

現代イギリスの行政改革

——エージェンシー化の進展とアカウントビリティをめぐる一考察——

君 村 昌

- 一、現代行政改革の背景と特色
- 二、サッチャー政権の管理改革の推進と「失速」
- 三、イブス報告と政府の対応
- 四、エージェンシー設立の過程と枠組協定書
- 五、エージェンシー化の進展状況
- 六、市民憲章と市場化テストの導入
- 七、エージェンシーのタイプの多様性
- 八、エージェンシーの長の任用状況
- 九、大臣の個人責任へのインパクト
- 一〇、刑務所行政における責任の所在
- 一一、アカウントビリティとリスポンシビリティ

一、現代行政改革の背景と特色

一九八〇年代及び一九九〇年代の行政改革の背景要因を論じることは、それ自体きわめて大きなテーマであるが、この時期に行政改革が先進国の共通の課題になったという事実に関しては、次のようないくつかの説明要因を挙げる⁽¹⁾ことができるであろう。

- (1) 経済不況に伴い多額の財政赤字を齎らした財政危機の深刻化。
- (2) ニュー・ライトのイデオロギーに基づく大きな政府への疑念ないし否認とそれに伴う国家の守備範囲の見直し。
- (3) 政府の問題解決能力への市民の不信。
- (4) 国際的な流行となったマネジメント改革への新たな関心の高まり。これはとくに新公共管理 (New Public Management; NPM) と呼ばれている。
- (5) NPMの導入を一層容易にする情報テクノロジーの発展。

この外、ヨーロッパでのEU統合のインパクトにも見られるような、国際化の進展に伴う国内改革へのインパクトなども重要であろう。

このような要因の中でも、最も基本的なものは一九七〇年代の二度にわたる石油ショックによって経済の高度成長期は終り、経済不況に伴う深刻な財政危機に見舞われたことである。

もともとイギリスでは、管理者的文化を重視する伝統を持つ国ではなかった。イギリスの高級公務員は、大臣に対

する中立的、専門的助言者と見なされ、政府的助言者としての性格が重視され、マネジメントの役割は軽視されてきた。しかし、第二次大戦後のイギリス経済の相対的地位の低下などの背景のもとで、高級公務員の政策助言能力への批判が高まり、一九六八年のフルトン報告 (*The Civil Service, Cmnd 3638*) の中では、公務員のマネジメント能力を重視する必要が叫ばれてきた。ウィルソン労働党時代のフルトン報告の中の責任管理 (*accountable management*) という概念は、最近のFMIやネクスト・ステップス・エージェンシーの提案の基礎になったアイデアであった。⁽²⁾

しかし一九八〇年代の改革は一九六〇年代の改革と比較して、その時代背景の大きな相違を指摘することができる。フルトン報告は、イギリスの経済的地位の相対的低下にもかかわらず、なお公共支出の増大、政府活動の拡大という前提に立っていた。⁽³⁾ しかし一九七〇年代半ばからの石油ショックに伴うきびしい経済的不況のもとで、公共支出の削減が至上命令になってきた。就中、イギリスは他の先進国以上に厳しい状況におかれ一九七九年政権についたサッチャーの保守党は、戦後の二大政党のいずれの政権とも非常に異なる見解をいだくに至った。経済の競争力を高めるためには「間接費」としての国家を最小限にしなければならないという考え方は、ケイン主義福祉国家の概念とは大きく異なっていた。⁽⁴⁾

このような戦後福祉国家に対する全面的否定とも言うべき立場は、ニュー・ライトという言葉でも表現されており、サッチャー首相の公務員に対する本能的嫌悪感もあって、行政改革に対する強力な政治的支持が生み出された。

しかし保守党政権は最初から改革の青写真を持っていたわけではない。ある論者は、一貫した大戦略 (*grand strategy*) はなかったが、一般的な行動方針 (*game plan*) が存在していたと表現している。⁽⁵⁾ そこには少くとも次の

ようなイデオロギー的信条が根底にあったと指摘することができよう。

第一に、市場は政治よりも資源を配分し富を分配するより良い方法であるという確信である。第二に、民間部門は公共部門よりも一層能率的に管理されており、したがって国家官僚制を改革するモデルになるべきであるという信条であった。第三に公務員及び他のすべての専門職は非特権化され、職員組合の権力は抑制されねばならないと考えられた。第四に、「支出に見合う価値」(Value For Money; VFM) が達成されるべきであるならば、公務員文化は「企業文化」に変革されねばならないという考え方があった。最後に、公務員は政府に従属し、政治家によって指示された政策を実施しなければならぬと考えられた⁽⁶⁾。

こうした信条に基づき、一九世紀半ばの近代的公務員制度改革以来の大規模な変革、いわゆる「静かな革命」が行なわれるようになった。保守党が一八年にもわたる異例の長期政権を保ったこともあって、イギリスは新公共管理に基づく行政改革の代表的実例の一つと言われるようになった。新公共管理はオーストラリア、ニュージーランドを含むOECD諸国の多くで、一九七〇年代後半以来行われてきた官僚制改革の動向を記述するために厳密な定義なしに使用されてきた用語であるが、この改革アジェンダを推進した国際的要因の一つは、政府の拡大をスロー・ダウンし、または逆転しようとする共通の目標であった。また第二の要因は、公共部門に残るサービス供給の能率増進をめざすものであった⁽⁷⁾。

こうして新公共管理は、行政改革を推進する一つのアイデアを指すものというより、今日流行の一組の包括的アイデアを指していると言うことができよう⁽⁸⁾。しかし多くの論者の意見の一致している点は、そこには個々のイニシア

ティヴを支える二つの知的構成要素が存在していることである。

第一は後述のネクスト・ステップスと密接にかかわっているが、「管理の自由」であり、この知的アイデアによれば、専門的マネジメントは、公私両部門間で移転可能であり、技術的専門能力に優越し、結果を達成するための高い裁量権を要求し、組織の業績改善にとって中心的で、不可欠なものである。そのさいの目標はできる限り分権化、権限委譲することであった。イギリスにおいては、改革の初期において、マネジメントの狭い概念が使用され、関心の中心は、能率と節約であった。このような関心の背後には、イギリスやアメリカのニュー・ライトの教義に基づく政治家の多くが、公務員は全体的に既得権に安住しているので、民間部門の厳しい風にあてる必要があるという見解を抱いていたことが指摘できる。

第二の知的構成要素は、市場の重視である。経済学者は公共選択などのアイデアを発展させたが、これらのアイデアは競争、ユーザーの選択、インセンティブ構造への関心の集中などの考え方に基づく行政改革を生み出す助けになった。この改革はさまざまな仕方で具体化される。例えばユーザーはヴァウチャー（支払証書）を与えられることもあるし、ユーザーに選択を与えるために供給者の数をふやすことも行われる。スローガンは「選択の自由」である。市場の設定、競争の創設、合理的経済人への依存などがその中心的アイデアである。⁽⁹⁾後述の市場化テスト (market testing) はこの類型に入る。

しかし実際には、二つのアイデアの間には矛盾衝突の可能性があるのであるではないか、また改革はそのロジック通りに具体化されてきたのか等の問題が行政改革の進行とともに提起されてきた。

表1 保守党政権下の行政改革略史 (1979~1997)

1979	サッチャー政権登場 (1) 公務員数のきびしい削減 (2) 一連の管理改革の導入, レイヤーの「能率監査」(efficiency scrutines), 国有企業の民営化等
1982	「財務管理イニシアティヴ」(Fincncial Management Initiative: FMI)
1987	イブス報告原案がサッチャー首相に提出される
1988	イブス報告「政府における管理改善—ネクスト・ステップス」(<i>Improving Management in Government: The Next Steps</i>)の公表 執行エージェンシーの創設
1990	サッチャー首相の退陣, メージャー後継首相に就任
1991	<i>Making the Most of Next Steps</i> (Fraser 報告; 本省とエージェンシーの関係に関する能率室の報告書) 「市民憲章」('Citizen's Charter') 「質を目指す競争」('Competing for Quality: Buying Better Public Services') の両白書の公表
1992	メージャー保守党政権, 総選挙で勝利。 公共サービス・科学庁(OPSS)の設立 Project manager, P. ケンプの解雇 新能率室長官(P. Levene), 新公務員制度担当大臣(W. Waldegrave) 「市場化テスト」(market testing)を推進
1993	政府“prior options” exerciseの推進を宣言 <i>Career Management and Succession Planning Study</i> (Oughton 報告; 上級オープン構造へのリクルートの研究報告書)
1994	<i>Next Steps: Moving on</i> (Trosa 報告) Public Account Committee, <i>The Proper Conduct of Public Business</i> (決算委員会の報告書) <i>The Civil Service: Continuity and Change</i> 公表 (Senior Civil Service, efficiency plans 等の提案) Treasury and Civil Servc Committee (TCSC), <i>The Role of the Civil Service Session 1993-94</i> (下院大蔵・公務員制特別委員会の報告書)
1995	<i>The Civil Service: Taking Foward Continuity and Change</i> (TCSCの報告書等に対する政府の回答)
1996	Public Service Committee (PSC), <i>Ministerial Accountability and Responsibility session 1995-96</i> (公共サービス特別委員会の報告書) Government Reponse to the Second Report from the Comiittee (Session 1995-96) on <i>Ministerial Accountability and Responsibility</i> (上記報告書に対する政府の回答) <i>Report of the Inquiry into the Export of Defence Equipment and Dual-Use Goods to Iraq and Related Prosecutions</i> (Scott 報告書; イギリス製兵器のイラクへの売却事件に関する調査報告書)
1997	Public Service Committee, <i>Ministerial Accountability and Responsibility</i> (1996-97)

本稿は新公共管理に基づく行政改革の代表とも言われるイギリス行政改革について、とくに改革の目玉ともいえるべき一九八八年発足のネクスト・ステップス・プログラムに基づく執行エージェンシーの導入を中心として行政改革の進展状況を記述し、この改革の理論（またはレトリック）と実際を検討し、とくに伝統的大臣責任の教義を堅持しながら、管理改革を進めようとする保守党政府の政策が、アカウントビリティの問題にどのようなインパクトを齎らし、いかなる争点を提起しているかについてアプローチして見たい。

なお、保守党政権下の行政改革の流れと争点の概略を知るために、最初に、エージェンシー化とアカウントビリティ問題に関連した簡略な年表を示しておく、表1のようになる。

二、サッチャー政権の管理改革の推進と「失速」

保守党政府の最初のステップは、公務員の新規採用を凍結し、人件費の三%削減を求めることであった。その後、一九八二年までに七四万二〇〇〇人から六四万二〇〇〇人にまで公務員を削減する目標値を設定し、さらに一九八八年までに四九万人にまでさらに削減する目標を立てた。定員枠が撤廃された一九八七年までにほぼ二〇%の減員を達成したが、これは退職者の人員不補充、民営化、外部移管、外部委託、生産性の向上等によって達成された。⁽¹⁰⁾

またサッチャー首相は、就任後間もなく、大手スーパー・マーケットの専務取締役、サー・D・レイナーを内閣府・能率室の長に任命した。彼の任務は二重であった。その能率監査 (efficiency scrutinies) の第一の目的は、節約を行うために特定の政策、活動及び機能を検討することであった。この監査の成果については、さまざまな評価が見

