

I. フランスにおける新しい予算制度と業績評価の実施

調査目的

フランスでは、2001年から超党派によって予算制度改革に取り組み、2006年予算は、新しい予算制度（LOLF）の下で予算編成が行われた。新しい予算制度では、予算編成・審議の単位として「ミッション」が、また2つ以上の省にまたがる政策分野については「省間ミッション」が設けられるとともに、業績に関する情報を取りまとめ、予算審議に供されることになった。

このため、本調査においては、財務省予算局と農水省財務局においてLOLFの推進状況と課題を、また農水省教育研究局において省間ミッション「学校教育」における教育省との連携の状況を把握することとした。

調査の実施と取りまとめ

本報告書は、平成18年10月9日から13日にフランスの中央政府（パリ）と南西部ミディ・ピレネー地域圏（トゥールーズ）及びアリエージュ県（フォア）において行ったインタビューを基に、新しい予算制度と業績評価に関する部分を取りまとめたものである。

調査の実施・取りまとめは、当センター調査部長谷口敏彦が羽成 優女史の協力を得て行った。

1. LOLFの展開による議会・財務省等の変化

1. 1 LOLFの開始と意義

フランスでは、1990年代の終わりに、公共支出の有効性と予算に関する議会の役割について、議会も巻き込んだ考察が行われ、その結果、予算・会計経営規則を近代化する必要性があるとの政治的なコンセンサスが生れた。予算法関連付属法（LOLF: La loi organique relative aux lois de finances）の可決は2001年8月1日に行われ、行政に対して、この新しい枠組を準備するのに4年間で与えられた。

4年間の主な動きをみると、

2001年8月1日： LOLF 公布

2002年6月17日： 予算及び予算改革担当省の創設

2003年3月10日： 予算担当省に予算改革局を創設

2004年1月21日： 初期計画に基づく前倒しの1年としてLOLFの原則に則った最初の予算の雛型を議会に提出

2004年9月22日： LOLFによる2005年予算案を参考として議会に提出

2005年6月2日： 予算省と国家改革省の合併

2005年7月2日： 2006年予算をめざす案を議会に提出

2005年7月12日： LOLF 修正法公布

2005年12月30日： 予算改革局の廃止

2006年1月1日：LOLFの原則に基づいて可決された最初の予算の発効

このように、この法律は、4年間の準備期間を経て、2006年1月1日から実施された。この改革は、予算だけでなく、会計（現金主義から発生主義への移行）、行政経営(*gestion publique*)、情報システムの4つの面から改革しようとするものである。

LOLFによる改革は、公共支出において、より民主的で、より効果的な行政経営の実現を目的としている。「より民主的な行政経営」は、分りやすい国家予算、議会の役割の増大、行政経営の透明性向上、より厳格なコントロールを意味し、「より効果的な行政経営」は、行政経営を成果 (*résultats*) へ方向付けすること、行政経営者の責任を明確にすること、自立性の向上を目指すことを意味している。

また、LOLFによって、国家支出の可決をカテゴリーごとではなく、「公的支出に関する業績評価 (*l'évaluation de la performance des dépenses publiques*)」に応じて、ミッションごとに行うことになった。ミッションは、プログラムを文化、防衛、健康、安全、運輸などの公共政策ごとにまとめたもので、一般予算 (*le budget général*) 内で34のミッションがあり、そのうち8つが2つ以上の省が1つのミッションを共有する「省間ミッション」である。LOLFでは、社会経済的有効性、公的サービスのコストとその成果の比較、サービスの品質の3タイプの目的 (*objectif*) が設けられている。3つの目的は、数値で測られ、LOLFの書類として議会に提出される。このことによって議会は、公的支出の承認を行うだけでなく、その成果もみることができるようになった。

LOLFによる予算制度の改革について、国民議会（下院）は、「手段の予算 (*un budget de moyens*) から業績の予算 (*un budget de performance*) への移行」であるとし、「国の改革のために欠かせないベクトルであり、透明性を高めることになる。国の会計についてのより良い理解と、様々な公共政策とその成果の評価(*appréciation*)を対比する手段に関するより良い理解を生むにちがいない」と期待を込めている。

このような改革について当の予算編成の責任省である経済財務産業省（財務関係のみを指すので、以下、「財務省」という。財務担当の専任の閣外大臣がいる）は、どのようにみているのかを「国家改革のための新しい予算の枠組 (*Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État*)」でみてみよう。

同書は、「① 2001年8月1日に成立したLOLFによって、国の予算改革が根本的に行われた。予算構造の刷新ということを超えて、行政経営は、手段の文化から成果の文化へ移行することになる。業績に重きを置くこの新しい行政経営の方法は、国の改革の重要な手段であり、議会の権限を強めることにつながる。② 1959年の付属法は、公的財政の不透明性、支出の有効性に対する真の考察なしに毎年予算の増加を招き、欠点を持っていたが、LOLFはこの欠点を補うものである。予算改革の実施状況は、毎年の議会報告書 (*rapport au Parlement*) の対象となっている。③この改革によって、行政経営の枠組を成果の方へ方向付けること、予算情報の透明性と議会コントロールを改善すること、公共財政の戦略的選択を新しく編成し直すこと、の3つがもたらされる。④ 省の予算、会計、行政経営方法、情報システムのすべてを新しくする改革を実施することは、国にとって大

きな挑戦である」と述べている。

LOLF によってプログラムの責任者は、行政経営に関して職員に関する支出額（給料等）を増加させないという留保つきで、プログラム内の歳出予算を自由に割り当てることができ、また、議会も行政経営に関与することになった。

1. 2 LOLF による業績評価

LOLF による業績評価（évaluation de la performance）がどのように行われていかをみることにする。フランスでは、「評価（évaluation）」という語が使われているが、業績に関する指標を選定し、目標値を定めているので、米国等で実施されている「業績測定（performance measurement）」と同じであるといえる。

