

国家公務員のエイジェンシー化¹

効率的な行政を目指して

一橋大学 佐藤主光研究会 公務員分科会

桜田瑤子 佐藤寛子 佐藤洋介 神祥吾 松岡直人

2 0 0 8 年 1 2 月

¹本稿は、2008年12月20日、21日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2008」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、佐藤主光准教授（一橋大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

第 1 章においては政府や国民や公務員の立場を明らかにする。政府の立場は財政の逼迫により公務員の人件費を減らしていきたいが公共サービスを充実させたいために人件費を簡単には減らせないというものである。国民の立場はより安い人件費で多くの公共サービスを提供してほしいというものであり、公務員の立場としては人員削減の流れはあるが、業務は減っていかないために職員の業務がもうすでに過酷であるというものである。

上のような立場に立ったとしても、現在の行政には問題があるという認識がある。そこで具体的に現在の行政組織の問題点を明らかにしていく。その後は議論を明確にしていくために、言葉の定義をする。

第 2 章においてはまず行政改革の歴史を見て、どのような改革が行われてきたのかを見ていきたい。その後、近年行われている行政改革の 1 つである政策評価を取り上げ、その現状と課題を見て、更なる改善のためにはエージェンシー化が必要であるということを書いていきたいと思う。その際に、厳密な意味では執行と企画ではないが、財務省と金融庁の分離による利点を取り上げたいと思う。

第 3 章では海外の事例としてイギリスのサッチャー政権から始まる保守党の改革例をみていく。まず初めに、政府の財政危機と国民の政府の問題解決能力への不信感の強まりなど日本の現状に近いと思われるイギリスの改革の歴史的背景から中心に考え、どのような歴史をたどり、現在一般的に言われているような「成功」の形へ進化していったのかを紹介する。このイギリスの改革の中で最も注目したいのが執行エージェンシーと呼ばれる部門の設立である。それに続き、執行と企画の間での責任の所在の明確な区分の難しさの問題など、全体としては成功していると言われているこれらのエージェンシーの制度における現在確認されている問題点を指摘し、日本にエージェンシーを導入したと仮定した際に発生するであろう事柄につなげていきたいと思う。

第 4 章ではエージェンシー事例の二つ目として、ニュージーランドにおける **Crown Entity** について概観する。1970 年代に入って危機的な経済状況に直面したニュージーランドでは、1980 年代にロンギ労働党内閣によって財政管理の効率化のための行財政改革が進められた。そのような改革の一環として導入されたのが **Crown Entity** と呼ばれるエージェンシーである。**Crown Entity** は政策実施部門を積極的に省庁外に切り出す方向性で創設され、定義としては公的機関のうち、省庁と国有企業を除いたものとされる。所管大臣と **Crown Entity** の関係については、大臣は **Crown Entity** からアウトプットを購入し、**Crown Entity** は大臣の示す事柄に関する業績を果たすという契約関係が成り立っている。また、**Crown Entity** には政策の実施前と実施後のそれぞれにおいて各種報告書の提出が義務付けられている。

現行の **Crown Entity** の制度に関しては責任の所在が明確になるなどのメリットが指摘されている一方で、報告書を作成する業務が増大する等の課題点も指摘されている。そうした課題への対策として、報告書の見直しなどを含む **Crown Entity** 制度の改革が始められている。

第 5 章では成果主義について述べていく。成果主義を導入する目的は個人の目標と組織の目標を一致させることである。これまでの公務員制度は省庁ごとの完全な縦割り人事であ

り、「秘密結社にも似た極めて機密性の高い人間集団」（日本経済新聞）といえる。そのような中では、官僚達が国民のニーズをしっかりと汲み取り、それらを実現するために法律などに反映するというよりも、所属する部署の利益を第一義に考えてしまうだろう。予算を取るのには国民のニーズを満たすためではなく、所属する部署の影響力を強めるためになってしまうのだ。そうなってしまえば国の財政状況が厳しい中で限りある資源を効率よく使用しなくてはいけないのに、優先順位の低いところに資源が集まってしまうことになる。

そこでエージェンシー化を達成した上で執行部門に成果主義を導入することを考えていく。成果主義は大きく分けて2つある。1つは個人の成果に対してその個人を評価するもの、もう1つはプロジェクト単位、もしくは部局単位での成果に対してその部局やチームを評価するものである。前者の場合、個人の成績を最重視する傾向が強く、合成の誤謬が発生し今までチームプレーとして成功してきた仕事が立ち回らなくなる可能性が大きい。さらに個人個人を適正に評価するには膨大な時間と労力が必要となり評価・管理コストが非常に大きくなる。一方後者はチーム単位での評価を基本とするため、個人プレーに走ることなく他の人の仕事の進行状況をチェックすることができ、それを見て手伝うこともできれば叱咤することもできるだろう。ただし部局などチームの大きさはしっかりと考えなくてはいけない。大きすぎると一人ひとりのチームに対する貢献度が低下してしまうため、個人の効率化へのインセンティブが低下し、小さすぎると前者のような評価・管理コストが膨大になってしまう。

本稿の議論から我々は以下の2点を政策提言とする。

1. 国家公務員のエージェンシー化

企画と執行を分離するエージェンシー化により、問題の所在や成功した点を明らかにし過度な馴れ合いを是正する。エージェンシー化することで問題と責任の所在を明確になり、政策評価が機能的に行えるようになる。そしてその政策評価が企画部門や執行部門にフィードバックされることにより業務が改善されより効率的になると考える。

エージェンシーを導入することにより、執行部門に対しては、業務の効率化に向けたモチベーションの向上のための成果主義を導入することが可能となる。

2. 執行部門への成果主義賃金の導入

日本の中央省庁にエージェンシー制度を導入した上で、人事制度の中に成果主義を導入する。エージェンシー制度を導入すれば個人や部局の成績、責任が明らかとなり成果主義賃金を導入することができるようになる。これによって行政の透明性が増し、現状の政策評価と成果主義をより機能的にすることが可能となる。

以上の提言によって我々の目標である、職員のモチベーションの向上と業務の効率化を促し、行政全体の効率の向上を達成することができると思う。

目次

はじめに

第 1 章 問題意識

- 第 1 節 言葉の定義
- 第 2 節 国家公務員の現状

第 2 章 行政改革の歴史と展開、それに対する我々の評価

- 第 1 節 これまでの官僚の歴史
- 第 2 節 中央省庁再編一戦後最大の行政改革
- 第 3 節 現在進行中の改革とは
- 第 4 節 政策評価
- 第 5 節 執行と企画の分離という観点から見る財務省と金融庁の分離
- 第 6 節 これからのことから

第 3 章 エージェンシー化の海外事例～イギリス～

- 第 1 節 1960 年代・70 年代のイギリス
- 第 2 節 サッチャー政権の改革
- 第 3 節 メジャーク政権の改革
- 第 4 節 エージェンシーの問題点

第 4 章 エージェンシー化の海外事例～ニュージーランド～

- 第 1 節 導入までの経緯
- 第 2 節 Crown Entity の定義と運営方法

第 5 章 成果主義導入の検討

- 第 1 節 成果主義の目的
- 第 2 節 個人と成果を結びつける成果主義
- 第 3 節 部局と成果を結びつける成果主義

第 6 章 政策提言

- 第 1 節 エージェンシー化
- 第 2 節 執行部門への成果主義導入

参考文献・データ出典

はじめに

まず本論に入る前に、この論文の執筆に当たっては農水省でキャリアとしてご活躍なされた高橋直浩氏に数多くの助言を頂いた。簡単ではあるが心からの感謝を述べておきたい。高橋氏の助言により我々の論文は厚みを増し日の目をみることとなった。

さて、そもそも我々が国家公務員問題に関心を持った一番の理由は外交機密費流用事件、葉害エイズ問題、年金問題など長年にわたり国家公務員の汚職や怠慢などが問題となっているにもかかわらず、議論される国家公務員のあり方の多くが人員や人件費の削減と更なる公共サービスの充実を求めるといった抽象的なことにとどまっていることであった。さらに公務員改革が度重ねて叫ばれることは抜本的な改革がなされてこなかったことを意味する。そこで我々は国家公務員の効率的な運営のしかた、人事制度について考えていく。

実際に不祥事が起きたときは、大臣や長官、事務次官や当事者の減俸処分などで処理されることが多く、なぜそのようなことが起きたのか、誰が積極的に関与していたのかといった責任の所在が明らかにされることが少なかった。これでは不祥事の起こる体質が維持されることになり、再び事件が起これかねない。責任の所在が不明確になってしまう一因として我々が考えているのは企画と執行が一体化しているということである。例えば年金の未納率が高いのは徴収部門である社会保険庁が完全に悪かったことが一番大きな理由なのか、それとも年金の徴収システムを構築した厚生労働省(旧厚生省)に原因があるのかははっきりしない。これは社会保険庁が厚生労働省の外局となっているためだと我々は考える。つまり同質的な人間が企画と運営をこなしている状況であり、なにか不備があったときも内部だけで解決しようとし表面化しづらい体質になっていたといえる。

以上のように、企画と執行部門のあいまいさが官僚の不祥事の温床の一翼を担っていると我々は考える。そこでわれわれは企画と執行の分離、エージェンシー化について議論を進めていく。さらにエージェンシー化すれば目標、責任、成果が今まで以上にはっきり示せるようになるはずなので、より効率化の進み無駄のない行政を行えるように執行部門の給与査定に業績給を導入することも議論していく。

第1章 問題意識

第1節 言葉の定義

1.1.1 問題意識

長年にわたる国家公務員の汚職や怠慢などの問題が表面化するたびに国家公務員のあり方について議論されている。しかし議論の結果はたいがい人員や人件費の削減と更なる公共サービスの充実を求めるといった方向性を示すにとどまり、それらを実現するための具体的な方策は打ち出されていない。現実には、公務員の人員、人件費の削減と公共サービスの充実はトレードオフの関係にあると考えられ、双方を両立させることは困難であると想定される。

