

EU におけるアカウンタビリティ

—— NPM による欧州ガバナンス改革とエージェンシーを事例として ——

福田 耕治*

1. はじめに

2005年5月・6月、「欧州憲法条約」(The treaty establishing a Constitution for Europe)の批准を問うフランスとオランダの国民投票では、あいついで否決された⁽¹⁾。欧州憲法条約が提起した問題の含意については、「アカウンタビリティ」(accountability)の観点からもさまざまな捉え方ができる。この欧州憲法条約起草への道を開いた「ラーケン宣言⁽²⁾」(Laeken Declaration)では、①EUと加盟国の管轄権、権限関係の明確化、②EUにおける法的手段の簡素化、③EUのデモクラシー、透明性、効率性の確保による民主的正統性の強化、④欧州市民のための憲法の制定により、EUを市民に開かれた、民主的にコントロールされた「身近な存在」にすることなど、EUにおけるアカウンタビリティの強化が課題とされた⁽³⁾。なぜなら、1992年6月、マーストリヒト条約がその批准過程でデンマークの国民投票によって否決されて以降、2001年6月ニース条約の批准過程ではアイルランド国民投票で否決され、また、2004年6月の欧州議会選挙では、25加盟国平均で欧州議会選挙史上過去最低の投票率(45.3%)を記録⁽⁴⁾するなど、EU内でも危機感が高まっていたからである。

ECSC発足以来、欧州統合は各国政府首脳やブリュッセルの欧州官僚などの1部の欧州エリートが担い、政策の決定や実施に主導権を握ってきた。しかし欧州統合の進展に伴いEU諸制度がさらに複雑化するなかで、一般の人々にとってはEUが

「理解しがたい、遠い存在」だと認識され、疎外感を感じる人々も増えていることは否めない。これはEUの機構や政策過程における「アカウンタビリティの欠落⁽⁵⁾」(P.C.Schmitter, 1998)、あるいはもっと広く「民主主義の欠落」(“democratic deficit”)をめぐる問題として従来から多くの論者によって議論されてきた問題である。欧州、EUにおける民主主義は、「アカウンタビリティ」と「市民参加」という2つの柱に正統性の根拠を置いているといわれる。たとえば、欧州委員会の「欧州ガバナンス」(European Governance)に関する作業部会の文書では、次のように指摘している。

「欧州における民主主義が、次の2つの柱、①EUの立法府と各加盟国の立法府に対する執行府のアカウンタビリティ、②影響のある決定の策定と執行の過程への市民の効果的な関与、に基づいているとすれば、欧州ガバナンス様式の改革は、欧州における民主主義の改善とかわわっていることは明白である⁽⁶⁾」と。

グローバル化に伴い、国際政治経済・国際行政⁽⁷⁾と、国内政治経済・国内行政との相互作用は、現代国際社会を分析する上で重要な視点のひとつとなってきた。とりわけ欧州統合が進展して、EUという超国家的国際機構と加盟国の統治機構が相互に複雑に融合し、浸透し合うなかで、法的には別の存在でありながらも機能的には一体化した「欧州政体」(Euro-polity)としての側面を強め、「欧州ガバナンス論」が議論される現在、この「国境を越えるアカウンタビリティ」の問題は、他の地域以上に欧州では、いっそう先鋭化してきている。近年、NPM(New Public Management. 「新公共管理」・「公共経営」)の考え方に

* 早稲田大学政治経済学部教授

基づく改革によって、行政の分権化、外部化、規制緩和、民営化が進められ、国家による権力的統制が縮小するにつれて、アカウントビリティの強化がいつそう要請されるようになってきた。

それでは、国家を超える「欧州政体」のガバナンスとアカウントビリティの確保は、いかにして可能なのか、グローバル・ガバナンスやグローバル・デモクラシーの実現は可能か、といった問題を考える上でEUのガバナンス改革とエージェンシーの事例は、アカウントビリティ研究にとってひとつの手がかりとなるに違いない。

本稿では、第1に、EUにおけるアカウントビリティの概念について先行研究を整理し、特に比較政治学、国際関係論、行政学・国際行政学などの視座から、現在も欧州の学会で続いているEUの機構や政策過程におけるアカウントビリティをめぐる議論について考察する。

第2に、EUにおけるアカウントビリティを考えるための手がかりとして、EUのNPM改革において導入されたエージェンシー問題を取り上げる。EUにおけるエージェンシー化はいかなる背景から起こり、どのような機能的分類が可能であり、EU諸機関、特に欧州委員会事務局（総局等の主務官庁）との関係はいかなるものか、アカウントビリティ確保の要請に応えた制度となっているかどうかを検討しよう。

第3に、EUと加盟国（中央・地域・地方政府）の各レベルで連携・協力する「欧州ガバナンス⁸⁾」の改革において、エージェンシーはどのような役割が期待され、アカウントビリティ確保にとっていかなる意味を持つのか、政策評価、欧州議会や加盟国議会による監督・統制の仕組みや欧州市民のパブリック・インヴァルブメントのあり方とアカウントビリティの関係を見ることでEUにおけるアカウントビリティをめぐる問題の争点とその意義や課題について明らかにしてみたい。

2. EUにおけるアカウントビリティの概念と制度

2.1. アカウントビリティ概念の変遷と類型

アカウントビリティの概念の歴史は古く、また、きわめて多義的かつ曖昧でもある。そこで、欧州

におけるアカウントビリティ概念の変遷について、まず概観しておきたい。

古代アテネのポリスにおいては、公務を委ねられた者は、全市民の総会である「民会」(comitia)に報告する義務が課せられ、「民会」に対し責任を負うものとされた⁹⁾。その後、政治的アカウントビリティから、公的な財務管理を適正に処理するため、財務を「記録」(account)する「会計上のアカウントビリティ」概念が独立した。こうして技術的かつ中立的性格をもつアカウントビリティ概念が発展し、現代の予算制度における「財政的アカウントビリティ」の概念に至ったとされる。

19世紀には、ベンサム(Jeremy Bentham)やJ.S.ミル(John Stuart Mill)が、代議制デモクラシーにおける「政治的アカウントビリティ」の概念を構築し、国民の代表から構成される議会に対する「行政のアカウントビリティ」の概念を明確化させた¹⁰⁾。政府は、選挙でアカウントビリティを問われるため、その構成メンバーである大臣は、説明し、弁明することで出身政党と議会の両方の信任を確保し、次の選挙に備える。一般的に、市民が政府機関にアカウントビリティを確保させるメカニズムとしては、選挙を通じて議員を選出し、彼らが構成する議会を通じて行政を統制するという方法がとられる。民主主義国家の政治システムにおいては、統治者と非統治者の間に明確な連携関係が維持され、前者が後者に責任を負うシステムが望ましいと考える。伝統的には、この議会を通じた議会的アカウントビリティの確保が中心とされてきた。しかし、他方では、それだけでは限界があることも次第に認識され、行政機関の活動の透明性を確保し、民主的統制を行うためのさまざまな補完的的制度や手段が構築されてきた。特に公共政策部門では、サービス提供に「支出に見合う価値」(value for money)が得られるためには、サービスの供給者が公共機関であれ、民間であれ、サービス購入者である市民のコントロールが確保できるように、有効なアカウントビリティの確保が要請される。プシェヴォスキ(S. Przeworski)に従えば、アカウントビリティとは「よい政策を行った政府は再選され、よい政策を行わなかった政府は政権を失う¹¹⁾」メカニズムであると定義されることになる。現代政治経済シス

テムの民主性や正統性についての比較政治学における議論では、一般に選挙や議会、政治経済制度、民主主義の質や政治腐敗などとの関係で「政治的アカウントビリティ」、あるいは「民主的アカウントビリティ」をめぐる議論に焦点が当てられる。このようにアカウントビリティという言葉は、現代政治経済システムの民主性をめぐる議論、プリンシパル・エージェント「本人-代理人」(principal-agent)理論、選挙や不正防止問題との関連で用いられることが多い。

また現代国際関係論では、政治的・軍事的(political-military)アカウントビリティも問題となる。たとえば、近年、国際機構の承認の下で武力行使が行われる場合があるが、地域的国際機構や有志連合・多国籍軍が武力行使を授権し、加盟国の領域外で軍事行動を行う場合に、その正統性をめぐる議論との関連で、「民主的アカウントビリティ」が問題視されるようになってきた⁽¹⁾。

