

論 説

オランダ中核省庁の制御的観察ノート

金井 利之

- 序
  - ② 権限 (i)認可 (ii)規則・指示
- 1 観察対象
  - (1) 制御
    - ② 中核省庁
  - (2) 自立組織・中核省庁
    - ② 自立組織 (i)理事会・監事会 (ii)省代表・第三者・利用者 (iii)人員
- 2 編制総論
  - (1) 隔離制御
  - (2) 計画・統制
  - (3) 統合・契約マネジメント
    - ① 統合マネジメント
    - ② 契約マネジメント
- 3 編制各論
  - (1) 制御形式
  - (2) 疏通措置
    - ① 審査 (i)執行審査 (ii)政策審査 (iii)両審査
    - ② 定期第三者評価
    - ③ 情報義務・助言権利・協議
    - ④ 護質システム
  - (3) 経済措置
    - ① 予算 (i)業績予算・予算認可 (ii)能率利得 (iii)プログラム予算・機構予算 (iv)会計原則
    - ② 料金
    - ③ 競争：公開入札・対第三者作業
  - (4) 法的措置
    - ① 合意 (i)契約 (ii)調書 (iii)憲章
- 4 運用
  - (1) 運用総論
    - ① 計画・統制
    - ② 契約マネジメント
  - (2) 運用各論
    - ① 疏通措置
    - ② 経済措置 (i)予算 (ii)料金
    - ③ 法的措置
    - ④ 組織措置 (i)行政幹部会・統御単組 (ii)理事会・監事会
- 5 環境
  - (1) 大臣責任と混交組織
    - ① 大臣責任 (i)国法的大臣責任 (ii)会計検査院 (iii)政治優位
    - ② 混交組織 (i)二向性 (ii)運用
  - (2) 政策統御と専門職庁
    - ① 組織類型－産出経営体と専門職庁－
    - ② 政策統御 (i)農学研究庁 (ii)高等教育 (iii)檢察
- 終
- 参考文献

## 序

本稿の目的は、近年のオランダにおいて中核省庁と呼ばれる機構形態の変化に関連して生じている、中核省庁の活動形態の変化に関して、事実に紹介し、オランダ行政・政策研究、および、省庁機構・活動の比較行政研究の、基盤的知見を提供することにある。この場合、中核省庁の活動は、主として中核省庁から自立した自立組織に対する制御 (sturing) として現れるため、制御的観察と標題を付している (Kickert, Mol & Sober 1993b: 19-20)。筆者の前稿が機構面に着眼したものとすれば、本稿は活動 (制御) 面に焦点を充てるものであり、両者は相補的な観察を提供する (金井 1998a)。それ以外の筆者の旧稿とも一体をなすので、参照されたい (金井 1997-99, 1997, 1998b)。応用としては、例えば、日本の近時の中央省庁等改革、特に、独立行政法人・実施庁制度の考察の1つの引照基準として、利用することは出来る (金井 1999b: 126)。

本稿は、これらの一連のオランダ省庁機構に関する観察のうち、機構自体ではなく制御活動に焦点を充てているため、やや異質な側面を有する。行政活動は、プログラムとしてまとまりをもって観察できる。すなわち、本稿は制御プログラム・制度として、一般的なプログラム・制度観察の枠組が適用できる (金井 1999a)。但し、要素レベルまでの厳格な適用はしていない。1は、制御の制度編制のうちの対象設定・運用機関を扱う。本稿の観察対象の概念定義でもある。2・3は、制度編制の中心である手段と、それに関連して条件手続・目的に触れている。4は、制度運用を観察する。5は、編制・運用に影響する制度環境を見る。

## 1 観察対象

### (1) 制 御

制御 (sturing) は、一般システム理論の用語法であり、目的指向的な影響行使の各形式 (elke vorm van gerichte beïnvloeding) である。制御は、二者以上の存在を前提とするが、行政制御する (besturend) 機関が行政制御される (bestuurd) システムを制御する (stuurt) という、一方的な関係という含意を持つことが一般的である (Kickert 1998: 83-84)。本稿では、このような一方的関係の含意を前提として、中核省庁による自立組織の制御を観察したい。このような概念定義は、中核省庁の視点に立って自立組織との関係を観察するものである。但し、中核省庁の影響力が強力であることを、前提とするわけではない。なお、広義には、制御は、自立組織以外の省庁機構内部に対する影響行使に関しても、同様に使用する。

自立組織に対する制御とは、矛盾する印象が持たれ得る。すなわち、自立とは制御を緩和・廃止した状態であるという理解である。そのため、自立組織と中核省庁との関係は、少なくとも双方向的な影響関係であるはずであり、行政関係 (bestuurlijke verhoudingen)、措置 (arrangementen)、境界面 (interface) という概念が、採用されることもある。しかし、行政関係は、「行政」の用語が、財政、政策、マネジメント、政治などを含まないと解釈される可能性があるため、ここでは使用しない。措置・境界面は中立的なものとして、編制において用いる (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 34-37)。また、中核省庁と自立組織の双方向的・等位的関係を含意させるために、「統御 (aansturing)」を用いる場合がある。一般的には、統御の概念も制御と同様に、一方的な含意を持つ。しかし、中核省庁に関して論じる特有の分脈では、調整、同等性・等位性、相互一致などを含んでいる (Kickert 1998: 83-85)。このような意味を盛り込んだ統御概

念は、それ自体が規範的なものである。等位関係を指向ないし標榜して、制御関係が仕組・運用されることがあるから、統御の概念は、指向性・標榜性の表現として使用する。しかし、制御の影響力関係の実態は、観察の結果として明らかになるべきものである。

## (2) 自立組織・中核省庁

前稿において、隔置組織 (op afstand geplaatste organisaties) とは、既存の省庁機構の特定の組織下位部分が (広義) 自立化することによって成立した組織と、定義してきた。(広義) 自立化には 6 形式が存在し、それに対応して、隔置組織には、民間組織 (私法法人)、下級政府 (州・自治体)、自立行政機関 (ZBO)、支分団 (agentschap; オランダ型エージェンシー) の地位を有する省庁下位機構、自主管理 (zelfbeheer) の地位を有する省庁下位機構、自立庁等の 6 種類があることになる (金井 1998a: 263-275)。隔置組織は、近年の自立化の観点から、自立化の結果として生じる組織を念頭においた概念である。

しかし、本稿での観察目的は、中核省庁 (国法的には大臣) による制御の対象となる自立組織 (verzelfstandige organisaties)・自立政府庁 (verzelfstandige overheidsdiensten) である。その観点から、自立組織は隔置組織の範囲を、以下のように修正して確定する。第 1 に、自立行政機関・支分団・自主管理・自立庁等は、自立組織に含める。第 2 に、下級政府は自立組織から除外する。下級政府の政治的行政的責任者は、それぞれの議会・執政部であり、中核省庁 (大臣) ではないからである。第 3 に、民間組織には、制御対象として自立組織に含めるべきものと、そうでないものが生じる。両者は相対的であり、実際の区分は容易ではない。会計検査院 (Algemene Rekenkamer; AR, 直訳すると、総合会計院) が採用しているのは、法定任務法人 (rechtspersonen met een wettelijke taak; RWT) がある。これは、国 (Rijk) 以外の機関ではあるが、会計検査院が任務・権限を有する機関である (会計法 (Comptabiliteitswet) 第 59 条第 1 項 d 号)。実

体的には、なんらかの公務 (publiek taken) を執行 (uitvoering) する組織であり、そのために大臣責任が発生するものである (AR 1998: 6-9, 43-54)。従って、民間組織であっても、法定任務法人は自立組織に含める。第4に、隔置組織でないものでも、機構のないし実態的に、中核省庁 (大臣) から相対的な自立性を有する組織は、自立組織に含める。これは、自立化が近年 (1980年代以降) の現象であるため、隔置組織も、近年に自立性を得た組織に限定されているからである。しかし、それ以前から自立性を有している組織においても、制御の問題は同様に観察すべきだからである。典型的には、検察 (Openbaar Ministerie; OM)、大学、国家治水機構 (Rijkswaterstaat; RWS) である。

中核省庁 (kerndepartementen) は、本稿でも控除的に定義する。前稿では、既存の省庁機構から隔置組織を控除した残余の組織部分であった (金井1998a: 263)。本稿では、隔置組織ではなく自立組織を控除した残余を、中核省庁と定義する。なお、機構分類としての本省 (ministerie, 省) と中核省庁の相違を補足する (金井1997 131)。本省の下位組織の一部は、支分団・自主管理などの地位を有することがあるため、それらは隔置組織＝自立組織でもある。従って、中核省庁は、本省から支分団・自主管理の部分の部分を控除した残余部分である。

## 2 編制総論

### (1) 隔離制御

中核省庁と自立組織との連結措置 (koppelingsarrangementen) が、両組織の間の境界面 (interfaces) を形成し、中核省庁による自立組織に対する制御を編制する (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 35)。

自立組織に対する制御が、従来の階統制機構における制御と異なるのは、「隔離制御 (sturen op afstand)」というコンセプトによることである。

具体的には、以下のような要素が想定されている。第 1 に、詳細制御 (detailsturing) から要点制御 (sturen op hoofdlijn) への変化である。中核省庁による関与 (bemoenis) は要点に限られ、自立組織は合意 (afsprak) された条件のもとで、操業マネジメント (operatoneel management) の自由裁量を得る。但し、これには、要点にかかる戦略と、そうではない戦術・操業とが区分されなければならない。第 2 に、入力制御 (inputsturing) から出力制御 (outputsturing) への変化である。旧来の財源・人員などの入力を通じた制御は弱まり、マネジメント契約などの合意を通じて、これらの資源は配分される。その代わり、業績 (prestatie) などの出力を通じて、合意された内容が遵守 (naleving) されているかが判別 (beoordeling) される。そのために、業績にかかる情報収集が必須である。従って、責任 (verantwoordelijkheid) は弁証 (verantwoording) と情報収集が鍵となる。第 3 に、指揮 (instructie) から相互作用 (interactie) への変化である。上位機関による階統的な指令関係 (gezagsverhouding) から、水平的等位的関係への移行である (Kickert 1998: 81-82)。

このような隔離制御は、例えば、以下の類型で記述できる。第 1 は、行政 (bestuur)・組織 (organisatie)・人員 (personeel) の系である。制御を行政の内部にするか、制御の組織・人員をどのようにするのかに関わる。第 2 は、財政 (financiën)・計画 (planning)・管理 (beheer) の系である。財政を、一方で計画・政策と、他方で管理とどのように関連づけるかである。第 3 は、情報 (informatie)・弁証 (verantwoording) の系である。独立性・自律性の反面としての責任に関わる (Kickert 1998: 88-89)。しかし、本稿では、隔離制御は、事前計画と事後統制を大枠とすると位置づける。個別の制御措置は、この計画・統制の枠組のもとで、それを支えるものとする。

## (2) 計画 (planning)・統制 (control)

計画によって、中核省庁にかかる要点・戦略と、そうでない自立組織の

裁量的な操業の部分とが区別される。自立組織の自立的な操業は、出力によって事後的に統制を受け、弁証・責任を果たす。計画・統制は、中核省庁と自立組織の間の情報関係として、時間軸に沿った報告循環 (rapportagecyclus) の形式をとる。具体的には、年次予算 (jaarbegroting) を付した年次計画 (jaarplan) の事前提出の義務、年次決算 (jaarrekening) を付した事後的な年次報告 (jaerverslag) の作成義務、さらには、中間的 (tussentijdse) な報告義務などがある (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 35)。また、中期的な多年次計画 (meerjarenplan) がその前提にある場合もある。各論的にいえば、その一部ないし全部に、中核省庁 (大臣・統御単組) の承認 (goedkeuring) を要する法的措置が付されることがある。また、情報提供のための疏通・法的措置があり、それに基づいて、個別の統制のための措置が有り得る。

租税庁の対象集団各部 (doelgroepdirecties) に対しては、財政省は、戦略計画・統制 (strategische planning & control) によって、要点のみを統御する。具体的には、計画に該当する多年次の租税庁経営計画 (Bedrijfsplan Belastingdienst) と、統制に該当する毎年次の租税庁管理報告 (Beheersverslag Belastingdienst) である。それぞれ、予算案 (ontwerpbegroting) と終決算法 (slotwet) の一部として議会に提出される。管理報告は、政策報告 (beleidsverslag)、産出報告 (productieverslag)、財政弁証 (financiële verantwoording) からなる。産出報告は数量報告であり、多年次にわたる多様な指標 (kengetallen) の進展が再現される。政策報告では、産出報告における数値の進展が解釈 (geïnterpreteerd)・解説 (verklaard) され、政策の進展となされた選択とが記載される。財政弁証では、租税庁の財政結果 (financiële resultaten) の概観 (overzicht) が示されるが、目標設定から見た徴税額 (belastingopbrengsten) と機構費用 (aparaatskosten) が最も重要である。管理報告での結果は経営計画と比較され、何らかの対処が必要かを判断する。経営計画は、各部・各単区 (eenheden) が年次計画を策定する際の枠組となる。また、経営計画も毎年次

に現事化 (geactualiseerd, ローリング) される。経営計画の枠組のもとで、各部はそれぞれに独自の多年次経営計画を作成し、それらは、次期の租税庁経営計画改訂の基盤となる (Wesdorp 1996: 97-98)。

航空安全組織 (Luchtverkeersbeveling-organisatie; LVB, 自立行政機関) は、年次報告、年次決算、労働条件の適用に関する申告書 (opgave)、監事会によって指名された外部公認会計士 (externe registeraccountant) の監査証明 (verklaring)、年次報告・年次決算への監事会の賛成 (instemming) を記載した文書 (document)、からなる年次概観 (jaaroverzicht) を、交通治水大臣に毎年ごとに提供する義務がある (Scheepers & Edelenbos 1996: 52)。道路交通国家庁 (Rijksdienst voor het Wegverkeer; RDW, 自立行政機関) も、監事会が認可した年次報告・年次決算を含む年次概観を大臣に提出する (Scheepers & Edelenbos 1996: 52)。

司法施設庁 (Dienst Justitiële Inrichtingen; DJI) などの司法省の自立組織では、四半期報告 (kwartaalrapportage)、年次報告 (jaarverslag)・年次決算 (jaarrekening)・会計士監査証明 (accountantsverklaring)、多年次報告 (meerjaarlijkse rapportage, 4年毎=内閣期間) という情報循環が作られている。情報負担を抑制するために、情報交換 (informatie-uitwisseling) は特定の循環的時点に統合され、予算循環も年次・多年次政策循環 (beleidscycli) と織り合わせている (Straatman & Van Twist 1996: 74-76)。司法施設庁は、年次計画、費消計画を作成する。検察 (OM) でも、管区の訴訟支援部長 (Directeur Gerechtelijke Ondersteuning) が法施行部 (Directie Rechtpleging; DRP) へ四半期報告を行う (Kickert 1998: 101, 103-104)。

センター (Senter, 支分団) は、マネジメント合意 (managementafspraken)・外枠合意 (raamafspraken) をもとに、毎年次に、経済問題省と、環境・技術・エネルギー政策に関わる営為に関して、執行事前協議 (uitvoerig vooroverleg) を行う。協議結果をもとに、センターは当該年次の営為プログラムと費用のオファーを経済問題省に行う。年次報告では、

事務現況 (stand van zaken), 金銭費消, 規則執行に関して報告する。指標 (kengetallen) としては, 政策支出／機構費用の比, 補助申請ごとの処理期間 (behandelingsduur), 却下／申請の比, 根拠ある異議・抗告宣明書面 (gegrond verklaarde bezwaar- en beroepsschriften) が用いられている (De Bruijn & Hufen 1996:113-114)。

オランダ・エネルギー環境事業有限会社 (Nederlandse Onderneming voor Energie en Milieu BV, NOVEM, 自立行政機関) は, 経済問題省と, 主題ごとに4ヶ年の多年次政策枠組 (Meerjarig Beleidskader) ないし多年次合意 (Meerjarenafspraken) を合意する。同社が分野探査通知 (Veldverkenningnotitie) を作成し, 経済問題省が出発点を形成してから, 同社が多年次プログラム (Meerjarenprogramma) を立案する。多年次プログラムを受けて, 経済問題省が今後の営為に関する出発点を決めてから, 年次計画が作成される。年次計画は, 同社が企図する営為を示すオファーと看做せる。事後的な外部評価と同社による探査通知を受けて, 経済問題省が営為の続行などを決めて, 多年次政策枠組の作成に繋げる (De Bruijn & Hufen 1996: 114-115)。

