

準政府をめぐる国際的研究動向

——準自律的組織の予備的考察——

君 村 昌

はじめに

一、準政府とクワンゴという用語の由来

二、さまざまな国際的比較研究の潮流

(一) 「準自律的政府に関する国際的ネットワーク」のクワンゴ研究

(二) OECD加盟九ヶ国の比較研究

(三) ポリットらのエージェンシーの比較研究

(四) ウェテンホールによる批判と提言

(五) ピーターズとブカールトによる問題整理

(六) ベルギーの研究者によるハイブリッド組織への注目と類型論

三、今日の問題状況と今後の課題

はじめに

今日、ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management; NPM) と呼ばれる改革思考のもとで、行政改革がグローバルに推進されてきた。NPMについては既に内外に多くの文献がある。また筆者も何度か論及する機会があったが、『同志社法学』(二一九一号)にも、「ニュー・パブリック・マネジメントとアカウンタビリティ」というタイトルで論文を発表している。そこでは、NPMはもともと行政改革の実践の中から生み出され、その後現代の行政改革を特色づける傾向について研究者が分析、命名したものであり、必ずしも一貫性のある理論体系とまではいえないこと、それを構成するアイデアの間にも緊張関係があること、またそのレトリックと改革の現実との間には乖離があること、などその特色と問題点をとくにアカウンタビリティとの関連で指摘した。^①

このようなNPM改革のもとでは、伝統的な階制的な官僚制に対しても、一定の権限委譲と管理者への裁量権の拡大という改革提案がなされてきた。そこでは、公共セクター内部に準自律的組織を創設することが、NPM思考の採用から生み出された流行の一つであった。イギリスのネクスト・ステップス・エージェンシーズ (Next Steps Agencies) になぞらえて、一般的には「エージェンシー」と呼ばれるこれらの組織は、政府の効率性と有効性を高め、市民に供給されるサービスの質を改善することができるという信条のもとに創設されてきた。この信条の基本的ロジックによれば、準自律的組織は、管理者に十分その能力を發揮させる機会を与え、一層起業家的に行動する余地を増大させる、さらに単一サービスを提供する組織は、伝統的省庁のような多機能組織よりも責任の所在がより明確になるということであつた。^②

しかしNPM改革の主張者が言うほど、その改革の成果は実証されていない。いわば、レトリックと現実との不一致

とも言うても過言ではない側面について、さらに実証的研究が求められている。

エージェンシー、クワンゴ (quasi-non-governmental organization: quango) など多様な用語が使われてきた準自律的組織は、長い歴史をもち、またその研究も蓄積されてきたと言う主張もあるが、近年、NPM改革との関連で改めて研究者の関心を集めてきたことも事実であろう。

とくに一九八〇年代以降、いくつかの研究グループが国際的比較研究に取組み、また国際的シンポジウムを開催して、活発な議論を展開している。

わが国でも、特殊法人、認可法人、公益法人などのいわゆる政府関係法人の改革は、高度成長期以後の行政改革の重要な課題の一つであったが、さらに財政危機を背景とする大規模な行政改革の一環として、NPM改革の一例と言われるイギリスのネクスト・ステップス・エージェンシーを参考にして、橋本内閣のもとで独立行政法人が導入された。これはイギリスをモデルにするというこの時期の世界的潮流の一部であるとも言えるが、そこにはわが国独自の形での導入が計られた。つまりイギリスのように省庁の内部部局の再編成にまで切り込むというよりも、むしろ周辺機関の改革に限られていた。それらの機関は、法人格を与えられ、NPM改革の特徴とも言える業績管理を導入し、業務の自律性や効率性の向上をめざすとされている。

さらに、独立行政法人は、特殊法人、認可法人などの改革の一手法として活用されるようになり、最近では、道路四公団の民営化問題に伴って、日本高速道路保有・債務返済機構が独立行政法人として設立された。これは「モンスター³⁾と呼ぶべき大型の国民生活に大きな影響を及ぼす」ものと指摘されている。

われわれは、後述の国際的研究グループと連携しながら、わが国でも多様化、複雑化してきている「準政府」とも呼ぶべき領域の理論的、実証的研究をめざすものであるが、本稿はそのための予備的作業として、準政府をめぐる国際的

研究動向を整理し、問題の所在の一端を明らかにしてみたい。

一、準政府とクワンゴという用語の由来

「準政府」(quasi-government) という用語は、中央政府、および地方自治体と区別されるが、通常、いずれかの政府機関と関係のある政府創設の組織と準民間組織の両方を指すものとして使われている。研究分野として、準政府は、一部は公的であるが、一部は私的であることもあり、ボランティア組織であることもあるし、営利的組織であることもあるという風に、複雑で、混同とした性格をもっている。⁽⁴⁾

準政府に含まれる組織は、さまざまな用語で呼ばれているが、今日広く使われるようになったクワンゴという用語の起源は、公営企業、独立公共機関、あるいは準政府にさえ由来するわけではなくて、準非政府 (quasi-non-government) の概念に求めることができる。この用語は、カーネギ財団のアングローアメリカ・アカウンタビリティ・プロジェクト (Anglo-American accountability project) の討議の過程で、アメリカ側のメンバー (Pier, A.) によって一九六〇年代後半に作られたが、プロジェクトのイギリス側のメンバーからは、イギリスの実情に沿った分類方法への要求が出された。⁽⁵⁾

もともと、この研究プロジェクトの意図は公的セクターと私的セクターの間の入り組んだ結び付きについての理解を深めることであったが、その成果の一つは、完全に政府的なものと完全に非政府的なものとの間には、一連の組織、すなわち準政府 (Quasi-Governmental: QG) とか、準非政府 (Quasi-Non-Governmental: QNG) のような中間カテゴリーが存在することが明白になったことである (表1参照)。⁽⁶⁾ “quago” とか “quango” といった合成語を作ったのは、イギリスのバーカー (Barker, A.) であると言われているが、彼によれば、“quago” という用語は、政府により設立され、政

府の中核（省庁）から一定の自律性をもつ法定の機関をカバーするものであった。他方、“quango”は、公共的性格をもった機能を遂行し、国家から若干の財源を付与されるが、私的に設立された機関であった。ところが“quango”という用語の方が、一層魅力的響きをもっていたので、やがて両カテゴリーに無差別に用いられるようになった。⁷⁾

