

政府の近代化と省庁連携 —英国・カナダ・日本の比較分析—

小 池 治*

(横浜国立大学大学院国際社会科学部教授)

1. はじめに —なぜ政府の近代化なのか—

21世紀に入り、先進諸国では、政府の「近代化」(modernization)が行政改革の新しい潮流になりつつある。政府の「近代化」は、より複雑化する社会問題に公共部門が的確に対応していくための組織改革戦略といえる。1980年代以降、各国は硬直化した政府官僚制の改革に乗り出し、経済的効率性の視点から、公共部門の民営化やアウトソーシング、行政機関の「エージェンシー」化を進めた。集権的な官僚行政の解体は、「市場型」のガバナンスを登場させ、あるいは地方レベルにおける多様なアクターによるパートナーシップを生み出した。しかしながら、「市場型」ガバナンスにおいては、青少年犯罪や地球温暖化のような社会全体に関わる問題に対して、政府は一体となって対応することができない。そこで各国は、現代の複雑な問題に的確に対応できる政府組織の再創造を「近代化」のコンセプトのもとに検討しはじめたのである。

もっとも、政府近代化の課題は、議会と行政部門の関係、中央・地方の政府間関係といったマクロな制度に関わるものから、公務員の任用や勤務形態といったマイクロ・レベルのものまで多様なものを含みうる。そのなかで本稿では、政府各部門の連携に焦点をあて、英国、カナダ、日本における取り組みについて比較分析を試みるものである。

2. OECDの「公共部門近代化」アジェンダ

2002年10月、OECD（経済協力開発機構）のPUMA（Public Management Committee：行政管理委員会）は、2003年から2004年にかけて「公共部門近代化」(Public Sector Modernisation)に関する調査研究を実施すると発表した（OECP/PUMA 2002）。OECDの問題意識は、次のような認識に立っている。すなわち、公共部門改革の第1世代は、変化する世界経済のなかで「政府」が問題であると考え、経済的

*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、1998年より現職。1996-97年ノースカロライナ大学客員研究員。1998-99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。2004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。メールアドレスは、koike@iblaw.ynu.ac.jp

効率性の観点に立って、公共支出の削減、公務労働市場の分解、行政活動への市場メカニズムの導入を進めた。だが、それらの改革は自動的に「政府」の改善をもたらしたわけではなく、2つの問題が現れたとする。

第1は、予期せざる「負」の結果である。例えば、大陸諸国では地方分権によって地方民主主義が再生したが、他方で財政管理や汚職の問題が増加した。オーストラリアでは各機関のマネジメントの自由が増えたが、財務省が大臣に助言するための情報が入らなくなった。イギリスの国鉄民営化は費用の低下をもたらしたが、サービスの質に対する国民の信頼も低下した。

第2は、ガバナンス（権力の行使のあり方）に歪みが現れたことである。イギリスの「エージェンシー」では、大臣と最高責任者の責任関係が問題になった。オランダでは、独立行政機関に対する大臣責任の問題が会計検査院によって批判された。また、ある国では発生主義会計を導入したものの、複雑すぎて議員がチェックできないという不満の声があがった。

OECDは、こうした問題の相次ぐ発生は、第1世代の改革者が全体の体系やガバナンスへの影響を重視しなかったためであるとする。彼らは無批判に経営管理のアイデアを摂取しただけでなく、政府が一つの事業体（a single enterprise）であることを認識していなかった。各国の政府は憲法や行政法の枠組みに規制されており、そのパフォーマンスは政治行政文化の内部にある政策過程、予算編成過程、行政管理過程、責任明確化の過程といった政府全体の重要な装置（レバー）との相互作用のなかで規定されている。したがって、これらのレバーの一つを切り替えると、必然的に他のものにも影響が及ぶのである。

また、第1世代の改革者は、行政は公共サービスの供給だけでなく、統治における価値の公式化に関わっており、それらが埋め込まれている憲法体制と不可分の関係にあることを理解していなかった。例えば、公務員の専門的自律性は、政策上の非党派の一貫性を確保するためのアイデアであり、公務員文化のなかに明確に表現されている。したがって、幹部公務員のインセンティブの仕組みを変えてしまうと、専門的自律性や公務員の一体的な行動規範といったガバナンス上の重要な価値が無意識のうちに根底から崩されてしまうかもしれない。

以上のような認識に立ったうえで、OECDは、効率性向上のために管理ツールを適用するだけでなく、より大きな政府体系への影響を考慮することが重要であると指摘する。すなわち、コアの価値と国民の信頼を維持しつつ、困難な挑戦に対応できるように公共部門全体の能力(capacity)を向上させることが重要であり、システミックな観点から管理ツールの活用を考えることが今後の課題であると指摘する。(表1を参照)。

なかでも、これから注意を払うべき領域として、OECDは「公務員のガバナンス」をあげる。いまの公共管理の議論では、コンピテンシー、契約、研修、能力給などの手法に注目が集まっているが、他方で公務員制度を規定する憲法、法制度、文化、リーダーシップ等の要素が考慮されない恐れがある。しかしながら、政府が成功をおさめるためには、相互信頼と目的共有化を導くための「コミュニティ」の構築を組織が認知し、インフォーマルな協力や情報交換を促進する必要がある。

注目されるのは、OECDが政府組織の「文化」を強調していることである。政府は他の組織とは異なり、きわめて複雑な活動を行っており、とくにコアの公務員は規則よりも文化で行動している。それゆえ各国は、幹部公務員集団の形成や年功による任用を重視してきた。しかし、これらの伝統的な制度は現状維持的と批判され、任期制や外部登用といった市場型システムの導入が進められている。だが、政府の一体性を強化するためには、公務員間や組織間の連携が重要であるとOECDは強調する。

