

NPM に関する中間報告

平成 17 年 3 月

(財) 農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

はじめに

1970 年代の石油ショックを契機として財政赤字が拡大し、行財政の改革を迫られた多くの先進国政府は、1980 年代以降、積極的に行財政改革に取り組み、比較的短期間のうちに実行した。こうした各国の行財政改革手法には、それまでの行政活動には見られなかったいくつかの共通の要素があったところから、「ニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM) 」と呼ばれ、以降、言わば行政改革のグローバルスタンダードとなった。

こうした動向を踏まえ、わが国においても、小泉内閣の「骨太の方針」の中で、「いまや NPM は世界の行財政改革の潮流であり、その考え方を生かして政策プロセスの改革を図る」とされ、農林水産省を始め各府省は、NPM を踏まえた行政改革への取り組みが迫られるところとなった。

しかしながら、行財政改革は、それぞれの国の政治、経済、社会の各面の情勢、さらには国民性や文化を背景として行われるものであり、その違いを越えてわが国の農林水産分野において参考とするためには、各国の状況を把握、分析し、解明しておく必要がある。

このため、当農林水産政策情報センターにおいては、平成 16 年度から「畜産分野を中心とする新しい行財政手法の円滑な導入等に関する調査研究」の一環として「新しい行財政手法の合理化に関する調査研究事業」を行い、こうした要請に応えることとした。

この報告書は、平成 16 年度に当センターが行った内外の調査結果、このテーマについて設けている調査研究委員会における各委員のご意見を基に、中間的にとりまとめたものである。

農林水産分野における NPM の円滑な導入に資することができれば幸いである。

(財) 農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

目次

はじめに

目次

冒頭要約

第 1 章 調査研究の視点等

第 1 節 調査研究の視点

第 2 節 ニューパブリックマネジメント総論

第 3 節 複数年予算総論

第 2 章 英国におけるニューパブリックマネジメントの状況

第 1 節 英国のニューパブリックマネジメントについて

第 2 節 ニューパブリックマネジメント導入時の農業漁業食料省の対応

第 3 節 非省公共団体について

第 4 節 官と民とのパートナーシップについて

第 5 節 英国の複数年予算について

第 3 章 米国におけるニューパブリックマネジメントの実施

第 1 節 クリントン政権の NPR 及びブッシュ政権の PMA

第 2 節 ペンシルバニア州における予算編成改革への取り組み

第 3 節 カリフォルニア州パフォーマンスレビュー

第 4 章 NPM に関し農林水産省が取り組むべき課題

冒頭要約

1980年代以降、多くの先進国で行われた行政改革手法は、「ニュー・パブリック・マネジメント（New Public Management；NPM）」と呼ばれ、わが国においても、小泉内閣の「骨太の方針」において「いまやNPMは世界の行財政改革の潮流であり、その考え方を生かして政策プロセスの改革を図る」とされているところから、農林水産省においてもNPMに前向きに取り組むことが求められている。

このため、当農林水産政策情報センターにおいては、平成16、17年度において、わが国の畜産を始めとする農林水産分野におけるNPMの導入に関する調査研究に取り組むことにした。この報告書は、その中間報告である。

（中間報告書の概要）

1 調査研究の視点（第1章）

（1）行財政改革は、それぞれの国の政治、経済、社会の各面の情勢、さらには国民性や文化を背景として行われるものであり、その違いを越えて参考にすべきことについて、平成16年度は英国、アメリカの海外調査を行った。（第1節）

（2）NPMは、つぎのように定義される。

「行政経営に、『成果の追求を目指し』た「改革イニシアティブ（自発的に、自ら率先して改革を推進しようとする行動）」を引き出す制度設計を行いながら、民間企業で活用されている経営理念や改革手法を可能な限り適用することで、行政経営の効率性や生産性、有効性を高めようとする『試み全体』を総称するもの」

また、その共通した要素は、次のようなものである。

- ・ 行政運営組織の見直し
- ・ 資源利用に関する権限委譲の実施
- ・ 公共サービスへの市場原理の導入
- ・ 顧客志向（納税者を顧客とみなし、顧客のニーズに応える）
- ・ 成果志向

（第2節）

（3）複数年予算とは、議会の承認する特定の目的と限度額を備え、1会計年度以上にわたって活用できる予算のことである。わが国でも、平成16年度と17年度（予定）において複数年予算の編成の試行が行われているが、海外においては、いまやほとんどの国が複数年予算システムを導入しており、世界の主要国において、実質的に単年度予算だけなのは日本とドイツだけ、とも言われている。（第3節）

2 英国におけるニューパブリックマネージメントの状況 (第2章)

(1) 英国は、1945 年以降主要産業の国営化政策をとったが、1970 年代には国民もそれを疑問視し、効率性が問われるようになった。そこにオイルショック後の財政を含む経済的な危機が到来し、そうした閉塞状態を打破すべくサッチャー政権が誕生し、民営化、エージェンシー化等 NPM と言われる行政改革が行われた。 (第1節)

(2) 英国における NPM による改革は、農業分野も例外ではなく、当時の農業漁業食料省 (MAFF) においても、1988 年には、大幅な民営化、施行業務の Agency 化が行われた。しかし、1970 年代に入って農業をめぐる情勢も大きく変化しており、1988 年時点になる前に各種の改革はすでに始まっていた。

農業部門では、「普及」と「調査研究分野」においても民営化、Agency 化が行われ、民営化では、農家へのアドバイスのレベルが上がったというメリットがあった反面、現場の情報が入らなくなるといったデメリットも発生した。 (第2節)

(3) 英国の行政運営体制は、NPM により政策の企画・立案部門と実施部門の分離が行われ、実施部門は、実施庁 (Executive Agency) と非省公共団体 (NDPB) が担当している。NDPB の果たす役割、実施庁と NDPB の果たす機能の違い等について、NDPB であるカントリーサイド・エージェンシー (Countryside Agency) を訪問し調査した。

カントリーサイド・エージェンシーは、英国人が大事にしているカントリーサイドについて保護し、機能を高めて、社会的、経済的なチャンスを広げることであったが、5 年に一度の機関評価の結果、2005 年 4 月、改組された。 (第3節)

(4) 英国では、1992 年以降、新しい行財政手法の導入の一環として、政府等の公的機関と民間機関がパートナーとなって政府関係事業の実施にあたる官と民とのパートナーシップ (PPP) が行われており、現在では、「改革」の中心に位置付けられている。

PPP のうち、もっともよく活用されているのは民間資金等活用事業 (PFI) であるが、その結果は今後 15 年経たないと判断できないとされている。必ずしもばら色ではなく、官と民とのパートナーシップは必要だが、PFI は改善の余地があるとのことであった。

なお、農業関係への PFI の適用については、英国でも、地方庁舎を建設する場合を除き、ほとんど見受けられない。 (第4節)

(5) 英国の予算は、3 年度の予算編成である「省庁別歳出限度額」(DEL) と隔年単年度の予算編成である「各年管理歳出」(AME) の二つを柱としている。各省の予算編成は、基本的に 3 年間予算で行われる。中期的な予算編成をすすめるため、年度末の無駄な支出をなくするため、省はその年度で消化できなかった DEL 予算を翌年に繰り越してもよいとされ、「年度末の柔軟性 (end year flexibility; EYF)」の柔軟性と 3 年間予算の利

点を生かして公共サービスを向上させる努力が行われている。(第5節)

3 米国におけるニューパブリックマネジメントの実施 (第3章)

- (1) 米国における NPM に相当する取組みとして、クリントン政権下の「ナショナル・パートナーシップ・レビュー」(NPR)、ブッシュ政権下の「大統領マネジメント・アジェンダ」(PMA)がある。

NPR は、ゴア副大統領が中心となって推進され、1200 以上の改革チームによる努力が行われ、全体として約 1360 億ドルの経費節減に成功した。

PMA は、5 つのアジェンダを掲げて取り組まれ、その達成状況は、赤、黄、緑に色分けしたスコアカードにより把握され、公表されている。5 つのアジェンダのうち「予算と業績の統合」は、2005 年予算編成においては、業績情報を活用するようになり、予算編成の取り組みは体制は大きく変わっている。(第1節)

- (2) 米国の州の予算年度は、単年度予算を採用している 27 州と 2 か年予算を採用している 23 州に分かれている。2 か年予算の場合は、2 年間に一度、州議会の承認を得て予算が編成される仕組みであって、州政府の予算計画や見積もりではない。

ペンシルベニア州では、単年度予算であるが、州法によって 5 か年間の見積りを予算書に書くようになっており、5 か年予算導入の可能性を調査中である。またペンシルベニア州の予算編成システムは、プログラム評価の機能をその一部とし、業績評価と同様の役割も果たしている。(第2節)

- (3) カリフォルニア州では、元俳優のアーノルド・シュワルツェネッガー氏が知事に就任し、州政府の業務の実施状況をレビューし、抜本的な組織改革を行う「カリフォルニア州パフォーマンスレビュー」(CPR)を公表し、財政危機も背景にあって、壮大なマネジメント改革を実施しようとしている。2004 年 8 月、「改革のための処方箋」が公表されている。(第3節)

4 まとめ (第4章)

英国、アメリカ両国の海外調査、宮城県を始めとする各県の訪問調査、当センターで実施したフォーカスグループ調査などの結果を基に、調査研究委員会でご議論いただき、NPM に関し、農林水産省が取り組むべき課題を以下の項目によりとりまとめた。

NPM への取り組みについて

成果の追求について

「行政運営組織の見直し」および「資源利用に関する権限委譲の実施」について

NPM 関連事項について

複数年予算について

第 1 章 調査研究の視点等

第 1 節 調査研究の視点

1970 年代の石油ショックを契機として、欧米の主要国では、経済成長が鈍化するとともに、財政赤字が拡大し、各国政府は行財政の改革を迫られることとなった。

このため、1980 年代に入ると、英国（サッチャー首相）や米国（レーガン大統領）、ニュージーランド等の国が先陣を切ったのを始めとして、フランスやドイツ、オランダ、北欧諸国等、多くの先進国において行財政改革への取り組みが行われ、比較的短期間のうちに実行された。こうした各国の行財政改革手法には、成果志向という行政姿勢への転換を始め、政府部門へ市場メカニズムの導入等、それまでの行政活動には見られなかったいくつかの共通の要素があったところから、1991 年、ロンドン大学経済学・政治学大学院のクリストファー・フッド（Christopher Hood）教授がこれを「ニューパブリックマネジメント（New Public Management；NPM）」と名付け、以降、行政学的に理論的な整理がされ、世界各国の行財政改革の基本となった。

わが国においても、小泉内閣が発足し、「骨太の方針」の中で「いまや NPM は世界の行財政改革の潮流であり、その考え方を生かして政策プロセスの改革を図る」とされたところから、各府省においても NPM への取り組みが行われるようになった。農林水産省もその例外ではなく、NPM の考え方を生かした行政の展開が求められている。

しかしながら、行財政改革は、それぞれの国の政治、経済、社会の各面の情勢、さらには国民性や文化を背景として行われるものであり、その違いを越えて参考にすべきことを踏まえていく必要がある。

また、この新しい行財政手法を取り入れた国々では、円滑な導入のために様々な工夫が凝らされている一方で、導入による問題点が発生している国も見受けられ、こうした国々の体験や状況も参考にする必要がある。

そうした中で、他の分野とは異なり、例えば、天候に左右される、稲作に代表されるように 1 年に 1 回しか収穫できない、基本的に生き物を扱う、といった特徴を持つ農林水産業分野に、市場原理を導入する、あるいは民間委託を行うことについて、その考え方、問題点を整理することが基本的に必要である。

さらに NPM を取り入れた大部分の国では、長期的な政策見通しを立て、政策の長期的な効果実現を図るとともに、予算事務を簡素化するため、複数年予算制度を採用しているが、わが国においては、その運用実態は必ずしも明らかになってはいないし、特に農林水産分野においてどのような影響があるかについての調査研究蓄積は見当たらない。

以上の状況を踏まえ、当農林水産政策情報センターでは、平成 16 年度と 17 年度において、農林水産政策への NPM 等の円滑な導入に資するため、内外の優れた先進事例の現地調査や検索調査、アンケート調査、フォーカスグループインタビュー等を行い、その結果を基礎に、必要なガイドを作成することを目的とする次のような調査研究を行うこととした。

畜産分野を中心とする新しい行財政手法の円滑な導入等に関する調査研究

1 新しい行財政手法の合理化に関する調査研究事業

(1) 市場原理を導入した行政執行手法の導入に関する調査研究

上記のように、いまや行政運営手法の世界の潮流になっている NPM は、「成果の追求」を目指し、行政執行に市場原理を導入し、有効性、効率性、経済性等の面から、民間でできるものは極力民間に委ね、また民間に委ねることができない分野についても、中央省庁は企画立案といった作業に専念し、執行は基本的には実施機関に委ねていくことが基本となっている。

このため、畜産分野を中心に NPM を取り入れた各国の調査研究を行い、NPM を導入した場合に、民間に委ねるほうがいい分野とそうではない分野をどのように仕分けすべきか、また民間に委ねられない分野についてはどのように中央官庁と実施機関との業務分担を行うべきか、その場合に留意すべき事項等について、内外の優れた先進事例の調査研究を行い、国や地方公共団体、関係団体の担当者のためのガイドを作成し、畜産を含む農林水産分野における円滑な NPM の導入に資する。

(2) 複数年予算制度に関する調査研究

英国、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランド等の国々においては、中期的なマクロ経済の動向を踏まえた予算編成を行うため、単年度予算だけでなく、実質的な複数年予算制度を採用している。こうした複数年予算制度については、わが国でも「モデル事業」が取り組まれている等、導入に向けての具体的な動きが出てきている。

しかしながら、アウトカムの発現に時間を要することが多く、また自然や生物を相手とする産業である農林水産分野では、複数年予算を取り入れる場合のメリット、デメリットや問題点についての調査研究の蓄積は、わが国にはほとんど見当たらない。

このため、複数年予算を取り入れている諸国について、その運用実態や問題点を畜産分野を中心に調査し、積極的に複数年予算制度をとりいれるべき政策を明らかにし、円滑に複数年予算制度の導入が図られるよう、国や地方公共団体、関係団体のためのガイドを作成する。

第2節 ニューパブリックマネジメント総論

1 NPMの定義

NPMの定義は、当センター調査研究委員会委員である玉村雅敏・千葉商科大学助教授のレポートによれば、次のとおりである。

行政経営に、『成果の追求を目指し』た「改革イニシアティブ（自発的に、自ら率先して改革を推進しようとする行動）」を引き出す制度設計を行いながら、民間企業で活用されている経営理念や改革手法を可能な限り適用することで、行政経営の効率性や生産性、有効性を高めようとする『試み全体』を総称するもの

- (1) 当センターの調査研究委員会委員である田辺国昭・東京大学大学院教授は、NPMは、「21世紀を迎えるにあたり、量ではなく、質という方向で新しい政府の運営方法を生み出していかなければならない、という行政改革の動き」の中で行われたものであり、次のように、「従来行政はこうあるべき」と考えられていたものが、「そうではない」という形であらわれ、それまでの行政の考え方を大きく変えた、と整理されている。

（平成12年1月、当センター主催「政策評価に関する講演会」議事録より）

それまでは、公共部門と民間部門を支える原理はまったく別で、共通した原理はないと考えていたのに対し、NPMでは、政府と民間の間にはかなり共通したものがあり、民間の原理を持ってきた方が好ましいものについては積極的に民間の考え方を取り入れていこう、と考えるようになった。

行政はできるだけ一元的かつ統合的に運営されるのが好ましい（＝そのためには、大きな政府になることもやむをえない）と考えていたのに対し、大きな組織は非効率になりやすいので、できるだけ切り離した小さな組織単位を作って、管理可能な動く組織とするべきである、と考えるようになった。独立行政法人化の動きは、この考え方を反映したものであるとされている。

従来は「手続き重視」というのが行政の姿勢だったが、「手続きも大事だが、成果も大事にしていく」という姿勢になった。すなわち、行政である以上法令に基づいた手続きに従って執行されることは不可欠であるが、行政と言えども結果を出すことが必要で、結果を達成したかどうかで行政をコントロールしていく ということである。

- (2) 以上の考え方を基本におき、NPMを定義するにあたっては、「量ではなく、質という方向」すなわち「成果の追求を目指す」、ということを基本においた玉村助教授の定義

を用いることとした。

NPM の定義はいろいろな機関で試みているが、とにかく、民間企業で活用されている経営理念や改革手法を適用するということに重点が置かれ、「成果の追求」を目指すことを重視していないものが少なくない。要は、成果の追求、すなわち、国民あるいは納税者のニーズを把握し、それを反映して行政を行うためには、いろいろ業務運営の改善を行う必要があり、その一つのやり方が、民間企業で適用されている様々な手法ということである。

(3) 次に当センターでは、「新しい政府の運営方法を生み出していく」すなわち「試み全体」ということに重点をおいた。要は、とにかくできることは何でもとりあえずやってみよう、従来の行政の前例主義ではなく、「成果の追及」につながるものであれば新しいこと、すなわち民営化でも民間委託でも何でもやってみよう、というのが NPM の動きである、ということである。

2 NPM の要素

NPM の共通要素は、おおむね次のように整理されている。

- ・ 行政運営組織の見直し
- ・ 資源利用に関する権限委譲の実施
- ・ 公共サービスへの市場原理の導入
- ・ 顧客志向（納税者を顧客とみなし、顧客のニーズに応える）
- ・ 成果志向

(1) 「行政運営組織の見直し」および「資源利用に関する権限委譲の実施」について
大きな政府から小さな政府へ

1 - (1) - でも記述しているように、大きな組織、すなわち、命令を出す人と受け取る人の間で一元的かつ統合的に命令が執行される組織から、こうした大きな組織は動きにくく非効率になりやすいため、現場のことは、現場を一番よく知っている、機動的に動く組織に委ねる体制にする、ということで、これにより、全体として管理可能な、効率のよい行政運営が可能となる。

企画部門と執行部門の分離

そしてそのためには、全体的な企画立案は中央政府が行い、その執行は、執行機関が担当する「企画部門と執行部門の分離」が必要になる。わが国でもよく知られている英国のエージェンシー化は、財政的な理由もあるが、この考え方が典型的にあらわされたものである。

ただし、このことは企画立案全部を中央政府が担当することを意味するものではな

く、ローカルな企画等に関しては現場の機関が担当したほうが有効であることが多いと考えられるので、限定的な企画については中央政府以外の機関もこれを行う能力を有していることが望ましい、と考えられる。

運営や資源利用の権限を現場サイドに委譲

のためには、当然のことながら、現場の運営や資源（主として人材と資金）に係る権限を、現場に委ねなければならない。このことは、でも述べたように、現場のことは現場の人達が一番良く知っているので、現場の人達に委ねるのがベストという考え方に基づいている。

権限を委譲する代わりに成果の実現に責任を持たせる

やにより、執行機関に権限を委譲し自由度を与えても、当然何らかの縛りが必要であり、委ねられたことについてはその成果の実現に責任を持ってもらわなければならない。そのツールとしては、一般的には政策評価によってチェックするということが行われる。

成果の実現に責任を持たせるツールとしては、管理者と担当者間で、「政策合意」といったような形で「業績目標に対する契約」を行うという手法が、わが国の一部の県や、イギリス、ドイツ等の国で用いられている。しかし、こうした契約という手法は、わが国の公務員制度の下においては、成果の実現の成功、不成功に対する報酬ないし制裁ができないところから、厳密な意味では実行が難しいものと考えられる。

(2)「公共サービスへの市場原理の導入」について

公的部門、民間部門で競争し、より費用対効果の大きい部門に担当させる

「公共サービスへの市場原理の導入」については、「公共サービスを公的機関にではなく民間部門に行わせる」とことと理解し、そのことがNPMの眼目である、と言う向きが少なくないが、正確に言えば、公的部門と民間部門の間で競争して、より成果をあげることができる方に担当させる、ということがもともとの考え方と思われる。ただ、一般的に言えば、特に公企業といわれる分野では、公的部門より民間部門に任せたほうがより成果をあげる人が多いようなので、それが「民でできるものは民で」という表現につながっているものと考えられる。

また、どんな分野であっても「市場原理の導入」が計られるわけではなく、例えば動植物の検疫業務等、そもそも公的機関が行うべき分野については、中央機関であれ公的執行機関であれ、公的機関が担当することになるのは、言うまでもない。

なお、これにより、存在の意味を失った機関は、淘汰ないし整理されることとなる。例えば英国では、各公的執行機関は、5年に一度、その存廃を含めて評価され、廃止されることとなる機関も少なくない。

民営化

「公共サービスへの市場原理の導入」のもうひとつの側面として「民営化」がある。従来公的なものとして行われてきた業務のうち民間に委ねても差し支えないものについては、従来それを担ってきた機関を民営化し、民間同士の競争の中で担当機関を決定することが行われており、特に公企業として行われてきた分野についてその傾向が強い。

しかし、NPM の初期に多くの民営化が行われた結果、現段階では、大部分の国において民営化すべき機関はほとんど民営化され、今後は、 に述べる「官と民とのパートナーシップ」が中心になっていくものと考えられている。

官と民とのパートナーシップ

官と民とのパートナーシップ (Public, Private Partnership ; PPP) は、通常長期にわたり、公的機関と民間事業者とが役割を分担して事業を実施することにより相互に利益を享受する、様々な調達事業を包括的に指す言葉である。

その代表的なものが民間資金等活用事業 (Public Finance Initiative ; PFI) で、例えば小学校を建てるときに、小学校の校舎は民間会社等が資金的なリスク等を負って建設し、その代わりに例えば 30 年間家賃をもらい、トータルとして利益をあげる、というような事業である。この方式の最もいいところは、途中で発生するいろいろなリスクがあっても、それは全部建設側すなわち民間に委譲でき、国側はそのサービスの対価を払えばよく、これは、民間にも国にもメリットがある、というものである。わが国でも、平成 11 年にいわゆる PFI 法が制定され、その推進が図られているが、農林水産分野においては、これまでも例が少なく、今後も予定されているものはほとんど見当たらない。

なお、日本では、現在、指定管理者制度の積極的な活用が図られようとしているが、これも PPP の一種であり、その他、アウトソーシング、多目的利用等も PPP の一種とすることができよう。

