

ドイツにおける新しい行財政手法導入等に 関する調査報告書

平成18年1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

年々厳しさを増す国家財政の下、わが国の行政運営は変革を迫られている。小泉内閣は、その方針を、いわゆる「骨太の方針」において、1980年代以降、特にOECD諸国で行われたニューパブリックマネジメント（New Public Management；NPM）と呼ばれる行財政改革手法を参考としてその推進を図る、とし、その中心を「小さな政府」にしているが、最近の西欧諸国の行財政改革の状況を見ると、「小さな政府」に加え、「成果志向」、「行政運営組織の見直し」、「公共サービスへの市場原理の導入」、「複数予算制度への転換」といった事柄もその要素となっており、国民の声を反映した行財政の展開への転換を志向している。

NPMを中心とするこうした行政改革手法については、近年、いろいろな分野での調査研究も盛んであるが、畜産を含む農林水産分野においては、残念ながら、その蓄積はほとんど見当たらない。

このため、農林水産政策の今日的課題の調査研究を使命とする当農林水産政策情報センターでは、平成16、17年度の両年度に渡って、こうした新しい行財政手法の導入をテーマとして調査研究に取り組むこととし、前述のようにわが国における蓄積が少なく、先進諸外国の状況を調査することが不可欠であるところから、当センターの調査員が手分けして諸外国の調査にあたることとした。

この冊子は、そのうち、調査局長・伊藤威彦が平成17年10月15日から23日までドイツを訪問して実施した結果をとりまとめたものである。

この調査では、連邦消費者保護・食料・農業省、ノルトライン・ヴェストファーレン州環境局、バイエルン州環境保全局の担当の方々、ならびに在独日本大使館石黒裕規一等書記官、通訳をしていただいた十見容子さん、佐々木洋子さん、井上英己氏に一方ならぬご協力、ご支援をいただいた。また、調査相手を探すにあたっては、ドイツ・バイエルン州環境保全局 Andrea Wauer氏に貴重なアドバイスをいただいた。この紙面を借りて、心から感謝申し上げる次第である。

冒頭要約

この報告書は、2005年10月、ドイツ連邦共和国において、「国家および行政の近代化（政策評価を含む）」、「行政の行うコミュニケーション」および「畜産関係施設由来の臭気管理ガイドライン」に関し、連邦・消費者保護食料農業省、ノルトライン・ヴェストファーレン州環境局、バイエルン州環境保護局について調査した結果を取りまとめたものである。

（調査結果の概要）

1 国家および行政の近代化について

「国家および行政の近代化」は、1997年、社会民主党と緑の党が連立を組むにあたって定めたマニフェストであり、1998年の政権交代以降、このマニフェストに基づいて各省それぞれ独自の主体性のもとに、改革の推進が図られ、現在は第2段階に入っている。（第2部第1章）

連邦・消費者保護食料農業省（BMVEL）においては、行政マネジメントの改善を図るため、目標システムと目標合意協定、事前評価（KLR）、報告制度、コントローリングシステム（実績評価）、（事後評価に替わる）ワークショップによるチェンジマネジメント、ならびにシステム全体のIT化を要素とする「PSI制度（行政マネジメントのための包括的なプランニング・運営・情報システム）」を構築した。（第2部第1章）

また、政府全体として近代化を進める3つの柱を定め、その1つとして、周辺諸国に比べて遅れていたIT化（Eガバメント）を進めた。これは、国民への情報サービスや窓口業務だけでなく、例えば農薬の登録業務について申請から審査過程全体をITによって行うシステムで、これにより、小さな政府化に伴う行政サービスの質の低下を防ぐことも可能になっている。（第2部第2章）

なお、併せて、BMVEL資料「PSI オンライン」、連邦内務省資料「行政の近代化・2005年度進捗報告書（抜粋）」も掲載した。（第2部第3章）

2 BMVELの行政コミュニケーション

ドイツでは、2000年のBSE感染牛の発見以降、国民の間に「食品は大事である」ということが再認識され、BMVELにおいても「食品の大切さ、農業の大切さ」の意識を高めることを目標に、消費者中心を旨としつつ、各種のキャンペーン活動を中心とするコミュニケーション活動が行われている。消費者の食品に対する信頼感も取り戻しつつある、とのことであった。

BMVELのコミュニケーション体制は、省内各局に属さない、いわば大臣の参謀という形で3つの課が設けられ、その課長はいわゆるポリティカル・アポインティである。外部への情報発信は、各局が行うのではなく、この3つの課で行われている。

キャンペーン活動は、テーマを BMVEL で決めて、予算措置を行い、その実施は民間に委託して行われている。

子供達に農業の大切さを教えるために、教育のカリキュラムを決める各州の教育関係者と定期的な会合が行われ、各種のコンペが行われている。最近では、子供の肥満防止コンペがある。

ドイツでは、法律の制定等にあたって国民の意見を聞く手法として、「ディスコース」が行われている。ディスコース（日本語に直訳すると討議）は、利害関係者が参加し、情報交換と話し合いによって知識と目的をお互いに理解し、対立していた意見をコンセンサスに導くことを目指す参加型・対話型の方法である。最近では、食品安全に関するディスコースが行われている。

（第3部）

3 畜産施設の臭気管理

ノルドライン・ヴェストファーレン州やバイエルン州においては、畜産施設等の農業施設、さらには各種の工場等による臭気の問題で、住民がその弊害によって生活を妨害されないよう保護することに関して、周辺の州とも協力して統一的な臭気に関するガイドライン「周辺大気中の臭気の測定と評価」を作成している。

このガイドラインは、1986年に行われたアンケート調査をもとに、畜産農家等が飼養頭数に応じて最低限とらねばならない距離を定め、それを基本に、その距離をとることができない場合の臭気の発生限度の基準を定め、畜産農家等に設置すべき臭気管理施設のアドバイスを発せようとするものである。このガイドラインにしたがって畜産農家等が必要な措置を講じた場合、畜産農家等は施設設置の権利を得ることになるため、仮に住民から苦情が出ても、保護される。

このガイドラインは、現在改訂作業中であり、2006年秋には、新しいガイドラインが策定、公表される予定になっている。

なお、併せて大気浄化法（TA Luft）に基づく「大気の浄化のための指針（抜粋）」を掲載した。

（第4部）

第 1 部 調査の目的と調査対象

第 1 節 調査の目的

平成 16, 17 年度, 当農林水産政策情報センターにおいては, 「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事業」を実施することとしている。その背景, 調査研究の内容は次のとおりである。

(1) 欧米の主要国では, 1970 年代の石油ショックを契機として, 経済成長が鈍化するとともに, 財政赤字が拡大した。このため, 1980 年代以降, 英国や米国, ニュージーランドといった国々を始めとして, 各国は行財政改革に取り組んだ。

この改革の動きは, 行政学者によって体系的に整理され, 1989 年, ロンドン大学 Christopher Hood 教授によって「ニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM)」と名づけられた。

わが国においても, 小泉内閣のいわゆる「骨太の方針」において「NPM を参考として行政改革に取り組む」とされ, 1980 年代以降の欧米諸国の行財政改革の状況を参考にしつつ, 行政改革への具体的な取り組みが行われ始めている。

(2) こうした新しい行財政改革の動きの要素は, 次のように整理することができる。

* 成果志向

- ・ 現場サイドの成果の実現に責任を持たせる
- ・ プロセスやインプット中心ではなく, アウトプット・アウトカムの重視
- ・ 政策評価システムの活用
- ・ 政策等の実施にあたっては, 国民ないし消費者を起点として考える (顧客志向)

* 行政運営組織の見直し

- ・ 運営や資源利用の権限を現場サイドに委譲する
- ・ 大きな政府から小さな政府へ
- ・ 企画部門と執行部門の分離

* 公共サービスに市場原理を導入

- ・ 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
- ・ 民営化, P F I 等

(3) しかしながら, わが国の畜産を含む農林水産業政策分野においては, こうした手法に関する調査研究はほとんど蓄積がないのが現状であり, このため, 早急に内外の先進事例を参考に, その導入に関する調査研究を行っていくことが必要となっている。

このため、当センターでは、畜産分野を中心に、平成 16, 17 年度において、次のような内容により「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事業」を実施することとした。

- 1) 新しい行財政手法の合理化に関する調査研究事業
 - ア 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
 - イ 複数年予算制度に関する調査研究

- 2) 政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査研究事業
 - ア 政策評価結果の政策への具体的な反映手法に関する調査研究
 - イ 政策評価の円滑・適正な実施のためのシステム構築に関する調査研究

- 3) 行政コミュニケーション手法に関する調査研究事業
 - ア 政策合意形成における行政コミュニケーション手法の開発に関する調査研究
 - イ 地域住民の合意形成に関する行政コミュニケーション手法の開発に関する調査研究

第 2 節 ドイツ調査の視点

1. 「国家および行政の近代化」について

- ① 第 2 段階に入ったと言われる「国家および行政の近代化」についての連邦・消費者保護食料農業省（BMVEL）における取り組み状況
- ② BMVEL が開発し、2005 年 2 月から本格実施されている PSI 制度（行政マネジメントのための包括的なプランニング・運営・情報システム）の背景や仕組みについて
- ③ 「国家および行政の近代化」のための 3 つの柱の 1 つである「IT 化」の BMVEL における推進状況

2. 政策評価について

- ① PSI 制度の重要な要素であるコントローリングシステムのための指標の作成手法と目標合意協定の運用状況について
- ② BMVEL の政策評価システムの今後の方向について

3. 畜産施設による臭気問題

臭気管理のガイドライン「周辺大気中の臭気の測定と評価」が制定された背景や、考え方、運用状況について

第3節 調査日程

10月15日(土)	日本発 ドイツ・ベルリン着
16日(日)	資料整理
17日(月)	BMVEL・L-3 課調査 ボンへ移動
18日(火)	ノルトライン・ヴェストファーレン州環境局調査
19日(水)	BMVEL・第123 課調査 ミュンヘンへ移動
27日(木)	バイエルン州環境保護局調査
28日(金)	養豚農家およびバイエルン州農業機械研究所視察
29日(土)	資料整理
23日(日)	ミュンヘン発, ロンドンへ

第2部 「国家および行政の近代化」の推進状況

BMVEL 調査結果

第1章 消費者保護・食料・農業省（BMVEL）における

PSI システム（行政改革と政策評価）

ドイツにおいては、1998年、政権交代が行われ、保守中道のコール内閣から社会民主党と緑の党の連立政権であるシュレーダー内閣になったが、その前年の10月20日、連立両党は、合意の中で、活発な国家の理想像の実現に向けて、「政府や行政任務への理解の変化に、国家、行政が再び適合すること」を目的とする『新たなる出発 “21世紀に向けたドイツの道程”』と銘打った国家の理想像を掲げ、同時に、国家・行政の近代化にむけた新しい政治方針「国家および行政の近代化」を定めた。「国家および行政の近代化」は、「4つの基本原則」、「4つの改革分野」と、それに伴って実施すべき15のプロジェクトから成っている（次ページの図2-1参照）。

1998年に始まった「国家および行政の近代化」による改革は、第1段階を経て、2004年から2段階目に入っている。2段階目の重点は、「政府組織（各省の組織）の簡素化、簡略化」と「官僚組織の簡素化」に置かれているが、改革の推進は、それぞれの省の責任に委ねられており、このため連邦・消費者保護食料農業省（Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft; BMVEL）においては、これからの行政運営方式を体系化した「政策の企画・行政管理・情報システム（Planung, Steuerung und Information im BMVEL・PSI-online；以下「PSIシステム」という。）」が開発された。

そこで、PSIシステムの開発にあたった第1局・第123課長・Willi Pompe氏を訪問し、BMVELの行政の近代化への取り組みとPSIシステムについて調査した。

（注）BMVELは、第3部で紹介する幹部部局以外は、原則として局・部・課が番号順に整理されており、第123課は、第1局（官房）第2部（企画部）第3課（コスト、行政管理、原価計算等担当）を意味している。

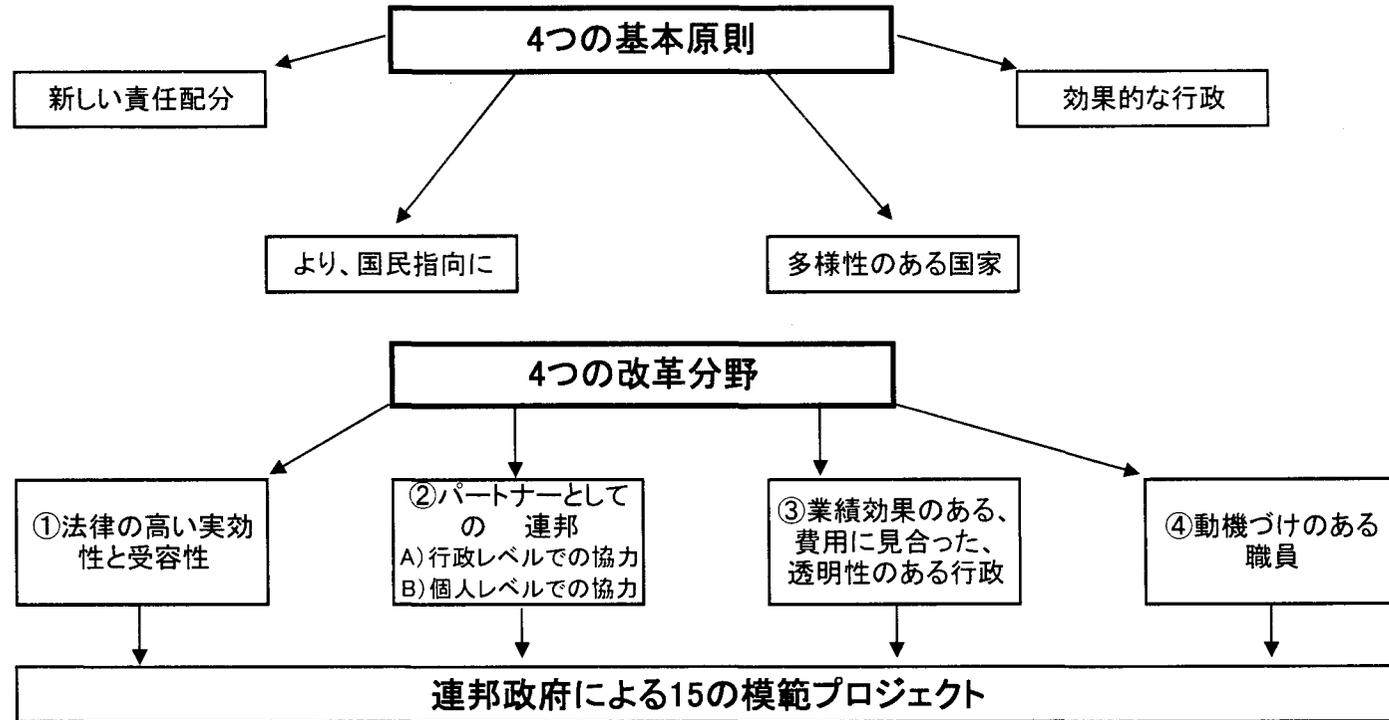
第1節 「国家および行政の近代化」の推進とPSIシステム

1 第2段階のプログラムの展望について

（1）第一段階においては、公の機関・分野に対して民間的な考え方、経営学的な考え方を導入するということを中心であったので、コントロール、コスト原価計算、戦略的な目標の設定、といったことが主に行われてきたわけであるが、第二段階になると行政の

図 2-1

ドイツ連邦共和国における国家および行政の近代化



- | | |
|---|--|
| <p>①</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 法律の結果評価のためのハンドブック(内務省) b) 新しいサービス業務における法的障壁の確認と整理(内務省、連邦教育・研究省) <p>②-A</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 管轄の緩和 (連邦政府) b) 州と市町村のより良い協力関係に向けた自己責務(内務省) c) 連邦の建設任務の構造改革(財務省) <p>②-B</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 公的、私的パートナーシップのための法的規則(内務省) b) ドイツェラント21-情報化時代への出発(連邦政府) c) データ保護の例にみる監査概念の促進(内務省) | <p>③</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 連邦政府と軍隊における近代化マネジメントの導入(内務省、外務省、財務省、連邦経済・技術省、連邦教育・研究省、防衛庁) b) スタンドアードKLRのテストと今後の予測(財務省) c) ベンチマーキング・リング(連邦政府) d) 情報自由法(内務省) e) IT戦略(連邦交通・建設・住宅省、内務省) <p>④</p> <ul style="list-style-type: none"> a) 業務改正法(内務省) b) 連邦行政における自己発展(連邦政府) |
|---|--|

出典：(Moderner Staat- Moderne Verwaltung: Das Programm der Bundesregierung)

簡素化、それに伴う E ガバメントの導入と言うことがあり、簡素化を進めると同時に、簡素化した行政というものを市民に対して打ち出していく、と言うことが目標になる。

第二段階の BMVEL の重点的な項目は、E ガバメント・Bund on line で、57 のサービスを IT 化することにより、BMVEL の仕事をできるだけ簡素化することである。政策的には、おそらく 12 月には発足する新しい内閣において、重点ポイントも新しいものが出てくるだろうし、それによってイニシアティブも違ってくると思われるので、今はその状況待ちである。

(注) 調査を行った 2005 年 10 月 19 日の時点では、9 月 18 日に行われた総選挙においてキリスト教民主党、社会民主党の 2 大政党が政権を担当する議席数を獲得できなかったため、この 2 大政党が大連立を組むことを模索中であった。BMVEL の大臣も、前日の 18 日に解任されたところであった。

その後、キリスト教民主党と社会民主党の間で大連立が成立したところから、「国家および行政の近代化」を含む従来の行政改革の方向性は、大筋において継続されていくものと見られている。

2 PSI システムの概要

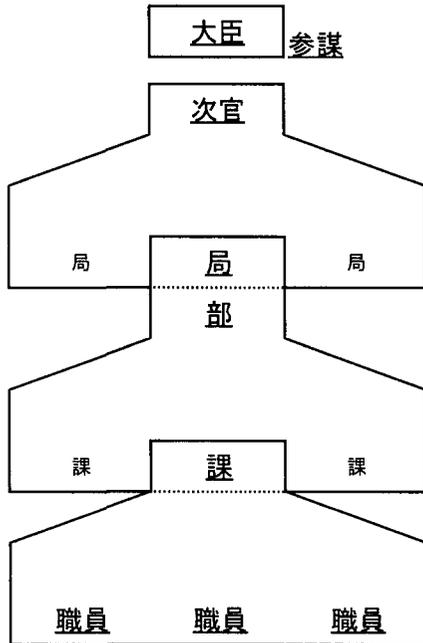
PSI システムは、BMVEL の行政マネジメントのための「包括的なプランニング・運営・情報システム」(次ページの図 2-2 参照)で、全体を「あるべき姿=モデル」として示し、モデルは、目標システムと目標合意協定、事前評価 (KLR=費用と業績の計算)、報告制度、コントローリング (実績評価)、(事後評価に替わる) ワークショップによるチェンジマネジメント、そしてこれらをオンライン化による情報のスムーズな流れをサポートしていく、という形で構成されている。

全体として、あらゆるレベルの職員が、BMVEL の行政文化の中で、より大きな自己責任をもち、学習志向、目標志向の行動に向けて変わろうと努めていくことが期待され、具体的には、以下のようなことを目指している。

- ・ 基本的な共通理解と指針となる点を作り上げること
- ・ 情報の流れとコミュニケーションを改善すること
- ・ 自己責任と自らのイニシアチブ (積極性) を高めること
- ・ プランニング・運営・決定基盤を改善すること
- ・ より明確な目標をもった、体系的、持続的で、部やその上位に位置する組織との間で調整されたプランニングを行うこと
- ・ 運営目標、部および課目標が明確であること
- ・ それぞれの目標の達成状況に関し、人的、物的資源の消費を含めた情報を持続的に報告すること
- ・ 効率を上げ、プロセスに透明性をもたせること

図2-2: BMVELのPSIシステム

BMVELの組織における運営レベル



任務	あるべき姿	
		共同作業と指揮運営
優先順位		
マネージメントの戦略的目標	報告制度とPSIオンライン	マネージメントの戦略的目標
目標討議		
部門の戦略的目標	コントローリング と専門的なサポート任務	"共同作業と指揮運営"のための 推奨方法
目標合意協定		
課の実効的目標		伝達(コミュニケーション)と チェンジマネージメントの手段
企画/対策		
KLR		

3 PSI システムの背景

(1) PSI システムは、「国家および行政の近代化」とマッチするファクターは多いものの、その一環としてというよりも BMVEL 独自の必要性から開発したものである。

(2) 農業省は、従来、特にそれまでの 30 年間は保守的な大臣が就任していたが、2001 年、キューナスト大臣が就任して、政策の重点事項が変わった。その際に、管理部と一般職員の間に関係についての欠陥、様々な情報がうまく伝わっていない、という状況が見られた。このため、職員の間で、この後上部組織が一体どういう方向に進んでいくのかわからない、という意見が聞かれ、それまでうまくいかなかった「情報の統合化」を図る必要があるとされた。PSI システムは、最終的にはコントロールのシステムなのであるが、最初は「情報の統合化」ということからプロジェクトがスタートした。これまで、コミュニケーションに、特に P (Planung=計画), S (Steuerung=コントロール), I (Information=情報) の 3 つが欠けていたのではないかと、ということで、この 3 つを正面に打ち出したプロジェクトとなった。

(3) 農業省は、職員数 1000 名というドイツでは比較的大きな省であるが、2001 年にこれまでの農業省に「消費者保護」が加わって、仕事の内容が「携帯電話が消費者に与える影響」といった問題から「穀物の品質」といった問題まで、取り扱うべき分野が多様になってきて、大前提としての大きな共通の目標を設定することが非常に難しくなってきた。そうした点について、同じようなラインで同じような目標を設定する必要がある、ということでも、このプロジェクトが必要になってきた。

(4) 情報のコミュニケーションについては、上から下、下から上だけでなく、水平方向、すなわち職員同士でもこれまでうまくいってなかった。例えば、「食肉の衛生」に関しては、畜産農家の経営状況から屠畜場の衛生基準まで様々な分野が関わってくるが、それは、いくつかの課にまたがっていて情報が共有されていなかったケースがあった。

そうしたことに関して、共通のデータバンクでデータのネットワークを構築し、水平方向の情報のコミュニケーションもスムーズにいくようにする、というのもこのプロジェクトの目的のひとつであった。

(5) ドイツの省には、まだ古い体質が残っており、戦後、ずっと同じ体制で進んできた。このためヒエラルヒーがしっかりしていて、一人一人の管轄分野が非常に明確に定義されており、それぞれの職員が孤島で仕事をしている感じであった。この場合、上の方の仕事がどうなっているかは見るが、局の課長や課の中で課員が定期的に集まって情報交換するようなシステムもないため、自分のまわり、自分の領域以外の分野にはあまり目が行かないような組織になっていた。このため、自分のまわり以外にも目がいくような

新しい体制作りを進め、古い体質を壊し、省の中のインフォメーションをできるだけ透明化し、コミュニケーションの円滑化を図ることが必要で、それが今回のプロジェクトの狙いでもあった。

4 PSI システムにおける戦略目標の設定について

(1) 8 ページの図 2-2 の一番上の大きな目標 (BMVEL の任務) を設定するのがまず大きな挑戦であり、大きな課題であった。

「BMVEL の任務」の設定は、バランススコアカードのように、これは達成できた、これはできなかった、というようなものを設けるのではなく、灯台の光のように常に見えるところに置いてあって、それをよりどころにして皆が仕事をする、というようなものを設けるものである。

これは、職員の 15% が参加し、職員の手によって設けられた (原案が作られた) ということが大きな条件である。それができたところで、管理部門、すなわち大臣、次官、局長が集まって、「BMVEL の任務」として設定した。職員の 15% というのは、各課に対してこれこれの条件で選ぶようにという指示を出し、課長から係員までをカバーし、健常者から身障者まで社会的局面を全てカバーする職員構成、すなわち、BMVEL の全部のジャンルの職員をカバーするように選定することとしている。

したがって重視したのは、最終的にどういう規範が作られたかではなく、どういうプロセスで作られたか、である。

(2) これに基づいて 16 項目の「マネジメントの戦略的目標 (図 2-2 参照) = 政策目標」が、長期目標として設定された。

次に 16 の目標を各局に提示し、各局では、16 の目標を達成するためにどんな貢献ができるか (= 部門の戦略的目標 (図 2-2 参照)) を決める作業が行われた。

次のステップでは、各担当課において「部門の戦略的目標」を具体的に実行するために運営可能な「課の実効的目標 (図 2-2 参照)」が設定され、局と課の間で「部門の戦略的目標」と「課の実効的目標」について合意形成が行われる。ここで大事なことは、具体的にどのポイントでその目標が統一されたとみなすのか、その定義づけについても合意することである。合意した時点で署名し、到達しようとする具体的な指標もその際に盛り込まれる。(参考 2 目標合意協定の例参照)。

(3) これを具体的な例で示すと、次のとおりである。

* 局のマネジメントの戦略的目標

消費者を、不正や経済的損害から保護する。そして、ますます複雑になっていく市場の中で、消費者が同等の権利をもった経済活動の主体として、自己責任を持ち、自身で消費を決定できるようにする。

* 部の部門の戦略的目標

・ 不正からの保護

消費者が自己責任をより強くもちながら、消費するか否か決められるよう、食品の原材料、構成、産地と製造、必需品、たばこなどの表示をより消費者志向となるよう改善する。

・ 略

* 課の実効的目標

・ 栄養価、食品のもつ特別な性質、あるいは栄養素の働きに関する情報提供を行うことで、適切な食事をとるよう促し、消費者を誘惑や不正からより強く保護するために、消費者の自己オリエンテーリング能力を強化する。

・ 消費者に対する食品表示の情報を改善する。

・ 国内の食品法・飼料法の分野で、法律を簡素化しながら、あるいは改定しながら、基本的要求を規定化していく統一された幅広い試みを行う。

・ 製品の特別表示、必需品、コスメティック用品、ミネラルウォーター、たばこに関する情報提供がより消費者志向となるよう改善する。

・ 略

(5) このような作業の仕方は、これまで農業省では見られなかったことである。それぞれの職員は、作業するにあたって一定の目標を立ててはいたが、ラインに沿う形で目標が設定され、その目標に到達するために自分達の日常の作業を行うというやり方は、これまでにはしていなかった。

