

## 強制競争入札制度と地方政府改革構想

新藤宗幸

はじめに

### 一 強制競争入札制度の導入

#### 1 制度の概要

#### 2 イデオロギー的背景と批判論

### 二 強制競争入札の展開

#### 1 現業職員組織の対応

#### 2 現業職員組織の勝利なのか

### 三 地方政府組織へのインパクトと組織改革プラン

#### 1 一九九二年地方自治法と質の競争

#### 2 九二年法が生み出した組織改革課題

### 四 地方政府改革構想と官僚制の解体

#### 1 オールタナティブの調査

#### 2 四つの改革モデル

#### むすび——地方政府行政機構の解体——

はじめに

一九七九年から一九九〇年に至るサッチャー政権の下で、イギリスの地方政府は、さまざまな改革を強いられた。この間に制定された地方自治関連法は約六〇本を数える。これらの立法の主眼が、地方政府にたいする中央統制の強化と中央政府および地方政府を通じた歳出抑制におかれていたことは、あらためて強調するまでもないかもしれない。とはいえ、サッチャー改革のすべてにわたってそのように断言できるかは、なお、慎重な検討を必要と

しているようにも思える。とりわけ、一九八八年教育改革法 (The Education Reform Act of 1988) にもとづく地方  
教育行政の改革は、評価を複雑としていよう。これによって、従来カウンスシルが有していた公立小中学校にたいす  
る統制権は実質的に廃止され、学校単位に保護者等で組織された理事会 (executive board) に、学校の予算決定権  
から教職員の人事権までが与えられた。もつとも、この一方で、教育内容の画一化と全国統一学力試験が導入され  
ている。少なくとも、この改革が、教育行政と地域住民の自治を考察する有力な素材であることだけは、確かとい  
えよう。

このような側面はあるものの、サッチャー政権の自治体改革は、一九七〇年代初頭に再編成されたとはいえ伝統  
的なカウンスシル制度を基礎前提として、歳出削減を強行するものであった。だが、この嵐が去った時、イギリスの  
地方政府は、カウンスシル制度そのものの改革を、課題とせざるを得ない状況におかれている。というのも、サッ  
チャー政権によつて行政サービス・コストの削減を主眼として導入された強制競争入札制度は、次第にその適用範  
囲を拡張し、いまや「消費者指向の地方政府」との命題の下に、地方政府機構のラディカルな改革を内政上の重要  
課題とするに至っているからである。

実際、一九九一年六月、メイジャー首相が議会に提出した「市民憲章」(The Citizen's Charter) は、次のような  
序文で始まる。「一九八〇年代の教育、住宅、病院の改革は、いかにこれらのサービスが供給されているかを、  
人々に雄弁に物語った。民営化と民間委託は、パフォーマンスを一変した。われわれが、今日公表するプログラム  
は、こうした改革をより一層進めるものであり、同時に新たな領域に拡張しようとするものである。私は、市民憲  
章が一九九〇年代に公的領域における中心的テーマのひとつとなるよう願っている」。さらに続けて、「市民憲章  
は、市民により一層の権力をもたらすものである。だが市民は権利とならんで、例えば親として近隣住民として、  
責任を果たさなくてはならない。市民憲章は、より一段の政府活動を享受するためのものではない。それは、人々

が自らの役割を認識し、自らのためにサービスを選択することこそ人々の権利であると考え、われわれの信念の遺言である」と述べられている。<sup>(1)</sup>

ここにいう市民憲章は、都市自治体の法的規範ではない。確かにこれは、市民による公共サービスさらには政府メカニズムと規模の決定が、市民の政治的権利であり、市民こそが、それを決定する政治的主体であるとする点において、アメリカの自治体の法的規範である都市憲章 (city charter) と、底流の思想を同じくしているともいえよう。しかし、市民による公共サービスの選択と決定といっても、市民憲章にみられる強調点は、市民の共同決定機構としての政府によるサービスの選択と決定ではない。消費者としての市民の有用性を判断基準としたサービス供給システムのラディカルな改革指向である。

本稿では、まず「消費者サービス・カルチャー」の確立を実現するための手法とされる強制競争入札制度の實際を考察する。その上で、なぜそれが、イギリスに伝統的なカウンシル制度の改革を政治課題に浮上させたのか、また地方政府改革構想が官僚制論にもつ意味は何か、について考察する。

## 一 強制競争入札制度の導入

### 1 制度の概要

強制競争入札 (Compulsory Competitive Tendering) とは、法の定める地方政府の特定行政領域の事業主体と事業費決定に関して、一般競争入札を義務づけるものである。<sup>(2)</sup> 入札資格は民間団体に限定されない。入札対象とされた事業領域を従来担当してきた地方政府職員集団にも、入札の機会が保証されている。しかし仮に、職員集団が落札に失敗するならば、彼・彼女は地方政府職員としてのポストを失う。法は、強制競争入札の対象事業領域に従事する地方政府職員は、一般競争入札によって請負契約を締結しないかぎり、地方政府と雇用契約を結んではならな

