

事前評価のマニュアル

平成16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

- 1) このマニュアルは、基本的に、農林水産省各部局，農林水産関係機関等が利用することを想定する。
- 2) 事前評価については、「行政機関が行う政策評価に関する法律」（以下、「政策評価法」という。）第 9 条に基づく政令で対象が個別公共事業(地区別)，研究開発（テーマ別）などに限定されていることから，このマニュアルは，それ以外の政策対象に適用することが出来るようにするための実践的な方法を扱うことを目的とする。
- 3) このマニュアルの作成に当たっては、「政策評価法」及びこれに関する諸文書，ならびに事前評価に関する諸外国での運用ルールを定めたものとして、英国財務省によるグリーンブック「事前評価と期中・事後評価」（以下、「グリーンブック」という。），オランダ財務省規則「オランダ中央政府に係る業績データ及びエバルエーション規則（解説版）」（以下、「オランダ財務省規則」という。）及び EU 予算総局の「事前評価；支出計画の提案を準備するための実践的ガイド」（以下、「EU ガイド」という。）等を参考にした。
- 4) また，当センターが平成 15 年度の事業で実施した「畜産分野を事例とした事前評価の試行」（耕作放棄地等低・未利用地での肉用牛放牧の推進）も，理論と実際との違いを見極める上で参考にしている。
- 5) このマニュアルは，あくまで原則を示したもので，事前評価の目的，対象，実施する期間等により，適宜，選択しつつ活用されることが望ましい。

目 次

はじめに

第 1 章 総論	1
1 事前評価の定義と範囲	1
2 事前評価の対象	3
3 「新たな施策等」の定義	5
第 2 章 事前評価の基本理念	7
4 事前評価の基本理念	7
5 事前評価の実施主体と手法	8
6 事前評価の時期	11
7 事前評価に費やす期間	12
8 実施計画の作成	13
第 3 章 事前評価の初期段階	14
9 事前評価の初期段階 (1) 論理的根拠の検討	14
10 事前評価の初期段階 (2) 目標の設定	15
第 4 章 必要性の分析	19
11 必要性の分析；総論	19
第 5 章 効率性の分析	21
12 効率性の分析；総論	21
第 6 章 有効性の検証	25
13 有効性の検証	25

第7章 施策等の調整と通知・公表	27
14 新たな施策等の内容の最終調整	27
15 通知・公表	28

第 1 章 総論

1 事前評価の定義と範囲

- 1.1 事前評価は、「政策評価法」でいうように、政策を決定する前に行う政策評価をいう。より具体的には、「政策評価法」に基づく「政策評価基本方針」（平成 13 年 12 月 28 日閣議決定）において、“政策の決定に先立ち、当該政策に基づく活動により得られると見込まれる政策効果を基礎としての確な政策の採択や実施の可否を検討し、又は複数の政策代替案の中から適切な政策を選択する上で有用な情報を提供する見地から行うもの”としている。

（説明）「政策評価に関する基本方針」（閣議決定）では、その別紙で、事前評価を「事業評価方式」の主要部分と位置付け、次のように定義している。

「個々の事業や施策の実施を目的とする政策を決定する前に、その採否、選択等に資する見地から、当該事業または施策を対象として、あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計、測定し、政策の目的が国民や社会のニーズ又は上位の目的に照らして妥当か、行政関与の在り方からみて行政が担う必要があるか、政策の実施により費用に見合った政策効果が得られるかなどの観点から評価する(以下、略)」

したがって、ここでは、政策、施策及び事業に一般的に適用できることに留意する。（事前評価の対象については、2.1 を参照されたい。）

ここで述べておくべき重要な点は、事前評価の概念の範囲である。英国財務省のグリーンブックは、事前評価（アプレイザル）に関して述べた数少ないガイドブックであるが、これによれば、事前評価は、“決定を下す前に、目標を特定し、選択肢を審査し、選択肢の費用と便益及びリスクと不確実性を比較考量するプロセス”としており、より方法論、技術論に偏った定義となっている。この点は、本マニュアル全体で、調整されるべきものである。

オランダ財務省規則は、政策評価全般について記述した規則及びガイドであるが、ここで事前評価は、“可能な政策の選択肢について予想される費用及び便益に関する体系的な評価（使用する手段と効果の計測による）”と規定している。これも方法論、技術論に偏っているが、この点も、本マニュアル全体で調整される。

1.2 英国のグリーンブックでは、評価のサイクルは、① 論理的根拠(Rationale)、② 目標設定(Objectives)、③ 狭義の事前評価(Appraisal)、④ モニタリング(Monitoring)、⑤ 期中・事後評価(Evaluation)、⑥ フィードバック(Feedback)と区分されている。しかし、このマニュアルで扱うべき「事前評価」

は、①の論理的根拠から③の事前評価までを含めた“広義の事前評価”を取り扱う。

これは、わが国における事前評価の意味が、単に複数の選択肢から 1 つの政策案を選択するための方法論ないしは技術論ではなく、新しい政策の決定を目指した、一連の評価作業を意味しているためである。

