

政府部内における「エージェンシー化」と統制の制度設計

— 日英比較による NPM の理論と実際 —

西山慶司

要約

本稿は、英国のエージェンシー (Executive Agencies) と日本の独立行政法人を比較し、一般に管理体制を改善し業務効率を向上する策として捉えられている「エージェンシー化 (agencification)」が、結果として政府部内における統制の強化を受けるのではないかという点を明らかにする。

英国の農業安全庁 (Pesticides Safety Directorate) と日本の独立行政法人農薬検査所の運用規準を比較検証した結果、どちらにおいても「エージェンシー化」は、目標設定・計画策定の裁量を小さくし、目標・計画を定める事務作業負担の純増を招き、答責相手の多元化をもたらしていた。日英ともに制度設計の側面では、政府部内の統制強化と「エージェンシー化」の本来の意図である「管理の自由」との矛盾が共通することを確認した。

本稿は、「エージェンシー化」の問題点として次の二点を指摘する。第一に、「エージェンシー化」による主務省と執行機関との間の「関係距離 (relational distance)」の拡大が、「エージェンシー化」の重要な要素であったはずの「管理の自由」を実質的に喪失させ、アカウントビリティ確保の要請の結果として政府部内の統制を強化させていることである。第二に、強化された統制制度は、執行機関が統制に従うためのコンプライアンス・コストを増大させていることである。

キーワード：エージェンシー化、エージェンシー、独立行政法人、関係距離、アカウントビリティ

1. はじめに

政府支出の削減による小さな政府の実現、あるいは民間活力の活性化にむけた行政改革に対する処方箋として新公共管理法 (New Public Management ; NPM) と呼ばれる改革手法が注目を浴びている。NPM には、民営化、規制緩和、PFI による社会資本整備など、「公共サービスの供給形態の見直し」という側面がある。ここでは、こうした NPM の具体的な中身を検証するために「省庁から執行部門を分離し、執行部門を独立した機関として組織運営をさせようとする手法」——「エージェンシー化 (agencification)」—— (Rhodes, 1997 : 95) を取り上げる。

「エージェンシー化」を具現化した機関として

設置されたものには、英国のエージェンシー (Executive Agencies) や、それをモデルにしたといわれる日本の独立行政法人などをあげることができる。本稿では、エージェンシーと独立行政法人がアカウントビリティ確保の要請の結果として、政府部内でどのような統制を受けるのかを制度設計時の比較によって明らかにする。

「エージェンシー化」の制度設計についての論述には従来、古川 (2001) などがある。例えば、古川は行政法学的な見地から独立行政法人の具体的制度について論及している。これは独立行政法人制度の議論として、国内における標準的な見解を代表するものと考えられる。これに対し本稿は、「エージェンシー化」の制度設計が違ったとしても、政府部内の統制は同様に強化されると考える。「エージェンシー化」に対する統制の側面に関して論じた国内の研究はこれまで少なく、この点で意義があると思われる。なお本稿は、「エージェンシー化」の制度設計に内在する統制を対象と

するが、その統制制度の運用における実際の効果については留保する。

本稿の構成は次のとおりである。まず、「エージェンシー化」と統制の関係を理論的に明らかにする。次に、エージェンシーと独立行政法人の事例研究により統制の制度設計の実際について検証する。ここでは、農薬安全庁（Pesticides Safety Directorate；PSD）と独立行政法人農薬検査所（以下「農薬検査所」という。）を事例として取り上げる¹⁾。両機関は、共に農薬の登録業務を担っており、民間に対する規制をおこなっている検査・検定機関という共通性がある。他に試験研究機関や文教・研修機関なども「エージェンシー化」されているが、それらの「サービス行政」機関以上に、検査・検定という「権力行政」に携わる機関には、より強いアカウントビリティ確保の要請があると考えられる。それ故、「エージェンシー化」に対する統制の特徴を把握するためには、「権力行政」機関がより適していると思われる。また、PSDと農薬検査所という対象と機能の両面で共通する面が多い機関を比較することにより、政策分野による差異を排除し、より純粋に日英の統制における制度設計の異同を明確にすることができると思う。その後、これらの比較から統制の制度設計につき検討を加え、最後に、冒頭に触れた「エージェンシー化」による政府部内における統制の問題点を指摘する。

2. 「エージェンシー化」と統制の視座

NPMは、「1970年代末以降、多くのOECD諸国における官僚制改革のアジェンダを支配してきた広範囲に共通もしくは類似している行政上の教義を総括する簡略な名称（Hood, 1991：3-4）」として1980年代末から用いられるようになった。よりマクロ的にいえば、NPMは「公共サービスの供給形態の変容」と総括できる。廣瀬（1998：314）のいうように、これは政策手段の管理手法を変更しようとするものである。

このNPMという改革のアイデアには、公共部門の管理者に裁量を広く与え（Let Managers

Manage）、そのかわりに結果を重視し（Management by Results）、アカウントビリティを強く要請するという考え方があり（参照、大住，1999：1；Pollitt and Bouckaert，2000：137）。より一般化していえば、NPMの二大構成要素は「市場志向」と「管理の自由」といえる（久保木，2000：168）。NPMの「市場志向」については、市場メカニズムを利用し効率的なサービス供給をおこなう方策として、民営化やPFIによる社会资本整備などで「市場志向」の実践が形成されている。他方、もうひとつの構成要素である「管理の自由」、すなわち「エージェンシー化」によって組織の分離化を進め執行機関の裁量を広げることについては、一様に確立しているとは限らない。そもそも「管理の自由」は、公共部門の質を向上させるための重要な要素であったはずである。しかしながら、この「管理の自由」は制度設計の骨格となる統制のあり方、すなわち主務省と執行機関との間の「関係距離（relational distance）」やアカウントビリティのあり方によって様々な制約を受けることになる。ここでは、「エージェンシー化」と統制の一般的な関係を明らかにするために、この論点を中心に議論を展開する。

