

英国における行政システムとガバナンス

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課長 田中 嘉彦

目 次

はじめに

I 英国の行政システム

- 1 執政部門
- 2 行政機関
- 3 公務員制度

II 英国の行政システムをめぐる理論

- 1 行政システムをめぐる類型論
- 2 行政システムをめぐる理論的視座
- 3 行政システムにおけるアクター

III 英国における行政手法の現代化

- 1 ニュー・パブリック・マネジメント
- 2 ニュー・パブリック・ガバナンス

IV 英国の行政におけるガバナンスの新展開

- 1 透明性と説明責任の向上
- 2 政治行政過程への国民の直接的関与
- 3 多層型ガバナンス

おわりに

要 旨

- ① 英国の行政システムでは、議院内閣制という政治体制の下で、内閣という最高意思決定の合議機関を中心とする政府が統治を行い、行政に当たる。
- ② 行政首長は首相であり、大臣は、上級大臣、下級大臣、法務官及び院内総務に分類される。行政機関には、内閣府、内閣官房、首相官邸、大臣省のほか、外郭機関として非大臣省庁、エージェンシー、非省庁公的機関がある。政治的中立性を特徴とする職業公務員のほか、政治的補佐を行う特別顧問が置かれている。
- ③ 行政システムの類型論としては、首相統治、首相派閥統治、内閣統治、閣僚統治、分節決定モデル、官僚調整モデルがあり、特に首相統治か内閣統治かが焦点となってきた。さらに、執政府中枢の複雑な諸関係をとらえる分析枠組みとして、コア・エグゼクティヴ論が提起された。行政システムをめぐる理論的視座としては、プリンシパル＝エージェント・モデル、パワー・ディペンデンシー・モデル、バロニアル・モデルがある。中心的アクターたる首相については、大統領化の議論も提起されている。
- ④ 英国の行政手法としては、サッチャー政権では、NPMによりエージェンシー制度等が導入され、メージャー政権では、市民憲章の下、市場化テスト、PFI等が導入された。ブレア政権ではエージェンシーの業績改善、PPPの導入等が行われた。さらに、政府及び非政府組織のネットワークを広くとらえるガバナンス論が隆盛となり、交渉（negotiation）を重視するNPGの行政手法概念も提起されるに至り、具体的な改革も行われている。
- ⑤ 英国における行政のガバナンスには新たな展開が現れている。交渉というキーワードに着目するならば、透明性と説明責任の向上、政治行政過程への国民の直接的関与のための改革が行われているほか、EU・英国政府・権限を委譲された地域政府による多層型ガバナンスが出現している。
- ⑥ 英国では、政府が政策を実現してきたが、新たな行政手法により非政府部門の論理を政府部門に導入した。さらに、政府部門と非政府部門を連結したネットワークの中で新たな行政手法概念による改革もなされている。これが十全に実現されるならば、行政の適切な遂行のみならず、国民が行政に主体的に関わり得る可能性もあるだろう。

はじめに

英国の行政システムにおいては、議院内閣制の下で、政府（Government）が統治（government）を行い、行政という公共目的を追求する集合的営為⁽¹⁾に当たる。

この政府の重要なアクターとなってきたのは、政府の長である首相を始めとして、閣議に出席する上級大臣であり、担当大臣、政務次官、政務官といった下級大臣である。これらの大臣は、いずれも庶民院又は貴族院のいずれかの議席を有する国会議員であり、第二次世界大戦後は、保守党と労働党による二大政党制の下で、政権交代が行われる過程で、その具体的陣容も変化してきた。その時々々の政権を支える重要な役割を果たしてきたのが、内閣の補佐機構としての内閣府、首相官邸であり、中央省庁等の行政機関や、政治的中立性を特徴とする職業公務員などである。

英国においては、行政を実現するための手法としての公共管理において、民間セクターの市場原理を導入し、事前統制よりも結果の管理に重点を置いたニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management: NPM）が導入され、新たな公共管理として、国際的にも大きな注目を集めた。

また、英国では、行政を実現するための枠組みとしてガバナンス論も盛んに提起される。ガバナンスは、我が国では統治と訳されることもあるが、ガバメントとは異なり、企業、国際関係など行政以外の分野でも用いられるものである。そして、英国では、新たな行政手法の概念として、ニュー・パブリック・ガバナンス（New Public Governance: NPG）論も提起されるに至っている。

本稿は、英国における行政の現代化について、英国の行政システムとこれをめぐる理論を概説した上で⁽²⁾、英国における行政手法の軌跡を振り返り、新たな行政手法の概念を整理し、その具体的な在り方にも着目して検討を進めるものである。

I 英国の行政システム

まず、英国の行政システムを、執政部門、行政機関、公務員制度の順に概説する。

1 執政部門

(1) 議院内閣制と合議制の内閣

英国において執政権は、形式的には国王大権に属するが、実質的には首相を中心とする合議体としての内閣（Cabinet）にある。英国は議院内閣制の母国であり、議会の執行機関たる内閣が議会下院の庶民院に対して連帯責任を負う。なお、成文憲法化構想を背景としつつ、2010年5月の庶民院総選挙でいずれの政党も過半数の議席を獲得できないハング・パーラメントが出現することが予想されていたことから、『内閣執務提要』⁽³⁾が策定された。ゴードン・ブラウン（Gordon Brown）労働党政権下で、その草案のうち選挙及び政府の形成に関する章が庶民院司法特別委員会の審査を受

* 本稿におけるインターネット資料の最終アクセス日は2016年2月15日である。

(1) 片岡寛光『国民と行政』早稲田大学出版部、1990、p.1。なお、我が国では行政の概念について、控除説を始めとして様々な定義があるが、憲法学、政治学、行政法学、行政学の各分野における種々の行政概念の従来の議論については、手島孝『行政概念の省察』学陽書房、1982に詳しい。

(2) キャメロン連立政権発足時までの内閣制度については、田中嘉彦「英国における内閣の機能と補佐機構」『レファレンス』731号、2011.12、pp.121-146。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196936_po_073107.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>を参照。

け、デービッド・キャメロン (David Cameron) 連立政権下の 2010 年 12 月に正式に草案が公表され、2011 年 10 月には成案が公表された。これにより、連立政権の発足が円滑化されるとともに、内閣の運営の可視化がなされた⁽⁴⁾。

内閣は、首相が議長を務め、その構成員たる閣僚 (閣内大臣) の決定も首相が行う。内閣は、行政部の最高意思決定機関であり、通常、上級大臣により構成される。閣議は、通例毎週火曜日の午前中に、ダウニング街 10 番地にある首相官邸の閣議室で開催される。⁽⁵⁾

このほか、閣議の負担軽減のため関係閣僚等で構成される政策分野別の内閣委員会 (Cabinet Committee) が随時開催される。2015 年 6 月現在、内閣委員会の数は 9 (内閣小委員会は 5) であり、このほかに 10 のタスクフォースが置かれている⁽⁶⁾。内閣委員会の決定は、閣議の決定と同様の権威を有する。

なお、1975 年大臣等給与法⁽⁷⁾は、政府の有給役職の上限を 109 名とし、うち有給の閣内大臣の上限を 22 名以内とする。また、1975 年庶民院欠格法⁽⁸⁾により、庶民院議員のうち大臣職に就くことができる者は 95 名が上限とされている。

(2) 行政首長としての首相

首相は、国王に任命される政府の長であるが、有権者の庶民院総選挙での信任、更には庶民院の信任により、その地位に就く。

『内閣執務提要』には、首相の職務として、大臣の任命の推薦、内閣及び内閣委員会の構成員の決定、国王大権上の権限の行使、2011 年議会期固定法⁽⁹⁾に基づく早期選挙又は繰延選挙の実施のような特定の制定法上の権限の行使が掲げられている。また、国王への定例の謁見における、政府の一般業務についての国王への報告のほか、イングランド国教会の高位の構成員、上級判事及び特定の公務員等の任命に係る国王への推薦も首相の職務とされている。なお、首相は、公務員担当大臣の職が 1968 年に設置されて以降、その職にあり、大部分の公務員の管理を総括的に所管する。⁽¹⁰⁾

首相の職名は、正式には「首相、第一大蔵卿及び公務員担当大臣」(Prime Minister, First Lord of the Treasury and Minister for the Civil Service) である。

(3) 上級大臣と下級大臣

大臣は、上級大臣、下級大臣、法務官及び院内幹事に分類され、『内閣執務提要』には、次のように記されている⁽¹¹⁾。

(3) Cabinet Office, *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st ed., October 2011. (邦訳として、国立国会図書館調査及び立法考査局『英国の内閣執務提要』(調査資料 2012-4) 2013.3. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8091534_po_201204.pdf?contentNo=1&alternativeNo=> を参照)

(4) もっとも、『内閣執務提要』には、政府の文書でありながら議会や司法に関する記述があるほか、近年の新たな慣習が必ずしも詳述されていないとの課題が残されている点には注意を要する。これについて、高安健将『内閣執務提要』と英国政治』同上, pp.22-25 を参照。

(5) Cabinet Office, *op.cit.*(3), p.65. (国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(3), pp.31-32.)

(6) Cabinet Office, *List of Cabinet Committees and their members as at 3 June 2015*, 3 June 2015.

(7) Ministerial and other Salaries Act 1975 (c. 27).

(8) House of Commons Disqualification Act 1975 (c. 24.).

(9) Fixed-term Parliaments Act 2011 (c. 14).

(10) Cabinet Office, *op.cit.*(3), pp.21-22. (国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(3), pp.52-53.)

(11) *ibid.*, pp.22-23. (同上, pp.53-55.)

上級大臣は、内閣の構成員たる閣僚であり、大蔵大臣、大法官その他の国务大臣が含まれる。副首相は、上級大臣のうちから、与党副党首又は連立政権における少数政党の党首が就く場合がある。また、複数の大臣のうち一人が上席であることを示すため、筆頭国务大臣として任命する場合がある。下級大臣は、一般に、担当大臣、政務次官及び政務官とされ、政府省庁に置かれる大臣として、省庁の長である上級大臣を支援し、補佐する。法務官は、法務総裁、法務次長、スコットランド担当法務総裁、北アイルランド担当法務総裁をいう。院内幹事は、庶民院及び貴族院の両院に置かれ、各院の政府院内幹事長は、野党の対応相手と政府議事日程の協議を行う。院内幹事長及び院内幹事長補佐は、自らの会派を管理する。

大臣は、庶民院議員又は貴族院議員である者に限るという慣習があるが、その大部分は庶民院議員である。例外的に議員以外から登用されることもあるが、議席という要件を満たすためには、補欠選挙によって庶民院議員となるか、又は貴族に叙せられ貴族院議員となる必要がある。

このほか、閣内大臣及び担当大臣は、院内幹事長と協議の上、首相の文書による事前承認を得て議会担当秘書官を任命することができる。これは、与党の庶民院議員から任命されるが、政府の構成員ではなく、大臣と与党との連絡役を務める無給の役職である。議会担当秘書官は、前述の有給大臣数及び庶民院議員大臣数のいずれの上限にも算入されない。⁽¹²⁾

2 行政機関

(1) 中央行政機関

閣議や内閣委員会の運営については、内閣府 (Cabinet Office) が事務を担当する。また、首相の活動を直接補佐し、政策全般にわたり首相に助言を行う機関として、首相官邸 (Prime Minister's Office) が置かれている。

内閣官房 (Cabinet Secretariat) は、内閣府に属するが、政府全体から選抜された職員から成り、首相及び内閣委員会の委員長を補佐し、副首相が置かれる場合には、その補佐も行う⁽¹³⁾。

内閣官房長 (Cabinet Secretary) は、退任する内閣官房長及び首席公務員コミッショナー (First Civil Service Commissioner) の助言に基づき首相が任命する職であり、やむを得ず欠席する場合を除き、全ての閣議に出席し、閣議の円滑な運営、議論及び決定の記録の作成に責任を負う⁽¹⁴⁾。内閣官房長は、内国公務の長であり、事務次官経験者が務める場合が多い。

政府省庁の大部分は、国务大臣その他の上級大臣が長を務め、首相が国务大臣に配分した職務又は立法により国务大臣に付与された職務を遂行する⁽¹⁵⁾。政府省庁には、一般に1名ないし複数名の下級大臣が置かれ、特定の所管分野が配分され、上級大臣の名義で職務を遂行する。大臣省庁には、大蔵省のように閣内大臣が2名いる省もあり、その名称も、Department、Ministry、Office など様々である。英国には、我が国における「国家行政組織法」(昭和23年法律第120号)のような中央行政機関のモデル法は存在せず、行政組織法定主義を採らない。省庁再編は、原則として、1975年国王大臣法⁽¹⁶⁾に基づき、勅令により行うことができるため、実際には首相の判断で比較的自由に行われる⁽¹⁷⁾。

(12) *ibid.*, p.23. (同上, p.56.)

(13) *ibid.*, p.36. (同上, p.73.)

(14) *ibid.* (同上, p.74.)

(15) *ibid.*, p.26. (同上, p.61.)

(16) Ministers of the Crown Act 1975 (c. 26).