二、さまざまな国際的比較研究の潮流

(一)「準自律政府に関する国際的ネットワーク」のクワンゴ研究

前述のように、一九八〇年代の後半になってくると、NPM改革の一環として、公共セクター内部に準自律的組織が新たに創設されることになった。この改革は政府の効率性と有効性を高め、市民に供給されるサービスの質を改善するというレトリックに基づいていたが、一九八八年に創設されたイギリスのネクスト・ステップス・エージェンシーはその、代表的なものであった。その後エージェンシー化(Agencification)と表現されるように多くの国々において類似の機関が設立されるようになった。このような状況のもとで、とくにイギリスにおいては、かつて公式には「外郭公共団体」(fringe bodies)と呼ばれ、今日では「非省庁公共団体」(Non-Departmental Public Bodies: NDPBs)と呼ばれている機関と新しい「エージェンシー」との関係を含んで、広く公共セクターの変容について探求する必要性が、強く認識されることになった。

この問題に国際的比較分析の観点から取組もうとする代表的なものは、一九九〇年代後半

表1 政府から民間への組織スペクトル

| G | QG | QNG | NG |
|------------------------------|---------------------------------------|---|---|
| governmental organization go | quasi-governmental organization quago | quasi-non-governmental (semi-private) organization quango | non-governmental (fully-private) organization nongo |

(出 所) Wettenhall, R., Public or Private? Public Corporations, Companies and the Decline of the Middle Ground, *Public Organization Review*, Vol. 1 No. 1 2001, p. 21

にイギリスのシェフィールド大学の政治経済研究所に設置された「準自律政府に関する国際研究ネットワーク」(International Research Network on Quasi-Autonomous Government)であった。この共同研究は準自律的組織についての国際的比較研究の新しい方向を画するものであった。その中心メンバーは、イギリスのフリンダース(Flinders, M.)、デンマークのグリーブ(Greve, C.)、オランダのヴァン・ティール(Van Thiel, S.)であった。^⑧

彼らはいくつかの論考を公表しているが、前述のような経過で、広く準政府機関と準非政府機関をカバーすることになったクワンゴについて、新たな国際的比較研究を推進してきた。一九九九年の論文によると、クワンゴとは、公金を支出し、公的機能を遂行するが、省庁からある程度の自律性をもった存在であると特徴づけられている。しかしこのような特徴をもった多様な組織を理解するための明確な定義は、今日まで見出されなかったとして、次のような二つの理由を挙げている。

第一に、組織の構造上の特徴に基づいて理論的定義を演釈しようとする試みがなされたが、このことは組織の長いリストを生み出した。他方、いくつかの組織を純粋にフォーマルな理由の故にクワンゴの中に算入しないという状況をも生み出した。

第二に、大部分の研究は、その機能が分権化されている政府組織に焦点を合わせ、ボランタリー組織のようなボトムアップに発展してきた団体を除外することになった。

これらの限界を乗り越えるために、彼らは次のような二つの提案を行っている。第一にフォーマルな、法上の自律性よりも実際の自律性に基づいて定義する。第二に、クワンゴのさまざまなタイプを記述し、「究極の」定義を求めることとは思いとどまる。これらの研究方針を追求するさいに、クワンゴ問題の中核(すなわち自律性)および多様性問題(すなわち、さまざまな問題を担うさまざまな機関)の両方を論じるための手がかりとして、表2のような連続体

(continuum) を示している。ここでは、一方の極の省庁と他方の極の利潤志向営利会社を除いて広くクワンゴの領域として捉えられている。

またクワンゴは連続体にそって、別の組織形態に移行することがあるという “quango drift” という概念を設定している。例えばイギリスに見られるように省の部局はエージェンシーに移行する場合がある。その場合に、枠組文書 (frame work document) が作成され、組織はいくらか自律性を高める。また省の部局が非省庁公共機関 (NDPB) に再編されることもある。しかし他方、ボランティア組織が公共機関に転換する事例もある。もう一点グリーンパースの論述で、後述の論者の考え方と交差する点を指摘しておく、クワンゴは、特定タイプの業務を担っていることが多いが、類似の業務を異なるタイプのクワンゴが担っていることもある。したがって、クワンゴのタイプを区分するのは、業務のタイプではなく、クワンゴの運営に影響を与える諸条件であると考えられるとして、五つの条件を挙げている。表2にも見られるように、それは、財務(組織の財源)、大臣責任(大臣が責任を負うのか)、統制メカニズム(大臣が統制できるのか) 公的業務(クワンゴの目的は公的業務と考えられるか)、および公共領域(民間組織から区別された政府関連組織か) であると指摘している。最初の三つの条件は後述する自律性をめぐる議論で取り上げられる要素と重なるものである。しかし、アリックス (Allix, M.) とヴァン・ティールはこの分析枠組をフランスとイタリア

表2 クワンゴの断面図

| | 民間委託 | 民営化／準民営化 | ボランティア組織 | 非省公共機関 | 執行エージェンシー | 省庁部局 |
|---------|-------------|-------------------|-------------------|---------------------|-----------|----------------|
| 定義 | 民間組織の国家との契約 | 国有企业から完全または一部民営化へ | 公的機能を遂行するボトムアップ団体 | 省庁から一定の距離をおくが公法上の法人 | 省の準自律的部門 | 大臣の直接統制下の階層的部局 |
| 財務 | 市場メカニズム | 資本市場株式取引所 | 寄付金補助金 | 国家予算料金収入 | 国家予算 | 国家予算 |
| 大臣責任 | ? | ノー | ノー | 部分的 | イエス | イエス |
| 統制メカニズム | 契約 | 市場規制 | 協同、契約 | 制定法 | 枠組文書 | 直接統制 |
| 公的業務 | ? | ? | イエス | イエス | イエス | イエス |
| 公共領域 | ノー | ノー | イエス | イエス | イエス | イエス |

(出 所) Greve, Flinders, Van Thiel, Quangos, *Governance*, Vol. 12, No. 2, 1999, p. 142.

