

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

政策情報
レポート

117

新しい行財政手法の合理化に関する調査研究 — 最終報告書 —

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年に発生したいわゆる「石油危機」は、OECD加盟国を始めとする先進諸国に大きな影響を与え、各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。英国、アメリカ、ニュージーランドといった国々を先頭とするこうした行政改革には、現場のマネージャーへの権限の移転やアカウンタビリティの強化、アウトカムやアウトプット中心の行政運営等の共通要素があったところから、「ニューパブリックマネジメント（New Public Management；NPM）」と呼ばれ、世界の行政改革の潮流となった。

またNPMに伴い、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り、抜本的な変化が起ころうとしている。

こうした中でわが国は、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。

このようなNPMを中心とする行政改革、複数年度化といった世界の行財政改革の背景、実施状況、そのメリット、デメリットの解明、さらにはわが国への導入の是非等については、わが国でも多くの調査研究がなされているところであるが、残念ながら、農林畜水産分野に関しては、そうした蓄積はほとんど見当たらない。

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を行った。

この報告書は、上記テーマについて当センター調査員が調査研究を行った成果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、未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、海外調査にご協力いただいた各国の政府機関や団体、在外日本大使館、通訳の方々、国内調査にご協力いただいた都道府県職員を始めとする多くの方々に、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

冒頭要約	1
第1部 新しい行財政手法の導入	13
第1章 総論	15
第1節 新しい行財政手法の考え方	15
第2節 NPM について	17
第2章 各国調査結果	23
第1節 英国の新しい行財政改革手法の取り組み	23
第2節 ドイツにおける「国家および行政の近代化」	30
第3節 オーストラリアの行財政改革	47
第4節 ニュージーランドモデルの最近の動き	52
第5節 カナダの行政近代化への取り組み	74
第3章 都道府県における新しい行政改革手法	93
第4章 新しい行政手法の導入のまとめと課題	97
(参考) 都道府県アンケート結果	103
第2部 複数年予算	111
第1章 複数年予算制度・総論	113
第2章 各国の複数年予算制度	115
第1節 英国の複数年予算制度	115
第2節 オーストラリアの予算編成における後年度見積もり	125
第3節 ニュージーランドの予算編成とアウトカム行政経営	137
第4節 カナダの複数年予算制度	148
第3章 都道府県における予算編成方式の動向	169

冒頭要約

第1部 新しい行政手法の導入

1 総論

(1) 調査研究の背景(第1部第1章第1節)

1) 1973年の石油ショックを契機として、世界の主要国では、経済成長が鈍化するとともに、財政赤字が拡大し、各国政府は、行政改革と財政再建に取り組むことを迫られることとなった。このため、1980年代以降、多くの先進国において行財政改革への取り組みが行われ、比較的短期間のうちに実行された。

こうした行財政改革手法は、「ニューパブリックマネジメント(New Public Management; NPM)」と名付けられ、行政学的な整理が行われたが、必ずしも全ての国の行財政改革がNPMという言葉で言い表されるわけではない。

国家財政が危機的な状況にあることはわが国においても同様であり、このため、NPMを参考にして、具体的には「小さな政府」を目指して、農林水産省を含む各府省とも行政改革に取り組むことが急務となっている。

しかしながら、行財政改革は、それぞれの国の政治面、経済面、社会面、さらには国民性や文化を背景として行われるものであり、また、こうした新しい行財政手法を取り入れた国々では、様々な工夫が凝らされている一方で、導入による問題点が発生しており、こうした国々の体験や状況も参考にする必要がある。

2) さらにこうした行政改革と併行して、厳しい財政状況と政策の長期的な成果の実現を期するため、複数年度にわたって長期的な政策見通しを立て、「発生主義の採用」等、従来の予算編成手法とは異なる手法を用いて予算編成を行っていく、予算編成システムの改革も行われている。

3) 以上の状況を踏まえ、当農林水産政策情報センターでは、平成16年度と17年度において、下記のテーマによる調査研究に取り組んだ。

* 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) NPM(第1部第1章第2節)

1) NPMの定義については、次の定義を用いることとした。

* 行政経営に、『成果の追求を目指し』た「改革イニシアティブ(自発的に、自ら率

先して改革を推進しようとする行動)」を引き出す制度設計を行いながら、民間企業で活用されている経営理念や改革手法を可能な限り適用することで、行政経営の効率性や生産性、有効性を高めようとする『試み全体』を総称するもの

2) 次に NPM の要素については、次のように整理した。

ア 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）

イ 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

ウ 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、PFI 等

(3) NPM に関するクリストファー・フッド教授の見解（第1部第1章第2節）

C. フッド教授は、近年の OECD 諸国の行政改革を「NPM」という言葉を初めて使って行政学的に整理した、世界的な行政学の権威である。教授は、当センターの訪問調査に次のように答えてくれた。

自分が最初に NPM と考えたとき、次のようなメルクマールを意識していた。

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

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)を使うことが確立したこと。

なお、同教授の見解は、各国の NPM によるリフォームはまだ終わりに近づいてはいない、とのことであった。

2 新しい行政改革手法の導入・各国調査結果

(1) 英国調査結果（第1部第2章第1節）

NPM は、英国のサッチャー（Margaret Hilda Thatcher）首相の行財政改革を嚆矢とする、と言われている。

サッチャー首相は、従来「行政はこうあるべき」と考えられていたものを、「そうではない」と認識し、様々な局面でそれまでの行政の考え方を大きく変えた。そして、「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」といった改革を進めていった。

農業分野でも、「民営化」、「エージェンシー化」といった改革を迫られたが、こうした方向性は、それ以前から農業分野では既にとられていた。民営化の考え方は、料金がとれるものについては原則として民営化する、というものであった。

こうした改革は、全体としては成功したが、農業の現場の情報が入らなくなったこと、基礎的な調査研究部門が手薄になったこと、といったひずみも生じた。

（２）ドイツ調査結果（第１部第２章第２節）

ドイツでは、1998年、「国家および行政の近代化」というマニフェストの下に、行財政改革が始められ、第１段階を経て、現在は第２段階に入っている。第２段階目の目標は、「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本の柱である。

このうち、「近代的な行政マネジメント」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、改革の推進は、それぞれの省の責任に委ねられている。

「近代的な行政マネジメント」への取組みとして、連邦・消費者保護食料農業省（Bundesministerium für Verbraucherschutz Ernährung und Landwirtschaft；BMVEL）においては、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システム）」が開発された。

PSIシステムは、全体を「あるべき姿＝モデル」として示し、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がサポートしていく、という形で構成されている。そして、職員の代表により原案が作成された「省の使命」をかけた、それを職員の業務遂行の拠り所としている。

「電子政府」は、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する、ということばかりでなく、業務そのものの抜本的な見直しでもある。第１段階のプロジェクトは「Bund on line2005」と呼ばれ、2002年から2005年までのプロジェクトとして取り組まれた。その主な内容は、次のとおり。

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。

に関してもっと複雑なものとして、次の情報提供を行う。

ア 食料危機に関する情報提供

イ 食品安全に関する専門家への情報提供

農薬や動物医薬品許認可についても、手続書類だけでなく、審査の過程についてもオンライン化する。

(3) オーストラリア調査結果 (第 1 部第 2 章第 3 節)

オーストラリアの行財政改革は、1970 年代に英国が EC に加盟したことに伴う英国との関係の希薄化、および石油危機に起因する。このため、1983～1996 年には労働党政権による行財政改革、1996 年以降は自由党・国民党連立政権による行財政改革が行われ、現在に至っている。1996 年以降の行財政改革では、アウトカムを重視し、行政活動の効率化や健全な財政運営を目指すとともに、その透明性やアカウンタビリティの向上を志向し、次のようなことが行われた。

政府部門全般にわたる業務の見直し

予算編成方式の改革

権限委譲による裁量権と説明責任の明確化、透明性の向上

オーストラリアの行財政改革は、英国やニュージーランドの行財政改革の影響を強く受けながらも、自国の事情に合わせて取り組んでいるところに特徴があるといわれている。具体的には、次のような特徴をもっている。

政策立案部門と行政執行部門の分離は基本的には行われておらず、各国でよく見られるようになった行政執行部門の「エージェンシー」は存在しない。

権限の委譲、責任の明確化には、早くから取り組んでいる。

1990 年代以降、民営化、民間委託の活用が積極的に行われているほか、世界的な企業と提携し、その先進的な考え方や実務手法を取り入れるということも行われている。

民営化等を推進する一方で、早い時期から官と民とのパートナーシップによる行政運営への取り組みが幅広い分野で行われている。

(4) ニュージーランド調査結果 (第 1 部第 2 章第 4 節)

ニュージーランドは、英国と並んで早くから行財政改革に取り組んだ国であり、この結果、ニュージーランドの行政運営は劇的に変化している。こうしたニュージーランドの改革は、「ニュージーランドモデル」と言われている。

ニュージーランドは、英国が 1973 年に欧州経済共同体 (EEC。現 EC) に加盟したことで、英国という伝統的な輸出市場を失った。更に、二度のオイルショック(1973 年・1979 年)は、ニュージーランド経済に打撃を与え、経済成長率の低下、高インフレという苦境に陥った。このため、1984 年に労働党政権が誕生すると、本格的な経済・行財政改革が開始された。1999 年 12 月、現政権であるクラーク首相の労働党と連合党との連立政権が成立し、前政権の市場原理を最重視した政策の軌道修正がなされた。これまでの方針を変え「公平性、機会均等、安心」という価値観を政策運営の指針とし、経済成長の達成のためには政府は適切な介入を行う、という構想に基づいて各政策が実施されるようになった。

(5) カナダ調査結果 (第 1 部第 2 章第 5 節)

カナダでは、2005 年 4 月 1 日以降、1996 年から実施されていた「計画、報告及び説明責任の構造政策」に代わり「管理、諸資源及び成果の構造政策 (Management, Resources and Results Structure Policy ; MRRS)」が施行されている。

MRRS の目的は、財務及び非財務の実行情報の収集、管理及び報告に対する共通の政府全体の取組の開発を支持し、諸資源、プログラム活動及び成果の連携に関する市民及び議会への報告の標準的な基礎を与えて、管理説明責任の枠組 (Management Accountability Framework) と調和し、公共部門の管理及び説明責任の強化という政府の公約を補強し、省庁に対してカナダ国民のための成果 (results for Canadian) を達成するのに最もかなった、プログラムの策定及び管理をするのに必要な柔軟性及び支持を与えることである。

すなわち、各省のプログラムが、その省の戦略的アウトカム、マニフェストにどのように結びついているかを示し、国民や議会への説明責任を果たそうとするものである。

そして、その内容は、おのおののプログラムが、どの上位のプログラムや省のマニフェストに結びつくかを図示し (Program Activity Architecture により示される。)、その全てのプログラムの予算、成果等を記入するものとされている。

3 国内調査結果 (第 1 部第 3 章)

各都道府県 (以下「県」という。) では、財政状況の悪化を背景に、多くは行財政改革に係る指針 (名称は区々である。) を定めて、行政改革を実施している。その主要コンセプトは、「小さな県庁」、「成果志向」、「県民志向」であり、併せて予算編成システムの改革を行っている県も少なくない。

小さな県庁を目指す動きでは、本庁の改革もさることながら、いろいろな工夫を凝らしながら、地方事務所の整理も行われている。また、従来県庁で実施してきた業務を民間に委ねる動きも、官と民とがパートナーシップを組んで事業を実施していく取り組みも含め、活発に行われている。

成果志向については、現在 46 都道府県で政策評価が実施され、成果を検証する体制になっている。目標はアウトカムにおかれているが、結果を測定する際はアウトプットが使われている。県庁の変化としても、「成果を重視するようになった」という回答が多いアンケート結果になっている。

成果を期するための取り組みとして、知事と担当部長の間で「政策協定」を締結している県もある。意欲的で実現可能な協定が求められている。

県民志向ということで、県民へのニーズ調査又は満足度調査を行っている県は、34 県あり、18 年度実施予定の 1 県を加えると約 4 分の 3 を占めている。

4 まとめと課題（第 1 部第 4 章）

平成 16～17 年度にわたって行ってきた「新しい行政手法の導入」に関する調査研究について、このテーマのために設けた調査研究委員会でのご意見、および内外の調査結果を踏まえ、次のような事項についてまとめを行った。

- 行政改革で目指すもの
- 職員の目標の明確化
- 成果志向に向けての取り組み
- 顧客起点
- 国民の意見の把握
- 市場原理の導入
- セーフティネットの構築
- 行政運営組織の見直し

なお、このまとめにに基づき、ガイドラインを作成するとともに、大河原・当センター代表から農林水産事務次官への提言を行うことにしたいと考えている。

第2部 複数年度予算制度

1 総論

(1) 複数年度予算制度の背景等(第2部第1章)

わが国は、債務負担行為という仕組みはあるものの、基本的には言うまでもなく単年度予算である。

一方、海外においては、いまやほとんどの国が複数年度予算システムを導入し、単年度予算と組み合わせた予算システムとして運用しており、現在、世界の主要国において、実質的に単年度予算だけなのは日本だけとも言われている。

しかしながら、調査研究の進展に伴い、予算制度の複数年化の動きは、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、相互に密接に関連しつつ行われるものであることが明らかになった。

具体的には、下記の左側に掲げた従来の予算テクニックの全部又は一部を、右側に掲げたテクニックに置き換えていく、予算編成手法の改革である、と理解できる。

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

なお、政府部内における予算編成制度は複数年度にまたがって行うものであっても、議会の予算承認は、どこの国においても単年度支出計画の議決という形になっている。

(2) わが国においても、平成16年度から試行として複数年度予算の取組みが行われているが、(1)で述べた視点からわが国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) こうしたことから、この報告書においては、複数年度予算の仕組みや問題点の紹介に重点を置いた形にしている。

2 各国の複数年度予算制度

(1) 英国の複数年度予算制度(第2部第2章第1節)

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)」と財政投融資にほぼ相当する「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) 英国・環境食料農村地域省(Department for Environment, Food and Rural Affairs; DEFRA)の予算は、「気候変動とエネルギー」、「持続的な消費と生産」、「天然資源の保全」、「持続的な農村地域」、「持続的な農業と食糧(動物の健康と福祉を含む。)」の5つの重要事項について配分されている。

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) 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 (第 2 部第 2 章第 2 節)

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。

発生主義予算

1999 - 2000 年度から導入されている。

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。

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。

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。

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。

(3) ニュージーランドの複数年度予算制度 (第 2 部第 2 章第 3 節)

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。

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。

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。

通常単年度で予算の議決が行われるが、一定の要件が充たされる場合は複数年度の予算の議決も認められる。

発生主義ベースで策定される。

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。

（４）カナダの複数年度予算制度（第２部第２章第４節）

カナダでは、複数年度予算制度が取られているというのが、一般的な理解であるが、調査の結果では、政府内部では、複数年度予算であり、議会の議決による限りは、単年度予算である。

毎年の議会の議決によって、支出権限が政府に与えられる、言い換えれば議会の議決がなければ、支出できない予算は、実際は全予算額の約３分の１に過ぎず、残りの３分の２は、予算関連法が直接支出権限を与えている構造になっている。その法律が、効力を持つ限りは、その法律を直接の根拠として、毎年の予算が組まれることになる。もちろん法律は、議会で制定されるものであるから、その部分についても、議会在支出を承認しているので、議会在予算を決めていることに変わりはない。

上記の毎年、議会在提出される予算は、歳出見積（Estimates）と呼ばれ、予算関連法が直接支出権限を与えている予算と毎年の議会の議決が必要な移転支出及び資本支出に関するプログラム並びに各省の運営コストに関連する予算との総体である。これとともに向こう３か年にわたる各省のプログラムとその予算を記入した計画及び優先事項に関する報告（RPP）が議会在提出されるが、これは歳出見積の付属資料という位置付けとなっており、議決の対象とはならない。

３ 都道府県の予算制度（第２部第３章）

（１）わが国は、国、地方公共団体を問わず予算編成は単年度主義であるが、テクニク的には、都道府県（以下「県」という。）においては、従来型のラインアイテムによる査定ではなく、枠として各部に配分する方式に移行するものが増えてきている。

（２）県における予算編成の方式を見ると、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。

(3) 予算の絞り込みのツールとしては、政策評価結果が活用されている県が多く、逆に新規予算や増額予算の編成に活用されるのは稀であるところから、これが政策評価への県庁職員のモチベーションを下げる要因ともなっている。

第 1 部 新しい行財政手法の導入

第 1 章 総論

第 1 節 新しい行政手法の考え方

1 調査研究の背景

(1) 1973 年の石油ショックを契機として、世界の主要国では、経済成長が鈍化するとともに、財政赤字が拡大し、各国政府は、行政改革と財政再建に取り組むことを迫られることとなった。このため、1980 年代以降、英国やアメリカ、ニュージーランドを先陣として、フランスやドイツ、オランダ、北欧諸国等、多くの先進国において行財政改革への取り組みが行われ、比較的短期間のうちに実行された。

(2) このうち行政改革手法については、現場の責任者に対する権限の委譲、アカウンタビリティの強化等、それまでの行政活動には見られなかった共通の要素があったところから、1989 年、ロンドン大学経済学・政治学大学院のクリストファー・フッド (Christopher Hood) 教授がこれを「ニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM) 」と名付け、行政学的な整理を行った。

その後「NPM」という言葉は、近代における行政改革を象徴する言葉として各国に知られるところとなったが、各国の行政改革の中には、「成果志向」という行政姿勢への転換を始め、政府部門への「市場メカニズムの導入」等、やはりそれまでの行政活動には見られなかった新しい要素が見られたところから、多くの人がこの言葉を使って様々な定義を行うところとなり、わが国においてもいろいろな定義が行われている。

(3) 国家財政が危機的な状況にあることはわが国においても同様であり、このため、財政諮問会議によるいわゆる「骨太の方針」では、「いまや NPM は世界の行財政改革の潮流であり、その考え方を生かして政策プロセスの改革を図る」、具体的には「小さな政府」を目指すとして、農林水産省を含む各府省とも行政改革への取り組みが急務となるに至っている。

(4) しかしながら行財政改革は、それぞれの国の政治面、経済面、社会面の背景、さらには国民性や文化をも背景として行われるものであり、世界の行政改革の先例に習うとしても、その背景を越えてわが国として参考にすべきことを見極める必要がある。

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

(5) こうした世界の行政改革の動向、そして NPM に関しては、わが国においても多くの調査研究が行われているが、基本的に生き物を取り扱い、天候や市場動向大きくに左右され、収穫するまでに時間を要する、といった畜産を始めとする農林水産業分野の特徴を踏まえて、こうした行政改革や NPM の考え方を取り入れた行政運営体制のあり方や今後の方向等について調査研究した蓄積は、残念ながらほとんど見当たらない。

(6) さらにこれらの国々の大部分では、行政改革と併行して、あるいは行政改革の帰結の一環として、厳しい財政状況と政策の長期的な成果の実現を期するため、複数年度にわたって長期的な政策見通しを立て、「発生主義の採用」等、従来の予算編成手法とは異なる手法を用いて予算編成を行っていく、予算編成システムの改革も行われている。

わが国の予算編成システムは、従来から大きな変化がないまま推移してきているが、近い将来、こうした予算編成システムへの移行の是非についての検討が必至であるにもかかわらず、その運用実態は必ずしも明らかになってはいないし、特に農林水産分野においてどのような影響があるかについての調査研究蓄積は見当たらない。

2 調査研究の内容

以上の状況を踏まえ、当農林水産政策情報センターでは、日本中央競馬会および（財）全国競馬・畜産振興会穀の支援を受け、平成 16 年度と 17 年度において、「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」を行うこととし、具体的には、下記のテーマに取り組んだ。

* 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

3 調査研究の視点

16 年度において「新しい行財政改革手法の導入に関する調査研究」に関しては、NPM を考えてきたが、その過程において、例えばカナダにおける行財政改革等、その効果を上げながらも、必ずしも NPM とは分類されていないものもあることが判明した。言うまでもなくこの調査の目的は「NPM の解明」にあるのではなく、「内閣の方針としての行政改革を農林水産行政においてどのように考え、行っていくべきか」について、調査研究を行うことにある。したがって、NPM を中心としつつ、NPM の範疇に属さない事項であっても、また NPM の範疇に属さない国の例をも調査研究の対象とし、農林水産行政の改革を行うために必要な課題について調査研究を進めることとする。

第 2 節 NPMについて

1 NPM の定義と要素

(1) NPM の定義については、当センターの調査研究委員会では、玉村雅敏委員による次の定義を用いることとした。

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

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

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

(2) 次に NPM の要素については、(1) の定義のもとで、次のように整理した。

ア 成果志向

- ・ 現場サイドに、成果の実現の責任を持たせる
- ・ 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）

イ 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

ウ 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、PFI 等

2 NPMに関するクリストファー・フッド（Christopher Hood）教授の見解

C．フッド教授は、第1節1（2）で述べたように、近年のOECD諸国の行政改革を「NPM」という言葉を初めて使って行政学的に整理した、世界的な行政学の権威である。NPMは、わが国では、「企業経営の理念や手法の長所をできるだけ行政に取り入れ（＝行政分野への市場原理の導入）、行政の効率化や活性化を図ろうとする考え方である」といった形で紹介されていることが多いが、NPMという言葉が生まれた最初の段階でどのように考えられていたのか、を解明する必要があるため、NPMの名付け親である同教授を訪問し、当初のNPMの考え方等について調査を行った。

問1 NPMの要素をどのように考えているのか。

答 New Public Managementという言葉は1つの概念としてまとめることはできないと思うが、この言葉を最初に考えたのは確かに自分であり、1989年（注）のことであった。

（注）1991年に新しい行政改革の動きをNPMという言葉で整理した同教授の論文が出されているところから、わが国では、1991年をNPMという言葉の嚆矢として、いる本や論文が多いが、同教授によれば、自分が言い出したのは1989年であった、とのことであった。

なぜかというところ、その当時、いろいろなところでいろいろなリフォームが行われており、その中に似ている要素があったので、それを説明する言葉が必要だと思って New Public Management（NPM）という言葉を作った。

それまでは、サッチャリズムと言ったり、他のリーダーの個人の名前を出したりしていたが、これは個人やその人の属している政党の考えているリフォームではなく、もっと大きな意味があると思った。それをまとめる言葉として New Public Managementという言葉が必要であった。

いろいろな国において、政府のマネジメントレベルでの変化が必要とされていた。その中で自分が一番大事だと考えているのは、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で、これが政府のマネジメントにおける本来の目的だったはずだし、これが一番重要なことであるはずである。それに対して、しかし、どこの国もまだ完全にそういうことが行われているわけではないし、リフォームが終わったわけではないし、ましてこの国（英国）では全然終わっていないので、それがなされたかというところ、難しいところがある。一番重要なのは、そういうことで、それが最終的な目的だったはずである。

ではどういうふうに進化したかというと、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し、強調されるようになってきた。

問2 権限委譲に一番注目したということか。

答 ひとつの研究結果として、10年前、ドナルド・サボア教授が、サッチャー（イギリス）、レーガン（アメリカ）、マルルーニ（カナダ）という3人の指導者の行っている政治を比べた比較論文があるが、この論文においては、「実際に業務を行う人達（マネージャー）に権限を与えるが、その責任もとらせよう」と言っている。

問3 日本では「市場原理の導入」がNPMの根幹のような議論もあるが、どう思うか。

答 この原理の使い方は一つではなく、現在は人によって様々な使い方をされているが、その主たる特徴は、公共サービスの運営方法を変革しようとする試みである、と言えるだろう。これを広義に民営化やアウトソーシングとして捉える人もいるが、私個人はそれが主たる特徴だとは考えていない。

問4 各国のNPMをどうとらえているか。

答 クリストファー・ポリット（Christopher Politt）教授とギールト・ブーカールト（Geert Bouckaert）教授が、15カ国において行われている改革を比較し、公正な見方で表している論文（注）があるので、それが一番よい参考になるだろう。

（注）「Public Management Reform（A Comparative Analysis）；second edition
ドイツは、連邦レベルではほとんど行われていない。

アメリカも、言っているほど行われているわけではなく、連邦レベルではやっていないようなものである。

ニュージーランドは、基本的には80年代に一番リフォームを行った国で、いろいろなコントロールを下レベルの人達に渡しているが、そう言いながら権限が結構中心に残っていたりして、下のレベルの人達の権限を制限するようになっている。

フランスは、ほとんどやっていない。

カナダも、ほとんどやっていない。

オーストラリアは、ステートレベルでもコモンウェルスレベルでも、他の国に比べればやっている。

英国は、気が狂ったような激しい動きをしている。自由を与えたかと思えば、労働党政権はすぐにそれをとってしまっている。80年代には非常に多くの努力をして、多分一番最初にパフォーマンス・メジャーを作り出した。90年代にはエージェンシーを設定して、そこで（アウトカム）ターゲットを設定し、（アウトプット）インディケーターを作った。2000年には、それをさらに国の省レベルに発展させている。確かにいろいろなことをやっている国である。

問5 NPM とは、財政改革に伴って行われている行政改革と思っているが、どうか。

答 自分の考え方は「NPM は行政改革である」というものであるが、現在はいろいろな意味をもっているので、そういう風に考える人もいるだろう。

問6 NPM はもう終わったという人もいるが、どういう状態になれば終わったと言えるのか。比較的早く改革が成し遂げられた国では、もう終わったと理解していいのか。

答 NPM の一番中心となる考え方は、Public Servant に自分達の仕事を Accountable にさせることである。それは、彼等がどのようなアウトプットを実現できるかを計る、というところにあったはずで、この視点からは、どの国もまだ全然終りに近づいていない。

もうひとつ、マネージャーレベルの人達にもう少し決定権を与えるというのが中心的な考え方であったはずであるが、これはアメリカでは全然行われていないし、イギリスでは多少は行われているものの、制限付きになっている。

こういった基本的なところで見れば、このリフォームはまだ終わりに近づいてはいない。

問7 日本では「小さな政府」ということが言われているが、NPM で目指す「小さな政府」とはどのようにものと考えているか。

答 1980 年代に NPM という言葉が出てきた頃には、公共のサービスに対する財源的なプレッシャーが大きかったため、サイズを制限して構造自体をリフォームしようという動きがあったことは間違いなし、最初の頃に「小さな政府」が頭にあったことは事実である。

しかしその後、財源的なものだけに注目するのではなく、例えば、学校がどのような教育を行っているか、ヘルス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)がどうなっているのかを重要視注目するという動きが起こった。

問8 今後の方向、目指す姿は、公の分野で官が果たすべき役割を明確にし、官がそれに向かって進んでいくため課長クラスの人を与えられた責任を果たす、ということか。

答 他に選択肢があろうか。アウトプットの標準化、すなわちアウトプットを的確に判断してもっていく、という以外に方法はない。

他にあるとすれば、どういうことを行うかということに対するルールを作っていく、ということだが、それは過去にやってきたことで、それは成功しなかったことではないか。多くの国では、それが今後進んでいくべき道だとは思えないと思う。

確かに、ターゲットを選定すること、アウトプットをコントロールすることは難しいことだし、そうすることによって逆にこうしたシステムを逆利用するという危険も出てくるかもしれないが、こういうシステムを発展させようとする試みが、将来的にも進歩していくということになるのではないかと自分は考えている。

問9 アウトカムではなく、アウトプットで判断するのか。

答 民主主義の世の中では、政府が政策を決める。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(not Fair)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。だからアウトカムではなく、アウトプットを使った。

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。

アウトカム、アウトカムと言っていると、システムの逆利用になる。アウトカムの責任を下におろすと言うことになる。同時にこれは、政治家にとっては非常にアピールしやすくなる。

問10 英国ではサッチャー首相が「民営化」を進めたが、NPMの中で「民営化」をどのように位置付けているか。

答 英国の民営化はサッチャー首相の前から行われている。最初に行われた大々的な民営化は、1970年代、労働党政権時代の「British Petroleum Company (BP)」の民営化だろう。その後、1980年代に入って保守党政権となって、それを広げていき、1984年に電話会社が民営化されたのもその1つである。

自分は、中心になるのはあくまでパブリックの中で仕事をどうコントロールするか、であって、その方法がNPMである、と考えている。NPMは「民営化」等から自由であるべきと思っているが、NPMの中に「民営化」がからんでくるのはあり得る状態だろう。

問11 NPMの中にいろいろなものを持ち込んで、それをNPMであるとして議論してきたきらいがあるが、教授の考えは違う、と理解してよいか。

答 NPMにどのようなものを持ち込もうと、それはその人の考え方である。

しかしこういうことは言えると思う。

どういうものを特定してアウトプットをコントロールしたいか、それを確実に見極めることが出来るのであれば、それは必ずしも公共の団体によって行われなくとも良いの

ではないか。

例えば、イギリス、アメリカとオーストラリアには、官営ではない私営の刑務所がある。この刑務所の所長が看守に責任を与えればアウトプットの責任をそこに置くことができる。イギリスでは、むしろ私営の刑務所がアウトプットのインディケーターを作って、それがパブリックの方にも使われている。自分の中でしっかり見極めることができるのであれば、他の人達がそれを使っていくマーケットのレベルで使っていくことはできると思う。

問 12 ポスト NPM という言葉があるが、どう思うか。

答 NPM は、どこの国でもまだ終わっていない。例えばフランスは、昨年ようやく NPM をやろうと言って腰をあげたところである。

確かにいろいろなところでポスト NPM という言葉が使われているが、将来的にどうなるかと言うと、自分の考えでは、アウトプット・インディケーターから離れるということはないと思う。しかしターゲットシステムについては、いろいろと悪い面もあるので、どうなるかわからない、あるいはなくなるかもしれない。

クリストファー・フッド氏 略歴

1947 年生まれ

行政、規制、公的部門改革の研究が専門。

ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (L S E) 教授を経て、

現在、Gladstone Professor of Government、

オックスフォード大学オールソウルズカレッジ特別研究員

英国学士院特別会員 (同院政治部議長 2002 ~ 05 年)

Academy of Learned Societies of the Social Sciences 会員

経済社会研究会議 (ESRC) 研究事業「公共サービス：質、パフォーマンス、実行」

担当責任 (2004 年 ~ 現在)

(著書)

The Limits of Administration (1976 年)

The Tools of Government (1983 年)

The Art of the State (1998, 2000 年) など

第2章 各国調査結果

第1節 英国の新しい行財政改革手法の取り組み

1 背景

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

英国経済は、1973 年の石油ショックによって大打撃を受け、財政的に苦境に立たされただけでなく、政治、社会的にも停滞し、英国国民は世界中から「英国病」と揶揄されるにいたった。

また、1945 年以降、進めてきた国有化路線は、70 年代後半になると、当初の国営化計画に対する経済・政治的な動機は次第に弱まり、世論も国有化路線の利点をあまり納得しないようになった。

(2) こうした中、1979 年にサッチャー政権が成立し、サッチャー政権下では、停滞の主原因であった所得税率の実質税率を 60% に引き下げる税制改正が行われたのを皮切りに、所得税率の引下げが何度か行われ、こうした税制改正の動きと平行して、後に NPM といわれるようになった行政面での改革も進行した。

サッチャー政権下で行われた行政改革は、従来「行政はこうあるべき」と考えられていたものを、「そうではない」と認識し、様々な局面でそれまでの行政の考え方を大きく変えたところに、大きな特徴がある。そして、成果指向を根底に置き、具体的には「小さな政府」を基本哲学として、70 年代から始まっていた「民営化」への動きを中心に、「中央省庁の企画部門と執行部門の分離 (エージェンシー化を含む)」、「政策評価の活用」等が積極的に行われていった。

2 農業分野における改革 (= 民営化)

(1) 1940 年代 ~ 60 年代の英国農業政策は、政府が農家の人にやって欲しいことをやってもらうために補助金を沢山出していた。free advice も受けることができたし、政府が資金を出して生産力を高めるための農業研究も盛んに行われていた。

1970 年代に入って、そうした英国の農業政策のシナリオが大きく変わり始めた。こうした変化は、1979 年に新しい政府になる前にすでに始まっていた。

1 つ目の変化は、英国だけでなくヨーロッパの国々の食料生産力が上がり、主要作物にかなりの余剰が出るようになったので、問題に対処できるよう政策も変更せざるを得なくなり、資金もかかるようになったこと。

2 つ目の変化は、農業政策の環境への影響に対する国民の関心が高まったこと。
3 つ目の変化は、国民が価格面だけでなく食べ物の質を重視するようになったこと。
4 つ目の変化は、1978 年に英国が EU に加盟し、C A P 政策の傘下に入ったこと。
である。

(2) こうした中であって、農業分野でも、「民営化」、「エージェンシー化」といった改革を迫られたが、こうした方向性は、農業分野では既にとられていた。

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

(3) 民営化は、次のような視点での整理が行われた。

現在行われている政府の機能は、行われる必要があるのか

→ yes なら へ、no なら廃止

行われる必要があるとして、プライベートセクターにやらせられないのか。

→ yes なら民営化、no なら へ

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

→ yes なら agency 化、no なら中央政府で行う。

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

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

農業に関しては、それほど大きな影響はなかった。販売にしろ何にせよ、すでにほとんどの活動がすでに民間で行われていたものだったからである。また、料金の徴収に関して、普及部門を始め、多くの分野ですでに料金徴収を始めていた。

大部分の分野は、料金徴収していたのだからプライベートへ、ということでした。しかし、中には、料金徴収をしていたが、それは政府のサービスを代行したためという分野もあり、こうした分野については、プライベートで行うべきなのか、パブリックに残しておくべきなのかが問題になった。ほとんどの場合はプライベートで行って十分なものだったので、公的に残した方がいいのではないかという議論が出てこなければ、民間になるということで整理された。

(5) 農業分野の民営化については、普及制度と研究部門の民営化について、次のような長所や問題点が、それぞれ指摘されている。

普及制度の民営化については、

普及組織である ADAS(Agricultural Development and Advisory Service)が Agency 化され、最終的に民営化されたことによって、MAFF ないし DEFRA は現地に密着した情報源を失ってしまった。以前は、ADAS による莫大な資料を使ってアドバイス機能を発揮できたが、ADAS というインハウス資料館がなくなってしまったので、資料に基づくアドバイスが難しくなり、その結果省としての力も失ってしまった。

なお、この点については、現在 DEFRA と農家の間の双方向のコミュニケーションシステムの構築が進められている。

農家に対するアドバイスについては、公的な機関が公的資金を使って民間部門にアドバイスすることは基本的に政府がやるべきではない、ということから、特に ADAS のアドバイスが有料化されたが、これによりアドバイスの質についても value for money が求められるようになり、その結果、アドバイスの質は飛躍的に向上した。

(注) 一方においてフリーアドバイスについては、民営化される前から、そのアドバイスのレベルは問題視されていたようである。

その反面、非常に料金が高くなり(約 350 ポンド(約 7 万円)/1 日)、コストが高くなるので、農家の人達が払いたくない、あるいは払えない状況が多くなった。

なお、環境問題や農業の多角経営化に伴う必要なアドバイスを経済的に受けられない(コマーシャルレートを支払えない)農家のグループは大部分が小規模農家で、もともと問題のあるところであったが、アドバイスする機関は沢山あり、フリーアドバイスをするところもある。例えば、最近、ローカル事務所でもアドバイザーを設置しているし、政府の方でも貿易産業省(Department for Trade and Industry; DTI)では Small Business Service が小規模ビジネスに対するアドバイスを行っている。

研究開発に関しては

商品開発とか、near market research(商品化テスト)に関しては、政府ではなく業界、例えば農薬会社等が払うべきではないか、とされたので、政府はそれらの Research に対する援助を打ち切った。しかし業界は、必ずしもその全額を研究機関に援助したわけではないので、最終的に途切れた研究も出てきてしまった。特に基本的な技術に関して研究が続かず、near market research ができなくなってしまった。この影響は今でも残っており、適用させる技術がおいついていないという指摘がしばしば行われ、問題になっている。

全ての研究所を民営化してしまった場合、誰かが政府に対してアドバイスしなければならないのに、そのための専門的知識の領域に、民営化したことによって商業

的部分が入ってきてしまい、それが政府へのアドバイスの中に入ってくるという問題がある。例えば、政府にアドバイスすべき事柄が商売に結びつくと、商売の方が優先されてしまい、政府として必要なアドバイスを入手できなくなってしまうこととなる。ある程度、レファレンス・ラボラトリーを残しておいて、ある程度専門的な知識をもった人達をクリティカルマス(Critical Mass；経済学的意味ではなく、警鐘を鳴らす人たち、と言ったような意味)として残しておかなければ、政府としては専門家からきちんとしたアドバイスを受けることができない。

(6) また、農業政策一般については、次のような功罪が指摘されている。

民営化すべきではないとしてパブリックに残った業務は、農業政策の場合、大部分が中央政府から離れて Executive Agency に移っていった。

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

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

業界から契約をとって研究を行うこともできるようになり、商業的な契約を結ぶことはいいことなのであるが、DEFRA でこれをやってくれと言われたときにそれに費やす時間も取らなければならないし、そのバランスをとるのも難しい。

また施設を新しくする必要があるときに、DEFRA から自分達はこの部分しか仕事をしてもらっていないのだからその部分の建築費しか払わないと言われる、といったような問題にも直面する。