(2) 外郭機関

外郭機関 (arm's-length body) は、大臣から一定の距離を置いて特定の中央政府の職務を遂行するために設置される公的機関である。これには、長が大臣ではない非大臣省庁 (Non-Ministerial Departments: NMDs)、執行業務を行う独立機関であるエージェンシー (Executive Agencies) のほか、政府の施策に関して、執行的機能、助言的機能、審査機能等を果たす非省庁公的機関 (Non-Departmental Public Body: NDPB) がある⁽¹⁸⁾。『内閣執務提要』では、これらの機関は次のように説明されている⁽¹⁹⁾。

非大臣省庁は、中央政府の省庁であり、職員は公務員である。非大臣省庁には、役員会が置かれ、大臣は非大臣省庁を直接には統制しない。これに代えて、非大臣省庁には担当大臣が置かれ、当該大臣が役員会の任命に当たる。エージェンシーは、特定の成果の達成に焦点を当てた組織であるが、省庁の一部であり、職員は公務員である。非省庁公的機関は、国の統治の過程において一定の役割を担う機関であるが、政府省庁又はその一部ではなく、程度の差はあるが大臣から距離を置き運営されるものである。非省庁公的機関は、通常、制定法上の機関のように、別個の法主体として設置され、職員は独自に雇用され、公務員ではない。個々の外郭機関に関する大臣の役割及び責任は、通常、枠組文書 (framework documents) において定められる。既存の外郭機関は、定期的に見直され、外郭機関の新設の提案は、内閣府により承認されなければならない。

(3) 政府機構の改編

政府機構の改編は、首相が所管し、次のようにして行われる⁽²⁰⁾。

大臣によって、①省庁の長である大臣間の職務の移管 (改編が軽微で事務的に行うことができ、公表に値しないものを除く)、②改編が政治的に慎重な取扱いを要するもの又は政策上若しくは組織上の幅広い問題を生ずるものとなる可能性が高い場合における一大臣の所管の範囲内の職務の移管、③大臣の称号の変更を伴う場合における、一つの省庁における下級大臣間の職務の移管、が提案される場合には、首相の書面による承認を求めなければならない。

特定の大臣に新たな職務を配分する提案についても、その職務が大臣の所管事項の範囲に完全には含まれない場合又は所管すべき大臣について意見の不一致がある場合には、首相の承認も求めるものとする。さらに、省庁の長である大臣が下級大臣に責務及びこれを表す特別な称号を付与する提案については、首相の書面による承認を得るものとする。非大臣省庁の設置は、政府機構の改編とみなされる。

職務移管令 (1975年国王大臣法に基づく勅令) は、大臣を長とする省庁に関係する主要な改編について必要とされることが多い。大臣を長とする省庁の範囲を越える政府機構の改編には、第一次立法 (議会制定法) が必要とされることがある。議会顧問局 (Office of the Parliamentary Counsel) は、職務移管令の起草に責任を負う。

内閣官房長は、政府機構の問題に関する首相への助言を所管する。政府機構の改編に関わる省庁

(17) 大迫文志「中央省庁再編の制度と運用」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』795号, 2013.8.1, pp.5-7. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8243529_po_0795.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

(18) Cabinet Office, *Categories of Public Bodies: A Guide for Departments*, London, December 2012, pp.9, 11, 15-22. なお、特殊法人、独立公共機構などと訳されるクワンゴ (quasi-autonomous non-governmental organisations: quangos) については、小堀眞裕「英国におけるクワンゴ問題に関する一考察—非選出・任命諸団体のアカウントビリティと労働党のクワンゴ改革—」『立命館法学』274号, 2000, pp.2656-2735を参照。

(19) Cabinet Office, *op.cit.*(3), p.27.(国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(3), p.62.)

(20) *ibid.*, pp.27-28.(同上, pp.62-63.)

又はかかる改編の首相への提案を検討している省庁は、内閣官房に助言を求めるものとする。大臣への職務の配分は、首相の所管事項であるが、政府は、重要な政府機構の改編について議会に報告する。

自由民主党との連立解消後のキャメロン保守党政権では、2016年2月15日現在で、24の大臣省庁⁽²¹⁾、22の非大臣省庁⁽²²⁾、372のエージェンシー等の公的機関が置かれている⁽²³⁾。

3 公務員制度

(1) 職業公務員

英国において公務員を指す文言としては、Civil ServantとCivil Serviceの二つの語があるが、前者は人としての公務員を、後者は職務としての公務員を表し、いずれも国に所属する職員のみを指す⁽²⁴⁾。『内閣執務提要』では、公務員は国王の奉仕者であり、政策の立案及び実施並びに公共サービスの提供に際して政府を補佐するものとする⁽²⁵⁾。

英国では、情実任用の弊害を排すべく、1853年のノースコート・トレヴェリアン報告を契機として公務員制度改革が進められ、資格任用制と政治的中立性を根幹とする現代的な公務員制度が成立した。また、1968年にはフルトン報告により、ジェネラリスト偏重から管理の概念の導入が試みられ、これは、マーガレット・サッチャー(Margaret Thatcher)首相によるNPM改革の前史という位置付けもできなくはない⁽²⁶⁾。従前、英国には、国家公務員に関する議会制定法はなく、公務員の定義も法令上存在しなかった。また、国家公務員は、勅令(実質的には時の内閣の決定)及び公務員担当大臣(首相が兼務)の命令、「公務員規範」(Civil Service Code)、「公務員管理規範」(Civil Service Management Code)等により規律がなされてきた。しかし、ブラウン政権末期に、2010年憲法改革及びガバナンス法⁽²⁷⁾が制定され、公務員制度の法制化が実現された。これにより、国王大権に基づく従前の公務員コミッショナー(Civil Service Commissioners)の後継機関として、公務員委員会(Civil Service Commission)が法定設置された。また、同法には、公務員担当大臣[首相]が公務員管理権限を、国務大臣[外務英連邦相]が外交官管理権限を有することが規定され、これに基づき公務員担当大臣が「公務員規範」を、国務大臣が「外交官規範」(Diplomatic Service Code)を定めることとなった。

公務員規範は、2010年憲法改革及びガバナンス法の制定以前から存在し、改定を受けてきたが、同法に公務員規範の根拠規定が創設されたことを受け、英国、スコットランド、ウェールズの各政府の公務員ごとに定められている⁽²⁸⁾。ただし、清廉性、誠実性、客観性及び公平性という公務員

(21) 大臣省庁は、法務総裁府、内閣府、商務刷新技能省、コミュニティ地方政府省、文化メディアスポーツ省、教育省、環境食料地域省、国際開発省、運輸省、労働年金省、エネルギー気候変動省、保健省、外務英連邦省、大蔵省、内務省、防衛省、司法省、北アイルランド省、スコットランド法務総裁府、庶民院内総務府、貴族院内総務府、スコットランド省、英国輸出財政省、ウェールズ省である。

(22) 非大臣省庁としては、チャリティ委員会、競争市場局、公訴局、食料基準局、森林委員会、政府保険数理省、政府法律省、歳入関税庁、土地登記局、国民貯蓄投資機構、国立公文書館、国家犯罪対策庁、鉄道道路局、ガス電気市場局、資格試験規制局、教育水準局、測量局、重大不正捜査局、連合王国最高裁判所、英国統計局、英国貿易投資機構、水道事業規制局がある。

(23) UK Government, “Departments, agencies and public bodies.” <<https://www.gov.uk/government/organisations>>

(24) 石見豊「イギリス公務員制度の変容」下條美智彦編著『イギリスの行政とガバナンス』成文堂, 2007, p.59.

(25) Cabinet Office, *op.cit.*(3), p.57.(国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(3), p.96.)

(26) 石見 前掲注(24), p.65.

(27) Constitutional Reform and Governance Act 2010 (c. 25).

(28) また、北アイルランド政府では、別途「北アイルランド公務員倫理規範」(Northern Ireland Civil Service Code of Ethics)が定められている。

の基本的価値については、共通している。清廉性とは、自己の個人的利益よりも公務上の義務を優先させること、誠実性とは、正直かつ率直であること、客観性とは、証拠の正確な分析に基づき助言し、決定すること、中立性とは、事案の是非にのみ従って行為し、異なる政治的信念の政府にも平等に奉仕すること、をいう⁽²⁹⁾。

英国の公務員は、その時々々の政府への奉仕者であり、政治的中立性と匿名性を継承している。英国の政官関係において、内閣と与党の党機関が分離されておらず、両者が一本化されているということは重要な意味を持つ。多数の与党議員が政府の役職に就き、内閣府と各省庁のトップ・マネジメントを担い、総選挙で提示したマニフェストの具体化を官僚機構に指示し、指揮監督する。なお、議会での答弁を始めとして政治的な分野での説明責任を負うのも、政権入りしている与党議員の任務である。

『内閣執務提要』では、次の総選挙が近づいた議会期末の適当な時期に、首相は、主要な野党の党首に対し、公務員との選挙前の接触を書面により許可するとされている。野党と公務員との会合は秘密とされ、大臣は出席せず、協議の報告を受けない。内閣官房長は、接触の要求があり、首相により許可された後は、この手続の総括的な責任を負う。これらの協議は、野党の影の大臣が省庁の組織に関して質問し、政権交代が生じた際に想定される組織変更を公務員に知らせることを可能にするためにある。上級公務員は、通常は政策を論評し、又は政策について助言することはないが、野党の政策的主張の含意について質問することができる。⁽³⁰⁾

2010年憲法改革及びガバナンス法第10条に、採用は、公正かつ公開の競争により成績主義によるものと規定されている。なお、ほとんどの公務員は、各省庁によって「メイン・ストリーム」(Main Stream)に採用されるが、将来の上級公務員候補を公務に誘致し、早期に昇任させる「ファスト・ストリーム」(Fast Stream)の制度もある。

公務員数は、2015年3月31日現在、常勤職員では405,570人となっている。1945年には100万人を超えていたが、第二次世界大戦後、1959年に65万人を下回るまで減少し、1976年3月31日に751,000人となったものの、それ以降減少傾向をたどっている。⁽³¹⁾

(2) 特別顧問

特別顧問(Special Adviser)の制度は、1974年以降のハロルド・ウィルソン(Harold Wilson)労働党政権によって確立された。特別顧問は、各大臣が政治的に密接な関係を持つ党内外の人材から政治的側面での補佐を得るため、公開競争試験による任用の例外として、首相の承認を得て各大臣によって任用され、首相官邸においては、秘書室、政務室、報道室、政策室その他首相に直属する形で配属されてきた。特別顧問は給与を受けるが、首相の事前承認を得て、大臣は、無給の顧問を契約により雇用することもできる。サッチャー保守党政権では、原則として閣僚の特別顧問は1名に限定され、ジョン・メージャー(John Major)保守党政権末期の特別顧問は38名であったが、トニー・ブレア(Tony Blair)労働党政権では、各閣僚の特別顧問は2名までとされ、70名以上へと倍増した。

特別顧問は、原則として官僚組織の指揮・命令系統には組み込まれないが、ブレア政権発足直後、首相官邸の特別顧問3名までは、職業公務員に対する指揮命令権を有することができるとされた。その後、ブラウン政権では、この指揮命令権限は廃止され⁽³²⁾、また、首相官邸と大蔵省の特別顧

⁽²⁹⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(3), p.57.(国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(3), p.97.)

⁽³⁰⁾ *ibid.*, p.16.(同上, pp.47-48.)

⁽³¹⁾ Grahame Allen, "Civil Service statistics," *House of Commons Library Briefing Paper*, no.2224, 9 November 2015, p.4.

問の人数が減じられたリストが公表された⁽³³⁾。

大臣が任命することができる特別顧問数の上限については、「大臣規範」(Ministerial Code)において定められている⁽³⁴⁾。『内閣執務提要』では、特別顧問を雇用することで、大臣が得られる助言及び補佐に政治的観点に加わる一方、政治的な助言及び補佐の出所が区別されることで、職業公務員の政治的中立性は強化されるとされている⁽³⁵⁾。「特別顧問行為規範」(Code of Conduct for Special Advisers)は、大臣が望む場合に特別顧問が行うことができる業務の種類及び特別顧問と職業公務員との関係を定める。

キャメロン連立政権下では2010年6月に、2010年憲法改革及びガバナンス法の規定を反映した「特別顧問行為規範」が公表された。連立政権発足当初、特別顧問の人数はブラウン政権時よりも少なかったが、68名から103名まで徐々に増員された。これについて、フランシス・モード(Francis Maude)内閣府担当大臣は、庶民院行政特別委員会で、連立政権という特殊な状況にあって人数制限は考慮されなかったとしている⁽³⁶⁾。

「特別顧問行為規範」及び「特別顧問標準契約書」(Model Contract for Special Advisers)は、2015年10月に改定されている⁽³⁷⁾。改定された特別顧問行為規範では、特別顧問は、任命を行った大臣に対してではなく、首相及び政府全体に対して奉仕することが明記されている。また、政府の業務と区分される場合に政党の業務を行い得ること、首相の承認を得て短期選挙運動期間の開始までに辞職する場合には議員の候補者となり得ること等が認められている。

II 英国の行政システムをめぐる理論

次に、英国における行政システムをめぐるこれまでの理論の流れについて触れた上で、これを補完する行政システムの理論的視座について整理し、行政システムにおけるアクターの特徴について検討する⁽³⁸⁾。

1 行政システムをめぐる類型論

(1) 統治の類型論

英国の政治行政制度はウェストミンスター・システムと称され、首相及び内閣への執政権の集中が一つの特徴とされる。そこでの行政システムの重要なアクターである首相、内閣、閣僚、官僚等に関して、次の六つの類型が提起されてきた⁽³⁹⁾。

「首相統治」は、首相による独裁的な政権運営が行われるという類型である。「首相派閥統治」は、

⁽³²⁾ Ed Faulkner and Michael Everett, "Special Advisers," *House of Commons Library Briefing Paper*, no.03813, 2 November 2015, pp.18-19.

