

フランスにおける政策評価の全体像

平成 14 年 3 月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

はじめに

わが国においては、政策評価について、ニュー・パブリック・マネジメントの一環として捉え、豪州、英国、米国など、英語圏での動向が多く紹介されている。これら英語圏における諸国の州や地方公共団体を含めた報告や調査が、子が生むといった形で広がり、あたかも「政策評価」が“アングロサクソン”に特有なものといった印象を与えているのは残念である。

当センターでは、欧州における農業大国といわれるフランスの政策評価の実態がわが国に殆ど紹介されていないことから、昨年11月下旬の現地調査を含め、その全体像を明らかにするための調査を行った。調査によれば、米国より早い90年から、大統領政令による「省庁をまたがる公共政策の評価」が体系的に開始されていた。現在、フランスでは、① 省庁をまたがる公共政策に関するエバルエイション、② 各省ごとのエバルエイション、③ EUとの共同事業に関するEU規則に基づくエバルエイションが行われ、さらに④ 目標、成果、予算を結びつけた成果志向の予算法案の作成が進行しており、政策評価の観点で、非常に多岐にわたる動きがある。

フランスにおける政策評価の実情がわが国に殆ど紹介されない理由の一つに、言語の問題がある。また、短期間にフランスの政策評価の全体像を調査するには、フランスの諸制度に関する知見が不可欠であった。そこで、今回の調査では、フランスを研究のフィールドとする、東京大学社会科学研究所の原田純孝教授及び茨城大学農学部の伊丹一浩助教授の全面的なご協力をお願いした。したがって、本報告書は、お二方と当センターから参加した後藤調査局次長の3人が、分担執筆したものである。

本報告書が、政策評価に関し、幅広い各諸国の客観的な比較研究を進める契機となれば幸いである。

付 記

1. 本報告書の執筆分担

第1章	原田純孝
第2章	伊丹一浩
第3章	後藤和久
第4章	伊丹一浩
第5章	後藤和久

2. 調査日程及び面会者

2001 年

11 月 19 日	農業水産省財政局	Denis HAIRY 調査・計画・評価部長 Bernard DECHAMBRE 評価・調査計画課長
11 月 20 日	農業水産省財政局 計画総庁 CGP	Lucien POLLINA 農業公的協力調査課長 Stephane Le BOULER 事務局長(全国評価評議会)
11 月 21 日	農村開発評価審査会議長	Daniel PERRIN 農業水産省農業水利森林 土木技監
11 月 22 日	EU 農業総局 EU 農業総局農村開発部	Svend JAKOBSEN 農業施策評価課副長 Joel-Philippe TILLY 主任行政官 (フランス等担当)
11 月 23 日	農業水産省財政局	Jean-Francois RUAS 評価室・エコノミスト (農村開発評価審査会委員)

目 次

第 1 章	フランスにおける公共政策評価	1
1.	序にかえて	1
2.	1990 年 1 月 22 日のデクレによる公共政策評価制度	6
3.	1990 年デクレ下での政策評価の成果と問題点	13
4.	1998 年 11 月 18 日のデクレによる公共政策評価制度	20
5.	新制度による政策評価の実施状況	34
第 2 章	フランスにおける農村開発政策評価	37
1.	はじめに	37
2.	制度の背景—農村地域の変化と農村開発政策—	37
3.	制度の概要	39
4.	評価作業の概要	40
5.	評価作業の内容	50
6.	おわりに	65
第 3 章	農業水産省の「省による政策評価」	69
1.	省ごとの政策評価の発足	69
2.	省独自の政策評価の対象	70
3.	農業水産省による評価の実行	71
4.	評価のテーマ, 実施方法, 予算	73
5.	評価の実際	75
第 4 章	EU 支援による農村開発政策の評価	79
1.	はじめに	79
2.	制度の背景	80
3.	EU の農村開発政策	82
4.	政策評価の前例	84
5.	政策評価の概要	86
6.	おわりに	90
第 5 章	成果志向の予算システム	97
1.	フランスにおける成果志向の予算システムの発足経緯	97
2.	経済・財政・産業省を中心とした準備	101
3.	フランス農業水産省の 02 年度予算法案の実際	105
4.	フランスにおける「成果志向の予算システム」の今後	110

第1章 フランスにおける公共政策評価

原田純孝

1 序にかえて

(1) 公共政策評価制度の概要

今日のフランスの公共政策評価の制度的システムの中核は、「公共政策の評価に関する1998年11月18日のデクレ（政令：正確には大統領令）第1048号」（本章では、1998年デクレと略称）¹⁾によって整備された組織機構と手続的な仕組みにある。それ以前の旧制度は、「公共政策の評価に関する1990年1月22日のデクレ第82号」（本章では、1990年デクレと略称）によって定められていたが、1998年の上記デクレは、旧制度を全面的に見直し、さまざまな改正を施した上で、新たなシステムを整備し直したのである（1990年のデクレは廃止）。このデクレを中核とするフランスの公共政策評価制度の基本的な特徴を最初にごく簡単に示しておけば、以下のような点を挙げられよう。

第1に、公共政策評価の意義については、フランスでは通常、ひとつには市民との関係での行政のあり方に対する民主主義的要請の実現と、いまひとつには行財政の効率化・合理化の促進・確保という、大きな2つの側面が指摘される。1990年デクレの制定時には、とくに前者の側面が強調された。他方、1998年デクレの制定時には、前者の側面の一層の強化（行政の透明性、説明責任などの事柄を当然に含む）という点を踏まえつつも、＜行政機構と公的サービスの効率性の改善を最重要な柱のひとつとする「行政の近代化」と「国家改革」のための不可欠の必要事＞という側面が、従来以上に強調されているようである。ただし、現在のジョスパン社会党内閣のいう「国家改革」は、＜変化する世界の中で国家を恒常的にその変化に適応させ、「国家をより透明な、市民により近い、そしてより近代的なものにすること＞という意味を与えられているので、そのこと自体の中に＜民主主義的要請への対応の深化＞という面も含まれていることに注意を要しよう。

第2に、1998年デクレの評価システムの基本的な構造は、次のようになっている。すなわち、首相を頂点とする行政府の中に、一般行政機構とは独立した第三者的な政策評価担当の中央機関——具体的には「全国評価評議会」（Conseil national d'évaluation）——を設置し、首相府に直属する「計画総庁」（Commissariat général du Plan）の「評価及び国家近代化局」にその事務局の任務を担わせつつ、国の関与する重要な公共政策の評価作業を推進する、という仕組みである。言い換えれば、政策評価の最終的な責任者は首相であって、その評価作業への議会（下院としての国民議会及び上院としての元老院）の関与は、意識的かつ明確に排除されているのである。この点は、アングロサクソン系の諸国とは異なるフランスの特徴と言えるものであろう。

第3に、上の第2点とも密接に結びつく特徴として、1998年デクレの制度による評価の対象となる政策は、基本的には国の関与する公共政策で、かつ多数の省庁にわたる広がりをもつ政策に限定されている。1998年のデクレでは、旧制度では対象外とされていた、国と地方公共団体とが共同に関与する政策も評価対象の中に取り込まれた（なお、後述（3）参照）が、その公共政策が多数省庁間にわたる性格のものでなければならぬということには変わりはない。その意味で、このデクレの適用による評価は、基本的に「多省庁合同での多省庁間評価——ないし「省際評価」（évaluation interministérielle）——なのである。

第4に、そうすると、ある一つの省のみが実施・関与する公共政策や、地方自治体のみが行う公共政策などの評価はどうなっているのか、という疑問が直ちに登場する。そして、実はこの点に関しては、「はじめに」でも触れられたように、例えば各省ごとの「省内評価」（évaluation ministérielle）とか、のちの（3）でみるような多様なレベルの政策評価が多彩な形で実施されているのである。しかし、まず第1に、それらは、制度的には1998年デクレの制度の枠外におかれている。そして第2に、それらの中には、固有の制度的な基礎づけを付与されているものもある一方、上の「省内評価」のように何らの特段の制度的な枠付けを付与されていないものもある。このような全体としての評価制度の、いわば分散的な細分化されたあり方も、フランスの評価制度の一つの特徴と言いうるものであろう。

ただし、第5に、それにもかかわらず、1998年デクレによる評価システムは、そのような分散化・細分化された政策評価の全体に対して、評価についての基本的な考え方とその一つのモデル的な意味をもつ基準及び準則を提示する意義をもっている。事実、上記の「全国評価評議会」と「計画総庁」の担当部局は、制度上でも、フランスの政策評価の発展のための“全国センター”となるべき任務を付与されている。

以上の諸点を踏まえた上で、第1章では、この中核的な制度的システムの考察を行うことにする。

[注] 1) 「デクレ：décret」は、日本語に翻訳すれば、「政令」（ないし、より正確には「大統領令」）という訳語になるが、フランスの現行憲法＝第5共和制憲法では、法律でなければ定め得ない事項が日本の現行憲法よりもかなり狭く限定されているため、執行府（政府・大統領）が発布するデクレ＝政令によって定め得る事項が日本の場合より広がっていることに注意を要する。逆に言えば、フランスのデクレ＝政令には、日本なら法律でなければ定め得ないような事項をも規定するものがあるのである。それ故、そのような重要事項を定めるデクレについては、とくに「国務院（コンセイユ・デタ）の議を経て定めること」が憲法上および個別の根拠法令上で要求されている。本文に掲げた2つのデクレも、この「国務院の議を経たデクレ」である。以下、

本章においては、単に「デクレ」とのみ記述する。

(2) フランスにおける政策評価の概念

ところで、1998年デクレによる新制度の施行と適用方針を詳細に指示した「1998年12月28日の公共政策評価に関する首相通達」(以下、「首相の施行通達」と呼ぶ)は、その「付属文書」の中で「公共政策の評価」の概念の定義づけを、以下のように行っている。

「公共政策の評価 (l' évaluation d'une politique publique) は、その政策が実施に移す諸手段 — 法律上、行政上または財政上のいずれであるかを問わない — 及びその政策の当初に定められた目標を、その政策の諸成果と比較することにある。公共政策の評価は、行政上または技術上の規範の遵守の単なる検証ではなく、当該政策の実効性 (efficacité) に関する共通の判断に到達しなければならないという点で、監督及び監察の仕事とは区別される」(後掲1998年11月18日のデクレの第1条も参照せよ)。

そして、この「政策評価」については、それがなされる時期的な段階・ステージに応じて、3つのタイプの評価が区別される。

第1は、「事前評価 : évaluation ex-ante」であり、「当該政策の実現可能性 (faisabilité) とインパクトの未来予測的分析 (étude prospective) として理解される」。

第2は、「事後評価 : évaluation ex-poste」であり、その意義は、「実施されたある政策から教訓を引き出すことにある」。

第3は、「同時的評価 : évaluation concomitante」または「実施途中の (“chemin faisant”) 評価」であり、本調査報告書ではこれを、「期中評価」ないし「中間評価」とも呼んでいる。

このうち第1の「事前評価」は、基本的には「影響評価」(les études d'impact) にかかわる問題とされ²⁾、その「影響評価」の実施にかかる諸条件は、事後評価にかかわる上記のデクレとは別に、「法律案および国务院 (コンセイユ・デタ) の議を経るデクレ案についての1998年1月26日の通達」で明定されている³⁾。

それに対して、上記1998年11月18日のデクレにいう政策評価は、第2及び第3の「事後評価」と「期中評価」であり、「過去の諸事情に対して判断を与えることを目的とする」。それゆえ「それらの評価は、[行政施策関連の新たな] 提案に関する報告 (rapport de propositions) をもってそれに代えることはできないものである」。「事後評価」または「期中評価」の結論部分から新たな提案が導きだされるという場合にも、その提案は、それらの評価の結論部分に直結したものではなく、その結論部分を踏まえた、別個の固有の手続的プロセスと段階を経て策定されなければならない。そして、この「事後評価」(または「期中評価」) の結論部分を踏まえてそれに与えるべきと判断された新たな提案は、フランスの評価制度の用語では、「評価の結論に与えるべき結果・帰

結 (les suites à donner)」と呼ばれている。

本報告書は、以上のようなフランスの政策評価担当者の考え方を前提として執筆される。以下、第1章において取り扱うのは、基本的に「事後評価」(ないし、そのコローラリーとしての「期中評価」)であり、「事前評価」の問題は、考察の対象外とする。

[注] 2) この「影響評価」という言葉と概念は、環境保全の要請との関係で大規模公共事業等の実施に際して事前に行うことが義務づけられる「環境影響評価」の概念とも基本的に同一のものである。

3) 「コンセイユ・デタの議を経るデクレ」の意義は、(1)の注1)参照。

(3) 1998年デクレの枠外の政策評価と本報告書の対象

最後に、1998年デクレの枠外の政策評価としてどのようなものがあるのか、簡単に触れておこう。それは、そのデクレとそれに関する第1章の考察がフランスの政策評価全体との関係でどのような意味をもつのかを明らかにすることに寄与すると同時に、第2章～第5章で扱われる政策評価の位置と意義を確認するうえでも有益であろう。ただし、箇条書的な簡単な記述にとどめる。

- ① フランスでは周知のように、1982年以降、きわめて広範な分野にわたって行政と公共政策の地方分権化が推進されてきた。したがって、公共政策の評価は、その本来の目的を達成するためには、国レベルだけでなく、地方公共団体のレベルでもなされなければならない。それ故、とくに州(région. 訳語としては「地域圏」が使われることもある)段階では、すでに「州評価委員会」(comités régionaux d'évaluation)という統合的な評価機関が設置され、評価手続についても、「国一州間の計画契約の評価」(évaluation des contrats de plan Etat-région)⁴⁾と「地方構造基金の評価」(évaluation des Fonds structurels régionaux)という2つの基本的な手続が整備されている。

[注] 4) これは、「国一州間の計画契約」の枠内でなされる、国と地方公共団体が共同して実施する公共政策の評価であり、その手続や態様は、「内務・国土整備・地方公共団体大臣の1993年12月9日の通達」の定める条件に従うものとされる。

- ② 他方、とくに地方分権化以降には、「自由な地方行政の原則」が憲法にも適合する基本原則として明確化され、地方公共団体の行う政策や施策については、国もまた同じ領域にかかる政策や施策を行っている場合でも、国が国の意思だけで一方的に、地方公共団体の行う政策の評価をすることは許されないという問題があった。(1)の第3点で触れた1998年デクレの改革点は、一定の制約条件を付してのものではある

が、この点での限界を克服しようとしたものである（詳細は後述）。

- ③ （１）の第４点で触れた省内評価は、１９９０年デクレによる旧制度のもとでも、すでに各省ごとに取り組まれていたが、その全体としての進展度合いは、さほどのものではなかったようでもある（農業水産省の事例についてはのちに触れる）。また、その手続や方法等も、基本的には各省さらには各評価プロジェクトごとでの裁量に委ねられていたようである。（１）の末尾で触れた１９９８年デクレの改革点（“全国センター”に相当する機構の設置）は、そうした省内評価等の手続・方法・態様等についても一定の統一的な準則・基準を与えようとする意図を含んでいる（詳細は後述）。
- ④ ところで、本報告書の第２章で考察される「農村開発政策の評価」は、フランスの国内政策としての農村開発政策を１９９８年デクレの制度システムに従って評価しようとするものである。そのことは、第１に、フランスでは国内に固有の農村開発政策が進められていること、第２に、その政策は、単に農業水産省だけでなく、多数の省庁にかかわる省際的な政策として展開していること、第３に、その政策は、いわば最上級の明確な省際評価システムの下で厳密かつ的確な評価を行うべき重要課題となっていることを示している。本調査でこの政策評価を主要な具体的調査対象として位置づけたのも、その故である。
- ⑤ 他方、「農村開発政策」は従来からＥＣの政策としても存在しており、とくにアジェンダ２０００に基づくＥＵ共通農業政策の改革以降には、新しい「第２世代の農村開発政策」が、市場・価格支持政策に次ぐ共通農業政策の第２の柱として大幅に強化された。一方、ＥＣ／ＥＵでは、すでに１９９０年頃から、ＥＣ／ＥＵの資金供与を受けて各国で推進される政策につき、その資金が本来の政策目的に即して使用されているか、所期の成果を挙げているかなどを監視し、調査し、追跡・確認することに大きな関心が払われ始め、９０年代半ば頃からは、個別の重要政策について具体的な政策評価の実施が要求されるケースが登場してきていた。そして、アジェンダ２０００に基づく改革を具体化した一連のＥＵ理事会規則では、一般的かつ義務的な政策評価の諸原則が法制度上で確立されるに至っている。上記の「第２世代の農村開発政策」も、当然にその対象となる。

こうしたＥＵレベルでの政策評価の推進・強化の動きがフランスでの政策評価システムの充実・整備の動向に一定のインパクトを与えたことは、想像に難くない。事実、調査過程のヒアリングでは、その点に関する具体的な指摘もなされていた。

ただし、第１に、このＥＵレベルでの評価制度は、その仕組みや組織機構も予算措置も、フランス国内のものとはまったく別立てのものである。第２に、ＥＵの農村開発政策は、その実体的内容の面では相当な広がりを見せてはいても、あくまで共通農業政策の枠内での農業関係の政策として位置づけられている。その意味で、その評価の問題は、上記④の政策評価とは、直接の関連性をもっていないのである。

ただ、フランス国内の社会経済的な現実在即すれば、それら両者の政策は、当然に

相互に強い関連性をもっている。また、実際の評価作業の現場においても、担当部局や担当者の面などで双方が相互に影響を与え合うこともあるのではないかと予想された。そこで、本調査では、第4章でEUの農村開発政策の評価の仕組みとその実際のあり方を取り上げている。

2 1990年1月22日のデクレによる公共政策評価制度

(1) 前史

1) 「予算決定の合理化」(RCB)政策

フランスの公共政策評価は、沿革的にみれば、大きく2つの段階を経て発展してきた。第1の段階は、とくに予算決定の合理化を目指して1960年代に開始された国の政策動向であり、その結果は、「予算決定の合理化」政策(La rationalisation des Choix Budgétaires=RCB)という形をとって、1970年から1984年にかけて推進された。この政策過程では、アメリカにおける同様の政策動向が参考にされたこととされ、「政策評価」の目的と性格の点では、むしろ「事前評価」(évaluation ex-ante)が中心であった。各種の政策プログラムの今後の見通しとそれに伴って予測される財政支出を合理的に決定することが意図されたのである。広範な省庁で約500件の評価作業が実施され、そのうちの40件は、多省庁にわたる省際(interministériel)大がかりな評価作業であったという。

しかも、この「予算決定の合理化」を意図した評価作業は、その経験の蓄積過程で、「政策評価」の意義に関する行政内部の認識を発展させる効果も伴った。そのことが、1980年代に深刻化した国家財政の不足・逼迫問題とあいまって、80年代の初めには、政策評価の目的と成果を、「事前評価」から「事後評価」(évaluation ex-poste)に方向転換させていくことになる。財政逼迫の状況のなかで、これまでの公共政策の成果を「事後評価」し、それを将来に向けてどのように「見直していくか」が意図されたのである。農業政策にかかわる領域でも、2つの大きな評価作業がなされている。ひとつは、80年代初頭に実施された「農業政策における利子補給付き融資政策」の評価である。当時のフランス農政においては、純然たる補助金(subvention)よりもむしろ利子補給付きの低利融資が広範な政策分野で多用され、その財政負担は膨大なものになっていた。これを、財務省等をも含む省際の評価委員会を設けて事後評価し、見直そうとしたのである。

もうひとつは、1985年に開始された「牛にかかる畜産助成政策」の評価である。そのきっかけとなったのは、すでに80年代前半から深刻化していた牛乳の生産過剰に加えて牛肉の過剰問題が新たに登場してきたことであった。フランスの場合には、「牛にかかる畜産」への助成・援助措置は、多様な分野で多様な形でなされているため、その総コストは巨額なものとなるから、その助成・援助システムを全体的に再吟味することがその政策評価の目的であった。この作業もまた、省際的评价委員会の下

で実施されている。

2) 「公共サービスの再生」政策

第2段階は、80年代末期に、ミテラン大統領下の当時の社会党内閣の首班であったロカル首相が「公共サービスの再生」(la politique de Renouveau du service public) 政策を打ち出したことによって始まる。その政策推進のために発布された1989年2月の首相通達は、その柱となる4つの施策のひとつとして「公共政策の評価の義務(un devoir)」を掲げた。他の3つが、公共サービス労働の刷新と相互連携の改善、責任の明確化と強化、利用者に対する受け入れとサービスの改善であったこととも合わせれば、この政策の狙いが、単に行・財政の効率化や合理化・節約などだけでなく、まさに<国民・市民の目を意識した、市民向けのもの>であったことは明らかである。事実、ロカル首相の諮問に基づいて提出された「ヴィヴレ報告」⁵⁾は、「民主主義的な評価のための真の宣言」(la véritable manifeste en faveur de l'évaluation démocratique) になったと評されている⁶⁾。

このロカル首相の通達とヴィヴレ報告は、「政策評価」という思想を一挙に普及させ、各方面で活発な議論を喚起した。その下で、一方では、若干の重要課題の政策評価を行う組織機構が個別に設置された。とくに有名なのは、「社会参入最低所得保障に関する全国評価委員会」(1989年)と「都市政策評価委員会」(1989-1992年)である。と同時に他方では、より一般的な国レベルの政策評価の組織機構を整備するために、すでに触れた「公共政策の評価に関する1990年1月22日のデクレ第82号」が発布されることになるのである。

[注] 5) "Rapport par Patrick Viveret, 「公共政策と公共活動の評価。社会参入最低所得保障のための評価の提案」=L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion", Paris, la Documentation française, 1989.

6) "L'évaluation des politiques publiques", Dossier constitué par Jean-Luc Boeuf, Problèmes politiques et sociaux, n° 853, 23 fév. 2001, p. 36 (citation de l'article de B. Perret).

(2) 1990年デクレ制定の狙いと若干の特徴

1990年デクレ制定のひとつの重要な要因は、上に述べたように、ロカル内閣が打ち出した国の行政と政策における民主主義の強化という施策方針であった。しかし、その他の背景・要因のひとつとして、アメリカ、イギリスなどのアングロサクソン系諸国で進展していた政策評価の諸手法とその意義に対するフランス政府の積極的な認識があったことも、間違いない。本調査におけるヒアリングでも、90年デクレの政策評価

の仕組みを具体的に構想・考案する際には、とくにアメリカの制度が参考にされたという事実が確認されている。その意味では、新たに制度化する政策評価システムは、アメリカ、イギリス等の場合と同じく、公共政策の効率化・合理化と行・財政改革のために寄与する制度となるという位置づけも、間違いなく存在していたわけである。

ただし、ヒアリングでは、アメリカなどの場合との差異について、次の2点が強調された。ひとつは、フランスの政策評価システムは、あくまで政府＝執行権の内部の制度として構築されており、議会＝立法府の関与を排除しているという点である。その理由には、やや複雑な事情がある。

いまひとつは、アメリカやイギリスの制度が＜行財政のマネージメント＞の効率化・合理化という点を最大の主眼としているのに対して、フランスの場合には、行財政に対する＜“民主主義の要請 (exigences démocratiques)” と“市民” に対する説明責任＞（市民は *citoyens* という言葉であって、タックスペイヤーという表現ではない）という点をより一層重視しているということである。この点に関しては、ヒアリング中でも、上記のヴィヴレ報告の提言が引き合いに出された。また、その要請は、すでに1789年の「人および市民の権利の宣言」の第15条の中に規定されていることでもある（具体的には、「社会は、すべての官吏にその行政について報告を求める権利を有する」という規定）という指摘があったのも、印象的であった。

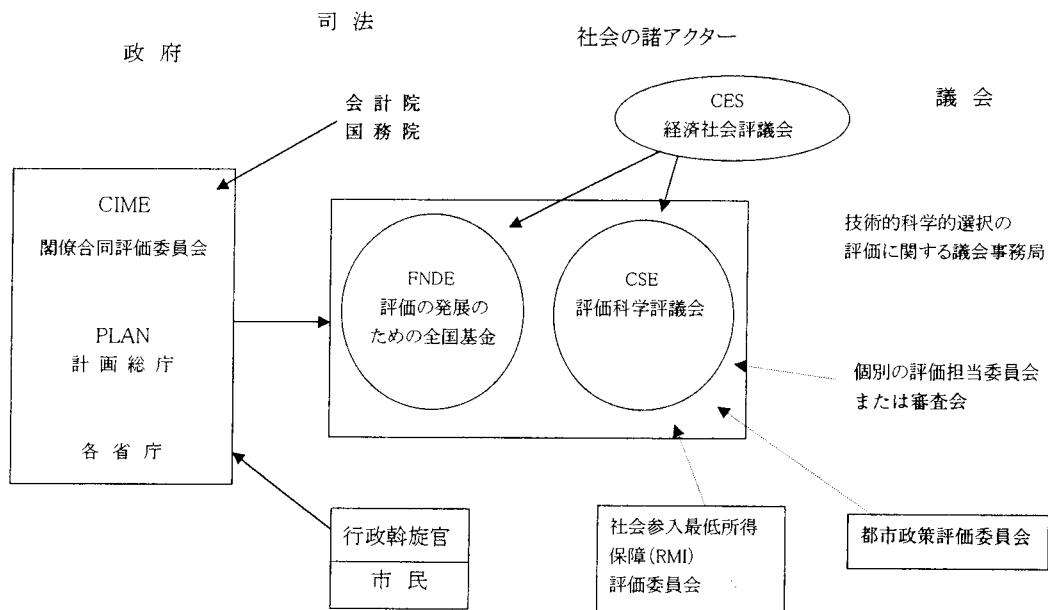
なお、フランスの行政官にとっては自明のことなので、さほど強い指摘はなされなかったが、日本の読者が上記の2点の意味を的確に理解するためには、次の点を補足しておくことが適切であろう。それは、日本と異なりフランスでは、行政事件にかかわる司法部——具体的には、行政裁判所の最上級機関でもある国務院（*Conseil d'Etat*）——が政府＝執行部の内部に独立の機関として組み込まれていることである。そして、以下での説明にもあるごとく、この国務院は、公共政策評価システムにも当然に関与し、その固有の役割を担うことになる（簡単には、後掲図1を参照せよ）。

（3）90年デクレの政策評価システム

次に、「公共政策の評価に関する1990年1月22日のデクレ第82号」の定めた評価システムの概要をみておこう。そこには、一面では、1998年のデクレによる現行評価システムの原型とも言える構造が現われているが、他面では、やはり大きな相違点もある。1998年のデクレがもたらした刷新・改革点の意味をよりよく理解するためには、多少立ち入った考察を加えておく必要のある部分もあるようである。

叙述の順序としては、最初に概括的な特徴点を示したうえで、システムの各局面の内容を説明していくことにする。なお、以下の叙述に際しては、農業水産省の政策評価担当課の作成にかかる図1のシェーマも、必ずしもわかりやすいとはいいがたいが、合わせて参照されたい。

図 1 1990 年デクレによる公共政策評価システム



1) 概括的な特徴点

まず、全体としての概括的な特徴点を列挙しておけば、以下のようなものである。

第1に、このデクレは、公共政策の省際評価 (évaluation interministérielle des politiques publiques) 制度の諸原則を定めるもので、この評価システムによる評価の対象となるのは、基本的に、その実施が多省庁の管轄にわたる国の公共政策である。

第2に、評価の最高かつ最終的な実施責任者となるのは、新設の「省際評価委員会 [ないし閣僚合同評価委員会] (le comité interministériel d'évaluation=C I M E) である。首相が主宰するこの委員会は、「公共政策の評価における政府のイニシアチブを発展させ、調整する任務」を負う (デクレ第1条前段)。

第3に、評価の目的は、「実施される法律上、行政上または財政上の諸手段は、その政策から期待される諸効果を生じさせ、その政策の予定された諸目標を達成することを可能にするものかどうかを研究すること」と、定義された (第1条後段)。この定義は、「事前評価」、「期中評価」、「事後評価」のすべてに適用可能なものとして理解されたようである。

第4に、閣僚合同評価委員会=C I M E と並ぶ形で、「評価科学評議会」 (Conseil scientifique de l'évaluation=C S E) が別に設置された。後者は、基本的に行政政府内で行政担当責任者の責任の下に行われる政策評価作業に、より科学的・客観的な基礎づけを付与することを狙ったものである。この中心機関の2本立ての仕組みは、1998年デクレとは異なる点である。

第5に、手続面でも、現行制度とは異なる特徴がみられるが、それは、以下の説明の中で、順次に述べていくことにする。

2) 閣僚合同評価委員会＝C I M Eの構成と権限

- ① 閣僚合同評価委員会は、デクレ上では、経済・財務大臣、行政改革大臣、内務大臣、予算大臣、プラン＝計画担当大臣、および当該議案事項に関係する諸大臣を委員として構成される（第3条）。ただし、ヒアリングによれば、実際には全閣僚がその構成員となったようである。
- ② このデクレに基づく個別の評価プロジェクト（projets d'évaluation）は、この閣僚合同委員会が、評価科学評議会＝C S Eの積極的意見を得た上で決定する。その評価作業の費用については、後述する「評価の発展のための全国基金」＝F N D E（fonds national de développement de l'évaluation）が活用される（第2条1項）。その費用充当の決定も、この委員会の権限である（5条2項）。
- ③ 個別の評価プロジェクトの対象は、国の行う行政活動のすべての領域に及びうる。ただし、国防、外交、治安政策にかかわり秘密を要する諸事項は、その対象から除外される（第2条2項）。
- ④ なお、各省およびその関係諸機関は、このデクレのシステムの外部で任意に政策評価を行うことができるが、各省等は、自らが行う「評価政策（politiques d'évaluation）」を閣僚合同評価委員会に知らせるものとされる（2条6項）。国の行政機関が行う政策評価の全体をこの評価委員会が把握していることを可能にするためであろう。

3) 閣僚合同評価委員会の事務局としての計画総庁＝C G P

- ① 閣僚合同評価委員会の事務全般を補佐するため、デクレは、首相直属の企画・計画担当行政機関である「計画総庁」（Commissariat général du Plan＝C G P）に、委員会の事務局（le secrétariat）としての役割を与え、同委員会の審議を準備し、その活動の全般を補佐させることとした。その任務には、委員会で作られた決定を実行し、なされた評価作業の諸結果を公表する措置も含まれる（第4条1項）。
- ② 先に触れた「評価の発展のための全国基金」＝F N D Eも、具体的には計画総庁（C G P）の予算中に計上される（5条1項）。
- ③ また、計画総庁は、一般的に、行政における評価の発展を助長する任を負い、その活動を毎年、委員会に報告するものとされた。

このように、いわば行政府内の政策評価担当部局としての計画総庁の役割を明確に定めたことは、このデクレによる評価システム制度化の重要なポイントのひとつであったようである。以後、計画総庁内に「評価及び国家の近代化（la modernisation de l'Etat）」という名を冠した新たな局（ないし部＝Service）が設けられた。そしてそれは、今日でも同総庁を構成する6局中の1局として維持され、公共政策評価の発展を