農業面では、民営化に関してはもう何も残っていないし、エージェンシー化にしても、獣医学研究所のエージェンシー化によって、もうあとは残っていない。現在の問題は、今あるエージェンシーをどのように再構築していくかということで、すでに再構築作業中の農業関係のエージェンシーもある。

サービスの水準は非常によくなった。ターゲットの設定にしても上達が見られ、消費者にとっては、安心感が生まれている。

3 英国のエージェンシーについて

(1) 英国の行政運営は、NPM により、政策の企画・立案については中央省庁が、その政策の実施については実施担当機関が担うようになった。

わが国では、実施担当機関として実施庁 (Executive Agency) がよく知られているが、実施庁のほかに非省公共団体 (Non Departmental Public Body ; NDPB) その他の様々な「エージェンシー (= 行政執行機関)」と呼ばれる機関がある。

在英日本大使館の担当者によれば、英国のエージェンシーについて確定的な定義や分類は難しいとのことであったが、一応の目安として整理してみると、次のようになる。

non ministerial department

non ministerial department は、各省から独立した地位を与えられているエージェンシーで、担当閣僚がいて、一定の行政分野を所管し、企画立案期間であり、執行機関でもある。英国では食品基準庁 (Food standards Agency ; FSA) がこれに該当し、担当閣僚は保険大臣である。

現在のわが国で言えば、金融庁のイメージであろうか。

実施庁 (Executive Agency)

実施庁は、各省の内部組織で、省内では独立した地位を持っているが、業務面では、当該省庁の業務のうち指定されたものの実施に責任を持つ。

DEFRA には、9 つの実施庁があるが、Executive Agencies だからといって、必ずしも機関名にエージェンシーという呼称が冠されているわけではない。

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

わが国の森林管理局や旧食糧事務所のイメージであろうか。

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

NDPB は、行政の過程に役割を持つ機関であるが、政府の省でもその一部でもない。担当大臣の所管の範囲内で業務を行うが、多かれ少なかれ、大臣とはある程度の距離 (At arm's length) をおいている。DEFRA には 49 の機関があり、次の 4 つのタイプがある。

実施機関 (Executive body ないし Executive NDPB)

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

法務・調停機関 (Tribunals)

その他の機関

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

NDPB も、5 年ごとに、その機関の存在意義や役割についてレビューが行われ、その結果によっては改廃や拡大、縮小が行われる。

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

その他

なお、DEFRA に関し政策の実施関係の事務等を行っている機関や団体は、、 にあげたものだけでなく、次のようなものがある。

ア Public Corporations

イ Task Forces

ウ Adhoc Advisory Groups

エ Reviews

オ その他

（２）実施庁と NDPB との機能の違いは、次のとおりである。

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

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

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

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

(3) なお , NDPB には , 強権発動する権限を与えられているものもある。

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

第2節 ドイツにおける「国家および行政の近代化」

1 「国家および行政の近代化」の経緯

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、連立合意の中で、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（図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（図2参照）。

このうち、「近代的な行政マネジメント」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）」と「官僚組織の簡素化」に置かれ、改革の推進は、それぞれの省の責任に委ねられている。

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、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。）」を開発した。

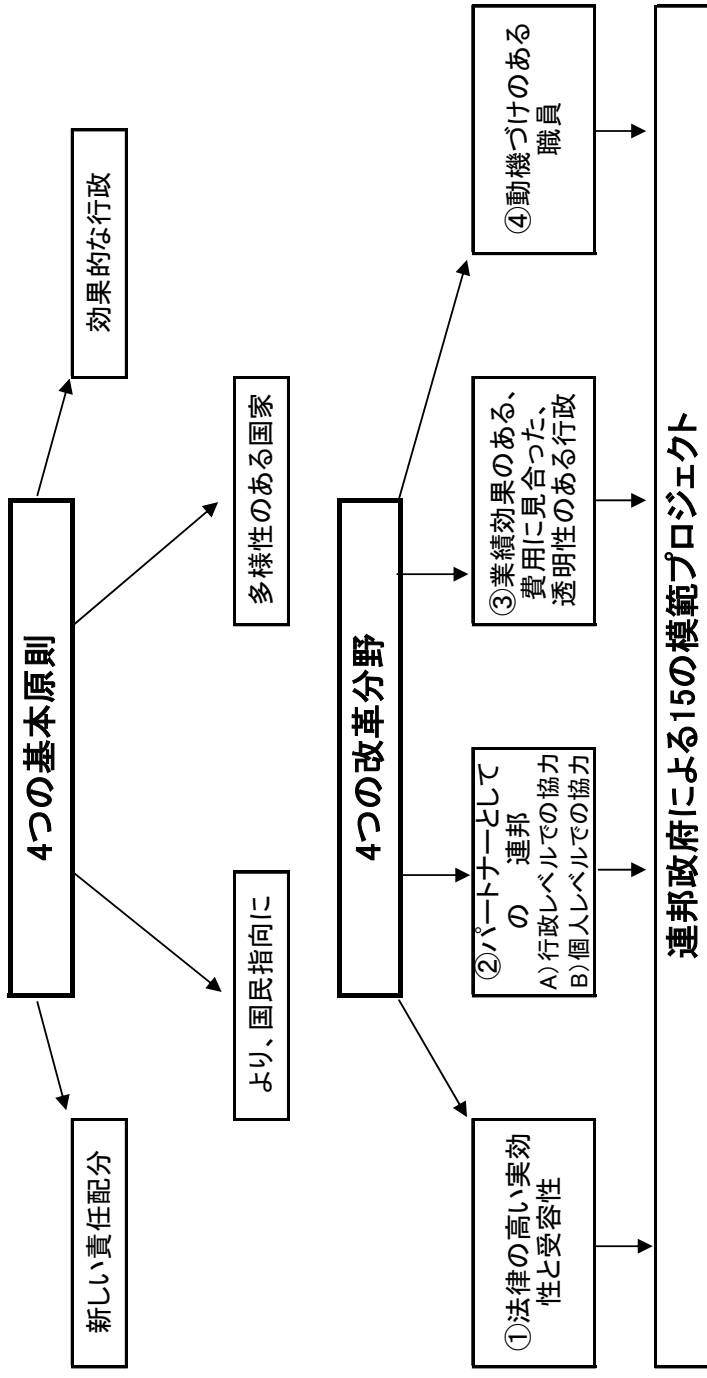
なお、2005年9月の総選挙の結果、現在ドイツでは第1党であるキリスト教民主党と第2党の社会民主党の大連立によるメルケル内閣になっているが、社会民主党が内閣に入っているところから、今後とも「国家および行政の近代化」を含む従来の行政改革の方向性は、大筋において継続されていくものと見られている。

（注）メルケル内閣となって、BMVELは、連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz；BMELV）に改組された。

この節では、2005年前の事柄については「BMVEL」、現段階については「BMELV」として取り扱う。

(図 1)

ドイツ連邦共和国における国家と行政の近代化



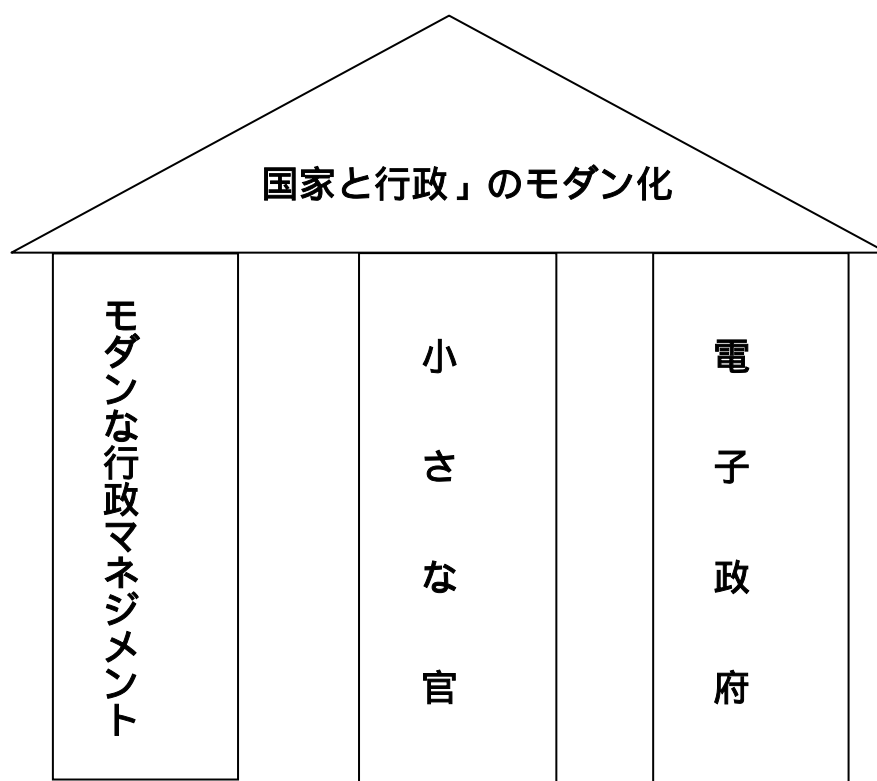
- ① 法律の結果評価のためのハンドブック(内務省)
a) 新しいサービス業務における法的障壁の確認と整理(内務省、連邦教育・研究省)
②-A
a) 管轄の緩和(連邦政府)
b) 州と市町村のより良い協力関係に向けた自己責務(内務省)
c) 連邦の建設任務の構造改革(財務省)
②-B
a) 公的、私的パートナーシップのための法的規則(内務省)
b) ドイチェラント21-情報化時代への出発(連邦政府)
c) データ保護の例にみる監査概念の促進(内務省)
- ③ 連邦政府と軍隊における近代化マネージメントの導入(内務省、外務省、財務省、連邦経済・技術省、連邦教育・研究省、防衛庁)
b) スタンダードKLRのテストと今後の予測(財務省)
c) ペンチマーキング・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)
④
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)

(図 2)

国家と行政のモダン化

1 つの目標と 3 つの柱



2 「国家及び行政の近代化」の推進と PSI システム

(第 2 段階のプログラムの展望)

(1) 「国家及び行政の近代化」の第 1 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が中心であったので、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。

第 2 段階では、「行政の簡素化」、それに伴う「E ガバメントの導入」によって、簡素化を進めると同時に、簡素化した行政を市民に対して打ち出していく、ということが目標になっている。

第 2 段階の BMELV 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、BMELV の仕事をできるだけ簡素化することである。政策面

の重点的な項目については、今後、新しい内閣において、新しい重点ポイントが出てきて、それに伴ってイニシアティブも違って来るものと思われる。

(PSI システムの概要)

(2) 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」(図 3 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がサポートしていく、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

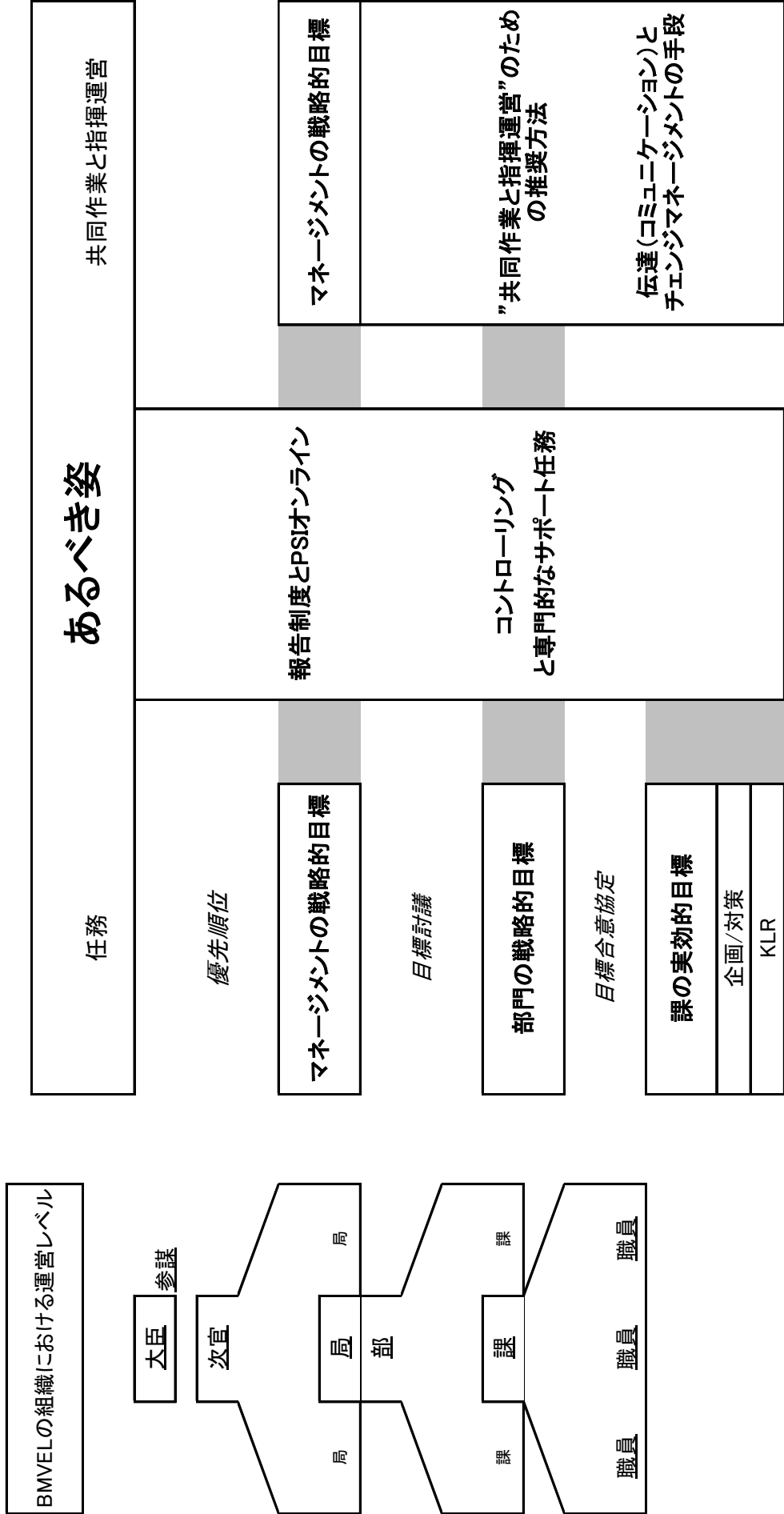
3 PSI システムの背景

(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されたものである。

(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情報に関する欠陥、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で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

(図3)

BMVELのPSIシステム



= 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種多様になってきて、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いなかった。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それ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 PSI システム開発の狙いでもあった。

4 PSI システムにおける戦略目標の設定について

(1) 図3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、と言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。

設定作業にあたっては、職員の 15% が参加し、職員の手によって原案が作られ、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」として決定した。職員の 15% というのは、課長から係員まで、20 歳台から 50 歳台まで、男女、健常者から身障者まで、BMVEL の職員の全てのジャンルの人をカバーする構成になるように選定された。

したがって、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が重視された。

(2) これに基づいて 16 項目の「マネージメントの戦略的目標 (図 3 参照) = 政策目標」が、長期目標としてが設定された。

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 3 の左サイドの図参照)) 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」を具体的に行うために運営可能な「課の実効的目標 (図 3 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。

(3) これを業務の例で示すと、次のとおりである。

* マネー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。

* 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、統一された幅広い試みを行う。その目的は、

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ことにある。

- ・ 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。
- ・ その他

(4) 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。

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について，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，調整が行われる。

「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しなければならない。

(5) 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，書式があっ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でき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。

(6) 締結した目標合意協定の目標が達成できたとき、あるいは達成できなかった場合、個人への報奨や罰則はそれによっても生じない。

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、そうなら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、それによって昇進や降格は一切行わない」ということをあらかじめはっきりさせた。目標の達成の有無によっ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。

(7) 行政の場合には、一般の経済界とは違って、売上げによってその業績を計ることは難しい。BMELV 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おり、このシステムと人事評価とは関係づけていない。

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って、あるいは自分の仕事の弱点を見出したかもしれない。それによって数年後には、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いうことになる。

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、という考え方をしている。

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。

6 コントローリングシステム

(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、コントローリング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、BMELV 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、コントローラーにも段階があって、戦略的な部分のコントローラー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、コントローラーの最終的な責任者は、BMELV の場合は事務次官である。

7 その他、関連事項

(1) 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、われわれは、これに関しても様々なプロジェクトを行ってきた。

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と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。

(2) 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。

(3) 公的部門の民営化

BMVEL では、「民営化」の問題は、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。

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。

- ア 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。
- イ 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。
- ウ 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。

(4) 市場化と環境にやさしい農業の両立

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ので、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るが、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、それをエコノミー的にはどうするかということになると、ケージの中で飼う方が経済的で卵の価格も安くなるが、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、そちらの方に進むので、BMVELで行ったのは、ケージの大きさを決める、2008 年以降はケージでの飼育を禁止する、という枠を決め、それまでの期間は市場の動向にまかせ、それまでの間は生産者に、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にまかせる、生産者が市場の動向を見て決める、という政策である。

4 IT 化

E ガバメント (Bund on line) は、ドイツの「国家と行政の近代化」に関する原則の 1 つで、90 年代末の連邦政府の IT 化の状況は決して第 1 級のものではなかった(担当者の言葉を借りれば、「サッカーで言えば、1 部リーグではなかった」ところから、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問題意識の上に立って、連邦・内務省 (Bundesministerium des Innern; BMI) が中心になってプロジェクトが進められた。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、ということばかりでなく、E ガバメントを進めることによって、業務そのものの抜本的な見直しを図り、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、というスタンスだった。

第 1 段階のプロジェクトは「Bund on line2005」と呼ばれ、2002 年から 2005 年までのプロジェクトとして取り組まれた。

(1) 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たが、いくつかは非常に範囲が広いために残ってしまった。

(2) これまでも、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。

(3) 情報提供に関してもっと複雑なものとなると、

食料危機に関する情報提供

食品安全に関する専門家への情報提供

がある。

(4) 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。

(5) 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、食料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。すなわち、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、例えばオーデル川の洪水のケースのような食料危機に関しては、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。

(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。

(6) プロジェクトのひとつとして、許認可もオンラインで行う、ということがある。

例えば、BMVEL では農薬や動物医薬品の許可がある。これまでは申請にあたっては書類の提出を求めていたが、これでは、ひとつの申請に対して試験結果、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になる。農薬や動物医薬品の許可の申請は年間100件位ずつあるので、かなり多くのペーパーが必要だったわけであるが、これをオンラインで行われるようにし、実際に申請が有効なものであるかどうかの許可を

出す審査を 1 年間かけてやることとし、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 DVD 1 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 つの省が関与している。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、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である、ひとつの課がそれに専従した。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、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に、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。

(7) Bund on line プロジェクト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 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。

(8) 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。

（参考）

電子政府（E-Government）について

1 定義

「電子政府」とは、役所の行政サービスをインターネットで提供すること、である。

2 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、企業の関心事が、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
- ・ 役所の業務がより迅速、かつ経済的に処理される

3 コンテンツ

（１）Bund Online 2005

「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

「Bund Online 2005」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によって、完全な電子政府を 2010 年までに実現することに寄与している。

（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 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近代的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

（２）インターネット行政サービス

「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、

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

省庁内の近代化を強力に進捗させることができた

例 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

改革力を証明した

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の二重開発を避けることができた

なお政府は、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、技術部門を拡充した。

（３）知的マネジメント

興味をもっているすべての人に、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インターネットで提供

（４）Deutschland-Online

2003 年、共同戦略「Deutschland-Online」に、国、州、市町村が合意、行政レベルで、国、州、市町村をインターネットで結んだ。

7 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、国家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コンクールを支援している。

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、表彰した。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。これは参加数の新記録で、シュペーラークオリティ賞の人気の高まったことを示している。

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

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。

注 シュペーラー国際クオリティコンクールについては、
www.dhv-speyer.de/qualitaetswettbewerb で参照可能

第3節 オーストラリアの行財政改革

1 オーストラリアの行財政改革の概要

1) オーストラリアの行財政改革は、1970年代に英国がECに加盟したことに伴う英国との関係の希薄化、および石油危機に起因する。このため、1983～1996年には労働党政権による行財政改革、1996年以降は自由党・国民党連立政権による行財政改革が行われ、現在に至っている。1996年以降の行財政改革では、アウトカムを重視し、行政活動の効率化や健全な財政運営を目指すとともに、その透明性やアカウンタビリティの向上を志向し、次のようなことが行われた。

政府部門全般にわたる業務の見直し

予算編成方式の改革

権限委譲による裁量権と説明責任の明確化、透明性の向上

2) オーストラリアの行財政改革は、英国やニュージーランドの行財政改革の影響を強く受けながらも、自国の事情に合わせて取り組んでいるところに特徴があるといわれている。具体的には、次のような特徴をもっている。

政策立案部門と行政執行部門の分離は基本的には行われておらず、各国でよく見られるようになった行政執行部門の「エージェンシー」は存在しない。

権限の委譲、責任の明確化には、早くから取り組んでいる。

1990年代以降、民営化、民間委託の活用が積極的に行われているほか、世界的な企業と提携し、その先進的な考え方や実務手法を取り入れるということも行われている。

民営化等を推進する一方で、早い時期から官と民とのパートナーシップによる行政運営への取り組みが幅広い分野で行われている。

3) なお英国では、行財政改革に伴う民営化により、農業分野において普及組織や研究機関で問題が生じているが、オーストラリアの場合には、

英国では、普及組織の民営化によって現場の情報の把握が困難になって、後に口蹄疫の蔓延防止ができなかった等の不都合が生じたが、オーストラリアでは、普及事業は州政府の所管となっており、予算が減少してはいるものの、特定の目的をもった新しい普及プログラムの実施への動きが出てくる等、英国のような問題は生じていないようである。

英国では、研究機関の民営化によって、直接利潤に結びつかない基礎的研究部門への投資がおろそかになり、このため基礎的研究部門の研究水準が大幅に低くなって、研究全般にわたって不都合が生じているという問題が発生しているが、オーストラリアの農業部門では、農村産業研究開発公社を設立して研究開発への資金提供を行う等、やはり英国のような問題は生じていないようである。

2 産業パートナーシッププログラム

オーストラリアでは、緩やかではあるが、行財政改革（ニューパブリックマネジメント）に伴い、それまで官が担っていた行政サービスを民に移行させる動きがあった。多くの政策分野で、「官と民によるパートナーシップ」が構築され、民にも相応の負担を求め、連邦政府の支出を抑えながら、当該政策分野における政策の効果を高めようとする動きであった。

以下、その事例として、農村の人材育成を図るために実施されている「産業パートナーシップ プログラム（Industry Partnership Program）」を取上げる。

（プログラムの本格的実施に向けた取組み）

（１）連邦政府は、2004 年から 2005 年にかけて試験的に実施した「産業パートナーシッププログラム」を延長し、2005 年度予算から、3 年間で 1,500 万ドルを当てることを発表した。このプログラムは、「オーストラリア農業促進（Agriculture-Advancing Australia：AAA）」の一環として位置づけられている。これまで、AAA では、農業、漁業、林業、食品加工業に携わる人々に対し、関連の技術革新、訓練、その他のプロジェクトを通して、競争力があり、持続的で有益な成果をもたらすことができるよう、さまざまな支援を続けてきた。

（２）産業パートナーシップ プログラムの目的は、農業、漁業、林業の関連業界に焦点を当てることによって、他の AAA イニシアチブを補足し、持続的に利益をあげることのできる能力、将来の環境や社会の中で運営していくことのできる能力、世界市場で競争性を持つことのできる能力、変化に対応し柔軟性を持つことのできる能力、自分自身の問題を管理することのできる能力、を強化することである。

（３）産業パートナーシップの前身のプログラム（イニシアチブ）、評価の実施、業界団体とのコンサルテーションの実施の概要について、2005 年 9 月に行ったインタビューで、産業パートナーシップの担当マネジャーの Viki Mason 氏は、次のように述べている。

1)オーストラリアでは、1999 年から「若者のための農村産業プログラム(Young People in Rural Industry Program)」を実施してきた。このプログラムは、当時の農林水産大臣によって始められたものであった。彼はもともと農家の出身者で、農業セクターの若者が、将来のために必要なスキルを認識し身につける機会が非常に限られていることを心配し、若者たちのためこのような場を設けるべきだと考えた。つまり、農業を発展させていくために大きな会合に参加する、あるいは地域のリーダーとなるために、若者たちにはどのような技術が必要であるのかを明らかにすることが必要であると考えた。この考えが「産業パートナーシッププログラム」の活動の基本になっている。

2) 2002年に、プログラム評価 (program evaluation) が行われた。実際の業務レベルにおいて産業界とパートナーシップを結ぶことの必要性が明らかになり、また同時に、私たちは、産業界組織とより緊密な関係を築いていかなければならないことに気づいた。私たちは人々の能力を伸ばすことを目的に、農業者たちがリーダーシップを取れるようになるため、あるいは技能を身につけるための支援をしていたが、実際に物事を決定することに関する訓練は行っていなかった。政策又は方針の決定は、多くの人々に影響を与えることができるものであり、大きな意味で決定権を持っていた産業界の団体などと協力関係を結ぶこのプログラムが考案された。

このプログラムの原案は、プログラム評価の結果から生まれた。評価結果を受け、また、業界団体とのコンサルテーションを経て、「若者のイニシアチブ」を「産業パートナーシッププログラム」の中に取り込み、この二つが一緒になってよい効果を生んでいくようなものを作ろうということが決められた。

3) 2004年から新しいプログラムとして実施した理由は、産業界との間に緊密な関係がなければ、政府は、単独で若者向けのプログラムを作るだけで、産業の発展を支援していくことにもつながらないと考えたからである。そこで私たちは産業組織とパートナーシップを組み、産業からの若者に対する支援が制限されてしまうのはなぜかを共に考えていこうと思った。また、鶏卵産業界と牛肉産業界では、違ったニーズがあるだろうから、一つのアプローチだけを使うのではなく、産業界ごとに最もふさわしいアプローチを作っていくことが必要であると考えた。

4) このプログラムは、今年やっと本格的に動き始めたばかりである。昨年度は、実験的なもので、初年度は、リンゴ+洋梨、水産、ドライフルーツ、熱帯フルーツ、ワインの5つの産業界をターゲットにパートナーシップが結ばれた。今年は、約20の国内の産業界の組織から応募があり、現在それを審査しているところである。プログラムを実行に移すために結ばれた協力関係であったので、各産業界が何を必要としていたかに基づいて検討された。産業界側が戦略的な計画を立て、私たちはこれらの産業界が置かれている状況を見極め、その業績を確認する過程で支援をした。このプロセスの中で彼らはどのようなところを改善できるかを検討し、政府の役割は、後押しして将来は彼らが自らの手でそれをできるように支援することであった。

5) このプログラムは、産業界の成功例を強調し、長所を伸ばしていくこと、脅威や危険を認識し、それに対して適切な対応をする産業界の能力を向上させること、供給プロセスや支援サービスを通して、主要なステークホルダーが業界の考えや方向性を支持することを確かなものにする、産業界と組織の生産能力を向上させるためのスキルと仕組みを開発するため、産業界と共に活動することを目指している。

6) このほかにも、産業界と政府が共に活動に当る能力開発プロジェクトがカスタマイズされる機会が設けられている。

なお、実施責任者に対するインタビューで、農村女性のための企業ガバナンス奨学金としては、15 の研究開発公社と協力して企業管理に関連した奨学金のような制度を設けているとのことである。産業パートナーシップでは、このプログラムだけが研究開発公社と直接活動に当たっているもので、研究機関とのパートナーシップは少ない。

(パートナーシップ)

(4) 効果的なパートナーシップは、持続的な自己アセスメント、目標の設定、国レベルにおける戦略的な活動などを作っていくための手助けとなるもので、これらは、結果、又は目標に焦点を当て、それぞれの産業界のニーズに合わせて構成されるものである。

政府は、さまざまな形でパートナーシップに貢献することができる。これには、資金の支援、専門的知識や技術へのアクセス、連邦政府のイニシアチブへの窓口、又は調整ポイントへのアクセスの向上、産業界と組織が特定の問題に取り組むため、又は投資をするために共に作業に当たる機会などが含まれる。

また、政府は、参加の産業界が直面する課題や機会についての理解も深めている。この情報は、それに続く政策決定や産業界とのコミュニケーションの中に利用されていくものである。

(5) パートナーシップにおける産業界の役割は、資金又は現物による出資、プロジェクトを促進し、参加する産業界代表者の支持、産業界がどのようにプロジェクトの成果を応用するか、又は成果に対してどのように投資するか、の計画の開発、を通してプロジェクトに対する責任と支持とオーナーシップを示すことである。

(産業界)

(6) 産業パートナーシッププログラムは、国レベルの農業、漁業、林業、食品加工業を対象にしており、これらの業界に向けて連鎖的なアプローチをとり、広範囲にわたる団体や組織の人々からのアドバイスを利用することが奨励されている。

農業、漁業、林業、食品加工業の仕組や組織はさまざまであり、将来の成功に対してどのように貢献できるかに関する能力もまたそれぞれに異なっている。灌漑、肥料、有機物等のようなグループの業界や小売業界を通じた食品加工業、サービス業界（農業経営、財務等）、研究開発団体の科学、情報組織等が業界の構造と組織に含まれる。

(7) なお、プログラムの今後の運営に関して、インタビューで、担当責任者は、「若者を対象にした訓練コースやその他の活動は、このまま続けていくつもりでいるが、もう一方で私たちは、「準備し、方向付け、パートナーシップで行動する」(Taking Stock, Set a

Direction, and Action Partnership)」という，これまでに蓄えてきたものを実際の活動の中に方向づけをし，行動を起こすプログラムも手がけている。産業組織と直接的なパートナーシップを結んで，市場の傾向や競争力，組織の仕組や運営方法などのさまざまな問題に取り組んでいく。これは，将来発生し得るニーズを予想する能力などを含め，産業組織が現在の自身の状況を見据えていく上での手助けとなるだろう。私たちはこの関係を通して産業界における戦略の策定やその実施に協力し，更には産業界の発展を支援していくことになる」と述べている。

第4節 ニュージーランドモデルの最近の動き

ニュージーランドは、英国と並んで、早くから行財政改革に取り組んでおり、この結果行政運営は劇的に変化している。こうしたニュージーランドの改革は、「ニュージーランドモデル」と言われている。

ニュージーランドの行政運営については、次の点を理解しておかなければならない。

ニュージーランドでは、省庁は政府ではなく、省庁は、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。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。

これを例えば日本に当てはめてみれば、国有林は政府（大臣）の所有財産であり、林野庁はその管理を請け負う機関（＝政府ではない、サービス提供機関）で、予算は農林水産大臣が林野庁のサービスを購入する費用、ということになる。

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。

このため大臣と次官は達成すべき目標を契約し、その代わり次官には目標達成に必要な予算、人事などについての裁量権が与えられている。

以上のようにアウトカムとアウトプットが区別され、大臣は省庁からアウトプットを購入してアウトカムを達成する責任があるのでともかく、省庁の方は必要なアウトプットを提供するだけで、とにかくアウトカムを軽視しがちであったが、近年、その反省の上に立って、アウトカムとアウトプットのリンクが試みられている。

1 行財政改革の経緯

ニュージーランドは、英国が1973年に欧州経済共同体（EEC。現 EC）に加盟したことで、英国という伝統的な輸出市場を失った。更に、二度のオイルショック（1973年・1979年）は、ニュージーランド経済に打撃を与え、経済成長率の低下、高インフレという苦境に陥った。当時の国民党政権は、農業国から工業国への転換を図り、「Think Big 計画」を立ち上げて公共投資を拡大した。1982～1984年には賃金・物価凍結令を施行するなど積極的な介入政策を採ったが、著しい成果は見られなかった。

1984年に労働党政権が誕生すると、本格的な経済・行財政改革が開始された。ロジャー・ダグラス財務大臣の強力な指導の下に、後に「ロジャーノミクス」と呼ばれた政策が矢継ぎ早に打ち出された。主要産業の規制緩和、貿易の自由化、関税引き下げ、通貨の変動相場制移行、外資規制の撤廃、間接税導入と大型減税、補助金の撤廃、金融市場の自由化などが実施された。1986年には、政府機関・政府公共事業の国有企業（State-owned Enterprise）化・民営化が実施された。

1990 年から、再び国民党が政権に就いたが、改革路線はそのまま続行された。前政権で達成できなかった労働市場（雇用制度）の改革，社会福祉予算の削減，教育改革，医療保険改革などが実施された。1994 年の財政責任法（Fiscal Responsibility Act）では，各省庁に対して企業会計と同等の透明性を要求した。

1999 年 12 月，現政権であるクラーク首相の労働党政権（連合党との連立政権）が成立した。ここで，前政権の市場原理を最重視した政策の軌道修正がなされた。これまでの方針を変えて，「公平性，機会均等，安心」という価値観を政策運営の指針とした。経済成長の達成のためには，政府は適切な介入を行う，という構想に基づいて各政策が実施されることとなった。

現労働党政権では，前政権の市場原理重視政策の下で見過されてきた傾向のある経済格差の拡大等，構造改革の負の側面に焦点を当て，政府の役割を重視する政策を実施しており，特に社会保障分野における政策が打ち出されている。

2 国民党と労働党における改革の比較

< 2000 年以前の問題点 >

1984 年以降の行政財改革では，パブリックマネジメントにおいても大きな影響があった。従来の法定どおりに業務を行っていればよい，とする「官僚」方式に，マネジェリアリズム（managerialism：公的部門にも民間ビジネスの倫理・手法を導入するという考え方）とアウトプット志向の概念を導入することで，より効率的なマネジメントを目指した。その結果，透明性，実行性・効率性，財政管理・アカウンタビリティの向上などといった面で成果は見られた。

しかし，分割化・弱体化（公的部門が過度に細分化された），アウトプットに偏向したシステム（アウトカムの軽視），中央政府中心の政策決定・問題解決システム（市民・地域社会を重視しない政策決定）となった，という問題が生まれた。

< 諮問委員会によるレビュー >

2001 年 7 月，首相，行政サービス大臣（Minister of State Services）及び財務大臣は，財務次官や外部のコンサルタント等 6 人からなる諮問委員会を招集し，これまでのパブリックマネジメントのレビューを実施した。同年 11 月，委員会の報告書が「レビュー オブ ザ センター（Review of The Centre）」に掲載された。現システムの強み，弱みを明らかにしながら，基本的には現行システムの継続を支持し，改善点を提案した。

報告書が指摘している改善点（＝提案）は，次の 3 点に集約される。

より統合化され，国民のニーズに応えるサービスの提供。複数の機関にまたがる問

題の解決のために、省庁間の連携チームの設立、地域との協働を実現する。

過度に細分化された政府機構の見直し。個別のアカウンタビリティのみにとらわれることなく、アウトカムを重視し、政府全体の目的の実現を図る。

政府職員の能力向上。より技術革新的で、地域に根差し、アウトカム、アウトプット、ケイパビリティのバランスが取れた政府の実現には、適切なスタッフと管理職の確保、能力向上が必至である。行政サービス大臣と公共部門労組（PSA）との間で「品質に関するパートナーシップ（Partnership for Quality：PfQ）」協定を締結する。

< 改革法案の発表 >

政府は、上記提案に正式に対応する改革法案をまとめ、2003年8月、「財政法案（Public Finance Bill 2003）」を発表した。そのポイントは、次の点である。

「財政法」（Public Finance Act：PFA）に「財政責任法」を統合し、予算財務管理に関して各省庁の弾力性の改善、議会に対するアカウンタビリティの改善によって、これらの法律の基盤を強化する。

「国家部門法」（State Sector Act）を改正し、政府部門の連携やリーダーシップを強化するため、行政サービス委員長の権限を強める。

新しい「クラウンエンティティ法（Crown Entity Act）」を整備する。各大臣、省庁、クラウンエンティティ、それぞれの役割を明確化し、より業績志向のマネジメントを行うよう、運営とアカウンタビリティの仕組みを再構築する。

3 公務員数の増加

ニュージーランドでは、1984年に始まる行財政改革によって国家公務員数は4割に減少した。この減少の中で、有能な公務員がニュージーランドを去るという事態も起きたといわれ、評価や調査といった専門的な知識を要する業務を実施できなくなったといわれている。

現労働党政権になって、職員の能力開発に取り組むほか、公務員数自体を増やすことも実施されている。バイオセキュリティ等の重点政策の強化、再国有化が行われたほか、省庁の統廃合や業務の省庁間移動もあって省庁によって大きな差が見られる。

このような公務員数の増加について、行政サービス委員会（SSC）の Michael Wiles 氏は、次のように述べている。

¹ クラウンエンティティは、一般に公的組織のうち、省庁と政府企業を除いたもの、と定義されているが、法的には1992年の財政法に基づき創設された組織であり、財政法において付表第4表に列挙する組織、として規定される。他国のエージェンシーに該当するが、サービスの実施部門に限らず、国立大学、公正取引委員会など多様な機能を持つ。財政法により、クラウンエンティティは所管大臣への事業計画書、年次報告書、財務諸表の提出が義務付けられている。

< 公務員数の増加 >

公務員数は、2000 年から 2004 年までの間に 30 千人から 38 千人に増えている。人員の増加については、ニュージーランドで政治的な問題になっており、野党は公務員の増加を批判している。これに対して現在の労働党政権は、過去 9 年間の国民党政権の間に公務員の数が増えすぎたと主張している。政府の公共サービスの中核となる看護師、警官、税関係員などの数が不十分となり、公務員の数が増えすぎたために社会基盤を立て直さなければならなかった、というのが政府側の言い分である。急激に人員が増加した機関がいくつか見られるが、私たちが「構造の再構築」と呼んでいるものがこの背景にある。法務省がその一つの例である。

