
北海道大学大学院法学研究科兼高度法政教育研究センター 教授

宮脇 淳 (みやわき あつし)

「グローバル化の中の地域政策とパートナーシップ」

【講師のプロフィール】

学 歴 昭和54年3月 日本大学法学部卒業

職 歴 昭和54年 4月 参議院事務局採用
7月 参議院地方行政委員会
昭和58年 4月 経済企画庁物価局物価調査課
昭和60年 4月 参議院予算委員会調査室
平成 2年 4月 株式会社日本総合研究所副主任研究員
平成 3年 4月 同 主任研究員
平成 8年 4月 北海道大学法学部、大学院法学研究科 教授
兼務：名古屋大学大学院法学研究科非常勤講師
平成10年 4月 株式会社日本総合研究所主席研究員
兼務：北海道大学法学部非常勤講師
兼務：PHP 総合研究所客員研究員
平成10年10月 北海道大学大学院法学研究科 教授
平成12年10月 北海道大学大学院法学研究科兼高度法政教育研究センター教授
兼務：同志社大学政策総合研究科非常勤講師

審議会 総務省政策評価・独立行政法人評価委員会委員 日本財政学会
学会等 総務省郵政事業の公社化に関する研究会委員 地方財政学会
総務省新しい行政システム研究会副座長 日本計画行政学会 (北海道支部理事)
国立大学協会国立大学形態検討特別委員会委員 日本地方自治学会
内閣総理大臣官房民間資金活用委員会前専門委員 他多数

出 版 東洋経済新報社『財政投融資の改革』(平成7年)
日本経済新聞社『財政システム改革』共著 (平成7年)
東洋経済新報社『図説財政のしくみ』(平成9年)
東洋経済新報社『行財政改革の逆機能』(平成10年)
日本経済新聞社『財政投融資の経済分析』共著 (平成11年)
PHP 『公共経営の創造』(平成11年)
PHP 『財政投融資と行政改革』(平成13年)
PHP 『独立行政法人』共著 (平成13年) 他多数

1. グローバル化の意味と地域的視野の重要性

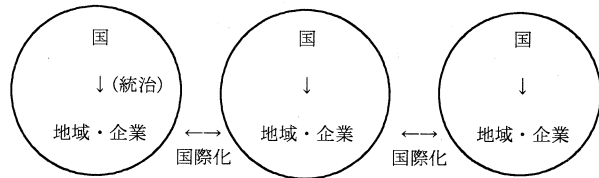
(1) 国際化とグローバル化の違い

グローバル化とは、「世界中の社会的諸要素（政治・経済・文化等）の相互連結が強まると同時に、要素間の相互作用が激化すること」を意味する。グローバル化と国際化の違いは、図表1に示すとおり、「一国の単位」がいかなる位置づけにあるかに起因する。

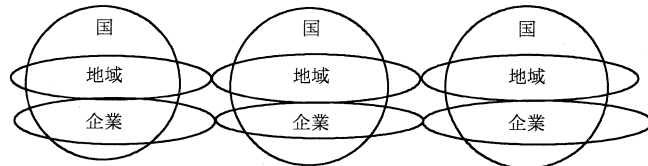
従来の「国際化」の構図では、国家を単位とする制度を基本として、国家と国家の狭間で無秩序化しやすい領域について国家を単位に形成する国際機関等が主体となって統制する仕組みを構築してきた。このため、国家を単位として形成する国際連合やIMFといった国際機関が重要な位置を占めてきた。しかし、グローバル化においては、地域や国民、企業が自ら一国の枠組みを越えて活動する比重を高める。その結果、一国の政策の有効性が低下し、一国を単位とする政策では「小さすぎる」と同時に「大きすぎる」問題を抱え始めている。環境問題や難民問題、金融問題などは、一国単位の政策では小さすぎて有効性を十分持ち得ない一方、地域に対する政策は一国単位の視点では大きすぎて国民のニーズ等に十分対応することができなくなり始めている。国と世界、そして国と地方の関係の再構築は、行財政の側面にとどまるものではなく、多国籍企業やNPOなどを中心として展開される国境を越えたグローバルな活動によっても不可欠な課題となっている。このため、もっとも見直しが求められるのは「一国を単位とした政策展開とそれを支える行財政システム」であり、世界的視野と同時に地域的視野で政策構造と行財政構造を再構築することである。日本の行財政改革は、財政赤字等コスト面から議論されることが多い。しかし、一方でより重要な点は、グローバル化の進行と共に、一国を単位としてきた中央集権型の行政執行体制と政策の単位の見直しが世界化と地域化の両面から厳しく問われていることである。

(図表1) グローバル化の意味

【国際化】



【グローバル化】



(2) 経済的側面のグローバル化の加速

グローバル化は、経済的・社会的・政治的・文化的諸要素においてもたらされるものである。しかし、今日のグローバル化は、経済的側面において突出している。とくに198

0年代以降は、冷戦構造の終焉やレーガン、サッチャーを中心とした市場原理主義（新保守主義）の高まりを背景に、金融資本主義とテクノロジーによるグローバル化が急速に進展している。

市場原理に基づく世界の経済構造は、イギリスの産業革命を契機とした19世紀の植民地経済、ボックス・ブリタニカの時代の資本主義理論においてもっとも重要なテーマとして位置づけられていた。しかし、20世紀前半には、ソビエト連邦や中国などの社会主義、共産主義の台頭に伴って後退し、計画経済そして権威主義を背景とした資本主義が広がりを見せる結果となった。そうした流れが、20世紀末、市場原理主義による米英の政策展開の成功、ソビエト経済の崩壊と社会主義、共産主義諸国での市場原理の導入によって、21世紀初頭の資本主義におけるもっとも重要なテーマとして強力に復活することとなったのである。その結果、行財政改革や経済構造改革においても、市場を通じた財と所得の配分を基本とし、市場の諸活動による結果や効率的活動を合法化する一方、計画経済や非効率的活動を非合法化する流れが強まっている。

経済を中心としたグローバル化の流れは、市場性と効率性を軸に覇権的パワーを持つ資源への同質化を進める。このため、覇権的パワーを持つ国以外が一国そして地域としての安定的、自律的存続を確保するには、グローバル化に対応すると同時に、地域が有する独自の資源に根ざした経済・社会活動を確立することが不可欠となる。つまり、グローバルな視点での効率性の追求と同時に、地域価値や地域の異なる資源の活用においては、グローバルな視点では非効率と判断される領域・事業であっても実施する意義を明確に説明できる理念の形成が必要である。

（3）「異なる資源」と「脱権威主義」

社会資本整備などを中心に戦後日本の政策を支えた「均衡ある国土の発展」の理念は、日本全体の生活水準の向上を実現した。その意味から果たした役割は高く評価できる。しかし、一方で国を中心とした画一的な質のインフラ整備は、地域ごとに存在した「異なる資源の同質化」を進める結果ともなった。資源の同質化は、グローバル化の中で覇権的パワーへの資源の移動を促進し、地域の特性と競争力、自立性を弱める流れを強める。グローバル化の流れが強まる今日、世界的視野からの資源の同質化と地域的視野からの資源の異質化を車の両輪として実現する制度と評価軸が不可欠となっている。