PPP は 1992 年に英国で始まり、現在でも英国が最も PPP の盛んな国であるが、チェコ共和国、ハンガリー、アイスランド、アイルランド、イタリア、日本、韓国、メキシコ、ポルトガルなどの国にも広がっている。

最も一般的な利用は、学校、病院、老人ホーム、刑務所、大使館、その他のオフィスビルなどの建物への供給 (建設) である。これらの場合、PPP は一般的に建物を対象とするが、建物の中で行われる特定のサービスは対象としない。

顧客志向

「顧客」には、「納税者」という意味と、「行政サービスの受益者」という両方の意味があるが、行政の推進という側面からは、一義的には行政サービスの受益者という

ことになる。しかし、いろいろなことをやるという意味で、選択肢を増やすということになると、これは納税者のほうを向いてということにもなろうかと思われる。いずれにしても、消費者のニーズに応えるということを一生懸命やろうとしている、ということである。

成果志向

成果志向とは、要するにアウトプット、アウトカム重視ということと、政策評価システムの活用ということである。繰り返しになるが、権限を委譲する代わりに成果の実現に責任を持たせるため、成果をきちんと見極めなくてはならない。

3 NPMの変遷

NPMは、時代とともに質的に進化を続けており、政府部門のリエンジニアリング（再設計）に発展している。NPMの変遷は、次の3段階に分けて整理されている。

- 第1段階： 政府の役割の見直し（民営化、民間委託、競争入札、PFI等）
- 第2段階： 組織運営の改革（業績マネジメントの導入）
- 第3段階： 予算・財政のマネジメントの改革

我が国は、民営化やPFIに加えて（第1段階）、中央省庁等改革において独立行政法人（エージェンシー）化が行われ、また政策評価も導入されているところから、第2段階に入っているとされている。しかし、第3段階に入ることは、なかなか難しいようである。

（注1）業績マネジメントとは

業績マネジメントとは、組織あるいは施策・事業（プログラム）の責任者に予算や人事等についての裁量を与える一方、達成すべき目標を設定し、その達成度の測定、事業活動の評価を通じて、業績・結果の向上を図るという、「経営学」的な観点からの行政運営である。

具体的には、エージェンシーの長官（あるいは省庁の責任者等）に予算や人事など（インプット）についての裁量を与え、その業績や成果（アウトプット・アウトカム）によって行政活動を統制しようとするものである。これは、従来の行政活動がインプットの確保に重点が置かれ、国民（顧客）にとって最も重要な行政活動の業績や成果には関心が払われなかったからである。エージェンシーの長官は、行政の「責任者」というよりは顧客にサービスを提供する「経営者」となることが期待されている。

（注2）予算・財政のマネジメントとは

予算・財政のマネジメントとは、予算や財政の制度的な仕組みに止まらず、いか

に効率的かつ効果的に予算を編成していくか、財政運営をどのように行っていくか、あるいはどのようなプロセスとすべきか、といった「経営学」的な観点からの行政運営である。

(注3) 従来の予算・財政マネジメントと NPM による予算・財政マネジメントの違い
従来の予算・財政マネジメントと NPM による予算・財政マネジメントとの間の主な違いをあげると、次のとおりである。

従来	NPM
単年度予算	複数年度予算(3～4年)
積上げ(ボトムアップ)方式	歳出上限額(トップダウン)方式
増減額は横並び	歳出上限額の枠内で優先順位付け
ラインアイテム予算	グローバル予算
インプットのコントロール	アウトプット・アウトカム志向
現金主義会計	発生主義会計

(3の出典;平成13年 財務総合政策研究所「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の改革」)

第3節 複数年予算総論

複数年予算とは、議会の承認する特定の目的と限度額を備え、1会計年度以上にわたって活用できる予算のことである。

複数年予算には、次のような利点があるとされている。

- ・ 単年度予算に伴うコストや必要経費を削減し、資本移転を縮小できる。
- ・ 行政活動がより柔軟に行えるようになる。
- ・ 長期間の予算編成の見通しが立てやすくなる。

要は、いろいろな政策は、単年度で成果が出るものはむしろ少なく、3年、5年かかるのが普通であるが、予算が単年度主義である場合には例えば3年後の成果を見据えた予算の組み方ができないので、長期的な政策見通しを立て、3年や5年にわたる予算を編成して、政策の長期的な成果の実現まで見据えた予算編成のしかたをするべきである、ということである。

また、これにより同じような予算事務を何年か続けることを避けることができ、予算事務の簡素化にもつながることとなる。

わが国は、学校や病院、あるいはダムなどを造るような、1年ではできないものについて例外的に財政措置が認められてはいるが、基本的には言うまでもなく単年度予算である。

なお、わが国でも16年度から複数年予算の試行を行うこととなり、各府省は複数年予算の取り組みを始め、17年度においても新たに複数年予算の概算要求をしている。しかしながら、これは現在の予算の期間を単純に複数年にしたものに過ぎず、長期的な政策見通しを立て、その長期的な成果の実現まで見据えているものとは言い難く、実質的な意味での複数年予算であるかどうかは疑問である。

(注) 現行の単年度予算編成の原則は、憲法や財政法で定められており、財政法の例外措置として、「工事、製造その他の事業で、その完成に数年度を要するもの」については数年度にわたって支出することができるようになっている。このことについて、「憲法に反する」という議論は今のところ全然なく、こうした場合に複数年の予算を組むことは憲法違反ではない、と考えられる。16年度、17年度の複数年予算の「試行」の概算要求は、この規定をよりどころにしているものと思われる。

* 日本国憲法第86条 内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない。

* 財政法第14条の2 国は、工事、製造その他の事業で、その完成に数年度を要するものについて、特に必要がある場合においては、経費の総額及び

年割額を定め、予め国会の議決を経て、その議決するところに従い、数年度にわたって支出することができる。

なお、海外においては、いまやほとんどの国が複数年予算システムを導入しており、例えば英国においては「省庁別支出限度額（Departmental Expenditure Limited；DEL）」という３年間の歳出計画において、アメリカでは「オーソリゼーション制度」、オーストラリア、ニュージーランドでは「フォワード・エスティメイト制度」により、複数年予算システムが導入され、単年度予算と組み合わせた予算システムとして運用されている。現在、世界の主要国において、実質的に単年度予算だけなのは日本とドイツだけ（当センター調査研究委員 原田久・熊本県立大学助教授の当センター委員会における発言より）とも言われている。

第2章 英国におけるニューパブリックマネジメントの状況

第1節 英国のニューパブリックマネジメントについて

ニューパブリックマネジメント（New Public Management；NPM）は、1979年に英国の政権をとったサッチャー（Margaret Hilda Thatcher）首相を嚆矢とする、と言われている。

英国は、1945年以降、国有化路線をとり、多くの分野において民間企業の公社化が行われ、1950年代半ばには鉄鋼・自動車・造船・航空業界等の主な分野の企業は大部分が公社化された。

1960年代に入ると、英国は未曾有の繁栄を極め、それを背景として、「ゆりかごから墓場まで」と言われた超福祉国家を築き上げた。

しかし、1973年の石油ショックによって英国経済は大打撃を受け、この超福祉国家体制は国民に極めて重い負担を強いることとなり、実質税率は80%を超えたとも言われている。このため英国は、財政的に苦境にたたただけでなく、政治、社会的にも停滞し、英国国民は世界中から「英国病」と揶揄されるにいたった。

一方、当初の国営化計画に対する経済・政治的な動機は70年代後半になると次第に弱まり、世論も公社の利点をあまり納得しないようになった。70年代に行われた世論調査では、民間企業の方が国営企業よりも効率が良いと思う人が増えている、という結果も出されている。

（参考）公共企業の実績

総じて、1979年以前の公社の財務状況は脆弱であった。公社の収益率は民間を大幅に下回っていた。国営企業の効率性を、公社の実績を他の国内産業や海外の企業と比較するという手法により詳しい分析が行われているが、効率目標が達成されておらず、その原因として過剰投資と企業内の非効率性があることが明らかにされている。

また、独占・合併管理委員会等の機関が実施した効率性に関する監査も、国内の公社に関する結果は、全般的に芳しくなかった。

パフォーマンスの評価についても、明確な目標がなかったことが、公社が失敗したという認識を形作る大本にあった。経営者がどの程度コストを削減し、地方の開発をすすめる、雇用の維持とインフレ対策を行うべきかが明確にされていなかった。

こうした状況下で、1979年、サッチャー政権が成立した。サッチャー政権下では、就任直後に所得税率の実質税率を60%に引き下げる税制改正が行われたのを皮切りに、所得税率の引下げが何度か行われ、1988年には所得税の累進構造のフラット化（25,40%の2段

階)が行われた。こうした税制改正の動きと平行して、後に NPM といわれるようになった行政面での改革が進行した。

この行政改革は、第 1 章第 2 節の田辺国昭・東京大学教授の講演の引用でも述べたように、「従来行政はこうあるべき」と考えられていたものが、「そうではない」という形であらわれ、それまでの行政の考え方を大きく変えたところに、大きな特徴がある。そしてその基本哲学は、調査結果によれば、成果指向を根底において、「政府は小さくしなければならぬ。」ということだったようで、1988 年には、公営企業路線から大幅な民営化が行われた。また、併せて効率性の視点から、コストの把握が容易になるよう、施行業務の Agency 化が行われた。

民営化の問題は、公営企業や国営企業などの公共市場部門と、福祉国家というときに話題になる公共非市場部門とに分けて論じられていた。ただし、医療等の公共非市場部門のモノやサービスも、あまり市販されていないものであるとは言え、販売可能であると見なされ、これを民営化できないとする特別な理由はほとんど見当たらない、とされた。

英国の場合、前述のように、公共企業は民間と比べ本質的に効率が悪いという認識が大勢であり、公共市場部門の民営化にはかなりの賛成意見があった、すなわち民営化に対してほとんど抵抗がなかったのに対し、対照的に、公共非市場部門の多くには引き続き公的機関が担当することに対する国民からの支持が集まっていた。国民健康保険などはこの例である。

79 年に始まった民営化事業は、複数の段階を経て進化していった。

政府は、79～83 年の民営化の第 1 段階で、主に競争の激しい市場分野の小規模な公的資産・公共企業を売却した。この段階の公共財の売却は、株式の売却を上回る規模だった。また、「買取り請求権 (right to buy)」に基づき 100 万件以上の公共財が売却され、その総額は 150 億ポンドに達した。

民営化の第 2 段階では、公共電力事業の脱国営化を目指した。このため、独占市場の自由化と並行して、大手独占公社の脱国営化が試みられた。この流れは British Telecom の売却に始まり、今日の鉄道業界の民営化へと受け継がれている。第 2 段階は、民営化した主要な電力事業者ごとに規制当局を設けた点で第 1 段階と異なっている。

第 3 段階は第 2 段階と重なりつつも、民営化の新たな方向を目指した時期である。改革に弾みがつき、すでに多くの公共企業が売却され、残っているのは売却が困難かあまり収益の期待できないものになっていた。こうした状況に直面した政府は、民営化の対象を業務委託や利用料金の徴収、消費者重視の事業の導入といった新しい分野に移し、国営組織に市場統制を導入しようとした。この他、公共非市場部門の民営化も一層推し進められた。

第2節 ニューパブリックマネジメント導入時の農業漁業食料省の対応

英国におけるニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM) による改革は、農業分野も例外ではなく、当時の農業漁業食料省 (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ; MAFF) においても、1988 年には、大幅な民営化、施行業務の Agency 化が行われた。

MAFF におけるこうした改革の状況について、当時 MAFF の幹部職員であった Brian Shorney 氏 (元 Regional Director, MAFF, South Western Region)、Patrick Murphy 氏 (元 Under Secretary, MAFF)、Brian Jamieson 氏 (Deputy Chief Executive, Biotechnology and Biological Sciences Research Council) の3氏を Drew Associates Ltd に訪問し、調査した。

Drew Associates Ltd は、3氏が、MAFF 退職後、協同で設立し、経営しているコンサルタント会社で、環境・食料・農村地域省 (Department for Environment, food and Rural Affairs ; DEFRA) が行う Policy Evaluation の受託や、東欧諸国等からの調査やトレーニングの受託等を行っている。

1 民営化前夜

1940 年代～60 年代の英国農業政策は、「Hands on Policy」ということで、政府が農家の人によって欲しいことをやってもらうためにやる気を起こさせるような補助金を沢山出していた。Free advice も受けることができたし、政府が沢山の資金を出して農業研究も行っていた。その研究は、全て生産力を高めるためのものだった。

1970 年代に入って、次のような農業をめぐる状況の変化があって、そうした英国の農業政策のシナリオが大きく変わり始めた。

- 1 つ目の変化は、英国だけでなくヨーロッパの国々の食料生産力が上がり、主要作物にかなりの余剰が出るようになって農民も価格の低下に悩むようになったので、そうした問題に対処できるよう政策も変更せざるを得なくなり、資金もかかるようになったこと。
- 2 つ目の変化は、農業政策の環境への影響に対する国民の関心が高まったこと。
- 3 つ目の変化は、国民が価格面だけでなく食べ物の質を重視するようになったこと。
- 4 つ目の変化は、1978 年に英国が EU に加盟し、CAP 政策の傘下に入ったこと。このことは、英国で産出された農作物の価格を低下させることを加速した。

こうした変化は新しい政府になる前にすでに始まっており、1978 年には移行期の終盤となり、1979 年には新政府になって、政策の実行は新たな局面を迎えた。

この時期の英国の行政の進行状況については、複数のことが同時進行したことを理解

しておく必要がある。1979 年に新政府になって、行政分野の政策が以前と比べて大幅に変わった。

2 NEXT Step

1979 年に新しい政府になり、農業分野に限ったことではないが、政府が全体の経済に対して余りにも国有化しすぎ、関与しすぎと言うことになり、全体的に民営化することとなった。最初に民営化されたのが「鉄 (iron steel)」「電話」「Airline」で、そこからだんだん広がっていった。

農業分野の民営化にあたって、特に変革を迫られたのが「普及」と「地域発展」の分野であった。そのときのコンセプトは「自分達の足で立て」ということで、民営化する業界やサービスを選ぶときの基準は、「売却できるサービスや品物はあるか」、または「現在競争が行われているか、もしくは民間で競争を生み出せるか」ということだった。「対価をとれるもの」は全て民営化し、競争できるようにすべき、ということで、そうした方向に変化していった。

この変革は、Next step program と呼ばれた。Financial Management Initiative(FMI) と呼ばれた政策の次の Step だったからである。

FMI では、政策に携わっていた人達は、自分の政策に何人の人が携わっているかとか、スタッフの人達がどういう形で動いているかとか、自分達の政策にかかるコストを見極めることができるシステムになっていなかった。したがって、政策の実施についての責任をとることが難しかった。Next step によって、実際に政策を行うためには、どのくらいの Resource がいるのかを見極め、それをしっかりかつ直接管理することが可能になった。

こうした改革は、MAFF がやりたかったということではなく、内閣全体の方針であり、MAFF にとっては押し付けられた形だったが、こうした方向性は、農業、食料、環境問題の分野では、すでにとられていた。

3 NEXT step の背景

こうした改革が行われた背景には、政府の経費削減といった予算的な理由もあるが、一番の理由は、政府の方針の「哲学」が「政府は小さくなる必要がある」ということだったことにある。

ビジネスだけでなく、サービスも民間に渡すことによって小さくする、そうすることによって政府に残った機能を以前よりもっと効率的に行うことが出来る、と考えられていた。

また、効率的に行うために Agency にした方がいいと考えられたのは、その方がコストが見やすくなるからである。Agency にすることによってコストが判りやすくなるので、効率性の Target を設定することができるようになるし、Agency を設立するためには、Management Target という形で、コストと効率性を設定してからでないと思われなか

ったので、それによって全体のコストのマネージメントが出来るようになるからである。

また 1983 年には、地方政府の中から、中央政府から離れるという動き、すなわち企画部門と執行部門の分離という動きがすでに見られていた。1984 年には、中央政府から独立して自分達で予算を見ていくという体制ができていて、地方政府の Manager と呼ばれる人達の管理能力が問われるようになった。

サッチャー首相に言わせれば「Manager に管理させる」ということだった。それが政府の信念で、中央政府としては地方政府の管理職にいる人達が Accountable でなくてはならない、というスタンスをとった。

そのまま進んでも同じ結果になったと思われるが、Next step が入って、文化的な Culture が変わった。それまでそういった仕事をしていた地域の人達は、Assistant・・・とか Under・・・(・・・補佐)という肩書きだったが、Agency 化によって Chief Executive(最高責任者)という肩書きになった。自分達の仕事に対する責任感が生まれ、サービスをいかに調達するかという方向にフォーカスが行くようになった。それが最終的に効率性にもつながっている。

4 Next step program の手順

Next step program は、政府の行動について、次の視点から整理を行った。

現在行われている政府の機能は、行われる必要があるのか

→ yes なら へ、no なら廃止

行われる必要があるとして、プライベートセクターにやらせられないのか。

→ yes なら民営化、no なら へ

プライベートセクターにやらせるのが適当でないもの、すなわち政府がやるべきものとして、実施機関である Executive Agency にやらせられないのか。

→ yes なら agency 化、no なら中央政府で行う。

そのときの政府の目標としては、職員数で政府のサービスの 75% を Executive Agency によって行うようにすることとされていた。

5 民営化と農業部門への影響

民営化の考え方は、「Benefit を受ける人間が金を払うべきであり、料金がとれるものについては原則として民営化する。」というものであった。

農業に関しては、それほど大きな影響はなかった。販売にしろ何にせよ、すでにほとんどの活動がすでに民間で行われていたものだったからである。また、料金の徴収に関して、Next Step の前の段階で、普及部門を始め、多くの分野で料金徴収を始めていたので、商業的な分野として、そしてプライベートセクターとして成り立つだろうとすでに考えられていたので、Next Step が入ってきたとき、民営化という決定が出来る理由にもなった。

大部分の分野は、料金徴収していたのだからプライベートへ、ということですが、

中には、料金徴収をするものの、政府のサービスを代行している分野もあり、こうした分野については、プライベートで行うべきなのか、パブリックに残しておくべきなのかが問題になった。ほとんどの場合はプライベートで行って十分なものだったので、公的に残した方がいいのではないかという議論が出てこなければ、民間になるということで整理されたが、6で述べるように、問題は残った。

6 民営化の問題点

(1) 民営化の問題点の第一は、普及制度に関してである。

「普及制度」には、2つの機能がある。1つは大臣へのアドバイス機能、もう1つは National Emergency への対処機能である。

英国の場合、普及組織である ADAS(Agricultural Development and Advisory Service) が Agency 化され、最終的に民営化されたことによって、MAFF ないし DEFRA は現地に密着した情報源を失い、その結果省としての力も失った。実際に現場の状況はどうか、というような点について、DEFRA の中にも現実的あるいは技術的な面からのアドバイザーがいるとは言えるものの、その人達にアドバイスをさせるベースとなる部分がなくなってしまった。以前は、ADAS による莫大な資料を使ってアドバイス機能を発揮できたが、ADAS というインハウス資料館がなくなってしまったので、資料に基づくアドバイスが難しくなってしまった。

例えば口蹄疫のような National Emergency が発生したときには、獣医学の Agency は全てのプライベート契約を後回しにして、国の問題に立ち向かわなければならず、それに対する普及組織による全面的なサポートがなければならない。1968年にそういった問題が発生したときには、当時の「ナース」(ADASの前身)が、全面的にステート・ベトリナリー・サービスをサポートし、全ての On Farm Action を手伝ったが、2001年の口蹄疫の発生ときはそれがなかった。ADAS に手伝ってもらうためには、ADAS のサービスを買わなければならず、それは非常にコストがかかることであった。

また、普及サービスを行っていた機関が、普及だけをしていたわけではなく、政府に関連したサービスも行っていて、その費用をどうするか、その料金を払うかが基本的な争点となった。

政府が行うべきサービスの例として、例えば農村の Inspection がある。当時 Milk の生産について法律によって License をとらなくてはならなかったが、そのためには Farm Inspection を受けなければならなかった。生産をするためには法律によって政府の検査を受けなくてはならなくなっているのに、それを有料にするのはおかしい、という農家の猛烈な反対意見があったが、結局、一旦有料化された。それを行っていたのが普及事業も行っている ADAS で、問題が出たのは、同じ人が2つの違ったサービスを行う、すなわち、同じ人が、片方で政府の検査官として法的な力も持っており、片方で商業的な利益のため

のアドバイスを行っている、同じ顔がそこに出てくるのは問題だということになり、最終的に別の機関が作られた。

農家に対するアドバイスに関しては、功罪両面がある。

農家に対するアドバイスが、公的な機関が公的資金を使って民間部門にアドバイスすることは基本的に政府がやるべきことではない、ということから、特に ADAS において有料化されたが、これによりアドバイスの質についても value for money が求められるようになり、その結果、アドバイスの質は飛躍的に向上した。しかし、その反面、非常に料金が高くなり（350 ポンド（約 7 万円）/ 1 日）、コストが高くなるので、農家の人達が払いたくない、あるいは払えない状況が多くなった。

現在でもフリーアドバイスをしなければならない分野は沢山あり、政府としては、例えば環境や食品の安全に関して、フリーアドバイスでメッセージを伝えたいと言う部分がある。こうしたことは、政府が団体に料金を払ってやってもらわなければいけないのであるが、その際、その仕事がかちんと行われているかについてのモニターシステムがよくできていない。これは失敗である。しかし、民営化の失敗ではなく、政府のとった措置の失敗である。

環境問題や農業の多角経営化に伴う必要なアドバイスを経済的に受けられない（コマーシャルレートを支えない）農家のグループは大部分が小規模農家で、もともと問題のあるところであったが、アドバイスするところは沢山あるし、フリーアドバイスをするところもある。例えば、最近、ローカル事務所でもアドバイザを設置しているし、政府の方でも貿易産業省（Department for Trade and Industry；DTI）では Small Business Service が小規模ビジネスに対するアドバイスを行っている。DEFRA も 2005 年 3 月までフリーアドバイスのシステムをとっているの、そういったサービスを受けることができる。しかしこれらは、プライベートのアドバイザが政府の資金によって動いていると言う形なので、現在のこの状況は満足できるものではなくなっている。特に政府の立場から見ると満足できない。というのは、お金がどのように使われているかというコントロールもできないし、アドバイスの質に対するコントロールもできないからである。一般的にフリーサービスについては、果たして value for money となっているのかどうか問われている。

