

の典型をイギリスのエージェンシー制度を範とする日本の独立行政法人制度にみた。

エージェンシー制度とそれを範とする独立行政法人制度は、NPMの思想の流れのなかに位置づけられる。新思潮としてのNPMは「民間セクターで用いられる管理手法や制度設計の指針を積極的に公的セクターへと導入してゆくことによって、より高いパフォーマンスを得ることが可能になると考える」⁽¹⁾のである。それは、公的セクター（行政）と民間セクター（経営）の二つの領域を「融合」⁽²⁾せしめるようになる。

わが国においては、多くの独立行政法人が、平成十一年二月二日成立の個別法の定めるところにより設立され、この新制度は平成一三年度からスタートした。このことは、制度上、行政の経営化すなわち行政と経営の融合を意味する。今後、さらに独立行政法人化が進められようとしている。このことは、さらに広い範囲で行政と経営の融合が進行することを意味している。

(1) 田辺国昭「二〇世紀の学問としての行政学?——『新しい公共管理論 (New Public Management)』の投げかけるもの」

(『日本の行政学——過去、現在、未来——』年報行政研究第三六号、二〇〇一年)一四〇〜一四二頁。

(2) 同右論文・一四〇頁。

- (34) 同右・八七頁。
 (35) 同右・八八頁。
 (36) 同右・八三頁。
 (37) 同右・八三頁。
 (38) 同右・八一頁。
 (39) 同右・九〇頁。
 (40) 同右・九〇頁。
 (41) 同右・九〇頁。
 (42) 手島孝「七年目の総合管理学」（『アドミニストレーション』第七卷三・四合併号、二〇〇一年、一八二―一八四頁）は「パブリック側からビジネスの方へ接近する形での総合化」の主な具体的内容としてプライベートイゼーション、ピー・エフ・アイ、公会計制度の見直し（行政へのバランスシートの導入）、政策評価制度の導入を挙げている。
 (43) 茶谷達雄「新たな管理基準の構築の基本的考え方」（唐津一編著『新たな行政の管理基準』行政管理研究センター、二〇〇〇年）三二頁。
 (44) 行政改革会議『最終報告』八一頁。
 (45) 同右・四頁。
 (46) 同右・六頁。
 (47) 税務経理協会編『会計諸則集』（最新増補版、一九九九年）二頁による。
 (48) 手島孝・前掲論文は「これ（行政がバランスシート方式を採用していること）はまさに、民間で発達したBSの技法を導入することによって公のアドミニストレーションの経済化・効率化・有効化を図ろうというものです」（一八三頁）といている。企業会計原則のなかに効率の観念が含まれているという事実はいうまでもない。

四 おわりに

今日、経営理念は、ひとり行政の指導理念だけにとどまらず、進んで行政において制度化されている。本稿は、そ

- (9) *Ibid.*, par. 4 (p.3).
- (10) *Ibid.*, par. 6 (p.4).
- (11) *Ibid.*, par. 7 (p.4).
- (12) *Ibid.*, par. 8 (p.4).
- (13) *Ibid.*, par. 9 (p.4).
- (14) *Ibid.*, par. 10 (pp.4~5).
- (15) *Ibid.*, par. 17 (p.9).
- (16) *Ibid.*, par. 19 (p.9).
- (17) *Ibid.*, par. 34 (p.12).
- (18) *Ibid.*, par. 34 (p.12).
- (19) *Ibid.*, par. 37 (p.12).
- (20) *Ibid.*, par. 41 (p.13).
- (21) *Ibid.*, par. 19 (p.9).
- (22) *Ibid.*, par. 20 (p.9).
- (23) *Ibid.*, par. 21 (p.9).
- (24) *Ibid.*, par. 22 (p.10).
- (25) *Ibid.*, par. 23 (p.10).
- (26) *Ibid.*, par. 24 (p.10).
- (27) *Ibid.*, par. 27 (p.11).
- (28) 『最終報告』八一頁。
- (29) 同右・四頁。
- (30) 村松岐夫『行政学教科書』(有斐閣、一九九九年)七七頁。
- (31) 『最終報告』八一頁。
- (32) 同右・八一頁。
- (33) 同右・八一頁。

らしめ、独立行政法人の役員・職員に経営マインドを醸成せしめることになる。

- (1) エージェンシー制度については参照、宮川萬里夫「英国における行政の効率化——効率室及びエージェンシー化の動きを中心として——」（『季刊行政管理研究』五七号、一九九二年）、君村昌「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、一九九八年）、竹下讓「イギリスのエージェンシー」（『都市問題研究』第五一卷第六号、一九九九年）、山口二郎「行政改革における分権と市民主権——イギリスにおけるエージェンシー改革を中心として——」（山口二郎編『自治と政策』北海道大学図書刊行会、二〇〇〇年）等。
- (2) 独立行政法人制度については参照、多賀谷一照「独立行政法人論と行政制度」（『季刊行政管理研究』八二号、一九九八年）、河野昭「『独法』って何?」（『季刊行政管理研究』八四号、一九九八年）、田中一昭「独立行政法人とは何か——その成否を問う——」（『都市問題研究』第五一卷第六号、一九九九年）、宇賀克也「特殊法人と独立行政法人——日米比較——」（日本公法学会編『公法研究』第六二号、二〇〇〇年）等。
- (3) J. Clarke and J. Newman, *The Managerial State*, 1997, pp.1~2.
- (4) *Ibid.*, p.21.
- (5) イップス報告書は、五つの節と三つの付録から構成されている。五つの節の構成は、第一節「序」、第二節「調査結果」、第三節「結論」、第四節「勧告」および第五節「次の段階」となっている。三つの付録とは、付録A「実施事務に関する大臣及び議会への説明責任」、付録B「調査結果」および付録C「付託の条件と活動方法」をいう。
- (6) ノースコート・トレベリアン報告書の内容は四つのカテゴリーから成る。すなわち第一は情実任用に代えて競争試験によって任用すること、第二は知的な仕事と機械的な仕事を区別すること、第三は昇進は成績に基づいて行われること、第四は諸省庁に共通の任用制度を含めて公務員制度を統一するための措置を講じることである。
- (7) G. Jordan and B. J. O'Toole, "The Next Steps: Origins and Destinations," B. J. O'Toole and G. Jordan, eds., *Next Steps: Improving Management in Government?*, 1995, p.3.
- (8) Efficiency Unit, *Improving Management in Government: The Next Steps* (Report to the Prime Minister), Her Majesty's Stationery Office, 1988, paragraph3 (p.3). なお、本報告書については、横浜市立大学大学院図書室の好意により、同図書室所蔵のものを披見することができた。

