

新しい行財政手法の合理化に関する ガイドライン

平成18年3月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

はじめに

1973 年のいわゆる「石油危機」の発生に伴い、OECD 加盟国を始めとする先進諸国は、厳しい財政状況に陥らざるをえなかった。このため、1980 年代に入ると、各国とも「小さな政府」を目指し、限られた財源を有効かつ効率的に配分するため、成果の重視、企画立案機能と実施機能の分離、市場原理の導入等といった行政改革に取り組んでいった。

またこれと併行して、予算編成システム面でも、複数年度化、グローバル（プログラム）予算、発生主義といったそれまでにはなかった要素が取り入れられるようになった。

わが国もまた、いわゆるバブルの崩壊によって財政状況が極めて厳しくなり、言わば 1 周遅れでこうした行財政改革に取り組んでいくことを余儀なくされた。このことは、畜産を始めとする農林水産行政分野においても例外ではないが、残念ながら、農林畜水産分野に関して、こうしたシステムを導入するための「やすが」となるものは見当たらない。

このため当農林水産政策情報センターにおいては、平成 16 年度、17 年度の両年度にわたり、日本中央競馬会、全国競馬・畜産振興会の支援を受けて、「新しい行財政手法の合理化に関する調査研究」に取り組み、農林畜水産分野に取り入れていくべき新しい行財政改革手法の解明等を行った。

この「新しい行政手法・ガイドライン」及び「複数年度予算・ガイド」は、上記テーマについて当センターが調査研究を行った成果に基づき、新しい行政手法をわが国に導入しようとするにあたって留意すべき事項や、将来わが国が複数年度予算の導入の検討を始める場合の道しるべとなる事項をとりまとめたものである。

新しい行財政改革手法を円滑に農林畜水産分野に導入していくための一助になれば、幸いである。

なお、末筆になってしまったが、このテーマのために設けた調査研究委員会において多種多様なご意見やアドバイスをいただいた委員の方々に、心から感謝申し上げたい。

農林水産政策情報センター

目 次

はじめに

第1部 新しい行政改革手法の導入・ガイドライン	1
1 行政改革で目指すもの	1
2 成果志向に向けての取り組み	4
3 市場原理の導入	8
4 行政運営組織の見直し	10
5 政策目標の設定	10
第2部 複数年度予算ガイド	13
1 複数年予算ガイドの位置づけ	13
2 複数年予算とは	14
3 NPMによる予算方式のメリット	17
（参考1） 各国の複数年度予算制度	19
（参考2） 都道府県における予算編成方式の動向	22

新しい行政改革手法の導入・ガイドライン

1 行政改革で目指すもの

(行政改革の本来的な目的)

(ガイドライン 1-1)

行政改革は、国民にとって必要な公的な分野の業務を効果的、効率的、経済的に実施するために「行政の生産性、効率性を高める」ことを目的として、「業務遂行体制を改革」していくことである。

組織面から「行政の生産性、効率性を高める」ための「小さな政府」への動きは、国家財政が厳しい折にあるところから、やむをえないところではあるが、その中であって農林水産分野の行政改革を行うに際しては、「どこにどういう問題があるか」を明らかにし、その上で「行政の生産性、効率性を高めるために何を改革するのか」を提示することが肝要である。

(説明)

(1) ニューパブリック・マネージメント (New Public Management ; NPM) と呼ばれる行政改革手法は、1980 年代以降、世界の各国が財政的な逼迫を背景に、政府等の支出を削減し、効果的な行政運営を実現するために取り組まれてきたものである。わが国も、財政的に逼迫した状態にあることは諸外国と変わりがなく、また、政府全体としていわゆる「小さな政府」への動きを余儀なくされていることにも違いはない。

こうした情勢を背景にこれまでのわが国の行政改革においては、「国民にとって必要な公的な分野の業務を効果的、効率的、経済的に実施する」こと、すなわち組織や定員、あるいは許認可事項を削減して「小さな政府」を目指すことのみに焦点が当てられ、「行政の生産性、効率性を高める」という直接目的は、表面に現れて来ることが少なかった。

農林水産行政分野においても、「小さな政府」への動きは避けようがないが、その中で小さくなくても行政の生産性、効率性を落とさない、ないし高めるという「直接目標」をしっかりと認識し、そのために具体的には何を改善しなければならないのか、をしっかりと見定める必要がある。

(2) 小さな政府になっても行政の生産性、効率性を高めるために、具体的には、例えば、

- ① 公の業務について現場の担当責任者（マネージャーレベル）の人達に決定権を与え、それによってその人達に直接結果への責任を持たせること
- ② 公の業務の担当者に自分達の業務の成果をアカウンタブルにさせること
- ③ 許認可業務等、従来人手、時間、資金等の面でたくさんの資源投入を必要とした分野の抜本的な I T 化を進め、合理化すること。

等の改革が、諸外国の政府の例に見ることができる。

(行政の質の確保)

(ガイドライン 1－2)

「小さな政府」への取り組みは、その反面、政策等の品質 (Quality) がどうなっているのかが重要視され、国民から注目されている側面があることを忘れてはならない。

(説明)

(1) 1980 年代、多くの国が極めて厳しい財政運営を余儀なくされ、「財政負担を減らす」ということが大きな課題となって、それが NPM という行政改革が登場した背景ともなっている。

