

フランス業績予算改革のインプリメンテーション： 政府予算の裁量と統制

中 西 一

はじめに

「新公共経営」(NPM: New Public Management)は手続による統制から結果による統制に移行すべきことを称揚してきた。これにより、業績指標の導入が国際的に推進されてきている。業績指標の行政における活用に関しては、アメリカでは元来、20世紀初頭の市政改革運動の中で取り組まれたものであって、それ以後フーパー委員会、PPBSの時期にも関心は再燃した。したがって今回のブームは歴史的に見れば「何度か目のブーム」と言え、そのことに特別な意味合いがあるとすれば明確な形で示さねばならないだろう。さもなくば今回の取り組みも、アルファベット症候群(PPBS, MBO, ZBB, NPR, GPRA, PART... etc.)の一つとして、しばらくすればまた忘れ去られる運命にあるだけかもしれない。

PPBS(RCB)を企て、そこから多くの教訓を得たはずのフランスは、2001年より再び同様のプログラム予算の取り組み、「予算法律に関する組織法律」(Loi Organique relative aux Lois de Finances: LOLF)¹を導入している。90年代にはアメリカ連邦政府でGPRA (Government Performance Results Act), すなわち政府業績・成果法が施行されており、同時にこれを一つの軸とする、より広義の経営運動である「国民業績評価」(NPR: National Performance Review)も行われていた。したがってこれだけを見ると、フランスがかつてアメリカのPPBSを模倣してRCBを導入していったように、今回もまたアメリカにおける業績予算への関心の再燃に追随したと見ることもできよう。したがって今回の改革の意味は、それがあるとすれば、今まで以上に明確にされねばならないと言える。

というのは、そもそもフランスの公共経営の専門家達自身が、RCBのよう

な取り組みを再び行うことに対して懐疑的だったからである。彼らは、ブームに伴い経営改革を企て、政権や担当者が代わると放棄してまた別の取り組みをはじめること、「行政経営健忘症」(Amenésie de la gestion publique) に対して手厳しい批判を行っていた (Gibert & Thoenig (1993))。したがって今回の改革は、その表面的な部分だけを見れば、フランスの専門家たちの批判に耳を傾けず、政府側が皮相的な改革に走ったと受けとめられないこともないのである。

RCBの挫折以後、フランス公共経営はその導入プロセスにおける様々な諸問題を予期し、対処する「政策実施」の視点を育ててきた。したがって過去の経験に学び、同じことを繰り返したのではないと言うためには、少なくとも政策実施の視点がLOLF導入・実施過程に十分に生かされていなければならない。この点は実際、政策遂行者たちの意識の中にも明確にあり、様々な形で生かされている。GPRA-NPRにおいても同様の傾向が見られ²、この点で米仏の問題意識は共通している。

とりわけ、改革の導入と実施のプロセスの中では、いかに利害関係者の賛同を図っていくのかという点が重視された。特に議会と政府職員は重要なアクターである。この両者に対してどのような取り組みがなされ、どのような形でその賛同を取り付けてきたのかという点が本論文の中心課題となる。その上で、フランス公共経営が十分に煮詰めきれていない政策実施上の課題が残されており、LOLFの遂行に大きな障害となりつつあることも示すこととする。

その前に、まずフランス業績予算改革LOLFがどのようなものであるのかについて簡潔に示すことが必要であろう。改革の全体像に関するより詳細な説明はその次の節以降に送ることとし、まず最初に政策実施の問題を理解する上で最低限押さえておかねばならない改革の概要について見ておく。

1 業績予算改革LOLFの概要

LOLFを一言で説明することは難しい。本書では「業績予算」という言葉を用いている。これはGPRAと同じように、予算書に業績指標を盛り込むこ

とが改革の骨子となっているからであるが、この側面が本当に改革の根幹の部分なのか疑わしいところもある。しかし LOLF の改革をしばしば「業績手続」(démarche de performance) のように略称することが多いことから、業績指標を用いて、手続による統制から結果による統制に移行することとして、この改革をフランス人がとらえていることは間違いない。したがって本論文では LOLF を「業績予算改革」として紹介することとしている。しかしその本質はむしろ枠配分予算にあるのではないかという疑いもぬぐいきれない。

仮に LOLF の本質をとりあえず業績予算として策定したとしても、この言葉の理解には注意が必要である。念頭には英語の“performance budget”という言葉があるが、本来狭い意味での「業績予算」は、業績指標に現れた成果に基づいて予算を配分するシステムのことである。実際にこのようなシステムはめったに機能しない。業績を達成する上での行政自身の努力と環境の影響が混ざるからである。業績が上がれば予算を多くつけるとすれば、問題が深刻な領域の予算は減るであろう。逆に業績が上がらないからこそ予算を多くつけるのだとすると、政策改善の努力をくじくであろう。このような技術的な問題の他に、そもそも予算は政治的に決定されるものであるから、業績指標の動向をそのまま直接的に予算に反映させることは社会的に困難だと言える。多くの場合行い得ていることは、予算書に業績指標を付与することである。意思決定に直接活用するわけではないから、その制度的位置付けは予算の参考資料ということになる。ところがそうすると、業績指標・業績予算はそもそも本当に活用されているのかどうかということに疑問が生じることになる(形骸化した RCB の繰り返しとなりかねない)。

ただそうは言っても、ここではフランス社会が長く抱いてきた「裁量を与える以上結果で評価すべきである」「結果で評価する以上裁量権を与えねばならない」という観念において、業績評価は欠かすべからざるパーツとなっている。したがって、フランスの業績予算／業績測定は裁量権の付与という、責任会計や枠配分予算的な問題意識とセットになって運用されていることも忘れてはなるまい。

2001年8月1日に導入された「予算法律に関する組織法律」(Loi Organique relative aux Lois de Finances: LOLF) が全面的に適用されたのは2006

年予算からである。2001年から2005年までの間は、段階的適用のプロセスの中にあった。

LOLFは業績予算であるから、業績指標を用いる。したがって、予算法は歳入・歳出を定めるのみならず「その定めたプログラムの目標と成果を考慮に入れる」(第1条)こととなる。LOLFにおける業績指標は経済社会効果(おおよそアウトカム指標に相当)、サービス品質、経営効率の3つに区分されている(表1)。

表1：業績分析の3つの軸

視点	目標	例
市民	経済社会効果	新卒者就職率の引き上げ
利用者	サービス品質	法的決定の迅速化
納税者	経営効率	徴税コストの引き下げ

LOLFにおいて業績指標は予算書の中に盛り込まれている。予算法に付される省庁毎の参考資料の中に「年次業績計画」が含まれる。決算にも「年次業績報告」が付される。これらに業績指標が盛り込まれている。新法はまた、コストを測定、分析するための会計制度整備を国に義務付けている(プログラムコスト分析会計)。決算の時期が早まり(決算法案提出6月1日まで)、次年度予算の審議は前年度決算議決を経ずに行うことはできない。

表2：業績分析の3つの軸

業績手続	フランス	アメリカ
複数年次	(経済・財政展望)	戦略計画
予算	年次業績計画	年次業績計画
決算	年次業績報告	年次業績報告

アメリカのGPRAとの違いは、「戦略計画」を欠いていることである。すなわち複数年次の枠組みが存在しない。その代わり予算見通しの段階で財政・経済展望を強化している。毎年、選挙等の影響を受けて方針が変わる公共部門の場合、単年度主義の枠組みの下で複数年次の計画を貫徹することは難しい。実際には複数年次の視点は毎年、税収や経済情勢を見ながら予算の与件を書き直し、次の予算を組み立てるために生かす形でのみ機能しうることが多い。つまり毎年中期財政計画を立て直さなければならないし、今日行

政計画の上で実施が予定されていた事業も歳入の低迷から取り消しになることもありうる。日本の地方自治体でも、歳入の不安定性から行政計画より財政計画の影響力が強まっている。フランスの選択は、そのような意味で現実的なものといえる。

LOLF は GPRA と同様、業績指標を用いる「業績予算」(Performance Budget) であるだけでなく、プログラム体系の下でこれを展開する「プログラム予算」(Program Budget) でもある。したがって、PPBS の時と同じように、プログラム体系、すなわちプログラムとそのサブ・カテゴリーの体系が作られねばならない。LOLF では、プログラム体系はミッション、プログラム、アクションの3層構造から成っている。

と言っても、PPBS の時代のように、プログラム構造を省庁の枠を越えて構築しようとしているのではなく、プログラムは省庁の枠組みを越えないものとされている。しかしミッションには省庁の枠を越えるものも許容され、一部に「省庁間ミッション」(Missions Interministérielles) が存在する。「アクション」はプログラムをさらに細分化したものである。このように、プログラム体系を組織をなぞる形で構築するのは今日の流れであり、LOLF もこれを踏襲している³。例えば組織単位で戦略計画等を構築するのがアメリカの近年の実務となっており、GPRA でも省庁別の業績予算構築を行っている。PPBS の時代のように、組織単位とプログラム体系をクロス・ウォーク表を用いてつなぐといった複雑なことは非現実的であり、行われなくなっている。

表 3：LOLF のプログラム体系（ミッション・プログラム・アクション）

45	ミッション（うち36省別ミッション，9省庁間ミッション）
32	一般会計
13	特別会計・企業会計
149	プログラム
126	一般会計
23	特別会計 ⁴ ・企業会計 ⁵
530	アクション

LOLF は業績予算であると同時に、枠配分予算であるという大きな特徴を

もっている。すなわち予算は目的別の大きい区切りで議決がなされ、その範囲内で自由に使うことができ、性質別の特定化、あるいは細かい目的別の特定化はなされない。したがってそれまで使われていた性質別予算は今後予算の参考資料となる。

予算の議決はミッションごとに行われるが、ミッションはプログラムに特定化された状態で議決されるのであって、事実上ミッションごとに複数のプログラムを同時に「1議決」するのである。議決の数とすればかなり少なくなる。具体的には議会の議決は以下のように行われる。

(議決数)

- ・全歳入に対し1議決（一般会計・企業会計・特別会計）
- ・ミッション毎に1議決
- ・雇用数の省庁ごとの枠の全体表示に対し1議決
- ・各特別会計範疇（それぞれの中の特別会計の種類ごとの議決はもはや行われぬ）、企業会計（附属予算）ごとに1議決

プログラム内では性質別分類の間の流用は自由である。ただし人件費は他の部 (titre) に流用できても、他の部は人件費には流用できない（「非対称流用制度」(fongibilité asymétrique)）。人件費を含め部は7つ、権力機関組織費(上下院、大統領府など目標を付されない経費)、人件費、経常支出、公債費、投資支出、移転支出、財務支出である。部の下に款 (chapitre) がある。この他、省庁ごとに最大雇用可能職員数の制限がある。

1959年の組織オールドナンスにおいては、予算特定化の単位、すなわち議決の単位は、款 (Chapitre) であった。款は848あり、細分化されているため硬直的であって、議会の承認なしに款の間の移用 (transferts) はできなかった。LOLF によって848の款から、160のプログラムに議決の単位が移行し、より包括的な予算によって柔軟な運用が可能となった。

図1：議決単位30款から6プログラム（1ミッション）へ（法務省の例）

4部30款	6プログラム
第III部 運営予算 <ul style="list-style-type: none"> ・労働報酬 ・退職年金・手当 ・現役・退職者社会保障給付 ・事務経費・運営費 ・経常補助金 ・各種支出 	<ul style="list-style-type: none"> 行政裁判 民事裁判 刑務所行政 少年保護監察 司法・裁判へのアクセス 司法政策支援・関連組織
第IV部 移転支出 <ul style="list-style-type: none"> ・政治・行政補助金 ・社会的給付 	
第V部 国の直轄投資 <ul style="list-style-type: none"> ・行政施設その他 	
第VI部 投資補助金 <ul style="list-style-type: none"> ・文化的・社会的施設 	

1959年のオールドナンスでは、全ての予算に対して議決を行うと、その回数には膨大となるはずであるが、一つの簡便法が導入されていた。すなわち、既定費（services votés）と新規事業（mesures nouvelles）の区別がなされ、前者に対してはまとめて1回の議決で済ますという、簡略化された措置を用いていた。後者に対しては、1件1件議決していくことになり、約100程度の新規事業が例年存在した。予算額で言って94%が既定費、6%が新規事業であり、法的に増分主義（インクリメンタリズム）を制度化していたとも言える。

最後に、LOLFでは、1996年に創設された「予算政策検証会議」（DOB: Débat d'Orientation Budgétaire）を制度化している。この議論（予算政策検証会議）は決算法案審議に先立って行われねばならず、前年度予算執行状況の最初の報告が出る時点で行われることになる。このためこの報告には会計検査院の前年度予算執行状況に関する仮報告が付されねばならないことになっている。この制度は枠配分予算の確立に際して重要な役割を果たしている。

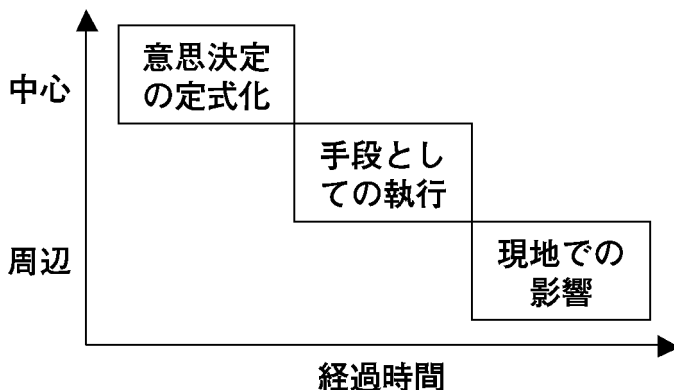
以上が LOLF の最小限の特徴であるが、以下ではこの改革の実施過程でどのような工夫がなされてきたかを検討する。とりわけ、重要な利害関係者である議会と政府職員をどのようにして取り込もうとしてきたかに注目して議論を進める。その前に、そもそもフランスにおいて「政策実施」(Implementation=Mise en oeuvre) がどのように理解されてきたかということについて一定の確認を行いたい。政策実施論は基本的に英米の公共政策学の影響を受けて発達した議論であるが、フランス独特の再解釈も行われている。その意味合いを正確に受けとめた上でそれが実際のプロセスの中でどれだけ生かされてきたのかを見る必要がある。

