



官民パートナーシップの構築に関する調査研究 最終報告書

平成20年2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

公的な業務を、官と民との連携（Public Private Partnership : PPP）のもとに役割分担して実施していくことは、今後の行政の大きな柱になっていくものと考えられ、世界的に見ても、そうした取組みが多く、多くの国で前向きに行われている。

このことは、今のところわが国では、従来官側が全面的に担っていた業務の全部又は一部を民間にアウトソーシングすることが中心になっているが、諸外国では、官側が民間に投資を求め、官側はそれを活用して公的業務の遂行責任を果たす、民間資金等活用事業（Private Finance Initiative : PFI）が中心となっている。

その一方で PPP は、まだ新しいやり方であるが故にいろいろな可能性が秘められており、例えば英国では、官側で開発された商品や技術を、民が商品化し販売するといった PPP も行われている。

しかしながら、PPP には、

- ① どのような業務であれば民間と連携できるのか
- ② 民間に委ねることになった公的業務を従来担当していた職員はどう処遇するのか
- ③ 事故や事件が起きた場合責任は官、民どちらが負うのか

等といった課題も少なくなく、こうした課題には、早急な対応が必要である。

当センターでは、以上のような課題認識のもと、平成 18、19 年度において、「畜産分野における官民パートナーシップの構築に関する調査研究」に取り組むこととした。

優れた類似の調査はあると思うが、当センターの調査は実際に行政を担当した者によるものであるところに大きな特徴があり、行政の実際に即したものとなることを心がけているところである。

当センターの調査にご協力をいただいた各国政府の PPP 担当の方々、在外公館の方々、通訳の方々、そして当センターで資料の検索や翻訳に取り組み、調査研究をサポートしてくれた方々に心から感謝の意を表するとともに、この報告書が多くの PPP 担当者の参考になることを祈念する次第である。

農林水産政策情報センター

目 次

はじめに

第 1 部 調査の概要	1
第 1 章 官民パートナーシップ調査について	1
第 1 節 調査テーマの選定理由	1
第 2 節 調査の実施	2
第 3 節 官民連携の考え方（調査専門委員会資料より）	3
第 2 章 調査結果のとりまとめ	9
第 2 部 海外調査結果	17
第 1 章 英国における官民連携	17
第 1 節 概説	17
第 2 節 パートナーシップス UK	18
第 3 節 英国における官民連携の趣旨	20
第 4 節 官民連携事例	24
第 5 節 農村地域開発プログラムに見る官民連携	25
第 2 章 ドイツ連邦政府における官民連携	29
第 1 節 連邦政府の官民連携への取組み（概況）	29
第 2 節 連邦・食料農業消費者保護省における官民連携の取組み	31
参考資料 1：PPP－契約モデル	33
参考資料 2 PPP 適正テスト	36
参考資料 3 PPP タスクフォースと PPP コンペテンツセンター	39
第 3 章 米国における官民連携の実例：NAIS	43
第 1 節 全国家畜個体識別制度（NAIS）の趣旨及び目的	43
第 2 節 農務省（USDA）動植物衛生検査局（APHIS）調査結果	46
第 4 章 オーストラリアの官民連携	49
第 1 節 オーストラリアの官民連携・概要	49
第 2 節 検疫・防疫業務におけるパートナーシップ	51
第 3 節 リージョナル・パートナーシップ・プログラム	54
第 4 節 インダストリー・パートナーシップ・プログラム	59

第5章	カナダにおける官民連携の実施状況	63
第1節	カナダ官民連携審議会の概要	63
第2節	カナダ官民連携審議会の官民連携概念	65
第3節	カナダ官民連携審議会での聴取	67
第4節	農業・食品省での聴取	72
第3部	国内調査	75
第1章	官民連携アンケート調査結果	75
第2章	フォーカスグループ調査	79
第3章	出張調査	85
第1節	市場化テスト・大阪府の官民連携の試み	85
第2節	協働化テスト・佐賀県の官民連携の試み	88

第1部 調査の概要

第1章 官民パートナーシップ調査について

第1節 調査テーマの選定理由

「畜産分野における官民パートナーシップの構築に関する調査研究」を調査研究テーマとして選定した理由は、次のとおりである。

「小さな政府」は、世界の行政改革のメインテーマの1つである。

従来このことは、いわゆる民営化、すなわち従来公的部門で行われていた業務をまるごと民間に委譲することを意味するものであったが、世界的にはこうした段階はすでに終了し、今後は、従来「官」が全面的に担当してきた公的業務を、「官」と「民」で役割分担し、双方がパートナーシップを構築して当該業務の遂行にあたる、という方向になりつつある。

この「官」と「民」とのパートナーシップによる公的業務の遂行は、今後、食肉の安全対策や家畜の疾病対策等の畜産を始めとする農林水産分野においても導入されていくことは必至と考えられるが、このためには、パートナーシップの構築の手法、事故や事件が起きた際の危機管理のあり方等、その根幹をなす事柄についての調査研究の蓄積が不可欠である。

このため、1990年代からすでに「官」と「民」とのパートナーシップを構築して公的業務の遂行にあたっているオーストラリアを始めとする先進諸国において、畜産分野を中心に調査を行い、その結果を踏まえて必要な研究を行う。

第2節 調査の実施

1 行った調査

当センターでは、18、19 年度にそれぞれ 3 回ずつ開催した調査専門委員会においてご検討いただくとともに、次のような調査を行った。

① 海外調査

18 年度 米国 オーストラリア

19 年度 英国 ドイツ カナダ

なお、当センターでは、調査員が訪問した全ての国において、当センターが 18、19 年度に取り組むこととした調査テーマ全てについて調査を行うこととしており、この調査にあたっては、そうした姿勢で取り組んだ。

② 国内調査

ア アンケート調査

イ フォーカスグループ調査

ウ 府県へ出張調査

2 基本的な調査事項

- ① 官と民との連携の考え方、ないし定義
- ② 官と民との連携が行われている背景及び状況
- ③ 具体的な事例。できれば畜産関係
- ④ 官民連携が可能な業務、なじまない業務を、どのような考え方に立って識別しているのか。
- ⑤ 事故が起きた場合の責任分担は、どのようにしているのか。
- ⑥ 官と民とで競争入札する場合、官側のコストをどのように計算しているのか。
- ⑦ 官と民とで競争入札し、官が落札できなかった場合、担当するはずだった職員の処遇や用意した設備、器具等をどのようにしているのか。
- ⑧ 一般消費者は、官民連携をどう受けとめているのか。

第3節 官民連携の考え方（調査専門委員会資料より）

平成19年5月31日に開催した官民連携調査専門委員会において、官民連携についての考え方を、次のように整理した。

1 官民連携の考え方

（1）官民連携とは

官民連携とは、公的な分野において、官が何らかの政策（施策や事業も含んだ概念。以下同じ。）を決定し、その全部または一部を民が実施することを言う。官は政策を遂行でき、民は、多くの場合、委託費等の支払いを受けて収益を入手できるので、双方にとってメリットがある。また国民や住民にとっては、より効果的、効率的な政策の遂行が期待できることとなる。

なお、次のような場合も、基本的な構図は上述の定義から外れるものではなく、やはり官民連携の一環と考えている。

- ① 民が企画立案して実施するものに官が補助金を交付したり、後援したりして支援する場合
- ② 何らかの政策の実施を決定するに先立ち、どのようにその政策を実施するかについて官と民とが協力して計画を策定する場合

（2）公的な分野とは

「公的な分野」とは、官が行うと決めた、あるいは法令等により行うことが決められている政策の範囲全てを指し、時代により、場合により、地方公共団体等の場合には各団体ごとにまちまちで、柔軟に考えるべきものである。民営化した政策は「公的な分野」に属するものではなく、公益的色彩の強いものであっても、官の関与がなく、民だけで実施するものは、「公的な分野」のものとは言えない。

「官」とは、政府各府省、地方公共団体といった行政組織、そして場合によっては独立行政法人等の公共団体を含む。

「民」とは、個人、会社、各種の法人等の、官以外のものをさす。

（3）官民連携の背景

1）行政面

官がこうした官民連携という手法を用いて政策を実施しようとするのは

- ① 国民や住民のニーズを適切に行政に反映させる必要がある。
- ② 政策の実施に対する民の賛同を得やすくする。

③ 民間活力の活用を計る。

④ 地域の活性化を計る。

といった要請に加え

⑤ 官側の苦しい財政状況

⑥ 小さな政府志向による組織、人員の削減

⑦ 最も効率的に政策を実施すべきとする要請

等に適切に対処する必要があること等があげられる。

2) 機能面

市場経済の中では、経済原則がうまく働かないいわゆる「市場の失敗」がどうしても避けられず、それに対応するために行政が関与するが、行政の関与も必ずしも市場の失敗の修復だけに働くわけではなく、逆にゆがみが生ずることもある（いわゆる「政府の失敗」）。官民連携は、この 2 つの失敗を引き起こさないための「ツール」という側面も持っている。（公民連携白書より）

（4）官民連携の類型

18 年度の調査結果から、次のように官民連携の類型化を行った。

1) 民間開放

官が担うべき事業について、その業務の全部または一部を民間に委ねる取り組みで、言わばアウトソーシングするようなケースがこれにあたり、その他、指定管理者制度、PFI 事業もこれにあたる。

近年、こうしたケースでは、市場化テストが提唱されているが、官と民とが競争入札するような場合、

① 官の人件費や管理費、諸雑費等の経費をどう算定するのか。

② 官側でそれまで従事していた職員の処遇をどうするのか。

③ 民間にどのように責任を分担させるか。

といったことも大事な問題で、これらのことに適切に対応できなければ、官民連携も効率的なものとはならない。

ちなみに②に関して英国では、官から民への場合だけでなく、民から民への場合にも、「業務が他の会社や機関に移行した場合、譲り受けた方はそれまで従事していた職員を同じ条件で雇用しなければならない」という法律（Transfer of Undertakings(Protection of Employment) Regulations; TUPE）が定められている。しかしながら、それでもなお、スムーズに問題が解決してはいないことが多い、とのことであった。

また、③に関しオーストラリアでは、協定を締結するにあたり、民に保険への加入を義務付けたり、あらかじめ責任分担割合を決めておく、という措置がとられている。

なお、地方公共団体の中には、職員や住民に対する研修や教育を行う際などに、私立大学や民間機関等が実施しているセミナー等に参加させる等、現にある民間のノウハウや人材、施設等を活用するケースがあるが、これもこの類型の一つとして整理できるように思われる。

2) 協働

官と民とが協力し、一体となって事業を実施していくケースである。「共催」するような場合、1 (1) で述べた協働で計画樹立を行う場合等がこれにあたる。事業開始から終了までの責任分担を明確にしておくこと、民の執行について官がモニタリングをしっかりと行うことが最も求められる形態である。

「パブリック・インボルブメント」も、この形態の一つといえることができる。

3) 民が行う事業への支援

民間で行われる事業に対して、官から、補助金の交付、後援等により支援するケースである。わが国の行政においては、かなり従前から行われている類型であり、改めて「官民連携」の一つの形態と位置づけるのもどうか、という考え方もあるが、カナダやオーストラリアでは、地域振興のための地元の取り組みへの技術的、資金的支援を「パートナーシップ・プログラム」とネーミングして行っている。

民間で行われる事業に対して許認可を与えることが官民連携に該当するかどうかについては、ケースバイケースではないか、と考える。

(5) 官民連携を行うことができる行政分野、できない行政分野

この命題は、言い換えれば「官の業務のうち、官側がその責任と主体性のもとにその全部を行うべきであって、民間に委ねられないものはどのような業務か」ということであり、このことについては、次のように考える。

1) 政策の決定

政策は、最終的には国民や市民から付託を受けたリーダーが決定すべき、というのが現代の間接民主主義の根幹であり、政策決定は官の固有の業務である、と考える。

政策の着眼から政策決定までの間に国民や住民の意見を聞いたり、ときには協働して計画樹立作業を行うこと等により政策決定過程を透明にすることは、政策決定に向けての当然の手続きであるが、これは政策決定の根拠となる情報収集や作業の一環であり、国民や住民の意見を十分に考慮には入れるものの、官は、最終的には、自らの

責任と判断で政策決定を行う。したがって官と民との連携という形でとらえるべきものではない。

許認可の判断についても、同様である。

2) 公権力の行使

身体の拘束、物品の押収等の公権力行使業務は、法令の定めにより、しかるべき資格を有する者が行わなければならないので、この業務は、民間に委ねることはできず、官が官のみの責任でやらなければならないことは、論を待たない。

ただし、この場合においても、公権力行使の前提となる事実確認等の付帯業務については、民間に委託して行うことは可能である。

1)、2) 以外の業務については、民間で行うことが可能であり、したがって、官民連携という形の実施も可能であると考える。

しかしながら、国民ないし住民サービス上欠かせない事業の中には、採算面等から民間が参入してこない分野が少なくなく、官は、そうした市場原理になじまない業務については関与せざるをえない。そうした業務のうち、どのような業務を官が行うかは、官自身の判断である。

(6) 官民連携における責任分担

いかなる形態によるものであれ、官が関与した政策等の国民や住民その他の外部に対する責任は、原則として官が負う。これは、いわば官が政策決定を行う裏返しとして、官に生ずる責務である。民は、官と民との内部関係において求償されるだけである。

このため官は、官と民が連携して政策の実施に当たる場合には、連携のための協定等においてその責任分担関係を明確にするとともに、民の賠償能力を確保しておく必要がある。また、民の活動についてしっかりとしたモニタリングを行うことが不可欠である。

(7) 官民連携による政策の実施過程

官民の連携による政策の実施過程は、図1と図2のとおりである。

図1の*1の民側の「協力」は、政策決定に至るまでの検討過程において、官側が十分な人材や資源を確保できない場合、あるいは民間の参加を求め、その意見を十分に勘案しながら計画を練っていくような場合が考えられる。

この場合、前述したように、官が着想した、あるいは民間から持ち込まれた企画について、民間と共同で検討しよう、一緒に計画樹立作業を行おう、という官による決定段階があった上で行われるものであり、図1全体の中では、言わば「政策決定」段階前に収束する官民連携の作業と言えよう。

政策決定の段階は、この協力により得られた成果をも踏まえて、官により、官の責任において行われるものであることは、明確に区別しておきたい。

なお、民間にも参画を求め、その意見やノウハウを十分に勘案したり、取り入れたりしながら計画を練っていく手法は、住民満足度を強く求められる場合や、住民の賛同を得やすくしたい場合等には極めて有効で、今後重要性を増してくるものと考えており、その意義を否定するものではない。

図1 官民連携の実施過程（官が着想した場合）

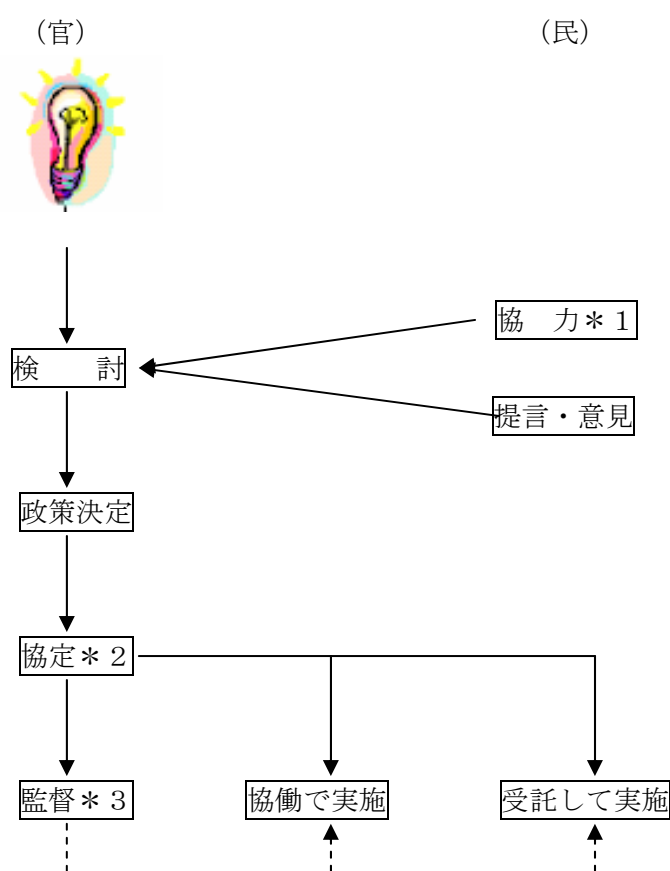


図1の*2の協定を締結しようとするときは、選定しようとするパートナーについて、業務執行能力（執行体制、財務状況、事務処理能力、専門性等）、これまでの活動内容や実績、組織運営の透明性等を十分に見極めた上で、最も適当な者を選定しなければならない。

現在は、競争入札によることが一番良いという社会風潮であるが、安さだけの入札では、適切な者を選定できるとは限らないので、どんな選定方法がわが国にとって最良であるのか、検討する必要があるのではないだろうか。

また協定の内容については、行うべき業務、資金負担の方法、責任の所在、官の行う監督の内容等について、できるだけ詳細に定めるとともに、できるならば、予期せぬ事故が発生した際に民側もきちんと対応できるよう、例えば保険への加入を義務付けることも定めておくべきである。このことは、図2の民間が発想し、官が支援する場合も同様で、支援の条件として明確にしておくべきである。

図2 官民連携の実施過程（民が着想した場合）

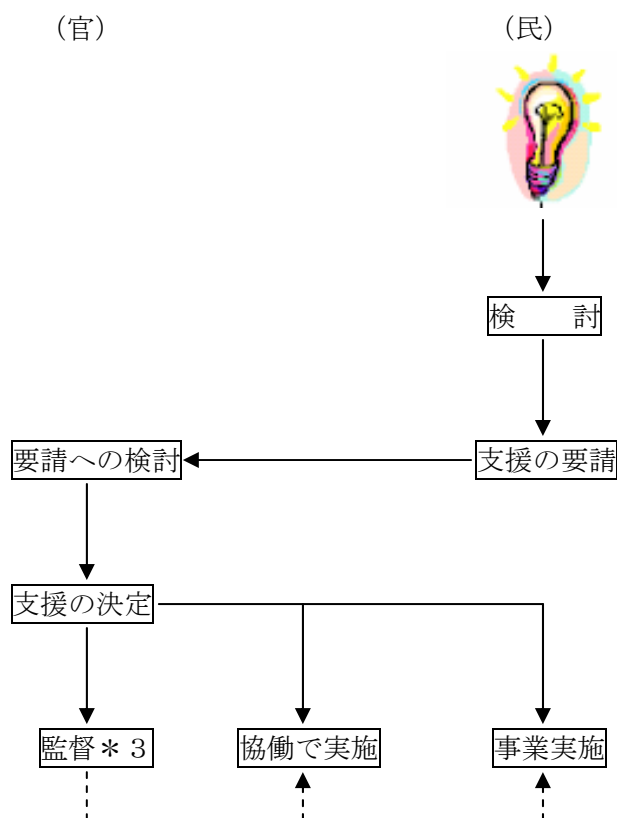


図1及び図2の*3の監督については、前記したように、協定でしっかり内容を定めておくとともに、官側は、まかせきりではなく、適時、適切にモニターしていくことが大事である。事故や事件が起きるのは、このモニターが十分でなかったことに起因するのが大部分である。