LOLF の実施状況について財務省予算局次長から次のような説明があった^{備考¹}。

- 社会経済的有効性、効率性、サービスの品質を測る 3 つのタイプの指標をそれぞれ取り上げるよう、各省に求めているが、すべてのプログラムに 3 つのタイプの指標を設定することを義務付けているわけではない。設定された指標の割合は、社会経済的有効性指標が 40%、効率性指標が 30%、品質指標が 30%となっている。2006 年予算では、数値目標と達成時期を明らかにした指標が設定されているのは 65%にとどまっているが、2007 年は 92%、2008 年は 95%になるよう、財務省では目標を掲げている。この数値そのものが財務省予算局の数値目標になっている。国全体の数値目標については、軍備といった国防に係わるものは、公に数字を出せないこと、また、新しい政策が実施される場合、当該予算年にその政策に関する指標を新しく作ることがあることから、100%になることはない。
- 指標の設定に当たっては、財務省と各省の間で交渉が行われている。交渉は、2 段階に分けて行われ、最初は、指標そのものの選定で、当該プログラムによって達成しようとする事柄を文書にする。次に文書にされた事柄に関する情報を収集して、数値目標を設定する作業が行われる。2006 年は、最初の年ということもあり、財務省が各省に押しつけるようなことはしていない。
- 業績評価は、行政の活動（action）による成果を測ろうとするもので、政府が立てる大きな政治的な目標については、評価をしていない。例えば、失業率がどの程度減ったかという指標はなく、研修や職業訓練を受けた人が、どの程度早く仕事をみつけることができたかといったことが分かるような指標を選定するようになっている。つまり、業績評価によって、資金を支出した行政の活動がどの程度効果が出たかを知ることができるように指標を設定することになっている¹。

¹ わが国では、行政の活動を評価するという意味の「行政評価」のほか、「政策評価」という用語が使われることが多いことから、「政策」を評価することが目的であるかのように受け止めている行政担当者が少なくない。

農水省教育研究局長から LOLF におけるミッションに関して次のような説明があった備考²。

- ミッション自体は、議会での審議が終わると、ミッションを使うことはなくなり、ほとんど意味がなくなる。しかし、ミッションについては、議会においてミッションごとに審議され、決議されることのほか、ある種の論理がある。例えば、教育省と農水省の省間ミッション「学校教育」では、教育省所管の一般教育との間で調和を取っていくということが行われた。その一つが、農水省の指標の中に「卒業後 7 ヶ月を経た若者の就業率（その後も学業を続ける者を除く）」の指標を追加したことであり、これによって両省の教育効果を比較することが可能になった。

1. 3 業績評価と予算編成の関係

財務省の説明を続ける 備考¹。

- フランスの業績評価は、設定された目標に対してどの程度達成できたかを測定することを目的としており、業績評価の結果によって、予算の削減など、どのような懲罰も避ける方針である。今回の予算改革の中心で核となっているものは、各省が割り当てられた予算でもって目標に達しているかどうか知ることにある。2007 年 3 月に出される 2006 年の「年間業績報告書 (RAP : les rapports annuels de performances)」は、予算改革が行われて最初のレポートになるが、このレポートによって、第 1 は目標とどの程度差が出ているか、第 2 はその差に対してどのように説明しているか、第 3 にプログラムの責任者が目標との差を埋めるために何をしようとしているか、あるいは目標の方を変えようとしているかを知ることができる。
- 業績評価の結果は、予算編成には使わないことになっている。業績評価は、予算編成のツールではなく、予算がどのように使われ、どのような効果があったかを理解するためのものである。もしある省が目標に達していないというと、予算が足りないということも考えられ、また、反対にある省が目標を達成したとしたら、その省の予算を減らすことは難しくなるので、業績評価と予算の関係を単純にルール化するということは、意味がない。
- 議会も業績評価の結果を使うことは多分ない。最初の結果が出ないと何とも言えないが、議会はむしろ、業績の悪いところの公的政策のツールを批判することになるであろう。

1. 4 議会の変化

政府全体ではミッションは 34、プログラムは 132 ある。プログラムをまとめてミッションとしての予算要求総額が議会に提出される。議会は、ミッションの予算要求総額を超えない範囲で、プログラムごとの歳出予算を変更することができる。

議会両議院は、LOLF によって年間業績計画書 (PAP : les projets annuels de performances) と年間業績報告書 (RAP) の情報に関して解釈と分析を行い、業績に関する情報によってプログラム経営の品質と達成目標の妥当性を評価することができるように

なった。議会は、この情報によって、同一ミッション内のプログラム間の予算を再編成する修正案を提示することができ、また、議会は、2005年予算法案から、省が提示する指標と目標の妥当性について特に注意を払っている。

また、特別報告者である財務委員会のメンバーは、財務委員会の管轄範囲に相当する予算が実行されているかどうかを追跡することになった。更に、コントロール権限を行使し、プログラムごとの予算の使途を検査することができるようになった。他の委員会からの報告者は、予算法案の議論の際に、議会に提出された達成目標や指標について批判的な判断を下すことができるようになった。

