行おうとするものであった。

こうして公務員制度に対するサッチャー政権のアプローチは、次のような三つのテーマを中心に展開されたように

思われる。第一は公共支出の削減の一部として公務員制度の規模とコストの削減が図られ、それと関連して公務員制度の「非特権化」も重視された。第二は、非能率と無駄の排除を出発点としたマネジメントの改善は、レイナー検査、財政管理イニシアティブ (Financial Management Initiative; FMI) を経て、イブス報告による公務員制度の大規模な構造改革にまでに発展していった。第三は、公務員が大臣によって設定された目的を情熱的に、有効に達成するために、公務員を大臣の有効な統制のもとにおく必要があるという政治統制強化の問題である。これら三つのテーマは、「政府機能の限定と生産性向上の努力は、政治的忠誠確保と切り離すことができない⁽¹¹⁾」といわれているように、密接に関連している。

なお、サッチャー政権下で進められている諸政策は、サッチャリズム (Thatcherism) と呼ばれ、サッチャリズムとは何ぞやという問題は多くの議論を呼んでいる。ここでこの問題を本格的に論じようとするものではないが、A・ギャンブル (Andrew Gamble) の次のような指摘は、サッチャーの行政改革を考えるさいにも示唆するところが多いように思われる。ギャンブルによれば、サッチャリズムは実際にはきわめてアムビヴァレンスな性格をもっており、それは自由経済と強い国家の樹立を求めている。しかしニューライトの自由主義的系譜と保守主義的系譜を結合するこのプロジェクトについては、きわめて異った解釈が可能である。市場自由主義の立場は、国家活動の範囲を縮小することが強力国家を形成する道であると考ええる。この方法によってはじめて市場秩序を支え、監視するという国家の本来の領域において国家を効果的にすることができると考えるからである。

これに対して保守主義の立場は異った見解をもつ。自由経済は国家の権威にとって必要な支えであるが、維持すべき最も重要なものは国家の権威である。国家は手段ではなくて目的である。それは正しく組織され、集産主義時代に

獲得された誤った役割と属性を取り除く必要がある。しかし、社会における秩序と階級制を維持することが依然として焦点である。

サッチャーは一九世紀自由主義者とみなされ、真の保守主義とは異質の考え方をもたらしたと指摘されることもあるが、サッチャーの現実政治をつぶさに観察すると、ニュー・ライトの自由主義的系譜の影響は誇張されているように思われる。多くの分野で保守主義的系譜が支配しており、サッチャリズムは、自由経済の再建よりも国家権威の回復、保守党の政治的命運の回復にかかわってきたのである。⁽¹²⁾ このようなサッチャリズムのアンビヴァレンスな性格とその政策の中に含まれるパラドキシカルな要素は、これから分析する公務員制度改革のいくつかの側面の中にも見出されるように思われる。

(4) 公務員数(定員)削減と「非特権化」

公務員制度に圧倒的な影響力をもった政府の政策は公共支出の削減プログラムであった。選挙公約の中心であった公共支出の削減は、政府自ら範をたれるという意味で、まず公務員数の削減として着手された。この政権の成立以前の一九七〇年代には、事務系公務員の行政グループ (Administrative Group) を中心に公務員数の増大がみられ、公務員数は一九七六年に七四万七六〇〇人に達していた。しかしその後オイルショック以後の厳しい財政事情もあって若干減少したが、それでも一九七九年に約七三万三、〇〇〇人であった。このような状況のもとで政権についたサッチャー首相は、公務員数の削減を優先項目にするように各大臣に指示した。こうして当初、一九八四年四月までに六十三万人まで約一〇万人の削減が計画されたが、実際には六二万四、〇〇〇人まで削減され、目標を上回ることにな

った。その後一九八八年四月までに五九万三、二〇〇人の目標がかかげられていたが、一九八八年初めまでに、公務員数は五八八、〇〇〇人にまで目標以上に削減された⁽¹³⁾。

この削減は多数の仕方で行われたが、次の三つの方法に分類できる。第一に、いくつかの機能は廃止されるか実質的に縮減された。(例えば特定統計の収集) 第二に、能率的方法の導入及び簡素化が行われた。農漁業食料省は農民に対する補助金支払規則と方法の簡素化によって七〇〇人の職員を削減した。第三に削減は、民間委託(例えば防衛省のクリーニング業務)及び機能の「外部移管」によって行われた。また削減は強制解雇はできるだけだけ、自然退職(natural wastage)つまり退職または辞任によって生じた空席を充たさないという方法で達成された⁽¹⁴⁾。

なお、この削減政策の特色として次の二つの点が注目される。第一に、すべての省庁が同じように影響を受けたわけではない。環境省は全体の削減率の二倍以上であり、内務省や雇用省では囚人の増大とか失業者の増大に対応して職員数が増加するという現象も起っていた⁽¹⁵⁾。第二に削減の目標数値は主として書記的職員、現業職員等の下級等級の公務員の削減によって達成された、また最高級等級の官僚にも大きな影響を与えた⁽¹⁶⁾。

職員数の削減によって、公務員は一層経済的な運営方法を求められ、基本的なものに集中し、職員を最も費用効果的方法で配置せざるをえなかった。しかしこの政策はあまりにも粗野なやり方であるとの批判もなされた。なぜなら、この政策では職員数という投入に関心を集中し、産出つまり業績に関心が払われなかったからであり、管理者には彼らが望ましいと考えるような仕方で行ったことが許されていなかったからである。このような状況のもとで、政府はその後行政効率化による経常経費管理に重点を移したため、一九八八年四月一日以降については職員数の上限(ceiling)は設定していない⁽¹⁷⁾。このような削減政策とも関連しながら、公務員制度のいわゆる「非特権化」(“de-priv-

“liege”) もさまざまな形で推進された。その代表的な例は、給与制度や年金制度の見直しである。イギリス公務員の大部分に適用される給与決定システムは一九五五年のプリーストリー委員会によって決められた方式で行われてきた。この方式においては、外部との公正比較 (fair comparison) という原則が確立されており、比較は独立の給与調査部 (Pay Research Unit) によって行われ、その報告は助言的性格のものとはいえ、その勧告は政府によって受け入れられる慣行となっていた。その結果、公務員の給与はインフレ及び民間部門の賃上げと連動して上昇した。また年金については、一九七一年のヒース政権下で物価指標スライド年金制度が導入され、退職後の生活をインフレから守る仕組がとられたため、民間より有利であるとされてきた。

しかし、サッチャー首相は公務員制度を非効率で、浪費的なものと見なしており、したがって、民間部門との比較による給与決定システムは、トップの三等級を除いて、政府によって一方的に廃棄された。

これに対して組合側の反撥も強まり、大規模なストライキに発展し、八一年三月の二四時間ストを皮切りに、以後二一週間にわたって継続したが、主として指名スト (selective action) によって政府への打撃を狙って行われた。しかし結局、組合側の実質的敗北で七月三〇日終結した。この争議の終結の過程で、政府は公務員給与決定のあり方を元上級判事ジョン・ミゴ (John Megaw) を委員長とする委員会に諮問した。その答申の中には、公務員の給与レベルを決定するさいに市場の実勢により重きがおかれるべきである、比較は以前ほど大きな役割を演じるべきではない、私企業との比較にさいして小企業をもっと考慮に入れるべきである等の当局側に有利な考え方も含まれていた。しかし政府は物価指標スライド年金制度の廃止を実現することはできなかつた。⁽¹⁸⁾ 一方、ミゴ委員会が審議を続けていた同じ時期 (一九八一年一月) に、公務員制度を所管する省であった行政管理省 (Civil Service Department:

CSD) が廃止された。この廃止の直接の契機は、公務員組合との厳しい給与交渉にさいして、公務員の給与問題を担当していたCSDが十分サッチャー首相を補佐しなかったという点にあるといわれている。もともとCSDは、公務員制度改革に関するフルトン委員会の報告に基づき、一九六八年に設立されたものであり、大蔵省の給与及び行政管理部門を引き継ぎ、それに人事委員会を加えて、行政管理と人事管理の所管部門として、またフルトン報告に基づく行政改革の推進機関としても期待されていた。しかしその役割は期待された程ではなく、すでに一九七七年の下院支出特別委員会でも厳しい批判が行われていたが、サッチャー首相は当初、大規模な機構改革には乗り気ではなく、以前の政権のように、組織の広汎な再編成を行うよりも、省の内部組織とその運営の詳細な見直しをすることを重視していたので、公式見解でも(一九八一年二月)政府機構に変更を加えるべきではなく、現行組織の強化こそ取るべき正しい道であるとしていた。⁽¹⁹⁾ それにもかかわらず前述のような多分に政治的色彩の強い動機で行政管理省は廃止されたが、廃止の大義名分としては、定員と人件費の管理は、公共支出の管理と切り離しては効果的に行えないという考え方が提出されていた。こうしてCSDのマンパワー、給与、年金関係が大蔵省に戻り、人事管理、任用、研修、マネジメント、勤務評定の責任は内閣府に属する行政管理・人事庁(Management and Personnel Office: MPO)に移された。そのためCSDの事務次官バンクcroft (Jan Bancroft) と第二事務次官の二人の高官は、退職年齢に達していなかったが退職させられた。なお、その後MPOは一九八七年に廃止され、その機能の一部を大蔵省に移管し、内閣官房に公務員制度担当大臣庁 (Office of Minister for Civil Service: OMCS) を設置することになった。こうして、大蔵省は公務員制度に関する大部分の機能を掌握することになったが、他方、最近のイブス報告に基づく改革の管理責任はOMCSにおかれ、首相の強力な支持の元で大きな役割をはたしている。

サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題

同志社法学 三九巻五・六号

四五 (八三七)

ところで、サッチャー首相が給与抑制のために公務員給与を需要供給の市場原理に従わせようとし、公務員の「既得権」打破に力を注いで、公務員の名譽を傷つけるような発言を行ったことは、公務員のモラルを著しく低下させる結果となった。とくに政府と公務員の関係の変化を象徴する事件としてGCHQ (Governmental Communication Head Quarters; 政府情報本部) 問題はトップから末端までの公務員の反撥をかった。この事件で政府は一方的にGCHQ公務員の労働組合を国家の安全に危険が及ぶという理由で禁止したからである。このようなサッチャー首相の権威主義的姿勢に対して、ある人々は黙従してきたが、少なからざる公務員は昇進の前途に希望を失い、よりよい経済条件を求めて早期に退職していった。また後述のように情報漏洩という形で、政府の一方的なやり方に抵抗を示す公務員も以前よりもはるかに多くなり、公務員と政府との関係は緊張をはらむことになった。しかもその緊張は中、下級公務員との関係のみならず、上級公務員と首相や大臣との関係にも及んできた。⁽²⁰⁾

(1) Nevil Johnson, "Change in the Civil Service: Retrospect and Prospects", *Public Administration*, Vol. 63 (Winter 1985) pp. 415-6.

