

畜産分野における新たな政策  
推進手法の調査研究事業

政策情報  
レポート

147



日 本 中 央 競 馬 会  
特別振興資金助成事業

# 官民パートナーシップの構築に関する ガイドライン及び調査研究報告書

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

当センターの使命は、農畜林水産行政分野における今日的課題の調査研究である。

こうしたテーマの中には、1980年代から行政手法のグローバルスタンダードになりつつあるニューパブリックマネジメントに由来するものが多いが、残念ながらわが国にはそうした新しい行政手法に関する蓄積が乏しいものが少なくない。このため当センターにおいては、これまで、先進各国において、そうした新しい行政手法に関する理論的背景や実施状況について調査研究を行い、わが国へ紹介してきた。また関連する国内の状況についても、調査研究を行ってきた。

平成 18, 19 年度においては、「官民連携の強化による畜産行政の推進手法に関する調査研究」をテーマとしたが、これは、従来、その企画から実施までを一元的に公的機関が担ってきた施策や事業に関して、むしろ民間の方が当該施策や事業に精通している場合には、公的機関と民間機関が連携して担っていくことにより、より効果的効率的に行政を運営していくことができるとして、官と民との連携に前向きに取り組み始めた国が多いことに着目したためである。

具体的には、次の調査研究に取り組んだ。

- ① 「Public Private Partnership : PPP」と呼ばれている、公的機関と民間機関とが連携して公的業務に取り組んでいる状況
- ② 「Public Involvement」と呼ばれている、官と民との合意形成手法

このうち②の Public Involvement については、道路建設のように、関係者にメリットとデメリットがあつて、デメリットを納得の範囲内に調整していくような場合には有効な手法であるが、農畜林水産業分野においてはこの手法を適用できる場面がほとんど見当たらないところから、EU の農村開発事業のように、施策や事業が発想された直後から官と民とが合意形成を図りながら進めていく事業を対象を広げ、調査研究を行うこととした。

調査研究結果については報告書をお読みいただきたいが、その要点は次のとおりである。

- ① 最近の考え方では、公的業務のうち民間に委ねられないものは存在しないそうであるが、それを委ねるかどうかは公的機関の判断なので、長所、短所をしっかりと見極めで行う必要があること
- ② 農村開発のように事業に関係する地域の範囲が広いものについては、官と民とが五分五分の立場で協働していかなければ実施は難しくなっていること。この場合、官側は、事業実施に取り組むだけでなく、進行管理や業務遂行状況の監視といった役割をも担う必要がある。

調査にあたっては、まず日本で調査予定国の言語である英語、ドイツ語に堪能なアシスタントの人たちに関係資料の検索や翻訳を行ってもらい、その上で、学識経験者に総括的に検討していただく「調査研究委員会」の委員の方々や、専門家にお集まりいただき専門的立場から検討していただく「官民連携に関する専門委員会」の方々に、訪問先や質問内容等について、様々な角度からご意見をいただいた。

その上で海外調査では、米国、オーストラリア、英国、ドイツ、カナダの各国で、具体的に官民連携を担当している人たちを中心に訪問し、率直な意見交換をしながら調査を行った。それぞれの国において多くの担当の方々から親切に対応していただき、また各国の在外日本大使館の農政担当の人たちや通訳の方たちにいろいろとご協力いただき、またお世話をしていただいた。

国内では、アンケートを実施したほか、府県の担当者を訪問して、その実施状況を調査したり、一般消費者の方にお集まりいただいてフォーカスグループ調査を行ったりする等の調査を行った。国内調査においても、多くの方たちにご協力をいただき、またお世話をしていただいた。

当センターの成果は、これらの方々のご協力、お世話の上に得られたものであり、感謝にたえない次第である。心から感謝の念を表したい。

なお、この冊子は、ガイドラインと、そのバックデータともいうべき、調査結果の概略をとりまとめたものである。

ガイドラインは、当センターの調査研究の最終取りまとめであり、今後の官民連携の方向性についての当センターの提案である。多くの方々の参考となり、農畜林水産分野における官民連携の今後の進展に貢献できれば、幸いである。

農林水産政策情報センター

## 目 次

はじめに

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 第1部 官民パートナーシップの構築に関するガイドライン      | 1  |
| 第1章 官民連携ガイドライン                   | 1  |
| 第2章 パブリックインボルブメント・ガイドライン         | 9  |
| 第2部 海外調査結果                       | 13 |
| 第1章 英国調査結果                       | 13 |
| I 英国における官民連携                     | 13 |
| 第1節 概説                           | 13 |
| 第2節 パートナーシップス UK                 | 14 |
| 第3節 英国における官民連携の趣旨                | 16 |
| 第4節 農村地域開発プログラムに見る官民連携           | 20 |
| II 英国の農村地域開発プログラム                | 23 |
| 第1節 EUの農村地域開発政策と英国の農村地域開発プログラム   | 23 |
| 第2節 農村地域開発プログラムの実施状況             | 28 |
| 第2章 米国調査結果                       | 35 |
| 第1節 全国家畜個体識別制度（NAIS）の趣旨及び目的      | 35 |
| 第2節 農務省（USDA）動植物衛生検査局（APHIS）調査結果 | 38 |
| 第3章 ドイツ調査結果                      | 41 |
| I ドイツ連邦政府における官民連携                | 41 |
| 第1節 連邦政府の官民連携への取組み（概況）           | 41 |
| 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    | 43 |
| 参考資料1 PPP適正テスト                   | 45 |
| 参考資料2 PPPタスクフォース                 | 48 |
| II ドイツの総合農村開発計画                  | 49 |
| 第1節 総合農村開発計画の概要                  | 49 |
| 第2節 取組み状況（バイエルン州農林省調査結果）         | 51 |

|     |                           |     |
|-----|---------------------------|-----|
| 第4章 | オーストラリア調査結果               | 59  |
| I   | オーストラリアの官民連携              | 59  |
| 第1節 | オーストラリアの官民連携・概要           | 59  |
| 第2節 | 検疫・防疫業務におけるパートナーシップ       | 61  |
| 第3節 | リージョナル・パートナーシップ・プログラム     | 64  |
| II  | インダストリー・パートナーシップ・プログラム    | 69  |
| 第1節 | インダストリー・パートナーシップ・プログラムの概要 | 69  |
| 第2節 | 聞き取り調査結果                  | 73  |
| 第5章 | カナダ調査結果                   | 77  |
| I   | カナダにおける官民連携の実施状況          | 77  |
| 第1節 | カナダ官民連携審議会の概要             | 77  |
| 第2節 | カナダ官民連携審議会の官民連携概念         | 79  |
| 第3節 | カナダ官民連携審議会での聴取            | 81  |
| 第4節 | 農業・食品省での聴取                | 86  |
| II  | カナダ農村地域パートナーシップ           | 89  |
| 第3部 | 国内調査結果                    | 97  |
| 第1章 | 官民連携アンケート調査結果             | 97  |
| 第2章 | フォーカスグループ調査結果             | 101 |
| 第3章 | 出張調査結果                    | 109 |
| 第1節 | 市場化テスト・大阪府の官民連携の試み        | 109 |
| 第2節 | 協働化テスト・佐賀県の官民連携の試み        | 112 |

# 第1部 官民パートナーシップの構築に関する

## ガイドライン

### 第1章 官民連携ガイドライン

#### 1 官民連携の推進

##### ガイドライン1

##### \* 官民連携の推進

公的な業務を民間との連携のもとに実施すること（「官民連携」；Public Private Partnership：PPP）は、より効果的、効率的に公的業務を行うための有力な手法なので、今後の行政推進の基本的な手法の一つとして前向きに取り組んでいくべきである。

（説明）

（1）官民連携とは、従来、公的機関がその企画立案から実施までを全面的に行ってきた政策、施策、事業（以下「政策等」という。）を、公的機関が民間と役割分担しながら実施していくことを言う。

この場合、「官」とは、行政機関、すなわち国、地方の公共団体のことであり、場合によっては独立行政法人も含まれる。「民」は、官以外の個人、法人である。

市町村長や都道府県知事は、通常は「官」でありながら、住民の代表、すなわち「民」として行動することもあるが、このガイドラインは「行政機関に属する者であれ属さない者であれ、共通の目的に向かって連携して協働する」ことにターゲットを置いているので、こうしたケースでは厳密に区分していない。

（2）わが国では、官民連携は、いわゆる行政改革の一環として組織、定員を削減することと関連づけ、より少ない費用で実施できることがメリットととらえられることが多いが、当センターが調査した諸外国では、公的業務、ないし公共サービスを、公的機関であれ民間機関であれ、そのことを得意とする機関が行うことにより、より効果的、より効率的に行うことを目的として官民連携が考えられていた。

また諸外国においては、ニューパブリックマネジメントが提唱されて以来、この官と民とがパートナーシップを組んで公的業務や公共サービスの提供にあたっていくことが盛んになってきている。

(3) また、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。（東洋大学大学院編著：2006－2007 公民連携白書より）

(4) 今後の行政、とくに公共サービスの提供という分野においては、当該業務をより得意とする方が担当し、よりよい展開を図っていく、ということが必要であり、そのためにも、民間の方が当該業務に精通していると認められる業務については、積極的に官と民が連携して取り組んでいく必要がある、と考えている。

(5) なお当センターでは、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ている。

#### ① アウトソーシング

従来、公的機関が行っていた公的業務の全部又は一部の実施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

(Private Finance Initiative : 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、公的機関側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が、アウトソーシングの場合は、大体 5 年以内となっている場合が多い。

#### ③ パブリックインボルブメント

もともとは、アメリカの道路建設のような公共事業を実施する場合に、デメリットを調整して住民の合意を得るために開発された手法で、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こと。

しかしながら、農畜林水産分野では適用しにくい手法であるところから、当センターでは、現在ヨーロッパにおいて行われている、事業の実施全体について合意し、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「農村開発事業」のような手法も「パブリックインボルブメント」の一環として取り扱った。

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。例えば公的機関の研究所が開発した物品や技術を民間企業が商品化し販売する、といったようなものがこれにあたる。

⑥ その他

後援、イベントの共催、等

## 2 アウトソーシングについて

### ガイドライン2-1

#### \* アウトソーシングの目的

アウトソーシングをするにあたっては、定員削減や組織の縮小への対応のためではなく、どうすることが最も効果的、効率的に公的業務を実施できるかという視点から行うべきである。

(説明)

(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、サービス水準が大幅にダウンし、一旦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。

(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。

## ガイドライン 2-2

### \* アウトソーシング対象事業

公的機関の実施する業務のうち、民間に委託すべき業務であるかどうかは慎重に見極める必要がある。

(説明)

(1) 当センターの官民連携専門委員会では、公権力の行使に該当する業務以外の業務については民間委託が可能であることに異論がなかったが、公権力の行使に該当する業務についても民間委託が可能であるかどうかについては議論が分かれた。

しかしながら、いずれであれ、民間委託が「できる」ということと民間委託を「すべき」ということは別であり、「すべき」かどうかについては、特に公権力の行使を伴う場合には(3)のような調査結果も出ているので、慎重に見極める必要がある。

(2) 各国の調査では、身体の束縛、物品の押収、罰則の賦課、金銭の徴収といった、いわゆる公権力の行使を伴う業務については、英国以外の国ではアウトソーシングは行われていなかったが、英国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。

(3) フォーカスグループ・インタビューでは、駐車違反確認作業の民間委託に関し、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。公権力の行使を伴う業務の場合、補助業務であっても、まだまだ、この種の業務に関連して行う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り、このことは留意するべきである。

## ガイドライン 2-3

### \* 業務委託の受け手について

公的業務の全部又は一部を委託する相手方については、業務執行能力(執行体制、財務状況、事務処理能力、専門性等)に問題がなければ、会社、個人、公益法人、NPO その他、その形態を問うべきではない、と考える。

(説明)

(1) ど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、公益法人、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（例えば、適法に伐採されたことが証明できない木材）、人手（例えば、地続きの隣国であるトルコからの密入国者）等についても、合法的なものでなければならぬとされていた。

（２）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、市役所も後ろ盾になって、時間が自由になる市役所のＯＢや地域のことに詳しい人たちを構成員とする 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。

#### ガイドライン 2-4

##### \* 事故等への対応

官民連携のもとに民間に委託している事業において事故等が起きた場合、公的機関が第一義的にその責任を負うことは避けられないものとする。

（説明）

（１）事故等が発生した場合に第一義的にその責任を負うのは、どこの国でも公的機関側で、あとは民間機関との間の求償関係になっていた。

特にわが国では、事故などが発生した場合には、少しでも公的な機関が関与していれば公的機関に責任を求めてくる傾向が強いので、第一義的責任を負うことは避けられないものとする。

（２）このため例えばオーストラリアでは、受け手の民間側が保険に加入することが義務化されていた。

（３）なお、事故が起きた場合に公的機関が第一義的に責任を負うはめになることは、アウトソーシングの場合だけでなく、全ての類型の連携事業において、同じであるとする。

#### ガイドライン 2-5

##### \* 管理責任

公的機関は、公的業務の全部又は一部をアウトソーシングした以降も、事故の発生を含むサービス水準の低下が起きないように、業務の遂行状況をしっかり監視していくことが必要である。

(説明)

(1) アウトソーシングした後にも、受託者が契約どおりに委託事業を実施し、サービス水準も維持、向上しているかどうかを、公的機関側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(前掲 公民連携白書より)。

ドイツ調査において、前述のように、サービス水準が大幅にダウンし、当該事業を再び官が行うようになった事例があったとのことであり、民間に委ねたあとも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とのことであった。

(2) なお、ドイツ調査では、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、民間に任せたからイコールすぐ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、ということでもあった。

このモニタリングに要する費用は、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ったときの難しい問題として残っている。

### 3 市場化テストについて

#### ガイドライン3-1

##### \* 市場化テストの意味

わが国では、「市場化テスト」とは、公的業務の担い手を決定する際に公的機関と民間機関とが競争入札を行って決めることを意味しているが、海外調査では、官と民とが競争入札をしたという事例はなく、また、国内でも、極めて少ない。官と民との担当能力の競争は、他の手段を考えた方がよいようである。

(説明)

(1) 政府が、あるプログラムで行おうとするとき、通常、内部的に、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検討し、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。

(2) 「市場化テスト」については、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、とのことでもあった。

(3) わが国で市場化テストの実施を謳っている事例はいくつも見られたが、当センターが調査した限りでは、公共機関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、公共機関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。

(4) 海外における官と民との競争としては、例えば英国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での競争であり、担い手を決めるために競争することはないようであった。

