

英国・ドイツの政策評価に関する 調査報告書

平成 15 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

わが国の全府省は、平成 14 年度から一斉に政策評価を実施し始めた。

農林水産省においては、平成 12 年度からいわゆる実績評価を全省的に導入し、総合評価については今後計画的な導入を図り、事前評価についても各局で実施し始めている。

当農林水産政策情報センターが発足した平成 11 年当時はまだ目新しい言葉であった「政策評価」も、言わば政策評価本番を迎えた現在ではすっかり定着し、その実施状況を評してよく使われていた「試行錯誤」という決まり文句も、影がうすくなりつつある。

しかしながら、長い歴史を持ち、とくに 1990 年代になってからは本格的に政策評価に取り組んできた諸外国に比べ、わが国の政策評価がまだ発展途上であり、引き続き諸外国の先例に学んでいかななくてはならないことに変わりはない。

当センターにおいては、こうした状況を踏まえて、平成 14 年度と 15 年度において、「畜産分野の事例による総合評価等に関する調査研究」をメインテーマの 1 つとし、これまでに引き続き政策評価の調査研究に取り組むこととした。

この調査研究の一環として、当センターでは、平成 14 年 10 月から 11 月にかけて海外調査を行ったが、この冊子は、これらの調査のうち、当センター調査局長伊藤威彦が英国とドイツにおいて実施した結果を取りまとめたものである。

この調査では、英国の大蔵省（HMT）、内閣府（Cabinet Office）、環境・食料・農村省（DEFRA）の担当者の方々、マンチェスター大学の David Colman 教授、コンサルタント会社 Drew Associates Limited の Brian Shorney 氏、および在英日本大使館豊田郁郎参事官、ならびにドイツの内務省（BMI）、消費者保護・食料・農業省（BMVEL）の方々、フンボルト大学 Wollmann 教授および在独日本大使館信夫隆生一等書記官からひとかたならぬご協力をいただいた。また、通訳をしていただいた藤原百合恵さん（英国）、大西陽子さん（ドイツ）には、いろいろとご苦勞をおかけした。この紙面を借りて、心から感謝申し上げる次第である。

目 次

はじめに

冒頭要約 1

第1章 調査の目的と調査対象 7

第2章 英国における政策評価の実施状況 9

第1節 英国における政策評価の歴史と分類 9

第2節 2002年見直し後の公共サービス協定（Public Service Agreement） 11

（参考）英国におけるアウトカムに焦点をあてた行政管理 26

第3節 ポリシーリサーチとミルククォータ評価結果の活用 46

（参考）ミルククォータを段階的に廃止する（エグゼクティブサマリー） 51

第4節 規制インパクト分析について 66

第5節 ポリシーエバリュエーションの受託コンサルタント 74

“Drew Associates Limited”について 74

第3章 ドイツ連邦共和国における政策評価の実施状況 79

第1節 ドイツにおける政策評価の歴史と分類 79

第2節 国家と行政のモダン化 82

第3節 KLR, コントローリング, ベンチマーキングについて 86

（参考）消費者保護・食料・農業省の政策評価の検討について 92

— 食品啓蒙活動の例を使つてのエバリュエーション — 92

冒頭要約

この報告書は、政策評価について、英国とドイツの取り組み状況を調査した結果を取りまとめたものである。

（調査テーマ）

調査テーマは、次のとおりである。

* 英国

- ① 2002 年見直し後の公共サービス協定（PSA）について
- ② 規制インパクト分析の実施状況について
- ③ ミルククオータのポリシーリサーチの活用方法について
- ④ ポリシーエバリュエーションの受託会社の運営状況について

* ドイツ

- ① 国家と行政のモダン化の取り組みについて
- ② KLR, コントローリング, ベンチマーキングの体系および運営状況について

（調査結果の概要）

1 英国の政策評価

（1）英国の政策評価の歴史

1979 年、政権を握ったサッチャーは、後に行政学者が「新しい公共管理論（New Public Management ; NPM）」という名で整理した新しい行政管理手法を用いて英国の改革に取り組んだ。その中心的なコンセプトの 1 つである「結果指向」を目指すための手法として、英国の政策評価は実質的に登場した。

1982 年、財政管理イニシアティブ（Finance Management Initiative ; FMI）の発表により業績評価が導入されたが、英国における実績評価の導入は、実質的には 1998 年の公共サービス協定（Public Service Agreement ; PSA）からである。

1985 年、ポリシー・エバリュエーション（Policy Evaluation）のオフィシャル・スタディの結果レポートが報告され、1988 年にはポリシー・エバリュエーションのガイドブックが出されて、最初の実施結果が公表される。

1998 年、ブレア首相が規制インパクト分析（Regulatory Impact Assessment ; RIA）の必要性を主張、企業等に影響を与える規制措置を講ずる際の必須事項となる

(2) 英国の政策評価の類型

英国の政策評価は、大雑把には

- | | |
|-------------|--|
| ① 事前に行われるもの | Appraisal (もっとも一般的)
Policy Research
規制インパクト分析 (規制措置に関して) |
| ② 進行管理するもの | 公共サービス協定 |
| ③ 事後に行われるもの | Policy Evaluation
Pure Review |

のように整理されるものと思われる。

(3) 公共サービス協定 (PSA) について

PSA は、政府全体の歳出を見直し、その歳出の見直し結果を基礎として、これから 2～3 年の間に各省が実施しようとする政策について、大蔵省と各省が、その成果 (Outcome) に焦点を合わせて同意し協定にしたもので、それは同時に政府が実施しようとする政策についての国民との約束でもある。

PSA は、1998 年の開始以来、2 度の見直しが行われ、大幅に整理された。

最新の PSA は、目的 (Aim)、目標 (Objectives)、資金に見合う価値 (Value for Money)、および PSA ターゲット (PSA Target) からなり、実行責任者が記載されている。

また最新の PSA では、補完するものとして「技術ノート」と「サービス実施協定」とが明確に位置付けられ、PSA 公表の約 2 ヶ月後に、各省から公表されている。各省の実行プランも、PSA の体系の中に位置付けられた。

以上のような PSA の説明のほか、PSA の総括所管官庁である英国大蔵省の担当者 Alex Hill 氏との会見概要と、英国政府のレポート「アウトカムに焦点を合わせた行政管理」を載せた。

(4) ポリシーエバリュエーションとミルククォータ評価結果の活用について

英国では、わが国総務省の分類による「総合評価」について、事前に行うものをポリシーリサーチ、中間ないし事後に行うものをポリシーエバリュエーションと呼んで区別して実施している。

英国では、ミルククォータについての評価 (第 1 次評価) 結果を CAP におけるミルククォータ廃止の根拠としてきたが、新たにフランス、ドイツと共同で、カプリグループと呼ばれるミルククォータ廃止賛成国と共同歩調をとってポリシーリサーチ (第 2 次評価) を実施した。

リサーチの結果、クォータ制を廃止する EU の酪農政策改革は、実行可能かつ実践的であり、また社会的責任のあるものであるとした上で、現行政策はコストが高くて、概して効果的ではないと結論づけている。

併せて、このリサーチ結果の概要を載せた。

(5) 規制インパクト分析 (RIA) について

英国では、1998 年 8 月、ブレア首相により、企業等に影響を及ぼす規制を伴う新政策の提案の際には必ずその費用便益、リスク等について影響を分析する RIA を行うことという表明が行われ、以降 RIA は英国政府が行う政策の重要なツールの一つとなり、毎年約 150 アイテムの RIA が行われている。

RIA は、国民の声を行政に反映させる手法であるコンサルテーションを伴って、3 つの段階、7 つのステップを踏んで行われる。

英国政府は、RIA の実施により、次のようなことを学んだとのことであった。

- ① 政策策定者は、問題をよく理解していなければならない。
- ② 政策決定に関しては、必ずエビデンスを基にしなければならない
- ③ 決定するまでの間の過程が全部トランスペアレントでなければならない。
- ④ 目標が達成されれば、その便益は、コストがかかったことを正当化できる。

(6) 調査受託コンサルタント会社の運営状況について

英国のポリシーエバリュエーションおよびポリシーリサーチは、外部の大学やコンサルタント会社等、外部の機関への完全委託で行われている。

「Drew Associates Limited」は、これらの調査を受託するコンサルタント会社で、英国農業・漁業・食料省 (UK MAFF ; 当時) のシニアメンバーであった人達を中心となって設立され、彼らとやはり UK MAFF の OB の調査員により運営されている。

これまでに受託した業務は 77 テーマに及んでおり、その中には、UK MAFF 関係、EU 事務局関係の他、ハンガリー、ポーランド、リトアニアその他の中央、東ヨーロッパの国々の農業省からの委託テーマも含まれている。

農業部門の戦略を専門とする会社は極めて少ないこともあって、元 UK MAFF のシニアメンバーの 5 人を中心とする同社は、他の会社の追随を許さない専門的な質の高い、かつ奥の深い仕事ができるという評価を得ている。

2 ドイツの評価

(1) ドイツの政策評価の歴史

ドイツでは、1969 年に政策評価が導入され、スウェーデン等の国と並んで、比較的政策評価の歴史の古い国と言われている。しかし、人的な資源の不足、各省の反発や、評価手法があまりにも精緻、複雑であったこと等が災いして、最近になるまであまり日の目を見ることはなかった。

1998 年、政権党となった社会民主党と緑の党は、その前年に「国家および行政のモダン化」について合意し、その中の模範プロジェクトとして「KLR (費用と業績の計

算)」、「コントローリング」「ベンチマーキング」の3本柱からなる政策評価システムを提案し、現在試行実施されているところである。

(2) 国家および行政のモダン化

国家および行政のモダン化の内容は、次のとおりである・

- * 4つの原則
 - ① 「新しい、責任配分」
 - ② 「より、国民指向に」
 - ③ 「多様性のある国家」
 - ④ 「効果的な行政」
- * 4つの改革分野
 - ① 法律の高い実効性と受容性
 - ② パートナーとしての連邦
 - ③ 業績効果のある、費用に見合った、透明性のある行政
 - ④ 動機をもった職員
- * 4つの原則と4つの改革分野のための15の模範プロジェクト

(3) KLR , コントローリング, ベンチマーキング

基本的にこの評価システムは、全体をコントロールするために、マネジメント手法とコントロール手法の組み合わせたもので、大まかに言えば、プロセス管理システムであるコントローリングを中心において、事前評価システムであるKLRと指標作成システムであるベンチマーキングがコントローリングを行うために必要な尺度を設定しているものである。

これらのシステムはまだ試行中であり、本格実施の時期は未定とのことであった。

なお、KLRは多くの官庁(約89%)で実施され始めているが、コントローリングとベンチマーキングはもう一步の段階のようである。

① KLR

「KLR」は、『「どのような資金が」「どこで」「なんのために」発生したか』を簡便に計算し費用と業績の効率性と透明性を生みだそうとするものである。役所の「業績」を、業績効果のある、費用に見合った、透明性のあるものにするためのインスツルメントである、とされている。

② コントローリング

「コントローリング」は、業務担当者が、大臣と目標合意協定を結び、そのノルマにしたがって執行している業務を、コントローラーと呼ばれる職員が、計画に照らし合わせ、業務の計画と進行状況のずれをチェックするシステムである。行政の進行管理システムであり、効果的なマネジメントを行うためのインスツルメントである、とされている。

③ ベンチマーキング

「ベンチマーキング」は、プロダクト、サービス業務、その他のプロセスや方法について、関係省庁が、省庁の枠を超えて、ベンチマークという共通の統一基準、ベストの統一基準を設けて比較し、最善のものを探るプロセスであり、これにより全体の業務を効率的にするという動きである。官庁間の競争のためのインストルメントである、とされている。

なお、ドイツ連邦政府の政策評価への公式な取り組みは、以上のような取り組みであるが、連邦消費者保護・食料・農業省においては、エバリュエーションの研究を行っている模様で、その勉強のための手引書を併せて載せた。

第 1 章

第 1 章 調査の目的と調査対象

1 調査の目的

当農林水産政策情報センターでは、平成 11 年度から 13 年度にかけて「農林水産政策の客観的分析・評価手法についての調査研究」を実施し、アメリカ、英国、フランス、EU 等の政策評価の実施状況を調査研究してきたところであるが、平成 14 年度からは、「畜産分野の事例による総合評価等に関する調査研究」に着手し、いわゆる「総合評価」と「事前評価」をより詳細に調査研究するとともに、「内部による評価か外部による評価か」といった、その実施体制についても調査研究することとしている。

このため、今年度もさらに英国における実施状況を調査するとともに、これまで当センターではまだ調査を実施していなかったドイツについて調査することとし、具体的には、英国では、内閣府 (Cabinet Office)、大蔵省 (Her Majesty's Treasury ; HMT)、環境・食料・農村地域省 (Department for Environment, Food & Rural Affairs ; DEFRA)、それに総合評価の受託コンサルタント会社である Drew Associates Limited およびマンチェスター大学を、ドイツでは、内閣府 (Bundesministerium des Innern ; BMI)、消費者保護・食料・農業省 (Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft ; BMVEL)、そしてフンボルト大学を訪問調査し、もってわが国の「総合評価」と「事前評価」の導入、およびその実施体制についての参考に資することとした。

2 調査事項

英国 2002 年見直し後の公共サービス協定 (PSA) の体系について
規制インパクト分析の実施状況について
ミルククオータのポリシーリサーチの活用方法について
ポリシーエバリュエーションの受託会社の運営状況について

ドイツ 国家と行政のモダン化の取り組み について
KLR, コントローリング, ベンチマーキングの体系および運営状況について

3 調査日程

10 月 31 日 (木)	成田空港発 ヒースロー空港到着 通訳との打ちあわせ
11 月 1 日 (金)	(リスクコミュニケーション調査)
11 月 2 日 (土)	書類整理 通訳との打ち合わせ
11 月 3 日 (日)	書類整理
11 月 4 日 (月)	HMT 及び内閣府調査

11月 5日 (火)	(リスクコミュニケーション調査) 在英日本大使館との打ち合わせ
11月 6日 (水)	コンサルタント会社 Drew Associates Limited 調査
11月 7日 (木)	DEFRA 調査
11月 8日 (金)	マンチェスター大学調査
11月 9日 (土)	ヒースロー空港発 ベルリン空港着 在独大使館との打ち合わせ
11月10日 (日)	書類整理 通訳との打ちあわせ
11月11日 (月)	BMI 調査 フンボルト大学調査 在独大使館との打ち合わせ
11月12日 (火)	(リスクコミュニケーション調査) バイエルン州へ移動
11月13日 (水)	(リスクコミュニケーション調査) ボンへ移動
11月14日 (木)	(リスクコミュニケーション調査)
11月15日 (金)	通訳との各種資料についての最終検討・打ちあわせ
11月16日 (土)	ボン空港発 フランクフルト空港経由
11月17日 (日)	成田空港着

第 2 章

第2章 英国における政策評価の実施状況

第1節 英国における政策評価の歴史と分類

(英国における実質的な政策評価登場の背景と年表)

(1) 英国は、1960年代、未曾有の繁栄を極め、それを背景として世界にも類をみない「ゆりかごから墓場まで」と言われる福祉国家体制を築き上げた。しかしながら、1973年の石油ショックにより、この福祉体制は国民に大きな租税負担としてのしかかり、個人の実質税率 90%という重税にあえぐようになった。このため、働くことに意欲を失った英国国民は、「英国病」と呼ばれる無気力状態に陥り、社会も経済も停滞した。

1979年、サッチャーは、この税率を 60%に引き下げることを公約として、首相に就任した。絶大な人気のもとに登場したサッチャーは、併せて、後に 1990年代になって行政学者が「新しい公共管理論 (New Public Management ; NPM)」という名で整理した新しい行政管理手法を用いて英国の改革に取り組んだ。その中心的なコンセプトは、次のとおりである。

- ① 市場原理を行政の中に取り入れる
- ② 大きな政府より小さな政府を目指す（民間でできるものは、できる限り民間にまかせる）。
- ③ 結果指向を目指す（マネジャーに権限を与える代わりに、結果についてはアカウンタブルでなければならない）。

英国における政策評価は、この③の結果指向のための手法として、実質的に登場したとすることができよう。

(2) 英国の政策評価の主な年表は、次のとおりである。

- 1979 保守党政権となり、サッチャー首相登場
- 1982 財政管理イニシアティブ (Finance Management Initiative ; FMI) の発表
(業績評価の導入)
- 1985 ポリシー・エバリュエーション (Policy Evaluation) のオフィシャル・スタデ
ィの結果レポートが報告され、導入の発端となる
- 1988 ポリシー・エバリュエーションのガイドブックが出され、最初の実施結果が公
表される
- 1992 サッチャー首相からメジャー首相に交代
- 1997 労働党政権となり、ブレア首相登場。包括的歳出レビュー (Comprehensive
Spending Review ; CSR) 実施される。
- 1998 ブレア首相が規制インパクト分析 (Regulatory Impact Assessment ; RIA) の

必要性を主張，企業等に影響を与える規制措置を講ずる際の必須事項となる
公共サービス協定（Public Service Agreement；PSA）始まる

1999 英国政府の白書・モダナイズング・ガバメント（Modernizing Government）
が公表され，政策評価システム全体の実施根拠となる。

2000 PSA の見直し

2002 PSA の見直し

1982 年に導入されたという「業績評価」は，始まったといえは確かに始まったのではあるが，各省とも消極的であったために，現実的にはほとんど意味がなかった，と言われている。1997 年にブレア政権となり，1998 年 12 月に PSA が導入されてやっと「業績評価」が日の目をみることとなった。

（英国の政策評価の類型）

英国の政策評価は，大雑把には

- | | |
|-------------|--|
| ① 事前に行われるもの | Appraisal（もっとも一般的）
Policy Research
Regulatory Impact Assessment(RIA)
(規制措置に関して) |
| ② 進行管理するもの | Public Service Agreement(PSA) |
| ③ 事後に行われるもの | Policy Evaluation
Peer Review |

のように整理されるように思われる。

Appraisal は，言わばすべての新規政策の企画立案時に行われるもので，事前に行われる評価のうち，Policy Research と Regulatory Impact Assessment(RIA)を除いたものである。中間，事後の評価の際の判断ないし測定基準にもなる。内部評価で，公表されることはむしろ少ない。

Policy Research と Policy Evaluation は，ともに，プロジェクトチームを組んで政策のメリット，デメリットを詳細に分析し，実施しようとしている政策，あるいは次の政策への情報を生み出す，評価手法である。事前に行われるものが Policy Research であり，事後に行われるものが Policy Evaluation で，入札による完全外部評価で実施されている。この場合の政策の範囲は，評価の対象となる内容の範囲とされており，したがって，極めてフレキシブルなものとなっている。評価の結果は，原則として公表される。

Regulatory Impact Assessment(RIA)は、民間企業やボランティア団体等に影響を与える規制の新設や改廃の際に、その影響、費用対便益等を検証するもので、中小企業の多い英国では、必ず行われなければならないこととなっている。コンサルテーションによって国民の意見を反映しながら、内部の作業で行われている。結果は、公表されている。

Public Service Agreement(PSA)は、わが国の「実績評価」にあたり、各省が実施しようとする政策を大蔵省（Her Majesty's Treasury；HMT）との間で協定を結び、それが国民への公約とみなされる。2002 年の見直しを経て、体系が整理された。内部評価で、PSA 自体は公表されている。

Peer Review は、評価を他の行政機関の者に委ねるもので、わが国でも研究開発分野でよく活用されている。英国でも、学術論文の審査や研究機関の評価手法であった Peer Review を行政機関の業績評価の手法として 2000 年から採用している。（当センター政策情報レポート No. 037 参照）

第2節 2002年見直し後の公共サービス協定（Public Service Agreement）

英国の公共サービス協定（Public Service Agreement; PSA）の実施状況については、2001年9月、英国・環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs; DEFRA）の財政部長 Paul Elliott 氏を訪問し、DEFRA の実施状況について調査したところであるが、2002年7月に2回目の PSA の改定が行われたとのことなので、英国大蔵省（Her Majesty's Treasury; HMT）Better Public Services Team の Alex Hill 氏を訪問し、改定後の PSA の体系等について調査した。

1 PSA の概要

（PSA とは）

（1） PSA は、HMT の研修資料によれば、次のような性格のものである。

- ・ 各省の計画が、多額の特別投資の見返りに何をもたらすのか、について説明する。
- ・ 相当な努力を要する国家的な達成目標を「提示」する。
- ・ 政府の主要な優先課題を「反映」し、国民にとって最も重要な成果（Outcome）に「焦点を合わせる」。
- ・ 政府と国民との間の同意を表す。

要は、政府全体の歳出を見直し、その歳出の見直し結果を基礎として、これから2～3年の間に各省が実施しようとする政策について、大蔵省と各省が、その成果（Outcome）に焦点を合わせて同意し協定にしたもので、それは同時に政府が実施しようとする政策についての国民との約束となる。

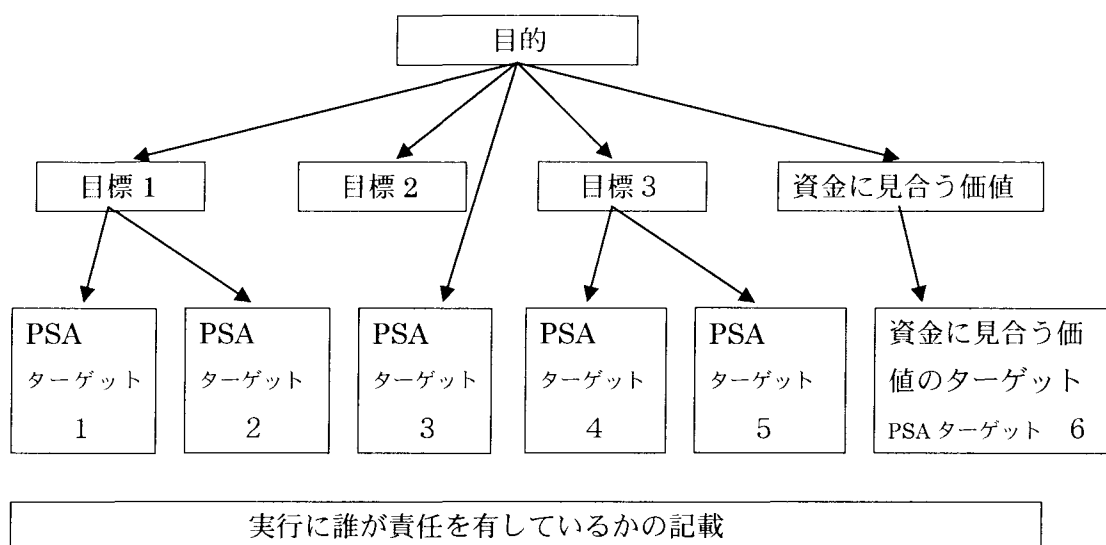
（PSA の構造）

（2） PSA は、目的（Aim）、目標（Objectives）、資金に見合う価値（Value for Money）、PSA ターゲット（PSA Target）および資金に見合う価値のターゲット（Value for Money Target）からなり、実行責任者が記載されている（図1および参考1を参照）。

HMT の研修資料によれば、それぞれ次のようなものである。

- * 目的（Aim）； ハイレベルの省の役割りの表明
- * 目標（Objectives）； 省が成し遂げようとしていること
- * PSA ターゲット（PSA Target）； 目標（Objectives）に対する、成果（Outcome）に焦点を合わせたターゲット
- * 資金に見合う価値（Value for Money）； 各省が求められている、効率性を改善するためのターゲット、あるいは業務の主要要素についての資金に見合う価値のターゲット

図1 PSA の構造



(出典) HMT ; Outcome Focused Management in the United Kingdom を一部編集

なお、資金に見合う価値とその PSA ターゲット、実行責任者については、2002 年の PSA の改定により新たに記述され、位置付けが明確にされた。

また、実行責任者については、各省の大臣クラスの人達が責任を持たなくてはならないが、基本的に HMT は責任を負わない。この記述も、2002 年の PSA の改定により新たに行われることとなった。

- (3) しかしながら、全ての目標や PSA ターゲットがこの構造を有している訳ではなく、
- ① 「目的」があって、「目標」がなくて「ターゲット」だけあるもの（図1の PSA ターゲット 3、参考 1 DEFRA の PSA 中 PSA ターゲット 1 がこれに該当）
 - ② 「目的」と「目標」があって、「ターゲット」がないもの（図1の目標 2、参考 1 DEFRA の PSA 中目標Ⅲがこれに該当）
- もある。

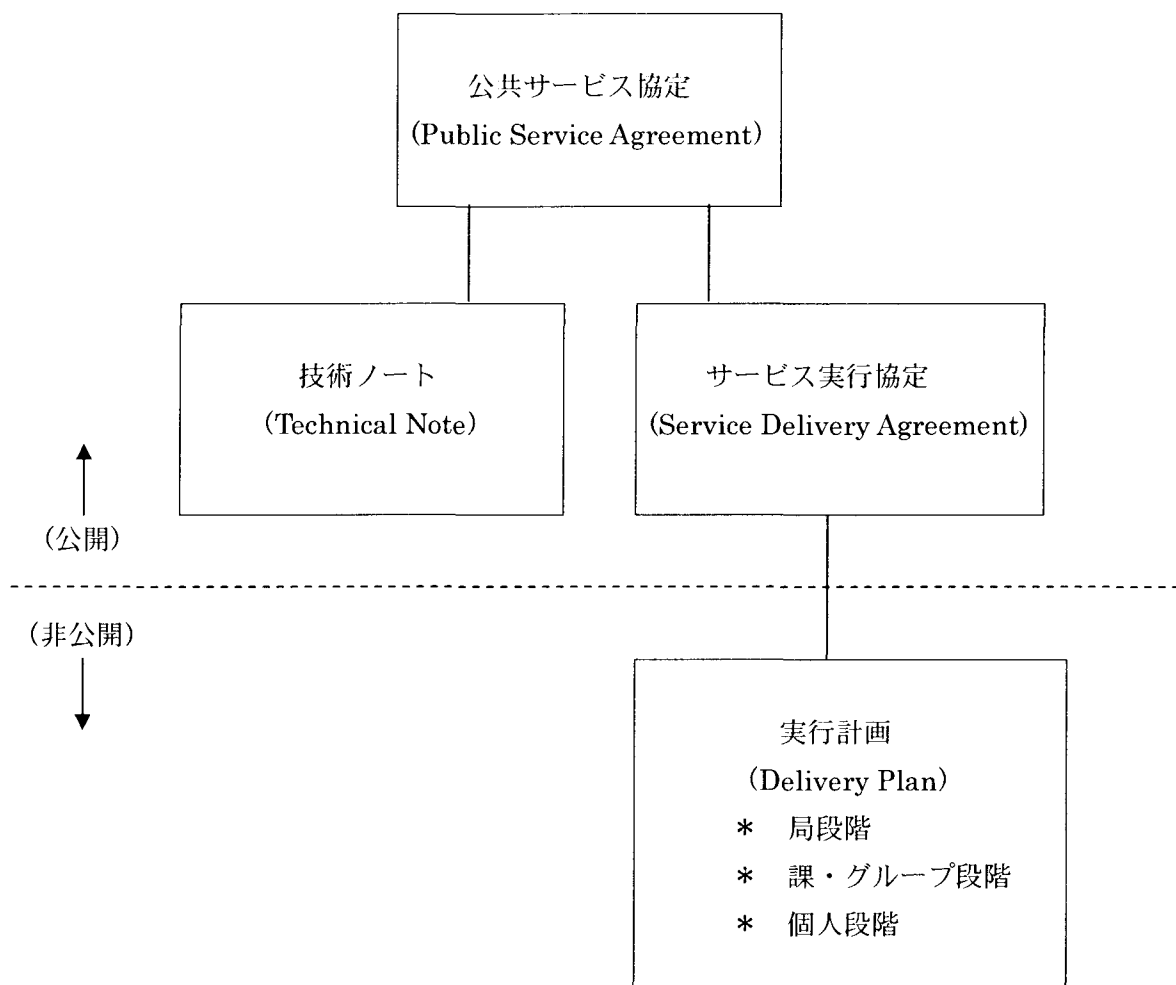
なお、PSA には、省をまたがるものもあり、ブレア政権はこれを推奨している。

(参考 1 DEFRA の PSA 中、PSA ターゲット 8 がこれに該当)

(PSA の体系)

- (4) PSA の体系は、図 2 のとおりであり、2002 年の PSA の改定により、「技術ノート」と「サービス実施協定 (Service Delivery Agreement ; SDA)」とが明確に位置付けされ、PSA 公表の約 2 ヶ月後に、各省から公表されている。

図2 PSAの枠組み



(出典)HMT； 研修資料

(技術ノート)

