

内部資料

No. 21

# ニュージーランド行財政改革とODA 調査研究報告書

JICA LIBRARY



J1169252121

平成9年6月

企画

SC

国際協力事業団

ニュージーランド行財政改革とODA調査研究報告書

平成九年六月

国

JICA LIBRARY  
205  
36  
PLP  
RARY

ニュージーランド行財政改革とODA  
調査研究報告書

平成9年6月

国際協力事業団



1169252(2)

## は し が き

我が国においては、平成8年10月の総選挙後、第二次橋本内閣が誕生し、首相の直属機関として発足した「行政改革会議」を中心に、平成9年11月までには中央省庁再編の具体案を決定し、平成13年1月を目処として10省庁程度の新体制への移行を目指すなど、行政改革を巡る議論が活発化している。平成8年12月には「行政改革プログラム」が閣議決定され、特殊法人の整理合理化、事業の見直し、経営の合理化に重点をおいた行政監察、情報公開の促進等の課題が挙げられ、与党を中心に具体的な特殊法人の整理・合理化案が議論されている。さらには、平成9年6月には、平成12年までの3年間を「集中改革期間」と位置付けた財政構造改革の推進方策が閣議決定され、ODAを含む10年度予算の緊縮について、政府の考え方が示された。こうした一連の行財政改革に向けた動きは今後さらに急速に進展する可能性がある。

一方、先進各国は財政再建、経済の活性化に向けて、一様に財政構造改革と行政改革を迫られており、なかでもニュージーランドの経験は、その徹底的な取組みと経済的効果において注目されている。同国では、平成8年10月に行われた総選挙の結果、経済・行財政改革を推進してきた与党国民党が引続き第一党となり、今後同改革が一層進められることが予想されている。

こうしたなかで、JICAは、我が国ODAに関連する組織体制の再編、援助事業の民営化・合理化等の議論の進展状況を把握し、JICAとしての対応方針を検討するための基礎資料として、現在国内で議論されている行財政改革の議論とODA事業、ODA実施組織・事業実施方法との関連について分析・整理するとともに、ニュージーランドにおいて進行している行財政改革の現状と今後の動向について情報収集・分析整理することを目的とする調査研究を実施することとした。

本報告書は、富本幾文客員専門員を団長とするニュージーランド現地調査及び国内作業の結果をとりまとめたものである。

本報告書が、現在JICAにおいて進行している業務・組織改善のための検討作業とあわせて、JICAの将来の方向性を議論するための一助となれば幸いである。

平成9年6月

国際協力事業団  
企画部  
部長 小田野展丈

本報告書は、現地調査及び国内作業の結果をとりまとめたものであり、国際協力事業団の意見を代表するものではない。

## 目 次

1. 調査報告書の要約.....	1
1.1 調査の目的.....	1
1.2 現地調査結果の要約.....	1
1.2.1 ニュージーランドのODAが行政改革から受けた影響.....	1
1.2.2 国際社会、国益等の観点からのODAスキームの変化.....	2
1.2.3 ニュージーランドの行財政改革とODAの改善からJICAが学べる こと.....	3
2. ニュージーランドのODAをとりまく行財政改革の現状と問題点.....	4
2.1 ニュージーランド行財政改革の概要.....	4
2.1.1 NZの国営部門および公的部門の改革・民営化の概要.....	5
2.1.2 NZの行革の成果と課題.....	8
2.2 ニュージーランドのODA概観.....	14
2.2.1 ニュージーランドのODAの理念、政策.....	14
2.2.2 NZODAの特徴.....	16
2.3 財政改革がNZODAに及ぼす影響と現状評価.....	20
2.3.1 ODA政策.....	20
2.3.2 ODA予算.....	23
2.3.3 政策決定及び実施の体制・組織.....	23
2.3.4 事業の実施方法と民間・NGOとのかかわり.....	25
2.3.4.1 国別プログラミングの実施.....	26
2.3.4.2 民間コンサルタントの活用.....	26
2.3.4.3 NGO支援プログラムの充実.....	31
2.3.4.4 ODA改善のための意見汲み上げのメカニズム.....	34
3. 我が国の行財政改革の動向.....	35
3.1 行財政改革の歴史.....	35
3.2 今次行革の推進組織.....	35
3.3 今次の諸改革の対象分野とスケジュール.....	36
3.4 今次行革の進捗状況（平成9年6月末現在）.....	37
3.5 今次行革でのODAをめぐる議論.....	42
4. 我が国のODA及びJICAの課題とNZの行革に学ぶこと.....	44
4.1 日本のODA及びJICAが置かれている状況.....	44
4.2 NZの経験から学ぶJICA改革の視点.....	45
4.3 JICAがNZの行革から学ぶべきこと.....	47

資料編.....	53
資料1 「行財政改革下の援助実施体制」基礎研究調査団員構成及び日程 .....	55
資料2 NZ行財政改革の沿革と概要 .....	57
1. NZの一般概況 .....	59
2. NZ行財政改革の概要 .....	59
(1) 行革が実施される以前の状況 .....	60
(2) NZの行革を推進した要因 .....	63
(3) 行財政改革の経緯 .....	65
(4) 各分野での改革の概要 .....	66
(5) 社会的サービス分野の改革 .....	76
資料3 NZODA関連資料 .....	83
(1) NZ外務貿易省開発協力局「オペレーショナル・プラン」 .....	85
1996/97 Operational Plan	
(2) Country Framework Paperの事例 .....	103
FRAMEWORK FOR NEW ZEALAND OFFICIAL	
DEVELOPMENT ASSISTANCE PROGRAMME IN LAOS	
LAOS FORWARD AID PROGRAMME	
(3) 「実績合意文書」フォーマット .....	106
MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND	
TRADE PERFORMANCE MANAGEMENT	
参考文献リスト .....	117

## 1. 調査報告書の要約

### 1.1 調査の目的

今回の調査の目的は次の2点であった。

- (1) ニュージーランド（以下NZという）で進行している行財政改革（以下行革という）とODAに関し、その現状、基本的な考え方、今後の動向を把握する。
- (2) わが国の行革とODAとの関連、ODA実施機関のあり方について検討する。

### 1.2 調査結果の要約

- (1) NZの行革は多方面で成果をあげたが、同時に社会的弱者へのしわよせなど、国民に痛みを与えた。
- (2) NZの行革において外交は対象外であり、ODAも行革の直接的な対象ではなかったが、全省庁に統一して適用された行革の影響を受けている。
- (3) 行革によりNZ経済が安定し、回復基調にあることで、ODA予算の伸びが予想される。
- (4) NZの行財政改革は、同国固有の政治・行政事情・歴史的背景から推進されたものであることから、いわゆるNZモデルをそのまま他国の行革に当てはめようとするのは短絡的であろう。しかしながら、行革の機会をうまく捉えて、ODAの改善に結びつけた点など学ぶべき点も多い。

#### 1.2.1 ニュージーランドのODAが行政改革から受けた影響

##### (1) 業務の目標、成果の明確化

「公共財政法」「財政責任法」などの一連の措置により、投入でなく、特定の成果に必要な経費としての予算要求、執行、報告が行われるようになった。

・大蔵省の役割は、予算の効率的執行を確保することに限られ、詳細な予算要求資料の作成、執行上の干渉が減じた。

・外務貿易省レベルでCORPORATE PLAN、開発協力局レベルで OPERATIONAL PLANを年度ごとに作成し、各組織ごとの目標、成果を明確にするようになった。

##### (2) 責任分担の明確化と権限の委譲

・「公的部門法」（1988）の措置により、大臣から次官に対する契約行為を行うことで、政策決定者として的大臣と政策アドバイザー・執行者としての次官間の責任分担が明確となった。

- ・次官と開発協力局長、部長と副部長、副部長とプログラムオフィサー、プログラムオフィサーとスタッフとの間の責任分担についても、「プログラム・アグリメント」による明確化が行われるようになった。
- ・次官は予算、人員、資産の運用に関し、自由裁量権を持つようになった。これにとともに、人材の登用、昇進、給料の規定等は開発協力局長の裁量に任されるようになった。

### (3) 外務貿易省内の組織・人事再編

- ・他の省庁の解体、縮小により、他の省庁が所管していたODA予算が外務貿易省に一元化された。
- ・他の省庁の解体、縮小により、専門家のリクルート先が各省庁から民間コンサルタントへ移り、プロジェクトの実施は外務貿易省と民間コンサルタントとの契約業務となった。各省庁が委託を受ける場合も、入札及び契約交渉が必要となった。
- ・開発協力局は政策面に業務を限っており（国別プログラミングの策定、案件形成、モニタリング、評価等）、案件実施運営は民間コンサルタント、大学・研究機関やNGOが担うこととなった。
- ・事業効率増大のため、形態別アプローチから国別アプローチへのシフトが行われ、同時に開発協力局の専門性の強化のため、評価・分析ユニットの強化が行われた。
- ・外務貿易省の人員削減により、主に本省の意思決定ラインの一部ポストを無くすとともに、大使館員の人数減が行われた。また、ODA専任職員を配置しなくなったが、契約スペシャリスト、現地スタッフの登用が増加してきている。

## 1.2.2 国際社会、国益等の観点からのODAスキームの変化

### (1) 民間のイニシアティブの尊重

- ・NZの輸出促進、アジアからの直接投資の促進の観点から、アジア地域への関心が増大した。
- ・民間コンサルタントのイニシアティブにより、案件の発掘・形成と実施を促進するDAF (DEVELOPMENT ASSISTANCE FACILITY) プログラムが創設された。

### (2) NGO活動の尊重と支援

- ・プロジェクト支援のみならず、NGO団体の活動支援スキームとしてのブロックグラントスキームや評価・モニタリング経費への支援など、NGO活動への

支援プログラムの拡充と多様化が行われた。

・NGO活動はアフリカ支援が33%を占め、NZODA全体の8割以上が大洋州地域向けであるのに対し、相互補完性を持たせている。

### 1.2.3 ニュージーランドの行財政改革とODAの改善からJICAが学べること

#### (1) 業務の目標、成果の明確化

○予算要求、執行管理における金額、人数などの投入の重視から成果の重視へ移行した。

○組織全体及び各部門ごとの毎年の目標、成果、評価基準を明確にし、その達成に必要な経費を予算要求する。

#### (2) 責任分担の明確化と権限の委譲

○大臣と次官の契約制を導入した。

○大臣は次官から行政サービスと政策アドバイスを購入する。

○次官は予算、人員、資産の運用に関し自由裁量権を持つ。

○次官と局長以下との間で達成すべき成果について合意し、結果に応じて待遇を決める。

#### (3) 外務貿易省（以下外貿省）内部の組織、人事の再編

○省庁の統廃合により、ODA予算が外貿省に一元化された。

○専門家のリクルート先が各省庁から民間に移り、プロジェクトは民間（あるいは省庁）との契約関係で実施される。

○事業効率増大のため、専門家派遣、研修員受入等のスキーム別から国別アプローチへシフトさせ、目標設定や成果の評価をより明確にした。

○援助担当部局は国別プログラミング、案件形成、モニタリング、評価等に業務をシフトし、案件実施は民間が担う。

#### (4) 民間のイニシアティブの尊重

民間コンサルタントのイニシアティブにより、案件の発掘、形成、実施を促進すDAF (Development Assistance Facility) を導入した。

#### (5) NGO活動の尊重と支援

NGOが実施するプロジェクトへの支援のみならず、NGO団体への支援スキームとしてブロックグラントスキーム等を導入した。

## 2. ニュージーランドのODAを取り巻く行財政改革の現状と問題点

### 2.1 ニュージーランドの行財政改革の概要

ある特定国の行財政改革（以下「行革」という）の内容を検討するには、その国の政治・社会・経済の特徴や、行革を実行する必要性が生じた問題の状況、およびそれらの問題に対処するために採られた政策の内容を検討しておく必要がある。

19世紀後半からニュージーランド（以下NZという）政府は国の社会・経済活動と産業の保護について積極的な役割を演じてきたが、NZの経済自体は伝統的に農業、牧畜・畜産業、林業等に依存していた。また、英国からは1947年に完全な独立を果たしたが、独立後も長きに亘り、NZは英国の海外農園として酪農品、林産品の対英輸出に大きく依存する状態が続いた。

しかし1973年に英国がECに加盟したことにより、特恵的な輸出先を失うとともに、1974年と79年の二度に亘る石油危機により、NZの経済は深刻な打撃を受けた。第1次石油危機直後の1975年から1984年まで、政権を担当した国民党のマルドゥーン内閣は、直面する状況に対処するために、より積極的な経済への介入政策をとったが、その政策がその後の経済悪化につながったと言われている。

1984年7月の総選挙によって、国民党マルドゥーン政権から労働党デビッド・ロンギ政権へ移行した後、NZの行革が本格的に遂行された。

図表2-1は産業・貿易分野、国および公的分野、財政・金融分野、労働分野、社会的サービス分野の5つの分野についての改革の経緯をまとめたものである。それらの詳しい内容については資料編の「NZ行財政改革の沿革と概要」を参照願いたい。

以下ではNZのODAに影響を与えた国営部門および公的部門の改革の概要を述べる。

図表2-1 行財政改革の経緯（分野別）

年	産業・貿易	国・公的分野	金融・財政	労働分野	社会的サービス分野
	1984年7月 労働党ロンギ政権成立				
1984	物価・賃金・金利凍結解除	各種補助金の撤廃	為替レート20%切下げ 為替管理撤廃		
1985			為替変動相場制移行		

図表2-1 (続き)

年	産業・貿易	国・公的分野	金融・財政	労働分野	社会的サービス分野
1986	商業法の制定(規制緩和開始)	国有企業法の制定(国営事業の国有企業化開始)	GST(物品・サービス税)の導入		
1987		通信・郵便貯金・運輸などの企業化	銀行業参入自由化		
1988		公的部門法の制定(次官の契約制など) 国有企業・資産の売却開始			
1989	電気通信事業への参入自由化		NZ準備銀行法制定 公共財政法制定(成果重視の財政運営へ)		学校運営の権限委譲 教育法の制定
1990	1990年 ボルジャー国民党政権成立				
1991				失業手当の削減 雇用契約法制定(労働市場の規制緩和)	
1992					医療費の利用者一部負担 年金支給年齢の引上げ
1993			財政責任法の制定(総合会計報告制度導入)		
1994					

### 2.1.1 NZの国営部門および公的部門の改革・民営化の概要

NZの国営および公的部門は伝統的な社会・経済活動に積極的な役割を演じてきており、主要産業である農林・牧畜、エネルギー、運輸、金融、電気通信などの分野で国営事業化が進められた。しかし、幅広い分野の財とサービスが国および公的分野によって提供されてきたことの弊害がやがて顕著になり、国と公的分野の大かがりな改革の必要性が主張された。

### (1) 国有企業法の制定

国営事業を民営化するプロセスの一貫として、1986年12月に国有企業法 (State Owned Enterprise Act, 1986)が制定された。この法律によって、国営事業の管理・運営を国から切り離し、国有企業とすることが決められた。

この結果、9つの分野 (国土、森林、電力、通信、石炭、航空、郵便、金融、国有資産) で新しい国有企業が誕生した。さらに、その後の4年間に、労働党政権はほとんど全ての分野において国有企業化の方式を推し進め、公共事業、鉄道、港湾、政府電算化、ラジオ、テレビ、空港、気象、保険など40以上の国営事業が国有企業化された。

### (2) 国有企業の民営化

国有企業化はその後の民営化の道を開いた。1987年から95年までの間に、完全または部分的に民営化した企業は27社で、その売却益は134億NZドルに達し、その大半が公的債務の返済に充てられた。

例えばNZポスト・オフィス (日本の郵政省に該当) は、1987年に郵便、郵便貯金 (ポスト・バンク社) および電気通信 (テレコムNZ) の3社の国有企業に分割され、郵便事業を残し、ポスト・バンク社は89年に、テレコムNZは90年にそれぞれ民間に売却された。

これらの国有企業の売却については、一部に国有企業が十分成長する前に、安く売られ過ぎたという批判があり、国民が営々として築いてきた資産を外国企業に売り払うことに対する不信感をつのらせる結果ともなった。

### (3) 中央省庁の再編成

NZの省庁再編成の前提となっていた議論では、多くの省庁が明確な目的と運営(経営)計画を持っていないこと、行政サービスの実績と目標の達成度を測る明確な基準や、目標達成を促す機能が行政機構全体に欠如していること、各省庁には、それぞれの目標を達成するための経営裁量権が制限されており、特に人員や予算面での制約が厳しいこと、省庁の伝統的な行政プロセスでは予算の獲得や執行面の管理に大半のエネルギーが費やされており、本来、関心が払われるべきアウトプットの内容や目標の達成については十分に配慮がなされていないことなどが問題点としてあげられていた。

こうした状況を改善するために徹底した行政機構の改革が実施された。改革の基本となった考え方は、行政の運営能力を向上させるためには、最終的に達成すべき目標を明確にすること。各省庁がおこなっている様々な行政機能を、政策アドバイスの提供、法律や規則の適用、資金の提供、行政サービスの提供などに分け、個々の行政機関が行なうべき目的・機能を特定し、それらの機関の目標達成度を評価しやすくする。さらに、政策立案と実施機能を明確に分離することにより、実施機関は政府が決定した政策目標に従って、

如何に効率的に目標を達成するかに専念できるようにすることなどである。

各省庁の政策部門と実施部門を分離することで、省庁の組織と人員をスリムにすることに成功した。

省庁の再編成の結果、郵政省、印刷局、通産省、事業開発省（建設省）、保険局、観光局などが廃止され、農水省、林業サービス省、教育省、保健省、運輸省などが縮小・分割された。中央政府の職員数は1985年時点で約85,000人であったものが（廃止された省の人数は1988年時点、郵政省の約25,000人を含む。）、1996年時点では約32,000人に減少した。削減された職員の内、約23,000人が国有企業に雇用された。残りの職員の多くは王立団体（Crown Entities）に雇用された。一方、省庁の数は政策と実施の分離や特定の行政目的ごとの組織再編成の結果、1984年の34省庁から1996年時点では40省庁に増加した。

#### （4）公的部門法の制定

1988年に制定された公的部門法（State Sector Act, 1988）により公務員の雇用方法などが大幅に変更された。同法により、各省庁の次官（Chief Executive Officer, CEO）は5年間の契約によって省庁の運営を任されることとなった。

大臣と次官との間では、年々の実績合意文書（Performance Agreement）が結ばれ、達成すべき目標、財務計画、運営手順などが規定される。次官は管下の職員の採用、解雇、給与などの決定、予算、組織編成などについて一定の条件下で幅広い権限が与えられている。これは省庁の運営に対して政治的な介入を防ぎ、中立性を保ち、経営の効率を確保することを目的としている。

#### （5）公共財政法の制定

1989年に公共財政法（Public Financial Act, 1989）が制定された。これは公共部門の予算および会計を、これまでのインプット重視からアウトプット重視の方向に切り替えようとするものであった。特に各省庁の業務については、そのアウトプット（成果）と目標を明確にすること。業務遂行のために投入された資源が有効に活用されたことを示す会計報告制度が導入された。

公的部門法や公共財政法の制定によって、NZの行政サービスの改善が計られたことは明らかである。特に、政策部門と実施部門を分離し、実施部門をできるだけ王立団体、国有企業や民間に移行させることで、行政のスリム化を促進することができた。また、行政機関の目的や責任の所在を明確化したことなどで、行政の効率性が向上した。