(5) 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、公共機関が実施する場合には、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った。

(6) 前述したように、民間にアウトソーシングした場合には、しっかりしたモニタリングを公的機関が行うことが必須であるが、こうした費用を考えると、コストの面でアウトソーシングの方が有利とはならない場合は少なくない。

### ガイドライン 3-2

#### \* 従事していた職員の処遇

公的機関と民間機関との競争入札が行われなければこうした問題は生じないが、一般的には、アウトソーシングした場合の従来職員の業務は、チェックしたり、モニタリングしたりする役割になるようである。

#### (説明)

(1) 海外調査では、競争入札の事例がなく、公的機関が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なかったもので、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。

(2) 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。

#### 4 PFI 事業について

##### ガイドライン 4

##### \* 農業分野における PFI

畜産を含む農業分野において、PFI を行った事例はなかったが、PFI のような比較的新しい手法の活用方法は絶え間なく進化しているので、今後とも、より効果的、効率的に公的業務を推進するという視点から、諸外国の動きを注視していく必要がある。

##### (説明)

(1) 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なので、事例を見つけることはできなかった。

(2) 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。(P45 参照)

こうしたことについても、海外の動向を注視していく必要があると考える。

## 第2章 パブリックインボルブメント・ガイドライン

### 5 農村開発計画におけるパブリックインボルブメント

#### ガイドライン5

##### \* 官と民との連携による事業への取り組み

農村開発計画のような地域振興計画については、今後、公的機関と民間とが計画立案から事業の実施まで緊密な連携のもとに共同で取り組んでいかなければ十分な成果にはつながらないと考えられるので、そうした事業推進体制に留意しつつ、計画や事業を進めていく必要がある。

#### (説明)

(1) 1でも記述したように、パブリックインボルブメントは、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で、もともとは米国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。「involve」は、「巻き込む」という意味である。

しかしながら米国で行われているパブリックインボルブメントは、道路建設のような公共事業や、環境問題のように、関係者それぞれにメリットとデメリットがあり、デメリットをいかに納得の範囲内に調整するか、という場合には有効な手段であるが、農業分野のように、メリット側とデメリット側がはっきり分かれ、利害の調整を図りにくい分野では効果的な手法ではありえず、したがって、その例は見当たらない。

なお、米国で行われているパブリックインボルブメントは、例えば道路建設のような場合、以前は道路を造ることへの合意であったが、最近では、道路の作り方をどうするかということへの合意形成という方向になってきているとのことであった。

(2) 一方、ヨーロッパの農村開発事業では、「官と民とのパートナーシップ」をキーワードとして事業の計画段階から事業の実施までを共同して作り上げるという形で事業が推進されており、ここでは利害の調整という意味での合意形成の占めるウエイトは小さいものの、当センターでは、これも「パブリックインボルブメント」の一環と考えている。

この場合「involve」は、米国の場合のように「巻き込む」という訳ではなく、「(積極的に) 参加する」という訳で考えている。

(3) 具体的には、EU加盟各国は、EUの農村開発計画の下で、地域の民間機関や住民が官との連携の基に形成するローカル・アクショングループを中心に、パブリック、プライベート、パートナーシップを合言葉として、農村開発(Rural Development)事業に

取り組んでいる。

ドイツ・バイエルン州農林省の担当者の言葉を借りれば、ローカル・アクショングループそのものが官と民とのパートナーシップであり、官と民とが対等の立場で事業の計画から実施まで協働していく（＝パブリックインボルブメント）ということを意味している、とのことであった。

（４）農村開発といった事業を効果あらしめるためには、場当たりの小さな事業を実施するのではなく、広い地域を事業区域とし、官と民との必然的な参加（パブリックインボルブメント）によって実施していく方向になっているようである。そして、事業区域が広くなればなるほど、官と民との連携なしには事業実施も難しくなるようである。

なお、専門委員会では、最近では点での開発は難しく、ゾーンでの開発でなければうまくいかなくなっているし、開発後も、いろいろな職種の人たちや機関が一緒になって開発されている方が合意形成もしやすい、という意見があった。

## 6 意欲ある住民（民）の参加

### ガイドライン 6

#### \* パブリックインボルブメントにおける民の意欲

官と民との必然的な参加（パブリックインボルブメント）を得て事業を実施していくためには、地域住民の活発な活動が不可欠であるので、そうした住民の積極的な参加が期待できる地域で事業の展開を図る必要がある。

#### （説明）

（１）このように、官と民との必然的な参加（パブリックインボルブメント）を得て事業を実施していくためには、海外諸国においてもわが国においても、地域住民の活発な活動を不可欠としているので、そうした活動を期待できる地域で事業の展開を図るべきである。わが国でも、こうした住民の活発な活動を期待したいところであるが、残念ながらすでに過疎化、高齢化の進行でそうしたエネルギーを期待すべくもない地域が多くなっているようであるので、対象地域の範囲を広げたり、公共機関や商業施設、病院を集中させたりする努力が必要になってきている。

なお、例えばヨーロッパの国々では、過疎化、高齢化が進行しているとは言え、まだまだわが国に比べれば深刻度は小さく、住民の活発な活動を期待できている。

（２）諸外国では、事業に参加する住民にも経費負担が必要とされている。経費負担を伴っても是非事業をやりたいという強い意思が求められており、こうした姿勢も学ぶべきであると考ええる。

## 7 官の役割

### ガイドライン7

#### \* パブリックインボルブメントにおける官の役割

農村開発事業を民間の積極的な参加のもとに展開する場合、公的機関の役割は、補助金の交付、事業の推進といったものだけでなく、進行管理や事業の制約との整合性のチェック、実施された事業の事後チェックといった役割も果たす必要がある。

#### (説明)

こうした大規模な開発事業の場合、公的機関の役割は、計画策定や事業の推進、補助金の交付といった従来から行ってきたものに取り組むだけでなく、向かっている方向が補助の意味、地域全体の事業推進の方向等とずれないように監視する、という役割も担わなければならない。本来自由に資金を使用し、束縛なく事業を実施したい民間が、全体としての方向性や、地域で期待されている資金の用途から外れないためには、それを監視する機能は不可欠である。

## 8 コンサルタントの活用

### ガイドライン8

#### \* 有料のコンサルタントの活用

諸外国では、農村開発計画のような事業の計画や実施にあたっては、いわゆるコンサルタントが有料でアドバイスを行っている。わが国は、とかくアドバイスは無料、という考え方になりがちであるが、有料であれば、その金額に見合うアドバイスが受けられるわけであり、事業関係者の頭を切り替えるよう、指導していく必要がある。

#### (説明)

(1) パブリック・インボルブメントにより広い区域で多くの住民の参加を得て事業を実施するような場合、英国やドイツにおいては、官と民との連携だけでなく、各種のコンサルタントを上手に活用しているようである。コンサルトは有料であるが、それに見合うだけの最新の情報や技術の裏づけのあるアドバイスを受けられるし、意見の相違を調整する役割をも担ってくれることもあるので、有益であり、積極的にコンサルタントを活用するような前向きな取組みが期待されている。無料のアドバイスは、結局は役に立たない、ということのようである。

なお、この場合、コンサルタント料は公的機関が払い、民間は支払わない場合や、機械等を販売した会社がサービスの一環として無料でアドバイスしてくれるような場合もあるが、こうしたケースを否定するものではない。

(2) 北陸地域におけるワークショップでは、中央のコンサルタント会社では、結局地域に根ざしたアドバイスが得られないことが多いという発表があり、当該地域に縁のあるコンサルタント、ないしは大学を含む地域で活動しているコンサルタントの活用が適切のようである。

## 第2部 海外調査結果

### 第1章 英国調査結果

#### I 英国における官民連携

##### 第1節 概説

(1) 英国政府においては、1980年代後半から「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 パートナークシツプス UK

### 1 パートナークシツプス UK の概要

(パートナークシツプス 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ークシツプを通じて、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 及びその他の官民パートナークシツプ (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さ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ーク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。

(PUK の支援プロジェクトの選定基準)

(6) PUK の支援プロジェクトは、次のようなものである。

- ① 大規模なプロジェクト
- ② 複雑 (Complex) なプロジェクト
- ③ 複製可能 (Replicable) な手本
- ④ 革新的 (Innovative) な取引
- ⑤ 政治的に慎重な対応が求められる (Politically sensitive) プロジェクト

## 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) もう一つの要因は、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。

例を挙げると、PFI の中には、民間部門ではなく、政府が実際にお金を出しているものもある。この場合の P はプライベートではなくて、パブリックという意味になるという

ことである。PFI というのはいちばん最初にアイディアができた時に、そういった財務的なイニシアチブ (finance initiative) ということでこの名前ができてしまっているの、変えることができない。実はこの名前には広い意味が含まれている。

最近メキシコの政府と仕事をしたのであるが、メキシコではこのような概念を PPS (プロジェクト・パブリック・サービス) と呼んでいる。

### 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探っていくことになる。

(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に、両方の技術をどのように合わせて、こ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、この場合は「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、「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イケない」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。アメリカでは確か、看守の仕事のアウトソーシング契約を結んで外部に委託しているものがあるはずである。

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、さまざまではあるが、公共部門が表立って補償をして、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 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、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) 民間部門に、今までは入っていたが、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こ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、集合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いけなくなったという場合は **RDA** 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。

## Ⅱ 英国の農村地域開発プログラム

英国の農村地域における官と民とが計画段階から協力しあって推進している地域開発プログラムの実施状況について、平成 19 年 6 月、非省公共団体・Natural England 及びイギリス南部の Local Action Group であるドーセット県 Chalk and Cheese を訪問し、調査を行った。

### 第 1 節 EU の農村地域開発政策と英国の農村地域開発プログラム

#### 1 新農村地域開発規則－戦略的アプローチ

（3つの政策目的）

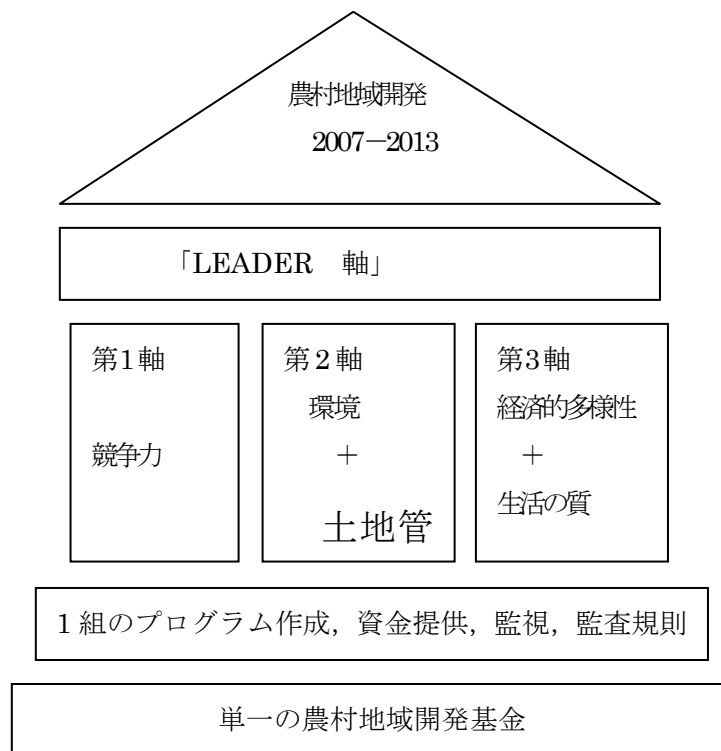
（1）理事会規則で記述された、EU の新農村開発政策は、「継続と変化」によって性格づけられる。その政策は、加盟国が選択でき、総合的な農村地域開発プログラムの脈絡において EU の資金援助を受けることのできる手段のメニューを提供し続けている。その政策は、農村地域の戦略的意味内容及び持続可能な開発を育成することにより、これらのプログラムを開発する方法を変更している。その目的のため、将来の農村開発政策は、次の 3 つの共通合意が得られる核となる政策目的に焦点を当てている。

- ① 農業及び林業の競争力を改善すること、
- ② 土地の管理を支持すること及び環境を改善すること
- ③ 生活の質を改善すること及び経済活動の多様化を奨励すること

（戦略的アプローチ）

（2）1 つの主題の軸（axis）は、農村開発プログラムにおけるそれぞれの核となる目的に対応する。3 つの主題の軸は、専ら LEADER approach（LEADER 軸）となる「方法論的な」軸により補完されている。それぞれの軸についての最小限の資金提供は、プログラムに一定の全体的均衡を確保するために必要とされる（第 1 軸には 10%、第 2 軸には 25%、第 3 軸には 10%及び Leader 軸には 5%－新加盟国には 2.5%）。

（3）このアプローチは、3 つの政策軸についての EU 共通合意の優先事項に焦点を当てるために農村地域開発への EU の協調資金融通を認め、一方で、加盟国及び地域レベルにおいて、部門次元（農業再構成）及び地域的次元（土地管理及び農村地域の社会、経済開発）の間のバランスをとるための十分な柔軟性もある。



## 2 イングランドにおける RDP

### (RDP の予算額)

(1) イングランドにおいて 2007 年から 2013 年まで実施される RDP は、総額 39 億ポンド（約 9,700 億円）の予算であり、その 80 パーセントが上記の第 2 軸の事業として支出される。

### (ES の 3 段階のレベル)

(2) そのうちの大部分は、環境管理計画(Environmental Stewardship scheme ; ES)という環境と調和した農業を推進する事業に支出され、ES は、入門レベル(Entry Level)、有機入門レベル(Organic Entry Level)、高度レベル (Higher Level) の 3 段階に分かれている。

#### ① 入門レベル

入門レベルは、普通の農用地が対象となる計画であり、農業者が、環境と調和した標準的な管理方法を選んで実施すれば、1ha 当たり年間 30 ポンドが支払われる。

#### ② 有機入門レベル

有機入門レベルは、有機農業の環境への便益を確保することを狙いとしており、農業者の有機農法への転換を支援する。1ha 当たり年間 60 ポンドが支払われる。

### ③ 高度レベル

高度レベルは、より費用のかかる特別な管理方法が要求され、その管理方法は、土地条件により、年を経るごとに変わる。農業環境計画に従って管理方法を策定しなければならない、その方法は、個別に審査され、実施後はモニターされる。支払額は、管理方法等により異なる。

(3) イングランドの農業者は、既に 28,000 を超える入門レベルの協定を結んでおり、環境の便益のために管理される農用地は、イングランド全体の 9 2 0 万 ha のうち 4 0 0 万 ha 以上となっている