戦後の日本経済は、中央集権による計画型権威主義システムであった。権威主義システムとは、一部のエリート集団が自らの利益に一致する方向に政策を誘導し決定する体質をもった仕組みである。今日の改革において、求めるべきシステムは地方自治体を中心とした市場型民主主義システムである。市場に対応しつつ住民の参加による協働システムを形成することである。このシステムの形成には、政策の基礎と市場の基礎を司る財務情報の質的改革が不可欠であり、それを実現することが、たとえば「公会計の改革」の大きな役割である。仮に、市場原理が導入されても公会計制度の改革が進まず行財政の体質が従前と同様であったとすれば、そこで形成されるシステムは市場型権威主義とならざるを得ない。そうした仕組みは、一部のエリート集団が自らの利益に一致する方向で市場の枠組みを利用することにすぎず、政策の質は改善しない構図となる。市場原理を導入することが権威主義を脱却することには必ずしもならない点には十分に留意する必要がある。

2. ネオ・リベラリズム、新保守主義とパワー・シフト

グローバル化の中で「異なる資源」を活用するためには、パワー・シフトの構造とパワーのガバナンス問題を踏まえなければならない。その上で、「公共サービスとは何か」を追求することが必要となる。

（1）パワー・シフト

97年、ジェシカ・マーシュューズは「パワー・シフト」と題する論文の中で、冷戦構造の終焉は、国際社会における国家と市場（企業）そして市民社会の間に存在するパワー配

分に変動をもたらしたと指摘している。グローバル化する市場の力に対して国家が自立性とガバナンス力を失い自らのパワーを低下させつつある一方で、世界の金融市場を席巻する投資ファンド、世界を舞台に活動する多国籍企業体がパワーを大きく拡大させ、同時に市民社会のNGOなどがパワーを拡大させる傾向にあることへの指摘である。その中で、国家が自らのパワーを維持するために、アドホックに市場や市民社会との依存関係や同盟関係を構築し行動していることが、国家のパワーをさらに凋落させ世界全体の不安定を助長する可能性があるという重要な指摘を行っている。

マーシュエズの指摘は、国際社会におけるパワー・シフトの問題であるが、今日、日本においても国、地方自治体を問わずグローバル化を進める金融市場から多額の資金を調達することで財政運営が維持されている一方で、政策形成への住民参加など戦後50年の行政、市場、住民間のパワー関係の再配分が生じている。その中で、行政が市場と市民との相互関係を試行錯誤の中で模索し続けているのが実態である。国家は、地域限定、領土限定的主権国家の論理に基づき国益のために行動することを基本とする。従って、全世界的公益を追求することに対しては制度的制約を本質的に持たざるを得ない。このため、主権国家の理論に基づき活動する国家の連合体として国際機関が形成され、構成する国家間の協力の場として全世界的公益を追求する枠組みを提示している。冷戦集結後の世界において、国際機関が環境問題や人道問題等について強いイニシアティブを形成した事実も存在する。しかし、多くの場合、国際機関は構成する主権国家の利益追求の場としての性格を持ち、構成国の利益を克服する独自の行動主体としての位置づけの形成には困難性を伴う。

これに対して、冷戦後の国際社会に大きくパワーを拡大させているのが市場（企業）である。福祉国家に対して個人主義と意思決定の分権化を進め、市場原理の支配力を高めることでいわゆる「小さな政府」を実現する。投資ファンドや多国籍企業が大きな影響力を及ぼすグローバル市場の形成は、地域限定、領土限定型主権国家の領域を越え、経済資源の移動を自由にする。そこでは、地域限定型、領土限定型の論理は経済資源の移動を制約する要因として位置づけられ、非効率と判断される。国際社会における市場のパワー拡大は、市場機構中心主義の新古典派経済学（new classical economics）を基礎とし、貨幣政策の重要性を主張するマネタリズム（monetarism）や市場は不断に需給均衡の状況にあるとする仮説を基礎とする合理的期待形成仮説論によってさらに、政策形成に対してもその影響を拡大させている。

（2）市場化チェックの行財政改革とグローバル・ガバナンス

グローバル市場のパワー拡大は、地域限定型で活動する国家や地方政府への批判を強め、行財政改革の面で福祉国家の実現や経済活動に対する国家介入を批判し、自由と責任に基づく競争、市場原理を重視する新自由主義（neo-liberalism）による行財政改革を選択している、具体的には「小さな政府」、「官から民へ」、「税負担軽減」の政策が展開される。新自由主義は、米国のレーガン、英国のサッチャー、日本の中曽根内閣における行財政改革の基本的理論とされたほか、財政金融の面では70年代半ば以降、国家主導の開発体制が破綻したチリの経済復興のための経済自由化政策で実践され、89年に債務危機後の構造調整と市場改革の方向性を示したワシントン・コンセンサス（washington consensus）としてとりまとめられている。そこでは、財政規律、税制改正、規制撤廃、インフラへの優先的予算配分、民営化など10項目の政策勧告が提示され、本コンセンサスは米国政府や国際機関の対中南米援助政策に関する基本合意として位置づけられているのである。現在では、このワシントン・コンセンサスからさらに発展し、行政、司法、教育など広範な制度やそこでのガバナンスを問いかける「第二世代改革」と言われる段階に至っている。このワシントン・コンセンサスは、新自由主義的イデオロギーである市場原理主義を明確に提示している。

グローバル化した市場機構を中心とする考え方、すなわち行財政への市場化チェックの考え方は、行政の非効率性や硬直性を改善する上で一定の成果を生み出している。しかし、一方で、長期・超長期にわたる資源配分を重視しないことから、社会の資源配分の歪みの増大を生じさせている。加えて、グローバル化は資源の同質化を進め地域価値を埋没させ

る。このため、市場経済における同質化された資源による競争を強める。その結果、経済資源は効率性と規模の原理の下でその分配をさらに偏ったものとしやすい。長期的、中短期的両面で資源配分の偏りをさらに拡大させる要因となる。こうした問題を社会進化論として捉え、「ダーウィンの進化論（1859年）は、自然科学の理論だが、政治・経済のイデオロギー追求や利益追求に再三利用され、「社会進化論」として世界に大きな影響を及ぼしてきた。適者生存、弱肉強食は自然の法則であり、自己利益追求は善であり、それが社会にもシフトをもたらすとする認識は人々の倫理観に組み込まれ、大量死、頻発する民族紛争、過剰生産、過剰消費、環境破壊などに象徴される20世紀の暗い側面につながった。20世紀の倫理では地球社会はもはや保てない」とする指摘もされている（功刀達朗「国際協力とNGO」日本計画行政学会『計画行政』通巻55号、1998. 3）。また、経済学者のポール・クルーグマンは、I/Sバランス論の立場から市場自由主義し金融自由主義を至上とする「ワシントン・コンセンサス」は、金融危機をもたらすとすの指摘を行っており、米国経済のグローバル化は進んでおらずニューエコノミー論は間違いであるとする主張を展開している。

グローバル化された市場へのパワー・シフトが高まる中で、もっとも重要な課題はグローバル・ガバナンスを如何なる形成するかの問題である。グローバル・ガバナンスの概念は、『Our Global Neighbourhood』（Oxford Univ.Press1996）の中で「地球社会の統治、管理運営、自治の意味を含み、個人と組織、私と公とが共通の問題に取り組む多くの方法の集まりであり、そのプロセスは利害調整的かつ協力的である」と定義している。グローバル・ガバナンスは、全ての行動主体の協働による協力であり、国家、市場と並んでパワー・シフトを構成する市民社会の役割を大きく取り込むものとなっている。