2.1. 「関係距離」と統制

Hood *et al.*（1999）は、「関係距離」という概念（参照、Black，1976：40-48）を用いて、統制者と被統制者間の社会的関係距離が統制のあり方に与える影響について一連の仮説を提起している。すなわち、被統制者のいる組織で実務経験を有したことがある統制者が少ないとき、統制者と被統制者の接触頻度が少ないとき、単一の統制者が多数の政策分野や多くの被統制者を扱うときには、それぞれ「関係距離」が大きく、公式化（formality）された制度的な統制手段を採用する傾向が強くなるということである。

実際、Hood *et al.*（1999：62-65）において、次のような結果が事例研究から見出されている。エージェンシーで勤務したことのある主務省の職員が少なければ、エージェンシーと主務省との「関係距離」が大きく、主務省は規定に従った公式な報告をエージェンシーに対して要求する。他方、エージェンシーで勤務したことのある主務省の職員が多ければ、両者間の「関係距離」は小さ

い。そのため主務省は、エージェンシーからの非公式な相談を受け入れ、報告の厳密性が緩やかになるとは限らないものの、公式性は緩和される。

この仮説を要約すると、「関係距離」の大小によって統制の公式性は異なるといえる。「関係距離」が大きいと執行機関は、主務省からの要求に応えるために様々な公式的統制を甘受することが求められる。逆に、「関係距離」が小さい場合、主務省から執行機関に対する報告はもっぱら非公式の手段によるところとなり、公式的な統制の要請は少なく、両者は共通の目的に向けて協調的な関係を築くものとなる。

この「関係距離」の指標は、「エージェンシー化」の制度設計を比較する際に有効である。なぜならば「エージェンシー化」は、執行機関の「管理の自由」を形成することを意図しているにもかかわらず、「管理の自由」と同時に主務省と執行機関との間の「関係距離」を拡大させてしまうため、かえって「管理の自由」を阻害するというジレンマを生じさせているからである。ここで注意が必要なのは、「管理の自由」という概念である。そもそも「管理の自由」とは、事前 (*ex ante*) の統制からの自由を意味しているにすぎず、全体的な統制からの自由を目的としていない点に留意する必要がある。実際には、「エージェンシー化」によって多くの代替的な統制が執行機関に対して作用する。つまり「エージェンシー化」に伴う「関係距離」の拡大によって、事前統制から事後的 (*ex post*) 統制へのシフトが発生し、結果的に執行機関は様々な公式的統制を受けることとなる (参照, Hood *et al.* 1999 : 79-80)。勿論、「エージェンシー化」は従来の事前統制の軽減に寄与するものである。しかしながら、「エージェンシー化」は結果として事後的な統制が構築される分だけ統制の強化につながり、執行機関は事前・事後の統制双方の影響を受けることとなる。では、事後的な統制とは何か。これについては次で論じる。

2.2. アカウンタビリティと統制

2. の冒頭で述べたとおり、「エージェンシー化」は執行機関に裁量を広く与えたもの (「管理の自由」) である。裁量には、自律的裁量と他律的裁量のふたつがあり、これらを責任領域として

置き換えた場合、前者の自律的裁量に対する行政責任は専門家としての行政官が担うべきとされるレスポンシビリティであり、後者の他律的裁量に係る行政責任が各種の統制制度により確保されるアカウンタビリティとなる (参照, 西尾, 2001 : 400-401 ; 毎熊, 2002 : 103)。ただし、「関係距離」によって執行機関の裁量は異なることとなる。制度的統制がアカウンタビリティの確保を目的とするものとすれば、「関係距離」が大きくなるほどアカウンタビリティは強化される。他面で、専門的統制がレスポンシビリティの属性をもつものと仮定するならば、「関係距離」の縮小は、レスポンシビリティの統制を強くし、相対的にアカウンタビリティの度合いは低くなる。

確かにアカウンタビリティが直接、裁量を阻害するものではない。しかし「エージェンシー化」に伴い、アカウンタビリティの確保の手段が制度化されることに留意する必要がある (南島, 1999 : 81)。例えば、政府部内における監査 (audit), 評価 (evaluation), 監督 (oversight), 検査 (inspection) の制度化や強化がみられる。また、技術的には単なる用語法の違いを越えて実質的な差異があるものの、執行機関における業績レビュー (performance review), 業績指標 (performance indicators), 業績測定 (performance measurement), 監察 (scrutiny), 品質監査 (quality audit), 品質基準 (quality standard) などの導入によって執行管理体制が強化される (参照, 毎熊, 2001 : 187 ; 2002 : 106)。しかも、それらは判断基準や手続きの客観性を図るため、公式化される傾向が強い。実際、英国では人事や財務に関する膨大な手続主義 (procedualism) 的な規準が減少していたにもかかわらず、近年、公共部門の質の向上を促進させるため、新たな手続主義的な規準が出現しているという矛盾が生じている (Hoggett, 1996 : 22)。この意味において「干渉しない (hand-off)」統制は、「干渉する (hand-on)」規制や指導よりはるかに強力となる (Hoggett, 1996 : 24)。それ故「エージェンシー化」によって、一般的なルールや政策の助言から、より明示的で詳細なルール、より自立的な統制者、より包括的で公式的な統制への移行がみられる (岸井, 2002 : 56) という指摘が出ているのである。