(5)「技術ノート」は、PSA 目標の達成度合いをどのように計測するか、等について詳細に述べたものである。

例えば 2005 年から 2006 年までの間に一般家庭から出るゴミのリサイクル率が 25% になるという目標設定に対し、各省では、どのようにそれを行うように図っていくか、だれがその数字を管理するのか、どういったかたちで数字を公開するのか、2005 年、2006 年はどういう意味をもっているのか、25%がどういう意味を持つのか、といったような、一般人が求めている、すべてのテクニカルな情報を載せている。テクニカルノートを見ることによって、一般の人達がどのようにモニターしていけばいいのかということがはっきりわかるようになっている。データの所在、あいまいな言葉についての定義、有効性を失わない範囲でのデータの調整の詳細もこの中に含まれている。

特筆されることとして、2002年のPSAの改定により、この中に「品質管理」が入るようになったことがあげられる。これは、例えば、2000年のPSA改定で掲げられた目標の中に、「病院への入院を待っている人の待ち時間を短くする」というものがあり、「各病院が努力した結果、短くすることについては達成できた。しかし、入院してから手術するまでの時間は逆に長くなった」といったような、PSAシステムの矛盾点が顕在化した事例が指摘されるようになったことによるものである。常識的に見て「それは基本的に目標を達していない」ので、技術的ノートの中でそうした質的な側面についても対処されることとなった。

(SDAについて)

(6) SDAは、各省がPSAターゲットの達成に向けてどうやって行動するかという主要な行動を述べたハイレベルのプランであり、このもとに実行計画がある。

また、PSAが公表されないような多くの小規模の部局では、SDAは、それらの省の鍵となる業績目標と、それらがどのように成し遂げられるべきかの両方が記述されている。例えば、食品基準庁（Food Standards Agency ; FSA）の第一のターゲットは、国内の食品の安全と基準の設定に対する国民の信頼を相当程度改善すること、で、第二のターゲットは、次の5年間で20%の食物由来の病気を減らすこと、とされている。

(各省の実行計画)

(7) SDAに基づき、各省の局レベル、課、室、グループレベル、個人レベルで、実行計画（Delivery Plan）が作成されている。これは一般公開はされない。

HMT研修資料によれば実行計画は、各省がPSAターゲットの実現に向けての政策等の実行を効果的に行うための詳細な内部業務計画ということであり、要は、どういうかたちをとってやっていくか、どのようにモニターすべきか、だれがステークホルダーであるか、キー・リスクがどういったものか、予定どおりに進行しているか等、すべてを確認するためのワーキングプランである。

この実行計画のPSA体系の中での位置付けも、2002年のPSAの改定により、初めて明確にされた。

(PSAのチェック)

(8) PSAの各ターゲットは、HMTによって四半期に1回モニターされている。HMTは、内閣委員会にそれを提示し、各省は、毎年春に出される省の年次報告の中でターゲットに対する毎年の進捗状況報告を公にしている。これらは、インターネットにおいても公にされている（ないし公にすることが計画されている）。

データには、インフレーションに関するデータのように毎月でも利用可能なもの、ほとんどの農業関係のデータのように年に一度しか利用可能でないもの、中東情勢に

関するデータのように2～3年前のものしか使えないもの等様々であるが、その時点で最新のものが活用されている。したがって、中には、最新の情報ではあるが、最新のあるいは現在の数字ではない、ということもある。

(5) 各省の大臣は、必ず6カ月に1回、大蔵大臣が中心となって構成されている公共サービス歳出閣僚会議(Ministerial Committee on Public Service and Public Expenditure ; PSX)に行って、自分達がどのように国家資金を使っているかについて報告をしなければならないこととなっている。

(6) なお2003年4月から、HMTのホームページ上で、各省のターゲットに対してどういう効果が出ているかを逐一報告することとなっている。どういうふう PSA ターゲットを達成するかは各省の問題であるが、このホームページでは、その経過が全部報告されることとなる。

(参考 1) 英国 DEFRA の PSA 目標 2003～2006

目的 (Aim)

持続可能な発展。これは現在および将来の世代を含む全国民の生活の質の向上を意味し、以下の項目を含む。

- * 英国内および世界的な環境の改善と、天然資源の持続可能な利用。
- * 消費者のニーズに合った、持続可能な農業、漁業、食料、水、その他の産業を通じた経済的繁栄。
- * 全住民が享受できるような、農村部、田園地帯の経済および地域社会の繁栄。

目標 (Objectives) と達成目標 (Performance targets)

1. 政府および英国全体における持続可能な発展の促進。これは持続可能な発展を示す主要政府ターゲットが上向きとなることによって計測される。

目標 (Objective) I: 農村部、都市部、海洋および地球全体の環境を保護・改善し、この目標を政府内および国際的な政策と統合させること。

2. 環境の改善および天然資源の持続可能な利用の改善。これは温室効果ガスの排出量を 1990 年の水準から 12.5%削減し、2010 年までに二酸化炭素の排出量を 20%削減するための省エネルギー技術の利用を含む。

3. 以下に挙げる政策を実施することによって、英国の自然遺産を大切にし、田園地帯をすべての人が楽しめるような魅力的なものとし、生物の多様性を守る。

- * 2020 年までに、農村地域に生息する野鳥数の長期的減少傾向（潜在的傾向に対して毎年計測した結果）を増加傾向に転じること。
- * 英国のすべての重要な野生生物生息地のうち 95%を 2010 年までに好適な状態にすること。
- * 山地、ムーア（猟鳥獣保護区、湿地）、ヒース（荒地）、ダウン（小砂丘）、およびコモンランド（登録共有地）を 2005 年までに一般に開放すること。

目標 (Objective) II： 農村部の機会増加および社会的疎外問題に取り組むこと。

4. 農村部でもっとも生産率の悪い農地の生産率と、英国全体の中央値との差を 2006 年までに縮小し、農村部住民のサービスの利用しやすさを改善する。

目標 (Objective) III： 消費者のニーズに合った、持続可能で、競争力があり、かつ安全な食品供給チェーン（連鎖）を促進すること。

目標 (Objective) IV： 国内および国際的施策を通じて、持続可能、多様かつ最新であり、適用可能な農業を促進すること。

5. より消費者を重視した、競争力のある持続可能な食品および農業の提供。これは支援金を除いた一人当たりの農業の総付加価値の増加によって計測される。

また、生産関連の支援金を削減する CAP 改革を確実に実施し、環境保護および農村地域の発展を目的とした EU による資金援助の強化を可能にする。

目標 (Objective) V： 天然資源の持続可能な管理と慎重な利用を、国内、国際の両面において促進すること。

6. 2005 年 6 月までに、家庭ゴミの 25%をリサイクルまたはコンポスト化できるようにする。
7. 2001～2004 年の間に、60 万世帯のエネルギー効率を改善することによって、社会的弱者世帯の燃料不足を削減する。

目標 (Objective) VI： 環境に与える影響や健康に関連する市民の関心を維持し、高水準な家畜の健康と衛生を確保すること。

8. National Air Quality Strategy（英国大気質戦略）で設定された、一酸化炭素、鉛、二酸化窒素、浮遊微粒子、二酸化硫黄、ベンゼン、1-3 ブタジエンの目標値を達成することにより、大気の質を改善する。（運輸省との共同目標）

9. 以下の 2 点を削減することにより、公衆衛生を守り、高水準な家畜の衛生を確保する。

- * 2006 年までに、BSE の年間発生件数を 30 件未満に削減すること。
- * 2004 年 3 月までに、家畜の粗悪な衛生状態の改善に費やされる時間を 5%削減すること。

金額に見合う価値 (Value for Money)

10. 2004 年 5 月までに、CAP 支払い業務の単位原価を 10%削減し、2005 年 3 月 31 日までに CAP 支払い業務の 95%をコンピュータ処理できるようにする。

PSA（公共サービス協定）の達成に責任を負うのは誰か？

本 PSA の達成に対しては、環境・食糧・農村大臣が責任を負うものである。項目 8 の達成に対しては、運輸大臣も合同責任を負うものである。項目 2 の達成については、貿易産業大臣も貢献するものとする。

2 英国における PSA の運営状況

以下は、HMT・Better Public Services Team の Alex Hill 氏との会見概要である。

問 PSA の性格をどのように受け止めているか。

答 PSA が果たして何であるか、という一般的に出されたステートメントみたいなものはないと思う。要は、ターゲットのコレクションである。

ただアグリーメントという言葉には、二通りの意味がある。ひとつは、自分達が与える予算に対して各省がどのような結果を出すことができるかというアグリーメントという側面であり、もう一つは一般国民に対してのアグリーメントという側面である。

問 PSA 実施の根拠いかん。

答 基本的には、パブリック・サービスのためにいろいろな資源も提供する以上は、それに対して何らかの結果、見返りを期待するべきであるというのは当然のことである。

また、ブレア首相や、日本で言うと財務大臣の立場にあるチャンセラーは、内閣の中で強い立場にいますが、首相もチャンセラーも、PSA に対して非常に熱心に取り組みたいという意向をもっており、各省の大臣達も同じ意見の人達が任命されていて、内閣全体で推進していこうというスタンスをとっている。その結果がよければ、当然、次の選挙にもいい結果が出る、ということになる。

PSA を実施することに対する反対は各省からたくさんあったと思うが、HMT としても、お金を出す以上、自分達がやりたいことをやるという強い意思もあった。だから何回も面談を繰り返しながら決めていった。ただ、これを成し遂げようと思ったら、HMT が規則で縛るのはよくないのではないかと考えている。

問 当初の PSA に比べ、2000 年、2002 年の改定で内容的に改善された点を伺いたい。

答 1997 年に現在のブレア政権に代わって、98 年に包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review；CSR）が行われ、それと同時にターゲット等の設定が必要になり、PSA が導入された。

最初に設定されたターゲットは 600 あった。自分達も設定した後に気づいたのであるが、あまりいいものでなく、そのほとんどがインプットのためのプロセス（51%）とアウトプット（27%）のターゲットであり、アウトカム（結果）のターゲットの割合は比較的少なかった（11%）。

その反省を踏まえ、2000年には最初600設定したターゲットの数を160まで下げ、アウトカムを中心にしたターゲットに変えていった。英国会計検査院（National Audit Office；NAO）による最近のレポートでは、2000年のPSAは、14%のプロセスターゲット、8%のアウトプットターゲットに対し、67%がアウトカムターゲットであることを示している。

2002年の改定では、こうした面ではほとんど変化がなく、ターゲットの数が160から130に下がっただけで、この130もほとんど前から持ち越しされたものである。

キーポイントとして自分達が考えているのは、とにかくデリバリー中心、すなわち、ターゲットを達成しなければいけないということであるが、98年の段階で非常にたくさんあった問題点は2000年にはほぼ改善でき、よい結果が出たと考えているので、2002年の改定では、できるだけ同じ状況を保つようにした。

問 ターゲットの中には、適切なインディケーターとなるデータがない分野もあると思うが、そういうときはどうしているのか。

答 ターゲットを設定する際は、自分達がスマート・ターゲットと呼んでいる、アウトカムを中心にしたターゲットを定めることとなっている。

（注）スマート（SMART）は、次の5つの要素の頭文字をとったものである。

Specific	特定される
Measurable	計測可能な
Achievable	達成可能な
Relevant	適切な
Timed	時間制限がある

しかし、インターナショナルな政策等の場合は、当然それをどのようにメジャーにするかというのは不可能に近い。例えばターゲットの一つに中東における緊張緩和を目標にしているものがあるが、どうやってそれを達成することができるかを測る数字はないし、また同時に、この国はどれだけ中東の緊張緩和に影響を与えることができるか、定かではなく、ほんの少しの影響しかないのではないかという人もいる。一応、その地域における避難民（Refugee）の数等を有効な数字として出しているが、それで何がわかるのかといわれればそれまでであり、かといって、それ以外に数字の出しようがない。

ターゲットを評価できるようなかたちのもので馬鹿げていないものを、できるだけ捜していきたいのであるが、そうは言いながら、中東における緊張緩和などはどうやっても測ることができないので、そういう場合は、例えば、こういったことを自分達でやるつもりであるというアクションをリストしていくことしかできない。

問 政府全体として、どの分野が PSA の最優先課題になっているのか。

答 今の政府は、はっきりと最優先課題は「教育」「健康」「交通」「犯罪」の四つの分野であると言っている。

この四つにターゲットを絞ってモニターするため、2000 年、首相がデリバリー・ユニットを組織した。このデリバリー・ユニットは、現在、この四つ以外にも少しずつ増やしている。このデリバリー・ユニットがモニターするような政策が、政府のプライオリティーであるという考え方である。このデリバリー・ユニットと HMT が一緒になって優先課題の PSA の達成をモニターしている。

そしてこれに関しては、首相が直接、「ストック・テイク（日本で言う棚卸し）」というかたちで、6 週間ごとにどういうふうになっているかをモニターしている。

問 PSA がない政策分野についてはどうしているのか。

答 PSA の中に含まれない政策があることは事実で、それについては各省が使命 (Mission) に基づいて行うということになる。しかし、首相が各省に対し「これが重要なものである」と設定し、何をすべきかということを設定してできあがったのが PSA なので、PSA の中の目的が一番高いレベルになる。したがって HMT の立場では、PSA がない政策分野は本当にマイナーなものであることを期待するが、各省の人達は違うふうに言うかもしれない。理論的に言えば、PSA の中ですべてが賄われ、大部分は絶対に賄われなければならない。

(注) 2001 年 9 月の DEFRA の Paul Elliott 財政部長とのインタビューの際には、例えば水質保全対策の PSA はあるが大気汚染対策の PSA はない等、省として大事な政策でありながら PSA がないものがあり、これらは、省の使命にしたがって実施している、とのことであった。

問 PSA は、予算とリンクしているのか。

答 歳出見直しに伴って新しいターゲットが設定されるわけだが、その前の 2 月の段階で各省は、「Analysis of Resources」と自分達が呼んでいる資源分析を実施し、これにより、自分達がどういったものに対してどのくらいのお金がほしいというようなものを出す。それと同時に、自分達はこういったターゲットを達成できると思うという PSA のドラフトを構築する。そして 2 月から 7 月の間に何回にもわたるネゴシエーションを繰り返して、最後の PSA を完成し、同時に一般公開される。

一旦 PSA が設定されたら、あとはほかのものとのリンクは一切ない。特にどれかとリンクすることはなく、どういうふうにやっていくかはあくまでもデパートメントまたはミニストリーの自由判断となり、HMT としては、お金と PSA を出しただけで他のものとのリンクはしない。

HMT は、各省のモニターをしている。HMT の中には、現在、8 名から 10 名で構成されている DEFRA 担当チームがあり、このチームが DEFRA と密接にかかわりながら、全体を監視している（他の省についても、PSA 監視チームができていく模様）。もともとこのチームは、どのような支出をしているか、どのような政策を出しているか、といった方面に興味を持っていたのであるが、最近に関心がパフォーマンスに移行している。デリバリープランをどのように出していけばいいとか、それによってどういったパフォーマンスにつながっていくかということにもっと重点を置いてきている。

問 昨年の DEFRA の調査では、Paul Elliott 財政部長から、旧 MAFF の PSA 目標達成率が低かったから省が改組された、と聞いたが、そういうことはあるのか。

答 直接、PSA ターゲットの影響はないと思う。

2000 年のスペンディング・レビューが行われたとき、一般の人達が口蹄疫の発生に対する MAFF のハンドリングの仕方があまりよくなかったと受け止めたこと、そして農家の人が MAFF という名前をもう信用しなくなったこと等に起因して、たぶん MAFF という省自体が信頼を失い、それが原因で組織変更になったのだと思う。

問 それでは、一般論として、PSA の結果によって、組織が変わることはあるのか。

答 今までのところでは、PSA が原因で何らかの機能なり組織変革があったことはない。

この質問に関して PSA という切り口からは、二つのポイントがある。

ひとつは、例えば DEFRA の場合、もとの環境庁と一緒にだったトランスポートが現在別の組織になっているものの、そのターゲットは以前環境と一緒にだったときのトランスポートのターゲットと変わっていない。また、MAFF のほうも、MAFF から DEFRA に変わって、新しいターゲットが増えたものの、MAFF 自体のターゲットは引き続き、そのまま DEFRA に移行している。

すなわち、ターゲット自身は、組織が変革しても変わらず持続していく。

もう一つは、2000 年に設定されたターゲットは自分達の中で一番よくできたターゲットと思っているのだが、この中で現在のところ達成されたと思えるターゲットはまだ一

つしかない。2001 年から 2 年間で期間として設定されたターゲットは今結果を見ることができが、2003 年から 2004 年までに設定されたターゲットに関しては、2004 年から 2005 年にならないと結果が出ないし、ターゲットによっては、2010 年、2015 年、2020 年というかたちで達成時期が設定されているものもある。

したがって、ほとんどの場合は結果がまだ見えない。

ということで、PSA が原因となって組織が改変された、ということはないと思う。

問 PSA のモニタリングは、どのようにしているのか。ストックテイクでは 6 週間ごと、その他のものでは 3 ヶ月に 1 回モニターされていると聞いているが…。

答 過去 2 年の間に HMT の中にデータベースを作った。そのデータベースに対する報告というかたちで、年に 4 回、3 カ月ごとに数字が報告され、この報告を受けて、その数字を PSX（公共サービス歳出閣僚会議）に説明している。

しかしながら、3 カ月に 1 度の報告だからと言って、必ずしもアップ・トゥ・デートなインフォメーションではない。年に 1 回の報告しかないものもあるし、例えばインターナショナルな問題に関しては確かに難しい国との付き合いがあるということもあり、2～3 年前の数字の場合もある。

以上がモニタリングの場合で、ストック・テイクの場合には、まるっきり違ったかたちである。例えば交通を例に挙げると、先週の電車の様々な実績数字を各会社から出させる。これは必ずしもパブリックに公表するものとは限らず、あくまでも政府と各パートナーメントが利用するための情報としての数字である。

2～3 年前に自分達が各省に対してデータをレギュラーにくださいと話しかけたときは、各省としてもそのシステムを作り上げていかなければいけないということで、けっこうとまどいがあったと思う。ただそうはいいいながら、ターゲットの占める割合が非常に大きくなってきた、ターゲットの認識が非常に高くなってきた、ということもあるし、一般国民に対してどういったサービスをデリバリーしていけるかについて各省としても非常に注目するようになってきたので、省自体がデリバリーに対して非常にハングリーになってきたと思う。自分達だけではなく、省自体も自分達のデータがほしいというふうになってきているし、当然、ミニスターは報告に行かなければいけないのでなおさらほしい。だから現在では、定期的にデータが欲しがられるようになってきた。

問 モニターの結果、達成度が低かった場合には、どんな措置がとられるのか。

答 首相直属のデリバリー・ユニットがある分野に関しては、「ここはよくやっていない」と判断した場合は、各省に対してやり方を変えるように指示を出す。

また、各省においてデリバリー・プランが作られているので、ターゲットの達成に対して、このプランがトラックから外れてきている場合は、当然それを修正するデリバリー・プランを作るようにということになる。

ただよく聞かれるのは「では達成率が悪かった場合は予算が削られるのか」ということだが、これと予算は基本的な関係はない。パフォーマンスをもとにバジェットが設定されることはないようである。しかし、ここで考えなければいけないのは、バジェットがどういうふうに使われているかという周りの判断である。HMTとしては、あまりにもひどい達成率だったところにバジェットを割くということに対して、そのお金に価値があるのかという見方をするし、その予算はクレディブルかどうかという問題が出てくると、それはちょっとわからなくなる。

基本的には、パフォーマンスに対してのバジェットのカットということはない。

ターゲットが達成できなかった場合の例を挙げると、教育の分野において、政府にとってもトップ5にあったあるターゲットが達成できなかったため、一般の人達が特にその部分に興味を持っていたということもあり、最近大臣が辞任した。ただこういうケースは少ない。たった一つのターゲットが達成されなかったというだけで、そうそう大臣にやめられては国としても困る。

問 政府がPSAに一生懸命取り組んでいることを、国民はどれだけ知っているのか。また国民に知ってもらうために、何かやっているのか。

答 HMTの立場から言えば、何も国民に対してはやっていないが、ターゲットは常にパブリックに公開されているということで、メディアも非常に注目している。

10年から15年前に政府が学校のランキングをすることとしたとき、賛否両論、非常にいろいろな討論があったが、10年、15年経った現在、そういうかたちでターゲットも設定されていることを国民は知っており、それは一般化している。

1997年に現政府が選挙で勝ったときに、はっきりと自分達のプライオリティーはパブリック・サービスだと宣言したということで、ニュースもターゲットなりパブリック・サービスに対するこういう動きを常に報道するようになっている。

(参考) 英国におけるアウトカムに焦点をあてた行政管理

英国大蔵省 (Her Majesty's Treasury ; HMT) 資料の翻訳

アウトカムに焦点をあてた行政管理に向けて

1 1998 年、英国政府は包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review ; CSR) を行った。これは、各分野における歳出に割り当てられた国家資金を検証するとともに、初めて、省の支出計画に割り当てられた国家資金の見返りとして求められている公共サービスの改良と刷新を決定し、公表したものである。これらの求められているものは、1998 年 12 月に公表された全ての中央政府の省の公共サービス協定 (Public Service Agreement ; PSA) (* 1) に述べられている。各 PSA は、政策の実施やアウトカムの測定方法を含む業績指標 (Performance Target) ばかりでなく、各省の目的 (Aim)、目標 (Objectives) をも述べている。2000 年に行われた政府の二度目の歳出見直しは、PSA の改訂という結果をもたらしたが、スコットランド議会 (Scottish Parliament) やウェールズ議会 (Welsh Assembly) が憲法協定の委任により最高責任を有する支出計画は除外した。

2 別途行われた研究 (* 2) において、1998 年の PSA の指標 (Target) が分析され、それらが主としてプロセス (51%) とアウトプット (27%) の指標であり、アウトカムの指標の割合が比較的少ない (11%) ということが発見された。2000 年 6 月、2001 年から 2004 年の間を対象とする、優先順位の高いアウトカムの指標に焦点をあてた明確な目標を持つ新しい PSA (* 3) が合意された。英国会計検査院 (National Audit Office) による最近のレポートでは、2000 年の PSA は、14% のプロセス指標、8 % のアウトプット指標に対し、67% がアウトカム指標であることを示している。

* 1 「将来の公共サービス；近代化，刷新，アカウンタビリティー——包括的歳出見直し：公共サービス協定 1999—2002」；1998 年 12 月

www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/psa/csrpsa.pdf

* 2 英国下院大蔵委員会第 9 レポート「歳出見直し 2000」；2000 年 8 月 1 日

<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199900/cmselect/cmtreasy/485/0072003.htm>

* 3 「歳出見直し 2000；公共サービス協定 2001—2004」；2000 年 7 月

www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/psa/index.html

* 4 下院から命じられた、英国会計検査院による議会へのレポート「政府の省の業績の計測」；2001 年

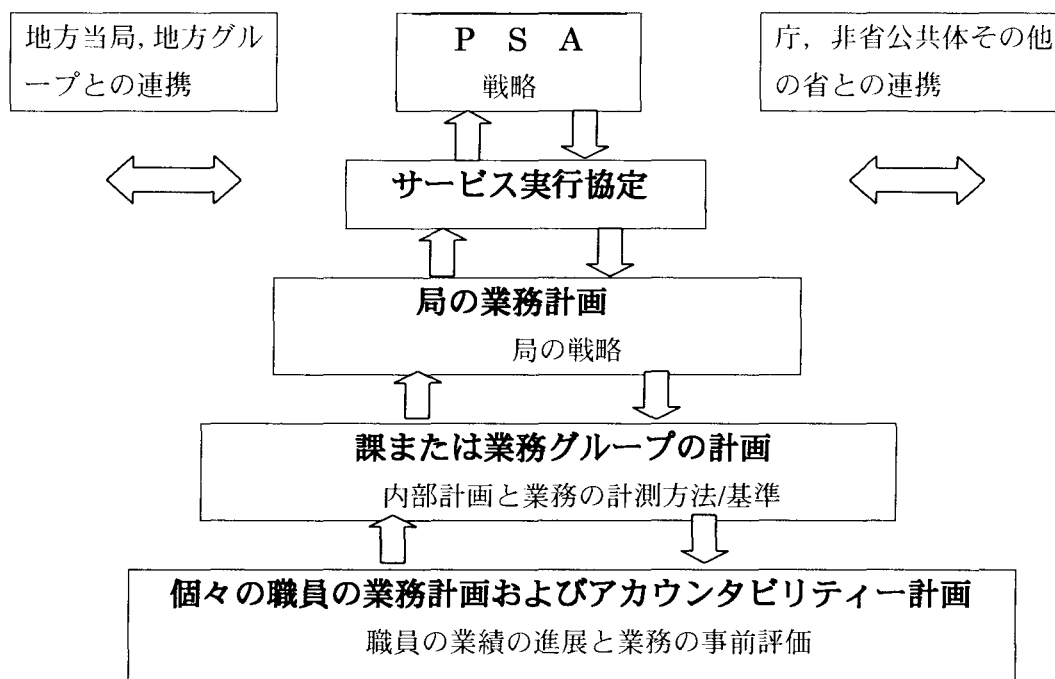
3 この焦点の置き換えは、部分的には補助的なアウトプットや実施面での指標を新しい合意のセットであるサービス実行協定(Service Delivery Agreement ; SDA)に置き換えたことによって達成されたが、それによって政府の業績が判断されるであろうアウトカムに焦点をあてた指標の絶対数が増加したことによってもまた達成された。

英国のアウトカムに焦点をあてた行政管理の中核的な要素

(1) 公共サービス協定 (Public Service Agreement ; PSA)

4 PSA を通じてアウトカム指標は、英国の公共部門の運営の業績の面で中心的な役割を担っている。図1は、トップレベルのアウトカムに焦点をあてた協定が、政府の省のより詳細な業務計画(Business Planning)や、中央の省やサービス実行庁の職員の個々人の業績指標にいかに関与しているか、を示している。

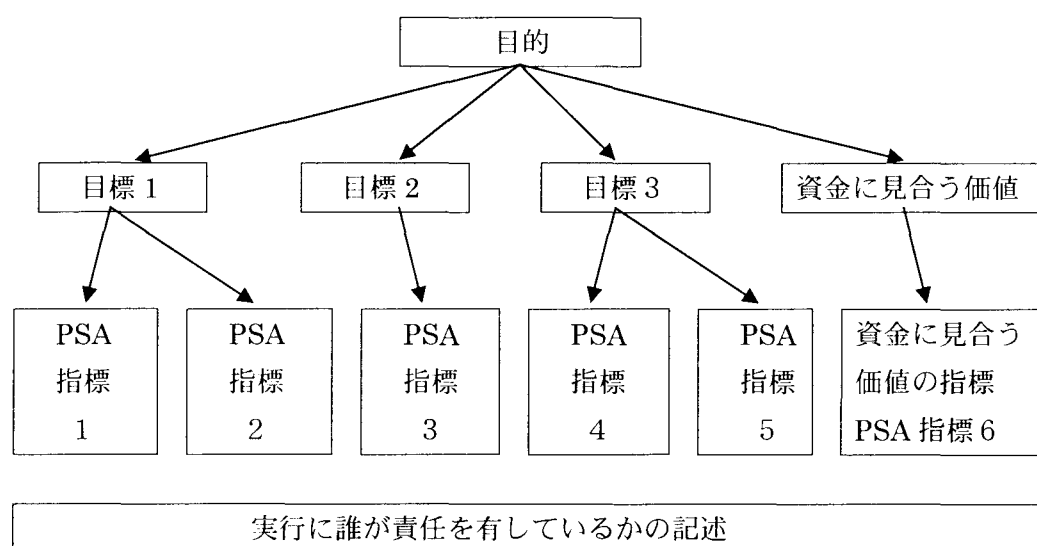
図1 PSA から詳細な業務計画までの体系



(注) 地方当局 ; Local Authorities
非省公共体 ; Non Departmental Public Bodies

5 各省の公共サービス協定は、単一の目的（Aim）、省の将来展望を述べたいくつかの目標（Objectives）、そして各目標のアウトカムに焦点をあてた、将来展望を業績と進歩を計り得る特定の測定基準に仕立てられた業績測定法と指標（Performance Measure and Target）によって組み立てられている。各 PSA は、「資金に見合った価値（Value For Money）」指標を含んでおり、それはインプットをアウトプットに結びつける測定法を用意している。PSA は、他の閣僚とアカウンタビリティーを共管する指標の詳細を含んだ、PSA の実行に責任を持つ閣僚を詳細に述べるアカウンタビリティーの記述で終結する。図 2 は、PSA の基本的な構造を示している。

図 2 PSA の構造



1つの例として、教育・雇用省（Department for Education and Employment）の一連の目的（Aim）、目標（Objectives）および指標（Target）をとりあげてみよう。

「目的（Aim）」は、教育、訓練、仕事を通じて全ての人にチャンスを与え、その潜在能力をフルに実現させ、これにより、全てがフェアな社会と競争的な市場を建設することである。