財務省は、LOLFによって議会の役割は、次のようになるとみている。

- ①ミッションごとに予算が提出されることになったことで、議会は公共政策や国の活動に関する戦略的方向の決定に関して審議する能力を取り戻すことになる。LOLFが成立する以前は、議会はほぼ自動的に、実際は審議なしに1回の可決で予算の94%を更新し、突っ込んだ審議は予算の6%を占める新しい措置のためにのみ行われていた。予算の100%をミッションごとに可決することは、プログラムごとに審議が行われるようになることであり、予算の詳細がプログラムの性質や内容によって示されることである。
- ②予算改革に伴い、議会は提案力、決定、コントロールにわたる能力を取り戻すことになる。
- ③両議院は、公共支出をコントロールし、その有効性を測るための補足的ツール、又は手段を用意する。
- ④予算改革は、民主的な審議を決定過程の中心に置くことで議会を行政経営に巻き込み、業績の概念に関して予算審議を刷新することである。予算は省ごとに審議するだけでなく、ミッションごとに審議する。
- ⑤財務委員会の権限は拡大され、予算の方向決定についての審議は制度化されている。予算法の及ぶ範囲は拡大され、議会へ伝達される情報は増加している。会計監査院は、国の会計を保証するという新しい使命を付与されている。

新しい予算制度に移行して1年が経過したが、財務省予算局次長から、議会の予算審議の変化について次のような説明があった^{備考1}。

- 議会における予算審議は2006年分だけで、まだ1年分しか経験していないが、議会における予算審議は少し変わった。議会の財務委員会は、プログラムの業績と目標、少なくともどのような業績が出るかという目標を予算と同様にみるようになってきた。議会での全体審議では、予算の新しい局面は採用されなかったが、下院と上院の財務委員長は、2007年の予算審議では、全体審議を少なくし、委員会での審議を強化することによって予算と業績に関して議員がよく審議をできるようにしようとしている。したがって、議会での業績に関する審議は、2007年予算ではもっと多くなると思う。2007年予算は議会に送られたばかりである（インタビューは10月10日）が、現在多くの質問が来ていることからこのことは言える。行政の活動に関する質問が多く、次に公共政策の効果と効率に関する質問が多く来ている。更に、議会は、プログラムを担当している幹部からヒアリングをすることに決めた。議会での予算審議における変化は既に起こっており、経験を積み重ねる

ことによって、機能するシステムとなるものと期待できる。

- 議会は、2006年予算で、修正する権利を行使した。修正したのは、補助金に関するものが多かったが、役職ポストを廃止するというのもあった。政府が提案したプログラムの予算を別のプログラムに付け替えるというようなことや政府案にはなかった役職の廃止を議会がするというようなことは、これまでなかったことである。

1. 5 財務省の役割の変化

LOLFが実施されたことによって財務省の予算案の編成における役割や各省との関係にどのように変化が生じているかを聞いた。結論的には、予算編成における役割が限定されるような変化は、財務省には起こっていない。財務省予算局次長から次のような説明があった^{備考1}。

- 財務省の予算編成における役割は、限定されたものになることはない。各省の大臣は、省の機能をどう機能させるか、どのように資金を配分していくかを判断することが役目になる。新しい政策に要するコストに関する交渉は、財務省がハンドリングすることになる。財務省は常に歳出の詳細を知っていなければならない。それによって予算交渉をしていくことになるが、「予算の最初の1ユーロ証明 (JPE : Justification au premier euro des crédits)」²をみていくのは財務省である。しかし、厳しい予算枠があるところでは、選択肢を与えることになる。昨年、農水省関係では、鳥インフルエンザとレユニオン島（インド洋に浮かぶフランス海外県の一つ）の衛生問題という2つの大きな危機が発生した。大きな追加予算を出さなければならない事態になったが、この追加予算を出すために、ある種の事業予算を廃止して作り上げることができた。これは、LOLFによる予算改革の中で、各省に留保の資金を持つよう求めているので、このようなことが可能になった。

2. LOLFの仕組み

2. 1 プログラム責任者

財務省予算局次長からLOLFの仕組みについて次のような説明があった^{備考1}。

- 一つのプログラムについて、関係の局長の中から1人が責任者、つまり、プログラムコーディネーターになる。局長の数はプログラムの数に比べて多いため、すべての局長が何らかのプログラムのコーディネーターになることはない。例えば、財務省には、経済政策の指導・戦略プログラムがあるが、オペレーション予算 (BOP) は、予算局、国庫局、国家近代化総局、財政関係のITを担当する局がそれぞれ持っている。このプログラムは中央のプログラムであるので、4つのオペレーション予算は、中央で持っている。
- 財務省には、予算局、国庫局、国家近代化総局、IT局の4人の局長がいるが、このプログラムコーディネーターには、IT局の投資予算額が非常に大きいためIT局長がなるこ

² フランスの財務省は、“Zero-base budgeting”であると紹介している。

とになった。しかし、IT 局長は、指標の設定において、予算局の指標、国庫局の指標を決められず、業績に関する業務は、他の局長に全部させるということが起こっている。プログラムコーディネーターが局の数に比べて少ないことは、問題点といえば問題点かもしれない。

- この方式がうまく機能しなければ、プログラムか組織のいずれかを変えていくことになるであろう。交通省、農水省、警察、内務省の場合は、プログラムを定義するのはもっと簡単であり、しかも予算やオペレーション予算をつけていくのはもっと簡単であると思う。各プログラムには、オペレーション予算があるが、オペレーション予算は、プログラム責任者の裁量で、例えばパリで1つ作る、県ごとに1つ作る、地域圏³に1つ作るということができる。

2. 2 業績に関する責任の新しいつながり方

財務省が取りまとめた「LOLF 実践ガイド (Guide pratique de la LOLF)」から LOLF の仕組みを紹介する。

プログラムコーディネーターは、プログラムの実施と業績に関して、国レベルでの引受人である。現場においては、プログラムの管理を、プログラム・オペレーション予算 (BOP) 責任に委託する。

BOP 責任者は、プログラムコーディネーターと同様に、予算の総額を管理し、達成すべきオペレーション目標に取り組む。BOP 内に定められたアクションを実施していき、オペレーションの様々な単位の間で、資金の分配を行う。

