

# ニュー・パブリック・

## マネジメントとアカウンタビリティ

——イギリスにおける経営管理責任と政治責任をめぐる争点——

君 村 昌

### 目次

- 一、NPMの特色と問題状況
- 二、保守党政権下のNPM型行政改革への動き
- 三、ネクスト・ステップス・エージェンシーの発足とその狙い
- 四、経営管理責任の特色と若干の問題点
- 五、大臣責任原則の変容と課題

### 一、NPMの特色と問題状況

「大きな政府」をあまり疑問視することのなかった高度経済成長期が終わって、「政府の失敗」が叫ばれ、市場メカニズムと民間の経営管理主義 (Managerialism) の公共セクターへの導入に力点をおく行政改革の大きなうねりが世界

的に進展してきた。このような改革は、ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management; 以下NPMと略す) と呼ばれることが多いが、このアイデアは、もともと行政改革の実践の中から生み出され、その後、現代行政改革を特色づける傾向について、研究者が分析し、命名したものである。したがって一貫性のある理論体系とまではいえない。

ここではまず、NPMの特色と課題との関連において、NPMをめぐる問題状況について三つの視点からアプローチしてみたい。<sup>(1)</sup>

第一にNPMは一つの運動 (movement) である。つまり政府がその役割を再定義し、サービス実施の方法を変える仕方についての一組の信条ないしアイデアの集合体であり、これらの信条は政府が公共サービスを直接組織し、供給し、管理する強い伝統を持つ国々において、戦後福祉国家の転換にかかわる社会経済的、政治行政的危機を背景として、政治家とその助言者の間で一九八〇年代に現れた。したがって、実践が理論体系に先行したと言っても過言ではない。

第二に、NPMは研究者による研究とコメントの主題である。一九九〇年代の初めに、NPMについて解説を加えた論文のなかで、フッドはNPMという用語を初めて使ってその起源、台頭、受容を検討し、また問題点についても指摘しているが、彼はNPMを一つの教義と呼んでおり、一つの体系的な理論ではないことを示唆している。しかし、知的アイデアという点でNPMは、「公共選択理論などの『新制度派経済学』とビジネスタイプの『新経営管理主義 (New Managerialism)』とふたつの異なる思想の結婚<sup>(2)</sup>」と解説されている。

しかし改革の根底にある二つの知的アイデアの関係については、一方において、両者の緊張関係を重視する論者がいる。たとえば、「公共選択理論」は官僚制の統制問題を中心におき、政治家によるより厳格な統制を可能にする手段を追求するが、そのさい市場または「選択の自由」を重視する。これに対して、「新経営管理主義」は、官僚制の行き過ぎた階統制の改革に中心をおき、企業経営をモデルとして権限委譲と「管理の自由」を強調する。このような二つの異なる出自は二つのアイデア間の緊張関係ないし矛盾を生み出すと指摘する。

他方、両者の共存関係に注目すべきだと考える論者もいる。たとえば、公共選択論者は官僚制の政治統制強化のために経営管理主義的方策を主張するし、また、経営管理主義論者は、官僚制を民間セクター類似の構造へと再構成する必要を主張するさいに、官僚制が市場の原理に従わないで予算最大化行動をとるという公共選択理論の定理を引用して、その主張を正当化しようとする<sup>(3)</sup>、と指摘する。

このように二つの知的アイデアの関係は、論争を含んでおり、今後一層理論的実証的研究を深めることが必要であろう。

ここで差し当たりとくに指摘しておきたいことは、NPMの主要な特徴は、公共サービス組織の運営への市場メカニズムの導入であり、その根底には、民営化や市場化への志向があることは間違いないとしても、狭義の民営化は、新経営管理主義とは異なるという点である。民営化とは本来、民間部門への政府資源の売却であるが、経営管理主義は民間部門の管理の実践を民営化されなかった公共部門の一部に導入することである。また、経営管理主義は、公的資源を配分し、公共サービスの能率を測定する方法として、市場基準を行政内部に導入しようとするものである。イギ

リスにおいては一九八〇年代に民営化の容易な部門から民営化が実施されていたが、残された医療や社会保障給付などのような商業的ベースに基づかない公共サービスを市場に帰すことは政治的に一層困難になった。そこで民営化を免れたサービスについては「最小の支出で最大の成果」(‘more with less’) を達成するように市場原理に従って、管理(マネジメント)改革を行うことが代案として採用された<sup>4)</sup>。後述のネクス・ステップス・エージェンシーの創設もこのカテゴリーに入るものであろう。

しかしNPMアイデアの構成要素の一つである「マネジメント」という用語もあいまいであり、イデオロギーといえないまでも、単なる技法ではない。近年、政府におけるマネジメントは、二つの対照的なアプローチにかかわる傾向があった<sup>5)</sup>。第一は、テーラリズムまたはネオ・テーラリズムのアプローチであり、F・W・テーラーの科学的管理法に起源を持つが、テーラリズムと呼ばれる管理技法は、工業生産の工程から生み出されたものであり、活動の明細書の作成、資源とともに機能に対する強い統制に基づいている。第一線の職員の活動は強く統制され、革新への責任は組織の中央に任されている。テーラリズムはその後さらに広く経営全体に拡大し、ネオ・テーラリズムと呼ばれる変種も生み出されている。

それとは対照的に、NPM型改革において、その後一層重視されることになった第二のアプローチも出現してきた。このアプローチは、権限の集権よりも分権に基づいており、そこでは、現場の管理者や職員による、実験や革新が奨励される。政府の場合でも、中央省庁はできるだけ小規模に保たれ、その機能は戦略的方向づけとサービスの購入に限られる。他方、実施機能は準自立的エージェンシーに委譲され、業績に基づいた職員の動機づけと報酬に重点

がおかれる。

二つのアプローチは区別できるが、両立不可能ではない、両アプローチは、さまざまなタイプの業務とそれを実施する人々を統制するために同時に使用することができる。厳格な統制システムの元でも、低いレベルの新しいタイプの管理者にはかなりの量の裁量が許されることになっている。このようなシステムでは、中央に周辺での出来事との基本的リンクを提供するさいに、監査や検査の役割が重要になる。このような監査体制の強化によって、全般的管理統制の行使を継続することができるが、このアプローチにおいて、戦略が一定の距離をおいた統制を行使する手段になる。

他方、両アプローチの共通の特色は、市場メカニズムの適用への信仰であり、また予算財務資源や人間資源の統制のために民間部門で発展してきた手法 (tools) への信仰である。これらの手法のうちとくに契約という手法が、民間供給者との関係のみならず、行政組織内部での関係を特色づけるために使用されているように思われる。公共サービスは、官僚制的階統制であるよりも「契約の連結」になってきているとさえ言われている。<sup>(6)</sup>