3. エージェンシーに対する 統制の制度設計

これまで、「エージェンシー化」と統制の一般的な関係について明らかにしてきたが、ここでは英国の環境食糧農業省（Department for Environment, Food and Rural Affairs; DEFRA）管轄の PSD を事例としてとりあげ、PSD の枠組協定書（Framework Document）において、どのような統制が構築されているかを検証する。

3.1. エージェンシー制度と統制

エージェンシーは、執行機関を行政組織の内部に維持したまま運営することにより、最も実践的かつ現実に即した管理手法を担う組織として提案されている（Efficiency Unit, 1988: para. 19）。また、エージェンシーは組織の多様性に似合った柔軟な管理方法を追及している。そのため、分離した業務につき指名を受けた長官（Chief Executive）が主務大臣（Minister）にかかわって日々の運営管理を実施する。主務大臣は適切な資源配分をおこない、達成すべき業績に対して目標を設定する。そのかわりとして主務大臣は運営管理の権限を長官に委譲し、組織を最も効率的に運営する権限や限られた資源内で業務を執行する権限を長官に与える。

エージェンシーは、主務大臣や議会に対して業務の執行結果や業績の全体像、将来の見通しなどを含めた年次報告を行い、目標の達成状況などを公表する（エージェンシーに関する体系的な議論は、君村, 1998 を参照）。より重要な側面としてエージェンシーは、5年毎に業績の評価などに重点を置いたレビューを受ける。これは5年間の業務内容を評価し、このままエージェンシーとして存続することの妥当性につき査定を受けるものである。査定の結果、存続が妥当と判断された場合でも、枠組協定書の修正といった見直しは実施される。

先に述べているように、エージェンシーは従来の行政組織からの独立性を制度として取り入れている一方、引き続き行政組織の内部に属している。

そのためエージェンシーは、制度的に独立性を確保しているとはいえないのではないかと。事実、業績給や採用についてはエージェンシー側の裁量に任されているものの、「エージェンシー化」という制度そのものが、統制の枠組みとなっているのである（James, 2001: 235）。ここから、中途半端な独立性が政府によるこれまでの統制を実質的に強化しているといえる。

またエージェンシーの長官は、「管理の自由」を与えられたにもかかわらず、エージェンシーの設立以前と同様、主務大臣に対するアカウンタビリティが求められている（James, 2001: 238）。これに加えて、ヒギンズ（Terence Higgins）の報告書（Treasury and Civil Service Committee, 1988: para. 39-40）では、議会の関与をなるべく取り入れようとしていた。結果としてエージェンシーは、枠組協定書により議会に対するアカウンタビリティも求められた。このように、「エージェンシー化」に伴い「関係距離」は拡大するものの、実際エージェンシーは枠組協定書などを通じて公式的統制が維持され、目標設定の詳細化、目標達成のためのインセンティブやサンクションの提供など、日常的な監督・関与が強化されている（Rhodes, 1997: 96; 榊原, 2001: 23）。また、1990年半ばに官僚機構が縮小されている中、統制を実施する行政機関や職員の数が増加し、予算規模は拡大しているという調査結果が示されている（Hood *et al.* 1999: 18）。

3.2. 枠組協定書における PSD に対する統制の 制度設計

PSD は、1993年4月にエージェンシーとして設立され、流通を目的とした農作物に使用されたり、アマチュアの植木屋・庭師によって使われたりしている農薬の安全管理を担っている。

3.1. で述べたように、各エージェンシーは主務大臣と長官との間で締結される枠組協定書に従い、業務を執行している。例えば、主務大臣（DEFRA Minister）と長官（PSD Chief Executive）との関係は、PSD の枠組協定書におけるアカウンタビリティとして規定されている。主務大臣と長官のアカウンタビリティの分担をみまると、主務大臣は政策全般を決定する一方、公募で選ばれた長官に権限を委譲する。ただし、主務大

臣は長官に対する監督権限をもっており、緊急の場合には長官に指導や指示を与えることができる。また主務大臣は、PSDにある監督委員会からの支援を受ける。これに対して、長官は枠組協定書の範囲内で責任を負い、PSDの目標数値は勿論、業務計画や年次事業計画についても目標の達成を目指す。また長官は、公務員の身分を有し、公務員としてあるべき行動を遂行し、行動の是非を決定する一般的なルールを遵守しなければならない。

主務大臣と長官以外の分担は、次のようになっている。まず、PSD内の監督委員会（Ownership Board）は、主務大臣に対する助言機能だけでなく、株式会社の取締役会に近い機能もっている。監督委員会は、目標達成を判断する材料となる業務計画、年次事業計画、目標数値、年次報告、財務諸表などに関する情報や戦略を提供する。また監督委員会は、PSDとDEFRA間で解決されていない意見の相違、主務大臣・PSD・DEFRAから監督委員会に諮問された重大な未解決問題、そして枠組協定書の解釈に関して助言する。ちなみにDEFRA外部からは、保健省（Department of Health）および食品基準庁（Food Standards Agency）²⁾が監督委員会に関わっている。