2 フランス公共政策・公共経営におけるインプリメンテーション

公共政策において政策実施の段階を問題にするのは、政策決定や計画の段階で予期できていないことが多いからである。政策実施の概念は、政策はそれが決定されたところで問題の大半が解決したように考える一般の通念を覆すものである。政策実施の現場に下りてみると、政策の内容が十分詳細でないため、現地の政策執行者に運用が委ねられているものが多い。政策執行者はルールの解釈を自らに有利な方向に引っ張ろうとする傾向があるし、また現地の多様な利害関係者の間で複雑なやりとり、取引、共謀、対立などを繰り広げる。これらの詳細が政策の効果の大半を決めてしまう（ゆがめてしまう？）場合もある。

政策実施の視点は同時に、「中央と周辺」の問題でもある。すなわち政策は上から決定される、中央で決定されるばかりでなく、政策実施の現地機関レベルで具体的な運用が決まる場合も多い。したがって政策実施論は分析の焦点を意思決定者から「現地の」政策執行者に移すことをも意味している。すなわち政策実施論の公共政策に対する貢献は、第1に政策の時間軸を決定段階から実施段階に移すことであり、第2に分析の焦点を、現地機関など、中央から周辺へ移すことでもあった。

図2：政策実施の「トップ・ダウン」アプローチ



出所：Mény & Thoenig (1988) p236

このような政策実施の視点は、Pressman & Wildavsky (1973) の議論によって認識を広めたものである。連邦経済開発局 (EDA: Economic Development Administration) が長期失業対策としてオークランド市の企業に補助金 (資本金) として2,300万ドルを支出する計画だったが、実際には400万ドルしか支出されず、雇用創出目標3000人に対して実際には68人の新規雇用しか実現しなかった。その間多様な利害関係者が独自の動機から関与した。「政策実施の遅れ」のような様々な政策実施上の困難、障害の存在が指摘された。Bardach (1977) は政策実施過程を利害関係者の間で繰り広げられる「ゲーム」に例え、政策実施上の困難が政策立案段階で最大限に考慮に入れられるべきこと (シナリオ・ライティング)、それでも予期できない問題を実施段階で解決する担い手が必要であること (ゲーム・フィキシング) を主張している。Mazmanian & Sabatier (1983) は政策実施プロセスで障害にぶつからないためのいくつかの処方箋について、一定の総括を行っている (政策は解釈の余地なく明確に規定されているべきこと等)。

概して、諸外国の研究史は政策実施論をトップ・ダウンの視点とボトム・アップの視点に区別しており、意思決定者の立場から政策実施上の問題を論じるのが前者、政策実施者の立場からこれを論じるのが後者である。政策実施の段階では組織・社会構造の問題にぶつかるため、むしろ現地の社会システムの分析から政策立案を発想すべきという、「バックワード・マッピング」

の主張をした Elmore (1987) の議論などが後者に属する。

フランスにおける政策実施論もこのような国際的な議論の流れを受けたものだが、それをそのまま踏襲したものとはいえない。というのは、そもそもフランス固有の社会学の流れが存在し、これが公共政策学を取り込んで発達していったのがフランスにおける公共政策の実体だからである。1950年代以降の労働社会学的研究に端を発するミシェル・クロジエの率いる組織社会学派がそれであり、政策実施論も、あくまで彼らの問題関心にひきつけて理解されている。組織の構成員は指揮命令系統に対して相当の自立性を持っており、命令の論理によって組織を動かすことは不可能だという認識に、彼らは立っている。それゆえフランスに伝統的な法学の論理、あるいは経済学の論理はすべからず命令の論理、あるいは機械的論理であって、これに対して社会的な論理を対置する。例えば現場の労働者が上位者にすら影響を与える相当の(事実上の)「権力」を持ちうることを、タバコ公社の機械工(Crozier (1964)), 県庁の窓口職員(Worms (1965))などの事例研究を通じて明らかにしている。組織の複雑な利害関係を総体として捉える彼らの自称「システム・アプローチ」(approche systémique)は、組織論を越えて、社会全体を通じた公共政策の影響を分析する際にも用いられ、トラック輸送業者規制政策(Dupuy & Thoenig (1984))のような事例研究を通じて、その分析的枠組みの有効性が、しばしば主張される。

フランスの政策実施論は多分に彼ら組織社会学派の議論の影響を受けている。指揮命令系統による解決の限界を指摘し、組織構成員の動機を探って望ましい方向に誘導していこうとする彼らの視点の中には、当然政策の現場における担い手や受益者といった幅広い利害関係者に対する譲歩も、戦略の一つとして含まれており、ある種のボトム・アップの視点があることが分かる。これが第1の特徴だが、第2の特徴は、「現場の」複雑な利害関係を实地調査を踏まえて明らかにするとともに、全体を「システム」として整理し、打つべき手を考えるというアプローチをとっていることである。このような政策実施現場における社会システムの情報が、政策立案段階にも反映されるべきことは言うまでもない。

このような組織社会学派の公共政策論、政策実施論は、ボトム・アップの

視点を含みながらも、「上から」政策実施に望まれる術策を考えるという点では、「トップ・ダウン」の政策実施論の系譜に属すると言える。これに対して政策実施の視点は組織社会学派以外の論者によっても共有されており、かつしばしば組織社会学派とは異なり、ボトム・アップの視点を政策実施の「手段」として捉えるのではなく、それ自体が望ましいことであり、追求されるべきこととして議論することもある。例えば Peyrefitte (1999) の議論が典型的であり、国・州の政府間連携による政策展開と政策評価のプロセスを論じる際に、現場のニーズを幅広く政策に反映させる手段として、このボトム・アップの政策実施プロセスを高く評価している。このような規範的な立場にとっても、組織や社会のシステムの分析は重要となるが、こちらの場合あくまで理想を追求するための手段として分析が利用されている傾向があり、組織社会学派とは手法を共有しながら異なる目的を追求している。

このように、フランスの政策実施論は、「左右の」立場の違いはあるが⁶、ボトム・アップの視点とシステム分析の視点を重視する点では共通するものがある。同様の視点を公共経営の領域に応用したのが Gibert (1983) の議論である。そこでは企業経営手法の導入という意味での（狭義の）公共経営（マーケティング、財務、人事など職能別に区分された）と、政策実施を、同じ（広義の）公共経営という現象の2つの側面としてみる見方を提示している（p17-18）。政策実施論の公共経営への貢献は、組織を超えた（政策効果実現までの）プロセスの視点の重要性を再認識させるものである（132-136）。逆に（狭義の）公共経営はその組織文化と経営システムを通じて政策実施過程に影響を与えている（Gibert (1989) pp.373-375）。さらに、ボトム・アップの視点も含みながら、全体をシステム的に考えて操作していくという視点は、公共経営改革それ自体を一つの「政策」ととらえた際にも用いられている（Gibert (1995)）。今日、政策実施論は、経営系の議論におけるいわゆる「変革のマネジメント論」と重なり合っていると見える。このようなとらえ方は人口に膾炙しており、LOLFの導入プロセスをLOLFの実施（mise en oeuvre）と言う場合にも、同様の問題意識があると言える（Bouvard, Migaud, de Courson & Brand (2006), Lambert & Migaud (2005, 2006)）。

3 LOLF における議会の取り込み

LOLF が議会に広く受け入れられたのは、第5共和制成立とともに制定された旧財政憲法、財政法関連組織法に関わる1959年1月2日オールドナンスが、大統領制を強化した第5共和制成立の経緯とも関わって、議会を無視する形で導入されたことが背景にある。つまりLOLFが議会に一定の発言権を与える形で財政憲法を再修正するものと受け止められたからである。

・議会主導のLOLF導入

1959年の組織オールドナンスは、1958年10月4日憲法の旧第92条（移行措置であり、1995年8月4日憲法改正により廃止された）を適用する形で案としてコンセイユ・デタに提出されたが、議会においては審議も議決もされず、憲法裁判所の審査も受けていない。にもかかわらず組織法律⁷として執行力を持つ形になっている。旧オールドナンス⁸は事実上、「財務省の庁舎内で秘密裏に起草され、議会の審議は一切受けていない」(Didier Migaud)ものとなっている。第5共和制の議会軽視は議会人の批判を当初から受け、同オールドナンスはその典型的なものとなされた。「1959年1月2日組織オールドナンスのような、間接的な手続によって、1958年の憲法は立法府に帰属していた権力の、内容と実態を無にしたのである。」(René Pleven, Assemblée nationale, séance du 12 novembre 1959) それゆえ、議会では同オールドナンスの改正案がこれまでも多く出されてきた。40年間の間に40近くもの法案が提出された。しかしどれも改正にまで至ることはできなかった⁹。

この改革(LOLF)のきっかけとなったのは1998年に議会が公共支出の効率性と、予算における議会の役割について考察を行ったことから来ている(Fabius & Migaud (1999))。両院はさらに考察を深め、1999年1月と2000年10月に2つの(議会)報告書の提出となった。コアビタシオンの状況にあった政府と大統領も、この議会主導の改革を支持し、執行府がこれを妨げることはなかった。

2000年3月、社会党のロラン・ファビウス(Laurent Fabius)が経済・財政・産業相となった。彼は1997年6月以来下院議長として当該改革の準備作

フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制業の源であった。彼が大臣に任命されたことで、財務省においては当初慎重論もあった¹⁰ この改革案が最終的な形となることが促進された。議会は強く改革を支持し、とりわけ法案の2人の提案者 (rapporteurs de la proposition de loi) である下院のディディエ・ミゴ (Didier Migaud) (社会党) と上院のアラン・ランベール (Alain Lambert) (保守政党 UMP) の2人のリーダーシップが改革の遂行に大きな役割を担った。

議案は下院予算委員会委員長の署名の下に2000年7月11日に提出された。上院第2読会における組織法案の議決は2001年6月28日であった。議会審議が2000年夏と秋に中断していることを考慮に入れると、議会審議は実質6ヶ月しか要しておらず、例外的な合意の産物であるとみなされている。

このように、LOLFはRCBと異なり、議会主導で導入された改革である(このような「議会の取り込み」はアメリカのGPRAとも共通する、「近年の」傾向と言えよう)。

・議会の権限強化

LOLFに関わるフランスの文献は議会の権限が強化されたことを非常に強調している。確かにLOLFによって議会の権限が一定強化されている部分もないわけではない。その一つが議会の予算修正権である。第5共和制ではその憲法自体が明確に議会の予算「増額」修正権を否定していた。

(憲法第40条)

「国会議員によって提出される提案や修正案は、これらを採用すると公的収入を減少させたり、公的支出を創設したりないしは増加させたりする結果をもたらす可能性がある場合には受け付けられない。」

1959年オールドナンスに基づく予算はインクリメンタリズムであったし、いずれにせよ政府から提出される予算案は細かい性質別の分類で議決を行うものであり、議会側としては個別支出の減額しか修正案を提出することができなかったわけである。

LOLFの導入によって、増分主義は廃止され、予算総額の増額は不可能で

はないにしても、常態ではないという前提でものを考えることが求められるようになった。この点では議会の決定権はさらに狭められたわけだが、これを補償する措置として議会の「配分」に対する修正権が強化されたものと思われる。

具体的には、議会の予算増額修正権の否定（憲法第40条）に関わる「支出」(charge) が「ミッション」に関わるものであることが明記されることとなった(LOLF 第47条)。したがって議会がミッションの中の、プログラムの配分を変えることが可能となった。ただしミッションの創設自体は政府でなければできない(LOLF 第7条)。他方でプログラムの創設は可能となっている。

この他、LOLFの下では、両院予算決算委員会の権限が体系的に強化されているのが特徴である。評価性支出（その範囲はLOLF第10条で規定）を超過する場合、移用(transferts)、流用(virements)デクレの場合(LOLF第12-III条)は署名の前に両院予算決算委員会に事前に通知されねばならない。取消デクレ(LOLF第14条)、特別充当会計支出割増アレテ(LOLF第21-II条)の場合も同様である。予算補正デクレ(décret d'avance)¹¹はコンセイユ・デタの答申を受けた後7日のうちに、両院予算決算委員会の答申を事前に受けねばならない(LOLF第13条)。支出を執行不可能とするあらゆる国の行為は予算決算委員会に通知されねばならない(LOLF第14-III条)。

このようにLOLFにおいては、少なくとも議会の中では財政問題に最も精通している予算・決算委員会のメンバーに、財政状況を漏れなく通知し、財政政策のステークホルダーとしての関与を全面的に認める姿勢をとっていることも特徴である。

4 LOLFにおける政府職員の取り込み

LOLFは業績予算であると同時に枠配分予算であるという二重の構造をもっている。これは裁量の余地を与える以上は結果で評価されねばならないという建前のためであるが、当初より、この裁量の余地は各省庁の最上位の幹部職員にのみ与えられるものではなく、むしろ現場の職員に与えられるべきものであった。それによって彼らのモチベーションが高まることが期待さ

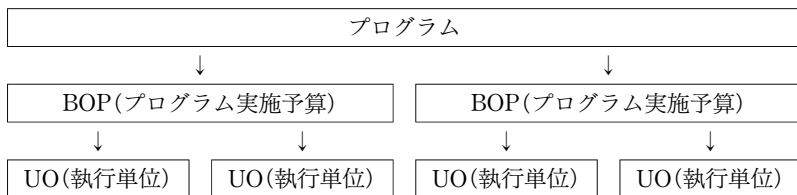
れていたからである。このことは、PPBS (RCB) 期の各省庁における「分散化」の実験、その後80年代以降の各省庁での試行錯誤、「公共サービス刷新運動」期のサービス・プロジェクトや業績契約でも重視されたところである。現場の業務単位は業績を上げたことを何らかの形で証明しなければならないが、それと引き換えに予算や人事の裁量権を与えられ、職員の待遇改善や庁舎の整備といったことについてまで他の予算を流用してこれに充当することがしばしば認められてきた。