ADAS が民営化によって、非常に厳しい状況下にあったことは間違いない。最初の頃は、MAFF からプロジェクトをもらったので、商業的なサポートも受けていた。現在は、そういった政府の仕事についても他の機関と競争しなければならないが、今でも政府から気にいられている機関の 1 つではある。

（２）第二は、研究開発に関してである。

政府は、商品開発とか、Near market research（商品化テスト）に関しては、政府で

はなく業界、例えば農薬会社等が払うべきではないか、ということ考えた。1988 年頃出たレポートでは、25%から 30%の研究について業界が払うべきとされたので、政府はそれらの Research に対する援助を打ち切った。しかし業界は、必ずしもその全額を援助したわけではないので、最終的に途切れた研究も出てきてしまった。特に基本的な技術に関して研究が続かず、Near market research ができなくなってしまった。この影響は今でも残っており、適用させる技術がおいついていないという指摘がしばしば行われ、問題になっている。

また、クリティカルマス(Critical Mass ; 経済学的意味のクリティカルマスではなく、警鐘を鳴らす人たち、と言ったような意味)と呼んでいるが、全ての研究所を民営化してしまった場合、誰かが政府に対してアドバイスしなければならないのに、その専門的知識が、民営化により商業的部分が入ってきているので、そういった部分が政府へのアドバイスの中に入ってくるという問題がある。例えば、政府にアドバイスすべき事柄が商売に結びつくと、商売の方が優先されてしまい、政府として必要なアドバイスを入手できなくなってしまうこととなる。ある程度、レファレンス・ラボラトリーを残しておいて、ある程度専門的な知識をもった人達をクリティカルマスとして残しておかなければ、政府としてはきちんとしたアドバイスを受けることができない。

7 Agency 化の結果

民営化すべきではないとしてパブリックに残った業務は、ほとんどの場合、Next step Agency と呼ばれた実施庁 (Executive Agency) によって行われるようになった。MAFF 即ち農業政策の場合は、大部分が中央政府から離れて Executive Agency に移っていった。

Agency は、ほとんどは成功した。どの Agency が何をやっているか、という機能がはっきりしたし、Accountable になった。水準やターゲットもはっきりしたし、全体のパフォーマンスも上達した。

しかし、次の点については、失敗とまでは言わないまでも、問題点がある。

Agency は、その政策を行うことが 1 つ、それに対するアドバイスをフィードバックすることも役割の 1 つである。それで失敗したのが、殺虫剤の法制化(Pesticide Regulation) と家畜用薬剤の法制化 (Veterinary Drug Regulation) の場合であった。サービスをする人とアドバイスを行う人が同じ機関の人、極端な場合には同じ人の場合もあるが、この 2 つの役割は切り離して行うことはできないし、実際にサービスを行っている人からフィードバックを受けないとアドバイスの意味もなく、効率性もよくない。しかし政府にアドバイスする場合には、サービスに係る商業的関心を外さなければいけない。全部の機関がそうというわけではないが、ここが難しいところである。

Executive Agency である Central Science Laboratory (食の安全、獣医学等の研究機関) のようなところで面している問題点としては、業界から契約をとって研究を行うこともできるため、ここの Chief Executive は、実際に自分達が持っている Resource とか予算を管理しきれない部分があることである。商業的な契約を結ぶと言うことはいいことなのであるが、DEFRA でこれをやってくれと言われたときにそれに費やす時間も取らなければならないし、そのバランスをとるのも難しい。また施設を新しくする必要があるときに、DEFRA から自分達はこの部分しか仕事をしてもらっていないのだからその部分の建築費しか払わないと言われる、といったような問題にも直面する。そういう中で業界の契約も勝ち取らなくてはならないし、奨学金による研究も勝ち取らなくてはならず、同時に DEFRA から依頼されたこともやらなくてはならない。こういった機関は、そういったいろいろな面の管理をすることが難しいという思いをしている。

8 今後の民営化、エージェンシー化の課題

英国全体としては、今後とも、4 で述べた視点にそって必要である、必要ではないという判断がされつつ、民営化、エージェンシー化はできるところまで進んで行くことになる、と思われるが、農業面では、民営化に関してはもう何も残っていないし、エージェンシー化にしても、獣医学研究所のエージェンシー化によって、もうあとは残っていない。現在の問題は、今あるエージェンシーをどのように再構築していくかということで、すでに再構築作業中の農業関係のエージェンシーもある。

消費者の立場から考えた場合、民営化、エージェンシー化に加えて、非省公共団体という機関の活用も行われ、あまりにも細分化されすぎて、困惑することがある。このため、現在、DEFRA の環境部門のエージェンシーを1つにしようというような動きも出てきている。しかし、サービスの水準は非常によくなった。ターゲットの設定にしても上達が見られ、消費者にとっては、安心感が生まれている。

第3節 非省公共団体について

英国の行政運営体制は、ニューパブリックマネジメントにより、政策の企画・立案については中央省庁が、その政策の実施については実施担当機関が行っている。わが国では、実施担当機関として実施庁（Executive Agency）がよく知られているが、実施庁のほかに非省公共団体（Non Departmental Public Body；NDPB）と呼ばれる機関も実施面を担当している。

NDPB の果たす役割については、省ごとに違いがあるようであるが、環境・食料・農村地域省（Department for Environment Food and Rural Affairs；DEFRA）関係機関の場合における NDPB の果たす役割、実施庁と NDPB の果たす機能の違い等について、カンtryside・エージェンシー（Countryside Agency）を訪問して調査した。

なお、Countryside Agency については、機関評価が行われ、10 分の 1 程度の大きさに再編されることとなっている。英国では、ニューパブリックマネジメントの考え方に基づき、実施庁や NDPB といった機関についても、5 年に一度の機関評価の結果によっては、廃止を含む大幅な組織改変が行われるとのことなので、Countryside Agency の場合を事例に、その状況についても調査した。

1 NDPB について

（NDPB の概要）

（1）NDPB は、行政の過程に役割を持つ機関であるが、政府の省ではなく、またその一部でもない。従って、大臣の所管内ではあるが、多かれ少なかれ大臣とはある程度の距離をおいて業務を行う。

NDPB には次の 4 つのタイプがあり、DEFRA にはそれぞれ次のような機関がある。

実施機関（Executive body ないし Executive NDPB）

アドバイザリー機関(Advisory body ないし Advisory NDPB)

法務・調停機関(Tribunals)

その他の機関

このうち Executive NDPB は、広範かつバラエティに富んだ行政上、法制上、公的営業上の機能を担い、通常、法令にしたがって業務を行い、固有のスタッフを雇用し、必要な経費は自分達の責任で賄っている。しかし、意思決定機関である幹部会メンバー（Board member）の指名の際は、公的機関任命委員会事務局（Office of the Commissioner for Public Appointments）が定めた Code of Practice に従わなくてはならない。多くの Executive NDPB は、公益法人で、公的な支出や国の会計によって管理・運営されている。

（2）NDPB という言葉は、1980 年以降使われ始めた。（注；わが国で言えば、従前の特

殊法人、現在の独立行政法人に近い。) NDPB は、国家的ないし地域的な権限を有し、広範な範囲の大事な機能を果たしている。政府から距離を置いているということは、日々の意思決定が省や公務員から独立していることを意味している。しかし大臣は、NDPB の独立性、有効性、効率性に関し、議会に対する最終的な責任を負っている。

(3) NDPB に関する基本的な考え方は、次のとおりである。

新しい NDPB は、定められた機能を実行するのに最も適切で費用効果が高い手段であることが説明されうるときにのみ、設立されるべきである。

NDPB は、議会に対して、また国民に対して、その機能を果たそうとする方法についてアカウンタブルでなければならない。

各 NDPB 相互間、ないし関係省との間の関係は、NDPB の使命と独立性の度合いを適切に反映するやり方で、はっきり決められていなければならない。その一方で、説明責任のある大臣や省に、財政管理の取り決めが妥当性、適法性、資金に見合った価値 (Value for money) を確保しており、危機管理もなされていることを保証するものでなければならない。

全ての NDPB は、機関の機能が引き続き求められており、そして NDPB によって取り組まれるのが最善であることを、定期的にレビューされなければならない。

業務を完了した、またはもう必要なくなった機関は、廃止されなくてはならない。

(実施庁と NDPB の機能の違い)

(4) 政策の企画立案部門と実施部門を分けることになったので、まず Next Step Agency として実施庁 (Executive Agency) が作られた。しかし、実施庁は、あくまでも DEFRA の 1 つの function を担当するだけで、Rural Payment Service を例にとると、いろいろな補助金の交付を行う機能を担っているだけである。したがって実施庁には Board (役員会) のようなものはなく、完全な独立性もなく、DEFRA の指示の下に動く。

NDPB は、政府の方でいろいろな消費者ないし国民の意見を聞きたい、特に規制については、規制を施行するなかで、政府から一步離れた立場で国民の意見を聞くことが重要な場合、あるいは必要な場合に、実施面を担当しながら、そうした機能も果たす役割を担っている。したがって、独立した Board がある。

DEFRA の場合も、執行業務を振り分けるとき、単に執行するだけなら Executive Agency に、意見等を求めたり、フィードバックをして欲しいような場合は NDPB に振り分けている。

一般的に、黒白ははっきりしているもの、強権発動にしても車の免許を与える権限とか、TV ライセンスを与える権限といったようなはっきりしているものは Agency に行きやすい。複雑なものは、NDPB に来ることが多いと言えよう。

(NDPB の強権発動権限)

(5) NDPB には、強権発動する権限を与えられているものもある。

例えば NDPB の 1 つである環境庁 (Environment Agency) の場合は、EU からの環境に関する Directive があり、法律もあって、それに基づいていろいろなことを行っており、それをしっかり管理して、それに対して強権発動する権限ももっている。したがって、政府から完全に独立した団体でありながら、予算は DEFRA から出ている。English Nature も、生物多様性 (Bio-diversity) に関して、国連 (UN) と EU の計画に基づいて事業を行っているが、DEFRA からは完全に独立し、DEFRA が選んだステークホルダーによって構成されている Board によって管理されている。

(NDPB である Countryside Agency について)

(6) 2000 年に Countryside Landowner Act という法律ができた。これは、Countryside に対する一般の人達のアクセスをもっと増やそうというもので、この法律によってたくさんの場所が選ばれた。どこの場所をオープンにするかとか、選ばれた場所の地主と一般国民に解放して欲しいと交渉するとか、どうしてここを一般国民に開放なくてはいけないのかとか、どういうメリットがあるかとか、そういうことを話し合っ、発展させていったが、こうした簡単に白黒ではなくて細かな作業が伴うものは NDPB に来ることが多く、この業務は Countryside Agency の業務となった。

今後とも、いろいろな新しい場所がこれからオープンされていくが、引き続き雑誌などに載せるいろいろな情報を作ったり、ホームページを作ったり、あるいは話し合いをして解放にもっていったりする業務を行っている。これは政府から依頼があって行っている仕事である。

(7) Countryside Agency は、1909 年の Countryside 活性化委員会および 1949 年の国定公園委員会(その後地方委員会)の設立以来の Countryside 業務に関する多くの経験を引き継ぐ形で、1999 年、政府によって設立された。目的は、そこに住んでいて全国民のために貢献している人々のために、英国の Countryside を保護し、機能を高めて、社会的、経済的なチャンスを広げることであった。これにより、どこに住んでいる人であろうと、どんな背景を持っている人であろうと、Countryside を楽しみ、この金では買えない財産を共有できるようになることが期待された。

この新 Agency は、初めて Countryside のすべて (経済、環境、コミュニティとレクリエーション) を、単一の全国組織の中に一元化した機関であった。

(8) Countryside Agency のビジョンは、次のとおりである。

Countryside の人々の生活を改善し、すべての人のためにより質の高い Countryside を作り上げる。

ア 具体的には、Countryside の人々の生活を改善するために

- ・ Countryside に住んでいる人たちは、家が市場設置市にあっても、村、あるいは辺鄙な地域であっても、質の高い生活をエンジョイする機会を等しく有するべきである。彼らは、店や輸送から手頃な住宅まで、必要とするサービスにアクセスするべきであり、彼らのコミュニティがどのように発展するかの発言権を持っているべきである。
- ・ これはすべて、仕事と収入を提供する躍動する農村経済によって補強されるべきである。

イ そしてすべての人にとってより質の高い Countryside を作り上げるために

- ・ Countryside は、そこに住んでいる人々の変化する必要性を認めながらも、その豊かな景観、生物多様性、遺産およびローカルな習慣を保存し、それを高めていくために管理されるべきである。
- ・ 誰もが、レクリエーションやリラックスするために Countryside をエンジョイでき、Countryside が生産する高品質の食糧やその他の生産物の恩恵を享受できるべきである。
- ・ 都市周辺で人々が住んでいる地域に近い Countryside は、特に重要である。

(9) Countryside Agency は、(8) のビジョンの下で、countryside でプランニングや建築問題を扱う NDPB で、政府に対しては、社会、経済、環境面に関する各種の政策についていろいろなアドバイスを行っている。政府も Countryside Agency から、環境保全、改善、保護に関してのアドバイスを期待している。

Countryside Agency に求められているのは、アカデミックな部門もあれば、キャンペーン部門もあるし、EU 等の機関や専門家同士のコネクションもあるので、現在は、そういったリンクを利用して、限られた分野ではあるが政策のアドバイスを政府にするためのコンサルティング機関という役割も有している。

(10) 予算に冠しては、3 年間の予算として DEFRA からもらっている。これは、実際に係る費用、人員などを計算し、計画を DEFRA に渡し、DEFRA と交渉し、最終的に合意した額を 3 年間に振り分けたものである。その予算内で約束したことを実施する。普通のビジネスと同じである。

ただ 1 ~ 2 年で起こるものではなく長期にわたって見ていくものについて、将来的に予測されることの予算を得ていくという形なので、1997 年の計画樹立以降、7 年にわたって同じ形で要求している。最初の 1 ~ 2 年は予測できないものもあったが、それ以降は基本的なパターンに納まってくる。プロジェクトは長い目で見るので、毎年やるようなものにはなっていない。

しかし口蹄疫のように緊急事態が発生した場合は、別である。一般的な事業と、緊急的な事業とは識別して予算も要求している。

今の英国政府は、情報と証拠集めに奔走しており、政策がきちんと動いているかどうかを見極めるため、情報や証拠を得て、それに基づいて軌道修正しており、Countryside Agency はいわばその基礎的な部分の機能を果たしている。

(注) Countryside について

「Countryside」について、調査に対応してくれた Andrew Baker 氏は、次のように説明してくれた。

「Countryside」とは、「先祖から受け継ぎ、子孫に伝えていくべき光景を持つ地域」であり、もともと農業に使われていた土地である。

歴史的には、1750 年の改革（注；産業革命）によりどんどん人が都市に流れ、都市の環境がよくなかったために人が死んだりいろいろなことがあって、そういう人達が 19 世紀の終わりから 20 世紀の始め頃にかけて、レクリエーションの場として Countryside を見つめるようになってきた。リラックスとか健康のため、ストレスをなくすということで、どんどんそういった Countryside を見つめるようになってきた。

政治的には、現在の政権党である労働党は、都市との結びつきが強いが、Countryside をケアしているというスタンスは見せていきたいとしている。

英国人にとっては心の故郷であり、大事に守っていくべきものと認識されている。ここ 300 年ほど人口は都市に移動していたが、最近はその方が Countryside の方に戻ってくる傾向にある。Countryside に住むのは Expensive なので、豊かな人達でなければ住めないということがあるが、そうした中で Countryside を維持していくことは大事である。Countryside とは Urban ではない。もっと複雑な意味をもっている。

「Countryside」は、日本では「農村地帯」あるいは「田園地帯」と訳されていることが多いが、上記のように、むしろ英国に独特のものであり、日本語に置き換えるとニュアンスが異なるものとなるので、この報告書では「Countryside」という言葉で統一した。

2 英国のエージェンシーについて

英国では、1988 年、それまで中央政府が直営で行っていた政策の企画立案、実施業務のうち、実施業務をネクスト・ステップ・エージェンシー（next step agency）と呼ばれる機関を設立して移管した。わが国で Executive Agency として知られる機関がこれにあたる。

しかし、エージェンシーと呼ばれる機関には様々なものがあり、在英日本大使館の担当者によれば、エージェンシーについて確定的な定義や分類は難しいとのことであったが、一応の目安として環境・食料・農村地域省（Department for Environment Food and Rural Affairs；DEFRA）関係のものを整理してみると、次のようになる。

（ 1 ） non ministerial department

non ministerial department であるエージェンシーは、各省から独立した地位を与えられているエージェンシーで、担当閣僚がいて、その大臣に対しては報告の義務を負っている。英国では食品基準庁（Food standards Agency；FSA）がこれに該当し、FSA は保険大臣に対して報告義務を負っている。

現在のわが国で言えば、金融庁のイメージであろうか。

（ 2 ） 実施庁（ Executive Agency ）

Executive Agency は、各省の内部組織で、省内では、独立した地位を持ち、当該省庁の業務のうち指定されたものの実施に責任を持つ。エージェンシー独自の目標があり、それは議会に報告される。

DEFRA には、6 つの Executive Agencies があるが、必ずしも機関名にエージェンシーという呼称が冠されているわけではなく、エージェンシーという名称のものは、そのうちの 2 つ（Rural Payment Agency、Veterinary Laboratories Agency）だけである。

5 年ごとに、その存続の是非、活動内容の適切性等に着いての機関評価が行われ、これによって廃止されたり、大幅な改変が行われたものもある。

わが国で言えば、森林管理局や旧食糧事務所のイメージであろうか。

（ 3 ） 非省公共団体（ Non-departmental public body (NDPB) ）

NDPB は、行政の過程に役割を持つ機関であるが、政府の省でもその一部でもない。担当大臣の所管の範囲内で業務を行うが、多かれ少なかれ、大臣とはある程度の距離（At arm's length）をおいている。

NDPB には、次の 4 つのタイプがある。

実施機関（ Executive body ないし Executive NDPB ）	2 2 機関
アドバイザリー機関(Advisory body ないし Advisory NDPB)	2 5 機関

このうち実施機関としての NDPB は、広範かつバラエティに富んだ行政上、法制上、公的営業上の機能を担う。実施機関は、通常、法律に基づいて設立され、法令にしたがって業務（政策や事業の実施、取り締まり、公企業的業務、等）を行い、固有のスタッフを雇用し、必要な経費は自分達の責任で賄っている。多くの実施庁は、公益法人で、公的な支出や国の会計によって管理・運営されている。

NDPB も、5 年ごとに、その機関の存在意義や役割についてレビューが行われ、その結果によっては改廃や拡大、縮小が行われる。DEFRA には、事業の実施機関としての NDPB が 22 あるが、そのうち 2 つの機関にはエージェンシーの名がつけられている (Countryside Agency、Environment Agency)。

わが国で言えば独立行政法人にあたるが、イメージ的には、むしろ以前の特殊法人に近いように感じられる。

(4) その他

なお、DEFRA に関し政策の実施関係の事務等を行っている機関や団体は、2 , 3 にあげたものだけでなく、次のようなもの（カッコ内は機関数）がある。

Public Corporations (2)

Task Forces (2)

Adhoc Advisory Groups (6)

Reviews (5)

その他 (1 2)

3 Countryside Agency の再編について

2001 年、DEFRA が発足した際、M. Beckett 担当大臣は農村政策（Rural Policy）の見直しを余儀なくされ、Haskin 卿に調査を委託した。その中には、Countryside Agency の存立の是非（したがって、機関評価と考えられる）も含まれており、2002 年 11 月、Countryside Agency は廃止すべきとした下記の提言が発表された。

これに対し DEFRA は、機関を縮小して存続することを主張し、それが受け入れられて、2005 年 4 月を目途に、再編されることとなった。

（１）Haskin 卿の提言

提言 9 Countryside Agency の機能は、適当な他の機関に移管すべきであり、その存在を必要とされない。

理由

（Countryside Agency の存在意義）

Countryside Agency は 1999 年に設立され、Countryside に住む人、働く人、訪問する人達を擁護し、さもなくば無視されそうな Countryside の声を政府内に提供している。予算は 1 億 800 万ポンドである。

Agency の目的は、countryside に住む人達の生活の質を高め、全国民のために Countryside の質を改善することである。

（Countryside Agency の政策活動）

Agency の役割は、各省庁から低く扱われる Countryside のプライオリティをきちんと主張することだが、DEFRA の発足により、その 75% は重複しており、そのことについての調整が行われていない。相互に協力関係があるとは思えない。Countryside Agency が農村政策に大事な役割を果たし、政府部内の Countryside の問題に貢献したことは確かなのだから、DEFRA は Countryside Agency の役割を再考すべきである。

私の評価は、政策展開機関としての Countryside Agency はもう必要がない、ということである。

（Countryside Agency の政策実施行動）

Countryside Agency が、政策の実施に当たっているとは思えない。Countryside

Agency を評価する補助金受領者の見解も、Agency は「サービス提供者」であるというに留まっている。Countryside Agency はデモンストレーションやパイロット計画に加わっているだけである。

国家レベルで Countryside のニーズに取り組む必要性は首尾一貫しているが、Countryside Agency は国家的プログラムの中で自分のやりたいことをやっているだけで、地域のニーズやプライオリティを理解していない。

(何をどうするか)

DEFRA は、Countryside Agency と自省の重複をなくすべきである。Countryside Agency の持つ必要な機能は DEFRA に移管すべきである。移転困難者は、他の地域機関に移ることができる。

Countryside を改革するアイデアは地域の機関から生まれるので、DEFRA はローカルレベルの新しいアイデアの展開を奨励すべきであり、デモンストレーションやパイロット計画には他の機関、ひいては他の政府機関とともに自ら関与すべきである。

(2) 政府の対応

政策決定は DEFRA の中核で行い、政策実施関連機能は実施団体に移管することについては、同意する。

しかしながら、Countryside の社会に影響の大きい問題についてアドバイスする強い、独立した「Countryside 擁護」の役割は、これまで同様大事であるので、Countryside Agency を、小さな機関であって、政府への強くかたよらないアドバイスのための専門機関であり、Countryside のとくに条件が不利な人々や社会の「監視」「擁護」機関として再構築する。新しい Countryside Agency は、政策実施機関とする。