(2) イギリス公務員制度に対する批判の展開については、君村昌「イギリス公務員制度をめぐる最近の動向」季刊行政管理研究 No. 36 (一九八六年一月) も参照されたい。

(3) フルトン報告をめぐる改革の動きについては、J・ギャレットによる簡潔な指摘を参照。Treasury and Civil Service Committee, 8th Report, (1988, HC 494-II) *Civil Service Management Reform: the Next Steps*, Vol. II, p. 49.

また「フルトン報告以来の責任管理については君村昌、坂本勝、藤田弘『英国における行政管理システムの改善に関する調査報告書』行政管理研究センター、昭和五四年も参照されたい。

(4) Andrew Flynn, Andrew Gray, William I. Jenkins, Brian A. Rutherford with William Plowden, "Accountable Management in British Central Government: Some Reflections on the Official Record." *Financial Accountability*

& Management, Vol. 4, No. 3, Autumn 1988, p. 169.

(5) Fulton Report 1968. *The Civil Service*. Vol. 1, Report of the Committee 1966-68. Cmnd. 3638. London: HMSO, Vol. 1, chap. 5.

(6) Eleventh Report from the Expenditure Committee, 1976-77: *The Civil Service*, Vol. I. Report, HC 535-I, para. 94
この報告書は「英国政府における行政制度改革に関する調査研究報告書—英国下院文出特別委員会報告書—中心として」行政管理庁を参照された。

(7) G. Drewry and T. Butcher, *The Civil Service Today*, (Basil Blackwell, 1988), pp. 195-197, C. Pollit, *Manipulating the Machine*, (Allen & Unwin, 1984) p. 102.

(8) PARの導入から廃止までの背景と経緯については Andrew Gray and Bill Jenkins, "Policy Analysis in British Central Government: The Experience of PAR," *Public Administration*, Winter 1982.

(9) P. M. Jackson, "Management Technique in United Kingdom Public Sector" *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 54 (1988), p. 249. L. Metcalfe and S. Richards, *Improving Public Management*, (European Institute of Public Administration, Sage, 1987) p. 5.

(10) S. Richards, "The Financial Management Initiative", in J. Gretton and A. Harrison (eds), *Reshaping Central Government*, (Policy Journals 1987) p. 23.

(11) David L. Dillman, "Personnel Management and Productivity Reform: Taming the Civil Service in Great Britain and the United States," *International Journal of Public Administration*, Vol. 8, No. 4, 1986, p. 345.
なお、P・ヘネシーは一九七九年以来の公務員制度に対する攻撃の結果、次のような結果が生じていると指摘している。

① 連帯責任政府への重大なダメージ。

② トップ公務員の任用への「われわれの仲間なのか」というインフォーマルな基準(党派性)の適用による上級公務員制度の政治化。

③ 中央政策検討スタッフ(CPRS)が一九八三年に廃止されたことに示されているように伝統的な、中立的なホワイトホールの助言を故意に迂回し、公務員の率直な発言を好まない傾向。

サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題

同志社法学 三九巻五・六号

四七 (八三九)

④ 公務員のモラルの低下。

給与、年金及び労働条件に関して、公務員は特権的であるとサッチャー首相は信じていた。組合への敵対的態度、給与の抑制、昇進見通しの減少等によってモラルは低下した。

⑤ 情報漏洩者 (Leakers) への敵しい追求。

⑥ 準独立非政府機関 (quasi-autonomous non-governmental organization; quango) や調査委員会への政治的情実任用の増大。(Peter Hennessy, "Mrs. Thatcher's poodle?" *Contemporary Record*, Summer 1988 参照)

- (12) Andrew Gamble, "The Politics of Thatcherism" *Parliamentary Affairs*, Vol. 42, No. 3, (1989) pp. 360-61.
- (13) Michael Simmonds, *A Change of Government* (Adam Smith Institute, 1988) p. 13. G. Drewry and T. Butcher, *op. cit.*, p. 199. Geoffrey K. Fry, *The Changing Civil Service*, (Allen & Unwin, 1985)
- (14) G. Drewry and T. Butcher, *op. cit.*, p. 201.
- (15) *Ibid.*, p. 199-20.
- (16) Rob Atkinson, "Government During the Thatcher Years", in S. P. Savage, L. Robins (eds), *Public policy under Thatcher*, Macmillan 1990, p. 16.
- (17) G. W. Jones, "A Revolution in Whitehall? Changes in British Central Government Since 1979," *West European Politics*, Vol. 12 (July 1989) p. 246.
なお職員数の監視は今後とも続けられることになっている。例えば、一九八八年の公共支出白書は「政府は公務員数の傾向に注意深い関心をもちつつある」と述べている。(Michael Simmonds, *op. cit.*, p. 13)
- (18) William Plowden, "The Higher Civil Service of Britain," L. R. Smith (ed.), *The Higher Civil Service in Europe and Canada*, (The Brookings Institution 1984) pp. 26-27. なお、鈴木明裕「サッチャーの一九八一年公務員給与政策と公共部門の給与決定に関する考察」(『季刊人事行政』第二〇号、一九八二年二月)、山崎克明『公務員労働関係の構造』一九八四年も参照。
- (19) CSDに関する邦語文献としては、小池治「イギリス行政管理省の歴史と評価をめぐって(上・中)」(『季刊行政管理研究』第二二、二四号)参照。なお政策アドバイザーのレイナーは早くからCSDを廃止し、大蔵省に戻すように勧告していた。

A. Birch, *The British System of Government*, (Unwin Hyman 1986) p. 144.

(20) モーラーは測定することがむずかしいが、モーラーの低下は、首席公務員のR・アームストロング卿によっても、下院特別委員会で公けに認められ、その改善が彼の後継者、R・バトラー卿の取組むべき優先的課題として提起された。(P. Hennessy, *op. cit.*, p. 3)

二、公務員制度の「政治化」をめぐる問題

(1) J・ホスキンス (John Hoskyns) の提案

サッチャー首相はウイルソンやヒースとは違って、単なる機構いじりは見せかけの変化のみを生み出し、実体のある変化を決して生み出さないと考えていたので、政権就任後も行政機構の大改革には着手しなかった。しかしこのことは官僚機構がすべて平穏な航路を進むことになったということを意味するものではなかった。政権の第一期を通して、大臣達は彼らの上級公務員の才幹にますます満足することができなくなった。それに加えて、内閣の長期戦略が短期的便宜のために犠牲にならないようにし、また政党の政策が水で薄められないようにするという周知の問題に直面した。ラディカルな政府にとって、これらの考慮はとくに重要であった。こうして一九八〇年から一九八二年の間に高級公務員制度の改革のための提案が討議され始めた。これらの提案のなかでの最も激しいものは、高級官僚は戦後の外交、経済政策を誤りに導いた「罪人」であるという立場からのJ・ホスキンスによる提案であった。彼の最もラディカルな提案は、伝統的な高級官僚に対する直接の攻撃を意味していた。ホスキンスはコンピューター、コンサルタント会社を起した企業家であったが、保守党の政策研究センター (Centre for Policy Studies) にかかわってきた。選挙期間中は、サッチャー女史の親密な助言者になり、選挙運動の戦術に関与したり、影の内閣の討論に招かれた。

サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題

同志社法学 三九巻五・六号

四九 (八四一)

たりしたが、サッチャーが政権に就くや政策室 (Policy Unit) の初代長官になった。政策室の仕事は、政府の長期戦略目標が省庁の日常的運営の中で見失われないようにすることであった。その後ホスキンスも出席した内閣委員会 (MISCIA) は長期的政策目標を検討するために設立され、国有化産業の統制、労使紛争における管理者サイドの支持のような問題点を検討した。しかしやがてホスキンス及び小規模な政策室は中央官庁の中で孤立し、包囲されていると感じるようになった。内閣府との関係は最悪のものとなった。三年後の一九八二年五月に、ホスキンスはホワイトホールを去ったが、ホスキンスの政治的役割がそれで終わったわけではなかった。

引続く数ヶ月の間、彼はイギリス国家の性格のラディカルな変革とホワイトホールの組織と方法の大改革を要求する講演やテレビインタビューを行った。一九八二年一〇月に行った講演では、公務員は、ラディカルな政策の実施への全面的コミットを欠いており、問題に有効に取組むために必要な情熱を生み出さない消極的な超然たる態度を展覧させてきたと指摘し、各省の二〇の上級ポストは、私企業等からの政治的任命者によって充員されるべきであると提案した。

このようにホスキンスの批判は、ホワイトホールの伝統的な態度や實際を外部から攻撃しようとする最もラディカルな立場に立っており、その提案は、公務員制度に実業家を導入しようとする要求と上級公務員の公然たる政治化の要求を結合したものであった。⁽¹⁾ ホスキンスの提案に対しては官界の事情に通じた官僚OBなどから批判の声があがった。例えば元首席公務員のD・ワス (Douglas Wass) は、大臣のイニシアティブに関連したすべての問題の情報を提供するという公務員の責務をこの提案は見落していると指摘し、政治的任用を拡大すれば、各省庁の集团的・歴史的知識の多くは利用できなくなると論じた。さらに公務員のモラルの低下をきたし、有能な若者は公務を志望しなく

なるだろうといった懸念も表明された。もう一つの、しばしば提出された反対論は、ビジネスマンを中央官庁に移入しても、政府の手続は民間経営と全く異なっているの、うまく行政を運営できないだろうし、イギリスにはアメリカのように民間と官界を自由に行き来する人材の団を確保することはむずかしいということであった。⁽²⁾

実際、ホスキンスの勸告はサッチャー政権によってもそのままの形では受け入れられなかった。しかしサッチャー首相のパスナリティや政治スタイルに基づいて新政権の公務員制度に対する姿勢は厳しく、高級公務員人事への「介入」という形で大きなインパクトを与えた。

(2) 高級公務員人事への「介入」

まずサッチャー首相のパスナリティについて見るとサッチャーは、もともと既存の体制に疑問をもっていたが、とくに官僚エリートに対しては批判的な見解を持っていた。若い時期にホワイトホールの経験を持つウイルソンやヒースと比較して、彼女はホワイトホールのアウトサイダーであると感じていた。

さらに彼女はまた以前のわずかな大臣経験に基づいて、政策助言者の「考え方」を変えることが困難であることを知るようになった。イギリス官僚制の内部で伝統的に最も高く評価されてきた資質——超然性、万能性、慎重さ、柔軟性、全体的に物を見る能力、困難をきわ立たせる能力など——に彼女は魅力を感じていなかった。それとは対照的に、ラディカルな政策を推進するために情熱をもって物事にコミットする外向的人物を好んだと言われる。⁽³⁾

前述のように彼女は公務員を敵対者とみなした。サッチャー政権は、戦後福祉国家の通念から脱却する政策にコミットしていたので、ケインズ経済政策とコンセンサス政治の擁護者である高級公務員が、政府のラディカルな政策の