第2章 調査結果のとりまとめ

1 官民連携の類型

各国や国内の調査結果に基づき、次のように官民連携を類型化した。

① アウトソーシング

従来、官が行っていた公的業務の全部又は一部を民間に委ねること。日本を始め各国とも、これまで、人員手当てができない場合や民間で実施する方が有利な場合には、この手法を活用してきている。日本では、官と民とのパートナーシップと言った場合、ほとんどがアウトソーシングのことであるが、海外では、アウトソーシングすることが官と民とのパートナーシップであるという認識はされておらず、いわば業務遂行の過程において自然に取り入れられている。

② プライベート・ファイナンス・イニシアティブ事業（PFI：民間資金等活用事業）

公的な分野に民間の投資による施設の整備、さらにはその後の管理を求め、官はそのサービスを享受するもの。英国で積極的に取り入れられたのを契機に、各国で取り入れ始めている。海外では、「Public Private Partnership」というとき、PFIを指すのが通常であった。

PFI とアウトソーシングの大きな違いは、民間の投資を伴うかどうか、という点であり、投資を伴う PFI では、その契約期間も長期にわたる(アウトソーシングの場合は、大体 5 年以内)こととなる。

③ パブリックインボルブメント

通常インフラ整備事業を行う際、計画樹立から事業の完了まで、官と民とが対等の立場で協力し合って実施するもの。もともとはアメリカの道路建設において住民の合意を得るために開発された手法であるが、現在ヨーロッパにおいては、農村開発事業で、合意形成というよりも、事業の計画段階から緊密な「官と民とのパートナーシップ」をキーワードとして協働する、という形がとられており、この調査では、これも「パブリックインボルブメント」の一環として取り扱った。

なお、パブリックインボルブメントに関しては、政策情報レポート 141 参照。

④ 補助金や交付金による地域や民間への支援

カナダやオーストラリアでは、地域開発事業等についての民間の企画に対して補助金等を交付し、支援する事業を行っているが、こうした事業には「・・・パートナーシップ」といったネーミングがされ、官民連携の一環とされている。

⑤ 協働作業

公的業務の遂行にあたり、公共部門と民間部門が一丸となって取り組むもの

⑥ その他

後援、イベントの共催、等

なお、当初、当調査専門委員会では、⑥の後援、イベントの共催のようなものも官民連携としていたが、報告書では、上記①～⑤について考察することとする。

2 各国の官民連携の定義ないし考え方

各国の官民連携（PPP）の定義ないし考え方は、次のとおりである。

なお、海外諸国における官民連携は、定員削減や組織の縮小といった目的のために行われているのではなく、「どうしたら、最も効果的に、ないし効率的に公的業務を実施できるか」という視点に立って行われている、ということを常に念頭に置いておかなければならない。

（英国の場合）

（１）PPPのうち大部分はPFIで、これは、民間の資金をいかに活用して、インフラストラクチャーを作っていくか、限られた政府の予算をいかに活用するかという、財務的な手段であり、調達のための方法である。

（２）PFI以外のPPPは、新しいことを達成するための官民の協働作業である。

例えば、官が調査研究し開発したものや技術を民が商品化し、販売する、という形で、それぞれの得意な分野が生きる協働事業が行われている。

（ドイツの場合）

（３）PPPとは、公的機関と民間の間の、長期的で、契約によって規定された協働を意味する。その狙いは、プロジェクトの一連のサイクル全体を通して、公共的課題をより経済性を重視しながら解決していくことにある。課題を解決するために必要な資源（例えば、ノウハウ、施設の運営資金、資本、マンパワー、など）は、プロジェクトパートナーによって一つの共通した組織の形に集約され、プロジェクトに既存のリスクはパートナーのマネジメント能力に応じて、適切に分散される。

（４）PPPとは、建築工事や道路建設における公共資金の新しい調達方法である。例えば、官が開発した物や技術を民が商品化し、販売する、といったことが行われている。

(米国の場合)

(5) 官民連携で実施する理由は、連邦政府だけで実施すれば、産業界及び州からの賛同が得られないであろうし、費用の全てを連邦政府が支出しなければならないからである。

(6) 民・官の両セクターにとって便益をもたらすことができると認識した行政分野において、公共セクター、民間セクターがそれぞれに2つの別々のシステムを開発することは賢明でなく、**partnership** にふさわしい行政分野として一丸となって取り組むことが最も適切な戦略である。こうした行政分野については、連邦政府だけで取り組まなければならないとする理由もない。

(7) 米国のプログラムの多くは、義務的なものを含めて、州政府、連邦政府、そして産業界とのパートナーシップの下で行われてきている。

(オーストラリアの場合)

(8) オーストラリアのパートナーシップ・プログラムにおけるパートナーシップの意味は、具体的には、お互いにどのような形で共同作業ができるか、公的機関の立場から言えば、「どのように支援できるか」ということと「資金繰り」の話である。

すなわち、自分達で問題点を明らかにし、自分達で解決策を考え、費用を自分達も負担するならば、そして、にもかかわらず公的機関の支援が必要であるならば、公的機関も資金援助を含む幅広い支援を行う、というのが、パートナーシップの意味である。

(9) 連邦政府及び州政府は、民間が利益を生むことができる分野については、関与しない。

(カナダの場合)

(10) 「官民連携」(**public-private partnership**) には、

① 公共サービス又は公共インフラストラクチャーの供給に関係を持つものである

② パートナー間のリスクの移転が必要とされる。

という2つの概念があり、これらを含まない取決めは、「官民連携」(**public-private partnership**) ではない。

(11) なお、農業・食品省 (**Agriculture and Agri-Food Canada, AAFC**) においては、民間部門のリスク管理に対して、いわば補助事業として資金を提供しており、それを民間部門リスク管理パートナーシップ (**Private Sector Risk Management Partnerships**) と呼んでいる。

3 PPP 促進機関

各国の中には、PPP の推進や支援、理解醸成のための機関を設けているものがある。

(英国の場合：パートナーシップス UK)

(1) 英国では、2000 年 6 月、官民連携を推進する機関として、「パートナーシップス UK (Partnerships UK ; PUK)」が、財務省の作業部会を引き継いで発足した。民間からは 51 パーセントの出資がなされた。

PUK の業務内容は、次のとおりである。

- ① 期間の前、期間中及び後にわたって個々のプロジェクトを支援する。
- ② 政府の PPP に関する政策開発及び遵守の監視を支援する。
- ③ 政府と共同投資をすることによって、公共サービスへの投資の提供を支援する。
- ④ 専門的な資源を提供する。

(ドイツの場合：PPP タスクフォースと PPP コンペテンスセンター)

(2) 連邦政府は、PPP イニシアティブを継続して発展させ、中期的に PPP の公共投資への割合を他の比較可能な先進国レベルに引き上げていくために、連邦・運輸建設都市開発省の中に、プロジェクトグループ「PPP タスクフォース」を設置している。

PPP タスク・フォースの業務は、次のとおりである。

- ① パイロット・プロジェクトへの助言
- ② 基本方針に関する業務
- ③ ヨーロッパレベル及び地方と地区の間の基本方針に関する調整
- ④ 広報活動・知識の伝達

(3) 各州には、連邦政府または州政府により「PPP コンペテンスセンター」が置かれている。

コンペテンスセンターの業務は、次のとおりである。

- ① パイロットプロジェクトの選択、協定の締結、助言、指導、実施への協力
- ② 基準設定への協力、ワークショップの実施、PPP チェックの実施
- ③ 連邦、州管轄部局、評議委員会との調整
- ④ 知識伝達

(カナダの場合：カナダ官民連携審議会)

(4) カナダにおける官民連携を進める機関として、公共部門及び民間組織からの出資により、1993 年にカナダ官民連携審議会 (The Canadian Council for Public Private Partnerships : CCPPP) が設立された。CCPPP は、官民連携の優良事例を紹介して、

その価値を広報し、官民連携に関する調査研究を行って公共部門と民間部門の橋渡しをすることをその活動内容としている。具体的な業務は、次のとおりである。

- ① 官民連携の奨励
- ② 官民連携に関する情報の提供
- ③ パートナースhipについての会議及びセミナーの開催
- ④ 公共サービスへの出資及びその執行について、公共及び民間部門の意思決定者間の対話の促進
- ⑤ 国民の教育 (educating)
- ⑥ パートナースhipの効果的な使用に影響を与える重要な課題についての目的調査

4 アウトソーシングについて

(なぜアウトソーシングするのか)

(1) 海外諸国では、アウトソーシングを定員削減や組織の縮小といった目的のためにしているわけではなく、「どうしたら、最も効果的に、ないし効率的に公的業務を実施できるか」という視点から行っている。必要とされる公的業務に関する限りは、こうした姿勢を学びたいものである。

なお、ドイツにおいては、こうした視点が不十分であったために、民間に移管した業務を再び官側が担うようになった事例があるとのことであった。

また、アウトソーシングの期間は資本のリスクがないので短期とされているが、それでも、例えば英国の場合は、5年となっている。

(2) 英国においては、「そこにあるリスクをより効率的にこなしていくことができるのはどこなのか」ということを見極め、リスクの割当 (risk allocation) をするためである、という説明もあった。

(アウトソーシングできない業務)

(3) 現在は、どんな業務、例えば公権力を伴うものであってもアウトソーシングできる、という考え方になっているようであるが、「できる」ということと「すべき」ということは別問題であることは、十分認識しておかなければならない。なお、イギリスの刑務所運営の民間委託では、刑務所内だけとは言え、公権力の行使もアウトソーシングの中に含まれていた。

(4) フォーカスグループ・インタビューにおいて、駐車違反の確認作業の民間委託に関して、こうした業務の民間委託には反感を持つ、という意見が多く聞かれた。まだまだ、この種の業務の民間委託を一般消費者に理解してもらうのは難しいようである。

(アウトソーシングした業務の受け手について)

(5) どこの国の公的機関においても、アウトソーシングの相手方は、業務執行能力（執行体制、財務状況、事務処理能力、専門性等）に問題がなく、これまでの活動内容や実績、組織運営の透明性等を勘案して適切であると認められる機関であれば、会社、個人、NPO その他、その形態は問わない、ということであった。法人格については、それが絶対要件には必ずしもなっていなかったが、ドイツにおいては、法人格のみならず、物資の調達手段、人手等についても合法的なものでなければならないとされていた。

(6) 中国四国農政局で行ったワークショップにおいては、例えば、地域では公的機関が担うものとされている移住希望者への空き家住宅の斡旋のような事業について、市役所や役場では対応できない時間帯や区域を超えた業務等がどうしても多くなるので、市役所も後ろ盾になってそのための NPO を立ち上げ、斡旋事業の担い手になってもらっている、という事例が紹介された。

(7) なお、ドイツ調査において、民間に委ねたあとのコントロールについてしっかりと考えなくてはならない旨の指摘があった。以前の水準どおりに行っているかどうかをコントロールするための費用の方が逆に高くなってしまう場合もあって、民間に任せただけでコストが削減されるということではないので、いろいろな要素を吟味して、審査しなくてはならない、ということであった。

(市場化テストについて)

(8) アウトソーシングを行う場合の相手側の選定に際して、官と民とが競争入札を行って決める（わが国でいう市場化テスト）、ということを念頭においていたが、各国で当センターが調査した限りでは、そのようなやり方をしている例はなかった。ドイツ調査では、アウトソーシングは人手が足りない場合に行うもので、人手がある場合には行わない、とのことであった。

(9) わが国では、市場化テストの実施を謳っている事例はいくつか見られたが、当センターが調査した限りでは官側が入札に参加した事例は倉敷市だけ（官が落札）しか見当たらず、官は競争入札には参加していないようであった。

また、例えば佐賀県や大阪府では、公的業務の一部または全部の担い手を募集し、応募があった事業について、官側の体制等を整理した後にアウトソーシングする、という形をとっており、競争入札によるのではなく協働を目指した例は見られた。

(10) 海外における官と民との競争としては、例えばイギリスにおける刑務所の運営の場合、官が運営する刑務所、民が運営する刑務所を対置し、双方が良い点を学びあう、あるいは

修正すべき点を見出すという形のものがあつたが、担い手を決めるために競争することはないようであつた。

(11) 政府がプログラムをやろうとするとき、まず、内部的に、通常これは公的部門がやった方がいいのか、民間部門がやった方がいいのかを、その効率性を考えながら評価し、民間に決まると、民間の間で競争入札という形になる、というのが通常である。

(12) なお、カナダ調査では、民間にアウトソーシングする場合、例えば、事業を遂行できなかった場合の賠償金の支払い、あるいは事故が起きた時の保証金の支払い等のため、民間の担い手に保険に加入することを義務付けるのが一般的であるし、また、大きな事業であれば弁護士や会計士を雇用しなければならないが、官が実施する場合はそうした保険に加入することも、新たな契約のために弁護士や会計士を雇用することも必要としないので、コストの比較が極めて難しい、という説明があつた。

(事故等への対応)

(13) アウトソーシングしている事業において事故等が起きた場合、第一義的に責任を負うのは、どこの国でも公的機関側で、あとは求償関係になっていた。このため、受け手の民間側では、保険に加入することが義務化されていた。

(管理責任)

(14) アウトソーシングした後にも、公的機関側には、しっかりとモニターすることが求められている。事故は、十分なモニタリングがない場合に起きている、という指摘がされている（東洋大学大学院経済学研究科編著 2006-2007 版 公民連携白書より）。

このモニタリングに要する費用も、官側が実施する場合に比べてコストをどう産出するかが問題になる。

(従事していた職員の処遇)

(15) 海外調査では、競争入札の事例がなかったため、落札できないことにより職を失うこととなる職員は出てこず、調査にはならなかった。

なおオーストラリアでは、動物検疫の確認面の業務をアウトソーシングした際、それまで従事していた職員は民間の作業をモニターする役割になったとのことで、増え続ける業務の場合には、多くの業務があるので問題はないようである。

(16) 英国においては、公共部門の職員の場合や競争入札をした場合に限らず、雇用主が変わる場合には、基本的な雇用条件をそれまでよりは悪くならないようにしなければならないという規則（Transfer of Undertakings(Protection of Employment) Regulations :

TUPE)がある。PPPに関して言えば、公共部門のスタッフが民間に移行した場合、収入や年金といった基本的な条件が現状よりも悪くならないように、公平に扱わなければならない、ということであるが、こうしたシステムがあるにもかかわらず、給与や年金の制度の違い等から、なお問題があるとのことであった。

5 PFI事業について

(1) 畜産を含む農業分野においては、PFIを行った事例はなかった。

なお、日本では公設卸売市場においてその事例が見られるが、諸外国では、卸売市場は民間が運営しているものが大部分である。

(2) ドイツ調査の結果では、PFI契約のタイプはいろいろあるということであった。詳しくは、第2部第2章参考資料1を参照のこと。

(PFIプロジェクト選定基準)

(3) ドイツでは、PFIの発注にあたっては、PFIによる実現が適切であるかという観点から、計画案を早期にチェックし、必要なデータと情報を用意するため、3段階から成るPFI適正テストが行われている。

第一段階は、行政幹部によ PFI プロジェクトを実現させるべきかどうかについての基本的考察で、プロジェクトの予測される規模、投資の必要性、持続性の保証、資金調達の可能性などが検討される。

第二段階は、課題リストを作成し、PFI 適正テストの実施期間を設定する。この段階では、プロジェクトの責任者が定められ、PFI プロジェクトチームが形成される。

第三段階では、PFI 適正テストを適用すると決定されているプロジェクトに「無関係な基準」とそのプロジェクト「特有の基準」の基本的基盤に立って、対象物として適切である可能性を調査する。この調査の結果に基づいて PFI 適正性は評価され、文書化される。

第2部 海外調査結果

第1章 英国における官民連携

第1節 概説

(1) 英国政府は、1980年代後半に「官民連携 (public-private partnerships ; PPP)」の考えを打ち出した。PPPは、民間の資金をいかに活用して、インフラストラクチャーを作っていくか、限られた政府の予算をいかに活用するかという、財務的な手段として始められたものである。

現在は、PPPのほとんどが「民間資金等の活用事業 (Private Finance Initiative ; PFI)」となっており、わが国の官民連携の概念とは、いささか異なっている。

(2) 2000年6月、このような官民連携を推進する機関として、「パートナーシップス UK (Partnerships UK ; PUK)」が、財務省の作業部会を引き継いで発足した。民間からは51パーセントの出資がなされた。

(3) 環境食料農村地域省 (DEFRA) では、現在のところ、農業部門においては PPP 契約に適したものはないと認識している。ただし、農業部門以外では、DEFRA の非省公共団体である英国水路 (British Waterways) が運河の沿岸を不動産開発しており、その開発において数多くの PPP 契約を行っているとのことであり、それ以外にも、洪水防御計画に PFI を取り入れる意向を示している。

(4) なお、PPP のうち PFI 以外のものとしては、アウトソーシング契約があり、これは、公共サービスを民間部門に委託しているものである。例えば、ゴミの収集やロンドンの渋滞税 (congestion charge) の徴収といったことが、外部に委託されている。

また、英国においては、官の組織と民間組織とが、同一の事業に対して競争入札を行う、わが国で言ういわゆる「市場化テスト」は行っていない。

第2節 パートナリシツプス UK

(パートナリシツプス UK の使命 (Mission))

(1) PUK の使命は、公共部門とともに、又は公共部門のために活動することで、具体的には、次のとおりである。

- ① 公共及び民間の部門間のより良い及びより力強いパートナリシツプを通じて、社会基盤（インフラストラクチャー）の更新、質の高い公共サービス及び公共資産の効率的な利用の提供を支援及び促進する。
- ② 数多くの民間資金活用事業（Private Finance Initiative, PFI）及びその他の官民パートナリシツプ（Public Private Partnerships, PPP）プロジェクトの開発及び執行の中に、公共及び民間部門の実践的な経験と組み合わせられた商業的専門知識を提供する。

(PUK の事業範囲 (Scope))

(2) PUK は、単独で公共部門と共に及び公共部門のために次のような業務を行う。

- ① 成功の可能性を高めるために、その商業的経験及び専門知識を注意深く（critically）利用することによって、調達前、期間中及び後にわたって個々のプロジェクトを支援する。
- ② アウトプットが有効及び実用的であることを確実にするために、その市場知識を利用することによって、政府の政策開発及び遵守の監視を支援する。
- ③ 執行プログラム（delivery programmes）の中の知的な顧客機能（intelligent client function）を強化するために、政府と共に共同投資をすることによって、公共サービスへの投資の提供を支援する。
- ④ 専門的な資源をより広い市場における計画（initiative）に提供し、及び PUK の持分資金（equity）を独立分離組織（spin-off organization）に投資することによって、公共部門資産の営利化を支援する。

(PUK の活動 (Activities))

(3) PUK は、公共部門が専門知識を入手することのできる、専用の永続的なセンターである。PUK は、アドバイザーの選任及び管理から、Value for Money プロジェクトの範囲づけ（scoping）、開発、トラブル解決及び交渉にわたる、うまくいくパートナリシツプ手法の執行責任を分かち合うことによって、公共団体に高度な戦略的支援を提供する。

(4) PUK は、重要な役割を持つ上級職員の提供を含む、プロジェクト及びプログラムへの独自の資産及び人材の投下によって公共部門のパートナーとリスクを分かち合う。したがって、アウトカムの成功をもたらすことにパートナーと共通の関心を持つ。

(5) PUK の活動には、政策及び規制遵守の開発についての政府への助言、公共サービス提供のためのプログラムの設置及び共同提案、個々の主要プロジェクトの支援並びに公共部門資産の営利化を可能にするための投資が含まれる。

第3節 英国における官民連携の趣旨

1 英国における官民連携の趣旨

(英国政府の考え方)

(1) 英国政府が始めて PPP を考え出したのは、80 年代の後半であったが、この時これはひとつの財務的な手段として考えられた。したがって、民間の資金をいかに活用してインフラストラクチャーを作っていくか、限られた政府の予算をいかに活用させるか、という財務ツールとして始められた。