行政改革の視点からは、「大きな政府は動きにくく非効率になりやすいため、機動的に動く小さな政府を目指す」ということである。

しかしながら、ヨーロッパ諸国では、「小さな政府」を目指そうとすると、財源的なものだけに注目するのではなく、一方において、例えば、学校がどのような教育を行っているか、保健医療サービスの効率はどうなっているのか、といったような、最終的に品質 (Quality) がどうなっているかを重要視し注目するという動きが起こっている。最初は、財政面のプレッシャーが大きかったから、サイズを小さくすることへのプレッシャーがあったが、決してそれだけではなく、後で品質に関しても注目が集まっている、ということは、実は品質に対するプレッシャーも強かった、ということになる。

(2) 現在、財政諮問会議では「骨太の方針」として「小さな政府 (= 人員の削減中心)」を打ち出しているが、ヨーロッパのように、国民は必ずしも政府が小さくなることを無条件で歓迎しているわけではなく、行政の質が維持・向上されることを期待していると言うことを忘れてはならない。

特に国民にとってもっとも身近な食品を行政対象とする農林水産行政においては、「食の安全・安心」等、行政の質を低下させることが決して許されることがない領域も多いので、留意する必要がある。

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

(職員の目標の明確化)

(ガイドライン 1-3)

質の高い農林水産行政を展開していくためには、業務遂行体制の改革と併せて、農林水産省の職員全員が一体となって職務に取り組んでいくことが必要である。

そのためには、農林水産省の各職員が、「農林水産省の使命」や「省としての行政の目標」を常に認識できるように明確に提示するとともに、「各職員の行っている業務が省としての使命や行政の目標にどのように貢献をしているか」を体系的に整理し、職員が自分の業務の目的やその意義をしっかりと意識できるようにするべきである。

(説明)

(1) 言うまでもなく各省にはそれぞれ使命があり、省としての行政の目標がある。農林水産省の場合には、究極的には「国民を飢えさせないこと (= 国民の食料の確保)」が使命であり、そのためには、現段階では「自給率の向上」を図ることが行政の目標となっている。しかしながら、当センターの調査研究委員会や各種調査において、「農林水産省職員が、日常の業務に忙殺され、自分の行っている業務について、省の使命や行政目標にどのように結びついているのか見えなくなっている」のではないかと、またそれがひいては、「農林水産省の使命や行政の目標も職員の目に見えにくくなっている」ことにつながっているのではないかと、という指摘があった。

(2) ドイツ連邦・食料農業消費者保護省 (Bundes Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV) は、省の任務の策定にあたり、次のような考え方、手順でこれを定めている。

一番上の大きな目標 (BMELV の任務) は、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、例えば「消費者を経済的損害から保護する」といったような、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。そこで、職員の手によって設けられた (原案が作られた) ということを大きな条件とした。

まず、職員の 15% が参加して原案を作り、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、「BMELV の任務」として設定した。

職員の 15% は、課長から係員まで、20 代から 50 代まで、男女、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、BMELV の全てのジャンルの職員をカバーするよう各課に指示を出して、選定した。

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。

(3) 次に、この「BMELV の任務」を踏まえて、局ごとに「マネージメントの戦略的目標」、そして部ごとの「部門の戦略的目標」が定められ、それらに基づいて大臣と各課長との間で「課の実効的目標」が目標合意協定として締結されている。すなわち、各職員は、この体系を通じて、自分の業務が「BMELV の任務」にどのように繋がっているかが見えるようになっている。

(4) わが国においても、手順や体系はともかく、「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」目標を明確にし、自分の業務がその目標にどのように繋がっているのか見えるようにする、ことについては、参考にすべきと考える。

2 成果志向に向けての取り組み

(成果志向)

(ガイドライン 2-1)

政策の成果を重視し、成果の向上を目指すことは、いまや世界の行政の標準になっており、わが国の行政、その一端である農林水産行政においても同様である。

成果志向の行政を展開するためには、政策等の決定段階できちんとした目標設定を行い、その目標の達成(成果)に向けて、失敗を恐れず、前向きに新しい政策や改革に取り組み、当初の計画どおりに遂行されたかどうかを政策評価の実施によって検証していく体制が不可欠である。

(説明)

(1) 農業政策で言えば、目指すべき「成果」は、究極的には「国民を飢えさせることのないようにする」ことであり、そこをキーポイントとして、実際に何がすればいいのか、どういうふうにどういう価値を目指すのか、を考えていくというのが、「成果の追求」の意味である(当センターの調査研究委員会での議論)。

(2) 「成果の追及」に関して、近年の農林水産省としての取り組みを見てみると、畜産政策にとっても基本計画である、新しい「食料・農業・農村基本計画」の中では、「改革の推進にあたっては、効果的、効率的で分かりやすい政策体系を構築し、消費者の視点の施策への反映を図る」とされており、消費者の視点をも取り入れた成果を目指した行政や改革への取り組みが伺える。特に 2001 年の BSE 発生の際に世の中から言わば袋叩きにあって以来、農林水産省は「消費者に軸足を置いた」農林水産行政を目指すことが強く主張され、それが生産から、流通、消費という食料チェーンを通じた長期的な「成果の追及」を目指すことにつながってくるものと思われる。