農業広報財団 (Stichting Landbouw Voorlichting; SLV) は, 財団の定款 (statute) において, 年次計画, 年次予算, 年次決算の仕組が定められており, いずれも, 農業自然漁業大臣と農業団 (Landbouwschap; 農業業界統制団体, PBO の一種) の承認を要する。農学研究庁 (Dienst Landbouwkundig Onderzoek, DLO) も, 年次計画, 年次予算, 年次決算の計画・統制循環を有する (De Vries & Van Akkeren 1996: 128)。規則執行田園サービス (Landelijk Service bij uitvoering Regelingen; LASER) でも, 年次計画 (受託手持ち (opdrachtenportefeuille) と期待進展 (verwachte ontwikkelingen) を含む), 年次報告 (業績のデータ・基準 (criteria) を含む) などによって, 行政幹部会の統制を受ける。森林管理機構 (Staatsbosbeheer; SBB) では, 大臣による下位目的類型ごとの10ヶ年長期計画, 大臣の助言を受ける事業計画 (ondernemingsplan) (費消, 投資, 経営結果, 組織・人員, 情報政

策、調査、マーケティングなど)、大臣との合意による年次計画、年次予算、財政報告などで行われる。(Kickert 1998: 96-99)。

国立博物館 (Rijksmuseum) にかかる計画過程は、中核省庁との相互作用である。国立博物館は、政府による費用負担 (bekostiging) の考慮のために、4年ごとに施設機関計画 (instellingsplannen) を本省に提出する。これは、博物館の使命や博物館の社会的・戦略的地位をまとめたものである。施設機関計画は、収集 (collecties)・展示 (presentaties) についての質的量的な博物館政策計画 (museale beleidsplannen) に翻訳され、必要な運営費用 (exploitatiekosten) も記載される。博物館政策計画は大臣による判別 (beoordeling) を受ける。他方、本省は自らの文化政策を開発し、4年ごとに文化政策覚書 (nota Cultuurbeleid) を確定する。補助金折衝 (subsidie-onderhandeling) において、本省は文化政策覚書に連結するかたちで、選択的に博物館に影響を及ぼすのである (Le Blanc 1996: 179-180)。

### (3) 統合・契約マネジメント

#### ① 統合マネジメント

隔離制御は、入力に関する詳細な制御を減少させるから、入力資源の処理に関しては自立組織の自立性に委ねられる。各資源管理別に、あるいは、各政策別になされていた制御の非効率・非有効な側面が、それらを自立組織で総合的に扱うわせることで改善される可能性がある。これが、統合マネジメント (integrale management) である。但し、統合マネジメントは、隔離制御の当然の帰結ではない。なぜなら、隔離制御は、自立組織における任務遂行は、中核省庁にとってのブラックボックスとして自立組織の裁量に委ね、制御は出力からのフィードバック (再入) によるのが基本だからである。自立組織に、ある特定のマネジメントの方式を要求する必然性はない。

統合マネジメントは、司法省で広くみられる。司法施設庁 (DJI) は1995年から支分団となり、本局 (hoofdkantoor) が統合主管者 (integraal

manager) として機能する。同庁長官 (hoofd) は、政策行政部長と部門別 3 部長の支援を受けて、管理・政策に統合責任を負う。各施設長も、権能規則 (mandaatregeling) を通じて、統合主管者であり、予算責任を負う。移民帰化庁 (Immigratie- en Naturalisatiedienst; IND) も同様に1994年から支分団であり、同庁長官 (hoofd) と 4 地区局長 (districthoofd) は統合主管者・予算責任者である (Kickert 1998: 101, 103)。

検察 (OM) に関しても統合マネジメントが指向されている。しかし、現状では必ずしも統合マネジメントではない。管理・予算事項は、管区 (arrondissementen) の訴訟支援部長 (directeur Gerechtelijke Ondersteuning) が責任者であり、本省の法執行部 (DRP) が統御単組である。政策事項は、検事総長団 (College van Procureurs-Generaal) を通じて、管区の司法官長 (hoofddofficieren van Justitie) が責任者である。将来的には、検察全体では検事総長団、管区レベルでは検事長 (parkethoofd) による、政策・管理の統合マネジメントを進めようとしている (Kickert 1998: 104-105)。

## ② 契約マネジメント

狭義の制御は、機構的に分離された中核省庁と自立組織の間の関係に関わるものである。しかし、制御という観点は、機構的な分離の有無に関わらず、適用できるものである。省庁機構の内部にも、統御の仕組みを導入することも可能である。これが、契約マネジメント (contractmanagement) である (Kickert, Mol & Sober 1993b: 10-12)。すなわち、階統制的な省庁機構であっても、その下位単位間に契約・合意に基づく管理を導入するものである。自主管理 (zelfbeheer) と呼ばれることもある。契約マネジメントのもとでは、政策と管理に関する責任が、ライン責任 (lijnverantwoordelijkheid) として一元化され、省の中央にあったスタッフ任務 (staftaken) が下位に分散されるのである (Bagchus e.a. 1996: 239)。

政府経営遂行改善作業集団 (Werkgroep Verbetering Bedrijfsvoering Overheid, 通称、フェルバーン作業集団 (Verbaan Werkgroep)) は、既存の

国政府においては能率・費用意識・任務指向とは別の利害が重視されているが、自主管理の導入によって能率考慮が改善されるとした。財政・人事・組織に関する内部管理機能を下位レベルに分散し、契約マネジメントの形式で自主管理を行う。下位庁 (diesntonderdeel) と省指導部 (leiding) との間で、毎年、目差す任務とそれに要する資金とに関する契約を締結する (Werkgorep Verbaan 1983a, 1983b, Fin 1985, 1988)。

内務省は、消防部 (Directie Brandweer), 行政総部 (DGOB), 国家企業保健・企業安全庁 (Rijks Bedrijfsgezondheids- en Bedrijfsveiligheidsdienst; RBB) に関して実験を行った。その結果は両論的である。中央参事 (スタッフ) 部群の立場、産出・費消・人員計画の関係、実験対象と残りの省内機構との意思疏通、情報指向のマネジメント関係などが、問題だとされた。しかし、能率性・有効性の向上、要点のみの制御、政策分野間の連携、政策と財政管理の直接的連結などが達成された。そのため、内務省は、契約マネジメント・自主管理を省全体に拡大し、人員・財政機能を分権 (doorgedecentraliseerd) した。事務総長は毎年、各総部長と公式マネジメント契約を締結する。マネジメント契約は、政策計画 (beleidsplan) (多年次の政策枠組・政策優先順位), 産出計画 (produktplan), 人員計画 (personeelsplan), 費消計画 (bestedingsplan) (政策計画・産出計画・人員計画・予算財政手段・費消意図の関係), 情報提供計画 (informatievoorzieningsplan) からなる。総部長はさらに下位の部長と契約を結ぶ。近年では、公式の契約ではなく、人員・財政の権能決定 (mandaatbesluiten) により、総部長は人員・予算の権限・責任を、政策部長・執行庁部長に分権できる。各部は、毎年、(多年次) 政策計画・産出計画を省トップに提出する。年度途上ないし年次ごとに、各下位単位は協議・報告を、総部長、財政経済問題部長 (directeur Financieel-Economische Zaken), 人事部長 (directeur Personeelszaken), 事務総長と行う (Noordergraaf 1996: 211-213)。

### 3 編制各論

#### (1) 制御形式

連結措置ないし制御は、多様な形式で類型化することができる。ここでは、制御の焦点となる行政資源によって、情報、資金、権限、組織に大別して論じる。すなわち、疏通措置 (communicatieve arrangementen)、経済措置 (economische arrangementen)、法的措置 (juridische arrangementen)、組織措置 (organisatorische arrangementen) である (表) (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996 : 37, 一部修正)。

Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996 : 37

| 境界面 (Interfaces)                                  |                                |                                     |                          |
|---|--------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|
| 疏通措置  | 経済措置                           | 法的措置                                | 組織措置                     |
| 執行審査<br>政策審査<br>定期第三者評価<br>情報義務<br>助言権利<br>護質システム | 業積予算<br>出力制御<br>公開入札<br>対第三者作業 | 契約<br>調書<br>品質憲章または<br>シティズンズ・チャーター | 行政幹部会<br>統御単組<br>理事会／監事会 |

#### (2) 疏通措置

##### ① 審査

##### (i) 執行審査

執行審査 (uitvoeringstoets) とは、自立組織である執行組織 (uitvoerende organisaties) が、その特殊専門性 (specifieke deskundigheid) の観点から、中核省庁の政策計画を執行帰結 (uitvoeringsconsequenties) に関して、審査 (toetsen) できるようにすることである。執行審査では、執行に必要な追加費用や、政策提案の詐欺感度 (fraudegevoeligheid) を重視す

る。また、執行組織は、より良好・安価・効果的な執行の代案を提起できる。このようにして、執行行程における問題の発生を予防しようとする (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 35)。

情報管理集団 (Informatie Beheer Groep; IBG) は執行審査として、教育文化科学省の政策提案に対して、執行可能性 (uitvoerbaarheid) と執行帰結に関して、時期 (termijn)・費用などを含めて審査する。執行審査の結果は、公式かつ公開である (Bagchus 1996: 159, 金井 1998b: 36, Kickert 1998: 113)。施設機関中央財政本部 (Centrale Financiën Instellingen; Cfi) も同様の執行審査をする (Bagchus 1996: 160-161)。社会問題雇用監察庁 (Inspectiedienst SZW) も、政策各部に対して、維持可能性 (handhaafbaarheid) と執行可能性について助言する (Burger 1996: 198)。

#### (ii) 政策審査

政策審査 (beleidstoets) とは、政策の有り得る帰結を審査することにより、執行組織の経営遂行 (bedrijfsvoering) を変革することを指向する (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 35)。執行審査が中核省庁に対するのに対して、政策審査は執行組織に対するものであり、両者は一対をなす。

租税庁では政策審査として、以下のようなことが行われている。第1には、経理組織 (administratieve organisatie) の作業と、そこで採られている内部統制の方策 (maatregelen) を記述・審査し、下位部分から上がってくる情報の信頼性を確かめる (作業審査)。第2に、精検 (doorlichting)・監査 (audit) を深く行う (Wesdorp 1996: 98)。社会問題雇用監察庁に対しては、経営経済審査 (bedrijfseconomische toetsen) と称するものがなされている。これは、同庁内部でなされている情報作業が外注できないかを調べるものであり、政策審査の一種である (Burger 1996: 199)。規則執行田園サービス (LASER) に対しては、必要ならば、農業自然漁業省行政幹部会は適切性調査 (doelmatigheidsonderzoek; 有効性検査) や品質監査 (kwaliteitsaudit) を行える (Kickert 1998: 96)。

### (iii) 両審査

交通治水省は、航空安全組織（LVB）や道路交通国家庁（RDW）などの自立執行組織との間で、情報定款（informatiestatuut）を導入した。情報定款は、政策と執行の相互性（wederkerigheid）・等位性（nevengeschiedtheid）をもとに、執行審査と政策審査を含む。情報定款は、政策と執行の分離（segregatie）ではなく統合（integratie）から生じるのである。ここでの政策審査は、政策執行における変革が政策開発に有し得る帰結を調べる手段である。執行審査は、政策の執行可能性・実現可能性（haalbaarheid）を調べる。いずれも、執行が将来の政策に知的貢献をしようとして受容られている。行政法規一般法（Algemene wet Bestuursrecht）が適用されるときには、情報定款は使われない。情報定款は、情報提供のための補助手段だからである（Scheepers & Edelenbos 1996: 53-54, Kickert 1998: 108-109）。

司法省では、事前執行可能性審査（ex-ante uitvoerbaarheidstoets; EAUT）を行う。これは、新政策や政策修正（beleidsbijstellingen）の操業的影響（operarionele implicaties）について、自立組織が行うものである。審査結果を考慮して、中核省庁（行政幹部会・指導部）が、最終的に政策の決断を行う。これとは逆に、経営執行における変革が政策に結果をもたらすときには、中核省庁が政策審査を行う。なお、事前執行可能性審査は義務的であるが、政策審査は義務的ではない。また、適切性・適合性審査（doelmatigheids- en doeltreffendheidstoetsen）が、中核省庁の中央参事（スタッフ）部によって、自立組織との相談（samenspraak）のもとに行われる（Straatman & Van Twist 1996: 75）。これは、経営遂行、配付資金（beschikbaar gestelde middelen）の費消、産出についての審査である。作業集団による精検考慮（doorlichtingsberaad）は、自立組織の実施の好ましさと選択肢の調査を行う（Jus 1995a: 4）。

### ② 定期第三者評価

独立第三者（onafhankelijke derde）による政策・執行に関する定期的評

価 (periodieke evaluatie) である。定期第三者評価は、中核省庁と自立組織の関係に関する重要な情報も、生み出すものである (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 35)。

第 1 に、最も典型的なものが、会計士監査証明 (accountantsverklaring) である。例えば、租税庁では、経理 (administratie) の信頼性 (betrouwbaarheid) と支出の正規性 (rechtmatigheid) を詳察する (Wesdorp 1996: 98)。森林管理機構 (SBB) の年次報告・年次決算には、農業自然漁業大臣によって指定された会計士 (accountants) が統制を行い、5 年ごとに独立の監査人による監査がある (De Vries & Van Akkeren 1996: 128, Kickert 1998: 97)。教育文化科学大臣は、公認会計士 (registeraccount) を指定して、情報管理集団 (IBG) の管理・組織・政策の適切性を調査させることができる (Bagchus 1996: 159, Kickert 1998: 113)。

第 2 は、一般の外部評価である。例えば、オランダ・エネルギー環境事業有限会社 (NOVEM) は、多年次プログラムにかかる作業についての外部評価 (externe evaluatie) を受ける。外部評価では、プログラムにおける営為が判別され、重要な成功・失敗要因が名指しされ、多年次プログラムの機能・地位が詳述され、新たな多年次プログラムにおける営為の続行に関しての助言が与えられる。この外部評価をもとに、同社は自ら探査通知 (verkenningnotitie) を作成し、これまでのプログラムにおける結果と、今後の望ましい営為に関して、経済問題省に伝達する (De Bruijn & Hufen 1996: 115)。

農学研究庁 (DLO) には、4 年ごとの実地検査 (visitatie) がある。農業自然漁業省は、農学研究庁の戦略的知識開発 (strategische kennisontwikkeling) などの中核営為 (kernactiviteiten) にのみ財源調達をする。統御はマクロとミクロに分かれる。マクロ統御としては、中核営為の種類ごとの合意 (afspraken) が、毎年の行政幹部会と農学研究庁との協議によってなされる。ミクロ統御にかかる措置が実地検査であり、調査プログラム (onderzoekprogramma's) を事後評価 (ex post evaluatie) する。一般的な

目的は、目指された結果に到達できたか、合意に従って人員・財源が利用されたかであり、さらに、科学的品質を判別する。この判別は、プログラムごとに科学技術部 (Directie Wetenschap en Technologie; DWT) が設置する独立委員会 (onafhankelijke commissie) によってなされる (De Vries & Van Akkeren 1996: 128-130, BiZa 1994: P8)。森林管理機構 (SBB) に適用される基準費用に関しては、独立監査人 (onafhankelijke audit) の助言によって、定期審査を受ける (De Vries & Van Akkeren 1996: 128)。これも、監査人によるが、むしろ一般的な外部評価であろう。

第3に、自立組織の顧客による評価も第三者評価の一種である。租税庁における財政モニター (Fiscale Monitor) はその事例である。納税義務者が租税庁の供務提供に対して表明する満足性 (tevredenheid) を示す租税バロメーター (belastingbarometer) である (Wesdorp 1996: 98)。

### ③ 情報義務・助言権利・協議

助言権利 (adviesrecht) とは、自立組織が立法・政策執行の効果を監視 (in de gaten te houden) し、政治的トップに申報 (inlichten) する自由と責任であり、もって、有り得る過誤を識別・改善しようとするものである。助言権利の対応物が、情報義務 (informatieplicht) である。情報義務とは、委任された任務を執行組織が執行する仕方を、中核省庁が適切に判別 (beoordelen) できるために必要な全ての情報を、中核省庁からの要請 (verzoek) に基づいて、自立組織が提供 (verschaffen) するものである (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 35)。これらを漠然と表現すれば、協議 (overleg) となる。

例えば、情報管理集団 (IBG) と教育科学文化省は情報定款 (informatiestatuut) を協議によって確定し、情報提供の規則を決めている。また、大臣は監事会に対する指示権限により、必要なデータの提供を要求できる (Bagchus 1996: 160, Kickert 1998: 113)。教育監察官 (Inspectie van het Onderwijs) にも、情報定款によって情報提供を規定する。また、省・監察官協議機関 (overlegorgaan Ministerie-Inspectie) が設けられ、内容に

