2005 年 09 月 28 日

GRIPS 開発フォーラム勉強会 PFM シリーズ第三回
「日本の行政府によるNew Public Management(NPM)コンセプトの吸収過程
～　途上国政府のNPM導入のあり方と日本のNPM改革経験の蓄積場所に対する示唆　～」

【日時】2005 年 9 月 28 日　17:00～19:00
【場所】政策研究大学院大学　会議室 3C
【講演者】稲垣正人氏　　中央青山監査法人 公共セクター部 代表社員/公認会計士
　　猪鼻聡氏　　中央青山監査法人 公共セクター部 マネージャー/公認会計士
【参加者】外務省、JICA、財政管理専門家、GRIPS 等から約 25 名。

講演

まず、中央青山監査法人の稲垣氏と猪鼻氏から、別添 1(発表資料)に基づき、日本の中央省庁による政策評価制度と独立行政法人制度の導入事例を元に、日本における New Public Management (以下 NPM)コンセプトの吸収過程の成果と課題について説明。両氏の講演のポイントは以下のとおり。

主要ポイント

- アングロサクソン系諸国を中心に 1980 年代以降形成された行政運営理論である NPM は現在世界的潮流となり、日本においても、総務省、財務省が主導の下、「政策評価制度導入」「独立行政法人化」「財政・会計制度改革」という改革を中央・地方行政府において進行中である。開発の世界においてよく使用される PFM とは「PDCA サイクルを行政に導入する」という点で共通しており、国際公会計基準(IPSAS)等における行政府の統計・予算報告方式の統一化という動きにおいても両者は接点がある。
- 平成 14 年度に中央政府に「政策評価制度」が導入されたが、現時点におけるその成果として、①各省庁のアカウンタビリティが向上した、②件数は少ないながらも事前・事後評価が実際の政策に反映され始めた、等が挙げられる。一方課題としては、①評価結果の予算査定への活用が当初目的に照らして効果的・効率的ではないこと、②評価が自己評価であるために客観性に限界があること、③業務増加による評価疲れ、④主管官庁が異なる複数の類似制度が並存し相互連携がないこと、等が挙げられる。
- 平成 11 年度に導入が始まった「独立行政法人制度」は、国が自ら主体となって直接に実施する必要のない事業のうち民間にゆだねきれないものを、効率的かつ効果的に、またその透明性を向上させることを目的として、その事業主に対して民間経営管理手法・PDCA の導入、事後評価重視への転換、財務・会計制度の改革を行うなど、NPM のコンセプトを導入するものであり、既にこの制度の下に 200 以上の法人化が行われている。

質疑応答・コメント

上記発表後、GRIPS 開発フォーラム・平尾研究員から自由討論の参考議題として「英国以外の異国への適用時における NPM モデルの変容」、「NPM 改革に関する経験と人材」等にかかるポイントを提示(別添 2)。主な討論、質疑応答は以下の通り。

<u>NPM と PFM の用語の定義</u>

(質問・コメント)

- この分野を定義する言葉として”PFM”というのは適切ではないと考えており、またその言葉を使うことで現場でも弊害があるように思う。途上国の公共セクターが PDCA を出来ていないレベルは財務問題だけではないが、PFM という言葉は財務面のみを扱っているように見えており、問題を矮小化している。この点に関するご意見を伺いたい。
- 以前、NPM を専門とされる教授の方と NPM と PFM の違いについて話をした時に、民度の成熟度の違いが大きいのではないか、という示唆をもらった。公共セクターの政策実施の PDCA に関し、そのデザインを自分で作れるかどうかというオーナーシップの有無の違い、ということである。日本は欧米の制度を参考にしつつも、自分でデザインを書いたが、途上国は外部から招聘したコンサルタントが書いている。

(中央青山監査法人)

- 同感。独法化に関しても、財務諸表の整備は一つの大きな課題だが、それによって示される財務パフォーマンスをどのように政策に反映していくか、という段階では、非財務的な要素が非常に大きくなってくる。よって財務に矮小化された議論は極力さけるべきだと考える。また用語を日本語に訳すのではなく、英語のまま使うことが望ましいとも考える。

<u>NPM を日本または途上国に導入する課題</u>

(質問・コメント)

- NPM の考え方はアングロサクソン系の国家の歴史、それら国家のあり方に深く根ざした新自由主義の色濃い考え方であり、また英国においては、サッチャー政権時代の労働党の地方自治の戦略と密接に関連しているように政治的な背景にも支えられたものであるが、そのような NPM を日本がそのまま導入していいのかどうか疑問がある。同じ欧州でも、北欧は独法化を進めているが英国ほど極端ではないし、仏、独では、ほとんど進んでいない。NPM は新自由主義的な Economy、Efficiency はあるとしても、Equality はそぎ落としたものになっているので、日本でもその点はそのまま導入は出来ない。途上国への導入に関しても同様で、有名な PFM の専門家である Allen Shick も途上国はニュージーランド型の PFM 改革は進めるべきではない、と述べている。
- 途上国への PFM 改革の導入に関し、その国の文化が組織、制度に従う文化なのか、または人に従う文化なのか、ということを見極める必要がある。後者であれば改革も困難な点が多くなる。