公務員のあり方と公共サービスには次の四つのカテゴリーに分類されると考えられる。

1. 高い人件費：高い公共サービス	3. 低い人件費：高い公共サービス
2. 高い人件費：低い公共サービス	4. 低い人件費：低い公共サービス

国民の立場としては、公務員にはしっかり働いて欲しい、さらになるべく安く働いて欲しいというのが本音である（現状はカテゴリー2 であると考え、カテゴリー3 を求める）。日本政府の立場としては、国債の残高、社会保障費の増大により財政が圧迫されているため、出来れば公務員の人件費も減らしていきたい。また民意を反映するためにも公共サービスの質を落とさたくない。（現状ではカテゴリー1 であると考え、カテゴリー3 を求める。）公務員の立場としては激務や責任のわりに給与が低い、またいくら頑張っても給与にそれが反映されない。（現在もうすでにカテゴリー3 であると考え。）

このように、国民の見解と政府、公務員の見解が乖離することは珍しくはない。しかし、政府が浪費している、まだまだ同じ予算で出来ることがあるという国民の考えが強くなるにつれて、政府の能力や誠実さに対する国民の信頼は急速に弱まることになる。事実、わが国においては政府が浪費しているという認識が政府の信頼を損なう大きな要因の一つとして考えられる。そうだとすれば、それへの対応策は二つ考えられ、1つは実際に効率をさらに向上させることであり、もう1つは、政府の効率性を明快に表現するために、組織の業績を文章化して公表していくことである。

単に資金そのものを節約し、有意義に使用することは大事だが、政府の効率性をわかりやすく伝達することはさらに重要な観点である。なぜなら、どのような政策を行うにせよ、一般国民のもつ政府に対する信頼度は、政策の実現可能性や政策の有効性に大きな影響を与えると考えられるからである。

1.1.2 効率と有効性の定義

これから公務員のあり方を議論するうえで、言葉の定義をしっかりと定めておきたい。有効性とは、本来的に求められているアウトカムへの寄与度を表す指標である。医療部門であ

れば、患者を健康にして退院させることは有効性としてとらえられる。効率アウトプット又はアウトカムを生産する上で資源をいかに上手に活用したかを図る指標である。医療部門の例で言えば、一人の医師と3人の看護師が必要であった医療活動を、5人の医師と20人の看護師で行った場合、この医療部門は有効性に問題はないが効率的ではないということになる。

このように、有効性は活動の最終的な成果を強調し、一方の効率はその成果にたどり着くプロセスを問題にするのである。可能な限り上手く遂行されたかどうかを効率は問いかけるのである。

効率と有効性どちらを重点的に求めていくかという議論がある。そこで、公共部門においてはまだ社会の問題に対して有効な手立てがわかっていないという問題と、下した決定が現実の指標となって現れてくる時期が明確にはわからないという問題からどちらを重点的に求めていくべきかが見えてくる。有効性を問う問題としては次のような具体例が上げられる。ある地域の治安を良くするというプロジェクトでは、事前においては何が有効な手立てか一般的にも分かっていない。警察官を増やせばいいという意見もあるが、大抵その場合は他の地域で警察官が手薄となり治安が悪くなっているのである。それではプロジェクトの目的を果たせたとはいいがたい。ある経済学に関する本では、妊娠中絶を認める法令を通したことが、治安の改善に効果があったとされる。たとえその法令が劇的な効果をもたらすことが分かっていたとしても、その法令が施行されてから何十年もの後に治安が回復して効果が出る場合があるのである。

このように、公共部門に対して事前の有効性を求めていくことはなかなか難しい。よって、人事評価などを行う際には、公共部門に対しては有効性よりも効率に重点をおいたほうがよいと考えられる。もちろん解決策が事前に分かっているのであれば、貪欲に有効性と効率を求めていくべきである。しかし解決策が分かっている問題が公共部門では多々あるので、一義的には効率を求めていくべきなのである。効率を追究していくことにより、同じ予算でも効率の良い公共部門ではいくつもの施策が試せるようになり、やがてその施策の中から有効な政策が見つかると考えられる。

1.1.3 アウトプットとアウトカムの定義

アウトプットとは、人材や資源を投入インプットして生まれきた物そのものである。例えば、国土交通省の政策のアウトプットの1つに高速道路がある。そのアウトカムはそれがもたらす効果である。例えば、高速道路では、市街地での渋滞の緩和や郊外から市街地への物の流れの活性化などがある。国民や政府も含めてアウトプットが目的となるのではなく、アウトカムが最終的な目標となるのである。そして、様々なアウトカムを見込んでアウトプットをしても、そのアウトカムが達成されない場合がある。例えば、地方公共団体が、郊外に遊園地を作り、観光都市として町おこしをしようと考えても、実際には予想していた来園者が来なかったために当初考えていたアウトカムは見込まれず、その遊園地が莫大な赤字をもたらした事例がある。

1.1.4 民間と公共部門の違い

民間部門で上手く機能しているシステムを公共部門のシステムに導入すれば、今ある公共部門の抱えている問題を解決できるのではないかという議論がある。また企画や政策決定者の一員に民間で成功した人物を積極的に登用していくべきであると主張する人がいる。これらの議論で意識されていない、民間と公共部門の主要な違いについてここでは着目していきたい。

民間部門では、全体の優先目標といえば、利潤を追求していくことである。現在では企業の環境意識や社会的責任も問題となっているが、まずは利潤を生み出し続けなければそのような目標も達成できない。利益という指標のみで、企業の効率性や有効性の効果を観察でき、

フィードバックできるのである。もし市場のニーズ（国で言えば民意）にできていない商品を作っていた場合、売上げが伸びず、利益は低下する。価格が変化せず、品質が低下したら、顧客は離れ、利潤は低下する。また技術革新をとりいれず旧態のままであれば、競合他社に顧客を奪われ利潤は低下する。民間企業の場合、利潤という指標を観察してさえすれば、効率性や有効性、革新性などのさまざまな属性の妥当性を判断できるのである。

公共部門では、そのような汎用性が高く優れている指標を持ち合わせていないために、自分のやったことが効率的で有効性のあるものなのかははっきりと知ることは出来ないのである。またそのために莫大なコストと時間をかけて代理指標を作成しようとするが、その得た指標も代理指標であるがために、本当に効率性や有効性を表しているのかに疑問が残っている。

さらにもう 1 つの問題として日本の場合では企画と執行が明確には分離されていないために、問題が発生した場合に、そもそも企画の段階で問題があったのか、執行側に問題があったのか区別が付きにくい。このことは、逆に上手くいったところに報酬を的確にまわせていないことも意味する。一定のアウトカムを達成した場合でも現状では、そのアウトカムはどこから生まれたのか明確ではないということである。

第2節 国家公務員の現状

1.2.1 国家公務員の現状

民間と公務員の給与格差などがマスコミなどで大きく報道されているが、表の賃金プロフィールをみてもわかるように、国家公務員の賃金カーブと民間の賃金カーブには差はほとんどないといことが分かる。また 1000 人以上の大企業の賃金カーブと比べた場合には逆に賃金は低い。難関大学を卒業した人の多くがその大企業に就職していくことを考え、国家公務員を輩出する大学が東京大学を代表するように難関大学であるということを勘案すれば逆に国家公務員の賃金は低いのかもしれない。

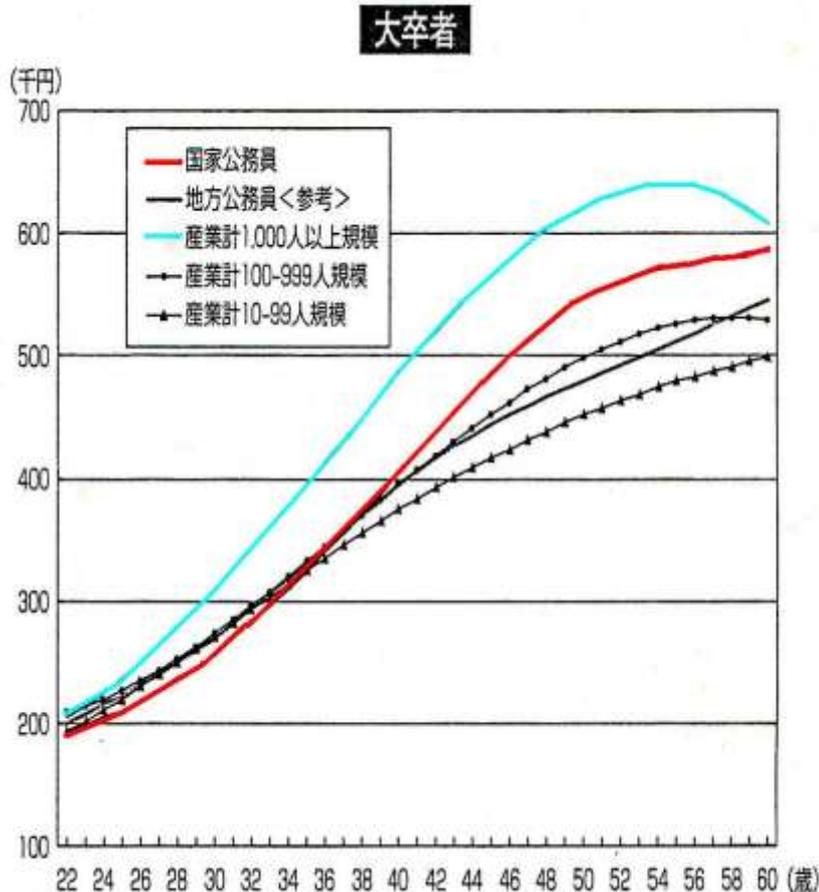
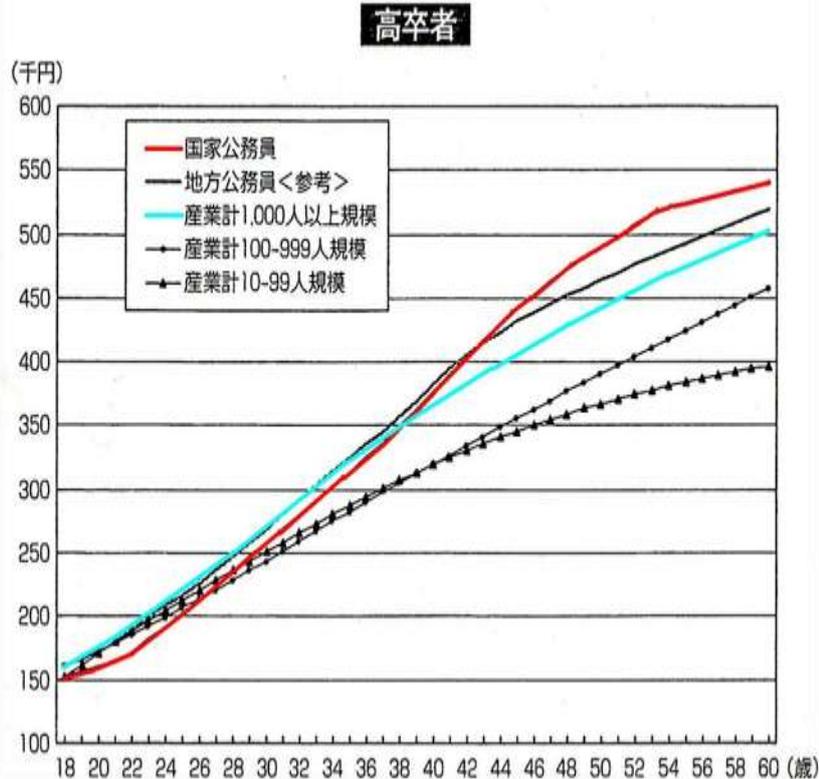