表1 公共部門改革におけるパースペクティブの変化

	道具主義アプローチ	システミック・アプローチ
環境	中程度の不確実性とリスク アクター間の明確な作業分担 公共支出削減の圧力 市場からの圧力（透明性，腐敗防止）	高い不確実性とリスク 政府，企業，市民社会の連携 グローバル化 信頼性と予測可能性への圧力
主な焦点	供給構造 マネジメント志向 効率性へのインセンティブ 弾力性・自律性 顧客志向 専門分化(specialization) 運営効率・説明責任 アウトプット志向 短期志向 単一目的のエージェント 個別的イシュー/プログラム 効率性とサービス改善	ガバナンスのアレンジメント 政策志向 有効性へのインセンティブ 結合化，政府全体の展望 市民志向 統合・調整（水平・垂直） マクロ効率-インパクト/説明責任 アウトカムに焦点 長期志向 多目的の省 横断的イシュー/プログラム リスクマネジメントと革新予測
挑戦	貧弱なマクロ的効率性 縦割り意識 調整の欠落 リスク管理の弱さ	多様なアプローチや価値のバランス 新しい問題に対応するための能力構築 ステークホルダー間の新しい連携の設定

資料出所：OECD/PUMA (2002), p.7.

以上に示したOECDのアジェンダは、21世紀における先進国共通の行政改革の課題を整理したものといえる。なかでもOECDは、政府システムの一体性を重視し、政府各部門の連携を強調する。価値の多様化による社会問題の複雑化は、中央官僚制を中心とした権力的な統治構造を、社会の多様なアクターとのネットワークによる相互依存のガバナンスへと移行させる（Rhodes 1997）。そこでは、政府はきわめて高い不確実性のもとで公共の利益を追求せねばならず、公共政策の成果を高めるためには、政府各部門の積極的な連携が必要になる。かくして公共部門の一体性が強調されるのである。

3. 英国・カナダ・日本における省庁連携

政府各部門の連携は、政府全体の応答性を高めるための基礎となるものである。政府各部門の連携があつてこそ、政府と市民社会との有効な連携は可能になる。では、各国では政府各部門の連携に対して、どのような取り組みを行っているのであろうか。本節では、政府組織の結合（joined up）を掲げた英国、「結果に基づくマネジメント」をつうじて省庁間の連携を進めるカナダ、そして「総合調整」を強調する日本の取り組みについて、順に検討していくことにしたい。

(1) 英国ブレア政権のJUG

1999年3月、英国のブレア首相は「政府の近代化」(Modernising Government)と題する白書を発表した。タイトルの「近代化」は、英国労働党の新しい政治方針「第三の道」を象徴する概念である(Newman 2001)。¹⁾白書「政府近代化」においてブレア首相は、①政府機関の連携を強化し、戦略的に政策形成に取り組むこと、②サービスを人々に近づけ、サービス提供者ではなくユーザーに焦点を当てること、③質が高く効率的な公共サービスの供給、の3点を政府の目標に掲げた。そのなかで「近代化」のコアとして位置づけられているのが、政府機関の連携強化(joined up government: JUG)である。

中央レベルでのJUGの取り組みは、首相府(Prime Minister's Office)及び内閣府(Cabinet Office)による省際重点施策への対応、大蔵省(Ministry of Treasury)による予算編成を通じての省庁間連携の促進、そして関係各省の自発的な連携という3つの方向から進められている。

まず、ブレア首相は、首相府の強化を図り、政策局を総合的な政策評価と政策管理の中心と位置づけた(谷藤・稲継 2000)。また、内閣府には、ブレア首相の最重点課題である社会排除の問題に専門に取り組むための「社会排除ユニット」(Social Exclusion Unit: SEU)が1998年に設置された。SEUは、社会から差別的に排除され、貧困状態にある人々をなくし、すべての人々を政治に参加させることを目的に、各省庁や地方自治体、民間団体などの機関が連携して取り組むために創設されたもので、荒廃地区の解消や学校教育問題などのプログラムに取り組むとされた(谷藤・稲継 2000)。また1998年には、JUGの全政府的な推進を支援し、進捗状況を監視する組織として「業務革新ユニット」(Performance Innovation Unit: PIU)が内閣府に設置されている。²⁾

次に、大蔵省は、1998年に導入した「包括的歳出レビュー」(Comprehensive Spending Review)のプロセスをつうじて省庁間の連携を求めている。³⁾包括的歳出レビューは、政府の中長期的な優先事項と目標を確認し、その達成に適切な予算配分になるように3ヵ年を1タームとして歳出の総見直しを行い、3年間の歳出の枠組みを決定するものである(財務省 2001)。このレビューの過程で、各省は大蔵省とのあいだに「公共サービス協定」(Public Service Agreement: PSA)を締結する。PSAは各省が今後3年間に達成する目標を示すもので、目標達成のための具体的な活動については別途「サービス供給合意文書」(Service Delivery Agreement: SDA)が作成される。予算編成は基本的に大蔵省と各省との交渉を通じて行われるが、政府は、包括的歳出レビューに政府の重点施策を盛り込み、関係省庁に連携して取り組むよう要請する。1998年の包括歳出レビューでは、「持続可能な成長と雇用」「公正と機会」「能率的かつ近代的な公務員制度」の3つの分野への投資を政府の重点目標として掲げ、関係各省の連携を求めている(Treasury 1998)。

他方で、各省庁は、目標達成状況と予算執行状況を四半期ごとに大蔵省に報告することが義務づけられ、大蔵省は各省庁にヒアリングを行いながら内容をチェックし、報告要旨を取りまとめて、公共サービス・公共支出関係閣僚委員会(PSX)に提出する。また、各省庁もそれぞれの年次報告書を作成して公表することが義務づけられている。したがって、PSXや議会に対するアカウントビリティから、各省は政策連携に

1) 1998年に発表された「地方政府の近代化」に関する白書では、地方自治体への公選市長制の導入など、英国地方自治制度の根幹に関わる内容が含まれていた(DETR 1998)。それ以前にもブレア首相は、新しい制度を提案するときに、「近代化」というフレーズを好んで用いている。なお、地方政府近代化白書については、馬場(2002)による紹介がある。