アに適用した論文¹⁰⁾の中では、大臣責任の基準は、イギリス等ウエストミンスター・システムといわれる国々以外では、そのままの形で適用できないと言って、修正を加えている。さらに公的業務という基準は、他の基準と異なって、国家の活動の限界は何であるべきかというイデオロギー的なものを含んでいるので、この基準は放棄するとしている。

(二) OECD加盟九ヶ国の比較研究

OECDは従来、NPM型改革を国際的に推進してきたが、最近、政府省庁からある程度分離して運営される多様な公的組織に注目し、エージェンシー、クワンゴ、NDPBなどのような従来使用されてきた単一の用語を避けて、「分散型公共ガバナンス」(Distributed Public Governance)という新しい用語を創作した¹¹⁾。二〇〇二年公刊の同名の書物は、この主題に関するOECDのPUMA (Public Management Programme) の会合での討論に基づき、二〇〇一年から二〇〇二年初めにかけてのPUMAの会合で作業を進め、加盟九ヶ国からの報告をまとめたものである¹²⁾。

この書物の冒頭で、「この分野における国際的比較研究が不十分である重要な理由の一つは、用語法のあいまいさと、さまざまな組織形態の一貫した分類法の欠如である¹³⁾と指摘している。それでは、このような不十分な情報や比較研究の後は、なぜ生じたのであろうか。OECDは次の三点を挙げている¹⁴⁾。

一、これらの機関の大部分は、ごく最近になって初めて、体系的な問題として認識されるようになってきた。その理由は、イギリスのネクスト・ステップス・エージェンシーのような機関創設への一貫したプログラムは別として、これらの機関の多くはケース・バイ・ケースで創設され、政府全体への影響を体系的に考えてこなかったからである。

二、これらの機関についての国際的議論はニュー・パブリック・マネジメント(NPM)と関連する組織に焦点を合わせる傾向があった。しかし「エージェンシー」という用語は、NPM改革の出現する以前に創設された機関にも使わ

れてきた。そこでNPM文献で描かれているような「自律化」(autonomisation)という議論と組織形態に関する議論は、分離する必要がある。

三、さまざまな政府機関のガバナンスに関する比較情報を獲得し、さまざまな国に適用可能な一般的結論を導き出すことは困難な課題である。

このような現状認識のもとで、この文書は「分散型公共ガバナンス」に関する比較情報と分析を提供し、OECD加盟九ヶ国における省庁から一定の距離をおく政府機関のガバナンス問題を検討しようとするものである。また、そのねらいは、共通の用語を創作し、若干の共通の概念を形成することによって、政府および公共管理の研究者に分析の重要な手法を提供することであると述べている。¹⁵⁾

このような観点から、政府組織形態の類型論を展開したギル(Gill, D.)の論文¹⁶⁾に基づき、表3のような分類を行っている。これは、財務、管理および人事などの自律の程度を考慮した制度上と法定上の特徴をミックスした形態の分類論であるが、OECD研究でカバーされるのは、省庁エージェンシー、公法上の機関(政府会社を除く)、私法上の団体の三つのタイプであると述べて、その各国における実例等について説明を加えている。その用語法からも分かるようにOECD文書はかなり広い定義のもとで分析に取組んでおり、そこに生じる問題点についても言及している。こうして、この文書は研究者、実務家など多くの人々に改めてこのテーマへの関心をかき立てることになった。

表3 中央政府の執行機関

| | | | |
|----------|-----------------|---------------|----------|
| 大臣省 | 省エージェンシー | 公法に基づく自律機関 | 私法上の団体 |
| 国家からの非分割 | | 一部または完全に法上の分離 | 法上の独立事業者 |
| 公法機関 | | | 私法団体 |
| 大臣 | 公・私顧客のミックス | | 大部分私的顧客 |
| 税負担 | 一部料金、一部売上げ、一部税金 | | 販売収入 |

(出 所) OECD, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*, 2002, p. 17

（三）ポリットらのエージェンシーの比較研究

ポリット (Pollitt, C.) とタルボット (Talbot, C.) 達は、最近の著書で、エージェンシーに関する国際的比較研究の後には、用語法のあいまいさと分類法の欠如にあるというOECDの上述の指摘に賛意を表している。しかし、OECDが新しい用語として提案している「Distributed Public Governance」については、この用語の採用によっても混乱した問題が容易に解決するとは思われないとして、にわかに賛成できないという立場をとっている。¹⁷⁾

OECD文書に先立って、二〇〇一年に作成した論文の中で、彼らはエージェンシーの国際比較研究に焦点を合わせて、その実務的定義 (working definition) を提供する必要があるという観点から、政府の中核機関から、公・私のボーダーラインを横断する組織のタイプについて、二次元スペクトルという図式を提示している。その図式によれば、一つの次元に沿って、非営利目的をもつ組織から、主として営利目的をもつ性格の組織にまで至ることができる。これは国家―市場次元である。

さらに他の次元は国家所有で、公法支配の制度 (例、省庁) から省庁と一定の距離をおく機関を経て、公・私パートナーシップおよび市民社会の一部であるボランティア組織に至る次元であり、これは「国家―市民社会」次元と呼ばれる。ポリットらは、自律的エージェンシーを両次元の中央に位置づける。この意味で、エージェンシーは、中央省庁から移管可能な活動に適しているが、省庁からそれ程遠くに切り離されていないと考えている。

ポリットらによれば、エージェンシーについてのさまざまな定義は、この二つの次元に沿って、ある場合には広義に他の場合には狭義に定義付けを行っているものと見なされている。例えば、前述のグリーンブラの作業は、エージェンシーをクワンゴのタイプを含めており、クワンゴを一方の極における省庁と他方の極における、利益志向の営利会社を除く国家―市場次元の全体をカバーするものと定義しているが、これに対してポリットらは、われわれの実務的定義は

彼らほど広義のものではないとしている。¹⁸⁾

最近の著書¹⁹⁾によると、彼らは、われわれは経験的調査に適切な定義を必要とするものであり、それは百パーセント正確な分類を必要としない、大半の公的機関がエージェンシーというボックスに入る限り、少数のボーダーラインのケースがあることは認めなければならないと考えている。

このような控え目な目標は、エージェンシーでないものを排除することによって達成される面があるとして、第一にエージェンシーは、省の部局ではない。第二に国家企業ではない。第三に直接の大臣指令から自由な法定の独立機関ではない。エージェンシーはオランダのZBOsのような自律的「クワンゴ」よりも大臣により「密接な存在」である。ただし、この第三の基準は適用することが最も困難なものであり、そこにはボーダーラインのケースがある。こうして、エージェンシーを超えるもう一つのカテゴリーが必要となる。われわれはそれを「一層自律的団体 (More Autonomous Bodies: MABs)」と呼ぶとしている (これは後述のように論議を含んだカテゴリーであるように思われる)。

第四に、一層積極的な特徴に移るとして、エージェンシーは、主として公法のもとで設立される公的機関であると規定している。第五に、省の中核部局よりも自律性が高い公的組織である。この自律性とは、資金調達、人事、組織等についての自由度にかかわっているが、エージェンシーの概念にとって、ある程度の自由度の増大は不可欠である。したがって、エージェンシーの業績向上を論じるさいに、自律性の程度、自律性の種類などが不可欠な変数と考えられるようになったと論じている。