「目標（Objectives）」は、全ての若い人々が、16歳に達したときには、急速に移り変わる世界の中で、生涯にわたる学習、仕事、市民性にとってのしっかりした基盤を彼等に与えるであろう、技術、姿勢、個人的な資質を持っていることを確保することである。

「指標（Target）」は、英語と数学を含む、5あるいはそれ以上の中等教育修了一般試験（General Certificate of Secondary Education ; GCSE）でA～G（ないしこれと同等）レベルを獲得する生徒の割合を増やすことである。2004年までに、16歳の若者の92%をこの基準に到達させるべきである。

6 2000年7月に公表された「PSA」は、2001年4月から2004年3月までの実際の支出計画の期間に適用され、可能なところでは指標（Target）の最終期日は期間内であるが、より長い期間のものも少なくない（例えば、殺人事件による死者の数を減らすことは2010年まで、農村地区の小鳥の数の長期にわたる減少傾向を逆転させることは2020年まで）。全体で指標（Target）は160あり、このうち28は複数以上の省によって共管されているので1つ以上のPSAのように見えている。その例の1つが社会保障省（Department of Social Security；現在は労働・住宅省（Department for Works and Pensions））とHMTが共管している指標（Target）で、それは子供の貧困の絶滅に向けて実質的に進展するために設けられたものであり、2004年までに少なくとも4分の1の貧困の中にいる子供達の数を減らすことになっている。

7 18の主な政府の省のためにPSAがあるが、それに加えて5つの省をまたがる政策分野のPSAがあり、そこでは、その分野における政府の目標（Objectives）の実行のために適切な全ての省の指標（Target）が一緒に単一の協定として描かれている。省をまたがるPSAは、次のような連携して行われる省あるいは庁をまたがる業務にとって、役に立つツールとなりうるであろう。

- ・ 関連する多くのアウトカムの実行にいくつかの省が含まれているもの
- ・ 政府の主要目標にとって非常に大事な業務
- ・ 実行が、地方レベルだけでなく国際的な共同作業の重要な要素に依存しているもの
- ・ 指標（Target）だけでなく目標（Objectives）を共管することをかみ合わせるために役に立つとき

省をまたがるPSAを持つ5つの政策分野は、確かなスタート（Sure Start；0歳から3歳までの貧困家庭の子供達のためのプログラム）、労働の福祉（若者、長期にわたる失業者、貧困グループのために雇用機会を準備するプログラム）、犯罪裁判制度（Criminal Justice System）、対非合法麻薬運動（Action Against Illegal Drugs）、そして地方政府（Local Government）である。

ボックス 1 省をまたがる政策分野の PSA；対非合法麻薬運動

目的 (Aim)

健康的で、安心な社会を創造する。麻薬の誤用を原因とする危害から徐々に開放する。

目標 (Objectives) と業績指標 (Performance Target)

目標 (Objectives) I； 麻薬の誤用と戦っている若い人達を、彼等の潜在能力を社会においてフルに発揮させるために援助する。

指標 (Target) 1； 2005 年までに 25 歳以下のクラス A の麻薬を使用する人々の割合を 25%減らす (2008 年までには 50%) (内務省 PSA に同じ)

目標 (Objectives) II； 我々の共同社会を麻薬関連の反社会性と犯罪行為から保護する。

指標 (Target) 2； 2005 年までに麻薬濫用犯罪者の再犯罪のレベルを 25%減らす (2008 年までには 50%) (内務省 PSA に同じ)

目標 (Objectives) III； 麻薬問題に苦しんでいる人達を克服させ、健康で犯罪のない生活を可能にする。

指標 (Target) 3； 2004 年までに麻薬取扱いプログラムに参加する問題のある麻薬濫用者を 55%増加させる (2005 年まで 66%, 2008 年までに 100%) (保健省 PSA に同じ)

目標 (Objectives) IV； 街頭での麻薬の入手可能性をなくする。

指標 (Target) 4； 2005 年までにクラス A の麻薬の入手可能性を 25%減らす (2008 年までには 50%) (税関の PSA に同じ)

実行に誰が責任を担っているか

この PSA は、内閣府大臣との連携のもとに、保健担当国務大臣、教育・雇用担当国務大臣、内務大臣、大蔵省主計長官の主導による非合法麻薬に対する政府の活動に適用される。内閣の職員を代表して、内務大臣が、保健担当国務大臣、教育・雇用担当国務大臣のサポートのもとに、指標 (Target) 1 を主導する。内務省の主要な貢献は、麻薬防止相談サービスの効果的な運営と麻薬活動チームのサポートを通じて行われる。内務大臣はまた、指標 (Target) 2 の実行に責任を担う。保健担当国務大臣は、指標 (Target) 3 の実行に主たる責任を担う。大蔵省主計長官は、内務大臣のサポートのもとに指標 (Target) 4 の実行に主たる責任を担う。スコットランド、ウェールズ、北アイルランドにおける反麻薬運動は、これらの委任管理機関の責任である。

8 各 PSA には、「技術ノート (Technical Notes)」がその省のウェブサイトで公表されており、そこでは、どのように各指標 (Target) が計測されるかが詳細に述べられている。データの所在、基本のライン、あいまいな言葉についての定義、有効性を失わない範囲でのデータの調整の詳細も含まれている。

ボックス 2 PSA 指標と連結する技術ノート — 致命的な病気による死亡

PSA 指標

2010 年までに主たる死亡原因による致死率を実質的に減らす

- ・ 75 歳以下の人達における心臓病からの死亡を少なくとも 40%
- ・ 75 歳以下の人達におけるガンからの死亡を少なくとも 20%
- ・ 自殺と原因不明の負傷による死亡を少なくとも 20%

この指標 (Target) の実行の鍵は、冠状動脈性心臓病の国家的サービスの枠組みとメンタルヘルスと国家的ガン対策の実施である。

技術ノート

指標年次 3 つの指標 (Target) 全て 2010 年 (12 月 31 日)

基準年次 1995, 1996, 1997 の 3 年間の割合を標準化したヨーロッパ人の年齢の平均

情報源 国際統計事務局 (Office for National Statistics ; ONS) の死亡届による死亡統計。死亡率は、人口 (世界保健機構によって定義されたヨーロッパの標準人口を用いている) の年齢構成における変化を考慮して標準化した年齢である。

冠状動脈性心臓病, 脳卒中および関連する状況 ; 全ての循環器の病気を含む

国際疾病分類 (International Classification of Diseases ; ICD 9 巻

390~459. 年齢層 ; 75 歳以下。減少指標 ; 2010 年まで少なくとも 40%

ガン ; 全ての悪性腫瘍

ICD 9 巻 140~208. 年齢層 ; 75 歳以下。減少指標 ; 2010 年まで少なくとも 20%

自殺 ; 自殺と原因不明の負傷

ICD 9 巻 E950~959, E980~989 (E988.8 を除く)。年齢層 ; 全て。

減少指標 ; 2010 年まで少なくとも 20%

出典 ; OHN 白書

(2) サービス実行協定 (Service Delivery Agreement ; SDA)

9 政府の各省のサービス実行協定 (Service Delivery Agreement ; SDA) は、2000 年秋、アウトカムに焦点をあてた 2000 年 PSA をより詳細にわたってサポートするために初めて公表された。SDA は、各省のウェブサイトで全文が公表されており、要約は、白書で公表されている (* 5)。SDA の最初の部門 (鍵となる結果の実行) は、その省がどうやって PSA 指標 (Target) を実行しようとしているかを述べている。これは、PSA にセットされているアウトカム指標 (Target) を実行するのに必要な鍵となるアウトプット指標やプロセス指標を含んでいる。SDA はまた、PSA の中で特定されているアウトカムの実行に影響を及ぼすであろう要素でその省の管轄の外にあるものの詳細を含んでいる場合もある。

* 5 「歳出見直し 2000 ; サービス実行協定 2001~2004 ガイド」 2000 年 11 月。

www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/sda/index.html

ボックス 3 PSA 指標と関連する実行に関する SDA ノート — 犯罪裁判制度

PSA 指標 2002 年までに、犯罪裁判制度において犠牲者と証人の扱いに対する満足度を 5 % 改善し、少なくともその後はその業績レベルを維持する。	SDA ; 実行するために我々は ・ 治安法廷における、少数民族の犠牲者や証人を含む、犠牲者や証人のためのサポートサービスの実施・・・2001 年 3 月までに 40 % の適用率 ・ 弱い、脅迫されている証人のサポート手段を講じつつ、法廷の判決の執行計画の大部分の実施・・・2002 年春まで ・ 犠牲者憲章を見直し、訴訟手続中の犠牲者の役割に対するコンサルテーションを完全実施・・・2001 年 7 月まで
---	--

10 SDA の残っている部分は、次の 3 年間に各省が、その効率性や業績を近代化ないし改善するために、行おうとしていることの絵を準備することである。それは、EFQM 最高モデルのような、異なる作業ユニットを横断するベンチマークを作り、公共サービスの消費者に焦点をあて、社会の全てのグループの必要性に応える政策とサービスを確かなものとし、サービスをインターネットで利用できるようにし、政策決定を改善する、運営ツールの全行程を用いることを含んでいる。

11 PSA が公表されないような多くの小規模の政府の部局のために、SDA は、それらの省の鍵となる（可能なところではアウトカムに焦点をあてた）業績目標と、それらがどのように成し遂げられるべきかの両方を、述べているのが常である。

12 小規模の部局のための SDA の例として、食品基準庁（FSA）のアウトカム指標があげられる。FSA の第一の指標は、国内の食品の安全と基準の設定に対する国民の信頼を相当程度改善することである。第二の指標は、次の 5 年間で 20% の食物由来の病気を減らすことである。これには、2004～5 年度の末までに少なくとも 50% の小売業における英国産にわたりのサルモネラ菌のレベルを下げるが含まれている。

（３）ビジネスプランのモデル

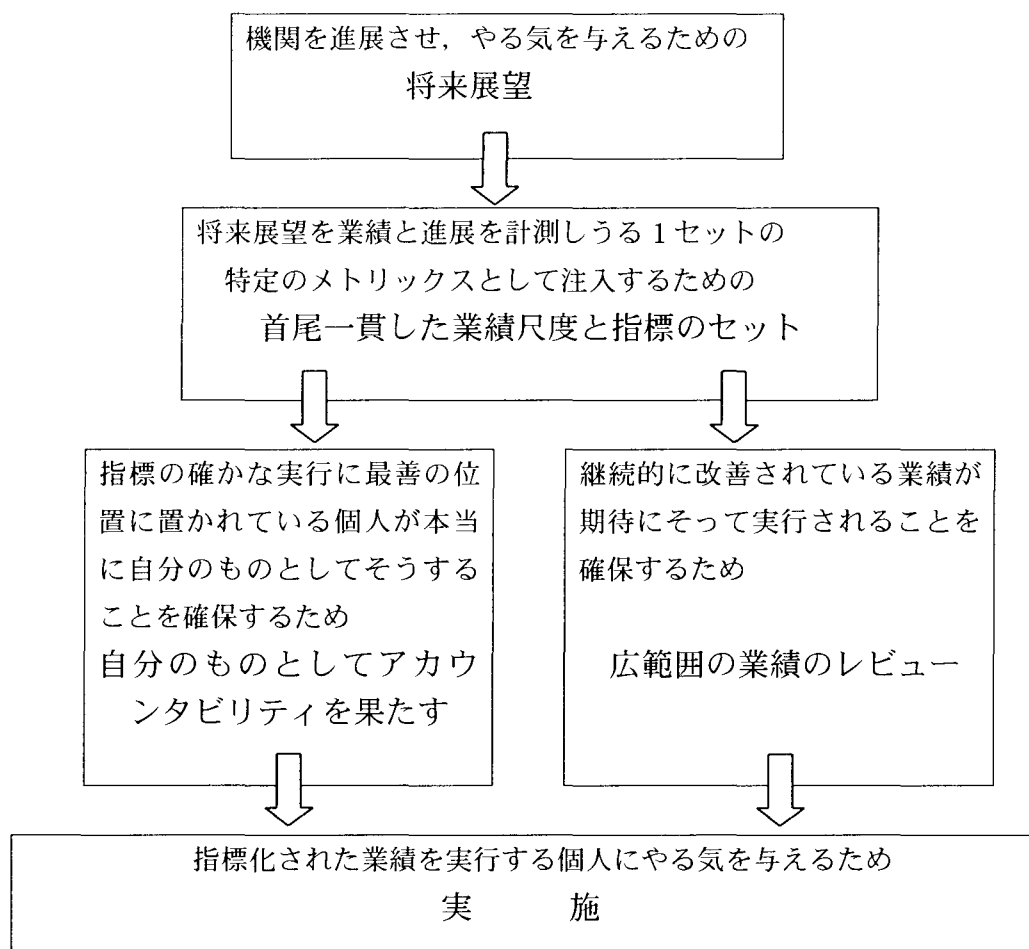
13 PSA が業績を向上させるためには、政府内のビジネスプランの出発点を定めておかななくてはならない。図 1 は、いかに PSA が機関中に普及されるべきか、そしてサービスを実施する庁、非省公共団体、ローカルオーソリティの指標に結び付けられるべきかを示している。図 3 は、各省に推奨されるべきビジネスプランのモデルを示している。

14 図 3 のモデルは、将来展望を確立することの重要性を示している。将来展望は PSA の目的によって確立され、それは、PSA のアウトカムに焦点をあてた目標として打ち立てられた後、図 1 の中で示されているように個人にまで投げかけられ、首尾一貫した尺度と指標のセットの中にちりばめられる。省は、（担当者が）指標を自分のものとしてアカウントビリティを果たすことを確立し、よいパフォーマンスに対し十分な報酬システムを実施する、正確な業績レビューのためのシステムを提供するべきである。

地方自治体 (Local Government)

15 地方自治体は、政府支出全体の約 4 分の 1 に責任がある。新しい「ベストバリュー」業績管理システムが、2000 年 4 月に、地方自治体をまたがって導入された。これは、local authority のサービスや機能について、経済性、有効性および効率性の面において継続的な改善を達成することを求めるものである。広範囲にわたる業績尺度と指標のセットは、この改善が測定され、達成される枠組みを提供する。与えられた活動の各々については、目的 (Aim) がサービス実施の重要な次元をすべて補足する。ローカル・サービスをレビューするプログラムは、外部によるレビューで、最良の事例は独立した例となり、重大なサービスの失敗の場合には中央政府による行政干渉の引き金となる。

図3 ビジネスプランのモデル



出典；公共サービス生産力パネル

「公共サービス生産力パネル；挑戦への直面 … 公共サービス生産力パネルによる
合同報告」2000年8月。www.hm-treasury.gov.uk/pspp/studies.html

16 オペレーションの最初の年は、「ベストバリュー」業績指数は、アウトカムよりはむしろインプットやアウトプットを個別に計測する方向へ傾いていた。しかし、時間を超えて指数を洗練し、実際のアウトカムを計測する方向へ向かう、という意図は明瞭である。監査委員会は、アウトカムに高いレベルで焦点が当たることを期待して、地方自治体のための業績指数をセットするのを中止している。調査研究もまた、アウトカムをリソースの使用に結びつける、いかによいコストの有効性尺度を構築するか、へ向けて進行中である。

17 さらにステップは、中央政府および個々の local authority の間で、地方における公共サービス協定(Local Public Service Agreement ; 以下「ローカル PSA」という)に導かれて、全国指標と地方における実行の間のリンクを強めるために取られている。

18 ローカル PSA の目的は、全国 PSA の指標および地方の優先事項を反映する 12 程度の重要なアウトカム指標からなるパッケージに同意することである。それらが次の 3 年間でよく実行できたら、local authority は、財政的利益やら、自治権の増大（より大きな裁量と自由）やらによって報いられるであろう。したがってローカル PSA は、業績を改善する誘因を供給し、他の地方パートナーとの緊密な協働を求める横断的な指標を含むアウトカムにあてられる焦点を鋭くするであろう。

19. 2001-02 年にパイロットとして実施した 20 の local authority に続き、2002 年からローカル PSA は、150 の上部段階の local authority すべてにおいて展開されていくであろう。

政府の庁 (Government Agencies)

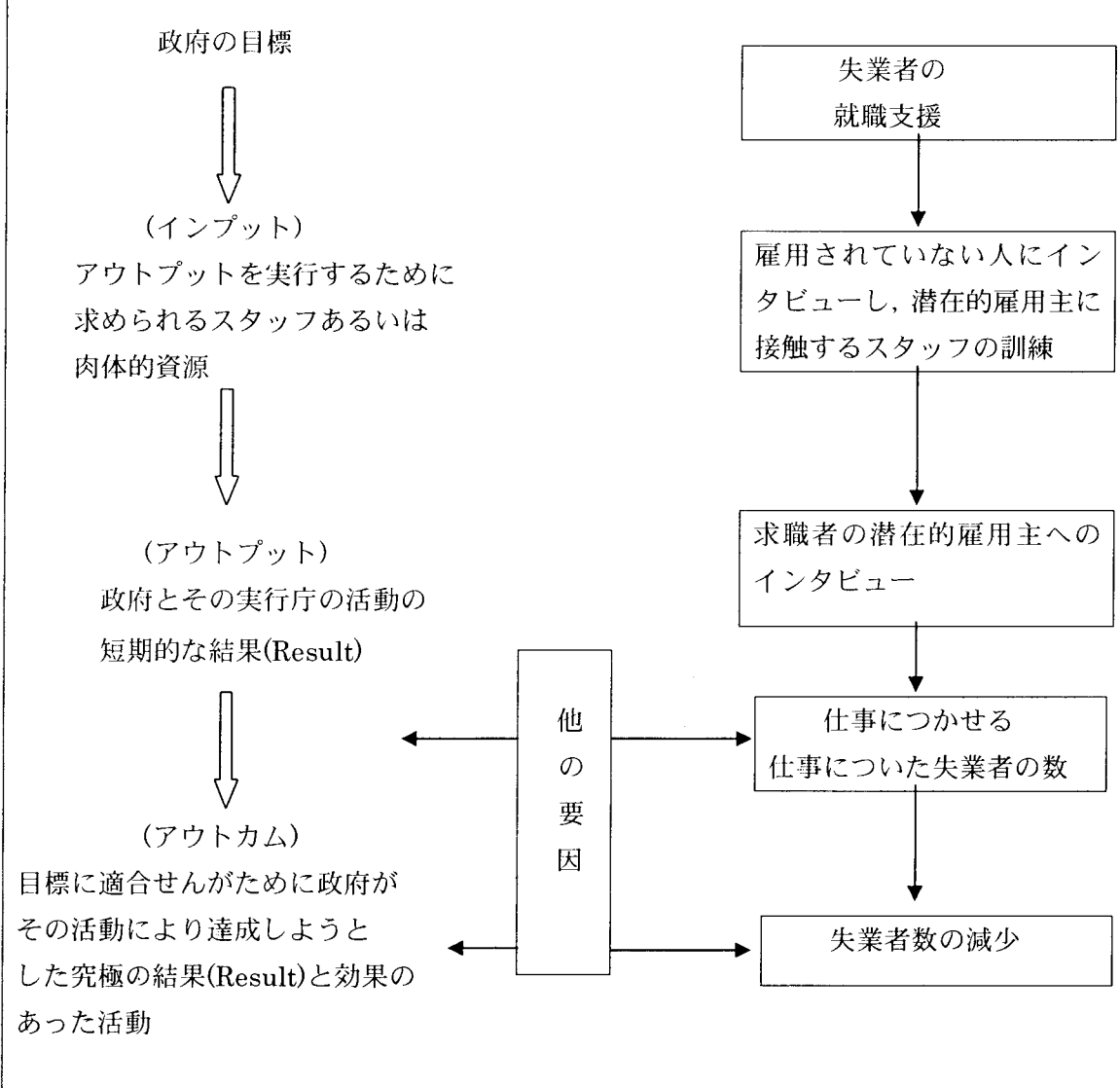
20 1980年代に出された「ネクスト・ステップ」イニシアチブに従い、現在では、136の実行庁 (Executive Agency) があり、それらは、公務員のおよそ75%を雇用し、国民に政府のサービスを実行する重要な役割を担っている。したがって、PSAで述べられている目標および指標の達成は、Agencyの優先事項が政府の各省庁の優先事項と一列に並んでいることを必要とし、また、Agencyの業績指標はPSA指標の実行と首尾一貫していることを必要としている。

21 Agencyは、歴史的に、プロセスとアウトプット尺度の実績評価 (performance measurement) に焦点をあててきた(「1999年・実行庁 (Executive Agency) 白書」参照)が、省レベルで (アウトプットやプロセスではなく) アウトカムに焦点をあてることに向きが変わったことは、Agencyの業績報告の中に反映され始めている。1つの挑戦 (Challenge) は、明瞭なアウトカムをAgencyそのもののために明瞭に表現できるように、より広い政策目標へ向けての各Agencyのそれぞれの貢献をはっきりと定義することである。Agencyの多くは、自分達の活動の短期的な結果 (Result) と政府が達成しようとしたアウトカムの間のギャップを橋渡しする計測可能なアウトプットを定義することに成功してきた。次ページに示したボックス 4 は、Agencyの尺度とPSAの間の連携を説明する1つの例を含んでいる。

ボックス4 インプット、アウトプット、アウトカムの関係

下のイラストは、英国政府のインプット、アウトプット、アウトカムの定義とそれらの相互関係である。「雇用サービス」の失業者を職につかせるための主たる支援活動の例を示している。

Agency の業績を報告するための重要な尺度は、失業者が職についた数である。



出典；会計検査院，実行庁と非省公共団体における優良事例の報告，2000 年ロンドン

アウトカム最終目的をセットするプロセス

22 PSAは、政府と国民との間の協定で、協定の中でセットされた目標を実行する省をひきいる大臣の責任を意味する。指標をセットするプロセスは、この政治的なアカウンタビ

リティを反映している。最終的なPSAは、責任のある大臣と大蔵大臣によって同意され、内閣および首相官邸の委員会と議論されてきた。

23. HMT の職員は、PSA 草案を見て改良を示唆するために、「ピアレビュー（仲間による見直し）」のプロセスを実施した。

24. PSAの指標を作るプロセスは、省によって、また指標によって様々である。一般的に各省は、指標の様式化、測定法およびレベルについてサービス・プロバイダーと相談する。このことは、ハイ・レベルのアウトカム指標を現場の作業指標と置き換えることを可能にする。

25. 白書は、議会に対し、PSAのフルセットを提示して公表される。議会の特別委員会は、PSAを省の大臣と職員の議論に活用する。

26. HMT は、PSA の草案作成と、アウトカム指標の設定のためのガイダンスを作成している。下のボックス 5 は、PSA の草案作成についてのガイダンスの重要な部分の要約を含んでいる。それには、アウトカムを目標とするという困難をどう扱うかについてのアドバイスも含まれている。

ボックス 5 正しい指標をセットする

…いかに指標をセットするかのアドバイスの要約

- ・ PSAは、簡潔であるべきである；2～3 ページ程度
- ・ PSAは、省の目的（Aim）、目標（Objective）、責任の所在、資金に見合う価値の指標を含んでいなければならない。
- ・ PSAの指標の範囲は、政府の優先順位や省の目標の展望を反映していなければならない。各指標は特定の目標に関連し、全ての目標は指標を持っていなければならない。指標が1つ以上の目標の実行に関連するところでは、このことが述べられなければならない。
- ・ 指標は、通常、アウトカムに焦点があたったものでなければならない。それは、SMART（特定される（Specific）、計測可能な（Measurable）、達成可能な（Achievable）、適切な（Relevant）、時間制限がある（Timed））でなければならない。
- ・ 資金に見合う価値指標は、可能などころでは、インプットがアウトカムに適合しているべきである。すなわち、生産性の本当の向上を補足するべきである。
- ・ 指標は、国民にたやすく理解されるものでなくてはならない。技術的すぎてはならず、また、専門用語は使わない。

- ・ 指標は、実行可能（作業レベルに投げかけられるもの）でなくてはならない。（PSA指標は、作業指標と考えられてはならないが、作業レベルとの関連は明瞭でなければならない）
- ・ 指標は、適合するかどうかを外部要因が左右するところに適合するべきである。しかしながら、これらの外部要因はSDAの中で概説されるべきである。
- ・ 指標は、それを実行する人のものとされるべきである。それは、可能な場合には、彼等がデザインする人たちの中に含まれるべきである、ということの意味する。
- ・ 安易な選択肢は、もし結果（Result）が、指標が望ましい政策アウトカムに焦点をあてていないものであるならば、指標を定めるときにとるべきではない。例えば、サービスの質は、しばしば、量よりもずっと計測が困難であるが、消費者アンケート等の使用により計測が可能になる。

国家資金にアウトカム最終結果を関連づける

27. 2000年の歳出見直しでは、国家資金が次の3年間(2001-2004)に割り当てられ、また同時に、各省がこれらの国家資金に見合うことを期待されているアウトカムを定めたPSAが同意された。予算と指標に関する決定は、互いに不可分で、同じ内閣委員会によって審査される。したがってアウトカム尺度についての交渉は、予算を編成するプロセスの一部である。
28. 内閣委員会の議論に情報を与えるため、各省は、要求している追加資金が充当されるであろうアウトカムにおけるアウトプットあるいは改革についての情報を提供するように要請される。
29. 新しい支出計画と新しいPSAを発表する白書は、同一予算発表の一部として公表される。
30. 国家資金の収支計算と予算編成を導入することの一部分として、国家資金とPSAにセットされた目標の間の結びつきを述べるであろう新しい収支計算の部分が存在するだろう。

リスクの識別および管理

31. アウトカムに注目するリスクの1つは、省のコントロールの外側にある要因のインパクトを分離することが困難なことである。各省は、「サービス実行協定」の中のこれらの要因を詳述し、公表されたアウトカムの結果の背景を提供するよう奨励されている。

32. 指標の実行に伴うリスクの一つは、定期的なモニタリング・プロセスの一部と見なされることである。省担当大臣あるいは省をまたがるPSA責任大臣は、公共支出に関する内閣委員会（小さな省についてはサブ委員会）の前に呼び出され、それまでの彼等の業績、実行するためのリスクやそのリスクを管理するためのアクションプランについて状況を説明することが求められる。これらの会議は1年に2度行われることが計画されており、事務レベルではもっと多くの定例会議が行われる。これらの議論は、公表されない。

モニタリングと報告

33. HMTは、四半期に一度、指標の進捗状況について情報を集め、内閣委員会にそれを提示する。各省は、毎年、春に出される省の年次報告の中で、指標に対する毎年の進捗状況報告を公にする。HMTは、インターネットにおいて、より定期的に進捗状況報告を公にすることを計画している。

34. PSAの各指標は、HMTによって四半期に1回モニターされる。新しい情報が利用可能な頻度は、その基礎となる計測方法およびデータによる …… インフレーションに関するデータは、毎月利用可能なので四半期ごとに変化を更新できるが、入学試験結果は年に一度しか利用可能ではなく、毎年の第4・四半期にのみ更新可能である。

35. 指標に対する進捗状況は、次の予算周期における国家資金に関する決定に、よってたつ基盤を提供する。

政策評価 (Policy Evaluation)

36. 各ステップは、既存の提案されている政策 (Policy) や計画 (Programme) のアウトカムに及ぼす効果についての私たちの知識を改善するために取られている。

37. 出発点としてHMTは、各省各々のPSAの目標の実行を支える証拠 (Evidence) ベースの評価 (Assessment) というかたちで、各省とかがわっている。評価 (Assessment) は、踏み石 …… (もし政策が、証拠ベースで多少外れていることが判明した場合には) よりよい政策への軌道修正、もっとありそうなのはよりよい分析、水先案内、証拠 (Evidence) のギャップを補い中期的には政策を改善するリサーチ (訳者注；事前の総合評価) や (事後の) 評価のプログラム ……である。

38. 下のボックス6は、, 証拠 (Evidence) ベースのギャップを見つけるために各省が使用するであろうフレームワークの要約を含んでいる。

ボックス6 指標に関連するエビデンスの評価

以下は、各省が、個々のPSAの目標に見合って、しかるべき個所にしかるべき政策を持っているかどうかを評価（assess）するために必要とされる分析、情報提供や計量計算を行うことを決定するための5つのステップのフレームワークの要約である。

ステップ1、省の目的、目標、指標と政策の間の結びつきを明瞭に示している仕組みを活用して、目標と指標のコンビネーションのどれが評価（Assess）されるべきかを決定する。さらに、関連する政策やまた適切なところでは政策に振り向けられる国家資金を取り上げる。政策の制約について政策の中心人物（Policy Leads）やステークホルダーの意見を求めるとともに、評価の間に生じた問題について議論するために参考委員会（Reference Panel；外部のエキスパートを含む）を設立する。

ステップ2 情報を集める。その中には、関連する領域に関係のある事実の全体像を様式化して描くための重要なデータが含まれる。目標に影響を与える要因を説明するために概念的なフレームワークを作成し、インパクトを持ちうる十分な政策手段の範囲を特定する。