また、農林省 (Ministry of Agriculture and Forestry) の省長代理 (最高行政官の補佐) Larry Ferguson 氏は、農林省の職員の増加について次のように述べている。

1) 農林省では、国民党政権下で大幅な人員削減を行ったが、新しい政府の下ではスタッフ数が増えている。これは、主に政府の方針に従い、バイオセキュリティを目的として人員を確保しているためで、国境や規則執行部門に多くの人々を配置したためである。

また、バイオセキュリティに関しては、農林省が一括してリードするという役目を担うようになり、厚生省、漁業省、自然保護管理省から人が移動した。また、食品安全性に関しても、同様に厚生省から人が移動してきたことも、農林省の職員数が増加した背景としてある。更に、牛や羊の屠殺が増え、検査作業を担う人員も増やした。

2) 世論調査によると、農林省は、信頼できる省官庁の 3 位となっている。この結果を見ると、メディアも国民も、農林省の人員が増えているということは正当であると判断しているのだと思う。

3) ニュージーランド政府の職員の離職率は、一般的に 25%とされており、それに比べれば、農林省の離職率は 9%と少ない。離職率は、離職した国家公務員の割合で、他の省に異動する場合は、当てはまらない。長期にわたって政府や農林省に勤務している者は、壮年層に多く、最近雇用した若年層の者の場合は、長期勤務でも最大 5 年～7 年となっている。省内でも職歴が農林省、又は政府のみである人は、あまり見られない。

4 政策立案と事業実施

前述の Larry Ferguson 氏は、政策立案と事業実施について次のように述べている。

1) 1980 年半ばからニューパブリックマネジメント (NPM) が英国やニュージーランド

で開始され、政策立案（Policy Development）と事業実施（Service Delivery）が分離されたが、ニュージーランド政府では、現在でもこの分離の考え方は続いている。

二つの機能を分離する理論の根底には、当時、同じ責任者が担当することによって、思い切った政策立案、それによる施策や事業の提案ができないという弊害が生じたという背景があった。現在、政策を立案する責任者と、事業を実施する責任者は別にする傾向となっている。しかしそうすると、実施された政策が我々に与えるであろう効率性や影響についてモニタリングし、学習しなければならないが、それが困難になる可能性がある。

- 2）このような新しく生じた弊害を避けるためには、政策を実施すべき者が政策を立案する者と同じ機関に所属する必要がある。又は、二者が異なる機関に所属している場合は、事業を実施する者が政策立案のプロセスか、又はモニタリングのプロセスに関わっている必要がある。

現在、農林省にも事業実施部門があるが、過去においては規則制定者と実施者との関係は主従関係であった。しかし、新しいコンテキストでは、この二者は戦略的な同盟関係、又はビジネスにおけるプロバイダとマニファクチャのような関係であると理解されており、両者にとっての利益を最大限にするようにしなければならない。

- 3）農林省には、政策立案を通じての政策提案、食品安全規制等の規制の作成、食品安全の保証、研究のための助成、といった3つの機能がある。政策(policy) アナリストが常にむずかしいと感じていることは、我々はある政策に対して決断をしてもらうために大臣に提案(advice)することになっているが、それは我々の業務の第一歩に過ぎないということである。政策提案をすることにより、行政に関するある行為が変更、又は増進される。それによって、規制、実施までがその変更に影響され、何らかの変化を及ぼす。しかし、だからといって、政策提案が最も重要というわけではなく、三つ全体の流れを見る必要がある。

- 4）コンサルテーションには二つの方法がある。第一の方法は、外に向かい人々にこれから何をするかと述べ、異議がある場合、彼らが納得するまで説得し、そこでコンサルテーションが完了したとする考え方で、これは私が良いと思っている方法ではない。もう一つは、我々の業務は、政策提案者(Policy adviser)であり、農林大臣に意思決定させるよう、提案することにある。我々がすべてを知っているわけではないということ認識し、大臣に様々な広範囲の情報を提示し、大臣に正しい決断を下させるようにする。このコンサルテーションのためには、口で話すよりも目と耳を使って様々な情報を見聞することが必要となる。我々の中には、二つ目の方法は困難であると考えている行政官もいることは事実である。

アウトプットからアウトカム重視への転換

1 アウトカム行政経営

1999年12月に発足した現労働党政権は、それまで、アウトカムの達成は大臣の責任、とされていたのを、各省庁に対しても重視するよう求める政策転換を図っている。

アウトカム行政経営（Managing for Outcomes）は、2001年12月に閣議決定され、発表された新たな各省庁のマネジメントシステムで、方針決定、計画、実施、レビューの4段階で構成されている。各省庁が、より戦略的でアウトカムに焦点を当てた行政経営と報告をすることを目的としている。

行政サービス委員会（State Service Commission）によれば、アウトプットは、アウトカム達成のために各省庁が外部に向けて行う事業（財・サービス）を指す。省庁内部での作業は含まれない。法律制定などの業務もアウトプットではなく、これらを含む省庁の事業は、インターベンション（interventions：介入）と総称される。

各省庁が毎年度作成する「意向表明書（Statement of Intent）」では、アウトプットがアウトカムに貢献するように計画し、政府目標（objectives）の達成を図る。意向表明書のほか、各省庁は、「アウトプット計画書（Output Plan）」の提出も義務付けられている。

意向表明書に書かれた期待業績の達成を報告するのが「年次報告（Annual Report）」である。

<アウトプット計画>

アウトプット計画は、意向表明書に提示されたアウトカム達成のために、どのアウトプットを実施していくかを定めた最高行政官と大臣との契約である。

なお、各省庁の最高行政官（Chief executives：事務次官に相当）は、現労働党政権下においても、アウトカムの達成には責任を負わないが、アウトカム行政経営を実施することと、アウトプットの実施には責任を負うことになっている。

農林業部門（Vote Agriculture and Forestry）のアウトプット計画の第一四半期レポートでは、各アウトプットにおける3ヵ月の達成状況を報告している。

<年次報告>

年次報告は、概要、アウトカム達成状況、財務報告、アウトプット達成状況という構成で、アウトカムとアウトプットは別個に報告されている。アウトカム達成状況ではアウトカムに即した実施事業を列挙、解説、アウトプット達成状況ではアウトプットに属するすべての業績指標に対し業績成果（Performance Results）が表示されている。

2 アウトカム行政経営の構成

行政サービス委員会のハンドブックに示されるアウトカム行政経営の構成（年間サイクル）は、次のとおりである。

方針決定（Direction Setting）

今後 3 - 5 年間に何を達成すべきか、それはなぜかを明らかにする。

具体的な内容；アウトカムの決定・承認，指標の検証，変更分野の決定

計画（Planning）

方針の達成に最良の方法は何か，必要な「ケイパビリティ」は備わっているかを確認する。

具体的な内容；事業実施方法の選択肢の特定，最良の方法の選定。

必要なケイパビリティ（人材，資源，システム，組織，リーダーシップ等）の決定
実施・供給（Implementation and Delivery）

計画どおりに事業が実施されているか，ケイパビリティとリスクを効率的にマネジメントしているかを検討する。

具体的な内容；事業の実施，モニタリング，改善。

レビュー

実施した事業は，どのような影響を与えたか，どのような改善がみられたかを確認する。

具体的な内容；事業の効率性の評価。

3 現在の実施状況

行政サービス委員会の Michael Wiles 氏は，ニュージーランドのアウトプットからアウトカム重視への転換について次のように述べている。

1) アウトカム行政経営については，この 1 , 2 年の間，いろいろな評価（evaluation）を行ってきている。外部の評価者（evaluator）に依頼して，各省庁の成果を測ってもらった。現在，その成果がどのようになっているかを見ているところである。

これまでに分かった大きな事柄の一つは，これらの機関が意向表明書の中で最終結果に焦点をあてているということである。しかし，私たちは，持続的な行政経営を重要視しており，これを奨励するために彼らの取組意識の方向を切り替えようとしている。各省庁は，どのようにすれば最大の結果が得られるか，どの資源をどの優先分野に移行させるかを模索しているところである。つまり，考え方の切り替えということが現在，私たちが最も関心を持っている事項である。

2) これを達成するために役立つだろうと思われる進展がすでに見られているが，まだまだ先は長い。このような方向づけをするためには，どのようなイニシアチブをどの

ように位置づけることができるかが必要であり、現在取り組んでいるところである。

最も新しいアウトカム行政経営の手引きが出来上がっている。これは アウトカム行政経営をどのように改善することができるかを考えるための助けとして、マネジャーを対象に開発したものの一つである。重要なこととしてここに書かれているのは、まずアウトカムがなぜ重要かを考える、次に具体的な目標を立て、それをモニタリングする、ことである。

3) アウトカム行政経営は、政府の省庁以外の機関は対象にしていない。外部セクターにおける成果に関連する取組みを行っている組織は存在しないというわけではないが、地方機関や地方自治体等は中央省庁の管轄の中には置かれていないということである。

4 アウトカム行政経営に向けて

個人の署名入り文書であるが、ニュージーランド財務省のホームページに掲載されている「ニュージーランドの公共経営におけるアウトカム行政経営（“ Managing for Outcomes ” in the New Zealand Public Management System , by Anna-Luis Cook ）第6章4節の「アウトカム行政経営に向けて（ Toward to managing for outcomes ）」では、次のように書かれている。

各省庁のプログラム担当マネジャーがアウトカムを適切にマネジメントし、アウトプットの実施によるアカウンタビリティを維持するためには、業績の評価システムと分析システムの双方が不可欠である。両システムは相互に情報を提供するが、プログラム担当マネジャーが失敗から学び、アウトカムの達成に最適な活動方法を特定する能力を制約するものではない。

政府事業のアカウンタビリティ及び評価のいずれにおいても、目標を特定し、プログラムを実施し、適切な指標によって分析を行う人工頭脳的なシステムが適切であるとの結論に達した。アカウンタビリティ システムと評価システムは相互に情報を提供する。特に、各省庁の長に評価実施と結果の活用に対するアカウンタビリティが求められている場合、両システムの情報の互換性は重要である。

しかし、両システムの活用は、最高行政官のアカウンタビリティの範囲を決定するに当たり、困難が生じる要因にもなり得る。各省庁によって異なる役割、期待を明確にし、異なる需要のそれぞれにアウトプットの実施とアウトカムの達成を測定する指標を設定することで、解決し得る問題であると思われる。

「アウトカム行政経営」における業績のマネジメントでは、同一のパブリック マネジメント システム内で、アカウンタビリティと（失敗事例から学べる）学習環境の双方が

提供される必要がある。相違する 2 要素の提供をニュージーランド モデルで実現するためには、組織文化的な変革が不可欠である。

省庁（もしくは省庁を代表する最高行政官）は、ある程度の失敗は許される一方で、政策決定プロセスにおけるカウంటビリティは保持する。言い換えると、今後求められるのは、大臣や最高行政官がアウトカムの明示に責任を持ち、同アウトカムの達成に必要なアウトプットの特定期間、同アウトプットの効率的な実施、達成成果の評価、達成内容の不十分な活動の改善にアカウంటビリティを持つ組織文化の構築である。

今後は、アウトカム業績指標が評価プロセスを支援する指標として重要となってくる一方、アウトプット指標も、アカウంటビリティ システムを保持する指標としてこれまで同様に重要である。アウトプット指標は、アウトプットを効果的かつ効率的に実施するための資源配分を決定する際に重要となる。

アカウంటビリティと学習環境が両立する組織文化の構築は、アカウంటビリティのみならず、評価を強力に支援するシステムの成功例に学びながら、積極的に推進される必要がある。大臣と省庁上層部の公式見解として、組織文化の構築の必要性を強調するべきである。

行政サービス委員会の役割

1 行政サービス委員会の役割

1) 行政サービス委員会は、約 200 人の小さな組織で、そのうち、約 70 人が IT 関連の仕事をしている。比較的小さな組織ではあるが、35 の省庁の最高行政官（Chief Executive）の雇用に係わっており、また、彼らの職務上の手助けもしている。

2) 内閣府、行政サービス委員会、財務省の 3 つの組織は、中心省庁（central agencies）と呼ばれ、省庁間の総合調整機能を果たしている。内閣府は各省庁の統合調整機能を果たすこと、行政サービス委員会は人事・組織に関して各省庁を支援すること、財務省は経済政策、予算編成、財務管理を担当すること、とされている。

3) 行政サービス委員会はいくつかの役割を持っているが、それを整理して 6 つの目標（Goal）が設定されている。全体的な大きな目標は、政府を支持し、ニュージーランド国民のニーズに応えることのできる国際レベルの完成された行政にすることである。

それぞれの目標は、Michael Wiles 氏の説明によれば、次のとおりである

目標 1：選択される雇用者

能力のある若い人たちに関心を持ってもらうこと。3 年ごとに 2 つのターゲットを設定して、どのような結果を達成したいのかを決めている。今、第一に焦点をあてているのは人材である。

目標 2：優れた行政者

「すぐれた行政者」を目指すこと。つまり、卓越性の追及である。技術や知識を高めること、トレーニング、といったものを重要視する。

目標 3：ネットワークで結ばれた行政（Networked State Services）

個々に仕事をするのではなく、組織間につながりを持たせ、確固たる基盤が作られること。ネットワークで結ばれたサービスの中にはさまざまな政府関連機関が含まれ、ここでは電子情報技術が駆使されている。2010 年までにインターネットを通して政府を変えることを目指している。

目標 4：協調的な行政

「アウトカム行政経営」に関連するもので、関連機関が共に活動し、共同のアウトカムを出し、それを通して結果を出すこと。

目標 5：行政サービスのアクセス向上

ニュージーランド国民のためのサービスとアクセスを向上させること。これには、もちろんサービスの質の向上ということも含まれている。

目標 6：信頼性のある行政サービス

人々が信頼することができる、誠実でサービス精神にあふれた行政を行うこと。公正に扱われることに関する人々の信頼性を得ることは、非常に重要である。

4) 行政サービス委員会は、公共サービス省庁や非公共サービス省庁、個別法によって設立された機関に対して、権限を持っている。独立クラウンエンティティに対しては権限を持っていないが、自立クラウンエンティティに対しては手助けをしている。彼らの誠実性や行動などを見極めるということが行政サービス委員会の役割の一つであるとされたので、これに関する基準を設定する必要があるかどうかを判断するために現在は情報を集めている。

クラウンエンティティ

1 概要

ニュージーランドにおけるクラウンエンティティ（Crown Entities）は、クラウン（国営）による事業体であるが、様々な組織が含まれている。

クラウンエンティティは、2004年、クラウンエンティティ法(Crown Entities Act 2004)により、クラウンエージェント(Crown agents)、自立クラウンエンティティ(Autonomous Crown Entities)、独立クラウンエンティティ(Independent Crown Entities)の3種類に分類された。クラウンエージェントは、政府の政策に従わなければならない義務を持っているが、自立クラウンエンティティは、政府の目標を考慮に入れながら方向性を決めることができる柔軟性を持っている。

このカテゴリー分けは大臣の権限の範囲と大きな関係を持っている。大臣は、クラウンエージェントに対しては、直接指示をすることができるが、自立クラウンエンティティに対する権限はそれほど大きいものではなく、自立クラウンエンティティは、大臣からの指示に敬意を示さなければならない、という義務があるという程度である。独立クラウンエンティティに対しては、大臣は監督・指示をする権限を持たない。

クラウンエンティティには、すべて、理事会が設けられており、最高責任者は、ここに籍を置くことになっている。

2 クラウンエンティティと大臣・省庁との関係

クラウンエンティティは、所管大臣(Responsible Minister、通常2人)とクラウンエンティティ理事会(board)長との間に契約を取り交わし、年次報告を提出することが義務付けられている。

省庁は、クラウンエンティティと直接の所属・責任関係はない。基本的には、所管大臣への支援という形で間接的な業務支援を行う。

省庁によって業務支援の範囲は、大きく異なるが、次の5項目に大別される。

政策提案

- ・ 選挙後のブリーフィングやポートフォリオの変更時に、大臣の所管ポートフォリオ内に属するすべてのクラウンエンティティの状況(大臣の責任区分、省庁の大臣支援のレベル)について政策提案(policy advice)する。
- ・ モニタリングによって、クラウンエンティティが義務(必要書類提出など)を怠っているなど問題を発見した場合、大臣に提案する。
- ・ クラウンエンティティが大臣に提案してきたことに対し「セカンド・オピニオン」を提出する。
- ・ 法律・規則に関する提案を行う。

運営組織の任命

クラウンエンティティの運営組織(Governing Bodies)は、大臣によって任命

(appoint) され , 理事会メンバー (board members) の賃金も大臣が決定する。

省庁は , 任命に当たり , 賃金の設定 , 組織の構成 , 法的要件の確認など , 任命に必要な各プロセスについて大臣に提案・支援を行う。

業績アカウンタビリティに関する支援

大臣のクラウンエンティティの業績アカウンタビリティ (Performance Accountability) 管理義務を支援するため , 省庁はモニタリングし , その結果を大臣にフィードバックし , 提案する。

- ・ 購入モニタリング (purchase monitoring) : クラウンエンティティからのアウトプットの購入に関して提案する。
- ・ オーナーシップ モニタリング (ownership monitoring) : クラウンエンティティの運営 (戦略方針 , 財務状況) をモニタリングする。

協力関係の維持

- ・ クラウンエンティティに重要な情報 (関連する政策決定 , 法改正など) を提供する。
- ・ 政策提案の際クラウンエンティティに意見を求め , その意見を正確に反映する。
- ・ 政府運営企業 Crown-Owned Enterprise : CrOC) では , ポートフォリオ外の大臣が所管大臣となるが , 省庁が財務省 , CCMAU (政府企業モニタリング諮問ユニット) との合意によって , 相互の関与範囲 , 義務などを確認する。

レビューの支援

省庁は , 大臣によるレビューの実施を支援し , その結果 , 運営組織の変更などの対応措置が必要となった場合 , それについても大臣を支援する。

3 農業関連クラウンエンティティ

1) 農業関連クラウンエンティティは , 政府運営企業に多い。特に政府研究機関 (Crown Research Institute) では , 9 つのうち 4 つが農林業関連である。これは 1992 年に農業漁業省 , 林野省を含む 5 つの省庁の研究部門が切り離されて CRI となったためである。

農業関係の政府運営企業は , 次の 5 つで , 下の 4 つが研究関係である。

害獣駆除製品公社 (Animal Control Products Ltd.)

農業研究公社 (AgResearch Ltd.)

森林研究所 (New Zealand Forest Research)

穀物・食料研究所 (New Zealand Institute for Crop & Food Research)

園芸・食料研究所 (Horticulture & Food Research Institute)

2) このほか , 農業関連の研究に対して助成金を出す農業市場研究開発財団 (Agricultural and Marketing Research and Development Trust) がある。

3) クラウンエンティティではないが、国有企業(SOE)として、農業関連では、農産物品質公社 (AgriQuality New Zealand Ltd.) と政府森林管理公社 (Crown Forestry Management Ltd.) の二つがある。

農産物品質公社 (AgriQuality Ltd.) は、1998 年に設立され、職員は 699 人で、オーストラリアでも事業を実施している。オーストラリアのスタッフを合わせると、約 800 人になる。農業・食品業界向けに農産物・食品の試験・分析、品質保証、バイオセキュリティ分野のサービスを提供している。株主は財務大臣、国有企業大臣であるが、事業内容としては農林省の食品安全管理事業を購入契約の締結により、受託している。

実務組織は、農場実地試験 (病害虫の検査、環境モニタリング、家畜の品質保証など)、保証サービス (食品の品質保証)、研究所 (各種試験・分析)、バイオセキュリティ (外来性病害の調査、侵入対策)、オーストラリア事業、からなっている。

農業研究公社

クラウンエンティティのうち農業研究公社 (AgResearch Ltd, 以下、「研究公社」という。) は、約 950 人の職員を抱えるニュージーランド国内最大の政府研究機関 (Crown Research Institute: CRI) である。1992 年、「政府研究機関法」の制定に伴い、農業漁業省から分離・設立された。現在は、国内 5 カ所の研究所で、牧畜業の生産性向上とバイオテクノロジー・システムの開発を目的に、生物科学及び遺伝子工学に基づく研究を実施している。株主は、財務大臣と政府研究機関大臣である。

組織は、農業・環境、バイオテクノロジー、食品・健康の 3 つの科学技術部門と商業サービス部門で構成され、商業サービス部門では、受託研究、ライセンス供与による知的財産の提供等を実施し、収益は 100% 子会社のセレンティス (Celentis) が管理している。

研究公社がクラウンエンティティ化したことに伴う研究活動、資金の獲得等の面における問題点について、農業研究公社リンカーン研究所の主任科学ストラテジスト (Chief Science Strategist) の Dr. Stephen Goldson に聞いた。以下は、その概要である。

博士は、政府の対応について、次第に研究の実態を分かるようになってきたことを認めているが、インタビューの中で、極めて厳しい口調で、問題点を指摘した。

< 研究公社の研究費 >

1) 研究公社の資金の約 4 分の 3 は、政府からの助成金と産業セクターから課徴金でまかなわれ、政府が運営に大きくかかっているが、同時に産業界とも密接な関係を持っている。研究公社には、理事会があり、経営者がいる。組織を維持するためには、稼がなければならない。実際、政府からはもっと利益を上げるように言われている。

2) 研究公社の使命は、ニュージーランドの産業、特に牧畜業を支援することである。

その一方で、研究公社は、生態系を保全することに関心があり、また、牧畜業は持続可能な産業であることを知ってもらう活動も行っている。研究公社のこのような関心や活動は、必ずしも利益を上げることにつながらない。

2) 国家研究機関法 (Crown Research Institute Act) が 1992 年に成立する前は、研究機関は、政府から資金提供を受けていた。効率的ではないと批判する人もいたが、私自身は、とても効率的に動いていたと思っている。現在、研究公社は、産業界から課徴金を受け取るなど、産業とより密接な関係を持つようになっており、アカウンタビリティのレベルも高くなった。

3) 1999 年に行われた政府の所信表明 (Speech from the Throne) で、政府は、研究開発に対する支持と資金を提供すると表明した。その後は、いくつかの分野において、改善されてきている、特に、研究官 (investigator) の主導の下に行われる研究や産業に向けた製品の商業化といった分野では良くなった。

4) 政府による支持は、まだ十分ではない。しかし、ニュージーランドは、島国なので、侵入生物種を脅威に感じており、政府はバイオセキュリティに対する投資は増加している。また、バイオテクノロジーにも投資をしている。

< 競争的資金の獲得 >

1) 資金提供制度が新しくなったことから、資金を獲得する競争が激しくなり、激しすぎるのではないかと考えている人も多くいる。資金を追いかけるだけで、研究は二の次になってしまうことがある。あまりに競争が激しくなると、協力するということがなくなってしまう危険性がある。

2) 競争的になって長期的な研究がむずかしくなっていると思う。政府は、研究というものを信頼していなかった時期があった。過度の管理体制は、資金の細分化という結果につながった。知人の研究者は、10 か 12 の異なった助成金を受けて、研究を行っているが、これはとても非効率的である。

3) 研究公社の競争相手は、9 つの国営研究組織 (Crown Research Institute) である。それぞれが自分の分野で研究をするべきであるが、他の分野にまで手を伸ばしてしまう場合があることが競争の原因だろう。過去に非常に不安定な状態だった時があり、助成金がわずかししか提供されなかったこともあった。これが最良の状態ではないということを政府も気づいていると思う。

< 政府との関係 >

1) 研究公社は、毎年、出資者である国営研究機関大臣 (Minister of Crown Research Institute) と国営会社監査諮問ユニット (Crown Company Monitoring and Advisory Unit) に対して戦略計画を提出し、承認を得ている。しかし、戦略計画を提出すると必ず資金が得られるということではない。政府の方も、研究公社の考えが分かってきたようで、長期的なものに資金を出すように変わってきている。政府は、農業界からの資金提供が期待できない持続性や食品安全といった分野に投資をするようになった。

2) 研究公社に出資しているのは財務大臣と国営研究機関大臣である。農業大臣や食品安全担当大臣など、同じポートフォリオであれば分かりやすいと思うが、財務大臣や政府研究機関大臣は、研究公社の研究についてあまり知らないと思う。二人を助けるスタッフがいるので、私たちは、これらスタッフの理解を促進するように努力をしている。スタッフの研究に対する理解力のレベルはさまざまである。

(注) ポートフォリオは、オーストラリア行政用語で、各大臣が所管する政策分野全体を意味し、予算の要求単位となる。投資用語としてのポートフォリオではない。

3) 国営会社監査諮問ユニットは、部分的には財務省に属していると言っていいたいだろう。科学技術大臣は、政策に関してアドバイスをしたりもする。非常に複雑であるが、彼らは科学者というよりも役人という役割を持っているように見えるときもある。

4) 農業大臣や食品安全大臣は、国営研究機関に対して助言をすることはできるが、どちらかというところ、研究科学技術基金 (Foundation of Research Science and Technology) による助成金関連の決定に影響を与えることで、効果的に意見を述べることができる。

< 研究プロジェクトの選定 >

1) 研究公社リンカーン研究所の研究の 3 分の 2 は、害虫管理に関係しているものである。残りは牧羊や農場システム、つまり、特殊な芝や草の研究に関するものである。研究公社の仕事のほとんどは、受託研究であり、その大半は政府からのものである。

2) ニュージーランドにおける調査研究への主な資金提供者は、研究科学技術基金で、年間約 6 億ドルの資金が出されている。資金は全国レベルで取得されるので、研究所の間で、配分をめぐる論争になることがよくある。

3) 研究プロジェクトの多くは、科学技術研究基金のような出資団体に全国から提案されたプロジェクトから選ばれている。研究公社は、資金提供団体に定期的に正式な報告をしている。

< 収益の確保 >

1) 研究公社の中に「商業グループ (Commercial Services Group)」が置かれ、収益を上げるための作業を行っている。商業グループのスタッフは、基本的には、科学者としての経歴を持ち、商業活動に興味を持っている人たちである。ビジネスを展開していくためには科学の経験を持っていることが必要と私たちは考えている。研究公社には非常に優秀な人材もいるが、科学を利益に結びつけることはとても難しいことである。収益は、科学スタッフと商業スタッフの共同作業によってもたらされている。

2) 収益は、おそらく研究公社の収入の 15% ぐらいだろう。これには商品開発、知的財産、委託研究などが含まれる。15% という数値は、悪くはないと思う。

（参考）酪農研究普及所（Dexcel）調査結果

デクセル南島事務所（Dexcel South Island）所長（Regional Manager）の Tony Watson 氏に、新しい酪農研究普及所の事業について聞いた。以下は、その概要である。

< デクセルの活動と資金 >

1) デクセル（Dexcel²：酪農研究普及所）は、2001 年 2 月 1 日、ニュージーランド酪農公社（New Zealand Dairy Board）の商事信託（commercial trust）として、酪農研究公社（Dairy Research Corporation：DRC）と畜産改善コンサルティング公社（Consulting Officer service of Livestock Improvement Corporation：LIC）を包括する組織として、設立された。

当初は、酪農公社から資金提供を受けて設立されたが、酪農業界の規制が自由化された後は牛乳生産者の組織である「酪農インサイト（Dairy Insight）」を通した直接的な課徴金（levy）が運営の財源となっている。

2) 職員は約 190 人で、研究、開発、普及、職業訓練を行っている部門なども含まれる。このうち、約 50 人は、開発と普及の両方に係わり、20 人が運営に係わっている。残りの約 110 人が研究スタッフで、科学者、技術者、研究対象となる農場で作業に当たる農場スタッフなどである。

3) 主な活動は、農場における酪農システムの研究、酪農における普及活動、農業トレーニング、農場の研究・普及・教育を行う他の業者とのネットワーク作りである。

4) ニュージーランド酪農は、国内の乳製品の販売・輸出を過去 40 - 60 年の間、すべての牛乳生産会社を代表して世界に販売するという役割を持っていた。酪農公社がなくなって、フォンテラ（Fonterra）、ウェストランド（Westland）、タツア（Tatua）が設立された。これらの団体を運営しているのは農業者自身であり、食品加工やマーケティング活動などを行っている。

< ニュージーランドの酪農の目標 >

1) デクセルは、ニュージーランドの酪農の改善を主な目的とし、酪農の生産量を 4 % 増加させることを目標としてあげている。さまざまな研究や農場システム全体の調査を行い、そこで得られた情報が農家に伝えられるよう酪農家たちと密接なコミュニケーションを図っていくことを重視している。

² Dexcel（デクセル）は、dairy（酪農）と excellence（優秀）をつなぎ合わせた造語。

2) 牛乳の年間生産量を4%増やそうしているが、マーケティングや業界の視点から見ると4%は、低目の数字かもしれない。4%は、国際的な競争力を持つ上で、最低限必要な数字である。単に生産量をあげるだけでなく、酪農家たちの収益性も高めることである。生産性が低いレベルの酪農家を上のレベルに移動させようとしてきたが、これまでの経験で、トップにいる人たちを上に移動させれば、全体としてレベルが上がっていくことが分かった。生産高の高いトップクラスの酪農家たちは向上心が強く、改善に対して非常に興味を持っている。トップクラスの酪農家が生産性の低い農場を買うことによって生産量が増えることになる。現在、ニュージーランドでは複数の農場を経営する酪農家が増えている。

3) 4%は、全国レベルの目標である。南島、中でもカンタベリー地域では生産量が急速に増えているため、数年後には南島で生産される牛乳がニュージーランド全体の3分の1を占めることになるかもしれない。北島では、都市に近い小規模な酪農場は、市街地を拡張していこうとする不動産業者にとって非常に魅力的である。一つのライフスタイルを売り物にして、このような農場の多くが区画に分けられて分譲されている。南島には、一つの地域に牧羊もあるし、耕種農業もあり、いろいろなものが混ざっているのだから、二つの農場を一つにまとめれば、面積が増え、生産量も増えることになる。耕種農業についても同じである。南島で農業が成長している理由である。実際には、牛乳の生産量は、南島で4%を回って、その他の地域ではこれよりも低い、ということになる。

< 地域事務所の活動 >

デクセルの普及事務所 (Extension Offices) では、さまざまなプログラムチームを組んで、酪農業者たちに知識や技術を提供し、農場の改善を支援している。普及・開発スタッフ (extension and development staff) は、ハミルトンにある本社を拠点に活動をしているが、地域事務所 (Regional Offices) を置いてネットワーク作りを行っている。リンカーン大学、マッシ - 大学の両大学が中心となるこのネットワークによって、スタッフはそれぞれの地域における状況を正確に把握し、また農業者たちの身近な存在になることによって情報の交換をすることができる。

< 研究と開発の統合 >

同じ組織の中に研究と普及活動の両方を持つことによって、畜産農家に知識と情報を提供し、それを農場に適用していくためのプロセスを合理化することができる。新しい技術を導入している酪農家たちから科学者へのフィードバックなど、さまざまなレベルにおいて迅速なコミュニケーションが普及スタッフの存在によって可能になっている。

- 2) 普及活動と研究・開発を一体化させることによって、研究の計画や運営、商品開発や普及活動の専門家を配置したり、また商品開発や農業者向けのサービスなどに科学者の協力を得たりすることもできる。
- 3) コンサルタント サービス (Consulting Officers Service) は、デクセルが設立される前から実施されており、50 - 60 年の歴史を持っている。コンサルタントは、当初は、一人か二人しかいなかったが、現在では 27 人に増えている。
- 4) デクセルが設立されて、研究と普及がより密接になった。以前は、普及だけ、研究だけをやっている、という状態であった。酪農研究公社の研究者は、酪農家たちと話をすることはあったが、その多くが常に研究や科学に重点を置いていたため、酪農家と接触をとることは研究者個人の意思に頼られていた。デクセルが設立される前の段階では、開発は無作為に行われていた。コンサルタントが研究スタッフから得た情報を酪農家のところに持っていくようなことが行われていただけである。現在は、開発スタッフ (Developer) によって研究と普及の間につながりが作られた。
- 5) 研究スタッフの中には、普及活動に近い研究をしている人もいる。開発部門には、開発スタッフがあり、彼らは研究スタッフと共に作業に当たり、そこで得た情報を理解し、それを農業者たちに分かりやすい形にするという役割を持っている。これらの開発スタッフは、普及スタッフの経験を持つベテランである。開発スタッフになることは、デクセルのコンサルタントにとって昇進の道と考えられている。より専門的なポジションと言えるだろう。

< コンサルタントの活動 >

- 1) コンサルタントは、それぞれの地域に配置されている。それぞれの地域において農業者が必要としているものが何かを理解することである。例えば、冬の間に飼料作物を育てるにはどうすればよいか、といった問題であれば、さまざまな試みを行ったり、又は種苗会社と共に作業に当たったりすることもある。種苗会社が、その地域で試してみようと思う新しい品種のものを持ってくるようなこともある。
- 2) 毎月 1 回ぐらいの割合で、全員がリンカーンに集っている。管理面や運営に関連する事柄を話し合うほか、デクセルのスタッフのための社内トレーニングや外部トレーニングも用意している。どのような研修を受けるかは、それぞれ個人によって違っている。実地研修は、例えば私が窒素に関する現地活動をしている場合、農業者を集めて、窒素について専門家の話を聞くことになる。科学者や研究者は農業者に対して話をするが、同時に、それを聞いている私もここで学ぶことができるということである。

3) コンサルタントは、ファシリテーターのような立場で仕事をしている。現在、世界中で見られる大きな変化もこれに関係してくる。50 - 60 年前までは、コンサルタントは幅広い知識を持ち、一般の人々が見聞きできる情報は非常に限られていた。しかし現在は、情報はどこにでもある。農業者は、外国からも、あらゆる情報を手に入れることができるようになった。コンサルタントは、知識を持っている人ではなくなり、専門家というよりは、ファシリテーター的な役割の方が大きくなってきている。

4) 農業のやり方が変化に富んできた、というのも最近の傾向である。窒素を例にとると、農場における窒素の使用量は、1 ヘクタール平均 150 キロと言われている。しかし、窒素を全く使わない人もいれば、200 - 300 キロ使う人もいる。現地で作業をしている時に、窒素を全く使わない人と 200 キロ使う人がいたら、それぞれに異なった条件を持っていることを理解しなければならない。また、ある人が今回の作業の中で話した内容が次回のセミナーでの発言と同じではないかもしれない。私たちは農業者のニーズを理解し、それぞれ個人に学習の方向づけをしていく必要がある。

<教育活動>

1) 畜産業では、新しいテクノロジーの応用や農作業の実践、農業のみならずサービスセクターにおいてもあらゆる知識と技術が必要である。産業界が教育や訓練に対して行った投資を価値あるものにし、誰でも利用することのできるサービスを確実にするため、デクセルは、政府、大学、産業訓練組織 (ITO)、酪農業者たちを対象にしたその他の教育提供者などと協力をして、さまざまな教育活動を行っている。

教育活動には、産業教育ファシリテーター (Industry Education Facilitators)、ニュージーランド酪農業大学奨学金 (New Zealand Dairy Industry Undergraduate Scholarship)、農業訓練所のトレーニング (Agriculture ITO Training)、農業・園芸技術指導 (Human Capability in Agriculture and Horticulture) などが含まれる。

2) 産業教育ファシリテーターは、北島、南島において、地元の学校や農業訓練団体の利点を最大限に活かすため、各団体・組織と協力して活動を行っている。

ファシリテーターは、これまでに多くの新しい参入者を酪農業界に招き入れてきた学校とコンタクトを取る、又は直接訪問する、人気の高いニュージーランド酪農業大学奨学金 (New Zealand Dairy Industry Undergraduate Scholarship) の管理を行う、STR8UP (職業としての酪農業を紹介する定期刊行物) など、酪農業を紹介する媒体を学校の就職アドバイザーに提供する、全国の職業説明会 (expo) に参加する、農業 ITO と密接なつながりを持ち、酪農業者たちに向けた連絡先、職業紹介、トレーニングの機会などの情報を公開する、職業の選択肢として酪農業を奨励するプロジェクトやイベントを支援する、などの活動を行っている。

3) 酪農インサイトによって運営されている「酪農への窓口 (Window to Dairying)」プログラムでは、ニュージーランド各地の酪農業に関する情報を学生たちに提供している。また、テアワムトゥ、ハルタキ平野、レポロア、ファーノースなど酪農業が盛んな地域におけるコミュニティープロジェクトを紹介している。

4) ニュージーランド酪農業大学奨学金は、酪農インサイトを通して提供されており、学問的な知識を身につけ、ニュージーランドにおける酪農業の持続的な発展のために必要な教育と訓練の機会を学生たちに与える奨学金制度である。最高 4 年間まで大学の授業料相当額が毎年 50 人に支給され、この奨学金を受けた者は、リンカーン大学、マッシー大学で広い範囲にわたって農業関連の知識を身につけ、学士号を得ることができる。

5) 産業教育ファシリテーターとして、高校に勤務する者が 2 人、就職アドバイザーが 1 人、高校校長が 1 人いる。これらの人たちは、若い人たちの教育に非常に熱心で、また酪農業界に関しても熱心な人たちである。