2) PIUは、省庁における連携についての調査のほか、電子商取引、農村開発、高齢者の雇用、中央と地方の連携などについても調査を実施している。

3) 「包括的歳出レビュー」は、2000年からは単に「歳出レビュー」と呼ばれている。歳出レビューの詳細については、谷藤・稲継(2000)が詳しく紹介している。

積極的に取り組むことが求められる。そうした各省の積極的な行動を促すため、大蔵省は各省の予算について流用や繰越しを一定の範囲で認めている（財務省2001）。

このように、政府が省際的に取り組む重点施策を設定し、包括的歳出レビューのプロセスや予算編成を通じて各省庁の連携を引き出すという手法は、大臣の分担責任制を維持しながら、政府各機関が一体になって問題に取り組むというブレア政権の理念を巧みに制度化したものといえる。ただし、制度としては巧妙に作り上げられているものの、JUGの実践については多くの課題も指摘されている。自立のための福祉、刑事裁判制度の見直し、薬物問題、犯罪率の低下などの省庁横断プログラムを調査した内閣府のPIUは、2000年に調査報告書を発表し、42項目の勧告を政府に提出した(PIU 2000)。⁴⁾表2は、その主たる課題を整理したものである。ここでは、これらの勧告について個別に検討することはできないが、いずれもきわめて重要な論点を指摘しているといえよう。

表2 JUGの課題

①省際的な政策やサービスのための有効なリーダーシップ	<ul style="list-style-type: none"> ・省際的な活動をもっと高く評価する ・大臣や幹部公務員が責任者となり、協働の文化を育てる ・省への忠誠心を政府目標のための協働に置き換える
②省際政策形成の改善	<ul style="list-style-type: none"> ・サービスの利用者の視点にたった政策形成 ・省の境界に関わりのない外部専門家の知識や経験の活用
③省際的な政策やサービスのスキル	<ul style="list-style-type: none"> ・各省間の職員の交流を進め、必要な知識を獲得する ・協働の実務経験を積む
④省際政策予算の弾力化	<ul style="list-style-type: none"> ・省庁間での予算流用を可能にする予算規則の改正 ・連携促進のための予算の弾力化
⑤省際的な政策やサービスに対する会計検査・外部監査	<ul style="list-style-type: none"> ・会計検査や監査が連携の障害にならないようにする ・省際連携を促進するように議会の委員会制度を改革する ・会計検査や監査はむしろリスクテイクを支援すべき
⑥中央機関（首相府、内閣府、大蔵省）の役割の適正化	<ul style="list-style-type: none"> ・政府全体の目標や省際活動を明確に提示する ・省際連携の効果を高めるようなマネジメント情報システム ・直接的な介入は価値が付与される場合だけに限定

資料出所：PIU（2000）より筆者作成。

この報告書を受けた政府は、2000年歳出レビューにおいて、自立のための福祉、Sure Start と5歳以

4) 同報告書では、省庁連携の形態には以下のものがあるとしている。組織改革、組織及び予算の統合、合同チーム（バーチャルないし実体）、予算の共有、総合窓口、合同管理、目標と業務指標の共有、シナジー増進やトレードオフ管理の相談、相互認識のための情報共有。

下の児童へのサービス、青少年対策、高齢者対策、刑事裁判制度の見直し、薬物対策、犯罪防止、自治体財政、貧困地域の支援、過疎対策、科学技術研究、サブサハラアフリカにおける紛争防止、旧ソ連における核の安全、知識経済、地域におけるボランティア活動の合計15項目について「省庁横断的レビュー」(cross-departmental review)を実施し、関係各省に対して今後における政策連携を要請した(Treasury 2000)。

2期目に入り、ブレア政権におけるJUGの優先順位はやや低下したとされるが、それでもJUGが政権の中心的アジェンダであることは変わらない(Ling 2002)。内閣府においてJUGを主導したPIUは、2001年に他のユニットと統合され、「行政改革室(Office of Public Service Reform)」となったが、同じく内閣府に設置されているデリバリー・ユニットと連携して、省際的なサービスの提供に継続して取り組んでいる。

注目されるのは、英国会計検査院(NAO)のJUGへの協力である。NAOは「政府近代化白書」の発表と同時期に、他の会計検査機関(北アイルランド監査局、監査委員会、スコットランド会計検査院)とともに「公共監査フォーラム」を設立した。そして会計検査機関間における職員交流や国民の関心の高い分野(例えば公正取引と消費者保護)についての同時並行的な監査を実施し、報告書を発表している。また、1999年には「政府近代化」に対応するためのプログラムを発表している(National Audit Office 2000)。

(2) カナダの「結果に基づく管理とアカウントビリティ枠組み」

カナダでは、1993年に政権についたジャン・クレティエン自由党首相のもとで、1994年から3年間にわたって「プログラム・レビュー」が実施され、財政再建に向けての公共支出の大幅な削減が行われた。⁵⁾プログラム・レビューは、連邦政府の中核機関である枢密院事務局(PCO)と財務委員会事務局(TBS)が中心になって進められた政府機能のオーバーホールであり、カナダ歳入庁などの外庁化や連邦政府公務員の4万人削減などを通じて、1997年度にはついに財政黒字を達成した(岩崎2002;小池2002;総務省2003)。

クレティエン政権の行政改革の大きな特徴は、英国と異なり、NPM(ニューパブリックマネジメント)には消極的な態度を取り続けていることである。英国は公務員の70%をエクゼクティブ・エージェンシーに移したが、カナダは30%以下にすぎず、その大半はカナダ歳入庁の職員である。カナダのエージェンシーでは、長官(CEO)は外部から任用されるものの、主務大臣の指揮監督を受け、議会に対しても大臣が直接のアカウントビリティを負う(総務省 2003)。⁶⁾

こうしたカナダ行政の特徴は、歴史的に議院内閣制のもとで内閣に強い行政権限が与えられ、議会から相対的に自律した行政運営が行われてきたことによる。だからこそ、カナダ政府はNPMに振り回されることなく、行政部門の内部管理を重視する独自のマネジメント改革を発達させることになった。⁷⁾それゆえカナダでは、都市問題や地球環境問題のような省庁横断的なイシュー(horizontal issues)の増加に対しても、政府の応答性強化というマネジメントの観点から取り組んでいる。