ステップ3 目標と政策の間の関係についての既存の証拠を集める（例えば、以前に行われた政策評価（Policy Evaluation）、政策オプションの事前評価、学術的な文書、シンクタンクの報告）。（ステップ2および3から、ステップ1へのフィードバック）。

ステップ4 現在の省における調査と学術的な調査の妥当性を評価（Assess）し、もっとやらなくてはならないことを特定する。

ステップ5 目標に見合った必要性、調査が外部であるべきか内部であるべきか、また公表することに制約があるかどうか、を考慮に入れて、全体設計を調査する。

スタートからレビューのプロセスは、政策決定へのインパクトを最大限にするよう、例えば次により、設計されなくてはならない。

- ・正しい技術および能力を確保する
- ・プロジェクトの目標のための政策推奨を確保する
- ・調査が重大な政治的な問題（例えば勝者および敗者）に取り組むことを確保する
- ・評価（Assessment）および結果として生じる調査の双方の結果を公表し流布する

出典；大蔵省

結論

- 39 PSA、およびPSAに含まれるアウトカムに焦点を置いた業績指標は、英国における歳出見直しのプロセスの不可欠な一部である。我々の見解では、1998年の包括的歳出見直し期間中にこれらを導入したことは、政府の公共サービスの質の改善の推進に重要な一里塚を記した。3年単位とされた公共歳出計画は、初めて、各省の歳出計画の中の特定の計測可能な指標に見合う各省の公約と結び付いた。各省は、公共サービスにおける基準を押し上げるための本当のイニシアティブを与えられ、また、国民は、その業績を判定する機会を与えられた。政策のアウトカムにあてられたより大きな焦点は、2000年の歳出見直しにおいて、PSA指標の総数の縮小と、ほとんどがアウトカムである指標に向けて重要な方向転換をしたことをもって、達成された。各省が、どのように政策のアウトカムを実行するかについての詳細のほとんどは、歳出見直し2000においては、PSAから新サービス実行協定に移し替えられた。もしPSAが公共サービスの公約についての「What」という質問に答えるなら、SDAは「How」という質問に答えようとしている。「技術ノート」もまた、導入され、どのように各省のPSA指標に対する業績が計測されるべきか、の詳細が示されている。「技術ノート」は、国民に、「Performance Measurement」が適切に取り組まれている、ことを確信ならしめている。
40. 英国のアウトカムに焦点を置いたマネージメントは、我々が経験から教訓を学ぶにつれて、発展し続けている。例えば、歳出見直し2000における「技術ノート」の導入は、「Performance Measurement」が外部的に有効である背景にある基礎的なデータ・システムの地位を保証する問題に光をあてている。高い割合でこれらのシステムは、例えば「全国統計」のステータスを持っている尺度として、既に、高い水準で有効性を満たしている。しかしながら、改良の余地はある。HMTがリードするワーキンググループのひとつでは、現在、弱点がある場合に、どのようにして、より大きな外部的に有効である構成要素を導入できるかを検証している。さらに我々は、高いレベルの指標を現場でこれらのアウトカムを達成するために求められているアクションの中に移し変える基礎的な業務にもっと焦点をあてることにより、SDAを改善する方法を検証している。そしてさらに我々は、システムが過度に官僚的でなく、また面倒ではないことが確保されることを切望しているし、(PSAを持っていないような)いくつかの小さな省がSDAの管理上の負担を全く免除されるべきか否か、の問題について検証を行っている。
41. 豊かさが増加すると、人々の期待も増加する傾向があり、個人的に提供されたものであれ公共部門によるものであれ、貧弱なサービスにそれほど寛容ではなくなる。この現実、新しい世紀のスタートにあたって、世界中の政府に対し挑戦状を投げかけている。英国の政府は、公共サービスに特定の計測し得る改善を行い、これらの改善が「資金に

見合う価値」に適合していることを確保することに焦点をあてることによって、この挑戦に応えてきた。このことは、公共サービスの委任、マネージ、実行における変化に対応し論証するための議題の主要部分を構成する。議題は、2003～2006 年の政府の歳出計画とともに 2002 年 7 月に公表される改訂 PSA によって、明らかにされ、再び焦点をあてられるであろう。

文献, ホームページ, 研究

42. 読者にとって有用な参考文献は多い。そのうちのいくつかは、これまでの脚注にあるものの、読者の便宜のため再掲する。

“Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability – Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002” 1998年11月および1999年3月の補足

www.hm-treasury.gov.uk/pub/html/psa/csrpsa.pdf

www.hm-treasury.gov.uk/pdf/1999/psa99.pdf. で利用可能。

“Spending Review 2000: Public Service Agreements 2001-2004” 2000年7月.
www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/psa/index.html.

“Spending Review 2000: Service Delivery Agreements 2001-2004: A Guide”
November 2000年11月 www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/sda/index.html. で利用可能。
各省のSDAへのリンクも含まれている。

PSA2001-2004の「技術ノート」は、各省のウェブサイトで利用可能。
インデックスは、www.hm-treasury.gov.uk/sr2000/psa/technote.html.

“Good Practice in Performance Reporting in executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies”, 9 March 2000年3月 9 日.
www.nao.gov.uk/publications/nao_reports/index.htm. で利用可能。

“Aiming to Improve: The Principles of Performance Measurement”, 2000年6月.
www.audit-commission.gov.uk/ac2/PIfirst.htm. で利用可能。

“On Target: The Practice of Performance Indicators”, June 2000年6月. Available at
www.audit-commission.gov.uk/ac2/PIfirst.htm. で利用可能。

付録・用語

43. 下記に示されているのは、英国のこのエリアで一般的に使用されている定義である。これらの定義は、他の重要な中央の省や監査機関と一緒にHMTが文書化した「業績情報フレームワーク（Performance Information Framework）」のドラフトから手に入れることができる。この定義は、まだ最終的なものではない。

目的（Aim）； 全ての目標を要約したもの。目的は、各機関がめざしている望ましい未来を包含する未来像を声明している。

経済性（Economy）； 入力されているインプットのコストに関係する。経済性の尺度は、必要なインプットを得るために支払われた対価が適正であったかどうか示すために使用することができる。

効率性（Efficiency）； 効率性は、インプットとアウトプットの間係を表わす。効率性は、インプットに対するアウトプットの比率である。

有効性（Effectiveness）； アウトプットが、期待されるアウトカムを達成する程度。有効性の尺度は、行われた行政活動とアウトカムの関係の強さと関係する。

コストの有効性 / 資金に見合った価値（Cost effectiveness / Value for Money）； 費やされた国家資金と達成されたアウトカムの関係。コストの有効性の尺度は、行政活動のコストがいかによく望ましいアウトカムに移し替えられたかに光をあてる。コストの有効性を測定することは、どの行政活動の組み合わせが、最も低いコストで望ましいアウトカムを最もよく達成できたか、を示すことができる。理想的には、コストの有効性の尺度は、明白に定義されたアウトカムに対する十分な経済原価に適用される。

インプット（Inputs）； アウトプットの生産物と行政活動に寄与する国家資金。インプットは、一般に労働、物理的な資源、管理上のサービスおよびITシステムのようなものを含んでいる。

目標（Objectives）； 目標は、中長期にわたって追求される重要な最終目標（Goal）を簡潔に声明したものである。目標は、意図した戦略の重要な構成要素を反映している。

アウトカムOutcome)； アウトカムは、政府の活動による、社会へのインパクト、あるいは帰結（Consequence）である。アウトカムは、意図した、あるいは意図しない政府の活動の結果（Result）を反映し、政府の行政活動に理論的根拠を与える。国民の健康状態の改善は、アウトカムの例である。

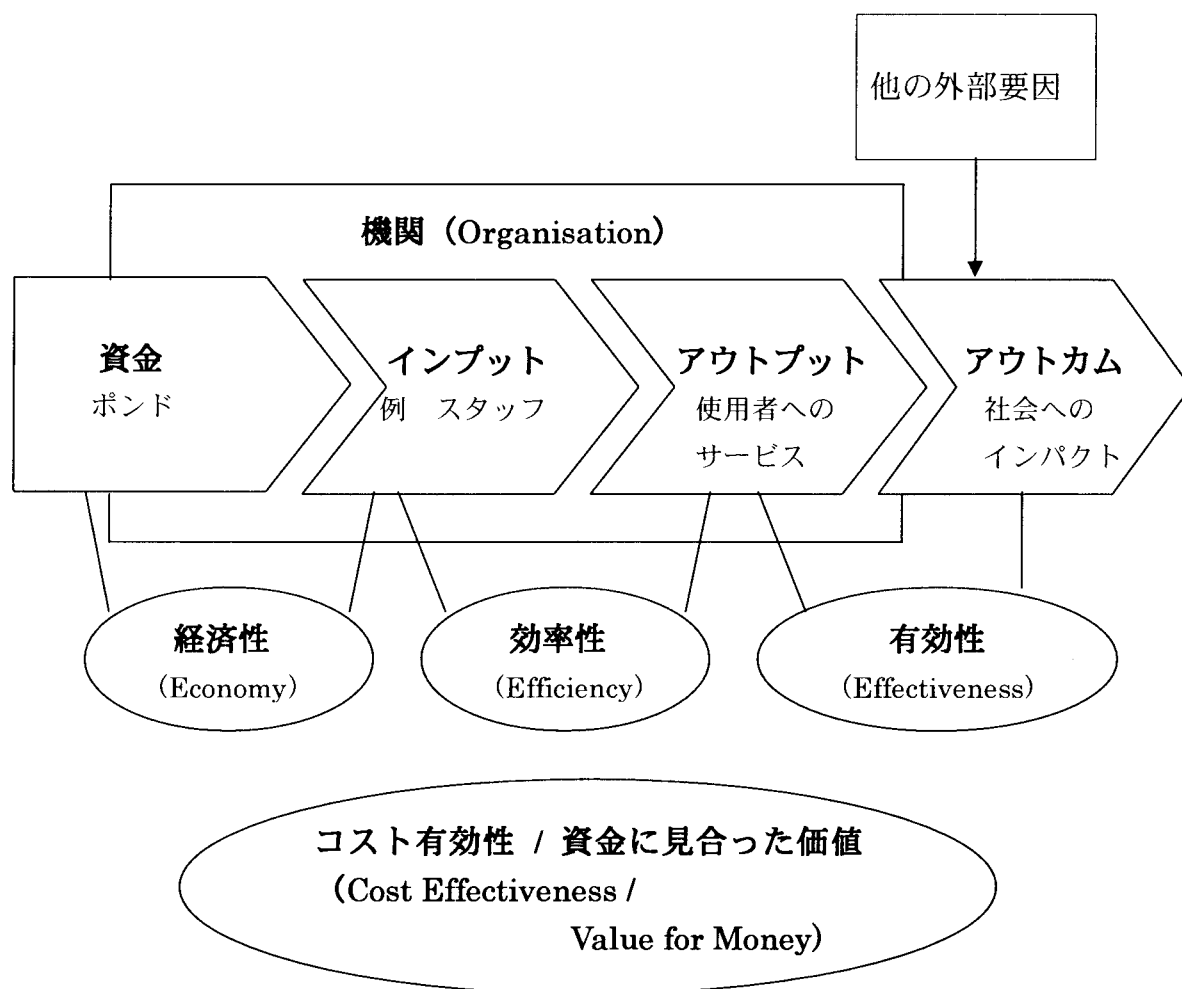
アウトプット（Output）； アウトプットは、機関によって作られた物品、ないしサービスである。アウトプットは、（通常、個人的なものであれ集団的なものであれ）外部の集団に対して実行され、国民と政府の間の日々の相互作用の大部分からなる。アウトプットは、許可書の発行、調査、利益供与申込書の審査、政府によるアドバイスの提供のようなものを含んでいる。

業績測定（*Performance measures*）； 業績測定は、業績が健全な規模であることを説明しうる基礎あるいは手段を確立する。アカウンタビリティとマネジメントの目的のため、業績測定は業績基準や業績指標ともまた組み合わされている。

業績基準（*Performance standard*）； 与えられた期待されている業績のレベル、または達成されうるもしくは維持されうる受け入れ可能な最小限の業績のレベル、を達成すること。

業績指標（*Performance targets*）； 業績指標は、適切な業績に対する特別の活動に対して期待される業績のレベルを意味している。上記の例を使って説明すると、適切な業績指標は、一定期間内に継続して5%ずつ削減するといったような、量的指標になるかもしれない。そのような指標は、「SMART基準」と首尾一貫しているべきである。

下の説明図は、国家資金、インプット、アウトプットおよびアウトカムを要約している。



第3節 ポリシーリサーチとミルククォータ評価結果の活用

英国・環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs ; DEFRA）の実施するポリシーエバリュエーションの概要、および DEFRA がその最も優れた実施例と推奨するミルククォータに関するポリシーエバリュエーション（第1次評価）の実施状況については、2000 年 3 月、2001 年 9 月にも調査したところである。

その際、英国政府は、その評価結果を EU の共通農業政策（Common Agricultural Policy ; CAP）においてミルククォータの廃止を求めるための主張根拠にしており、評価結果を国際交渉の場でも用いていること等を、当センター政策情報レポート No27 で紹介したところである。

今回、そのミルククォータについて、さらにフランスを含む他の国の研究所と共同して評価を行い（第2次評価）、CAP に対する主張根拠の増強を図ったとのことなので、2002 年 11 月 7 日にこのリサーチの委託者の DEFRA ミルク等ディビジョンの責任者である Bob Young 氏を、また 8 日に受託者で、このリサーチの実質的責任者であるマンチェスター大学 David Colman 教授を訪問して、その意義等について調査した。

なお、この調査研究は、CAP の改革にあたり経済研究共同プログラムを実施するというデンマーク、オランダ、イタリア、スウェーデン、そして英国の農業相が行った合意に続くものである。共同調査研究の対象とされた分野は、ミルククォータを廃止することの経済的影響についての共同分析であり、その目的は 2002/2003 年度中期見直し交渉に情報を提供し、そしてより合理的な道を各国農相が選択することを勧めることである。これに関連して、英国は次の調査に資金を提供することに合意している。

- ・ EU のミルククォータ制度を終らせることにする方法の選択肢
- ・ EU 15 カ国に対する改革の影響、そして拡大 EU に対する影響
- ・ 英国における改革の影響

（リサーチの目的）

（1）CAP のミルククォータ制度についての中間見直しは、現在のところ 2003 年に、現行クォータ制の 2006 年以降における終了を承認することを目的として、EU 委員会レポートに基づいて実施される予定である。この中間見直しの準備にあたり、ミルククォータをなくすことは、正式な英国政府のポリシーであるところから、次のようなコンセプトのもとに、英国政府は、ミルククォータという EU の制度を終了させるための代替的な方策を考案し、そうした代替案の意義を評価することを目的とするリサーチ（第2次評価）を実施することとした。

- ① ミルククォータの廃止時期は多くの中東欧諸国が EU に加盟すると予想される時期と重なると見られるため、本分析では、中東欧諸国の加盟が現行制度に替わって

もたらす特徴の持つ意義と関連づけながら、改革の選択肢について考察する。

- ② 分析は、EU 加盟 15 ヶ国、英国、および中東欧諸国といったいくつかのレベルにおいて行う。
- ③ 英国の供給チェーン全体を対象とした代替的改革シナリオがもたらす成果や、そうしたシナリオが地域に与える影響の分析に特に注意を払う。

なお、分析される改革シナリオは、DEFRA およびその他の英国政府省庁が同意しているものが使われた。

(本リサーチの主なテーマ)

(2) 本リサーチの主なテーマは、次のとおりである。

- ① 各クォータの廃止に伴って、国際価格に到達するのに必要な支持価格 (support prices) がどれだけ引下げられるかについての予測と、余剰乳製品を処分する必要性を最低限に抑えるために必要な価格引下げの段階的实施についての評価。
- ② 調整コストを最小にするための政策変更を段階的に実施するという選択肢、および生産者に調整助成金 (adjustment aid) を支払うという選択肢についての考察。クォータ廃止の予告期間ないし実施期間の変化がそうした政策変更の補償に必要な調整助成金の額にどのように影響するか、についての考察。
また補償助成金 (compensation aid) という代替システムの意義についても考察する。
- ③ 酪農業の近代化、多様化、および再構築の予測される範囲とパターンについての評価を含む、英国全体、およびイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各地域に改革が与える影響についての評価。また、環境、雇用、地域経済に与える影響についても考察する。
- ④ 政策変更をしないという基準シナリオと比較して、また特に EU の拡大化および現在進行中である WTO 交渉に照らして、酪農クォータ改革という選択肢の実行可能性と容認性についての分析の意義について考察する。

このリサーチにおいては、ミルククォータが現行のまま維持された場合と、自由化の程度に応じて 6 つのシナリオが描かれ、その各々について分析・評価が行われた。

今回の評価は、ミルククォータがなくなったらどうなるか、そうなるまでにどうやっていけばいいのか、という将来を見極めたエクササイズであり、これまで実施してきた政策について評価作業を行うポリシーエバリュエーションと対比して、ポリシーリサーチと呼ばれている。

(リサーチ参加国について)

(3) このリサーチは、フランス、ドイツと英国によって行われた。このリサーチに関しても、当然、普通のとりのテンダリング（入札）システムが使われたが、それに手をあげたのが二つの大学であった。そのどちらの大学も単独でやるのは不十分ということで、二つの大学に対して一緒に共同でやることが提案された。このレポートは非常に広い部分をカバーする必要があったので、そうすることによって、いろいろな分野の専門知識を集めることができる、と思われた。

モデル計算に使用したモデルは、いろいろな機関が作ったものが使われた。フランスの INRA（フランス国立農業研究所）の INRA 酪農モデル、新しく入るだろうメンバーの国に対して適用できるドイツのゲッティンゲン大学が開発した ESI モデル、スケールダイナミックに関する英国のマンチェスター大学のマンチェスター酪農モデル、それにインペリアルカレッジ・イン・ワイのものがそれぞれ使用された。これらのモデルを用いた結果は、OECD（経済開発協力機構）や FAPRI（アメリカ・食料農業政策研究所）などが開発したモデルによる結果と比較しても、本質的には矛盾しないものであった。

このリサーチでは、必要な要素のすべてをカバーするために、ほかの国のほかのモデルを数多く使用しなければという必要性があった。当然、それによって、このリサーチの信用度も高まった。

(4) ミルククォータに関しては、EUの中でもいろいろな意見がある。その中に、ミルククォータ廃止に賛成しているデンマーク、スウェーデン、イタリア、英国からなるグループがあり、「カプリ」と呼ばれている。英国でこのリサーチをやろうと決定したとき、たぶん各国によって違ったかたちの出し方になると思われるものの、結論はきっと同じ方向にシフトするだろうから、カプリのほかの国も同じリサーチを同時に進めるべきではないかと考えられた。

このため、ロンドンで2回ほどミーティングをして、こうしたリサーチをやらないかということがカプリグループの国で進められた。スウェーデンとイタリアは実際に行い、デンマークはやらなかった。カプリグループとは全然関係なかったが、オランダやドイツは自分独自のリサーチを行った。

フランスは必ずしもミルククォータの廃止に賛成ではないが、INRA は独立したリサーチ組織であり、その人たちが、たまたまいいモデル、情報を持っていたので、それをこういうかたちで使えたのは非常に意義のあることであった。英国の立場でいけば、フランスの組織がこういった情報を提供してくれたというのは、非常に有意義であった。

(リサーチ結果の公表について)

(5) リサーチ結果が4月に発表されたとき、記者会見を開いて大々的にこれを発表し、ホームページにも載せた。併行してインターナショナルコンファレンスをブリュッセルで開いて、そこでも結果を発表した。それと同時に、デンマーク、スウェーデン、イタリア、オランダ、アイルランド、ドイツも、独自の研究を発表した。したがってこのイベントは非常に成功だったと思われる。またフランス政府に対しても、これに参加して一緒に自分たちの研究を発表してくれないかと言ったが、これは断られた。

(今後について)

(6) 英国政府は、カプリ・グループの国々と、このリサーチの結果を踏まえ、今後 CAP の交渉に取り組んでいくこととなる。

(注) リサーチの結論 (概要)

- ① EU 酪農体制の完全な自由化は、EU15 ケ国全体、および個々のほとんどの加盟国において、牛乳生産および加工のある程度の拡大をもたらすと推定される。
- ② ミルククォータ制の廃止がもたらす利益を完全に獲得するためには、価格下落に対する牛乳生産者への補償は、生産を促進するような形式で実施されるべきではなく、生産とは切り離された形で行われるべきである。
- ③ クォータ制を廃止する EU の酪農政策改革は、実行可能かつ実践的であり、また社会的責任のあるものである。改革に関連するベネフィットは、年間で 23 億ポンドだけコストを上回ると推定される。

調整に伴う、潜在的に相殺効果をもたらす損害や困難は、現行政策の継続を是認するのに十分なものではない。現行政策が継続されれば、酪農家およびその他の酪農部門従事者が、現行政策の廃止とまではいかないまでも、その抜本的な改革を求める国内、欧州委員会 (CEC)、および国際社会の利害関係からの継続的な圧力に直面し、永続的に不安を抱えることになるだろう。

- ④ EU15 ケ国の牛乳生産および加工における構造的変化はすでに急速に進んでおり、政策が自由化され、予測される福利厚生面でのベネフィットがもたらされると、構造的変化はさらに加速されるだろう。
- ⑤ より責任のある、効率的かつ有効な産業の発展を促進、支援するために、適切な移行調整策を策定、実施することが可能である。
- ⑥ 現行政策はコストが高くつき、概して効果的ではない。牛乳および乳製品の完全に自由化された市場への移行は、ある集団にとっては困難であるかもしれないが、抜本的改革がもたらす相当なベネフィットを凌駕するに足るものではない。

(リサーチの結果、農家数が減少することとなることに対する DEFRA の考え方)

(7) リサーチ結果で、現在の制度を続行した場合と、いちばん自由化したシナリオ 6 の場合の農家戸数を比べてみると、シナリオ 6 の場合に農家の減少数が 2000 戸多くなるという違いしかない。現状を維持しても大きな減少があるわけなので、クォータの廃止は農家数の減少をさらにほんの少しだけ加速するだけである。その一方、ミルククォータを廃止することによって、業界は全体として生き残ることができるし、1 戸当たりのハードサイズ（飼養規模）や生産量が増えるという予測も出ている。

確かに現在 1 % に過ぎないイギリスの農家数は、やめていく農家が増えることによってもっと減少することになるが、DEFRA としてやらなければならないことは、市場の中でどうやって生き残っていけるかということであって、その結果農家の数が減ったこと、彼等の雇用や生活をどうするのかということは、DEFRA の責任でも守備範囲でもない。

(注) ミルククォータを廃止した場合の農家数の推移の分析結果

	England	Wales	Scotland	UK	(単位：戸)
1999/2000	18129	3910	1987	29036	

(ミルククォータが現行のままの場合)

2001	16487	3375	1943	26699
2004	14023	2573	1877	23193
2007	12813	2124	1757	21375
2010	11061	1769	1712	19071

(最も自由化の激しいシナリオ 6 の場合)

2001	16487	3316	1943	26708
2004	14023	2424	1877	23215
2007	12692	2082	1775	21230
2010	9404	1750	1571	17083

(参考) ミルククォータを段階的に廃止する(エグゼクティブ・サマリー)
(ミルククォータ・ポリシーリサーチ報告書要約)

歴史的背景

1. 共通農業政策 (Common Agricultural Policy) の原型は、低水準の農家所得、食品安全性への不安、輸入品への依存、欧州農業の生産性の低さ、および不安定な農産物市場といった事態への対応策として、1960 年代に策定された。その結果もたらされた EU の酪農制度は、その他の産物の制度と同じように、欧州域内市場を輸入品との価格競争から守り、牛乳および乳製品の域内市場を安定させた。
2. 同政策は、1970 年代までは少なくとも部分的には成功を収めた。乳製品の輸入はなくなった（但し、元植民地国からの特惠輸入品は除く）。しかしながら、域内価格を支えるために、輸出および域内処分助成金 (domestic disposal subsidies) の必要性が高まっていった。にもかかわらず、農家の所得は依然として助成に強硬に抵抗を示す要因であり、一方で、輸出還付金や域内処分助成金の支出額が増えるにつれて、納税者の立場は（輸入課徴金による）利得者から、明らかな損失者になってしまった。
3. 1984 年には、生乳の供給を管理するために酪農制度にクォータ（生産割当て）制が導入され、過剰生産の伸びと、助成金支出の伸びがともに制限された。支援価格 (supported price) の引き下げという代替改革案は、主に農家収益、そしておそらくは農家所得に与える打撃が大きくなるとの理由から、反対された。
4. 共通農業政策は、農業に関する GATT ウルグアイ・ラウンド合意 (URAA) の最終交渉が行われている最中の 1992 年に、マクシャリー・パッケージ（包括政策）の一部として再度改正された。こうした酪農部門の制度改革の規模は小さく、バター介入価格 (butter intervention price) が 5% 削減されたにとどまった。URAA は、特に域内市場の 5% のシェアまで非課税輸入を認め、支援輸出品の量と支援輸出品に対する支出をともに制限することにより、共通農業政策の発展にさらなる制約を課した。
5. 1999 年の「アジェンダ 2000」改革パッケージによって、EU が中欧諸国へと拡大する準備策とともに、2005 年に開始され 2008 年までに終了予定の、さらに小規模ではあるが意義深い改革が導入され、これによりクォータ制は 2008 年 3 月 31 日まで延長されることとなった。「アジェンダ 2000」政策パッケージは、共通農業政策の中間レビューのための準備も含んでいる。本調査研究はこのレビューへの寄稿である。

本調査研究：原則

「クォータ制廃止」の意味

6. 現行政策においては、ミルククォータ制度は次の独立した2つの機能を果たしている。
a) 生産レベルをあらかじめ規定した最大値までに制限する；b) クォータを超える生産には、市場支援価値に設定されている超課徴金（super-levy）によって罰則が適用されるため、市場価格支援（または直接報酬）を受けられるように農場所有者に認可を与える。生産管理要素は、直接的支援を受け取るための認可としてのクォータ制を必ずしも廃止することなく、排除することができる。

クォータ制廃止がもたらす全般的な結果

7. 市場価格や生産に連結した支援を廃止せずに、ただ生産管理策を廃止するという方法は持続可能なものとはいえない。こうした政策転換は単に、酪農部門や酪農政策をクォータ制導入以前のような持続不可能な状況に引き戻すことになる。生産管理策としてのクォータ制廃止の前提条件として、価格支援や連結支援は廃止されなければならない。
8. 市場価格支援の廃止によって、生産者は損失をこうむることになるだろう。一方消費者は、乳製品価格の下落によって結果的に利益を得るだろう（その結果、消費量が若干増えるだろう）。納税者は、政策のために現在行っている支出を控えるようになるだろう。市場メカニズムの論理と実践の双方から確実にいえることは、勝者が得る利益は敗者がこうむる損失を上回ることが期待できる、ということである。

クォータ制と酪農支援がもたらす全般的な影響

9. 市場支援の歴史は、産業の発展の仕方に影響を与えてきた。酪農家数は、EU 全体にわたって減少してきている。その結果、明らかに事業改善の継続的なプロセスの中で、酪農家が生産規模やシステム、生産方法の調整を行うにつれて、牛乳生産は年率 1～2% の割合でさらに効率的なものとなってきている。こうした技術的かつ構造的な変化は、支援の程度や制度にかかわらず、今後も継続していくものと考えられる。
10. しかしながら現行政策は、こうした改善からもたらされる利益を、農場経営の経済的コストの中に封じ込めてしまっている。新規参入者も事業拡大者もともに、生産権（クォータ）を得るために代価を支払わなければならない。牛乳生産が利益を生みやすくなればなるほど、クォータの価値は高くなる。クォータの再分配が、クォータ取引によって決まるよりもむしろ行政によって決められてしまう国では、酪農支援の価値は、乳牛、搾乳設備、および酪農用の土地の価値によって算出されてきた。

11. こうした酪農場資産価値の上昇は酪農産業への加入コストの上昇につながり、多くの新規加入者は、支援が受けられない状態よりも財政的に苦しい立場に立たされることになる。1984年にミルククォータが課せられて以来、多くの新規加入者が酪農産業に加入した。共通農業政策は、他産業に転換する場合よりも酪農生産を継続する機会コストを高くすることによって、既存の酪農家の経済コストをも引き上げている。一方で、資産の資本価値の上昇が、既存の生産者の借入資本利用による事業拡大コストを引き上げているものの、支援が酪農産業に携わる人々に安心感を与えている一面もある。
12. 生産増を促す連結支援（coupled support）による酪農家所得の上昇は、一時的な現象である。酪農産業における競争は、近いうちに、酪農場資産（クォータ権を含む）の価値によって算出される収益の上昇、または上昇した生産費用に費やされる収益の上昇を招く。どちらの場合も市場競争によって、総生産コストが支援によって増えた収益に見合うまで上昇することは確実である。残りの酪農家所得は影響を受けないであろうが、その額は引き続き、酪農以外の職業によって得られるであろう所得額によって決定されることになる。