LOLF の下では他の予算を人件費に流用することは禁じられているが（非対称流用制度）、人事の空きポストをその年度に他の経費項目に流用することは認められている。このような、枠配分予算の現地機関に至るまでの細分化（プログラム実施予算（BOP））と裁量の余地、それに見合う業績契約といった枠組みが、LOLF の制度の下で政府職員を動機付け、成果思考の行政に転換するために考えられた仕組みであった。それと同時にこのような枠組みの意義について、政府職員全般に認識を拡げるための宣伝活動も盛んに行われた。

・地方出先機関への業績予算の展開

ミッション・プログラム・アクションの体系によって構成された成果志向の業績予算の執行のために、「プログラム執行予算」(BOP: Budget Opérationnels de Programme)、及び「執行単位」(UO: Unités Opérationnelles) が考え出された。この制度は LOLF に当初より規定されていたものではなく、行政内部の工夫とみなされる。LOLF の精神はインプリメンテーションにおいて議会の権限を再強化することと、成果志向の行政のために管理者（政府職員）に裁量の余地を与えた上で成果に対する責任を負わせようとするものだが、BOP / UO の手続は後者を具体化しようとするものと言える。

図3：プログラム・BOP・UO



BOPはあるプログラムの細分化であって、当該プログラムに関連する予算と業績目標を、ある責任者の下に、一定の管轄範囲ないし一定の地理的範囲の上を下ろして行ったものである。したがってある成果目標を達成するために必要な裁量予算が責任者に与えられることになる。

BOPはさらに複数のUOに細分化される。BOPが決定と統合化の単位だとすれば、UOは執行の単位である。業務を直接管理するのはUOであって、BOPは間接的にのみ業務に関わる管理の単位である。

BOPやUOが具体的にどの水準に行政単位に割り当てられるかは問題ごとに異なる。BOPは中央省庁の一部局として置かれる場合もあれば、州レベルの出先機関、またさらには県レベルの出先機関におかれる場合もある。UOも同様であって、中央行政の一係である場合もあれば、州出先機関のBOPに対する県出先機関のUO、あるいは州や県の出先機関の一係としてのUOなど、様々な形態が考えられる。典型的には、BOPが州出先機関に置かれ、UOが県出先機関に置かれる場合が多いと考えられている。BOPの責任者が複数のUOを束ねると同時に、1つのUOの責任者でもある場合も多い。2006年には2140のBOPが稼働中である。

BOPが構成されると、それぞれに目的別及び性質別の予算が生まれ、マトリクス状に表示される。性質別予算はあくまで表示(情報提供)のためであって、相互の流用は許可なく自由に行うことができる。したがってBOPは枠配分子算の細分化の性格を持っている。しかしながら非対称流用制度 (fon-gibilité asymétrique) の下で、人件費の上限だけは超えることができない。ただし非対称流用制度の適用義務はプログラムの単位までであり、これをBOPの段階にまで適用するか否かは、プログラム責任者の裁量にゆだねられる。

BOP はプログラムの細分化であるから、BOP はプログラム予算の川上と川下の両方で機能することになる。すなわち予算編成の場合はボトム・アップで予算を積み上げていかねばならないし、プログラム予算が定まればこれを BOP の段階まで具体化し、予算配分する必要が出てくる。

予算編成の場合は、UO から必要な予算の要求を積み上げていく。BOP の責任者は、プログラム責任者から割り当てられた資源配分の枠内で UO の間での資源配分を行う役割を担う。BOP の予算等はプログラム責任者に提出されるが、その前に財務統制官（本省 BOP の場合）、ないし地方財務支局長（TPG）とプレフェ（地方出先機関 BOP の場合）の検査を受ける必要がある。BOP 予算案には BOP 業務計画、予算（性質／目的別マトリクス表示）、雇用計画（schéma d'emplois）、業績情報からなる。プログラム責任者は、主として BOP 予算案の目標と手段の整合性の審査を行うことになる。

予算執行に関しては、BOP 予算、UO 予算の配当とともに、人件費（第 2 部予算）とその他予算の 2 つに分けて配当が行われることになっている。UO 予算が配当されると非対称流用制度の制約の下で、自由に予算を用いることができる。しかし BOP 予算責任者は年度内に UO 予算の自由な再配分を行うことができる。

BOP や UO の数や、相互の流用の運用も選択の問題となる。UO の数が少ないと BOP 責任者の裁量の余地が狭まるが、UO の数が多いと BOP 責任者にとって管理が複雑となる。プログラム管理者にとっては、一つ一つの BOP を分離した方が BOP 自体の裁量の余地は高まるが、プログラム管理者自身の裁量の余地を高めるためには BOP 間の流用が望ましいことになる（Ingelbert (2005)）。

・地方出先機関での「実験」

LOLF と並行して各地で試行プロジェクト、実験手続が展開されてきた。実験は主として枠配分予算の地方出先機関における運用の試行、とりわけ人件費の未利用額の他用途への流用などの企てが中心となったが、本格実施に近づくにつれて、他の様々なプロジェクトも行われるようになっていった。実験手続は 2003 年から 4 省庁、45 箇所で行われた。2004 年にはこれが 150 の

部署に拡げられた。2005年には15省庁、500の部署で実験が行われ、予算額で28,240百万ユーロ、職員数で629,405人に関係するものとなった。教育省、経済・財政・産業省、農業省、法務省の5省庁とその地方出先機関で予算額の85%にわたる。

表4：地方出先機関における「実験」の進捗度

	2004	2005	2006
枠配分予算	150部署12%	500部署41%	100%
プログラム構造作成	3部署0.25%	370部署31%	BOP 責任者約1200 (ただし同一責任者 複数BOP関与あり)
AE / CP 管理	0	58部署 5%	
人件費総枠管理	145部署12%	390部署32%	

出所：HP 文書

このような枠配分予算の最大の効用として喧伝されているのが、職員とサービス利用者の両方の便宜を図るための、設備の改善である。

「いくつかのプレフェクチュールでは、得られた財務的操作の余地を、例えば庁舎の近代化と接遇の改善に再投資している。」

当然その財源は組織再編や行政手続の簡素化によるものもあるが、人件費における空きポストを流用したものが多い。

その他、公共サービスや職員の待遇改善に財源を流用した例として紹介されているのが、高校中退の率が高い地域で財源を優先的に高校・職業高校に充当した例（ポルドー大学区 (académie)）、振替納税率の低い田舎で集中的にキャンペーンを行い率を挙げた例（アヴェロン財務支局 (Trésorerie Générale)）などである。

試行プロセスを運用する中でいくつかの問題点も出てきていた。とりわけ中央行政、本省の対応の問題が指摘されている。本省は地方出先機関の試行プロセスを充分支援していないというものである。枠配分予算や人件費総枠管理には人件費の正確な見積もりが必要で(空きポストの管理など)、そのための情報システムを整備した省庁もあったが、そうでない場合には出先機関が独自に簡易なものを作成しており、精度に問題もあったようだ。そもそも

フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制
手続面一般に本省の対応の遅さが以後の手続を遅らせたことが指摘されている。予算配当の遅れもあり後の手続を混乱させた（Expérimentation 2004 - Bilan et premier enseignement）。

・各種の宣伝・覚醒活動（Communication et Sensibilisation）

LOLF に対する理解を政府職員の間浸透させるため、様々なキャンペーン活動や、情報提供が行われてきた。1つは予算改革活性化・検証州委員会（Comités régionaux d'animation et de suivi de la réforme budgétaire）が各州に設置され、最低年2回会合を開くことを定めていた。州財務支局長、県財務支局長、プレフェ、各省出先機関の代表を招集し、地方出先機関におけるプロジェクトの進行管理を行っていた。

意識を高めるためのシンポジウムの類も頻繁に行われた。とりわけ「経験共有州大会」（Réunion régionale de mutualisation）が2004年11月15日（Poitiers）を皮切りに、2005年10月24日（La Réunion）まで17回行われている（財務省 HP より）。

・マネジメント・コントロール

PPBS の時代に並行して公共経営が発達したのは、PPBS に直結するわけではないが、国の経営近代化の精神を具体的に体現するものとの意識からであった。各種の公共経営実践の中でも、原価計算や業績測定などのマネジメント・コントロールが最も代表的なものであった。そのようなマネジメント・コントロール実践は PPBS が終了して以降も、80年代から90年代にかけて、各省庁で散発的に試行錯誤が繰り返されてきた。

このような実践は LOLF の際も並行して発展させていくべきものとして考えられた。しかし2000年の Weiss 報告¹² がこのような実践の棚卸しを行った際、主たる発見はマネジメント・コントロールの定義が曖昧になっており、各省庁の実践の何をもってどこからマネジメント・コントロールと言いつのか明確でないという点であった。もう一つの重要なポイントは、マネジメント・コントロールが様々な業務を兼務する部署に担当させられており、固有の職能を確立しておらず、したがってその組織内における重要性の低さ

も感じさせるものであった。これらの定義の明確化がインプリメンテーションの逸脱を防ぐために必要と考えられていた。

マネジメント・コントロールの定義の明確化と、省庁間での共有、マネジメント・コントローラー職能の確立、マネジメント・コントロールを通じた経営対話の促進といった課題が、当時人々の念頭にあったものであった。当初はマネジメント・コントロールを全省庁にはりめぐらそうとする意図があった(Viala (2002))。これらの意図を具体化したのが、2001年6月21日閣議通達「行政におけるマネジメント・コントロールの発展について」である。これに基づき、各省庁は2001～2003年の間の「マネジメント・コントロール発展3ヶ年計画」を作成することとなった。マネジメント・コントロールの定義は、Weiss 報告において用いられた以下の定義を踏襲し共有するように求めた。

マネジメント・コントロールの定義 (2001年6月21日通達)

マネジメント・コントロールとは、ある責任者によって、その管轄範囲の中で実施(mise en oeuvre)される制御システム(systeme de pilotage)である。それは人的資源を含む、拘束された手段と、展開された活動、あるいは得られた成果との間の関係を改善するために行われる。それは方向性を定めた事前の戦略的手続によって定められた枠組みのもとで行われるものである。

実際には、このような通達だけではマネジメント・コントロールの発展には十分ではなかった。各省庁において、この問題についての管理、モニタリングのための組織を設定していなかったこと自体、省庁レベルでの関心の薄さを示しており、このような組織なしに通達で定められた活動を展開しようとしたため、膨大な手間を要した。実際、この問題に再び関心が高まるためには、LOLFの作業が具体化し始める2003年秋を待たねばならなかった。その後の展開がどのようになったかについては、後に検討を行う。

5 インプリメンテーションの成果の検証

以上、LOLF では議会と政府職員を取り込んで改革を進めるための様々な工夫を行っていた。このことがどこまで機能したかについては未だ十分な情報があるわけではない。しかし、LOLF 予算を初めて編成した後、いくつかの総括が始めており、LOLF の現場における「実態」が少しずつ明らかになりつつある。

・議会関係者の熱意

LOLF も議会主導で導入はされたが、改革の遂行とその利用に関する、国会議員の参加意欲は、あったとしても限られた国会議員の間に留まるという声もあった (TPG de l'Orne)。これは2003年頃の状況であるが、現在の状況をいくつかの報告書によって確認しておこう (Bouvard, Migaud, de Courson & Brand (2006), Lambert & Migaud (2006))。

LOLF の正式な導入に入る直前に、Lambert & Migaud (2005) は、決算審議を議会の中心に置くことと、成果志向の予算審議を実現することの2つを、今後の議会における LOLF の課題として掲げていた。

① 決算

2005年中に審議された決算は、旧オールドナンスの下で行われる最後の決算であるが、そのやり方は LOLF の視点を大幅に採り入れていた。そこでは、いくつかの革新が導入されている。例えば上院予算決算委員会は各省事務官を「証人喚問」のような形で座らせ、事前通告なしに答弁をさせるといったことも行われている (Lambert & Migaud (2006))。それでも全般的には長い伝統を変えるには至っていない。「しかしながら議会関係者は決算法案審議に対して未だに無関心であることはなげかわしい。なぜなら、この議論の利益はきわめて明確に改善されたにもかかわらず、限られた聴衆しか得なかったからである。」 (Lambert & Migaud (2006) p32)

② 予算配分権

LOLF 最初の予算案である2006年度予算案について、下院における動向を見ると、議院、ないし委員会により106件の修正案の提出があり、これは前年

度と比べれば顕著な増加となっている。そのうち15件が採用されている。同一ミッション内のプログラム間の予算再配分の動きを全て総計した金額は、11億ユーロ（プラス5.4億とマイナス5.7億）に上る。ただしこの金額も一般会計予算総額2660億ユーロ、政府による再配分額19.7億ユーロ（プラス11.5億とマイナス8.2億。ただし政府側の誤りの訂正である自治体向け融資約50億ユーロ追加を除く）と比較すれば限られた数字であると言う。

表5：下院における予算配分の修正案

ミッション プログラム	増 額	減 額
<u>交通法規違反取締</u>		<u>0</u>
交通法規違反取締		-140,000,000
レーダー・若年者免許取得補助	+131,000,000	
運転免許	+9,000,000	
<u>国の対外政策</u>		<u>0</u>
在外居留仏人・在仏外国人 文化・学術的影響力の拡大	+323,000,000	-323,000,000
<u>国の一般行政と地方行政</u>		<u>-2,000,000</u>
地方行政		-500,000
政治・文化生活と市民団体		-1,500,000
<u>農林漁業・農村問題</u>		<u>0</u>
農業政策運営・管理		-326,000
農漁業持続可能性管理と農村開発	+326,000	
<u>環境と開発</u>		<u>-1,000,000</u>
環境政策と持続可能な開発の運営・管理		-1,000,000
<u>学校教育</u>		<u>0</u>
国民教育省政策の支援		-1,000,000
学童生活	+1,000,000	
初等・中等私立学校教育		-1,900,000
初等・中等私立学校教育	+1,900,000	
<u>国土政策</u>		<u>-2,000,000</u>
地域開発と都市計画		-2,000,000
建設政策		-60,800
地理情報	+60,800	
<u>研究・高等教育</u>		<u>0</u>
研究政策とその管理		-3,000,000
高等教育と大学研究	+3,000,000	
<u>交通・輸送</u>		<u>-30,000,000</u>
陸上・海上交通・輸送	+70,000,000	-30,000,000
国鉄債務管理		-70,000,000
<u>15修正案合計</u>	+539,286,800	-574,286,800