図1 公務員と民間企業の賃金カーブ①



勤務実態としても、世間でイメージされるような国家公務員は定時出勤定時退社というものではない。最近では居酒屋タクシーで問題となったことから明るみになったが、国会期間中などは、予算編成や国会質問に対する答弁の作成などに追われて、終電では帰れない公務員が多くいる。霞ヶ関国家公務員労働組合共闘会議の2007年の調査結果によれば、中央官庁の月平均残業時間は39.1時間（前年度調査では38.9時間）であり、過労死の危険が高いとされる月平均100時間以上残業をする人は5.3%（同4.7%）である。このことは、過労死の危険を「過去に感じた」か「現在感じている」という職員があわせて35.6%（同34.2%）になるのも分かる。また調査結果では月平均残業時間が39.1時間となっているが、超過勤務手当の予算は月平均残業時間を30時間で計算しているため、約9.1時間実態と予算がかけ離れており、そこから120億円近くが残業代不払いとなっていると考えられる。

以上から分かるように、世間でイメージされるように国家公務員に余裕が沢山あるという認識は、大きく現状とはずれていると考えられる。

しかし、先ほども述べたように、日本の財政は国債費の増大、高齢社会による税収減、社会保障費の増大が見込まれるために、かなり厳しい状況にある。また、国民からの要望では、さらなる社会保障サービスの充実を求められている。そのことから、今以上に、国家公務員には有効的且つ効率的に働いてもらわないといけない状況にある。ではなぜ今のような国民の声が届かない組織、内側を向いた組織になってしまったのか。その一因として考えられる現在の国家公務員制度の歴史をみていく。

1.2.2 戦前の国家公務員採用について

戦前の国家公務員制度は身分制度的なものであった。この制度は、日本を近代国家にするため明治時代にドイツの公務員採用制度を参考にしてスタートした。当初は帝国大学（今の

東京大学) 出身者を無試験で任用できるようにし、不足した人数を帝国大学出身者以外の試験選抜という形で採用した。しかし無試験任用には批判が多く、高等文官試験と呼ばれる今のキャリア採用制度と同様な制度が誕生した。この試験の合格者は高等官(勅任官、奏任官)と呼ばれ、他の官吏である判任官とは勅令によって厳格に区別されており、待遇面でもかなり大きな差がつけられていた。今現在と比べても極めて速いスピードで昇進していたのだ。文官高等試験に合格するとまず判任官として採用され、2年後に奏任官に、入省10年後には本省課長、20年程度で局長、40歳過ぎで次官に就任している。また、各省の通達などで次官には勅任官を当てるといった、どのポストにはどの官を当てるかということも定められていた。更に文官任用令によって、奏任官の採用を文官高等試験合格者に限定し、その勅任官は奏任官からしか任用されないことが決められた。これによって課長以上へは文官高等試験合格者以外は昇進できなくなった。ポスト数の関係から早期退職制度も慣行としてこの頃から存在しており、以上のような官吏制度はおおむね明治20年代までに整備された。文官高等試験は名前を変え国家上級を経て国家I種となったが、採用制度と昇進制度は殆ど変化していない。

1.2.3 戦後目指した形であったが頓挫した職階制

終戦後、GHQは従来の身分制的な公務員制度を改めるため、勅任官、奏任官、判任官の官吏身分は廃止し、アメリカ的な職階制の導入を求めた。職階制は国家公務員法第29条2項で「人事院は、職階制を立案し、官職を職務の種類及び複雑と責任の度に応じて、分類整理しなければならない。」第3項で「職階制においては、同一の内容の雇用条件を有する同一の職級に属する官職については、同一の資格要件を必要とするとともに、且つ、当該官職に就いている者に対しては、同一の幅の俸給が支給されるように、官職の分類整理がなされなければならない。」と定められている。しかしアメリカの職階制がスペシャリスト型だったのに対して日本はゼネラリスト型(部内ローテーション人事慣行)だったこと、日本に導入されようとした職階制が複雑すぎたこともあって頓挫してしまった。

戦後導入されようとした職階制には少なくとも以下の3つが観察できるという。

① 制度構築の「基準」機能

「基準」とは例えば任用や格付け(給与のための評価)の元となる職務遂行能力があげられる。しかし能力の測定は簡単なものではなく、人事院はこれを具体的に分析することができなかった。そのため「基準」を触ることなく他の部分での修正で公務員制度改革を行ってきた。そのような状況では端的に言ってしまうと、総人件費抑制【定員、給与水準削減】という形でしか改革できない。

② 人事権の配分機能

「官職の基準」としての職階制は人事院の担当任務を規定し人事権者の所在を明らかにしている。職階制立案権¹などがあり、それに加えて、俸給表・職務分類²は給与準則³が制定され実施されるまで有効であり、それは人事院が決定する⁴。また俸給表・職務分類は職階制を定めた国家公務員法に適合するとみなされ職階制が制定されるまでは有効であるとされる⁵。以上から職階制は俸給表・職務分類にすりかわり人事院に給与制度に関する権限を与えることとなった。しかし個々の任用に関わる運用権限は付与されなかったため、給与制度の人事権は人事院に、任用運用人事権は各任命権者に人事権が分割された。

1 国家公務員法第29条2項

2 給与法(一般職の職員の給与に関する法律)第6条

3 国家公務員法第63条2項

4 給与法第2条2号

5 国家公務員法第29条5項

ここで任用権者を性善説でないと仮定すると、成果に見合った信賞必罰ではなくえこひいきや一律処遇となるリスクが存在することになる。そこで人事権の所在を任命権者に過度に集中させず一定の分割が必要となるのである。しかしながらあるプロジェクトの成否を測るときに人事権の所在がばらばらでは、どこの人事が貢献したのか、または悪影響を与えたのかということがあいまいになり、うやむやに処理されてしまうことになりかねない。

③ 課題設定・自己反省機能

職階制が設定する課題として

1. 真の能力主義とは
2. 個々の職務の内容・責任の明確化
3. 構造的身分制的官吏制度の解消
4. 開放的流動的・専門職的人事

の4つが少なくともあげられる。特に2の個々の職務・職員の内容・責任の明確化は今日にはより強く求められている。これはそもそも能力主義・成果主義を行うには必須のものであり、国民に対する説明責任という観点からも重要である。よって個々の官職ごとの職務内容・責任範囲を事前に明確にしたうえで任用の能力条件や処遇を明示し専門的な技術を持った者を公募する必要性がある。更に4の開放的流動的・専門職的人事も強く求められている。この理由は職階制が採用昇進などの任用全般で公開競争試験を原則とし閉鎖的でゼネラリスト的な人事運用を否定することを目指したためである。公開競争試験は内外無差別な開放的・流動的人事を想定する。内部昇進が原則とはならないのだ。しかしながら公開競争試験は採用試験のみに限定され、採用を決定するのは個別の任用権者で東大法学部を中心とする学閥的な閉鎖型人事が横行するのである。

このような経緯によって国家公務員は仲間意識の強いいわば馴れ合いの組織となっていき、緩んだ体質となってしまった。そこで提案したいのが、エージェンシー化と成果主義の導入である。簡単に概要を説明する。企画と執行を分離するエージェンシー化により、問題の所在や成功した点を明らかにし過度な馴れ合いを是正する。成果の原因が分かることにより、人事制度の中により明確な成果主義を導入することが可能になる。成果主義の導入により、国家公務員にたいして明確な目標とインセンティブを与えることができる。そして最終的には行政の有効性と効率性の改善を図ることができるのである。