クォータ制廃止後の調整プロセス

13. 経済学的に簡潔にいうと、クォータ制はこれまで、市場支援（market support）の年間価値分だけ生産コストを引き上げる、という影響をもたらしてきており、市場支援の年間価値分とは、クォータが自由に取引できる環境におけるクォータ自体の年間賃貸料と等価である。そのため、クォータ制の廃止は生産コストの削減をもたらすことになる。こうしたコストの削減は主に、酪農の固定資源の所有者がクォータ自体を失うこと、またクォータの移転が行政によって管理されている国では、乳牛、土地、固定設備の価値の下落、といった犠牲のもとに実現される。

政策転換へのシナリオ

14. その後、政策シナリオは、クォータ制廃止後に引き続き行われる市場支援すべての形式と程度によってその主な特徴が表わされる。直接支援制度が（生産高を上げるために生産者に直接インセンティブを提供するという意味において）より連結性の高いものになればなるほど、奨励される生産は増え、市場清算価格（market-clearing price）は低くなる。牛乳および乳製品の国内需要は、価格に対するインセンティブとなるのが一般的であるため、生産が管理されない限り、価格の下落は通常、生産者への直接支援がもたらす利益を相殺するだけにはとどまらない。「アジェンダ 2000」改革では、直接報酬は、現在所有するミルククォータに応じて行うことになった。その結果、直接報酬は生産水準に影響をもたらす、つまり、両者は連結されることになった。生産に対するクォータ

制限なしでは、こうした報酬は生産高増を促し、それゆえ市場価格を下落させるため、自滅的な結果を招きかねない。

- 15.しかしながら、クォータ制およびすべての支援を同時に廃止すると、農場レベルでは相当な調整圧力がかかることが予想される。支援の廃止は、酪農場資産の価値の低下と、クォータ自体の価値の排除につながる。こうした資産の所有者は、損失分を補い、以前のように操業を続けるか、あるいは酪農業から撤退するか、という新たな状況に直面することになるだろう。新規加入者および既存の資産賃借人にとっては、コストが削減され、事業拡大がより容易になるだろう。

原則的な結論

- 16.政策改革は、欧州の酪農部門が支援なしでも生き残り、繁栄できる限り、原則として潜在的には有益なものと思われる。原則的には、利得者（消費者および納税者）が損失者（酪農場資産の所有者）の損失分を埋め合わせることができ、結果的にはいっそう暮し向きがよくなると考えられる。
- 17.しかし一方で、コスト変化が見込まれる。政策改革の望ましさを判断するためには、こうした変化が招く結果についての具体的な予測が必要である。

政策転換がもたらすコストとベネフィット（費用と便益）の予測

分析ベース

- 18.酪農部門は複雑である。農場で生産された生乳は、牛乳または乳製品として加工して販売されるが、近年では乳製品への加工が増えている。消費に合わせた生産の見直しは、多様な消費者用製品への生乳の正確な割り当てに左右される。国内、国外ともに、生乳よりも加工製品として取引されることが多い。市場価格と市場バランスは、こうした最終製品市場から導き出される生産農家の売り渡し価格（farm gate price）によって、おもに小売段階で決定される。こうした非常に重要な関係を首尾一貫した矛盾のない形で構築するには、酪農産業の詳細かつ具体的なモデルが必要となる。本研究では、入手可能な EU 酪農部門のモデルのうち、最適かつ詳細なものである、フランス、レンヌの INRA（フランス国立農業研究所）の Vincent Requillart 教授とその同僚が開発した INRA 酪農モデル（INRADM）を用いた。
- 19.しかしながらこのモデルは、精密である一方で、市場変化に対する農場レベルでの供給反応についての単純化された仮定を頼らざるをえない。英国における農場レベルでの反応（および付随する地域レベルでの含蓄）を調査するために、本研究では、農場レベルでの供給モデルとして確立されている、マンチェスター酪農モデル（MDM）を採用す

る。このモデルは、詳細な農場レベルの生産コストデータに基づいて David Coleman 教授とその同僚によって開発され、近年の英国酪農部門に見られる構造的変化（農場の数と規模）に対して検証されたものである。本モデルは、イギリス、ワイにあるインベリアル・カレッジの Alistair Bailey 博士によって実施された、欧州のその他数ヶ国における酪農コストとその変数に関するさらなる分析によって補足されている。

20. さらに INRADM では、その他諸国（世界市場）の状況をかなり単純化された形で表現せざるをえない。特に INRADM では、候補となる中東欧諸国（CEECs）とその他の世界各国とを区別していない。本研究では、EU の酪農改革と EU の拡大との潜在的な関係を調査するために、ゲッティンゲン大学（University of Gottingen）の Martin Banse 博士、Wolfgang Muench 博士とその同僚が開発した第三のモデルである ESIM を用いる。
21. また、世界酪農市場という複雑なシステムの動向に関する専門的な知識や理解と一貫性のあるものであるかどうかをチェックするために、INRADM における世界市場の表現を、OECD（経済開発協力機構）や FAPRI（食糧農業政策研究所、米国）などによる世界酪農市場についてのその他の独立したモデルと比較した。比較の結果、INRADM における表現は、世界酪農市場の現在での理解と表現に本質的に矛盾しないものであることがわかった。

ベースライン（基準）政策シナリオと検証を行ったその他のシナリオ

22. 既に述べたように、現行政策（アジェンダ 2000）は現在のクォータ権が終了する予定の 2008 年まで完了しない。その時までは、現行の WTO（世界貿易機関）交渉によって、支援がさらに削減され则认为するのが妥当である。ここでは、このような輸出還付金（export refunds）および輸入税（および関連する仲介価格）の追加的削減は、2005～2010 年の間に段階的に導入されたウルグアイ・ラウンド農業合意において同意されたものと同等であると仮定する。今後におけるこうした前進は、ベースライン（基準）政策シナリオを形づくり、このベースラインではクォータ（および残りの酪農支援手段）は少なくとも 2010 年まで維持されると仮定した上で、ベースライン政策シナリオに対してクォータ廃止オプションの評価が行われる。
23. 3つの基本的なクォータ廃止オプションが検討される。各オプションでは、関連する価格支援の削減分は、アジェンダ 2000 における支援価格削減と同じ部分比率（partial rate）で、生産者に対する直接報酬によって補填しながら、EU におけるその他すべての酪農支援手段を 2008 年までに段階的に完全に廃止する。3つのオプションの違いは、この補填が生産から完全に切り離されるというよりはむしろ、生産とどの程度結びついているか、という程度の違いにある。
 - a. 完全に結びついている：直接報酬はすべて生産と結びついている。そのため

生産者のためのインセンティブ価格は、市場価格に生産された 1 リットルあたりの直接報酬の全額が上乗せされたものとなる。

- b. 部分的に切り離されている：現行のアジェンダ 2000 における直接報酬は、現時点では結びついているが、価格支援のさらなる削減分に対する補填については、切り離して扱われる。
- c. 完全に切り離されている：現行のアジェンダ 2000 における報酬も含めて、すべての直接報酬は生産から切り離されている。

24. その他のシナリオオプションでは、中東欧諸国（CEECs）との間で交わされる可能性のある、様々な同意協定が検討されている。

分析結果：牛乳価格と生産への影響

25. 直接報酬が生産に連結するものであればあるほど、EU 域内での生産が奨励され、結果として市場清算農家売り渡し価格（market-clearing farm gate price）が引き下げられる。直接報酬が生産から完全に切り離されている場合、政策廃止による 2010 年までの EU 牛乳価格の平均引き下げ幅は、直接報酬が生産と完全に連結している場合の 42% に対し、29% と見積もられる。ベースライン（基準）からの EU 生産水準の小幅な変動（それぞれ 2%、7% の増加）に対する価格の反応に、このように大幅な差が生じるのは、酪農市場全体における価格変動に対して、一般に消費者が反応しないという状況の反映である。

26. こうした牛乳価格の劇的に見える変化に対する調整は、効率の低下という犠牲の上に、より効率的に酪農業の拡大を図る、という今日の EU 酪農産業の大幅な再構築を意味するものといえる。しかしながら、この場合の調整とは、酪農産業において時期を問わず、いずれにしても起きる類のものと実質的には変わらないものである。総合的にいえば、EU 酪農部門は現行政策の廃止後も存続可能であるというだけでなく、おそらく拡大するだろう、と予想される。

分析結果：経済的厚生面での影響

27. 牛乳価格の下落幅が大きいほど、正確に計測された（measured）消費者の利益および生産者の損失が増えることになる。補償金を得てもすべてのオプション下で相当な損失をこうむる生産者に対して、アジェンダ 2000 で定められた直接報酬ではほんの一部しか補償されない。換言すれば、各オプションにおける租税コストを適当な額だけ引き上げることによって、生産者の損失を完全に相殺することが可能であると考えられる。

28. しかしながら、適当な額というのは上記 3 ケースの間でも異なる。完全に切り離された報酬の場合のみ、租税コストの適切な増額が生産者のこうむる損失に匹敵すると考えら

れる。直接報酬が完全に連結されたものであると、いかなる増額分も、さらなる生産増と価格の下落、また完全補償の租税コストのさらなる上昇につながるであろう。アジェンダ 2000 形式での部分的補償が行われたとしても、完全に連結した報酬は、年間 2 億 700 万ユーロという基準額（予想される現状）と比較すると、経済的福利の純損失をもたらすことになる。補償率が引き上げられると、当該損失はかなり増えると考えられる。

29.EU 酪農部門が完全に自由化された場合と比較した場合のベースライン（基準）政策のコストとベネフィットは、本研究では表 S.1 に示されるようなものになると見積もられる。表 S.1 の 1～3 行目では、政策のない自由貿易状態と比較した場合の、ベースライン政策に付随する、従来の部分均衡の比較的静的な福利厚生面での利益と損失を示している。消費者と納税者は、クォータ制廃止後に 102 億 8,000 万ユーロ分だけ暮らし向きがよくなる一方で、生産者は、価格支援とクォータ制廃止の結果、99 億 4,000 万ユーロ分だけ損失をこうむることになるだろう。クォータ制と支援政策が廃止されると、結果的には EU 全体で年間 3 億 4,000 万ユーロ分だけ暮らし向きがよくなると考えられる。

表 S.1 クォータ制廃止の年間のコストとベネフィット

（単位：10 億ユーロ、実質額、2010 年を基準として）

利害者グループと出所	
生産者	-9.94
消費者	6.57
納税者	3.71
純部分的静的ベネフィット (Net Partial Static Benefit)	0.34
資金移転コスト (租税コストの 10%)	0.37
全般的な均衡影響 (乗数 1.2)	0.14
全般的な静的純ベネフィット (General Static Net Benefit)	0.85
動的利益 (Dynamic gains)	
酪農家部門	0.72
乳製品マーケティングチェーン	0.70
総動的利益	1.42
クォータ制廃止の総ベネフィット	2.27

30.さらに、納税者から生産者に対する直接報酬には処理・管理コストがかかるほか、この資金移転に資金を調達するために必要となる課税が行われる結果、残りの経済に財源コスト(resource costs)を賦課することになる。こうしたコストは控えめに見積もっても、納税者コストの 10%にのぼる。

31.こうしたコストは、EU 経済における所得の循環フローの削減分に相当し、乗数過程を

経て経済全体に二次的影響を与える。このため現行の（ベースライン）政策の廃止による全般的な静的ベネフィットは、乗数を 1.2 とすると、8 億 5,000 万ユーロにのぼる。

32.酪農部門が、市場機会に応じてより順応性のある、革新的なものとなるにつれて、現行政策の廃止はより多くの動的利益をもたらすことになるだろう。このような生産性の改善は、現行政策によって完全には妨げられてはいないものの、制限され、氣勢がそがれている。農場生産性の改善の場合、ベネフィットは残りの経済に放出されるよりもむしろ、クォータ権自体を含む農場資産の金銭的価値の上昇に封じ込まれてしまう。農場部門に対するこうした看過された動的利益は、本研究では 2010 年には年間 7 億 2,000 万ユーロになる（その後はさらに増加）と明確に予測されている。加工およびマーケティング慣行が、介入のために生産が行われるように促されるよりもむしろ、自由化された市場に合わせて調整されるにつれて、同じような利益は、乳製品加工、流通、小売部門においても見込まれるだろう。

33.本研究では、クォータ制廃止が EU にもたらす総ベネフィットは、一年あたり 22 億 7,000 万ユーロと見積もっている。（世界の酪農生産の 4 分の 3 を占める）EU 域外ではさらなる静的コストがかかるが、本研究ではこのコストについては予測を行っていない。クォータ制廃止を含む酪農政策改革は、潜在的にこのような相当量の年間コストを削減する、著しい変化をもたらすオプションのように見えるかもしれない。しかしながら、このような EU 酪農政策改革がもたらす総ベネフィットの主要予測に適用する、数多くの考慮すべき事柄が考えられうる。

その他の問題

予測のリアリズム

- 34.EU 酪農部門が世界の他地域の供給と比較しても基本的に競争力があるとする推定は、直観に反したものだという印象を受ける者が酪農産業の中にはいるかもしれない。しかしながらこの推定は、世界酪農市場のほとんどすべての専門家による評価（レポートの中で言及しているように）と市場制度の基本的な論理の双方とも一致するものである。
- 35.欧州酪農部門は、大規模かつ豊かで、また洞察力のある周辺の消費者市場に対して、非常に保持期限の短い（腐りやすい）製品を供給している。こうした製品を保存可能な商品（豊かな市場では、そのほとんどの需要が落ち込んでいる）に変える実質的な加工が求められている。欧州酪農部門は、世界でもっとも生産性の高い土地の一部を有し、概して安定した、温和な気候に恵まれている。欧州の酪農家や労働力は熟練した技術を持ち、またよく訓練されており、農場の構造は常に改善を続けている。欧州酪農産業は、その生産投入物およびサービスに対して、洗練された効率的な供給チェーンによる便益の提供を受け、大規模かつ豊かな市場に組み込まれている。これとは対照的に、競争相

手である供給者は、欧州市場からかなり排除されており、その供給能力は明らかに限られたもので、また気候は欧州ほど安定せず、土地の生産能力も低い場合が多い。

36. 欧州酪農部門は、そのロケーションと自由に利用できる資源のせいで生得的に不利な立場にある、との推論を行うのは不可能である。欧州以外の国々が欧州の乳製品需要の大部分を供給する能力がある、または自発的に供給する、とは想像しがたい。さらに、助成金を受けている欧州の輸出物に対する規制措置や他国の反保護貿易的政策によって現在は制限を受けているが、欧州の特産乳製品の多くに対する世界市場は拡大しつつある。欧州の酪農生産が保護政策なしでも経済的に自立できる水準に近いレベルで収益をあげるのに十分な水準まで世界価格が上昇することは、世界市場の論理および慣行から見ても確実である。

中東欧諸国の加盟

37. 本研究では、中東欧諸国（CEECs）¹において価格支援、補償支払い、クォータ制の適用を調和させるための異なる準備策を含む、それぞれに異なる6つの政策シナリオについて検証を行った。中東欧諸国の間にはかなりの差が存在するが、6つのシナリオはすべて、中東欧諸国の牛乳価格の平均的下落を示唆している。しかしながら、中東欧諸国の貿易的地位は、これらの異なる政策シナリオの下でもそれほど変化しない。欧州の場合と同じように、価格変化に対する供給、そして特に需要の敏感な反応は、政策転換が取引量よりもむしろ価格に対してもっとも大きな影響を及ぼすことを意味している。
38. 換言すれば、ESIM モデルが示した欧州委員会（訳注：原文で「CEC」となっているの
で、欧州委員会としたが、文脈から「CEEC（東欧諸国）」の誤りである可能性もある）
の供給および需要の潜在能力によると、中東欧諸国の酪農生産が欧州市場を窮地に陥れ
るかもしれないという共通の懸念は、これらの予測によって立証されないものであると
いえる。
39. 欧州委員会（European Commission）が2002年に発行したEU 拡大についての文書で
は、新規加入国の牛乳生産者は、2004年にはEU15ヶ国の生産者に支払われるべき直
接報酬の25%を受け取り、2013年にはその数字が100%になる、との提案が示されて
いる。ESIM モデルによると、2004年にEUに加盟すると予想されている中東欧諸国8
ヶ国に対する全酪農部門における2010年の補償の予算費用は8億4,600万ユーロ、中
東欧諸国全10ヶ国では9億9,800万ユーロになると見られている。

¹ 複数産品（multi-commodity）ESIM モデルを用いて、本研究で考察対象としたのは、中東欧諸国のうち次の10ヶ国である。ポーランド、ハンガリー、チェコ・スロバキア共和国、エストニア、スロベニア、ブルガリア、ルーマニア、リトアニア。現在、2004年の第一陣加入国の中にブルガリアとルーマニアは含まれないことが明らかとなっている。

産品間にまたがる影響

40. 酪農政策改革が他の農産部門、特に牛肉や穀物に与える影響は、酪農部門内で得られる利益を相殺してしまう可能性がある。しかしながら、改革の結果もたらされる酪農部門全体の規模の変化は、非常に小規模なものと予測される。こうした予測では、酪農部門からの土地や家畜の大規模な変動は示唆されていない。これに相応して、他の農産部門における相殺的な影響も小さいと予想される。

支援のその他の目標

41. 酪農支援の廃止が、本研究では考慮されていない、社会的に重要なその他の目標からも支援を撤回することを必然的に伴う、という見方は異議を唱えられてもしかたないだろう。小規模な酪農家、地方の雇用、特に不利な地域の田園環境の保護、といった問題はどうかだろうか。
42. こういった問題の一部またはすべては、いくつかの公的介入および支援を正当化するために十分重要的ものと考えられてももっともである。しかしながら、こうした問題のいずれも、ある産品部門全体のための一般化された、普遍的な支援制度の必要性またはそのための費用を示してはいない。さらに、こうした問題がその発生前に、酪農政策改革によってどの程度悪化する可能性があるかを予測するのは不可能である。いくつかの問題は緩和されることも考えられる。例えば、他よりもコストの低い酪農産業が、少なくともある地域においては、牧草地をより広範囲にわたって利用することになることも十分考えられる一方で、より自由化された市場が、地方の雇用や活動の改善につながる多様化や特殊化の機会をもたらすことも予想される。このような問題が発生するかぎり、具体的かつ対象を定めた政策手法を用いてこうした問題に取り組むほうが、現行の普遍的かつ費用のかかる、制限的な産品ベースの政策に引き続き甘んじているよりも、社会的に責任ある対応といえるだろう。

補償および調整面での考慮すべき事項

43. それにもかかわらず酪農政策改革は、特にクォータおよびその他の酪農場資産の所有者に対して、費用負担を強いることになるだろう。この問題は、牛乳生産者およびクォータ所有者に対する補償の可能性に関する問題につながる。補償の考えられる形式や程度については、レポートの本編で議論する。主な結論は、a) いかなる補償も厳格に切り離されたものでなければならない、つまり、いかなる報酬も人々や事業間で自由に譲渡可能なものでなければならない；b) 資産所有者がこうむる有限の損失を反映して、補償は厳格に有限かつ制限されたものであるべきである、という2点である。

44. 改革後の市場や政策状況への調整には時間がかかるだろう。こうした調整が過度の費用や精神的衝撃を伴うことなく行われるように、改革は時間の経過とともに段階的に導入されるべきである、というのが明白な含意と想定される。この問題についてもレポート本編で検証、議論する。業界レベルで見ると、調整には時間がかかるように見えるが、農場レベルでは個別に、概して全面的な調整が行われる（所有権の交代や相続後の経営管理の変更が伴う場合が多い）。こうした変化は、対応を行う農家の可能性によって異なり、その可能性とは、農家の能力、将来に対する自信、資本準備金、および借入資本利用に左右される。こうした可能性の要因はどれも、漸進的な政策転換の期間延長によって実質的に支えられるものではない。その多くは、特に好適に策定された補償メカニズムを伴う場合には、より迅速な政策転換によって積極的に支援されると考えられる。

英国にとって政策自由化が意味するもの

45. INRADM モデルでは、クォータと価格支援がともに廃止された場合、英国の農場牛乳価格は EU の平均よりも大幅に下落する、と予測している。また、すべての改革シナリオの下で、クォータをちょうど 3~8% 上回る水準まで英国の牛乳生産が増加すると予測している。こうした予測は、再検討を行ったその他のモデルの結果とも一致するものである。
46. しかしながら、INRADM モデルで予測される価格の下落は極端のようにも思われ、MDM モデルによると、2010 年の英国の牛乳生産は、推定される直接報酬制度にもよるが、クォータを 7~13% 下回る水準になると予測される。この予測はまったく現実味がないように思われる。INRADM モデルの予測よりも現実味のある価格を用いた MDM モデルでの反応性分析によると、本研究で検討した政策自由化シナリオが実施された場合、英国の牛乳生産高は、アジェンダ 2000 政策後のクォータ水準を上回るまで増加する可能性がある、という結論に導かれる。
47. 大幅な政策改革が行われない場合でも、英国の酪農における構造変化は今後も迅速に進むだろう。生産者数は減少するが、一生産者あたりの平均生産高は、クォータ制が存続する場合にはこれまでと同じ速度で、クォータ制が廃止される場合にはこれまでより速い速度で、増加すると思われる。それぞれのシナリオの下で、北アイルランドとスコットランドの牛乳生産比率が高くなると予想される。
48. 一生産者あたりの生産高が増えるにつれて発生する、英国の酪農産業における雇用減少についての研究（第 6 章）では、見積もりを行っている。政策自由化後にも牛乳供給量の増加は小幅なものにとどまると予測されているにもかかわらず、農場での雇用は、長期では 10~15% 減少し、地域経済に年間 1,000 万~2,900 万ポンドのマイナス影響を与える、と予想される。
49. 介入および輸出助成金の廃止を伴った政策自由化は、加工部門における、基本的な産物

から、付加価値のある革新的な製品へのシフトを促し（第 7 章）、結果的に加工部門にダイナミックな収益をもたらすだろう。

50. 政策が自由化されたとしても、英国の牛乳生産高は大幅に変動するとは予想されないため、環境への総体的な影響は小さいと推定される。しかしながら、生産が地域的にシフトすることにより、汚染効果の再分配がある程度発生するかもしれない。2010 年における英国の牛乳供給量は 1999/2000 年における水準を 9.5% 下回る、という非常に悲観的な仮定の下ではどのような状況がもたらされるか、について試作的に推定を行った（第 8 章）。同仮定においては、酪農産業における窒素投入量とメタンおよびアンモニア排出量の削減は、英国に年間約 1 億ポンドの環境的利益（外部費用の減少）をもたらすと推定される。

結論

51. EU 酪農体制の完全な自由化は、EU15 ケ国全体、および個々のほとんどの加盟国において、牛乳生産および加工のある程度の拡大をもたらすと推定される。
52. 牛乳マーケティングクォータ制の廃止がもたらす利益を完全に獲得するためには、価格下落に対する牛乳生産者への補償は、生産を促進するような形式で実施されるべきではなく、生産とは切り離された形で行われるべきである。
53. クォータ制を廃止する EU の酪農政策改革は、実行可能かつ実践的であり、また社会的責任のあるものである。改革に関連するベネフィットは、年間で 23 億ポンドだけコストを上回ると推定される。調整に伴う、潜在的に相殺効果をもたらす損害や困難は、現行政策の継続を是認するのに十分なものではない。現行政策が継続されれば、酪農家およびその他の酪農部門従事者が、現行政策の廃止ではなくても、その抜本的な改革を求める国内、欧州委員会（CEC）、および国際社会の利害関係からの継続的な圧力に直面し、永続的に不安を抱えることになるだろう。
54. EU15 ケ国の牛乳生産および加工における構造的変化はすでに急速に進んでおり、政策が自由化され、予測される福利厚生面でのベネフィットがもたらされると、構造的変化はさらに加速されるだろう。
55. より責任のある、効率的かつ有効な産業の発展を促進、支援するために、適切な移行調整策を策定、実施することが可能である。
56. 現行政策はコストが高くつき、概して効果的ではないものになってしまった、というのが結論である。牛乳および乳製品の完全に自由化された市場への移行は、ある集団にとっては困難であるかもしれないが、抜本的改革がもたらす相当なベネフィットを凌駕するに足るものではない。

(参考 2) ミルククォータ制度の政策評価の概要

(1998 年に実施された第 1 次調査の結果)

(背景)

EU においては、1984 年、生乳の生産過剰に対応するため、ミルククォータ制度（生産割当て制度）を実施することとし、このとき英国にもこの制度が取り入れられた。

しかしながら CAP の農業政策に英国が参加していく中で、そのあり方や便益等について検討の必要性があったことから、1998 年、マンチェスター大学に委託して政策評価(Policy Evaluation)が行われ、翌年 4 月に最終報告書が提出された。

(政策評価の目標)

- ① クォータ制度の利用の有効性と、制約の影響のアセスメント
- ② クォータの資産価値への影響と生乳価格への影響についてのアセスメント
- ③ クォータの廃止を含む現行のクォータ制度の代替案のアセスメント

(調査の日程)

10 月

10 月 1 日調査開始

クォータ取り引き者の確認

クォータ取り引き者調査の準備

入手できるグロスマージン分析を用いた牛乳生産者の広範囲のサンプル（FBS）の準備

イングランドとウェールズにおける特別牛乳調査（SMS）の全記録の受取り

11 月

クォータ取り引き者調査を行う

広範囲の FBS の分析の開始

SMS 記録の計量経済学的分析の準備

12 月

SMS データの計量経済学的分析の着手

FBS データのさらに進んだ分析

MAFF への中間報告

1 月/2 月

SMS データから予想される原価機能における政策シナリオ分析の着手

選択的政策改革においての個人的なシナリオについて、酪農業従事者と意見交換
報告書作成の開始

3月/4月

報告書作成

分析最終要素

4月24日までに報告書引き渡し

(最終報告の概略)

- ① 生産構造における変化・生産者の分布・クォータ取り引きについての説明
- ② UKミルククォータ計画の実施（クォータ取り引き者の調査を含む）
- ③ 政策シナリオ 文献及び公式EU資料での提案
- ④ FBSから示された1990/91年度から1994/95年度にわたる牛乳生産者の委員団の反応データ分析の結果とその意味。これらは、乳牛数・1頭あたりの産出高と総生産に換算しての牛乳価格変動への生産者の反応に光を注ぐであろう。
- ⑤ 1996/97年の牛乳生産者特別調査の計量経済学的分析の結果
- ⑥ 前述の調査結果に基づく選択的政策シナリオのもとで予想される牛乳生産の反応
- ⑦ 選択的政策シナリオがもたらすであろう結果の総合評価

(勧告事項)

- ① ミルククォータ制度は非効率の源泉であるので、Agenda2000の交渉期間内にこれを廃止するよう、的確な日程を定めること。
- ② このため、専門家グループ会合を3ヶ月ごとに開催し、①についてアドバイスしてもらうこと。

以上の他、次のような点についての改善が検討された。

- ③ 3ヶ月以内に、非生産クォータ保持者に対する政策を見直すこと。
- ④ 3ヶ月以内に、乳脂肪価格を定め、クォータ販売の透明性を高めること。
- ⑤ クォータのリースや譲渡の期限の改定を行うこと。
- ⑥ クォータのリースや譲渡の地域制限の必要性を見直すこと。

(政策評価の意義)

- ① 勧告事項①について英国政府は、この政策評価結果を主張根拠として、2006年までにミルククォータ制度を廃止する交渉をEU委員会と行った。
- ② 勧告事項③～⑥については、逐次改善が行われた。

第4節 規制インパクト分析について

英国の事前評価（Appraisal）の一部でもある規制インパクト分析（Regulatory Impact Assessment；RIA）の実施状況については、2001年9月に環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs；DEFRA）のBSEの新規措置に関して調査したところであるが、今回は、2002年11月4日、内閣府（Cabinet Office）のRIAの総括的担当部門であるRegulatory Impact Unit（RIU）のRosemary Mitchell氏を訪問して、英国の全体の実施状況や仕組みについて調査した。

なお、RIUは、政府全体のRIAの総括的担当部門、サポート部門であるが、各省にもRIAのサポート部門としてDepartmental Regulatory Impact Unit（DRIU）が置かれており、DEFRAの場合には、100人位のスタッフで構成されている。

英国では、1998年8月、ブレア首相により、企業等に影響を及ぼす規制を伴う新政策の提案にあたって、あるいは必要に応じ実施中の政策についても、必ずRIAを行うことという表明が行われ、これに基づきRIAが行われている。RIA自体は、それまでにも行われていたが、この表明により英国政府が行う政策の重要なツールの一つとなった。