に係る業務の実績については、独立行政法人評価委員会の評価を受けなければならないことになっている(三二条および三四条)。この評価の観点に効率の観点が含まれていることはいうまでもない。そして、目標と実績を比較した評価委員会の評定は、主務大臣による当該独立行政法人の主要な事務および事業の改廃に影響を及ぼすことになる(三五条)。

かくして、私企業出自の業績評価制度が、『公共性の空間』は、決して中央の『官』の独占物ではない⁽⁴⁵⁾ので、『市場による絶えざる検討に行政を晒していく』⁽⁴⁶⁾必要から導入された。

(二) 企業会計原則制度

通則法は、独立行政法人の会計を原則として企業会計原則によると規定し、営利組織としての企業の会計原則を導入する。

企業会計原則は「企業会計の実務の中に慣習として発達したもののなかから、一般に公正妥当と認められるところを要約したもの」⁽⁴⁷⁾である。この原則に従って財務諸表が作成される。財務諸表は、「財務諸表等の用語、様式及び作成方法に関する規則」(昭和三八年大蔵省令第五九号)第一条の規定により、貸借対照表、損益計算書、キャッシュ・フロー計算書、利益処分計算書または損失処理計算書および附属明細表である。

通則法は、三八条一項において、独立行政法人に「貸借対照表、損益計算書、利益の処分又は損失の処理に関する書類その他主務省令で定める書類及びこれらの附属明細書」Ⅱ「財務諸表」の作成を義務づけているから、独立行政法人の会計は営利組織の会計にはかならない。すなわち、独立行政法人の会計は利潤を追求する企業のための会計原則(Ⅱ企業会計原則)に従って処理されることになる。それは、独立行政法人に企業経営の視点が導入され、独立行政法人がこの視点から運営されることを意味する⁽⁴⁸⁾。さらに進んで、企業会計原則は独立行政法人の事業評価を容易な

独立行政法人の業務実績を評価するために「独立行政法人評価委員会」（通則法一二条、参照基本法三九条）が設置される。

3 独立行政法人制度における行政の経営化

以上、イギリスのエージェンシー制度、それを範とするわが国の独立行政法人制度を概観したので、最後に独立行政法人制度における行政の経営化の問題を取り上げる。

既述のように、行政の経営化は行政に経営理念が導入され制度化されることを、また理念の制度化は基本的な考え方や価値が組織や手続きのなかに用いられ、それらが人々の思考や行動を規律することを意味するので、それは行政に企業経営の手法の導入の謂にほかならない。それでは独立行政法人制度における企業経営の手法の導入とはなにか。それは次の二点に見いだすことができる。すなわち業績評価制度と企業会計制度である。⁽⁴²⁾

(一) 業績評価制度

「業績評価は、元来、企業活動における管理過程の統制の手段として行われるものである」⁽⁴³⁾から、その出自は私企業である。したがって、行政に業績評価制度の導入は行政に企業経営の手法を導入することにほかならない。その目的は、行政改革会議『最終報告』にいう「国民の求める成果の達成を重視する事後チェックへ重点の移行を図る」⁽⁴⁴⁾ためにある。

業績評価は、予め設定された目標と現実に産出した実績の比較によって行われる。それゆえ、通則法は、まず主務大臣が期間や業務運営の効率化に関する事項等についての「中期目標」を定め、それを独立行政法人に指示し（二九条）、この指示を受け独立行政法人は「中期計画」（三〇条）と「年度計画」（三一条）を策定しなければならないと規定し、予め目標が設定されることになっている。ついで、独立行政法人は各事業年度に係る業務の実績、中期目標

めるものをいう。

(2) 組織規定

通則法六条は「独立行政法人は、法人とする。」と規定する（参照基本法三六条）。独立行政法人は国の意思を決定し、国の意思決定を執行し、またはそれらを補助する「行政機関」ではなく、自ら権利義務の主体となること、すなわち法人格を認められている。

(3) 業務運営規定

法人格を付与された独立行政法人の業務運営には、その自主性が十分配慮されなければならないことになる（通則法三条三項、参照基本法三六条）。

(4) 財務および会計規定

通則法三七条は「独立行政法人の会計は・・・原則として企業会計原則によるものとする。」（参照基本法三八条三項）と規定し、企業会計原則を導入する。その内容は「貸借対照表、損益計算書、利益の処分又は損失の処理に関する書類その他主務省令で定める書類及びこれらの附属明細書」であり、これらは「財務諸表」といわれる（通則法三八条一項）。独立行政法人には財務諸表の作成が義務づけられており（通則法三八条一項）、また財務諸表等について監事および会計監査人の監査を受けなければならない（通則法三九条）。