られるが、ある論者はレイナーがマークス・アンド・スペンサーに復帰した一九八二年二月までに、一三〇の監査により一億七千ポンドの節約を生み、一年当り一万六〇〇〇の職が削減された。また一九八八年までには、三〇〇の監査により、一〇億ポンドが節約されたと指摘している。⁽¹¹⁾ 他方、第二の任務として、ホワイトホールの文化を行政的なものから管理者的なものに変革するという方向もめざしていた。

この能率監査は、さらに一九八二年に財務管理イニシアティブ (Financial Management Initiative; FMI) として体系化された。FMIの目的は、政府全体の財政管理や財政統制の方法を改善することであり、ライン管理者に一層責任を委譲することであった。しかし、予算を委譲することは、大蔵省は言うまでもなく、省の財政・人事部局の抵抗にあった。大蔵省はコスト意識を増大することに熱心であったが、予算の委譲が財布のひもを緩めることになる危険性を懸念した。またFMIの主要な関心は、プログラム支出の総額についてではなくて、専ら運営コスト (ランニング・コスト) についてであった。さらに、FMIの関心は業績を犠牲にしてコストに集中する傾向があった。⁽¹²⁾ したがって、ライン管理者も支出の削減を優先することに失望したと言われている。

このようにFMIは、ホワイトホールの財政プロセス及び運営文化にかなりのインパクトを与えたけれども、中央行政の伝統的スタイルをラディカルに変革するものではなかった。個々の省庁及び個々のライン管理者により大きな自由と裁量を与える点でなお道半ばであった。したがってFMIからネクスト・ステップスへの前進という流れを無視することはできないが、それは「失速したように見える改革を再活性化する作戦」⁽¹³⁾ であったと言うことができよう。

三、イブス報告と政府の対応

一九八七年三選を果たすと、サッチャー首相は従来よりも一層広汎な公共サービスの改革に乗り出したが、その一環として後述のイブス報告が提出された。

同報告は、従来の改革の一貫性のなさを改善することを意図していた。それ以前の改革の試みからネクスト・ステップ・プログラムを区別する基本的要素の一つは、組織の再構築 (restructuring) というアイデアであった。執行エージェンシーと呼ばれる部門が設立され、エージェンシーによって達成される結果に関して、公的に、直接に責任を負う長のもとにおかれた。

もう一つの違いは、後述のようにエージェンシーは枠組協定書と呼ばれる準契約の中に規定された目標及び時には達成値 (targets) を設定したことである。したがってネクスト・ステップとFMIは、ともに中央集権化と階級制を打破しようとした点で概念上異なるものではなかったとしても、イブス報告は改革に立ちふさがる制度上の障害にFMIよりも一層直接、立向ったということができよう⁽¹⁴⁾。

FMI及びイブス報告のエージェンシーというアイデアの基礎には責任管理 (accountable management) という概念がある。このアイデアの起源は、イギリス行政改革の歴史においては、前述のように一九六八年のフルトン報告に求めることができる⁽¹⁵⁾。

一九八六年、サッチャー首相は能率室の長官R・イブス (レイナーの後継者) に次のような諮問を行った。

- (1) 一九七九年以来の公務員制における管理改善の前進を評価すること。
- (2) 態度や実際を改革するさいに成果を上げた方策を見出すこと。
- (3) 管理改善や能率への障害を見出すこと。
- (4) 将来の改善方策について首相に答申すること。⁽¹⁶⁾

イブス報告の原案は、一九八七年の総選挙の直前に総理大臣に提出された。原案は一九八八年に公表された最終案よりも一層ラディカルな内容を含んでいたと言われている。その原案の中で、公務員制の改革だけでなくいくつかの憲政上の習律を改革することも勧告されていた。イブス報告は公務員制度の九五%に影響を及ぼす改革を勧告しており、また大臣の名で公務員によって行われるすべてのことに大臣は責任を負うというフィクションを退けるために、必要ならば法律によってイギリス憲政の改革を行うことを勧告し、FMIの実施を阻害した障害を乗り越えようとした。このことは大臣の過重負担を救い、執行エージェンシーへの責任の真の委譲を可能にするだろうと考えられた。⁽¹⁷⁾

しかし報告の原案は約一年近く首相によって棚上げされることになった。そこにはいくつかの理由が考えられる。第一の理由は総選挙が近づいたことである。公務員制の有効な管理を生み出すためには一層多くの改革が必要であると強調することは、保守党の大臣が今まで管理改革の成功について演説してきたことと矛盾することになるからである。第二の理由は、その報告のインプリケーションは非常にラディカルなので、ホワイトホール内部の既得権が影響を受ける可能性があったからである。⁽¹⁸⁾

ホワイトホール内部には次のような二つの大きな対立があったと言われている。改革の処方箋は第一は、公務員制

の規模にかかわっていた。能率室はエージェンシーの概念を公務員制の規模、役割及び影響力を削減する手段と見なしていた。そこから各省庁がネクスト・ステップスについて聞いた最初の情報は、それは中核公務員制を削減することをねらったイニシアティブであるということであった。このことは民営化か自律的（組織及び運営の独自の方法を確立する）エージェンシーの設立かのいずれかによって達成されるだろうと思われた。だが公務員制の業務を公務員制外の自律的エージェンシーに移管する (hive off) 試みは、直ちに激しい抵抗にあった。省庁とそのスタッフは、統一的公務員制の放棄を黙認しようとはしなかった。厳しい交渉の後、マネジメント改革が新改革プログラムの第一の目的として復権した。

第二の論争は、権限委譲の強力な推進が公共支出の統制能力に対して与えるインパクトに関して大蔵省が抱いた懸念をめぐって展開した。エージェンシーが資源を公然と要求し、そのスタッフを統制し、その財政を一層自律的に管理することを許されるならば、当然起ってくる支出追加への新たな要求を大蔵省は統制できないだろうと大蔵官僚は懸念した。大蔵省の関心は、改革提案が「支出に見合う価値」の獲得と有効な支出統制の両方を達成できるようにすることであった。換言すれば、権限委譲によって公共支出の全般的統制は弱体化さるべきではないが、それが中央統制と一致する枠内での最大限の委譲を支持するというものであった。その限り、内閣官房長官と大蔵省の間には共通の基盤があり、改革は支出の正当な統制と支出に見合う価値の両方を達成できるように考案されなければならないという考え方において一致していた。この線に沿って首相や内閣官房長官の介入によって最終結着がはかられた。こうして第三に、首相は大蔵大臣やその他の大臣に新アプローチのメリットを説得しなければならなかった。習律

上、首相は大臣がその省を管理する方法に介入しなかった。だが、ネクスト・ステップスは明らかに、大臣とその省庁の間の関係に基本的なインプリケーションを持った。したがって、この変革の望ましさに関して大臣間の合意が最初からあったわけではなく、意見の相違もかなりあった。大臣の中には、彼らの管理者責任を軽減しようとする意図を歓迎する人々もいたが、他の大臣は、ネクスト・ステップスが彼らの統制力を奪うということに懸念を表明した⁽¹⁹⁾。

ある論者は「売り込み (salesmanship) は失敗した。イブス報告は何ヶ月も公表を押さえられ、また水で薄められた。(中略) 革命は決して起らなかった⁽²⁰⁾」と指摘しているが、他方、大蔵省を始め多方面からの不安、抵抗にもかかわらず、最終的には、首相の強力なリーダーシップのもとで内閣もその方針を公式に承認するに至った。このような経過を経て、能率室のネクスト・ステップス報告 (Improving Management in Government: The Next Steps) は、一九八八年二月一八日に正式に公表された。

この報告書は、一九七九年以来、行政管理の面でいくらかの前進があったことは認めだが、さらに前進するためには、組織構造の面などでかなりの障害があると結論づけている。イブス報告の分析は以下のごとくである。

- 1 公務員制度は単一の組織として管理されるにはあまりにも規模が大きすぎるし、多様でもある。
- 2 大臣の負担過重は、管理問題から注意をそらしている。
- 3 中間管理者の自由は、階統制的統制によって阻害されている。
- 4 結果の達成 (とくにサービスの質の面で) が殆ど重視されていない⁽²¹⁾。

これらの批判に続いて、報告書は政府におけるマネジメントの改善にとって必要な三つの主要な優先順位を指摘し

た。

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組織されなければならない。

2 各省庁の管理層は、有効な政府にとって不可欠とされる業務遂行に必要な経験や手腕を有するスタッフを確保しなければならない。

3 政策を実行し、サービスを提供する過程において、支出に見合う価値の持続的な改善への圧力が、各省庁に対して、また各省庁の内部において存在しなければならない (para. 15)。

こうしてイブス報告のねらいは、次のように指摘することができる。「[改革の] 目標は、政府の業務遂行について (これまでとは) 全く異なる方法を確立すること」であり、またその核心的提案は、「政府の特定の政策やサービスの『スポンサー』となるであろう大臣に奉仕し、あるいは省庁を管理するという業務に従事する、比較的小規模の中核〔本省〕と特定のサービスの提供に専念する一連のエージェンシー」(para. 44) の分離という発想であった。

このような「行政」機能と「政策形成」機能の分離に基づいて、イブスの中心的勧告は、省によって設定された政策資源の枠組の内部で、政府の執行機能を遂行するために、エージェンシーが設立されるべきであるということであった。また「この基本的な枠組は、長期的計画と年次報告に基づいて年一回、担当大臣の出席の下に検討される必要がある、また必要に応じて更新されることとなる。主要な戦略的統制は、担当大臣と事務次官の責任とされなければならない。しかし、ひとたび枠組の範囲で政策目標と予算が設定されるならば、これらの目的を達成する方法の決定については、エージェンシーの管理者にできる限りの独立性を認めなければならない」(para. 21) ということで

あった。

このような基本原則に基づいて、イブス報告の主要な改革提案は次のようなものであった。

1. 運営分野の独自の活動の指定。
2. 各指定された活動に対する省の執行エージェンシーの設立。
3. 省によって規定された政策・資源枠組の内部で、その「業務」を自由に管理するエージェンシーの長 (Chief Executive; CE) の任命。
4. 細目にわたる管理を大臣の直接責任から除外すること。⁽²²⁾

エージェンシーというアイデアはイギリスにおいても新しいものではなかった。例えば、一九七〇年代にも防衛調達庁、雇用サービス庁、管財サービス庁などがあった。⁽²³⁾しかしネクスト・ステップスのねらいは、明確に識別される管理単位を發展させることによって能率を増大させることだけではなく、政府の業務を実施する全く別個の方法を樹立することであった。以前のエージェンシーとの主要な違いは、エージェンシーと所管省の間の枠組協定書 (framework document) の存在であった。後述のような枠組協定書の中で、エージェンシーの長はその名称がチーフ・エグゼクティブと呼ばれるように、民間の経営者にならって、経営管理の最大限の自由を与えられ、またその業績に基づいて長の任期、給与等が決定されていくことになる。したがってイブス報告で提案されたエージェンシーは、ネクスト・ステップス・エージェンシーまたは執行エージェンシーと呼ぶ方が、以前から存在していたエージェンシーと区別するためにより正確だと思われるが、本稿では単にエージェンシーと表現しておく。

上述のようなイブス報告の公表（一九八八年二月）と同時に、サッチャー首相はイブス報告の主要な勧告の受け入れを言明した。もともと、下院への言明の中で、給与、人事および予算問題に対する大蔵省の戦略的な権限は引続き認められることになり、またアカウントビリティの現行憲法体制の変更の必要性も否定された。