## 2.1.2 NZの行革の成果と課題

### (1) 経済的側面

NZの経済成長は産業と貿易の急激な自由化と規制緩和を行なったことにより、1992年まで低迷したが、1993年に5%台を記録し、その後、回復基調にある。インフレ率は1980年代半ばに15%台まで高騰したが、その後、徐々に減少し、準備銀行が物価の安定を最優先課題としてからは2%前後で推移している。

また、財政収支も1994年に初めて黒字に転じ、1995年には対GDP比率も2%台に達した。このように、急激な改革の影響でNZの経済は長期間低迷し、その間に失業率は1986年の4%台から1992年には10.3%まで上昇し、国民にかなりの痛みを与えた。改革の成果は1993年から徐々に現われはじめ、その後、経済の活力を回復しつつある。

### 金融システム

1980年代半ばまでに、金融分野に対する大半の直接的規制が撤廃された結果、金融市場が急成長し、数多くの金融機関が広範に競争的なサービスを提供している。

また、準備銀行法の制定により、民間銀行は登録制になり、これらの登録銀行に対しては、慎重な審査が行なわれる。同法は金融システムを維持するために、準備銀行に対し大きな独立性と権限を与えている。

### 財政政策

財政政策については、厳しい歳出管理下で、GDPに対する政府の歳出比率は1992/93会計年度の41.2%から、1995/96会計年度には、予算ベースで34.4%に減少している。長期間継続していた財政赤字は、1993/94会計年度に黒字に転じ、1994/95会計年度には、26億9,500万ドル（GDPの3.1%）の黒字を計上した。

### 税制改革

税制改革の成果については、1986年から1996年までの10年間で税込全体に占める所得税の割合は、75%から63%に低下した。また、予想以上の税収増につながり、財政収支の改善に役立ったと言われている。一方、GSTは比較的簡潔な税制であり、租税範囲の拡大につながったが、中小企業に対する負担が大きくなっている。税制改革全般については、高所得者層を優遇する比較的逆累進の傾向にある。

### (2) 社会的側面

英国エコノミスト誌（1994年11月5日）は、「自由主義の市場経済を最も熱心に追求している米国、英国、NZなどの諸国で、所得不平等が増大していることは偶然ではない。」

と報道している。NZの社会では急激な改革と構造調整により所得の不平等と貧困層の拡大が懸念されている。自由競争により経済の活性化と効率化が実現されつつある反面、福祉国家の理念が崩壊し、地域社会と家族の絆が失われつつあることを懸念する声は強い。

#### 失業問題

労働分野の改革では、労使の雇用慣行が大幅に変更され、以前より柔軟な労働環境が生まれ、労働生産性の向上にも結びついたと言われている。

しかし、1980年代中頃から1991年末までの間では、規制の多い市場において政府が自由化と公的部門の再編成を行なったため、雇用が減少し、失業が急増した。その後は、労働市場は徐々に改善してきており、1994年の雇用者数は156万9,000人、1995年には164万3,000人に回復してきているが、同時に労働人口の6.1%にあたる10万7,000人が失業している。

この失業率は、完全雇用慣れに慣れていたNZの国民にとっては決して低い数字ではないが、OECD諸国の平均水準よりも低くなっている。改革論者には、完全雇用を達成しようとする福祉国家の考え方は、達成不可能であり、望ましくもないと受け取られている。変化に敏速に対応する経済では、ある程度の失業が存在し、新しい雇用が生み出され、古く競争力のなくなった産業の雇用は淘汰されていく。何人かの労働者は新しい職場で自分の能力を最大限生かせる仕事を探しており、自発的に失業状態にある人々が常に存在する。労働市場が柔軟であれば、新たな需要に即応し、適材適所の原則が貫かれ、資源の有効利用が達成されると主張する。

しかし、こうした理想的な状態にNZの労働市場が近づいているかは、もう少し時間をかけて見る必要があるだろう。改革の結果、明らかになってきたことは、これまで国家の保護と支援のもとに強大な力を行使してきた労働組合が弱体化したこと、これまで労使間の交渉で解決してきたささいな問題の多くが法廷に持ち込まれることが増えたこと、個別の交渉により同様な職種においても、労働者個人個人の労働条件に差が生まれてきたこと、賃金、その他の労働条件、職場の環境、安全面で労働者が不利な立場に置かれることが多くなったことなどが挙げられる。また、未熟練労働者や少数民族の労働者は雇用市場の激化から失業率が他のグループに比して、高くなっている。

#### 社会的サービス

NZの社会的サービス分野の改革は、1990年代に入ってから本格的に実施され、いまだに継続中であることからその成果について評価することは難しい。深刻な経済危機と政府の財政赤字の増加から、社会的サービスを中央政府が独占的に提供することを改め、競

競争原理の下で、地方や民間団体によるサービス提供の可能性を拡大することと、利用者負担の考え方を導入した結果、中央政府の負担を軽減する目標が達成されたか否か。また、サービスを消費する側の国民から見て、サービスの多様性が実現され、質的にも価格的にも向上したのか。その結果、国民全体の福祉がより向上されたかどうかについては、詳細な研究データが不足しており、評価者の間でも議論が分かれている。中央政府の歳出総額に占める社会的サービス支出の割合は、失業の増加や国民の高年齢化に伴い、1984年以降も増え続け、1990年には歳出総額の70%に達している。その後、様々な改革が実施されたことを反映し、その割合は減少しているが、それでも60%台を維持している。

改革を推進する立場からは、社会的サービス分野の効率性と柔軟性が明らかに向上したと見られている。一方、改革に反対する立場からは、競争原理の下で効率性を追求するあまり、社会的弱者への福祉の切り捨て、医療や教育現場での混乱とサービスの質的な低下、貧困と格差の拡大が明らかとなったとされる。

国民の間では、これ以上社会的サービス分野において市場原理の基づく改革を進めることに疑問の声もあがっており、1996年の総選挙ではそうした国民の意志が如実に示されたと言われている。国民党は辛うじて政権を維持したが、社会福祉、保健医療、教育等の分野を中心に50億NZドルの追加的な財政支出をすることを約束させられている。

図表2-2 主要経済指標の推移 (単位：%)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GDP 成長率	1.0	-0.7	3.9	-1.4	0.1	-3.7	0.3	5.5	4.1	2.2
インフレ	14.3	15.3	6.8	7.9	3.2	2.5	2.4	1.5	1.6	2.1
失業率	4.0	4.1	5.6	7.1	7.8	10.3	10.3	9.5	8.2	6.3
財政収支 対GDP比						-3.5	-3.3	-2.4	1.0	3.1

OECD Economic Surveys New Zealand, OECD, May 1996

### (3) 行政的側面

公的部門法や公共財政法の制定によって、NZの行政サービスの改善が図られたことは明らかである。特に、政策部門と実施部門を分離し、実施部門をできるだけ王立団体、

国有企業や民間に移行させることで、行政のスリム化を促進することができた。また、行政機関の目的や責任の所在を明確化したことなどで、行政の効率性が向上した。

#### 業務のコントラクト・アウト

一方で幾つかの問題点も指摘されている。公的部門法や公共財政法では、行政サービスの目的は、顧客である国民とそれを代表する大臣に対し、質の高い政策アドバイスと財・サービスを提供することであり、顧客のニーズの変化にきめ細かに対応することが求められているが、他方で、同法は行政の効率性、迅速性と国民の税金からの投入資源の厳正な執行を求めており、行政機関としては、より少ない職員で両者を同時に達成することの難しさに直面することになった。

結果として、政策立案や業務の実施の一部をコントラクト・アウト（外注化）することが多くなった。民間や王立団体のコンサルタント・アドバイザーを活用し、政策分析、マネージメント、ソフトウェア、システムなどの調査・分析などを行なうことのみならず、行政サービスの提供そのものも外部の民間企業に委託することが一般的となった。

各省庁は業務の一部を外注化することに伴い、契約手続きや業務の進捗監理、成果品の評価などの複雑な業務を遂行するため、専門的な知識や経験を有する有能なスタッフを抱える必要にも迫られている。また、業務の多くを外注化した場合に、組織としての知識・経験を蓄積することの難しさが生じていることも指摘されている。

#### 成果の評価

目標達成度を客観的に評価することの問題もある。タンジブルな財・サービスの提供については、その質や量を客観的に把握することはある程度可能である。しかし、インタangibleな政策提言や外交、防衛、その他の公共性が高く市場経済に馴染まない分野の行政サービスについて正確にその成果を評価することは困難である。結果として、それが適切な判断基準かどうかの検討が不十分なまま、比較的測定の簡単な目標が評価の基準として選択されてしまう傾向を生み出す。また、それらの目標選択には短期的に達成できるものが優先され、中長期的な戦略的思考に基づく目標設定が疎かになるという危険性も否定できない。

#### 次官の契約制導入

次官の採用制度の変更については、それ以前の制度では、一定の行政機関に長年勤めていた幹部職員が次官に登用されることが多く、行政経験と専門知識の豊富な人材を確保できるメリットはあったが、同時に伝統的な行政習慣に固執し、各省庁の権益や利害に目

を奪われて、国民全体の利益を追求することが疎かになるとの問題点が指摘されていた。

次官の契約制導入の背景には、省庁の利害にとらわれない、民間の経営経験豊かな人材を登用することで、行政を民間企業と同様な環境で効率的に運営することを可能にするものとの期待があり、その目的はある程度達成されつつあると言えよう。

しかし、一方では、大臣と次官以下の権限を切り離したことで、責任の所在が不明確になったという指摘もある。新制度の下では、大臣と次官との契約によって、次官は一義的には大臣に対してのみ責任を負っている。特定の政策や行政運営の結果について、議会や国民に説明するのは大臣の責任である。場合によっては、行政事項の詳細についても大臣が議会に対して説明することが求められるが、これは現実的ではない。各行政部門の専門的知識と経験をもった公務員が、自ら行なった政策アドバイスと行政の実施結果について責任をもって説明することが行政のアカウンタビリティを確保する上で重要なことである。

さらに、次官は大臣に対して適切な政策アドバイスを提供することになっているが、理論上は、大臣は複数の競合する提供者から政策アドバイスを受け、最適なものを選択するという前提になっている。従って、大臣は担当する分野の政策について、異なる省庁の次官から政策提言を受けることもあり、場合によっては民間の政策分析・提言機関からも提言を受ける可能性も排除していない。

しかし、特定の分野の行政について政策アドバイスを提供することは、長年の経験と知識を必要としており、かつ、長期的な視点にたった分析が必要である。この政策提言を期限付きの契約制によって採用された次官が適切に提供できるかは、はなはだ疑問が残るところである。同時に大臣の方も最適な政策提言を選択するための専門的知識や高度の判断能力を持つことが要求される。前述の行政部門での外部コンサルタントの活用が増加していることを考えると、ますます政策アドバイスの立案や、それを受ける大臣の側での政策評価や選択の判断に外部のアドバイザーを登用することが増えることが予想される。

この結果、どのような事態になるのであろうか。政策提言や行政を実施する次官以下各省庁も、政策提言と行政サービスを購入する大臣も、ますます外部の専門家に依存することが多くなり、組織としての知識・経験の蓄積と判断能力が弱体化することが避けられないのではないだろうか。しかも、外部のコンサルタントやアドバイザーがすべて公正・中立で長期的な国民全体の利益に立った政策提言を行なうと想定することも現実的ではないだろう。民間企業においては、顧客に受け入れられやすい内容の提言を作成したり、継続

して自社の契約を確保できるような政策を売り込む可能性もある。こうしたことを防ぐために契約を発注する側は監理能力を高めることが必要であり、民間コンサルタント側でも厳正な倫理綱要などを定める必要がある。

NZの公的部門の改革、特に次官の契約制度の導入がこれらの問題点をどのように克服するかは今後注目すべきことと思われる。

## 2.2 ニュージーランドのODA概観

### 2.2.1 ニュージーランドのODAの理念、政策

ニュージーランドのODA（以下「NZODA」という）は、ニュージーランド外交政策の主たる手段とされており、国際社会の安定、特に南太平洋地域の安定と調和を達成するため、途上国の生活水準の改善と向上、経済と社会的自立の促進を援助の目標としている。1996年2月に、外務貿易省は「ポリシーフレームワーク」<sup>注1</sup>を取りまとめ、あらゆる国の間でますます経済的な相互依存が深まる一方で、全ての国や人々はまだ十分な恩恵を得ていないとして、援助は平和、安全保障、開発への貢献であり、「共通の将来のための投資である」と位置付けた。さらに、援助は援助をする側と受ける側の協同事業であると同時に、人が開発の中心であるべきであるとして、途上国の国民が知識や技術を得ることによって能力を伸ばし、積極的に開発に参加できるよう、技術協力や教育・訓練などを通じた人材開発や組織制度づくりへの支援に重点を置くこととしている。

「ポリシーフレームワーク」では、上記の援助の理念や目的のほか、援助の範囲、原則、援助の主たる重点分野、量的コミットメント、成果を挙げるための方策などが次のようにまとめられている。（下表参照）

図表2-3 NZODA「ポリシーフレームワーク」1996年の概要

要約

開発の定義	開発とは変化を意味する。どのように国家、政府、人々が自らを組織し、使える資源を用い、福祉を向上させるかということである。人間開発とは、人々の選択肢を拡大する過程である。これによって、男性も女性も、自らの生活に影響を及ぼす決定事項に積極的に参加し、個人個人の可能性や社会の可能性を発揮する機会を最大化することが可能となる。NZODAは人々を開発努力の中心に置く。
援助する理由	全ゆる国の間でますます相互依存が深まる一方で、世界経済において全ての国や人々がまだ十分な恩恵を得ているわけではない。NZODAは、平和、安全保障、開発への貢献であり、共有する将来のための投資である。
主たる目的	NZODAの主たる目的は、開発途上国における現在及び将来の世代に互る人々、特に貧困層の人々の生活条件を永続的に改善することである。
範囲と重点	NZODAは太平洋島諸国と、東アジア及び東南アジアの開発途上国への国別ならびに地域別支援に重点を置く。加えて、主に教育奨学金制度、民間セクターとの連携、NGO、さらには国連、英連邦、その他の多国間協力機関を通じた援助を行う。

<sup>注1</sup> Investing in a Common Future: A Policy Framework for the New Zealand Official Development Assistance Programme (NZODA), February 1996, Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand

### 援助の原則

パートナーの責任	ニュージーランドは、開発とは主にパートナー国の政府の政策や国民の努力を通じて実現しうるものと認識している。ニュージーランドは、彼等の優先順位やニーズに対し、NZODAの原則に沿って、自らが経験と能力を有する分野の協力を行う。
能力形成	NZODAは世界経済に参加するための資源や機会の限られた国々の能力を向上させ、人々の社会における参加のための十分な能力を向上させる。人的資源開発と組織制度の強化に重点をおく。
持続可能性	NZODAは、開発途上国の男性、女性、子供の経済的、社会的、政治的条件を永続的に改善するための活動を支援する。つまり、公平で、かつ自然資源の基盤や環境の質を維持し、最大レベルの自立性を与えるような経済戦略を支援する。
貧困の軽減	NZODAは主たる重点を、人々の経済的、社会的選択肢を増やすことによって、社会的統合を強めることにおく。これには、弱者グループの資源へのアクセスや管理を改善することを通じて、彼等の自立性や生活水準を向上させるための努力を含んでいる。
参加	ニュージーランドは全ての人々、特に弱者グループの経済的、社会的、政治的な生活における参加の促進をコミットしている。これは、全ての開発援助活動における男性と女性、コミュニティと関連する組織との広範な協議を通じて達成される。
ニュージーランド社会の参加	NZODAのプログラムは、ニュージーランド社会のあらゆる部門が、民間セクターや、教育機関、NGO、エスニックコミュニティ、政府機関に対する物資やサービスの供与を始めとして、国際開発協力に参加することを奨励している。マオリは特に協力すべきグループである。

### キーとなる援助重点戦略

政策と規制関連の改革	持続可能な経済活動を拡大するための穏当な政策と規制の枠組みを提供し、社会開発目標を促進するような改革
ガバナンスとマネジメント	アカウントビリティや透明性、全ての人々のための資源の有効活用を強化するためのグッドガバナンス戦略と公共部門改革
民間セクターの育成、強化	民間企業を強化するための環境づくりと民間セクターを振興するためのプログラムを提供する公共政策
市民社会	人々が自らの開発や社会の開発に積極的に参加することを促進するローカルな組織の強化、発展
女性	女性の役割と地位を向上させ、開発努力における公平な参加や便益の享受を拡大するような活動
社会開発	経済開発にも重要な、社会開発、特に基礎教育や保健と人口活動に、より注意を傾ける。
環境	適正かつ生態的に持続可能な方法で環境を守り、自然資源を管理する。

### 援助の量

ODAレベルは拡大する	改革と発展する経済という状況の中で、ニュージーランドは、開発援助のレベルをOECDの平均まで引き上げる。つまり、1996年から1997年におけるGNP比0.24%を、1997年から1998年にかけては、0.25%まで引き上げる。
-------------	--

援助のパフォーマンス

質の高さ	ニュージーランドは、援助受け入れ国から高く評価され、国際的にも高い水準と認められるような開発援助プログラムの実施を心がける。
対話	ニュージーランドは、その援助活動が援助パートナーの開発目標と優先度、ならびにNZODAの原則と戦略に即していることを確認するため、これらの国と定期的な対話を続ける。
無償の援助	ニュージーランドは、援助はグラントとして供与する。費用対効果が優れており、NZODAの主たる目的に即している場合は、ニュージーランド(及びオーストラリア)の物資及びサービスが活用される。
運営管理のシステム	ニュージーランドは、援助の経費が効率的、効果的に使用されるよう、NZODA活動の厳格な審査と、定期的なモニタリング及び総合的な評価を行う。
新しいメカニズム	ニュージーランド社会のさまざまな部門の開発活動への参加の機会を増やし、新たな開発ニーズに応えるための新たなメカニズムが検討されている。

出所： Investing in a Common Future: A Policy Framework for the New Zealand Official Development Assistance Programme (NZODA), February 1996, Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand から作成

2.2.2 NZODAの特徴

(1) 形態的特徴

二国間協力が全体の8割弱となっており、1995年現在のDAC諸国の平均68.7%に比すと二国間協力の割合が多い。しかしながら、従来からの南太平洋委員会(SPF)などの地域機関への支援に加え、世界銀行(特にIDA)、アジア開発銀行(特にADF)、国際農業開発基金(IFAD)などを始めとする国際金融機関への拠出、国連等への拠出を中心に、80年代以前に比べると、多国間協力の割合が少しずつ増える傾向が見られる。<sup>12)</sup>

二国間協力は、国別/地域別プログラムが最も大きなシェアを占めるが、そのほか奨学金プログラム、NGO支援プログラム、民間コンサルタント主導型のプログラム(たとえばアジア開発協力ファシリテーターADAF) -いずれも次節において詳述- や緊急援助などに分かれる。NGOプログラム、民間主導プログラムとも、拡大基調にある。

(図表2-4、2-5参照)

図表2-4 NZODAの実績の推移<sup>(1)</sup> (単位：百万米ドル)