(3) 従来の行政は前例主義であったが、「成果の追及を目指す以上は、とにかくできることは、民間で行われている手法であれ何であれ、失敗を恐れず、とりあえずやってみよう」ということが、1980年代以降に行われた新しい行政改革における重要な動きの一つとなっているので、農林水産省においても、そうした積極的な取り組みを期待したい。

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

今後とも、政策評価を基礎として、しっかりと行政活動の検証に努めていくことが肝要、と考える。

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

(顧客起点)

(ガイドライン2-2)

成果の向上を目指すためには、政策等の立案段階から実施過程に至るまで、国民ないし消費者を起点にして考えていくことが肝要である。

(説明)

(1) 政策等は、例えば「BSEの全頭検査の廃止」の場合のように、行政機関の考えと消費者の意向に開きがあり、必ずしも国民の満足や賛同を得られないものが行政全体の半分近くはあるのではないかと考えられる。顧客志向ひいては顧客の満足や賛同を得られない場合の成果志向を考えたとき、これをどう整理するかは調査研究員会におけるひとつの課題であったが、議論の結果、次のように整理した。

* 顧客志向は、「顧客のほうを見ればいい」というふうに受け取られがちであるが、「顧客を起点に考えよう」ないし「顧客の立場から考えよう」ということ、すなわち、「お客さんが言っていることがすべて正しいということではなく、お客さんが言っていることは何なのかをよく考えて取り組もう」ということである。

企業において、成果を出なければならないというとき不可欠なのは「お客様の視点から考えなくてはならない」ということであるが、それは、行政の世界でも同じで、お客様（＝国民ないし納税者）の視点から考えなくてはならない、ということである。

(2) 現在、農林水産省では「消費者に軸足を置いた農林水産行政」を推進中であるが、(1)で述べた「顧客起点」という考え方、すなわち生産者から流通業者、消費者までの視点に立って考えながら、取り組んでいくべきではないか、と考える。

(国民の意見の把握)

(ガイドライン2-3)

農林水産省では、国民の意見を把握するに当たっては、従来、審議会や公聴会の活用、アンケートの実施等により行ってきたが、今後は、それに加えて、例えばフォーカス・グループ・インタビュー等、普通の市民からフェイスツーフェイスで意見を集める手法の活用も視野に入れるべきである。

(説明)

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

審議会や公聴会の役割は引き続き有用であるし、アンケートの活用も積極的に行うべきであるが、それに加えて、例えばフォーカス・グループ・インタビュー等、いろいろなやり方を工夫して、一般国民、すなわち普通の市井の市民の意見を把握し、それを行政運営にあたって参考にすることも視野に入れるべきである。

(注) フォーカス・グループ・インタビューとは、特に意見を聞いてみたい特定の集団（通常8～10人程度）を対象として（＝フォーカスをあてて）行うグループインタビューのこと。対象を絞ることで、当該テーマに対して意見を聞くことの効果が高くなる。アンケート調査が量の調査であるのに対し、質の調査とも言われている。

(ガイドライン2-4)

各種のコミュニケーションを実施するにあたっては、その対象に応じて、きめ細かく対応する必要がある。

また、テーマによっては、事実上、そのテーマに詳しい人、あるいは決まった一部の人しか参加できない雰囲気となってしまう、一般の消費者は参加しにくくなっているという声も聞かれるので、配慮する必要がある。

(説明)

(1) 現在、各地方農政局、各農政事務所では、食料自給率等に関し、総計で1都道府県あたり100～150回にもおよぶキャラバン活動を実施していると聞いており、その努力には敬意を表したい。しかしながらこうした活動は、量的にだけでなく、相手の理解を深

めるといふ質的な面でも十分なものでなければならないものであり、一般サラリーマン、主婦、独身の若者、高校生や小中学生等、誰をその対象にしているかに応じてきめ細かくコミュニケーションをしていくことができるよう、一層の努力の傾注を期待したい。

(2) なお、「BSEの全頭検査の廃止」問題や「遺伝子組み換え食品や飼料」問題といったような、特に国民の間で意見が分かれているような問題においては、こうした活動への参加者が、一部の限られた人達、ないしそのテーマに詳しい人達だけとなり、例え興味を持った人であっても、一般の人達、特に初めての人達はなかなか参加しにくく、また参加しても発言しにくいのが現状、という声も聞かれる（当センターの調査研究委員の意見や都道府県調査結果）ので、工夫が必要である。

(わかりやすいコミュニケーション)

(ガイドライン2-5)

農林水産省は、「食べる」という国民生活に非常に身近な分野を担当している省であり、このために数多くの有効な政策や事業等を行っているが、そうした行政活動が消費者等にあまりよく知られていない、理解されていないという側面がある。わかりやすく、かつ十分な国民への情報提供や相互のコミュニケーションを行うよう留意すべきである。

(説明)

(1) 当センターの調査研究委員会における委員の意見やフォーカスグループインタビューでは、農林水産省の政策や予算等についての広報は、難し過ぎて判りにくい、どこをみたらいいのかわからない、といった意見が多く聞かれた。わかりやすいコミュニケーションの積み重ねが、結局、農林水産省への信頼感につながっていくということもあるので、上手に、そして十分にコミュニケーションを行っていく必要がある。

