



わが国における官製市場開放について 官製市場開放の歴史と 仕様書の発展の歴史(1)

- プレア政権のNPMの枠組み -

熊谷弘志
text by Kumagai Hiroshi

アビームコンサルティング株式会社
社会基盤・サービス統括事業部ディレクター

はじめに

前回は、官民協働事業の現状把握と、国内外の官製市場開放の流れを概説した。そして、わが国の公共サービスは改善だけでは不十分なので改革が必要であることについて述べた。今回から、改革を促進する仕様書の変遷について述べる。現在、英国で使われることが奨励されている仕様書は「アウトプット仕様書¹⁾」、または、「機能・パフォーマンス仕様書」と呼ばれ、事業者が提供するサービスの機能や実績(パフォーマンス)に焦点を当てたものである。この仕様書は、要求項目を結果で示し、その結果の達成手法や手段を民間に任せる。このような仕様書は、わが国ではまだ馴染みが浅く、その概念を理解するためには、プレア政権のNPMの枠組みを知ることが役に立つ。なぜなら、プレア政権で導入されたNPMの数多くの仕組みがこのアウトプット仕様書と連動しているからである。

プレア政権のNPMの枠組み

サッチャー保守党政権とサッチャリズムを継承したメジャー政権のNPMへの取り組みと、労働党のプレア政権のNPMへの取り組みを同一視する向きもあるが、プレア政権

でNPMは大きく見直された。特に保守党政権ではコスト削減に焦点を当て過ぎていたので、サービスの質を評価する仕組みが見直された。

その仕組みとは、予算管理の目的を明確にし、「財務ルール」を設定し、「資源会計」に基づいて包括的な資源配分計画を設定し、その資源配分計画の進捗状況を「コミットした具体的な目的および指標」と比較しながら管理するシステムである(資料1はこの仕組みの全体のイメージ図)。

(ア)コスト削減だけでなく、「ベストバリュー」を目指す

労働党党首のプレアは、1997年の総選挙におけるマニフェストに、公務員の雇用不安やモチベーションの低下を招く強制競争入札²⁾の廃止を宣言した。そして、コスト削減に偏重した強制競争入札の代わりに、「ベストバリュー」と呼ばれる4つのC(挑戦、比較、相談、競争)³⁾に基づくNPMの集大成ともいえる考え方を導入した。

この考え方は、コスト削減偏重の政策を修正したものであり、コスト削減は、品質が確保された上で達成されなければならないというものである。

(イ)公共サービス合意(PSA)

プレア政権では、公共セクターの各省庁や部署等の存在目的と業績達成目標を設

定した。これを「公共サービス合意(PSA: Public Service Agreement)」と呼ぶ。PSAは中央省庁と地方自治体の両方に適用されている。

PSAを導入する前には、予算額そのものや、予算算定の根拠となる「医師等の専門家の数」のインプットが議論の対象であったが、PSAの導入以来、効果的に資源投入ができていないか、「病院の待ち時間の減少」のような定量化可能なサービスの質がどの程度改善されているかが議論の対象となってきたという。

(ウ)主要業績指標(KPI)の設定

メジャー政権時に導入したベンチマークの考え方に基づいて、サービスの質を評価するさまざまな指標が定量化された。プレア政権では、このような指標を発展させ、官民が共同で適切なサービス水準を合意するという主要業績指標(KPI: Key Performance Indicator)を導入した。

(エ)予算管理の目的を明らかにする

英国では、国と地方自治体を連結し「一般政府」としての包括的な予算管理を始めた。この連結予算を策定するためのガイドライン⁴⁾では、予算管理の目的を次のように設定している。

財務ルールが機能するように公共支出の管理を行い、公共支出の管理を確実にすることによってマクロ経済を安定させること。納税者にとってのバリューフォーマネーが高く、品質の高い公共サービスを提供することを目的とし、その公共サービスの支出を管理する部署が適切に支出しなくなるようにインセンティブを与えること。

(オ)二つの基本的な財務ルール

上記の目的達成のために、次の二つの基本的な財務ルールを導入している。

ゴールデンルール: 政府は投資のためにもみ借入れを行うことができ、年度会計の赤字を補填するための借入れをして

はならないこと。

継続投資ルール：公共の累積債務は対GDP比率で算定し、健全なレベルで安定した景気循環ができるように維持すること。同様に、ネット債務は景気循環を考慮して対GDP比率で設定した基準（40%）以下に保つこと。

最初のゴールデンルールは、健全な財政状況を維持するためのものであり、投資のために借り入れをすることは認めるが、投資を

除いた歳出は歳入（公債による入金を含めない）以内に抑えなければならないというルールである。

二番目の継続投資ルールは、健全な財政を維持するために、投資であってもその借り入れが増え過ぎないように限度を設定するというルールである。

(カ)資源会計および予算(RAB)

