

はじめに

本書は、1984年からおおむね2006年末までのニュージーランドにおける公的部門のマネジメント改革を検証したものである。

1979年のイギリス・サッチャー政権誕生以降、イギリスやニュージーランドをはじめとする欧米各国で実施された公的部門改革は、ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM) と呼ばれる。一言で言えば、民間部門のマネジメントの原理・原則を公的部門の運営にも導入しようとするもので、日本の行政においても90年代後半以降、「NPM」の用語はブームと言えるまでに広がるようになった。そのNPMによる改革も、イギリスでは97年のブレア労働党政権の誕生により、またニュージーランドでは99年末のクラーク労働党政権の誕生により、新たな段階に入った。本書は、国と地方から成る公的部門のうち、ニュージーランドにおける84年以降の国レベルの公的部門改革を、当初の改革だけでなく、2000年以降の「次の段階」の改革をも含めて、検証したものである。

ニュージーランドの80年代以降の公的部門改革は、その徹底ぶりから「改革先進国」として日本でも大きな注目を集めた。それらのニュージーランドの改革に関する論考は、日本でも様々なものが出されてきたが、学術的なものよりは、ジャーナリスト等による紹介記事・本が中心というのが実状であったと言える。その結果、日本においては、ニュージーランドの改革が単なる「リストラ」や徹底した「民営化」としかとらえられず、一方的な批判、あるいは逆に一方的な賞賛のみで受けとめられる傾向が強かった。また、一部の学術的な論考についても、主に2000年以前の当初の改革について取り上げたものや、財務や人事といった特定のテーマに絞って分析された論考が多かった。本書は、日本で大きく脚光を浴びた当初の改革だけではなく2000年以降の「次の段階」の経過も含めて、また財務や人事を含む全ての改革の側面を把握することを通じて、ニュージーランドの公的部門改革を包括的に検証していることが大きな特徴である。

そのようにしてニュージーランドの約20年にわたる公的部門改革を検証することにより、本書では次の2点を明らかにすることを目指した。

第一に、ニュージーランドの公的部門改革の理論的一貫性、言い換えれば改革の「理念」というものを示すことである。ニュージーランドの公的部門改革は「ニュージーランド・モデル」とも呼ばれ、「NPM」の用語を最初に使用したイギリスの行政学者フッドらが当初から指摘したように一定の理論に依拠し首尾一貫した改革であることが大きな特徴であるにもかかわらず、日本においてはそのことがこれまでほとんど示されてこなかった。従来のような断片的な事例紹介では、改革の全体を貫く「理念」というものを明らかにすることはできないからである。本書は、ニュージーランドの公的部門改革の全容を把握することによって、断片的な事例紹介では明らかにされてこなかったニュージーランドの改革の理念を示すことを目的としている。

第二に、ニュージーランドの公的部門改革は、日本でこれまで受けとめられてきたような単なる「リストラ」や「民営化」などではなく、あくまで「国民主権の徹底」が目的であったことを明らかにすることである。本書では、ニュージーランドの公的部門改革の全体を詳細に検証することにより、そのような結論を導いている。また、90年代後半以降の「次の段階」の改革は当初の改革に対する「修正」、あるいは「反動」の時期としてとらえられ、「『NPM』から『ガバナンス』へ」というキーワードにより公的部門改革の変遷が説明されることも多いが、ニュージーランドの公的部門改革については「当初」と「次の段階」の改革を通じて一貫して「国民主権の徹底」が改革の目的であった、というのが本書の結論である。つまり、上述のキーワードを用いて換言するなら、「NPM」による「ガバナンス」の改革こそニュージーランドの公的部門改革であったということである。

以上の2点は、日本の公的部門改革に対しても大きな示唆を与えるものであると考える。単なる「リストラ」や「民営化」が進行しているように見受けられる現在の日本において、「公的部門改革とは国民主権の徹底である」という考え方はもちろんのこと、改革の様々な理念を理解することこそ、

ニュージーランドの改革を学ぶ一番の意義があると考えらるからである。

本書によりニュージーランドの公的部門改革の理念や目的を明らかにした後、今後はより具体的な日本への適用可能性の検証やニュージーランド・モデルに対するより批判的な検証を行うことが、筆者の課題である。

本書の構成は、次の通りである。第1章では、NPMの理論的支柱である様々な理論を説明する。第2章では、ニュージーランドの公的部門改革を理解するのに必要なニュージーランドの概要を説明する。第3章では、ニュージーランド・モデルを支える基礎概念を説明する。ニュージーランドの公的部門改革を理解するには、これらの基礎概念を理解することが欠かせない。第4章以降はニュージーランド・モデルの具体的内容であるが、まず第4章と第5章で「組織」を検証する。それらの言わば「器」の改革を検証した上で、第6章以降で「中身」の改革を検証する。第6章と第7章では、省庁のマネジメント・システムの基本的フレームワークを検証する。第8章では財務に、また第9章では人事に焦点をあて、改革の内容を検証する。第10章では政府から独立した機関である会計検査院と中央銀行の機能を、また第11章では国民による民主的統制の手段を検証する。第12章は結論である。

なお、本書のうち、99年までの当初の改革に関する部分は『行政&ADP』（行政情報システム研究所）2000年5月号～2001年3月号掲載の拙稿「ニュージーランド・モデルのNew Public Management」No.1～No.11を大幅に加筆修正したものである。また、2000年以降の改革については、文部科学省平成14年度—平成16年度科学研究費補助金（基盤研究B〔2〕）課題番号14402015「変革期におけるニュージーランドの公益政策・活動の総合的研究」により一部調査を行った。