効果を弱めないように警戒した。

こうしてサッチャー首相の人事政策の重要な特色として、幹部公務員の任命への首相の前例のない個人的介入が指摘されている。従来の慣行によれば、事務次官、次官補の任命及び昇進並びに省庁間の異動は、首席公務員 (Head of the Home Civil Service) の助言に基づき首相の承認を得て行われてきた。その後 (一九六八年) 上級公務員選抜委員会 (Senior Appointments Select Committee) が設立され、その補佐により、首席公務員が作成したリストを首相に提出し、首相が自動的に承認するようになった。⁽⁴⁾

このような慣行に反して、サッチャー首相は高級公務員の人事に強い関心をもち、候補者リストにまで自己の好みを反映させたといわれている。とくにサッチャー首相の主席秘書官であったウイットモア (Clive Whitmore) を四八歳という異例の若さで国務省事務次官に抜擢し、また中期財政金融戦略を立案したミドルトン (Peter Midleton) も大蔵次官に昇進した事例は、公務員をはじめ多くの人々を驚かせた。もっともこれらのケースにおいても、彼らが必ずしも保守党のシンパであったと言うわけではなく、第二期サッチャー政権の政策を断固として実施する強い性格をもっていると思われるから抜擢されたのであると指摘されている。⁽⁵⁾ しかし大臣は、率直な批判的政策助言よりも政策への献身に一層関心をもっており、したがって昇進の見込は、大臣の政策ではないとしても、大臣の態度を共有する公務員に提供されるという疑念が、ホワイトホール内部で生じていた。

実際、サッチャー首相の在任期間は、きわめて多数の高級公務員の退職の時期と一致していた。一九七九—一九八五年の間に四三名の次官 (Permanent Secretary) と一三八名の次官補 (Deputy Secretary) が退職したが、これは首相が伝統的に関心をもっているトップの二つの等級の実質的に完全な交代であると言つこともできよう。

アメリカのクリストフ (James Christoph) 教授は、一九八五年初め、多数のイギリス公務員とインタビューして、「首相の政治的テストが公務員の昇進見込みを決定する際にますます重要になってきた」という共通の意見が支配している」と結論づけた。また当時の首席公務員のR・アームストロング (Robert Armstrong) は、一九八五年の六月に、勅許会計士に対する講演の中で、このような政治化の恐れがなんら実体のないものであると否定しているが、このような発言をわざわざ行ったことは、政治化という問題が依然として多くの公務員の敏感に感じている問題点であったという事実を示している。例えば、前大蔵事務次官のワスは、一九八三年に退職して間もなく、公務員制度のこれら問題を調査するための王立委員会 (Royal Commission) の設立を要求した。サッチャー首相は王立委員会を設立して、重要問題を調査するという伝統的な方法を好まなかった。この提案は実現しなかったが、その代りに王立行政研究所が、一九八五年五月に公務員制度の「政治化」はどの程度起っているか、このような傾向はよい結果を生み出すか等を検討するために公務員と政治家からなる独立の調査団を設立した。その調査結果によると、「ある程度、首相の目に留まることが以前よりも重要になった」という意味で、トップ公務員の任命過程は個人的影響を受けるようになったとも言えるが、任命、昇進が特定の政治的イデオロギーとか政治的目的への任命候補者の支持またはコミットに基づいて行われているとは考えられない」と述べている。

このように政治的情実任用が行われているのではないかという主張に対しては、王立行政研究所の調査は党派的任用とは言えないと一応指摘している。しかしP・ヘネシー (P. Hennessy) も指摘するように二つの重要な問題が残されている。第一は、一九八一年行政管理省の廃止に伴い、早期退職に追い込まれた元首席公務員、バンククロフト卿によって述べられている見解である。彼は一九八六年に行われたテレビ、インタビューの中で、公務員制度が政治

化されたという見解は「全体的には見当違い」であるが、より陰險な種類の危険が存在している。「その危険とは、大臣が聞きたいと思う助言は大臣の耳に心地よいひびきをもつが、大臣が聞く必要のある助言はむしろ不快な感じを与えると考えて、若い公務員が御都合主義になり、大臣が知る必要のある助言よりも聞きたいと思っている助言を行うことになり易い」ということであり、⁽⁸⁾公務員の助言の性格が変質することについて危惧を表明している。シェファード (R. Shepherd) も公務員の中立性への脅威は、公然たる政治化からではなく、公務の客観性の侵害から起ると指摘している。⁽⁹⁾

第二の関連した危険は、政治化の「印象」(impression) が広く普及することによって、将来の労働党政権が「われわれの仲間」というテストを適用しようとする際に、サッチャー政権のやり方を先例としてもち出すこともできると言うことである。キノック労働党党首はこのような報復的やり方を否定しているが、もし将来そのような事態になれば、民主的に選出されたどのような政権にも奉仕するという政治的に中立的な公務員制度のノースコート・トレヴェリアン以来の原則は否定されることになろう。⁽¹⁰⁾ こうして大臣責任制のもとに発展した公務員の「中立性」は大きな危機にひんしている。

(3) 公務員の「政治的中立性」

そこで公務員の「政治的中立性」について、従来の伝統的原則をふりかえりながら、もう少しイギリス公務員制度の直面している問題状況をたずねてみたい。⁽¹¹⁾ 従来、公務員と政治家の関係については、大臣は省の政策とその管理運営に対して政治的責任を負い、他方、公務員は大臣に奉仕し、大臣に代って政策を実施するという憲政上の原則がと

られ、イギリス公務員制度のいくつかの特徴は、この政治的役割と行政的役割の区別から生じてきた。

最も重要な特徴は、①恒久性 (permanence)、②政治的中立性 (political neutrality)、③匿名性 (anonymity) である。すなわちイギリスの憲政上の理論から大臣と公務員の伝統的な関係を見てみると、大臣はその省の行動に対して責任を負い、公務員は匿名で、恒久的地位をもち、政治的中立性を保つとされてきた。両者の関係の核心にあるものは大臣は公務員の行動に対して下院に個人として責任を負うという慣行であり、その内部には二つの要素を含んでいる。第一は、大臣はその省の仕事に対して下院に答弁し、説明する義務を持つということであり、「説明的責任」 ("explanatory accountability") と呼ばれてきた。

第二の要素は、大臣は彼自身の行動に責任を負うことに加えて、省の政策と行政の失敗に対しても責任を負い、失敗が重大な場合には、辞任しなければならぬということである。もっとも巨大政府の成長、政府の決定が下される期間が長期化してきた等の状況変化により今日では、大臣責任は一種のフィクションであり、大臣は省の失敗に対して辞任を強いられるものとは殆んど考えられていないが、答弁責任は今日でも大臣責任の重要な要素である。

このような大臣の個人責任は公務員の匿名性の伝統によって補われてきた。ここでは、すべての決定は、大臣の名で行われ、公務員は政府の決定と政策に公的には関与しないし、その行動に対して下院に直接責任を負わない。匿名性という盾はある程度、すべての省の決定は大臣によって行われるというフィクションを維持するために必要であり、また、特定の政府の政策への公務員の公然たる一体化によって、異なる政党が政権をとった時に公務員と協同することがむずかしくなる状況を避けるためにも必要であると考えられている。したがって公務員の匿名性は「恒久」公務員制度の齎らす利益のために支払われる代価と考えられている。その利益とは政府の継続性が確保され、行政の専門

能力が発展するということである。そこから次の二つのコロラリーが生じた。第一は公務員による政治的見解の表明の禁止であり、第二は、人事管理における公務員制度内部の自律性である。

こうして政治的中立性は、イギリス公務員制度において確立されてきた伝統であり、イギリス政治制度の中心的特点であり、政治家は行政の内部事項に介入しなかった。例えば、高級公務員は、政権交代にもかかわらず、さまざまな政党の政治家に不偏不党の立場から助言を行い、決定された政策を良心的に実施する。各省の職員の長である事務次官は、政権交代にもかかわらず退職年齢までポストにとどまる。他の上級公務員も、政権交代によって影響を受けない。公務員は次期政権にも引続き奉仕せねばならないから、政治的理由に基づく任命、昇進は行われなかった。大臣は憲政上、省のすべての問題に責任を負うとはいえ、実際に昇進、任命に干渉しないというのが強い慣行であった。換言すれば、公務員制度は概して、自律的、自己規制的団体であり、その内部管理に関して政治家から独立していた。

しかし公務員の政治的中立性の原則は、それ自体両義的 (ambiguous) なものであった。第一の側面は、専門職的中立性 (professional neutrality) の原則であり、公務員は古典的ウェーバーの意味で非政治的専門家と見なされている。ここでは公務員は大臣に対する不偏的助言を提供することが期待され、政策問題に対してさまざまな解決案を大臣に提示することになる。しかし第二に政治的中立性のイギリス的概念においては、公務員は大臣の政策と一体化し、その政策を促進することが期待されていた。実際、上級公務員は大臣の親密な (ほとんど唯一の) 協力者でもあった。なぜなら、大臣は他の国のように彼の腹心を政策形成ポストに任命することができず、せいぜい一人か二人の外部からの助言者を導入することができるにすぎなかったからである。したがって上級公務員は、一方において利害に捉われない助言を提供することを期待されるとともに、他方において大臣の政策を推進することも期待された。こう

して中立性の特殊イギリス的概念は、全く異なる政治的立場をとる政府に同じように一体化するというカメレオンのような能力を公務員に要求していた。このことをうまく行うために、公務員は大臣の不信をかうような政治への公的関与を避けるだけでなく、できるだけ彼らの私的的政治的信条を表に出さないことが必要であった。つまり公務員がすべての政党の政治家の信頼をえて、摩擦なく政治家に奉仕するためには、彼ら自身の政治的見解は隠されたままなればならないと言ふことであつた。けだしリドリイ (F. F. Ridley) も指摘することく、これは政策の不偏的助言という意味での中立性ではなくて、ある日は被告を弁護し、別の日は警察を弁護する法廷弁護士の中立性である。

実際今日の行政国家的状況のもとでは、イギリスの高級公務員が政策の形成に関与し、政治的役割をはたしていると言ふことは政治分析のさいの常識のようになってゐる。大臣と公務員との関係で言えば、公務員の恒久性、経験及び専門能力によつて、大臣が対抗できないと思ふほど政策形成にかかわる知識を公務員は独占している。中央省庁は大臣が統制することができないほど大規模になっており、したがつて公務員は大臣への情報を選択しなければならぬ。このような手続の中で、大臣の名でなされる政策選択の指針を公務員が実質的に与えているのではないかという懸念が表明されてきた。つまり大臣の選択のために提出される以前に、公務員によつて問題が識別され、政策選択が行われており(省政策の形成)、その実施過程においても公務員による自由裁量が行使され、時には政策を実質的に変更する可能性さえもあるということである。