支える重要な役割を果たしている。

4) 個別の政策評価プロジェクト案の付託・提案及び経済社会評議会の権限など

① 閣僚合同評価委員会に個別の評価プロジェクトの案を付託できるのは、首相、大臣、国務院(Conseil d'Etat)、会計院(Cour des comptes)、および共和国行政斡旋官(Médiateur de la République)である(第2条3項)。このうち、国務院と会計院は、政府＝執行権の内部にありつつも、独立した第三者的な地位と権限を制度的に保障された司法機関としての性格と位置づけをもつ。

また、「共和国行政斡旋官」は、スウェーデンのオンブズマンにならう独任機関として1973年に創設された制度で、政府によって任命されるが、その身分的独立性を強く保障され、市民一般から、裁判所では直接救済されがたい各般の行政問題に関する苦情申し立てを受理し、行政諸機関に対して調査・勧告・提案・公表等を行う独自の権限を有する。任期6年で、保身や腐敗を避けるため再任不可とされ、今日のフランス行政の多様な分野で、市民の権利を保護し行政の民主性を確保するために重要な役割を果たしている。

このような第三者的性格の機関の関与権限の明定が、政策評価のあり方に客観性をもたせることを意図したものであることは、言うまでもない。

② 閣僚合同評価委員会に提出される個別の評価プロジェクト案は、評価の実施に必要な「方法・手段・費用等の」諸態様の全体を定義し、かつ、評価を実施することを引き受ける公的または私的な実施者(les opérateurs publics ou privés)の選択にかかる基準を明確にしたものであることを要する(2条4項)。つまり、評価プロジェクト案は、評価委員会に付託・提出される前の段階で、相当十分に練り上げられたものでなければならぬわけである。

③ この②の点は、各省の大臣が付託する場合はもとより、とくに国務院、会計院、行政斡旋官などによる付託の場合には、それ自体が具体の政策評価を提案・開始させる際の大きな困難や障害要因となりうる可能性もあるが、実際には、さきに触れた計画総庁の評価担当局が、閣僚合同評価委員会の事務局としての資格で、その事前準備の段階から評価プロジェクト案の作成に協力することになる。

④ なお、以上の手続によるものとは別に、「経済社会評議会」＝CESも、自己の判断で政策評価作業を実施させるために、「評価の発展のための全国基金」＝FNDEの資金を、その毎年の予算の5分の1を限度して、利用できる。ただし、その場合にも、評価科学評議会＝CSEの積極的意見を得なければならない(第6条)。

5) 「評価の発展のための全国基金」＝FNDEの創設

すでに触れたように、このシステムによる政策評価の費用に充当するために、首相の下に「評価の発展のための全国基金」＝FNDEが創設された。「基金」という名称に

なっているが、具体的には、首相府 (les services du Premier ministre) の予算中において、計画総庁 (C G P) 分の予算に計上される特別の予算枠である。この基金の資金は、賛助・協力基金 (fonds de concours) の手続によって増額することができる (第5条1項)。

その額や運用の実態等は、今回の調査ではつまびらかにしえなかったが、この基金の制度それ自体は、1998年デクレによる改革の際にも基本的に従来どおりの形で維持・存続させられているところからみると、その運営等での特段の問題はなかったものと推測できよう。なお、この基金を創設した90年デクレ第5条の規定は、98年デクレの第9条に、ほぼ同文のまま引き継がれている (後掲の98年デクレ参照)。

6) 評価科学評議会=CSEの構成、権限、役割など

① 評価科学評議会=CSEの委員は11名で、政策評価に関して、または、経済学・社会学・行政学の領域において高い能力 (知識・経験) を有する者のなかから選任され、首相によって任命される。会長は、委員の中から首相によって指名され、首相の任命する「総括報告者」(un rapporteur général) によって補佐される。任期6年で、公務員に準じる手当を支給されるが、保身や腐敗を避けるため、再任は許されない。また、3年ごとの半数交替制が取られた (10条、11条、14条)。

② その主たる任務と権限は、「評価の諸方法の発展を助長し、評価に関する職業倫理を定義すること」(後述の7) -①参照)、及び上記の「評価の発展のための全国基金=FND Eから資金を得てなされる評価作業の質と客観性を監視すること」である。そのために評議会は、「基金から資金供与を享受しうるすべての研究 (études) について義務的に諮問を受け」、次の2種類の意見を表明する (8条)。

第1は、個別の評価プロジェクト (案) の実施の方法及び条件についての意見である。この点に関して科学評議会が積極的な意見を表明することが、閣僚合同評価委員会および経済社会評議会による具体的な政策評価の実施の決定の前提条件とされていることは、すでに述べたとおりである。

第2は、実施された評価作業の質についての意見である。この意見は、各評価の報告書と一緒に公表されることが義務づけられている。

③ そのほかにも、科学評議会は、評価の方法及び技術に関する情報の蒐集と普及の仕事をを行うものとされ、そのために毎年、「評価実務の発展に関する報告書」を作成・公表する。また、この領域での専門家の養成と研究の発展にも努力する (9条)。この規定がもった意味については、なお後述しよう。

④ そうした任務を遂行するため、科学評議会には、「必要と思われる聴聞調査 (auditions) を実施し」、かつ、国の行政庁とその監督の下にある諸機関に対して、「評議会がその任務を達成するために有益と判断するすべての書類及び情報を評議会に伝達させる」権限が付与されている (第13条)。

- ⑤ 科学評議会の職員と予算は、首相府の予算、具体的には計画総庁（C G P）の予算中に、上記の基金とは別枠で計上される。評議会は、その予算の範囲内であれば、外部の専門家への鑑定依頼等を行うこともできる（第12条）。

7) 評価結果の報告と活用など

- ① 評価の発展のための全国基金から資金を得てなされた「評価」(les évaluations. 具体的には評価作業の結果報告書と思われる)はすべて、「評価科学会議が定める職業倫理の諸原則を尊重しつつ」公表される（第7条）。経済社会評議会が基金から資金を得て実施させた評価作業も、同様である。また、それらの評価作業の質に関して科学評議会が与える意見が公表されることも、前述したとおりである。

- ② しかし、その評価結果からどのような帰結・結論を引き出し、いかに活用するかに関しては、デクレは、それを閣僚合同評価委員会の判断に委ねた。すなわち、同評価委員会は、「評価の諸成果 (les résultats) を知ったのちに、それに付与することが適切な諸結果・帰結 (les suivies) について審議・決定する」のである（第2条5項）。

ただし、その審議・決定が同委員会に義務として強制されるのか、また、いつまでにどのようになされるべきなのか、さらに、その審議・決定の結果がどのような形で公表されるのかなどの点については、デクレは何も定めなかった。ここからみると、このデクレには、なお“こしだめ”的な部分があったこともみてとれそうである。

3 1990年デクレ下での政策評価の成果と問題点

このデクレによる評価システムの制度化が、フランスにおける公共政策評価の発展に重要なインパクトを与えたことは間違いない。しかし、そこには、それなりの成果と同時に、重要な問題点も存在していた。以下、若干の点をコメントしておこう。

(1) 実施された評価プロジェクトとその「成果」に関して

1990年デクレのシステムの枠内で開始された評価プロジェクトは、総計で23件とされるが、そのうち本調査の実施時点までに報告書が作成・公表されていたものは、表1に示した13件である（他に、近く作業が終結して公表予定のものが4件あるという情報もある）。公表された報告書には、膨大かつ詳細な分析を加えたものが多いが、なお成果の公表に至っていないものも多いことともあわせて、報告書の作成・公表までに相当に長期の時間がかかっていることは、一目瞭然であろう。しかも、表1の中の報告書のうち、本来の手続による閣僚合同評価委員会の決定を経て実施されたものは、9件にすぎない。

[表1] 1990年デクレのシステムの下で実施された政策評価報告書リスト

(2001年11月14日現在)

評価のテーマ	閣僚合同評価委員会 の実施決定日	進行状況 (年月)
・国の情報化	1990・7・26	報告書公表：1992・4
・社会住宅の修復	1990・7・26	報告書公表：1993・1
・公共サービスの困窮者 受入れ体制	1990・7・26	報告書公表：1993・6
・問題児・青少年対策	1990・7・26	報告書公表：1993・2
・子どもの生活リズム	1990・7・26	報告書公表：1993・10
・湿地帯の管理	1991・3・21	報告書公表：1994・9
・国の職員のための福祉事業	1991・3・21	報告書公表：1995・6
・労働・雇用・職業養成に 関する5ヵ年法律	委員会の決定外 (1995・3月開始)	報告書公表：1997・1
・企業創設援助の評価	手続の枠外	報告書公表：1997・1
・自然災害の予防	1993・3・17	報告書公表：1997・9
・エネルギー対策	1993・3・17	報告書公表：1998・1
・山岳地域政策	委員会の決定外 (1995・4月開始)	報告書公表：1999・10
・煙草・アルコール中毒の 防止法（エヴァン法）	委員会の決定外 (1997・3月開始)	報告書公表：1999・10

[注] 表中の実施決定日の欄で、1995年以降に開始のものは「委員会の決定外」という記載がなされているが、その理由については、本文（1）の第2点及びそこに付した注⁷⁾の説明を参照せよ。

第2に、この最後の点は、閣僚合同委員会が、実は結局のところ、1990年7月、1991年3月、1993年3月の計3回しか開催されなかったこと（表1参照）とかわっている。結論的に言えば、閣僚全員が合同で構成する特別の委員会で個別の評価プロジェクトを審議し決定するという手続は、フランス流の言い方では「あまりにも重すぎた」のである。政治のレベルでも1993年に社会党内閣から保守党内閣への政権交替があり、政策全体の流れとしても規制緩和と行政負担軽減へ指向が強まっていくなかで、90年デクレの仕組みに基づく新たな政策評価プロジェクトの決定は、事実上“無

期見送り”という運命に陥ったのであった⁷⁾。

[注] 7) もちろん、すでに実施が決定された政策評価の作業は継続されたし、90年デクレのシステムの枠外で、新たな政策評価の実施が決定されていたケースもある。これらのことも、表1の中に示されている。

したがって第3に、見方によっては、90年デクレの最重要なポイントとも言える規定、つまり、＜閣僚合同委員会は、評価の成果＝報告書の諸結論を知ったのちに、それに付与することが適切な諸結果・帰結について審議・決定する＞という規定も、単純に死文と化したままに終わった。報告書が提出・公表されたのちにその点を審議・決定するための同委員会の会合は、まったく開かれなかったのである。

なお、第4に、このデクレの仕組みの枠内で経済社会評議会によって実施が決定された政策評価は、下記の4件であり、いずれも括弧内の年次にその報告書が公表されている。

- ・住宅への援助（1993）
- ・構造転換区域における諸経済活動の立地への援助政策（1994）
- ・極端な貧困との闘い（1995）
- ・55歳以上の被雇用者のための諸措置（1996）

1990年代には、経済社会評議会は、各般の公共政策の現況分析を行った報告書を数多く公表しているが、他のものは、このデクレの枠外で実施されたわけである。

（2）農業政策との関連での若干のエピソード

- ① ところで、上記表1の評価テーマのなかには、固有の意味で農業政策とかかわる政策は入っていない。いまだ報告書が公表されていないものにまで視野を広げてみても、それは同様である。もちろん、表1中の「湿地帯の管理」や「自然災害の予防」は、農業上の問題とも関連する内容を含む（その中には、農地造成に伴う湿地帯の減少というような、農政が批判の対象とされる問題も含まれる）が、農業政策の観点からみれば、それは、いずれにせよマージナルなものである。

それらに比すれば、「山岳地域政策」は、山岳地域の農林業活動や農業者、農村社会の今後のあり方をどうするのかという点で、より強く農業政策上の課題にかかわる問題領域を含んでいる。しかし、他方で、フランスの山岳地域政策は、他の多数の省庁の管轄にかかる諸政策をも幅広く包摂する形で展開しているので（例えば一般的なツーリズムの振興政策、そのための社会公共的なインフラ・施設・サービスの整備政策などを想起せよ）、その政策評価は自ずから、多数の省庁にわたる省際的な広い視点からなされざるをえないという事情がある。

- ② では、固有の意味で農業政策といえるような政策は、1990年デクレの政策評

価システムの下では、もともと取り上げられる余地がなかったのか。評価の対象となる政策の定義の仕方（前述（３）－１参照）との関係からいえば、そうならざるを得ない側面があるのは確かであるが、必ずしも、固有の意味での農業政策はすべて除外されるということになるわけでもない。

その点での具体例としては、「農業者の早期退職 (préretraite)」政策をめぐる一連の経緯がある。すなわち、農業水産省サイドでは、１９９２年のＥＵ共通農業政策の改革により「価格支持政策の改革の補完措置 (mesures d'accompagnements)」のひとつとしてそれが正面から規定されたことを契機に、フランスでは従来から実施してきた「農業者の早期退職 (préretraite)」政策の評価プロジェクト案を提案し、評価科学評議会でも「積極的な意見」が得られたので、閣僚合同評価委員会に付託した。しかし、その政策評価は、結局、実施されなかった。ただし、その理由は、＜当該政策が省際的なものではない＞ということではなく、実際の評価作業を担当すべき「評価審査会」（後述（４）－１参照）の責任者の選任方針をめぐって農業水産省（農業水産大臣）と財務省（財務大臣）との間に深刻な意見の対立が生じたためであった。その結果、閣僚合同評価委員会としての終局的な実施決定は見送られることになったのである。

この経緯は、９０年デクレの評価システムの下では、仮に客観的には政策評価の実施が必要かつ可能とみられるテーマでも、主要な関係閣僚間での合意形成がなされなければ、実際の評価作業の決定・推進に踏み込むことはむずかしいという問題があったことを示唆している。

- ③ もっとも、この「早期退職」の政策評価は、その後、農業水産省内部での固有の政策評価 (évaluation ministérielle) の対象とされ、具体的な評価作業が実施された。その政策に要するコストの大きさからみても、農業水産省としてまさに「評価」を必要とする政策課題だったわけである。そして、その政策評価の成果ないし結果に基づいて、次の段階に向けた明確な意思決定——「評価」制度上の用語に即して言えば、「政策評価の諸成果 (les résultats) に付与することが適切な諸結果・帰結 (les suivies) についての新たな政策上の意思決定」——が実際に行われた。具体的には、当該政策は、そのコストの大きさに見合うだけの実効的な効果をもたらしていないから、将来に向けては基本的に終了させていくという決定である。

その結果、この制度、すなわち「早期退職」への特別の援助措置は、現在では、その適用範囲を大幅に限定されたものになっている。具体的には、現農業経営者の「早期退職」に対する特例的な援助は、１９９９年７月の新「農業の方向づけの法律」で新たに創設された「経営国土契約」(contrat territorial d'exploitation = C T E。国との間での個別的契約を通じる個別経営への援助制度)⁸⁾の枠内で、その経営を特定の青年農業者の自立のために計画的・段階的に移譲することを確約した農業者に対してのみ、いわば例外的に認められる援助措置に限定されているの

である。

〔注〕 8) この制度の内容や意義については、原田純孝「フランスの新農業の方向づけの法律の内容と特徴——日本の新食料・農業・農村基本法との対比を意識して——(3)～(7)」農政調査時報 520、521、524 号（2000 年 1～6 月）参照。

（３）評価科学評議会の活動とその成果について

他方、評価科学評議会の活動については、デクレ上で義務づけられた年次報告書の作成と公表がある。この年次報告書は、実際にも 1991 年度版（1992 年刊）を嚆矢として毎年作成・刊行されており、フランスにおける政策評価業務の発展のために大きな寄与を行った。とくにそのうちの 1995 年度の年次報告書（1996 年 7 月刊）とあわせて作成された、評価科学評議会編「公共政策評価のガイドブック」（Conseil Scientifique de l'évaluation, Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, La Documentation française, mai 1996, pp.123）は、その後の評価実務とそのさらなる発展に対して重要な影響を及ぼしたと言われる。事実、本調査の聞き取り相手の中には、「これは、自分たちにとってひとつのバイブルだ」という趣旨を述べた者もあった。

（４）90 年デクレのシステムの問題点とタンゼ報告書

1) 個別的な問題点

とはいえ、90 年デクレのシステムに明らかな問題点が幾つか内在していたことは間違いない。これまでにみたところだけでも、以下のような諸点を指摘できよう。

第 1 に、すでに指摘した閣僚合同評価委員会の手続の重さの問題がある。

第 2 に、そのことと、中心機関を 2 本立てとした構造とがあいまって、評価開始の意思決定過程を一層複雑にしたようである。

第 3 に、デクレが具体的に定めたのは、いわば、どういう政策につき、どのような作業計画案のもとで評価作業を開始させるかの意思決定の部分だけであって、実際の評価作業を具体的にどのような方法・手段で進めていくのかの部分、事実上、空白の状態になっている。ただし、聞き取りの結果からみれば、実際には、それまでの実務経験に依拠して、のちの 1998 年デクレのシステムで公式に明確化されるのとはほぼ同様の手順で作業が進められたようである。簡単に言えば、＜各評価作業プロジェクトについての評価審査委員会（comité d'instance d'évaluation）の設置——委員と委員長の任命——計画総庁および関係省庁との協力のもとでの「負担目録」（cahier de charges、ここでは「評価作業の実施要領」としての意味をもつ）の作成——それを提示しての施業担当者の選定——その担当者からの報告書の提出・受領——それに

基づく審査委員会としての最終報告書の作成と提出」といった手順である。

この最後の最終報告書が評価科学審査会の意見を付して公表されるべきことは、90年デクレでも明記されているが、上記の手順のその他の部分は、制度的には白紙であって、事実上の実務慣行に委ねられていたわけである。

したがって、第4に、その実際の評価作業をどの程度の期間を目途として実施するのかについても、特段の定めはない。閣僚合同評価委員会の開始決定がなされても、実際の評価作業は、上記表1にもあるごとく、しばしば大幅に遅延した。98年デクレの評価制度の施行方針を指示した首相通達（後掲）によれば、旧システムの下では、負担目録の準備の開始から成果の報告までに、平均して3年半かかったという。これでは、その評価の結果や成果から導いた結論を次の段階への意思決定手続中で活用することは、例外的にしかできなくなるのは当然であり、この「過大な時間がかかった」ということ自体が、そのシステムの機能不全を惹起する大きな要因のひとつとなった。

第5に、こうして省際評価の仕組みがうまく機能していかない状況の下で、各省内では、必要に応じて独自の政策評価作業が行われた。90年デクレも、そのことを予想・容認し、その状況や結果が閣僚合同委員会に報告されるべきことを定めていたが、それ以上に踏み込んだ指示はなされなかった。各省内の政策評価作業も、上記第3点で触れたのとはほぼ同様の手順で実施されたようである（例えば、2（2）③でみた農業水産省内の評価）が、その評価作業に関する多くの部分は、最終報告書の作成・公表やそれに与える帰結の如何などを含め、各省ごとの、またケース・バイ・ケースの、多分に裁量的な処理に委ねられていたという。

2) 1995年1月の「タンゼ報告書」——道半ばでの総括と見直しの提言

以上のような問題状況を踏まえて早くも1994年には、政策評価を再起動させるための現行制度の検討・見直し作業が、首相から計画総庁の担当部局に求められた。その作業結果を取り纏めて、計画総庁の名で1995年1月に首相に提出された報告書＝「評価：近代的国家のための戦略的必要事」は、いわば道半ばの段階での総括と制度見直しの方向の提言を行った重要な文書となる（計画総庁の「評価及び国家近代化局」局長で、作業グループの責任者でもあったNicolas TANZERの名を冠して「タンゼ報告」と呼ばれる）。報告書は、全80頁に及ぶ大部のもので、内容也多岐にわたっているから、ここでは、その最後に付された「要約」のみを以下に訳出して、その内容紹介にかえることにする。

「評価：近代的国家のための戦略的必要事」（計画総庁、1995年1月）の「要約」

「1990年1月22日のデクレで制度化された省際評価の手続は、4年間の適用経験を踏まえて、再出発させる必要がある。評価という考えが、一般的意見として重

要視されているとしても、今日提示しうるこれまでの成果は、かなり限定されたものにとどまっている。１９９０年１月２２日のデクレの全面的な改訂は、今日要請されているとは思えないし、他の方向・方針の下で、まったく新しい形で再出発させる必要もない。本報告書は、それよりもむしろ、政府による評価がもつ潜在的な能力の問題を重視する。その問題は、行政と政府の活動の近代化のための決定的な要素をなしているからである。計画総庁は、まさにその点に関して、他の諸省庁とも連携しつつ、より大きな役割を果たすことを求められている。

本報告書は、現状の確認に充てられた第１部において、他の諸国とりわけアングロサクソンの諸国と比べれば、フランスでは評価の仕組み（le dispositif évaluatif）の組織化が遅れていること、そして、この“フランスの遅れ”は完全には取り戻されていないことを明らかにしている。報告書は、また、省際評価（évaluation interministérielle）のフランスの仕組みがオリジナルなものであり、その理由の大部分はわが国の制度上の諸特性によって説明されることを示している。報告書は、現在の〔政策評価の〕進行状況に若干の息切れがみられることを明らかにした上で、その原因を分析している。それには、幾つかの種類のものがある。すなわち、ときの政治状況の構図の悪さ、多数の大臣の省際評価に巻き込まれることへの躊躇、さらに加えて、多数の評価報告書の作業上の質の低さなどである。同じく報告書は、科学的観点からの規制・調整を行うことの難しさが、これまでの評価の全体を通じて見出されることをも明らかにしている。

とはいえ、以上のようなことがらの故に、現状を過度に悲観視する必要はあるまい。評価の発展は、かなりの場合には省際間の手続の枠外において、著しく進んだ。それは、行政諸機関が自らその仕事を公開し、その固有のやり方について冷静な判断を下すことを可能にした。それは、その間接的な影響をも含めて、国家の近代化（la modernisation de l'Etat）のひとつのファクターであった。問題は、その発展があまりにも相互の連絡調整を欠いた形でなされたこと、そして、１９９０年１月２２日のデクレが当初に想定していたところとは反対に、今日でもなお、評価の発展に関する総括的でグローバルなヴィジョンをだれも持ちあわせるに至っていないこと、である。

報告書の提示する諸提案は、省際評価の積極的寄与を重視したものである。単なる省内評価だけで満足することは、あまりにも狭い道に入り込むことになる。また同様に、省際評価が果たしうる役割・使命と、監督・監視や監察の機構に現在与えられている役割・使命とを混同してはなるまい。問題は、今日、省際的な評価手続が十分に理解され尊重されていないことである。省際手続がもつ戦略的な効果を見抜けない一部の行政庁も含めて、そうである。また、省際評価の諸作業が不十分にしかメディアに乗っておらず、民主的な議論を喚起するに至っていないという問題もある。

本報告書に盛り込まれた諸提案は、今後に望まれる評価の諸条件をはっきりと描き出すことを試みている。すなわち、その評価は、よりよくプログラム化され、方法的

な面においてはより厳密で、省際手続の枠外でなされている諸評価とよりよく連絡調整され、かつ、その後の具体的な効果・帰結を付与されるものでなければならない。それを実現するために、報告書は、省際評価の仕組みを再起動させること、および、その手続においては計画総庁と評価科学評議会により大きな役割を与えるべきことを提示している。

本報告書は、その「序」の結びの部分で、より野心的な改革の方向を示唆している。それは具体的には、議会に属する独立した評価機構をもうひとつ設置することはどうか、という問題であるが、その正確な輪郭を描き出す試みはすべて、将来の作業文書に委ねるものとしている。報告書は、また、評価作業の開始の決定を、独立した「全国評価評議会」(Conseil national d'évaluation)に委ねることの可能性も指摘している。

評価は、行政の日常的な実務のひとつにならなければならない。透明性の要請、公財政のコントロールの強い必要性、及び国家の近代化の目標は、まさにそれを不可避的に要求する。評価は、大きな野心的期待を抱くに値するものなのである。」

4 1998年11月18日のデクレによる公共政策評価制度

(1) 制度改革への新たな動きの登場と進展

1) ジョスバン社会党内閣の成立と「国家改革」への指向

もっとも、「タンゼ報告」は、直ちには具体的な制度上の結果にはつながらなかった。その背景には、1995年にシラク大統領がミテラン大統領のあとを襲い、そのもとでジュベを首相とする保守党内閣が登場した（それまでの保守党内閣とはやや性格が異なる）という政治状況の変化も手伝っていたのかもしれない。その状況に大きな変化が生じたのは、1997年6月2日にジョスバン首相の率いる社会党内閣が成立してからである。

ジョスバン首相は、早くも11月5日の閣議において「国家改革」(La réforme de l'Etat)という政策方針を打ち出し、公務・国家改革・分権化担当大臣の報告に基づき、その基本的な方向づけを閣議決定した。ここでいう「国家改革」とは、変化する世界の中で国家を恒常的に適応させていくためのひとつの手段(un instrument)であり、「国家をより透明な、市民により近い、そしてより近代的なものにすること」である(引用は、インターネット上に掲示された閣議決定の文書の要約による。以下も同様)。そのために政府が直ちに取り組むべきことは、「公共サービスに対する社会の諸要求に応えること、具体的には、提供されるサービスを改善し、行政の能率(les performances)を最大化し、[行政の]活動の態様を近代化すること」とされた。

それを具体化していくための政策の柱として、計6点の政策課題が提示されたが、その中の2点が政策評価制度の見直し・強化の問題と密接にかかわることになる。すなわち、第1の柱では「協議と透明性」が掲げられ、そのうちの重要なポイントのひ

とつとして、政策評価の改善が、事前の「影響評価」(études d'impact. 「1. 序にかえて」の(2)参照)の強化と並んで挙げられた。また、「公的管理の近代化」を掲げた第4の柱では、行政活動の近代化のための「目標と手段・方法を明示した数ヵ年プログラム」を12ヵ月以内に作成すべきことを各省庁に命じたのである。

このうち、前者＝政策評価の改善については、＜行政機構と公共サービスの効率性(efficacité)の改善のために、とくに公共政策の省際間および省内での評価を発展させ、公共政策の効果及び費用とそれが実施される条件について有効に判断させる諸情報を大臣・行政諸機関、利用者、市民に広く提供すること＞がより具体的な指示事項となり、以後、新たなデクレ案の検討が進められていくことになる。

2) 1998年デクレの準備過程とその特徴

さらに、1998年6月3日の首相通達では、各省行政機構の「近代化数ヵ年プログラム」の策定があらためて指示されると同時に、あわせて、各省における公共政策の評価能力を高めるべきことが指示された。そのために、各省ごとに「評価担当高等官」を任命し、これを省際評価にかかわる中心機関(計画総庁および新設が予定される「全国評価評議会」=CNE)との連絡担当者とするのが命じられた。

そして、その後のバカンス明けの9月7日の首相通達では、すでにデクレの原案がまとまったことが表明され、デクレの公布後速やかに省際評価の作業に着手することができるよう、各省においてあらかじめ評価プロジェクト案を――それぞれについての「負担目録」の案もつけて――用意せよとの指示が発せられた。今後においては以前よりもより広い範囲の公共政策が評価対象となりうることも、すでに明示されている。その上で、同年11月18日にデクレが公布されることになるのである。

以上の準備過程にみられる特徴として、さしあたり、次の3点を指摘しておきたい。

第1は、そのペースの速さである。それは、ジョスバン首相が政策評価の実施に付与した政策上の位置づけがそれだけ大きいものであったことを示している。のちにみる＜短期間で評価の結果を出させる＞という方針の確立も、その延長上のものと言えよう。

第2は、政策評価の改善・強化が各省庁の行政の近代化政策と結びつけて把握され、その結果、省際評価と並ぶ形で、各省内での政策評価の改善・強化の方針も明確に打ち出されていることである。これも、1990年段階とは異なっている点である。

第3は、「国家改革」という総体的な課題の中での当該課題(評価制度の改善・強化)の位置づけ方の特徴である。これは、本来、新しい評価制度の内容と実際の効果や結果を全体的に考察したうえではじめて析出されうるものであるが、さしあたり、次のような点を指摘しておくことは可能であろう。すなわち、この課題が＜市民との関係での民主主義の強化＞という点で基本的な位置づけを与えられてることは、従来と同様である(この課題が、「国家改革」第1の柱とされた「協議と透明性」の中で、上述

のような意義づけの下に示されたことを参照せよ) が、いま一方での<行財政の効率化のための行財政改革措置の一環>としての位置づけは、従来より一層明確かつ、より大きなものとなっているようにみえることである。

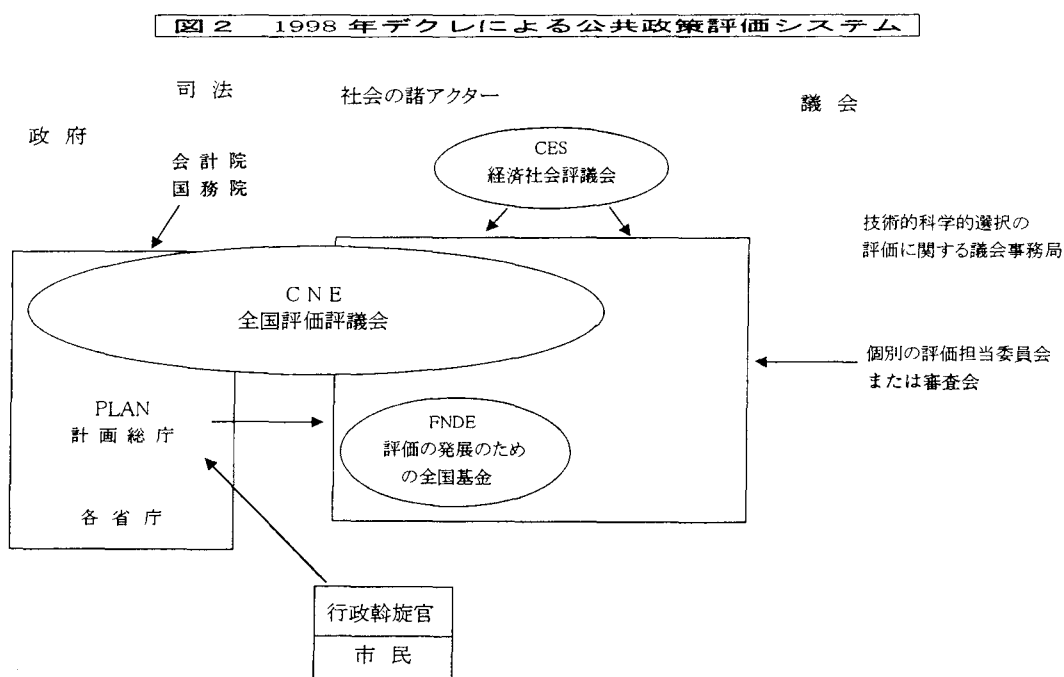
以上を前提として、次に、新制度の内容をみていくこととする。

(2) 98年デクレの政策評価システムとその特徴

1) 概括的な特徴点

まず、90年デクレのシステムとの相違・改善点に注意しつつ、概括的な特徴点を挙げておこう。それをみると、「タンゼ報告」の指摘した諸点が参照され、考慮されていることは間違いないが、必ずしもそのすべてが採用されているわけではない。それぞれの特徴点のより詳細な説明は、政府が新制度に託した狙いとあわせて、後掲のデクレの規定とも対照させつつ、(3)で行うことにするので、ここでは箇条書的な列举にとどめる。