首相の受け入れ宣言に続いて、内閣府の一部である公務員制担当大臣庁（OMCS）及び大蔵省は、エージェンシー活動の識別に関する省への指針を出した。この指針の中で、エージェンシー化の基本的問題は、活動が必要な構造変化を正当化するのに十分な規模を持つ独自の行政単位になりうるかどうかであり、活動はサービスの実施にかかわるべきであり、省または大臣の日常的介入を必要とするものであってはならないとされ、さらに、政策と執行が密接にリンクした活動分野に適用されるべきではないとされていた。しかしエージェンシーの明確な定義はどこにも見出されなかった。ある論者は「エージェンシーとは何かについて定義するよりも、それは何でないかを言うことの方が一層容易であるように思われる」と指摘している⁽²⁴⁾。

各省はどの活動がエージェンシーの地位に適合するかの識別に責任を負うが、大蔵省も各省にエージェンシーに適した活動を示唆することもある。

さらにエージェンシーの推進体制として、サッチャー首相の強力な支援のもとで、大蔵省次官代理P・ケンプがこのプログラムの実施を監視する公務員制担当大臣庁（OMCS）のプロジェクト・マネージャーに任命された。（第二事務次官級）

なお、一九九二年の総選挙後、OMCSは新設の公共サービス・科学庁（OPSS）に吸収され、ケンプは担当大

表2 中央人事行政機関の沿革

1855	人事委員会を創設（「ノースコート・トレヴェリアン」報告による）
1968	公務員省を創設（「フルトン委員会」勧告により、人事委員会を吸収し、大蔵省の給与および管理部門の業務を移管）
1981	管理人事庁（MPO）を創設（公務員省を廃止し、定員管理、給与等を大蔵省に移管）
1987	公務員制担当大臣庁（OMCS）を創設（管理人事庁を廃止、大蔵省と事務配分）
1991	人事委員会の改組（但し、Civil Service Commissioner は残り、人事委員担当室が補佐一主としてメリット・システムの監視的役割） リクルート・評価業務エイジェンシー（RAS）創設。
1992	公共サービス・科学庁（OPSS）を内閣府に創設。（執行エージェンシー創設の実施計画、「市民憲章」担当室、能率室、マーケット・テスト担当室を含むOMCSのすべての責任権限を一人の閣内相の下に結集）
1995	OPSSを公共サービス庁（OPS）に改組

現代イギリスの行政改革

同志社法学 四九卷三号 一六（七二四）

臣、W・ワルドグレープとの対立もあって解任された。一九九五
年時点までの中央人事行政機関の沿革については、表2の通りで
ある。またエージェンシー職員は国家公務員としての身分にとど
まることになり、大臣の個人責任にかかわる伝統的ルールに従う
ことになった。⁽²⁵⁾

四、エージェンシーの設立過程と枠組協定書

さて次に、エージェンシーの設立過程について見ると、エ
ージェンシーの候補機関は、所管省、内閣府及び大蔵省の間の次の
ような検討過程の結果として生み出される。まず最初に、当該業
務が遂行される必要があるかどうかを検討する。業務は継続すべ
きであると省が決定した場合には、さらに全面的な民営化か外部
委託が可能かどうかを検討する必要がある。民営化も外部委託も
適切でないと大臣が結論づけた場合にのみエージェンシーの地位
が考慮される。

ある活動がエージェンシー候補になりうると考えられるとき、

省はエージェンシー設立の細目について内閣府のネクスト・ステップス、プロジェクト・チーム及び大蔵省と協議する。さらに枠組協定書 (Framework Document) が、所管省の (事務次官及び大臣) とエージェンシーの長との間の交渉の後、作成される⁽²⁶⁾。

このようにネクスト・ステップス・エージェンシーの中心的構成要素は、本省とエージェンシーの間の「契約」を規定する枠組協定書である。この協定は大臣とエージェンシーの長との間の「準契約」関係を意味すると見なされているが、一般的には省 (実際には事務次官と大臣) とエージェンシーの長との間の交渉の後に作成される。その協定はエージェンシーごとに多様であるが、典型的には(1)エージェンシーの目標及び目的に関する情報を含み、また、(2)議会への責任を含むエージェンシーとその本省との関係、(3)計画と財政、(4)給与と人事、(5)枠組協定のレビュー制度等の情報を含んでいる⁽²⁷⁾。

枠組協定書が最終的に承認されると、エージェンシーの長はその実施の責任を負い、長の給与の業績関連部分は、この責任の達成度を反映する。枠組協定書の期限は通常三年間であり、その後、見直しが行われ、再交渉される。しかし政権交代の場合に新政府がエージェンシーに対して異なった優先順位や達成目標を設定することができるように、見直しや再交渉はいつでも行うことができる。年次業績協定は、毎年、エージェンシーの長と省の間で交渉され、一層詳細な達成目標が設定される⁽²⁸⁾。

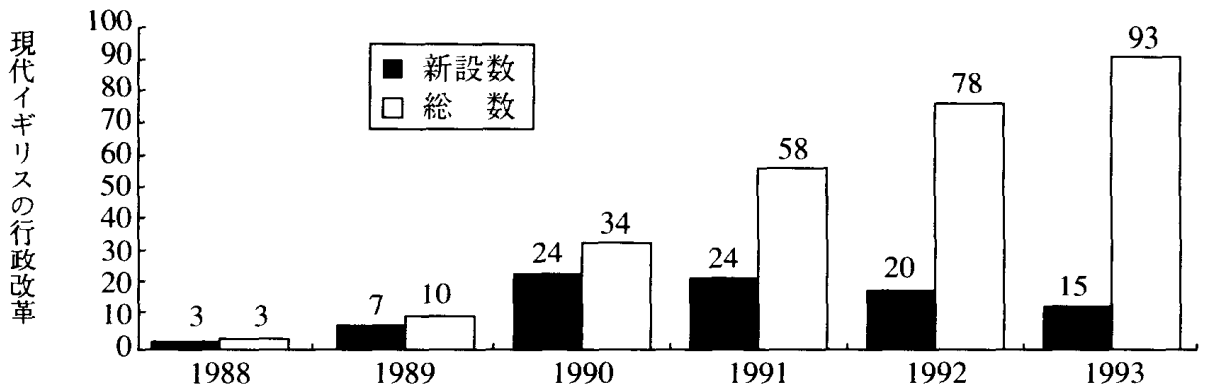
五、エージェンシーの進展状況

ところで当初、改革は比較的に小さなもののように思われた。「大臣責任の憲法上の改革は否定されたし、予算、人事及び全国的給与交渉に対する大蔵省の統制権を終らせようとする試みも否定されたからである。さらに、エージェンシーの候補の最初のリストの中には、税収関係や社会保障給付関係の大規模な機関は含まれていなかったからである⁽²⁹⁾」。

実際、ネクスト・ステップス・プログラムが一九八八年にスタートしたとき、その進捗状況はきわめて緩慢なものであった。最初のエージェンシーである車輛検査庁は同年八月になってようやく発足した。一九九〇年の三月末までにわずか一〇あまりのエージェンシーが設立され、一万人程のスタッフが雇用されていたにすぎなかった。

しかし一九九〇年四月はじめ、一八エージェンシーの設立がさらに加わり、その中には三万五〇〇〇の職員を擁する雇用サービス庁も含まれることになった。これは最初の大規模なエージェンシーであった。その後、一九九〇年度から一九九三年度にかけて急激な増大が見られた。すなわち一九八八年度から一九九三年度の間におけるエージェンシー設立のパターンを時系列的に図示してみると、図1のようにエージェンシーの数は一九八九年度まではきわめて少数であり、その進展状況はきわめて遅々としたものであったが、一九九〇年度から一九九三年にかけては新設数は毎年かなりの数にのぼり、総数も急激に増大したことが分かる。とくに一九九一年四月に社会保障省の運営部門の大部分がネクスト・ステップス・エージェンシーに指定されたとき、ラディカルな変化が起った。社会保障給付庁

図1 エージェンシー設立のパターン



(出典) *The Public Service Yearbook 1994 (CIPFA) p.102.*

(Benefits Agency) はおよそ五〇〇の地方事務所に六万以上の公務員を雇用し、一年におよそ五〇〇億ポンドの予算を組んでいる。また同時期に、九〇〇〇人の職員を雇用する社会保障拠出行 (Social Security Contributions Agency) も発足し、国民保険の拠出行に責任を負うようになった。また一九九一年四月には、関税・消費税庁がネクスト・ステップスの提案の線に沿って、三〇の執行部門に再編成され、内国税庁が一年後に三四執行部門に分割された。

こうして最新の資料によると一九八八年以来、一五〇のエージェンシーが創設されたが、その間、民営化、合併、民間委託、廃止等があつて、一九九七年四月時点で一三〇エージェンシーが存在している。それに加えて、関税庁の二三執行部門及び内国税庁の二七執行部門がエージェンシーと類似の組織運営方法に沿って再編成されている。エージェンシーの数は今日なお流動的な面もあるが、公務員数全体の約八〇%はエージェンシーに雇用され、残りの二〇%は、小規模な中核省で働くことになろうと予想されている。⁽³⁰⁾

このような急速な改革の進行には、いくつかの理由を挙げることができるが、第一に一八年にわたる長期政権のもとで、首相の強力な支持があつたことである。サッチャー首相の後継者メージャー首相も公共サービスの改善をその改革プロダ

ラムの基本的要素と見なしていた。第二に前述のようにサー、P・ケンプがプロジェクト・マネージャーに任命され、精力的にエージェンシー化を推進した。彼は就任三ヶ月後に、大蔵、公務員制特別委員会において公務員の七五%は、一〇年以内にエージェンシーに移管されるだろうと証言していた。この目標はその後修正され、一九九五年半ばまでにエージェンシーの大部分を設立することをめざした。第三に各省は当初慎重であったが、「成功した」エージェンシーの実例を見て時流に乗るようになった。そこには省にとって二つの利点があると思われた。一つはサービス実施面での改善であり、もう一つは特定の政治問題を省から外部に移管することができるという利点があった。

しかし何と言っても第一に挙げたように、一八年にもわたる長期政権のもとで、サッチャーを継いだメジャー首相も政治スタイルの変化はあったが、「新公共管理」を基礎とした行政改革をより強力に推進してきたことが、エージェンシー化の進展の大きな要因であった。

六、市民憲章と市場化テスト

メジャー政権下の行政改革の動向と特色をエージェンシーとの関連で、ごく簡潔に指摘してみると、公共サービス改善に対するメジャーの独自性を出そうとして公表されたのが「市民憲章」(Citizen's Charter)であった。この白書は一九九一年に公表され、公衆に提供されるサービスの質の改善を強調して、国民へのアピールをねらっているが、他面、限られた資源の枠内での市場原理に基づく消費者選択という側面を持っていた。

すべてのエージェンシーは、市民憲章の原理にコミットし、その顧客に対するサービスの質の改善方法を年々例証

するように期待されている。国民に直接サービスを提供するエージェンシーは、その機関の憲章 (Charter) を発展させ、業績優良な行政機関に与えられる憲章マークの取得者になった。⁽³¹⁾