⁽³³⁾ *HC Hansard*, Written Ministerial Statements, 22 November 2007, col.149WS.

⁽³⁴⁾ 首相を除く閣内大臣については2名まで特別顧問を雇用することができ(2010-2015年の連立政権下では副首相も当該制限から除外)、閣議に常時出席する担当大臣については首相の承認を得て1名の特別顧問を雇用することができる。(Faulkner and Everett, *op.cit.*(32), p.9.)

⁽³⁵⁾ Cabinet Office, *op.cit.*(3), p.58.(国立国会図書館調査及び立法考査局 前掲注(3), p.99.)

⁽³⁶⁾ Faulkner and Everett, *op.cit.*(32), p.10.

⁽³⁷⁾ *ibid.*, pp.5-6.

⁽³⁸⁾ なお、内閣統治、首相統治、コア・エグゼクティブ論等については、田中 前掲注(2), pp.130-135において既に述べたので、ここでは本稿で行政システムをめぐる理論的視座について詳述するために必要な範囲でポイントのみを記す。

首相の顧問等の側近グループにより、首相の権威と影響力が示されるという類型である。「内閣統治」は、各省庁の利害の多様性から、合議的意思決定の正統性は不変であるとする類型である。「閣僚統治」は、合議的意思決定機関としての内閣の権力行使よりも、各省庁の割拠が政治的にも行政的にも首相の影響力を制約することから、首相による支配を否定する類型である。「分節決定モデル」は、閣僚間の争議は、内閣が関与しつつ省庁間レベルで各省庁の大臣が調整を行うとともに、個々の政策領域において首相と内閣が合意を行うことによって、解決され得るという類型である。「官僚調整モデル」は、執政部門が執政部門以外の政府機構に対して行う支配は限定的であり、かつ、内閣ないし各省庁の大臣は最小限の役割しか担わないという類型である。

このような類型があり得るところ、1964年から始まる第一次ウィルソン政権が首相官邸の拡充を図ったことを受けて「首相統治」論が提起された。その後の政権では、トップダウン的なサッチャー政権も「首相統治」であるとされたが、サッチャーが再選に必要な保守党議員の支持を得られず退陣を余議なくされ、後継のメージャー政権が合意型・調整型の政治スタイルを採ったことで、伝統的な「内閣統治」論が再提起された⁽⁴⁰⁾。

(2) コア・エグゼクティブ論

このように、英国の行政システム、とりわけ執政システムをめぐる議論では、かつては「首相統治」か「内閣統治」か、という議論が最も重要であった。しかし、これが首相と内閣の関係を過度に単純化してきたとして、執政府の中核における複雑な諸関係をとらえる新たな分析枠組みとしてコア・エグゼクティブ (core executive) 論が提起された⁽⁴¹⁾。R. A. W. ローズ (R. A. W. Rhodes) サウサンプトン大学教授によれば、コア・エグゼクティブとは、中央政府の政策を調整し、及び政府の各組織機構間の不一致の最終調整を行う者として行動する全ての組織及び手続を意味する。すなわち、首相、内閣、内閣委員会、これに対応する行政部門、非公式な閣僚の会合、二者協議及び省庁間委員会をとりまく諸機構、ネットワーク及び運用から成る複合網を包含する組織機構の核心である⁽⁴²⁾。

コア・エグゼクティブ論は、「誰が何を行うか？」と「誰がいかなる資源を有するか？」という二つの課題に着目し⁽⁴³⁾、複合網の中の各アクターが、それぞれ資源を有しており、相互に独立して行動し、各アクターが持つ資源の交換等を通じて、問題の解決が図られていくとするものである。ただし、交換の前提となる資源自体が、全てのアクターの間で均等に配分されているわけではなく、特に首相とその他のアクターとの間では、利用できる資源に決定的な差がある⁽⁴⁴⁾。

英国における統治のモデルに関しては、コア・エグゼクティブ論が有力となったが、コア・エグゼクティブという概念は、研究対象と分析の方向性を明らかにしただけであって、アクター間にとどのような政治的資源の交換がいかなる依存関係を生むのか、コア・エグゼクティブ内部の諸関係と

⁽³⁹⁾ R. A. W. Rhodes, "From Prime Ministerial Power to Core Executive," R. A. W. Rhodes and Patrick Dunleavy, eds., *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*, Basingstoke: Macmillan Press, 1995, pp.15-26.

⁽⁴⁰⁾ 阪野智一「ブレアは大統領型首相か」梅川正美ほか編著『現代イギリス政治』成文堂, 2006, pp.26-27.

⁽⁴¹⁾ 同上, p.27.

⁽⁴²⁾ Rhodes, *op.cit.*(39), p.12. さらに、各省庁が中央政府内において中核的な政策形成単位であり、コア・エグゼクティブの機構内において重要なアクターである大臣によって率いられることを理由として、コア・エグゼクティブの定義に各省庁を含むよう修正を加えた見解もある (Martin J. Smith, *The Core Executive in Britain*, Basingstoke: Macmillan Press, 1999, p.5.)。

⁽⁴³⁾ Mark Bevir and R. A. W. Rhodes, *Interpreting British Governance*, London: Routledge, 2003, p.57.

⁽⁴⁴⁾ 阪野智一「イギリスにおける中核的執政の変容—脱集権化のなかの集権化—」伊藤光利編『政治的エグゼクティブの比較研究』早稲田大学出版部, 2008, p.37.

それを規定する文脈的要因についても、一般的な仮説や理論が提示されているわけではない⁽⁴⁵⁾。また、コア・エグゼクティブという概念については、それ自体は研究対象の設定という意味しか持たず、それゆえ、これに接近する別の理論的視座を必要とするものである⁽⁴⁶⁾。

2 行政システムをめぐる理論的視座

行政システムの構造は、トータルシステム（中央・地方レベルを包含する広義の統治構造）、マクロシステム（行政機関の集合体）、メゾシステム（マクロシステムがどのようにミクロシステムによって構成されているかを示す概念）、ミクロシステム（個々の行政機関）の四つのレベルがある⁽⁴⁷⁾。政府は、マクロシステムを構成する単位としてのミクロシステムを指導し、マクロシステム全体としての方針を決定し、運営を行いながら、社会全体の中央司令装置としての役割をも遂行する⁽⁴⁸⁾。この中央司令装置に相当するのが行政首長たる首相とその内閣によって構成される政府である。一般に、大臣は、国务大臣としての役割と行政大臣の二つの役割を同時に兼ねることによって、マクロシステムとミクロシステムの連結環として重要な役割を果たしている⁽⁴⁹⁾。換言すれば、大臣は、レンシス・リッカート（Rensis Likert）元ミシガン大学教授が説くところの連結ピン（Linking pin）⁽⁵⁰⁾として、各省庁の長であると同時に内閣のスタッフとして、上部組織である内閣と下部組織である各省庁を結び付ける役割を担うのである。

そして、大臣は、行政システムにおいて、内閣の権力行使に当たるキーパーソンであるとともに、他のアクターとの関係で様々な制約を受けている。このような大臣の権力関係や役割を整理するために、種々のアプローチが考えられるが、ここではフィリップ・ノートン（Philip Norton）ハル大学教授の整理⁽⁵¹⁾に従い、①プリンシパル＝エージェント・モデル、②パワー＝ディペンデンシー・モデル、③バロニアル・モデルの三つの理論的視座について説明する⁽⁵²⁾。

(1) プリンシパル＝エージェント・モデル

プリンシパル＝エージェント・モデル（Principal-agent model）とは、「一方の当事者であるプリンシパル（本人）がもう一方の当事者であるエージェント（代理人）との契約合意を行うことを、エージェントがその後プリンシパルの望む結果を作り出す活動を選ぶであろうという期待の上に、考慮する

(45) 同上

(46) 高安健将「イギリス政治学における首相研究の展開—首相の地位をめぐる最近の議論を中心に—」『早稲田政治公法研究』55号、1997.8、p.26.

(47) 片岡寛光『内閣の機能と補佐機構』成文堂、1982、pp.10-13.

(48) 同上、p.12. なお、行政組織の構造をマクロシステムとミクロシステムに分類した研究として、レナーテ・マインツ著、片岡寛光監修（縣公一郎訳）『行政の機能と構造—ドイツ行政社会学—』成文堂、1986（原書名：Renate Mayntz, *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*, 3.Aufl., 1985）、pp.85-132; 片岡寛光『行政の構造』早稲田大学出版部、1992、p.43を参照。

(49) 片岡 前掲注(47)、pp.13-14.

(50) Rensis Likert, *New Patterns of Management*, New York: McGraw-hill, 1961, pp.113-115. (邦訳として、R. リッカート(三隅二不二訳)『経営の行動科学—新しいマネジメントの探求—』ダイヤモンド社、1964、pp.152-155を参照)

(51) Philip Norton, “Ministers, departments, and civil servants,” Bill Jones and Philip Norton, *Politics UK*, 8th ed., Abingdon: Routledge, 2014, pp.402-407.

(52) ノートン教授は、別著（Philip Norton, *The British Polity*, 5th ed., Pearson Education, 2011, pp.233-241.）においては、権力ないし決定権が、①政府とりわけ首相にある「大統領モデル」(Presidential model)、②上級大臣にある「バロニアル・モデル」(Boronial model)、③公務員にある「官僚モデル」(Bureaucratic model)、④政府の様々な組織の関係性にある「パワー＝ディペンデンシー・モデル」(Power dependency model)の各アプローチで整理している。

代理人関係の分析的表現」⁽⁵³⁾と定義付けられる。大臣は、命令権者、政策の提唱者、管理者という複数の役割を担うが、このモデルによって大臣の権力を分析する場合において、大臣は本質的にエージェントであると位置付けられ、具体的には次のような関係性がある⁽⁵⁴⁾。

このモデルにおいて、首相統治論に立脚すれば、大臣は首相のエージェントとなり、公務員統治論（官僚調整モデル）に立脚すれば、大臣は公務員のエージェントとなる。

首相統治論に立てば、首相には公共政策の決定権があり、上級大臣が提示する選択肢を通して政策の選好を首相が決定することとなる。首相は、特定の政策を望む場合には、任免権を背景として、上級大臣に同意を求めることができる。さらに、首相は、閣議の主宰、閣議での提案を通じて特定の政策実現を図ることができる。首相は、大臣を緊密に統制し、各省庁よりもむしろ首相官邸において政策の策定が行われる。

一方、公務員統治論に立てば、公務員が政策を決定することとなる。大臣は、所管省庁の幹部職員、秘書室及び当該省庁の資源及び助言に全てを依拠し、各省庁の公務員は、大臣の政策課題を策定し、決定も実質的に行う。各省庁の長たる上級大臣は1名のみであるが、公務員は、人員数の規模、職務の永続性と経験、凝集性に関して、大臣を凌ぐ優越性を有する。かかる状況にあつては、数名の下級大臣の補佐を受けられる上級大臣も、全ての事項をフォローすることはできない。しかも、上級大臣の在職期間は平均2年であるのに対して、公務員は、大臣の着任前及び辞職後も一貫して所属省において在任するという点も公務員への決定権留保に資することとなる。

ただし、首相統治論に立つ場合には、首相の時間、資源及び関心上の制約を看過するという問題があり、公務員統治論に立つ場合には、公務員は必ずしも先取的かつ凝集的に行動するとは限らない点が問題として残る。

(2) パワー＝ディペンデンシー・モデル

パワー＝ディペンデンシー・モデル（Power-dependency model）は、コア・エグゼクティヴ論の提唱者であるローズ教授によって提起されたものである。このモデルは、中央地方関係を主たる対象とする理論であるが、中央政治における大臣と他のアクターとの関係性を対象とすることも排除するものではない。

ローズ教授によれば、このモデルは、①いかなる組織も他の組織に資源を依存していること、②組織の目的を達成するために、組織は資源を交換しなければならないこと、③組織内の意思決定は他の組織によって制約を受けるが、支配的な組織連合は裁量権を保持すること、④支配的な組織連合は、交換の過程を制御するために、ゲームの周知のルール内で戦略を採ること、⑤裁量の変動の程度は、相互作用的な組織の目的と関係する潜在力からもたらされること、の五つを提案するものとされる⁽⁵⁵⁾。このモデルの核心は、いかなる組織も資源を他の組織に依存するというところにあり、次のように議論される⁽⁵⁶⁾。

⁽⁵³⁾ Terry M. Moe, "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, vol.28 no.4, November 1984, p.756; 高安健将「首相・大臣・政権党—プリンシパル＝エージェント理論から見た石油危機下の田中内閣—」『北大法学論集』56巻1号, 2005, p.4.

⁽⁵⁴⁾ Norton, *op.cit.*(51), pp.402-405.

