

シティズン・チャーター

—現代版マグナカルタ?—
(The Citizen's Charter Raising The Standard)

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 069(JUN.21,1993)

はじめに

1. 行政組織の抜本的改革
 - (1) ネクスト・ステップ
 - (2) 市場化
 - (3) シティズン・チャーター（市民憲章）
2. シティズン・チャーターの目的
 - (1) シティズン・チャーター策定の動機
 - (2) シティズン・チャーターの目的
3. 官僚主義の直接的な打破
 - (1) エージェンシー化
 - (2) 市場化テスト
 - (3) 民営化
 - (4) 独占権の制限
4. 官僚主義の間接的な打破
 - (1) サービスの水準の設定
 - (2) 情報の公開
 - (3) 苦情処理と救済
 - (4) 住民（国民）に合わせた勤務
5. 公共サービスの具体的な水準
 - (1) 医療サービス
 - (2) 学校教育サービス
 - (3) 公共輸送サービス
 - (4) 地方団体のサービス
6. 苦情と救済
 - (1) 苦情処理手続き
 - (2) 救済
7. シティズン・チャーターの実施

シティズン・チャーター

はじめに	-----	1
1. 行政組織の抜本的改革	-----	2
(1) ネクスト・ステップス	-----	2
(2) 市場化	-----	3
(3) シティズン・チャーター（市民憲章）	-----	4
2. シティズン・チャーターの目的	-----	6
(1) シティズン・チャーター策定の動機	-----	6
(2) シティズン・チャーターの目的	-----	7
3. 官僚主義の直接的な打破	-----	9
(1) エージェンシー化	-----	9
(2) 市場化テスト	-----	1 1
(3) 民営化	-----	1 3
(4) 独占権の制限	-----	1 4
4. 官僚主義の間接的な打破	-----	1 6
(1) サービスの水準の設定	-----	1 7
(2) 情報の公開	-----	1 8
(3) 苦情処理と救済	-----	1 9
(4) 住民（国民）に合わせた勤務	-----	2 0
5. 公共サービスの具体的な水準	-----	2 3
(1) 医療サービス	-----	2 3
(2) 学校教育サービス	-----	2 5
(3) 公共輸送サービス	-----	2 7
(4) 地方団体のサービス	-----	3 0
6. 苦情と救済	-----	3 2
(1) 苦情処理手続き	-----	3 2
(2) 救済	-----	3 3
7. シティズン・チャーターの実施	-----	3 5
NOTES	-----	3 7

はじめに

「お役所仕事」という言葉は響きが悪い。ことに我々公務員にとっては耳の痛い語感がある。しかし、公正と厳格を旨とする限りある程度仕方のない面もあって、どうやら万国共通の現象のようであり、これを改善する努力も各国それぞれに取り組まれているものと思われる。

ところで、英國に住んでみて日本人が戸惑うことがある。官民を問わずサービスが迅速でない。念押ししないと忘れられることすらある。列車の定時性は信用しない方が無難である。そして何より驚くのは、窓口担当者によって取扱いが異なるのが普通であることかもしれない。空港での入国審査に始まり、銀行・電話・電気等の窓口、課税関係の担当官も例外ではない。「仕事は人がするもの」という英國流であろうか少し暮らせば大抵のことには順応できるが、担当者によって資格認定等に相違が生じるというのは穏やかではない。

忍耐強くおう揚な英國人社会では、それでも何の不都合もないのかと思っていたら、やはりそうではなかったらしく、「シティズン・チャーター（市民憲章）」なるものが発表された。最初1991年7月に発表され、その後具体的に肉づけされつつあるシティズン・チャーターは、広範囲にわたる公共サービスについて、それぞれ達成されるべきサービスの水準を国民の権利として約束し、達成されない場合の事後措置とは正手段を保障するものである。民間サービスにおけると同様に国民を公共サービスの消費者（主人公）と位置づけ、お役所仕事を撤廃してサービスの質の改善を図ろうとする。必然的に公務員に発想の転換を求め、場合によっては官僚機構の改変をも迫るであろう。

これは発想と手法の双方においてまさに画期的な意義を有するものであり、メージャー首相の自負するとおり世界にも類例のない試みといえる。メージャー政権の看板政策とも評される所以である。また、地方団体に關係する分野も扱われており、日本の地方団体関係者の参考になる点も多いため、この度クレアレポートとして紹介することとした。シティズン・チャーター政策は緒についたばかりであり、成否を判断するには少し時間がかかるであろうが、今後ともその行方を注目していきたい。