	1974-75	1984-85	1992	1993	1994	1995
二国間援助	—	43	74	74	85	97
贈与	—	43	74	74	85	97
借款	—	0	0	0	0	0
多国間援助	—	11	23	24	25	26
ODA合計	144	54	97	98	110	123
ODAのGNP比	0.42%	0.25%	0.26%	0.25%	0.24%	0.23%

出所： Development cooperation 1996 Report, OECD, 1997

(注) 平価及為替ルートによる。

<sup>12)</sup> New Zealand - Development Co-operation Review Series No.17, Development Assistance Committee, 1996

図表2-5 NZODAの形態的特徴

	1995/1996年実績			1996/1997年予算		
	(単位： 千NZドル)	二国間協力 における 割合(%)	ODA 全体に おける 割合(%)	(単位： 千NZドル)	二国間協力 における 割合(%)	ODA 全体に おける 割合(%)
二国間協力小計	125,758	100.0	76.4	139,615	100.0	75.7
国別/地域プログラム	92,237	73.3 (100.0)	23.7	100,250	68.7 (100.0)	54.3→1
南太平洋小計	70,845	(74.2)		70,075	(69.9)	
南太平洋諸国	68,500	(71.8)		64,125	(64.0)	
南太平洋地域プログラムその他	1,096	(1.1)		3,800	(3.8)	
南太平洋民間セクター開発 (Development Assistance Facility, Pacific Islands Industrial Development Scheme等)	1,250	(1.3)		1,450	(1.4)	
南太平洋事務所長ファンド	0	(0)		700	(0.7)	
アジア小計	21,392	(22.4)		25,875	(25.8)	
ASEAN諸国(ヴェトナムを除く)	10,262	(10.8)		11,500	(11.5)	
ASEAN事務所長ファンド	0	(0)		185	(0.2)	
その他のアジア諸国	4,056	(4.2)		5,240	(5.2)	
アジア地域プログラム	1,924	(2.0)		2,500	(2.5)	
アジア開発ファシリティ(Asia Development Facility)	5,150	(5.4)		6,250	(6.2)	
その他アジア事務所長ファン ド	0	(0)		200	(0.2)	
アフリカ(事務所長ファンド含 む)	2,195	(2.3)		3,150	(3.1)	
中南米(事務所長ファンド含む)	1,024	(1.1)		1,150	(1.1)	
NGO支援プログラム	7,832	6.2	4.8	9,135	6.5	5.0
奨学金プログラム	18,516	14.7	11.2	24,330	17.4	13.2
その他二国間協力(緊急援助等)	3,954	3.1	2.4	5,900	4.2	3.2
多国間協力	38,845	-	23.6	44,850	-	24.3
ODA全体	164,602	-	100.0	184,465	-	100.0

(注) %の数字は小数点切り捨ての関係で一部合計があわないところがある。

出典： New Zealand Official Development Assistance PROGRAMME PROFILES 1996/1997, Development Cooperation Division, Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand

## (2) 地域別動向

DAC資料によれば、ニュージーランドの太平洋地域に対する援助は、二国間協力全体の8割前後となっており、クック諸島やニウエなどの自治領及びフィジー、西サモア、トンガ、PNGの上位6カ国で約60%を占めている。次に多いのは、インドネシア、タイなどのASEAN諸国や中国のほか、モンゴル、メコン川流域を中心とするアジア地域である。アジアに対する援助は近年増加傾向にあるが、1994年実績で二国間実績の17%を占めるに過ぎない。アフリカ、中南米に対する協力は少ないが、近年来わずかに増えてきており、NGOを通じた協力ではむしろアフリカ地域に最も多く投入されている。<sup>43</sup>

## (3) 量的動向

1995年のODA実績は、123百万ドルとなっており、日本のODAの100分の1の規模となっている。ODA総額は1974年から1975年にかけての144百万ドルをピークとして、経済の後退と行政引き締めの影響で1980年代始めから10年にわたり低迷したが、近來、経済の回復にともなって回復基調にあり、1994年からは、3年計画で年率5%増を図ろうとしている。対GNP比についても、1975年の0.52%を頂点として、近年は0.2%台にとどまっているが、ニュージーランド政府としては、1997年から1998年にかけて0.25%まで引き上げることをコミットしている。

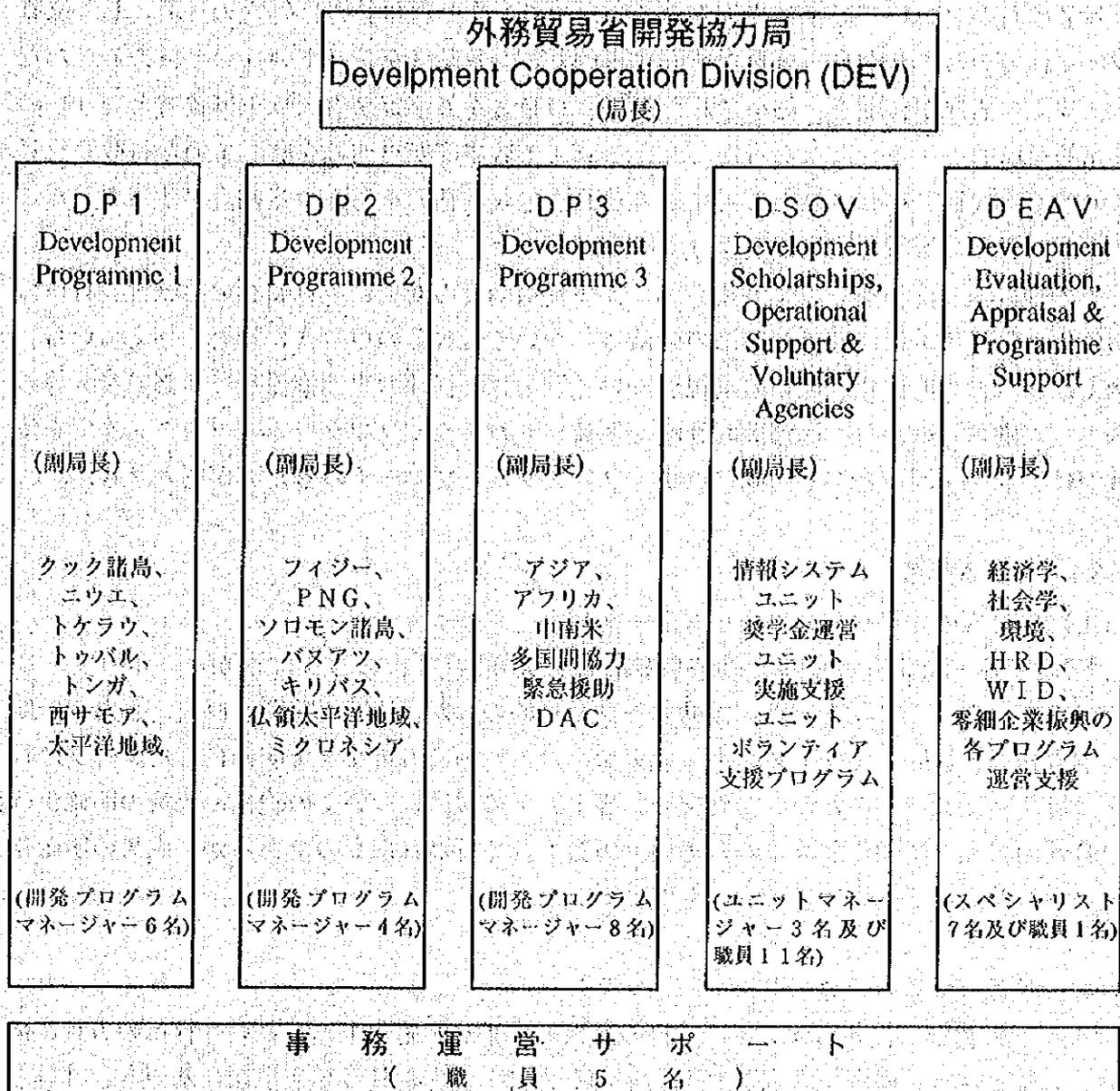
## (4) 実施体制

ODAは、外務貿易省の開発協力局（Development Cooperation Division、略してDEVという）が一元的に実施している。現在担当地域を柱としたDP1～DP3までの3つの課と、奨学金・情報システム・NGO支援等のユニットからなるDSOV課、評価・審査を主体とするDEAP課の計5つの課があり、5人の副局長がそれぞれの責任者を兼ねている。人員体制は1997年2月現在で51名となっているが、組織体制は図表2-6のとおり。中でもDEAP課の強化を目指しているが、スタッフとしての「開発プログラムマネージャー」や「開発イシュースペシャリスト」は局全体の総数28名のうち、それぞれ5名及び8名について、外部コンサルタントを契約ベースで活用し、専門性の強化を図っている。

（実施体制については次節において詳述）

<sup>43</sup> NGOのアンブレラ団体であるCID（Council for International Development）によれば、ニュージーランドのNGOの支援先として最も多いのがアフリカ33%、次いでアジア29%、太平洋諸島16%となっている。

図表2-6 NZODAの組織体制 (1997年2月現在)



## 2.3 財政改革がNZODAに及ぼした影響とその現状

NZの行革において外交は当初からその対象外であり、ODAは外交の一環として位置づけられていることから、ODAを直接目的とした改革はなされていないと言える。ただし、多くの省庁が統廃合・縮小された結果、ODAを外務貿易省（以下外貿省という）の一元的な所管とすることとなったこと、これまで各省庁が専門性を有していた行政サービスの多くが民間に移管されたことによりODAに民間活力を導入する割合が多くなったことなど、行革の影響を相当程度受けている。

その他、全省庁に統一して適用された人事登用制度の変更、予算執行の柔軟性、目標の明確化、成果の重視、政策と実施の分離等についてもNZのODAに影響を与えている。例えば、目標の明確化、成果の重視について言えば、従前の専門家派遣・研修員受入等のスキーム別の対応から、国別援助戦略を明確にしたうえでプログラム・プロジェクトを位置づけ、成果を図る基準も明確に示す、プログラムアプローチの考え方が導入された。

### 2.3.1 ODA政策

#### (1) ODAの「ポリシーフレームワーク」

2.2.1で述べたように、NZ外務貿易省は1996年2月に、ODAにかかる「ポリシーフレームワーク」を取りまとめ、援助の理念や目的のほか、援助の範囲、原則、主たる援助の重点分野、量的コミットメント、成果を挙げるための方策などを明確にした。外交は行革の対象外であったことから、外交の一環としての援助についての理念や政策の明確化は、ODAの目標の明確化と改善のための一方策として行われたものであるが、成果の明確化という行革のめざす方向に沿ったものであった。

#### (2) NZ外貿省の「コーポレート・プラン」

また、外貿省は、各省庁ごとに業務の目標と成果を明確化すべしという行革の方針に従い、大臣と次官との間で合意された基本的な方針・優先されるべき事項に基づき、「コーポレート・プラン」を毎年策定し、政策目標・成果・評価基準を明らかにしてその達成に必要な経費を予算要求するというやり方をとっている。

例えば、1996年/1997年版の「コーポレート・プラン」<sup>14</sup>では、まず戦略的展望("Strategic Outlook")として、今後3年間を見通したNZの対外的経済関係、外交関係等のあるべき姿を述べた上で、外貿省の1996年度の主要な政策目標として次の6点を挙げている。

<sup>14</sup> Corporate Plan 1996-1997, Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand

- (i) 開かれた国際貿易システムを追求し促進する。
- (ii) APECなどとの主要な経済関係を新たなレベルに進展させる。
- (iii) NZのアジア太平洋地域における役割を拡大する。
- (iv) NZの責任ある国際市民としての声望を確立する。
- (v) NZの環境と持続的開発における関心への支援に向けて行動する。
- (vi) 費用対効果の高い外交能力とネットワークを維持する。

さらに、これらに対応する形で、8つの成果とそれに必要な予算が設定されている。

- (i) 他国との外交・経済関係に関する政策助言及びNZとしての立場の表明  
(情報や進展状況の調査、モニタリング、評価、分析、並びに大臣たちへの助言、他の省庁の提言に対するコメントの作成など)  
.....113.262百万NZドル
- (ii) 国際機関との外交・経済関係に関する政策助言及びNZとしての立場の表明  
(国連、WTO、OECDや軍縮関連) .....24.044百万NZドル
- (iii) NZODAプログラムの計画と実施  
(プログラムの評価の実施により、今後の方向性や性格づけとその計画策定を行う。そのための関連大臣や、関連ドナー、国際機関、NGOとの協議、途上国政府との折衝。国際機関、二国間プログラム、NGOを通じた援助の実施) .....12.059百万NZドル
- (iv) 領事業務 .....3.969百万NZドル
- (v) 他の海外におけるNZ機関へのサービス業務 .....16.188百万NZドル
- (vi) 外交上の特権免除の確保 .....0.759百万NZドル
- (vii) 英連邦財産の管理 .....0.515百万NZドル
- (viii) 対外直接投資、貿易・投資セミナーなどの促進業務 .....3.510百万NZドル

なお、これらの「コーポレート・プラン」に対応する形で、外務貿易省開発協力局 (DEV) の業務の目標及び成果の年間計画が「オペレーショナル・プラン」<sup>135</sup>としてとりまとめられている。これは、NZODA事業の目標とともに、求めるべき成果 (outcome) が具体的活動 (output) とともに明確化されている。

「コーポレート・プラン」及び「オペレーショナル・プラン」に盛り込まれた事項の進捗については、年度中盤に中間レビューが行われる他、年度末に成果の評価が行われる。

(「オペレーショナル・プラン」については、囲み1及び巻末資料を参照)

<sup>135</sup> 1996/97 Operational Plan, Development Cooperation Division, Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand

## 囲み1

### 外務貿易省開発協力局「オペレーショナル・プラン」について (1996/97 Operational Plan)

#### 概要:

(1) 開発協力局 (DEV) による活動を目標ごとに分類し、それぞれにその実績を測る指標を付し、表にしたものである。これらは同プランの巻末に掲げられた開発協力局全体としての達成すべき成果、目標、実績の指標に合致するものとされる。(なおすべての目標と活動を、「～する」という形で表現し、協力局の行為として整理している。)

(2) 23の項目に分けられた目標の多くは開発協力局の業務一般に関わる内容である。しかしその内の10項目は、特に南太平洋地域、アジア地域、マルチ援助に関わるものとなっており、内容は多岐にわたる。

\*すべての成果に関わる目標の例

目標1 NZODAのポリシーフレームワーク及び大臣からの政策に関する指示にそったODA計画を作成し、実施する

目標8 NZODAのプログラムををより環境に配慮したものにする

\*南太平洋地域のための成果に特に関わる目標の例

目標14 プログラムを見直し、南太平洋地域での民間セクターの発展を支援する

\*アジア地域のための成果に特に関わる目標の例

目標18 アセアン地域プログラムの新戦略の枠組みを作成する

\*マルチの援助に特に関わる目標の例

目標22 UNICEFの理事会のメンバーにはたらきかけ、国益と地域の利益を反映させるようにする

(3) 活動内容は短く数行の記述にまとめられる。具体的な活動内容は規定されておらず、抽象的な表現にとどめている。数値を含んだ記述はない。

(4) 各目標には数項目の活動があり、その各々の活動に対して実績をチェックする指標を設定している。目標8を例としてあげると次のとおり。

目標8 NZODAのプログラムををより環境に配慮したものにする

活動 \*関連の環境アセスメントのための開発協力局の制度または手続きを改訂する

実績の指標 \*開発協力局の評価審査プログラムサポート課 (DEAP) による開発プログラムマネージャー及びコンサルタントのアセスメント手続きの実施に対する評価

活動 \*環境アセスメントのためのトレーニングを実施する

実績の指標 \*開発協力局の管理者がトレーニングの手法がその目的に合致していることを確認する

活動 \*気候変化や生物種の多様性やアジェンダ21などのグローバルな環境問題についての新たな活動を開始し、それを二国間または地域プログラムに含める

実績の指標 \*それぞれのプログラムについて満足のゆく進展があるか

## 2.3.2 ODA予算

### (1) 行政経費

1980年代はじめまで、ODA予算は、各省庁に分散していたが、行革の中で多くの省庁の統廃合や業務の民営化などの措置がとられ、その結果としてODAは外交の一環として予算が外貿省に一元化されることとなった。

2.3.1に挙げたような形で、NZ外貿省は年間の業務について、「コーポレート・プラン」の中で政策的な目標と求めるべき成果を明らかにしており、それに必要な経費としての予算要求が行われる。2.3.1に挙げた経費12.059百万NZドル（約9億6千万円）は、NZの1996/1997予算年度（1996年7月から97年6月まで）においてODAの計画と執行に必要な行政経費である。次節で述べるように、1988年の公的部門法にもとづいて予算の執行権限は事務次官に委ねられたことから、確保された予算の範囲内でこれらの執行内容は次官の責任下におかれている。

### (2) ODA本体予算

NZ ODAの供与に必要な経費そのものについては、上述の行政経費とは別に、Non-Departmental Paymentsとして、大蔵省から直接の交付を受ける。1996/1997年度のODA予算については184.465百万NZドル（約147億円）となっているが、これはNZ外貿省としてODA予算を1997/1998年度までにはGDPの0.25%とするの方針に基づいて要求したものである。開発協力局によれば、ODA予算要求プロセスは、開発協力局長が5月までに「コーポレート・プラン」に沿った、局としての「オペレーショナル・プラン」を次官と協議の上策定し、それに即した予算計画について5月中旬までに次官、さらには大臣の承認を得ることとなっている。

大蔵省は、予算の効率的執行にのみ関心を持っており、援助の内容に関しては干渉しないとされる。外貿省は国別プログラムに関しては二国間の合意、また環境、WID等に関してはそれぞれのガイディング・プリンシプルなどに基づき要求している。ただし、新規の予算要求項目については、大蔵省に対する詳細な説明が必要となる。

ODA本体予算の執行に関しては、1件あたり10百万NZドル（約8億円）までは外貿省大臣の裁量での実施が可能であるほか（それ以上の金額のものについては閣議決定が必要となる）、5百万NZドル（約4億円）までは開発協力局長の裁量で実施できることとなっている。予算の一元化以前には、事業の実施に際し、各省庁との協議が必要であったことに比して、業務の効率化が進んだとされる。

## 2.3.3 政策決定及び実施の体制・組織

### (1) 政策と実施の分離

ODAに関しては政策と実施の分離は行われていない。NZ ODAの予算は政府予算

の0.4%でしかないこともあり、政策と実施の分離は必要とされなかった。また、投入よりも成果を重視する考え方は導入されたが、ODAに関しては政策及び実施について、実際に目標を数量化することが困難なものも多い。

## (2) 事務次官の権限拡大

1980年後半以降、いずれの省庁の予算も削減を余儀なくされ、外貿省も例外なくシニアレベルの人員削減を行った。具体的には、それまであった次官補 (Assistant Secretaries) のポストをなくし、事務次官 (事務最高責任者 - Chief Executive Officer) が大臣に対する政策助言の機能を持ち、4人の副次官 (Deputy Secretaries) とともに Senior Managing Group (外貿省内での意思決定機関) として、外貿省の予算確保にかかわる戦略的計画策定、すなわち「コーポレート・プラン」の策定に関わることとなった。1988年の公的部門法に基づき、事務次官は大臣との「契約」により「コーポレート・プラン」に基づく適正な実施、及びそれに必要な予算の執行管理及び人材の雇用、物資調達権限を一手に担うことになっている。特に、人事に関しては、かつての国家公務員マニュアルに沿った一元的待遇措置の拘束がなくなり、事務次官が直接雇用、昇進させることも可能となり、有用な人材を適材配置する上で効率的な人事管理が可能になったとされる。