表 1 プログラムの実施に対する責任体制

プログラムコーディネーター (プログラム責任者)		プログラムは、アクションを実施するための予算をまとめたもの	
BOP 責任者	BOP 責任者		BOP は、プログラムを現場で振り分けたもの
	オペレーション単位責任者	オペレーション単位責任者	オペレーション単位は、BOP の実施レベル

2. 3 経営対話

行政経営者に与えられた新しい裁量と責任の実際の振り分け方を明確にするため、官僚主義論理よりも「経営対話 (dialogue de gestion)」と協議を優先しなければならない。経営対話を通して、すべてのレベルの責任者が目標、資金、運営方法の振り分け方について理解しあわなければならない。

³ 地域圏 (région) は、フランス本土に 22 ある。「州」と訳している文献もある。

経営対話は、①プログラム責任者と財務局長や人事局長との間、②プログラム責任者とプログラム・オペレーション予算責任者との間、③オペレーション予算責任者とオペレーション単位、地域圏行政庁長官（*préfet*）、地域圏の財務コントロール者との間で、それぞれ行われる。

そのため、まず、プログラム経営大原則（経営憲章）を定める。

いくつかの省で2006年にプログラムの実施方式が定型化され、経営憲章が起草された。

- ・責任と自立性の境界線
- ・経営対話を確立することのできるツールや処理手続
- ・当事者間の情報の循環経路を流れのよい透明性の高いものにする。

経営憲章には、プログラムと振り分けたオペレーションについて、次の機能の規則が定められている。

- ・プログラム責任者と横断的な機能を持つ省内当事者（財務局、人事局）との間の機能。省内憲章又はプログラム間憲章。
- ・プログラム責任者とBOP責任者との間の機能。プログラム経営憲章。

2. 4 地域圏行政庁長官の役割

地域圏行政庁長官（*préfet*）は、サービス間の協力関係を保証し、国と地域圏の公共政策の一貫性を保証することになる。

地方レベルで運営される国の公共政策は、各地域の優先事項と一貫性を持ったものでなければならない。この点において、LOLFの新しい枠組を考慮に入れた上で、地方行政長官は、予算と業績に関して、役割が強化されている。

- ・自分の権限範囲に関連する各BOPに対して事前に意見を述べなければならない。
- ・BOPとその他の地域アクションが一貫性を保つようにする。特に国家戦略アクション・プロジェクト（*Projet d'actions stratégiques de l'Etat*）。
- ・地域の優先事項と一貫性のあることを考え、業績の歩みを尊重するよう気をつける。

2. 5 現場の現実に即した行政経営

行政経営の業績と効率性を高めるため、LOLFによって導入された新しい経営方法は、プログラム・オペレーション予算（BOP）において発揮され、利用者、市民、地域の現実により近くなった。

プログラム・オペレーション予算とともに、現場の行政経営者は、ローカルの全体的な予算を準備・管理する。

BOPは、アクティビティを行う周辺区域や地域における省プログラムの写し（*réplique*）である。その構成要素は、年間業績計画書で示されたもの（アクティビティ、業績、予算）と同じで、個別のオペレーションの背景に結び付けられている。

BOPの責任者は、オペレーション単位とともに、より適切なプログラムアクティビティ

の提案，プログラミング，実施を担っている。

表 2 経営対話の構造

プログラム責任者	プログラムの年間業績計画書 (PAP)		
↑ 経営対話 ↓	国の方針	国レベルで期待される業績	人事・資金 (グローバル予算)
	オペレーションの背景にプログラムを組み込む		
	国の方針を地域の現実と突き合わせる。関連する公共政策を成功させるための地域の診断	ローカル・レベルに業績を振り分ける。地域に適応したアクション手段を見極める。	関連する公共政策の実施するためのサービスの能力を見極める。
	プログラム・オペレーション予算		
	アクティビティのプログラミング 提案，的確な説明，関連する公共政策の実施のためのアクティビティの優先化		
	地域背景： 関連公共政策実施のための 地域説明	ローカル・レベルに振り分けられた業績の歩み： 達成目標，指標，ターゲット，アクション手段	資金： グローバル推定予算（給与集団を含む）＋雇用スキーム
BOP 責任者			

2. 6 ミッション内での職員の業績

実行力のある公共アクションを保証し，業績の歩みを中心に職員を動員させるため，国の目標を国の各サービスの中に振り分け，場合によっては順応させる。

失業率，産業リスク，犯罪，若者の社会一体化 (insertion) など，これらは地域によって大きな開きがある。BOP におけるプログラムの業績目標を偏差をつけて割り振ること (déclinaison) によって，地域固有のニーズに応じて公共政策を順応させていくことができる。また，職員の日常のミッション内に業績の歩みを位置付けることができる。

表 3. 現場での目標の割り振り方

プログラム責任者と大臣が議会に対して約束する。	プログラムの業績目標		
	↓ 可能ならば、 直接割り振る ↓	↓ 必要ならば、 中間目標に言い 換える ↓	↓ 場合によっては、 特定のローカル 目標で補う ↓
BOP 責任者がプログラム責任者に対して約束する。	プログラム・オペレーション予算の業績目標		

注：プログラム・オペレーション予算責任者は約 1,200 名。プログラム・オペレーション予算（BOP）は約 2,200，そのうち 1,900 が地方分散レベルの予算。

3. 農水省における予算改革の推進

3. 1 農水省財務局の取組

各省には、LOLF を推進させるためのチームが設置されている。国家予算改革のためのプロジェクト・リーダーは、財務局（DAF：Direction des affaires financières）に置かれ、LOLF 実施のためのコーディネートと調査を行い、財務省予算改革局（後に予算局に吸収統合）から出される情報を伝え、その省の中央と地方分散サービスについて情報や疑問点を中継することになっている。