NPM (New Public Management) の発想に基づいて、1980年代以降、OECD諸国では構造改革が進められてきたが、行政学においては、NPM改革との関連でアカウントビリティをめぐる議論が高まってきた。NPM改革は、国や地域、時期により多様であるが、「①成果の達成に責任を持つ自律的な活動単位の設定、②資源利用に関する権限委譲と業績契約の実施、③市場メカニズムの活用、④顧客起点による価値基準の明確化、⑤持続的な改善活動を実現するための評価システムの設計⁽²⁾」という5つの共通項があるとされる。つまり資源配分の効率性を高め、コスト削減を図る観点から、①競争原理の導入、②業績、成果主義による評価、③政策の企画立案部門と執行部門の分離、などを通じて、行政活動の透明性やアカウントビリティを向上させ、市民の満足度を高めることを目指すことを特徴としている。現実の政治・行政改革や公共サービスの供給に市場原理を導入し、民営化と規制改革が実施されてきたが、それらの改革の中核となるものが執行機能のエージェント化であった。執行エージェント⁽³⁾の自律性強化を眼目としたイギリスのNPM行政改革は、「ネクスト・ステップス」改革とも呼ばれ⁽⁴⁾、EU域内でもオランダ、デンマーク、スウェーデン、ドイツなどにも類似のNPM改革が波及し⁽⁵⁾、サービスの利用者である市民に

答的な「行政のアカウントビリティ」をめぐる議論が政策評価などとの関連で高まってきた。

行政学において、アカウントビリティの概念は、道義的・倫理的責任までも含むより広範なレスポンスビリティ概念の一部として位置づけられる場合もあり、本人以外の第三者、外部機関の存在と、何らかの「制度的統制」や「制裁」など、外部者による強制力の存在を前提として成立する概念であると捉えられる。その達成度は、何らかの価値基準に則り、事前に設定した方法で確認されるメカニズムであるとする。足立忠夫は、「責任」概念を、本人が代理人に対して何らかの任務の処理を委ねることにより責任関係が生じるとして、「本人-代理人」関係を次のような4類型に整理した。まず代理人は本人に対して①「任務的責任」を負い、本人の指示通り任務を果たす②「応答的責任」(responsibility)がある。本人が代理人の任務遂行に不満があり、代理人を問責する場合、代理人は、釈明・弁明する③「弁明的責任」(accountability)が課せられ、本人がその釈明に納得できない場合、本人は代理人に④「制裁的責任」を課することになり、これら4つの局面が「責任のサイクル」をなすものとされる⁽⁶⁾。「本人-代理人」モデルは、階統構造をとる官僚制内部での上司と部下、上級機関と下級機関のタテの関係にあてはまるのみならず、市民(本人)と行政(代理人)の関係にも適用できる。前者を行政機関内部の「内的アカウントビリティ」、後者を「外(部)的アカウントビリティ」もしくは「対外説明責任」と呼ぶ論者もいる⁽⁷⁾。

しかし、各学問分野でこの用語の使用に共通するのは、「一定の権限の委任をめぐる成立している本人-代理人関係において、代理人側が本人側の意思に沿って権限を行使する責任を意味する⁽⁸⁾」点である。つまり、アカウントビリティ概念は、権限の委任の結果生じる、権限行使を委任され、実施を任された者にとっての結果に関する説明責任、弁明責任のことである。行政が、民意の代表機関である議会から、ある政策の執行を委任されている場合、行政は依頼人である議会に対してアカウントビリティを果たす責任がある。他方ではまた、市民の税負担と引き換えに、何らかのサービスの直接の「供給者」もしくはそれらの「調整者」としての役割を演じる行政機関は、市

民に対しても、アカウンタビリティを果たす責務がある²⁰⁾、と考えられる。

以上の検討から、現代におけるアカウンタビリティの概念は、政治的意思決定に関与することで要求される政治的アカウンタビリティと、行政部門における統制にかかわる行政管理的アカウンタビリティに大別することができる。政治的アカウンタビリティは、決定についての正当化を意味し、市民から委任され、承認された権限、裁量権を与えられているものは、その行動について市民に説明し、弁明する責任を負う。政策目的の設定を行い、管理的責任を果たすために、「中立的・技術的な」評価過程で用いる基準の設定も政治的な責任となる。イギリスにおいては、閣僚の下院に対する責任、政府の決定に対する閣僚の連帯責任を意味する「大臣（閣僚）責任」としてよく知られている²¹⁾。しかし、行政官が閣僚に責任を負い、閣僚は議会に説明する責任を負うという前提は、現代では有効に機能していないという批判がなされるなかで、アカウンタビリティを確保するための新しい仕組みが要請され、現在のNPM改革の議論へとつながってきた。

他方の行政管理的アカウンタビリティとは、政治的に合意された仕事を、合意された業績評価基準に従って、権限を委任されたものが実施する責任を意味する。これはさらに具体的に、(1) 公的資金が公式の意思決定手続きや規則に従って適切に支出されることを確保する財務責任・合規性責任・法的責任、(2) 「支出に見合う価値」(Value for Money) を得るため、資源の合理的活用と能率の実施の責任、(3) 意図した成果を達成するプログラム・有効性責任の3つに分けて捉えることができる²²⁾とされている。このように、アカウンタビリティとは、何らかの重要な決定や行為を行う機関や個人が、その決定や行為によってもたらされた結果についてもその責任を問われることであり、行政機関や、企業体などの組織が社会に対して果たすべき「対外的説明責任」である。これは、オドンネル (O'Donnell, G.) のいうところの「水平的アカウンタビリティ」と、行政機関のような組織体内部で部下が上司に対して持つ責任のようなタテの関係にある「垂直的アカウンタビリティ」とに分けて捉えることもできる²³⁾。

2.2. EUにおけるアカウンタビリティの概念

EUの行政改革担当委員、N.キノック副委員長は、EU版のNPM改革である「欧州ガバナンス改革」を進める過程で、権限委譲化、エージェンシーの設置、ネットワーク・ガバナンス化を進めた。OECD諸国におけるNPMの発想に基づく行政改革では、小さな政府を目指す構造改革路線をとり、資源配分の効率性を高め、コスト削減を図る観点から、公共サービスの供給に市場原理を導入し、民営化と規制改革をすすめる。制度派経済学にその理論的根拠をおくNPMの特徴は、C. フッド (C. Hood) らによれば、①成果志向、②顧客志向、③市場機構の活用、④分権化、⑤外部化にあるとされる²⁴⁾ (C. Hood, 1998)。

NPM改革では、政策の企画・立案部門と政策実施部門を切り離し、前者の機能を本省、主務官庁に残し、後者の実施部門の「エージェンシー化」(agencification)を進めるという手法が一般的にとられる。行政学や公共政策研究においては、この大きな裁量権を与えられた執行エージェンシーがサービスの利用者である市民のニーズに本当に応答的なものとなり、「アカウンタビリティ」が確保されるのか否かが、行政評価、政策評価などとの関連で議論される。

EUにおいては、その機構や政策過程における「民主主義の欠落」問題が議論されてきた。たとえば、ツバイフェル (Thomas D. Zweifel) によれば、これらの民主主義の欠落をめぐる議論を整理して、①正統性の欠落、②透明性の欠落、③コンセンサスの欠落、④アカウンタビリティの欠落、⑤社会保護の欠落に大別できる²⁵⁾とする。民主的アカウンタビリティとは、決定および行為の権限を保持する者が選挙された者もしくは直接的に民意にアカウンタブル (応答的) であることを意味する。それでは国際機構におけるアカウンタビリティは、いかにして確保されるのか。国際機構は、法人格をもつ加盟国に対してアカウンタブルである必要があるのと同時に、加盟国における自然人としての国民に対してもアカウンタブルであることが要請される。しかし現実には、国際レベルと国内レベルの双方で「民主主義の欠落」や「アカウンタビリティの欠落」がみられることが少なくない。一般に、行政のアカウンタビリティ確保は、行政府と立法府との間で明確な権限分割が行われ

ている場合に、立法府による行政府の監視が可能となる。しかし、EUにおいては主要機関間の権限配分が不明確であり、立法府である閣僚理事会による行政府の欧州委員会に対するコントロールが困難な場合もあり、EU条約の3列柱構造の下でさらにその関係は複雑化した。

超国家的性格を持つEU・共同体行政の特質は、加盟国行政との間での複雑な関係にある。共同体行政は、ドンデリング(J. Dondelinger)によると、a) 政策作成機能、b) 政策執行・予算執行機能、c) 調査機能、d) 行政管理機能という4つの機能を担っているとされる。EU国際官僚制と加盟国官僚制は、EU政策過程のさまざまなレベルで結びついており、EU国際官僚制を頂点として25加盟国官僚制が連携・協力する「超国家的国際行政」システムが形成されている⁹⁰⁾。