6) デクセルの奨学金の制度は、自分の将来に迷う若者に酪農という機会があることを知ってもらうことを目的としている。酪農というものを考えに入れていなかった人たちに酪農業を紹介するための非常に良いシステムであると考えている。

また、産業教育ファシリテーターの役割の一環として、デクセルでは、夜間に大学などで活動を紹介し、酪農業界におけるさまざまな機会を紹介する集まりも開いている。

< 農業訓練所との関係 >

デクセルでは、農業訓練所 (Agriculture ITO) とは、さまざまなレベルで密接な関係を持っている。レベルの高いものには業界レベルの酪農、その他の産業に関するものもある。酪農以外のことにも取り組んでいる。農業訓練所は、職業訓練を行っており、デクセルはそのいろいろなレベルに代表者を置いている。農業訓練所が行っている講座には外部の組織が手助けをしているものもあり、デクセルもその一つである。

< その他の活動 >

1) デクセルは、この他にもさまざまなセミナーやトレーニングを定期的に行い、酪農業たちを対象に新しい技術や知識について学ぶ場を設けている。酪農の専門家や環境活動団体、教育機関などパートナーシップを結んで行われる取組や科学的な調査・分析、市場調査や製品試験などの商業向けサービスも行っている。

2) ニュージーランドでは、農場を運営するための良い人材が不足している。酪農は、汚くて寒いというイメージが強いらしく、人々に敬遠されている。私たちはそのようなイメージを排除しようとしており、酪農家たちにはより良い雇用者になってもらいたいと願っている。

第5節 カナダの行政近代化への取り組み

カナダでは、2005年4月1日以降、1996年から実施されていた「計画、報告及び説明責任の構造政策」に代わり「管理、諸資源及び成果の構造政策 (Management, Resources and Results Structure Policy ; MRRS)」が施行されている。

1 MRRS の概要

MRRS の目的は、財務及び非財務の実行情報の収集、管理及び報告に対する共通の政府全体の取組の開発を支持し、諸資源、プログラム活動及び成果の連携に関する市民及び議会への報告の標準的な基礎を与えて、管理説明責任の枠組 (Management Accountability Framework、後述) と調和し、公共部門の管理及び説明責任の強化という政府の公約を補強し、省庁に対してカナダ国民のための成果(results for Canadian)を達成するのに最もかなった、プログラムの策定及び管理をするのに必要な柔軟性及び支持を与えることである。

すなわち、各省のプログラムが、その省の戦略的アウトカム、マニフェストにどのように結びついているかを示し、国民や議会への説明責任を果たそうとするものである。

そして、その内容は、おのおののプログラムが、どの上位のプログラムや省のマニフェストに結びつくかを図示し (Program Activity Architecture により示される。)、その全てのプログラムの予算、成果等を記入するものとされている。

2 財務委員会でのインタビュー

以下は、Bruce Stacey・財務委員会事務局 (Treasury Board Secretariat ; TBS) 管理部調整及び統合担当課長へのインタビューの結果である。

(1) 政策の趣旨

MRRS は、財務委員会 (Treasury Board ; TB) にとって、発足したばかりの新しい政策である。

カナダ人は、国会議員に、より多くの責任と透明性を求めている。君主のスピーチでもこの優先事項の概略を述べ、国会議員の役割の変化、または役割を増やすことを約束している。2004年と2005年の予算案、そして先週下院に提出されたばかりの Modern Management の協議事項にもある。

過去から現在において、管理者たちはプログラムの趣旨に対して費やされる金銭の事ばかり考えていた。これからは、もっとその金銭がもたらす成果や結果を重視するように移行したい。要するに資源と結果を関連付けたい。

同時に、情報の企画は省レベルで検討されていた。それを無くすわけではないが、より大きな政府レベルでの関与が望ましいので、例えば、政府全体の安全保障 (セキュリティ) の問題、政府全体の「水の問題」といったものへの関与を行うために、MRRS を

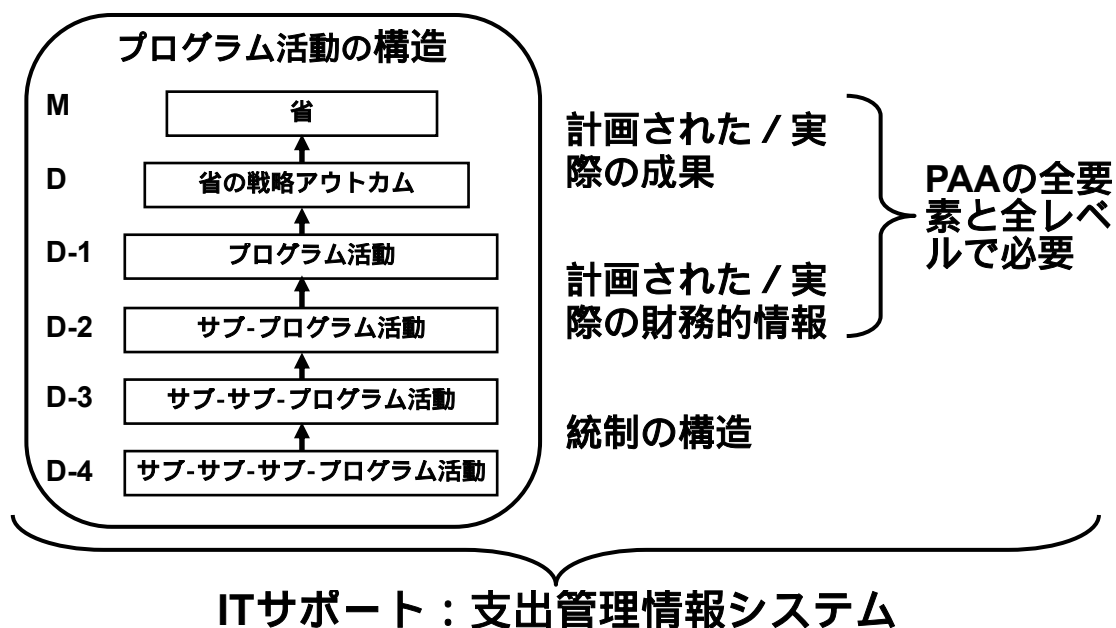
発足させた。

(2) プログラム活動の構成 (PAA) による説明

各省に有機的な図を作り，実際の成果を重視した情報を企画し，管理のための構造を提供した。ある省の概要図を示したものがあ (下記の「省のプログラム活動の構造」)。カナダ政府内の各省には，このような組織図がある。各箱の中に「所期及び実際の結果」，「予算と実際の支出」，そして各省の意思決定能力事項が横に書かれている。プログラム活動の構造 (Program Activity Architecture ; PAA)，D- 1 は，議会が予算を各省に当てる箇所である。

省のプログラム活動の構造

プログラム活動の構造 + 財務的・非財務的情報



省は TB から PAA の承認を得る。もし省が PAA (D-1) 以上の位置で組織の変更を希望するなら，再申請が必要で内閣の承認が必要になる。省が PAA (D-1) より低い位置で変更しようとする場合は，TBS との協議で認められる。

この政策の中で完結していない条項があり，それは TBS が各省の大臣と「説明責任に関する協定」 (Accountability Agreement) を結び，PAA のどのレベルにおいても TBS に情報を提供することを求める条項である。この政策が我々にもたらしたものは，膨大な量の情報に中央がアクセスできるように変更したことである。

コンピュータープログラムやデータベースを情報収集のために開発することはとても難しい処理で、各省は最初のデータベースを構築するために多くの時間を費やしている。カナダでは成果の管理を10年実行していると言っても、今日業績に関する情報は実在していない。それぞれの課長(manager)がプログラムの結果に責任があることになるので、省幹部にとって大きな文化の変化になる。これは本当に我々の管理する方法の抜本的な変革となる。

(3) MRRS の役割

省は、MRRS のデータベースに含まれている情報にアクセスし、優先順位を決定するためや省内で資金の配分をするためにこの情報を利用することができる。そしてより重要なことは、業績に関する情報が入手できるため、どのプログラムが成果をあげていてどのプログラムが成果をあげていないか判断できる。

このデータベースは、より多い情報を議会に提供し、省の業績に関する報告や Reports on Plans and Priority (RPP) の情報などをより詳しく作成することを可能にする。結果として、これらの報告は偽りがなく、常に新鮮な電子化されたものとなる。

歴史的に、TBS は省の支出に関する情報を持たず、いつも省が提供する情報に頼らざるを得なかった。このデータベースのおかげで、TBS は各省の業績について説明を要求したりすることが可能になる。省が必要とされる業績を成し遂げることができるか、できないかという省の能力に関する大切な質問を投げかけることが可能になる。

可能ならば、この委員会が現在よりかなり効率よく、全体を見渡すプログラムを見直す情報を提供できるようになってほしい。

TBS の中央予算局(Budget Office)機能は、枢密院や財務省と結びつき、大臣たちに説明を要求することができる。省が TBS や内閣に新しい提案をする際に、「現在、違う名称でこのプログラムを試していて、それがうまくいっていない、または予算を移した」という情報がある。何故さらに試したいのか」というように異議を唱えることができる。

(4) PAA と MRRS の使用

省の典型的な PAA は、MRRS の(予算)見積み第3部への影響である。RPP と DPR (Departmental Performance Report) は PAA に載せなくてはならない。

現在は(PAAのおかげで)RPPの優先度の高いプログラムを、次官のために強調する(highlight)ことが簡単にできる。同時に、DPRに業績の報告をすることができる。計画と業績報告の間は直接結ばれることになる。

現在、省は戦略的な成果(strategic outcome)しか、報告していない。新しい政策で、全ての(PAAの)レベルを通じたより詳細な報告が可能になる。この情報をもとに、国会議員たちは次官たちに省の業績について説明を要求することができる。

(5) 以上に関する質疑応答

(問 1) MRRS と PAA は同一か？ PAA の中身をきっちり書いていけば，MRRS になるような印象を受ける。

(答) PAA は政策の一部で各省のプログラムの骨格を成すもの，MRRS は政策そのものである。「プログラム・アクティビティを満たすための財源を，PAA のこのレベルを適用して議会で割り当ててもらおう」と我々は表現する。

構造 (structure) を持たなくてはいいだけでなく，省が戦略的な成果に到達するためにプログラムがどのように貢献するかという，漠然とした「論理構造」を持たなくてはいいないといっている。

結果として「構造が必要だ」と言っているだけではなく，「このレベルでこの情報を与えてくれて，必要条件を満たす構造が必要」なのであり，もし変更が必要ならその時点で伝えてもらい，また何故変更が必要かを説明してもらう必要がある。その点について，我々が納得し承認しなくてはいいない。ただの構造よりかなり厳格である。

政策に関しては TB は「この大臣は PAA のこのレベルより上で情報を伝達する責任がある」とか，「どのように予算を使うか」と言ったようなことについて，PAA 内でレベルを選ぶ権利がある。

(問 2) 先ほど MRRS は DPR を作成する方法とのことだが，「planned」と「actual」とあるうち，「actual」は別につけて DPR とするのか？どのように作成するのか？

(答) 例えば環境省において，環境保護，環境保全，それぞれの環境など，数多くのプログラムが実在する。各箱の中に予算 (RPP) と予測される成果 (RPP)，実際の支出 (カナダ政府の公の支出)，業績に関する情報 (DPR) がある。データベースがいったん完成し，作動し始めたら，常に新鮮な電子的な報告制度ができる可能性がある。

各レベルに計画と支出，そして業績に関する情報がある。各省や TB がそれぞれの業績を分析する。次官にとっては，とても驚異的なオプションである。MAF が管理者の説明責任を語っているので，省レベルでは MRRS はプログラムでの各レベルの管理者の説明責任を求めている。

(問 3) 一番下はどのレベルか？プログラム・マネージャーより下になるのか？

(答) 議論の余地があるところである。全体を見渡し管理するためには，とても下の情報が必要になる。

例えば，現在先住民の分析を省をまたがって行うところである。最初は 75 くらいのプログラムが関係すると考えていたが，実際に先住民に関連するプログラムを数えたところ，350 までになった。75 プログラムが予算の 8 割を占めるはずだったので，残り 2 割の予算を使った。今は「プログラム」の実行可能な定義を決めようとしている。財務上ではこれより分割できないくらい下のレベルである。これは省に多くの問題をも

たらしめた。現在、政府内に7つの財政上のコンピューターシステムがあり、この財政管理システム、例えば SAP システム（注）、を変更することはとても困難であるからである。結果として、私の人気は落ちてしまった。

（注）SAP システムについて

SAP 社の提供するシステムソリューション。部署（政府の場合は省）を超えてデータが共有される。入力された情報をもとに、予算作成や人事評価などが可能。

参照 HP： <http://www.gov.ns.ca/psc/default.asp?mn=1.161.375.377.383>
<http://www30.sap.com/japan/index.epx>

（問4）プログラム・マネージャーより下の人も、責任や資質が追及されるのか？

（答）そこまで下のレベルを見るのは省だけである。中央はもう少し上のレベルしか見ない。局長（director general）や「sub activity」レベル（D-2）以上である。

（問5）局長はD-2 レベルにあたるのか？

（答）D-2 か D-3 レベルである。

しかし、それより下のレベルの情報を知るということは、我々にプログラムの全体を見るようにさせている。例えば気候変動の問題に関して、もっと多いかもしれないが、主に7つの省が動いている。京都議定書で定められたように、2000年までに1990年のレベルに戻すというように結果は一つであるから、説明責任はカナダ政府にあり、関連している省それぞれにはない。我々は責任をいくつもの省で管理し、共有するようにできていない。

このデータベースが完成すれば、例えば、気候変動の一因となる小さいプログラムから情報収集ができ、そして（トータルとして）架空の省（当該プログラムだけで省を構成したとしたら出現すると仮定した省）の総計が取れるようになる。

（問6）そのような大規模な話ではなく、もっと細かい作業が要求されていると思うが。

（答）情報は一番下のレベルから収集されることになる。省はその情報をもとに、何が優先事項か、誰が目的を達成しているかという決定を下すことになる。連邦政府には予算内で割り当てられる余分な資金がないため、この情報をもとにしてどの計画を実行に移すかという判断ができる。

Keay 歳出分析課上級課長が提案していたように、政府が新しい構造になれば、全ての省は3年から5年の間に見直されることになる。その頃には、（省の）一番下のレベルから情報が収集されるようになるだろう。そしてその調査をもとに、より詳細な省の業績評価ができるようになる。

この政策の一番の成果は、省が個々のプログラムに対しての業績に関する情報を収集しようと検討していることである。

(問7) TBS の指示ではなく、各省が自発的に行っているということか。

(答) これは政策であり、政策というのは政府内の法律である。だから、各省が従うように作っている。

(問8) 政策としてプログラム・マネージャー以下のレベルから、MRRS の情報を構築するようにしているのか。

(答) そのとおりである。そして、現在10から15の大規模な省がこの戦略を適用し、PAA を基にして省の管理を行っている。

前回の DPR では必須条件ではなかったが、50%以上の省が PAA を基本にして業績報告を行うことを検討している。予定していたより1年も早い。

(問9) これは評価だと考えると、プログラム・マネージャーより下のレベルまでも、責任を問うことになると思うがどうか。

(答) プログラムの定義による。プログラムが、政府が成果を期待する最小の単位だとすれば、MRRS 内では(プログラム)マネージャーに責任が問われる。これより下のレベルには情報が集まらない。プログラムで情報は止まる。例えば、環境保護において、5,000万ドルの予算を当てるとする。「きれいな空気」というサブ・プログラム・アクティビティより下は、さらに小さなプログラムが多くあり、たくさんの「汚染源」があるとしよう。そして「硫黄」のプログラムに500万ドルの予算があるとする。その結果、業績に関する情報は、そのプログラムがどのように「きれいな空気」や「環境保護」に貢献するかを見る。

(問10) RMAF と MRRS の関係について。RMAF で評価され、そのプログラムの実施が認められた場合に、MRRS に載ってくるのか。

(答) 例えば、とても下のプログラムで、寄付におけるプログラムがあったとしよう。このプログラムのマネージャーは、RMAF による評価を必要とする。RMAF から得た業績に関する情報は、プログラム・アクティビティを完成させるために利用できる。だから、RMAF と MRRS はつながっている。RMAF のために作られたロジック・モデルは、たまに扱い難くなる。PAA は多少はロジック・モデルであるが、厳密にはロジック・モデルではない。RMAF のロジック・モデルをととても下のプログラムレベルから見ると、同じ省の PAA のロジック・モデルとは同じではない。

各 RMAF では、省の戦略的な成果に到達するために、あるプログラムがどの程度貢献できるかという、ロジック・モデルを立てなくてはならない。実際には現在話しているプログラムは、省が達成しようとしている成果に関係するとはいえず、とても下のレベルのものだ。PAA を考えて欲しい。この「プログラム」は他の10のプログラムと関連して「サブ・サブ・(プログラム・)アクティビティ」の成果に貢献し、その後「サブ・プ

プログラム・アクティビティ」,「プログラム・アクティビティ」そして戦略的な成果に貢献することになる。それぞれのプログラムが、どのようにして省の戦略的な成果に貢献するかを表現している。例えば、国防省の PAA は壁で囲む(ぐらゐの大きなものになる)だろう。

(問 11) RMAF は(PAA のような)構成は作らないと思うが、どのような成果を目標としているか明言しなくてもよいのか。

(答) RMAF は一つのプログラムしか見ない。そしてそのプログラムがどのようにして省の戦略的な成果に貢献するかどうかだ。500 万ドルのプログラムは 1 億ドルの成果のためにあるということだ。だから、RMAF と我々の概念は少し一貫性がないかもしれない。RMAF の強みは、プロジェクト・マネージャーがじっくりと「このプログラムはいかにして我々が達成しようとしている省の目標と結びつくか」と自問できるプロジェクト管理の手段だということだ。より重要なのは、基準となるデータを予測し立証して、そのプログラムを評価できる他の情報を利用する。その情報は PAA の業績に関する情報として利用できる。

MRRS では PAA の業績に関する情報は全てのプログラムレベルにある。RMAF ほど詳細ではないが、いくらかの情報は省の PAA 全てのレベルにある。各省で実施される 1 年に 3 から 5 のプログラム評価だけに頼る必要がない。業績に関する情報があるので、評価に頼らずプログラムの業績のトレンド分析も可能である。(評価を)しないと言っているわけではなく、(MRRS は)より多くのことをさせてくれると言いたい。

(問 12) MRRS と RMAF において、働き方が違うという理解でよいのか。RMAF は個々のプログラムを見て、MRRS は省の戦略的成果において、プログラムが(PAA の)どこにあるかという点を見るということか。

(答) その通り。我々は MRRS と RMAF を現在よりうまく統合させ、評価の能力を高めることにより、低いレベルのプログラムの内容をより高く、戦略的なものにしようとしている。MRRS がその手助けをしてくれることを期待している。

(問 13) RMAF で最終的な評価がでくると、プログラム・マネージャーか次官、または局長の勤務評定になるのか。

(答) 初期の問題は「grants and contribution (奨励金及び助成金)」の分野だった。監査は grants and contribution のプログラムが実施されている大規模な省だけで行われた。そこでは助成金で何が達成されたかの管理がされていなかった。大臣たちは政策評価を作り、RMAF はプログラム・マネージャーが省の全体像にそのプログラムがどのように合うか見せ、実績評価のためにどのように情報を収集するか見せ、予算が「grants and contribution」プログラムのために承認されるように評価の計画を出すための手段である。

省は RMAF を提出しなくてはならないからである。その結果、省がどのように評価するつもりか判断することができる。

例えば、RMAF の資料は 60 ～ 70 ページに及ぶが、MRRS の必要条件である PAA では、短期間の成果、最終の成果、目標、予定表などの 5 ～ 6 の情報に絞られる。

2 管理、説明責任の枠組 (Management Accountability Framework ; MAF)

(1) MAF の概要

2003 年に TBS は、Results for Canadian (カナダ国民のための成果：カナダ連邦政府の行政管理の近代化に関する公約、2000 年に策定) の実施のために「管理、説明責任の枠組 (Management Accountability Framework ; MAF)」を制定した。この MAF は、それまでの Modern Comptrollership (MC) の概念をより進めたもので、これにより MC は、廃止された。

MAF は、各省の次官が、その省の管理運営をうまくやっているかどうかを大臣、内閣、議会等に説明するための手段である。

10 の要素と 41 の指標からなっており、41 の指標ごとに 適用できない、 情報なし、 卓越している、 満足できる、 改善の余地あり、 注意が必要、 の 6 等級に評価される。

10 の要素とは、以下のとおりである。

- 公務の価値 (Public Service Values)
- 統制及び戦略的指示 (Governance and Strategic Directions)
- 成果及び実績 (Results and Performance)
- 学習、革新及び管理の変革 (Learning, Innovation and Change Management)
- 政策及びプログラム (Policy and Programs)
- リスク管理 (Risk Management)
- 人材 (People)
- 管理者意識 (Stewardship)
- 市民に焦点を当てた業務 (Citizen-focussed Service)
- アカウンタビリティ (Accountability)

(2) TBS でのインタビュー

以下は、TBS・優先順位と政策策定の結合部・MAF 担当上級分析官・Ron Sisk 氏へのインタビューの結果である。

ア．MAF の概要

これは連邦政府が行う、管理の状態を評価する際に使う包括的な手段である。TBS が

主に監視する手段として用いている。

TBS は中央の省で、連邦政府の歳出を監視する責任がある。議会が省のために予算を承認し、TBS は予算が賢く使われたかどうか、確実にする。どういうことかと言うと、効率良く、任期中に、納税者に敬意を払いながら、効果的に予算が無駄のないように使われているかどうかということだ。大変大きな仕事だ。

MAF は、3 年前に発足した。

MAF は次官、省のトップ(heads of department)をターゲットにしている。これはとても重要な点である（後述）。

イ．10の要素

MAF は10の要素に的をしぼっている。これらの要素がよく管理されれば、省もよく管理され、与えられた目標に達成できる。

この枠組を作ったのはアイバン・ブレイクという人で、この10の要素を「次官たちを眠らせないようにする10の項目」と特徴づけている。少し押し付けがましいが、かなり正確である。

もし組織が統合され、訓練されれば、資源を分配したり、資源を結果のために持ち続けたりすることができる。健全な価値と倫理が伴い、省は自信に満ちて革新することが可能になる、これが第一の重要な点である。そして決定する際に、今度は資源のことや、リスク管理、そして監督（control）ということが関係してくる。ここが第二の重要な点である。

特に強調されていることは、政策分析を可能にするという点である。各省庁が働く環境を入念に調べ、理解する能力、それは結果を重視して、クライアントを基本としてニーズを考えることにつながる。1990 年代に政策能力が大幅に縮小されたので、MAF は各省庁に対して政策能力の再構築を奨励している。

この10の要素をうまく管理して、ビジョンがかなえられた場合に到達する結果を資料「成果への焦点」に載せている。サービスは国民に焦点を当て、公務に価値や道徳が取り入れられる。価値は明確で理解され易いものが適用される。結果として、大臣にとって効果的な支えになる。

大臣が定めた戦略的な方向が、結果や成果に基づいたものへ変えられる。（大臣の）決定が明白になり、責任が伴う。

公務員は評価され、業績能力も伸びる。

責任のある支出をするようになり、そして支出に対して、適切な監督が行われるようになる。また、リスクも管理される。最も重要な点として、省の業績が管理される。

ウ．41の指標

以上に述べた10の要素、期待されること、それぞれに指標を設けている。

数が多すぎるので減らさなくてはならない，MAF をできるだけシンプルで，わかり易く，直観的なものにしたい，と考えている。

現在，10の要素のそれぞれに指標があり（計41），各指標の下に基準がある。とても多すぎて非効率的である。MAFの対象は次官であり，次官たちは長いリストではなく，短く簡潔なリストを求めている。

各指標にレーティングと呼んでいる，目盛りがある。90の省があり，各省に41の指標がある。そうすると4,000近くボックスがある。TBSにとって莫大な量の業務になるので，各ボックスがレーティングを必要とする。

エ．MAFの重要性

MAFは，政府の高いレベルにおける公約なので，とても重要である。例えば，ごく最近に発表された予算においても，首相の民主改革に対する行動計画にも，そして，公共部門管理を強化しようとするTBの議長（president）の協議事項にも載っている。

評価は枢密院の事務総長（clerk）が行う，次官の業績評価の一部になる。枢密院の事務総長は，各次官の上司にあたる。

オ．管理の定義

通常，管理について書かれている教本には，管理機能の基準が書かれている。

リスクは指標，要素の一つだが，リスクが適切に管理されることを期待している。リスクが何か明らかにされ，リスク管理の解決案が出され，この案が監視されることがとても大切である。進行状況がその案に従っているか確認されるからである。

リスクを管理することと，価値と倫理を管理することは同じである。リスク，価値，倫理は管理される必要がある。これが「管理（management）」という言葉で我々が言いたいことである。

最も弱い点は，省内の監督である。監督というのは，進捗状況の監視を意味する。業績管理という点では業績指標があるだけでは十分ではなく，指標に価値を見だし，価値を監視し，目標を設定し，成果を監視し，その（成果の）相違について何か行動を起こすことが重要である。成果を管理しなくては意味がないと言える。指標があるだけでは足りず，管理することが大切である。

カ．MAFの進展

MAFは年々進化しており，現在は，Round 3の段階になっている。Round 1は2004年，Round 2は2005年初め，そして今がRound 3である。省が増え，指標も増えた。

キ．手順（process）のハイライト

MAFには，たくさんの省や人が携わりとても広範囲なため，手順は重要である。

MAF の手続きは、TBS の事務局長によって始められる。secretary(TBS の事務局長) は、clerk (枢密院の事務総長) と並んで、とても控えめな肩書きだが、連邦政府における二つの重要な地位であり、手順は、TBS の事務局長と PSHRMAC (Public Service Human Resources Management Agency of Canada 公務人材管理庁) の長官が共同で開始するのだから、非常に高いレベルで始まる、とすることができる。

そして、およそ 100 の省庁と情報会議 (information session) が開かれる。

100 の省庁の 41 指標に職員を任命しなければならない。合計すると 4100 ボックスになる。加えて省の担当者を決定しなければならない。担当者を決め、集めるのは、細かいが、重要な仕事である。

誰が誰と話すかを決めるという仕事は、そこに至るまでが大変だが、比較的簡単である。それぞれの省は違った方法でことを進めるので、手本が必要になる。誰と話して決めていくか、とても気にする省もあれば、そうでない省もある。ボックスが全て埋められて、ボックスごとに各指標の評価が記入されて、省の担当者に草案を送付する。3 週間、各省の反応を待ち、必要であれば会う。

その後完成された報告書が、事務局長と PSHRMAC 長官の名で次官たちに送られる。事務局長と次官の間に会議が開かれる。高いレベルで行われているこの会議において、優先事項が決められる。

この優先事項はフォローアップレターで確認される。そして、TB はフォローアップレターで確認されたことを監視する。このフォローアップレターのコピーは、枢密院の事務総長に送付される。

高いレベルでの話ということと、多くの人が携わっているため、このような手順を考えることはとても重要なことである。

ク．MAF の目的

この手順は、MAF を包括的な説明責任の制度として、そして管理者たちを管理する方法として公務に定着させたいという考えから来ている。次官たちを (この仕事に) 従事させ、注意を払うべき問題点を重点的に取り扱ってもらう。TBS が管理の状態を、議会に報告することを助ける。TBS が MAF を利用して監督機能を果たす。TB は内閣の財務委員会なので、MAF を使って TB 内の閣僚たちの意思決定をサポートする。

ケ．MAF の強化

次の段階は、MAF を強化することである。

まず、証拠を集めるという能力を強化しなくてはならない。全ての情報は省内に存在しているが、職員の能力を示すだけでなく、それを実施している証拠を集めることは難しい。省は訓練された職員や、情報システムを示すことはできるが、それらを適切に利用しているかどうかには疑問が残る。そして、指標の数を減らさなければならない。

公衆に対して、議会に対しての報告方法について、選択肢を増やしたい。

ボックスにはデータベースが構築されているので、職員を訓練してデータを頻繁に利用するようにしたい。このデータベースは我々の共有された記憶(memory)だからである。

小規模な庁(small agency)のために指標を適応させたい。現在ある指標は大規模な省がターゲットになっている。大規模な省には職員が多くいるため、一人の職員は一つか二つの指標を任されるだけだが、小規模な庁には職員が一人しかいない場合もあるので、一人でMAFを扱わなくてはならない。そのためにも指標の数を減らす必要がある。

MAFを利用して(各省に)権限を委譲し、統制する事を任せたりできるかもしれない。TBは現在、かなり(省に対しての)業務処理に関心を向けている。つまり、各省の支出の詳細に注意を払っている。それを止めて、(TBを)戦略的な方向に向けたい。MAFの評価は、その転換を助けてくれるだろう。

そして次の段階として、Round 4にあたる来年、各省庁に自己評価を行うように依頼する。そして、その結果を試したいと思う。

MAFを強化し、戦略的に管理する手段としたい。権限をどのように委譲するかなどの補助的な手段としたい。例えば、TBは多くの政策を定める。一例として土地を調達した場合などに、MAFの過程において、いろいろな政策を守っているかどうかを確認できる。

最後に、我々の効率を高めることが必要である。とても広い範囲での仕事で、職員の時間と労力を要するので、職員の労働時間を割り当てるなどして、MAFを扱わなくてはならない。

コ．質疑応答

(問1)MAFは詳細にわたって結果を作るようだが、Modern Comptrollership Initiativeではどうして不足なのか？何故41もボックスを作り、MAFまで行うようになっているのか。

(答)MAFはModern Comptrollershipから発展した。たくさんのイニシアチブがあって混乱を招いたが、MAFはそれらのイニシアチブをまとめ、次官たちが注意を払うべき一まとまりのイニシアチブにした。

(問2)Modern Comptrollershipはなくなったということか。

(答)Modern Comptrollershipにあった要素は、全てMAFに移った。だから、Modern Comptrollershipはもうない。MAFは管理(management)に対する最も重要で包括的な取り組みをする。

MAFはビジネス計画を管理するために利用されなくてはならない。MAF自体は意味をなさない。計画とMAFは常に結びついていなければならない。

要素及び指標(Elements and Indicators)のリストで人材(People)欄下の人的資源計画(HR Planning)を見ると、「よく考えられた人材計画の過程は、ビジネス計画と結

びつけられる」とある。人的資源計画というのは41ある指標の一つなので、この計画がビジネス計画にどの程度統合されているかで評価される。

どのようにして管理するかが大切だ。

(問3) 議会に対する報告を作るということは、マトリックスそのものを報告するのか、それとも別のものを報告するのか。

(答) 方法は二通りあり、ひとつはそれぞれの省の評価をまとめて見る、もうひとつは全体の評価を見る、であるが、まだ決定されていない。現在、各省庁に意見を求めている。今までは、各省ごとの評価は議会に報告していない。資料のうち「MAFの強化」の部分は、内部資料である。

各省は評価の結果を公表すると、首相が約束したことが記録されている。

(問4) 議会の報告の前に、次官の勤務評定をするということは、次官の処遇がこれで決まるのか。

(答) そのはずである。

Round 2で、フォローアップレターのコピーを枢密院の事務総長に送る。多くあるフォローアップレターの内の一部は、人的資源計画をビジネス計画に集約する(integrating)ことが記されていた。だから、事務局長はこの仕事が行われているかどうか、確かめている。

現在のRound 3では、フォローアップレターで明記された事に対して適切な(Round 2の)フォローアップが行われているかどうか、確かめている。

3 農業・食品省 (Agriculture and Agri-Food Canada ; AAFC) における政策、プログラムの実施状況

(1) AAFCの政策の概要

AAFCでは、2003年に農業政策の枠組(The Agricultural Policy Framework ; APF)を策定し、政策をその中に位置づけて説明している。副題を21世紀への農業政策(An Agricultural Policy for the 21st Century)として、連邦、州、準州の農業大臣が、今日の課題に対応するため、包括的な政策を共同して進展させることを約束したものである。現在のAPFは、2008年まで効力を有する。

APFは、次の5つの要素で構成される。

- ・ビジネスリスク管理 (Business risk management)
- ・食品の安全及び食品の品質 (Food safety and food quality)
- ・科学及び革新 (Science and innovation)
- ・環境 (Environment)

・更新（Renewal）

全ての州政府，準州政府がこの APF 及び実施協定にサインしており，これはいかにも連邦制をとっている国柄を表わしていると思われる。

この APF の要素に沿って，予算書の付属資料とでも言うべき DPR（省の実績報告）や RPP（計画及び優先事項の報告）が作成されており，当然のことではあるが，議会への報告や政府部内での報告に使用され，アカウンタビリティに活用されている。

（２）AAFC 政策部でのインタビュー

以下は，戦略的政策統合担当局長・Tom Shenstone 氏へのインタビュー結果である。

ア．１９９４年から行われたプログラムレビューの結果

我々がプログラムレビューと呼んでいるのは，連邦政府の行動に対しての支出削減だけではなく，その理由付けを厳しく（tightening）するものである。支出に関しては，農業は非常に好意的に取り扱われたが，この分野に対する政府の支持の役割は，減少した，と考えている。

われわれは，農業企業を人為的な支持なしで，よりビジネス全体が競争するように放置しようと努めている。以前は必要としていた農業所得（ゆるい定義で使っている。）の安定化の支持を廃止した。例えば，畜産や輸出補助金である。３者が参加して実施していた畜産業に対する所得安定プログラムは，完全に廃止した。穀物農業安定化プログラムは，項目としては廃止していないが，その時点で，主要なものは廃止した。

イ．農業政策と AAFC の政策実施機構の将来展望

そのとき以来，農業政策に関する連邦の州に対する役割の再定義をしている。基本的には，２００３年以前は，２つの主要な支持プログラムがあった。様々な固有のプログラムをもって投資している州に対して，補助をしていた，その結果，連邦政府の資金は，国の様々な場所の農業者の様々なレベルの支持に与えられていた。

農業政策の枠組（APF）は，今は２つの大きな国家プログラムに変わった。州がプログラムを分担すれば，その州には支出するが，今は，連邦の支出に関して全国を通じた一貫性を持つことを重視しているので，州固有のプログラムには支出せず，各州においてそれ以上の資金をつぎ込むことは勝手であるとは言え，そのプログラムに対して意見や苦情を言っている。

ブラジルで生産されるようなかさの張る農産物の競争が困難になっているという事実に関し，価格競争ではなく，市場で競争する方法を見つけなければならず，APF の経済政策は，技術革新を通じて，適切で役に立つ品質向上の手段を通じて，又は環境に配慮した生産をセールスポイントにすることにより，それを可能にすることを約束する，APF はこのように作られた。

2003年以来、このような傾向は増大している。競争はより強まっており、カナダドル高となっている。APF の上記の方向は、長期間にわたり（over time）強化されなければならないもの（政策）のひとつであり、将来の政策を確信していると考え。競争がますます激しくなっている。WTO 交渉によりこのような傾向はますます強くなる。

1995年から2000年までは、当省のたくさんの職員がいなくなり、多くのプロジェクトが縮小された。しかし、2000年以降再び増加し、以前と同水準になったので、再編されたと言えるだろう。以前と同じではなく、APF の要素にあわせて再編されている。予算の削減に合わせて機構が縮小した部分もあり、実際のところ、様々な政策に焦点を当てた予算の増加に合わせて大きくした部分もある。我々の予算の多くは法律により義務付けられた（statutory）支出つまりは自動的に支払われるものであることを思い起しつつ、他の（プログラムに関係ない）国民への支出を中止した。

ウ．農業政策関係予算の実情

AAFC への資金供給もまた少し特別である。3つの主要なプログラムがあり、これはビジネスリスク管理プログラムと呼ばれ、基本的には所得支持である。全て法律により義務付けられており、それに割り当てられる年々の支払額は固定されていない。政府は、その支出を要求されている。

我々は、他の主要な APF プログラムにおいて、支出を年度間でやりくりできる柔軟性も持っている。（このやり方は）一連の実績測定や結果測定に縛られ、透明性をもった報告がなされると想定されている。このアイデアは、効率性を求めるカナダ国民の要請に沿ったものである。

所得支持は、法律により義務付けられているが、やり方は色々ある。法律で義務付けられているプログラムにおいては、申請者に自動的に計算式で決められた額を支払うことになるが、その計算のメカニズムを変更することもできる（最近事例なし）。APF のプログラムのうち、環境、ビジネスリスク管理、更新、科学及び革新の4プログラムは、議会で毎年予算額が決まるものであるが、様々な種類の金をその間で動かすことは許されている。標準的な他のプログラムは、毎年議会の議決を経る。また、TBS の承認を得れば、プログラム間で予算を流用することも、限界はあるが可能である。このような柔軟性を持っている。

しかし、システムは柔軟ではない。多くの支出は、連邦と州の政府間の協定により統制（govern）されている。支出の方法が決められており、予算を動かすには他の政府との合意が必要であるので非常に複雑である。

エ．農業政策における優先事項

毎年の優先事項は、TB の手順を通じて決定される。RPP に我々の優先事項が掲載され

ている。これらはきわめて広範囲にわたる優先事項であり、大部分のものは、連邦と州の協定に従い、予算額を交渉して決める。これらのことが、極めて日常的なことになったわけではないが、農業部門は少し違う。危機に関しては、危機のために内閣の予備費の中から追加予算をとってくる、これを毎年やっており、とても成功している。普通の農業省の予算にその危機のための予算がプラスされるということであり、実際に、毎年10億ドル以上の金が追加されている。実例として、BSE や早魃などがある。また、タバコ生産者に支出して、タバコの生産をやめさせたことがある。連邦政府が、禁煙運動を積極的に行っているからである。

