

都道府県・州レベルの公的部門の業績報告の改革 — 日豪国際比較 —*

マーク・クリステンセン**

(サザンクロス大学講師)

吉 見 宏***

(北海道大学大学院経済学研究科助教授)

1. 序

1980年代と1990年代の公的部門改革には、業績報告制度の表面的および現実的変化の両面が埋め込まれていた。「新公的経営管理 (New Public Management: NPM)」¹⁾ 概念をめぐる文献はいよいよ増えており、そこではさらに広義の改革が議論されてきている。そして、より近年には、「新公的財務経営管理 (New Public Financial Management)」をめぐる文献が書かれている²⁾。Hood (1995) のNPMの議論は、公的部門の経営管理の比較研究に役立つものと考えられるが、Olson, et al. (1998a) の傑出した研究を除けば、業績尺度の変化のような改革の比較研究がほとんどなされていない皮肉な状況である。

最近増加している公的部門の変化の分析や論評の一部として、公的部門の業績報告にますます関心が向けられている。かかる論評の多くは、NPMの主たる要素としての会計的技術に向けられてきた³⁾。しかし、かかる文献は、国際比較にはほとんど目を向けていない。

おそらく、国際的な業績報告比較の議論が、およそ公的機関の出すタイプのもの⁴⁾の検討に限られてきた理由は、比較公的行政理論と方法論という難題にみることができ⁵⁾。Peters (1990: pp.21-23) は、理

*本稿は、オランダ・ティルブルグにおける第7回比較国際的政府会計研究カンファレンス (the 7th Comparative International Governmental Accounting Research Conference, at Tilburg, Netherlands) における報告をもとにしており、同報告に対する参加者の有用なコメントに謝意を表したい。また、本稿は平成13-14年度日本学術振興会科学研究費補助金(基盤研究(C))による研究成果の一部である。

**1952年生まれ。ニューサウスウェールズ大学大学院修士課程修了、オーストラリア国税庁、ニューサウスウェールズ州勤務を経て、90年、サザンクロス大学講師、現在に至る。専門は公会計、国際経営。本論文参考文献に記載のように、国際学術誌に発表論文多数。

***1961年生まれ。九州大学経済学部卒、同大学大学院経済学研究科単位取得退学。日本学術振興会特別研究員を経て、91年、北海道大学経済学部講師、93年より同助教授、2000年より現職。会計システム論担当。日本会計研究学会、日本監査研究学会等に所属。著書に『企業不正と監査』、『ケースブック監査論』、『会計利潤の計算方法』(共著)がある。

1) Hood (1995) .

2) Guthrie et al. (1999) , Olson et al. (1998) .

3) Lapsley (1999) , Olson et al. (1998) .

4) たとえば、World Bank (2000) , OECD (2000) .

5) Heady (1996) , Moon and Ingraham (1998) , Peters (1990) .

論上の言語の欠如、データとデータ分析の欠如、文脈の重要性の理解の必要性という、比較分析のもつ固有の困難性についての3つの理由をあげている。本稿は、かかる困難性のうち最初のを克服することはできないが、データを提示し、かつオーストラリアと日本の公的部門の業績報告における近年の変化の比較ケーススタディを示すことで、文脈に重要性があることを示すことが目的である。

ケーススタディは、ニューサウスウェールズ（オーストラリア。以下、NSWとする）と北海道（日本の、都道府県・州レベルの政府による⁶⁾。両者とも、政府としては都道府県・州という同レベルのものであり、このことはいくつかの交絡因子が避けられるため有益といえる。日本についての比較研究が相対的に不足していることの影響、また、我々の関心と専門に関連していることもあり、これらの対象の選択は意図的なものである。これらの2政府を選択した第一の目的は、業績報告は変化したが、その取った道筋は異なったという対比を考察することである。両ケースとも改革を示しているとはいえ、一方（NSW）は他方よりもより迅速に動き、結果として、本ケーススタディは対比と比較を見せることとなり、これは、一般的な業績報告の変化をより理解するに資するものと考えられる。

ここで示されるケースは、NPMが与える枠組みにより検討され、業績報告の変化と他のNPM改革との関係に、特に関心を払っている。NPMに加えて、追加的説明要因の可能性と今後の研究を考えるために、追加的要因を推測する。ここで考察された追加的要因は、Luder (1992, 1994) のコンティンジェンシー・モデル、知識的共同体の役割 (Laughlin and Pallot, 1998)、およびガバナンスの概念 (Peters and Pierre, 1998) といった要因である。これらの要因の各々が、NPMが与えるものを超えて業績測定の発達の理解に資すると考えるものである。

本稿は、以下のように成っている。次節では、業績報告を考察する枠組みとしてのNPMを論じる。第3節はNSWと北海道の両政府から得られた業績報告についての2例のケーススタディを提示する。ケーススタディの提示に続き、第4節で相違点の分析がなされ、そして最後に、公的部門における会計的变化の補足的理解に向けた今後の研究の提案とあわせて、NPMの説明力についての議論を提示する。

2. 理論的枠組み— 研究課題としてのNPM—

Osborne and Gaebler (1992) は、公的部門の経営管理における「新しいグローバルなパラダイム」を議論することにより、「新公的経営管理 (NPM)」として知られている現象を検討する文献が増える素地をつくったといえる。NPMについての文献は、今やきわめて広範であり、これにはNPMの様々な要素を採用する公的な勧告、NPMの利点、不利点の学術的考察、およびNPMの技法についてのある特定の要素を扱う多様な文書を含んでいる⁷⁾。

6) 日本においては、「地方政府」という用語はあっても都道府県および市町村にあっては地方自治体という用語が一般的であり、政府という場合には国を指すことが通例と考えられる。しかしながら、諸外国において「政府」は国、地方のいずれにおいても使われる用語であり、また本稿は日豪の比較研究という性格を持つため、本稿においては、日本の地方自治体についてもしばしば「政府」という用語を使っていることに留意されたい。

7) かかるNPMやその要素の文献としては、たとえばFinancial Accountability & Management 15 (3) & (4), European Accounting Review 10 (3), Aucoin (1990), Considine and Painter (1997), Common et al. (1993), Farnham and Horton (eds.) (1996), Flynn (1990), Guthrie (ed.) (1995), Halachmi and Bouckaert (eds.) (1996), Hirst and Khilnani (eds.) (1996), Hood (1995), Olson et al (eds.) (1998a), Parker and Guthrie (1993), Public Services and Merit Protection Commission (1997), Zifcak (1997) を参照されたい。

本稿では、NPMの技法の1つとしての公的部門の業績報告の影響を考察する。これは、「業績測定の信頼性の危機」⁸⁾ という文脈の中で行われ、これにより（本稿のような）超組織的レベルと、個別組織的レベルの両レベルの更なる研究が求められることになる。