EUの行政活動は、第1の柱で2つの共同体(EC, EAEC)行政の内部で影響力があると同時に、第2の柱(共通外交・安全保障・防衛政策)、第3の柱(刑事警察・司法内務協力)の政府間協力分野や、各加盟国の行政に対しても影響力を持っている。そのため、EUの行政府としての欧州委員会は、立法府である理事会や欧州議会、EU加盟国市民に対して、アカウントビリティを確保する必要がある。

同時に各加盟国政府は、EU行政機構の策定した国際公共政策を遵守する義務を負い、自国民に対してアカウントビリティを果たすことを求められる。この最後の局面での加盟国側の担当機関は、常駐代表委員会の機能である。この特徴が共同体行政を加盟国行政過程に連動させるうえで不可欠な手段となっている。若干の例外は別として、共同体行政は、原則的には共同体政策を執行する必要から、国家行政を経由する⁹¹⁾。行政規則、実務慣行は、国によってしばしば異なっている。それゆえ、共同体行政は、加盟国行政機関との間に、決定・調整のための媒介機関を持つことになった。一方でEUは、常駐代表委員会のようなあまり専門化されていない機関を加盟国側パートナーとして持つが、他方では、政策形成段階から理事会の下部委員会や作業部会を通じて、共同体行政を直接かつ、常に加盟国行政機関の専門部局と接触のある状態においている。

ボノ(G. Bono, 2004)によれば、EUにおけ

る民主的アカウントビリティは、①行政管理的アカウントビリティ、②議会的アカウントビリティ、③政治的・軍事的(political-military)アカウントビリティ、④域内的アカウントビリティ、および⑤対外的アカウントビリティ、という5つのレベルに分けて捉えることができるとする⁹²⁾。ニース条約の下でのCFSP(共通外交安全保障政策)と、さらにESDP(欧州安全保障防衛政策)の発展に伴い、非公式会議もふえ、両者の境界が曖昧化するなかで、アカウントビリティは、さらに低下する傾向を示している。なぜなら、ESDPは、政府間協力部門であるため、欧州議会には権限はなく、法的には加盟国議会の監視下に置かれるが、現実には各加盟国議会による精査は困難であるため、議会的アカウントビリティや政治的・軍事的アカウントビリティも確保されにくい。EUやNATOが介入する諸国の国民に対する対外的アカウントビリティも不明瞭であり、これについての欧州市民に対する域内的アカウントビリティも曖昧な状態にあるとされる⁹³⁾(G. Bono, 2004)。

このように欧州ガバナンスは、EUの超国家的国際行政と加盟国の国内行政との相互作用モデルを提起したW.ヴェッセルズ(W. Wessels)の「融合理論」(fusion theory)などの枠組み⁹⁴⁾にも示されるように、EUレベルと加盟国内レベルの両レベルによる「混成システム」を特徴とする。これは法的には別の存在でありながら、あたかもひとつの政体のごとく機能するため、「二重の民主主義」、「二重のアカウントビリティ」の確保が要請される。しかも現実には、EUの国際公共政策の大部分は、EUエージェンシー、加盟国の中央または地域もしくは地方の行政機関が実施機関となるため、タテの政府間関係における「多重のアカウントビリティ」の確保が要請される。さらに、加盟国内のエージェンシーやNGO/NPOなどのシビックセクター(欧州でいうところの「市民社会」)、あるいは民間企業等を通じてサービスを提供する場合も少なくない現在、垂直的アカウントビリティのみならず、水平的アカウントビリティを含む「多元的なアカウントビリティ」の確保も要請される。その結果、アカウントビリティのラインは、国境を越えてタテ・ヨコ・上へ・下へと広がり、EUも加盟国も、自然人としての欧

州市民、加盟国市民に対してもマルチレベルに回答できることが要請され、多元的なアカウンタビリティ、「マルチレベル・アカウンタビリティ」の確保が求められるようになってきている。なぜなら、ウインコット (David Wincott) も指摘するように、EU はその正統性の根拠を、加盟国と欧州市民の両方においている⁽⁹⁾からである。それではこのようなEUにおけるアカウンタビリティは、いかなる制度によって確保されているのだろうか。

2.3. EUにおけるアカウンタビリティを確保するための制度

EU レベルにおいてアカウンタビリティを確保するための制度としては、以下のような10の手段を挙げることができる。これらは、相互に補完的な関係を維持しつつ、EU のアカウンタビリティを確保する仕組みとなっている。これら手段のいくつかは、たとえば、EU と加盟国との間には欧州議会と各加盟国議会に対して、より正確で有益な、信頼にたる適切な情報を提供することによってEUにおけるアカウンタビリティを向上させ、欧州議会の監視と監督・統制機能を高める仕組みがある⁽¹⁰⁾。これは、EU 機構と加盟国統治機構の「混成システム」としてアカウンタビリティの確保を狙うものであり、「欧州ガバナンス」の改善を図ることを企図したものである。

- ① EU 年次活動報告 (General Report on the Activities of the EU), および月報 (Bulletin of the EU) の公表
- ② EU 年次会計報告の公表
- ③ 欧州会計検査院⁽⁹⁾と各加盟国会計検査院の協力を通じての財務監査
- ④ 欧州オンブズマン⁽¹⁰⁾と各加盟国オンブズマンの協力制度を通じての調査
- ⑤ EU 行政情報公開制度
- ⑥ 欧州不正防止局 (OLAF) とユーロジャスト (欧州検察庁) と各加盟国税務機関、各国不正防止担当機関等を通じての財務調査
- ⑦ COSAC⁽⁹⁾欧州議会と加盟国議会の協力によるEU立法の監視
- ⑧ EU の20を超えるエージェンシーを通じての中立性、公正性、公益性の確保

- ⑨ EU 行政評価・政策評価制度⁽⁹⁾
- ⑩ 欧州議会による予算・決算統制⁽¹⁰⁾

これらのうち、政治的アカウンタビリティは、次の2通りにより、確保される。政治家である欧州議会議員にとって要請されるアカウンタビリティの確保は、その活動が政治的に動機付けられる有権者である「欧州市民」、一般の公衆に対する責任である。他方、民主的機関としての欧州議会にとっては、閣僚理事会や欧州委員会による執行活動を精査し、民主的に監督することで、有権者の評価を受けることを意味する。最近では、COSAC (Conférence des Organes Spécialisés en Affaires Communautaires) の制度を通じて、各国の国会議員と欧州議会議員のそれぞれ6名で構成される機関により、加盟国議会代表も参加した合同の監視機関を通じてEU立法過程を監視することで、透明性と政治的アカウンタビリティを確保し、その正統性を強化する仕組みが有効に機能している⁽⁹⁾。

財政的・会計的アカウンタビリティについては、欧州会計検査院⁽⁹⁾と各加盟国会計検査院の協力を通じてEUレベルと加盟国レベルの双方で連続した財務監査が行われる⁽¹⁰⁾。

また、1995年7月26日、EU財政に対する不正防止のため「共同体の財政的利益の保護に関する規約⁽⁴⁾」および7月27日「共同体の財政的利益の保護に関する規約への議定書⁽⁴⁾」を採択した。さらに、1999年5月欧州不正防止局 (European Anti-Fraud Office, L'Office européen de lutte antifraude: OLAF) を創設した。この機関には、共同体財政に損害を与える汚職・不正を調査する権限を与え、EU諸機関内での内部調査のみならず、加盟国内および協定に基づいて第3国においても外部調査が可能となった。EU諸機関の構成員や公務員が関与する汚職事件について、欧州司法裁判所が先行判決を下すよう求めることができる。

2000年7月欧州委員会は、総局等行政機関に対して、歳出予算プログラムの定期的な評価だけでなく活動の全般についての評価にも責任を負うよう義務づける新しいコミュニケーションを採択した。これは、欧州委員会内部の評価の質を改善する手段を勧告するものであった。すなわち、

「評価の品質を高めるため、具体的基準を設定し、個々の活動に基づいた管理を実行すること」を目指した。そのような評価基準を適用することによって、委員会内での評価の質を高め、それを政策立案とプログラミングの循環を通じて、意思決定の根拠とすることが可能となる。評価機能の構成や評価の準備のための品質基準、また委任され、実施されたすべてのタイプの業務に評価を課すものとする。評価結果の公表のために、そのような基準は結合され、適用方法は会計監査に従う場合もあり、評価機能および活動の構成については内部統制基準を援用する⁽⁴³⁾。

