

2001 年、日本において行政機構の改革が行われ、中央省庁がそれまでの 1 府 21 省庁制から 1 府 12 省庁制へと統廃合された。いわゆる中央省庁再編である。その主な目的は内閣機能の強化に伴う政治主導の実現と、行政組織とその事務および事業の透明化、効率化にあった。中央省庁再編は行政改革の一環として行われたが、この行政組織の透明化、効率化を目的とする「行政改革」は日本だけの動きではなく、1970 年代から今日に至るまで世界のトレンドであったと言える。そして、この動きに先鞭を付けたのがイギリスであり、同国にて行われた一連の改革は NPM (New Public Management) と呼ばれ、諸外国の行政改革に大きな影響を与えたと言われている（※）。日本の行政改革の過程で生まれたいわゆる「独立行政法人」も、イギリスの NPM における「エージェンシー」をモデルにしている。本文ではまず、イギリスをはじめ、西側先進諸国が 1970 年代に入りなぜ行政改革を迫られたのか、そしてその改革にはどのような特徴があったのかを述べる。次に、日本の中央省庁再編の問題点を、先に挙げた独立行政法人の面から考察する。その際、日本の独立行政法人のモデルとなったイギリスのエージェンシーを比較に用いる。そこで明らかになるのは、エージェンシー、独立行政法人ともに「責任の所在」と「政策の還元」という問題を抱えており、それは政策立案と政策実施の分離という方法の負の側面を示している。この事はオランダにおけるエージェンシーの導入と変遷の歴史を見ると、より顕著になる。そして最後に、日本に統いて中央省庁再編を目指している韓国の例を挙げながら、日本の独立行政法人の今後と、現代における行政改革の意義とその展望を述べたい。

1960 年代、イギリスは、産業の国有化による国際競争力の低下、厚い社会保障政策による労働意欲の減退、相次ぐストライキなどにより経済が停滞し、財政赤字に苦しんでいた。また経済の停滞は人々の不安を煽り、麻薬常習者の急増など社会の停滞をも引き起こしていた。いわゆる「イギリス病」である。しかし、財政の悪化という点に関して言えば、これはイギリスだけの問題ではなく、当時の先進諸国に共通の悩みでもあった。もちろん、先進国の財政を悪化させた原因としては、オイルショックによる世界経済の停滞など対外的な要因も考えられる。しかし、各国に行政改革を決意させた、あるいは行政改革をせざるを得なくさせたのは、主に二つの国内的要因から生じた財政の悪化であった。一つは「福祉国家化」である。第二次世界大戦後、西側先進諸国は程度の差こそあれ、その多くが福祉国家への道を歩む事になった。当初、福祉国家は資本主義体制を維持しながら、それがもたらす貧富の格差や失業といった問題を是正するシステムとして歓迎されたが、増大する社会保障費は財政負担となりそれらの国々を苦しめたのである。そしてもう一つが「行政国家化」である。20 世紀は行政国家の時代とも言われ、官僚が立法や政策形成に大きな影響力を持つに至った。官僚制は、明確な権限の配分、規則に基づく業務、高度な専門知識、職務のヒエラルキー構造などにより、職務を遂行する上で最も合理的な組織形態とされたが、一方でそのセクショナリズムから生じる非効率性や、官僚機構の肥大化による財政支出の増大なども指摘されるようになった。このよう

な問題を背景に、先進諸国で行政改革が叫ばれるようになったのである。先のイギリスの例で言えば、これが後に NPM と呼ばれる一連の改革に繋がった。NPM の特徴としては「競争原理の導入」、「成果主義（アウトカム指標の設定）」、「一部業務の委託」、「説明責任（アカウンタビリティ）」などが挙げられる。即ち、行政サービスに民間の経営手法を取り入れて、その効率性と透明性を高めようというのである。NPM はその後、世界の行政改革に大きな影響を与えたが、これはあくまでも行政改革の一つの形に過ぎない。改革というものは常にその国の歴史、文化、社会に依存している。また行政改革となれば、その国の政治体制や法によって、その内容を制限される場合もある。したがって、行政改革と言ってもその内容は一様ではない。しかし、行政改革の研究においては、公共経営部門の改革の為に用いられた方法が「てこ」として、どのような結果をもたらしたのかを分析する手法がある。その「てこ」とは「開かれた政府、業績、説明責任とコントロール、組織の再構築、市場メカニズムの活用、そして公共部門の雇用/公務員」である（平井、2006）。これらのキーワードが現代の行政改革の特徴を示唆していると言えるだろう。