労働党時代の大臣の中にも、公務員は従順な奉仕者ではなく隠れた支配者であると主張して、自らの失敗の「身代り」(scapegoat) に公務員をやり玉にあげるものもいた。しかしこの見解に対しては元大臣の中にもこれを否定し、強い大臣または政策への強いイデオロギー的コミットは、必然的に公務員の影響力を減少させるといふ主張をする者

もいる。「大臣の力と公務員の力との正確なバランスは、決定の内容、政治的環境、公務員と大臣の相対的能力に左右される」という指摘は、両者の関係を適切に表現するものであろう。しかし公務員の役割の憲政上の規定は、今日では不適切であり、公務員は大臣に助言する以上の存在であることはたしかである。⁽¹²⁾

ところでサッチャー首相は、合意追求の伝統的政治スタイルを否定して、イギリス政府は彼女をトップとした階級制であるという前提に立って行動してきた。このような階級制理論によれば、政治的目的の追求のさいに、首相はホワイトホールの伝統的な、迅速さを欠く方法の枠外で行動しようとしており、内閣は今や週二回の代りに一回だけ会合し、特定の政策目的を追求するために首相によって召集されたアド・ホックなグループが活用され、首相統治という性格が強くなっている(もっとも一九七九年以来意思決定の中心としての内閣の重要性は低下したとはいえ、一団の補佐官をもつアメリカ大統領型の首相統治形態が創設されたというわけではない)。

こうして「リーダーシップの階級制モデル」においては、閣僚は同僚ではなくて部下である。彼らは首相の任命権に基づいて大臣の地位を保持しているから、首相の指示に対して反対を唱えることは、大臣にとって、きわめて危険なことである。大臣は、サッチャー政権の目標を達成するための実現可能な政策は存在しないと首相に告げることができない。その理由は、このような言明は弱い意志の証拠と見なされ、大臣の栄達のチャンス、あるいは留任のチャンスさえ危険にさらされるからである。したがって大臣達は自分の省の公務員に対しても一層「いこじ」であるようにすすめられた。換言すれば、サッチャー政権のプログラムを推進するチャンスをもつ提案をどんな危険をおかしても進んで採用するようにすすめられた。

さらに彼女の確信政治は高級公務員の業務についての慣習的合意に挑戦するものであった。従来の伝統的なスタイル

ルでは大臣は公務員にその問題について何ができるかを尋ね、特定の解決策の実現可能性を調査するように要請する。このような質問が発せられるのは、大臣の政治的意思は専門家によって補足されなければならないという認識に基づいており、手段と目的を結合することは、政治家と公務員の共同の仕事であると考えられていた。しかしサッチャー首相は、公務員の仕事の優先順位を変えようとした。

階級制モデルによれば、目的は公務員からの助言に関係なく設定されるべきであるという前提から出発している。高級公務員は「ボス」である総理大臣またはボスの代理人の指示のもとに仕事をする。首相が大臣から結果を要求すると同じように、上級公務員も今や結果を生み出すことを求められた。⁽¹³⁾ このようなやり方は政権の長期化と重なって公務員の政策形成への関与の比重を以前よりも弱めてきたとの見方もあるが、他方、サッチャーの政治スタイルは現実には大臣と公務員の関係についての厳しい緊張関係を生み出している。その代表的なものはC・ポンティング (Clive Ponting) 事件である。⁽¹⁴⁾ 国務省次事補ポンティングは、フォークランド戦争中に撃沈されたアルゼンチン巡洋艦ベルグラノーに関する情報を労働党下院議員に提供した。彼の行動の動機は、大臣が正当な下院の調査を故意に欺こうとしていることを議会へ知らせることは大臣への忠誠に優先すると信じていたからであるが、その背景には大臣が公務員の助言を十分聞かず、一方的に命令を押しつけることは、従来の政府の手續に反するものであるという反撥があった。

C・ポンティングは、一九一一年の「国家秘密保護法」の第二条違反で裁判にかけられたが、陪審員は無罪を宣告した。争点は第二条の解釈であり、そこには情報は「知る権限をもつ人、あるいは国益に照して (in the interest of the State) 知る義務 (duty) をもつ人」に知らせると定められていた。

マコワン (McCowan) 判事は陪審員に対して、義務とはポンティングの職位が彼に与えた義務つまり職務上の義務であると説示し、国益とは、「ポンティングが情報を渡した一九八四年七月時点における国家の政策を意味している」。「国家の政策とは、政府の公認の機関によって決定された政策を意味しており、下院の多数の支持がある限り時の政府の政策は国家の政策である」と述べたが、陪審員は事実上、大臣は必ずしも何時も正しいとは言えないし、公務員は必ずしも間違っているとは言えないという立場をとった。こうして、公務員は政治的主人に奉仕するという伝統的な考え方に深刻な動揺がひき起された。

ポンティング事件の無罪判決に驚いた政府は、内閣官房長官、R・アームストロング卿の「大臣との関係における公務員の義務と責任に関する指導通達」(Note of Guidance on the Duties and Responsibilities of Civil Servants in Relation to Ministers)を發表した。この通達は、公務員は国王の奉仕者であり、それは時の政府の奉仕者であることを意味している。したがって公務員の第一の義務は、彼らの大臣に対するものであり、大臣が決定を下す時、彼らがそれに賛成であるか否かにかかわらず、その決定を忠実に実施する義務があることを強調した。

しかしすでに、一九七九年以降の出来事は、アームストロングが強調するような伝統的原則が時代遅れのものになっていることを示しており、アームストロング・メモは多くの人々によって、今日の状況に適合しない時代遅れの陳腐な主張であると見なされている。それはあたかも「クリケット試合においてアマチュア主将制を続けようとする願い」のようなものでロマンチックだが現実性はないとさえ批評されている。

さらに大臣と公務員との関係は一九八五年秋の「ウェストランド事件」によってさらに先鋭な形で現われた。もちろん、この事件は最近四半紀間の最大の政治スキャンダルといわれるように、内閣政治そのものの危機とも言うべき

問題をはらんでいたが、ここでは大臣と公務員との関係を中心に事件をたどってみると、その発端は、イギリスにおける唯一の軍用ヘリコプター会社であるウェストランド社が、重大な財政上の危機に直面し、長く提携関係にあったアメリカのシコルスキー社に株式を売却して資本調達をはかろうとしたことに始まる。この売却はサッチャー首相と貿易産業相のL・ブリタン (Leon Brittan) によって支持されたが、国防大臣のM・ヘーゼルタイン (Michael Heseltine) は反対した。ヘーゼルタインはアメリカ合衆国への依存を弱めるためにヨーロッパの企業連合による株式購入を進めようとした。

ウェストランド社の取締役会は、イタリアの自動車メーカー、フィアットを引き入れたシコルスキー側の申し入れを受け入れたが、ヘーゼルタインは依然としてヨーロッパ側の顧問銀行ロイド商業銀行 (Lloyds Merchant Bank) にシコルスキーフィアットの欠点を指摘する手紙を送ったりして反対行動を続けていた。一九八六年一月六日法務次官 (Solicitor-General) はヘーゼルタインに秘密裡に手紙を送り、銀行への手紙は内容的に不正確であると指摘した。手紙の内容は二時間以内に貿易産業相の役人によって報道機関に漏洩された。その明白な動機は、ヘーゼルタインの主張の信頼性を失わせることであった。ヘーゼルタインは、閣議でのこの問題の討議を要求したが首相に拒否された。また、議事録にも彼の抗議は入れられなかったためこれに抗議して、一月九日辞職した。その五日後首相はアームストロング官房長官に漏洩について調査するように指示した。アームストロングは、一月二二日首相に報告を行うとともに、同日貿易産業省の情報官C・ボウ (Miss Colette Bowe) が漏洩に関して責任があると発表した。(しかし彼女は最初は抵抗したと言われている)。

一月二三日、首相は下院で、漏洩はブリタンの公認をえており、また首相広報官B・インガム (Bernard Ingham)

と首相個人秘書C・パウエル (Charles Powell) の支持もえていたものであったと説明した。このように漏洩のソースが明らかになり、その責任に対する党内の批判もあって翌日ブリタンは辞職した。

下院の国防委員会は調査を続け、漏洩に関係した職員を聴聞しようとした。しかし首相は、個人秘書等が証言することは、「政府の行動や大臣と個人秘書の関係に重大な影響を及ぼす」という理由でこれを拒否した。

二月一二日ウェストランド株主総会は二対一でシヨルスキーロフィアットからの救済策を選択したが、この問題をめぐる政治的論議はその後も継続した。七月二三日下院国防委員会は二つの報告書を発表した。一つはウェストランド会社の財政危機が国防に及ぼす影響についての報告であり、もう一つの報告書 (*Westland Plc: the Government's Decision-Making, HC 519*) は、この事件の参加者がとった手続を厳しく批判し、漏洩にかかわった五人の公務員に対して懲戒処分が考えられていないことを「異例」なことだと指摘した。また委員会による尋問を許さなかった政府のやり方を批判した。

これは五月に公刊された「大蔵・行政管理委員会」(Treasury and Civil Service Committee; TCSC) の「公務員と大臣」(*Civil Servants and Ministers*) という報告書の批判に呼応するものであったが、TCSCの報告書は「責任」(accountability) という重大な問題に関して将来どのように対処すべきかについて明確な提案を提出するよう政府に求めていた。しかし政府はTCSCへの回答の中でこの問題に直接答えなかった。国防委員会の報告書への回答では、法務次官の手紙を公表したやり方について遺憾の意を繰返したが、関係者は誠実に行動しておりいかなる懲戒処分も必要ではないと主張した。

政府はまた、大臣への責任原則は、秘密保持の伝統を伴っており、公務員は自らを護るために自由に証言すること

はできないと指摘して、個々の公務員の行為を調査しようとする委員会の試みを批判した。さらに、公務員は委員会
で自分自身または同僚の行為を証言できないことを明確にしようとした。このような委員会を無視する回答は議員の
間に大きな関心を呼び、T C S Cは十二月の報告書で再び公務員の責任問題を論じることになった。また同じ時期、
特別委員会委員長によって構成される連絡委員会 (Liaison Committee) の報告書も刊行され、公務員の行為規範に
ついて検討する特別委員会の設立が要求された。しかし一九八七年二月の政府の解答はこの要求を拒否し、特別委員
会で証人となる公務員の新しい指針として、その行動について質問を受ける公務員は解答の前に大臣に相談すべきで
あると指示したにすぎなかった。

この問題については、政府の伝統的立場に対して、公務員は時の政府への忠誠以上の高い忠誠——議会及び公益へ
の忠誠をもつべきであるという反論が提出されている。そこには公務員は公式には国王のサーバントであり、国王は
イギリス憲政の継続性の要素を代表するものであるから公務員は一時的な政治家に対する責任と国家の恒久的利益に
対する責任のバランスをとる必要があるという主張もなされており、公務員の良心と大臣に対する忠誠の葛藤の問題
は重要な政治的、憲政的問題点となっている。