新 Countryside Agency の役割は、次のとおり。

ア Countryside の政策展開の全責任を引き受ける

イ Countryside の証拠に基づいた政策、活動、資金計画を政策決定者や実施団体が効果的に推進するための主たる責任を引き受ける

ウ Countryside における社会経済的行政がよりよく合理化され、より効果的に目的設定されるために、Regional Development Agencies に、Countryside Agency の社会経済的な活動に関する資源を権限委譲する。

エ Rural Community Councils を含む Countryside の自発的あるいは社会的部門に、

地域の可能性を強めるために、政府の各事務所の資金の経由機関となる。

オ 3つの機関との緊密な検討作業により、Countryside Agency の景色、アクセス、レクリエーション面の責任を、今後設立される Integrated Agency の責任と調整されたものとする。

カ 新しい Countryside Agency を設立し、名称も改め、Countryside Agency の法的枠組みに沿ったはっきりした団体と位置付け、政府に専門的なアドバイスを提供し、Countryside のとくに条件が不利な人達や社会のために「監視」「擁護」機関として活動する。

第4節 官と民とのパートナーシップ

英国では、1992 年以降、新しい行財政手法の導入の一環として、政府等の公的機関と民間機関がパートナーとなって政府関係事業の実施にあたる官と民とのパートナーシップ（Public Private Partnership；PPP）が行われている。PPP には、いろいろな種類のものがあるが、もっともよく活用されているのは民間資金等活用事業(Private Finance Initiative；PFI)である。

現在、英国政府は「改革」の中心に PPP を位置付けており、これを「近代的で質の高い行政サービスの実施に向けた政府戦略の重要要素」だと述べている。

1 官と民とのパートナーシップについて

英国政府は、世界クラスの行政を実施したいと明言し、少なくとも 04 年 3 月までは、医療や教育をはじめとする行政サービスへの投資を増やしてきた。また増資と並んで、行政改革の必要性も強調している。

（1）PPP の定義

PPP は、通常長期に渡り、民間事業者と緊密な関係を結ぶことで利益を享受する、様々な調達事業を包括的に指す言葉である。

純然たる公共サービスと純然たる民間サービスを比較してみると、行政のみの場合、国家がサービスの資金提供・管理・実施の一切を取り仕切り、必要なインフラを所有したり提供したりすることになり、反対に、民間のみのサービスは、こうした役割を企業がすべて請け負う状態ということになる。最小限に定義すれば、PPP はこのいくつかを民間企業が受け持ち、その他を国家がまかなう契約のことである。

PPP の特徴は、次の通りである。

- ・ 従来は官が主導していた分野で、民間部門の役割が拡大している。
- ・ 民間部門の関与は、長期契約で規定する。
- ・ 重要プロジェクトの資金は、政府ではなく民間から借り入れる。
- ・ 国が民間事業者に所得（主に税金で賄う）を支払い、サービスの主要な資金源としての役割を維持する。

この他の特徴は、事例によって大きく異なる。例えば、資産の所有権は公的部門にある場合もあれば、民間に完全に委託されている場合もあるし、一時的に移管して国営に戻すケースもある。

「パートナーシップ」全般に対する関心が高まったのは、保守党政権とその次の労働

党政権が PPP の一形態である Private Finance Initiative (PFI) の活用を推進し始めてからである。PFI では、公共サービスの提供に要する資産に民間企業が投資する。民間事業者は、建設と保守管理の両方について資金提供と運用を行う。公的部門は、その資産の利用を長期間買上げる契約を結ぶ。例えば、民間部門が病院の設計と建築、保守管理を手がけ、公的部門に 25 年間病床を提供し、毎年支払いを受けるという具合である。学校や道路、刑務所についても同様の例が見られる。

PFI は当初、いわば公共投資の追加資金を獲得する手段として導入された。この考え方は財政に好ましい影響があることを前提にしていたが、やがて公的部門のリスクを減らしたり効率を上げたりする能力へと合理化の軸足が移っていった。しかし、民間部門が本当に行政サービスの全体的な効率を向上できるなら、その関与を資産の提供に終始させる理由が明白ではなくなる。そこで、単なる PFI よりも広い PPP の形が検討課題に上るようになった。

2003 年に英国で PPP プログラムに対する最大規模の分析が行われた。PPP プログラム全体のほぼ 90% は民間パートナーによって期限が守られているが、PPP 以外のプログラムで期限が守られているのは約 30% に過ぎなかった。予算を超過した全ての PPP プログラムの原因は、政府による要件変更であった。経營業績の点から見て、プロジェクトに対する評価として、「期待通り」が 35%、「期待を超えた」が 16%、「はるかに期待を超えた」が 25% となっている。しかし、プロジェクトの 4 分の 1 は期待にできていなかった。

PPP について、現在、主に論点として挙がっているのが、資金供給である。本来前払いで支払われるべき投資全体が前もって記録されずに、民間パートナーに支払われる年間支払い分のみが、年次予算として、インフラの全利用のための予算として記録されるだけ、ということが少なくないので、最初の投資決定が、予算編成過程における精査を逃れる可能性があるためである。

(参考)

国防省資料によれば、PPP は、PFI のほか、Partnering Arrangements , Outsourcing (外部委託) , Wider Markets Initiative , Defense Estates Prime Contracting Programme があげられている。その内容は、次の通りである。

* Partnering Arrangements

Partnering Arrangement とは、事業提携の理念に基づく、長期契約の一形態を指す言葉である。この制度のもと、国防省と契約事業者は互いの関係をゆっくりと発展させることができる。

この契約では、最終的な成果を必ずしも明確に把握しておく必要はない。この契約は概して、様々な事業活動に関し、民間事業者との発展的な関係を促進するものだからである。提携事業者には、技術の改良と金額に相当する価値 (value for money) を実現する機会が与えられる。事業者が成功を収めた場合、国防省は同事業者が効率的かつコスト効果の高い方法で同省のニーズを満たせることが証明されたと考え、同事業者との事業を拡大することになる。

この契約の種類としては、事業者間の基本合意を規定する Partnering Principles 文書や、個別の業務命令により提供するサービスの内容を定義する Framework Agreement がある。

* 外部委託 (アウトソーシング)

国防省は、長年にわたり相当数の事業外部委託もしくは外部発注を実施している。このほとんどは、以前の Competing for Quality (CFQ) イニシアティブを母体としており、ここから PPP の各形態が派生した次第である。比較的新しい取り組みが脚光を浴びているものの、外部委託が公共サービス協定 (PSA) の設定目標を達成するための重要な方法であることに変わりはなく、その規定事項は Multi Activity Contract で一括されることが多い。外部委託契約は、通常は 5 ~ 7 年を期間としており、これより長期の関係を想定する場合や設備投資が必要な場合は、他の PPP がより妥当であると思われる。

* 元請負契約 (Prime Contracting)

PFI を通じた新設建屋や施設の取得は、实际的・経済的でないことが多い。このため、Government's Rethinking Construction 事業の一環として、元請負契約の原則を適用する新たな手続きが導入された。この手続きは、国防省で現在広く利用されている元請負契約に関する制度や、「Building Down Barriers」として知られるサプライ・チェーン管理システムの開発投資の上に出来上がったものである。PFI を選択できない場合は、十分な理由がない限り、この元請負契約が活用されている。

Defense Estate の元契約事業については、国防省が、新施設の設備投資および運営費

全般を請け負う権利と責任を保有する。ただし、事業を予定通り予算内に目的に合致するよう完成させるなど、サプライ・チェーンの全体的な設計・建設については、統括・管理責任を単独の事業者が請け負うものとする。

* Wider Markets

国防省は、可能な限りにおいて余剰設備の処分に取り組むことにしているが、防衛という業務の性質上、縮減できない余剰設備が必然的に発生する。国防省の当該機関は、同省の広範な物理的資産（機材，土地，建物）及び非物理的資産（知的財産，データ，技術）を最大限活用できるよう、個々の資産の余剰設備を有効利用するよう心がけたい。また、当該機関はこの「Wider Markets」事業によって得られた収入を、国防省の中核目標の支援、あるいは軍・民間人の「生活の質」向上に寄与する目的で使用する事ができる。

国防省は、事業の規模と性質によって、その営利活動を自ら担当するか、民間の事業者と商業的な取決めを結んで実施するかを決定する。民間の事業者は、商業・販売に関する専門知識を提供できるほか、場合によっては、市場参入や第三者機関の招致をより効果的に行うため、必要な追加の設備投資を提供することがある。

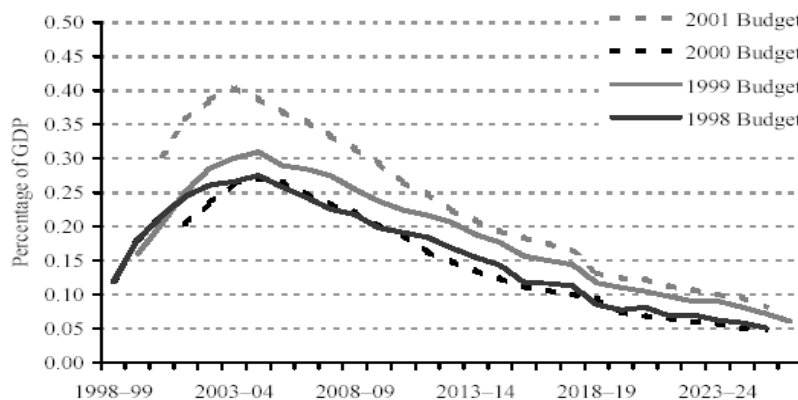
(2) PFI の意義

パブリックセクターの仕事のうち、全体の 10～15%が PFI でまかなわれている。数としては少なく見えるが、病院や学校がほとんどなので、規模としては大きい。

しかしながら、PFI は、歳出全体ではごくわずかな部分を占めているに過ぎない。2000～01年度のPFI関連の支出(国から民間契約事業者に対する)は29億ポンドで、歳出全体の 0.8%、国民所得のわずか 0.3%である。政府の支出の大部分は移転支払い(負債利子や社会保障など)であり、これは原則として PFI 支出には数えられないため、PFI 支出の対象となる行政サービスへの投資割合は、歳出の約 50%がサービスであることを踏まえると、この PFI 関連の支出の割合はおよそ 1.6%になる。

下の図は、すでに合意済みの PFI 契約による今後 25 年間の支出を予想したものである。これによると、今後まったく契約が結ばれなかった場合、2003～04 年度に支出が国民所得の 0.4%となるまで増加した後、2020 年代半ばに国民所得の 0.1%未満に落ち込むとされる。だが、現行政策は新規契約を推進しているため、実際はこのように減少する可能性は低い。

図 PFI 契約関連支出の国民所得に占める割合 (推計)。



出典：財務省『Financial Statement and Budget Report』

2 民間資金等活用事業（PFI）の運用状況

英国における民間資金等活用事業（PFI）の運用状況について、PFI コンサルタントの公共政策研究所（Institute for Public Policy Research；IPPR）の Research Assistant である Tim Gosling 氏を訪問して調査した。

（注）IPPR の概要

IPPR は、1980 年代後半、当時野党であった労働党の支援のもとに設立された新しい機関である。しかし、必ずしも労働党のために働いているわけではなく、独立した機関であるが、労働党との付き合いは長く、現政権との付き合いも深い。

資金は、民間の会社、トレードユニオン、個人、チャリティ団体の 4 つから出ており、そのほとんどがプロジェクトを行うことに伴う資金である。学校とは異なり、プロジェクトを行うことによって運営されている。職員数は 56 名、年間予算は 350 万ポンド、少ない予算でリサーチを行い、年間 50 冊位の報告書を出版している。プラクティカルな調査研究を行って、アドバイスをするを目的としている。

1997 年から PPP とくに PFI について研究を行っているが、創設者であり前のシニアディレクターであるダン・コリー氏が 1999 年から 2001 年にかけて、PFI に関する大規模なプロジェクトを行い、現在はそのフォローアップの形で研究が続けられている。PFI が主であるが、それにとどまらず、例えば病院の介護等に関しプライベートセクターの関与の仕方を調査したり、あるいは、公共の共有物なり、施設等に関する研究も行っている

（1）PFI について

PFI は、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う手法で、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できることが期待され、一方において、PFI の導入により、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供が目指されている。

わが国でも、平成 11 年、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号）」（PFI 法）が制定され、PFI の推進が計られている。

しかしながら環境・食料・農村地域省（Department for Environment, food and Rural Affairs；DEFRA）について見てみると、DEFRA は、その前身の農業・漁業・食料省（Ministry of Agriculture, Fisheries and Food；MAFF）の時代である 80 年代の早い時期から民営化が進んでいたところであるが、PPP や PFI をあまりやっていないようで、省の地方庁舎を建設するといった契約は出しているものの、行政サービス関係の

契約を締結した事例は見当たらない。

また、これまでのところ、わが国の農林水産分野においても、英国同様、その実施例はほとんど見当たらない。

(2) PFI の実施経過

PFI の目的には、次の 2 つのポイントがある。

パブリックへのプライベートファイナンスの活用

英国政府の歴史的な調達の実行方法の改善

PFI が始まった頃、英国は景気後退の時期で、経済状態が悪く、また、為替レートが固定相場制から変動相場制に移行し、ヨーロッパの為替レートに対し、為替変動が起こるようになっていた。このため、政府予算の金額を厳しく制限する必要があるのではないかと考えられるようになった。

こうした状況の中で当時の保守党政府は、何らかの投資を行う必要がある事項に関して、政府予算の額が制限されるのなら、何らかの形で何らかの資金等を出すことによってそれを解決していこうと考えて、PFI が考案された。

最初に PFI が行われたときは、政府にとっては一切予算のかからない Finance Free Project という形だった。全てその仕事を請け負った民間部門によって行われ、その費用は、例えば通行料等の料金を取ることで賄われるようにしていた。その後、このシステムは、学校や病院のような公共施設にも活用されていくようになった。

英国は、歴史的に見て、公共インフラの建設システムがあまりよくできていない国で、建物を造るにしても、建築士との契約と実際に建設を行う業者との契約は全然別になっていて、つながりがなく、このため非常にコストがかかり、予算オーバーになることも多かった。こうしたこともあって、財務省(Her Majesty's Treasury ; HMT)としては、公共の予算をうまく効率的に使うシステムが必要であった。

しかし、その当時の PFI は、それまでの各事業が、予算ばかり使っていてその見返りが無い、何も戻ってこない、すなわちバランスが崩れたものであったのを是正することを目的として行われることが多かった。したがって、Value for Money ということを使った金の価値を返してもらおうというよりは、どちらかという、その狂ったバランスを整えるために PFI をやろうとするものであった。

政府が労働党になって、PFI のターゲットが高くなった。新しい労働党政府では、失われたバランスの是正ということよりも、効果を求めて PFI を採用することが多かった。80 年代、90 年代は、政府として投資することに規則上は問題がなかったが、実際に

提供してもらう民間のツールに自信をもっていなかったし、信用もしていなかったので、それほど PFI によって公共の改善、公共施設の改善が行われなかった。労働党政府になり、資金を出してくれる会社に対する信用ができてきたこともあって、今度は Value for Money という形の方向性に PFI を行う動機が移っていった。

(3) Value for Money について

PFI で Value for Money を満足するためには、3つの要素がある。

プロジェクトリスクを今まで以上によく管理すること。

PFI の契約書の中では必ず書かれていることであるが、PFI を始めるにあたって、こういったプロジェクトのリスクがあるか、長期間管理していく中でこういったリスクがあるか、という長期間のリスクマネジメントを最初の時点で考えなくてはならない。長期的なマネジメントは、最終的にそれを請け負ったプライベートセクターの問題であるが、パブリックサービスであった場合は、当然、最終的にパブリックセクターに問題が持ち込まれる。

PFI では、最初に予算をどう使うかを提出しなくてはならないこと。

従前は、最初にお金を渡してやってもらっていただければよかったのだが、新しい PFI では、公共の資金を長期にわたって常に良いサービスを維持していくためにどういうふうにバランスよく割り当てるか、を最初に決めなくてはならない。

今までは、与えられた予算を input すればよかったが、今後は、成果 (outcome) を出さなくてはならないこと。

したがって、最初の時点でどういう outcome を予想しているのか、予算に対してどういった outcome を出すのか、を明らかにしなければならないし、そうすることによって、この仕事を受け持つプライベートセクターも進歩・発展して行かなければならない。また仕事をしたり、そのデザインをするにあたって、最新の方法、技術になるよう変えて行かなくてはならない。

しかし、こういった新しい方法で Value for Money と言って 10 年経ったが、まだ最初の段階と変わってはいないようである。情報が少なく、実際にこのように行われているかどうかを判断するのは難しい。

(4) アセスメントテストについて

PFI を始める前には、アセスメントテストが行われる。アセスメントテストは、PFI 制度が始まったときから行われており、今も HMT のホームページで見ることができる。

アセスメントテストでは、次の点を明らかにしなければならない。

PFI を使ったとき、どのくらいのコストがかかるか。

PFI を採用しようとする際には、PFI でやるときと、パブリックセクターがやると

きとで、それぞれどのくらいコストがかかるかを比べる。パブリックセクターでは、こういったディスカウントができるか、それをプライベートと比較する。

毎年どのくらいのコストがかかるか

従前の方法では、パブリックセクターの場合は、全て最初の時点のコスト（アップ・フロント・テスト）が書かれていたが、PFI では、毎年どのくらいのコストがかかるかを、フェイズごとに書かなければならない。

仕事をプライベートに移すことによるリスクに、どのくらいのコストがかかるか

最初の頃のアセスメントテストは、結果があまりにもよくなかった。管理も悪かったし、説明（accounting）の技術もよくなかった。PFI でプライベートセクターに渡そうという話が出て、PFI のアセスメントをしようとしたとき、パブリックセクターの人たちは、自分のところに PFI がほとんどこないことが分かっていたので、それをきちんとだそうという気もなかった。

最近新しいものが出てきた。元々のシステムは、公共の施設を作った場合にそのコストを比べるというものであったが、どういうもので計ってもいい結果がでなかったので、コストを standardized cost compromised spread seat と呼ばれる表計算ソフトで比べる新しいものに置き換えられた。その中では、年間 PFI でどのくらいかかるかを調べることになっているが、問題点は、この spread seat が公開されていないことである。

（５）PFI に対する補助金について

基本的には、プライベートセクターが 100% 資金をまかなっており、補助金はでていない。プライベートセクターは、方法としては、資金の 90% を銀行から借りた資金や 25 年の長期借り入れ債という形で調達し、10% はその他のローンやエクイティとなっている。

なお、地方公共団体に対しては、英国政府から奨励補助金が出ている。

（６）PFI の結果について

PFI のコストの結果を比べるという研究は、PFI そのものの結果がまだほとんど出ていないので、ほとんどないに等しい。したがって、PFI のコストについての証拠はない。

リスクのトランスファーや実際に作った施設の運用を始めることについてのパフォーマンスについては、良い結果が出ている。

会計検査院（National Audit Office ; NAO）の 2003 年レポートによると、これまでパブリックセクターのプロジェクトのうち、予算内、期限内にできたものは 20% 位しかなかったが、PFI によって 80% になったとのことで、これは十分な成果である。これは、プライベートの資金を使うので、遅れたり、水準がしっかりしていないときは直接自分

たちの資金に影響がでてくるからであろう。「Standards and Poor's」という機関の調査でも、NAOの結果をサポートするような結果が出てきている。

問題点は、ベネフィットがよくなったものがあるといいながら、基本的にはプライベートの金を使うということである。政府資金よりも利子が2%高い資金を借りなくてはならないのに、30年も借りるということで、危険性が高い。PFIがいいかどうか、意見が分かれる由縁である。民間のそれなりの管理職や技術力のある人材を活用できるのはメリットであるが、結論としてvalue for moneyであるかどうかと言われると、一般的に言うのは難しい。

また、今後PFIを行っていくにあたっての問題の1つにクオリティの問題がある。デザインの質が悪いという指摘があることは、問題である。デザインをしっかりと、パフォーマンスをしっかりとできるようなデザインにしていくことが重要である。

特に悪いのは建物で、特に病院や学校で問題があり、特に早い時期に造られたものに問題がある。2003年に全国教員連盟(National Union of Teachers)がAudit Commissionと言う形で学校について調べたものがあるが、PFIで造られたものと今まで通りのものとを5段階に分けて比べていったら、PFIの方が建物の質が悪かったという結果がでてしまった。病院に関しては、そうした研究がなされていないので、証明するものはないが、多分同じ結果が出るのではないだろうか。

(注) PFIの建物の質に関しては、2003年のNAOのレポート「PFI; Construction Performance」(Gosling氏によれば途中経過レポート)においては、関係者の間で「Very Good」ないし「Good」という評価が大部分を占めており、まったく見解が異なっている。調査対象が教員なのかPFI建設担当者なのか、の違いのようで、Gosling氏は教員の意見の方に組みしているが、結論は出ていない。

PFIで建設した病院について、いろいろ問題が指摘されているが、ほとんどの場合、クリーニング、ポーター、ケータリング、スイッチボード等のサービス部門のいろいろな事業を入札システムでプライベートセクターにわたしており、それもサービスの質を上げるためではなく、コストを下げるという目的なので、その結果、衛生面を含めて問題が起こっていることは間違いない。政府がコストをカットするために行ったことで、サービスの質とのバランスをみていなかった結果がこういう形であらわれているが、これをもってPFIの採用で悪い影響が出ているとは言い難い

(7) オペレーションパフォーマンスについて

30年契約なので、今判断することは難しい。大事なことは、30年間必要なものについてPFIを計画したとして、30年後に必要なものは違うかもしれないので、契約内容をフ

レキシブルなものでなければならない、ということである。なぜ PFI がそんなに長くなければいけないかというと、長くないと、すなわち短期契約だと、とくに資金の面が問題で、借入金が 30 年であれば、30 年契約でなければならない。

したがって、PFI は、全部には適用できない。適用できるのは、ほんの一部である。病院を例に挙げると、基本的な病院のサービスに PFI は適用できない。病院の建設と周辺のサービスにしか適用できない。

PFI の良い例は刑務所で、刑務所は、PFI で施設を造って、PFI で業務全体も管理させている。長・短がある。よい点は、給与水準が低いわりにはスタッフの出席率がいいこと、パブリックセクターの刑務所に比べて人間的な扱いをしていること、生産的な時間の過ごし方もさせていることで、悪い点は、刑務所の囚人のいさかいが多いことや、監視に関して暴力沙汰が多いことである。