なお、以下の叙述に際しては、農業水産省の政策評価担当課の作成にかかる図2のシェーマも合わせて参照されたい。



- ① このデクレによる政策評価は、従来と同じく、基本的には多省庁にわたる国の政策を対象として省際的な枠組の下でなされるものとしつつも、国と地方公共団体とが共同で行う政策をも包摂しうるものとして、評価対象の拡張を図っている。
- なお、各省内でなされる評価活動については、デクレは言及していないが、(3)でみる首相の施行通達では、上記の前段の点を前提としつつ、「この新しい仕組みは、各省内にすでに存在する分野別の評価の仕組みを補完するもの」という位置づけが、

はっきりと書き込まれている（その作業の実施手続については、後述（５）１０）参照）。

- ② 他方、評価作業の実効性と透明性並びにその結果の活用可能性を高めるため、評価の目的をより明確に定義する一方、評価プロジェクトの決定段階と最終評価報告書の作成段階、及び、そこから得られる諸結果・帰結の具体的な活用方針の決定段階まで、一貫した公表義務を明定している。
- ③ 評価の中心となる機関の２本立てを廃止し、全国評価評議会＝ＣＮＥに１本化するとともに、その独立性と客観性を確保しつつ新しい評価制度の狙い（上記①の後段の点を含む）に対応した組織とするために、その構成と権限のあり方に種々の工夫を凝らしている。経済社会評議会＝ＣＥＳの政策評価への関与の仕方が変わったことも、ここで指摘しておこう。
- ④ ただし、デクレに基づく政策評価の最終的な決定者、責任者は首相であり、評価はあくまで行政府＝執行権の内部の制度とする原則が維持された。ある意味では、以前の閣僚合同評価委員会の権限をすべて首相の手中に集中したと言えるのかもしれない。
他方、「タンゼ報告」で示唆された議会による評価の問題には、このデクレは一切言及していない。
- ⑤ 「タンゼ報告」で提案されていた点でもあったが、計画総庁により大きくかつ明確な役割が付与された。これは、評価作業の実効性と迅速性（次の⑥参照）の向上を狙うと同時に、制度的には上の③と④の点の連携の確保を意図したものであろう。
- ⑥ 翌年度に開始する評価プログラム（(le programme d'évaluation. 予定される多数の評価プロジェクトを列挙するもの）の毎年の作成・公表という新手法をはじめ、多数の評価作業を計画的かつ迅速に進行させていくために種々の配慮が施されている。
- ⑦ なお、資金面の制度については、従来からの「評価の発展のための全国基金」＝ＦＮＤＥの制度がほぼそのままの形で維持されている。

以上、総じて、（３）で触れる首相通達が言うように、＜評価手続を以前の仕組みよりも「より簡便で、より効果的で、より迅速なもの」とすること＞が意図されていることは間違いない。デクレの諸規定の構成も、９０年デクレより格段にすっきりしたものになった。次にその全文を掲げておく。

２）「公共政策の評価に関する１９９８年１１月１８日のデクレ第１０４８号」

「共和国大統領は、

首相および公務・国家改革・分権化担当大臣の報告に基づき、

国務院＝コンセイユ・デタ（国内部門）の意見を聞いたのちに、
閣議の了解の上で、
〔以下の条項を〕デクレとして発布する。

第1条 このデクレのいう公共政策の評価（évaluation）は、多省庁間にわたる〔省
際的な〕枠組みの中で、所期の目標及び実行された諸手段とその成果とを比較
して、当該政策の実効性（efficacité）を測定する（apprécier）ことを目的と
する。

第2条 全国評価評議会（Conseil national d'évaluation：CNE）及び計画総庁
（Commissariat général du Plan：CGP）は、以下に定める条件に従って、
国、地方公共団体、及びそのそれぞれに属する公施設法人（établissements
publics）によって行われる公共政策の評価に協力する。

第3条 ① 全国評価評議会は、以下の条件に従いデクレによって任期3年で任命さ
れる14人の構成員で構成される。
・評価に関する能力（学識経験）を理由として、経済学、社会学及び行政学
の領域において選任される有識者6名
・国務院の構成員で国務院の指名する者1名
・会計検査院の構成員で会計検査院の指名する者1名
・経済社会評議会の構成員で経済社会評議会の指名する者3名
・市長会、県会議長会、州議会議長会の行う提案を踏まえて指名される市長、
県会議員、州議会議員各1名
② 構成員の任期は、1度だけ更新できる。
③ 全国評議会の会長は、同評議会の提案に基づき、その構成員のなかから
デクレによって任命される。会長は、計画総庁の提案に基づいて首相のア
レテ（首相令）によって任命される総括報告者（rapporteur général）に
よって補佐される。
④ 全国評議会は、必要に応じて、外部の専門家の協力を求める。

第4条 ① 全国評価評議会は、毎年、翌年の評価プログラム（le programme
d'évaluation）を首相に提案する。
② そのために、首相、大臣、国務院、会計院（Cour des comptes）、経済社
会評議会、共和国行政斡旋官（Médiateur de la République. この制度の説
明は前述した）、並びに、その担当する政策については地方公共団体が、
〔個別の〕評価プロジェクト（projets d'évaluation）（案）を全国評議会

に提出する (transmettre) ことができる。第3条に記された市長・議長会も、同様である。

- ③ [首相に提案される]評価プログラムは、[個別の]評価プロジェクト(案)を列挙し、それらの内容ならびにその選択を正当化する理由を説明する。評価プログラムは、各評価プロジェクトについて、評価を遂行する任務を負う評価審査会 (instance d'évaluation) の構成の態様、評価の実施の諸態様、評価を実施することを引き受ける公的または私的な実施者 (les opérateurs publics ou privés) の選択にかかる基準、その作業の実施期間、その費用及びその財政面の諸態様を明確にする。
- ④ 評価の実行 (realisation) にかかる諸条件は、その条件 [の内容] 自体によって、地方公共団体の負担となる新たな諸義務を、地方公共団体の同意なしに創設することはできない。
- ⑤ 評価プログラムは、首相によりそのアレテ (首相令) で決定され、フランス共和国の官報に公示される。
- ⑥ 全国評議会は、評価評議会が採択しなかった [個別の] 評価プロジェクト (案) の一覧表を首相に提出する。

- 第5条
- ① 評価審査会は、その報告を全国評議会に提出する。全国評議会は、行われた作業結果 (les travaux) の質に関する意見 (un avis) を取りまとめるために、2ヵ月間を与えられる。次いで、全国評議会は、その意見を付して、評価報告書 (rapports d'évaluation) を関係の行政庁、地方公共団体または公施設法人に送付する (adresser)。それらの者 (機関) は、それらの機関がその報告に与えようとする諸結果・帰結 (les suites) を、3ヵ月の期間内に全国評議会に報告する。
 - ② この期間の経過後に、評価報告書は公表される。評価報告書は、その付属資料中に、前条第3項に規定する評価プログラムの定めた [当該評価プロジェクトについての] 諸要素、全国評議会の意見、及び関係の行政庁、地方公共団体または公施設法人の回答を含むものとする。
 - ③ 全国評議会は、首相に、年次活動報告を送付する。この活動報告は、公表の対象となる。

第6条 全国評議会は、特定の評価の遂行 (la conduite d'une évaluation) に関する方法上の問題のすべてに関して、国の行政庁、地方公共団体及びそれぞれの公施設法人から諮問を受けることができる。

第7条 その任務 (mission) を達成するために、全国評価評議会は、首相府 (首相官

房：les services du Premier ministre)、具体的には計画総庁（C G P）の予算中に、そのための費目として計上される財源（moyens）を与えられる。

- 第8条 ① 計画総庁は、全国評価評議会の事務局（le secrétariat）を確保する。
計画総庁は、その事務局を通じて、評価審査会を設置し、評価の作業結果（les travaux d'évaluation）をフォローし、かつ、その公表を確保する任務を負う。計画総庁は、首相に対して、国〔の公共政策〕にかかわる評価〔報告書〕に付与すべき諸結果・帰結（les suites）を提案する。
- ② 計画総庁は、とくに、フランス及び外国において用いられている評価の方法及び技術（méthodes et techniques）に関する情報を蒐集し、普及させることにより、行政庁における評価の発展を助長する。計画総庁は、この領域における職能養成に貢献する。計画総庁は、毎年、その活動を首相及び全国評価評議会に報告する。

- 第9条 ① 首相の下に、評価の発展のための全国基金（fonds national de développement de l'évaluation）を創設する。
- ② この基金の資金は、首相府（首相官房：les services du Premier ministre）、具体的には計画総庁（C G P）の予算中に計上される。この資金は、賛助・協力基金（fonds de concours）の手続によって増額することができる。

第10条 このデクレは、マイヨット及びサン・ピエール・エ・ミクロンの地方公共団体に適用される。

第11条 公共政策の評価に関する1990年1月22日のデクレ第82号は、廃止される。

第12条 首相、内務大臣および公務・国家改革・分権化担当大臣は、それぞれの所管事項につき、このデクレの執行の責任を負う。このデクレは、フランス共和国の官報に公示される。」

（3）新制度に託された狙いと意図

ところで、新制度の施行と適用方針を、「付属文書」を添付しつつ詳細に指示した「1998年12月28日の公共政策評価に関する首相通達」（以下、「首相の施行通達」と呼ぶ）は、その本体部分で、新制度の狙いと意図を以下の6点に整理し、具体的な解説を加えている。政策評価の意義と望まれる発展方向に関する現政権（ないしジョスパン首相）の考え方を知るうえで、きわめて有益な内容を含んでいるので、その概要を次に

みておくことにする（以下の引用箇所は、原則として同通達による）。

1) 新しい大きな目標

新制度は、政策評価の発展を通じて、2つの新しい大きな目標を達成することを企図している。それは、「行政機構の運営の近代化」と「行政決定メカニズムの改善」である。デクレが評価の目的を、「所期の目標及び実行された諸手段とその成果とを比較して、当該政策の実効性を測定すること」（第1条）としたのも、そのためである。

また、同じく上記2つの目標を意図するが故に、評価対象とする政策も、その性格の面では、以前より限定的に考える。すなわち、a) 最も重要視されるのは、現存の明確な問題事項に答えるための評価である。それ故、短期間で、次の行動の選択・決定を導きうるような正確な解答を得ることが見通せる政策や政策課題が、優先的な評価対象となる。言い換えれば、実現可能性 (faisabilité) と評価の有益性 (utilité) の見通しが重要な判断基準となるわけである。

もちろん、b) より大がかりな規模の評価も排除されるわけではない。例えば、広範かつ掘り下げた考察・検討と幅広い議論を要するけれども、その成果は戦略的な意義をもちうるような性格の問題や課題がそれである。

他方、c) 公共的諸活動の管理よりも、経済的・社会的な学問的検討を要する課題は、政策評価ではなく、別の措置の対象となる。

なお、各省内でなされる政策評価の位置づけは、(2) 1) ①で述べたとおりである。

2) 評価の適用領域の拡張

上の点とは逆に、水平的な面では、評価対象は大きく拡張される。1982年以降の地方分権化の進展により、国と地方公共団体とが相互補完的に関与する行政領域が大幅に拡大してきたが、今後は、そのような、地方公共団体とその公施設法人が行う公共政策も、新制度による省際評価の対象となりうるからである（第2条）。

他の規定の中で、a) 市、県、州という3段階の地方公共団体の代表が全国評価評議会に構成員として参加すること（第3条1項5号）、b) 地方公共団体や市長会、県議長会などがその担当にかかる政策について、評価プログラムに盛り込むべき評価プロジェクト案を全国評議会に提出できること（4条2項）、そして、c) そのことを通じて、国と地方公共団体が明示的に共同・連携して行う政策に関しては、地方公共団体の側がその評価計画案に参加する諸条件を提示し、要求することが認められることなどは、上記のような評価対象の拡張に対応し、所要の調整手続を円滑に進めるためのものである。こうして、国と地方公共団体とが同時に関与・実施する公共政策をも省際評価の対象とすることにより、当該政策に関してそれぞれが実施する政策・施策の間の連絡調整をより強化し、当該政策全体の目標の共通・近接性をよりよく確保していくことが可能となる。

ただし、もっぱら地方公共団体のみが行う公共政策の評価は、地方公共団体の側か

らの請求がある場合にしか、取り上げることができない。それは、フランスの地方分権化の基本原理のひとつである「自由な地方行政の原則」の当然の帰結である。評価の実施に関する条件の定めを通じて、地方公共団体に対し、その同意なしに新しい義務を課すことは許されないという規定（第4条4項）は、その趣旨を確認したものである。

もうひとつ、新制度でも重要な例外として残るものとして、「1.序にかえて」の(3)でも触れた、「国－州間の計画契約」(contrats de Plan Etat-région)の枠内でなされる政策がある。これは、国と地方公共団体が「計画契約」に基づいて費用を分担しながら共同して実施する公共政策であり、その評価の態様は、今後とも、「内務・国土整備・地方公共団体大臣の1993年12月9日の通達」の定める条件に従うのである。全国評価評議会は、本デクレ第6条の適用に関して発せられる通達の指示に従って、その評価作業に協力しうるとどまる。

3) 自律性 (autonomie) の一層の強化

- ① 新たな構成をもって年次評価プログラムの策定の任にあたる全国評価評議会（第4条1項）は、フランスに独自の組織機構と考えられている。デクレで決められたその構成（第3条1項）は、a) 個別評価プロジェクトの推進のために設置される「評価審査会の科学上及び行政上の資質の高い水準と、市民及び利用者の均衡の取れた代表性とを同時に確保し」、かつ、b) 「その客観性、その独立性及びそれを通じる手続の信頼性 (crédibilité) を市民ならびに行政官、地方議員に対して保障する」。この点に関しては、a) 評議会には、狭義の意味での行政官は一切含まれていないこと、b) 保身や腐敗を避けるため、任期を最長でも2期6年に限定していること（3条2項）を確認しておこう。なお、国务院と会計院の関与は、固有の意味での行政部の関与とは性格が異なることは前述したところである。
- ② 他方、その役割を強化・明確化された計画総庁は、狭義の行政庁にはほかならないが、政策評価に関しては、全国評議会の事務局としての任務を果たしつつ、首相の直接的な指揮監督の下で、「関係する行政機構との間での、またそれらの行政機構相互間での、オープンで建設的な対話・ダイアログ」が成立するように注意を払う職責を課せられる。
- ③ さらに、全国評議会と計画総庁には、フランスの政策評価の発展のための、まさに“全国センター”としての役割が付与されていることにも注意しておきたい。すなわち、全国評議会は、評価の遂行に関する一切の方法的問題に関して国の行政庁や地方公共団体等から諮問を受ける（第6条）一方、計画総庁は、評価の方法や技術の発展と普及、専門家の養成等に関する包括的な職務管轄を付与されているのである（第8条2項）。

4) 透明性 (transparence) の増大

先にも触れたように、評価手続の各段階での文書の作成とそのシステマティックな公表の義務の明確化が、対外的な透明性、各般の評価作業それ自体の質と実効性、評価主体を含む行政主体自体にとっての有益性などを確保し、行政府内部や一般世論における議論を喚起するための重要な手段として位置付けられる。主要なものとしては、a) 評価プログラムの毎年の作成・決定とその公表（3条5項）、b) 各プロジェクトの評価作業を担った評価審査会の作業結果の公表（8条1項）、c) 全国評議会による評価報告書とそれについての評議会の意見の公表（5条1項）、d) 評価の成果・結論に与えるべき帰結・結果に関する所轄行政庁・公共団体等の回答・意見の公表（5条2項）、e) 全国評議会の年次報告書の公表（5条3項）などがある。この局面でも計画総庁に重要な職責が与えられていることにも、注意しておきたい（7条8項）。

5) 手続の迅速化

この点は、旧制度に対する新制度の重要な改善点をなす。a) 全国評議会が毎年作成する評価プログラム（4条1項）は、通達では、関係機関と事前に十分な議論をしたうえ3月末までに提出することとされ、首相による最終決定（4条5項）も迅速に行うとする。各評価プロジェクトの評価審査会も、その後数週間内に設置しなければならないというが、実際にはもう少し時間がかかっているようである（後掲表2参照）。

b) 作業の開始決定から報告書提出までの評価作業の期間は、原則1年とし、評価課題が大きく複雑な場合には、例外的に最大で18ヵ月までのばせることとする。第2章で分析する農村開発政策の評価は、この後者の取り扱いを受けた（なお、上記1)のbも参照せよ）。c) 全国評議会によるその意見を付した評価報告書も、評価審査会から作業結果の送付を受けたのち5ヵ月内に公表されることになる（5条1、2項）。また、d) 評価審査会の設置からその報告書の公表までの期間も、最大で18ヵ月とすると指示された。

6) 公的意思決定プロセスにおける政策評価の活用

政策評価は、とりわけその入口と出口（着手時と終結時）において以下の考慮を十分に払うことにより、公的意思決定プロセスでの優先順位の選択および意思決定の正当性を確保し、かつその透明性を増大させる重要な手段となる。

- ① 評価年次プログラムの公表時に、各評価プロジェクトにおける検討事項と、それに答えるために予定される諸手段・財源等について明確な説明を与えること。

そうすることにより、公権力は、行政が社会の需要と期待をどう捉え、市民や利用者といかに対話し、自己の意思決定の実効性をどう改善しようとする意思をもっているかを示すことになるからである。したがって、評価の対象テーマの選定とそれに関する優先的な検討事項、その検討・解明のために必要と判断される諸手段とコスト等を、あらかじめ十分に吟味しておくことが重要である（5条3項参照）。そ

の作業には、当然に計画総庁が協力する。

- ② 最終的な評価報告書の公表時に、そこで得られた成果・結論に与えるべき諸結果・帰結をできるだけ明確に示すこと。

これは、言うまでもなく、改革の意思を示すもうひとつの重要な機会である。そうすることにより、評価作業の成果は、事後の公的意思決定プロセスの中に統合される（例えば、当該施策の補完、変更、停止、放棄、刷新、あるいは新施策の発足など）。とくに国の政策に関しては、ここでも計画総庁が決定的な役割を演じる（8条1項）。そのために通達は、とくに計画総庁に対して、a）評価の結論にいかなる帰結を与えることができるかを各省の関係部局との間で2ヵ月内に検討すること、b）同時に各省庁内・間で行われる同様の検討作業と意思決定に注意を払うこと、および、c）有益な提案あるいは遭遇した困難等を首相に報告すること、を命じている。

計画総庁が首相に行う年次報告（8条2項）は、これらの点でのその活動の自己評価の機会ともなる。

ただし、地方公共団体は、「地方公共団体の自由な行政の原則の故に、自らの意思決定の支配者であり続ける」。つまり、地方公共団体は、自己が参加して行った政策評価の結果を自らの配慮で活用するのである。

（5）評価手続の進行手順

この政策評価手続の進行手順を、若干のコメントを付しつつ時系列的にみておくと、以下のようなになる⁹⁾。

[注] 9) なお、そのフローチャートの前提となる全国評価評議会は、1999年1月26日に構成員が任命され（前掲デクレ第3条1項参照）、正式に発足した。以下の手順の細部にわたる事項は、その「内規」（*règlement intérieur*）で定められ、全国評議会の年次報告中で公表されている。

1) 全国評価評議会への評価プロジェクト案原案の提出

評価プロジェクト案の提出資格を有する者（デクレ4条2項）は、随時にプロジェクト案の原案を全国評議会の事務局（計画総局の担当部局）に提出できる。その案は、完成された形のものであることは必ずしも必要なく、草案段階のものでもよい。

なお、初年度となった1999年については、前記1998年9月7日の首相通達での事前の指示があったおかげで、評議会の発足後比較的短時間のうちに、相当数の計画プロジェクト案が提出されたようである（後掲表2の評価テーマのうち、1999年7月13日に採択決定されたものは、すべてそれに当たる）。

2) 計画総庁の協力による評価プロジェクト案と負担目録案の確定作業

① 計画総庁は、プロジェクト案を提出する諸機関と協議・協力して、その案の内容を確定させる。評議会が自ら発意する案についても、計画総庁が、関係行政庁と協議しつつ、同様の作業を行う。プロジェクト案には、デクレ第4条3項の定める要件を満たす「負担目録」(cahier de charges。前記のように、ここでは「評価作業の実施要領」としての意味をもつ)の案を付することが必要であり、その作成作業がとくに重要な仕事となる。

② 負担目録は、各プロジェクトでなされる評価の範囲を明確にする質問・検討事項を全体として提示し、当該公共政策のどのような側面を優先的な検討対象とするのかを確定する。それ故、負担目録は、デクレの上記の規定に即しつつ、以下のような要素を含まなければならない。

すなわち、a) 評価課題の輪郭の定義、b) 評価対象とすべき理由の説明、c) 提案者が解明することを望む質問・検討事項のリスト、d) 評価審査会の構成案(委員長のプロフィールの提示も求められる)、e) 評価に関与する主要なアクターのリスト(行政庁や地方公共団体等だけでなく、社会的諸団体などをも含む)、f) 評価に必要な期間、その予算・費用額等の見積り、g) 財源確保の方法と見通し、h) 当該評価で用いられる方法の端緒的な提示など。なお、i) 中間報告を要求する場合には、そのことも明記する。

3) 全国評価評議会によるプロジェクト案の審査

作成されたプロジェクト案とりわけ負担目録案は、全国評議会によって審査され、場合によっては訂正を求められる。評議会による案の採択は、負担目録の内容(とくに上記のe)～g)の点)を含め、その全体について一括して行われる。

なお、ここで採択される負担目録は、直接的には、当該評価のために設置される評価審査会に対してその作業実施の方針と態様の要領を示すためのものである(いわば、「第1次の負担目録」)。

4) 年次評価プログラムの作成と決定・公布

① 全国評議会は、採択した評価プロジェクトを年次評価プログラムの中に一括して取り纏め、毎年3月末までに首相に提出する(デクレ4条1項)。評議会が採択しなかったプロジェクト案についても、評議会は、不採択の理由を付して、その一覧リストを首相に提出しなければならない(同6項)。

② 首相は、年次評価プログラムをそのアレテで決定し、官報に公示する(同5項)。ヒアリングによれば、現実にはその前に閣僚会議にかけられているとのことである。そして、実際の評価作業は、毎年6月には開始されることが目標とされる。

5) 評価審査会の設置と運営

- ① 評価プログラムの公布後、計画総庁は、遅滞なく、各評価プロジェクトの実施の任に当たる評価審査会のメンバーリストを作成する。各審査会には、計画総庁の代表者が必ず参加する。
- ② 各評価審査会の委員長は、当該評価のテーマと直接の利害関係をもたない専門的有識者が選ばれる。これは、旧制度下の評価科学評議会が確立した方法的諸原則のひとつに従うものである。他方、当該テーマに主要に関係する行政庁の代表者や地方議員が委員となることは妨げられないが、専門的有識者の委員はやはり、評価対象となる政策にコミットするものであってはならない。委員の総数は、審査会の効率性を確保するために、12人を上限とする。
- ③ 審査会は、当該政策に最も直接的に関係する大臣と計画総庁長官(Commissaire au Plan)の共同の決定で設置され、全国評議会から通達された負担目録に基づいて、首相の決定した年次評価プログラムに定められた期間内に、評価作業を実施する義務を負う。
- ④ そのために審査会は、完全に独立の立場で、評価作業の柱となる諸事項及び作業の実施方法を定めることができる。ただし、以下の点には特段の配慮を払う。
 - a) 必要と判断されるあらゆる聴聞会(les auditions)の開催。これはとくに、審査会には代表者を出していない利害関係者・機関等の意見を広く吸い上げ、初期の段階における審査会の検討を方向づける上で有益とされる。
 - b) 「新しい情報や分析を得るための」、外部の事業者等への研究作業の委託発注。この方法は、公的資金の有効利用に役立つが、その研究作業の結果をもって審査会の作成すべき評価報告書とすることができないのは、言うまでもない。なお、上で「新しい情報や分析」というのは、<行政庁や行政諸機関が現状ではもちあわせていないもの>という含意をもつ。
 - c) 外部の事業者等への研究作業の委託発注のための新しい、いわば「第2次の負担目録」の作成作業。これは、受託希望者に対して発注の条件を示すと同時に、実際の受託者に対する業務内容の仕様指示書として機能する(この点に関する詳細な説明と具体例は、第2章を参照せよ)。
 - d) 上のb) c)の場合を含めて、分析の厳密性の確保に常に留意する一方、合理的な期間内にその作業を実行するべく特段の注意を払うこと。

6) 評価報告書の作成と審査および公表

- ① 作業が終了すると、評価審査会は、その報告書を全国評議会に提出する。通常、付属文書を伴った完全な報告書に加えて、明確さと一般公衆にとってのわかりやすさを考慮した、数10頁程度の総括文書が作成される。審査会の評価報告書(総括文書を含む)は、計画総庁を通じて、同時に関係の行政庁や地方公共団体にも送付

される。

- ② 全国評議会は、2ヵ月内にその仕事の質を判定する（5条1項前段）。そのため、まず評議会を補佐する総括報告者が、用いられた方法となされた考察の一貫性を分析したうえ、総括報告者としての結論を文書で全国評議会の構成員に提出する。全国評議会は、それを踏まえて、評議会としての公式の意見書を作成する。
- ③ 意見書は、計画総庁により直ちに、関係の行政庁や地方公共団体等に送付される。当該の行政庁等は、その送付から3ヵ月以内に、評価審査会の報告書に対するその所見と、当該行政庁等がそれに付与しようとする結果・帰結（les suites）を全国評議会に報告する（5条1項後段）。
- ④ この期間の経過後に、以上で作成されたすべての文書が公表される（5条2項）。通常は、計画総庁の配慮により、政府刊行物センター（La Documentation française）からの刊行物となる（8条1項）。

7) 評価の結論に付与すべき結果・帰結の提案と採択

- ① 国の政策については、以上のプロセスによる作業結果を踏まえて、計画総庁が、当該評価にかかわる行政庁と連絡をとりつつ、評価から得られた結論に付与すべき諸結果・帰結を検討し、2ヵ月内に首相に提案する。次にとるべき措置にかかわる省庁とも、緊密な協議がなされる。
- ② 首相は、その提案に基づき、必要がある場合には調整のための閣僚会議を開いた上で、とるべき措置を決定する。

8) 全国評価評議会の年次報告書の作成と公表

全国評議会は、毎年度末にその活動を取り纏めた年次報告書を作成し、首相に提出する（5条3項）。この報告書にはとくに、a) 年間になされた諸評価の質と弱点等の分析、b) 将来の評価に役立ちそうな実務上、方法上の勧告、c) 各評価の専門的な分析論文、および各評価に付与すべき結果・帰結についての全国評議会の見解と関係行政庁等のそれとの比較対照、d) 公共政策の実効性の向上に関する政府への勧告などが含まれる。

9) 評価作業の財源の確保——全国基金の運営のあり方

- ① 「評価の発展のための全国基金」= F N D E の管理は、計画総庁が全国評議会の事務局としての資格で担当する。
- ② 各評価に充当される予算額は、第1次の負担目録案の作成時に計画総庁が見積って全国評議会に提案し、同評議会の審議・承認を経た上で、最終的には首相が決定する年次評価プログラムの中で確定される。外部の事業者等への研究作業の委託発注（前出5）④b）参照）のために予想される経費の額も、同じ手続の中で決定さ

れる。

- ③ 首相が決定した評価プロジェクトに対しては、上記の全国基金がその総経費の半額を負担し、残りの半額は、当該テーマに主要に関係する行政庁や公的諸機関が分担して負担する。その分担割合も、年次評価プログラム中に明記される。
- ④ もっとも、評価作業の進行を妨げないために、所要の経費はまず全国基金が支弁し、他の分担者は、事後的にその分担部分を償還するという方法がとられる。

10) 補——省内評価の奨励と計画総庁の協力体制

なお、すでに(2)1)①で述べたように、98年デクレのシステムの下では、各省内での政策評価の推進が積極的に奨励されている。デクレの第8条2項が計画総庁に、評価の方法や技術の発展と普及、専門家の養成等に関する包括的な職務を付与している(前出(3)3)③参照)のも、まさにそのことを念頭においたものとされる。

1998年12月の「首相の施行通達」は、その付属文書の最後の部分でそのことを明記したうえ、この局面で計画総庁が果たすべき任務を次のように列挙している。

- ① 計画総庁は、定期的に、すべての省庁の評価責任者を集めた作業部会を召集する。
その会合を通じて計画総庁は、「各省の行政庁でなされる評価のイニシアチブに支援を与え、経験の交換と共有化を助長し、多様な行政庁とその公施設法人のなかで統一のとれたやり方が採用されることに寄与する」のである。
- ② また、計画総庁は、各省庁の行政機関において評価に関する職能養成のセミナーを開催する。諸外国の担当機関との交流や情報交換で得られた新しい知見も、そうした場を通じて伝達される。
- ③ これらの省内評価の推進のために行った諸活動も、計画総庁が作成・提出する年次活動報告(デクレ8条2項)のなか書き込まれる。

5 新制度による政策評価の実施状況

(1) 概要と特徴

新しい評価システムは、まだ施行されてから日が浅いが、本調査の実施された2001年11月の時点まででも、表2に示した計15件の評価プロジェクトが決定され、順次に動き始めている。この表からみられる若干の特徴を指摘しておこう。

まず、各テーマの内容からみると、<多省庁に関係する公共政策の省際評価>という概念は、それほど厳格なものでなく、かなりの幅をもって理解されているようにみえる。評価審査会の設置には、予想より時間がかかっているようであるが、ネグレクトされているものはない(表2の注も参照せよ)。4(3)1)で触れた「首相の施行通達」の指示に従って、評価対象には、比較的限定された明確なテーマが選択されており、すでに報告書が公表されたものも、2件ある。<以前より大幅に短期の期間で確実に結果を出す>という基本方針は、現在のところ守られていると言ってよさそうである。

したがって、もしこのペースで毎年の年次評価プログラムが策定されていくとすれば、フランスの政策評価は、今後まさに新たな発展段階を迎えていくことになると思えるのかもしれない。

[表2] 1998年デクレの手続の枠内で開始された政策評価リスト

(2001年11月20日現在)