5) プログラム・レビューは、全省庁に対して、①公共利益(国民にとって必要か否か)、②政府の役割(民間と政府のどちらが行うべきか)、③連邦主義(連邦の役割か州の役割か)、④パートナーシップ(公共部門が担うべきか民間部門が担うべきか)、⑤能率と有効性、⑥アフオーダビリティ(財政状況の中で可能かどうか)という6の観点から、すべての事務事業の徹底的な見直しを命じたもので、この6のチェックリストは枢密院議長のマッセ大臣の名をとって「マッセの基準」とよばれた(総務省 2003; 岩崎 2003)。

6) カナダのエージェンシーは特別事業庁(Special Operating Agencies)と法定事業庁(Legal Agencies)に分類される。前者は1980年代にマルルーニ政権のもとで英国のエージェンシーに倣って設立されたが、法的に独立した地位になく、省庁内の一機関にとどまるものである。他方で、クレティエン内閣はワンストップサービスを推進する観点からカナダ歳入庁など3機関を法定サービス庁に移管したが、これらもやはり独立の法人格をもつものでない(総務省 2003)。

7) これには行政改革を主導した財務大臣のポール・マーティン(2003年12月に首相に就任)が実業界出身であったことも影響している。

こうしたカナダの管理改革において、大きなステップとなったのが1995年の「支出管理システム」(Expenditure Management System: EMS)と「結果に基づく管理」(Result-based Management: RbM)」の導入である。EMSは3年間の支出計画(ビジネスプラン)の作成を各省に義務づけ、目標達成のための管理に取り組みさせるものである。RbMは、EMSの第二段階として導入されたもので、各省に対して、議会で事業計画を報告する「計画及び優先順位報告書」(Report on Plans and Priorities: RPPs)と事業結果を報告する「省庁別業績報告書」(Departmental Performance Reports: DPRs)の作成を義務づけた。また、省庁全体の取り組みについては、TBSが年次報告書を作成して議会に報告する。カナダのユニークさは、この「結果に基づく管理」の観点から、横断的イシューへの各省の協働の取り組みを支援している点にある。

1997年2月、財務委員会のマッセ議長は、議会に「政府を正しい方向に：カナダ国民のための統治」と題する報告書を提出した。⁸⁾これは、プログラム・レビューの成果をふまえて今後の政府の方向性を示したものであり、①国際社会におけるカナダの地位の確保、②カナダの経済的結合における効率性の向上、③カナダの社会的連帯の保護と増進、④困難や災害に遭遇した個人や地域への積極的対応、⑤市民的権利の擁護者として奉仕、の5点を今後のカナダ政府の役割として提示した。そして、これらの役割を担うため、カナダ政府は公共部門のさらなる近代化を進めると宣言したのである。この報告では、とくにTBSによる戦略的なマネジメントと、各省の相互活動に対する「結果に基づく管理」が強調されている。そして各省庁が独立性を維持しながら、特定のポートフォリオについて一貫した政策開発とサービス供給を行うためには、省庁間の連携が必要であると結論している(Canada 1997)。

そのための具体的な方法を示したのが、2000年に発表された「カナダ国民のための結果」である。同書は「カナダ政府のマネジメント枠組み」という副題が示すように、カナダ政府の評価活動の基本理念を示したもので、①市民中心(citizen focus)の評価活動、②民主主義の価値に導かれたマネジメント、③結果を最重視するマネジメント、④応答の支出を保障すること、の4点をカナダ政府の行政管理の基本方針として打ち出している(Canada 2000)。

この「カナダ国民のための結果」に基づいてTBSが2001年に導入したのが、「結果に基づくマネジメントとアカウントビリティ枠組み」(Result-based Management and Accountability Framework: RMAF)である。RMAFは、企画立案の段階で作成されるもので、いわば政策のライフサイクルの出発点に位置するものである。RMAFは、①実施しようとする政策やプログラムの目標を記述した「プロファイル」の作成、②最終成果にたどりつくまでに必要な資源や用いる手法をまとめた「ロジック・モデル」の作成、③パフォーマンスの中間測定(形成的評価)を行うための「中間測定戦略」の作成、そして④政策やプログラムの成果達成を測定する「最終評価」から構成される。各省は、TBSへの予算要求に際してRMAFを作成して提出することが義務付けられている。そしてTBSが各省のRMAFを審査し、予算が決定すると、各省はRMAFに沿って予算を執行する。そして最終的な成果をTBSに提出する(総務省 2003; 荒川・左近 2003)。

RMAFは、次のような点について、各省の管理担当者を支援する(Canada 2002)。

- ①政策やプログラムやイニシアティブの提供に関わる主要パートナーの役割と責任を明確化する(健全なガバナンス構造)。
- ②期待される効果に資源を結びつける明確かつ論理的な設計を確保する。政策やプログラムやイニシア

8) 報告書「政府を正しい方向に」は、前年(1996年)3月に財務委員会議長により議会下院に報告された同名の進捗状況報告(Progress Report)に引き続き作成されたものである。

ティブの諸活動, アウトプット, アウトカムの論理的シーケンスをロジック・モデルで示す。

- ③適切な業績測定及び健全な業績測定戦略を決定する。これに基づいて管理担当者は進行状況を追跡し、成果を測定し、それに続く評価活動を支援し、学習し、改善に向けた調節を行う。
- ④政策やプログラムのライフサイクルを通じて行うべき評価活動を設定する。
- ⑤成果に関する十分な報告を確保する。