(説明) 英国のグリーンブックでは、上記の段階を、“ROAMEF”と表現し、① Rationale, ② Objectives, ③ Appraisal, ④ Monitoring, ⑤ Evaluation, ⑥ Feedback と区分する。しかし、わが国では、通常、政策課題に対する対応という観点から新しい政策の立案を考えていくので、③のみを事前評価とすると、技術的観点にとらわれて、実態に合わない。

平成 15 年度に当センターで実施した「事前評価の試行」においては、① まず、試行するテーマの選定から始め、② 具体的な新政策の内容を概定し、③ 新政策の目標の設定を行い、そののちに必要性、効率性、有用性等の狭義の（技術的な）事前評価を行った。これは試行であるため、①は“テーマの設定”と位置付けたが、本来の新政策の企画・立案においては、ニーズに即した課題の設定、即ち、グリーンブックでいう理論的根拠の検討に該当する。事前評価は、ここからスタートしなければ、後で検討のし直しという事態を招きかねない。

なお、EU ガイドでは、財政規則の実施細則で、次の規定がおかれていることを紹介している。これは、より詳細、かつ具体的である。

「1. 欧州共同体の一般予算からの支出を伴うすべての新しいプログラム及び活動の提案は、以下の事項を明らかにする事前評価を行うものとする。

- (a) 短期又は長期に対応すべきニーズ
- (b) 実現すべき目標
- (c) 期待する成果及びそれらを測定するための指標
- (d) 共同体の関与による付加価値
- (e) 提案及び他の可能な選択肢と関わるリスク(不正行為を含む)
- (f) 過去の類似の経験から学んだ事項
- (g) 費用効果分析を適切に踏まえて配分される歳出、人的資源その他の行政支出
- (h) モニターシステムの構築

2 事前評価の対象

- 2.1 事前評価は、農林水産省が行う新たな政策、施策、事業（以下、「施策等」と総称する。）を対象とする。ただし、個別地区で行われることを前提とする地区ごとに予定される事業に係る事前評価については、既に実施されていることからここでは取り扱わない。

（説明）「政策評価法」では、「政策」の定義は示されていない。また、政策評価に関する基本方針でも同様である。したがって、通常、「政策」、「施策」、「事業」という言葉の区別はあるが、これをもって事前評価が対象とすべき範囲を特定することは出来ない。（なお、農林水産省では、事業のレベルについて、「政策手段」と呼んでいる。）

しかし、事前評価では、定めた目標に合致するような行政手法の選択肢を設定し、その中から最適なものを選ぶという過程を経ることから、評価の対象とする政策としては、いわゆる「政策」よりも、「施策」や「事業」のレベルが中心となろう。したがって、より実態を表すため、「施策等」と総称することとする。

なお、評価方式の区分として「事業評価」があり、これは個々の事業（プロジェクト）の採否の決定や見直し等に資するものとされ、公共事業及び研究開発の分野で実施されている。また、地区別の公共事業や特定項目の研究開発の採否に係る評価については、個別具体的な諸要素を主に検討するものであるから、ここでのマニュアルの対象にするのは適当ではない。

一般に、**project** を事業といい、施策は、**project** の集合であり（英国のグリーンブック 1 ページ参照）、政策は **program** の集合である、とされるが、これについての各国に共通の定義はない。諸外国では、評価の対象とする概念は、様々であり、ここでそれをわが国のマニュアルにおいて固定することには、実質的な意味は見出せない。

ただし、米国における「**program**」やフランスでいう「公共政策」のように、一定の共通理解があるものもないとはいえない。

たとえば、米国の政策評価では、「プログラム」が中心概念とされている。これは、“法律や予算でプログラムとして共通の理解が得られている政策の単位”とされているが、米国の議会の機関である会計検査院（GAO）では、ひとつのプログラムであっても、受益者や受益の範囲が区分できれば、それをエバルエーションの対象とすることは可能である、とする。

また、英国のポリシー評価の「ポリシー」は直訳すれば「政策」であろうが、実際には、高度な政策から、狭い小さな事項についてもポリシー評価の対象とな

っているのが実態である。他方で、フランスの「公共政策評価」における「公共政策」とは、“二つ以上の省にまたがるような高度な政策(politique publique)事項”のみを対象とする一方で、フランスでも省単独のエバルエーションでは、省内の個別の局に含まれる程度の課題をエバルエーションの対象としている。

これらは、いずれも事後ないし期中の評価の場合に用いられる概念であるが、policy, program, project という概念は、厳密な意味で統一的に区分しがたいことを物語っている。

では、事前評価についてはどうであろうか。

英国のグリーンブックでは、冒頭に「歳入、資本、規制などに関する新しい政策(policy)、施策(program)、事業(project)はすべて、公共の利益を最大にするため、できる限り包括的かつ相当な評価(assessment)を行う必要がある。」と書いている。つまり、政策、施策、事業を区別して扱っていない。