以下ではそのエージェンシー化と成果主義について詳しく述べていく。

第2章 行政改革の歴史と展開、それ に対する我々の評価

まず、今日現在行政改革が政治家主導で行われようとしている。実際に、どのようなことが行われてきたのかを見ていきたいと思う。

第1節 これまでの官僚の歴史

官僚体制の歴史は今村（2006）や飯尾（2007）に詳しい。約 100 年前の日本の明治政府の中核は薩長土肥が担っていた。その流れの中で、伊藤博文が初代内閣総理大臣に就任する形で 1885 年に内閣制度が成立した。そのため、明治期の官僚は上記の藩出身者で占められ、このころから省庁間、特に内務省と外務省等の間での欧化政策等での主導権に関する争いが発生している。また、日本は近代化を進めるため富国強兵と殖産興業のスローガンの下で学制が發布され、東京帝国大学（東京帝大）が官僚養成学校として成立し、次第に東京帝大出身の官僚が政府の中核を占めていくようになった。そして、昭和期には、東京帝大出身の官吏達一特に、岸信介や吉田茂（内務省）、迫水久常ら革新官僚一が活躍するようになった。満州事変以降、政党よりも軍部が世論の支持を受ける中で、官僚達は積極的に軍部に協力するような形をとってきた。その結果アジア太平洋戦争下での戦時統制体制を作り上げられたと言えよう。

敗戦後、GHQ は本来硬直した官僚制を変えるために大蔵省の解体や、総理大臣や総理府に権力を集中させるような構想を立てていたが、日本側からの反発で結局官僚に権力が残存してしまう今のような形態になってしまった。しかし、朝鮮特需や東京オリンピック開催による好景気突入によって日本は高度成長期に突入し、製造業が日本経済を牽引していくというシステムがうまくいったため、官僚に対する批判というものは特に大きくはクローズアップされることもなく、当然官僚達の雇用体系等にも注目が集まるということもなかった。ただ、高度成長期において民間部門の生産性は飛躍的に伸びた反面官僚の能率の悪さが目に付き、第一臨時行政調査会が設置された。その後、内閣府の設置や内閣補佐官、総務庁の設置等のドラスティックな提言を行ったが、実施困難とされて棚上げされてしまった。1967 年佐藤栄作内閣は各省庁に内部部局の 1 局を削減する指示を出し、その指令は実際に実行に移された。1981 年に第二次臨時行政調査会が設置され、日本国有鉄道の分割民営化や規制緩和等に関する提言を行った。国鉄の分割民営化は国鉄再建監理委員会によって行われた。後者に関しては臨時行政改革推進審議会が設置され、証券取引等監視委員会の設置や行政手続法が制定された。しかし、1980 年代後半には不動産バブルが発生し好景気に突入したが、90 年代前半における日本のバブル経済は崩壊し、その後は「失われた 10 年」と呼ばれる長期の不況に突入してしまった。その 10 年間で大規模な財政出動や金融面での規制緩和で、景気の悪化を食い止めることができず、大手企業が倒産する事態を招き、官僚に対する信頼がかける事態を引き起こしてしまった。

第2節 中央省庁再編—戦後最大の行政改革

1996年の衆議院選挙で勝利した橋本龍太郎内閣は中央省庁改革に取り組んだ。そこで彼は「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、簡素にして効率的かつ透明な政府を実現すること」を最重要視した。具体的には、第一に1府22省庁を1府12省庁に再編する府省の大括り再編である。第二に、内閣総理大臣の権限の強化や内閣府の設置、内閣官房の機能強化等の内閣機能の強化である。第三に、独立行政法人制度の創設や郵政事業の公社化、行政組織の整理等の減量・効率化の推進である。第四に、政策評価制度や情報公開制度の創設等の行政の透明化や自己責任化である。橋本内閣の元では上記のような行政改革が行われたのである。実際に、この橋本内閣で設置された行革経済財政諮問会議が、小泉内閣で官邸主導の政治を行う際に活躍した。ただ、この改革では橋本行革前の特命担当大臣とそれまでの担当大臣の違いの不透明さや政策が各局縦割りで運用しているなどの問題点が残ってしまった。

第3節 現在進行中の改革とは

現在進行している公務員制度改革は公益法人や特殊法人に関する改革も含まれているが、ここではそのことは割愛させてもらう。

行政改革は2000年に行政改革大綱が閣議決定されて、2005年を目処に様々な改革を行ってきたとしている。そして、安部晋三内閣において内閣人事局を作ることによって人事を内閣が一括に管理しようという案も出され、現在の麻生内閣でもその計画は進行している。そこでは、「国民の目線にたった説明能力と使命感、高い職業倫理、時代の変化に対応できる豊かで幅広い知識・経験と確かな能力を持つ」ことが公務員が求められている公務員像とされている。そのことを実施するための三本柱を設定している。それは、官民間の人材の活発な移動、定年まで勤務することが可能な人事の構築、そして国家公務員の再就職のあり方の変革の3つである。ここであげられている方向性は抽象的なものとして行政改革推進本部で設定したものである。具体的に述べると、ここ数年で行われた改革というのは政策評価や業績目標の設定である。それらを実際に以下の節で見たいと思う。

第4節 政策評価

2.4.1 政策評価のしくみと現状

ここでは行政管理センター（2006）の例に基づいて政策評価というものを取り上げたいと思う。政策評価とは各省庁が自らその政策の効果を把握し、評価を行うことで次の企画立案に生かすというものである。この制度は説明責任を果たすことや効率性の追求することを目的に、1997年の行政改革会議において導入が提言され、2001年に導入された。2004年度には9428件の政策評価が政府全体で実施され、近年では1万件前後で推移している。その中でも農林水産省による政策評価が最も多くなっている。政策評価の、評価結果は対象とされた政策にすべて反映されているものとしている。また、これらの政策評価を各府省で幅広く行われている業績評価方式で見ると、全体754件のうち382件（50.7%）について、評価結果を踏まえた上で廃止等を含む改善・見直しにつながったとされている。

2.4.2 政策評価における課題

ここでは、府省自身で挙げている、政策評価における課題を行政管理センター（2006）の例で見たいと思う。第一に、各府省の評価が総花的に実施されているため、重要政

策に真に必要な政策が行われていない点である。第二に、政策評価と予算の連携が確保されていないため評価結果の優劣による予算増減要求等の政策への反映がまだまだ不十分な点である。第三に、数値目標の設定水準や評価の第三者の活用など評価の客観性を確保する措置が不明瞭な点である。第四に、評価情報や関連情報、さらには制度自体についての国民に対する説明責任が果たされていない点である。

2.4.3 われわれの考える政策評価のあるべき姿

この政策評価というものは各省庁が自ら行い、それを総務省が監視するというものである。その後、学識経験者等で構成される第三者によって監視されるというシステムである。上記の課題と重複する部分が多々あるが、我々はそのプロセスに問題があるのだと考える。第一に、基本的に企画立案、予算の獲得、執行、評価が全て同一職員によって行われることである。民間でさえ、外部の監査法人によって監査されているはずなのに不正会計が行われる事件が後を絶たないので、公的部門に関してもいえることである。第二に、年間一万件にも及ぶ政策評価の査定を少数の学識経験者がしっかりと行えるのかということである。独立していかつある程度の人員のいる組織を作るか、民営化して外部からの監査が義務付けられる組織にすることによって透明性を図らねばならない。その他には、政策評価が現行では予算と結びついていない点である。政策評価は、予算獲得と結びついて始めて公的部門により効率的に業務行うインセンティブを与えることができるのである。

第5節 執行と企画の分離という観点から見る財務省と金融庁の分離

注意していただきたいのは、金融庁には総務企画局が存在するが、完全な執行機関ではない。けれども、金融庁は小さな組織であり、また執行（検査や監督）が主な業務となっており、エージェンシー化と関連するものだと我々は捉えている。

2.5.1 旧大蔵省の不祥事

ここでは、よくマスコミに取り上げられた大蔵省の不祥事を三つ取り上げたい（朝日新聞経済部（1997））。第一に挙げられるのは、癒着問題である。大蔵省では1995年に東京税関長や主計局次長という出世争いをしてきた官僚とイージーキャピタルアンドコンサルタンツ（ECC）との癒着が問題となった。ECCは1990年から1994年まで主計局次長に4000万円から5000万円程度の資金提供をしていた。第二に挙げられるのは、大和証券ニューヨーク支店での巨額損失隠匿事件である。この事件は大和銀行の職員が米国債投資に関する取引や文書を偽造したのである。その事態を大蔵省は把握していたのだが、FRBに虚偽の報告を行っていた。その結果、FRBによって大和銀行はニューヨーク支店に業務停止命令を受け、大和銀行はアメリカから撤退せざるをえなくなった。第三は、1998年に大蔵省の金融検査室の室長と課長補佐が収賄の容疑で逮捕された大蔵省汚職事件である。室長は当時のあさひ銀行や第一勧業銀行から、課長補佐は三和銀行や北海道拓殖銀行から資金供与や接待を受けていた。この事件には銀行と検査部の馴れ合いの関係が背景として存在していた。各銀行の「MOF¹担」という大蔵省の接待係が検査部の職員をマークし、3年に一度行われる大蔵省の検査日を前もって知っていたことが明らかとなった（首相官邸（1998））。

2.5.2 財務省と金融庁の分離とその後

¹ Ministry Of Finance 財務省（旧大蔵省）のこと

1998年に上記のような度重なる大蔵省の不祥事や、マスコミや国民からのバッシングにより政治が主導する形で大蔵省にあった銀行局や証券局等の民間金融機関監視部門が総理府の外局である金融監督庁に移された。2000年には組織が改組され、現在の金融庁となった。金融庁は設立当初から金融機関に対して行政処分を連発しており、「金融処分庁」と揶揄された。そうはいうものの、金融機関との癒着が全く無かったからこそ、ドラスティックな検査や監督が行えたと言えるだろう。