しかし、前述のように政府の立場は憲法的慣習の再主張にとどまった。しばしばサッチャー首相に独特のものは、
その政治スタイルであり、サッチャー政府の政策目標は時として急進的であったが、それを実行する制度的手段は在
来型のままであったと言われているように、公務員制度の「政治化」の問題についても、その現実をふまえて憲政上
の改革を企てるという試みは見られないように思われる。

例えば、一九八六年下院大蔵・行政管理委員会は、大臣の政策室の導入を勧告した。これは従来の大臣秘書室を基

礎として、生涯公務員及び外部から任用された特別顧問から構成されるものであった。そのねらいは大臣を強化することであり、そのために省に対する大臣の影響力と統制を増大し、内閣の集団的意思決定に大臣が参加しやすい立場を作ることが考えられた。しかし政府は、このような提案を積極的に取りあげようとはしていない。この点からみても政治スタイル以上の制度改革への積極的取り組みは見出しにくい。(制度的保守主義)⁽¹⁵⁾

ところで、政治家と公務員の関係については、西欧五ヶ国(イギリス、ドイツ、イタリア、オランダ、スウェーデン)とアメリカ合衆国の行政及び政治エリートの調査に基づく、注目すべき類型化がある(J. D. Aberbach, R. D. Putnam and B. A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Harvard University Press, 1981)。この類型化は政治と行政の関係の発展を四段階に分けているが、イメージIは政治家が政策を形成し、官僚は単にそれを実施するという最も初期(一九世紀後半)に現われた最も単純な理論である。

しかし、行政部の権力の増大と政治的役割の増大のゆえに、イメージIは政治家と公務員の分業を説明するのに適切なものではなくなった。そこでイメージIIは、政治家と公務員はともに政策作成に参加するが、彼らは別個の貢献をすると考える。公務員は事実と知識を提供し、政治家は利害関係とか価値判断にかかわる。イメージIIはおよそ二〇世紀前半に始まると考えられている。

イメージIIIは、官僚と政治家はともに政策形成に携わり、両者は政治に関与する。両者の真の区別は、政治家は組織化されない個人の広く拡散化した利害を明確にするが、官僚は組織化された顧客の狭く集約された利害を媒介することである。この類型では、政治家は情熱的で、党派的で、理想主義的で、イデオロギー的でさえあるが、それと対照的に官僚は、慎重で、中間派で、実務的である。公務員に一層「政治的」役割を認めるこの類型は、最近数十年の

著作の中に主として見出される。

イメージⅣにおいて官僚と政治家の区別は官僚が政策を実施するということを除いて、事実上消え去る。分割の線はあいまいになり、両者は一方の役割から他方の役割に容易に移ることになる。しかしこの第四のタイプは現実であるよりは傾向をより多く示すものである。⁽¹⁶⁾ このような類型化はいくつかの研究で引用されているが、とくにイメージⅣについてのより立入った検討は、最近の各国における政治的公務員の増大との関連で積極的に取組まれている。⁽¹⁷⁾

ここでは、サッチャー時代の特色を見出すために、この国際比較研究の類型化を参照しながら政治家と公務員の関係について若干コメントしてみると、一九七〇年代までに発展してきたイメージⅢ類型の大臣・公務員関係（この類型では前述のように両者は政策形成に共同で、しかし違った方法で参加する）に対してサッチャー政権は強く抵抗しているように思われる。そこにはまず公務員は情報と助言を提供するが、政策形成過程からは排除されるというイメージⅠないしⅡへの復帰の傾向がみられる。他方、イメージⅣの要素も前面に現われている。例えば政策助言のある種のタイプはそれらが大臣大権を侵食するから公務員にはもはや要求されないが、しかし同時に公務員は政策へのコミットを示し、これらの政策の追求に献身的に奉仕することが期待されている。⁽¹⁸⁾ 今日時点ではイメージⅡ、Ⅲ及びⅣの主張が共存しており、中立性と党派性が不安定なバランス状態にあるとも言えよう。ここに見出されるサッチャー首相の公務員に対する政策は、一方において大臣の忠実なサーバントであり、その政策の秀れた管理者であることをまず第一に求める点に、従来の高級公務員の地位の大転換を求めているように見えるが、他面、大臣の政策の中立的サーバントである以上の情熱的献身を求め、イメージⅣの要素を強めるような方向が求められているというそれ自体パラドキシカルな性格をもったもののように思われる。

サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題

同志社法学 三九巻五・六号

六五（八五七）

このようなパラドックスは、今日の公務員制度改革の中心である管理改革の中でも、公務員の管理能力の強調と政策へのコミットメントの強調という形で明瞭に現われてくる。そこで次にサッチャー時代の管理改革の動向と性格を考察し、公務員制度改革との関連でその特色と問題点を検討してみよう。

- (1) John Hoskyns, 'Whitehall and Westminster: an outsider's view, *Parliamentary Affairs*, 36 (1983). John R. Greenaway, "The Higher Civil Service at the Crossroads: the Impact of the Thatcher Government" in L. Robins (ed.), *Political Institution in Britain* (Longman, 1987) pp. 43-44.
G. Drewry and T. Butcher, *op. cit.*, pp. 166-67.
- (2) *Ibid.*, pp. 167-68, John Greenwoods and David Wilson, *Public Administration*, (George Allen & Unwin 1989) pp. 98-99.
- (3) J. R. Greenaway, *op. cit.*, p. 41.
- (4) RIPA Working Group, *Top Jobs in Whitehall: Appointments and Promotion in the Senior Civil Service* (Royal Institute of Public Administration, 1987)
この報告書は上級公務員の任用手続についてその実際を明らかにしようとしている。わが国でも、坂本勝「サッチャー政府の人事政策」(君村他『前掲書』第五章)及び森猛「英国公務員の任用制度」(『季刊行政管理研究』No. 43, 1988/9)で報告書の内容が論述されている。
- (5) P. Riddell, *The Thatcher Government* (Basil Blackwell, 1983) pp. 53-54.
- (6) J. R. Greenaway, *op. cit.*, p. 51 より引用。
- (7) P. Hennessy, *op. cit.*, p. 3 より引用。
- (8) *Ibid.*
- (9) R. Shepherd, "Is the Age of Civil Service Neutrality over?" *Public Administration* Vol. 65 (Spring 1987) p. 72.
- (10) P. Hennessy, *op. cit.*, p. 6.
- (11) イギリス公務員制度の「政治的中立性」をめぐる以下記述は、主人公 F. F. Ridley, "The British Civil Service and

- Politics: Principles in The Question and Tradition in Flux," *Parliamentary Affairs*, Vol. 36, No. 1, 1983, 及び G. Drewry and T. Butcher, *op. cit.*, J. Greenwoods and P. Wilson, *op. cit.* 等に基づいてなる。
- (12) P. Keller and Crowther-Hunt, *The Civil Service*, (Macdonald 1980) その他「公務員と大臣の関係について」G. Drewry and T. Butcher *op. cit.*, 第八章及び J. Greenwood and D. Wilson, *op. cit.*, 第五章等参照。
- (13) Richard Rose, *Loyalty, Voice or Exit? Margaret Thatcher's Challenge to the Civil Service*, (Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1988) pp. 4-7.
- (14) ホンテマン事件とロストマン事件についての以下の記述は主として G. Drewry and T. Butcher, *op. cit.*, J. Greenwood and D. Wilson, *op. cit.* 及び武藤博「イギリスにおける行政改革」(「諸外国における行政施策の改革と効果」に関する調査研究報告書「行政管理研究センター」平成元年)を参照した。
- (15) Chris Painter, "Thatcherite Radicalism and Institutional Conservatism", *Parliamentary Affairs* Vol. 42, No. 2 (1989) p. 467.
- (16) J. D. Aberbach, *op. cit.*, 及び K. Pekonen, "Policy-Making and the Relationship Between Politics and Bureaucracy" *International Review of Administrative Science*, 3/1985, pp. 207-8. F. Bealey, *Democracy in the Contemporary State*, (Clarendon Press, 1988) p. 62 等参照。
- (17) 例えば *Governance; An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 1 No. 1, Jan. 1988, 及び Aberbach の類型化についてとロビンソン「立入った検討が行われてくる」。
- (18) M. Bulmer, "Social Science Expertise and Executive Bureaucratic Politics in Britain, *Governance*, Vol. 1. No. 1. 1988, p. 46.

三、行政管理改革の推進

(1) サッチャー行革の特色

サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題

同志社法学 三九卷五・六号

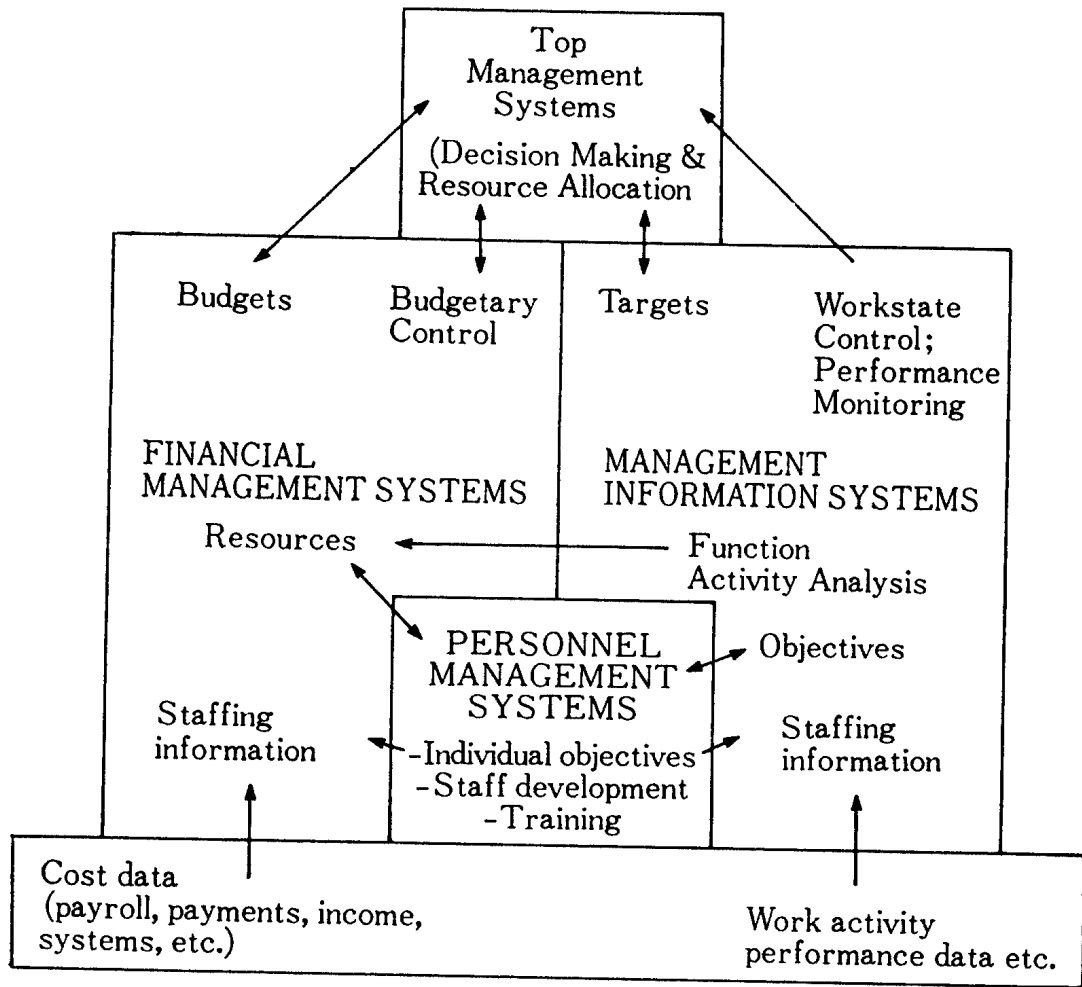
六七 (八五九)