このようなNPM型改革の基本的問題の一つはアカウントビリティをめぐる争点である。市場ベースのアプローチは、福祉国家の発展を特色づけてきた生産者の支配を克服するものと見なされ、中央政府においては、アカウントビリティは、二つのレベルで運用されるとされている。第一は政治家が責任を負う戦略的レベルであり、第二は、管理者の領域である運営のレベルである。<sup>(7)</sup> 両者の斉合性を主張する改革論者とこれを批判ないし疑問視する反対論者の間にはいくつかの意見の相違が見られる。したがって、ニュー・ライトの立場からの改革論者の論拠に注目し、とくに

経営管理責任をめぐる主要な争点を検討することが重要な課題になってくる。また、行政改革のレトリックと實際を混同したり、NPMの主張が現実を述べているかのように見なして、概念の記述的側面と規範的側面を混同したりしないようにすることも改革の分析において留意すべき重要な点であると考えられる。この問題は次のアプローチとの関連でより明確に位置づけることができるように思われる。

こうして第三に、NPMは上述のように最近の行政改革の中で観察される一組の実践であり、改革の進行とともに、NPM改革のレトリックとその現実（つまり、公式文書に述べられていることと現場で起こっていること）との間の乖離に注目する必要が指摘されるようになった。このことは過去の体制との継続性という重要なポイントを過小評価し、変化の複雑性を軽視して、古い体制から新しい体制への全般的な移行といった単純な変革過程を描くことへの疑問を含んでいる。

むしろ現実を見るならば、多様な体制が相互に重なり合っているような組織形態が生み出されており、新旧さまざま要素が包装され、再包装される仕方を解明することが重要になる。例えば、イギリスの実例でいえば、一九八〇年代および一九九〇年代初めにおいて、戦後福祉国家の下における官僚制・専門職中心の体制は、行動の基準として経済的基準を優先させる新しい管理者中心の体制に従属する方向がとられた。しかし新体制は旧体制の上に積み重ねられた。こうして、NPMの勃興は、新パラダイムへの完全な転換に導くものではなく、官僚制・専門職体制と新経営管理主義の間の不安定な体制へと導いていった。<sup>(8)</sup>

このような状況の中で、いくつかの重要な緊張関係を指摘することもできよう。例えば、アカウンタビリティの伝

統的官僚制モデルとNPM改革に基礎をおく経営管理主義的・顧客中心的モデルとの間の緊張関係、政治的中央集権化と経営管理主義的分権化との間の緊張関係、経営管理の新テーラリズムのスタイルと起業家精神を重視する新経営管理主義との間の緊張関係などが見出される。

また後述のように、NPMモデルの理念にもかかわらず、現実には責任単位の管理者は、政治的介入から十分解放された管理権を保証されていないので、アカウントビリティをめぐる政治家とエージェンシーの管理者の間に大きな対立が起こることになった。

## 一、保守党政権下のNPM型行政改革への動き

「過去二〇年間にわたるイギリス行政改革は、ニュー・パブリック・マネジメント型の改革を実現しようとする最も初期の、最も包括的で、首相などの政治的リーダーによって強力に支持された改革であった<sup>(9)</sup>」<sup>(9)</sup>とされている。本節では、サッチャー保守党政権の行政改革についてとくに一九八八年に導入されたネクスト・ステップス・エージェンシー (Next Steps Agencies; 以下NSAsと略す) の創設に至るプロセスを中心に略述したい。筆者はすでにくつかの著作においてこの問題について論じているので、ここでは簡潔に記述することにとどめるが、本論文では以下の各節でイギリスのエージェンシーの特色とその狙いを改めて検討するとともに、とくに経営管理責任の重視への動きとの関連で、その特色と問題点を検討し、さらに大臣責任原則の変容と課題という問題に焦点を合わせて若干の分析を進めてみたい。

一九七九年のサッチャー保守党政権の出現は、戦後のケインズ主義的マクロ経済管理政策の最終的な放棄と強力なマネタリズム時代の開始を画するものであった。そのことは厳しい財政改革を意味していた。それはまた、一九七〇年代を通じてきわめて高いレベルであったインフレを抑制しようとする政府の決意を意味していた。したがって、保守党政権は、国内総生産（GDP）に占める公共支出の割合を削減することにコミットした。また、ニュー・ライトのイデオロギーに基づき戦後福祉国家の在り方を真正面から再検討しようとするものであった。

こうした改革との関連で、一九八〇年代、九〇年代には、中央省庁の構造と管理の改革をめざすいくつかの重要なイニシアティブが推進されたが、これらの発展は、行政のより伝統的な官僚制モデルから、NPMモデルへの広範な動きの一部であったと記述されることも多い。ある論者は「イギリスにおけるNPMの中心的教義はコスト削減と『支出に見合う価値』（Value For Money；以下VFMと略す）の重視、官僚制の分解、業績とリンクした達成目標と報酬および『管理の自由』を強調する管理スタイル、市場タイプのメカニズムの使用による競争の促進、ならびに公共サービスの消費者のニーズの重視から構成されていた」と指摘している。もちろん古い「悪」から新しい「善」へといった二元論的、単線的見方には問題があるが、これらの改革がイギリス官僚制にかなりのインパクトを及ぼし、いくつかの課題を提起してきたことは否定できないであろう。<sup>(12)</sup>

一九七九年から一九八七年に至る保守党政権の行政改革の第一の局面は、既存の官僚制構造の内部でのコスト削減と能率改善に主として関心を向けていた。その实例を中央官僚制の改革について見ると、一九七九年、サッチャー首相は、就任後間もなく、D・レイナー（大手スーパの経営幹部）をアドバイザーとして迎え、能率精査（Efficiency



Scrutiny) 運動を展開した。一九九〇年代の初めまでに、このプログラムの成果として一五億ポンドの節約を達成したといわれるが、その狙いは業務達成のための一層の能率的方法の追求であり、その成果として通常、職員数の削減が可能であると結論づけられていた。

さらにもう一つの改革において、力点は財務を含む経営管理を改善し、能率を増進することに移った。これは一九八二年に発足した財務管理イニシアティブ (Financial Management Initiative; 以下FMIと略す) であった。このイニシアティブは、政府省庁の責任管理 (accountable management) の必要を強調し、各公務員にその統制下にあるコストに責任を持たせることによって、コスト意識を高め、行政における管理を改善することを狙っていた。

さらに一九八七年選挙で三選されたサッチャー政権は、自らの改革に対する自信を深めたので、より一層ラディカルな改革に乗り出した。市場タイプのメカニズム (準市場) が医療、コミュニティケアおよび教育などの分野に大規模に導入された。購入者と供給者の分離が、地方で供給される大部分のサービスの基礎的モデルとして中央政府によって課された。また業績測定システムが一層推進された。例えば、学校や病院に関する「全国的業績対比表」(national league tables) がメディアを通じて、毎年公表されることになった。<sup>(13)</sup>