以下の2つの理由から、NPMが公的部門の業績報告についての本稿の国際比較のための初歩的な理論上の枠組みとして有用であることは明らかである。第一に、NPMの文献により、業績報告が考察されかつ研究上の仮説を明らかにした広範な文脈上の基礎が得られる。第二に、NPMの変化はよく知られていたとしても、それは国の違いを超えて厳密に一貫した道筋で起こったわけではなく⁹⁾、したがって、NPMの技法の1つとしての公的部門の業績報告の分析は、本課題に関わる利用可能なデータを加えることになろう。Hoodがこの議論を「何でもデータがあるような域に近づいている」¹⁰⁾と表現しているごとく文献が進歩してきているとはいえ、この分野にはまだ、追加研究の必要があるのである¹¹⁾。

NPMが、多様な公的部門の経営管理問題の考察を通じた枠組みの確立により研究課題を与えているとしても、分析的な観点からすればそれは有意というには厳密さに欠けるとも批判されている¹²⁾。よく使われるようになった多くの用語が辿る運命がそうであるとしても（「グローバリゼーション」はその典型的な例として想起される）、これは用語の不正確な用法に多くの批判がなされているということである。かかる批判は、NPMの定義の明確化の必要性を増し、また、分析を進めるためにはさらに用語が必要なことを示している。ここで使われているNPMの定義は、私的部門からの弁別性の程度と、政策的および経営管理的思惑に対するバッファを守るのに働く規則の範囲、という、2つの基本的要素から導かれたもので、Hood（1995）が示したものである。公的部門の管理についてのこの2つの基本的要素を使い、Hood（1995, p. 96）は、NPMの7つの基本原理を見いだしている。

1. 公的部門の、その生み出すもの（製品）によってまとめられる企業単位への分割化
2. 内部市場と条件契約について、より契約に基づいた競争的な規定
3. 私的部門のスタイルの経営管理実務の強調
4. 資源利用における規律と儉約へのより大きな強調
5. 目に見える実践的トップ・マネジメントへのより大きな強調
6. 成果および成功の明示的で形式的に測定可能な基準と尺度
7. アウトプットの統制へのより大きな強調

6番目の原理は、ここで特に関心の引かれるところであるが、これは2、3、4、7番目の原理と深い関係がある。たとえば、業績尺度の利用は、ある特定のサービスレベルで契約を結び、実施することを可能にする。さらに、6番目の原理から生まれる業績測定は、私的部門の実務管理スタイルの実行、資源の有効利用に対する強調の増加、およびアウトプットの統制へのより大きな強調を促進することになる。6番目の原理にとっての核心である業績の測定がなければ、2、3、4、7番目の原理には中身がない。事実上、その結果、NPMをめぐる大部分の議論が2、3、4、7番目の原理を適切に支える明示的な業績

8) Williams (1998) , p. 21.

9) Hood (1995) , Olson et al (1998a) , Rhodes (1998) .

10) Hood (1995) , p. 98.

11) Lapsley (1999) , p. 206.

12) Christensen and Laefreid (1999) , Rhodes (1998) .

測定の難しさに関連することとなり、このため、NPMについて純粹に表現上の問題を指摘するような逆の議論が進むのである¹³⁾。

HoodのNPMの定義では、会計の優位性に注意が向けられている。NPMにおける会計的表現と実務を検討したいくつかの研究としては、システムの変化¹⁴⁾、効率性の問題¹⁵⁾、説明責任の問題¹⁶⁾、経営管理¹⁷⁾に関するものがある。本稿は、業績測定の変化を受け入れるにあたってのNSWと北海道の公的部門の経験を考察する。業績報告の変化と他のNPMの変化との間に何らかの関係を見いだすことに特に関心が向けられる。このために、業績測定について広い視点を取る。これに対しては、学術的なもの¹⁸⁾から公的規定にいたる広範囲の支持をみることができる。アメリカ会計検査院(GAO)による公的規定はかかるものの1つであり、ここでの業績測定の定義を本稿では用いている。GAOは、インプット(ヒト、モノ、カネ)、労働負荷または活動レベル、アウトプットまたは製品、プログラムの結果、生産性(アウトプットの単位あたりの効率性コストまたは単位費用あたりのアウトプット)といったデータの定期的な収集と報告として業績測定を説明している¹⁹⁾。次節では、業績測定の変化についての2つのケーススタディが示される。

3. NSWと北海道の業績報告の変化

本節で示されるケーススタディでは、2つの都道府県・州レベルの政府、すなわちNSWと北海道における業績報告制度の変化を説明する。その後の節では、相違をみるためにかかる変化が分析されることになる。

3. 1. NSWのケース

オーストラリアでは、国の次のレベルに位置する政府は州と準州である。8つのこれら政府の中で、人口と富の点でNSWは最大の政府である。その経済は世界第14位であり、香港、シンガポール、アイルランドのGDPを足した大きさを超え、ほぼオランダの大きさに匹敵するとされる²⁰⁾。オーストラリアでは最も古いヨーロッパの入植地であり、最も古く設立された公的部門がある。NSWの首都であるシドニーは、比較的よく発達した通信・輸送インフラの中心である。NSWは、オーストラリアの雇用者の3分の1、オーストラリアのサービス輸出収入の45%、オーストラリアの上位500社の50%以上を占めている²¹⁾。

比較的健全な経済と確立された公的部門の管理の中でも、1980年以降、他の西側経済圏にみられたものと同様に、政府による透明性の要求がますます高まり、主としてそれは予算事項に焦点があてられていた

13) たとえば、Considine (1990), pp. 175-176, Painter (1998), Considine and Painter (1997), Guthrie (1998a), Guthrie (1998b), Guthrie and Parker (1998), Olson et al. (1998a), Rhodes (1998) を参照。

14) Hood (1995) .

15) Lapsley (1999) .

16) Guthrie (1998a) , Pallot (1999) .

17) McSweeney (1994) .

18) Osborne et al. (1995) .

19) GAO (1992) , p. 2.

20) NSWG (2000) .

21) NSWG (2000) .