こうして「市民憲章」のもとで、政府は中央政府の業務を含むより多くの業務を競争入札 (今日市場テストと呼ばれているプロセス) に従わせようと意図していると説明していたが、このような競争入札へのコミットは、「質を指す競争」 (Competing for Quality, HM Treasury, 1991) という白書の中でさらに発展していった。一九九二年以来、政府省庁及びネクスト・ステップス・エージェンシーは、最善の長期的な「支出に見合った価値」 (VFM) が、外部組織に業務を民間委託することによって達成されうるかどうかを点検するために、彼らの活動を市場テストするよう要請された。

前述のように大蔵省は当初、ネクスト・ステップスに懐疑的であり、敵対的でさえあったが、市場化テストによる民営化は、それに代る改革戦略として大蔵省が中心になって推進されたと指摘されている。⁽³²⁾ 初期の段階で、市場化テストは、競争入札にかけることができるエージェンシーの業務を識別することを含んでいた。こうして市場化テストは、エージェンシーによる直接サービス供給のコストを民間部門による供給コストと比較する一方法である。白書は、地方自治体で導入された強制競争入札の原理を中央政府レベルにも適用し、一九九三年九月までの一八ヶ月間に一五億ポンド相当の活動を見直すという野心的な目標値を設定したが、それを十分達成することはできなかった。⁽³³⁾

このような文脈の中で、市場化テストは、エージェンシー化と矛盾する側面を持っているのではないかと論じられてきた。また批判者の中には、市場化テストは公務員制の規模を縮小することにかかわっていて、能率及び「支出に

見合う価値」の増大にかかわっていないし、またエージェンシー職員のモラルの低下を斉らしたと指摘する人々もいる。⁽³⁴⁾

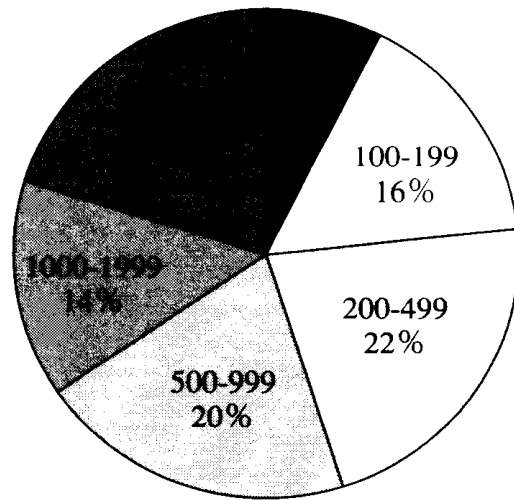
そこで一九九四年の公務員白書 (The Civil Service) に基づき一九九五年以来、能率プラン (efficiency plans) が市場化テストにとって代わるために導入された。エージェンシーの長は三年間にわたる運営コストの限界内で、能率の増進がどんな方策で達成されるかを示すために、所管省及び大蔵省に能率プランを提出することを義務づけられている。このように、どんな方策で能率を増進するかを各省及び各エージェンシーは、自ら決定することができるという点で弾力性の増大を指摘できる。しかしそれはなお中央管理官庁からの新たな形の制約を受けている。⁽³⁵⁾

七、エージェンシーのタイプの多様性

ところでエージェンシーの全体像を把握するさいの問題の一つは、その規模や機能の多様性である。⁽³⁶⁾ まず、職員数を見ても、きわめて多様である。図2は一九九六年一〇月時点での職員数に基づくエージェンシーの分布を示しているが、大部分のエージェンシーは小規模である。一〇〇人以下が九、二〇〇人以下が二〇、五〇〇人以下が二七であり、わずかに二六のエージェンシーだけが、二〇〇〇人以上の職員を雇用しており、そのうち三つのエージェンシーだけで、全エージェンシー職員の半数近くを占めている。これらは、社会保障給付庁、(七万二八八〇)、刑務所庁 (三万八三四〇) 雇用庁 (三万四四八五) である。

次にエージェンシーの担う機能による分類も試みられている。一例を挙げれば、公共サービス庁 (OPS) は、次

図2 職員数によるエージェンシーの分布 (1996年10月現在)



(出典) S.Horton and J.Jones, Who are the New Public Mangers ?
 An Initial Analysis of 'Next Steps' Chief Executive and their Managerial
 Role, *Public Policy and Administration* Vol.11 No.4 (Winter 1996) p.20.

のような四つのカテゴリーに分類している。

(1) 自動車運転免許庁のような国民に対するサービス提供機関 (49)、(3) 科学研究所のような研究機関 (8)、(4) 車検庁のような規制機関 (14)、() の中の数字は一

九九六年一〇月時点での機関数である。一九八八年以来九つのエージェンシーが民営化されたが、大部分は研究機関及び省庁へのサービス機関の中で起った。とくにすべての研究機関は将来、民間部門に移されると予想されている。

第三の分類方法は、エージェンシーの活動に関して省の大臣が議会に責任を負う程度や態様に基づくものである。一九九六年一〇月時点で、一八大臣がエージェンシーの活動及び実績に関して、議会に対して答弁する責任がある。各省に付属するエージェンシーの数はきわめて多様であり、防衛省が三三、北アイルランド省が二四、スコットランド省が一〇であるが、外務省、ウェールズ省、教育雇用省の三つの省には各々一つのエージェンシーしか付属していない。

またエージェンシーにとっても最も重要なものは財政上の権限委譲の程度であるが、一一のエージェンシーは独自の議定費 (vote) を持

ち、この意味での独立の行政機関である。他方、一四のエージェンシーは、事業基金 (Trading Fund) に基づいて運営されており、省の統制からより一層の柔軟性と自由を与えられている。しかし多くのエージェンシーは省の予算の配分を受けており、後述のように必ずしも高い自律性を持っていないと言われている。このようにエージェンシーはさまざまなタイプ、特徴を持っており、いくつかの分類方法が試みられているが、論理的一貫性を持つ分類は実際にはむずかしい。

当面、エージェンシーの将来の課題を考えると、そこには三つのタイプに分類して見ることが有益なように思われる。第一のタイプは、圧倒的多数のエージェンシーであり、概ね能率、業績の面で明瞭な改善を示している。これらのエージェンシーはサービス実施面での改善に基づいて今後ともエージェンシーとして継続していくことが望ましいとされている。しかし保守党政権のもとでは、大臣の中に業績改善をむしろ民営化のための引き金にしようとする動きもあって、公共サービス改善の成果は、職員の勤務条件や業績給の上昇に結びつかず、民営化による身分の不安定を懸念して、職員のモラルの低下が生じているとの指摘もある。

第二のタイプには、所管省との関係で、その運営方法を再確認するために、レビューが必要だと考えられるいくつかのエージェンシーが入る。これらのエージェンシーは大部分、大規模執行エージェンシーであり、その創設は、所管省の重要な構成部分を分離することになった。したがって省とエージェンシーとの現行の運営関係についての基本的再検討を必要としている。

第三のタイプは、その所管省からの現行の独立性を見直す必要があるという強い主張が見出されるエージェンシー

である。その理由は、その業務の性格が非常に政治的対立を生み出し易いものであるために、その責任（アカウントビリティとレスポンシビリティ）がどこにあるかを決定するという点で、所管省の政策形成分野から切り離すことがきわめて困難な分野である。とくに児童扶養庁（Child Support Agency）と刑務所庁（HM Prison Service）はこのカテゴリーに入る。

なかでも大臣と刑務所庁長官の対立を通じて、第三のタイプの最も顕著な実例になったのは、刑務所庁であった。⁽³⁷⁾ この刑務所庁における大臣とエージェンシーの長の間の責任の所在をめぐる問題は後述してみたい。

八、エージェンシーの長の任用状況

次に公務員の任用制度について見てみると、伝統的な生涯職公務員制（Career Civil Service）へのいくつかの挑戦が行われている。また今日では公開競争（open competition）は、一部のポストにのみ適用されるのではなく、すべての上級公務員に適用されようとしている。就中、エージェンシーの長は、管理者であることが期待され、公募・公開制を原則としている。こうして、一部軍関係のポストを除いて、殆どすべてのエージェンシーの長のポストは、現職公務員のみならず他の公共部門ならびに民間部門からの人々にも公開されている。一九八八年と一九九〇年の間に創設された初期のエージェンシーは、閉鎖的競争によって、主として国家公務員内部から充員されていたが、その後そのようなやり方は漸次変化してきている。今日でも職務に最適の人が任用されるように保証するというメリット原則は適用されているが、任用は任期付き（通常、当初三年）の契約に基づいている。この身分保障の欠如によって、

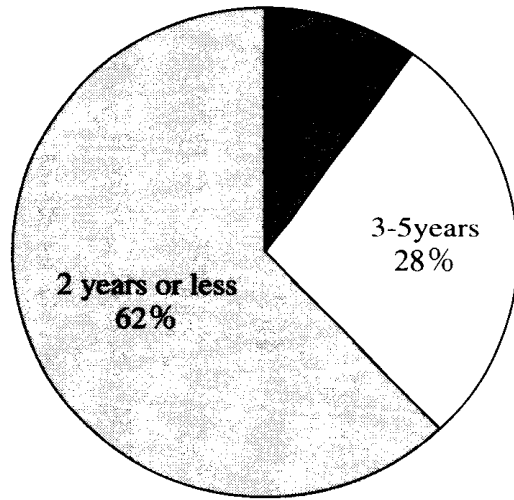
またスタート時点で三年ごとの、今日では五年ごとの見直し (Review) が行われることもあって、エージェンシーの長の更迭は比較的容易である。その後の進路には次のような道が見出される。通常、本省、民間部門、他のエージェンシーへの異動が行われるが、緊縮財政の状況の中で解雇という結果になることもある。

最近のデータ (一九九六年一〇月時点) によると、一九八八年以来、二〇四人が二一五の長官ポストに就任してきた。これらの長官のうち一人は一つのエージェンシー以上で長になったが、大抵の場合、これらの長官は同一省または関連分野の内部で長に就任している。

また、一九九六年一〇月時点までに、長官の六五%以上が、公開競争 (公募) によって採用されている。一九九五年以来、全面的な公開競争への移行という方針がとられてきたこともあって、一九九七年四月時点では、一三〇長官のうち九〇 (六九%) は公開競争によって選任された。二二 (一六%) は内部採用であり、一九 (一五%) は軍関係からの任用であった。公開競争によって採用された九〇人のうち三三 (三七%) は国家公務員外からであり、五七 (六三%) は内部からであった。一三〇人全員のうち、三三 (二五%) は外部からであり、九七 (七五%) は内部からであった。

前述のように、エージェンシーの長の任用制度は、更新可能な個人契約に基づいており、図3が示すように、一九九六年四月の時点で、エージェンシーの長の一〇パーセントは六年ないしそれ以上の間、そのポストを占めてきた。また二八パーセントは、三年ないし五年の間、六二%は二年ないしそれより短い期間、そのポストにあった。三年以上ポストにあったのは三八パーセントであり、エージェンシーの長は三年契約という基準よりも短い期間で異動して

図3 エージェンシーの長の在任期間—1996年10月現在



(出典) S.Horton and J. Jones, *op. cit.* p. 24.