## 3 EU 農村地域開発政策 2007－2013

(1) 農村地域開発プログラムは、イングランドにおける EU 農村地域開発規則 (RDR) の実施である。

プログラムの狙いは、農村地域の環境の保護及び強化、農業部門の競争力の向上並びに競争力があり、持続可能な事業及び繁栄する農村地域共同体の育成である。

RDR は、イングランドにおけるプログラムがその中で運営されなければならない枠組みを設定している。規則における枠組みは、次の 3 つの「軸」(又は目的)を中心に構築されている。

ア 農林部門の競争力の向上

イ 環境及びカントリーサイドの改善

ウ 農村地域における質の高い生活及び農村地域経済の多様化

(2) イングランドの 2007－2013 農村地域開発プログラムに対して、総額 39 億ポンドの予算が充てられる。

その予算のおおよそ 80%が第 2 軸に支出されることになり、その大部分は、環境管理責任計画 (Environmental Stewardship scheme) を通じて執行され、環境管理責任農業環境計画 (Environmental Stewardship agri-environment scheme) は、

- ① イングランドにおいて、その土地に効果的な環境管理を提供する農業者及びその他の土地管理者に対して資金を供給する。
- ② イングランドにおけるすべての土地管理者に対して入門レベル (Entry Level, ELS) で受け入れている。
- ③ 計画の高度レベル (higher level, HLS) は、競争的で対象が限られており、高い優先順位の立地条件及び地域における重要な環境的利益を提供している。
- ④ 農業者は、28,000 を超える ELS 協定に署名しており、イングランドの農地総面積 920 万ヘクタールのうち 400 万ヘクタールを超える農地が環境の利益のために管理される

よう導いている。

- ⑤ 2007 年のレビューは、気候変動に関する既存の計画及びそれ以上のことを行う可能性におけるバリューフォーマネーの改善を注視する予定である。

## 4 Natural England 及びその任務

(発足と目的)

- (1) Natural England は、English Nature、カントリサイド庁の景観、アクセス及びレクリエーションの要素並びに農村地域開発サービスの環境及び管理機能をまとめて、2006 年 10 月 1 日に設立された。

Natural England は、人々、土地及び自然のために、農村、都市、沿岸及び海洋地域の生物的多様性、景観及び野生生物が増進するよう、業務を行う。アクセス、レクリエーション及び公共の福祉を振興し、並びに自然資源が管理される方法に貢献して、それらが現在及び将来にわたって享受され得るようにする。

(4 つの戦略的アウトカム)

- (2) Natural England は、現在及び将来の世代のための自然環境の保全、促進及び管理という目的を果たすために、互いに結びつきのある次に掲げる 4 つの戦略的アウトカムの執行に向けて業務に当たっている。

- ① 健全な自然環境：イングランドの自然環境が保全及び強化される
- ② 自然環境の享受：より多くの人々がより頻繁に、自然環境を享受し、理解し及びその改善のために行動する
- ③ 自然環境の持続可能な利用：自然環境の利用及び管理がより持続可能になる
- ④ 安全な環境の未来：自然環境の未来を集合的に安全なものにする意思決定

(業務内容)

- (3) これらのアウトカムを達成するために Natural England は、次のような業務をおこなっている。

- ① 人々、組織、土地管理者及び企業が、自然環境の保護及び促進に向けて行動をとるための支援をする。
- ② 人々の日常生活を充実させる部分となるよう、自然環境を利用することのできる機会を増やす。
- ③ 国、地方、地域レベルで環境問題に対する持続可能な解決手法を開発及び促進し、その結果として自然環境によって提供される社会的及び経済的価値を高める。
- ④ 自然環境の長期的な保護及び促進を達成するために、環境の将来に影響を与え、及び形成する組織及び個人をまとめる。

- ⑤ 我々の持つ専門知識、助言及び主張を分かち合うことを通じて、自然環境の保護及び強化のための国際的な取り組みの中で役割を果たす。

(業務手法)

- (4) ① **Natural England** は、環境が直面する国際、全国、地域及び地方の課題に合わせて、助言、主張、誘因、規定及び実際の行動の適切な組合せを応用してこれを行う。
- ② パートナースhipを通じて、最も大きな全体的影響を達成するため、**Natural England** の利用可能な手段 (levers) を他者のそれと組み合わせよう努める。明確な全国の枠組みの中での地域及び地方の差異に対応するための柔軟性は、**Natural England** の着手法の里程標となる。
- ③ 政府その他に対して自然環境に作用する政策の影響について助言する際には、**Natural England** の見解をいつも明確に説明する。**Natural England** は常に政府、その他の当局又は我々のパートナーに賛同するというわけではないが、**Natural England** の見解によって驚かしたりはしない。
- ④ **Natural England** は、初めの1年間は、新しいプログラム及び活動の形成を行いながら、業務の継続性の維持を確保する。

**Natural England** はまた、安全な環境の未来を提供し、新しい機会を追い求めるための戦略的方向を、さらに開発するよう働く。

## 第2節 農村地域開発プログラムの実施状況

### 1 Natural England 及び Local Action Group の事業分担関係

(1) EU は、農村地域開発プログラムにおいて3つの軸を設定しているが、その政策なり規則なりを全部実施する必要はない。

英国は、第2軸として Agri-environment に力を入れている。ここに EU が許す限りのお金をできるだけつぎこみ、第1、第3軸と Leader にはあまり予算を配分しないようにしている。

Natural England は、第2軸の農畜産業に関する部分を担当し、それと平行して森林に関する業務を担当しているのが森林委員会である。同等の機関の間で役割分担をして、責任を持ってやっている。

(2) 第1、第3軸に関しては、その業務は環境食料農村地域省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA) から地域開発庁 (Regional Development Agencies : RDA) に受け継がれた。RDA 自体は実際の予算をどのようにして調達し、どのように使って第1、第3軸を行うかについて未だ明確に決定していない。

ドーセット県においては、第4の軸となる Leader と Local Action Group を使って、第1、第3軸の活動を行うことが提案されている。

(3) Natural England は、第2軸の Agri-environment を担当し、第1、第3、第4軸については、2000-06年の Leader プログラムである Leader+ の時から Local Action Group としてこの地方でプログラムを実施している “Chalk and Cheese” という団体が担当している。

環境管理責任計画 (Environmental Stewardship scheme) の入門レベル及び高度レベルをうまく役立てて、便益が生まれるようにするのがこの団体の主な仕事である。Chalk and cheese というのは、「まるっきり違ったもの」という意味であるが、これまでも Leader+ を実施してきた。

(4) 第1軸が農畜産業のインフラストラクチャー、第3軸が最終的な農村地域開発 (rural development) であるが、それをきちんと成功させるためには第2軸を完全に独立させてしまうことはできない。第2軸の環境的なことがらも、農業者のトレーニングにもつながるだろうし、お互いに便益を分かち合うというのが重要なので、予算の管理に関して、Natural England が第2軸、他のところが第1、第3軸を担当するという場合であっても、お互いに協力しあっていくのが重要である。

(5) 第1, 第2, 第3軸に出される予算の最低5%は, **Leader** を使って活用しなければいけないという EU 規則があり, 残りの95%は **Leader** を通す必要はない。

最低5%と書かれているということは, 5%以上ということであり, この地域に関していうと, 第1, 第3軸に関しては, できるだけ **Leader** を通そうという姿勢がとられている。だから, かなりの量のものが **Local Action Groups** によって決められる。地域によっては協力体制がよくできている。国の枠組みがいろいろあるので, **Local Action Group** を通してそれを地域に合わせた形に適用して変えていくという活動を, この地域では **Local Action Groups** として実施している。

(6) また, 総予算の5%ということなので, それぞれの5%ずつである必要はない。環境に関連する活動をしている国家レベルの機関もたくさんあるが, 地域レベルの団体は実際に農業者に直接お金を渡すというよりは, むしろ農業者にいろいろな活動やプログラムを作ってその予算を提供する方法が多くなる。そのようなプログラムを通して EU で取り決められた第2軸を実施し, 予算を農業者に提供するのではなく, むしろ活動として提供することによって農業者に **Agri-environment** の知識を与えるが, それに **Leader** は関わらない。

(7) もともと歴史的な面から見ると, この活動のすべてが去年までは **DEFRA** によって行われており, **DEFRA** を通してこの予算がいろいろ分配されて使われてきたが, **Natural England** と **RDA** にその役割が受け渡されたのである。

**Natural England** は, もともとは **English Nature** という名前で, 以前から **Agri-environment** の活動をしていた。**English Nature** の時は EU の予算域には入っておらず, すべて英国の予算で動いていた。ところが, **Natural England** が設立され, **DEFRA** の業務が移ってくるということで, **DEFRA** の中で **Agri-environment** の仕事をしていた人たちも入ってきたのである。**Natural England** 自体は新しい仕事に対してどのように対応してゆくかという計画がだいたい作られているが, **RDA** はまだこのお金をどう使って第1, 第3軸に関する活動をするかについて交渉をしているようである。

(8) **Natural England** の業務に関して言えば, 例えば, 環境管理責任計画の入門レベルというのは, 新しい概念であり, **Natural England** のスタッフの介入はない。農業者はこういうことをやるのだという冊子を渡されて, 自分自身で申込用紙に記入する。スタッフの役目はこの用紙をチェックすることである。中には, 記入方法が理解できない農業者もいるので, その申し込みが適したものであるか, 間違いはないか, やろうとしていることが妥当なものかどうかをチェックしてお金を支払う役割というわけである。

また, 政府の関連機関で **Rural Payment Agency** というのがあり, **Natural England** は, その支払いがどのように使われているか, 年間の支払いの中からその5%ほどを無作

為に選び出してチェックしている。農業者に支払われたお金が間違った形で使われていないかどうか、やるべきことを農業者がやっているかどうかを確認する。

## 2 ドーセット県における Local Action Group の構成及び運営方法

(1) 英国の Local Action Group は、それぞれに異なった構成になっている。この地域に関しては、Leader+の時は地域の人たちの意見を反映しようということで、オープンフォーラムの方式を取っていたので、ここに住んでいる人及びここで仕事をしている人であれば誰でも参加できた。今度の Local Action Group に関しては、既存の Local Action Group のメンバーに加えて、Farmers Group 及び自然美観地域 (Areas of Outstanding Natural Beauty) のメンバーを合わせて構成する、つまり、生産者側の人々と環境側の人々を入れようということになった。

(2) この地域の Local Action Group の構成は、大部分が民間の団体である。この地域は5つの地方公共団体 (local authority) にまたがっており、各行政機関からのメンバーもこれに参加している。もちろん Natural England もこれに入るが、公共部門の割合は20%以下である。人数の割合として、全体の20%以下が公共団体である。

Leader+の時のメンバーは120名ほどであったが、これに農業者のグループ及び環境グループも入ってくるので、人数はこれより大きくなる。5つの地方公共団体から各行政機関、Natural England などがメンバーとして入る。内容によっては、公共からもまた違った人たちが入ってくるかもしれない。公共からの人数の割合は20%以下になることが予想されるが、まだ Local Action Groups の次の段階に関してははっきりしていない。

(3) 意思決定の方法として、基本的には1人1票という計算でいくが、内容によっては地方公共団体からオフィサーとカウンセラーの2人が参加するということもある。そのような場合は、1団体で2票になる。

年間6会合を開催しているが、必ずしも全部の会合に全員が来るわけではなく、核になるメンバーというのは確かにいる。中には年2〜3回しか参加しない人たちもいるが、どういう人が来ているかはしっかりとモニターして、公共部門と民間部門のバランスを見て、それらの割合がくずれないようにしている。

(4) 今度の Leader approach では、農業と環境に焦点を置くという意味で農業者のグループと環境のグループの2つのグループを加えることになった。Local Action Group の決定権に対してのメンバーの構成方法は、内容に応じて変化させなければならない部分もあるかもしれないが、基本的には今のやり方を続けていくことになる。新たに適応させる必要があり、変えなければいけない部分は変えていくことになる。

(5) 資金は公共の財源から出されているものであるが、その使い方を決めるのはあくまでも **Local Action Group** での多数決である。民間からの人数が多いということで、そちらの意見が多くなる可能性も大いにあるが、あくまでも多数決で決まることになる。

民間の人たちは、この地域のことを一番よく知っているのであるから、公共団体としても彼らの意見を重視することは、より大きな便益につながると考えている。何が最も成功するかということが一番よく知っているのは地域の人々だからである。同じように、ここに参加する **Local Action Group** の人たちも、これが公共のお金であることをよく認識しているので、賢くそれを遣わなければいけないという責任を意識している。そういった意味でうまくいっている。

(6) プログラムへの補助金に関する意思決定というのは、次のとおりである。

補助金は、国レベルで決められたもので、地域の人たちによって金額が決められたり、どういうふうに使われるかが決められたりするものではない。これはあくまでも国レベル、全国レベルでの支払いになるので、補助金に関しては、**Local Action Groups** の必要がない。**Local Action Groups** というのは、あくまでも全国レベルでの計画を、地域でどのように調整すればいいか、地域性を出して、その地域に合わせて、どのようにうまく地域で適用させていくかというためのグループである。

**Local Action Groups** は第2軸の **Agri-environment** にあまり関係ないというのは、**Agri-environment** というのは国レベルで決められた政策であって、地域性がうんぬんというのは難しいからである。**Agri-environment** 以外のものに関しては地域性を出さなければならない。地域でうまく適用させていった方がいいというものに関して **Local Action Groups** がからんでくるので、補助金に関する決定は関係ない。

(7) 第1と第3軸に関しては、補助金ということばの使い方が多分正しくないと思った方がいいだろう。ほとんどが計画、一種のプロジェクトに対する支払いである。

第2軸に関しては補助金で、環境に適したものを行うためにこういったことをすれば、これだけの補助金が農業者に払われる、というものである。

第1と第3軸に関しては、こういったことを実施しようじゃないかというアイデアが出てきて、そのプロジェクトがこの地域に適しているなと思った場合に **Local Action Groups** がそこに予算を出すことになる。

EU の枠組みに沿ったプロジェクトを実施するものであり、さらに法律的に何の問題もない場合は **DEFRA** には介入する権利がない。

(8) 資金の支払いに関しては2通りある。

**Local Action Groups** によっては、もうすでに予算を自分たちで持っており、そこがプロジェクトに対してこの予算を払いましょうと決めた場合、そこから払って、後からそ

れを Rural Payment Agency からもらう。先に支払って、それを Rural Payment Agency に請求するのである。

Chalk and Cheese のように自分で予算を持っていないところは、「あなたのところにこれだけの予算をあげましょう」と決められてから、プロジェクトを行う人が実際に Rural Payment Agency からお金をもらうという形をとっている。