なお、他省庁においては、課長以上のポストを契約ベースで民間から登用することも現実にあるということであるが、外貿省は外交という専門性の観点から、管理職についてはすべて内部登用されている。

## (3) 実績合意文書 (Performance Agreement) による各人の業務責任の明確化

省内の各人の業務責任明確化のための「契約」は「実績合意文書 (Performance Agreement)」と呼ばれており、これらの契約関係は大臣と次官間にとどまらず、次官と副次官間、副次官と局長間、局長と副局長間、副局長と開発プログラムマネージャー、開発プログラムマネージャーと事務職員との間にまで及んでいる。大臣と次官の間における実績合意文書 (Performance Agreement) は「コーポレート・プラン」の適正な実施と予算執行であるといったように、当該年度における主要な業務目標と任務が書簡形式で記載され、6カ月ごとに見直しと確認が行われている。開発協力局内においては、各年度末に各副局長が管下のスタッフに関する実績合意文書の内容ないしは見直し内容を決定し、局長が承認するという形式をとっている。各人は不満がある場合は、労務委員会に訴えることができるという。開発協力副局長によれば、この実績合意文書 (Performance Agreement) の評価と人事考課はまだ連動し得ていないが、責任と権限の明確化と分権による柔軟性と機動性の増大が事業の効率化に寄与しているとする。

(実績合意文書フォーマットは巻末資料を参照)

#### (4) NZODAの組織体制

2.2.で見たとおり、現在の外貿省発協力局は5課からなっているが、これは、1988年に組織再編を行い、成果重視の動きに伴って、教育・訓練などのスキーム別から、国別プログラムごとに分けたものである。対アジア援助と多国間援助機関への拠出を増やしている関係で、DP3（開発プログラム第三課）が拡大している。また、DEAP（評価・審査・プログラム支援担当課）の役割を強化している。これは、環境やWIDなどの課題別の専門性や評価機能を高めることに力を入れていることによる。

#### (5) NZODAの人事政策と人員配置

人事政策としては、以前は援助に関する専門職員を開発協力局に採用・配属していたが、行革後は外交担当職員を省内のローテーションにより配置することにしてしている。ただし、局内のDEAP（評価・審査・プログラム支援担当課）だけは組織としてのノウハウの蓄積が必要なので、3～4年の短期契約ベースで専門知識を有する者を外部より登用する割合が多い。

外貿省の職員はこれまでプロジェクトマネージャーとして案件の実施管理も行っていたが、行革後はプログラムマネージャーとしてより政策面を重視することとしており、実施についてはコンサルタントにまかせる傾向にある。

開発協力局の人員数は、組織再編以前の62名から現在は40名と減じている。このため、現在は、外交官12名のほか、コンサルタント8名、プログラムマネージャーとしてコンサルタント5名等を配置している。

1988年の外務省と貿易省の統合の際、商務部門及び貿易促進部門が分離したことから、従来あわせて900名ほどであった人員が、580名に減じた。この関係で、在外の400名が270名に減じたために、ペルー、ギリシャ、アルゼンティン等の大使館の閉館や在外職員の減を余儀なくされた。この在外体制の弱体化に対応するため、事務のコンピューター化の他、現地スタッフの登用を図っており、例えば、在トンガ大使館においては、現地スタッフが5千万NZドルから1万NZドル（約40万円～80万円）までの案件を実施するなど、外交官以外のスタッフが40%の援助業務を担当している。

#### 2.3.4 事業の実施方法と民間、NGOとの関わり

前述したように、行政改革はODAを直接的にターゲットとするものではなかったが、投入よりも成果の重視、責任分担の明確化、権限の委譲という行財政改革の基本的考え方に則って、対大蔵省、対他省庁との関係、外務貿易省内の権限の分担体制に変化を生じ、NZODAの実施体制においても影響を与えた。これに応じて、援助の実施方法も政策と国別プログラムの企画・策定を開発協力局が担当し、援助案件の計画、実施、評価は民間コンサルタント等の外部ノウハウを活用する方策をとるようになってきている。また、NGO

への支援や、民間コンサルタントのイニシアティブを活かした事業実施の試みも拡大しており、こうした民間部門との関わりによって、開発協力局はODAの政策策定に関して、より民間、NGOとの対話を重視する方向に移ってきている。

#### 2.3.4.1 国別プログラミングの実施

1988年の外貿省の組織再編以降、開発協力局はスキーム別から国別プログラムに沿った組織体制に移行したが、これは、「成果の明確化」の動きのなかで、国別援助戦略により援助成果をより重視する方向に移ったことを意味している。

開発協力局は、国ごとにCountry Strategyを非公開資料として作成しているが、これは、国ごとに開発の概況、開発課題（国別の特徴も含む）、外交関係、援助の目的、援助分野、援助分野の詳細、セクター・イシュー別現状などからなっている。

さらに、各国ごとの援助政策に関しては、Country Framework Paperを作成しており、これは相手国との合意の下で最終決定される。途上国との年次協議に基づき、3年間の国別援助ローリング・プランを合意している。（巻末資料を参照）各年度ごとの国別援助プログラムはProgramme Profiles<sup>16</sup>として、公開されており、奨学金をはじめとする教育・訓練や、経済運営・改革、民間部門振興、農林業、環境、地域・農村開発、保健等のセクター・イシュー別のプログラム目標、内容、NZ政府と途上国政府双方の活動内容、協力期間、これまでの援助額、援助予算等が記載されている。

#### 2.3.4.2 民間コンサルタントの活用

行革の進展のなかで関連各省庁の整理統合によって、行政サービスの提供が民営化され、人員が整理された結果、これまで各省庁のもつ専門知識やノウハウを活用するために行ってきた各省庁からの専門家リクルートに代わり、NGOを含めた民間コンサルタントの活用が制度的に進んだ。民間コンサルタント側としてはこの動きを歓迎しているが、まだまだ委託内容、コンサルタント側の責任範囲の明確さ等の実施上の問題点が指摘されている。

##### （1）Management Service Consultantsとしての活用

民間コンサルタントのODAへの関与の形態には大きく分けて2つある。それらは、「Management Service Consultantsとしての二国間協力への参加」と「Development Assistance Facility (DAF)による独自に形成した案件の実施」である。DAFについては、（3）において後述する。

Management Service Consultantsとは、二国間協力の枠組みの中で、被援助国政府とNZ政府の合意に基づき、案件の形成・計画・審査、実施管理、事後評価等のためにNZ外貿省が調達する外部コンサルタントのことであり、案件形成、計画、審査、事後評価等に関

<sup>16</sup> New Zealand Official Development Assistance PROGRAMME PROFILES 1996/97, Development Cooperation Division, Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand

しては短期間である場合が多いが、案件実施管理に関しては3～5年と長期になることが多い。

コンサルタントとしてはプライムコントラクターは実質的にNZ企業に限定されているが、オーストラリアとのジョイントを含めると5%ほどがオーストラリアコンサルタントとの契約となっている。登録コンサルタントは現在80～100の個人及び企業であるが、他の省庁に対し有償で業務を委託する場合もある。NZ外務貿易省はコンサルタントの選定に関し途上国の意思を尊重しており、途上国側は候補コンサルタントの選定に関する拒否権を行使することができることとなっている。(コンサルタント活用のガイドラインについては、囲み2を参照)<sup>17</sup>

契約コンサルタントに対しては、4半期ごとの報告書の提出により、開発協力局の各開発プログラムマネージャーが、契約したT/Rに基づいて目標達成度、投入状況を監理することとなっている。コンサルタント料はNZの市場価格を基準に開発協力局と企業間の交渉で決定されている。(直接人件費、間接費、諸経費を含め最上級で700～1,000NZドル(56,000円～80,000円/日程度))

なお、関係省庁からのリクルートから民間コンサルタントとの契約に変わったことによって、一人の専門家のリクルートにかかるコストはむしろ高くなっている。なお、行革後は、関係省庁からリクルートする場合でも当該専門家の所属先省庁にODA予算から人件費を支払うことになった。これによって、それまで各省予算の中に隠れて見えなかったODAにかかるコストがはっきりと把握できるようになり、コストと成果の評価がより正確に行いうるようになったといえる。

## (2) 民間コンサルタントのNZODAに対する考え方

民間コンサルタントが案件実施に大きく参画できるようになった結果、現場に対する情報提供や機材調達等のロジスティクスの面で後方支援がしっかりできるようになった。また、技術的な面でのサポートも向上した。一方で、案件の実施に関してどれだけコンサルタント側に裁量があるのか明確でない。実際、手続上かなり制約があり、柔軟性に欠けるなどの意見がある。

また、外貿省が成果として何をどのレベルで求めているのか(個別の活動(output)かあるいは裨益効果(outcome)か)が明確でない、外貿省に組織としての蓄積(institutional memory)が不足している他、外貿省の援助実施体制に関しては、援助専門官ではなく外交官が短いローテーションで担当者になるので、担当者自身が開発問題に十分な経験を有しておらず、案件の形成は現場の状況をふまえていない、現地の社会的状況の理解が不足しており、T/Rも柔軟性に欠けていて、効果的・機動的な援助が困難などの問題が指摘

<sup>17</sup> Guidelines for Consultants - Requirements and Procedures for the engagement of consultants under New Zealand's Official Development Assistance Programme, Development Cooperation Division, Ministry of Foreign Affairs and Trade, New Zealand, October 1994

されている。

契約手続については、プロポーザルの資料として最初から多くの書類を要求される、会計書類として全ての支出についてレシートの提出が求められており、きわめて煩雑、プロポーザルの評価基準・過程が不明確で、担当者によって判断が異なる場合がある、などの声も聞かれた。

## 四み 2

### コンサルタントのためのガイドライン (1994年改訂版)

本ガイドラインは、外務貿易省がコンサルタントの業務や資格要件や手続き等を提示したものである。

#### コンサルタントの役割

コンサルタントは、プロジェクトの準備、実施、評価のすべての段階で活用される。

- (1) プロジェクトの準備段階 (プロジェクトの形成、プレフィージビリティ、フィージビリティ、計画、審査のための調査)
- (2) プロジェクトの実施段階 (プロジェクト管理、長期コンサルタント、短期技術協力、中間モニタリング、管理サービスコンサルタント)
- (3) 評価の段階 (終了時評価等)

#### コンサルタント選定の手順

##### (1) コンサルタント登録

登録コンサルタントが競争入札により業務契約を受注する。登録を申し込んだコンサルタントのうち、外務貿易省開発協力局 (DEV) により、十分な能力や経験があると認められたものが、コンサルタントとしてDEVに登録される。DEVは業務の目的と内容・範囲をTRとして明らかにし、コンサルタントはこれに対しプロポーザルを提出する。なおコンサルタント料1万NZドル (約80万円) 未満の契約には競争入札を行わずに、外務貿易省がコンサルタントを選ぶことができる。

##### (2) 1万NZドル以上3万ドル (約240万円) 以下の契約

簡略化のため公募せず、外務貿易省が登録コンサルタントから候補のショートリストを作り、その中から選定する。

##### (3) 3万NZドルを越える契約およびプロジェクトの管理サービスを委託する契約

登録コンサルタントにプロジェクトの背景、目的、内容・範囲などの業務内容の情報をDEVが送付し、応札の意向を表明したコンサルタントの中から、候補者 (多くても4候補) のショートリストを作成しプロポーザルの提出を求める。なお業務内容の情報はすべての登録コンサルタントに送付されるわけではなく、その業務に関する資格要件、技術、国 (または地域) での経験、訓練技術を持っており、基準を満たしていると思われるコンサルタントを選び送付される。

##### (4) コンサルタント選定と相手国の関与

コンサルタント選定については、その選定プロセスの間に被援助国政府の事前の合意を得ることが多い。コンサルタントから提出されたプロポーザル (通常履歴書を除けば10ページ以下のもの) は、少なくとも2名のDEV職員によって審査が行われ、必要であれば技術アドバイザーの助言が求められる。この審査では、コンサルタントの資格要件、アプローチと方法、参加コンサルタントの資質・専門性、業務管理能力と予算などを考慮したスコアを作成するシステムになっている。

### (3) 民間コンサルタントのイニシアティブ促進のための方策：Development Assistance Facility (DAF)

NZODAは、民間コンサルタントが独自に発掘した案件の形成調査、フィージビリティ調査等の実施、技術協力の実施に対し、NZ外貿省が無償で資金を提供するスキームを有している。この、Development Assistance Facility (DAF)のスキームは、1992年より導入され、NZODAの基本原則や重点分野及び途上国の開発ニーズに合致していることが前提ではあるが、民間コンサルタントの主体性すなわち営利活動意欲が案件発掘・形成に活かされるようになってきている。案件の裨益対象は政府機関のみならず民間あるいはコミュニティでもよいが、必ず相手国関連政府部門の承認を得ることが条件となっている。

DAFには、アジア地域を対象としたAsia Development Assistance Facility (Asia DAF)と南太平洋地域を対象としたSouth Pacific Development Assistance Facility (SPDAF)とがある（ただし、SPDAFは1996年よりPacific Islands Investment and Development Scheme (PIIDS)に統合）。1996年度予算では、Asia DAFは6,250NZドルでODA全体の3%強、PIIDSは1,100NZドルとなっている。南太平洋はNZODAの最重点地域であるが、アジア地域についてもNZの貿易・投資戦略に関連して、第二の援助重点として重要性を増しつつある。

Asia DAFは、もともと在外公館のなかったヴィエトナムにおけるODA案件の実施促進を目的として始められたものであったが、1994年のAsia DAFレビューの結果及び「対外援助と開発審議会 (ACEAD)」の答申に基づき、1995年より、アジア地域には資金供与上限のない「拡大ファシリティ (Extended Asia DAF)」が全体で1.5百万NZドル（約1,200万円）の規模で導入されることとなり、さらに拡充されることとなった。

民間コンサルタント側はこうした民間イニシアティブを尊重した取り組みを歓迎しているものの、まだ実施上の問題があるとしている。すなわち、申請に対する充足率の低さ（開発協力局によると、年間40件余の申請に対し4～5件の実現率となっている）、申請時に80ページにわたるレポートを要求され、先行投資に見合わないこと、受け入れ国の承認取付のため事前に協議を行うことから、資金の目処がつかないうちから相手国の期待を高めること、終了後も資金手当がないにもかかわらず、6カ月後、1年後の評価報告を求められること<sup>113</sup>、が問題だとされている。

（Asia DAF及び拡大ファシリティ(Extended Asia DAF)については、囲み3を参照）<sup>119</sup>

<sup>113</sup> ヒアリングを行った民間コンサルタント (Worley Consultants Ltd.) によると、通常のプロセスとして、申請からプロポーザル提出まで4.5カ月、審査結果を得るまで2カ月を要し、その後3カ月のうちに実施、6カ月後までに終了することを求められている。資金の供与対象は、審査結果がでてからの9カ月間のみとなっている。

<sup>119</sup> Asia Development Assistance Facility, Guidelines, DEV, Ministry of Foreign Affairs and Trade, September 1995 (なお、同ガイドラインは現在改訂中)

### 囲み3

#### Asia Development Assistance Facility (Asia DAF)と拡大ファシリティ

##### 目的:

NZ企業の特設途上国の持続的な経済・社会的発展を推進する活動への関与を拡充するため。

##### ファシリティを受けられる活動内容:

- (1) 案件準備(案件の枠組み設定、プレ・フィービリティ、フィービリティ、計画・審査のための調査を含む)
- (2) 訓練の実施、活動支援
- (3) 技術協力の供与(訓練の要素が含まれること)
- (4) 機材の供与(他の項目のうち少なくとも一つを含むこと)
- (5) ジョイント・ベンチャーを目的とする投資前調査(製造業セクターを含む)
- (6) 上記項目の組み合わせ

なお、拡大ファシリティ(Extended Asia DAF)については次の通り。

- (1) フィービリティあるいは計画調査
- (2) 技術協力の供与(訓練要素を含むこと。機材供与が含まれても良い。)
- (3) ジョイント・ベンチャーを目的とする投資前調査(製造業セクターを含む)
- (4) 上記項目の組み合わせ

##### 申請のための要件

- (1) 開発メリットが明確であること。すなわち、NZODAのガイディング・プリンシプルや政策と合致していること。
- (2) 相手国政府(関連するレベルの政府)の公的な承認を得ていること。すなわち、相手国政府の計画と優先度に合致しており、申請企業に期待される役割が明記されたレターの取付。
- (3) 申請者はNZの登録企業またはNZ国民・居住者であること。

なお、拡大ファシリティ(Extended Asia DAF)については、将来的に投入される資金ソースが明らかであり、当該案件が想定されるプログラムの一部であることを自己検証しなければならない。

##### 審査基準

- (1) 開発メリット(技術や知識、技能の移転効果) 30%
- (2) 方法及び能力(目標の明確さ、目標達成のための方策) 40%
- (3) 活動の将来的見通し(NZODAや先方政府の計画・優先度との整合性、さらなる資金ソースの確保可能性、当該国での営業活動意思) 30%

なお、拡大ファシリティ(Extended Asia DAF)については、さらに次の点を示すことが必要。

- (1) 申請企業の申請分野における開発支援における経験。
- (2) 当該分野と国における戦略的なマーケティングアプローチの提示。拡大ファシリティがシードマネーであり、ビジネスの将来性を提示できること。
- (3) Asia DAFの受入経験者については、実施要件を満たしたこと。
- (4) 相手国政府の承認とともに、当該政府の負担すべき事項が約束されること。
- (5) 将来の資金の確保されるプログラムのなかで申請者が認知されること。

##### 資金支援額

- (1) 1件あたり100,000NZドルが上限。ただし、1件あたり25,000NZドルが標準
- (2) 拡大ファシリティ(Extended Asia DAF)については、上限はない。

### 2.3.4.3 NGO支援プログラムの充実

NZODAにおけるNGOへの支援プログラムは拡大傾向にあり、1996年度予算ではODA全体の約5%弱を占めている。特に行革と関連してNGOとの関わりが増大しているわけではないが、1994年に外務貿易省の諮問機関である「対外援助と開発審議会(Advisory Committee on External Aid and Development)(ACEAD)」よりNGO支援を増やすべしとの勧告がなされ(本節2.3.4.4にて後述)、国際社会におけるNGOの役割の重視の動きと呼応して、NZODAにおけるNGOの役割も大きくなってきたといえる。

NGOに対する外務貿易省からの支援は大きく分けて3種類あり、NZの最大手のNGOであるVoluntary Service Abroad(VSA)を通じた案件ベースの資金支援と、VASS(Voluntary Agencies Support Scheme)と呼ばれるNGO支援スキーム、及び災害救済のためのファンドによる支援とがある。VSAを通じた案件ベースの支援スキームが、プロジェクト活動経費支援であるのに対し、VASSでは運営管理や評価・モニタリングに必要な経費も支援を受けることができる。なお、支援対象となるNGOとは、ニュージーランドに基盤を持つNGOに限られている。