出所：Bouvard, Migaud, de Courson & Brand (2006)

結局、両院の予算修正の議案は下院117、上院88の提出があった（Migaud & Lambert (2006)）。LOLF は予算配分権に関して新たな権利を議会に提供しているから、このような修正議案は今後とも増加の見込みである。

予算配分権の最大限の活用という観点から、政府側の対応にも一定の批判が行われている。下院報告書によれば、まず第1に、たった一つしかプログラムのないミッションが設定される場合があり¹³、裁量権を奪うものとして議会側は改善を要求している。第2に、逆に一つのミッションがあまりにも数多くのプログラムを包含し、統一性・整合性を欠き、わかりにくいものがある（研究・高等教育の13プログラムなど）。第3に、複数領域に及ぶものを一元化すべきものもある（例えばミッション「環境・持続可能な開発」には、ミッション「経済開発・調整」のプログラム「技術的リスクの制御と予防及び産業開発」が含まれるべきである）。そして一つのミッション、かつ／または一つのプログラムの予算規模が大きすぎ、議会の裁量権を奪うものがある（210億ユーロを集約するミッション「国防」のプログラム「軍隊の養成と雇用」は3軍への分配も可能でない）。

究極的には、予算修正提案が出て政府の要求によって、取り下げ、拒否、政府側の事後的修正案などで効力を狭められるのが第5共和制の伝統であり、現在でもこれが続いているとして下院報告書はこれを嘆いている（Bouvard et al. (2006)）。

以上、議会の予算配分権には技術的・制度的限界もあり、また政府の対応にも依存する側面もあり、さらに議会側によって潜在的可能性の全てが活用されているとまでは言えないが、概して他の諸問題に比べれば議会側の関心が高く、一定の活用もなされている様子がうかがえる。

③ 業績志向の議論

これに対して、成果志向の議論が行われている徴候はまだ見られない。両院のLOLF実施検証グループは、「議論は未だに手段を志向し、十分に業績の方に向かっていない。」(p33)ことを嘆いている（Lambert & Migaud (2006)）。背景には審議の形式と中身がほとんど変わっていないことがある。とりわけ、年次業績計画の業績の側面はほとんど議論されていない。議論の時間は一般審議（discussion générale）に多くが割かれており、そこでは発

言者は支出の増減に関心を集める傾向がある。下院のメンバーはこのような傾向を克服するためのいくつかの提案を行っている。活発な審議が行われやすい拡大委員会 (commissions élargies) の慣行を拡大する代わりに、形式的な議論に終わりがちな一般審議や予算質疑 (questions budgétaires) に充当する時間を限定することが求められる。委員会の委員長を介して報告者が業績の問題により多くの時間を割くよう求めることである。

概して、議会における業績指標に関する議論は低調であるようだ。しかしこのことは LOLF に関する議論が全く低調だと言うわけではない。とりわけミッション内のプログラム間予算配分に対する議会の予算修正権の拡大については強い関心を集めている様子である。このような両者の対比は、LOLF の大義名分とその本質との乖離を示すもののようにも思われ、この点は後に議論を必要とするところである。

④ 業績指標それ自体の価値

Lambert & Migaud (2006) はとりわけ LOLF の官僚主義化の危機を指摘するものだが、この観点から、業績指標は簡素化するよう勧告している。現状には問題があり、指標の数が多すぎる、信頼性が低い、有益な情報をもたらさない、といった批判がある。政府職員は形式的な義務の遂行としてしかこの問題をとらえておらず、労働量を増やすこの手続に疑問を持ち始めているとしている。

これは政府職員へのヒアリングをもとにした彼らの見解であるが、興味深いのは、LOLF を自ら導入した議会人自身が業績指標の意義を疑問視し始めていることである。彼らは、このこともあって既に業績指標を活用している他の国々に視察に出かけている。彼らが他の国々の経験に学んで得た結論としては、業績は指標に還元されないということである。業績手続は戦略と目標を定義する手続であり、それらが指標により「例示」されるに過ぎないと考える。どのような指標であっても不完全性と副作用を持たないものはない。指標それ自体が目的となることはありえない。しかしながらそれが使われるのは、それが存在する唯一の業績測定手段だからからである。

スウェーデンでは議会の委員会が指標の削減と優先順位付けを検討している。目標・指標は議会の監視下にある監査機関により見直される仕組みになっ

フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制
ており、緩やかだが継続的な改善が行われている。オランダでも業績指標が議会審議で十分活用されないことが問題となっている。社会的効果測定 of 困難に直面し、指標を設定する領域と、その設定が困難だが、その代わりにより包括的な政策評価の対象とする領域を分けようとしている。カナダでは2003年以降指標の数を減らし、全てを数値評価することはしない方針としている。イギリスではNAO (National Audit Office) により指標の検証が行われているが、2006年では目標が適切に設定され測定されているのは30%に過ぎないとしている。

以上から、Lambert & Migaud (2006) はいくつかの教訓を導き出している。第1に業績指標の改善には時間がかかるということである。第2には指標の監査が不可欠だということである。第3に指標（業績予算）は並行して（各省庁・出先機関の）マネジメント・コントロールシステムと接続されるべきである。第4に指標の数を制限するべきである。活動指標、情報が提供されない（空欄の）指標、情報収集のコストが甚大である指標、信頼性にかけて歪みを含む指標を廃止するべきだとしている。第5に指標は定期的に見直し・変更がなされねばならない。第6に全てが数値評価できるわけではないので、有用性に疑問のある一定の社会経済効果指標を放棄するべきである。これらの領域は別個により質的な政策評価の対象とするべきである。

このように、議会の業績指標に対する見方はきわめて現実的であり、それほど有用性を高く見ているわけではない。このことは議会自身が業績手続の推進者であることを考慮に入れると驚くべきことであるが、LOLFの真の狙いについて考える上での材料を提供するものである。

・政府職員のモチベーション

LOLFの「産みの親」である両議員をミッションの代表とする Lambert & Migaud (2006) の危機感、手続の増大によるLOLFの官僚主義化の危機であった。そのことはとりわけ政府職員に対するヒアリングの中から強く感じられるものであった。

「本ミッションが調査を行うや否や多くの調査対象者に指摘されたことは、LOLFの実施が「官僚主義化」していくことについてのリスクであった。」(p3)

「以上のことから、政府職員は追加的な労働負担に直面しており、彼らはその正当性を必ずしも感じていない。」(p 3)

手続の複雑さはLOLFの本質によるところもあり、Lambert & Migaud (2006)はその労働負担は正当なものであると主張している。しかしその労働負担の増大はLOLFが予定していない、政策実施の担い手の、独自の判断による部分もあり、この部分を問題視している。

「管理の負担は同時に組織法の諸措置を実施する際に、条文のどこにも規定されていない、不適切な選択を行ったことと、各省庁によるLOLF実施の十分な準備の直接的帰結でもある。」(p 3)

その危機感は深刻である。

「もっと深刻なのは、LOLF流管理の官僚主義化は政府職員の意欲をくじき、管理者のやる気を失わせるかも知れず、ひいては、公共政策の有効性を小さくするかもしれない。」(p 4)

「今日、改革の全般的信頼性が危機にさらされており、これからしばらくの間の決定的局面で失敗することは許されない(il ne faut pas rater le rendez-vous des semaines qui viennent)。」(p 4)

このような、各省庁自らの判断の誤りにより政策実施を極めて難しくしている要因には、まず支出官庁側の責任が考えられる。加えて財務省によって行われる財務統制にも大きな問題がはらんでいる。最後に情報システムの不具合も問題をさらに複雑化している。

① 支出官庁「本省」の中央集権的慣性

支出官庁の「本省」の問題を端的に言えば、それは地方出先機関に十分な権限を移譲しようとしないうことである。このことはRCBの時にまさやかかれていたことだが、LOLF導入に至ってまた同じ傾向が出てきたことになる。

本省が地方出先機関の権限を維持する端的な手段としては、BOPの数を増やし、一つ一つを小さくして、裁量権を奪うことが指摘できる。もう一つの方法は、裁量予算ではあっても目的別(アクション)あるいは性質別の細分化を非常に細かくするというやり方である。これらに関しては財務省予算局・予算改革局の指示が2006年以前に出ていたが、これに従わない形で行わ

れており (p 4), 支出官庁側の責任が明白である。Lambert & Migaud (2006) は省庁が財務省の提言に従わなかった理由を「いつか聞きたださねばならない」(p 4) と述べている。

第1に BOP と UO の数が多すぎる。BOP は約2,300, UO は約18,000存在する。BOP は計画と資源配分の単位であるから、予算作成や執行報告の負担は大きなものがあるが、その数が多いと政府全体での負担は膨大なものになる。また財政規模が小さいのに管理業務ばかりが膨大にあるような予算単位ともなってしまう。80万ユーロ予算（農林県事務所）といった例もある。地方出先機関でなく本省に BOP が設置された場合も、単に予算を性質別に区分するためだけのものも多く、このような BOP は統合されるべきである。とりわけ、

「いくつかの本省 BOP と地方出先機関 UO の組み合わせは、明らかに本省レベルに予算計画の権限を維持するか、ないしその時まで地方レベルで管理されていた権限を本省に取り戻すために企てられたものである¹⁴。」(p 5)

それゆえ BOP の合併による削減が主張されている。とりわけ枠配分予算の流用の自由を拘束しかねない、予算を性質別、ないし支出種類別に特定化するためだけに設定された地方出先機関 BOP の廃止が主張されている。同時に UO の削減も必要となる。

第2の問題となる傾向は、支出官庁が、目的別ないし性質別の予算分類を極めて細かく再分化していることである。

目的別分類に関しては、しばしば透明性を高めるとか、情報提供のためとかによって、本省が年次業績計画の中に非常に詳細な予算分類を盛り込んだ。結局「アクション」の下にその下位分類 (sous-action), 及びそのまた下位の分類 (sous-sous action) を設定するなどして、予算の執行単位は2006年で2,934項目となっており、当初予定されたものの3.5倍となっている。

これにより、予算執行上作成が必要な文書の数が増えることとなる。これについては下記に示す財務統制上の問題、情報システムの欠陥とあいまって、膨大な作業量を地方出先機関の側にもたらしている。

その他様々な拘束的措置により、大半の BOP 責任者は、予定された経営の自由を享受できないと考えており、このような自由をしばしば「おとり＝ル

アー」(leurre)とみなしている(p18)。質問表に対しては、BOP責任者の25%のみが支出の流用可能性が増えたとみなしているが、45%が不変、16%はむしろ減ったと考えている。

② 財務統制の問題

財務統制の問題は各支出官庁内部の問題と言うよりは、財務省の財務統制官、ないし出先レベルでは県財務支局(TPG)と、各省庁の間の関係の問題である。こちらも極めて深刻な問題であり、同時にかなり技術的な問題でもある。この問題には債務負担行為・支出負担行為・財務統制官の役割の改革の問題が背景にある。さらに新たに導入された財務統制制度には、予算調整制度の影響があり、この問題についての理解も不可欠である。

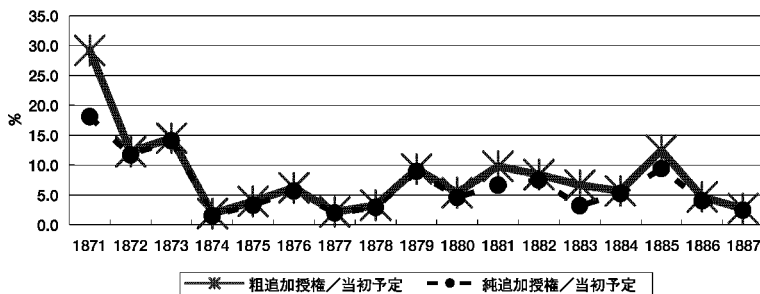
補論：財務統制官による支出負担行為の統制、およびLOLFにおける債務負担行為・支出負担行為・財務統制制度の改革

・財務統制官による支出負担行為統制

フランスの予算執行統制過程においては、命令機関と出納機関が区別されており、出納機関＝会計官は命令機関から支払命令を引き受ける際に、「査証」(visa)を行う。しかしながら、このような命令機関・出納機関分離原則に基づく支出行為段階の「査証」とは別に、支出負担行為に対する「査証」も存在する。ここには「財務統制官」(Contrôleur financier)の役割が関与しており、フランスの予算制度を理解する上で重要となる。

予算統制は契約後の支出の事実を現物の存在と共に確認する調定と、それを基に支払の命令を下す支出行為が基本となっているが、現実には既に契約してしまったものを取り消しにすることは難しい。19世紀後半には予算の超過が頻発、相当の割合に達していた。これに対し議会も予算の事前議決の原則を名目的に守るため¹⁵、「追加授權」(crédits additionnels)による事態の追認を行っていた(Kott (2004) pp.92-100)。

図：1871～1887年の予算執行



注：追加授權自体に対する「取消」が存在するため、粗追加授權と純追加授權の差が生じる。

支出官庁を議会の統制下に置こうとする改革案の流れ (Kott (2004) pp.59-67) の延長線上に、1890年12月26日財政法59条によって最初の支出負担行為会計制度が導入された¹⁶が(同 pp.121-122)、現在に至る本格的な支出負担行為統制制度が導入されたのは1922年8月10日法によってである。この時から財務統制官¹⁷が、財務大臣により任命されることとなった。財務統制官は予算省に直属するが、各省に配置される¹⁸。大きな省の場合には複数の財務統制官が配置される。財務統制官は予算の正確な計上、資金の有無 (disponibilité)、支出見積りの正確さ、法律・行政規則の遵守、盛り込まれた措置・政策の財政に対する短期的、ないし中長期的影響を審査する (Muzellec (2006))。合規性統制が基本だが、しばしば予算の妥当性 (opportunité) の審査にまで入り込み (Kott (2004) pp.374-384)、支出官庁、議会から見て越権行為と感じられ批判的に受け止められてもきた。