かかることは、部門 (sector) ごとに監察長 (hoofdinspecteurs) と分野部 (velddirectie) とで協議される (Bagchus 1996: 161)。施設機関中央財政本部 (Cfi) でも、本部長と、事務総長、分野別各部長、財政経済問題部長からなる一般協議 (年 2 回) と、関連する問題ごとの分野別部長との二者協議とがある (Kickert 1998: 112)。

交通治水大臣は、航空安全に関する一般的責任の観点から処分をする事務に関して、情報義務を航空安全組織 (LVB) に課している。これは、年次概観の提出の義務づける他に、定期的に報告を求める (Scheepers & Edelenbos 1996:52)。道路交通国家庁 (RDW) との情報定款では、同庁は大臣に、大臣の固有の機能 (予算、議会質問など) に必要な情報、政策情報、管理や任務遂行への監督に必要な情報、政策意向、執行審査へ反応、苦情、政治事項、判例、省際・国際協議の結果、などを提出することとされている (Kickert 1998:108)。王立オランダ気象研究院 (Koninklijk Nederlands Meteorologische Instituut; KNMI) との情報定款では、協議主体 (研究院本部長と省事務次長など)、年次計画、年次報告、定期的情報交流、半年次報告、財政弁証、人員弁証、年次協議などが合意されている (Kickert 1998:110)。

司法施設庁 (DJI) に対しても、執行に生じる事件・災害のときには、報告循環とは別に情報提供の必要が生じるので、災禍に係る報告 (melding) の性質 (aard) ・方法 (wijze) が合意されている (Straatman & Van Twist 1996:74-75)。租税庁に対しては、情報契約 (informatiecontracten) によって、どのデータを、どの頻度で、どのレベルの組織から、情報提供するかを確定する (Wesdorp 1996:98)。

農業広報財団 (SLV) も、農業自然漁業大臣と農業団に対して、申報 (inlichting) の義務がある (De Vries & Van Akkeren 1996:128)。森林管理機構 (SBB) も大臣に、計画報告循環以外にも、申報義務がある (Kickert 1998:97)。登記所 (Kadaster) も、住宅空間整序環境大臣の責任を果たすために必要な情報を申報する義務がある (Verhaak 1996:142)。

#### ④ 護質システム

中核省庁は自立組織を要点のみで行政制御 (bestuurt) するものであるから、自立組織の機能遂行の品質の監視 (bewaken) ・保証 (waarborgen) が重要である。そこで、いわゆる認証護質システム (gecertificeerde kwaliteitszorgsystemen) が考えられている。認証護質システムとは、自立組織が自ら護質システムを開発し、それに関して、独立実地検査委員会 (onafhankelijke visitatiecommissie) によって、特定条件を満たしているかの判定 (oordeel) を受け、検査印 (keumerk) ないし認証 (certificaat) を得ることである (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996:35)。しかし、顕著な実例はないようである。

#### (3) 経済措置

##### ① 予算

##### (i) 業績予算・予算認可

自立組織の制御としては、産出・結果による統御として、業績予算が考えられている。業績予算 (prestatiebagroting) ないし出力制御 (outputsturing) は、行政的情報提供に財政的帰結を直接に連結することである。つまり、財源配分を業績水準に連動させるのである (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 35)。

典型的には、国立博物館がある。国立博物館は補助金を受けるが、その利用に関しては大幅な自律性を認められている。そのために、旧来の産出因子ごとの費用負担から、プログラム・展覧 (tentoonstelling) という業績に基づく、出力財源調達 (outputfinanciering) へと変化した。これに伴い、内部管理も統合原価見積 (integrale kostprijsberekening) に変わった (Le Blanc 1996: 179)。また、司法省では、原価標準化 (kostprijsnormering) のプロジェクトが、自立組織と財政経済問題部 (FEZ) との間で進められている。標準原価 (standaardkostprijzen) によって、計画を標準化し、資金費消への弁証を求めることが期待される (Straatman & Van Twist

1996: 76)。森林管理機構 (SBB) では、独立監査人の助言をもとに大臣が予め認可をした基準費用 (normkosten) をもとに、産出・結果に基づいて、包括的に資金が利用できる (Kickert 1998: 97)。

施設機関中央財政本部 (Cfi) の機構予算では、「予算条件内での出力制御 (output-sturing binnen budgettaire randvoorwaarden)」のモデルが試みられ、毎年、産出・供務についてマネジメント契約を締結している。予算は、歴史的に決定され、交渉に左右されやすいものであるから、産出類型 (productcategorieen) ごとの費用情報モデルが導入されている。但し、制御は執行の品質に基づいており、産出ごとの費用によっているのではない。また、マネジメント契約でも、産出と産出価格とが合意されているわけではない。実際には、「通常」の予算折衝になっているという (Kickert 1998: 112, 127-128)。

業績予算・産出制御を実現することが困難な場合には、投入制御によることになる。つまり、財源の投入段階での制御であり、旧来型の予算配分になる。この場合には、年次予算の大臣認可制などという法的措置と結合する。航空安全組織 (LVB)、道路交通国家庁 (RDW) などが事例である (Scheepers & Edelenbos 1996: 52-53)。情報管理集団 (IBG) に対しても、教育文化科学大臣が、情報管理集団との協議を経てから、任務遂行に要する資金を、同省の予算から毎年ごとに確定する。統制 (controle) も本省会計官 (ministerieel accountant) による。監事会によって提示される年次決算も、大臣認可を要する (Bagchus 1996: 159, 金井 1998b: 36)。なお、森林管理機構 (SBB) でも、年次予算は、部長、管事会、大臣と順次承認を受ける (Kickert 1998: 97)。

## (ii) 能率利得

業績予算としては、業務の効率的執行に伴う能率利得 (efficiencywinst) の扱いもある。能率的な執行に連動して、当該自立組織に資金が配分 (留保) されるかである。例えば、司法施設庁 (DJI) と移民帰化庁 (IND) では、能率利得の配分規則が定められている。すなわち、50%は

自立組織が産出向上に利用できる、20%は人員（賞与）に回す、残余の30%は中核省庁に還流する。中央管理各部と自立組織との相互協議によって、能率利得は確定される（Straatman & Van Twist 1996: 76）。しかし、これに対して、オランダ宝くじ運営機構財団（Stichting Exploitatie Nederlandse Staatsloterij; SENS）では、収益（opbrengst）は国庫に返金することとなっている（Wesdorp 1996: 96）。森林管理機構（SBB）では、財政留保（financiële reserve）の最高限度が大臣によって設定される（Kickert 1998: 97）。

### (iii) プログラム予算・機構予算

また、予算については、プログラム予算（programmabudget）と機構予算（aparaatbudget）とを区分して扱うことがある。このようなとき、プログラム予算は本省政策部の責任となり、機構予算は本省スタッフ各部（特に、財政経済問題部）の責任となることが多い。自立組織は、しばしば政策と執行の分離を前提としているから、費用に関しても政策と執行で分けることは自然といえる。

例えば、施設機関中央財政本部（Cfi）では、プログラム費用は分野部群の責任であり、機構費用は自立組織関係マネジメント部（Directie Relatiemanagement Zelfstandige Organisaties; RZO）の責任である（財政経済問題部ではない）。但し、形式的公式的には、ともに行政幹部会の責任である。また、プログラム予算のうち、初頭・中等・職業・科学（大学）・成人教育などの常軌的な費用支払は、中央財政本部の実質的な任務である。個別決断（maatwerkbeslissingen）に関しては中央財政本部には政策専門性がないため、分野部群（政策部）が実質的には準備・決定している。その意味で、中央財政本部は、中央の財政経理・支払機能を執行しているのである（Kickert 1998: 126-127）。情報管理集団（IBG）では、協議を経てから年次的に予算を教育文化科学大臣が確定する。プログラム予算に関しては、大臣が管理・弁証に関して指示を出せる。機構予算に関しては、監事会が年次決算を大臣に弁証する。両者で扱いを異にしている

(Kickert 1998: 113)。

しかし、規則執行田園サービス (LASER) では、両予算とも政策各部が統合弁証 (integrale verantwoording) を負う。もともとは、機構費用は田園サービスと財政経済問題部との折衝で決めていたが、交渉を繰返して決める割には合理的な設定にならず、しかも、年度途中で突発的な任務が機構費用の手当もなく不可避になるなど、問題が多かったからである。現在の執行契約 (uitvoeringscontracten) では、プログラム支出だけでなく機構費用の補償 (dekking) が規定され、政策と執行の統合衡量により、執行費用を政策開発に連結する。年次計画に基づき作業パッケージを決め、部別に作業量 (werkbeslag)・費用を定める。費用 (料金) は、申請の処理時間と、規則の執行に必要な時間から、METRIX なる時間記述 (tijdschrijf) システムの過去 3 年間の経験に従って積算される (Kickert 1998: 96, 129)。

国家治水機構 (RWS) も機構予算 (交通治水省予算) とプロジェクト予算 (インフラ基金、一種の特別会計) との分かれていたが、1998年から統合された。両者が別個のときには、機構予算を抑制しつつプロジェクトを増やすなど、矛盾する予算が行われたからである (Kickert 1998: 107)。

#### (iv) 会計原則

道路交通国家庁 (RDW) は、負債 (lasten) / 資産 (baten) の原則に従い、毎年次に貸借対照表 (balans) と損益概観 (resultatenoverzicht) を作成し、外部の会計士の監査証明を受ける。但し、本省の出納庁 (accountantsdienst) が会計上の統制を行う。王立オランダ気象研究院 (KNMI) も負債 / 資産原則に基づいて、毎年次の貸借対照表・損益概観を作成する。但し、この支分団予算は、営繕 (huisvesting) 費用、宇宙飛行支出、世界気象機構 (World Meteorological Organization, WMO) 拠出金には適用されない (Kickert 1998: 108-110)。

国家治水機構 (RWS) は、会計法の現金出納原則 (kasstelsel) に従い、交通治水省予算 (機構予算) とインフラ基金 (Infrastructuurfonds) (プロジ

ェクト予算)からの予算で賄っていた。会計法に基づく年ごとの弁証を行い、本省の出納庁の統制を受け、通常の省庁機構の予算措置と同じであった (Kickert 1998: 106-107)。施設機関中央財政本部 (Cfi) も同様の原則のもとにあり、本省財政経済問題部の指示・監査を受け、密接に協議を行う (Kickert 1998: 112)。

## ② 料 金

自立組織が資金を料金 (tarieven) によって回収するときにも、資金調達は業績・産出に連動する。しかし、自立組織による任務遂行が独占的であることが多く、また、中核省庁も独占的という、双方独占が多いため、競争価格が決まらないから、原価 (kostprijs) による。教育文化科学省と情報管理集団 (IBG)、農業自然漁業省と森林管理機構 (SBB)、司法省と司法施設庁 (DJI) などの関係である (Kickert 1998: 120)。そのため、料金は通常は大臣認可制 (法的措置) となる。

道路交通国家庁 (RDW) の料金に関しては、交通治水大臣が物価スライド式上限 (geïndexeerd maximum) を政令 (algemene maatregel van bestuur) で定める。上限の幅を超える料金引上げには、大臣認可が必要である。上限以内の改訂であれば、監事会の認可のみでよいとされている。料金構造は、統合原価計算 (integrale kostprijsberekening) に基づく。機構費用は原則として料金で全て賄われる (Scheepers & Edelenbos 1996: 53, Kickert 1998: 108, Kickert 1998: 109)。

森林管理機構 (SBB) の料金は、用地目的類型 (terreindoeltype) ごとのヘクタール当たり基準費用 (normkosten) による。独立監査人 (onafhankelijke audit) の助言と、森林管理機構の意見をもとに、最終的には農業自然漁業大臣が確定する (De Vries & Van Akkeren 1996: 128)。規則執行田園サービス (LASER) の提案した料金は、財政経済問題部の補佐を受けて、行政幹部会が確定する。料金は、投入された人員の質と、経験から見積もられた規則執行に要する時間によって、差異化されている。料金は行政幹部会との外套契約 (mantelcontract) で確定されており、委託者

(opdrachtgevers) と規則執行田園サービスが交渉することは出来ない (Kickert 1998: 96, 129)。農学研究庁 (DLO) でも、研究の類型ごとに、統合料金 (integrale tarieven) による結果指向の財源調達を試みられている (Kickert 1998: 99)。

登記所の料金も、住宅空間整序環境大臣の認可が必要である。料金引上げや料金構造の変更には、利用者会議との協議が必要である。登記所は監事会を通じて、料金改訂を大臣に提案する。登記は独占的性質を持つため、その収入を中核任務ではない他の営為に対する内部補助 (kruissubsidie) に回す危険があるからである。つまり、法定任務の収益を、国際的コンサルタント業務などの他の私的営為 (private activiteiten) に回し、競争において不当に有利になり得るからである。こうして、独占ないし能率利得は登記所が内部的に流用するのではなく、直接の顧客に還元されなければならない (Verhaak 1996: 144, 金井 1998b: 28)。公正競争 (eerlijke mededinging) の観点から、王立オランダ気象研究院 (KNMI) の料金においても政治的に重視されている (Kickert 1998: 111)。

### ③ 競争：公開入札・対第三者作業

中核省庁と自立組織との間に競争 (concurrentie / competitie) の要素を導入する経済措置もある。これは、一方では、公開入札 (openbare aanbesteding) の方向に作用する。中核省庁は特定の自立組織に政策執行を委ねるといふ、自動性 (automatisme) は消滅する。自立組織は、任務委任を受けるために他の組織と競争する。これは、価格抑圧とサービス向上に効くと考えられる。他方では、自立組織が特定の中核省庁のためだけに作業するという、自明性 (vanzelfsprekendheid) も消滅する。競争の導入は、他の第三者 (特に、他省庁) に対する作業を促す (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 35-36)。

オランダ・エネルギー環境事業有限会社 (NOVEM) は、経済問題省との関係が最も重要であるが、交通治水省、住宅空間整序環境省、農業自然漁業省、EU などへの業務も受けている。そのため、一対一で経済問題省

の制御に服するわけではない。それぞれの委託に関して、多様な（法的）措置が採られている。こうした状態は、同社の経済問題省への依存性（afhankelijkheid）を弱め、自立性を高める作用を持つ（De Bruijn & Hufen 1996: 114-115）。規則執行田園サービス（LASER）は、EUからの受託も受けているので、農業自然漁業省のみの制御には服さない。しかし、この場合には、EUからの強い制御を受ける結果となっているので、中核省庁から自立的であることが、自立組織自体の自立性を意味するとは限らない（Kickert 1998: 124-126）。

#### （4） 法的措置

自立組織は、森林管理機構（SBB）のように、設置法（instellingswet, 1998年）によって設置され、行政法規一般法（AwB）、行政公開法（WOB）、国民オンブズマンなどが適用され、また、行政職員地位（ambtelijke status）が維持されることで、一般国家行政職員規則（Algemeen Rijks Ambtenaren Reglement; ARAR）や給与決定（bezoldigingsbesluit）が適用されることもある（Kickert 1998: 97, Van Braam 1988: 299）。また、任務に応じた個別作用法も適用される。自立組織は様々な形態で、法的統制を受けている。しかし、ここでは、中核省庁と自立組織の間の連結措置に限定したい。

##### ① 合意

法的措置は、中核省庁と自立組織との間で一致（overeengekomen）した合意（afspraken）の形式をとるものがある。これには、契約、調書、憲章の諸形式がある。

##### （i） 契約

契約（contracten）とは、自立組織の任務・責任が権限・財源との関連において規定されている合意であり、特殊形式としては、時限的・業績連結的な労働契約（arbeidcontract）である。時限的・業績連結的契約によって、中核省庁は、制裁のための実力手段を用いずに、自立組織による忠

実な機能遂行を強要できるのである (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 36)。

司法省では、中核省庁 (行政幹部会・指導部) と司法施設庁 (DJI)・移民帰化庁 (IND) などの自立組織 (本部長 (hoofddirecteur)) との間で、毎年 マネジメント契約 (management-contracten) を締結する。マネジメント契約は要点についての契約であり、成績 (performance) 指向な任務設定と必要資金の約束 (toezegging) を含み、可能であれば、出力指向の結果債務 (resultaatsverbintenis) とする。マネジメント契約は、年次計画の認可の後に締結されるが、中途の修正もできる。当該年次が経過して年次報告が現れてから、免任 (decharge) される。制裁・報償 (beloning) は、現時点では不明確である (Straatman & Van Twist 1996: 76, Kickert 1998: 101, 103)。

