

# ニュージーランドにおける行政の総合性確保 「レビュー・オブ・ザ・センター」の勧告を中心に

小 池 治\*

(横浜国立大学大学院国際社会科学部研究科教授)

「一番大切なものは何か。それは人々、人々、人々。われわれは魚を罾にはめ窒息させる魚網のような政策をつくるべきではない。押し寄せる波のように、上に押し上げ、先の方に運ぶような政策をつくるべきなのだ」The Community Policy Team, *Communities and Government: Potential for Partnership*, Ministry of Social Policy, New Zealand, 2001.

1980年代から90年代にかけて“ニューパブリックマネジメント(NPM)”の旗手として世界に名を馳せたニュージーランドは、いま中道左派のクラーク政権のもとで新しいマネジメント改革に取り組んでいる。それは一言でいえば、能率を最優先するアウトプット中心のマネジメントから、サービスの質を重視するアウトカム中心のマネジメントへの転換である。このクラーク政権のマネジメント改革のベースとなっているのが、2001年に発表された「レビュー・オブ・ザ・センター(the Review of the Centre)」の報告書である。報告書は、事業のアウトプットに対する省庁のアカウンタビリティを強化した結果、省庁間に壁(silo)ができてしまい、省庁間の連携や長期的視点に立った組織管理が疎かになっていると指摘した。そして国民の視点に立ってサービスの統合を図り、「政府の総合性(a whole of government)」を確保するように政府に求めた。この「政府の総合性」の確保は、ポスト NPM のアジェンダとして先進国共通の課題となっているものである。勧告を受けたクラーク政権は関係法令を改正し、各省庁に対して積極的に連携・協働するよう求めている。しかしながら、各省庁は個別事業のアウトプットに対するアカウンタビリティも果たさなければならず、省壁を乗り越えることは簡単ではない。その結果、省庁の連携による政府の総合性確保は、依然としてチャレンジングな課題であり続けている。

\*1956年生まれ。89年明治大学大学院政治経済学研究科修了。政治学博士。財団法人行政管理研究センター研究員、茨城大学人文学部助教授を経て、98年より現職。96-97年ノースカロライナ大学客員研究員。98-99年自治大学校客員研究員。2000年キャンベラ大学客員研究員。04年12月より国連大学高等研究所客員教授。主な著書に「アメリカの政策過程と政府間関係」(第一法規,1990年)、「開発協力の法と政治」(共編著:国際協力出版会,2004年)などがある。E-mail: okoike@ynu.ac.jp

## 1. ニュージーランドにおけるマネジメント改革の展開

第二次大戦後、ニュージーランドは医療の無料化など福祉国家づくりを進めるとともに、主要産業を国有化し、国家主導で経済発展を進めてきた。しかし、1970年代後半になると財政赤字が急増し、経済活動に対する政府規制が批判されるようになった。

表1 ニュージーランドにおけるマネジメント改革の経緯

1984年	ロンギ労働党政権成立
1986年	国有企業法制定：主要国有産業の企業化
1988年	国家部門法制定：事務次官を契約制の「チーフエグゼクティブ」に変更
1989年	財政法制定：アウトプット予算の導入，地方自治法改正
1990年	第1次ボルジャー国民党政権成立
1991年	ローガン報告
1993年	第2次ボルジャー国民党政権成立
1994年	財政責任法発効：均衡財政を義務化
1996年	12月 小選挙区比例代表併用制による総選挙：国民党とニュージーランド・ファースト党との連立政権成立
1999年	12月 中道左派のクラーク政権（労働党・連合党連立政権）成立
2000年	11月 国家部門標準委員会設置
2001年	7月 「レビュー・オブ・ザ・センター」設置（11月に勧告提出） 8月 社会開発省設置 12月「アウトカムのためのマネジメント」イニシアティブ（閣議決定）
2002年	SOIの義務化（閣議決定），地方自治法改正 第二次クラーク政権（労働党・革新連合党の連立政権）発足
2004年	国家部門法改正，財政法改正，クラウンエンティティ法制定

筆者作成。

財政危機のなかで1984年に政権についたロンギ労働党は、市場競争を重視し、1986年に国有企業法を制定して国有企業の改革を行うとともに、政府規制の撤廃を進めた<sup>1)</sup>。さらに、ロンギ政権は行政部門の改革にも乗り出し、プリンシパル・エージェント理論や取引コスト論に基づいて政策部門とサービス部門を分離し、後者をエージェンシー化した<sup>2)</sup>。また政府は1988年に国家部門法（State Sector Act）を定めて各省庁の事務次官（permanent secretary）を任期制の「チーフエグゼクティブ」に変え、大臣が政策のアウトカムに責任をもつ一方、チーフエグゼクティブは資源管理とアウトプットの効率性に責任をもつこととした。さらに1989年には財政法（Public Finance Act）を制定して、予算管理をインプットベースからアウト

<sup>1)</sup> ロンギ内閣の経済政策は、蔵相ロジャー・ダグラスの名をとって「ロジャーノミックス」と呼ばれた。ロンギ内閣は、貿易・金融の自由化、緊縮財政政策の導入など行うとともに、政府の現業部門の国有企業化と民営化の推進、農業生産者、工業製品輸出業者、電力・石炭事業に対する補助金カット、低所得者に対する補助の見直しなどを実施した（田中秀明 2004）。

<sup>2)</sup> 第二次ロンギ内閣（1986-89年）が実施した一連のマネジメント改革は1987年に大蔵省が発表した政策提言書「政府のマネジメント（Government Management）」に基づいて実施されたものである（和田 2007）。

プットベースに変更した。そしてアウトプットの「購入者」としての大臣と省庁の「所有者」としての大臣を区分し、所有者である大臣がアウトカム達成のための「アウトプット」を購入大臣の資格で他省庁からも購入できるとした（和田 2007）。

ロンギ政権のマネジメント改革は、いわば民間企業の経営手法をそっくり行政に適用しようとしたものといえる<sup>3)</sup>。ロンギ政権は、行政のアカウンタビリティを明確にするため、政府組織を機能別に「分社化」し、大臣とチーフエグゼクティブの関係を「契約」関係に置き換えた。そしてチーフエグゼクティブに経営上の権限とインセンティブを与え、競争的な環境のなかでアウトプットの合理性の追求を課したのである。このアウトプット中心のマネジメントはやがて「NZ モデル」と呼ばれるようになり、世界から多くの注目を集めるようになった（Boston, Martin, Pallot, and Walsh 1996; Scott 1996）。

しかし、アウトプット中心のマネジメントに対しては政府内部からも不満が聞かれるようになった。1990年に政権についた中道右派のボルジャー国民党は、前労働党政権のマネジメント改革の問題点を調査するため、「国家部門の改革に関する調査（Review of the State Sector Reforms）」を立ち上げた。調査委員会は大臣やチーフエグゼクティブに対してインタビュー調査を行い、1991年に報告書（ローガン報告）<sup>4)</sup>を提出した。そして、内閣が議会及び選挙民に対して連帯して説明責任を果たすためには内閣の一体性（the Cabinet as a whole）が重要であるが、各省庁のパフォーマンスに対するアカウンタビリティを強化した結果、政府の「集合的利益（collective interests）」に逆効果が現れているとして、政府に対して戦略的なマネジメントを強化するよう求めたのである（Steering Group Review of the State Sector Reforms 1991）。

この指摘を受け、ボイジャー政権は1993年に「2010年への道（Path to 2010）」と題する長期戦略を策定するとともに、大臣とチーフエグゼクティブが締結する「パフォーマンス協定書」を見直して、政府の主要目標を「戦略的成果エリア（Strategic Result Areas: SRAs）」として示す一方、チーフエグゼクティブに3年間の「重要成果エリア（Key Result Areas: KRAs）」の策定を指示した（Boston, Martin, Pallot, and Walsh 1996:282）<sup>5)</sup>。