こうして彼らは、エージェンシーを定義付ける要素として次の六点を挙げている。

一、その地位は、主としてまたは専ら公法の中で規定されている (もつとも、法の性格はさまざまな国家間できわめ

て多様であるが)。

- 二、省庁から機能的に分離されている。
- 三、省庁部局によって享受されていないような自律性をもっている。
- 四、しかしながら、大臣がエージェンシーの予算や主要運営目標を変更できるほど省庁と密接な関係を持っている。
- 五、したがって省庁から立法上の完全な独立を与えられていない。
- 六、営利法人ではない。

したがって、省庁からの構造上の分離、およびある程度の自律性(財政、人事、組織等の点での裁量)がエージェンシーを定義づける基準である。もし組織がこれらの基準を充たしていない場合、われわれはそのような組織をエージェンシーとは分類しない。これらの基準によって、イギリスの執行エージェンシーを始め、日本の独立行政法人など、いくつかの国々の実例がエージェンシー・カテゴリーに入るものとされている。

ここで注意すべき点をあげてみると、ポリットらの以前の論文で使われていた「公的業務」の遂行という基準は、除外されている。これは、彼らの調査が世界的広がりをもって進められるにつれて「公的」と「非公的」の区別がむしろ弱くなってきたからである。例えば、軍隊、刑務所、警察でさえ、民間会社によって受請われていることがある。他方、レジャー・センター、劇場なども公共機関によって組織され、運営されることがある。

また契約または準契約についても、ポリットの最近の定義付けの中には含まれていない。これはさまざまな特色をも。国々の比較研究のための共通の要素を見出そうとする研究方向に由来しているものと思われる。しかし共著者のタールボットはエージェンシーの理念型として、構造上の分離、自律性、契約化のいわゆる三本柱(tripod)を挙げている。⁽²⁰⁾このことは、今後の検討の余地を残しているように思われる。

他方、彼らはエージェンシーをめぐる多様な組織形態に一定の仕切りをつけて、この分野の調査研究を制約していた定義問題を超えて研究を前進させて、いくつかの研究成果を公刊してきた。またその成果を理論的枠組と関連づける努力を行っている。例えば最近の研究は、EUROPAIRプロジェクトという形で行われているが、ポリットらは、業績管理の導入と執行エージェンシーの創設というNPM型改革の中で最も国際的に浸透した二つの要素をとりあげ、改革のレトリックと現実について経験的比較研究を進めている。そのさい使われている、改革の現実分析のために国民文化と国家制度システムという要因と特定業務の特質に注目する要因の二つの手法による分析は、後述のようにわれわれにとっても大変参考になるであろう。しかし、ボーダーラインと呼ばれるケースの分類方法には、なお問題が含まれているように思われる。

(四) ウェテンホールによる批判と提言

NPM改革の一環としてのイギリスのエージェンシーの創設とその世界的な影響力を強く意識した前述のような研究、とくにポリットらのエージェンシーの比較的狭い定義付けに対して、オーストラリアのウェテンホール(Wettenhall, R.)は、いくつかの点で批判的議論を展開している。

その批判は、二〇〇三年香港で行われた公共管理に関する国際研究シンポジウムでの一連のペーパーに触発されたということであるが、とくに前述のポリットらのエージェンシーの狭い定義づけに疑問を提起している。

その要点は、(一)ポリットらは「エージェンシー」の厳格な定義を行い、その定義にふさわしい機関に集中することによって、エージェンシーの理解に一層貢献することができると主張し、(二)エージェンシーは、新しいもので、NPM改革に関連したものであると主張するのに対して、ウェテンホールは、エージェンシーは長い歴史を持ち、境界

線は非常にあいまいなので、狭い定義は、多くのものを排除し、よりよい理解に貢献しないと主張する。⁽²²⁾

そのさい、オーストラリアの経験をふまえて最近では、準自律的組織を包括的に非省庁公共機関 (Non-Departmental Public Bodies; NDPBs) という名称で呼んでいる。⁽²³⁾ そこには執行エージェントも含まれるが、オーストラリアの現状では、きわめて少数にとどまっており、NDPBの主要な二つのタイプは、法定機関 (statutory authority) (法人化されている場合には statutory corporation) と政府所有会社 (government-owned company) であるという。前者は、一世紀以上にわたって常に使用されてきたものであり、NPM改革に始まったものではない。後者は、近年一層ポピュラーになってきたもので、その発展はNPM改革の影響を受けている。

このような自国の改革の状況をふまえて、ポリットらのいう、狭く定義されたエージェントと「一層自律的団体」(MABs) の区別は、オーストラリアの現状にはうまく適合しないと指摘する。⁽²⁴⁾

ところで政府の営利活動の排除が、ポリットによるエージェント定義の重要な特徴であった。これに対してウエテーンホールは、第一に公企業的活動は、どんなNDPBによっても、また場合によっては省庁や地方政府によっても遂行できるものであり、機能カテゴリーであって組織カテゴリーではない。通常は、この機能は政府や自治体からNDPBへ移されることが多いが、ノルウェーやオランダの論者は、公営企業などを広義のエージェントの中に含めている。なぜある人は広義の立場に立ち、他の人は、これに抵抗するのかは、なぜであると反論している。⁽²⁵⁾

彼の見方によると、エージェント化理論の主流の多くは、アングロサクソン諸国の大都市圏の出身である。それらの諸国では、公企業は通常、民間所有のもので運営されていた企業の国有化によって現われてきたものであり、それらは一時的に国有であったとしても、時宜を得たならば、民間に帰ることにならうと考えられている。

しかし他の国々では、公企業は経済発展の基本的構造物であり、公共セクターの一部と見なすことに抵抗はなかった

として、経済発展の歴史的背景の違いの認識の重要性を強調する。

こうしてウエンテンホルルの議論にとつての公企業研究の意義は、それがNDPB形態で運営されることも多かつたので、広義のエージェンシーの研究に適切な多くの洞察をそこから引き出すことができるということである。²⁶ NDPBはイギリスを含めて長い歴史をもち、その研究も彼自身のものを含めてかなりの蓄積があつて、NDPB研究の多くは、狭く定義されたエージェンシーと共通の問題点を提示しており、NDPBをわれわれの研究の視野に入れることによって、エージェンシー問題の理解を一層深めることができるかと彼は主張する。

ポリットらが組織形態の間の区別をよりよく理解するように努め、特定の業務と特定の文脈に最も適切な組織条件を達成する助けになるような立案と適用のシステムを一層明確にするように推進することには大きな利点があると主張するのに対しては、ウエンテンホルルも、組織形態の真面目な研究者は、そのような目標に反対するものは誰もいないと賛意を表しているが、しかし同時に、組織のタイプや条件について、国際的な意見の一致を見ることはむずかしいと考えている。²⁷