本書がNPMに対する理解の深まりと日本の公的部門改革の発展に多少なりとも役に立つことができれば、幸いである。

鳥海山を望むキャンパスにて

和田明子



第1章

New Public Management

1 パブリック・マネジメント

1980年代以降の欧米各国における公的部門改革が「ニュー・パブリック・マネジメント (New Public Management: NPM)」と呼ばれるようになったのは、1990年代以降のことである。イギリス、オーストラリア、ニュージーランドの80年代の公的部門改革を分析したイギリスの行政学者フッド (C. Hood) は、それらの国々の改革にいくつかの共通項があることを指摘し、それらを「新しいパブリック・マネジメント (NPM)」と呼んだ (C. Hood, 1990)。NPMの共通項とは、その後、様々な学者が様々な点を挙げているが、例えば、ニュージーランドの学者は次の点を挙げている (Boston, et al., 1996, p.26)。

- ① 手続重視から、成果 (results) 重視へ
- ② 「政策 (policy)」重視から、より一般的な「マネジメント (management)」の重視へ
- ③ より良い報告、監視、アカウントビリティのシステムを伴った権限の委譲
- ④ 大きな官僚組織の小さな自立型組織への分割。特に商業的 (commercial) 機能と非商業的 (non-commercial) 機能の分離、また政策提言機能とサービス提供・規制機能の分離
- ⑤ 完全民営化 (privatisation) や競争原理 (contestability) の導入
- ⑥ 契約 (contract) の導入
- ⑦ その他、民間企業の様々な経営手法の導入 (短期雇用契約、戦略計画、業績給の採用など)
- ⑧ 非金銭的インセンティブ (倫理など) から、金銭的インセンティブの重視へ

⑨ コストの削減や効率性 (efficiency) の重視

日本では、90年代の後半以降、「NPM」の用語が盛んに用いられるようになった¹⁾。NPMの諸原理として、日本では次の点が挙げられることが多い(山本, 1997, p.106; 大住, 1999, p.1)。

- 1 市場原理の導入
- 2 成果志向
- 3 顧客志向
- 4 権限委譲

いずれにしても、NPMの諸原理とは、80年代以降の公的部門改革の実例から、それらの改革に共通すると思われる事項を後から抽出したものであり、決して「NPM」という所与の理論が存在するわけではないという点が重要である。公的部門改革とは絶えず行われるものであり、その中身は時代とともに変わる。つまり、先に掲げた当初のNPMの共通項から乖離するような公的部門改革が新たに行われたことをもって「NPMは失敗であった」とすることは、妥当ではないであろう。NPMの本質とは「公的部門を民間部門と異なるものとして区別することなく、民間部門で当たり前に行われているやり方で公的部門も運営する」²⁾という考え方であり、具体的な運営手法は時代とともに変化するものであると筆者自身はとらえている。

実際にイギリスやニュージーランドでは、97年のブレア労働党政権(イギリス)や99年末のクラーク労働党政権(ニュージーランド)の誕生以降、上記で示された当初のNPMの諸原理から一部乖離する改革が行われている。本書では、ニュージーランドにおける2000年以降の改革を「次の段階」³⁾の改革と位置付け、80年代当初の改革とあわせて検証していくが、結論から先に言えば、「民間部門と同じやり方で公的部門も運営する」というNPMの

1) 山本(1997)、西村(1997)らによって使用され始めた。ただし、公的部門改革の新しい潮流については、「新しい公共管理」として伊藤(1991)らによって指摘されていた。

2) 「公」と「民」を含め全てのアクターを等しく扱い、公正な競争の場・共通の土俵を整備することを、ニュージーランドでは「level playing field」(「平らな競技場」)と呼んでいる。

基本的な考え方に、当初の改革も「次の段階」の改革も変わりはない。確かにNPMの当初の共通項として挙げられた、例えば「効率性」は「有効性」へと改革の焦点が移行したり、金銭的なインセンティブだけでなく非金銭的なインセンティブも再び重視されるようになるなど、様々な変化も見られるが、「組織マネジメントに関し、公的組織を民間組織と違うものとして特別扱いすることをしない」というNPMの本質は変わっていないというのが、本書を通じた結論である。

90年代後半以降の各国の公的部門改革は、「NPM」と対峙するものとして「ガバナンス (governance)」という新たなキーワードにより説明されることも多い⁴⁾。しかし、ニュージーランドでは、「NPM」対「ガバナンス」の構図ではなく、「パブリック・マネジメント (public management)」が80年代の当初の改革を経て、2000年以降新たな段階へ進んだものとして、一連の改革をとらえることが一般的である⁵⁾ (State Services Commission, 2002b, p.27; State Services Commission, 2003a, p.3)。

本書は、ニュージーランドの国レベルの公的部門改革について、80～90年代の当初の改革と2000年以降の「次の段階」の改革とを通して検証することによって、改革の根底を一貫して流れるその意図を明らかにしようとするものである。

3) 「次の段階」の起点はクラーク労働党政権の誕生した「99年11月末」であるが、クラーク政権が実質的に活動を開始したのは2000年1月であるため、本書では「2000年以降」と称することにする。なお、「次の段階 (next steps)」とは、イギリス・サッチャー政権が1988年に発表した新たな改革のことであるが、ニュージーランドの2000年以降の改革を表すのに適切な用語であると考え、筆者の独自の判断により本書では使用することとした。

4) ガバナンス論の系譜については日本でも様々な論考が出ているが、最近のものでは岩崎・田中編 (2006) など。また、筆者自身が整理したものは和田 (2005)。

5) 実際に「NPM」の用語すらあまり用いられることはない。当初の改革に関するニュージーランドの代表的研究書である『Public Management: The New Zealand Model』の表題も「ニュー・パブリック・マネジメント」ではなく「パブリック・マネジメント」である。