いることが分かる。実際、いくつかの契約は、エージェンシーの統合、民営化、辞任または解任によって契約期間よりも早く終了している。⁽³⁸⁾

このように、エージェンシーの長の多くは（外部からの公募を含む）公開競争に基づいてリクルートされ、三年の期限付契約で任用される。また各エージェンシーの予算、給与、人事等の責任は各エージェンシーに委譲される方向がとられてきた。これらの改革は、組織内部の能率化を高める側面もあるが、組織間の調整を困難にし、政策

立案能力を低下させるということが懸念されている。また公務員制度の断片化を促進し、統一的公務員制の解体、公務員倫理の低下につながるのではないかと危惧されている。これらの問題はそれぞれ重要なテーマであるが、本稿では以下主として、エージェンシー化の根底にある「管理の自由」のエトスと伝統的な大臣の個人責任の原則の間の緊張関係について、刑務所庁のケースを通じて検討し、「政策」と「運営」の分離、アカウンタビリティとレスポンスビリティの区別という改革の論理のトリックと実際にアプローチしてみたい。

九、大臣の個人責任へのインパクト

エージェンシーは前述のように省の内部に止まっており、その職員の

身分は公務員である。前述のように、エージェンシーは枠組協定書のもとで運営され、その点から見ると、伝統的省庁よりは一層大きな権限・責任の委譲が行われることになっているが、エージェンシーの長は依然として公務員である限り、大臣に応答責任 (accountable) を負っている。したがってエージェンシーは、国有化産業のような立法上の運営の独立性を欠いており、依然として大臣の直接責任の下にある。その結果として、大臣は議会に対して政策と運営の両方に関して応答責任を負っている。

しかし、大臣による直接責任の存続は、枠組協定書に規定された業績に対するエージェンシーの長の個人責任のエトスに基づくエージェンシー概念とは、ある面では矛盾しているように思われる。

例えば政府に批判的なる論者は、大臣責任の伝統的習律を堅持して、議会への公務員の直接責任の導入を考えなかつた政府の方針をネクスト・ステップス・プログラムの核心にある宿命的欠陥と見なしている。またアカウンタビリティに関する現行の憲政上のルールは「ネクスト・ステップスの管理主義哲学とは両立しない」と見なしている。⁽³⁹⁾

この見解によれば、新エージェンシーで働く公務員に対する政策執行及び組織管理の責任の委譲の増大のもとで、アカウンタビリティの減退 (accountability deficit) が回避されるべきであるならば、公務員への議会審査の新制度を伴う必要があるということになる。

この論点に関して、ネクスト・ステップス提案の斉らした現実が問われなければならない。一方において、ネクスト・ステップスは大臣と公務員が彼らの活動についての詳細な議会審査を回避しながら、責任を転嫁することのできる「アカウンタビリティ・ギャップ」への道を開いたのか。

反対に、大臣と公務員のそれぞれの責任 (responsibility) をより明確に識別し、そのことによってアカウントビリティを高めたのか、という問題が問われている。⁽⁴⁰⁾

第一に内在的応答責任 (internal accountability) に対するネクスト・ステップスのインプリケーションに目を向けると、各エージェンシーの長は、枠組協定書に従ってエージェンシーに委譲された特定責任に関して所管省の大臣に応答責任を負う。少くとも財政管理の分野では、所管省の(会計責任者としての)事務次官に対する応答責任を指摘できる。責任の委譲は、社会保障の分野での社会保障給付庁の責任のような特定分野での特定サービスの提供、政策の実施について通常言われているし、またそれは予算、人事等の管理におけるエージェンシーの裁量を意味している。したがって、理念的に言えば、ネクスト・ステップスは所管省とエージェンシーの役割責任の明確化を齊らし、アカウントビリティの内在的システムを向上させるということになる。

しかしサービスの提供と政策の実施の分野で、ネクスト・ステップスの結果として内在的なアカウントビリティのラインがいくらか明確化したことは否定できないとしても、常に明確化が生み出されたとは言えないように思われる。所管省の関係において、エージェンシーはかなりしっかりと省の管理構造・管理過程に結びつけられていることを示す徴候がある。したがって管理者責任を明確にするという改革の目的は十分達成されていないと言われている。⁽⁴¹⁾

実際、大蔵省はじめ各省はエージェンシーに十分な自律性を与えようとしなかったと批判されている。エージェンシーに与えられた権限の委任は小さいものであり、そのすべてはエージェンシーの地位を与えられなくても獲得されうるものであるとさえ指摘されている。また前内閣官房長官ハントは、一九九一年に省とエージェンシーの関係

に関してコメントを加え、「省の新植民地主義」(本省がエージェンシーを過剰に監視すること)の危険性について警告を発していた。またネクスト・ステップスの進展状況についての民間コンサルタント(Pricewaterhouse)の報告によれば、エージェンシーと本省との接触の量はきわめて多く、エージェンシーの公務員は毎週、省の公務員と接触しており、二五%の公務員は大臣と毎週接触していると言われている。⁽⁴²⁾

能率室の長官のフレージャーを長とする報告書(Fraser Report 1991)は、エージェンシーの長は必ずしも自由な裁量を認められていないし、省によって課された政策変化の故にその目的を達成できない事例も多いと指摘している。その三年後のトロサ報告(Trosa Report 1994)も、弾力性と自律性の程度についていくつかのエージェンシーと省との間で対立が続いていることを確認している。

しかし最近のある報告書は、エージェンシー、大臣及び省の間の関係はきわめて多様であるけれども、資源利用に関してエージェンシーの統制が強まる傾向もあると指摘している。⁽⁴³⁾このように見てくると、現状ではアカウンタビリティの内在的ラインは、ネクスト・ステップスの結果としてごく部分的にときほぐされ、強化されたと言うのが妥当なように思われる。

第二に、議会に対する外在的アカウンタビリティについてはどうかという問題がある。ネクスト・ステップスは大臣と公務員のそれぞれの責任を明確にすることを意図していたが、一方における政策問題(それに関して大臣と上級公務員が応答責任を負う)、他方における運営問題(それに関してエージェンシーの長及び幹部職員が応答責任を負う)の間の区分は困難であるという長年にわたる問題に直面しているように思われる。⁽⁴⁴⁾この問題は刑務所をめぐ

ケースを論じるさいにも論及したいと思っているが、まず、伝統的な大臣責任の原則を堅持するという政府の方針と管理者の自由を強調するネクスト・ステップスの改革志向は両立しうるかという上述の争点との関連で、議会審査の過程に何が起ってきたかを検討してみたい。

議会に対するエージェンシーのアカウンタビリティについて見ると、その最も重要な側面は、省庁別特別委員会へのエージェンシーの長の出頭にかかわる論争である。省庁別特別委員会の側は、アカウンタビリティが一貫性のあるものであるためには、エージェンシーの長は大臣の代理としてではなく、独自に特別委員会に説明を行う必要があるという信条を主張してきた。つまり、特別委員会に関する限り、アカウンタビリティはレスポンスビリティから分離されるよりもレスポンスビリティに随伴すべきであるということである。

しかし、政府は次のようにその立場を堅持した。「政府はエージェンシーの長も含んで、公務員が大臣の代理として議会に説明を行うという長年にわたる基本原則を破ろうと思っていない」。これは「委員会に出頭する公務員のための指針覚書」(Memorandum of Guidance for Officials Appearing before Select Committee) 別名オズモザリィ・ルールには何ら変更はないことを示すものであった。こうして「レスポンスビリティ」は「現代的实际」に従って修正される。エージェンシーの長は、そのエージェンシーの運営に責任を負い (responsible)、間違が起ったとき責を負うが、アカウンタビリティについては、伝統的な原則に基づいて行われる。つまり、大臣は議会に対して説明する権利を主張し、公務員による独立の説明を排除することになった。⁽⁴⁵⁾

しかし他方、政府はまた「省内部の執行エージェンシーの設立は、外在的責任が果たされる方法をいくらか発展さ

せることになるだろう⁽⁴⁶⁾」と述べている。現実には、エージェンシーの設立とともに、議会への責任が改善される方法をめぐって論争が起こり、いくらかの変更(複雑化)が起っていることも事実である。

例えば、エージェンシーの運営についての下院議員の質問の処理方法については、若干の変更が見られた。エージェンシーは準自律的存在になり、理論上はもはや省の指揮命令に従うものではないという建前から、国会議員はエージェンシーに関する問題については、その長に直接文書による質問を提出することが勧められてきた。但し、議員が当初の回答に満足しない場合にだけ、大臣がかかわりを持つことになった。しかし、このようにエージェンシーの日常業務に関する問題についての議会質問への回答は、大臣からではなく、エージェンシーの長から受けとり、その公表方法も限定されているという点に対して下院議員の間かなりの不満があった。ネクスト・ステップスの発足以前には、文書回答を求める議会質問は当該大臣によって回答され、議会議事録に公式に記録された。口頭の議会質問の場合、補足質問に対して大臣は下院の議場で答弁することになっていた。

新制度のもとでは、エージェンシーの長は、エージェンシーに関する問題点を提起する下院議員への回答文の中で、これらの問題を説明することになった。一八九〇年、これらの回答のコピーが下院図書館におかれることに政府は賛成した。しかし、いくらかの下院議員は大臣責任の弱体化と彼らが見なすものに不安を抱いた。例えばG・カウフマンは、『デモクラシーの衰退』(diminishing democracy, 1992)について書いており、現実の問題点として、エージェンシーの長からの公式の手紙が下院議員にだけ参照できるということは、議会質問への大臣回答が公表され、国民の誰でも議会議事録の中で読むことができる旧システムと比べて不十分なものであると論じた。(二つの)下院特

別委員会は新制度を批判してきたが、政府は当初、この問題に関する意見を変えなかった。労働党下院議員のP・フリン及び学界のT・リンズはエージェンシー長官の回答書を非公式に公表し始めた。その後一九九一年一月、政府も結局譲歩して、すべての回答文は公表されるべきだということを受け入れるに至った。一九九二年に、これらの回答文は、議会議事録の補遺の中に含まれることになった。⁽⁴⁷⁾

このことは大臣責任の伝統的原則からの離反の動きを示すものであり、議会に対する公務員の直接責任の新形態が現われ始めているという印象を与えてきた。しかしその運用方法については、依然として不確実性が残っている。⁽⁴⁸⁾

さらにエージェンシーの設立との関連で、その財務責任については、とくにエージェンシーの長の会計責任者 (accounting officer) としての役割にかかわる問題が提起された。伝統的には省の会計責任者は事務次官であり、彼は省における資金の配分に責任を負い、必要な場合には決算委員会に出頭することを要請する任命の手紙を大蔵省から受け取ってきた。事務次官を会計責任者として任命する慣行は、少くとも一九二〇年にまで遡ることができると言われているが、政府は当初、事務次官がエージェンシーを含む省のすべての側面に関して、会計責任者の資格で決算委員会に答弁する仕組みを修正する必要は、全くないという見解をとっていた。このことはエージェンシーの長に財務管理責任を配分するネクスト・ステップスの精神と合致しないように思われた。そこで下院大蔵・公務員制特別委員会は、エージェンシーの長に決算委員会で答弁責任を負う会計責任者の地位を与えるように政府に対して強く要請した。若干の交渉の後、一九八五年大蔵省の指針が出され、エージェンシーの長は二つのカテゴリーで、会計責任者の地位を与えられることになった。まず省から実質的な財政上の独立を持つエージェンシー (例えば、事業基金に基

づいて運営されている機関など)の長は、大蔵省によって独立の会計責任者として任命された。他方、本省の財務会計制度とリンクしたままのエイジェンシー(省の議定費によって資金を配分されている機関)の長は、本省の事務次官を補佐するエイジェンシー会計責任者とされた。