このような多様な意見の交錯する研究の現状のもとで、彼の結論的提言は、現代のエージェンシー化論者の狭義のエージェンシーに関する研究と、長い歴史をもつNDPBについての研究との共通基盤についての探究を深めることによつて、相互の利益をめぐすべきだということである。²⁸

(五) ピーターズとブカールトによる問題整理

ところで、ポリットとタルボット編の著書の中で、ピーターズ (Peters, G. B.) とブカールト (Bouckaert, G.) は、公共セクターで起つている構造変化を背景として、近年自律的または準自律的組織の重要性がますます認識されるよう

になり、また学界でも注目されるようになったと指摘している。⁽²⁹⁾ これらの組織形態の研究は相対的に遅れた分野であったが、近年、研究文献の数も増加してきた。しかし、これらの組織を公共セクターに関するより広い理論的、比較的視点の中に位置づけるためには、なお取組むべき課題は多いとして、主要な問題点として、第一に、理論の発展が殆ど見られなかったこと、第二に、比較データの不足、第三に、比較分析の不足、第四に経験的にテストされた仮説の不足などを挙げている。

さらに、これらの研究文献における最も基本的な問題は、自律性とは何を意味するのか、さらにはどんな内容の組織を対象にしているのかについて明瞭でない場合が多いと指摘している。自律性は関係用語であり、したがって尋ねられるべき第一の問題は誰に対して、何に対して、どんな目的のための自律性かである。あるアクターとの関係における組織の自律性のレベルは、他のアクターとの関係における自律性を低下させる場合がある。例えば主務官庁からのエージエンシーの自律性の増大は、中央の予算・政策管理官庁からの統制を強めることになる場合がある。

組織の自律性の相対的性格に加えて、いくつかの異なる次元に沿って、自律性を定義する必要がある。今日までの議論の多くは、これらの組織の管理上の自律性またはある程度は、政治的自律性に関してであった。これは議会とか大臣の意向にかかわらず意思決定する管理者の自由を意味していた。同様に、政治的、管理的自律性に関心を集中することは、公共組織の法的基礎を無視することになる。今日まで自律的組織の研究に適用されてきた概念の大部分は、行政のアングロ・サクソンの伝統にリンクしており、したがって、法的次元の概念化が不十分であった⁽³⁰⁾。さらに、自律性のさまざまな次元を十分把握するよりも、組織のフォーマルな自律性を額面通りに受け入れる傾向がある。したがって、法的または理論上の自律性と実際のレベルおよび認識レベルの自律性を区別することが有益であるとしている。

また彼らはこのような組織の間の多様性を、いくつかの次元を設定することによって説明している。第一は、統治構

造と大臣との関係に見られる各国の相違である。第二に、役割遂行のさまざまな側面との関連での相違であり、例えばいくつかの組織は財政問題で自律性をもつが、他の組織は人事問題、またもう一つの組織は、意思決定に関して自律性をもつ。最後に、これらの組織は、政策実施を担うことが多いが、そればかりでなく、多様な業務を遂行しており、それらの業務の性格によつて、自律性の程度に相違が生じる場合があることを指摘している。³¹⁾

これらの指摘は、すでに紹介した論者の見解とも重なる面があるが、研究を前進させるために必要な論点であろう。さらに注目すべきは、彼らはベルギーの他の研究者とも共同で、準自律組織を中心に、実証的、理論的研究を精力的に進めていることである。³²⁾ここではハイブリッド組織の現代的重要性に着目し、この主題に取組んでいるこのグループの若い研究者のアプローチを取りあげてみたい。

(六) ベルギーの研究者によるハイブリッド組織への注目と類型論

この研究グループの一人 (Verschuere, B.) は、近年、公的組織や「自律的機関」(autonomous agencies) の定義や類型論に関する増大する文献が公刊されてきたとして、これらを参照しながら、フランドル州の公共セクター組織の実証的、理論的研究のための類型論を樹立しようとする。

例えば、前述のブカールトとピーターズは、法形式に基づく六つの類型を設定している。またティン (Thynne, I.) は、類型論の二つの基準、すなわち法令文書による組織の設立と組織のトップの形態を挙げている。ブカールトらは組織が独自のガバナンス構造をもつかどうかに注目することによって組織の独立性の程度を識別しようとする。ティンは組織が設立される仕方 (執行命令か独自の法令か) または組織の長は理事会可否かに注目する。³³⁾ これらの先行研究から彼の類型論は多くの示唆を得ているように思われる。

もう一つの類型論として彼が挙げているのが、前述のポリットらの分析である。前述のように、彼らは組織の二次元スペクトル（国家―市場、国家―市民社会）から出発し、準自律的エージェンシーを両次元の中間に位置づけている。こうして、その類型論は包括的性格をもっているとも言えるが、他方、それは政府の中枢機関から一定の距離をおいている公的機関の間を区別する類型論でもある。つまり省庁内部の自律的機関（例えばイギリスの「執行エージェンシー」と省庁外部の自律的機関（例えば、イギリスのNDPBs）の間を区別する類型論であると考えられる。³⁴

ポリットらもグレーゾーンの増大を意識していたとしても、彼らの言う「自律的エージェンシー」に考察の範囲を狭めたために、その研究の領域は私法上のエージェンシーを含まないものになり、「ハイブリッド組織の一部のみにしか光を当てていない」と批判して、この研究者は、今日重要性を認識されてきたハイブリッド組織に焦点を当てようとする。それらの組織は過去十年間かなり増大してきたが、そこにはいくつかの理由が見出される。³⁵

まず積極的理由として次の点を挙げる。ハイブリッドはサービス供給のさいの効率性とコストの削減、組織運営の柔軟性の向上、サービスを市民に身近かなものにし、また政府への信頼の低下している時代に、「ビジネスライク」で「市場志向」といった代案を示すものと想定されている。さらにその他の積極的理由として、他の組織とのパートナーシップの促進、政治介入の縮小も含まれる。

他方、否定的理由として、責任の回避、非難の転嫁、組織のファクションをまねることによって、正当性を獲得しようとする等の可能性が挙げられるが、いずれにせよ、ハイブリッドまたはクワンゴと呼ばれる公共セクターのカテゴリーが増大してきたことは否定できないとしている。

ハイブリッド組織への研究者の関心の高まりは、このような組織が、公選公職者（政治家）や市民の統制の枠外にあつて、伝統的統制手法が、このような組織にはもはや通用しないという点に由来していた。この懸念は、ハイブリッド