このような状況の中で、中央政府においては一九八八年のネクスト・ステップス報告書 (Improving Management in Government: The Next Steps; 通称イブス報告) に基づき、NSAsが設立されることになったのである。

### 三、ネクスト・ステップス・エージェンシーの発足とその狙い

ところで、NSAsの設立に導いたアイデアは、FMI導入のところでも指摘した「責任単位」(‘accountable unit’)というアイデアにさかのぼることができる。このアイデアは、もともと民間企業に発しており、一九二〇年代の後半、ジェネラル・モーターズ社によって、できる限り中級および下級管理者に権限を委譲するための概念として開発された。その後、一九六八年に公表された公務員制度改革に関するフルトン報告のマネジメント・コンサルタント・グループの勧告の中で提案されることになったものである。しかし、より直接的な継承関係について言えば、NSAsはFMIの直接の継承者であるといえよう。

しかし一九八〇年代の後半までに、FMI改革の進行について懸念が生じていた。例えば、一九八六年、イギリス会計検査院はFMIの発展と影響力について一応、肯定的に見える評価を行っていたが、財務管理の一層の改善のためには今後多くのことがなされるべきであると指摘していた。<sup>(14)</sup> この報告書に続いて、一九八六年秋に、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、化学会社ICIの出身)の要請を受けて次のような諮問を行った。

- 一九七九年以来の中央省庁における管理改善の前進を評価すること。
- 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。
- 管理改善や能率への障害を見出すこと。

・将来の改善方策について首相に答申すること。<sup>(15)</sup>

イブスは、この諮問を受けて能率室の三人の若いスタッフに管理改革のラディカルな調査を命じ、彼らは一五〇人以上の公務員および大臣との面接に基づき、レイナー精査型の九〇日の調査結果をまとめた。こうして、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。この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。この原案の中で、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真に責任を負うことができる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をつまづかせ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。<sup>(16)</sup>しかし、実際にはサッチャー首相もメージャー首相も大臣責任の伝統的習律を堅持することを宣言し、後述のようにアカウントビリティをめぐる多くの課題を残すことになった。報告の原案は、実際に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。中央省庁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の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。もつとも、大蔵省を初めとする多くの省庁からの不安、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、内閣はイブス報告の受け入れ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つかの前進があったことは認めしたが、さらに前進するためには、組織構造の面などでかなり障害があると結論づけている。イブス報告は次のような診断を下している。

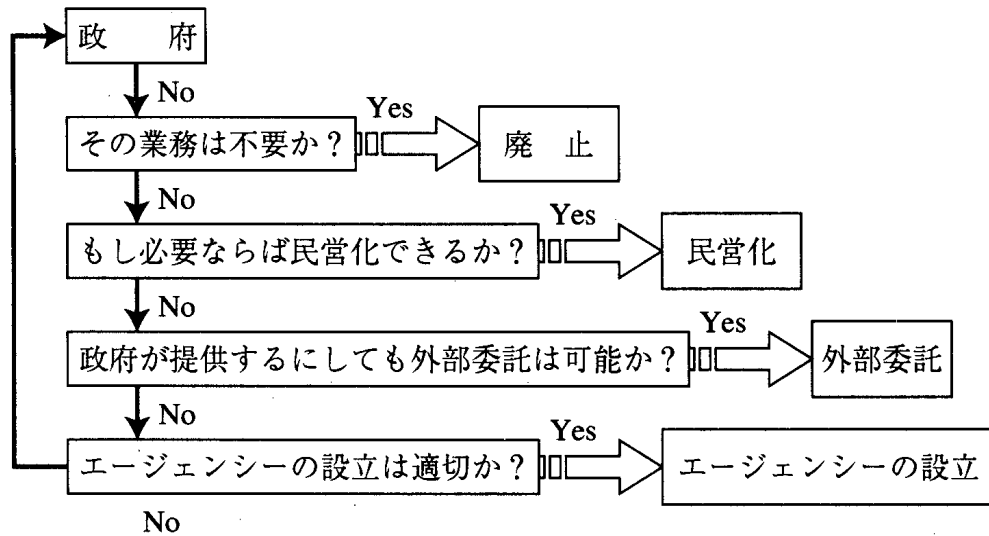
- 公務員制度は単一の組織として管理されるにはあまりにも規模が大きすぎるし、多様でもある。
- 大臣の負担過重は、管理問題から注意をそらしている。
- 中間管理職の自由は、階統制的統制によって阻害されている。
- 結果の達成がほとんど重視されていない。

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。

- 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。
- 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。
- 政策を実行し、サービスを提供する過程において、VFM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。

したがってイブス報告は、失速したように思われる以前の改革に代わって、管理改革を活性化するための次の段階

図1 エージェンシーの設立過程



(出所) 財務省財務総合政策研究所「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメントの改革」2001。  
元資料は Goldworthy, Diana, *Setting Up Next Steps*, Cabinet Office, 1991。  
但し、用語を一部修正

として提出された。

このようなエージェンシーの設立過程について見ると、エージェンシー候補機関は、主務省、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、エージェンシーの設立が検討される。このプロセスは、*'prior options'*、「事前選択」と呼ばれるが(図1参照)、今日では、五年ごとの見直しは、*'organizational options'*、「組織形態選択」とも呼ばれている。(Cabinet Office, *How to Review Agencies and Non-departmental Public Bodies to Improve the Quality and Effectiveness of Public Services*, 2000.)。

こうして、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、省およびエージェンシー候補機関は、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。さらに枠組み協定書 (Framework Document, Framework Agreement) が、主務省 (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。

したがって、NSAsの中心的構成要素は、本省とエージェンシーの間の「契約」とも言うべき枠組み協定書である。しかし、この「契約」は法的拘束力を持つものではないので、「準契約」関係を意味すると見なされている。この協定書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、また、(2)議会への責任を含むエージェンシーと主務省との関係、(3)計画と財政、(4)給与と人事、(5)枠組み協定の見直しなどを規定している。

上述のようにエージェンシーは、サッチャー政権時代に創設されたが、一九九〇年に政権を継承したメージャー首相のもとで本格的に進展し、一九九七年のブレア労働党への政権交代の翌年(一九八九年)には、一三八を数えるまでに至った(なお、ブレア政権のもとで、エージェンシーを創設するという目標は、おおよそ完了し、今や最も有効な仕方でエージェンシーを活用することに力点を移す必要があると宣言された。したがって今日、その数は若干減少しているが、中央官僚機構の一部として受け入れられている)。

またメージャー政権のもとで公共サービス改善に関する独自性を出そうという意図のもとに「市民憲章」(Citizen's Charter) が導入された。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狙っているが、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。これらの概念は米国のピーターズやウォーターマンのようなコンサルタントによって開発された一九八〇年代の民間企業管理思考を反映していた(例えば、Peters and Waterman, *In Search of Excellence*, Harper & Row, 1982 参照)。