なお英国では、毎年4000アイテム位の規制措置が新しく設定されているが、そのなかで、企業等に影響を与えるものは150アイテム程度とのことで、言い換えれば、毎年150程度のRIAが行われていることになる。

（RIAとはなにか）

（1）RIAは、企業や慈善団体・ボランティア組織に影響を及ぼす可能性がある規制案の制定、改廃を行う場合に、その費用便益、リスク等について影響を分析するもので、すぐれた政策決定のためには当然行うべきことであり、Appraisalの重要な一部と位置付けられている。内部評価で行われ、その結果は、公表されている。

（なぜRIAは大切なのか）

（2）いろいろな規則や規制措置をつくること、ないし多いことは、次のような弊害をもたらすからである。

- ① 規則が多いことによって、全ての企業等のコストが増加する
- ② 規則が多すぎると競争を妨げる
- ③ 新しい会社の参入に、バリアをつくってしまう
- ④ 小さい企業に対していろいろな面で多大な害を与える

なお、1998年8月以前には、RIAなしの規制措置に対し、企業等から多くの苦情が寄せられていたとのことであった。

(RIA の鍵となる要素)

(3) RIA の基礎となる要素は、次のとおりである。

- ① 目標 (Objectives) と選択肢を明確にする。
- ② リスクを分析する。リスクの要因や状況、とりわけ悪影響や損害につながる状況の判断と予測を行う。可能な限り、定量分析データを用いる。
- ③ 各選択肢に伴うコストと便益を詳細に測る。当該選択肢による便益は、他の選択肢を上回らなければならない。コストには、政策目標に向けての直接コストだけでなく、規制実施に伴う全ての実施コスト (コンプライアンス・コスト) も含まれる。
言わば、もっとも核となる部分で、内閣府だけでなく、大蔵省 (Her Majesty's Treasury ; HMT) からガイダンスが出されている。
- ④ 中小企業に対する配慮を行う。英国の企業の約 97% は中小企業であるため、中小企業に対する配慮は、規制を伴う措置に限らず、どんな政策の実施の際においても大事な要素となっている。したがって、中小企業局 (Small Business Service ; SBS) との協議は欠かすことができない。
- ⑤ Competition Test を行う。新しく取り入れられた要素で、提案中の新しい規制が、直接、間接に競争を疎外しないかどうかを検証する。
- ⑥ コンサルテーションを実施する。コンサルテーションには、インフォーマル・コンサルテーションとフォーマル・コンサルテーションとがあり、RIA の場合には、前者は、担当部局の企画段階で行われるステークホルダーとの話し合いや、フォーカスグループ討議等で、後者はその政策の企画を進めることに対する内閣の了解があった後等を実施する、ほとんど全ての関係者に文書で意見を求めるものである。いずれも、早い段階から実施していくことが求められている。
- ⑦ アセスメント結果を全て大臣に提出し、それを大臣に認めてもらう。具体的には、完成した RIA 報告書に担当大臣が署名し、この政策はコストに対して十分便益があると判断したことを明確にする。

(よい規制というのはどういうものか)

(4) よい規制というのはどういうものかという基本的な考え方については、政府の政策に関してレポートを出したりアドバイスをしたりする機関である「規制改善専門委員会 (Better Regulation Task Force)」によれば、次のとおりである。RIA の実施にあたっては、これらが確保されているかどうか、常に留意していなければならない。

- ① 「トランスペアレント」であること。すなわち、すごくシンプルでわかりやすく、一般の人たちが、それをよく理解できるものでなくてはならない。
- ② 内閣、議会、利用者、国民一般に対して、「アカウンタブル」であること。また、その政策に関してはすべてが公開され、コンサルテーションも経ていなければならない。

- ③ 常に「ターゲティング」であること。すなわち、決定事項について、副作用を最小限に抑え、予測できない事態が起こらないように、とにかく問題点とオブジェクトに常にフォーカスしているものでなければならない。
- ④ 「コンシステンシー」であること。すなわち、新しい政策というのは、現在ある政策と首尾一貫していなければいけないし、また同時に EU の規則とも整合性がなければならない。
- ⑤ 「プロポーショナルリティ」であること。すなわち、その危険度、リスクとコストにバランスが保たれていなければならないし、過剰規制をしてはいけない。

(規制措置の企画立案過程と RIA の手順)

(5) RIA は、(4) の各事項を念頭におきつつ、規制措置の企画立案の進行の各段階において(3)の要素が確保されているかどうかについて行われる。その手順は、RIU のガイドブック「規制インパクト分析のガイド」によれば、次の3つの段階、7つのステップからなる。

* 初期段階

第1ステップ； 企画立案中の政策を引き続き検討するかどうかについて大臣の判断を仰ぐため、担当者の知識や既存の資料に基づく範囲内で、次のような作業をおおまかに行い、提出資料を作成する

- ・ 目的を明確に述べる
- ・ 問題の規模を説明し、可能なところはそれを定量化する
- ・ 誰が影響を受けるか、またあらゆる衡平裁定問題について特定する
- ・ 規制・非規制選択を確認する
- ・ リスク・コスト・利益に関して既知のものを調べる

この段階で、DRIA からアドバイスをうけるとともに、SBS から小規模企業への影響について分析の手助けを受ける。また、Competition Test もこの段階で行われている。

* 中間段階

第2ステップ； 大臣が続行を決定したときは、内閣全体の合意を得、かつコンサルテーションを行うための各規制及び非規制措置の選択肢について、必要に応じ調査等も行っており、次の事項についての中間段階の規制インパクト分析を行う。

- ・ リスク
- ・ 便益
- ・ コスト
- ・ 法令遵守問題

この段階で、インフォーマル・コンサルテーションを行うことが望ましいとされている。

第3ステップ； 内閣、内閣委員会、首相官邸、あるいは他の利害関係のある閣僚の同意を取り付ける。

同意の取り付けは内閣文書（Cabinet Paper）で行われ、その中では、新規及び改定された法規制に関わるあらゆる提案計画がビジネス・慈善団体・ボランティア組織に及ぼす影響を説明しなければならず、また RIU や SBS との協議の結果が考慮されていなければならない。

また、提案計画が重要であると判断された場合には、「規制インパクト報告書（Regulatory Impact Statement）」に登録される。

第4ステップ； パブリックコンサルテーションを実施する。

言わば日本で現在実施されているパブリックコメントの手続きを、ホームページや閲覧に供するだけでなく、考えられる関係者の全部に文書を送付して意見を聞くものである。多いときには 500 通を超える文書発送が行われる。期間も、緊急の場合を除き、通常 12 週間以上となっている。

* 完成段階

第5ステップ； コンサルテーションの結果を勘案して、規制インパクト分析報告書を作成し、提言とともに大臣に提出する。報告書は、次の要件を満たしていなくてはならない。

- ・ 目標を明確にしている
- ・ 提案された規制が扱うリスクについて査定している
- ・ 選択肢それぞれのコストと便益について比較している
- ・ 誰が、またどの部門がこれらのコストや便益、衡平・公正の問題について責任を負うのか、について、要約されている
- ・ 小規模企業への影響について、また彼等が規制に従うように助成するあらゆる手段について、概要が述べられている
- ・ 提案された選択肢それぞれについて規制を遵守するための調整措置について詳しく述べられている（例えばガイダンスにおいて何をするつもりか）
- ・ 提案が、現行の条件にどのように適合することになるか説明している
- ・ コンサルテーション作業の成果、届いた回答、及びどのように規制インパクト分析を変更したかについて、概要を提供している
- ・ 政策が、どのように監視また評価されることになるか述べられている。（例えば真のコストと便益が何であるか見極めるのに適切なポイントを定める政策評

価の一部として)

コンサルテーションの結果、規制措置の内容を大幅に変更する必要がある場合には、再度内閣全体の同意を取り付けなければならない。

第6ステップ； 報告書の最後に大臣が署名し、立法措置が必要な場合には議会に法案を提出し、報告書を公表する。公表は、インターネットでも行われる。

報告書へ的大臣の署名は、例えば次のような様式で行われる。

私は、規制インパクト分析の報告書を読み、利益が十分にコストの根拠を証明していることに納得するものである

責任を有する大臣による署名

日付

連絡先： 氏名／ユニットまたは支部／省所在地／電話とEメールアドレス

サインした大臣は、サインしたことによって、その規則や措置を施行することによるいろいろな面での便益を認めたということになる。特に社会面、経済面、環境面の三つの面での便益は、重視されている。

第7ステップ； 規制措置の担当大臣は、担当省が行う規制事業と作業について、規制説明責任委員会(Panel for Regulatory Accountability)に報告する。

また、政府の各省は、各省が新たな規制を実施した数・廃止した数を含む、規制問題についての進行状況を、次により報告しなければならない。

- ・ 規制インパクト分析にかかる詳しい情報について、毎月報告書を作成し、RIUへ報告する。この報告は、各省の連絡先氏名・電話番号とともに内閣府のインターネットサイト上に日付順に掲載される。
- ・ 各省は、その省のすべての規制インパクト分析結果を記した書類を、年2回発行する。内閣府担当大臣は、それを議会に提出する。
- ・ 各省は、省ごとの年次報告で、規制事業の実施状況について報告する。

(レッドテイクについて)

(6) 規制などが新しくできたときにかかるコストに対して、企業が文句を言うことを「レッドテイク」という。このレッドテイクがあるので、内閣府では、政策をつくる人たちに対して、実際の政策にかかるコストと、またそれを実際に執行していくためにかかるコストを別に計算させるようにしている。

例えば、最近出た National Minimum Wage（最低賃金）に関する規則の場合は、規則の実施による金額的な価値と、実際のスタッフコストや規則を導入した場合のコンプライアンスコストがどれだけかかるか、を実際に表にさせ、アンケートも使って計算させた。

（RIA のモニターについて）

（7）RIA の報告書では、最後の方に必ずどのようにそれをモニターするかを記載しなければならないこととなっており、それにしたがってモニターされている。また、このほかに英国では特に大きな政策に関しては、施行から 3 年以内にモニターをしなければいけないということが決められており、この面からもモニターすることが必須になっている。

（RIA の実施から学んだこと）

（8）RIA を実施してきた 4 年間の経験で、英国政府では、次のようなことを学んだとのことであった。

- ① 政策を作るにあたって、作成する人たちは、問題をよく理解していなければならない。彼等は、常に問題に対する答を求められている。
- ② 政策決定に関しては、必ずエビデンスを基にしなければいけない
- ③ 決定するまでの間の過程が全部トランスペアレントでなければいけない。逆に、そのデシジョンがどのようなかたちでつくられたかがはっきりと見えるということは、常にチャレンジされる可能性があるということになる。
- ④ 目標 (Objectives) がいいかたちで、できれば最善のかたちで達成されていること。それによって、その便益にかかったコストを正当化できる。

なお、RIA やコンサルテーションは早いうちから始めるべき、ということを繰り返して主張された。ある政策のアイディアが出てきた最初のときに始めるアセスメントは小さいものであるが、政策がどんどん大きくなると詳細も増えてくるので、早いうちから始めて、大きくなる詳細と一緒に併行してアセスメントをやっていったほうがいいし、RIU や DRIU にしても、政策をつくる人たちが RIA やコンサルテーションを早くから始めることによって、その人たちの考え方を理解して、踏み込んだサポートをすることができる、とのことであった。

（立法や規則以外の規制について）

（9）最近は立法や規則以外のかたちでの規制ができないものかというプレッシャーが大きくなっている。次のようなやりかたがある。

- ① 自己規制 (Self Regulation)； 各職業のグループの人達が、自分達で自分達の職

業に関して規則を作り、その中で自己規制をしていく。

- ② 行動規範 (Code of Practice) ; 政府から押し付けられた行動規範ではなくて、ボランティアな、自分達で行動規範を決めて、自己規制する。
- ③ 経済規制 (Economic Instrument) ; タックスをかけることによって規制をかける。
- ④ 規制の必要性の見極め (Do Nothing) ; はたして規制をつくる必要があるのかどうか。そういった動きをしなければいけないのかどうか。何もしなければ影響が出るのか、そうする必要はあるのかということを見極める。

(RIU の役割)

(10) RIU は、内閣府 (Cabinet Office) の中核を担う組織と位置付けられている。政府の他の省庁や規制当局と連携し、規則が公平かつ効果的になるよう努めることをその役割とし、次のような業務を行っている。

- ① Principles of Good Regulation の促進
- ② リスクの特定と、その対応策の評価 (assess)
- ③ Better Regulation Task Force のサポート
- ④ Regulatory Reform Act で規定される権限に基き、不必要、時代にそぐわない、あるいは負担の過剰な法律を廃止する
- ⑤ 評価 (assessment) の改善、規制の策定・実施。特に中小企業のニーズに配慮する。

RIU では、企業に影響を及ぼす規制を扱っているが、その他にボランティア組織や慈善団体、公共部門に対する規制の影響についても検討している。

(RIU と DRIU との関係)

(11) RIU は、各省の DRIU の言わばシャドーというかたちである。RIU と DRIU の間にはコンタクトパーソンがいて、常に連絡がとられている。RIU は、RIA について DRIU を手伝いもするし、各省の人達に対するトレーニングも行う。スタッフを出向させるということは、していない。

(参考) 実施例；2001 年の BSE 対策の場合（報告書要約）

2001 年 3 月、DEFRA(当時は MAFF)では、EU からの要請もあって、BSE 対策をより効果的に行うため、24 月齢超(従来は 30 月齢超)で死亡した牛の検査を義務付ける規制(対象牛は年 5000 頭以下と推定)を行うこととし、RIA を行った。

その報告書の概要は、次のとおりである。

(1) リスク

この措置を行うことによるリスク、とくに悪影響や損害に繋がる要因や状況は、考えられない。

(2) 選択肢

全ての死亡牛発見者に義務が課せられる(罰則も設けられる)こととなるが、当該措置以外の選択肢は考えられない。

(3) 費用対便益

規制自体は直接の影響を与えるものではないが、皮革業者、廃家畜殺業者等の中には収集コストの増加等の影響がでる者もいる。

一方、検査が成功し病気を管理することができれば、英国産牛肉の輸入を拒否している国に輸出できるようになるし、感染牛が増えるなら迅速に対策をとることができる。

なお、皮革業者、輸出入業者、廃家畜殺業者等の小規模企業に対してコンサルテーションが行われ、公表されている。廃家畜殺業者団体から職域が狭まることへの懸念が示されたとのことである。

(4) 遵守コスト（コンプライアンス・コスト）

死亡対象牛が増加することに伴うかかりまし検査費用は年 100 万ポンド、皮革業者等の損失は年 25 万ポンドと見積もられる。酪農家の場合は、損失はほとんどない。したがって、トータル遵守コストは小さい。

以上の結果に対し「この報告書を読み、便益がコストに見合うことを納得した」として、担当副大臣 Elliot Marley 氏が報告書にサインしている。

第5節 ポリシーエバリュエーションの受託コンサルタント

“Drew Associates Limited”について

英国のポリシーエバリュエーション（事後に行われる総合評価）およびポリシーリサーチ（ポリシーエバリュエーションとほぼ同様の手法，手続きで行われる事前評価）は，外部の大学やコンサルタント会社等，外部の機関への完全委託で行われている。

これらの調査を受託するコンサルタント会社の中には，英国政府のシニアメンバークラスであった人達を中心となって設立，運営されているものがある。今後，日本においても政策評価の外部委託が行われるようになった場合は，こうした公務員 OB によるコンサルタント会社の存在が必要になることも考えられるところから，英国農業・漁業・食料省（Ministry of Agriculture ,Fisheries and Food ; UK MAFF）のシニアメンバークラスであった人達を中心となって設立され，運営されているコンサルタント会社「Drew Associates Limited」の Brian Shorney 氏を訪問し，会社の概要や運営状況について調査を行った。なお「Drew」は，同社が位置している場所の地名である。

（会社の概要）

（1）「Drew Associates Limited」は，1992 年，Brian Shorney 氏（UK MAFF の OB で，もと局長クラスの由）が中心となり，4 人の UK MAFF シニアメンバーOB との連携のもとに創設された会社で，行政のマネージメント関係や人的資源の活性化等の面でのコンサルタント業務や研修・訓練，農村地域，農業，食料部門関係の機関や会社からの調査の受託，等を主たる業務としている。その業務地域は，英国内にとどまらず，東ヨーロッパの地域やアジアにまで及んでいる。

（2）会社の運営は，Brian Shorney 氏を最高責任者とし，4 人のシニアメンバー（（1）の 4 人）で構成する幹部会において行い，各種の作業は，この 5 人のシニアメンバーの管理のもとに，彼らが現役時代に一緒に仕事をしたことがあり，かつ業務遂行能力も優れていると認めた UK MAFF OB の専門家達（会社に登録されている）が具体的な業務を行っている。

Brian Shorney 氏はもっぱら総務的なマネージメント業務に従事し，それぞれ専門分野が異なる 4 人のシニアメンバー（農村問題担当，農業/食品担当，行政管理担当，農業団体担当）は，受託したテーマごとに 1 人が責任者となり，登録してある者のうちから当該分野の調査研究等に最適のメンバーを選んで受託業務を行っている。

（3）登録している者のうち，元公務員の 30 名が言わば専属的に調査業務等を行っている他，データベースには約 400 人の人達がなにかあれば手伝うというノミネートがされている。いずれも，それぞれの専門分野に精通した人達である。

(注) 英国には多くのコンサルタント会社があるが、自分達がコンサルしていることにあまり深い知識がないことが多く、仕事を受注すると、例えば新聞広告等でスタッフを集めて調査等を行っているそうである。その意味でも、Drew Associates Limited は、専門的な質の高い仕事ができるとして、評判を得ているとのことであった。

(4) 登録している者の大部分は、年金（英国では 60 歳から支給される）生活者であり、Drew Associates Limited の仕事をしたときに出来高払いで支払いを受けるパートタイマーである。したがって、いわゆる給与は支払っていないが、彼等は、仕事がなくとも、生活に困るようなことはない。

なお、登録している者には、専属契約を結び契約金を払って優先的に Drew Associates Limited の仕事に活用できる者と、言わば完全なフリーランサーの 2 通りがある。後者には、比較的若い人達が多い。どちらのタイプの人達も、学歴の高い人（マスターを持っている人）が多い。

(注) EU 委員会からのコンサルタントの委託を受ける場合は、メンバーにマスターを持っている人が含まれていることが必須要件となっていることが多い。

(5) 調査業務等を行う際は、1つのプロジェクトについて、シニアメンバーのうちの 1 人と、登録メンバーのうち科学者、技術者、法律・経済の専門家等平均 3～4 人がチームを組んで行っている。最終報告書を作成した際は、シニアメンバーによる幹部会で了承を得てから、委託先に報告することとしている。

(経営方針)

(6) Drew Associates Limited は、次の 3 つの経営方針のもとに運営されている。

- ① 調査の受託に際しては、中核部分で自分達が作業し、それが競争力を持っているという自信がなければ、受託しない。
- ② 受託した業務は、5 人のシニアメンバーのうちの 1 人が必ずそのマネージメントを行う。これは、シニアメンバーは経営に対する決定権限を有しているため、委託者に対しハイレベルのコンタクトができ、委託者の要望に対しいちいち相談しなくてもその場で対応することができるからである。
- ③ 作業に従事してもらう人は、シニアメンバーのどれかと一緒に仕事をしたことがある人達に限る。そうした人達は、エキスパートであり、これにより業務の質を確保できるからである。

この 3 つの方針を貫いてきたことにより、ここ 10 年間、専門家を自由に使って質の高い仕事をしているという定評を得てきている。

(財政について)

- (7) Drew Associates Limited は株式を公開していないクローズな会社であり、シェアはシニアメンバーとその家族が持っている。

資金が入用なときは、シェアホルダーが金を出し、金融機関からの借り入れは一切行わない。

利益が出たときは、それを会社の内部蓄積に当て、再投資の資源としている。

調査業務は、作業してもらった人達には賃金を 30 日以内に支払わなければならないが、委託費は最終報告書を提出した後でなければ支払ってもらえないため、小さな仕事ならともかく、大きな仕事やアンケートを伴う場合等には、キャッシュフォローも大きく、困らされることもあるとのことであった。

また、最終報告書を提出しても、内容が気にいらない等で支払いをしてくれない場合もあり、ある程度の資金的余裕がないと会社の運営ができない、とのことであった。

(注) 環境・食料・農村地域省によるポリシーエバリュエーションや、ポリシーリサーチの場合は、その前身である UK MAFF の時代から、スタート時点、中間報告書提出時点、最終報告書提出時点、最終報告書承認時点で、それぞれ 25% づつの経費の支払いが行われている。

(業務遂行状況)

- (8) これまでに受託した業務は、会社の発足以来、77 テーマに及んでおり、その中には、UK MAFF 関係のテーマが 5 件、EU 事務局関係のテーマが 4 件ある他、ハンガリー、ポーランド、リトアニアその他の中央、東ヨーロッパの国々の農業省からの委託テーマも含まれている。

(注) UK MAFF 関係のテーマとしては、「園芸開発委員会の経済的評価 (Economic Evaluation of the Horticultural Development Council)」があり、これは、UK MAFF の「Handbook on Policy Evaluation」において、その概要がポリシーエバリュエーションの実例として載せられている。当センター政策情報レポート No 26、『政策評価ハンドブック』付録 6、参照)

EU には、コンサルタントとして登録されている会社が約 6000 社あるが、その中で農業部門の戦略を専門とする会社は極めて少なく、一方 Drew Associates Limited は、元 UK MAFF のシニアメンバーの 5 人がそろっていたので、他の会社の追随を許さない奥の深い仕事ができたと評価を得ることができた、とのことであった。

なお、1995 年頃には、日本の（当時の）通商産業省（おそらく JETRO のことと思われる）ブラッセル事務所からも調査案件の委託を受けたことがある、とのことであった。

(打ち合わせのシステム；Eメールの活用)

(9) 業務を行うにあたっての打ち合わせは、当初はFAXで行っていたが、最近では、ほとんどEメールによる連絡によっている。したがって、打ち合わせのために事務所に来てもらう必要はほとんど感じられない。最近の業務は、こういうシステムを採ることが英国でも多くなっている。

(注) Drew 地区は、ロンドンから急行列車で約2時間、駅から車で20分(Taxi以外の交通手段はない)の距離にある。

(その他)

(10) Brian Shorney 氏からは、以上のような説明を受けた後、しめくくりとして次のような話を伺った。

- ① 英国には、多くのコンサルタント会社や調査を受託する大学があるが、自分達のように長年の行政経験を生かした形でリサーチする会社は少ない。長年の行政経験は大きな武器であり、コンサルタント会社や大学では決してできない、実際の、現場で活用できるリサーチが可能である。
- ② コンサルタント業務を行う場合には、自分の国だけでなく、広く海外にも視野を広げ、海外からのリサーチの受託にも積極的になるべきである。

第 3 章

第3章 ドイツ連邦共和国における政策評価の実施状況

第1節 ドイツにおける政策評価の歴史と分類

（ドイツにおける実質的な政策評価登場の背景）

（1）ドイツでは、1969年に財政法が改正されて政策評価が導入された。したがってドイツは、スウェーデン等の国と並んで、比較的政策評価の歴史の古い国と言われている。

このときの政策評価は、「事前評価」「費用便益分析」「外部評価」であったといわれている。しかしながら、このときには、人的な資源が不足していたこと、各省が反発していたこと等で、導入はしたもののほとんど実用化されなかった。

1982年、政権交代によりコール政権が誕生、そこからドイツの「政策評価の長い冬の時代」（下記の熊本県立大学・原田久・助教授資料による）が始まる。コール政権は、「政策評価は、あまり意味がない」として、政策評価を重要視しなかった。

1990年、東西統一になり、この頃は「政策評価どころではない」という雰囲気だったようである。

（2）1990年代に入り、さすがに冬の時代の反省があったことと、このころになると州政府がニューパブリックマネジメントを取り入れ始めていたという実態があり、州政府の方が取り入れているのに、連邦政府の方がそれを取り入れていないのは…というプレッシャーがあって、連邦政府も腰をあげるようになった。

1997年、財政法が改正され、評価手法の簡素化が目指された。従来、ドイツで政策評価があまり日の目を見なかったのは、評価手法が非常に複雑で、普通の公務員ではなかなか理解できず、手に負えなかったためである、と言われており、政策評価を導入するためには、簡素化された手法の開発が不可欠であった。併せて、ほとんど全部の事業を評価対象とし、内部評価で行う、ということになった。

（以上の参考文献；「ドイツの政策評価（熊本県立大学総合管理学部助教授 原田久
国土交通省・国土交通政策研究所 寄稿論文）」

（3）1998年、政権交代が行われ、社会民主党と緑の党の連合政権となったが、その前年12月、両党は「国家および行政のモダン化」に合意し、それが連合政権の政策運営の柱になった。（図1参照）

政策評価については、4つの改革分野の中の「行政効果のある、費用に見合った、透明性のある行政」分野の中で、連邦政府による15の模範プロジェクトの一つとして「スタンダード KLR のテストと今後の予測」、「ベンチマーキング・リング」が取り上げら

れ、KLR やコントローリング、ベンチマーキングが現在試行実施されている。

なお、国家および行政のモダン化の4つの原則のうち、「より国民指向に」という点に関しては、ドイツはそういうことが従来あまりなかった国のようなので、ある意味で画期的なことだと考えられる。

(4) 現段階におけるドイツ連邦共和国の政策評価システムは、「KLR」「コントローリング」「ベンチマーキング」からなっている。

(注) ドイツの行政システムは、外交、職業斡旋、税関、国境警備、連邦軍の5つの分野を除き、連邦政府の役割りは企画立案し、それを決定するところまでで、決定された政策の実施は予算措置を含めて州政府の役割りとなっている。このため、政策のアウトカムまで見据えた政策評価システムはなく、連邦政府の政策評価システムは企画立案過程についてだけであることに留意されたい。

「KLR」は、『「どのような資金が」「どこで」「なんのために」発生したか』を明確にし、費用と業績の効率性と透明性を生みだそうとするものである。前述したように、従来ドイツでは、極めて緻密な費用対効果分析が行うこととされていたために担当者が対応不能であったところから、簡便に費用と業績（プロダクト；アウトプットのことである）を比較する KLR が考案された。

なお、模範プロジェクトにおいては「スタンダード KLR」とされているが、スタンダードはマニュアルといったような意味で、「スタンダード KLR」は 1998 年に連邦財務省が出した KLR のマニュアルのことである。

「コントローリング」は、連邦政府内の業務の計画と進行状況とのずれをチェックするシステムである。業務担当者は、大臣と目標合意協定を結び、そのノルマにしたがって業務を執行し、コントローラーと呼ばれる職員が、その執行状況を計画に照らし合わせてチェックするシステムである。

KLR もベンチマーキングも、コントローリングシステムと密接不可分で、これなしには存在し得ない、と言うことができよう。

「ベンチマーキング」は、これまで我が国で理解されてきた「ベンチマーク」とは趣を異にしているもので、省の枠を超えたプロダクトやサービス業務等の基準指標である。同種の指標を持つ集合体は「ベンチマーキング・リング」と呼ばれ、基準指標にしたがって比較される。（リングは、かつて日本でも話題になった「マシーネンリング」のリングと同じ意味である。）

(5) なお、政策に関して、日本でいう「事後評価」「事業評価」は、連邦政府では行っておらず、州政府と連携しても行っていないとのことであるが、フンボルト大学ボールマン教授によれば、ドイツはその種の評価については古い歴史を有している、とのことだったので、おそらく州政府において事後の事業評価のような評価を実施しているものと思われる。調査者の事前勉強不足で、州政府の評価にまで考えが至らず、次回の課題となった。

第2節 国家と行政のモダン化

ドイツにおいては、1998 年、政権交代が行われ、保守中道のコール内閣から社会民主党と緑の党の連立政権であるシュレーダー内閣になったが、その前年の 10 月 20 日、連立両党は合意の中で、活発な国家の理想像の実現に向けて、「政府や行政任務への理解の変化に、国家、行政が再び適合すること」を目的として、『新たなる出発 “21 世紀に向けたドイツの道程”』と銘打った国家の理想像が掲げられた。

同時に、国家・行政のモダン化にむけた新しい政治方針が定められ、「4 つの基本原則」、「4 つの改革分野」と、それに伴って実施すべき 15 のプロジェクトが定められた。

これらは、ドイツ連邦政府の政策評価システムである KLR（費用と業績の計算）、コントロールリング、ベンチマーキングの実施根拠と位置付けられるので、ドイツ連邦政府・内閣府（Bundesministerium des Innern; BMI）国家と行政近代化グループ（Stabstelle Moderner Staat-Moderne Verwaltung）の Georg Gelhausen 氏と Thoreten Keiler 氏を訪問した際、第 3 節の前提として調査した。