中央政府（Central Departments）については、監督委員会の役割または公費調査（Public Expenditure Survey）の取り決めに侵害しない限り、PSDは必要に応じて直接的かつ公式的に大蔵省（HM Treasury）や内閣官房（Cabinet Office）と連絡を取ることができる。財政問題に関する連絡は、通常DEFRAの財政当局であるものの、DEFRAとPSDは相互の利害問題に関して中央政府と交渉することに鑑み、お互いにその情報を共有する。なお、公共部門の監査については、会計検査院（National Audit Office）が権限をもち、各種活動をおこなっている。

議会（Parliament）については、主務大臣がすべての問題に関して直接アカウンタビリティを有する。長官は、そのために必要な情報を提供する義務があり、議会から書面で質疑を受けたものについて、書面で回答しなければならない。この回答文書は一般に公表される。

最後に、会計責任者（Accounting Officers）についてみてみる。DEFRAの事務次官（Parlia-

ment Secretary）は、上級会計責任者（Principal Accounting Officer）として高質な財務管理を確保すべく主務大臣に助言し、長官を会計責任者（Agency Accounting Officer）として任命する。任命を受けた長官は、財政の効率的・経済的な運営を推進し、公的資金に関する制度や手続きを遵守しなければならない。また長官は、大蔵省・内閣官房の各種指導や議会の公共会計委員会（Public Accounting Committee）・環境食糧農業委員会（Environment, Food and Rural Affairs Committee）³⁾の勧告に対する責任を有する。

以上、それぞれのアカウンタビリティの分担を整理すると、下図で示したようなものとなる。

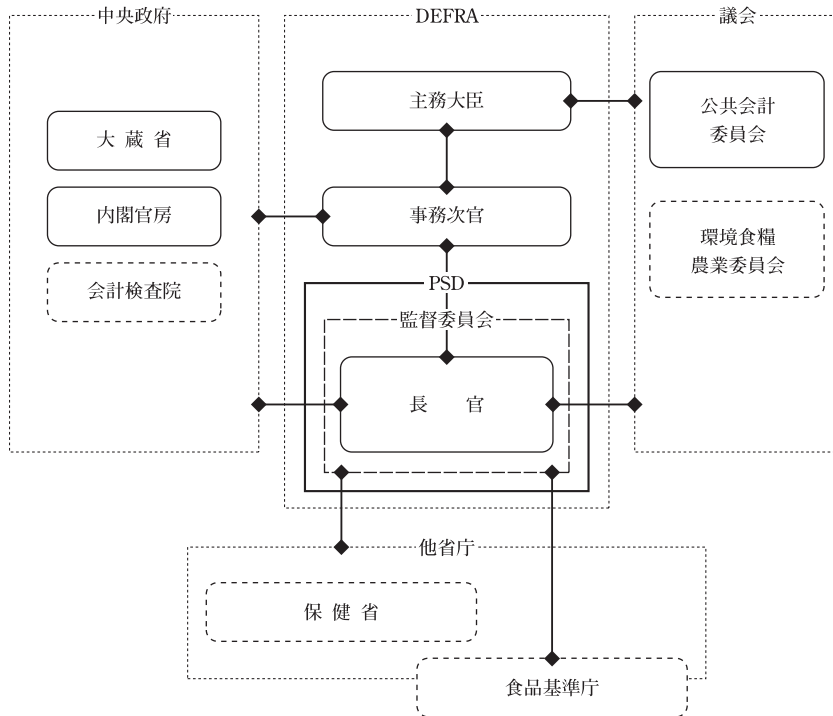
4. 独立行政法人に対する 統制の制度設計

次に、3.で検証した英国の事例に対して、これをモデルにしたといわれる日本の独立行政法人に対する政府部内での統制はどのように説明できるだろうか。ここでは、農林水産省管轄の農薬検査所を事例としてとりあげ、農薬検査所の運用ルールである独立行政法人通則法（平成11年〔1999年〕法律第103号。以下「通則法」という。）において、どのような統制が構築されているかを明らかにする。

4.1. 独立行政法人制度と統制

独立行政法人は行政主体としての性格をもち、広い意味で国の行政の一環を担うものである一方、国からは独立した法人格を与えられている。その理由は、1999年4月に決定された「中央省庁等の改革の推進に関する方針」において、独立行政法人の制度設計は削減を公約した国家公務員の受け皿として法人格を与えることが意図されていたからとされる（古川、2001：171）。独立行政法人の長は、従来の主務省職員からの任命の他、外部からの公募による任命も可能となった（通則法第20条）。職員については、国家公務員としての身分が与えられる公務員型と、そうでない非公務員型に区分される（同第2条。なお、独立行政法人

図 PSD のアカウンタビリティ分担



(注) 実線：直接的関係（原則枠組協定書に記載されているもの）
 破線：間接的關係（人的交流などで関係があるもの）
 なお、会計検査院、環境食糧農業委員会、保健省および食品基準庁は、DEFRA でのヒアリングによりアカウンタビリティの関係を確認したものである。
 (出典) PSD の枠組協定書および DEFRA から説明を受けた内容をもとに筆者作成。