2.6 これらのことから

今日の三笠フーズによる事故米問題や社会保険庁による改ざん問題が巷をにぎわせているが、突き詰めて言えばどちらも企画というよりは、執行や検査の体制に問題があったといえるだろう。執行と企画を分けそれぞれの組織が小さくなることで透明性を高めることで、外部からの目が行き届きやすくなるだろう。また、エージェンシー化によって基準化された尺度で自分の業績が評価され賃金にも反映されることにより、上記の不祥事のような法律違反行為を抑制し、きちんと仕事をこなすインセンティブを今までより与えるだろう。その他にもエージェンシー化により仕事の範囲がきちんと分けられるため、政策評価で同じ人が複数の役割を担うのというような状況を防げるのだと考える。最後に、麻生総理大臣が農政局等の国の地方出先機関を廃止または縮小し、地方に権限を委譲するということを表明した。農政局は農林水産省の地方の出先機関であり、これらが様々な検査を行うという執行業務を多く行っている。この執行機関を、主に企画を行っている農林水産省から分離させるのであるから、この計画の根本的な考えは私達の考えと近いものであると言えるのではないだろうか。

第3章 エージェンシー化の海外事例～イギリス～

次に執行と企画の分離の先例として実際にイギリスで実行に移されているエージェンシーの制度を紹介していく。

第1節 1960年代・70年代のイギリス

第二次世界大戦後のイギリスの国家機能は老人医療などをはじめとする福祉国家への転換により膨張の傾向にあった。1960年代、イギリスの経済が絶頂期にあった当時は膨大な税収によって福祉国家の支出を賄うことが可能だった。しかし、1973年ごろ、オイルショックにより経済は大打撃を受け、税収が激減してしまった。当時は予算均衡が望ましいとされていたため、収支のバランスを保つためにイギリス政府は、福祉を切り捨てるか、増税などによりお金を工面して福祉を維持するか、という2つの選択を迫られていた。結局イギリス政府が選んだのは福祉の維持であった。税府は1970年代半ば頃から大規模な増税を急激に進め、累進課税の最も高い税率は70年代末には90%に達した。そのためイギリスの経済と国民はすっかりやる気をなくし、いわゆる英国病と呼ばれる不況が長く続くことになった。財政危機と政府の問題解決能力への不信任は強まっていた。加えてイギリスの国際収支の悪化がもつてIMFからの融資を得るための条件として、公共支出の抑制と公共部門の効率の改善を求められていた。このため、政府は公共支出抑制の方向に転向せざるを得なかった。

さらに政治より市場の方が資源を効率的に配分することができ、また民間の方が公共部門よりも効率的に業務が行えるとの考えが経済学的に主流であった。元来イギリスの高級公務員は全省において活躍できるジェネラリストとしての統合エリートと見なされて、実際一部の大学の卒業生によって行政クラスは占有されていた。制度が複雑化した介入国家の時代になった戦後においてこのような公務員制度に対して、公務員が必要な専門知識を欠いているとする批判が一般的となった。このような時代背景のもとで、改革を望む強い国民感情に後押しされる形で改革は進められていった。

第2節 サッチャー政権の改革

膨大な財政赤字、金融危機といった状況を打破すべく、まずサッチャー政権は税率の引き下げを断行し、赤字国債は発行しないことを前提として予算の範囲内で政策を展開していった。代わりにサッチャーは福祉の削減や国鉄等の民営化を行った。日本と同じように電話、国鉄、ガス、電力等の官有業務の多くを民営化したが、それだけでは予算を均衡させるには不十分で、一歩進んだ改革が必要とされていた。

能率¹を増大させるという目論見のもと、最初に行われたのが省庁機構の抜本的な見直しだった。能率化はサッチャー政権のもとでは現金支払い額の厳格な制限や、公務員数の制限で達成することができるとされた。1982年までに当初72万2000人いた公務員を64万2000人に、1988年までにさらに49万人にまで減らすことを目標としていた。そのため省庁の仕事の全てで業務の必要性の検討やコスト計算が行われ、その結果をもとに廃止や続行を決め、続行すべき業務は外部に委託すべきか、あるいは民間に移譲することが妥当であるかをひとつひとつ検証していった。従来の公共機関の内部にとどまることが決定した業務に関しても「支出に見合う価値 (Value for Money)」のアプローチに沿うように、「業務指標」のような市場に今あるものを活用して、効率化に努めていった。この改革において省庁を筆頭とする公務員からの反発を減らすために各省庁には管理改革のペースと特徴を決定する自由裁量を与えられた。また、能率を監査する「能率室」と呼ばれる評価機関には省庁の立ち入り権がなく、基本的に見直しは自己精査に基づいていた。これでは省のスタッフの能力不足によって発生する非効率には対応できない問題が生じた。また、能率監査によって見出された年6億ポンドの改善点のうち、わずか2億9500万ポンドしか改善が行われなかった。このような失敗の部分も存在したが、公務員の人数は1987年までにほぼ20%の減員に成功した。

1987年三選を果たしたサッチャー政権はより広汎な公共サービスの拡大に乗り出し、国民保健サービスへ内部市場の導入などを行った。また、執行エージェンシーと呼ばれる部門が設立された。このエージェンシーは民営化も外部委託も適切でないとして大臣が結論づけた場合に設立される。本省とエージェンシーの間では契約ともいえるべき「枠組み協定書」が作成される。この協定はエージェンシーごとに多様ではあるが、典型的にはエージェンシーの目標、本省との関係、計画と財政、給与と人事、枠組み協定のレビュー制度などが規定されている。エージェンシーの長官はこの協定書の実施の責任を負い、長官の給与はこれの達成が反映される。協定書の項目が実施されなかった場合、長官には賠償責任が発生する。この枠組み協定書の期限は3年間であり、その後見直しが行われ再交渉される。

第3節 メジャー政権の改革

サッチャーは税の負担を一律にするため人頭税を導入しようとして反発にあい、政権を下されたが、この改革はメジャー政権のもとで継承発展された。サッチャー時代には省庁から外に出してもいいだろうと思われるものだけをエージェンシーとして分離しようとしたが、メジャーは「中央省庁には何を残す必要があるのかを検討する」という方針に転換した。以前の「出せるものを出す」から、「残せるものは何か」に変更したのだ。この結果残すことになったのが政策決定と政策立案の二つだけだった。政策を立案するのが省庁の働きで、それ以外はすべてエージェンシーに任せるという方針に転換し、中央省庁の多くの部局が1990年代にこのようなエージェンシーに変身した。例えば、日本の旧厚生省にあたる省を例にとると、1990年には8万数千人の職員がいたが、1997年には2800人ほどに削減することができた。エージェンシーには国家公務員が、スライドして配置されるが、エージェンシー職員は実質的に民間企業社員と同じで、どのようなポストにどのような人をつけるかは長官の責任であり権限で、給料も全部長官により決められる。1997年頃には全体として130のエージェンシーが設立され、その人員は約25万人にのぼり全体の公務員のおよそ55%を占めている。

¹ 能率とは明確な定義を示すことは難しいとされてきたが、下院大蔵・公務員制度委員会第3次報告では、目標と目標追求手段が与えられた後のアウトプットとの関係におけるインプットを最小化することであると形の定義づけられている。

こうして業務を効率的にこなし、さらにそれによって公務員の数が減り人事管理が簡素化されより一層の人員費が削減されていった。また、エージェンシーの長官は業務の達成に向けての士気が高く、それゆえ若手の職員を含めた職員間での意見交流が活発に行われ、良い意見は積極的に採用されるため若手職員にとっても、やりがい非常にでている。

第4節 エージェンシーの問題点

エージェンシー導入による能率の改善の利点が大々的に取り上げられている中で、この制度の問題点も多く存在する。

エージェンシーの職員というのは、国家公務員だが、実質的には民間企業の社員と全く変わらず、給料や解雇に関してもそのエージェンシーの長官が決めるということで、当然身分保証はない。最初は国家公務員としての実質的な身分を失ってしまうため職員の猛反発があった。また、エージェンシーがあくまで省の内部に留まっているため、長官は依然として公務員としての応答責任(accountability)を有している。そして大臣は議会において政策と運営の両方に対して応答責任を有している。つまり、エージェントの職員としての個々の公務員には議会に対する応答責任が無く、直接責任を導入していないとの批判がある。

これに付随する問題として、最重要で、複雑な問題と考えられるのは執行と企画の間での責任の所在の明確な区分の問題である。1995年刑務所長の長官 D・ルイスが運営問題としていくつかの脱獄事件の責任を負うべきであるとされ長官を解任させられた。しかし、大臣には説明責任が付随しているので執行に対して介入を図っており、運営の不手際には、大臣と長官両方に共同責任があるのではないかと、またどの程度まで大臣の介入が正当化されるのかという議論が沸き起こった。基本方針として、大臣は政策としての企画に対して責任を負い、それに対し長官は運営としての執行に対して責任を負うことになっている。このように明確に責任を区分することに対して多くの疑問が投げかけられている。そもそも刑務所庁の初代長官であった D・ルイスが直面した任務は刑務行政を能率的にすることであった。エージェンシーへの転換後、脱獄の数は前年より1993年度は25%減少させ、1994年度は32%まで低下させるなど「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。これらの「成功」があった一方で、刑務行政は重警備の受刑者3人が脱獄するなどの問題が発生していた。これらの問題により、「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ねばならない」として長官が解任された。この処分は執行側に責任を帰することで、大臣が当然負うべきだった責任を逃れてはいないかと懸念された。運営問題と政策問題の区分が明確には決定できないために責任の所在の明確性も確保できていない。