評価のテーマ	決定日	評価審査会 の設置	進行状況
・ 青年期及びスポーツ部門での 若年層雇用の新対策	1999・7・13	1999・12	報告書公表：2001・11
・ 非商業部門における雇用援助	1999・7・13	1999・12・8	(未)
・ 飲料水生産用の水資源の保全	1999・7・13	1999・12・9	報告書公表：2001・10
・ エイズとの闘い	1999・7・13	2000・1・13	(未)
・ 海外県の社会住宅	1999・7・13	2000・5・9	(未)
・ 国の職員の継続的職能養成	2000・10・12	2001・5・9	(未)
・ 地方罰則制度による 交通安全全国対策の実施	2000・10・12	2001・4・18	(未)
・ 農村開発政策	2000・10・12	2001・5・2	(未)
・ 構造基金と地域政策	2001・8・2	--	(未)
・ 家庭ゴミ処理政策	2001・8・2	2001・11・19	(未)
・ 小規模企業への援助	2001・8・2	--	(未)
・ 大学との契約化政策	2001・8・2	--	(未)
・ 雇用促進政策の推進のための 外部実施者の活用方策	2001・8・2	--	(未)
・ 鉄道一道路連携輸送政策	2001・8・2	--	(未)
・ 予防とケアのアクセス改善政策 の評価の実施可能性の分析	2001・8・2	(対象外)	(対象外)

注：いまだ評価審査会の設置がなされていない5件の評価プロジェクトについても、審査会の議長の任にあたる者の人選はすでに終わっており、もとの表には、具体的な人名とその資格・肩書が記されているが、ここでは省略した。

(2) 農村開発政策の政策評価の位置と特徴

本調査で具体的な調査対象とした「農村開発政策の評価」は、表2の中の15件のなかでは、農業水産省の政策を中心としつつも、まさに多省庁の政策にかかわる、規模の大きい重いテーマと言えそうである。それ故、その実施期間も、例外的な評価課題について許容される18ヵ月間が認められているが、実際の評価作業に従事している担当者からは、＜その期間内に首尾よく完了させるのは相当に大変な、重い課題である＞ということがしばしば指摘された。2001年5月の評価審査会の設置からまだ半年しか経過していない時点での調査であるので、得られた情報には種々の点で自ずから限界もあったが、その評価作業が実際にどのように進められているかの考察が、次の第2章の課題となる。

第2章 フランスにおける農村開発政策評価

伊丹一浩

1. はじめに

(1) 本章の目的

本章では、フランス全国評価評議会のイニシアティブの下に行われる農村開発政策評価について、その内容と特質を分析する。この政策評価は、第1章において扱われた計画総庁による多省庁間評価の1つとして行われるものである。後に見るEUや日本でも、農村開発政策に関する評価システムが立ち上がり、実施に移されているが、ここで見るフランスの評価システムでは、政策を個々に取り扱うというのではなく、諸政策の総体を総合的に分析し、評価しようとしている。こうした試みは、他では見ることができないものであり、その内容と特質を検討することは、これから評価制度を創設し、充実させようとするに当たって、大いに参考になるであろう。

なお、この評価システムの概要を手早く簡便に理解するには、1節から4節を通読されればという風に考えている。膨大な評価作業の内容を把握されたい方には、加えて5節を読まれることをお勧めする。

(2) 評価制度の特徴

対象となる評価作業の特徴は、包括的であるという点にある。農村開発政策と一口で言いながら、農業水産省管轄のものだけではなく、環境省や経済・財政・産業省など関連省庁管轄の措置をも含みこみ、これら諸政策の相互関連を視野に収めた総合的な評価作業を遂行しようとしているからである。ゆえにその作業は詳細にして多様であり、また膨大なものとなっている。

この評価作業の特徴をさらに細かく見ていくと、次のような点をあげることができる。

1. 分類に重きを置いている（政策や地域について）。2. 政策実施当局のみならず、その受け皿となる組織や最終受益者の動向も視野に収めている。3. 実施可能性や効率性を重んじて、代表的な事例をピックアップし、ケーススタディーの手法を利用した綿密な検討が行われる。

2. 制度の背景—農村地域の変化と農村開発政策—

(1) 4つの背景

評価作業の内容について検討する前に、こうした制度が立ち上がった背景について検討しておこう。

大きく分けて4つのことが指摘できる。第1に予算の効率的な使用のための監視を行うことが必要とされていること。第2に将来の政策立案のために、過去実施された政策

の評価が参考となりうること。第 3 に政策の透明性の確保が要請されていること。すなわち、国民に対して、予算がどのように使われているかについて説明責任を果たすことが求められていること。第 4 に農村開発政策独自の背景である。

第 1～3 の点については、政策評価一般が必要とされるにいたった背景と重なるところであり、また、アメリカやイギリスといった他の国や EU においても見られる点である。第 4 の点については、農村地域の変化や農村開発政策のあり方とも関連するところであり、実際に行われた諸政策を包括的に評価する必要性の根拠となるところでもあるので、項を変えて見てみることにしよう。

(2) 農村地域の変化

農村地域は、一般に人口密度が低く、住居が散在し、農業生産の場である耕地や森林などが優勢となっているところとされている。しかしながら、遠くにさかのぼれば、産業化の開始以来、近くにその起源をとれば、高度成長期より、経済活動と人口の集中する都市の影響を受けるようになってきている。さらに、1970 年代頃からは、農村への人口の還流現象が起こるまでになっている。こうしたことは、都市の拡大によるものと考えられるが、他方、農村が農業生産の場としてだけではなく、他の機能を果たす場となりつつあることを示すものでもあろう。実際、農村は、レジャー提供の場、ツーリズム産業の展開の場、自然や景観保護の場としても捉えられるようになってきているのである。

こうした農村地域の変化を受けて、社会の、農村に対する要求もまた変化しつつあり、そこでは、農業生産活動と他の活動との均衡や折合いが問題となり始めているのである。

(3) 農村開発政策

農村開発政策は、経済的、物理的、人口的に不利な条件下にある農村地域の社会的経済的発展を利することを目指して行われてきた。1950 年代に、農村の近代化というコンセプトのもと、このような政策措置が出現し、その後、地域開発へと展開を遂げる。1970 年代に入るや、そのトーンはやや変化し、今度は持続的発展を目指すこととなっている。

そして現在では、その内容は多岐にわたっている。農業政策、地域政策、国土整備、財政政策、人口に対するサービス、企業やツーリズムに関する政策、職業訓練・教育に関する政策、文化政策、社会政策、雇用政策、環境政策などを含むまでに至っているのである。

実際、ここで見える評価作業の対象に、農村開発をターゲットとして明示する政策やプログラムが含まれることはもちろんであるが、それだけではなく、より広い範囲をカバーするものも含まれる。国土整備や山岳地、海岸地域を対象とした政策の中には、広く農村地域に関係してくるものが存在するであろうし、ツーリズムや、産業政策、もしくは農村コミュニケーションに関する公共施設を対象とするものもまた同様である。すなわち、現在の農村開発政策は多様な政策措置が重層的に存在しているのであり、それぞれが、地

域開発や持続的開発などの目的を持ちながら並存しているのである。こうしたことから、包括的な農村開発政策の評価作業が必要とされるようになったのである。

また、政策主体の重層性の問題も存在する。農村開発をターゲットとする政策措置の中には、国家レベルのものだけではなく、ヨーロッパレベルで行われるものや地域レベルで行われるものなどが並存している。そしてこれら諸政策が、十分な関連付けの中、行われているかどうか問われることとなっているのである。

このように、互いに相反することもありうる政策の重なり合いと、農村開発政策の対象たる農村地域そのものの変化といった状況を受けて、これまでに実施されてきた政策措置を数え上げ、分析し、それを評価することは非常に重要な作業と認識されつつあるというわけである。

さらに具体的に言えば、次のようなことが期待されている。まず、こうした多岐にわたる政策措置が妥当であり、一貫性を保ったものであるのかどうか検討すること。ついで、実施された政策措置の効率性や実効性を検討すること。そして、それらの検討を踏まえて、2003年に予定されている政策措置の改定に際して助言を行うこと。最後に、地方において行われるであろう評価作業の手助けとなるような方法論的な参考を提示することなどである。

ただ、農村開発政策がさまざまな政策主体によって担われていることを指摘したが、このCNEの枠組みの中で行われる評価作業は、全国レベルで実施される措置を対象とせざるを得ず、地方レベルで行われるプログラムやヨーロッパレベルで実施される政策措置は直接の対象とならない。とはいえ、複雑に絡み合ったこれら措置を無視してしまうわけにもいかないことから、これらの政策との絡み合いを検討分析し、その相互関係の解明が目指されることとなる。

なお、評価の対象となるのは、1989年から1998年（新基本法制定まで）に実施された政策措置である。

3. 制度の概要

(1) 概要

ここで見る評価作業は、次のようなシステムの中で行われる。計画総庁（CGP）内に存在する全国評価評議会（CNE）に対し、農業水産省および国土整備地方振興庁（DATAR）が農村開発政策に関する評価の実施を要請、それを受けて評価審査会（instance）が設置された。ダニエル・ペラン氏が主宰し、評価作業全般の統括・調整・連絡を行うこととなった。評価は第3者による外部評価の形で行われ、入札によって実施主体を決定する。その際、負担目録（cahier des charges）が作成され、それに沿った作業が求められる。そこでは、作業内容と期限、提出が義務づけられている報告書やノートについて、細かに指定されている。評価作業実施者による評価結果を受けて、審査会は最終報告書を作成し、CNEに提出する。評価作業の最終期限は、2002年8月、最終報告書提出期限は

同年 12 月とされており、これは、2003 年の国土—地方契約の改定に、その結果を反映させようと目論んでいるからである。

(2) 審査会の構成と役割

農村開発政策評価を担当する審査会は 2001 年 5 月に立ち上げられ、負担目録の作成、入札による評価作業者の選定、評価作業の統括・調整・連絡、最終報告書の作成などを任務としている。審査会のメンバーは 26 人。その長、ペラン氏は農業水利森林土木技監で、もともとは地方で中小企業政策に従事してきた人物である。また、ラポラトゥール・ジェネラル 1 名（ウール＝エ＝ロワール県副知事）とラポラトゥール 5 名（関係省庁より 4 名、学識者として 1 名）が置かれているが、彼らが月に 1~2 度、会合を開き、負担目録の作成を担当した。その他、委員が 20 名おり、関係省庁より 8 名、関係機関および会議所より 5 名、地方自治体の代表 3 名、研究者・学識者 4 名という構成となっている。

(3) 評価作業の入札

評価作業は外部の第三者に委託されるわけであるが、その選定は入札によって行われる。実際の評価作業の内容や期限を定めた負担目録が審査会の手によって作成され、それを受けて評価作業に関する入札公募が公示された(2001 年 10 月 9 日、EU 官報にて)。関心を持った研究所やコンサルタント会社など多くが、問い合わせを行ったようである(60~70 ほどの問い合わせがあったということである)。12 月はじめに応募は締め切られ、10 あまりの入札があったようである。その中から作業実施者が選定されるが、現在その手続きが行われている。

4. 評価作業の概要

(1) 作業の流れ

評価作業の流れは次のようになっている。評価作業者が決定されしだい、実際の評価作業に移る。作業は 4 つのロットに分割されており、それぞれが互いに関連を持ちながら、平行して実施される。それぞれのロットは、複数のフェーズに分けられており、それがさらに、いくつかのステージに分割されている。作業の節目に報告書や覚書の提出が義務付けられており、その提出の際に審査会による検査が行われ、必要と判断された場合には、修正や改善が指示される。各ロットの分析が終了すると、それぞれについて統括的な報告書が作成され、提出される。それらをもとに審査会が評価作業を総括する最終報告書を取りまとめる。

各ロットの関連付けは、審査会がオーガナイズする連絡・調整会議によって行われる。これは、あるロットの分析結果を他のロットが利用する形で行われるため必要にして不可欠のものとなっている。

審査会の構成

委員長	1 人	農業水利森林土木技監
ラポルトウール・ジェネラル	1 人	ウール・エ・ロワール県副県知事
ラポルトウール	5 人	農業水産省財政局 農業水産省農村森林局 国土整備環境省 国土整備施策実施庁 農業水利森林土木学校
委員	20 人	関係省庁（8 人） 農業水産省森林局 国土整備環境省 計画総庁 国土整備地方振興庁 経済財政産業省 経済財政産業省 内務省 観光局 関係機関・会議所（5 人） 農業会議所 商工会議所副議長・経済社会評議員 手工業会議所 自由業者全国組織連合総書記 農業農村団体研究連携委員会総書記 地方自治体の代表（3 人） アキテーヌ地方議会副議長 県会代表・ロット＝エ＝ガロンヌ県副知事 コミューン長会代表 研究者・学識者（4 人） 政治行政都市国土研究センター・グルノーブル政治学院 橋梁総議会・施設技術研究センター 国立レンヌ農学高等学院 国立農学研究所

(2) 分析手法

分析の手法として、行政文書や議会文書、予算書をはじめとする資料分析、各種統計による数量処理を行う統計分析、政策担当者や政策受益者、その橋渡しを行う政策担当部局や受け皿となる組織に対する聞き取り調査、そして、対象地域を絞って行われるケーススタディーなどが行われる。

なお、評価作業には、その作業内容に応じて財政学、経済学、社会学、政治学などの知識や能力が求められている。

(3) 各ロットの目的

1) ロット 1 —政策の分類・分析—

ロット 1 は、全国レベルで行われる政策の分類・分析と、他のレベルで行われる政策—ヨーロッパや地方—との関連の分析が行われる。そこでは、1. 政策立案者の意図と政策実現メカニズムの解明、2. 農村開発政策の分類作業（場合によっては新しい分類法を開発すること）、3. 政策の特長について、目的、原則、行動様式、予算とその効果との関係、他の政策措置との関連から分析すること、4. 予算面から見た政策の重要性を明らかにすることの 4 点が求められている。これら作業は、ロット 4 で行われるケーススタディーの準備段階としても実施される。

2) ロット 2 —国民の要望分析—

ロット 2 では、国民の、農村地域に対する要望について明らかにすることが目的とされる。それを通して、対象時期において農村をめぐる課題が何であったのかを解明することや、政策措置を実施する際に、受け皿となりその浸透を促進した当事者について分析を行うことも、作業に含まれる。

分析の対象となる要望は、個人的なものとしてではなく、社会の中で構造化されたもの、すなわち社会的要求として捉えられている。自然発生的に構成されるようなものではなく、諸個人やグループが組織化されネットワークに組み込まれる中で生み出されてくるものとされる。また、ある政策措置が実施されると、そのことによって社会的要望そのものが変化すると想定されている。それは、政策措置との相互関係の中にあるものとして捉えられており、そうしたものとして分析の対象とされている。

より具体的には、次のような諸点の解明が目指される。1. 農村地域の課題が何であったのかについての分析、2. 社会的要望を提出したり、政策実施を担った当事者の性格（社会的職業的カテゴリー、年齢、居住地（政策当時のものや青少年期のもの））の解明、3. これら課題や当事者の時間的变化を分析すること、4. 政策措置と国民の要望との関連について、特に、政策の立案、根拠、予定された措置と要望との関係や、政策の実行・浸透における農村地域の受け皿となる当事者の役割などの解明が目指されている。

各ロットの目的一覧

ロット1：政策の分類・分析

- 1.政策立案者の意図と政策実現メカニズムの解明
- 2.農村開発政策の分類
- 3.政策の特徴の分析
- 4.財政面からの分析

ロット2：農村地域に対する公共の要求およびそれと公的措置との関連分析

- 1.農村地域のテーマの解明
- 2.社会的要望を提出し、政策実現を担ったアクターの性格解明
- 3.これら課題やアクターの時間的变化の分析
- 4.政策措置と国民の要求との関連分析

ロット3：農村地域の分類学的分析

- 1.農村地域の性格とタイプの解明
- 2.ケーススタディーの対象地に適するものの選定
- 3.政策の立案と実施において利用された地域指定の解明
- 4.地域指定と政策措置との一貫性・妥当性の検証

ロット4：ケーススタディー

- 1.政策の妥当性の解明
- 2.農村開発推進のメカニズム解明
- 3.他のレベルの政策措置との一貫性分析
- 4.政策措置の効率性、実効性の検討

3) ロット 3 —農村地域の分類—

農村地域の多様性を鑑み、ロット 3 では、経済的、社会的、文化的なものや、農業生産面から見たもの、環境面から見たものなど、農村地域の分類が目的とされる。

具体的には、1. 農村地域の性格・タイプを明らかにすること、2. ロット 4 の作業の前提として、ケーススタディーの対象となるような代表的地域を選び出すこと、3. 政策の決定と実施において利用された地域区分を明らかにすること、4. その地域区分と政策措置の一貫性や妥当性について検証することが求められている。

4) ロット 4 —ケーススタディー—

ロット 4 では、対象地域を絞ったケーススタディー分析により、農村開発政策の効果について明らかにすることが目的となる。また、政策措置をめぐる条件が、その実施や効果に対してどのような影響を与えたのかについても分析が行われる。

より具体的にいえば、1.政策の妥当性について明らかにすること、2.政策措置がどのように農村開発を推し進めていったのか、そのメカニズムを分析すること、3.他のレベルで行われる政策措置との一貫性について解明すること、4.政策措置の効率性や実効性を検討することが目的とされているのである。

(4) 作業内容の概観

1) ロット 1 —政策の分類・分析—

このロットは 4 つのフェーズに分けられている。フェーズ 1 では、分析枠組みの構築作業が行われる。これは、このロットだけではなく、ロット 3、ロット 4 の作業の中でも使用されるものであり、いわば評価作業の基礎を成すものである。行政文書や各種報告書などの分析により、1. 政策措置のコンセプトやその実施前に行われていた措置、2. その政策によって実施された措置、3. 見込まれていた効果などの 3 点を考慮に入れた分類が行われ、作業ノートが作成される。

フェーズ 2 では、予算に関する分析が、フェーズ 1 で構築された枠組みに適合するような形で行われる。2 つのステージに分けられており、ステージ 2.1 では中央省庁の予算関係局や会議所を対象に、政策措置の予算面に関する分析が行われる。ステージ 2.2 では、これら政策の分類作業を受けて、ロット 4 で行われるケーススタディーの分析対象として適切な政策措置を 4 つ取り上げることが求められている。そこでは、実施方法や関係人口の重要性を考慮し、農業のみならず他のセクターにまたがるようなものを選ぶことが要求されている。

フェーズ 3 では、国レベルでの政策と他のレベルのものとの関連が分析される。フェーズ 1 で作成された分析の枠組みを利用して、多種多様な政策措置の一貫性や補完性について論じられる。ただし、詳細な検討は、ロット 4 で行われ、ここでは簡単な分析が行われるだけである。

最後に、フェーズ 4 では、ここまでの分析を総合した報告書のとりまとめが行われる。

各ロット作業内容概略

ロット1：政策の分類・分析

- フェーズ1：分析枠組みの構築
- フェーズ2：財政に関する一覧（2ステージ）
- フェーズ3：国家による措置の記述・分析および他のレベルの措置との関連の記述・分析
- フェーズ4：総合と提言：総合ノート作成

ロット2：農村地域に対する公共の要求およびそれと公的措置との関連分析

- フェーズ1：資料取り扱いの準備
- フェーズ2：当事者のいろいろな要求およびその変化の分析（3ステージ）
- フェーズ3：公的措置と国民の要求との関係（2ステージ）

ロット3：農村地域の分類学的分析

- フェーズ1：農村地域の多基準によるフォトグラフ（3ステージ）
- フェーズ2：地域指定措置の地理的交錯
- フェーズ3：調査地選択に関する提言
- フェーズ4：地域指定措置の空間分析（3ステージ）
- フェーズ5：総合（3ステージ）

ロット4：ケーススタディー

- フェーズ1：地域の診断（3ステージ）
- フェーズ2：各地域の政策措置一覧（2ステージ）
- フェーズ3：当事者の位置・役割・組織（3ステージ）
- フェーズ4：措置の目的分析と政策の妥当性・一貫性の評価（3ステージ）
- フェーズ5：目的に関する措置の効果分析（2ステージ）
- フェーズ6：総合と提言

特に、1. 農村開発政策の分析を行うに当たって適切な枠組みを提出し、2. これら政策措置の概括的な分析を行い、3. そのうち、ロット4の作業で対象とするべきものとして4つのものに関してより詳しい記述を行い、4. 国レベルの政策措置と他のレベルのものとの関連について分析を行うことが求められている。これら4点を受けて、農村開発政策の一貫性や妥当性に関する分析が、簡潔な形でなされる（より詳細な分析はロット4で行われる）

2) ロット2 ―国民の要望分析―

ロット2は3つのフェーズに分かれる。フェーズ1では資料の収集と準備がなされる。フェーズ2は3つのステージに分かれており、1. 農村地域に関する課題とそれに関係する当事者の性格分析、2. 全国紙の記事や農業省、環境省の資料の検討を通じた、農村地域のテーマとそれをめぐる社会的要望の形成過程の分析、3. これら分析を受けて、社会的要望を提出する当事者の分類を行うことが求められている。このフェーズでは2つのノート―農村地域のテーマの変遷に関するものと社会的要望に関するもの―が作成される。

フェーズ3では、政策措置と社会的要望との関連が分析される。1. 先に行われた全国紙の記事の分析より、社会的要望がどのように政策立案に影響を与えたのかが明らかにされ、2. 同じく、社会的要望が政策措置の廃止や変更にどのような影響を与えたのかが分析され、3. ロット1で作成された政策の一覧表を利用して、社会的要望が政策へと形付けられていく過程を分析する。ただし、ここでの分析は、ロット4において、特に地域との関連の中で、詳細に分析される予定である。

最後に、これら分析を受けて、社会的要望と政策措置の関係を明らかにした総合ノートが作成される。

3) ロット3 ―農村地域の分類―

ロット3では農村地域の分類が行われる。5つのフェーズに分割されている。フェーズ1では、小郡レベルでの農村地域の分類が、多様な基準をもとに行われる。そこでは、1982年、1990年、1999年の3ヵ年およびその間の変遷が対象となる。それぞれの地図を作成し、分類が一目でわかるようにする。考慮に入れるべき点としては、次のようなことが挙げられている。1. 居住空間としての機能について（都市機能、都市近郊としての機能、保養地としての機能、定年退職者用の機能など）。2. レジャーの観点から見た機能について。3. 農業生産面から見た機能。4. 自然資源の保護に関する機能。5. 自然災害防止に関する機能などである。

加えて、都市化や産業化のプロセスや、ツーリズム産業の浸透過程など、ダイナミックな図式を表すものを作成することが求められている。ただし、地域を対象とする詳細な分析は、ロット4において行われ、ここでは全国レベルでの鳥瞰図を作成することが求められている。

こうした分析に加えて、特に都市の影響を基準とした農村地域の分類が、1つのステージをなすものとして行われる。

審査会との打ち合わせ・チェック・報告

ロット1：政策の分類・分析

- 1.作業開始時：一般的な打ち合わせ
- 2.開始3ヵ月後：分析枠組みについて（フェーズ1）
- 3.開始4ヵ月後：財政に関する分析と分類作業の最初の結果（ステージ2.2、フェーズ3）
- 4.終了1ヶ月前（開始5ヵ月後）：最終報告書に向けた打ち合わせ（フェーズ4）
- 5.作業終了時（開始6ヵ月後）：最終報告

ロット2：農村地域に対する公共の要求およびそれと公的措置との関連分析

- 1.作業開始時：情報源の最初の調査について（フェーズ1）
- 2.開始3ヵ月後：フェーズ2のステージ1、2について。目的や手続きの変更も
- 3.終了少し前（開始5ヵ月後頃）：報告書に関する打ち合わせ
- 4.作業終了時（開始後5ヶ月）：最終報告

ロット3：農村地域の分類学的分析

- 1.開始3~4ヵ月後：フェーズ1、2、3に関するチェック
- 2.開始6~8ヵ月後：フェーズ4、5に関するチェック
- 3.作業終了時（開始8ヵ月後）：最終報告

ロット4：ケーススタディー

- 1.開始3ヵ月後：より深く分析すべき地域と措置の選択について
- 2.開始5ヵ月後：フェーズ2、3の実施について
- 3.開始6ヵ月後：フェーズ1とステージ4.1の実施について
- 4.開始7ヵ月後：ステージ4.2、4.3、フェーズ5について
- 5.作業終了時（開始8ヵ月後）：最終報告（フェーズ6）

フェーズ 2 では、多様に存在する地域指定を伴う政策措置の分析が行われる。こうした措置のクロス分析を行い、その関連やコンビネーションの様相を明らかにし、総合的な地図が作成される。

フェーズ 3 では、ロット 4 で実施されるケーススタディー対象地域の選定のための指針が与えられる。フェーズ 1、フェーズ 2 の作業結果を受けて、農村開発のタイプによって区分けされた地図を作成し、その選択理由を明らかにしつつ、候補地を提案する。

フェーズ 4 では、地域指定を伴う措置について、その定義と適応の基準に関する比較検討を行う。それぞれの地域指定の比較や、指定されている地域とそうでない地域との比較が行われる。

ついで、こうした地域指定を伴う措置の効果の分析を行う。その際、フェーズ 2 で作成された地図が利用される。

フェーズ 5 では、ここまでの作業の総合と最終報告書および総合的な地図の作成が行われる。

4) ロット 4 ―ケーススタディー―

ロット 4 ではケーススタディーが行われる。作業は 5 つのフェーズに分けられて行われる。フェーズ 1 では、いわば準備段階として、対象地域に関する経済的社会的変化に焦点を当てた統計分析が行われる。と、同時に地方議員や組合関係者などによる聞き取り調査や、行政文書の分析など質的分析もおこなわれる。なお、この分析は、ロット 1 で作成された分析の枠組みに則ったものでなければならないとされている。

フェーズ 2 では、対象地域において実施された農村開発政策の一覧表が作成される。そこでは、国レベルのものは当然であるが、それに加えて、ヨーロッパレベルのもの、地方レベルのもの、県レベルのものもまた数え上げられることとなっている。同じく、ロット 1 の分析枠組みが利用され、農村のタイプによって差異が生み出されるのか、もしくは、政策措置のタイプによって差が生み出されてくるのか、また逆に農村のタイプには関係なく、ある政策措置の結果はある 1 つに収斂していくのか、こういったことを明らかにしていく。

フェーズ 3 では、予算措置について分析される。アクセス可能なものについて、予算関係資料の分析が行われる。当初予算と、実際に使用された額を明確にすることや、こうした措置の対象となったものの数を示すことなどが求められている。ここまでの分析を受けて、総合レポートの作成が求められている。

ついで、フェーズ 4 で政策の受け皿となる当事者の分析が行われる。まず、政策実施において具体的に行動した当事者や組織（コミュニオンや企業）が分析され、こうした当事者がどのように構造化されていくのかについても検討する。そして、こうした当事者の役割を明確にし、政策の実行・管理・浸透のあり方について分析する。また、政策の受益者の分析も行われる。最後に、政策実施における財政面での問題が取り扱われる。

情報源について

ロット1：政策の分類・分析

- 1.行政文書、報告書
- 2.財政関係文書

ロット2：農村地域に対する公共の要求およびそれと公的措置との関連分析

- 1.ここ 20 年来行われてきた学術研究の中にある社会学的調査やコメンタール
- 2.いろいろなメディアや文書、オーディオヴィジュアル（農業省や環境省のビデオなど）
- 3.農村のイニシアティブを活性化するような職能組織、制度の研修プログラム
- 4.議会議事録、法案提出理由書、農村開発プログラムの紹介文書
- 5.400 から 500 の参考文献
- 6.そのうち、80 から 120 はより入念に分析すること

ロット3：農村地域の分類学的分析

- 1.農村地域の分類に必要な資料全般

ロット4：ケーススタディー

- 1.プログラムに関する資料（6つの地域について計 60 ほど）
- 2.行政文書（6つの地域について計 300 ほど）
- 3.聞き取り調査（農村のアクターの組織や受益者に対するもの）
- 4.現地調査（政策の実施、管理に関するもの：各対象地 30 から 50 のインタビュー）

フェーズ 5 では、政策措置の妥当性、一貫性が問われることとなる。まず、対象地域について、諸政策の目的の相関図を作成する。ついで、発展のメカニズムや、障害のタイプ、政策の受け皿などについて検討を行いながら、政策の妥当性について分析がなされる。そして、政策の一貫性について、国レベルの諸政策について明らかにしつつ、他のレベルのものとの関係についても検討を行う。

こうした分析を受けて、政策の妥当性と一貫性に関する総合レポートがまとめられる。同時に、政策のそれぞれについての分析を総合したものもまとめることが求められている。

なお、ケーススタディーの対象は、6つのタイプのゾーンから2つずつ計12のケースが選ばれることとなっている。対象措置は、ロット1の分析結果により選択された4つのものとなる。

(5) 作業の期限

ロット1は、開始後6ヶ月で作業を完了させるものとされている。ロット2は5ヶ月、ロット3、ロット4はそれぞれ8ヶ月で終了させるものとされている。

なお、それぞれのロットは並行して行われるわけであるが、独立してではなく互いに関連しながら行われる。したがって、例えば、ロット1のうちのいくつかの作業結果は、ロット3、ロット4で利用されるので、その終了期限は厳格に守られなければならない。また、ロット3の結果の一部もロット4で利用されるので同じことが言える。

5. 評価作業の内容

(1) ロット1 —政策の分類・分析—

1) 概要

このロットで行われる作業のポイントは4つある。第1に、多種多様に存在する政策措置を適切に分類すること。第2に、政策措置そのものの性格を明らかにすること。第3に、国レベルの政策措置と他のレベルのものとの関連を解明すること。第4に、他のロットで利用される政策評価のための分析の枠組みを構築することである。作業は資料分析が中心となり、より詳細なものはロット4で行なわれる。

2) 目的

このロットの分析の目的は、次の4点にあるとされている。

第1に、政策立案者の意図と政策実現のメカニズムを明らかにすること。その際、中央レベル、県レベル、地方レベルの財政に関する情報が分析対象となる。

第2に、農村開発に関する政策の分類を行うこと。すでに、ドーセとオーベールによってこうした作業が行われているが、これが有効であるかどうか検討し、そうでないならば、新たな政策の分類を作成することが求められている。

第3に、政策の妥当性と一貫性を検討するために、その特徴づけを的確に行うこ

ロット1の作業一覧

90年代の農村地域を対象とした公的政策の全国レベルでの措置の分析・分類およびヨーロッパレベル、地方レベルの措置との関連の分析・分類		
フェーズ1:	分析枠組みの構築	
フェーズ2: 財政に関する一覧	ステージ2.1	財政の包括的な要素
	ステージ2.2	4つの措置のより深化した要素
フェーズ3	国家による措置の記述・分析および他のレベルの措置との関連の記述と分析	
フェーズ4	総合と提言：総合ノートの作成	