政府の考え方は、それからさらに発展し、今日では PFI は一つの PPP として考えられている。これは調達の方法であって、PPP のほとんどが PFI である。政府としては VFM (Value for Money) が達成されるかどうかに基づき PFI を調達的手段として使っている。

(VFM)

(2) VFM というのは PFI に適しているかどうかを判断する一つの重要なテストであるが、それは必ずしも VFM だけでは判断できない。

VFM が示されなければ、PFI としてそれを行うことは非常に難しいが、PPP 又は PFI を行う要因 (driver) のひとつとして公共部門及びそのサービスの近代化又は改革のようなものがある。

(競争可能性)

(3) もう 1 つの要因は、競争可能性 (contestability) という概念である。同じことをするにしても、2 つ以上の方法がある。だから、今までやってきた従来の方法と競って、新しい方法を働きかけていくというやりかたがある。

例を一つ挙げると、従来どおりの運営がされている刑務所と PFI で運営されている刑務所があり、従来の方法と PFI の方法は全然違う形で動いている。まるで 2 枚の鏡を合わせたように、お互いの方法を見て、良いところを学んで、いろいろな方法を考え出ししていくことができる。そして、両方にとってこれが便益になっていく。

2 VFM (金額に見合った価値)

VFM という考え方は、PFI をした方が安上がり、あるいはそういうことをするお金が政府にないとか、それだけではない、あくまでも VFM が基準である。

3 PFI とリスク

(リスクの割当)

(1) PFI の考え方は、「そこにあるリスクをより効率的にこなしていくことができるのはどこなのか」ということである。それが例えば、公共部門であったり、民間部門であったりする。従来のやり方だと、公共部門の方がうまくリスク管理ができるのではないかと思われがちであるが、必ずしもそうではない。

「リスクとは何か」というと、例えば建物を建てる時、施設の建設だけが対象になるわけではない。これは **whole life risk** と呼ばれているが、実際に建物が建てられた後にそれを運営していく上での全体的な経済に対するリスクを見極めて、どこがそれに対応するのかを見極めるというリスクの割当 (**risk allocation**) をすることが必要である。

(投資への誘因)

(2) 「どこがそのリスクに対応するか」というとき、これをうまく活用させるための誘因となるものを作っておかなければならない。財務というのは民の資源をただ引き出すというだけではない。民間がお金なり資源をそこで使うことにはリスクが伴うため、実績が悪ければお金が戻ってこなくなる。そこに誘因が出てきて、より良いサービスを提供しなければならなくなる。そういった形で誘因を作り、民間のお金を利用することも重要なのである。だから、リスクを伴う投資に民間のお金を活用するということが、重要な点になってくる。サービスを執行させるということである。

4 PFI と PPP について

(PFI と PPP の違い)

(1) PFI というのは、公共のサービスを提供、調達するための手段の一つである。その他の PPP というのは、新しいことを達成するための官民の共同事業である。

英国でそのような形の PPP が活用されている分野としては、主に知的財産、特に生物医学及び生物化学の分野があげられる。公共の研究機関がその研究過程の中で知的財産となる何らかのものを生んだとすると、次の段階としては、どのようにしてそれを商業的に活用するかということを求めていくことになる。

(公共部門の苦手な分野)

(2) 公共部門というのは、そういった技術を発展させたり、ある意味では資源も持っていたりするかもしれないが、それを商品化したり、売り込んだりすることはあまり得意としてはいないし、また、そういった技術において公共部門が必ずしも長けているとは限らない。民間部門の方がノーハウや技術を持っていたりするとき、両方の技術をどの

ように合わせて、どういった形でそれを公平に割り当てるかということがここで必要になってくる。

そういう場合に、技術を商品化する、あるいはマーケティングをやるためのボディを作り、一緒になってやるということが PPP になるわけであり、この場合は、通常は共同事業という形で会社を設立して、この株をお互いに持つという形になる。その会社に対して提供するもの又は知識の価値に準じて株の分配をするということになる。

5 PPP としてのアウトソーシング

(アウトソーシング)

(1) 公的なサービスの一部を契約を結んで民間組織に委託する PPP というものもある。

例えば、ごみの収集やロンドンの渋滞税 (congestion charge) の徴収などは外部に委託され、これはアウトソーシングと呼ばれている。

大体 5 年ぐらいの契約というのが一般的であるが、こういった形で公共サービスの実施を民間に委託しているものはよくある。そのほとんどが短い期間の契約で、利益のリスクはあるかもしれないが、ここには資本のリスクがない。だから、逆に言うと資本投資が必要ない。

(アウトソーシングにおける公の権限)

(2) アウトソーシングした場合の公の権限であるが、刑務所の例で言うと、ここでは公が持っている権限は、民間部門に委託されている。すなわち、そこで働いている看守とかオフィサーと呼ばれる職員は、みんな民間部門の人間である。しいて言えば所長 1 人だけが公の人間である。

PPP というものは権限も民間に委託することをいとわないプログラムである。

(3) 刑務所 PPP のような事例は、普通の民間人に権限を与えるのであるが、公務員に任命するというようなものではなく、完全に民間部門としての業務である。ただし、仕事の内容に関しては、当然規制されており、その内容は “Output Specification” 又は “Key Performance Indicator” と呼ばれているが、PFI の契約内容に沿った業務を行わなければならない。その PFI の契約で、刑務所を運営するための権限が与えられており、それだけではなくて、人を規制する、拘束する、実力行使をする。そういう権限も与えられている。刑務所の中で起こっていることに関して、例えば脱獄しようとした者を捕らえるというようなことは与えられた権限の中に含まれているし、当然やらなければならないことである。しかし、いったん外に逃げ出した者に関しては、警察の管轄となる。

(4) 所長は、公の立場の人間として、業務を監視している。PFI の契約書の中にはっきり書かれているのは、“Key Performance Indicator” というもので、「逃亡者を出さないこと」という事項も書かれている。万が一逃亡者があった場合は、契約に対して支払われる金額が減額される。受刑者の安全を守り、拘留を確実にすることが仕事の内容なのである。

(5) 英国は、世界の他の国々から一步進んでいて、「公権力の行使になるので、何らかの形で公権力を行使する人間を公務員の扱いをしないと行けない」という考え方に立ってはいない。世界の他の国々でも PFI の刑務所については、そうした考え方に立っているが、英国がちょっと先を進んでいるということである。

しかしながら、すべての PPP、PFI がこういうわけではない。学校や病院では大部分において、働いている教師、医者は今でも公共部門に属する人たちである。

6 PPPを推進する上での課題

PUK では、PPP を推進する上での課題について、次の 3 点を挙げていた。

- ① 官と民との考え方が違うので、お互いに不信感が発生していること
- ② 官民の費用の比較が簡単ではないこと
- ③ 公共部門の職員が民間に移行した場合の処遇の規制 (TUPE) があること

7 責任分担関係

PPP における外部に対する責任分担関係については、条件によっては公共部門が悪い場合もあるので様々ではあるが、公共部門が表立って補償をし、後から民間に払ってもらうというケースがほとんどである。

第4節 官民連携事例

1 森林の観光開発

PPPの最近の良い成功例としては、Forest Holiday と呼ばれるものがある。

公共の機関である森林委員会（Forest Commission）が森林を管理しており、森林以外からの収入を得たいということで、新たな収入源を観光に求め、そこでPPPを利用した。民間部門の人たちに観光客用の施設を造ってもらい、営業活動をしてもらって、そこで得た利益を分け合った。

森林は材木を生産するだけではなく、観光目的に利用することもできるということに新たなチャンスがあることに気づいたわけである。森林委員会は、観光業についての知識も技術も持っていないので、民間部門と協力することにしたのである。

現在、気候変動なども影響して森林もどんどん減っている。いろいろ変化もあるし、収入を得られる機会を発見したので、PPPを利用して収入を得られるようにした、ということである。

2 運河周辺の開発

もう1つの例は、運河周辺の開発に関する事例である。

英国には運河がたくさんあるが、これは英国水路（British Waterways）という公共部門によって管理されている。運河は、交通の手段としては経済的には全く価値はないが、観光面から見たときにこれは非常に価値の高いものになってきている。

また、運河のそばに住居を構えたいという人が増え、そういう意味でも運河というものの人気が高まっている。不動産開発業者が運河に目を着けて、英国水路とこういった民間の業者が一緒になって、いろいろな契約を取り交わして事業を行っているケースがたくさんある。英国水路としては、運河の維持のための経費をこれで稼ごうということである。

第5節 農村地域開発プログラムに見る官民連携

1 Leader に見る官民連携

(Leader とは)

(1) Leader とは、仏語の *Liaison Entre Actions de Developpement de l'Economie Rurale* の略語であり、「農村経済 (rural economy) の発展のための活動 (action) 間の結びつき」という意味である。

(Leader における官民連携)

(2) Leader による農村地域開発プログラムでは、地域において官と民のパートナーシップである **Local Action Groups(LAG)** を形成し、その地域をどのように開発すべきかの戦略を決め、開発計画を作成する。LAG は、官と民のパートナーとして、地域におけるさまざまな社会経済部門の既存の地域利害関係団体の代表によって構成され、その意思決定レベルにおいては、EU の規則により民間のパートナーが 50 パーセント以上を構成しなければならない。

EU 資金の 5 パーセント相当とはいえ、地域住民に、農村地域開発戦略の方向性及び内容のみならず、実施プロジェクトの選択に関する決定権限を与えたのは、官民連携を推進する上で大きな一歩と考えられる。

2 Local Action Groups に見る官民連携

(パートナーシップの官側のメンバー)

(1) Local Action Groups を構成する機関を考える際に、まず Local Action Groups は、公共と民間のパートナーシップでなければならないということが前提である。公共部門は何かというと、まず地方公共団体である。県(County Council)や郡(District Council)が入ってくるし、その他に環境庁や、歴史的な建造物を保護するための組織である English Heritage などがある。

(パートナーシップの民側のメンバー)

(2) 地域計画 (local initiatives) において最も活動的な農村地域の活動者は以下のとおりである。

- ① 専門職の組織及び組合 (農業者、非農業専門職及び極小規模起業)
- ② 取引組合
- ③ 市民、住民及びその地域組織

- ④ 地域の政治的代表
- ⑤ 環境問題に関する協会
- ⑥ 文化的及び共同体サービスの供給者、メディアを含む
- ⑦ 女性の協会
- ⑧ 青年

(NFA)

(3) 今までには入っていたが、残念ながら今回は入ってくれていないので、今後できれば入ってほしいのは、全国農業者組合 (National Farmers Union, NFU)である。NFUには、農家の代表という形での参加が期待されるが、NFU というような団体が入ってくれば、農業者といったレベルよりもはるかに規模が大きいので、その地域の農業について何かやらなければいけなくなったときに行動が起しやすくなる。

(農業以外の参加者)

(4) Local Action Groups においては、農業以外の部門の人を入れるということが EU 規則の条件の一つになっている。実状を見ると、農村地域における雇用やその他の活動の中で農業者の占める割合はとても小さく、民宿をやっている人など他にいろいろな人がいるので、1つの小さいグループにターゲットを置くのではなくて、全体的な協調をとっていかうということである。

これまでの例の中には、ある分野の人ばかりが集まったということもあるが、より多くの分野から人々に参加してもらうことが期待されている。ボランティア団体のようなグループにも参加が期待される。個人として参加したいという場合も認められている。

(意思決定)

(5) EU 規則では、Local Action Groups は、意思決定レベルで民間のパートナーは 50%以上の割合でなければならないとされているが、その実際の運用については、地域の Leader Group が決める。決定に関して DEFRA から介入することはなく、あくまでもその地域で決定する。

(LAG の業務)

(6) LAG は、地域開発戦略を識別し、及び実施すること、財務資源の割当について意思決定すること並びに財務資源を管理することといった任務を持ち、以下のことを行う。

- ① 公共部門、民間部門、市民及び任意 (voluntary) 部門から入手可能な人的財務的資源を集め、結びつけること
- ② 分野の経済的競争力を向上するのに必要なシナジー効果、所有権の結合及び臨界質量を達成するために、集成的プロジェクト及び複数部門の行動を中心にして地域の活

動家を提携させること

- ③ 協議及び議論を通じて起こりうる葛藤を減じ、及び交渉による解決を促進することによって、しばしば共に働く経験のほとんどない様々な農村地域の活動者間の対話及び協力を強化すること
- ④ 様々なパートナー間の相互作用を通じて、農業部門における適応と変化の過程（例えば、高品質の産物、食物連鎖）環境的懸念の統合、農村地域の経済及び生活の質の多様化を促進すること

(パートナー間の責任分担)

(7) 農村地域開発プログラムにおいては、パートナー間の責任分担関係は、基本的には、お金が公共の部門から出ているということで、最終的には何かあった場合、公共側の責任になる。今までにそういうことはなかったが。私企業がお金を出そうという意味を持っていればもちろんお金を出すこともできるが、やはり公の予算である以上、公共部門の責任である。

(8) 今まで **Leader** をやってきた中で責任問題が生じたのは不正行為があった時で、万が一そういった事態が起こった場合は **Local Action Group** の責任になる。不正があった時は、**DEFRA** の責任ではない。何か事故があったという場合の責任は公共側になるが、今までそのようなことはなかった。不正行為というのもめったにない。事前に計画書を出しているのだから虚偽行為もできない。しかし、このようなプロジェクトをやりたいと言ってお金を受け取ったのに計画どおりに活動が行われないというような場合は、プロジェクトを認めた **RDA** に一部責任があるとされる。仮に何かあって、**DEFRA** の責任で誰かに補償をしなければならなくなったという場合は **DEFRA** が責任を取るが、不正があった時はお金を受け取った人が責任を取るということになる。

第2章 ドイツ連邦政府における官民連携

ドイツでは、1998年に社会民主党と緑の党が連立を組むに先立ち、その合意を「国家と行政の近代化」という形で掲げ、その中の4つの改革分野の一つとして「②パートナーとしての連邦、a) 行政レベルの協力、b) 個人レベルの協力」をあげ、さらにそのための連邦政府による15の模範プロジェクトには、6つのプロジェクトを掲げた。

以降、ドイツ連邦政府では、この合意に基づき、パートナーシップ・プロジェクトへの取組みが行われてきている。

第1節 連邦政府の官民連携への取組み（概況）

1 連邦政府のパートナーシップ

(1) ドイツ連邦政府では、パートナーシップについては、次のように理解しているように考えられる。

① 公的業務の一部を民間にアウトソーシングすることは当然行われているが、これがパートナーシップ事業の一環であるという受け取り方はされていない。

公的業務の担当者の選定をめぐる官と民とが競争入札を行う、日本で言う「市場化テスト」は、論理的には考えられるとしながらも、調査者が聞いた限りでは、行われた例はなかった。

② ドイツでいう「官と民とのパートナーシップ (Public Private Partnership ; ドイツ語では Öffentlich private Partnerschaften : 以下、この報告書では、英語の略の「PPP」を用いる。)」は、ほとんどの場合、様々なタイプの「民間資金調達イニシアティブ」 (Private Finance Initiative : PFI) 事業のことである。(PFIのタイプ及びPPP適正化テストについて、参考資料1及び参考資料2参照)

③ 総合農村開発計画 (Integrierte laendliche Entwicklung ; ILE) のような官と民とがスクラムを組んで行う事業においては、PPPは事業を円滑に推進して行くためのキーワードと受け止められている。(当センター政策情報レポート141 参照)

(2) (1) ②のPPP事業に関しては、連邦、州、県、郡といった単位で、道路、学校、病院などの多くの事業分野において既に取り組まれており、連邦政府や州政府によって、支援機関であり、相談窓口でもある「PPPタスクフォース」や「PPPコンペテンツ・センター」も設置されている(これらの機関については、参考資料3参照)。しかしながら、畜産を含む農業関係の事業においてこの事業方式によって実施した事例は見当たらない。

2 連邦・内務省の調査結果

ドイツ連邦政府全体の「官と民とのパートナーシップ」の取組み状況について、統括課である連邦・内務省（(Bundesministerium des Innern ; BMI) 第01課の Vicky Radunz 氏を訪問し、調査した。

問1 ドイツにおける官と民とのパートナーシップとは、どんな形態のものなのか。

答 民間企業とのパートナーシップを言うが、連邦政府で思いつくのは、道路建設と建築物がメインである。連邦政府としては、今後「官と民とのパートナーシップ (Public Private, Partnership ; PPP)」を積極的に推進して、数を増やそうとしている。

問2 従来官で行っていた事業の全部または一部を民間に委ねる、ということについては、どうか。

答 ドイツでも、似たような方向のこともやっている。

一つのプロジェクトをライフサイクルで見るのであるが、プロジェクトの実施、工事、20年間のメンテナンスを企業に委ねている。

2004年にこのためのタスクフォースを作って PPP プロジェクトを推進していこうということが決まったが、最近はもっと進んで、会社組織を作ってこの会社が PPP の推進に対していろいろやっていこうということが決まっている。

ドイツは、英国の影響を強く受けている。

問3 従来国の職員がやっていた業務を、官と民とが競争入札して担い手を決める、ということはしているのか。

答 人材が沢山いる分野では引き続き官が担当するだろうが、少なければ、やらなければならない業務であれば民間に委託するであろう。ケースにもよるし、政治的な状況によっても変わってくる。

地方自治体で、地方自治体に属する企業体と民間の事業体が競争入札することはあるかもしれない。

第2節 連邦・食料農業消費者保護省における官民連携の取組み

連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）における「官と民とのパートナーシップ（Public Private, Partnership ; PPP）」の取組み状況について調査するため、2007年9月17日（月）、BMELVのPPPの推進に関して最も詳しいとされている第123課の課長・Willi Pompe氏から話を聞いた。。

問1 BMELVでは、公的な業務について、官と民とで競争入札して担当を決める、ということを行っているのか。

答（1）現在までのところ、そういうことはない。

しかしながら、今後このPPPが奨励されていくようになれば、将来的にはそういったやり方も考えられよう。

例えばITサービス分野で、BMELVの中にある情報通信課の部分を、費用対効果を比較してコスト的に見合えば、民間の業者に全部委託する、ということは可能かと思うし、民間の企業との間で競争入札というのは理論的には可能かと思う。

（2）これは、どのような業務分野で、その公的な分野がどのような業務体制をとっているかによって違ってくると思う。例えば政府サイドが持っている不動産や施設を管理するような業務の場合には、競争入札といったものは可能だと思う。

問2 BMELVでは、どういう業務をパートナーシップでやろうとしているのか。

答 IT分野に関しては、このパートナーシップが可能かどうか、過去においていろいろ吟味したのであるが、要は一般の民間のIT会社にとって、われわれの部門と協力関係を結ぶということは、非常に利益的にメリットが少ない。業務規模が小さすぎて、実現には至らなかった。

利益というよりも、どこかの省のITを請け負ったということだけで宣伝効果が高ければ可能かもしれないが、ドイツの場合にはそうではない。

問3 どういう業務がパートナーシップに向くか、裏返していえば、役所が絶対的に民間に委ねられない業務はどんなものなのか、ということについて、ドイツではどのように考えているのか。

答 国家的な安全部門が入っているようなところ、あるいは社会的なところ、あるいは法律を出すような分野は、民間に任せるのは難しいのではないだろうか。

確かに理論的には公権力と立法化の部分以外は、民間に委ねられると思うが、しかしながら、そこで考えなくてはいけないのは、民間に委ねたあとのコントロールである。以前の水準どおりに行っているかどうかをコントロールするための費用の方が逆に高くなってしまうのではないかということもある。したがって、民間に任せただけでイコールすぐコストが削減されるということではなく、いろいろな要素を吟味して、審査しなくてはならないのではないかと思う。そういう考えで民営化された、あるいは民間の業者に任せた部分が、逆に結果としては高いものについて、また公の部分にしたというところもある。