ことに留意することは重要である²²⁾。

業績報告の点では、NSWのケースとは、サービス努力・成果（SEA）報告という新しい技法の採用である。SEA報告は、Hatry et al. (1990) がGASB（アメリカ政府会計基準審議会）のための研究報告を出して以来アメリカで主張されてきており、その後多くの権威がこの概念を発展させてきた²³⁾。

SEA報告は達成された成果（結果）、なされた活動（アウトプットないしは「サービス努力」）、消費された資源（インプット）、および効率性の測定値（アウトプットと結果の単位コスト）を扱う。また、報告される数的測定値に加え、SEA報告は業績測定を理解を進めるような文脈上の情報も与える。たとえば、住宅SEA報告は、品質（顧客の満足、苦情、希望）、適切性（利用）、利便性（要求の目標、タイムリーさ、水準）、入手可能性（収入に占める住宅費の割合）に関わる結果のデータを示す。これらの結果尺度に加えて、アウトプットとインプットのデータを、各々の文脈についてのコメントと共に示すのである。住宅SEAは、47ページの刊行物である²⁴⁾。

NSWは、政府コスト審議会（COCOG）により始められ実行された特別プロジェクトであるSEA報告を1996年に始めた²⁵⁾。2000年に、COCOGは政府コストおよび品質審議会（COCQOG）に改称されたが²⁶⁾、COCOGのもともとの憲章と目的は維持した。中央機関として、COCOGは「公的部門が『支出に見合う価値（VFM）』と高品質のサービスを、その顧客と地域に提供することを保証するために必要なあらゆる変更について政府に勧告する」責任がある²⁷⁾。NSWの各機関がその業績報告を改善し続けてきたとはいえ²⁸⁾、1996年までの8年間にわたる、実額20%の支出増を完全に説明することはできず、このためCOCOGは、SEA報告プロジェクトに資源を割く決定をした²⁹⁾。またCOCOGは、SEA報告についてのGASBの成果をオーストラリアの状況に適合させるメリットがあると考えた³⁰⁾。よって、主な業績報告の不足点、すなわち、「それらの成果の報告能力、およびアウトプットと、とりわけ結果の点での」³¹⁾ 不適切性を記述するように構成されたのである。

COCOGの出発点は、NSWのSEA報告は組織単位ではなく政府の機能に関連するという点であった。業績測定に関連する政府機関から活動を切り離すことが、より完全な図式を描くことを意味したのである³²⁾。したがって、業績指標は、「特定の産業や部門におけるNSW政府の活動の役割を定義し、区切る、より広い文脈の中で設定」される³³⁾。また、政府機関の改編によるデータの不連続性が避けられる³⁴⁾。しかしながら、この利点のために、各政府機関は、自らの限られた活動でなく政策の観点からものを考える

22) Shand (1998) .

23) 2つのコメント元として、*International Journal of Public Administration*, 1995の特別号、およびHalachmi and Bouckaert, eds. (1996) を参照。

24) COCOG (2000) .

25) COCOG (1996) , pp. 34-36.

26) COCQOG (2000) .

27) COCOG (1996) , p. 1.

28) Christensen (1999) .

29) McDonald (1996) , p. 2.

30) Walker (1999) , p. 5.

31) COCOG (1996) , p. 34.

32) COCOG (1997c) , p. 72.

33) McDonald (1996) , p. 3.

34) Walker (1998) , p. 116.

ことが難しいという問題を抱えることになった³⁵⁾。これは、複雑な調整を結果し、例えば、「ある場合には、1つの政策領域のための結果指標の開発に25の政府機関が関心を持っていた。」³⁶⁾ SEA報告の複雑さとNSWの官僚的タテ割りとの不一致のため、事を起こすのにあまりに時間がかかるとともに、SEA報告の作成は遅れ³⁷⁾、不十分なデータに基づいていた³⁸⁾。またSEA報告の発表の遅れには、以下のような他の理由もあると思われる。

- ・議会は法案通過のために公に入手できる情報を使って第一次素案を作成しようとするため、SEA報告の公表を前提とするならば、各政府機関は非常に慎重であった³⁹⁾。
- ・広範で意味深長なSEAの文脈上の情報は、報告される業績指標が「予算書を飾る」だけの傾向があった以前のものよりも包括的であることを意味していた⁴⁰⁾。

SEA報告の作成が困難であったにもかかわらず、COCOGは、計15の報告において1,700件のSEA結果およびアウトプット指標を作った。対して、それ以前に刊行されていたNSW 予算書では、870の指標であった⁴¹⁾。SEA報告を検討すると、その「やりながら進める」性格が明らかになる。インプット測定値は、すべての測定値の31%を占める。結果およびアウトプット測定値は、各報告においてありうるデータの問題点について警告が発せられている。データは監査を受けておらず、その不適切性のゆえに批判された⁴²⁾。そして、改良の可能性を示すものとして、提案された将来の測定値は、報告された測定値の37%に達している。

公刊されたSEA報告は、COCOGのSEAプロジェクトの成果のごく一部でしかない。さらに重要な結果としては、以下のものがある。

- ・政府によるサービスの提供全体の中での自機関の役割とともに⁴³⁾、「いくつかの例では、政府機関の役割や機能の抜本的な再検討に通じた。」⁴⁴⁾
- ・国家財政委員会とNSW政府によるSEA指標の予算サイクルへの利用⁴⁵⁾
- ・指標の適用範囲の拡張。たとえば、以前の予算書では、比較のごくわずかな業績指標しかなく、このことは、各指標が保健政策分野の費用1億400万豪ドルをカバーしていたことを意味していたが、対してSEA指標は平均2600万豪ドルを示すものとなっている⁴⁶⁾。

SEAプロジェクトの成果のまとめにおいて、以下のように述べられている。「利害関係者に政府の活動

35) COCOG (1997b) , p. 44.

36) COCOG (1997b) , p. 43.

37) Walker (1998) , p. 122.

38) COCOG (1997c) , p. 71.

39) COCOG (1997b) , p. 43.

40) Greiner (1996) , p. 16.

41) COCOG (1997b) , p. 44.

42) Walker (1998) , p. 121.

43) Walker (1998) , p. 120.

44) COCOG (1997b) , p. 43.

45) COCOG (1997b) , p. 45.

46) COCOG (1997b) .

を有意義に報告しようという試みから始まり、各機関内での業績監視制度の重要な改革を導くプログラムへと拡大してきた。⁴⁷⁾ 業績監視制度は、Kaplan and Norton (1992) により主唱されている業績報告としての「バランスド・スコアカード」という観点に関係づけることができよう。典型的なSEA報告には、Kaplan and Nortonの4つの題目はないが、顧客に報告された業績の財務的および内部的観点という洞察を与え得る多様な情報を提示する。提示される情報の多様性は、測定される現象の複雑性を反映する測定を求める Osborne et al. の見解と一致する⁴⁸⁾。さらに、この情報の多様性によって、NSW政府業績報告においては会計情報が不適切に多いことが際だつ⁴⁹⁾。

初期のNSWのSEAプロジェクトは「織り混ざった成功」といえ⁵⁰⁾、指標は次第に変更、置換、論議されたと考えられている。真に試されるのは、業績報告の改善が、ある危機に直面したときに続くかどうかであろう。SEAによるより厳密な調査の結果、人為的に業績の改善が報告されるように機関の管理者がその実務を変更する虞がある⁵¹⁾。同様に、NSW政府がよい業績を示していないSEA報告の公表を認めない虞もあり、特に選挙の年はそうである。アメリカの主要8州と地方政府協会が、SEA報告に関してGASBに反対したというのがアメリカでの初期の反応であった⁵²⁾。さらにCOCOGによるSEA報告擁護が減退する虞があり、SEAの測定を維持する各機関の努力が望まれる⁵³⁾。改称後のCOCQOCは、SEA報告の第2段階を始め⁵⁴⁾、そしてこの段階の報告の結果は、業績報告に関連する危険やリスクに取り組んだ結果として、NSW政府が一層進歩したというデータをみせることになるかもしれない。