・ 日本または途上国において、NPM に基づく政策(業績)評価というものを導入することの困難さは実感としてあるが、そもそも本家本元の英国、ニュージーランドは同様の問題は起きなかったのか。
・ 途上国への NPM の移転可能性に関し、その前提として、契約社会が社会にどこまで根付いているのか、というのがあるのではないか。契約に書かれてあること以外にも行動を縛られる社会ではなかなか根付かないのではないか。

(中央青山監査法人)

・ 日本、途上国への NPM の移転に関し、各国で背景、歴史は様々であるので、アングロサクソン系の NPM をオールインワンのパッケージとして導入するのには疑問がある。

政策評価を導入する際の留意点

(コメント)

・ 政策評価に関し、政策評価を法制度化するのはよいが、どのような具体的な評価手法をとるのか、が問題だ。その点における指針がない。ただ、三重県や他の市町村が行政評価を大きく進めていることから、地方自治体には行政評価に関するかなり大きなポテンシャルがある。中央政府は地方自治体の事例から学ぶことができるはず。
・ 行政評価体系と組織体系を一致させることはできないか。英国の外交政策評価制度を見ていると、政策のパフォーマンスの評価とその責任の所在が明確化させることができている。
・ 評価疲れ、という分析があったが、それはその評価が役に立たないから疲れてしまうのであって、役に立つのであれば多少業務量が増えても公共セクターは尽力するだろう。

PFM 支援を担う人材

(コメント)

・ PFM とは財政規律をどのように守るか、というマクロな面から思考を開始させるもので、予算制度はその財政規律の枠組みの中で、戦略的な資源配分をどのように行うか、そしてどのように効果的な予算執行を行うか、ということを考えていくのが順序である。よって、PFM を担う人材としては、監査法人だけでなく、マクロエコノミストも重要であり、必要とされなければならない。
・ 途上国の現場では、例えば地方自治体などでは建物しか存在しない、というような、ないないづくしの状況から支援を開始させなければならず、そのような状況では、制度・枠組みを作るだけでは何もうまず、行政官のマンデートは何なのかを気づいてもらいつつ、いかに支援側の望む方向にカウンターパート自身に乗り気になってやってもらうか、という点に大きな工夫がいる。その場合に、支援チームのマネージャーには、いかにカウンターパートのインセンティブをうまく組み合わせるように、アメとムチを使い分けるか、という能力が必要になってくる。

日本のこの分野支援におけるアプローチに関する一考

(司会者からのフロアへの質問)

・ 財政支援導入の１つの大きな効果はドナーの意識改革であり、途上国の予算書を取り寄せて真剣に議論するようになり、途上国とも政策レベルでの会話をするなど、途上国とドナーとの間での interaction がプロジェクト援助よりも活発化した。この分野での日本の持ち味はなかなか出しにくく、技術移転、といっても、移転する経験と能力に乏しいので、むしろ日本の方が学ぶ、ということで進めていくことも一案。

・ ガバナンス支援に関し、ここ数年で変わったと思うのは、英米、世銀のやり方とは一線を画したほうがよいのではないか、という意見が日本の中で強くなってきている。制度構築というものに関し、日本はコンプレックスを感じているが、構築、を行うのは途上国自身であり、外部者ができるのは、途上国に寄り添って、どのように進めていけばよいのか、ということを考える環境を作ってあげること。タンザニアの地方分権の事例では、外部からの専門家が地方分権化のプログラムのために壮大なログフレームを書き残していったりしているのだが、日本がタンザニア側に、本当にこれが必要なのかもう一度自分たちで考えてみたらよいのではないか、試行錯誤しつつ国民的議論を深めていくというプロセスが必要なのではないか、と働きかけた経緯があるが、直近のタンザニア側による地方分権レビューにおいては、それらの日本の意見がタンザニア側に受け入れられつつある状況にある。特に、試行錯誤しつつ制度導入していく、というプロセスこそ、欧米諸国ではなく、日本のみが経験してきたプロセスなのではないか。

その他(財政支援)

(質問)

・ 独法化に関し、民営化にそぐわないが、公共セクターで完全に管轄しなくてもよいもの、という定義をより詳細に説明してほしい。

(中央青山監査法人)

・ 民営化か、独法化に向かう一つの基準として、独立採算で行えるかどうか、というものがあり、その後に、その事業を独占して行わせるのが適切かどうか、オーナーシップを民間においていいのかどうか、というものがある。印刷局はその一例。

(質問)

・ (NPM のコンセプトの１つとして)マネージメント検査(成果評価)があるが、日本の会計検査も NPM に沿った形整備されつつあるのか。

(中央青山監査法人)

・ 日本の会計検査院も諸外国の検査制度を勉強しつつあり、NPM に基づいた検査の導入可能性を検討している可能性はある。

(質問)

・ (p23 で挙げた)NPM 導入の課題の中で、意識改革等個人レベルの能力開発が挙げられているが、この点に関し、日本の中で上手く克服している好事例はないか。

(中央青山監査法人)

・ スペシャリストは長い目で育てないといけない。それを考慮して、人事制度にも手を入れるか入れないかでキャパシティ・ビルディングの効果にも多少差が出てくると見られる。

以　上