なお、この報告書は、ロンドン事務所の依頼により、拓殖大学政経学部竹下謙教授が執筆したものである。

1. 行政組織の抜本的な変革

ここ数年、イギリスの行政組織はサッチャー政権のもとで大きく変貌してきたが、メジャー現首相が政権を引き継いでからも変貌し続けている。むしろ、メジャー政権になってからの方が変貌が目立つようになったといえるほどである。とくに、1992年4月の総選挙でメジャーの率いる保守党が予想を覆して思いがけない勝利を獲得してからは、行政組織の変貌はますます拍車がかけられるようになったといわなければならない。この行政組織の変貌は具体的には種々の分野で、しかも、いろいろな形をとって現れている（あるいは、現れようとしている）。しかし、とりわけ目につくものとしては“ネクスト・ステップス（Next Steps）”の名称のもとに表面化してきた変貌を取り上げることができる。

(1) ネクスト・ステップス

ネクスト・ステップスというのは、ごく大雑把にいえば、特定の業務を省庁から切り離し、それを業務毎に新しく設立した機関、すなわちエージェンシー（agencies）に任せることである。たとえば、運輸省はイギリスの道路を走っている約23万台の車の機能をチェックする権限をもっているが、それを1988年に設立した車検エージェンシー（Vehicle Inspectorate Executive Agency）に任せようになったというのが、そのひとつ事例である。運輸省は、この他にも、運転免許の交付や車の登録業務あるいは新車の承認などの権限も別のエージェンシーに任せており、1991年11月現在、全部で4つのエージェンシーを設置し、4110人強の職員がそこに所属しているという⁽¹⁾。また、政府全体では、1991年度の年次報告によると、56のエージェンシーが設置されており、それらの職員は22万人を優に越えるとのことである⁽²⁾。

このような“エージェンシー化”的目的は、公共サービスをビジネスライク（効率的）に実施し、しかも顧客のニーズに適切に応えるという点にある。このため、それぞれのエージェンシーには大幅な自由と裁量権が与えられ、担当大臣もしくは省からほとんど独立してサービス（もしくは権限）を実施しているといってもよい。その代わりに、エージェンシーに大きな責任が課せられているのはもちろんである。具体的には、各エージェンシーにそれぞれ所長（Chief Executive）が置かれ、これらの所長が、多くの権限と独立性をもっていると同時に、全責任を負うことになっている⁽³⁾。しかも、この所長の選任は公募によって行われることが多く、公務員でなくても応募できるという点がエージェンシーのひとつの大きな特色である。1991年11月まで、全部で66人が所長に就任したそうであるが、そのうち41人が公募で選任され、うち25人が民間人であったという⁽⁴⁾。また、これらの所長の給与は業績によって決まる場合が多く、職員の給与についても、そうした形態をとっているところがあるといわれている。

ただし、所長にすべての責任を負わせるとはいっても、その責任は、業務を委託した大臣に対する責任である。各省庁の担当大臣の法定責任—議会に対する責任—は消えてしまったわけではない。したがって、これらの大臣の責任を担保できるような装置も採用されている。エージェンシーの業務の枠、財源の枠、サービスの水準目標などが大臣と所長の

間で“半ば契約的に (in a semi-contractual way) ”⁽⁵⁾ 決定されるという装置が、それである。

要するに、“エージェンシー化”は、巨大な官僚機構を分割し、官僚機構の官僚機構としての特色を払拭しようというもの、言い換えれば、施政 (administering) よりも経営 (managing) を重視する組織にしていこうというものであるといってよいであろう⁽⁶⁾。

メジャー政府の動向からいえば、あるいは野党の労働党の姿勢をみても、このような行政機構の“エージェンシー化”は、今後、着実に進められていくはずである。事実、政府のホワイトペーパーは「政府の執行活動を可能な限りすべて“エージェンシー化”する」⁽⁷⁾と宣言しており、また、労働党系の新聞であるガーディアン紙が「ネクスト・ステップスは、労働党政府になったとしても、重要である」⁽⁸⁾としている。

(2) 市場化

こうした“エージェンシー化”と並んで、現在、大きな注目を浴びつつあるものとしては、公共サービスの“市場化テスト (market testing) ”を挙げなければならない。各省庁が一定の業務 (サービス) を入札 (tender) で請け負わせるというのが、それである。入札するのは民間の会社でもよく、省庁の部局でもよい。現実には、これまで当該サービスを担当していた職員がビジネスライク (効率的) な編成のやり直しによってチームを作り、そのチームが入札するという場合が多いであろうと予測されているが、一方では、多くの民間会社も入札に加わるのではないかという予測もある。たとえばメジャー政府が 1992 年 11 月 25 日にそれまで 44,000 人の職員で担当していた業務 (サービス) を入札に出すと公表したが、それを、フィナンシャル・タイムズ紙は次のように報道していた。

「44,000 以上の公務員の職場を入札に出すという政府の報道は民間会社にとって大きな朗報である。現在の景気の沈滞のもとでは、今後 10 ヶ月の間に約 15 億ポンドの仕事が出るという状況は大いに歓迎すべき事柄といわなければならない」⁽⁹⁾。