オ．畜産排泄物に対する苦情の取り扱い

畜産排泄物に対する苦情の取り扱いは、州政府の責任である。公平に見て排泄物の問題は、緊急の課題である。農場による農業環境の管理の責任が1つの課題である。一般国民は、国民が環境を扱うのと同じように環境を扱うことを農業者に期待している（例外は認めない）。今、汚染者負担の原則をガソリンスタンドに適用しているが、農業者は、一般的に環境をちゃんと扱っていると国民は感じており、どのような制限も課せられることを望んでいない。悪臭だけではなく、土壌浸食や河川の汚染といった種類の問題もあり、州政府は、これらのことに対してますます厳しくなっている。例えば、養豚業を経営したいとすると、環境に関する承認を求めることになり、顧客の汚染（customers pollution）（畜産物の消費者に対する汚染という意味か）だから、これはきわめて複雑で、ほとんど承認は出ないだろう。

連邦政府は、農業者に環境農場計画を持つよう奨励しており、これらの計画の準備への基本的な助成を行うプログラムを設立した。その結果として、農業者に優良管理事例集の採用を奨励することになった。しかし、州政府は、ほとんどの場合において規制する権限を持ちたがっている。水産は、連邦政府の管轄だから、持つことはできない。

全ての州政府は、優良管理事例集の採用や環境に優しい農法の奨励に対する助成に関して、かなりの程度支出している。プリンスエドワードアイランド州では、適切な農法を採用している農業者には、一定の奨励金を出している。連邦政府にも2,3のプログラムがあり、そのひとつは、川に沿った土地を生産に使用しないことに奨励金を出しているものである。耕作により、川が農薬で汚染されるのを防ぐためのものである。

（3）当センターからの質問に対する AAFC 政策部の回答

戦略的政策部 戦略的政策及び開発課 Katie Hutchinson 氏 作成

（問1）1994年のプログラムレビューの結果：

- a カナダ農業にどのようなことが起こったか？（例えば、民営化、組織の統廃合等）
- b 農業政策はどのように変わったか？

- c 農業者へどのような影響を及ぼしたか、農業省の政策実施体制にどのような影響を与えたか？

(答) 1994年に自由党連邦政府は、債務の帳消しを意図して連邦が執行しているプログラムの効率性を評価するためプログラムレビューに着手した。

そのプログラムレビューのアウトカムは、AAFCの文書である Growing Together (1989) 及び Vision on Future Directions for Canadian Agriculture and Agri-Food (1994) に貢献した。これらの文書は、農業部門がより自立的で市場志向的でなければならないこと、政府の財政支持に頼らず、そしてより国際競争力をつけなければならないことを強調していた。同時に、安全で高品質の食物の供給と生産者にとっての財務の保障が長期の目標であることが改めて断言された。

プログラムレビューに従った1995年の自由党連邦政府の予算は、数種の予算的制限を課しており、農業政策の重要な改革を引き起こした。

- ・ 穀物油糧種子部門：
 - 穀物輸出補助金の廃止（新しい GATT の要求による制限でもある）
 - 輸出輸送料の援助の終了
 - セーフティネットへの連邦政府からの支持の減少
- ・ 酪農部門
 - 酪農製品価格支持の減少
 - 2000年までに全ての支持の段階的廃止
- ・ 畜産部門
 - 安定化プログラムの終了
- ・ 支出削減は、農業研究、食品検査の費用回収イニシアチブ、連邦と州のプログラムと規制の重複及びはみ出しの削除についても行われた。

今日、農業政策は、輸出振興、市場開発及び国際競争力といった課題に焦点を当てている。焦点は、生産者中心から政府と産業が研究、調査、交易及び市場開発のための財務責任の分担をそれぞれが引き受けるパートナーシップの強調に移っている。

(問2) 農業政策と農業省の政策実施機構の将来展望は何か？

(答) カナダ政府は、州及び準州政府並びに農業・農業食品産業と協力して、農業食品部門全体の収益性の増大を狙った包括的農業政策を機能させている。

2003年に発効した APF は、生産者がそのビジネスを強化するための手段と選択を提供する。APF は、そのビジネスがカナダと世界中の消費者の需要に適うように、同時に地球規模の競争の増大へ対応し、急速な技術の変化についていくようにするであろう。APF は、5つの柱から構成される：

- ・ 食品の安全性と品質： カナダは、安全で高品質な食品を不断に提供するという地球規模の名声を得ている。APF は、産業が、産物の由来を明らかにし、安全

性と品質を書面で証拠立てるようなシステムを開発し、適用するのを助けるであろう。

- ・ 環境： 環境的管理は、産業の長期的な持続性と収益性の双方にとって鍵である。APF は、環境の詳細な調査と農場計画を通じて農場の環境的な優先順位に関する優良事例の開発と行動のためにある。
- ・ ビジネスリスク管理： APF は、天候による収穫の減少のような農場におけるビジネスリスクに対応するための現行のセーフティネットプログラムへの新しい取組を調べている。これは、農業者を伝統的なリスクから護るだけでなく、将来のリスクを軽減する新しい戦略でもある。
- ・ 更新： 生産者は、知識集約的な農業における変化についていくため継続的に学習し、順応しなければならない。APF は、生産者に収益性向上のためにビジネス管理研修、相談サービス、市場情報の機会を提供する。
- ・ 科学と革新： 科学技術における優位はカナダの農業及び農業食品部門の成功の一部として長くあり続けている。APF の目標の一つは、この部門を革新における世界のリーダーとすることである。

現行の APF は、2008 年まで有効である。現在、農業・農業食品省の職員は APF の第 2 期に向け新しい政策の選択肢及び方向を探索している。

APF レビューパネルは、枠組合意に各年ベースで作られた共通目標と対比して現存の APF プログラムの全ての要素を見直すであろう。このことは APF の継続的改善を促進するであろう、そうして政府と産業が目的を共有するために密接に動いているかどうかの実施中の評価にもなりうる。

APF レビューパネルは、パートナーシップ、透明性、独立、専門的技能と客観性、最小限の複雑性と広範囲であることといった、より大きなカナダ政府の目的と提携する重要な数原則に基づいている。

(問3) 排泄物の臭いについて郊外や農村地域の畜産農家の近隣住民から苦情が出ていないか。もし出ているのなら、そのような苦情をどう取り扱っているのか、どのようにしようとしているのか？

(答) ときたま、畜産業が営まれているところの近くで住んだり働いたりしている人々が、家畜小屋や飼養場から生ずる臭いや肥料の施用中の臭いに苦情を言う。

AAFC と州農業省は、これらの苦情に対し、優良管理事例集、連邦及び州のガイドライン、規則、条例、排泄物取り扱いと保管場所の基準を適用することで応えている。連邦イニシアチブの模範例は以下を含む。

- ・ 農場動物の世話と取り扱いのための規則と実例
- ・ カナダ動物性廃棄物管理ガイド

- ・ 肥料規制法
- ・ カナダの環境保護法

家畜小屋から、保管場所でかき混ぜられる際の液状排泄物から、畑への散布からの臭いは避けられない。しかしながら、適切な施設、管理及び近隣住民との適切な距離があれば、臭いの問題は最小限にできる。

畜産業の臭いを減らす可能性のある選択肢は、以下のとおりである。

- ・ 家畜小屋，囲い地，檻をよく維持管理しておくこと： 檻や家畜小屋を定期的にごすってきれいにしたり，臭いを出す素を減らすために通路を掃除すること
- ・ 排泄物施用のタイミング： 近隣住宅から風が吹いている日に排泄物を施用する，排泄物をできるだけ早く農耕地に入れてしまう
- ・ 飼料配合の調整： 動物の必要に応じて排泄物となる飼料の窒素成分を減少させる，ただし，限度を超えないこと
- ・ 新施設の位置決め： 臭いの拡散のために防臭林や高いフェンスのようなもので距離をとったり特徴付けたりする
- ・ 排泄物の保管： 覆いは，液状排泄物保管施設からの臭いを減少できる
- ・ 排泄物の堆肥化： 堆肥化した排泄物の土地利用作物への施用は，適切に処理されれば，新鮮な生の排泄物からの臭いよりは少なくなる
- ・ 排泄物添加剤： 排泄物にいったん加えれば臭いの産出が減少する数種の化学添加剤が利用できる
- ・ 排泄物消化菌： 嫌気性排泄物消化菌は，臭いや病原菌レベルを大いに減少させ，栄養素を保存し，作業用のエネルギーの供給に使用できるメタンのようなガスを捕らえることにより温室効果ガスの排出を減少する可能性を秘めている。

第3章 都道府県における新しい行政改革手法

当センターにおいては、新しい行財政改革手法や政策評価に関し、アンケート調査を行うとともに、いくつかの道府県を訪問して調査を行った。そのうち、「新しい行政改革手法」に関する調査結果を報告する。

1 都道府県の趨勢

各都道府県（以下「県」という。）では、財政状況の悪化を背景に、多くは行財政改革に係る指針（名称はまちまちである。）を定めて、行財政改革を実施している。その主要コンセプトは、

小さな県庁

成果志向

県民志向

であり、併せて予算編成システムの改革を行っている県も少なくない。

2 小さな県庁

（１）小さな県庁を目指す動きでは、本庁の改革もさることながら、地方事務所の整理も行われている。しかし、短なる数合わせではなく、県民の利便を考え、散在していた各種の事務所をいわばワンショップ化し、一ヶ所で様々なニーズに一括して応えられるようにしたり、業務を精査し、県民の相談を受ける事務所はきめ細かく、調査等直接の県民サービス業務の窓口ではない事務所は統合して本庁に置く等、県によっていろいろな工夫を見ることができる。

その一方で、地方事務所では、人員削減や費用負担の関係で市町村役場では対応できなかった業務を代わって果たすことを求められることもあり、数や組織を減少できない、といったことも起きている。

（２）従来県庁で実施してきた業務を民間に委ねる動きも活発である。

民間に委ねても県民が受けるサービス水準が維持、向上するならば問題ない、とする認識の一方で、安全確認等の事務は引き続き公的部門が担う、というのが一般的のようである。

（３）官と民とがパートナーシップを組んで事業を実施していく取り組みも多くの県で行われている。内容的には、地域作り、食育等の分野が活発である。しかし、事故や事件が起きたときのリスク管理については、今後の課題のようである。

3 成果志向

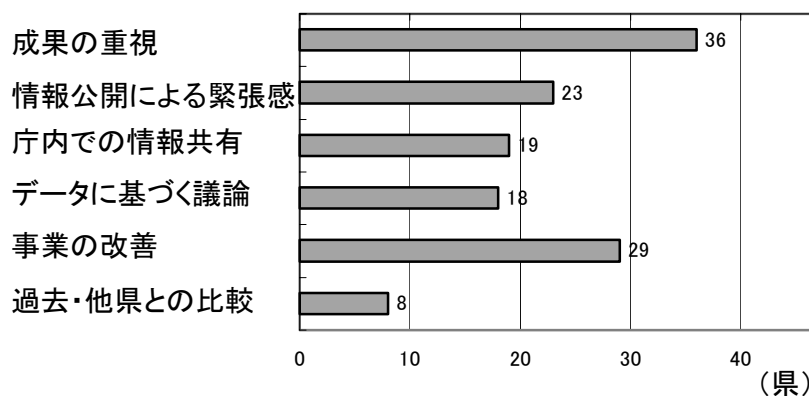
(1) 現在 46 都道府県で政策評価が実施され、成果を検証する体制になっている。

目標はアウトカムにおかれているが、結果を測定する際はアウトプットというのが現実のように思われる。

(2) 政策評価の実施による成果志向への変化

政策評価の実施により、県庁の変化として、「成果を重視するようになった」との回答が最も多く、36 県あり、次いで「事業が改善された」が 29 県となっている。当センターが上げた項目以外の回答でも、職員の事業目的や成果への意識改革を上げているところが多く、県民の目を意識するようになったことが窺える。その他、職員のマネジメント能力が向上したとする県、事業の評価結果があらかじめわかることから、予算作業の平準化につながったとする県があった。

図1 政策評価の実施による県庁の変化（複数回答）



(3) しかしながら、当センターが東北、九州両農政局の協力を得て実施した意見交換会では、政策評価について、次のような不満が聞かれた。

予算担当課は、政策や事業を予算から外すときには評価結果を使っても、予算をつけるときの判断材料にはしてくれない。悪い結果が出た場合だけ評価結果が活用され、いい結果の場合には、新たな事業を提案するようなどに活用してくれない。

県民へのアカウンタビリティはわかるが、作業量が膨大になっており、職員には、やらされている感が強い。

(4) 成果を期するための取組みとして、知事と担当部長の間で「政策協定」を締結している県もある。意欲的で実現可能な協定が求められるが、意欲的かどうかは知事が判断し、実現可能かどうかは担当部長が判断する、と考えてよいようである。

4 県民志向

(1) 県民志向ということで、県民へのニーズ調査又は満足度調査を行っている県は、34 県あり、18 年度実施予定の1 県を加えると約4 分の3 を占めている。

ニーズ調査と満足度調査の両方を実施(予定を含む。)している県は、18 県と多く、次いでニーズ調査のみ実施10 県、満足度調査のみ実施7 県の順となっている。

県民の意識に対して、注意を払っている県が多いことが窺える。

図2 県民ニーズ調査等の実施

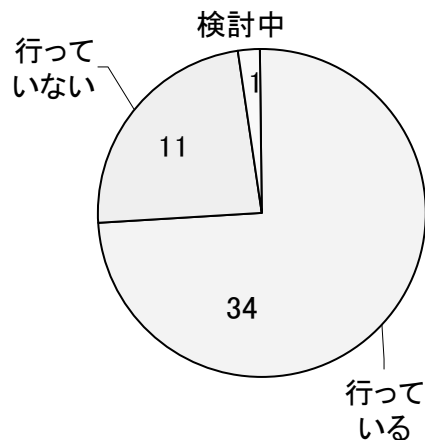
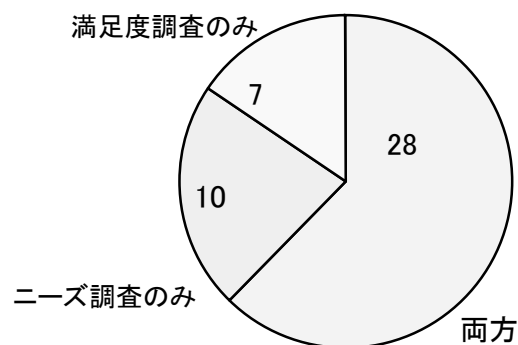


図3 ニーズ調査等の実施内容

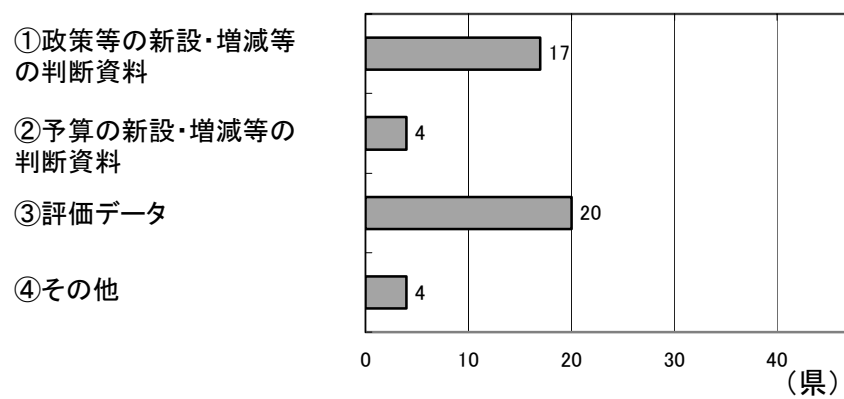


(2) ニーズ調査等の結果の活用方法

ニーズ調査等の結果を、評価のデータとして活用している県が20 県と最も多く、次いで政策等の新設等の判断材料としている県が17 県ある。「その他」としては、県政の大きな方向付けの判断材料としているとの回答であった。

これに比べ、予算の判断材料としている県は4 県と少ない。

図4 ニーズ調査等の結果の活用方法（複数回答）



第4章 新しい行政手法の導入のまとめと課題

当センターにおいては、平成16～17年度にわたり、新しい行政手法の導入に関しての調査研究を行ってきたが、このテーマのために設けた調査研究委員会でのご意見、および内外の調査結果に基づき、次のようにまとめ、課題を述べる。

1 行政改革で目指すもの

(1) 1980年代以降、世界の各国は、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の行財政改革に取り組んできた。その中心がニューパブリック・マネジメント(New Public Management; NPM)と呼ばれる行政改革手法であったが、行財政改革を実施しながらも、NPMではないとされているものもある。

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、このため、財政諮問会議においては、NPMを参考にしながら、具体的には政府全体としていわゆる「小さな政府」を目指すことが提唱され、農林水産省においても、そうした動きを余儀なくされている。

しかしながら、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。

行政改革は、本来的には、「問題がどこにあるのか」を明確にし、「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て取り組んでいくものであり、農林水産行政分野においては、こうした視点に立って行政改革に取り組んでももらいたいものである。

(2) 行政改革の先例となるヨーロッパ諸国では、「小さな政府」を目指そうとするとき、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。財政面のプレッシャーが大きいことは事実であるが、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。

わが国でも、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、留意して欲しいものである。

2 職員の目標の明確化

(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、省の使命を「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」ものと位置づけ、職員の手によって原案を作り、「BMELV の使命」として設定している。わが国においても、手順や体系はともかく、省としての全員の目標を明確にし、自分の業務がその目標にどのようにリンクし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。

3 成果志向に向けての取り組み

(1) 政策の成果を重視し、成果の向上を目指すことは、NPM においてはもちろん、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。

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、実際に何がすればよいのか、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、今後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り、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 顧客起点

(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。

(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、上述の整理に従えば、「顧客」、すなわち生産者から流通業者、消費者までの視点に立つて考えながら、取り組んでいく必要がある、ということであると考ええる。

5 国民の意見の把握

(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たらどうであろうか。

(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。

(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、工夫が必要であるとする。

（３）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。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う質的な面でも十分なものでなければならぬものであり、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。

（４）農林水産省においては、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。

６ 市場原理の導入

（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、

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

過度の価格競争によるサービスの低下

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指摘されている。

（２）「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。

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。
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」

（３）このうち「民営化」については、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。

（４）したがって、（１）の～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。

と 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。

この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、解決に苦労しているところであると聞いている。

（注）英国では「TUPE rule」と呼ばれる法律が施行されており、官民を問わず業務がある機関から別の機関に移るとき、譲受け機関は、譲渡し機関でそれまで当該業務に従事していた従業員を、原則として同じ条件で雇用しなければならないことになっている。こうした措置があってもなお、引き続き頭の痛い問題になっているようである。

（５） 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。

（６）諸外国では、公的な業務分野については、「官と民とのパートナーシップ」による遂行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、また諸外国の農業担当省においては、今後積極的に PFI 等の活用に向けて動き出そうとしているところなので、こうした諸外国の動向も見ながら、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。

7 セーフティネットの構築

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。

(7)「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，これらを参考にしていくべきであろう。

7 行政運営組織の見直し

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期待される。

(参考) 都道府県における行財政改革への政策評価結果の活用

18年3月に当センターでは、都道府県の政策評価(行政評価)担当部局に対して、アンケートを行い、46都道府県から回答をいただいた。

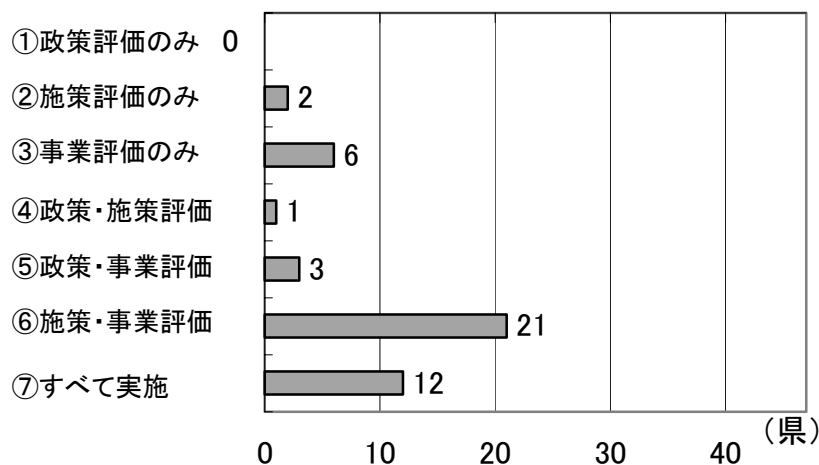
1 実施している評価のタイプと相互の関係

1-1 実施評価のタイプ

鳥取県を除く、45の都道府県において政策評価(行政評価)が実施されているが、都道府県(以下、「県」という。)の行政活動を、政策(狭義)、施策、事業という形で段階分けした場合、施策と事業の2段階で実施している県が21県と最も多い。ついで多いのが、3段階すべてについて行っている県で12県ある。1段階でのみ行っているのは、合計でも8県のみであり、複数段階に分けて実施している県が多いことが特徴といえる。

なお、事業評価のみ行っている県のうち、18年度からは3段階で実施予定の県が1県ある。

図1-1 実施評価のタイプ



1-2 各評価の相互関係

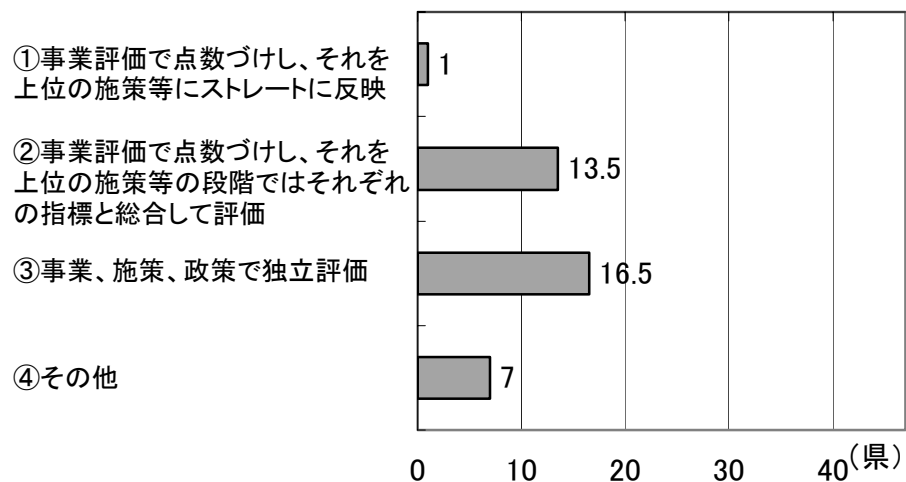
評価にあたっての相互の関係については、1段階で実施している8県のうち、施策段階の評価のみ行っているが、事業段階の点数と総合して評価している県を除く7県は、集計の対象としない。これらの県を除く38県のうち、各段階で独立して評価している県が16.5県(年度によって実施方法を下記の(2)と(3)に変えている県があり、それについては、それぞれの項目で0.5県と数えた。)と最も多い。

なお、複数段階で評価を実施している県の「その他」との回答については、内容を精査し、 から の項目に当てはまるとされるものについては、それぞれに分類した。

以下、「その他」の項目については、同様に取り扱う。

「その他」の回答のうち、ほとんどが上位の施策等への寄与度により評価している。

図 1 - 2 各評価の相互関係



2 事後評価の実施とその反映

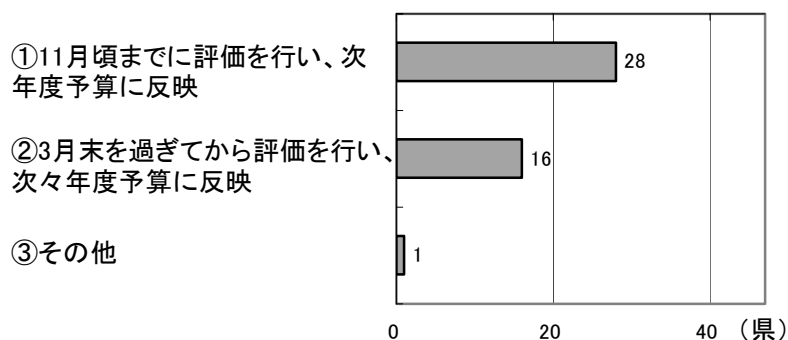
2 - 1 事後評価の実施時期と後継事業への反映

当年度で終了する事業の評価時期とそれを反映させる後継事業予算との関係については、当年度で評価を行い、次年度予算に反映させる県が多く、28県ある。

「その他」の回答の県についても、目標に対する成果をモニターして予算編成に反映させている。

また、制度上は(2)の回答であっても、後継事業がある場合は(1)の扱いとしている県もあり、次年度予算への反映に工夫をしている県が多く見られる。

図 2 - 1 評価の実施時期と後継事業への反映



2 - 2 後継事業が予定されていない事業の評価

後継事業が予定されていなくとも，評価を実施する県が，全体の4分の3近くの33県であった。

その目的は，「県民へのアカウンタビリティ」との回答が最も多く，「その他」の回答として，所期の成果の達成状況を把握することや職員の意識改革のためとしている県があった。

図2 - 1 後継事業が予定されていない事業の評価

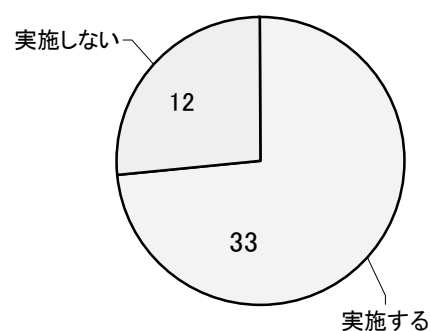
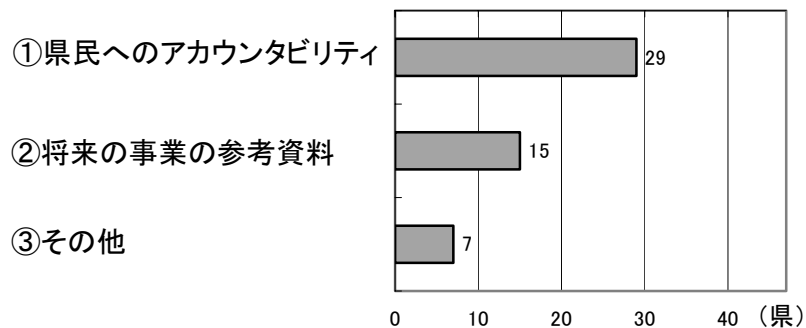


図2 - 2 評価の目的（複数回答）

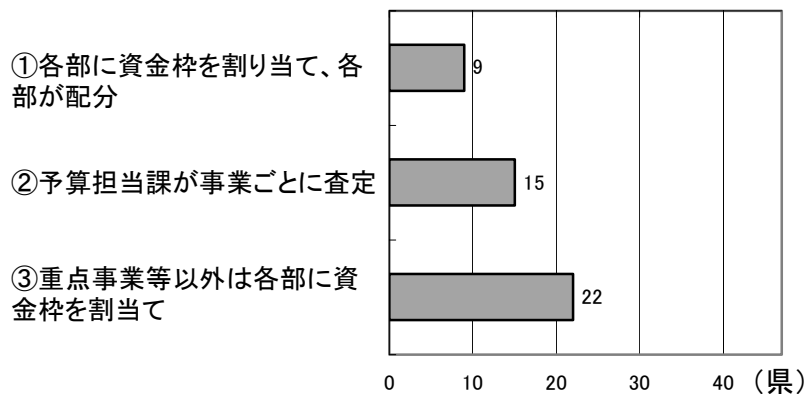


3 予算編成の方式と政策評価の関係

3 - 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。

図 3 - 1 予算編成方式

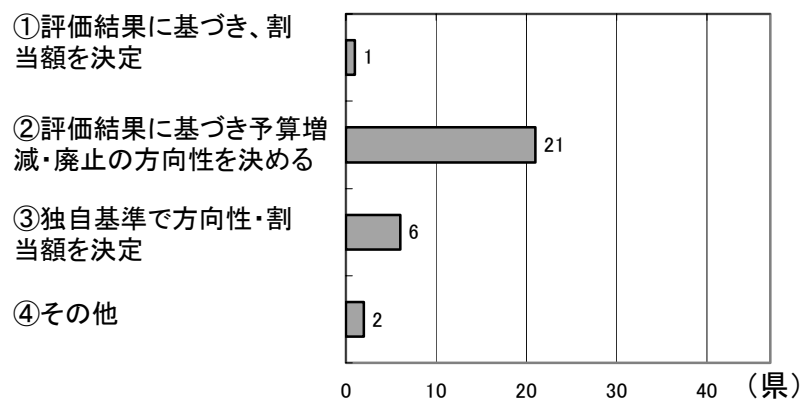


3 - 2 評価結果の予算への反映

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 3 - 2 評価結果と予算との関係

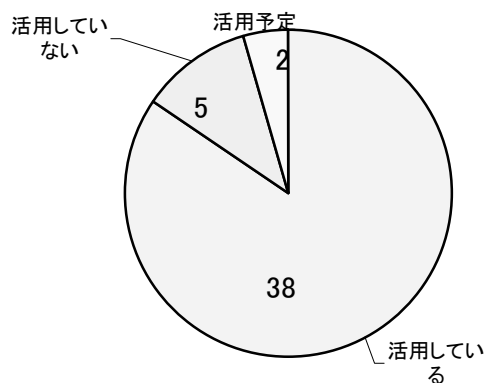


4 評価結果の政策等、予算、組織定員の見直しへの活用

4 - 1 評価結果の活用

評価結果を政策等に見直し、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 4 - 1 評価結果の活用

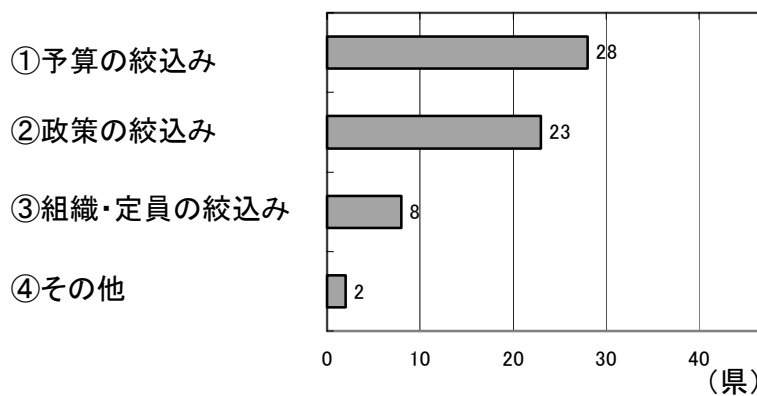


4 - 2 評価結果の活用方法

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 - 2 評価結果の具体的活用事項（複数回答）



5 政策等に対する県民へのニーズ調査又は満足度調査

5 - 1 県民へのニーズ調査又は満足度調査の実施

県民へのニーズ調査又は満足度調査を行っているのは、34県あり、18年度実施予定の1県を加えると約4分の3を占めている。

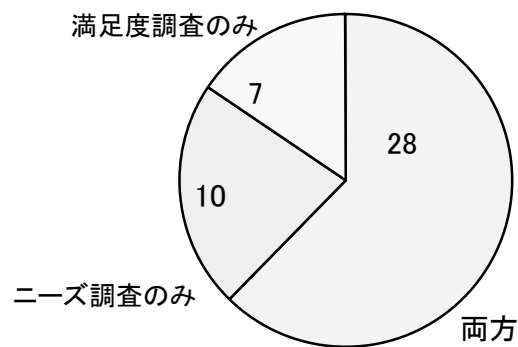
ニーズ調査と満足度調査の両方を実施（予定を含む。）している県は、18県と多く、次いでニーズ調査のみ実施10県、満足度調査のみ実施7県の順となっている。

県民の意識に対して、注意を払っている県が多いことが窺える。

図 5 - 1 県民ニーズ調査等の実施



図 5 - 1 (2) ニーズ調査等の実施内容

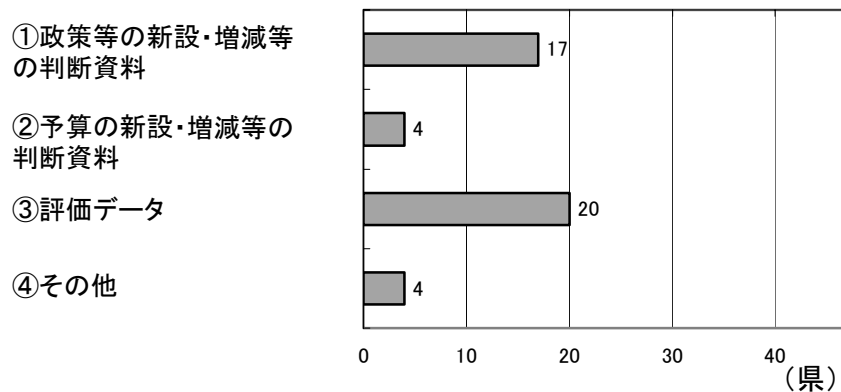


5 - 2 ニーズ調査等の結果の活用方法

ニーズ調査等の結果を、評価のデータとして活用している県が20県と最も多く、次いで政策等の新設等の判断材料としている県が17県ある。「その他」としては、県政の大きな方向付けの判断材料としているとの回答であった。

これに比べ、予算の判断材料としている県は4県と少ない。

図5 - 2 ニーズ調査等の結果の活用方法（複数回答）

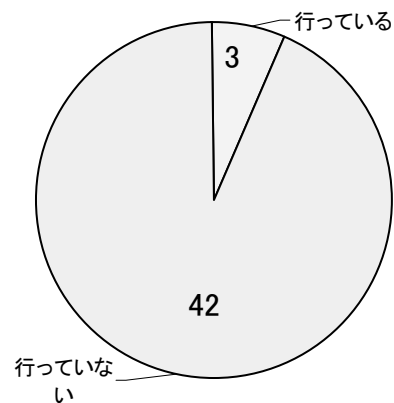


6 政策評価の外部委託

政策評価をコンサルタント等の外部に委託している県は、3県のみである。

委託している評価の種類は、施策評価と事業評価が1県ずつ、政策評価と事業評価の両方を外部アドバイザーからの助言により実施した県が1県である。それらについても、17年度に、試行から本格実施に移った県、試行した県、15、16年度に実施し、現在は行っていない県となっており、本格的な実施はほとんど行われていない実情にある。

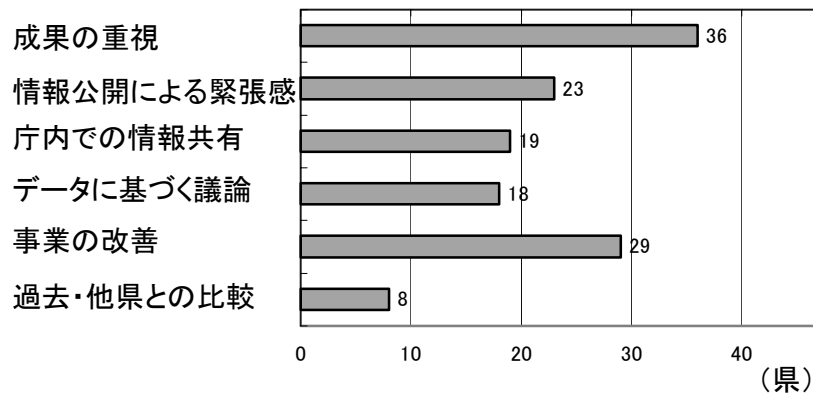
図6 政策評価の外部委託の実施



7 政策評価の実施による県庁の変化

政策評価の実施により、県庁の変化として、「成果を重視するようになった」との回答が最も多く、36県あり、次いで「事業が改善された」が29県となっている。当センターが上げた項目以外の回答でも、職員の事業目的や成果への意識改革を上げているところが多く、県民の目を意識するようになったことが窺える。その他、職員のマネジメント能力が向上したとする県、事業の評価結果があらかじめわかることから、予算作業の平準化につながったとする県があった。

図7 政策評価の実施による県庁の変化（複数回答）



第 2 部 複数年度予算

第 1 章 複数年度予算制度・総論

1 複数年度予算調査研究の背景

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

一方、海外においては、いまやほとんどの国が複数年度予算システムを導入し、単年度予算と組み合わせた予算システムとして運用しており、現在、世界の主要国において、実質的に単年度予算だけなのは日本だけとも言われている。

わが国においても、平成 16 年度から、各府省が試行として「モデル事業」の取り組みを始めるなど、複数年度予算制度の導入に向けての具体的な動きが出てきているが、アウトカムの発現に時間を要することが多く、また自然や生物を相手とする産業である農林水産分野に関し、複数年度予算を取り入れる場合のメリット、デメリットや問題点については、わが国には調査研究の蓄積がほとんど見当たらない。

このため、複数年予算を取り入れている諸外国について、その運用実態や問題点を畜産分野を中心に調査し、積極的に複数年予算制度をとりいれるべき政策等を明らかにするため、調査研究を行うものである。