(2) また、数多くの有効な政策や事業等が行われているものの、そうした行政活動が消費者等に知られていない、すなわち「いい政策が見えない」ということも指摘されている。例えば、平成16年12月に導入された「トレーサビリティ制度」については、当センターで実施したフォーカスグループインタビューの際、非農家の若い女性から40台の主婦層までほとんど知られていなかったことに驚かされたし、当センターのアンケートでも、その内容まで知っている人が20%に満たない、という結果になっている。せっかくいい政策を講じているのであるから、それをもっと幅広く国民に知ってもらえるようなコミュニケーション努力を期待したい。

3 市場原理の導入

(公的業務の民間への開放)

(ガイドライン 3-1)

今後わが国の公的な業務分野における「業務の民間への開放」は、「官と民との競争」、「官と民とのパートナーシップ」の 2 つの手法により推進されていくものと考えられ、民間に公的業務を移管することのよさが強調されているが、

- ① 民間に移管した業務をそれまで行ってきた公務員の活用
- ② 過度の価格競争によるサービスの低下
- ③ 業務によっては、それまで培われてきた技術の伝承の困難化

といった問題点があることも十分考慮し、対応策の検討も行うておく必要がある。

(説明)

(1) 「公共サービスへの市場原理の導入」は、経済、社会への国家の介入を少なくしていくという動きであり、おおまかに次のように整理される。

1) 「民営化」… 従来官で行っていた業務を、組織、業務ともに民で行うようにする。

郵政民営化のようなケース

2) 「業務の民間への開放」… 従来官で独占的に行っていた業務を、民でも担えるようにする。2 つのやり方がある。

① 官と民のサービスレベルを比較し、優れている方に担当させる。

「市場化テスト」による場合は、競争入札となる。

② 公の業務について、官と民との役割分担を行い、パートナーシップにより行う。

3) 「規制緩和」

(2) このうち 1) の「民営化」については、平成 17 年 4 月に当センターが行った「提言」でもふれたように、農林水産分野においてはこれまでも例がなく、今後とも対象となるものが見当たらないので、考慮する必要性は薄いものと思われる。

(3) 上記ガイドラインの①～③の問題点は、特に「官と民との競争」による場合に多く指摘されている。

①と③に関しては、従来官側で行ってきた業務を担当していた職員をいかに活用できるか、一旦民に移行して再び官にその業務が戻ってきたときに従来のように官においてその業務を遂行できる能力が残っているか、といった問題への十分な考慮なしに「官と民との競争」手法を導入した場合には、コストの増大による非効率の拡大、官で対応する必要性が生じた場合の官側の対応能力の不在や不足といった事態に発展してしまうことになりかねない、と思われる。なお公務員の活用問題は、「官と民との競争」手法を 1980 年代

に取り入れている英国においても早くから指摘され、解決に苦勞しているところである。

また②に関しては、価格要件だけで担い手を決めてしまった場合、コストに合わなければサービスの質が低下してしまうことが懸念される。英国の「バリュー・フォー・マネー原則による入札」のようにコストとその便益とを比較検討して落札者を決定する入札方式の検討が望まれる。

(4) 諸外国では、公的な業務分野における「官と民とのパートナーシップ」に重点が移されようとしているが、「民間資金等活用事業 (Private Finance Initiative ; PFI)」等、これまで活用されてきた手法の評価もまだこれからという段階であり、諸外国における PFI 等の事業の総括結果の動向も見ながら、今後のわが国の行政分野における推進を考えていく必要がある。

(5) なお、従来、わが国のみならず諸外国においても農林水産業分野における PFI、さらには「官と民とのパートナーシップ」事業 (Public Private Partnership ; PPP) の活用事例はほとんど見当たらない。諸外国の農業担当省においては、今後積極的に PPP や PFI の活用に向けて動き出そうとしており、PFI や PPP の活用を考えるにあたっては、そうした動向も視野に入れ、参考にしていく必要がある。

(セーフティネットの構築)

(ガイドライン 3-2)

競争による場合であれ、パートナーシップによる場合であれ、「公的な業務分野における業務の民間への開放」にあたっては、官の果たすべき役割についても明確に示すことが求められるので、農林水産行政分野において官が果たすべき役割について、明確にしておく必要がある。

また、公的な業務を民に委ねた場合には、任せた仕事のモニタリング、事故等がおきた際のリスクの管理等について、対応できるよう体制を整備しておくことが肝要である。

(説明)

(1) このことに関して、調査研究員会においては、次のように整理した。

* 「民営化」すなわち組織は外に出すということは、これからはなく、おそらく「仕事を外に出す」ということになり、平成 18 年 2 月 10 日に法案提出された「市場化テスト」もそのひとつである。

その際の問題点は、様々なリスクの問題が出てくることで、日本の官公庁は、契約のマネージメントや事前のリスク分担という、仕事を任せた場合のモニタリングが非常に下手である。受託者の民間事業者には創意工夫をさせるためにはある程度任せないといけないものの、リスク分担はきちんとしておく必要がある。