しかし、戦略的なマネジメントの導入も「NZ モデル」の構造的な問題の改善に直接結びつくものではなかった。この点を鋭く指摘したのが、1996年にアメリカの行政学者 A.シック（Allen Schick）が提出した報告書“*Spirit of Reform*”である。政府から委託を受けてニュージーランドの行政管理制度を調査したシックは、「NZ モデル」がニュージーランド政府の能率改善に果たした功績を評価する一方、プリンシパルエージェント理論がこれからのニュージーランドのマネジメント改革を前進させるとは思えないと述べ、アウトプットの生産における能率が政府の活動のすべてではないと指摘した（Schick 1996）。そして、今後は社会的一体性（social cohesion）のようにニュージーランドの国民と政府が重要と考えるアウトカムを発展させるための政策目標に重点を置くべきであり、こうしたより大きな政治的戦略を達成できる能力の構築こそが政府の最重要課題であると勧告したのである（Schick 1996:96）。シックと同様の批判は、ニュージーランドの行政学者からも提起された（Boston, Martin, Pallot, and Walsh 1996）。こうして90年代末になると、ニュージーランド政府にとって「NZ モデル」の修正は、もはや避けることのできない課題となったのである（Webber 2004:106）。

そして政府の内部でも90年代末には「NZ モデル」の修正に向けての具体的な検討が進められるよう

<sup>3)</sup> この他にも、政府は財務管理に民間企業と同様の発生主義会計を採用し、アウトプットのフルコストを把握できるようにした。

<sup>4)</sup> この調査報告書は、元 IBM ニュージーランド社長であったベジル・ローガン（Basil Logan）を座長としたことから、ローガン報告と呼ばれている。

<sup>5)</sup> さらに、ボルジャー政権は1994年に財政責任法（Fiscal Responsibility Act）を制定し、各省庁に均衡財政のもとでの予算管理を義務付けた。

になった。政府の内部で改革を先導したのは、公務員管理を担当する国家サービス委員会(SSC)である。SSCは次々にディスカッションペーパーを発表し、マネジメントのあり方について世論を喚起した。<sup>6)</sup> SSCは1999年には公共部門のアカウンタビリティに関する調査報告書を提出し、システムの複雑さや費用がかかること、膨大な文書のわりに大臣や議会が利用できる情報、とくにアウトカムとの整合性や組織の能力(ケイパビリティ)にギャップがあること、中期的アウトカムよりも毎年のアウトプット購入という短期的視点に傾きがちなこと等の問題点を指摘し、マネジメントシステムの見直しを勧告した(SSC1999)。また、会計検査院(Controller and Auditor General)も、1999年の第三次報告において、国家行政機関のパフォーマンス評価のあり方について議会に勧告を行うなど、もはやマネジメントの大幅な見直しは必至の情勢となったのである。

## 2. クラーク政権のマネジメント改革への取り組み

1999年末の総選挙では、9年ぶりに中道左派勢力が政権を奪取し、ヘレン・クラークを首相とする労働党・連合党の連立政権が誕生した。労働党は1999年の総選挙のマニフェストにおいて国家部門の断片化の問題を取り上げ、国家部門の再構築を提唱していた(Boston and Eichbaum 2005)。クラーク内閣は発足後直ちに政府組織の見直しに取りかかり、1999年12月20日に、国民の信頼を失っていた労働所得庁(Department of Work and Income: DWI)に関する調査委員会の設置を決定し、委員長に前国家サービス委員長のD.ハン(Don Hunn)を任命した<sup>7)</sup>。調査委員会は翌年2月に発足し、同年5月にDWIの組織再編を求める報告書(ハン報告)を政府に提出した(Ministerial Review into the Department of Work and Income 2001)<sup>8)</sup>。それを受けて国家サービス大臣のT.マラード(Trevor Mallard)は、同年7月に「国家部門標準化委員会(State Sector Standard Board)」の設置を発表し、国民サービスのあり方についての調査を命じた。標準化委員会がマラード大臣に第一次勧告を提出したのは2001年1月である。そのなかで標準化委員会は、国家部門の活動が著しく断片化していること、経済的能率を強調した結果、国民と公務員の信頼関係と支持が崩れてきていると指摘した。そして「購入協定」制度を見直し、今後はサービスの質やアウトカムの価値、将来必要になる組織の能力(ケイパビリティ)、組織の有効性などに焦点を当てるべきであると勧告したのである(State Sector Standards Board 2001)。

この国家部門標準化委員会の勧告を受けて政府が2001年7月に設置したのが、「中央政府の見直しに関する関係省庁諮問委員会(「レビュー・オブ・ザ・センター(Review of the Centre)」)」である。「レビュー・オブ・ザ・センター」のメンバーには、国家サービス委員会(SSC)、大蔵省、首相内閣府の3名のチーフエグゼクティブと公務員組合代表及び2名の外務コンサルタントの合計6名が任じられた。

レビューの設置に際し、政府は「全機関が政府の総合性(a whole of government)確保に取り組むようマネジメントと調整のプロセスを強化することに関心がある」と述べたが、これはNZモデルの弱点を認め

<sup>6)</sup> このときにSSCが発表したディスカッションペーパーのなかには、クラーク政権のマネジメント改革の構想に影響を与えたものも少なくないといわれている。例えば、1998年のディスカッションペーパーでは、アウトカムによるマネジメントを強化するため、戦略的成果エリア(SRA)のネットワーク化について提案している(SSC1998)。これは後の「レビュー・オブ・ザ・センター」のスーパーネットワーク構想と重なるものである。

<sup>7)</sup> 労働所得庁(通称WINZ)は、前国民党政権の1998年に所得保障局、職業安定局、地域雇用部、地域雇用調整部を合併して設置されたが、給付が遅れるなどの不手際から世論の強い批判を浴びていた。

<sup>8)</sup> 勧告を受け取ったクラーク内閣は2001年8月に労働所得庁と社会政策省(Ministry of Social Policy)を統合し、社会開発省(Ministry of Social Development)を設置した。このすばやいタイミングは、政府の総合性確保に対する政府の強い姿勢を示したものとみることができる。DWIと社会政策省の統合は、政策部門とサービス提供部門の統合を図るものであったからである(James 2001)。

たうえで、その弱点を是正するためには政府の総合性確保がきわめて重要であるとの認識を示したものである。「レビュー・オブ・ザ・センター」に諮問された事項は、以下のとおりである。

- ・ 国家部門が多数の省庁に分割され、あるいは政策部門と提供部門に分割されていることが、経営責任者の視野を極端に狭くしたり、公共部門の水平的な調整を阻害していないか。
- ・ 政府全体の財政に関する政策決定や財務管理の改善にあたって、公共部門管理と整合をとりながら、所管（Vote）構造と所管マネジメントのプロセスを変えることができるかどうか。
- ・ 契約に対するアカウントビリティの重視が、コンプライアンス費用の過度の強調や共同性（collegiality）の喪失を導いていないか。
- ・ 狭い範囲にパフォーマンス目標を設定することで、アウトカムがおろそかにされたり、アウトプットとアウトカムのつながりが欠落したり、長期的に組織の能力（ケイパビリティ）を維持することの重要性が軽視されてはいないか。
- ・ 現在の体制が適切な地方分権の推進を不合理に阻んではないか。
- ・ 現場の職員が国民と一緒に取組みを進める際に、現行制度はそれを増進させるものとなっているか、それとも妨げているか。
- ・ 国家部門の多様な省庁を管理するうえで必要なリーダーシップを人々が持ち合わせているか
- ・ 困難な課題に対応できる能力をもった公務員を養成するための訓練や雇用制度があるか