入札を勝ち取った民間会社 (あるいは省内のチーム) は、その業務 (サービス) を入札に出した省庁と契約 (contract) を結ばなければならず、その契約を履行できない場合、業務 (サービス) を剥奪されることになるのは当然である。また、業務 (サービス) 実施権に期限があるのももちろんある。しかし、実施は請け負った民間会社 (もしくは府内チーム) の自由裁量で行われる。これが“市場化”的な内容であるが⁽¹⁰⁾、こうした“市場化”を行う実際的な目的は経費の節約にあるといってよいであろう。事実、政府のホワイトペーパーは、25% の経費の削減を予測するなど、市場化による経費の節減を大きく宣伝しているところである⁽¹¹⁾。しかし、それと同時に (あるいは、それ以上に)、公共サービスの改善を担当大臣のワルダーグレイヴ (William Waldergrave) が強調しているという点も看過すべきではない。“市場化”によって、官僚機構に経営観念を大幅に導入し、それによって、公共サービスを改善し、また、顧客のニーズに適切に応えるようにするという主張である⁽¹²⁾。

経営観念を大幅に導入しようとすれば、施政 (administration) のためにつくられた官僚機構を、経営 (management) のための機構に変更していくことが必要となる。政策決定技術(policy-making skills)よりも、経営能力 (management ability) を重視する機構に変革しなくてはならない。これが“市場化テスト”的考え方である⁽¹³⁾。すなわち、前述の“エージェンシー化”と同じように現在の官僚機構を否定しているわけであるが、官僚機構の改革を、なお一層、徹底しようとしているのがこの“市場化”であるといってよいであろう。

(3) シティズン・チャーター（市民憲章）

ところで、こうした変革は官僚機構（あるいは、行政組織）に影響を及ぼすだけで留まることはできない。必然的に、官僚機構（あるいは、行政組織）と住民の関係にも影響を及ぼすはずである。また、中央政府と地方団体の関係にも影響を及ぼすこととなろう。住民（もしくは、国民）の位置づけそのものにも影響を及ぼさざるを得まい。

こうしたことから言えば、現在、イギリスに出現しつつある変貌は、官僚機構（あるいは、行政組織）の変革を意味するだけではなく、もっと根本的な変革－極言すれば、現在の思想基盤をひっくり返すような変革－を意味するというべきである。事実、メジャーポジションは、このような変革を包含するものとして、新しい考え方を導入しつつある。1991年7月21日に公表され、現代版『マグナカルタ』ともいわれている⁽¹⁴⁾シティズン・チャーター (The Citizen's Charter) の導入がそれである。

シティズン・チャーターは、日本語に訳せば、“市民憲章”ということになるのであろうが、しかし、日本のいくつかの地方団体（市）が制定している市民憲章とはかなり趣を異にする。たとえば、次のような違いがある。
①シティズン・チャーターは、具体的に、住民（国民）の権利を明示している。
②シティズン・チャーターは、中央政府によって策定され、国民全体のことを規定している。
③シティズン・チャーターは、中央・地方の行政機構や裁判所あるいは公益施設に種々の具体的な義務づけをしている。
④また、これらの義務が達成されない場合の国民の対応の仕方についても規定している。これに対して、日本の地方団体（市）の市民憲章とは、地方団体によって策定されるものであり、基本的な姿勢を抽象的に示すに過ぎない場合が多い。このような違いを考慮する場合には、シティズン・チャーターは、“市民憲章”ではなく、“市民憲法”と訳した方がむしろ妥当というべきであろう。しかし、“憲法”という言葉を用いると、また、いろいろの面で概念の混乱を招く可能性がある。したがって、ここでは The Citizen's Charter をそのままシティズン・チャーターというカタカナで用いることにし、強いて訳す必要がある場合は、イギリス政府自身がチャーターを中国語で“憲章”と訳していることでもあり⁽¹⁵⁾、“市民憲章”と訳すことにしたい。

シティズン・チャーター (The Citizen's Charter) は、一言で言えば、住民（国民）を経済的に位置づけるものということができる。言い換えれば、住民（国民）を“消費者 (consumer)”として理解し、その理解を基にして行政組織に種々の義務づけをするものである。これは、もちろん、単に“消費者”としての保護を図るというものではない。住民（国民）の概念を、参政権の主体という抽象的な位置づけに留めるのではなく、もっと

積極的に国民の現実的な権利—国に対する権利—を具体的に認めようとするものである。この点については、シティズン・チャーターが公表された翌日のタイムズ紙が明解に説明しているので、多少長くなるが、それを引用して説明に代えることにしたい。タイムズ紙は言う。