租税庁では、1992年以來、各種計画に基づいて、多様なレベル (本省各部、対象集団各部、単区) でマネジメント契約 (managementcontracten) が締結される。契約は非拘束的 (vrijblijvend) でないようになっていることが狙いではあったが、実際には、制裁・報償の明確な仕組みはない。なお、このマネジメント契約の締結のときに、いわゆる情報契約 (informatiecontracten) も締結される (Wesdorp 1996: 97-98)。センテルと経済問題省とのマネジメント合意 (managementafspraken) は、センテルの営為を素描した一般枠組であるが、料金設定 (tariefstelling) の決定はここに含まれる。これを受けた外枠合意 (raamafspraken) では、環境・技術・エネルギー政策領域における任務設定を確定する。外枠合意は、センテルと関係総部 (Directoraat-Generaal) との間で締結する (De Bruijn & Hufen 1996: 113-114)。

森林管理機構 (SBB) と農業自然漁業省は、多年次計画のもとで、業績と資金に関する合意を締結する。これは、業績単位 (prestatie-eenheden) と基準費用 (normkosten) のシステムからなる。また、提供すべき情報や適用される規則に関しても決められる。農学研究庁 (DLO) に対する契約

では、出力、資金調達、変数 (variabele) が確定され、それに基づいて統御がされる。農業自然漁業省が資金を負担する研究には、毎年次に契約を結ぶ。研究内容に関しては3レベル（戦略開発・研究プログラム・プロジェクト）での合意がある。(De Vries & Van Akkeren 1996: 127-128)。

情報管理集団 (IBG) と教育文化科学省とマネジメント契約を締結する。また、両者間では常設協議 (Permanent Overleg) が持たれ、そこで拘束的合意が結ばれる。これは、協議・決定機関であり、履行 (nakoming), 釈明 (interpretatie), 調節 (bijstelling), 契約・調書 (protocolen) の継続などが議題となる (Bagchus 1996: 159-160, 金井 1998b: 35-36)。施設機関中央財政本部 (Cfi) は、毎年次に、期間1年のマネジメント契約を教育文化科学省と締結する。ここでは、予算に含まれる機構費用や、それに関する業績や条件 (condities) について、詳細に決められる (Bagchus 1996: 160, Kickert 1998: 112)。教育監察官 (Inspectie van het Onderwijs) とのマネジメント契約は、教育総監に機構配護の権限がある自主管理を前提としている。そこでは、資金獲得の方法・時期、組織の内部構成 (inrichting), 人員の任命などが規定される。大臣責任の部分は、大臣が規則を確定する (Bagchus 1996: 161)。

#### (ii) 調書

調書 (protocolen) とは、主に、情報交換、政策優先順位、裁量権限の使用への指針、関係組織単位との公式協議の手配 (inrichting) と手続に関して規定した、外枠の一致をした合意である (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 36)。その意味では、疏通措置を義務づける法的措置といえる。例えば、施設機関中央財政本部 (Cfi) と教育文化科学省は、公式の情報交流にかかる調書を取り決めている (Bagchus 1996: 160, Kickert 1998: 112)。

司法施設庁 (DJI) に対しては、情報調書 (informatieprotocol) と制御調書 (sturingsprotocol) がある (Straatman & Van Twist 1996: 76)。情報調書をもとに、四半期報告や年次報告が構成される。第1に、容量

(capaciteiten), 配置等級 (bezettingsgraden), 出入数値 (instroom- en uitstroomgegevens) などに関する操作的指標 (operetionele kengetallen) が含まれる。指標やその出所は厳格に定義されなければならない。第 2 は人員数値 (volumegegevens), 第 3 は予算数値 (budgetgegevens) である (Jus 1994a)。第 4 には, 各部門 (sectoren) 間の関係に関する連鎖数値 (ketengegevens) が期待されているが, これは複雑なために実現していない (Jus 1994b: 10)。制御調書は, 過程標準 (processtandaard) とも呼ばれている。過程標準は, 制御過程における内容 (aard) と方法 (wijze) に係る, 司法省と司法施設庁との間で合意した外枠一致である。それらは, 有機的規則 (organieke regels), 制御原則 (principes van sturing), 循環的制御 (cyclische sturing), 災難・事件時の非循環的制御 (niet-cyclische sturing) などである (Jus 1995b)。移民帰化庁 (IND) もほぼ同様である (Kickert 1998: 103)。

登記所においては, 情報・統制照会 (informatie- en controle-profiel) と呼ばれ, 定期的に住宅空間整序環境大臣に情報を提供する仕組となっている (金井 1998b: 28-29)。具体的には, 品質を含む法定の任務活動 (taak-oefening) の方法, 費用回収性 (kostendekkenheid) を含む料金, 組織の継続性 (continuïteit) に関わる一般的経営遂行, 内部補助 (kruissubsidies) を防止することを含む下位作業活動 (nevenwerkzaamheid) などである (Verhaak 1996:142-143)。

### (iii) 憲章

品質憲章 (kwaliteitshandvesten) は, シティズン・チャーター (citizen charters) のことである。品質憲章の作成を自立組織に義務づけ, 最低品質基準 (minimale kwaliteitsnormen) の文書化し公表することで, 自立組織の供務を市民 (burger) の視座から最適化するようことを促す。財源配分は, 憲章が定める品質基準 (高い基準ほど多い財源) と, 自立組織の失敗に際して中核省庁が有する制裁圧力 (stok achter de deur) とに, 依存してなされることになる。また, 品質憲章は, 市民に対する苦情手続

(klachtenprocedure) の定立を義務づけ得る。例えば、苦情権 (klachtenrecht) と供務失敗に対する金銭求償権 (recht op financiële compensatie) により、自立組織は市民に対して耳を開くとともに、供務品質の改善を果たさなければならなくなる (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 36)。

しかし、オランダでは憲章の実例はない。自立組織は最終的には大臣責任のもとにあり、公法的性質を持つとして、市民の公法的保護がされる。具体的には、異議申立手続 (bezwaarprocedure) (AROB) とオンブズマン (Ombudsman) である (Kickert 1998: 136)。

## ② 権限

### (i) 認可 (goedkeuring)

計画・統制循環の枠組においては、多年次計画、年次計画、年次予算、年次報告、年次決算など、いくつかの段階で認可が組込まれることが多い。例えば、教育監察官では、年次作業計画 (Jaarwerkplan)、年次予算などが、教育文化科学大臣の認可のもとにある (Bagchus 1996: 161)。疾病基金会議 (Ziekenfondsraad, ZFR) の予算・決算も、保健福祉スポーツ大臣の認可である (Le Blanc 1996:178)。移民帰化庁 (IND) の年次計画も司法大臣認可である (Kickert 1998: 103)。王立オランダ気象研究院 (KNMI) の事業計画 (ondernemingsplan) (使命・戦略目的)、産出計画 (具体的目標・営為・産出)、年次予算は、一体の年次計画として、交通治水大臣の認可を受ける (Kickert 1998: 110)。

特に、予算認可制は広くみられる。航空安全組織 (LVB) では、年次予算は交通治水大臣の認可が必要である。中核省庁としては、指標 (kenngetallen) を通じた産出・業績制御を望んでいるが実現していないため、現段階では、予算という投入統御になっている (Scheepers & Edelenbos 1996: 52)。道路交通国家庁 (RDW) も、産出制御は実現せず投入統御であり、年次予算が大臣認可のもとにある (Scheepers & Edelenbos 1996: 53, Kickert 1998: 109)。関連して、自立組織が料金によって費用回収を行うと

きには、料金認可制も見られる。

計画・統制の枠組を超えて、自立組織の活動に認可権限を持つこともある。労働提供中央行政体 (Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening; CBA) には、社会問題雇用大臣が予防的監督 (preventieve toezicht) ができる。例えば、中央行政体での社会パートナー代表の受領する報酬、中央行政体での決定手続、財政管理規則、義務的欠員報告 (verplichte vacaturemelding) の設定などの政策的決定、仲裁供務 (intermediaire dienstverlening) にかかる許可義務の採用、第三者への賦課などは、大臣認可である (Burger 1996: 198)。健康配護料金中央機関 (Centraal Orgaan Tarieven Gezondheidszorg; COTG) は、1982年健康配護料金法 (Wet Tarieven Gezondheidszorg) に基づいて、広義の料金 (価格、報酬、費用補償、予算) の最高額 (hoogte)・構成 (opbouw)・見積方法 (wijze van berekening) に関する指針を定め、提供者・保険者の要請に基づいて、あるいは、職権で料金を決定する私法的機関である。この指針は、保健福祉スポーツ大臣の認可を受ける (Le Blanc 1996: 180)。

#### (ii) 規則・指示

第1に、中核省庁は、自立組織に対して、一般的に適用される規則 (regel) を出すことがある。例えば、施設機関中央財政本部 (Cfi, 支分団) と中核省庁との行政関係は、組織規則 (organisatieregels) で規定されている。これは、長期的な任務・権限・責任の配分と、関連する機構費用に関して規定した文書である (Bagchus 1996:160, Kickert 1998: 112)。教育監察官に対しては、教育文化科学大臣が、「教育監察官の任務執行・管理に関する権限活動 (bevoegdheidsuitoefening) にかかる詳細な処方 (voorschrift) を定めた規則 (regeling)」を決定する。具体的には、年次作業計画、教育報告 (Onderwijsverslag)、監察官による報告 (rapporten)・助言、作業遂行 (werkzaamheid) にかかる年次報告 (jaarlijksverslag)、品質配護、情報提供である。国法的には監察官への最終責任は大臣にあるため、規則は大臣が専管的 (uitsluitend) に確定する (Bagchus 1996: 161)。

第2は、個別案件にかかる指示 (aanwijzing) や、自立組織の決定の取消である。健康配護料金中央機関 (COTG) の決定する指針・料金に対して、保健福祉スポーツ大臣は必要などときには指示を出せる (Le Blanc 1996: 180)。道路交通国家庁 (RDW) の任務活動に対して、交通治水大臣は一般的指示 (algemene aanwijzingen) をする権限がある。同庁の任務は、大臣責任が完全に維持される部分と、大臣責任が一般政策 (algemene beleid) に限定され、従って、個別事案の決断 (beslissing) には及ばない部分とがあるとされる。しかし、いずれにせよ、大臣は同庁の一般機能に責任を持つことになるからである。一般的指示のなかで最も重要なものは、料金政令である。そこでは、料金のスライド式上限や、料金水準算定のもととなる料金構造の構成も決定される。さらに、「道路交通国家庁の任務放置 (taakverwaarlozing) に際する権限」を大臣は有する。すなわち、同庁が構造的に任務活動に欠陥を有するときには、大臣は別の提供用意 (voorziening) を行う義務があるとする (Scheepers & Edelenbos 1996: 52-3)。

情報管理集団 (IBG) に対しては、情報化銀行自立化法 (Wet verzelfstandiging Informatiseringsbank) で基本的事項が規定されているとともに、同法第16条に基づき、教育文化科学大臣は一般的指示権を有する。また、プログラム予算 (programmabudgetten) の財政的管理や弁証に関する指示も出せる (Bagchus 1996: 159, Kickert 1998: 113)。保健福祉スポーツ大臣は必要と考えるときには、疾病基金会議 (ZFR) に対して指示を出したり、疾病基金会議の決定を差止 (schorsing)・取消 (vernietiging) するように国王 (Kroon) に推奨 (voordragen) できる (Le Blanc 1996: 178)。労働提供中央行政体 (CBA) の決定に対して、社会問題雇用大臣は、法 (recht) との抵触 (strijdigheid)、公益 (algemeen belang) との抵触の観点から審査して、抑圧的監督 (repressieve toezicht) すなわち取消ができる (Burger 1996: 198)。

第3は、許可・補助決定に付帯する処方 (voorschrift) などを、中核省

庁は出せることがある。オランダ宝くじ運営機構財団 (SENS) は、賭博法 (Wet op de Kansspelen) に基づき許可制であるが、許可に際して、組織・産出の品質監視の処方・条件を付されている (Wesdorp 1996: 96)。保険院財団 (Stichting Verzekeringskamer) は、保険業者に対する法定の監督 (種類 (aard)・規模 (omvang)・内容 (inhoud)・品質 (kwaliteit)) を行う法人として、財政大臣・社会問題雇用大臣によって指定 (aamwijzing) を受けたものであり、条件を満たさないときには撤回 (intrekken) が有り得る。つまり、自立化とは管理責任 (beheersveerantwoordelijkheid) に関するものだけであり、政策内容への統御は大臣のもとにある。指定に際しての監督規則 (toezichtregelgeving) においては、監督の品質評価や申報の義務などが規定されている (Wesdorp 1996: 96)。農業広報財団 (SLV) には、補助金規則 (subsidieregeling) を通じて、農業自然漁業大臣は条件を付加している (De Vries & Van Akkeren 1996: 128)。

## (5) 組織措置

### ① 中核省庁

統御単組 (eenheid aansturing) とは、中核省庁に導入される新たな機構要素である。自立組織の統御は統合的 (integrerende)・組織指向的 (organisatie-gerichte) な営為であり、中核省庁で優位する政策開発とは異なる文化 (cultuur) のものであり、従って、統御に責任を有する別個の組織が必要というものである (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 36-37)。なお、統御単組は、中核省庁と自立組織の間の組織措置というより、中核省庁の内部機構とも位置づけ得る (金井 1998a: 293-297)。

第 1 は、省大の統御単組である。農業自然漁業省では、自立諸庁統御プロジェクト集団 (projectgroep aansturing verzelfstandigde diensten) が置かれた。行政幹部会が統御の責任を負うが、同プロジェクト集団がそれを支援する。具体的には、年次作業計画・予算の承認や、年次報告を通じて弁証を受けるという年次計画循環を助ける (De Vries & Van Akkeren

1996: 127)。司法省では、行政制御単組 (Bestuuringseenheid) が置かれている (金井 1998a: 296-297)。行政制御単組は、内容に関しても責任を負う統御単組ではない。行政制御単組は、行政過程 (besturingsproces) の補給 (logistiek)、行政制御素案 (besturingsconcept) の開発・実施、行政幹部会・助言スタッフ・執行組織への付加的な役割遂行、付加的な行政手段の開発などを行う (Straatman & Van Twist 1996: 77)。教育文化科学省では、自立組織関係マネジメント部 (RZO) がこれに当たる (Kickert 1998: 113)。

第2は、個別の自立組織に対応する統御単組である。交通治水省では、統御単組は境界面組織 (interface-organisatie) と総称されているが、航空安全に係るものは航空安全境界面 (LVB-interface) である。但し、政策と執行の調整・統合のための専門性 (deskundigheid)・能力 (capaciteit) は不足しており、その充実が求められている。典型的なイメージは、同省郵電本部 (Hoofddirectie Telecommunicatie en Post) 監督部 (Directie Toezicht Netwerken en Diensten; TND) である (BiZa 1997: S11)。また、境界面組織の拡充は、全体的な組織・人員の削減の効果が期待できるという。中核省庁の政策においては、執行のノウハウを複製 (duplicatie) する知識 (kennis)・専門性 (deskundigheid) が必要である。これは、オランダ王立気象研究院 (KNMI) や統合淡水管理・汚染処理国立研究院 (Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling; RIZA) と同種の専門知識 (specialistische kennis) であり、その集積 (verscheidenheid) を形成する。中核省庁は、必要に応じて、政策・執行・知識の相互作用 (wisselwerking) を図ればよいという (Scheepers & Edelenbos 1996: 54-55)。

租税庁への統御単組は、財政省租税総部 (DG der Belastingen) 計画財政統制部 (Directie Planning, Financiën en Control) であり、1989年に租税総部の参事 (スタッフ) 部として設置された。計画段階では、対象集団各部と品質・数量目標設定に関して協議を行う。経営計画の確定は、総部レベルでの行政幹部会というべき、総部長・各部長からなる部長会 (dir-

ectieraad) で行う。計画財政統制部の活動は、情報契約、作業審査、精検・監査、会計士監査証明の4措置に支えられている (Wesdorp 1996: 97-98)。

農学研究庁 (DLO) に対しては、農業自然漁業省科学知識政策部 (Directie Wetenschappen en Keninsbeleid; DWK, 旧・科学知識部 (Directie Wetenschap en Technologie; DWT)) が統御単組である (Kickert 1998: 75-77)。疾病基金会議 (ZFR) に対しては、保健福祉スポーツ省保健総部 (DG van de Volksgezondheid) 保険市場価格部 (Directie Verzekeringen, Marktordening en Prijsvorming) が統御単組となる (Le Blanc 1996: 178)。情報管理集団 (IBG) への政策統御単組は、学習資金調達政策側面部 (aspectdirectie Studiefinancieringsbeleid) である。側面部であるから、分野別政策とは独立に機能する。最も重要な任務は、情報管理集団と締結するマネジメント契約について、行政幹部会 (省指導部) を支援することである。なお、情報管理集団への財政統御単組は、自立組織関係マネジメント部 (RZO) である (Bagchus 1996: 160. Kickert 1998: 113)。