いと定めている。

実定法に強制競争入札制度が規定されたのは、一九八〇年地方政府・土地計画法 (The Local Government, Planning and Land Act of 1980) が最初であり、この時には、五万ポンド以上の主たる新規建設事業、すべてのマイナーなビル修繕事業、道路の補修事業に対象が限定されていた。その後、一九八八年地方自治法 (The Local Government Act of 1988) は、その対象をビルと街路の清掃、グラウンドの管理、学校ならびに社会福祉施設のランチ・サービス、ゴミ収集、車輛の整備の五事業領域に拡張した。さらに、一九九二年地方自治法 (The Local Government Act of 1992) は、後にまた検討するが、強制競争入札の対象を従来ブルー・カラーによって担当されていた現業部門から、いわゆるホワイト・カラー職員によって担われている業務へと拡張し、導入期限を明記した。つまり、法律 (一九九五年一〇月)、建設関連業務 (同)、計算事務 (九六年一〇月)、財務 (九七年四月)、人事 (同)、計画・調整事務 (同) である。さらにこの九二年地方自治法は、法上に明記した業務領域に加えて、各国務大臣が後に対象を追加できるとした。

強制競争入札制度は、保守党政権による公共サービス供給の民営化 (privatisation) あるいは民間委託化 (contracting out) 戦略の手段と、理解することができる。ただしこれは、民間の契約者と政府職員との事業コストの比較を制度化したものであり、民間委託は強制競争入札の一結果であるにすぎない。しかも、強制競争入札制度が、法的に承認している入札資格者は、いわゆる企業法人に限定されていない。仮に市民団体が、法の定める事業領域の入札に参加しようとするならば、それを妨げる規定は存在していない。市民団体も企業法人、地方政府職員集団とならぶ事業請負の競争者なのである。ここに、強制競争入札制度の実施を前走者として九一年に公表された市民憲章が謳うように、市民への政治権力の返還を、まったくの政治的虚構と断言できない要素が含まれている。

## 2 イデオロギー的背景と批判論

もちろん、一九八〇年地方政府・土地計画法に規定された強制競争入札制度のアイデアは、アダム・スミス研究所、経済問題研究所 (Institute of Economic Affairs)、政策研究センターなどに集まる新保守主義経済学者グループによって提起された。

これらの学者グループは、福祉国家が生み出した「従属カルチャー」の除去を強調しつつ、当時の環境大臣ニコラス・リドレーに対して、公共サービスの供給システム全般にわたって一般競争入札制度を導入するように、繰り返し提言した。M・フォーシスが、「契約ゲームにおける勝利者」で述べるように、一般競争入札の導入は、納税者により安価なコストによるサービス供給をもたらすとともに、ビジネスには再生の機会をもたらすとしたが、新保守主義経済学者グループのこうした論調は、さほど詳細に検討する必要もあるまい。「市場万能」論が生み出した政府改革の「当然」の処方箋である。

アダム・スミス研究所などの市場万能信仰にもとづく強制競争入札の導入論が、サッチャー政権のイデオロギー背景となったものは、言うまでもないことである。とはいえ、これがそれなりに広範な支持をえたのは、単純な市場信仰とは異なる観点からの論理づけが行われたためでもある。例えば、レギラシオン学派のジュリアン・グラン (Julian Le Grand) は、市場と公共 (public) の混合として、公共サービス供給システムへの一般競争入札制度の導入を論理化した。グランによるならば、次のように論理展開される。「市場と公共の混合」はサービス供給とのための財源の拡張に歯止めをかけることができる。他者との競争を公共サービスのあらゆる領域において展開するならば、民間企業、市民ボランティア、政府など多様性に富んだ主体によるサービス供給が可能になる。この手法は、単純な (便宜的な) 市場競争に道を開くものではない。とりわけこの手法によって、公共サービス供給の請負契約者が非営利団体となるならば、公共サービスの消費者としての市民は、現金よりはむしろ商品引替券によって、その購買者としての権力を確立する。ある場合には、市民は自ら公共サービス供給を担当 (操作) する代

わりに、その代表を営利団体に送り込み市場機構に参入できる<sup>(4)</sup>。グランの論理の現実妥当性はともかく、イギリスは生活協同組合発祥の地である。そのような歴史的伝統も手伝ってこの論理は、強制競争入札制度による政府公共サービス供給システムの改革に、それなりの支持を動員した。

もちろん、こうしたいずれの論理に対しても、政府サービスの信奉者は、強制競争入札制度の導入を厳しく批判した。例えば、左翼地方自治学者の代表的論客であるW・ハンプトンは、『地方政府と都市政治』において、この手法を次のように批判する。第一に、これは、地方政府が能率、費用—効果、競争のいずれにおいても、民間に比較して劣っていることを当然の前提にしているが、市場がモノポリー傾向にあることを無視している。第二に、この手法の強制的導入は、地方政府の政策裁量権をせばめるものである。第三に、サービス供給に対するカウンシル・メンバーの影響力は、彼らが選挙にあつて公約した事項がどのようなものであれ、契約によつて拘束されざるを得ない。こうして強制競争入札制度は、戦後福祉社会における地方政府の役割の再構築ではあつても、地方の民主的政治過程の重要性を減じるもの以外のなにも<sup>(5)</sup>でもない。

同様の批判的論調は、主として労働党系（それも左派系）学者に数多く見られる。しかし、このある意味で伝統的見解も、これ以上詳しく立ち入った検討を必要としていないであろう。政府セクターの拡張によつて社会の平準化を指向してきた集団には、強制競争入札制度は、到底受け入れられるものではない。