⁽⁵⁵⁾ R. A. W. Rhodes, *Control and power in central-local government relations*, 2nd ed., Aldershot: Ashgate, 1999, pp.78-79; *idem*, "The ESRC Whitehall Programme: a Guide to Institutional Change," R. A. W. Rhodes, ed., *Transforming British Government*, vol.2, Basingstoke: Macmillan, 2000, p.10.

⁽⁵⁶⁾ Norton, *op.cit.*(51), pp.405-406.

首相は、自らが必要とする政治行政上の資源の全てを首相官邸において有するわけではなく、政府各省庁に政治行政上の資源を依拠する。そして、大臣は、所管省庁に依存し、公務員に対し、助言と大臣決定の執行を求める。逆に、公務員は、大臣に対して、大蔵省との権限争議や内閣における争議を通じて、政治行政上の資源の調達を求める。ここでの大臣と公務員との関係性は、相互が対立的ではなく、協働的である。

また、このモデルによれば、組織は、目的を達成するため、資源を交換しなければならないとされる。政治行政システムにおける他のアクターとの関係で、排他性を維持しつつ効果的組織運営を行うことはできない以上、各アクターは、他のアクターに対して、目的達成のため支援を求める。すなわち、他のアクターへの依存、提携関係の創出が必要となる。

ただし、プリンシパル＝エージェント・モデルの提唱者からは、上級大臣は、首相が必要とする資源たり得るが、説得を要することなく首相が動員することができる従属的資源であると指摘される。また、パワー＝ディペンデンシー・モデルは、対立的立場よりも同盟の立場を採用するため、サッチャー首相、ブレア首相などのような、首相主導で政策を遂行する場合の説明に資するものではない。

(3) バロニアル・モデル

バロニアル・モデル (Baronial model) は、大臣の権力関係や役割をめぐる理論的視座の整理に関して本稿が依拠するノートン教授自身が提唱するものである。これは、上級大臣は、広範な政策領域を統轄するという点で、中世のバロン (封建領主) のごときものと仮定するモデル論であり、その内容は次のとおりである⁽⁵⁷⁾。

上級大臣は、その領域内で、最高権力者として認められる所管省庁の長である。上級大臣は、決定を行うための憲法上の権威と法的権限を有する一方、下級大臣は、公式には何らの権限も有さず、上級大臣の権威によってのみ行動することができる。上級大臣が決定を行うと、当該省庁における公務員がこれを実施する。上級大臣は、固有の政策空間としての各省庁の庁舎のような固有の城郭、固有の「廷臣」を持っていると例えられる。さらに、近年ではブラウンが蔵相であった時の事例に見るように、上級大臣によって任命された「廷臣」グループの発達現象も見られる。また、上級大臣のバロンとしての地位は、公務員の権限維持、所掌事務と予算の拡大といった思考によって一層保持され、上級大臣自身も、他の上級大臣からの領域干渉に対して防衛的行動に出る。ただし、バロンたる上級大臣といえども、法と習律の遵守義務は当然にあり、また、このモデルにおいて中世の国王よりも強力な権限を有する首相や、自身以外のバロンたる他の上級大臣など多くの有力なアクターによって制約を受ける。

このモデルは、個々の上級大臣の上級大臣としての役割に着目した研究が乏しいことに鑑み、研究上の空白を埋めるべく提起されたものとされている。そして、このモデルには、次に見るように、他のモデルとの相違点がある。バロニアル・モデルは、プリンシパル＝エージェント・モデルと比較すると、行政首長又は内閣に組み込まれた集団としての上級大臣をとらえるのみではなく、重要なアクターたる上級大臣の上級大臣としての統治の役割を強調する点に有用性がある。また、バロニアル・モデルは、パワー＝ディペンデンシー・モデルと両立可能であるが、この場合においては、上級大臣の役割を重視するとともに、上級大臣が採る同盟、争議などの各戦略を包摂して、上級大

⁽⁵⁷⁾ *ibid.*, pp.406-407. また、Philip Norton, "Barons in a Shrinking Kingdom: Senior Ministers in British Government," Rhodes, ed., *op.cit.*(55), pp.116-119 を参照。

臣についてモデル化することに適する。もっとも、ノートン教授自身が認めるように、バロニアル・モデルに対しては、今日の上級大臣と中世の封建領主との権力及び活動に関連性が乏しいことや、首相の権力を過小評価しているという点で批判がある。さらに、バロニアル・モデルは、他のモデルと同様、あくまでモデル論にとどまるという難点がある。

3 行政システムにおけるアクター

(1) 中心的アクターとしての首相

英国の行政システムを考察するに当たり、射程に入れるべきアクターは、内閣はもとより、首相、上級大臣、下級大臣、職業公務員、特別顧問といった職に就く者である。そして、各アクターの相関関係によって、これらの権力関係が規定される。英国では、首相統治か内閣統治かの二分論が繰り返し焦点となっているが、これについては、結局のところ、内閣と首相というアクターの相関関係について、いずれの影響力が高いかを評価することが焦点となっていると言うことができよう。各アクターは、それぞれの職務権限の範囲内で行動するが、特に政治的任命職の場合には人格的個性が如実にその行為に反映されるところ、その最たるものが首相である。

首相の大統領化論は英国政治には馴染みの深いものであるが、1990年代にこの議論を大きく展開したのは、マイケル・フォーリー (Michael Foley) アベリストウイス大学教授である。1997年の政権交代により首相となったブレアは、多くの特別顧問を政治任用し、首相官邸主導の政治手法を採った。このように特別顧問を多数任用したブレア首相の手法は「大統領型」と形容されるとともに、「側近政治」との批判も受けた。トーマス・ポグントケ (Thomas Poguntke) デュッセルドルフ大学教授とポール・ウェブ (Paul Webb) サセックス大学教授は、大統領制化 (presidentialization) ということに関して、ヨーロッパ各国の議院内閣制に共通した現象であり、国内政治の国際政治化、国家の肥大化、マス・コミュニケーションの構造変化、伝統的社会の亀裂による政治の衰退等、近年の社会構造変化によってもたらされた動向であると指摘している⁽⁵⁸⁾。なお、英国において、第二次世界大戦後の首相のうち大統領的と形容されているのは、ウィルソン首相、サッチャー首相、ブレア首相の三人のみであるとされる⁽⁵⁹⁾。

この presidentialization という議論に関しては、大統領化か大統領制化かという問いを立てた上で、アメリカ型の「大統領制化」とは異なる内容を含意しており、むしろ指導者個人への注目と集権化という観点から、「大統領化」あるいは「大統領職化」と表現する方が適切であるとの見解がある⁽⁶⁰⁾。また、英国において首相の持つ権威・権力を左右する最大の要因は議会下院である庶民院における与党の議席数であり、英国政治が大統領制化しているわけではないという指摘もある⁽⁶¹⁾。英国政治において、議院内閣制の執政部門に合議制の内閣が厳然として存在することにも揺るぎはない。

⁽⁵⁸⁾ Thomas Poguntke and Paul Webb, "The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis," Thomas Poguntke and Paul Webb, eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp.13-17. (邦訳として、T. ポグントケ・P. ウェブ編 (岩崎正洋監訳) 『民主政治はなぜ「大統領制化」するのか—現代民主主義国家の比較研究—』 ミネルヴァ書房, 2014, pp.18-24 を参照)

⁽⁵⁹⁾ R. A. W. Rhodes, "Executives in Parliamentary Government," R. A. W. Rhodes et al., eds., *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p.328.

⁽⁶⁰⁾ 高安健将「英国政治における人格化と集権化—大統領化論の再検討—」『選挙研究』26(1), 2010.6, p.69.

⁽⁶¹⁾ 池本大輔「イギリス—中央集権型統治システムの動揺—」佐々木毅編『21世紀デモクラシーの課題—意思決定構造の比較分析—』吉田書店, 2015, p.198. なお、キース・ダウディング (Keith Dowding) オーストラリア国立大学教授による大統領制化批判とそれへの反論について、ポグントケ・ウェブ編 (岩崎監訳) 前掲注⁽⁵⁸⁾, pp.507-519 を参照。その原典は、*Parliamentary Affairs*, vol.66 no.3, July 2013 にある。

したがって、大統領的首相というのは、首相が政権党に確固たる基盤を有する場合において、議院内閣制から生ずる首相の一つの在り方であると言えることができる⁽⁶²⁾。これは、国家元首であり同時に行政首長である大統領にせよ、国家元首が別に存在する議院内閣制における首相にせよ、国家レベルの統治機構における行政首長は、常に衆人環視の的になっており⁽⁶³⁾、行政首長たる首相個人への注目と、政権基盤の盤石化による権力集中が伴った場合に、あくまで首相の職について大統領化が生じるものと理解されよう。

なお、ブラウン首相は、ブレア政権時代にイラク戦争を契機として失われた政治への信頼を回復するため、首相官邸主導型の政治手法を大幅に見直す意向を示した。また、2010年総選挙後の、保守党と自由民主党によるキャメロン連立政権の公式の統治機構については、「内閣統治」の復活と位置付けられるという見解が提示された⁽⁶⁴⁾。ただし、キャメロン連立政権下でも、ブレア政権が特別顧問を多用して行った「ソファ政治」(sofa government)の特徴を増加させ⁽⁶⁵⁾、首相官邸の強化やそれに伴う特別顧問への依存、インフォーマルな権力サークルによる重要案件に関する事実上の決定という点で、ブレア政権との共通性を見ることもできる⁽⁶⁶⁾。

(2) 各アクターの相関関係

英国の統治をめぐる従来からの議論においては、首相統治、首相派閥統治、内閣統治、閣僚統治、分節決定モデル、官僚調整モデルがある。さらに、首相統治か内閣統治かという二分論を超えようとするものとして、コア・エグゼクティヴ論が提起され、行政システム内の各アクターの相関関係を広範にとらえるためのフィールドが示された。

さらには、行政システムをめぐる理論的視座として、行政システムのキーパーソンである大臣の権力関係に関する分析手法として、プリンシパル＝エージェント・モデル、パワー＝ディペンデンシー・モデル、バロニアル・モデルが提起されている。既に見たように、プリンシパル＝エージェント・モデルは、当事者相互の本人＝代理人関係に着目し、首相統治論、官僚調整モデルなどへの適用可能性がある。パワー＝ディペンデンシー・モデルは、組織相互の資源の依存関係に着目するものであり、コア・エグゼクティヴ論の提唱者によるものとして両者には親和性がある。バロニアル・モデルは、上級大臣への着目から、閣僚統治を前提としつつ、各省庁内外のアクターとの相関関係においてはパワー＝ディペンデンシー・モデルとの両立が可能なるものである。

以上を前提とすると、コア・エグゼクティヴ論によって分析対象を広範に措定しつつ、ノートン教授が整理する三つのモデルに相互の排他性がない限りにおいては、これらを援用し、各アクターの権力関係を検討することが有用となると思われる。その結果として、各モデルの適用可能性等がある首相統治、首相派閥統治、内閣統治、閣僚統治、分節決定モデル、官僚調整モデルという類型論に立ち戻ることもあり得るところであり、これらの理論は相互に密接な関係を持っている。

(62) 高安健将「政府内政策決定における英国の首相の権力—石油危機に対する E. ヒースの対応を事例に一」『早稲田政治経済学雑誌』357号, 2004.11, p.100.

(63) 片岡 前掲注(47), p.21.

(64) Robert Hazell and Ben Yong, *Inside Story: How Coalition Government Works*, London: Constitution Unit, 2011, p.3.

(65) Mark Bennister and Richard Heffernan, "Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain's Coalition Government," *Parliamentary Affairs*, vol.65 no.4, October 2012, pp.795-796.

(66) 阪野智一「執政府はどのように変化しているのか」梅川正美ほか編著『現代イギリス政治 第2版』成文堂, 2014, pp.37-38.

Ⅲ 英国における行政手法の現代化

以上、英国における行政システムとこれをめぐる理論について、政府部門を対象に見てきたが、次に、行政システムの外延を広げ、非政府部門をも視野に入れた英国における行政手法の現代化について検討することとする。

1 ニュー・パブリック・マネジメント

(1) NPM の導入

英国における行政手法の概念の進展には、パブリック・アドミニストレーション (Public Administration: PA)、次いでニュー・パブリック・マネジメント (NPM)、そしてニュー・パブリック・ガバナンス (NPG) という大きな潮流がある。

PA の重要要素は、「法の支配」の優越、行政の焦点をルールと指針に置くこと、政策決定及び政策遂行において中心となる官僚制の中心的役割、公的組織内部での「政治と行政」の分離、漸増予算への関与、公共サービス提供における専門職の支配であるとされる⁽⁶⁷⁾。

このように、PA は政府活動の全般を指し、パブリック・マネジメント (Public Management: PM) すなわち公共管理が行政目的を達成するための方法ないし手段を指すところ、英国、ニュージーランドなどのアングロ・サクソン系諸国を中心に行政実務の現場を通じて形成されたマネジメント論として、NPM と総称される行政手法が登場した。1970 年代後半以降の NPM の隆盛は、行政における最も顕著な国際的傾向の一つであった⁽⁶⁸⁾。NPM の要素は、民間部門の管理の導入、管理と外郭団体の双方の活用による政策決定者からの分離、公共サービス提供組織内の起業性の重視、入出力管理・評価・遂行管理・監査の強化、公共サービスの最基礎単位への分散と費用管理の重視、英国・米国・オーストラリア・ニュージーランド諸国での市場・競争・契約の活用による成長という点に見ることができる⁽⁶⁹⁾。英国では、1980 年代から 1990 年代にかけて、サッチャー、メージャーによる両保守党政権下で、行政の現代化のための改革が行われ、国際的にも注目された。サッチャー首相時代のサッチャリズムと呼ばれる政策は新自由主義的行政改革であり、民営化、民間企業の経営手法の採用というのは、新たな公共管理の考え方を導入したという点で画期的なものであった。

(2) サッチャー政権下の改革

サッチャー政権下では、1988 年 11 月の『政府における管理の改善—ネクスト・ステップス—』(イブス報告書)⁽⁷⁰⁾によって、政府機構の抜本的な組織改編が行われた。

エージェンシー制度は、中央政府の各省庁を、主として大臣への政策の助言と企画立案機能を担当する中核的省庁組織と、主として実施機能を担当するエージェンシーに再編し、行政機能を分担させるものである。エージェンシー制度が導入された結果、行政の執行部門が各省庁から独立する

(67) Stephen P. Osborne, “The (New) Public Governance: a suitable case for treatment?” Stephen P. Osborne, ed., *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London: Routledge, 2010, pp.2-3.