#### (1) VSAを通じたNGO活動支援

これは、次に述べるVASSとあわせて、NGO支援全体額の8割を占め、それぞれがほぼ4割ずつを占めている。VASSと同様に、対象となるプロジェクトの選定は、NGO代表3名と外務貿易省担当官、及び同省大臣の氏名に基づく議会からの代表者からなる選定委員会によって協議され、協議結果に基づき大臣が決裁する。選定されたプロジェクトに関しては、準契約方式により、活動の目的、成果についての取り決めがなされる。

#### (2) VASS (Voluntary Agencies Support Scheme)

次の3種類の資金供与スキームから成り立っている。一つは、(1)ODA対NGOの資金割合が1対1の、1件にあたり5万NZドル(約400万円)までの案件ベースのマッチング・ファンドであり、そのほか(2)3対1の割合で5万NZドル(約400万円)までの資金の支援がなされるWIDプロジェクトに対するマッチング・ファンドがある。また、(3)環境分野については、途上国における草の根グループとの関係づくり、能力強化のための活動に関して1万NZドル(約80万円)までの特別な資金支援を受けることができる。これらの資金の多くは、NGO団体に対するBLOCK GRANTとして、96年からはグラントの10%を案件審査やモニタリング、評価に必要な経費を含めた運営費にあてることができるようになった。ただし、このBLOCK GRANTを得るには、これまでの資金支援プロジェクトの実施における三年以上の優良な成績と安定した財政状況など、厳しい審査基準があり、現在8つのNGOが供与を受けているに過ぎない。

(VASSの供与基準については、囲み4を参照)

### (3) NZのNGO

NZのNGOのなかには上述したVSAのほか、Council for International Development (CID) というNGOグループの意見調整、提言を行うNGOがある。こうした連絡・調整業務に対しても資金支援がなされている。NZのNGOのほとんどは、資金調達と配分が主な業務で、具体的な援助活動は途上国でのNGOネットワークを通じて行っている。外貿省の二国間プログラムの実施を請け負っているNGOは少ないが、上述のVSAの他、Christian World Service、OXFAM New Zealandなどがある。Development Resource Center (DRC)は開発教育の促進を中心に行っている。

### (4) NZのNGOのODAに対する考え方

NGOをNZODAの重要な実施の担い手とする外貿省の考え方は、これらNGOからは一般に好ましい傾向と捉えられているが、全ODA予算の5%はまだ少ないと受け止められている。各NGOがODAとは別に独自の資金ソースを確保していることから、ODAは活用できる資金の一部として受け止められており、ODAへの依存度が高まることへの警戒感は特にない。

NZODA全体に対しては、より一層の予算の拡大が必要と考えているほか、一般に内容的には他の途上国への行革支援に力を傾けすぎている点、地域的には大洋州を重視しすぎる点には批判的である。(NGO全体の援助としては、CIDによるとアフリカ支援が33%と最も大きい) しかしながら、各NGOとしては、CID及び上述の「対外援助と開発審議会(ACEAD)」を通じ建設的な改善策を提言するようしており、NGOとODAの関係は比較的良好であると言える。

また、CIDからは、NGOベースの支援は決して行革で進めるような成果重視のみでは評価できず、むしろプロセス重視とすべき点が強調された。OXFAMからは、外貿省内の体制として、担当官が2年以内に頻繁に交替するための開発援助への理解の不足、二国間プログラムや災害救済ファンドでは、担当官の裁量が大きく、案件選択に規則性がないことなどの問題が提起された。

### (5) 行革との関係

GST(物資サービス税)の導入により、NGOの受ける資金支援も同制度の適用を免れることができず、CIDによると、実質的に12.5%の目減りとなっている。また、商業的投資などの経済活動選択肢が増えたことで、個人または団体からの資金的貢献が減ることへの若干の危惧をもっている。

#### 囲み4

### VASS (Voluntary Agencies Support Scheme)一般基準

NZ外務貿易省作成VASS Hand Book より抜粋

- 1 プロジェクトまたはプログラムは、貧困と不正に苦しむ人々や不利益を被ったり不利な立場に置かれている人々に裨益すること。
- 2 プロジェクトまたはプログラムは、個人よりもコミュニティにより焦点が当てられていること。
- 3 プロジェクトまたはプログラムの計画において、規模・期間・経済的健全さの面で適切であるよう、審査が行われていること。
- 4 プロジェクトまたはプログラムの上位目標、目的、目標は明確で、現実的かつ持続可能であること。
- 5 プロジェクトまたはプログラムは、運営可能であること。その責任者は的確な運営を可能とするに必要な適性、遂行能力、経験を備えていること。
- 6 コミュニティの構成メンバーが、プロジェクトまたはプログラムの審査、計画、実施、評価の各段階のすべてに関わっていること。
- 7 プロジェクトまたはプログラムは、コミュニティの文化、習慣、環境を尊重すること。ただし女性に対する差別は例外とする。
- 8 先住民に裨益するようなプロジェクトまたはプログラムにおいては、特別な配慮が払われること。
- 9 海外からの難民がプロジェクトまたはプログラムに関わっている場合には、難民の関与無しに継続が可能となるようトレーニングをその一部として含まなければならない。他に定められたところの基準を満たして認められた場合を除いて、難民の海外渡航費用または給与のための資金は与えない。
- 10 プロジェクトまたはプログラムは、環境保護の観点からも健全で、天然資源の持続的な利用を促進すること。
- 11 プロジェクトまたはプログラムは、コミュニティの自立を促し、貧困の現象面よりも原因により焦点を当てたものが好ましい。搾取や不正が行われている状況を改善するようなプロジェクトまたはプログラムを支援する。
- 12 プロジェクトまたはプログラムは、開発における女性の重要な役割を認識しそれを促進し、女性を意思決定に関与させる。
- 13 評価はプロジェクトまたはプログラムの設計の段階から組み込まれていること。

#### 2.3.4.4 ODA改善のための意見汲み上げのメカニズム

##### (1) 「対外援助と開発審議会 (Aid Advisory Committee on External Aid and Development - ACEAD)」の設置

NZ外貿省開発協力局とは独立した存在として、対外援助開発審議会が設置されており、政策決定に必要な事項の検討を諮問している。これまで、WID、NZ民間セクターの役割、NGOの役割、教育と訓練、開発教育の重要性などについての答申 (Discussion Papersの提出) が行なわれている。これらの答申は外貿省の政策決定に極めて大きな影響を与えてきており、WIDのガイドラインや、2.3.4.2から2.3.4.4まで見てきたような、Asia DAFなどの民間イニシアティブを活かした資金支援のスキーム、VASSなどNGOの支援スキームの拡充・強化方針は、ACEADからの答申内容に大きく依存している。

ACEADは、6名のメンバーからなっており、民間セクター、NGOからの有識者の他、国会の外交及び防衛委員会委員長もメンバーとなっている。ACEADの運営費はODA予算から支弁されており、1996年度予算では、45,000NZドル (約36万円) が当てられている。

##### (2) 民間コンサルタントの業界団体としては、COZAG、ENEXなどのグループがあり、特にロビー活動はしていないが、NZODAの改善のために提言等を行っている。外貿省側も民間コンサルタントとの意見交換会等を設定して、民間コンサルタントの考えをくみ取る努力をしている。こうした意見は、ACEADを通じ、かなり開発協力局に汲み上げられているといえる。

##### (3) NGOとの意見交換の場としては、NZのNGOのひとつであるCID (Council for International Development) との間で、四半期に一度、NZODAの国別援助戦略や、NGO支援スキームに関する意見交換が行われている。CIDはNZのNGOの意見表明の代表機関となっている。

### 3. 我国の行財政改革の動向

#### 3.1 行財政改革の歴史

日本の戦後の行財政改革（以下「行革」という。）は1962年2月に発足した臨時行政調査会（第1次）から始まる。同調査会が1964年9月に出した答申では、内閣の総合調整機能の強化策として、内閣府の設置（未実施）、内閣補佐官制（首相補佐官として96年設置）、総合開発庁の設置（国土庁として74年設置）などが提言された。

1981年3月に発足した第2次臨時行政調査会（会長：土光敏夫名誉会長、当時）は「増税なき財政再建」を掲げ、国鉄、専売公社、電電公社の民営化などを提言し、1985年にN T T、日本たばこ産業が発足、1987年に国鉄の分割・民営化が実現するなどの成果をあげた。

中央省庁の再編成については、第2次臨調の第3次答申で総務庁設置と国土庁、北海道開発庁、沖縄開発庁の統合が盛り込まれたが、総務庁の設置のみが1984年に実現した。

1983年7月に発足した第1次臨時行政改革推進審議会（行革審）は、内閣機能の強化策として、安全保障会議の設置や内閣5室制の導入を提言し、いずれも1986年に実現した。

1987年4月に発足した第2次行革審では、土地対策、規制緩和などの経済構造調整、地方分権の推進などを打ち出した。1990年10月に第3次行革審が発足し、93年の答申では特殊法人の整理合理化、中央省庁の再編、行革推進体制などを提言した。

この答申を受けて、細川内閣当時の94年1月に行政改革推進本部の設置が閣議決定され、その後、村山内閣当時の94年12月には行政改革委員会が発足した。更に、95年2月に特殊法人の整理合理化を閣議決定した。1996年1月に発足した橋本内閣は同年6月に行革ビジョンを発表し、11月には首相の直属機関として「行政改革会議」が設置された。

#### 3.2 今次行革の推進組織

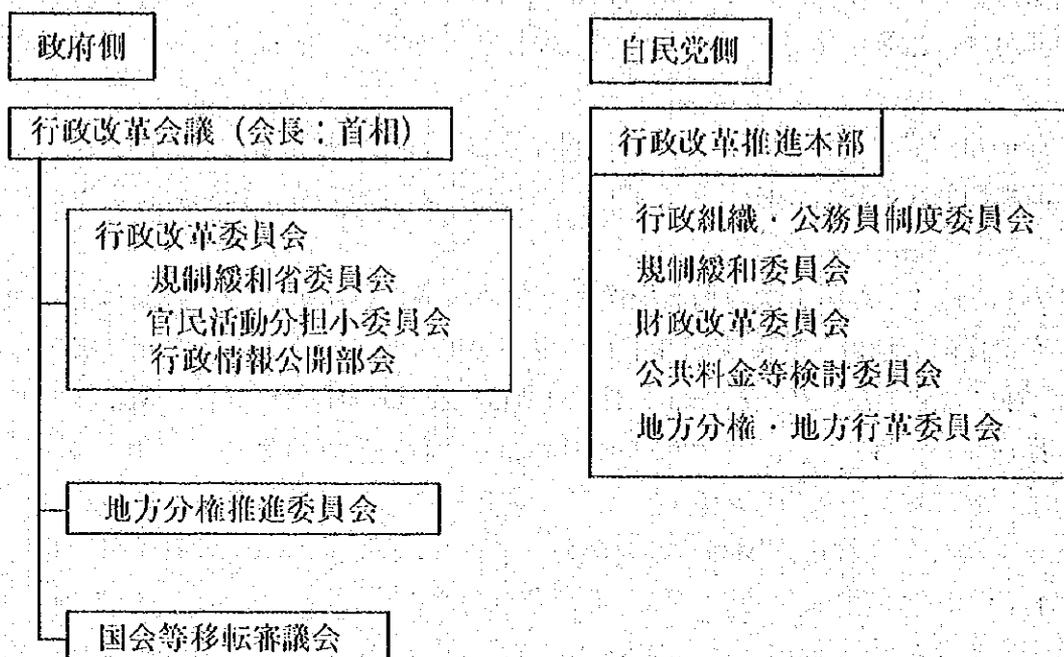
政府側の行革推進組織としては、首相直属の機関として「行政改革会議」（首相が会長、以下「行革会議」という。）が設置され、総務庁長官が会長代行を務める。委員は行政改革委員会および地方分権推進委員会の両委員長その他、経済界、学界、労働界などから幅広く任命された。ただし、官僚出身者については現職・OBを含め除外されている。行革会議の事務局は30名体制で、各省庁から若手、中堅官僚を集め、他に民間企業や大学教授なども起用した。

行革会議での検討テーマは（1）省庁の再編、（2）21世紀の国家機能のあり方、（3）首相官邸機能の強化などであり、省庁の機能として、国の存続、国富の増大、国民の暮らし・安全の維持、教育・文化の継承などが含まれる。

行革会議を支える組織としては、既存の行政改革委員会（飯田庸太郎委員長）および地方分権推進委員会（諸井慶 委員長）があり、行革委員会は規制緩和や官民活動分担について審議を行ない、行革会議がこの結果を踏まえて議論する。地方分権推進委員会は機関委任事務の見直しなどを審議し、この成果は省庁再編成案などに反映される。また、国会等移転審議会も行革会議に協力し、新首都に移転する省庁や機関の選定などを議論する。

一方、自民党側の推進組織としては、行政改革推進本部（佐藤孝行本部長）が発足し、特殊法人、公益法人の改革などを審議する。

図表3-1 政府、自民党の行革推進組織



### 3.3 今次の諸改革の対象分野とスケジュール

今次の諸改革では以下の6分野での改革をめざしている。

#### ①行政改革：

中央省庁の再編、特殊法人の整理統合、地方分権化などを検討する。

本年（1997年）11月までに行革会議が中央省庁再編案を作成し、98年通常国会に、中央省庁再編関連法案、情報公開法案として提出する。法案が成立すれば2000年度から中央省庁再編をスタートさせる。また、本年6月に地方分権推進委員会が地方への補助金見直しなどについて第2次勧告を首相に提出する予定である。

#### ②財政構造改革：

財政再建のための法制定、中期計画などを検討する。

本年1月に橋本首相を議長とし、蔵相など関係閣僚と、与党幹事長らがメンバーとなっている財政構造改革会議が発足した。同会議では、財政再建案を作成し、本年秋までの臨時国会に財政再建法案を提出する予定である。2003年度までに国および地方の財政赤字の対GDP比率を3%以下に、国の一般会計は赤字国債依存から脱却し公債依存度を引き下げをめざす。

### ③経済構造改革：

規制緩和などにより高コスト体質の経済構造是正を検討する。

1988年12月に出された第2次行革審答申での規制緩和推進計画（5ヶ年計画）を本年3月に再改定する。

### ④金融システム改革：

銀行、証券、保険業界の相互参入などを検討する。

本年3月に金融検査監督庁設置法案、大蔵省設置法改正案を国会提出する。

### ⑤社会保障改革：

公的介護保険制度の導入、医療保険制度の改革などを検討する。

本年2月に健康保険法改正案、老人保健法改正案を国会提出する。2000年度に介護保険制度をスタートさせる。

### ⑥教育改革：

学校週5日制、中高一貫教育、通学区域の弾力化などを検討する。

本年6月までに中央教育審議会が中高一貫教育の導入、大学入学年齢制限の緩和、大学・高校入学試験の改善策などについて検討結果を取りまとめる。97年7月までに教育職員養成審議会が教員養成カリキュラムの改善について結論を出す。

## 3.4 今次行革の進捗状況（平成9年6月末現在）

今回の諸改革の内、ODAに関連の深い特殊法人の改革、省庁の再編および財政構造改革について本年6月末までの進捗状況を以下にまとめる。

### （1）特殊法人の改革

1994年9月に当時の村山内閣は特殊法人の整理統合の基準として、事業目的を達成した法人は廃止または縮小するなど5基準を決定した。さらに、1995年2月に特殊法人の整理合理化を閣議決定した。同年2月11日の見直しの時点では、92の特殊法人のうち、14法人の削減が確定しており、その後、同年3月14日に日本輸出入銀行と海外経済協力基金（OE

C F) の統合が政府・与党間で合意

<96年10月段階で統合計画の対象となった16特殊法人>

新技術事業団—日本科学技術情報センター

畜産振興事業団—蚕糸砂糖類価格安定事業団

石炭鉱害事業団—新エネルギー・産業技術総合開発機構 (NEDO)

日本貿易振興会 (JETRO) —アジア経済研究所

中小企業退職金共済事業団—建設業・清酒製造業・林業退職金共済組合

日本私学振興財団—私立学校教職員共済組合

船舶整備公団—鉄道整備基金

日本輸出入銀行—海外経済協力基金

1996年12月に、政府・自民党は88の特殊法人のうち、39の法人について「廃止・縮小」「民営化」「民間法人化」などの見直し基準に整理・分類した改革検討案を作成し、97年3月末を目処に改革の対象となる法人を絞り込み具体策を打ち出す方針を打ち出した。

<96年12月段階での特殊法人見直し案の対象法人>

○廃止・縮小 (6法人)

年金福祉事業団、雇用促進事業団、国鉄清算事業団、森林開発公団、農畜産振興事業団、本州四国連絡橋公団

○民営化 (7法人)

住宅・都市整備公団、商工中金、帝都高速度交通営団、日本たばこ産業株式会社、電源開発株式会社、国際電信電話株式会社 (KDD)、石油公団

○民間法人化 (公益法人化 8法人)

国立教育会館、放送大学学園、日本体育・学校健康センター、心身障害者福祉協会、国際観光振興会、日本船舶振興会、日本労働研究機構、日本勤労者住宅協会

○統合化 (16法人と7法人に統合)

日本原子力研究所—動力炉・核燃料開発事業団、日本道路公団—首都高速道路公団—阪神高速道路公団、環境衛生金融公庫—国民金融公庫、中小企業金融公庫—中小企業信用保険公庫—中小企業事業団、国際協力事業団 (JICA) —国際交流基金、日本自転車振興会—日本小型自動車振興会、中央競馬会—地方競馬全国協会

○全国法人へ統合、地域的事業主体へ移管 (2法人)

北海道東北開発公庫→日本開発銀行、奄美群島振興開発基金→地方自治体

1996年12月に行政改革プログラムが閣議決定された。同プログラムに盛り込まれた特殊法人等の整理・合理化の対象法人は22法人である。この内、すでに実質的に民営化されている法人はJ R7社、NTT、KDDであり、将来完全民営化を予定されているのは帝都高速度交通営団である。残る12法人のうち、私立学校教職員共済組合と日本私学振興財団、アジア研とジェットロなどが統合され99年末までに5法人となる予定である。

<行政改革プログラムに見直しが盛り込まれた特殊法人>

- 私立学校教職員共済組合 (1,246人) と日本私学振興財団 (114人)  
97年度中に統合
- アジア経済研究所 (254人) と日本貿易振興会 (919人)  
98年7月1日を目処に統合
- 鉄道整備基金 (63人) と船舶整備公団 (78人)  
97年度中に統合
- 中小企業退職金共済事業団 (227人) と建設業・清酒製造・林業退職金共済組合 (67人)  
98年4月1日を目処に統合
- 日本輸出入銀行 (560人) と海外経済協力基金 (339人)  
99年中に統合
- 帝都高速度交通営団 (10,607人)  
2000年を目処に特殊会社化し、その後、完全民営化
- 本州四国連絡橋公団 (730人)  
99年を目処に要員を大幅削減
- 農畜産振興事業団 (208人)  
98年度までに大幅合理化

97年3月12日に自民党行革推進本部は特殊法人改革の新たな基準をまとめた。その内容は、①政策としての必要性が乏しい、②費用対効果等の観点から政策として必要以上の業務を行っている、③政府の直接処理、地方公共団体への移管、民営化あるいは民間委託等の他の方法によることが可能、④計画に比べ採算が悪い、⑤他の特殊法人でも類似の事業が行われている、の5点である。