取り扱うべき 参照資料	予定される聞き取り 調査	必要とされる 報告書	期限	表題の目安
いくつかの措置の分析	財政に関する情報を持つ組織の行政担当者（10人ほど）	3つのワーキングペーパー	作業開始後 4ヶ月	財政に関するアネックス 財政資料の総合分析に関する作業ノート 公的措置の記述と分析に関するワーキングペーパー：分析枠組みの方法論に関する主要なオプション
		1つの詳細な報告書	作業終了時	農村地域に関する公的措置の分析と分類 (1989年から1998年まで)
		5つの総合ノート	作業終了時	農村地域に関する公的措置の分析のための枠組み：方法論とその構成 農村開発に関する全国レベルの措置の総合的記述 農村開発に関する地方レベルの措置の総合的記述 全国レベルでの公的措置と他のレベルのものとの関係の主要な態様に関する総合的記述 農村開発措置の妥当性と一貫性に関するアプリアリな分析

と。その際、公共政策を考える上で不可欠となる要素—その目的、原則、行動の様式、予算と効果の関係、他の措置との関連のあり様など—を考慮に入れる必要があるとされている。

第 4 に対象政策の予算面での重要性とその変化について明らかにしなければならない。このロットでは、主として法令文書や制度の分析が行われるが、それに加えて、ここでは数量的な資料によって補完的な分析がなされる。

なお、このロットの分析は、ロット 4 で行なわれるケーススタディーの際に使用される質問表作成に利用されることが想定されている。

3) 分析の内容と段階

このロットは、4つのフェーズに分けられている。

フェーズ 1では分析の枠組みの構築が行われる。それは、後の分析の基礎となるものであるが、それとともに、審査会に向けて、簡潔でわかりやすいツールを提供することも目的とされている。総合的な基準を構築することが求められており、これによって、対象とすべき政策に関する記述を行い、他の政策との関連も記述することが可能となるとされている。

この作業では、政策実施のための手段とその当事者とを考慮に入れながら、農村開発のメカニズムについても触れなければならないとされる。また、対象政策のさまざまな側面を評価するために、その政策のコンセプトや、政策実施前に行われていた措置、その政策において実施された措置、予期された効果などについて含みこむことも求められている。

より詳しく言えば、次の 5 つの点に触れることが要求されている。

第 1 に、農村開発政策の意図について。政策対象の性質、政策受け入れ側の性質、解決すべき問題のタイプ、行動原理などに関するタイプ分け。

第 2 に、事前に実行された措置について。社会的要求を形成し、それを考慮に入れていくメカニズム。措置に関するネットワークと組織のタイプについて。他のツールとの関連のタイプについて

第 3 に、実施された措置のタイプについて。社会の要求をどのように考慮に入れ形作っていったのか。動員されたネットワークや組織のタイプについて、他の措置との関連のタイプについて。

第 4 に、措置の促進を促したものについて、どのような方策が採られたのかについて。

第 5 に、措置の効果について。特に、指標とその記述方法のタイプ、受益者の行動変化や措置によるインパクトの指標のタイプなどである。

作業で援用される資料として、次のようなものが想定されている。まず、行政文書（国内の法令文書や共同体の法令文書、通達、政策プログラムに関連する資料、議会の提案理由書や議事録など）。ついで、各種報告書（経済社会評議会レポートなどが念

頭にあるようである）や何十と作成されている地方自治体に関する支援ガイドなどである。

なお、作業開始後 3 ヶ月を最大の期限として、作業ノートを作成、提出しなければならない。

フェーズ 2 は、2つのステージに分かれており、予算に関する分析が行われる。ステージ 2.1 では国家、地方、県などの自治体をも含めた予算を調査がなされる。地方については、国の政策措置と関連付けられているものについて明らかにすることが求められている。

より具体的には、経済財政省公共予算局、内務省地方自治体局や、他の省庁の予算部局公共事業体や会議所などにおいて情報を収集することが求められており、これら省庁や関連機関を対象とした聞き取り調査を行うことが必須とされている（その際、審査会のメンバーの支援を受けることも可能である）。

この予算の分析は、フェーズ 1 において作成された分析の枠組みに適合的であり、それにしたがって分類できるようなものでなければならないとされている。また、政策措置の範囲や、実施の方法、分野に関して比較可能な形でなければならない。

ついで、ステージ 2.2 にはいる。これまでの分析を受けて、ロット 4 で行われるケーススタディーの対象となる 4 つのタイプの政策措置を取り上げ、分析を行うものとされている。この作業については、開始後 4 ヶ月以内に完成されることが求められている。

なお、この 4 つのタイプの政策措置は、実施方法や関係する人口数から見て重要であること、農業、ツーリズム、手工業、商業、産業、農村環境、公的サービス（教育、健康など）の複数のセクターにまたがるようなものを選ばなければならないとされている。

フェーズ 3 では、国家による政策措置と他のものとの関係が追及される。ただ、ここでは簡単な作業が求められているにとどまっており、ロット 4 において本格的に分析される。分析では、フェーズ 1 で作成された枠組みが使用され、多種多様な政策措置の一貫性や補完性、もしくはその欠如を記述するものが求められている。

最後に、フェーズ 4 では、これまでの分析の総合が行われる。次の 4 点が取り扱われる。第 1 に、農村開発政策の分析枠組みについて。第 2 に、農村開発政策の概括的な分析。第 3 に、そのうちの 4 つの政策措置に関するより詳しい記述。第 4 に、国の政策措置と他のレベルのものとの関連の分析。

この総合分析を受けて、簡潔な形で、農村開発政策の一貫性・妥当性について分析を行わなければならない。特に、政策措置の受け皿となる農村側の組織は誰になるのか、異なる政策措置や行動原則を構造化し、一貫性を持たせる起動力はどういったものなのか、農村地域の多様性や変化に対して、実施方法や政策の妥当性の事前認識はどうであったのかなどについて考慮しなければならないとされている。なお、ここでの分析はロット 4 において検証にさらされることとなる。

4) スケジュール

ロット 1 の分析の最終期限は作業開始後 6 ヶ月となっている。ただ、その間にいくつかの報告書の提出が求められており、その際、審査会の検査が行われる。具体的には、分析の方向性について、作成された分析の枠組みについて、予算に関する一覧表作成について、それぞれの提出時に審査会との討議が行われ、場合によっては修正・加筆が求められる。最後に、審査会で全体に関する報告を行い、このロットに関する最終報告書が提出される。そこでは、分析結果はもちろんであるが、加えて、その結果を導き出した手続きについても言及されるものとなっている。また、実施された作業を簡単に通覧できるような図を付することが要求される。

5) 使用するべきデータ

行政文書や報告書、聞き取り調査の実施が求められている。また、公共財政学や経済学、政治学に関する能力を証明する必要がある（これらのうち 2 つの分野を組み合わせることができればなお良いとされている）。

(2) ロット 2 ―国民の要望分析―

1) 概要

ここでは、もっぱら政策措置の受け皿の側の分析が行なわれる。ただし、それは、受動的な存在としてのみ捉えられるのではなく、政策に対して働きかけを行なうような能動的な点も持つものとして把握される。ここでのポイントは 4 点。第 1 に単なる個人的な希望ではなく、組織的に表明される社会的要求を重視し、分析の対象とすること。第 2 に、したがって、農村地域の受け皿側は、単なる受動的なものではなく、組織やネットワークを通して要求を実現していく主体として捉えられること。第 3 に、そうはいっても政策措置の存在が、彼らに対して与える影響もまた分析に含みこむことが必要であること、第 4 に、要するに、政策当局者と農村地域の当事者の関連を分析する必要があること。

2) 目的

このロットの目的は 3 点。農村地域の変化と関連付けながら、第 1 に、フランス国民の要望を指標化すること、第 2 に、対象時期の農村地域をめぐる課題が何であったのかについて検討すること、第 3 に、政策措置の浸透の際、その受け皿として大きな役割を果たしたと考えられる農村地域の当事者について明らかにすることが求められている。

ここで、要望とされているものは、個人の性格によって左右されるようなものではなく、そういったものを超えた、社会的なものや集団的なものと捉えられている。

また、こうした要望は政策措置に対して独立ではないとされており、例えば、農村開発に関する政策措置が導入・実施されると、そのことによって、農村開発に対する要望が変化するという側面にも注意を払うことが求められており、政策との相互作用

ロット2の作業一覧

農村地域に対する公共の要求およびそれと公的措置との関連分析		
フェーズ1	資料取り扱いの準備	
フェーズ2：当事者のいろいろな要求およびその変化の分析	ステージ2.1	テーマの明確化とそれを担う公共の性格の明確化
	ステージ2.2.	問題にされているテーマの分析・分類
	ステージ2.3	要求の集団的表明の形態
フェーズ3：公的措置と国民の要求との関係	ステージ3.1	要求と措置との関係の分析
	ステージ3.2	措置の中での国民要求の把握

取り扱うべき参照資料	必要とされる報告書	期限	表題の目安
列挙された400から500の参考文献 80から120については深く分析される	1つの作業ノート	作業開始時	分析範囲の確定と文献提示にの原則
	3つの総合ノート	3ヶ月	農村が対象となるテーマの分析
		4ヶ月	農村に対する要求に関係する諸個人と背景の性格 農村に関する公的措置と公共の要求との関係
	1つの詳細な報告書	作業終了時	農村地域に関する公共の要求変化の分析

の中で、要望が変容し、形成されていくような現象も分析することとなっている。

こうしたことを鑑みるに、要望の分析や解釈は、より構造的なものとならなければならない。特に、政策の受け皿となる主体が、例えばネットワークを立ち上げ、機能させることにより、政策を推進していくこともあろうし、場合によっては、政策当局が予期しないような形で、事態が推転していくこともあろう。

いずれにせよ、非常に個人的で、移ろいやすく、その実現のために必要な方策や資源を動員するものではない社会的期待と、個人やグループが構造化され、組織化され、政策と当事者の相互関係の中から生み出されてくるような社会的要望とを区別し、後者を分析の対象とするということである。

より具体的に見れば、次のような質問に対する回答が求められている。まず、さまざまなテーマや当事者に注目したもので、対象期間でのテーマとその変化の様相や当事者の出す要求の変化やその進化の様相について。中でも強力な当事者の社会的職業的カテゴリー、年齢、居住地（特に青少年期に都市にいたのか農村にいたのかなど）について。さらに、こうした要望を提出するグループの政策や変化について。また、政策措置と国民の要望との関係についてのもので、政策措置により立てられて計画は、どういった要望を受け入れたものであったのか。そして、政策措置の根拠付けにおいて、その要望はどのような役割を果たしたのか。予定されていた実施方法はどのようなものであったのか。当事者を政策措置の実行や浸透と結び合わせる様式はどのようなものであったのか、などである。

3) 内容と段階

ロット 2 は 3つのフェーズに分かれる。基本的に資料の分析がなされる。国レベルで包括的に表明され、国の政策の形成過程において重要な役割を果たした要望のみが、分析の対象となる。なお、地域レベルのものについてはロット 4 において取り扱われる。

フェーズ 1 では、資料の収集と準備がなされる。要望の構造化の程度や進展を明らかにするようなもの、したがって、要求表明の程度や様式について分析できるようなものが収集される。その中で、次のフェーズで行われる分析の枠組みや視角を構築していくのである。

フェーズ 2 では、対象時期の農村開発政策のテーマと政策措置について明らかにする作業が行われる。3つのステージに分かれている。ステージ 2.1 では、農村地域に関する課題とそれに関連する人々の性格（社会的職業的カテゴリーや年齢、居住地と青少年時代の居住地などに関して）が明らかにされる。また、全国紙の記事をシステムティックに分析することで、フェーズ 1 の分析の補完が行われる。

ステージ 2.2 では、農業省や環境省の資料（映画のカタログなど）、職能組織の職業訓練プログラムや農村開発に関する組織の資料などが分析される。こうしたテーマの分析とともに、社会的要求の形成過程を跡付けることも行われる。すなわち公式化さ

れた要望が、実際に市民の期待や必要や要求に対応しているのかどうか、また、それらの変化がどのようなものであったのか、そうしたものを当時認識することは可能であったのかなどについて分析が行われる。

ステージ 2.3 では、上記 2 つの分析を受けて、社会的要求を表明する当事者の分類が行なわれる。

このフェーズ 2 では、2 つの総合ノートが作成される。1 つは、テーマの変遷に関するものであり、2 つ目は、社会的要求の表現方法やその主体の政策、制度的な枠組みなどについて取り扱われることとなる。

フェーズ 3 では、政策措置と国民の要望との関連が分析される。先に行われた全国紙の記事の分析をもとに、組織立てられ、運動体となった要望がどの程度農村開発政策の立案に影響を与えたのかについて明らかにされる。と同時に、政策措置の廃止や変更にどのような影響を与えたかについても分析される。また、ロット 1 の分析やそこで作成された政策措置の一覧表より、社会的要望が政策へと形付けられる過程について分析が行われる。ただし、ここでの分析は概括的なものであり、ロット 4 で、より詳しく分析される予定である（特に地域との関連について）。

これら分析を受けて、社会的要望と政策措置の関係が扱われる総合ノートが作成される。そこでは、その関係や後者が前者をどのように取り込んでいったのかなどについて分析される予定である。

4) スケジュール

作業は開始後 5 ヶ月で行われることとなる。分析結果の検査が 4 回にわたって行われる。作業開始時と、第 1 段階第 2 段階終了時の作業ノートの提出時、および、総合ノートの提出時と審査会での最終報告において。それぞれ、必要に応じて改善修正が指示されることもあろう。

5) 使用するべきデータ

社会学的なアンケートやコメンテールによって分析が行われる。他に農業省や環境庁において作成されたオーディオビジュアル資料や、農村に関する連合組織の職業訓練で利用される資料などが利用される。文献は、400 から 500 ほどの参照が求められており、その中で特に 80 から 120 を詳細に分析することとなっている。分析に際しては、社会学および場合によっては政治学に関する能力を有することが求められている。

(3) ロット 3 ―農村空間の分類―

1) 概要

ここでは、多様なフランス農村地域の分類が行われるが、ポイントは次の 3 点にある。第 1 に、多様な農村地域を 1 つの基準で分類するのではなく、複数の基準を組み合わせで分類すること。第 2 に、近年の農村地域の変化の動向を鑑みて、特に都市の影響を考慮に入れた分類作業を行うこと。第 3 に、農村開発政策においてよくとられ

る手法である地域指定を伴う措置について分析を行なうこと。

2) 目的

農村地域を対象とする開発政策の評価を行うにあたって留意すべきことに、農村地域の多様性の問題がある。ロット 3 では、この問題が取り扱われることとなる。これまで、経済的、社会的、文化的、農業生産に関するも、環境に関するものなどさまざまな基準を考慮に入れて分類が行われてきたが、ここでは、特に次の 3 つ のことを目的として分類が行われる。

第 1 に、農村地域の性格とタイプを明らかにすること。第 2 に、ロット 4 で行われる地域研究の対象となる代表的な地域を析出すること。すなわち、ケーススタディーより得られる情報を一般化できるようにするために、こうした作業が不可欠というわけである。第 3 に、政策措置の一貫性と妥当性の評価に当たって考慮すべき点を明確にすること。特に、農村という言葉の指し示す内容について情報を収集することや政策措置の決定と適応において使用された地域分類を明らかにすること、そしてそのような地域区分と政策措置の一貫性、妥当性について検討することが求められているのである。

3) 内容と段階

このロットは、5 つのフェーズに分けられている。まず、フェーズ 1 は 3 つのステージに分割されている。ステージ 1.1 では、多様な基準によって農村地域の分類を行う（小郡レベルで）。1982 年、1990 年、1999 年の 3 つの時点の人口統計を利用した分類が行われる。そこでは、80 年代終わりに作成されたものと、この度、新たに作成するものとの 2 つの基準が使用される。なお、この新しい基準は、次のようなことを考慮に入れて作成されることとなっている。まず、居住空間としての機能（都市、都市近郊、保養地としての、引退者用としてのなど）。ついで、レジャーの面から見た機能。さらには、生産面から見た機能、自然資源の保護に関する機能、自然災害防止機能などが考慮に入れられるし、逆に、こうした機能の放棄も問題となってくる。

また、上記の 3 つの時点での分類だけでなく、それぞれの時点の間の変化についても同様に分類が行われ、農村地域の変化の過程に関するダイナミックな図式を表すものが作成される。例えば、都市化の過程や産業化の過程、ツーリズム化の過程などを含みこんだものが作成される。また、地域のダイナミズムのみならず、全国レベルでの動向も視野に収めることができるようなものでなければならないとされている。

このステージでは、12 の地図を作成することが求められている。既存の基準（80 年代終わりに作成された基準）をベースにした各年（1982 年、1990 年、1999 年）の地図、新しい基準をベースにした各年の地図、そして、この 3 つの年の間におこった変化を 2 つの基準それぞれに基づいて示す地図、最後に変化と基準とをクロスさせた総合地図である。これらの地図は、統計的な資料を付するものとされており、それによって、地方レベルや全国レベルでの集計が可能となるというわけである。

ロット3の作業一覧

フランス農村地域の分類学的空間的分析		
フェーズ1:《農村地域の多基準によるフォトグラフ》	ステージ1.1(義務)	農村地域の多基準による分類
	ステージ1.2 (強い要望)	都市区域指定の構築原理の批判と代替アプローチの提案
	ステージ1.3 (強い要望)	都市の影響に関する要因から引き出された多基準による分類
フェーズ2	ゾーニングによる措置の地理的交錯	
フェーズ3	調査地選択に関する提言	
フェーズ4 地域指定を伴う政策措置の空間分析	ステージ4.1(義務)	定義の基準と指定の適応基準との比較
	ステージ4.2 (強い要望)	定義の基準に対する地域指定の影響分析
	ステージ4.3 (強い要望)	都市区域指定および自然・農村空間の共同サービス指定の図式と農村介入の地域指定との重なり合い
フェーズ5 総合(義務)	ステージ5.1	分類の総合
	ステージ5.2	総合ノート
	ステージ5.3	最終報告書

作成すべき地図	作成すべき報告書	期限	表題の目安
フランスの地図 約60枚(A4もしくはA3)	作業ノート	3~4ヶ月	農村地域のタイプの多基準による分類の原則 都市近郊の形態小郡別分類学的分析 ZAUの原則の積極的批判 農村地域の一般的多基準分類 都市の影響要因から引き出された農村空間の多基準分類
		6ヶ月	地域指定を伴う措置の地理的交錯 地域指定の定義と適応基準の比較 定義の基準に対する地域指定の影響分析 都市区域指定および自然・農村空間の共同サービス指定の図式と農村介入の地域指定との比較
	詳細な報告書	7ヶ月	農村地域の空間的分類学的分析
	5つの総合ノート	3~4ヶ月 7ヶ月	調査対象地の提言 簡単な分類 都市農村関係の記述における分類学の寄与 分類学的手法による公的措置の性格付け 農村空間に対する公的措置妥当性の分類学による情報

ついで、ステージ 1.2 では都市化に関する既存の区分に変わるアプローチを作成することが求められる。これは、DATAR や他の評価作業、ヨーロッパ委員会や OECD などで作成されてきた分類の検討によって行われる。

ステージ 1.3 では都市の影響を基準とした農村地域の分類が行われる。これは、このフェーズの分析で利用されてきた関係資料より、農村地域の性格とその変化を明らかにするものである。

ついで、フェーズ 2 の作業に入る。そこでは、各種地域指定を伴った政策措置の関連について分析が行われる。これまでに、10 ほどのものが行なわれているが、これらのクロス分析を行い、そのコンビネーションの様相を明らかにする。そして、それを分類し、総合地図を作成することが目的である。

フェーズ 3 では、ロット 4 の作業の準備として、調査地域の選択のための指針を与える。フェーズ 1 およびフェーズ 2 の作業を受けて、農村開発の分類によって区分けされた地図を作成し、調査地の候補を提案、その選択基準を明らかにする。その際、その調査地分析がどれほど一般化可能であるかも明らかにしておかなければならない。

フェーズ 4 は 3 つのステージに分割されており、地域指定を伴う措置の空間的な分析が行なわれる。ステージ 4.1 では、全国レベルで展開する地域指定の定義と適応の基準を比較検討する。そして、それぞれの線引きの比較や、指定を受けない地域との比較を行うことが求められている。

ステージ 4.2 では、地域指定について、その対象地における反応の分析を行う。

ステージ 4.3 では、農村における地域指定の重複について、フェーズ 2 で作成された地図を利用して分析が行われる。

最後にフェーズ 5 として、これまでの作業の総合と最終報告書の作成が行われる。ステージ 5.1 では、これまでに行われてきた重層的な分類作業を端的に示すような総合的な地図を作成し、分類作業の総合を行う。ただし、こうしたことが実行不可能であったり、不適切である場合には、その理由や妥当性のなさについて論ずることとされている。

ステージ 5.2 では、総合的なノートを作成しなければならない。そこでは、都市化や農村地域に対する影響について分類学的な総合を行い、農村地域の変化に関するメカニズムについて、特に都市化以外の要因によるものに関する解説がなされる。そして、政策措置の一貫性の分析を、特に分類学的に行うことが求められている。

ステージ 5.3 では最終報告が取りまとめられるのである。

4) スケジュール

このロットは、作業開始後 8 ヶ月 で終了するものとされている。審査会のチェックを 3 回受ける。フェーズ 3 までの作業が終了した時点（3~4 ヶ月後）、フェーズ 4 と 5 が終了した時点（6~8 ヶ月後）および最終報告の時点である。

5) 使用するべきデータ

データとしては、各種統計資料や地域指定に関する資料、地図の類を効果的に用いることが求められている。なお作業するには、地理学・地図学・統計学および農村地域分類学の能力が要求されている。

(4) ロット 4 ―ケーススタディー―

1) 概要

これまでの分析は、全国を視野に入れたものであったが、ロット 4 では、対象地域を絞り込んで分析が行なわれる。ポイントは 3 点。第 1 に、一般化の可能性に配慮しながら、対象地域を 6 つに絞り、分析を行なう。第 2 に、農村開発の多くの側面に関係してくるような政策措置を 4 つ選び、分析を行う。第 3 に、対象を絞り込んだ分析より、質的に優良な情報・データを獲得し、政策評価に利用する。

2) 目的

ここでは、小郡レベルでの分析により、農村開発政策の効果を明らかにすることが問題となる。また、逆に、周りの環境が、政策措置の実行や効果をどの程度改善したのかについても明らかにしなければならないとしている。より詳しくは、次のような 4 点が問題となる。第 1 に、政策措置の妥当性について。農村開発のメカニズムを明らかにし、政策措置がどのように影響を与え、開発に利したのかについて分析を行う。第 2 に、他のレベルで行われる政策措置との一貫性について分析が行われる。第 3 に、政策措置の効率性が検討される。第 4 に、政策措置の実効性について、ヒューマンリソースや財政の点から検討が行われる。

これらの点を解明するために、対象地域の発展のプロセス、政策措置の目的、その様式、そしてそれを受ける側の当事者や受益者、効果のタイプについて分析が行なわれる。

なお、ここでは《地域化 (territorialisation)》という概念で表される現象について分析することが大きな目的となっている。この《地域化 (territorialisation)》という概念はなかなか把握することが難しいが、政策措置が、地域の当事者や受益者、管理者によって形作られ、運営されていく、その過程やプロセスを表すものと説明されている。

3) 対象地域の選定

まず、ケーススタディーの対象に関しては、変化のプロセスや制度的組織の多様性の存在を鑑みて、地域のコンテキストとの関わりの中で政策措置を適切に分析できるものを選択することが求められている。そして、同一の生活圈、雇用圏に含まれるような 2 から 5 の小郡からなる対象が選ばれる。

より具体的に言えば、次に挙げる 6 つのカテゴリーそれぞれについて 2 つずつ対象を選び出すことが要求されている。第 1 に、都市近郊地域、特に住宅地としてもしく

はレクリエーション機能の発達しているような地域。第 2 に、孤立した農村。人口が減少しており、農業生産が主である地域。第 3 に、ツーリズムに特化した地域。第 4 に、食品産業の影響下にある地域。第 5 に、集約的農業生産地域。第 6 に、中小の企業によってダイナミックに動いているような地域。なお、このうち最初の 2 つのカテゴリーに含まれる分析対象地は、INSEE の分類を参考にして選択される。残りのものは、ロット 3 の作業結果を受けて、審査会が選定を行う。

4) 対象政策措置の選定

ついで、分析対象となる政策措置 4 つ が選択される。そこでは、動員される資源や関係する人口の大きさなどを考慮に入れなければならないし、農業生産、ツーリズム、産業、人口に対するサービスの 4 つの部門に関係するようなものを選択しなければならない。さらに、その実施の様式について、企業に対する直接支援、集团的行動、職業訓練、公的施設の 4 つのタイプに関連するものであることが求められている。これらのうち少なくとも 1 つは、他部門にわたるものでなければならない。

なお、4 つの措置はそれぞれ少なくとも 3 つの分析対象地域で行なわれているものでなければならない。また、6 つの対象地域はそれぞれ少なくとも 2 つの措置が行なわれているところで行なければならない。

5) 内容と段階

作業は、6 つのフェーズに分けて行われる。

まず、フェーズ 1 として対象地域の診断が行われる。このフェーズは 3 つのステージに分けられている。ステージ 1.1 では経済的社会的変化に焦点を当てて、統計分析が行われる。いわば準備段階である。ついで、ステージ 1.2 で対象地の発展のメカニズムと戦略に関する分析がなされる。統計的資料の数量的分析と行政文書や聞き取り調査による質的分析が行われる。聞き取りは、地方議員や組合関係者、開発業者、企業家、専門家やその地方に詳しい有識者などを対象としたものとなる。これら分析を経て、ステージ 1.3 では、対象地に関する地域発展のメカニズムやそれを阻害するような要因の記述が行われる。なお、ここでの分析は、ロット 1 において行われた分析の枠組みに基づくことが求められている。

フェーズ 2 では、対象地域それぞれに関して、農村開発政策措置の一覧の作成作業が行われる。2 つのステージよりなり、ステージ 2.1 では、対象期間について、国レベルのものは当然のこと、ヨーロッパや地方、県のイニシアティブによるものについて数え上げられる。そこでは、実施時期、政策措置の意図、見込み、使用された手法や受け皿となる当事者などが明らかにされる。ここでもロット 1 で作成された枠組みが利用され、農村のタイプによって差異が生まれてくるのか、政策措置のレベルで差異が見られるのかなど比較分析が行われるものとされている。もしくは、ある種の政策措置によれば、結果が農村のタイプに関わらず収斂していくといったことが明らかとなるかもしれない。

ロット4の作業一覧

農村開発政策の実施と結果に関する地域研究		
フェーズ1 地域の診断	ステージ1.1	対象地の経済的社会的変化に関する統計資料の分析
	ステージ1.2	対象地の開発のメカニズムと戦略の明確化
	ステージ1.3	対象地それぞれについて地域診断の定式化
フェーズ2 各地域の農村開発措置一覧	ステージ2.1	農村開発措置の調査
	ステージ2.2	農村開発政策実行の明確化
フェーズ3 当事者の位置・役割・組織	ステージ3.1	さまざまなレベルでの措置の管理の役割
	ステージ3.2	受益者の性格
	ステージ3.3	政策適応における地域の当事者と最終受益者の役割
フェーズ4 農村措置の目的分析と政策の 妥当性・一貫性の評価	ステージ4.1	農村開発措置の目的の再構成
	ステージ4.2	農村開発行為の妥当性に関する議論
	ステージ4.3	措置の内的・外的一貫性の分析
フェーズ5 目的に関する措置の効果分析	ステージ5.1	効果のさまざまなタイプの明確化
	ステージ5.2	措置の内的効率性と実効性の分析
フェーズ6	総合と提言	

取り扱うべき 資料	聞き取り調査	作成すべき 報告書	期限	表題の目安
約60のプログラム資料、約10の支援管理図、300の個別支援に関する書類	各地域について30から50の聞き取り。計240。管理者、開発に関する当事者、支援の最終受益者などに対して	2つの作業ノート	作業者決定の次の月に	対象地域選択の基準 詳細な研究対象となる4つの措置の選択基準
		1つの詳細な報告書	作業終了までに	総括《5つの地域における農村開発政策の実行と結果の評価》
		6つの総合ノート	5ヶ月 6ヶ月 7ヶ月	対象地域の農村開発政策の性格 当事者の役割と組織 地域診断 農村開発の4つの措置の受益者の性格 対象地域の開発政策の目的・妥当性・一貫性 措置の内的効率性と実効性

ステージ 2.2 では、予算措置について、できうる限り明らかなされる。当初見込まれた額と、実際に使われた額を明確にする。さらに、こうした公的支援の対象の数を示し、アクセスが可能なものについては資料の分析を行わなければならない。これら作業の後、総合的なレポートが作成される。

フェーズ 3 では、政策措置の受け皿側の分析が行われる。3 つのステージに区分される。まず、ステージ 3.1 では、政策実施の具体的な当事者や組織について分析がされる。特にコミュニケーションや企業が対象となる。また、こうした政策が対象地の当事者をどのように構造化しているのかについても検討される。

受け皿側の当事者の役割と政策実行の管理のあり方について、分析対象となる政策措置を浸透させ、管理し、推進させていく人的資源に関して分析が行われる。県や地方レベルにおいての、もしくは会議所や地方自然公園といったような組織に関しても同様の分析が行われ、対象地域における社会的要望に沿った形で政策が実施されるメカニズムや調整のあり方が明らかにされる。また、行政と地方議員との関係についても目を配らなければならない。さらに、政策措置の実行において困難が存在する場合には、それに対する当事者の意見を収集することも求められている。

ついで、ステージ 3.2 において、受益者の性格を分析する。そこでは、支援の経済的規模や計画、入札、地域への根付きに関する問題などが扱われることとなる。

ステージ 3.3 では、対象となる措置が実施されるに当たって、その地域の当事者や最終受益者がどのような役割を果たしたのかが分析される。

以上の分析を受けて、総合レポートが作成される。政策の実施者や受益者に関する様式や組織のあり方について、また地域間での比較検討が行われるであろう。

フェーズ 4 では、政策措置の目的と、その妥当性、一貫性について評価が行われる。3 つのステージに分けられており、ステージ 4.1 では、対象地域について、農村開発政策が目指した目的に関して、その関連を明らかにするような図を作成しなければならない。これは、計画に関する資料と関係者に対する聞き取り調査によって行われる。

ステージ 4.2 では、農村開発政策の妥当性について評価が行われる。発展のメカニズムや、障害のタイプ、地方の受け皿でのリスクやチャンスに関する認識についてである。また、順調に推進されたものはどれか、それはどのようなメカニズムによるものであったのか、逆に障害にあったものはどれであり、その原因は何かについても言及しなければならない。

ステージ 4.3 では、政策措置の一貫性について、国レベルの諸政策間について明らかにするとともに、他のレベルの諸政策との間でも検討が行われる。

ここでも総合ノートが作成される。まず、対象地域に関して実施された農村開発政策の総体に関するものであり、その一貫性妥当性について、地域間で比較を行いながらまとめることが求められているのである。

フェーズ 5 では、対象となる政策措置について、その目的と結果との関係を分析す

る。2つのステージからなり、ステージ 5.1 では、分析の結果を総合し、当事者の行動変化に関する効果や予見されなかった効果、地域レベルでの結果についてまとめることが求められている。