（3）グローバル化の中の行政体質

日本の経済は、新自由主義に基づく市場原理主義、グローバル化と少子・高齢化という二大潮流の中で経済そして経営環境が急速に変化し、経済・社会のパワー・シフト、トランスフォーメーションが強く志向されている。その中で、第一節で整理したグローバル化した市場へのパワー・シフトの影響を日本財政は強く受けている。そうした中で、他の経済主体にリスク移転する形の歳出削減型財政再建に限界があることは明確となっている。官民そして公民関係を見直し、地域を主体とした財政システムそして政策形成のシステムが必要となる。それは、行財政に関するパワー・シフトの再構築であり、その実現に向けては「行政活動の相対性」と「ガバナンス構築」の考え方が重要となる。

第一の「行政活動の相対性」とは、行政活動のパフォーマンスは絶対的なものではなく常に民間企業や市民の活動との比較を通じて客観的に評価・検証することを意味する。

第二は「ガバナメント・ガバナンス」である。ガバナメント・ガバナメントの考え方は、企業活動を株主、取引先、消費者、地域住民などが監視する企業統治同様、議会、市場、住民などが多面的に監視・評価できるシステムを構築し行政の情報を共有することで、住民等の行政依存や財政錯覚の実態（受益と負担の乖離）をも見直すものである。

金融改革そして情報化・市場化・グローバル化の進展は、国、地方自治体を巡る経済をはじめとした環境変化を恒常化させ、その深度を強める。この環境変化に対応しつつ地域価値を融合させて行くためには、機能・リスクの分散化を図ることが求められる。そこでは、従来の行政におけるガバナンス形態の見直しが不可欠となる。

例えば、金融改革に際し、日本の行財政が全体として抱える共通の課題として、「リスク回避型から管理型」への転換が上げられる。これまでの市場リスク回避型における政策展開の本質は、市場外の所得再配分によるセーフティネットを前提とした「負担・責任の転嫁と利益誘導」であった。これに対して、市場リスク管理型の本質は、市場内も含めたセーフティネットの再構築を前提とした「評価・責任の明確化と選択均等の実現」にある。この意味から行財政改革の最終的な目的は、「社会全体のリスク配分の現状を明らかにし、パワーの再構築を図ること」と言い換えることが可能となる。すなわち、国を中心とした官の権限のスリム化、機能の効率化を進める一方で、民による過度な官依存を改め、官民共にリスクを自ら受け止め積極的に管理できる領域を拡充した行財政制度の構築が行財政

改革の最終目的と位置づけられる。リスク回避型からの脱却は、財政運営と密接な関係を有する日本の金融システムに求められる構図である。日本国債への格付け低下や金融機関の破綻等が生じるごとに、金融機関の資金運用は「国内的質への逃避」、すなわち日本国債への回帰を続けてきた。しかし、このことが一方で財政規律を緩め日本経済全体のガバナンスを形骸化させる要因ともなっている。

問題は、行政、市場、住民のパワー配分と相互関係を如何なるガバナンスの中で構築するかにある。すでに、マーシューズが国家が自らのパワーを維持するために、アドホックに市場や市民社会との依存関係や同盟関係を構築し行動していることが、国家のパワーをさらに凋落させ世界全体の不安定を助長する可能性があるという重要な指摘を行っていることを紹介した。同様の指摘は、日本の行財政改革の取り組みを通じても指摘することができる。今日、国や地方自治体が市場への対応を強め、一方で政策形成への住民参加などの取り組みも進めている。こうした取り組みがガバメント・ガバナンスの枠組みを持たず、グローバル化された市場の持つ短視眼的視点そして資源の同質化の中で進められるとすれば、その仕組みはアドホックな依存関係の堆積に過ぎず日本そして地域社会の不安定を助長する結果をもたらしかねない。

3. PPP

(1) NPMからPPP

80年代の中曽根内閣、そして90年代の橋本政権以降の行財政改革の根底には、「小さな政府」を求める行政改革の要請、経済の成熟化とインクレメンタリズムの終焉、金融改革の進展などの要因がある。こうした改革の大きな流れは、79年に誕生したサッチャー政権のネオ・リベラリズムに基づく民営化政策をスタートに80年代を中心として行財政の現場からのマネジメント理論として形成されてきたNPM (New Public Management) 理論が重要な影響を与えている。日本における国や地方自治体を中心に取組まれている貸借対照表の作成をはじめとした公会計の見直し、政策評価・事業評価制度の導入、PFIなども、NPM理論に根ざすものである。

サッチャー、メジャー政権において基本とされたNPM理論の実践は、官から民へ、そして行政組織の効率化に向けて一定の成果を生み出している。しかし、一方では公共サービスの質的低下や継続性確保の困難性といった問題も生じさせている。ブレア政権においてはそうしたNPM理論の利点と欠点を踏まえ、さらに進化させたPPP (Public Private Partnerships) 理論の実践に取り組んでいる。このPPP理論の実践に対する英国PPP委員会最終報告 (the final report from the commission on Public Private Partnerships) (以下「最終報告」と略す) に基づき、NPM理論の行政改革に対して市民等の協働を如何なる形成するか考えることにしたい。

(2) 公共サービスの再認識と「二つの思想」に対する反対

英国の公共サービスは、サッチャー政権におけるNPM理論の実践を契機に効率性の向上等に大きな改善をもたらしたことは間違いない。しかし、最終報告では、英国での取り組みが「公共サービスの質」に対する国民の期待を十分に満足させるまでには至っておらず、質の面で国民の期待に応えるためには、今後10年間、真のPPPを実現する取り組みを展開して行く必要があるとしている。これは、英国でのNPMとそれに続くPPPの取り組みに対する検証に基づく結論である。

この結論の根底には、第1に、効率化ではなく「公共サービスの質的改善に基礎をおいた政府に対する評価が必要」というサッチャー政権以降は実質的に提示されなかった評価軸を重視する姿勢が存在すること、第2に、公共サービスが全ての国民にとって正当な地位を獲得しなければ、国民経済・生活にとって永遠に取り返しがつかない結果をもたらすこと、という「公共サービス再評価」への認識がある。

公的セクターの効率化あるいは民間的手法の導入は重要である。しかし、後で述べるように効率化等の視点が実質的にグローバル化を進める民間企業の領域拡大の思想を最優先

して展開されることに対しては、最終報告は反対している。真に必要なことは、公共サービスの質的向上であり、民間企業の活動領域を広げることを優先した官から民への議論ではないとしているのである。最終報告では、官民協力が公共サービスに与える影響を正面から検討した上で、官民関係に関する二つの極端な思考に対して反対しているのである。

二つの思考とは、第1に、「公共サービスの官独占論」である。公共サービスはいつでもどこでも公的セクターによって独占的に提供されるべきとする思考に対し反対する。第2は、公共サービスの購入と提供において民間企業の活動領域を拡大させることを目的とする「公共サービス民営化論」にも反対する。公共サービスの官独占論、民営化論共にPPP理論は反対するのである。