1 つだけはっきり言えることは、こういう競争状態を作ることによって、他のパブリックセクターの刑務所の質も上がった、ということである。限られた競争ではあったが、競争状態ができたということで、全体を通してのスタンダードが上がった。

しかし、果たしてこれを他に適用できるかどうかは疑問であるし、この結果良いものができたとしても、他の病院や学校に同じ結果ができるかどうかは分からない。

(8) これから PFI を行う場合の留意点について

PFI は、全てに適している訳ではない。

小さなものと予算的な問題もある。英国政府が 2000 万ポンド以上の事業と基準を設定したのは、それ以下では価値がないからである。

PFI の契約をするためのひな型を作ること。

PFI の契約をするためのひな型のようなものは、まだできていない。これを作るためには、専門家のアドバイスも必要だし、こういったことについてよく知っている中央政府の人間がこれを手伝う必要がある。新しいプロジェクトができるたびに作るのではなく、スタンダードなひな形が必要である。

リスクトランスファーについて

うまくいかなかった問題点としては、リスクトランスファーの問題がある。パブリックからプライベートに移るリスクというより、どういったリスクに関して需要があるのかを計りきれていないことが多い。

早い時期には、政府の方で早く民営化してしまおうという問題があって、自分たちの責任ではなく、全て民間の責任にしようという動きだったが、これも適用すべきリスクがあるのに、それを計ることができないということにつながった。例えば Night Rail Way は、そういった意味で経済的な問題に直面している。これは適用すべきリスクを計りきれなかったためである。

経験のある中央政府の人が関与すること。

うまくいっている例は、面白いことに、実際に契約をする人間がこうした調達にあたる専門家であった場合である。そういう経験がある人達が行った場合、例えば Highway Agency や刑務所はうまくいった。逆に最初のころの学校や病院がうまくいかなかった理由は、そういった経験のない地方政府の職員が行ったり、NHS（健康関係の機関）のように、今まで１～２回しか行った経験がない人間が担当した場合である。

結局、相談や交渉がうまくできなかつたり、そういう技術をもっていないために計りきれなくて失敗したケースが多い。

（９）英国にとっての PFI の持つ意味

PFI の結果は、今後 15 年経たないと出てこないで、今のところ、結果ははっきりは言えない。一般の民間資金を使うことがいいという結果は出ているが、別に PFI でなくとも、他のシステムであってもいいはずで、同じようなデザインをして行うことができるはずである。

15 年経ったとき、例えばエレベーターが壊れた等の問題が起きて、そのとき民間企業がきちんと直してくれるかどうか、それによって初めて PFI がどのような結果をもたらすのか、きちんと機能するかどうか、が明らかになる。

多分、最終的には英国の PFI はよかったという結果になると思う。Public Private Partnership ということで、公と民とがパートナーシップを組んでサービスを調達する方法として PFI は進んだ方法であるとは思いますが、PFI 以外の方法は絶対にあるはずで、今ある英国の PFI そのままではなく、一般民間資金を調達して、それをうまく組み入れるシステムを作った方が良いのではないだろうか。

3 官と民とのパートナーシップによるコミュニケーション

英国・環境・食料・農村地域省 (Department for Environment Food and Rural Affairs ; DEFRA) では、農家に対して環境を保全するための取り組みを求める場合、必要に応じ、民間団体とパートナーシップを組んでコミュニケーションを実施している。

その具体的な事例として、2002 年、肥料の散布等に厳しい規制を伴う硝酸汚染地域 (Nitrate Vulnerable Zones ; NVZ) の指定地域が拡大された際に、DEFRA、Executive Agency である環境庁 (Environment Agency ; EA) および民間団体の「農業及び野生生物アドバイザーグループ (Farming & Wildlife Advisory Group ; FWAG)」がパートナーシップを組んで行ったコミュニケーションの実施状況について報告する。

(注1) 英国における硝酸性窒素問題の背景

イングランド地域では、1940 年代に入って、河川や地下水中の硝酸濃度が急増した。このような変化は、窒素含有量の高い肥料の散布が増え、アブラナなど多量の窒素を必要とする作物の栽培が始まるなど、農法が変化したことに関係がある。戦時中に草地进行を耕したことも、水域環境に窒素を放出する原因となった。農業は、英国においても、河川や湖沼、地下水中の硝酸濃度を悪化させる主要因となっている。

このため、1996 年、66 の地域が NVZ に指定され (イングランドの土地面積の約 8%)、域内の農家は、有機肥料や化学肥料の使用に関する農業のベスト・プラクティスを根拠として定められた行動計画の規定に従うよう義務付けられた。しかしながら欧州裁判所 (ECJ) は、2000 年 12 月、英国は EC の定めた Nitrates Directive を十分に実施していない、とする判決を下したため、2002 年、さらにイングランドの土地面積の約 55% まで NVZ を追加指定する措置がとられた。

一方、2002 年に、29% のイングランドの河川で高濃度の硝酸 (30mg/l 以上) が検出された。高濃度の硝酸が検出されるのは、Midland や Anglian , Thames といった地方が多いが、これは集約農業が広範囲で営まれている地域と重なっている。河川における硝酸濃度は季節によって変動し、夏に下がり冬に上がる傾向が顕著である。一般に、硝酸の濃度は水の流出量が増える時期に高くなり、河川中の濃度は、窒素が土壌中に蓄積された状態で、乾燥した夏の終りに大雨が降ったときに上昇している。

なお、EC の Nitrates Directive (91/676/EEC) は、農業が原因の硝酸汚染を減らし、汚染の拡大を防止することを狙いとしている。加盟国は、農業に関わる硝酸流出を抑える規制措置を盛り込んだ行動計画を策定し、全国もしくは NVZ として指定した地域にこれを適用するよう義務付けられている。行動計画は、農家の窒素肥料及び有機肥料の使用制限に関わるものである。

(注2) FWAG について

FWAG は、1968 年に設立された民間団体で、農家と政府の中間に位置している。FWAG は、農家主導の、地域に根ざした組織であり、農家の経営や農家の環境保護活動に対するアドバイスを行うことが主業務である。農家からの信頼は厚く、そうした農家との信頼関係の深さから、政府からの委託を受けて新しい法律や規制に関して農家とのコミュニケーションを計ったり、政府からの委託を受けた調査の実施等の活動も行っている。

職員は、一般職員が、本部に 18 人、スコットランドに 2 人、アドバイザーが、本部に 110 人、各地域支部に計 30 人いる。アドバイザーは、年間 1 万回の訪問を実施しており、対象農家は 7,500 戸に上る。

会員は、全国で約 9,000 人であるが、会員でなくとも有料でアドバイスを受けることはできる（1 日あたり 350 ポンド；1 ポンド = 210 円として 73500 円。以下同じ）。農場に出向いて相談を受ける場合は、DEFRA から補助が出る場合もある。

2003 年の取引高は、約 550 万ポンド（約 11 億 5500 万円）で、収入の 3 分の 1 がアドバイス料として農家から直接支払われるもの、約 25%が英国政府との短期契約による委託事業や調査事業、残りの 40%は地方政府からの補助金や大企業からの協賛金などである。

（ 1 ） NVZ の指定範囲の大幅拡大に関するフリーミーティング

1) 2002 年、NVZ の指定範囲が大幅に拡大された。この作業は主として DEFRA が行ったが、その制度や規制措置の農家への説明・普及は DEFRA の Executive Agency である EA の担当となった。EA は、自ら農家への普及活動を行うよりも、DEFRA や EA よりも農家からの信頼が厚い FWAG の方が農家に直接メッセージを伝えるのに適切だとして、NVZ に関するフリーミーティング（説明会）をひらくことを委託し、資金協力も行った。

FWAG では、NVZ 規制に限らず、コミュニケーション手段としてこうしたフリーミーティングをよく行う。2007 年から予定されているアンモニア規制についても、また、近々実施が予想されている農家の廃物規制についても、DEFRA や EA と協力して新規制の施行に際していつでもフリーミーティングの開催や農家への研修を行えるよう、今から準備を行っている。

2) NVZ 規制には反対意見も多かった。だが、規制は法的義務であり、違反した場合には、最高 2 万ポンドの罰金が課されるし、規制に違反している農家には、EA から 6 カ月以内に改善するよう通達も出される。最終手段として、法的措置がとられることもある。

こうした状況の中で、フリーミーティングにおける農家の説得は、反対意見を煽らないように気を付けながら、EU の規制だからやらなければならない、と言って従うよ

うすすめた。

3) NVZ 規制では、農家にスラリー貯蔵施設を建設し、環境に最も影響のある液肥を 3 カ月管理することが求められている。そこでフリーミーティングでは、2004 年 9 月まで施行された Action Program によって中央政府から建設資金の 40%または最高 8 万 5 千ポンド（1785 万円）まで補助を申請できること、また、畜産施設に由来する臭気を低減するため、有機化合物を添加して生物分解のプロセスを遅らせるようにすること、等に関してのアドバイスも合わせて行った。

フリーミーティングに参加した農家は、堆肥・液肥の価値を認識し、肥料を購入するよりも得策ではないかと考えるようになった。

(2) NVZ 域内における Farm Walk (研修会)

1) 2004 年 3 月 9 日、NVZ (Nitrate Vulnerable Zone) の規則について考えようと、民間団体 Forward Farming と FWAG が合同で企画した催しが、DEFRA や EA の協力を得て、Robert Rook 氏の Weighton Wold Farm で開かれ、農家をはじめ農学部 of 学生やコンサルタントら 35 人が参加した。この農場は 98 年に NVZ 地域に指定されており、規則に関する豊富な経験がある。

まず、FWAG の Martin Phillips 氏が、肥料の利用効果を高め、周辺環境への浸出を最小限に抑えるための「肥料管理計画 (Nutrient Management Plan)」の概要を説明した。これは、堆肥の散布禁止区域を示す農場マップを作成し、それ以外の場所に堆肥の散布がどのような影響を及ぼすかを評価するというものである。

計画では、堆肥について標準分析や特別分析を行い、既存の散布率を用いて、散布する肥料や利用可能な肥料を決定し、そのうえで、土壌窒素の状態やリン酸、カリに関する指標を参考に、これを無機肥料の規定量から差し引くことになっている。これらの情報はすべて、DEFRA から資料が提供された。

また、John Hayward 氏からは、過剰散布や浸出の心配のない、Nutri-Phite という市販のリン酸葉面散布剤についてプレゼンテーションがあった。

現場には、堆肥を計量して 1 ヘクタール当たりの正確な散布率を出す堆肥散布機器もあった。農家の人たちに、区画あたりの堆肥散布量を当ててもらおう試みが行われ、優勝者 2 人には、EA の後援で FWAG が作成した「Nutrient Management Plan」が贈られた。

午後には、今季の小麦管理とストロビルリン系殺菌剤の使用について、May and

Dawson の Dave Clark 氏から、時期的にも相応しい内容のアドバイスが示された。

(3) ワークガイドの配布

NVZ に関しては、DEFRA から good practice code が指定地域内のすべての農家に通達され、また、EA が独自に作成した農家を対象に平易な言葉で書かれていて分かりやすいガイドブックが配布されている。これらは規制ではないが、守らないと裁判で問われたとき不利であり、読んでもらうことが大事である。しかし、FWAG がミーティングで尋ねたところ、忙しいので読んでいない農家がほとんどだった。したがって農家に読んでもらう工夫が必要で、DEFRA や EA と相談の上、FWAG はアドバイスをさらに要約したワークガイドを作成し、農家に配布した。

第5節 英国の複数年予算

1 英国の予算制度

英国の予算制度をおおまかに図示すると、次のとおりである。

- ・ 統合国庫基金 (Consolidated Fund)・・・ わが国の一般会計に相当
 - 議定費；議会の審議を経て成立。歳出予算法 (appropriation Act) に基づき支出
 - 3 カ年支出計画・・・ 向こう3年間の支出を DEL と AME に分けて、支出をコントロールする
 - 省庁別支出限度額 (DEL ; Departmental Expenditure Limited)
 - 各年度管理歳出 (AME ; Annually Managed Expenditure)
 - 単年度議定費歳出予算・・・ 3 カ年支出計画の枠組みの中で、当該年度に支出できる資源と現金の額を決めたもの
 - 既定費；法律に基づき、恒久的に付与される経費 (王室費、恩給費等)
- ・ 国家貸付基金 (National Loans Fund)・・・ わが国の財政投融资に相当

2 歳出制度の基本理念等

(1) 4つの基本理念

英国の歳出制度は、次の4つの基本理念を旨としている。

長期的かつ慎重で透明性のある財政管理体制を堅持する

資源の獲得ではなく、政策のアウトカムの成否を判断の根拠とする

省及びその政策の実施機関が、複数年に渡る計画を立て、必要場合は協力して立案できるよう、確固たるインセンティブを提示する

資本的資産の見積りと管理を的確に行い、公共投資に適度のインセンティブをもたせる

(2) 2つの基本原則

政府の政策は、次の2つの基本原則に則って作成される。

景気循環のどの局面においても、政府の借入れは投資目的のみとし、経常支出の資金にはできない。(Golden Rule)

GDP に対する政府の純債務の割合を、景気循環のどの局面においても安定かつ慎重な水準に保ち、かつ同一条件下において、景気循環のどの局面においても純債務が GDP の 40%を上回ってはならない。(Sustainable Investment Rule)

3 公共支出の枠組み

政府は、2 で掲げた「4 つの基本理念」、「2 つの基本原則」に則り、DEL と AME に分けて予算を作成する。

- ・ DEL ; 政府歳出見直し (Spending Review) で 2 年に一度、3 年度の予算編成と管理を行う。
- ・ AME ; DEL のように複数年度で編成することが難しい歳出。社会保障給付、地方政府の自己調達による支出、共通農業政策 (CAP) への拠出金、負債利子、EU 機関への純支払などがある。

2 年ごとの Spending Review では、各省の向こう 3 年間の予算配分が設定される。Spending Review 間で年度に重なりが生じるが、重複した年度は新しい Spending Review で変更することができる。

各省の予算編成は、基本的に 3 年間予算で行うが、次の 2 年間についてしか予算について確実なことは言えないため、3 年間予算は 2 年間予算と同じ、とも解釈できる。

中期的な予算編成をすすめ、年度末の無駄な支出をなくするため、省はその年度で消化できなかった DEL 予算を翌年に繰り越してもよいとされている。この柔軟性と 3 年間予算の利点を生かして公共サービスを向上させるため、省、実施庁 (executive agencies) その他の関連機関で「年度末の柔軟性 (end year flexibility ; EYF)」と 3 年間予算が徹底して実行される。

4 資源予算と資本予算

資本支出の誤差の是正と、財政法との兼ね合いを考えて、省予算は 98 年の包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review ; CSR → 最初に行われた Spending Review だけは、CSR と呼ばれている) で、資源 (経常) 予算と資本予算に分けられた。これは、当面の要求に答えるべく資本支出を削減しないようにする、という狙いがある。

公共部門の純投資は、97 ~ 98 年度は GDP の約 0.6% だったが、05 ~ 06 年度までに約 2% に増加する見込みになっている。

5 DEL

DEL は、省の財政に一層の安定感を与え、中期的な歳出計画を可能にするものである。3 年間の予算のもたらす安定性に加え、未消化の予算を翌年以降に繰り越せるようになったことは、使わなければ損という予算に対する姿勢を改め、資源の効率的な活用を促す手立てとなっている。

DEFRA としては、DEL により長中期的な予算配分を確保できることとなるが、この DEL の実施は厳密である。

DEFRA は、並存する問題に優先順位をつけ、Spending Review に示される年間歳出限度額内（すなわち英国財務省（Her Majesty's Treasury；HMT）から省全体に一括して（DEFRA の表現を借りれば「Block」で）割り当てられた予算の範囲内）で、各政策ないし事業に予算をつける。

（注）このように、省全体の所要額を一括して当該省に割り当て、その配分は各省が行う予算方式をグローバル予算（英国ではプログラム予算）方式といい、現在の日本のように、細かく財政当局が査定する予算方式をラインアイテム予算方式という。

英国のどこの省も、HMT は必要な政策全体を実施するのに十分な予算配分をしてくれないと嘆いており、グローバル予算でもこうした嘆きは同じようである。

このほか、中央政府の保有する DEL 準備金（DEL Reserve）があるが、これはごく小規模であり、DEFRA が自らの DEL 予算で対応できないような、真に予測不可能な有事の際にしか利用が認められない。

DEL という長期的な予算編成の仕組みができたことで、不必要な支出管理の下位体系が撤廃され、全体の歳出限度額とパフォーマンス目標（PSA 目標）を機軸とする運用ができるようになった。

DEL 予算のうち、Capital Modernization Fund など一部の資金は中央政府が保有し、特定事業の財源として省に配分されている。これは、公共サービスを実施するための真に革新的なアプローチに対して支給される。

長期予算は、医療・交通分野で長期計画の必要性和安定成長がのぞめることから、それぞれ 5 年（02 年予算の場合）、10 年の予算計画を立てる。

6 AME

AME の内訳は、通常は次の通りである。

規模が大きく、極めて不安定な需要主導型の事業で、ゆえに複数年予算としての編成が妥当ではないとされる事業。とりわけ、社会保障費と、住宅会計助成金（Housing Revenue Account Subsidy：HRAS）が規模の大きい項目である。また、共通農業政策（CAP）への拠出金のほか、住宅ローン利子控除（Mortgage Interest Relief）や勤労世帯税額控除（Working Families Tax Credit）などの負の所得税もこれに該当する。このような税額控除（納税者と非納税者の両方を対象とすることから、ONS では歳出として扱われる）は、「会計及びその他の調整」に分類される。

Local Authority Self Financed Expenditure (LASFE), スコットランド議会の経費、宝くじの経費。

AME には DEL のような 3 年間の歳出制限はないが、歳出の一部であることに変わりはない。AME に影響する政策を決定するときは、資金面からも検討を行う。英国政府は、「その決定による影響が財政法を逸脱しないよう対策を講じるのでない限り、社会保障費やその他の AME 項目の引き上げ要因となる政策手段は取らない」方針を表明している。

歳出全体では、AME 予算の概算要求は、DEL 予算の配分にも影響を与える。AME 支出が過剰にならないよう概算の見積りは慎重に行われ、AME 準備金 (AME margin) も組み込まれる。

7 資源会計と資源予算

歳出予算の編成・管理制度の主な改革の一つに、1999/2000 年度に発生主義会計に移行したことに伴う資源会計と資源予算 (Resource Accounting and Budgeting ; RAB) の導入がある。RAB は、12 ヶ月以上の経済的生命を持つ固定資産に関する会計ないし予算で、資源会計は、民間の会計・報告のベストプラクティスを中央政府に応用したもの、資源予算はこの情報をもとに歳出の編成・管理を行うというものである。RAB は、公共支出制度の大幅な変革の一環として、従来の現金ベースの制度改革 (19 世紀半ば以降ほとんど変わっていない) に取り組んだものである。

(注) 発生主義会計は、費用・収益の認識を現金収支という事実にとらわれることなく、合理的な期間帰属を通じて期間業績を反映させる損益計算の方式。例えば職員の退職金の場合、職員の退職時に全額計上するのではなく、毎年度引当金を計上することで費用化することになる。

英国は発生主義会計に切り替えたが、アメリカは、英国等の先例を調査研究しながら、導入すべきかどうか検討していく、としている。

資源予算は、質の高い公共サービスを謳った政府の公約を、以下の点で実現している。

- ・ 資産・投資管理の新たなインセンティブ
- ・ 旧予算システムの弊害や不合理なインセンティブを取り除いた長期的な予算制度と、管理努力が報われるようなインセンティブ。
- ・ 公共サービスの実施コストに関する政策決定者向けの情報や、国会・国民に対するより良い情報の提供。
- ・ 政府による財政管理の質の向上。

資源予算の導入は２段階で行われた。第１段階では、00年の Spending Review で提示した予算について、資源予算の非現金支出を DEL ではなく AME として計上した。第２段階では、03～04 年度に、同非現金支出を省の DEL 予算に移行し、各省の歳出をすべて資源予算ベースで編成・管理することになっている。02 年度の Spending Review のアウトカムは、混乱を避けるため、現金ベースと資源予算ベースの両方で発表された。

なお、HMT は、資源に焦点を当てることは現金をおろそかにすることではないとし、「資源会計予算」は、現金に関する情報を費用に関する情報で代替するものではない、現金に関する情報や議会の現金に関する統制は残る、現金管理のスキームによって、省庁の現金管理を改善することは資源会計予算の特長の一つである」としており、現金管理の重要性を否定しているわけではないと説明している。

(参考) 英国における 1998 年以降の予算編成・管理制度改革の内容

- * 英国の歳出の編成・管理制度は、1998 年の経済財政戦略報告 (Economic and Fiscal Strategy Report) で大幅な変革が発表され、98 年の包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review ; CSR) 、それ以降の歳出見直し (Spending Review) で改革が実施されている。
- * 予算編成・管理の新制度は、「省庁別歳出限度額」(DEL) と「各年管理歳出」(AME) の二つを柱とする。前者は省の事業支出の大部分を対象とし、Spending Review で 3 年に一度編成・管理を行うというもので、後者は予算及び事前予算報告 (Pre-Budget Report) で 2 年に一度見直しを行うものである。
- * 今後 3 年間の予算を決める DEL は、隔年実施の Spending Review で 2 年に一度見直される。中期的な予算編成を可能にし、年度末の無駄な支出をなくせるよう、新制度は未消化の省予算を翌年以降に繰り越せる「年度末予算の柔軟性」(end-year flexibility : EYF) を認めている。
- * 02 年の Spending Review から、予算は全面的に資源予算ベースで編成されるようになった。現在の省予算は、減価償却費と資産にかかる資本コストも含めて編成される。これにより、予算は、省の活動に要する経済コストをすべて反映する内容となっている。資産や負債のより効果的な管理をすすめるため、各省に対する動機付け (インセンティブ) も拡充されている。
- * Spending Review で配分する全体の予算がどのくらいになるかは、財政法を考慮して決定される。財政法では、景気循環のどの局面にあっても、政府の借入れを投資目的に限り、純負債を安定かつ慎重な水準に止めるとされている。
- * 予算編成・管理制度の変革で特に重要だったのは、財政法に則り、資本予算と資源予算を別立てで編成するようにしたことである。目先の短期的な要求のために投資をおざなりにしないよう、省の資本支出は資本事業に限るとされている。
- * 98 年の CSR から導入の始まった公共サービス協定 (Public Service Agreements ; PSA) は、政府歳出計画の重要な一部を構成する。主要各省とも PSA を作り、自らの目標とその達成に向けたターゲットを提示している。PSA は、省の獲得する資源ではなく、アウトカムの達成に照準が合わせられる。