財務統制官の使命は統制と情報提供に分かれる。統制機能においては、まず支出負担行為の統制において、支出対象、支出の見積り、正確な予算計上を記した文書に「査証」(visa)を押す。支出行為に対しても、査証された支出負担行為に合致した計上が行われているかを確認する査

証が行われる。支出負担行為に対する査証が拒否される場合、財務大臣の答申がない限り手続を進めることができない。支出行為に対する査証を欠く場合、予算支出としては無効であり、私的に負担しない限り支出はできない。

情報提供機能においては、各省庁の全ての法案、政令、意思決定の予算的影響に関して、財務省の代理としての「答申」(avis)を行う。さらに支出官庁に置かれた位置づけから、財務省、会計検査院、議会予算委員会に報告を行う。

地方出先機関においては、財務統制官の機能は県財務支局長(Trésorier-Payeur Général)によって担われている。ただしこちらの場合は財務統制官の統制ほど絶対的なものではなく、県財務支局長による答申が「否定的」(défavorable)なものであっても、資金不足(non-disponibilité)の場合を除き、支出を妨げることはできない。答申は15日以内に行われなければならない、それは簡素なものであって、契約の影響に関する簡潔な摘要(observations)が付されている(Trotabas & Cotteret (1995))。

この、財務統制官の役割を含む、支出負担行為統制に関しては LOLF において大幅な見直しがされており、LOLF において重要な課題となる。

・債務負担行為・支出負担行為制度の改革

債務負担行為 (autorisation de programme: AP) と年割額 (crédit de paiement: CP) の制度は、フランス政府 (地方自治体には制度化されてこなかった¹⁹⁾) に定着した、単年度主義を乗り越える複数年次予算管理の手法である。それは1959年1月2日組織オールドナンス第12条によって、以下のように規定されている。

「債務負担行為は、法に規定された投資の執行のために、契約することを許可された支出の上限を構成する。…資本的事業に対する年割額は、これに関わる債務負担行為の枠組みにおいて契約された契約額を負担するため、当該年度の間には支出行為、ないし支払が可能な支出の上限を構成する。」

債務負担行為は金額の上限もなく、期間の限定もなく契約が許可されることであって、事の本質上単年度を越える事業にのみ許されており、經常経費に使われうるのは複雑な軍事物資など例外的事項に限定されている。次いで年割額は毎年度予算に盛り込まれ、当該年度に使われる支出の上限を定めるものである。基本的な問題状況は日本と大きく変わるものではない。債務負担行為と年割額は必ず組み合わせて使われることから、しばしば“AP/CP” 手続と略称されてきた。

LOLF の導入に伴い、この債務負担行為の制度に改革がなされた。LOLF は単年度主義を原則としている。これは多年度予算の傾向も国際的にある中奇妙に思われるかもしれないが、枠配分予算を導入するとしても単年度主義の論理を強化せざるを得ない。というのは、多年度予算は計画された支出を結局使わなくなった場合繰越を容認するということになりがちである。ところが枠配分予算は未使用の予算を他の支出に充当することを積極的に容認するものである。つまり同じ予算項目の中の年度を越える使い回しよりも、同じ年度の中の違う項目の間の使い回しを助長するシステムだからである。

とりわけ LOLF の場合、投資的経費も含めて自由に流用できる枠配分予算であるから、必然的に投資的経費のみに認められた制度が使えなくなる。結果として債務負担行為の制度は廃止され、支出負担行為許可制度 (Autorisation d'Engagement: AE) に転換された。AE は債務負担行為と異なり、年度を越えて利用することができない単年度のみの制度である。繰越手続が行われなければ、未使用の AE は決算で取消となる。そして投資的経費に留まらず、人件費を含む全ての経費に適用される。

LOLF において、全ての予算は「支出負担行為許可」(AE) と「年割額」(CP) の 2 つに区分して表示されるようになっていいる。さらに予算の繰越は許容するが、枠配分予算の単年度主義的性格からこれを制限する立場から、年割額 (未使用支出負担行為済予算) の繰越は同一プログラムの当初予算の 3 % を超えては行い得ないこととなっている。このため AE と CP は金額として異なることもありうるが、多くは同一の数字が並ぶため、一見してこの制度の存在意義が分かりにくいものになっている。

・LOLFにおける財務統制制度の改革

上記の通り、支出負担行為の段階で予算の合規性の統制を、むしろ予算の妥当性にまで踏み込んでいることが疑われるぐらい厳しく行う制度として、財務統制の制度が1922年法により導入されていた。この制度は、LOLFの経営責任の確立を推進しようとする方針と矛盾する可能性があった。省庁の中にはこの制度の全面廃止を主張するところもあった。

しかし結局この制度は新たな形で存続することになる。制度改革は2005年1月27日デクレ2005-54によって導入された。新たな財務統制制度は、狭義の財務統制から、予算統制に重点を移した制度となった。

まず各省に配置された財務統制官が、各省の作成した当初予算計画に査証を与えることになっている。計画の存在、見積の正確さ (*sincérité*)、予算の「持続可能性」(*soutenabilité*)を審査する。「持続可能性」の審査においては、後に述べる予算調整の制約を考慮に入れる。要求された手段(予算・雇用)と事業計画の整合性を審査し、「義務的経費」の問題を考慮に入れる。例えば賃料など正確な額が計上されていなければ、予算の見積に問題があることになり、国は義務を履行できず、あるいはそれをしようとすれば財政均衡の悪化をもたらすことになりかねないからである。

同様に地方出先機関においては、県財務支局(TPG)が分権化されたBOPに対して同様の答申を行う。すなわち、それまで行われてきた財務統制官と県財務支局(TPG)による支出負担行為統制がこのような形に転化したのである。

財務統制官は今後、明確に(後述する)予算調整の制度において重要な役割を果たすべきことが規定されている。財政均衡の悪化を事前に回避するための、一定額の予算留保が構築されているか否かを確認する役割を財務統制官が担うことになっている(2005年1月27日デクレ第5条)。

以上は予算編成段階であるが、予算執行段階では、財務統制官は予算留保を減らす可能性のある措置に対してのみ事前の査証を行うべきことが規定されている。その他の予算は、枠配分予算の自由流用可能の原則

から言って、事前査証の対象とはならない。

支出負担行為に関しては命令機関の管轄であることが再確認され、財務統制官は以後支出負担行為の合规性統制を行わないこととなった。しかしながら、予算の持続可能性の観点から、財政均衡の悪化を防止するため、80%の金額を代表する20%の件数に絞って、選択的に、各支出負担行為の統制を行いうることが規定されている。

以上のように、経営の自由化の観点から財務統制に対しては簡素化の動きが見られる。そして命令機関の支出負担行為を出納機関が統制するという法的な曖昧さも排除した形となっている。しかし予算統制という新たな位置付けが財務統制に対して付与されており、その法的位置付けは即座に安定するものとも思われぬ。さらにこの改革が経営の自由につながる諸手続の簡素化に貢献したのかどうかも論点となろう。

今回の財務統制改革は、それまで明確な法的位置付けもなく行われてきた予算調整の慣行を財務統制制度の中に取り込んだものであるから、そもそもこの予算調整とは何かについて一瞥が必要である。

・ 予算調整制度

この制度は、1969～1974年、1977～1981年にかけて景気情勢に対応して行われた、投資支出の凍結を原点としている²⁰。その形態は議決によらず、予算の取消や繰越を行うことである。組織オールドナンス第13条における、「年度内に支出対象を失った (sans objet) 全ての支出は、財務省の了解の後、同相大臣アレテにより取り消しうる。」という規定の「支出対象を失った」という部分を政策的に解釈したものである。

1982～1983年には予算調整基金が創設され、1982年には債務負担行為と年割額、経済社会発展基金の1/4が当初予算から凍結された。そのうち取消となったのは、債務負担行為の52.7%、年割額の51.2%であった。1983年から対象は経常予算にも拡大された。予算調整基金は1989年に復活し、100億Fの予算が当初から凍結された。

取消の他、繰越も予算調整の手段として使われる。当初予算の3～4%に至る場合もある (Philip (1991))。

執行府に強大な権限を与えた1959年組織オルドナンスの「運用」として、必ずしも法的基盤無しに行われてきた予算調整は、LOLFの下で財務統制制度の一環として位置付けなおされているようである。

新しい財務統制制度は既に述べたように、従来の支出負担行為統制と同様に、本省では財務統制官によって、地方出先機関では県財務支局（TPG）によって担われている。LOLFの最初の予算編成において、本省では当初予算計画に対し査証が拒否されることはなかったが、BOPに対しては、「否定的答申」（avis défavorable）、「留保付肯定的答申」（avis favorable avec réserve）などが続出した。

その理由は予算不足、つまりCPがAEに不足していたからである。その背景には3つの可能性がある。第1に前年度までの債務（支出負担行為）に対して今年度のCPでは不十分である場合、第2に配当されたCPによっては義務的経費をまかなえないと疑われる場合、第3に事業に関わる情報を十分に提供しなかったとみなされる場合である。

このような措置は地方出先機関の間に強い反感を引き起こしている。それは何よりもまず自らの責任の範囲を越えることに責任を負わされようとしているからである。さらに財務統制の法的基盤にも疑問が持たれている。なぜなら第1に同じような状況でも地域によって異なる答申が出ているからであり²¹、第2に本省で財務統制官に認められたものが（要は同じ予算であるのに）なぜ地方出先機関レベルで予算がブロックされるのか不可解だからである。

このような予算のブロックがどの程度広がっているか財務省自体も情報を持たないようだが、おおよその領域は知られている。国土開発、文化施設維持、環境政策などで、いずれも予算補正デクレや年度末補正予算により年度内に割増が行われてきた領域である（Lambert & Migaud (2006) p.20）。

予算の顕著な過小配当は経営の自由を無意味にし、BOP責任者の意欲を失わせている（p21）。地方出先機関の責任者を予算の「持続可能性」確保のための努力に参加させることは、それ自体としては否定すべきことではないが、問題の源泉が彼らの選択によるのではないことで責任を負わせるのは、本省

が財政建て直しの努力を地方出先機関に転嫁することにつながる。BOPの当初予算が人件費すらまかなえない場合、過去の債務を弁済するのに十分でない場合、彼らにはどうしようもない (p22)。予算の行き詰まりを打開するための具体的な意思決定が待たれている。このことはLOLFをめぐる、経営上の自由と柔軟性という、流布されている議論の信憑性を回復するためにも必要になる (p22)。

当該年度に要求されるCPの中で、過去の債務に対するものと、新しい債務に対するものを分けて表示するようにならなければならない。体系的調査を行い、新規CPにより補填されるべきAEの額、「未払い額」を確定しなければならない。債務償還計画を立て、予算措置が責任者の側での支出統制の約束を伴うようにする。ごね得とならないように注意深く行う必要がある。しかし同時にこの措置は急いで行わないと、LOLFに対する誤解を拡げてしまう可能性がある」と主張している (p23)。

③ 情報システムの不備

当初LOLFに対応するものとして導入が計画されていたのはACCORD 2と呼ばれた情報システムのプロジェクトであった。本省でも地方出先機関でも利用でき、25,000から30,000人の利用者を予定していた大規模なものであった。

開発期間が短く、低く見積もっても3億ユーロはかかると見積もられていたため、情報市場専門委員会の否定的答申を受けて、2004年5月に財務省は公益的理由に基づく入札不調を宣言した。

そこで対応としては、既存の財務情報システム（とりわけACCORD 1とACCORD 1 bis）を適応させてLOLFに対応することとした。このプロジェクトをPalier 2006と呼んでいる。新しいシステムはLOLFの新しい予算科目の下で予算を表示しなければならず、プログラム責任者やBOP・UO責任者の権限の範囲にある支出を表示し、枠配分予算の自由な流用の管理に寄与するものでなければならず、権利確定原則に基づく新しい会計の記帳を可能にし、LOLF原価計算 (comptabilité d'analyse des coûts) を表示するものでなければならなかった。

2004年夏から始まったこの適応プロセスはきわめてタイトな日程の下で行

われたが、システムは2006年1月2日より円滑に機能をはじめた (Bouvard et al. (2006))²²。この、既存システムの適応はあくまで暫定措置であって、その次には統合情報システムを基盤に構築される新しいシステム CHORUS に全面移行することが予定されている (2009年に全面展開を予定) (Lambert & Migaud (2006))。

Lambert & Migaud 達のヒアリング調査の相手が全員一致で示す反応が、情報システムは LOLF の「汚点」(point noir) となっているということである。情報システムは複雑できわめて使い勝手の悪いものとなっている。多くの画面を開かざるを得ないこと、多くの入力を行わなければならないことなどである。とりわけ枠配分予算の流用の自由を管理するために必要な情報を提供しない点が問題である。

最後の点については、それぞれの責任者の管轄する予算額を表示しないことが最も LOLF の運用に混乱を生じさせている。財務省の進めるプロジェクト (Infocentre INDIA-LOLF) がそれで、財務省の、省庁間経営システムの企画・作成能力に疑いをもたれる結果となっており、引いては LOLF 型の管理全般への疑問も拡げている。適応プロジェクトの遅れが2006年夏まで続き、その時には「一般会計」・「予算会計」システムは安定化したが、「実施予算管理」領域に属する49システム中17システムが未だ実施に至らず、省庁間調整の過程にあった。この遅れは3つの主要領域、「実施予算管理」、プログラム・BOP・UO 各層の予算配当・執行管理、雇用・賃金管理で生じており、いずれも LOLF の根幹に関わる。管理者は道具もないのに責任を持たされる予算の管理を行うことを強いられている²³。

・その他の改革の動向

① 会計システム

LOLF における会計改革の領域は広い。新しいプラン・コンタブル (勘定科目) を導入し、権利確定原則によりより発生主義に近い会計を実現する。貸借対照表を作成し、財務諸表は決算に盛り込まれ、議会で審議する他に会計監査の対象となる。予算会計・一般会計と並行して「原価分析会計」(Comptabilité d'analyse des coûts) を導入し、プログラム原価を正しく表

フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制
示す。内部統制制度を新たに導入する等々である。

この領域での究極の問題は、政府職員が予算改革に手一杯でとても会計改革に努力を傾注できる状況ではないことである。支出官庁においても、会計改革の進捗はかなりばらつきがある。複数省庁の財務部門が、会計改革を延期するか、優先順位を明確にすることを望んでおり、例えば（当面）固定資産よりも未払金の評価に力を入れるなどのやり方を希望している。

プラン・コンタブルの実施は一応機能しているが、大きな適応上の問題がある。費用と固定資産の区別に関しては政府職員に対するきめ細かなサポートが必要になっている。会計官の中には暫定的な「一括勘定」を導入し、決算調整取引の手法によって事後的に勘定科目の分類をしないことを許容しているところもある。

内部統制に関しては、公会計局に比べ、租税総局や関税・間接税総局では遅れを生じている。公会計局も本省の内部統制に集中する方針をとっている。地方出先機関については作業はあまり進んでおらず、公会計局は各省庁に責任を持たせる方針をとっている。

以上進捗に遅れもあり、その意義についても疑問が出されることが多い会計改革であるが、Lambert & Migaud (2006) はその利用価値を強調し、説明を強化して理解を徹底すべきことを提案している。

「これら全てのテーマについて、われわれは説明の仕事が必要であると考える。ただしとりわけ、会計情報の迅速な活用を、責任者や実施階層に向けて組織する方法について検討することが肝要だと考える。」(p38)

このように言われる以上、そもそも、会計情報が本当に使われているかどうか疑問だということである。

② マネジメント・コントロール

各省庁におけるマネジメント・コントロールの進展については、会計検査院が、通常の会計検査報告に加えて2004年より（2003年度決算より）作成・報告することとなった「予算成果・管理報告」(Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire) が参考になる。この中で LOLF 改革全般の進捗と、各省における経営手法の進展についても触れられている（ここではとりわけ Cour des comptes (2006) の時点での現状を中心に見ていく）。

マネジメント・コントロールについては、2001年6月21日閣議通達「行政におけるマネジメント・コントロールの発展について」に続き、DIRE (2002)のようなマニュアルも作成されている。マネジメント・コントロールについての理解が省庁間や部局間でばらつかないようにその定義を明確化した経緯についても既に触れた。

この問題の特徴は上からの後押しが希薄だったことである。省庁を超えた指導については「行政改革閣議委員会」(Délégation Interministérielle de la Réforme de l'État: DIRE)によって限られた資源により担われていたが、2003年に放棄された。その後「公共経営・政府組織近代化委員会」(Délégation à la Modernisation de la Gestion Publique et des structures de l'État)が創設されて、これがマネジメント・コントロールの推進を使命の一つとしていたが、ほとんどその機能を果たさなかった。その後2005年にこの組織は廃止されている。その後は財務省行政改革総局(Direction Générale de la Modernisation de l'État: DGME)がその1部課においてマネジメント・コントロールを担当することとなっている。

このように省庁を超えるレベルでマネジメント・コントロールの推進に熱意が見られない中で、各省の対応にはばらつきが生じている²⁴。

少なくとも、マネジメント・コントロール担当者の配置は進みつつある。

「いくつかの省庁は明確にマネジメント・コントロールを担当する設置するか、再確認した。」(Cour des comptes (2006) p71)

マネジメント・コントロールは一般的に組織図の中に載るようになってきているが、十分な資源は与えられていない。本省の場合、各政策部門の中の庶務・財務担当部課の中に担当者や係を配置する形で対応が行われ、地方出先機関の場合はマネジメント・コントロール「連絡係」(correspondants)という位置付けや、括弧つきのマネジメント・コントローラーが多い。定員は多くても2名を超えない。

他方で重複した業務をいくつも作る傾向がある。マネジメント・コントローラーに加えて、厳密にLOLFだけのための仕事をする「業績担当」を設置したり、予算配分を行う「経営対話」担当を設置したりなどの例がある。

マネジメント・コントロールの中身も曖昧である。現状では「タブロー・

フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制
ド・ボール」に似た形態をとる仕事は全てこの名称で呼ばれている。その仕事は予算編成や予算配分、原価分析会計、そしてごく稀に活動や成果の指標に関わる（それも LOLF の指標に限定される傾向がある）。

概してこの問題は LOLF のアクションの一環だと理解されているが、必ずしも熱意をもって推進されておらず、狭義の LOLF 作成準備を超える省庁独自のアクションは存在するが、進展は劇的なものではないようだ。この取り組みは義務ではないということもある。さらに2001年6月21日通達によって企てられたマネジメント・コントロールに関する共通理解の確立というものも実現していない。

6 業績予算インプリメンテーションにおける課題

以上、LOLF はインプリメンテーションの問題を考慮に入れ、議会と政府職員に対する「取り込み」、「抱き込み」のアクションを繰り返してきたが、その効果が感じられるものも、感じられないものもある。

概して、議会に対する権限委譲に関しては理解され、受け入れられているように思われる。予算配分権の付与は議会審議において決定的な役割もっている。行政府側も、第5共和制下の伝統の延長線上に、議会に対する反対提案を行ってつぶしたり、さらに LOLF のメカニズムを悪用してプログラム間流用（正確には議決段階における予算の移し替え）の可能性を妨げたりはしている。しかしながら後者はおそらく批判を通じて正されていくものと思われ、議会に対する裁量権は全体的におおむね確保されていると見てよい。

このことがただちに、議会の審議が活性化したり、業績指標を用いた議論が行われるようになることを意味するものではない。

議会に比べると、政府職員の得た裁量権は明らかに限定的である。その背景には主として2つの問題がある。第1に、支出官庁の本省が、各部局や地方出先機関に対してきめ細かく指導する権限を、離そうとしないことである。第2に、財務省自身、とりわけ配下の財務支局（TPG）が、手続による統制に執着し、結果による統制への移行に抵抗しているように見えることである。これらはともに RCB の際にも問題になったことである（現在の議論はこの

点を十分表に出しているとは言いがたい。

・介入の権限を手放そうとしない支出官庁本省

第1の点は、LOLFが権限委譲を改革の柱に立てながら、その詳細を各省庁に委ねたことが背景にある。このことはLOLFの本来の規定が、各省庁、あるいは正確には各省庁の主要部局に相当する各プログラムに対する権限委譲であることから、やむをえないことのように思われる。しかし、この問題は、権限委譲はそもそも何のために必要なのかという動機に立ち返って考え直すべきことである。業績指標で責任を問う以上は、裁量権の付与が必要だという、形式的な思考が横行している。

しかし、そもそも経営の自由はEU基準への遵守を前提とする以上不可避となる財政的縮減の見合いとして政府職員に与えられるべきものではないか。仮にそうであれば、大多数の政府職員の間はその便宜が広く感じられるようにするためには、極力末端の経営単位に大幅な裁量権を付与しなければならない。ということは、UOの最低規模、そこに盛り込まれるべき性質別予算の種類と、それぞれの最低規模について、デクレ等で規定しておく必要があるだろう。これについては各省庁の経営裁量権に口出しをすることにつながるが、裁量権の付与が一体誰に対して行われるべきかが明確であるなら、論理的に矛盾するわけではないのである。従って階層に分かれる組織に対しては、裁量権をどの水準に与えることが最も重要な課題なのかを明確にする必要がある。

ただしこのような議論は、仮に裁量権の付与を政府の末端に与えることが重要課題だとしての話である。仮にLOLFの真のねらいが、むしろ本省の幹部職員に対して、財政的削減に関わる不満をなだめることにあるなら、それはそれで首尾一貫していると言えなくもない。本省の末端の組織単位や地方出先機関は本省に服する他はなく、抵抗があっても無視できると考えていることになる。

ちなみにプログラム責任者レベル（すなわち各省庁の幹部職員層）においては、一定のモチベーションの高まりが見られる。「彼らは一般にLOLFの実施が、前よりも彼らの活動をより面白く、より刺激的にしていることを認め

フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制
ており、今までより多くの時間を戦略の定義と組織の管理に割いている。」
(Lambert & Migaud (2006) p12) 確かに問題も残っており、省庁内の財務・
人事担当との権限の配分が依然として不明確であり、十分な権限をプログラ
ム責任者が持ちえない場合が存在する（つまり枠配分予算における財務管理
の分権化の問題が省庁内部で大きな問題となっている）。情報システムの不備
や手続の重さとあわせて、改善の余地が大きいですが、それでもプログラム責任
者の「コックピット」は整いつつあり、一定の満足感を与えているようだ。
各プログラム責任者が、予算担当、人事担当、マネジメントコントロール担
当のチーム（cellule）を持つようになっている。

したがって公共経営の導入で最も活性化した層として、議会関係者と共に
このプログラム責任者層をあげることができるだろう。とりわけ日本と異なり、
フランスでは省庁の上層職員はこれまでかなり肩身の狭い思いをしてきた
ことも背景にある。というのは、フランスでは大臣官房が発達しており、
仮にリクルートが政府職員の間から行われるとしても、イデオロギーや党派
の系列が重要であって「中立的な」公務員では用を足さない。この官房を構
成するメンバーの数が多くて大臣を取り巻き、幹部官僚を圧倒している²⁵。こ
の問題自体は解決していないが、LOLF は（限定的ではあるが）それまで処
遇に不満を持っていた幹部官僚の地位を引き上げたと受け止められていると
思われる。

・ 手続による統制にこだわり続ける財務統制

第2の点は深刻な問題をはらんでいる。RCB の際には、業績指標を整備し
てもコントロールへの貢献度には疑問があるため、財務省は伝統的な予算統
制・財務統制を手放そうとしなかったのである。しかしながら今回同じこと
は言い得ない。というのは、予算を総枠で抑え込む枠配分予算の導入により
増分主義が廃止され、既定費の見直しが容易となっているからである。これ
までのようなきめ細かい統制は論理的には不必要になっている。にもかかわ
らず財務省は LOLF 移行直前の時期に至って財務統制を新たな形で維持す
ることを決めた。論理的整合性が疑われ、かつ準備不足でもある新しい財務
統制の評判が悪いことは当然のことであろう。

国際的 NPM 論の論調に鑑みれば、このことを大陸欧州の法治主義が成果に基づく統制を妨害している典型例だとして指摘する向きが出てくるものと考えられる。一定部分的にそのような面があることは事実だが、「大陸欧州の法治国家論」（あるいはナポレオン型国家の伝統を持つ国々（Politt, van Thiel & Homburg (2007)）という型にはまった発想に依拠することは危険である。フランスの事情に関しては、外国人による制度論²⁶を、英語文献であることから国際的に認知されたものとして利用されることがしばしばある。クロジエ学派の議論に依拠する必要もないが、法はあくまで形式であって、社会学的現実がそれを用いてしばしば自らの正当化を図ろうとするものである。

特にこの問題に関して言えば、支出負担行為統制の、フランスの法体系の中における立ち位置は元々明確ではない。支出負担行為は本来、命令機関の行為である。そこに出納機関が口を挟むことは筋が通らない²⁷。法的に首尾一貫しない点は多々あるにもかかわらず、第3・第4共和制の議会中心主義や、70年代までのインフレ体質に対抗するため、社会がバランス感覚を持って、財務省に特殊な権限を与えることを許容してきたと考えた方がよいだろう。

今回、LOLF とともに、(当然のことであるが) 支出負担行為は命令機関の行為であることが再確認された。しかし同時に、予算自体が AE(支出負担行為許可) と CP(年割額) に分割され、これを財務統制官と TPG が審査する形となっているため、結局支出負担行為に対する統制が(予算統制の形で)事実上継続することになってしまっている。

さらに従来は財務統制官における本省の財務統制に対して厳しい統制が行われるものの、TPG による財務統制はあまり拘束力のないものであった。ところが今回は、本省の財務統制官が査証を拒否することがなかったのに、TPG は否定的答申、留保付肯定的答申を続出させ、予算執行をブロックしている。仮にこのような動きが、TPG が自らの権限を守り、拡大させようとする、意識的・無意識的な抵抗だとすれば、(改革の主たる担い手である)財務省は自らの配下にある公会計局出納官の動きを抑え込むことに責任を負わねばならないだろう。もちろん、LOLF の真のねらいが権限委譲と手続の簡素化にあるとすればの話である(新たな口実によってただひたすら財務省の権

フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制
限を拡張しようとしているだけならば話はまた別である)。

・その他改革の足を引っ張る要因

情報システムの問題は深刻である。この問題に対し十分な関心が払われなかった可能性がある。LOLF の権限委譲ではとりわけ予算の流用が決定的に重要である。ということは、空きポストの問題に限らず、とりあえず使われていない、余った予算がどこにあるかがリアルタイムで BOP 責任者、UO 責任者の目の前の端末に明確に現れるものでなければならない。実際には一つの仕事をするために数多くの画面を開かねばならない他、間違っただけで出てくる始末である。

この問題は、いかに政府職員の労働負担を軽減するかという問題が人を動かしていく上で決定的に重要であるか、そしてそのことがいかにエリート層により軽視されがちであるかということも示唆しているように思われる。

労働負担と言えば会計改革の問題もこれに関係する。筆者は会計改革を進めること自体は重要だと思うが、それが大規模な予算改革を進めている今、本当にやらねばならないことなのかどうかについては疑問がないわけではない。この問題は、膨大な作業量を要する経営改革における優先順位の設定がいかに重要かを示すものである。

「さらに、導入されようとするシステムがコントロールの全てのニーズに対応することを目的とすることはできない。従ってこれらのニーズの間の優先順位を明確にしなければならない。ところがこのような優先順位は調査対象となってきた大半の自治体の実践において明確には現れていない。」(Gibert (1995) p211)

しかも LOLF では、オーストラリアなどと異なり、発生主義会計と予算とはリンクしていない。あきらかに、LOLF 予算が十分に定着しているとはいえない状況で、政府職員にとって会計改革まで手が回らないというのは正直なところであろう。