(5) 職員の身分規定

特定独立行政法人の職員の身分は「国家公務員」であるが（通則法五一条、参照基本法四〇条）、特定独立行政法人以外の独立行政法人の職員の身分は非国家公務員である。

(6) 評価規定

かれる「運営評価委員会」によって評価される。この評価結果は「次年度計画はもとより、次期中期的目標・中期計画にも反映させ」⁽³⁹⁾られ、また独立行政法人の「長・役員等の人事に反映」⁽⁴⁰⁾させられ、さらには「職員のボーナス等に一定の増減を行うなど、職員の処遇に反映」⁽⁴¹⁾させられるのである。独立行政法人は、従来の行政のように、たとえば法令に違反せずに活動しても、また計上予算を機械的に執行しても評価されないこともありうることになる。

(二) 独立行政法人制度の概要

行政改革会議の『最終報告』をうけて、独立行政法人制度を創設するための法律が制定される。すなわち、「中央省庁等改革基本法」（平成一〇年法律第一〇三号、以下「基本法」という。）と、「独立行政法人通則法」（平成一一年法律第一〇三号、以下「通則法」という。）である。

(1) 定義規定

ア 独立行政法人

独立行政法人とは「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務及び事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的」（通則法二一条一項、参照基本法三六条）に設立される法人をいう。

イ 特定独立行政法人

特定独立行政法人とは「独立行政法人のうち、その業務の停滞が国民生活又は社会経済の安定に直接かつ著しい支障を及ぼすと認められるものその他当該独立行政法人の目的、業務の性質等を総合的に勘案して、その役員及び職員に国家公務員の身分を与えることが必要と認められるもの」（通則法二一条二項、参照基本法四〇条）として法律で定

独立行政法人の「目的・任務について、それぞれの設置法令において明確に定めるとともに・・・主務大臣の独立行政法人に対する監督・関与は、法人の業務及び組織運営に関する基本的な枠組みに限られる」⁽³²⁾ようになる。こうすることによって、独立行政法人は主務大臣の「法人運営の細部にわたる事前関与・統制を極力排し、組織運営上の裁量・自立性（インセンティブ制度）を可能な限り拡大（し）、弾力的・効果的な業務運営を確保して、効率化・質の向上といった国民の求める成果」⁽³³⁾を達成することができるようになるであろう。

(4) 独立行政法人制度の財務・会計原理

独立行政法人の財務・会計の特徴は、それが「原則として企業会計原則」⁽³⁴⁾によって処理されることにある。企業会計原則の原則導入は、独立行政法人が私企業のように経営されることを意味する。したがって、独立行政法人の「経営努力により生じた剰余金」は一定の範囲内で「使用」を認められることになる。⁽³⁵⁾

(5) 独立行政法人制度の職員の身分原理

独立行政法人の職員の身分は、「当該業務が停滞等を生じた場合、国民生活・社会経済の安定に直接、著しい支障を来すと認められるもの」⁽³⁶⁾に従事する国家公務員と、「業務停滞等があっても、直ちに国民生活・社会経済の安定に著しい支障が生ずるとは認められないもの」⁽³⁷⁾に従事する非国家公務員の二つに分けられる。このように、独立行政法人の職員の身分は、「国家公務員型」と「非国家公務員型」の二つに類型化される。

(6) 独立行政法人制度の評価原理

独立行政法人の評価は、「国民の求める成果の達成を重視する事後チェック」⁽³⁸⁾によって行われる。すなわち、主務大臣は三〜五年の期間で達成すべき目標（「中期的目標」）を提示し、これをうけて独立行政法人の長は業務計画（「中期計画」）および各年度の業務計画（「年度計画」）を策定するが、後者の中期計画・年度計画の達成が各省に置

ジェンシーはもはや現存の公務員組織ではなく外部にあることになるかも知れないこと。⁽²⁶⁾

(7)省は、エージェンシーの政策、目的、成果および利用可能な資源の枠組を設定すること。⁽²⁷⁾

2 独立行政法人制度

(一)独立行政法人制度の構想

わが国における独立行政法人制度の構想は、前述イギリスのエージェンシー制度に拠っている。行政改革会議は独立行政法人制度の創設を決め、一九九七年の『最終報告』のなかで、その構想を描いている。

(1)独立行政法人制度の理念

独立行政法人制度の創設は、「国民のニーズに即応した効率的な行政サービスの提供等を実現する」⁽²⁸⁾ためにある。

そこには「旧来型行政は、縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大化のなかで深刻な機能障害を来している」⁽²⁹⁾という認識がある。独立行政法人制度の創設は行政改革の一環として位置づけられるが、中央省庁等再編とは違って特異なものである。それは、独立行政法人制度の創設が「従来の行政機能の概念と内容に根本的な変更を迫る可能性がある」⁽³⁰⁾からである。

(2)独立行政法人制度の組織原理

行政改革における独立行政法人制度の特異性は「政策の企画立案機能と実施機能とを分離し」⁽³¹⁾、それぞれの機能をそれぞれ別の組織に担当させることにある。政策の実施機能を担当する組織が独立行政法人と呼ばれ、この法人は政策の企画立案組織から独立した法人格を付与される。従来の行政組織は両機能を遂行しており、独立行政法人制度の創設はわが国の従来の行政組織原理を大きく変更するものであり、その特異性は明らかである。

(3)独立行政法人制度の運営原理

めに設けられるものとする⁽¹⁶⁾ことである。

勸告の第二は、エージェンシーの成功は省で働く人々にかかっているとし、⁽¹⁷⁾「省は、そのスタッフが中央政府の外であれ内であれ、サービスの提供に関し、きちんと訓練され経験を積んでいることを保証すること、それゆえスタッフは、政府の政策を展開し、成果を最大化しうる方法で、エージェンシーを管理する地位にあるものとする」⁽¹⁸⁾ことである。

勸告の第三は、勸告の第一と第二が政府のサービスをできる限り効果的に提供できるようにするための組織構造と公務員の技能に関するものであったが、⁽¹⁹⁾これらの「改革が行われることを確保するために可及的すみやかに専任の事務次官が『プロジェクト・マネージャー』として任命されるものとする」⁽²⁰⁾ことである。