参考資料 1 : PPP－契約モデル

■ 取得者モデル (Erwerbermodell)

委託された民間会社は、公的機関が使用する施設の建設計画、建設、資金調達、およびその施設の運営を引き受ける。施設は民間会社に所有権のある土地の上に建設される。建物の有効期間は通常、20～30年である。土地と建物の所有権は契約終了時に委託した公的機関に譲渡される。業務報酬は規定に基づき委託された民間会社に支払われるが、これは契約を結ぶときに定められる。業務報酬を構成する中身は、施設の建設計画、建設、施設の運営（ファシリティ・マネジメント … 企業や団体が使用する全ての施設、環境を経営的観点から総合的に企画、管理、活用し、人や組織、社会に貢献して行く経営管理活動のこと）、資金調達、土地を含めた不動産の取得である。収益に対しては割増報酬が考えられ、業務報酬にはこの割り増し報酬も含まれる。この収益はリスク分散もカバーする。このモデルは、BOT モデル (Build-Operate-Transfer この場合 Transfer とは、契約期間が終了した時点で、民法上の所有権が委託した公的機関へ譲渡されることを表す。)、もしくは建設計画と施設の運営者の両要素を含んだ割賦購入、または両要素を含んだ買取選択権付賃貸借と呼ばれている。

■ 所有者モデル (Inhabermodell)

所有者モデルは根本的に取得者モデルに相応する。しかし、取得者モデルとは異なり、プロジェクトは委託した公的機関が所有する土地に関係する。この土地の上に、委託された民間会社が新たに建物を建設する。あるいは建物の改築を行う。そのため、委託した公的機関は建物を新築、または改築すると同時に将来的に建物の所有者となる。あるいは所有者にとどまる。施設の運営期間内は、委託された民間会社に建物の全面的な使用および所有の権利が認められる。これによって、委託された民間会社は運営段階での業務に対する法的根拠を得ることになる。この業務は合意に基づくもので、独立して行われる。このモデルは、BTO モデル (Build-Transfer-Operate この場合 Transfer とは、契約期間が始まった時点で、すでに民法上の所有権が委託した公的機関へ譲渡されることを表す。)、もしくは建設計画と施設の運営者の両要素を含んだ割賦購入、または両要素を含んだ買取選択権付賃貸借と呼ばれている。

■ リースモデル (Leasingmodell)

リースモデルでは、委託された民間会社は、施設の建設計画、建設、資金調達、および施設の運営を引き受ける。とはいうものの取得者モデルの場合と異なるのは、契約期間が終了した時点で建物の所有権の譲渡義務が存在しない点である。むしろ委託した公的機関には選択権が残されている。建物を返還するか、または前もってきちんと算出された残存価値で取得する、という選択である。購入という選択肢のほかに、リース契約の延長、または利用事項を取り決めることもできる。委託された民間会社に対し、委託した公的機関は契約時に確定された規定の率（「リース率」）で利用報酬を支払う。この率は、建設計画、建設、資金調達費用の（部分）割賦償還および施設の運営（ファシリティ・マネジメント）に対する報酬という要素から構成されるものである。同様に、すでに契約時点で、委託した公的機関が契約終了時に所有権を獲得できる価格が定められている。またこのモデルは、BOO モデル（Build-Operate-Own 基本的に契約期間を過ぎても、委託された民間会社が資産の所有者にとどまる。）、または投資家モデルと呼ばれている。

■ 賃貸モデル (Mietmodell)

このモデルは概ねリースモデルに相当する。しかし、前もって決められた購入価格で購入できる選択肢がない。必要であれば適正市場価格で建物を取得することができるが、この適正市場価格は契約が切れた時点で算出しなければならない。委託された民間会社に対し、委託した公的機関は契約時に確定された規定の率で利用報酬を支払う。この率は、使用の委託（「賃貸」）および施設の運営（ファシリティ・マネジメント）に対する報酬から構成されている。このモデルも同様に、BOO モデル（Build-Operate-Own 基本的に契約期間を過ぎても、委託された民間会社が資産の所有者にとどまる。）、または投資家モデルと呼ばれている。

■ 請負いモデル (Contractingmodell)

このモデルでは、委託された民間会社が委託した公的機関の建物内に特定の技術的施設、あるいは施設の一部を建設する（ビルトイン作業）、またはその施設に対する経営学的な最善策を講じる、と理解されている。使用期間は約5～15年となっている。委託された民間会社の建設計画、建設、施設の運営、および資金調達費用をカバーするために、報酬は契約時に定められた規定に沿って支払われる。

■ ライセンスモデル (Konzessionsmodell) (使用者による資金調達)

ライセンスモデルでは、委託された民間会社は特定のメリットを市民に直接もたらすようにしなければならない。これを自らの経済的リスクで行う。その見返りとして、委託された民間会社は、かかった費用を各種料金や使用料で賄う権利を得る。委託された民間会社と施設の利用者は、直接的な契約関係にあるというわけである。各種料金または使用料を徴収する正当性は、使用料徴収の権利を付与することで委譲される。あるいは民間が受け取るべき報酬を発生させるため、料金表で定められた料金請求方式を承認することで正当化される。ライセンスの対象としては、建設、サービスの双方が考えられる。

ー サービスライセンス

重点の大部分がファシリティ・マネジメント、施設の運営、あるいは資金調達などのサービスを生み出すことに置かれているならば、サービスライセンスとされる。

ー 建設ライセンス

しかし、建設によるアウトプット（施設の建設／改築）が、契約の履行内容の大部分を占めているならば、建設ライセンスの資格が与えられなければならない。これは発注法に関するドイツの判例に従うものである。

このため、契約が切れた時点で所有権が譲渡されることを鑑みると、異なる規定が考えられる（選択肢の例として、支払いが終わらないうちに自動的に所有権が委託した公的機関に譲渡される。取り決められた価格、あるいは適正市場価格で補償する。契約の延長、などがある。）。資金調達にとりかかる中で、委託した公的機関が委託された民間会社の費用を一部負担する、または現行の運営施設への助成金を確約することもある。

■ 会社モデル (Gesellschaftsmodell)

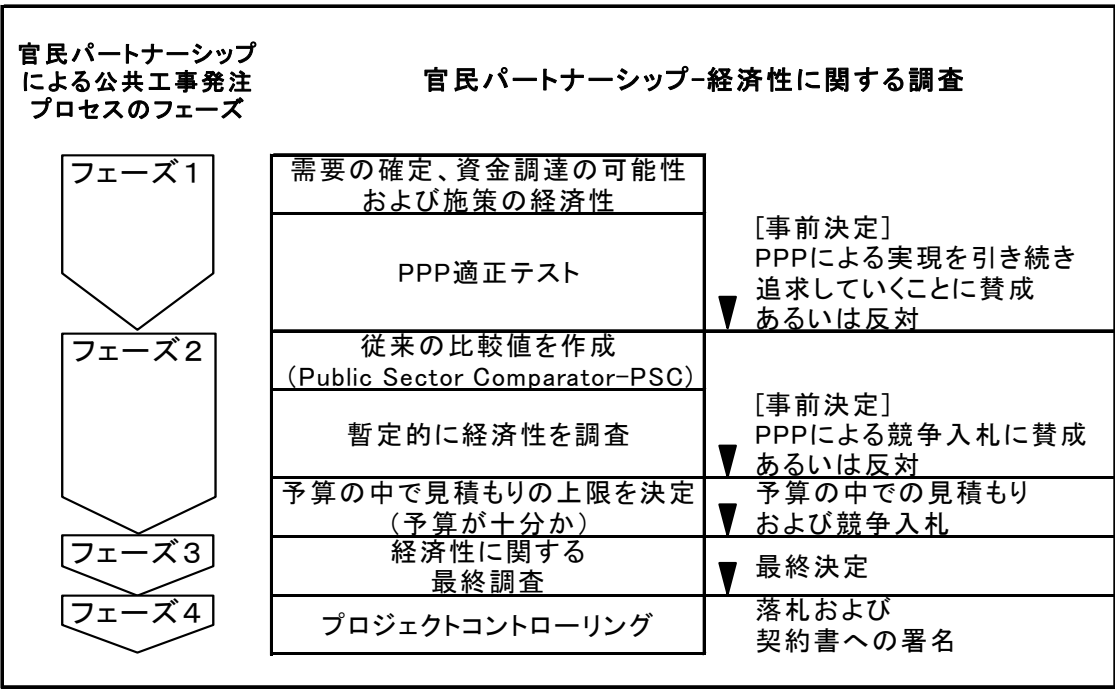
いわゆる会社モデルでは、公的課題（例えば、インフラプロジェクトの履行や資金調達）が対象となる会社に委ねられる。対象会社には民間企業が一社、あるいは複数の民間企業と並び、公的なパートナー（ほとんどの場合）も同様に関わっている。この会社に対する民間企業の持ち分を公的機関がもつこともある。会社モデルの契約協定は、他の PPP 契約モデルと組み合わせることもできる。

別の言い方をすれば、これは「協働モデル」である。この協働モデルは、特に水道供給あるいは下水処理の分野で利用されているが、組織面からするとほとんどの場合、「所有会社」と「運営会社」に分けられる。「所有会社」には施設の所有権があり、数多くの施設が公的機関に属している。また、「運営会社」は所有会社から施設を借り受ける、あるいは賃借りして自己責任で施設を管理運営していく。

参考資料 2 PPP 適正テスト

PPP の発注にあたっては、PPP による実現が適切であるかという観点から、計画案を早期にチェックし、必要なデータと情報を用意するため、PPP 適正テストが行われている。

図 1 : PPP による公共工事発注プロセスの諸段階



PPP 適正テスト、ケース：学校

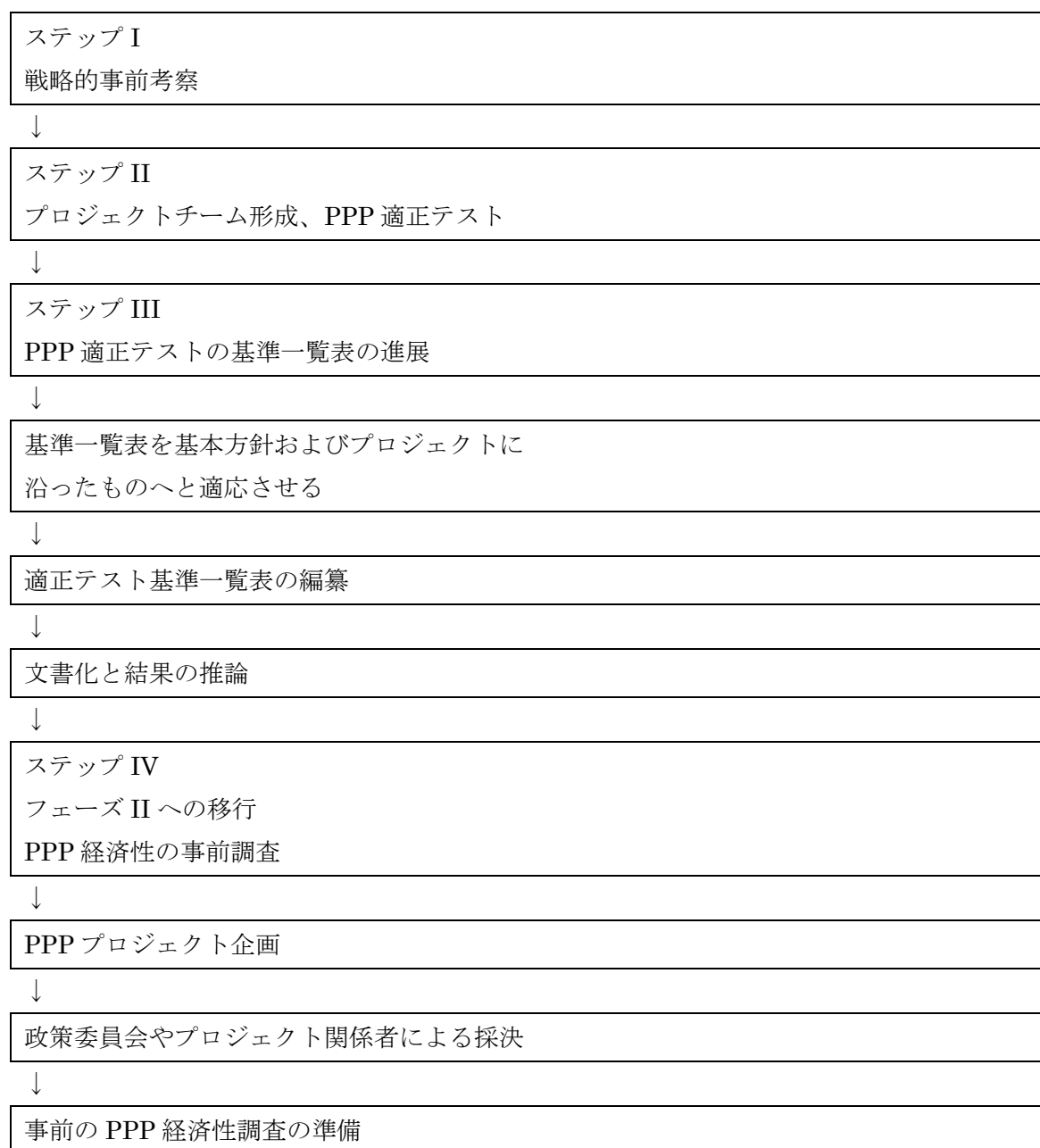
(PPP 適正テストのプロセス)

総合的 PPP プロセスの第一段階にあたるのは、PPP 適正テストであり、需要の確定、資金調達の可能性、対策の経済性と共に経済性調査の一環を成す。

ここで重視されるのは、公的機関による質的考察であり、特定の企画が PPP プロジェクトを用いて実施するのに、根本的に適切であるかどうかという問題を分析する必要がある。この際、投資決定が事柄に即した適切なものであるためには、プロジェクトとは無関係な調査とそのプロジェクト特有の調査の両方を実施すべきである。

PPP 適正テストの結果において、PPP に適している対象が確認され、可能性の高い PPP プロジェクトに統一される。それは、更なる過程において、詳細なる経済調査を経て、特に量的側面から評価される。学校を対象とした PPP 適正テストのプロセスは 4 つのステップに分けて考えられる。図 2 はプロジェクトの基本的プロセスを表している。

図 2 : PPP 適正テスト、例：学校



ステップ I :

第一段階では、地方自治体の行政幹部による PPP を適応して学校プロジェクトを実現させるべきかどうか、という件についての基本的考察が必要である。その際 注目すべきは、プロジェクトの予測される規模、投資の必要性、持続性の保証、資金調達の可能性などの点である。

ステップⅡ：

PPP 適正テストを準備し、実施するには、プロジェクトの責任者を定め、PPP プロジェクトチームを形成する。この段階で重要なのは、課題リストを作成し、PPP 適正テストの実施期間を設定することである。

ステップⅢ：

第三段階では、PPP 適正テストを適用すると決定されているプロジェクトに「無関係な基準」とそのプロジェクト「特有の基準」の基本的基盤に立って、学校対象物として適切である可能性の高いものを調査する。この調査の結果に基づいて PPP 適正は評価され、文書化される。実質的 PPP 適正テストはこれにより終了する。

ステップⅣ：

PPP 適正テストによる作業結果は行政幹部や地方自治体議会および認可官庁へ連絡される。事前の経済性調査を実施するために、準備と基本的決断がなされる。第四段階は経済性調査の範囲における、つまり図 1 のフェーズⅡ への移行段階である。

参考資料3 PPP タスクフォースと PPP コンペテンツセンター

1 PPP タスクフォース

(1) 連邦政府は、PPP イニシアティブを継続して発展させ、中期的に PPP の公共投資への割合を他の比較可能な先進国レベルに引き上げていくために、PPP タスクフォースを設置している。

PPP タスク・フォースは、連邦運輸・建設・都市開発省の基本方針部（政策戦略の基本概念を展開、実施する部）部長の直下に位置するプロジェクトグループである。

(2) タスク・フォースの業務分野：

① パイロット・プロジェクトの世話

タスク・フォースの仕事は、5～10 件のパイロットプロジェクトを助言しながら、見守ることである。対象となるのは、連邦プロジェクトだけではなく、州や地方自治体のプロジェクトも同様である。プロジェクトの責任所在は、原則的にプロジェクト代表者にあり、タスク・フォースはコンサルタント的な立場をとる。

目標としては、PPP 意見書に基づき公募手続きや経済性比較における統一的基準を確定し、進展させることにある。特に地方自治体の PPP プロジェクトにおいては、公募資料の作成など、連邦による促進手段が予定されている。

② 基本方針に関する業務

タスク・フォースは、基本方針に関する質問を取り上げ、解決策を提案し PPP 特有の枠組み条件を改善しながら、実施への工程を見守り、その間それぞれの連邦・州・専門委員会に対してコンサルティングの形で支援する。

目的は、ヨーロッパ法の要求を顧慮しながら、連邦内における統一的規定、手順、手段を用いて、PPP プロジェクトを実施するシステムを開発することにある。

③ 基本方針に関する調整

ヨーロッパにおける調整手順とドイツの連邦構造の実態をかんがみると、ヨーロッパレベルにおける PPP 特有の問題に対する密接な調和と調整が必要となる。それは国家的規模でのことである。

ここで、タスクフォースは調整機能を引き受け、連邦的 PPP 推進ネットワークを強行し、地方と地区のコンペテンツセンター間の連絡を取り、政策、行政、経済、科学の業界における担当窓口との話し合いを促進させる役目がある。

④ 広報活動・知識の伝達

PPP に関するノウハウは興味を持つ公衆に広く公表されるべきである。

その一環としてインターネットにおけるホームページ以外に

ア 専門家部会、セミナー、ワークショップを開く

イ 有効に実践されたケースモデルを収集する

ウ PPP 懸賞を設ける

なども行っている。

2 PPP コンペテンスセンター

PPP コンペテンスセンターは、各州に置かれているが、典型例として「PPP ラインランド・ファルツ州（Kompetenzzentrum Rheinland-Pfalz）」を紹介する。

（PPP コンペテンスセンターの開設）

（１）2007 年 7 月より、PPP コンペテンスセンターはラインランド・ファルツ州のプロジェクト開発会社（PER）内に事務所を設け、ラインランド・ファルツ州財務省との協力体制において活動している。

（２）Public Private Partnership (PPP) または、Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) は、建築工事や道路建設における公共資金の新しい調達方法である。その際、計画、建設、資金調達、経営、宣伝などは 公的インフラストラクチャーから民間企業へと移行する。

（３）ラインランド・ファルツ州 PPP コンペテンスセンターは、地方自治体や経済、省庁のために活動する主導的相談窓口であり、ラインランド・ファルツ州内の PPP に関する質問全般を引き受ける場所である

（コンペテンスセンターの業務）

① パイロットプロジェクト

- * ふさわしいパイロットプロジェクトの選択
- * パイロット協定の締結
- * 促進手段決定を作成する際の助言
- * パイロットプロジェクトの世話

（初期段階における助言、指導、プロジェクト実施への協力）

② 原則的業務

- * FPK（連邦 PPP コンペテンスネットワーク）における基準化業務設定への協力
- * ワークショップの実施
- * ラインランド・ファルツ州における PPP チェックを実施