- * 新制度への移行は、98 年の CSR から実施された。このとき、政府のすべての歳出計画がボトムアップで見直され、99～00 年度及び 01～02 年度について、3 年度分の DEL 固定歳出予算が編成された。
- * 00 年の Spending Review では、資源予算への移行の第 1 段階として、01～02 年度の DEL 歳出予算を見直し、02～03 年度及び 03～04 年度分の DEL 予算を作成するとともに、管理体制の強化が図られた。
- * 02 年の Spending Review では、03～04 年度及び 05～06 年度の固定歳出予算が示され、資源予算ベースでの全面的な編成が初めて行われた。

第3章 米国におけるニューパブリックマネジメントの実施

第1節 クリントン政権の NPR 及びブッシュ現政権の PMA

米国におけるニューパブリックマネジメント（New Public Management；NPM）に相当する取組みは、1993 年から 2000 年の間にクリントン政権が実施した「ナショナル・パートナーシップ・レビュー」（National Partnership Review；NPR，“Review”の用語が管理する，あるいは指示するといった語感があることから，後に，“National Partnership for Reinventing Government に変える）と 2001 年からブッシュ現政権が実施している「大統領領マネジメント・アジェンダ」（President's Management Agenda；PMA）であるといえよう。もちろん，クリントン及びブッシュ現政権の前の政権においても，行財政改革が実施されているが，ここでは，クリントン政権とブッシュ現政権の取組みについてみることにする。

1．クリントン政権の NPR

クリントン大統領は、1993 年 3 月 3 日、NPR を創設すると発表し、ゴア副大統領に対して 6 か月以内に連邦政府の業績をレビューし、報告するよう求めた。このような経過から NPR は、ゴア副大統領が中心になって推進することになった。

NPR は、「仕事を改選する，コストを削減する，成果を得る」ことを目的とした。この目的を達成するため，連邦政府職員約 250 名のほか，州政府・地域政府の職員及びコンサルタントが参加したタスクフォースが設置された。

NPR では、次の 4 つを打ち出した。

- 顧客第一主義に転換する（putting customers first）
- 官僚主義を打破する（cutting the red tape）
- 成果達成のため職員に権限を与える（empowering employees to get results）
- 基本に戻る（getting back to basics）

1993 年 9 月 7 日に出された報告では、次の 3 つが述べられている。

業務の改善に関して 384 の提言がなされた。

38 の包括的なレポートを出した。

1,250 の行動計画の実施によって 1,080 億ドルの財政削減が可能である。

これを受けて、大統領は、直ちに 252,000 のポストを削減すること、各省庁に対して顧客サービスの基準を作成することを求めるなど、一連の大統領命令を出した。

クリントン政権は、1995 年 9 月に新しく、200 の提言を出した。ここでは、向こう 5 年間で 700 億ドル削減効果があると見積もられた。

クリントン政権の 2 期目の初閣議（1997 年 1 月）で、大統領と副大統領は、「改革のための筋道のルール」(rules of the road for reinvention) について語っている。これは、「ブレアハウスレポート」(Blair House Paper) としてまとめられ、同政権の 1 期に実施され、最も成功した改革等が取りまとめられている。

クリントン政権の 2 期目の NPR では、全省庁を対象としたものから国民に影響の強い省庁を選んで、財政削減下でも業績を改善することになった。これが 32 の「高度影響省庁」(High Impact Agency) であり、180 万人の連邦の文民職員のうち 140 万人が対象となり、国民の 90% が影響を受ける業務で、2000 年度会計年度の末までに 250 の改革に取り組むことになった。

NPR による 1993 年からの成果は、次のとおりであるとしている。(NPR に関する米国の公式記録サイトによる)

- 全体的に見て、NPR によって提言され、議会が認めた経費節減は約 1,360 億ドルである。
- NPR によって一連の政府調達について提言がなされ、このことによって 7 年間に納税者に 120 億ドル以上の節約をもたらした。
- 1,200 以上のハンマーアワード・チーム (Hammer Award team) の改革の努力が評価された。これにより 370 億ドルが節約された。
- クリントン政権で、一人当たり支出はアイゼンハワー大統領以来、初めて、実際に下がった。
- 1993 年から 1999 年の間に、クリントン政権は、17 パーセントの連邦政府の職員、つまり 37 万 7000 人のフルタイム職員を削減した。これにより、この 39 年で最も少ない職員数となった。
- 政府機関は NPR が 1993 年と 1995 年に出した 1,500 の提言のうち、かなりの部分を完成させた。また、1993 年の提言の 3 分の 2 を完成させた。
- いくつかの提言は、大統領と議会の行動が必要であったが、政府機関の運営を簡素化するために、クリントン大統領は 50 以上の新しい命令を出し、議会は 90 の法案を可決した。
- 850 の労務管理パートナーシップ (labor – management partnership) が連邦政府の省庁によって支援された。これは 66% の職員が対象となっている。

- 570 連邦政府の組織は、4,000 以上の顧客サービス基準を明らかにした。

2 . ブッシュ現政権の PMA

2001 年 1 月に発足したブッシュ現政権は、前政権よりも分かりやすい形で、ニューパブリックマネジメントに取り組んでいるといえる。それは、大統領マネジメント・アジェンダ (President's Management Agenda , PMA) であり、次の 5 つのアジェンダが取り上げられた。

人材の戦略的マネジメント (Strategic Management of Human Capital)

競争的政府調達 (Competitive Sourcing)

財務実績の改善 (Improved Financial Performance)

電子政府の推進 (Expanded Electronic Government)

予算と業績の統合 (Budget and Performance Integration)

の「人材の戦略的マネジメント」は、ベビーブーマー世代の大量の退職に備えることを目的としており、必要な人材の確保、不要な人材の解雇、給与と業績の連動を打ち出している。

の「競争的政府調達」は、連邦職員の半分は民間でもできる仕事をしているとし、競争対象となる雇用の見直しをし、最終的に 50% を競争対象にする。

の「財務実績の改善」は、多額の誤払いが存在するとし、財務諸表の改善を図ること。

の「電子政府の推進」は、国民の視点で運営されていないとし、連邦政府のウェブサイトなどの質的向上を図ることなどを取り上げている。

の「予算と業績の統合」は、業績指標の選定が不適切で、予算編成とリンクしていないとし、プログラム評価格付けツール (Program Assessment Rating Tool) を採用するとしている。

ブッシュ現政権では、PMA の達成状況を把握し公表しているのが、スコアカード (Scorecard) である。スコアカードでは、各省の達成状況を信号機に倣って、不十分 (赤)、中間 (黄)、成功 (緑) に色分けした一覧表に表し、四半期ごとに発表している。各省の長官は、赤、黄、緑に色分けされたスコアカードを気にするだけでなく、積極的に改善に取り組まざるを得ない状況に置かれている。

ここでは、農務省 (USDA) における「予算と業績の統合」に対する取組み状況をみるとにする。

2003 年 10 月の農務省の予算編成責任者に対するインタビューでは、予算編成に業績情報を活用していないというものであったが、2005 年度予算の編成において状況は一変して

おり、同省の取組み体制は大きく変わっている。これは、ブッシュ現政権は、議会に提出する大統領予算の編成に責任を持つ行政管理予算局（OMB）を中心に予算編成に業績情報を活用するよう各省庁に攻勢をかけたことによる。

米国の予算編成は、フォーミュレーション（Formulation）と呼ばれる大統領予算の編成と議会での審議（Congressional actions）に分れ、予算編成に要する期間は、両方合わせ最低 18 か月間を費やしている。フォーミュレーションの過程では、行政管理予算局に提出されたあと、大統領予算として議会に提出される 1 月までの間に行政管理予算局と省庁間で何回ものやり取りが行われている。

農務省の予算と業績の統合への取組みを見ると、同省では、2005 年度予算編成に向けて「包括的な予算と業績の統合」を計画し、実施した。統合の実施過程を監視するため、副長官（Deputy Secretary）が議長を務める「予算・業績統合委員会」を設置し、委員には主任財務官（CFO）、主任情報官（CIO）、予算官（Budget Officer）が加わっている。この委員会の下に、各分野に「予算・業績統合コーディネーター」が指名されている。

上記委員会は、すべてのプログラムに関して 2003 年度と 2004 年度の指標について討議し、業績指標が適切かどうかを確認するため、また 2005 年度に向けた予算書を作成するため、コーディネーターと主要な担当官を集めた会合を持っている。また行政管理予算局の提案を受けるための会合も開かれている。その結果を受けて、農務省の 350 の業績指標を定めている。そして委員会は 2005 年度のすべてのプログラムの予算要求を業績データの視点から見直している。

具体的な予算要求書は、同省が作成した予算編成マニュアルによると、「予算・業績概要」を作成することとされ、主な業績提案の説明、業績目標の表、資源概要について書式が示されている。業績目標の表では、業績指標ごとに 2000 年度、2001 年度、2002 年度の実績、2003 年度の推計、2004 年度と 2005 年度の目標について予算額とユニットを記入するようになっている。資源概要では、2003 年度予算額、2004 年度大統領予算額、2004 年度下院審議結果、2004 年度上院審議結果、2005 年度要求額、2004 年度との増減を記載することになっている。

また、このほか「業績・資源計画」では、省の戦略目的とプログラム活動との関連性、業績目標と手段との関連性、外部要因、達成・未達成の分析を含めた過去の業績の分析、PART の評価結果の反映状況、業績指標・目標値などを記載することになっている。

予算サイドには、予算編成は独自の手法であるとの考えが根強く、計画サイドと予算サイド間にはこれまでほとんど連携がなかったとされるが、大統領マネジメント・アジェン

ダによって連携する動きが出てきており，両者の関係は変わって来たといわれる。

第 2 節 ペンシルバニア州における予算編成改革への取組み

米国では，単年度予算を採用しているのは 27 州で，2 か年予算を採用しているのは 23 州である。2 か年予算の場合は，2 年間に一度，州議会の承認を得て予算が編成される仕組みであって，州政府の計画や見積もりといったものではない。

表 1．米国州政府予算年度一覧

1．単年度予算を採用している州（27 州）
アラバマ州，アラスカ州，コロラド州，カリフォルニア州，デラウェア州，フロリダ州，ジョージア州，アイダホ州，イリノイ州，アイオワ州，ルイジアナ州，メリーランド州，マサチューセッツ州，ニュージャージー州，ニューメキシコ州，ミシガン州，ミシシッピ州，ニューヨーク州，オクラホマ州，ペンシルバニア州，ロードアイランド州，サウスカロライナ州，サウスダコタ州，テネシー州，ユタ州，ヴァーモント州，ウェストヴァージニア州
2．2 か年予算を採用している州（23 州）
アリゾナ州，アーカンソー州，コネチカット州，ハワイ州，インディアナ州，カンザス州，ケンタッキー州，メイン州，ミネソタ州，ミズーリ州，モンタナ州，ネブラスカ州，ネヴァダ州，ニューハンプシャー州，ノースカロライナ州，ノースダコタ州，オハイオ州，オレゴン州，テキサス州，ヴァージニア州，ワシントン州，ウィスコンシン州，ワイオミング州

2003 年 12 月，ペンシルバニア州知事は，5 か年予算に関心があると発言を行った。これを受けて，州予算局長は，5 か年予算導入の可能性を調査中であると発言した。現在，5 年予算モデルを検討中である。知事は元フィラデルフィア市長であり，同市では 5 年予算を既に導入していることも提案の動機の一つとなっている。

ペンシルバニア州では，予算編成システムが業績評価と同様の役割も果たしているとされる。州政府の各部局は毎年度，予算案を提出する際，年度内に実行する各計画の内容，資金，後年の 4 年間の予算見積りを記載しなければならない。各部局の予算案を予算局がレビューし，知事予算案にまとめ，議会が予算案を検討・最終可決する。可決された予算を基に各部局が計画を実行し，予算局によるプログラム評価が行われる。プログラム評価

の機能を予算編成システムの一部とするようになったのは 1968 年である。

ペンシルベニア州の予算書には、冒頭に局の使命が、またプログラムの予算要求説明書にはプログラムの目的が書かれ、局の役割、プログラムのねらいが一目でわかるようになっている。また、業績指標の取扱いに関しては、各部局に対して、部局の使命、当該年度又は将来に達成すること、その後、予算の見直し、予算要求内容と業績指標が一致しているかの確認を求めている。指標の多くはアウトプット指標である。

部局がプログラムを作成し、実務を外部の「プロバイダー」に委託する場合は、プロバイダーが業績目標を達成する責任を負う。業績目標を年度内に達成できるかをみるため、モニタリングの頻度を上げることで、問題があった場合は早期に指摘することができる。

1．州議会における 2 か年予算の検討

米国の州の予算年度は、単年度予算を採用しているカリフォルニア州など 27 州と 2 か年予算を採用しているテキサス州など 23 州に分かれている。2 か年予算の場合は、2 年間に一度、州議会の承認を得て予算が編成される仕組みであって、州政府の予算計画や見積もりといったものではない。2 年度予算を採用している州では、連邦政府が単年度予算を採用していることもあって、必要が生じた場合は、補正予算で対応している。

ペンシルベニア州では、予算システムの改変については、後に述べる知事の発言を契機とした動きだけでなく、予算編成システムの見直しを求める声が州政府内外からあがっているといわれる。ペンシルバニア州議会では、2 か年予算については審議したことがある。しかし、2 か年予算に移行するための調査法案を承認しておらず、このため、現在のところ、州議会での 2 か年予算の検討は中断している。

もし、2 か年予算システムが採用されることになれば、議会日程の大部分を予算案の議論に費やす、という現在の状況は改善されるという意見があるという。しかし、単年度予算のように、変化する経済状況、州の緊急事態や、連邦政府の方針変更に対応することは難しくなるという意見が議会にあるようである。

2．5 か年予算の検討状況

2003 年 12 月、ペンシルバニア州のエドワード・レンデル知事は、5 か年予算に関心があると発言した。これは、2003-04 予算が 2003 年 12 月に成立しているように、本来会計年度末である 6 月 30 日に成立していなければならない予算が半年間も成立が延びたことと深

く関係している。ペンシルベニア州の議会は、上院、下院とも共和党が多数党であるが、2003 年 1 月に就任したレンデル知事は、民主党であることも背景となっている。

レンデル知事は、1992 年から 1999 年まで、フィラデルフィア市長として 250 百万ドルの財政赤字を解消し、5 か年連続して財政黒字を生み出した実績があるとされる。フィラデルフィア市では、レンデル知事の発言の基になっている 5 か年予算を採用している。

ペンシルバニア州は、単年度予算であるが、州法によって 5 か年間の見積りを予算書に書くようになっている。ほとんどのサブプログラム（予算の項目）は、当該年度の予算額をそのまま、次年度以降の見積り額にしているが、一部のサブプログラムについては、年度ごとに見積り額を変えており、この意味で長期的に予算の変動を把握していこうとする下地ができているといっているであろう。このこともあって、州予算局長は、5 か年予算導入の可能性を調査中であるであると発言し、5 年度予算への移行も実現可能であるとみているのであろう。

3．予算と業績評価

ペンシルバニア州では、予算編成システムが業績評価と同様の役割も果たしているとされている。州政府各部局は毎年度、予算案を提出する際、年度内に実行する各計画の内容、資金、以降 4 年間の予算見積りを記載しなければならない。各部局の予算案を予算局がレビューし、知事予算案にまとめ、議会が予算案を検討・最終可決する。可決された予算を基に各部局が計画を実行し、予算局によるプログラム評価が行われる。以上の過程が 1 年の予算サイクル内で実施されている。

予算局がまとめた「ペンシルベニアの予算編成プロセス」(The Budget Process in Pennsylvania)によると、プログラム評価 (Program Evaluation) の機能を予算編成システムの一部とするようになったのは 1968 年である。プログラム評価の内容にもよるが、長い歴史を持っていることは間違いない。プログラム評価を実施するのは、アウトプットとインパクトの関係を検討し、望ましい成果を実現するための効果的な手段を探すことであるとしている。更に、プログラム評価の目的は、効率的にプログラムを推進する方法を明らかにし、予算編成の決定に際して情報を提供することであるとし、プログラム評価の結果は計画策定の過程にフィードバックされ、プログラムに必要な調整を加えることであるとしている。

表 2．ペンシルベニア州の業績マネジメントと予算プロセス

1．州プログラムで定めた 7 つの予算編成方針 支援サービス

人及び資産の保全
保健及び福祉
教育
経済発展
交通及びコミュニケーション
レクリエーション及び教養向上

2 . プロセス

準備

各部局は、予算編成方針 (Budget Instructions) 及び知事プログラム政策ガイドライン (Governor's Program Policy Guidelines) に基づき予算要求書を提出。予算局がレビュー (査定) し、知事予算 (The Governor's Executive Budget) をまとめる。

承認

議会でレビュー (審議) , 予算法案 (Budget Bill) , 知事承認

実施

予算局で予算指示書 (Rebudget Instruction) を発行、各部局がプログラムを実施

監査

主に会計監査部 (Department of the Auditor General) が監査 (audit) を実施。

議会予算財政委員会 (The Legislative Budget and Finance Committee) が州財政の余剰支出削減、効率改善のための調査を実施、提言

4 . 5 か年予算見積り

わが国には、プログラムの概念がないため、これを説明することは、大変難しい。米国では、一般に「いくつかの活動やサービスが集まり、一つの目的を持った体系」とされているが、これも分かりやすいわけではない。ほとんどの場合、プログラムは予算要求の単位でもある。ペンシルベニア州の農業省のプログラムがどのようになっているかを見ることにする。

ペンシルベニア州農業局は、「農産業の保護及び発展」 (Protection and Development of Agriculture Industries) , 「競馬取締り」 (Horse Racing Regulation) , 「緊急食料支援」

(Emergency Food Assistance) の 3 つのプログラムを所管している。

このうち、「農産業の保護及び発展」プログラムをみると、このプログラムの中には、一般資金 (General Fund), 環境管理資金 (Environmental Stewardship Fund), 農場産品ショー資金(Farm Products Show Fund), 競馬資金(Racing Fund)の 4 つ資金区分がある。

一般資金には、次の 24 のサブプログラムがある。つまり、一般行政運営、農業法律センター、農業保全地役権買取行政、農業研究、農業振興・教育・輸出、広葉樹研究・推進、農場安全、糞尿対策、家畜衛生委員会、獣医技術遠隔教育、家畜保険、州農場産品展示会資金への移用、ペンシルバニア祭への支払い、畜産ショー、野外酪農ショー、ジュニア酪農ショー、4 H クラブショー、産品宣伝・マーケティング、将来の農業者、農業・農村地域青年、家畜糞尿資金への移用、土壌水質地区、穀物保険、プラム・ボックス・ウイルス (果樹保険) となっている。

表 3 は、州農業局の「農産業の保護及び発展」プログラムの内訳を示したものである。同プログラムの中の農業保全地役権買取り運営や農業研究は、サブカテゴリーとして位置づけられている。「2003 - 04 の利用可」は、州農業局への予算配分額 (歳出予算額、Appropriation) である。各部局は、サブプログラムに関して実施責任を負っている。

現在、ペンシルベニア州では、表 3 に見るように、プログラムのサブカテゴリー単位にみると、州農業局では、「州農場産品ショー資金への移用」だけではあるが、減額を見積もっている。釣りボート委員会 (Fish and Boat Commission) の資料をみると、複数のサブカテゴリーで予算年度と異なる額を見積もり、増額を見込んだサブカテゴリーもある。

現行予算システムで 1 年度の予算に加えて 4 年間の見積り (5 か年見積もり予算といっている) を既に州法の規定に基づいて、実施している。実態はともかく、法律に基づいて運用されているのに対して、知事が 5 年間予算を提案した理由を聞いた。

表 3 2003-04 年度農産業の保護及び発展プログラム歳出予算額

	2002-03 実績	2003-04 利用可	2004-05 予算	2005-06 見積り	2006-07 見積り	2007-08 見積り	2008-09 見積り
1 . 一般資金							
一般行政運営	30,884	30,588	31,254	31,254	31,254	31,254	31,254
農業法律センター	150	0	0	0	0	0	0

農業保全地役権買取り運営	618	583	520	520	520	520	520
農業研究	3,503	3,363	3,000	3,000	3,000	3,000	3,000
農業振興・教育・輸出	1,351	1,186	1,186	1,186	1,186	1,186	1,186
広葉樹研究・推進	756	728	698	698	698	698	698
農場安全	116	111	111	111	111	11	111
糞尿対策	295	288	297	297	297	297	297
家畜衛生委員会	4,250	4,250	4,250	4,250	4,250	42,50	4,250
獣医学遠隔教育	100	0	0	0	0	0	0
家畜保険	150	50	20	20	20	20	20
州農場産品ショー資金への移用 *	1,000	1,000	3,000	2,500	2,000	1,500	1,000
ペンシルバニア祭への支払い	4,400	3,400	3,400	3,400	3,400	3,400	3,400
畜産ショー	225	225	225	225	225	225	225
野外酪農ショー	225	225	225	225	225	225	225
ジュニア酪農ショー	50	50	50	50	50	50	50
4 H クラブショー	55	55	55	55	55	55	55
産品宣伝・マーケティング	950	850	850	850	850	850	850
将来の農業者	104	104	104	104	104	104	104
農業・農村地域青年	0	110	110	110	110	110	110
家畜糞尿資金への移用	3,280	3,280	3,280	3,280	3,280	3,280	3,280
土壌水質地区	1,210	1,210	1,210	1,210	1,210	1,210	1,210
穀物保険	1,200	2,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
ブルム・ボックス・ウイルス（果樹保険）	2,028	1,000	0	0	0	0	0
2．環境保全資金	13,334	15,851	16,428	16,428	16,428	16,428	16,428
3．農場産品ショー資金	6,353	6,538	5,615	5,615	5,615	5,615	5,615
4．競馬資金	200	203	212	212	212	212	212

このことに関して、予算局の担当者は、次のように述べている。

- 現時点では、5年間見積もりの意義は、現予算年度に基づいて将来起こり得る事態を予測することにある。予算局長は、5年予算モデルを検討中で、まだ初期段階である。モデル作成の目的は、将来に起こる変化、例えば経済などの要因について、より正確に当該年度の予算に反映させることにある。このモデルが完成しても5年間予算に移行するかどうかの決定は、まだなされていない。知事は元フィラデルフィア市長であり、市では5年予算を既に導入していることも提案の動機の一つだろう。5か年予算の導入目的は、将来の収入・支出を予測して現在の財政のより良い運営を行うことだろうと思う。