「シティズン・チャーターは理想の青写真 (utopian blueprint) ではない。実際の実施基準 (standards of performance) である。政治的な市民としての人(活動家、運動家、陳情者) のためのものではなく、消費者 (consumers) としての人のためのものである。・・概念的には、シティズン・チャーターはメジャー政府が捜し求めてきたビッグ・アイデアを提供していると言ってもよい。反対党が、シティズン・チャーターは十分な効果を上げられまいと非難したり、シティズン・チャーターを最初に提案したのは自分たちであると言い出したりしていることをみても、シティズン・チャーターがすでに認められて、しかも、大きな注目を浴びていることが分かるであろう。控え目な表現であるが、シティズン・チャーターは次のようなすばらしい認識を具体的に表明している。

すなわち、古典的な市民権 (参政権、表現の自由、法の支配など) が、特定のエリートにだけではなく、すべての普通の人々のものになっている現在、人々は政治的な結社や投票に興味を示さなくなり、それに代わって、アテネの人々がそうであったように、所得の向上や消費に関心を示すようになったという認識が、これである。現代社会においては、政治的な市民の問題 (たとえば代表の問題) ではなく、消費者の問題が政治の中心課題になっているというわけである。

事実、現在の市民を圧迫している制度は政治的なもの (たとえば参政権に関するもの) ではない。また、宗教的なもの (たとえば教会の弾圧) でもない。それは公共サービスに関連するものである。公共サービスは、現在、国家によって定められ、国民がそれを受け入れるだけであるが、シティズン・チャーターは公共サービスを受ける権利を現実的な権利 (liberties) としてはっきりと明示するものである」⁽¹⁶⁾。

このようなシティズン・チャーターの考え方を実現する重要な手段として、前述の“エージェンシー化”も、また“市場化テスト”も取り込まれている。その意味では、今日の行政組織の変貌は、スタート時点でのきっかけはともかくとして、少なくとも現在はシティズン・チャーターの一部として機能していると言わなければならない。行政組織の変貌の意義あるいは意味を理解するためには、シティズン・チャーターが如何なるものか、是非とも理解する必要があるといえる。

また、シティズン・チャーターは新聞などで現代版『マグナカルタ』になる可能性があると報道されている⁽¹⁷⁾。さらに、『マグナカルタ』を生み出したイギリスの末えいであるメジャー政権自身が「イギリスのみならず、世界の国々の模範となるはず」⁽¹⁸⁾とシティズン・チャーターの価値を確信しているところでもある。これを見ても、何はともあれシティズン・チャーターの内容の検討が必要といえるであろう。したがって、以下、章を改めて、シティズン・チャーターが何を定めているのか、それがどのように進展しつつあるのかを具体的に見ていくことにしたい。

2. シティズン・チャーターの目的

(1) シティズン・チャーター策定の動機

シティズン・チャーターはメージャー（John Major）首相によって—正確には、首相の直接の指示によって—策定されたといわれているが、首相がシティズン・チャーターの策定を意識したのは、ロンドンのランベス区（London Borough of Lambeth）の議員であった20年も前のことであったと明言している⁽¹⁹⁾。また、10代の頃から、それを意識していたという首相自身の回顧もある⁽²⁰⁾。いずれにしても、メージャー首相は、かなり前から、シティズン・チャーターの構想を胸の中で暖めていたわけである。そして、その動機に関して、次のように説明している。

「官僚主義（bureaucracy）やお役所式（officialdom）に直面したことのある人々、職員を動かすことがどれだけ難しいか経験したことのある人々、また、自分の特別の問題を考慮してもらうことが如何に難しいかを分かっている人々は、このシティズン・チャーターの背後にある動機を理解してくれるのではないしょうか」⁽²¹⁾。

この説明で明らかなように、シティズン・チャーターは官僚主義的な（あるいは、お役所式の）公共サービスを撤廃しようという動機をもって策定されたということができる。そして、強調されたのが、住民（国民）を経済的な活動者（economic actor）として—すなわち消費者（consumer）として—位置づけるということであった⁽²²⁾。

これまで、公共サービスの提供者である中央政府や地方団体が公共サービスのことを最もよく知っているという考え方のもとに、中央政府や地方団体の裁量（もしくは判断）で公共サービスが提供されてきたが、これが、結果的に、大きな弊害あるいは非能率をもたらし、サービスの質の貧弱さが生じている。したがって、これを改善するためには、民間の“自由市場（free market）”の考え方を導入する必要があり、そのためには、住民（国民）を民間サービスと同じように消費者として位置づける必要があるというわけである⁽²³⁾。これまで中央政府や地方団体が公共サービスの運転席に座ってきたが、その運転を住民（国民）—すなわち、消費者—に交替させるというのが、シティズン・チャーターの発想であるといってもよいであろう⁽²⁴⁾。あるいは、住民（国民）を公共サービスの主人公にする発想であるということもできる。事実、メージャー首相がホワイトペーパーの序文で次のように住民（国民）の権限拡充を強調している。