このような改革の結果、エイジェンシー会計責任者は決算委員会に証言を行うさいに、省の事務次官に随行することになった。しかしこの方式のもとのエイジェンシーの長と事務次官のそれぞれの財務会計責任の明確性についてはなお不確かな点が残っている。

前述のように、エイジェンシーの中には多種多様なタイプが含まれており、多数のエイジェンシーの業務は、省の主要な業務にかかわるものではないし、国会議員や選挙区民の関心の中心でもない。例えば環境省のエイジェンシーのようなあまり人目につかない機関では、議員の質問をエイジェンシーの長に付託することによって、公務員の業務に関する議会に対する大臣責任は、その地位が低下することになった。他方、エイジェンシーの中には、その業務の能率性と有効性が政治的に強い関心と呼ぶ性格のものもある(例えば、社会保障給付庁、児童扶養庁、雇用サービス庁、刑務所庁)。とくに、刑務所庁のようなエイジェンシーにおいては、政策と運営の区分は困難であり、大臣の個人責任のあり方は、議会の討論の中でも大きな争点になってきた。⁽⁵⁰⁾

エイジェンシーの運営の成功は、基本的に大臣の領域にある政策機能と公務員または管理者の分野にある行政的または管理的機能との間に明確な区別を画することができるという前提に立っている。けだし、この区別なしには、大臣とそのエイジェンシー公務員のそれぞれの責任を決定することは困難であるからである。だが、現実には、この前

提は多くの人々から疑問視されている。

実際、エージェンシーの長は、特定ケースの取扱から起る政策論議の中にまき込まれ、したがって大臣や政策担当公務員との対立の可能性があるし、他方、大臣はさまざまな理由の故にエージェンシーの日常的意思決定への介入を避けることができなかった。政策対運営問題に関して今日起っている混乱の典型的な実例は、重警備の下にある受刑者の脱獄事件をめぐる刑務所庁長官と内務大臣の責任の所在をめぐる前例のないほど激しい対立であった。

一〇、刑務所庁行政における責任の所在

一九九五年に刑務所庁長官D・ルイスは、内務大臣M・ハワードによって、刑務所の警備の責任を負うのは長官であり、いくつかの脱獄事件の責任を負うべきであるという理由で解任されたが、しかし実際には両者には少くとも、共同責任があるのではないかという疑問が提起されている。実際エージェンシーは、大臣の不断の介入や政策変更を被ってきたと長官によって指摘されており、大臣の介入の程度、したがって大臣の責任の程度について把握していくためには、「政策」と「運営」の区分というレトリックの実際が問われている。さらにレスポンシビリティとアカウンタビリティの区別という論法によって、脱獄事件のような重大な刑務行政上の問題も大臣には責任がないとされてきたが、このような論法の妥当性が問われているように思われる。

以下では、省庁別特別委員会の報告書などによりながら、刑務所庁のケースを通じて大臣と公務員の間をめぐる責任をめぐる理論と実際について若干の考察を加えてみたい。

ルイスの解任に関する内務大臣からの弁明は、前述のような政府の立場に立って次のようなものであった。刑務所庁長官は運営問題に責任を負っており、問題が起ってきたのは、運営の分野であった。したがって、刑務所庁長官が辞任すべきである。このような内務大臣の弁明は、ネクスト・ステップス・エージェンシーの背後にある理論（ないしレトリック）と一致しており、大臣はその省及びエージェンシーの政策に責任を負うが、エージェンシーの長は省の運営面に責任を負う。政策と運営のこの区別によって、透明性の要素が責任過程に導入される。つまりこの図式において、内務大臣はその省及びエージェンシーの活動に関して議会に説明責任を負う (accountable) が、大臣は省の政策以外のものには責任を負わ (responsible) ない。省の政策以外の側面に関する責任 (responsibility) は、省政策の運営・実施面に直接かかわっている公務員にある。このような論法で、ネクスト・ステップス・プログラムのもとのアカウントビリティの方法は、透明性の要素を付け加えるという主張が正当化されている。

しかし、このような透明性の要素は実際には不明瞭さに導くという反論が提出されている。内務大臣ハワードの言うアカウントビリティとレスポンスビリティの概念の解釈には、二つの基本的問題点が指摘しうるからである。第一の最も基本的な問題点は、政策とは何か、運営とは何かという問題である。これと密接に関連する第二の問題は、政策の内容及び運営の内容を決定するのは誰かという問題である⁽⁵¹⁾。

運営上の失敗が争点になるところでは、大臣は政策問題を行政問題と定義し直し、公務員はその逆のことをする傾向がある。このような責任回避の傾向は、議会がすでに制裁行使について制約を受けている状況をさらに悪化させ、議会の責任追及を一層むずかしくするように思われる。こうした政策と行政の区別を前提にした大臣と公務員の責任

の分割という問題は、刑務所行政において以前から大きな争点となっていた。その最初の分割論の例は、メイズ刑務所脱走事件の後、一九八三年に見出されるが、一九九一年のブリクストン刑務所脱走事件後、頂点に達したと言われている。すなわち、ここでは「政策」は全般的戦略または高い政府政策の問題に限られ、他方、政治家の好みを実施する省政策は「行政」の中に吸収されてきた。さらに一九九五年に内務大臣、M・ハワードは省の責任という文脈の中で、もう一度分割論を使用し、このような分割は「長年にわたり、実に何世代にもわたって認識されて」きたと主張した。⁽⁵²⁾

このような状況の中で刑務所行政の自律性を高めるねらいもあって、エージェンシーへの移行が行われた（一九九三年四月）。しかしそれは事態の解決には至らなかったことは、その後の経過の中で例証されている。⁽⁵³⁾ 刑務所庁の初代長官、D・ルイスが直面した任務は、刑務行政を能率的にすることであったが、「なすべき膨大な課題があった」ので、必要なプログラムを完成させるためには四年乃至六年を要すると考えられた。ルイスは、刑務所行政の内部には「二つの独自の文化」があると述べているが、この指摘はマネジメントと政治的応答性を結合することのむずかしさを示しており、刑務所行政にエージェンシーの地位を与える主要な理由の一つでもあったが、また刑務所庁が経験してきた困難の主要な理由の一つを示すものでもあった。

エージェンシーへの転換後、二年半にわたり刑務所庁は「大臣によって設定されたすべての目標値を実質的に」達成したと言明していた。例えば脱獄の数は、前年度より一九九三年度は二五%減少し、一九九四年には三二%まで低下した。また一つの房に三人の受刑者を収監するという状況を改善するという目標も達成されたとされていた。

これらの成功にもかかわらず、刑務所行政は、広く世間に知れわたり、各方面からの批判を招いた一連の問題によって悩まされてきた。エージェンシーへの移行後数ヶ月以内に、重警備の三人の受刑者がホワイトモア刑務所から脱獄した。この脱獄問題に関するウッドコック報告は単にホワイトモアの問題にとどまらず、刑務行政一般の広汎な問題の存在を示していた。そこで内務大臣は、これらの問題をさらに検討するためにサー、リアモントを任命した。しかし、この委員会の活動が始まるか始まらないうちにパークハースト刑務所からの三人の受刑者の次の脱獄事件が起こったので、委員会の調査事項はこの事件を含むように拡大された。リアモント報告 (Review of Prison Service Security in England and Wales and The Escape from Parkhurst Prison on Tuesday 3rd January 1995) は、一九九五年一〇月一六日に発表され、刑務行政のリーダーシップ、その構造、そのマネジメントがその業績に対して責任を負わねばならない」と述べた。また内務大臣は下院に対して、事態を正すためには「刑務行政のトップのリーダーシップを代えることが必要である」との結論に達したと声明した。こうして、刑務庁長官のルイスが辞任を拒否すると、内務大臣は彼を解任することになった。

このような背景のもとで、刑務所行政及びリアモント報告に関する議論の焦点は、エージェンシーの運用への大臣の介入の程度及び大臣介入が正当化される程度、並びに個々の公務員にその失敗の責を帰することによって、内務大臣が当然負うべき責任を逃れることになるのではないかという懸念に集中した。

この問題は、リアモント報告が公表される前から周知の争点であった。パークハーストからの脱獄の後に、刑務所長マリオットは停職処分になったが、この処分は内務大臣が刑務所庁長官に圧力をかけた結果であったとその後、長

官によって証言されている。

ウッドコック報告は、「大臣、エージェンシー本部、刑務所長のそれぞれの役割に関して混乱があった」と述べているが、ことに何が運営問題であり、何が政策問題であるかの区分を決定することは困難であるとして、この区分のむずかしさが責任の所在の混乱に導くことになったと指摘している。

こうして政策と運営の間の分割を明確に行うことはむずかしいという危惧は、執行エージェンシーの建前にもかかわらず、現実には一層深刻になってきた。大臣とエージェンシーの長との間の責任の分割は、責任の輪郭を描く枠組協定書によって一層明確になるはずであったが、実際は政策と運営の間の区分は依然としてあいまいなままであった。とくに刑務所庁のように政治的対立を生み出し易い分野においては、誰がどんな決定を行うか、あるいは何時、大臣はかかわるべきか（通俗的用語で言えば「政策」は何で、「運営」は何か）を正確に定義することは困難であった。

このような状況の中で内務大臣は依然として刑務所行政の日常的運営に介入しなかったと主張して、自己の立場を弁護したが、ルイスは全く反対に絶えず大臣からの圧力を受けてきたと主張した。しかし皮肉なことに、ルイス解任の根拠とされたリアumont報告の中にも、ルイスの主張を傍証する記述が含まれていた。同報告によれば、例えば刑務所本部は四ヶ月の間に（一九九四年一〇月から一九九五年一月まで）一〇〇〇以上の文書を内務省に提出したが、その中には政策または運営問題への実質的助言が含まれていた。また刑務所庁長官は、一年に六〇〇の議会質問に回答しなければならなかったが、その多くは相互に受け入れられる回答とするために大臣との協議が必要であった。リアモンド報告は、このような運営問題への内務省の介入及び「運営」と「政策」との分離のむずかしさを指摘した後、

エージェンシーの地位が与えようとした運営上の独立性の増大を刑務所行政に与えるという観点から、内務省とエージェンシーの間の関係を検討する必要を勧告した。

委員会への証言のなかで、刑務所庁長官ルイス自身も刑務所行政の日常的運営への大臣の介入の程度についてのリアモンド報告の指摘を確認している。ルイスを驚かせた二つの事柄は、「第一に、大臣が、ルイスの在任中に求めたブリーフィングの量であり、また大臣が細部にまで介入してきたことであるが、しかしさらに第二の点として、大臣が問題に関する情報の提供とか協議を求めるといふよりも決定への介入を行ってきたことであった。この介入は、刑務所行政の成果をそこなう程度」にまで増大していた、とルイスは述べている。

こうしてルイスは、刑務所庁のような最も複雑で、政治的に慎重な扱を要する機関においては、誰がどんな決定を行うべきか、あるいは大臣は何時介入すべきかを正確に規定することはむずかしいと考える。彼は「政策」と「運営」の間の境界を明確に画くことがむずかしい二つの実例をあげている。すなわち「既決囚は労働またはそれと類似の活動に従事すべきであるというのが政策であり、受刑者達が囚人服を作るべきか、市場向けの家具を作るべきかは運営上の決定である。しかしほかの例では、区別はそれ程簡単ではない。内務大臣は、受刑者がその房(ぼう)にテレビを持つことは許されないということを政策の問題として決定した。しかし受刑者が休憩室でどの程度またどんな内容のテレビを見ることが許されるべきかという問題は、依然として運営上の決定である」と指摘している。