各省庁や出先機関におけるマネジメント・コントロールも既に過去からの発展に加えて追加的に大きな進化が果たされているわけではない。過去から行われてきたところでは、大きな飛躍が見られないとは言え、現在でもおお

むね行われ、少しずつ新しく取り組むところが増えているといった程度であろう。各省庁は業績データに対して各省庁固有のニーズを持っている。例えば教育省では教員のデータベースの管理がRCBの時代から重要であった。そのような固有の情報ニーズを越えて、画一的なマネジメント・コントロールのあり方を強制すること自体無理がある。今後も、国のマネジメント・コントロールは必要などころでは行われ、そうでないところでは行われまいであろう。問題はむしろ局地的である。政権の中核の支持を得るほどの重要な課題として認識を得ることは未だにできていないし、今後も難しいのではないかと思われる。

7 公共経営インプリメンテーション論の課題： ゲーム・フィキシングの問題

以上、本論文ではLOLFのインプリメンテーションの過程を追い、実際に現場で機能しているものとしての改革の姿を表現し、これに一定の評価を与えた。もとより、LOLFは導入してまだ1～2年というところであって、本来は評価を与えるには時期尚早の面もある。しかしそれでも最近報告される事情の中からは示唆に富むことも多く、今後の公共経営の姿を占う上で重要な課題を提供している。評価についてはRCBの唯一の評価といわれているPoinsard (1985, 1987)が、RCBの正式の開始が1968年であることを考慮に入れると、20年近くの歳月を経た上でのものとなっており、理想的にはこれぐらいであるべきなのかもしれない。しかしRCBの場合でも最終的に言われているような評価は、改革の当初の時期から囁かれていたものであった。本書で紹介する事情は決して確定的なものでなく、今後様々なポイントについてLOLFは修正を加えていくはずだが、それでも問題の一端は示しているはずである。

本論文に示されたような事情を明らかにしているのは、主として、「LOLFの父」であるLambertとMigaudによって代表される議会人によるミッションの調査による。その正統性は広く受け入れられており、疑問が付されるようなものではない。しかし、この調査はあくまで首相の任命した（財務

省付きの) ミッションであって、アドホック組織である。そこでは明確で手厳しい、質の高い指摘がなされているが、このような「改革の監査」が今後とも継続的に行われていくかどうかについては保証の限りでない。

追加的に用いた資料が議会の報告書と、会計検査院の改革の成り行きを追いかける毎年の報告書である。これら議会人や会計検査院の LOLF 改革遂行に対する貢献は大きく、そこでの指摘はきわめて質の高いものである。しかし、これらの組織はあくまで政府内部の改革の担い手に対しては、外部から忠告する役割を果たすのであって、指摘された諸問題に対して対策を立てていくのは、あくまで政府内部で行われなければならないことである。

議会の予算・決算委員会、会計検査院は、財務省との間で緩やかな、改革推進のためのコアリションを形成しているものと思われるが、LOLF の推進者は何よりも財務省であると見ることができる。財務省が改革の担い手となっていることはある意味で幸福なことである。アメリカの NPR は政権と直結し正統性を得ていたが、小数のメンバーからなるプロジェクトチームで、OMB などに対しては権限の劣る「企画部門的な」改革の担い手であった (Moynihan (2004))。しかもアメリカの大統領制においては議会に相当の権限が与えられ、後者が政権に対して細かい介入を行うことに存在理由を置いており²⁸、裁量権を基盤とする「経営」の成り立つ余地が少ない。これに対し、ウエストミンスター諸国では首相府や財務省を中心とする一枚岩の政権運営が可能であり、中央省庁が改革のリーダーシップを担ってきたと言われる。フランスの場合は、この点では結局ウエストミンスター諸国に近く、そのこと自体は改革の遂行をむしろ容易にするものである。

しかしながら、LOLF の経緯を見ると、このことは手放しでは喜べないものである。様々な形で手続による統制にこだわりつづける財務省の姿勢を見ていると、いわゆる「政府内規制」(Régulation inside government) (Hood et al. (1999)) の議論を思い起こさせる。監督官庁や(自治体の) 管理部門が自らの監督権限に執着し、改革のたびにむしろ細かい統制を増やしていく傾向を持つことは、ありとあらゆるところで感じられるものである。背景には当然、管理・監督する側の縄張り拡張への欲求がある。フランスの動向はいつかどこかで見たストーリーを再び見せられている印象もぬぐいきれない。

財務省が改革の担い手であるならば、担い手は規制緩和、手続の軽減の障害となる利害関係者の動きを抑え込まなければならなかった。仮に省庁の縄張りの拡張が目的ではなく、欧州基準への遵守に責任を負うことを最優先するならば、それと引き換えに大胆な規制緩和を行うべきであった。枠配分子算と矛盾しかねない前年度までの支出負担行為のつけや、補正予算の慣行は改めるべきであった。これらが行われていないということは、財務省が改革の担い手であるよりはむしろ利害関係者としての性格を強く持っていることをも示すと言えよう。

LOLF インプリメンテーションプロセスの教訓は、しかしながら昔ながらよく知られた問題を再び再認識させるものに過ぎない。それは、政策実施上の問題は、実施プロセスの複雑さを十分考慮に入れて政策が設計されることによって、一定は防ぐことができるが、将来の問題を完全に予見することはできない。従って実際に政策を実施していく際に改革が「壊れる」度に、介入して問題の解決を図るような担い手が必要である。そのためには十分な権限が必要であり、同時に技術的な問題の細部にわたって監視ができるような専門性をも兼ね備えなければならない。このような役割について Bardach はかつて Game Fixing の問題として議論したが (Bardach (1977)), そのような “Fixer” をどこかで見出さねばならないだろう。

フランス公共政策・公共経営は、主としてインプリメンテーションの問題を、利害関係者の取り込みを含むボトムアップの問題と、利害関係の複雑さを読み解く社会学的分析の問題に還元して議論した。しかしながら、国全体の経営改革ともなれば問題の複雑さは尋常ではなく、かつ今日の改革は急速なスピードを持って展開される。フランスの議論は全ての問題を社会学的分析の有用性にひきつけて解釈してきたきらいがある。実務において、そのような分析は現実のスピードに対して十分間に合うものであろうか。

そのように考えると、フィールドワークに依拠した厳密な分析の有用性は否定しないながらも、時間のない状況においてはあらかじめ多くの場所で明らかとなってきたいくつかの教訓を持って現実に対処することも必要だと考えられる。この点で、改革の補修権力の確立、“Fixer” の問題があまりにも軽視されているように思えてならない。LOLF のような改革を導入する、あ

フランス業績予算改革のインプリメンテーション：政府予算の裁量と統制

あるいはその導入を検討する前に、誰が改革の壊れていく部分を次から次へと修理して回るのかという点についての、議論と決定が必要であるように思われる。そのような担い手なしに、「細部から腐っていく」改革があまりに多すぎる。技術的詳細を通じて利害関係者が自らの都合のよい方に物事を動かそうとすること、しかもそれが改革の実施の直前に、土壇場になって紛れ込むようなことが散見されるのである。

ジベールらはそのような“Fixer”の役割を、マネジメント・コントローラーに期待してきた。現実には、国レベルではとてもそのような役割を担えるような正統性を獲得していない。それならば既存の財務統制官（スパイ的に各省庁に財務省から派遣されるあたりも企業のマネジメント・コントローラーに似ている）と TPG を業績手続の担い手として位置づけ直すべきであった。そのような理論的整理のつかないまま、法的な性格を持つ財務統制を形を変えながらどうにか延命を図ろうとしている印象がぬぐえない。

フランス公共経営は今回、それまで各地で行われた努力を LOLF という形で集大成する決断を行った。これによって過去に手厳しく批判された RCB の繰り返しに過ぎないという評価を受けるリスクを敢えて負おうとしている。実際、予算書に業績指標を参考資料としてつけただけに終わった RCB と異なり、裁量の余地が付された枠配分予算でもある LOLF は決して過去の繰り返しとはいえない。しかしながら、何が本当に過去と違うのかという点に関してフランスでも十分理解が深まり広まっているのかどうかについては疑問がある。さらにインプリメンテーションの問題も部分的な対処はされてきたが、依然として課題が残っている。

注

- 1 LOLF 自体は、1959年組織オールドナンスに成り代わるものであるから、予算をめぐる基本法という意味であって、名称はその中身まで表現したものではない。
- 2 GPRA の構想は、クリントン政権主導の取り組みである NPR の報告書 “From Red Tape To Results” にも含まれてはいたが、基本的に議会主導のイニシアチブであった。参考とされたのは、OMB による1989年のマネジメント・レポートであり、カリフォルニア州サニーバール市の実践であった。後者をモデルに上院議員 William Roth が1991年

に提出したのが最初の GPRA 法案である。その後数次にわたって書き換えられ、上院では党派を超えた支持を得たが、下院からの法案提出に至らなかった。法案見直しの間、OECD 諸国の実務が参照され、1993年の最終法案提出の際には大統領、上下院全ての強力な支持を受けた (Moynihan (2004) p384)。

議会と並ぶ、第2の重要な利害関係者は政府職員である。NPR / GPRA 改革は政府職員への統制を強化するよりは、むしろ現場への権限委譲を進めるという哲学を持っていた。その例の1つに、Reinventing Laboratories がある。これは、各省庁の前線の職場に設けられた、チーム志向のボトムアップ戦術であり、現場発の改革を展開した。この Lab は「NPR タスクフォース」の尖兵として、「全く新しい仕事のやり方、情報共有の仕方、失敗と成功の省庁横断的相互学習の方策を積極的に試してみるための組織である。」Thompson (2000) は、この Reinventing Lab を、NPR 改革で最も機能した部分として非常に高く評価している。このリインベンティング・ラブと関連して、アル・ゴアは、「ハマー賞」(Hammer Award) という、デミング賞に近いものを設定し、優良事例を表彰することで追加的なインセンティブを与えようとした。一般に、この時期80年代末に行政でも試された TQM 的手法をさらに発展させようとする企てがなされている (Ingraham, Thompson & Sanders (1998))。さらに Reinventing Lab と関連して、存在する省庁内規制や方針から逸脱する権限/裁量を「特区方式」的に特別許可して与える “Waiver” の制度も存在した。

- 3 ただしプログラムは省庁内の部局とは必ずしも一致せず、予算の権限と組織上の権限が一致しないことから微妙な問題が生じている。この点については後述する。
- 4 国庫特別会計 (Comptes spéciaux du trésor) をさす。
- 5 フランスでは付属予算 (budgets annexes) と呼ばれている。
- 6 組織社会学派とマルクス主義国家論を対立軸とする、フランス公共政策学の独特の体質については、Smith (1999) 参照。
- 7 組織法律とは憲法と通常の法律の間の中間的地位をもつ法律のことである (Rivero (1980), Guillien & Vincent (1993))。
- 8 オルドナンスとは、法律の授権の下に行われる政令 (デクレ) であり、法律と同じ効力を発揮する。第3・第4共和制の下で議会の統制を迂回するために生み出されたデクレ・ロワを継承したものである (Rivero (1980), Guillien & Vincent (1993))。
- 9 しかしながら旧オルドナンスの長寿の背景には、一定の存在理由もあったと評価されている。同オルドナンスは、議会政治の混乱した第4共和制末期に導入が企てられた、1956年6月19日組織デクレを参考とするものである。議会の予算増額修正権の否定に見られるとおり、予算決定権から議会を排除するという議会合理主義の視点は明白であった。同オルドナンスによって、しばしばインフレの原因とみなされた財政破綻、その背景となる議会の過度の予算への介入、審議の遅延による政治行政上の混乱、予算が成立しないためとりあえず前年度予算の1/12の執行権を与える「恥ずべき」12分の1条項などに終止符を打った。
- 10 Alain Lambert によれば、99年から2000年にかけてこの改革に対する高級官僚の意欲

は高いものではなかった。（“l’enthousiasme des hauts fonctionnaires à l’idée d’une réforme de l’ordonnance de 1959 était au moins modéré”）下院と上院の委員会における審議が終わるころには、高級官僚の態度も変わった。（l’approche des hauts fonctionnaires concernés a changé）それ以降彼らは改革の実施に向けて熱心に働くことになる。（les administrations centrales travaillent désormais ardemment à la mise en oeuvre de la réforme”.)