重要な点は、RMAFが、複数のパートナーが関わる横断的な政策やプログラム、イニシアティブのマネジメントにも適用されることである。連邦政府の業務のなかには一つの省で完結するものもあるが、多くは関係機関との相互作用を伴う。その場合、各省の管理担当者は、目標達成のロジック・モデルを作成する過程で、関係機関との連携を考慮せざるを得ない。すなわち、所管するプログラムの成果の最大化を事前評価の段階で書き込もうとすれば、否応なしに関係機関との連携を考えざるを得なくなるわけである。むしろ、TBSは予算の審査プロセスを通じて各省の連携を強く求めることもできるが、主体性は各省に置かれている。各省はRMAFに基づいた政策やプログラムをRPPsとして議会に提出し、それらの成果をDPRsとして議会に報告しなければならない。すなわち、各省は議会に対するアカウントビリティの観点から省庁連携に積極的に取り組まざるを得ないわけである。むしろTBSはマネジメントのCOE (Center of Excellence) として、各省の管理担当者に対して、横断的なイニシアティブにおけるRMAFの作成に関する技術指導を行っている。

このようにRMAFは、事前評価のプロセスのなかで各省庁を連携に向かわせる手法といえる。そこではTBSが予算査定を梃子に介入する余地があるが、基本は成果主義の観点に立った各省の自主的な取り組みに置かれている。その背景には、新しい経営管理論の“let the managers manage”の理念がある。カナダ政府は、1980年代から各省の自律的な管理改善を支援してきた。その結果、各省には予算執行や定員管理上の裁量が大幅に移譲されており、各省は事務次官 (deputy minister) を中心に弾力的に行政を運営できるようになっている (小池 2004)。だからこそ、カナダ政府は、英国のエージェンシーにはあまり関心を示さず、むしろカナダ行政の伝統に適している分権的マネジメントの強化を志向したといえよう。したがって横断的なイニシアティブについても、英国の内閣府のようにタスクフォースをつくるよりも、枢密院事務局 (PCO) が省庁連携を唱導し、各省による内発的な連携をTBSが評価活動のアドバイスを通じて支援するというフレームで、全政府的な取り組みが進められている (Canada 2003)。

しかしながら、組織間の連携推進には、さまざまな課題が立ちはだかっている。Bakvis とJuilletは、現場の管理担当者に対するインタビュー調査を行い、その報告書をカナダ行政大学校に提出しているが、それによれば政府における連携推進には、以下のような課題がある (Bakvis and Juillet 2004)。

第1は、省庁間の調整や連携の必要性を感知し、連携を主導する幹部公務員のリーダーシップの強化である。第2に、各省は調整の労力やコストから連携に消極的になりがちであるため、連携のベネフィットをいかに関係者に理解させるかが重要な課題になる。第3は、TBSは連携のためのガイドブックなど種々のツールを開発しているが、それらを活用する能力と意欲を高めることである。現場の管理者たちの最大の不満は、調整活動に対する報酬がないことである。これはボトムアップの連携推進にあたって、効果的なインセンティブ構造が必要であること意味している。第4は、中央機関 (PCO及びTBS) の果たす役割の重要性である。カナダは分権的マネジメントを推進してきているが、PCOからの横断的なイニシアティブに対する的確な指示やTBSによる支援が連携の成功にとって重要な要素になる。そして第5に、「二重のアカウントビリティ」 (dual accountability) の問題を指摘する。すなわち、省庁間連携はアカウントビリティの共有を求めるが、各省は通常それぞれの省のアカウントビリティを重視しがちである。したがって、

政府全体のアカウントビリティを各省に認識させることが重要になる (Bakvis and Juillet 2004)。

Bakvis と Juillet は、これらの課題に対して、まず中央機関 (PCO及びTBS) の役割の強化を強調する。分権的マネジメントは、ややもすれば各省の縄張り争いを激化させかねない。そこで横断的な取り組みを主導し支援する中央機関の積極的な関与が必要であるとする。⁹⁾次に、各省においては、中間管理部門における管理者の能力構築を図ることが重要である。報告書では、各省に横断的イニシアティブを支援するためのユニットを設置して管理者を支援すること、幹部への昇任に際して横断的 이슈ーに積極的に取り組む意欲とそれを管理する能力を条件とすることなどを提案している。そして最も大切なことは、政府が一体となって横断的な 이슈ーに取り組むという文化を構築することである、と報告書は結んでいる。

(3) 日本の政策調整システムと政策評価

日本では、1960年代の臨時行政調査会以降、縦割り行政に対しては幾多の改革が提言されてきたが、実質的な改善は進まなかった。しかし、1997年の行政改革会議が、「大括り」の省庁再編、独立行政法人制度の導入、政策評価の制度化等を打ち出したことで、古い行政システムの改革がようやく進むことになった (田中・岡田 2000)。もっとも、英国やカナダと比べると、日本の行政改革は「1周遅れ」といえるかもしれない。英国はNPMの行き過ぎに対する反省からJUGに向かい、カナダはNPMとの不適合から分権的マネジメントに向かった。それに対して日本は、官僚主導の「戦後型行政システム」を改革するため、行政機能のアウトソーシングに集中的に取り組んでいる。そのため、英国やカナダと比べると、政府近代化への危機意識は相対的に低く、それが省庁連携への取り組みにも影響しているように見える。以下では、橋本行革が創設した「政策調整システム」、小渕内閣の「バーチャル・エージェンシー」、そして総務省による政策評価について、順に考察することにしよう。

「政策調整システム」は、橋本内閣が中央省庁等改革の一環として導入したものである。行政改革会議は、その「最終報告」(1997年12月)のなかで、「各省庁の縦割りと、自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専権的・領土不可侵の所掌システムによる全体的調整機能の不全」を戦後行政の問題点と指摘し、「総合性・戦略性という観点から、基本的な政策の企画・立案や重要政策についての総合調整力の向上を目指して官邸・内閣機能の思い切った強化を図る」方針を打ち出した。そして、「個別事業の利害や制約、縦割りの視野狭窄を超越した、高い視点と広い視野を備えた、自由闊達な大所高所からの政策論議を帰結し、行政の総合性を増進する」ために、企画・立案機能と実施機能の分離や中央省庁の大括り再編成を行うとした。しかし、省を大括りに再編し、実施部門を切り離すことで、内閣による総合的戦略的な政策立案が期待されるが、各省がさらに巨大化すると相互の政策連携が現状に比しても不十分になるおそれがある。そこで、内閣官房を頂点とする集権的な総合調整の仕組みを導入することしたのである。