オランダ財務省規則の場合は、事前評価の対象を、①新たな一般政策目標又は実施目標が予算に付け加わるとき、又は現行のそれらが修正されるとき、②現行のこれらの中で新しい政策手法が採用されるとき、としている。この場合の「一般政策目標又は実施目標」というのは、いずれも明確なオランダの予算上の項目区分であり、わが国において事前評価の対象を明らかにするための方法とするには、適当ではない。

したがって「政策」、「施策」、「事業」という区分は、このマニュアルでは意味をもたないので、一括して「施策等」と呼ぶこととする。

重要なのは、地区別の公共事業や個別の研究開発の扱いで、これは、既に述べたように当該事業や研究開発等の具体的な内容、実施地区の条件等を踏まえる必要があるので、ここでマニュアルの対象とするのには適さない。

2.2 「施策等」には、国（政府）が介入する、次のような措置を含む。

- ① 根拠形式による分類；法律、政省令、予算、ガイドライン（通達）等
- ② 手法による分類；予算（補助金、交付金等）、融資（利子補給等を含む）、税金の減免又は重課、規制（又はその一部の解除等）等

2.3 これらの介入措置の分類について考えることは、新たな政策の内容を分析比較するための選択肢を考えるときに有益である。

3「新たな施策等」の定義

3.1 事前評価の対象とする「新たな施策等」とは、次のものとする。

- ① 農林水産省が打ち出す新たな戦略的方針等に基づく重要な施策等
- ② 既存の戦略的方針等の枠内で、その内容、考え方を改めるような重要な対応策としての施策等

新たな施策等が、事前評価の対象とすべきものであるかどうかの判断は、農林水産省など事前評価の実施主体、及びその審査部局が、諸般の情勢を踏まえて判断することとする。

3.2 農林水産省の戦略的方針、例えば、食料・農業・農村基本法に基づく「食料・農業・農村基本計画」で定める基本的事項については、これに照らして施策等の事前評価を行う際の基準となるものであるから、それ自体は事前評価の対象とはなり得ない。

(説明) 政策の基本的方針は、事前評価の対象とするのに相応しくない。例えば、食料・農業・農村基本法に基づく「食料・農業・農村基本計画」に定める戦略的な基本方針については、農林水産省が企画・立案する施策等の基本をなすものとして、様々な角度から長い議論の経過を経て決定されるものである。したがって、それ自体は、事前評価の対象というより、事前評価の判断基準を提供するものである。この点については、国土交通省の政策評価基本計画においても、事前評価（国土交通省では“政策アセスメント”と呼んでいる）の対象について、「基本方針等については、それに照らして評価を行うものであることから、その是非について事前評価の対象とはしない。」と、明確に除外している。

オランダの財務省規則では、事前評価を確実に実施させるために、この対象とする「新たな政策」の定義を重視している。このため規則のガイドブックの 26 ページで、次のように定めている。

- ① 新たな一般的政策目標又は実施目標が予算に付け加わるとき、又は現行の一般的政策目標又は実施目標が修正されるとき
- ② 現行の一般的政策目標又は実施目標の中で、新しい政策手法が採用されるとき

オランダの場合は、事前評価と予算書の項目とを密接に結び付けているためにこのような規定が可能である（つまり、「一般政策目標」(general goals), 「実施目標」(operational goals) というのは、予算書上の用語である。)。また、オランダにおける事前評価は、政府の予算案を決定するための閣議の段階で、事前評価を行うべき事項を明確にするための規定となっている。財務省規則第 3.1 条は、次のように規定している。

「第 3.1 条

閣議において政策のねらい又は政策手法を新たに決定したり、修正したりするには、それに先立って事前評価が有効であるか否か及びそれを行う必要があるかどうかについて、検討しなければならない。」

これは、オランダにおいては、従来、各省が事前評価を十分に行ってこなかったという経緯による面が強く、財務省が事前評価を行うべき事項を明確にして、その実施を確保するために定めたという意味合いが強い。したがって、わが国における状況とはかなり異なることに注意する必要がある。

この点に関しては、更に、わが国では、施策等と予算書の項目名とが必ずしも明確に対応していないという形式上の事情がある。したがって、新らたな「施策等」であるかどうかということは、施策等の実質的内容、その位置付け等で判断するのが適切であろう。特に農林水産分野では、施策や事業といっても、その規模は様々であり、また複数のねらいをもって仕組まれていることが多いことから、実態に応じて捉える必要があろう。

第2章 事前評価の基本理念

4 事前評価の基本理念

4.1 事前評価の基本的な考え方は、これを適切に行うことにより、公共の利益を最大にするような施策等を選択し、決定することである。そのためには、次の点が重要である。

- ① 与えられた課題やニーズに的確に対応していること
- ② 課題やニーズへの対応が、適切で明確な達成目標をもって示されていること
- ③ 選択された施策等が、目標を達成するのに最も良い方法であること

(説明) この3つは、グリーンブックにおける評価サイクルで示される最初の3つの項目に対応している。つまり、①は理論的根拠、②は目標の設定、③が狭義の事前評価に相当する。