これらの諮問事項に対し、レビュー・グループでは事例分析を含む調査を3ヶ月にわたって行い、2001年11月に報告書を国家サービス大臣及び大蔵大臣に提出した。

### 3. 「レビュー・オブ・ザ・センター」（2001）の勧告とその実施状況

「レビュー・オブ・ザ・センター」の報告書は、ニュージーランドの公共管理は全体として効果をあげており、全面的に見直す必要はないとしながらも、クラーク政権に対して「NZモデル」の実質的な軌道修正を強く求めるものであった。その提言は3本の柱から構成されていた。すなわち、「サービス提供の統合」「国家部門の断片化への対応」そして「人々と文化」である。以下、順にみていこう。

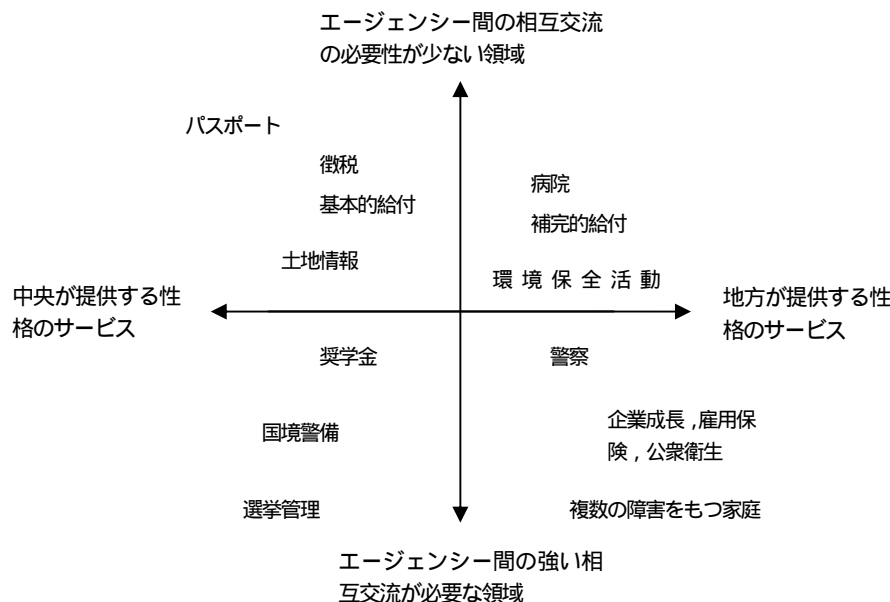
#### （1）統合的なサービス提供（Integrated Service Delivery）

レビューでは、政府のサービスには、中央において関係機関が連携して取り組むべきものとそうでないもの、地方において複数の機関が連携して取り組むべきものとそうでないものがあり、画一的な対応は望ましくないとする（図1を参照）。

そして、市民の視点に立って省庁が所管するサービスを見直し、組織横断的に対応するとともに、地域におけるサービス提供の統合化を進める必要があるとして、3つの取り組みを求めた。一つは「サーキットブレイカー（circuit breaker）」の創設である。サーキットブレイカーは、対応が困難な行政課題を解決するため関係機関の現場の職員で編成する特別チームであり、所管を離れて自立的に行動し解決方法を開発する。2つ目は、地方における広域調整（regional co-ordination）の活用である。関係各省と地方自治体、NGO、マオリ等が地域レベルで調整を行い、サービスの統合的な提供を行うことを求めた。そして3つ目が、政策と実施の分離によって生じた問題への対応である。ここでは政策部門とサービス提供部門の関係を見直し、セクターにおける政策助言と政策実施の能力改善を図るとしており、これまで

の機能主義に立った省庁編成の見直しを求めている。

図1 政府のサービスの位置づけ



(資料出所) Advisory Group on the Review of the Centre(2001), p.20.

## (2) 国家部門の断片化への対応

第2に報告書が指摘するのが、国家部門の断片化 (fragmentation) である。90年代の改革は、政策部門と実施部門を分離し、多くの自立的なエージェンシーを作り出したが、それによって行政の「全体像」がみえなくなり、組織間の調整が困難になって政府の整合性がとれなくなっているとみる。そして以下の改善策を提案している。

- ・ アカウンタビリティ及び評価システムを改善し、より高いレベルの目的やプライオリティ (アウトカム) の達成とそれに必要となる政府組織のケイパビリティを強調する。具体的には、SOI (Statement of Intent: 意図文書) の作成をつうじて各省庁がプライオリティを設定する。
- ・ 「購入協定書」<sup>9)</sup>を廃止し、アウトプット・プランに代える。
- ・ 組織的なパフォーマンスの監視を強化する。
- ・ 政策立案、政策実施、能力構築を一体的に進めるため、関係するエージェンシーを7から10のスーパーネットワークに再編する。
- ・ 国家部門の断片化を防ぐため、政府機関の再編統合を行う。
- ・ 政府の総合性という観点に立って、省庁やクラウンエンティティ<sup>10)</sup>と主務大臣の関係を改善し、クラウンエンティティのガバナンスを改善する。

<sup>9)</sup> アウトプットの購入に当たって大臣と各省庁のチーフエグゼクティブが締結する文書が「購入協定書 (purchase agreement) である。一方、所有者としての大臣がチーフエグゼクティブとの間に達成する業績内容について締結する文書は「パフォーマンス協定書 (performance agreement) と呼ばれている。

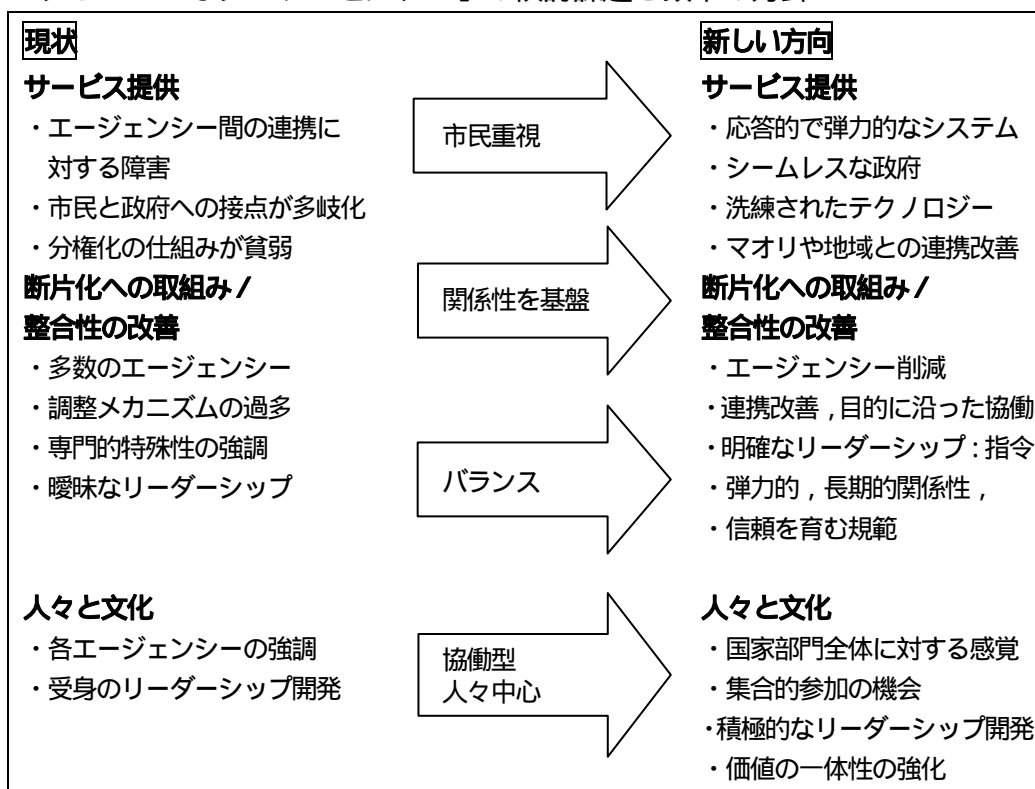
<sup>10)</sup> クラウンエンティティは独立の行政機関の総称であり、国立大学、小・中・高校の学校理事会も含まれる。