本年3月25日に自民党行革推進本部は10の特殊法人・認可法人の廃止、2法人の民営化について所管省庁と合意した。

合意された内容は以下の通り。

- ①住宅都市整備公団、年金福祉事業団、雇用促進事業団は廃止後、必要な事業を新法人を設立して引き継ぐ。
- ②農用地整備公団は廃止して、継続事業を森林開発公団が吸収する。
- ③電源開発は完全民営化する。
- ④国立教育会館、農業共済基金、全国農業会議所、造船業基盤整備事業協会、中央職業労働災害防止協会、中央職業能力開発協会を廃止後、継続事業を民間法人化する。

また、本年6月6日に与党特殊法人改革協議会（座長・山崎拓自民党政調会長）が上記のうち6特殊法人（住宅・都市整備公団、雇用促進事業団、国立教育会館、年金福祉事業団、農用地整備公団、電源開発株式会社）と5認可法人（農業共済基金、繊維産業構造改善事業協会、造船業基盤整備事業協会、中央労働災害防止協会）を対象とした「特殊法人の整理合理化」策をとりまとめ、同方策は、閣議決定されている。

さらに、本年6月までには自民党の行政改革推進本部は政府系金融機関の整理・合理化案を打ち出すとされているが、6月末現在のところまだ結論は見えていない。（1997年4月1日現在では、特殊法人の総数は87法人である。）

## （2）中央省庁の再編成

行革会議は本年（1997年）5月1日に「中間整理」を取りまとめた。その骨子は、国家機能毎の大きくくりの再編、総合調整機能を持つ内閣官房、省庁の執行部門を分離する外庁制などが含まれている。

行革会議はこの「中間整理」を元に5月7日より各省庁へのヒアリングを行い、ヒアリング結果を踏まえて7月には改革の主要項目を議論、8月に委員の集中討議を行い、11月に中央省庁の再編成最終案をとりまとめる予定である。

「省庁の大きくくり」は、国家の機能を「国の存続」「国富の増大」「国民の暮らしの安全の維持」「教育・文化の継承」の4機能に絞り込み、業務の重複を避け、総合的な政策を推進できるように現在の22省庁を企画立案、総合調整に純化した省庁に統合し、半減させる方針である。

「内閣官房」は少数精鋭の組織に改め、重要施設の企画・立案、情報収集・分析などを担当する。総理府を内閣府に改組し、総合調整機能を集中させる。官房長官直属の組織と

して、高度な情報機能を担う内閣情報局を設置することを提案している。

「外庁化」については、公的役割を終えた省庁の実施機能は廃止もしくは民営化する。なお、公的役割を残し、効率化を図るべきものは外庁化し、政府をスリムにする。一定の基準を定め各省庁に外庁化の実行を義務づけることなどを目指している。

#### 外庁化の具体案

行革会議の外庁化（エージェンシー化）の当初案は「外局」と「独立行政法人」に分けられていた。外局の対象は直営事業と規制・監督・補助金事業であり、医療・労災などの保険事業、自動車などの登録検査、地域振興事業などが想定されている。独立行政法人は公権力行使の要素が外局より小さく、博物館や国立病院などの施設関連機関が対象となっている。

行革会議はこの案を元に5月7日より各省庁に外庁化の導入についてのヒアリングを行なったが、組織・制度上の整理が十分になされておらず、各省庁からは具体的な回答がほとんど得られなかった。これを受けて行革会議事務局では外庁化についての具体案をまとめた。

外庁化は従来の一般行政組織では得られない多くの運営上のメリットを得られるとしている。それらの内容としては：

- ①予算制度については、一般の行政組織では認められない年度末利益の内部留保、予算の他項目への流用や年度繰越しも全面的に認める。  
年度ごとの官庁会計にしばられず、複数年度に亘る投資効果を評価できる企業会計を導入する。3～5年程度の中期的な目標、事業計画に基づく業務展開が可能となる。
- ②機構・定員についても国家公務員総定員法や国家行政組織法の枠組みから外し、法人ごとの自主裁量を認める、効率的な組織編成や成果に応じた給与・ボーナスの上乗せ支給ができる。

また、中央省庁の政策立案部門と実施部門の分離のメリットとしては：

- ①それぞれの機能が純化され、行政の高度化、効率化が進む
- ②政策目的、実施基準が明確化され、行政の透明性が高まる
- ③政策担当省庁は政策目的別の体制に再編成できる。

実施部門は

- ④民間にゆだねることが可能なものは民営化する
- ⑤採算性がなく、民間の自由意志にまかせた場合実施の保証がないものは独立行政法人化する

⑥各種規制など国民の権利に直接影響を及ぼす業務は新たな「外局」とする区分け基準を示している。

外局と独立行政法人はどちらも当初外庁化（エージェンシー化）に位置づけられていたが、外局は行政組織に残し、独立行政法人のみを外庁化とすることとした。

### （3）財政構造改革

政府与党の財政構造改革会議・企画委員会（座長 加藤自民党幹事長）は本年5月16日に「問題提起の整理メモ」を提出した。同メモは、6月3日には「財政構造改革の推進方策」として最終報告に取りまとめられ、同日閣議決定された。同方策は、2003年までに財政健全化目標（財政赤字対GDP比3%、赤字国債発行ゼロ）の達成をめざすこと、及び今世紀中の3年間を「集中改革期間」として、この期間中は一切の聖域をなくして歳出の改革と縮減を進めるとして、1998年度予算について主要経費ごとに具体的な抑制数値目標を示した。

同方策の骨子は以下のとおり。

- ①社会保障：高齢化ピーク時でも経費削減と効率化を図り、対前年度伸び率を全体の2%程度とする。医療提供、医療保険制度の抜本的構造改革、公的年金の給付水準引き下げ、支給開始年齢の見直しを行なう。
- ②公共投資：公共投資基本計画の期間延長、縮減によって、対前年度7%減とする。公共工事の建設コストを縮減し、極力事業量は確保する。
- ③教育：公立義務教育の教職員定数配置の見直し、私立助成の抑制を行なう。
- ④防衛：今後3年間は同額に抑制するとともに、中期防衛力整備計画の縮減を目指す。
- ⑤ODA予算：対前年度10%減とし、今後3年間は抑制する。新たな中期目標は策定しない。
- ⑥農林水産：ウルグライ・ラウンド対策費の縮減、期間延長を行なう。農産物の価格の適正設定、生産調整助成金の見直し、国有林事業の抜本的改革を行なう。
- ⑦地方財政：財政赤字を対GDP比3%以下に抑制する。地方債発行規模の抑制、一般歳出伸び率を国と同一基調で抑制する。地方への制度的補助金は削減する。

### 3.5 今次行革でのODAをめぐる議論

今次行革に平行して各方面でODAの見直し論議が活発に行われている。経団連が本年4月に報告書を発表し、産業構造審議会（通産省）、経済協力政策研究会（企画庁）は6月を目処に報告書を取りまとめる予定である。

特に産業界からODAに対しては、①長年の聖域扱いによる硬直化した予算配分、②複雑な実施体制、③不十分な情報公開、④円借のアンタイド化により日本企業の受注率が27

%に低下し日本の顔が見えないなどの問題点が指摘されている。

また、JICA事業との関連では、①19省庁にまたがる技術協力や、JICAなど実施体制の簡素化、②採算性の低い環境汚染防止施設に無償資金を充てるなどのインフラ部門での協力強化、③要請主義を政策対話に改めることなどが提案されている。

財政構造改革会議・企画委員会が5月16日に提出した「問題提起の整理メモ」ではODA予算の抑制と新たな中期目標を設定しない方針が示され、具体策としては、①実績と効率の評価により用途を厳しく査定する。②ODA予算規模は一般歳出をマイナスとする。③国際機関への拠出見直し、④回収金増を踏まえた円借の財政負担を抑制することなどが提言されている。

企画委員会のヒアリングに対して、池田外相は97年度に現行の中期目標が終了した後は目標額を設定しないことを示唆したが、ODAの削減は国益に反する、中期目標などODAのあり方については外務省内に有識者によるODA改革懇談会を設置し、検討中である、との回答を示している。外務省など関係省庁はODAの量から質への転換をめざし、アクションプランを年内に作成する予定である。

(本項をとりまとめるにあたって、1995年10月から1997年6月までの読売新聞、日本経済新聞等の記事を参照した。)

## 4. 我が国のODAおよびJICAの課題とNZの行革に学ぶこと

### 4.1 我が国のODAおよびJICAが置かれている現状

#### (1) ODAおよびJICA予算

平成9年度のODA予算の伸び率は政府原案で対前年度比2.1%と昭和53年度以来最低の伸びに留まった。平成10年度の予算の伸びはマイナスとなることが確実であり、昨今の円安傾向も重なり、第5次ODA中期計画の達成は難しいとされている。

また、JICAの予算も同じ政府原案で前年度比2.2%に留まり、さらに9年度のODA技術協力予算のうち、JICAの占める割合が初めて50%を割る結果となった。

日本のODA予算は量的拡大から質的充実を求める時期に入ったと考えられるが、日本の贈与比率およびODA全体の供与額に占める技術協力の割合については、ともにDAC加盟国中未だ低位にとどまっており、その改善も日本のODAにとって今後の課題となっている。

#### (2) 行財政改革の状況

平成8年12月25日に政府の「行政改革プログラム」が閣議決定され、その中では、平成7年2月24日の「特殊法人の整理合理化に関する閣議決定」等に基づき改革を着実に推進すること、事業の見直し、経営の合理化に重点をおいた行政監察の実施、ディスクロージャー（財務内容等の公開）の一層の促進があげられている。

また、自民党の行政改革推進本部は、特殊法人および認可法人の見直し作業を、政府の行政改革会議による中央省庁の再編方針検討と歩調を合わせて進めるとしており、対象となる約180法人全てを廃止、縮小、民営化、統合、継続に分類し、その方針を政府に伝える予定である。

#### (3) ODA改革に関する議論

世界的にも、途上国の貧困問題の顕在化、環境の悪化が深刻となっており、先進諸国のいわゆる「援助づかれ」とあいまって二国間および多国間のODAの改革に関する論議が高まっている。そうした中で、1990年にUNDPが発表した「人間開発報告書」および1996年5月にOECD/DACが発表した「21世紀に向けた：開発協力を通じた貢献」などで、「人間中心の開発」をめざしたODAのあり方が打ち出されている。

日本におけるODA改革に関する動きとしては、平成7年度の無償、技術協力に対する行政監察につづき、平成8年度は、有償資金協力に関する行政監察が実施され、有償資金協力と技術協力の一層の連携強化を求める勧告がなされている。また、経団連、産業構造審議会、経済企画庁経済協力研究会等でODAに関する改革論議がなされている。

これらODAの改善・改革に関する論議では、ODAの目的および効果の再確認、政策立案と実施体制の見直し、情報公開の促進、民間・NGO・地方自治体を含めた多方面の

知識と人材の活用、国民の理解と参加、開発教育の必要性などが焦点となっている。

#### 4.2 NZの経験から学ぶJICA改革の視点

現在、日本で盛んに議論されている行財政改革、特殊法人の改革およびODAの改革に対して、NZの行財政改革およびODAの改革は参考となる面が多いものと思われる。

ただし、特定の国の行財政改革およびODA改革の経験を参考とする場合には、その国が置かれている政治、社会、経済的な特徴と問題状況を十分理解した上で、ある程度一般化できる課題を抽出することが必要である。

ここでは、ODAおよびJICAに参考となる点に絞って検討してみたい。

##### (1) 行革の目的は何か？

行政改革あるいはODAの改革を論議する場合に、しばしば方法論に議論が集中し、そもそも政府や特殊法人が行なっている行政サービスの目的は何かという議論が疎かになる傾向がある。

NZの行革においては、行政サービスの改革で、常に組織・システムの目的は何かということが問われていた。予算と人員の削減を余儀なくされた中で、行政サービスの究極的な目的を明確にし、その目的達成のために、組織やシステムを見直すというのが彼らの方法であった。

目的が明確になれば、その目的達成のために政府や特殊法人の組織やシステムが最も効果的・効率的に行政サービスを提供しているか。そうでないとなれば、何が問題か。その問題は組織内部で解決できる問題であるのか。それともより大掛かりに組織・システムの変更が必要なのか。という順番で考えていく必要がある。

組織やシステムの目的を特定するということは単純な作業ではない。長年当然のように行なってきた業務の目的を根本に戻って再検討するために、組織の内外の議論を高める必要がある。それらの目的の中で重要なものからプライオリティー付けを行い、組織として効果的・効率的に、他より比較優位（競争力）をもって行なえると自信をもって言えるかどうかを検討する。場合によっては、もはや不要となっている目的や組織もあるかも知れない。その場合は、大胆に組織の改変、統合、廃止を検討すべきであろう。

政府や特殊法人がそれらのサービスを提供する優位性、競争力を十分持たないとすれば、民間企業、地方自治体、NGOなどで、より効果的・効率的に実施できる組織に任せるというのも代替案の中に含まれる。

##### (2) 行政サービスのステークホルダー（利害関係者）は誰か。

行政サービスの目的を特定する作業の中には、それらのサービスによって利害を受ける関係者の分析も含める必要がある。利害関係者については、行政サービスによって利益を

受ける人々のみならず、被害を受ける人々もいることに留意する必要がある。利益を受ける人々の数と満足の度合いを最大にすること、被害を受ける人々の数と被害の度合いを最小限にすること。避けられない被害についてはそれに対する対策を十分に考慮することなどがステークホルダー分析の中心的課題である。

### (3) ODAの目的は何か？ ステークホルダーは誰か？

ODAの目的はUNDPやOECD/DACが提唱しているように、途上国の「人間中心の開発」を支援することである。日本のODAの理念は政府のODA大綱に示されている。ODAは外交の一環である。あるいは国益のために行なうという議論もある。これらの議論も短期的な見方ではなく、長期的にとらえる必要がある。「人間中心の開発」を希求し、途上国の多くの貧しい人々が貧困の状態から脱却し、より豊かで民主的な生活を享受し、自然と調和した発展を持続させることが、最終的には日本の外交目的にも国益にも合致する。

さて、ODAを実施することについてのステークホルダー（利害関係者）は誰であろうか。

第1に日本国民一人一人である。ODAは国民の付託を得て、国民の税金をもって実施されるものである。国民がODAに期待し、要求していることを的確に把握し、それを達成することがまず第1である。ODAは国民のニーズを正確に把握しているだろうか。そして、上述したODAの目的が達成されたか否かを正確に国民に伝えているだろうか（情報公開）を謙虚に点検する必要がある。

第2は途上国自身の国民一人一人である。ODAは途上国の国民、特に貧困層の意見を十分に把握し、そのニーズに合致した協力を行なっているだろうか。途上国の意見は各国の政府が代表しており、その要請に応えることがODAの責任であるという意見は正しい。その上でなお、貧困層や地域共同体、NGO、民間セクターなどの意見を合わせて吸い上げていく努力が必要であり、ODAの効果と影響についても参加型援助の推進によって、正確に伝える必要がある。

第3は国際機関、他の先進諸国および国際NGOなどであろう。日本のODAがどのような考え方で実施されようとしているかを的確に伝え、より効果的な協力が実施できるように協調する。日本のODAが国際貢献を高め、量的拡大のみならず、質的な充実をはかるとともに、人間を中心とした発展の努力に向けて、より積極的にリーダーシップを発揮する意図があることを明確に伝えることが重要である。

### (4) JICAはODA目的達成のために効果的・効率的な組織であるか？

JICAの事業目的は事業団法に明記されている。毎年の業務については監督官庁である外務省等から業務実施方針として示されている。予算と定員についても毎年の予算書の

中に細かく示されている。団法に則り、業務実施方針に基づいて、予算を適正に執行することがJICAの責任である。その限りにおいて、JICAはその責務を遂行しているといえよう。では、なぜ今ODA改革の論議がこれほどまでに盛んであるのか。

一つには、行財政改革の議論が高まる中で、財政再建の目的から、ODA予算の削減を余儀なくされ、特殊法人の統廃合問題と併せてODAの改革論議が高まってきたことは事実である。しかし、その背景には、これまで長年に亘り実施してきたODAおよびJICA事業が国際協力の本来の目的である「人間を中心とした開発」に効果があったのかという根本的な問いかけが行われていることを認識する必要がある。

JICAはODAの目的や理念を達成するために最も効果的かつ効率的な組織であるだろうか。その業務を遂行するための組織構成、業務のシステム、スキーム、予算の構成、人材の素質・育成・配置はふさわしいものとなっているだろうか。

その点をNZの行政改革およびODAを参考にしながら考えていきたい。

#### 4.3 JICAがNZの行革から学ぶべきこと

NZのODA予算は年間150億円程度であり、実施体制もJICAやOECDといったODAの実施機関はなく、外務貿易省の開発協力局が一元的に実施している。また、ODAそのものに何らかの問題があったために、行政改革の直接のターゲットになったということでもなかった。また、ODAの実施体制を民営化するという議論もなかった。多くの行政サービスが民営化された中で、NZのODAは外交の一環として外務貿易省が行なうということに異論はおこらなかった。しかし、NZ全体の行革の動きの中でODAやその実施主体である外務貿易省および開発協力局はかなりの影響を受けており、その過程からJICAが学ぶべきことを考えてみたい。

##### (1) 業務の目的、成果の明確化

NZにおける「公共財政法」「財政責任法」などの一連の措置により、行政のインプットではなく、特定の目的、成果を重視し、その達成に必要な経費を予算として要求することに改められた。また、その執行と報告についても成果重視型のものとなった。

その前提として、大蔵省の役割は、予算財源と予算執行の効率性の確保に限定され、詳細な予算要求資料の作成と執行上のチェックが減少した。その部分、外務貿易省に予算の要求、執行における裁量権が拡大したことがある。

外務貿易省レベルではCorporate Plan、開発協力部レベルではOperational Planを年度毎に作成し、各組織ごとの目的、成果を明確にし、その達成度を測る指標も設定している。

JICAの組織全体や各部毎の計画、予算や個々の業務の実施計画を検討してみると、インプット側の記述は詳細であるが、目的および目的達成の指標についての記述はやや漠

然としたものとなっているものが多い。予算要求も個々の予算科目の積上げ方式で、従前からの経費の増加と新規項目の要求が主体となっている。こうした方式では、各予算項目の必要性や目的についての根本的な見直しが難しく、予算の柔軟な執行を妨げる要因ともなりうる。

こうした方式を根本的に改め、目的と成果に着目したのがNZの改革であった。JICAにおいては、個々の協力案件でPCMなどを導入することが多くなっているが、目的と手段の整合性を図り、成果を評価する指標を定めるというPCMの考え方は、部全体あるいは組織全体にもある程度応用が可能である。

さらには、JICAの現在の組織およびシステムは、派遣、研修、開発調査、無償、協力隊などのスキームと、農業、鉱工業、社会開発、医療などの分野別に対応する形になっている。これは外務省経済協力局の体制、あるいは関係省庁との関連を視野に入れたものであるが、スキームや分野毎に予算を要求し、実施する体制は、ODAの全体目的を達成するために最適なものであるかどうかを再検討してみる必要があるだろう。