「シティズン・チャーターは市民により大きな権限を与えようとするものですが、しかし、市民権というのは、市民の資格に関するものであると同時に、両親としての責任、隣人としての責任、等々といった市民の責任に関するものでもあります。シティズン・チャーターは国の行為をもっと多くしようとする処方箋ではありません。これは、人々がサービス内容について知る権利をもっており、サービスを選択する権利をもっているという我々の信念の誓約書であります」⁽²⁵⁾。

(2) シティズン・チャーターの目的

メージャー首相は、何のために、官僚主義の打破や“市場性”の導入を主張しているのであろうか。あるいは、住民（国民）の権限拡充にこだわっているのであろうか。

メージャー首相自身の表現から推測すれば、少なくとも表面的には、公共サービスの質の改善のためということができるであろう。たとえば、シティズン・チャーターを公表する直前（1991年5月10日）に、次のように、シティズン・チャーターの目的を説明していた。

「私は、公共サービスを利用する人々に権限を返還することにいたしました。公共サービスの質の改善に役立つと考えているからです。これが、我々の今回のシティズン・チャーターのなすべきことです」⁽²⁶⁾。

また、シティズン・チャーターの公表とともに、メージャー首相は、すべての国家公務員に対して、次のような手紙を送ったといわれているが、これをみても、首相が公共サービスの質の改善を大きな目的としていることは明らかである。

「皆さんはすぐにシティズン・チャーターを見ることになると思いますが、これまで、公共サービスの改善をこれほど徹底的に定めた国はどこにも存在しないと自負しております。個々のサービスのユーザー（あるいは納税者）は質の高いサービスを受ける資格があります。また、公務員である皆さんはそのようなサービスを提供したいと願っているに違いありません。市民にサービスを選択する機会がなく、より良きサービスを求めて別の地区に移ることができない場合には、サービスの水準を高めることが是非とも必要となります」⁽²⁷⁾。

要するに、公共サービスはユーザーである住民（国民）のニーズに応えたものにする必要があるが、現在の官僚機構はそれを妨げており、したがって、早急に官僚機構を改め、サービスを住民（国民）のニーズに対応したものとする必要がある。そうすれば、必然的に、サービスの質も向上するというのが、メージャー首相の考え方であり、また、シティズン・チャーターの考え方であるということができる。

もっとも、シティズン・チャーターは、一般的な方法で公共サービスの質を向上させようとしているのではなく、別的方法でサービスの向上を図ろうとしていることに注意しなければならないという指摘もある。たとえば、タイムズ紙の社説の次のような指摘がそれである。

「シティズン・チャーターの目的は、お金をあまり投じなくとも、公共サービスを改善するための何かができるということを示すことがある」⁽²⁸⁾。

“公共投資の増額”は“公共サービスの質の向上”につながり、“公共投資の減額”は

“公共サービスの質の悪化”につながるという公式は我が国（日本）でも一般的に認められているところといってよいが、「必ずしも、そうではない」ことを示すという目的がシティズン・チャーターにあるというわけである。サービス向上の面で現在の官僚システムは非常に大きな障害となっているというホワイトペーパーの記述⁽²⁹⁾や公共投資を減らしながらサービスの質を向上させたいという次のような記述を見る場合には、このタイムズ紙の指摘は、正にその通りというべきであろう。

「政府は健全な公共支出と税政策を探ってきた。この結果、公共支出は国家の総収入との対比でいえば、かなり削減された。しかも、この枠組みの中で、余分の収入（税金）が重要サービスに投じられてきた。たとえば、過去10年間で、教育費が13%も増額されたり、保健費や社会福祉費が27%も増額された。・・・・

政府は、今後とも、財政的な余裕がある場合には、必要なサービスにもっと多くの財源を振り向けていくつもりである。そして、シティズン・チャーターは、このような余裕財源を作り出し、それをもっと良いサービスに振り向けようとするものもある」⁽³⁰⁾。

3. 官僚主義の直接的な打破

シティズン・チャーターは具体的にどのようにして官僚主義を打破しようとしているのであろうか。官僚主義を打破するための方法としては、これまで幾度か示唆してきたように、シティズン・チャーターは大きく二つの方法を考えている。一つは、官僚機構の直接的な変革であり、いま一つは、住民（国民）に“消費者”としての諸々の権限を付与一あるいは、返却一するという方法、すなわち、それによって間接的に官僚機構を改革しようという方法である。

それでは、官僚機構を直接的にどのように変更しようとしているのだろうか。あるいは、住民（国民）あるいは“消費者”に具体的にどのような権限を与えようとしているのだろうか。まず、官僚機構の直接的な改良方法について検討してみたい。

(1) “エージェンシー化 (Next Steps) ”

この代表的な手段として位置づけられているのは、冒頭に述べた“エージェンシー化”である。たとえば、“エージェンシー化”に関するホワイトペーパー（シティズン・チャーター）の記述をみると、次のように、この手法に大きな期待を寄せている。