この目標が設定された後、目標に到達するための計画、手段が具体的に示される。計画、手段が示されたとき、併せて「A」、「B」、「C」、「D」の4段階の優先度がつけられる。「A」が最優先で、これは「A」であることが管理部門の人達にもわかるようにする。

(6) 1年に1度フィードバックがあり、各レベルごとに目標に到達できたかできなかったか、できなかった場合はその理由を話し合う。そしてその結論を基に、翌年度にむけて新しい目標を設定する。したがって、毎年、目標到達のための作業の報告書が作成され、新しい目標が設定される。翌年度にむけての目標の設定は、毎年、年末に行われるが、年の半ばには目標到達のための手段、あるいはどのくらい進捗しているかに関して、コントロールが行われ、「A」に位置づけされているものについては、毎月1度、上司に対してどの程度の進捗状況になっているか報告することになっている。

現在、「A」ランクは20~25項目あり、例えば「砂糖の市場秩序」がある。現在、砂糖価格に関してWTOで議論しているので、これは「A」ランクのうちでも最優先になっている。また「養豚場の飼養形態」が動物保護の観点から社会的に注目を集めているので、

「A」ランクになっている。したがって、砂糖に関して言えば、砂糖市場の状況、砂糖価格、砂糖の生産の状況等を月に一度、上司に報告することとなる。報告は、書式があつて何らかの形で書いて提出するのではなく、あらかじめデータバンクの中に様式ができていて、その中に戦略目標、フィールド分野での目標、優先度、それらに対するほかの省からの意見、スタート時の状況等が入っており、担当課の職員は、毎月一度それを見て、状況が変わっていなければ何もしないし、変わっていればデータを整備する。上司にその都度報告するのではなく、「A」項目が今どうなっているか、上司がコンピューターをクリックすれば見るようになるようになっていればそれで足りる。

「B」は現在 50～60 項目位あるが、その担当職員が目標達成度をチェックするときは、今は「B」だが、「A」に変えるべきではないか、ということもチェックの大事な要素となる。

この目標は、外部に対して省の仕事を公表するためのものではなく、内部の職員のためのものである。このため、秘密ではないが、公表はしていない。

4 目標合意協定を締結した者に対する目標が達成できたとき、あるいは達成できなかった場合の措置

(1) このプロジェクトが目指すところは、コミュニケーションと協力体制を改善し、課の職員が自分の仕事をやってきて、どこまで到達できたか、次のステップはどうか、将来の自分の仕事の目標を見出させる、ということである。

このプロジェクトを発足させようとしたとき、職員の間で非常に多くの懐疑心が生まれていた。このように設定した目標を職員の間で分かるようにしてしまうと、他の人に自分が何をしているのかが分かってしまい、自分に能力がない等と指摘されるのではないかと、そうなれば自分が不利になるのではないかと、という意見が少なくなかった。

このため、このプロジェクトを導入するにあたっては、職員の間で懐疑心を取り除くために、目標を達成できてもできなくても、個人への報奨や罰則はそれによつては生じない、目標を達成しようとするまいが、それによつて昇進や降格は一切行わない、ということをおおまかにはっきりさせた。目標の達成の有無によつて報奨や罰則ということにすると、目標を低く設定し、容易に達成して報奨金をもらう、ということが生じないとも限らないからである。

(2) 行政官の場合には、一般の経済界とは違って、売上げによつてその業績を計ることは難しい。だから行政官の目標は、省の仕事の質の向上を目指すということになる。BMVEL では、人事評価を 3 年に一度行い、昇進等の決定をすることになっているが、職員には、このシステムと人事評価とは関係ないと言つてある。

例えば、ある人物が目標には到達できなかったかもしれないが、到達できなかったことによつて、あるいは自分の仕事の弱点を見出したかもしれない。それによつて数年後

には、欠点をカバーし、目標を達成する、ということが出来る職員であれば、それは優良な職員と言うことになる。

また目標到達ができなくとも、それは目標自体の設定の仕方が間違っていた、というフィードバックもできるし、目標に到達できたとしても、目標自体が低く設定されていたのかもしれない。だから、目標に到達できたかどうかということは、報奨とかペナルティとか言うことと関係ない、というとらえ方をしている。

5 PSI システムと予算

(1) このシステムと予算の関係は、次のステップである。具体的には考えていない、というのが現状である。

現在やろうとしているのは、費用便益効果の関係からで、これも予算と言うよりも結果論として人件費という枠から見た場合である。運営的な目標に到達するために、どのくらいの定員が必要で、そのための人件費がどのくらい必要か、年末にその額が分かってくる。この目標を達成するためにこのくらいの人件費が費やされているが、この目標は最終的には 16 ある戦略目標の何々%にあたるので、何々%であれば適正である、といった程度までである。したがって、この政策を実施するためにどのくらいの予算が必要とあらかじめ予想する、という段階には至っていない。

(2) 目標が到達できないのは、目標が悪いのではなく、それにいたる施策や事業がよくないからで、もっと予算を増やそう、あるいは事業を打ち切ろう、といった反映の仕方についても、このプロジェクトの次のステップになる。

システムと予算との関係では、第 1 の前提として 16 の戦略目標それぞれについて予算を設定するというのも 1 つの考え方である。設定するに際し、新たに 16 の目標の再評価を試みて、目標がまずいというのであれば目標を取り除いたり、それが予算との関係で考えられることであると思う。

(3) このシステムと予算編成の間には、現在のところ、大きな違いがある。

予算編成は、会計学的に投資額、人件費等を別枠にしてやっていくのであるが、目標を前提としたシステムと言うことになると、目標はアウトプット（プロダクト）であるので、それを製造するためのコストがいくらか、という計算が必要になる。それは、今の予算制度とは合致しない。

予算改革を行おうとする気運はあって、それぞれのプロダクトを設定して、そのプロダクトに対してどのくらいの人員が必要で、どのくらいの予算が必要であるか、ということでプロダクトが目標に繋がることになるが、そこまで我々の予算改革が進んでいるわけではない。これからの課題と言うことになる。

6 コントローリングシステムについて

(1) 今回政権が替わり大臣が替わって政策には変更があるにしても、コントロールシステムは、連邦各省で必ずしも同じものになっていないとは言え、どこの省でも必要としているものであるので、システム自体には大きな変更をないという気はしている。

内容的には、例えば戦略的目標等が一部変わり、いくつかのポイントに関しての修正はあるかもしれない。例えば目標に到達した場合には報奨、失敗した場合はペナルティといったことも出てくるかもしれない。

(2) コントローラーは、「指揮者」という意味なので、BMVELにおいては指揮をする人すなわち課長クラスである。

しかし、コントロールにも段階があって、戦略的な部分のコントロールとなると事務次官で、事務次官がコントロールしながら大臣に対して報告したりすることとなる。

それ以外に、局レベルのものもあり、コントロールの最終的な責任者は、BMVELの場合は事務次官である。

(3) コントローリングシステムを導入してまだ1年、この省全体に導入はされたが、全職員から受け入れられているかという大きな疑問である。ある課、例えば法律を作成しようとしている課においては、非常によく集中的にこのシステムが導入され、目標設定ができ、好意的に受け入れられているかと思えば、未だに目標設定のシステムに懐疑的な課もある。

(4) コントローリングの技術的なサポート、報告書や日常的な業務に対するアドバイスは、第123課がやっており、内容的なことになると事務次官の部署がコントロールのチェックポイントとなり、具体的に事業がうまくいっているかのチェックとなると、あくまでも担当課が行う。なんらかの特別のコントロール部隊と言うものはない。

(5) コントローリングの導入前に、このシステムをよく理解してもらうための職員に対する研修を行った。現在も3～5ヶ月に1度継続的にスクーリングをやっており、我々の部署に何らかの問合せがなくなるようになるまで続けることとしている。

7 Pompe 氏の締めくくり

このプロジェクトは、長期にわたるものであり、今最初のステップを踏み出したところである。市町村レベル、州レベルは良くわからないが、こうしたシステムをドイツ語圏で、まして政府の政策と直接リンクしている中央省庁でやっている例を私は知らない。意見を交換することもできないし、全く新しい世界に足を踏み入れているところである。今後、経験を積むことによって、このシステムにも改善を加えていかななくてはならない。

第2節 その他、関連事項

(データの共有)

「近代的な国家及び行政」の目的にひとつに「官僚的な仕事の撤去」というのがあり、これに関しても様々なプロジェクトが行われてきた。

そのひとつに「データの共有」がある。これまでごく一部の人やグループにしか与えられてこなかったデータで他のグループにも有用なものは、できるだけ大きなグループで共有できるような大きなサークルを設置した。一般市民に対する情報とか、農業者に対する情報とかいうような事柄に分けないで、共有できるものは共有するというやり方である。例えば、動物の病気に対しての様々な取組みに関し、そういう取組みを行った農家に対してはなんらかの奨励金を出すという情報をこれまで以上に有用に使えるようにした。

(規制緩和)

規制緩和に関しては、2004年から2006年までの間に、約90の法律が時代にそぐわない古いものとして廃止される予定になっている。全体的には、そのような規則の16%が同じ理由で廃止され、規制緩和に役立てることになっている。

廃止する法律の数値目標のようなものはない。それぞれの省庁が、古くて時代にそぐわなくなったものを探して出てきた結果の数字が16%である。

(公的部門の民営化)

(1) BMVELでは、「民営化」の問題は出ていない。

東西ドイツが統一した当時(90年代初め)の東部ドイツの農業形態は、政府直営あるいはコルフォーズ方式の集団農場体制であったが、それが90年代半ばまでにほぼ民営化されたので、農業関係の民営化はその時点ですでに終了していた。

(2) ただ全体的な傾向としては、国家は出来るだけいろいろな分野から手を引き、民間のイニシアティブに任せる、という傾向が強くなってきており、これは農業政策においても往々にして見られるところである。これは、ドイツだけでなく、ヨーロッパ連合の農業政策においても見られる傾向で、経済ないし市場の動向、民間のイニシアティブに任せるという方向になっている。

また農業政策に関しては、以前にみられていたような市場への介入といった手段からはどんどん手を引くようになってきている。政府は、農業政策に関しては、枠構造だけを決めて、具体的に資金的な介入をすることは避ける方向になってきて、競争という面からも中立的な立場をとるようになってきている。あくまでも農業に関しては、市場のメカニズムに任せるという傾向になっている。

このように政府が介入しなくなってきた理由としては、次の3つが考えられる。

- ① これまでのように強力に介入すると、副作用が出てきて、それに対応するためにまた介入しなければならなくなるといったような悪循環がでてくること。
- ② これまで市場介入に投入されてきた資金が膨大になり、各政府とも資金的に困難な状況に陥っており、これまで以上に資金を投入できる状況にないこと。
- ③ 各国政府が持っている国際的責任、あるいは WTO の枠組みの中で活動を行わなくてはならないという認識の中で、WTO が設置した境界を越えて各国政府が農業政策に介入することは出来なくなっていること。

(市場化と環境にやさしい農業の両立について)

確かにエコノミーとエコロジーは相反するものであり、特に BMVEL の大臣はみどりの党なのでエコロジーに力を入れていたきらいはある。しかし、農業生産物は市場の原理に従うべきものであるため、その際に相反性をどうするかということについては、枠構造だけを設定し、その後は市場の原理にまかせるというやり方で、BMVEL では相反するものと共存を図る政策をとってきた。

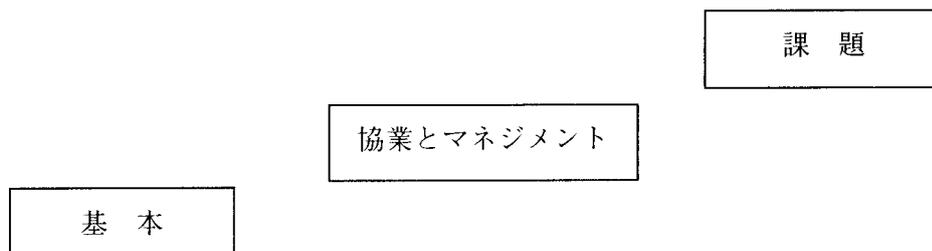
エコロジーについては、社会的、政策的な観点からいろいろな政策が行われている。例えば、養鶏場の鶏舎について、ケージの中で鶏を飼うのは動物保護上からいけないというのが社会的な要請であるが、ケージの中で飼う方が経済的で卵の価格も安くなる、というのがエコノミー的な側面で、値段が高くとも動物保護上好ましいやり方で飼われた鶏の卵を好むという社会的ニーズがあれば、そちらの側面が強く要請されてくることになる。BMVEL のとった政策は、ケージの大きさを決め、2008 年以降はケージでの飼育を禁止する、という枠を決めて、2008 年までの間は、需給は市場の動向にまかせ、決められた大きさのケージで飼うのか、露天で飼うのかの選択は生産者が市場の動向を見て決めるのにまかせる、ということである。

(参考1)「PSI 制度への取組み」に関する

BMVEL 職員執務参考パンフレット

あるべき姿 (モデル)

BMVEL で仕事を行うために



● 私たちの仕事の基本 ●

発展と構成

- 何かを変化させようとするとき、私たちは積極的に、社会、企業、政治を支援する。私たちの行動は、地域の利益でなく、公共の福祉に向けられる。
- 私たちは、持続可能な発展のために、未来の世代に対し、責任を負っている。私たちの行動は、長期的に狙いが定められ、エコロジー、エコノミー、社会的に十分考慮されたものである。
- 私たちは、グローバルな責任を負っており、国際的なプロセスを共に作り上げていかなければならない。
- 私たちは、人権を持ち、自己決定の人生を送るための情報と選挙の自由を求めているが、また、特別に保護して欲しいという要求も考慮する。
- 私たちは健康を守ることを経済的な利益に優先させる。
- 私たちは、役に立つかどうかの考えに左右されることなく、自然と自然界に存在する生き物を大切にす。

決定と行動

- 私たちは、専門的、確実、目的志向で仕事をすすめる、内部および外部の知識を利用する。
- 私たちは、明瞭でわかりやすい決定を下す。
- 私たちは、社会とオープンに対話し、外部に対して積極的に、わかりやすく、省

の目的、関心、決定事項を代表して主張する。

- 私たちの行動は、男女平等の精神にのっとる。
- 私たちは、自分たちの行動の目的、手法、結果、効果を定期的にチェックする。

● 協業 ●

仕事を組織する

- 私たちは、明快な課題と目的をもって、組織単位で働く。その際、課や部の枠を超えた協業を尊重する。
- 私たちは、仕事の組織をフレキシブルに必要な条件に適合させる。特別な場合は、プロジェクトグループを設置して対応する。
- プランニングという文化の中で、私たちは長期一、中期一、短期的な優先順位を決め、情報の流れを組織する。
- 私たちは、ばらばらになっている知識をまとめ、組織の中でそれを自由に用いることができるようにする。

責任を負う

- 私たちは、仕事の領域において、自分たちを一つのチームととらえ、共同で仕事の質に責任を負う。
- 私たちは、全体をみながら仕事をすすめる。時期に即しながら、発展と戦略のチャンスとリスクへの注意を喚起する。
- 私たちは、共に仕事をすすめる職員として、また、階級組織の間で、お互いに尊敬の念をもちながら、交わり、付きあっていく。

● マネジメント ●

職員を統率する

管理職として…

- 私たちは、部下課員の専門的で社会的な能力、ならびに、創造力と自主性をのばし、役立てる。
- 私たちにとって、人材開発は特別な関心事である。私たちは、部下課員をその能力と知識に応じて配属し、仕事における展望を与える。この場合、特に、平等に配属する、という観点、また、重い障害をもった人が、同等の権利で尊重されるよう注意を払う。
- 私たちは、積極性を育て、要求する。また、よい成果をあげた仕事を認め、明快で建設的なフィードバックを与える。このように、そこから学ぶために、誤りも利用

していく。

- 私たちは、自分たちの仕事の意味と目的に関して、共通理解をもてるプロセスをつくりあげる。私たちは、自己責任の行動を促し、部下課員に課題，ならびに，責任をゆだねる。
- 私たちは、部下課員にも考えてもらい，明快でわかりやすい決定を下す。

● 私たちの課題 ●

将来の準備に備える

私たちは、消費者を前もって保護することを第一に、仕事を行う。食品と生産物の安全は、経済的利益に優先する。

消費者権利を強化する

私たちは、消費者権利を強化するために仕事を行う。情報の入手，消費者の選挙の自由，消費者利益を強く代弁することがこれに含まれる。

責任ある消費と健康的な食事を促進する

私たちは、啓蒙とわかりやすさで、消費者が健康的な食事と持続可能な消費に対する責任を感じとることができるよう貢献する。

自然資源を守る

私たちは、自然資源と私たちと共存する生き物と関わっていくために、責任をもって仕事をすすめる。

農村地域を強化する

私たちは、調和のとれた、魅力的な農村地域をつくるために、さまざまな開発地域の景観を利用して、仕事をすすめていく。多機能で、持続可能な農業，林業，漁業と専門知識の求められる職場の確保と創出のための枠組み条件を作り上げることが、これに含まれる。

将来もやっていけるような農業にする

私たちは、持続可能で、競争力のある農業のための土台を築く。これによって、高価値の食品と資源が生み出される。

国際的な公正さを共同で創造していく

私たちは、国際的な公正さを生み出すことに貢献する。そのために、フェアな貿易条

件、飢餓と貧困との戦い、自立した農業発展の可能性に尽力する。

● どのように私たちは、あるべき姿に対応しようとしていくつもりか ●

消費者政策，食料政策，農業政策を新しく方向づけることによって，連邦政府は，消費者，企業，農業のために，新たな展望を開いた。

BMVEL の分野に含まれる課題を，以下にあげる。

- 省内に共通する課題として，消費者を前もって保護すること
- 品質，環境や動物に配慮した生産を行うこと
- 農村開発
- 持続的な林業と漁業
- 国際的責任。特に食物への権利に対する国際的責任

この冊子（あるべき姿）は，私たちの仕事の基本，協業とマネジメント，ならびに BMVEL の課題に対するステートメントを含んでいる。この冊子は，私たちが，自分たちの仕事をどの方向にあわせるか，私たちにとって将来の挑戦課題がどこにあるのか，ということを描いている。つまり，あるべき姿とは，“信条”を述べるのではなく，組織に関連した方向付けであり，その効果が常に十分出るように，常にその方向付けの背景が問われなければならない。

あるべき姿だけでは，組織に有効ではない，ということは全員がわかっている。あるべき姿が効果を発揮するのは，職員が常に自分の課題を実現することに責任をもち，あるべき姿で書き表されている一般的な文言と現実を，省内で率直に比較する場合である。

あるべき姿をめぐって激しい論議が行われているかどうか，探してみよう。自分の組織単位の中で，目にするもの，経験することをあるべき姿と比較してみよう。時々，同僚や先輩職員，上司と一緒にあって，あるべき姿に一步でも近づけるよう，意見の相違や反論，可能性を話してみよう。

あるべき姿は，変化に目的と方向を与えてくれるだろう。そうなるのは，あるべき姿が議論され，はつらつと保たれている場合にのみ限られる。

(参考2)

BMVEL 2004/2005年目標合意協定

第1局長

第12部長

作成：第123課長

開始状況、特別な前提条件、潜在的な限定要素

この段落では、実現可能な目標を達成するための特別な前提条件と潜在的な限定要素がキーポイントとして述べられている。特に目的達成評価という枠内では後に、詳述された開始状況と前提条件がどの程度変化したか、あるいは変化が現れたか否か、ということが問われる。また目的合意協定を理解する全体の基準は、このテーマに関わる BMVEL の職員が開始状況と関連させて目標を専門的に理解しているか、ということであろう。

次にあげる要素は一般に適用される前提条件であり、個々に言及する必要はない。つまり、課題というものは（専門的）公衆、政策、行政からの照会によって生じるものであること、そして、行政側はその課題を法的、政治的、経済的な面から潜在的な影響も含め十分検討し、対処していかなければならない、という点である。

それに対し、計画中の組織再編、プロセスや手法の再構築、予測可能で明白な投

入人員の制限については、個々に挙げ、詳細に記した。

第123課の1と2の目標

この目標を実現する前提条件は、省のほとんどすべての組織単位が現在の状況に即し、建設的に協力することである。部内において PSI プロジェクトの成果を実行に移し、活用していかなければならない。第123課の直接的な影響は、ここでは限定的に述べている。

第123課の1の目標

PSI オンラインやビジネスオブジェクトなど、追加的に活用するための費用は、現在まだ見積もることが出来ない。課内で人員的に余裕がなくなるおそれがあるためである。

課内での活動の割合（％）

課内での活動は、次に挙げる合意された実行可能な目標とそれに含まれる計画と手法を満たすものでなければならぬ。（質的に見積もる）

％

実行可能な目標 1		Nr.		123.1
関連する部門目標	1.8 目標を通じたマネジメント： ”目標を通じたマネジメント（目標を通じて運営する）”の原則を導入し、さらに発展させる			
実行可能な目標の明確化	省内でのプランニング、運営、インフォメーションの改善とシステム化			
調整の必要性	L2, 04, 122			
指標／指数	名称	データ元	目標値 (可能な限り)	値は既に 使用可能か？ (はい/いいえ)
計画(拘束力のある時間/マイル標石を設けたプラン)	123040001 プランニング・運営・インフォメーションシステム (PSI)の導入と発展			
目標達成にむけた課の手法	<ul style="list-style-type: none"> ・PSI 利用の定着 ・PSI システムのメンテナンスとさらなる発展 ・ベンチマークリングでの協力 			
予算	<p style="text-align: center;">3,174 時間 248,144 ユーロ</p>			

実行可能な目標 2		Nr.		123.2	
関連する部門目標	1.8 目標を通じたマネジメント： ” 目標を通じたマネジメント（目標を通じて運営する）” の原則を導入し、さらに発展させる				
実行可能な目標の明確化	予算を投入するための運営に重要かつ有効なデータを期限までに提供するようにする。				
調整の必要性	111, 113, 114, 122, 124, 126課				
指標／指数	名称	データ元	目標値 (可能な限り)	数値は既に使用可能か？ (はい/いいえ)	
計画(拘束力のある時間/マイル標石を設けたプラン)	123040002 KLR の報告構造を PSI に適合させる。利用者側の報告制度の使いやすさを高める。 123040003 PSI システムへのデータ取り込みを定義する。 123040004 SAP のアップグレード。 123040005 新しい SAP 予算モジュールからデータをまとめる。 123050005 簿記ソフトを SAP, AA モジュールに統合する準備を行う。				
目標達成にむけた課の手法	<ul style="list-style-type: none"> ・時間を記入した各組織にアドバイスし、時間を意識させる。 ・KLR のデータ処理とデータ評価。 ・コントローリング/KLR に関し、職務領域における行動の調整と計画支援。 				
予算	2,963.5 時間 228,805 ユーロ				

(注) 「実行可能な目標」は 5 までであるが、3～5は省略

目標合意協定の作業状況

PSI オンラインによる目標合意協定に関する最新の作業状況。

局長、部長、課長が目標合意協定の作業状況を確認し、必要に応じ目標合意協定を見直し、再びそれを協定することができる。

直近の報告を行った 日付	2005年10月17日
局長の確認	済
部長の確認	済
課長の確認	済

(参考3) 国家および行政の近代化の進め方

ドイツ内務省 (Bundesministerium des Innern ; BSI) から、「国家および行政の近代化」の進め方について資料を送ってもらったので、その関係部分の概要を紹介する。

(国家および行政の近代化の3本柱)

現在、国家および行政の近代化は、第2局面にさしかかっている。第2局面では、次の3つをさらなる改革と革新 (イノベーション) を下支えする土台とする。

- ・ 行政マネジメントの近代化
- ・ 官僚機構の建て直し
- ・ 電子政府 e-Government

第2局面の課題は、「構造改革」であり、人員の見直しにとどまらず、これから戦略的に近代化を実行していくにあたり、行政業務が実効的に行われること、行政がサービス志向で行われるようになることに重点をおく。

行政マネジメントの近代化 (行政内部の近代化) で目指しているものは、「積極的に活動を行うアクティブな国家」、「より経済的、より透明性のある行政」であり、これは、

- ① 市民に対してさまざまなことを保証する義務を果たすことにつながる
- ② 活発でアクティブな行政は、社会に必要な改革プロセスを要求し、推進していく存在となる

(4つの重点事項)

1 効率性の向上

予算と人員を投入したら、その効率を上げなければならない
そのために経営学的方法を取り入れて、活用する

(背景)

厳しい予算状況の中で、

- ・ 税金を経済的に使って欲しいという国民の期待が強い
- ・ 最小の労力で質の向上 (効率性の向上) を図る必要がある
- ・ 与えられている予算を最大限活用しなければならない

そこで、より効率的で、より市民の側に立ったサービスを行うには

近代化を継続的に計画し、コントロールし、評価しなければならない
経営学的な観点、市民の側に立った視点が必要である

(課題)

- ① 経営学的なコントロール手段（インスツルメント）が行政コントロールの為に使われているか調査する
- ② 経営学的なコントロール手段（インスツルメント）を適切な形におきかえる

(起点 (Starting point))

- ・ コストを何に使ったのかという分析と実務の結果を評価する
- ・ 経営学的なコントロール手法とマネジメント手法をもっと取り入れる
- ・ 情報マネジメント，知的マネジメントを強化する
- ・ 質の向上を図る
- ・ サービス向上の為に最新のテクノロジーを使う (e-Government 電子政府)

2 職員に対する教育・育成の実施（職員の能力とモチベーションの向上）

近代化された行政で働く職員に対する新しい要求に応えるとともに，職員にやる気を出させる

行政の近代化の成功には，やる気と積極性のある職員が不可欠である

職員が高いモチベーションをもち，それをもっと高めるようにすることが近代化を戦略的に続けていくために重要である

(目標達成の手段)

- ・ 人を育てるというコンセプトをさらに発展させ，実践に移す
- ・ 「就業法」と「賃金と労働条件に関する法律」を近代化して，より柔軟性をもたせ，成果志向が反映されるようにする
- ・ 新しい職員を職場にとけこませるモデル作りを行う
- ・ 内部および外部教育の実施
- ・ e-ラーニングの実施
- ・ 職務範囲と責任範囲を広げる
- ・ 連邦官庁，州，国際機関，特に経済界や連合会との間の人的交流を強化する