- ・ 議会に対する適切なアカウンタビリティを維持しながら、予算財務管理システムにおける資源再配分の障害を除去し、市民のためのアウトカムを追及できるようにサービス提供の弾力性を高める。
- ・ 新設の「社会政策評価調査委員会」の活動を参考にしつつ、評価環境の改善のために必要な措置を検討する。

### (3) 人々と文化

ここでは、大臣や市民のニーズにより的確に奉仕するため、各機関及び公務員全体のケイパビリティを向上させるべきであるとし、公務員に共通の人材管理システムの開発やリーダーシップ開発のための取組、各省の幹部公務員に共通するコンピテンシーにもとづく集合的な能力開発などを提言している。

図2 「レビュー・オブ・ザ・センター」の検討課題と改革の方針



(資料出所) Advisory Group on the Review of the Centre (2001), p.8.

以上の内容からわかるように、「レビュー・オブ・ザ・センター」の勧告は、ニュージーランドの公共管理システムを根底から変えようとするものではないとはいいながらも、実質的にアカウンタビリティの枠組みの大きな変革を政府に求めるものとなっている。とりわけ、従来のアウトプット重視のアカウンタビリティの仕組みを「アウトカム重視」に変えることで、政府の総合性を確保するというロジックは、各省のアウトプットに対する統制を基軸としてきた「NZ モデル」の大幅な修正を求めるものといわねばならない。

さて「レビュー・オブ・ザ・センター」の勧告は、2001年12月17日の閣議において、マオリに対する

サービス統合の評価と総合性確保を追加したうえで承認された。そして政府は「レビュー・オブ・ザ・センター」の勧告の実施状況を監視するため、国家サービス委員長を主査とする「変革実施諮問グループ (Change Implementation Advisory Group)」を設置した<sup>11)</sup>。この諮問グループがマラード国家サービス大臣に進捗状況報告書を提出したのは2002年12月である (SSC 2002)。それによれば、第1の「サービス提供の統合化」については、関係機関の連携により3つのサーキットブレイカーのチームが編成され、「不登校問題」「家庭内暴力」「熟練移民の確保」という困難な課題に挑戦した。報告書では、そのうち家庭内暴力への対応について紹介し、サーキットブレイカーの活動によって関係機関間における情報共有やアカウントビリティ共有の重要性を認識できたとしている。「地方における広域調整」については、いくつかの地方を調査したところ関係機関の連携が着実に図られているが、さらに改善を図る余地があるとしている<sup>12)</sup>。また、評価については、関係者の共同による評価計画の作成が提案されている<sup>13)</sup>。

第2の「断片化への対応/整合性の改善」については、地方部局の幹部職員のネットワークの形成が試行されていること、中央においてもネットワークの形成が進みつつあること、クラウンエンティティと主務大臣の関係を強化するための法案が2003年に議会に提案される予定であることが述べられている。そして「アウトカムのためのマネジメント」の推進については、2002年には15省がSOIを準備しており、2003年には36省庁に拡大する予定であることをあげている。

そして第3の「人々と文化」については、「エグゼクティブ・リーダーシップ・プログラム」の作成がほぼ終了したことや、エグゼクティブ・フェロシップ・プログラムのための「オーストラリア・ニュージーランド行政大学院」が設置されたことをあげている。

以上の変革実施諮問グループの報告内容は、クラーク政権が「レビュー・オブ・ザ・センター」の勧告を正面から受け止めたことを示している。

#### 4. 「アウトカムのためのマネジメント」の推進

さらにクラーク政権は、「レビュー・オブ・ザ・センター」と歩調を合わせる形で、アウトプット中心のマネジメントをアウトカム中心に変えるための制度改革も進めていった。政府は2001年12月に、各省のチーフエグゼクティブに対し、従来の「SRA」「KRA」を廃止し、それらをSOIに置き換えることを伝えた<sup>14)</sup>。そして「購入協定書」を廃止し、代わりにアウトカム達成に必要な活動 (intervention) とアウトプットの関係を示した「アウトプット・プラン」を作成するよう指示した。それを受けて国家サービス委員会と大蔵省は、新制度の周知を図るため2002年に「アウトカムのためのマネジメント指導要領」を作成するとともに、2003年には「アウトカムのためのマネジメント：アウトプット・プラン指導要領」を作成した<sup>15)</sup>。そして政府は2004年に財政法を改正してSOIの作成を法律で義務づけるとともに、クラウンエンティティ法を制定して全政府機関にSOIの作成を義務付けたのである (平井 2006; 和田 2007)。

<sup>11)</sup> グループには4の活動分野について「チーフエグゼクティブ・レファレンスグループ」が設置され、全体の運営を管理するための運営委員会が設置された。また、4の活動分野についてはそれぞれにプログラムリーダーとプログラムコーディネーターが任命され、必要に応じてプロジェクトチームを編成して調査に当たることとした。

<sup>12)</sup> 地方における広域調整については、2003年に活動報告の最終レポート (SSC/MSD 2003) が提出されている。

<sup>13)</sup> 評価活動の改善については、2003年にSSCが別途報告書 (SSC 2003) を公表している。

<sup>14)</sup> この制度変更のベースとなったのが、国家行政標準化委員会の勧告にもとづいてSSCが実施したCAP (Capability, Accountability and Performance) と名付けられたパイロット事業である。

<sup>15)</sup> 「アウトカムのためのマネジメント」を推進するための組織として、政府は「MFO事務局」を設置した。事務局は、国家サービス委員会、財務委員会及びマオリ開発省からの出向の職員で構成された。



この制度改正では、新しいアカウントビリティの仕組みとして、各省・機関に「年次報告書」の提出を義務付けた。年次報告書には、中期的なアウトカムを達成するために各年度に行った活動とその際に使用したアウトプットを記載することとされた。これはアウトプットとアウトカムをアカウントビリティの枠組みのなかで結び付けることを意図したものである。

この一連の制度改正によって「アウトカムのためのマネジメント」がどこまで各省に浸透し、国民に対する政府サービスの質の向上が図られたかについては、現段階ではまだ情報が限られているため、ここでは控えたい。しかし、少なくとも各省・機関が公表している SOI を一瞥するかぎりでは、どの省・機関においてもアウトカムが明確に設定され、それを達成するための毎年度の活動の内容とそのためのアウトプットがわかりやすく記述されている（外務貿易省の SOI の一部を表 2 に示したので参照されたい）。

なお、「アウトカムのためのマネジメント」への変更を徹底するため、政府は公務員の人事管理についても大きな制度変更を行った。すなわち、政府は 2004 年に国家部門法を改正して国家サービス委員長に全政府機関の組織管理に関する権限を与えるとともに、各省を横断して幹部公務員のリーダーシップ能力を強化するための権限を付与したのである。これも「レビュー・オブ・ザ・センター」の勧告を実行したものである。従来の仕組みでは、「let the managers manage」の原則に立ち、人事管理の権限は実質的に各省庁のチーフエグゼクティブに移譲されていたが、今回の法改正によって国家サービス委員長による公務員の集合的な管理が可能になった。SSC は法改正以前から「エクゼクティブ・リーダーシップ・プログラム」を推進しているが、法改正後はさらに「国家サービス開発目標（State Services Development Goal）」を策定し、中期的に国家機関の能力強化に取り組むとしている。

表 2 外務貿易省の短期的アウトカム : ニュージーランドの安全保障と防衛

キーパートナー	共有する目標・活動
国防省, NZ 国防軍, NZ 警察	・二国間及び地域的防衛関係及びソロモン諸島地域援助ミッション (RAMSI) のような安全保障協力イニシアティブ
NZ 警察	・太平洋安全保障戦略基金の実施 ・テロ対策, マネーロンダリングや不法移民など国境を超える犯罪に対する協力努力, 国連平和活動への努力
アジア NZ 基金	・アジアの重要なパートナーとの関係強化を目的に政府が開始した Seriously Asia イニシアティブの実施
首相内閣府の外部評価局	・ニュージーランドの対外活動環境に関する外務省の評価の補完

(資料出所) Ministry of Foreign Affairs and Trade, Statement of Intent 2007 - 2010, p.60.