さらに重要なことは、刑務所庁の枠組協定書によって大臣と長官の間の責任の明確化が行われたかどうかである。ある論者はそこには大臣の承認、協議を前提にした運営が規定されており、運営に関する共同責任を意味すると考え

られると指摘している。⁽⁵⁴⁾

一一、アカウントタビリティとレスポンスタビリティ

大臣の個人責任との関連で、刑務所庁のケースが興味を引く点は、ルイスを解任する際の議論の多くが、アカウントタビリティとレスポンスタビリティについての大臣の義務の解釈の違いに基づいていたということである。

内務大臣は、彼が責任を負う政策とエージェンシーが責任を負う運営との間に明確な区分があったと主張した。内務大臣は刑務行政の運営に関する彼の責任は、エージェンシーの活動に関して議会に説明責任を負うという彼の義務によって果たされたと主張した。

この点で、内務大臣の考え方は、政府の側からのいくつかの重要な支持によって支えられていた。例えば、官房長官バトラーは、下院大蔵・公務員制特別委員会の証言の中で、委譲することのできない、また大臣がその省に関して答弁しなければならない限り大臣の義務であるアカウントタビリティと、公務員に委譲することのできるレスポンスタビリティとの間を区別した。

また一九九四年四月に大蔵・公務員制特別委員会に提出された内閣府の覚書は「省庁の行うすべてのことに関する大臣責任 (ministerial accountability) という憲法上の事実と、省及びエージェンシーのすべての活動に関する個人的関与という意味での大臣の直接の個人責任 (direct personal responsibility)」の間を区別した。⁽⁵⁵⁾

政府の言う「レスポンスタビリティ」と「アカウントタビリティ」の間の区別は次のように整理することができる。一

方において、レスポンシビリティは「行動または決定に対する個人的称賛または非難を含意している」という意味で、行動または決定への直接の個人的関与を意味している」が、他方、アカウンタビリティは、大臣がその省庁について議会に説明する憲法上の義務にかかわっている。ここから、「大臣はその省のすべての行動及び活動に対して説明責任 (accountable) を負うが、非難に値するという意味で、すべての行動に責任を負う (responsible) ものではない」。責任 (responsibility) が大臣にない場合には、公務員が責任を負わねばならない。このような区別をしようとする試みは、一九世紀的な「小さな政府」の変容とともに政府の側から行われてきたが、とくにエージェンシー創設とともに洗練化されてきた。⁽⁵⁶⁾

そもそも大臣の個人責任の起源は、議会が大臣への弾劾に頼ることなしに大臣をチェックする必要および大臣がその政策を推進するために下院の支持に依存しなければならないという認識の中に求められている。大臣がその省の問題に関して議会に責任を負うという原則は、一九世紀以前に設定されたが、その責任の範囲およびその結果は一九世紀以後になって初めて確立された。⁽⁵⁷⁾

この伝統的大臣責任の習律のもとでは、各大臣はその省の行為に関して議会に責任を負い、すべての公務員の行動は原則的に大臣の行動であるという前提に立っていた。したがって、大臣は原則的に省とその公務員の行動に対して究極の責任を負うことになっていた。しかしいわゆる「小さな政府」の時代に考案されたこの習律は、その後「大きな政府」の出現の中で修正を迫られてきた。

例えば、一九五四年、有名なクリチエル・ダウン事件の後に、当時の内務大臣、サー・D・マックススウェル・ファ

イフは、公務員の行動から生じうる大臣責任のさまざまな種類を区別した。例えば、彼は「公務員の行動を大臣が承認しないか、あらかじめ承知していない場合、しかも公務員の行為が道義的に間違っている場合、大臣が間違っていると信じる公務員の行為を弁護する義務は大臣の側にはない。(中略) しかし勿論、大臣は間違いが起ったという事実に対して議会に憲法上の責任を負うし、大臣だけが何が起ったかを議会に報告することができるし、彼の受託関係(stewardship) について弁明を行うことができる」と考えた。すなわち、大臣は公務員の行動に関して議会に説明責任を負うべきだが、モラルの上で有責であるという理由でのみ辞任すべきであり、公務員の間違いのために辞任すべきではないと主張されるに至った。⁽⁵⁸⁾

こうして、大臣がその省で起ったすべてのことに関して非難を甘受すべきであるという古い、現実離れた神話は修正すべきであるという考え方が政府の中で支配的になってきた。とくに最近では、エージェンシー化の進展とともに、アカウンタビリティとレスポンスビリティの区別を洗練化しようとする上述のような動きが強まっている。しかしこれに対しては理論と実際との間のギャップもあって、多くの人々から疑問、反論も提出されている。例えば、政府の言うような二つの用語の区別については、憲法解釈上の妥当性が問われていし、またアカウンタビリティとレスポンスビリティの通常の用語法の中にきちっとした正確な意味を識別しようという試みの意図に対しても疑問が出されている。また、たとえ二つの言葉に違った意味をふり分けることができるとしても、政府が示唆するような仕方で区別できるという前提に対して批判がなされている。

この点についてD・ウッドハウスは、「正しく分析すれば、アカウンタビリティはレスポンスビリティの一部に過

ぎない」というG・マースーの見解を引用しながら、レスポンシビリティとアカウントビリティの間の関係についてのこの見解は、大臣の個人責任の要請が伝統的に表明され、理解されてきた仕方と一致するものである。大臣責任の習律は、大臣がその責任 (responsibilities) に関して、議会に説明する (account) 義務を課しており、そのことによって議会は大臣に責任を問うことができる。したがって、レスポンシビリティとアカウントビリティは、同じプロセスの一部であり、両者はときがたくリンクしている。政府による両者の分離は、大臣が非難される可能性のある状況を減らそうとする試みを示していると指摘している。⁽⁵⁹⁾

このような考え方は大臣責任を重層的な構造として把握して行く考え方を基礎としている。「情報を提出し、次いで説明を行う」という義務は、孤立して存在するものではない。これらの義務は、是正措置によって、また極端な場合には辞任によって、大臣が応答するという憲法上の義務を含む大臣責任のプロセスの一部である」ということになる。⁽⁶⁰⁾

このような大臣責任のプロセス全体に注目するという観点から、S・リチャードも基本的にアカウントビリティという用語の二つの使用法の違いを区別することが重要であると次のように論じている。⁽⁶¹⁾

(a) 「責任を問われる義務」を意味する。それは受託関係 (stewardship) を指しており、制裁というおどしを含んでいる。

(b) 「透明性」「公開性」及び「アクセス可能性」のような言葉に置換えられる一連の意味を指すものである。そのすべては賞賛に値するが、制裁を含まないし、受託関係 (stewardship) にも関わっていない。

議会への大臣責任の伝統的な教義は、(a)の立場、つまり責任を問われる義務があるという立場に立っていた。アカ

ウンタビリティのこの形態のもとでは、大臣は国会議員の受託者 (stewards) として任命される。

しかし保守党政府のもとでは、官房長官バトラーの証言にも見られるように、大きな政府の発展のもとで、公共サービスの管理が複雑化し、大臣は所管省庁で進行していることをすべて知ることは事実上できない故に、大臣はすべてのことに責任を負うことはできないという主張が展開されてきた。つまり、大臣は運営分野で起ることについて今日でも進んで説明を行おうとするけれども、それに対する個人的責任を負うことはできないのである。したがって、問責の義務 (責任を問われる義務) を負うのは、省の一部の業務 (主として高いレベルの政策) についてであるということになる。

大臣責任に関するこの解釈は、執行エージェンシーの設立前にも争われていたが、前述のようにエージェンシーの長への権限と責任の公式の委譲は、バトラーの教義を強めることになっている。しかし、大臣責任のフィクションを現実に沿ったものに近づけることは必要であるとしても、リチャードも言うように、アカウンタビリティの二つの要素とその結びつきを無視したり、切離したりすることによって、現代の責任問題が解決されるかどうかは大きな疑問のあるところである。とくにアカウンタビリティをリチャードの言う(b)の「説明責任」にのみ限定しようとすることには大きな問題があるように思われる。⁽⁶²⁾

このような論点はまた、最近の下院の省庁別特別委員会の報告書の中の中心的テーマであった。例えば一九九五年度の大蔵・公務員制特別委員会は、政府のいうレスポンスビリティとアカウンタビリティの間の区分を説得力を持たないものと次のように批判している。

「執行府の議会への責任の有効なシステムは、議会制民主主義の不可欠の構成要素である。有効なシステムは二つの重要な要素に左右される。「一つは」失敗が起きたとき、誰が責任を問われるか (who can be held to account and held responsible) の明確性であり、「第二は」議会が執行府の責任を問うために必要な正確な情報を獲得し、責任の所在を確かめることができるという信頼性である。今日政府によって示されている大臣責任の教義の説明は、これらの要請に十分合致するものではない」「大臣によって委譲されえないアカウントアビリティと大臣によって委譲されるレスポンシビリティの間の明確な区別を行おうとする政府の試みは、説得的なものではない。なぜなら、この区別のインプリケーションは、大臣が特定問題に関する責任の配分についての情報を手中にし、さらに議会が利用できるシステムに対する統制の究極の責任も大臣が手中にしているということであるからだ。したがって、レスポンシビリティとアカウントアビリティは、明確に規定された状況の中でより緊密に連携されるシステムへ向って進むことが可能であるととも望ましいとわれわれは確信する⁽⁶³⁾」と述べている。

また一九九六年度の公共サービス特別委員会は、「大臣責任」(Ministerial Accountability and Responsibility) というテーマの報告書を提出し、より積極的に、その主張を次のように展開している。

「大臣が個人的に責任を負い、非難を甘受する義務のある分野と大臣が憲法上説明責任を負う分野を区別することは全く不可能である。大臣責任は、二つの間を明確に区別できる二つの要素からなるものではない。大臣は政府の行動を確実に説明するという議会への義務を負っている。大臣はまた、議会を満足させるように思われる仕方⁽⁶⁴⁾で、議会でなされた批判に応答する義務を負っており、この応答義務の中には必要ならば辞任も含まれることもある」。

こうして公共サービス特別委員会は「大臣責任」の暫定的な定義を次のように提案している。

「大臣は議会に説明する (account) 基本的義務を負っている。このことは本質的に二つの意味を持っている。

第一に、執行府は説明を行う (give an account) 義務を負う、つまり、執行府が本来の民主的審査に従うように議会においてその行動について十分な情報を提供し、その行動を説明する義務がある。この義務は、議会の本来の機能にとって中心的なものであり、したがって、議会を故意に誤った方向に導いた大臣は辞任すべきである。政府が本来、議会に対して説明責任を負うのは大臣を通じてであるけれども、議会に十分な情報を提供し、政府の行動を議会に説明する義務という観点からは、時には公務員（とくに執行エージェンシーの長）にも、省庁別特別委員会を通じて議会に説明を行うことが認められるべきである。すなわち大臣が公式に機能を委譲している場合には、公務員による議会への説明も認められるべきである。