(9) EU 規則には、5,000 ユーロ以上の費用を使うプロジェクトは、すべてそのプロジェクトが終わった段階で、監査を受けなければならないという決まりがある。5,000 ユーロ以下の予算で行われるプロジェクトはまずないので、ほとんどのプロジェクトが監査されるということである。

Local Action Groups が予算をどのように使っているかということについても、プログラムの終了期に必ず監査を受けるが、プログラムの決定についての監査はない。Local Action Group の人たちが地域に適しているものと判断したものが DEFRA の枠組みに沿ったものであれば、DEFRA は基本的にはプロジェクトをチェックしたりしない。プロジェクト選定のためのミーティングの内容も全部記録されているから、DEFRA がそれを見ることができ、その手順には透明性が保たれている。だから、DEFRA があえて介入してくることはない。

(10) しかし、Local Action Groups のやっていることが受け入れられないと DEFRA が判断した場合は、翌年に規程(rule)を変える。そういった形でコントロールを保っているが、ここには信用というものが存在している。DEFRA としては、このようなことをやりたいという枠組みを設けているが、このプロジェクトに限らず、中央政府が決めて予算の使い方を分けて「おまえたちこれをやれ」というのではなくて、もっと地域に合ったものを作っていくためにはその人たちを信頼し、また信頼されるという関係が重要である。

### 3 Local Action Groups での責任分担関係

(1) Local Action Groups でのパートナー間の責任分担関係については、Local Action Groups によっては、もうそれ自体が一つの団体として成り立っているものがあり、そのようなものはその団体自身が責任を負うことになる。しかし、この団体 (Chalk and Cheese) の場合は官と民のパートナーシップによって成り立っているのも、もし何かあったとしたら、当然責任を取るのは県 (County Council) ということになる。

(2) 一般個人の人たちにできるだけ参加してほしいというプログラムの中で、もし間違ったことを決めてしまったときに、あなたに責任を取らせますよといったらだれも来なくなる。できるだけ地域の人たちの意見を反映したいということを考えれば、万が一そ

うということが残念ながら起こってしまっただけで賠償問題が起こったときには、県が責任を取るという形にした方がよい。

地域政府（regional government）と県の間では、県が責任を持つという内容の契約書が存在するが、Local Action Group の中ではそういった契約書は一切ない。あくまでも委託条件（Terms of Reference）という形での取り決め及び何をしていくかという計画表のみが存在する。

（３）県が、これをこういうふうに使いなさいというふうに予算の中から各人にお金を渡すというのではなく、これだけの予算があって、地域の人たちにも参加してもらって、どういうふうにするか決めようという形になっている。予算を分配するというよりは、何をするかを決めて、そこから予算を出していこうという形になっている。

これは新しい方法だったので、県の方も当初はうまくいかどうか不安な面もあったようであるが、今ではうまくいっているという自信も出て、これがいいやり方であると認識している。

県が全責任を負うから、個人に対する求償というのはしない。県で責任が止まるということである。メンバーの人たちが正しく、自信を持って、誇りを持って活動した場合は、当然そうである。犯罪などがあれば別である。

#### ４ 農業者とのコミュニケーション

（１）Natural England は、今、環境庁（Environment Agency）と共同で Catchments Safety Farming というプロジェクトを行っている。このプロジェクトにおいては、Natural England、森林委員会及び環境庁の３つが主な団体として、土地所有者たちと共に活動している。地域の川の水質が悪くなったということで、その水質を改善するために地域の農業者に対して、環境面でこのようなことをした方がよいという教育をするのであり、それが第２軸の事業になる。農業者の習慣を変えるというのも、確かに Agri-environment の１つであるが、それだけではないということである。

（２）IPPC、汚染管理の中の１つに、水質という項目があるが、英国はそれだけでなく、水の臭い及び土壌浸食というものもある。管理を間違えると土壌が流れていってしまい、それが川に入るとそこに泥が形成され、魚の住みかがなくなったり、水草が生えなくなったりという問題も大きい。土壌が流れ込むことによって洪水も起きるだろうし、大きな問題になる。

（３）イーストアングリアとかリッチカンシャとか、あのあたりの地域は我が国でも一番の畑作地であり、そこではもともと、有機土である泥炭を使って畑作を行っていた。300

年くらい前に農耕が始まったのであるが、その 300 年の歴史の間に、もう 10m 近い土地が流れて、なくなっている。あと 10m しか残っていないほど、全部流れていってしまった。その下にあるのが粘土クレイで、そこまでいってしまったら耕作できない。

そのほかに、傾斜の大きい土地で、穀物を栽培しているところもあるが、そこももともと土壌が薄いので、耕す時期を間違えてしまうと浸食がおこって土壌が流れ出す可能性がある。イングランド地域全体の問題ではないが、地域によって非常に大きい問題になっている。

(4) この他 **Grazing Animal Project** という放牧プロジェクトを実施している。多分ホームページにも紹介されていると思う。これは全国レベルでやっており、自然としての価値が高い土地で放牧が行われているところの農業者を対象にして、その土地に適した技術についての情報を提供したり、農業者たちがアイデアを交換したり、またその人たちのための講座を開いたり、生産された食肉を市場に出してゆくための構造を作ったりしている。地域の講師を紹介したりして、商品を宣伝しよう、市場に売り込もう、というプログラムを行っている。**Natural England** の核としての活動として行っているもので、**Natural England** 自身の予算事業として実施している。

EU の規則というものがあるので、それに従っていかなければならない部分はあるが、これは **Natural England** の資金から核となる活動に出される予算で行われている。

## 第2章 米国調査結果

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）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。このような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くてはならなくなるからである。

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つた。

（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カ所が、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。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、患者又は疑似患者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である。

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である。

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たからである。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3章 ドイツ調査結果

### I ドイツ連邦政府における官民連携

ドイツでは、1998年の社会民主党と緑の党の連立に先立ち、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」があげられ、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つのプロジェクトが掲げられている。

以降、ドイツ連邦政府では、こうしたパートナーシップ・プロジェクトへの取り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 : PPP)」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」(Public Finance Initiative : PFI) 事業のことである。(PPP適正化テストについては、参考資料1参照)
- 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。

(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。(PPPタスクフォースについては、参考資料2参照)

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 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、ということはあるのか。

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

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は思いますが、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っているのではないかとということもある。したがって、民間に任せたからイコール

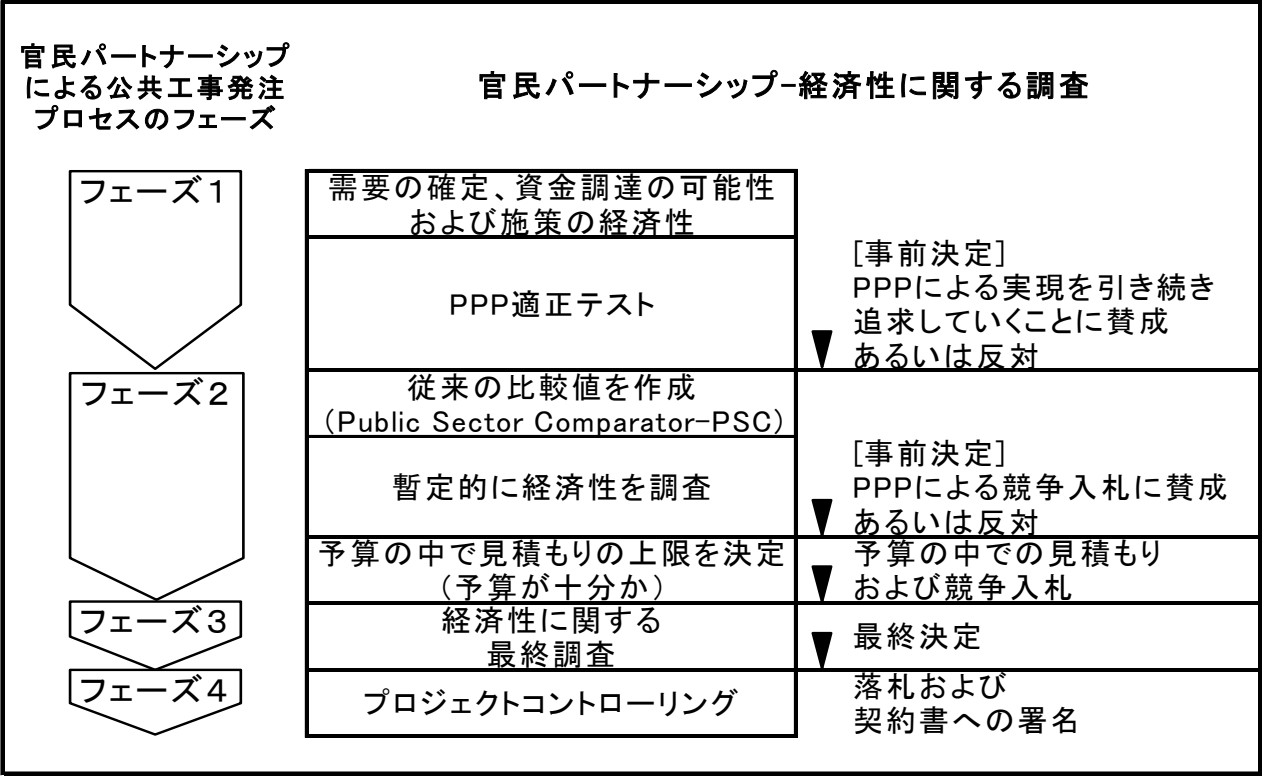
すぐコストが削減されるということではなく、いろいろな要素を吟味して、審査しなくてはならないのではないかと思う。そういう考えで民営化された、あるいは民間の業者に任せた部分が、逆に結果としては高いものについて、また公の部分にしたというところもある。

# 参考資料 1 PPP 適正テスト

## 1 PPP 適正テストによる公共工事発注プロセス

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



## 2 PPP 適正テスト，ケース：学校

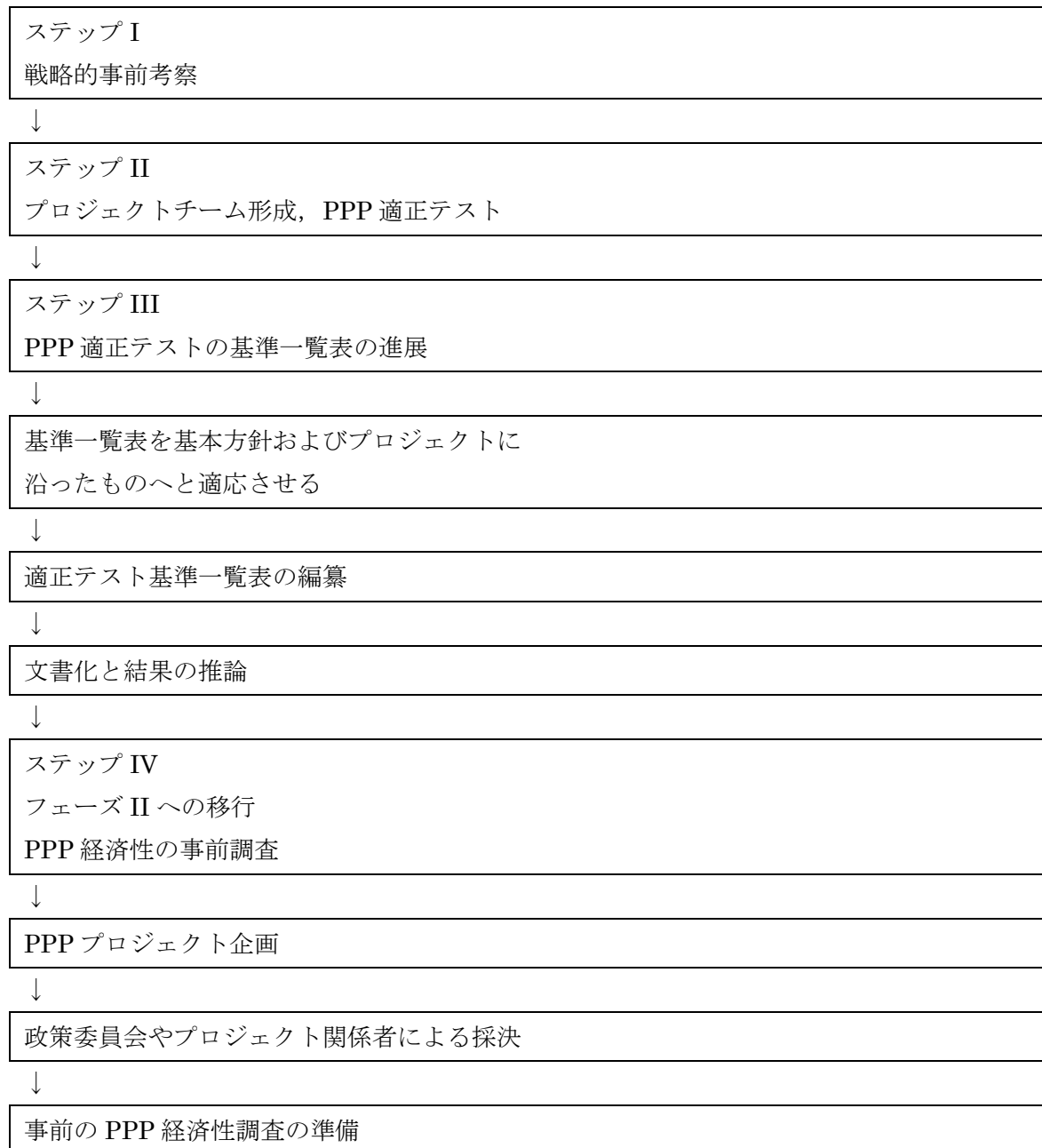
(PPP 適正テストのプロセス)

(1) 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。

(2) 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：学校の場合



ステップⅠ：

第一段階では、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地方自治体の行政幹部による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 2 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。

## Ⅱ ドイツの総合農村開発計画

ドイツにおける企画段階から官と民がスクラムを組んで行う事業については、総合農村開発計画（Integrierte laendliche Entwicklung ; ILE）に着目した。ILE については、全体の企画・調整を連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）が行い、実際の現場における運用は、各州政府が行っているところから、主としてバイエルン州において調査することとし、平成 19 年 9 月、バイエルン州農林省を訪問し、調査した。

### 第 1 節 総合農村開発計画の概要

#### 1 事業の概要

（１）総合農村開発計画（英語では、Integral Rural Development（IRD））は、2004 年以降、EU による Leader の一環として行われ始めた事業である。