## 5. 「政府の総合性確保」への取組み

次に「レビュー・オブ・ザ・センター」が強調した「政府の総合性確保 (Whole of Government)」の進展状況をみてみよう。「レビュー・オブ・ザ・センター」は、行政機関の統合にも言及しているが、最も重要なことは各省・機関が「政府全体」の視点に立つことであると述べ、各省・機関の連携を支援するためマネジメントの強化を図るという基本姿勢を打ち出した。この方針に沿って、現在は主に 2 つの方向から政府の総合性確保に向けたアプローチがなされている。その第一は「アウトカムの共有化 (shared

outcome) )」であり、第二は公務員の行動規範における一体性の確保である。

まず「アウトカムの共有化」から見ていこう。すでに述べたように、「アウトカムのためのマネジメント」への転換にあたって、政府は各省・機関に SOI の作成を義務付けた。SOI には中期的なアウトカムが記載されることになるが、アウトカムはアウトプットと異なり、政府の活動が社会にもたらす成果や影響を意味することから、アウトカムのかなりの部分は複数の省庁の活動とも関係してくることになる(例えば、マオリの生活水準の向上、若年者の失業対策など)。そうであれば、各省・機関が SOI にアウトカムを記載する際には、関係機関との連携について記述する必要が出てくるはずである。これが「アウトカムの共有(shared outcome)」である。各省・機関が、共有するアウトカムを SOI に記載する際には、関係省・機関と協力して行政計画を作成しなければならない。また、政策の実施段階においても、連携の効果を高めるための協調的なマネジメントが求められる。

そこで SSC と大蔵省は、2004 年に「アウトカム共有化」推進のためのガイドラインを作成し、各省・機関に公布して、その周知徹底を図っている(SSC 2003; 2004a; 2004b)。ガイドラインでは、組織間の連携の種類として 情報共有、資源共有、活動の共有、責任の共有、の4種類をあげ、具体的に連携を進める手順として、アウトカムの明確化、優先順位の絞込み、アウトカム達成のための最善の方法の確定、関係機関との連携のメリット・デメリットの検討、共有するアウトカムを達成するための組織間のマネジメント連携(連携の目的の明確化、エージェンシー間の連携に対する大臣のサポート、幹部公務員の積極的な関与、参加者の協働意識(文化)の醸成、活動計画の共同作成、協定書の作成、リードエージェンシーの設置など)を示している。

第2の公務員の行動規範における一体性の確保は、2004年に改正された国家部門法にもとづき、SSCが推進しているものである。SSCでは、2005年に2015年までを期間とする6つの「国家サービス開発目標」を設定し、目標の一つに「国家機関間の調整」を挙げた<sup>16)</sup>。その目指すところは、「政府機関全体の貢献が各機関の総和より大きくなること」である。SSCは、2007年までにアウトカムの共有を含む「アウトカムのためのマネジメント」に取り組み、改善を示すこと、2010年までに政府の優先事項に対応するためアウトカムを共同定義し、連帯して行動するとともに、組織のケイパビリティの共有とネットワーク化を通じて測定可能な結果を達成すること、そして2015年までにニュージーランド国民が国家機関の高いパフォーマンスと効果的な調整から明確な便益を得るという工程表(milestone)を示した。そして具体的なテーマとして「すべての政府」という文化(all-of-government culture)、意義ある連携・調整事例の収集、共通言語・理解の開発、調整を成功させる要因の明示、の4つをあげている。

具体的にみると、の「すべての政府」の文化については、新しい「誠実性基準と行動規範(Standard of Integrity and Conduct)の実行や公共部門イントラネットの利用等を具体的な手段として示している。の連携・調整の事例については、2005年からオークランド市で展開している経済開発における省庁連携を模範に取り上げている<sup>17)</sup>。そしての共通言語・理解の開発については税関行政を取り上げ、税関・農林省・食糧安全局、労働省、運輸省が共通の理解をもつことの重要性を指摘している。そしての調整の成功要素に関しては、各機関の指導者による適切な指示(Mandate)、調整を有効なものにするためのガバナンスに関する文書やアカウントビリティ・フレームワーク、協定書、十分な資源、評価指標といったシステム、そして公務員が連携して行動するための能力やコンピテンシー等の行動(Behavior)が述べられ

<sup>16)</sup> 他の5つの目標は次の通りである。 選ばれる雇用主になること、優秀な公務員、ネットワーク化された国家行政、身近な国家行政、信頼される国家サービス。なお、発展目標のうち、労使関係に関わる事項については、西村(2007)を参照されたい。

<sup>17)</sup> これは政府都市経済開発庁(Government Urban and Economic Development Office: GUEDO)が中心となって実施しているものである。

ている（SSC 2007）。

しかしながら、こうした政府の取組みにもかかわらず、政府の総合性確保のための省庁の連携は、実際にはあまり進んでいないようである。政府の総合性確保の取組みに対しては、独立機関であるニュージーランド会計検査院も関心を払い、2003年と2007年に調査報告書を発表している。2003年の調査は、法務省・矯正庁、警察庁、裁判庁<sup>18)</sup>の4省庁の連携による刑事犯罪防止への取組みについてパフォーマンス監査を実施したもので、目標設定、政策開発、情報システム、マオリへの対応の4点について調査を行った。そして、良い連携が図られている部分も多いが、関係省庁のチーフエグゼクティブの積極的な関与やマオリへの一体的な対応の必要性などについて勧告を行った（The Audit Office 2003）。

また、2007年の「持続可能な開発のためのアクションプログラム」についてのパフォーマンス監査報告書においても、会計検査院は関係省庁の連携に対する消極的な姿勢を指摘している。「持続可能な開発のためのアクションプログラム」は、首相のイニシアティブのもとに、首相内閣府、環境省、経済開発省、オークランド市などが連携して推進しているものである。また、オークランドで実施された「スクール・トラベルプラン（通学に自動車を使わない運動）」のように地方自治体とNGOの共同事業も多く実施されている。監査報告書では、個別のパートナーシップ事業に対する関心に比べて、関係大臣による会議が設置されていないなどアクションプログラムの全体に対する関心が低いと指摘し<sup>19)</sup>、リーダーシップの強化や情報公開の徹底、アウトカムに対する長期的スパンの評価活動の必要性などを勧告している（The Audit Office 2007）。