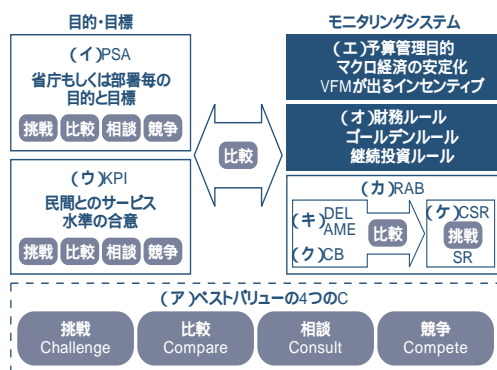
資源会計および予算(RAB: Resource Accounting and Budgeting)は、政府の公共支出について計画し、管理し、報告するための会計システムである。資源会計は、中央政府の支出を報告するための発生主義会計の導入であると同時に、省庁の目的や目標と結果を結び付け、支払いを分析するための枠組みでもある。

(キ)省庁別支出限度額と年度管理費用

省庁別支出限度額(DEL)は、将来3年間の事業計画に基づいて策定された予算である。3年間の予算であるため、中期的に予算を管理することができる。例えば、事業の進捗が遅れ年度末までに予算を使い切れない場合、翌年度にその予算を先送りすることができる。この仕組みによって、翌年度の予算が削減されることを恐れ無理に予算消化しようとする悪弊をなくすことができる。

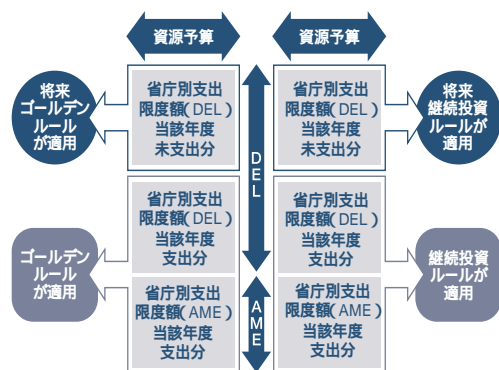
年度管理費用(AME)は、社会保障関連

資料1 ベストバリューの4つの管理の仕組み



熊谷弘志氏作成

資料2 予算区分毎の適用財務管理ルール



熊谷弘志氏作成

支出額のように支払額が大きく、しかも需要に応じて変動する支出の予算である。この種の予算は長期的に予測することが困難だけでなく、短期的な予測も難しい。そのため、同じ年度内に2回予算見直しを行っている。

(ク)投資予算

投資予算(Capital Budget)は、前述のDEL(中期予算)とAME(短期予算)と別に管理される。固定資産の価値を損なわないように長期的に不動産を所有するためには、継続した適切な投資が必要である。ちなみに、予算と財務ルールとの関係は資料2のようになる。

(ケ)包括的支出見直し白書(CSR)

前述のPSAで設定した目的や目標の達成が順調に進んでいるか、目的や目標を達

成するためにはどのような資源配分をすればよいのかを検討したのが「包括的支出見直し白書(CSR1998)」⁵である。2年ごとの「支出見直し(SR)」によって今まで見直されてきたが、最初のCSRの作成から10年近くが経ったので、現在、ゼロベースで今後の目的や目標に合わせて資源配分の再検討を行っている。これは「CSR2007」として来年公表されるが、この中間報告⁶が今年7月に公表されている。

ベストバリューの考え方にに基づき、民間の企業管理運営手法に類似した前述のような仕組みが公共セクターにも導入されることがお分かりいただけたらどうか。次回から「アウトプット仕様書」そのものについて述べることにする。

1 従来の仕様書は工事の仕様の基本となる設計図をすべて発注者が用意していたので、このアウトプット仕様書に対してインプット仕様書と呼ばれる。
2 わが国の「市場化テスト」の検討および導入に際して参照された英国の民営化手法のひとつ。強制競争入札の名前の通り、その対象となる当該公共サービスの実施を官民のどちらが行うか、競争入札によって強制的に決めさせられてしまう。
3 4つのCとは、挑戦(Challenge)、比較(Compare)、相談(Consult)、競争(Compete)の頭文字をとったもの。
4 Consolidated Budgeting Guidance from 2006-2007 by HM Treasury December 2005
5 Modern Public Services for Britain: Investing in Reform Comprehensive Spending Review: New Public Spending Plans 1999-2002 by the Chancellor of the Exchequer July 1998
6 Releasing the resources to meet the challenges ahead: value for money in the 2007 Comprehensive Spending Review by HM Treasury July 2006

1959年福岡県生まれ。1984年青山学院大学経営学部卒業。1991年スペインESADE大学院国際経営修士(MIM)取得。清水建設株式会社で香港、ロンドン、スペイン、ウズベキスタン、ポーランド等での大型建設プロジェクトの経理・税務・法務担当。1998年清水建設EPC事業部ロンドン駐在員事務所長。以来、PFI事業に従事。2000年帰国後、PwC FAS社、KPMG BA、日立コンサルティングを経て現職。著者に『指定管理者制度 - 文化的公共性を支えるのは誰か』(共著/時事通信出版局・2006) 論文に『日本版PFIの改善について』(時事通信社『地方行政』連載、計11回)などがある。英国大使館主催PFIセミナー講師、慶應義塾大学大学院非常勤講師等。OB-AIESEC 理事、青山学院大学AIESEC-OB会会長。