③ 調整

- * FPK（連邦 PPP コンペテンスネットワーク）のメンバー
- * 州管轄部局の担当専門部課との調整、知識伝達
- * 評議委員会

④ 知識伝達

- * 地方自治体や経済、省庁のために活動する主導的相談窓口であり、ラインランド・ファルツ州内の PPP に関する質問全般を引き受ける場所
- * ラインランド・ファルツ州内における PPP 活動の現在の概要を提供

第3章 米国における官民連携の実例：NAIS

米国における官民連携の実施状況とその実例としての全国家畜個体識別制度（National Animal Identification System ; NAIS）について、平成18年9月、連邦・農務省（United States Department of Agriculture : USDA）を訪問し、調査を行った。

第1節 全国家畜個体識別制度（NAIS）の趣旨及び目的

1 全国家畜個体識別制度（NAIS）の目的

（NAISの目的）

（1）全国家畜個体識別制度（National Animal Identification System ; NAIS）は、家畜の衛生を保護するために、農務省動植物衛生検査局（APHIS）によって2004年から実施されている、連邦政府、州及び産業の協同プログラムである。

このプログラムの主な目的は、外国における家畜疾病の発生又は新たに現われる国内における疾病などの家畜衛生に関する突発事態に対して州及び連邦政府の家畜衛生担当官が迅速かつ効果的に対応することができるよう、包括的な情報システムを開発し、実施することである。

NAISの最終的な目標は、患畜と直接的な接触を持った全ての家畜と施設を「疾病の発見から48時間以内に識別する能力」を、州及び連邦政府の担当官に提供することである。

（官民連携の理由）

（2）NAISは、任意のプログラムであり、生産者等は参加を強制されるものではない。このようにいわゆる官民連携で実施する理由は、APHISによれば、連邦政府だけで実施すれば、産業界及び州からの賛同が得られないであろうし、費用の全てを連邦政府が支出しなければならないからである。

また、全国牧畜業者牛肉協会の調査では、産業界においては、家畜の飼養や移動の情報を法律により連邦政府に提供させられることになると、それが公開され、第三者がその情報を使って畜産業者等を攻撃することを恐れており、義務的なプログラムとすることに反対しているとのことであった。

(参加方法)

(3) 参加の方法は、次のとおりである。

- ① 生産者等がその施設を州等の政府に登録し、飼養家畜に識別番号をつけ、その情報を、家畜識別番号を施設識別番号に結び付けた情報システムを管理している企業等に与える。
- ② その企業等が USDA に参加を申し出、そのシステムが一定の基準を満たしている場合に、協同組合契約 (cooperative agreement) と呼ばれる正式な契約を結ぶ。
- ③ この契約の下で、APHIS のデータ使用目的、双方の義務などが取り決められる。例えば、APHIS は、家畜追跡処理システムの開発管理等に責任を持ち、民間業者等は、無料で APHIS に家畜識別等のためのデータを提供することのほか、APHIS は、著作権等の侵害に関してなんらの責任も負わないことなどが定められている。

2 全国家畜個体識別制度 (NAIS) の内容

(1) NAIS は、2006 年 2 月に USDA から「全国家畜個体識別制度、家畜識別番号による公式な識別方法の管理」が公表され、一般国民からの意見が求められた。

それに対し、同制度を義務的なものとするに業界から反対との意見が出され、任意の協同プロジェクトとして実施することとなった。それらの意見を踏まえ、2006 年 4 月に「全国家畜個体識別制度、NAIS 実施のための戦略」が決定、公表された。

(2) NAIS は、次のように、段階的に実施される。

① 施設の識別

施設の識別は、NAIS の基盤である施設の登録から始められており、施設としては、基本的に、家畜を取り扱う場所は全て対象であり、牧場のほか家畜市場、食肉処理場、レンダリング施設、試験場、展示施設、遺伝学センターなどが含まれる。

NAIS に参加する施設には、それぞれ施設識別番号 (Premises Identification Number : PIN) としてアルファベットと数字からなる 7 文字の識別表示が与えられる。2006 年 3 月現在、50 州、5 つの部族及び 2 準州が、全国 210 万施設の約 10 パーセントに当たる 23 万 5 千施設の登録を行っている。

② 家畜の識別、

家畜の識別は、独自の家畜識別番号 (Animal Identification Number; AIN) を使った個別の識別 (牛などは耳標) 又はグループとして管理される家畜についてはグループ／群れ識別番号 (Group Identification Number; GIN) を使って行われる。家畜識別は家畜と施設を関連付け、それにより家畜の出生地が分かる。

識別番号は、最初の 3 桁が国別番号 (米国は「840」) である全部で 15 桁の番号になっている。

③ 家畜の追跡

家畜の追跡は、家畜が施設から施設へ移動するにつれて、AIN 又は GIN は新しい PIN と関連付けられ、家畜は初めに与えられた識別番号を保持することにより行われる。AIN 又は GIN,受け取り場所の PIN 及び家畜が到着した年月日の情報が集められ、48 時間以内の追跡という目標達成に向けられる。

家畜の移動を記録する家畜追跡データベース (Animal Tracking Databases; ATDs) は、産業界及び州によって所有及び管理されている。USDA は、これらの家畜追跡データベースが一定の基準を満たしている場合は、協同組合契約を締結し、その管理するポータルシステムにより、このデータベース全てを結ぶことになる。このポータルシステムとそれによって追跡するシステムは、家畜追跡処理システム (Animal Trace Processing System; ATPS) と呼ばれる。

(3) NAIS の実施計画の里程標及びベンチマークは、以下のとおりである。

- ・ 2004 年 6 月：州及び部族政府との協同組合契約の成立（達成）
- ・ 2005 年 8 月：50 州及び 2 準州において施設登録システム運用開始（達成）
- ・ 2006 年 3 月：個別家畜識別番号管理システム運用開始（達成）
- ・ 2006 年 6 月：家畜追跡データベースの協同組合契約開始（達成）
- ・ 2007 年 1 月：施設の 25 パーセント登録
- ・ 2007 年 2 月：家畜追跡データベース及び家畜追跡処理システム運用開始
- ・ 2008 年 1 月：施設の 70 パーセント登録
家畜の 40 パーセント識別
- ・ 2009 年 1 月：施設の 100 パーセント登録
新生家畜の 100 パーセント識別
1 歳以下の家畜の 60 パーセントの完全な移動データ

第2節 農務省（USDA）動植物衛生検査局（APHIS）調査結果

（John R. Clifford 首席獣医官へのインタビュー結果）

（1）NAIS の背景として、アメリカでは ID プログラムというものが長い歴史を持っていることがある。

アメリカでは、以前に根絶した家畜疾病のプログラム又は現在行われている根絶プログラムの中で、その一部として ID という要素が義務づけられている。これは **Code of Federal Regulations**（連邦規則集）の中で、恐水病、結核、ブルセラ症などの疾病に対して義務づけられている。

これが背景となる情報であり、私たちは将来に向けて、既に存在する必要条件を強化するために、広く使用され実施される追加的な家畜識別システムの開発に期待している。

「NAIS はなぜ産官連携のもとで行われているか」ということについては、基本的に、私たちがなぜこのようなパートナーシップを結ぶかということを考えて、歴史をふりかえってみると、私たちのプログラムはすべて、義務的なプログラムも含めて、州政府、連邦政府そして産業界とのパートナーシップのもとで行われてきたものである。

事実、私たちのプログラムの中で最もうまくいったものは、これらのセクターから支持をされて取り組んだものであり、最近の成功例ではブタの恐水病の根絶があげられる。これは、この疾病の根絶に取り組んでいた業界から、根絶のプログラムを開発してほしいと私たちに依頼があったことが発端であり、その結果、私たちは 10 年ほどで、飼育されているブタの恐水病を根絶することができた。

（注）既に存在していた民間のシステムを基盤に置き、それとパートナーシップを組むことによって、さらに進展した形の公の業務が形成されている。要は、民間と連携しなければ、このシステムを構築することが難しかった、ということであろう。

（2）NAIS について政府だけで取り組みをしないという理由は、政府だけでやらなければならないという必要がないということである。政府だけでやるとなったら、産業界及び州からの賛同が得られないだろうし、費用のすべてを連邦政府が支払わなければならない。連邦政府は、産業界及び州政府からの協力と支持を得ることでより役立つことができるようなシステムであれば、国内のどんなシステムとも協力してやっていく。

（3）USDA が結び付けようとしているシステムは家畜追跡データベース（**Animal Tracking database: ATDs**）と呼ばれるもので、これは民間の会社が持っているものである。これまでに、17 の会社と 1 つの州、合計 18 ヶ所が、USDA に対して家畜追跡データベースとしての承認を求める申請をしている。

システムが認められ、一定の基準を満たしている場合には、私たちは **cooperative**

agreement (協同組合契約) と呼ばれる正式な契約を交わす。(契約の書式は資料-1)
この契約のもとで、彼らの義務、私たちの義務及び私たちがそのデータを使用する目的などが取り決められる。

この契約の中では、このデータの使用目的として、家畜の衛生ということが掲げられている。USDAはこのデータベース全てを結ぶポータルシステムを作っており、患畜又は疑似患畜が発見されたというような家畜の疾病に関連する事象があった時は、ターミナルにその家畜番号を入力すれば、ポータルを通してこのすべてにつながり、その家畜について又は関わりを持った家畜についての情報を要求することができる。

このポータルサイトはまた、私たち独自のデータベースシステムとも結び付けられる。ここには疾病や健康証明書 (health certificate) のデータベースなど、私たちの追加的な情報となる内部データが含まれている。つまり、私たちはある疾病が発生した時に、その中で特定の家畜又はその事象と関連を持つ家畜についての全ての重要な情報を集めることができるのである。

ポータルシステムとそれによって追跡をするこのシステムのことを、私たちは **Animal Trace Processing System (家畜追跡処理システム)**, **ATPS** と呼んでいる。

申請のあった 18 件のうちこれまでに 6 件が承認され、4 件が承認済みでサインをするだけの状態になっている。つまり、合計 10 件が承認されている。残りの 8 件についても、承認されなかったということではなく、まだ監査を受けていないという状態だ。

もちろん、この 18 の全てが契約を交わす見込みがあるということだ。それ以上になるかもしれない。先ほど、ひとつの州が **ATD** の申請を出しているとお話したが、他にもそのような州政府が増えるかもしれないからだ。

その州とは、ウィスコンシン州であり、ウィスコンシンは、私たちが施設登録と呼んでいるものを義務づけており、**Wisconsin Livestock Registration Consortium, WLRC** というシステムを持っている。

18 の組織で全米のデータベースを全てカバーする。

(注) これも、官だけではデータベースを構築できないので、民間とパートナーシップを組んだ、という事例であろう。

(4) **NAIS** は、産官連携 (**industry-government partnership**) で行われている。

NAIS が **partnership** にふさわしい行政分野であると決定したのは、**USDA** は、**NAIS** は民・官の両セクターにとって便益をもたらすことができると認識したが、公共セクター、民間セクターそれぞれに 2 つの別々のシステムを開発することは賢明でないと思われるからである。一丸となって取り組むことが最も適切な戦略だと思われた。

第4章 オーストラリアの官民連携

オーストラリアにおいては、従前から、その名称に「パートナーシップ」という言葉を持つプログラムを実施してきており、また、各種の公的業務、特に従来官だけが担ってきた検疫等の業務についても、民間との連携の下に実施している。

このため、平成18年9月、主として名称に「パートナーシップ・プログラム」という言葉を持つプログラムのうち、「リージョナル・パートナーシップ・プログラム」、及び「インダストリー・パートナーシップ・プログラム」の実施状況、及び検疫業務における官民連携の状況について、連邦・農漁林業省（Department of Agriculture, Fisheries and Forestry ; DAFF）、および連邦・運輸地域サービス省（Department of Transport and Regional Services ; DOTARS）を訪問し、調査した。

第1節 オーストラリアの官民連携・概要

（パートナーシップ・プログラムにおける「パートナーシップ」の意味）

（1）オーストラリアのパートナーシップ・プログラムにおけるパートナーシップの意味は、具体的には、お互いにどのような形で共同作業ができるか、公的機関の立場から言えば、「どのように支援できるか」ということと「資金繰り」の話でもある。

（2）共同作業については、申請者の方で問題点を解明し、それを解決するためのプロジェクトを示さなければならない。公的機関は、それに対して、手続き、運営面、技術等に関しアドバイスしたり、関係機関に紹介する、といったような支援を行う。

資金繰りについては、コミュニティの方で何らかの形で資金を負担しない限り、プロジェクトとしてうまくいかないので、プロジェクトを申請するコミュニティが資金負担をする場合に費用の一部が公的機関から支援される。

（3）すなわち、自分達で問題点を明らかにし、自分達で解決策を考え、費用を自分達も負担するならば、そして、にもかかわらず公的機関の支援が必要であるならば、公的機関も資金援助を含む幅広い支援を行う、というのが、パートナーシップの意味である。

言い換えれば、各地域やコミュニティが何か発言しない限り、そして自分達で行動しない限り、政府の目はそっちを向いてくれない。

(パートナーシップ・プログラムにおいて事故が発生した場合の対応)

(4) 事業実施中に事故や損傷などが発生した場合に対応するため、「資金供給協定」の締結の際、賠償責任保険への加入等、各種の関連する保険に加入することが義務付けされており、保険で対応することになる。

しかし、両プログラムとも、幸いにして事故はまだ起きていない。

第2節 検疫・防疫業務におけるパートナーシップ

(政府が行う業務についての原則)

(1) 政府の管轄分野の原則は、公共部門の担当で、民間が利益を生むことが出来る分野についてはタッチしない。

政府が行う業務について、民間に委託することが可能な場合には競争入札が原則であるが、資金負担については、官だけで行うのはよくないので民間にも負担を求めることとされている。それによって、政府の役割、責任のあり方、割合といったものが明らかになってくる。

政府(連邦、州、地方公共団体)は、基本的には法律に責任を持っており、規制が多すぎない、そして少なすぎないように心がけ、産業に不利にならない、公衆に負担をかけないということではなくてはならない。

市民には、法律が公平である、という期待がある。このため、規制を導入する前には、コンサルテーションが行われている。

(検疫や貿易を民間と共同して行うことについて)

(2) もともと検疫業務は憲法上も連邦政府の業務とされていたが、1988年度(リンディ委員会)と1996年度(ナン委員会)の2回にわたって、レビューが行われた。

96年度のレビューにおいて、産業界も政府が行っていた機能にもっと参加すべきである、という見解が出され、次のような原則の基に、政府が民間の機能も採用することとされた。

① 検疫の中でもリスクの低いものであること。

② 輸入製品も国内製品もレベルが同じにすること。

費用についても、連邦政府が100%だったのが、政府が民間から徴収という形で、業界も負担することで業界＝民間の責任、役割が大きくなった。

リスクのレベルに応じた費用(＝責任)の分担割合

(連邦・農漁林業省資料)

	連邦・州政府	民間
カテゴリー1	100%	0%
2	80%	20%
3	50%	50%
4	20%	80%

* カテゴリー1は、「未知の疾病」や「人間の健康に重大な影響をもたらす疾病」等が対象で、鳥インフルエンザやBSEは、カテゴリー1に該当する。

(具体的な業務分担)

(3) Australian Quarantine and Inspection Service (AQIS) の役割は、以前は実際に検査することであったが、民間機関とパートナーシップを組むようになってからは、民間で検証しうるものに関しては、保険システム、書類、システム全般を検証することへと変化し、検査に向けられていたエネルギーが品質保証システムの不十分な部分の検証、改善に向けられるようになった。

例えば、輸入化学肥料について、以前は船舶全体を公的機関が検査していたが、その製造業者、供給者といった取扱い業者が証明書（民間機関でも可）を示すことで足りるようになり、公的機関の役割は、システム全般を監視することに移った。

なお、リスクが高く、民間では義務を果たすことができない分野については、引き続き、政府側で全てを担当している。

(4) 政府の要綱では、責任を民間に転嫁するのではなく、同じ成果を違った方法で実現する、とされている。政府は、実際の検査を担当するわけではないが、書類を検証することによって、出てくる結果が違ったものにはならないように監視する。民間は、利益優先であることを忘れてはならない。

(民間機関の責務)

(5) 産業界とパートナーシップを組むためには、「公的機関が検査した場合と結果、目的が同じである」ことが不可欠で、輸入業者、輸出業者にも、検査の責任を共有してもらう。関連する産業界は、リスク管理をきちんとやっていることをきちんと立証することが大事である。また、特に指定された製品については、問題があったときは、産業諮問委員会で検査のあり方等について検討することになっている。

輸出検査も同様にしている。原則は同じで、公的機関は、関連業界と密接な連携をとりながら、輸出条件について目を光らせている。

検査で見つかるリスクについての補填方法は、品質保証システムの中に設ける。原産地にも、リスクに関する保証義務を残す。

(6) こうした責任を分担するため産業界は、あらかじめ、どれだけリスクを受け入れるか、どれだけのコストなら受け入れられるか、という均衡を考えることが大事である。規則を強制した場合には、産業界は自ずから守る範囲を定め、見つかるまでは不正に走りがちであるが、産業界自らが責任を持つこととした場合、より高い成果が期待できるようになる。

(7) 民間も費用負担するようになったことについて民間側には、

- ① 家畜等の病気が発生したとき、途中で予算が足りなくなったから公的機関側は手を引くと言われては、自分達が困る。
- ② 会議などで、発言する場合には同じレベル、同じスタンスに立つことができるし、対等の立場で表決に参加できるようになる
という理由もあったとのことであった。

(一般国民の関心)

(8) 民間検査は、官と民とのパートナーシップによって、いろいろと良い成果も見られているが、パートナーシップによる実施は、一般国民の関心が高く、理解がないと難しい。政府にまかせておけばよい、ということになってしまいがちである。「共有される責任」がキャッチフレーズになっている。

第3節 リージョナル・パートナーシップ・プログラム

1 概要

(リージョナル・パートナーシップ・プログラムとは)

(1) リージョナル・パートナーシップ・プログラム(Regional Partnership Program : RPP)は、オーストラリアの地域、ないしコミュニティの活性化を促す現場からの提案を連邦政府が支援する、運輸地域サービス省 (Department of Transport and Regional Services ; DOTARS) のプログラムで、2003 年に開始された。

(2) RPP は、コミュニティや地域の成長と機会を強めるプロジェクト等であって、新しい手法によるもの、ないし従来の不満足な手法を大幅に改善するものに対して、支援を行うものである。

支援は、各地域、各コミュニティで問題を判別し、解決策を提案したものに対して行われ、連邦政府の支援も、技術的、手続面等の支援がまず行われ、どうしても資金が不足するときにその一部が助成される。言い換えれば、資金が先にありきではなく、地元の解決への意気込みがあって始めて支援が行われる。

1 件あたりの金額は、基本的には 250,000 オーストラリア・ドル以下で、これ以上必要な場合は、より高いレベルの調査が行われた上で承認される。

(推進体制)

(3) RPP の推進は、閣僚委員会、DOTARS 中央事務局、DOTARS 地方事務局、地方諮問委員会の4層で行われ、州政府や地方自治体は関与していない。

(4) 地方諮問委員会(全国 56 か所)は、中央からの指令により動くというよりも、各地域やコミュニティと協力して、抱えている問題を認識し、それに対応するプロジェクトを作成し、申請や提出手続きについての支援を行う組織で、言わば地方に密着して中央へ情報やプロジェクトを発信する役割を果たしている。

わが国の農政事務所を考えると、その活動状況は、具体的なよき参考事例になるものと思われる。

2 「リージョン」について

(広義の「リージョン」)