また、PPP理論は、公共サービスの提供方法と公共サービスを担うプロジェクトの「多様性」を確保することを大きな目的とする。公共サービスの従来の提供は、行政機関を中心とする少数者に独占され、他の事業主体が事業を担う可能性を厳しく制限してきた。その結果、公共サービスは、民間企業やボランティア組織が持つノウハウを獲得することができず、民間等に委託してもその成果を評価することができない「行政機関のモニタリング機能」の欠如を生む結果となった。そうした結果は、公共サービスの質的悪化にも結びついている。公共サービスの重要性を再認識しその質を高めるために、官民の協同を含めた公共サービスの多様性を進めるのがPPP理論の基本である。

(3) PPP理論実践へのアプローチ

PPP理論を実践するアプローチに関して、最終報告では四つのステップが提示されている。第1ステップは、公的資金によるユニバーサルサービス（何時でもどこでも誰もが受けることのできるサービス）の重要性を国民と共に再度確認することである。公的資金の負担で公共サービスの質を高めることが重要であり、その際には公共サービスの柱となるユニバーサルサービスの意義を公的セクター、民間企業セクター、ボランティアセクターで共有する必要がある。公的資金によるユニバーサルサービスの重要性を確認することは、社会正義、経済効率、民主的説明責任を果たすために不可欠な前提であると位置づけている。このため、公共サービスの提供を担う民間企業等に対しては、ユニバーサルサービス等提供に関する一定の義務負担を求めることになる。

第2ステップは、公的セクター側が官民協力の実践を率直に受け止める意識と姿勢を持つことである。公共機関は説得力の乏しい理屈で官民協力の活用で提供できるサービスを全面的あるいは部分的に規制することが従来から多かった。説得力の乏しい理由によって規制された事業の再評価を行い、公共セクター、民間企業セクター、ボランティアセクターからなる公共サービス提供のための仕組みを拡充させて行くことが課題となる。それによりPPP理論の実践は、公共、民間企業、住民いずれにとっても脅威ではなくチャンスと位置づけることが可能となる。従って、規制緩和等を進めると同時に行政組織や公務員制度等の柔軟化を実現し、公的セクターにとってもチャンスとすることで公共サービスの質的改善を実現する。

第3ステップは、公共サービスの購入者と提供者を明確に区分することである。すなわち、サービスの委託に責任を負う公共機関とサービスを提供する機関を区別することが有用であると最終報告は指摘している。その際には、サービスの購入者たる公共機関がサービスを提供する公共セクター、民間企業、ボランティアセクターのいずれとどのような場合に協力するかの判断基準とそれに基づく政策決定の明確化が重要となる。

第4ステップは、PPPが正しい解決方法であるか否かを評価する明確な基準を形成することである。その基準の第1は、社会資本の充実を保証し公共サービスが全ての市民のニーズに応えるか否か、第2は、コスト削減の原則が満たされ、効率的で高品質の公共サービスが実現されているか、公共サービスの質が低下した場合は、官民協力は失敗と評価される仕組みが機能しているか否か、第3は、説明責任とは正責任が公共サービス全体に浸透しているか否か、である。

(4) 官民協力に必要な基盤

PPPは、望ましい公共サービスを実現するため、公共セクターと民間企業セクター、ボランティアセクターの共通の希望に基づいてリスクを共有する関係にある。PPPで公共サービスの提供を実現するためには、契約で支えられた長期にわたる柔軟な関係が必要となる。柔軟な関係の構築には、公共セクターの意思決定の分権化と行政官の権限拡大が求められる。

こうした基盤が形成されることで、第1に、選択肢の幅が広がり、競争が生まれ公共サービスの質が改善すること、第2に、結果重視の姿勢が生まれること、第3に、民間企業セクター、ボランティアセクターのノウハウが公共セクターでも活用できること、第4に、市民及び市民グループに管理を委託し監視できること、などを可能にする。

以上の基盤を形成するには、以下の条件が満たされる必要がある。第1に、公共サービスのための十分な資金供給、第2に、PPP理論を活用するための首尾一貫した理論的根拠の明確化、第3に、公共セクターの意識と内部統制がしっかりしていること、第4に、公共サービスの提供者である民間企業セクター、ボランティアセクターが高い水準で透明性と説明責任を果たしていること、第5に、官民協力が長く続くためには、市民と公共機関の職員が事業展開に対して共に参加する意識を持つこと、第6に、明確な証拠に基づく政策決定が行われること、の6点である。具体的には、官民協力の様々な計画が予備実験され、モニタリングの中で体系的に評価されること、を意味する。

PPP理論は、グローバル化の中で地方自治体が進むべき方向性を提示している。NPMとの大きな違いは官から民へではなく、公共セクター、民間企業セクター、ボランティアセクターが並列的に協力しユニバーサルサービスの意義を共有しつつ公的サービスの質的改善に努力することを積極的に評価し取り込もうとしている点にある。もちろん、NPMとPPPは全く性格を異にするものではない。しかし、PPP理論の場合、公共サービスの重要性をより積極的に認識し、広範囲な提供主体を求める点に特色がある。

PPPを実践するに関して、PFIなど特定のモデルに限定することなく多彩なモデルを検討し実験できる体制が重要となる。その実験においては、第1に、公共セクターの失敗が明確となった段階で、初めて民間企業セクターやボランティアセクターに公共サービスの提供が許されることがあってはならない点が指摘されている。前述した公共サービスの第2類型においても、公的セクターの事業の失敗が完全に明確となった段階で民間企業セクター等に委ねる判断がされるのであれば、民間企業セクター等の負担も大きく、結果として公的セクターの負担や公共サービスの質的劣化を生み出しやすい。公益事業の経営実態を常にモニタリングしつつ、失敗が深刻化しない段階で民間企業セクターなどによる公共サービスの提供を取り込んで行く必要がある。

第2は、公共セクターで非効率な公共サービスの提供を行っている場合、民間企業セクター等へ委ねるだけでなく、他の効率的な公共サービスの提供を行っている公共セクターに当該事業を移管することも選択肢となるとする指摘である。この指摘の前提として、行政組織内での情報共有や公務員制度の柔軟性、フラット組織の形成が必要となる。

(5) 多様性の実現とスキルの活用

公共サービスの質的改善を求めて行くためには、公共サービス提供主体の定着化を回避し、サービス提供の多様化を実現しなければならない。そのためには、公共サービスの提供が行政組織内のいわゆるインハウス型かパートナーシップ型か外部者型かなど類型化を進め、そこから提供されたサービスの質について明細書を作成する努力が必要である。その際、公共サービスの多様性確保に向けた目標値を設定することも有用な手段である。

次に、大規模な開発事業に於いて特定の開発業者と契約することは、多様性の原則に反するものと解釈しなければならない。従って、大規模なPFI事業において地元企業や公益企業をどれだけ活用できるかも当然考慮されなければならない。また、地方自治体等の公的セクターが資本投資を行う場合、優先的に取り扱う事項を明確化すべきである。PFI事業の推進は、一方で公共サービスの担い手の多様性を制約する結果をもたらす点に留意すべきである。

PPP理論を活用して行くためには、公的セクター、民間企業セクター、ボランティア

セクターに関わらず不足するスキルを補うと同時に、持っているスキルを十分に活用できる環境整備に努力する必要がある。加えて、過去の経験に基づく強みと弱みを把握し、今後の事業形成にフィードバックする仕組みが必要となる。