(2)「公的な業務分野における業務の民間への開放」は、これからわが国でも順次取り入れられていくことは必須であるが、基盤の異なる官と民との間でトラブルが発生しないよう講じておかなければならないことは数多くあるものと考えられる。諸外国でも、これから「公的な業務分野における業務の民間への開放」は、おそらくは日本に先んじて行われ、各種の事故や事件に対するセーフティネットの構築にも様々な工夫が凝らされていくものと考えられるので、そうした先進事例から学んでいくことが肝要である。

4 行政運営組織の見直し

(企画部門と執行部門の分離)

(ガイドライン4－1)

近年の行政改革においては、企画部門と執行部門の分離（中央省の企画部門への特化と執行部門のエージェンシー化）に注目が集まっているが、わが国の農林水産行政分野では、すでにこうした仕分けはできていると考えられるので、今後は、執行部門である地方農政局等について、現場の執行責任者（マネージャーレベル）に委ねる責任の範囲等を明確にし、その行政執行能力の向上にも努めるとともに、地域の特色に即した企画力の向上についても留意することが肝要である。

(説明)

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

5 政策目標の設定

(アウトカムとアウトプット)

(ガイドライン5－1)

政策を樹立するに当たり世界の多くの国において、政策目標については「アウトカム」で行い、それに向けて各担当部局がどう実行したのかについては「アウトプット」で計る、ということが行われている。

わが国においては、広範囲にアウトカムを求める風潮があるが、現実的にはこうした手法を参考にすべきである。

(注) ここで言う「アウトカム」は、長期アウトカムないし中期アウトカムであり、「アウトプット」は、いわゆるアウトプットから初期アウトカムまでを総合した概念である。

(説明)

(1) NPM を初めとする行政学の権威であり、1989 年に OECD 諸国の行政改革の動きを「NPM」と言う言葉で行政学的に整理したことで知られる英国・オックスフォード大学・クリストファー・フッド教授（1989 年当時はロンドン大学）は、当センターの調査に答えて、このことについて次のように述べた。

＊ 民主主義の世の中では、議会ないし政府が政策を決める。したがって、その政策がいいのか悪いのか、その政策によって出てきたアウトカムをマネージャーレベルの人達にアカウンタブルにさせるというのは不公平である。ただ、マネージャーレベルの人達がそれをどう実行したのか、というアウトプットを計ることはできる。このため、多くの国で、パブリックセクターの仕事に対して、アウトカム・ターゲット（目標）を設定し、それに対してアウトプット・インディケーター（指標）を使うということが確立され、強調されるようになってきている。

アウトカム、アウトカムと言って全てをアウトカムということにすると、システムの逆利用、すなわち、アウトカムの責任を下におろすということになる。

なお、1980 年代のニュージーランドにおけるリフォームの中では、これをはっきり区別していた。大臣にはアウトカムを、公務員にはアウトプットを用いて判断していた。

(2) 以上から、今後政策や事業の目的を定める際、ないし事後的な評価を行う際には、政策全体の成果についてはアウトカムで目標を設定し、その目標を達成するための具体的な事業等に関してはアウトプットで指標を策定することを視野にいれる必要がある。

(3) なお、当センターにおいて調査した限りでは、設定された目標や指標を達成することができなかったことを人事面で反映した事例はない。

複数年予算ガイド

1 複数年予算ガイドの位置づけ

(1) 「複数年予算」は、「複数年にわたる経費に係る予算」のことであり、もともとの当センターの調査研究の目的は、平成 16 年度から、全府省において、複数年予算のモデル事業が試行事業として開始されたところから、畜産を含む農林水産業に適用した場合の問題点や、どのような事業が複数年予算に適しているのかを見極め、今後の複数年予算の円滑な導入に資する、というものであった。

(2) しかしながら、調査研究の進展に伴い、予算編成システムの複数年年度化の動きは、単に従来単年度であった予算編成の期間を複数年年度とするだけのことなく、予算編成システム全体、ないし従来型の予算編成手法の一部を抜本的に改革する動きであり、ニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM) による行政改革とあいまって、政策決定の過程と相互に密接に関連しつつ行われるものである、ということが分かってきた。

(3) 一方、わが国の予算編成システムを NPM 型のシステムに改革しようとする動きは、現在、財政当局を始めとして、見当たらない。

(4) したがって、この小冊子の役割は、複数年予算についてのガイドラインではなく、複数年予算とはどのようなものであるか、を紹介するガイドということにした。

2 複数年予算とは

(1) 従来の予算制度と、NPM による予算制度の主要な特徴は、下に掲げるとおりであるが、複数年年度予算制度への動きは、従来の単年度予算制度に、右欄に掲げた事項が順次導入、ないし組み合わせられていく動き、と理解することもできよう。

各国の複数年年度予算システムを見てみても、必ずしも全項目にわたって従来の単年度予算制度の仕組みが変更されているわけではなく、単年度予算と複数年年度予算の併用、あるいは現金主義と発生主義の併用等、各国の状況に応じて組み合わせられたシステム構築がなされているようである。

従来の予算	NPM による予算
① 単年度	複数年年度（3～4 年）
② 積上げ（ボトムアップ）方式	歳出上限額（トップダウン）方式
③ 増減額は横並び	歳出上限額の枠内で優先順位付け
④ ラインアイテム予算	グローバル予算（プログラム予算）
⑤ インプットのコントロール	アウトプット・アウトカム志向
⑥ 現金主義会計	発生主義会計