(1) 一般的にオーストラリア全体は、

- ① メトロポリタン（大都市地域、例えばシドニー）、
- ② メトロポリタン近郊（大都市地域の郊外の住宅地等、近郊農地も含まれる）
- ③ 上記の2つ以外の地域

に分類され、③の地域が「リージョン」と呼ばれている。

(注) リージョンの中でも、灌木地帯（英語では砂漠や荒涼地を意味する「desert」という言葉が用いられているが、砂の砂漠ではない。）や、非常に遠隔地である地帯は、さらに「リモート (Remote)」と呼ばれている。このリモート地帯では、産業は、あっても肉牛農場（日本の県域位の広さの広大な牧場に沢山の牛がいるが、人手はあまり必要ない。）くらいで、それ以外にはほとんどなく、人口はまばらで、しかも非常に乾燥した地域が大部分である。

(狭義の「リージョン」)

(2) 上記のリージョンは、さらに例えば「鉱業中心の地域」、「酪農中心の地域」、「穀物生産の地域」といった具合に地域の特色に応じて色分けされ、色分けされた一つ一つの区域は、狭義の「リージョン」と呼ばれている。

(3) この狭義のリージョンのうち、「農業が営まれている地域」が農漁林業省 (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry ; DAFF) が施策等の対象としている「ルーラル」と言われる地域である。

(4) 地域振興政策は、大雑把に言えば、この狭義の「リージョン」ないし「ルーラル」を単位として行われており、「リージョナル・パートナーシップ・プログラム」は、この狭義の「リージョン」を、「インダストリー・パートナーシップ・プログラム」は、この「ルーラル」を単位としている。

一般的に地域、地方に対して行うプログラムは運輸地域サービス省 (Department of Transport and Regional Services ; DOTARS) が、産業ごとに集中して行うプログラムは各省が行っており、農業、水産業、林業に関しては、農漁林業省が担っている。

(5) なお、オーストラリアの人口は約 2000 万人であるが、そのうち約 80%は、メトロポリタン地域、およびメトロポリタン近郊地域に集中している。それだけにオーストラリアにおいては、「リージョン」ないし「ルーラル」と呼ばれている地域の維持、発展に国民の関心が寄せられている。

3 リージョナル・パートナーシップ・プログラムの詳細

(リージョナル・パートナーシップの目的)

(1) リージョナル・パートナーシップは、コミュニティー、政府および民間部門とのパートナーシップの下で、独立独行のコミュニティーおよび地域の発展を促進するために活動することを目指したオーストラリアの政府公認のプログラムである。

このアプローチは、オーストラリア政府の基本方針である「オーストラリアの地域を発展させるためのフレームワーク：もっと逞しい地域、もっと逞しいオーストラリア」と一致し、地域発展への、オーストラリア政府のアプローチを実現するためのものである。コミュニティーが、地域発展プロジェクトのための資金を政府に仰ぐことを容易にする、現場支援策である。

(助成事項)

(2) 次のようなプロジェクトであって、新しい手法によるもの、ないし従来の不満足な手法を大幅に改善するものに対し、助成が行われる。

- ・ コミュニティーにおける経済・社会的な参加の機会を強め、より大きなものとするプロジェクトであって、助成することによって「成長と機会が強められるもの」
- ・ 費用効果的で持続可能である方法でコミュニティーがサービスにアクセスすることをサポートするプロジェクトであって、助成することによって「サービスへのアクセスが改善されるもの」。オーストラリアの地域の中で、5,000 人未満の人口の地域にプライオリティが与えられる。
- ・ 行動のための機会をつきとめて拡大し、その戦略を進展させるコミュニティーを支援するプロジェクトであって、助成することによってその「企画を支援するもの」
- ・ 特に認定されたコミュニティーや地域において大きな経済的、社会的、あるいは環境的な変更を調整するプロジェクトであって、助成することによってその「構造調整を支援するもの」

(助成対象者等)

(3) 州あるいは連邦法による登録公益事業体で、オーストラリア・ビジネスナンバー (ABN)あるいはオーストラリア・カンパニーナンバー (ABN)を持っているもの。個人や営利団体は除かれる。

例えば、次のような団体である。

- ・ 非営利機関
- ・ 地方自治体
- ・ コミュニティー委員会(現地の委員会)
- ・ 協同組合

- ・ 社団法人
- ・ 公認慈善団体
- ・ 非営利民間部門

(申請時期)

(4) 2003 年 7 月 1 日以降、いつでも、「運輸地域サービス省 (Department of Transport and Regional Services ; DOTARS)」に対し、持ち込みないし IT 経由で申し込みをすることができる。DOTARS には、12 の支局 (Area Consultative Committee ; ACC) があり、持ち込み申請書の受付や申請者の相談に応じている。

なお、承認事務は全て IT 化され、申請者は、いつでも、今自分の申請がどうなっているのか IT を通じて把握することができる。

(1 件あたりの金額)

(5) 基本的には 250,000 オーストラリア・ドル以下。

これ以上必要な場合は、より高いレベルの調査が行われた上で承認される。

なお、オーストラリア政府は、2004/05～2007/08 の 4 年間で約 3 億 800 万オーストラリア・ドルの予算措置を講じている。

(農業関係の事例)

(6) ① ニューサウスウエスト合弁事業；

さとうきびによるコージェネレーション発電 (支援額 \$ 11,880)

場所：コンドン、ニュー・サウス・ウェールズ州

機関：ニュー・サウス・ウェールズ製糖協同組合

事業内容：

ニュー・サウス・ウェールズ精糖協同組合が建設する、更新可能な燃料と更新不可能な燃料の 2 つの組み合わせによる新電力プラントの発電所 2 カ所について支援。この新電力プラントは、オーストラリアにおける最大級の更新可能なコージェネレーション発電供給者となり、オーストラリアの温室効果に関する義務に実質的に貢献することが期待される。

② 降雪山岳地帯における酪農の拡大 (支援額 \$ 220,000)

場所：コリヨン、ビクトリア州

機関：株式会社パーフェクション乳製品製造所と被支配事業体

事業内容：

株式会社パーフェクション乳製品製造所は、この事業に 2 段階に分けて 140 万ドルを投資。コリヨンとその周辺の減退を止め、発展可能で活気のある状態を保

つために不可欠である。予想される直接のアウトカムは、最大 11 人の継続的雇用状態（うち 9 人は正規職員）を生み出すこと、乗数効果の導入により地域経済に 280 万ドル（最少予測）をもたらすことである。

③ オーストラリア柑橘類産業のための無菌繁殖用材料源の開発（支援額 \$ 618,200）

場所：ダレトン、ニュー・サウス・ウェールズ州

機関：社団法人オーストラリア柑橘類繁殖組合

事業のアウトカム：

オーストラリア柑橘類産業にとって重大なアウトカムは、この産業での世界最高基準で運営できる最先端の柑橘類繁殖手段を発展させること、高需要品種の繁殖用材料をさらに多く供給すること、種木の種と budwood に対する物理的・生物学的安全保護の管理をさらに強化すること、運営コストを減らし効率性を高めることで長期的に見て消費者が負担する費用を削減すること、である。

第4節 インダストリー・パートナーシップ・プログラム

1 概要

(1) インダストリー・パートナーシップ・プログラム (Industry Partnership Program : IPP) は、オーストラリアの農業、漁業、林業、食品加工業が、より高い競争力を身につけ、より持続可能になり、より高い利益をあげることができるように支援する連邦・農漁林業省 (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry : DAFF) のプログラムで、とりあえず3年間の事業として2005年に開始された。

(2) オーストラリアの農業関係の業界は、小さく細分化され、各々の独立性が高いというところに特徴があったが、様々な問題に適切に対応していくためには、もっと効果的に政府投資 (government investment) を活用する必要があり、そのためには、業界をグループ化し、そことパートナーシップを組むことによって、大きな業界を対象として行くことが必要とされ、IPPの発足に結びついた。

(3) IPPは、農業、漁業、林業、食品加工業に関し、より高い競争力を身につけ、より持続可能になり、より高い利益をあげるためにインダストリー (業界) が主導で行う活動 (industry-led/driven action) に対して、支援する。

資金は、計画全てに対して提供されるのではなく、最初の12ヶ月間だけで、弾みを与えるための初期支援 (スタート資金) に限られ、資金額は、現時点では最高額350,000豪ドルである。

2 プログラムの詳細

(IPPとは)

(1) IPPは、農業、漁業、林業、食品加工業に従事する何千人もの人々がより高い競争力を身につけ、より持続可能になり、より高い利益をあげることができるように支援する「オーストラリア農業促進 (Agriculture Advancing Australia=AAA)」政策の一部で、2005年の予算内で、3年間で1500万ドルの予算措置が講じられている。

(目的)

(2) IPPは、農業、漁業、林業に焦点を当てることで、他のAAAイニシアチブを補完しつつ、インダストリーの以下のような能力を改善することを目的としている。

- ・ 継続的にプラスの財政的利益を産出する能力

- ・ 将来の環境的・社会的設定で機能する能力
- ・ 世界市場で競争する能力
- ・ 変化に対応し、適応性を持つ能力
- ・ それらの業務を管理する能力

IPP は、民間組織と連携することによって、以下の活動を行い、上記の目的を達成することを目指す。

- ・ 民間組織の成功を強調し、その強みに基づいて事を進める
- ・ 民間組織が脅威と危険を適切に識別して対処する能力を改善する
- ・ 民間組織の展望と方向性に寄与する供給プロセス全体と、支持サービスにおける主要関係者を危険から守る
- ・ 民間組織と組織能力を改善するための技能や構造を進展させる

(手法)

(3) IPP は、以下の 3 つの要素から成り立っている。

- ・ 実績の評価と方向性の設定
- ・ アクション・パートナーシップ (Action Partnerships)
- ・ 能力開発

(4) オーストラリアでの農業・漁業・林業の各部門には、それぞれ異なった目的と活動がある。IPP の手法は、特定の各業種と、各努力目標・機会に合わせて柔軟に形成される。

(パートナーシップとは何か)

(5) 効果的なパートナーシップは、国家レベルで継続的自己評価・目標設定・戦略的活動の傾向を構築するのに役立つ。このパートナーシップは、結果または目標に重点を置いており、各民間組織のニーズに合わせて作られる。

政府は、多くの方法でパートナーシップに貢献できる。政府の貢献として含まれるものは、以下のとおり。

- ・ 財政的支援
- ・ 専門家への紹介
- ・ オーストラリア政府イニシアチブの利用を改善するための玄関口(gateway)や協力点(coordination point)の提供
- ・ 特定の課題に取り組んだり、好機を十分に生かしたりするために、民間組織と機関が連携する機会の促進

また政府は、参加している民間組織が直面している課題と好機についての理解を深

めることができる。政府は、その情報を後の意思決定や民間組織との連絡に役立てることができる。

パートナーシップにおける民間組織の役割とは、以下により、事業に対する責任、支持、所有権を示すことである。

- ・ 財源、現物資源の提供
- ・ 事業への参加を促進している基幹民間組織代表者への支持
- ・ 民間組織がどのようにして事業の結果を生かし、投資するかの概要を作成

(「インダストリー」とは何か)

(6) 農業、漁業、林業、食品加工業の構造と機構は、大幅に異なる。同様に、各民間組織の今後の成功への貢献能力も様々である。民間組織の構造と機構は、以下のとおり。

- ・ 生産を中心とした、全国規模の民間組織機関、組合、団体
- ・ 灌漑、肥料、有機物などの主要テーマを扱うために作られた団体
- ・ チェーン産業から小売業までの食品加工業
- ・ 農業経営、金融などのサービス民間組織
- ・ 研究開発公社などの科学技術・情報機関

(7) IPP は、全国規模の農業、漁業、林業、食品加工業を対象としている。このプログラムは、これらの民間組織が連鎖の枠組みを越えた手法を使ったり、さまざまな分野の組織や団体の人々からのアドバイスを活用したりするよう促している。

(IPP の 3 つの要素)

(8) ① 実績の評価と方向性の設定

「実績の評価と方向性の設定」は、強み・弱みを評価し、今後 5～10 年間に直面するであろう好機と脅威を明確にする機会を民間組織に与える。この自己評価によって民間組織は、自らの目標や戦略を改善するのに必要な能力を得ることができる。この自己評価は、収益性が高く、持続可能な将来像を形成するための民間組織部門承認の行動(sector-owned actions)を促進している。これに参加している民間組織は、「実績の評価と方向性の設定」の過程の中で、独自の専門家のアドバイスを入手できる。

すべての国内民間組織は、これらの事業に応募する資格がある。民間組織は、収益性、市場、天然資源、環境などの分野での自らの状況を検討するため、そして、方向性を設定して将来設計活動を推進するために事業を利用するという純粋な要望を明示しなければならない。

② アクション・パートナーシップ

「アクション・パートナーシップ」は、実際の事業が成功に大きく貢献するよう民間組織部門を支援する。これらの事業では、民間組織と政府が連携して取り組むことができる大きな課題や機会に重点が置かれる。したがって、事業の完了は、大きな問題を解決することや大きな好機を十分に生かすことを目標としている。

アクション・パートナーシップの事業への参加資格として、民間組織は以下の条件を満たさなければならない。

- ・ 強みと弱み、好機と脅威の把握を含む、現状についての綿密な自己評価を行っていること。また、この情報を大いに活用し、この情報に対処するための対策を構築していること
- ・ 提案された事業が民間組織にとって優先事項だと明示できること

③ 能力開発—若者、女性、オーストラリア先住民族—

「能力開発」は、農業経営者と非政府地方組織が地方民間組織に参加・貢献するための能力を改善することを目的としたイニシアチブの分野に関連している。このイニシアチブは、農業、漁業、林業に携わる女性、若者、先住民族の人々を対象とする。

能力開発イニシアチブは、以下を含む。

- ・ 若者のための地方指導者育成コース
- ・ 若者のための農村開発賞（研究賞と国際監視団の両方を含む）
- ・ 若者のためのコーポレート・ガバナンス奨学金
- ・ 若者のための輸出市場開発訓練コース
- ・ 若者のためのオーストラリア地方ネットワーク（YARN）
- ・ インダストリー・パートナーシップ—地方の女性のためのコーポレート・ガバナンス
- ・ インダストリー・パートナーシップ—“未来構築・ワークシェアリング”

また、民間組織と政府が能力開発事業を特別に作成するのに連携する機会もある。

第5章 カナダにおける官民連携の実施状況

第1節 カナダ官民連携審議会の概要

1 カナダ官民連携審議会

(カナダ官民連携審議会の活動)

カナダ官民連携審議会 (The Canadian Council for Public Private Partnerships, CCPPP) は、カナダにおける官民連携を進める機関として、公共部門及び民間組織からの出資により 1993 年に設立された。官民連携の優良事例を紹介して、その価値を広報し、官民連携に関する調査研究を行って公共部門と民間部門の橋渡しをすることを、その活動内容としている。

(カナダ官民連携審議会について (About Us))

(1) カナダ官民連携審議会 (The Canadian Council for Public Private Partnerships; CCPPP) は、官民連携の概念の主唱者として、国内外の官民連携に関連する題目についての調査の実施、所見の発表、討論会の円滑化及び年次会議の開催を行っている。CCPPP は、毎年、11 月に開かれる年次会議と同時に行われる National Awards Program を通じて、成功をおさめた官民連携事例を称賛している。

(2) CCPPP は、官民連携の価値についての情報を提供し、幅広い分野の中の優良事例を紹介するために、有力な人物による意見を紹介している。官民連携の題目についての国家的な権威として CCPPP は、民間部門との連携に関する調査及び開発において、行政官を支援している。

一方で、CCPPP は、単純な契約から完全民営化まで幅広い範囲にわたる官民連携プロジェクトにおいて政府と共に働く機会を民間部門のために創出する努力も行っている。

(3) CCPP の活動は、カナダ全域の企業、政府及び労働組合 (labour) からの代表役員 (senior representative) によって構成される役員会に監督されている。現在の会長、Dale Richmond は、市政及び最近ではオンタリオ州職員退職年金基金 (Ontario Municipal Employees Retirement System, OMERS) の仕事において優れた職歴を持ち、現在は DERX Inc. の代表取締役及び CEO を努めている。

(会員)

CCPPP の公共・民間部門会員の一覧として、出資企業、会社、州政府や自治体政府、個人等が掲載されている。

(目的)

CCPPP の目的は、全てのカナダ国民の便益のために、公共部門 ー地方自治体、州及び連邦レベルー と民間部門の間に革新的な形態の協力を育成することである。

(ビジョン)

CCPPP のビジョンは、次の活動を通じて、カナダにおける公共サービスへの出資及びその執行の方法に影響を及ぼすことである：

- ① 官民連携の奨励
- ② 官民連携に関する情報の提供
- ③ パートナースhipについての会議及びセミナーの開催
- ④ 公共サービスへの出資及びその執行について、公共及び民間部門の意思決定者間の対話の促進
- ⑤ 国民の教育 (educating)
- ⑥ パートナースhipの効果的な使用に影響を与える重要な課題についての目的調査の実施

(活動)

- ① カナダ全域にわたる官民連携の振興及び促進
- ② 官民連携の課題及びプロジェクトについての情報ライブラリーの編集
- ③ 官民連携の幅広い題目についての年次会議及び地方イベント
- ④ CCPPP の活動、ニュース及び全国会議で検討された課題についての情報を収めた会報 (官民公報 (Public-Private Bulletin))
- ⑤ 全国ネットワークを通じて参加者に革新的な見解及び解決手法を話し合う機会を与えるワークショップ及びセミナー
- ⑥ 研究報告、ケーススタディー、ガイドライン、世論調査及び国内の重要な官民連携の主題に関する一覧表を含む、CCPPP の出資による出版物

第2節 カナダ官民連携審議会の官民連携概念

(官民連携の考え方)

(1) カナダ官民連携審議会 (CCPPP) では、その対象とする官民連携を、官と民とのパートナー間におけるリスクの分担を伴った、公共サービス又は公共インフラストラクチャーの供給としている。つまり、民間部門が資金を負担しない、単なる民間への業務委託は含まれていない。

(官民連携の定義 (Definitions))

(2) カナダでは、「官民連携」(public-private partnership) という言葉は特有の意味を持っている。

① 初めに、これは公共サービス又は公共インフラストラクチャーの供給に関係を持つものである。

② 次に、これはパートナー間のリスクの移転が必要とされる。

これら2つの概念を含まない取り決めは、専門的には「官民連携」(public-private partnership) ではなく、CCPPP によって行われる業務の範囲には含まれない。

(3) CCPPP によって採用されている定義は次のとおりである。

「諸資源、リスク及び報酬の適切な割り当てを通じて、明確に定義された公共の必要性に最もうまく適った、それぞれの当事者の専門知識に基づいて構築される、公共及び民間部門間の共同事業 (cooperative venture)。」