この理念のもとに、1998年の中央省庁等改革基本法及び99年の改正内閣法では、「内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事項」が内閣官房の事務に加えられた。また、内閣官房の総合戦略機能を補助するために「内閣府」が新設された。そして内閣府には経済財政、科学技術など4の重要政策会議を置くとともに、横断的な企画立案・総合調整を行うための「特命担当大臣」を複数置くとした。そして、内閣の重要政策の総合調整にあたっては、内閣官房及び内閣府が「府省間調整会議」を適宜活用して総合調整を行うほか、「調整省」を指定して府省間調整を行うとしたのである。これらは、トップマネジメントの強化という方向において総合調整機能の強化を図るものといえる。

9) Bakvis と Juillet は、英国が内閣府に設置した「ユニット」もひとつの可能性であるとしている (Bakvis and Juillet 2004)。

他方で、政府は、府省間相互の政策調整についても、内閣法及び国家行政組織法の改正を行い、総合調整の強化を図った。まず、改正内閣法において内閣官房の事務に「行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案ならびに総合調整に関する事務」を加え、同時に国家行政組織法の第2条を改正し、「国の行政機関は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い、ならびに国の行政機関相互の調整を図るとともに、その相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。内閣府との政策についての調整及び連絡についても、同様とする。」と定めた。これは省庁間の水平的な連携を法律に明記したという点で大きな意味をもつものである。この運用については「政策調整の運用指針」(2000年5月閣議決定)が作成されている。それによれば、まず府省間において他府省への意見照会あるいは意見提出を通じて調整を行う。それで意見の調整が図られない場合は、府省間調整会議を適宜活用して相互協議を行う。だが、それでも調整不調の場合には、内閣官房が総合調整を行うとされている。これは府省間の政策調整システムを立ち上げたものの、実際は「意見の照会」と「意見の提出」による「相互調整」という、従来とあまり変わらない仕組みであることを示している。少なくとも、そこでは省庁の壁を超えた積極的な連携が想定されているようにはみえない。

このように政府は「政策調整システム」を立ち上げたが、それは内閣官房による集権的な政策調整を第一に考えたものであったといえる。各省のヨコの連携はあまり重視されず、それを支援するための制度も講じられなかった。省庁の政策調整に関しては、現在もいくつかの関係省庁連絡会議が設立されている。しかし、府省間における積極的な連携や政策調整については、目立った動きはほとんどない。

この「政策調整システム」が立ち上がる頃、小淵恵三首相が設置したのが「バーチャル・エージェンシー」(仮想行政庁)である。「バーチャル・エージェンシー」は内閣総理大臣直轄の省庁連携タスクフォースであり、正式発足は1998年12月である。その目的は、既存の省庁の枠組みにとらわれない新たな情報化の推進体制を整備することに置かれ、電子政府の実現に向けたプロジェクトとして、①自動車保有関係手順のワンストップサービス、②政府調達手順の電子化、③行政事務のペーパーレス化の各プロジェクト、及び④教育の情報化プロジェクトが立ち上げられた。

「バーチャル」という形容詞が示すように、「バーチャル・エージェンシー」は事務局をもたない。関係省庁が、共有する目的達成のために、それぞれの事業を持ち寄り、足並みをそろえて対応するというのが、バーチャル・エージェンシーの仕組みである。それは官邸主導ではあるが、実質的に関係省庁の連携を引き出す仕掛けであったといえる。約1年後にバーチャル・エージェンシーの各作業チームは、最終報告を小淵首相に提出した。そこでは、2005年前後を目標年に、自動車保有に関する検査・登録などの行政手続きを1カ所で済ますOSS(ワンストップサービス/One Stop Service)の実現、2005年度までにインターネットを利用した電子入札制度の導入、公共事業を除く政府の調達業務と行政事務のペーパーレス化(電子化)の実現、2005年を目標年に、公立小中高校の全教室からインターネットにアクセスでき、全教員が1人1台のコンピュータを利用できるようにする教育の情報化の実現がうたわれ、今後はこの報告に基づいて関係各省が整合的に政策を展開することとされた。

しかし、残念なことに、バーチャル・エージェンシーについて、その活動の成果をあらわしたものは発表されていないようである。そもそもバーチャル・エージェンシーは、基本的に関係省庁が関連する事務を持ち寄るものなので、各省の政策評価のなかで各々が評価されているのかもしれない。しかし、バーチャル・エージェンシーの成果や各省にとってのメリットが示されなければ、今後の活用に向けての意欲は高まりにくい。こうした省庁間の調整や連携についての「ベンチマーキング」という側面もまた、トップダウンの総合調整を強調したことで、見落とされてしまった部分といえるかもしれない。これは次に取り上

げる「政策評価」に対する姿勢とも重なる論点である。

政府は、行政改革会議の最終報告に基づき、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」という）を2001年に制定した。日本の政策評価法の一つの特徴は、各省が行う政策評価を基本としつつも、総務省が全政府的な観点から、政策評価の総合性とより厳格な客観性を確保するため、各府省の政策についても評価を行うとしたことである。総務省は同時に、全政府的見地から府省横断的に評価を行う必要のあるものや、複数省庁にまたがる政策で総合的に推進するために評価する必要があるものについても評価を行う。¹⁰⁾そして評価結果については、総務省は「関係行政機関に意見を通知し、また、必要に応じ勧告を行う。そして政府における政策についての統一性や総合性を確保する観点からの見直し・改善を進め、もって、政府全体としてのよりの確な政策の実現を図っていく」としている（「政策評価に関する基本方針」平成13年12月28日、閣議決定）。これは行政監察の時代と同じように、総務省の政策評価が「総合調整」のためのツールとして位置づけられていることを意味している。