この点で重要なことは、第1に公的セクターが業務委託とそれに基づくモニタリングの専門家となること、第2に民間企業セクター等との契約に於いては結果ベースの契約を主体とし、公共サービスから国民が受ける明確なメリットを契約の見積もり根拠に加えること、第3に、公共サービスから国民が受ける満足度を常に把握し、サービス提供者への対価支払いの要素とすること、第4に、コスト削減や公共サービスの質的改善に対して公的セクターの積極的協力の有無や情報提供の有無が大きな影響を与える場合、利益分配条項を契約に盛り込む必要があること、第5に、公的セクターには最低費用となる入札者と契約する義務はないこと、これによりコストだけでなく公共サービスの質的改善に対して公的セクターが自律した判断と説明責任を果たせる環境を形成すること、第6に、公的セクターは、優れた雇用実績を有する民間企業セクター等を選択すること、などである。

(6) PPPと地域政策

公共サービスの提供者は、公的セクターであるか否かに関係なく地域住民に対して説明責任を負うと同時に、地域のニーズを積極的に取り込む努力が必要となる。従って、公共サービスに関する計画及び管理に関して地域住民を参加させる制度を検討する必要がある。そのため、第1に、地域住民の日常生活に密接な関係を持つ事業については、サービス提供者を選択する際に利用者たる地域住民が参加する仕組みを構築すること、第2に、地域レベルのコミュニティ・トラストを作成し、公共セクターの資産と地域住民のニーズが一致する仕組みを構築すること、第3の地域の新しいパートナーシップ型事業を展開するための資金調達、事業の適正性を判断するため少なくとも3年程度の検討期間は確保すべきであること、などが指摘されている。その上で、民間企業セクターやボランティアセクターが公共サービスを提供する場合、公的セクターが提供する以上に高い水準の情報公開と説明責任が担保されなければならないこと、パートナーシップ事業の責任体制について契約で明確化すること、公的セクターも公共サービスの提供に関しては民間企業等の情報に直接アクセスできる仕組みとすること、公共サービスの提供の責任を負っている公共セクターが常に民間企業セクター等との契約書を最初に作成する権限を有していること、公共サービスの提供者の法的地位による判断よりも、公共サービスの提供に対して如何なる役割を果たしているかによって法的適用の判断を行うべきであること、などが提示されている。

以上、英国のPPP委員会最終報告をベースにしたPFIをはじめとする官民関係のあり方について整理してきた。官から民への取り組みや民間的経営手法の行政機関への導入は日本の行政改革を進める上で重要な取り組みである。しかし、「手段が目的化」してしまふことのないよう十分に留意する必要がある。民営化を実現したり、NPM理論を実践することは手段に過ぎない。あくまでも、目的は公共サービスの質的改善と多様化にある。この点を見失った改革は、公共サービスに関して取り返しのつかない打撃を国民に与えかねないと最終報告でも指摘している。常に目的は何かを問いかけつつ、目的を実現する手段も画一的ではないことへの認識が必要である。

4. パートナーシップのふたつの事例

(1) レールトラック社の破綻

国、地方自治体を問わず日本の行政改革の指導的理念となっている英国のNPM（新公共経営）理論やPPP（官民パートナーシップ）理論の実践的再検証として注目されている第一の事例が英国レールトラック社の破綻である。レールトラック社の破綻は、官民連携におけるモニタリングとカバナンスの重要性を強く示唆するものだからである。

国営であった英国鉄道は、94年から民営化への取り組みを開始し、株式等の売却を順次進め97年に完全民営化している。この結果、レールトラック社が全国一元的に軌道等

の地上基盤施設を維持管理し、分割民営化した鉄道運行会社が路線使用料を支払い使用权を獲得し列車を運行する「上下分離方式」に移行した（日本のJRは、上下一体による地域分割方式）。この鉄道の土台を支えるレールトラック社が、昨年10月に33億ポンドの負債を残して倒産した。英国政府が財政資金の追加投入は無駄と判断し、93年に民営化の枠組みを定めた鉄道法の破綻処理条項を発動した結果の破綻である。措置前日の株価は、200ペンス台後半であり比較的高い水準にあった中での破綻であった。この破綻を契機に官民関係のあり方に対して議論が再燃、その議論はロンドン地下鉄の官民連携事業の展開にも影響を与えている。

レールトラック社破綻の大きな原因として、輸送量の拡大に対し保守量をほぼ一定に固定化するため施設の老朽化を招いたこと、鉄道運行会社に対する設備使用料の設定が固定制を中心としたため安定的収入が確保され自らの経営改善にインセンティブを持ち得なかったこと、高配当の確保を優先し安全維持の面のコストを削減したこと、などが指摘されている。同社に対しては、安全な社会的インフラの維持の側面から民営化後も英国政府から大量の財政資金が投入されていた。この財政資金投入とセットで確保すべき公共サービスの質に対するガバナンスが劣化していたのである。

そして、同時に注目すべき点は、破綻したレールトラック社に対してドイツの政策金融や米国の投資会社を買収の意向を示した点である。一国の社会インフラである鉄道基盤がグローバル化の荒波にさらされたのである。こうした事態に対して英国政府は、レールトラック社の再建をNPOに委ねる案などで対抗してきた。まさに、グローバル化の中での行政、企業、住民のパワーシフトである。

レールトラック社の破綻を通じて示唆されることは、第一に行政改革や財政改革を進めるに際し公共サービスとは何かの追求が重要であり、それなしにアドホックな形で市場や市民社会との依存関係や同盟関係を構築し行動することは、民間へのリスク移転の拡大と公共サービスの質を低下を通じて社会の不安定を助長すること、第二に官民連携のルールを明確にしモニタリングも含めたガバナンス機能確立すること、第三は破綻も含めた終わらせるルールを明確化することである。とくに、サービスの質そして財務面も含めた官のモニタリング機能の強化は不可欠である。NPM理論、PPP理論は万能ではない。それぞれの役割と責任分担を明確にし、その分担の遂行をモニタリングする機能が必要となる。

(図表2) 英国鉄道の事故の推移

	事故件数	死者数
1991/92	960件	30人
92/93	1152	16
93/94	977	14
94/95	907	15
95/96	989	8
96/97	1753	14
97/98	1863	22
98/99	1835	17
99/00	1879	43

(資料) 英国輸送統計より作成

(図表3) レールトラック社決算

(100万ポンド)

	2000年度	2001年度
売上高	2547	2476
税引前利益	360	▲534
純負債	1731	3362
投資額	874	1457

(資料) レールトラック社財務諸表より作成

(2) 英国国民貯蓄庁のパートナーシップ戦略

第二の事例として上げられるのが英国国民貯蓄庁のパートナーシップである。英国国民貯蓄庁は、3000万人前後の顧客を抱え総額の資金量は600億ポンド、日本円換算で11兆円台(1ポンド=187円換算)の投資資金を持つ機関であり、英国における個人貯蓄市場の10%強のシェアを有している(2001年)。国民貯蓄庁は、国民に直接貯蓄のための商品を提供すると同時に、その商品を通じて調達した資金を中央政府の財政に供給する役割を果たしている。