## 6. NZにおける「政府の総合性確保」の課題：コミュニティからの批判

以上に見てきたように、クラーク政権は90年代までのアウトプットをベースとしたマネジメントから「アウトカムのためのマネジメント」への軌道修正を図り、政府の総合性の確保をトップ・プライオリティに掲げて行政部門の再構築を進めている。ビクトリア大学のR. グレゴリー教授は、表3のように、ニュージーランドにおける行政管理の変化を整理し、現在のクラーク政権による政府部門のマネジメント改革を「第2世代（second generation）」の改革ととらえている（Gregory 2007）。

こうしたクラーク政権の取組みは、他の先進諸国のマネジメント改革とも共通するものであり、“ポストNPM”時代における政府の新しいマネジメントへの挑戦と評価できるものである。しかし、クラーク政権の積極的な取組みにもかかわらず、会計検査院が指摘したように、各省庁はあまり連携には乗り気ではないようである。また、政府の報告書等を一瞥するかぎり、「アウトカムのためのマネジメント」の成果もさほど現れているとはいえない。ここには、そもそも「アウトカムのためのマネジメント」の成果を把握するための評価手法や、それをマネジメントに反映させるためのアカウンタビリティの枠組みが確立されていないという問題もある。むしろ現実には、歳出の合理性を担保するためのアウトプット中心のマネジメントが政府の財政管理の柱であり続けており、それが「アウトカムのためのマネジメント」や政府の総合性確保の取組みを空回りさせているようにもみえる（Gregory 2007）。

<sup>18)</sup> なお、裁判庁（Department for Court）は2003年に法務省に統合された。

<sup>19)</sup> 首相内閣府は2003年に環境大臣を調整役とし、主務大臣間の調整を行うとしたが、調整のための会議は一度も開催されなかった。また、首相内閣府は関係次官会議を主宰したが、こちらは3年間で8回という開催状況であった。一方、プログラムの実施過程では、責任者が途中で退任したり、事業予算の作成をめぐる組織間調整に手間取り、事業実施が1年遅れるなど、事業実施においても省庁の連携が必ずしも十分に図られていないとしている（The Audit Office 2007）。

表3 ニュージーランドにおける行政管理の時代区分

時期	組織の形態		コンプライアンス確保の手段	レトリック
1912年から1980年代中期まで	‘伝統的’官僚制	統合された階級統制	権限規定, 規則	官僚的; 非能率
1980年代中期から1990年代末まで	民間企業型: 擬似市場競争	分離・自律型のエージェンシー	上記に加えて財政的インセンティブ, 契約, パフォーマンスによるマネジメント	結果指向, マネジメントの自由化, 能率, 顧客指向, 企業的
1990年代末から現在まで	ネットワーク化された官僚制	分権的な行政に対する中央統制の強化	上記に加えて管理された協働的相互依存, 公務員エトスの強化	サービスとユーザー, パートナーシップ, アウトカムのためのマネジメント 政府の総合性確保

(資料出所) Gregory (2007), p.143.

とりわけ厄介な点は、ニュージーランド政府がチーフエグゼクティブの役割を「アウトプット」の経済的な調達に置き、短期的な能率の追求を公務員の行動規範としてガバナンスのなかに埋め込んでしまったことであろう。そこでは、長期的な視点にたった政策の開発や、組織の能力強化に対する公務員の意識は弱くならざるをえない。また、SSCは「アウトカムの共有化」を強調するが、アウトプット・プランを中心としたマネジメントのなかで省庁連携を図るためには、それを誘導するための強い経済的インセンティブが必要である。関係省庁が共同で計画を策定したり、施策を実施する場合には、単独で業務を行う場合よりもはるかに多くの時間と手間がかかる。そのうえ連携の成果が短期的には発現せず、しかも連携の成果がパフォーマンス評価に反映されないとしたら、やはり公務員は省庁連携への取組みには消極的にならざるをえないであろう。

もっとも、より根本的な問題は、アウトプット中心のマネジメントは効率的な財政運営には貢献するかもしれないが、そこでは国民のニーズよりも行政の論理が優先される傾向があることである。R.マルガンは、ニュージーランドでは公務員のアカウントビリティは大臣に対するものであって、国民に対するものではなく、そのため政府にはサービス利用者の視点に立って行動するという規範が欠けていると指摘している (Mulgan 2004:6)。クラーク労働党政府は「アウトカム」の重要性を強調し、国民の視点に立ってサービスの統合を図るとしたが、アウトプット中心のアカウントビリティの枠組みには手をつけていない。その結果、最も国民に近いところでサービスを提供する現場の公務員ほど、アウトカムの達成とアウトプットの効率性のジレンマに悩まされることになる。

その代表的なケースとして、ここではコミュニティ行政をとりあげよう。

2000年3月、コミュニティ及びボランティア部門担当大臣のS.マハリー (Hon. Steve Mahrey) は、政府とコミュニティの関係は健康的なものではなく 調和のある行動が必要であると述べ、コミュニティ組織、マオリ、政府職員で構成される作業班を設置した。作業班は2001年4月に「コミュニティと政府：パートナ

ーシップの可能性」と題する報告書をマハリー大臣に提出したが、そこでは以下のように政府の姿勢が厳しく批判されていた。

「学校の子供達へのスポーツのコーチからボランティアの消防団まで・・・何千というニュージーランド人が国家の福祉のために貢献している。多くのイウイ（部族）やコミュニティ組織をつうじて、これらの人々は不可欠な社会的・環境的・文化的サービスを提供し、我々の社会をつなぎ合わせる「接着剤」の役割を果たしている。

この集合的な努力の可能性を最大限に引き出すためには、政府とコミュニティ、国家とイウイ、マオリとタウイウイ<sup>20)</sup>、中央政府と地方政府、都市と農村、そして社会全体の強い関係性が必要である。すべてのニュージーランド人はこうした部門間の交流が、協力的な政策決定、相互のアカウンタビリティ、そして信頼と尊敬の風土のうえに行われるときに利益を得るのである。しかし10年に及ぶ社会経済の変革と国家部門の改革は、政府に対する不信や、官僚制から見下され粗雑に扱われているとの思いをコミュニティに残してしまった。いまイウイやコミュニティ組織は重要な政策決定から排除されていると感じている。」（The Community Policy Team (2001), p.3.）

この指摘は、能率重視のマネジメントがコミュニティレベルにおける多様なアクターの協働を阻害し、コミュニティと政府の信頼関係を破壊していることに警告を発したものである。もう少し敷衍して言えば、コミュニティと政府の良好な連携は、相互に信頼し、尊敬し合う関係の構築があって初めて形成されるものである。それに対して、ニューパブリックマネジメント（NPM）は、公務員を経済的利益を追求する利己的な個人と再定義し、公務員に経済的インセンティブを与えて、最大の能率を追求させようとする。その徹底を求めたニュージーランド政府は、労使関係を「契約」に置き換え、アウトプット調達のパフォーマンスによって公務員の仕事を評価することとした。その結果、公務員は短期的なアウトプットの効率を第一に考えるようになり、コミュニティの人々の視点に立った公共サービスの改善や長期的視点に立った行政の能力構築は二の次になってしまったのである。NPMは組織の能率向上には有効な手法といえるが、コミュニティに不可欠な人間性にもとづく相互依存のネットワークとは相容れない部分をもっているのである。

さて、この報告書を受け取ったマハリー大臣は、コミュニティと政府の関係を改善することを約束し、2001年12月に首相との連署による「コミュニティと政府の関係改善のための政府の意図表明(Statement of Government Intentions for an Improved Community – Government Relationships)」を発表した。この意図文書は、コミュニティやボランティア組織やマオリの間における相互関係の構築の重要性を認識したもので、協力による相互利益の達成、ワイタンギ条約の尊重<sup>21)</sup>、双方向のコミュニケーション、文化的多様性の尊重を掲げている。そして、公共アカウンタビリティと適切かつ弾力的なグッドプラクティスにもとづくこと、コミュニティやボランティア組織やマオリは省庁の枠を超えて交流しているから、政府諸機関も協働に高い優先順位をおき、省庁の壁(silo)を打破し、良く調整された分野横断的な政策や事業を構築すること、そして政策決定にあたっては政府とコミュニティセクターが協働することを表明した。