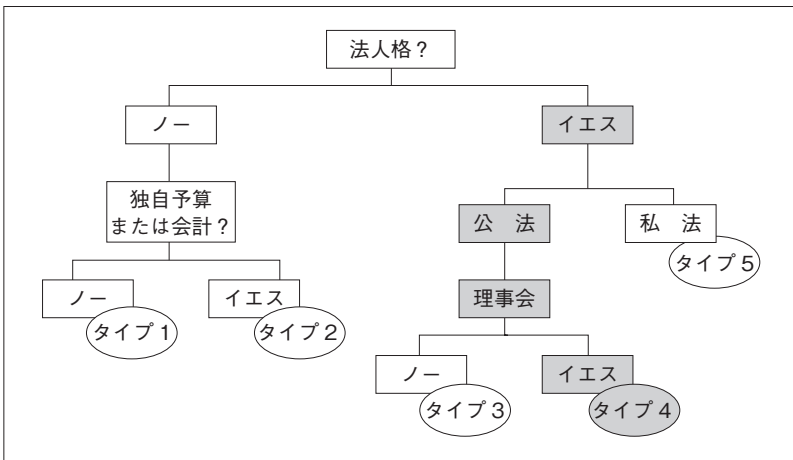
組織のもとで、経済的利益が追求され、政治的コストが殆ど考慮されないという点に向けられた。

このような問題状況から、いくつかの興味深い研究方向が導き出されるが、彼は当面、二つの重要な主題に焦点を合わせている。第一は、ハイブリッドは政治的主人によってどの程度、どのような仕方で統制されるのかを経験的に記述すること。第二に、この統制の実際を理論的、経験的に説明すること、である。

このような問題意識のもとで、彼は、フランドルの公共セクターの分析と研究のためにハイブリッドを定義するための類型論を提示する。

そのさい、前述の先行研究も参照しながら、組織の政府中核からの距離は、「法的人格」「法的地位」「大臣統制」の程度のような基準に注目することによって、測定できるという立場から次のように、フランドルの公共セクター組織の法的類型論を構築している。それは図1に示されるようなものであるが、まず第一に、組織が法上の人格をもつかどうかを尋ねる、イエスであれば、それが公法なのか私法なのかを尋ねる。法上の人格をもたない場合には、組織が自主財源や独立会計をもつかどうかを尋ねる。

図1 組織の5タイプ



(出 所) Verschuere, B., The political control of Flemish hybrid organizations, IRSPM IX, 2005, p. 6.

第二に、公法上の人格をもつ組織は、理事会をもつかどうか尋ねる。これら
の問題を提起することによって、組織が法上の人格をもつかどうか、それは公
法か私法かを見分けることができる。また自主予算、独立会計への質問によつ
て、組織が管理上の柔軟性をもつ程度を見分けることができる。最後に、組織
は理事会をもつかどうかを尋ねることによって、組織に対する大臣統制と監視
の程度の手がかりがえられる。こうして表4に示されているように、大臣から
の距離の程度に応じて、五つの組織タイプを描いている。彼は、この類型論が
有益である理由の中に次のような点を挙げている。それは、客観的で、フォー
マルな基準に基づいて、公的組織を類別するものであり、ある程度自律性につ
いて語ることができる。さらに、最近の民営化推進への動向との関連で、改め
て注目されるようになったハイブリッド組織を抽出することができるとしてい
る。表4に示されたタイプ4とタイプ5の組織は、このカテゴリーに入るもの
と考えられる。

こうしてアメリカのコッペル (Koppel, J.) による最近の著書³⁶⁾の中で示され
ている、ハイブリッドの基準 (公衆のニーズ、柔軟性、クワンゴのような広い
ファミリーの親類) は、タイプ4と5に適用できるものであり、ポリットらと
比較するなら、彼らの設定した「一層自律的機関」(MABS) および私法上の
エージェンシーをも含むより広い概念を自分達は使いたいと述べている。

表4 フランドルの公的組織の5タイプ

| タイプ | 記 載 |
|-----|--|
| 1 | フランドル社会の法人の一部であり、原省の予算で財源をまかなう中核政府組織 |
| 2 | 独自の予算 (いくらかの管理者の裁量) 法人格をもたない内部自律機関 |
| 3 | 独自の予算 (いくらかの管理者の裁量) 法人格をもつ内部自律機関 |
| 4 | 独自の予算、公法上の法人格、理事会 (大臣監督の縮小を示す) をもつ外部自律機関 |
| 5 | 独自の予算、私法上の法人格、理事会 (大臣監督の縮小を示す) 外部自律機関 |

(出 所) Verschuere, B. The political control of Flemish hybrid organizations. IRSPM IX, 2005, p. 6.

わが国の独立行政法人は、前述のようにさまざまな性格の組織を含むものに膨張しているように思われる。このような多様な性格をもつ領域を研究するためには、ベルギーの研究者が設定する広い概念化は、われわれの研究にも参考になるように思われる。⁽⁴⁾

三、今日の問題状況と今後の課題

本稿は、準政府の国際的比較研究の動向に焦点を合わせて、今日までの主要な研究成果を整理、分析しようとしてきた。しかし「はじめに」にも述べたように、わが国の独立行政法人の創設との関連で準自律組織の改革の流れと問題点を比較分析の視点から研究することが、本来の目的であり、その意味では、本稿はサブタイトルのように予備的考察である。しかし今後、国際的比較研究の成果を参照しながら、わが国の準自律的組織の実証的理論的研究を進めていく上で、留意すべきいくつかの点を最後に述べてみたい。

準自律的組織を分類、整理することは、調査研究を進める上で、必要なことであろう。しかしそれらの組織は、「その他」(The Rest)とも表現されているように、もともと雑多な性格をもつものであった。⁽⁴⁾

とくに今日の問題状況のもとでは、公共セクター内部の組織の多様性が注目されるとともに、公、私、市民社会、それぞれの間の境界が一層あいまいになり、セクター間のミックスが増大し、組織のハイブリッド形態にも注目が集まるようになってきた。

このような問題状況との関連において、前述のウエテンホールは、第三カテゴリーに属するエージェンシーの明瞭な分類の発展を妨げている二つの大きなハードルがあると指摘している。一つは「公共」概念の変容であり、もう一つは、それと関連したセクター間の重複という問題である。⁽⁴⁾