ILE の目的は、地域振興の過程を開始し、組織化し、管理することで、農村開発のコンセプトを策定し、地域管理を行い、それらを実施していくものである。

事業主体は、通常、地方公共団体で、地元の住民や関連団体、その他の地方公共団体等との密な協力関係の中で、コンセプトの進展と実施管理を請け負っている、

現段階の枠組みでは、コンセプトを進展させるためのコストの 75%（上限 5 万ユーロ）までの財政補助があり、地域管理には、5 年間を限度として、毎年コストの 70%、7 万 5 千ユーロの支援がある。

ILE のモットーは、「競争から協力へ」で、ボトムアップ、自発的な参加で行われる。訪独前の検索では、「農地の再調整」が大きな要素で、農地の統合が事業実現のための大事な位置を占めている、とされていた。

（２）ILE では、今ある仕事を確保し、また新しい仕事や収入源を作り出すことを主たる目的として、次のようなことが達成されなければならない、とされている。

- ・ 経済発展の潜在的な可能性を確認し、地域の強みと弱みを見極め（SWOT 分析）、潜在的な可能性の発展のためのコンセプトを樹立すること
- ・ 地域の発展を促進するための農地（land）の管理、地域の農地の調整、村落のリニューアルに関する活動のために必要な事項を決定すること
- ・ 地域のため、そして具体的な事業のための発展の推進力を与えること
- ・ 互いに通じる協力関係と機能的な側面に従った推進を開始すること

- ・ 地域振興にさらなる価値をつけるため、地域における一つ一つの事業を結びつけること。これによって、すべての単独の手段が、時間の枠組みや地域の枠組みで整理され、個々の活動分野の優先順位付けが行われる。
- ・ 個々の事業や具体的な手段（適切な農地管理のための実施戦略、組織化、資金手当て、等）の実施や実現のための基礎を作ること
- ・ 全ての要求を考慮し、農地紛争を解決すること
- ・ 地域住民の地域に対する思いを強めること

（注）SWOT 分析とは、

SWOT とは、強み(Strength)、弱み(Weakness)、機会(Opportunity)、脅威(Threat)をさす。戦略を策定するには、「自分」についての分析と「自分を取りまく環境」についての分析が必要であり、SWOT 分析は、そのための考え方と手法を体系化したものである。

自分の周辺環境がどのように動いているかが分かれば、その中で自分にどのような強みと弱みがあるかを分析することができ、周辺環境の分析と自己の分析を組み合わせることで、戦略が明らかになる。

具体的には、まず、どのような機会(Opportunity)と脅威(Threat)があるかを考え、同時に、次のように、自分の強み(Strength)と弱み(Weakness)は何かを考えていく。

- ① 自分の強みで取り込むことができる機会は何か、
  - ② 自分の強みで脅威を回避できないか、
  - ③ 自分の弱みで機会を逃がさないためには何が必要か、
  - ④ 脅威と弱みのはち合わせで最悪の事態を招かないためにはどうすべきか
- こういった視点で、攻めと守りの戦略を明らかにしていく。

## 第2節 取組み状況（バイエルン州農林省調査結果）

### 1 ILE のコンセプトの作成

（州計画の作成）

（1）総合農村開発計画（Integrierte laendliche Entwicklung ; ILE）のような事業を計画するには、事業全体のコンセプトを作って、EUの助成政策の中で調整する必要がある。バイエルン州では、1年半かけてそれを作った。「バイエルンの農業および農村部の未来プログラム」というもので、2007～2013年をカバーするプログラムになっている。このプログラムは、9月5日にEUから正式に認証された。

このプログラムの中には重点項目がいくつかあって、その中に ILE のコンセプトが入っている。ILE の重点項目は、「農村部の生活のクオリティの向上」と「農村経済の多様化」である。

（ILE のコンセプトの作成）

（2）ILE のやり方は、「バイエルンの農業および農村部の未来プログラム」を基礎として、一番現場に近い行政と各現地の様々な団体や市民、活動家達が協力して行う、ということで、その対象となる地域について彼らが様々な意見を集めて、その地域を発展、前進させて行くためには、どのような施策がいいのかという提案をまとめ、コンセプトとして成文化する。手続きの最初にそういったものを作成する。

地域のコンセプトを作成するためにかかった費用の75%について、助成が行われる。

（3）まず、中心となってコンセプトを作る事務局長が1人いて作業し、説明会を開く。その際、人脈のある市町村長などを通じて関係の人たちを招く（全員ではない。）。また Agenda21 はボトムアップの市民活動で、そのときにもうそういった活動家のグループが各地にある。そういったものを利用して関係の人たちに集まってもらう。

最初の説明会は、これからこういうコンセプトを作りたいという説明会で、そこに集まった人たちのいろいろな意見を取り込んでコンセプトを作っていく。したがって、それ自体が市民参加である。

コンセプトは、集まった人たち（行政側ではない）によって作られる。しかし、勝手に民間だけで作らせると、法律的な条件とか、できること、できないこと、いろいろあるので、調整する人が必要である。通常、リージョナル・マネージャー（行政側）と呼ばれる人たちがその役割を果たす。

(4) 当事者は必ず最後まで関わることになる。例えば村落の中に新しく道を作るような場合、その地域の住民は当事者なので、当事者のグループを作って、その人たちが実際の細かいところまで話し合っていくことになる。

耕地整理のときは、法律上組織体が必要で、関連の人たちが当事者共同体を作って、話し合いの場とする。しかしこれは、法人というようなレベルのものではない。定期的なものではなく、必要なときに必要な人たちが集まる。

一部だけの課題については、各地には、Agenda21のときに組まれたある程度のグループがすでにあって、そのグループの中でも話し合いが行われる。その事業が終われば、そのグループは自然に解散となる。

(5) 大きなグループの中にいくつもの小さなグループを作って、細かい話はその小グループで話し合っていく。その中に自治体レベルの市町村長が入るが、それが官である。大きなグループには、コーディネーターがいて、法律上の問題などを調整する。それは官の人が多い。

(6) コンセプトを担うのは公式には自治体で、市町村長が代表者になっている。調整者は、それとは違うレベルの州政府の人になるかもしれないし、市町村長になるかもしれないし、関係の人たちの中から選ばれるかもしれない。

最も現場に近い行政（官）機関は、7県に置かれている州の農村開発局で、それと民である各自治体という感じで、その両者の間で協力が行われ、中間に入ってコーディネートする人は、各自治体の誰かがなっている。

市町村長は、この事業においては、民の代表者というスタンスである。

これがILEのコンセプトである。

(7) 広域の自治体が1グループとなって、その傘下に様々な団体やグループ、宗教のコミュニティなどがある。それらの代表者が出てきて集会を持ち、コンセプトの内容を決めていく。その集会の進行役は、市町村長になることが多い。そこでできた各事業を、話し合いに参加した人たちが申請者となって、補助金を申請する。それを受け付けるのは、農村開発局である。

コンセプトを作成する際、農村開発局は作成作業の実施援助を行っている。こういった枠組みの中で、どんなことが可能なのかについて、役所が持っているノウハウを説明したりとか、それ以外にも様々な情報を提供して、出来ないものがあれば前もってそれを教えてあげたりとか、純粹に行政テクニカルな部分に限られる。内容が法律的に可能であれば、その範囲内で彼らが自分達で考えることなので、行政が関与することはない。

## 2 実施手順

### (基本的な考え方)

(1)「総合型の農村開発」の中でバイエルン州農林省が各自治体に要求していることは、近隣の村が幾つか一緒になって、こんなに近くに住んでいるのだから抱えている問題も似ているわけだし、これからやらなければならない課題もほぼ共通なものなので、そういったところがまとまって、一緒に協力して解決しなさいということである。

すなわち、簡単に言ってしまうと、規模の小さい村だと資金力がないので、一つ一つの村で学校や幼稚園、汚水の処理場、工業団地といったものを独自に運営していくのは、ちょっと無理であり、そういうところがある程度の規模にまとまって、同じ課題をみんな協力して対処していくべきだということである。

ただ、そのような基本的な考え方、アイデアを、すぐに「それはいいアイデアだ」というところもあれば、ところによっては、こちらの村とは仲がいいのでやってもいいが、こちらの村とは仲がよくないのであまりやりたくないとか、いろいろなケースがある。このため、そういったところに、州の事業としてプロジェクトに助成金を与え、ある意味でインセンティブのような形で魅力を与えるような形にしている。

### (事業実施基準)

(2) 州政府のサイドから言えば、具体的な条件が決まっているわけではなく、例えば、一つのグループの中に幾つの自治体が含まなければならないとか、どのような広さだとか、どのような地理的な構成でなければならないとか、そういった規定は全くない。唯一あるのは、全体を合わせた住民数が3万人を超えていることというような大体の基準である。

その理由は、そのくらい集まって初めて、ある程度広域的な決定を下して、広域的な事業が意味のあるものになると考えられるからである。それ以外には、そこの中でどんなことをしなければならないかといったことについても、全く規定がない。

### (農村開発局への申請)

(3) バイエルン州には行政区画として七つの県があり、それぞれの県の中にある自治体が幾つかまとまって、この ILE を始めとする農村開発プロジェクトをやりたい場合には、各県に一つずつ置かれている農村開発局に申請する。各農村開発局は、申請してきた自治体と連絡をとって、その審査を行うが、その中で何を見るかというと、申請をしてきたその地区に、本当に地方として一つにまとまって、独自にきちんと何かをやろうという意思があるのかどうか、ということである。新しい資金源を得ようという単なる町長一人のアイデアである可能性もあるわけで、その陰に、地域全体の努力が隠されているのかどうか等について、十分に吟味する。場合によっては、ただ単に隣の村がその助成

金をもらったというので、自分でもやってみようというレベルの場合もある。申請のあった後、申請だけして、その後全く音さたなしで、何も行われない場合もあるので、実際に活動が行われ続けていくのか、しばらく観察を続ける。例えば、ある村長さんが提案している開発計画の中に、きちんと市民が参加しているかどうかといったところも確認する。

#### (ワークショップ)

(4) そういったいろいろな観察をして、活発に活動が行われているし、市民達も参加して自分達で何かをやろう努力をしようということが見受けられるし、どうもこれはうまく行きそうだということが確認できたら、それは単体の自治体の村でもいいし、ILE の場合は複数になるが、その人達をバイエルン州内に三つある村落農村開発学校に招待して、ワークショップを開く。

このワークショップでは、壁にいろいろな紙を張って、目的・目標とか、どんなことができるかとか、そういうことを分析させて、みんなにいろいろなことを書かせ、それによって、本当にその中心になってやろうとしている人達が、そのプロジェクトを最後までやり遂げられるだけのレベルに達しているかどうかを見極める。すなわち、やる気があっても、まだそこに達していない人達もいるわけで、そういった準備がもう整っている人達であるかどうかをそこで見極めるためのワークショップである。

#### (計画作成)

(5) そのワークショップの結果がいいということになれば、今度は農村開発局の担当者とその自治体の代表者との話し合いに移り、それによって計画作成段階が始まる。

計画作成に当たっては、計画を作成するプロのプランナーを雇用する。例えば、都市計画や土地開発計画のプランナーである場合もあるし、建築家である場合もあるし、景観のケアをする景観設計士の人達であることもあるが、とにかくプロのプランナーを入れて実際にプランを組んで、それにかかる費用を割り出して、その費用のうちどれだけを自治体が自己負担しなければならないか、どれだけ助成するかがここで決まってくる。

(6) 最終的な計画というのは開発発展計画で、その中には、今後開発していく上で、将来的にどのように発展していくべきであるかという将来像と、それを実現していくための具体的な施策が盛り込まれていなければならない。また開発発展計画は、全ての項目が含まれた総合的なものであることが要求されており、その地区の学校や幼稚園、道路の整備など、そういうものがすべて総合的に組み込まれていなければならないし、自治体が幾つも一緒になっている場合は、その中のどこで何が行われなければならないとか、そういったことが全部盛り込まれていなければならない。

(個別事業の検討)

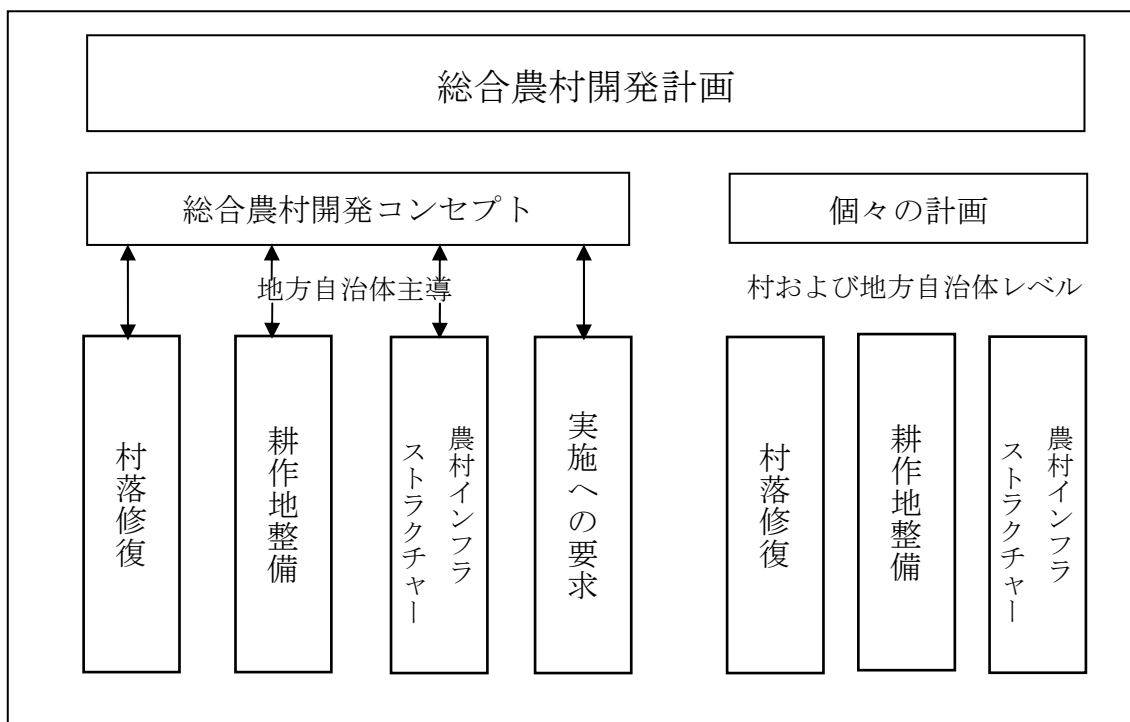
(7) そこまでできた時点で初めて、今度はそれぞれの具体的な事業について、どの助成の可能性があるかを吟味する。それが村落更新に当てはまるものであれば、その部分については、村落更新の予算の中から助成金を充てる。計画によっては例えば工業や産業なども含まれるところから、経済省の方の助成プログラムから助成金を得られるものもある。そういったところの調整やコーディネートをするのが、農村開発局の役割であるが、ただ、それはコーディネートだけで、実際にそれぞれの助成金の申請は、その当人達がやらなければならない。