むしろ、興味を引かれるのは、強制競争入札の実際である。強制競争入札制度についての三つの論調を紹介した。それぞれの論調は、実際にどのような結果となつているのか。左右両極の中間ともいふべきル・グランの論じるような事態は、たとえ萌芽であれ生じているのだろうか。

## 二 強制競争入札の展開

### 1 現業職員組織 (Direct Service Organizations: DSO) の対応

先にも述べたように、強制競争入札制度は、ある特定サービス業務の実施を民間企業に委託するものではない。この意味では、日本の自治体における民間委託とは趣を異にしている。従来業務に従事してきた職員集団もまた、一競争者として入札に参加できる。入札自体は、まったくの一般競争入札であって、入札団体の資金力、技術、マン・パワーの水準などをあらかじめ設定し、それによって入札者を規制するものではない。

さて、強制競争入札制度の導入に最も脅威を感じたのは、対象事業領域に従事してきた地方政府現業職員組織である。従来イギリスでは、公共サービスの提供は地方政府が直接職員を雇用し、「直営形態」で行うことが、伝統的に支持されてきた。だが強制競争入札制度の導入の結果、現業職員組織は、基本的に地方政府職員機構から切り離されることになった。

それでも一九八〇年法は、一般競争入札にかけるべき対象を限定しており、イングランドとウェールズの地方政府のほぼすべてにおいて、現業職員組織が落札し事業の請負契約とそれに伴う雇用契約を地方政府と結んだ。ただし、一九八〇年法は、年次契約額から五パーセント以上の資本使用料を、支払わなくてはならないと定めた。つまり、ビルや街路の清掃に必要な備品は、あくまで地方政府の財産であって、この使用料を払わなくてはならないのである。したがって当然、民間団体より安価で落札した上で資本使用料を支払うためには、組織人員を削減し人件費コストを切り下げなくてはならない。バーミンガム大学地方自治研究所のストッカーらの調査によると、一九八〇年から八五年の間に、入札対象領域の現業職員数は、一五万六六〇六人から一二万一三八一人に二二・五パーセント削減され、事業費は一八〇万ポンドから一五〇万ポンドに、一七・七パーセントの削減をみた<sup>(6)</sup>とされる。

ところで、先に一部触れたように、強制競争入札制度は、一九八八年地方自治法によって適用対象を拡大した。この法律は、北アイルランドを除く（九二年度から導入）全国に適用されたが、地方政府の現業サービス供給業務のほとんどを強制競争入札の対象とし、契約は厳密に商業ベースで行われなくてはならないとした。しかも、地方政府は、入札の結果、現業職員組織によって業務が引き続き担われていく時には、事業の請負人としての現業職員組織の会計と地方政府の事業管理部門（発注者）の会計を、厳密に分離することを義務づけられた（資本使用料の比率は同一）。また、環境大臣への年次報告が義務づけられた。さらにまた、一九八八年法は、国務大臣はそれぞれ所管の領域における強制競争入札の結果について疑義がある時には、地方政府から事情を聴取することができる<sup>(7)</sup>と定めるとともに、その説明内容に不満足である場合には、地方政府の現業職員組織を除外した再入札を、地方政府に命じることができると定めた。八八年から九一年末までに、二六の地方政府が事情聴取を受けた。このうち一二の地方政府の入札に非競争的行為があつたと認定され、再入札が命令された<sup>(7)</sup>。ただし、一九八八年法による請負契約件数二六〇〇件と比較するならば、一パーセントにも満たない数値である。全体としていえば、競争入札が「公正」に行われたことを意味しているだろう。

しかし、この強制競争入札制度の適用対象の拡大と中央政府の権限の強化は、たとえ現業職員組織が落札しようとも、地方政府の入札・契約部門とサービス実施との間に、組織の峻別を不可避とする。しかも、強制競争入札の対象が公共サービスであるから、カウンシルの補助機構である入札・契約担当部門は、単に入札事務を担当するだけでなく、一種の「顧客」としての組織行動と規範を求められる。これをどのように実現するかは、語られるほど容易な課題ではない。

他方、現業職員組織は事業請負を落札する限り、地方政府職員としてカウンシルとの間に雇用契約を継続できるものの、入札価格の決定に必要な人件費の算定を始めとした事業経営能力を備えなくてはならない。言い換え



ば、一種の「公営企業」としての組織規範と行動を求められる。こうして、とりわけ大都市の現業職員組織の中には、民間経営コンサルタント事務所にアドバイスを求めたところもある。また地方政府との契約に成功した後、自らの長に民間企業から人材を引き抜いた組織もある。さらには、現業職員組織を脱して、通常〈Management and Employee Buy-Out Company〉と呼ばれる民間会社を設立したところもある。

## 2 現業職員組織の勝利なのか

さて、強制競争入札制度は、請負契約の締結状況において、いかなる結果を現業職員組織にもたらしただろうか。さまざまな調査があるが、傾向としては、現業職員組織は契約者として民間企業はもちろん、市民団体にも勝利している。

八八年法の施行後の最初の年における強制競争入札では、イングランドとウェールズにおける全契約件数の七六パーセントが、現業職員組織によって落札された。またスコットランドでは、同じく八五パーセントが職員集団によって落札されている。またLGTB (Local Government Training Board) とLACSA B (Local Authorities' Conditions of Service Advisory Board) が、一九九一年一月までに結ばれたイングランドとウェールズにおける一三二件の契約を対象として行った調査によれば、現業職員組織は、ビルディング清掃の六〇・六パーセントから学校・福祉施設における給食の九九・〇パーセントの範囲で、地方政府との間に請負契約を締結している。この結果が示すように、企業あるいは市民団体などの民間セクターによる落札は、きわめて低調であった。