第3は、政策担当の実働集団が統御も担当することがある。例えば、オランダ宝くじ運営機構財団 (SENS) に対する統御は、財政省国庫総監部 (Generale Thesaurie) 理財部 (Directie Financieringen) が行う。ここが、国家機構関与 (staatsdeelnemingen) の管理を受け持っており、財政省の株主としての役割を遂行する。同財団を直接に統制する重役会 (Raad van Commissarissen) の重役の任免や、定款 (statuten) の改訂も、実際には理財部が行う。つまり、財政副大臣は、宝くじ財団に関して直接の責任は持ち得ない。また、保険院財団への統御単組は、財政省国庫総監部内国金融制度部 (Directie Binnenlandse Geldwezen) である (Wesdorp 1996: 96)。道路交通国家庁 (RDW) に対しては、交通治水省対人輸送総部 (DG Personen Vervoer) がこれに当たる (Kickert 1998: 109)。これらは、政策と統御を別個にするという、固有の意味での統御単組ではない。

## ② 自立組織

## (i) 理事会・監事会

中核省庁は、自立組織に対して理事会 (Raad van Bestuur) ないし監事会 (Raad van Toezicht) を設立 (instelling) させる。理事会・監事会は、政策執行への外部統制を強化し、自立組織の指導部 (leiding) を経済社会化 (vermaatschappelijke) し、社会的組織の政策への連携を強める狙いがある。非行政職員理事・監事 (niet-ambtelijke leden van de raad) は、政策執行への監督だけでなく、彼らの支持者の利益を擁護 (opkomen) するとともに、共同責任 (medeverantwoordelijk) を負っている自立組織の供務帰結に関して対外的に弁護 (verdedigen) することを要請されている (Verhaak, Bagchus & Van Twist 1996: 37)。その意味で、理事会・監事会などは、大臣と経済社会と同時に二方向を向いている。

航空安全組織 (LVB) には、監事会と理事会とが設けられている。監事・理事の任命権は交通治水大臣にある。監事会は、監督と助言の役割を持つ。監事会は、大臣責任 (ministeriële verantwoordelijkheid) とともに、社会中間領域責任 (verantwoordelijkheid van het maatschappelijk middenveld) とにも応えるべきものといわれる (Scheepers & Edelenbos 1996: 52)。道路交通国家庁 (RDW) では、交通治水大臣が監事会 (5人, 任期4年) を任命し、監事会が部長 (2人, 任期5年) を任命・停止・解任する (Kickert 1998: 108)。

保険院財団には、理事会・監事会が置かれている。理事・監事は形式的には大命 (Kroonbenoeming) であるが、大臣の助言による (Wesdorp 1996: 96-97)。登記所は通常の大会社と同様に、理事会と監事会の二元的組織である (金井 1998b: 28)。理事会は日常的な指導を行い、監事会は監督と助言の役割を果たす。理事・監事の任命・停止・解任は、住宅空間整序環境大臣の権限である (Verhaak 1996: 143)。

情報管理集団 (IBG) の監事会も、教育文化科学大臣が任命する。理事会はなく、本部長がこの役割を果たす (Bagchus 1996: 162, Kickert 1998: 113)。森林管理機構 (SBB) に対しては、農業自然漁業大臣が、管事会

(Raad van Beheer) の管事を任命・解任する。管事会は、森林管理機構の部長 (directeur) を推薦し (正式の任命・解任は大臣)、事業計画・年次計画・年次予算を承認する。部長が理事者に相当する。大臣は、事業計画に助言し、年次計画・予算には検査 (kennismemen) する。管事会は年次報告・年次決算を確定し、大臣の承認を求める (De Vries & Van Akkeren 1996: 128)。農学研究庁 (DLO) の監事会は、事業会議 (ondernemingsraad) の推薦する候補者をもとに、大臣が任命する。監事会は部長を任命する (Kickert 1998: 99)。

私法法人のときには、重役会 (Raad van Commissarissen) が採用されることもある。オランダ宝くじ運営機構財団 (SENS) に対する処方への遵守に関する統制は、財政副大臣が形式的には任命する重役会による (Wesdorp 1996: 96)。オランダ・エネルギー環境事業有限会社 (NOVEM) を監督するのも、重役会である。経済問題省、財政省、住宅空間整序環境省、DSM、シェル石油 (Shell)、総合エネルギー会議 (Algemene Energie Raad) などが、重役を占めている。3長制部 (driehoofdige directie) が同社の理事会に当たり、重役会に対する窓口である。法的には、重役は有限会社の利益のために供務する (De Bruijn & Hufen 1996: 114)。

監事会・理事会などの二重システムの組織措置をとらないこともある。規則執行田園サービス (LASER, 旧・規則執行庁 (DUR)) の内部行政には3班 (Team) が当たっているが、なかでも、田園マネジメント班 (Landelijk Management Team; LMT) が上位にある (Kickert 1998: 80, 96)。王立オランダ気象研究院 (KNMI) には、監事会は設けられず、本部長 (Hoofddirecteur) が理事者の役割を果たす。本部長の任命は、交通治水大臣による (Kickert 1998: 110)。

#### (ii) 省代表・第三者・利用者

中核省庁は、自省職員を代表 (vertegenwoordigers) として、自立組織の最高意思決定機関に派遣することもある。例えば、疾病基金会議 (ZFR) に対しては、保健福祉スポーツ大臣は、その代表を指定して、会

議の会合 (vergadering) に出席させることができる (Le Balnc 1996: 178)。労働提供中央行政体 (CBA) に対しては、社会問題雇用大臣は、その代表 (vertegenwoordigers) を送り込む。経済問題省、教育文化科学省も同様の代表を送っているが、こうした他省代表は、社会問題雇用省代表が提案に賛成したときに限って、原案に同意できることとされ、社会問題雇用省代表には特殊の地位がある (Burger 1996: 197)。内務省は、退職支給金規則執行庁 (Dienst Uitvoering Ontslaguitkeringsregelingen; DUO) の重役会に代表を送っている (Noordergraaf 1996: 211)。

組織措置は単に中核省庁の手足とは限らず、社会にも向いているため、中核省庁の統御の影響を限定するものでも有り得る。例えば、農業広報財団 (SLV) の行政会 (stichtingbestuur) がある。9人の構成員うち、会長 (voorzitter) と4人は農業団が任命し、残り4人を農業自然漁業大臣が任命する (De Vries & Van Akkeren 1996: 128)。航空安全組織 (LVB) の監事は、航空会社 (luchtvaartmaatschappijen) や航空用地開発者 (exploitanten) のなかから選任される (Scheepers & Edelenbos 1996: 52)。

第三者的機関としては、例えば、司法省の科学調査文書センター (Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum; WODC, 中央支援庁) に置かれた助言会 (Raad van Advies) がある。政策各部の部長などからなる司法省内のプログラム化団 (programmeringscollege) が、毎年次に科学調査プログラムを確定することで、同センターを統御している。助言会は、学術、司法、行政の分野の人間により構成され、一般的品質監視 (algemene kwaliteitsbewaking) とともに、同センターの作品の事後評価と科学的価値の審査も期待されている (Straatman & Van Twist 1996: 64, 77)。森林管理機構 (SBB) の管事も、助言会を設置している (Kickert 1998: 97)。

また、登記所では、利用者との協議を制度化するために、利用者会議 (Gebruikersraad) が設けられている。具体的には、王立公証人組合 (Koninklijke Notariele Broederschap)、オランダ不動産協会 (Nederlandse

Vereniging van Makelaars), オランダ自治体協会 (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), 治水団連盟 (Unie van Waterschappen) と消費者組織である持家協会 (Vereniging Eigen Huis) が代表を出している。大臣は利用者会議の意向に関わらずに登記所を制御をできるが, 実際には, 同会議が大臣や登記所に与えるの影響力は大きい。登記所は利用者会議と, 供務の品質・合理性, 料金の進展と決算, 登記情報の構成など, 共通の利害関心のある内容については協議する義務がある (Verhaak 1996: 143)。航空安全組織 (LVB) でも, 利用者との制度的協議 (geïstitutioneerd overleg) も法定されている (Scheepers & Edelenbos 1996: 52)。

### (iii) 人員

道路交通国家庁 (RDW) では, 人員は行政職員身分 (ambtelijke status) を維持しているが, 設置法 (instellingswet) によれば独自の決定もできるので, 一般国家行政職員規則 (ARAR) からの乖離も可能である。また, 定員数量に関しても独自の上限設定 (plafonnering) ができ, 内務省規則 (BiZa-regel) には拘束されない。1997年には独自の労働協約 (CAO) を労働組合と締結した。残業手当 (overwerkvergoeding) の標準化と, 3.0% (他の国家行政職員は2.8%) の給与上昇を決めた (Kickert 1998: 108)。

王立オランダ気象研究院 (KNMI) では, 人員は行政職員身分を維持している。定員数量に関する上限は決められていないが, それ以外に関しては, 内務省規則が適用される。森林管理機構 (SBB) も行政職員身分を維持しており, 一般規則 (ARAR) と給与決定 (bezoningsbesluit) が適用される。司法施設庁 (DJI)・移民帰化庁 (IND) は支分団であるから, 国家行政職員職員の労働条件が適用される。但し, 民間の予防拘禁診療所 (TBS-klinieken)・少年施設 (jeugdinstellingen) では, 健康配護労働協約 (CAO Gezondheidszorg) が適用される。検察 (OM) では, 司法職員 (rechterlijke ambtenaren) は特別規則 (WVRA) があるが, 他の職員は一般の文民国家行政職員 (burgerlijke rijksambtenaren) と同様の扱いである

(Kickert 1998: 97, 101, 103, 104)。

## 4 運 用

### (1) 運用総論

#### ① 計画・統制

計画・統制という制御の一般面では、以下のような問題点が指摘されている。

第1に、一方的 (eenzijdig)・階統的 (hierarchyk) な行政の行動 (handelen) は、新しい対等性 (gelijkwaardig)・相互性 (wederkerigheid) からなる連結措置とは、必ずしも調和していないことである。これは、自立組織の二向性・混交性にかかる不可避の問題である。

第2に、個別具体の連結措置の形式によっては、実際の自立性は、自立化以前よりも増大するどころか減少することもある。自立化は大臣責任を否定しないから、中核省庁による統御の仕組の導入を正当化する。従って、自立化以前にも実質的な自立性があった機構に対しては、自立化の名目のもとに、新たな制御の措置を作り、以前の自立性を終焉させる、「反例 (tegenvoorbeeld)」も見られる。例えば、農学研究庁 (DLO) の自立化はその事例である (Kickert 1998: 75-77)。

第3に、中核省庁が統制を行うには、統制の前提となる中核省庁の政策を規定した計画が必要である。それには、中核省庁の内部に政策・企画の能力が要る。しかし、例えば、司法施設庁 (DJI) の自立化によって、政策開発に必要な人員が移行したため、司法省には専門家が存在しなくなった。また、司法省では頻繁な機構改革にエネルギーをとられたため、一時的に政策真空 (beleidsvacuum) が生じた。こうして、司法省には包括的な多年次政策計画はなく、アドホックな政策になるからである。そのため、司法施設庁・移民帰化庁 (IND) への計画・統制は不十分であるとい

われる (Kickert 1998: 101-103)。

第 4 に、統制には、中核省庁が自立組織を評価することが前提であるが、実際には容易ではない。例えば、センテル (Senter) は補助金によって技術政策を促進しようとする。しかし、その目標設定は、「オランダにとって新しい」とか「革新的 (innovatief)」などと拡散的であり、補助金手段の有効性を研究するには議論が多すぎる。そのため、統御に有意な評価は、執行に密接に関係することによってしか得られない。これは、自立化の逆説である。自立組織への解編 (ontvlechting) によって、執行の専門化 (professionaliteit) は得られたが、適切な統御のためには、執行過程への交編 (vervlechting) が必要になるのである (De Bruijn & Hufen 1996: 116)。そのため、自立化をした中核省庁には、非公式調和のための準備的 (voorbereidende)・特殊的 (specialistische) な協議回路 (overlegcircuits) の群島 (archipel) が形成され、公式の情報提供の機能が形骸化するとともに、官僚制は増大する (Bagchus e.a. 1996: 240)。

また、中核省庁は外部評価研究の支援なしに、自立組織に対抗できるかという論点も生じる。これは人事配置に依存し、中核省庁に特定の時点に専門家 (expertise) がいれば統御可能性は高まる。しかし、センテルやオランダ・エネルギー環境事業有限会社など、技術・エネルギー政策などでは、中核省庁の職員が情報について行くのは困難である。そのときには、評価研究は補助にはなり得る (De Bruijn & Hufen 1996: 116)。また、農学研究庁 (DLO) の研究プログラムには、統御単組である科学知識政策部 (DWK) と関連する政策各部が制御に当たる。しかし、政策各部には具体的な研究課題を作るだけの情報・能力がなく、概括的な希望の表明になりやすい。他方、それ自体が研究者から構成される科学知識政策部は、評価能力は内部にあったとしても、研究者の個人的な関心から意向が出されるという「趣味主義 (hobbyism)」になりやすい。こうして、農学研究庁への制御は、かなりの障害に直面している (Kickert 1998: 77)。

第 5 に、合意などの内容を業績に基づいて事後的に統制する仕組は、実

際にはほとんどとられていない。司法省の非介入文化（non-interventiecultuur）に支えられた司法施設庁（DJI）などが、その事例である（Kickert 1998: 101）。

第6に、業績に基づいて統制するとしても、しばしば、自立組織には影響できない要因によって業績が左右される。この場合には、統制は自立組織に対する統御として、有効には機能しない。例えば、移民帰化庁（IND）は、流入量に影響を与えることは出来ない（Kickert 1998: 103）。

## ② 契約マネジメント

契約マネジメント・自主管理・統合マネジメントによって、人員・費消の抑制、出力指向指向へのスタイルの移行などの効果があったという（BiZa 1994b）。しかし、総部長・部長の統合責任を支援するためのスタッフ課が増大し、「スタッフ柱（stafzuilen）」が生じうる。また、所管長は、一般には管理よりも政策に重きを置き、統合マネジメントは想定していたようには行われず、実際の管理はスタッフ課に留まることもある。他方で、中央スタッフ部の規模は減少していない。不必要な覚書・報告などの重複作業が増えてもいる。さらに、分散スタッフ課は、中央スタッフ部との独自回路を設定し、「割拠スタッフ縦列（verkoerde stafkolommen）」が生じうる（Bagchus e.a. 1996: 239）。

その意味で、常に、再集権化（recentralisatie）の動きもある。契約マネジメントは、必ずしも成功するとは限らない。内務省でも、国家企業保健・企業安全庁（RBB）でも問題が生じ、省指導部と密接に相談のできる部長を任命することになったのである（Noordergraaf 1996: 211-213）。

## (2) 運用各論

### ① 疏通措置

疏通措置の導入では、以下のような問題が指摘されている。

第1に、関係者の不慣れ（onwennigheid）である（Bagchus e.a. 1996: 235）。例えば、交通治水省は、かつては明示的には必要だとはしていなか

った情報に関して、突然に必要な情報を設定した。しかも、初期的には、過剰要求 (overvragen) となることが多く、自立組織には負担となる。自立組織は、効果的・能率的執行よりも、それとは別個の心構え (instelling)・技能 (vaardigheid) を要する情報周旋人 (informatiemakelaar) の任務を指向しなければならない。さらに、自立組織は中核省庁の要求に直ちに応えられないから、中核省庁はすぐに立腹する。これは、データ収集をする自立組織と、データを組立てる中核省庁との、任務境界が曖昧であることから加速される。

第 2 は、疏通措置の導入による複雑性 (complicatie)・官僚制化 (bureaucratisering) である (Bagchus e.a. 1996: 235)。自立化後も当面は、「古い」人的紐帯が、中核省庁と自立組織の間の相互的な接触の水準を維持するとしても、物理的組織的な政策と執行の分離は、時とともに情報交流に負の作用をもたらし得る。特に、物理的な隔置によって、非公式の接触は困難になる。例えば、経済問題省の職員は、ハーグのセンテル (Senter) には歩いて行けるが、シッタルト (Sittard, リンブルフ州) は勿論、ユトレヒトにあるオランダ・エネルギー事業有限会社 (NOVEM) は鉄道でなければ行けないため、同社への随時の訪問は実際には容易でなくなったという (Bagchus e.a. 1996: 234)。こうして、登録義務 (registratieverplichtingen) の拡大など、これまで以上に熱心なデータ収集が必要となり、追加作業が増える。