法的アカウントビリティの確保について、一般に、行政手続法や行政訴訟法、行政機関の政策評価法などが考えられる。上記の汚職防止規約では、EUおよび加盟国の公務員によるEU財政に損害を与える汚職（収賄・贈賄）を犯罪とすることを加盟国に義務づけ、欧州司法裁判所の先行判決制度を導入した。さらに、2002年2月28日「重大な犯罪との闘いを強化するためにユーロジャスト（欧州検察庁）を設立する決定⁽⁴⁴⁾」を採択した。欧州不正防止局⁽⁴⁵⁾とユーロジャストは、域内諸国のみならず、域外諸国との関係でも汚職防止政策を強化し、財政的・法的アカウントビリティの確保に努めている。

以上のように、EUのアカウントビリティ確保のための制度形成と概念の発展を踏まえて、アカウントビリティ研究の論点として、次の3点があげられよう。

- ① 欧州ガバナンスの改革は、民主主義的であるべきか、テクノクラティックであるべきか、民主性原理と効率性原理との関係をどのように捉えるのか。
- ② 欧州委員会の役割は、どうあるべきか。EU政策形成・決定過程に政治的に関与するプリンシパルとして機能すべきか、理事会から受権した範囲内でエージェントとして、政策実施過程で行政府としての役割を担うべきなのか。
- ③ EU政策過程におけるアカウントビリティのラインまたは回路は、どのようなステークホルダー（EU諸機関、エージェンシー、加盟国統治機構、民間企業、NGO等の欧州市

民社会、欧州市民など）との関係を考えればよいのか。

これらの問題は、エージェンシー化との関連で以下において扱うことにする。

3. 欧州ガバナンス改革におけるエージェンシーの創設とアカウントビリティ

3.1. NPMによる欧州ガバナンス改革とエージェンシー化⁽⁴⁶⁾

20世紀の職能国家、福祉国家への国家機能の変容は、政府機能の拡大と人的資源（公務員数）の増大を賄うための財政規模の拡大をもたらし、「大きな政府」を出現させた。しかし、石油ショック以降、OECD諸国政府の財政逼迫と任務の増大は、多くの公共政策の失敗をもたらし、国民の期待に応えがたい状況に陥った。そこで先進諸国では行財政改革や規制改革が愁眉の急となり、公共支出抑制を余儀なくされるなかで、「小さな政府」の実現、政府支出の削減を目的とした行政改革が始まった。この改革の過程では、NPMの影響を受け、民営化や規制緩和を行い、「省庁から執行部門を切り離し、執行部門を独立した機関として組織運営をさせようとする手法⁽⁴⁷⁾」（Rhodes, 1997）である「エージェンシー化」が進められた。一般に、エージェンシーとは、特定の技術的・専門的・科学的な任務や、調整的・監査・行政管理の任務、執行的任務などを遂行するために、通常の省庁等の行政組織の外側に独立した組織として設置され、統治的機能の一部を担う機関をいう。これは政府機能の外部委託化、とくに公共サービスの供給は、政府が独占的に直接供給するのではなく、民間企業やNGO/NPOなど、行政機関以外にも多様なアクターが競合するなかで効率的にサービスが供給される方向への転換であった。こうした潮流のなかで、EUレベルにおいても新しいエージェンシーの設置が盛んに行われるようになった。

欧州委員会は、政策の発議者としての機能が一般に評価されてきた。しかし、政策や行政活動については「管理の欠落」（management deficit）が指摘されていた。そこでサンテール欧州委員会

(1995-1999年)、およびプロディ欧州委員会において、行政改革担当委員の職にあったキノック(Neil Kinnok・イギリス)副委員長は、ブレア流のNPM改革を、EUにおける「欧州ガバナンスの改革」において断行した。彼は、現代のアカウンタビリティをめぐる問題に対してもひとつの解決策を提示しようと試みた。

2001年7月欧州委員会が発表した『欧州ガバナンス白書⁽⁴⁸⁾』(COM(2001)428 final)において、グッド・ガバナンス(良いガバナンス)の原則として、①公開性、②参加、③アカウンタビリティ、④有効性、⑤一貫性という5点を掲げている。公開性は、EUが何を決定し、何をなしたかを、積極的に人々に公開し、信頼形成を図るために必要である。多様なアクターに幅広い参加を認めることは、政策の妥当性、質や効果、信頼性を高める。EU諸機関と加盟国の関係諸機関は、立法や行政過程におけるそれぞれの役割を明確にし、政策についてのアカウンタビリティを果たす義務がある。また、政策は明確な目標のもとで、効果的かつ時機を得た、均衡のとれた実施が不可欠であり、評価も適切になされなければならない。政策や行動には、一貫性が求められ、強い政治的リーダーシップと責任を課せられる。以上の5原則は、それぞれ重要であるが、単独では有効ではない。そこで、政策の構想から実施にいたるまで、どのレベルでいかなる手段で行動するか、手段は目的に照らして均衡のとれた妥当なものであるか否かを検討し、「補完性原則と均衡(比例性)の原則」に則り、ネットワークを重視しなければならない、と同白書は指摘する。それでは、「グッド・ガバナンス」の5原則のひとつとして挙げられた「アカウンタビリティ」を確保するために、この白書によって勧告された「EU エージェンシー」の制度設計はどのようなものであったのか。

3.2. EU エージェンシーの制度設計：

類型と機能

一般に、エージェンシーの導入には、政治的意図と行政管理的意図の両面がある。つまり政治的側面では、ある機能を政権や政党政治から切り離して、一定の距離を置くことでその中立性や客観性を担保できるという利点があり、「エージェンシー化は、行政サービスに対する市民の不信が増

大する中で、その正当性を回復する一方法と見なされた⁽⁴⁹⁾」(君村 昌, 2001)。

他方で、エージェンシー化は、政策実施の目的と手段の関係を明確化し、戦略的に政策を策定し、実施し、評価するための合理化、能率化を促進し、業績志向、顧客志向の改革にとって望ましい改革であると捉えられ、欧州の中道左派政権においても受容された。しかし、エージェンシーの設置は同時にアカウンタビリティに関する複雑な問題を提起する。

EUにおけるエージェンシー化は、「より良いEUルール適用」を行うためであり、欧州委員会はこの観点から「規制エージェンシー」(Regulatory Agency)の設置提案を行った。規制エージェンシーとは、特定部門の規制を行う執行権限を行使できるエージェンシーである⁽⁵⁰⁾。欧州ガバナンス白書では、規制エージェンシーの特徴として、①厳密に規定された特定領域においてのみ政策決定権が付与され、②高度の自律性を確保し、独立性、透明性、専門性を保持し、経済性を向上させることができるが、③全般的な規制の方策を決定することは許容されず、あくまで特殊な専門性が要求され、他の利益と競合することが少ない場合にのみ適用する。④多様な利害が錯綜する分野では決定権は認められず、政治的裁量権や経済的評価を行うことも認められず、欧州委員会による厳格な監督と統制を受け、⑤他のEU諸機関や加盟国との間の権限の均衡関係も崩してはならない⁽⁵¹⁾、という厳しい制約が課せられている。

「BSE危機⁽⁵²⁾」の教訓から、2000年以降、欧州委員会のプロディ委員長のもとで、「コミットロジ方式」の問題点⁽⁵³⁾を改革する目的から、「欧州ガバナンス改革」が進められ、「エージェンシー化」が加速された。1990年代以降、イギリスのBSE危機の拡大に伴い、EU、特に欧州議会の発言力が増し、その権限を拡大する契機となったが、同時に欧州委員会の役割も増大し、その行政権限の強化も必要となった。しかし、理事会や欧州議会の反対もあり、欧州委員会の権限強化は容易ではなかった。そこで欧州委員会の行政機能を補う、独立の専門的機関として「EU エージェンシー」が設立されたのであった。『欧州ガバナンス白書』においては、すべてのエージェンシーに共通するルール制定の必要性を勧告した。欧州委員会が

2002年12月『欧州規制エージェンシーに向けた施策枠組み』において、エージェンシーの機能強化とアカウンタビリティの向上、行政責任の明確化などを強調している。

EU エージェンシーは、閣僚理事会、欧州議会、欧州委員会などのEU主要機関とは区別される、独立の法人格をもつ、多様な目的を持った機関であり、EC（共同体）エージェンシーと総称されている。これらの機関は、表1のように、センター（Center）、基金（Foundation）、エージェンシー（Agency）、庁もしくは局（Office）、監視局（Observatory）などさまざまな名称がつけられている。2006年4月30日現在、ニース条約の下で第1の共同体の柱に属するエージェンシーは、18存在している。その先駆をなすものは、1975年に設立された欧州職業訓練開発センター（CREDEFOP）および欧州生活・労働条件改善基金（EUROFOUND）であり、第1世代のエージェンシーとなった。その後、イギリス国内におけるNPM改革による「執行エージェンシー（Executive Agency）」化の影響もあり、1990年代初頭には、権限委任や分権化、権限の地理的な分散化や科学的知識の反映をも考慮されるようになり、「欧州環境庁」（EEA, 1990年）や「欧州薬物・薬物依存監視センター」（EMCDDA, 1993年）、「欧州医薬品評価庁」（EMA, 1993年）、「欧州労働安全保険庁」（EU-OSHA, 1994年）など、EUにおいても第2世代の新しいタイプのエージェンシーが相次いで設立された。これらの大部分は、1993年10月29日ブリュッセル欧州理事会の決議に基づき、94年以降にその活動を開始している。さらに市民社会の意向にも配慮して、たとえばBSE危機を背景に2002年に創設された「欧州食品安全庁」（EFSA）などのようなニュー・エージェンシーも設立された。