この調査において明らかになった行政領域別の現業職員組織の落札状況(契約件数に占める割合)は、次のとおりであった。ビルディング清掃六〇・六パーセント、ゴミ収集七三・六パーセント、他の清掃事業七三・〇パーセント、車輛の修繕七四・六パーセント、給食(学校ならびに福祉施設)九九・〇パーセント、給食(他の施設)七

六・〇パーセント、グラント管理七二・〇パーセントであった。

こうした契約件数に占める現業職員組織の受注割合にもまして興味を引かれるのは、総契約額に占める現業職員組織の受注額の割合である。それはビルディング清掃九〇・五パーセント、ゴミ収集七九・八パーセント、他の清掃八一・八パーセント、車輛の修繕八三・五パーセント、給食（学校ならびに福祉施設）九九・三パーセント、給食（他の施設）八三・六パーセント、グラント管理八五・三パーセントであった。つまり、民間セクターは契約件数においても低調であるが、さらに事業規模において少額の請負契約を結んでいるにすぎないことになる。<sup>(8)</sup>

LGMBの一九九二年に行われた第五回の強制競争入札についての調査は、四四四自治体、三五〇〇件を対象としている。これによると民間セクターによる落札は、契約件数の一七パーセントを占めているのにすぎない。調査対象のうち一七八自治体では、現業職員組織が一〇〇パーセント落札している。一方契約額については、総契約額一八億二〇〇〇万ポンドのうち一五億ポンドを職員組織が落札した。現業職員組織の年間平均契約額は、ビルディング清掃で六三万八〇〇〇ポンドであるのに対して、民間セクターのそれは同一三万二〇〇〇ポンドである。とくにグラントの管理では、現業職員組織が三五万九〇〇〇ポンドであるのに対して、民間セクターは八七〇〇ポンドであるにすぎない。<sup>(9)</sup>

このような結果は、少なくとも、新保守主義経済学者の期待を裏切るものであったが、同時に、労働党系の政治学者が危惧していたような民間セクターへの事業部門の大規模な移転も、生じなかったことを意味している。ただし、こうした強制競争入札が、地方政府財政にもたらしたインパクトについては、定まった見解が示されていない。

ウォルシュらのバーミング大学グループは、一九九一年に、①検証した四〇の自治体におけるサービスの年次コストは、競争入札導入後約五・七パーセント減じた、②最大の経費削減はビル清掃の領域において生じている、③

職員人件費は全体的コストの低下に比例して減少している、④競争入札を準備するための経費は年次契約額の一〇・七パーセントである、とした。しかし、問題は、この強制競争入札の施行にかかる経費（作業概要の作成、仕様書の作成、入札の公示と結果の通知、契約担当部門の設置、会計制度の改革など）を、どのようにカウントするかによって、地方財政へのインパクトも異なってくる。<sup>(10)</sup>

例えば労働党の地方政府担当スポークスマンであるD・ブランケットは、この経費は一メトロモリタン・デイトリクトあたり一一〇万ポンド、一ノン・メトロモリタン・カウンティあたり三四万五二二九ポンド、一ノン・メトロモリタン・デイトリクトあたり二五万五二四九ポンド、一ロンドン・バラあたり八〇万ポンドであり、総額一兆六七〇〇万ポンドになるとして、強制競争入札が地方財政の効率化に資するとはいえないとしている。<sup>(11)</sup> 実際のところ、これを移行期のコストと考えるかどうかによって、事業コストの削減に関する評価は異なってくるだろう。中央政府は、このような準備コストについて明確に判断を下した公文書を刊行していない。

現業職員組織が、先にも見たように多くの競争入札において落札に成功し、引き続き業務を担当しているのは事実である。だが、明らかにその雇用数と給与は、競争入札の施行前に比べれば削減されている。LGTBの調査<sup>(12)</sup>は、一九九一年末までに、清掃ならびにゴミ収集の現業職員数は、八八年度と比較して三〇パーセント削減されており、それに応じて給与と労働条件も悪化したと結論づけている。

このように、地方政府財政へのインパクトの評価には、政党政治的要素も重なって、定かでない部分が残されている。現業職員組織は、強制競争入札の落札状況についていう限り、「勝利者」である。とはいえ、彼らの職は、一段と不安定な状況をましている。その意味では、彼らは到底「勝利者」とはいえない。けれども、強制競争入札が生み出したインパクトは、地方政府労働者の身分状況につきるものではない。それにはるかに勝るものは、地方政府組織構造へのインパクトである。それに着目するならば、強制競争入札支持派のカウンシル・メンバーですら、