1 モダン化の基本原則，改革分野，そのためのプロジェクト

（1）4 つの基本原則

① 「新しい，責任配分（Neue Erwartungsteilung）」

国家，行政は，その任務，責任を変化した社会条件のもと，新たに明確化しなければならない。

② 「より，国民指向に（Mehr Bürgerorientierung）」

国民を行政のパトナーとして，国民との協力関係を強化するとともに，行政の透明性を高める。

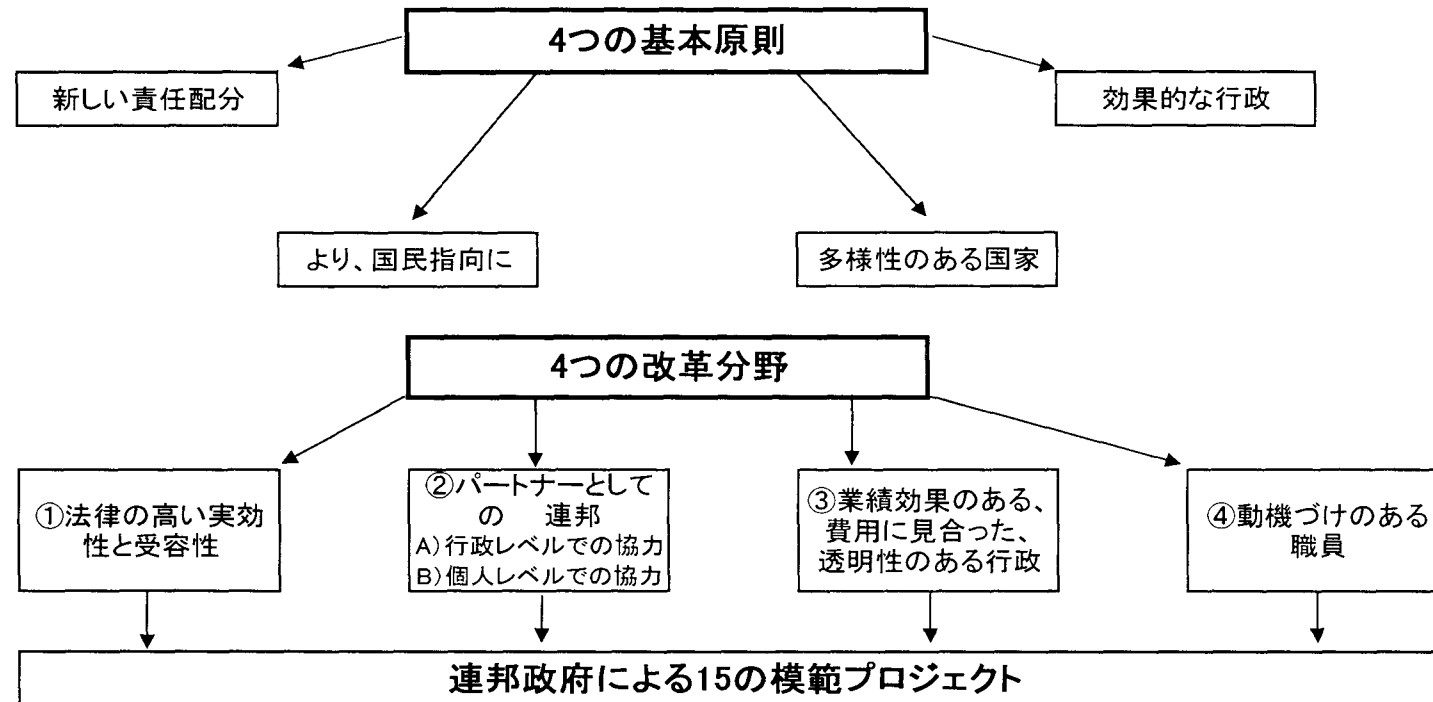
③ 「多様性のある国家」

国家の活動には，国民だけではなく，州，市町村の協力体制が不可欠であり，“国家的統一のなかの多様性”をめざす。

④ 「効果的な行政」

限られた財政的手段をよりよく利用するためには，連邦行政の構造改革が必要である。業績の高い，費用に見合った仕事は，それに起因して，行政が活力ある国家にむけて，大きく寄与することを表す。国家の行動は，効率と効果への要求を満たさねばならない。行政プロセスは，その観点から，プロセス自体が，不必要な官僚

ドイツ連邦共和国における国家のモダン化と行政のモダン化



- ①
- a) 法律の結果評価のためのハンドブック(内務省)
 - b) 新しいサービス業務における法的障壁の確認と整理(内務省、連邦教育・研究省)
- ②-A
- a) 管轄の緩和 (連邦政府)
 - b) 州と市町村のより良い協力関係に向けた自己責務(内務省)
 - c) 連邦の建設任務の構造改革(財務省)
- ②-B
- a) 公的、私的パートナーシップのための法的規則(内務省)
 - b) ドイツェランド21-情報化時代への出発(連邦政府)
 - c) データ保護の例にみる監査概念の促進(内務省)
- ③
- a) 連邦政府と軍隊における近代化マネージメントの導入(内務省、外務省、財務省、連邦経済・技術省、連邦教育・研究省、防衛庁)
 - b) スタンダードKLRのテストと今後の予測(財務省)
 - c) ベンチマーキング・リング(連邦政府)
 - d) 情報自由法(内務省)
 - e) IT戦略(連邦交通・建設・住宅省、内務省)
- ④
- a) 業務改正法(内務省)
 - b) 連邦行政における自己発展(連邦政府)

出典：(Moderner Staat- Moderne Verwaltung: Das Programm der Bundesregierung)

機構を作り出していないか？検査されるべきである。これらは、競争や業績評価によって可能となる。

(2) 4つの改革分野とそのためのプロジェクトの内容

① 法律の高い実効性と受容性

(このためのプロジェクトについては、省略)

② パートナーとしての連邦

a) 行政レベルでの協力

b) 個人レベルでの協力

(このためのプロジェクトについては、省略)

③ 業績効果のある、費用に見合った、透明性のある行政

行政が、少ない費用で、より多くの業績をあげるために、連邦内部のモダン化が必要とされる。

そのためには、官僚は KLR や Controlling のような企業経営手法道具を用いて、競争条件の下で任務を果たす。国民をよりよく決定事項に結びつけたとき、また行政側の活動を追体験できた場合にのみ、行政業績の強化は可能となる。そのような門戸開放が官僚負荷の構造を取り払うための、国民との具体的な対話を実現させる。連邦政府は、そのために、最新の情報、コミュニケーション技術を取り入れ、電子化行政への移行を実施する。

<模範プロジェクト>

a) 連邦行政と兵力における近代化マネージメントの導入(内務省、外務省、財務省、連邦経済・技術省、連邦教育・研究省、防衛庁 2002 年プロジェクト)

公的活動の経済性と効果向上のために企業経営的な運営手法が、包括的な品質経営の補充を通して、相応する分野に導入される。

理想像、目標合意協定、コントローリング、KLR、持続的改善過程のための方式、予算作成とプロダクト式予算が、連邦行政における行政文化に変革をもたらす。

b) Standard KLR のテストと今後の予測(財務省 継続プロジェクト)

連邦財務省は、連邦行政のための KLR 標準モデルを開発した。この企業経営的手法によって、アウトプット主導型業績把握と業績決定、同様に、そのために必要とされる資金の把握が可能となる。Standard KLR は、目標合意を重要な要素として含むコントローリングシステムに、うまく適合する。

そこから、上位の制御目標や行政比較を可能にするための統一識別番号が導き出され、試される。

- c) ベンチマーキングリング Benchmarking-Ring (連邦政府 2001 年プロジェクト)
多くの部署で、行政経過の効率を最大限に高めるための業績比較の使用がテスト済みである。
ベンチマーキングの導入可能性をさらに検証するために、これらのプロジェクトの経験は一同に引き合わされるべきである。
- d) 情報自由法の施行 (内務省 2001 年プロジェクト)
国民のための公的活動に、より透明性を持たせることが目的。
- e) IT 戦略 (連邦交通・建設・住宅省、内務省 2002 年計画プロジェクト)

④ 動機をもった職員

競争力のある職員構成と職員の動機づけは、業務能率や業務準備のための条件である。各自の責任、より良い発展可能性、柔軟性、自己決定できる作業形態（チームワーク）が、現存しているモダン化にむけた潜在能力を活かすための、前提条件となる。

<模範プロジェクト>

- a) 業務法の改正 (内務省、2001 年中旬プロジェクト)
最新の業務法は、成果の上がる公的行政の決定要素の一つである。
政府は、公的業務法の改正を通して、個人レベルでもっと多種多様に行動することができるように、職員に、新たな展望を開き、成果に対する意欲や業務に対する創造性を促進し、上級職員には、より大きな業務の形成余地、権限を持たせる。そのためには、以下が計画されている。多様な調達経路、マネージメント機能の最善化、(中略) キャリア (経歴) における能力原則の強化。(以下、略)
- b) 連邦行政における自己発展 (連邦政府、2001 年プロジェクト)
連邦政府は効率の良い、効果のある行政行動の急務を、政府の職員に狙いを定めて、促進する。全ての官庁は、議会の任期中に、自己発展コンセプトを仕上げる。これらコンセプトは、目標合意協定、自己啓発対策、職員のための個人的な発展計画を含んでいる。ここでは、連邦の公的業務における女性と男性の立場を対等に扱うことが特に配慮される。また、特別な観点として、“欧州能力”の強化が挙げられる。自己発展に役立てるために、管轄がつかんでいる情報や経験を交換する個人的な研究発表を行うサークルも組織される。
内務省は、公的行政、特にマネージメント分野のために、連邦アカデミーが目的や受容に即して行う、自己啓発セミナーを提供するための、補助的なコンセプトをまとめる。

第3節 KLR, コントローリング, ベンチマーキングについて

ドイツの政策評価は、前節に述べた 1997 年の社会民主党と緑の党の連立合意である「4つの基本原則」、「4つの改革分野」「15の模範プロジェクト」に基づき、KLR（コストと業績の計算）、コントローリング、ベンチマーキングが試行的に行われている。

こうしたドイツ連邦の取り組みについて、内閣府（Bundesministerium des Innern；BMI）国家と行政近代化グループ（Stabstelle Moderner Staat-Moderne Verwaltung）の Georg Gelhausen 氏と Thoreten Keiler 氏を訪問し、調査した。

基本的には、この評価システムはマネージメント手法とコントロール手法の組み合わせであり、この3つの手法は、各々全体的コントロールのための基礎的な構成要素になっている。大まかな言い方を許してもらえれば、プロセス管理システムであるコントローリングを中心において、事前評価システムである KLR と指標作成システムであるベンチマーキングがコントローリングを行うために必要な尺度を設定している、と理解される。

前述のように、これらのシステムはまだ試行中であり、2003 年中に本格実施という文献も見受けられたが、BMI に帰国後確認したところでは、本格実施の時期はまだ未定とのことであった。

なお、KLR は多くの官庁（約 89 %）で実施され始めているが、コントローリングとベンチマーキングはもう一歩の段階のようである。

（KLR について）

（1）KLR は、文字通り、「どのような費用が」「どこで」「何のために」発生したかを計算することで、官庁内部のマネージメントやコントロールに必要不可欠な企業経営的な情報を準備し、役所の「業績」を、業績効果のある、費用に見合った、透明性のあるものにするためのインスツルメントである。

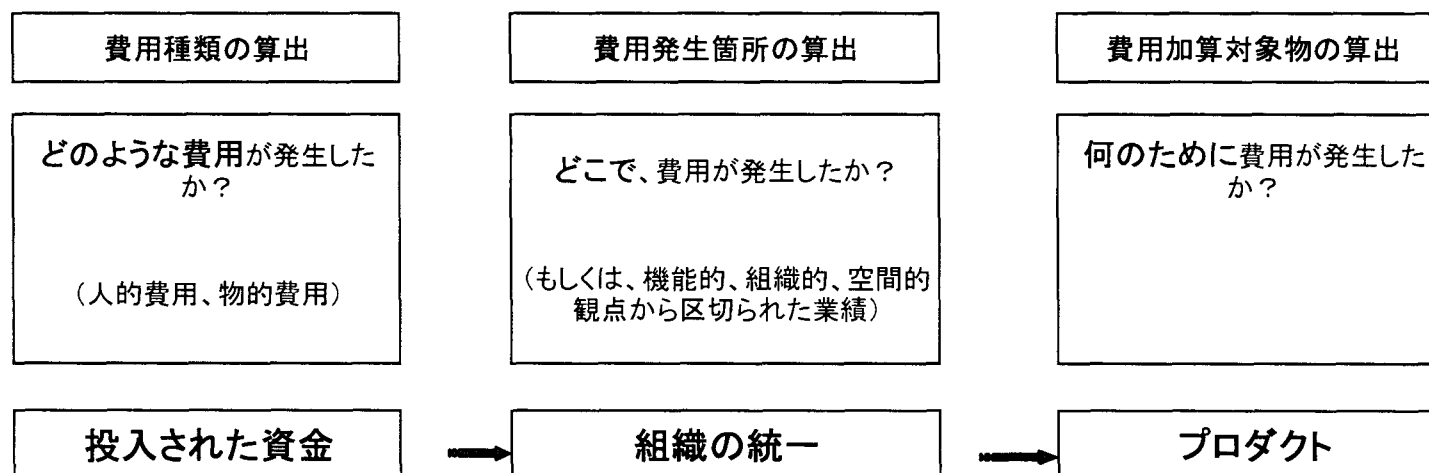
具体的には、任務のプランニング、任務基準等を明確にし、目標の遂行、達成のために必要な人的資源や財源を明確にするもので、その一方では、任務や費用、結果の必要性に関する議論をすることでもある。しかし、コンセプトの中心は人件費の把握にある、と言っても現段階では過言ではない。

「業績」は、連邦政府職員が発生させたプロダクト・プロジェクト、またはその仕事の結果のことで、アウトプット指向になっている。

（2）KLR の手順を示したのが図 1 であるが、例えば国境警備隊を例にとると、「どのような費用が」＝「人件費を中心に装備費、食費等が」、「どこで」＝「国境警備隊において」、「何のために」＝「国境を警備するために必要なこれこれの仕事をきちんとするために」、いくらかかるということを計算する。ここでは計算だけで、その管理はコン

<KLRの構造>

KLRは、もたらされた業績と資金支出の精算の構造を通して、費用と業績の透明性を産み出す。



(出典:Referat Z2a-PGM)
作成日:2000/1/10

トローリングの役割となる。ドイツでは、従来、「何のために」が検討されていなかったとのことで、国境警備隊の例では、トータルで人件費はいくらということしかなく、どの業務に、どのくらいの人がいて、どのくらいの人件費がかかるか、が分からなかったのが、KLR によって明確になった、とのことだった。

(3) KLR の期待される具体的な効果としては、次のようなことがあげられている。

- ・ 費用と業績の透明性を確立する。
- ・ 費用と業績の効果的なプラン、制御、コントロールを可能にする。
- ・ 予算案作成、予算編成作業を軽減する。
- ・ 構成組織や経過組織の変更に関して、根拠のある決定ができる。
- ・ 業績能力の向上と顧客満足度の向上を図れる。
- ・ 第三者との比較における業績能力を裏付ける。
- ・ 客や他の官庁に対して、独自のサービス業務を成果の上がる形で提供し、あるいは、新しい効率的なサービス業務を構築する。
- ・ 上記効果によって、最終的には、職員の仕事に対する満足度の向上につながる。

(4) KLR は、業績発生 of 内部プロセスが経営基準に従って検査される国庫会計院の視点を取り入れている。職員は、作業時間、任務、定められたプロダクト（アウトプット）を並べ、各プロダクトの結果において、費用が確定される。スタンダード KLR（ドイツ大蔵省が 1998 年に発表した KLR のマニュアル）には、全てのコストの種類が記述され、コスト発生物やコスト発生場所の把握、計算、配分の方法等についても、書かれている、とのことである。

(5) 様々な行政分野での KLR のテストでは、これまでのところ、KLR が評価方法として適していないという分野は確認されていない。学術的研究を行う連邦官庁でも KLR の導入が進んでいる。1998 年時点では採用官庁は 33 にすぎなかったが、2002 年には 306 官庁（89%）で採用されている。KLR の導入は、引き返せない段階にきている。

(6) KLR を通して産出されたデータは、資金支出、予算を記述する際に利用されている。また、予算編成の枠組みで政治的プログラム決定をする際の助けにもなっている。スタンダード KLR の進化版として、連邦予算で KLR データの複製のための基本的モデルが、プロダクト式予算記述を用いて開発されている。これによって、任務、プロダクト、行政活動の効果に必要な資金が分配されるアウトプット式マネージメントのための方策が可能となると期待されている。

なお、KLR 比較によって、効率向上が達成され、2000 年以降、定められた年間の目標基準に適さない任務やプロダクトが削減された、とのことであった。

(コントローリングについて)

(7) コントローリングは、行政の進行管理システムであり、効果的なマネージメントを行うためのインスツルメントである。その手順を示したのが図2であるが、おおむね次のとおりである。

- ① 各職員は、野心的でかつ達成可能な自らの行政目標をマネジメント担当者（形式的には大臣）との間で定め、目標合意協定（Zielvereinbarungen）を締結する。
- ② 各職員は、その目標に向けて業務を執行する。
- ③ 各職員の業務執行状況を、コントローラーと呼ばれる者が、継続的なノルマ比較を通して、ずれや相違点を確認、分析し、マネジメント担当者に報告する。このチェックは、毎月行われる。
また照会があった際は、すみやかに情報提供する＝報告制度（Berichtswesen）。
- ④ マネジメント担当者は、その目標と業績のずれを直すべく努力する。

なお、コントローラーは、マネジメント担当者が政策提言する際には助言を与えるという役割も担っている。

(8) コントローリングは、あらゆる分野におけるマネジメント担当者にとって、その時点での重要、かつ需要に即した経営情報、鍵となる情報を提供してくれるものである。

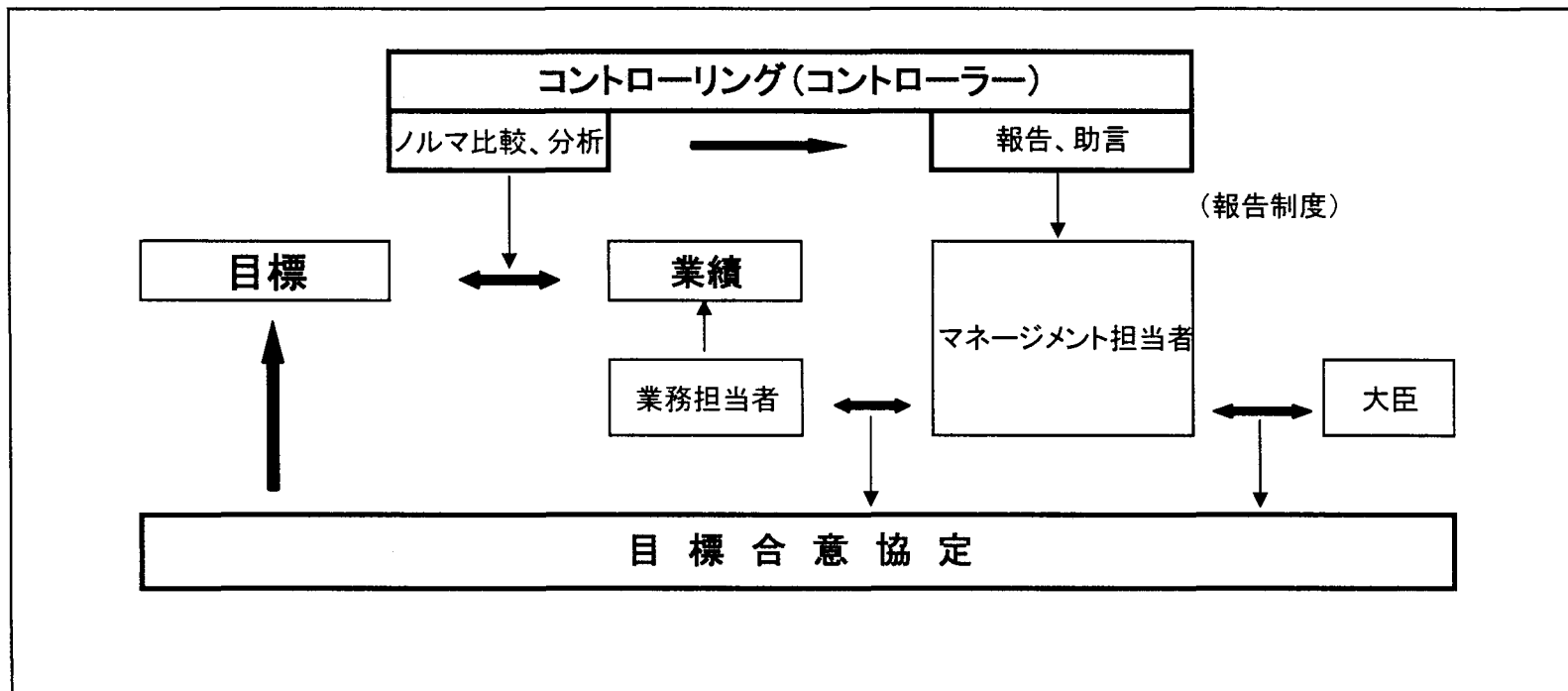
野心的かつ到達可能で測定可能な目標は、政治的プログラムや戦略的目標から、目標合意を通して、導きだされる。それらの目標は具体的な行政業績と比較される。

報告制度で報告されたデータは、長所、短所の分析のために必要な情報となり、周期的な比較や他との比較を可能にする。持続的なノルマ比較は、コントロール担当者がより良い政策提案を発展させることを可能にする。連邦政府のモダン化プログラムは、コントローリングの助けを借りることにより、マネージメント分野での操縦、看視面での可能性が持続的に改善した。

コントローリングの採用官庁は、1998年には25官庁であったが、2002年には215官庁(約62%)になっている。

(9) コントローラーは、常にデータベースを管理、ケアし、さらにシステムを発展させ、全てのマネジメント担当者に決定局面で助言を与え、決定に重要な情報を提供して彼等をフォローする。このコントローリングは、最近、財務省予算局などで実証された。同省では、2003年終りまでに、広域にわたってコントローリングが導入される予定になっている。

<コントローリングと目標合意協定の関係>



(10) コントローリングでは、目標を定めたマネージメントが要求される。

目標合意文書には、何を、どのような期間に、どれくらいの費用で達成するか、どのように目標達成度が評価されるべきか、が定められている。目標合意会談は、定期的に開催され、途中、差異が認められれば、修正も許される。

一方、官庁内部での目標合意は、指導的立場にあるマネージメント担当者のマネージメント任務や監督任務を変化させている。マネージメント担当者は、職員たちと一緒に、質的目標（何を達成すべきか、何を改善すべきか）を定める。しかし、この場合において、どのように目標達成するためのハンディキャップは与えられない。

このような自由行動や自主的な義務認識は、業務への取組み意識や質を向上させた。

(ベンチマーキング)

(11) ベンチマーキングは、官庁間の競争のためのインスツルメントである。

ベンチマーキングは、プロダクト、サービス業務、その他のプロセスや方法について、関係省庁が、省庁の枠を超えて、ベンチマークという共通の統一基準、ベストの統一基準を設けて比較し、最善のものを探るプロセスであり、これにより全体の業務を効率的にするという動きである。このプロセスにおいては、相違点が明らかにされ、公開されて、その相違点の原因や改善への可能性が追求される。ベンチマーキングは、改善の可能性について示唆を与え、最良の解決策のための競争を発生させる。

(12) 統一基準や原則に基づいて、はっきり確定され、定められた対象物（例：人事分野、IT 分野、補助金手続きにおけるプロダクト）を比較する関係機関の環は、ベンチマーキングリングと呼ばれている。

(13) ベンチマーキングに取り組んだ例として、2000 年 8 月より、5 つの官庁が外部組織（民間会社）の支援をうけて、様々な補助金申請手続きの比較を行ったことがあげられる。個々の官庁の補助金申請手続きにはかなりの相違があったが、このプロジェクトの目的は、補助手段が目標や対象グループに関して、望みどおりの効果をあげることを保証するために、補助金コントロールの最善の解決策や標準基準を発展させることにあった。結果として、ほぼ統一的で、かつ改善された補助金申請手続きが実現したようである。

（参考） 消費者保護・食料・農業省の政策評価の検討について

ドイツ連邦政府の政策評価への公式な取り組みは、第3節で述べた KLR 等への取り組みであるが、連邦消費者保護・食料・農業省においては、エバリュエーションの研究を行っている模様である。同省を訪問し調査した際に対応していただいた Renate Vogelsang 女史から、在独日本大使館信夫一等書記官を通して、勉強のための手引書ともいえるべき論文をいただき、参考までに翻訳したので、掲載する。

食品啓蒙活動の例を使つてのエバリュエーション

第1部：エバリュエーションの定義、機能（作用）、整理、組み込み、進行図

栄養相談の担い手は、食品啓蒙活動や食品に関する情報提供のために政策を実施することになる。そこで導入された（政策）手法が、効果的で効率的かを確認するためには、エバリュエーションが必要とされる。

エバリュエーションには様々なデザインがあり、そのうちどれが一番適しているかは、エバリュエーションの目的や調査される政策の種類による。エバリュエーションの構想や実施のために、また結果を事実に基づいて評価するために、エバリュエーション研究においては、基本的な知識が必要である。この記事は、そのための、手引き書となるべきである。

<定義>

エバリュエーションの概念は、ラテン語に基いており、Bewertung（評価、査定、見積り）Beurteilen（評価、判断）と同じような意味を持つ。様々な異なった分野の代表者がエバリュエーションの問題に取り組んでいる。これまで、エバリュエーション研究の統一的な組織も、内容的に理論立った構造も形成されていなかったことが、この要因にあげられる。現在は、一般的に認められた、定評のある定義、エバリュエーションのモデルやエバリュエーションの方法がない状態である。

様々な概念の説明を比較することにより、一般的な学術的エバリュエーションの特徴を導き出すことができる。

- －エバリュエーションは、目標・目的指向である。エバリュエーションは最初に目的を持ち、決められた基準をもとに対策を調査する。
- －エバリュエーションの枠組みで、一つの対策の前提条件、背後関係、プロセス、効果に関するデータが、システムティックに集められ、評価される。
- －エバリュエーションには、評価された（bewertende）意見表明、つまり、結果に基づいて、ある対策の成功点、失敗点について言明されることが含まれている。
- －エバリュエーションは、対策を発展、改善させたり、導入する場面において、計画や決定の参考資料として、役立つ。エバリュエーションは理論と実践の仲介役として捉

えることができる。

<機能>

エバリュエーションは、様々な背景から、実施に到る。これらの背景が、エバリュエーションの見積り（査定）、データ収集にはどの手法を使うか、どのようなデータを収集するか、どの時点で行うか、などを決定づける。

*コントロール機能：

どの程度まで定められた目標が達成されたかを把握する。明白に公言され、達成可能な個々の目標を伴う対策、例えば、個々の目的としては「講演会を通して、特定のターゲットグループにおける繊維質食品への知識を深めるサポート」など。グローバルな目標としては「個別目標を伴う一連の個々の対策によって、行動変化や考え方の変化が可能になること」が挙げられる。

対策の最終的な評価における機能が中心のエバリュエーションは、Summative エバリュエーションと呼ばれる

エバリュエーションでは、対策によって定められた目標は達成されなかったが、期待しなかった他のプラスの効果が明らかにされることもある。エバリュエーションの結果に基づき、対策は、続けられ、個別目標は修正される。エバリュエーションは、目標修正の機能を持つ。

*最善化の機能：

エバリュエーションの結果は、対策を最善化することに役立つ。対策の選択または対策を形成する場面で、最善化を目指す。例えば、栄養関連のパンフレットのエバリュエーションは、読者に便利な構成のための推奨点を導き出してくれる。対策の改善のために行われるエバリュエーションは、Formative エバリュエーションと形容される。

*認定機能：

対策の実施者が、資金の提供者に対して、導入された手法がうまく用いられたか？を証明しなければならない。エバリュエーションの結果は、その理由付けに役立つ。

*決定機能：

対策を継続するか？変更するか？終了するか？は、エバリュエーションの結果が、根拠として考慮に入れられる。

*学術的な知識機能：

対策を伴う経験は、報告され、公開され、そのことによって、他のことも学ぶことができる。失敗やネガティブな経験の公表は、成功の公表と同じくらい重要である。

*コミュニケーション促進機能

ある対策の参加者（関係者）がエバリュエーションの結果やその原因について一緒に話し合うことは、参加者の共同作業を促進させ役に立つ。エバリュエーションすることは、自身の仕事を熟考するきっかけとなり、それによって、よく学び、発展するチャンス運

んできてくれる。

* 仮の機能

上記に挙げられた機能の一方で、エバリュエーションは、たまに、「仮の機能」と呼ばれる機能も発揮する。例えば、重要な決定を引き延ばす為に、紛争を延期するために、既に決定された決定事項を正当化するためにといった、ある口実のもとに実施されたり、委託されたりする。