(68) Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons?” *Public Administration*, vol.69 no.1, Spring 1991, p.3.

(69) Osborne, *op.cit.*(67), pp.3-4.

(70) Efficiency Unit, *Improving Management in Government: The Next Steps. Report to the Prime Minister*, Ibbis Report, London: HM Stationery Office, 1988.

こととなり、多くの公務部門が民営化又は民間委託された。その核心は、民間企業における経営管理の理念・考え方・手法を可能な限り適用することであり、その目的は、公共部門の効率化・活性化である。

これにより、中核的省庁組織は職員数を少数に抑えるとともに、企画立案機能に専念することが可能となったほか、エージェンシー長官には、公務部門の内外から人材を公募により登用することが可能となった。また、各省庁の大臣とエージェンシー長官との間で、枠組文書で一種の契約を締結することにより、大臣はエージェンシーに対する監督責任を果たすとともに、エージェンシー長官は枠組文書で定められた業績目標を達成するように努力することを通じて、業務の効率化に貢献することとなった⁽⁷¹⁾。

他方、説明責任は大臣が負うものとされたが、エージェンシーが執行責任を負うこととなったことで、議会の委員会でのエージェンシーに関する質問に対する答弁はエージェンシー長官が行うようになり、大臣の責任の在り方の面で変化が生じた⁽⁷²⁾。エージェンシーは、1988年に初めて設置されて以降、最盛期には中央政府全体で150以上存在し、公務員全体の約8割がエージェンシーで勤務するという時期もあった⁽⁷³⁾。

また、サッチャー政権下では、強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering: CCT) が地方自治体レベルで導入された⁽⁷⁴⁾。これにより、公務部門に市場原理を浸透させることに成功したものの、一方ではサービス水準の低下や労働環境の悪化などが顕在化し、煩雑な入札事務に対する地方自治体職員の嫌悪感、入札に敗れば仕事を失うという社会不安も醸成された⁽⁷⁵⁾。

(3) メージャー政権下の改革

サッチャー政権を継いだメージャー政権は、忠実にサッチャリズムを継承した。メージャー政権の最大の成果とされるのが、現代のマグナ・カルタとも言われる1991年の「市民憲章」(Citizen's Charter)である。

これは、市民を公共サービスの消費者として位置付けるとともに、行政には市民のニーズにあったサービス提供を義務付けたものである。民間業者と消費者との間の売買契約関係を、行政と市民との関係にも応用した点はNPM的な考え方に基づいているが、サッチャー政権下のCCTのようなトップダウン的手法とは異なり、市民を前面に出した点がメージャー政権の特徴となっている⁽⁷⁶⁾。そして、市民憲章の公表後、大蔵省が『競争による質の向上』⁽⁷⁷⁾を公表して、公務部門全体で、各省庁が業務を内部で行うコストと企業に同様の業務を行わせる場合のコストと比較する手続である「市場化テスト」と外部委託を進めるよう求めた⁽⁷⁸⁾。

民間資金活用 (Private Finance Initiative: PFI) は、メージャー政権において、1992年に当時のノーマ

(71) 石見豊「英国の行政機構に関する覚書」『国士館大学政経論叢』164号, 2013.6, p.61.

(72) Rodney Austin, "Freedom of Information: The Constitutional Impact," Jeffrey Jowell and Dawn Oliver, eds., *The Changing Constitution*, 4th ed., Oxford: Oxford University Press, 2000, p.322; 村井慎吾「NPM型行政内分離に関する一考察—Agency制度を事例として—」『北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル』12号, 2006.2, pp.219-229.

(73) 石見 前掲注(24), p.61.

(74) 自治体国際化協会「英国におけるベストバリュー—From CCT to Best Value—」『Clair Report』206号, 2000.6.22を参照。

(75) 自治体国際化協会『英国の地方自治 (概要版) 2014年改訂版』2014, p.93.

(76) 石見豊「サッチャー、メージャー、ブレアの行政改革」下條編著 前掲注(24), p.41.

(77) HM Treasury, *Competing for Quality: Buying Better Public Services*, Cm 1730, London: HM Stationery Office, 1991.

ン・ラumont (Norman Lamont) 蔵相がその導入を公表し、後任のケネス・クラーク (Kenneth Clarke) 蔵相が『新天地を開く—民間資金活用—』⁽⁷⁹⁾により詳細を明らかにしたものである。PFIとは、良質で効率的な維持管理が可能な公共施設を提唱し、納税者に対する金銭的効率性を表す「バリュー・フォー・マネー」(Value for Money)を向上することを目的として、民間の資本や技術を、公共施設の設計、建築、財務、運営等に活用する手法である⁽⁸⁰⁾。PFIは、サッチャー政権が公共サービスに適用した市場の概念を、公共投資にも適用したものであり、民間投資の最大の受け皿である運輸関係の建設事業を始めとして、刑務所の設置にも用いられた⁽⁸¹⁾。

(4) ブレア政権下の改革

1997年の総選挙で政権交代を果たしたブレアによる労働党政権は、1988年の「ネクスト・ステップ」プログラムから10年を経て、保守党政権下でのNPM理論による主要なエージェンシー計画の完了を宣言し、今後はその業績改善に注力することとなった⁽⁸²⁾。具体的には、更なるエージェンシー化、エージェンシーの統合再編、エージェンシーの民営化を図ることとなった。1998年当時、内国公務には116のエージェンシーが存在し、公務員の77%がエージェンシーに属していた⁽⁸³⁾。そして、1997年から2004年までの間に、10以上のエージェンシーが新設された一方で、六つのエージェンシーが民営化された⁽⁸⁴⁾。

また、ブレア政権は、保守党政権下におけるPFIを検証し、実業家のマルコム・ベイツ (Malcolm Bates)氏による1997年の第一次報告書⁽⁸⁵⁾により、PFI手法の簡素化、入札費用の削減、PFIに関する地方自治体の権限の明確化など29項目の改善点に基づいた見直しが行われた。そして、PFIを含むより広い概念として、公民連携 (Public Private Partnership: PPP)の概念を打ち出した。PPPとは、公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広くとらえた概念で、民間の資本と専門的知識、活力を利用して、行政サービスの質の向上やスリム化を目指すものであり、公共部門と民間部門の緩やかなパートナーシップから、官民のジョイント・ベンチャー、公共サービスの民間企業への外部委託、行政財産の商業利用、民営化までも含む概念である⁽⁸⁶⁾。したがって、PFIの手法は、PPPの概念に包含されるものである。

また、ブレア政権では、1998年7月30に公表された白書『現代の地方政府—住民とともに—』⁽⁸⁷⁾において、「ベスト・バリュー」(Best Value)という行政改革が打ち出された。ベスト・バリューは、コスト・質ともに優れたサービスを提供することを狙いとした行政評価の手法である。CCTがコスト面のみに関心が集中し、質の面が置き去りにされていたのに対し、ベスト・バリューは、コス

(78) June Burnham and Robert Pyper, *Britain's Modernised Civil Service*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2008, p.134. (邦訳として、ジェーン・バーナム、ロバート・パイパー (稲継裕昭監訳、浅尾久美子訳)『イギリスの行政改革—「現代化」する公務—』ミネルヴァ書房, 2010, p.132を参照)

(79) HM Treasury, *Breaking New Ground: The Private Finance Initiative*, 1993.

(80) 自治体国際化協会 前掲注(75), p.85.

(81) Burnham and Pyper, *op.cit.*(78), pp.136-137. (バーナム, パイパー (稲継監訳, 浅尾訳) 前掲注(78), pp.134-135.)

(82) Cabinet Office, *Next Steps Briefing Note*, London, 1997, p.1.

(83) Burnham and Pyper, *op.cit.*(78), p.144. (バーナム, パイパー (稲継監訳, 浅尾訳) 前掲注(78), p.142.)

(84) *ibid.*, pp.144-145. (同上, pp.142-144.)

(85) HM Treasury, *First review of the Private Finance Initiative by Sir Malcolm Bates*, London, 1997.

(86) 自治体国際化協会 前掲注(75), p.85.

(87) Department of the Environment, Transport and the Regions, *Modern local government: in touch with the people*, Cmnd 4014, London: DETR, July 1998.

トと質の両面の改善を目的とするものであった。ベスト・バリューは、イングランド及びウェールズにおいては、1999年地方政府法⁽⁸⁸⁾により2000年4月に導入され、①戦略体系の構築—数値による達成目標、②業績マネジメント体系の構築—業績見直しと業績計画、③外部評価—ベスト・バリュー監査とベスト・バリュー検査、④失策に対する国の介入権行使—サービスに本質的な失策ないしサービス供給上の手続的失策がある場合の介入、の四段階から構成された⁽⁸⁹⁾。

このベスト・バリューにより、地方自治体の提供する全てのサービスの客観的評価制度が構築されたが、さらに、サービス・業務の総合的評価のため、2001年4月に包括的業績評価 (Comprehensive Performance Assessment: CPA) が導入された。CPAは、イングランドにおいては、2003年地方政府法⁽⁹⁰⁾に盛り込まれ、個々の行政サービス分野の評価を行うベスト・バリューの枠組みを利用するものであったが、個々の評価に加えて、地方自治体全体としての組織運営能力・政策形成能力を総合評価する制度とされた。地方自治体は、五つのカテゴリー (優秀 (excellent)、良好 (good)、通常 (fair)、弱体 (weak)、劣悪 (poor)) に評価区分され、政府はCPAの最終評価に応じて、規制緩和や地方自治への裁量の付与を行うとともに、劣悪区分の地方自治体に対しては、直接介入措置を講じた⁽⁹¹⁾。

サッチャー、メージャー両保守党政権で進められたNPMは、政権交代を挟んで、ブレア労働党政権以降も継続されたが、三者の継続と変化については次のように整理される⁽⁹²⁾。すなわち、サッチャー政権は、行政制度や公務員制度という公的部門に民間部門の手法を持ち込み、CCTに象徴されるように、可能な限り行政の職務を民間セクターに任せようとした。これに次ぐ、メージャー政権は、市民憲章に象徴されるように、市民の評価や満足度を重視した。ブレア政権もその手法を踏襲したが、大規模に業績評価を推進し、ベスト・バリューでは、地方自治体が行う全てのサービス・業務を評価対象とするとともに、CPAにより、サービス・業務の関連性を考慮した総合的評価が導入されたのである。

2 ニュー・パブリック・ガバナンス

(1) ガバナンス論

「ガバナンス」という言葉が我が国で広く用いられるようになったのは1980年代以降のこととされ、行政を語る上でもこの表現が使われる機会が増えてきている。そして、この言葉自体には、汎用性のある定義付けが必ずしもなされず、ガバナンスとは何かということは、「百家争鳴」「百花繚乱」の趣さえあると指摘されてきた⁽⁹³⁾。もっとも、ガバナンスという言葉は、新しいものではなく、理論ないし価値体系に由来するものであり、「コーポレート・ガバナンス」「パブリック・ガバナンス」「グローバル・ガバナンス」という三つの分野で用いられ、また、「グッド・ガバナンス」という言葉も用いられてきた⁽⁹⁴⁾。

⁽⁸⁸⁾ Local Government Act 1999 (c. 27).

⁽⁸⁹⁾ 自治体国際化協会編『英国の地方政府改革の系譜』2006, pp.37-42.

⁽⁹⁰⁾ Local Government Act 2003 (c. 26).

⁽⁹¹⁾ 自治体国際化協会 前掲注(75), p.94. なお、イングランド以外の地域について、スコットランドでは2003年スコットランド地方政府法 (Local Government in Scotland Act 2003 (asp 1)) により、北アイルランドでは2002年北アイルランド地方政府 (ベスト・バリュー) 法 (Local Government (Best Value) Act (Northern Ireland) 2002 (c. 4)) により、ベスト・バリューが法制化された。ウェールズは、2000年当初からベスト・バリューの対象となっていたが、CPAとは異なるアプローチが採られ、ベスト・バリューは廃止されている (同, p.95.)。

⁽⁹²⁾ 石見 前掲注(76), p.56.

⁽⁹³⁾ 中邨章「行政、行政学と「ガバナンス」の三形態」『年報行政研究』39号, 2004, p.2.