<sup>20)</sup> タウイウイ(Tauīwi)は、マオリがニュージーランドに定住した後にニュージーランドに移民してきた人々を総称する言葉であり、ヨーロッパ系の白人(Pakeha)も含まれる。

<sup>21)</sup> ワイタンギ条約は、1840年に英国政府と先住民マオリとの間で締結された条約で、マオリの土地保有権を認める代わりにニュージーランドを英国領としたものである。現在でもマオリは文化的に重要な土地の返還や漁業権をめぐる政府と交渉を続けている(自治体国際化協会2004)。

この作業班の報告書を受け取ったマハリー大臣は、勧告を実施に移すため、2001年9月に「コミュニティと政府の関係性に関する運営グループ」を設置し、具体的な行動方針を検討することとした。運営グループが報告書 *He Waka Kotuia, Joining Together on a Shared Journey* をマハリー大臣に提出したのは2002年8月である。報告書には、コミュニティと政府の協働連携を推進するための多くの提言が盛り込まれており、それらはその後の社会開発省による取り組みの青写真となった (Ministry of Social Policy 2002)。

また、コミュニティレベルにおける連携の推進を後押しするため、クラーク政権は2002年に地方自治法の改正を行い、地方自治体とコミュニティ、地方自治体と省庁との連携強化のための制度整備を図った<sup>22)</sup>。2002年地方自治法の最大の特徴は、地方自治体に10年間の「長期カウンスル・コミュニティ計画 (Long Term Council Community Plan: LTCCP)」の策定を義務付けたことである<sup>23)</sup>。地方自治体には、コミュニティのアウトカムの達成に向けて計画的に取り組むことが義務づけられ、その際には中央省庁や近隣自治体等とも連携し、調整を行いながらコミュニティのアウトカムを明示するとしたのである。

一方、社会開発省も、コミュニティやボランティア組織の取り組みを支援するため、2003年に「コミュニティ・ボランティア部門室 (Office for Community & Voluntary Sector: OCVS)」を省内に設置した。OCVSでは「レビュー・オブ・ザ・センター」が提言した広域調整やサービス提供の統合の推進状況を調査し、2003年に報告書「モザイク (Mosaics)」を発表した (Ministry of Social Development 2003)。まず「モザイク」は、協働には「戦略レベル」としての広域調整と、「オペレーショナルレベル」における協働である統合的サービスの2つのレベルがあり、両者は密接に関連していると述べる。すなわち、広域調整によって統合的なサービスが提供されるが、統合的サービスを開始する場合には地域を越えた協働の戦略が求められるのである。しかし各組織の連携・協働には、「レビュー・オブ・ザ・センター」が指摘したように、各省庁の縦割り行政や公務員文化など多くの障壁が存在する。そこで「モザイク」では、各地の優秀事例を紹介し、連携・協働への障壁を克服するうえで重要と思われるポイントを示している<sup>24)</sup>。この報告書の提出を受けて、社会開発省ではコミュニティと政府が優秀事例を共有するプログラム“Good Practice In Action”を開始し、現在もOCVSが責任部局となって事業の推進に当たっているところである。

このように、コミュニティレベルにおける市民サービスの向上・充実という観点に立つと、政府の総合性確保の難しさはいっそう浮かび上がってくる。これまでニュージーランドでは、政府の効率性と透明性を最優先させるべく、政府の組織を機能単位に切り分けてきた。しかし、コミュニティが直面する社会問題の多くは多様な要因が複雑に絡み合ったものであり、解決のためには専門領域を横断した総合的な対応が必要になる。それはまさに「アウトカムの共有化」による組織間連携を政府に求めるものである。しかし、連携によるアウトカムの改善効果を評価することは容易ではない。そもそも「アクター間の関係改善」のような連携のベネフィットは定量的に測定しにくく、連携の成果がアウトカムに反映されるまでには時間もかかる。また、省庁が連携してコミュニティレベルの計画を策定する場合、コミュニケーションを円滑にするためのさまざまなインフォーマルな活動も必要になる。しかし、こうした「手間」をアウトプッ

<sup>22)</sup> クラーク政権は、2000年10月に「1974年地方自治法の見直しに向けた政策の方向性に関する声明」を発表し、2001年12月に地方自治法改正案を議会に提出した。同改正法案は2002年12月に可決され、2003年7月に発効した (自治体国際化協会2004:148)。

<sup>23)</sup> LTCCPは10年間の計画であり、地方自治体は3年ごとにLTCCPの見直しを行うとされた。LTCCPにはコミュニティのアウトカムや優先順位、アウトカム達成のために地方政府が行う活動を記載するほか、活動と資金との関係についても記述しなければならない。なお、地方自治体は2006年6月30日までに最初のLTCCPを策定するとされた。

<sup>24)</sup> 優秀事例としては、次のようなケースが報告されている。ダニディン (Dunedin) の市長タスクフォース。これは若者の雇用対策における国の機関と地方自治体の連携の事例である。タラナーキ (Taranaki) における Fast Forward。ここでは産業、技術、教育部門の機関が連携して中小企業を支援している。Otago Youth Wellness Trust。ダニディン地区のNPOが11歳から18歳までの若者に健康、犯罪防止、社会サービスを提供するもので、政府の7つの異なる事業契約を一本化して実施している。しかし、これらの優秀事例においても、政府機関は政策の実施において硬直的であり、なかにはサービス提供に際して縦割りのアプローチをとるものもあったとしている。また、契約を統合しなければ、報告のためのコンプライアンスのコストは高いままであったとしている (Ministry of Social Development 2003)。

トに計上することは難しいし、そのパフォーマンスを評価すること自体にも困難さがつきまとう。

また、前述したように、政府が「アウトカムのためのマネジメント」を強調したとしても、アウトプットに対するアカウンタビリティを定める財政法のもとで、アウトカムの達成に向けた協働や連携に対するインセンティブを導入することには矛盾もある。R.グREGORYは、仮に各省庁のチーフエグゼクティブが、政府の掲げる「アウトカムのためのマネジメント」の哲学のもとに、たとえ部分的にアウトカムの共同産出に責任をもつようになったとしても、明確なアカウンタビリティというニュージーランドの基本理念のもとでは、自分が統制できないアウトカムに責任をもつことはできない、と指摘する（Gregory 2007）。機能主義の省庁体制においては、明確なアカウンタビリティの要請と政策アウトカムの共有化の要請のあいだには「トレードオフ」の関係が発生するのである。大臣とチーフエグゼクティブのあいだに契約主義によるプリンシパル=エージェント関係を構築してしまったニュージーランドでは、組織間の相互協力の基礎となる信頼関係の形成すら論理的にきわめて難しくなっているといえよう。

## おわりに：ネットワークによる新しいガバナンス

政府の総合性確保は、他の先進諸国でもポスト NPM のアジェンダとなっているものである（Christensen and Lægreid 2007）。英国のブレア政権が進めた政府組織の“joined-up”やカナダ連邦政府の「水平的調整」への取り組みは、その代表的なものといえる（小池 2005; Bogdanor 2005）。また、ポスト NPM の流れのなかでは、英国の「第三の道」のように、政府と社会の新しい協働関係も志向されており、中央・地方の行政機関、行政と NPO、コミュニティと NPO などの多様で柔軟な連携が模索されている。そこではプリンシパル=エージェント理論や取引コスト論に代わって、より全体論（holistic）的な視点に立った新しい公共ガバナンスのモデルが検討されており、方法論的個人主義にもとづく「契約によるガバナンス」よりも、協力や協働に基礎をおく「ネットワークによるガバナンス」の重要性が主張されている（Goldsmith and Eggers 2004）。