(農村開発局の役割)

(8) このプロジェクトの全体を常にフォローしていくのが農村開発局の役割で、具体的に村落の更新が行われたり、農地の整備などが行われた場合には、そのプロジェクトを最後までずっと見守っていくというのも農村開発局の仕事である。

この ILE に基づいて作った計画書の総合的コンセプトを「ILEK」と言うが、このコンセプトの中には、村落の更新や、農地の整備など、それぞれの具体的な項目がある。これは農業的なインフラで、例えば、農家の中にはまだ農場に向かう道が整備されていない所があったりするので、そういったインフラという意味である。また、さまざまな具体的な事業について、それを実施していく上で、まだこれについては調査が必要だとか、他のいろいろな準備が必要だというときには、実施補助といった項目があって、農村開発局はそういったところでもフォローしている。

図 バイエルン州の ILE



#### (単体の事業)

(9) 以上は、総合的にやる場合であるが、例えば一つの村で道を1本整備するだけでいいとか、あるいは、農地整備も2軒の農家の農地を交換するだけで話が済んでしまう、といったような単体の事業で足りるところについては、そういった単体の事業で済ませる可能性が用意されている。

#### (具体化の作業)

(10) プロジェクトが実際に始まり手続きが始まっている状態では、その中で市民に参加してもらいつつ、この大きなコンセプトの中で定められているさまざまな事業の中で、具体的に何をするのかという具体化の作業が始まり、やりたいことの希望のリストが大量にあがってくる。そういった事業を行うことによって、将来的にこの地区はこのように発展していくのだというイメージ・構想を一つにまとめ、それが出来上がったら、再びそれぞれの農村開発局に提出する。

その提出を受けて、農村開発局の担当者と申請している市町村の代表者達が集まり、通常やりたい事業がたくさん出てきて、資金的にも時間的にも全部行うというのは無理なので、その中でどれを選んで優先的に行うかを決めることになる。

#### (農村開発局の担当者の任命)

(11) 実際に実施する事業が決まった時点で、農村開発局の中にそれぞれのプロジェクトの担当者が決められ、そのプロジェクト担当者が具体的な事業計画の作成から、さまざまな官庁の許可手続きなどを全部行う。また自然保護の面で特殊な許可が必要な場合には、それも手続する。また、補助金がどれだけ出るのか、残りの自己負担分は誰が払うのかといった資金調達の統括も彼がきちんに行う。

#### (幹部会メンバーの選出)

(12) こうした作業は、農村開発局内のプロジェクト担当者が一人で全部やるわけではなく、そういった総合的な開発事業を行う自治体のグループには、必ず5～8名で構成される幹部会を設け、そのメンバーとして選出された人達に、農村開発局の職員であるプロジェクト責任者と、通常であればさらにプランナーが加わって、個々の事業のそれぞれの具体的な実施方法等を決めていくことになる。

#### (作業部会)

(13) その幹部会の人達が、実際にそこに住んでいる住民達に話を聞いたり、あるいはその中で特に関心のある人達に協力してもらって作業部会を作り、例えば、歩道を造るという場合には、歩道の幅をどれぐらいにしなければならないとか、身体障害者が車いすでも上がるようになだらかなっている部分をどこにどう付けなければならないか

など、非常に具体的な部分を実際にそこに住んでいる人達が決める。

このようなやり方のいいところは、農林省サイドからいえば、昔のやり方だったら行政側が一から十まで全部やらなければならなかったところを、かなりの部分を住民達がやってくれる。かつ、そういった形でやると、終わった後に住民達は、この事業は私の事業だと言えるようになる。

しかしながら、野放しにしてしまうと、住民の希望がやたらと独り歩きしてしまつてとんでもない話になってしまう可能性があるわけで、場合によっては方向性がずれて全体の地区のコンセプトからずれてしまう可能性もある。したがって、そういったところをきちんとうまく制御して、一つのコースにとどめてまとめていくのも行政側、すなわち農村開発局の担当者の役割になるわけである。

プロのプランナーが入っているのは、やはり何を作るにしても技術的な知識が絶対に必要だからである。図面を引く人も必要だし、また、道などは安全の面からいろいろな規定があつて、そのような規格を確実に満たしていることが必要なので、プランナーは、そういったところの作業を担当し、プロジェクトの責任者およびこの幹部会の人達を補佐する。

(14) このように、官庁サイドではできる限り漏れのないように努力している。「プロジェクトタイト」といっているが、プロジェクトの責任者としての仕事をする人達は、1人で5〜10件のプロジェクトを担当している。

(パートナーシップ)

(15) 官庁サイドと住民達との連携、パートナーシップというのは、最初に大体村長から申請が来て、そこを出発点としてだんだんと構築されていくものである。申請が来た時点で、農村開発局の方から誰か必ず自治体の方に派遣するし、また、その次の段階として、説明会を開催して人を集めたり、話がまた進んでいけばワークショップをやったり、そうすると、個人的なつながりも次第にできてくるので、それによって協力関係が構築されてくる。つまりこれは順々に組み上げられていくものなのである。

(16) プロジェクトは、さまざまで、村長が非常に力のある、活動的ないい人であれば、そのプロジェクトは順調にいくが、あまり力のない村長で、あまりやる気もなかったりすると、せっかくのプロジェクトもなかなかうまくいかない。実際にこれが成功するかどうかは、現場の人達がどれだけ活動的に積極的にやってくれるかにかかっている。

ドイツでは、いろいろな人達が、「フェライン (Verein)」というその地区で中心になるような社団またはクラブのようなグループを作っている。こうしたグループの人達は、常に活動的にやってくれ、特に会員でない人達も巻き込んでやってくれるようなところは話が前に進むのが非常に早くなっている。

(反対者への対応)

(17) もちろん、みんながみんなそのプロジェクトや計画、コンセプトにすぐに賛成して「いい」というわけではなく、あまり気に入らない人もいれば、反発する人もいる。関係者の人達がいろいろ話し合っていく中でそういう人達を説得し、参加・賛成を取り付けている。もちろん最後まで説得に応じない人もいる。しかし、その村自体がその方向に向かって進み始めると、村の中で孤立してしまう状態になるので、そうなると頑張りきれなくなって、いろいろなことを考えて、「じゃあ」と言って折れることも多い。

もちろん、ある人の私有地に何かしようとするときには、持ち主がやりたくないと言えばそれまでなので、それについて強制的に介入するようなことはできないし、することはない。

(18) そういう場合、法律上は強制収用も可能ではあるが、非常にいろいろな難しい状況があって、それを実現しようとなったら大変なので、強制収用措置をとるようなことはない。実際、強制退去ということを法律上やろうとしたら、その手続きがものすごく時間がかかるので、それより根気よく説得した方が早い。このため、農村開発の場合には、絶対にそういったやり方はしない。

(19) 反対する人を説得するのは大変ではあるが、説得に納得を重ねて、皆が賛成して実現したプロジェクトというのは、それがまたそのプロジェクトの大きな成功の要因になるわけである。

例えば、まだ事業をやったことのない自治体が初めて事業を申請しようとする際には、近所の自治体に電話して、どうだったかということを経験者から必ず聞くが、みんなが納得するまでは何も起きない、強制的なことは絶対やらないという話を聞くと、みんなリラックスし、申請するにも敷居がそんなに高くなるなくなる。

(農村開発局の姿勢)

(20) 各地の農村開発局の立場としては、自分の意思でやろうというものでなければ、行わないこととしている。関係者すべての了承が得られないのであれば、本当に全ての人達から了承が得られるまで、そのプロジェクトは棚上げにする。

要するに、反対から賛成に転じた人も含めて、基本的に 100%同意でないと進められない、ということが原則となっている。自分の意思でやろうという、その前提があって初めてということである。

## 第4章 オーストラリア調査結果

### I 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協働作業ができるか、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）協働作業については、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」地域)

(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。

なお、リモート地帯への政策や行政支援は、日本とは状況が違いすぎるため、今回の調査では対象外とした。

(狭義の「リージョン」地域)

(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。

(ルーラル地域)

(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

(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 豪ドル以下。

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3億800万豪ドルの予算措置を講じている。

(農業関係の事例)

(6) ① ニューサウスウェスト合併事業；

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 万豪ドルを投資。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 万豪ドル（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。

## Ⅱ インダストリー・パートナーシップ・プログラム

オーストラリアにおいては、条件不利地域の振興に関して、官と地域の農業経営者等から成るインダストリーとの間で、最初の計画策定の段階から連携を図って取り組んでいる。

そこで、そうしたプログラムである「インダストリー・パートナーシップ・プログラム (Industry Partnership Program ; IPP)」の実施状況について、平成 18 年 10 月、連邦・農漁林業省 (Department of Agriculture, Fisheries and Forestry ; DAFF) を訪問し、調査した。

### 第 1 節 インダストリー・パートナーシップ・プログラムの概要

(制度の発足)

(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「オーストラリア農業促進 (Agriculture Advancing Australia=AAA)」政策の一部をなすプログラムであり、とりあえず 3 年間の事業として 1500 万豪ドルの予算措置が講じられて 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る、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。

(目的)

(4) 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)

(5) 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

(6) 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)

(7) 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
- ・ 事業に参加／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)

(8) 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さまざまである。

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

(9) 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)

(10) 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2節 聞取り調査結果

### 1 リージョンやルーラルの抱えている問題とリージョン・サミット

(基本的な課題)

(1) リージョン地域は、現在、いろいろな意味で進化している。存続して行くためには、生じているいろいろな圧力や問題を解決しなければならない、という状況であり、現在、次のような問題を抱えている。

- ① 産業が成長しない (=雇用場がない)
- ② 技術の伝承、ないし成長がない
- ③ 農村から都市への人口移動
- ④ 先住民問題

なお、リージョン地域、ルーラル地域については、P65 参照

(ルーラル地域の課題)

(2) ルーラル地域では、(1)に加えて、次のような問題を抱えている。

- ① グローバルな気候変化によって起きているいろいろな変化、特に早魃
- ② 世界規模と国内の両面で起きている「市場の変化」
- ③ 農業従事者、ないし責任者となる人達の高齢化

(注) 訪問した時点においてオーストラリアは、大早魃に見舞われていた。もともとオーストラリアは、水資源が豊かな国ではなく、25年に一度は早魃に襲われている。しかし今回の早魃は、まれに見るひどさで、長期にわたっており、訪問時においては100年に一度の大早魃である、ということであったが、2007年には1000年に一度の大早魃と言われている。

ちなみに、1956年のメルボルン・オリンピックの際にヨット会場であった湖が、現在では1滴の水もない状況とのことである。

(リージョン・サミットの開催)

(3) 1999年、リージョンの人達が集まって「リージョン・サミット」を開催し、抱えている問題について、どう対処すべきかを話し合った。そして、今後の取り組み方について、次のように考えることとした。この考え方は、以降、リージョン問題の取り組みの基本的なスタンスとなっており、現在も続いている。

- ・ 地域の問題は、自分達で認識、すなわち長所、問題点を解明し、その解決策についても自分達で考える

- ・ 連邦政府は、そうした地域とパートナーシップを組んで、一緒に解決にあたる。

## 2 IPP における政府の役割

### (連邦政府の役割)

- (1) まず、インダストリーとどのように連携するか、インダストリーは何をする必要があるのか、等に関する政府の計画ややり方を見極める。

次の段階は、インダストリーが取り組むべき課題がある場合、IPP はひとつのやり方 (approach) となる。このやり方は、特にインダストリーが自力で問題を認識するということに関するもので、まず、問題の所在について明らかにしておこうとしている。将来的にインダストリーが政府に頼ってきて「これが問題である。政府が解決しなければならない」と言われることは避けたい。連邦政府が早期に介入し、インダストリー自体に行動計画を作成させることによって、連邦政府側はこれが起こるべきことだとインダストリーに示すことができる。これはインダストリー主導の活動で、変化を起こすために対策を講じるのはインダストリー次第ということである。我々はインダストリーを支援することはできるが、責任は分担する。

### (市町村や州政府の役割)

- (2) 現時点では、国レベル対インダストリーという形で行っており、国家的に重要な問題に絞って取り組んでいる。パートナーシップそれ自体はオーストラリア政府とインダストリー間のものである。政府とインダストリーが州政府にも役割を果たしてもらうと決定するならば、実際のパートナーシップ過程に州政府を参加させる。それが適切で、特に必要と判断された場合であるが、それはケースバイケースである。結論としてインダストリーとパートナーシップ関係を組むのは政府である。

### (事故が起こった場合の責任分担)

- (3) この問題はパートナーシップの過程の問題、政府とインダストリーの関係の定義に関わってくる。インダストリーが個々の活動や行動を行うために、連邦政府が正式にインダストリーと法的な協定を結ぶのではなく、過程やアプローチの点で協力するのがパートナーシップである。つまり、両者は法的な束縛関係にあるのではなく、より現実的に協力するための関係にある。

事故や事件については、個々に起こった問題に取り組むということはあるかもしれないが、そういったことはこのパートナーシップ関係内では実際に起こることではない。

- (4) 実際に助成金を与えている分野では、資金協定 (funding agreement) を結んでおり、そこではパートナー (=受給者=インダストリー) の役割と責任を明記している。イン

ダストリーがある特定の行動を行うための資金提供であれば、それは適切な資金協定を通して正式なものにされる。つまり、そういった点では役割と責任を明確化している。しかし、このプログラム内で実際に事故が起こったことはない。政府が支援を行ったり、助成金を通して援助したり、資金の埋め合わせのための行動を行う措置を講じたり、といったことは企業または個人レベルで行っているかもしれないが、個人には対応していないので、まだそういった問題に直面していない。

### 3 畜産関係のベストプラクティス

(1) 畜産関係の成功した例の一つに、牛 (cattle) の遺伝学 (genetics) に関するインダストリーに非常に小規模の支援を行っている、というものがある。現時点では、遺伝学インダストリー全体を視野に入れ、すべての遺伝学インダストリーを集結させることができるかどうかを検討されている。