(二) エージェンシー制度設計の概要

イップズ報告書はエージェンシー制度の創設を勸告するが、その制度設計の概要は次のとおりである。

(1) 「エージェンシー」ということは、技術的意味においてではなく、サービスを提供する執行一団の意味において用いられること。⁽²¹⁾

(2) エージェンシーは、明確に定められた政策、予算、目標および成果の枠組のなかで活動すること。⁽²²⁾

(3) エージェンシーの活動枠組は、大臣によって定められ、更新されること。⁽²³⁾

(4) エージェンシーの活動枠組がいったん設けられると、エージェンシーの長はその枠組のなかで最高に可能な成果を上げるべく責任を負うこと。⁽²⁴⁾

(5) 大臣は、エージェンシーの政策に対し、全面的に責任を負うこと。⁽²⁵⁾

(6) 省とエージェンシーの関係は、なされる仕事あるいは提供されるサービスによって変わるので、いくつかのエー

う）。イップズ報告書は、イギリスの近代公務員制度の確立にあずかったノースコート・トレベリアン報告書⁽⁶⁾と比肩するものである。⁽⁷⁾ イップズ報告書は、イギリスの国家行政組織についての調査結果を以下の七点にまとめている。

第一に、政府サービスの供給に従事する公務員（全体の九五パーセントにあたる）は、概してより明確に定められ予算化された方法で仕事をするような方向へ進むことが建設的で有益と確信していること。⁽⁸⁾

第二に、公務員の多くが、上級の仕事は政策形成能力を有する者によって行われるが、彼らはサービスの実務についてはほとんど経験をもっていないことと強く思っていること。⁽⁹⁾

第三に、上級公務員は、議会の要求、政府の政策に左右されがちな大臣によって定められた優先事項に責任を負っていること。⁽¹⁰⁾

第四に、省の仕事の多様性と複雑性は、議会、メディア、公衆からの情報請求と相俟って省の仕事を加重にするこ⁽¹¹⁾と。

第五に、省への要求は、主に支出と活動に対するものであり、得られた結果（成果）に対しては、まだ、ほとんど注意が払われていないこと。⁽¹²⁾

第六に、業務改善に対する外部からの若干の要求があること。⁽¹³⁾

第七に、公務員組織は巨大で多様であるので、単一の組織体として扱うことができないこと。また、六〇万人を擁する公務員組織は民間企業組織、公共組織に比べて、あまりにも巨大な組織であること。⁽¹⁴⁾

イップズ報告書は、以上の調査結果に基づき、現行制度の改革を三点にわたって勧告する。

勧告の第一は、政府のサービス提供業務が効果的に行われるように政府を組織しなければならないとし、この理念⁽¹⁵⁾を実現するために「『エージェンシー』が、省によって定められた政策と資源の範囲で政府の実施機能を遂行するた

(一) エージェンシー制度の構想

「揺りかごから墓場まで」(From the Cradle to the Grave) という標語の下で機能してきたイギリスの福祉国家に一九七〇年代に入って危機が生じる。この「福祉国家の危機」(Crisis of the Welfare State) は「ニューライト」(New Right) によって、とくに政治と経済の関係の見直しとして取り上げられるようになる。⁽³⁾ ニューライトによる政治・経済関係の見直し作業のための理論が、「新しいパブリック・マネジメント」(New Public Management, 以下「NPM」という。)である。その特徴は、以下のとおりである。⁽⁴⁾

- (1) 予算は、インプットではなく実績であるアウトプットのもとである費用を示して、わかりやすいように改めると。
- (2) 組織は、受託者と受益者の関係として把握すること。
- (3) 分離可能な機能は、準契約的あるいは準市場的な形態にすること。
- (4) 供給者は、競争にすること。
- (5) 供給者は、実行可能な最小の規模の機関にすること。

以上のNPM理論はイギリスの行政改革をリードし、エージェンシーもこの理論の枠組のなかにある。エージェンシーの制度設計に決定的影響を与えるのが、一九八八年の報告書『政府におけるマネジメントの改善——次の段階——』(Improving Management in Government: The Next Steps) である。⁽⁵⁾ この報告書は、「効率室」(Efficiency Unit) によって首相に提出されたものである。効率室は、一九七九年にサッチャー首相の「効率戦略」(Efficiency Strategy) の戦術担当部局として内閣に設けられた機関であり、まずD・レイナー(Derek Rayner) についでR・イップズ(Robin Ibbes) によってリードされ、報告書は後者のときに公表される(以下「イップズ報告書」⁽⁵⁾)とい

(33) 同右・三頁。

(34) 西尾勝『行政学』（新版、有斐閣、二〇〇一年）、三四七頁。

(35) 同右・三四七頁。

(36) 同右・三五六頁。

(37) 同右・三四一頁。

(38) 同右・三四一頁。

(39) 同右・三五四頁。

(40) 同右・三五五頁。

(41) 本稿初校時に「限られた資源を有効に活用する」ために、「『経済性』を『裁判規範』としても操作可能にする必要がある」と考え、裁判所による『経済性』の適用可能性を検討しようとする。石森久広の論文「行政法上の一般原則としての『経済性』——『経済性』『効率性』『有効性』の裁判規範性——」（北野弘久先生古稀記念論文集刊行会編『納税者権利論の展開』勁草書房、二〇〇一年）に接した。

三 行政における経営理念の制度化

実定行政法において能率から効率へと用語法が変わるに伴って、能率が規範的要請の域にとどまっていたのに対し、効率は制度化されるようになる。イギリスのエージェンシーを範とするわが国の独立行政法人制度は、まさに経営理念としての効率の制度的表現、すなわち行政の経営化現象といえることができる。以下、まずイギリスのエージェンシー制度¹⁾を、ついでわが国の独立行政法人制度²⁾を概観し、最後に独立行政法人制度における行政の経営化を検討したいとおもう。