SEA報告が直面するリスクに対しては、地域社会および特定の利害団体から、業績報告に対してますます要求が増えていることを想起せねばならない。おそらく、この報告が高い割合で利用されていることが、SEAプロジェクトの重要性とともにかかる圧力を示している。1999年にCOCOGのSEAウェブサイトへ月あたり平均3万回のアクセスがあったことは、その1つの尺度である⁵⁵⁾。

3. 2. 北海道のケース

周知のように、日本においてオーストラリアの州にあたるレベルの地方政府は都道府県である。税収の大部分が国により集められる構造のため、日本の地方政府の財源は限られており、その結果、地方政府は中央政府から多額の予算の配分を受ける関係にある。

日本の47都道府県の1つである北海道は、都道府県中最大の面積、主要産業としての農業、他地域と比較した場合の低所得、気候の厳しさ、開拓地域としての歴史、といった特徴を持つ。その結果、明治以降、多額の予算が中央政府によって北海道に投資されてきた。現在でも、北海道は、道路、ダム等の社会基盤とプロジェクトに、多くの中央政府からの資金を受け続けている。1998年、北海道庁の予算はおよそ3.5兆円であり、これは日本では東京に次ぐ都道府県の予算規模である。

47) COCOG (1997c) , p. 71.

48) Osborne et al. (1995) , p. 36.

49) たとえば、Walker (1998) は、「約300の業績指標」を持つある業績文書では、その指標のうちわずか3つがサービスに関連したものであり、他のほとんどは会計に基づいたものであると述べている (Walker (1998) , p.117)。

50) COCOG (1998) , p. 4, Walker (1998) , p. 122.

51) Halachmi (1996) , p. 79.

52) Halachmi (1996) , p. 90.

53) SEA報告の高レベルの「擁護」の重要性は、Greiner (1996) により認識されている (Greiner (1996) , p. 18)。

54) COCQOG (2000) .

55) Walker (1999) , p. 39.

都道府県予算はその議会により決定されるため、地方政府は、その業績を主として議会に報告する責任を負ってきた。しかしながら、この責任の解除にあたっては大きな問題があった。

第一に、議会への業績報告は重要と考えられていたとしても、住民に対する直接的な業績情報の報告や公開は必ずしも重要とは考えられてこなかった。たとえば、北海道には、一般に利用可能な「業績報告」という名称の文書はなかった。北海道庁には、「行政情報センター」があり、一般向けに利用できるほとんどの公刊情報を開示しているが、無料で入手できる文書の部数は限られており、多くの文書は、利用者負担でコピーしなければならない状況にある。また、一般向けに作成された情報の原本にあたる文書は道議会に提出されるが、一般には直ちに理解が難しい内容である。たとえば、北海道庁は年に2回、『財政状況』を発行している。これは本来、北海道の現在の財政状態を住民が知るのに有効な情報である。これらの報告書等はやはり無料で閲覧できるが、やはり一般向けの無料頒布部数はきわめて限られている。結果として、ほとんどの住民はこの情報は入手しておらず、そもそもかかる情報の存在を知らない。もっとも、(オーストラリアの状況からすれば奇妙ですらあるが)住民も詳細な会計情報に深い関心があるとはいえない状況にある。結果として、かかる情報は主として道庁内部向けに利用されているにすぎない。

第二に、あるプロジェクトの予算がいったん決定されると、その有効性を見直しや再考はきわめて困難であった。北海道では、多くの開発計画に多額の投資がなされてきた。そのうちのいくつかは、明らかに有効でないと思えるものもあったが、プロジェクトを止めたり、または再考するためのいかなるシステムもなかったのである。

かかる状況に対して、北海道庁は、1997年から「時のアセスメント」の導入を決定した。時のアセスメントは、「『時』という客観的な基準で施策や事業を点検・再評価し、見直しの必要なものは大胆にあらためていこうというもの」であり⁵⁶⁾、長期間進行していないプロジェクトを再考しようとするものである。1997年に、北海道庁は時のアセスメントのために9つのプロジェクトを選択した。1999年前半までに、9つのプロジェクトのうち8つが、時のアセスメントの過程の中で中断され、あるいは中止された。たとえば、北海道庁は、時のアセスメントの結果に従い、1999年に士幌高原道路の建設中止を決定した。

この建設計画は山岳地帯という地理的に困難な面を抱えていた上、大雪山国立公園を貫くことによる環境破壊がみられた。高額の建設費と環境への悪影響、およびこの道路について予想される有効性の低さが、プロジェクト中止の理由であった。この際、有効性は、プロジェクトの優先度、プロジェクトの地元住民の認知、および代替プロジェクトの存在、という3つの評価基準を利用して評価された。

時のアセスメントは、公共事業以外にも拡張されており、業績測定過程に基づくように見えるが、その方法は明示的とは言えない⁵⁷⁾。これは道庁の調査チームによって実行されるが、その報告は公的部門改革が主要メディアによって求められるという高度に政治的な文脈の中でなされており、時のアセスメントは道庁による改革のツールの役割を果たした。その結果、この報告は分析的アプローチによったというよりも、公衆やマスメディアの意見に影響を及ぼされたのではないかと、という推測を確認することは難しい。将来的には時のアセスメントは、インプット、アウトプットおよび結果について、定期的に有用な情報を与えるような業績測定過程の開発により、大きく改善できる可能性を持つ。

日本の業績報告という観点からの時のアセスメントの重要性は、政府と公衆が、説明責任が追求すべき主要な概念の1つであると認識し始めたことである。これは、時のアセスメントの報告と過程によって、政府の決定は変えられるのだと住民に立証したことから生まれた。政策やプロジェクトの変更は、それを

56) 北海道 (1998a)。

57) Hokkaido Government (1998b)。

なした最初意思決定者にとっては表面上は損失となるやもしれず、これが日本の公的部門の説明責任の意義を後退させてきた。説明責任とは、市民の発言を扱うように考えられたメカニズムだったのだが⁵⁸⁾、日本人にとってはここまで普通に使われる用語ないし概念とはいえなかったのである⁵⁹⁾。公的部門はきちんと答えるべきだと、日本の主要メディアは主張している⁶⁰⁾。時のアセスメントを通じ、少なくとも北海道庁と北海道民は、この概念の重要性を認識し、またこれはさらにより広範に認識されるようになるプロセスの一部と考えることができる⁶¹⁾。

時のアセスメントは、説明責任が求められた結果として生まれたものではないが、政府が自らの意思決定を説明できること、業績分析がその意思決定を変更しうることを示したという点で、少なくとも重要なデモンストレーション効果があった。またさらに重要な展開としては、日本の中央政府が北海道の試行に注目し、時のアセスメントを導入しようとしたことである。