国民貯蓄庁は、英国大蔵大臣のエイジェンシー機関であり、約4200人の公務員を雇用し、年間経費も約2億ポンド、370億円前後を必要としていた。この国民貯蓄庁が97年に国民貯蓄庁が提供する貯蓄商品に関するサービス提供の運営業務と商品取引等に関する事項について、入札によって民間企業に委ねる旨の方針を示した。これに従い、99年入札(参加企業90社)を経てシーメンス・ビジネス・サービス社に運営業務を最大15年間委ねることを決定し、その実施のためそれまで国民貯蓄庁に属していた資産と職員の全てをシーメンス・ビジネス・サービス社に移転する措置が行われている。シーメンス・ビジネス・サービス社は、国民貯蓄庁が提供する全ての商品を国民に提供し運営することになっている。英国大蔵省は、こうした仕組みの導入によって投資プログラムの強化を図り、グローバル化の中で激しさを増すばかりの金融市場の競争を勝ち抜き、結果として顧客と納税者の両者に大きな価値をもたらすことを目的としている。ただし、その目的を適切に実現できるか否かは、国民貯蓄庁とシーメンス・ビジネス・サービス社との間で如何なる内容の契約が締結されガバナンスが構築されているか、そして構築されたガバナンスが如何に契約上、有効に機能する枠組みとして確保されているかに大きく左右されることになる。

国民貯蓄庁が入札を通じてシーメンス・ビジネス・サービス社とのパートナーシップを構築するに至った要因としては、すでに指摘した金融市場の競争激化がある。激しさを増す金融市場の競争に勝ち、国民に安全で良質の貯蓄商品を提供するには、国民貯蓄庁に民間企業のノウハウを投入する必要があるとの判断による。国民貯蓄庁から提供されるサービスについては、パートナーシップ移行前も納税者そして顧客の両面から良好な評価を受けており、提供する付加価値は大きなものがあつたと評価されている。しかし、急激に変化する金融市場への対応の面では十分とは言えず、貯蓄商品の効果的な設計と有効なマーケティングの確立、顧客サービスの質的向上、管理運営の効率化などの面で強化が不可欠とされたことによる。

シーメンス・ビジネス・サービス社とのパートナーシップを実現するため、国民貯蓄庁が行った決定は、第一に4200人に達する職員の役割分担の明確化である。具体的には、職員を「中核的業務に従事する職員」と「運営業務に従事する職員」に分け、前者の中核的業務の職員については、商品設計や全体のマーケティングそして、貯蓄商品を通じて財政に供給すべき年間資金量の決定に関する大蔵省との協議などの業務を担当する。後者の職員は、顧客対応や取引処理等を担当する。第二に、運営管理業務のプロセスを見直すことに関し、ITシステムの設計・実行し、サード・パーティ・ビジネスの想像にも積極的に参画することである。以上、ふたつの決定によりシーメンス・ビジネス・サービス社とのパートナーシップの枠組みづくりがより機能的なものとなる前提を形成している。

国民貯蓄庁の業務は、金融商品の提供と同時に財政への資金供給という側面を有しており、その業務には多くのリスクが存在する。シーメンス・ビジネス・サービス社とのパートナーシップにおいて、このリスク分担の問題はきわめて大きな課題となった。

この課題を克服するため、二つのアプローチが採用されている。第一は、国民貯蓄庁から運営業務に関する職員としてシーメンス・ビジネス・サービス社に移行した職員に対して、運営プロセスやITシステム利用と並んで全面的な責任を負うことになっている点である。英国における入国管理や戸籍管理等の業務のパートナーシップでは職員を用いて運営プロセス等を利用することに関して全面的な責任を民間セクター側に求めている。し

かし、国民貯蓄庁の場合、契約によって移転した国民貯蓄庁の職員を用いて運営プロセスやITシステムを利用することに関して、民間セクターであるシーメンス・ビジネス・サービス社に責任を求める契約としている。この契約には、職場文化の問題に対する対応も含まれている。

こうした責任は、通常民間セクターにとっては過剰リスクと認識されやすい。しかし、シーメンス・ビジネス・サービス社では、国民貯蓄庁の業務ですでにかなりの技術と知識を有する職員をすぐに直接活用できる戦略的資源であり、サード・パーティ・ビジネスの創造に向けた価値と位置づけている。すなわち、大きなリスクを抱えつつも、長期契約の中で国民貯蓄庁の運営業務の展開は、将来のリスク管理や資金運営等に関して必要なノウハウとインセンティブをもたらすものと評価しているのである。もちろん、シーメンス・ビジネス・サービス社が移転してきた国民貯蓄庁の職員を有効に活用できない場合、その職員は余剰人員となりシーメンス・ビジネス・サービス社が雇用コストを負担する結果となる。国民貯蓄庁の職員をサード・パーティ・ビジネスなど国民貯蓄庁から委託された業務以外に活用する場合、国民貯蓄庁は、利益の分配を受け運営コスト等の割割を受けることになっている。国民貯蓄庁から移転した資産の活用についても同様のルール化がなされている。民間セクターにとっても、公的セクターの人材をうまく活用し、新しい分野の開拓に活用できるインセンティブを持たせている。なお、サード・パーティ・ビジネスがうまく立ち上がらない場合、当然そのコストはシーメンス・ビジネス・サービス社のコストとなるものの、そのことが負担となり国民貯蓄庁の業務の継続性が困難となることを回避するため、期限限定型の資本的準備金を国民貯蓄庁からシーメンス・ビジネス・サービス社に4500万ポンド（約85億円）繰り入れる措置がとられている。一定期間経過後、この準備金が残っている場合、両者間で一定の割合で分配する契約となっている。

第二に、段階的変革である。シーメンス・ビジネス・サービス社に運営プロセスやITシステムの変革を求めているものの、その変革は段階的なものであり、急激な変革を求めるものではないことである。有効に活用できる既存のシステムの利点を活用しつつ、段階的に且つ着実に進めることで、大胆な改革よりも成果を着実に早くもたらすことができるとしている。

なお、シーメンス・ビジネス・サービス社には、当初2年間で新商品を毎年2つ導入することが義務づけられている。また、従来と根本的に異なる販売チャンネルの開発や新規分野に国民貯蓄庁が参入する場合、その検討等をシーメンス・ビジネス・サービス社がサポートすることが求められている。ただし、国民貯蓄庁は、上記業務について別途入札を実施することも可能としている。

こうした根本的なリスク分担とリスク管理の事項を明確にした上で、さらに国民貯蓄庁はモニタリングの機能を強化している。具体的には、シーメンス・ビジネス・サービス社との契約に基づき、業務と人的組織に対するガバナンスがどの程度有効に機能しているか継続的に直接職員と接する等の方法でモニタリングするほか、専門領域で国民貯蓄庁がモニタリングすることが困難な部門については、独立系のコンサルタントとモニタリング契約を交わすことで担保している。

第三に、利益調整である。すでに、利益調整については準備金の繰り入れによるサード・パーティ・ビジネスのサポートと、それによるリターンの分配については整理したところである。加えて、国民貯蓄庁は、シーメンス・ビジネス・サービス社が事業によって受ける利益について、一定の率を超えた場合、超過額の50%の配分を受ける仕組みとなっている。しかし、損失が発生したときの補填については国民貯蓄庁の分担規定を設けていない。

