

## 【パネル・ディスカッション】

### 行財政改革・大学改革

水田 健輔（東北公益文科大学教授）

東北公益文科大学の水田でございます。遠路、こちらまでお越しいただいた先生方、多数いらっしゃると思います。本当にありがとうございます。

皆さまもご存じのとおり、ニュージーランドの行政改革については当学に和田明子という日本を代表する研究者がおりますので、私としてはすごく恥ずかしい面があるのですが、何か少しでもご参考になるところがあればと思い、発表内容を用意致しました。

私自身は政府の会計制度に関する研究をずっとやってまいりました。その関係で、会計制度はどうしてもマネジメントと一体になっておりますので、政府のマネジメントをどうするかということと、会計制度、両建てで研究を進めておりました。ニュージーランドの行政改革は、政府の会計制度にも大きな変革を迫った先駆的な事例ですので、研究対象として参りました。

それから、この大学には昨年の4月に赴任しましたが、その前に独立行政法人におりまして、大学の経営に関する研究も行っていました。その際にはニュージーランドにおける、特に高等教育機関への資金配分面の改革を研究しておりまして、そこで得られた情報を少しではございますが、お示しできればと思っております。

きょうの発表内容は、このようになっておりました、行政改革と大学改革を見てみます。あまり詳しくは触れません。時間の限界がございまして、こういったことは専門の方だけではないと思いますので、どう

ということが動いていたかということだけ少しおさらいをしたいと思います。

実は、ニュージーランドの中でも改革の方向性はかなり変わりつつあるように、表面からは見受けられます。それから、行政学、あるいは公共経営の学会でも、ニュージーランドで行われているマネジメント改革のことを、NPM と名付けているケースが多いのですが、NPM は終わったとか、NPM は死んだとか、あるいは NPM を超えてとか、そういうことを言う方が最近すごく多いのです。

ただ、本当にそういうことが起きているのかどうかということについては、私はちょっと疑問をもっていて、ずっともやもやした気分がありました。昨年、ニュージーランドの行政職にある方とイギリスの学者が共同で論文を発表していて、この中にいろいろと実証的なことも書いてありますので、それをご紹介します、私の結論としては、NPM のコンセプトが別に消えたわけではないということを経験的に申し上げたいと思っております。今申し上げたのがここに書いてある発表趣旨でございます。

それでは、まずどのようなことが起きていたのかということを経験的に、先ほど触れた論文をもとに振り返りたいと思います。

ニュージーランドの行政改革については、当学の和田が大変よく整理した論文を発表しておりますので、ぜひご一読頂ければと思います。この論文の中で、和田はニュージーランドの行政改革を3世代に分けております。そして、1999年が大きな境界線になっております。ご承知置きのとおり、このときに労働党に政権が移りました。

第一世代は1980年代の初めのころで、このときは政府の財政状況も、経済状況も最悪でございました。いろいろとニュージーランドの財務省

から政策提言書が出て、それに基づいて急進的な行政改革が進められたことはご存じの方も多いと思います。

その特徴については、幾つかあります。ここに書かれているものだけではないので、ご注意くださいと思いますが、まず、政府を「政策を立案する機能」と「サービスを現実に提供する機能」に分けて、市場メカニズムの導入し、サービスの提供については一番専門性が高く、効率的に良質なサービスを提供できるところが担当する仕組みを作りました。そして、誰が担当するかについては、市場の中で選んでそこに任せることとなります。

大臣と次官のマネジメント関係についてですが、これは鎖のようにずっとマネジメント関係はつながっていきまして、政治的に公選で選ばれた政治家の大臣と官僚である次官の間で、大臣はこれだけの行政サービスをきちんと達成してほしいということで、契約関係を結びます。契約関係を結んだ後は、自分の代理人にすべてお任せして、権限を委譲し、とにかくあなたの能力で一番いいプロセスを経て、一番いい形でインプットを調達して約束しているサービスを達成してください。達成できているかどうかはきちんと年次あるいは中期的に大臣に報告しなさい。こういう、民間と同じような契約を結んで、契約に定められていることをきちんと達成して、それを大臣に報告するという体系を作ったわけです。

もう一つは、達成されたかどうかによって、この次官の処遇が決まってくるということになります。成果主義が入ってきたわけです。

そのような形で、政府が政府らしくなくなったというのが第一世代と言えると思います。

第二世代については、2004年のクラウンエンティティ法が代表的な法律として挙げられていますが、これは第一世代と逆の方向に向かいます。

第一世代では、専門性を重んじて、政府を分断化したのですが、第二世代では組織を統合して、全政府でコーディネートして一番より良いものを作るようにしましょう、そういう視野を持ちなさいというふうに、少し視点が昔に戻った感じになっています。