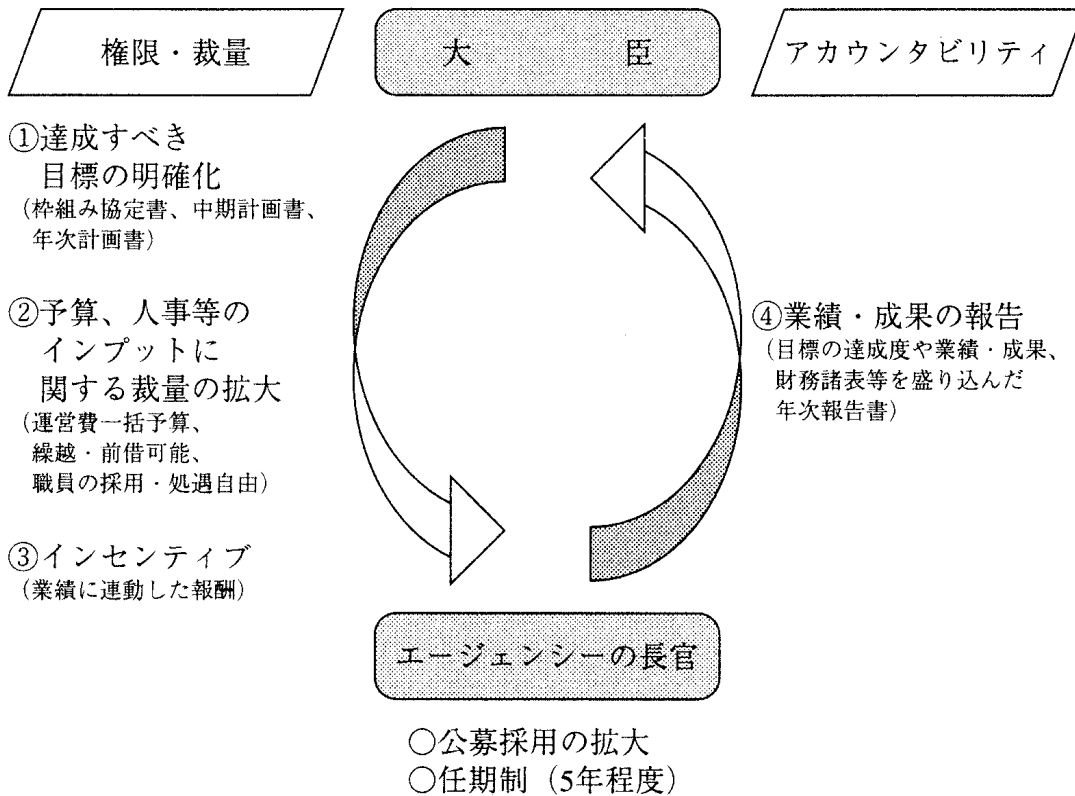
市民憲章の原理を実施するメカニズムは、基準と結果の公表、サービスの運営方法についての情報、顧客との協議、利用しやすさ、より有効な苦情処理手続を含むとともに、民営化の拡大、競争の推進、外部委託の拡大の重要性を強調する。こうしてすべてのエージェンシーは、市民憲章の原理にコミットし、その顧客に対するサービスの質の改善方法を年々提言するように期待されている。とくに、国民に直接サービスを提供する多くのエージェンシーは「市民憲章の実施手段」と見なされ、各エージェンシーの憲章(Charter)を発展させ、その多くが、業績優良な行政機関に与えられる憲章マークの取得者になった。

さらに、一九九二年の総選挙の勝利ののち、メジャー政権下での行政改革が本格的に推進されることになった。一九九一年の「質の向上をめざす競争(Competing for Quality)白書」のもとで、一九九二年から市場化テストが実施されるようになった。この市場化テストとは、各エージェンシーや各省庁に、民間部門からのサービスの購入コストとの対比で内部からの供給コストをテストするように要求するものであり、前述の事前選択は五年ごとのエージェンシーの見直しのさいにも、さらに強く推進された。

こうして、ネクスト・ステップス・エージェンシーの特色は、次の二点に要約することもできる。<sup>(17)</sup>

(a) 「契約化」(contractualization)、枠組み協定書が大臣とエージェンシーの長との間で作成され、エージェンシ

図2 大臣とエージェンシーの長官との関係



ニュー・パブリック・マネジメントとアカウンタビリティ

(出所) 財務省財務総合政策研究所「前掲書」但し、用語を一部修正

一 の業務とその責任および業績ターゲット等が規定される。

(b) 「企業化」(corporatization) 企業経営になぞらえて経営管理する。中期計画 (corporate plan) 年次計画 (business plan) 年次報告書 (annual report) などの作成が求められる (図2)。

イギリス公務員制度の統一的(官僚制的)構造は、準自立的多事業部型構造にとって代わられ、運営責任は戦略的、監視的責任から分離されるとされている。このような改革の根底には、「起業家的」(entrepreneurial) 志向の奨励があるが、それは伝統的官僚制文化と非常に異なるものである。

またエージェンシー化の背景にあるアイデアは、第一に構造上の分解 (structural disaggregation) であり、「中核」省とそれから多かれ少なかれ分離され



た「エージェンシー」への分解である。第二のアイデアは業績「契約」と呼ばれており、「購入者／供給者」間に設定された関係に関わっている。そのロジックの中には契約によって結果志向を埋め込むことができるという主張が見出される。このような特色をもつエージェンシーは、その発足直後の段階において、中央政府のマネジメントの改善に力点をおいていたが、一九九〇年代初めからアカウンタビリティが、このプロジェクトの中心の特徴になったと指摘されている。前述のようにNPM型行政改革の基本問題の一つはアカウンタビリティの変容をめぐる争点であったといっても過言ではない。

しかし現代社会における「アカウンタビリティ」は、複雑で、カメレオンのように多彩な意味合を持つ用語になってきており、学界においてもその内容の明快な説明と複雑なカテゴリー化がたえず求められてきた。<sup>(19)</sup> 本稿において、このようなアカウンタビリティのすべての側面をカバーすることはできないが、その中核的意味に注目して見ると、R・マルガンの次のような指摘は、示唆に富むように思われる。

「すべての人が賛成するアカウンタビリティの一つの意味は、ある人の行動に関して権限を持つ人に『説明する』ことが求められる過程と関連したものである。このようなアカウンタビリティはいくつかの特徴を持っている。責任を問われている人または団体は、外部の人または団体から説明を求められ、説明を要求する側は解答と是正を要求し、責任を問われる側はそれに応答し、制裁を受け入れるという意味で外在的である。説明を求める側は、責任を問われる側に対して権限の行使を主張しており、そこには解答を求め、制裁を課するという権利も含まれている<sup>(20)</sup>」もちろんアカウンタビリティ概念の中に制裁を含めることは、「説明を行う」(giving an account) という概念を超えてい