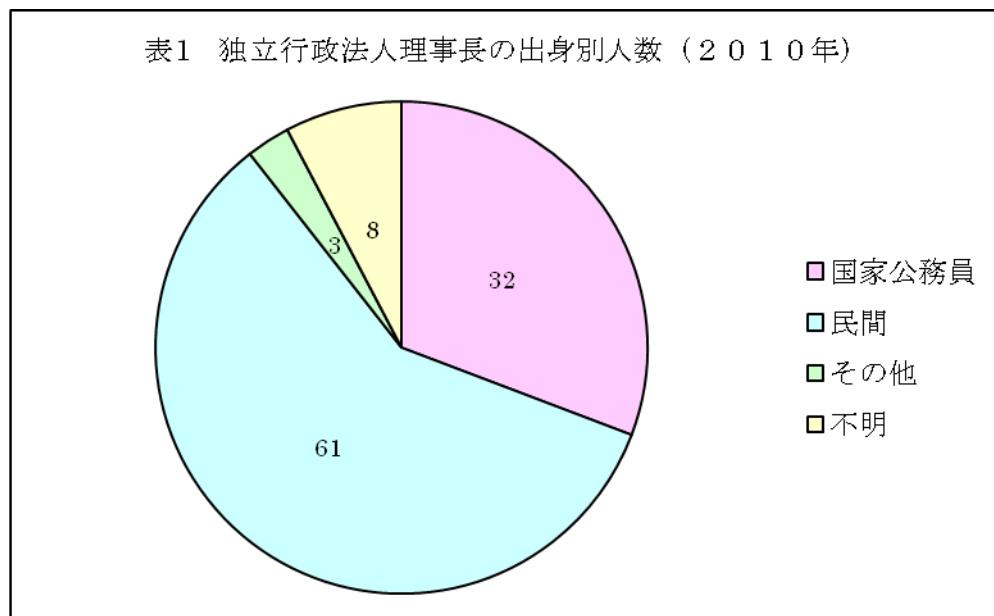
日本の独立行政法人は、1998 年に施行された中央省庁等改革基本法に基づいて設置された。そのモデルはイギリス NPM の過程で生まれたエージェンシーである。先に NPM の特徴の一つとして「業務委託」と述べたが、これは政策立案部門と政策実施部門の分離を意味している。即ち、イギリスの行政改革においては多くの公共サービスが民営化されたが、民営化に馴染まないサービスに関しては、エージェンシー化を行い、そこに契約という形で業務を委託する。そして、政策立案部門である省庁が具体的な数値目標などを設定して、政策実施部門であるエージェンシーにその成果を求め、それを評価する事で効率的な公共サービスを提供しようとするのが狙いであった。しかし、日本の独立行政法人はこのエージェンシーをモデルとしながらも、いくつか大きな違いがあり、その事は政策立案部門と政策実施部門の分離という手法の限界性を物語っている。よって、まずはその違いから見てみよう。第一に、エージェンシーは省庁から独立しておらず、あくまでも政府組織の一部であるのに対し、独立行政法人は省庁から独立した別組織（法人）であるという事である。第二に、エージェンシーのトップであるチーフ・エグゼクティブが公募であるのに対して、独立行政法人の長は主務大臣によって任命される（独立行政法人通則法第 14 条）。そしてこれらの違いは、いくつかの問題を浮かび上がらせている。一つは「責任の所在」に関する問題であり、もう一つは「政策の還元」に関する問題である。まず責任問題であるが、エージェンシーの場合、それはあくまでも政府組織の一部である為に、責任の所在があいまいになりがちである。実際、イギリスでは刑務所の脱獄事件を巡って、刑務局の長官と所管大臣との間で責任の擦り付け合いが起きた。説明責任に関しては政府にあるとされているものの、実際、ある問題が起きた時に、その問題に対する実際の責任が政策を立案した側にあるのか、実施した側にあるのかを区別するのは非常に難しい。一方、日本の独立行政法人の場合、少なくとも法的には別組織の為、実施した側に責任の所在があるよう見えるが、その長を任命するのは主務大臣であり、その任命責任というのを無視する事もできない。そして、独立行政法人の長を大臣が任命するという事は、法的には別組

織と言ひながらも、独立行政法人は所管大臣の影響を強く受けるという事である。また、独立行政法人の長は旧官僚出身も多く（表1参照）、さらに独立行政法人は政府から一定の運営費が支給される（中央省庁改革基本法第38条4項）。一方のエージェンシーにおいてもそのトップは公募であるとはいえ、その予算は大蔵省に握られている。政策立案と政策実施という性質上、前者が後者をコントロールする形になるのはある程度やむを得ない。しかし、そこに予算や評価という項目が入り込むと、例え自主財源で運営できる独立行政法人であっても、数値目標のみに追われる可能性がある。さらに最も懸念されるのは、その事により、政策立案側と政策実施側の関係が一方通行になり、政策実施側、つまり「現場」からの政策に対する還元（フィードバック）が行われなくなる可能性が出てくるのである。これらの問題は、オランダにおけるエージェンシーの導入と変遷の歴史を見ると、より明らかになる。オランダは、1980年代、その多くの行政サービスが「独立行政主体（ZBOs）」になった。これらは中央省庁からは独立しており、その運営も大臣の権限の及ばないところにあった。またその財源も独自調達という主体が多かった（もちろん政府から運営費を支給されていた主体もある）。しかし、この独立行政主体は様々な批判を浴びてきた。第一に、独立行政主体が完全に大臣の権限の枠外にある為に、それを政府が監視する事に正当性を欠くという事である。第二に、大臣の権限外にあり、十分な監視が行えないが為に、その経営が放漫になりはしないか、あるいは逆に過度の負担になって効率的な行政サービスが提供できないのではないか、という懸念である。その為、それに代わるものとして、1994年に「執行エージェンシー」というものが導入され、省庁のコントロールの元、運営されるようになった。つまり、オランダの執行エージェンシーはイギリスや日本のシステムに近くなつたと言えるのである。しかしその結果、今度は省庁のコントロール下に入った事で政策の柔軟性を失い、その効率的な運営に疑問が持たれ、この執行エージェンシーの数は現在20程度とイギリス、日本に比べ極端に少ない（表2参照）。オランダの独立行政主体に様々な問題があったのは確かであるが、イギリスのエージェンシーや日本の独立行政法人が目標とした「政策立案部門と政策実施部門の分離」が、ほぼ完全な形できていたのがオランダの独立行政主体であったと言える。