しかし、全体としてこれらのEUエージェンシーは、以下のような共通する機能、社会的役割や特徴をあげることができる。すなわち、①共同体に一定程度の分権化、権限の地域的分散化をもたらす、②各エージェンシーにそれぞれ独自の任務を割り当てることで高い権威を与える、③科学的・技術的・専門的知見を必要とする特定の政策領域での社会的要請に的確に回答する、④欧州における異なる利益団体間の統合や社会的パートナ

ー間の討議や国際レベルでの討議を容易にする役割⁶⁴を担う、などである。エージェンシーには、このようないくつかの有益な機能があるが、同時にこれらへの権限委譲によって生じる「アカウンタビリティの欠落」、「民主主義の欠落」あるいは「正統性の欠落」問題などが指摘されている。この問題は、エージェンシーに広範な裁量権を委譲することはできないとするECSC裁判所のMeroni事件判決⁶⁵（Meroni v.H.A. Case 9/56, 19/56）にまで遡ることができる。この判決では、政策実施のための新しい機関の設立は、すでに加盟国（中央・地方政府）に委ねられている政策実施権限に抵触すると判断されたのであった。

3.3. EU エージェンシーの機能と組織

欧州委員会の分類によれば、自律的な機関であるEUエージェンシーは、そのパートナーや顧客との関係で機能別に次の4タイプに分けることができる。①域内市場の機能を円滑化：7法人、②監視・情報の収集と提供：3法人、③欧州規模での社会的対話を促進：4法人、④専門分野でEU諸機関の活動を補佐：3法人、である。このように、EUエージェンシーの規模や目的は極めて多様であるが、共通する基本的組織構造と機能がある。各エージェンシーは、「行政管理部」（administrative/management board）が、その基本的任務に基づいて利用可能な資源と政治的優先順位を考え、一般的ガイドラインや特定のエージェンシーの作業計画を定め、活動する。各エージェンシーの「長官」（Executive Director）は、閣僚理事会または行政管理部によって指名され、当該エージェンシーのすべての活動とその作業プログラムの実施に責任がある。長官は、当該エージェンシーの法的な代表権をもっている。行政管理部と長官との間の権限の配分は、「エージェンシー設立規則」により定められ、さらにその「手続き規則」で具体化されている⁶⁶。エージェンシーは、通常、EU域内にある1つないし2つ以上のネットワークのなかでパートナーと連携・協力して活動する。行政管理部のメンバーは、エージェンシー設立規則により定められ、常に加盟国行政機関の代表と欧州委員会の代表が含まれ、欧州議会から任命された者や産業界からの労使代表が含まれる場合もある。また、欧州諸機関翻訳セン

表1 EUのエージェンシー一覧

名 称	略 称	本部所在地国名	役割・機能タイプ	設置年
(1) EC <第1の柱>				
欧州職業訓練開発センター	Cedefop	ベルリン (ドイツ)	欧州社会的対話	1975
欧州生活・労働条件安全基金	EUROFOND	ダブリン (アイルランド)	欧州社会的対話	1975
欧州環境庁	EEA	コペンハーゲン (デンマーク)	監視・情報機能	1990
欧州訓練基金	ETF	トリノ (イタリア)	専門知識提供	1990
欧州薬物・薬物依存監視センター	EMCDDA	リスボン (ポルトガル)	監視・情報機能	1993
欧州医薬品評価庁	EMA	カナリウオーフ (イギリス)	域内市場規制	1993
域内市場調整局	OHIM	アリカンテ (スペイン)	域内市場規制	1993
欧州労働安全保健庁	EU-OSHA	ビルバオ (スペイン)	欧州社会的対話	1994
共同体植物品種多様性局	CPVO	アンジェ (フランス)	域内市場規制	1994
欧州諸機関翻訳センター	CdT	ルクセンブルク	専門知識提供	1994
欧州人種主義外国人排斥監視センター	EUMC	ウイーン (オーストリア)	監視・情報機能	1997
欧州再開発機構	EAR	テッサロニキ (ギリシャ)	専門知識提供	2000
欧州食品安全庁	EFSA	パルマ (イタリア)	域内市場規制	2002
欧州海事安全庁	EMSA	リスボン (ポルトガル)	域内市場規制	2002
欧州航空安全庁	EASA	ブルッセル (ベルギー)	域内市場規制	2002
欧州ネットワーク・情報安全庁	ENISA	ヘラクリオン (ギリシャ)	域内市場規制	2004
欧州疾病予防・コントロールセンター	ECDC	ソラーナ (スウェーデン)	監視・情報機能	2005
知的能力支援執行機構	IEEA	ブルユッセル (ベルギー)	執行機能	2006
(2) CFSP <第2の柱>				
欧州安全保障研究所	ISS	パリ (フランス)	専門知識提供	2002
EU サテライトセンター	EUSC	トレホン・デ・アルドス (スペイン)	監視・情報機能	2002
欧州防衛庁	EDA	ブリュッセル (ベルギー)	調整・専門知識	2004
(3) JHA <第3の柱>				
欧州刑事警察機構	Europol	ハーグ (オランダ)	監視・情報機能	1992
欧州検察庁	Eurojust	ハーグ (オランダ)	監視・情報機能	2002
欧州警察学校	CEPOL	ハンブシャー (イギリス)	教育・研修機能	2000

出典：山本 直「欧州人種主義・外国人排斥監視センター (EUMC) の設立と機能」『北九州市立大学外国語学部紀要』第112号、2005年、104頁を参考とし、EU エージェンシーのHP http://europa.eu.int/agencies/index_en.htm, http://europa.eu/agencies/security_agencies/eda/index_en.thm, http://europa.eu/agencies/pol_agencies/index_en.htm, http://europa.eu/agencies/executive_agencies/index_en.htm, 6/12/2006 から作成した。

ター (CdT) の行政管理部には、そのユーザーである他のエージェンシーの代表も参加している。現在の 25 加盟国を含む共同体エージェンシーの場合、行政管理部は、16~48 名のメンバーで構成される。EU エージェンシーは、情報収集・分析・提供機能があり、欧州委員会と他の EU 諸機関、加盟国、NGO、利益集団、他の国際機構等との間でネットワークを形成し、情報交換と調整・協調し、能率的な資源配分、科学的知見や技術を共有し、第 3 国の規制担当者や産業界代表者などとの協力や諮問機能に加えて、一部のエージェンシーは規制権限の行使を通じた執行機能をもっている。

4. EU の政策評価におけるエージェンシーとアカウントビリティ

4.1. EU におけるエージェンシーの予算・財政的・会計的アカウントビリティ確保と評価

1995 年 3 月サンテール欧州委員会委員長は、『健全かつ効率的な管理プログラム』(SEM 2000) を提案し、「結果重視の公共部門管理」(results-oriented public sector management) に向けて、加盟国と連携しつつ欧州委員会内部の行財政改革を断行しようとした。サンテール委員長が就任直後にこの問題に取り組んだ背景には、ドロール・パッケージ I・II 以来の EU 予算規模の実質的拡大 (1978 年と比較すると 7 倍に増加) があった⁵⁹⁾。

EU 総予算の 45% を占めているが削減傾向にある農業関連予算と比較しても、構造政策・対外関係予算が 43% へと増大傾向にある事実は看過できないと判断したからである。しかし EU の東方拡大への準備から、『アジェンダ 2000』(1997) に示されるような構造政策の強化は不可避となっていた。そこで、EU が財政逼迫に陥るのを防ぎ、また必要な政策を実施していくためには、EU の行財政改革、欧州委員会内部の行財政管理の抜本的な改革が不可欠であると考えたのである。サンテール委員長は、1995 年 1 月、欧州議会に対し、5 ヶ年に及ぶ SEM 2000 改革プログラムを提案したのであった。これは欧州委員会事務局における財政管理構造の改革を基礎とするもので