北海道の業績測定技法は、時のアセスメントの経験に基づいて「政策評価（政策アセスメント）」が開始されさらに拡張した。政策評価委員会が北海道大学の宮脇教授を委員長に公認会計士や学者から構成されて設立され、政策アセスメントの検証の責任を負った。政策アセスメントは北海道庁と道庁予算を受け取る192の関連団体に関わる支出計画全般をカバーする。委員会による最初の報告書によれば、2,816のプロジェクトが評価され、うち計182のプロジェクトについて廃止、見直しまたは中止すべきとされた⁶²⁾。さらに、関連団体の評価では、道庁は5団体について予算交付をやめ、8団体について業務の改善指導をすべきと勧告した。

時のアセスメントと政策アセスメントの結果の公表は、通常の説明責任のためのツールとは違い、プロジェクトベースでの効率性および有効性の達成を図るツールとしての業績報告を改善しようとした北海道庁の努力と捉えることができる。すなわち、包括的な業績報告制度を確立することが行われてこなかった日本で、ここで説明した2つのツールにより、住民が初めて自らの政府の業績に関する情報を得る過程が始められたといえるのである。

4. ケーススタディの比較

ここで示された業績報告に関する2つのケーススタディは、その相違点および類似点の比較によりいくつかの興味深い点を見ることができ、本節では、2つのケースの対比をみる、まず第一にそれは、2つの報告技法が業績報告への異なるアプローチを反映していることをみるにあたって重要である。実際、この点はケースから導出される重要な比較点の1つである。すなわち、NSWのケースでは、SEAの技法が業績に関する包括的な情報を提供する努力として用いられたのに対し、北海道のケースでは、時のアセスメントも政策アセスメントもプロジェクトに基づいた技法である。この対比は、後に議論するウサギとカメの特性を反映するものなのかもしれないが⁶³⁾、しかし明らかに、これらは北海道よりもNSWにおい

58) Christensen (2000) .

59) Van Wolferen (1994) .

60) 毎日新聞、2000年5月31日、2000年8月4日、朝日新聞、2000年4月25日、いずれも社説。

61) Kokubu et al. (1998) , p. 149.

62) 政策評価委員会 (1999)。

63) ウサギとカメの寓話はここで説明するまでもなからうが、ここではウサギとカメの問題（競争）に臨むスピードや方針の違いもさることながら、最後はスピードの遅かったカメが競争に勝ったことも含意されていることに留意されたい。

て情報を求める需要が大きかったことを反映している。

両ケースの主な類似点は以下の通りである。

- ・いずれのケーススタディも、公的部門の管理への政府、市民の両者からの信頼レベルの低下がみられ、業績報告が公的部門の管理の広義の変化の文脈の中に置かれていた。
- ・いずれの場合も、業績報告の改善が必要と認識されていた。
- ・主たる変化ということではないが、官僚の権力は両国で減った。北海道での減少は、NSWほど大きくはないが⁶⁴⁾、より強力な出発点からのものであった。
- ・両者の展開の変化が継続的であるとはいえ、SEAプロジェクトは報告の第2段階を終えておらず、また時のアセスメントはその範囲が限られていたため、公的な信頼性という点からみたこの新たな業績報告のインパクトは、この段階では比較的小さかった。
- ・少なくともこの段階までは、Hood (1995) によって示されたようなNPMの原理について、両国の業績報告の展開に明白な連関はなかった。かかる連関の欠如は、両者の展開が進行中であるという性格から生じたものといえようが、同時に、会計上の業績報告を改善する表現がみられないことを意味する⁶⁵⁾。

おそらく、北海道とNSW政府の業績報告の相違点は類似点よりも示唆するものが多い。以下のような違いがみられた。

- ・北海道の変化は、プロジェクトに関連したものであるのに対し、NSW政府の展開は組織的なものであり、よって本質的に後者は自己増殖的であるとみなすことができる。
- ・NSW政府の変化は、北海道よりもより大きな努力を必要とした。NSW政府のSEAプロジェクト全体は2年間にわたるもので、その第一段階の報告は直接的には12人年プラス政府機関のスタッフの膨大な時間を費やしたのである⁶⁶⁾。対して、多くのプロジェクトが時のアセスメントを受けていないことを前提とすると、北海道の努力はまだ萌芽的な段階であるといえる。
- ・任命以前は「外部者」であったCOCOG委員長のボブ・ウォーカー (Bob Walker) 教授の指導があったとしても、NSW政府のケースでは、官僚制の内部からの変化の動機があったといえる。対して日本では、官僚制は変化への抵抗勢力でありメディアの主張という要求に沿って不承不承なされた傾向がある⁶⁷⁾
- ・NSW政府の文脈では、業績報告の改善における主導的役割に関して中央の政府機関間に競争があったが、北海道では中央の政府機関は重要ではなかった。
- ・NSW政府の文脈における説明責任の解除は、プロジェクト数の限定により説明責任の範囲が減じられかつ業績報告のメカニズムが主として説明責任から導かれたという関係にはない日本よりも（まだ不完全であるが）包括的である。とはいえ、北海道での報告書の公表は、説明責任という結果を確立し、政府の説明責任という概念について住民からの期待の増加と関連している。

64) Moon and Ingraham (1998) , p. 88.

65) Miller (1996) .

66) Walker (1999) , p. 38.

67) 日本の官僚制の変化についての議論は、Miyoshi (1997), Miyamoto (1994), Hartcher (1998), Christensen (2000) を参照。

NPMタイプの変化は業績報告と関連があり、また業績報告の変化を理解することからNPMのモデルが得られるだろうという、本稿の初めに示した見方に対して、両ケーススタディは肯定的、否定的両者の証左を示している。かかるNPM関係を支持する証左は、主としてNSW政府のケーススタディからのものである。

- ・ 予算周期に対する将来的な業績報告の連関：NSW財務省は、予測値の作成にSEAデータを使用し、COCOGはこれは将来増加するとコメントした⁶⁸⁾。
- ・ 明らかに、業績測定の組織的变化への関連づけは、中央が調整する政府機関の方針としてCOCOGによって採用された⁶⁹⁾。
- ・ 会計情報は、業績尺度の仕様の中でまだ主要な強調点となっている⁷⁰⁾。
- ・ 公的部門に対する価格付けは、組織単位を離れ政府の目的に関連するような業績測定の創出により促進される。

業績報告の変化は他のNPMの変化を支持するよう動くとする主張への証左は、NSW政府、北海道の両ケースから得られた。

- ・ NPMモデルによって予測されるように、発生主義会計が導入されているNSWでは、より有用な業績測定情報が作られてこなかった⁷¹⁾。対して日本の都道府県では、公的部門の発生主義会計は管理目的での広範な導入はなされていない。
- ・ NSWでは、説明責任要件解除よりも、契約解除と関連する業績測定値（および他の情報）を公衆に与えないための「信頼の宣伝」であると、情報にレッテルを貼る傾向があった⁷²⁾。
- ・ さらにNSWでは、公的部門が企業的な単位に分割されてくるにつれ、業績報告はこれら企業化された単位にとっては標準化されてきたとは言えなかった（むしろ、有用すぎた）⁷³⁾。
- ・ NSW、北海道のいずれにおいても、業績測定値の監査の欠如は、Hoodの6番目の原理を支持するものではなく、業績測定値が実際に監査可能かという疑問が残る⁷⁴⁾。
- ・ 業績尺度は、一定の利用がなされていない。発表された測定値は契約に基づく競争的な規定で用いられるようなものとは異なり⁷⁵⁾、同じ概念の異なった尺度が何ら規定なしに異なる機関で用いられている⁷⁶⁾。
- ・ NSWと、特に北海道での業績測定の発展途上の性格は、少なくとも他のNPMの変化の遅れの表れであり、その結果、かかる変化の前提条件であるとは言い得ない。

2つのケーススタディの比較をまとめれば、NPMの視点がここでみた観察を完全には説明できていな

68) COCOG (1998) , p. i-ii.