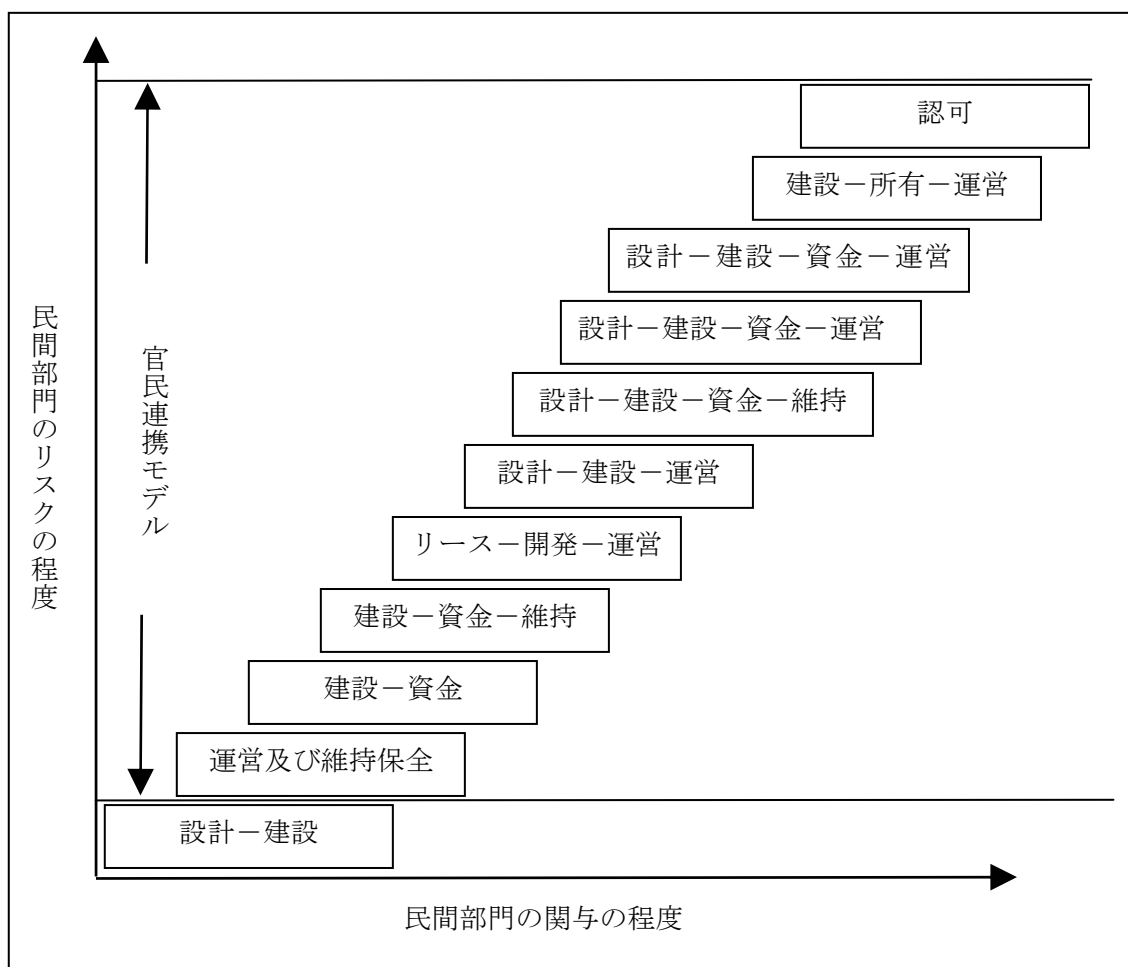
(4) 官民連携は、民間部門の専門知識又は資本の関与が徐々に増えている広範囲の分野にわたる。一方では、公共サービスの伝統的な提供手段に代わるものとして直接的外部契約がある。もう一方では、公共的に運営管理されて (publicly administered) いるが、民間部門の財源、設計、建設、運営及び場合によっては資産の一時的所有を認める枠組みの範囲内にある取り決めがある。

(5) 「民営化」(privatization) という言葉は、全面的な分割 (divestiture) があつた場合又は特定の機能が民間部門に移転し、規制の監督が公共部門の責任下に残っている場合に使われる。「民営化」及び「官民連携」という言葉がほとんど同じ意味で使われているアメリカと違って、カナダでは「民営化」という言葉は資産のほとんど又は全てが民間部門によって所有される、官民連携の範囲からは最も遠く離れているところに位置づけられる。カナダで使われているこの定義は、アメリカ以外の多くの国々で使われている用語とよく似ている。

(官民連携の段階)

(6) 公共サービスの執行にとって利用可能な選択肢は、ある省又は局による直接の提供から、政府がサービスの執行に対するすべての責任、リスク及び報酬を民間部門に移転する、徹底的な民営化 (**privatization**) までに及んでいる。この範囲内において、官民連携は、公共部門及び民間部門の関与の程度並びにリスク割当の度合いに基づいて、分類され得る。官民連携のモデルを含む簡素化された範囲は、次のとおりである。

図 官民連携の段階：リスク移転及び民間部門の関与



第3節 カナダ官民連携審議会での聴取

以下は、平成19年10月、カナダ官民連携審議会（CCPPP）を訪問し、官民連携の実施状況について聴取した結果である。

1 カナダにおける官民連携の定義

（1）カナダ官民連携審議会（CCPPP）の業務は、カナダにおける官民連携（PPP）を促進することである。その役割の一つとして、直接PPPに係わっていくのではなく、カナダのPPPがどういう価値を持つかということを調査研究することがある。

CCPPPが3～4年に1度行っている調査研究の結果として、カナダにおけるPPPの優良事例、興味深い事例を集めた「カナダ官民連携プロジェクト案内集」（副題、カナダ全域の官民連携精選）（Canadian PPP Project Directory, Selected Public-Private Partnerships Across Canada）という冊子がある。

カナダでPPPの成功のはずみ（momentum）をつけている2つの分野は、輸送（transport）と医療（health）である。そのほかの分野で、すこしずつPPPが進んでいるのが上下水処理分野であり、司法分野である。司法分野でのPPPは、裁判所を建設し、運営していくというものである。そのほか、数は少ないが、公文書館（archive）を建設し、運営することにおいてもPPPが進んでいる。東海岸の州で始まった教育分野でのPPPは、市民が受け入れがたいとの動きがあってPPPが少し静まっていたが、西のアルバータ州で学校教育でのPPPが始まってきているところである。カナダにおいて、農林水産分野でPPPが進んでいる動きというのは知らない。

カナダにおけるPPPのほとんどの事例は、建物の資金拠出、建築、運営の分野であり、しかも、通常は、建物を建築し、物理的な維持保全だけを行う場合が多く、運営する（operate）ところまでは、していない。

（2）PPPに関する定義について、PPPの言葉は、北米ではかなり乱用されている。CCPPPは、PPPがどの分野で適切に使われるべきかという作業を行っている。前のページの表は、PPPで民間の参加が、どういった形で動いているかを示したものである。これには、民間の参加が、（設計から建設の免許を与えるところまで）上がっていくごとに、全体的な段階が上がってきていることが示されている。

2 公共サービスの外部委託

(1) CCPPP の定義する PPP の言葉では、外部委託は PPP とは呼べない。外部委託という言葉は、今、PPP という言葉がそうであるように、20 年前には大きな議論を呼んでいた。20 年前、政府のサービスを外部委託に出すことにしたときに、公務員の労働組合から大きな抵抗を受けたが、政府は、それを克服して、より簡単に外部委託できるようになった。それと同じような状況が 20 年たった今 PPP で起きており、PPP に対しても労働組合からの大きな抵抗が起きている。

(2) カナダ政府が、外部委託を現在は簡単にできるようになったかどうかについては、分野による。例えば、連邦政府が、建物の管理を外部委託に出した時には、抵抗がほとんどなかったのが、外部委託はスムーズに進んだ。しかし、地方自治体で、上下水処理を民間に委託することには、大きな抵抗があった。この抵抗は、すべて公務員労組から来ている。うまくいくかいかないかは、労組との交渉による。

3 官民競争入札について

(1) 官と民の組織が同じ事業に対して競争入札を行い、どちらが担当するかを決める、という事例は、カナダでは見られない。

カナダにおける民営化 (privatization) という言葉の定義は、非常に厳密な意味を持っている。カナダでの民営化は、資産の売却を意味し、資産の売却が行われた場合を民営化と呼んでいる。資産の売却の後に政府が持ちたいと考えるつながりは、規制という環境の下にある。99 年の賃貸契約の事例は、資産を売却していないので民営化ではない。その資産が民間部門にもどされるので、PPP になるが、完全に売却されるのであれば、民営化となり、カナダ官民連携審議会の仕事には入らない。

PPP の対象には運営の要素も含まれるが、そのサービスを進めるに当たっては民間組織どうして競争入札を行うのであって、官の組織は関係ない。つまり、あるプロジェクトについて、投資、建設、運営といった要素があり、それを民間組織がチームを組んで行うのであって、民間組織のチーム間の競争はあるが、外部委託の場合と違って、官の組織との競争というのではない。

(2) 以前 CCPPP が調査したところでは、アメリカで、上下水処理の分野で官民競争入札を行っていたケースがあるが、追跡調査していないので、今も行われているかどうかは知らない。これは、管理された競争 (managed competition) と呼ばれていたものであり、政府の内部でサービスを提供するものと民間のサービス供給者との間で競争するというものが以前はあった。

(3) カナダでそれに一番近いケースは、オンタリオ州の上下水処理の分野である。

オンタリオ州に **Ontario Clean Water Association (OCWA)** と呼ばれる、公共の上水供給サービス会社があって、州政府の独立した機関と位置づけられ、自治体が上下水処理の入札を行う時に入札参加するが、その際本質的な利点を持っているという特徴がある。それは次のようなことである。10 年ほど前に民間組織と OCWA 双方の入札参加が始まった時に、民間組織から苦情が出た。その苦情というのは、民間組織が入札する場合、ある種の保証金や債務保証契約が必要であり、それがコストに計算されていたが、OCWA はそのようなものは必要とされておらず、入札価格を 1~3% 低くできる利点があり、不公平であるということであった。

(4) このことから政府は教訓を学んだ。つまり、公共部門の入札者に対して、民間入札者はハンディを背負っているので、公平な競争という基盤を作らなければならないということである。このようなことは、10 年ぐらい研究していないので、今はどういった状況になっているのかよく分からない、変わってきているかもしれない。官と民とを競争させるのであれば、官の方がどういった利点を持っているかというのを、まず認識しなければならない。そして、官と民とが完全に公平に競争できるには、どうしたらいいかを考えなければならない。

(5) もう一つ強調したいことがある。アメリカの管理された競争において、初期に起きた事例である。公共部門および民間部門が競争入札を行う場合には、入札書類を作らなければならないし、入札価格を決めなければならない。大きな公共部門であれば、自分たちの弁護士や会計士を使って作業ができるので、その作業コストは、入札価格には反映されない。一方、民間部門は、競争入札を行うためには、弁護士や会計士を雇用しなければならないので、一定の期間を通じて、その費用を回収していかななければならない。そういった意味でも、民間にとって非常にアンフェアな基盤があった。

このことから学んだ教訓は、公共部門が入札に参加するときは、諸条件及びコストの面で民間部門よりも利点があるのに、それが公共部門の入札価格に反映されていないということである。何が政府機関からの入札価格に入っていないのか、そしてそれがいくらぐらいなのかということを確認して、識別しなければならない。必要があれば政府機関からの入札価格にそのコストを加えて、民間部門と条件を同じにしなければならない。

4 法令遵守の方法

(1) 外部委託契約は、官民連携の契約と同じような方法で行われており、すべてが当事者間の契約の中に細かく規定されている。官民間の契約には、民間の履行義務が契約書の中に明瞭に書かれており、例えば、契約書の中には 25 ぐらいの別表 (schedule) がつ

いていて、細かく一つ一つの作業のやり方について規定されている。通常は、民間部門も公共部門も契約が遵守されているかどうかを見直すスタッフを持っている。より長期のプロジェクトの場合は、業績の規定があり、日常業務のことだけではなく、契約の5年後あるいはもう少し経った時に、中間的な見直し評価が行われ、その時点で、契約はうまく機能しているか、何がうまく行っていないか、契約時点では分からなかったことで何か分かったことがあるか、契約についての変数があるか、ニーズが変わってきたか、を見直していく。

見直しの結果、必要であれば、再調整（recalibration）することがある。30年以上の長期契約の場合、必要なサービスが変わっていることがあるので、当事者間でうまく仕事ができるように契約を調整する作業も行われる。

（2）典型的な官民の契約書の中では、もし民間部門が契約に従って作業を行わない場合は、ペナルティーを課するという条項がある。例えば、建物の建築、運営の場合、ある一定期間に一定のことを達成する義務があり、建築については一定期間に仕上げなければならない、それに違反すると違約金を支払わなければならない等の条項が含まれている。いつもそのペナルティーが適用されるとは限らないが、建物を完成させ、公共側がそれを使用、運営できるように引き渡さなければならない、引渡しの時期が契約よりも大きく遅れた場合には、ペナルティーが適用される。

（3）英国では、上下水道サービスが民間委託されているおり、水道事業局（Office of Water Services, OFWAT）が経済的な規制をしながら、委託された民間上下水道会社が契約に従ってその役割を果たしているかどうかを注意深く監視している。

5 第3者への責任分担関係

（1）第3者への事故の際の責任分担関係は、その契約又は責任がどちら側にあるのかによって違う。

例えば、上下水道のサービスでは、どちらにも責任がないような状況が起こることがあるので、そのような時は、その責任を官と民とで分担することも考えられる。契約を締結する場合に両者がリスクアセスメントを行って、予測できる責任については、誰が責任を取るかを契約の条項に組み込むことができる。それ以外の、両当事者が、契約時に想像もできなかったようなことが原因で起きる事故や被害あるいはどちらの責任か明らかにならないものについては、責任を分担することも考えられる。

さらに、acts of God（自然災害）や不可抗力については、誰も予測できないので、そういう場合は仲裁、調停するといったことを契約条項に加えることもある。

(2) どういったサービスの分野で事故が起きるかにもよるので適用される単一の規範というものはない。公共部門は、もちろん事故が起きた場合に使える自家保険を持っているし、また、受託民間機関も保険に入らなければならないことになっている。事故が起きた場合には、両者の契約の文言を注視して、最終的にはどちらの責任であるのかを、保険会社の間で調整することになる。市の事業で事故が起きたからといって、その責任や保険のことがわからないまま市がすぐに支払いをするとは思えない。

保険会社が、官民の組織と結んでいる契約によるので、その契約に基づいて、一方の保険会社が支払わなければならないということであれば、その保険会社が先に支払っておいて、後は保険会社同士で最終的な責任を決める。

6 賠償のための保険加入

公共部門も保険に入っている。公共部門は、全てなんらかの保険に入っており、ある部門では自家保険を持っている。何かあった場合に備えて、十分な資金を自分のところに貯めている政府機関等もある。各政府機関の内部にリスクを評価する部門があり、そのリスクに応じて、適宜保険をかけるか、あるいは賠償に十分な資金を内部に留保するといったことを行っている。もちろん、民間組織は、市や州政府の業務を受託する時は、必ず保険をかけるよう義務化されている。

7 官民間での業務実施の比較

(1) 英国では、ある刑務所の運営を民間に委託し、その他の刑務所は司法省が運営して、お互いのいいところを学びあって、**Value for Money** の考えで改善を図っているが、カナダでも、そういったプロジェクトの調査を行った。ペナタンというところにある未成年の犯罪者を収容する刑務所において、2つのまったく同等な収容所を政府が作り、1つは民間部門が、もう1つは公共部門が運営した。5年間の契約期間後、両者の業績を比較し、民間会社への契約更新がされなかった。しかしこれは、一部民営化したオンタリオ州において、保守党政権から自由党政権に政権交代があり、刑務所は民間ではなく、公共が運営すべきだという自由党の方針によって、契約は更新されなかったものである。。5年後の業績を見た結果、民間のそれは、公共のそれよりも良いとはいえないまでも、同じぐらいだということが分かった。通常の場合なら契約更新されていたと思われる。

(2) トロントの自治体の一部も、ゴミの回収サービスを部分的に民間に委託している。一定の地域では、民間組織が、別の地域では公共部門がそのサービスを行っている。どちらがうまくいっているかを比べてみようということだった。通常、民間の方がいい業績を上げている。

第4節 農業・食品省での聴取

(1) 農業・食品省 (Agriculture and Agri-Food Canada, AAFC) においては、公共サービスを官民連携で提供するプログラム等は実施しておらず、民間部門のリスク管理に対して、いわば補助事業として資金を提供している。それを民間部門リスク管理パートナーシップ (Private Sector Risk Management Partnerships) と呼んでおり、その実施事業の一部として作物保険関係のプロジェクトがある。それについても、民間の保険会社を使って実施するところまでは、考えていないとのことであった。

また、官民競争入札の対象と考えている事業等はない。

(2) 官民連携事業ということでは、AAFC では、官民連携リスク管理としてリスクの管理などに対して、連邦政府が民間のセクターに資金を提供するプログラムがある。既存の政府のプログラムでまだカバーされていないようなプログラムを開発していこうという趣旨で、そのための資金提供をしていくものである。例えば、データ開発であるとか、また、法務的なアドバイス、保険数理に関するアドバイスなどである。既存のプログラムでカバーされていないような、予測されるリスクを管理するための成果物を民間部門が開発する一助となることを趣旨としている。

(3) 上述のプログラムは、民間部門リスク管理パートナーシップ (Private Sector Risk Management Partnerships) のことであり、現行の農業政策の枠組み (Agricultural Policy Framework, APF) の一つの目的であるリスクの管理の改善を目指しているものである。これは連邦政府のプログラムであるが、幾つかのリスク管理のプログラムに関しては、連邦政府と州政府との間でコストをシェアしているものもある。

このプログラムの目的は、プログラムを開発するための資金を提供するということで、これは政府からの資金によるものである。

その事業は、公共部門が担うべきサービスなり、生み出すべき産物なりを目的としているものではない。民間部門がリスク管理システムを構築する支援をするためのものである。公共の資金を使って民間のシステムを構築するということになる。

(4) このプログラムとは全く別な民間と公共部門との協力の一つの例として、政府は、作物保険又は穀物保険の対象として家畜もその中に含めることを進めてきており、それをプログラムとしてどのように開発していくのかということについて苦労している。

これに対して、オンタリオ州のある生産者グループが提案をした。これは、生産者から集められた寄付金から成る民間の資金によって行われた提案である。彼らはさまざまな保険会社に連絡をとり、提案を連邦政府及び州政府の担当官、次官に提出した。

このプログラムは、民間が自分たちの問題を掘り起こし、そして、そのためのお金を提供して取り組もうとしている非常に刺激的なプログラムである。通常は、民間が政府の方を見て「この問題を解決するのに助けてください」という形になる。

(5) 政府でやろうと思っているプログラムに対して、公的部門と民間部門がそれについて競争入札をするということになると、これは全く異なるモデルということになる。

まず、内部的に、通常これは公的部門がやった方がいいのか、民間部門がやった方がいいのかということを、その効率性を考えながら、評価する。民間ということに決まると、民間の間で競争入札という形になる。公共部門と民間とが競争するというところまではいっていない。

第3部 国内調査

第1章 官民連携アンケート調査結果

当センターでは、官と民との連携に関するアンケートを、平成19年8月に一般国民を中心に、併せて都道府県職員及び市町村職員をも対象として行ったので、その結果を報告する。

アンケート手法は、インターネットリサーチで、設問は当センターが作成し、実施は(株)マクロミルに委託した。

サンプル数は、都道府県職員517人、市町村職員517人、一般消費者516人である。

注 「官と民との連携」についての定義や考え方については、国により、論者によって異なることも多いが、このアンケートにおいては、従来行政側が言わば専属的に実施してきた公的な分野の業務について、その全部又は一部を民間が実施するものを対象とした。

1 官と民との連携による公的業務の推進

この方向を進めることに対し、一般国民では「大いに推進すべき」という回答が54%と過半数を超えたのに対し、都道府県職員及び市町村職員の場合は、「事業を限定して行うべき」が70%を超えた。不賛成以外の「推進には異論がない」選択肢の合計がほぼ同じであるのに、内容的には差が見られ、興味深かった。