大臣と公務員の関係をめぐる問題は、公務員制度に大きなインパクトを与えたが、サッチャー時代の公務員制度改革を考えるさいに、国家の良好な管理 (better management of the state) という改革の中心テーマを見落すことはできない。一九七〇年代後半には、政府の批判のほこ先は戦略的管理ではなく現金支出限度制度 (cash limit) の枠内での各省庁の支出の統制に向けられた。そこで政府のあらゆるレベルでの資源管理の軽視を克服することに重点がおかれた。保守党政府は公務員制度のマネジメント改善を一九八〇年代の主要な政治的、行政的目標にしたと言うことができる。

サッチャー政権の管理改革の根底にある基本的考え方について、グレイとジェンキンズは「その指導原理は能率、有効性及び支出に見合う価値 (value for money) の追求である。そこでは責任は分権化され、より低いレベルの担当者がその運営コストを意識し、責任を負うようになり、ターゲットが設定され、個々の職員はターゲットを達成する能力によって評価される。つまり官僚 (及び大臣) は責任ある管理者と再規定され、公共部門の運営が業務ごとに再分割され、市民が顧客と見なされる世界の出現である」と適切に要約している。⁽¹⁾

一九七九年以後のマネジメント重視の姿勢は必ずしも新しいものではなかった。それはすでに前述のフルトン報告 (一九六八年) において勧告されていた原理と同一であった。しかし新しいことは、行政改革の失敗の歴史から学ばれた経験に基づいて行動したことである。例えば、フルトンは公務員の支持を欠いたために重大な困難に陥った。新しい管理技法の提唱者は、内部からの改革を生み出すために、ホワイトホール文化を変革する必要性を強調した。さらに省庁の反対を最少限に抑えるために、各省庁は管理改革のペースと性格を決定する自由裁量を与えられた。また一九七九年以後のイニシアティブは政策よりも能率的行政に関心を集中した。さらに重要な相違は大臣の態度について

図1 FMI Systems and Processes



サッチャー政権下におけるイギリス公務員制度の変容と課題

同志社法学

三九巻五・六号

六九(八六一)

[出典] Public Finance and Accountability, Summer 20, 1986, p. 17.

てみられた。フルトン改革の背後にある推進力は大臣アジェンダから消えさるとともに消滅したが、一九七九年以後の管理主義は、サッチャー政権からの強い支援のもとで推進された⁽²⁾。またそれはポリティックが新保守党政権の信仰体系と呼んだもの(官僚主義的浪費に対する十字軍、民間部門の管理技法の優越性に対する信仰、支出に見合う価値の増大への推進⁽³⁾)から生み出されているばかりではなく、民営化や民間委託と同じイデオロギー的根拠づけを共有していた。実際、管理能率の改善は、民営化されえない、市場原理に従わないような公共部門に対する民営化の代替案と見なされている⁽⁴⁾。能率達成のためのサッチャー政権の政策は、二重であった。第一は、節約と能

率への一般的刺激を生み出す財政的枠組みの設定である。この枠組みは、利用できる貨幣の量の厳格な制限（Cash limit）及び公務員の総数の制限（manpower limit or targets）によって達成されると考えられていた。とくに公務員数の大巾な削減にとりくまれたことは前述の通りである。

能率増進のサッチャー政権の第二のプログラムは、「支出に見合う価値」を確保することであった。一九七〇年代の改革においては、資源管理の革新を評価する組織枠組みが欠けていたと言われるが、一九八〇年代においてこの枠組として現われたのが「支出に見合う価値の監査」（Value for Money Audit; VFMA）であった。これは経済性（Economy）、能率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）を含んでおり、その三つの頭文字（E）をとって「3E監査」とも呼ばれている。⁽⁵⁾

サッチャー政権における中央政府の能率と有効性の促進方策は、三つの形態をとった。第一は能率戦略（Efficiency Strategy）の形成とそれに関連した見直しプログラムである。第二は、省庁内部での情報システムの改善であり、環境省内部での管理情報システム（Management Information System for Ministers; MINIS）の創設から一部は生み出されたものである。第三は、省庁内部での責任管理システムの開発であり、その管理者に省やプログラムの運営コストを意識させ、責任をもたせようとする試みである。政府は一九八二年に財務管理イニシアティブ（FMI）を開始したとき、第二と第三の試みを結び付けた。このFMIのシステムとプロセスは図1のごとく多様であり、省庁によって画一的に適用されねばならない単一の戦略を課すことではなくて、関連した、しかし別個の発展がそのもとで進められる傘のようなものであるとも表現されている。⁽⁶⁾

このような政治的、イデオロギー的支援にもかかわらず、サッチャー政権が就任当初から公務員制度の改革に関する

る大戦略をもっていたとは言ふことはできない。むしろ改革の進行は漸進的に行われたように思われる（ただし、長期政権ということもあってその蓄積的インパクトはきわめて大きかった）。政府における全般的能率及び有効性の促進の第一歩はレイナー検査と呼ばれる能率点検運動であった。

(2) レイナーの能率検査

一九七九年、サッチャー首相は、D・レイナー卿（大手スーパーの専務取締役）をアドバイザーとして迎え、能率点検運動を展開した。

この運動を支援するためにレイナーを長とする小規模な「能率室」（公務員と外部コンサルタントから構成）が設立され、当初、首相官邸におかれた。レイナーの仕事はホワイトホール内部の行政能率の改善と浪費の縮小を促進することであったが、その後、能率室は行政管理・人事庁に移された。しかし一九八三年に、R・イブス卿（元CPR S長官、ICIの会長）がその地位を継いだ時、内閣府の中におかれることになった。ただし、レイナーもイブスも終始首相の強力な支持を受けたことは、とくに重要な点であった。

レイナーの最初の行動は、ホワイトホール内部の一連の能率検査を開始することであった。レイナーによると、検査プログラムの目的は次の三点にある。

- 1) 通常当然視されている仕事のすべての側面に疑問を投げかけ、特定の政策と活動を検討すること。
- 2) 問題への解決を提案し、節約を達成する勧告を行い、能率と有効性を増大すること。
- 3) 合意した解決を実施するか、または十二ヶ月以内に実施を始めること。

これらの目的は「能率」と「有効性」に言及しているが、実際には、検査プログラムは、主として「節約」(conomy)に関心をもっており、行政手続の合理化によるコスト削減に主たる関心を集中していた。^(?)

上述のごとく、能率検査プロセスは、特定の予定表の中の行動と実施である。根底にある目標は省のニーズに奉仕することである。実際「レイナーには省の立入権はない」、レイナーは招請に基づいてのみ調査することができるし、その場合でさえ、省によって選ばれた分野について行えるにすぎなかった。能率検査プロセスの決定的な役割は、「トップ・マネジメント」(事務次官と次官代理)に割り当てられている。大臣もまた能率検査トピックスを承認し、行動計画を決定し、実施報告を受領する等の重要な責任をはたしている。「大臣とその役人は、彼らが責任をもつ資源の利用を検討するさいに誰よりも一層適任である」という信条を反映して、この見直しは主として「自己点検」に基礎をおいている。

最初の六年間に、総計二六六の検査が行われ、年間六億ポンドの節約が見出された。大部分の検査は管理上の欠陥を確認した(ある検査によれば一〇〇ポンドの森林補助金を運営するために九〇ポンドの経費がかかることが分かった)、またいくつかの能率検査の結果大きな変化が生み出された(中央購買部門の設立等)。こうして一九八六年までに、節約総額はわずか五〇〇万ポンドの検査コストに対して九億五、〇〇〇万ポンドと評価された。

しかしながら、多くの管理上の欠点が見出されたにもかかわらず、検査技法には固有の限界があった。不可避的に、各省は「安全な」検査項目を選び、気に入らない所見を無視する傾向があった。能率検査アプローチはまた、急速な決定が必要なところとか、手続とかシステムの欠陥よりも省スタッフの能力の不足から非能率が起るところでは不適切であると言われている。批判者はさらに、サービスの質を犠牲にすることが節約を手に入れるために必要であっ

たと論じている。また見出された節約の多くのものが実現されなかった。例えば、一九八五年までに見出された年六億ポンドの節約のうち、わずか二億九、五〇〇万ポンドが実際に実施された。さらに多くの能率検査は二年間では完了しなかった。各省は実施の遅れのためにしばしば批判された。

能率検査プログラムは最もよく知られているものであるが、レイナーはまたホワイトホールの非能率の原因を除去する助けになる「永続革命」(‘lasting reforms’)の必要を強調した。概括的に言えば、レイナーは改革の二つのカテゴリーを見出した、一つは(公務員文化の変化を生み出すようにもくろむ)職員に関連した改革であり、もう一つは(資源管理の仕組みを明確にすることをめざす)制度に関係した改革である。能率検査は殆どこれらの問題に直接影響を与えなかったが、きわめて多数の能率検査は、直接、間接、中央政府の管理に広汎な変化をもたらした。

一九八三年レイナーの後継者として同じく民間実業家のR・イブスが就任し、より体系的な「支出に見合う価値」をめざすことになった。ところで能率戦略の初期に、環境省では二つの重要な見直しが行われていたことは注目すべきことであった。このうちの一つは、大臣のための管理情報システム(MINIS)として知られている「情報システム」である。もう一つは省の経常経費(running cost)の責任体制の欠如に対する矯正策としてコストセンターに責任を委譲すべきであるという主張である。情報システムを発展させ、コストの責任がより下級レベルの管理者に割り当てられる構造を設立する必要があるこれらのアイデアは責任管理(accountable management)の概念にとって決定的に重要なものであるが、一九八二年サッチャー首相によってその導入が表明された財務管理イニシアティブ(FMI)の中でフルトン報告ですでに提唱されていた責任管理の概念が復活したと言うこともできる。