第二に、議会に説明する大臣の義務は、執行府が責任を問われる法的義務があるということの意味する、国会議員は民主的に選挙された国民の代表者であるから、執行府の行動について議会で提起された懸念や批判に大臣は応答しなければならぬ。大臣の役割の有効な遂行は、下院の信任にかかっている（大臣が上院議員の場合には、上院の信任にかかっている）。大臣は彼の属する政党および議院の信任を確保するような仕方ですら行動し、その省の仕事指揮しなければならぬ⁽⁶⁵⁾」。

このように公共サービス委員会は、大臣責任が明確な区分を持つ二つの要素からなるものであるという考え方をはっきり否定している。このような主張は、大臣とエージェンシーの長の間で責任分担のあいまいさ及び大臣が政策

失敗を運営失敗とすりかえて、責任を転嫁しようとする動きや、大臣も長官も厄介な問題に対応しようしない責任所在の消失 (bureaucratic Bermuda Triangle) への傾向に対する懸念を背景としている。⁽⁶⁶⁾

さらに、スコット報告の提出やそれを契機とした大臣責任についての論議の高まり⁽⁶⁷⁾、また最近の下院における大臣責任に関する決議をめぐる討論との関連において、「説明責任」の重要性は決して軽視すべきものではないとしても、大臣責任の力点の変化については依然としてかなりの懸念が表明されている。

例えばD・ウッドハウスは、二一世紀を迎えようとして、大臣責任の習律は次のよう傾向を持つと規定している。

第一に、辞任よりも情報の重視、第二にすべてのことに関するのではなくて、いくつかの事柄のみに関する大臣の「アカウントビリティ」、第三に公務員はいくつかの事柄に対して「レスポンシビリティ」を負うが、大臣の利益に適合するときのみ「アカウントビリティ」を負う。したがって大臣責任の習律は明確になるどころか、不透明で、一貫性のないものに止まる。それは憲法の伝統的理解とも一致していないし、現代政府のニーズとも一致していない。⁽⁶⁸⁾

大臣責任はイギリス憲政の根本原理であり、立法を除いて、議会が執行府にその意思を強制することのできる唯一のメカニズムであるから、イギリス議会制デモクラシーにとって不可欠のものであると見なされてきた。しかしそれとともに、現代政府の変容に独自に対応することができかどうかが問われてきた。とくにネクスト・ステップス改革は単に管理者的性格のものにとどまらず、憲政上のインパクトを伴うものであり、大臣と公務員の新たな責任分担をめぐる多くの緊張関係が生じている。われわれはエージェンシー改革の成り行きに一層注目するとともに、大臣責任の理論と実際へのインパクトについて今後一層取組んで行きたい。

- (1) V. Wright, Reshaping the State: Implications for Public Administration, *West European Politics*, vol. 17, p. 102, 著者 R.A.W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Open University Press 1997) P. Greer, *Transforming Central Government: The Next Steps Initiative*, (Open University Press 1994)
- S. Zifcak, *New Managerialism* (Open University Press 1994) K. Theakston, *The Civil Service since 1945* (Blackwell 1995) C.D. Foster and F.J. Plowden, *The State Under Stress*, (Open University Press 1996) 等を参照。
- (2) フルトン報告の「責任管理」について拙稿「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・六号を参照された。
- (3) K. Theakston, Continuity Change and Crisis, *Public Policy and Administration*, vol. 10 no. 3, 1995, p. 56.
- (4) S. Richards, New Labour—New Civil Service? *The Political Quarterly* vol. 67 no. 4, 1996, p. 312.
- (5) K. Dowding, *The Civil Service* (Routledge 1995) p. 64.
なお、サッチャー改革の性格について注(1)に挙げた書物を初め多くの文献の中で議論された。
- (6) S. Horton “The Civil Service” in D. Farnham and S. Horton (eds), *Managing The New Public Services* (Macmillan 1996).
- (7) Memorandum Submitted by E. Mellon, (Treasury and Civil Service Committee, 1995, Appendix 5)
- (8) R.A.W. Rhodes, The Hollowing out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain, *the Political Quarterly*, vol. 65, 1994, p. 144, 著者ヘイズ (C. Hood) 著ドムンに関する代表的論文 (A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, vol. 69, 1991) について構成要素を挙げた。
- (9) E. Mellon, *op. cit.*
- (10) S. Horton, *op. cit.* p. 159. 但し、削減の多くは仕事減らしではなく、民営化、外部委託に基づいていた。
- (11) P. Hennessy, *Whitehall*, (Secker & Warburg 1981) p. 598.
- (12) K. Theakston, *The Civil Service since 1945*, p. 130.

- (13) G. Drewry and P. Giddings (eds), *Parliamentary Accountability*, (Macmillan 1995) p. 8.
- (14) E. Mellon, Executive Agencies in Central Government, in A. Harrison (ed.) *From Hierarchy to Contract* (Policy Journals 1991) p. 16.
- (15) 「責任管理」たごつつな措施「前掲論文」参照。またわが国で最も早い時期は、英国のヘーゲンシーについて論じた君村昌他「サッチャーの改革」(行政管理研究センター、平成二年刊)も参照された。
- (16) A. Flynn, A. Gray and W.I. Jenkins, Taking the Next Steps: The Changing Management of Government, *Parliamentary Affairs*, vol. 43 no. 2 1990, p. 162.
- (17) P. Hennessy, *op. cit.* p. 620.
- (18) C. Thain and M. Wright, *The Treasury and Whitehall* (Clarendon Press 1995) p. 73.
- (19) S. Zifcak, *op. cit.* pp. 70-72.
- (20) P. Hennessy, *op. cit.* p. 89.
- (21) A. Gray and B. Jenkins, *The Management of Central Government Services*, In B. Jones *et al.* (eds.) *Politics UK* (Phillip Allan 1994) p. 431.
- (22) *Ibid.*.
- (23) 拙稿「権威論文」参照。
- (24) A. Davies and J. Willman, *What Next? Agencies, Departments and the Civil Service*, (Institute for Public Policy Research 1991) p. 15.
- (25) T. Butcher, A New Civil Service? The Next Steps Agencies in R. Pyper and L. Robins (eds.), *Governing the United Kingdom in the 1990s* (Macmillan 1994) p. 67.
- (26) *Ibid.* p. 70.
- (27) *Ibid.* p. 72.

- (28) D. Oliver and G. Drewry, *Public Service Reforms* (Pinter 1996) p. 41.
- (29) M.J. Smith, Reforming the State, in S. Ludlam and M.J. Smith, *Contemporary British Conservatism* (Macmillan Press 1996) p. 153.
- (30) S. Horton and J. Jones, Who are the New Public Managers? An Initial Analysis of 'Next Steps' Chief Executive, and their Managerial Role, *Public Policy and Administration*, vol. 11 no. 4, 1996. p. 20.
- (31) *Ibid.* p. 31.
- (32) K. Theakston, *op. cit.* p. 56.
- (33) R.A.W. Rhodes, *op. cit.* p. 51.
- (34) *Ibid.*
- (35) S. Richards, P. Smith and J. Newman, Shaping and Reshaping Market Testing Policy, *Public Policy and Administration*, vol. 11 no. 2 1996, p. 22. S. Horton and J. Jones *op. cit.* p. 30.
- (36) フォトの記載は' S. Horton and J. Jones, *op. cit.* の実証的データに基づく最近の分析に多くを貸している。
- (37) Memorandum submitted by the Council of Civil Service Unions (OCSU), in Second Report from Public Service Committee, 1995-6, vol. II.
- (38) S. Horton and J. Jones, *op. cit.* pp. 22-24.
- (39) Davies and Willman, *op. cit.* p. 27.
- (40) R. Pyper, *The British Civil Service*, (Prince Hall/Harvester Wheatsheaf 1995) p. 136.
- (41) *Ibid.* pp. 136-137.
- (42) T. Butcher, *op. cit.* pp. 73-74 465頁。
- (43) S. Horton, *op. cit.* pp. 162-163 465頁。
- (44) R. Pyper, *op. cit.* p. 138.

- (47) D. Woodhouse, Ministerial Responsibility : Something Old, Something New, *Public Law*, Summer 1997, pp. 272-273.
- (48) The government reply to the Eight Report from the Treasury and Civil Service Committee (1988) Session 1987-88, *Civil Service Management Report : The Next Steps*, Cm 524. November, London, HMSO.
- (49) P. Pyper, Individual Ministerial Responsibility, *Politics Review*, September 1994, p. 14.
- (50) D. Woodhouse, *op. cit.* p. 272.
- (51) P. Pyper, *The British Civil Service*, p. 139-140.
- (52) Memorandum submitted by Dr P. Giddings, in Second Report from Public Service Committee, 1995-6, Vol. II.
- (53) B.J. O'Toole, Accountability in the Civil Service Now, *Public Policy and Administration* vol. 10 no. 4 1995, p. 1-2.
- (54) D. Woodhouse, *op. cit.* p. 268-69.
- (55) 次年度の報告書 Second Report from the Public Service Committee, *Ministerial Accountability and Responsibility*, HC 313-I. (1996) 224-226のページ。
- (56) C. Talbot, Central Government, In P. Jackson and M. Lavender (eds.) *The Public Services Yearbook 1996-197* (Pitman 1996) p. 77
- (57) Cabinet Office, Memorandum to TCSC, H. C. 27-II.
- (58) D. Oliver and G. Drewry, *op. cit.* p. 6-14. Cabinet Office, *ibid.*
- (59) D. Woodhouse, *Ministers and Parliament : Accountability in Theory and Practice*, (Oxford University Press 1994) 224。
- (60) D. Oliver and G. Drewry, *op. cit.* p. 6.
- (61) D. Woodhouse, Ministerial Responsibility : Something Old, Something New, p. 271.
- (62) D. Woodhouse, *op. cit.* p. 266.
- (63) Memorandum submitted by A. Richards, Second Report from Public Service Committee, Ministerial Accountability and Responsibility, 1995-6, Vol. II.

(62) わが国でも、最近アカウントビリティを「説明責任」と訳している例が多いが、これはアカウントビリティの全プロセスを十分表現するものではないように思われる。この点については別の機会に改めて論じてみたい。

(63) Sixth Report from the Treasury and Civil Service Committee, *The Role of the Civil Service*, 1993-94, Vol. I, p. XII.

(64) Public Service Committee, *op. cit.* Vol. I para. 21.

(65) *Ibid.* para. 32.

(66) Treasury and Civil Service Committee, Session 1993-94, *The Role of the Civil Service*, Vol. I, HC27-1, para. 165.

(67) 例えば、スコット報告に関する次のような特集号ないし、論文集が見出される。*Public Law* (Autumn 1976) *Parliamentary Affairs* (vol. 50 no. 1, 1977), *Government Accountability: Beyond the Scott Report* (CIPFA, 1996), CIPFA の文献については、門間薫吉教授の御好意で参照することができた。記して謝意を表したい。

(68) D. Woodhouse, *op. cit.* 280.

〔付記〕 本稿は同志社大学学術奨励研究費（一九九一年度）に基づく研究成果の一部である。エージェンシー化の進展は、当初の予想を超えた規模で進展し、新しい文献も数多く刊行されるに至ったため、原稿の加筆・補正に努めたが、なお論及できなかった点については、君村昌著「現代の行政改革とエージェンシー——英国におけるエージェンシーの現状と課題——」（行政管理研究センター）も参照していただければ幸いである。