あり、次のような 3 段階から構成された。

第 1 段階：欧州委員会内部の行政管理の現状の確認、財政規則の見直しと統合、人事の配置転換と研修

第 2 段階：EU 予算編成過程の改革を含む、プロジェクトや政策の評価能力拡充、監査・統制の改善と部門別再編成

第 3 段階：評価結果の予算への反映と評価に基づく改善の加盟国への波及⁶⁰⁾

以上のような改革がサンテール委員会の任期中に実施に移された。EU 条約 (EC 条約 205 条) の下で、財政規則第 2 条に則り、欧州委員会は、健全な財務管理の原則に従って効率的に予算執行を行う責任がある。1995 年 9 月 18 日理事会規則 (EC, EAEC, ECSC No.2333/95) を根拠に、第 2 段階で欧州委員会は、「定期的な共同体活動の評価」を課せられ、その評価結果を予算配賦の際に考慮し、予算に反映させる方向性が示された。財務統制総局 (DG 19)、予算総局 (DG 20) において効果的な評価方法を検討し、エージェンシー職員をも含めた評価を実施することが課せられた⁶¹⁾。またその他のいくつかの宣言等により、欧州委員会業務に評価制度が導入された⁶²⁾。

1999 年 3 月 16 日ジャック・サンテール欧州委員会の総辞職⁶³⁾は、欧州統合・EU 政策過程は、デモクラティックであるべきか、テクノクラティックであるべきかという 2 つの原則の間の対立が顕著に表れた。民主主義を重視する立場からは、欧州委員会の総辞職を民主主義の勝利であるとみなし、欧州官僚制から欧州議会へと劇的な力関係の変化を意味すると把握された。他方、欧州テクノクラシーを重視する立場からは、欧州委員会の総辞職はやむを得ないとしつつも、欧州議会の過度の権限強化には懐疑的であり、独立の行政機関、執行エージェンシーの設置などを通じてより強固なテクノクラティックな統治を勧告した。

欧州議会は、欧州委員会の不正、不適切な行政管理と人事における縁故者優遇、公金の不正流用などの疑惑解明のための独立の専門家委員会 (Committee of Independent Experts) を設置した。この専門家委員会の「欧州委員会の改革に関する第 2 次報告」では、制度的な統制を前提とす

る「法令に基づくアカウンタビリティ」確保の必要性と、自ら責任を自覚して遂行に努める「レスポンスビリティ」（自律的責任・政治的責任・非制度的責任）を厳格に区別して論じている。エージェンシーの内部監査では、欧州委員会の財務統制官か、エージェンシーによって任命される会計官の監査を受け、さらに欧州会計検査院による外部統制を受けることが義務づけている。大部分のEU エージェンシーの財政は、EU 一般予算において特定目的のために用意された共同体補助金によって賄われている。しかし、例外的に、以下の4つのエージェンシーについては完全な固有財源により賄われている。すなわち、欧州医薬品評価庁 (EMA)、域内市場調整局 (OHIM)、共同体植物品種多様性局 (CPVO) は、関係業界から必要な料金を徴収するために、独自の資金源があり、また欧州諸機関翻訳センター (CdT) の場合には、その顧客である他のエージェンシーから運営資金を得ている。

4.2. EUにおける政策評価制度とアカウンタビリティ

欧州委員会による事前プログラム評価、中間評価・事後評価、連続的監視システムは外部の専門家グループの協力を得て、評価手続きもマニュアル化されており、実際に活用されている。欧州委員会におけるEU歳出プログラムの評価、業務パフォーマンス測定を予算編成に関連づける評価システムは、エージェンシーの評価をも含め、長年にわたる欧州委員会の経験に基づく慣行となってきた。

EUのすべて歳出予算プログラムの法的枠組みは、評価を、

- ① プログラムの有効性改善のための手段とし、
- ② EU諸政策の優先順位決定、社会環境の変化に応じた段階的な政策戦略や政策目的の修正・変更のために活用し、
- ③ 政策の効率性や合理性を確保しつつ、ステークホルダー間での政策情報の共有とアカウンタビリティの確保の手段とする⁶²⁾。

そのような意味でEUの政策評価制度は、政策過程への欧州市民社会の参画を促進することによって、EUに対する正統性の強化を目指すものでもあるといえよう。EUにおいては、多文化、多

国籍という独自の性格から価値観も多様性に富むがゆえに、評価を行うのにも問題が少なくない。しかし、評価や透明性確保には、政治経済学的観点から、次のような2つの機能があることを欧州委員会は指摘する。

第1に、経済的側面では、最少の費用で最大の効果を生むためのもっとも「効率性」の高い問題の解決策を提示できる。

第2に、政治的には、行政機関や政策決定者のアカウンタビリティ（説明責任）を強化し、EUという政体の意思決定の正統性を高めることができる。

つまり、EUのような国際機関であっても、国、地方自治体であっても、それらの政策の品質向上をはかり、社会目的を低コストで有効に達成し、グッド・ガバナンスを実現するためには、評価は不可欠な手段となる。とはいえ、評価は政策決定に取って代わるものではない。むしろ評価が政策決定者やエージェンシーのような関係するアクターの視野を広げ、議論の質を向上させることができれば、政策改善にもつながる。しかし、評価は万能ではなく、普遍的に適用可能な単一の評価方法もない。EUの行政府である欧州委員会は、評価が政策判断、政策改善の手段であり、行政管理の改革にとって不可欠であると認識し、予算配賦の考慮において不可分な一部であると捉えてきた。

EUにおけるガバナンスの向上には、政策評価と透明性の確保が不可欠である。グッド・ガバナンスを実現するために、評価には、アウトカムの透明性と品質、知識基盤の強化が必要であり、その手順を明確化しなければならない。欧州委員会は、中間評価と事後評価には、アカウンタビリティの確保と経験から学んだことを生かすことが重要であると指摘し、役立つ評価には、堅実な方法論と有効なデータに基づかねばならないと指摘している⁶³⁾。

4.3. EU政策評価過程におけるエージェンシーとアカウンタビリティ

欧州委員会は、政策の優先順位と資源配分を決める方法の改善策として、「活動に基づく管理」(Activity-Based Management: ABM)のシステムを導入しており、政策目的と活動の達成結果に

についての定期的な評価は、構造基金、対外関係、農業政策など多くの分野ですでに十分な評価が実施されている。しかし、改革を実施するためには、優先順位の設定や資源配分の過程で評価により発見できた結果を政策に反映させなければならない。このような信頼できる意味のある評価情報は、すべての活動において必要となる。SEM 2000で提言された定期的評価の方法、評価の仕組みや手続を強化するために、SEM 2000は以下のことを要請している。

評価は、各総局、行政機関が政策の立案に際し、「活動の結果、影響、および充たすべき目的の必要性に応じた介入の判断」に資するためのものであり、優先順位の設定や資源配分に関する意思決定に反映されてはじめて意義がある。個々のプロジェクト・レベルの評価のみならず、政策レベル、プログラム・レベルの評価やパフォーマンス測定によって、政策の質を向上させることが重要である。

行政機関内の内的アカウントビリティ確保の手段は、欧州委員会のコミットロジー委員会による行政立法や審査基準、EU制定法令、情報提供等の手段がある。他方、外部的アカウントビリティ確保の手段は、パブリック・コメント、情報公開、公聴会、シンポジウムの開催等が考えられる。また監査制度、環境影響評価制度⁶⁴⁾、情報公開制度⁶⁵⁾、政策評価制度などを通じて、①政策、②プログラム、③パフォーマンス、④プロジェクト、⑤プロセス、⑥(法令・会計規則への)合規性、に関するアカウントビリティの高度化を狙う⁶⁶⁾。

以上のような改革は、欧州委員会の委員の責任を明確化し、契約に基づいてエージェンシーへ執行責任を委譲し、一定の範囲内での自由裁量を認め、実施管理の責任から委員を開放することにより、統制を強化するものである。つまり行動の統制から、業績の統制へと重点を移し、効率性、透明性、アカウントビリティ確保のための新しい機関として、エージェンシーを位置づけることができる。総局は、評価に基づいて、アウトプットやアウトカムについて所管のエージェンシーに説明を求め、これを次の政策決定や予算に反映させるという手法への転換である。このようなEU行政のNPM改革によって、EU行政機関の一部がエージェンシーとして分権化されたり、民営化され

た結果として、欧州議会や加盟国議会による統制や行政手続きによる適法手続きがはずされたり、EUレベル、加盟国レベルでの法的統制からはずされる場合が生じうる。しかし、行政組織の内外での分権化、あるいは民営化がなされたとしても、EU行政機関との委任関係は継続すると考えられる。すなわち任務の委任者、依頼者である本人と依頼された受任者、委任を受けた機関や団体との関係においては、応答責任、アカウントビリティのラインは継続していると見ることができる⁶⁷⁾。