(3) 大臣のための管理情報システム(MINIS)

一九八〇年にレイナー検査に続いて、MINISが環境省に導入された。MINISは最初環境大臣として、次いで国防大臣としてMINISをそれぞれの省に導入したM・ヘーゼルタインと密接な関連をもっている。ヘーゼルタインが説明しているように、その基本目的は「私の省で何が起っているか、それに誰が責任があるか、誰がターゲットを設定したか、ターゲットは何であったか、それらはモニターされているかを見出すこと⁽⁸⁾」であった。つまりMINISは省で起っていることについての情報を大臣に提供し、意思決定に必要な情報を提供することをめざしていた。こうしてMINISは管理統制を強化するような仕方で管理情報を提供することをねらいとしていたが、MINISをその先行者から区別するものは、公共支出削減との結び付きである。初期の管理技法とは異なり、MINISは利用可能な資源に仕事を適合させ、肥大化しようとする省の傾向に対抗し、カットが効果をあげる手法を管理者層に明示しようとする。しかしその先行者（PPBS、責任管理、PAR及び目標による管理）と同様、MINISは特定予算の責任を分権化し、業績が評価できるような仕方で運営コストを測定し、代替的政策オプションを示そうとするものである。MINISが環境省に導入された時、他省の役人達はすでにMINISと類似したシステムをもっていると主張することが多かった。しかしMINISは現行の情報システムよりも一層「厳格な」アプローチであると主張されている。

しかしMINISは、ホワイトホールにおいて推進への情熱と同時に疑念も引き起していた。例えば、仕事の性格にかかわらずすべての省に適切な手法なのか、省の大臣はどの程度民間部門を見習うことが適切なのか、過大な情報は大臣や公務員に混乱を引き起さないか、成功の指標は、コスト削減の規模とか職員の削減数なのか、等々である。MINISはその後、FMIの中でより拡大された形で発展していった。

(4) 財務管理イニシアティブ(FMI)

FMI導入の直接の契機となったのは、下院の大蔵、行政管理委員会(一九八一―八二)第三次報告であった。報告書はMINISに注目し、MINISばかりでなく政策レビューのためのより広範な手続と政策レビューにおける下院の役割の増大を勧告したが、政府は、政策レビューに関する勧告に関心を示さなかった。委員会に対する政府の回答は、むしろ管理会計に期待をよせた。こうして管理会計は財務管理改善に対する政府の推進力の中心的要素になった。FMIのねらいは、第一にあらゆるレベルの管理者がその目的についての明確な見解を持ち、また目的との関連で成果および業績を測定する手段を持つシステムを各省に発展させることである。第二に、それらの資源の最善の利用に関する責任であり、第三に、それらの責任の有効な行使に必要な情報および施設である。⁽⁹⁾ 基本的に官僚はその仕事の結果に責任を負うだけでなく、結果を生み出すさいのコストにも責任を負うことになる。このような観点からFMIは公務員制度内部での権限委譲と分権化を推進しようとする試みであったという点に特色が見出される。

こうしてFMIは公務員の役割にラディカルな変化を齎らそうとした。従来、高級公務員の主要な任務は、大臣に政策助言を与えることと見なされていた。そこでは公務員の注意は、省のトップに向けられていた。しかしこのような関心は、人材と財源の管理者としての公務員の重要な役割を無視するものと広く考えられてきた。前述のようにイギリス公務員制度はジュネリスト行政官によって支配されてきたために批難されてきた。管理は中級公務員に委託され、高級公務員によって重視されなかった。サッチャー首相の改革のほこ先は、管理者としての公務員の役割を高めることであった。レイナー検査とFMIは、大臣によって設定された政治的目的を達成するためにその資源を管理

する仕事に公務員の注意を集中させようとした。⁽¹⁰⁾ それは他面からみるとサッチャー政権が公務員をしっかりと政治的統制のもとにおこうとする一つの手段であったと見なすこともできよう。

FMIの中心テーマはライン管理者が担っている資源に対する責任と仕事に対する責任を呼び戻すことである。このことはFMIの専門用語で「分権化」(decentralization)と呼ばれている。「分権化」が意味することは資源に対する責任を上級ライン管理層の手中に確実に確保し、省の「センター」つまり財政、人事部門から奪い取ることである。したがってFMIの第一の結果は、上級ライン管理者の資源と仕事に対する管理者的役割を強めることであった。

分権化と関連したテーマは、権限委譲 (delegation) であった。つまり責任と管理者の役割を管理のより低いレベルに降ろすことであった。しかし管理責任のより明確な規定の結果は、必然的に多数の組織問題を生み出した。⁽¹¹⁾ それは官僚制的組織に典型的に見られる階統制的命令構造と衝突する。したがっていくつかの省庁では、第一線管理者への責任の有効な委譲は、省の上級公務員によって必ずしも情熱をもって追求されなかった。分権化予算プロジェクトが導入されたところでさえ、パイロットプロジェクトの形で行われることが多かった。一方、予算保持者に委譲された権限は、マンパワーの上限と給与等級表が中央によって決定されることによってきびしく抑制された。

またコストセンター管理者が資源を経済的に、能率的に、有効に管理するように十分な刺激を提供するという問題も十分解決されなかった。このような理由の故に、予算の分権化への全般的前進は決算委員会(1986-7, HC 61, paras. 34-8)によって「FMIの成功」を脅かすほど緩慢であったと述べられている。⁽¹²⁾

FMIアプローチは単にランニング・コスト(省を運営するのに必要な人件費、物件費等)をカバーするだけでは

なく、プログラム支出も含むよう意図していた。しかし実際にはFMIのアプローチはランニングコストのようなその省の直接統制下にある支出に適用された。しかし多くの省ではその支出の大部分は直接統制下でない機関（地方機関とかさまざまな非選出機関）によって行われている。したがって今日、FMIアプローチを省が直接責任を負わない支出にまで拡大する方法が求められている。しかしこの動きについて政府はディレンマに直面している。一方において大臣や省が責任を負わないように直接実施機関に機能を割り当てるといふ方向があるが、他方、省はプログラムの実施に対する省の統制を増大する方法を求めており、その結果、実施機関の自律性をそこなうことになる。⁽¹³⁾ こうして一九八〇年代の後半までにFMIは当初の推進力を失ってきたように思われた。これはイブスの見解でもあった。

一九八六年夏にイブスはサッチャー首相に「能率戦略自体の見直しを認めていただきたい」という劇的な要請をしたと言われている。この要請を首相は心よく認めたため、その年の秋にイブスは能率室のスタッフにラディカルな調査に着手するように推進した。二〇年前のフルトン委員会と比較して、イブス委員会の付託条項はより包括的であった。その調査は大臣責任にかかわる問題を除外しなかった。この調査が取り組むことになった「より良好な管理の障害」のなかには「制度的、行政的」なものと共に「政治的、態度的」ものも含まれていた。⁽¹⁴⁾

(5) イブス報告

こうしてサッチャー三選の興奮の余韻が未だ冷めやらぬ一九八七年九月、ロビン、イブス卿を長とする内閣府能率室(Cabinet Office Efficiency Unit)により提出され、首相により極秘扱いとされていた報告書の存在が新聞紙上で明らかにされた。この報告書は、総選挙直前に提出され、中央省庁の機構及び形態の大改革を勧告していると報じら

れた。その後大蔵省などの反対もあって一定期間凍結された後に、一九八八年二月公表され、サッチャー首相は下院で、その勧告が実験的な形で実施に移されるであろうと説明するに至った。⁽¹⁵⁾

この報告書は「政府における管理の改善」(Improving Management in Government: The Next Steps) というタイトルの文書であり、それを作成した能率室の長の名前をとってイブス報告と呼ばれている。この報告書は多数の公務員（二六人の次官を含む）及び大臣達との三カ月にわたる面接調査に基づき、また一九七九年以降の他の諸調査の結果の見直し、国家公務員の管理に関するこれまでの報告書の検討等に基づき、次のような七つの調査結果をまとめている。

ア 行政の執行に携わる管理職及び一般職員（国家公務員の約九五％）は、達成すべき業務内容が明確に規定され、予算措置のされたようなマネジメントに向って進むことが建設的で有用であると確信している。とくに、中間管理職は、あまり重要でない問題への大臣や上級公務員の必要以上の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。(para. 3)

イ 大部分の公務員は、上級管理職が政策立案能力には長けているが、執行部門での管理業務の経験には乏しい人びとによって占められていることをよく知っている。(para. 4)

ウ 上級公務員は、大臣の要求する議会関係事務等に優先的に対応せざるをえない。(para. 6)

エ 多くの省庁では、その業務が多様化し複雑になっている。この傾向は、議会や報道関係者及び一般国民からの資料要求への対応により増幅されており、その結果大臣の負担過剰となっている。(para. 7)

オ 各省庁への圧力は、主として支出面や業務の遂行の面にかかっており、達成されるべき結果についてはあまり

関心が払われていない。(para. 8)

カ 業績改善を強制する外部からの圧力は比較的少ない。(para. 9)

キ 行政府は、単一組織として管理するには余りにも巨大で多様化しすぎている。六〇万の職員を擁する行政府は、他の民間会社や公的組織と比べても巨大である。(para. 10)

能率室は、上述のような証言から次のような三つの結論を引き出している。(para. 15)

1 各省庁の仕事は、遂行されるべき職務に焦点を合わせるような仕方では組織されなければならない。システムと構造は、政策とサービスの効率的な提供を促進するものでなければならぬ。

2 各省庁の管理者層は、職員が効率的統治に必須の任務を遂行するのに必要な適切な経験と熟練を確保にもつことができようにならなければならない。

3 政策とサービスの提供のさいに獲得される支出に見合った価値の継続的改善のために各省庁に対し、またその内部で、現実的かつ持続的な圧力が行使されねばならない。

これらの結論に示されている変化は、その指示通りに実施されるならば、公務員制度全般に根本的なインパクトをもたらすことになる。変化を進めるために必要な推進力を作り上げるためには、いくらかのかなりラディカルな決定としっかり組まれた計画表が必要とされよう。こうして変化は、移行に伴う緊急の問題を適切に処理するためにも、またより積極的なマネジメントの推進及び地方の決定のためのより大きな自由が既得権や信頼の欠除によって掘りくずされないためにも、しっかり管理されることが必要である (para. 16) と主張している。これらの指摘は、報告書の核心的な部分であると言えよう。

こうして、報告書は「政府のサービス提供活動が有効に機能するように政府を組織化することに大きな優先順位を与えるように」勧告し、この変革は「大臣及び幹部公務員の態度と日々の行動を変革することによって支持されねばならぬ」(Para. 17)と指摘している。また「省庁の設定した政策と資源の枠組内で政府の執行的機能を遂行するために、『エージェンシー』が設定されなければならない」と勧告している。(para. 19)