69) Pierce and Puthuachary (1997) .

70) Walker (1998) , p. 117, COCOG (1997a) .

71) COCOG (1996) , Guthrie (1998a) .

72) ABC (1998) , Harris (1998) , Zifcak (1997) .

73) Guthrie and English (1997) .

74) Walker (1999) , p. 32-35.

75) Harris (1998) .

76) COCOG (1998) , p. 14.

いことをあらわしている。これは一定の説明力を持つとはいえ、かかる複雑な領域についての追加的な観点からの補足が必要なのである。ここで考慮すべき3つの観点こそ、コンティンジェンシー理論、ガバナンスの観点、知識的共同体 (epistemic community) である。これらの観点の正当性の根拠は、本稿の範囲を超えるといえるものの、今後の研究を進めるため、若干の推測をここで提起する。

会計改革のコンティンジェンシーモデルは、誘因、情報利用者の構成変数、情報作成者の構成変数、実施の障壁という4つのモジュール間の相互作用が変化を説明するとする⁷⁷⁾。NSW政府と北海道の両ケースは、表面的には、両者の違いをNSWのより好ましい条件、すなわち情報作成者の構成変数と低い実施の障壁の2点に帰し得るという点で、コンティンジェンシーモデルを支持するものである。しかしながら、これらモジュール間の相互作用の程度は不明であり、これらの相対的な強さはわからない。

NSWと北海道へのコンティンジェンシーモデルの詳細な適用は、本稿の範囲外であるが、変化の誘因としての専門的団体の役割という、1つの要素の考察は可能である。コンティンジェンシーモデルは、その誘因と構成変数に明確に専門的団体の役割を組み入れている。この要因の精緻化は、近年、知識的共同体が公的部門の会計の変化を説明する「中間」理論のなかの重要な部分となりうるというLaughlin and Pallot (1998) による主張で提起された。大規模経営コンサルティング会社のような構造を入れるHassのさらに限定的な観点からは、知識的共同体の概念が敷衍される⁷⁸⁾。これらの会社は、NPMの変化の採用の政府への助言に積極的であり、かかる点は重要な説明要因と考えられる。たとえば、Saint-Martin (1998) による3カ国の研究は、NPMの変化の多様性を経営コンサルタントによって及ぼされた異なる影響の結果として説明する。NSWと北海道でのコンサルタントの役割は事実上研究されていないが、NSWにおけるコンサルタント費用とその重要性の著しい増加という証拠はある⁷⁹⁾。対照的に、北海道庁におけるコンサルタントの積極的利用の証拠はほとんどない。これらの会社が英語圏に偏っていることから、NSWとの違いを部分的には説明できようが⁸⁰⁾、このことは業績報告変化の理解における説明要因としての経営コンサルティング会社の影響の研究の必要性を示している。

NPMに加えらるべき第3の補足的視点はガバナンスである。ガバナンスを考察するための代替的枠組みの中に⁸¹⁾、危機にあたって州の役割が疑問視されるが故に、ネットワークが今や公共政策を部分的に統制しているとする見方がある⁸²⁾。かかるモデルはNPMモデルと類似点と相違点の両者を持ち、コンティンジェンシーモデルと知識的共同体の役割についての視点の両者の一部分と一致することがわかる。実際、NSWと北海道のケースは、変化と安定の両方の説明としてのガバナンスの視点を支持する。NSWの場合では、(国際的経営コンサルティング会社のような知識的共同体を含む) 州を超えて広がるネットワークの力が強くなってきた。対照的に、日本の官僚制度とビジネス界の間のネットワークは他のネットワークよりも強いいため、変化に抵抗する傾向は変化の障壁であった⁸³⁾。しかしながら、北海道のケースが示すように、説明責任への期待が高まるにつれ、かかる抵抗は限られ、重要でなくなってくる。

ケーススタディの見地からは、NPMに加えらるべき3つの説明上の見方に賛同でき、また今後の研究努

77) Luder (1992) .

78) Hass (1992) , p. 3.

79) Howard (1993) , Scullion (1991) .

80) Hood (1996) , Laughlin and Pallot (1998) .

81) Pierre and Peters (2000) .

82) Peters and Pierre (1998) .

83) これらのネットワークについての議論は、Jun and Muto (1995), George (1982), Horne (1984), Elliot (1996) を参照。

方に確実に資するものといえる。

5. 結 語

他のNPM上の変化が見られたのと同時期に、NSWと北海道の両方で業績報告が変化した。しかしながら、NPMだけでは業績報告の展開で生じた道筋を完全に説明することができないと結論づけられる観察上の違いがあった。我々の理論にコンティンジェンシー理論、知識的共同体、ガバナンスを加えることは明らかな価値があるが、公的部門の会計的变化における業績報告の役割といった複雑な問題を説明するのにこれらのツールが力を発揮すると自信を持って言うには更なる研究が必要である。追加的な説明要因を適用するには、NPMの道筋が公的部門の会計の変化を経験している多くの国で異なることを認識することが重要である。道筋の多様性は北海道とNSWのようにウサギとカメのたとえで表されるのと同様に多様でありうるため、これはそれぞれの関連公的部門の政府の伝統という文脈を考察することで最もよく理解されるのである。

(参考文献)