ステージ 5.2 では、内的な効率性と措置の実効性について分析が行われる。

最後にフェーズ 6では分析の総合が行なわれ、提言が取りまとめられることとなる。そこでは次のような諸点が問題となる。第 1 に、対象政策の性格について。第 2 に、政策の実行と結果の評価要素について。第 3 に、使用した評価基準の主要なものに関するコメント。第 4 に、妥当性改善のための提言。第 5 に、内的・外的な一貫性改善のための提言を含むものとされている。そして、地域間の比較を通して、政策措置の《地域化 (territorialisation)》の形態のバリエーションを引き出してくることが、最後に求められている。

6) スケジュール

ロット 4 は、作業開始後 8 ヶ月で完了させるものとされている。その間に 5 回、審査会による検査が予定されている。まず、3 ヶ月後に分析対象地域と政策措置について検査が行われる。ついで、開始 5 ヶ月後にフェーズ 2 とフェーズ 3 について検査が行われる。開始 6 ヶ月後には、フェーズ 1 とステージ 4.1 のチェックがなされる。7 ヶ月後にはフェーズ 4 の残りの作業とフェーズ 5 の作業とが検査される。最後のものとして、終了時にフェーズ 6 についてチェックが行われる。

また、このロットは、他のロットの分析結果を利用することとなっているが、その結果を待たずに始められる部分から分析を始めるものとされている。ただ、他のロットとの調整作業が不必要というわけではなく、作業を十全に遂行するために協力が不可欠であるとしている。

7) 使用するべきデータ

データとしては、プログラム関連資料を 60 (6 地域について)、より詳細に分析する支援に関する行政文書や管理説明図については 50 ずつ (計 300 ほど)。聞き取り調査も行われ、フェーズ 3 については対象地の当事者の役割や組織に関するもの、フェーズ 5 については、行政側に関するものと財政に関するもの、措置の効果に関するものについて取り扱われる。こうした調査は、それぞれの地域につき、30 から 50、行われ、全体で 240 ほどになることが見込まれている。

6. おわりに

これまで見てきたように、この農村開発政策評価は、総合的かつ包括的なものである。農業水産省だけではなく、広く関係省庁—環境省や経済・財政・産業省など—管轄の政策措置をも含みこみ、これら諸政策の相互関連を視野に収めた評価作業となっている。ゆえにその作業は膨大かつ多様なものであり、幾多の困難が待ち受けているであろうと容易に推測できる。

審査会を主宰するペラン氏とのインタビューにおいて、氏は、作業が膨大であることは間違いないが、対象政策の性質上、そうしたことは予想していたことであるし、困難で手に負えないようなことはないと言われていた。確かに、これまでの評価作業の経験や整備されたシステムが存在し、それに基づくからこそ、こうした複雑な作業を遂行しうるのであろう。ただ、それだけではなく、財政支出の透明性確保による民主主義の擁護とフランス農村に対するリスペクトの存在も重要なように思われた。というのも、一連の聞き取り調査の中で、折に触れてこうした点が強調されていたからである。

各ロットの関連図

月数（作業開始より数えた）	1	2	3	4	5	6	7	8
ロット1	フェーズ1、フェーズ2の開始 （予算関係資料の一覧）		フェーズ1の部分 措置の分析枠組み、フェーズ3の部分（措置の分析）	フェーズ2、3 （政策の予算と措置の分類・分析） フェーズ3の一部 農村開発の4つの措置のより深い分析		フェーズ4 総合		
ロット1とロット4、 ロット1とロット3との関連								
ロット2	フェーズ1：資料の調査と選択。フェーズ2の開始（社会的期待の分析）		フェーズ2：当事者のいろいろな要望とその変化の分析	フェーズ3 公的措置と国民の要望との関係	総合			
ロット3	フェーズ1、2、3 （多くの基準による分析、地域指定を伴う措置のクロス分析）			フェーズ3、4、5の完成				
ロット3とロット4の関連			フェーズ3調査地選択の提案					
ロット4	フェーズ1（地域の診断）とフェーズ2（措置の一覧）とフェーズ3（当事者の位置・役割・組織）の開始（2つの地域に関して）			最初の2つの地域におけるフェーズ1、2、3の継続、他の地域における、これらフェーズの作業とフェーズ4の開始（目的、妥当性、一貫性の分析）		フェーズ4の終了、フェーズ5の開始（効果、効率性、実効性の分析）		フェーズ5、6の完了（総合）

審査会との打ち合わせ：作業者と審査会の打ち合わせの期日とテーマ

月数*	1	2	3	4	5	6	7	8
ロット1	分析作業の予定一般進行の提出 それぞれの分析のフェーズ1のオリエンテーション。		政策措置の分析枠組みの提出		明らかとなった財政的側面の提出	最終提出		
ロット2			フェーズ1とフェーズ2(少なくともステージ1、2)の結告提出		最終提出			
ロット3				地図の提出(フェーズ1、3)調査地選択の提案		地域指定を伴う措置の空間分析を含んだ地図の提出		最終提出
ロット4					2つのゾーンに関する措置の分析提出。 措置の妥当性、一貫性分析		2つのゾーンに関する措置の分析提出。 効率性と実効性の分析。	最終提出

*作業開始より数えた

第3章 農業水産省の「省による政策評価」

後藤和久

1. 省ごとの政策評価の発足

フランスにおいては、各省庁レベルでも、一斉に、それぞれが所管している政策についての評価（エバルエイション）を実施している。

これは、第1章で触れた98年の政令に関する首相通達(98年12月28日付)の中で、次のように述べられていることを根拠としている。

「私(首相)は、各省の近代化の複数年計画の推進に関する98年6月3日付の通達で、あなた方(各省大臣)の行政機関が、その所管する、又は担当する公の機関が責任を負う政策に関する評価の能力を高めるように要請した。」

ここで引用されている98年6月3日付の首相通達には、次のように述べられている。

「行政機関の近代化は、絶え間無く続くものである。この命題に沿うよう、既に開始された活動は数々あり、より良い国作りのための施策が現在続行中である。これらの手段に拍車をかけ、完全なものにするためには、手段そのものが、一般にとって一貫性と分かりやすさを備えた変化に導いていく、という施策・活動（サービス）でなければならない。

上記のような理由で、国家改革担当大臣、及び予算担当大臣とともに、3年から5年という期間内で、実施が順調となるような複数年計画を、各省で準備していただきたい。

この計画は、各省の戦略的ガイドラインを定め、効率的に任務を遂行できるような集団的意思を形成していくのが目的である。この計画は、該当する公の機関と同様、各省庁の施策・活動において、この計画が目標としている期間の半ばで、どれだけ前進したかを測定する。結果は、用いられた指標を明記し、詳しく説明され、一般に公開される。(中略)

(この近代化の複数年計画は、)既に述べたようなサービスに有効な自立性を与えるため、様々な内部機能(情報システム、スタッフの管理及び社会との対話、財源の配分、運営管理、サービスの推進、公共政策の見通しとその評価など)に関して、修正と改善を行うものである。(以下、略)

このように、農業水産省独自で行う政策評価は、(他の省庁も同様であろうが)首相の通達によって行われ、これ以外に、根拠や、具体的なやり方を定めた文書は存在しないといわ

れる。したがって、そのやりかたは、各省庁がそれぞれに考えたやり方で実施しているし、農業水産省の中でもその実施要領のようなものは存在しないと言う。日本の行政庁における物事の運び方とは、かなり異なるようである。

2. 省独自の政策評価の対象

具体的なやり方の説明に入る前に、評価の対象について述べておきたい。各省は、オリジナルのシステムで行うことになる。したがって、このために、財政局評価・調査計画課の仕事は、著しく増えたと言う。ここで大切な事は、全国評価評議会 CNE が行う省庁をまたがるような公共政策のエバルエイションとの重複は避けなければならないということである。

そこで、農業水産省が独自に実施する評価のテーマの選択基準として、

- ア； ヨーロッパの問題ではなく、フランスの問題であること、
- イ； 他の省との関係がないか、極めて薄く、農業水産省だけで評価しうること、
- ウ； 地域的なものも含め、政治的に問題となっていること、(この意味は、政策(施策)に対して現に批判が起きているか、改善の提案が出されている、ということである。)

をあげていた。

ところで、各省庁が行う政策評価の対象となる「政策」とは、どの大きさの政策であろうか。例えば、米国の「政府業績・成果法 GPRA」に基づく“プログラム評価”における「プログラム」とは、当センターの調査では、「それぞれに明確な法律による根拠と予算の裏づけがある行政活動であり、「プログラム」と一般に呼んでよいかは、議会、大統領（行政管理予算局）、担当省の合意で決まるもの」というのが、米国の各機関で、ほぼ共通した理解であった。

一方、英国で言われる“ポリシー評価”の「ポリシー」とは、EU レベルの高度な政策事項から、農業に係る施策の中でもごく詳細なもの（英国におけるそれぞれの事柄の位置付けは定かではないが、例えば、「農産企業への販売指向のアドバイスサービスのありかた」や「生産者に代わって市場調査を行う具体的な既存組織のありかた（りんごと洋ナシの分野を独立させるか、園芸で統一すべきか）」といった、かなり細かい事項も“ポリシー評価”の対象とされているようである。要は、評価の対象とした事項が即ち「ポリシー（政策）」だ、とも言われる。

フランスでは、「パブリックポリシー評価」といわれているが、この「パブリックポリシー」について、全国評価評議会 CNE に理論的支援を行っている評価科学評議会 CSE では、次のように説明している。

「 英語圏の多くでは、「プログラム」ということが多い。この違いは、単に意味論によるものではない。公的の活動に対する異なった態度からきている。「プログラム」は、通常、資源や一連の活動が明確に特定された、期間の限定されたものである。フランスでいう公共政策（ポリシー・ピュブリック）とは、むしろ、同一の総合的な目標を持った、プログラムが複雑に入り組んだ網のようなものである。」

ただ、これは、評価科学評議会が全国評価評議会の一部であるという性格から、多分に、CNE が行う「省庁間をまたがる「公共政策評価」」を意識した説明であるようである。

ここでいう各省庁が独自に行う評価の対象としての“ポリシー・ピュブリック”という言葉について、農業水産省の評価・調査計画課では、次のように述べている。

「 フランス語の“パブリック”という言葉は、国家または公的な組織、つまり民間部門に相対する言葉である。われわれは、省庁が行う評価についても“ポリシー・ピュブリック”という言葉を使うが、この用語はむしろ、一般的に大掛かりな評価、つまり原則として省庁をまたがる評価の場合に使う。個別の省が研究するテーマは、もっと限定された次元のものであり、したがって、場合により異なるが、公的活動、公的関与、プログラム(施策)、公的措置といった風に表現する。ポリシー・ピュブリックという言葉は、フランス語以外で理解するのは難しい。」

したがって、「省独自の評価」は、簡単に言ってしまうと、省独自で処理・判断する施策ないしは公的活動などについて行う、ということになる。

3. 農業水産省による評価の実行

1) 農業水産省では、2000 年度における最初の評価の準備を 99 年 7 月から開始した（フランスの会計年度は、暦年と一致している）。まず、省内評価委員会 **Comite Ministereale d'Evalution CME** を設立し、第 1 回会合を同年 10 月に開催した。この CME が、農業水産省による評価の中心組織で、省内評価の手続きの総括的管理を扱う。省内評価委員会は、いわば、民間でいう管理役員会であり、7 名の局長、監査監視組織（農業インスペクタージェネラル及び総括顧問）の代表 4 名、県 **department** 及び地域 **region** の代表各 1 名の合計 13 名で構成されている。

この下に、評価の実行組織（役員会に対する幹事会とも言うべきものであろう）である評価推進委員会 **Comite de Pilotage** が置かれている。

2) 農業水産省では、2000 年度のテーマを 5 つ選定した。初年度である 2000 年度については、2000 年 3 月に大臣の決定があったが、通常年の標準的なテーマの決定のプロ

セスをみるには、2 年目である、01 年度の評価計画についてみるのがよいであろう。
その手順は、おおよそ次のとおりであった。

- ① 2000 年 1 月（つまり、評価を行う前の年の始め）に、財政局評価・調査計画課から、各局に対して、テーマの提出が指示された。
- ② 提出されたテーマの候補につき、評価・調査計画課と各局との間で調整を行う。この過程で、テーマの内容が詰められ、場合により削除されるものもある。
- ③ 3 月に、テーマの素案が、省内評価委員会に提出され、テーマ案が決定される。
- ④ これを受けて、各担当局では、大臣の承認を受けたら直ちに評価が始められるよう、評価を実行するための準備を行う。この中には、実行性を証明するための作業も入っている。
- ⑤ 省内評価委員会によるテーマ案は大臣へ上げられ、最終的に 10 月 16 日に 01 年度の評価テーマが決定された。

3) 評価の事務的な作業には、通常、評価推進委員会があたる。このメンバーは、殆どが、省内の職員であるが、場合によっては、外部の専門家が参加する(例えば、全国農業研究所 INRA の研究職員など)。

4) 実務的に評価を担当するのは、審査会 *instance* である。テーマと担当局が決定されると、当該局は、審査会を設置して、具体的な評価作業に入る。審査会の、主な、そして最も重要な作業は、外部への委託事項に関する「評価仕様書」*cahier de charge*、*terms of reference* を作成することである。審査会は、通常、10 名強であり、やはり内部の者で形成されるが、外部にも開かれることがある。つまり、例えば、建設を所管する省で施設や道路の整備などに関するテーマでは、業界組合（サンディカ）や消費者が入ることもあるという。審査会は仕様書を作成するが、その最終的な内容の決定権限は、担当局長にある。

5) 評価の仕様書に基づき、専門事項について、調査の外部委託が行われる。委託先の選定及び費用の支払いの責任者も、担当局長である。実際のケースで見ると、殆どのテーマで、外部への委託が行われているようである。

6) これらの評価推進委員会の設置、報告書の作成は、各局の庁が責任を負う。財政局評価・調査計画課は、常に進行に関し、指導・助言を行っている。しかし、担当局長の責任(したがって、権限)が重いことは既に述べたとおりであり、省内評価委員会が定める計画案には、テーマごとに担当局が明示されているのもこの考えから来るのであろう。

7) 現段階では、まだ、開始後間もないこともあり、評価作業は遅れ気味のようである
(2000 年度のテーマでは、特別に評価・調査計画課が自ら主体となって実施した、「気象リスクに対する農業保護政策」の評価が、2000 年 5 月に完了したのが、例外的に早く完了したケースである。この場合、評価推進委員会の初会合が、99 年 11 月、最終会合は 00 年 5 月で、そこで、報告書が完成した。)。本年 1 月に受け取った最新情報でも、次に掲げるテーマのうち、⑤の「屠殺場の衛生検査に関する評価」は、まだ完成していないとのことであった。

8) なお、評価結果の公表について、一言述べておきたい。「省による評価」については、インターネットには載らない。これは、決して秘密と言うわけではなく、印刷物の無償配布という形で公表される。これは、評価事項に関心のある者が限定されているので、その数に応じて、合理的な方法を採用している、ということであった。しかし、公共事業など、広い範囲に影響が及ぶ事業を扱う省では、インターネットを利用することもあるようだ、とのことであった。

4. 評価のテーマ、実施方法、予算

1) 2000 年度に評価するものとして決定されたテーマは、次の 5 つである。

- ① 気象リスクに対する農業経営保護政策に関する評価
- ② 農業における雇用促進のための三者議定書に関する評価
- ③ 農業における労働時間の改善・削減措置への企業の参入に関する評価
- ④ 農・食品産業を推進する国の介入に関する評価
- ⑤ 屠殺場の衛生検査に関する評価

2) 個別テーマについての概要

- ① 気象リスクに対する農業経営保護政策に関する評価
目的： 農業災害に対し、農家の損失を十分に補填するための政策手法を探る。
担当： 財政局。主な委託先は CNCER（農村経済センター全国会議）など
予算： 30 万フラン
- ② 農業における雇用促進のための三者議定書に関する評価
目的： 99 年に結ばれた 3 年を期間とする雇用促進策を総括する。
担当： 社会政策・雇用・経営局。主な委託先は、ANACT（労働条件改善全国協会）のローヌ・アルプス地域支部である ARAVIS 協会、フランシュコミテ大学
予算： 25 万フラン
- ③ 農家の労働時間の改善・削減と企業アクセスに関する評価
目的： 02 年からの一般化を視野に、労働条件に関する合意の経営へのインパクト

トを評価する。

担当： 社会政策・雇用・経営局。主な委託先は、ARAVIS 協会

予算： 15 万フラン

④ 農・食品産業を推進する農業水産省の介入に関する評価

目的： EU との共同による国・地方計画への投資援助、輸出体制整備につき、その機能を評価する（場合により目標の再設定）。

担当： 国際経済局。主な委託先は、COPERCI（農業水産省のインスペクタージェネラルと 3 名の顧問で構成される「監査・顧問調整協議会」）

予算： 29 万 3 千フラン

⑤ 屠殺場の衛生検査に関する評価

目的： EU レベルで問題化されつつある衛生検査目標につき、衛生・経済・実務の面から現行システムを評価する。

担当： 食品総局。主な委託先は、INRA（国立農業調査研究所）など

予算： 80 万フラン

3) これらのうち、担当局が明確にされているのは、既に述べたように、評価の責任局を明確にするためと思われる。なお、これらの出典は、昨年 3 月時点の資料によっている。

評価に要する予算として計上されているのは、評価のための基礎調査を委託する研究機関、公的組織に対するものである。単純に 5 テーマで総計すると、約 180 万フランとなる。

評価に要する費用は、各省の負担である。この点で、首相官邸（評価の発展のための全国基金＝FNDE）との折半とされている「省庁をまたがる公共政策に関する評価」とは、明確な違いがある。

評価のうち、専門的な部分は、担当局の責任で、外部に委託される。この場合、上記に見るように、知識やノウハウのある研究所などに委託されるが、その選定にあたっては、入札によることは先ず無いという。フランスではまだ、農業水産省所管の施策についての評価を専門的に実施できる外部機関が未発達であることから、これは、やむを得ない事であると説明を受けた。

4) 2001 年度の農業水産省の評価計画

第 2 年目の農業水産省独自の評価計画は、前に述べたスケジュールのとおり、01 年 3 月 22 日に省内評価委員会で評価テーマ案が決定され、われわれが調査に尋ねた直前の、10 月 22 日に決定、11 月 16 日付で農業水産大臣からの通知が出されている。

農業水産大臣からの通知の中身は、テーマとする 4 つの項目が列挙されているのみで、評価すべき趣旨等は、添付された 3 月の省内評価委員会の案によっている。以下

に、その項目とコメントを参考までに掲げておく。

- ① 分権化されたサービスの戦略プロジェクトの推進措置（行政総局）
96 年以来、中央レベルと地方レベルの一貫性を図るため講じてきた農業水産省の推進措置を評価する。
- ② 植物防疫産品の認可施策（食品総局）
毒物や環境問題など、近年の動向から、43 年以来変化していない認可制度を見直す。
- ③ 南仏地域の森林災害の防止施策（農村地域・森林局）
各方面からの指摘に応え、南フランスでの森林の焼失面積の減少を目指した評価を行う。
- ④ 合致証明措置（国際経済政策局）
賞味期限、商品の特性への合致、原産地など、適合証明措置の評価を行う。

これらの 4 テーマに要する経費としては、仮のものとして、145 万フランが予定されている。

5. 評価の実際（「気象リスクに対する農業経営保護政策に関する評価」の事例）

昨年、われわれが調査に訪れた際、唯一完成していて入手しえた評価報告書は、財政局が責任局となって実施した「気象リスクに対する農業経営保護政策に関する評価」であったので、これを事例として、農業水産省による評価の実際を見てみたい。

この評価に関する推進委員会の第 1 回会合は、99 年 11 月 19 日で、議長は、農業のインスペクター・ジェネラルとされた。その最終会合は 00 年 5 月 19 日で、報告書は、同年 9 月に、農業及び財政の各大臣に提出されている。したがって、10 ヶ月で完成したことになる。

なお、ここででてくる「農業のインスペクター・ジェネラル（総括監査官）」という肩書きについて、若干コメントしておきたい。というのは、例えば、米国におけるインスペクター・ジェネラル（総括監査官）というのは、特別法に基づいて、各省等に 1 名ずつ設置された特別な職名であるが、フランスの農業水産省の政策評価では、上記のように“農業のインスペクター・ジェネラル”がしばしば登場し、推進委員会の議長を務めることが多いからである。先方の説明によれば、25 名の分野別の重要な責任を負った（局長又は部長クラスの）高官であり、職務のラインに属せずに、大臣からの直接の命によって活動する者である。彼らには、全体で 15 名のアシスタントが置かれている。インスペクター・ジェネラルは、基本的には、省の活動のすべてにわたる監査を行うが、しばしば評価にも参加

する。というのは、監査と評価との境界は必ずしも明確ではなく、その地位の独立性が、評価推進委員会の議長として、信頼を受けやすいためであるという。

1) 評価の背景、方法

この評価プロジェクトは、「農業災害」制度に向けられた批判や収穫高保険の拡大のような代替手法の開発の提案の中で計画されたものである。評価の目的は、基本的に、農業災害に対して農家の損害を十分に補填するという第一の目標に注意を払いつつ、どのような方法によって政策目的が達成されるかを評価することにあった。

この評価では、次の三つの質問と関係する。すなわち、

- ① 災害を受けた不運な農家に対する、公的な補償金のインパクトはどのようなものか。
- ② 災害補償政策の費用はいくらか
- ③ 損害の推定に関する技術的方法の信頼性はどうかである。

このうち、①については、農業経営者の被害に関し、数年間のサンプル調査をする必要があり、定量的・定性的分析を行う必要があるため、農村経済センター全国協議会 CNCER に委託した。また、農村会計情報ネットワーク RICA を用いた分析が農業水産省財政局の評価・見通し調査部により行われた。さらに、②と③に関する作業も、農業水産省財政局において行われた。したがって、このエバルエイションにおいて、具体的に委託した相手は、CNCER だけということになる。

2) 評価報告の内容の概要

評価の内容の概略をみるために、報告書の項目の概要を記載しておきたい。これは、筆者が適宜整理したものである。

- (1) 評価の目的とその方法
- (2) フランスにおける農業災害政策の経緯
- (3) 農業災害政策の一般的目標
- (4) 全国農業災害補償基金 FNGCA の三つの使命
- (5) セイフティネットなど全体的農業政策との関係
- (6) 災害の公的補償と農業所得支持
- (7) 外国における対リスク保護政策に関する情報（収穫保険から所得保険へ）
- (8) フランスにおけるリスク保護手段と財源調達
- (9) 保護制度の管理費用の評価と分析

3) 評価報告のポイント

(1) 評価の目的、背景

フランスの農業災害制度は、基本的に 64 年の農業災害に関する法律によっている。その財源は、全国農業災害補償基金 FNGCA で、農業水産省の補助金と経営者の掛け金拠出からなっている。これに対し、災害状況の確認処分、損失の評価、補償の水準、手続き期間などにつき、農業経営者から不満がある。農業市場への公的介入の後退が、不安を増加させ、外国での状況が注目されている。このような中で、99 年農業基本法が、政府に収穫保険の検討を求めている。

現行の政策を、統計的、ミクロ経済学的アプローチの視点で評価することが必要である。この分析は、CNCER が行い、別冊文書で公表する。

(2) 災害補償の実態

災害補償の意味は、様々に論じられてきたが、実態は、セイフティネットの機能をも担っている。このため、公的補償の改革、あるいは保険制度への転換についても考える必要がある。RICA を用いた定点調査では、10 年間に、その 1 割が 2 年に 1 回の恩恵を、4 割が 10 年で 3 回の恩恵を受けていることが判明した。

(3) カナダとアメリカの状況（収穫保険から所得保険へ）

カナダでは、農業経営者と政府が半分ずつ拠出する「災害基金型」のほかに、所得の低下を補う方式が提案されている。アメリカでもっとも普及している所得保険は、96 年に導入された穀物所得保証 CRC である。CRC は、民間保険会社により普及されている。政府は、制度に含まれる収穫保険に対応する部分までの保険料の補助を行い、かつ、再保険の機能を果たしている。

(4) フランスの災害リスク保護手段と財源

64 年法の目的に応える介入金額(運営、管理費除き。)は、国(FNGCA への補助金、利子補助の負担、支局交付金又は地方自治体の予算に計上される諸費用、租税支出及び職業関連拠出金(FNGCA への分担金及び支局が実施する特例措置への分担金)をカバーする。

80 年から 98 年までの間に、366 億フランが農業災害の被災経営者の援助に当てられた。年平均、20 億フランである。最高は、早魃が深刻であった 86 年の 46 億フラン、最低は 98 年の 3.4 億フランであった。FNGCA の補償(及び利子保証)は、諸援助の約半分である。65 年以降の国と生産者の拠出割合は、国 47.8%、生産者 52.2%で、拠出の均等は、期間の通算で成立しているといえる。これは、法律の均等拠出の規定を満たしている。

4) 省による評価の実態

以上が、「気象リスクに対する農業経営保護政策の評価」の概要である。ここでは、これまでは行ったことがなかった数量的分析や CICA を使った定点調査など、新たな手法で制度の実態に踏み込んでいる点に、省が行うエバルエーションとしての意味があり、ここに注目をする必要がある。ただ、本質的には、内部による自己評価であり、全体としては実態の提示にとどまっているような印象を受けるのも否めない。しかし、評価を行う要因の一つであった外国の事情についても、情報として評価の一部として答えている。

ここでは、わずかに一つの例を見ただけであり、農業水産省における「省による評価」の実態についての全体像を決めてしまうわけには行かない。また、このような評価手法は、純粹に外部の機関が行う場合のように、いわば白紙の状態に絵を書くようなエバルエーションとして事柄を分析して考えられる選択肢を提起し、後はしかるべき人の決断に委ねてしまう、といった性格のものとは、おのずから異なるものといえよう。

しかも、農業水産省としては、第 1 回目の、しかも最初に完成した評価報告書であることも考慮に入れる必要があろう。行政庁が自ら行うエバルエーションが、今後、どのように手法や内容を充実させていくかについては、興味深いテーマとして注目していきたい。

第4章 EUの支援による農村開発政策の評価

伊丹一浩

1. はじめに

(1) 本章の目的

本章では、EU農業総局による農村開発政策評価について、その概要を明らかにする。

この評価制度は、規則 1257/1999（欧州農業指導保障基金による農村開発政策に関する規則）第 49 条および規則 1750/1999（規則 1257/1999 の細則規定）第 42～45 条によるもので、それまでの経験に基づきながらも、政策のインパクトをさらに十分に把握するために行われるものである。そこでは、事前評価、期中評価、事後評価の 3 つが、それぞれの政策プログラムに関して行われる。共同体がイニシアティブを持つ事業（例えば、LEADER+など）については、共同体委員会が評価作業を行い、加盟国がイニシアティブを持ち、共同体がサポートに回る政策については、基本的に加盟国の手によって評価作業が行われ、共同体委員会は、それを総括する役割を果たすこととなる。

規則 1260/1999（構造基金一般規則）第 40～43 条は、構造基金の第 3 次計画（2000-2006 年）に関するすべての政策について評価作業を行うことを定めたが、本章で対象とする農村開発政策評価もその一環として行われる。担当となる農業総局は、これまで萌芽的、漸次的に行われてきた政策評価の手法を取り入れながら、こうした新しい制度への適応を迫られることとなった。そこでは、予算の適正な執行の必要性とともに、EU 市民に対する説明責任を果たすことも、強く意識されているのである。

(2) 評価制度の特徴

ここで問題とする農村開発政策評価は、まだ緒に就いたばかりであり、その全容はこれから次第に見えてくるものである。ただ、資料を分析し、EU 農業総局にて聞き取り調査を行った際、この作業は、EU 市民と政策とをつなごうとする壮大な試みであると同時に、その作業量も膨大なものとなることが容易に推測できた。さらに、EU 加盟各国の農業・農村の多様性を考えると、画一的なシステムの適用では、作業は円滑に進みえず、むしろ柔軟性が必要とされていること、また、フランスなどすでに評価制度が立ち上がっているところに比べて、そうした制度がいまだ整備されていない国においては、その遂行に困難をきたすであろうことも窺うことができた。が、いずれにせよ、財政改革の流れの中、政策評価作業は欠くことのできないものとなるのであろう。ここではとりあえず、現時点で把握しうる限りでの、2000-2006 年農村開発政策評価の概要を検討する。

【参考】農村開発評価制度関連条文

主として、次の条項が農村開発政策評価制度関係する（条文の日本語訳は、『欧州連合（EU）の構造政策と政策評価 政策情報レポート 12』（財）農林水産奨励会 農林水産政策情報センター、2001 年に収録されている）。

規則 1257/1999：欧州農業指導保証基金による農村開発政策に関する規則

第 5 節 モニタリングと評価

第 48 条 モニタリングに関する規定

第 49 条 政策評価に関する規定

規則 1260/1999：構造基金一般規則

第 3 節 評価

第 40 条 一般規定

第 41 条 事前評価

第 42 条 中間評価

第 43 条 事後評価

規則 1750/1999：規則 1257/1999 の細目規定

第 5 節 監視と評価

第 41 条 モニタリングについて

第 42 条 一般規定

第 43 条 事前評価

第 44 条 中間評価と事後評価

第 45 条 評価報告書について

2. 制度の背景

1996 年に作成された財政の管理・運営のプログラム SEM2000 において、EU 予算に関連する政策すべてについて評価を行うこととなり、評価のプログラムの作成、評価担当部局の設置、マニュアルの作成、評価担当者・専門家によるネットワークの構築など、実施に向けた条件作りを進めていくこととなった。

また、同年に出された農村開発政策の改革に関する宣言「コーク宣言」でも、政策評価に対する言及が存在する。そこでは、農村開発が EU において重要な議論の対象となるで

あろうこと、そして農村への回帰とともに、経済条件や雇用条件の向上、機会均等への刺激、衛生や安全面での努力、レジャーや福祉に対する貢献、農村環境の保全の重要性などが扱われているが、その中で、政策の実施において、透明性を確保することや公的資金の使用の適切さを確保すること、そしてそれが EU 市民に十分に享受されることが必要であり、有効な評価制度を確立させねばならないとされている。

【参考】農村開発政策評価制度に関する主要文書概略

2000-2006 年の農村開発政策評価制度が立ち上がるまでに出された政策評価関連文書の中から、重要なものを 3 つ挙げ、その要約をここで掲げておこう。

1. SEM2000（政策評価委員会：1996 年）

- ・各総局は評価作業を行わなければならない。それに関係する年間計画を作成すること。
- ・年毎に財政措置が行われる政策については、少なくとも 6 年に一度は評価作業を行わなければならない。
- ・多年度にわたるプログラムについては、中間評価・事後評価を行わなければならない。
- ・報告書を提出しなければならない。
- ・新しい措置の計画の際に事前評価報告が提出されなければならない
- ・予算局は、予算措置の交渉の際に評価結果を考慮する。