「勝利者」ではないだろう。

### 三 地方政府組織へのインパクトと組織改革プラン

#### 1 一九九二年地方自治法と質の競争

市民憲章が公表された五カ月後の一九九一年一月、メージャー内閣は、『質のための競争…地方政府サービスにおける競争…コンサルティング・レポート』を公表した。それは「一九八八年法の効果に関する研究は、法が競争を課した作業領域のコストを六パーセント削減したことを示している。こうした利点は、サービス水準の維持ないし向上を促しつつ獲得されたものである<sup>(13)</sup>」と述べ、①競争入札の対象から除外されてきた現業公共サービス——劇場と美術館の管理、図書館サービス、駐車場サービス、②サービス供給施設とシステムの設計——施設建築設計、エンジニアリング、財産管理、③集合的サービス——法律、財政、人事、コンピューター・ソフトウェアの管理、その他の行政事務、④人的サービス——警察署の清掃と車輛の管理、消防車のメンテナンス、通学バスの運行、の四領域を上げて強制競争入札の対象とするように述べた。ただし、この最後の警察署の管理、警察と消防車輛のメンテナンスに関しては、少なくとも一時的に、その対象から除外するのが適当であるとした。一九九二年地方自治法は、基本的にこの「コンサルティング・ペーパー」に基づいており、その後地方政府団体との協議を経て強制競争入札導入のタイム・テーブルが、先に示したように定められた。

しかし、この協議において重要課題であったのは、導入のタイム・テーブルにも増してサービスの質と経費削減（経済性）の「二律背反」問題を、どのように扱うかにあった。折しも、市民憲章は、少なくとも対外的には、経済性の向上以上に公共サービスの質の向上の実現を、正当性の根拠として強調していた。したがって、市民憲章の内容も、経費の数量的指標を提示するのではなく、各公共サービス領域ごとに、質的達成目標を明示したものと

なっている。市民憲章の行政領域別のペーパーもまた同様である。<sup>(14)</sup>

当然のことながら、地方政府団体と環境大臣の協議過程において問題とされたのは、強制競争入札に付した場合に、最低落札価格が、必ずしも質的に優れたサービスを意味するものではないという点であった。結果的に、環境大臣は、一九九二年一月に、『強制競争入札の拡張』を公表し、『現在の厳密な手続きは、事業価格とサービスの質との間の二律背反に関して、地方政府の適正な判断を妨げている』として、価格の切り下げと質の向上を同時に達成しようとする「二重封筒システム」(double envelope system)の放棄を明言した。そして地方政府は、入札結果について必ずしも最低入札価格を選択しなくともよいとし、この限りで地方政府に請負契約締結の裁量を認めたい。しかしこれは単に、中央政府側の妥協を意味していたのではない。中央政府は、サービスの質的向上のために地方政府行政組織の改革を求めることになった。

## 2 九二年法が生み出した組織改革課題

ブルーカラー職員によって担当されてきた現業事業部門に加えて、財政、人事、法務、計画(企画)業務までを強制競争入札に付す時、行政の総括管理部門は、職員組織あるいは民間団体のいずれが受注するにせよ、独立採算性を原則とした事業組織へと変化せざるをえない。事業発注の最高意思決定機関であるカウンセシルと事業実施ユニットとしての各種業務の請負人とは、従来にも増してそれぞれの入札結果に応じた契約によって結ばれる。この結果、事業実施ユニット間の関係は、従来型の行政組織構造に比較すれば、著しく分散的構造となる危険性が高い。

この欠陥を相対的に回避しようとするならば、地方政府全体の観点から調整された事業部門別の仕様書を作成することである。すでに八八年法のもとでも、契約期間(通常は三年から七年)の長さに耐え得る仕様書の作成が、

地方政府の重要課題であった。誰が請負人になるにせよ、事業コストとサービス水準は、入札実施にあたって提示される仕様書の質にかかってくる。九二年法のもとでは、仕様書はより一段と重要性を増す。これに失敗すれば、多数の事業請負契約が、体系ないまま実施されるだけであり、サービスの質の向上など覚束ない。しかし、いったい誰（どのような組織）が、入札制度全般を賞握しつつ仕様書を作成し、契約を監督し事業を評価していくのか。

地方政府の最高意思決定機関であるカウンシルは、多数の非常勤職議員から構成されている。カウンシルの下に、政策資源委員会 (Policy and Resource Committee) を筆頭として、行政各部門を監督する委員会が設置されてきた。<sup>(15)</sup>しかし、この仕組みは、あくまで「直営形態」を前提に、市民の代表機関として事業実施を監督しようとするものである。そこでは公共サービスを請負契約の下に、事業体に委ねることなど想定されていない。発注者であると同時に顧客であるカウンシルは、強制競争入札が適用対象を拡大した八八年法の下で、委員会制度の改革に着手せざるを得なかった。すなわち、これら委員会を発注側と請負側に分離し、一方が契約内容の審査に、他方が現業職員組織の日常的業務の監督に当たろうとするものである。

これは、専門能力と機動性に欠けると批判されてきたカウンシルの自発的改革の試みである。しかし、これは、首席行政官 (Chief Executive Officer) をはじめとする事業管理部門の職員に、助けられてのことである。ところが今度は、これら部門の職員も地方政府行政組織から切り離される。右のような新しい課題への解答は、地方政府の全体を視野に納めた総括管理ユニットを執政部直属組織として設置することだろう。だが執政部としてのカウンシルにも、実施ユニットとの契約仕様書を事前に総合的に判断する能力と機動性の向上が求められる。とはいえ、現在のカウンシルの構造に手を加えずに、そのような機能の向上を期待できるだろうか。