ガバナンス論は、政治家と公務員から成る「政府（ガバメント）」の概念を広げて、政府組織及び非政府組織のネットワークをより広くとらえるとともに、政府の役割が自ら「漕ぎ進む」ことではなく、政策実施の「舵取りをする」ことになりつつあるととらえるものである⁽⁹⁵⁾。漕ぎ進むことと舵取りをすることの比喩は、アメリカの公共経営コンサルタントであるデービッド・オズボーン（David Osborne）氏とテッド・ゲーブラー（Ted Gaebler）氏の1992年の著作『行政革命』⁽⁹⁶⁾に由来しており、「ガバナンス」を「我々がともに問題を解決し社会のニーズに応えるための方法」と定義し、「政府はそのために使う道具である。この道具は時代遅れになり、再生の過程が始まったところである」とする同書は、1990年代初頭の英国政府でもてはやされた⁽⁹⁷⁾。もっとも、英国において、歴史家にはガバナンスを新しいものではないと考える者が多く、中央政府においては、直接介入を増加させた戦後期をむしろ例外として、その後は徐々に「舵取り」に戻っていること、地方自治体においても、中央省庁、政府の地方支分部局、民間企業、ボランティア団体とのネットワークを構築しなければならないところ、第二次世界大戦後までにもその前例はあったことが指摘されている⁽⁹⁸⁾。

他の論者として、マシュー・フリンダース（Matthew Flinders）シェフィールド大学教授のガバナンス論によれば、混沌としたガバナンス研究は、構造的ガバナンスと過程的ガバナンス、水平的ガバナンスと垂直的ガバナンスなどに区分されるとする⁽⁹⁹⁾。構造的ガバナンスでは、国家—社会関係の仲介を行う国家を主たるものとして、階層制、市場及びネットワークの歴史上の優越性が強調され、過程的ガバナンスでは、制度間での相互作用や国民と当該制度との相互作用が考察される。水平的ガバナンスでは主として国家間レベルを対象としつつ本質的に国家内の省庁間協力が該当し、垂直的ガバナンスでは異なるレベルの政府の相互依存の増大が強調される。

さらに、英国の憲法改革に関する近年の論集において、ギャバン・ドルウリー（Gavin Drewry）ユニバーシティ・カレッジ・ロンドン教授によれば、ガバナンスの定義について、次のような整理がある⁽¹⁰⁰⁾。すなわち、①ガバナンスとは、社会における諸要素が、権力及び権威を用いて、公的活動及び経済社会的発展に関する政策決定に影響を及ぼし、立法化を行う過程をいう、②ガバナンスは、ガバメントよりも幅広い概念であり、その主要な要素は、憲法、立法部、行政部及び司法部を含み、公式の機構と市民社会の相互作用を含む、③ガバナンスは、自動的規範的含意であるが、固有の文脈におけるガバナンスの評価のための典型的基準には、公務が行われる際の正統性、代表制、人民への説明責任及び効率性の過程を含むことがあり得る、とされる。

なお、ガバナンスという概念が各国で重視されることとなった最大の理由としては、政府部門の信頼性と信用度の低下ということがあり、ガバナンスとは、社会運営に必要とされる新たな枠組みの構築であり、その要件として、透明性、説明責任、参加、公平性を挙げる見解がある⁽¹⁰¹⁾。

⁽⁹⁴⁾ Osborne, *op.cit.*(67), p.6; Mark Bevir, *Governance: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2012. (邦訳として、マーク・ベビア（野田牧人訳）『ガバナンスとは何か』NTT出版, 2013を参照)

⁽⁹⁵⁾ Burnham and Pyper, *op.cit.*(78), p.48. (バーナム, パイパー（稲継監訳, 浅尾訳）前掲注(78), p.42.)

⁽⁹⁶⁾ David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Mass.: Addison Wesley, 1992. (邦訳として、デービッド・オズボーン, テッド・ゲーブラー（日本能率協会自治体経営革新研究会訳）『行政革命』日本能率協会マネジメントセンター, 1995を参照)

⁽⁹⁷⁾ Burnham and Pyper, *op.cit.*(78), p.48. (バーナム, パイパー（稲継監訳, 浅尾訳）前掲注(78), p.42.)

⁽⁹⁸⁾ *ibid.* (同上)

⁽⁹⁹⁾ Matthew Flinders, "Governance in Whitehall," *Public Administration*, vol.80 no.1, 2002, pp.52-55; 中村祐司「イギリス行政学の新しい潮流—ガバナンス論の展開に注目して—」下條編著 前掲注(24), pp.247-249.

⁽¹⁰⁰⁾ Gavin Drewry, "The Executive: Towards Accountable Government and Effective Governance?" Jeffery Jowell and Dawn Oliver, *The Changing Constitution*, 7th ed., Oxford: Oxford University Press, 2011, p.192.

(2) NPG の概念

英国では、NPM というマネジメント論の導入とこれに基づく行政手法の採用を経て、ガバナンス論を踏まえ、ニュー・パブリック・ガバナンス (NPG) と呼ばれる概念が提唱されるに至っている。NPG は、スティーブン P. オズボーン (Stephen P. Osborne) エディンバラ大学教授が提唱したものである。

オズボーン教授によれば、NPG は、PA や NPM を凌ぐ概念でもなければ、21 世紀における公共政策の実施及び公共サービス提供の問題の改善のための唯一最善の方法でもない。むしろ、かかる問題の複雑性を理解するために資する潜在能力を持った道具概念であり、今日の公共管理者の実働の現実を反映したものである。⁽¹⁰²⁾

PA、NPM 及び NPG の三者について、オズボーン教授は、次のような要素があると整理している⁽¹⁰³⁾。すなわち、PA は、政治学及び公共政策学を基礎として、単一的国家の政治制度における政策決定及び政策遂行を強調するとともに、階層的資源配分メカニズムを持ち、閉鎖的サービス体系の下で本質的に公的部門を重視する。また、NPM は、合理的選択論・公共選択論及び管理学を基礎として、規制的国家における組織の資源管理及び遂行管理を強調するとともに、市場契約的資源配分メカニズムを持ち、開放的サービス体系の下で競争と市場の効率性を重視する。他方、NPG は、制度論及びネットワーク論を基礎として、多元的国家の組織環境における交渉を強調するとともに、ネットワーク的・契約関係的資源配分メカニズムを持ち、開放的・閉鎖的サービス体系の下で、分散的かつ競争的な価値を重視する。

なお、オズボーン教授によればガバナンスの本質とは「交渉」(negotiation)であり、より多くの利害関係者間での合意形成に、第三者の視線を組み込み、納得のできる方策を企図することが、オズボーン教授の説くガバナンスであり、NPG の本質であるとされる⁽¹⁰⁴⁾。

さらに、NPG と関連して、ガバナンス論においては、メタ・ガバナンス (meta-governance) という概念も打ち出されている。メタ・ガバナンスとは、権限を委譲されたガバナンスの過程に対する舵取りの過程と描写することができ、換言するならば、「ガバナンスのガバナンス」である⁽¹⁰⁵⁾。前者のガバナンスは従来から言われているような、多様な諸アクターが特定の政策領域において連携・協力して、時には摩擦を生じながらも一定の統治構造・統治形態を保っている動的な構造形態を意味しているのに対して、後者のガバナンスは、前者のガバナンスを更に鳥瞰図的な視点からコントロールし、制御・統御するという意味で用いられる⁽¹⁰⁶⁾。

メタ・ガバナンスの具体的なツールとしては、①ネットワークの範囲・性格・構成・制度的手続に影響を及ぼそうとする「ネットワーク設計」、②ネットワークの政治的目標・財政的な条件・法的根拠・大まかな筋立てを決める「ネットワーク枠付け」、③異なった種類の物的・非物的な資源の供給により、ネットワークにおいて緊張を緩和し、紛争を解決し、特定のアクターに力を付与し、取引費用を低減する試みを行う「ネットワーク管理」、④政策課題、実行可能な選択肢、意思決定の前提、政策アウトプットの交渉に影響を及ぼそうとする「ネットワーク参加」の四つが挙げられ

(101) 中邨 前掲注(93), pp.6-7.

(102) Osborne, *op.cit.*(67), p.6.

(103) *ibid.*, p.10. また、山本啓『パブリック・ガバナンスの政治学』勁草書房, 2014, p.69 を参照。

(104) 石原俊彦「自治体の内部統制と監査機能の充実—ニュー・パブリック・ガバナンスとは—」『国際文化研修』79号, 2013. 春, p.10.

(105) Guy Peters, "Meta-governance and Public Management," Osborne, ed., *op.cit.*(67), p.37.

(106) 中村 前掲注(99), p.256.

る⁽¹⁰⁷⁾。

(3) NPG 改革

NPG では、PPP など公共サービス提供のための組織間パートナーシップが強調されるとともに、アウトソーシング・第三セクターなどの外部契約、更には組織間ネットワークや政策ネットワークがメニューとして掲げられる⁽¹⁰⁸⁾。

ここでは、まず、ブレア政権・ブラウン政権からキャメロン連立政権の時期に大きな変化のあったイングランド内の地域の経済開発の促進手法の変遷について概観する。

イングランド内においては、メジャー政権下の1994年、行政区画としての地域 (region) に各省庁の出先機関を統合した政府事務所 (Government Office: GO) が置かれた。さらに、ブレア政権下の1999年には、ロンドンを除く8地域に、経済開発推進のための機関として地域開発公社 (Regional Development Agency: RDA) が設置された⁽¹⁰⁹⁾。ロンドンでも2000年にロンドン開発公社 (London Development Agency) が設立された。その後、2007年6月にブラウン政権となって以降、イングランド内の8地域とロンドンをそれぞれ担当する地域担当大臣 (Regional Ministers) の職が創設された。また、地域会議は廃止され、地方自治体の議会運営と行政執行を担うリーダーで構成されるリーダー委員会 (Leaders' Boards) が設けられるなどした。なお、2010年の政権交代後のキャメロン連立政権下では、地域担当大臣の職は廃止されたほか、地域開発公社も廃止され、リーダー委員会は法的根拠を喪失し、各地域の政府事務所も廃止された。一方、2011年には、コミュニティ地方政府省と商務刷新技能省が推進する、地方企業パートナーシップ (Local Enterprise Partnership: LEP) が創設された。これは、かつての8地域とロンドンよりも下のレベルの39の地域を単位として、地方自治体と地元事業者の代表者の協働によって行うものである。欧州連合 (European Union: EU) では、地域間格差是正のための加盟国の地域に対する補助金として構造基金があるが、これは7年間を一事業単位としており、2000-2006年のプログラムまでは、イングランドにおいては政府事務所が管理主体となっていた。しかし、2007-2013年のプログラムでは、地域開発公社にその役割が移され、その後、2014-2020年のプログラムでは、公民協働のLEPが構造基金の管理主体となっている。

また、メタ・ガバナンス論においては、監査による統制が強調される。ブレア政権下でCPAを法制化した2003年地方政府法は時限立法であったため、2009年3月をもってCPAは廃止され、ブレア政権を引き継いだブラウン政権下の2009年4月から、新たな評価システムとして、包括的地域評価制度 (Comprehensive Area Assessment: CAA) が導入された。これを法制化したのが、2007年地方政府及び保健公衆関与法⁽¹¹⁰⁾である。CPAは地方自治体を対象としていたのに対し、CAAは消防、警察、保健当局など地域の全ての公共機関のパフォーマンスを査定し、現場の行政サービスの質の向上に重点を置き、それぞれの行政分野に応じた六つの監査・規制機関が評価を行い、独立機関である監査委員会 (Audit Commission) が全体的統括を担った⁽¹¹¹⁾。

さらに、メタ・ガバナンスに該当する取組として、キャメロン連立政権下では、大臣等に外郭機

(107) 風間規男「新制度論と政策ネットワーク論」『同志社政策科学研究』14巻2号, 2013.3, p.10.

(108) Osborne, ed., *op.cit.*(67), pp.viii-ixを参照。

(109) RDAの職務を監視させるため、非公選の地域会議 (Regional Chamber) が設置された。なお、地域会議は、2002年以降、公選議会への移行を見越して、地域議会 (Regional Assembly) と称されるようになった (石見豊『英国の分権改革とリージョナリズム』芦書房, 2012, p.122.)。

(110) Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 (c. 28).