かつてネオリベラル的行政改革の象徴的存在であったニュージーランドでも、21 世紀に入ると、ネットワークや協働の重要性が次第に認識されるようになった。それはネオリベリズムがコミュニティにおける人々の連携や政府とのつながりを弱めることが明らかになったためである。だが、政府機関が「ネットワークによるガバナンス」に参画し、専門性を発揮してコミュニティのアウトカムに貢献していくためには、これまでの公務員の行動様式や価値規範を大きく変革する必要がある。しかし、いったん構築された機能主義やアウトプット中心のマネジメントを、アウトカム中心のものに変えていくことは容易ではない。その際には、公務員の協働への取り組みやその成果を正当に評価するためのアカウンタビリティの枠組みを開発する必要があるが、これはニュージーランドに限らず、どの国の政府にとってもチャレンジングな課題であり続けている。

翻って日本の状況をみると、政策評価の定着化や人事評価システムの導入など、マネジメントの近代化に向けた動きもみられるが、省庁間の連携や中央と地方の連携、さらには政府とコミュニティ・NPO の連携の強化といった視点はまだ希薄であるといわねばならない。むしろ地方レベルでは、指定管理者制度や市場化テストによって、コミュニティとストリートレベルの行政の関係はさらに希薄化し、断片化してきている。こうした日本の状況は、ニュージーランドと比較すると“周回遅れ”といえるかもしれない。そうであるとすれば、コミュニティと政府の信頼関係の再構築が困難にならないうちに、ネオリベリズム

の呪縛から政府と国民を解放する必要がある。そしてコミュニティと政府が一体となって新しいガバナンスの確立に取り組むべきであろう。その際には公務員の国民に対するアカウンタビリティを強化するとともに、国民全体に対する奉仕者としての公務員のエトスを再確認する必要がある。これは公務員制度改革の議論につながるものであるが、すでに紙幅が尽きたので、これについては別の機会に改めて論じることにはしたい。

[付記] 筆者は2007年3月7日～12日にニュージーランドを訪問し、ビクトリア大学や社会開発省を訪問する機会を得た。この場を借りて関係者に感謝申し上げる次第である。また、東北公益文科大学准教授の和田明子氏にはニュージーランド調査について助言をいただいたばかりでなく貴重な資料をお貸しいただいた。あわせて感謝したい。なお、本研究の一部は、平成18年度科学研究費補助金(基盤研究B)「アジア太平洋諸国における公共部門モダニゼーションの多様性に関する比較研究」(研究代表:小池治)により実施したものである。

## 参考文献

- Advisory Group on the Review of the Centre (2001) *Report of the Advisory Group on the Review of the Centre*.
- The Auditor Office (2003) *Co-ordination and Collaboration in the Criminal Justice Sector*.
- The Audit Office (2007) *Sustainable Development: Implementing the Programme of Action*.
- Bogdanor, Vernon (2005) *Joined-Up Government*, The British Academy.
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh. (1996) *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press.
- Boston, Jonathan and Eichbaum, Chris (2005) "State Sector Reform and Renewal in New Zealand: Lessons for Governance," In Gerald Caiden and Tsai-Tsu Su eds, *The Repositioning of Public Governance: Global Experience and Challenges*, Best-Wise Publishing.
- Christensen, Tom and Lægreid, Per (2007) "The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform: International Innovation," *Public Administration Review*, November/December, 1059-1066.
- The Community Policy Team (2001) *Communities and Government: Potential for Partnership*, Ministry of Social Policy.
- Controller and Auditor General (1999) *Third report for 1999: The Accountability of Executive Government to Parliament*.
- Goldsmith, Stephen and Eggers, William D. (2004) *Governing by Network: the New Shape of the Public Sector*, Brookings Institution Press.
- Gregory, Robert (2007) "Theoretical Faith and Practical Works: De-autonomizing and Joining-up in New Zealand State Sector," in Tom Christensen and Per Lægreid eds, *Autonomy and Regulation*, Edward Elger.
- James, Colin (2001) "Sweeping Changes for State Sector," *New Zealand Herald*, December 3.
- Ministerial Review into the Department of Work and Income (2000) *The Hunn Report*.  
([www.executive.govt.nz](http://www.executive.govt.nz))
- Ministry of Social Development (2003) *Mosaics: Key Findings and Good Practice Guide for Regional Co-ordination*



*and Integrated Service Delivery.*

- Ministry of Social Policy (2002) *He Waka Kotiua, Joining Together on a Shared Journey*, Report on the Community-Government Relationships Steering Group,
- Mulgan, Richard (2004) “Public Sector Reform in New Zealand – Issues of Public Accountability,” *Policy and Governance Discussion Paper*, No.04-03, Asia Pacific School of Economics and Government, Australian National University.
- Schick, Allen (1996) *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, A Report Prepared for the State Services Commission and The Treasury, New Zealand.
- Scott, Graham (1996) *Government Reform in New Zealand*, Washington, DC: International Monetary Fund.
- State Services Commission (1998) “A Better Focus on Outcomes through SRA Network,” *Occasional Paper*, No.3.
- State Services Commission (1999) “Improving Accountability: Setting the Scene,” *Occasional Paper*, No.10.
- State Service Commission (2002) *The Review of the Centre – One Year On: Getting Better Results - for citizens, Ministers and staff.*
- State Service Commission in conjunction with the Treasury (2003) *Doing the Right Thing and Doing Them Right: Improving Evaluative Activity in the New Zealand State Sector.*
- State Service Commission / Ministry of Social Development (2003) *Review of the Centre Integrated Service Delivery: Regional Co-ordination Final Workstream Report.*
- State Services Commission (2003) “Managing for Outcomes: Guidance for Departments,” Steering Group for the Managing for Outcomes Roll-out 2004/05.
- State Services Commission (2004a) *Getting Better at Managing for Shared Outcomes*, Management for Shared Outcomes Development Group for the Managing for Outcomes Programme Office.
- State Services Commission (2004b) *Getting Better at Managing for Shared Outcomes: A Resource for Agency Leaders*, Management for Shared Outcomes Development Group for the Managing for Outcomes Programme Office.
- State Services Commission (2007) *Transforming the State Services: State of the Development Goals Report.*
- State Sector Standards Board (2001) *Report to the Minister of State Services on a Draft Statement of Government Expectations of the State Sector.*
- Webber, David (2004) “Managing the Public’s Money: From Outputs to Outcomes - -and Beyond,” *OECD Journal of Budgeting*, Vol.4, No.2.
- 小池治(2005)「政府の近代化と省庁連携 - 英国・カナダ・日本の比較分析」『会計検査研究』第31号。
- 自治体国際化協会(2004)『オーストラリアとニュージーランドの地方自治』。
- 田尾雅夫・深見真希・草野千秋(2006)「ニュージーランドの地方自治 - 中央政府と地方政府」京都大学大学院経済学研究科 Working Paper J-63。
- 田中秀明(2004)「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革 - 諸外国の経験とわが国の課題 - 」RIETI Discussion Paper Series 04-J-014。
- 西村美香(2007)「官民イコール・フッティング? ニュージーランド公務員の労働政策(下)」『季刊行政管理研究』第130号。
- 平井文三(2006)「ニュージーランドのマネジメント改革の新次元」『季刊行政管理研究』第116号。
- 和田明子(2007)『ニュージーランドの公的部門改革』第一法規。