3 実効性の向上

業務の進行における実効性を高める

その効果を有益な指数や指標で評価する

官によるサービスの質の向上は，投資と雇用をめぐる国際競争の中で重要な要素であり，市民と国家を結びつける重要な要素でもある。

そのためには，役所間の競争を促し，部局内，部局という枠を超えたベンチマーキング

グ・リンクを率先して行っていく必要がある。

行政における業務効果を正しい判断基準で評価し、サービスの向上を実感できるようにする

→ そのためには、成果コントロール、すなわち、有益な指数や指標を用いて、ある一定期間モニタリングを行い、どれくらい目標に近づいているかを再点検する

起点 (Starting point)

- ・ 目的に向けて業務を向上させる
- ・ 業務の実効をあげるための実用的な方法や手段、指数や指標を開発する
- ・ 目的にかなった法律の草案作りや法規命令を実行に移すことによって、法の効果を高める
- ・ 近代化プロセスの経験についての情報交換をもっと頻繁に行う
- ・ 近代化の手段や対策を評価し、必要があれば連邦行政に適合させる
- ・ 国内、国外の役所や行政との比較を行う (ベンチマーキング)

4 行政サービスの向上

行政サービスをうける側、例えば市民からの期待や要望をもっと考慮する→顧客志向

例 市民からの質問に対して迅速に回答する

待ち時間の短縮化

遠くの役所まで出向く必要をなくす

インターネットでの対応 (“e-Government” (電子政府))

→ 次のようなオンラインでアクセスし、行政サービスをうけることを可能にする

“Bund-online 2005” 連邦オンライン

“Deutschland-Online” ドイツランドオンラインなど

第2章 消費者保護・食料・農業省（BMVEL）におけるIT化

第1章で述べたように、「国家および行政の近代化」は、第1段階が90年代末から始まり、現在、2段階目に入っており、「近代的な行政マネジメント」、「公務員の削減」、「電子政府（IT化）」の3本の柱で推進されている。

2段階目の重点は、「政府組織（各省の組織）」の簡素化、簡略化（モダンな行政マネジメント）であり、同時に官僚組織の簡素化である。この点に関しては、できるだけメディアを使って簡素化の役に立てる、すなわち一般市民がメディアを使って各省の情報を得るのを簡素化しよう、ということが目的の1つとなっている。メディアを使った省の簡素化と同時に、規制緩和も目指していた。これらを進めるためにIT化が計られることとなり、「Bund on line2005」と呼ばれている。

「Bund on line2005」については、2005年末をもって終了する予定となっており、単に業務のツールとして電算化するのではなく、業務そのものの抜本的な見直しに繋がるもの、ということなので、BonnとBerlin間のTV電話により、連邦・消費者保護食料農業省（Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft；BMVEL）のIT化担当官であるブッフバルト氏にインタビューを行った。

1 BMVELがIT化についてしてきたこと、現在していること

(1) 近代国家に関しての原則をドイツ連邦政府では、一軒の家を3本の柱が支えている絵で表しており、その1つがEガバメント（Bund on line）である（次ページの図1参照）。このプロジェクトは、2005年12月末で終了することになっている。2002年のプロジェクト発足当初から、当時のシュレーダー首相によって、2005年末までに完了するプロジェクトとして公表されていた。

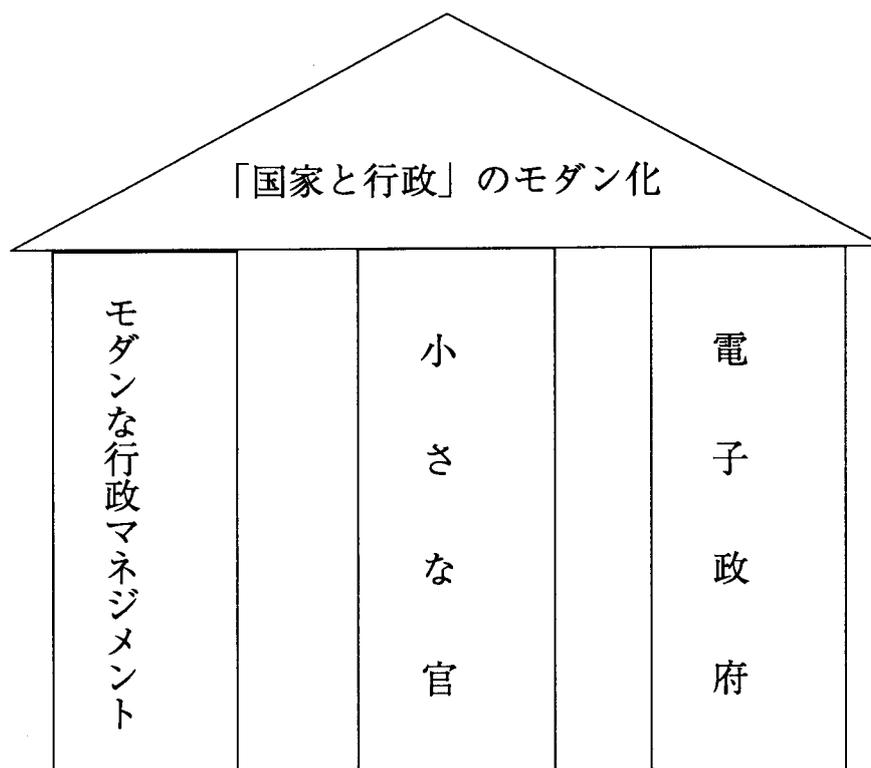
(2) その構想は、中央省庁を含むオンライン化が可能な各省庁のサービスに関しては、インターネットで市民が直接サービスを受けられるようにするというのが目的だった。その実効にあたっては、中央官庁が行っているサービスを分析し、約370の業務（政府のインターネットでは、約400と記述されている。）がオンライン化できるものとしてピックアップされ、5つの分類に分けられた。

一番シンプルなサービスのオンライン化は、一般的な情報をオンラインで市民に提供するというものであり、複雑なサービスのオンライン化としては、許認可をオンラインで一括して行うということがある。370のうち、BMVELの所管に関わるものは57で、現在、そのうちの40がオンライン化されている。残りの17の多くは、2005年末までに完了することとなっているが、いくつかは非常に範囲が広いために残ってしまうこととなる。

(図1)

行政のモダン化

3つの柱と1つの目標



(3) インターネットによる情報サービスとしては、食料栄養庁が一般の市民が食料や食品・栄養に関して様々な情報を受け取れるようなサービスをしているし、農業インフォメーションに関しては、専門家を対象にした学術調査の結果等がインターネットによって入手できるサービスが行われている。

(4) 情報提供に関してもっと複雑なものとなると、

- ① 食料危機に関する情報提供
- ② 食品安全に関する専門家への情報提供

がある。

何らかの食品に関してリスクが起こったような場合、特別な情報がインターネットで一般市民に提供されるし、食料危機に関しては、例えばオーデル川の洪水というのがあったが、そういったときに食料に関してはどういう供給体制になっているのか、についての情報が相互にコミュニケーションできるようになっている。

(5) プロジェクトのひとつに許認可手続のオンライン化があり、例えば、BMVEL では農薬の許可業務がある。

これまでの手続では、申請にあたって書類の提出を求めていたので、ひとつの申請について試験結果、有効成分の安全性等を含めて最高4万枚位のペーパーが必要であった。農薬の許可の申請は年間100件位あるので、かなり多くのペーパーが必要だったわけであるが、これのオンライン化を図り、実際に申請に対しての許可を出す審査を1年間かけてやるシステムを開発し、試行中である。将来的には、これまでトラックでペーパーを運んでいたのが、CDあるいはDVD1枚で済み、審査、評価も全部エレクトロニクスでやる、ということになる。

このプロセスは、BMVELだけでなく4つの省が関与することになる。これまでは、当該申請を出したメーカーは、手紙なり、電話などで、一体審査が今どの段階にあるのか問い合わせをしなければならなかったが、このシステムになることにより、どのプロセスにあるのかインターネットで把握することができる。また、審査の途中で新たな調査研究・試験結果などが出てきた場合、途中でそれをインターネットで渡すことも可能になる。

この許可をインターネットで行うプロジェクトは非常に複雑なものなので、ひとつの課がそれに専従することになった。また、インターネットによって出される書類は重要なものであるため、ハッカーによって書類の改竄が行われるようなことがないよう、非常に高いITのセキュリティ技術が求められた。ペーパー4万枚分にあたるCD、DVDの分析評価の作業にあたる職員についても、非常に高い能力（コンピテンシー）が求められた。

ただこのプロジェクトはまだパイロットの段階にあり、民間の経済界との協力が必要で、2005年12月までにこのプロジェクトの評価を行い、テストをし、2006度から徐々に拡大し、最終的な許認可のIT化にこぎつけることになっている。

(6) Bund on line プロジェクトは2005年12月に一応終了する予定であるが、その中のいくつかのサービスについては、2005年を超えて作業が続けられる予定である。今回のプロジェクトは連邦内務省（Bundesministerium des Innern；BMI）がイニシアティブをとって進めたものであるが、BMVELでは、それとは別に、独自に、戦略的にこのプロジェクトをさらに進めることとしており、各課同士のコミュニケーションを進めていくうえでも、こうしたオンライン化をすすめていきたいと考えている。

(7) このプロジェクトは、BMVEL 単独ではなく、経済界、関連の利益団体も協力して行われたが、これによって官と民との協力関係も構築できた。また、情報の透明化、統一化が図られた。それまでは、インターネットによって情報を得るにしてもばらばらな形式であったのが、このシステムにより一般市民から専門家にいたるまで統一された図式で情報が入手できるようになった。

2 一問一答

問1 こういうシステムを作ろうということを、誰が発想したのか。

答 ドイツ連邦政府の90年代末のIT化(Eガバメント)の状況は、決して第1級のものではなく、サッカーで言えば、1部リーグではなかった。世界各国とIT化に関して肩を並べる水準にまで政府サイドで何かしなくてはならないということから、BMIが中心になってプロジェクトが進められた。

Eガバメントは、これほど大規模に行うということよりは、90年代から近代的国家としての1手段としてとらえられており、Eガバメント(Bund on line)を進めることによって、人員合理化を進め、将来的にはスリムな国家の形成に役立つ、というスタンスであった。

問2 食料危機に関する情報提供を行うこととしているとのことだが、BMVEL ないし他の省庁や州政府と一般市民とが双方向で情報交換できるシステムになっているのか。

答 食料危機に関する情報交換は、連邦政府の各省、州政府、市町村、その他の公的機関ばかりでなく、最終的には「パン屋」、「災害保護救助隊」といったところまで繋がるようになっており、ネットワークができあがっている。

このプロジェクトに関しては、法律によって国民ないし企業に対して情報提供する義務が定められており、そのため、例えば大規模なパン工場のような大規模に食べ物を製造しているところについては、2年に一度、月間の供給量をBMVELに登録することを義務化し、それによって、危機が起きたときにどこから食べ物を供給できるかを把握できるようになっている。

(注) 東西統一前の西ドイツの時代から、こうした食料危機に対する法律や体制の整備が行われている。

現在の一般の市民に対する特別の情報提供は、ごく一般的な内容に留まっており、食糧危機はどのような状況で生じるか、その場合に連邦政府はどのような対応を考えているか、の2つの情報だけであるが、実際に食料危機が発生した場合には、現在のネットワークの枠を超えて一般の市民に様々な情報を提供することは可能である。

(注) この件は、国家の安全保障の問題であるため、どのくらいの量の食べ物が備蓄されているのか等について、外国人に詳細な情報を提供することはできない模様。

(参考)

電子政府 (E-Government) について

電子政府とは、政府の行政サービスをインターネットで提供することができるようにすることである。

メリット

- ・ 役所へのコンタクトが、役所の開館時間、相談時間にしばられない
- ・ 情報、コミュニケーション、データのやり取りがインターネットで行われるようになる
- ・ 24時間いつでも市民や企業が役所にアクセスできる
- ・ 市民、企業に関心事が、よりスピーディー、簡単に、低コストで処理されるようになる
- ・ 役所内の流れが近代化される
- ・ サービスがオンライン化される前に、余分な業務が取り除かれる
- ・ 全体のやり方が見直され、改善される
- ・ 官が縮小される
- ・ 役所の業務がよりスピーディー、経済的に処理される

「Bund Online 2005」について

「Bund Online 2005」は、ドイツ連邦政府が行っている行政サービスのインターネット化計画のことである。知的マネジメントの確立を目指している

「BundOnline2005」は、知的マネジメント、数多くの電子部門、規格の標準化、連邦全体の行政で利用されている電子政府をさまざまに活用するための枠をこえたインターフェース等によって、完全な電子政府を2010年までに実現することを目指している。

(経緯)

2000年 電子政府イニシアティブとして設置される

2000～2005年 IT化により、以下の分野の400以上の連邦行政サービスをインターネットで提供するモダンな行政の構築を推進

- ・ 情報サービス
- ・ コミュニケーションサービス
- ・ 商業取引サービス

なお、各省庁のサイト、インターネットポータルサイト www.bund.de よりアクセスが可能である。

この幅広いサービスの使用には、個人が電子サインチップカードを簡単に使用できるようにするため、電子サインが必要である。

例) インターネットでの確定申告

→ 2003年 連邦政府が「サイン同盟」を創設

「インターネット行政サービス」について

「インターネット行政サービス」は、役所へアクセスする新たな方法であり、業務処理時間の短縮・透明性の向上が可能となる



これにより政府は、

- ① 経済的、効率的、市民にやさしいサービスを提供できるようになった
- ② 省庁内の近代化を強力に進捗させた
100以上の省庁で
 - ・ 組織、業務プロセスが最適化された
 - ・ 官が縮小された
- ③ 改革力を証明した
- ④ 二重業務や多くの措置を講じながら並行して行うソフトウェア開発を避けることができた
- ⑤ 技術部門を中心に据えた、役所にアドバイスを与えるための能力センターを設置した

「知的マネジメント」について

機能：興味をもっているすべての人に、ノウハウをインターネットで集中的に伝達することを助ける

ノウハウの内容：プロジェクトに参加した人が得た、経験に基づいた様々な知識、手順、専門的活用、プロセスの見本などを収集し、自由に使えるように構造的に整理して提供

「Deutschland-Online」について

行政レベルで、国、州、市町村をインターネットで結ぶ構想

→2003年 「Deutschland-Online 共同戦略」に国、州、市町村が合意した。

第3章 資料

I PSIオンライン・全構想の要約（BMVEL資料）

1 始動状況と目標設定

BMVEL の計画・運営・情報システム（Planung, Steuerung und Information im BMVEL・PSI・online；以下「PSI システム」という）の始動状況と設定目標に関する報告が、BMVEL 大臣により行われた。

BMVEL におけるプランニング・運営・インフォメーションシステムを 発展させるために一連邦大臣からの通達文書

職員各位

私達は、共に消費者・食料および農業政策において新しい方向付けを行うことで、よい成果をあげてきました。この中で、職員の皆さん一人一人が精力的に協力してくれました。この皆さんの協力に対し、この場をお借りして感謝の意を述べたいと思います。しかしながら、「これ以上よくなる」という完璧な状態はありえないのです。これは、私達の日々の業務のみならず、組織にとってもあてはまることです。このようなわけで、BMVEL では包括的なプランニング・運営・インフォメーションシステム（コントローリング）を発展させ、導入することを計画しています。

このプロジェクトによって、BMVEL 内でのプランニングプロセスが最適化され、運営と情報の仕組みがさらに発展し、目標と手法に関する情報の流れとコミュニケーションが改善され、組織の文化の発展が助長されることでしょう。この際の目的は、省内で、また省と共に高い充足感を得、課題をこなす質を高め、経済性を達成することです。（キーワード：目標を通じて運営する）

具体的には、以下のようなことを意味しています。

- 基本的な共通理解と指針となる点を作り上げること
- 情報の流れとコミュニケーションを改善すること
- 自己責任と自らのイニシアチブ（積極性）を高めること
- プランニング・運営・決定基盤を改善すること
- より明確な目標をもった、体系的、持続的で、部やその上位に位置する組織との間で

調整されたプランニング

- 一 運営目標、部および課目標が明確であること
- 一 それぞれの目標の達成状況に関し、人的、物的資源の消費を含めた情報を持続的に報告すること
- 一 効率を上げ、プロセスに透明性をもたせること

全体としては、あらゆるレベルの職員が、BMVELの行政文化の中で、より大きな自己責任をもち、学習志向、目標志向の行動に向けて変わろうと努めています。

私達は皆、このプロジェクトが成功するように、これに積極的に協力していくことを求められています。仕事への負荷がどんどん高まると、協力するのはずっと大変だろう、ということはわかっています。それでも、ますます高まっていく要求の中でこの取り組みを実行に移すことは、私達全員にとって、自分たちの課題をより一層うまく処理していくための手助けになってくれることでしょう。

今年の秋に実現に向けての作業が始まり、この作業には約一年かかる予定です。私達は、コンサルタント会社であるベアリングポイントからの支援を受けることになっています。この会社は、EUでの幅広い競争の中で、経験豊富な、最も実力のある企業であることを実証しています。

皆さんの成功を願っています。

BMVEL 大臣 レナーテ・キューナスト

施行されたプロジェクトでは、ある部分では直接、またある部分では更に別のシステム要素と共に作用する目標設定を考慮しながら、プランニング構成と運営構成が構想される。共通の基礎理解は、一つのモデル（あるべき姿）を通して記述される。

モデル（あるべき姿）に基づいた包括的な目標システムには、部局や相互に結びつきのある課などの目標がわかりやすく示され、また優先順位についても明示される。

目標に沿ったプランニングプロセスと運営プロセスは、目標達成にむけた方法を選択することを考慮して、できるだけ高い柔軟性を持ち、職員に意思決定の自由があり、また細部の運営においては、必然あるいは戦略的な意思決定の必要な場合には制限されることもあるという観点で仕上げられる。

効果的な意思決定をするための組織を超えた情報交換は、報告制度や効率的なコミュニケーション組織によって後押しされる。

2 マネージメントの概略

2003年10月より BMVEL において、包括的なプランニング・運営・情報システムが施行された。これらのシステムの基本的な構成要素は、規範モデル（あるべき姿）、企画計画に関連した目標システム、KLR、IT化された報告制度、同様にデータ入力や情報準備、システムのメンテナンスや継続的な開発に対する責任感を組織的に定着させるためのコントローリング大系である。

システムの目標設定とは、システムを指揮する管理職と職員の間で共通の行動枠組を作り上げるために、BMVEL の基本的な行動基準の戦略的目標を明確にすることである。そうすることにより合意に基づいた目標設定や任務設定が達成される。基本的な考え方として、運営の構成要素が BMVEL の特殊性に適合しており、運営方法がわかりやすく、そして職員に受け入れられた場合にのみ運営システムが実際に成功すると言うことができる。このような職員参加は、BMVEL の職員の意識調査や分析を通してシステムの受け入れ態勢を作る方法や、コミュニケーションの手段、情報提供などから構成される「Change Management」を通して促される。

このシステムは2005年2月に開始された。BMVEL で公式に採決、発表されて、2004年中旬から、すでに施行されていた規範モデル（あるべき姿）の傍らで、すべての課において、実効性のある課目標や企画・対策といった、より明確で戦略的なマネージメント目標や部門目標を基盤とした目標合意協定が作られた。目標定義化のためのデータ登録やデータ管理、それに伴う企画計画や対策の決定、同様に全ての段階における報告発生の際には、個別のソフトウェアや Oracel データバンク、"Business Object" と呼ばれる評価インスツルメントを基礎とした応用型 IT が用いられた。視野を広げると、これらの目標に関する構成は、KLR の費用加算対象物の構成にも適合させられる。つまり PSI システムへの時間記述の項目であるコスト情報や消費時間などである。

報告制度については一本化されており、目標策定プロセスや運営プロセスの調整のための中央のコントローリング大系が作られると同時に、データ管理やマネージメントの実効的な支援のための部門や課では、分散化された責任体制が進められている。

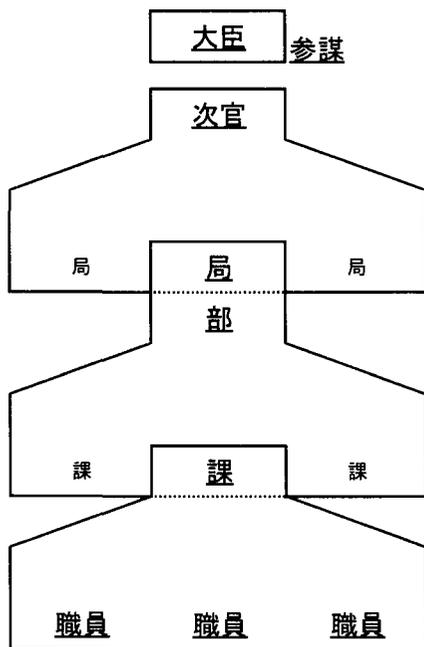
モデル（あるべき姿）の規模とそこから導き出される目標が、BMVEL の政治的任務に相応する専門的な目標と実際の共同作業と指揮運営の中での体系的な原則・価値・目標設定とを根本的に区別する。専門的な次元では、全ての組織レベルで目標や計画方法、またコントロール方法が明示され、IT 面で置き換えられ、実効的な民間企業に移管されている。共同作業と指揮運営をする現場のためには、優先順位を設定する際に必要なマネージメントの戦略的目標が仕上げられる。部門や課の共同作業目標や指揮運営目標を構築するための推奨方法は、対策確定のための修正版システムに基づいており、このシステムはモデル（あるべき姿）やプロジェクトで使われる Change Management インス

ツルメントの“Projekt Card”を拠り所に行っている。方法の最終的な仕上げは BMVEL の作業グループによって行われる。

次ページの図には、PSI システムの構成要素が要約されている。

図1: BMVELのPSIシステム

BMVELの組織における運営レベル



任務	あるべき姿	
		共同作業と指揮運営
優先順位		
マネージメントの戦略的目標	報告制度とPSIオンライン	マネージメントの戦略的目標
目標討議		
部門の戦略的目標	コントローリング と専門的なサポート任務	"共同作業と指揮運営"のための 推奨方法
目標合意協定		
課の実効的目標		伝達(コミュニケーション)と チェンジマネージメントの手段
企画/対策		
KLR		

モデル（あるべき姿）

BMVEL のモデル（あるべき姿）は、全ての職員にとっての共通の固定点として根本的な価値や専門的ビジョンを要約するために作られ、また彼らの変化を促すために、責任についての戦略的な議論に基づいて目標設定とともに仕上げられた。

結果として、モデル（あるべき姿）の構成は4つの部分に分類される。

タイトル“**私たちの仕事の基本**”（P17 参照）には BMVEL で共通認識される価値が要約されている。専門的、政治的な主題と本省の目標設定は“**我々の任務**”の分野に記述される。一方、設定された目標の追求が最終的に成功するために、お互いがどのように付き合い、働きたいか、の原則については、“**共同作業と指揮運営**”に述べられている。

モデル（あるべき姿）作成のためのプロセスには、本省の戦略的・政治的原則がモデル（あるべき姿）の中に完全に順応していることを保証し、同時に確かなものにするために、できるだけ多くの職員の参加が意図されている。実際には、現状分析の結果をもとに、モデル（あるべき姿）文の第一段階の修正提案を作り上げた BMVEL 職員の小グループが始めた反復的なワークショップの連続によって、職員参加が起こった。

最終的には、省の指揮によるワークショップでも、省の職員のおよそ13%が参加したさらに多様な形式のワークショップにおいても、モデル（あるべき姿）について集中的に議論され、修正要求がはっきり示された。これらの要求はモデル（あるべき姿）作業グループによって再び受け取られ、さらに議論された。

最終的なモデル（あるべき姿）は、第2回目のマネジメントワークショップで了承された。

職員へのモデル（あるべき姿）の伝達は、3つの大きな催しとイントラネット（場合によってはインターネット）への公開を通して行われた。またその際には、職員達に、モデル（あるべき姿）に対するコメントや批判をする機会も認められた。日々の実務と定義された価値・ビジョンの間に起こる経験上の相違点を継続的に分析する意味において、変革プロセスを進めるために、すでにモデル（あるべき姿）の目標設定の中で、「モデルの意味や妥当性についての定期的な議論は不可欠である」という一文が記述されている。

このような変革プロセスは、マネジメントと職員の間で行われる定期的な（一年毎の）ワークショップなどを通じた制度化された方法で、達成されるべきである。そうすることで、モデル（あるべき姿）についての継続的な議論が可能な基盤が課内や部局内に築かれるべきである。

変化の推奨については、“共同作業と指揮運営”分野の考え方の中に述べられている。

目標システムと目標合意協定

目標システムは、「マネジメントの戦略的目標」、「部門の戦略的目標」、「課の実効的目標」の3つの段階で構成されている。

マネジメントの戦略的目標は、共同作業と指揮運営の分野の政治的な優先順位や重点を定義している。目標システムのこの最上級レベルによって、モデル（あるべき姿）の意図や価値が具体的な戦略に“翻訳”される。（定義ごとに要求されるものではなく、中期的に可能であり、持続的な方向性を現実度によって自由に決められる機能を有するべきものである。）マネジメント目標を公式化する場合の原則は、およそ5年周期の行動枠組みを示すことである。

部門は、各々の専門的任務分野のための2段階目の目標をこの戦略的条件から導き出すことになる。この目標が、一年間の計画範囲を伴う課目標の枠組みを最終的に決定する。

マネジメント目標から部門目標、課目標が連続する部門では、個別任務の目標内容の増加するフォーカスポイントや、また画一的に定義された目標達成のための計画周期、同様に計画日程と結び付いた何時から何時までのより細分化され規格化された計画が可能である。

目標合意協定では、統一的なフォームでプランニング要素が要約される。課目標のレベルでは、課のマネジメントに対する部門マネジメントの指示が記述される。規格化されたフォーマットでは、以下のような課のプランニング要素と運営要素が説明される。

- ・ 課目標の公式化とその上位におかれる部門目標の関係
- ・ 目標達成の可能性があり、現実的だと考えられる上での枠組み条件、場合によっては起こりうるリスク、チャンス、特別な影響要因。
- ・ 目標達成のために考えられた計画と対策
 - 計画は政治的意味、その都度の課目標のための重要性、計画の発展段階などに応じて、優先度が4段階に区別される。最後に挙げた基準については、それが開始時点と終了時点がはっきりと示されていない計画草案か具体的な期限がある草案か、またもうすでに開始されている計画かでは異なる。それだけではなく、優先順位に左右される計画のためには、更に進んで標石的な計画やタイプ分け若しくはクラス分けが実施される。このような情報の作成によって、BMVEL内のPSIシステムにむけた企画プランニングのための現存システムが完全に統合される。
- ・ 目標達成にむけた他課の協力
- ・ 妥当な費用で把握できる限りの指数、各々の課の行動による因果関係あるいは影響力が示される。
- ・ 目標達成あるいは計画の実施、対策の実施のために必要とされる費用や人と時間の形で