「公共サービスをもっとビジネスライクにするために、あるいは、もっとユーザーに近づけたものにするために、中央政府の執行機能がエージェンシーに移管されつつある。・・・シティズン・チャーターは、これらのエージェンシーの運営上の独立性を可能な限り認めようとしている。官僚機構によって窒息させられている職員の才能を解き放ち、行政組織を刷新するためには、これは極めて重要なことである。・・・

職員が顧客のニーズに直接的に対応できれば、最も良い結果が達成される。これがネキスト・ステップスの考え方である。エージェンシーの所長(Chief Executive)は顧客のニーズに最も合致した方法でエージェンシーを運営し、それによって、サービスの質を高めなければならない。エージェンシーの所長は、大臣の指示のもとでという制約があるとしても、それだけの権限と責任を持つべきである。これは、現在でも、認められているが、今後・・・法律の形でこれを確定していく予定である」⁽³¹⁾。

1991年11月発行の年報によれば、56のエージェンシーが設置され、20万人を越える公務員がその職員となったということは前述したが、その内訳は次の通りである。

表1、エージェンシーの設置

エージェンシー名	職員数 (人)	運営費(ポンド)
Accounts Service Agency	90	2,000,000
Building Research Establishment	69	31,000,000
Cadw (Welsh Historic Monuments)	220	11,000,000

Cetral Office of Information	680	168,000,000
Central Veterinary Laboratory	600	20,000,000
Chemical and Biological		
Defence Establishment	600	30,000,000
Civil Service College	230	14,000,000
Companies House	1,100	27,000,000
Defence Research Agency	12,300	800,000,000
Directorate General of Defence		
Accounts	2,150	40,000,000
Driver and Vehicle Licensing		
Agency	5,250	157,000,000
Driving Standards Agency	2,100	50,000,000
Employment Service	34,500	708,000,000
Forensic Science Service	600	24,000,000
Historic Royal Palaces	340	27,000,000
Historic Scotland	610	31,000,000
HMSO	3,250	388,000,000
Hydrographic Office	870	25,000,000
Insolvency Service	1,500	36,000,000
Intervention Board	940	22,000,000
Laboratory of the Government		
Chemist	340	14,000,000
Land Registry	10,050	188,000,000
Medicines Control Agency	310	18,000,000
Meteorological Office	2,300	107,000,000
Military Survey	1,230	50,000,000
National Engineering		
Laboratory	380	22,000,000
National Physical		
Laboratory	830	48,000,000
National Weights and Measures		
Laboratory	50	2,000,000
Natural Resources Institute	420	25,000,000
NHS Estates	120	8,000,000
Occupational Health Service	100	4,000,000
Ordnance Survey	2,450	70,000,000
Patent Office	1,200	44,000,000
Queen Elizabeth II Conference		
Centre	70	6,000,000
Radiocommunications Agency	500	30,000,000

RAF Maintenance	13,000	633,000,000
Rate Collection Agency (N. Ireland)	270	5,000,000
Recruitment & Assessment Service Agency	260	13,000,000
Registers of Scotland	1,200	30,000,000
Royal Mint	1,050	109,000,000
Scottish Fisheries Protection Agency	200	10,000,000
Service Children's School (North West Europe)	2,330	70,000,000
Social Security Agency (N. Ireland)	5,500	99,000,000
Social Security Benefits Agency	65,600	1,700,000,000
Social Security Contributions Agency	7,200	110,000,000
Social Security Information Technology Services Agency	3,600	413,000,000
Social Security Resettlement Agency	470	26,000,000
The Buying Agency	80	8,000,000
Training & Employment Agency (N. Ireland)	1,700	25,000,000
UK Passport Agency	1,200	51,000,000
Valuation Office	5,250	139,000,000
Vehicle Certification Agency	80	3,000,000
Vehicle Inspectorate Executive Agency	1,850	52,000,000
Veterinary Medicines Directorate	80	4,000,000
Warren Spring Laboratory	310	13,000,000
Wilton Park Conference Centre	30	1,000,000

Peter Catteraled., Contemporary Britain ; An Annual Review 1992
pp.20-21より引用

(2) “市場化テスト（market testing）”

また、“市場化”についても、ホワイトペーパー（シティズン・チャーター）は官僚機構の直接的な変革手段として強く期待し、その旨の宣言をしている。ホワイトペーパーは言う。

「1980年代に多くの企業は核となる業務に専心し、あまり得意でない業務については、その業務の請負人から買い入れるようになった。このアプローチは、少なくとも同程度には、公共部門にも取り入れることができる。そして、それによって、次のような効果があるはずである。

- 水準の設定； サービスを購入しようとすれば、購入するサービスの水準を測定可能な形で定めなければならないことになる。このような水準の設定は初めてということが多いはずである。
- 水準のチェック； サービスの水準が特定されれば、消費者は現実のサービスが適切であるかどうかチェックすることができる。
- 水準の確保； サービスが水準に達していない場合、その仕事をもう一度させることができ。この場合、消費者は経費を支払う必要がない。