- [1] 朝日新聞 (2000) , 「社説 (論壇)」 4月25日, 東京, 朝日新聞社。
- [2] Aucoin, P. (1990) , 'Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums', *Governance*, Vol. 3, No. 2, pp. 115-137.
- [3] Australian Broadcasting Corporation (ABC) (1998) , *Shrinking Democracy*, On-line, <http://www.abc.net.au/rn/talks/bbing/stories/s13971.htm>. [Access date: 2000, November 17].
- [4] Christensen, M. (1999) , 'Public Sector Performance Reporting in Australia: How New is the 'New Public Management'? Reference Paper No. 5, (Centre for Australian Studies, Nanzan University, Nagoya) .
- [5] Christensen, M. (2000) , 'Japan's Administrative Counselling: maintaining public sector relevance?', *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 13, No. 7, pp. 610-623.
- [6] Christensen, T. and Laefreid, P. (1999) , 'New public management - design, resistance or transformation?: a study of how modern reforms are received in a Civil Service system', *Public Productivity & Management Review*, Vol. 23, No. 2, pp. 169-193.
- [7] Considine, M. (1990) , 'Managerialism strikes out', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 49, No. 2, pp. 166-178.
- [8] Considine, M. and Painter, M. (eds) (1997) , *Managerialism: The Great Debate*, (Melbourne University Press, Melbourne) .
- [9] Common, R., Flynn, N. and Mellon, E. (1993) , *Managing Public Services: Competition and Decentralization*, (Oxford: Butterworth-Heinemann) .
- [10] Elliot, J. (1996) , 'Japan: the prospects for public sector change', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 55, No. 4, pp. 45-54.
- [11] Farnham, D. and Horton, S. (eds.) (1996) , *Managing the New Public Services*, (Second Edition, Basingstoke: MacMillan Press) .
- [12] Flynn, N. (1990) , *Public Sector Management*, (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf) .

- [13] George, A. (1982) , 'The Comparative Study of Interest Groups in Japan: An Institutional Framework', *Australia-Japan Research Centre Research Paper No. 95*, ANU Press, Canberra.
- [14] General Accounting Office (1992) , *Program Performance Measures: Federal Agency Collection and Use of Performance Data*, Report GAO/GGD-92-65, (United States General Accounting Office, Washington) .
- [15] Greiner, J. (1996) , 'Positioning performance measurement for the Twenty-First Century', in Halachmi, A. and Bouckaert, G. (eds.) (1996) , *Organizational Performance and Measurement in: The Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*, (Westport, CT: Quorum Books) .
- [16] Guthrie, J. (ed.) (1995) , *Making the Australian Public Sector Count in the 1990s*, (North Sydney: IIR Conferences) .
- [17] Guthrie, J. (1998a) , 'Application of accrual accounting in the public sector - rhetoric or reality?', *Financial Accountability and Management*, Vol. 14, No. 1, pp. 1-19.
- [18] Guthrie, J. (1998b) , 'Australian experience of Output Based Budgeting: a critical reflection', *Australasian Evaluation Society 1998 International Conference Proceedings*, Vol. 2, (October) .
- [19] Guthrie, J. and English, L. (1997) , 'Performance information and programme evaluation in the Australian public sector', *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, No. 3, pp. 154-164.
- [20] Guthrie, J. and Parker, L. (1998) , 'A quarter of a century of performance auditing in the Federal Australian public sector: a malleable masque', *ANZAM Proceedings*, (November) .
- [21] Guthrie, J., Olson, O., and Humphrey, C. (1999) , 'Debating developments in new public financial management: the limits of global theorizing and some new ways forward', *Financial Accountability and Management*, Vol. 15, No. 3 & 4, pp. 209-228.
- [22] Haas, P. M. (1992) , 'Introduction: epistemic communities and international policy coordination', *International Organization*, Vol. 46, No. 1, pp. 1-35.
- [23] Halachmi, A. (1996) , 'Promises and possible pitfalls on the way to SEA reporting', in *Organizational Performance and Measurement in: The Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*, Halachmi, A. and Bouckaert, G. (eds.) (1996) , pp. 59-67.
- [24] Halachmi, A. and Bouckaert, G. (eds.) (1996) , *Organizational Performance and Measurement in: The Public Sector: Toward Service, Effort and Accomplishment Reporting*, (Westport, CT: Quorum Books) .
- [25] Harris, T. (1998) , 'Called to account: contracting and responsibility', *Australian CPA*, Vol. 68, No. 12, pp. 40-43.
- [26] Hartcher, P. (1998) , *The Ministry: how Japan's Most Powerful Institution Endangers World Markets*. (Boston: Harvard Business School Press) .
- [27] Hatry, H., Sullivan, J., Fountain, J. and Kremer, L. (eds.) (1990) , *Service Efforts and Accomplishments Reporting: Its Time Has Come*, (Norwalk Connecticut: Governmental Accounting Standards Board) .
- [28] Heady, F. (1996) , *Public Administration: A Comparative Perspective*, (New York: Marcel Drekker) .

- [29] Hirst, P. and Khilnani, S. (eds) (1996) *Reinventing Democracy*, (London: Blackwell Publishers) .
- [30] 北海道 (1998a) , 『財政状況』第101号, 札幌, 北海道庁。
- [31] Hokkaido Government (1998b) , *Special Issue 'Time Assessment'*, On-line, available: <http://www.pref.hokkaido.jp/soumu/sm-thsho/index-e.html>. [Access date: 12 November 1999].
- [32] Hood, C. (1995) , 'The 'New Public Management' in the 1980's: variations on a theme', *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, No. 2/3, pp. 93-109.
- [33] Horne, J. (1984) , 'Conflict in the Elite: Politics, Management and Interest Group Participation in Japan's Government Bond Market 1965-82', *Australia-Japan Research Centre Research Paper No. 108*. ANU Press, Canberra.
- [34] Jun, J. and Muto, H. (1995) , 'The hidden dimensions of Japanese administration: culture and its impact', *Public Administration Review*, Vol. 55, No. 2.
- [35] Kaplan, R. and Norton, D. (1992) , 'The balanced scorecard - measures that drive performance', *Harvard Business Review*, (Jan-Feb.) pp. 71-79.
- [36] Kokubu, K., Shiba, K., Kato, Y., and Okano, H. (1998) , 'A runner a lap behind in the race for public sector financial management reform: The Japanese case', *Global Warning: International Financial Management Changes*, O. Olson, J. Guthrie, and C. Humphrey, eds., (Cappelan Akademisk Forlag, Bergen, Norway) .
- [37] Lapsley, I. (1999) , 'Accounting and the new public management: instruments of substantive efficiency or a rationalizing modernity?', *Financial Accountability and Management*, Vol. 15, No. 3 & 4, pp. 201-207.
- [38] Laughlin, R. and Pallot, J. (1998) , 'Trends, patterns and influencing factors: some reflections', *Global Warning: International Financial Management Changes*, O. Olson, J. Guthrie, and C. Humphrey, eds., (Cappelan Akademisk Forlag, Bergen, Norway) , pp. 376-399.
- [39] Luder, K. (1992) , 'A contingency model of governmental accounting innovations in the political-administrative environment', *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, Vol. 7, pp. 99-127.
- [40] Luder, K. (1994) , 'The 'Contingency Model' reconsidered: experiences from Italy, Japan and Spain', *Research in Governmental and Nonprofit Accounting*, Vol. 8, pp. 1-15.
- [41] 毎日新聞 (2000), 「社説」, 5月31日, 東京, 毎日新聞社。
- [42] 毎日新聞 (2000), 「社説」, 8月4日, 東京, 毎日新聞社。
- [43] McDonald, S. (1996) , *Service Efforts and Accomplishments? Leading the Way in Improving Performance Measurement Within the NSW State Government*, Address to the Australian Society of Certified Practising Accountants, (NSW Division) .
On-line, available: <http://www.occg.nsw.gov.au/seaspe.pdf>, [Access date: 1999, February 3].
- [44] McSweeney, B. (1994) . 'Management by accounting', *Accounting as Social and Institutional Practice*, A. G. Hopwood and P. Miller, eds., (Cambridge University Press, Cambridge) , pp. 237-269.
- [45] Miller, P. (1996) , 'Dilemmas of accountability: the limits of accounting', in *Reinventing Democracy*, Hirst, P. and S. Khilnani (eds) (London: Blackwell Publishers) .