現在オーストラリアでは、さまざまな遺伝学インダストリーが、遺伝子の輸出など様々な異なることを行っており、牛の遺伝学をまとめて代表する団体は存在しない。将来性があり、海外にもチャンスがたくさんあるインダストリーなので、連邦政府から支援を行い、インダストリーが集結するよう初期段階の援助を行おうとしている。そのことで、インダストリーが将来的にさらに成長を遂げるよう希望している。

(2) 小規模だが将来性が高いインダストリーとして、有機 (organic) インダストリーがある。これは世界規模で台頭してきている市場分野で、オーストラリア人は参入するのに高い可能性があると考えている。歴史的に見るとイデオロギー的インダストリーだったが、近年ではより専門化、商業化されてきているものの、インダストリー内には好機を生かすための結束性や協力関係はない。そこで連邦政府は、有機インダストリー (肉牛、畜産、穀類、園芸など) が団結して、一つのグループとなるような機会を提供する。それによって、海外でチャンスを生かすことができると同時に、国内の有機インダストリーを確立することができる。これはもう一つ別の建設的な措置である。



## 第5章 カナダ調査結果

### I 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)

(1) 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))

(2) 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。

(3) 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。

(4) 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－地方自治体、州及び連邦レベル－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 CCCPP 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)。」

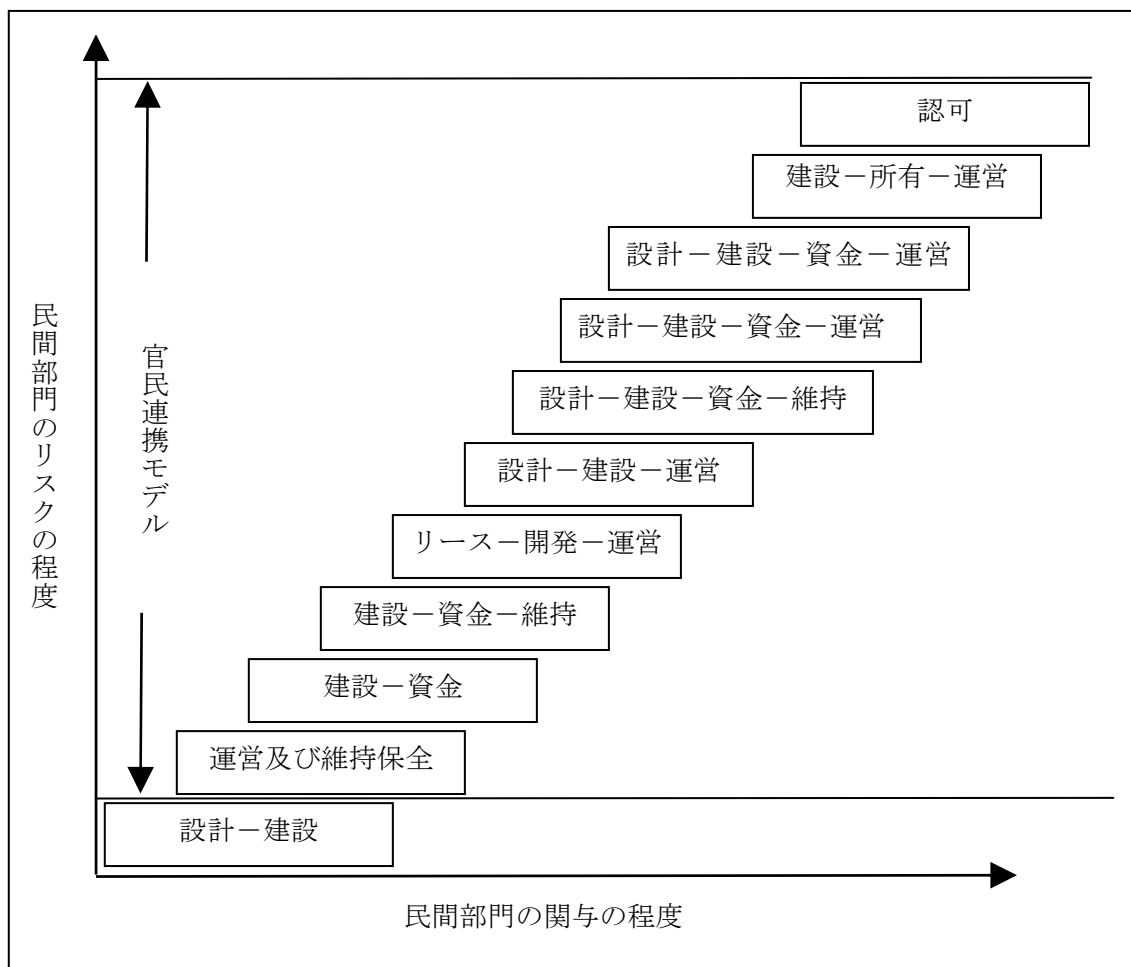
(4) 官民連携は、民間部門の専門知識又は資本の関与が徐々に増えている広範囲の分野にわたる。一方では、公共サービスの伝統的な提供手段に代わるものとして直接的外部契約がある。もう一方では、公共的に運営管理されて (publicly administered) いるが、民間部門の財源、設計、建設、運営及び場合によっては資産の一時的所有を認める枠組みの範囲内にある取り決めがある。

(5) 「民営化」(privatization) という言葉は、全面的な分割 (divestiture) があっ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

### 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 がどのような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つて 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、いつていない。

(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で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において、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に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、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ことろまではいっていない。



## Ⅱ カナダ農村地域パートナーシップ

カナダ農村地域パートナーシップ(Canadian Rural Partnership, CRP)は、1998年から実施されており、2007年は2期目の最後の年になる。その詳細については、当センターの政策情報レポート112「カナダにおける行財政改革等の調査報告」(平成18年3月)第3部第3章を参照されたい。

今回の調査では、CRPの実施事業のうち、いくつかの農村地域共同体が地域の発展を考えるネットワーク計画(Networking Initiative)について、平成19年10月、農村地域事務局を訪問し、調査を行った。

### 1 概要

CRPのプロジェクトの1つであるネットワーク計画(Networking Initiative)は、共同体の能力構築を狙いとする、学習行事(learning events)、連携(partnerships)、ネットワーク(networks)といった3つの種類の農村地域共同体プロジェクトへの資金提供を行う。この計画は、2008年3月まで実施される。

また、資金提供の対象とされる事例は、次のとおりである。

学習行事：共同体の利害関係者のための訓練及び技能開発並びに農村地域及び遠隔地域共同体のためのニーズ・資産の識別

連携：共同体の発展及び共同体の能力構築のための行動計画の開発並びに農村地域が直面する課題に関する社会的経済的な調査の実施

ネットワーク：農村地域及び遠隔地域共同体の課題への対応を開発するための共同体及び共同体組織の能力の強化並びにそれによる共同体の能力構築への貢献

### 2 農村地域事務局からの聞き取り結果

(1) カナダ農村地域パートナーシップ(Canadian Rural Partnership, CRP)は、5か年プログラムで、3つの段階がある。第1段階はすでに終わって、今は第2段階の終わりに近づき、第3段階に入ろうとしているところである。

(2) 第1段階は、これからの活動の基礎となる情報の収集であり、第2段階はパートナーシップの構築である。農村地域事務局だけでは十分なリソース又は責任を持っていない事柄があるので、州政府や地方自治体政府、地域共同体及び個人がそれぞれに役割を持つパートナーシップを構築していくということを経て、第3段階、つまり実際の行動に移っていく。

もう既に幾つかのプロジェクトを実施しているが、今、新しい段階に向けて行動に移ろうとしている時期にある。

(3) 2008年3月までの期間のネットワークングの一部として「農村地域の共同体の能力構築」が入っており、ここで行われるプログラムは、モデルプログラム及びネットワークングという2つの大きな流れに分けられる。モデルプログラムというのは、調査研究の視点から地域共同体を支援するものである。

この調査研究は、これまで、例えば、「他の地域共同体でこんないいことがあった、こんなことがうまくいった」又は「こんなことがうまくいかなかった」という話がされることがあっても、なぜうまくいかなかったのか、どういったところがうまくいかなかったのか、ということを経量的及び定性的に表すものとして始められた。これを表す調査研究があれば、悪いところを修正し、良いところを伸ばすことができることになる。

もう1つのネットワークングは、このモデルプログラムを補足するもので、これは、同じ課題をかかえる他の地域共同体の人から話を聞くことが一番効果的だからである。

農村地域の共同体の能力構築というのは、地方自治体及び個人が政府の力を借りずに財産、チャンス及び課題を識別し、チャンスをつかんで課題に対応する能力を持つようにすることである。我々の社会はそんなに完全なものではないが、そのような能力を身につけるための技能を構築していくことはできるし、学んだ技能を隣の共同体に伝えることもできる。

(4) モデルプログラムに関しては1350万ドルの予算が計上されていたが、基本的には最低でも50%—50%、多くの場合にはそれ以上の比率で提案者からの資金拠出がなされるので、実際の予算額はこの2倍以上になる。

50%、50%というのは、政府側が50%、そして提案者(proponent)が50%ということで、例えば地方自治体やコミュニティーカレッジ、産業界のパートナーなどを通しての場合もあるし、場合によっては金銭ではなく現物という形でこの50%を出すということもある。

このモデルプログラムは、21のものが承認され、ひとつの地域共同体でうまくいったものは他の地域共同体にも広げていこうということで、これまでに200ぐらいの地域共同体がモデルプログラムに関与している。

ネットワークングに関しては、過去4年間について見てみると106のプロジェクトがあつて、総費用は約250万ドル、これも同様に費用を分担する形で行われてきた。現在までその106のうちの84は学習プログラム、つまりトレーニングや教育に直接かかわるもの、16は連携(partnership)のプログラム、これは地域共同体同士が集まってパートナーシップを組むためのものである。それから残りの6つはネットワークングであるが、これはかなり広い意味でのネットワーク作りを意味していて、例えば潜在的なパートナ

ーを見つけるということであるが、そのパートナーというのは必ずしも隣にいるのではなく、かなり遠い所にいる可能性がある。例えば、ブリティッシュ・コロンビアと東海岸諸州は遠く離れているが、漁業問題や海事など共通の課題を持っているためネットワークを構築するということもあり得るわけである。

(5) パートナーシップのプロジェクトの実施内容であるが、地域共同体が経済発展のためにすべてのものを持っているということではないので、時折、このパートナーシップということが出てくるのである。

1つの例として、「公園・農業・資源共同組合」(Parkland, Agricultural, Resource Co-op)というものがある。

7つの農村地域地方自治体に13の地域共同体があり、これらの地域共同体の規模はさまざまで、例えば新しい産業を導入するための下水処理設備が整っていないようなところもある。とは言いながらも、経済開発は必要である。一方で、十分な下水処理設備を持っていながら、新しい産業を導入するための人員が十分にいないという地域共同体もある。以前はこのような場合は、新たな産業を入れた地域の共同体は、そこから発生する税金は全て自分のところに支払われるべきだと主張して争いが起こっていた。

しかし、今は違っていて、地域共同体同士が協力し合うということになっている。ひとつの地域に新たな産業を導入し、スタッフはこちらの地域共同体から出すけれども、インフラや費用は分担していこうではないか、そしてここから発生する便益も分かち合おう、というような考え方である。

プロジェクトと表現したが、地域共同体のビジョンを開発する又は共同体が地域の中で何らかの活動をするプロジェクトではなく、新しい事業を誘致するという意味である。

連邦政府の力でこのようなことが実現したということではない。この関係者全員に意思というものがなければ何もうまくいくはずはない。しかし、彼らは、どうすればいいのか又はどういった要素を考慮すればいいのかがよくわからない場合があるので、連邦がそれを助けて成功に導くということである。

(6) さらに幾つかの共同体を合わせて、新しい産業を導入する際に地域の資源をお互いに融通し合う、補い合って、大きな地域での計画を作るということも進められており、そういう地域を幾つか合わせるというアイデアは、連邦政府の方から出されるというよりは、むしろ地域から自然に出てきた声で、それでもって集まったのに対して、連邦政府から援助がなされるということである。

なお、自分たちだけでできますよというようなことを言う場合は、あまりうまくいかないことがある。それが絶対にうまくいかないとは言わない。うまくいく場合もあるだろうが、ほかの地域共同体と一緒に参加しないで、1つの共同体だけでうまくいくのなら、政府に関与してもら必要もない。

### 3 ネットワーク計画の応募者へのガイドライン(抜粋)

(ネットワーキング・イニシアチブ)

(1) ネットワーキング・イニシアチブとは、農村地域共同体における3つのカテゴリー(学問的な催し、パートナーシップ及びネットワーク)のプロジェクトために一定限度の資金拠出(年間100万ドル)を提供する支援プログラムである。このイニシアチブは、農村地域共同体の能力構築(capacity building)の奨励及び支援、並びに共同体の能力構築に向けたさまざまな手法の成果を記録する(document)ことを全体的な目的としている。(「ネットワーキング・イニシアチブの中の「カテゴリー」とは何か」の項、参照)。

(申請することができる人たち)

(2) 適格な受益者には、個人、非営利組織及び協会(association)、大学、専門学校、協同組合、非政府法人及び市又は地方(regional)政府が含まれるかもしれない。組織は、カナダの法律の下で法人化され、及び拘束力のある契約を結ぶ能力を持たなければならない。具体的に排除されるのは、連邦省庁及び国営企業(Crown corporations)並びに州(provincial)及び準州(territorial)政府である。評価(assessment)が次の条件のいずれかを示唆する場合は、申請者は適格ではなくなることがある。

- ① 組織が、適格な受益者の定義を満たさない
- ② 組織の目的がカナダ政府の目的に準拠しない
- ③ プロジェクトが主として農村地域プロジェクトではない

(ネットワーキング・イニシアチブの中の「カテゴリー」)

(3) 提案は、次のカテゴリーの中のいずれかの下で考慮される。

#### ① 学習行事

適格な学習行事とは、事実上短期間で、単独又は会議シリーズのようなより大きな行事の一部の場合もある。

学習行事に期待される成果は、個人又は共同体レベルで便益が生じる(accrued)ことである。タイムフレーム及び対象者(target audience)が、各催しの終了時に影響の測定を可能にする。

学習行事の例には次のものが含まれる。

- ・ 知識又は技能の開発をねらいとした会議、ワークショップ又はセミナー
- ・ 農村地域及び遠隔地域共同体が直面する課題(challenges)への解決手法を識別する
- ・ 共同体の利害関係者のためのトレーニング及び技能開発
- ・ 農村地域及び遠隔地域共同体のための必要性/利点(assets)の識別
- ・ 市民の関与(共同体の開発の中の市民の役割)
- ・ 合意形成及び紛争解決手順