るように見えるが、他方「責任を問う」(calling to account) ということとは是正過程抜きでは不完全であるように思われる。<sup>(21)</sup>

「この中核的な意味におけるアカウントビリティ関係は、民主的國家の文脈においては、市民と公職保有者の間の関係であり、政府内部においては、公選政治家と官僚の間の関係である。したがって、アカウントビリティの中核的意味は、有権者が公選代表者にその政策に関して答弁を求め、選挙の審判を受け入れさせる方法、立法部が公務員の行動を審査し彼らの誤りに関して責任を問いうる方法、さらに国民が政府機関や公務員から救済を求めうる方法などの問題を含んでいる」<sup>(22)</sup>。

こうして、アカウントビリティのさまざまなチャンネルとその相対的なメリット、デメリットの問題が現代の大きな研究課題となっている。以下では、前述のNPM型行政改革、とくにエージェンシーの設立による中央官僚制改革の文脈の中で、とくに最近強調されるようになった経営管理責任の特色と若干の問題点を政治責任(大臣責任)との関連で分析して見たい。

#### 四、経営管理責任の特色と若干の問題点

前述の契約関係への移行を伴う経営管理主義(Managerialism)への傾向は、政治責任の伝統的メカニズムは失敗したというニュー・ライトの信仰に基づいているように思われる。メージャー政権の行政改革担当大臣であったW・ウオルトグレープの次のような指摘は、このような考え方を表現するものであろう。

「契約は、以前かなりあいまいであった責任系統を一層透明にした。(中略) 契約はまた期待される業績や基準を明確にする。同様に公共サービス内部の契約の管理は目標達成値と基準を充たすが故に、大臣の責任および大臣の議会への責任を明確にする。こうしてアカウンタビリティは破壊されるのではなく、一層明瞭になる<sup>(23)</sup>」。

大臣責任の伝統的な習律に批判的なG・マーサーもエージェンシーとその主務省の間の準契約関係には、いくつかの利点があると主張している。年次報告書や会計報告の中で、その活動に関する情報の提供が求められ、顧客や一般公衆との関係が一層オープンになるように求められるから、公共サービスの一層の透明化が進む。各サービスの目的は、その枠組み協定書、中期計画、年次計画の中で明らかにされるので、このことはエージェンシーの有効性を評価する基礎を提供する。次いで、定期的に公表される特定の達成目標と業績指標は、時系列的に比較可能であり、他の組織との比較も可能である。最後に、エージェンシーの長は、その主務省、財務省、議会に個人的に責任を負い、メディアを通じて、公衆にも責任を負うようになってきた<sup>(24)</sup>、と指摘している。

この点との関連で、前述のウォルドグレープは伝統的な代議制に基づくアカウンタビリティ自体に疑念を提出している。

「重要な点は、公共サービスを運営する人が公選であるかどうかではなくて、彼らが生産者に応答的なのか消費者に応答的なのかということである<sup>(25)</sup>」。選挙によってよりも、国民に選択の中を拡げ、サービスの基準を明確にし、苦情処理のメカニズムを確立することによって、公共サービスは一層応答的な性格のものになる。「批判者はアカウンタビリティの基礎は、経営管理改革によって強化されてきたことを理解していない<sup>(26)</sup>」と主張している。

NPMと呼ばれる改革の主要な特徴の一つは、統制とアカウントビリティのメカニズムとしての業績測定を重視することであった。FMI、NSAs、市民憲章のような改革は、アカウントビリティのこの概念に適合するものであった。こうしてエージェンシーにおいても第一に購入者（大臣・本省事務次官）は、その目的を明確にし、サービス供給者（エージェンシーの長）はその業績に関し一層多くの説明を求められることになるので、透明性が増大するとされている。

第二に供給者は、彼らが奉仕する公衆のニーズに一層敏感であることを求められる。このような公衆への応答性（responsiveness）の増大は、公衆への直接の責任の増大になると主張されている。<sup>(27)</sup>

しかし、そのレトリックにもかかわらず、エージェンシーへの権限委譲は、能率的公共サービスの提供の真の改善を保障するのに十分な体制を確立してこなかったという指摘もある。またこれらの改革のレトリックによって実際に公衆へのアカウントビリティがどの程度増大することになったのかは、依然として大きな問題点である。<sup>(28)</sup>

たしかに供給上は今や同一省庁の内部で購入と供給が行われていたときには起こらなかったような仕方で購入者に直接責任を負っている。しかしこのようなアカウントビリティは、上司に一層の責任を負うものにとどまるならば、公衆への責任の改善をそれ自体で構成するものではない。また経営管理責任は、公衆およびその代表者からのより強力な審査と統制に転換されないならば、より強力なアカウントビリティを構成するものではない、<sup>(29)</sup>と考えられる。この点との関連で、前述のアカウントビリティの中核的意味に含まれる外在的責任の重要性が、再認識される必要があるように思われる。

さらに官僚制の上司への明示的報告は、公務員の責任を問う公衆または監視者の能力を自動的に高めるものではない。例えばイギリスやニュージーランドの事例においても、新しい業績情報が公共サービスに対する大きな審査能力の行使を議会やメディアに自動的に与えてきたかどうか大いに疑問視されている<sup>(30)</sup>。

また情報の増大があることは事実であるけれども、その情報の質については重大な疑問が提起されている<sup>(31)</sup>。業績のより測定しやすい側面を重視することは、アカウントビリティの向上に必ずしも寄与しないように思われる。タルボットは、エージェンシーの目標にアウトプットを関係づける基礎データが不足しており、エージェンシーの年次報告書から「業績」についての有意義な情報を引き出すことは殆ど不可能である<sup>(32)</sup>、とさえ指摘している。

また「高い」レベルと「低い」レベルのアカウントビリティを区別する必要も指摘されている。高いレベルのアカウントビリティは包括的政策・資源決定に関する大臣責任をめぐめるものであり、低いレベルのアカウントビリティは、それらの政策を実施する公務員の責任をカバーしている。したがって主として低いレベルにかかわる経営管理責任は、大臣責任にとって代わることはできない<sup>(33)</sup>、と考えられる。

他方、購入者と供給者の分割は、とくに市民憲章などの方策によって補完されるとき、国民の個々のメンバーおよびそのニーズに関心を集めることによって国民への公務員の応答性 (responsiveness) を増大することになるかもしれない。しかし、国民への応答性がアカウントビリティと見なされるべきかどうかに関しては意見の対立が見られる<sup>(34)</sup>。

政府の公的責任とは、その中核的意味において、国民がサービス供給者に報告を求め、説明を要求し、是正を求め

る能力であるとされるのに対して、応答性とは、供給が顧客の好みに積極的に応えようとする意欲である。応答性はアカウントビリティ・メカニズムによって引き起こされることもあるが、競争とか、依頼人に奉仕する文化のような他の原因から生じる場合もある、<sup>(35)</sup>と考えることもできる。