表される計画された資源投入が将来的に予想され、中期的には実際のシステムへ統合されるべきである。BMVELにおけるKLRの費用加算対象物の構成は目標構成に合わせられ、そのためにプランニングに必要不可欠な条件が出された。新しい構成では、各々の実際的な目標（またオプションとして個々の計画）に、一つの費用加算対象物があることを意味する。

部門レベルの目標計画は、個別の部門目標のための課の目標合意協定をまとめ、部門特有の優先順位や注釈を加えたりする。

省のマネージメントと部門のマネージメント間の目標合意協定の締結は、年次ワークショップの形式で達成され、そこでは高い優先順位の計画を確定する傍ら、部門目標と戦略的なマネージメント目標の間の調整も行われる。

目標システムは、職員たちがより強く結びつきプロジェクトを進めていく中で、組織的に作られた。例えば、部や課レベルでワークショップという形をとりながら、部や課のマネージメント陣とともに、あらゆる専門的な目標やプランニングの手法が作られた。コンサルティング企業であるベアリングポイント社が、現在のプランニング要素、プランのプロセス、BMVELの構造を現状分析することをベースに、目標をはじめて文書化する提案を行った。例えば、目標をたてるために、構造的で組織的な重点を明確に示すことで、阻止すべきものがある。それは、目標があまりにも小さく分かれてしまうことで、それぞれの課、あるいは職員一人一人の行動できる裁量があまりにも強く制限されてしまい、その結果このシステムの管理やメンテナンスにかかるコストが極端に多くなってしまふかもしれないことである。目的合意協定を文書化するのと同様、さらに内容を掘り下げて目標を仕上げるのは、BMVELの職員たちのさらなる自主性なのである。

このような過程を経て、外部のコンサルタントの役割を特殊な問題を提起するときのコーチングと成果の質を確保することに徐々に限定することができた。

協業と管理の分野では、プロジェクトの枠内で修正版プランニング手法が提案された。修正版手法が奨励されたのは、協業と管理を行うための原則をよりいっそう不変的に部の目標基準として利用するという根本的な考え方による。あるべき姿をより詳細に描けること、また自分たちが多く関わりながら作り上げた文書に対し、職員たちが自然とそれに敏感になったことがこの手法をとるに足る十分な理由である。

企画と対策のプランニングは、結果的に2段階に分けられる。第1段階は、客観的な組織でモデル（あるべき姿）の原則と価値がどの程度実現され、あるいは生かされているかを、部門と課の職員によって、0から100%の段階で傾向上の評価をされる。これらの評価、つまり部門や課の一般的な雰囲気作りを考察するために映し出される評価に基づいて、次の段階では、個人面談または部門あるいは課のワークショップを通して、共同作業と指

揮運営を完全なものにするために必要不可欠な実際的な目標や計画と対策が確定されるべきである。この計画段階では、個人研究または組織的研究が、対策提案の評価やその実施上の調整などを通して、重要なサポート機能を果たすべきである。考え方の変換のために適合する提案を、BMVELの作業グループが2005年5月までに提出する。ここでは特に、個人の発展と組織形成の持ち合わせの手段とを一緒に大きな文脈で提案することが重要である。包括的システムや場合によっては、提案された方法の基本的な相違点への融合も必要である。

報告制度

報告制度は、組織における運営プロセスを援助するための情報を受け手側に合わせて分析すること、同様に職員に対して透明性を高めることに役立つ。報告は当面、部門目標や課目標のために考えられる。共同作業と指揮運営分野のためにどのような計画報告や特殊報告を含むか、が報告制度の核となる。それだけではなく、既に構想では、特殊な評価とそれに基づくPSIシステムのIT変革の枠内での特別報告、つまり、相応する報告のPSI-onlineの応用手引書内への記述を仕上げることで定められた。

目標報告の構造は、部門目標と課目標にとって、もっとも進んだ統一的なものである。つまり、計画の隅のほうの価値が現状数値あるいは目標達成のための質的量的情報と対比される。各報告の基準点は個々の部門目標や課目標である。細かい修正の傍らで、各々の目標と優先される目標の関係、また出発状況に基づく計画についても記述される。そのほかに指数や財源情報といった、数値化された計画や現状の数値情報がある。この最後の部分は、財務分野におけるPSIシステムのプロジェクト設定基準のために、目標達成に費やされた時間あたりの人的な仕事量やフルコストが報告されることを意味する。目標設定のための基本情報は、目標に責任がある課や部門のマネジメントによる質的評価から発生する。このことから、報告を行うことの中心的要素の一つは、「要約された評価」だと言うことができる。以下、評価の項目を挙げる。

- ・ 目標達成の段階

課レベルの目標達成の段階は、目標に関連する計画と対策の個別評価から導き出され、部門レベルのそれは、割り当てられた課目標の達成段階をもとに決められる。

- ・ 効果

上位に位置する部門目標、場合によっては目標責任の視点から発生する戦略的な業務目標の達成段階を含む。

- ・ 特殊な対策

過去に計画されたものまたは、短期間に当面の目標達成がされるべきもの。

- ・ 計画

課報告の作成の際に、計画が内容的に時間的にどの程度予定通り進行しているかを示す指標として、赤・黄・緑の色段階で、個々のステータスを表す。

その他に、全ての重要計画要素を含む、計画に関する報告制度がある。マネジメントに対する戦略的目標に関連した政治的優先度の高い計画の現状の記述などが可能になる。さらに、それとともに、省の様々な組織単位から常に照会されている中央の計画データが自由に使われる。(例えば、首相府に対する計画届け出、EU-計画プランニング)

報告サイクルに関しては、構想の範囲においては、年次報告と一年未満の報告とは異なる。サイクルの固定は、要求に応じて、できるだけ費用を抑えて行う。

目標報告は、戦略的な方向性を定めるための根拠や、目標システムの適合を検討する年次の熟考プロセスの基礎、また場合によっては構成要素である。そのことから、年次でのみ行われる。

一方、月次報告は一年未満の運営予定計画に役立つ。計画データは、責任を持つ課に分散して継続的に管理される。

報告を行うことは、計画の政治的優先度を部門マネジメントや BMVEL のマネジメントに適合させることでもある。また報告を行うことで、課目標と計画の結びつき、また課や部門目標の達成に関する定期的な見通しによる、計画の期限遵守や内容的な進歩が可能になる。

目標に関する年次報告や計画に関する月次報告を行うことは、最小限の条件である。それだけでなく、各課、各部門はより頻繁なサイクルで報告し、あるいは個別の運営要求に相応した追加的な報告をすることが定められうる。

コントロール大系

報告制度は、PSI システムの重要なサポート手段である。基本的なサポート機能は、中央と中央から分散したコントロール大系によって請け負われる。ここでは、コントロールリング任務の要約を述べる。

- ・ 専門的決定の準備にむけた、情報準備と情報処理。
- ・ 運営のために重要なデータの伝達面でのサポート。
- ・ 信頼のおける、需要を見越した情報基盤の保証。

前述の図で記述したように、PSI システムは規則的な方法に基づいている。そこでは、課

や部門の中央から離れた目標イメージ、目標計画と相次ぐ中央の戦略的計画を一緒に運営することが核になる。そのために、第一段階では、マネジメントの戦略的計画が計画枠組みとして設定される。コントローリングは、この際に、情報の処理と伝達任務を引き受ける。

第二段階では、課目標と部門目標がきちんと整理される。ここでは、コントローリングは主に、実効的な情報の準備（例えば、現在のデータと過去基準の処理）をし、また計画結果の公式な評価の面でサポートする。

次の段階では、戦略的基準と一致させた中央から離れた目標計画について点検し、議論される。

コントローリングは、受け手特有のデータ処理や議論結果の処理や伝達といった形で、このような調整プロセスをサポートする。すでに目標重視で動いている運営プロセスでも、コントローリングの任務は、運営上重要な情報を、受け手の特殊性に合わせて処理することである。コントローリングは、上述した報告を準備する一方で、計画との相違点を指摘や分析することも包括している。コントローリングは、多様なマネジメントの枠組みの中で、情報の産出、現実化、処理、評価の面で課や部門をサポートし、部門マネジメントや省のマネジメントへの報告準備をする際の調整、PSIオンライン内部の部門や課固有の特別な評価の作成を引き受ける。部門へのコントローリングは、調整課からの職員達によって、情報の専門的な分析や情報処理をする際のサポートが提供される。

報告作成の部門にまたがる調整（例えば、部門目標に関する報告の要約と評価）、部門目標を決定するためにマネジメント側と共催する戦略的ワークショップのサポート、同様に優先順位の高い基準の評価や査察は、中央の組織単位である04戦略コントローリングによって行われる。内容的なシステムケアや目標に関連する財源報告の際のサポートは、123課のコントローリングが責任を持って行う。一方、PSIオンラインの技術的なメンテナンスはIT課によって行われる。その他の中央のコントローリング任務は、L2課（議会やEU向けのコミュニケーション担当）と612課（内閣・EU関係のプランニング担当）、ならびに共同作業と指揮運営のテーマのために、将来を見通して人事課が担う。

報告作成の体系的、組織的な考え方の他に、組織にまたがるデータの閲覧がどの程度、システム上で制限されるべきかの方法や規定を定めることも肝心であった。そのために、構想上では、目標の定義、調整の必要性、また議決済みの計画や対策については、全てのシステムユーザーが閲覧可能であり、一方、目標合意協定の他の部分は、課内部のみ、場合によっては部門のマネジメントのみが閲覧可能な秩序だったアクセス方法が定められた。このことにより、BMVELの戦略、優先順位、目標、そして細部のコントロールではなく、繊細なデータの内部公開といった目標システムの透明性が全ての職員に対して保たれるという、原則が考慮された。

秩序だったアクセス方法の具体的な変換は、PSI オンラインシステム内で行われ、応用手引書の中にも細かく記述されている。

チェンジマネジメント

チェンジマネジメントは、組織の上層部が組織上の変化に対して責任を負い、職員はその変化の受け入れ促進に関連するという、相対的な調停プロセスを第一に目指している。組織上の変化には、組織環境から出てくる以前と変わった要求への答えとしての一面と、固定化した慣習内の構造的で割合どおりの変化が満を期して必要となった側面がある。後者については、上層部自らが関わることもある。その限りにおいては、チェンジマネジメントは、常に中立的立場の第三者によって行われる、成り行き状況の明快な分析を意味する。その際には、組織に妥当な抑制・伝達・反映方法の構成による、以下の点が重要となる。

- ・ 公の問題分析や共通に認識された問題記述を責任のある上層（マネジメント）組織に届けること。
- ・ プロジェクトへの職員の結束を保証することと、希望や期待をオープンに扱うこと。
- ・ 一風変わった考えをも支援すること。そのことによって、以前のような本省向きの典型的形式主義、階級主義の運営から、明確な戦略決定と戦略的な議論に職員達を参加させることを念頭においた議論主導の指揮運営が可能になる。
- ・ 構造的な解決である“何を”と個々の仕事段階と発展段階の“どのように”を結びつけること。

このようなチェンジマネジメントの理解は、プロジェクトの全段階の背後に置かれていた。

- ・ モデル（あるべき姿）の発展は、本省の職員達の視点による本省の問題状況の濃密な分析と外部によって深く掘り下げた機能モデル（あるべき姿）の記述に基づいた。具体的には、全ての階級レベルで職員との集中的な話し合いがもたれ、モデル（あるべき姿）作成中には、公に作られた反対方法でのモデル（あるべき姿）修正の反復決議や批判的な発言を通して、インタビューの実施やその結果公表が自由に行われた。
- ・ 戦略の発展や目標の発展は、戦略の変換に責任を負う全てのマネジメント組織と共催する現代的なワークショップの形で達成された。そこでは、継続的なフィードバック分析をもとに、成功する目標設定するためには、どの分野に内容的または感情的な障害が存在するのかを、早い時期に公表することが留意された。プロジェクトの雰囲気を受け入れるための基本的な道具が、プロジェクトカードである。そこには、プロジェクトの手法、完成したシステムの構成要素やワークショップ参加者から質問された共通システ

ム、同様に部の職員の側面にたったインタビューやイントラネットに関する注釈、質問などについての受け入れや意見が書かれている。

- ・ 結果伝達のほかに、その都度の PSI 要素の妥当な分野について示すこともチェンジマネジメントの三番目の柱である。最初は、多くの大きな催しで職員達に紹介されたモデル（あるべき姿）から、目標重視の運営や調整の必要性に関して、部門を越えた意見交換をするための特別な催しまでである。
- ・ 本省のモデル（あるべき姿）重視の戦略的運営から発生する上層部（マネージメント）への要求は、マネージメント手段や個人の開発戦略の修正へつながる。最終的に、共同作業と指揮運営の分野の重点は、専門的な任務を設定するための同等な優先権として、モデル（あるべき姿）や目標システムの結果がどのような場合に、チェンジマネジメントが基本的に成功したといえるのか、を意味する。

原則として、チェンジマネジメントの過程は、プロジェクトの完了とともに終了すると、見極めてはいけない。持続的な、議論重視の戦略的運営が確立されるには、持続的なチェンジプロセスは、さらに注意深く、モデル（あるべき姿）によりわかり易く調整されなければいけない。プロジェクトは、最終的には、そのチェンジプロセスに基づいている。

そのためには、下位のマネージメントスタッフと全ての位の職員達も、個人開発のための対策によってサポートされた更なる過程で、標準的な責任を負うことになる。

Ⅱ 行政の近代化・2005年度進捗報告書・抜粋（BMI資料）

要約

改革プログラム「近代化的な国家－近代化的な行政」で、連邦政府は明確な目的を定めた。より業務能力を上げ、コストはより抑えた行政を行うためである。連邦政府が、近代化プログラムをさらに執行していくために戦略的な決定を下してから1年が経ち、中間結果は2002年の結果と比較するとプラスであったと言えよう。この報告書で紹介されている近代化プロジェクトと達成された結果一つ一つが、連邦行政がより効率的に遂行されるようになったこと、首尾一貫して改革を目指した連邦行政が行われたことを証明している。近代化的な行政マネジメント分野における改革は、自明の理である。

より少数の官庁で、より高い経済性を

連邦行政の官庁組織ではさらに引きしめが行われた。1998年以来、官庁の数が課題だと恒常的に批判をうけていたが、結果として、654から445にその数を減らした（約32%減）。

それと並んで、連邦の総務的業務を行う公務員職員が一段と定着するようになった。これらの職員たちは、“一手に”全官庁を通して同じように発生する課題を専門的、サービス志向、かつ低コストで処理する。これには、例えば人材の獲得、補助金の決済、あるいは出張に関するマネジメントなどが入る。各部署が総務的業務を行う職員との間で満足いく経験をしたことが、その利用効果を生み出し、他の官庁にこのサービスを利用することを納得させる。このことは、実践で示されている。さらに進められている連邦行政の組織再編は、職員の数にも影響を及ぼしている。直接連邦行政で働く職員の数は、1998年に約314,000人だったのが、2005年には約276,000人に減少（約12%減）した。

中央官庁から間接的な連邦行政機関に人員を移管することによって、約7,800の職場が消滅したので（例えば連邦不動産問題研究所）、効果的に職場数は約30,000減少した。これは、9.5%の職場が減ったことに相当する。

官業における成果志向と柔軟性

2004年10月、連邦政府は労働組合と交わした重点文書のなかで、官業を包括的に改革するための基本を定めた。公務員法が直面しているのは、成果に関連した支払いシステムの導入、人事面にもっと柔軟性をもたせること、キャリアアップのための研修という分野での新たな課題である。この柔軟性は、連邦と州に対し、もっと実行や構成のオプションを与えることで生み出される。成果志向をより強め、柔軟性をもつこと、サービスについてもっと思考すること、透明性をより高めるといった模範的目標は、2005年10月に施行される賃金協定改革によって、連邦と各州自治体の職員にも実行される予定である。さらに、構造改革法によって、公務員法の労働条件を根本的に今の時代にあった最新のものに改める意向である。公務員法と賃金協定法で目指される改革の目的は、現行の憲法の枠組

みの中で労働条件をできるだけ統一し、さらに発展させることである。

『官業は、根本的に近代化することができる』

明確な目的とより高い効果

連邦行政は、経営学的マネジメント手法をより強く取り入れることによって、業務プロセスをさらに最適化した。最新のマネジメント手法の投入で、連邦行政は、行政処理が行政サービスの受け手からの高い要求に応え、より目的志向、成果志向でマネジメントされる、その途上にある。ますます多くの官庁が、コントローリングシステムを取り入れたマネジメントのメリットを利用している。コントローリングシステムは、官の手法での費用、利益、効果に関して、決定的で重要な情報をもたらす。別の手段としては、規範モデル、他の省庁間、または同一省庁内での目的合意協定が採用されており、予算編成とプロダクト予算が試行中である。

市民サービス、参画、責任分配

市民からの問い合わせに、確実かつ迅速に応えることは、連邦行政の中でスタンダードとなるだろう。これはすでに、8連邦省庁で独自のコールセンターによって、実際に行われている。約2300万人の市民が積極的に社会参加しており、連邦政府は、その市民の貢献を目に見える形にし、さらにそれを活性化していくために、情報提供および支援を行う包括的な構造を構築し、拡充していく上で、イニシアチブを発揮した。それによって、全ての関係者が、共同で社会的発展に積極的、また自由に参加できる行動の余地を新たに得ることとなった。

革新のモーターとして・・・部署の枠を超えた協力

部署の枠を超えて協力し、「国家の近代化－行政の近代化」改革プログラムをうまく実行していく中に、大きな挑戦とチャンスが見出される。行政の近代化を管轄する内務省は、ワークショップを開催して、人材開発、ニューパブリックマネジメント、業務プロセス最適化といったテーマにおいて、行政の近代化を行った担当者の体験交流を促し、自分たちの部署の責任で作上げた近代化の手法に、新たな刺激を与えるようにした。より多くの改革プロジェクトのために、部署の枠を超えた指針または標準が作り上げられた。

連邦政府が近代化プロセスをさらに進めた結果もたらされる効率性と部内のイニシアティブは、直結している。これは、連邦政府のアイデアマネジメント、行政規則用のデータバンク、イントラネットの最適化、あるいは連邦行政の新しい図書館ポータルサイトのような部署の枠を超えた効果的なプロジェクトによって、裏付けられている。このことによって、全ての中央省庁が構造的に協力することは、将来も連邦行政の改革にとって、重要な成功要因となり、職員たちにも受け入れられるだろう。

近代化プロジェクトを効果的に実行する際、鍵となる役割を果たすのが連邦政府のマネジメント陣である。2000年から毎年行われている局長会議は、知的マネジメントと戦略開発を話し合う部署の枠を超えたフォーラムとして、その真価を発揮している。2004年9月、「近代的な行政－革新的解決のためのモーター」というモットーのもと開催された第4回局長会議では、250人を超える連邦政府のマネジメント陣が、連邦行政近代化の最新の変化について情報交換することができた。

オットー・シリー内相は、マネジメント陣に対し、行政自体を活性化することを、行政イノベーションのための推進力にするよう強く呼びかけた。そのために必要なマネジメントの知識は一つにまとめられ、上級研修・情報交換・部署の枠を超えた調整などで、自由に使えるよう提供されている。

『近代化の効果は、イニシアティブに結びついている』

行政能力をより高めるための新マネジメントツール

ここ何十年か、官業が課題を完遂するのに複雑さが増していること、また同時に資金がますます逼迫していることを背景に、官の手法の実効性と効率性への問いかけが重大な重みをもつようになった。官庁が決めた手法で、一体、意図した効果は現れたのだろうか、そのやり方は、有効な費用対効果の関係にあるのだろうか、これらの問いかけは、連邦政府の近代化戦略、第三の戦略分野の中心に据えられている。この分野では、実践的な手法と手段、行政業務を目的志向、成果志向で行っていくための指数と指標をさらに発展させていかなければならない。

以下に続く中間結果は、改革の第一段階で始められたこの分野のプロジェクトの成功がさらに受け継がれている、ということをはっきり示している。ますます多くの省庁が、経済性があり、効果的な業務を行うために、新しいマネジメントツールを取り入れ、枠組み条件に特化して変化した手法を強化している。

省庁は、硬直した改革への道を歩んでいるわけではない。新しい手法や手段を試す中で、前進も失敗も、連邦行政の近代化を目指し、努力していることをはっきりと示すものである。またこれは、省庁に特化し、持続可能で、職員たちによって行われる改革の絶対条件なのである。国際的な動き同様、国内での動きもこのような発展を証明している。その証は、90年代初頭、ドイツでも始まった「ニューパブリックマネジメント（NPM）」改革、つまり経済性を目指す方向に一方的に調整を行ったことだ。NPMを導入した中で、問題や改革を、部分的にむしろテクノクラシー（技術万能主義）的に捉えたことが、近代化における政治的で民主主義的な要求、例えば、市民をもっと政治に参加させることや、組織改革を成功させるための条件、例えば職員たちを巻き込むこと等を十分に問わない結果になってしまった。連邦行政の445の省庁によって、今まで目指されてきた内部の近代化改革

の成果は、政治的官僚的な決定を行ったその結果である。この決定は、職員の学習プロセスや改革への意思がベースとなっている。

ニューパブリックマネジメント

“ニューパブリックマネジメント”という概念は、コントローリング、KLR、目的合意協定などの経営学的手法を一つにまとめたものである。その経営的手法の助けをかりて、公的行政の遂行能力が持続的に改善され、コストの削減が可能となる。連邦政府は、連邦行政の中で新しいマネジメント手法を一貫して取り入れている。これらの手段は、理性的にお互いを調整し、官業の枠組み条件に合わせながら、行政を行っていくにあたり、民主的、法治国家的な原則を支え、強化しうるものである。

モダンなマネジメント手法は、連邦行政の中で、根本的にその真価を發揮した。しかし、やり方に従えば実行可能だから、という観点でのみこれらの手法を導入するのは好ましくない。重要なのは、マネジメントの必要性和手法の適合性である。省庁に、単に限定的に投入した場合、あるいは、決まった場面に投入した場合にこれらの手法が適している、と証明されたならば、その適合性を見直す必要がある。また、目標システムを、KLRによる成果（アウトプット）や新たな指数や指標に努力しながら適合させていくことは、組織をマネジメントする上での必要条件としなければならない。目標システムの形態としては、例えば、規範モデル（あるべき姿）や目的合意協定がこれにあたり、指数や指標には、バランスのとれたスコアカードという意味合いがある。その際、これらの手法をどのように取り入れるか、また、その関連付けについて、常にコストやその有効性を検討しながら、決定していかなければならない。

以下にあげるのは、連邦行政の中で採用されたニューパブリックマネジメント手法とその導入の最新状況である。

職員の自己責任をもっと高めるための目標合意協定と規範モデル（あるべき姿）

目標合意協定とは、連邦行政において、目的志向のマネジメントを行うためのコントロールサイクルと基本的条件にとって、決定的な構成要素である。目標合意協定では、どの目標を、どれくらいの期間で、どれだけのコストをかけて達成するのか、また目標達成度をどのようにはかるべきか、ということが決められる。2002年に行政省庁の約35%が、他の省庁と目標合意協定を結んでいた。2005年には、この手法を全体的か、部分的に採用する、あるいは、導入を計画している省庁が47%にのぼっている。しかし、省庁内での目標合意協定の数は、2002年に比べて37%と殆ど変化はない。445の内、163の官庁が職員との間で目標合意協定の採用を決定し、24の省庁がこの手法の導入を計画している。さらに多くの省庁では、定期的に職員と話し合いの場を持つことが定着しており、この話し合いは

目標合意協定を任意に含んでいる。

目標合意協定は認められており、マネジメント手段として適切だと見なされている。明確で、確固たる目標値が定められているので、行政は明確な目的に向かって、より効果的、効率的に行われるようになっている。

連邦行政で行われた様子を見ると、目標合意協定の導入が職員たちからポジティブに受け止められたことがわかる。職員たちは、率直にこの手法に賛成で、目標合意協定を結ぶことに熱心に協力している。自己責任も、業務を行う上での余裕も高められた。目標合意協定は、目標や結果に志向した働き方を支えるものである。目的合意協定のおかげで、仕事の成果があがり、仕事への満足度が高まり、職員のやる気が高まった。これは、達成しなければならない目標に対して、職員たちが一丸となって協力的な合意協定を結んだためである。自己責任がより高まり、自主性がでて、決定に関して余裕が生まれる、という可能性が質・コスト意識を高め、それに基づいた行動を促している。

省庁内での規範モデル（あるべき姿）が進展するのと並行して、同じタイミングで、個人的な目標合意がなされる。規範モデル（あるべき姿）は、目標合意協定のための枠組みを設定する。2005年度は、445の内232の省庁が全体的か部分的に規範モデル（あるべき姿）を定義した。あるいは、この形で自分の省庁のプログラムにのっとった目標設定を行うことを計画している。

KLR（費用と業績の計算）

90年代半ば以降、公的行政は、コスト意識とその透明性をより高めるために、費用と業績の計算（KLR）という経営学的手法を導入している。連邦行政の適切な分野にKLRを取り入れることは、法的に連邦予算規則法（BHO）第7項第3号ではっきり定められている。KLRは、行政があげた成果とそのために必要とされたコストを結びつけることで、現在の予算システムを補完している。KLRによって、行政は初めて自分たちの成果（プロダクト（アウトプット））を管理することができる。

連邦行政の中で、KLRの重要性は増している。なかでも特に、KLRを取り入れている職場の割合が重要であることが示されている。KLRによって把握されている職場の割合は、現在77%。省庁の数は、常に変化しており（通常、減少傾向）、連邦行政省庁の構成が著しく食い違っているため、KLRの導入状況を全体的に示すために、割合をパーセントで計算した。この率は、それぞれの予算年度で必要な省庁の数に関連している。

現在、12%の職場がKLRを計画中、9%が導入済み、7%が試行中、49%が有効データ付きの試行中となっている。全体の23%の職場は、KLRによる把握はされていない。

KLR を導入予定または導入済みの中央連邦省庁として、外務省、内務省、財務省、消費者保護・食糧・農業省、国防省および連邦政府広報情報局があげられる。それより下位では、海外の連邦在外公館、連邦犯罪局、連邦国境警備、連邦財務局（税関を含む）などのような、比較的大きな省庁が先陣を切っている。