単位：％			
	一般国民	都道府県	市町村
大いに推進	53.5	26.5	23.4
事業限定	43.0	71.4	73.5
不賛成	3.5	2.1	3.1

なお、一般国民にその理由を答えてもらったところ、「民間の方が得意な分野は民間がやるべき」が40%、「民間と一緒にすれば効率が上がる」が25%で、民間の力の導入でより効率が上がることが期待されているようである。ちなみに、「公的機関は信用できない」とするものも24%あった。

2 パートナリーシップを組むべき業務

(1) 一般国民

「どんな業務で官と民とが連携を組むべきか」について一般国民に尋ねたところ（複数回答）、「体育館等の公共施設の管理」が過半数は超えたものの意外に低く、「食品の品質の確認」、「残留農薬の検査」等のいわゆる食品の安全性に関するものの割合が60%前後に上った。

並行して当センターが行った 4 グループの消費者を対象としたフォーカスグループ調査では、「公共施設の管理」は民間の方がいいが、「食品の品質の確認」や「食品の安全性の確認」については公的機関が行うべきとする意見が圧倒的だったので、意外であった。

単位：％

公共施設の管理	55.6
広報の企画や実施	36.8
食品の品質の確認	65.1
食品の安全性の確認	58.3

(2) 都道府県・市町村職員

一方、この問に対する都道府県職員と市町村職員の回答（複数回答）では、「イベントや企画の実施」がともに 80%を超えたのが目立った。これは、公務員はこうした業務に強くないことを意味しているのであろうか。

単位：％

	都道府県	市町村
公共施設の管理	68.6	69.5
広報の企画や実施	54.3	49.1
イベントの企画や実施	80.6	81.2
窓口業務	29.8	24.5

3 連携の相手の選考方法

公的機関が連携する民間の相手方を選考する方法については、3 グループとも「技術や財政条件などを備えた民間から選ぶ（下表の選考1）」とするものが多かった。マスコミ等では、競争入札が公平でベストであるかのように書かれることが多いが、コストもさることながら、内容的にも信頼のおける業者を選考することが望まれている、ということが伺える。

	単位；％		
	一般国民	都道府県	市 町 村
官民競争入札	26.4	19.5	18.0
民の競争入札	19.4	24.4	25.3
選考 1	34.5	39.8	41.0
選考 2	16.7	13.5	11.6

注：選考2は地域や従来からの民間から選ぶもの

なお当センターが調査した限りでは、官と民とが競争入札した事例は、海外ではみあたらず、国内では、岡山県倉敷市が行った1件だけであった。

「市場化テスト」を実施していると表明している公的団体は少なくないが、自らも競争入札に参加することはしていない。

4 まとめ

官と民とが連携して公的業務の遂行にあたることは、「小さな政府」ないし「小さな行政機関」を志向する場合の有力な手段の一つなので、一般国民と都道府県・市町村の職員との間に違いが出ることは予想されたところであるが、都道府県職員と市町村職員の回答割合が全体的にほぼ同じ傾向を示したことは、興味深かった。

第2章 フォーカスグループ調査

当センターでは、平成19年7～8月、20代、30代、40代、50代の女性各8名ずつに、それぞれ、東京、大阪、名古屋、東京でお集まりいただき、官民連携に関するフォーカスグループ調査を行った。

1 官民連携の言葉を知っているか、推進すべきだと思うか

(1) 20代の女性

- ・ 官民連携という言葉は知らない。(全員)
- ・ 官は、官でしかできないことに専念すべきであり、その他のことは民間に委託すべきである。
- ・ 官民連携を進める分野は、限定すべきである。公的工作は、利益を生まないで、競争といっても難しい。効率性では、外からの競争に負ける。官の仕事については、官としての考え方があるので、官でないとできないものがある。
- ・ 限定して進めていけばいいのではないか。利益追求と国民へのサービス、国の役割とは両立しない。民間委託して、経費の削減、効率化できるのはいいことだが、全部委託して、任せきりにするとおかしくなるので、官が管理監督してやらせるべきである。
- ・ 丸投げは心配である。官が監督すべきである。
- ・ 官と民とでは、それぞれに得意分野がある。行政の仕事を減らすと、公務員が職を失うという問題が出てくるのではないか。
- ・ 全部民間に出してしまうのは不安である。民間が行ったほうが経費が抑えられるものに限定して任せることがいいと考える。住民票の管理のような管理の仕事は、官がやっているから安心できるというイメージがある。公務員が不祥事を起こすことはあるが、民間がやるよりは安心感がある。
- ・ 民間委託できる仕事とできない仕事を分けるほうがよい。個人情報のようなものは、民間だとどこかで漏れてしまうので、情報管理などは、官でやるほうがよい。郵政民営化で、貯金が気になる。銀行の合併が多く、民営化して不安定になるのであれば、反対である。
- ・ どういう仕事が官でやらなければならないのかを、区切る必要があるのか。公務員がフットワークを軽くして、仕事をするにはできないのか、あるいは、効率よく仕事をする方法などを民間から教えてもらって、同じように業務が実施できないのか。
- ・ 警察、消防などは、厳しい規則があって民間では考えられない様な制限もあり、そのような業務は民には行かないのではないか。効率が悪いとの意見が多いけれど、規則があって、それに則って実施することが求められる。もう少し何とか柔軟にと思ってもで

きないのではないか。国の機密情報は、規則に則ってやってもらったほうがよいが、もっと簡単な業務は、民間委託や民間のノウハウを教えてもらうことを考えてもいいのではないか。

(2) 30代の女性

- ・ 官民連携という言葉は知らないが、体育館等の公共施設の管理や交通違反の証拠集めを民間に任せている事例は知っている
- ・ 官民連携を進めて官の競争意識を働かせ、サービスの向上につなげるべきである
- ・ 簡単な事案（施設管理、駐車違反の証拠集め等）であれば、進めるべきである。
- ・ 民間に任せた場合は、業務の管理が重要であり、それをやらないといい加減な業務運営になる。民間でも2重にチェックしていてもいろいろの問題が起きているので、監督が大事であり、公務員と民間のダブルのチェックあるいは民間同士の相互チェックをしてはどうか
- ・ 分野を限定して官民連携を進めるべきである。結果として、やらないようなほうがよかったと思われるような業務を民間に委託するとかえって官の信頼を損ねる。うまくいかなかった場合、すべてが国民負担となるので、うまくいっているものを参考にして、次のことを段階的に考えるべきである。
- ・ 受託した民間会社等が、自分が官側に立っていると勘違いしたり、相手側から攻撃を受けたりするので、業務の対象と利害関係が発生しないものに限って委託すべき。
- ・ 業務の委託により、60歳以上の高齢者雇用につなげてはどうか。

(3) 40代の女性

- ・ 官と民とがパートナーシップで業務をしていることについては、5人が知っていた、3人が知らなかった、と答える。
- ・ 官と民とのパートナーシップを推進すべき可動化については、官だけでやるのはマイナスという事業もあれば、民だけでもマイナスと言うものもある。
- ・ 学校の校長への民間人採用は、改革案も出て、成功している。
- ・ 住宅金融公庫が民営化したと聞くが、自分達にとっては何も変わりはない。サービス水準が変わらなければ、普通の人には民営化云々はわからない。

(4) 50代の女性

- ・ 官と民とがパートナーシップで業務をしていることについては、1人を除いて知らなかった、と答える。
- ・ 官と民とのパートナーシップを推進することは、いいことだと思う。
- ・ 官にはコスト意識や時間の感覚がないので、基本的に賛成である。しかし、民間は儲け主義なので、官側には、それをきちんとチェックできるノウハウを備えて欲しい。

いい形のコンビネーションを形成して欲しい。

- ・ きちんとした技術をもっている人がやるのなら、賛成である。
- ・ 賛成だが、癒着が起きるのが心配。
- ・ 民間にやってもらうためには、しっかりとした研修をやってからすべきではないか。
民間は、官の仕事に対して、どうしても最初は素人である。
- ・ サービス水準の低下を招かないようにして欲しい。
- ・ 民間に雇用を渡すという面がある。人が足りない分野では、民間に委ねることも大事である。

2 どのような業務なら、官と民とが協働してもよいと思うか

(1) 20代女性

- ・ 食物の品質等の検査を民間が行うのは、反対である。国などが行えば、利権は発生しないが、民間会社が実施すれば、癒着が起きて手心を加えるのではないか。
- ・ 国民の安全にかかわることを民間へ委託することは、不安である。施設の管理くらいなら委託してもかまわないと思う。
- ・ 検査そのものは官が行い、受付事務は民が行ってもいいと思う。
- ・ 窓口業務などの事務処理は、民間委託してもよいと思う。その中でも機密情報については官による取り扱いが必要と思う。
- ・ 官であっても癒着が起きないとは限らないので、どちらが良いというのはわからない。官が監督できる仕事であれば、民間委託してもいいのではないか。
- ・ どのような仕事を委託するにせよ、官の監督が必要である。国が最終的な責任を持たなければいけないのだから。広報については、民間のノウハウを使う観点からは、民間と一緒にやって行うのはいい考えだと思う。考え方の活性化にもつながるのではないか。監督が必要なのは、すべての分野にわたって言えることである。
- ・ 官民どちらでも癒着はありうる。官と民の両方が入ることにより互いの監視ができる。介護については、民間が同じような業務を行うことで、官側が技術を学び、その向上につながるのではないか。
- ・ 事務处理的なものは委任していったほうが良いと考える。要となるような食品の安全検査などは官が行うべきであるが、業務内容が定型的なものは民間で行ってもいいと考える。

(2) 30代の女性

- ・ 施設の管理であれば、委託しても大丈夫であろう。
- ・ 食育の企画や実施については、民間同士の競争になるのであれば、安かろう悪かろうになる。こういった業務は、どういうことが最も効果があるかを考えるべき分野で

あるので、行政の管理下で行う、あるいは民間と行政の共同作業として行うことが必要である。

- ・ 食品の規格や安全性に関することは、表示を信用するしかないので、信頼関係がないとだめである。官による管理のほうが安心できる。
- ・ 命や健康に関することは、官がきっちりとやるべきである。食品に関する取り決めなどルールを決めて実施するところまで広げていくべきではないし、もし広げるにしても、官側が民間を管理してルールを守らせることができる分野に限るべきである。
- ・ 窓口業務のサービス向上については、コンサルタント等の民間の意見を聞いて、意識改革をしてはどうか。

(3) 40代の女性

- ・ 駐車違反については、多くの人が何故民間でやるのか、と思っている。すでに官がやるのが当たり前と思っている事業については、民間にやらせるのは難しいのではない。権限に従わせるという業務は、民間に委ねるべきではない。
- ・ 体育館の管理のような業務は民間に委ねてもよいが、委ねたからといって官側が全てを任せてもいいものではなく、監視はしっかりやるべきである。また、管理業務自体も、その技術やノウハウを伝承して行くために、全てを放棄するのではなく、官と民とが協力すべきである。それにより、官が、民側のやり方や技術を学ぶこともできる。
- ・ 次の業務は民間に任せてもよいか
 - ① 体育館等の施設の管理・・・ 全員、民間に任せるべき
 - ② 広報業務・・・ 全員、両方で分担してやればよい。
 - ③ 品質等の確認業務・・・ 納得できれば、民間に任せても良い。
 - ・ 分析できる民間はあるだろうから、作業は任せてもいいが、最終的には官側が責任を持つべきである。
 - ④ 安全性の確認・・・ 最終的に責任をもって答えてくれれば、得意分野を生かすために民間でも良い
 - ・ なにかあったときにきちんと答えられるのは官側だから、検査も官側でやるべき
 - ・ 民間だけと言うのは疑問。民間なら、消費者の納得が必要
 - ・ 消費者は、官を信頼するしかない。

(4) 50代の女性

- ・ 次の業務は民間に任せてもよいか)
 - ① 体育館等の施設の管理・・・ 全員、民間に任せるべき
 - ② 広報業務・・・ 全員、両方で分担してやればよい。

- ③ 品質等の確認業務・・・民間に任せても良いが5人、官がやるべきが3人。
 - ・ ミートホープのような事件があると、官がやるべきだと思う。
 - ・ 単に委託するだけでなく、官が民にきちんと教えてあげることが必要である。それが難しければ、官がやるべきだと思う。
 - ・ 官が指定して、その上で仲良くやるべきである。
- ④ 輸入食品の安全性の確認・・・信頼できる期間がやるなら、協働でやるべき。
 - ・ 民を取り込んで、官寄りの民間機関と仲良くやるべき。
 - ・ 最終的に責任をもって答えてくれれば、得意分野を生かすために民間でも良い。
- ⑤ 動植物検疫・・・官に言われれば納得するが、民から言われたら納得できない。

3 もっと官と民とが協力したらいいと思う業務分野はないか

- ・ 各年代とも、答なし

第3章 出張調査

第1節 市場化テスト・大阪府の官民連携の試み

以下の報告は、平成19年3月に大阪府庁を訪問し、調査した結果を取りまとめたものである。

1 大阪版 PPP 改革

大阪府においては、大阪版 PPP 改革として、行政の業務について、

- ① 民間開放（府が担うべき事業について、その業務の全部又は一部を民間に委ねる取組）、
- ② 民間活力（ノウハウ、資金等）の活用（府の施策及び組織運営に、民間のノウハウや資金、人材を活用する取組）、
- ③ 協働（府が独自の行政サービスとして実施してきた事業等を民間と協働・連携する取組）

の3形態で取り組んでいるところである。

このうち、民間開放の事業例としては、指定管理者制度、PFI 事業、業務の民間開放に加えて、大阪版市場化テストが検討されている。

2 市場化テストの基本原則

大阪府における市場化テストは、“効率・協働・分権の地域主権改革”の実現を目的としている。平成17年6月に策定した「大阪府市場化テストガイドライン」では、次の5つの基本原則を提示している。

- ① 住民負担最小化・住民便益最大化の原則
- ② 民からすすめる地域協働の原則
- ③ 地方分権実質化の原則
- ④ 行政責任堅持の原則
- ⑤ 雇用確保と行政効率化両立の原則

3 2 類型の設定

このガイドラインでは、官民競争型と提案アウトソーシング型の 2 つの類型を設定している。

(官民競争型)

(1) 官民競争型とは、知事部局等が直接事業執行に当たっている事務事業について、当該事務事業の全部又は一部について入札により委託をするに当たり、行政部門と民間事業者等が同一の条件の下に競争を行うものをいう。

(提案アウトソーシング型)

(2) 提案アウトソーシング型とは、現行の行政コストやサービス水準を上回る効果が期待されると判断した事業について、知事が民間事業者等に対し提案を公募し、包括的に委任するアウトソーシングをいう。

このうち、官民競争型については、官側の間接経費が出せないのも民とのイコールフットィングとならないなどの理由により、今後の検討課題としている。

4 提案アウトソーシング型の検討状況

提案アウトソーシング型については、現在までのところ次のように検討が進んでいる。

- (1) 平成 19 年 1 月に大学教授、公認会計士等の外部有識者で構成する「大阪版市場化テスト監理委員会」を設置した。
- (2) 2 月に同委員会に対し、現在提案アウトソーシング型での実施を検討している業務として、職員研修、自動車税事務所の催告事務、高等職業技術専門校のテクノ講座、申請書の受付やチェック等の窓口業務、出資法人への委託業務を提示したところである。
- (3) 4 月には同委員会において対象業務の選定が、5 月にはその公表とともに実施方針の策定が行われる予定である。

5 今後の検討事項

入札の際の基準点や評価点をどうするか、事業執行のモニタリング方法、事故等の場合の責任の取り方などは、今後決定されることとなる。

なお、今回提案されている業務が民間事業者等において実施されることとなった場合

は、その業務に従事していた職員の処遇について、配置転換により対応することとしているとのことである。

6 調査者の感想

大阪府の市場化テストにおいては、これまでのところ民間開放する業務を府庁の視点から限定して進めているように見えた。府民への最終責任が府にあるとの基本認識からは、当然のことではある。対象業務の選定と実施が今後どうなるか興味深い。

第2節 協働化テスト・佐賀県の官民連携の試み

以下の報告は、平成19年3月に佐賀県庁を訪問し、調査した結果を取りまとめたものである。

佐賀県では、「市場化テスト」ではなく、19年度から事業実施の効率性だけでなく有効性を重視した「協働化テスト」を導入することし、その取組を開始した。佐賀県では、協働化テストは、市場化テストが行政と民間との競争でどちらがより安くできるかという視点から行われるのに対して、当該事業を誰が実施するのが一番いいかを判断するものであると説明している。

佐賀県は、「協働化テスト」を「県の業務を対象に民間企業、CSO、大学、行政等が対話を通じて、それぞれの得意とするところを持ち寄り、県民の満足度を高めるように、公共サービスの量と質の確保・向上を図っていくプロセス」と説明し、県民満足度の向上を求めることとプロセスの重視がうたわれている。協働化テストでは、ほぼすべての業務を対象に提案を求めている。

（協働化テストの特徴）

佐賀県は、協働化テストの特徴として、次の6点をあげている。

- ① 県が実施しているすべての事業を対象
- ② 提案者が対象事業を選んで外部委託等を提案
- ③ 「官民の切磋琢磨をオープンに行う」アプローチの導入
- ④ 業務の担い手についてゼロベースでの見直し
- ⑤ 行政・提案者間で合意のあったものから予算化
- ⑥ 民間企業のみならず、自治会などを含む市民社会組織（CSO）にも呼びかけ

（新たに外部委託・県民協働を検討する主な業務）

佐賀県庁では、新たに外部委託・県民協働を検討する事業の提案をCSOを含む民間から募集した。

佐賀県庁が提案を受けて19年度に向けて新たに外部委託・協働を検討した案件は、事業総数2,027件のうち、236件、市町への権限委譲は25件、引き続き外部委託・協働による実施は519件であった。その主なものは、次のとおりである。

- ① 指定管理者による公の施設の管理運営（総合福祉センター体育館等）
- ② 債権管理業務（各種資金貸付金等）
- ③ 保健統計業務
- ④ 県原産地呼称管理制度の運営

- ⑤ 普及・啓発業務（交通安全，少子化タウンミーティング等）
- ⑥ 県美術展覧会の開催
- ⑦ 県科学技術奨励賞の企画運営など

なお、提案書の提出状況は，下表のとおりであった。

	CSO	企業	大学	合計
県内	182	75	5	262
県外	1	97	1	99
（うち九州外）	（1）	（82）	（1）	（83）
合計	183	172	6	361

備考：九州外の 82 件については，ほとんどが東京であった。

提案のあった 361 件（複数の本部にまたがる案件が 10 件あり，総数は 371 件）について，採否をみると，採択が 197 件，不採択が 79 件，意見として受け取るが 95 件となっている。採択とされた 197 件のうち，19 年度実施は 82 件，20 年度以降実施は 112 件，事業廃止は 3 件で，19 年度の当初予算に反映させた事業は 25 事業，274,220 千円となっている。

（協働化テストの結果）

19 年度に実施する事業として採択された主な提案と協働化テストの結果は，次のとおりである。

① 企業育成・雇用拡大の提案

協働化テストの結果：企画段階からの助言，ネットワークを生かした周知，講師として参加などフェアを効果的に開催する事業協力を検討

② 地域活性化の提案

協働化テストの結果：棚田保全活動に対する棚田地域と都市住民等とのコーディネート及び広報・啓発活動等を委託（相手方は CSO 中間支援組織を想定）

③ 地域活性化の提案

協働化テストの結果：提案者が望む事業効果の実現のため，後援などの協力

（まとめ）

県では，県の事業について協働することだけが目的ではなく，このような過程を通じて，民で実施するものを整理することも目的としているとのことであった。