（注）現行の単年度予算編成の原則は、憲法や財政法で定められており、財政法の例外措置として、「工事、製造その他の事業で、その完成に数年度を要するもの」については数年度にわたって支出することができる（債務負担行為）ようになっている。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、全然なく、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 複数年度予算制度の意義

（１）しかしながら、予算制度の複数年化の動きは、単に従来単年度であった予算編成の期間を複数年度とするだけのことではなく、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) による行政改革の一貫として、相互に密接に関連しつつ行われるものである。

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

(2) こうした視点からわが国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) 複数年度予算には、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度予算であれば、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。

第2章 各国の複数年度予算制度

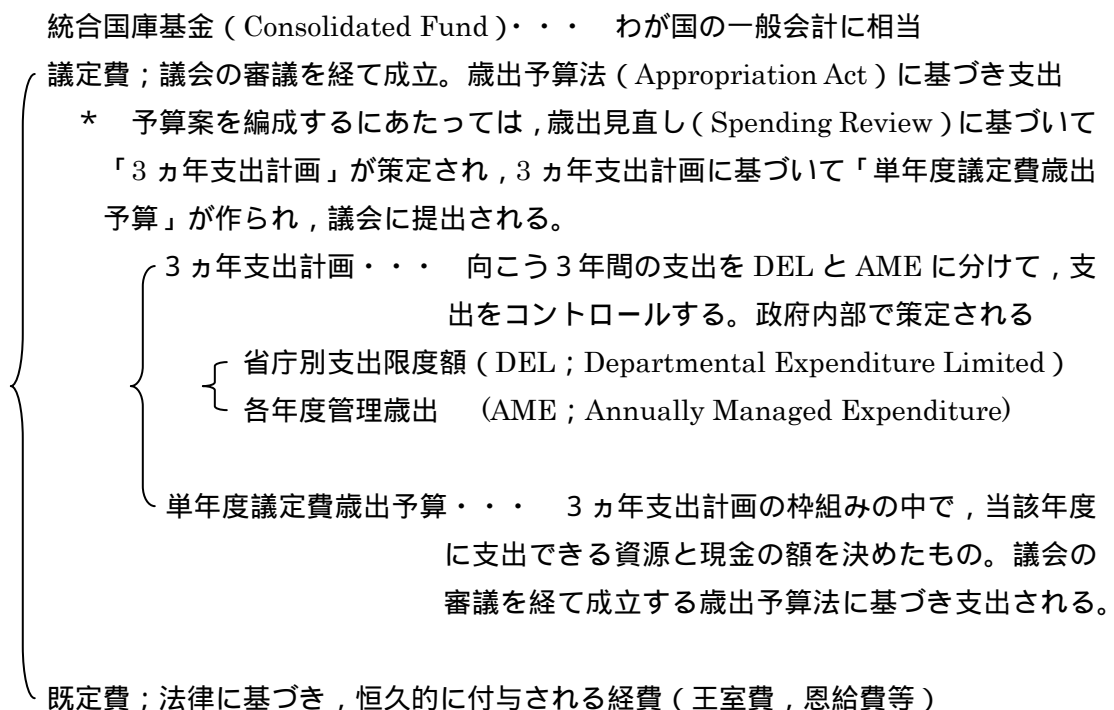
第1節 英国の複数年度予算制度

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ヵ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。

1 英国の予算制度

(概略図)

(1) 英国の予算制度の概略を図で示せば、次のとおりである。



国家貸付基金 (National Loans Fund)・・・ わが国の財政投融资に相当

(予算制度全体像)

(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。各年度の既定費の支出については、議会の統制を受けない。

議定費予算は、政府内部において向こう3年間にわたる計画として支出額の上限を定める「3ヵ年度支出計画」(Budget)に基づいて議会に提出され、議会が「単年度議定費歳出予算」(Appropriation)として政府に毎年度の支出権限を与える。すなわち、政府部内で3ヵ年にわたる予算計画を策定して3ヵ年度を計画的にコントロールし、そのうちの単年度分の歳出予算について、毎年、議会の承認を得ている、とすることができる。

(公共支出の枠組み)

(3) 各省の向こう3年間の予算配分は、2年ごとのSpending Reviewに基づいて行われる。Spending Review間で年度に重なりが生じるが、重複した年度は新しいSpending Reviewで変更することができる。

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

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

(注) 1998年に最初の包括的歳出見直し(Comprehensive Spending Review; CSR)が行われた後、英国政府は、2年ごとに歳出見直し(Spending Review; SR)を行ってきた。したがって、次のSRは通常であれば2006年ということになるが、英国政府では、2007年にCSRを実施することとしているので、2006年のSRは実施されない。

CSRは、全省庁において、歳出をゼロから包括的に見直すものであり、SRの場合は、前回からの変化を見るに留まる。

(歳出制度の基本理念等)

(4) 英国の歳出制度は、4つの基本理念、2つの政策基本原則に則っている。

* 4つの基本理念

長期的かつ慎重で透明性のある財政管理体制を堅持する

資源の獲得ではなく、政策のアウトカムの成否を判断の根拠とする

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

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

★ 2つの基本原則

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

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

(3ヵ年度支出計画)

(5)3ヵ年度支出計画は、向こう3年間にわたる各省庁における省庁別支出限度額(DEL; Departmental Expenditure Limited)と、毎年の支出管理を行う各年度管理歳出(AME; Annually Managed Expenditure)を振り分けた上で、中期的な支出をコントロールするもので、政府部内で作業され、具体的には、通常2年ごとに行われる歳出見直し(Spending Review; SR)に基づいて作成される公共支出計画(Public Spending Plan)で示される。最新のケースで言えば、2004年のSRに基づき、2005~2008年の支出計画が示されている。

(単年度議定費歳出予算)

(6)単年度議定費歳出予算は、3ヵ年度支出計画の中で、当該単年度に支出できる「資源」と「現金」の額を定めたものである。すなわち、DELの翌年度歳出分とAMEの合計額である。

各省庁が作成した予算見積もり(Main Estimate; 発生主義で見積もられている。)を財務省(Her Majesty's Treasury; HMT)がとりまとめて「単年度議定費歳出予算法(Appropriation Act)」として議会に提出する。

なお、英国の予算年度は、日本と同じく、4月から次年度の3月までである。

(DEL)

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

各省は、かかえている問題に優先順位をつけ、Spending Reviewに示される年間歳出限度額内(すなわちHMTから各省に一括して(英国政府部内の表現を借りれば「Block」で)割り当てられた予算の範囲内)で、各政策ないし事業に予算をつける。

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

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

なお、日本においても、多くの都道府県で、予算を各部に枠として配分する方式に移行しており（第 3 章参照）、グローバル予算化しているとも見ることができよう。

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

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

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

(AME)

(10) AME は、翌年度単年度に必要な経費で、その内訳は、通常は次の通りである。

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

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

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

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

(公共サービス協定)

(13) 公共サービス協定 (Public Service Agreement ; PSA) は、CSR や SR の結果を基礎に、その後各省が実施しようとする政策について、その Outcome に焦点を合わせて HMT と各省が同意したものを協定の形にしたもので、各省にとっては、実施しようとする政策を国民に約束したもの、という位置づけがされている。

PSA は、目的 (Aim)、目標 (Objective)、資金に見合う価値 (Value for Money)、PSA ターゲット (PSA Target)、および資金に見合う価値のターゲット (Value for Money Target) から構成され、HMT の大臣クラスと各省の大臣クラスのサインがされている。

PSA は、最初に策定されたものは約 600 アイテムあったが、2000 年、2002 年、2004 年に改定されるたびに、システムの充実が図られる反面、アイテム数は、160、140、130 と整理されてきている。

わが国では、PSA を英国における実績評価のように考えている向きが少なくないが、英国の PSA 担当者は、口をそろえて「PSA は評価ではない」と言っている。

(資源会計・予算)

(14) 英国では、1998 年から全ての省庁で「資源会計・予算」を導入し、2001 年から資源会計をベースとした予算編成が行われている。

資源会計とは、事象の認識をその発生に着目して行い金銭的に測定する発生主義会計とほぼ同義語で、発生に着目するところから、測定の焦点は財務的資源に限定されず広く経済的便益・損失を生ずる経済的資源にまで及ぶ。資源配分についても発生主義で行うものを資源予算という。

英国の資源予算の場合、各年度において各省庁が政策 (サービス) を実施するにあたって必要な資源を議会が認めるようになっており、発生ベースの事務管理費用、資本費用 (運用経費 (名目的な費用が多い)、減価償却費)、計画費用、引当金等からなっている。資源会計・予算の導入にあたり、保有している資源の現状を把握するため、例えば国防省は 6 年の歳月をかけている。

(15) 資源予算の導入は 2 段階で行われた。第 1 段階では、2000 年の Spending Review で提示した予算について、資源予算の非現金支出を DEL ではなく AME として計上した。第 2 段階では、2003~04 年度に、同非現金支出を省の DEL 予算に移行し、各省の歳出をすべて資源予算ベースで編成・管理することになった。2002 年度の Spending Review のアウトカムは、混乱を避けるため、現金ベースと資源予算ベースの両方で発表された。

2 DEFRA における複数年度予算制度の運用状況

(DEFRA の予算)

(1) 現在英国・環境食料農村地域省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs ; DEFRA) 内の政策 (Policy) は

環境の保護	Environment
動物衛生と福祉	Animal Health and Welfare
持続可能な開発	Sustainable Development

がメインであり、上記 3 つに対して予算が割り当てられている。

この 3 つの政策に関して下記の 5 つの Priority (重要事項) を設け、DEFRA の 5 カ年計画の中に提示した。

気候変動とエネルギー
持続的な消費と生産
天然資源の保全
持続的な農村地域
持続的な農業と食糧。 動物の健康と福祉を含む。

予算は Policy に対して支給され、戦略の中の Outcome ベースのプログラムごとに資金が分配されている。Policy に対しての予算の割り当ては決まっているが、その中のプログラム同士での予算の移動は可能であり、Policy 内で決めることができる。

(注) DEFRA の政策 (広義) は、政策 (狭義 ; Policy)、以下、政策を構成する施策 (Programme)、施策を実現するための事業 (Project) の順に 3 段階に区分されている。

(2) 現在の政策は Outcome ベースで、Output ベースではない。このため、政策の内容が数値に出しにくく、判断が難しくなっている。環境政策でも、空気、水等の改善状況を数字に出せないことも無いが、政策としてうまく施行されているかどうかは納税者がより幸せかどうかにある。

(3) 政策を施行するにあたり、施策段階では多数のセクションに分かれて実施され、各セクションごとに Business Plan がたてられ、その成果の検証には Balance Score Card が用いられる。

(複数年度予算)

(4) 複数年度予算は、1995 年に新しい政府会計の枠組みが示され、2001 年に導入された。

理由は、今までの現金会計（Cash Account）では 12 ヶ月で清算しなければならず、この制限がある限り英国が必要とする予算についての正しい判断ができない、と考えられたからである。Non Cash の管理、Capital(資本金)の本当のコスト等も見ながら、ビジネス計画をたてて運営する一般企業のようなシステムを導入することが必要とされた。

複数年度が 3 年に設定されたのは、政権が変われば政策が変わることも考えられるため、政権が 4 ～ 5 年で交代する可能性を考慮しての数字である。

（５）複数年予算によって、政策の施行のために長期的な計画をたてることを奨励し、結果 Value for Money を得ることができるようになった。１年ごとの予算の場合、翌年の予算獲得のために年内に予算を使い切ろうというプレッシャーがかかっていた。

３年に設定することで、政府の経済（Economy）も３年で計画され、課税も３年間一定される。逆に言えば、３年間その予算以外には何ももらえないことでもある。

ただし、何か予期せぬ事態（Crisis）が起こった場合には、HMT の資金がでることがある。鳥インフルエンザがもし広がったとしたら、当然 HMT から資金が出るが、100% はでないだろうから、DEFRA の緊急事態用予算を当てるか、それでも足りない場合は DEFRA の他の政策から予算を捻出するしかない。

（６）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。

また、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。

（注）当センターから DEFRA の財政戦略課長 O'Neill 氏に、平成 16 年度の農林水産省の政策ツリーの政策分野を英訳したものを示し、政策分野ごとに DEFRA では予算を DEL で編成しているのか AME なのか、DEL になった際の農業部門での留意事項はなにか、について質問した際の回答である。

（７）AME でコントロールされているのは EU 補助金に関するもので、これは、EU から毎年給付されているのでそれに合わせているため（管理を間違うと 2 % の罰金がかかることになっている。）である。仮にこれを DEL にしたとしても支障を生ずることはない。

なお、英国の Grants(援助金)や Subsidy(補助金)は、Cap Reform のもと、長期的に変わってきている。

（８）AME は、より Demand Led（要求によって促された）事柄が多く、例えば失業保険のように、政府がコントロールできないものが多い。

鳥インフルエンザがもし広がって保証金問題に発展した場合には、AME になると考えられる。また、ビジネスや家庭に対しての環境税や省エネ税などは AME であろう。

(9) 通常複数年度予算はその間に使用すればよいので繰越ができるが、2005 年の予算は昨年度の繰越を見越して推定していたのに突然その数字が得られないことになり、予定よりも低い予算になってしまった。そのため、内部での計画を立て直さなければいけなくなった。最終的には3 年間で約束の資金がもらえるが、完全に予定が狂ってしまい、悩みの種になった。

(10) 2004 年歳出見直し (Spending Review ; SR...SR04) に伴う DEFRA の年間省庁別歳出限度額(DEL ; Departmental Expenditure Limited)は、約 34 億ポンドである。(2005 ~ 06 年度及び 06 ~ 07 年度の 33 億ポンドから、07 ~ 08 年度は 34 億ポンドに増額)。

内訳は、事業費 26 億ポンド、資本コスト 3 億ポンド、管理費 3 億ポンドである。ただし、事業費の約 2 億 3 千万ポンドは、農村地域支払いエージェンシー、農村地域振興サービス、国家獣医サービス、海洋漁業エージェンシーの実施する「最前線」サービスの運用費に関するものである。

(11) AME の予算額は、およそ 25 億ポンドである。HMT は、SR04 期末までに、DEL への移管を計画している。

(注 1) この予算額は、EU から HMT に払い戻された共通農業政策 (CAP) の拠出金の額に相当する。イングランドの CAP 制度は農村地域支払いエージェンシー (RPA) が運営している。

(5 カ年戦略)

(12) 2001 年に DEFRA に改組されて 3 年が経過した 2004 年 12 月、DEFRA は、今後の行政の展開に向けて「5 カ年戦略」を公表した。「5 カ年戦略」では、持続的な発展を総合目標に掲げ、そのもとに前述の 5 つの戦略的優先事項を設定している。このための DEL は、年間 30 億ポンド強で、その割合はおよそ次の通りである。

戦略のテーマ	2005 ~ 06 年	2006 ~ 07 年	2007 ~ 08 年
気候変動とエネルギー	23%	27%	29%
持続的な消費と生産	7%	7%	8%
天然資源の保全	24%	26%	25%
持続的な農村地域	7%	7%	6%
持続的な農業と食糧。動物の健康と福祉を含む。	31%	28%	28%
省の事業サービス	8%	5%	4%

(13) DEFRA の主な歳出項目の詳細は次のとおりである。数字は、最も新しい 2005 ～ 06 年度予算のものである。

2005 ～ 06 年度	100 万ポンド
共通農業政策 (CAP) ¹	2,290
環境庁の事業。洪水対策を含む	477
廃棄物管理事業と廃棄物実施事業	206
月齢 30 カ月以上の牛の肉の流通除外計画 (Over Thirty Months Scheme) ²	265
ERDP ³	146
燃料不足対策・温暖前線計画 ⁴	172
科学研究開発	156
DEFRA の全実施庁への拠出	108
カントリーサイド・エージェンシーの事業	71
イングリッシュ・ネイチャー	75
国家獣医サービス	83
炭素トラストと省エネトラスト	62
地域振興サービス	60
地域振興当局への拠出	72
英国排出ガス取引計画	41
感染性海綿状脳症 (TSE) 監視	38
国立公園	39
構造ファンド	25
牛結核の補償制度	29
スクレイピー全国計画	27
エネルギー・ベストプラクティス	23
課税総額	29

(注 1) これは CAP 制度に基づく DEFRA のすべての直接支払い (EU の拠出金償還分を含む) に関する。

(注 2) OTMS は、食品供給網から月齢 30 カ月以上の牛を除去するための補償制度である。これは、2006 年 1 月 1 日付で厳格な試験制度に代えることが閣僚間で合意されている。DEFRA の基準額は 1 億 5,500 万ポンドだが、SR2004 で合意された新体制への移行費用 1 億ポンドの移譲について、保健省と交渉が続いている。

(注3) イングランド農村地域振興計画 (ERDP) は、EU 農村地域振興規制 (Rural Development Regulation) を国内で実施するための枠組みとして、2000 年 10 月に開始された。7 カ年で事業費は 16 億ポンド。これには、森林委員会の運用する「森林地助成金制度 (Woodland Grant Scheme)」への予算 2,200 万ポンドも含まれる。

(注4) 「燃料不足戦略」は、イングランドの家庭における貴重な燃料の不足を 2010 年までに解消するという目標を設定している。燃料不足対策の中心事業となるのが、温暖前線計画である。温暖前線計画の予算は、SR04 期 (2005/06 ~ 2007/8 年) に 1.72 億 / 2.01 億 / 2.51 億ポンドに増額の予定。

第2節 オーストラリアの予算編成における後年度見積もり

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。

発生主義予算

1999 - 2000 年度から導入されている。

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、次々年度以降の予算のベースラインとなる。

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。

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。

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。

1 予算年度と後年度見積り

オーストラリアの予算については、複数年予算のモデル事例として我が国に紹介されている。確かに、オーストラリア連邦政府（以下、「連邦政府」、又は「政府」という。）が採用している「後年度見積り」は、アウトプットグループに設定された支出項目（expense measure）ごとに、予算年度と翌3カ年間の計4年間の予算が決められていることから、複数年予算であるといっても何ら問題はない。

しかし、今回の調査において、予算編成の担当責任者から、念を押されたことは、議会との関係では、「単年度予算」であるということである。「単年度予算」と「後年度見積り」の関係について、インタビューで、「政府が1年以上継続させることを承認した場合でも、議会によって決定される予算は1年間のみである。予算の割当ては1年分のみ、

ということが憲法で定められている。あるプログラムを5年間続けようと政府が決定したとしても、議会がそれを認めなければ、プログラムは中止せざるを得ない」と述べている。

このように、「後年度見積り」は、政府の責任において行われており、議会の承認・議決を経ているものではない。そうであれば、政権交代があった場合、「後年度見積り」が新しい政権に引き継がれるのが大きな政治問題になることが想定されるが、インタビューでは、理論的には、前政権が策定した「後年度見積り」を変更することは可能であるが、そのようなことを試みようとする政権、政党はいないであろうという、と答えている。

この背景としては、農林水産政策に関する限り少なくとも予算を伴う政策（プログラム）については、州政府・準政府（以下「州政府」という。）との事前の協議・調整によって、策定されており、また、各州政府が用意する予算額を基に連邦政府がそれに見合う額を予算計上する方式が採られていることから、後年後見積りを変更することは、州政府との調整の過程や努力を無視することになるので、変更を試みるような政権は、現われないであろう、と述べている。

また、農林水産政策に関しては、自由党と国民党連立政権と労働党の間に大きな隔たりがないこともこのような運営を可能にしているのではないか見られる。現在、連邦政府は連立政権であるが、州政府のほとんどは労働党政権であるとのことで、このような運営システムが機能していることは、農林水産政策に関しては、両者の間に大きな差がないことを示しているのではないかとのことであった。

また、このような運営システムを可能にしているのは、「後年度見積り」がアウトプットグループに設定された支出項目ごとに決められているため、支出項目が短いもので2年、通常、3年から5年であるので、毎年度、省予算総額の2割から3割程度については、新規政策に充てることが可能になっていることも大きいとみられる。

財務行政管理省予算管理課（Department of Finance and Administration/Financial Management Group）のLewis Hawke氏（Branch Manager）に対するインタビューで、「後年度見積り」の単位、運営状況等について聞いた。その概要は、次のとおりである。

- 1)「後年度見積り」は、歳出項目であるプログラム単位に実施されているが、プログラムの後年度見積りという意味に止まらず、歳入、歳出、アウトカム、省庁、ポートフォリオ、そして政府のレベル等、全ての事項を総合した「見積りのシステム」である。

2) 後年度見積りは、プログラムごとに作られていく。大半の場合は、アウトカムごとに、会計年度、及びその後3ヵ年間にどのような変化が起こり得るかを推定し、それに従って作成される。これにはすべての歳出と歳入が組み込まれるため、基礎レベルから政府レベルまで一貫して統合されている。

3) 2005年度予算書であれば、プログラム単位に2005年度予算額と2006年度、2007年度、2008年度の見積り額が書かれているが、変更されることはある。後年度見積りは、インフレ、雇用、GDPなどの経済的要因と政府による政策の変更などを基に、1年に3回見直しが行われる。また予算そのものの見直しは1年に2回行われる。つまり、予算の割当てが行われる新会計年度の初め(7月)と追加予算の割当てが行われる年度の間期である。

4) その場合、「見積り」は、基本的な支出と歳入から作成され、1年の間に行われる調整は、パラメーターの変化、又は政府によって承認された新しい政策の導入があった場合のみに限って認められる。これ以外に「見積り」が改訂されることはない。変更が行われるときは、一貫した改訂が行われるが、1年の間に行うことができる変更の回数に制限がある。予算編成段階で、政府は、いかなる予算や後年度見積りをも変更させることができるが、大半の場合は新しい政策や費用削減対策などに焦点が当てられるため、既存の政策に対して追加の変更が行われるということはあまりない。評価又はレビューによって、政策の変更が提案された場合は例外であるが、これもまた新しい政策として扱われることになるため、基本的には同じことになるだろう。

5) 初めて「後年度見積り」を作成する人にとって、「後年度見積り」の内容と計算方法が重要な問題となってくる。質の高い適切な予測ができなければ、見積りは全く役に立たないものになってしまう。それは、「後年度見積り」だけではなく、どのような場合でも質の高い情報は重要であるが、年間の財政戦略はこれらの見積りに依存しているため、それが正確であることが重視されるのである。

2 予算編成の流れ

オーストラリアの会計年度は、7月1日から翌年6月30日である。予算編成の流れをみると、表1のように整理することができる。

連邦政府は、表1にもみられるように、「発生主義予算 (Accrual-based Outcomes and Outputs Framework)」を採用しており、自由党・国民党連立政権によって1999 - 2000年度予算から導入されている。

表1 オーストラリアの予算編成の流れ（会計年度 7/1 - 6/30）

	ポートフォリオ（省庁）	中央政府又は内閣	議 会
11 月	発生主義情報マネジメントシステム（Accrual Information Management System：AIMS）を更新，ベースライン作成。	上級大臣レビュー（Senior Ministers' Review）： 首相，財務大臣，財務行政管理大臣による会合。政策優先事項，戦略を決定。 各大臣にレター（letters）を提示。	
12～2 月	ポートフォリオごとに予算要求案（Budget Submissions）を作成。 財務行政管理省とも協議。 2 月末までに内閣府（cabinet office）に提出。		
3 月		歳出検討委員会（ERC）による予算書（submissions）の検討。 特別歳出委員会（Ad Hoc Revenue Committee）による歳入面の決定。	
4～5 月	ポートフォリオ予算書を作成（Portfolio Budget Statement） 5 月中に議会に提出。		
6 月			上院予算検討委員会 Estimate Review Committees）により「歳出予算案（Appropriation Bills）No. 1 及び 2」を検討，議会で承認。（予算年度終了 6 月末までに）

11 ~ 1 月 頃	補正予算 (Additional Estimates) 作成。	年 央 経 済 ・ 財 政 展 望 (Mid-Year Economic and Fiscal Outlook) を作成。予 測と実支出を比較 , 予算状況 更新。	歳出予算案 No. 3 及び 4 を 作成。
------------------	--------------------------------------	--	---------------------------

備考： 歳出予算案 (Appropriation Bill) においては，No.1 で，省庁裁量項目（ 職員の給与等，運営経費にあてられるもの）を決定することになっており，省庁ごとの全体の上限は決められているが，歳出の明細は省庁に任される。また，No.2 では，省庁管理項目（政府補助金等，法律に基づいて支出されるもの）を決定することになっており，歳出額は，項目（ item ）ごとに決められる。

オーストラリアの予算編成について，前出の Lewis Hawke 氏は，次のように説明している。

1) 11 月の「上級大臣レビュー (Senior Ministers' Review)」では，予算年度の全体的な財務計画が策定され，ここで大まかな年度目標が決められる。また，教育，交通，地域開発など個別の分野，又は政策の中におけるプライオリティの決定も行われる。しかし，これは必ずしも歳出や歳入に関わる財務や上限額の決定とは限られず，多くの場合は，剰余金 (cash surplus) や赤字 (deficit) などに焦点が当てられる。連邦政府には不足がちなので，主に剰余金についての検討が行われる。また同時に，次年度の目標，予算の成果を測る「予算アウトカム発生会計 (accrual base measure of budget outcome)」などが議題として取り上げられることが多い。これを基に，それぞれ担当の大臣は，予算計画に向けて具体的な提案書 (proposal) を作成するよう要請される。

2) 次に，ポートフォリオ担当大臣が予算要求案 (Budget Submissions) を作成し，予算年度と翌 3 ヶ年の予算についての計画を提出することになる。これには，政策の変更や貯蓄 (saving) のオプション，担当省庁内で行われるポートフォリオの支出には影響を与えないような投資 (investments)，アウトカム間の支出などすべての事項が含まれる。これは，1 月の末から 2 月はじめにかけて，歳出検討委員会 (Expenditure Review Committee : ERC) に提出される。

3) 歳出検討委員会は，2 月から 3 月の終わりまでの間にこれらの予算書を検討し，新しい政策や貯蓄に関する提案書の中でどれを承認し，どれを却下するかを決定する。また，もう少し詳細にわたる計画を提出する，又は具体的な事項が明らかになった時点で再度検討をする，というような判断が下されるものもある。歳出検討委員会は，4

月末ごろに最終的な決定をするが、ここでは主に各ポートフォリオの歳出に重点が置かれ、その決定事項は、「内閣予算委員会 (Budget Cabinet)」に提出される。この「内閣予算委員会」は、予算案(budget proposals)や税金(taxation)、またその時々主な歳入などについて話し合われる委員会である。同委員会は、4月末から5月はじめに、最終的な予算案を決定し、5月中旬に議会に提出される。内閣予算委員会は、政府の委員会であることから、議会への報告は行われず、政府への報告のみが行われる。

4) 議会では、予算(budget)を審議する時間があまりない。与党のみが財政法案を提出することができる憲法で定められているため、政府によって予算が決められることになっている。野党はこれについては何もすることができない。予算が議会に提出された後、上院にも提出され、上院議員は「予算検討委員会(Estimate Review Committee)」を設立して予算を検討する。この予算検討委員会が開かれるのは、5月末から6月中旬ごろにかけてである。

5) 上院の予算検討委員会は、議会の中の委員会という公のものであり、その役割は歳出予算案と照らし合わせながら予算の検討を行うことである。それぞれの予算の中には、二つの歳出予算案がある。一つは政府が毎年行っている普段の業務に関連するもので、憲法によって上院による修正はできないことになっている。二つ目は、主に新しい政策や州への支払い、アウトカムの変更、その他の新たな投資などが含まれる資金で、これについては上院による修正が認められている。つまり、予算検討委員会が開かれるときは、これら2種類の歳出予算案が検討されることになる。しかし、前者の歳出予算案が占める割合は、政府の歳出総額の20%に過ぎない。その他の政府の活動は、「特別歳出予算 (Special Appropriation)」によってまかなわれる。例えば、年金や州政府への助成金(transfers)などの継続的な歳出は、特別歳出予算に含まれている。

6) この20%には、州政府などに充てられる経費や政府によって行われる年間の業務のための経費なども含まれる。特別歳出予算には、法律で定められているさまざまな分野の事柄が含まれている。例えば、年金、州政府へ助成金、産業の発展、教育、健康に関連するさまざまな業務、医薬品を購入するときに支払われる給付金 (pharmaceutical benefit)や軍人恩給(war pension)などである。また、この中には、最近は少なくなってきたが、負債(debt)の支払い分も含まれている。特別歳出予算は、毎年必要なときに出されているもので、予算案の1と2が議会で承認されれば、通常の政府の業務には支障がない。

7) 予算に関する規則は、毎年度大きく変わらないが、500万ドル(約4億円)以上が必要となる新しい予算要求案を取り入れたいと担当大臣が考えた場合は、内閣に提出し

て検討を求めなければならない。500 万ドル以上のものが閣議に提出されたときは、そのメリットがどのようなものかを基に検討される。500 万ドル以下の案件は、比較的小さな「新規政策 (new policy)」として、それぞれの担当大臣が処理することになる。

このことは、実は、ポートフォリオには、上限がないということに関連してくる。オーストラリアでは、予算はプログラムごと、又は対策 (measure) ごとに検討されている。「対策」は、プログラムよりも小さなもので、例えば、既存のプログラムを変更するといったことも、「対策」に含まれる。ポートフォリオの最終的な歳出予算は、その事業のアウトカムによって修正されるため、はじめの歳出検討委員会のプロセスにおいて閣議で同意されたものと大きく違ってくる場合もある。

閣議において、大臣たちは新しい歳出計画 (new expenditure initiative) に対する埋め合わせをするための貯金(saving)があるかどうかを問われる場合が多い。しかし、閣議は必ずしも修正された歳出予算を承認しなければならないというものではない。例えば、貯蓄金を承認して、歳出予算を却下するということもできる。

- 8) 歳出予算を却下すると、事業は続けていくことはできないが、閣議によって決定されたほかの事案については実施できる。例えば、教育の分野では「先住民教育の支援」のように政府が助成金を出して続けられているプログラムがたくさんあるが、大臣が新しい政策 (policy) を打ち出し、他の分野のために確保されていた 貯蓄金を充てることによってそれを永久的に持続させようという計画を出しても、閣議がそれを却下すれば、大臣はそれを続けていくことはできない。閣議の方が大臣よりも上に位置しているからである。政府がその省庁から貯蓄金を取り上げようと考えた場合は別であるが、既存のプロジェクトは続けることができる。

つまり、予算が 500 万ドル以下の場合は、既存プロジェクトの貯蓄金を使って新しいプロジェクトを発足させることができるが、500 万ドル以上の場合は閣議からの承認が下りなければ発足させることもできない、ということである。

- 9) 「政策(policy)」の期間の決定は、これは新しい政策を作るプロセスの中の一部になるが、新しい政策を提案する大臣は、それをどのくらいの期間続けていきたいかを説明することになっている。期限を設定せずに続けていきたいのもあるので、最終年度 (termination date) が具体的に設定されないこともある。これもプロジェクト、イニシアチブごとに違ってくる。実施期間を決定するのは、大臣や議会ではなく、決定するのは閣議である。

期限を設定していないものとしては、例えば、科学的な調査を行うプログラムや安全委員会のような取締機関の管理運営のための予算などがその例であり、「省庁裁量項目」(departmental items) のほとんどは終了年度が設定されていない。しかし、期限付きの政策については、「後年度見積り」の期間が終了する時点、これを続けていくべ

きかどうかを決定するためのレビューを行うことが条件になっている。必ずしもどの政策についても終了年度は、具体的に設けられているわけではないが、続けていくか否かを決めるためのレビューはしなければならないことになっている。

3 省庁裁量項目と省庁管理項目

連邦政府の予算では、資源（resources）は、「省庁裁量項目（departmental items）」と「省庁管理項目（administered items）」に分けて配分される。省庁裁量項目は、各省庁に裁量が任されている資源で、手当を含む職員給与、減価償却を含む運営費などが該当する。また省庁管理項目は、政府が資源を管理（control）しており、省庁に管理されているもので、ほとんどの政府補助金、社会保障給付などがこれに該当する。

省庁裁量項目と省庁管理項目の年度間にまたがる支出については、「省庁裁量項目」は、年度をまたがってもよいことになっており、「省庁管理項目」も、財務大臣（Minister of Finance）の許可を得た上で翌年度に持ち越してもよいことになっている。議会在歳出予算を可決させた後は、年度の繰越しに関する承認は、財務大臣が行うことになっている。

わが国の予算は単年度主義が採用されているが、一部の公共事業等の実施に当たっては、所定の条件を満たせば、繰越しが認められている。確かに、オーストラリアの場合は、省庁裁量項目は、各省庁の裁量に委ねられ、また、省庁管理項目についても、次年度への繰越しは、それほど難しくないのではないかと印象を受ける。

各省庁のポートフォリオ予算書（PBS）では、それぞれの資源と使途（application）との関係（link）を明らかにしている。金額比率は、省庁裁量項目が2割、省庁管理項目が8割とされているが、後述の農林水産省のアウトプットグループ（output group）2では、省庁管理項目には、58%が配分されて、個別のポートフォリオについてみると、金額比率は一定ではない。

また、アウトプットグループごとに省庁裁量項目と省庁管理項目が説明されているが、「対策（expense measure）」とは直接リンクしていない。例えば、アウトプットグループ2の14の管理プログラム（administered program）のうち三つは同名の対策（expense measure）があるが、残りの11については、どのように組み込まれているのか、PBSでは、明らかでない。

4 複数省庁にまたがる予算の編成

最近では、環境問題などが大きく取り上げられ、このようなものは複数の省庁に関わってくる。省庁の間での予算化はどのようにして行われるのかを聞いた。前出の Lewis Hawke 氏の説明は、次のとおりである。

1) 複数の省庁に関わってくる案件については、状況次第である。それぞれが個々に処理され、決まった手順はない。たいていの場合は、それぞれの省庁が何を担当するかが個別に報告される。規模の大きなもの場合は、プログラム全体のアウトカムに関する報告が行われる。例えば、先住民に関するプログラムでは、その開発を支持する省庁から個々に予算要求書 (Budget Submission) が出されている。

2) 環境問題についても、環境省は、環境全般についての予算要求書を出す、これは個別の報告書ではない。環境問題に取り組む他の省庁、例えば農林水産省や地域開発省などは、それぞれの予算要求書の中に各自の担当事項を織り込んでいる。公益事業に関しても同様である。彼らは管理レポート (service report for management) を提出しなければならないが、各省庁は所管事項についてメモを入れている、ということになっている。

5 人件費の取扱い

オーストラリアの発生主義予算制度では、人件費は、用途を各省庁で管理決定できる省庁管理項目に計上されている。農林水産省の人件費については、農林水産ポートフォリオ予算書の農林水産予算財務状況の中に記載されている。しかし、プログラムごとの人件費の金額は表示されていない。

以下は、人件費の取扱いについての前述の Lewis Hawke 氏の回答の要旨である。

人件費は、発生主義予算 (accrual budget) の中の省庁管理項目 (departmental items) に含まれている。これは毎年5月に議会が承認する年間予算割当を通して、各省庁によって割り当てられる。はっきりとした金額は提示されず、割り当てられた予算は、それぞれの組織の活動の中でいかなる目的にも使うことができる。

人件費に関連する具体的な発生経費 (accrual expenses) は、損益計算書 (income statement) の中に盛り込まれる。

バランスシートには現金以外の人件費支給 (例えば、退職手当 (leave entitlement) や年金 (pension contribution 給付金) が記録されており、キャッシュフロー明細書には会計年内に人件費として費やされた金額が記されている。これらの書類は、ポートフォリオ予算書 (Portfolio Budget Statement) に添付され、年間歳出予算とともに5月に議会で審議される。また、予算書の財務報告表 (financial statement) には、以降3年間の見通しが記される。

各省庁は、会計年度の終わりに、公益事業法（public service act）と財務管理法（financial management legislation）に従って年間報告を作成することが義務づけられている。これには監査済みの財務報告表が添付されるため、あらかじめ予想されていたものと実際の業績との間に相違があるかどうかを見ることができる。

省庁歳出予算（Departmental appropriation）については、議会によって承認された金額を超えてはならないという決まり以外は特に定められていない。例えば、ある省庁が家賃よりも人件費に多くの費用をかけたいという場合にも、最高行政官が倫理的、効率的、効果的に業務に当たっていればそれ以上に制限されることはない。

予算と実際の経費の間に大きな違いがみられる場合は、議会又は財政予算行政管理局によって質問が提起され、該当組織はその理由を説明しなければならない。

これまでに人件費に関してこのような事例があったかどうかはわからないが、広告費用に関して裁判になったものが最近一つあった。

最高裁判所は、歳出予算やポルトフォリオ予算の中にそれが具体的に記載されていなかったがこの支出は不当なものではないという判断を下した。

農林水産ポートフォリオにおける後年度見積り

1 後年度見積り

ポートフォリオ (Portfolio Budgeting) は、連邦政府では、1988 年から採用されており、予算要求や編成のベースとなっているもので、大臣が所管する政策分野をいう。通常、1 人の閣内大臣が複数のポートフォリオを持っている。ポートフォリオ予算書 (Portfolio Budget Statement: PBS) の作成者(署名)は、ポートフォリオ所管大臣で、議会両院に提出する。

農林水産ポートフォリオのポートフォリオ予算書は、農林水産大臣によって提出され、ポートフォリオ内の 1 省 (農林水産省: DAFF) と 12 機関の予算を対象としている。