このサービス購入の目的は、財源を効果的に使い、サービスの質を上げるということにある。請負人からのサービス購入は、一般に、少ない経費で質の良いサービスを得るということを意味する。25～30%の経費の節約が普通である。・・・民間の請負人に公共サービスを請け負わせるという方法はまだ始まったばかりであるが、今後、断固として進めていく決心である」⁽³²⁾。

こうして、1992年度には25百万ポンド分の業務が入札に出され、そして、これらの業務については、現実に、経費が25%少なくなったという⁽³³⁾。このため、メジャーゲンは、1992年11月25日に、15億ポンド分の業務（サービス）－イギリス中央政府の通常経費の10%相当の業務（サービス）－を入札に出すというホワイトペーパーを公表。この入札を1993年9月までに行い、94年4月から請負人がその業務（サービス）を処理するように進める段取りであるという。今回も、25%の経費節減を政府がねらっていることは言うまでもない。

もっとも、この経費節減の予測に関しては「楽観的すぎる」⁽³⁴⁾という批判が一般的のようである。しかし、一方では、“市場化”の導入によって、公共サービスの分野でも競争が生じ－そして、それが官僚主義の打破に結びついて－公共サービスの質が向上するはずという期待も強い⁽³⁵⁾。

このような競争は質の向上をもたらすという考え方には、1991年7月のホワイトペーパー（シティズン・チャーター）自身によっても次のように強く主張されていた。

「すべての市民（citizens）は、料金によって直接的に、あるいは税金によって間接的に、すべての公共サービスの経費を負担している。したがって、市民は質の高いサービスが合理的な価格で、しかも効果的に提供されることを期待する資格がある。・・・自由市場のもとでは、企業は顧客（customers）を満足させるように努力し、他の企業と競争しなければならない。そうしなければ、企業は衰退するだけである。・・・公共サービスの分野にも、可能な限り、このような競争原理の導入を図らなければならない」⁽³⁶⁾。

そして、地方団体が担当している公共サービスはとりわけ“市場化”に向いているものが多いと指摘し、競争原理の導入一すなわち、“市場化”の一の積極的な推進を地方団体に勧告していた⁽³⁷⁾。このシティズン・チャーターの勧告は多くの地方団体に受け入れられ、現在では、道路清掃やゴミ収集などのサービスはほとんど“市場化”されたといわれているほどである⁽³⁸⁾。中には、この勧告がなされる前から実質的に“市場化”を実施していた地方団体もある。もっとも、この“市場化”は、それまでそのサービスを担当していた地方団体の職員がビジネスライクにチームを結成して落札するという場合が非常に多く、純粹の民間会社が請け負ったのはせいぜい5分の1に過ぎない。しかし、地方団体の職員チームが請け負った場合でも、次回の入札では民間会社に奪われる恐れがあるということから、職員チームの姿勢がこれまでとは抜本的に変わり、サービスの効率・質の改善が確実に進んでいるという⁽³⁹⁾。上述の1992年11月25日のホワイトペーパーの公表により、“市場化”的波が中央政府レベルにも本格的に押し寄せることになったわけであるが、これは、官僚主義の打破に向かって本格的なスタートをきり始めたことを意味すると言つてよいであろう。

(3) 民営化 (privatisation)

シティズン・チャーターでは、行政機構を変革する手段として、これらのはかに、民営化が重視されている。民営化はサッチャー首相が1979年に政権をとつてから積極的に採用してきた政策であるが、それにより、「市民は、納税者としても、また、消費者としても」⁽⁴⁰⁾大きな便益を得てきたというのが、サッチャー首相の後継者となったメージャー首相あるいはメージャー政府の判断である。たとえば、1980年代に国営バス会社が分割・民営化されたが、この民営化により、バス事業および観光バス事業が著しく効率的になり競争力が強まるようになったとしている。最近のバス路線の増大や便数の増大も民営化の成果であるという⁽⁴¹⁾。

電力も1989年の電力法 (Electricity Act) により民営化されたが、この法律が①顧客のニーズに従つて電力を供給できるようなものでなければならぬ、②競争を確保できるようにしなければならぬ、③顧客に新たな権限を付与しなければならぬ・・・等々の条件をつけたため⁽⁴²⁾、民営化によって当然に競争が行われるようになり、それに伴つて電力料金が値下がりするようになったと判断している。メージャー政府によれば、民営化の最初の1年で大規模な消費者の電力料金は（インフレーションによる値上げを差し引いて）最大15%値下がりしたことである⁽⁴³⁾。

電話は、1984年の通信法 (Telecommunications Act) により、それまでの英国電話 (British Telecom) が特殊会社 (public limited company) に再編成され、株の大半が民間の投資家に売却された。1990年現在、1200万以上の民間の株主がいると言われている⁽⁴⁴⁾。すなわち、形式的には今でも公法人であるが、実質的には英国電話は民営化されたというべきであり、そして、この民営化によって数々のサービスの改善が行われるようになったというのが政府の解釈である。たとえば、政府によれば、電話ボックスの中には以前は故障のまま放置されているというものが相当あったけれども、民営化後はすぐ