一九九三年三月、地方政府団体は、環境大臣から地方政府組織構造の改革の前一年間と改革後の十八カ月間は、九二年法の定める競争入札の適用を免除するとの合意を引き出した。<sup>(16)</sup>だが、この曖昧な合意事項は、言うまでもな

く無期限の組織改革の延長を意味していない。そのような行動は、もともと財政面からできない条件下にある。しかも、環境大臣は、地方政府の自主的組織改革を待つよりはむしろ、自らのイニシアチブによって、地方政府構造の改革を指向していた。こうして、いまや、イギリスに伝統的なカウンシル制度は、根本からの改革を迫られたのである。これが、強制競争入札制度導入の隠された目的であったか、結果として浮上した政治課題であるかは議論が分かれる。いずれにせよそのブループリントは、すでに姿を現している。

#### 四 地方政府改革構想と官僚制の解体

##### 1 オールタナティブの調査

一九九一年三月、当時の環境大臣M・ヘゼルタインは、地方政府における意思決定の効率性と有効性を向上させるために、公選議員の役割の強化が必要であるとした。もともとヘゼルタイン自身は、直接公選市長制度の導入論者として知られていた。同年の七月、環境省は『イングランドにおける地方政府の内部管理』と題する報告書を公表した。<sup>(17)</sup>これはイングランド地域の地方政府カウンシル・メンバー(ノン・メトロポリタン・カウンティおよびロンドン・バラを含む)を対象とした、意思決定システムの改革に関する意識調査報告である。質問票は、マイノリティ・パーティの役割や首席行政官(CEO)の機能について聞いているが、現状システムを前提とした機能問題にとどまらずに、カウンシル制度に替わる意思決定システムについても問うものであった。

六〇〇の回答のうち二四五は、「現状を改革する必要はない」とカウンシル制度を肯定したが、一五四は改革を支持した(他は判断を留保)。その内訳は次のとおりである。「委員会制度の採用」五三、「キャビネット・システム」二七、「カウンシル・マネジャー制度」一六、「直接公選行政官制度」五、「直接公選市長制度」四、「一部議員の有給化」一六、「全議員の有給化」三三であった。最後の二つの選択肢は、前者五つと比較すると若干次元がず

れているように思えるかもしれない。だがこれは、基本的にカウンシル・メンバーをボランティア（無給）と位置付け、会議等にかかる費用を実費弁償してきた現状から脱脚し、カウンシル・メンバーの職業化を図り、専門性を高めようとするものである。「直接公選行政官」(Directly elected executive)と「直接公選市長」(Directly elected Mayor)の違いは、無給議員からなるカウンシルを維持しつつ、前者が行政組織の長を直接公選で選びつつも、地方政府を代表するメイヤー（カウンシル議長）は現行のようにカウンシルから選出しようとするものであり、後者は直接公選市長に地方政府の代表権を委ねるものである。

いずれにしても、この調査結果は、回答者の約二五パーセントがカウンシル制度の改革の必要性を認識していることを示した。これを受けて、ヘゼルタインの後任の環境大臣M・ハワードは、一九九二年六月二二日、三つの主たる地方政府団体、監査委員会 (Audit Commission)、地方政府管理委員会 (The Local Government Management Board)、その他の専門家によって、イングランドにおける地方政府の内部管理についての研究委員会 (The Working Party on the Internal Management of Local Authorities in England) を発足させた<sup>(18)</sup>。そして新たな地方政府組織モデルを複数用意するとともに、その立法化に必要な事項について研究するように求めた。

## 2 四つの改革モデル

この研究委員会は、一九九三年七月、『コミュニティのリーダーシップと代表性…潜在能力を解き放そう』と題する報告書をまとめた。そしてカウンシル制度に代わる地方政府組織モデルとして、次の四モデルを示した。<sup>(19)</sup>

### ①単一政党執政委員会制度 (The Single Party Executive Committee)

このモデルでは、カウンシルは、単一政党（多数党）メンバーから構成された執政委員会に、限定された範囲の執政権と広範な戦略の作成権限を移譲する。委員会の決定はカウンシルの決定である。カウンシルには、予算と計



画の承認権ならびに委員会の決定に対する拒否権が与えられる。首席行政官は、第一義的には、執政委員会に直属するがカウンシルにも、政策評価について奉仕せねばならないとされる。

### ② 指導メンバー制度 (The Lead Member System)

このモデルでは、カウンシルは、自らが任命した指導メンバー(複数)に執政権を委任する。指導メンバーには、サービス委員会の委員長が任命される。彼・彼女は、サービス委員会が所管する行政領域についての執政権限を有する。指導メンバーは、執政権を持たない合同会議を構成する。その会議での合意事項は、個々の執政権者である指導メンバーによって実施される。カウンシル内の現行行政分野別委員会は存続するけれども、この委員会は執行権限を持たない。所管する行政領域における調査委員会となる。これに加えて行政領域全般をレビューする独立の調査委員会の設置が必要になる。現行の委員会制度の下で行政部長は、委員会から決定権限を委任されているが、指導メンバー制度の下では、決定権限は指導メンバー職にのみ与えられる。したがって、指導メンバーと行政部長との関係が見直されなくてはならない。行政部長の専門性と政治的中立性を守るために、役・彼女はカウンシル職員とされ、カウンシルないし委員会に助言し、事業評価について援助する。