①は、当面する課題やニーズが明確に把握されていることが不可欠である。②については、当初は、何々の状態を何々の状態に改善するというように、求める状態をもって達成目標とするのを通常とするが、評価の進展に伴い、可能な限り、達成目標の数値化が要求される。③は、達成目標を実現するための手段に関する、複数の選択肢からの選択である。

4.2 事前評価を行う意図としては、次の4つが考えられる。

- ① 政府内の意思決定者のため、施策等の決定の重要な情報源として
- ② 新しい施策等を議会に理解してもらうため
- ③ 新しい施策等を、ステークホルダーや国民一般に理解してもらうため
- ④ 期中又は事後に、当該施策等を評価するための評価基準として

これらのうち、施策等の決定に際して行う事前評価としては、①が特に重要である。というのは、事前評価が、省における政策評価体系の一環として、省としての施策等を効率的に策定し、政府内での資源の適切な配分を図るという目的を有するからである。

(説明) グリーンブックでは、その作成理由について、「政策を効率的に策定し、政府内での資源分配を促進する目的で作成されたものである。この目的は、意思決定の際に情報提供を行う、あるいは政府優先事項や国民の期待を踏まえての省庁の政策、プログラム又はプロジェクトを調整することにより、達成できるものとする」と明言している（グリーンブック 1 ページ）。実際のグリーンブックをみると、ややもすると技術的側面を重視しているとみられる嫌いがある。しかし、これはグリーンブックが、事前評価の担当者が直面しやすい難しい問題に焦点を当てているためであって、政策評価の一環としての事前評価が、資源の適正配分に資するものであることは間違

いがない。

なお、「政策評価に関する基本方針」（閣議決定）では、事前評価の実施に関する基本的な事項として、次のように述べている。

「事前評価は、政策の決定に先立ち、当該政策に基づく活動により得られると見込まれる政策効果を基礎としての確な政策の採択や実施の可否を検討し、又は複数の政策代替案の中から適切な政策を選択する上で有用な情報を提供する見地から行うものとする。」

つまり、“適切な政策を選択する上で有用な情報を提供する”ことが目的である、としている。

また、平成 12 年 12 月の政策評価の手法等に関する研究会による「政策評価の在り方に関する最終報告」においては、次のようにその意義を説明している。

「(1) 国民本位の効率的で質の高い行政の実現

- * 事業等の採否、選択の段階で、行政の関与の在り方から見て行政が担う必要がある事業等への重点化、適正化が図られる。
- * 効果や費用などを分析し、費用に見合った効果が得られるかを評価することにより、事業等が必要最小限のコストで効率的に実施される。
- * 事前の時点で評価を行い、途中や事後の時点での検証を行うことを通じて、事業等の質の向上や改善・見直しを図られる。また、このような過程で得られる知見を行政組織に学習・蓄積することにより、行政の政策形成能力が向上する。」

これらは、このマニュアルの個々の項で取り上げている。しいて言えば、最初の*印は、このマニュアルの第 4 章の中で“国が関与する理由”として述べており、2 番目の*印は、第 5 章の効率性の中で述べている。最後の*印は、4.2 の④にあたるが次に述べる 5.1 でも触れている。

5 事前評価の実施主体と手法

5.1 実施主体は、基本的には、農林水産省等の内部の人材で実施すべきである。これは、省における施策等とその実務に通じた者が行うのが最も相応しいためである。このため、事前評価を行う内部の職員の評価能力の向上を図るために、省として、常々、努力すべきである。ただし、以下のような点に、配慮が必要である。

- 1) 事前評価において必要な具体的な分析等においては、外部のコンサルタントや学識経験者に委託したり、助言を仰ぐなどにより、正確を期する必要がある。この場合でも、最終的な施策等の企画・立案は、省の内部の責任において行うことが、決定後における施策等の適正な執行を管理する上で望ましい。

- 2) また、事前評価を内部で行うことは、省として、評価技術の向上やその内部での蓄積が期待できる。
- 3) 事前評価にある程度の期間を割くことができる場合は、外部の機関や専門家からの提案を受けたり、関係機関へのコンサルテーション（協議）を行う等により、新たな施策等の内容を充実したり、事前評価の実施のための手法等の向上を図ることが望ましい。
- 4) しかしながら、検討事項が機密に属する内容を含むときは、これらのことは避けるのが当然であり、また、緊急な施策等の立案が求められる状況において、上記のことが不可能な場合もありうる。

（説明）英国のグリーンブックのアプレイザルも、基本的には内部で行うことを意識しているが、実態的には、専門的な部分では、外部のコンサルタントに委託し、ないしはその助言を得ているとのことである。当センターでの事前評価の試行においては、テーマが「耕作放棄地等低・未利用地における肉用牛放牧の推進」というものであったため、畜産技術、数理分析などの専門家の方の応援を得て行った。

また、わが国の他の省における実情について省の政策評価の担当部署に聞くと、個別の専門分野では、評価の一部は専門的なシンクタンクを活用しているようである。

また、新しい施策等の内容、又はその他の選択肢を得るため、外部からの提案をいろいろな方法で受けること、あるいは、積極的に、関係者等からの意向調査を実施することは有益である。当センターで実施した事前評価の試行でも、選定した政策テーマに該当する実態が現場段階においてまだ乏しいことから、この面での先進地域である島根県の大田地域において意向調査と実態の把握を行っている。