(2) 海外においては、いまやほとんどの国が NPM による予算編成テクニックを導入し、従来の手法と組み合わせた予算システムとして運用している。現在、世界の主要国において、実質的に従来型の予算編成システムなのは日本だけとも言われている。

(3) 次に、(1) の各要素について、説明する。

(①について)

1) わが国の予算編成システムは、基本的には言うまでもなく単年度予算であるが、学校や病院、あるいはダムなどを造るときのような、1 年ではできないものについては例外的に財政措置が認められている（債務負担行為）。

現行の単年度予算編成の原則は、憲法や財政法で定められており、財政法の例外措置として、下記のように債務負担行為が規定されているが、この債務負担行為という手法について、「憲法に反する」という議論は、今のところ、全然見受けられない。各府省による複数年予算の「試行」への取り組みも、債務負担行為の考え方や規定をよりどころにしているものと思われる。

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

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

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

2) これらの規定を見ると、政府部内において、単年度主義だからといえども、単年度では実現が難しい計画を承認するし、当該計画の事業費等の支出を認めないわけではないが、各年度に要する予算額については、毎年度国会の議決を必要とする、ということになっているものと解釈される。

諸外国の「複数年度予算」と言われているものも、政府内部において、複数年度にわたっての政策等の計画を策定し、必要な経費の支出の計画を立てるが、議会は、毎年度、必要な経費の単年度分の予算を議決する、という形になっている。

3) したがって、予算の「期間」に関する限りは、わが国においても、憲法や財政法の改正なしに、複数年度化することは可能であると考えられるが、措置としては、あくまで例外である。外国、例えば英国においては、複数年度予算が原則で、毎年度、どうしても単年度で予算化せざるをえないもののみが単年度予算となっている。

(②～⑤について)

1) 省全体の所要額を、例えばプログラム（施策）単位で一括して当該省に割り当て、それ以下の配分は各省が行う予算方式をグローバル予算（アメリカ等ではプログラム予算）方式といい、現在の日本の国家予算のように、全ての予算を細かく財政当局が査定する予算方式をラインアイテム予算方式という。

2) グローバル予算システムの場合、財政当局等が上限額を決めて各省に割り当て、各省は、上限額の範囲内で最も効率よく資源を使用するため、政策評価結果等を踏まえて政策等の優先順位付けし、資源配分を重点化する。そして予算の有効活用の判断は、政策等の成果、すなわち、事後に、アウトプット、中長期的にはアウトカムによって行われる。

ラインアイテム予算方式は、各担当からの積み上げを基に査定が行われ、増減は一律に割り振られる。予算の有効活用の判断は、予算をどのような事業につけるか（インプット）の判断の際、すなわち、事前に、査定手続きの適切さによって推定される。

3) 日本の国家予算は、伝統的にラインアイテム予算方式であるが、参考2にも示したように、当センターのアンケート調査結果では、46県中、計31県が何らかの形で枠による各部局への配分を行っており、3分の2の都道府県で、このグローバル予算方式への移行が見受けられる。財政状況の悪化に対応するため、と思われる。

(⑥について)

- 1) 発生主義会計とは、費用・収益の認識を現金収支という事実にとらわれることなく、合理的な期間帰属を通じて期間業績を反映させる損益計算の方式である。発生主義会計を採用した場合、正しい期間業績の把握が可能となる。

しかし発生主義会計は、必ずしも現金の収入という貨幣性資産の裏付けのある収益を認識するわけではないため、純粹に発生主義会計により期間損益計算を行う場合には利益の処分可能性について問題がある。

民間企業は、発生主義会計を採用している。

- 2) 現金主義会計とは、費用・収益の認識を現金の収支という事実に基づいて認識する損益計算の方式である。つまり収益を現金収入時において、費用を現金支出時においてそれぞれ認識する方法であり、客観性の高い期間損益計算を行うことを可能にする。

しかし現金主義会計は、棚卸資産の期末在庫や機械、建物といった固定設備が全く存在せず、かつ、かつ取引のほとんどが現金で決済される場合でなければ、正確な期間損益計算を行うことができない。そのため民間企業では、会計制度上、採用が難しくなっている。

- 3) 例えば、新たに人を採用した場合、給与の支払いは発生主義会計でも現金主義会計でも差はないが、退職金の支払いとなると、現金主義会計では、その人が退職した年度、すなわち 30 年後なら 30 年後に一括して所要額が計上されることとなり、発生主義会計では、30 年間、毎年度分の所要額が計上され、引当金として累積していくこととなる。

- 4) 現在わが国の会計制度は、現金主義会計である。

都道府県では、試しに発生主義会計での積算をしてみた県があるが、その県も正式には現金主義会計である。

市町村では、発生主義会計を採用しているものが数件見受けられる。

- (4) 以上のような視点からわが国の複数年度予算の試行の状況を見た場合、現在の予算の期間を単純に複数年度にしたものに過ぎず、長期的な政策見通しを立て、その長期的な成果の実現まで見据えた抜本的な予算編成システムの改革とは言い難く、実質的な意味での複数年度予算への動きであるとは言いがたい。