またこの枠組は、長期計画と年次報告に基づき、責任大臣の公式の年次展望(annual review)の一部として示され、改訂されることが必要であろう。主たる戦略上の統制は大臣と事務次官の役割でなければならない。しかし枠組内で政策目標や予算が示された後の、それらの目標にいかに対応するかの決定については、エージェンシー管理者が可能な限りの独立性を持つべきである。その関係における決定的な要素は、政治的に影響を受けやすい争点の処理と危機のさいの責任系統についての大臣との公式の了解であろう。そこで考えられていることは、大臣によって設定された戦略的指示の範囲内で管理が運営されている限り、その枠組内では可能な限り自由に管理させるということではない。運営の有効性を高めるためには、枠組が十分強固になり、管理の任務処理能力に信頼があるときには、採用、賃金、等級および組織編成をより効率的な方法で行なう自由がなければならない。(para. 21)

こうして現在中央で行われている細かな管理機能の多くは消失するであろう。たとえば賃金や勤務条件ならびにそれと関連する中央諸労働組合との交渉に関する中央管理部門の責任は次第に、実質的に削減されるであろう、(para. 45)と指摘している。ここには統一的公務員制度の解体の方向さえ示唆されている。

さらにこれらの構造的変革のいずれも、それを担う人びとが正しい技能と経験をもたない場合には、うまく実施されないであろう。「その目指すところは、省の仕事の政治的・政策的側面についての有効な経験を持つとともに比較

的下級のレベルで管理の技術や実施の実態についてもかなりの経験をもらった上級管理者を確保することでなければならぬ」(para. 35)とリーダーシップの資質の必要性も説かれている。

また、省庁の作業方法の変更に関するわれわれの勧告は、根本的かつ徹底的であり、このような変化を実施するために、一人の専任事務次官をプロジェクト・マネージャーとしてできるだけ早く任命することをイブス報告は勧告している。(para. 41)このプロジェクト・マネージャーの仕事の一つは、変化の障害が確実に取り除かれ、また中央管理部門の全体が変化の管理に貢献できるような態勢を作ることである。このことは、一九七九年以来の多数の変化が大臣等の支持にもかかわらず、まことに遅々たる進捗しか示さなかった点からみても重要な提案であると考えられている。

このように、イブス報告は、レイナー検査及びFMIの達成と限界に関するレイナー型検査として始まり、行政管理改善の障害要因を明確にし、大臣の政策助言者となる中核公務員と、サービス提供および運營業務に従事する公務員を雇用する一連の執行エージェンシーとの完全な分離を勧告した。この勧告の利点として、第一に大臣レベルにおける過重負担の削減、第二に省によって明確に決定された政策枠組の中で新エージェンシーの長の管理の自由が増大することが指摘されている。⁽¹⁶⁾管理者の自律性が増大すれば、エージェンシーの長は特定のターゲットを達成するために任用、等級、組織、給与に対する統制権をより強化することができると考えられる。

しかし管理者の自律性および責任の程度がどの程度確保されるかについては、政府の憲政上の構造改革への取組みが不十分であるという根本的問題もあって、なおさまざまな制約を受けているように思われる。その理由の第一は、省の仕事の性格である。仕事は政策作成の性格を強くもつ省庁では、明確な一貫した目的を設定することはむしろか

い。とくに数量化できるような特定の目的が存在しない場合には、目的をあらかじめ設定したり、とりわけ業績の測定の助けとなるようなFMIアプローチの特色を実施することはむずかしい。実際、政府は私企業の運営とは同一ではない、私企業にとっては目的は利潤との関係で一層容易に定義されるが、政府は政治の文脈の中で運営されている。私企業の運営方法は政府の特定分野で用いることができるが、他の分野では適当ではない。重要なことは企業の運営方法が適当な分野を識別することである。第二に政策は執行業務から切離なせるという前提に立って改革が推進されているが、この前提には疑問がある。政策は、戦略の設定と呼ばれる時でさえ、その執行と密接にからみ合っているということを認識することが必要であろう。⁽¹⁷⁾

また中央省庁のラディカルな変革を妨げる二つの圧力がある。第一は議会に対する大臣責任の持続であり、第二は大蔵省統制の支配であった。まず後者について見るとイギリスの最も強力な省である大蔵省は、常に短期の問題に関心をもち、将来の業績改善による長期的利益のためにコストに対する統制を進んで緩めようとしなない。したがって分権化されたエージェンシーに支出権限を実質的に委譲することに賛成するようには思われない。公共部門の管理者は民間部門のように、さまざまなカテゴリー間に支出を移し単年度主義に縛られない会計手続によって管理することを許されていない。こうして大蔵省の統制手段は、財政と人事の両方に絶えず行使されるだろう。⁽¹⁸⁾

次に議会への大臣責任はラディカルな改革を実施するさいのもう一つの限界である。大臣が省のすべて仕事について下院に責任を負う限り、エージェンシー長官に許される裁量の中は大きく制約をうける。サッチャー首相は当初、議会に対する大臣の責任体制を何ら変更するつもりはないと声明していたが、その後大蔵・行政管理特別委員会は、エージェンシーの長官が証言を行うために特別委員会に喚問され、また長官に決算委員会に答弁責任を負う支出官の

地位を与えるよう強く要請した。これに対する政府の回答は、大臣によって設定された枠組の範囲内で、長官の個人的責任をより公的に承認すべきであるという主張に賛成するが、決算委員会との協議を経て、政府の結論は別途発表されるだろうということであった。その後大蔵省の指針が一九八九年五月に出された。その指針によると独自の予算承認額 (vote) をもつ機関では、長官がエージェンシー支出官 (agency accounting officer) になるが、依然として省の予算承認額から支出される機関では、長官はエージェンシーの支出官 (accounting officer of an agency) と呼ばれることになった。前者の場合にのみ長官は決算委員会にその会計について答弁責任をおうことが確認され、必ずしもすべてのエージェンシー長官が下院に対する支出官として十分な責任を果たすものとはなっていない。⁽¹⁹⁾

したがって改革の成行は、なお今後一層注視していく必要があるように思われる。これらの問題を含めてイブス報告に基づく管理改革の進行状況やその問題点については別稿においてさらに詳細な検討を試みたい。しかし次のようなR・ローズの指摘は今日の段階までのサッチャー改革の性格の一面を適切に表現しているように思われる。「サッチャー時代の管理改革は、きわめて過激なものと批判されるか、きわめて不十分なものであると批判されるかのどちらかである。公務員の通念からすると、高級公務員をプログラム管理者に変えるという提案はラディカルな変革である。しかし分析的パースペクティブから考えると、提案された変化はその目標を達成するのに不十分である。その理由は、ホワイトホールの慣習によって、公務員が民間部門の管理者のような自由裁量権をもつことを妨げられているからである」⁽²⁰⁾。

(1) A. Gray and W. I. Jenkins, "Accountable Management in British Central Government: Some Reflections on the Financial Management Initiative", *Financial Accountability and Management*, Vol. 2, No. 3, 1986, p. 171.

- (2) J. Greenwood and D. Wilson, *op. cit.*, pp. 121-22.
- (3) C. Pollitt, 'Beyond the Managerial Model: the case for broadening performance assessment and the public services', *Financial Accountability and Management*, Vol. 2, No. 3, (1986) p. 159.
- (4) 例えはトムキンスは次のように指摘している。
「サッチャー政権は、公共部門のパフォーマンスの改善の指針を民間部門に求める傾向をもっていたが、PPBSやZBの外国における失敗の教訓から、新しい包括的計画システムの追求には慎重であった。保守党政府は基本的には、いわば二股アプローチを採用した。第一は能率促進のための市場原理の導入であり、民営化プログラムが生み出された。第二に、完全な民営化が不適当なところでは、能率(あるいは生産性)を改善する一連のプログラムの採用された。」(C. R. Tomkins, *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*, 1987, p. 27)
- (5) R. M. Thomas, "The Politics of Efficiency and Effectiveness in British Civil Service", in *International Review of Administrative Science*, Vol. 49 (1983) p. 240. P. M. Jackson, *op. cit.*, p. 250. 若林茂信「新アメリカ会計」一九八七年、八四ページ。
なお三「Es」の起源はアメリカ合衆国会計検査院のホームページ。
- (6) A. Flynn, et al., "Accountable Management in British Government: Some Reflections on the Official Record", in *Financial Accountability and Management*, Vol. 4, No. 3, 1988, p. 170.
- (7) インター検査のレポートの記録は「グリーンウッドとウィルソン、*op. cit.*, pp. 122-25 を参照したが、その他 Metcalfe and Richards, *op. cit.* 等を参照。
- (8) Greenwood and Wilson, *op. cit.*, p. 125.
- (9) *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service*, Cmnd. 8616, 1982, para. 13.
- (10) G. W. Jones, "A Revolution in Whitehall? Changes in British Central Government Since 1979," *West European Politics*, Vol. 12, (July, 1989) p. 248.
- (11) Peat Marwick, *Financial Management in Public Sector*, 1986, p. 22-3.
- (12) Greenwood and Wilson, *op. cit.*, p. 131.

- (13) Jones, *op. cit.*, p. 249.
- (14) P. Hennessy, 'The Civil Service' in D. Kavanagh and A. Seldon (eds), *The Thatcher Effect* (Clarendon Press, 1989) p. 117-18.
- (15) 計画を実施することになる内閣府と代価を払う大蔵省(省支出と公務員給与に対する大蔵省の伝統的な中央統制が弱められると考えて)同省は当初反対していたと伝えられている)の間にある種の協定が結ばれたと指摘されている。*Ibid.*
- (16) K. Theakston, 'The Civil Service', *Contemporary Record* (Summer, 1989) p. 16.
- (17) G. W. Jones, *op. cit.*, p. 255-56.
- (18) *op. cit.*, p. 257.
- (19) A. Gray and W. I. Jenkins, 'Public Administration and Government in 1988-89', *Parliamentary Affairs*, (October 1989) p. 452. なお、一九九〇年新しい政府事業会計法が成立し、旧法(Government Trading Funds Acts 1973)によって代った。今後、新法のもとでより多くのエージェンシーが事業会計ベースで運営されるものと予想されている。(G. Drewry, *Next Steps: The Pace Falter, Public Law, Autumn, 1990*, p. 323)
- (20) R. Rose, *op. cit.*, p. 11. 一方、改革の前途にはさまざまな問題があるとしても「これらの改革が戦後公務員制度の最もラディカルな再編成を生み出すと信じている根拠がある」という指摘もなされている。(P. Dunleavy, A. Ganble, G. Peele, *Developments in British Politics 3*, Macmillan, 1990, p. 116.)

〔付記〕 本稿は昭和六三年度・平成元年度科学研究費補助金(一般研究C)の研究成果の一部である。