農水省財務局の予算会計改革官から次のような説明があった ^{備考3}。

- 多種多様な研修対象に応じた研修プランを作成し、実施するとともに、本省局長、地域圏レベルと県レベルの局長を対象に 2005 年に 3 回セミナーを開催し、LOLF 実施の準備に当たった。
- LOLF を生かしていくための基本は、責任を与えることであると考えている。ある政策に対して公的な予算が立てられ、それに対して責任をとることを原則にしようとしている。第一の責任者は大臣になるが、プログラムごとに責任者がおり、責任者は、予算年内であれば、プログラムの中のアクションを変え、プログラムの目的を達成させるため、必要であれば、アクション間で歳出予算を変えることができる。これを効果的に行うには、的確にプログラムの管理を行っていく必要がある。
- 現在、農水省が参加しているミッションは、「農業・水産業・林業・農村地域ミッション（Mission "agriculture, pêche, forêt et affaires rurales"）」と、省間ミッションとして、

教育・高等教育・研究省⁴との省間ミッション「学校教育ミッション (Enseignement scolaire)」, 教育・高等教育・研究省, 環境・持続可能開発省, 経済財政産業省, 交通・設備・観光・海上省, 国防省, 文化・コミュニケーション省との省間ミッション「研究・高等教育ミッション (Recherche et enseignement supérieur)」, 保健・連帯省との省間ミッション「衛生安全ミッション (Sécurité sanitaire)」がある。農業・水産業・林業・農村地域ミッションの中の①農業・水産業・農村地域開発の持続可能な経営プログラム, ②生産物の活用・市場の方向付け・調整プログラム, ③林業プログラム, ④農業の公共政策の支援プログラム, 学校教育ミッションの⑤農業教育プログラム, 研究・高等教育ミッションの⑥農業高等教育・研究プログラム, 衛生安全ミッションの⑦食品の衛生安全と品質プログラムの7つのプログラムについては, ①教育・高等教育のプログラム, ②獣医の問題と食物の安全のプログラム, ③農業・漁業・林業のプログラム, ④支援活動プログラム4つのプログラムに再編することが必要であると考えている。また, 地域圏と県レベルで権限・業務が二分化されているのを整理し, 可能な限り簡素化することが必要である。

- 業績をみていくという文化は, LOLF が検討される前からあった。指標は, 国民, 議会, マスコミに出すものについては, 指標をみてすぐ理解できるものでなければならない。現在, 採用されている指標の中には, 行政の運営管理にとっては, 非常に良いと思われるものがあるが, 国民が理解するには, 非常に難しいとみられるものもある。しかし, 国民にとっては, 難しい指標であっても, 残さなければならない。ただし, 議会に出す指標の数は, 少なくすべきである。

3. 2 農業教育と LOLF

省間ミッション「学校教育」の農水省のプログラム「農業教育」の責任者である教育研究局長から, LOLF について次のような説明があった^{備考2}。

- LOLF の実施によって農業教育行政に与えた影響については, 「ない」と「ある」の両方がある。「ない」というのは, LOLF の前から既に農水省と教育省との間で関係があったからである。教育プログラムが普通の教育と農業教育とでは異なるが, 両者には一貫性がある。また, 子どもたちが受けられるサービス, 例えば奨学金が同じような率で受けられることを保障するために, 教育省との間で定期的に話し合ってきた。「ある」というのは, 農水省と教育省の間の合意が LOLF によって変わったことである。LOLF ができたことによって, 2つの教育システムの間で比較が容易にできるようになった。共通の指標が作られるようになって, 一般教育と農業教育を比較することができ, 合格率, その後の職業につける率などでも, 農業教育の方がずっと優れているということが, 数字によって明らかになった。

- LOLF は, 国会で比較的簡単に通った。これが通ったのが社会党政権(1997年～2002年)の時, 当時は右派が野党になっていたが, 右派も支援していて, その右派は 2002

⁴ 正式名称ではあるが, 本報告では, 教育省としている。

年に与党に、左派が野党になったが、そのまま続けられている。右派と左派が一緒になって法案を通したということは、国会では非常にめずらしいことである。予算の修正案がかけられるようになり、例えば、農業教育における財政強化が 2006 年の修正案にかけられた。この LOLF によって国会での修正案が以前に比べるとずっと通し易くなっている。

- 教育省との仕事がやりやすくなったことがあげられる。これまでも、教育省の中の高
等教育・技術教育の担当の部局といろいろな話し合いをしてきたが、共通の教育政策をと
る可能性もさぐることができるようになった。例えば、教員の雇用、試験をして共通政策
でやっていこう、奨学金を今までのような社会的補助金ではなく、成績のいい生徒に対し
て出そう、ということができ、2 つの省の関係を強化するのに役立った。農水省の人員は
教育省に比べると 2%しかなく、教育省は非常に大きな省であるので、農水省にとってこ
のような大きな省とタイアップしていけるとするのは非常に良いことである。

- LOLF によって、予算審議も楽になった。LOLF 以前は、政府から提出される予算法
は、非常に難解なフランス語で書かれていたが、これが簡素なフランス語で書かれ、また、
主要目的が詳細に、明確に謳われるようになった。そういう意味では民主主義の勝利とい
っていいかもしれない。

- LOLF の指標は、農業関係のパートナー、生徒や家族の人たちには、まだ利用できる
ようなものになっているとはいえない。しかし、教師や生徒の親、また生徒でも年齢が上
がると LOLF の中に指標があることは知っている。少しずつ適応した状態になって、慣れ
ていくのではないかと思っている。一般的に言うと、市民は政治的な政策について知らず、
興味がなくて、エキスパートに任せる、というのがフランス的な習慣であるが、LOLF は
この習慣から脱皮するためのいいチャンスかもしれない。フランス人は LOLF についての
知識は結構持っているので、LOLF の将来については楽観している。