3 NPM による予算方式のメリット

NPM による予算方式、とくに予算期間を複数年にした場合には、次のような利点があるとされている。

- ・ 一般的に政策は、単年度で成果が出るものはむしろ少なく、3～5年かかるのが普通であるが、3～5年の期間を持つ複数年予算であれば、中長期的な政策見通しの基に、政策の中長期的な成果の実現まで見据えた予算編成が可能となる。
- ・ 毎年度編成作業を行う単年度予算に比べ、伴うコストや必要経費を削減することができ、また予算事務の簡素化にもつながる。
- ・ 行政活動がより柔軟に行えるようになる。
- ・ 長期間の予算編成の見通しが立てやすくなる。
- ・ 年度間の調整ができ、余った経費を無駄に使用しなくてもよくなる。

(参考 1) 各国の複数年度予算制度

1 英国の複数年度予算制度

(1) 英国では、1997 年に「資源会計・予算」の枠組みが示され、1998 年から全ての省庁で導入し、2001 年から「資源会計・予算」による予算編成が行われるという 3 つの段階を経て、発生主義の考え方を取り入れた 3 カ年の複数年予算システムとなった。しかし、複数年予算システムに全面的に切り替わったわけではなく、単年度予算編成システムと上手に組み合わせられた形で運用されている。

(2) 英国の予算制度には、日本の一般会計に相当する「統合国庫基金 (Consolidated Fund)」と財政投融资にほぼ相当する「国家貸付基金 (National Loans Fund)」がある。

統合国庫基金は、さらに議定費と既定費に分かれ、「議定費」は、議会の審議を経て成立する「単年度歳出予算法」(Appropriation Act) に基づいて支出される経費であり、「既定費」は、法律に基づいて恒久的に付与される王室費、恩給費等のような経費である。毎年度の既定費支出額は、議会の統制を受けない。

議定費の予算案を編成するにあたっては、2 年ごとの歳出見直し (Spending Review) に基づいて「3 カ年支出計画」(Budget) が策定され、3 カ年支出計画に基づいて「単年度議定費歳出予算」が作られ、議会に提出される。3 カ年支出計画は、向こう 3 年間の支出を 3 年間の計画である「省庁別支出限度額」(DEL; Departmental Expenditure Limited) と単年度の「各年度管理歳出」(AME; Annually Managed Expenditure) に分けて作成され、DEL の 1 年分と AME の合計が「単年度議定費歳出予算」として、議会の承認を受けることとなる。

(3) 農業政策関係の予算は基本的に DEL で編成されており、DEL で編成できないものはないし、DEL になったからと言って、農業部門ゆえに特徴的なことや、他省庁と異なる側面があるということはない、とのことであった。

AME でコントロールされているのは、現在、EU 補助金に関するものだけであるが、鳥インフルエンザが広がった場合に要する経費は AME になると考えられる。

(4) DEL は、年度末の無駄な支出を避けるため、未消化の予算を翌年度以降に繰り越せる「年度末予算の柔軟性 (end year flexibility)」を認めている。

(5) DEFRA の 2005~06 年度の DEL は約 33 億ポンド、AME は約 25 億ポンドである。

2 オーストラリアの複数年度予算制度

オーストラリアの予算は、「予算更正検証法 (Charter of Budget Honesty Act)」と「発生主義に基づくアウトカム・アウトプットフレームワーク (Accrual-based Outcomes and Outputs Framework ; AOOF)」によって枠組みが決められている。

主な特徴をあげると、次のとおりである。

(1) 発生主義予算

1999－2000 年度から導入されている。

(2) 後年度見積り (Forward Estimates)

次年度予算とその後の 3 年間 (計 4 年になる) の歳出の上限を毎年設定する仕組み。次年度の予算案とともに議会に提出され、政府決定として公表される。将来の予算を拘束するものではないが、単なる予測ではなく、政策の追加、削除、変更がなければ、次々年度以降 3 年間の予算のベースラインとなる。

(3) 予算執行の弾力化

各省庁は、一定の範囲内 (原則として 10% 以内) で、未使用の運用経費を次年度に繰り越すことができ、次年度から前借りすることもできる。

(4) アウトカム・アウトプット体系

各省庁は、それぞれ、達成すべき目標 (アウトカム) を設定し、アウトカムごとにそれを達成するために必要なアウトプットを明らかにし、そのアウトプット算出に必要な予算を足し上げたものが当該「アウトプットに係る予算額」となる体系。

アウトプット単位の範囲内では、個別費目にとらわれずに自由に予算を執行できる。

(5) ポートフォリオ予算

ポートフォリオは、1 人の大臣が所管する省庁の機関の総体を意味し、各大臣は、ポートフォリオ全体を単位として予算要求を行う。投資用語としてのポートフォリオとは異なる。

3 ニュージーランドの複数年度予算制度

(1) ニュージーランドでは、省庁は政府ではなく、政府（各大臣、閣議、場合によっては議会も含めた概念）に対してサービス（アウトプット）を提供する機関であり、大臣は、総理大臣から担当政策分野を与えられ、必要なアウトプットを購入してアウトカムを達成する、という行政運営システムになっている。アウトプットを購入するのに要する経費の総額が予算である。