第 3 に、計画・統制と連結した疏通措置が不可欠であるが、とりわけ、適切な四半期報告システムが必須である。四半期報告は、循環的制御システムを整備するとともに、非循環的な災難対応型の制御を予防する。しかし、司法施設庁 (DJI) での四半期報告の運用の経験から、以下の諸点が指摘されている。1 つには、数字の解釈の質が重要である。適時の緊迫感覚 (urgentiegevoelens) を持つためには、進展傾向 (trendmatige ontwikkeling) や早期警告因子 (early warner) を掴むことが求められるからである。2 つには、報告は事実だけでなく、解決指向 (oplossingsgericht)

であるべきである。3つに、年次計画や追加的な方策につながるから、第3四半期報告は重要である。4つには、報告は数字だけでなく、「広く」質的な内容を含む余地がなければならない。5つには、広く頻繁な情報伝達が衝撃的動揺を予防する。6つには、報告は計画との乖離にのみ限定し、過重負荷を予防すべきという（Straatman & Van Twist 1996: 77-78）。

第4に、業績因子や指標のように、しばしば明確性（duidelijkheid）の光背（aureool）を伴って疏通措置が導入されるが、表見明確性（schijn-duidelijkheid）にすぎないことがある（Bagchus e.a. 1996: 235）。また、解釈の問題もある。例えば、センチル（Senter）は、申請への処理期間が短く、補助金が認定されることで、顧客の満足も高いとしても、正反対の解釈ができる。業績水準が高いとも、認定が中核省庁の意図を超えて緩すぎるともいえるからである。さらに、歪み（vertekening）も有り得る。指標が開発されると、指標になった情報にのみ関心が向かい、かつては活用されていた他の情報源を軽視する傾向である。

第5は、重複（duplicatie）である（Bagchus e.a. 1996: 236）。中核省庁は、自立組織に知識・専門性が隔離されると、情報喪失（informatieverlies）への虞から、内部に同様の人員・機構を複製する傾向がある。例えば、農業広報財団（SLV）への自立化によって、広報が中核省庁の意図通りにはならなくなったため、牧畜酪農部（Directie Veehouderij en Zuivel）などは不満を持ち、独自の広報ネットワークの構築を始めた（De Vries & Van Akkeren 1996: 130-131）。交通治水省では、ノウハウ複製効果（duplicatie-effect van de know-how）と呼ばれている。このため、自立化の目的の1つである人員・機構の削減への障害となり得る。

第6に、執行審査も、中核省庁と自立組織との紛争の源泉となり得る。情報管理集団（IBG）などの経験から、以下の点が指摘できる。1つには、執行審査は、中核省庁の事務・政治トップによって真摯に扱われる必要がある。特に、執行審査が既成事実の追認とならないように、政策形成過程と同時になされ、自立組織が政策形成の重要な1主体となる必要があ

る。2 つには、執行審査の結果の地位も紛争の素である。情報管理集団は、執行審査において定員 (formatie) の拡大を要求した。しかし、中核省庁は予算負担増大を懸念して情報管理集団の執行審査に疑念を抱き、行政幹部会が独立助言者に対抗執行審査 (contra-uitvoeringstoets) を求め、紛糾したのである。確かに、執行と政策形成の対決 (confrontatie) は、政策選択の明示化し、政策の品質に貢献する可能性はある。しかし、そのためには、十分な技術・政策知識をもった、実務的關係 (zakelijk verhouding) と信頼 (vertrouwen) が、中核省庁と自立組織の間に必要である (Bagchus 1996: 162-163)。

## ② 経済措置

### (i) 予算

自立組織として自立性を認めるとはいえ、資金を投入するときには、資金投入者は統制を確保しようとする傾向がある。情報管理集団 (IBG) では、予算条件内での出力制御として、年次契約によって業績指標 (prestatie-indicatoren) ・基準 (norm) ・価格が決められ、四半期報告・執行報告などで統制するとする。しかし、契約が合意に至らないときには、大臣が一方向的に機構費用を確定できる。これは、大臣が情報管理集団の存続性 (continuïteit) と品質に最終責任を法的に負い、必要なときには監事会の解体も可能であることから生じる。これには歯止めが必ずしもない。料金、予算、年次報告などの判断には、経営執行費用のデータへの精通が必要になる。こうして、当初の要点のみの制御という方針とは反対に、経営執行に関する詳細なデータを収集する制御に変質しうる (Kickert 1998: 134-135)。

規則執行田園サービス (LAZER) への委託は、かなり EU から来るため、そこからの過剰な関与を受けざるを得ない。EU によれば、規則執行田園サービスは「支払機関 (betaalorgaan)」としての地位を持たねばならず、それには、単一の出納組織 (controllersorganisatie) と中央データ収集が必要である。こうして、規則執行田園サービスは再集権化を図らね

ばならず、それまで進めてきた、地域ごとへの分権化を抑えなければならなかった。

こうして、内部経営執行の自立性は制約されるのである。プログラム予算・機構予算の分離においても同様である。政策と執行（管理）を区分し、後者を自立組織の裁量に委ねるとしても、機構費用に関しても中核省庁（財政経済問題部）が関与することは必然である。自立化によって、財政統御は透明（transparenter）かつ明示的（explicietter）になることで、増大したともいえる（Kickert 1998: 124-127, 131）。

プログラム予算と機構予算の分離にも、いくつかの課題がある。第1に、能率的経営執行への誘因をほとんど持たない。政策各部は、プログラムの執行の改善のために、プログラム予算を害せずに、機構費用に多くの負担をかける方法を求めることが出来るし、財政経済問題部にとっても逆が可能である。第2に、予算は折衝における妥協で決まることが多く、単位ごとの経営費用・産出費用が明快になることは少ない。第3に、明快な費用システムの構築は、自立組織にとっても中核省庁にとっても、時間・労力・専門性を要するものであり、それを進める誘因が必ずしもない。財政経済問題部は出納（comptabele）の専門であって企業経済（bedrijfs-economie；経営）の専門ではなく、また、機構費用に関する交渉の余地をなくすような一義的な費用システムには懐疑的である。

他方で、プログラム予算・機構予算の統合にも課題はある。第1に、政策各部は、産出費用計算のために企業経済（経営）の専門家を内部に必要とするが、これは政策専門性（beleidsmatige professionaliteit）に「異物（Fremdkorper）」を抱え込むことになる。第2に、自立組織との交渉には企業経済の専門職員が必要だから、省の中央にプールした方が望ましい。これには、既存の財政経済問題部に経営学的専門家を確保する必要がある（Kickert 1998: 128-130）。

#### (ii) 料 金

料金制の運用事例として、森林管理機構（SBB）を挙げる。ここでは、

管理目的類型による下位単位ごとのヘクタール当たりの年間料金を、精緻に原価を積算して確定している。目的類型 (doeltype) とは、例えば、「花の多い草地 (bloemrijk grasland) と貧栄養乾地 (droog schraalland)」などである。目的類型は、さらに下位目的類型 (subdoeltypen) に区分され、全国的総面積 (ヘクタール) が決まる。これらは、自然機能・森林産出・保養機能・景観機能など、目的要素 (doelcomponenten) として測定可能に操作化する。目的要素の達成のために、水位や植生などに影響を与えるといった領域条件 (terreinconditie) を実現する。領域条件の達成には、草刈・監視・剪定などの手段 (maatregelen) を執行する営為 (activiteiten) をする。この営為 (必要な機材を含む) ごとに料金が設定され、下位類型ごとに積算されるのである (Kickert 1998: 120-122) (表)。

料金が現実的かつ能率的であるかを判別するためには、逆説的ではあるが、中核省庁は相当な精通 (inzicht) を必要とする。森林管理機構の料金も、森林管理機構の職員と農業自然漁業省財政経済問題部 (FEZ) の職員との作業集団で、早期の段階から検討された。専門職能 (professionaliteit) は森林管理機構の内部にしかないから、独立第三者による統制は現実には困難である。会計統制は正規性 (rechtmatigheid) に限られ、企業的合理性による判断は出来ない。中核省庁 (財政経済問題部) は、自立組織の企業経営・組織・機構費用などにも精通し、決定権 (zeggenschap) を有する必要が生じる。つまり、いわゆる「自立化」は、額面通りの自立性・裁量性を必ずしも意味しない (Kickert 1998: 123-124)。

### ③ 法的措置

自立組織の制御として、これまでの階統制での制御と異なるのは、契約を中心とする水平的・等位的制御である。しかし、この契約についても、以下のような問題が発生している。

第1に、契約の地位 (status) が不明である。契約が厳格な地位を持っていない理由は、以下の通りである。1つには、法的意味においては契約とはいえず、人員数や予算の配分などに関して、行政職員庁務 (ambtelijke

Kickert 1998 : 121-122 (その1)

| <i>Voorbeeld normkosten per subdoeltype</i>   |  |                   |                        |
|---|--|-------------------|------------------------|
| <i>doeltypen</i>                              | <i>hectare</i>   | <i>normkosten</i> | <i>normopbrengsten</i> |
| <i>natuur, bos, landschap</i>                 |  |                   |                        |
| 1. nagenoeg natuurlijke eenheid               | 5313   | 67                | —                      |
| 2. begeleid natuurlijk eenheid                | 17991  | 95                | 7                      |
| 3. bosgemeenschap                             | 13724  | 83                | 17                     |
| 4. bosvervangingsgemeenschap                  | 9435   | 142               | 74                     |
| 5. natte heide, hoogveen en duin              | 6437   | 651               | 13                     |
| 6. droge heide in duinen                      | 19534  | 128               | 23                     |
| 7. verlandingsvegetaties                      | 2037   | 273               | 17                     |
| 8. moerashooiland                             | 1731   | 2716              | —                      |
| 9. bloemrijk grasland en schraalland          | 9319   | 443               | 250                    |
| <i>etcetera</i>                               |  |                   |                        |
| <i>sub-doeltypen (deelvoorbeeld)</i>          | <i>oppervlak (ha)</i>  |                   |                        |
| 9. bloemrijk grasland & droog schraalgrasland | 9319   |                   |                        |
| 9.1 glanshaverhooiland                        | 1533   |                   |                        |
| 9.2 kamgrasweiden en zilverschoongraslanden   | 6441   |                   |                        |
| 9.3 kalkgraslanden                            | 27   |                   |                        |
| 9.4 binnendijkse zilte graslanden             | 516  |                   |                        |
| 9.5 droge schraallanden                       | 802  |                   |                        |
| <i>Definitie subdoeltype</i>                  |  |                   |                        |
| 9.1 Glanshaver hooiland                       | Amerongse Bovenpolder  |                   |                        |
| voorbeelden                                   | Amerongse Bovenpolder  |                   |                        |
| natuurdoeltypen                               | natuur, recreatie, landschap   |                   |                        |
| functie                                       | kwartelkoning porseleinhoen, grutto, graspieper, patrijs, grauwe klauwier  |                   |                        |
| dieren  | margriet, knolsteenbreek, morgensterren, wilde peen, glanshaver, zachte haver, pastinaak, beemdkroon, veldsalie, duifkruid, grote bevernel, goudhaver, bitter-kruid, karwij, geelhartje, cichorei, kroonkruid, stal-kruid, grote centauri, knol-boterbloem, sikkkelklaver, geel walstro, echte kruisdistel, voorjaarszegge, brem-rapen, brede en liggende ereprijs |                   |                        |
| planten                                       | glanshavergemeenschappen (typisch, droge, vochtige), rompgemeenschappen van glanshaverhooilanden, overgang van glanshavergemeenschappen naar zoomgezelschappen   |                   |                        |
| vegetaties                                    | uiterwaarden en oeverwallen in het winterbed van de rivier   |                   |                        |
| landschap                                     | aangrenzende, door sBB beheerde diiken bij graslandpercelen rekenen  |                   |                        |
| oppervlakte                                   | bij vochtige graslanden is lichte begreppeling noodzakelijk  |                   |                        |
| waterhuishouding                              | maatregelen  |                   |                        |
| maatregelen                                   | maaien en afvoeren   |                   |                        |
| jacht en vissen                               | recreatie  |                   |                        |
| recreatie                                     | ten minste opengesteld op wegen, paden en vaarwegen, geen beperkingen in de tijd   |                   |                        |

## (その2)

| Normkosten van glanshaver hooiland                       |   |                            |                             |                               |               |
|--|---|----------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---------------|
| <i>percentage exploitatiekeuze naar landelijk-areaal</i> |   |                            |                             |                               |               |
|  | <i>begrazen</i>                                 | <i>maaien</i>              | <i>maaien + nabegrazen</i>  |                               |               |
|  | 50%   |                            | 50%                         |                               |               |
| uitvoering/exploitatie per ha                            |   |                            |                             |                               |               |
|  | <i>begrazen</i>                                 | <i>maaien</i>              | <i>maaien + nabegrazen</i>  | <i>nabegrazen</i>             | <i>totaal</i> |
| eigen regie  |   | 20%                        | 10%                         | 15%                           | 45%           |
| IGG licht  |   | 30%                        | 25%                         |                               | 55%           |
| IGG zwaar  |   |                            |                             |                               |               |
|  | 50%   |                            | 35%                         | 15%                           | 100%          |
| <i>maatregel</i>   | <i>activiteit</i>                               | <i>berekend percentage</i> | <i>uren per ha per jaar</i> | <i>gulden per ha per Jaar</i> |               |
| terreinbewerking   | slepen  | 50%                        | 0.5                         | 14                            |               |
| begreppelen  |   | 100%                       | 0.6                         | 37                            |               |
| maaien zonder afvoer                                     | bloten  | 50%                        | 0.5                         | 15                            |               |
| maaien met afvoer  | maaienz-asser 1e en 2e snede                    | 60%                        | 1.6                         | 58                            |               |
|  | schudden 1e keer 1e en 2e snede                 | 60%                        | 1.1                         | 39                            |               |
|  | schudden 2e keer 1e en 2e snede                 | 60%                        | 0.8                         | 29                            |               |
|  | wiersen 1e en 2e snede                          | 60%                        | 0.9                         | 31                            |               |
|  | oprapen + transport + lossen 1e en 2e snede     | 60%                        | 2.3                         | 94                            |               |
| ingebruikgeving :  |   | 30%                        | 0.5                         | 6                             |               |
| pacht  | voorbereiden/afsluiten/controleren              |                            |                             |                               |               |
| rasterbegrazing  | plaatsen raster                                 | 50%                        | 0.32                        | 9                             |               |
|  | aankoop materiaal                               | 50%                        |                             |                               |               |
|  | onderhoud raster                                | 50%                        | 0.25                        | 17                            |               |
|  | dieren verzorgen/controleren                    | 25%                        | 1.6                         | 17                            |               |
|  | verzorgen drinkwater                            | 25%                        |                             |                               |               |
| ingebruikgeving  | pacht voorbereiden/afsluiten/controleren        | 25%                        | 0.5                         | 5                             |               |
| snoeien  | knotten   | 100%                       | 0.26                        | 11                            |               |
|  | snoeien overhangende takken                     | 100%                       | 0.03                        | 1                             |               |
|  | begeleiden werk voorbereiden en                 | 100%                       | 0.30                        | 12                            |               |
| toezicht werk  |   |                            |                             |                               |               |
| monitoring   | monitoring vegetatie/dier/water                 | 100%                       | 0.03                        | 1                             |               |
| onderh. voorzieningen                                    | onderhouden bebording                           | 100%                       | 0.03                        | 5                             |               |
| inger.gev.verh.jacht                                     | voorbereiden/afsluiten/controleren              | 25%                        | 0.5                         |                               |               |
|  | bijkomende kosten SBB arbeid                    |                            |                             | 51                            |               |
|  | <i>bijkomende kosten derde arbeid/materiaal</i> |                            |                             | 38                            |               |
|  | <i>subrotaai</i>                                |                            |                             | 494                           |               |
| inkomsten  | maaien eigen regie                              | 30%                        |                             | 90                            |               |
|  | type3 IGG                                       | 55%                        |                             | 138                           |               |
| IGG zwaar  | begrazing eigen regie+IGG licht                 | 50%                        |                             | 50                            |               |
|  | IGG zwaar                                       |                            |                             |                               |               |
|  | jacht   | 100%                       |                             | 17                            |               |
|  | exploitatiesaldo                                |                            |                             | 199                           |               |