枠組み協定書によって責任の所在は明確になるとの建前であったが実際は依然として曖昧なままであった。この刑務行政の事件の際には、情報提供や協議を始めることを始めとした大臣の介入が刑務行政の成果を損なう程度にまで増大していたと長官は主張した。さらに、政策と運営の間の境界を明確にすることが難しい実例として受刑者のテレビ視聴に関して以下のような問題が存在する。「受刑者がその房にテレビを持つことは許されない」と政策の問題として大臣が決定するが、それを受け「受刑者が休憩室でどのような内容の番組をどの程度みるべきか」を決定するのは依然として運営上の問題である。加えて、運営には枠組み協定書の作成による大臣の承認と協議が必要になっており、大臣の運営の共同責任の存在の根拠とされている。

この問題の他にも、各エージェンシーの予算、給与等を長官に委任していることによって全公務員の均一的給与体系は崩れ格差が発生しているため、組織間の調整を困難にし、公務員の士気を下げ政策立案能力を低下させているのではないかと問題が指摘されている。

また効率化達成の評価は、手続き時間の短縮など定量化されたものによって行われているため、顧客としての国民の満足度である「質」をうまく測ることができているのだろうか。また、合理性を求められることとなったため、時間や手間のかかる複雑な問題に取り掛かるインセンティブはさらに低下してしまい、重大な問題が解決されない可能性がでてしまう。

政府が目指すべきとされる形式は時代によって変化している。サッチャー政権の改革以後予算カットが良いものとして取り扱われてきたが、例えば児童扶養など社会福祉に関して、どこまでカットするのが効率的なのか、を決定するには時代の風潮が反映されてしまう。このため、イギリスでは一度はカットされた予算が逆に増加させる方向に変化したエージェンシーも存在する。

エージェンシーの導入により公共部門を市場にさらすことによって情報公開が進んだが、残っている政策立案のパートにおいては更なる情報の機密化が進んでしまうという問題も発生した。

これらエージェンシー導入の成果は、構造改革単独の成果ではない。情報公開など様々な同時進行した他の要因と絡み合っただけの改善の成果である。日本に導入する際に単純にエージェンシーの設立の制度だけを採用しても効果は薄いと考えられる。

第4章 エージェンシー化の海外事例～ニュージーランド～

第1節 導入までの経緯

ニュージーランドは英国との緊密な経済関係に支えられて、第二次世界大戦までは世界でも有数の所得水準を誇っていた。しかし 1970 年代に入ってから石油危機や英国の EEC 加盟による影響を受け、経済状況の悪化に直面することとなった。そこで政府は輸入制限の拡大、金融市場の規制強化などの保護主義的政策と、公共投資、産業補助金等の増加を対策として講じたが、その結果ニュージーランドは 1980 年代の OECD 諸国の中で最も規制の厳しい国と言われるようになり、マクロ経済はさらに悪化した。このような危機的な経済状況の中、1984 年に成立したロンギ労働党内閣は規制緩和等による経済構造改革、経済への政府介入の縮小を推進した。そして政府部門の効率化のために市場原理導入を図り、政府部門の民営化や企業化といった行財政改革に着手した。具体的には、まず 1986 年の国有企業法でこれまで省庁が抱えていた商業的活動について、国が株式を有する株式会社として行政組織の外に切り出す方向性を打ち出した。さらに 1988 年の国家部門法と 1989 年の財政法で省庁の役割を大臣に対する政策提言・立案に限定させ、公共機関にアウトプット予算と発生主義会計を導入した。そしてこれらの改革の一環として 1989 年財政法に基づき設立されたのが Crown Entity である。

第2節 Crown Entity の定義と運営方法

4.2.1 Crown Entity の在り方と定義

英国における行政組織の改革がエージェンシーを省庁の“内”に抱える形で行われているのに対し、ニュージーランドの Crown Entity は実施部門を積極的に省庁の“外”に切り出す方向性で設置されたと言える。この設立の根拠は、政策実施部門を民間企業と同等のビジネス環境に晒すことにより、効率性を向上させることができるということであった。

元々 1989 年財政法では、Crown Entity は“Crown Agency”と表現されていた。しかし 92 年の修正財政法により、従来の組織を再編・整理して新たに“Crown Entity”として定義・創設されることとなり、現在に至っている。この現在の Crown Entity の位置づけは省庁と国有企業以外とされ、約 3000 に及ぶ幅広い分野の機関が該当するが、そのうち 2700 機関は小・中・高校の学校理事会であるとされる。よって 1989 年財政法に Crown Entity 全体として記載されているのは 83 機関のみであり、さらにその中の 60 機関は政府がそのアウトプットを購入している立場にある機関、また 42 機関は政府がある一定程度の所有権を持つ、もしくは重要なアウトプット購入に関する契約を結んでいる Crown Entity とされる。また 3000 の機関全てに当てはまる定義としては一般的に以下のいずれかが挙げられる。

- ①政府が過半数の株式（議決権付）を有する組織。
- ②政府が理事会の理事の過半数、あるいは理事会のない組織の場合は、最高執行者を解任し後任を指名する権限を持つ組織。
- ③組織解散の際は、政府が純資産の 50%以上を得る権利がある組織。
- ④保証人に続いて、政府が残余負債を負うことが求められるであろう組織。
- ⑤その他議会が、政府が所有していると思えず、またはクラウン・エンティティであると思えず組織。

4.2.2 省庁と Crown Entity の関係

次に大臣とエージェンシーとの関係についてであるが、両者の関係は大臣と省庁との関係に類似しているため、ここでは大臣と省庁の関係について述べる。ニュージーランドにおいては、大臣（Minister）と省庁（Department）との間に明確な区別が置かれている。大臣の役割は政策目標、すなわち成果（アウトカム）を達成することと、国民に対する説明責任を果たすこととされるのに対し、省庁の役割は大臣に対して各種のサービスを提供すること、大臣が政策決定を行うに際して必要な提言を行うこと、そして大臣による政策決定に基づき、指示通りの仕事（財、サービスの提供＝アウトプット）を行うこととなっている。この両者間の関係において、大臣は「アウトカム」を達成するために必要な「アウトプット」を、省庁の責任者である次官（Chief Executive）から“購入”する一方、次官は大臣から示された主な事柄についてきちんと“業績”を果たす、という一種の契約を結ぶ形を取っている。したがって省庁側は大臣と次官との間で契約されたアウトプットの達成にのみ責任を果たせばよく、アウトカムの達成についての責任は所管大臣に課せられることとなる。こうした大臣と省庁の間のアウトプットの売買を通じた契約概念に基づく責任・役割分担の関係は、大臣とエージェンシーの長官との間でも同様に成立している。

またCrown Entityの長官の責任に関してであるが、担当省庁の次官とCrown Entityの長官は契約関係にあり、与えられる予算とそれにより期待されるアウトプットに関して毎年契約を交わす。また長官の報酬は成果の達成度合いによって左右される。このようにクラウン・エンティティの長官は、期待される成果の達成に対し責任を負うが、その代わりインプット（資金調達、人材の調達・報酬、外注など）に関しては自由裁量が与えられる。

4.2.3 運営の透明性

Crown Entityは省庁と同様に、発生主義会計に基づく財務諸表等の報告を求められるほか、他のCrown Entityを規制する法律によって様々な報告を義務付けられている。第一に計画策定・指標設定の時点で各種説明書の提出が行われる。政府との関係が比較的強いCrown Entityにおいては、毎年度当初に「趣意に関する説明書（Statement of Intent）」の案を作成するとともに、所管大臣に提出することが財政法で義務づけられている。この趣意に関する説明書では、とりわけ組織として達成しようとしている業績について、少なくとも向こう3年間についての方針を提示する。大臣に提出された趣意に関する説明書の案は所管省庁によるコメントが付される形で、大臣とCrown Entityとの間で合意の下に完成したと見なされる。その後、大臣から議会へ提出された時点で公文書としての効力を有することとなる。所管大臣・Crown Entity共に、趣意に関する説明書の内容を修正することが可能であるが、修正の際にも双方の合意に基づくことが前提となっている。また、特に所管大臣に対してアウトプットを直接提供することになっているCrown Entityには、上述の趣意に関する説明書の中に、「アウトプット目標に関する説明書（Statement of Output Objectives）」を添付する義務があり、所管大臣に対してどのようなアウトプットをどの程度提供するのかを説明する必要がある。以下に挙げられるのが「趣意に関する説明書（Statement of Intent）」に記載すべき主な事項である。

- ① Crown Entity の目標（Objective）

- ② Crown Entity が実施する活動の性質と領域 (Nature and Scope)
- ③ Crown Entity の目標の達成度をはかるための業績指標・目標値
- ④ 会計方針 (Accounting Policy)
- ⑤ (大臣が求めた場合) 総資産に占める安定株主による出資資金の割合と株主との関係
- ⑥ (大臣が求めた場合) 利益配当方針、税引後利益に占める国への配当の割合／等

また、政策実施後においても各種報告書の提出が義務付けられている。1989年財政法では、全てのCrown Entityに対して、年度末に「年次財務諸表 (Annual Financial Statement)」を作成し、所管大臣に提出する義務を課している。さらに、年度当初に“趣意に関する説明書”を作成したCrown Entityにはその結果報告としての「年次報告書 (Annual Report)」を、同じく年度当初に“アウトプット目標に関する説明書”を作成したCrown Entityにはその結果報告としての「サービス業績に関する報告書 (Statement of Service Performance Reporting)」をそれぞれ年度末にとりまとめ、所管大臣に提出することを義務づけている。これらの文書は、所管大臣の手によって議会に提出され、それぞれ公表されることとなる。

4.2.4 課題

これまで述べたような特徴を持つニュージーランドのエージェンシー制度下においては、Crown Entity は設定したアウトプット目標の達成にのみ特化した形で業務に専念できるようになり、業績の達成・未達成に関する責任の所在が明確であるという利点が挙げられるが、課題も指摘されている。特に上で述べたようなアカウンタビリティ・システムの課題として、1 点目に国の機関の 1 つであるにも関わらず、どちらかと言うと形式・短期のアウトプット重視となってしまい、国の目指す政策目標の達成について関心が希薄になってしまうこと、二点目にプリンシパルである大臣に対する説明責任を果たすための作業、すなわち複数種類の報告文書を毎年度作成する作業が増大してしまうという欠点がある。