制度と公務員制度との関係については、君村編、2001 を参照）。

1997 年 12 月に取りまとめられた行政改革会議の「最終報告」では、独立行政法人に対する統制について次のように述べられている。まず、主務大臣の独立行政法人に対する監督・関与は、法人の業務および組織運営に関する基本的な枠組みに限られるものとしている。また、主務大臣の監督・関与を制限することにより、法人運営の細部にわたる監督・関与を極力排し、組織運営上の裁量・自主性（インセンティブ制度）を可能な限り拡大するものとしている。勿論、独立行政法人は文字どおり独立した行政主体であることから、これに対して組織・人事・財務・業務の点において政府部内の監督・関与が存在しているのは当然である。それでも監督・関与は、独立行政法人の効率的な運用に奉仕するものであることが必要とされており（塩野、2001：82）、独立行政法人によ

る業務遂行は一定の自主性が認められ、主務大臣の監督・関与が相対的に緩められることを期待されていた。

しかし主務大臣と独立行政法人の区別は、新たな行政組織内の階層性や支配・従属の関係の発生をもたらす。なぜならば、独立行政法人をいくら組織的に分割しても、両機関の厳密な関係が維持される可能性を否定できないからである（多賀谷、1998：11；浜川、1998：95）。更に重要なこととして、独立行政法人はこれまでの単一の省庁からの監督・関与のみならず、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会といった複数の組織から統制を受けることに留意する必要がある。このような独立行政法人制度の創設による統制の強化は、2.1. で指摘した「関係距離」の仮説と符合する。その理由は、「関係距離」が拡大することにより、主務省のみならず第三者機関の評価という多元的な支配関係が構築され、通則法に従った公式的な

表1 農薬検査所の中期目標と中期計画において定められている事項

| 中期目標 (農林水産省指令 12 生産第 1952 号) | 中期計画 (13 農薬検査所第 1 号, 農林水産省指令 13 生産第 5 号) |
|-------------------------------------|---|
| 第 1 中期目標の期間 | 第 1 業務運営の効率化に関する目標を達成するためにとるべき措置 |
| 第 2 業務運営の効率化に関する事項 | 第 2 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためにとるべき措置 |
| 第 3 国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項 | 第 3 予算、収支計画及び資金計画 |
| 第 4 財務内容の改善に関する事項 | 第 4 短期借入金の限度額 |
| — | 第 5 剰余金の使途 |
| — | 第 6 その他農林水産省令で定める業務運営に関する事項 |

(出典) 農薬検査所中期目標および中期計画から筆者作成。

手続きが求められるからである。

4.2. 通則法における農薬検査所に対する統制の制度設計

農薬検査所は、2001年4月に国家公務員としての身分が与えられる公務員型独立行政法人（特定独立行政法人）として設立され⁴⁾、農薬の品質適正化のための登録検査や安全使用の指導・取締などの業務をおこなっている。

農薬検査所は、業務方法書および中期目標、中期計画、年度計画といった一連の目標設定・計画策定が業務運営の基本となっており、この手続きについては通則法で定められている。まず業務方法書は、その作成に際し主務大臣（農林水産大臣）の認可を受けなければならない（通則法第28条）。これに記載すべき事項は、独立行政法人農薬検査所の業務運営並びに財務及び会計に関する省令（平成13年〔2001年〕農林水産省令第37号）で定められている。

業務方法書の他、農薬検査所の評価基準となる中期目標と中期計画が重要である。農薬検査所の場合は、中期目標の期間が5年とされ、業務運営の効率化に関する事項、国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項、あるいは財務内容の改善に関する事項などの中期目標が定められた後、それぞれに対応してとるべき措置を明確にした中期計画が策定されている（表1参照）。中期目標、中期計画ともに、業務運営の効率化に関する事項において、「登録検査における従来の検査内容について1申請当たりの検査期間を5%削減」、「GLP（優良試験所規範）制度

における申請から適合確認されるまでの1件当たりの処理期間を5%削減」など、できる限り数値でその達成状況が判断しやすいように定められている。

中期目標や中期計画などにもとづく業務運営をみていくと、独立行政法人に対する主務大臣の関与事項が多いことがわかる。まず、主務大臣が3年以上5年以下の目標期間を定め、中期目標を策定する（通則法第29条）。独立行政法人は、これを受けて中期目標を達成するための措置を盛り込んだ中期計画を作成し、主務大臣の認可を受ける（同第30条）。独立行政法人は、中期計画にもとづき事業年度毎に年度計画を作成し、主務大臣に対してこの届出をおこなう（同第31条）。ちなみに、主務大臣が業務方法書や中期計画を認可、あるいは中期目標を策定しようとするときは、あらかじめ主務省に置かれる評価委員会（農薬検査所は、農林水産省独立行政法人評価委員会）の意見を聴かなければならない（同第28～30条）。

独立行政法人は、中期目標および年度計画に係る業務の実績について評価委員会の評価を受ける必要がある、いずれの場合も総務省に置かれる審議会（政策評価・独立行政法人評価委員会）にその評価の結果が通知される（同第32・34条）。そして主務大臣は、これらの評価を踏まえて、中期目標期間の終了時に独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織のあり方などにつき検討をおこない、次期の業務・組織運営などに反映すべく所要の措置を講ずることとされている。その際、主務大臣は評価委員会の意見を聴くことが求められており、また審議会は事務や事業の改廃につき主

務大臣に対して勧告することができる（同第35条）。その他、役員の任命・解任や財務諸表などが主務大臣の関与の対象となっている。このように関与の程度については、任命・認可といった関与の程度が強いものから、届出といった関与の程度が弱いものまで様々である。基本的な考え方としては、役員の任命や中期目標の認可といった、今後の業務運営の基本となる事項については主務大臣の関与の程度が強いことがわかる。