関の改革権限を付与する 2011 年公的機関法⁽¹¹²⁾が制定された。これは、モード内閣府担当大臣により、2010 年の政権交代後に示された改革であり、外郭機関の統括がなされていないことへの対応であった。内閣府に、公的機関担当大臣を置き、組織的には、公的機関改革チーム (Public Bodies Reform Team) がまず設置され、その後能率改革グループ (Efficiency and Reform Group) 内の変革クラスター (Transformation Cluster) が改革に当たった。具体的改革項目は、能力、管理、環境適合性、連絡関係性、改革継続性の各次元を対象として、広報・市場調査・連絡、戦略的供給管理、商業モデル、情報通信技術 (ICT)、デジタル対応、外部採用、協議、人員整理及び補償、資産の各分野についてであり⁽¹¹³⁾、公的機関の整理・統廃合が行われた。

IV 英国の行政におけるガバナンスの新展開

英国の行政におけるガバナンスについて、オズボーン教授が説くところの「交渉」というキーワードに着目するならば、透明性と説明責任の向上、政治行政過程への国民の直接的関与、多層型ガバナンスといった局面において新たな展開が現れている。

1 透明性と説明責任の向上

(1) 情報公開法の制定

英国は、秘密か否かを問わず公務員が職務上知り得た情報の伝達を広く禁じていた 1911 年公務秘密法⁽¹¹⁴⁾に象徴されるように、行政部門における秘密主義の伝統が強いとされていた。サッチャー首相も、1984 年、情報自由法に強く反対する陳述を行っていた⁽¹¹⁵⁾。議会主権という憲法原理の下、大臣責任は議会に対するものとされ、英国においては、情報公開法の制定は長らく実現されることがなかった。

一般的な情報公開制度に関しては、メージャー首相の下で、行政サービスの内容や達成度などを評価できるよう市民に積極的に必要な情報を提供していく方針を含む「市民憲章」により、行政情報の提供を拡充する政策が採られることとなった。政府は、「政府情報へのアクセスに関する実施要綱」⁽¹¹⁶⁾を作成し、これを 1994 年 4 月から施行するとともに、併せて詳細な「解釈指針」も公表した。このようにして英国は、一般的な政府情報については、法律によらない政府の内部的な実施要綱に基づく独特な情報公開制度を運用してきた。その後の情報公開制度も、ブレア政権下で 1997 年 12 月 11 日に改正された実施要綱に基づくもので、議会オンブズマンの管轄範囲の省庁その他の機関等に対し一定の行政情報の提供を求めるものであったものの、市民の情報開示請求権を法的に保障する制度ではなかった。この実施要綱は、情報自由法制への重要なステップであったが、

(111) 自治体国際化協会 前掲注(75), pp.94, 96. なお、2010 年発足のキャメロン連立政権により、CAA の廃止方針が示され、また、ベスト・バリュウに係る新たな試みとして、公共調達時に「社会的価値」を考慮することが地方自治体に義務付けられた (同, pp.94-95.)。

(112) Public Bodies Act 2011 (c. 24).

(113) Katharine Dommett and Matthew Flinders, "The Centre Strikes Back: Meta-governance, Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010-14," *Public Administration*, vol.93 no.1, 2015, pp.7-8.

(114) Official Secret Act 1911 (c. 28) (1 and 2 Geo 5).

(115) Patrick Birkinshaw and Alan Parkin, "Freedom of Information," Robert Blackburn and Raymond Plant, eds., *Constitutional Reform: The Labour Government's Constitutional Reform Agenda*, London: Longman, 1999, pp.176-177.

(116) Code of Practice on Access to Government Information, 1994.

法的義務の不在、対象機関の限定、文書提供義務の不在、除外情報の広範さなど、多くの点で限界があった⁽¹¹⁷⁾。

ブレア政権下の憲法改革の一つとして、実施要綱に代わるものとして、2000年情報自由法⁽¹¹⁸⁾が制定された⁽¹¹⁹⁾。これにより、政府の各省庁、議会、地方公共団体等の公的機関が保有する記録情報に対するアクセス権が創設され、現代的な民主国家の標準装備⁽¹²⁰⁾として、また、政策決定過程への公衆関与の前提としての法整備がなされたのである。

この情報自由法の制定・施行は、政府の情報についての思考のコペルニクスの転回を意味する⁽¹²¹⁾と形容されるほど、英国の行政において画期的なことであった。

(2) ガバナンスに関する議会制定法

2007年7月、ブラウン首相は、庶民院において、議会の権限を強化し、国民の信頼を高めるための憲法改革構想を提案し、また、政府の政策提案を示す緑書『英国のガバナンス』⁽¹²²⁾が公表された。緑書では、行政権の限定と議会審査の強化、行政部の説明責任の向上、民主主義の再活性化、英国の共通的価値観の確立について提案がなされた。緑書の公表の後、協議文書が提示され、庶民院現代化特別委員会での審査、地方公聴会、オンラインによる意見募集が行われた。

2008年3月、政府は、議会討議のための白書『英国のガバナンス—憲法の刷新—』⁽¹²³⁾と憲法刷新法案草案⁽¹²⁴⁾を公表した。草案は、議会周辺でのデモ、法務総裁及び訴追機関、裁判所及び審判所、条約の批准、公務員制度等について規定するものであった。

その後2008-09年会期中に、議員経費問題が浮上し、庶民院議員を対象とする2009年議会倫理基準法⁽¹²⁵⁾が制定され、議員歳費の支給、議員手当の制度設計を行う独立議会倫理基準委員会が設置されるとともに、議員手当の支給及び金銭上の利益登録に係る行為規範遵守の調査機関として、議会調査コミッショナーが設置された。さらに、2009年7月、政府は、憲法刷新法案草案に含まれていた規定を含む法案を、憲法改革及びガバナンス法案の題名で提出した。法案は2009-10年会期に継続審議とされ、この間に庶民院で、2009年議会倫理基準法の改正など大規模な修正が行われた。総選挙直前の2010年4月の議事一掃期間には、与野党の妥協の下、論争の対象となる条項が削られて、憲法改革及びガバナンス法案を始めとする多数の法案が成立した。

2010年憲法改革及びガバナンス法は、専ら国王大権に基づくものとされてきた公務員制度、「ポンソンビー・ルール」(Ponsonby Rule)という憲法慣習⁽¹²⁶⁾によってきた条約批准手続を法制化したほか、次のような内容を持つ。まず、2009年議会倫理基準法の改正により、議会調査コミッショナーを廃止して法令遵守官を置くとともに、議員経費に係る不服審査手続の整備等の改正を行う。さらに、庶民院及び貴族院の議員の国外収益及び外国資産の内国課税を定めるほか、政府の議会に対す

(117) Michael Supperstone and Timothy Pitt-Payne, *The Freedom of Information Act 2000*, London: Butterworths, 2001, p.5.

(118) Freedom of Information Act 2000 (c. 36).

(119) 田中嘉彦「英国における情報公開—2000年情報自由法の制定とその意義—」『外国の立法』No.216, 2003.5, pp.1-25.
<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000506_po_21601.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>を参照。

(120) 塩野宏「情報公開法とその運用上の課題」『季刊行政管理研究』85号, 1999.3, p.43.

(121) 宇賀克也『情報公開の理論と実務』有斐閣, 2005, p.239.

(122) *The Governance of Britain*, Cm 7170, London: The Stationery Office, July 2007.

(123) *The Governance of Britain: Constitutional Renewal*, Part 1 of 3, Cm 7342-I, March 2008.

(124) *The Governance of Britain: Draft Constitutional Renewal Bill*, Part 2 of 3, Cm 7342-II, March 2008.

(125) Parliamentary Standards Act 2009 (c. 13).

(126) 批准を要する条約については、批准の21日以上前に議会に提出することなどを内容とする。

る財政報告の透明性を高めるため、2000年政府資源及び会計法⁽¹²⁷⁾を改正し、大蔵省が各省庁に歳出予算見積りの作成方法を指定し、指定法人に関する情報の収載を指示するものとする。このほか、1958年公記録法⁽¹²⁸⁾及び2000年情報自由法を改正し、公記録の公記録所等への移管期間及び情報公開の非開示期間の上限を30年から20年に短縮する。

同法は憲法レベルの規範であるが、その題名の一部には、いみじくもガバナンスという文言が用いられている。そもそもブラウン首相の憲法改革の緑書には、行政統制と説明責任の向上を内容としてこの文言が含まれていた。さらに、英国における議員経費問題という政府部門の信頼低下という立法事実への即応の必要性を背景として、ガバナンスに関する法律が制定されたと言えよう。

2 政治行政過程への国民の直接的関与

(1) レファレンダムの多用

英国は議院内閣制を採用し、代議制すなわち間接民主主義を基本とする。英国の政治行政システムを、プリンシパル=エージェント・モデルで見ると、英国の議院内閣制では、有権者から議会、議会から首相・内閣、首相・内閣から大臣、大臣から行政官僚制へと、委任関係は一元的であり、エージェントによるプリンシパルの方針からの逸脱が生じにくい⁽¹²⁹⁾。ここでは、集合としての国民（有権者）の方針が、総選挙を通じて、最終的に公務員集団に伝達され、行政が実現されるという構図が認められる。

もっとも、総選挙でマニフェストに掲げた政策を政権政党が実現するというを中心としつつ、これまでも「緑書」「白書」「協議文書」といった形で政府の政策が公開協議に適宜付されるということは行われてきた。これらは、政策遂行の事前段階における国民の意思の入力の過程となる。さらに、ブレア政権以降、権限委譲（devolution）、選挙制度改革など憲法事項を改正するという局面において、レファレンダム（国民投票ないし住民投票）という直接民主制的手法が多用されている。これらのレファレンダムも政策遂行の事前段階のものでありつつ、議会制定法を根拠として、更なる法律制定等の適否を問うために行われるものである。ただし、レファレンダムは、議会主権の憲法原理を今なお維持する英国憲法において、あくまで諮問的なものであり、後の議会の立法を拘束するものでもない。アドリアン・ファッター（Adrian Vatter）ベルン大学教授の比較研究によれば、おおむねブレア政権期に相当する1997-2006年までの英国の直接民主制の指標は0ポイントとされ⁽¹³⁰⁾、英国はあくまで間接民主制の度合いが高い国と評価されている。

しかし、国民ないし住民の意思を確認した上で、政府の法案提出等の適否が実際定まるという意味では、実質的に直接民主制的な要素が採り入れられていると言わざるを得ない。EUとの関係においても、2011年欧州連合法⁽¹³¹⁾を制定し、英国からEUへの更なる権限委譲に際しては国民投票を実施するという、いわゆるレファレンダム・ロックにより歯止めがかけられるに至っている⁽¹³²⁾。

⁽¹²⁷⁾ Government Resources and Accounts Act 2000 (c. 20).

⁽¹²⁸⁾ Public Records Act 1958 (c. 51).

⁽¹²⁹⁾ 高安健将「動揺するウェストミンスター・モデル?—戦後英国における政党政治と議院内閣制—」『レファレンス』731号, 2011.12, p.38. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196932_po_073103.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>

⁽¹³⁰⁾ Adrian Vatter, "Lijphart expanded: three dimensions of democracy in advanced OECD countries?" *European Political Science Review*, vol.1 no.1, March 2009, pp.140-141.

⁽¹³¹⁾ European Union Act 2011 (c. 12).

⁽¹³²⁾ 力久昌幸「イギリス政治の分岐点—EU国民投票とスコットランド独立問題—」『海外事情』63(12), 2015.12, p.63.

(2) オンブズマン制度の改正動向

透明性と説明責任の向上と対になり得るものとして、国民の行政過程への意思表示という点では、行政の過誤に対して国民が苦情を申し立てることができるオンブズマン制度も重要な仕組みとなる。英国におけるオンブズマン制度は、連合王国レベルでは、議会オンブズマンと医療サービスオンブズマンが法的には分立しつつ、同一人をもって兼務することとされてきた。なお、議会オンブズマンには庶民院議員による紹介を通じて、医療サービスオンブズマンには直接、それぞれ苦情申立てが可能となっている。このほかに、イングランドの地方自治体を所管する地方政府オンブズマンがあり、その他住宅オンブズマンなど各分野に多様なオンブズマンが設置されてきた⁽¹³³⁾。

他方、権限委譲が進展したスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドにおいては、直接の苦情申立てが可能で、かつ、各分野を統合したオンブズマン制度が敷かれるに至り、連合王国レベルないしイングランドにおけるワンストップ・サービスの実現が改革論として俎上に載っている。

2015年5月に発足したキャメロン保守党政権は、政府の1年間の施政方針を示す同年5月27日の女王演説において、議会オンブズマン、医療サービスオンブズマン、地方政府オンブズマンなど、国レベルでは多数分立している各オンブズマンを統合する公共機関オンブズマン法案草案を2015-16年会期に公表予定としている。

(3) 請願制度改革

国民の政治行政過程への直接的な意思表示の手段として請願制度について付言するならば、これまでも首相官邸、スコットランド議会、ウェールズ国民議会、地方自治体などへの電子請願が活用されてきた⁽¹³⁴⁾。また、庶民院においても、2007年の庶民院議事手続委員会での検討、緑書『英国のガバナンス』での言及、2009年設置の庶民院改革特別委員会（ライト委員会）での検討を経て、2010年の連立政権合意事項にも盛り込まれ、2011年8月に英国政府による新たな電子請願システムが公開された⁽¹³⁵⁾。これを通じて、10万人以上の署名を集めた請願が、院内総務による要件確認と議員提案を経て、政府又は影の政府の役職に就いていない議員から構成されるバックベンチ議事委員会で討論される途が開かれた。

なお、英国議会の庶民院では、1974年4月に請願委員会が廃止されていたが、再設置論もあり、2015年に請願委員会が復活した。2015年3月の議会解散時に政府の電子請願システムは一旦閉鎖されたが、その後、同年5月の総選挙後の新たな庶民院議事規則に基づき、従来の議員の紹介による請願のほか、庶民院と政府の電子請願統合システムを通じた直接アクセスの請願が同年7月から可能となっている⁽¹³⁶⁾。英国国民又は英国在住者は、5名の賛成者を得て電子請願を行うことができ、1万人以上の署名を得た請願は政府から回答がなされ、10万人以上の署名を得た請願は、請願委員会の審査により議会での審議対象となり得る⁽¹³⁷⁾。