1 エージェンシー制度

(12) 行政管理研究センター『行政改革のビジョンI』一九七七年、二七頁。本書は行政管理研究センター刊行の資料シリーズ第一号として、臨時行政調査会の改革意見の全文を収録している。なお、本書については、福岡大学図書館の好意により同図書館所蔵のものを披見することができた。

(13) 同右・二七頁。

(14) 同右・三五～三六頁。

(15) 同右・一八一～一八二頁。

(16) 同右・四二二頁。

(17) 同右・四一四～四一五頁。

(18) 臨調・行革審OB会監修『日本を変えた一〇年―臨調と行革審―』行政管理研究センター、一九九一年、一八三～一八四頁。本書の第二部は「答申・意見編」となっており、同部には第二次臨調の第一次から第五次までの答申が収録されている。本稿は、これに拠っている。

(19) 同右・二〇七頁。

(20) 同右・二六六～二六七頁。

(21) 同右・三〇二頁。

(22) 同右・三一〇頁。

(23) 同右・六頁。

(24) 同右・三一―頁。

(25) 同右・三一―頁。

(26) 同右・三一―頁。

(27) 同右・三一―頁。

(28) 同右・三一―頁。

(29) 行政改革会議『最終報告』一九九七年二月三日、一頁。

(30) 同右・六頁。

(31) 同右・二九頁。

(32) 同右・七五頁。

(New Public Management) が世界的規模で脚光を浴びるようになるのである。

- (1) Woodrow Wilson, "The Study of Administration," *Political Science Quarterly*, Vol. II, June, 1887, p.197.
- (2) このような見解に対し、今里滋「行政学のアイデンティティーアメリカと日本」(『日本の行政学—過去、現在、未来—』年報行政研究第三六号、二〇〇一年、一三三頁)は「W・ウィルソンの『行政の研究』をもってアメリカ行政学の濫觴とする見解を時として目にする。しかし、その説は必ずしも妥当であるとは言いがたい」という。
- (3) 行政学における能率論の歴史については参照、辻清明『行政学概論』(上巻、東京大学出版会、一九六六年)五〇〜五七頁。
- (4) 西尾勝「効率と能率」(『行政学講座』第三巻、東京大学出版会、一九七六年)、一六九頁。なお参照、辻清明・同右五一〜五二頁。
- (5) Luther Gulick, "Science, Values and Public Administration," *Papers on the Science of Administration*, edited by Luther Gulick and L. Urwick, 1937, p.192.
- (6) Woodrow Wilson, op. cit., p.209.
- (7) 中村常次郎・高柳暁編『経営学』(第三版、有斐閣、一九八七年)、「はしがき」。
- (8) 西尾勝『行政学』(新版、有斐閣、二〇〇一年)、三〇頁。
- (9) 「シャウプ使節団日本税制報告書」(神戸都市問題研究所地方行政制度資料刊行会編『戦後地方行政資料別巻一』勁草書房、一九八三年)一七〇頁。ちなみに、第一の原則は「能う限り、または実行できる限り、三段階の行政機関の事務は明確に区別して、一段階の行政機関には一つの特定の事務が専ら割当てられるべきである。そうしたならば、その段階の行政機関は、その事務を遂行し、且つ、一般財源によってこれを賄うことについて全責任を負うことになるであろう」であり、第三の原則は「地方自治のためにそれぞれの事務は、適当な最低段階の行政機関に与えられるであろう。市町村の適当に遂行できる事務は都道府県または国に与えられないという意味で、市町村には第一の優先権が与えられるであろう。第二には都道府県に優先権が与えられ、中央政府は地方の指揮下では有効に処理できない事務だけを引き受けることになるであろう」である(同書、一六九〜一七〇頁)。
- (10) 同右・一六七頁。
- (11) 「政府地方行政資料」(神戸都市問題研究所地方行政制度資料刊行会編『戦後地方行政資料第一巻』勁草書房、一九八四年)一一〜一二頁。

その理由を探ってみたい。

シャープ勧告と戦後間もなく制定された法律においては能率ということばが用いられているが、これは「官僚制原理に支えられた有能な政府」⁽³⁴⁾を意味している。すなわち、能率とは「有能であること、仕事のできること、仕事が速いこと」⁽³⁵⁾の意である。

しかし、この用語法は能率概念の具体的な意味内容を明らかにしないので、行政活動を指導し評価する操作概念にはなりえない。能率概念を行政活動を指導し評価するための操作概念とするには行政活動に投入された量と、それによって産出された量を対比しなければならない。ここで投入量(分母)と産出量(分子)のとらえ方が問題となる。これらの把握の仕方の違いは、能率の下位概念の構成となる。能率の下位概念には経済性と効率性がある。⁽³⁶⁾ 経済性は「同じ成果〔産出・分子〕をもっと安い経費〔投入・分母〕で達成すること」⁽³⁷⁾を、効率性は「同じ経費〔投入・分母〕でもっと高い成果〔産出・分子〕をあげる」⁽³⁸⁾ことを意味する。したがって、経済性の場合には「分母の経費の大小のみが比較対象になり、分母の経費が最小の方法がもっとも能率的な方法ということになる」⁽³⁹⁾。これに対し、効率性の場合には「分子の成果の大小のみが比較対象になり、分子の成果が最大の方法がもっとも能率的な方法ということになる」⁽⁴⁰⁾。

このように、能率は産出(分子)または投入(分母)の大小の比較によって、はじめて成立する概念である。能率は分子または分母の大小の比較によって、経済性的能率または効率性的能率の下位概念を生じせしめることになる。能率から効率へと用語法が変容したのは、能率概念を操作可能なものにするためであったということができよう。それは、行政資源が量的に限られており、この有限の行政資源で、いかに産出するかということが問われるようになったからである。⁽⁴¹⁾ このために、行政へ経営の理念ないし手法の導入を目ざす後述「新しいパブリック・マネジメント」