5. 統制制度の比較と検証

ここまではPSDと農業検査所を素材として、統制に対する制度設計の視点からそれぞれの制度を検証してきた。これらの比較によって明らかになったことを以下で整理する。

5.1. PSDと農業検査所との統制の特徴

PSDの枠組協定書で重要な点は、日常的な運営管理をどのようにエージェンシーに委ねているのかということである。主務大臣は、基本的に長官に対して運営管理の権限を委譲しており、監督権限を有しているものの、指導や指示については例外的にしか認められていない。そのかわり、PSDに対するアカウントビリティの確保の要請は高く、それがPSDの枠組協定書にも反映されている。ここから、エージェンシーは大枠で主務大臣が設定した枠組みに従うこと、また主務大臣がエージェンシーをモニタリングすることを通じて、主務省は伝統的な大臣責任制を維持しようとしている（柴，1994：10）と整理できる。

またPSDは、議会に対するアカウントビリティを課せられる点が重要である。これは、3.1.で述べたとおり、議会がエージェンシーのアカウントビリティの確保を強く求めた結果、行政内部の監察や検査とは別に、議会が独自の監視機構をもつことに至ったものである。具体的には、議会の委員会がエージェンシーの運営管理について監視し、内閣に対して情報提供と勧告をおこなう。ここから、議会もエージェンシーの評価について一定の責任をもつといえる。

その他、PSDは内部組織である監督委員会に対してもアカウントビリティを果たさなければならない。監督委員会は主務大臣に報告義務があり、PSDは監督委員会のアカウントビリティによって間接的な統制を受けている。評価機関については、PSDの枠組協定書上、DEFRAや中央政府にPSDの評価を専門におこなう組織は存在しないものの、内閣官房や会計検査院などの機関がPSDのアカウントビリティの確保に関与している。

このように、アカウントビリティはエージェンシーに対して積極的に裁量を認めるかわりに、同時に客観的な基準を満足させるだけの成果を求める。しかも、アカウントビリティを確保するための統制手法は、判断基準や手続きの客観性を図るため統制として公式化される傾向にある。

一方、農業検査所は通則法によって強化された主務大臣の統制制度が見受けられる。まず業務方法書は、これに記載すべき事項につき農林水産省令で定められており、農業検査所は実質的な決定権をもち得ていない。続いて、中期目標は主務大臣が決定権をもち、これに対する農業検査所の意見を反映する方途は通則法上、特段記載されていない。中期計画については、農業検査所が決定権を持っているが、すでに主務大臣で策定されている中期目標に準じたものである上、主務大臣の認可が必要となる。農業検査所が定める年度計画については、主務大臣に対する届出で済むようになっているものの、この段階では、主務大臣によってすでに定められた中期目標や認可を受けた中期計画によって枠づけられた後となる。また、届出は行政機関の裁量のない点で、人の自由の制約としては最も軽微なものであるが、届出を受理せずには受理前の行政指導をするという行政運営が広く行われている。そのため、届出の効果については、届出を受ける側の裁量に委ねられている状況が決して例外的ではない（宇賀，1995：27）。このような効果をもった届出は実際上、認可とかわるところがないと考えられる。

確かに、中央省庁等改革基本法（平成10年〔1998年〕法律第103号）第37条では、主務大臣が独立行政法人に対して監督その他の関与をおこなうことができる事項を法令で定めるものに限っている。同様に、通則法第3条では「この法律

表2 PSDと農業検査所の制度比較

| | PSD | 農業検査所 |
|-------|------------------------------|---|
| 法的枠組 | 法的枠組なし | 独立行政法人通則法 |
| 任務・目的 | 枠組協定書（Framework Document）に記載 | 独立行政法人農業検査所法 |
| 中期目標 | 枠組協定書に記載（注） | 農林水産大臣が設定 |
| 中期計画 | 業務計画（Corporate Plan）に相当（注） | 農業検査所が作成し農林水産大臣が認可 |
| 年度計画 | 年次事業計画（Business Plan）に相当（注） | 農業検査所が作成し農林水産省に届出 |
| 評価機関 | 内閣官房（Cabinet Office） | 評価委員会（農林水産省 独立行政法人評価委員会） 審議会（総務省 政策評価・独立行政法人評価委員会） |
| | 会計検査院（National Audit Office） | 会計検査院 |
| | — | 評価及び監視 |
| | 議会（公共会計委員会、環境食糧農業委員会） | — |

（注） 枠組協定書に記載された目標は、業務計画および年次事業計画でより具体的な形で記載。

（出典） 高橋・渡辺（2000：31）、岡本（2001：74）を参考に筆者作成。

及び個別法の運用に当たっては、独立行政法人の業務運営における自主性は、「十分配慮されなければならない」と規定されている。ここから、独立行政法人の自主性を重んずるという独立行政法人制度の趣旨に沿って、統制が緩和されているように見受けられなくもない。

だが、独立行政法人が主務大臣主導で定められた中期目標、中期計画、そして年度計画に従って業務を実施するという制度をみる限り、独立行政法人の裁量は限定的である。むしろ、通則法による主務大臣の関与事項は多岐にわたっている。また、通則法の他に個別法や関連法にて主務大臣の関与に係る規定を設けることは必ずしも排除されていない（岡本，2001：26）。この意味では、通則法がある故に独立行政法人が規定を超えた統制を受け、独立行政法人の執行段階における柔軟な対応を困難にさせている可能性は否定できない。独立行政法人の中期目標、中期計画、年度計画の仕組みは、中央省庁等改革基本法や通則法が行政改革会議の「最終報告」以降、一貫して「行政の減量、効率化」の目標の実現にふさわしい方向で独立行政法人を誘導していくために設けられたものである。この方向性のもとでは主務大臣が許容する限りの自主性ということにならざるを得ない（晴山，2000：8）。