- [46] Miyamoto, M. (1994) , *Straightjacket Society: An insider's irreverent view of bureaucratic Japan*, (Tokyo: Kodansha International) .
- [47] Miyoshi, M. (1997) , 'Japan is not interesting', *Indian Pacific*, No. 698 (Australian Broadcasting Commission radio broadcast of 20 September 1997; transcript available) .
- [48] Moon, M. and Ingraham, P. (1998) , 'Shaping administrative reform and governance: an examination of the political nexus triads in three Asian countries', *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, Vol. 11, No. 1, pp. 77-100.
- [49] New South Wales Council on the Cost of Government (COCOG) (1996) , *First Report*, (Council on the Cost of Government, Sydney) .
- [50] New South Wales Council on the Cost of Government (COCOG) (1997a) , *Reports of Service Efforts and Accomplishments in the NSW Government*.
On-line, available: <http://www.occg.nsw.gov.au/publicat/serefort/SEACONT.HTM>. [Access date: 1999, February 23].
- [51] New South Wales Council on the Cost of Government (COCOG) (1997b) , *Third Report*, (Council on the Cost of Government, Sydney) .
- [52] New South Wales Council on the Cost of Government (COCOG) (1997c) , *Fourth Report*, (Council on the Cost of Government, Sydney) .
- [53] New South Wales Council on the Cost of Government (COCOG) , (1998) , *Fifth Report*, (Council on the Cost of Government, Sydney) .
- [54] New South Wales Council on the Cost of Government (COCOG) , (2000) , *Housing Service Efforts and Accomplishments Report*, (Council on the Cost of Government, Sydney) .
On-line, available: <http://www.occg.nsw.gov.au/pubs/sea/housing/index.htm>. [Access date: 2000, December 30].
- [55] New South Wales Council on the Cost and Quality of Government (COCQOG) , (2000) , *What We Do*, (Council on the Cost of and Quality of Government, Sydney) .
On-line, available: <http://www.occg.nsw.gov.au/>. [Access date: 2000, December 30].
- [56] OECD (2000) , *Public Management and Governance*,
On-line, available: <http://interdev.oecd.org/puma>. [Access date: 2000, December 28].
- [57] Olson, O., Guthrie, J., and Humphrey, C. (1998a) , *Global Warning: International Financial Management Changes*, (Cappelan Akademisk Forlag, Bergen, Norway) .
- [58] Olson, O., Guthrie, J., and Humphrey, C. (1998b) , 'International experiences with 'new' public financial management (NPFM) reforms: new world? small world? better world?', *Global Warning: International Financial Management Changes*, O. Olson, J. Guthrie, and C. Humphrey, (eds.) , (Cappelan Akademisk Forlag, Bergen, Norway) , pp. 17-48.
- [59] Osborne, A. and Gaebler T. (1992) , *Reinventing Government: How the Entrepreneur Spirit is Transforming the Public Sector*, (Addison Wesley, Reading, MA) .
- [60] Osborne, S. P., Bovaird, T., Martin, S., Tricker, M., and Waterston, P. (1995) , 'Performance management and accountancy in complex public programmes', *Financial Accountability and Management*, Vol. 11, No. 1, pp. 19-38.

- [61] Painter, M. (1988) , 'Public management: fad or fallacy?', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 47, No. 1, pp. 1-3.
- [62] Pallot, J. (1999) , 'Service delivery: the audit dimension', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 58, No. 3, pp. 43-49.
- [63] Parker, L. and Guthrie, J. (1993) , 'The Australian public sector in the 1990s: new accountability regimes in motion', *Journal of International Accounting Auditing and Taxation*, Vol. 2, No. 1, pp. 59-81.
- [64] Peters, B. G. (1990) , 'The necessity and difficulty of comparison in public administration', *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 12, No. 1, pp. 3-28.
- [65] Peters, B. G., and Pierre, J. (1998) , 'Governance without government? Rethinking public administration', *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8, No. 2, pp. 223-243.
- [66] Pierce, J. and Puthuchery, N. (1997) , 'Using performance measures to drive change within the public sector', paper presented to *Performance Measures for Government Conference*, 12 March, Sydney. Online, available: <http://www.treasury.nsw.gov.au/>. [Access date: 1999, January 20].
- [67] Pierre, J. and Peters, B. G. (2000) , *Governance, Politics and the State*, (London: Macmillan Press) .
- [68] Public Services and Merit Protection Commission (PSMPC) (1997) , *Beyond Beancounting: Effective Financial Management in the APS - 1998 and Beyond*, (Commonwealth of Australia, Canberra) .
- [69] Rhodes, R. A. W. (1998) , 'Different roads to unfamiliar places: UK experience in comparative perspective', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 57, No. 4, pp. 19-31.
- [70] Saint-Martin, D. (1998) , 'The New Managerialism and policy influence of consultants in government: an historical-institutionalist analysis of Britain, Canada and France', *Governance*, Vol. 11, No. 3, pp. 319-356.
- [71] 政策評価委員会 (1999), 『平成11年度政策評価の実施結果』, 札幌, 北海道庁。
- [72] Van Wolferen, K. (1994) , *The False Realities of a Politicized Society*, (Tokyo: Mainichi-Shinbunsha) (in Japanese) .
- [73] Walker, R. (1998) , 'Service Efforts and Accomplishments: Law, Order and Public Safety' in Standing Committee on Law and Justice (1998) , *Proceedings of the Conference on Crime Prevention Costs and Benefits*, Report No. 11, (Parliament NSW, Sydney) .
- [74] Walker, R. G. (1999) , *Reporting on service efforts and accomplishments in the NSW public sector*, (Council on the Cost of Government, Sydney) .
- [75] Williams, B. (1998) , 'Performance measurement and the search for meaning', *Evaluation News and Comment*, Vol. 7, No. 2, pp. 20-22.
- [76] World Bank (2000) , *Administrative and Civil Service Reform*,
On-line, available: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/countryexperiences.htm>.
[Access date: 2000, December 28].
- [77] Zifcak, S. (1997) , 'Managerialism, accountability and democracy: A Victorian case study', *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 56, No. 3, pp. 106-119.