それから、政策提言機能とサービス提供機能を分化する第一世代についても、これはいい場合もあるし、悪い場合もある。これはステート・サービス・コミッションの文献にあるのであうが、本当に適用すべき場合とすべきでない場合があるというように、「とにかく全面的に適用する」という姿勢はなくなりました。

それから、先ほどの第一世代の場合は、どれだけの量の行政サービスを提供するかを契約として約束していたわけですが、そうではなくて、提供されたサービスがきちんと社会のために役立っているのか、政府の目的を達成するために貢献しているのかという点をアウトカムという形で測定して、それで管理しましょうという形に変化したわけです。

また、公務員については、自分の処遇を良くするために、契約に定められた目標の達成に注力するのではなく、もっと倫理的な価値観を共有して行動規範を重視するという方面に行ったわけです。

和田の論文では、その後、2008年に国民党政権になってから第三世代が始まったのではないかという仮説が述べられています。

次に、大学改革ですが、こちらもほぼ同じようなことが起きています。資料にある「第三次教育」という用語はあまり一般的ではありませんが、大学だけではなく、日本で言えば高専とか専門学校とか、高校卒業後の進路に含まれる教育をすべて含めています。1989年の教育法で、第三次教育機関を法人化して権限移譲することになりました。その代わり、チャーターという戦略を立てさせて、それを実施してもらおうという形をと

っています。

それから、授業料の導入とフルタイム学生ベースの補助、ここが割と重要でして、結局市場原理を導入したわけです。何をやったかという、バウチャー制を思い浮かべていただければと思いますが、学生が来る大学が良い大学、つまり市場で選ばれる大学が良い大学であるという前提に立って、フルタイム学生数に比例して政府が補助を出す形に切り替えたわけです。

結局何が起きたかという、学生をどんどん入れて国からお金を取ろうというインセンティブが生じてしまいました。

第二世代と書きましたが、これは和田の分類からすると、1999年の労働党政権への移行に基づいて、やはり第一世代で行われた改革の揺れ戻しのようなことが起きます。

最初に、政権が代わった途端、競争モデルの中止が宣言されます。改革というのは競争するのではなくて、「協働と協力」をなさいということになります。第三次教育セクター全体で最適になるように行動なさいとされて、国レベルで国家戦略を立てて、それに基づいて計画等の目標を立てるという制度に代わっています。

しかし、これについて、ニュージーランドのオタゴ大学に行ったときに、大学のC00（最高実務責任者）に聞いてみました。「協働と協力」の体制とは何ですかと聞いたら、「いや、そんなのは言葉遊びで、何も変わっていない」とおっしゃっていました。現地に行ったのが2006年だったので、そういう答えが返ってきたのかもしれませんが。

その後、少し財源の配分方法が変わりましたので、ちょっと考え方は変わっているのかもしれませんが。どういうふうに変ったかという、学生数に比例して配分されるのではなくて、学生がきちんと卒業できるか

どうか、達成度に応じて配分するというふうに今は変わっております。

そこで問題提起をしたいと思います。改革の方向性の変化は（スライドにある）6 つだけではないのですが、まず、すごくクリアな市場化とか、あるいは民間の手法とか、できるだけ専門性に任せてそこに分権化して目標さえ達成してもらえばいいという考え方、あるいは、その目標達成に対してインセンティブを付けるというような方向性があったのですが、これが全く逆の方向性に移りつつあります。これは何だろう、学会でもすごく関心を集めているところでして、実はニュージーランドだけではなくて、ほかの国でも起こっていることですが、ニュージーランドは特に明確に起こっているので、話題になることが多いのです。

そこで二つの考え方があります。一つは、「NPM は死んだ」と、NPM はなくなって、ほかのパラダイムに移ったんだという考え方があります。

もう一つは、NPM に移る前の旧システムの良さが再発見されたと、だから NPM を導入したときに捨ててしまったものを取り返そうとしているという見方もできるわけです。

つまり、全く新しい段階に入ってしまった、あるいは古い時代に戻ったルネサンスだという、二つの極端な見方があるのですが、次にご紹介する論文からすると、そういうことではないようです。実は NPM は死んでなくて、いろいろな理由があって、NPM に様々な要素が付加的にくっついてしまったのだということをこの論文は結論づけていますし、私も多分そうだろうと思っております。