勿論、効率化を図るため、主務大臣から明確な数値目標が指示されることは「エージェンシー化」の目的に沿ったものである。実際、「中央省庁等の改革の推進に関する方針」において、独立行政法人の中期目標はできる限り数値によるなど、

その達成状況が判断しやすいように定めることとしている。またその内容については、各独立行政法人の業務の内容、性格に応じた目標の設定となるよう、とくに配慮するものとされている。ただし、独立行政法人制度の導入が目的とする効率性は、必ずしも経済的効率性という見地に限定されるものでなく、事業の目的をより合理的に達成し得るシステムを導入するところにその本質がある（藤田，1999：119-120）。

評価委員会および審議会については、主務大臣の業務運営のもとにおかれていた業務に対して、第三者（外部有識者）による評価システムを導入することにより、主務大臣の管理権を抑制しようとするものである。だが一方では、これらの機関は、独立行政法人の改廃に関して影響をもっていることに留意する必要がある。特に、審議会は総務省に設置されていることから、独立行政法人にとって新たな答責関係が構築されることになる。このことは、アカウンタビリティの確保のための新たな統制制度とみなすことができる。

5.2. 統制の制度設計の比較と変容

これまでの検証を踏まえ、表2のようにPSDと農業検査所の制度を比較することで、「エージェンシー化」の制度設計における統制の異同が提示できる。

まず、PSDは法的枠組が存在しておらず、枠組協定書にもとづき運営管理されている。他方、農業検査所は通則法によって多岐にわたる認可・届出などの事項が規定されており、PSDと比べ

てより直接的な統制を受けているといえる。また重要なこととして、農業検査所は中期目標や中期計画の存在が大きい。PSDにも業務計画や年次事業計画など、中期計画や年度計画と同様のものが存在するが、農業検査所はこれらの作成に係る直接的権限がない。更に評価機関について、PSDはDEFRAの内部組織であり、「評価及び監視」制度をもたない。翻って、農業検査所は国会に対する直接的なアカウンタビリティがない。

以上、事例研究から明らかになった相違点を述べてきたが、「エージェンシー化」による統制の変容については、PSD、農業検査所ともに次の三点の結果が得られた。

第一は、「エージェンシー化」により執行機関が分離していないときと比べて、目標設定・計画策定の自由度が小さくなっていることである。その理由は、目標や計画を達成することを志向するあまり、「エージェンシー化」本来の目的達成が困難になる可能性をもっていることによる。これについては、エージェンシーの場合、議会に目をつけられない程度の小さなプロジェクトしか採用されないため、ダイナミックな運営管理ができなくなり、その結果、主務大臣に報告することが目的化し、枠組協定書の信頼性が失わせているとの意見がある⁵⁾。また独立行政法人の場合には、認可や届出により主務大臣が関与するため、目標を設定したり計画を策定したりする自由の余地が少なくなっているといえる。

第二は、中期目標、中期計画、年度計画など、目標・計画に関する資料を作成する事務作業自体が、「エージェンシー化」によるコストとなることである。主務大臣は、エージェンシーや独立行政法人が目標・計画に沿って運営されているか、また成果を出しているかを把握する必要がある、規準に従った公式な報告を求める。

第三は、「エージェンシー化」が答責の相手の多元化をもたらすことである。従来は行政機関内の一部署であったため、答責のラインは原則として主務大臣一本であった。しかし「エージェンシー化」により、エージェンシーでは内閣官房や議会、また独立行政法人については評価委員会や審議会といった多面的な答責関係が構築される。

6. おわりに

日本のNPMは、長引く経済不況や財政赤字を背景に導入の動きが盛んとなっており、その中でNPMの手法のひとつである「エージェンシー化」が独立行政法人という新しい日本独自の行政制度に結晶した。それ故NPMの導入は、行政改革案をある程度「かたち」のあるものとしてドライブさせる実効性を伴う契機となっている。この意味において、NPMは公共サービスの供給形態を見直すための公共部門の改革に対して処方箋となり得るのである。

しかしながら、「エージェンシー化」の重要な要素であったはずの「管理の自由」が、現実の執行機関に備わっているかどうかについては疑問が残る。確かに、「エージェンシー化」による政府責任の曖昧化は無視できないものである。「エージェンシー化」により「漕ぎ手 (rowing)」として切り離された執行機関からのフィードバック回路は閉鎖化が問題となりやすい。しかしここから、「関係距離」の仮説で示されたような政府部内における統制の出現余地が生まれてくる。この「関係距離」の拡大に伴う統制の制度化は、「エージェンシー化」で重要な要素とされていたはずの「管理の自由」を喪失させ、アカウンタビリティ確保の要請の結果として政府部内の統制強化に向かう。換言すれば「エージェンシー化」は、政府部内の行動様式の変化を期待したものであるが、その本旨である「管理の自由」は「関係距離」を拡大させ、多面的かつ公式的な統制を要請する方向に向かうジレンマをもつのである。