一方、大臣は、主に購入する省庁の所有者という一面も持ち、省庁の持つ資源の効率的な活用、成果の確保に努める責任を持っている。

(2) ニュージーランドの予算編成システムは、以上を前提として、次のような特色を有している。

- ① アウトプット予算、すなわち類似のアウトプットクラスごとに束ねられて、予算が編成される。アウトプットクラス以下は、各省次官の裁量となる。
- ② 通常単年度で予算の議決が行われるが、一定の要件が満たされる場合は複数年度予算の議決も認められる。
- ③ 発生主義ベースで策定される。
- ④ 毎年、向こう4年間の各省庁の歳出の上限（ベースライン）を決定する中期的な視点に立った予算編成が行われる。歳出増が必要な場合は、他の分野の歳出削減が求められる。

(参考2) 都道府県における予算編成方式の動向

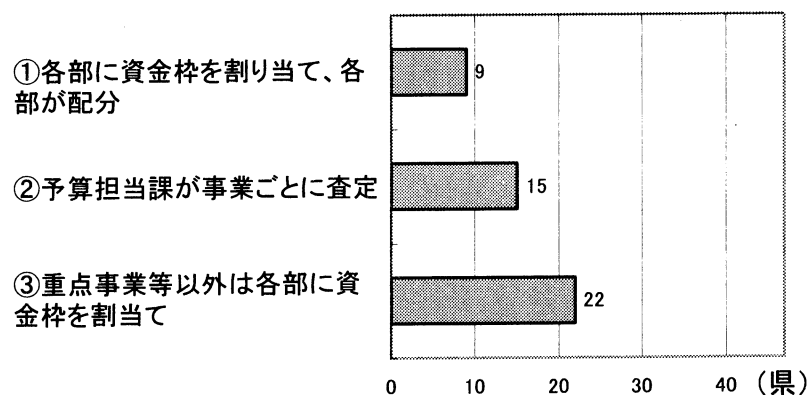
以下は、当センターが行ったアンケート調査の抜粋である。

1 予算編成の方式

県における予算編成の方式が、今までの予算担当課が事業ごとに査定するという方式から、各部局に一定の予算枠を割り当てる方式に代わってきている。各部局への割当のみとしている県は9県であるが、重点事業等の政策経費を除いた予算を各部局へ割当としている県は22県に上り、46県中、計31県が何らかの形で各部局への割当を行っている。

これは、財政的に極めて苦しい状況に追い込まれている県が多く、予算を絞り込むためには従来のラインアイテムによる方式では限界があるところから、枠方式に移行しているものと考えられる。

図1 予算編成方式

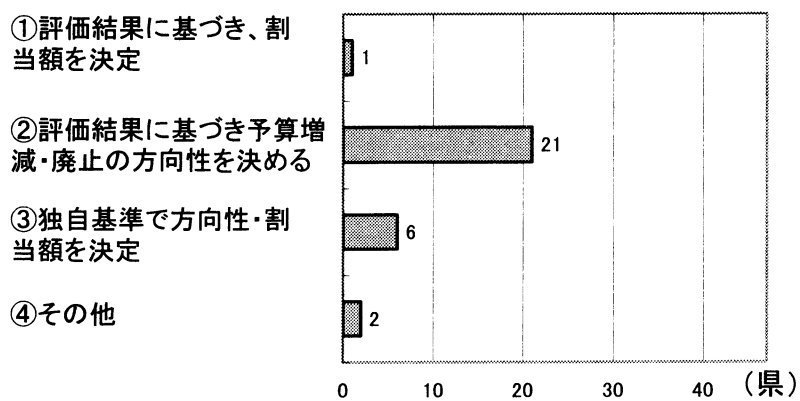


2 評価結果の予算への反映

何らかの形で各部局への予算割当を行っている県のうち、評価結果を予算の方向性を決めることに活用している県がもっとも多く、30県（1県は、本項目の回答がなかった。）中、21県である。

「その他」の回答では、予算編成過程での参考としている県、公共事業予算を各部局へ割当て、その額の決定に活用している県があった。

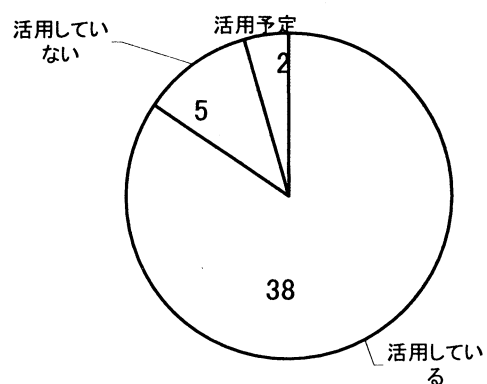
図2 評価結果と予算との関係



3 評価結果の活用

評価結果を政策等の見直し、予算規模の縮小、組織・定員の見直しに取り組む際に活用している県は、38県と大半を占めており、予定している2県（いずれも18年度から）を加えると40県になり、ほとんどの県が活用又はその予定である。

図3 評価結果の活用



4 評価結果の活用方法

評価結果の活用方法としては、予算の絞込みに使用している県が28県と最も多く、次いで政策の絞込みへの活用が23県となっている。

「その他」の回答としては、施策・事業体系の見直しに活用している県、各部局に任せている県がある。

図4 評価結果の具体的活用事項（複数回答）