第二に、能率を規定するこれらの法律は、内閣府設置法を除くと、すべて第二次世界大戦後間もなく制定されたものである。これは、法律が戦後日本の混乱のなかで復興のために行政に能率性を求めたためであろう。

第三に、これらの法律は、行政法学的に分類すると、行政組織法および行政作用法の範疇に入るものである。これは、法律が能率的な行政は行政組織において、また行政活動において必要であるとしたためであろう。

これらの法律には、能率を確保するための規定がおかれている。国家公務員法は内閣総理大臣、関係庁の長、人事院に能率増進計画の樹立とその実施努力義務を課し（七三条）、地方公務員法は職員に研修を受ける機会を与えている（三九条一項）。また、行政手続法は行政庁に申請に対する処分標準処理期間を定める努力義務を課し（六条）、生活保護法は保護開始の申請に対する決定の期間を定めている（二四条）。これらは、能率の制度化と解することも可であろう。しかし、それは規範的要請の性質をもっており、組織的に確立されているとはいえない。すなわち、能率が人々の行動、思考を規律するまでには至っていない。

このように、戦後やがて制定された法律が能率を規定するのに対し、近時の法律には「効率」が用いられている。たとえば、地方分権推進法（平成七年法律第九六号）、中央省庁等改革基本法（平成一〇年法律第一〇三号）、独立行政法人通則法（平成一一年法律第一〇三号）、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成一一年法律第一一七号）、平成九年に改正された会計検査院法（昭和二二年法律第七三号）等の法律の規定がそうである。

4 能率から効率への変容

以上みたように、勧告等の用語が能率から効率になるに伴って、法律の規定の仕方も能率から効率になっている。なぜ、このように変容したのであろうか。その理由はすでに個別の事象については述べたが、ここでより広い文脈で

立案機能の高度化と、公正・中立・透明な行政の確保、国民のニーズに即した効率的な行政サービスの提供が求められる³¹⁾とし、効率的ということばを使用している。

最後に、報告はそのなかの項目の一つを「行政機能の減量（アウトソーシング）、効率化等³²⁾」という表題にしている。

以上のように、会議の報告には効率が決まった用語になっている。または効率の用語で統一されている。その理由は、以下のように考えられる。「右肩上がりの経済成長が終焉し³³⁾」たので、行政活動を行うための財源は限られてくる。そうすると、限定されたインプットのなかで、いかにしてアウトプットを増大させるかが大きな課題となる。この課題処理の指導理念は、能率ではなく効率である。それゆえに、効率が統一的な用語になったと考えられる。

3 実定行政法の規定

これまで行政学および勧告等における能率論をみたので、最後にこれらの能率論は実定法、とくに実定行政法にどのように規定されているかを検討する。学術理論と勧告等、とくに後者は立法に少なからず影響を与えるからである。能率に関する法律の規定は、とくに行政に関する法律においてみられる。アトランダムに挙げると、それらは内閣府設置法（平成十一年法律第八九号）、国家行政組織法（昭和二十二年法律第二二〇号）、国家公務員法（昭和二十二年法律第二二〇号）。この法律は第三章第五節を「能率」と題している）、地方自治法（昭和二十二年法律第六七号）、地方公務員法（昭和二十五年法律第二六一号）、警察法（昭和二十九年法律第一六二号）等である。これらの法律に共通の特徴が、いくつかみられる。

第一に、これらの法律では能率がまず目的規定のなかに謳われていることである。これは、法律が行政の能率性に高い価値を付与したためであろう。

得られる行政の実現が可能となる²²とあり、効率的ということばが用いられている。

このように第二次臨調は、その答申のなかに能率ではなく、効率ということばを使っている。「行政の内容や体制の改革に主要なねらいを置いている」²³第二次臨調は、その最終答申において、「市場原理の導入に努め」²⁴ること、「民間能力を最大限に生かすこと」²⁵、「民間の活力を生かすこと」²⁶、「費用対効果のバランス等を厳しく吟味」²⁷すること、「民間の研究能力の活用」²⁸等をいつていることから、第二次臨調が行政の内容や体制の改革に更なる経営視点の導入の必要性を認識していることがわかる。このことが、第二次臨調に能率ではなく、効率のことばを使用させる理由になつているとおもわれる。

四 行政改革会議最終報告

一九九六年に設けられた内閣総理大臣を会長とする行政改革会議（以下「会議」という。）は一九九七年一二月『最終報告』（以下「報告」という。）を公にする。

まず、報告は冒頭（「はじめに」）において「今回の行政改革の要諦は、肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素にして効果的かつ透明な政府を実現することにある」²⁹とし、効率的ということばを用いている。

ついで、報告は「行政改革の理念と目標」と題する項目のなかで、たとえば「行政の効率化の視点では、官民分担の徹底による事業の抜本的な見直しや独立行政法人制度の創設による民間能力の活用などを推進していくことが必要不可欠である」³⁰とし、効率化ということばを使っている。

さらに、報告は「新たな中央省庁の在り方」と題する項目において、たとえば「新たな中央省庁には、政策の企画

率的に行なうため・・・新たに『総務庁』を設け¹⁶るとなっており、また「予算・会計の改革に関する意見」のなかで決算の充実に関する項目では効率的ということばが登場する。¹⁷これは、第一次臨調において、効率の用語が能率のそれよりも行政改革に資する、あるいは積極的であると解したからとも考えられる。第一次臨調の改革意見に散見される効率の用語法が、後世、能率の用語法に取って代わることを予告しているようにもおもわれる。