このように考えると、「管理の自由」が実質的に与えられず、かえって統制が強化される事態は、結果として執行機関が統制に従うために報告したり評価を受けたりするコンプライアンス・コストという問題に辿り着く。これは、公共部門でほとんど注目されていない「目にみえない」コストである (Hood *et al.*, 1999: 26)。言い換えれば「エージェンシー化」が進むほど、政策の一貫性や一体性を確保する目的から統制は強化され、そ

れに従うためのコンプライアンス・コストが増大する。

以上、「エージェンシー化」は必ずしも「管理の自由」を与えるものではなく、枠組協定書や通則法を通じて、統制が強化されているとするのが本稿の結論である。更に重要な点は、日英の「エージェンシー化」の制度設計の相違にもかかわらず、政府部内の統制強化と「エージェンシー化」の本来の意図である「管理の自由」との矛盾が共通することを確認できたことである。

今後、「エージェンシー化」の本旨である「管理の自由」を達成するために、コンプライアンス・コストを評価する体制を作ることが必要と考えられる。ただし、その具体的な方策の考案は、機能的な評価システムの設計図となる日本の行政制度に対する改革の構想を描くために、実態にもとづく実証分析の蓄積が必要となろう。

[注]

- (1) PSD や農薬検査所の事例研究については、筆者が2002年7月に東京の農薬検査所を、また2002年9月に英国の環境食糧農業省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs; DEFRA) をそれぞれ訪問し、ヒアリングをおこなった内容および入手した公開資料をもとにしている。なおDEFRAにおいて、エージェンシーはNPMにもとづくものであると意識されていない点が興味深かった。
- (2) 食品基準庁は、Agency という名称であるものの、外郭公共団体 (Non-departmental Public Bodies) として分類されており、いわゆるエージェンシーではない。そのため、図では、食品基準庁を他省庁の枠線上に示すこととした。
- (3) 環境食糧農業委員会は、省庁別の監察をおこなう特別委員会である。
- (4) ただし農薬検査所は、1947年に農林省農薬検査所として設置されており、その前進は戦後まで遡る。
- (5) 筆者が、2002年9月に英国のオックスフォード大学オール・ソウルズ・カレッジを訪問し、Christopher Hood 教授にインタビューをおこなった内容にもとづく。同教授からは本稿の内容に関連した洞察に富む有益な示唆を得た。

[文献]

Black, D. (1976), *The Behavior of Law*, London: Academic Press.

Efficiency Unit (1988), *Improving Management in Government: The Next Steps*, Report to the Prime Minister, London: HMSO.

藤田宙靖 (1999), 「国立大学と独立行政法人制度」『ジュリスト』1156: 109-122.

古川俊一 (2001), 「独立行政法人の制度設計」日本公共政策学会『公共政策研究〔新装創刊号〕』166-178.

浜川清 (1998), 「省庁の再編成」『ジュリスト』1133: 93-98.

晴山一穂 (2000), 「独立行政法人通則法の概要と論点」『労働法律旬報』1482: 4-11.

廣瀬克哉 (1998), 「政策手段」森田朗編『行政学の基礎』岩波書店, 302-315.

Hoggett, P. (1996), "New Modes of Control in the Public Service," *Public Administration*, 74: 9-32.

Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, 69: 3-19.

Hood, C. et al., (1999), *Regulation inside Government*, Oxford: Oxford University Press.

James, O. (2001), "Business Models and the Transfer of Businesslike Central Government Agencies," *Governance*, 14 (2): 233-252.

君村昌 (1998), 『現代の行政改革とエージェンシー』行政管理研究センター。

君村昌編 (2001), 『行政改革の影響分析』行政管理研究センター。

岸井大太郎 (2002), 「民間的経営手法の導入と契約化 (Contractualisation)」『公営企業』34 (8): 54-63.

久保木匡介 (2000), 「イギリスにおけるNPM改革の連続と断絶」『早稲田政治公法研究』64: 167-193.

毎熊浩一 (2001), 「NPMのパラドックス?」日本行政学会編『年報行政研究』36: 177-196.

——— (2002) 「NPM型行政責任再論」『会計検査研究』25: 103-117.

南島和久 (1999), 「行政における『アカウントビリティ』の課題」『政治をめぐって』法政大学大学院社会科学部研究科18: 63-95.

西尾勝 (2001), 『行政学〔新版〕』有斐閣。

岡本信一 (2001), 『独立行政法人の創設と運営』行政管理研究センター。

大住莊四郎 (1999), 『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社。

Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2000), *Public*

- Management Reform* , Oxford : Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1997), *Understanding Governance*, Buckingham : Open University Press.
- 榊原秀訓 (2001), 「イギリス中央政治における NPM 手法と行政の変容」『行財政研究』46 : 19-30。
- 柴健次 (1994), 「イギリスにおける政府組織の市場化とアカウンタビリティ」『会計検査研究』10 : 31-44。
- 塩野宏 (2001), 『行政法Ⅲ〔第二版〕』有斐閣。
- 多賀谷一照 (1998), 「独立行政法人論と行政制度」『季刊行政管理研究』82 : 3-13。
- 高橋正有・渡辺真砂世 (2000), 「独立行政法人における業績評価」『SRIC Report』5 (2) : 25-41。
- Treasury and Civil Service Committee (1988), *Civil Service Management Reform: The Next Steps*, Vol.1, Eighth Report, Session 1987 - 88, HC 494 - I , London : HMSO.
- 宇賀克也 (1995), 『行政手続法の理論』東京大学出版会。