- フィラデルフィア市の場合は市でもあり郡でもあり、他の市の場合とは異なり、郡が担っている予算編成機能も持っている。5年間予算に限らず、いかなる予算モデルにおいても、将来を予測するという挑戦は必要になると思う。予算局長は、将来予測のできるモデルの作成を目指している。州レベルでモデルをどのように活用できるかという分析はまだ始まったばかりである。検討の結果、場合によっては、3年予算という形で完成するかもしれない。
- 例えば、矯正局の場合を考えると、囚人数が増加するという予測ができれば、2年以内に新しい刑務所を建てる、などの内容を当該年度の予算に盛り込むことができる。このような予算モデルの構築を目指している。
- 新しい予算モデルで目指しているのは、より正確な予測で、単に将来について予測するだけではない。予算局長の声明では、新予算制度は歳入・支出の両面において、より正確な予測を行うべきだと述べている。ペンシルバニアの予算システムは、雑誌「Governing」で高い評価を受けたことにつながっていると思う。
- 単年度予算では、将来予測ができるものであっても対応が難しいということがあり、逆に単年度予算は、状況の変化により迅速に対応することができるというメリットがある。例えば、連邦政府が決定する増税、減税、プログラムの削減、強化などの変化に迅速に対応できる。

5. プログラムの目的と指標

予算書の冒頭に州農業局の使命（mission）が、またプログラムの予算要求説明書にはプログラムの目的（objective）が書かれている。州農業局の予算書を見ることにする。

< 州農業局の使命 >

「州全域における農業及び関連産業を奨励・振興すること。このため、消費者の保護、資産の保全、農地の保全、アグリビジネスの発展を通して達成する。本局及び7地方局は、全州において農業者及び消費者に対して広範囲にわたるサービスを提供する」。

< プログラムの目的 >

州農業局の「農産物の保護及び発展」プログラムの場合、目的は、「農業経済及び関連産業を強化する」とされている。

因みに、釣りボート委員会の目的は、「魚・野生動物の生息数等の水産資源を保全すること、州の水域における釣り・ボートのレクリエーション機会を提供すること、及び水産資源のレクリエーション機会を増進すること」とされ、これも予算説明書の冒頭に記載されている。

「緊急食料支援プログラム」(Emergency Food Assistance Program) を例に予算と指標をみると、表の４のとおりである。

表４． 緊急食料支援プログラムの予算・見積り額と指標

	2002-0 2 実績	2003 -04 利 用 可	2004 -05 予算	2005 -06 見 積 り	2006 -07 見 積 り	2007 -08 見 積 り	2008 -09 見 積 り
予算（一般資金，1,000 ドル）							
・ファーマーズ・マーケット・クーポン	855	1,397	1,397	1,397	1,397	1,397	1,397
・州食料品購入プログラム	16,450	16,450	16,450	16,450	16,450	16,450	16,450
配布食料品の価値（1,000 ドル）	38,000	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000	40,000
受給者（1,000 人）							
・伝統的プログラム	917	956	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
・TEFAP	2,511	2,578	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600
・州食料品購入プログラム	2,455	2,507	2,600	2,600	2,600	2,600	2,600
ファーマーズ・マーケット・クーポンで引き換えた者の割合（％）							
・WIC 受給者	-	-	62%	62%	62%	62%	62%
・高齢者	-	-	95%	95%	95%	95%	95%

注１）TEFAP は，The Emergency Food Assistant Program（緊急食料支援プログラム）

注２）WIC は，Women, Infants and Children の略称で，低所得層の妊婦，高齢者に対して食料品購入のクーポンを支給する連邦プログラム。

６．業績の達成と予算の増減

予算編成における使命，業績指標の取扱いに関して，予算局の担当者は，次のように述べている。

- 各部局に対して，第一段階として，部局の使命におけるゴールは何か，2005-2006 年度，又は将来において何を達成しようとしているのかを質問し，これらの回答を得た第二段階で，予算の見直し，予算要求内容と業績指標が一致しているかの確認を求める。これらの一連の作業が予算局のモニタリング・ツールとして活用されている。

- 現在のところ、指標の多くはアウトプット指標で、どれだけの資金と人的資源が使われたかを示すものである。そこからどのようなアウトカムが出たかを判定する指標を追加するため、10～15の部局において作業中である。
- 州から予算が提供されるプログラムは、ほぼすべて、部局にプログラムの作成を指示する州法、連邦政府の法など法律に基づいている。各部局はプログラムを作成し、予算局は、プログラム内容と必要な額を提出する。プログラムが一旦実施されれば、以降は予算局が、プログラムが円滑に運営されているかモニタリングする責任を負う。しかし、日々の作業が円滑に行われているか、どのように資金を使うかなどの詳細に関する評価は、部局で管理・評価することになる。ただしプログラムの一部については、知事がより多くの情報提供を要求して、予算局と部局の双方に評価の指示を出すものもある。
- 予算局は、各部局をモニタリングし、コントロールする権限を持っている。部局は、プログラムをそれぞれの法律に沿って実施・運営する義務を負っている。各部局は、プログラムの内容変更などの重要な決定の際には、予算局との協議が必要になる。部局は、他の地方自治体や地域のNPOなどにプログラムの実務を委託している場合も多く、州政府の職員以外の者によってプログラムが実施されていることが多い。このため、プログラム資金が実際には外部へ流れているという事実を、注意してモニタリングする必要がある。
- 各部局が外部機関をモニタリングするのは、すべてのプログラムではないが、よく行われている。部局がプログラムを作成し、実務を外部の「プロバイダー」に委託する際には、契約を取り交わすことになるが、現在、その契約内容が変化してきており、プロバイダーの方が業績目標を達成する責任を負う内容になっている。モニタリングの役割は重要性を増していると考えている。業績目標を年度内に達成できているかをみるため、モニタリングの頻度を上げることで、達成できなかった場合の原因が探りやすくなる。モニタリングを強化することで、問題があった場合、早期に指摘することができ、初期段階から解決を目指すことができる。

基本的なプロセスとしては、予算局は全部局の予算要求を10月に受取り、1月まで予算局と知事室において分析を行うが、プログラム資金の増額が要求されている場合は、判断の資料として評価を参照し、予算内容の変更を決定することがある。評価結果が著しく悪かった場合、プログラムは見直される。プログラム自体の削減、内容の大々的な変更を検討することになる。例えば、州政府のある部局で、釣り用にマスの飼育を命じる州法があると、その部局がサケの飼育について要求があった場合、適切な魚類でなくても一旦は受け入れられるが、翌年もしサケが全滅するようなことがあれば、サケはもう飼育されないだろう。しかし、魚を飼育するというプログラムの基礎は変わらず存続される。

第3節 カリフォルニア州パフォーマンスレビュー

1. カリフォルニア州パフォーマンスレビューの提案

2003年10月、デービス前知事のリコール選挙に伴う新知事選挙で、俳優のアーノルド・シュワルツェネッガー氏が立候補し、当選した。

氏は、翌2004年1月の施政方針演説で、州政府のパフォーマンスレビュー及び抜本的な組織改革を行うことを発表した。「カリフォルニア州パフォーマンスレビュー」(California Performance Review, CPR)と名づけられた同改革案は、組織の再編、計画の評価、成果に応じた予算の編成、行政サービスの向上、調達手順の改善、を主要な目的とする壮大なマネジメント改革を実施しようとしている。

CPR実施の背景として、カリフォルニア州の財政危機がある。年々増加し、2002年度には約340億ドルに膨れ上がり全米最大となった財政赤字を削減するため、現在140の部局(agency)がある巨大な州行政組織のスリム化・効率化を図ることを打ち出した。氏の知事就任後まもなく発表した「予算概要」(budget summary)の中に、既に州政府の改革案が提示されている。

シュワルツェネッガー知事の施政方針演説においても度々引用され、CPR原案の一部を成すのが、政策シンクタンクによって作成された「市民による予算」(Citizen's Budget)である。2003年4月、前デービス州知事と州議会へ提出されたもので具体的な金額について提言したほか、「業績予算」(performance-based budgeting)、2年間予算の導入、州政府組織の再編など、10の主要な改善案が提言されている。

政策シンクタンクの一つ、「リーズン公共政策研究所」(Reason Public Policy Institute)は、「カリフォルニア州財政危機情報センター」を設置し、数年にわたって調査・提言活動が続けてきたが、同センター代表カール・デマイオ、ジョージ・パサンティノ両氏は、シュワルツェネッガー氏の就任直後からウィルソン元知事などの政治家コネクションを通じ、知事の直接的アドバイザーとなった。彼等の提案を総括している「市民による予算」は、知事に高く評価され、実施に移されたのみならず、パサンティノ氏はCPRの実行責任者(director)に任命された。

組織改革が実施されれば大幅な部局の合併・コスト及び人員削減が予想されるため、州政府内に反対論も多く出たが、知事は2004年5月、知事命令(executive order)によって正式に発足させた。責任者はテキサス州で同内容のパフォーマンスレビューを成功に導いたビル・ハミルトン氏、数十年にわたりカリフォルニア州政府内で実績を上げてきたショ

ン・ギテレス氏で、知事直轄の特設チームの下に、州政府各部局から約 300 人の担当者が出向し CPR 専任となり、実行案を纏める作業が行われた。

2．カリフォルニア州パフォーマンスレビューの実施

ビル・ハミルト氏とション・ギテレス氏による CPR レポート第 1 巻の「改革のための処方箋」(Prescription for Change) は、本年 8 月に公表された(6 月 30 日公表の予定であったのが、予算案の審議への影響を考慮して延期されていた)。このレポートには、1,000 以上の提言が含まれており、これが実施されれば向こう 5 年間で 320 億円以上が節減されるとしている。

「改革のための処方箋」の「診断」では、州の行政組織は、混沌としていて扱いにくい、マネジメントシステムは、時代遅れで効果的でない、プログラムはすぐ終わるが、実質はいつまでも続き、税金の無駄遣いをしている、人的資源の危機に直面している、州の情報システムは、時代遅れである、と述べている。

また、「カリフォルニア州パフォーマンスレビュー」では、レビューの主な領域を機能別チーム(保健及び介護、教育・訓練・ボランティア、治安、資源保全・保護、一般政府、インフラストラクチャー)と、横断的チーム(情報技術、調達、人材マネジメント、顧客サービス、予算・歳入の最大化、部局間の連携、財務監査)としている。

CPR 提言の財政的效果として、CPR の提言を実施した場合、320 億ドルの財政効果があると見込まれるとしている。内訳は、一般政府 124 億ドル、保健及び介護 49 億ドル、教育・訓練・ボランティア 41 億ドル、インフラストラクチャー 34 億ドル、資源保全・保護 3 億ドル、治安 0.07 億ドル、運営費 64 億ドルとしている。

「顧客サービス」では、州の顧客サービスの基準が存在しない、近代的な顧客サービス技術を採用していない、プログラムは、消費者の視点でなく、官僚的視点で設計されている、基礎自治体によって実施されるサービスが多いが、連携が貧弱であるという問題点を指摘している。そして、改善点として、州の顧客サービス・システムを確立し、優れた顧客サービスをした者を表彰する、部局のホームページを更新するよう知事は命ずる、自動車免許の更新がオンラインでできるようにする、WIC プログラムを電子処理により利用できるようにする、消費者局に営業免許・許可を一元的に行う部局を設置する、免許及び規制に関係するビジネスに対する監視を行う第三者機関を設置する、基礎自治体との関係を強化する部局を設立する、などの改善事項を出している。

「よい市民・政府」では、今度 5 年以内に現職員の 34% が職場を去るという人材資源問

題に直面している，人事システムが二分されている，新規採用の努力が効果をあげていない，在職職員に対する研修は散発的である，職員の業績評価が定期的に行われていない，といった問題点があると指摘している。そして，改善点として，人事行政を一元化する，人材の将来計画を作る，全部局横断的な人材計画を作成し，マネージする，州職員のためのオンライン研修サイトを作る，高等教育機関と協力し，州職員の学習戦略及びプログラムを開発する，業績目標と期待アウトカムを統合し，職員評価に活用する，などの改善事項を出している。

なお，「税の最高活用」においても問題点をあげ，改善事項を出している。「政府のアカウンタビリティ」については，3 - 3 で述べる。

「部局組織」では，300 以上の委員会，11 のエージェンシー，79 の局（Department）の業務が重複し，競合している，現在の組織を渡り歩くことができるのは，内部の者と特別利益団体の者だけである，共通的な行政サービスが分割され，かつ重複している，官僚的ペーパー作業と内部対立が先になっており，質の良いサービスの提供は後回しになっていると問題点を指摘している。これを受けて，州政府の機構は，生産性を高めるため，効果的で簡素化し，オーバーホールする，とする改善事項を出している。

「夢の再現」では，カリフォルニアの夢は，米国の夢である。驚くべき事態を実現する夢である。「改革のための処方箋」は，ベストを示し，そしてこの州の人々にベストを約束しており，まさに夢である。「改革のための処方箋」が実施されれば，米国における最初の 21 世紀の政府を手にするようになる，と述べ，最後に「追い求める価値のある夢である」と結んでいる。

3．戦略計画の作成と業績予算への取組み

カリフォルニア州では，1993 年に知事予算（Governor's Budget）で，業績予算パイロットプロジェクト（Performance Budgeting Pilot Project）が実施され，1995-1996 年度に 4 つの局でパイロットプロジェクトが実施された。しかし，このパイロットプロジェクトは，その後，拡大実施されることはなかった。

1994 年に「州政府戦略計画パフォーマンスレビュー法」（the State Government Strategic Planning Performance Review Act）が成立し，すべての州政府の部局に対して，戦略計画の作成を検討するよう求めるとともに，財務局（Department of Finance）に対して各部局の戦略計画の作成に関する取組みを調査するよう求めた。しかし，州政府戦略計画パフォーマンスレビュー法では，各局に「戦略計画の作成を検討する（consider）よう求め

た」のであって、実施するように命じたものではない。このように腰の引けた規定になったことについて、もし、仮に実施できないか、実施しない部局が出た場合、責任問題に発展しかねないとの懸念が、議会だけでなく財務局にもあったとのことである。

このような不十分な取組みではあったが、州政府においては、各部局で戦略計画の策定等に取り組んでいた。CPR の調査によると、次のような結果が得られている。

- 82 局のうち、74 の局（90%）が戦略計画を策定している。しかも、そのうち、64 の局（86%）が 1998 年以降に戦略計画を更新している。
- 74 局のうち、44 局(60%)では内部スタッフだけで戦略計画を策定している。内部スタッフとコンサルタントの共同によって策定した局は 24（32%）、コンサルタントだけで策定したのが 5 局（6%）である。
- 局の目的（Goal）や目標（Objective）が高次の戦略計画に結びついているのが 32 局（43%）である。戦略計画が下位の計画と結びついているのは 53 局（71%）である。
- 戦略計画の策定の障害として 24 局（40%）が資源の不足をあげ、グループ・アクセプタンスの不足が 12（20%）、マネージ・アクセプタンスの不足が 11（18%）となっている。
- 70 の局では、成功しているとしている。その理由として 23 局（33%）では組織の使命、ビジョン、目的に焦点を当ててようになったことを、18 局（26%）が計画策定の結果、事業運営がより効果的になったこと、9 局（13%）が目標に焦点を合わせ、資源を効率的に利用するようになったことをあげている。

カリフォルニア州では、上記の取組みが州政府全体としてフォローアップされるとはなかったが、全く何もしてこなかったわけではない。

以下は、CPR の「政府のアカウンタビリティ」の取りまとめ責任者に対するインタビュー結果で、口頭説明の後、あらかじめ提出していた質問に対して、ペーパーによる回答を受け取った。回答は、次のとおりであった。

1) 業績予算パイロットプロジェクトの実施とその結果の活用

（カリフォルニア州は業績予算の導入を早期から検討し、1993 年にはパイロットプロジェクトを実施しているにもかかわらず、現在まで積算方式（line-item budgeting）が採用されている。試験導入の結果が活用されなかったのかのは、なぜか。）

カリフォルニア州はいまだ、積算方式を採用している。理由は、不安定な政治体制（93 年の業績予算(Performance Based Budget)の試験的導入以降、知事は 2 回交替し、議会の構成もほぼ完全に入替わった）の中で、業績予算の導入が優先事項とされなかったた

めである。財務局の率いる現体制においても、業績予算実施の権限が与えられたことはない。したがって、業績予算を実施するために予算を割り当てられたことはなく、財務局も他のどの部局も、業績予算の手順マニュアルやトレーニングプランを作成したことがない。州政府上層部による指示がないからである。

しかし、1993年にパイロットプロジェクトを実施した部局では、いまま業績予算の要素を予算編成に利用している。例えば、公園・レクリエーション局では、パイロットプロジェクトを実施した結果、業績予算は効率的であった、として、現在も年間予算編成に導入している。

財務局は、準備段階としては、パイロットプロジェクトは成功した、とみている。

2) 業績予算採用における課題

(各部局の長に業績予算の必要性を理解してもらうことは難しいか。実施上の課題は何か。)

部局の長に業績予算の重要性を理解してもらうことは難しい。彼等が慣れ親しんできた「いつもの業務」とは非常に異なるから、業務内容が大きく変わることを好まない人が多い。その中には単に、新しい挑戦、仕事の増加を嫌がっている人もいるだろうが、アカウントビリティが増加することを恐れている人もいると思う。個人ベースでもより多くの作業量をこなさなければならないだけでなく、職員の業績を監視し、プログラムで業績を達成しなければ、予算を削減されるという事態も想定しなければならない。部局の長は、「自分のテリトリーを守る」ことを概ね優先しがちである。また州の財政危機のために各部局は予算削減をせまられている。スタッフを訓練したり、新しいデータシステムを構築したりする予算が取れない、という不安を抱える部局も多い。部局の長に業績予算の効果を理解してもらうには、成功例を示すことが有効だと思う。更に言えば、行政又は議会レベルで、業績予算を作成する努力は、適正な予算配分という形で必ず報われるということを保証すべきである。

3) 戦略計画の作成

(CPR レポートは、64の部局が戦略計画を作成し、更新していると述べている。業績予算が導入されて戦略計画作成が必須となった場合、これらの部局は問題なく戦略計画を作成できると思うか。)

部局のほとんどで、何らかの問題が生じるだろう。戦略計画策定に関する習熟のレベルは、部局によって大きな差がある。業績予算を州全体で実施することになった場合、各部局の作成能力の分析を行い、各部局が一定レベルの計画を作成するにはどの程度作業を補完し、支援することが必要かを判定する必要があるだろう。戦略計画を作成したことがな

い部局では、初の試みになるので、おそらく最低でも1年準備期間が必要だと思う。

4) 戦略計画の作成とプログラムごとの目標の作成

(戦略計画の作成に必要な人的資源は得られるのか。部局に部局全体の戦略計画の代わりに、プログラムごとの目標と業績指標の作成をさせる、ということは考えているか。)

全ての部局は、初回の戦略計画を作成するに十分な人的資源を備えていると自負している。戦略計画の作成は、特別難しいことではない。各部局の上層メンバーがプログラム担当者やステークホルダーと協議しながら作業すれば、計画の中心部分は部局内で十分作成することができるはずである。州政府は、コンサルタントチームを設立して、計画の細かい点や、効果的な業績指標作成の支援を行うだろう。業績予算は戦略計画をもって始動するものである。戦略計画の作成によって、全てのプログラムは、部局の使命、目的、目標に一致していることが確実となる。各部局は、戦略計画作成の過程を経て、業績指標とベンチマーク達成という責任を負っていることを認識していく。

5) パフォーマンスレビュー結果の理解

(業績指標に基づいた達成などを公表することによって、議員、監査部、一般市民などのステークホルダーはプログラムの効果を知り、理解することができると思うか。)

部局の上部レベルの監査および業績の分析は、業績予算の効果的な実施に不可欠である。「カリフォルニア情報一般公開法」の下では、これらの評価結果を公開する義務がある。公開されれば、州政府が職務に忠実であり、透明性が高いということが示されるだろう。

6) プログラムの構成

(CPR レポート上のプログラムがどうなっているか、また、業績予算を導入するには、現行プログラムの見直しも必要か。)

現行の積算方式による農業・環境関連プログラムとしては、

農薬規制局のプログラムは、「害虫管理、環境監査、法律執行および許認可」である。このプログラムが管轄するのは、農薬使用の監視・規制・管理、農薬の販売および使用に関する法令施行、残留農薬試験、農薬製造の規制順守監視、農薬使用による環境汚染の特定、農薬の環境への影響の削減、危険の少ない農薬使用法の開発と実施促進である。

食料農業局のプログラムは、「動植物の安全管理、害虫防除、および食料品安全サービス」である。このプログラムの第一の目的は、動植物に発生する害虫・疾病の中でも特に、ヒトに感染する、州農業財政に深刻な影響を及ぼす、農作物の供給に影響するなど危険な影

響があるものの防除である。他にも、州政府のプログラムスタッフが独自に実施する場合と、連邦政府の農務省や郡の農業担当と協力して実施する場合がある。窃盗や群れからはぐれることなどによる家畜数の減少予防、苗木市場安定の促進、種子の品質保証、国内販売又は輸出用農産物の衛生保証の促進を実施する。

業績予算を導入した場合、現行プログラムの見直しは必要である。業績測定ができるようなプログラムの結果が出るものに内容を変えなければならない。業績予算実施の際には、現行のプログラムを「ベースライン」として活用し、その内容を変更してプログラムを見直すケースが多くなるだろう。

7) 予算編成とプログラムの評価の時期

(業績予算を導入した場合の問題の一つとして、翌年の予算年度前にプログラム結果を得なければならない、ということがあると思う。どうやって解決するか。)

現在出ている解決案は、入手できているデータから、業績を予測する。現行の項目別予算でも、一部で予測が使用されている。似た内容のプログラムの成功実績を調査し、業績を予測する。段階的導入として2年予算を提案する。業績予算のデータシステム、分析方法を段階的に導入しながら、項目別予算を続行する。