<対策の経過図式への適応>

対策の履行（実施）の後、初めて、様々なエバリュエーションが行われる。（図1参照）エバリュエーションの任務は、この場合、どの程度定められた目標が達成されたかを確認することである（Summative エバリュエーション）。エバリュエーションの結果は、同じ様な対策が新しく計画されるときなどには、顧慮されることもある。ここでは、CIPP-Modells のエバリュエーション領域（図2参照）を引き合いに出している。

- ー背景と目的のエバリュエーション（Context）
- ーインプットエバリュエーション（Input）
- ープロセスエバリュエーション（Process；formative エバリュエーション）
- ープロダクトエバリュエーション（Product；summative エバリュエーション）

“食品添加物”というテーマでインフォメーションセミナーを開催する場合、CIPP-Modells に基いたエバリュエーションとして、以下のような手続きが考えられる。

- ・ 背景と目的のエバリュエーションでは、さしあたり、“食品添加物に関する市民の啓蒙活動”という目的が正当化されるかどうか調査される。例えば、文献や独自調査に基づいて、消費者がこのようなテーマ領域の情報を望んでいるのか？あるいは必要としているのか？がチェックされる。更に、このテーマが優先されるべきなのか？または、この時期には、他のテーマに関する啓蒙がもっと重要なのではないのか？と議論される。
- ・ インプットエバリュエーションでは、情報セミナーの実施のために必要とされた道具や人材を自由に使えたかどうか調査される。
- ・ プロセスエバリュエーションは、簡易化されたやり方では、formative エバリュエーションと同等に扱われる。特に、対策の経過を監視（モニタリング）する局面では必要とされ、対策の弱点、組織的な実施における問題点などを確認し、改善の可能性をまとめるために役に立つ。対策の個々のアクションがどれくらい計画どおりに進行するか？計画された資料や人材の容量が対策の効果的な実施を保証しているか？どのターゲットグループ（質的な影響到達範囲）、ターゲットグループのどの周辺で（量的影響到達範囲）このテーマが語られたか？なぜ、特定のグループが彼らの参加を事前に取りやめたの

図1.: 対策の経過において、最終段階として行うエバリュエーション

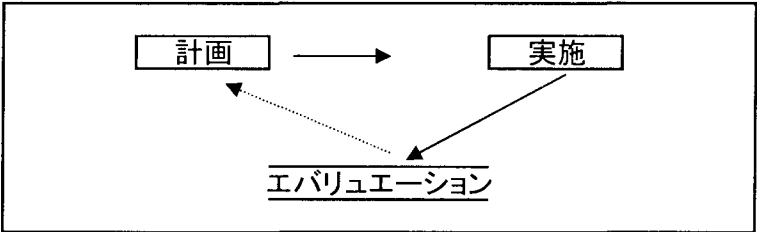
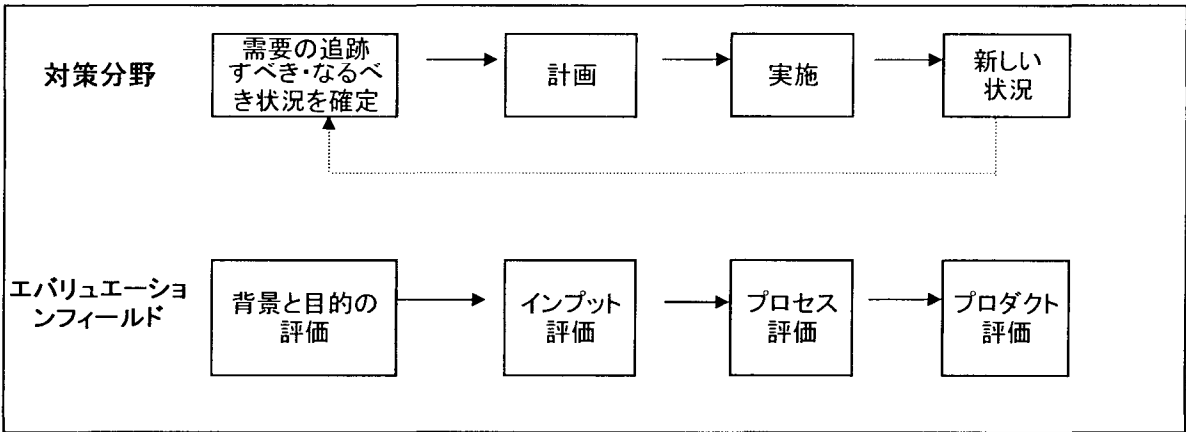


図2: エバリュエーションフィールドを伴う、対策の経過プラン



か？などが調査される。追求された改善案は、直接変更され、変更された対策は、理想的な場合は、再度エバリュエーションされる。エバリュエーションを担当する部署と企画部署が持続的なコンタクトを持つことは、良い結果のフィードバックとなるので、プロセスエバリュエーションは、しばしば政策の担当組織が自ら企画する。調査の為には、特に、観察のような、部分的に構成され、手引き書に守られたインタビューのような質的な手法が推奨される。

- ・ プロダクトエバリュエーションは、簡易化して、summative エバリュエーションと同等に扱われる。対策が期待された効果をあげたか？それによって、定められた目的が達成されたか？の確認が求められる。短期的な効果（実施段階の終了直後）の一方、中期的、長期的効果も調査される。中・長期的効果を測るための時期は、対策の種類による。それらは、対策の後、2. 3 ヶ月または 2.3 年後に行われ、対策の最終的な評価（判断）に使われる。ほとんどの担当者は、一つの対策をさしあたり、数箇所で開催し、それらをエバリュエーションする。対策が、圧倒的にポジティブに評価され、それらが、次の場所でも拡大される。エバリュエーションの結果が転用できること、そのためには、厳密な体系的な手法がとても重要である。プロダクトエバリュエーションは、慣習的に、外部の調査機関によって実施されている。実験的なエバリュエーションは、ほとんど不可能なので、quasi-experimentelle Evaluierungen と呼ばれる方法がしばしば採用される。

エバリュエーションの結果は、新しい企画で利用される。“現在の状況”が“新しいあるべき状況”に向かう為に、対策が計画され実施される。

実際は、圧倒的に、プロセスエバリュエーションとプロダクトエバリュエーションが実施されている。

対策の効果を調査するために、プロダクトエバリュエーションが必要とされる一方、プロセスエバリュエーションは、何故、期待された効果が発生したのか？発生しなかったのか？を説明するために必要となる。プロセスエバリュエーションは、対策の効果状況をよりよく理解するために役立つ。

プロセスエバリュエーションとプロダクトエバリュエーションの特徴については、P106 の表 1 を参照。

プロダクトエバリュエーションは、対策効果の追求（対策の成功）に関連している。一方、効果は、対策の効率にも多く関わっている。（コストと成功の関係）。対策の終了後、どのように効率の測定を行うか？効率測定では、費用便益分析（Kost-Nutzen-Analysen）と費用対効果分析（Kost-Wirksamkeit-Analysen）は区別される。費用便益分析では、対策のための物質的、人的手段（インプット）が投入され、対策の結果（アウトプット）が金額で測られる。費用対効果分析では、物質的、人的手段が金額で測られ、結果、つまり対策の利益が指標によって示される。

投入された物的人的手段を金額で測定することは、おおむね可能である。対策の利益を金額で表すことは、栄養啓蒙活動や栄養情報の提供のような対策（社会分野一般における対策）では、大きな問題である。それゆえ、費用便益分析（Kost-Nutzen-Analysen）より、費用対効果分析（Kost-Wirksamkeit-Analysen）のほうが簡単に実施できる。効率の測定は、対策の“コスト：効果”の比率を比較する場合に、しばしば有効である。

<エバリュエーションの経過図>

エバリュエーションは、様々なプロジェクト段階に区別される。図 3 のように、簡易化したエバリュエーションの記述、エバリュエーションの段階は、はっきりと相互には分かれてはいないので、個々の段階の順番は、変化することも考えられる。

例えば、エバリュエーションが可能かの調査やエバリュエーションの目的の決定は、エバリュエーションの見積りを計画するように同じ時点で行われる。独自でエバリュエーションするか、外部によるエバリュエーションにするかは、第 1 段階の後半でようやく決定されることも多く、場合によっては、変更もされる。例えば、外部エバリュエーションによって、自由に選択できる手段（インプット）の価格が度を越してつり上げられたことを、委託者が認識した場合など。

・ 内部（自己）エバリュエーションと外部エバリュエーションの決定

エバリュエーションは、内部の人間によって（自己評価）、または対策を行う機関の外部の人間によって（外部評価）実施される。

内部評価では、委託された人間は、対策の担当構造や場合によっては対策自体についても熟知しており、そのために実習期間は短めである、対策責任者たちは、彼らのポジティブ、ネガティブな経験を盛り込むこともできる。

担い手に属する人間は、現場の欠点に気付きにくいともいえる。つまり、彼らは、現状の対策の経過に慣れきっていて、あまり効果のない観点には注意示さない。更に、内部評価では、都合の良いように評価されるという危険性も存在している。多くのエバリュエーション担当者は、エバリュエーションを実施するための、体系的な知識を十分に持っていないことが多い。

内部、外部エバリュエーションのどちらが選ばれるかに係わらず、エバリュエーションを委託する人間は、エバリュエーション分野や調査手法の専門知識を身に付けるべきである。外部と内部エバリュエーションのコンビネーションが計画される場合もある。

・ エバリュエーションの目的の決定

エバリュエーションの目的と基本的な措置方法は、委託者と評価者が共同で作成すべきである。それにより、委託者が必要としている情報が最もうまく把握される。更に、エバリュエーションの目的に関わる共同作業は、今後の許容性や結果の転換にポジティ

図3:エバリュエーションの経過図

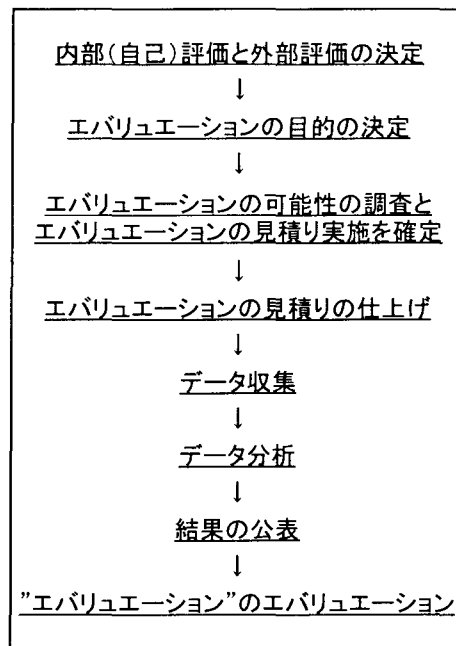
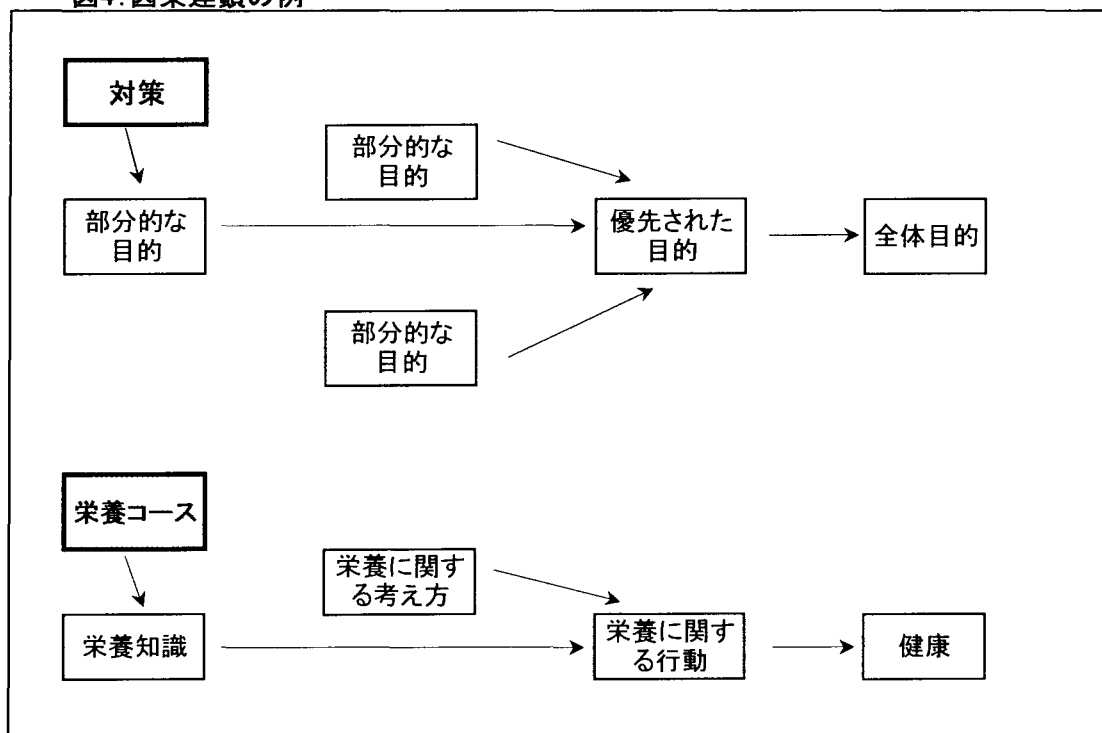


図4:因果連鎖の例



ブな効果をもたらす。

- ・ エバリュエーションの可能性の調査とエバリュエーションの見積り実施の確定
プロダクトエバリュエーションでは、まず、委託者と一緒に、その対策をエバリュエーションすることが可能かがチェックされる (evaluability assessment)。その目的は、現況下で、対策の効果の測定が可能であり、意味のあることかを確認することである。エバリュエーションの可能性のチェックは、以下の段階で行われる。
 - －対策についての詳細がない場合は、対策の目的が正確に明記され、その運用方法が明確な形で提出されなければならない。個々のアクションやそれらの時間的順序、対策がターゲットとするグループについてははっきりと記述されなければならない。
 - －モデル (outcome line) は、部分的目標から全体目標への因果の連鎖を明確にし、同時に、どの部分目標が対策のおかげで達成できたかを示す。(図4参照) 学術的な調査が、因果連鎖や因果関係を証明することができるのかをチェックすべきである。
 - －対策が、計画どおりに行われたか？ (プロセスエバリュエーション) は、調査されなければならない。実施する対策の修正が計画されるか、もしくは対策の記述が変更されなければならないということではなく、大切なのは、対策の種類についてははっきり示され、エバリュエーションされることである。プロセスエバリュエーションは、プロダクトエバリュエーションの前段階になる。

成功するエバリュエーションの前提条件として、以下の項目が補足的に付け加えられる。

- －対策に係わっている人間 (対策の担い手、対策の実施を委託された人間、参加者) は、エバリュエーションに理解を示し、評価をする人に協力的でなければならない。例えば、データ収集などにおいて。
- －エバリュエーションの客観性を、委託された人間は保証しなければならない。
- －エバリュエーションには、十分な手段／道具 (人的、物質的)、十分な時間が自由に使えることが不可欠である。

Evaluability assessment は、対策の担い手とその協力者の詳細な話し合いを包括する。この話し合いによって、エバリュエーションの実施を確実に成功させると同時に、今後の許容性やエバリュエーション結果の転換を促進する前提条件や雰囲気が作りだされる。

- ・ エバリュエーションの見積りの仕上げ
その対策は、エバリュエーション可能か、基本的な方法について一致しているか？は、エバリュエーションの見積りの詳細として仕上げられる。最終的に、エバリュエーションの組織的な実施が準備される。例えば、インタビュアーが採用され、質問文や観察の手引き書などが作成される。

- ・ データ収集

エバリュエーションの見積りは、データ収集の範囲、種類、時期、方法を決定する。データは、例えば、対策の担い手、対策の実施を委託された人間、対策（講習会）への参加者などから集められる。データ収集は、ある一時点または、多時点にわたって行われる。データ獲得には、口頭、筆記による質問や観察などが導入される。更に、資料、文書記録、書類メモ、報告書などもデータ収集に用いられる。

- ・ データ分析

データ収集の次段階では、集められたデータが分析される。

データの範囲、種類に従って、量的、質的な内容分析または、様々な統計的分析方法が用いられる。

- ・ 結果のプレゼンテーション

結果のプレゼンテーションでは、誰に対してエバリュエーション報告されるかが考慮されなければならない。物事を決定する立場にある多くの人達が、特に、結果を転用するための推奨を含む、簡潔で一目瞭然の表現方法に興味を示す。明快で簡単、理解しやすいテキスト、表や図によって簡略化され読みやすい資料は、結果の利用を促進させる。結果の転用は、エバリュエーションの成功にとっては、ひとつの大切な基準となる。

- ・ “エバリュエーション”のエバリュエーション

エバリュエーションの終了後、場合によっては、エバリュエーションの委託者と一緒に、次の観点に関して、もう一度検討することも考えられる。

－結果は、適時に、導きだされたか？

－エバリュエーションは必要な情報を運んできてくれたか？

－調査された質問事項に、用いられた方法は適していたか？

－エバリュエーションは、必要とされた基準（量的、質的方法）を満たしたか？

－選択されたエバリュエーションの方法は、邪魔にならなかったか（不快感を与えなかったか）

イエスの場合は、そのような妨害が、どのようにおこったか？

－エバリュエーションは、コストに見合って実施されたか？

－エバリュエーションにおいて、倫理上の観点は考慮されたか？

－結果は転用されたか？またどのように転用されたか？

以上の反省点は、将来的な調査や委託者との共同作業を改善する際に役に立つ。

第2部：エバリュエーションの査定

エバリュエーションの結果は、その目的のために適したエバリュエーションの査定が実施されて、初めて、人に訴える力が大きくなる。以下、様々なエバリュエーションの査定について紹介する。

エバリュエーションの査定の分類としては、量的、質的なものが論じられている。量的な査定には様々な種類があるため、これらは、さらに区別される。一方、質的エバリュエーションの査定の適当な分類は、あまり知られていない。質的な調査手法には、所謂、行動調査での手法が用いられている。

<エバリュエーションの量的な査定と質的な査定の比較>

	量的な査定	質的な査定
調査の枠組み (Paradigm)	・論理的実証主義 ・原因、効果の関連に関する数字データと分析。 ・変数のモデルと算定 ・仮説のテスト	・人間的経験を包括的に、その背景に即して理解
デザイン	・調査の事前に、構成され、固定化されたデザイン；事前テスト/事後テスト、コントロールグループ/干渉グループ	・フレキシブル、調査の途中で発展可能なデザイン
データ収集の手法	・特に量的（決められた質問） ・あらかじめカテゴリーを定める	・特に質的（内容的に掘り下げたインインタビュー、グループディスカッション） ・カテゴリーを定めない
回答者の選別	・無作為な方法でできるだけ多く	・内容的な基準に基いて
質問の量	・少ない	・多い
回答者の数	・多い	・少ない
データ分析	・統計的な評価： 頻度、短い表、マルチ統計分析	・内容分析： カテゴリーや規模（ディメンション）の構築、記述、引用文
品質基準	・客観的、信頼性、有効性	・内容的な完全性、適性、透明性、許容性。多方面での討論
普遍化(統計的観点から)	・無作為抽出による代表	・まれ

＜エバリュエーションの質的な査定＞

質的な査定とは、質問された人の経験、意見、感情、あるいは知識を細部にわたって把握しようとするものである。質的な調査の目的は、人間的経験を総合的にそれらの状況や前後関係に基いて、とりわけ、無作為抽出した人達の視点から、理解することである。量的な調査見積りに対して、この（質的）査定デザインのほうが、フレキシブルである。フィールドワークを始める前に、全体の情報源、データ収集の手法、インタビューの内容は告げられる。調査の途中で得られた結果が、その先のやり方を決定することもしばしばある。質的な調査は、民族学、現象学や発見的原理学などの異なった理論的な見解に基いている。この論理的な見解は、調査の問題提起などを決定し、そこから結果も解明される。民族学は、特に市民の文化に関わり、現象学は、人がある特定の状態でする体験の仕方や構造に関わっている。発見原理学は、執筆者の体験を含んでいる。

質的な調査の査定では、データは、手引き書とおりに行われるインタビュー、もっと内容的に掘り下げたインタビュー、グループディスカッション、参加者・、不参加者の観察などをもとに収集される。

回答のカテゴリーは、回答者の個人的、主観的な表現力に、できるだけ大きな余裕を残す為に、あらかじめ設定しない。回答者の選別は、内容的な基準に従う。“purposeful sampling”

Dobbert 著 Ethnographic research によると、質的調査では、特に、“Status”式と“Snowball”式が、回答者の選別には適している。“Status”式では、何らかの形で対策に関わった全てのグループから人々がインタビューされる。ある市民大学の栄養コースでは、その受講者、講師、専門部長、市民大学の学長、また、場合によっては、スポンサーなどもインタビューの対象者になる。“Snowball”式では、回答者は、インタビューの終りに、同じ様に調査問題に関して、情報提供することのできる人物について質問される。つまり、雪だるま式に調査対象が拡大していく形式である。

量的な調査に比べ、質的な調査では、質問される人が少ない。データは、質的、内容的に分析、評価され、重要なディメンションと分類が追求される。

量的な査定での結果では、具体的に数字化されたデータ（頻度、表、統計的な変数）が重要視されるのに対し、質的調査の報告スタイルは、引用文などを使って、詳しく記述される。

読者は、自分の身になって考えることができるので、対策の成功に対して自分自身の判断をすることができる。

品質基準、客観性、信頼性は、量的調査の目的や問題点に適合させられる。それゆえ、たやすく、質的な調査に、転用することはできない。量的調査のために必要な秩序だった方策の標準化は、質的調査の目的や方法とは一致しない。品質基準、客観性、信頼性は、質的調査に適している品質基準によって、置き換えることができる。この品質基準は、内容的な完全性、適性、透明性、許容性、多方面での討論である。

内容的な完全性とは、質問された人の視点から、全てについて、調査対象の重要な内容が追求され、分析されなければならないことを意味する。調査の目的が最善に見積もられるための、方式が選択されなければならない。調査の経過は、透明でなければならない。つまり、経過が記録され、その方式が選択された理由が述べられなければならない。そのことによって、調査の方式が、実感を伴う形で理解されるのである。質的調査の結果解釈の質は、多くの研究者が同一情報を解釈し、それぞれの解釈を比較する、多方面のディスカッションによって、改善される。

質的調査における結果の信頼性は、調査方式の慎重な応用やデータ情報の的確な内容分析といった、選択された方式の適性に左右される。更に、質的調査の信頼性は、研究者の分析能力やコミュニケーション能力（感情移入、集中して耳を傾けること（傾聴）、言葉や文章における良い表現方法）、同様に、研究者自身の感受性によって多くを決定づけられる。

研究者が、全体的な基礎的情報を十分に自由に入手できる事は、つまり無作為抽出によるサンプルは、質的調査にも基本的には用いることができる。しかし、質的なデータの収集や評価には、労働力や時間を多く費やす。それに加え、蓄積されたデータ資料は、簡単に概要を見通すことができない。質的調査の目的は、統計的な意味でデータを一般化することではなく、もっと正確には、一つの調査対象を全体的に包括的に理解することにある。

第3部：応用を顧慮したエバリュエーションの査定についての比較

エバリュエーションの目的とエバリュエーションされる対策の種類によって、どの査定方法が一番適切であるかが決定される。

<選択基準>

適切なエバリュエーションの査定方法を選択する際には、

- ・ 誰がエバリュエーションの結果を利用するのか？

エバリュエーションは、決定を担う人達に可能な限り多くのインフォメーションを提供すべきであり、決定を担う人達に利用されるべきである。決定者が、例えば、量的データを優先させる場合は、その手法の選択はよくされなければならない。

- ・ エバリュエーションされた対策は、どのような発展段階にあるのか？
- ・ どのようなインフォメーションが必要か？
- ・ どのような背景からエバリュエーションは実施されるのか？
- ・ いつ情報が必要で、どのような財政手段を使うことができるのか？
- ・ 誰がエバリュエーションを実施するか？

調査に関する論理的知識と実際の経験は、エバリュエーションの査定方法の選択に大きな影響を与える。統計的、科学的分野に熟練したエバリュエーター達は、概して、量的な査定を優先させるのにたいし、質的な査定でポジティブな経験をしたことのあるエバリュエーターは、質的な査定を受け入れる用意がある。

質的または量的エバリュエーションの査定だけが使われることはまれである。優先的に構成されたアンケート用紙には、未解決の問題が含まれていて、手引き書とおりのインタビューでは、あらかじめ構成された質問に基いて、社会学的統計学的なデータが収集されるのである。

エバリュエーション研究分野の多くの専門家は、一方の弱点をもう片方の手法の利点で埋め合わせるために、量的手法と質的手法をコンビネーションして使用することを提案している。

Sieber は、質的なフィールドワークと量的なアンケート調査が互いに補足しあうように、以下の可能性を提案している。

- － 質的手法は、対策が仮定的に発展するための調査段階で用いられる。
- － 質的な事前研究は、量的調査の発展の為に基礎となりえる。例えば、質的研究結果に基いて指標や目盛りを構成するためのアンケート項目が選ばれる。
- － 量的な調査結果は、手引き書とおりに行われるインタビューによってその有効性を確認される。
- － 質的な調査結果は、量的な結果を構成する質問を解釈する際に、役にたつ。

ー予想に反していたり、とりあえず矛盾しているように見えるアンケート結果は、質的な事後調査で解明することができる。

エバリュエーションの査定を選択するための、はっきりとした決定ルールは存在しない。Cronach は、こう記している。“特定された時期の、特定の予算を持った、特定のプログラムにさえも、エバリュエーションのために単独のベストプランは存在しない。”

対策の多様性や自由に使うことのできる調査方法の不均質に直面して、エバリュエーターの重要な任務は、個々の状況や絶え間ない新しい状況の必要性や制約に一番適している、充分に考慮された、創造性のある、機知に富んだエバリュエーションのデザインを構想することである。

＜対策のエバリュエーションで、頻発する問題＞

- ・全体的な目標構築の不足
- ・ターゲットとするグループの記述があいまい
- ・結果モデルの不足
- ・手法的な問題点
- ・時間的財政的資本の不足
- ・制度的な障害

＜まとめ＞

現在までのところは、比較的少数のエバリュエーションしか実施されていない。

Folkers et al. は、“食品に対する行動”に影響を与えた対策（1980～1988）のエバリュエーションの現状調査を行った。この期間においての評価は公表され、その際作成された、親しみやすい形のエバリュエーション報告の内容は、行動に及ぼした効果の調査や対策のコストに関してはほとんど考慮されておらず、多くは、到達範囲の分析に留まっている。調査数が少ないことは、おそらく、エバリュエーションに係わるコストに原因がある。また、到達範囲の分析では、手法的な問題点はそれほど多くはないために、効果の測定よりも頻繁に実施された。

エバリュエーションにおける手法的な問題点によって、エバリュエーションが断念されるべきではない。手法を改善したり、手法的、財政的な制限に直面した対策の進行や効果についての情報収集が何度も試されるべきである。エバリュエーションの結果は、特に、食品啓蒙活動の効果的で効率的なやりかたを知るために、また準備するためにも、様々な対策の結果は、互いに比較されるべきである。

表1: プロセスエバリュエーションとプロダクトエバリュエーションの特徴

プロセスエバリュエーション (formativ)	プロダクトエバリュエーション (summativ)
・対策の実施中に行われる ・対策の改善化 ・多くは内部(自己)エバリュエーション	・対策の実施終了後に行われる ・対策の評価(評定)も含む ・多くは外部エバリュエーション

表2: エバリュエーションにおいて可能な質問事項

1. 計画に関する質問 ・定められた目的には、正当性はあるのか？定められた目的は、他の目的よりも優先性があるのか？ ・定められた目的が、計画された対策によって達成される証拠はあるのか？ ・目的の達成のために必要な物質的、人的手段は、自由に使うことができるのか？ ・どのようなコストが予測されるか？ ・対策の実施においてどのような困難が予測されるか？ 2. 実施に関する質問 ・目的グループのどれくらいの人に対策を実施することができたか？ ・対策の一つ一つのアクションが計画どおりに進んだか？ ・対策の実施において、どのような目的との食い違いや困難が記録されたか？ 3. 効果に対する質問 ・対策を実施するにあたって意図される短期的・中期的・長期的効果はあるのか？ ・対策によってその目的は達成されるのか？ ・対策の結果は、対策や他の要因に、フィードバックされるのか？ ・どのような期待されていない効果が発生したか？それらは、対策の結果なのかそれとも他の要因によるのか？ 4. 効率に関する質問 ・対策を通して、どのようなコストが何に対して発生したか？ ・対策の結果には、どのような便益／財政的な価値があるのか？ ・代替の対策によって、もっとコストを安く、結果を達成できたのではないか？