- 11 予算補正デクレ（décret d’avance）は、1959年1月2日組織オルドナンス10・11条に規定されたものだが、起源は1817年3月25日法と古い。組織オルドナンスでは例外的な規定と位置付けられ、緊急時のみに活用されることが予定されていたが、第5共和制下では経済社会政策、とりわけ経済安定化政策の道具として頻繁に活用されることになる。金額も、補正予算で追加される額の1/10程度であり、「ミニ補正予算」化している。緊急性が疑われる利用（繰越・取消の対象となる）、年度末補正予算に至るまで再議決しようとしないうなど、原則を歪める政府の態度が批判されてきた（Philip (1991)）。
- 12 L’amélioration de la gestion publique, rédigé par le groupe interministériel 《amélioration de la gestion publique》, présidé par Jean-Pierre Weiss, en 2000.
- 13 「官報」, 「農業・農村開発」, 「政府保有施設管理」, 「政府資本参加」, 「国際機関への資金供与」, 「国の各種機関ないし公共サービス管理機関への融資」, 「公共放送への融資」, 「個人・私的機関への融資」の8ミッションに関連。
- 14 アンケート調査によれば、BOP 責任者の74%が本省によって大部分細分化、特定化されていると答え、17%が部分的に細分化、特定化されていると答えている。このような細分化、特定化は、BOP 自体の細分化によって行われる他、省庁内部の通常の管理・指導によっても行われる。
- 15 とりわけ、1850年5月15日・22日法に基づき、「補完授權」（crédits supplémentaires）は一括して法案を通す形で処理されていた（これに対し「臨時授權」（crédits extraordinaires）は緊急時に限られ、議会休会中に大統領アレテに基づき与えられるものであった）（Kott (2004) pp.93-95）。
- 16 それゆえ1922年8月10日法以来、支出負担行為統制官は両院財政委員会に報告を提出することになっている。しかしこの情報は、とりわけ議会の機能が低下した第5共和制下においては、十分に活用されていない（Kott (2004) pp.273-293）。
- 17 支出負担行為統制官である財務統制官（Contrôleur financier）は、抜き打ち検査など強大な監察権限を誇るトップ・エリートである財政監察官（Inspecteur des finances）と混同されてはならない。しかし、財務統制官は財政監察官のコールの中から選ばれることは事実である（Kott (2004)）。しかも財務統制官はキャリアの最後に到達する究極の地位と考えられていた（Kott (1998)）。
- 18 この制度は1890年から構想されており、実現までに30年を要した。この制度が機能するためには支出官庁に属するのではない官吏が支出官庁に配置されねばならない。これに至るまで段階的なアプローチがとられた。まず支出官庁に対して、財務統制を担当する官吏を支出官庁の中から指名することが求められた。1902年にはこれが財務省との共同

指名となった。1919年には財務省だけが指名することとなった。1922年法により、支出負担行為統制官（1956年法により財務統制官と改称）は財務省所属の官吏の中から選ばなければならないこととなった（Trotabas & Cotteret（1995）pp.131-132）。

- 19 厳密には、一定の制度化は図られている。
- 20 財務省が経済・財政状況を見ながら、予算の実際の消費に制限をかける制度は、異なる環境の下で、異なる制度的枠組みの下で、しかしながら同様の機能を果たすため行われうる。アメリカ連邦政府の予算「配当」の慣行がそれである。連邦予算は、まず「議決予算」(appropriations)の形で成立するが、これが財務省に相当するOMBによる「配当」(Apportionments)、および支出官庁内部で予算執行計画を立てて実施される「省内配当」(Allotments)の枠組みで細かく細分化され、支出の時期を特定化される。「議決予算」に対する一般規定 (general provisions)、議会委員会報告の中でも支出の使途特定化や支出方法に対する指導などが可能となっており、予算配当などと合わせて、マネージャーの裁量を狭め、彼らの時間とエネルギーを無駄に消費していることが、NPRにより批判され、改革が求められていた (National Performance Review (1993))。
- 21 答申の調和化に対しては、2006年7月28日通達 (Circulaire) MGP2/ 2006/ 07/ 2087によって一定の対応がなされている。
- 22 ただし本体部分に限っても適応プロセスに1.5～2億ユーロを費やしており、暫定措置としては費用がかかりすぎると批判されている。Cour des comptes, L'exécution des lois de finances pour l'année 2004; Rapport sur les comptes de l'Etat, juin 2005.
- 23 同様にINDIAは信頼性にも批判がなされている。ある予算表示では当初予算額を実際の額の2倍も大きく表示する例がある (Lambert & Migaud (2006) p44)。
- 24 Cour des comptes (2006) ではミッションごとの事情が記されている。例えば以下のような報告がある。

・ミッション「財政の管理と統制」

マネジメント・コントロールの部署はプログラム単位でなく省内の部局を単位に設置されている。公会計総局では、2006年に全財務支局 (TPG) レベルでの普及を目指している。租税総局でも、本省組織の他、「州間委員会」(Comité Interrégional)による地方出先機関レベルの取り組みがある。

・ミッション「国の外務政策」

2005年6月よりマドリッド、バルセロナ、北京、ロンドン、ダカールにおいて試験的に導入。以後普及を図っている。

・国防省関連

LOLF以前からあるマネジメント・コントロールがそのまま機能している。

・ミッション「農漁業・農村問題」

2004年に本省と各部局固有のマネジメント・コントロール担当が配置される。

・ミッション「都市・住宅」

都市部門にマネジメント・コントローラーを1人配置したが、2005年はBOP作成に追われた。住宅部門では2005年第4四半期に設置。州建設事務所 (Directions Régionales

d'Équipement) は固有のマネジメント・コントロール担当を持っている。

・スポーツ

マネジメント・コントロールは本省で緩やかに導入中。地方出先機関では萌芽状態。各プログラムに1人のコーディネーターと数名のマネジメント・コントロール責任者が指名される。地方出先機関では総務課の兼務が大半。指標自体は年次業績計画より包括的。プロジェクトは当初コンサル会社に予備調査を依頼し、2005年6月に展開を開始した。

・ミッション「研究・高等教育」

多数の省庁から構成されるが、各省とも本省のマネジメント・コントロールは設置されている。しかし学校等の施設では未だ普及は進んでいない。

- 25 「組織はもはや機能していない。なぜなら大臣官房はもう一つの行政となっており、他方で行政自身が大臣との直接の接触なしに諸手続を執行し管理している。(…)大臣は省庁をもはや指揮せず、また省庁に関心を持つこと自体、大臣のタイムスパンを考慮に入れると頻繁とはいえない。大臣は、判断の是非はともかく、行政をブレーキとして、迅速な反応のできない組織とみなしている。この傾向はフランスが欧州の中で大臣の在任期間が最も短い国であることからさらに顕著となっている。大臣は速く行動し結果を出さないといけないが、公共政策が根付くには当然に時間を要する。」

「その結果は官房の肥大化であって、行政より人数が多い場合すらある。行政の方は不満を持つ。特に局長クラスは、特別に政治的に重要な問題を管理する局長を除くと、事実上大臣に全く会えないし、部局の構成員の雇用上の地位は高いが、その任務は手続の執行に限定されている。双方に不満が生じる全ての場合と同様に、責任は双方にある。行政の側は迅速に行動できるよう手続の軽減を行うことを十分重視していなし、大臣の側は行政に対する責任感をあまり感じていない。」(Trosa (2006))

- 26 多くはフランス語圏とはコミュニケーションギャップのある非フランス人による議論であり、フランスの事情を知って議論しているわけではない。もちろん(英語文献が)フランス人の議論である場合もあるが、しばしば型にはまった官僚主義・法治国家論が見られる。会計学者などが自国の現状に不満を述べることが多いが、問題の背景を十分理解しているのかどうか疑問である。クロジェらが「デクレによって社会は変わらない」(On ne change pas la société par décret) という場合も、法的制度的要因によりフランスが窒息する「閉塞社会」(Société bloquée) であることが強調されるが、その場合も裏では社会学的現実によって実態が動かされていることへの理解があるのであり、しばしば前者だけが外に伝わり後者が伝わっていない。
- 27 命令機関の裁判を職務とする予算・財政規律院(Cour de discipline budgétaire et financière)は、1996年に初めて、財務統制官を有罪とした(1996年11月27日)(Kott(2004) pp.261-268)。これに対し「財務省は財務統制官が予算・財政規律院判決の対象となると考える立場には与しない。財務統制官は命令機関ではない。」(Kott(2004) p265)と主張し、両者の立場が食い違っている。財務統制官の法的位置付けの曖昧さが窺い知れる。
- 28 Weaver & Rockman (1993) は、ウェストミンスター諸国では急速な政策の変化が

可能だが、大統領制の国では変化はインクリメンタルなものにならざるを得ないと結論付けている。

参考文献

- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game*, The MIT Press.
- Bouvard, M. & D. Migaud (présenté par) (2005), "Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances", *Document Législatif* no.2161 enregistré à la Présidence de l'Assemblée Nationale le 16 mars 2005 (*Journal Officiel*).
- Crozier, M. (1964), *Le phénomène bureaucratique*, Seuil. (Cf. *The bureaucratic phenomenon*, University of Chicago Press, 1964)
- Crozier, M. (1970), *La société bloquée*, Seuil. (ミシェル・クロジエ著, 影山喜一訳『閉ざされた社会：現代フランス病の考察』日本経済新聞社, 1981年)
- Crozier, M. (1979), *On ne change pas la société par décret*, Grasset. (Cf. translated by W. R. Beer, *Strategies for change: the future of French society*, MIT Press, 1982)
- Crozier, M. (1980), "La crise bureaucratique", *Revue française d'administration publique*, no.15, juillet-septembre.
- Crozier, M. (1987), *État modeste, État moderne: Stratégie pour un autre changement*, Fayard.
- Crozier, M. (1989), *L'entreprise à l'écoute: Apprendre le management post-industriel*, InterEditions.
- Crozier, M. & E. Friedberg (1977), *L'acteur et le système*, Le Seuil. (Cf. translated by A. Goldhammer, *Actors and systems: the politics of collective action*, University of Chicago Press, 1980)
- Crozier, M., J. -C. Thoenig, O. Gelinier & E. Sultan (1976), *Décentraliser les responsabilités, pourquoi? comment?*, rapport d'enquête présenté par Alain Peyrefitte, La Documentation Française.
- Dupuy, F. & J. -C. Thoenig (1983), *Sociologie de l'administration française*, A. Colin.
- Elmore, R. F. (1979-80), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Design", *Political Science Quarterly*, 94(4), pp.601-616.
- Fabius, L. & D. Migaud (1999), *Rapport du groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire*. Tomes I et II, Assemblée Nationale.
- Friedberg, E. (1972), *L'analyse sociologique des organisations*, Cahier 28, Pour. (フリードベルグ著, 船橋晴俊, クロード・レヴィ=アルヴァレス訳『組織の戦略分析：不確実性とゲームの社会学』新泉社1989年)

- Gibert, P. (1995), “La difficile émergence du contrôle de gestion territorial”, *Politiques et management public*, 13(3), 203-224.
- Gibert, P. & Thoenig, J.-C. (1993), “La gestion publique: entre l’amnésie et l’apprentissage”, *Politiques et management public*, 11(1), 3-21.
- Hood, C. et al. (1999), *Regulation Inside Government: Waste - Watchers, Quality Policy, and Sleaze - Busters*, Oxford University Press.
- Inglebert, X. (2005), *Manager avec la Lolf* (Loi Organique relative aux Lois de Finances), *Revue Fiduciaire*.
- Ingraham, P., J. Thompson & R. Sanders (1998), *Transforming government: Lessons from the Reinvention Laboratories*, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Kott, S. (1998), ‘Les contrôleurs des dépenses engagées - contrôleurs financiers et la direction du budget: du contrôle au conseil’, in Comité pour l’histoire économique et financière de la France, *La direction du Budget face aux grandes mutations des années cinquante, acteur... ou témoin? Journée d’études tenue à Bercy le 10 janvier 1997*, 1998, pp.345-375.
- Kott, S. (2004), *Le contrôle des dépenses engagées: Évolutions d’une fonction*, Comité pour l’histoire économique et financière de la France.
- Lambert, A. & D. Migaud (2005), *Rapport au gouvernement: La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances: Réussir la LOLF, clé de la gestion publique responsable et efficace*, La Documentation Française.
- Lambert, A. & D. Migaud (2006), *Rapport au gouvernement: La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances: À l’épreuve de la pratique, insuffler une nouvelle dynamique à la réforme*, La Documentation Française.
- Lord, G. (1973), *The French Budgetary Process*, University of California Press.
- Mazmanian, D. A. & P. A. Sabatier (1983), *Implementation and public policy*, Scott, Foresman.
- Mény, Y. & J. -C. Thoenig (1989), *Politiques publiques*, PUF.
- Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l’Etat et de l’Aménagement du Territoire (Délégation interministérielle à la réforme de l’Etat & Direction générale de l’administration et de la fonction publique) (2002), *Le contrôle de gestion dans les administrations de l’Etat, Éléments de méthodologie*.
- Mordacq, F. (coordonné par) (2006), *La LOLF: Un nouveau cadre budgétaire pour réformer l’État*, LGDJ.
- Moynihan, D. P. (2003), “Public management policy change in the United States during the Clinton era”, *International Public Management Journal*, 6(3), 371-394.
- Paul, M. (2007), *L’essentiel de la LOLF: La nouvelle Constitution financière de la France*, 2e édition, Gualino Éditeur.
- Peyrefitte, M. (1998), “L’évaluation de processus d’une politique publique territor-

- iale”, *Politiques et Management Public*, 16(2), juin 1998(71-94).
- Philip, L. (sous la direction de) (1991), Dictionnaire encyclopédique des finances publiques, 2 tomes, Economica.
- Pollitt, Ch., S. van Thiel & V. Homburg (ed) (2007), *New Public Management in Europe: Adaptation and alternatives*, Palgrave Macmillan.
- Pressman, J. L. & A. Wildavsky (1984), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland: or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, 3rd ed. University of California Press.
- Quint, A. (1996), “L'échec de l'expérience française de RCB: une référence pour la réforme financière de l'État”, *Annales de l'école doctorale no.4*, 1996, Groupe d'études et de recherches sur l'administration publique (GERAP), Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de l'Université de Lille II.
- Terray, A. (2002), *Des francs-tireurs aux experts: L'organisation de la prévision économique au ministère des Finances 1948-1968*, Comité pour l'histoire économique et financière de la France.
- Thompson, J. R. (1999), “Devising administrative reforme that works: The example of the Reinvention Lab program”, *Public Administration Review*, 59(4), 283-92.
- Thompson, J. R. (2000), *Reinvention As Reform: Assessing the National Performance Review*, *Public Administration Review* 60 (6), 508-521.
- Thompson, J. R. & P. W. Ingraham (1996), “The Reinvention Game”, *Public Administration Review*, 56(3), 291-8.
- Trosa, S. (2006), ‘Vers un management public postbureaucratique’, *Sociétal*, no.53, 3ème trimestre 2006.
- Viala, J. -J. (2002), “Le développement du contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat”, *La Lettre du Management Public*, No.40, juillet-août.
- Weaver, R. K. & B. A. Rockman (1993), *Do institutions matter?: government capabilities in the United States and abroad*, Brookings Institution.
- Winicki, P. (2007), *Réussir une réforme publique: Surmonter ces peurs et croyances qui bloquent le changement*, Éditions d'Organisations.
- Worms, J. -P. (1965), “Le préfet et ses notables”, *Sociologie du travail*, 3.

追記：本論文は拙稿「フランスにおける中央集権的会計・予算・計画システムの解体—管理をめぐる知の分権化—(2)：PPBS・公共経営・業績予算(上)」『佐賀大学経済論集』39(1)2006年5月 pp.177-211の続編として企画されたものを改題したものである。