欧州議会は、欧州市民の代表機関として行政府である欧州委員会を監視し、統制する任務があり、欧州委員会は一層信頼できる情報を提供することにより欧州議会に対するアカウントビリティを確保し、向上させることが要請される。また、EU全体におけるアカウントビリティ向上のために、欧州会計検査院や欧州不正防止局などの監査機関の独立性を維持しつつ、監査対象に影響されない、利害関係のない機関により、欧州委員会の政策や業績評価を行うことで信頼性の高い情報を欧州議会や加盟国議会に提供することができる。欧州委員会から委託されて公共サービスを提供する企業やNGO/NPOは、共同体の公的資金に関与することから、自らの組織運営の透明性、公正性を確保し、欧州委員会や欧州議会へのアカウントビリティとサービスを受ける欧州市民へのアカウントビリティの確保を同時に求められることになる。

さらに、「支出に見合う価値」を追求する観点から、公共財、公共サービスの供給に、顧客・消費者の「選好」の反映を重視するが、集合的に供給され、消費される性格の強い公共サービスは、私的財の購入とは異なり、選択の幅が限られている場合が普通である。それゆえ業績を評価する基準は、「顧客・消費者」のサービスへの満足度に応答するだけでは十分ではない。市場に限界があるからこそ、サービスを購入したり、消費したりしない個人もまた、「欧州市民」として、サービスのアウトプットやアウトカムの分配上の「公平性」(equity)や「公正」(fairness)といった基準には関心がある。これがアカウントビリティ問題を、単なる行政管理のアカウントビリティの問題だけに矮小化することはできない理由であろう。

5. おわりに

EUにおける欧州ガバナンス改革とは、加盟国レベルのNPM改革と呼応したEUレベルでのNPM改革であり、EUにおける「アカウンタビリティ」確保と「市民参加」という手段により、EUの正統性強化を目指すものであった。プロディ委員会以降の改革は、EU機構の機能強化、外部への権限委譲と分権化、および「市民社会」の包摂を志向するものであり、エージェンシー化はそのための手段のひとつであった。以上の考察の結果、以下のような特徴や問題点を指摘できる。

第1に、EUにおけるエージェンシーの活用は、専門性の高いEU政策決定を合理化・客観化・能率化し、政治的介入や利益集団の加圧活動を排除し、その決定過程を透明化させるという利点がある。しかしその半面では、アカウンタビリティのラインがEU機構内のみならず、外部にまで拡張した。その結果、サービスの提供が、EUレベルから加盟国レベルにまで繋がり、さらに政府機関、エージェンシーのみならず、民間業者、NGO/NPOにも政策実施が開放され、競合するなかでアカウンタビリティのラインが幾重にもなってさらに複雑化し、責任の所在が不明確化する恐れが生じていることも否定できないであろう。

第2に、欧州委員会は、行政管理のアカウントビリティ確保の手段として、EU諸政策を所掌する各総局等の活動について業績を測定し、評価・報告することを義務づけた。しかし、大部分の評価は、評価の客観性を担保するために、内部評価のほかに外部評価をも条件とする。その結果、行政評価・政策評価を第3者機関へと外部委託(contracting out)することになり、アカウントビリティのラインの複雑化のみならず、そのコンプライアンス・コストの増大という問題も同時に起こってきている。

第3に、NPMに基づく欧州ガバナンス改革では、市民、NGO/NPO等の「市民社会」を参加させる観点から、行政サービス提供過程にシビック・セクターを組み込む「パブリック・インヴァルブメント」方式をとり、ギデンズ流の『第3の

道』路線を志向する。この場合、欧州市民を単なる顧客・消費者としてではなく、ステークホルダーとみなし、主体的に関与させ、協働によるネットワークを活用する共同統治型のガバナンスが前提となる。外部的アカウンタビリティは、市民を顧客としてみるか、判断形成の共同参画者、協働主体と捉えるかによって評価が異なる。欧州市民が、「パブリック・インヴァルブメント」方式でネットワーク・ガバナンスに組み込まれ、サービスの範囲・質・量の決定や実施および評価の過程に関与することで、アカウントビリティが一層不明確となり、アカウントビリティのさらなる低下を招くのではないかという懸念もある。これらアカウントビリティをめぐる諸問題の解決がEUの正統性を強化するためには不可欠であり、今後の重要な検討課題となろう。

[注]

- (1) European Commission, The Flash Erobarometer, 171/TNS Sofres c/o EOS Gallup Europe, *The European Constitution: Post-referendum Survey in France*.p.2.
European Commission, The Flash Erobarometer, 172/TNS Sofres c/o EOS Gallup Europe, *The European Constitution: Post-referendum Survey in the Netherlands*. p.2.フランスでは、投票率が69.3%と高く、そのうちの54.6%が反対票を投じた。オランダでは反対票が61.6%を超え、投票率も62.8%と高かった事実は重く、その後現在に至るまでEU統合の行方に大きな影響を与えている。
- (2) Koji Fukuda, Hiroya Akiba, eds., *European Governance After Nice*, RoutledgeCurzon, London, 2003, pp. 173-187.
- (3) *Ibid.*, pp. 176-180. 梅津實「欧州憲法とデモクラシー」『同志社大学ワールドワイドビジネスレビュー』第7巻, 第1号, 2頁。福田耕治編『欧州憲法条約とEU統合の行方』早稲田大学出版部, 2006年。
- (4) 第1回1979年は、9カ国平均で63%, 第2回1984年10カ国平均で61%, 第3回1989年12カ国平均58.5%, 第4回1994年12カ国平均56.8%, 第5回1999年15加盟国平均49.4%であった。第6回2004年25カ国平均45.3%, であった。欧州議会選挙と投票率は、<http://homepage3.nifty.com/bologna/europarlamento99.html>, 6/12/2006.
- (5) P.C.Schmitter, "Is it Really Possible to Democratize the Euro-Polity?", A.Follesdal, P. K.oslowski (ed), *Democracy and the European Union*, 1988, pp.16-17. および関連する議論については, T.Berg-