したがって、NSAsや市民憲章のような革新的提案によって受け入れられている応答的サービス提案は、政治的責任を補完するが、それにとって代わるものではない。なぜならば、消費者レベルだけでは、政府機関の責任を問うことは不十分だからである。政治的レベルの市民を基礎としたさまざまな方策が模索される必要がある。<sup>(36)</sup>

## 五、大臣責任原則の変容と課題

さらに改革のレトリックと実際の間のギャップは、伝統的大臣責任の習律と経営管理主義の両立をめぐって大きな争点を提起してきた。前述のようにイブス報告の原案においては、大臣責任の伝統的習律について、憲政上の修正にまで踏み込む方向が含まれていたという解説もあるが、<sup>(37)</sup>実際にはサッチャー、メージャー両首相によって、大臣責任の原則の堅持が明白に確約されてきた。これに対してある論者は、アカウントビリティに関する現行の憲政上のルールは「ネクスト・ステップスの経営管理主義哲学とは両立しない」と見なしている。<sup>(38)</sup>

改革のロジックにおいては、大臣は戦略的政策に対する責任を保持しながら、エージェンシーの長官に実施の責任を委譲することになっていた。実際には、大臣と公務員がそ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「アカウントビリティ・ギャップ」への道を一層拡大することになったのか、その反対に、

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ることになったのか、という問題が問われている。<sup>(39)</sup> エージェンシーといっても、その規模や機能は多種多様であり、多くのエージェンシーの運営は、通常、政治的関心の対象とはならなかった。

しかし、政治的関心を集めたエージェンシーにおいて、改革のロジックが公然たる紛争の形で現れた小数のケースがあった。最も有名な事例は、内務大臣ハワードと刑務所庁の長官ルイスとの間の激しい衝突であった。

エージェンシーへの移行後、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、一九九四年度には三二%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ムー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ムー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、その構造及びマネジメントがその業績に対して責任を負わな

ければならない」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「刑務所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。しかし、刑務所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に至った。

このような背景のもとで、刑務所行政及びリアモン報告に関する議論の焦点は、エージェンシーの運営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。

一方において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、他方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モン報告の中にも、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（一九九〇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。また刑務所所長官は、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。

下院特別委員会への証言のなかで、刑務所所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



いてのリアモン報告の指摘を確認している。「さらに重要なことは、刑務所庁の枠組み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」。これについては、前述のように、枠組み協定書は両者の関係を明確に規定するものではなかったことが多くの論者によって指摘されている<sup>(40)</sup>。

このような状況の中でルイスの解任に関する内務大臣からの弁明は、刑務所庁長官が運営問題に責任を負っており、問題が起きてきたのは、運営の分野であるから、刑務所庁長官が辞任すべきであるというものであった。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ない (not responsible)。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・プログラムのもとでのアカウントABILITY確保の方策は、透明性の増大をもたらすという主張がなされている。

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ABILITYと、公務員に委譲することのできるレスポンスビリティとの間を区別した。

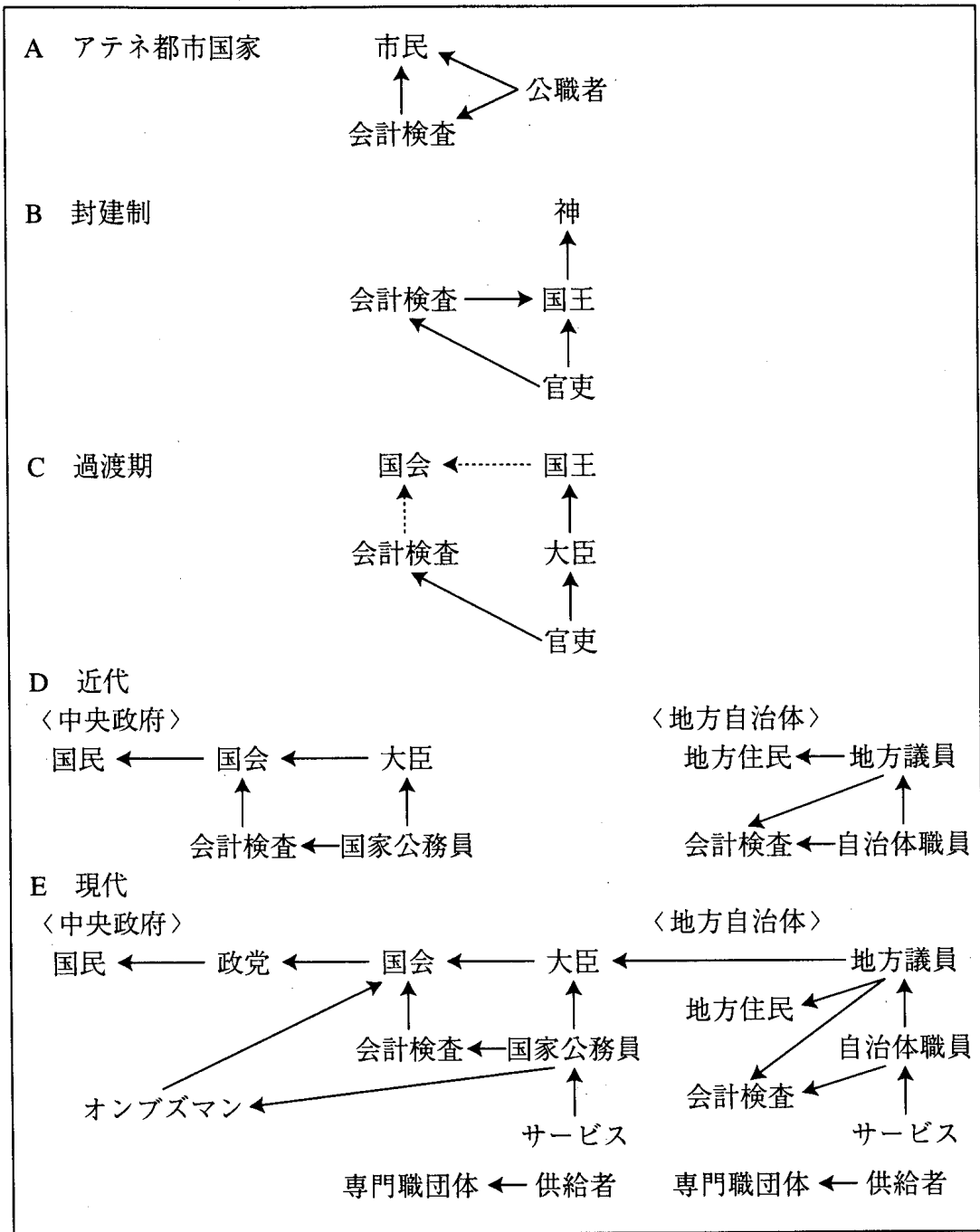
また一九九四年四月に大蔵・公務員制特別委員会に提出された内閣府の覚書<sup>(41)</sup>は「省庁の行うすべてのことに関する大臣責任 (ministerial accountability) という憲法上の事実と、省及びエージェンシーのすべての活動に関する個人的関与という意味での大臣の直接の個人責任 (direct personal responsibility)」の間を区別した。政府の言う「レスポンスビリティ」と「アカウントビリティ」の間の区別は次のように整理することができる。一方において、レスポンスビリティは「行動または決定に対する個人的称賛または非難を含意しているという意味で、行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、アカウントビリティは、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。ここからこの覚書は、「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、非難に価するという意味で、すべての行動に責任を負う (responsible) ものではない」と結論づけている。しかし、このような立論に対しては、異論も提出されている。