今日、KLR の導入が 2002 年のレベルよりも低い 16%であるにもかかわらず、施行中、あるいは有効なデータがあって、KLR を施行に移した職場の割合は、2004 年度には 49%と増加した。部分的には、導入の初期段階で、各省や下位の省庁で KLR 導入のピッチが落ちたり、再び元の状態に戻ったりする傾向が強く見られたものの、導入されてからその後になると、KLR は非常によく進捗している。

KLR の導入によって、省庁ではコストの透明性が生まれ、コスト意識がより高まった。その結果、自由裁量で使える予算を、より経済的に使って、業務が遂行されるようになっている。すでに部分的に、KLR のデータは報酬計算または料金計算に用いられており、統括組織がある省庁では、成果に対するコストがより比較可能となっている。

現在、補助金を受給している 191 の省庁が、コストと成果にもっと透明性を持たせることを支持している。補助金をもらっている省庁の、合わせて 79%が、KLR 導入の過程にあるか、またはすでに有効データつきの KLR を施行に移している。1 機関あたり 49 以上の職場のある、数の上から言うと最も重要な補助金受給グループにおいては、KLR 導入の割合は 83%にもものぼっている。研究機関では、2005 年以降、プログラム予算で KLR が機能することを要求している。補助金が KLR のデータに基づいてのみ、与えられるためである。これにより、職場の計 2%、補助金受給省庁の 10%で、KLR 導入が促される結果となった。

KLR 導入の決定的な成功要因として証明されたのは、これが省庁のトップに受け入れられたことだ。費用と業績の計算のデータと指数は自由に使用でき、この数字が省庁運営に決定的なベースとなる。コストと効果という観点から決定を下そうという省庁マネジメント陣の意思は、KLR の中で生まれるものではないし、逆に、有効なデータが職員たちの KLR 受け入れを悪くしている、というわけでもない。KLR を全体に導入しようとするプロセスでは、更に困難を伴うものになるだろう。というのも、データが訴える力は、職員が書いた時間記録に信用が置けるかどうかによって左右されているからである。この時間記録は、人件費として、平均して 80%まで計算に組み込まれている。

連邦行政での KLR の導入状態の詳細な記述と分析は、ドイツ連邦議会のコスト計算判定委員会に宛てた進捗報告書の中で、公表されている。(委員会会報 Nr.15/348)

最新の進展に基づき、連邦政府は、連邦政府と州政府の作業グループ“KLR/Doppik”の枠組みの中で、2004年度夏以降、簿記(Doppik)のために最低限の基準を作り上げる作業に参加している。この簿記は、今までの国庫会計大綱とは異なり、かかったコストも、査定された利益も把握する。Doppikの基準は、行政にとって特化した要求でもあり、公的会計制度での国際的基準を考慮するものになっている。2005年度には、最初の結果が提出される予定になっている。

ヘッセン、ブレーメン、ハンブルクの各州は、それぞれ会計制度を2008年度までにDoppikへ移行する予定である。いくつかのヨーロッパ諸国(イギリス、スウェーデン、フランス、スペインなど)も、同様にDoppikへ移行するという改革を計画しており、部分的には既に置きかわっている。EUは、2005年度から、予算管理と決算書類作成をDoppikによる会計制度に置き換える。

コントローリング

行政マネジメントをより目的志向、成果志向に行うための重要条件は、コストや官のとり手法の有効性と効果についての情報である。これは非常に重要となる。コントローリングシステムにおいては、必要とされるマネジメント情報やキーとなる情報がさらに提供され、このシステムを使ってすべての分野で重要な決定を行う決定者のために、継続的な報告制度が制度化されている。

このようにコントローリングは、目標計画、予算プラン、実行と成果のコントロール等、官の手法マネジメントを決定する場合に、マネジメント陣を持続的にサポートしている。このためコントローリングは、マネジメントプロセスと理解されており、これは合意目標の助けを借りて、成果志向のマネジメントを可能にしている。この成果志向のマネジメント手法の中で、ニューパブリックマネジメント手法が、完全にその効力を発揮している。

「コントローリングは官のマネジメント手法をサポートする」

このサポート手段の中間結果は、喜ばしいものである。ますます多くの連邦省庁が、コントローリングシステムの拡充を決定している。2002年度には連邦行政機関の38%がコントローリングのコンセプトを発展させたが、今では、コントローリングを全体的に(25%)、あるいは部分的に(5%)に導入、または導入計画の段階(66%)にあると述べている連邦行政機関が全体で96%に達している。

一方、445の省庁のうち19が、意識的にコントローリングシステムの導入を断念した。

連邦軍では、640の職場の内394でコントローリングが定着しており、残りの246の職場では計画中である。

省の機関が独立してコントローリングを行って成果をおさめたよい実践例は、連邦健康・社会保障省の業務分野におけるドイツ医学資料・情報研究所(DIMID)である。マネ

ジメント陣による「上位の目標」の定義によれば、全ての部署やグループ長から、ある一つの戦略が発達し、これが、省庁の自己理解の意味で、規範モデル（あるべき姿）に対応する。これから派生した戦略的な目標が、実効レベルで、DIMIDの作業グループや専門分野が行う課題の策定、プロジェクトや財源のプランニングに反映される。これらは進捗した計画の目標値・現在値と並び、四半期ごとにそれぞれのグループ長によって独自に発展、紹介され、引き続いてマネジメント陣によって決定される。作業グループ内での目標の相互的な定義は、トップダウンとボトムアップを繰り返しながら進展し続け、また新しい目標の合意は、それぞれグループ長によって行われている。

一般的に、作業グループの上位目標や戦略、計画はイントラネットで職員に提供され、職員のミーティング、部やグループでの話し合いで、これらが具体化されている。

コントローリングシステムは、各省内でますます定着しつつある。戦略的な業務をサポートし、それを政策的な目標規定値にあわせやすくしている。これがその目的である。

財務省と国防省のほかにコントローリング手法が定着している省、あるいは、その導入を準備している省は、外務省、内務省、経済労働省、消費者保護・食料・農業省、交通・住宅建設計画省、環境・自然保護・原子炉安全省、教育・研究省、経済協力発展省の各省である。

交通・住宅建設計画省では、2002年11月、中心的なプロジェクトグループ「コントローリング」が創設された。このプロジェクトグループは、一方では省内でのコントローリング手法を、他方では業務分野でのコントローリングのための枠組みコンセプトを発展させることになっている。導入段階では統制委員会がハンドリングし、委員会には、次官以下全課長がこれに加わる。この委員会は、トップダウンで必要なインプットを行い、例えば政策の優先順位を文書化したりして、責任をもってプロジェクトを管理していく。

交通・住宅建設計画省のコントローリングコンセプトで特に際立っているのは、この省が掲げる戦略的統制である。5つの次元、「専門的目標」、「財源の投入」、「受け手に志向すること」、「組織」、「人材指揮」でバランスのとれたスコアカードを試みる、という基本の上に、3段階の目標システムを発展させた。このシステムには測定を行う規模と手法が伴っており、この際、部署の全活動をできるだけ全体的にあげるのではなく、戦略的重点を強調することが要求された。

交通・住宅建設計画省のコントローリング導入の中心となる模範原則は、プロジェクトを「見通しをもって進める」ということである。それに応じて、2005年夏に省全体へのコントローリングの拡充を決定する前に、まず3つの部署で試験的にコントローリングのコ

ンセプトが施行されている。システム的なマネジメントが受け入れられて、プロジェクト全体が流れていっている。これには、人事協議会と情報会を早い時期に結びつけることと並んで、意識的に外部の助言を受けないことが含まれている。

内務省と財務省は、コントローリングを行ったときの体験を部局間で情報交換することを促している。戦略的なコントローリングに関して、選択されたテーマと問題点に対して2つのワークショップが開かれたが、このワークショップに、各省内の責任あるマネジメント陣が大きな関心をもった。省の間での知識のやりとりを支援するため、また、コントローリングシステムを拡大し始めた省庁にやる気をおこさせるため、省内での異なるコントローリングプロジェクトの例を用いて、コントローリングの実践をさらに奨励することが行われている。

さらに、毎年開催される財務省の連邦コントロール会議は、体験交換が行われる主たる場になっており、これは、全連邦省庁におけるコントロールを行う検査員、あるいは、KLR委員を対象としている。参加者達は、専門的な講義によって、コントローリングとKLRの分野での最新の進展を知ることができる。

「新しい重点事項：経済労働省での評価と官の縮小」

経済労働省（BMWA）では、将来的に、今までよりも、組織の縮小、規制緩和や評価が根本的にもっと大きな役割を果たすようになると考えられる。2005年3月、BMWAには新しい組織ができた。これは早急に、テーマをより目的志向、より集中的に処理するための組織である。このために、部局が新たに分割され、権限が統合された。

しかし、官の縮小と規制緩和は、特別に設置された部局だけの課題ではなく、BMWA全体の政策であり、将来的に、これに関連する全てのプロジェクトを中心に管理していかなければならない。部局は機能として、これらの課題のために特別に設置された基本部局を引きついでいる。また、この部局は、官の縮小や地域からの規制緩和の提案を集めるために、このプロジェクトを管理している。

「評価」の作業分野においては、省内のプロジェクトグループが、外部評価を依頼した「依頼人」のために、例えば促進プログラムや制度を評価する際に実践的に利用できる手引書を作成した。このプロジェクトグループは、省内では評価に取り組んでいる部局の情報を与える際に、省外では他の部局やEU委員会との協業を行うときに、課題の幅を省内にも省の外にも認識させて課題への取組みを続けることに賛成している。将来的には、BMWA内に、評価に関する特別な問題について、内部での情報交換を確実にし、BMWAが行う評価というテーマについての話し合いを外部に向けてもっていくようにすることが

できるポストを設けることを予定している。これによって、官業の遂行が成功したかどうか、これまでよりも、より良く、より広範に捉えられる。

ベンチマーキング

行政における業績を直接比較するベンチマーキングによって、よいアイデアと解決策を学ぶことが促され、サービスがより効果的に提供されるようになっている。連邦財務省は、2004年春に、「一般行政によるプロダクト」の分野にベンチマーキング・リングを導入することを提案した。この目的は、連邦省庁でKLRを実践的に利用することを促し、よい実践例を見つけ、比較の過程に刺激を与えることにある。

(注)「ベンチマーキング・リング」＝ 同種のベンチマークを持つ集合体（リング）

ベンチマーキング・リングに参加する省庁は、連邦政府の広報・情報局、財務省、消費者保護・食料・農業省、ハンブルク税関（OED）、ドイツ気象協会、連邦放射線防護局、IT関係における連邦安全庁等、15省庁に上っている。目標として、一般行政による「人の配置換え」、「キャリアアップのための研修」および「予算の策定と実行」が選択された。「予算の策定と実行」の成果は、2004年のデータに基づいて比較が行われた。「人の配置換え」、「キャリアアップのための研修」の成果は、2005年度中に費用対効果のデータに集計され、2006年度始めに十分利用可能となるようにすることとなっている。

現在、補助的手段として、第2のベンチマーキング・リングが行われており、これに参加しているのは財務省、経済労働省、防衛省の業務分野である。このプロジェクトの目的は、プロセスの進行を比較しながら評価し、この分野で各省庁の垣根を超えた検証や改善プロセスを後押しすることにある。

1999年度との比較

最初のベンチマーキングの成果について1999年度との比較が行われ、その結果、すでにコスト削減につながっていることが明らかになった。連邦財務局では、一件一件の申請の規模や、申請限度が倍になったことで、申請一件あたりの処理時間が増えたにもかかわらず、業務に熱心な職員が補助金申請を処理した平均的なコストは、1996年比で約61%に、生活保障受給者への補助金申請を処理するコストは約51%に減少した。

このプロジェクトに対する最終報告は、2006年第2四半期に提出される予定になっているが、この第二回目の比較が、結果として補助金処理の分野でさらに最適化を推し進めるための刺激を与え、その手助けとなるだろうと連邦政府は考えている。

2004年10月1日以降、連邦財務省の連邦家族金庫はプロセスベンチマーキングに参加している。他に、連邦労働局の家族金庫、ニーダーザクセン州給与・生活保障局、シュタ

インフルト地区の家族金庫も参加しており、期限は 2005 年 12 月 31 日までとなっている。このベンチマーキングの目的は、定性的、経済的に重点を考慮する際に、最適な組織の形と、情報技術を駆使しながら家族金庫を支援する知識を得ることにある。

さらに、ビザや在外公館の人員配置、法律分野や領事館、行政分野での指数という領域で、AA ベンチマーク導入が予定されている。

輸出をコントロールする分野では、連邦経済・輸出コントロール局 (BAFA) のパートナーであるイギリスの局が、ドイツとフランスと共同でベンチマークを実施することに興味を示しており、最初の話し合いが行われた。

シュペーラー国際クオリティコンクール

シュペーラー国際クオリティコンクールは、省庁の垣根を超えたベンチマーキングを特別に示す例である。

連邦政府は、スイス政府とオーストリア政府と共同で、ドイツ行政大学 (所在地；シュペーラー) のコンクールで、国と行政の近代化を目的とするアイデアを国際的に交換することを支援している。

第 7 回目となる 2005 年は、公共サービスの質を向上させるために、公的組織が効果を期待できる模範的なプロジェクトを提案し、表彰された。いまだかつて、これほどシュペーラークオリティ賞の人气が高まったことはなく、3 カ国から 88 の公的機関が、100 に上るさまざまな近代化プロジェクトを応募した。これは、参加数新記録である。前回、2002 年のコンクールに比べ、積極的に参加した行政機関の数は約 2 倍となった。ドイツからは 59 の応募、オーストリアからは 32、スイスからは 9 の応募があった。

一つ一つの応募は、近代的な行政を目指して国家があるべき姿を積極的に実行に移そうとしていることの証である。「パートナーシップに基づいて、公的課題を捉える」というテーマ領域だけでも 32 の応募があった。他のテーマに対する応募は以下の通り。

- 行政の質 22 件
- 電子政府 21 件
- 革新的な予算・財政マネジメントの形態 11 件
- 人事マネジメント 8 件
- 汚職の撲滅 6 件
-

第 7 回シュペーラー国際クオリティコンクールでのクライマックスは、2005 年 9 月 28 日、29 日にオーストリアのリンツで開催される会議である。この会議では、コンクールの勝者が祝賀のムードの中で表彰されることになっている。(シュペーラー国際クオリティコンクールのさらなる情報は www.dhv-speyer.de/qualitaetswettbewerb で参照可能)

このシュペーラー国際クオリティコンクールと密接に結びついているのが、行政サービスの質を一貫して保証することとその質を向上させるという熱心な取り組みである。したがって、連邦政府は、クオリティマネジメント手法の活用、特に欧州の決定によって設立された「欧州共同クオリティ評価システム」(Common Assessment Framework-CAF)を活用するよう促している。シュペーラーのドイツ行政大学にできたCAFセンターは全国のクオリティマネジメントネットワークを管轄しており、このネットワークには、各市町村、州レベル、連邦レベルの380以上に及ぶ行政から420のメンバーが属している。

第3部 消費者保護・食料・農業省（BMVEL）における

行政コミュニケーション

BMVEL 調査結果

連邦・消費者保護食料農業省（Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft; BMVEL）の行っているコミュニケーションについて、そのコンセプト、戦略、省内の体制等について調査するため、同省幹部部局（Leitungsstab）Bernd Schwang・L-3 課長を訪問し、調査した。

Leitungsstab は、直訳すると幹部部局であるが、言わば「参謀」とでもいうべき組織で、図3-1のように、各局とは別に大臣直属になっており、次のような分担になっている。

総務課

L-1 課 広報・プレス担当

L-2 課 議会および各州向けのコミュニケーション担当

L-3 課 戦略的コミュニケーション担当

L-1 課から L-3 課の課長は、いわゆる Political Appointee で、Schwang 氏もキューナスト氏が大臣に就任した際、応募して L-3 課課長に就任している。

1 BMVEL の行っているコミュニケーションの基本的な考え方について

(1) 消費者とのコミュニケーションをどう図っていくかは、ドイツにおいてもキューナスト大臣の時（調査時点ではトリフィン氏）から大事な課題で、どのような手法でコミュニケーションをしていこうか、新しいコンセプトと手法をどのようにたてていこうか、新しいあり方を模索してきたところである。

例えば国民がどのようなことを考えているのか、といった世論調査や、委託調査をしてこれからのあり方を模索していく、といったことをしている。

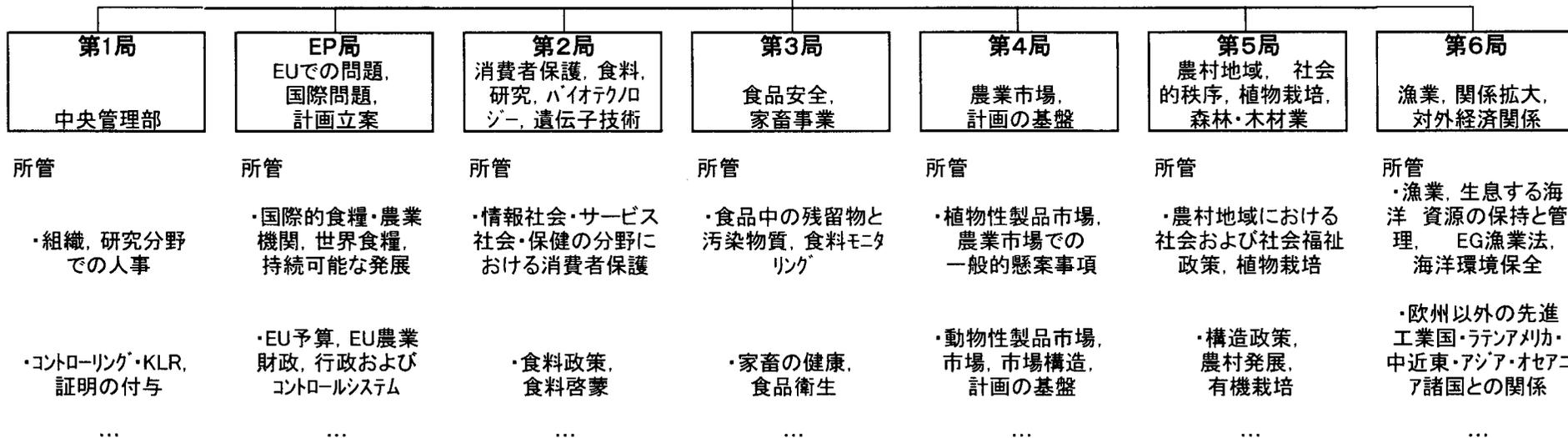
(2) 農業食料省では、2001 年に大きな変化が起き、農業食料省に新しく「消費者保護」が入ってきて、第2局（die Zweite Abteilung）という消費者保護を担当する局ができた（図3-1 参照）。それまでこの省には、消費者保護という観点はなかった。

農業食料省時代は、ドイツでは食料生産が大きな課題とはなっていなかった。BSE の勃発によりそれが変わった。人々の心の中では食料があって当然という考え方であったが、安全な食料が手に入るということは当然のことではない、ということに気がついた。

2001 年キューナスト大臣となって、彼女が訴えたかったのは、それまで、農家や企業を中心となっていた農業政策ではいけない、消費者が中心となり、消費者を中心に回っていく政策でなければならない、ということだった。大きな改革が行われ、農業省はそ

消費者保護・食料・農業省
BMVEL

幹部部局：総務・L1・L2・L3



れで救われた。BSE の発生と言う事件がなければ、農業省は経済省に吸収されていった、と考えられる。農業に対する見方が根本的に変わったために、農業省が存立していける基盤ができた。

(3) 新しい省では、魔法の六角形という手法を用いて、ドイツでそれまで 1 つの同じテーブルについたことのない 6 つのグループを話合いのテーブルにつかせることに成功した。農薬・肥料などの生産会社、農家、食品の加工業者（会社）、小売業者、消費者、政治家の 6 つのグループである。食料と言うものを考えるとき、農地に始まって消費者の食卓に上がるまでの食料チェーンを考えたとき、どれも欠かせない 6 つのファクター・プレイヤーで、それまでこの 6 グループが 1 つのテーブルに座ったことがなかったのは驚くべきことであった。

最初のステップとして、農家や食品の加工業者（会社）と小売業者を一緒にするということは大変なことであったが、BSE によってこの人達が大きな打撃を受けていたので、なんとかしなければ、という危機感が高まっていた。

第 2 のステップとして、コミュニケーション上大変だったのは、消費者が食品に対する信頼感を喪失してしまっていたので、それをどういうふうに取り戻すか、ということであった。そこで、最初に食品の価値を消費者に知らしめる、という方法をとった。それまで食料は安くて当たり前だった。肉も安かったが、BSE を通じてそうではない、消費者の方で安全な肉が欲しいのならそれなりのお金を払って買って来て、安全なものは高い、食品はそれだけの金を出す価値のあるものである、ということ进行沟通していった。

そのために自分達の使い得るあらゆるチャンネルを使った。消費者連盟その他の各団体に対するコミュニケーション、消費者 1 人 1 人に対するコミュニケーション、これはどこかで集会や催し物があれば出かけて行って個人個人にコミュニケーションする、というやり方で行っていった。日常的に食品の価値についてコミュニケーションする、ということを行った。

それまでは、人々の心の中で食品というのはあまり中心的な位置を占めていなかったが、再び人間の生活の中で非常に大事な位置にあるものだという意識を高めよう、というのが我々のコミュニケーションの目標である。

(4) BMVEL は、食料、食品というテーマをドイツで日常的、中心的なテーマとすることに成功してきていると思われる。そのきっかけは、BSE 問題だけでなく、子供達の太りすぎという問題もある。子供の太りすぎはドイツにおいて非常に大きな問題であるので、これに関してコミュニケーションをしていき、ここからも食料に対する意識を高めていく、ということをしている。

(5) 同時に農業そのもののあり方にも問いかけを行った。何故農業が社会の中で重要でなくなってしまったのだろうか、おそらくそれは、農業が工業化していき、大量生産というあり方に移っていったために、社会の人達にとって農業が何をしているのかが見えなくなってしまったからである。

EUでもそういう言葉が使われているが、農業のターニングポイントを引き起こすことに成功した。これは、工業化するかわち大量生産化した農業を変えて、昔と同じく人々の期待に添うものにする、すなわち、高品質の農産品を作り出す農業でなければならない、環境にやさしい農業でなければならない、自然を相手にしているので景観保護にもかかわってくる、田畑を起こすということから始まって、農業が景観を守る1つの要素となっていかなければならない、この3つを再び農業に呼び戻そうということである。これが、農業のターニングポイントと呼ばれていることである。

(6) もう1つ、エコロジ的な、環境にやさしい持続可能な農業ということを重要と考え、大きな目的として掲げてコミュニケーションしている。15年以内に、現在大量生産的にやっている農業を、エコロジーに即した環境にやさしい有機的な農業の割合を20%まで高めていく、という目標が置かれている。それによって、現在は大量生産で行っている農家が、先駆者が見えてくれば、自分達もということで、有機的な農業に変わっていくことが期待されている。

BMVELが掲げたスローガンに、「私たちの牛は、草と水だけを食べている」というものがあり、これは国民の受けが非常に良く、このことから、人々が何を望んでいるのかを伺い知ることができる。

(7) 環境にやさしい有機農業を広めていくというのは、連邦政府の政策である。このため、連邦政府は予算措置を講じて、国民に広く環境にやさしい有機農業に関する情報を伝えるキャンペーンを外部の広告エージェントに委託している。今でもこのキャンペーンは続いており、かなりうまくいっている。

どうやって食料を人々の生活の注意の中心にするか、エコロジカルを高めていくキャンペーンをする根幹をなしているのが、1つは生産を持続可能なように行うということであり、もう1つが透明性が大事、すなわち、人々が食料を買うときにそれに何が入っているのか一目瞭然でなければならない、ということである。

特にベビー食品に関しては、有機食品のバイオプロダクツと呼ばれているものが大事で、これは100%有機農業によるものになっている。消費者にアンケートをすると、有機食品をもっと買いたいと言っているが、買いたいものと買っているものとが一致しないということがあるが、ベビーに食べさせるものは非常に大事であると皆が考えているので、ベビー食品については、バイオプロダクツが全盛を誇っている。これによって、その他のバイオプロダクツも消費が増えてくるものと期待されている。

(8) エコロジカルな農業と対置して、大きく注視しなければならないことは、需給のバランスを崩してはならない、ということである。今までの大量生産の農業の考え方のままでは、どこかで補助がおりるとなると、補助金がどんどん入って行って生産をしすぎ、余ったものを捨てるということが見られた。それをバイオプロダクツの面で起こさないようにしていかなければならない。

(9) GMO は、ドイツでも非常に大きな議論を呼び起こした問題であるが、GMO について重要なのは、透明性である。人々に分かりやすく、分かるように説明していく、という透明性があるから、ここ 4 年間のことであるが、GMO の議論が高まり、人々の一般的な議論の対象にもなってきている。これもまた、人々の間で農業が大事だと言う意識が高まってきたからと言うことができると思われる。

2 BMVEL における内部コミュニケーションの改革について

(1) 省内のコミュニケートは、極めて難しい事柄であった。

前キューナスト大臣は、農業省に大改革をもたらした大臣であった。もともと農業省は、保守的な省、保守党の牙城とされていた省であったが、そこに、緑の党から、しかも女性の大臣が来たので、省内の多くの人が殻の中に閉じこもってしまい、内部のコミュニケーションが難しくなってしまった。最初の 1 年は本当に大変で、来たばかりの、しかも女性であるキューナスト大臣に対して内部では、あんな何にも知らない女なんてという雰囲気、あんな大臣は 1 年でいなくなるからそれまでの我慢、ということだった。しかしキューナスト大臣は、頭のいい、意志の強い人で、辛抱強くいろいろなことを学ぼうとする能力があった。困難で複雑ないろいろな事象を 1 年で学び、それを忍耐強く押し通していった。

1 年で、いろいろなところであった抵抗は、薄れていった。

(2) キューナスト大臣は、頻繁に話し合いや会議を行った。それにはキューナスト大臣が入り、テーマに関係する担当の局長や課長（プレイヤー）が入り、時にはプレスも入った。まず大臣が「私は、これをやるぞ」と宣言し、「そのためにはどうしたらいいか」と問うた。これに対して、担当の局長や課長達が「そのためには、これこれ、こういうことをしなくてはならない」と説明し、それに対し反対の立場の人達がいるときには、批判的な発言がどんどん出てきた。「批判は出てくるが大臣が言った以上はしょうがない、皆でやらなくてはならない、」と言うことではなく、「大臣はこう言った、私はこうしなければならぬと思う」ということで、皆がプロセスの中に取り込まれていった。プロセスに反対者を取り込んでいくことで、大臣がやりたいことを貫徹する、というやり方であった。