2. コーク宣言（農業総局：1996 年）

- ・農村開発政策全般の見直しを目的とする
- ・農村の多様性と持続性とを考慮に入れた政策措置を行わなければならない
- ・農業生産の振興、自然資源の管理、環境機能の強化、ツーリズム、中小企業の振興、雇用の促進に意をおかななければならない
- ・財政措置の透明性を確保し、公的資金の適切な使用を保証すること。モニタリング、評価制度を整備し、強化すること。

3. 予算局長声明（予算局：2000 年）

- ・現在行われている評価活動を強化し改善しなければならないこと
- ・評価の組織とシステムを強化する必要があること
- ・政策措置の規則的な評価を行う必要があること
- ・政策評価の質を高める必要があること
- ・事前評価システムの改善を行うこと
- ・政策評価と政策決定とのリンクを改善すること
- ・政策の戦略的な立案のために政策評価結果を生かすこと
- ・戦略的な政策評価計画を立てること
- ・政策評価の検査システムを改良すること

こうした流れの中、漸次的に評価作業が実施されてきたが、2000年にEU予算局長シュレーヤ氏は、一通の声明文を発表し、いまだこうした作業が十分ではなく、EU予算管理のさらなる厳格化が必要であると説き、適正な予算執行されているかどうかを明らかにするため、政策評価の強化・改善が本格的に目指されることとなったのであった。

このような政策評価の必要性が強く意識される流れのなか、本章が対象とする農業総局においても、1998年2月に評価課が設立され、関係職員が研修を漸次的に受け、業務を開始したのである。

3. EUの農村開発政策

評価制度の分析に先立ち、対象となる農村開発政策について触れておきたい。というのも、萌芽的には、70年代に遡るものの、農業総局が農村開発政策に本格的にタッチするようになったのは、1980年代から90年代前半のCAP改革以後のことであり、価格支持政策の変容とのかかわりの中で、やや複雑な様相を呈しているからである。

当初、CAPの枠組みの中では農村開発政策は行われておらず、価格支持政策が主たるターゲットとなっていた。しかしながらこうした政策は、70年代から80年代中葉にかけて限界を露呈するようになり、次第に農業構造そのものの転換の必要性が認識されるようになった。1972年に、その最初の措置が、経営構造の改善を目指した政策として現れ、75年には、条件不利地を対象とした措置が始まる。とはいえ、経済的な環境や市場政策の影響などから、その効果は限定的であったとされている。

85年には、ヨーロッパ農業の競争力を高め、市場を均衡あるものとする、そしてそれに加えて環境保護と地域の開発を目指すという方向性が打ち出された。その後、80年代後半を通して、このような構造政策が拡大していき、農村開発政策もまた、その重要性を増していったのである。88年に構造基金の改革がなされ、ヨーロッパ農業指導保証基金の指導部門が構造政策に当てられることとなり、92年のCAP改革においてその方向性が強化されていった。

その後、90年代を通して、農村開発政策をより広い地平において構築し、遂行していく必要があることが認識されるようになり、それを受けて、1997年、委員会はアジェンダ 2000を発表、農村の多面的機能の保持を軸とした新しい農村開発政策の指針を与えた。そして、ベルリン合意において加盟国は、農村開発政策を CAPの第2の柱として推進していくことを確認したのであった。

2000年から始まる新しい農村開発政策では、次の5点が推進すべき重要なポイントとされている。第1に、農林業の多面的機能。第2に、他部門にわたる開発を通じた農村経済の包括的アプローチ。第3に、規則の簡素化（テーマに関する規則のグループ化による単一の枠内）。第4に、基本的に欧州農業指導保障基金保障部門によって財政措置を保障し、指導部門にはよらないこと。第5に、環境の側面を考慮に入れることである。

【参考】フランス農村開発政策（EU 補助による）

- ・ PAC の新しい柱としての農村開発政策
- ・ 2000-2006 年の 7 ヶ年について各加盟国が農村開発計画を作成

1.5 つのプライオリティーと 1 つの横断的戦略

- (1) 持続的で多面的機能を持つ農業の促進
- (2) 森林資源の利用と発展
- (3) 農林産物の付加価値と質の向上
- (4) できる限りの方策での雇用促進による国土均衡と経済的不均衡是正
- (5) 生態系資産の保護と利用
- (6) 全国農村開発計画全体に関する職業訓練の戦略（横断的戦略）

2.9 つの種類の方策・措置

- (1) 農業経営における投資
- (2) 青年農業者就農
- (3) 職業訓練
- (4) 早期退職制度
- (5) 条件不利地域と環境制約下にある地域
- (6) 農環境
- (7) 加工、流通の改善
- (8) 林業
- (9) 農村地域の適応・開発の促進
 - 1) 土地改良
 - 2) 交換分合
 - 3) 高品質農産物の商品化
 - 4) 村落のリニューアル・開発と農村資産の保護
 - 5) 農業と関連産業の多様化（雇用と代替収入創出の観点から）
 - 6) 農業用水源の管理
 - 7) 環境保護（農業林業、自然空間管理について。動物福祉について）

・ 農村開発政策の基礎としての CTE 制度。特に、上記、方策・措置のうち 1、2、3、4、9-3、9-4、9-5、9-6、9-7 に深く関連するとされている。

具体的には次のようなことが問題とされる。第 1 に、農業経営に対する投資。第 2 に、ヒューマンリソースに関する施策で、青年農業者就農や早期退職、職業訓練に関するもの。第 3 に、条件不利地および環境的制約下にある地域への措置。第 4 に林業。第 5 に農産物の加工と商品化。第 6 に農環境政策。第 7 に、その他農村開発全般に関する措置。これらテーマについて、各加盟国が計画を立て、それに対して EU が補助を行うという形をとる。

フランスでも、こうした方針にしたがって、農村開発政策の計画が立てられている。特に、次の 6 つ の観点からまとめられている。第 1 に、持続的で多面的機能を持つ農業を進展させること。第 2 に森林資源の利用と発展を促すこと。第 3 に農産物、林産物の付加価値と質を向上させること。第 4 に、できる手段によって雇用を促進することで、国土利用を均衡させ、経済的不平等を低減すること。第 5 に生態系に関する資産を保護し利用すること。第 6 に、横断的戦略としての職業訓練についてである。そこではさまざまな措置が計画されているが、なかでも、国土経営契約（CTE）は、この農村開発政策の目玉とされており、その動向が注目されるところとなっている。

また、農村開発政策には、加盟国ではなく 共同体がイニシアティブをとるものとして LEADER+ がある。これは、1992 年から 94 年にかけて行われた LEADER I、95 年から 99 年にかけて行われた LEADER II を受け継ぐものであり、2000 年から 06 年にかけて行われる。LEADER 事業もまた、80 年代より意識されてきた市場政策の行き詰まりと構造政策の必要性に迫られる形で、新しい農村開発政策のあり方を構築しようと始められたものである。これまでの事業を進展させる形で行われる LEADER+ では、次の 3 点 がポイントとされている。第 1 に、農村開発の戦略。第 2 に、地域間および国家間の協力。第 3 に、ネットワークの構築。特に第 1 の点に関しては、1. 農産物および農村地域そのものの競争性を高めるための新しい技術やノウハウ、2. 農村地域の生活の質、3. 地方の産物の価値の付加、4. 自然および文化的資産に対する価値の付加といった点が、そのターゲットとされている。

4. 政策評価の前例

農業総局による評価作業は、本章の対象となる 2000-2006 年農村開発政策評価が初めてというわけではなく、採油植物、砂糖、羊、小麦などの市場政策に関するものがすでに行われているし、フランスの青年農業者就農事業や LEADER I の評価最終報告書も提出されている。

例えば、フランスの青年農業者就農に関する評価最終報告書（2001 年 3 月）は、次のようになっている。評価作業は独立の第三者により行われ、報告書は大きく 3 つ の部に分かれている。第 1 に、監視委員会による提出報告書の評価。第 2 に、報告書の内容を簡潔に把握するための要約。第 3 に、報告書本文である。本文は、7 章、138 ページ にわたり、フランスの就業政策の全体像、評価に使用した指標、政策措置の実態と効果の分析、政策全体の評価、勧告といったことが取り扱われている。

【参考】フランス青年農業者就農補助金制度の評価

1. 評価実施委員会

- ・ 総計 20 人
- ・ 農業水産省財政局 3 人、農業水産省経営・社会政策・雇用局 5 人、他 12 人（他省庁関連部局担当者、学識経験者、農業関連機関担当者等）

2. 評価作業と報告書の作成

- ・ 評価作業は、外部委託によるもので、独立の一企業によって実施された。
- ・ 報告書は、計 138 ページに及ぶ本文、アネックスからなり、冒頭に実施委員会による報告書の評価（4 ページ）と報告書の要約（7 ページ）が付される。
- ・ 本文は、7 章よりなる。
 1. イントロダクション
 2. フランスにおける就業政策：全体像
 3. 指標
 4. 政策措置とその実態の効果の分析
 5. 効果分析
 6. 就業政策全体の評価
 7. 勧告：政策を積極的に多様化すること

3. 評価実施委員会による判定

- ・ 判定は、委員会によって定められている基準に従って行われる。
- ・ 具体的には、8 つの観点から検討され、総合判定が下される。
 1. 要求を満たしているか。
 2. 範囲は適当であるか。
 3. 方法は適切であるか。
 4. データは信頼できるものであるか。
 5. 分析はしっかりしたものであるか。
 6. 結果は信用できるものか。
 7. 結論は公平なものであるか。
 8. 報告書は明確なものであるか。

報告書の提出を受けて、監視委員会は評価作業そのものの評価を下すわけである。監視委員会は20名よりなり、農業水産省所属が8名、他省庁関連部局担当者や学識者、関連機関担当者が加わっている。評価報告書の評価は、方法やデータの信頼性、結果や結論の公平性など8つの観点から検討されている。

これから見る 2000・2006 年農村開発政策の評価作業は、こうしたこれまでの作業の経験を生かしながら、より効果的で体系的な形で行われようとしているのである。

5. 政策評価の概要

(1) 概要

1) スケジュール

2000・2006 年の農村開発政策に関する評価作業は、次のようなスケジュールで行われる予定である。まず、**1999** 年に、政策評価のための共通質問表が作成され、あわせて、判断に使用する基準・指標が提示される。その後、**事前評価**のための負担目録が作成され、事前評価が行われる（農村開発政策計画の提出にあわせて）。ついで、政策の進展とともに、**期中評価**の準備に入る。2003 年 12 月 31 日を期限として、期中評価のための負担目録が作成される。それを受けて、評価作業および報告書の提出がなされ、委員会が最終報告書を作成する（2005 年 12 月 31 日を期限とする）。ついで、**事後評価**の準備に入る。同様に、負担目録が作成され（プログラム終了後 2 年以内を期限とする）、評価作業を委任し、評価報告の提出を受けて、委員会が最終報告を作成する（プログラム終了後 3 年以内を期限とする）。

評価作業は外部委託（入札が行われる）により行われ、共同体がイニシアティブを持つ政策については、共同体が、加盟国がイニシアティブを持つ政策については、加盟国が評価作業の統括・調整を行う。

実際の評価作業を行う者は、プログラムの担当部局から独立しているものでなければならないとされている。そして、農業生産や農村開発政策に関して分析することができ十分な能力が求められている。これまでの評価作業では、ディジョンの農学校や、コンサルタント会社、研究機関などが受託しており、2000・2006 年農村開発政策に関しても同様となるであろう。

2) コンセプト

評価作業は、次に述べるようなコンセプトのもと行われる。まず、**事前評価**では、市民の期待・要望を探り、それをどのように受け、政策プログラム立案に向けて、どのような戦略が提案されているのかを検証することが求められる。こうした事前評価を受けることによって、政策プログラムが立ち上がり、遂行されていくこととなる。

ついで、**期中評価**が行なわれる。政策プログラムの実施により、それまでに現れてきたアウトプット、リザルト、インパクトを検証し、必要であれば、プログラムの改善・修正を促していく。そして、プログラムの完了を受けて、**事後評価**が行われる。そ

ここでは、期中評価と同様の作業が行われ、対象プログラムの検証が行われる。その結果は、新プログラムの作成において反映されることが期待されているのである。

なお、アウトプットとは、政策プログラムの結果生み出された建物など具体的な成果を指すとされている。リザルトとは、これらアウトプットから生み出される効果のことであり、インパクトとは、対象プログラムから生み出されるアウトプットやリザルトの複合的な、もしくは包括的な成果の事を指すとされている。いわば、アウトプットは、直接的な結果であり、リザルトは、より複合的なもの、そしてインパクトは、より包括的な効果を指すものと考えられるであろう。

3) 手法

評価作業の具体的な手法としては、既存のデータ、質問表、インタビュー、ケーススタディーの4つが想定されている。

まず、既存のデータについて言えば、2つのタイプが存在する。第1に。行政文書。例えば、モニタリングを行う際に使用したデータや、以前の政策評価や政策立案中に作成された文書などで、利用できるものは利用すべきであるとされている。

第2に、各種統計類 (Farm Accountancy Data Network、EUROFARM、EUROSTAT など)。この分析によって、経済的環境や農業生産、農業経営に関する情報を取得することされている。

質問表は、良質で多量の情報を集めるために、使用されることが想定されている。特にインタビューによる情報収集に比べて、調査対象の代表性が確保しやすいといった利点があるとされている。

インタビューは、他のデータが不足しているときに有用なものとなりうる。政策立案担当者や、実務担当者、さらには、受益者へのインタビューは重要なものとなろう。個人に対するインタビューを行う場合もあれば、グループを対象とする場合もあろう。ただし、こうした手法は、概して主観的な側面が入り込むものであり、その背後に存在する構造的要因や条件もまた考慮に入れる必要があるものと考えられている。

最後にケーススタディーについて。これは、限定された地域のものになってしまうが、それに関する包括的で質の高い情報を生み出すことができる。すなわち、政策のインパクトに関する詳細な分析を行いうるし、そうしたことが要求されるのである。ただし、その客観性、代表制を担保するため、厳密な類型学に基づいたケースの選択が求められている。

4) 報告書

データや情報の分析が終了すれば、報告書の作成に取り掛かるわけであるが、そこには、共通の定式が定められており、できうる限りそれに則って作成することが求められている。具体的には、次の4つの点が要求される。第1に、評価対象の政策について、特に、その目的と関連事項とを含むこと。第2に、評価作業の手続きについて触れること。第3に、当然のことであるが、調査結果を明らかにすること。第4に、そ

こから導かれる結論と勧告を記述することである。こうした共通の定式に即して報告書を作成することによって、政策評価の結果を比較することが容易になることが期待されている。

なお、事前評価に関して言えば、その性格上、報告書は、上記の定式によることなく簡略なもので十分であるとされている。ただし、それは、農村開発計画の中に盛り込まれる必要がある。

(2) 事前評価

事前評価は、開発計画を作成・実行するに先立って行われる。そこでは、実際に存在するニーズに政策が妥当なものであるか、対象地域や対象部門の状況に照らし合わせてみて、その戦略が適切であるかどうか、こういったことが念頭に置かれている。

その内容は次のような **5 点**が含まれるものとされている。第 1 に、政策対象の現状について。不均衡な点や発展性に関する分析を行うものとされている。第 2 に、政策の一貫性に関する評価。特に共通農業政策やその他の政策との一貫性の確認が求められている。第 3 に、期待されているインパクトの評価。第 4 に、政策対象の範囲について。第 5 に、必要とされる措置の実施について確認を行うことである。

それぞれをやや詳しく見れば次のようである。

まず、**第 1 の点**について。大きく 2 つのことが問題とされる。第 1 に、政策対象地の状況と、政策を促進させる要因や阻害となりうる要因に関する分析が行われる。主として統計的なデータにより、農業生産、人口動向、農村経済の状況、人的資源や雇用の状況、環境の実態などに関する現況を記述し、対象とすべき問題点に優先順位をつけ、農村開発を持続的に推し進めていく駆動力を明らかにすることが求められている。第 2 に、対象地において、すでに行われている政策の適切さを吟味し、過去の実例をもって、政策実施に影響を与える要因や、その有効性、効率性を明らかにすることが求められている。

第 2 の政策の一貫性に関しては、6 つのことが求められている。第 1 に、政策の優先順位に対する説明。第 2 に、目的と施策の一貫性に関する説明。特に 2 つ以上のプログラムが実施される場合には、どのようにその適合性が担保されるかについて触れることが求められる。第 3 に、他の施策との関係についての説明。第 4 に、特に共通農業政策の枠組みにある他の政策との一貫性について。第 5 に、共同体の政策との関係について。特に競争に関する政策、男女の機会均等に関するものが問題となっている。そして第 6 に、環境面での政策との関連についてである。

第 3 の期待されるインパクトについて。大きく 2 つのことが求められている。第 1 に、対象政策の目的とその結果について、アウトプット（直接的な目的）、リザルト（複合的な目的）、インパクト（包括的な目的）に関して、それぞれ分析が求められている。第 2 に、期中評価と事後評価において使用される質問表との関連で、特に、生活条件、人口

の動態、雇用および農家収入の状況、農業生産構造、品質と競争性、森林資源や環境の側面から見た政策のインパクトについて、分析がされる。

第 4 については、目的を明確にすること、適切な指標を使用することが求められている。

第 5 の政策の実施確認については、担当すべき部局と、受け皿となるべき組織について、また、その協力者となりうるグループや監視を行うべきグループについて。場合によっては、公的な監視委員会を設立し、その役割、構成、規則について言及することなどが求められている。

こうした事前評価の枠組みの提示を受けて、加盟各国は、2000-2006 年に関する農村開発政策の計画を作成、委員会に提出、審査を受けたのであった。

(3) 期中評価・事後評価

期中評価では、対象プログラムの方向性を検討し、それを修正、改善する必要の有無を点検する。また、プログラム担当部局に対して、重要な情報を提供することも期待されている。

事後評価は、プログラムが終了したときに、それを総括し、評価を下す。適正な予算執行と EU 市民に対する説明責任を果たす上で中心的で、必要不可欠なものである。

EU と加盟国との共同政策については、加盟国が基本的に評価作業をオーガナイズすることとなる。2000-2006 年農村開発政策の期中評価について、フランスで聞き取り調査をしたところ次のような流れで行われる予定である。

まず、評価作業に先立って、委員会との協議が行われる。そこでは、質問表やこれから作成されるであろう負担目録について議論が行われる。その後、評価作業者の入札・選定に向けた作業が始まり、現在この段階にあるとのことであった。

なお、評価作業がひとたび開始されると委員会との協議は基本的に年 1 回の経過報告のみとなり、最後に、報告書を提出、そこでチェックを受けることとなる。

評価作業に向けて、1つの評価総委員会と8つのテーマ別評価委員会が設置される。評価総委員会はテーマ別委員会の調整・総括を行うことを任務とし、テーマ別委員会は負担目録を作成し、入札を実行する。

負担目録には、後に見る EU 共通の質問表が含まれることは言うまでもないが、同時にテーマ別評価委員会が作成する 専門的質問表もまた含みこまれる。負担目録作成作業は12月に始まり、4月頃までかかるであろうとのことであった。

(4) 共通質問表

この章で見ている評価作業は、途についたところであり、その本格化は先の話である。ただ、期中評価と事後評価に向けた共通質問表は、すでに作成されているので、それを検討しておこう。

質問は、すべての施策に係る横断的なものと、個別の施策に係るものと、大きく 2つの種類に分けることができる。

横断的な質問は、次の 6つが挙げられている。第1に、プログラムの、対象地域の人口や経済に対する影響について。第2に、雇用に対する影響について。第3に、収入に対する影響について。第4に、市場に対する影響について。第5に、環境に対する影響について。第6に、プログラムのインパクトについてである。

個別の施策に対する質問は、規則 1750/1999 第42条第2項に従い、次のような 9つのカテゴリーに区分されている。第1に、農業経営への資本投下に関するもの。第2に、青年農業者就農について。第3に職業訓練について。第4に、早期引退制度について。第5に、条件不利地域および環境制限下にある地域について。第6に農環境に関するもの。第7に、加工と流通に関するもの。第8に、森林に関するもの。第9に農村地域の開発に関するものである。

これら施策について、それぞれ、どの程度効果があったのか、農業者の収入にどのような影響があったのか、雇用の維持や環境に対してどのような影響を与えたのか、労働条件や家畜の扱い、公衆衛生面はどのような影響を受けたのかなど、多少の異同は存在するが、こうしたことが質問されることとなっている。

これら質問の内容や狙いが図を使って説明されている。各章は、複数の質問よりなり、それぞれについて判断基準や評価の指標が付されている。評価作業者は、これらを手引きとして作業を行うこととなる。

6. おわりに

2000-2006 年農村開発政策評価は、始まったばかりであり、その全容は今後次第に見えてくるであろう。ただ、冒頭でも触れたことであるが、すでに 2点ほど問題点が指摘されている。第1に、EU 各国の農村の多様性について。このことを考え合わせると、どうしても作業は柔軟性を持ったものである必要が出てくる（EU 農業総局評価担当官ヤコブセン氏も強調されていた）。第2に、評価作業は、これまでの経験を生かして行われていくのであろうが、加盟国の中には作業経験の十分でないものも存在し、それをカバーする必要がある。関係資料の分析や聞き取り調査で得た情報による限りにおいても、その作業量は膨大で複雑なものとなることが容易に推測された。国レベルですでに評価制度を立ち上げ実行しているフランスなどでは、比較的スムーズに EU の評価作業に対応できるであろうが、そうしたシステムがいまだ整備されていない国では、困難な事態に陥ることも考えられよう。そこでは、評価作業の遂行のみならず評価システムの確立そのものもまた大きな課題となるのである。

【参考】 共通質問表について

1. 概要

- ・ 規則 1750/99 第 42 条第 2 項に基づいて、共通質問表と共通基準・指標が作成される。
- ・ 特に期中評価と事後評価に関係する。
- ・ 評価は、財政面での寄与やプログラムの直接的結果の記述にとどまってはならない。
- ・ 評価は、プログラム責任当局（国や地方）が実施する。
- ・ 委員会は、すべての国・地方に共通の質問表、基準、指標を作成する。
- ・ 共通質問は、プログラムのヨーロッパレベルのテーマに関するものである。
- ・ そこでは、政策措置それぞれの効率性、妥当性、実効性、有用性、持続性が問われる。
- ・ また、プログラムを総体として捉え、その結果を問題にする横断的質問も用意される。
- ・ 質問表に対する回答は、共通基準・指標に基づいたものでなければならない。
- ・ 評価作業は、作業過程調整、情報収集、分析、判断、報告書作成のステージからなる。
- ・ 期中評価と事後評価は、前者がプログラムの初期の結果を対象とし、後者がより長期的なインパクトを対象とする点で異なっている。
- ・ 情報は、既存のデータ(モニタリング)と新規のデータ（調査、標本調査、ケーススタディーなどで収集） が利用される。
- ・ 分析は、プログラムの効果とより広く政治的制度的な背景や、社会経済的文脈などが対象となる。

2. 質問表と説明図表

- ・ 11 章にわたり、うち横断的質問に 1 章、期中評価に関する質問に 1 章が割かれている。
- ・ それぞれの章は、いくつかの質問よりなる。例えば、第 1 章（農業経営における投資）は、7 つの質問からなっている。
- ・ それぞれの質問につき、基準と指標が付されている。場合によっては、1 つの質問に複数のものが付されている。
- ・ 例えば、質問 1.1（どのくらい、投資に対する支援は利用経営の収入を改善したか）には、1 つの基準（1.1-1 利用農業者の収入の改善）と指標（1.1-1.1 支援利用経営の‘粗農業収入’）が付されている。
- ・ さらに、評価作業の遂行のために、それぞれの質問につき説明図表が付されている。そこでは、評価対象措置のロジック、質問に関する補足説明、評価基準とそれに関する補足説明、指標、評価のベースとなる水準、指標に関する補足説明、背景に関する情報および情報源について、詳細に記載されている。

【参考】 構造基金レベルの政策評価方針

1. 政策評価のコンセプト

- ・ 政策プログラム管理の改善、アカウンタビリティの確保、予算配分の参考のためといった3つの目的が存在。
- ・ プログラム管理については、それに携わっているものが、長所や短所、改善すべき点、うまく機能していない点などを認識することが期待されている。
- ・ アカウンタビリティについては、プログラムの費用対効果に焦点をあわせ、市民に対する説明責任や透明性の確保を行おうとするものである。
- ・ 予算配分については、より効果的なプログラムへの資源移転の促進が期待されている。
- ・ 政策評価は、妥当性、効率性、実効性、有用性、持続性の5つの視点から行われる。

2. 評価作業の概要

- ・ 評価は、事前評価、期中評価、事後評価が行われる。
- ・ 期中評価は、プログラムによって直接生み出されたアウトプット（財やサービス）の分析が主で、より長期的な効果であるインパクト（プログラムによる経済的社会的効果）を扱うわけではない。
- ・ 事後評価は、より包括的なもので、プログラムのインパクトを扱うものである。

3. 評価の実施

- ・ 評価は、基本的に外部評価によって行われる。
- ・ 評価実施委員会が組織され、評価実施計画を策定し、評価作業者を選定する。
- ・ 評価実施計画では、評価の目的、評価の範囲、分析的課題、指標、データ、作業計画、作業者の選定について取り扱われる。
- ・ 評価作業者には独立性が求められている。
- ・ また、高度な知識や能力を持ち、情報や関係者にアクセスできることも求められる。具体的には経営コンサルタントや学術団体などが念頭にあるようである。
- ・ 大規模なプログラムに関しては、複数の作業者による連合体によっても良い。
- ・ 負担目録は、評価作業者がなすべき作業、扱われる問題、スケジュールなどの要点を取りまとめたものである。

4. データ

- ・ データの収集はサーベイ、事例研究、現地調査、聞き取り調査、資料分析などによる。

5. 報告書

- ・ 報告書では、評価の目的、評価の対象、評価の実施要領、評価の根拠、結論、勧告を明確にすることが求められている。

【参考】 農業総局による農村開発政策評価のガイドライン

1. 政策評価の概要

- ・ 政策評価は、予算当局と市民に対してアカウンタビリティと透明性を増すために行われる。
- ・ 評価は、事前評価・期中評価・事後評価が行われる。
- ・ 事前評価は、政策の妥当性や首尾一貫性について事前に調査する。
- ・ 期中評価は、必要に応じて政策の改善に役立てるための情報を提供する。
- ・ 事後評価は、政策プログラム終了後、その活動について説明責任を果たし、透明性を確保するために行われる。
- ・ 評価作業は、独立した評価作業によって実施される。
- ・ 負担目録が作成され、入札を行い、評価作業を決定する。
- ・ 評価作業そのものの質を評価し、その高さを保つようしなければならない。

2. 質問表・基準・指標

- ・ 政策評価のために質問表が作成され、そこで評価の基準と指標が定められる。
- ・ 質問表は、共通質問表と個々のプログラムに関する質問表が使用される。
- ・ 基準とは、ある政策の目標値に関係することであり、単純な場合には数値で示される。
- ・ 指標とは、あるプログラムの判断基準であり、その直接・間接の効果を測定する。

3. データ

- ・ 行政文書・統計資料、質問表、聞き取り調査、ケーススタディーによってデータが収集される。
- ・ 行政文書や統計資料としては、モニタリングのデータや政策立案関係文書、国やヨーロッパレベルで作成された統計の類が想定されている。
- ・ 質問表は、質と量を兼ね備えたデータとして使用することが想定されている。
- ・ 聞き取り調査は、他のデータが不十分な場合、それを補足することが期待されている。プログラム実施者や受益者に対するものが想定されている。
- ・ ケーススタディーは、非常に質が高い情報を得ることができる。ただし、対象が限定されてしまうので、標本の代表性に留意しなければならない。

4. 報告書

- ・ 報告書は、最低でも次の情報を含んでいなければならない。データの質と使用した手法について。プログラムの内容について。財政に関する情報。共通質問表や他のものに対する回答。結論と勧告。
- ・ 報告書の共通の様式を推奨する。ただし、事前評価については単純化した形でも良い。ただし、農村開発プランにそれを含まなければならない。

【参考】 LEADER+事前評価ガイドライン

1. LEADER+の概要

- ・ LEADER+は、これまで実施されてきた LEADER I と LEADER II を受け継ぐものであり、農村の活性化を目的とする。
- ・ 広い意味での持続的発展を促し、潜在能力を発揮させることを目的とする。
- ・ 3つの方策が念頭にあるようである（自然との関係、協同組合の支援、ネットワークの構築）。

2. 事前評価のポイント

- ・ プログラムの背景について、それが実施される地域の長所と短所、潜在能力について分析される。
- ・ プログラムの妥当性と一貫性について、プログラムの目的、事前に想定されていないインパクト、他の政策措置との一貫性に関して検討が行われる。
- ・ さらに、プログラムの実施方法について吟味される。

3. 評価作業

- ・ 独立した作業による外部評価が行われる。
- ・ とはいえ、政策担当者とのコンタクトを否定するものではない。むしろ、そうしたことによって、評価がより充実したものとなるであろうと考えられている。
- ・ 評価は、プログラムの妥当性、一貫性、効率性、実効性などに注目して行われる。

4. 報告書

- ・ 報告書には、次のようなことが記載されてなければならない。
- ・ 評価作業そのものについて（作業、データ、作業内容など）
- ・ 主要結果の総合
- ・ 結論と勧告について。プログラムに変更を勧告する場合にはその方策も併せて。

5. 指標について

- ・ 数量的な分析から算出される指標とアンケートのような質的分析から算出されるものとが存在する。どちらを使用してもかまわない。
- ・ 背景に関する指標とプログラムに関する指標とが存在する。それぞれ有用である。
- ・ 直接的な効果に関する指標や間接的なインパクトに関するものなどが存在する。それぞれ適宜利用する。
- ・ 指標は、その後のプログラムの進展を図ることができるようなものを選ぶのが良い。
- ・ プログラム措置のロジックの観点から有用なものを選ぶのが良い。
- ・ あまり多くのものを選ぶのではなく、必要最小限のものを使用すること。

【参考】政策評価とモニタリング

政策評価とモニタリングについて、農業総局は、それぞれ次のようなものであるとしている。

モニタリング：プログラムの結果（プログラムの枠の中で、財政的支援を受けたり、生み出された財やサービス）および、動員された資源（財政的行政的措置）により対象者が受けたものを検査することを可能とするのである。プログラムの実行期間中に、絶えず行われる手続きで、政策措置の目標からの乖離を即座に修正し、プログラムの効果を改善する目的で行われる。

政策評価：その実施の中の定められたステージで、プログラム独自の結果とインパクトを分析することである。財政措置の判断をシステムティックに行うために、承認された手続きが適応される。政策評価は農村開発プログラムのコンセプト構築に役立つのであり、それを改善し、期中においてそれを適用し、適切な事後措置を講じ、公的部局や財政当局に政策措置の結果・価値に関する情報を与えることを可能とする。