したがって、政策評価においても、政策調整システムの場合と同様に、省庁間のヨコの連絡調整の意義や必要性はほとんど意識されていないようである。総務省は、「全政府的見地から府省横断的に評価を行う必要のあるものや、複数省庁にまたがる政策で総合的に推進するために評価する必要がある政策」について評価を行うとされているが、これは各省にしてみれば、共管法のような省庁横断的な政策の評価については、自らが関与する部分についてのみ評価を行えばよいということになる。各省は国家行政組織法第2条において「行政機関相互の調整を図る」とされているので、自主的に調整を行っているのかもしれないが、少なくとも「政策評価に関する基本方針」や「政策評価に関する基本的ガイドライン」をみれば、評価活動における各省の協働は想定されていないようである。

この評価過程における省庁間の連絡調整という側面は、政策評価法第4条に、政策評価の結果を予算作成に活用する規定が置かれたことで、さらに弱められたようにみえる。財務省は、各省庁が行う政策評価と概算要求との関連付けを明らかにする目的から、各省庁に「政策評価調書」の提出を求めている。本来、評価は政策の質を高めるためのツールであるが、予算査定に用いられるということは、評価書が予算削減の「参考資料」になることを意味する。そこでは各省の評価書はさらに定性的かつ自己中心的なものになりやすく、評価のいっそうの形式化をもたらすおそれがある。¹¹⁾

なお、予算編成に関しては、2004年度予算編成から、経済財政諮問会議の提案による「政策群」が導入されている。政策群は「民間の潜在力を最大限に引き出すための制度改革・規制改革等の施策と予算の組合せ」であり、複数省が連携して概算要求を行うものである。2004年度予算では「少子化対策」など10の「政策群」が設定され、各府省は執行においても連携してあたるとされている。ただし、各省は内閣府と意見交換をした上で、ふさわしいものについて概算要求を行うとされており、内閣府の総合調整が担保されている。「政策群」は英国の歳出レビューに似た仕組みといえるが、こうした予算手法の改善がどこまで省

10) 総務省が実施した「各省の統一性又は総合性を担保するための評価」には、以下のものがある。湖沼の水環境の保全、少子化対策、検査検定制、経済協力（政府開発援助）、特別会計制度の活用状況、政府金融機関等による公的資金の供給、障害者の就業等、リゾート地域の開発・整備、容器包装のリサイクルの促進、地域輸入促進。

11) 財務省主計局の担当者は、次のように述べている。「今後の課題ということでございますが、…政策評価書の記載内容が、定性的な記述に止まるものが多いということ、また、政策評価は自己評価でございますので、政策評価調書は、その自己評価を基に予算要求を目的としてまとめられておりますので、ある意味で客観性に欠ける側面もある等の問題が引き続き残されていると認識しております。財務省といたしましては、現在、大半が事前評価である政策評価につきまして、事後評価を反映させることなどによりまして、政策評価の精度、客観性を高めることを各府省に促すとともに、各府省の政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための審査を行う役割を担ってまいります総務省との連携も図りながら、予算編成への更なる活用を図ってまいりたいと考えております。」『政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会議事録』平成15年4月25日。http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisakunaiyo/030425_2.html。

庁連携に貢献するかは、今後の取り組みにかかっているといえよう。

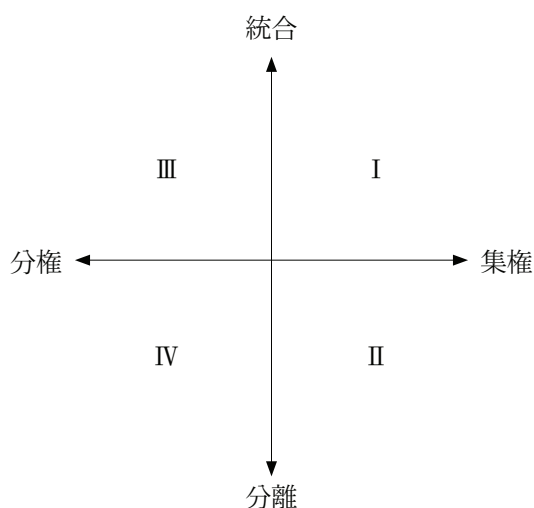
以上に見てきたように、日本の中央政府においては集権的な総合調整が強調され、分権的なマネジメントに対する理解はきわめて小さい。そのため、各省の職員が積極的に政策評価に取り組み、あるいは成果を求めて省庁との連携に向かうような行動規範はきわめて希薄になっている。省庁間の調整や政策評価を「外圧」ではなく、いかに自律的な行動規範に高めていくか。これは公務員制度改革にもつながる課題である。

4. 比較からの示唆

政府近代化への取り組みは、各国政府が直面する問題状況だけでなく、各国の行政制度の特徴、政治リーダーのイデオロギー、あるいは社会に支配的な価値観などによっても異なる。英国・カナダ・日本の行政改革に共通するものは、既存の政府組織では複雑化する社会問題にもはや的確には応答できないという認識である。そこで英国は断片化してしまった政府組織の再結合（JUG）に向かい、カナダは分権的なマネジメントを通じて弾力的な行政対応を図っている。それらに対して日本は、官僚主導から政治主導への体制変革の段階にあり、むしろ集権による総合調整を志向している。

図1は、このように異なる展開をみせている各国の政府近代化の特徴と方向性を、組織間マネジメントの座標軸にプロットしたものである。

図1 組織間マネジメントの座標軸



図のなかの横軸は、組織マネジメントにおける管理責任の所在（locus）に関わるもので、内閣や大臣への権限集中が最も集権度が強く、逆に現場への管理責任の移譲にともない、分権度が強くなる。いわゆる「ストリート・レベル」への権限委譲はもっとも分権度の高い管理責任といえる。一方、縦軸は、組織間関係における統合性に関わるもので、ハイアラーキーの強い官僚組織がもっとも統合性が強い。そこから次第に「分離」に向かい、英国のエージェンシーや日本の独立行政法人になると、かなり分離度は高くなる。そして民間委託やPFIになると、政府とサービスプロバイダーとの距離は最も大きくなる。