- man, E.Damgaard, *Delegation and Accountability in European Integration*, Frank Cass, 2000.
- (6) European Commission, “White Paper on European Governance, Enhancing democracy in the European Union” Work Programme, SEC (2000), 1517/7 final, 2000, p.4. (中村健吾「国民国家を超える公共圏の可能性」山口定・佐藤春吉・中島茂樹・小関素明編『新しい公共性』有斐閣, 2003年, 229-30頁)。
- (7) 国際行政の概念については, 福田耕治『国際行政学——国際公益と国際公共政策』有斐閣, 2003年を参照されたい。
- (8) 欧州ガバナンスについては, Koji Fukuda, “Institutional Reform and European governance: political reflections on the Treaty of Nice,” in Koji Fukuda, Hiroya Akiba, eds., *European Governance After Nice, op.cit.*, pp.41-66. を参照されたい。
- (9) 山谷清志「行政責任における統制と倫理」『修道法学』第13巻1号, 1990年。141-98頁。福田耕治・真淵勝・縣公一郎編『行政の新展開』法律文化社, 2002年, 175頁。
- (10) Przeworski, A., Stokes, S.C., Manin, B. eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, 1999, p.32, p.341.
- (11) 新川敏光・井戸正伸・宮本太郎・眞柄秀子『比較政治経済学』有斐閣, 2004年, 247頁。
- (12) Bono, Giovanna, “The European Union as an International Security Actor: Challenges for Democratic Accountability”, H.Born, H.Hanggi eds., *The !Double Democratic Deficit!*, Ashgate, 2004, p. 175.
- (13) 玉村雅敏「NPMとは何か」山内弘隆・上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』NTT出版, 2003年, 181頁。
- (14) イギリスにおいて1980年代に先駆的に相次いで導入されたエージェンシーは, 1990年代初頭には300程度になり, 各省所管のエージェンシーは, 20~30に上った。これをモデルとしたといわれる日本版エージェンシーである独立行政法人は, 外務省や環境省の所管の2, 内閣府や総務省所管が4, 文部科学省所管の27まで多様であるが, 2004年7月現在で総数は107ある。行政管理研究センター編『2005年版行政機構図』2005年, 221頁。
- (15) 君村 昌「現代の行政改革とエージェンシー」行政管理研究センター, 1998年, 1頁。
- (16) たとえば, その紹介は, 岡田章宏・自治体問題研究所編『NPMの検証——日本とヨーロッパ』自治体研究社, 2005年を参照されたい。
- (17) 足立忠夫「責任と行政学」『行政学講座1・行政の理論』東京大学出版会, 1976年, 227-37頁。福田耕治『現代行政と国際化』成文堂, 1990年, 52頁。
- (18) 山村恒年編『新公共管理システムと行政法』信山社, 2006年, 48-50頁。山内弘隆・上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』前掲書, 304-05頁。
- (19) 村上 真「イギリス準市場改革とアカウンタビリティ」『同志社法学』54巻4号, 2002年, 267頁。
- (20) 大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社, 1999年96-97頁。
- (21) 君村 昌「アカウンタビリティ(答責性)と業績評価」『同志社法学』第44巻6号。5-6頁。君村 昌『現代の行政改革とエージェンシー』行政管理研究センター, 1998年。
- (22) 同上。
- (23) O'Donnell, G., “Horizontal Accountability in a New Democracies”, *Journal of Democracy*, 9(3), 1998, pp.112-126. 碓氷悟史『アカウンタビリティ入門』中央経済社, 2001年, 159-160頁。山内弘隆・上山信一編『パブリックセクターの経済・経営学』NTT出版, 2003年, 305頁。
- (24) Hood, C., *The Art of the State*, Clarendon. Press, 1998, pp.194-221. 大住荘四郎『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社, 1999年, 35-38頁。
- (25) Zweifel, Thomas D. *Democratic Deficit?: Institutions and Regulation in the European Union, Switzerland and the United States*, Lexington Books, 2002, pp.12-13.
- (26) J.Dondelinger, “Relations avec les administrations nationales”, J.Jamar, and W.Wessels eds., *L'administration communautaire à l'heure du choix*, Collège d'Europe, Bruges, 1985, pp.89-90. 福田耕治『国際行政学——国際公益と国際公共政策』63頁。
- (27) 同上福田耕治前掲書, 73-77頁参照。
- (28) Bono, Giovanna “The European Union as an International Security Actor : Challenges for Democratic Accountability” *op.cit.*, pp.175-177.
- (29) Bono, Giovanna *ibid.*
- (30) 福田耕治『国際行政学——国際公益と国際公共政策』13頁。
- (31) Wincott, David “The Governance White Paper, the Commission and the Search for Legitimacy”, A. Arnall, D. Wincott eds., *Accountability and Legitimacy in the European Union*, Oxford University Press, 2002, pp.379-380.
- (32) 安江則子「COSAC 国家議会と欧州議会による二重の民主主義の模索」『同志社大学ワールドワイドビジネスレビュー』第2巻2号, 2001年。堀口健治・福田耕治編『EU 政治経済統合の新展開』早稲田大学出版部, 2004年。
- (33) 福田耕治「EC 会計検査院設置と欧州議会による決算統制」福田耕治『EC 行政構造と政策過程』成文堂, 1992年を参照されたい。
- (34) 福田耕治「EC オンブズマン制度の創設と共同体行

福田耕治：EUにおけるアカウントビリティ

- 政の監視」福田耕治『EC行政構造と政策過程』前掲書。
- (35) La Conference des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires : COSAC.
- (36) 福田耕治『EUにおける政策評価システムの概要』外務省委託調査研究報告書, 2005年参照。
- (37) その仕組みの詳細は, 福田耕治「EC会計検査院設置と欧州議会による決算統制」福田耕治『EC行政構造と政策過程』成文堂, 1992年を参照されたい。
- (38) その根拠は, Protocol on the role of national parliaments in the European Union. COSACについては, 安江則子「補完性原理に関する加盟国議会の役割」『日本EU学会年報——欧州憲法条約とIGC』第25号, 2005年, 208-12頁参照。
- (39) 福田耕治「EC会計検査院設置と欧州議会による決算統制」前掲論文を参照。
- (40) 同上。
- (41) OJ No.C 316, 27 November, 1995, annex.
- (42) OJ No.C 313, 23 October 1996, annex.
- (43) SEC (2002) 5267-23.12.2002, p.1.
- (44) OJ No.L 63, 6 March 2002, pp.1-13.
- (45) その最新の報告は, OLAF, Report of the European Anti-Fraud office, Supplementary Activity Report for the Year 2004. を参照。
- (46) イギリスにおいて1980年代に先駆的に相次いで導入されたエージェンシーをモデルとしたといわれる日本版エージェンシーである独立行政法人は, 外務省や環境省の所管の2, 内閣府や総務省所管が4, 文部科学省所管の27まで多様であるが, 2004年7月現在で総数は107ある。なお, EUエージェンシーと日本の独立行政法人との比較は, Koji Fukuda, “Accountability and Agencies in the European Union and Japan”, Prepared for delivery at the *Symposium on Democracy and Accountability III*, Waseda University, Tokyo, September 30, 2005を参照。
- (47) Rhodes, *Understanding Governance*, Open University Press, 1997, p.95.
- (48) COM (2001) 428 final, 欧州ガバナンス白書についての紹介は, 福田耕治「『EU・欧州ガバナンス白書』の検討」『貿易と関税』2002年3月, 第50巻3号, 79-83頁。
- (49) 君村 昌『行政改革の影響分析——独立行政法人制度の創設と在り方』行政管理研究センター, 2001年。15頁。
- (50) European Commission, COM (2002) 718 final, 11.12.2002, p.4.
- (51) European Commission, COM (2001) 428.pp.23-24.
- (52) BSE危機とコミトロジーの問題点については, 福田耕治『国際行政学——国際公益と国際公共政策』, および福田耕治「EU食品安全政策と欧州食品安全庁の創設——国際行政におけるアカウントビリティの確保」寄本勝美・辻隆夫・縣公一郎編『行政の未来——片岡寛光教授古稀祝賀論文集』成文堂, 2006年参照。
- (53) コミトロジーの起源, 管理評議会手続きについての詳細は, 福田耕治「EC委員会の執行権強化と評議会手続き」福田耕治『EC行政構造と政策過程』を参照されたい。
- (54) http://europa.eu.int/agencies/history_en.htm 6/12/2006.
- (55) Meroni v.H.A. Case 9/56, 19/56.13 June 1958.
- (56) EU エージェンシーの概要については, http://europa.eu.int/agencies/communityagencies/function/index_en.htm 6/12/2006 を参照。
- (57) EU・欧州委員会における行政改革についての詳細は, 福田耕治「欧州委員会における行政改革」『同志社大学 ワールドワイドビジネスレビュー』第2巻, 第2号, 2001年を参照されたい。
- (58) Anne Stevens, Handly Stevens, *Brussels Bureaucrats?*, palgrave, 2001, pp.188-189.
- (59) *Ibid.*, p. 186-187.
- (60) 欧州委員会は, そのプログラムと諸活動を定期的に評価する政策をとり, 評価を調整し, 実施するために個々の総局内に評価機能が制度化されている。欧州委員会は, これら各総局での評価を支援し, 調整する役割を担っている。このような定期的な評価の義務付けは, 財政規則と欧州委員会の「評価に関するコミュニケーション」をその根拠とする。財政規則 (Financial Regulation) の第27条, 28条および33条は, 評価についての基本的なルールを定め, さらに実施規則 (Implementing Rules) の第21条, 第22条でこれらをさらに具体化している。詳細は, 福田耕治『EUにおける政策評価システムの概要』外務省委託調査研究報告書, 2005年, 31頁以下を参照。
- (61) 福田耕治「欧州委員会の総辞職と欧州議会」『早稲田政治経済学雑誌』第341号, 2000年。
- (62) European Commission, *Study on the Use of Evaluation Results in the Commission*, Final Report, 2005, p.2., European Commission, *Evaluating EU, Expenditure Programmes: A Guide*, 1997, p.11. H. Summa, Report of the Working Group, *Evaluation and Transparency*, (Group 2 b), 2001, pp.20-21.
- (63) *Ibid.*, 福田耕治「EUにおける政策評価システムの概要」前掲書, 96-98頁参照。
- (64) 福田耕治「EC環境政策と環境影響評価の制度化」福田耕治『EC行政構造と政策過程』参照。
- (65) 福田耕治「EU行政の情報化と情報公開・個人情報保護の制度化」『同志社法学』第247号, 1996年参照。
- (66) European Commission, *Evaluating EU : Expenditure Programmes: A Guide*, 1997, p.14. 大住荘四郎前掲書, 93-94頁。
- (67) 山村恒年編前掲書, 52-53頁。

【付 記】

本稿は、2005年10月1日に開催された2005年度日本政治学会 研究大会 分科会11「アカウントビリティ研究の理論と実証」における筆者の報告

「EUにおけるアカウントビリティ-NPMによる欧州ガバナンス改革とエージェンシーを事例として一」に基づくものである。