Bron: Offerte 1996 beheer terreinen SBB

dienst) においてのみ内部作用があるにすぎない。2 つには、政治優位 (politiek primaat) である。契約はマネジメントの観点から確実性・安定性を達成しようとするが、政治は動的であり、政治的状况によっては、合意した契約内容は常に修正され得るものでなければならない。3 つには、一般に評価が欠如している。すなわち、達成された業績を当初の契約と対比することで、責任判別 (afzetten) することはほとんどない。つまり、マネジメント契約を実現する因子としての文化変容 (culturele transforming) は生じていない。

第2に、契約の常軌・儀式化である。契約の締結が多くなるに連れて、実際には契約が制度化される。そこで、自立化の際には、(ほぼ同一の) 契約を自明のように締結し、不必要な官僚制化が進行する。このような場合には、折衝にかかる騒動をやめ、内務省のように、権能決定 (mandaatbesluiten) によることも考えられる (Noordegraaf 1996: 212)。変動の少ない事項に関しては、組織規程 (organisatiebeschikkingen) に戻す傾向も観察できる。契約事項は、例えば予算のように毎年度に変動し得るものに、限定される (Bagchus e.a. 1996: 238)。

#### ④ 組織措置

##### (i) 行政幹部会・統御単組

組織措置にも、様々な課題が存在する。行政幹部会は、不十分な情報提供などで、幹部会の合議体的責任は実現せず、旧来の各総部長の単独責任となりがちである。統御単組も、実際には実現することは容易ではない。それは、内容的・実体的考慮からだけでなく、統御単組の導入は、「誰への統御を誰が責任を持つか」という問いに対する省内紛争・管轄争議 (competentie-geschillen) を起こすからである (Bagchus e.a. 1996: 239-240)。

他方で、中核省庁の内部で、統御にかかる責任が分散することがあり、調整されていない関与が有効性を阻害することがある (Bagchus e.a. 1996: 234)。例えば、施設機関中央財政本部 (Cfi) では、三角関係 (driehoek-

verhoudingen) と呼ばれている。プログラム費用に関しては、行政幹部会、分野部群、中央財政本部の三角関係である。しかし、行政幹部会は直接に中央財政本部に制御を行い、分野部群へはほとんど関与しない。分野部群は、権限や制裁手段がないために、中央財政本部への統御がほとんど出来ない。さらに、紛争の際に、行政幹部会が中央財政本部を支持することが多く、分野部群の不満は高まっている。とはいえ、各分野部が直接に中央財政本部を統御できるようにすることは、制御の分裂 (verscheurd) を招くとして否定されている。こうして、統御のあり方は難儀なものとなっている (Kickert 1998: 78-79)。なお、情報管理集団 (IBG) への統御は、自立組織関係マネジメント (RZO) に集中しており、財源に関しても財政経済問題部 (FEZ) の役割はない (Kickert 1998: 124)。

#### (ii) 理事会・監事会

監事会・重役会も、その実効性に疑問が持たれることがある。例えば、オランダ宝くじ運営機構財団 (SENS) の部長 (directeur) が、メディアや会計検査院に利害混交 (belangenverstremgeling) の責任 (schuldig) を追求されたときに、重役会は認識も方策も不十分であった。そのため、部長だけでなく重役も退任することとなった。また、生命保険会社ヴィドル (Vie d'Or) の破産に際しても、保険院財団の監督方法に批判が集まった。調査のためのアイベマ委員会 (Commissie Ybema) によれば、保険院は控えめにしか監督手段を投入しなかった、財政大臣は保険院を通じてしか判断ができないことが指摘された (Commissie Ybema 1995)。そのため、申報聴取権 (inlichtingenrecht) と情報提供義務 (informatieplicht) が提案された (Wesdorp 1996: 99)。

疾病基金会議 (ZFR) に対して大臣は代理を出席させることができるが、会計検査院は、大臣代理の任務内容や、大臣代理による本省への報告 (rapporteren) の方法を定めた、明瞭な合意がないと批判している (AR 1992)。そのため、1992年9月には監督作業集団 (werkgroep Toezicht) が設けられて、検討が開始された。そこでは、疾病保険の監督だけではな

く、省庁全体としての監督にかかる展望（visie）の不在が問題となった（Le Blanc 1996：178）。

## 5 環 境

### (1) 大臣責任と混交組織

#### ① 大臣責任

##### (i) 国法的大臣責任

自立組織は自立化したとはいえ、大臣は議会・国民に対しては、依然として責任を負うから、制御は大臣責任（ministeriële verantwoordelijkheid）を果たすための手段としても理解される。スケルテマ委員会（Commissie-Scheltema）によれば、大臣責任制とは、大臣は、その決定権（zeggenschap）のもとにある全ての行政行動（bestuurshandelen）について、議会（Staten-Generaal）によって、弁証（verantwoording）を要求（geroepen）され得ることである。責任は大臣の権限（bevoegdheden）を超えることはない。権限なければ責任なしである。しかし、その範囲内では、大臣は他人の責めにはならず、大臣責任を完全（onverkort）に負う（Commissie-Scheltema 1993）。

従って、自立化は、経営的には大臣の関与を減らしたとしても、国法的（staatrechtelijk）には大臣の権限・責任を変更しないとする。例えば、道路交通国家庁（RDW）は、設置法で大臣責任の事項が列挙され、それ以外は監事会の権限とされているが、政治・政策問題の大臣責任は完全に無傷と考えられる（任務遂行は要点だけ大臣責任）（Kickert 1998：109）。従って、契約などという用語は、等位当事者間の拘束的合意の印象があるので不適切という。むしろ、大臣責任の補償（compensatie）のために、自立化には良質の統制が必須となる。具体的には、情報提供、監事会、期間限定の部長の任命、財政・統制にかかる規則、評価などが、自立組織には必

要という。また、同委員会は、自立行政機関 (ZBO) には、構成 (inrichting) と統制に関する枠組法 (kaderwet) が必要だと提言した。国法学的な議論は、このような帰結に至るのである (Kickert 1998: 131-132)。

国法学的な大臣責任は、経営学的には所有者 (eigenaar)・大株主 (groot-aandeelhouder) の権限と解釈される。所有者が役員会を任命して企業組織を経営させると同様に、大臣が自立組織に関与する (Kickert 1998: 132-134)。

#### (ii) 会計検査院

国法的大臣責任の観点から、特に会計検査院 (Algemene Rekenkamer; AR) が、厳しい批判的な調査を行ってきた (AR 1998: 29-39, 1995)。

会計検査院は航空安全組織に対する統御に関して、以下のような欠点を指摘している (AR 1994)。第 1 に、航空安全組織の作業 (werking)、適切性 (doelmatigheid)、適合性 (doeltreffendheid) に関する情報が、大臣に少ししか提供されていない。第 2 に、適切性、適合性、節約性 (zuinigheid) の領域において、大臣には修正 (bijsturing) に使える手段が不充分である。第 3 に、労働条件に関する権限の所在が、航空安全組織と大臣の間で曖昧である。航空安全組織は労働条件を決定できるとされる一方で、大臣が労働条件の監督を行うと説明覚書 (Memorie van Toelichting) で約束しているからである (Scheepers & Edelenbos 1996: 52)。

さらに、約 500 あるといわれる自立行政機関のうちの 162 機関に対する会計検査院の 1995 年の調査では、省庁による統御・再入はお粗末な状態であることが指摘された。そのため、内閣は政治優位 (primaat van politiek) を強化するために、多くの方策を考案することになった。例えば、一般の申報聴取権 (algemeen inlichtingenrecht)、詳細規則設定権限 (bevoegdheid nader regel te stellen)、理事任免権限、年次報告・年次決算の提出義務、尖鋭設立条件 (aangescherpte instellingenvoorwaarden) などである (AR 1995)。

#### (iii) 政治優位

大臣責任の議論は、政治的な分脈では、政治家である大臣の権限を毀損すべきでないということになり、政治優位 (primaat van politiek) の主張として理解される。

政治優位の主張は、第1に、制御への関心を高める。財政省では、いわゆる境界面調査 (interface-onderzoek) と称して、自立行政機関や自立的庁との統御・再入関係が調査された。そこから、個別適格結果指向計画・統制 (resulataatgerichte planning & control op maat) なる概念が打ち出されたが、目立った結果は生じていない。従って、第2に、政治優位の主張は、さらなる自立化への慎重な対処と、既存の自立性の逆行につながる。例えば、財政省では、支分団の導入には、より弱い形式の内部自立化では支障があることが明確なときに検討するとなった。実際には、支障があるときと、そうでないときとがあるため、明確にはならないのである。また、租税庁の幹部職員 (hoofdamttenaren) が自立行政機関化を求めても、政治は内部自立化しか認めなくなった。統制不能の国家内国家 (on-controleerbare staat-in-de-staat) の悪夢が生じるからである。但し、第3に、政治優位の主張は、必ずしも自立化行程を逆走させるとは限らない。自立化によって、政治優位が強化されることもあるからである (Wesdorp 1996: 99-100)。

大臣責任・政治優位は、個別事件などへの政治の臨機応変な介入を肯定することになる。実際にも、移民帰化庁 (IND) などでも頻発している (Kickert 1998: 103)。これは、事前計画・事後統制という隔離制御の考え方とはかなり齟齬する。しかし、随時に大臣が情報を入手できる疏通措置は、かなり見られる。また、大臣責任は、合意型ではなく、権限型の法的措置に典型的に表現される。「相互的 (wederzijds) な責任と権限」であり、責任を果たすために権限が必要ということになる。例えば、道路交通国家庁 (RDW) に対して交通治水大臣は、かなり強力な一般機能に対する大臣責任から一般指示権を持つとされたが、当然ながら、この一般指示権の射程 (reikwijdte) が議論の対象となりうる。一般指示権は、同庁の

自立性を毀損 (afbreuk) しかねないからである (Scheepers & Edelenbos 1996: 53)。また、交通治水省の情報定款の出発点も、情報が権限・責任に「利用 (in dienst stellen)」されるべきということにある。つまり、情報定款は、大臣責任の座下 (in het teken van) にある。これは、一方的取組み (eenzijdige benadering) として、自立組織を中核省庁に対して透明にする (Scheepers & Edelenbos 1996: 54)。

自立化をめぐる議論は振子運動 (slingerbeweging) も見せることが多い。かつては執行の外部自立化が可能かつ望ましいとされたが、政治優位の回復への努力が進み、私法的自立化から公法的自立化へ、外部自立化から内部自立化への選好の移動が生じている。特に、内部自立化は、危険回避のためのアリバイになってしまう (Le Blanc 1996: 182-183)。

## ② 混交組織

### (ii) 二向性

自立組織は、中核省庁 (大臣の政治的国法的責任) と市場・利用者・社会団体などという中核省庁以外の存在と、双方に対する二重忠誠 (double loyaliteiten) を有する、混交組織 (hybride organisatie)・混交官僚制 (hybride bureaucratie) として立ち現れている (Wesdorp 1996: 99)。この二向性が、ある意味で、自立組織の中核省庁からの自立性を正当化する。

法的措置としては、合意型と階統型の同居である (Van Twist e.a. 1996 b: 15-16)。例えば、森林管理機構 (SBB) も、株式会社をモデルとしてイメージされているが、中核省庁との関係のイメージは 2 通りある。一方は、同等的・水平的な供給者 (leverancier) 一顧客 (klant) 関係である。基準費用 (normkosten) の設定においては、森林管理機構、独立的な専門家、省 (財政経済問題部) が十分な準備を行い、下位目的種類ごとに精密に費用が計算され、契約の形で合意される。他方は、農業自然漁業省が森林管理機構の所有者 (eigenaar) として階統的・垂直的な関係である。森林管理機構は国土の 6% を国有地を管理しており、そこには、文字どおり所有者として政治が関与する必要が生じる場合がある (De Vries & Van

Akkeren 1996: 127, Kickert 1998: 97-98)。つまり、自立組織は企業組織であるとしても、中核省庁は消費者（消費者代表）でもあり、株主でもある。

組織措置としては、重役会・監事会・理事会における利害交錯が生じる。例えば、オランダ宝くじ運営機構財団（SENS）の辞任した重役は、財政省の「お節介（bemoeizucht）」に不平を表している。一般的には、オランダ・エネルギー環境事業有限会社（NOVEM）のように、重役は当該組織の利害を指向して供務するのであり（De Bruijn & Hufen 1996: 114），中核省庁に対しては自律性（autonom）を持つ。しかし、財政省の「お節介」は定款に基づいてなされ、それは重役自身の役割と同じなのである。省庁は理（監）事会を通じて関与するが、そのことは、重役・監事会にもディレンマを与える。省庁の利害を優先するか、自立組織の利害を優先するかである（Wesdorp 1996: 99）。

情報管理集団（IBG）も同様である。監事会は、その監督者である大臣に代わって、情報管理集団を監督・統制する任務がある。しかし、実際には、大臣と監事会との相互不信と摩擦が繰り返されるうちに、監事会は情報管理集団の利益保護者（belangenbehartiger）となっていくのである（Kickert 1998: 113-114, 134）。

## （ii）運用

混交組織である自立組織の運用も、従って、二向的な性格を有することになる。そのため、その一方の被向者である中核省庁（大臣）の観点からすれば、自立組織の活動には強い緊張感を持たざるを得ない。大臣に、一方向的・全面的に自立組織からの忠誠が向かわないため、大臣責任が毀損されていると解されやすいのである。

例えば、センチル（Senter）は補助金（財政刺激政策）の交付を行うが、これにも緊張がある。一方では、経済問題省は、補助金受給者の行動を変えることを求めて、制御を要求する。他方で、補助金交付は顧客友好的（klant-vriendelijk）でなければならない。この両者の緊張は統御における問題のもととなり得る。例えば、顧客が自立組織の供務に満足していたと

しても、それは制御からみて不適當な執行であるかもしれない。評価研究における顧客満足性 (tevredenheid van cliënten) は、政策開発の方向を示すものかは疑問も有り得る (De Bruijn & Hufen 1996: 116)。

農業広報財団 (SLV) への自立化の経験からも、功罪が指摘されている。職員が行政職員地位 (ambtelijke status) を持たなくなったため、民間への人材流出が止まり、人事政策は改善した。また、財団の活動は商業指向 (commerciele richting) に変化した。しかし、かつては中核省庁の意向を強く受けていた広報が、財団と中核省庁との間で紛争的になった。財団は、中核省庁の単なる手足ではなくなったのである。このため、牧畜酪農部 (Directie Veehouderij en Zuivel) などは不満を持ち、独自の広報ネットワークの構築を始めた。また、農業広報財団と情報知識センター (Informatie Kenniscentra; IKC) との間には嫉妬があるため、情報交換と協力がうまく行かない。農業広報財団の行政会の構成から、農業団 (業界) による「機関捕捉 (agency capture)」が生じているともいわれ、環境重視の農業政策の展開には負の作用をもたらしている。このため、農業自然漁業省では、外部自立化への熱意は冷めてきた (De Vries & Van Akkeren 1996: 130-131)。

健康配護料金中央機関 (COTG) と保健福祉スポーツ省との緊張は、前者が均整 (evenwichtig) ある料金構造を指向するのに対して、本省が費用抑制 (kostenbeheersing) を目指すことにある。勿論、自由な申請に基づく料金よりは、指針による根拠付けによって、ミクロ的には費用抑制に役立つが、マクロ的な費用抑制との連動はない。むしろ、指針で示された費用根拠に基づく料金を、本省がマクロ的に割引こうとして、緊張が深まるのである。(副)大臣は指針の認可や指示によって関与できるが、実際には、それを支える明確な政策を持っておらず、情報もほとんど入手していないのである。そこで、中央機関と本省の能率的・効果的な任務配分と、指針・料金と費用抑制とを連結されるシステムの必要性が、会計検査院によって指摘されたのである (Le Blanc 1996: 180-181)。

## (2) 政策統御と専門職庁

### ① 組織類型—産出経営体と専門職庁—

中核省庁の制御の対象としての自立組織の性質は、制御にとって重要な環境要因である。自立組織は、それが行う任務の優先作業過程 (primaire werkproces), ないしは、任務遂行に要する技術 (technologie) から、2つに区分できる (Kickert 1998: 20, 90-91)。第1は産出経営体であり、第2は専門職庁である。組織の類型の相違は、中核省庁による統御の性質にも影響する。大臣責任制の観点からすれば、両者はともに混交組織である。しかし、その二向性が指向する宛先が、異なるのである。

前者の産出経営体 (productiebedrijven) は、処分 (beschikkingen)・資金交付 (uitkeringen) などの供務を、大量・多層的に産出することを指向する組織である。従って、利用者や市場をも指向する。例えば、情報管理集団 (IBG), 施設機関中央財政本部 (Cfi), 規則執行田園サービス (LASER), 森林管理機構 (SBB), 道路交通国家庁 (RDW), 移民帰化庁 (IND), 司法施設庁 (DJI) などである。なお、情報管理集団は、大量の顧客に学習資金を交付する大量 (massa) 産出庁である。規則執行田園サービスは、多種多様な連作としての産出をする多種 (serie) 産出庁である。供務の産出がこれらの産出経営体の任務であり、中核省庁の制御も産出経営に関する経営統御 (bedrijfsmatige aansturing) である。