この座標軸に各国のマネジメント改革を当てはめてみると、英国は「II」にプロットできる。英国の

JUGの特徴は、予算執行の弾力化というインセンティブ構造を導入しながら、内閣府による政策イニシアティブと大蔵省による予算を通じての管理を強化している点である。ただし、本稿では取り上げなかったが、ブレア政権はJUGにおける中央と地方とのパートナーシップを重視しており、全体としては「Ⅱ」から「Ⅳ」の方向に向かいつつある。このような分権・分離の傾向から、英国における政府の空洞化 (hollowing out) あるいは「新しいガバナンス」の議論も活発に行われている (Rhodes 1997)。もっとも、君村昌が的確に指摘するように、ブレア政権においては、分権化されたパートナーシップは自らの戦略的方向を設定する自由を認められておらず、政府中枢からネットワークを操縦する規制の増大もみられる (君村 2003: 66)。

一方、カナダの連邦行政は「Ⅲ」に位置づけられる。政府内部ではTBSが中心になって分権的マネジメントを積極的に推進しており、英国のようなエージェンシー化には慎重な姿勢を崩していない。他方で、政府は公務員の集成的管理に力を入れており、とくに幹部公務員の連携協力を強調している。カナダ政府は2003年に公務員制度近代化法を制定し、さらに公務員の能力向上を図ることとしている。

それに対して日本の管理改革は「Ⅰ」から「Ⅱ」に向かっているようである。政府は独立行政法人制度の拡大や市場化テスト等を通じて分離型への移行を進める一方、内閣官房を頂点とする集権的な総合調整を強化している。政策評価は各省の自主的な取り組みを基調としているが、総務省と財務省による集権的管理はむしろ強化されている。

もっとも、OECDのアジェンダが指摘するように、世界のガバナンスの潮流は、政府を頂点としたハイアラキーから、地域における多様なアクターのネットワークへと移りつつある。そこでは政府組織もネットワーク化に対応できるように進化することが求められる (Peters 1998)。本稿では触れられなかったが、地域における連携 (collaboration) については、アメリカなど各国において多くの実践と研究が進められている (Bardach 1998; Mandel 2001)。日本でも、地方レベルではパートナーシップへの多様な取り組みが活発化している。問題は、近代化の旗振り役となるべき中央政府が、縦割り行政と集権的な総合調整のドグマから抜け出せないことにあるように見える。いかにして国民の高い信頼を得られるスマートな政府を構築するか。政府近代化の意味と意義を再確認する必要があるといえよう。

[参考文献]

- [1] 荒川潤・左近靖博 (2003) 「カナダ『成果重視の経営とアカウントビリティの枠組み (RMAF)』の革新性」『UFJ総研レポート』第8巻第2号, 76-92頁。
- [2] 馬場健 (2002) 「英国における地方自治法の改正に伴う執行部制の導入に関する一考察」『自治総研』第275号, 34-51頁。
- [3] Bakvis, Herman and Luc Juillet (2004) *Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Canadian School of Public Service.
- [4] Bardach, Eugene (1998) *Getting Agencies Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, D.C.: Brookings Institution.
- [5] Canada (1997) *Getting Government Right: Governing for Canadians*. Treasury Board of Canada Secretariat.
- [6] Canada (2000) *Results for Canadians: A Management Framework for the Government of Canada*. Treasury Board of Canada Secretariat.
- [7] Canada (2002) *Companion Guide: The Development of Results-based Management and Accountability*

- Frameworks for Horizontal Initiatives*. Treasury Board of Canada Secretariat.
- [8] Canada (2003) *Privy Council Performance Report for the Period ending March 31, 2003*. Treasury Board of Canada Secretariat.
- [9] DETR (1998) *Modern Local Government-In Touch With the People*. Department of the Environment, Transport and the Regions.Cm 4014.
- [10] 岩崎美紀子 (2002)『行政改革と財政再建：カナダはなぜ改革に成功したのか』御茶ノ水書房。
- [11] 君村昌 (2003)「連携政府への志向とエージェンシー：イギリスにおける最近の問題状況」『季刊行政管理研究』第103号, 57-69頁。
- [12] 小池治 (2002)「クレティエン政権のプログラムレビューと公務員制度改革」『横浜国際経済法学』第11巻第1号, 25-45頁。
- [13] 小池治 (2004)「カナダ」総務省行政管理局『諸外国における公務員数の管理に関する調査研究報告書』。
- [14] Ling, Tom (2002) "Delivering Joined-Up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems," *Public Administration*, 80(4) 615-642.
- [15] Mandel, Myrna, ed. (2001) *Getting Results through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, CT: Quorum Books.
- [16] National Audit Office (2000) *Modernising Government: How the NAO are Responding. A Progress Report*. London, National Audit Office.
- [17] Newman, Janet (2001) *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications.
- [18] OECD/PUMA(2002) Public Sector Modernisation: A New Agenda. GOV/PUMA(2002)2.
- [19] Peters, B. Guy (1998) *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*. Research Paper No.21. Canadian Centre for Management Development.
- [20] PIU (2000) *Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-cutting Policies and Services, A Performance and Innovation Unit Report*. Cabinet Office.
- [21] Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- [22] 総務省 (2003)『カナダの行政』総務省大臣官房企画課。
- [23] 田中一昭・岡田彰編著 (2000)『中央省庁改革』日本評論社。
- [24] 谷藤悦史・稲継裕昭 (2000)「イギリスにおける政策評価制度に関する調査研究報告書」行政管理研究センター。
- [25] Treasury, HM. (1998) *Public Services for the Future: Modernisation Reform, Accountability. Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002*. Cm 4181.
- [26] Treasury, HM. (2000) *Prudent for a Purpose: Building Opportunity and Security for All. 2000 Spending Review: New Public Spending Plans 2001-2004*. Cm 4807.
- [27] 財務省財務総合政策研究所 (2001)「民間の経営理念や手法を導入した予算・財政のマネジメント改革—英国, NZ, 豪州, カナダ, スウェーデン, オランダの経験—」2001年6月。