8) リアルタイム情報

(CPR レポートでは、知事、議会は戦略決定を行うのに必要な情報へのアクセスが出来ない、州政府事業に関するリアルタイムな情報は現在、入手不能である、と述べている。リアルタイムな情報としては、例えばどのような情報が必要になるのか。)

リアルタイムな情報とは、日々更新される最新の情報である。例えば、社会福祉局(Department of Social Service, DSS)であれば、無職の生活保護受給者が、州の復職プログラムに参加して就職できるまでにかかった時間などのデータが該当しよう。DSS のデータベースで、このような情報を毎月又は四半期毎など、定期的に更新する必要がある、ということである。

9) 今後の機構改革の段取り

(4つの既存の部局を1つに統合することや、7部門に分かれている知事直轄運営予算オフィスの新しい構造が提案されている。これらの新機構はいつ始動するのか。)

CPR 委員会の判断と、同委員会の知事への提出報告によるが、機構改組は早ければ来年の2005年度知事予算に盛り込まれるだろう。個人的には、オフィスの中ではCPR部門と、

財政部門が最も重要になると思う。これら 2 部門の設立には慎重な協議を繰り返すことが必要であろう。機構改組の提案が、予算に記載、という形でなされた場合は、議会で検討・コメント・改正の対象となる。知事命令で提案された場合は、知事直轄オフィス又は各部署の上層部のみで実施が決定される。最終的にいつ新機構が始動するかは、CPR 委員会による提案が最も影響するだろう。

第4章 まとめ

平成16年度における「新しい行財政手法の導入」に関する調査研究は、英国、アメリカ両国の海外調査、宮城県を始めとする各県の訪問調査、当センターで実施したフォーカスグループ調査などの結果を基に、調査研究委員会でご議論いただき、ニューパブリックマネジメント（New Public Management；NPM）に関し、農林水産省が取り組むべき課題を以下のようにとりまとめた。

1 NPM への取り組みについて

NPM は、現在、言わば行財政改革のグローバル・スタンダードになっており、小泉内閣における「骨太の方針」の中で、「いまや NPM は世界の行財政改革の潮流であり、その考え方を生かして政策プロセスの改革を図る」とされているところから、農林水産省としても、その取り組みが迫られているところである。

しかしながら、行政改革は、それぞれの国の政治情勢、経済情勢、社会情勢、あるいは文化、国民性等を反映するためそれぞれに特性があり、各国の行政改革の理念や手法に学んでそれを日本の農林水産行政に取り入れようとするときも、各国との様々な条件の違いを十分考慮に入れなければならない。

〔説明〕

行政改革が行われた時期の諸外国における背景を述べれば、次のとおりである。

政治的な側面言えば、例えばアメリカの大統領の場合、候補者は、自分が目指す選挙の前の選挙が終ると、4年後の自分の選挙に向けて準備を始める。選挙戦をいかに戦うかが勿論大事な要素であるが、そのためにも自分が大統領に在任中の4年間ないし8年間にどのような行政の展開を図ろうとしているかについてきちんとした展望を作り上げなくてはならない。そのためには、数百人ないし1000人以上に上るスタッフを抱えて戦略を練り、当選したら、そのスタッフとともに White House に乗り込み、行政改革が必要であれば、それに取り組むことになる。それに対し、日本の場合には、総理大臣候補と言われる人達も、自分がどの時点で総理大臣になれるかの予測はほぼ不可能で、「はからずも」なるのが大部分である。したがって、行政改革が必要であっても、そのために周到な準備を行うことは難しい。

また経済的な問題で例をあげれば、1980年代にレーガン大統領が始めたアメリカの行政改革は、当時のアメリカの経済には供給力が足りなかったことを背景にしており、「サプライサイドの経済学」という言葉も生まれたぐらいであるが、今の日本は、供給力は十分あるが需要が足りない状況であり、経済的条件に大きな違いがある。

さらに国民性に関しては、欧米の人たちは自分の地域をすごく大事にしており、地域

を維持するために農業が果たす役割も一般市民がよく理解し、地元の農業を大事にする、農家を自分の仲間として受け入れるという側面もあるが、果たして今の日本はどうであろうか。

NPM の導入にあたっては、そうした政治、経済、社会、文化、国民性の違いを越えて、我が国、あるいは農林水産省が参考にすべきことは何か、を解明しておかなければならない、と考える。

2 成果の追求について

NPM は、行政に、成果の追求をめざした改革を行いながら、民間で行われている理念や手法であってもできるかぎり適用して、行政の効率性や生産性、有効性を高めようとする試みである、というところにその眼目がある。

農林水産省においては、これまでも「成果の追求」を目指した農林水産行政の展開や改革を計っているが、今後とも、成果の向上を目指して、失敗をおそれず、前向きに新しい政策や改革に取り組んでいく姿勢を持ち続けていくことを期待したい。

これに関連して、新しい政策の企画・立案の際に手続きに時間がかかって、ないし時間をかけすぎて、適切なタイミングを失う、あるいは締め切りがあって十分な時間が取れない（役所の仕事は、そうなりがちである）というようなことのないよう留意することが必要である。

〔説明〕

NPM における成果志向の意義については、第 1 章第 2 節において述べたところである。とかく NPM については、「公共サービスへの市場原理の導入」だけに目がいつているものが少なくないが、同節でも述べたように、NPM はそれまでの行政の考え方を基本的に変えたものであり、その中の重要な要素の一つが、従来の「手続き重視」から、「手続きも大事だが、成果も大事にしていく」ことである。

「成果を目指す」といった場合、その前提となるのは国民のニーズであることは言うまでもなく、「納税者」ないし「行政サービスの受益者」を顧客と見なして（＝顧客志向）そのニーズを把握し、そのニーズを十分に満たす行政の展開を図ることが求められる。

国民のニーズすなわち目指すべき「成果」は、究極的には「国民の暮らしやすさ」であり、農業政策で言えば「国民を飢えさせることのないようにする」ことである。そこをキーポイントとして、実際に何がすればよいのか、どういうふう to どういう価値を目指すのか、を考えていくというのが、「成果の追求」の意味である。

従来の行政は、この点に関して言えば提供の手続きの方から考えがちであった。民間であれば、何らかのサービスを提供し、その対価として事後にお金をもらう仕組みなの

で、ものごとを成果の方から考えていくことになるが、行政の場合には、税という形で使うお金を先にもらってしまうため、成果を考えないわけではないものの、どうしても集めたお金をしっかり管理し問題のないように使うという考え方になる。したがって、お金を先にもらうというシステム下においても価値や成果を生み出すような仕組みにするためには、意図的・人為的にそうしたシステムを作らなくてはならなくなる。

また、従来の行政は前例主義であったが、「成果の追及」を目指す以上は、とにかくできることは、民間で行われている手法であれ何であれ、失敗を恐れず、とりあえずやってみよう」ということとなり、これもNPMの重要な動きの一つとなっている。

「成果の追及」に関して、近年の農林水産省としての取り組みを見てみると、3月25日に発表された新しい「食料・農業・農村基本計画」の中では、「改革の推進にあたっては、効果的、効率的で分かりやすい政策体系を構築し、消費者の視点の施策への反映を図る」とされており、成果を目指した行政や改革への取り組みが伺える。特に2001年のBSE発生の際に世の中から言わば袋叩きにあって以来、農林水産省は「消費者に軸足を置いた」農林水産行政を目指す姿勢が強まり、それが長期的なアウトカムすなわち「成果の追及」を目指すことにつながってくるものと思われる。

なお、成果に責任を持つことを担保するため、日本のいくつかの県、世界でもドイツ等で「業績目標に対する契約」という手法がとられている。

「契約」という視点を厳密に受け止めるならば、現在の公務員制度の下では、「成功したから給料を上げる」、あるいは「失敗したから解雇する」といった契約内容の成功・失敗によって担当者を遇することは不可能で、契約の概念はなじまない。パフォーマンスとしては非常に意味があるかと思われるが、農林水産省がそういうパフォーマンスをするというのも非現実的な話であるので、現段階では、取り扱わないことにする。

成果の検証は、アウトプットやアウトカムを重視した政策評価システムの活用によって可能となる。農林水産省は、平成12年度の政策から政策評価を取り入れ、現在では、国土交通省と並んで各省庁の中でも先駆的な取り組みをしているという評価をされており、取り組み自体も各省の中でも進んだものになっている。

農林水産省の政策評価は、実績評価を中心に行われ、現在の実施計画において実績評価は、農林水産政策を「5つの大目標」、「12の中目標」、「57の政策分野」に整理し、各政策分野ごとに計142の目標値を定め、その達成度を検証する、という形で行われている。目標値については、アウトカム重視が叫ばれ、担当者はアウトカムを十分に顕わす指標を策定するのに非常に苦労しているようである。平成15年度では、83の目標値が達成度A（90%以上の達成率）になっている。

3 「行政運営組織の見直し」および「資源利用に関する権限委譲の実施」について

機動的な「小さな政府」を目指すことは、NPM の大事な 1 つの要素である。この点につき農林水産省では、不断に組織の改革や定員の削減に取り組み、消費・安全局の設置等、時宜に適った対応が行われているが、その反面、組織の縮小化や定員の削減に関しては、ともすれば単に数合わせではないか、という印象を受けることがある。農林水産行政を巡る情勢に厳しいものがあることは理解しなければならないが、こうした行政運営の見直しにあたっては、農林水産政策の成果を向上するため、という視点を念頭において取り組む必要がある。

NPM では、企画部門と実施部門を分離し、企画は中央庁が、実施は地方支分部局等の機関に委ねていくことが大きな要素となっているが、農林水産政策分野に限らずわが国においては、この分離した体制は基本的にはすでにできていると考えられる。

しかしながら、わが国の農林水産分野は、地域によってその特性が大きく異なり、地域ごとに、地域に根ざした行政の展開が要請されている。このため、農林水産省の地方支分部局である地方農政局や農政事務所を始めとする現場の担当者達が、目的意識を持ち、地域の消費者や生産者の声を踏まえた当該地域のニーズに応える企画立案を行える機能を充実する等、地域に根ざした行政を行う体制を整備することが必要である。

なお、その実効を図るためには、資源（人事と予算）利用に関する権限を、執行機関に委譲する必要があるが、この権限を現場に委譲する代わりに成果の実現に責任を持たせることが必要であるが、この体制についても、すでにできているものと考えられる。

〔説明〕

大きな政府から小さな政府へ

「大きな政府は動きにくく非効率になりやすいため、機動的に動く小さな政府を目指す」というのが NPM における「大きな政府から小さな政府へ」の目指すところであるが、併せて各国とも、「財政負担を減らす」ということが大きな目的になっている。英国のサッチャー首相、アメリカのレーガン大統領は、財政問題が大きな争点となったために「大きな政府から小さい政府へ」を選挙公約としたと言われ、政権をとった後は、それが公約になっていることを 1 つのばねとして、積極的な取り組みを行っている。

少しデータが古いが、2001 年時点で、各国とも、GDP に対する政府支出や政府人件費支出は前年比マイナスという傾向が続いていたのに対し、わが国に関してはそれが逆で、政府支出も政府人件費も増えている。このため OECD では、大きな政府から小さな政府へという動きをしていない国、と評している。

その中であって農林水産省は、善悪の判断は別として、国費の支出も人件費も減っている。定員の削減は、昔から行われている。行政組織としては、最近では「食糧庁の廃止」や、各種機関の「独立行政法人化」が行われ、組織としてはコンパクト化し、人員も減っている、という状況にある。

農林水産業をめぐる周囲の情勢が厳しい中で、このことはやむをえない面があることは理解しなければならないが、組織の縮小化や定員の削減に関していえば、部外者の目には、何のためにやるかという検討や議論の経過が見えてこず、数合わせのためというように写ってくる。例え組織の縮小化や定員の削減ということであっても、機能を十分果たしてもう必要ないということであればともかく、農林水産政策の成果を向上させるという視点を忘れず、そこを念頭に置いて取り組んで欲しいものである。

企画部門と執行部門の分離

NPM は英国を嚆矢とするところから、「企画部門と執行部門の分離」に注目が集まっているが、NPM の視点からは、現場のことは現場が一番よくわかっており、両部門を分離することにより、現場における、責任ある、成果の追求が一番よくできる政策実施体制となることを目指している。

日本の場合、農林水産省に限らず全部の府省が霞が関にあり、霞が関は企画・立案を担当し、執行は、地方農政局や従来の食料事務所（今の農政事務所）といった地方支分部局、あるいは特殊法人（今は独立行政法人）が担当してきた。また、地方公共団体とは、パートナーシップを組んで、きめ細かく補助事業などの執行にあたってきた。したがって、企画部門と執行部門の分離は、農林水産省を含む全府省で、すでにその体制はできている、といっても過言ではない。

現在、地方への権限委譲ということが盛んにいわれているが、これは霞ヶ関が行っている企画、立案部分まで地方へ委譲するということで、「企画部門と執行部門の分離」ということとは、別問題であると考える。

しかしながら、わが国の農林水産業は、作物構成、自然条件、その他多くの生産条件が北海道・東北と九州とではまったく異なっているものが少なくない等、地域によってそれぞれ固有の特徴を有しているところから、地域に根ざした政策の企画などは霞ヶ関よりもむしろ地方支分部局に委ねた方が成果の追求という要請に適うこととなる場合が少なくないと思われる。したがって、そうした地方に根ざした企画を地方の機関が十分に行えるよう、地方機関の企画・立案の能力を高めることが期待される。

ちなみに英国では、当センターが 2004 年 10 月に調査した非省公共団体であるカントリーサイド・エージェンシー（Country-side Agency）は、「ローカルな企画はローカルにいる機関でないとできない」というコンセプトのもとに、地域のための企画を

行い、DEFRA に予算要求して予算を獲得し、地域のために当該事業を実施している。

「資源利用に関する権限委譲」および「成果の実現への責任」について

農林水産省について「資源利用に関する権限委譲」の状況を見てみると、人事と予算は、ある程度現場に権限委譲されており、一応できているものと思われる。

予算は、各農政局に予算が配分され、また人事についても、中央と地方との交流の場合はそれぞれの機関同士の折衝、それ以降は農政局の責任で取り扱われている。

なお当センターの調査研究委員会において、中央と地方との間の人事交流についての議論があったが、人事については、国家公務員 種の人間はいや応なく中央と地方との間で交流を命ぜられ、種、種の人であっても、本人の意向次第で本省と地方との間で移動が行われ、その交流によって相互にステップアップしているだけでなく、相互の情報や考え方も交流している。

また、調査研究委員会や訪問調査において、農林水産行政の現場では、現場のマネジメントの能力が十分ではない場合が見受けられるという指摘があった。そうした現場のことを一番よく知っている現場機関のマネジメントの充実を図ることも NPM がめざすところであり、このことを忘れてはならない。

(3) 「公共サービスへの市場原理の導入」について

NPM でよく知られている民営化やエージェンシー化については、農林水産行政においては対象とするべき分野はほとんどないものと思われ、今後は、官と民とのパートナーシップの活用が課題になってくるものと考えられる。あらゆる分野における農林水産政策の展開にあたり、農林水産業者だけでなく、とくに消費者や医療関係者といった生産・加工・流通の関係者以外の人達や団体との間におけるパートナーシップの構築について検討し、官民一体となった政策の推進を図ることが今後重要である。

〔説明〕

民営化について

「民営化」については、「民でできるものは民で」といった議論が目につくが、その本来の意味は、「公的部門、民間部門で競争し、より費用対効果の大きい部門に担当させる」ということである。

農林水産行政分野における「民営化」の状況を見てみると、これまでも、公的な機関が民営化されたという事例はほとんど見当たらず、今後民営化すべきと考えられる機関も現段階では見当たらない。

英国の農業分野では、普及組織と試験研究機関の民営化に焦点があてられたが、日

本における農林水産分野の普及組織のシステムは英国のそれとは全然異なるものなので例にはならず、また試験研究機関は今は独立行政法人になっており、こちらは既に対応済みの形である。

したがって、「民営化」については、今後ともあまり考える必要はなく、英国が、今後の方向として「官と民とのパートナーシップ (Public, Private Partnership ; PPP)」に重点を移しているのと同様、わが国の農林水産分野においても、むしろ「官と民とのパートナーシップ」という方向で「公共サービスへの市場原理の導入」を考えていくべきである。

官と民とのパートナーシップについて

従来、農林水産省は、農協、農業委員会、土地改良区といった農業団体との間では、いろいろな部分で役割分担をし、パートナーシップでやってきている。それに比較して、従来、流通・加工の分野、あるいは消費者その他の生産関係以外の分野の団体や人達との間でのパートナーシップという点では、必ずしも十分ではなかったことは否めず、今後、そうした生産関係以外の分野との間のパートナーシップの構築について推進していく必要がある。

民間資金等活用事業 (Private Finance Initiative ; PFI) について

民間資金等活用事業 (Private Finance Initiative ; PFI) は、官と民とのパートナーシップの一つの形態であり、現段階では PPP の中でもっともよく活用されているものである。

日本でもいわゆる PFI 法が制定され、日本でもかなりの分野で PFI の活用が行われているが、農林水産業の分野においては、当センターでインターネットによる検索を行っても、ほとんど事例が見当たらず、ほとんど例がないのではないと思われる。

ちなみに PFI が最も多く活用されている英国の場合にも、DEFRA の農業分野関係では、地方庁舎の建設についてはいくつかの例があるものの、農業政策に関して行われた例は見当たらない。その理由は、次のとおりとのことであった。

ア 英国政府の PFI 適用の条件は資金規模 2000 万ポンド (約 42 億円) 以上の事業となっており、実質的には 5000 万ポンド (約 105 億円) 以上ないと請け負う民間企業の採算がとれないと言われているが、それだけの事業規模の事業がないこと。

イ PFI は、公共部門のリスクを民間部門が請け負う代わりに、民間部門ではその分の利益を得るという構造であるが、農業分野には民間部門で背負うべきリスクがないこと。

ウ 英国農業は CAP、すなわち欧州の共通農業政策の傘下にあるので、英国だけ特別なシステムを採用するわけにいかないこと。

英国の例に学ぶまでもなく、これまで農林水産業の分野で事例が見当たらないのには、それなりの要因があるはずであり、とりあえずそこをきちんと分析していくことが必要だと思われる。英国においても、今の PFI 制度は万全ではなく、改善すべき点がたくさんある、と言われており、わが国の農林水産分野においても、今後採用するためには、システムを見直し、相当システムの改善が必要と思われる。

なお、日本政府の方針として、これから指定管理者制度を推進することになっている。こうした施設の管理を民間に委託することについては、これまで、農林水産省はかなり行ってきており、例えば、国営事業で造ったダムの管理を土地改良区に委託しているのもその一例である。今後、例えば「農業公園」のようなこれまでなかったようなジャンルの施設の管理を民間に委託するような新しい事業が出てくるものと予想されるが、こうしたときに、やはり農業団体が積極的にこれに取り組むべきである、と考えられる。

4 NPM 関連事項について

「国民の意見の把握」について

農林水産省における従来の国民の意見の聞き方は、審議会や公聴会で、学識経験者、業界団体や消費者団体の代表、市町村長といった言わば一般の市井の人ではない、限られた範囲から選ばれた人達からの意見を聞くのが主であった。

この点につき海外の事例を見ると、海外では、アンケートも当然行われているが、アンケートに併せて、例えばフォーカス・グループ・インタビュー等、いろいろなやり方を工夫して、一般国民すなわち普通の市井の市民の意見を把握しようとしている。

審議会や公聴会の役割は引き続き有用であるし、アンケートの活用も積極的に行うべきであるが、それに加えて、普通の市民から意見を集めて、それを参考にすることも視野に入れていいのではないかと考える。

「わかりやすいコミュニケーション」について

農林水産省は、食べるという国民生活に非常に身近な分野を担当している省であるが、調査研究委員会や当センターのフォーカスグループインタビューでは、農林水産省の政策や予算等についての広報は、難し過ぎて判りにくい、どこをみたらいいのか判らない、といった意見が多く聞かれた。わかりやすいコミュニケーションの積み重ねが、結局、農林水産省への信頼感につながっていくということもあるので、国民への周知徹底をもう少し上手に、そして十分にやっていく必要がある。

5 「複数年予算」について

当センターでは、複数年予算制度についてもテーマとして取り組んでいるが、その調査研究結果によれば、いまや複数年予算制度は多くの先進国において取り組まれ、その内容も、行政の成果の追求を目指す視点に立った、現在わが国で行われている単年度予算だけの予算システムとは、あらゆる面で大きく異なるものである。現在、わが国でも試行的に複数年予算の編成が行われてはいるが、いずれ省ないし政府全体の予算システムの抜本的な見直しを伴う本格的な複数年年度予算システムの導入について検討を迫られる時期が来るものと考えられるので、導入された場合の理論的背景、システム、手法等について、その調査、研究を行い、準備をしておく必要があるものと思われる。

〔説明〕

複数年予算について当センターでは、単純に、現在単年度で編成されている予算を複数年化することと理解していた。各府省は 16 年度から複数年年度予算の試行に取り組み、17 年度も新たな複数年年度予算の概算要求を行なっているが、これも現在の予算の期間を単純に複数年にしたもののようと思われる。

諸外国の予算制度を見てみると、

ア 英国が典型的な例であるが、複数年予算と単年度予算を組み合わせたシステムとなっており、政策や事業を数年サイクルで企画し、それに併せて予算も編成されている。

イ 会計制度が、現金主義ではなく、発生主義である。イギリスは 2001 年に発生主義会計にきりかえられ、アメリカも発生主義会計を視野に入れているようである。

（注）現金主義、発生主義については、第 2 章第 5 節 7 を参照

ウ ラインアイテム予算ではなく、プログラム予算である。

（注）ラインアイテム予算、プログラム予算については、第 2 章第 5 節 5 を参照

したがって、複数年予算の取り組みは、以上の全てをというわけでは必ずしもないにしても、予算システムの考え方を基本的なところから変えることとなるが、わが国では、憲法によって国家予算の単年度主義の原則が示されているので、現財政法の範囲内での複数年年度化が限界である。。

しかしながら、すでに各県の中には、例えば宮城県では、3 年サイクルで予算を編成しているといった動きが見られるように、成果を追求することを目的として、複数年予算と単年度予算を組み合わせたシステムが世界のグローバルスタンダードになることも考えられる。このため、わが国農林水産分野においても、本格的な複数年年度予算を組み合わせた予算方式が現憲法下で可能な範囲内で導入された場合に備えて、研究しておく必要があると考える。