後者の専門職庁 (professionele dienst) は、経営性 (bedrijfsmatigheid) というより、高度の専門職的自律性 (professionele autonomie) で特徴づけられる政府官庁である。専門職官僚制 (professional bureaucracy) ともいわれる (Minzberg 1979: Chap.19)。代表的には、病院, 大学, 研究院 (researchinstituten) などである。専門性・専門科学知識・専門職団体をも指向することになる。例えば、農学研究庁 (DLO), 国家治水機構 (RWS), オランダ王立気象研究院 (KNMI), 検察 (OM) などである。これらは、構造的に自立化している場合もあるし、省庁機構に属しながら実

質的に自立的であることもある。中核省庁は、専門職庁への政策に関する実質的な制御を欠いていることがある。そのため、専門職庁では、産出企業体とは異なり、政策統御 (beleidsmatig aansturing) も問題となり得る (Kickert 1998 : 141-142)。

オランダ王立気象研究院 (KNMI) は、交通治水省との関係はほぼ管理事項に限られ (料金抑制・情報疏通・結果など)、政策統御はほとんど求められてない (宇宙飛行のみ)。その意味で、通常の産出経営体的な自立組織と同じである (Kickert 1998 : 147-148)。この場合には、専門職庁に固有の問題となる政策統御の欠如は、必ずしも問題ではない。

しかし、治水工学技師 (waterstaatkundig ingenieur) からなる国家治水機構 (RWS) における政策統御の不在は、専門職庁に典型的なものといえる。第 1 に、中核省庁 (交通治水省など) の政策立案担当者は、初期の探查局面にほとんど関与できない。それは、主として国家治水機構の地域各部 (Regionale Directie) に委ねられ、地域要望が全国課題に噴出する。方針を与えるべき交通運輸構造大枠 (Structuurschema Verkeer en Vervoer) も、十分に機能していない。むしろ、地域陳情政治 (regionale politiek lobby) に左右され、中核省庁による政策統御は欠如している。第 2 に、中核省庁は実際のプロジェクトの実現に関与せず、執行の監視をできない。そのため、執行段階で追加の財源が必要となり、常に緊張が生じている。ここでは、政策と執行の解編 (ontvlechting) ではなく交編 (vervlechting) による、何らかの政策統御が求められている (Kickert 1998 : 148-149)。

## ② 政策統御

中核省庁は、「自立化」の旗のもとに、専門職庁への統御を強め得る。これは管理・マネジメントの強化の形態をとるのであり、専門的マネジメント (professioneel management) の導入である。つまり、旧来の専門職 (研究者、高等教育研究者、医師、司法官など) の自律性に対して、専門職マネージャーの意義の拡大である。制度体 (institutioneel) としての自立化

は、旧来の専門職個人・団体の自律性の減少でもある。結果的には、政策内容に関わる専門職の自律性を制限することにもつながる。そうして、通常の産出経営体的な自立組織に対する経営統御 (bedrijfsmatige aansturing) を超えて、政治的・行政的・政策的な内容にも強く関わる。専門職庁への中核省庁による政策統御 (beleidsmatige aansturing) を「改善」する意図が自立化に含まれることがある (Kickert 1998: 152, 141-142)。

#### (i) 農学研究庁

最も典型的には、農学研究庁 (DLO) の自立化がある (1995年)。異なる種類 (soorten) の調査研究には、それぞれに応じた制御を導入するという、新しい制御哲学 (nieuwe aansturingsfilosofie) が提唱された (1992年から) (Kickert 1998: 99-100)。(a)戦略的専門知識開発 (strategische expertise-ontwikkeling) は長期多年次契約に基づき、包括資金によって行われ、結果については年次報告と4年毎の外部的な実地調査 (visitatie) で評価する。(b)研究プログラム (onderzoek-programma's) では、中期契約に基づき、科学技術部 (DWT, 現・科学知識政策部 (DWK)) や政策各部などの資金提供者のために研究を進め、科学技術部や利用者・目的集団 (doelgroep) による事後判別を受ける。(c)プロジェクト委託 (projectopdrachten) では、委託者のオファーをもとに協議して、結果・人員・資金・品質判別方法・責任などの具体的で明快な短期契約を結んで行う。

制御には2つのレベルが導入された。マクロ制御では、行政幹部会が農学研究庁と協議して、4年ごとの戦略計画 (strategische plan) (農学研究庁)・知識政策計画 (Kennisbeleidsplan) (農業自然漁業省) をまとめる。ミクロ制御では、科学知識政策部を通じて政策各部の要望が優先順位をもって伝えられ、政策各部とプログラムに関して協議して合意する。このようにして、中核省庁による政策統御を強化しようとした (Kickert 1998: 75-77, 142-144)。

但し、実際の制御運用が、想定通りに進んでいるわけではない。農学研究庁はこれまでも、ハーグの本省の一部からも「保護」を受けており、長

期にわたって、強力で勝手な部局とされてきたため、容易に統御は進まない。また、調査研究の出力は、特に、基礎的長期研究は、定量測定や標準化が難しく、統御も困難である (Kickert 1998: 100)。

## (ii) 高等教育

大学・高級学校 (hogescholen) に対する教育科学省の「隔離的制御 (afstandelijke sturing)」も、政策統御の試みである。「高等教育、自律、品質覚書 (Hoger Onderwijs, Autonomie en Kwaliteit-nota; HOAK-nota)」(1985年)によれば、高等教育の革新 (innovatie) が社会から求められており、そのためには、詳細な制御を緩和して自律性を必要がある。また、自律性は、高等教育機関が、結果・業績の品質に関して自主責任 (eigen verantwoordelijkheid) を果たすことを前提とするから、品質監視 (kwaliteitsbewaking) システムが必要になる。これを受けて、「高等教育研究計画 (Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan; HOOP)」(1987年)が導入された。政府による一方的な宣明は効果が薄いと見て、政府・教育機関・その他の社会団体との間で、問題診断を中心とする対話が行われ、各主体のすべきことが計画 (2年毎改訂) に規定された。これは、高等教育の閉鎖システムを開放する効果もあった。

新たな高等教育科学研究法 (Wet Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek; WHK) によれば、(a)政府介入は受入れ難い結果を招くときに限定される、(b)政府介入は事後的な失敗是正にする、(c)制御手段は概括的 (globaal) にする、(d)処方は法的安定性 (rechtzekerheid) と応聴的行政 (behoorlijk bestuur) の基準を守る、とされた。さらに、教育研究機関は自主責任を果たすために、内容基準 (inhoudelijke normen) を自ら形成する。こうして制御スタイルは、強制から説得へ、条件から結果へ、中央主導から機関主導へ、閉鎖・受動から開放・能動へ、変化したのである。大学はもともと自立性が高かったが、特に、高級学校 (hogeschool, HBO-instellingen; 高級専門職業教育施設) の変化が著しい。そして、隔離性は制御を妨げるどころか、基準に基づく品質配護の組織の導入によって、制御

は有効的・能率的に「強化」される。かつては、業績を明らかにする必要がなかったが、現在は結果が問われるからである（Kickert 1998: 144-147）。

### (iii) 検察

検察（(Parket-Generaal van het) Openbaar Ministerie; OM）は、公式には司法権（rechterlijke macht）に属するとともに、司法大臣の政治的責任に服する行政職員組織である。沿革的には、検察は司法省にとっては最高の慎重さをもって扱われてきた。自律的な司法専門職は、法治国的（rechtsstatelijk）な司法権の独立性を主張する。裁判（rechtsspraak）は立法・行政から独立するべきであり、政府・議会から中立であることが、法治国的な基本権の保証（waarborg）になる。保証としての法の観点からは、検察も司法権の一部として、法治国の番人として、独立性を保たれるべきとなる。

しかし、犯罪の増加などで、検察に対する政治的関心が高まり、犯罪対策の能率性・有効性が問われるようになった。また、司法省の中核省庁への動きは、移民帰化庁（IND）や司法施設庁（DJI）などの司法省における執行組織の自立化をもたらし、検察にも同様に反映した。これが検察における統合マネジメント（integraal management）の導入構想である。この構想では、検事総長団（College van Procureurs-Generaal）が検察の品質・機能に統合責任を負う。統合マネジメントは、透明・能率・有効に機能する組織を目指し、ライン主管者（検事総長団・管区検事長）に組織の全側面にかかる責任を与える。それまでは、財政・人事などの機能は本省スタッフにあったが、統合マネジメントではこれらがライン主管者に分権される。こうして、政策と管理をライン主管者が統合する。そのような分権は、反面として組織の業績に対する弁証を義務づける。

この構想では、検察はより多くの責任・弁証を引き受けることになる。統合マネジメントの導入は検察の透明化を意味し、以前のような司法省との不明瞭な関係の背後に隠れることを不可能にする。これは、大臣による

制御の可能性を増大させる。法は、基本権の保証としてだけでなく、政策の手段 (instrument) としての面もあるからである (Kickert 1998: 105, 149-151)。

## 終

以上で、オランダにおける中核省庁による自立組織に対する制御に関する観察を終えることにする。いわゆる自立化は、中核省庁 (大臣責任) の解除を必ずしも意味しないから、「少ない制御ではなく別の制御 (niet minder maar andere sturing)」をもたらす。それは、中核省庁と自立組織との境界面の透明性 (transparent)・顕在性 (expliciet) を高める。従って、自立化によって自立性が減少することもある。しかし、二 (多) 向性を有する混合組織である自立組織に、大臣責任制のみを偏向的に要求することは、自立組織の機能を阻害することも有り得る。その評価は、暫時の運用の結果を待つて行う必要がある (Kickert 1998: 160, 189-193)。

## 付記

本稿の執筆途上において、日本政治学会分科会での報告・討論の機会を与えられた (1999年10月3日, 国学院大学)。また、オランダ会計検査院の資料入手などにあたっては、会計検査院審議室研究班の支援を受けた。これらの関係の方々には、この場を借りてお礼申し上げたい。

## 参考文献

- AR (Algemene Rekenkamer) 1992. *Toezicht door de Ziekenfondsraad*  
 AR 1994, *Onderzoek naar de verzelfstandiging van Luchtverkeersbeveling*  
 AR 1995, *Verslag van de Algemene Rekenkamer over 1994, Deel 3, Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid*  
 AR 1998, *Toezicht op uitvoering publiek taken*  
 Bagchus, R. 1996, "Onderwijs Cultuur en Wetenschappen",  
 in Van Twist e.a. 1996a  
 Bagchus, R., Twist, M.J.W. van & Verhaak, F.O.M. 1996, "Kerndepartementen :

- een vergelijkende analyse", in Van Twist e.a. 1996a
- Becker, B.L. 1993, "Privatisering van Landbouwvoorlichting", in Kickert 1993
- BiZa (Ministerie van Binnenlandse Zaken) 1994a, *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden 1994-1995*, Sdu
- BiZa 1994b, *Rapportage scheiding beleid en uitvoering Binnenlandse Zaken*
- BiZa 1997, *Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden 1998*, Sdu
- Blanc, N.le 1996. "Volksgezondheid Welzijn en Sport", in Van Twist e.a. 1996a
- Braam, A.van 1988, *Leerboek Bestuurskunde, A Tekstboek*, Dick Coutinho
- Bruijn, J.A.de & Hufen, J.A.M. 1996, "Economische Zaken", in Van Twist e.a. 1996a
- Burger, J.C. 1996, "Sociale Zaken Werkgelegenheid", in Van Twist e.a. 1996a
- Commissie-Scheltema 1993, *Steekhoudend ministerschap, betekenis en toetsing van ministeriële verantwoordelijkheid*
- Commissie-Sint 1994, *Verantwoord verzelfstandigen*
- Commissie-Ybema 1995, *Verzekerd van toezicht : rapport van de tijdelijke commissie Toezicht Verzekeringskamer*
- Commissie-Wiegel 1993, *Naar Kerndepartementen, Kiezen voor een hoogwaardige en flexibele rijksdienst*
- Dijk, V.E.van 1993, "Verselfstandiging van het Kadaster", in Kickert e.a. 1993a
- Erpers Rooyaards, J.F.T.van 1993, "Verzelfstandiging van het Loodswezen", in Kickert e.a. 1993a
- Heer, J.M.de 1993, "Verzelfstandiging van Rijksdienst voor het Wegverkeer", in Kickert 1993
- Fin (Ministerie van Financiën) 1985, *Interdepartementale Werkgroep Zelfbeheer II : Kompas voor zelfbeheer*
- Fin 1988, *Interdepartementale Begeleidingsgroep Zelfbeheer ; Eindrapport*
- Jus (Ministerie van Justitie) 1994a, *Informatieprotocol DJI*
- Jus 1994b, *Eindrapport Project Kengetallen en Sturing*
- Jus 1995a, *Een Pleidooi voor Doorlichting*
- Jus 1995b, *Processtandaard DJI*
- Kabinet-Kok 1995, *Herstel van het primaat van de politiek bij de aansturing van zelfstandige bestuursorganen, kabinetsstandpunt over het rapport van de Algemene Rekenkamer, 'Zelfstandige bestuursorganen en ministeriële verantwoordelijkheid'*
- Kickert, W.J.M. (red.) 1993, *Veranderingen in management en organisatie bij de rijksoverheid*, Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Kickert, W.J.M. 1998, *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten : Over publiek management van hybride organisaties*, Samson
- Kickert, W.J.M., Mol, N.P. & Sober, A. 1993a, *Verzelfstandiging van Overheidsdiensten*, VUGA

- Kickert, W.J.M., Mol, N.P. & Sober, A. 1993b, "Inleiding", in Kickert e.a. 1993a
- Minzberg, H. 1979, *The structuring of organizations*, Prentice Hall
- Noordegraaf, M. 1996, "Binnenlandse Zaken", in Van Twist e.a. 1996a
- Noordegraaf, M. & Kickert, W.J.M. 1993,  
 "Verzelfstandiging van de Informatiseringsbank", in Kickert 1993
- Scheepers, A.W.A. & Edelenbos, J. 1996, "Verkeer en Waterstaat", in Van Twist e.a. 1996a
- Secretarissen-generaal 1993, *De organisatie en de werkwijze van de rijksdienst, rapportage van de secretarissen-generaal*
- Straatman, M. & Twist, E.W.B.van 1996, "Justitie", in Van Twist e.a. 1996a
- Twist, M.J.W.van & Veld, R.J.in't 1993 (red.) *Over kerndepartementen, Een vergelijkend onderzoek naar departementale veranderingsprocessen in Groot-Brittannie, Zweden, Noorwegen en Denemarken*, VUGA
- Twist, M.J.W.van, Bagchus, R. & Verhaak, F.O.M. (red.) 1996a, *Kerndepartementen op afstand?*, Eburon
- Twist, M.J.W.van, Bagchus, R. & Verhaak, F.O.M. 1996b, "Een studie naar kerndepartementen", in Van Twist e.a. 1996a
- Verhaak, F.O.M. 1996, "Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer", in Van Twist e.a. 1996a
- Verhaak, F.O.M., Bagchus, R. & Twist, M.J.W. van 1996, "Kerndepartementen: analytisch kader", in Van Twist e.a. 1996a
- Vries, J.de & Akkeren, A.van, "Landbouw Natuurbeheer en Visserij", in Van Twist e.a. 1996a
- Werkgroep Verbaan 1983a, *Zelfbeheer I: Heroverwegingsrapport verbetering overheid*
- Werkgroep Verbaan 1983b, *Zelfbeheer II: Monografie 'een departementaal budgetteringssysteem'*
- Wesdorp, L.P. 1996, "Financiën", in Van Twist e.a. 1996a
- 金井利之 1997-99, 「オランダ省庁機構の観察ノート(1) (2・完)」(『東京都立大学法学会雑誌』第38巻第1号, 第40巻第1号)
- 金井利之 1997, 「オランダ省庁再編の観察ノート」(『東京都立大学法学会雑誌』第38巻第2号)
- 金井利之 1998a, 「オランダ中核省庁の機構的観察ノート」(『東京都立大学法学会雑誌』第39巻第1号)
- 金井利之 1998b, 「オランダ自立行政機関の観察ノート」(『季刊行政管理研究』1998年6月号)
- 金井利之 1999a, 『財政調整の一般理論』東京大学出版会
- 金井利之 1999b, 「アウトソーシングの仕組み」(『ジュリスト』1999年8月1・15日号)