5.2 事前評価においては、複数の政策の選択肢から、資源の配分に最も適したものを選択する必要があることから、できるだけこのことが明確になるよう、比較可能な定量的手法をとることが望ましい。

5.3 ただし、事前評価について、単に経済面だけでなく、社会、環境面での配慮を加えることが大勢になりつつある。この点で、定量的手法のみに頼ることは適当でない場合があることに留意する必要がある。

（説明）英国の政策評価の観点は、経済、社会、環境の 3 つの視点から捉えることが定着しつつあり、これが、事前評価の実施プロセスにも影響している。

5.4 また、農林水産業においては、定量的にすべてを示すことが出来ない要素（たとえば、“農林水産業の多面的機能” など）もあることを考慮しなければならない。この問題については、出来るだけ早く定量的な把握を行える手法の開発を急ぐ必要がある。同時に、定性的な要素を扱う手法の向上を図ることにより、定性的な要素を安易に排除することによって、施策等の適切な選択を誤らない注意も必要である。

（説明）事前評価については、英国のグリーンブックにおいてもオランダの財務省規則においても、原則的には選択肢の選択に当たり、政府及び社会に必要な費用ともたらされるであろう便益を金銭に換算して比較を行う「費用便益評価」から説明を始めている。その意味で、定量的要素を重視する。しかし、後に効率性の項で述べるが、定量的要素のみに集約できず、定性的要素で判断せざるを得ない場合の、例えば、「多基準分析」の手法について、どちらの国の場合でも、必ず触れている。

特に、オランダにおいては、財務省においてさえ、むしろ定性的な要素を重要と考えているようである。つまり、政策の選択において、科学にとらわれて現実合わないということは避けるべきで、むしろ、現実フィードバックすることが大切だと強調している。これを、評価の責任者は、次のように述べている。

「定量的な言葉で計測することが一般的に適しているが、同時に、政策目標のメリットを記述することは常に可能ではないことに気づくであろう。このことは、定量的調査（コーヒー豆を数える）から離れて、定性的な評価（コーヒーを味わう）も必要である。今日まで、オランダ政府は、定性的評価の適用可能性と限界について、体系的な検討をほとんどしてこなかった。」

特に農林水産の分野では、生産面で、気候、土地条件などの自然的な条件・状況に左右されやすいこと、環境・水質や景観などの保全にプラスの働きを有するいわゆる“多面的機能”を持っていることなどの特別な要素があり、これらの点に配慮する必要がある。もちろん、これらも定量的に換算すべきであるが、現段階ではまだ一般的に成功しているとはいえない。だからといって、これらを見捨てるのは適当ではない。この意味から、当センターで行った事前評価の試行においても、耕作放棄地等低・未利用地における肉用牛放牧の推進が、多くの公益的な定性的意義を有することに配慮した。

なお、既に知られているように、平成 13 年 11 月に、日本学術会議は農林水産省が行った農業及び森林の多面的機能に関する諮問に対して答申を行った。農業に関しては、洪水防止、水資源涵養防止、保健休養・やすらぎなど、森林に関しては、二酸化炭素吸収、表面侵食防止、保健・レクリエーションなどの機能について評価額を示している。これらの多くは、代替法によっているが、一般的には代替指標として何を

選択するかがポイントだといわれる。答申では、評価手法の適用には、細心の注意が必要との指摘が行われており、評価手法の更なる調査研究が求められている。

6. 事前評価の時期

6.1 事前評価は、省ないしは担当部局で農林水産分野での課題が見出されたときに、できるだけ早く開始すべきである。少なくとも、複数の選択肢が残っている段階で実施しなければならない。

そのためにも、新しい課題やニーズの発生、変化に関して、職員は常に敏感に注意していなければならない。

6.2 特に、新しいデータを集める必要がある場合には、早く始める必要がある。施策等の立案や具体的な事前評価が始まった後で新たにデータの収集を行うことは、能率を妨げる。

(説明) 事前評価は、選択肢の中からその適否を判断することであり、また、事前評価の本来の目的が、政策決定者に提案の価値を判断するための情報を提供することであるから、複数の選択肢があることは、重要である。

EU ガイドの邦訳の 3 ページは、次のように指摘している。

「事前評価は、新規の、または更新されたプログラムの質を改善するとともに、政策決定者が提案の価値を判断するための基礎となる情報を提供するための一つの道具である。

多くの場合に、事前評価は、提案の準備が有意義なものとなるよう、プログラムの設計と併行して、あるいはその一部として行われる。しかし、もし新たなデータを集める必要がある場合(たとえば、対象とする人々のニーズの評価を助けるために)早く始めることが重要である。実際にプログラムの準備が始まったら、詳細な調査は、一般的に時間の浪費となる。」