スキームを前提とする体制は、途上国の発展（開発）の目的をスキーム毎に分断し、各スキームに合致するように目的の方を捻じ曲げる恐れがある。また、分野毎の対応では、多くの分野にまたがった発展（開発）の目的に対応することが困難であり、やはり目的の方を各分野毎に分断する恐れがある。

この問題は、長い間JICAの体制の問題として指摘されてきており、各スキームや分野毎の調整を図る努力が続けられているが、（例えば無償と技協の連携、派遣・研修と開発調査の調整、地域総合開発計画など）、調整のために職員の多大な時間とエネルギーが費やされていることも事実である。

NZの行革における目的と成果を重視するという考え方を参考にし、手段の方を目的達成に合わせて柔軟に変えていく方策を早急に検討する必要がある。

なお、NZのODA予算は、二国間協力の予算と多国間協力機関への予算に大きく分かれており、二国間協力予算は、概ね国別・地域別に編制されているが、その中には、民間セクター開発支援や、DAFのスキーム別予算が組み込まれている他、国別・地域別とは全く別に、教育と訓練、ボランティア支援といったスキーム別の予算が独立している（2.2参照）。ただし、こうした予算の配分及び執行は開発協力局長以下の裁量に任されており、協力の目的に合わせてかなり柔軟に執行されている。

## （2）責任分担の明確化と権限の委譲

NZにおける「公的部門法」の措置により、大臣と次官との間で契約を締結することで、政策決定者としての大臣と、政策アドバイザーおよび行政実施の担当者としての次官との間の責任分担が明確となった。外務貿易省内部では、次官と開発協力局長、局長と副局長、副局長とプログラム・オフィサー、さらに各スタッフとの間で「実績合意文書」（2.2参

照)が結ばれ、責任分担と各年度毎の成果の達成基準が明確となった。

次官は、予算、人員、資産の運用に関し、自由裁量権を持つようになった。これに伴い、人材の登用、昇進、給料の規定等は次官や開発協力局長の裁量に任されるようになった。

JICAは特殊法人であり、国の予算法等が適用され、予算と事業の厳正な執行が義務づけられている。しかし、特殊法人として設立されたということは、公的な事業を実施しつつも、半官半民の組織として、各省庁では実施できない柔軟な事業運営も期待されている。JICAの組織、定員、予算あるいは職員の労働条件等の改変については、ある程度の裁量の幅はあるとしても、かなり限定的なものとなっている。例えば組織や定員にしても、部課やポストの新設、定員の配置について関係省庁と細かく協議する必要がある。また、予算の執行についても、全体枠や科目毎の配分のみならず個々の案件の計画と予算執行についても関係省庁との詳細な協議を必要とする。さらに、職員の労働条件も概ね公務員に準拠した形となっている。これらは長年に亘る各省庁との関係や労働慣行に基づくものであり、NZのように急激に変更させることは難しいと思われる。NZにおいてもこうした急激なシステムの変更に伴う混乱も生じており、完全に定着するまでには多少の時間が必要であろう。

しかし、日本の行政組織の中で、省庁間の協議や承認、省庁内部や外郭団体の事業実施について詳細に検査・監督・協議を行なうためにどれ程の費用、労働時間とエネルギーが使われているだろうか。実施機関にある程度の自由裁量権を与え、中間段階のチェックや最終成果を重視するという考え方。目的達成のために最良の人材を集め、そのためのインセンティブ（給与、雇用条件）を現場の管理職者と本人が決める。同時に成果を厳しくチェックし、成果があがらない場合は解雇する。こうしたシステムに対して、客観的な評価基準の設定が難しい、職場の人間関係がドライになる、日本の労働慣行に適合しないというような問題点を指摘することは容易であるが、公務員の数を大幅に削減し、行政システムを簡素にするとともに、裁量権の大幅委譲を図ったNZの姿勢は学ぶべきであろう。

JICAが参考にできる部分はどのようなものがあるだろう。

業務内容や責任と権限の明確化については、まず日常の業務を振り返ってみるべきであろう。特に業務範囲が不明確なままに、エンドレスな残業が日常化しているのであれば、各レベルの業務内容と責任の範囲を明確にすることが重要である。例えば、NZの例にならえば、総裁と各役員、役員と部長（次長）、部長（次長）と課長、課長と代理および職員の間で年度毎の業務目標と成果の評価基準を決め、文書に残すことは一案であろう。四半期毎に業務の進捗度と成果の確認をする。計画に無理があれば、柔軟に計画を変更する。これらは民間の企業においては既に行われていることではないだろうか。

この業務目標と成果の評価基準を決める段階で、上司の押し付けになってしまっ

このシステムはうまく働かない。上司と部下の信頼関係に立った無理のない計画を作る必要がある。また、現在のように上司と部下との間に独自にインセンティブを与えるような裁量権が存在しない場合、しばしば、部下の責任を迫りすぎるだけの結果になる可能性がある。慎重に対処すべきである。業務の進捗や成果の達成が予想させる場合は、必要なリスク分析を行い、必要な措置をとるとともに実際に困難な場合は、その原因を部や課全員で診断する。職員個人の能力の問題に帰する場合は、研修などの機会をあたえる。明らかに職員の数や能力に比して、業務量が多すぎる場合は、職員数の再配分なども柔軟に行なう等の方策が考えられよう。

### (3) 実施体制の一元化、民間のノウハウの活用

NZの行革においては、他の省庁の廃止・縮小により、他の省庁が所管していたODA予算が外務貿易省に一元化された。また、他の省庁の廃止・縮小により、専門家のリクルート先が、各省庁から民間コンサルタントへ移り、プロジェクトは外務貿易省との契約によって実施されるようになった。各省庁が委託を受ける場合でも、競争入札や契約交渉が必要となった。

開発協力局はODAの政策面に関する業務（国別プログラミング、案件形成、モニタリング、評価など）に限っており、実施面は民間コンサルタント、大学・研究機関、NGOなどが担うこととなった。

また、事業効率を増加させるために、国別アプローチへ体制がシフトされ、開発協力局の専門性の強化のため、評価・分析ユニットの強化が行なわれた。

外務貿易省の人員削減により、主に本省での意思決定プロセスを一部省略するとともに、大使館員の削減も行われた。各大使館にはODA専任のスタッフがほとんどいなくなったので、契約ベースの専門家や現地のスタッフの登用が増えている。

JICAが参考とすべき点としては、第1に事業実施の一元化がある。現在、日本のODA改革の論議の中では、技術協力の実施が多くの省庁にまたがっていることによる非効率性などが問題点として指摘されている。この点では、実施体制の一元化によってODA政策の一貫性や実施効率の向上につながるものと思われる。ただし、NZの実施体制の一元化は、他の省庁が廃止・縮小された結果として実現されたものであり、各省庁に実施の責任がまたがっていることの非効率性を意識して改革されたものではない。ここで留意すべきは、日本の行財政改革の中で、各省庁の再編成や特殊法人の統廃合、民営化が本格的に進展した場合、これまで通り各省庁や特殊法人が技術協力を実施する余裕が無くなっていくのではないかという点である。まず、業務の縮小や人員削減によって、専門家として供給できる人材が減少してくるという問題が生じてこよう。むしろ、一時的には余剰人員の活用先としてODAが注目されることはあるとしても、長期的には各省庁からの専門家

のリクルートが今より難しくなる。また、民営化された特殊法人においては、NZと同様に企業としての採算性の観点から一定の費用（直接人件費以外に技術費など）を求めてくるということが考えられる。この結果、専門家のリクルート先を、各省庁や特殊法人から民間セクターにより多く依存するような状況が結果として生じてくるのではないだろうか。このことは、必然的に専門家のリクルート費用の上昇につながる。このため、競争原理を導入し、より良い専門家をより安い費用でリクルートするための企業努力をJICAとして行なう必要がある。

第2にJICAが参考とすべき点は政策と実施の分離ということである。ただし、NZの行革では、各省庁に政策機能を残し、実施につながる部分は民営化したと言っても、実施機能の多くは王立団体（Crown Entities）に移管した。このCrown Entitiesとは日本の特殊法人あるいは公益法人に限りなく近い組織である。その意味では、日本の方がその考え方を先取りしていると言えよう。NZのODAではJICAやOECDのような実施機関はなく、実施面は民間コンサルタントやNGOとの契約ベースで行われている。

ODAに関しては、政策と実施の分離はあまり徹底されていない。それはODA予算が160億円とそれ程大きな額でないために、政策と実施を分離させることはあまり重要ではないと考えられているからである。これが日本のODA予算ほどに大きくなると、政府と実施部門の政策面の分離はより重要性を増すと考えられる。この場合、政策と実施の範囲を明確に規定する必要がある。現在の日本のODAではこの点が必ずしも明確でないために、監督官庁が個々の案件の詳細な部分に関与したり、逆に実施機関が政策面に立ち入るような場面も散見される。そのため、監督官庁と実施機関双方の業務が重複し、職員の業務量が増加する結果につながっている。ODAの政策面としては、ODA全体の方向性、制度や法律面での環境整備、国別プログラムの計画と国全体の協力効果についての評価などが含まれよう。実施面には国別プログラムに基づくプロジェクトの形成、選定、計画、実施、個々の案件の評価などが含まれよう。もちろん、NZの経験でも、政策と実施の分離は容易ではない。一つには、効果的な政策の立案には、実施面の詳細な知識が必要であるということがある。特に途上国を対象とするODAの場合、この傾向はより強くなる。この点では、監督官庁にも実施機関にも途上国の状況とODAに精通した専門家を適切に配置する必要がある。

第3に参考すべき点は、NZのODAにおいては、国別アプローチへ体制をシフトさせている点である。国別アプローチについてはJICAも概ねその方向を目指しているが、将来は地域別、国別部課体制の中に、スキームや分野の機能を統合させるべきであろう。

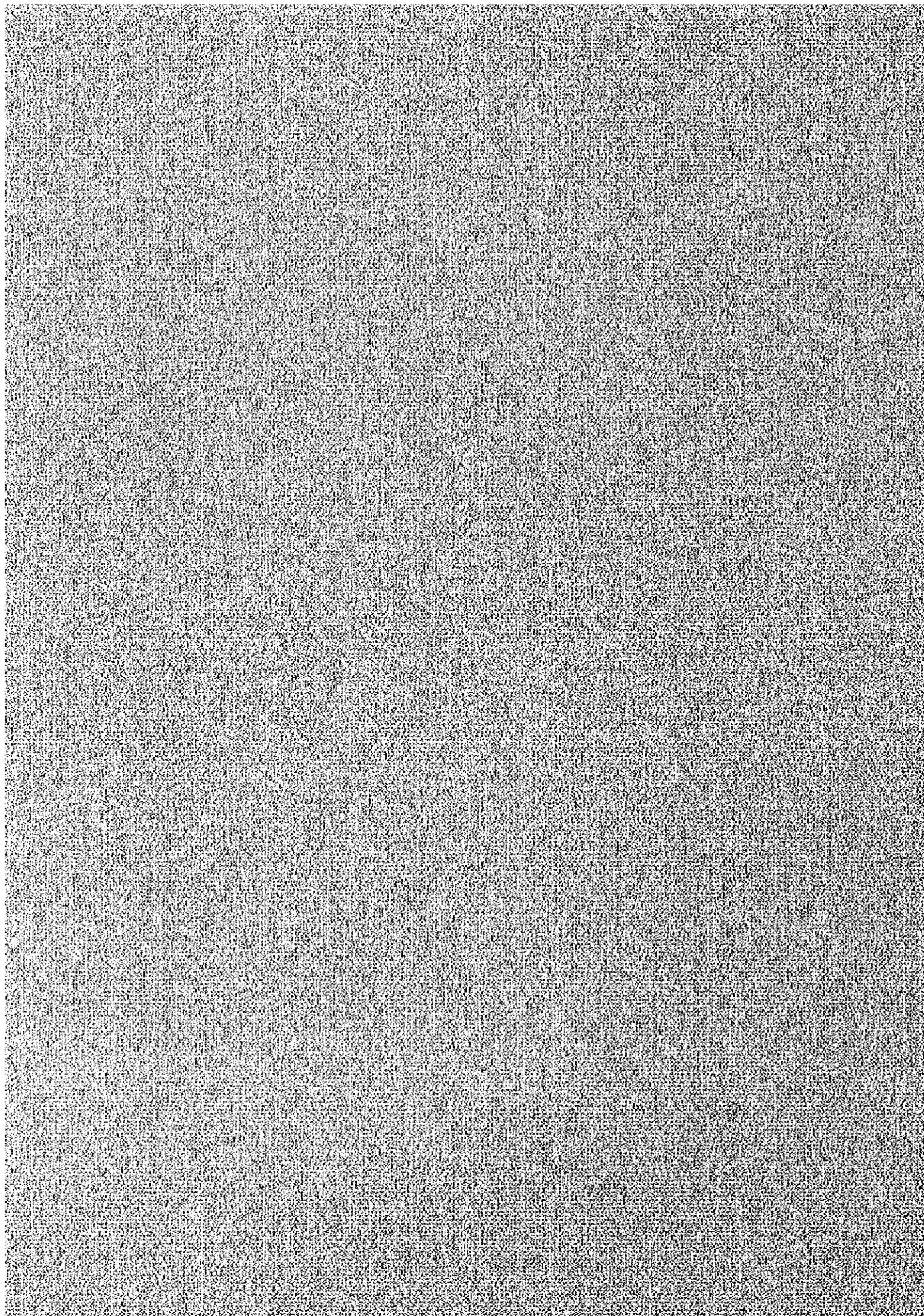
#### （4）民間およびNGOのイニシアティブの尊重と活動の支援

NZは貿易や直接投資の促進の観点からアジア地域への関心を高めている。これとの関連で、民間コンサルタントのイニシアティブにより、案件の発掘・形成と実施を促進する

DAF (Development Assistance Facility) プログラムが創設された。また、NGOのプロジェクト支援のみならず、NGO団体への支援スキームとしてのブロック・グラント・スキームや評価・モニタリング経費への支援など、NGO活動への支援プログラムと多様化が行われた。

JICAは、民間企業やコンサルタントとの契約によってすでに多くの事業を実施しているが、途上国においては、今後、国営企業の民営化や民活インフラなどの分野で民間企業の経営ノウハウなどを活用した協力のニーズが増加してくるものと思われる。また、OECD/DACの「新開発戦略」においては、貧困の撲滅、教育、社会サービス分野での協力の強化が打ち出されており、NGOの活躍する場がますます増えてくるとと思われる。JICAとしては、民間企業、NGOのイニシアティブを尊重し、その活動を支援する枠組みの強化を検討する必要がある。

# 資料編



資料1 「ニュージーランド行財政改革とODA」現地調査団員構成及び日程

(1) 調査団員構成

団長	富本	幾文	国際協力事業団国際協力専門員
団員	桑島	京子	国際協力事業団企画部企画課課長代理
団員	池中	達央	国際協力事業団総務部総務課
団員	河野	光浩	外務省経済協力局政策課

(2) 訪問先関係者

1) 在ニュージーランド日本大使館

面談者：太田裕造公使  
浜本聡一等書記官  
今井洋之三等書記官

2) NZ外務貿易省開発協力局 (DEVELOPMENT COOPERATION DIVISION (DEV))

面談者：MR. GORDON SHROFF, DIRECTOR  
MR. KEVIN CLARK, DEPUTY DIRECTOR, EVALUATION, ANALYSIS, & PROGRAMME SUPPORT (DEAP)  
MR. NICK HURLEY, DEPUTY DIRECTOR, DP3  
MR. JONATHON AUSTIN, DEVELOPMENT PROGRAMME MANAGER

3) 民間コンサルタント

面談者：MS. ANN MCLEAN, SOCIAL SCIENTIST, WORLEY CONSULTANTS LTD.  
MR. DAVE BAMFORD, TOURISM RESOURCE CONSULTANTS  
MR. COLIN R. MCKENZIE, CHIEF EXECUTIVE, GROOME POYRY  
DR. M. D. WILCOX, SENIOR FOREST CONSULTANT, GROOME POYRY  
MR. ROLAND VAN ASCH, CHIEF EXECUTIVE OFFICER, ANZDEC  
MR. BRIAN D. SLATER, CHIEF EXECUTIVE

4) NGO

面談者：MS. PAT WEBSTER, EXECUTIVE DIRECTOR, COUNCIL FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (CID)  
MS. JILL HAWKEY, NATIONAL CO-ORDINATOR, CHRISTIAN WORLD SERVICE  
MS. JONQUIL BROOKS, MANAGER, DEVELOPMENT RESOURCE CENTRE (DRC)  
MS. BARBARA MILDENHALL, DIRECTOR, VOLUNTEER SERVICE ABROAD (VSA)  
MS. CAROL PAINTER, NATIONAL FUNDRAISER, OXFAM NEW ZEALAND  
MR. STUART WATSON, PROGRAM MANAGER, OXFAM NEW ZEALAND

5) 大学・研究機関

面談者：DR. RAY GOLDSTEIN, PROFESSOR, DEPARTMENT OF POLITICS, VICTORIA UNIV.