具体的にどういうことを調べたかという、ステート・サービス・コミッションが出しているドキュメントの内容を調べています。何を主張しているのかを 80 年代から 2000 年代にかけて調べているわけです。あと、上級官僚に対してインタビュー調査をしています。

時間がないので詳しくご紹介できず大変恐縮なのですが、上級官僚のインタビューを分析する際に PSB の概念を参照しています。ご存じの方いらっしゃるとは思いますけど、これはパブリック・サービス・バーゲンズという用語の略で、クリストファ・フッドが 2000 年代の初めに出した概念で、良い訳語が日本語になくて「政官交渉」と訳している文献があります。さっき、このパネルディスカッションが始まるまで適切な訳語をずっと考えていたのですが、いまのところ「政官駆け引き」が一番いいのではないかととりあえず思っています。

何かというと、政治家と行政のトップが自分の持っている権限を駆け引きの材料に使うわけです。ですから、例えば政治家であれば、任命権を放棄する代わりに、官僚の人たちに自分の政策を実現するために一生懸命働くロイヤルティーを高めてもらうとか、あるいは持っている能力（コンピテンス）を最大限に発揮してもらう、それを見込んで自分の権限を手放すということはあるわけです。

逆に官僚の側からすると、自分はその政策を正しいと思ってないけど、それに反論はしないと。反論する権利を捨ててしまうけど、政治家に一応協力することによって職を守るという行動に移る可能性もあるわけです。

要点だけ申し上げます。まず、ステート・サービス・コミッションのドキュメントに載っている話ですが、スライドの最後だけ見てください。新しいパラダイムへの変換というよりも、NPM に依拠する基本的な主張はずっと残っています。30 年間。ただ、どういうわけか、いろいろなものがくっついて来ています。ずっと、経済性や効率性の主張を残しつつ、もっと視野を（全政府レベルに）広げなさいとか、協力をしなさいとか、いろいろなことが付け加わっているという解釈のほうが事実合って

いるということです。

それから、インタビュー調査、先ほど申し上げました「駆け引き」の問題ですけど、実はオリジナルの制度は官僚の方から見るとそれほどうまく働いているとは思えないところがあって、特にスライドの3番目だけ申し上げておきます。

やはり、政治に対してどういう反応するか、というのは官僚の側からするとものすごく重要な話でして、結局、政争が激しくなるとそれに対してアドホックな対応をとるため、今までの流れと違うものが突然入ってきたりするわけです。

特に 1999 年は労働党政権に代わってネオリベラルから中道左派に基本的な考え方が移りましたので、それを軟着陸させるために、官僚の方の考え方、あるいは考え方というよりも「政治家に対するサポートの仕方」が影響を受けたということです。

スライドの最後の「三角関係」の話は面白いんですが、時間がないので飛ばします。

クラウンエンティティ法のケースですが、これはあまりにも政府が断片化しすぎたのでまとめましょうという話でした。ただ、この論文に書いてあったのは、おそらくデビッド・ギールさんが書かれたと思いますが、実はニュージーランドの政府の断片化は特に NPM 改革が始まってから急激に進んだわけではなく、それ以前からすごく多くの政府機関が存在していて、これは宿痾（しゅくあ）のようなもので、それを根本的に直そうとしたのがこのクラウンエンティティ法（2004 年）だったというお話です。

最後にまとめですけど、おそらく NPM の基本原理は捨てていません。ただ、いろいろなアドホックなこと、あるいは政治的な駆け引きの中で、



いろいろな要素を付け加ええざるを得なくなったというのが事実なのではないかということです。

ですので、憂慮されるのはスライドの3番目に書きましたが、(NPMの)基盤部分と整合性が取れていないことが突然加わる可能性があります。それをどのように片づけていくのかというのは、おそらくニュージーランドでもご苦労になっている部分ではないかなと思います。

私自身は、日本では、NPMらしいNPMはいまだに導入されていないと思っていますので、正直言ってニュージーランドの動向をまねして、ニュージーランドで新しいことをやっているようだからこれを入れようなんてことは一切やめたほうがいいように思います。

ただ、陸上のトラックで例えると、日本は基本原理に沿わない形でスタート付近をよろよろと歩いていたんですけど、ニュージーランドはワッと走っていったら、1周回って同じところに戻ってきたような感じなので、日本としては「1周回ってきて、どうでした？」とニュージーランドに聞いてみるのはとてもいいことだろうと思っています。