現在、韓国の李明博政権は中央省庁の再編を掲げているが、確かにこれには韓国ならではの事情も確かにある。例えば北朝鮮への融和政策の中心となった統一省を廃止し、外交通商省に統合するという案は、政治的軍事的理由による再編である（結局、統一省の廃止は保守派の反対により存続する事になった）。しかし、与党ハンナラ党のマニフェストによると、「現在、56ある中央行政組織（18部4処17庁）を大部局体制に改編したり、公務員数も現水準のまま凍結したりするなど、政府組織のスリム化を通じて、ぜい肉のない能力ある行政組織に改編するとともに（中略）多数のOECD諸国は、中央省庁を10前後に縮小して、公務員の増加を抑制しています（ハンナラ党、2008）」とあり、やはり中央省庁の再編の主な理由は財政的事情によるところが大きいと言える。そして、韓国においてもエージェンシーの導入が進められている。その理由の一つとして、韓国でも日本と同じく官僚に対する批判が強まった事にある。ところで、ここに一つ興味深い話がある。日本の独立行政

法人改革の背景の一つとして、それまでの特殊法人が官僚の天下り先になっているという批判があった。それが故に、より民間色の強い独立行政法人の設置へと繋がったのである。しかし、当時、橋本首相の秘書官を務め、自身も官僚出身であった江田憲司氏によれば、当初よりこの独立行政法人には極めて懐疑的であったという。独立行政法人が第二の特殊法人となりかねないという懸念からである。江田氏によれば、彼がそう感じたのは、イギリスのエージェンシーが、実は日本の特殊法人をモデルにしているという笑い話にもならない話を知ってからであるという (Voice+, 2010)。江田氏は現在も独立行政法人に対して批判を続けている。確かにオランダの独立行政主体にはいくつかの問題があった。しかし、政策立案部門と政策実施部門の分離における負の側面を考えた時、オランダの例は我々に様々な示唆を与えてくれる。それは 19 世紀から 20 世紀にかけて「小さな政府・夜警国家」から「大きな政府・行政国家」へと移行した政府・国家が、今後、どのような役割を果たしていくべきか、どうように民間と協調分担していくかを考える際のよき例となるだろう。

※ニュー・パブリック・マネジメントはイギリスのみで行われたわけなく、アメリカ、ニュージーランドなどの国においても、行政の効率化を旗印に様々な改革が行われた。これら一連の行政改革が、後にニュー・パブリック・マネジメントと呼ばれるようになったのである。



※下記「日本の独立行政法人一覧」各リンク先より筆者作成
<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E6%97%A5%E6%9C%AC%E3%81%AE%E7%8B%AC%E7%AB%8B%E8%A1%8C%E6%94%BF%E6%B3%95%E4%BA%BA%E4%B8%80%E8%A6%A7>

表 2 各国の政策実施部門の現状			
国	イギリス	日本	オランダ
政策実施部門	エージェンシー	独立行政法人	執行エージェンシー
数	112	104	22
位置づけ	政府内(法人格無)	政府外(法人格有)	政府内(法人格有)
トップの採用	公募	大臣による任命	不明

※下記参考文献を元に筆者作成

【参考文献】

- 経済協力開発機構 (OECD) . / 平井 文三 訳. 『世界の行政改革：21世紀型政府のグローバル・スタンダード』. 明石出版, 2006.
- 土岐 寛・加藤 普章. 『比較行政制度論』. 法律文化社, 2006.
- 田中 誠一. 『韓国官僚制の研究：政治発展との関連において』. 大阪経済法科大学出版部, 1997.
- ハンナラ党./ 慶應義塾大学 曾根泰教研究室 訳. 『李明博政権の韓国マニフェスト』. アスペクト, 2008.

【参考 URL】

- Voice+ “行革の鬼っ子 独立行政法人壊滅論 ～したたかな霞ヶ関を「兵糧攻め」で封じ込めよ”. PHP研究所,
<http://voiceplus-php.jp/archive/detail.jsp?id=35>, (参照 2010-11-29) .