すでに述べてきたように、公的業務を分類の基準にしようとする試みは「公共」の範囲についての認識がゆらいできたために、修正を迫られている。この問題の立入った分析は、他日を期さねばならないが、少なくとも、公共セクターの現代の分類作業は、公・私ミックスという一区分を認める必要があるように思われる。最近の民営化やNPMの名のもとで行われた改革は、公的セクターから私的セクターへの単純な転換というよりも、ある種の公・私ミックスを生み出すものであるといっても過言ではない。わが国の最近の「官」から「民」へのかけ声のもとで進められている改革を見ても、それは単純な「民」への転換ではなくて、公・私ミックスといった面を多分にもっている。最近のシンポジウムでも、民営化の広範な流れのもとで、アウトソーシングの拡大やさまざまな形態の公私パートナーシップ (Public-Private Partnership; PPP) とともに、公・私の共同所有が共通の特徴になっていると指摘されている。⁽⁴³⁾

このことは、「ガバナンス」論の台頭の中にも見出すことができる。この議論は、組織の世界は、国家、市場、市民社会に分割されてきたが、真の前進のコースは、それらの間のネットワークキング (またはパートナーシップ) から生み出されると主張している。この主張の中で国家と市場は、公的セクターと私的セクターに相当するが、「市民社会」は漠然とした概念であり、的確に定義されることは少ない。一般的には、そこにはNGOs、ボランティア組織、非営利組織などが含まれているとされているが、この意味の「市民社会」と国家および市場の境界を区切ることはむずかしい。このような概念上のあいまいさの結果、広義のエンジェンシー (チェスターのいう公共セクターの第三カテゴリー) で働く人々は、実際には古い境界を横断して働いており、このような現実の中に、公・私ミックスの一態様を見出すこともできる。⁽⁴⁴⁾

次に現代行政改革の理念と現実と目を移してみると、ポリットらのエンジェンシーの定義については、前述のように若干の議論を生み出しているが、NPM改革とくに執行エンジェンシーのレトリックと現実についての、彼らの指摘に

は傾聴すべき点が多い。

ポリットは、NPM改革の進行をイギリスなどのいわゆる「先進国」からの道具としての管理技法の移植であるかのように捉えることに警告を発している。

第一に、管理テクノロジーの移植は決して単純なものではなくて、転換 (transformation) ではないとしても、大きな適応 (adapation) を伴うものである。

第二に、管理テクノロジーの移植は、道具以上のものの輸入を伴っている。これらの「道具」は、通常きちつとパツクされているわけではなくて、前提、規範、先行条件、意図せざる結果を含むパッケージと緊密にかかわっている。

第三に、管理テクノロジーの移植は、適応と発展の進行中のプロセスの一部と見なすことが、一層的確なように思われる。⁽⁴⁶⁾

ピーター達も最近のシンポジウムにおいて、エージェンシー改革が、欧米諸国からその他の諸国にまで滲透していくと、そのねらいは、ますます、当初のものとは大きく変容し、時には全く正反対のものを生み出すことさえあると指摘している。⁽⁴⁶⁾ 問題点のさらに詳細な検討は、別稿に譲らなければならないが、より実証的で体系的な研究をめざすわれわれの研究は、当然前述のような今日の問題状況と行政改革の現実についてのより鋭い問題意識をもって研究に取組まなければならない。

一九八〇年代半ばには、比較的視点から準政府を検討する専門的文献が不足していると指摘されて以来、国際的に見ると、かなりの研究の蓄積がなされてきた。またNPM改革以前の長い歴史をもつ準自律的組織の研究を当然参照すべきだという主張も行われてきた。わが国でも、特殊法人や独立行政法人への関心は高く、個別の研究はいくらか見られるが、NPM改革の進行とガバナンス構造の転換との関連で、国際的比較分析の視点から、研究をめざすものは殆ど見

当らないように思われる。

われわれは、研究グループによる共同研究によって、政府関連法人のデータベースを作るとともに、それらのデータを分析する枠組作りにも取組まなければならない。研究の対象と方法については、今後一層、国際的な研究グループとの連携を深めながら、作業を進めていきたい。

現代の行政改革は、グローバルな広がりをもつとともに、各国特有の歴史的、文化的制度条件によって規定されるという特質をもっている。また特定業務ごとの国際的比較研究から示唆をえる点も多いように思われる。⁴⁷とくに政策に関連した重要性をもつケースについては、事例研究が重要であろう。本稿で論じ残した点もいくつかあるが、今後の研究の進行とともに、その成果の発表によって補完していくことをめざしている。

- (1) 拙稿「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——」『同志社法学』五十四巻六号、二〇〇三年。
- (2) Boudaert, G. & Peters, G., Symposium on State Autonomous Agencies — Guest Editors' Preface, *Public Administration and Development*, Vol. 24, 2004, p. 89. なお、ネクスト・ステップス・エージェンシーはイギリスでは最近「執行エージェンシー」と呼ばれることが多い。
- (3) 北沢 栄「独立行政法人」日本評論社、二〇〇五年、二十六頁。
- (4) Greenwood, J. et al., *New Public Management in Britain*, Routledge, 2002, p. 152.
- (5) Cole, M., Quasi-Government in Britain: the Origins, Persistence and Implications of the Term 'Quango', *Public Policy and Administration*, Vol. 13, No. 1, 1988, p. 67.
- (6) Wettenhall, R., Exploring Types of Public Sector Organizations: Past Exercises and Current Issues, *Public Organization Review*, Vol. 3, No. 3, 2003, p. 229.
- (7) *Ibid.*, クワンゴはさまざまな組織を含むルーズな用語として使われ、明確な定義を下されることもまれであったので、バーカー自身、この用語は無用なものになったと書いている程であった (Barker, A. Quango in Britain, 1982) しかしNPM改革のもとで、政策結果の改善を達

- 成するために、市場から階級制へと連なるプロセスの中で、最適の組織を利用しようという志向が強まったため、クワンゴという用語は改めて注目されることになった。しかし一九七〇年代のイギリスにおいてクワンゴ問題が提起されたとき、懸念された民主的責任の確保や幹部職員への任用方法などの問題は、新たな文脈の中で、今日改めて関心の焦点となっている。イギリスのクワンゴ問題の代表的著書としては、Skelcher, C., *The Appointed State*, 1988. を挙げる必要がある。
- (8) このプロジェクトは、比較の観点から準政府を検討することを意図しているが、このテーマに筆者も関心を持っているので、数年前からこの「研究ネットワーク」をロンドンに保っている。
- (9) Greve, G., Flinders, M. and Van Thiel, S., Quangos - What's in a Name? Defining Quangos from a Comparative Perspective, *Governance*, Vol. 12, No. 2, 1999, pp. 129-46.
- (10) Allix, M., & Van Thiel, S., Mapping The Field of Quasi-Autonomous Organizations in France and Italy, *International Public Management Journal*, Vol. 8, No. 1, 2005, p. 40.
- (11) OECD (Organization for Economic Co-operation and Development) *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris: OECD, 2002, p. 9. これらの機関は公共支出の五〇パーセント以上を支出し、省庁以上の職員を雇用している国々をあるにもからわず、比較情報はきわめて少ないと指摘されている。
- (12) 現代行政改革の鼓舞者としてのPUMAの役割については、Prentons, R. *Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective, Public Administration*, Vol. 76, No. 1, 1998 参照。
- (13) OECD *op. cit.*, p. 9.
- (14) *Ibid.*, pp. 9-10.
- (15) *Ibid.*, p. 10. 九ヶ国とは、カナダ、フランス、ドイツ、オランダ、ニュージーランド、スペイン、スウェーデン、イギリス、アメリカ合衆国であり、日本は含まれていない。
- (16) Gill, D. "Signposting the Zoo - from agencification to a more principled choice of government organisational forms", *OECD journal on budgeting*, Vol. 2, No. 1, 2002.
- (17) Pollitt, G., Talbot, C., Caulfield, J. & Smullen, A., *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organization*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004, p. 7.