予算編成においては、アウトプットグループに設定された支出項目 (expense measure) ごとに、予算年度と翌 3 ヶ年間の「後年度見積りの計 4 年間の予算見積りが提示されることについては、1 で述べた。

農林水産ポートフォリオのアウトプットグループ 2 の「農村政策・技術革新」(rural policy and innovation) を例にみると、表 2 のように、5 つの支出項目ごとに後年度見積りが設定されている。

表 農場支援・技術革新の 2004 - 05 年度予算と後年度見積り
(単位: 百万豪ドル)

	04-05	05-06	06-07	07-08	4 年計
農場経営計画 (FarmBis)	13.6	17.7	17.8	17.6	66.7
農場支援	41.7	49.6	31.3	12.3	134.9
経営指導	5.9	5.9	5.7	5.8	23.3
産業パートナーシップ	4.7				4.7
国際農業協調	1.6	1.6	1.6	1.6	6.4
年度計	67.5	74.8	56.4	37.3	236.0

「後年度見積り」の年度計が 2006 - 07 年度と 2007 - 08 年度で減少しているのは、表からも分かるように、アウトプットグループに設定された支出項目ごとに見積られた予算額の合計であるため、前年度で終了する予定の支出項目が含まれていないからである。

なお、「農場支援」は、5 年間実施することになっており、「後年度見積り」の対象年度でない 2008 - 09 年度についても、200 万ドルとすることが定められている。つまり、後年度見積り期間の 3 年間よりも長い支出項目の予算を編成するような場合は、ポートフォリオ予算書には、記載されなくとも、実施予定期間中の予算が明らかにされている。

2 後年度見積りの運用

「後年度見積り」に関しては、農林水産省において FarmBis（農場ビジネス改善計画）担当者の Terry Walker 氏（メネジャー代理）にインタビューを行った。1で紹介した財務行政管理省の説明とは、若干、異なっているが、その概要は、次のとおりである。

1）プログラムが始められる前に、州政府がプログラム全体を見て、どのくらいの額が必要であるか、またどのくらいの額を出資できるかを連邦政府に伝える。連邦政府がこれに同意する場合は、これに見合った額の出資がなされる。例えば、州政府が 1,000 万ドル出資をした場合には、連邦政府も 1,000 万ドルの出資をし、合計 2,000 万ドルの資金が出されることになる。

次は、この 2,000 万ドルをどのように割り当てるかを考えることになるが、過去の経験を基に、例えば、プログラム立ち上げの際は新しいスタッフの雇用、データベースの作成などに資金が必要となる。プログラムの実施にかかる金額はそれより少し遅れて必要になり、また最後の段階になると、まとまった額の資金が必要になる。その中間については予想を基に考えていくことになる。

2）翌年度の予算を決めるとき、その後年度見積りを変更することはできる。だいたいは州政府の方が提示する数字に基づいて行われるが、プログラム内の支出が参考にされる。支出が多過ぎる、又は少な過ぎるというような場合があるが、支出が少な過ぎる場合は少し複雑になる。支出が多過ぎた場合は、ここは支出が多いのでここを少し減らそう、というようなことが考えられるだろう。

3）連邦政府で実施されている後年度見積りがベストモデルかどうかは、分からない。後年度見積りの変更に関しては、変更可能なプロフィールは、実際に財務関係省（Treasury Department and Department of Finance）との間で意見の対立が生じることもあるので、それほど簡単なものではない

4）もし政権が交代した場合、FarmBis の後年度見積りが大幅に変わるというようなことは考えられるかとの質問に対して、「そのようなことは考えられない。可能性はあるが、おそくないだろうと思う」と述べている。

5）農業政策について、自由党・国民党連立政権と労働党の間に大きな考え方の違いがあるのかとの質問に対し、「難しい質問である。これまでのことを一般的に見てみれば、連邦政府は自由党と国民党の連立であるが、州は労働党が中心となっている。政党が違っていても、FarmBis のように協力関係を結んで、同意し、資金手当てをしているということは、農業政策の上でそれほど大きな違いはないと思われる」と述べている。

第3節 ニュージーランドの予算編成とアウトカム行政経営

1 概要

(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おり、アウトプットを購入するのに要する経費の総額が予算ということになっている。

(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。

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。

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の予算の議決も認められる。

発生主義ベースで策定される。

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。

2 予算編成

(1) 行政サービス委員会（State Service Commission）によると、2002年まで実施された大臣と最高行政官が実施するサービスに関する「購入契約（Purchase Agreement）」は、「アウトプット計画（Output Plan）」に変更されたが、実際に大きく変わったことはないとしている。また、アウトプット計画は、購入契約と非常に似ているもので、一貫性が保たれており、わずかに変わった部分といえば、大臣や最高行政官たちが、どのようなことが実施されているかをより明確に見ることができるようになったこと、透明性が増したこと、大臣たちは以前よりも具体的に意見を出す機会を持てるようになったことである、と述べている。

この説明からすると、アウトプット計画に移行したからといって、基本的な変更はないと受け取ってよいようである。

(2) 行政サービス委員会の予算編成に関する説明は、次のとおりであった。

1) 予算のプロセスについては、各省庁の幹部がそれぞれの活動を行うためには、どれ位の予算額が必要かを考え、それを作成するところから始められる。次は、担当大臣と話合を持つことになる。つまり、この段階においてはトップダウンではなくボトム

アップである。大臣との話合の中で、どのような優先順位をつければよいか、戦略的には何をすればよいか、などが決められて最終的な予算案ができる。

2) ニュージーランドの場合も、日本の郵政改革のように、このプロセスは実際には「トップダウン」から始められる。図1の中では、戦略段階 (Strategic Phase) とよばれている段階がある。ここでは、政府がその年度の経済動向を見て、これらのイニシアチブにどれぐらいの金額を充てることができるかを決める。次に政府は財務省と話合を行って、どのセクターにどのぐらいの額の追加予算を充てることができるかを決める「封筒 (Envelopes)」と呼ばれているところにこの予算を入れ、こちらには6千万ドル、こちらには8千万ドル、といった具合に予算が割り当てられていく。大臣たちはこれを基にして、省庁の中での予算案を作成することとなる。つまり、これは実際にはトップダウンから始まる。全体的な予算が設定され、保健衛生に3千万ドル充てようとか5千万ドル充てようかという話がされ、その後で各省庁の大臣たちが予算案を作る。

3) 翌3年間の予算が入れているが、これは、予算額を保証するものとはされていない。非常に悪い影響が出ていることが明らかにされた場合などには、追加の予算を申請することができる。

4) 予算の変更を申請するには、予算編成プロセス (Budget Phase Process) の中で閣議に変更を申し入れなければならない。もちろん第一に、担当大臣がそれを承認していることが必要である。セクターごとに6千万、8千万、あるいは5億ドル、というように割り当てられている予算に対して、「計画を成功させなければならないが予算が不足している」という申し入れをし、説明しなければならない。これをしない限りは、3年間の決められた予算というものを変えることはできない。

3 予算編成の流れ

(1) ニュージーランドの予算システムは、行政府段階 (Executive Phase)、立法府段階 (Parliament Phase)、実施段階 (Implementation Phase) の3つに分類される。更に、行政府段階は、戦略段階 (Strategic Phase)、構想段階 (Initiatives Phase)、作成段階 (Production Phase) に分かれる。

(行政府段階)

(1) 戦略段階 (10 - 12 月)

財務省によると、予算年度の第一段階は、政府の「予算政策書 (Budget Policy Statement: BPS)」の作成に始まる。各大臣による予算戦略の審議、合意の後に財務大臣が作成、議会に提出する。翌年度予算の意図 (intentions) と長期的財政目標が述べら

れており、予算の枠組みである。提出期限は3月末であるが、財務省が6月と12月に発行する「経済・財政見通し（Economic and Fiscal Update：EFU）」の12月版と同時期になることが多い。

（2）構想段階（12 - 3月）

各省庁では、正式な予算案作成に着手する。予算案はベースライン（各省庁の予算上限）と歳出予算（Budget Initiatives）、各省庁の具体的構想の2本柱で構成される。財務省の所管別チーム（vote team）は、省庁の予算案作成を支援する。

最終的に、各省庁の案をまとめた政府予算案（Budget Package）が閣議決定される。

（3）作成段階（2 - 4月）

閣議決定された予算案は、「予算見積り（The Estimates）」にまとめられ、「予算の日（Budget Day）」に議会に提出される。予算見積りには、次の補足書類が添付される。

- ・ 各省庁作成の「意向表明書（Statement of Intent）」：各省庁のアウトカムを表示
- ・ 「財政戦略レポート（Fiscal Strategy Report：FSR）」：10年間の財政予測
- ・ 財務省が発行した「経済・財政見通し（EFU）6月版」：3年間の財政予測

（立法府段階；5 - 7月）

（4）予算見積りが議会の承認を得ると、議会で「歳出予算法案（Appropriation Bill）」が決議される。その後2ヵ月以内に、議会の各委員会において所管（Vote）別に予算見積り各書類が審議される。審議終了後、正式な予算が成立し、発表となる。

（実施段階；7月1日～翌年6月30日）

（5）成立した予算に基づいて各省庁が事業を実施するが、年度内に追加予算が必要な場合、議会に「補正予算見積り（Supplementary Estimates）」を提出し、年度内に議会の承認を受ける。

（予算サイクル）

（6）ニュージーランドでは、予算は、財政政策目標の範囲内で、期待されるアウトカムを達成するために、現存の資源の再配分や、新規資源の供給を行う政府のメカニズムをいう、とされている。

（7）予算は、次の事項に対する政府の決定の集積である。

財政政策：財政目標を達成するとともに、財政管理（歳入、歳出、債務償還、投資など）を維持するために政府が求める内容

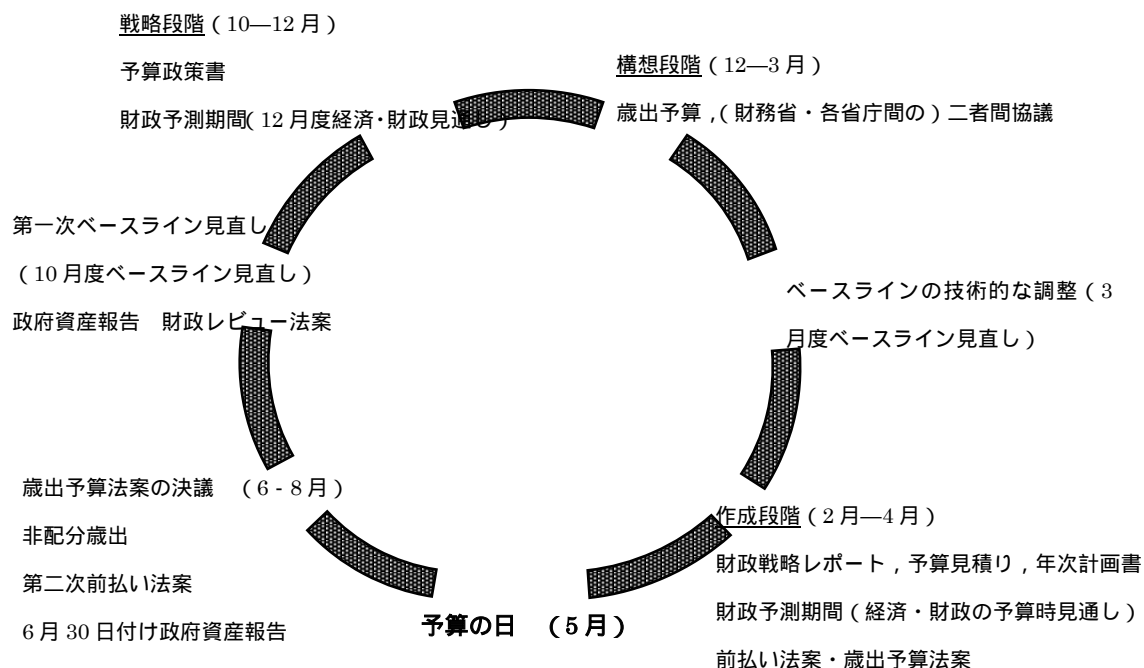
財政目標：財政責任法に定められているとおりの財政目標達成のための政府の努力

の表明

予算戦略・管理：政府の優先政策を効率的に達成するための包括的な設備・運営のための歳出予算を策定し，最新の経済・財政情報を反映したもの
政策イニシアチブ，コストの圧迫：政府の政策目標達成に向けた発展と，コスト圧迫への対応を両立する資源配分

（８）政府の予算は，年間を通したアウトカムのサイクルで構成されるが，実際には，１年の間に現行予算，翌年度予算，昨年度予算の３つの予算を取り扱っている。同サイクルには予算に組み込まれ，また予算から発生する様々な要素，プロセスが含まれる。予算サイクルは，図１に要約される。

図１ ニュージーランドの予算サイクル



（作成段階）

（９）この段階では，予算に関する法的文書・公文書を作成し，議会に提出する。
議会に提出され，次予算年度の予算を構成する文書は，次のとおりである。

- ・ 予算演説
- ・ 財政戦略レポート（FSR）：予算政策書内に掲載される。
- ・ 経済・財政の予算時見直し（BEFU）：予算政策書内に掲載される。

- ・ 予算見積り：本見積り及び補正見積り
- ・ 予算法案
 - 歳出（見積り）予算法案
 - 歳出（補正見積り）法案
 - 前払い法案（年度内に２度作成されるが、いずれも予算の日には提出されない）

（１０）各省庁の意向表明書（SOI）も同様に予算の日に提出される。

各省庁、財務省及び大臣オフィスは、予算の日に議会に提出するこれらの書類のほか
に、プレスリリース、ホットラインでの説明、技術的説明等を行う。

３ アウトカム行政経営と予算との統合

（１）ニュージーランドでは、予算は、アウトカム達成のために現存する政府資源を割り
当てる行為であり、大臣の予算戦略と各省庁の構想の合意到達点としている。

各省庁が中心省庁³に協力し、アウトカム行政経営（Managing for Outcomes）の情報
を提供することで、大臣は優先事項に基づき限られた予算を配分することが容易になる。
またアウトカム行政経営の３－５年予測は、予算の将来見通しにも活用できる。

アウトカム行政経営と予算の統合のために各省庁レベルで実施できることは、次のこ
とである。

当該年度の「意向表明書」及びアウトカム行政経営構想を、中心省庁との３－５年間
予測協議の場で活用する。

「予算構想」提出の４－６ヵ月前に、財務省及び行政サービス委員会と連携して具
体的な政策を検討する。

新規投資が発生し得る事業は、すべて「予算構想」に着手する前に大臣に報告する。

（２）また、アウトカム行政経営の実施では、各省庁は、次の疑問に対応することになる
が、これが予算プロセスにおける優先事項の決定（事業の新設，継続，変更，中止）に
役立つ。

- ・ 現状維持，又は拡大する方向で継続すべき事業は何か。
- ・ 新規に開始すべき事業は何か。
- ・ 現在実施しているが，将来的な見通しが柔軟（継続・拡大・縮小が不明）な事業は
何か。
- ・ 将来的に中止・縮小できる事業は何か。
- ・ 新規開始又は拡大が望ましいが，優先事項ではない事業は何か。

³ 中心政府（Central agencies）は、財務省、行政サービス委員会（SCC）及び内閣府
（Department of Prime Minister and Cabinet）をいう。

3 農林省のアウトカムとアウトプット クラス

(1) 2004 年度の農林省 (MAF) のアウトカムをみると , 4 つのアウトカムがあり , その下に 14 の中間アウトカム (Intermediate Outcomes) が設定されている。

アウトプット クラス (Output Class) は , 中間アウトカムの実現手段として設定される。各アウトカムに個別に対応するアウトプット クラスを設定するのではなく , 複数のアウトプット クラスを総合して複数のアウトカムを達成する , という形式になっている。

また , アウトプット クラスごとに業績指標 (Performance Measures) と費用が設定されるが , ベースラインや具体的目標値は提示されない。

(2) 農林省の 2004 年度のアウトカムは 4 項目で , その下に中間アウトカム (intermediate outcomes) が設定される。アウトカムと中間アウトカムの関係は表 1 , また , 農林省のアウトプット クラスは表 2 のとおりである。

表 1 農林省のアウトカムと中間アウトカム

アウトカム	中間アウトカム
1 . セクター (産業部門 : 農業・園芸業・林業) の発展 好業績かつ革新的な産業の発展を促し , 国の経済成長・繁栄を図る。	1.1 産業の革新・成長を促す政策・政府関与の実現
	1.2 効果的・効率的な規制
	1.3 産業への参画によるマオリの経済発展
	1.4 地域のビジネス環境拡大
2 . 安全でより自由な規則に基づく交易 バイオセキュリティと食品安全システムの維持を重視し , WTO 交渉内容を考慮した交易構想。 (外務貿易省との共有アウトカム)	2.1 農業・園芸業・食品業・林業生産物の市場アクセスの維持拡大ならびに交易規則・市場介入による市場歪曲の削減
	2.2 信頼性の高い動植物製品保証
	2.3 動植物製品の安全性 , 適格性を守るバランスの取れた輸出入規制
	2.4 バイオセキュリティ・有害生物政策による生態系 , 生産システム , 交易 , 国民の健康の保持
3 . 国民の健康	3.1 安全で適格な食品の提供

農業・園芸業・食品業による国民の健康への貢献を図る。 (保健省との共有アウトカム)	3.2 バイオセキュリティ・有害生物政策による国民の健康への影響削減
4．自然資源の持続型管理 自然資源を犠牲にすることなく，ニュージーランド社会・市場・国際社会の要求に応える産業の発展を実現する。	4.1 土地・生物・水資源に配慮した農業・園芸業・林業の持続
	4.2 バイオセキュリティ・有害生物対策による自然資源の経済的，環境的，レクリエーション及び組織文化的価値の保護
	4.3 マオリの自然資源を活用した経済発展の保護
	4.4 マオリの自然資源に根付く組織文化の保護

表2 農林省のアウトプット クラス

所 管 (Vote)	中間アウトカム	アウトプット クラス
農業・林業	1.2,3,4	農林業・園芸業に関する政策提案
	2.1	規定に基づく私有原生林の管理
	4.1	契約，助成金制度，政府所有資産の管理
		省所有余剰居住施設の管理
バイオセキュリティ (農林業)	2.1,2,3,4	バイオセキュリティに関する政策提案，他政府機関・産業との協働
	3.2	
	4.2,3,4	国際的市場アクセスの整備
		輸出品の信頼性確保，製品保証
		外来性有害生物，疫病の侵入予防
		有害生物・疫病の監視・調査
		有害生物・疫病の防除・対応
		動物衛生保持
		農業者の法律順守監視
		絶滅危惧種調査（自然保護庁委任），輸入中古車検査（LTSA 委任）
食 品 安 全	1.1,2	食品安全に関する政策提案
	2.1,2	国内法及び輸出先の法律に沿った食品基準の設定

	3.1	食品安全に関する緊急事態発生時の対応
		法律施行の監査
		コンサルテーション，食品安全関連情報の提供
		食品規制，検査の整備

(3) 意向表明書には示されていないが，アウトプット クラスは，その名が示すとおり (class = 分野)，複数のアウトプットが含まれた総合的な目標である。例えば一番上の「農林業・園芸業に関する政策提案」には，持続型自然資源管理，動植物検疫保証，国内ビジネス発展，国際ビジネス発展のアウトプットが含まれている。

3 今後の課題

農林省の予算，アウトカム等について，農林省の省長代理（最高行政官の補佐）の Larry Ferguson 氏は，次のように述べている。

(アウトカム発現の時期)

1) 農林省には，4つのアウトカムがある。それらについては期間的な期限といったものは全く設定していない。将来目指している状況を説明しており，これを達成するためにどのような要素と環境が必要であるかを想定する。その下にある中間アウトカム (Intermediate Outcome) についても期間は設定がない。ここでは将来の目指す状況を達成する際，変化するであろうアウトカムを述べている。

2) そのように設定した上で，現在，我々が困難としている事項，取り込みに苦労している事柄は，実は外部からの質問に対する回答でもある。将来目指す成果目標に向かい，3～5年でどの程度まで達成すればいいのか，何をすればいいのか，というような質問に答えることである。なぜなら，現在の管理職にいる者たちは，80年半ばのNPMの考え方にそってトレーニングされており，あるアウトプットについて設定された年度に具体的な質と数量を実現するというマネジメントに優れている。しかし長期のスパンで成果目標を達成するためには，どのような変化をすればよいのかという思考にシフトするのがむずかしい。これは，農林省だけではなく，他の省や機関も抱えている問題であろう。

3) 行政サービス委員会 (SSC) のガイドラインでは，アウトカムの発現期間は，3年から5年とされている。行政サービス委員会の考え方は正しいかもしれないが，実際どう進めるかは，農林省の考え方，方法で行い，アウトカムを見ようとしている。

(農林省の意向表明書)

1) 農林省の意向表明書では、意図的に戦略的優先事項を部門ごとに分けて記していない。例えば、経済成長部門については、自国の経済成長にも貿易にもかかわる。また、現在 90%の農作物が輸出されている経済状況を踏まえると、目標の質と額を共に達成するためには、他の項目も考慮する必要がある。国内外での農作物の消費、国内での農作業には人々が係わり、そこには自然資源も関係する。

したがって、それぞれの部門で目指しているアウトカムは、縦割りではなく横に繋がっており、一体化していると考えべきである。それぞれの機関に係わる人々は、その担当するビジネスユニットの業績だけではなく、もう一つ上のレベルを目指し、互いに協力しながら全体的なアウトカムを考えて欲しい、と思っている。

2) ビジネスユニットのマネジャーにとっては、実際にはそのように行動することはむずかしいだろう。現在のほとんどのマネジャーは、プロダクトやアウトプットを達成するのに優れているからマネジャーに昇格している。彼らはある一定の予算内で定められた期間内にアウトプットを出すということを常に命令されてきた。しかし、これから求められることは彼らの責任が年度ごと、部門ごとのアウトプットの達成ではなく、より長い数年間というスパンの中で全体的なアウトカムを達成するということがある。当然、彼らは考え方を大きく変えていかなければならず、そのプロセスはむずかしいだろう。

もう一つの理由は、アウトプットの達成には、マネジャーが被雇用者に対してプロダクトの工程に従い命令系統を行使するだけであるが、アウトカムの達成には、自分の命令下でないか、又は政府機関に携わっていない人々が大きく関与してくる。全体的なアウトカムを考える場合、このような人々から協力を得なければならず、したがって彼らと新たな関係を構築し、影響を及ぼし、動かしていくことが必要となる。今まで要求されてきたマネジャーとしてのスキル以上に、様々なパーソナルスキルやマネジメントの手法が要求される。

3) 一つのアウトプットは、一つのアウトカムを達成するための一部でしかないので、アウトカムをマネジャークラスに課すのは非常にむずかしいと思っている。困難さを伴うが、この新しい取組姿勢を発展させていかなければならない。

(マネジャーに必要な対人能力)

1) アウトカムへの転換の具体的な手段としては、マネジャーが自分の影響下でない人々とのコミュニケーションをどのようにして行うかということになる。優秀なマネジャーになるためには、対人能力が必要になる。意思の疎通がよくできる能力、人々の意見に耳を傾ける能力、複雑、かつ異なる観点をまとめる能力がなければならない。

例えば、バイオセキュリティでは、経済的観点としての当事者には、農業者、輸出輸入業者、旅行業者、運搬業者等が含まれる。環境問題としてとらえると、ニュージーランドの環境保護問題に係わる人々、先住民問題や自然破壊に関心を持つ人々等が係ってくる。社会的問題という観点から、農業の手法について様々な問題をあげる人々が係わる。このような人々の視点、意見を聞き、公平にまとめるというスキルが求められるであろう。

2) マネジャーは、まとめた計画に一貫性が求められるだけでなく、同時に多くの人々と対話し、多くの人々から信頼されなければならない。

(ステークホルダーとの協議)

1) 意向表明書を作成する前に、ステークホルダーとコンサルテーション(協議)はしていない。コンサルテーションをすべきであったかと思う。我々は、まず、意向表明書を作成して、ステークホルダーの意見を聴くようにしている。ただ、新しいシステムに移行しているところであるので、このプロセスも見直している最中である。その過程でアウトカムを達成するために協力を仰ぐため、ステークホルダーと協議をし、意見を反映させることになる。しかし、ここまでくるまで3年かかっており、満足できる成果を成し遂げ一区切りするまでには、後2年かかると思う。2年経過しないと我々が現在正しく行っているのか、明快な回答を得ることができないと思っている。

2) ニュージーランドでは、アウトプットは、これまでの実務で理解できているが、アウトカムの概念がまだ浸透していない。このため、何を目指すべきか分からず錯綜しているような状態である。資金の投入を含めて、それらを正しくリンクさせようとしているのが我々の今の段階である。

(予算の流用)

異なる予算編成単位(Vote)間での予算は流用できないが、一つの予算編成単位内でそれぞれのアウトプットクラスでは流用は可能である。

(政策提案に要する経費)

1) 農林予算(Vote Agriculture and Forestry)における政策提案(Policy Advice)とは、政府が農林分野に対して行うべき業績(Performance)の政策立案に要する経費であり、また、バイオセキュリティ予算(Vote Biosecurity)での政策提案の予算は、バイオセキュリティに経済的に、環境的に、社会的に係わる人々や機関に関する政策立案に要する経費である。食品安全性予算(Vote Food Safety)での政策提案の予算は、公衆衛生を向上させるための政策立案に要する経費である

2) 農林予算では、アウトプット クラスごとに資金が設定されている。その中に、政策提案が含まれ、またそこに部門別の業績、貿易自由化等様々な要因が含まれ、それぞれに資金が与えられている。その費用は、人件費、運用費、環境にインパクトを与える可能性がある場合の研究調査に要する費用も発生する。このように、政策提案の費用は、様々な活動、要因をカバーする必要がある。農林予算のほとんどが政策提案に関する予算であるが、食品安全性予算では、規則の執行がほとんどを占めており、政策提案に関する予算は少額である。バイオセキュリティ予算では、国境、税関における業務に多くの予算を割いている。

(予算書)

1) 予算書(Financial Performance)に記載されている来年度の予算案は、確実な額であるが、その次の年度の予算は、確かなものとはいえない。アウトカムを管理するということはこの先数年を見越してアウトプットを達成することにあり、例えば国境でのサービス等に関しては、あまり額に大幅な変化はないので、再来年度でも一定の予算の伸びとなる。

2) しかし、政府の政策に大きな変更が生じるとか、予算書の期間が短期ベースに変更するか、又は何らかの危機、不況が発生すると、この数年後の額に変動が見られる可能性がある。例えば、気候変動がこれに当たる。「京都議定書」に従い5年間計画を設定しても、数年先の確実な額は予想できない。

第4節 カナダの複数年度予算

1 予算制度の概要

カナダでは、複数年度予算制度が取られているというのが、一般的な理解であるが、調査の結果では、政府内部では、複数年度予算であり、議会の議決による限りは、単年度予算というのが、これも「原則として」との断り書きをつけてではあるが、妥当なところと思われる。

毎年の議会の議決によって、支出権限が政府に与えられる、言い換えれば議会の議決がなければ、支出できない予算は、実際は全予算額の約3分の1に過ぎず、残りの3分の2は、予算関連法が直接支出権限を与えている構造になっている。その法律が、効力を持つ限りは、その法律を直接の根拠として、毎年の予算が組まれることになる。もちろん法律は、議会で制定されるものであるから、その部分についても、議会が支出を承認しているので、議会が予算を決めていることに変わりはない。

上記の毎年、議会に提出される予算は、歳出見積（Estimates）と呼ばれ、予算関連法が直接支出権限を与えている予算と毎年の議会の議決が必要な移転支出及び資本支出に関するプログラム並びに各省の運営コストに関連する予算との総体である。これとともに向こう3か年にわたる各省のプログラムとその予算を記入した計画及び優先事項に関する報告（RPP）が議会に提出されるが、これは歳出見積の付属資料という位置付けとなっており、議決の対象とはならない。

なお、カナダの会計年度は4～3月となっている。

2 財務委員会事務局（Treasury Board Secretariat；TBS）でのインタビュー

以下は、John Keay TBS 歳出分析課上級課長へのインタビューの結果である。

（1）中央予算局（central budget office）

約40年前にカナダ政府は、大きな財務管理システムの改革を経験した。財務管理法（Financial Administration Act）の大きな改正であり、政府の予算編成に責任を持つ機関を分離設立した。1960年代後半にその法律の改正により、集合的な（aggregated）歳出管理に責任を持つ独立した3機関を設立した。それは、カナダ連邦政府の中央予算局機能（central budget office function）と呼ばれている。

その一番目は、以前から存在していた首相府としての枢密院事務局（Privy Council Office）である。枢密院は、内閣の業務管理、つまり政府の優先事項が歳出管理に反映され、内閣の手順が優先事項やプログラムの課題を適切に考慮するよう保証すること、に責任を持っている。

既存の財務省は、2つに分けられ、厳密に名づけられた財務省は、マクロ経済、財政、

税制，歳入見通し，広範な規模の国家の経済管理そして政府の歳出を支える最も高い決定能力のシステムに責任を持つ省となっている。だから財務省は，ある程度まではマクロ経済省と考えて良い。

以前にあった財務省のもうひとつの部分から，独立した省として財務委員会事務局（Treasury Board Secretariat；TBS）が設立された。TBS は，内閣委員会である財務委員会（Treasury Board，TB）をサポートする責任を与えられた。TB 自身は，それまである期間存在していた。TBS は，行政上の政策に対するカナダ政府の歳出に関する年毎の又はより長期の計画や人事政策 - TBS は連邦公務員の雇用者としての機能も果たしている - に責任を持っていた。

（２）プログラム予算制度

同時に政府は，プログラム予算に基づく複数年ローリングプラン予算システムを導入した。それまでカナダは，多くの国々のようにラインアイテム予算（制度）を基礎として運営していたので，各省は，そのプログラムに必要な財源であるインプットを予測することが求められ，議会もそのインプットを毎年単年度で管理することを求めている。このシステムの導入後は，プログラムを完成させ，計画し期待した効果を求める様々な定義に対応するプログラム予算に移行したが，OECD 諸国の中で，最もみごとに移行した国と評価されている。

このシステムは，前年度と当年度の実績を踏まえて，翌年度から 3 年間の計画を樹立することとし，毎年 3 年度目の計画を新たに策定して加えていく，すなわち 5 カ年のローリングプランベースで行われるものである。予算編成は，この 5 カ年ローリングプランベースで行われるが，予算の支出は，例外はあるものの，毎年ベースなので，議会は，歳出を一年ごとに管理する。

（３）予算サイクル

政府は，1 年ごとの支出計画サイクルを運営している。この方法は，明らかに継続しているサイクルの任意の一点で開始することができる。財務省は，例年今頃の時期に，財政経済最新見通し（fiscal and economic update）を議会に提出し，その認定を得る。それが大きな前提である。典型的には 10 月下旬に提出されるが，2005 年は，政治情勢により遅れて，11 月上旬に入った。

財政経済最新見通しの目的は，春に予算案が提出されて以降の経済情勢の最新情報及び政府歳入の進展における傾向と課題の明確な考えを示すことである。そして，時々，今年のように例外的ではあるが，政府の政策の優先事項の変更の考えが示される。

（４）各省の実績報告（DPR）

財政経済見通しの提出とほぼ同時期に，TB の長官 - 閣僚で，その閣僚委員会の議長で，

TBS の責任大臣でもある - は、各省の実績報告 (Departmental Performance Report ; DPR) に関する一連の報告書を提出する。この報告書は、各省庁が前会計年度においてどの程度まで目的及び公約を果たしたかを述べたものである。それとともに、Canada's Performance という題名の大きなひとまとめに集めた報告も提出される。これは、先の計画期間の全体にわたる社会的な指標と政府及び社会の業績を議論しているものである。これらとともに、歳入庁長官 (Receiver General) は、前年の 3 月 31 日に終わる会計年度に関する決算書 (Public Accounts) と政府の監査済み財政声明書を提出する。そして、会計年度に関する計画のシステムと報告のサイクルが 1 年半になることが本質的に明らかになる。

各 DPR は、それぞれ下院と上院の常任委員会のひとつに付託される。下院の委員会は、各 DPR をレビューし、次の予算編成サイクルへのインプットとして彼らの見解を公に報告するために招かれる。これらの文書は、ウェブサイト上で相当前の年まで遡って手に入れられる。

(注) 下院 (House of Commons) 議員は、選挙により選ばれる。上院 (Senate) 議員は、任命制で、法律上は下院と同じ権限を持っているが、実際は実質的な政治的権威のないむしろ形式的なものとして行動することが多い。

(5) 予算編成のための協議

他方、集合的観点から財務大臣は、この機会を利用し予算編成に関して議会を含む多くの他の利害関係団体と集中的な協議を開始する。この協議には、カナダのような高度に地方分権的な連邦国家では、各州の財務大臣との集中的な協議を含むし、主要な経済的利害関係団体、ボランティア団体、政治的利害関係及びその他の団体との協議を含む。

政府内部では、予算の作成のため財務上の未決定の金額を協議し、更新する集中的政策プロセスもある。一方では、TBS 内において全ての省庁からその追加支出に関する情報の更新の要求を受ける。これは、年次達成状況最新見通し (Annual Reference Level Update ; ARLU) と呼ばれている。省における業務処理の全ては先立つ数年にわたり承認を受けている。次の計画期間にわたる支出レベルの変更は、その省が運用する 3 年の期間にわたり拘束されていると考える参照レベルに追加的に統合される。さらに加えて、TBS 内においては、関係する仕事量の価格を調整しなければならないいくつかの大きなプログラムを含むその省の全ての支出に影響を与える多くの課題をレビューする。例えば、我々は、原住民やその他の人に便益を与える多くの重要なプログラムに十分なファンドを確保しなければならないし、TBS は団体交渉に責任を持っているから、連邦公務員との団体交渉の所期の成果を扱うのに十分なファンドを確保しなければならない。

同時に、諸内閣委員会は、追加予算を望んでいる大きな新規のプロジェクトやイニシアチブへの提案に関する作業を仕上げている。この提案は、今の支出計画ではカバーしていない新規の支出、様々な大臣が追加の資金供給を考えるであろうような支出の提案

であろう。この手順により、首相及び財務大臣は、新しい優先事項と利用可能となった追加資金をどこへ支出するかについて助言を受ける。

(6) 予算案の決定

予算内容に関する決定は、1月及び2月になされる。この予算は、カナダでは大文字のBで始まる the Budget と呼ばれているが、通常2月の半ばに公表される。重要なことは、カナダにおける予算は、マクロ経済の文書の傾向があり、広い集合体の支出や2,3の重要な細部に言及する傾向があり、決して、支出計画の全ての細部を含んでいるものではないということである。だから、この文書は、経済に基づく政府の優先事項、政府支出の方向性及び政府が予算期間にわたり割り当てるべきと信ずるが、約束はしない支出の広い集合体のステートメントである。

(7) 予算の議決

先に述べた ARLU の手順により各省庁が留保した予算の最初の年の予算は、その予算について翌予算年度における支出権限を議会から承認されると、他の用途に支出できないものとみなされる。それらの権限は、主要見積 (the Main Estimate) と表わされる。英語で、the Main Estimate というのは、後に述べる少しの例外を除き、翌年のカナダ政府の有効な詳細な支出予算のことである。議会から与えられる支出権限は本質的に1年ごとに効力を失う計画であり、その会計年度に支出されなければならない、その資金用途に関して有効のように見える。もしその省が資金を支出しないと、その資金はもはやその年の終わりまで利用できなくなる。つまり支出されなかった予算は、不用額として、国庫に返還される。

(8) 議会の議決権限の例外

議会の議決権限には、2,3の例外がある。最も重要なものは、総支出の3分の2は毎年議会の票決の手順によって権限が与えられるのではなく、性質上法定の支出となっているものである。これは、議会により与えられた支出権限が継続していることを意味する。大きな社会関係支出や政府間移転のほとんど全てが1年ごとの更新ではない。他の全ての近代国家と同様に、カナダ政府は、社会的な援助である高齢者への所得移転、雇用保険それとともに州への大きな移転システムといった非常に広範囲な移転システムを維持している。それらは一会計年度で効力を失うのではなく、支出権限が継続している。

支出権限を付与した法律がある限り、支出権限があるということである。例えば、ある法律の下で仕事についていない個人に支払いをする雇用保険のスキームは、議会が関係する法律を改定しない限り引き続き存在することになる。ここで重要なことは、政府の法定義務の原因でもある公債の返済金が含まれていることと法定支出権限に関する支出すべてをあわせれば総支出の3分の2になることである。

今から約6年前に議会がパイロットプロジェクトベースで承認した、複数年にわたる支出権限を持った、3つの庁がある。カナダ歳入庁(Canadian Revenue Agency)、カナダ国立公園庁(Parks Canada)、食品検査庁(Food Inspection Agency)がそれであり、2年間にわたり予算を支出することができ、庁の計画を毎年改定している、これは事実上彼らの資金が決して無くならないことを意味している。

(9) 計画と優先事項に関する報告(RPP)