### ③ 内閣制度 (Cabinet System)

このモデルは、前者二つのモデルでいう執政委員会ならびに指導メンバーの権限をより強化したものである。カウンシルによって選出された執政官には、個々の行政領域について執行責任がゆだねられる。また集合体としての内閣の意思決定は、地方政府の決定とされる。カウンシルに留保される権限は、執政官の選出に加えて、内閣の提出する予算の審議と承認、執政官によってなされたある種の範囲の決定に対する拒否権の行使となる。このモデルの下では、従来のカウンシル内の委員会は執行権限を持たない。委員会が存続するとするならば、その役割は個々の行政領域についての監督および調査に限定される。行政職員のキャリア構造は大きく変化する。執政官を補佐す

るセクレタリー制度が創設されねばならない。セクレタリーは、カウンシル・スタッフであつて執政官の政治的任用ではない。

#### ④独自の法的権限と地位を有する強力な政治的執政部 (The Strong Executive-Separate Legal Entity)

このモデルでは、少数のメンバーから構成された独自の法的権限と地位を有する政治的執政部が設立される。政治的執政部のメンバーは、カウンシル・メンバーから選出されるが、カウンシル内部の選挙か直接公選かは、今後の検討にゆだねられている。この政治的執政部は、従来カウンシルに与えられてきた権限のすべてを掌握する。その上で政治的執行部がカウンシルにいかなる権限を移譲するかは、政治的執政部の裁量事項である。カウンシルの機能は、この権限移譲と関連するが、基本的には政治的執政部の監視と調査にある。委員会もそれぞれの行政領域において消費者の視点からのサービス調査を役割とすることになる。地方政府職員は二分される。ひとつのグループは政治的執政部の職員であり、もうひとつのグループは、カウンシルの職員である。二つの分離されたキャリア・システムが創設されねばならない。

以上のように、調査委員会は四つの地方政府改革モデルを示した。同委員会は、かねてから一部で主張されている直接公選市長制度を、モデルのひとつとして採用しなかった。その理由を委員会は、直接公選制の市長与党とカウンシル多数派政党が異なる可能性があり、その場合の政治的・政策的混乱を回避するためであるとしている。実際、第一モデルから第四モデルは、執政部の権限に強弱の程度はあるが、いずれもカウンシル多数派が執政権を握ることで共通している。研究委員会は、いずれのモデルも「消費者指向型」の地方政府として評価しているが、強制競争入札制度が生み出した地方政府事業の先に述べたような改革に対応する、機動的政治的執政部を創設するものといえるだろう。したがって、消費者指向型といいつつも、それが公共サービスに対する消費者の多様な選好を代表する政治的執政部たり得るのかについては、疑問が提示されるのである。

むすび——地方政府行政機構の解体——

サッチャー・メジャー政権の下で、イギリスの地方政府は、単に法律改正によって権限の弱体化に当面したただけではなく、政府機構のラディカルな改革を強いられた。それはまず、市民への直接的なサービス供給業務を担う組織機構の改革から始まった。そして、管理部門（財政、法務、人事、計画など）も、基本的に行政機構から切り離されることになった。管理部門においても、競争入札の結果、職員集団が業務を請負う傾向が一般化するかもしれない。その限りで職員集団は、一定の犠牲を払いつつも、雇用の確保に成功してきたし、今後成功すると予想できよう。しかし問題の本質は、地方政府職員の雇用動向にあるのではない。現業業務はまだしも、管理部門までも一般競争入札に基づく請負契約のもとにおいた政府行政機構とは、いったい何を意味するのだろうか。

地方政府の改革が、先にみた調査委員会のモデルを踏まえて、今後どのような行方を辿るのかは、予測の限りではない。だが、これらのモデルに共通しているのは、きわめて少数の人々から構成された執政部門と彼・彼女を補佐するごく少数のスタッフのみの地方政府機構である。雇用契約上は、これ以外の地方政府職員が存在するのは確かであるが、繰り返して述べるまでもなく、彼・彼女らは、強制競争入札によって事務・事業の請負契約を地方政府と結んでいるかぎり、地方政府と雇用契約を結んでいるのにすぎない。したがって、こうした職員集団は、自らの職の安定を目指して、〈Management and Employee Buy-Out Company〉と呼ばれる企業の設立に向かうとも考えられる。そうならば、きわめて限られた公選職と生涯職公務員からなる地方政府の姿が、一段と鮮明になる。

さて、こうした地方政府の組織使命は、「消費者指向の政府」の確立にあるとされ、正当化が図られてきた。しかし、政府機構の場合、「消費者」つまりサービスの顧客は単なる財の購入者ではない。原理的には、財の種目や

品質に決定権を持つ主権者であり、この決定業務を政治的執政部に信託しているのにすぎない。政治的執政部が、信託の内容を的確に実現していく責任を負っているのはいうまでもないが、この責任の遂行は執政部門のみで担えるであろうか。答は「否」である。それゆえに、政治的執政部を補佐する安定的な組織機構（官僚制）が必要とされてきた。この補佐機構とりわけ管理部門は、コミュニティの選好の調査、それにもとづくニーズの把握、政策・事業の選択肢、事業実施の手続きや財源の配分案などを作成し、執政部に提示することを主たる業務とする。そして地方政府は、こうした業務の継続性と安定性を図るために生涯職公務員を雇用し、職員のマニエールを向上させるために、多様な人事管理手法を採用してきた。