ここで留意しておかなければならないことは、次の点である。即ち、英国の政策評価担当者によれば、ポリシー評価を実施することにより見出される全く新しい課題やニーズは、殆どないといわれる。というのは、新しい課題やニーズは、ポリシー評価を行うまでもなく、担当者が認識しなければならない、ということである。その意味で、職員は常に、課題やニーズの動きに関して把握に努めること求められる。

7. 事前評価に費やす期間

7.1 事前評価のためにどれだけの期間をかけるべきかは、対象とする施策等の性格と用いる手法によって変わってくる。

これに対応して、事前評価に必要な予算、人員、手法等が変わってくるので、計画的に実施することが必要である。

7.2 対象とする新たな施策等が、省内でかなり長い期間、議論の対象となってきたものであれば、解決すべき問題点やニーズが明確となっていて、評価に必要なデータもある程度そろっていることが考えられる。とすれば、評価の手法についても、予め分っていて、早期に事前評価に着手できる。

新たな施策等が、いろいろな問題を含むテーマであったり、緊急に生じたものであったり、準備が十分でないものであれば、それだけ、着手するための準備が必要となる。

7.3 いずれにしても、新たな課題やニーズに対応した施策等の決定が適期に行えるよう、事前評価は、出来るだけ短期間に行うべきことは当然である。この場合、わが国の予算制度が単年度主義であるということが考慮される必要がある。したがって、1年、長くても2年以内で政策の決定まで完了すべきであろう。1年いないで実施する場合、新しい施策等の企画・立案作業と平行した、技術的な事前評価作業は、目安として4~5ヶ月間が想定される。

(説明)これはひとつの参考事例に過ぎないが、同じ単年度主義を採るオランダ農業省のケースでは、「漁業構造の改善」をテーマにした事前評価は、企画・立案作業と平行して、4ヶ月であったという。

これはテーマとしては大きいものの、ほぼ単一の施策等に該当する場合である。しかし、例えば、EUが支援する「農村開発計画」で義務付けられる事前評価の場合は、内容が多岐にわたることに加え、EUとのやり取りの結果で内容に変更が生じれば、事前評価の内容もそれに従って改めたといわれる。このように、当初の立案が変わって、事前評価に変更が生じることは、わが国の予算制度でも、財政当局とのやり取りによって施策等の内容に変化が生じて、事前評価にも修正が必要となるということが考えられる。これも、事前評価を出来るだけ内部で行なうようにする必要性の説明となる。

7.4 事前評価の内容が、経済的分析に加えて、社会的影響の分析、環境への影響の評価などを含めるという動きがあり、これには、分析・評価手法の開発、定量的指標の算出のための作業を実施するため、より多くの時間を要することも念頭におく必要が

ある。

7.5 また、戦略目的をより長期的に捉えようという動きにも留意する必要がある。

(説明) 英国では、各省大臣が財務大臣との契約として、中長期の公共サービス合意 (PSA) を結んでおり、事前評価の期間についても、これにあわせて、一定の期間をとって行うというのがグリーンブックの考え方である。このため、拙速な事前評価は戒められている (グリーンブックでは、“政策を実行に移す前に、事前評価が繰り返し行われる”，との記述があるのは、この理念からであるといわれる)。

8. 実施計画の作成

8.1 課題とニーズの把握がなされ、目標が定まり、実施主体と手法、開始時期と期間等についての概要が定まった段階で、事前評価を行うための実施計画を作成する。この中には、予算及び人員配置の計画を含む。

予算、人員については早めに手当てをしておく必要がある。しかし、この計画は、出来るだけ詳細に作るが、あくまで、概定であることに注意が必要である。予算と人員が相互に影響しあうように、この段階で確定することは出来ない。

(説明) オランダの予算編成では、あらかじめ事前評価を行う事項を設定している。ただし、予算枠との関係で新規の政策が打ち出せなければ、事前評価も必要がなくなる。委託費予算の使途と金額を確定してしまうことの難しさはここにある。したがって、事前評価に係る委託費については、弾力的に設定されることが望ましい。

8.2 この場合、予算、人員等の諸資源の検討が必要なので、並行して行われる他の事前評価ならびに新たな施策等との調整が不可欠である。

第3章 事前評価の初期段階

9 事前評価の初期段階 (1) 論理的根拠の検討

9.1 新しい施策等を立案する場合、まず必要なことは、課題を分析し、ニーズを正しく把握することである。農林水産政策については、農業・食料・農村基本法に基づく農業・食料・農村基本計画や森林・林業、水産業のそれぞれの計画などで、予め、農林水産政策の戦略として大きな政策方向が定まっていることが多い。これらは、事前の十分な検討を踏まえたものであるもので、これを基礎にして、これらを具体的に実現するための新たな施策等の「論理的根拠」を検討する。

9.2 しかし、具体的な施策等を立案する場合には、もう一步踏み込んだ検討が必要となる。つまり、明確に特定されたニーズが存在することを確認することである。このような場合に、社会・経済的なニーズを把握するため、時間が許せば、関係者、関係団体を対象にしたコンサルテーション（意向調査）が有益である。この場合、時間の許す限り、広範で、かつ焦点を定めて行う必要がある。