## ② 連携（パートナーシップ）

パートナーシップとは、プロジェクトの作業、リスク及び成果を分かち合う同意を結ぶ、共通の目標を持つ2つ以上のグループ、と定義される。

期待される成果は、農村地域共同体の課題に対処するために投資リスクを分かち合う及び資金調達戦略の創出/開発のための新たな機会の創出である。パートナーシップは事実上中期的で、継続的に影響が評価されるものである。

パートナーシップによって着手される作業の例には、次のものが含まれる。

- ・ 共同体の開発及び共同体の能力構築のためのアクションプランの開発
- ・ 農村地域共同体の持続可能性に寄与する新たな社会経済的活動の識別
- ・ 有効なツール及び仕組みの開発
- ・ 農村地域共同体が直面する課題についての社会経済調査研究の執行

## ③ ネットワーク

ネットワークとは、多数の共同体又は部門のグループ及び個人メンバーの包括組織である。この目的は、調整機関（coordinating agencies）が政府の全てレベルに対して、それぞれの州における農村地域開発政策について助言する能力を高める活動に資金拠出をすることである。ネットワークは事実上長期間で、その影響及び便益は手順を通じて及び完了時に評価することができる。資金は、組織の中核活動に追加される活動に対して拠出される。新規ネットワークは、組織設立の一助となる一定の資金が入手可能である。

（プロジェクト選定のために使われる基準：ステップ1）

（4）ネットワーキング・イニシアチブには、審査委員会（Review Committee）によって評価される前に満たされなければならない基本的な適格条件がある。

その適格条件とは

- ・ 申請者は、「適格な受給者」の定義の中にあてはまらなければならない。
- ・ 資金を受けるために適格な活動は、ネットワーキング・イニシアチブの全体的な目的に適っていないなければならない。
- ・ 適格な活動は2008年3月31日以前、又は農村地域事務局（Rural Secretariat）から特定された場合はそれ以前に終了しなければならない。
- ・ 資金拠出に適格な活動費用は、3つのプログラムカテゴリーの中の1つ又はそれ以上に直接関係しなければならない。
- ・ 申請者は、適切な共同体の支援/共同体の関与を示す証拠を提供しなければならない。他とのパートナーシップ/協力関係（alliance）を示す提案が行われたプロジェクトが優先される。
- ・ 申請者は、財政及び/又は現物（in-kind）を拠出するパートナーシップを示す証

拠を提供しなければならない。

- ・ 政府全レベルからの支援の合計はプロジェクト費用合計の 80%を超えてはならない、及び全ての AAFC 筋からの資金拠出はプロジェクト費用合計の 50%を超えてはならない。
- ・ 活動は、進行中の事業に追加されるものでなければならない。言い換えれば、組織の通常の事業の一部である活動には資金の拠出は行われない。
- ・ 新規の活動として「ネットワーク」のカテゴリーに申請する当事者は、持続可能性のための計画を含めなければならない（ネットワークが設立された後の中核活動の資金拠出）。

(ステップ 2)

(5) これらの基本的な適格条件に適った提案は、審査委員会によって格付けされ、承認のための提言が行われる。

(プロジェクトへの支援)

(6) これらのプロジェクトへの支援は、申請者が州又は準州の中でどれぐらいの度合いで農村地域共同体を代表するか、提案されたプロジェクトを実施する組織の能力及びプロジェクトの及ぶ領域 (reach) に基づいて提供される。

(格付けされる条件)

(7) 支援事業として格付けされる条件は、次のとおりである。

- ① 提案は受付順に格付けされるかもしれない。
- ② 提案は必要性（すなわち、より必要性が大きい共同体が優先されるかもしれない）によって格付けされるかもしれない。
- ③ 複数パートナーの手法を持つ提案には優先権が与えられるかもしれない。
- ④ 提案は、プロジェクトの執行が共同体の中で広く支持されている証拠に基づいて格付けされるかもしれない。
  - － 共同体の関与：どのような農村地域共同体であるか及びその提案は共同体の必要性に適っているか？共同体のために何が達成されるか－便益は何か（短期的及び/又は長期的）？共同体はどのように関与するか？共同体は何を貢献しているか？
  - － 共同体の多様性：対象となるグループは誰か；それは共同体の中の広範囲の区分又は限られた、しかし公共施設の不十分なグループか？誰がプロジェクトから便益を得るだろうか？
- ⑤ 提案は、当事者がプロジェクトを執り行う能力を持っている及び適格な活動が 2008 年 3 月 31 日までに終了されるという証拠に基づいて格付けされる。

- － 組織：提案はうまくまとめられているか？諸資源（人材及び財源）は確保されているか？組織は、そのようなプロジェクトを執り行う能力を持っていることを過去に実証したことがあるか？
  - － 評価：提案された評価計画は、ネットワーキング・イニシアチブの目的と対照してプロジェクトの進展及び最終的な成功を監督する方策を明確に示しているか？（「報告及び評価の要件は何か？」の項、参照。）
  - － 作業計画：作業計画は、プロジェクトの目的に適うように設計された現実的な活動を含んでいるか？プロジェクトの目的、活動及び成果が特定されたタイムフレームの中で完了又は達成されることを確実にする現実的なタイムテーブルがあるか？予期される成果及びアウトカムは現実的である及び目的に結びついているか？
  - － 共同体の支援：共同体の利害関係者からの支援を示す証拠が何かあるか？
  - － プロジェクト予算：提案された予算はプロジェクトのための増分費用を反映しているか？
- ⑥ プロジェクトの実施にどのようなリスクが関連するか？（すなわち、パートナー、資金、能力、重複に関するリスク）手法（methodology）は現実的か；当事者は農村地域事務局によるデータの収集、比較及び流布を可能にする方法で、成功及び教訓について報告することができるか？
- ・ 提案は共同体の能力構築（Community Capacity Building; CCB）の要件に合っているか、及びどのように合っているか？
    - － 知識を高める：どのようにして知識が創出されるか？どのようにして情報が流布されるか？どのようにしてパートナーシップが創出/改善されるか？
    - － CCBの中で技能を開発する：どのような技能が開発されるか？提案はどのようにしてこれらの技能の開発に寄与するか？提案はどのようにして共同体レベルでのさらなる関与を創出するか？
    - － CCBのためのツール及び仕組みを創出する：どのようなツール又は仕組みが創出されるか？近づきやすさ（accessibility）/有用性：他の共同体/組織もそのツール又は仕組みを使うことができるか？
- ⑦ 優先順位は、内容又は手法がすでにネットワーキング・イニシアチブの下で文書化されているかどうかの考慮によってもまた決められるかもしれない。

(資金拠出パートナーは義務付けられているか)

(8) このイニシアチブは、費用の分担を基盤に資金拠出を提供するものである。申請するためには、申請者は他の資金拠出パートナーがそのプロジェクトに全力を傾け及び発生する直接費用を負担する準備ができていることを確実にしなければならない。(資金拠出パートナーに加えて) 他とのパートナーシップ/協力関係があることを示す提案を持つプロジェクトが優先される。

(共同体の能力構築)

(9) 共同体の能力構築 (Community Capacity Building; CCB) とは、共同体の中の技能及び知識を開発する及び共同体に対する共通のビジョンを開発するよう市民に奨励する、継続的な手法である。これは、共同体又は地方がその強みと弱みを識別し、地域の課題に対処するための内外の諸資源を動員し、有効な活動のための戦略を開発し、及び機会を有効に使うための個々の能力を高めることを可能にする。

(なぜ共同体の能力構築に重点的に取り組むのか)

(10) 農村地域に住む人々は、地域の課題に対する地域の解決手法を開発するために共同体の能力を構築する必要があることを我々に繰り返し話してきた。共同体の動員、合意形成、技能開発並びにパートナーシップ及びネットワークの構築につながる活動を通じて、共同体は、持続可能な経済、社会、文化及び環境的な継続性 (viability) を達成するための態勢を整えることができるだろう。

## 第3部 国内調査結果

### 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、設問は当センターで作成し、アンケートの実施は（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高くなる」が25%で、民間の力の導入により効率が高くな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結果

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、限定するべきである。公的工作は、利益を生まないもので、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、官でないといけないものがある。
- ・ 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。
- ・ どういう仕事为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、仕事をすることはできないのか、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。
- ・ 民間に任せただけの場合は、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、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。
- ・ 事務処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

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

### 4 地域再開発等の場合、次のどの方式が良いと考えるか

- ① 計画の段階から住民が参加し、一緒に計画を策定する。
- ② 計画は、住民の意見を聞きながら、公的機関が策定する。
- ③ 計画策定は、公的機関に任せる。

#### (1) 20代の女性

- ・ 計画の段階からの住民参加がよいと考える。一度建てた計画については、変更が難しいというイメージがある。後から意見を言っても反映されにくいので、始めから参加していくべきである。参加の方法はいろいろあると思う。町内の話合いから、意見をもっていったり、ランダムに意見を聞いたりして、2, 3種類を組み合わせで計画に参加していけばよいと考える。
- ・ 計画の段階からの参加がよいと考える。参加した住民の意見がどのように扱われるのか、オブザーバーなのかどうかという問題はあるが、全くの個人的な立場から意見を言う人がいた場合も、それについては、そのように扱えばよい。
- ・ 後から意見をいっても反映されるのは難しいので、最初からかかわって一緒に計画を作るほうがよい。ある程度決まってから意見を聞いたところで、どの段階でももめる意見は出てくるので、最初から意見を聞いた方が、例え気に入らない計画になったとしても、納得できる。
- ・ 計画の段階からの参加がよいと考える。裁判員制度と同じような問題があり、自分のところに来たらどうしようという気持ちはあるが、ある程度計画ができれば、住民

の意見では、変えないだろう。住民全員からは、意見を聞けないだろうから、少人数の参加でいくつかの案を作って投票で決めてはどうか。それなら、自分の考えと違った案に決まっても納得できる。その場合、簡素化するなど、費用等をかけない工夫が必要である。

- ・ 住民の意見を聞きながら、公的機関が策定するのがよいと考える。最初から参加するとなると、全員参加は不可能なので、参加した人の個人的立場が反映されてしまう。全体の利益を考えて、官側が計画を建て、それに意見を言ってもらう方が、私情が入らない。
- ・ 住民の意見を聞きながら、公的機関が策定するのがよいと考える。7、8人の意見をまとめるのならともかく、地域の住民を集めるのでは、多くなりすぎる。その意見を聞いて計画を作るのは難しく、まとまらなくなると思う。大雑把なものでも作って提案すれば、皆の意見がぶれずに計画としては建てやすいのではないかと考える。
- ・ 住民の意見を聞きながら、公的機関が策定するのがよいと考える。最初から意見はありませんかと聞かれても戸惑う。提案に対する意見ならいえるので、参加しやすいし、自分の意見も反映される。
- ・ 住民の意見を聞きながら、公的機関が策定するのがよいと考える。住民全部の意見を、すべて反映するのは難しい。官側もいろいろ考えて、計算した結果出した案のはずなので、官側である程度作ったものに、皆の意見を入れていく方が良い。ある程度は修正してくれると思う。
- ・ 住民の意見を聞きながら、公的機関が策定するのがよいと考える。理想としては、計画段階から参加するのが良いかもしれないが、住民が多すぎて、意見がまとまらない、あるいは時間がかかりすぎるのではないかと。ある程度まとまった段階から聞くほうが、ゴミの収集場所をどこに設置するかもめるといったような問題は、起きないかと考える。

## (2) 30代の女性

- ・ 地域再開発等の場合、その計画の段階から、住民が参加し、一緒に計画を策定することがよいと考える。(全員)
- ・ 自分の街のことであるので、参加して一緒に計画を作ったということでうれしく感じる。意見を言えば何か変わるかもしれないという面白さを感じる。自分の意見が通らないとしても、官側が気付かないことを言えるので、それで何かが変わるかもしれない。
- ・ 広報の不足かもしれないが、突然計画が決まってしまうとのイメージがある。市民がかかわって決まったことなら、納得できるのではないかと。
- ・ あらゆることに意見を言うこともできないし、その必要もないが、興味のあることなら意見が言えるので、参加を募集する広告をして、興味のある人たちが集まればよ

り良い会議になるのではないか。そのような会議で決まったことについては、皆従うのではないか。

- ・ 参加の機会がなくて計画が決定されるとの印象があるので、不満を持っている。
- ・ 計画について意見を言うことは、街を変えるという責任があるので、興味ある計画あるいは得意な部分のみについて意見を言える公募制が有効である。
- ・ 意見を言う場合は、その人個人の意見ばかりでなく近所の人たちの意見を聞いてくるのではないか。
- ・ 自分の出した意見に責任があるということならば、参加することに躊躇する。
- ・ 一般人の意見が通らず、地域の有力者の意見が通るという印象がある。
- ・ 意見等の公募の方法として、市や区の広報で意見募集等を載せることにすれば皆が気付くのではないか。あるいは、地域の掲示板を使用してはどうか。

### (3) 40代の女性

- ・ 住民の意見を聞きながら、公的機関が計画策定する（全員、同じ答）
- ・ 地域のことは地域の人が一番良く知っているので、アンケートをしてまとめてから計画を作るのがよい
- ・ 公聴会でいきなり案を示されて意見を言え、と言われても無理なので、再開発を計画する行政側が、あらかじめ青写真をインターネットで流し、その後に意見を聞くべき。自分の地域のことなら、誰もが真剣に見るはずである。
- ・ 順序がある。いきなり集まって意見を言え、というのもどうかと思う。新聞なり、回覧板などで事前に計画案を流しておくべき。
- ・ 町内会があるので、そういうところで集まって。町内会長が意見をまとめればよい。
- ・ 月 1 回発行される行政の広報誌で意見を言いたい人を募集し、その中から意見を言う人に集まってもらえばよい。

### (4) 50代の女性

- ・ 住民の意見を聞きながら、公的機関が計画策定する・・・7名
- ・ 近くの地域における再開発では、官による青写真ができていて、その中で進んで行くことに対して地域の人が意見を言う、という形だった。
- ・ 住んでいる人の意見を吸収する必要がある場面で、意見を言わせて貰えばよい。
- ・ 最初から民間も参加した方がよい。時間をとられるが、それがベスト。最初のベースの部分で、話し合いが必要である。
- ・ 長期にわたるものは、20代、30代の若い人たちを取り込んで、意見を聞くべき。
- ・ 主催者が巻き込む努力をして欲しい。
- ・ 発議は民間、決定は官、実施も官で、その段階で民間にも意見を聞く。



## 第3章 出張調査結果

### 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」とであると説明し、県民満足度の向上を求める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。