なお、ポリットとタルホットとは、両教授が来日の際、同志社大学人文科学研究所でも研究会をもち、研究交流を行うことができた。

- (18) Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A. & Talbot, C. "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3, No. 3, 2001, p. 271
- (19) Pollitt, C., et al. supra note 17, pp. 8-10.
- (20) *Ibid.*, p. 30.
- (21) 例へば Pollitt, C. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 1, 2005.
- (22) Wettenhall, R., Notes on the Long History of Statutory Bodies and the Shorter History of Other Forms of Non-Departmental Public Body (NDPB) in Australia, 9th International Research Seminar on Public Management (IRSPM), 2005, p. 10
- (23) Wettenhall, R., Autonomy Issues in Australian Non-Departmental Public Bodies, paper presented to the 9th IRSPM, 2005, p. 4. 彼は「すべて S NDPBs は フランコムであるが、一九七〇年代、八〇年代のオーストラリアにおいてフランコムという用語は否定的意味で使用されたので、今日では殆んど使われなくなつた」と述べている。
- (24) Wettenhall, R., supra note 22, p. 10.
- (25) Wettenhall, R. Agencies and Non-Departmental Public Bodies, *Public Management Review*, Vol. 7, No. 4, 2005, p. 622. 広義の立場に立つルウエーのクリステンセン教授とも来日の際、われわれの研究会で研究会で研究交流を行うことができた。
- (26) *Ibid.*, p. 624.
- (27) *Ibid.*, p. 622.
- (28) *Ibid.*, p. 629.
- (29) Bouckaert, G. and Peters, G. B. "What Is Available and What Is Missing in the Study of Quangos?", in C. Pollitt and C. Talbot (eds) *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualism*. London: Routledge, 2004, p. 22.
- (30) *Ibid.*, p. 24.
- (31) *Ibid.*, pp. 29-30.
- (32) このグループは、ブカールトとピーターズによって、二〇〇三年ルウヴェンのカトリック大学公共管理研究所に設立された学術的研究ネット

- ネットワークであり、COBRA (Comparative public organisation data Base for Research & Analysis) と呼ばれている。このグループの中心メンバーには若手の二人の研究者 (Verhoest, K., Verschuere, B.) がいて、国際的データベースの事務局にもなっている。
- (33) Verschuere, B., Determinants of organizational autonomy: a political approach of structuring public organizations, 14ème colloque international de la revue politiques et management public: le management public à l'épreuve de la politique, 2004, pp. 3-4. なお、ティン は香港大学を経て、現在キヤンペラ大学の教授であるが、前述のウェンテンホールと共同で、いくつかのシンポジウムに基づく論文集のエディターになり、いくつかの論文を共同執筆している。
- (34) *Ibid.*, p. 4.
- (35) Verschuere, B., the political control of Flemish hybrid organizations: toward an explanation of hybridity, 9th IRSPM, 2005, p. 2.
- (36) *Ibid.*, pp. 3-4.
- (37) *Ibid.*, pp. 5-7.
- (38) *Ibid.*, p. 7.
- (39) Koppel, J., *the Politics of Quasi-Government*, Cambridge University Press, 2003.
- (40) 彼らのすすめている統計手法なども駆使した実証的研究については、今後われわれの実証的研究を進める過程でコメントしていきたい。ただし一言付け加えれば、実証主義とリサーチの限界について指摘するスケルチャー (Skelder, C.) の提言 (interpretive, policy discourse theory) にも注目してみたい。(Hybrids: Implications of new corporate forms for public service performance, paper presented to British Academy of Management, 2004)
- (41) Wettenhall, R., *supra* note 6, p. 225. 二〇世紀の半ばにチェスター (Chester P.N.) は、公共セクターの中に、中央政府、地方政府とともに、それ以外の第三カテゴリーを設定したが、そこにはきわめて多様なものが含まれるために、単に「その他」と呼んだと言われる。
- (42) *Ibid.*, p. 232.
- (43) Wettenhall, R. and Thyne, I., Editorial Introduction, *The Asia Pacific Journal of Public Administration* Vol 27, No 2, 2005, p. 111.
- (44) Wettenhall, R., *supra* note 6, p. 237.
- (45) Pollitt, C., From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms, CLAD Conference 7th, 2004, p. 1.
- (46) Conlfield, J., Peters, G., Bouckaert, G., Symposium on the diffusion of the agency model: guest editors' preface, *Public Administration and*

Development Vol. 26, 2006, pp. 1-2.

- (47) Pollitt, G., et al., *supra* note 17, p. 249. 行政改革の軌道は、制度上の制約と主要な業務の特性によって形成されると見なすポリットらの「業務特性経路依存」(task-specific path dependency) モデルが参考になる。なおカナダのオークイン (Aucoin, P.) は、ポリットらのエージェンシー定義に適合しない事例があると指摘している。実際、連邦制カナダにおける大臣の役割の制約のためエージェンシー化は控え目しか進行しなかった反面、特定の政策文脈(この場合は研究開発)において組織自律化がラディカルに進行したことを指摘し、ポリットらのモデルのパラドックスを論じているのは大変興味深い。Aucoin, P., *Accountability and Coordination with Independent Foundations: a canadian case of autonomization of the state*, paper presented to Workshop: "Autonomization of the State" Scancar and the Structure and Organization of Government Research Committee, International Political Science Association, 2005, pp. 1-28.

〔付記〕 本稿は二〇〇二～三年度同志社大学学術奨励研究「ニュー・パブリック・マネジメント改革と準政府の姿容」の研究成果の一部である。