ところが、管理部門は、組織（業務）ユニットごとに強制競争入札に付され、執政部との請負契約の下におかれる。ここでは組織と業務の継続性と安定性は確保されない。また組織ユニット間の調整も困難になる。一方、執政部は基本的に人事管理政策を必要としない。このような構造は、伝統的な政治的執政部とそれを補佐する管理部門職員機構からなる行政組織の完全な否定である。

先に、競争入札に付すにあたって仕様書の重要性を指摘した。請負契約に体系性を持たせるためには、仕様書に体系性を持たせなくてはならない。ここから、入札制度全般を掌握しつつ仕様書を作成するために、伝統的カウンスル制度の改革が、政治的に俎上にあげられた。しかし、そこから出てきた執政部のみで地方政府モデルは、重要な欠陥を伴っているといえるのではないか。例えば、コミュニティの選好やニーズの調査を競争入札によつていずれかの組織に請け負わせ、他方において、税務行政を他の組織に請け負わすでしょう。ここから上がってくる情報を政治的執政部が総合化し、仕様書の体系化に努めることは、ほとんど不可能に違いない。つまり、強制競争入札制度がもたらしたカウンスル改革の処方箋は、一種の堂々めぐりに陥っており、仕様書の体系化問題の解決にとつて有効性を持っているとはいえない。結局のところ、少し大胆に予測するならば、政治的執政部は、いずれかにお

いてマニュアル化された仕様書をもとにして、事業請負契約をオーソライズせざるを得ないのであって、「消費者指向の地方政府」の最高意思決定機関からは、程遠いものとならざるをえないのではないだろうか。

強制競争入札制度の導入を提言した保守派経済学者たちが、「納税者にたいする安価なコストによるサービス供給とビジネスの再生」を語った時、官僚制の解体を視野に入れていたとはいいづらい。また左派の批判論も、ここまで見通していたともいえない。とはいえ、強制競争入札制度が、事業実施あるいはサービス供給の政府・民間役割分担論を超えて、官僚制の役割とは何かをめぐるラディカルな議論を提起したのは確かである。

- (1) HMSO, *The Citizen's Charter-Raising The Standard*, 1991, p. 4, HMSO.
- (2) 強制競争入札については、武藤博己法政大学教授による優れた論文が公刊されている。本稿も武藤論文に触発されているが、ここでは、定期的に武藤論文には触れられていない点にも言及して、この制度の意味を考えてみることにする。武藤博己「イギリス地方自治の新動向―財政改革と競争入札の導入を中心として」『季刊・行政管理研究』（行政管理研究センター）第五六号、一九九一年二月、二六一―三六頁。
- (3) M. Forsyth, "Winners in the Contracting Game", *Local Government Chronicle*, 10 September, 1982 p. 988.
- (4) J. Le Grand, *Quasi-market and Social Policy, Studies in Decentralisation and Quasi-market*, 1990, p. 5.
- (5) W. Humpston, *Local Government & Urban Politics (2nd Edition)*, 1991, pp. 75-6.
- (6) G. Stocker, *The Politics of Local Government*, 1988, p. 186.
- (7) D. Wilson & C. Game, *Local Government in the United Kingdom*, 1994, p. 329.
- (8) Local Government Training Board (LGTB) & LACCSAB (Local Authorities' Condition of Service Advisory Board), *CCT, Information Service Survey Report No. 2*, 1991, p. 46
- (9) Local Government Managing Board (LGMB), *Getting on with it: Managing Local Authorities*, 1992.
- (10) K. Walsh, *Competitive Tendering for Local Authority Services*, 1991, pp. 46-50
- (11) D. Wilson & C. Game, *ibid.*, p. 333
- (12) LGTB & LACCSAB, *ibid.*, p. 46
- (13) HMSO, *Competing for Quality, Competing in the Provision of Local Services: A Consultation Paper*, 1991, p. 4
- (14) この点は、一九九一年の『市民憲章』よりはむしろ、一九九四年の第二版においてより鮮明となっている。HMSO, *The Citizen's Charter: Second Report: 1994*.
- (15) 一九七二年地方自治法（イングランドとウェールズ）および七三年地方自治法（スコットランド）によって、イギリスの地方自治体は、区

域の変更のみならず内部組織も大きく改革された。カウンシル内には、教育、住宅などの行政分野別の委員会に加えて、政策・資源委員会が筆頭委員会として設けられ、この委員会内にはさらに小委員会として、財政、人事、監査などの委員会が設けられた。首席行政官 (Chief Executive Officer) は常勤の公務員であって、各事務局を総括するために事務部長 (Chief Officer) からなる管理チームを指導してきた。この改革は、当時〈Corporate Management〉として、多くの話題を呼んだ。

(16) D. Wilson & C. Game, *ibid.*, p. 337.

(17) Department of Environment, *The Internal Management of Local Authorities in England* (DOE, *Community Leadership and Representation: Unlocking the Potential*, Annex B, 1993, pp. 59-62)

(18) この委員会のメンバーは、Association of Metropolitan Authorities, Association of County Councils, Association of District Councils, The Local Government Management Board, The Audit Commission の代表、ならびに ICS 教授の G・シヨーンズから構成された。

(19) 以下の各モジュールの要約は、DOE, *Community Leadership and Representation: Unlocking the Potential*, pp. 36-53 にあつていへ。