また、この際、後で問題となる可能性のある施策等の他の選択肢について、できれば把握しておく。ただし、この段階では、可能性のある選択肢を大まかに列挙しておくだけでとどめる。選択肢ごとの良し悪しの具体的比較は、後に述べる、各種の観点や手法による分析・検証からの選択により、絞り込まれる。

9.3 この段階での選択肢を列挙する場合の有効な方法は、2.2 で述べた、国（政府）が行う介入のタイプを、ひとつおとり、洗い出してみることである。はじめから一定のタイプに絞り込むと、重要な手法が、検討から漏れてしまうことになりかねないし、後に、作業のやり直しが必要になったり、客観的な説得性を欠くことになる。

9.4 予備的段階で、政府の介入の問題について、論理的根拠を明確にしておかなければならない。その要素は、通常、市場の失敗の是正や補足、あるいは政府が分配し充足すべき公平性の観点など、政府が介入する目的がはっきりしていることが必要である。市場の失敗というのは、市場それ自体だけでは効率的なアウトカムをもたらすこと、ないしはそれを見通すことができないことで、その是正のために必要な介入が検討される。また、公平の観念にもとづいて政府による分配が必要とされる場合も介入が検討される。

9.5 政府の介入を正当化するためには、介入した効果を維持するのに必要なコストについても考慮に入れなければならない（コンプライアンス・コスト）。

政府の介入の根拠は、第 4 章の「必要性の分析」の重要なテーマとして、より具体的に検討される。

9.6 課題又はニーズの検討の段階で、併行して行われる他の事前評価に関し、可能な省内での調整を行う。

(説明) 課題の分析及びニーズの評価に関しては、EU の実践的ガイドが、次のように方法を説明している (6~7 ページ)。

ア) 課題分析のためのロードマップ

- ① プログラムに応じて、取り組む状況の重要な局面を特定する。
- ② 重要課題に影響されられると思われる要素を特定する。
- ③ その状況に影響する、又はその状況から影響を受ける主要グループを特定する。
- ④ 特定された要素と関係者の関心及び動機の間因果関係を分析する。
- ⑤ これらの関係を“問題の図式”のようなビジュアルな表に整理する。

イ) ニーズ評価 (対象グループの正確な特定、実際のニーズの分析)

- ① 対象のグループと、その中の最も重要なサブグループを特定する。
- ② 状況と、これらのグループの動機と利害を調査する。
- ③ 特定したニーズが地域社会の一般的社会、経済、環境のそれぞれの目標と実際に合致しているかを確認する。
- ④ 様々なニーズに優先順位をつけ、関与の目標という観点からランク付けする。

なお、SWOT 分析 (長所、弱点、機会、脅威の分析) は、有用な補足的ツールであるというように述べている。

10 事前評価の初期段階 (2) 目標の設定

10.1 次に行うべきことは、新しい施策等で実現しようとする目標を設定することである。農林水産行政の政策方向を踏まえ、前項で、課題ないしはニーズについての把握をしたことから、これを充足するための施策等の目標を設定する。

10.2 この段階での目標は、具体的な数値ではなく、新しい施策等で実現を想定する明確な状態を明らかにするものとして設定する。分析・検討が進んで、新しい施策等が絞り込まれていく段階で、徐々に、具体的な数値目標としていく。

(説明) 英国のグリーンブックでは、4.2 で、次のように述べている。

「目標は、提案が達成しようとするところをはっきり示すように説明されなければ

ならない。目標は、それを達成するための様々な方法についても検討ができるよう、一般的用語によって説明されなければならない。」

このことは、次の 10.4 で述べることと同じ考えを意味している。

10.3 政策、施策、事業の順で、目標の数は少なく、かつ、具体的であるべきである。

10.4 目標は、これに引き続く“狭義の事前評価”の実行に役立つよう、具体的なものにしていかなければならない。具体的であるための第 1 の要請は、新しい施策等が達成しようとする目標の数が少ないことである。目標とするものの数は、事前評価の対象となる新しい政策の大きさにより変わってくるが、出来れば、一つ又はごく少数の指標ないしは事項で示されることが望ましい。たとえば、「何をどうする」という、簡潔な表現で表されるようにすることが好ましい。このことにより、“狭義の事前評価”における、選択肢の比較が容易に、かつ客観的に理解できるものとなる。

しかし、現実には、いくつかの課題ないしはニーズを同時に満たそうという場合がある。この場合でも、実現しようとする目標の数は、出来るだけ絞り込むべきである。少なくとも、何を最も目指しているのかを明確にしておくべきである。

10.5 農林水産業の分野では、「多面的機能」のように、目標の数や範囲を明確にしがたい要素が多い。目標は明確であるべきだが、かといって、これらを落とすことはできない。

(説明) 目標の具体性は、政策、施策、事業という順で高まる。目標の範囲ないしは(それが数で示せるなら)数はその逆の順であろう。農林水産業の分野では、“多面的機能”のように、目標の数や範囲を明確にしがたい要素が多い。目標は明確であるべきだが、かといって、戦略方針であるものは落とすことは出来ない。