(巻末に教育省と農水省の指標を参考資料として載せた。)

4. 省間プログラム監査委員会

フランスでは、省と省の間に横たわる課題の解決に熱心に取り組んでいるように見受けられる。LOLF によって創設された省間ミッションは、その一つであり、ここで紹介する「省間運営委員会 (Comité de pilotage interministériel)」もその一つである。省間運営委員会は、各省の財務局長 15 名と、公共会計局長、予算局長及び行政経営・国家構造担当の代表からなっている。

省間運営委員会の下に置かれた「省間プログラム監査委員会 (CIAP : Comité interministériel d'audit des programmes)」は、各省から、財務担当大臣に提出されたプログラムの品質をコントロールする委員会である。「最初の監査 (les audits initiaux)」は、予算法に基づく手続の中で法的有効性を与えるものとして実施され、財務担当大臣に伝えられる。CIAP は、予算執行の翌年、議会への決算法案の提出の前に、各省から出された年間業績報告 (RAP) について監査を行い、成果の信頼性とそれに付けられた解説の客観性を検討することになっている。なお、CIAP は、行政の内部機構で、14 名の監査官

で構成され、各大臣が1人ずつ任命することになっている。

CIAPの機能・活動・機能について、予算局次長から次のような説明があった^{備考1}。

- CIAPは、あくまでも諮問機関であり、勧告はするが政策は出さない。CIAPが実施している監査は、年間10程度で、すべてのプログラムについて行っているわけではない。各省から出ている14名の監査官は、出身の省の監査にはタッチせず、他省出身の監査官と財務省の監査官が一緒に行っている。CIAPがみているのは、当該プログラムがよいかどうか、他のプログラムとの関係や区切りがよいかどうか、プログラムが適切な範囲の中で策定されているか、オペレーション予算（BOP）を割り当てるための分担ができていないか等を把握するのを支援している。CIAPの意見は客観的であると受け取られている。いまのところCIAPは指標の数値については、意見を公表していないが、指標の性格、目的の一貫性、あるいはプログラムの役割の一貫性について、意見を述べている。
- CIAPは、企業への支援プログラムを監査したが、多くの省がプログラムに関係し、おそらく多すぎるだろうということ、また、プログラムの責任者は、すべてを指導できないだろうということに気がついた。また、違う省で同じことを行い、二重になっているところがあることも、監査を通して指摘した。更にこの組織が良くない、問題があるということも指摘した。例えば、観光省が中小企業省と別になっていることで、一貫性がないことがあげられた。このプログラムでは2つの省が一緒になって行っているが、一緒に仕事をさせるのは非常に大変である。プログラムを分けるよりも、役所を一つにしてしまうことではないかと指摘した。
- 農業補助金プログラムも監査をしたが、プログラムはきちんと作られ、主導パイロットも良く出来ていると評価された。しかし、オペレーション予算が県レベルについており、ある程度まとめなければならないとCIAPが提案した。また、大災害、気候変動で農業災害があった場合の指標がないこと、農業政策についてEC（ヨーロッパ委員会）から常に高額の罰金を払わされているが、これについての指標がないのも残念であると述べている。CIAPは監査機関として、勧告を出すことになるが、農水省が勧告に従うかどうかをみていくことになる。

総括

LOLFは、2001年から4年間の検討を経て、2006年予算から正式に採用された。LOLFは、フランスでの国政では珍しく、右派と左派が賛成して成立した法律といわれる。議会における審議を活性化させ、プログラム責任者の責任を明確にさせるものである。予算審議の単位であるミッションは、議会における審議が終われば、ほとんど意味はなくなるとみられていたが、農水省における省間ミッションの「学校教育」の中の農業教育プログラムの責任者は、LOLFの実施によって、教育省との連携が良くなったことを認め、農業教育が一般教育に比べて成果をあげていることを示すことができる機会でもあるとしている。

LOLFの実施によって、行政と議会に変化が現れてきている。何よりも、LOLFによって「国からの約束が明快になる」こと、プログラムの責任者である局長たちに自分たちが

取り組んでいかなければならないことを明確に理解させることができるようになったといわれる。しかし、現行の LOLF においては、プログラム責任者と省の局の構成がマッチしていないことによる課題もあるようではあるが、これは、最終的には、プログラムを変更するか、局の構成を変更することにより解決が図られるものであるとみられている。

LOLF が実施されて 1 年が経過したばかりであるが、フランスの予算制度の改革は、業務の推進の面でも変化が出てきている。LOLF による成果は、議会における審議の単位をミッションにしたことと指標と目標の設定によるところが大きい。米国では、GPRA（政府業績成果法）によって戦略計画の策定と毎年度の報告という「業績測定」が導入され、10 余年を経過したが、みるべき成果をあげているとはいえない。また、わが国でも、法律を整備し、実績評価（業績測定）を実施しているが、指標の設定とその活用について十分な検討がなされているとはいえない。これらに対して、フランスの農水省と教育省が「卒業後 7 ヶ月を経た若者の就業率（その後も学業を続ける者を除く）」を共通の指標として設定したことの効果は大きい。このことによって農水省が担当する「農業教育」と教育省が担当する「一般教育」の効果を比較することができるようになったし、参考資料として載せた多くの指標によって学校間の比較も可能になっている。

フランスの予算制度改革をわが国で導入できるかどうかは、正直なところ分からない。しかし、このようなドラスティックな改革に党派を超えて取り組み、その成果が現れてきていることを知ることは重要と考える。LOLF の実施によって予算編成の責任省である経済財政産業省は、自身の役割は縮小・低下することはないと述べるなど、経済財政産業省や農水省は、新しい予算制度という行政環境の変化に対応しようとしている。