先に述べたように実績報告(DPR)は秋に提出されるところ、主要見積(the Main Estimate)の提出とともに、各省庁は、議会に計画と優先事項に関する報告(Reports on Plans and Priorities, RPP)を提出することも求められている。各省は、議会にその支出と議会により支出することが認められた資源(予算等)により達成することを期待している成果の約束に関する複数年計画を提出しなければならない。これらの報告は総体としてのカナダ政府が述べていることであり、多分1.5メートルの厚さになる2つの公用語で書かれた印刷物である。それらの報告の各々は、もう一度レビューと報告のために関係の委員会に付託される。

これらの報告が取り扱われる傾向においての重要な課題は、ウェストミンスター議会制度(英国式議会制度)としての我々の議会が、非常に強固な政府信任の慣行(予算関係の法律の否決は、内閣不信任を意味すること)に従っていることだ。今その政府信任の慣行は、今日の少数与党政府の状況において試されている。カナダにおける少数与党政府は、長い歴史の中でも全く例外的である。通常の状況であれば、全ての財政に関する法律は当然政府信任の問題になる。このことは、もし議会が、政府が提出した議案をそのままの形で認めないとすれば、政府は倒れるということを意味している。このことにより、政府の支出に影響を及ぼすことのできる議員個人の役割は、限られたものになっている。そしてこれらの報告は、各省の役人や大臣へ質問してそれらを分析することができるものであり、国民全体としての議会へのその省に関する報告となる。全ての省の歳出管理に影響を及ぼそうとするひとつの方法はこれである。

議会は、運営コスト、移転支出及び資本支出の分野に分けて議決をすることにより、各々の大きな省の予算使用を管理している。各省は、いったん議会が歳出権限について議決すれば、そのRPPに設定した優先事項に従って広範囲にわたる歳出計画を自由に遂行することになる。

(10) 各省の主要見積

各省における主要見積は、移転支出、資本支出及び運営コストの3つの部分に分かれており、それぞれの部分は金額が載っているだけである。

移転支出又は資本支出において500万ドルを超える支出を行おうとする省は、その運営コストの議決とともにその支出の権限を得ることになる。だからそれぞれの支出に

において500万ドルを超える場合にのみ議決が必要になる，というのが確立されたやりかたである。運営コストに他の支出を組み入れることにより，その支出が500万ドル以下になれば，支出権限に関する議決は必要がなくなる。

最も新しい広範な傾向を前提として，技術的理由からの例外がある。主要見積又は決算書を見れば，非常に高度な専門化された事項に対するより小さな議会の権限が沢山あることが分かる。そういった事項については，広範な傾向というのは全く間違いである。

(11) RPP の修正要求

ちょうど今は，少数与党政府なので議会制の伝統として変更への多くの圧力がある。

カナダにおける多数与党政府である期間の通常のプロセスでは，予算関連法及び国家財政に影響するあらゆる法律において1ドルでも変更があれば，それは下院の内閣信任問題になる。もし下院が政府の信任を拒否すれば，政府は倒れ，選挙にならざるを得なくなる。このことは，議会が，通常の時期において支出プロセスを通してその年の歳出に影響を及ぼそうとする方法はないことを意味する。

(12) 予算内容の変更や，議会による審議以外で政府への影響力の行使

2つの答がある。

カナダにおける政治的プロセスは，民主制国家における政治的プロセスと同様であり，議会は多くの様々な方法で影響力を行使している。議員は，明らかに各省の公務執行に関する政府の優先事項や指示に対して，可能なところへ可能な手段を使って影響力を行使することができるし，しようと試みる。法的意味においては，その性質上議会の支出プロセスは，一定の金額の支出への権限付与である。だから，この意味においては，議会は各省に対して異なった方法で管理せよと命じることはしない。議会は，歳出権限の法的形式である歳出水準を管理する。

これらの広範な新しい文書の提出の全体としての目的は，RPPとDPRを議会に提出することにより，きちんと議員に各省の管理優先事項，管理の質，プログラムの方向性に関し，内閣信任の慣行に直接影響する分野から離れた，議員がプログラムに関する指示や助言を与えることのできる分野においてコメントする機会を与えることにある。不幸なことに，このシステムを見たことのある者は，大部分の議員や委員会の行ったそのような助言の少なさに失望すると考える。そのシステムは，ある程度までは働いているが最初に想定していたほどではない。

(13) 現行の複数年予算のやり方の問題点

非常に難しい質問である。本質的に複数年でないどのような計画予算制度も想像することができないとしか言えない。実際，単年度計画に基づいた管理を行っている国は，どうやって実際の仕事をしているのかと，時々思う。

資金が一年ごとに無くなる単年度支出サイクルを取り巻く非常に実質的な課題と、どうやって複数年の計画と予算制度の2つの概念を一年ごとの支出に密接に融合させるかという課題が残っていると言うことができる。

私は、歳出管理システムの改善の提案を開発する責任があるので、この分野におけるひとつの考えを提示できる。我々が指摘したひとつの課題は、先に示した各省の支出のレビューと更新の法律上の毎年のプロセスは、政府の業務を毎年かなり表面的な方法で審査することを要求しているようなものである。情報の質については、それを改善し、よりよい成果が得られているが、他方では、(情報の質というのは、)単に毎年の政府のプログラムと活動の全てといった複雑な事象を経験しているあらゆる組織の能力の問題である。TBS と TB それ自体が、政府プログラムに対する複数年のレビューと承認の訓練業務に移行することを提案しようとしている。それは、先に述べたような ARLU を通じて省の計画を毎年考察するのではなく、むしろ3年から5年のサイクルにおいて省の計画を考察し、プログラムの実際の効果をずっとより詳細に審査することである。そして、我々は、公共プログラムの適切な管理とコスト・実績についての良い情報及び成果・利益についての良い情報とを非常に強固に結びつける。そうしてこそ、我々は、プログラムが実施されている実際の期間と関連がある期間にわたって有意義な審査ができるし、プログラムの目的を達成することができる。

3 農業・食品省 (Agriculture and Agri-Food Canada ; AAFC) の政策に与えた影響

以下は、Tom Shenstone 戦略的政策統合担当局長へのインタビュー結果である。

(1) 複数年予算制度の農業政策に与えた影響ということであるが、我々の予算システムが実際には5年にわたるものとは見ていない、実際には単年度に近いと考えている。私は、財務省出身であるが、財務省がなんと言おうがそう考えている。政府は、5年度にわたる約束はできる。しかし議会は、実施中ということで (ongoing basis) 複数年度にわたって議決するものはあるが、一般的には単年度ごとに予算を議決する。2年度にわたって前倒ししたり、後送りしたりできる柔軟性もあるが、実際上は、大部分が1年サイクルである。

ビジネスリスク管理という大きなプログラムがあり、このプログラムは目標を定めている。ビジネスリスク管理は、以前はセーフティネットと呼ばれていた。当省の大きな所得支持プログラムである。これらのプログラムには、目標があり、連邦予算が毎年11億ドル付けられている。重要な3つのプログラムがある。作物保険、CAIS(Canadian Agricultural Income Stabilization)プログラム、前払い (Advance Payments) プログラム (短期の農場への信用供与で、非常に人気があるが、金額は大きくない) である。3つのプログラムの目標を合わせて年額11億ドルの予算であり、個々のプログラムの支出額は、それぞれの要素によって決定される。

3年ごとに目標に対するプログラムの実績をレビューすることが要求されており、今年がその3年目になる。そして、レビューに基づいてプログラムのパラメーターを設定しなおす。財務省は、最初に毎年11億ドルの予算を割り当てる。それ以上の額が必要になったときは、我々は財務省に申請し、財務省は追加分を割り当ててくる。代わりに支出額が予算に満たなかった場合は、財務省が取り戻す。このように柔軟性を持たせている目的は、年ごとの作柄の変動に対応するためである。初めてのレビューなので、パラメーターの見直しが何時になるのかが問題である。

(2) 実際上は、単年度予算と言ったが、プログラムは複数年で計画している。

我々は複数年のプログラムとして、複数年の予算配分(funding)を受けている。事例としては、ほとんどが複数年プログラムであるが、1つは、桃の病気であるパムボックス病のプログラムがある。7年間のプログラムで7年間にわたり年ごとの予算が割り当てられている。大規模な環境農場プログラムというのは5年間のプログラムである。考えてみると、実際には1年のプログラムはかなり稀である。政府がちょうど1年間だけしたいことというのはほとんどない。もし、今プログラムを開始すると来年の5月までには終わらない、それでも2年にまたがる。議会は、予算を単年度ごとで議決する。

(3) 政治的な観点からは、複数年プログラムをRPPに載せて議会に説明しており、チャンスがあるのに、誰もそれにチャレンジしないから結果として複数年予算となっている。それでも次の年に継続していることに確信、絶対的な確信を持ってない。

実際上は予算の要求は年に3回ある。なぜなら、要求した後で1年中情勢の変化がおきており、年に2回の補正予算要求がある。システムは、TBSの説明よりは柔軟性があり、予見可能性はない。加えて、いつも歳出見直しが行われており、それへの対応が大変である。

システムは全く安定しており、政府からの支持を得ているプログラムがあるとする、政府はそれを変更したいとは思わないだろう。今は、情勢が違って少数と党となっているが、政府は権力を持っている。(議会においては、与党は政府を支持するものであるから、予算案に反対はしないとの意味)。

現行の予算システムの利点については、政府がプログラムへの複数年にわたる約束を用意するという意味においてはかなりの利点があると見ている。約束という観点からは、複数年であるとのつもりで言っている。議会の議決を経た歳出という観点からは、複数年ではない。議会が約束をするときは、複数年にわたる約束はできない。実務上の観点からは、その政策が一定期間継続することが想定できるので、政府が複数年にわたる約束をすることは役に立つ。

政府が翌5ヵ年において1億ドルを支出したいと言ったとすれば、例えばパムボックス病(桃の病気)根絶プログラムがそれであるが、政府は、我々があらかじめ合意した

プログラムの形が何であれ、それに対し翌5年にわたって当省に毎年2000万ドルを割り当て、その案を、毎年議会に承認を得るために提出する。そして、翌5年にわたる1億ドルの支出について、機構上内閣を通すことになっているので内閣の約束を取り付け、それに基づいて計画を立てる。政府は、これへの資金提供の約束を議会から取り付けるために提出し、その後その年にわたる支出の約束を取り付けることは、TBSが説明したとおりである。もちろん、5年の間には状況は変わるので、政府は（プログラムを）完了しないと決定するかもしれない、意向を変えるかもしれない。2つのやり方をあわせたような仕組みであり、その場合には、5年に割り当てられた予算をあきらめることになる。

1年間の（プログラムを）完了するために使っている予算が多すぎるとか少なすぎるとかいった複雑さがあり、そのために財務省と当省の間の柔軟性に関するコンセンサスがある。つまり、ある1年間の支出が需要のため多すぎた場合には、将来の年の予算をその年に移すよう求めることができる、しかし財務省はノーというかもしれないし、他から予算を見つけろということかもしれない。年毎の予算を（不用が出たので）翌年以降に移すよう要求することはできるが、再びノーと言うかもしれない。予算にとってノーと言うことは非常に有用である。自動的（に予算の前倒しや後ろ送りが認められるわけ）ではない。財務省の権限と我々が予算（全体額）を護りたいこととの間の衝突がある。さらに、財務省が年度間での予算のコントロールをするのとTBがプログラム間での予算のコントロールをする駆け引きが、事態を複雑にしているかもしれない。

4 当センターからの質問に対する AAFC 政策部の回答（書面）

戦略的政策部 戦略的政策及び開発課

Katie Hutchinson 氏 作成

（問 1）政府予算は翌3年にわたるが、農業省は農業政策にどのように特別な注意を払っているのか？農業政策に関して特に強調しているのか？予算見積もりの過程で他の省との違いはあるのか？

（答）TBS からの求めにより、各省は、毎年、翌3年にわたる戦略的予算的な方向を概説した報告を提出するよう要求されている。

最近、AAFC は、省の Report on Plans and Priorities(2005 - 06)を提出した。翌3年にわたり、AAFC は、APF の勢いと利益に焦点を当て、努力することになる。重要な優先順位と目標は、以下を提供する公約を含む一連の原則に導かれるであろう。

- ・ 部門の収益性と成長の増大
- ・ 各段階の政府が分担する生産者のための安定した長期の資金提供

- ・ 全体として価値のつながった国家の政策及びプログラム
- ・ 生産者と産業の全国的に一貫した取り扱い
- ・ 消費者の需要と期待に合うことを確実にするよう手助けすることの市民への報告
- ・ 特別な地域，部門の条件に合うような行政上の柔軟性

APF の 5 本柱全てが予算化されているが，ビジネスリスク管理（BPM）の柱の勘定が AAFC 予算の大部分である。BRM の柱の重要な構成部分は，カナダ農業所得安定（CAIS）プログラムである。CAIS プログラムは，特定の年における天候，病害及び市場低価格による農場収入の大きな及び小さな低下から生産者を護る。

（問 2）カナダ政府は，日本の単年度予算とは違い，複数年予算システムをとっている。それがカナダの農業政策にどのような変化をもたらしたか？それは農業政策に適しているか？その理由をご教示願いたい。予算システムについての課題の解決策があるのなら同様にご教示願いたい。

（答）カナダの予算の枠組は，5 年サイクルにわたり運用されている，その間，各省は，内閣での審議のため追加予算の必要な新政策の提案を提出する機会がある。承認され，その省に予算が与えられれば，通常 5 年にわたり延長される。

このことは，その省の組織及び運営の予算を長期に安定させるだけでなく，政策的イニシアチブへの長期的戦略的な資金供給及び農業プログラムの継続性と安定性につながる。

参考資料（抜粋）

中央予算局機能，議会の監督及び行政府の監視

（背景説明）TBS 歳出管理部歳出分析課

2005 年 11 月

1．概観

このペーパーは，既に日本国からの調査団に対し説明したトピックスや資料に関する理解を深められるよう，中央予算局機能(Budget Office)，議会の監督(control)及び行政府の監視(oversight)について，その背景説明を行うためのものである。

2．支出の構造及び構成

本節ではカナダの経済構造を簡単に概観し，その上で連邦政府支出の構造と構成を論じる。

- カナダのマクロ経済構造は，1997 年に始まった財務上の転換以来ずっと過去 10 年間，力強い歩みを続けている。8 年連続して予算の黒字を達成していることは，他の先進工業国と比較して傑出している。
- 成果として，公債償還金の予算の歳入に占める割合は小さくなり続けている。1995 年度には歳出の 37%を占めていた公債償還金の割合は，2003 年度には 20%以下にまで低下している。
- 予算の黒字及び公債償還金支払の低下により，連邦政府は資金を新規優先事項へ配分する余裕ができています。
- 2005 年度予算においては，政府の支出予想を次のように概説する財務構造を設定している。

2005 年度支出額 (10 億ドル)	
プログラム支出	161.3
公債償還	35.1
予備費	4.0
	200.4
歳入	200.4
余 剰 * □	4.0

* 予備費支出がなかった場合。

- また、プログラム支出は、(個人又は地方政府に対する)移転支出と直接的プログラム支出に分けることができる。

2005 年度プログラム支出計画 (10 億ドル)	
移転支出	
高齡者給付金	29.1
雇用保険	15.7
連邦健康・社会福祉移転	27.2
既存プログラム支出の調整	▲ 2.9
その他財務調整	12.5
連邦都市及び地域社会対策	0.6
主要移転支出計	82.2
直接的プログラム支出	79.0
プログラム支出合計	161.3

- 高齡者給付金 : 高齡者に対する所得支援。
- 雇用保険 (EI): 失業者に対する臨時的財政援助。
- 連邦健康及び社会福祉移転: 各州の健康・社会福祉プログラムの支援のための連邦交付金を含む。
- 既存プログラム支出の調整 : 免責条項により地方政府への税収移転額の減額に伴う支出。
- その他財務調整 : 平衡調整金, 準州に対する移転金, 大西洋沿岸協定その他の算定データの改正及び調整を含む。平衡調整金は, 連邦政府を通じて富裕州から財政的に苦しい州への財源移転を行うためのものである。その目的は, 各習慣を通じて公平な公共サービスと課税水準を確保することである。
- 連邦都市及び地域社会対策(イニシアチブ) : 都市と地域社会の全域でのインフラ整備を支援するために連邦ガソリン税収入の一定割合を振り向けるという政府公約による支出。
- 直接的プログラム支出 : 連邦政府各省 (及び各庁) の運営及び資本形成のための支出, 補助金, その他の移転支出並びに連邦公社への支払いを含む。

訳注: 一定の条件の下で所得税の一定割合を連邦政府から地方政府に移転することになっている。

- 2003/04 年度決算書では, 実際の直接的プログラム支出は 695 億ドルであった。各省の運営費 (55.1%, 266 億ドル), その他の移転支出及び補助金 (33.0%, 229 億ドル) が 2 つのもっとも大きな構成部分であり, 両者で直接的プログラム支出全体の 88% を超えている。連邦公社への支出は 7.1% で 49 億ドル, 資本支出は 4.8% で 34 億ドルであった。

参 照

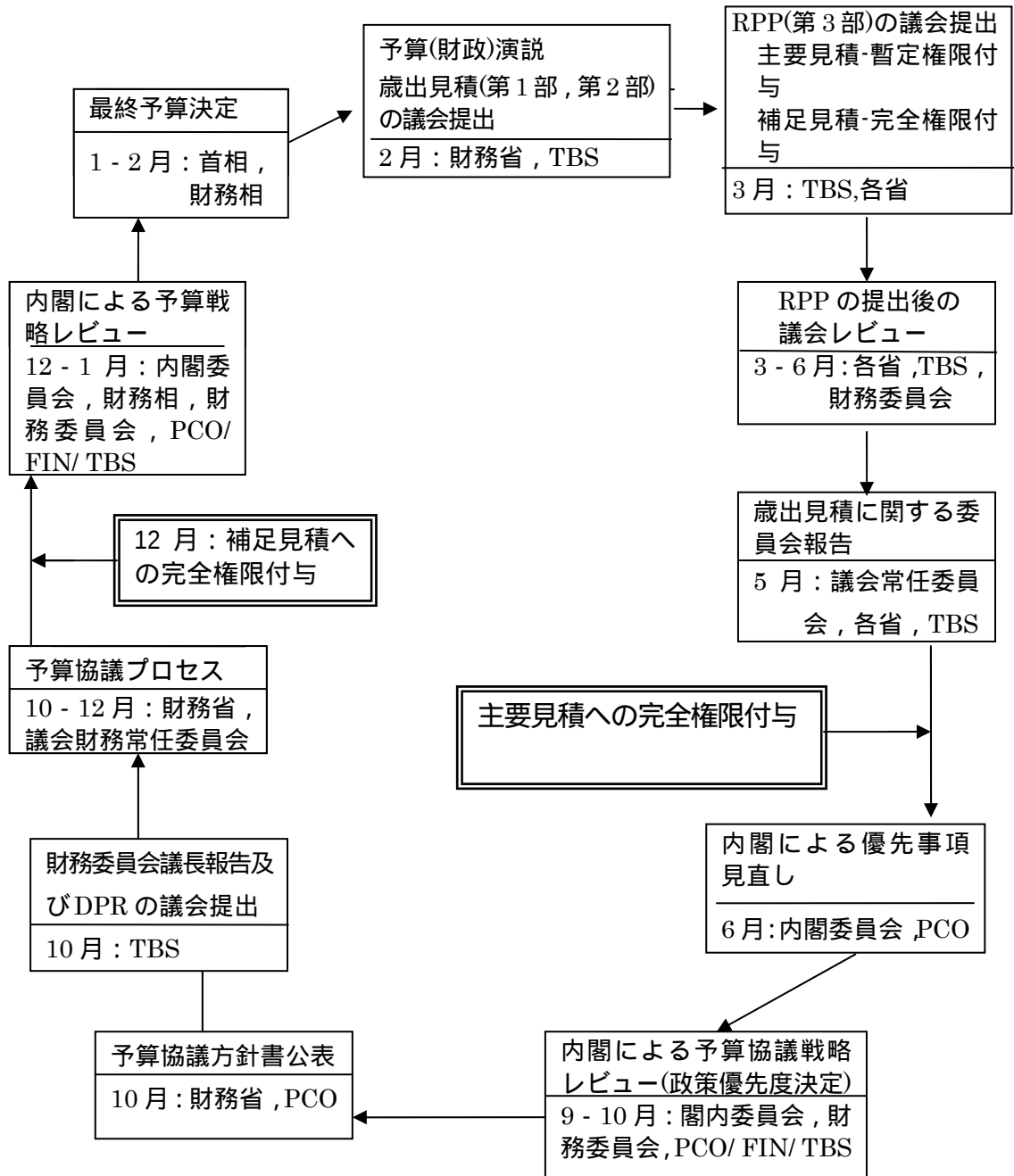
- 「連邦政府予算，経済及び財務最新見通し(Federal Government Budget and Economic and Fiscal Update)」
(<http://www.fin.gc.ca/access/budinfoe.html>)
- 連邦政府支出(Federal Government Spending)
([http:// www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pub-acc-e.html](http://www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pub-acc-e.html))
([http:// www.fin.gc.ca/purl/afr-e.html](http://www.fin.gc.ca/purl/afr-e.html))
([http:// www.fin.gc.ca/purl/frt-e.html](http://www.fin.gc.ca/purl/frt-e.html))
- しばしば用いられる用語集(Glossary of Frequently Used Terms)
([http:// www.fin.gc.ca/gloss/gloss-e.html](http://www.fin.gc.ca/gloss/gloss-e.html))

3．歳出管理のサイクルとシステム

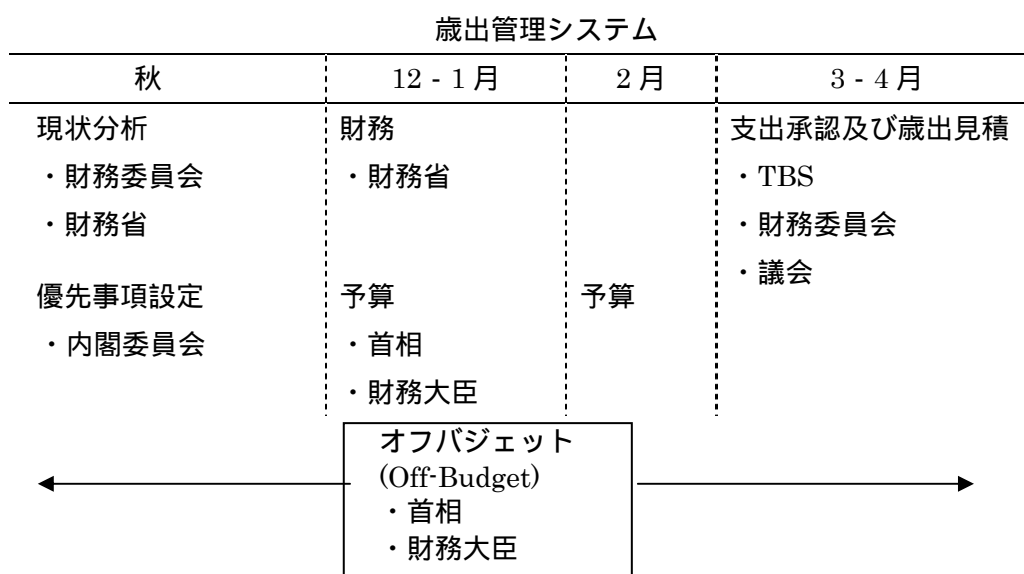
3.1 歳出管理のサイクル

連邦政府における歳出管理のシステムを次に図示する。

歳出管理システムのサイクル



- 財政演説：当年度及び次年度の財政見通し
- 歳出見積(Estimate)：
 - 第 1 部：政府歳出計画及び第 2 部：主要（歳出）見積（暫定及び完全権限付与双方）
- 翌会計年度の見通し
 - 第 3 部：計画及び優先事項に関する報告(Report on Plans and Priority ; RPP)及び
各省実績報告(Departmental Performance Report ; DPR)
 - RPP：翌会計年度を含む 3 年間の見通し
 - DPR：前会計年度の見返し
 - 補足見積(Supplementary Estimates ; SE)：当会計年度の現在の状況



3.2 歳出管理システムとは？

歳出管理システムとは、予算決定を支えるプロセスで、次のような内容からなっている。

- 財務構造の形成
- 優先事項設定及び歳出意思決定
- TB 及び議会による歳出承認
- 緊急事態管理
- 成果のための報告及びアカウンタビリティ

歳出管理システムの重要な特色は、次のとおり、

- 歳出計画：予算編成過程での見直しと再配分
- 予備費の役割の変化：資金の出し手から資金の預かり手へ(訳注；年度中途での新規施策への配分財源とされていたのを文字通りの予備費として追加配分財源にしない。)
- 実績重視：より情報に基づいた決定とアカウンタビリティ

- 資源管理の強化：成果達成のための柔軟性

歳出管理システムは中央予算局機能が支えており、次の２段階に分けられる。

- 大臣、内閣委員会及び内閣(重要な役割を持つ者：首相及び首相府、財務大臣 - 各大臣、内閣及びアドホック委員会の情報を基に最終決定を行う。)
- ３中央機関（枢密院事務局(PCO)、財務省(FIN)及び財務委員会事務局(TBS)）の公務員

3.3 予算システムにおける PCO、FIN、TBS の業務分担

- 枢密院事務局(PCO)
 - 首相への助言
 - 閣議議題の管理
 - 各省提出案の調整
 - 決定事項の記録
- 財務省(FIN)
 - 経済及び財務状況の分析、見通し及び助言
 - 政策案の上程、例えば、財務目標、課税及び州への移転支出
 - 他省庁からの政策/プログラム提案の説明要求
 - 予算及び経済財務状況の最新見通しの作成
- 財務委員会事務局(TBS)
 - 資源の配分及び管理を含む直接的プログラム支出の取りまとめの管理
 - 新規の支出を要するイニシアチブに関する議論への寄与（特に、直接的プログラム支出に直接影響を与えるものについて）
 - 歳出管理及び公務全体の全般的管理の監視役の責任

3.4 予算編成過程における戦略

- 財政規律(利害関係者との予算前(pre-Budget)協議を通じた財政赤字のない均衡予算)
- 慎重な予算編成作業(慎重な要因)(訳注；新規施策は主要見積(当初予算)に盛り込み補足見積(補正予算)で追加することはしない)
- 内閣手続きの管理(内閣委員会の提案に対する一元的意思決定)
- 公共の期待事項管理

参 照

- 女王演説(議会公式開会毎にカナダ国君主たる英国女王の名において行なわれる政府施政方針演説)
(<http://www.parl.gc.ca/information/about/process/info/throne/index.asp?lang=E>)
- 連邦政府予算及び経済、財務の最新見通し

([http:// www.fin.gc.ca/access/budinfoe.html](http://www.fin.gc.ca/access/budinfoe.html))

- 見積 (歳出予算において計画的歳出を予定している事業実施当局とリンクし、政府歳出計画、主要見積(ME)、予算計画及び優先事項に関する報告(RPP)、各省実績報告(DPR)及び補足見積(SE)を含む。)

([http:// www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp))

- 連邦政府支出

([http:// www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pub-acc-e.html](http://www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pub-acc-e.html))

([http:// www.fin.gc.ca/purl/afr-e.html](http://www.fin.gc.ca/purl/afr-e.html))

([http:// www.fin.gc.ca/purl/frt-e.html](http://www.fin.gc.ca/purl/frt-e.html))

- 財務モニター(連邦政府財務実績の月間ハイライト及びその詳細)

([http:// www.fin.gc.ca/purl/fiscmon-e.html](http://www.fin.gc.ca/purl/fiscmon-e.html))

- 政府実績報告(Canada's Performance)：財務委員会議長による議会への年次報告

([http:// www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/04/cp-rc_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/report/govrev/04/cp-rc_e.asp))

- 連邦政府の歳出管理システム

([http:// www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/EXMA_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_H/EXMA_e.asp))

4．歳出の監督及び監視

本節では、歳出のプロセスにおける 2 重要機関である財務委員会と議会が行っている歳出の監督及び監視の機能について論ずる。

- 財務委員会の歳出監督及び監視に対する基本的視点は、以下を保証することである。
 - プログラムは、政府全体の政策優先事項と一致した成果を達成するために維持可能で、効果的で、効率的であること
 - 議会が、政府のプログラムについてタイムリーかつ適切な情報を有していること
- この仕事は、年次業務達成状況最新見通し(ARLU)、見積、支出権限、予備費管理のようなプロセスを通じて通常行われる。
- 議会は、法定(継続)及び非法定(通常一回につき単年度限り)の両方である全ての歳出について承認を与えなくてはならない。
- 財務委員会は非法定の資金提供すべてについて承認を与える。

4.1 法定・非法定歳出

法定歳出(訳注;法律により支出が義務付けられている予算)(政府歳出全体の約 3 分の 2 を占めている。)は、以下を含む。

- 公債利払い
- 個人及び州への主要な移転支出
- 法令に規定された被傭者福祉計画

- 継続承認

非法定歳出（政府歳出全体の約 3 分の 1 を占める。）は、以下を含む。

- 各省の計画に基づいたミクロレベルのプログラム
- 通常 3 ヶ年を目的とする計画の承認
- 運営予算，資本形成予算並びに奨励金及び助成金

4.2 議会及び財務委員会

議会 — 立法当局での業務

- （歳出）見積（情報文書）の提出及び歳出権限付与（法案）

財務委員会 — 行政部局での業務

- 予算(Budget)又は経済，財務状況の最新見通し並びに内閣及び財務委員会の決定に基づく資源の計画及び配分の決定

政府の歳出計画（見積）は，財務委員会事務局が取りまとめる。

4.3 （歳出）見積（Estimates）

目的：

- 議会に支出承認法案に関連する情報を事前に提供する
- 既に議会より承認を受けた歳出の予測を含む
- 要求している支出権限を予算における支出計画と関連付ける

構成：

- 第 1 部：政府の歳出計画
 - 予算で示された支出計画を概観すること及び主要見積（Main Estimate）において議会から求めている支出権限と関連付けること
- 第 2 部：主要見積（ME）
 - 各プログラムの目的及びその構造の説明
 - 提案した歳出に関して，プログラム及び支払タイプごとの情報を提供
 - 全ての奨励金及び助成金の提案リスト
 - ARLU に基づいた，翌 3 年間の承認済みプログラムの最新の経費見込み
- 第 3 部：計画及び優先事項に関する報告(RPP)及び各省実績報告（DPR）
 - RPP：今後 3 ヶ年に必要とする資源に関連する省の目的，計画及び優先事項並びに所期の成果に関する情報
 - DPR：当初 RPP において示した期待した実績及び成果の約束に対する達成状況に関する情報

- 補足見積(SE)
 - 今年度限りの追加的支出権限を議会から承認を求める
 - 新規項目に関する情報の提供
 - 法定のプログラム及び助成金に関する最新の予測

歳出管理システムの重要な出来事及び手順の概観

財務委員会事務局(TBS)	国家財務委員会(TB)	議 会	提出時期
年次業務達成状況見通 (ARLU) (9 - 11 月)	総括的提出案承認(11 月)		
第 1 定例補足見積(SE) (9 - 12 月)	総括的提出案承認(10 月) TB 議長の議会提出	SE 議会提出(11 月初) 常任委員会レビュー	6 - 12 月
歳出承認法案準備		歳出承認法案議決(12 月初)	
各省実績報告 (DPR) , 決算 書(5 - 9 月) ・前会計年度の報告	各省大臣に代わって TB 議長が議会提出	DPR 等議会提出(10 月末) 常任委員会レビュー	
主要見積(ME)(12 - 2 月)	TB 議長の議会提出	ME 議会提出(2 月末迄) 受任委員会レビュー	12 - 3 月
歳出承認法案準備		暫定歳出承認法案議決 (3 月末)	
計画及び優先事項に関する報告(RPP)準備(9 - 2 月)	各省大臣に代わって TB 議長が議会提出	RPP 議会提出(3 月末 迄) ME を支える常任委員 会レビュー(5 月末迄)	
最終補足見積(SE)(1 - 3 月)	総括的提出案承認(2 月) TB 議長の議会提出	SE 議会提出(2 月末-3 月 初) 常任委員会レビュー	12 - 3 月
最終歳出承認法案準備	TB 議長上院国家財政委 員会出席	最終歳出承認法案議決 (6 月初)	3 - 6 月

参 照

- 連邦政府の予算及び経済，財務状況最新見通し
(<http://fin.gc.ca/access/budinfoe.html>)
- 歳出見積
(<http://www.tbs-sct.gc.ca/est-pre/estime.asp>)
- カナダ議会
(<http://www.parl.gc.ca/>)
- 財務委員会/財務委員会事務局
(http://www.tbs-sct.gc.ca/index_e.asp)

5 . 歳出管理システムの改革

5 .1 歳出管理システム（EMS）の歴史における重要な特記事項

- プログラム計画及び予算システム(Program Planning and Budgeting System ; PPBS) (1969-79)
 - 複数年(3 年)，省庁を機能(すなわち部門の範疇)によりグルーピング
 - 増額を重視することによる”enrichment(強化)”を正当化するボトムアッププロセス
- 政策及び歳出管理システム(Policy and Expenditure System ; PEMS) (1980-90)
 - 複数年(5 年)，異なった政策分野を一括した歳出額計上(将来の歳出所要額を予め留保)
 - 財政計画からのシーリング内での増額主義を受け入れるトップダウンプロセス
- 歳出管理システム(Expenditure Managing System ; EMS) (1995 - 現在)
 - 複数年(3 年以上)，機能する予備費を少なくする予算編成手順を通じて資源配分及び優先事項設定の実行
 - 財政規律を維持しつつ，イニシアチブを議会議決 (Vote) にかけるか順位付けるための政府全体の優先事項設定の手順

第3章 都道府県における予算編成方式の動向

諸外国の複数年度予算制度への移行は、単に政府段階の予算計画の複数年度化だけでなく、グローバル予算（プログラム予算）、発生主義会計等、従来の予算編成システムにはなかったテクニックの導入でもあることは、第1章で述べた。

わが国は、言うまでもなく、国、地方公共団体を問わず予算編成は単年度主義であるが、テクニック的には、都道府県（以下「県」という。）においては、従来型のラインアイテムによる査定ではなく、枠として各部に配分する方式に移行するものが増えてきている。

（注）諸外国における複数年度予算も、複数年度なのは政府の予算計画だけで、当センターが調査した限りでは、議会の議決は単年度である。

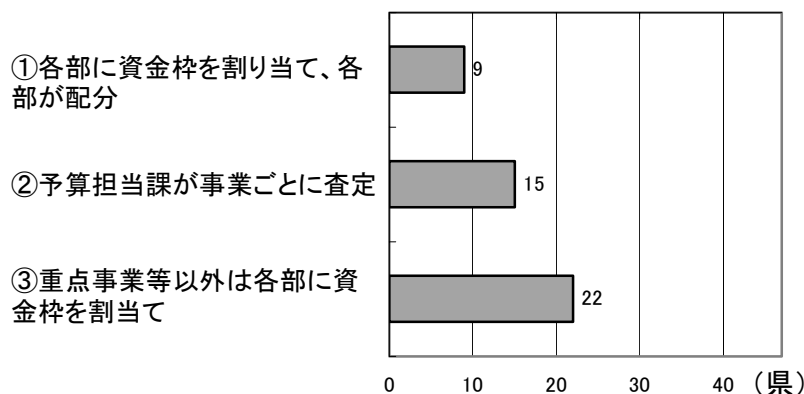
わが国も、債務負担行為により単年度ではない予算もあるところから、現在諸外国で行われている複数年度予算編成は、わが国でも憲法上可能、とも考えられる。

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。各部局への割り当て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り当てとしている県は22県に上り、46県中、計31県が何らかの形で各部局への割り当てを行っている。

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

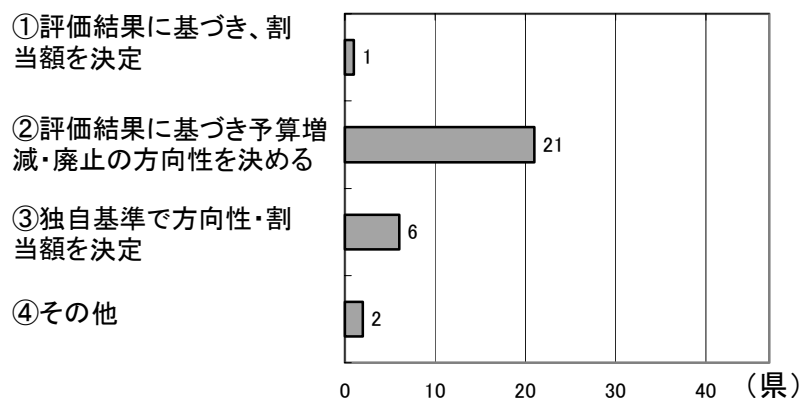


2 評価結果の予算への反映

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。

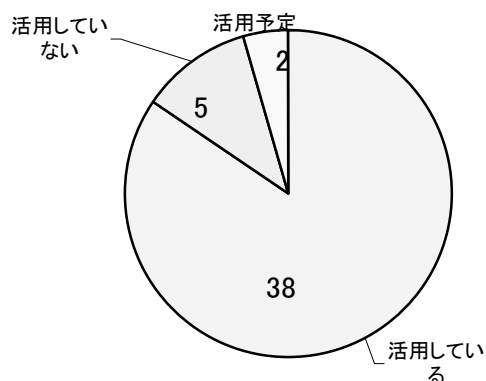
図2 評価結果と予算との関係



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）