これらの欠点を克服するための取り組みとして、行政サービス委員会 (State Service Commission) が 99 年に行った一連の調査・提言において、例えばエージェンシー組織の再編・再統合、所管大臣・所管省庁・エージェンシーの責任の明確化、報告文書の統合や国の政策目標との関係の強化なども含む「趣意に関する説明書」の見直しについての方向性が提示されており、これらを受けて 2000 年に財務省と行政サービス委員会により、エージェンシー制度の改革 (Crown Entity Reform) の方針が打ち出され、順次着手されている。

4.2.5 日本での導入に際して

最後にエージェンシーを日本に導入する際に考慮が必要であると考えられる、英国、及びニュージーランドのエージェンシー事例から導かれる課題点を以下に挙げ、本章のまとめとしたい。

- ・ 執行と企画の分離の定義を明確にし、協定書に記載されない問題に直面した場合にも責任の所在が明瞭であるようにする。
- ・ 全省庁一律の公務員制度の崩壊によって給与にバイアスが生じ、省ごとにやる気の違いが生じてしまうおそれがある。
- ・ 民営化によって、実施業務の公共性が失われることを防ぐ必要がある。
- ・ 全部門での予算カットを行うことが正しい訳ではない。
福祉など、予算を増加させることが望ましい部門がある可能性も考慮すべきである。
- ・ 執行部門の情報公開が進んでも、政策立案部門の情報の更なる機密化によって隠匿が進むという問題も指摘できる。
- ・ 政策立案と実施を分離する場合、長期の政策目標と短期的なアウトプットとの間の関係

強化が必要である。

- エージェンシー運営の透明性や責任の所在の明確性を維持しつつ、報告書の作成業務を可能な限り軽減すべきである。

以上の問題点を認識した上で制度設計をしていくことが、日本におけるエージェンシー導入の成功への鍵であると言えるだろう。

第5章 成果主義導入の検討

第1節 成果主義の目的

成果主義の第一の目標は、個人と組織の間に「目標の一致」をもたらすことである。個人が自分のために最善のことをするとき、それが組織にとっても最善となるように、インセンティブを設けなくてはならない。個人と組織の間に「目標の一致」が達成されれば、職員は所属する部署のために余計な業務をせずに職務に集中するため、組織として効率性が増大する。その目標設定が適切に行われ、実行されたならば、その組織の効率性の増大が行政の効率化へとつながると考えられる。

そこで、成果主義の導入を考えた場合、成果主義には大きく分けて、個人と成果を結びつける成果主義と部署、部局と成果を結びつける成果主義が存在する。公共部門では、成果主義を導入するならば、どのような成果主義を導入することが望ましいのだろうか。

第2節 個人と成果を結びつける成果主義

成果主義を取り入れた場合、最終的には個人に対してインセンティブを与えなければならぬので、最初から成果と個人を結びつけることは成果主義の目的と合致する。ほとんどのこのような成果主義を取り入れた場合には目標による管理が行われる。目標による管理とは「来期までに〇〇の仕事が終わらせます。」というように事前に目標設定を監督者と職員の間で行い、期末にその目標が達成できたかどうかを監督者が評価するということである。

しかし、そのような成果主義を取り入れた場合、特に公共部門などのように一人では扱えない、チームプレーを必要とするような業務では、個人と結びついた成果主義が逆に職員同士の協力を阻害してしまうという問題がある。これは成果主義の第一の目標とは乖離してしまう。またそのチームプレーを必要とする仕事では、チームとしての成果を、どのように個人に帰着させるかが問題となる。

一方、その成果と個人とを結び付けられない場合には、行動を踏まえた評価尺度が用いられる。例えば「自分の仕事が終わったら同僚の手伝いをする」「頼まれなくても自分でミスのチェックをする」などである。個人と成果を結びつける成果主義の場合はこの行動を踏まえた評価尺度を取り入れる必要がある。そうでなければ、成果を求めて花形、つまり事業規模の大きい業務ばかりに職員の意識が集中し、花形の業務につけなかった職員には不公平感が生まれてしまう場合がある。

もう 1 つの問題として管理コストの問題がある。職員一人一人を正確かつ客観的に監視しなくてはならない。また、評価者の養成と教育も必要となってくる。今のような巨大な行政組織となってしまった場合には、そのような個人個人の職員に対応した成果主義を導入することには多額のコストが伴うと考えられる。

以上のように成果主義の目的は個人個人に仕事に対するインセンティブをつけることであるが、必ずしも個人と成果を結びつけるような成果主義を導入することが公共部門の特徴とコストの面から望ましくはないことがわかる。

個人と成果を結びつける場合、個人レベルでは最適化ができていたとしてもその総体としての会社レベルでは最適化ができていないことが多い。いわゆる合成の誤謬というものである。民間の例として F 社を考える。F 社は他の民間企業に先駆けて成果主義を導入した企業である。F 社は 90 年代にはソリューションビジネスの分野で日本では圧倒的な技術力を誇り収益も安定していたが成果主義導入直後以降は業績が低迷し優秀な人材が同業他社に引き抜かれるようになっていった。では社員がなぜ F 社を見限って同業他社に転職したのか？

この会社は人事制度改革として大きく 2 つのことを導入した。1 つは個人の目標まで設定する目標管理制度と裁量労働制であった。目標管理制度とは個人の目標をその上司との面談で決めるものであり、裁量労働制とはフレックス制のようなもので、目標以上の成果を達成すればいいので 9 時 5 時で働く必要はないと考えられて導入された制度である。まず目標管理制度のほうであるが、根本的に目標に対する成果の評価方法が問題であった。各社員に対してその人の期末の成果が目標をクリアしているかどうか、その上司の講評を見て成績をつけ、その結果給与や賞与を決めるのであるが、成績の割合があらかじめ事業部ごとに決められていたのだ。すなわち相対評価である。それでは優秀な技術者が集まる部門では競争が苛烈になる一方で競争相手の少ない部署では必然的に高い成績がつきやすくなる。しかも割合を決めるのは部長クラスの間でありその部下たち全員の評価書の全てを事細かに見るのは不可能であり、評価状況しか見ずに成果を判定していた。さらに目標が個人ごとに決められチームとして成果を発揮してきた部門での品質低下が著しくなった。これは今までは「チームで 1 つの仕事を仕上げる」というやりがいがあった人たちの意識が、単に「目標を達成する」という方向に変化してしまったためである。そのチームの中には有名国立大学修士の社員や高卒の社員もいるが、各期の評価は昇給、昇格に影響する。そのため、必然的に幹部候補の人間のほうの評価が高くなり、露骨な学歴差別を生み出し余計にチームプレーを乱すこととなった。

裁量労働制は勤務時間を自由にすることで社員の自由度を高め生産性を向上させることが目的であった。しかし F 社ではこれを人件費削減のために使用した。勤務時間は裁量労働制導入以前と同じ時間でも時間給を基本としないため時間外手当がつかないのである。しかしながら実際に運用していると、なんと人件費が 2 割アップしたという。これは先に述べた出世や昇給を諦めた人が裁量労働制を放棄しこれまでどおりの働き方を選択¹し、残業代を多く稼ぐようになったこと、それによって能力が高くやる気もあって裁量労働制を選択する社員が効率的に仕事をこなし高い評価と賞与を得る一方で、残業を繰り返し行い、効率性を無視する社員との間での歯車がかみ合わなかったことが原因となって、当初予想されていたより、むしろ導入前よりも生産性は落ちてしまった。

制度を実行していくうちに評価の割り当ての廃止、相対評価から絶対評価への移行、が当然のように行われたがここでも根本的な問題が残された。ボーナスの平均支給額自体は「全本部一律」という規定が残されたことである。すると上司は適用枠がないのでなるべく高い評価をつけようとする。するとその評価を受ける人数が増えるため、今までの評価に対して新しくつけられる評価の価値が下がってしまうことになる。しかもボーナスの総額は決まっているので一人当たりの支給額は減少する。つまり本部内で頑張る社員が多いほどボーナスが減るといふ不可思議な事態が発生した。そうなれば能力の高い社員は高い給料を求めて社外に流出するほかないのである。

¹ 裁量労働制を選択するかどうかは、建前上は本人に任されていた。

絶対評価導入による最たる悪影響は、「明らかな失敗」がなければ上司から目標を達成したと認めてもらえるようになったことであった。すると当然誰もが失敗の可能性が低く、すぐに達成できる目標を設定するようになる。これではトレンドの流れが速い情報産業における技術革新が起こりづらくなる。

これらの制度が立ち行かなくなった最大の原因は降格がなかったことである。城繁幸(2004)によれば、やる気をアップさせるには2つの方法があるといわれる。「昇格への期待」と「降格への恐怖」である。降格制度がなければ努力の結果に対する報酬としての昇格の意義が薄れてしまうのである。

第3節 部局と成果を結びつける成果主義

部局と成果を結びつける成果主義とは、個人が所属する部局の業績が上昇すれば、それに伴って個人の報酬も増加するというものである。ここでポイントとなるのは部局の大きさである。職員が所属する部局の結果に対して実際に影響力を持っていると感じている場合に、報奨は職員の行動にもっとも効果を与えやすいと考えられる。集団が大きすぎると、集団の収益に対する職員個人の生産性の割合が低下するため、自分はサボっても大丈夫と思われる可能性がある。集団が小さすぎても、先程の個人と成果を結びつける成果主義のところで述べたように管理コストなどの問題が発生する。その妥結点が数十名単位の部局と報酬を結びつけることであろう。これによって、個人の人事評価から主観性がある程度取り除かれ、上司が個々の部下を不当に区別しなくて済むと同時に生産的な活動も促進されることになる。さらに、個人の報奨と組織ユニットの業績が結び付けられているので、組織と個人の目標の一致を創出する。また、部署単位であれば誰が頑張り、誰がサボっていたかチーム内でわかる。部署内で他の同僚がサボっていたら、自分の給与にも影響しかねないので、相互監視を促すことができる。