アカウントビリティの概念について、その歴史的系譜をたどり、図3のような注目すべきモデル化を試みたデイとクラインは、イギリスの大臣責任の教義の変容について次のように解説し、問題点を指摘している。<sup>(42)</sup>

大臣責任の教義は、二つの関連した相互に依存する側面を持っている。第一に、大臣がその省の職務に対して下院に責任を負うということの意味しており、第二に、大臣はその省のすべての公務員の行動に対しても責任を負うことを意味している。したがって、大臣責任の教義においては、責任の二つの次元が連結されており、両次元間の関係を説明することができる。下院に対する大臣責任はすぐれて政治責任である。その伝統は、古代のアテネなどの都市国家にさか上ることができる。政治責任が、市民から職務を委任された人が、その行動や業績を説明

図3 アカウンタビリティのモデル

→は答責の方向



(出所) Day & Klein, *Accountabilities*, 1987 p. 11. 但し、一部修正。

し、正当化することにかかわっている。他方、省の公務員の行動に関する大臣責任は、管理者としての責任にかかわっている。管理責任は、大臣が部下の行動や業績を統制する仕方にかかわっており、その代表的事例は、中世の領主が代官に求める会計責任の中に見出される。

行政の規模の拡大と複雑化とともに、公務員によって大臣の名で行われたことに対して大臣が個人的責任を受け入れることができない程、中央省庁の規模が拡大し、その仕事が多様化になってくるとき（図3の現代のモデル）、真の困難が現れてきた。これが大臣責任教義の再検討の始まりであり、大臣責任は大臣がその省の活動について説明し、正当化し、さらに質問に答える義務を負うことを意味するように修正されてきた。しかし、この説明はアテネの将軍が戦争の遂行の結果に対して裁きをうけるという意味で、大臣が裁きを受けることを意味していない。厳密で、強い意味での責任は、究極的な制裁の意味も含んでいるとすれば、大臣の説明が人々を説得させるものでない場合には、大臣は弾劾されることになるが、一方、答弁責任のよりソフトな概念は、この意味を含んでいない。

このような文脈の中で「議会に憲政上の責任を負う」という表現は、大臣がその誤りに責任を負おうとしないことを議会に告げるようなものである。その結果、大臣責任は大臣を危険にさらすことなしに、下院から公務員を守ることになる。見かけは立法部による政府の審査に道を開くように見えるが、大臣責任はこのような審査を実質的に防げることになる。大臣責任の教義は、下院に対する執政府責任の表明として始まったけれども、このような責任回避の言い分けとなった、と厳しく現状を批判している。

このような懸念との関連で、一九九六年度の下院公共サービス特別委員会は、「大臣責任」(Ministerial Accountabili-

ity and responsibility) というテーマの報告書を提出し、より積極的に大臣責任の形骸化に反論している。

「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<sup>(43)</sup>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ていることもある」。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、執政府は説明を行う (give an account) 義務を負う、つまり、執政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つ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、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、執政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であるから、執政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

なければならない。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。自ら行動し、その省の仕事指揮しなければならぬ<sup>(44)</sup>」。

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としぬ責任所在の消失（Bureaucratic Bermuda Triangle）への傾向に対する懸念を背景としている<sup>(45)</sup>。

今日の国家構造は、標準化されたヒエラルキーから超国家的、国民国家的、サブ国民国家的レベルにおける弾力的だが、かならずしも透明とまではいえない公・私・ボランティアなどの分野にまたがるさまざまな機関のネットワークに変化してきた。したがって、アカウンタビリティの概念も国民国家の境界を越え、伝統的政府機関を超えて、民主的統制とマネジメントの新しい実践との間のリンクを創設するという課題に直面している<sup>(46)</sup>、と指摘されている。われわれは、大臣責任の伝統的な習律の変容を直視するとともに、経営管理責任を重視するのみでは、現代の公的責任体制の確保にとって不十分であることを認識し、今後さらにアカウンタビリティ問題の研究を深めていきたい。

(1) 三つの視点からのアプローチは、主として Sandra Dawson and Charlotte Dargie, "New Public Management" in Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne, eds., *New Public Management*, Routledge, 2002. から示唆を得ている。

(2) Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons," *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, 1991, p. 5.

- (3) Colin Campbell, "Public Service and Democratic Accountability" in Richard A. Chapman, ed., *Ethics in Public Service*, 1993. p. 123. また Paul du Gay, "Entrepreneurial Governance and Public Management" in J. Charke et al., eds., *New Managerialism, New Welfare*, 2000. p. 63. を参照。D. キャンベルはD. ホーロウソンの公共選択論と経営管理主義は異なる前提に立っており、お互いに適合性を果たさうとする主張 ("Administrative Reform in Public Management", *Governance* 3, 1990) に対して、両派の文献は、いずれも両パラダイムの両立可能性を否定しているように思われると指摘している。
- (4) Denis Saint-Martin, *Building the New Managerialist State*, Oxford University Press, 2000. p. 10.
- (5) マネジメントの二つのアプローチに関する記述は主として Kieron Walsh, Nicholas Deakin et al., *Contracting For Change*, Oxford University Press, 1997, pp. 8-9. を参照した。この Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Service*, Blackwell, 1993. の批判も併記し述べた。
- (9) Kieron Walsh, *Public Service and Market Mechanisms*, Macmillan, 1995. p. xviii.
- (7) *Idid.* p. xvi.
- (8) Janet Newman "The New Public Management, modernization and institutional change", in Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne (eds.), *op. cit.*, p. 78.
- (6) Martin Minogue, "Should Flawed models of public management be exported? issues and practices," in Willy McCourt and Martin Minogue, eds., *The Internationalization of Public Management*, Edward Elgar, 2000, p. 22.
- (10) Tony Butcher, "The Civil Service ; Structure and Management," in Robert Pyper and Lynton Robins, eds., *United Kingdom Governance*, Macmillan Press, 2000, p. 62.
- (11) Martin Powell and Martin Hewitt, *Welfare State and Welfare Change*, Open University Press, 2002, p. 120.
- (12) 同時に、サッチャー政権の行政改革は、一貫した青写真 (blue print) 持っていたというよりも、試行錯誤 (trial and error) の性格を強く持っていたことに留意しておく必要がある (David Marsh et al., *Changing Patterns of Governance in the United Kingdom*, Palgrave, 2001, 参照) なお、現代イギリスの行政改革については、筆者は以下著作の中でも論述してきた。