フランスにおける予算改革については、今後、継続的なフォローアップが必要であると考える。

備考

1. 経済財政産業省予算局（予算改革担当）次長（Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie Direction du Budget, Sous-directeur en charge de la 2^{ème} sous-direction (les sujets de réforme budgétaire)
M. Xavier HÜRSTEL
2. 農水省財務局農水省予算会計改革担当官（Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Direction des affaires financières et de la logistique, Chargé de la réforme budgétaire et comptable au Ministère de l'Agriculture)
M. Norbert CHITRIT
3. 農水省 教育研究局（Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Direction général de l'enseignement et de la recherche)
M. Jean-Louis BUËR (Directeur Général)
M. Jean-Joseph MICHEL (Directeur Général Adjoint)

M. Pascal BERGERET (Chef du bureau de la recherche et des interactions avec la formation)

M. Pierre AUTISSIER

M. François GASPARETTO

平成 18・19 年度の当センター調査研究テーマとの関係

政策評価の的確な実施による新たな行政の展開に関する調査研究

添付資料

1. 学校教育ミッションの目標と指標

中等教育プログラムの指標（2006年予算案）

○高校卒業後7ヵ月の就職率（進学した者を除く）

	2003年	2004	2004	2005	2006	2009
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	58		55	55	59.3	80

○農業教育プログラムの指標

卒業後7ヵ月の就職率（進学した者を除く）

		2003年	2004	2004	2005	2006	2009
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
レベル3	%	82.3		NS			
レベル4	%	82.3		84.0			
レベル5	%	78.9		NS			
合計	%	81.9				82.0	82.0

2. 中等公立学校教育（Enseignement scolaire public du second degré）

目標1：卒業時に期待される能力のレベルに最大限生徒を指導し、そのレベルに相当する証書の取得を目指す（市民とユーザーの視点から）

指標 1.1：バカロレア到達割合

	単位	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
		実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
合計	%	61.4	62	62.1	62.5	63	65
一般バカロレア	%	32		33.4	-	-	-
技術バカロレア	%	17.7		17.2	-	-	-
職業バカロレア	%	11.7		11.5	-	-	-

指標 1.2：恵まれない社会・職業階層（CSP）に属する家族の子弟における一般バカロレアの割合

単位	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	16.4	16.5	17.4	17.9	18.4	19.7

指標 1.3：レベル VI 及び V-2（中学 1，2 年に相当）の退学率

単位	2004 年	2005	2005	2006	2007	2010
	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	6.6	6.7		5.8	5.1	3.3

指標 1.4：修了証書到達率

単位	2004 年	2005	2005	2006	2007	2010
	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%			77	79	81	85

指標 1.5：中学修了時にフランス語と数学の基礎的能力を備えている生徒の割合
数値なし

指標 1.6：中学修了時に外国語の能力が B1 レベル（ヨーロッパ共通基準）に達した生徒の割合
数値なし

指標 1.7：中学校の間に IT とインターネットの証書レベル 2（B2i）を取得した生徒の割合
数値なし

指標 1.8：JAPD（国防準備アピール・デー）の際のテストで読解に問題があった若者の割合

		2003	2004	2004	2005	2006	2009
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
読解に問題のある若者	%	11	11	10.9	9.7	8.5	< 6
非常に問題のある若者	%	4.4	5	4.3	4.7	4	< 3

指標 1.9：一般教育・テクノロジー教育後期課程の一般・テクノロジー・バカロレア到達率
数値なし

指標 1.10：職業バカロレアを取得している BEP（職業学習修了証書）の生徒の割合
数値なし

指標 1.11：職業バカロレアを取ろうとする BEP 生徒の割合

単位	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	41.2		41.8	42.2	42.6	42.6

指標 1.12：科学・技術分野最終学年の生徒の割合

単位	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	43.1	43.3	43.4	43.6	44	45

指標 1.13：科学・技術分野の最終学年での女子の割合

単位	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	37.5	38.1	38	39.4	40.5	45

指標 1.14：ドイツ語を学んでいる生徒の割合

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
合計	%	15.7	15.7	15.6	16.4	17	19.4
中学	%	14.2		14.6	-	-	-
一般・テクノロジー教育高校	%	24.5		23.1	-	-	-
職業高校	%	4.1		3.9	-	-	-

指標 1.15：留年

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
第6学年	%	7.8		7.2	6.7	6.2	6.2
第5学年	%	3.9		3.6	3.3	3	3
第4学年	%	7		6.3	5.9	5.5	5.5
第3学年	%	6.5		6.1	5.8	5.5	5.5
第2学年一般及びテクノロジー教育	%	15.1		14.7	14.3	14	14

目標 2 : 問題地域の生徒, 特別な教育を要する生徒の成績向上 (市民の視点から)

指標 2.1 : 中学修了時にフランス語と数学の基礎を習得している生徒の割合に関して,
ZEP-REP とそれ以外の偏差, 「成績向上意欲」ネットワークとそれ以外の偏差
指標数値なし

注 : ZEP は, Zone d'Education Prioritaire で優先的教育地域。フランスの教育
措置の一つ。

REP は, Réseau d'Education Prioritaire で優先的教育ネットワーク

指標 2.2 : ZEP-REP/ZEP-REP 以外, 「成績向上意欲」ネットワークとそれ以外での修了
証書取得率偏差

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
偏差 (a-b)	%	-11.6		-10.8	-10	-9.5	-9.5
a : ZEP-REPにおける修了証書取得率	%	67.6		68.4	-	-	-
b : ZEP-REP外における修了証書取得率	%	79.2		79.2	-	-	-
Taux de réussite au Brevet 2005							
c- 「成績向上意欲」ネットワークの 2005 年取得率						60.9	
d- ネットワーク外の取得率						77.8	
c-d の偏差						-16.9	