以上のように、公共部門に導入する成果主義は、部署単位での成果主義の導入が望ましいと考えられる。

第6章 政策提言

第1節 エージェンシー化

企画と執行を分離するエージェンシー化により、問題の所在や成功した点を明らかにし過度な馴れ合いを是正する。エージェンシーの形態であるが、我々はベースとして、第4章で見てきたイギリス型のエージェンシー制度を取り入れるべきと考えている。

【海外のエージェンシー制度を考察することで見えてきた問題点への対処】

①問題が起こった際の執行部門と企画部門の責任の所在

イギリスでは企画部門と執行部門において契約書が交わされていたが、契約書では想定されていない問題が露呈してしまった場合、責任の所在が曖昧となり、責任の擦り付け合いが生じてしまった。ここではそのような契約書では想定されていなかった問題を以下では問題 A とする。

問題 A の責任の所在に関する対応として、問題 A が発生した場合には、それに対しての責任は問わないことにするのが私たちの提案である。問題 A が発生した場合には問題 A を認知した機関が素早く公表し事情を国民に対して説明をする。そして、執行部門が企画部門に対して問題 A の起きた事情を説明し、企画部門でその問題 A への対応策を打ち出し、その対応策を執行部門に行わせる。また、問題 A が発生しすぐに関係機関を処罰したのでは、「ことなかれ主義」が蔓延する原因となってしまう。問題 A を隠蔽した場合にのみ、関係機関に厳罰を下すようにすればこの問題は解決される。そして問題 A から得られた教訓を、次回から企画部門において注視し、また執行部門と企画部門の契約書にもその問題 A が生じた場合の責任の所在を明記するのである。

②執行部門全体としてのアウトカムへの寄与意識の希薄化

ニュージーランドの事例においては執行部門が自らの職務の全体の影響に関する意識が希薄となっていることが問題となっていた。しかし日本においては、朝令暮改と揶揄されるようにその場その場での対応が目立ち、逆に一貫した政策執行がなされてこなかったことが問題となっていた。そこでエージェンシーを導入することにより、日本では強すぎるその場しのぎの対応の意識を適度に弱め、一貫した政策執行を実現できるのではないか。ここでは、企画部門が、執行部門が考える最善の行動を見越した上で、政策立案をしていくことが重要になる。

③執行部門と企画部門の間における取引費用の増大

企画部門から執行部門へ政策が移行するときに、執行部門の責任者への説明などの時間や労力や書類などの取引費用が増大すると考えられる。しかし、これらはそのまま国民に対して公表できる。現在でも省庁から青書や白書が発行されているが、それらのより詳しいものとしてその公表物は機能すると考えられる。そのことにより、行政組織がより透明

化し、適切な運営であるならば国民から信頼を勝ち得ることが可能になると考えられる。取引費用の増大以上にメリットがあると考えられる。

④ 執行部門（エージェンシー）職員の身分

執行部門の職員は国家公務員にすべきであるとする。

現在行われている早期勸奨退職慣行¹を廃止することにより、省庁を企画と執行に分離した際の人員不足に対応する。この制度においては、退職した者は自己都合で退職した者より多くの退職金をもらっている。またその退職した者の一部は、省庁の外郭団体に再就職（いわゆる天下り）が行われている。またその外郭団体には多くの随意契約が結ばれ行政の効率面で問題視され、国民の非難の的となっている。

企画部門と執行部門に省庁を分けることによって、国家公務員の人員や人件費は増えることになるが、早期勸奨退職慣行の廃止によるコストカットと行政の効率化により、増加した人員や人件費以上に国家が支出する総額は減らせると考えられる。

以上のようにエージェンシーを導入することにより、現状の政策評価をより機能的に行えるようになる。今までは企画と執行部門が明確に分かれていないために、政策に問題があったのか、執行段階で問題があったのか分からなかったが、エージェンシーの導入により問題と責任の所在を明確することで、政策評価が機能的に行えるようになるのである。そしてその政策評価が企画部門や執行部門にフィードバックされることにより業務が改善されより効率的になると考えられる。

エージェンシーを導入することにより、企画部門では「公共部門と民間の違い」で述べたように成果主義を導入することは難しいが、執行部門に対しては、業務の効率化と職員の（業務効率化に向けた）モチベーションの向上のために成果主義を導入することが可能となる。

第2節 執行部門への成果主義の導入

【取り入れる成果主義】

執行部門に対して導入する成果主義は、第5章で考察してきたように、部局ごとの成果主義を導入することが望ましいと考えられる。執行部門では企画部門が立案した政策を忠実に実行に移すことが目的となるので、その政策の実行率とかかったコストがそのまま執行部門での成果に繋がるのである。アウトカムではなくアウトプットを執行部門には問うのである。企画部門においては業務の性質上アウトカムを成果の指標として取り入れなくてはならないが、「公共部門と民間の違い」でも述べたように、事前にアウトカムを予測し事後においてそれらを評価することは極めて困難であり不確実な要素が多いため、企画部門においては成果主義を導入することは難しいので見送ることとする。

以上のように、日本の中央省庁にエージェンシー制度を導入した上で、人事制度の中に成果主義を導入することで、行政の透明性が増し、現状の政策評価と成果主義をより機能的にすることが可能となる。そのことが私たちの目標としてきた、職員のモチベーションの向上と業務の効率化の向上をもたらし、行政全体の効率の向上に繋がると考えられる。

ここからは、具体的に執行と企画で分離できると我々が考える省庁についてあげていきたい。財務省と国税庁である。国税庁は財務省の外局であり、税金を徴収することが主な業務となっている。徴税は執行にあたると思われる。国税庁の部門を除外すると、財務省には予算作成を主な業務とする主計局や税制に関する権限を持つ主税局等が残る。これらの部

¹ 早期勸奨退職慣行とは、すべての公務員が出世して事務次官になることはできないので、いわゆる出世コースから外れてしまった者に、早期（50歳前後）に退職してもらうという制度である。

局は主に企画を行っている。これによりあいまいな業務の線引きがなくなり、不透明性が解消できるだろう。

参考文献・データ出典

《先行論文》

- 吉田寿 (2007) 「公的部門の成果主義」『政策・経営研究』2007vol.2 pp.41-64
 金井利之 (2006) 「戦後日本の公務員制度における職階制」『公共政策研究』6号 pp.64-80
 (財) 社会経済生産性本部 (2002) 「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算・財務分析の現状と課題—ニュージーランド/オーストラリアの事例より—」(平成 13 年度会計検査院委託業務報告書)
 岡本義朗、高崎正有 (2002) 「独立行政法人における事後評価型業務運営の確立に向けて—英国、ニュージーランド、カナダの比較研究から得られる示唆—」『会計検査研究』No.26 (2002) pp.175-199
 東信男 (2002) 「NPM における会計検査院の役割」『会計検査研究』No.26 (2002.9) pp.257-279
 野見山宏 (2003) 「公務員制度改革と成績主義」『公務員制度改革の展望』38号 pp179-197

《参考文献》

- 片岡寛光 (1998) 『職業としての公務員』早稲田大学出版部
 今村都南雄 (2006) 『官庁セクショナリズム』東京大学出版会
 飯尾潤 (2007) 『日本の統治構造』中央公論新社 (中公新書)
 朝日新聞経済部 (1997) 『大蔵支配』朝日新聞社
 行政管理センター編著 (2006) 『政策評価ハンドブック～評価新時代の到来』ぎょうせい
 田中一昭編著 (2006) 『行政改革 新版』ぎょうせい
 ジェームズ・スイス (2001) 『行政機関のマネジメントシステム』ピアソン・エデュケーション
 山本直治 (2008) 『実は悲惨な公務員』光文社
 スティーヴン・D・レヴィット スティーブ・J・ダブナー (2006) 『ヤバい経済学』東洋経済新報社
 竹下譲 『イギリス政府機構の変貌』～政府による統治(Government)から新たな主体による協治(Governance)へ～
 城繁幸 (2004) 『内側から見た富士通』光文社
 労務行政研究所 (2000) 『先進 35 社成果主義人事の事例集』
 榊原秀訓 『イギリスにおける民間化の現段階と日本型エージェンシーの問題点』
 君村昌 『現代の行政改革とエージェンシー』
 首相官邸 (1998) 報道プレス用資料
 産労総合研究所 (2008) 『賃金事情 9 月 20 日号』産労総合研究所
 日本経済新聞 2008 年 11 月 17 日朝刊

《データ出典》

- 総務省 行政評価局 HP <http://www.soumu.go.jp/hyouka/index.html>
 衆議院 調査局作成資料 http://www.shugiin.go.jp/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/index.htm
 参議院 調査室作成資料「立法と調査」http://www.sangiin.go.jp/japanese/frameset/fset_f08_01.htm
 人事院 HP <http://www.jinji.go.jp/>

桜井敏雄『公務員制度改革の経緯と今後の展望』 <http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/kounyu/20080118/20080118003.pdf>

荒井達夫『国家公務員制度改革とキャリアシステム』 <http://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/books1/20080804/20080804059.pdf>

会計検査院平成 19 年 10 月『各府省等が締結している随意契約に関する会計検査の結果についての報告書』

武正公一外 112 名提出、平成 19 年衆予調第 3 号『独立行政法人の組織等に関する予備的調査報告書』