しかし、本当の議論は、大臣がいなくなってから始まる。大臣がいなくなると、各局

長、各課長は自分の部屋に戻り、自分のしなければならないことを詰めていき、それを広報部門とやりとりして、どのように外部に情報を伝えていくかを考えなくてはならない。そうするとスピーチを書くことが担当の部門では、大衆迎合的にスローガンを使って分かりやすくものをいいたい。それに対して担当の局・課は「広報部門は何も分かっていない、スローガンなんか使って危なくてしょうがない。」と言って反対する。しかし、ときには、その人となりや相性もあるが、「そうか、そういう言い方もあるのか、最終的には同じことを求めている、自分達は具体的な考え方をしていたが、良く考えると、それもそうだね。」という人も出てくる。

(3) スピーチを書くということは大変なことで、事柄ごとにそれを理解しなければならない。大変ではあるが是非しなければならないことは、そのことだけを書くのではなくて、全体の中でそのことが持つ位置付けをスピーチで取り扱っていかなくてはならないということである。大事な大変な仕事だが、キューナスト大臣は自由にやらせてくれた。キューナスト大臣がいろいろなテーゼを出してきて、それを自分達が自分達で考えて、書いてよかった、と思うことがよくあった。

スピーチは、大臣が話すことを書くものであるが、ときには次官級の人達のものもある。それを課長以下計 3 人のスタッフで原稿を書き、それが外部に出て行く。しかし彼等はスポークスマンではない。スポークスマンは、各局の局長や次長クラスの人である。

(4) BMVEL では、L1 課が、毎朝ジャーナリズムにこういうリリースを出さなくてはならない、というような短期的な事柄を担当している。L-3 課が書く原稿は、ほとんどがキューナスト大臣が読み上げるもので、何故こういう政策をとるのか、1 年後にどういうふうにしたい、といった長期的な戦略なことを書くものである。ときには鳥インフルエンザのように、大臣が、明日、何らかのスピーチをしなくてはならない、ということで L-3 課がとり急ぎ書くこともあるが、それはまれである。すなわち、毎日のことは L1 課、長期的なことは L3 課の担当ということである。

大臣が替わると局長級も替わるものの、課長級は替わらないというのが普通だが、大臣がみどりの党からキリスト教社会民主党に交代することになり、新しい大臣は、**Leitungsstab** (幹部部局) に新しい人を連れてくるだろう。

3 コミュニケーションのツールについて

ツールと考えられるものをリストアップしてみると、

スピーチ

新聞。雑誌向けに文章を書き、プレスリリース

インターネットに掲載

といったものがある。

連邦計画の一環としてエコロジカルな農業、すなわち環境にやさしい持続型の農業に向けて展開を図ることが記されているが、これらをキャンペーンしていくこと、資料の類を作成することも大事なツールとされている。

4 キャンペーンについて

(1) 現在、経済的消費者保護キャンペーンということを行っている。これは、直接健康にはかかわりのない消費者保護のことで、例えば、生命保険に加入するときや、どの電力会社（ドイツでは自由化されている）と契約するかといったとき、決定に際して消費者がどのように自分を守っていくか、と言うことのキャンペーンである。

キャンペーンは、たいいていの場合、エージェントに対して入札を行う。落札したエージェントは、バスで全国津々浦々へ行って、電力料金に関して説明を行う集会を持ったり、子供を使って生産したものではない商品を買おうとか、スーパーでものを買うときどういったことに注意すべきか値段だけではないことを啓蒙する、といったキャンペーンを国中で行う。

(2) キャンペーンは、テーマを **BMVEL** で決めて、これから1年間、重点的にこのテーマについてキャンペーンを行うということで予算措置が行われ、その実施は民間に委託して行われている。

(3) キャンペーンには、意識の向上のために行うものと、啓蒙のために行うものがある。**GMO** に関するキャンペーン等は啓蒙のために行うもので、**GMO** とはどのようなものなのか全国で啓蒙して欲しいという形でのキャンペーンを外注する。電力料金などは、意識を高めようとするものである。

子供向けのキャンペーンの例として、2008年以降、にわとりを飼育する際、狭いケージの中で買うことはドイツでは禁止となったことを子供向けにキャンペーンする「にわとりはどんな風に生きているの」というキャンペーンがある。エージェントが落札して、やっている。

(4) 定期的に子供達に農業の大切さを教えるために、各州の教育関係省とコミュニケーションをとっている（ドイツでは、教育のカリキュラムを定めるのは、連邦教育研究省ではなく、各州の教育関係省の担当）。しかし各州全部の教育関係省と話し合うのは大変なので、各州の文部関係省の集まっている会議とコミュニケーションをとっている。

これは、キャンペーンというよりコンペで、子供達をコンペに参加させるかどうかは、各学校の校長が決める。

ドイツで最近よく言われていることは、学校で子供達に「食料学」とか「消費学」を教えるべきではないか、ということである。この議論をするときには、**BMVEL** と各州

の文部関係省が話し合うことが大事である。学校のカリキュラムを決めるのは各州の文部関係省なので、各州の文部関係省およびその全体会議との話し合いが非常に重要である。

(5) ドイツでは、キャンペーンするとき、英国のようにグルーピングするといったようなことはしておらず、初めから大きなグループを設定してキャンペーンを行っている。しかし、1つのテーマについて1種類のキャンペーンである必要はないので、1テーマについて3つの違った方向性を持つキャンペーンをやるということはある。例えば、学校でやるキャンペーンで「良い食品とはなにか」「自分の栄養をどのようにとっていったらいいか」というのがあるが、この場合、生徒向け、先生向けのほかに、トルコからの移民の子供達（女の子は学校に行ってはいけないとされている）が多い学校向けのキャンペーンという3種類を行うことになる。

(6) 親の中には、「自分の子供は太り気味だが、ぼっちゃりしているだけ、ちょっとだけ体重が多いだけだ」と勘違いしている人もいるし、「肥満だからと言われても、そのために栄養をどうしようとは思わない」という人もいる。子供達の中にも太りすぎに興味がなく、「放っておいてくれ」という子もいる。スポーツ団体の中にも、栄養が非常に重要にかかわってくるのに、「食べ物、栄養のことなどどうでもいい」という人もいる。関連性をよく考えていない人が多い。

(7) BMVEL が上から「肥満をなんとかしろ」と言っても何にもならないので、ボトムアップでなんとかしようとして出てきたコンペがある（参考2参照）。これは、肥満対策として、人々に「肥満について」提言を行ってもらい、というものである。市町村単位で、スポーツ施設やスポーツ団体、学校の先生、農業従事者、都市生活者等と一緒にあって、肥満対策で皆が出来ることはなにか、という大きなコンセプトを立ててもらい、コンペとして全国に応募を募ったら、約450の参加があった。こういうように、上から言わずにボトムアップというやり方をすると、自然に皆の参加が促される、ということである。

市町村、地域から450団体の参加があり、そのうち50団体を選択し、この50団体が1年間かけて内容を詳細に練っていく。この際、国(BMVEL)から少し資金がおりている。そして1年後に出てきた案のうち、25団体を入賞者として選ぶ。この25団体の発案者が、国からの賞金を貰って、3年間かけて自分達の案を実施する。

450団体のうち25団体を選んだといっても、425団体を放っておくわけではない。1年に1回招待していろいろな話し合いに参加してもらい、インターネットで25団体の提案をのせるので、インターネットを通じて425団体もそれを自分達のものとして地域や市町村で実行することができるわけで、幅広く活用できるようにしている。

賞金額は、25団体全部で、3年間に1500万ユーロである。

(8) 連邦保健省との関係では、緊密な話し合いをしており、どのテーマをどちらの省がやるか、最初から分けている。食料・栄養というこのテーマでは、BMVELが請け負った。コンペの草案については事前に相談し、どういう措置がとられるのかも情報を伝えている。こうしてほしいとか、変更して欲しいということがあれば、いつでも BMVEL の方へ言ってこられるようになっている。

連邦保健省との役割分担は、食料・栄養については BMVEL がやり、規制については連邦保健省が担当している。かなりうまく行われているようである。

連邦教育研究省からも、この2省間で何をしているのか、どういうふうにするのか、よく聞きに来る。これらの省庁間に限らず、各省庁間の横の連絡は重要であると考えられており、頻繁に行われているようである。

(注) 連邦教育研究省は、学校のカリキュラムには関与していないが、教育全般については担当していて、世の中を啓蒙していくことについては、関心を持っている。

5 「ディスコース」について

ドイツでは、法律の制定等にあって国民の意見を聞く手法として、「ディスコース」が行われている(参考1参照)

ディスコースは、立法の際に常に行われると言うものではないが、遺伝子工学法を作るときに行ったディスコースでは、消費者、消費者団体、学者、各種の連盟、農業団体、農家の人達、そして政治家等、関係者全員が書面ないしインターネットを通じて自分達の思っていることを出してきて、立法に参画した。

(注) この法律は、GMOを採用することに賛成するものではなく、現在既にある GMO を使わない農業とバイオ農業を守るためのものである。GMOが入ってきて、知らない間に他のものを追い出してしまうことを防止することを目的としている。

6 国民の意見が賛否両論に分かれているときの対処について

(1) 国民の意見が賛否両論に分かれているときには、最終的に閣僚会議において首相を納得させるのは誰か、という問題になる。

例えば GMO を例にとると、GMOを受け入れるかどうかについては、政府部内でも意見が対立し、不明瞭な状態が続いていた。連邦経済省と連邦教育研究省は、経済的にも学術的にもチャンスであるとして賛成、BMVEL は農業の基盤を壊してはならない、消費者の意思に逆らうようなことはすべきではないとして反対していた。結局、シュレーダー首相を最終的に納得させたのはキューナスト大臣で、彼女が GMO に懐疑的であったというだけでなく、EU の消費者の 70% が GMO に反対しており、ドイツの農業者の大部分が反対し、世論調査を通じてドイツ国民の反対の意思もはっきり示されていたので、それで首相を納得させた。

(2) GMOを受け入れるかどうかを最終的に決めたのは、ドイツではなく、EUである。EUがGMOの許可に取り組み、どこの国がどういうふうに早く立法するか、という状況になったとき、2つの問題が生じた。

1つは、GMOを用いた農産物の表示をどうするか、で、2つ目は、GMOをやらない農家をどうやって継続させるか、すなわち、GMOをやっている農地とやっていない農地の距離をどうするか、飛び散ってしまったときの責任問題をどうするか、という問題であった。ドイツは、立法に際して、かなりきつい規制をするというアプローチをとっている。

7 コミュニケーション予算と役割分担

(1) BMVELの広報関係予算は、L-1課からL-3課だけでは約120万ユーロである。ただし、その他のキャンペーンやコンペに要する予算は、広報費とは別に啓蒙費として各局ないし各課が計上しており、推定の域をでないが、1年あたり約3000万ユーロ位と思われる。例えば、前述のコンペの予算は3年で1500万ユーロだし、エコロジカルな農業のキャンペーン予算は4年で2000万ユーロである。

(2) 広報を担当する職員は、大臣直轄の広報部門で約40人位である。L-1課が7人、L-2課が7人、L-3課が5人、その他に室長、次長とその秘書であるが、この中には事務を取り扱っている人も含まれるので、実質的にコミュニケーションに携わっている人間は10人程度である。

他の各局には、コミュニケーションの担当者は配置されていない。このためコミュニケーション担当者は、各局の次長や部長と頻繁に連絡をとりあっている。

8 マスコミ対応

(1) ジャーナリスト達は、なにか質問があるときには、まずL-1課に来る。L-1課で処理できるものは処理するが、できないものはL-1課から原局や原課に問合せた上で答えることになっており、担当局や課、ないし担当者が直接矢面に立つことはない。対外的な窓口は1つということであり、他の連邦各省も同じである。

(2) ジャーナリストは、いろいろな人に電話し、いろいろな人達からいろいろな答を引き出すことが上手である。1つの省で異なった意見を持っている人達がいると、誰はこう言った、彼はこう言った、ということになり、出てくる意見が違ったものになっては困るので、マスコミには必ず広報を通して、一本化して情報を提供することになっている。

例えば鳥インフルエンザの場合には、L-1課が、危機管理対応局である第3局と緊密な連絡をとりあい、全てL-1課を通して公表している。この問題に関して、第3局長や第3局の担当課長等がTVインタビューに答えることはない。

(3) 一本化する長所は沢山ある。

短所は、省内の意見調整が難しいことである。広報部門は、各局の筆頭課と話をすることが多いので、担当課とは意見が食い違ってくるということがありうる。そうするとこの人達は、自分達の意見が全く聞かれていないと思うようになるので、この人達との間に溝を作らないということが大事になってくる。専門知識を教えてもらえなければスピーチを書くことはできないので、現場の人達のところにこまめに電話をかける手間を惜しんではならない。皆の意見をくみ上げて、それを反映してスピーチ等を書く、ということが大事である。

(4) コミュニケーション担当者は、昔から、必ずしもコミュニケーション専門家ではなく、省内のどこかの部署で働いていた人が、コミュニケーション部門に空きが出来たので応募して、トレーニングしながら担当していく、ということが多かった。

Schwang 氏の場合は、初めて外部から人を入れようということになって、農業ないし法律を勉強した人ではなく、ドイツ文学を専攻した者が募集された。Schwang 氏の家はもともと農家だが、農業をやったことはなく、専門はドイツ文学とドイツ史で、コミュニケーション専門家ではなかった。

(参考1)

ディスコースとは

1 ディスコースとは？

ディスコース (Diskurs ; 日本語に直訳すると討議, 討論) は, ニュルゲン・ハーベルマース (Jürgen Habermas 哲学者・社会学者 1929 生まれ) によって, 理論づけられた, 情報交換を行って公衆の意見をまとめる手法で, 次のようなイメージである。

- ・ 利害関係者が参加し, 情報交換と話し合いによってコンセンサスを得, 何かを決定する
- ・ 知識と目的をお互いに理解しあうための参加型・対話型の方法である
- ・ 情報交換というディスコースの中で生じた意見の対立を, それぞれの参加者の発言を検証することで, コンセンサス (意見の一致) や妥協に導くことを目指す
- ・ 全ての参加者にとって, フェアで問題解決能力の高い方法であるが, 必ずしも問題が解かれるという保証はない。

* ディスコースにおける“フェア”とは？

→ どの当事者も発言を行い, 批判する権利を同じようにもっていること

* ディスコースにおける“問題解決能力の高い”とは？

→ 知識を最高に高め, 発言を理性的に理解可能な判断基準で検証しながら, 発言をセレクトし, 最終的にコンセンサスを得た上で一つを選択できる, ということ

ディスコースは, 前提として

- ① 全ての参加者が同等の権利と義務を有していること
- ② 他からの影響を受けずに全ての参加者が発言できるように距離を保っていることが必要とされる。

2 ディスコースのプロセス

① 発言および情報交換

発言者が一連の論拠 (テーマは何か, 理由, 妥当性) を述べる。

発言には, 主張, 論点 (論拠) 整理, 感情的な発言, アピール (訴え), 約束 (誓い) 等, 様々なフォームがあるが, 基本的にフリーである。

他の参加者がコメントを述べたり, 批判する題材として, 発言の理由が提供され, ディスカッションに移行する。

発言が, 「役に立つ」, 「真実である」, 「信憑性がある」, 「適したものである」といったような妥当性が主張される。

② 発言の妥当性の検証

他の参加者が, その発言は次の4つのどのタイプにあてはまるか, 区別する。

- ア 伝達するための発言行為(kommunikativ, communicative)
- イ 認識にもとづく発言行為(kognitiv, cognitive)
- ウ 表現（表情）に富んだ発言行為(expressiv, expressive)
- エ 規範に従う発言行為(normativ, normative)

発言の妥当性を検証するため、4つのそれぞれに判断基準が対置され、発言の妥当性が判断される。これにより、不当な発言や抗議を正当に切り離す。

そして、どのように批判したらよいか、という形を決め、批判を述べ、対立する論拠を並べる

③ 評価

発言とそれに対する発言を対置させ、発言が妥当であるかどうかの判断基準にしたがって評価する

④ まとめ

意見の対立の解消、妥協、コンセンサスの形成が行われ、参加者の中における問題解決が図られる。

3 ディスカースの特徴

- ① 発言を4つのタイプに区別し、検証すること
- ② 異なる当事者、機関、利害グループが的確に発言し、理由付けを行い、他の参加者がその発言を批判したり、検証する場を提供すること
 - 発言のタイプが決められ、それに相応しい検証方法（市民へのインタビュー、アンケートなど）が導入されたら、対立や矛盾を乗り越え、コンセンサスや妥協が図られ、一つに選択肢が1つに絞られる

4 ディスカースの結果

- ① 結果は持ち帰られ、参加者の所属しているグループ（狭義という意味での公衆）と広い意味での公衆に伝えられる
 - 手法がガラス張りなので、その結果は信頼できる

* 狭義の公衆に対して

- ・ 持ち帰った結果を他のメンバーに確認してもらう
 - ディスカースに参加していないメンバーに、それから先のプロセスに対する理解をしてもらう。

- ・ 結果をフィードバックすることによって
 - グループで Yes, No の票決をとることができる
 - その後の交渉を要求できる
 - 新たな見解を示すことができる
 - コンセンサスがより多くの合意の上に成り立つ

* 広義の公衆に対して

- ・ ディスカースの過程と結果を知らせる
 - 市民がその議論から取り残されないようにする

② 結果を正当な政策決定に結びつける

ディスコースは政策決定を行う準備段階という非公式のプロセス

5 ディスカースが行われた事例

- ・ 森林法に関するディスコース
- ・ 遺伝子組換え食品に関するディスコース
- ・ 遺伝子技術・植物の品種改良・有機栽培に関するディスコース
- ・ 食品安全・表示・品質に関するディスコース

(参考2)

肥満予防コンペ「もったきちんと食べて、体をもっと動かそう」

肥満予防コンペ「もったきちんと食べて、体をもっと動かそう」は、BMVELの主催で2005年5月にスタートした。

その背景には、増大する肥満の問題がある。ドイツの児童、青少年のうち、10～18%が太り気味、4～8%が肥満症で、特に、社会的に立場の弱い家庭、教育を重視しない家庭、移民の家庭の子供たちに肥満が蔓延していると言われている。老若を問わず極度の肥満は、能力の低下、食生活が原因の病気を引き起こし、ドイツ全体では、年700億ユーロの医療費の増加につながっていると推測されている。

この傾向を変えるには、社会の中ですべての人がバランスの取れた食事、運動と健康の相関関係を認識し、協力的なネットワークの中で肥満を早期に予防する心構えが不可欠であり、食生活は幼児期にきまることから、妊婦、家族も全員まきこむことが必要であるとして、このコンペが企画された。

1 コンセプト

健康的な食事と十分な運動は、

子供の成長や健康で幸せな生活を送る前提条件

人生で成功するための前提条件 であり、

それはまた、社会が健康であるための前提条件 である

そのためには、

- ① バランスのとれた食事
- ② 十分体を動かすこと
- ③ ポジティブな生活環境 が大事である。

2 目的とそのための方法

(1) 子供や青少年の太りすぎ、肥満症を早い時期から予防すること

どのようにして？

- ・ バランスの取れた食生活、運動する習慣をつける
→ 保育所、幼稚園、学校、家庭等で
- ・ 体を動かすことが楽しい、と思わせるような環境をつくる
- ・ 給食、自動販売機での食品提供、学校販売を十分考慮する
- ・ 妊婦、若い両親に対し、妊娠期、授乳期から必要な栄養を与えること、授乳の意味や乳児期の食事の重要性を啓蒙する
- ・ 食品に関する知識、バランスの取れた食事、十分な運動がもたらすメリットと

健康であるための運動のもつ意味を国民にもっと理解してもらう

- ・ 子供たちが、日常生活の中で、食品を正しく扱い、食事の用意、一緒に食事を取ることを知る。そして、それを良く理解し、楽しむ。

(2) 肥満が原因の病気を予防し、社会保障費を減らす

(3) 地域で取り組むことによって、地域の活力を生む

どのようにして？

- ・ 地域の経済循環を強化する
(例) 地域の農産物を使った給食サービス
- ・ 地域や社会の中にある、「健康な食事と十分な運動」という運動を発展させ、それに一生懸命取り組んでいる組織をネットワーク化する
(自治体、都市部、市町村レベルでの提携)

(4) 新たな雇用の創出

(例) 給食の改善，食育

3 協力パートナー

保育所，幼稚園，小学校，大学，機関，役所，親による活動，家族形成の場，消費者センター，小児科医，団体，NGO，市民大学，健康保険組合，保健所，自治体の健康会議，スポーツのクラブ，フィットネスクラブ，スポーツ用品メーカー，食品業者，公的・公益法人，教会，市町村，個人ボランティア，料理人など

4 ターゲットグループ

妊婦，
子供と住環境・生活環境をともにする家族，
乳幼児，
小学4年生終了までの全ての児童とその親

5 コンペの概要

(熱心な取り組みの募集)

- ・ 肥満防止のためのクリエイティブなアイデア，熱心な取り組みを全国から募集
- * どんな方法・アプローチの仕方で，どんなパートナーとともに，早期かつ長期的に子供の肥満を防ぐのに効果をあげることができたか？

(参加対象)

- ・ 食品，運動，教育，保健の分野における地域や市町村の活動
 - 参加したすべてのプロジェクトが科学的に評価される（効果の分析，成功要因，体験交換などを通して）

(コンペスケジュール)

- 2005.5.2 第1段階のコンペスタート(アイデア，熱心な取組みの募集)
- 2005.8 450のアイデアが集まり，第2段階に進出できる50のプロジェクトが選ばれ
- 2005.9.1 第2段階のコンペスタート
- 2005.11末 25のプロジェクトが選ばれる
- 2005.12初 BMVEL担当相による受賞者の発表
- 2006.1.1～ コンペで選ばれた25の町，地域でコンセプトの実践開始
 - 3年間，資金援助あり

(予算)

1500万ユーロ (2005～2008年)

第4部 畜産施設の臭気管理

第1章 ノルトライン・ヴェストファーレン州環境局調査結果

ドイツ・ノルドライン・ヴェストファーレン州やバイエルン州においては、畜産施設等の農業施設、さらには各種の工場等による臭気の問題で、住民がその弊害によって生活を妨害されないよう保護することに関して、各行政区（区は規模的には日本の県に相当）によってやり方がばらばらであったため、周辺の州とも協力して統一的な臭気に関するガイドライン「周辺大気中の臭気の測定と評価」を作成し、このガイドラインにしたがって畜産農家等が必要な措置を講じた場合、仮に住民から苦情が出ても、畜産農家等は保護される仕組みを作っている。そこで、このガイドライン作成の中心的人物である同州環境局 Rulf Both, 氏を訪問し、その考え方やその適用事例について調査した。同氏は、ドイツ連邦きっての臭気問題の専門家として知られ、訪問した際も、バルト三国のラトビアで開催された「臭いのワークショップ」に専門家として招かれ、帰国したばかりであった。

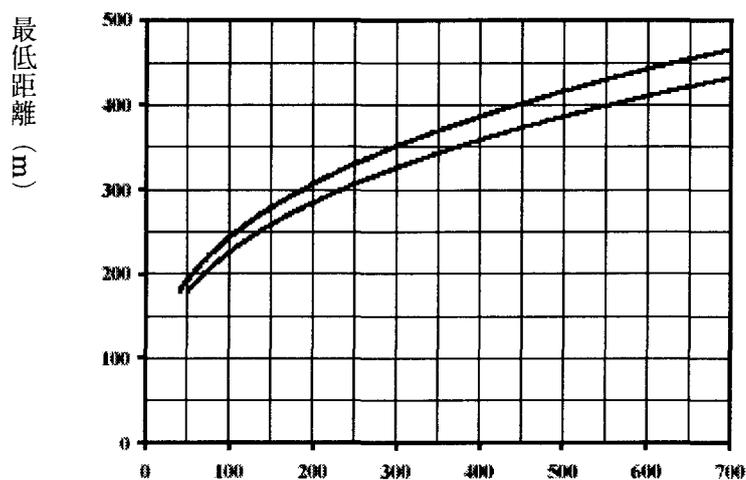
1 畜産施設による臭気に関するガイドラインの仕組み

(1) ドイツの農業関係の臭いに対する手法としては、いくつかの段階があるが、まず養豚場や養鶏場の運営に関しては、建物が住宅地からどのくらい離れていなくてはならないか、という指針がある。計画の段階でそれは決められている。もし、何らかの形で不法行為があって、養豚場がその距離を保っていない、という場合は、臭気を実際に測定して、どのようにそれを改善していくか、という2番目の段階に行く。

距離がとられているということは、実際にその距離をとって建設するというだけで建設許可がおりているわけだから、住民は苦情を言うことはできるが、法的な措置でその養豚場を撤去する、などの手段に訴えることはできない。もしそれでも住民からの臭気に対する苦情があれば、実際にそれが距離の条件だけでは判断できないひどいものなのかどうか、臭気をチェックして、その上で判断することになる。

(2) 次ページのグラフ1は、TA-Luft（臭気に関する法律）の一部の、飼育頭数に応じて保つべき距離を示した曲線で、距離とどのくらいの頭数、または家畜数の関連である。GVというのは大家畜頭数で、肥育用の豚の場合は0.13/1頭、すなわち110キロまでの豚1頭が0.13頭として換算される。例えば500頭であれば、 500×0.13 で65頭相当となり、65頭はこの曲線では180mに対応するので、東西南北180mずつ距離をとらなければならない。曲線どおりの距離を保つ限りにおいては、養豚場を建設しようと思う者は、それ以外の水周り（糞尿施設や糞尿保管槽）等の施設の条件を満たせば、建設許可がおりるということになる。

グラフ1：最低距離を示す曲線（上の曲線は養鶏，下の曲線は養豚の場合の曲線を示す）



家畜数を大型家畜に換算した時の重量

表：家畜数を集合体として，大型家畜に重量換算するための要素。単位はGV*
(1GV=500Kg)

種 類	一頭当たりの平均換算重量 (GV/頭)
豚	
親豚	0,30
10Kgまでの子豚を受胎している雌豚	0,40
子豚(25Kgまで)	0,03
若い豚(90Kgまで)	0,12
食用豚(110Kgまで)	0,13
食用豚(120Kgまで)	0,15