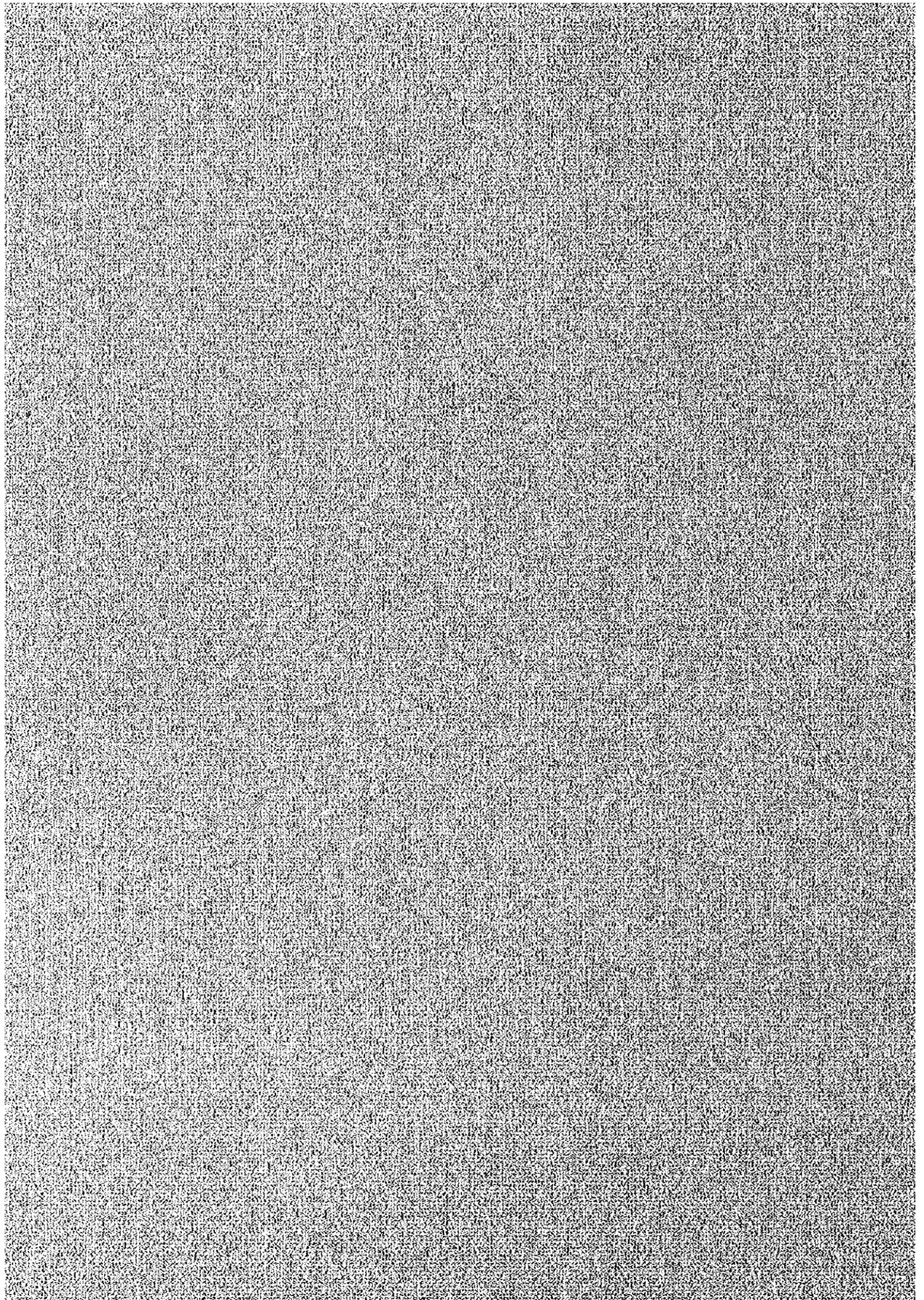
6) その他

面談者：MR. DOUG MARTIN, PARTNER, MARTIN & JENKINS ASSOCIATES (元行政サービス委員会次官補)  
MR. ROD GATES, INTERNATIONAL CONSULTANT, RUSSELL MCVBAGH MCKENZIE BARTLETT & CO (元駐日大使)

(3) 調査日程

2月8日(土)	成田発
2月9日(日)	ウェリントン着
2月10日(月)	大使館表敬 NZ行財政改革の現状と問題点
2月11日(火)	NZ外務貿易省からのヒアリング Director of Development Cooperation (DEV) NZ外務貿易省DEVとの打ち合わせ(河野団員のみ)
2月12日(水)	コンサルタントからのヒアリング(O・D・A実施体制) WORLEY CONSULTANTS LTD. 有識者からのヒアリング(行財政改革への評価) Mr. Doug Martin(元行政サービス委員会次官補) コンサルタントからのヒアリング(O・D・A実施体制) TOURISM RESOURCE CONSULTANTS
2月13日(木)	河野団員ウェリントン発、シドニー経由成田着 NZ外務貿易省DEVからのヒアリング(続き) NGOからのヒアリング(O・D・A実施体制) COUNCIL FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (CID) CHRISTIAN WORLD SERVICE DEVELOPMENT RESOURCE CENTER (DRC) VOLUNTEER SERVICE ABROAD (VSA) 有識者からのヒアリング(行財政改革への評価分析、O・D・A) Dr. Ray Goldstein (VICTORIA UNIVERSITY) 大使館への中間報告
2月14日(金)	ウェリントン発→オークランド着 コンサルタントからのヒアリング(O・D・A実施体制) GROOME POYRY 有識者からのヒアリング(富本団長、池中団員) Mr. Rod Gates(元駐日大使) NGOからのヒアリング(O・D・A実施体制)(桑島団員) OXFAM New Zealand コンサルタントからのヒアリング(O・D・A実施体制、民間動向) New Zealand Consulting Excellence (ENBX)(コンサルタント業界団体)
2月15日(土)	報告書作成
2月16日(日)	オークランド発→シドニー着
2月17日(月)	JICAオーストラリア事務所へ報告 シドニー発
2月18日(土)	成田着

## 資料 2



## 資料2 NZの行財政改革の沿革と概要

### 1. NZの一般概況

NZは豪州の南東約1,900Kmの南太平洋に位置する。隣接する二つの本島(北島と南島)と、それらを取巻く数多くの小島からなる。面積は約27万平方kmであり、日本の面積の約70%に相当する。全面積の50%以上は放牧地であり、また、25%以上が森林に覆われている。

人口は約363万人(1996年)と推定されており、欧州からの移民とその子孫が79%、マオリ人が13%、太平洋諸島の島民が5%、その他が3%である。人口の約50%は、経済の中心である最大の都市オークランド(82万人)、首都であるウェリントン(32万人)、クライスト・チャーチ(30万人)、ハミルトンおよびダニーデンの5都市地域に居住している。

### 政治行政システム

NZは英国のウェストミンスター体制に基づく議会政府による主権国家である。1840年に先住民族であるマオリ人と英国王室との間で締結されたワイタングィ条約がNZ設立の根拠となっており、この条約でNZに関する主権をマオリ人が英国君主に譲渡した。

NZは、カナダ、豪州と同様に、英国君主を称号上の国家元首としている。NZの憲法は、英国と同様に、慣習と判例および伝統の積み重ねであり、単一の文書としては存在していない。しかし、1986年の憲法では、最も重要な憲法上の成文規定を新に明確にし、単一の法典に集めている。

立法府は代議院と呼ばれる一院制の議会にある。議会は任期3年の議員120人によって構成される。選挙制度は1993年の国民投票の結果、小選挙区制から小選挙区比例代表併用制となった。

NZの議会は長い間、国民党と労働党の2大政党が支配的であったが、1993年11月の総選挙の結果、国民党、労働党、同盟およびNZ第一党の4つの政党が議席を有している。

NZの行政府は、形式上、行政評議会(Executive Council)によって運営されている。行政評議会は、内閣および、その助言に基づいて行動する監督によって構成される。内閣は実質的な最高政策決定機関であり、首相および閣僚からなり、国会議員から選出される。

各閣僚は行政の特定部門を監督し、その責任を負う。内閣は政府のすべての決定に対して総合的な責任を負う。

### 2. NZ行財政改革の概要

ある特定の国の行財政改革(以下「行革」という。)の内容を検討するには、その国の社会・経済の特徴や、行革を実行する必要性が生じた問題状況、およびそれらの問題に対処するために採用された諸政策の内容について検討しておく必要がある。特にNZの行革に

については、1984年以降の労働党政権から採用された諸改革の内容と成果が注目されているが、ここでは、その諸改革の前提となった1984年以前の問題状況について、やや踏み込んで検討する。

### (1) 行革が実施される以前の状況

#### NZ政府の積極的な役割

19世紀後半から、NZ政府は国の社会・経済活動と産業の保護等について、他の西洋諸国に比べて、より積極的な役割を演じてきた。政府は多くの財・サービスを提供し、主要産業の設立と育成に関わり、農業、エネルギー、運輸、金融、電気通信等の分野での国有化を進めてきた。

20世紀に入ってから、NZの産業は基本的に資本主義の枠組みの中で発展を遂げてきたが、その背後には、政府による大規模な保護と支援があった。第一次産業に対する価格維持や大規模な補助金、製造業に対する輸入許可制、高い関税率、優遇措置などにより、NZの産業は国内外の競争から手厚い保護を受けてきた。

社会政策については、大恐慌以後の1935年から49年まで政権を担当した労働党は、「大きな政府」を指向し、社会保障と雇用確保、および社会資本の整備等を積極的に行なった。この時期の政策の中心課題は「完全雇用の確保」であり、政府は国民一人一人の経済的自立の確保のために、雇用保障と教育・医療サービスの提供を行なった。

1938年には、政府の総合的医療システムが導入され、医療・医薬品の無料化、医師に対する医療補助金の給付などが具体化した。また、住宅への補助、大学までの教育の無料化、失業保険、貧困な人々への保護施策なども確立され、世界初の「総合的福祉国家」が建設された。

それ以後、国民党が政権を担当した1950年代から60年代においても、雇用確保と国内産業の保護は政府の責任となっていた。

NZの経済は外見上、1970年代までは「順風満帆」であり、完全雇用で高い福祉が実現され、1950年代において、NZの生活水準は世界最高のレベルにあった。

#### NZ経済の基本的な脆弱性

政府が社会・経済における主要な役割を演じていたとしても、NZには、鉱物資源、エネルギー資源が乏しく、経済自体は伝統的に農業、牧畜、林業等に依存していた。また、英国から1947年に完全独立を果たしていたが、独立後も長きに亘り酪農品、林産品の対英輸出に大きく依存する状態が続いていた。対英貿易は1970年代前半において、輸出の約50

%、輸入の約40%を占めていた。

このように、貿易の大部分を英国市場に依存していたことに加え、主要輸出品目である酪農製品は政府の手厚い保護を受け、国際競争力に乏しく、国際市況の変化の影響を受けやすいことなど、NZの経済は基本的に脆弱であったと言える。

この脆弱な経済は、1970年代に入り、二つの大きな出来事により打撃を受けた。その第一は、1973年に英国がECに加盟し、それまでNZが依存していた特惠的市場が喪失したことであり、第二は、1974年と79年の二度に亘る石油危機であった。特に、石油危機はNZの経済に深刻な打撃を与えた。消費者物価の高騰、インフレが深刻となった。各種の補助金や規制により保護が与えられていた国内の産業は、非効率な経営と生産性の低さが顕著となり、失業率が上昇し、経済成長はほとんど停滞した。

### 国民党マルドゥーン政権の諸政策

第一次石油危機直後の、1975年から1984年まで政権を担当した国民党のマルドゥーン内閣は、直面する状況に対処するために、より積極的な経済への介入政策をとったが、その諸政策が、その後の経済悪化につながったと言われている。

#### 国内産業保護政策

マルドゥーン政権がとった第一の政策は、外部の厳しい経済環境から国内産業を保護するために、各種の規制、輸出補助金、輸出促進税制、価格の保障などを打ち出したことである。こうした政策の結果、資源の有効活用が妨げられ、経済の生産性と成長が一層停滞した。

特に、国内産業保護のための関税と輸出規制は、輸出産業の価格構造を歪め、競争力を減じた。

労働市場への規制は、その目的が主に所得分配への配慮であったが、労働生産性の向上を阻害した。

税制については、所得税などの直接税に依存する体系になっていたが、所得税の最高税率が66%と高く、個人への負担を高め、非生産的な分野へ投資を振り向ける結果となった。さらに国有企業が経済の多くの部門をコントロールしていたが、非効率な経営、低い生産性、投資決定の曖昧さなどから、貴重な資源が浪費され、品質の低い財・サービスが大量に供給される事態を生み出した。

#### 大規模公共プロジェクト (Think Big Project) の実施

第二の政策は、石油価格の急騰に対処し、長期的な経済成長を加速させるために、電気・ガス等のエネルギー分野での大規模な公共プロジェクト (Think Big Projectと呼ばれる) を実施したことである。これらのプロジェクトは石油価格がそのまま高騰していれば、経済

的に正当化される可能性があったと考えられるが、その後の石油価格の低下で採算が合わず失敗した。政府はこれらのプロジェクトの投資資金を確保するために借入を増やし、結果として財政赤字と対外債務が増加した。

このように、石油危機に対処するために、政府は積極的な経済への介入と規制を行なったが、一方では、貿易と金融面で自由化への重要なステップがとられていた。特に、1970年代から新しい企業家精神を持った若手世代が台頭し、国内と貿易の自由化を求める声が大きくなった。これを受けて、政府は1970年代末から80年代初めにかけて部分的な自由化の試みを行なったが不徹底であった。

その後、経済がより一層不安定になったことにより、政策は自由化と逆の方向へ進み、1986年6月には、政府は価格、賃金、地代、金利を凍結する事態に至った。

#### 経済成長率

1960年から84年までのNZの経済成長は、OECD諸国の中で最低の水準にあった。また、1949年から61年までの間での生産性の伸びも先進諸国の中で最も低く、この傾向は70年代まで続いている。この低い経済成長率は70年代に石油危機によって深刻な状況となり、75年から85年までの成長率は平均で1.79%に低下した。この期間中に、一人当たりGNPは世界第5位から第20位に転落し、石油危機以後、経済成長はほとんど停滞した。

#### 財政赤字、対外債務

石油危機に対し、政府は補助金を増加させ、エネルギー分野への大規模投資を行なったため、債務を増加させた。財政赤字は78～79年にGNP比で8.6%、83～84年には9.1%まで上昇した。対外債務は74年に4億7,000万NZドルであったものが、10年後の84年には82億3,000万NZドルに拡大した。

#### インフレ

1970年代から80年代においてインフレ率はOECD諸国の平均より約50%も高く、戦後のそれまでの平均5.46%から、75～85年の平均で13.16%に上昇した。

#### 失業率

最も厳しい状況は失業率の上昇であり、戦後30年間はほぼ1%以下（平均失業率は0.17%）であったものが、70年代末には5%、83年には7%まで上昇した。

## 経済危機の真の原因

一般には、これらの経済危機を引き起こしたのは、外部的な要因であるとされた。具体的には、英国のEC加盟や石油危機が原因で、NZの経済が深刻な経済状態に追い込まれたことは事実である。

しかし、真の問題と思われるものはNZの内部にある。

まず、多くのエコノミストの間では、長期的なNZの経済成長率の低さに懸念が抱かれている。1960年から72年までのGDPの平均成長率は3.9%であるが、人口増加率(1.8%)を考慮すると、2.1%となる。さらに、76年から84年までの成長率を年率に直すと1.15%となる。

このようにNZの経済成長率はOECD諸国の最低水準にあるが、長期的な成長の低下の原因は資本と労働の生産性の低さにある。

政府の経済への介入によって、資源を最も効率がよく、高い成長をもたらす分野へ振り向けようとするインセンティブが働かなくなる。各種の規制、補助金、税制により価格システム全体が歪められ、マクロ経済運営の貧弱さをあいまって、資源配分の非効率と国際競争力の低下をもたらした。雇用の確保と国内産業を保護する政策が、結果として長期的な経済成長と福祉の低下をもたらしたと言えよう。

## (2) NZの行革を推進した要因

1984年の総選挙によって、デビッド・ロンギ氏率いる労働党がマルドゥーン国民党政権を破り、労働党政権が発足した。

労働党政権は、選挙後短期間の内に、賃金、価格、金利の凍結解除、輸出補助金の撤廃、為替規制の廃止を行なった。同時に、為替レートを20%切下げ、翌年(85年)には変動相場制に移行させた。

さらに、86年からは税制改革、国有企業の民営化、88年からは政府部門の改革など、大規模な行革を実施した。この改革は1990年に再度政権についた国民党のボルジャー内閣によって引き継がれていくが、NZにおける行革を推進した要因は如何なるものであろうか。

## 危機的な経済状態

上述したように、1984年時点でのNZ経済は危機的な状態にあった。失業率、インフレ、財政赤字、対外債務も深刻な状況にあり、特に対外債務については、外貨準備がほとんど底をつき、デフォルト寸前の状態であったと言われている。

こうした経済危機に直面した政府にとっては、経済改革は避けて通れないものであったと言えよう。当時の一般的な考え方としては、1960年代以降の長期的な生活水準の低下に歯止めをかけるには、NZ経済に国際競争力を付ける以外に方法がなく、そのためには、国内の規制や補助金を廃止し、投資と資源の有効な配分を実現するため、国内産業を国際市場の枠組みの中に置く必要があった。

#### 改革を推進した政治状況

直面する経済的危機が如何に深刻であったかということが、改革を進める出発点になったとしても、伝統的に福祉国家を指向する労働党政権が大胆な改革を行なった背景は何であろうか。

当時の労働党政権は、主として弁護士や大学教授など40歳前後の若手専門家集団から構成されており、労組出身者の閣僚が少なかったこと、かれらは当時英米で流行した新保守主義の影響を強く受けていたことを指摘する意見もある。

また、労働党は、その目的を社会的弱者に対する経済的機会の確保や社会的サービスの提供に置いていたが、労働党が規制緩和の改革に乗り出した背景には、規制が社会的弱者の利益に反することを意識していたという点を指摘する意見もある。

確かに、労働党は経済分野での景気低迷に対する打開策として各種の改革を打ち出したが、経済以外の分野では、党の伝統に則した政策、例えば、女性の地位の向上、労組への国の支援、マオリ人対策、反核運営などを展開している。伝統的に「大きな政府」を指向してきた労働党が規制緩和と自由化の政策を実施したことが、改革に反対する政治勢力を阻む結果となったことも一つの要因である可能性がある。

#### 改革を推進した専門家集団

もう一つ、NZの政治システムの特徴として指摘されている点は、議会と内閣の特徴的な関係である。NZの内閣は首相を中心とする主要閣僚に政治的権限が集中しており、意志決定に関するキーパーソンが少数であることから、労働党が多数を占める議会の十分なチェックを受けずに大胆な改革を進めることができたのではないかという点である。また、84年の総選挙が事前予告なしに行われた抜打ち的選挙であり、労働党は詳細な公約を掲げずに勝利した。従って、公約に縛られずに思い切った改革を進めることができたと言われている。

一般に行革を目指す政府が改革を成功させるためには、政権発足直後の支持率が高い段階で、改革を実行することが有利であると言われている。特に、改革の原因となっている経済危機の責任を前政権に負わせ、改革の必要性とそれに伴うコストを正当化するには、政権発足直後が改革実行の最適なタイミングであろう。

もう一つ重要な点は、改革の明確な目的意識と理論的に一貫した手法を持ち、方向性を認識した有能な専門家集団 (Technocrat) の存在と、前例や過去の慣習にとらわれず、政治的なリスクも厭わない強力な政治的リーダーが専門家集団を導いていくことが重要である。この点で、労働党政権では、ロジャー・ダグラス財務大臣 (彼の進めた経済改革はロジャーノミクスと呼ばれている) や、IMFに4年間勤務した後に準備銀行の副総裁となったRod Deane氏、財務省次官で、その後世銀のコンサルタントなどを務めているGraham Scott氏などは無視できない存在である。

### (3) 行財政改革の経緯

1984年7月の総選挙によって、国民党マルドゥーン政権から労働党デビッド・ロンギ政権へ移行した後、NZの行革が本格的に遂行された。行革の対象となった分野について以下の5分野に分けて、その経緯と概要を述べる。

- (1)産業および貿易分野の自由化と規制緩和
- (2)国および公的分野の改革・民営化
- (3)金融・財政分野の改革
- (4)労働分野の規制緩和
- (5)社会的サービス分野の改革

これら5分野の改革および規制緩和は一度に実施されたものではなく、幾つかの段階を経て実施された。大きく分けると、1984年から89年までの労働党政権下では(1)(2)(3)の分野での改革が主に実施され、1990年以降の国民党政権下では(4)(5)の分野での改革が実施された。もとより、先行する労働党政権下においても、その後の国民党政権下で実施された改革の前提となる幾つかの重要な施策が実施されており、両政権を通じてそれぞれの改革が現在の形をなしている。このことからNZの行革は労働・国民両党のイデオロギーにとられず、国民全体の福利を重視する立場から改革が進められたと説明されることが多いが、改革の順序を見ると、労働党政権下では、産業や貿易、国と公的分野の改革、金融・財政分野などの改革が優先され、労働分野や社会的サービス分野の改革は先送りされている。

これに対して、国民党政権下では、産業・経済分野で改革すべき課題があまり残されておらず、労働党政権があまり手をつけられなかった労働分野や社会的サービス分野などの改革を実施したと見るのが妥当ではないだろうか。