第5章 成果志向の予算システム

後藤和久

これまでの各章では、フランスにおける政策評価として、公共政策を中心に全体を多角的に評価するタイプのいわゆるエバルエイション、あるいは、EU との共同出資事業に関して EU から求められるエバルエイションについてみてきた。しかし、近年、フランスでは、政策の目標、成果との関係で国の予算を見ていこうという、もう一つのタイプの政策評価について、動きが展開しつつある。これは、戦略目標、政府の業績・成果、これと国の予算等の資源配分とが結びついているという点で、例えば米国の連邦政府の「政府業績・成果法」(GPRA) の考えと、相通じるものがある。その意味で、極めて注目に値するものと言えよう。また、これは州のベースの例であるが、当センターで既に調査報告したテキサス州の方式と似ているとも言える。つまり、テキサス州では、予算額と達成目標とが、州の予算法に同時に計上されており、これを「業績予算システム」と呼んでいる。フランスが、現段階でそこまで意図しているかは定かでないが、国の予算と政府の業績とが関連付けられるという意味で、ここでは取りあえず、「成果志向の予算システム」と呼んでおく。

1. フランスにおける成果志向の予算システムの発足経緯

1) 新しい「予算法に関する国家組織法」の成立

フランスにおける成果志向の予算システムの発足経緯を、そもそもから論じることは、かえって理解を混乱させるように思われる。むしろ、現実には、何が、どのように起きているのかという実態について、見ていくこととしたい。

フランスにおける成果志向の予算システムの最も重要なステップは、2001 年 8 月 1 日の新しい「予算法に関する国家組織法」の成立である。ここで、あえて“新しい”と断わるのは、この法律が、1959 年に定められたオルドナンス（時代によりその意味は異なるが、ここでは、大統領による命令で、法律として扱われるもの）の改正であるためである。これは実に 42 年ぶりの改正ということになるが、この改正は、次の二つの基本的な目的をもつものといわれる。

- ① 成果を目指した公的な管理と効率を追求するための枠組みを改革すること。
- ② 予算に関する情報の透明性と議会による承認の権限を強化すること。

ファビウス経済・財務・産業大臣は、01 年 2 月 7 日の国民議会での同法案の審議に際し（この法案の提案は、名目上、他の法案と同様、議員、この場合は議会の特別委員会によるが、実質は、政府提案と見てよいようである）、次のように説明している。

「議会について、その指導力を強く抑制したままの条文をそのままにして、不十分な役割しか果たしていないと嘆く事は出来ない。他方で、公共サービスや一般市民の利益に関し、公的管理においては、より以上の責任、自律、長期のヴィジョン、新しい方法を必要としている。（中略）

この改正案の基本的な規定によって、現在ある予算書の850の章に代わって、今後は、約150のミッションとプログラムで構成されることになる。これらの成果指標を一般化することが、責任者が管理し、効率性を調べ、これについて評価することを可能にするに違いない。逆に、中期の活動が、短期間で排除されてしまう事もなくなる。“目標”の論理は、“手法”という個々の論理より優位に置かれる。平明さが求められ、議会のコントロールの下で責任が生じる。（以下、略）」

ここで述べられている、予算の考え方（予算書及びその付属説明書のあり方）、更には、議会と行政との関係は、紛れもなく政策評価という手法が目指すものであると言えよう。つまり、ここで意図されているのは（フランス独特の遠まわしな表現ではあるが）、

- ① 目標を基準に、ミッションとプログラムから構成されるに、大きなくくりとする。
- ② 成果に関する指標を、一般的に定める。
- ③ これにより、管理者に、管理、効率性の検証、評価を可能なようにする。
- ④ 平明な方式で、議会へ分かり易い説明をする。

というように要約できよう。このような考え方は、米国のGPRAの考えと、似ている面が多い。ただ、フランスの場合は、圧倒的に政府サイドの意思からきているようである。

今回、農業水産省の担当者から聞いた説明も、このような考え方が、政府の側から発せられたという点が強調されていた。つまり、今回の新しい法律制定の意図は、議会への説明を円滑にしようという政府側の意思にある。透明性を高めて、議会との新しい対話を開くことにある、ということであった。

2) 「財政広報」における解説

経済・財政・産業省が発行している「財政広報」の214号では、この新しい法律について、もう少し具体的に説明している。ここから、いま少し見ることにしたい。ポイントとなる点を拾ってみると、次のとおりである。

「管理者の責任の明確化及び業績によるコントロール

この国家組織法は、新しい枠組みを法律的に定めている。この枠組みは、公的管理の抜本的な改革の支えとなるものであり、管理者の目標についての約束 engagement と管理者への責任の付与 responsabilisation に関する事項で構成されている。新しい組織

法の条項は、現行の予算の枠組みが持っている次のような 2 つの弱点を補強するに違いない。

- * 公的な支出の効果について、何ら監視つき *contrôles* の約束がなされていない。即ち、今日の管理者たちは、用いた手段と対比しながらその得られた成果を明らかにするための活動報告をするという必要がない。また、議会は、予算について、単なる金額、その伸び率、消化率などの予算の量的な側面にのみこだわり続けている。
- * ここ 10 年間の予算の総合化 *globalisation* の努力にもかかわらず、国家予算は、848 章 *chapitres* にも細分化されたものになっており、このことが管理者に、量的なアプローチをとらせ、より活力のある *dynamique* 管理運営をすることを許さない。いわば、硬直的で、責任性の乏しい管理を余儀なくさせている。

予算の総合化

予算は、全省庁で 100 から 150 以下のプログラムに再編成されるが、この中での組換えが可能である。すなわち、各プログラムの内部の予算は、管理者による再配分が認められる。

プログラムごとの予算の特定化

新しい「予算法に関する国家組織法」は、支出の性格によるのではなく、設定された目標 *objectifs* から出発して成果を目指すという予算編成の考え方の原則に立脚して築かれている。すなわち、その第 7 条は、予算がプログラムごとに特定化される旨を規定している。つまり、各プログラムには、ある同一の省庁に属する一つ又は一連の活動で、全体の利益に合致するように定められた明確な目標と評価の対象となる期待された成果を伴っているものを実行するための予算が、ひとまとめにされるのである。

プログラムは、ミッションに即して再編成される。このミッションは、“ある一定の公共政策をめざす一群の複数のプログラム”を含むものであり、“一又は複数の省庁の、一又は複数の部局”の所管に属する。ミッションは、政府が提案する予算法案の規定によって、創設される。プログラムは、ただ一人の大臣の責任の下におかれるが、他方、ミッションは、省庁をまたがることもありうる。

管理者の責任の明確化

総合化は、新しい自由を生み出すが、他方で、管理者の責任の明確化 と公共的支出

の効果に関するコントロールを強化するという意味を持つ。

総合化と支出の組換えの自由化とは、必然的に、各省庁に対して反対給付を要求する。

つまり、ミッションないし職務が自分のものになるのであれば、プログラムの管理者は、目標を約束しなければならず、毎年得られる成果を報告する必要がある。

このため、法律の第 1 条では、「予算に関する諸法律は、一の会計年度について、国の歳入及び歳出の性質、金額及び割り当て、並びに、結果としての予算上の均衡を定める。予算関連諸法律は、その定めるプログラムの目的及び成果を考慮する。」としている。同様に、プログラムごとに、活動に必要な予算をまとめて計上するとされるが、「当該活動は、全体の利益に合致するように定められた明確な目標及び期待される成果、つまり、評価 **evaluation** の対象となる期待された成果を伴っていなければならない」のである。

予算法案に付される省庁の付属説明書には、毎年の業績の計画を含めなければならない。この計画では、特に、活動の内容、関連する支出、目指す目標、正しく選択された明確な指標を用いて測定されて得られた成果、及び、その後の各年についての期待される成果が明らかにされていなければならない。同様に、第 54 条では、決算法案に付属されるべき「毎年の活動報告」について定めている。すなわち、この報告では、特に、「プログラムごとに、目標、期待されかつ得られた成果、関連の指標及び支出、雇用権限の運用状況等が明らかにされていなければならない。」

新しい国家組織法は、さらに、国の行政部局に対して、支出を測定し、分析をすることができることができる会計課を設置するように義務付けている。 （以下、略） 」

なお、この「予算法に関する国家組織法」は、最終的に 2005 年 1 月 1 日に、かつてのオルドナンスに代わって施行されることとされるが、このスケジュールは、おおよそ次のように定められている。

- ① 02 年 1 月 1 日 : 議会の質問に対する回答、予算法案に付属する報告などの規定が発効
- ② 03 年 1 月 1 日 : 以下に関する予算の方向付けに係る新たな議論の規定が発効
 - ・ 経済、社会及び財政の報告を踏まえた経済的評価の分析
 - ・ フランスの EU への参加に係る経済及び予算に関する大枠
 - ・ 国の資源並びに重要な任務に係る中期的な評価
 - ・ 翌年の予算法案に関係する、ミッション、プログラム、個々のプログラムの業績指標リスト
- ③ 04 年 1 月 1 日 : ミッション、プログラム、目標及びこれに係る指標を、初めて

議会へ提出

- ④ 05 年 1 月 1 日 : 06 年度予算法案の準備に関する規定が発効する。新たな措置全体が適用されることによる、最初の準備及び執行が行われる。

したがって、政府のミッション及びプログラムの一覧表が、05 年に行われる 06 年度の予算法案の準備（予算法案の準備は、前年早々から開始されるのが通例）の過程で、国民議会及び枢密院の予算担当の委員会に通知される事とされている。このため、各省としては、05 年から、最終的な予算法案の省ごとの付属説明書を作成する作業に入ると考えられている。

農業水産省の担当部局によれば、この際に問われるのは、次の 4 つの基準である。

- ① 政策(予算)の目的は何か。 objectif
- ② そのための手段は何か mesure
- ③ いくらかの支出が必要か budget
- ④ 得られた成果はどれだけか resultat

これらについて、今後、試行錯誤しつつ、05 年にむけて検討していくこととなる。

2. 経済・財政・産業省を中心とした準備

1) 00 年度予算法案の準備

新しい予算法の考えを体して、予算法案を改善しようという考えは、経済・財務・産業省の通達により、既に 2000 年度の予算法案の作成準備から、試行的に始められていた。この通達（99 年 4 月付け）の冒頭には、次のように書かれている。

「 予算の作成方法を発展させることは、公共管理の近代化の重要な要素である。予算作成方法を発展させることにより、予算の執行者及び予算プログラムの内容を明確にさせることができ、さらに資源配分の分かりやすさを改善し、管理者の責任の明確化、支出と成果の測定、支出の効率性のより明確な評価ができるようになる。 」

この目的を実現するために、この通達で示された概念が「アグレガ aguregats」と「コンポザン composantes 」という概念である。

アグレガとは、いくつかの予算項目の集計額ということであるが、より実態に即して言えば、予算の性格と目的に着目してより大きな単位にまとめた予算額と言ってよいであろう。したがって、「性格・目的別予算項目」と呼んでよいようである。通達では、二つの点が強調されている。一つは、① 行政機関が直接行うことで生み出す利用者への利益の還元（教育、警察、司法等）、② 移転支出を伴う介入施策（雇用、住宅、農業等）、

③ 政府以外の事業主体への補助金を区別することである。これらを区別しないと、それぞれの成果を同じ方法で測定できない、としている。二つめは、(政策評価とのかかわりにおいて、より重要なことと思われるが、) アグレガは、結果を正しく反映できるよう、再編成をすべき、ということである。社会・経済政策の目標を明確することにアクセントを置き、国家が自ら払う努力がいかに適切であるかということを証明できるよう、現実に合わせていく必要があるとしている。

コンポザンは、文字どおり、アグレガの「構成項目」である。この構成項目は、予算の、社会・経済的効率、運営の効率、サービスの質の向上を知るための要素である。これらの成果を測るには、できるだけ数量的把握によるべきものとしている。

このように、2000 年度の予算法案の準備指針は示されたが、これは新しい試みであったため、実際にこの指示に即して予算法案を作成したのは、経済・財政・産業省の主税総局など、ごくわずかであったと言われる。推測するに、主税総局などにおいては、仕事の目的、手法が比較的明確であるために、対応しやすかったのであろう。

2) 01 年度予算法案の準備

前年に引き続き、経済・財政・産業省では、01 年度予算法案の準備のための通達(00 年 1 月 6 日付)を発している。「2001 年 8 月 1 日付予算法に関する国家組織法」は、この年の 7 月に特別委員会提出として法案が提出されており、この通達の時点では、かなり内容が詰まっていたのであろう、この通達は、予算法案の作成に関して、特に副題にあるように、「アグレガ(性格・目的別予算項目)」について、かなり具体的に考えを示している。また、前年における主税総局等での経験を踏まえて作成されており、より現実合うようにする工夫がなされているようである。したがって、この通達には、新しい予算法案のシステムの基本的な事項が含まれている。

そこで、この通達を、本報告書の別添付属資料に邦訳して収録したので、参照されたい。ここでは、通達のポイントだけを整理することとする。

ア. 予算法案において留意すべきこと

通達では、前文で次の点を明確にしている。すなわち、「予算は、国の行動を説明するための、十分な機会でなければならない。手段の記述という以上に、予算は、意図し、かつ、得られた結果を表すものでなければならない。定量的で、かつ、予算による手法の集合体と関連する目標に重点を置いた、国の活動のリストが示されることがポイントである。」

この表現は、予算法案において、国の意図した活動の成果に関する透明性をベースとして、予算という国の資源について、その適正な配分に留意していくという考えが示されているように思われる。

① 求める基本的な要請

この通達では、先ず本文において、つぎのような基本的な事項を各省庁に求めている。

第一は、国が主導的に行うべき活動は何か、という問いに答えることである。その要因の証明が、重要としている。

第二は、国の活動に要する支出の構成項目（介入活動、公的サービス、支援活動）への配分状況を含めることである。

第三は、これらの活動で達成しようとする目標を設定することである。優先事項とするプログラムは何かを示すという様式による説明が求められている。

第四は、予算に基づく活動がもたらした成果を示すことである。これは、業績の指標の一覧表で示されることが求められる。この一覧表という考えは、予算の構成において、重要なポイントであると思われる。そこで表されるものは、社会・経済的に得られた利益、サービスの質の態様、管理に関して得られた効率性などである。

第五は、平明な予算であるために、「手法・目的別予算項目」が、秩序だった形式で示されることである。これは、「均質的な枠組み」という言葉で表現されている。

この通達では、多くの重要事項が、付属資料 annex として指示されている。したがって、さらにそこに踏み込んでみることにしたい。

② 共通の目標を持った活動・施策は、一つのアグレガに統一すべき

このことは、アグレガ（手法・目的別予算項目）の考え方に関して、本質的な重要性を持っている。つまり、責任の論理が、支出の性質より優先する。このことは、組織の地位、態様を問わず、公の施設(公法人)でも、国のサービスを引き継ぐものであれば同一のアグレガに統一される。後で、農業水産省の予算法案の付属説明書を取り上げて、具体的に説明することとするが、この通達においては、アグレガが、フランスにおける予算法の改善の基幹を為すものであることから、“断片的に過ぎる”ことをかたく戒めている。

③ コンポザン(構成項目)

アグレガは、各省が行う活動内容とその費用を特徴付けるように、コンポザン(構成項目)に分解される。アグレガが、大きなくくりとなるだけに、その具体的な内容を表すものである。実例は、後で、農業水産省のアグレガのうちの一つを取り上げて、具体的にみることにする。

④ 目標及び結果の2つの表示方式

目標と結果が、わかり易く表示されることが大事であるが、ここでは、コンポザ

ン(構成項目)の仕分けより、社会の関心、すなわち、社会・経済的な影響、提供されたサービスの質、管理運営の効率に重きを置くやり方と、他方で、構成項目の区分に重点を置いて目標と結果を示すやり方がある、と述べている。

⑤ 目標の明確化

目標が明確であるべきことは当然であるが、大切なのは、アグレガと結びついた目標が、期待された結果の測定を可能にするよう、具体的な言葉で示されることである。このことに関し、通達では、「目標の代わりに所管の施策の説明などで済ます場合や、測定へつながる目標の表明ではなく、単なる意図表明に終わっている例が非常に多い。」と指摘し、これを諷めていることは興味深い。

⑥ 結果の測定

通達では、結果の測定が可能となるよう、段階的に、業績目標を導入すべきであると述べている。ということは、逆にいえば、まだ「目標」が、目指すべき業績目標というほどには具体化していないということができるのかもしれない。

「公共施策の目標の測定は、行政活動からの単なる産出物の測定と混同してはならない。」というくだりは、われわれにも、ピンと来るものである。つまり、アウトプットではいけない、ということであろう。ただ、同時に、「社会経済的有効性の測定は、“遠すぎる”影響の結果として可能になるものでもない。そのような影響は、国の施策よりも、状況の変化により多く依存するからである。」とも述べていることに注意を要する。つまり、あまり先の時点の姿を目標とすると、個別の政府の活動以外の要素が多く入り込んでしまい、また指標をとるのが難しくなるため、端的な評価をすることが難しくなってしまう、という問題がある。一般に、目標はアウトカムで、といわれるが、理論的に言われるアウトカム、つまり、政府の活動によって実現される究極的な姿にこだわると、成果の測定がかえって難しくなることがある、ということを指摘しているのであろう。

⑦ 様式

前に、アグレガは、実質的には、「性格と目的で区分された予算項目である」と書いたが、通達では、ここでこれを明らかにしている。つまり、それぞれのアグレガには、二つの数字が付されているが、これは下記のような意味を持っている。

＊サービスの給付のアグレガ：1 1、1 2....

＊介入プログラムのアグレガ：2 1、2 2....

＊サポート機能のアグレガ：3 1、3 2....

これらは、農業水産省の予算案の例をみれば明らかになろう。

コンポザンの数も、限定されている。一般的には、最大5項目、200億フラン以上

のアグレガについては、最大10項目とされている。そこで特に注意が喚起されているのは、すべてのサービスや施策を列挙するのではなく、各省庁の活動や施策の総合的な記述を行うのであって、これによって、国の行動の全体的な目標を理解するようにすべし、ということである。つまり、分かり易い予算のシステムを作っていくという目的が重視されている。

目標は成果との組み合わせからなり、最終目標、期待する成果、得られた成果という3つの要素からなることとされているが、このような記述は、通達にしたがって作られた実例を見る方が、容易に理解されよう。ただ、農業水産省でのヒヤリングによれば、01年度予算において、経済・財政・産業省の通達どおりに予算法案を作成したのは、5ないし6省庁にとどまったという。農業水産省は、なお準備が間に合わなかったため、この通達に即した付属説明書を作るにはいたらなかった、ということであった。

3) 02年度予算法案の準備

02年度の予算法案の準備通達は、前年初頭に出されたが、この01年という年は、冒頭に、新しい「予算法に関する国家組織法」の案が国会審議に付された年である。しかも02年1月1日からは、同法中、議会の質問に対する回答、予算法案に付属する報告に関する規定が発効することとされている。その意味で、02年度予算法案は、新しいシステムによる予算法案の第1年目ということができる。

このため、農業水産省を含む全省庁において、予算法案の各省ごとの付属説明書（ブルーブックと呼ばれる）が、新しいスタイルで作成された。ただし、既に見たように、新しい予算法に関する国家組織法の完全な施行は、06年度予算法案からであり、農業水産省の02年度のブルーブックは、まだ完全なものになっていない。たとえば、農業水産省のブルーブックでは、04年の目標数値が記入されているのは、わずかに1箇所のみであり、アグレガの分類も、検討の上、今後随時改善されるもの、という理解であった。そのような前提を置きながら、農業水産省の予算法案付属説明書を見つつ、フランスにおける予算書、ひいては、政策評価の一環としての予算法案作成の実態を見ていくこととしたい。

3. フランス農業水産省の02年度予算法案の実際

新しい予算法案が、実際、どのような構成となっているかを、02年度の農業水産省の予算法案（より正確に言えば、農業水産省の予算法案付属説明書、いわゆるブルーブック）から見てみたい。なお、フランスの予算年度は暦年と一致している。

1) アグレガとコンボザン

農業水産省の予算法案は、以下のように、アグレガ（Aで示されている）とコンボザン

(Cで示されている)で構成されている。数字の分類は、すでに、経済・財政・産業省の通達の中で説明されているとおりである。

- A-1 1 研修、調査、開発
 - C-1 技術教育
 - C-2 高等教育
 - C-3 調査
 - C-4 実習、継続的研究、その他

- A-1 2 食品の保健衛生上の品質と安全
 - C-1 植物の品質、防疫及び選別
 - C-2 動物の検疫及び飼育の条件
 - C-3 食品の衛生及び安全
 - C-4 科学的・技術的支援、保健・衛生上のリスク評価、研究
 - C-5 動物の副産物と肉骨粉の解体処理及び廃棄の公的サービス
 - C-6 分類されない人材及び機能

- A-1 3 農業及び農村開発に係る国家及び共同体政策の実行

- A-2 1 農業との兼業
 - C-1 農業の地域経営契約（CTE）及び CTE 以外の農業環境
 - C-2 農業経営の創出、近代化及び構造
 - C-3 地域、農村空間の均衡

- A-2 2 森林の持続的管理

- A-2 3 作物の援助及び市場の秩序化
 - C-1 供給の支持、方向付け、調整
 - C-2 農産品工業、品質向上

- A-2 4 海面漁業及び養殖業の持続的管理

- A-3 1 支持機能
 - C-1 政策による管理
 - C-2 手法による管理

A-32 年金負担への参加

以上が、農業水産省全体のアグレガ（手法・目的別予算項目）とコンポザン（アグレガの構成要素）の全体像である。農業水産省の担当者によれば、農業水産省のこのような分類は、予算当局からは良い評価を得ているとのことであった。これを見ていただければ、フランス農業水産省の活動分野が概ね把握でき、その目指す重点も分かってくる。このコンポザンごとに、どんな状況にあるか、どんな努力をしているか、何が課題となっているか、何をしようとしているかなどについて、簡単なコメントが付されている。

既に、予算当局からの通達で示されていたように、これは、農業水産省の公的サービスを網羅的に並べたものではない。手法と、特に、行政として目指すテーマを大ぐくりに整理したものである。そのような整理の過程で、省としての公的活動・施策を通じて、何をを目指すべきかの議論が行われる、そのプロセスが重要なのであろう。それは、次に見るように、コンポザンごとに、具体的に、これまでの予算額と成果（得られた成果と今後得ようとする成果）とを明確に示さなければならないからである。

2) 予算付属説明書で示すべきこと（一つのアグレガを事例として）

新しい予算法案の仕組みを、農業水産省の予算法案付属説明書（議会に提出される、いわゆるブルーブック）のうち、一つのアグレガ「A-12 食品の保健衛生上の品質と安全」を例にとって具体的に見てみる。なお、この全文は、付属資料に翻訳を載せているので、詳細はそれをご覧頂きたい。

ア. アグレガの簡単な説明

ここでは、まず、農業水産省のこの分野での使命として、① 消費者を守ること、② 食料品の品質と多様性を向上させること、③ 食品、飼料につき、成分、原産地、生産方法について透明性を図ること、を明確にしている。また、その方法、体制についても明確に述べられている。

イ. コンポザンごとの状況と活動内容等の説明

まず、コンポザンの範囲を定義したうえで、これまでの活動、施策の概要と数値を含む実績、当面する課題、行おうとする活動、施策が明らかにされている。また、関係機関との、活動の分担・連携についても述べている。この例にあげた分野では、病虫害防除、残留農薬、遺伝子組み替え、伝染性疾病、消費者までの品質の保持、肉骨粉の廃棄など、多くの重要な課題を抱えていることが分かる。

ウ. 経費（予算）

99～01 年度各年のコンポザンごとの予算額が、表で示される。過去に遡って計上するのは、予算額の変化を見るために有効であることは言うまでもないが、コンポザンの組換えがあれば、作業は大変であろう。02 年度は、当然、予算額の家である。EU 補助金も別掲されているが、配分が明確でないためか、00 年度までしか数字が計上されていない。なお、すでに、全体がユーロ表示となっている。

ここで、アグレガ A-12「食品保健衛生上の品質と安全」に関する予算額の実際を、抜き出して掲載しておく。

（単位：百万ユーロ）

		1999 年度	2000 年度	2001 年度	2002 年度 案
A-12	食品の保健衛生上の品質と安全	279	372	883	876
C-1	植物の品質、防疫および選別	9	11	12	13
C-2	動物の検疫および飼育の条件	70	104	109	130
C-3	食品の衛生及び飼育の安全	11	12	11	11
C-4	科学的・技術的支援、保健衛生上のリスク評価、研究	35	39	38	41
C-5	動物の副産物と肉骨粉の解体処理および廃棄の公的サービス	—	30	534	488
C-6	分類されない人材、機能	154	176	179	194
A-12 のうち	EU 補助金に関連するもの	17	27		

エ. 目的、結果、目標

もっとも注目すべきは、この項である。ここでは、かなり詳細に区分された項目について、過去の成果と将来に見込む成果とが、指標で示される。ここで、先に見たアグレガのうちで、「植物の品質、防除及び選別」というコンポザンについて、その指標がどのようになっているかを、実際の姿で見たい。なお、コンポザンは、社会・経済的な効果と役務の質と管理の効果とに分けられ、「病虫害の発生の防止」は、4 つのうちのひとつである。

C-1 植物の品質、防除及び選別

A) 社会経済的な効果

1. 病害虫の発生の防止

結果を示す指標	1999	2000		2001	2002	2004
		見込み	結果			
輸入検疫の検査数に占める病害虫被害産品の押収件数の割合 (%)	2.56		5.41			
欧州病害虫防除査証の交付のために検査された施設の割合 (%)	100		81.3			
病害虫の広がりを食い止めるための調査面積の拡大 (プラス%)	3.8		46.3			

この「植物の品質、防除及び選別」という一つのコンポザン全体についてみると、指標の数は、次のようになっている。

A) 社会・経済的な効果

- | | |
|----------------------|------|
| 1. 病害虫の発生の防止 | 3 指標 |
| 2. 病害虫防除薬剤に起因する危険の削減 | 3 |
| 3. 人への商品に含まれる有害物質の限度 | 1 |
| 4. 遺伝子組み替え作物等の検査 | 2 |

B) 役務の質と管理の効果

- | | | |
|--------------------|---|----------|
| 1. 法令の遵守 | 3 | |
| 2. 国土・生物学的監視プログラム | 4 | |
| 3. 遺伝子組み替え検査(栽培段階) | 1 | 合計 17 指標 |

以上のような指標の設定の仕方や表の作り方の実際を見ると、次のようなことがいえよう。第一に、一つのコンポザンだけでみても 17 もの指標を設定するというのは、指標の数としてかなり多いように感じられる。というのは、コンポザンを持たないアグレガもひとつと数えれば、農業水産省全体のコンポザンの数は 21 にものぼるからである。二つに、上の表を見ていただくと明らかであるが、実績については 99 年と 00 年で見えるようになっている。しかし、他の指標では 99 年の数字が入っていないものもある。三つに、00 年は、見込みと結果を比べるようになっているが、見込みの欄は空欄である。今年度が最初であるので当然であるが、来年度以降はどう推移させるのであろうか。

01 年以降についても、どのような表になるのか、不明の点が多い。表を見ると、3 年後 (02 年度予算法案では 04 年) の成果見込みを書くようになっているが、農業水産省のブルーブック全体をみても、数値が入っているのは 1 箇所だけであった。この欄について、03 年度予算法案では 05 年にずれるのかを農業水産省で聞いてみた。おそら

くは、全体が 1 年次ずつずれるのであろうが、この時点では、まだ不明であるということであった。ここに見込みの数字が入れば、いずれ 3 年後には、見込みと結果の両方の数字が入るようになるとも考えられる。それとも、現在は空欄になっている 01 年、02 年の欄が、次年度以降数字が入ることにより、このまま、見込みと結果と比較するための欄となるのであろうか。現段階では、まだ良く分からない点が多いのである。

4. フランスにおける「成果志向の予算システム」の今後

フランスにおける「成果志向の予算システム」については、これまで見てきたように、新しい「予算法に関する国家組織法」をベースとして、今後、考え方についても、その具体的な運用についても、年々充実されていくものである。

ここでは、「政策評価」という観点から、注意してみていくべき点を簡単に整理しておきたい。

1) 予算法案作成の改善

具体的な事項から、先ず見ていきたい。

今後の予算法案準備の仕方が、今後どうなるかが関心のあるところであるので、02 年 2 月下旬の段階で、ふたたび、03 年度予算法案の作成準備について問い合わせしてみた。その回答を要約すると、以下のとおりであった。

- ① 03 年度の予算作成についての経済・財務・産業省通達は、まだ発表されていない。ただ、「予算法に関する国家組織法」の成立が、通達にも反映されるであろう。
- ② したがって、ミッション、プログラムの内容の改善、予算一覧表の改善が、一層求められるだろう。
- ③ (昨年は 04 年であった)達成目標の年次について、03 年度の予算法案の準備において、何年をとるかなどは、まだわからない。
- ④ 03 年度予算法案に向けては、まだ不明であるとしても、04 年度予算法案の作成においては (つまり、来年における 04 年度予算法案作成の準備の過程では)、ずっと進歩したものとなるだろう。

いずれにしろ、02 年度予算法案について言えば、まだ空欄が多く、どのように有効な表になって行くのかについては、正直のところ良く分からないとの印象は否めない。しかし、政策評価という観点、つまり、「成果志向の予算システム」が有効に機能するためには、この説明書の一覧表をどのように作り、活用していくかは重要なことである。新しい予算法に関する国家組織法に基づく付属説明書の作り方について、全体が発効する 06 年度予算案の作成に向けて、なお、試行錯誤による改善が続いてゆくのであろうと思われる。

2) アグレガとコンポザンについて

農業水産省の担当課長が述べていたように、農業水産省の02年度予算法案の付属説明書は、良く出来ているとの評価を得ているようであるが、なお、初年度であることから、これで固定されたというのではなく、なお改善を加えていくとのことであった。

アグレガとコンポザンの構成のポイントは、農業水産省のミッションをいかに過不足なく表現しているか、である。この点は、今後の改善の方向を注意してみていく必要がある。

この場合、現在の姿では、一面で施策の方向について分かり易くなっているが、他方で、具体的な施策そのものとの関連が読み取りにくいようである。この問題は、平明さと複雑さの間で、相矛盾するところがあり、どこの国でも苦労・工夫の課題となっている。

3) 成果と予算の関係

付属説明書における一覧表で明らかなように、今後は、目標が期待する成果と得られた結果とが比較される。この取り扱い、特に、予算への反映ということが、例えば、米国のGPRAにおいても難しい問題となっている。政策評価と予算編成との結び付け方というのは、各国がもっとも苦労するテーマであるように思われる。予算法案の準備を政府において行うというフランスのシステムにおいて、これがどのように展開していくかは、政策評価のあり方に、一つの重要な研究材料を提供することとなろう。