(三)第二次臨時行政調査会答申

「臨時行政調査会設置法」(昭和五五年法律第一〇三号)によって設けられた「臨時行政調査会」(以下「第二次臨調」という。)は一九八一年七月一〇日に『行政改革に関する第一次答申』を、一九八二年二月一〇日に『行政改革に関する第二次答申——許認可等の整理合理化——』を、一九八二年七月三〇日に『行政改革に関する第三次答申——基本答申——』を、一九八三年二月二八日に『行政改革に関する第四次答申——行革推進体制の在り方——』を、一九八三年三月一四日に『行政改革に関する第五次答申——最終答申——』を内閣総理大臣に提出する。

第一次答申では、行政改革推進の観点として「変化への対応」、「簡素化、効率化」、「信頼性の確保」の三点が掲げられ、¹⁸第二の観点到効率化ということばが使われている。第二次答申では、許認可等の整理合理化にあたっては「下部機関、地方公共団体若しくはその機関又は民間において処理することが効率的であり、かつ、実情に即するものは、事務・権限を委譲する方向で検討する」¹⁹とあり、効率的ということばが用いられている。第三次答申では、国と地方公共団体の機能分担の見直しの基本的視点として「地域性」、「効率性」、「総合性」の三点が掲げられ、²⁰第二の基本的視点に効率性ということばが用いられている。第四次答申は「行政改革推進体制の整備」²¹のための答申であるので、効率ということばはない。第五次答申では、行政改革の「努力の積み重ねにより、二一世紀に向けて時代の課題を担い得る行政、すなわち変化への対応力に富み、総合性と整合性が確保され、簡素にして効率的で、かつ国民の信頼が

(二) 第一次臨時行政調査会改革意見

「臨時行政調査会設置法」（昭和三六年法律第一九八号）によって設置された「臨時行政調査会」（以下「第一次臨調」という。）は、一九六四年に『改革意見』を内閣総理大臣に提出する。

第一次臨調は「今日の行政組織は最も大規模な組織となり、行政事務の性質からくる非能率性もあって、現代の緊要な行政事務を能率的に処理する体制にないことが指摘され、国民の強い不満となっている」¹²と認識し、「今日の複雑膨大化した行政への負担にたえ、能率的、効果的な行政運営を行いうるよう行政の体質を改善すること」¹³を課題と考えている。ここでは、非能率性、能率的ということばで語られている。

また、第一次臨調は、わが国の行政の問題点として第一に行政には企業のように費用と収益または計画と成果との対比に重点をおくという、いわば原価意識というような観念が乏しいこと、第二に国民に対する奉仕観念が不徹底であること、第三に画一主義または形式主義の弊害があること、第四にハンコ行政と責任体制が不明確であること、第五に具体的な達成目標が欠如していることの五点を指摘し、これらの点を改善するため「行政運営における合理化・能率化の推進」を図ることが必要であるという。¹⁴ここには、能率化ということばが用いられている。

さらに、第一次臨調は、行政事務の配分に関する問題点として第一に行政事務の内容が行政需要に合致していないこと、第二に行政のやり方が非能率で迅速性を欠いていること、第三に行政のやり方が実情から遊離しがちであること、第四に権限と責任の所在が不明で正体がつかみにくいことの四点を指摘しているが、ここでも非能率ということばが使われている。¹⁵

以上のように、第一次臨調の改革意見には、能率の用語法が圧倒的である。しかし「効率」の用語も散見される。たとえば、「内閣の機能に関する改革意見」のなかの「総務庁」の新設を勧告する項目では「各省間の総合調整を効

概観する。

(一) シャウプ税制使節団報告

日本における恒久的な租税制度を立案するために、アメリカのコロンビア大学教授シャウプ (C.S.Shoup, 1902-2000) を団長とする使節団は、一九四九年に連合国軍最高司令官マッカーサー (D.MacArthur, 1880-1964) に『日本税制報告書』(Report on Japanese Taxation) を、また一九五〇年には『第二次日本税制報告書』(Second Report on Japanese Taxation) を提出する。いわゆるシャウプ勧告である。

シャウプ勧告は全一四章と四つの付録から成っている。シャウプ三原則は、付録A「地方団体の財政」のD節「職務の分掌」において示されている。第一の原則は「行政責任明確化の原則」、第二の原則は「能率の原則」、第三の原則は「地方公共団体優先及び市町村優先の原則」といわれる。第二原則に能率ということばが用いられている。すなわち「それぞれの事務は、それを能率的に遂行するために、その規模、能力および財源によって準備の整っている何れかの段階の行政機関に割当てられるであろう」⁽⁹⁾。

これは、アメリカ行政学(政治・行政二分論)の能率論を反映したものである。シャウプ勧告は国と地方公共団体の間の事務の再配分によって「国の支配を減じ、地方団体の独立を増すこと」⁽¹⁰⁾にあった。それは、地方公共団体に対する政治介入を禁じることである。このことによって地方公共団体の行政が能率的に処理されるようになる。シャウプ勧告をうけて、これを具体化するため地方行政調査委員会議法(昭和二四年法律第二八一号)により設けられた地方行政調査委員会議(通称「神戸委員会」)が一九五〇年の「行政事務再配分に関する勧告」のなかで、地方公共団体に行政事務の「合理的能率的処理」を期待し、そのために事務処理方式の簡単化・明確化、地方公共団体の規模の合理化をいうのも、シャウプ勧告の能率観を読み取ったからである。⁽¹¹⁾

ちなみに、ウィルソンによって誕生せしめられたアメリカ行政学（政治・行政二分論）はギューリック（L. Gulick, 1892-1993）が集大成するが、彼は「アドミニストレーションの科学においては、それが行政学であれ経営学であれ、根本的な『善』は能率である。アドミニストレーションの究極の目的はマン・パワーと材料の最小の消費で当面の仕事を遂行することである。かくて、能率はアドミニストレーションの価値尺度のなかで筆頭に位置する原理である」といって、能率をアドミニストレーションの最高の価値としている。