* この表にあげられている飼養仕様にあげられていないものに対しては，個別にそれぞれの家畜の平均重量（単位：GV/頭，GV/羽）が定められる。

種 類	一羽当たりの平均換算重量 (GV/羽)
家禽	
産卵用鶏	0,0034
若鶏(雌鶏)(18週目まで)	0,0014

35 日までの食用鶏	0,0015
49 日までの食用鶏	0,0024
北京ダック(3 週目まで)	0,0013
食用北京ダック(7 週目まで)	0,0038
合鴨(3 週目まで)	0,0012
食用合鴨(10 週目まで)	0,0050
七面鳥(6 週目まで)	0,0022
食用七面鳥, 雌鳥(16 週目まで)	0,0125
食用七面鳥, 雄鳥(21 週目まで)	0,0222

* 飼養施設を建設する場合は、窒素に弱い植物（例えば、園芸植物や栽培植物）や自然生態系（例えば、原野、湿原、森林）から通常 150メートル以上、距離をとらなければならない。

(3) これがどこからでてきたか、というと、科学技術的な分析に基づいたものではなく、1986年に行った調査結果に基づく経験測定値による。

このルールは、豚の場合は 2000 頭を超える養豚場を建設する場合に適用される。2000 頭を超えない場合は建設証明書をとるだけで足りる。2000 頭をこえる養豚場を建設しようと思う者は、所轄の役所が発行する連邦生活妨害保護法に基づく公式の建設許可も得なくてはならない。

2000 頭を曲線にあてはめると、だいたい 300m 四方くらいで設置すれば、許可がおりるということになる。定式があるので、頭数さえわかれば、この数式にあてはめると距離が算出できることとなる。

この基準を満たして許可が下りれば、最低限問題はないということになるが、こういった基準を満たせるのは、日本に比べて土地がぜいたくに使えるドイツでも稀なことで、現在人口密集がすすむにつれて、いろいろな問題がでてきている。

なお、現段階では牛はこの概念には含まれておらず、鶏と豚だけである。

(4) しかし実際上は、実際に問題が起きて解決した場合において、役所が関与していない例というのはない。役所が関与していないのは、全く問題がないところだけであるが、それはまれで、生活妨害や生活環境の保護に対する質問がでてくるのが常である。問題がある場合は、必ず役所は関与せざるを得ない状況にある。というのは、役所は最初に養豚場建設に関して建設許可証を出すのであって、そこで問題が起きれば、必ず役所が関与しなければならないことになる。

役所は、養豚場の規模によって異なっており、小さい施設だと市町村の建設課、建設局が仲介者の役目を果たすし、大きな施設になると行政区の環境局（実際にはその支部）

が対応する。例えば、ノルドライン・ヴェストファーレン州だと行政区が5つある。1の行政区は、日本の県くらいにあたる大きさである。

例えば、ミュンスターという行政区の環境局では、年間500～600件の問い合わせがある。問い合わせというのは、消費者だけではなくて、各市町村の建設局からの問い合わせもある。この養豚場の建設許可をだそうと思っているが、臭気に関して調査をしてほしい、このような依頼で、調査をしたところ非常に問題がある、という判断を環境局がすれば、建設許可がおりない場合もある。このような臭気に関する問い合わせが年間500～600件あるということである。しかし、州全体でそういう問題があるというわけではなく、ノルドライン・ヴェストファーレン州の中でも北の方は畜産業がさかんであるが、南の方は山岳地帯なので、畜産はあまり行われていない。

(5) 建築基準の大枠は連邦政府によって決められており、他の全ての州にもこのようなシステムがある。それをどこの省庁が管轄するのか、環境庁か、あるいは建設庁かというのは各州によって異なる。日本では、県によって違うのかどうかかわからないが、県知事が許可を出すところと、郡がだすところがあるならば、ドイツでもそうである。例えば、バーデン・ヴュルテンベルク州では行政区でだすのに対し、ノルドライン・ヴェストファーレン州では、設置する施設の規模によって違うが、行政区の中でも州の環境庁の支部が管轄している。

2 ガイドライン適用の実例

(1) 以下の例は、最低距離が保たれていなかった場合の例である。

この養豚農家の場合、現在2156頭の肥育用の豚を飼育しているが、今後拡充して2120頭追加して、合計4276頭飼いたいというケースである。この場合、大家畜頭数は555になり、そうすると、380mの距離が必要となるが、この地域は、非常に人口が密集している地域で、実際には、この養豚場から200m離れた所に住宅地があり、このため、まず臭いの鑑定士に委託して鑑定してもらわなければならない。

実際に鑑定士が鑑定したところ、0,12という結果がでてきた。これは、年間どのくらいの時間臭気を感じるか、ということを示しており、12%の時間感じられる、すなわち、一年間の時間数8760時間に12%をかけた1050時間くらい住民がその臭気を認知する、という計算になる。この基準は、農村地域と住宅地や工業地として指定された地域ではその値が違っている。この地域は住宅地（通常は0,12）だが、一般の市街地から離れているので、0,15が基準になる。

養豚場側は、それ以外の家に対しては十分な距離が保たれているのに、200mのところにある1軒のために臭いの鑑定士を要請しなければならなかった。鑑定の結果、ここの最高基準は15%だったので、臭いだけならこの養豚場は条件をクリアーしており建築許可が受けられたのだが、排水の処理に関してクリアーになっていないことがあるのと、

臭い以外の要素として窒素、アンモニアの排出に関してクリアーになっていないため、まだ建築許可がおりていない。

(2) 次は、乳牛農家のケースである。

牛に関しては、距離に関する制限はない。しかし実際には、養豚場の設置距離の場合の1/4位の基準が適用されている。養豚場の場合は煙突があって集中的に換気がされているが、牛の場合は厩舎に窓がついていて臭いが流れるので、風によって違いはあるものの、養豚場ほどには距離を必要としない。このケースの場合は、440頭増やして690頭の規模を目指していたので、ノルドライン・ヴェストファーレン州としても大規模な乳牛農家となる。この農家の場合には、近くに民家、もう1軒の農場、さらにもう1軒の畜産農家があり、この3軒の臭いの率が各々21%、27%、25%で、いずれも15%を上回っていたので、建築許可はおりなかった。

なお、現在の基準では、1軒の乳牛農家から出る臭気だけで判定するのではなく（養豚場も同じ）、周辺からの臭気、例えば工場地帯からの臭気等についても考慮しなくてはいけないこととなっている。

(3) 3つ目は、マスメディアでも大きく報道されたケースで、養豚場で4500頭の豚を肥育しているケースである。周辺の4つの地域（集落になっている）で臭いがするというので、臭いのパーセンテージを計った。4つの地域の真ん中にある養豚場で、臭いと、風力によって排気される臭いの予想を立て、素人の人に臭いをかいでもらったが、それと予想数値はほぼ一致した。

距離は、四方に1km位ある。地点Aは住宅地なので、基準値は10%であるが、予想数値も計ってみた結果も、10%をはるかに超えていた。ただこの地域の風向は、地点A（北方向）の方向にいく確立が高く、地点B（東方向）やD（西方向）にいくことは少ない。もし距離の曲線に沿ってだけ見ると400m位あればOKのはずだが、第一義的な建築許可は距離で行い、距離がクリアーできないときに臭いに関する詳しい調査が行われることになっている。このように基準値を大きく超える特別なケースでは問題がでてくる場合もある。このケースに関しては、解決策として、豚の頭数を半分に減らす、わらを敷設する、バイオフィルターを設置するという3つの選択肢を出している。

(4) ここから70km位のところにあるズユードローンという所で、畜産業を営んでいるところからどのくらい臭いが拡散しているか、という現地調査をした数値が出ている。実地検査の値は、臭気公害の予想値とかなり一致したものになっている。

この場合、堆肥をまくので、堆肥の臭いの方が、養豚場の臭いよりも強い。堆肥を撒いた後では27と高い数値がでていますが、撒かなかったときは、実地の結果が15、予想値が17で、数値は非常に近似している。予想値では堆肥のことをインプットしていなか

ったので、低い数値になった。

(5) 臭いは、畜産形態の違いで大分変わってくる。養豚業者の場合は堆肥をまくことが多いが、乳牛業者の場合は夏になると、牛を放牧し、牛が住宅付近まで来て、糞を垂れ流すことになるので、臭いがする。これを住民が嫌な臭いとして捉えているかどうかはわからない。これは、これから来年にかけて行う住民に対するインタビュー調査で明らかにしたいと考えている。実際に堆肥だけがいやな臭いだとして捉えられて、畜産業の臭いはそれほどいやなおいではない、と思っている人もでてくるかもしれない。

(6) ミュンスターの近くの例では、七面鳥、牛、豚の畜産農家がちらばっている。ノルトライン・ヴェストファーレン州のこの地区は農業がさかんな地域で、この例は非常に典型的である。それほど七面鳥の数は多くない。豚の場合は、臭いの換気を扇風機を使って行うために、強い臭いが住宅地に及ぶ場合が多い。だから、養豚場は住宅地からかなり離れた所に設置されている。

この場合も、住民から臭いがあるという苦情が出たのだが、数値を見る限りそれほど大きな数値ではないということで、養鶏場の経営者に対し、常時これまで以上に床を清掃し、鳥の糞が湿った状態で床につかないようにしろ、という指示を出した

3 基準値の計算方法

(1) 法律や技術指針上は、住民に過度な臭いがしないような基準を設定すること、となっている。では「過度」とはどのくらいかということについて、ノルトライン・ヴェストファーレン州の環境庁では、独自に調査した。

調査の目的は「いつから過度ないやな臭いとして認識されるようになるか」ということである。「過度ないやな臭い」というのは、連邦エミッション法の中に示されている言葉であるが、「いつから」というのが調査であきらかにしようとした目的である。「臭い」というものはいやなものであるが、「いつから」「過度に」いやになったか、ということ重視しなければならない。そこで、「容量」、「ある一定の地域における一定の住民に対するいやな臭いの状況」を測定する、という調査を始めた。

いやな臭いの率を計るため、ドイツ技術者連盟 (Verein Deutscher Ingenieure ; VDI) が連邦政府の委託を受けて、そうしたいやな臭いの測定にどのような手法を用いるか、という悪臭を緩和するためのガイドライン「VDI・3940」を作成した。これはスクリーニング調査で、いろいろな所で調査すれば、それで一定のガイドラインが作成できる、というものであった。その下に「VDI・3883」があり、地域の住民に対するインタビューの仕方を示している。

(注) 「VDI・3940」「VDI・3883」は、ドイツ語と英語で発行され、有料である。

(2) 質問の仕方であるが、単純に「この地域になにか臭いはありますか」といったような聞き方ではなく、「貴方のところの生活スタダードはどのような感じですか」というところから始まり、「騒音はどうですか」、「臭いはどうですか」といった聞き方をするようになっている。

そして具体的に質問をする際には、「外気の臭いによって個人的にどの位いやな思いをしていますか。0～10段階に分けて教えてください。」という問いかけをし、何番かマークしてもらう。どこに丸をつけるかは、その人の感性による。その後、「臭いがどこから来るのか分かっていますか」という質問をする。

工場地帯におけるインタビューの結果により、年間何時間位臭いを感じるかということと、いやな思いをしているかどうか（している、中間、していない）との相関関係が出てくる。いやな思いをしているかどうかには様々な背景もあり、長年その臭いに慣れている場合にはいやな臭いとは感じない場合もある。

工場からの臭いで、いいと感じられているのはジャム工場、とくにイチゴジャムの工場、そういやではないと感じられているのはキャンディ工場、クラッカー工場で、いやと感じられているのはチョコレート工場、コーヒー工場、ビール醸造工場、ハンバーグ工場、動物性の油を使う工場、洗剤工場、のりを使う工場、それから製鉄工場等であった。ニュートラルなのは菜種油の工場、上着の裏を作っている工場等であった。

一般的には、年間に臭う時間が多ければ多いほどいやな臭いとされる。

(3) インタビューした人の年齢や性別等によって、次のように答えは違ってくる。

- ① 年齢が上になればなるほど臭いには敏感でなくなる。
- ② 男性よりも女性の方が敏感である。
- ③ 高学歴な人ほど敏感である。
- ④ 社会的地位が上になればなるほど敏感である。
- ⑤ その地域に長く住めば住むほど、臭いに慣れて敏感ではなくなってくる。
- ⑥ 健康状態のよくない人ほど、臭いに敏感である

(4) 高学歴で社会的地位が上の人ほど、よく苦情を出す人である。資料をよく分析したりしているので、役所側が対応を迫られるのもこうした人の場合が多い。特に新しい住宅振興地域で高額の家を新築するような人達は、高学歴で社会的地位が上の人達である。工場の従業員は、臭いに慣れているので、それほど敏感な人達ではない。

また、その人のタイプにもよる。臭いをかいだとたんに「これは問題だ、解決できない問題だ」ととらえる人には、臭いはどんどん強いものになっていくのに、そうでない人にとっては、「少し臭うな」で済んでしまうこともある。

(5) 調査は、6つの地域を選定し、臭いが強くあるところ、普通のところ、臭いがあまりないところで計1400人強にアンケート調査を行った。質問は、上記の質問の次の質問として「ここにおける臭いは我慢ができるものと思いますか、それとも住民に対して不当なものとなっていますか」というものであった。

第1の質問の際に0～10段階でマークしてもらったが、このうち、0～3の人は問題がない人達、4～6の人は「この臭いは、住民に対して不当なほど強い臭いで、住環境に大きな影響を与えるのではないか」と思っている人達である。7～10になると、「これは普通の人にはちょっと耐えられない臭い」という答になる。なお、質問する際には、段階ごとの区分だけを示し、その区分ごと例えば5はどのような状態であると言うようなことは示さずに、0～10のうち適当なものにマークしてください、という形でアンケートしている。ただし、9とか10をマークした人達に対しては、後から「それでは何か臭いますか」と聞くと、「いや特に臭わない」と答える人もおり、そういう人達の答は正確とは言えない(異常値)ので、アンケート結果から外している。我々が考慮に入れようとしているのは、7～10の人達である。

(6) 年齢、性別の区分は取り除き、異常値の人達も外して、年間の臭いの時間と不当だと思うものの相関をグラフにすると、先に例であげたジャム工場の場合には、年間に何時間臭っても、不当な臭いとは感じられていない。それに対し、ビールの醸造工場の場合には、年間の臭う時間が増えれば増えるほど不当な臭いとしてとらえられている。これは工場地帯の場合で、付近の住民のうち不当な臭いだと思う人の割合が10%を超えてはならないということで、10%のところを見ると、年間の臭いの時間の率が11.7%(約1025時間)だったので、工場地帯は12%(約1051時間)を基準として設定した。したがって、これらの基準は、実際にアンケート調査をして設定したものであるということになる。農業を奨励するような州の場合には、基準を20%にしているところもある。

最近のこの調査は2003年に行われたが、その前は1989年に行われた。1989年の調査結果に基づいて設定した数値は今も有効に機能しているということで、今回は新しい数値の設定はしなかった。

(7) 実際に距離を充たしている場合でも、距離に関してはあくまでも経験則で設置したものであるので、この基準が充たされていないときには、追加で何らかの措置を当該畜産農家に要求することがある。不当とまでは感じないまでも、単に臭いによって不快感を感じているだけの人に着目してみると、20%の臭いの時間があると、半分位の人が不快感を感じるようになる。

(8) 基準を設定しているガイドラインは「GIRL (Geruchsimmission Richtlinie; 悪臭公害ガイドライン)」と呼ばれ、前回1986年の調査に基づくものであるが、この手法は、

現在でも有効なことがわかっており、現在では臭いを感じる頻度を測定するだけでどのくらいいやな思いをするかというのが設定される。したがって以前のように 1400 人にアンケートする必要はなくなっている。

なお、気持ちのいい臭い、中間、不快なものでは構造が違っているので、気持ちのいい臭いというのは単に提示するだけで、なんらかの措置をする必要はない。

(9) 臭いの強度、すなわち強い臭い、弱い臭いというだけではいやな臭いとは感じなくて、どこからくる臭いかを感知すると、それで自動的にいやな臭いということになってくる場合が少なくない。すなわち、この臭いは廃水処理場だな、あるいは養豚場だな、と分かると、とたんにこの臭いはいやな臭い、と言うことになる。臭いの強度を測定するのは非常に難しいので、臭いの強弱がいやな臭いとは無関係ということが明らかになったことはラッキーだった。強弱の測定は必要ない、と言うことになる。

(10) 住民（一般市民）は、工場地帯の臭いと農業からの臭いとでは違った認知の仕方をする。ドイツの場合、いやな臭いがして出所が分からないときは、それは工場地帯から来たのだろう、と思うのが普通で、農業地帯には批判の目は向けられない。それは、農業地帯の臭いについて人々は非常に古くからかかっているもので、そのために大きなアクセプタンスが生まれているからである。

現状は、

① 距離は必ずしも臭いを解決する手段にはならない、

② 現在人口密集地帯で畜産農家が規模を拡大する可能性は非常に制限される、

③ 農業地帯の臭いは、工場地帯の臭いに比べ、住民から許容されることが多い、

ということである。ただ、工場と農業の臭いを比較したときに工場に批判が出てはいるが、どのくらい一般市民が農業の臭いに関してアクセプタンスを持っているのか、ということのを定量的に計ることはできない。現在そのためのプロジェクトが行われている最中であり、来年の夏頃、そのプロジェクトが終わるはずである。

4 新しいプロジェクトについて

(1) 官僚的な対応を防止するために、建設許可に距離の条件をいれなくてもいいのではないか、という意見もあるが、それを撤去してしまうと、臭いに関して農家の人が訴訟に訴えられた場合に基準がなくなってしまう農家の人は敗訴してしまうこととなる。

畜産業に関して、一般の人はどのように評価しているかを調査し、それを上述したシステムに組み入れ、臭いの時間といやな臭いとして認知される所と一般的な評価を組み入れることができれば、さらに充実したシステムができるということで、今、プロジェクトに取り組んでいるところである。来年の中ごろ最終報告書が出て、来年の後半にその結果を発表する会議が開かれる。

工場地帯に関しては既に出ており、農業地帯（養豚場、養鶏場、乳牛農家）に関するものが現在進行中、ということである。考慮に入れるべき事項として、堆肥を蒔く時期とか、乳牛農家における牛用の飼料サイロの設置の仕方や貯蔵方法、それから周辺の住宅地域が農業者が住んでいる住宅地なのか新興住宅地なのか、新興住宅地でも農家の出身者が住んでいるのか否か等、その違いを加味して、工場地帯向けの質問状を農業用にしたものを作成中である。

(2) このプロジェクトは、80万ユーロ（約1億1500万円）の資金で、5つの州で同時に同じテーマを掲げて進行中である。ノルトライン・ヴェストファーレン州が同じ悩みを持つ州に声をかけて始めたもので、Both氏はそのまとめ役である。

5つの州は、次のとおりである。

- ① バーデン・ヴェルテンベルグ州…小規模養豚農家が多く、最高でも1000頭規模
- ② ノルトライン・ヴェストファーレン州…中規模農家で4000～5000頭規模
- ③ ニーダーザクセン州…中規模農家で4000～5000頭規模
- ④ メクレンブルグ・フォアポンメル州…80000頭規模
- ⑤ ザクセン州…80000頭規模

(注) メクレンブルグ・フォアポンメル州とザクセン州は従前の東ドイツで、社会主義経済時代の大規模なコルフォーズが当時の姿で引き継がれている。

最終的にはアンケート調査をし、統計をまとめることにしている。調査区域を選定するのが大変だった。

(3) 最終報告書発表後、専門家会議が開催され、基準値をどうするか、堆肥の分散を制限するか、といった具体的な措置について話し合いが行われ、決定される。新しい基準値が設定されるまでの間、畜産農家の人達に対しては今まで以上の緩やかな基準（例えば15%だったら20%）が適用され、拡大の余地を認めることとしている。

4 住民との話し合いについて

(1) 2の(6)のミュンスターの近くの例については、夜、集会が行われ、Both氏、役所の人間、当該農家の人、苦情を言った人が出席し、Both氏から現状を説明、役所の人々が今後採ることになった措置を説明し、それで一応納得してもらったので、今後、状況を見ていくことになっている。もしかしたら、また苦情が出るかもしれないが、さらに苦情が出ても、役所の方では、これ以上何もしない。あとは、苦情を持っている人が訴訟を起こし、裁判所で判断してもらうしかない。裁判所の決定があったときにのみ、それにしたがって措置をとることになる。

(2) 基準値を超えていても苦情は全々でていない場合には、役所は何の措置もとらない。基準値を超えていても、さらに農家が拡大申請を出したり、市が住宅地域の拡大をしようとしたりしない限り、何も措置をとらない。

(3) 1軒とか2軒とかいった苦情であれば対応の仕方があるが、苦情件数が多くなると、今まで説明したようなシステムティックなプロセスがないと対応が困難である。

5 その他

(1) 農業団体は、臭いに関しては重要なこととしてとらえてはおらず、経済的な面だけ見ており、臭いの基準に対しては必要ないといった態度であるが、ある程度のルールがないことには、今後は困ってしまうことになると思われる。

(2) ドイツには農業会議所があり、臭いや土壌の鑑定士はここが派遣している。農業会議所は、農家から会費をもらっている組織ではなく、資金は州政府から出ている公的団体で、比較的安く鑑定をしてくれる。臭いの鑑定をした後、農業会議所は、このくらいの数値が出る地域であれば飼養家畜頭数は何頭位だとか、バイオフィルターを設置した方がいい、といったようなアドバイスも行う。

基準は各州の省が設定し、Both 氏達各州の環境局は省から委託を受けて基準値を定めるための基本的なデータを作成する。

一般の住民が基準に関心を持っているか、というと、ほとんど持っていない。

(3) これまで、このことについて関心を持って日本から調査に来たということは聞いたことがない。

第2章 バイエルン州環境保護局調査結果

ガイドラインの背景等について、ノルトライン・ヴェストファーレン州環境局に引き続き、バイエルン州環境保護局に Nadja Sedlmaier 氏および Stefan Nesser 氏を訪問し、調査を行った。

バイエルン州環境保護局は、同州環境・保健・消費者保護省の直属下にあって、専門的な様々な研究や情報を集積して、同省に対してそれを提供する専門部局である。認可をするのは別の機関で、認可作業ができるようサポートするのが役割である。州全体として均一な判断が行われることを担保することがこの局の役割である。

1 臭気測定

(1) 農家から臭気に関する相談があった場合は、臭気の放出量を減らすためには、どういった可能性があるのか、について調査する。個々のケースごとにケースバイケースで調査が行われて、臭気の放出を抑える可能性を模索するために考えられることは、例えば、

- ① 畜舎に新しい技術的な施策を施して臭気を低減させる
- ② 家畜に与える飼料を窒素があまり出ないような飼料に切り替える
- ③ 臭気を取り除く排気装置としてフィルターを設置する

等で、こうしたアドバイスをする。

しかしその際に監督官庁は、農家の経営を不可能にしてしまうような要求をすることは許されないので、その点を留意しなければならない。

(2) 臭気排出ガイドラインが適用されるような苦情が出たケースについては、臭気がどのように広がっていくかについての試算を行ったりしている。

所管官庁が正しい判断を下すのがとても難しいケースも多いので、この場合には臭気がどのように広がっていくかの試算を行って、それに基づいて近隣住民の住んでいるところまでどのくらいの臭気の広がりがあるのか、それが近隣住民にとって耐えられる範囲であるのか、の判断を行う。これらの試算等は、農家に直接費用を支払ってもらうのではなく、農家が最終的に認可料を支払うことになる所管の官庁に請求書を出す。

個々のケースについて新しく試算するのではなく、モデル試算をしておいて、それを提供し、それを基に担当官庁が、新しく畜舎を建てる場合にはお宅の地形ならここに建てたほうがいいのかというようなアドバイスができるようにしている。モデル試算については、もうお金はかからないので、そう認可料が高くなることはない。新しく建築したい、あるいは増改築したいという農家に対し、どこに建てたらいいか適切なアドバイスを行うことも大事な役割である。

大きな施設について問題となり検査対象としなくてはならないのは、臭気関係だけでなく、微粒塵灰，エコロジー的な側面からは近くに病院等がある場合にそういうところに悪影響が出ない程度のアンモニア，窒素等の排出量であるか，といったことについても検査しなくてはならない。

2 施設設置のための農家への経済的な援助について

(1) 連邦政府ないし州政府といった公的機関から補助ないし経済的な支援が行われるのは、唯一、農家に対して要求されている内容が、現在の通常の技術水準を超えた施設等を導入しなければならない場合である。言い換えれば、規則等の中で明記されていないものを要求する場合、すなわち通常のケースを超えた場合である。援助の形は、低利融資と補助金の2通りがある。

(2) 臭気の排出に関する対策を講じる場合に、その目的だけで支払われるものあるいは貸し付けられるものとは別に、農業助成の枠内で新しく畜舎を建設する場合、あるいは改設・施設の更新等を行う場合には、補助金を受ける可能性がある。特に牛舎の場合にその可能性が大きく、バイエルン州では農家が施設投資をする場合の「投資助成プログラム」で助成している。こういったプログラムは、EUが定めた額の範囲内でしか助成できないが、各州がやっていて、内容も少しずつ違っている。

(注) バイエルン州の搾乳農家は、1980年には17万5000戸あったものが、2003年には5万6000戸に減っている。飼育されている乳牛も、約200万頭から約140万頭になっており、平均飼育頭数は23頭である。専業農家としてやっていくためには、年4万ユーロくらいの売り上げがないと難しく、そのためには60頭くらいが必要である。

(3) 現在の技術水準を超えたものや施設を要求されるといったことは、そう頻繁に起こるものではない。現在の技術水準を超えたものや施設とはどういったものかという点、例えば排気清浄装置（エア・フィルター）をつける場合で、畜舎の排気を全て取り除くとなるとものすごい空気の量なのでかなり高額になるが、特にこの業種は他の業種と比べて得られる収益が少ないので、そういった農家に対して高額な施設を付けろと言うのは非常に厳しいことを要求することになる。したがって、そういったケースについて支払われるものである。化学産業の工場であれば排気清浄装置があるのは当然のことであるが、畜産農家にこういったものをつけろと要求するのは通常の枠を超えたものである。

算出基盤としては、豚舎に排気清浄装置を取り付けるとなると、食肉用の豚1頭当たり3～5ユーロかかると計算されるが、この額は豚1頭のマージンと重なってしまうので、それを要求すれば養豚農家の収益がなくなってしまう。