そのほか、リスク配分については、①顧客に対する過払い等業務運営上生じた過失については、シーメンス・ビジネス・サービス社が負担し国民貯蓄庁に対する損害を負担しななければならない。②過失によって支払い不足が生じた場合、シーメンス・ビジネス・サービス社の責任で処理しなければならない。国民貯蓄庁は責任を負担しない。③職員の不正による損失は、年間一定額までは国民貯蓄庁の負担となるものの、一定額を超えた場合にはシーメンス・ビジネス・サービス社がコスト負担する必要性が生じる。

こうした英国国民貯蓄庁の取り組みは、公務員制度の違いなど多くの壁があるものの、将来的な日本の行政改革とエイジェンシー制度の活用の方向性などを示唆するものといえる。

5. ニュージーランド（以下「NZ」と略す）の財務会計改革

（1）改革の経緯

最後にパートナーシップのガバナンスを形成するひとつの基礎となる財務会計と評価の連携について、先行的取り組みを行っているNZの地方自治体の動向を整理する。

NZでは、80年代初頭に深刻な財政危機に直面し、84年以降、市場原理主義を基本に据えた行財政改革が実施されてきた。86年には国有企業法によって経済活動への国家の関与が見直され、さらに88年の国家部門法で公共部門と民間部門の責任と役割の見直しが行われ、官民関係、公私関係の再構築が図られている。さらに、89年の財政法の改正により公的部門の会計制度が見直され、アウトプットを重視する予算制度と発生主義会計が導入された。地方自治体の改革も、この一環として推進されている。こうした改革努力の結果、NZでは改革開始後10年を経た94年に財政収支が黒字に転じている。

なお、NZの公会計の特色は、公的機関と民間企業の会計基準が同じ審議会の中で形成されている点にある。その背景には、公的機関と民間企業では異なる点はあるものの、財務会計面で求められることは変わらないとする考え方が存在する。議会や住民の政策議論において、公共サービスとは何かの確固たる認識が形成された強い民主主義が存在すれば、財務会計情報自体が市場原理を強く反映した企業分野と同様の質を有しているも公共性の判断に大きな誤りは生じない。すでに述べたとおり、市場原理は権威主義、民主主義どちらとも手を組むことが出来る。情報の質を考える場合、情報を活用する主体の性格にも留意すべきである。

89年の財政法改正による発生主義会計等の導入は、公的部門のサービスコストに関する情報等の充実を図り、公的部門の役割と責任を再構築することを目的に実施された。これにより、サービスコストの民間部門との比較が可能となり、また、調達コストたるキャピタル・チャージを負担させることで資産の効率的な管理が図られた。具体的には、公的部門から提供されるサービスコストが適切であるかどうかを判断し、仮に同様のサービスを民間企業等が同等以下のコストで提供できる場合、民間からのサービス提供を選択しなければならない。こうした判断を行うため、民間と同様の会計処理でコスト等が把握される必要がある。加えて、公的部門にサービス提供を委ねるとしても、良質なサービスを効率的に提供し、財政規律を確保することが不可欠であり、そのためには発生主義による会計処理が適切であると判断されている。キャピタル・チャージの把握は、民間サービスコストの把握を適切に行うため民間部門では原価計算に含まれる資本調達コストを公会計でも対象とすること、不要な資産が公的部門に滞留することがないようにすることなどが目的となっている。

予算制度も発生主義によるアウトプット型に変更された。同時に、政策責任領域ごとのアウトプットを単位とした目標設定が行われ、国の場合には各大臣が各省庁から公的サービスを購入する目的と省庁を保有する目的を明確にすることが求められている。具体的には、大臣と各省庁の間で「業績契約」が締結され、その契約に基づいて業績評価が実施される。業績契約には、大臣が購入する省庁のアウトプット内容のほか、政府目標全体との整合性に関する説明などが盛り込まれている。

また、資産管理の面では、公園や国道、軍事以外の資産は、原則としてサービス提供のための資産として分類し、政府と業務を実施する機関との資産を分離することで、今まで以上にコスト把握の正確性を高めている。

以上の取り組みにより、財政は、計画・予算・決算に関する一連の経営管理情報として統合され、同時に説明責任を果たす仕組みとして再構築された。そして、こうした制度が正しく運営されているか否かについて会計検査院がモニタリングを実施することで公会計制度の信頼性を確保すると共に、国内総生産と発生主義に基づく公的部門の財務データを

組み合わせることで、政府が実現すべき財政規律の指標を明確化する方法がとられている。

(2) 地方自治体の公会計改革

人口400万人弱の国であるNZには、現在87の地方自治体が存在する。NZの地方自治制度はイギリス型であり、国と地方自治体の役割が明確に区分けされている。国が教育、医療、介護などの社会福祉分野を主に担い、地方自治体は道路、環境、ゴミ、上下水道などのインフラ的サービスを提供している。

NZの地方自治体の公会計改革は、89年の財政法改正による発生主義導入と共に本格化した。それ以前の地方自治体の財務は、日本と同じ現金主義会計が基本とされていた。このため、地方自治体の財務に関する情報は、質・量ともに納税者や市場の求めに応えるものとは言えないのが実態であった。また、日本と同様、インフラ資産に関する情報の把握も十分行なわれず、資産の維持・更新に関する情報が不足している一方、計画と予算のリンクも十分機能していない状況にあった。こうした点を克服し、地方自治体に経営的体質を導入し、住民への説明責任等を充実させるために、それまで700強に上った地方自治体を財政法改革の年である89年に統合し、計画と業績のリンクと向上、財務・非財務両面からの情報開示など総合的な改革を推進した。

また、NZの特色として法的に強制された制度（地方自治体が発行を行う場合、見積もり財務諸表の検査が法的に求められることはある）ではないものの、

- ① 地方政府法に基づいて地方自治体で作成しなければならない長期の財務戦略の検討を支援すること、
- ② 作成された長期財務戦略の質を検証する制度を開発すること、
- ③ 外部からの検査によって長期財務戦略をはじめとした長期的な自治体のビジョン作成に対する住民参加を促進すること、
- ④ 長期財務戦略についてリスク分析を実施すると同時に、実行可能性をモニタリングすること、

などの目的で、国の会計検査機関（日本と異なり議会の附属機関として位置づけられている）が地方自治体の作成した長期の財務戦略のモニタリングを実施していることが上げられる。公会計に対する発生主義の導入によって、地方自治体の財務管理に対して従来より厳格な枠組みを提供することができるようになったものの、インフラ資産のコスト把握などストック面での財務管理が確立しておらず、地方自治体の財務実態の全てを把握する状況には至っていないこと、また内部管理情報としての発生主義導入の徹底が行われていなかったことなどが長期財務計画へのモニタリングに取り組んだ背景にある。

過去のコストを把握するための発生主義会計を予算・決算の両面に導入することの意義は、NZでは既に多くの地方自治体で共有されている。NZの公会計改革は、財務を認識し、記録、測定、表示する会計のレベルから長期の財務戦略に代表されるように政策の意思決定に密接に関係した分野に焦点を移しつつある。そこでは、コストと同時にリスクが把握され地方自治体の「経営」、そして、住民が自治体を考える「民主主義」を支える基礎としての情報の質的改善が進んでいる。NZの例として整理した長期財務戦略に対するモニタリング項目は、日本の地方自治体においても財務運営の面でチェック項目として活用できるものが多い。また、地方自治体の公会計改革として長期財務戦略の策定と実効性の確保に対して、NZの会計検査院が大きなサポート機能を果たしていることに注目すべきである。日本では、地方自治体の財務会計に対して経営としての視点からのサポート機能を果たす組織がほとんど存在しないのが実態である。地方分権の推進には、地方自治体の経営力の強化が必要であり、国そして民間企業、地方自治体が一体となって従来の権威主義的統制型のサポートではなく、コストとリスク両面を把握し地方自治体の経営判断を支える官民連携サポート機能の形成が不可欠となっている。地方自治体の地域政策形成と同時にガバナンス機能そして経営的強化に対するサポート機能を果たす組織が必要となっている。そのことは、グローバル化の中で世界化と地域化を結びつける機能も果たすサポート機能と言えよう。