- ・「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タビリティをめぐる一考察」『同志社法学』四九巻三号 (一九九八)
  - ・「英国における『新公共管理』改革—エージェンシー化の進展と公務員制度の変容」(上・下)『公務研究』一卷一号 (一九九八) 及び二巻一号 (一九九九)
  - ・「現代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 (一九九八)
  - ・「行政改革の影響分析—独立行政法人制度の創設の在り方—」(編著) 行政管理研究センター (二〇〇一)
  - ・「ニュー・パブリック・マネジメントとガバナンス」TOMORROW 16巻二号 (二〇〇二)
- (13) Christopher Pollitt and Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000, p. 273.
- (14) Saint-Martin, *op. cit.*, p. 105.
- (15) Andrew Flynn, Andrew Gray and William Jenkins, "Taking The Next Steps", *Parliamentary Affairs*, Vol. 43, No. 2, 1990, p. 162.
- (16) Peter Hennessy, *Whitehall*, Secker & Warburg, 1989, p. 620.
- (17) Paul du Gay, *op. cit.* p. 69.
- (18) Colin Talbot, Christopher Pollitt, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Adrian Reilly and Amanda Smullen (The Public Agencies International Research (PAIR) Project Team), "The Idea of Agency: Researching the agencification of the (public service) world", paper presented for the American Political Science Association Annual Conference, Washington DC, August, 2000. 以下、Colin Talbot, *So Who Needs Agencies?* University of Glamorgan, 2002, p. 14. 参照。なお、ブレア政権のもとで、NSAsは基本的に継承されることになり、エージェンシー化の進行がもたらした公共部門の断片化の問題が、新たな課題を提起している。こうして統合政府 (joined-up government) の確立が強調されるようになっていく。これらの問題については、既にイギリス政府による報告書 (Alexander, P. and Agency Policy Review Team, *Better Government Services—Executive Agencies in the 21st Century*, Cabinet Office, 2002) も公表されている。このテーマについては別稿において論じたい。



- (19) Richard Mulgan, "Accountability": An Ever-Expanding Concept?"; *Public Administration*, Vol. 78, No. 3, 2000, p. 555.
- (20) Richard Mulgan, *Ibid.*
- (21) わが国ではアカウンタビリティの訳語として「説明責任」という訳語が定着してきているが、アカウンタビリティの重層的構造を正確に表現するもののように思われないので、本稿ではアカウンタビリティという用語にはあえて邦訳をつけないで使用したい。
- (22) Richard Mulgan, *Ibid.* p. 556.
- (23) William Waldegrave, *the Reality of Reform and Accountability in Today's Public Service*, Public Finance Foundation, 1993, p. 10. 大臣責任の習律には、大臣の連帯責任と個人責任が含まれているが、本稿で論じる「大臣責任」とは後者（大臣の個人責任）についてである。
- (24) Graham Mather, *Government by contract*, Institute of Economic Affairs, 1999. ㄱㄷㄹ "The Market, Accountability and the Civil Service"; *Public Policy and Administration*, Vol. 9, No. 3, 1994. Sylvia Horton, *Next Steps Agencies and Accountability: Are Contracts the Answer?* paper presented at a conference organized by the Public Service Unit, Cardiff Business School, 1997, p. 17. ㄱㄷㄹ 照した。
- (25) William Waldegrave, *op. cit.*, p. 13.
- (26) *Ibid.*
- (27) Richard Mulgan, "Public Accountability of Provider Agencies"; *International Review of Administrative Science* Vol. 68, 2002, p. 48.
- (28) *Ibid.*
- (29) *Ibid.*
- (30) *Ibid.* pp. 48-9.
- (31) Jennifer Low, "Accountabilities"; in Aidan Rose and Alan Lawton (eds), *Public Service Management*, Pearson Education, 1999, p.

93.

- (32) Colin Talbot, "Minister and Agencies : Responsibility and Performance", submission to the Public Service Committee, 1995, p. 23.
- (33) Mathew Flinder, *The Politics of Accountability in the Modern State*, Ashgate, 2001, p. 242.
- (34) Richard Mulgan (2002), *op. cit.*, p. 49.
- (35) *Ibid.*
- (36) R. A. W. Rhodes, "New Labour's Civil Service : Summing-up Joined-up", *Political Quarterly*, 2000, p. 157.
- (37) Peter Hennesy, *op. cit.* p. 620.
- (38) Anne Davies and John Willmann, *What Next? Agencies, Departments and the Civil Service*, Institute of Public Policy Research, 1991, p. 5.
- (39) Robert Pyper, *the British Civil Service*, Prentice Hall, Harvester Wheatsheaf, p. 136.
- (40) Christopher D. Foster and Francis J. Plowden, *The State Under Stress*, Open University Press, 1996, p. 170.
- (41) Cabinet Office, Memorandum to Treasury and Civil Service Committee, HC 27-II, 1994.
- (42) Patricia Day and Rudolf Klein, *Accountabilities*, Tavistock Publications, 1987, pp. 33-34. テイとクラインの現代における「サービス提供国家」(service delivery state) の勃興という問題提起を受けて、B・ストーンは、現代国家は少なくとも三つの関連性のある結果を生み出したとしている。第一は、国家給付への個人の資格に影響を及ぼす行政決定の増大であり、第二は、統制問題を伴う専門職業主義の成長である。さらに第三に官僚制と市民との間のより密接な関係の増大である。これら問題のすべては、アカウントビリティに重要な影響を及ぼしたが、一九七〇年代になって緊急の課題になったと指摘している。またこのような課題に対応する改革は、マネジメントと市場化の新しい形態を含んでいるが、その各々はアカウントビリティへの新しいアプローチを伴うことになるとして、アカウントビリティ概念の枠組の改訂を試みている (Stone, B (1995) "Administrative Accountability in the Westminster Democracies : Towards a New Conceptual Framework" *Governance* Vol. 8 No. 1 pp. 506-7)。筆者もアカウントビリティの現代的枠組の分析を今後の重要な課題と考えている。

- (43) Public Service Committee, Second Report, Session 1995-96, *Ministerial Accountability and Responsibility*, Vol I, para. 21.
- (44) *Ibid*, para. 32.
- (45) Treasury and Civil Service Committee, Session 1993-94, *The Role of the Civil Service*, para. 165.
- (46) Mather Finder, *op. cit.*, p. 340.

〔付記〕 本稿は二〇〇〇年度同志社大学学術奨励研究「新公共管理改革とエージェンシー」の研究成果の一部である。