3 ガイドラインを作成した背景

(1) バイエルン州の区域内は、人口密度が比較的高いところが多いし、小さな農家も多いので、確かに昔はかなりいろいろな苦情のケースがあった。これはバイエルン州に限ったことではなく、どこの州にもあることであった。このため 1986 年に「VDI (Verein Deutscher Ingenieure ; ドイツ技術者連盟)」のガイドラインが制定されている。

臭気の広がり計算を行うのは、非常に限られたケースだけである。このガイドラインは、実際に現地に行って調べることが内容になっているので、ガイドラインの中で最低限守らなければならないとされている距離・曲線については、非常に数多くの農家、施設を見に行き、実際に見てどのくらいの臭気があるのかを調べて、それを最終的にまとめて出てきたものである。この条件をクリアしたからといって臭気が完全にニュートラルになるわけではなく、ある程度臭いはするが、耐えられないという頻度がそう多くはない、許されないほど多くはない、ということである。逆に言えば、農村なのだから、多少臭いのは我慢しろ、ということになる。

(2) VDI ガイドラインは、人工過密地帯・住宅地帯のものであり、住宅地帯で畜舎を新しく建設する場合にはこれだけの距離をとらなければならない、というものである。したがって農村部の場合は、例えばそれを半分にすることが許されるので、農村部に住んでいる人たちはもっと臭いを我慢しなくてはならない。

近隣住民が我慢しなくてはならない、と法令に定められているわけではなく、農家は許可を受ける権利を持っている、この法律ないしガイドラインに定められている条件を充たした申請者は許可を受ける権利を持っている、その裏返しとして、近隣住民は我慢しなければならない、ということになる。

(3) 近隣住民は、許可の取り消しを求めて訴訟することはできるが、法律上、農家は許可を受ける権利を持っているので、判決もその線に沿って下されることとなる。住民側が勝つ可能性があるのは、特殊な地形にあるとか、谷になっていて臭気が全部 1 軒のその家に行ってしまうような場合で、それ以外の場合には、訴訟を起こしても最終的には申請者の方の勝訴となる。

4 話合いの場について

(1) 認可手続きの中で近隣住民の意見を聞くことは、制度化されている。大規模な場合は必ず行わなければならない手続きとして、申請書類の公開というのがあり、誰でもそれを閲覧できる。それを見て不服がある場合は、その内容を書面で認可官庁に申し出ることができる。それを受けて、不服申し立て人および他の不服のある人や関係ある人が誰でも参加できる話し合いの場が持たれる。そこで環境局と不服申し立て人、農家の間でいろいろ出てきた問題を話し合っ、妥協点を見出していく。

(2) こういった話し合いの中で重要なのは、建築法によって地区の用途指定が行われており、純粹の住宅地として指定されているところ、農村部とされているところがあるが、農村部は、建築法上の定義から言って、そもそも農業を主とする地域であるということになっており、そこに住んでいる人達は、農業上のいろいろなことを我慢しなければならないという意識が強いのは当然のことである、ということである。

現在の構造的な変化の状況から言って、農家の数は減少傾向にあって、飼育している家畜数も減少し続けているので、我慢しなければならないと言っても昔ほどひどい状態ではない。我慢の量も減ってきているし、自分は農村部に住んでいるのだし、といったことのでつりあっている。

(3) 話し合いの場を設けることは、制度上、できあがっていることである。すなわち、認可手続法の中で、認可を受けるためにはどういった申請書類を提出しなければならないか、提出された書類をどれだけの期間公開しなければならないか、が規定され、公開期間が終わった後、説明会を開かなければならないということも制度として定められている。しかし、農業関係でこうした話し合いの場が設けられることは少なく、ごみ焼却場の建設といった大規模な施設の建設問題のような場合が大部分である。なお、認可を担当する市町村職員は、そう言うときの対応方法についての講習会を受けている。

(注) BMVEI の機関に KTBL(Kuratorium fuer Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft ; 農業技術・建設審議会ないし管理委員会)というのがあり、ここがそういったケースにおける仲裁について研究しているが、農業領域についての研究は、まだそんなに進んでいないとのことである

(4) 説明会をスムーズに行うためには、申請者が、早い時点から、かつ明確な形で、自分が今どのような計画を立てているか、を近隣住民に知らせることが大事である。早ければ早いほど、明確であればあるほど、説明会がスムーズに進む。しかし、情報を出し渋ったり、不完全な情報で認可官庁から追加資料を要求されて始めて情報がそろような状況では説明会が難航する。

農業に関する説明会はまれであるが、通常は、申請者である農家が法令やガイドラインの条件を充たしていれば、認可を受ける権利を持っているので、公に議論することはない。

5 し尿問題

(1) この項目は認可手続きの中に入っていないが、地域住民がいやがるのは、畜舎の臭いだけでなく、そこで出たし尿を肥料として散布することもそのひとつである。散布する際に強烈な臭いとなることもあるので、それも大きなポイントになっている。

(2) 通常であれば、繊維質の多い飼料を牛等に与えていれば糞が層になってたまり15cm位までの膜になる。それができると臭気が80%減少する。しかし、そうでない飼料を食べさせているとその膜ができない。その場合に人工的にその膜を形成するやり方がいろいろあって、簡単な方法としては麦わらをのせる、粘土質のものを敷く、プラスチックやシートを敷く、といった擬似膜を作る方法がある。それをやった場合問題となるのは、持続性である。風が吹くと飛んでしまったり、コストがかかりすぎる(12ユーロ/m²になるものもある)、といった問題があるので、新しい施設の研究では、し尿については、オープンにせず、閉鎖式にする、ということを考えている。

6 ガイドラインの悪臭排出制限値の説明

土地利用目的別の排出制限値 I_{limit}

住宅・混合用地	産業・商業用地
0, 10	0, 15

悪臭が発生する頻度の値で、悪臭発生時間とは、1時間のうち10%・6分以上悪臭が感じられれば、悪臭発生時間1時間とカウントし、それが1年間に住宅地なら10%以内(2.4時間/1日;上記で0.10)、工場用地なら15%以内(3.6時間/1日;上記で0.15)なら許される、ということの意味している。、農村部については、農業を中心とする地帯は15%まで、住宅地に近くなっていれば10%となっており、その中間の値をとることもある。

7 施設設置費用について

(1) ガイドラインでは、「最先端の技術水準の施設を設置すること(注;直訳)」となっているが、これは、「(経済的な面を含めて)現在の通常の技術水準に基づいてあらゆる手を尽くした」という意味である。したがって、経済的にペイしない施設の設置を要求してはならない、と同意義になる。

(2) 検査は、技術的な面は勿論であるが、経済的に意味があるかという面が一番重視されている。

このガイドラインができる前に建設されていて、条件を充たしていない施設もある。新しい基準では猶予期間が設けられていて、その時期までに条件をクリアしなければならなくなっているが、ケースによっては施設整備に要する費用が新しく畜舎を建てるよりも高くなってしまいうこともある。そうした場合には、新しい基準は適用されない、すなわち、法外な費用を要する改善策を既存の農家に対して要求することは許されない、という内容になっている。

(3) 経済性とは、経済的な観点から見て常識の範囲内であるか、ということになる。その際には、農家の方から、施設設置にどのくらいの費用がかかるのか、現在の営農の状況からいってどのくらいの収益があげられるのか、どのくらいのコストならカバーできるのか、について、監督官庁に対して数値を開示しなければならない、それを基に必要とされる新しい施設の設置が常識の範囲内であるのか、監督官庁が判断して、それを要求することが許されるかどうかを決めなくてはならない。常に難しい判断である。

(4) 化学産業の例で言えば、化学工場からある有害な物質が排出されているが、その排出を防ぐためには大変な費用がかかり、その工場が倒産してしまいかねないといった状況になった場合、監督官庁が確認しなければならないことは、その排出物によって近隣住民にどのような影響が及んでいるか、健康に害があるのか、といったこと等であり、これを判断して、健康に害があれば当該工場を閉鎖するしかない。化学工場の場合は、こうした判断になるので、割合判断しやすいが、農家の臭気という問題になったときには、くさいから死ぬ人はいないので、極めて主観的な判断となる。

9 現在実際にヨーロッパで稼動している最高の技術について

(1) 2003年にEUで、豚と鳥の飼育について、現在実際にヨーロッパで稼動している農家の中で最高の技術とはどんなものか、ということがまとめられていて、新しい対象施設を建設する場合、農家はそれを見て、自分達が見えるものがあるかどうか確認する義務がある。どれだけ、自分達が建てようとしている施設が、その新しい技術の導入によってどのくらい排出が改善されるのか、確認しなければならない。やれば、今ヨーロッパで最新の設備ということになるわけだが、それがあつたからといって認証マークのようなものがもらえるわけではないので、農家にとってはインセンティブになるわけではない。しかし、周りの人達にとっては、やってくれれば、それは今ヨーロッパで最高の設備になっているということになる。

環境のためになっていることなので、具体的に農家が自分のところで問題を解決できなくなったような場合、それを見ることによって、他のヨーロッパの国ではこういう新しい技術があるのだということが参考になって、自分のところで導入できる新しい技術がないか、見ることができる。

10 ガイドラインの評価

手続きがどんなに完璧なものであっても、法律上、手続き上、どんなに全てうまくやっても、近隣同士のもめ事が解決しないことは多々ある。近隣同士でいがみ合ってしまう、葛藤が生じているときには、役所側もどうしようもない。したがって、ガイドラインの評価のようなことはしていない。

11 その他

バイエルン州では、牛について臭いの問題が発生することは少ない。問題なのは養豚である。

連邦排出規正法に基づくTALフトの中には、臭気については、牛の飼育に関しては盛り込まれていない。牛についてはアンモニアしかない。豚については、アンモニアも、臭気も含まれている。

なお、農家が、ガイドラインの規制値をクリアーできないという理由だけで離農することはない。

(参考資料) TA Luft 大気の浄化のための指針 (抜粋)

家畜飼養施設関係

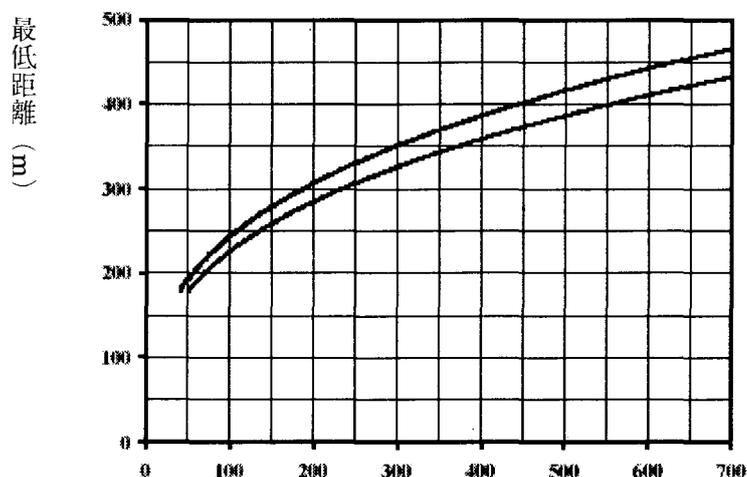
最低限とらねばならない距離

飼養施設を建設するときは、グラフ1に示されている、最も近接する既存の住宅、または建設予定住宅までの最低距離を下回ることがあってはならない。その際、表10に示される値に従って、それぞれの飼養家畜の規模を考慮に入れる必要がある。

最低距離を下回ってもよい、とされるのは、臭気物質の発生を根本的な対策によって低減した場合、あるいは脱臭装置で臭気処理を行った場合である。臭気物質の発生を低減することによって、最低距離をどれほど縮められるか、その距離は、臭気拡散の計算に適したモデルを使って決められる。それに関する同意許可は、所轄の専門官庁が証明する。

表10にあげられていない家畜の種の飼養施設や飼育条件に関しては、それぞれの場合で距離を定めなければならない。

グラフ1：最低距離を示す曲線（上の曲線は養鶏、下の曲線は養豚の場合の曲線を示す）



家畜数を大型家畜に換算した時の重量

表10：家畜数を集合体として、大型家畜に重量換算するための要素。単位はGV*
(1GV=500Kg)

種 類	一頭当たりの平均換算重量 (GV/頭)
豚	
親豚	0,30
10Kgまでの子豚を受胎している雌豚	0,40
子豚(25Kgまで)	0,03
若い豚(90Kgまで)	0,12
食用豚(110Kgまで)	0,13
食用豚(120Kgまで)	0,15

表10に掲げられていない飼養仕様に対しては、個別にそれぞれの家畜の平均重量(単位：GV/頭, GV/羽)が定められる。

種 類	一羽当たりの平均換算重量 (GV/羽)
家禽	
産卵用鶏	0,0034
若鶏(雌鶏)(18週目まで)	0,0014
35日までの食用鶏	0,0015
49日までの食用鶏	0,0024
北京ダック(3週目まで)	0,0013
食用北京ダック(7週目まで)	0,0038
合鴨(3週目まで)	0,0012
食用合鴨(10週目まで)	0,0050
七面鳥(6週目まで)	0,0022
食用七面鳥, 雌鳥(16週目まで)	0,0125
食用七面鳥, 雄鳥(21週目まで)	0,0222

飼養施設を建設する場合は、窒素に弱い植物(例えば、園芸植物や栽培植物)や自然生態系(例えば、原野、湿原、森林)から通常150m以上、距離をとらなければならない。

畜産飼養施設の建設および運営に要求される事項

通常、以下にあげる、畜産飼養施設の建設および施設の運営のための要求事項を適用しなくてはならない。

- ・ 飼養施設はできるだけ最大限、清潔を保ち、かつ乾燥させておくこと。
これには、飼料槽や排泄床、家畜の行動範囲、通路、そのほかの施設、施設周囲の屋外も含まれる。飲料用の水は、給水器の技術を用いて、なるべく無駄を避けるようにしなければならない。
- ・ 家畜に与える飼料は、できるだけ飼料が余らないよう必要最低限の量にすること
余った飼料は定期的に畜舎から処分し、腐敗した飼料やこれ以上使わない飼料、残った飼料を、そのまま貯蔵してはならない。
臭いのきつい飼料をえさとして与える場合は（例えば、残渣や乳清）、密閉タンク、あるいはふたをかぶせて貯蔵しなければならない。
- ・ 家畜が必要とする栄養分を適切に含んだ飼料をきちんと与えること。

飼養施設の最適環境

強制換気設備がついた飼養施設は、DIN18910（DIN＝ドイツ基準制定機関 1992 年伝達）を遵守しなければならない。換気は、個々の場合で施設の立地条件に合わせねばならない。

自然換気の家畜舎は、主な風向きに対し、できるだけ屋根の棟軸がクロスするように建て、自然に空気が流れるようにし、かつ、切妻壁に換気口がついていることがはっきりわかるようにしておかなければならない。

ふん尿が固くこびりついたときは、悪臭の発生を抑えるため、敷料をたっぷり使用しなければならない。撒く敷料は乾燥した清潔なものでなくてはならない。

乾燥した糞尿の含有率が25パーセント以下である糞尿を貯蔵するための堆肥舎は、DIN1045（1988年伝達）に応じて、不透水性のコンクリートプレート、あるいはそれと比較して適切な水密素材の上に建設しなければならない。液状肥料（水肥、すいひ）が生じたら、もれない槽に流れこむようにし、風によって悪臭が拡散するのを抑えるために、堆肥舎の3方向を確実に壁で囲み、残り一面の面積をできるだけ小さくするようにしなければならない。

飼養施設からの悪臭発生を抑えるために、たまった尿などの液体排泄物は、継続的、あるいは短い時間間隔で、ふん尿貯蔵槽に流れこむようなシステムにしておかねばならない。畜舎と屋外にとりつけられた集水管とふん尿貯蔵槽の間には、臭気をシャットアウトする栓をとりつけなければならない。

販売用液状肥料の貯蔵、積み替えを行う施設は、DIN11622（1994年伝達）とDIN1045（1988

年伝達)に従って、建てなければならない。

ふん尿槽にしばらく貯蔵しておく際、地下に換気扇を設置して換気する場合、ふん尿の量は、多くてもコンクリート杭の下、最大50センチメートルまでとしなければならない。さもなければ、10センチメートルで十分とする。

地下に換気扇を設置して換気する場合、ふん尿槽の大気を、最高風速である秒速3メートル以下の風速で、家畜のいる場所の下で直接吸引するようにしなければならない。

尿などの液体排泄物の貯蔵(水肥槽以外)は、密閉タンクで貯蔵、または悪臭抑制のため、同等の措置をとらなければならない。ふたのついていないタンクに比べると、この措置によって、きつい臭気物質やアンモニアの臭気発生は、少なくとも80パーセントに抑制される。

水肥をかき混ぜたり、撒いたりする作業によって、人工水膜(シート)が、万が一破れたら、作業後すぐにまた機能するように、もとのようにシートをはっておかなければならない。

自然に水膜ができるならば、水分量の多い牛の糞尿を貯蔵する際、人工水膜(シート)を余分にはる必要はない。

自分の飼養施設で肥料として利用するために貯蔵しておける商業用水肥の量は、雨水や浄化水が余分に加算された分を含め、少なくとも6ヶ月十分に使える量である。適切にふたをかぶせ、水肥槽に雨水が入りこまないことが確実な場合は、雨水の加算分は考慮されない。第三者に利用してもらうのであれば、契約で商業用水肥を適切に貯蔵し、活用してもらわなければならない。

においのきつい物体からの臭気発生を低減するため、檻の床面に十分敷料を敷いておかなければならない。

檻の下にたまった厩肥は、少なくとも週に一度の割合で、取り除かなければならない。

糞尿の保管は、密閉された場所、あるいはタンクを使わなくてはならない。

畜産飼養施設建設と運営を行うための要求事項は、畜産の形態がひどい臭気発生をもたらす場合に限って、飼養する動物の種類に適した畜産を行なうための必要条件にてらし、十分検討されなければならない。

養鶏の飼養施設には、さらに以下が要求される：

ケージで飼育する場合は、糞ベルトを乾燥させる、あるいは換気しなければならない。(乾燥度は少なくとも60%)。乾燥させた鶏の糞が、雨水などでぬれないように、保管しておかなければならない。

放し飼いで飼育する場合は、鶏舎と放し飼い場を、特に土壌保全、水質保全の観点から、糞尿置き場が、栄養豊富な鶏を飼養するために環境的な害とならないように測量し、建設しなければならない。

毛皮獣の飼養施設には、さらに以下が要求される：

生肉をえさとする毛皮獣を飼育する場合は、夏場は毎日、冬場は少なくとも週3日の割合で、新鮮なえさを与えなければならない。えさは、密閉でき、低温を保てる容器に(えさの温度が4度、あるいはそれ以下の温度)保存しなくてはならない。長時間えさを保存したり、時間を長くおいて、えさを与えなくてはならない場合に限り、えさを密閉し、冷凍して保存する。

原因

臭気の原因、内部毒素の発生が、技術による措置で低減される可能性を、調べなければならない。

ドイツの農業概況

1. 農業の概要

ドイツは、EU 最大の経済力を持つ工業国であるが、農業については、地勢上の条件から中部・南部を中心として零細農家が多いため、英国・フランスと比較して競争力が弱い。全般的には、中部・南部では牧草・飼料栽培を基礎とした酪農・肉用牛飼育が多く、また旧東ドイツ地域を中心とした比較的平坦な地帯では、穀物・ばれいしょ・飼料作物と畜産の複合経営が多い。

(1) 土地利用

農用地（16,967千 ha）の国土面積に占める割合は48%で、そのうち耕種作物が約7割、永年草地が約3割を占める。南部や中部の高地、北部の海岸沿いの土壌・気候条件に恵まれない地域においては、牧草・飼料栽培を基礎とした酪農・肉用牛飼育が支配的である。旧東ドイツ地域を中心とした比較的平坦な地帯では、穀物・ばれいしょ・飼料作物と畜産の複合経営が多い。また、ライン川・モーゼル川沿いでは、ぶどう栽培が盛んである。

(単位:千 ha)

年次	総面積	農地面積			
		耕地	永年牧草地	永年作物地	
1990	35,703	18,032	11,971	5,618	443
1995	35,703	17,343	11,835	5,282	226
2000	35,703	17,068	11,804	5,048	216
2002	35,703	16,967	11,791	4,970	206

資料: FAOSTAT

(2) 農業就業人口

農業就業人口（923千人）の総就業人口に占める割合は減少傾向にあるが、近年、雇用情勢が厳しい（01年失業率7.7%）こともあり、減少率はやや緩やかになっている。

(単位:千人, %)

年次	総人口	総就業人口 (1)	うち農林水産業	(2)/(1)
			(2)	
1990	79,433	39,860	1,282	3.2
1995	81,661	40,509	1,197	3.0
2000	82,282	40,310	1,013	2.5
2002	82,414	40,281	923	2.3

資料: FAOSTAT

(3) 経営構造

農家戸数は47万戸、平均経営面積は36.3haであるが、経営構造は、旧西ドイツ地域と旧東ドイツ地域で大きな違いがある。

旧西ドイツ地域は、他の西欧諸国と比較して小規模の自作的家族経営が支配的であり、兼業農家の比率が高い。しかし近年、小規模経営層では経営体数が減少している反面、50ha以上の大規模経営層では経営体数が増加しており、平均経営規模は2000年には36.3haと、49年の8.1haの約4倍となっている。なお、これらの経営規模の拡大は主として借地による。

旧東ドイツ地域では、統一前に約4,500あった旧農業生産協同組合(LPG)の解体・民営化に伴う個人農の増加により、平均経営規模も縮小方向にあるが、平均経営規模は203.0haと依然として非常に大きい。

(単位:千戸, ha, 千ha)

年次	0-5ha	5-10ha	10-20ha	20-50ha	50ha-	合計	平均面積
1993	191.6	95.2	111.7	141.8	65.7	606.1	28.1
1995	179.2	84.0	100.0	132.2	71.5	566.9	30.3
1998	168.1	77.9	90.4	122.4	75.6	534.4	32.1
2000	117.6	73.9	87.4	114.3	78.7	472.0	36.3

資料: 欧州委員会;The Agricultural Situation in the European Union(各年度版)

(4) 主要農産物の生産動向

主要農産物は、豚肉・牛肉・牛乳を中心とした畜産物であり、総生産額の約6割を占めている。穀物では、大麦・ライ麦の生産量の割合が比較的大きいことが特徴である。このほか、てんさい・ホップの生産量が多い。

(5) 農業総生産額

農業総生産額は年々増加してきている(2001年383.7億DM)が、国内総生産に占める割合は、1975年の2.5%から、2001年の0.9%と、EUにおいて最も低い水準にまで低下している。

(単位:億DM)

年次	農業総生産額	GDPに占める割合(%)
1975	259.7	2.5
1980	251.7	1.7
1985	275.9	1.5
1990	263.7	1.1
1995	286.4	0.8
2000	371.2	0.9
2001	383.7	0.9

資料: IMF;International Financial Statistics(1979, 1987, 1994, 1997, 最新号)

欧州委員会;The Agricultural Situation in the European Union(各年度版)

注: 90年までは旧西ドイツの値。

(6) 農産物の自給率

小麦、大麦、ばれいしょ等の基幹作物の自給率は上昇しており、小麦は自給を達成しており、砂糖・乳製品・牛肉等についても自給を達成している。しかし、野菜・果実については自給率が低く、輸入に大きく依存している。

2. 農業政策の概要

(1) ドイツの農業政策

(イ) 社会民主党と緑の党の農政の基本原則

98年10月の社会民主党と緑の党との連立政権は、農業政策の中心を大幅に変更し、これまでの「競争力を有し、環境と適合した農業による農業立地としてのドイツの確立」から、

- ①地域により多種多様な企業や経営形態がある農業を保護し、
 - ②競争力があり、環境に優しい農業・林業・食品工業の発展を促進し、
 - ③欧州農業モデル(多面的機能を持ち、持続可能な、競争力ある農業)を国際的に擁護する、
- ことの三点に変更された。

(ロ) 農相交代と組織改編および2002年9月総選挙

2001年1月、BSE 対策の遅れの責任を取って辞任したフンケ農相(社会民主党)の後任に、キューナスト女史(緑の党)が任命された。さらに農林食料省は消費者保護・食料・農業省として組織改編された。緑の党は消費者保護や食品安全を最優先する党であり、新大臣もそうした方針に沿った農政を進める考えを強調した。

2002年9月に行われた総選挙では、与党社会民主党(SPD)と90年連合・緑の党の左派連立与党が過半数を制し、シュレーダー首相の続投が決定。10月、社会民主党と緑の党は2期目の連立協定に調印し、キューナスト女史は引き続き農相に任命された。

(ハ) モデュレーションへの取り組み

モデュレーションとは、各 EU 加盟国が、その国の農家が EU から受け取る年間の直接支払いの総額を最大20%まで減額出来る措置のことである。また、それによって生じた資金は農業環境政策等に振替えることができる。

キューナスト農相は、環境重視という方針と合致するこの措置を導入すべく尽力したが、州政府の反対により期間的(2003年度のみ実施し、それ以降については改めてルールを策定)にも財政的(直接支払総額の2%のみを振替え)にも限定的な導入にとどまった。

ドイツは、フランス、英国、ポルトガルに続き4番目の採用国となる。

(2) EU 共通農業政策(CAP)に対するスタンス

CAP に関しては、零細農家を多く抱えていること、第一次及び第二次世界大戦後の深刻な食料不足を経験したこと等を背景として、農業に対する手厚い保護が行われてきた歴史的な経緯や、政治的状况等から、ドイツは一貫して農業保護を進めてきた。

このため、欧州委員会が1998年3月に発表した Agenda2000に基づく共通農業政策(CAP)改革の具体案については、92年の共通農業政策改革は十分な効果があり、更なる改革は必要ないとして、一層の改革を求める英国等とは対立する立場をとってきた。

しかし、98年11月に発足したシュレーダー政権は、農産物価格の引き下げと直接所得補償への移行の促進を進める立場から、欧州委員会案を概ね支持する中で、EU 最大の純支出国としての負担額の軽減を求める形で交渉を行った。しかし、99年前半の EU 議長国として Agenda2000に関する合意を得る必要があったことから、自国の負担額の軽減について大幅に譲歩した上で、加盟国の合意を取り付けることに成功した。

CAP 中間見直しに対しては、「大量生産から環境重視へ」という観点において改革を支持する立場であり、欧州委員会案を概ね支持したが、特に CAP 予算削減の必要性を主張していた。