指標 2.3 : 「成績向上意欲」ネットワークとそれ以外での部門ごと生徒数の偏差

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
Ecart de taux d'encadrement en AR/hors AR	ポイント			-2.9	-2.9	-3.5	-5
A ネットワーク内taux d'encadrement	E/D			20.6	-	-	-
B ネットワーク外taux d'encadrement	E/D			23.5	-	-	-

注 : taux d'encadrement= 生徒の数 (Elève) / 部門 (Division) の数

指標 2.4：後期課程の生徒の中での障害者の割合

単位	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	0.6	0.8	0.9	1	1.2	1.6

目標 3：職業研修の方式を多様化する（市民の視点から）

指標 3.1：高校での見習研修における見習者の割合

単位	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	7.19	7.2	8	8.4	8.8	10

指標 3.2：見習による研修終了時の修了証書（CAP, BEP, Bac pro, BTS）取得率
数値なし

注：CAP 職業適性証書，BEP 職業学習修了証書，Bac pro 職業バカロレア，
BTS 高等技術者修了証書

指標 3.3：見習者と生徒との間の取得率偏差

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
CAP	ポイント	-2		-3.2	-3	-2.5	-2.5
BEP	ポイント	-6.2		-5.5	-5	-4.5	-4.5
BTS	ポイント	-9.5		-7.7	-7	-6.5	-6.5

指標 3.4：16歳以上の若者の社会一体化アクションのインパクト

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
進学率	%	60	70	61	62	64	> 70
就職率	%	12	7	11	> 10	> 10	> 10

目標 4 : 中等教育終了時の若者の進学あるいは雇用を促進する (市民の視点から)

指標 4.1 : バカロレア取得者の高等教育への進学率

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	81.7	81.7	81.9	82.3	83	85

指標 4.2 : テクノロジー・バカロレア取得者の STS への進学率

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	44.1	44.1	44	45.2	46	50

注 : STS : 科学, テクノロジー, 健康の分野

指標 4.3 : 高校卒業 7 ヶ月後の若者の雇用比率 (進学した者を除く)

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	55	55	51	59.3	65	80

目標 5 : 教育の開発と継続教育に貢献する (市民の視点から)

指標 5.1 : VAE (経験取得認定) 措置を受けた者の証書取得率

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
全体的な証明の率	%	56.3	> 55	59.3	> 55	> 55	> 55
部分証明の率	%	33.5	> 35	28.4	> 35	> 35	> 35

目標 6 : 適性のある教師の能力を使う (市民と納税者の視点から)

指標 6.1 : 最近 5 年間に視察を受けた教師の割合

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	55.9	56	58.8	60	65	> 80

指標 6.2 : 国の優先事項向けの研修の割合

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	7	7	10	10	15	40

指標 6.3：教師の交代率（病気休暇，出産休暇）

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	91.69	90	96.24	90	90	90

指標 6.4：教師交代の生産性

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	74.14	80	82.54	85	87	90

指標 6.5：複数分野を教える職員の比率

数値なし

目標 7：割当金を適正に用いながら，教育地域のバランスのとれた整備を推進する
（ユーザーと納税者の視点から）

指標 7.1：均衡交付金を受けている学区の数

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
数	22	26	24	26	27	30

3. 生徒の生活（Vie de l'élève）

省略

4. 初等・中等私立学校教育（Enseignement privé du premier et du second degrés）

省略

5. 国家教育政策支援（Soutien de la politique de l'éducation nationale）

省略

6. 農業教育（Enseignement technique agricole）

卒業後7ヵ月後の職業定着率の指標を導入したことで，国家教育との調和が図られる。農水省は現在，この調査を行うための新しいツールを研究しており，農業教育は，この考え方に加わる予定である。

目標 1：一般・テクノロジー・職業教育の確保，学校での成績向上と社会・職業的一体化（市民の視点から）

指標 1.1 試験合格率

		2004	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
農業高等技術者修了証書	%	73.0	71.3	71.3	72.5	-	-
バカロレアS, 技術バカロレア	%	77.6	78.4	78.4	78.4	-	-
職業バカロレア農業技術者修了証書	%	80.3	80.3	80.1	80.3	-	-
農業職業学習修了証書	%	81.7	83.5	83.6	83.6	-	-
農業職業適性証書	%	84.8	84.2	85.2	85.0	-	-
加重平均	%	79.5	79.9	80.0	80.2	80.5	81.0

指標 1.2：研修による証書取得 45 ヶ月後の職業定着率

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
農業高等技術者修了証書	%	92.1		92.1		-	93.0
職業バカロレア農業技術者修了証書	%	89.0		87.6		-	88.0
農業職業学習修了証書	%	78.3		78.3		-	80.0
農業職業適性証書	%	78.3		75.1		-	76.0
加重平均	%	85.3		84.5	85.0	85.4	85.8

目標 2：学校初期研修の経営を最適化する（納税者の視点から）

指標 2.1：生徒一人当たり，公立機関一校当たりにかかる平均支出（国家予算）

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
平均	€				6,400		
偏差	€				900		

指標 2.2：10 名未満の生徒に対する教育時間の割合（公立教育）

		2004年	2005	2005	2006	2007	2010
	単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
クラス	%	5.1		4.5		-	4.0
専門選択	%	2.0		2.3		-	2.0
二重化	%	3.7		3.6		-	3.5
総計	%	10.8	10.0	10.4	10.0	9.5	9.5

指標 2.3：生徒数が 200 名以下の高校の割合

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	23.4		22.9	23.0	23.0	23.0

目標 3：特に見習・職業研修・職業部門とのパートナーシップによる継続教育（市民の視点から）

指標 3.1：農水省が発行する証書と資格への登録者のうち見習生と成人の割合

	2004年	2005	2005	2006	2007	2010
単位	実行	予測	実行	予測	予測	達成目標
%	28.4		28.2	28.5	28.8	30