に修理されるようになり、1991年度には96%の電話ボックスが常時使えるようになったという。また、家庭の電話料金も民営化以後12%も少なくなったという判断である⁽⁴⁵⁾。

このように、メジャー政府は民営化によって公共サービスの質が向上したと判断し、その判断を大きな根拠として、民営化を官僚主義を打破する一つの重要な手段として位置づけている。もっとも、1979年以後のサッチャー政府の働きによって国営企業の多くがすでに民営化されてしまっているため、1991年のシティズン・チャーターは、あまり、民営化に執着していない。具体的に民営化のターゲットとしているのも英國国有鉄道(British Rail)とバスの民営化から取り残されたロンドン・バスくらいである⁽⁴⁶⁾。

しかも、国鉄については、一方で「乗客サービスを向上させるためには、民営化が最も効果的な方法である」⁽⁴⁷⁾と宣言しながら、他方では、「国鉄の民営化は一朝一夕にはできない」⁽⁴⁸⁾と弁明する状態である。これは、国鉄の民営化の障害が如何に大きいかを示すものといってよいであろうが、事実、1992年時点においても、民営化への進展はほとんどない。シティズン・チャーターが公表された頃は民営化を主張していた国鉄のレイド(Sir Bob Reid)総裁ですら、1992年末になると、「民営化すれば、国鉄のサービスの改善は難しくなり、安全性の確保も難しくなるのではないか」、あるいは、「支線で廃止されるものがかなり出てくるのではないか」等々、民営化に反対するようになったと言われている⁽⁴⁹⁾。

(4) 独占権(monopoly) の制限

シティズン・チャーターは、これらのほかに、官僚主義を打破する手段として、独占権の制限も明示している。ただし、この方法のターゲットとされているのは郵便局(Post Office)だけである。

イギリスの郵便局は、1635年に創設されて以来、長い間、手紙類の配送を独占してきた⁽⁵⁰⁾。これを改めようというのがチャーターの趣旨であるが、もちろん、チャーターはイギリスの郵便サービスが独占によって行き詰まってしまったといっているわけではない。それどころか、郵便事業の現状に高い評価を与えているという方が正当である。たとえば、次のように言う。

「イギリスの郵便局は、配達速度および信頼性という面で、ヨーロッパ諸国に比べて、十分自慢することができる。料金の面でも、国の助成がないにもかかわらず、まあまあである」⁽⁵¹⁾。

しかし、それでも、「もっと効率を良くし、経費を下げ、サービスを良くすることができるはず」とシティズン・チャーターが判断したわけである。そして、重視したのが1981年の電気通信法(Telecommunications Act)による独占権の制限によってもたらされた効果であった。

この1981年の法律は、民間業者も許可が得れば手紙や小包を配達することができるというものであった。もっとも、民間業者は配達料金を最低1ポンドとしなければならな

いというハンディを負わされたが（郵便料金は1993年1月現在で手紙の普通便が14ペンス、ファーストクラスが24ペンス）、しかし、これをきっかけにして、民間の郵便業者が急速に育つようになり、1990年には20%のシェアを民間業者が獲得するようになったと言われている⁽⁵³⁾。しかも、一方では、民間業者と競争しなければならなくなつたために、郵便局の配達事業もスピードアップされ、郵便の取扱量も非常に増えるようになった⁽⁵⁴⁾。こうした状況判断のもとに、シティズン・チャーターは、競争の範囲をもっと広げれば、それだけ郵便サービスの質も向上すると判断し、その旨の宣言をしたのであった。シティズン・チャーターは言う。

「我々は1981年に郵便局の独占権を1ポンドまで削減した。これにより、民間の宅配業者が急速に育ち、とくに企業にとって便利になった。当初は、これにより郵便局がダメージを受けるであろうという強い警告があったが、郵便局も手紙の取扱量が50%も増えるという結果を生み出した。国内の郵便業務をもっと自由にすれば、消費者の利益はますます大きくなると確信し、我々は、現在の1ポンド以上の料金にしなければならないという民間業者の料金ハンディをもっと引き下げ、ファーストクラスの手紙の料金に近いものにすることを提言する」⁽⁵⁵⁾。

1992年12月現在、ファーストクラスの手紙の切手代が24ペンス（約50円）である。したがって、この提言が実現すれば、郵便局の独占権は大幅に制約され、郵便業務の自由化が飛躍的に進むことになる。もっとも、これを実現するためには、法律の制定が必要というのがホワイトペーパー（シティズン・チャーター）の判断であり、実際にどの程度の自由化が進むかは法律の内容次第ということになろう。