⁽¹³³⁾ 田中嘉彦「英国のオンブズマン制度—権限委譲による制度的進展と改革論—」『レファレンス』751号, 2013.8, pp.35-65. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8276394_po_075102.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>> を参照。

⁽¹³⁴⁾ Catherine Bochel, “Petitions Systems: Contributing to Representative Democracy?” *Parliamentary Affairs*, vol.66 no.4, October 2013, pp.798-799; 田中嘉彦「請願制度の今日的意義と改革動向」『レファレンス』665号, 2006.6, pp.77-81. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999831_po_066504.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>

⁽¹³⁵⁾ 奥村牧人「英国下院の議事日程改革—バックベンチ議事委員会の設置を中心に—」『レファレンス』731号, 2011.12, p.118. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3196935_po_073106.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>; 中井万知子「国民の議会への関与—英国議会の取組みをめぐって—」『レファレンス』741号, 2012.10, pp.12-18. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3751406_po_074101.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>>

3 多層型ガバナンス

(1) 欧州連合と英国

英国は、EC法に国内的効力を付与するために1972年欧州共同体法⁽¹³⁸⁾を制定し、欧州共同体(European Communities: EC)に加盟したが、かねてより欧州統合に消極的であると言われてきた。1973年のEC加盟後のわずか2年後に加盟継続の是非を問う国民投票を実施し、この時は賛成67.23%、反対32.77%で残留が承認された。そして、ECが関係する種々の政策領域において、英国内の政策形成過程はECの政策形成過程と密接に結び付くようになった。

そして、ECが発展した超国家機関であるEUでの決定が加盟各国の議会での決定を空洞化⁽¹³⁹⁾するという不満は、議会主権の憲法原理を有し、EUと一定の距離を保とうとしてきた英国において特に現れた。これは、EUからの離脱を主張する英国独立党(UKIP)への支持拡大につながり、2015年5月の庶民院総選挙前、キャメロン首相は、国内で高まった反EU論の中で、残留が国益であるとしつつ、国民投票を2017年末までに実施予定とすることとした。選挙後、キャメロン保守党政権が成立したが、親EU派の自由民主党との連立解消は、キャメロン首相にEU離脱というギャンブルを負わせることとなったのである⁽¹⁴⁰⁾。

EU残留に関する国民投票を2017年12月31日までに実施するための欧州連合国民投票法案は、2015年5月28日に提出後、議会での修正を経て、2015年12月17日に女王の裁可を得て、2015年欧州連合国民投票法⁽¹⁴¹⁾として制定された。同法は、英国議会の選挙権者を投票権者として「英国は欧州連合加盟国として残留するべきか、それとも欧州連合を離脱するべきか？」という事項を問うものとされている。

(2) 地域レベルのガバナンス

英国議会・政府と権限委譲により設置されたスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの各議会・政府との関係は、英国全体のガバナンスに影響を及ぼしている。

北アイルランド問題を抱える英国では、連合王国を構成する各地域への権限委譲が政治的課題となってきた⁽¹⁴²⁾。北アイルランドは1921年から1972年まで固有の議会が設置されていたが、同年以降権限委譲が停止された。その後、ブレア政権下の憲法改革で、1998年にスコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに、議会が設置された。

スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドについては、英国政府に各地域を所管する中央

⁽¹³⁶⁾ Richard Kelly and Sarah Priddy, “e-Petitions,” *House of Commons Library Briefing Paper*, no.06450, 20 October 2015, pp.37-38.

⁽¹³⁷⁾ UK Parliament, “Find out more about e-petitions.” <<http://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/e-petitions/>>; UK Government and Parliament, “How petitions work,” *Petitions*. <<https://petition.parliament.uk/help>>

⁽¹³⁸⁾ European Communities Act 1972 (c. 68).

⁽¹³⁹⁾ なお、この空洞化に関して付言すると、英国における「国家の空洞化論」は、英国政府の政策機能が「上方向にはEUへ、下方向には特定目的の組織へ、外方向にはエージェンシーへ」と流出し続けているという考え方で、ローズ教授らが主張するものである。(Burnham and Pyper, *op.cit.*(78), p.49. (バーナム, パイパー (稲継監訳, 浅尾訳) 前掲注(78), pp.43-44.)

⁽¹⁴⁰⁾ 力久 前掲注⁽¹³²⁾, p.73. なお、英国の欧州残留国民投票については、山田邦夫「英国における対EU関係の見直し—権限バランスレビューと「残留・離脱」国民投票—」『レファレンス』780号, 2016.1, pp.63-89. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9616693_po_078004.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>を参照。

⁽¹⁴¹⁾ European Union Referendum Act 2015 (c.36).

⁽¹⁴²⁾ 田中嘉彦「英国の地方分権改革—権限委譲の到達点と新動向—」『レファレンス』764号, 2014.9, pp.47-67. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8752136_po_076403.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>を参照。

省庁が置かれている。また、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドの各地域には、連合王国議会の権限が委譲され、固有の議会と政府が置かれている。権限委譲を受けた各地域の政府の公務員も内国公務員の一員である。権限委譲により、これらの公務員の業務量は増加するとともに、従前は通常の中央政府の省庁の公務であったところ、政権補佐という業務が加わり、各地域議会における行政審査と説明責任への対応という機会等が増大している⁽¹⁴³⁾。

権限委譲の当初は、スコットランドには法律制定権及び所得税の一定税率変更権、ウェールズには命令制定権、北アイルランドには警察・司法を除く法律制定権が委譲され、執政府の在り方も、スコットランドは議院内閣制型、ウェールズは地方自治体型、北アイルランドは複数首相型と非対称的であった。しかし、地方分権は加速度的かつ不可逆的に進行する傾向があり⁽¹⁴⁴⁾、英国における権限委譲にもこのことが妥当している。いずれの地域も一定の第一次立法権を獲得し、課税権も拡充されつつあるとともに、ウェールズの執政府も議院内閣制型となり、イングランドを除き、これらの地域相互の非対称性は緩和されつつある。権限委譲が継続し、分権の統治スタイルが発達し受容された結果、権限委譲は対称性を有するようになってきているのである⁽¹⁴⁵⁾。

(3) 多層型ガバナンスの出現

従前の英国の行政は、かつて権限委譲がなされていた北アイルランドの行政を除くと、一元的なものとして理解されてきた。しかし、EC（現EU）への加盟、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドへの権限委譲により、伝統的な一元的行政システムは、多層型ガバナンス（Multilevel Governance）へと変容している。そして、英国の伝統的な一元的国家は短期間に劇的に変容し、権力や権限が分散的に配置され、意思決定と政策実現が様々なレベルで行われるに至っている。

EUという超国家機関が推進する共通政策は、加盟国に対する公共政策の越境をもたらしている。例えば、環境政策において、EUは、通常「指令」（Directive）⁽¹⁴⁶⁾という法形式で政策を展開し、加盟国の市民や企業を直接拘束するのではなく、その内容を加盟各国が国内法化することで、EU域内全体に共通政策を実現してきた。また、異なる政府部門相互のネットワーク化という現象も生じてきている。EU、中央政府、各地域政府のそれぞれ異なるレベルに公務員がおり、政策の相互参照も行われ、政策移転（policy transfer）という現象も生じるに至っている。政策移転には、条約等の履行義務に基づく強制的なもの、国際的受容の必要性による自発的なもの、政策参照による自発的なものという類型がある⁽¹⁴⁷⁾。自発的な政策参照の例としては、前述のオンブズマン制度のワンストップ・サービス化が挙げられる。

なお、2016年5月には、スコットランド議会の総選挙が予定されているが、スコットランド政府首席大臣であるニコラ・スタージョン（Nicola Sturgeon）党首が率いるスコットランド国民党（SNP）が、2014年9月に否決されたスコットランド独立住民投票の再度の実施を掲げて勝利すれば、連合王国の解体が再び政治的課題となる可能性もないではない。また、EUからの権限回復のための

⁽¹⁴³⁾ Burnham and Pyper, *op.cit.*(78), pp.95-99. (バーナム, パイパー (稲継監訳, 浅尾訳) 前掲注(78), pp.91-95.)

⁽¹⁴⁴⁾ Matthew Flinders, *Democratic Drift: Majoritarian Modification and Democratic Anomie in the United Kingdom*, Oxford: Oxford University Press, 2010, p.187 を参照。

⁽¹⁴⁵⁾ Derek Birrell, *Comparing Devolved Governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, p.246.

⁽¹⁴⁶⁾ EU法令には、加盟国に対し直接拘束力を有する「規則」（Regulation）、加盟国を拘束するが、その具体的な形式及び手法は加盟国に委ねられ、適用に当たって加盟国内での担保法の制定等が必要となる「指令」（Directive）、拘束力を持って特定された対象にのみ適用される「決定」（Decision）がある。

⁽¹⁴⁷⁾ Paul Cairney, *Understanding Public Policy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012, pp.253-255.

交渉を経て、キャメロン首相は、2016年6月23日の国民投票実施を予定しているが、英国のEU離脱問題は、EU残留を望むスコットランドでの英国からの独立論に影響を及ぼし得るものでもある。この二つの独立をめぐる動き次第では、英国の多層型ガバナンスの在り方に更なる変容が生じる可能性もある。

おわりに

英国の行政システムでは、有権者の委任により、しばしば議会と同義とされる庶民院の総選挙で首相を選出し、庶民院の信任を背景に、首相が内閣を組織するとともに、上級大臣及び下級大臣を選定し、大臣が公務員を指揮するという、明快なプリンシパル=エージェント関係が貫徹される。こうして形成された政府部門においては、内閣、首相、大臣、公務員などのアクターにより行政が実現されている。従来、そこでの政策実現手段は、政府部門にほぼ独占されてきた。

他方、具体的な行政手法としては、NPMという新たな行政手法が導入された。NPMは、国、地方公共団体等の政府部門に、民間という非政府部門の論理を摂取し、政府部門内部の構造を改革するものであると同時に、非政府部門で活用されてきた経営管理手法を公共部門に導入するという点で画期的なものであった。

さらに、国民、住民等を含む非政府部門の在り方が変容しつつある時代背景に応じて、政府部門、非政府部門を連結したネットワークの中で、新たな行政手法が構築されてきた。ガバナンスという概念は、ネットワーク論とともに古くから存在するものではあるが、行政におけるガバナンスは行政の現代化を更に進める上でのキーワードとなり、NPGという行政手法概念への展開が行われてきている。NPGは、従来、政策実現手段の担い手とされてきた政府部門のみならず、様々なアクターに政策実現手段を開放するものである⁽¹⁴⁸⁾。我が国では講学上、国、地方公共団体その他の公共団体が行政主体であり、私人が行政主体の相手方となる法主体たる行政客体であるという対概念を用いることがあるが、行政過程における行政決定への参加的地位にあって私人は行政の単なる客体ではないという考え方や、参加の概念に包摂しきれない市民の行政との協働という概念も提示されている⁽¹⁴⁹⁾。このように、私人は、かつてのように行政の単なる客体ではなく、様々な形で行政活動と密接な関係を持つに至っているのが現代行政の普遍的特徴であり⁽¹⁵⁰⁾、NPGによる政策実現手段の開放は、行政における主体と客体の対概念の更なる相対化を進める可能性もある。

このように、英国の行政は、国王の大臣、国王の公務員による伝統的政府像を前提としつつ、特に1980年代以降の行政改革で民間的行政手法を導入するとともに、非政府部門を含む様々なアクターを行政過程に包摂した政策ネットワークの構築を進め、行政の現代化を図ってきた。そして現在では、統治構造の重層化の中で、多層型ガバナンスが実現され、そこでも政策のネットワーク化が進展している。行政が、広範なネットワークの中で、様々なアクターの協働をもって十全に実現されるならば、行政の適切な遂行に資するのみならず、国家を構成し、その主権の淵源として行政における主体⁽¹⁵¹⁾である国民が、公共目的を追求する集合的営為たる行政に、まさに主体的に関与し得る可能性もあると言えるのではないだろうか。

(148) 風間規男「ガバナンス時代における政策手法に関する考察—越境する政策手法—」『公共政策研究』7号, 2007, p.16.

(149) 塩野宏『行政法I—行政法総論— 第6版』有斐閣, 2015, pp.394, 399-400.

(150) 同上, p.402.

参考文献（脚注に掲げたものを除く。）

- Bradley, A. W. et al., *Constitutional and Administrative Law*, 16th ed., Harlow: Pearson, 2015.
- Brazier, Rodney, *Constitutional Practice: The Foundations of British Government*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press, 1999.
- James, Simon, *British Cabinet Government*, 2nd ed., London: Routledge, 1999.
- Palumbo, Antonino, “Governance: meanings, themes, narratives and questions,” Richard Bellamy and Antonino Palumbo, eds., *From Government to Governance*, Farnham: Ashgate, 2010, pp.xi-xxx.
- Rhodes, R. A. W., “The New Governance: Governing without Government,” *Political Studies*, vol.44 no.4, September 1996, pp.652-667.
- Turpin, Colin and Adam Tomkins, *British Government and the Constitution*, 7th ed., Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

（たなか よしひこ）

(151) 片岡 前掲注(1), pp.3-4, 56-58.