このように、政治・行政二分論には^{ビルトイン}こみの観念的能率が具体的能率となりえたのは、政治・行政二分論に経営（学）的思考を受け入れることのできる素地があったからである。ウィルソンは「行政の分野はビジネスの分野である」といって、行政とビジネスを区別しなかった。今日、行政は「サービス」（service）、国民は「顧客」（client）という用語法が人口に膾炙しているが、これは行政と経営を同一視する考え方の証左とみることができ、ウィルソンのいう行政＝ビジネスの線上でとらえられるものであろう。政治・行政二分論は、生まれながらの行政・経営融合論であった。

それゆえ、ウィルソンの政治・行政二分論を濫觴とするアメリカ行政学は多くの経営学の概念、原理を借用しながら、経営学と密接不可分の関係で発展していくことができた。とくに「アメリカの経営学は、能率向上という実践的要請から生まれ、つねに企業という現実の存在を研究対象に発展してきた学問である」⁷⁾だけに、能率的行政を求めたアメリカ行政学との結合は必然的であった。「アメリカの行政学（Public Administration）は、経営学（Business Administration）と紙一重のものであった」⁸⁾といわれるゆえんである。

2 勧告等の能率論

各種委員会の勧告等には、多かれ少なかれ学術理論、学説が反映されることがあるので、つぎに勧告等の能率論を

二 行政への経営理念の導入

1 行政学の能率論

一九世紀後半のアメリカにおいて、獵官制 (Spoils System) がもたらす行政の非能率を眼のあたりにし、後に第二八代大統領となる W・ウィルソン (Woodrow Wilson, 1856-1924) は、行政に能率を求めるためにガバメント (government) を「政治」 (politics) と「行政」 (administration) に分けた。いわゆる政治・行政二分論である。一八八七年ウィルソンによって政治・行政二分論として誕生せしめられたアメリカ行政学の目的は、一つは政府が適切に行うことのできるものは何かを発見すること、いま一つは政府はいかにして最大限の能率と最小限の費用で適切な事柄を処理することができるかを発見することにあつた。¹⁾ ウィルソンはアメリカ行政学の創始者と目されるから、²⁾ 能率の観念はアメリカ行政学に最初から含まれていたということが出来る。

しかし、この観念的な能率を操作可能なものとするには、アメリカ行政学はアメリカ経営学の力を借りなければならなかつた。すなわち、アメリカ行政学はアメリカ経営学の導入によって初めて観念的な能率を具体的な能率とすることができた。したがって、行政学の能率論は経営学のそれといわなければならぬ。

このことは、アメリカ行政学における能率論の歴史に徴して明らかである。³⁾ 「能率の概念を行政の世界における中核的な概念にまでたかめ、流行させたのは……一九〇六年設立のニューヨーク市政調査会の活動と、これに呼応して叢生した全国的な市政調査会運動である」⁴⁾ が、この運動の大きな特徴は当時の私企業に適用されていたテーラー (F.W. Taylor, 1856-1915) の科学的管理法を行政にも適用することにあつた。かくして、観念的な能率はテーラーの科学的管理法を介在せしめることによって、アメリカ行政の世界において操作的なものとなつた。

本稿を「行政・経営融合論——行政の経営化——」と題し、以下のように構成する。

まず、行政の経営化の標識を探索する。ここに、行政の経営化とは、行政へ経営理念が導入され、制度化されることをいう。本稿はそのメルクマールを「能率」または「効率」の観念に求め、これが行政にその指導理念として導入されたことを論証する。

ついで、この理念の制度化、すなわち能率または効率の制度化を取り上げる。ここに、理念の制度化とは、基本的な考え方や価値が組織や手続のなかに用いられ、これらが人々の思考や行動を規律することをいう。本稿は「独立行政法人」を能率または効率の制度化ととらえる。¹⁾

本稿は、先に発表した拙稿「経営・行政融合論——経営の行政化——」²⁾と同じ問題意識の下で物される。

拙いものではあるが、本稿を手島孝先生の退職記念に捧げる。先生は二期六年学長職に在って、新生・熊本県立大学の二一世紀へ向けての確かな礎を築かれた。先生は平成一二（二〇〇〇）年八月末日学長任期を満了、それと時を同じくし熊本県立大学を退職された。先生は、学長の職に在ったときは「危機管理」であったが、³⁾その職を退いた今は「機器管理」と洒落をいわれ、パソコンに向いアドミニストレーションの研究に専念されている。そのお姿に満腔の敬意を表し、先生のますますのご健勝とご活躍を祈念する。

(1) 独立行政法人は「実質的な国家行政組織の一部を構成すること」、「広い意味での国家行政組織である」ことから（多賀谷一照「独立行政法人論と行政制度」、『行政管理研究』八二号、行政管理研究センター、一九九八年、四〇五頁）、行政の範疇に入る。

(2) 熊本県立大学総合管理学会『アドミニストレーション』第七巻二号、二〇〇〇年、七一〜八六頁。

(3) 手島孝「学長学・出門」、『書齋の窓』五〇二号、有斐閣、二〇〇一年）八〇九頁。

行政・経営融合論

— 行政の経営化 —

渡邊 榮文

- 一 はじめに
- 二 行政への経営理念の導入
- 三 行政における経営理念の制度化
- 四 おわりに

一 はじめに

行政の経営化が、とみに進行している。これまでは行政の対象ないし守備範囲として少しも疑われなかったものが、いまでは経営の対象ないし守備範囲として取り上げられるようになってきている。

(1) このような現象は行政（パブリック・アドミニストレーション）と経営（ビジネス・アドミニストレーション）の一元化、すなわち行政と経営の融合とみることができる。このことを日本において検証しようとおもう。したがって、