(3) 計画と評価のリンクイジ

財務会計などに関するサポート機能の充実と共に、政策形成と密接な関係を有する評価システムにおいて今後取り組まなければならない大きな課題として、評価システムの長期計画、予算会計制度とのリンクイジの確保が上げられる。現在の地方自治体等行政機関における検討は、評価、予算会計、計画が分断されて進められている。このため、評価結果が計画に反映されず、また評価結果が予算の削減に重点を置き政策形成の転換に実質的に結びつかないなどの問題点が生じやすい。

こうした課題の基本として、第一に、長期計画が評価を受けることを前提として作成されていないこと、第二に、現行予算会計制度で生み出される財務情報は、評価に値する質を有していないこと、が指摘できる。例えば、費用対効果分析を行うため、事業に掛かるコストを把握する場合、現行予算制度で提示される建設費を単純に費用とした場合、常に費用が過小評価となりやすい。それは、予算費目上の建設費から費用を把握するだけでは、建設に直接・間接に関係した公務員の人件費コスト等が含まれていないこと、さらに建設以降の運営費等機会費用などが含まれていないこと等が指摘できる。いずれにせよ、本当の意味での評価と予算会計のリンクイジを持たせるためには、現行予算費目の組み替えさらには公会計制度の抜本的見直しが必要である。また、事業に関連して無償使用の公的資産がある場合、無償使用を行政コストとして評価する仕組みの導入も必要となる。

NZでは評価と目標達成について内部組織的に役割と責任を細分化することで明確化させている。NZの行財政改革において、政策評価が果たした位置づけは大きい。その機能が果たせた大きな理由は、第一に、トップ（日本で言えば、国の場合は各省大臣、地方自治体の場合は知事、市町村長や理事者等）と業務執行を担う機関（国の場合は各省庁、地方自治体の場合は各部局）との間の役割と責任の分担を明確にしていること、第二に、トップの購入者と所有者の二つの位置づけをバランスさせていること、にある。

第一のトップと業務執行機関との役割・責任分担の明確化は、トップと執行機関の間で締結される「購入契約」と「業績契約」の二つで担保されている。前者の「購入契約」とは、最適なサービスをトップが執行機関から買い入れる契約であり、後者の「業績契約」は、執行機関を効率的に運営させることに対する契約である。このふたつの契約の前提として、トップは執行機関に対してサービス提供に必要な「資金等の資源」を提供する。そして、この二つの契約によって、同時に目標を明確にすることが行われている。達成すべき目標についても役割・責任分担が明確化しており、執行機関の目標は全てアウトプット単位で設定され報告・評価も行われる仕組みとなっている。アウトカムで設定されるのは、トップの役割・責任であり、アウトカムとアウトプットに関する責任等を区別する。この目的は、トップと執行機関の間にある情報格差等によって、事前に契約によって明確化されるべき目標の内容が不明確にならないようにすることにある。目標が明確に合意されなければ、説明責任を徹底しても政策評価には限界が生じてしまうことによる。

第二のトップの購入者と所有者の位置づけのバランスは、「購入契約」と「業績契約」を通じて、執行機関から最適のサービスを購入することと執行機関を効率的に運営することの二つの目的を明確に分けると同時にバランスさせている。購入契約では、顧客満足度の向上が大きな目的となる一方で業績契約ではコストの削減が大きな目標となることが多い。このふたつの一見矛盾する目標を混在させると、目標達成や評価を行うことが難しくなるため、ふたつの役割を区別し両者のバランスを保つ工夫がなされている。

日本の政策評価では、トップと執行機関との役割・責任の明確化が不十分であり、契約的に目標等の明確化が図られているとは言えない場合が多い。加えて、アウトプット、アウトカムに関する達成責任やサービス購入と効率性追求が混在し、政策評価自体が不明確な存在となっている場合も少なくない。政策評価せいの構築に当たっては、役割・責任分担の明確化を図る努力が必要となる。なお、トップと執行機関との間で締結される契約の内容は、次の通りである。

「購入契約書」では、①契約当事者（トップとサービス提供者たる業務執行機関の長）、②目的・範囲（アウトプットの内容とコスト）、③権限と義務（トップのアウトプット変

更権と業務執行機関の長のサービス提供義務)、④契約期間、⑤修正手続き(外部環境の変化等に伴う契約内容の修正手続き)、⑥監視と報告義務、⑦契約に対する解釈、⑧対価の支払いに関する事項、⑨報奨と制裁事項、⑩アウトプットに関する概要、詳細な内容、品質基準等が記載されている。「業績契約」では、①業務執行機関の戦略、②長期計画等との整合性、③効率的運営を中心とした業績記載、④報告形態、⑤修正手続き等が内容とされる。各業務執行機関が担うサービス提供の内容については、全体としての整合性がチェックされ、まず購入契約書を確定し、次に業績契約を確定する手続きが採用されている。

6. まとめ

日本の行政改革そして地域政策を考える場合、財政と密接な関係を有している金融市場を中心に進みつつあるグローバル化市場へのパワー・シフトの問題を踏まえることが不可欠である。国や地方自治体が行財政を通じて展開する地域限定型の活動は、グローバル化からの視点からは資源の同質性と自由な経済活動を阻む非効率な要因として評価される。このため、行財政改革では、グローバル化する市場に対応するための効率化に向けた取り組みを進める一方で、住民ニーズへの対応を進めることで地域としての生き残りを模索している。こうした模索は、NPM理論やそれに続くPPP理論などに支えられた政策評価や公会計改革、PFIなどにより実践されている。しかし、こうした取り組みをアドホックな姿勢で行政機関が進めることは、グローバル市場と住民の狭間で地域社会の安定を一層損ねるものとなる危険性がある。行政、市場、住民のパワー配分が変化する中でとくにパワーを強めつつある市場と住民のパワー配分をガバナンスできる構造を形成することが行政の大きな役割となっている。そこでは、役割分担と責任に支えられた「レスポンス・コミュニティ」すなわち、応答する地域社会の形成が必要となっている。市場原理と資源の同質化、行政国家の肥大化などを背景に、現状のコミュニティは「サイレント・コミュニティ」の体質を強めてきた。

行財政改革、政策評価導入などにおいても地域価値の形成を明確に図り、評価軸として効率化を求めていく領域と非効率を容認していく領域を自ら形成し、非効率領域に対する財源確保をローカルな小循環の中で確保すると同時に、グローバル市場からの調達資金をローカルに投資できる変換機能を拡充する必要がある。そのことによって、グローバル市場に対応しつつも従属しない、地域価値によるセイフティーネットとしての仕組みを形成することも可能となる。