10.6 新しい政策の目標の検討は、必要な省内調整を図りつつ行う。

10.7 目標の具体化の第 2 の要素は、目標の種類が明らかとなっていることである。目標には、達成時期、達成の視点等により、いくつかの分類がなされている。たとえば、政策の実施により直接的に実現される「アウトプット」、政策の実施によりその成果として実現される「アウトカム」がある(アウトカムという概念については、このアウトカムをさらに中間時点で捉えるものや政策以外からの要素も含めた“全体としての効果”として捉えるものなど、いくつかの理論があるが、ここでは講学的な説明は省いて、“その政策が達成しようとする社会にとっての最終的な便益”を「アウトカム」としておく。)。目標としては、「アウトカム」を採用すべきとするのが一

般的であり、ここでもこれに倣う。

ただし、目標の達成状況を短期に（「アウトカム」がまだ実現しない時点や段階で）捉える必要がある場合、又は政策の実施状況を毎年捉える必要があるような場合には、「アウトプット」を利用することはありうる。

（説明）目標の定め方については、アウトカムによるか、アウトプットによるかということが、しばしば問題とされる。たとえば、グリーンブックの 4.3 では、次のように述べている。

「アウトカム、アウトプット及び達成目標（target）には通常階層性があり、これは事前評価ではっきりと位置づけがなされなければならない。アウトカムというのは、その提案が達成しようとする社会にとっての最終的便益である。しばしば目標は、望ましいアウトカムという形で表現される。しかし、アウトカムは直接これを測定しがたい場合がある。そのような場合、折衷的方法としてアウトプットを特定することが適当な場合が多い。アウトプットは、明確に表現されうる、あるいは測定されうる行動の結果であり、実現が望まれるアウトカムになんらかの関係を有するものである。」

ここでは、アウトプットとアウトカムの二つの段階に分けて述べている。これは、目標達成を測定する時期によって、選択すべきレベルを説明したもので、実務的には十分に理解可能であろう。ただ、近年では、アウトカムを捉えるのに、より詳細に分類する考え方も示されてきている。たとえば、「短期的アウトカム」、「中間アウトカム」、「最終アウトカム」と細分する考え方がある。これは時間との関係で分類したものであり、今、事前評価の検討の予備的段階でこれらのいずれでなければならないかを決めることは、実用性に乏しい。

さらにいえば、EU では、活動から発生するものを、アウトプット——リザルト——アウトカム——（マイナス効果も含む）インパクトと整理している。

つまり、用語は必ずしも統一されていないので、この問題にあまり深入りするのは実践的ではない。

重要なことは、新しい施策等の規模、目標達成を想定する時期に応じて、どのような表現で目標を表すか、ということである。

- 10.8 実施目標が備えるべき具体性の第 3 の要素は、データが把握できることである。データの把握は、“狭義の事前評価”における選択肢を比較する場合だけでなく、異なる選択肢が想定する「アウトカム」の把握、さらには、決定された政策の実施過程での進捗状況の把握、決定された政策が一定期間を経たのちの期中・事後評価といった、いろいろな局面で求められる。

しかし、新たな政策の理論的根拠の検討時点で、データを把握する体制が完全に整備されていない場合でも、検討が進むにしたがって、当該政策の重要性が明らかになってきた段階では、これに必要なデータの収集・整理体制の整備が併せて検討されなければならない。

(説明) 必要なデータの収集・整理体制を整備することは、決定された政策実施のモニタリングという点できわめて重要なことだが、この段階では、まず、政策の選択が第一であり、この問題の処理が優先されるべきではない。データの収集・整理体制の整備は、主に組織内での仕事の配分の問題であり、施策等が省の戦略方針に不可決なものであれば、それが必要とするデータについては、実態にあわせて整備することになる。

- 10.9 英国のアプレイザルの説明では、達成目標が備えるべき要件として、次の“SMART”をあげている。これは、わが国の農林水産業の政策目標の備えるべき要件としても、妥当すると考えられる。

Specific ; 目標が明確であること

Measurable : 測定が可能であること

Achievable : 達成が可能であること

Relevant : 社会的な意味があること

Time-bound : 期限が限定されていること

これらは、次のように理解されるであろう。① 「何をどうする」というように、問題とする課題とその対策の方向が対応して、かつ具体的であること、② 原則として目標が定量的に示されていること。ただし、場合により定性的要素が含まれることもありうる。③ 目標の達成が可能であるということは、後に述べる具体的事前評価の項目のうちで、“有効性”として分析される。④ 新たな施策等が問題としている課題ないしニーズに適合すべきことは、必要性の分析において、十分に検証される。⑤ 達成目標は、達成を想定する期限とともに示されなければならない。

- 10.10 目標は、後に、新たな政策の期中・事後評価において、判断の基準となるものであるということを念頭に置き、これに耐えられるように設定するようにする。

第4章 必要性の分析

11. 必要性の分析

11.1 新しい施策等の必要性は、① 課題となっている問題点に関するデータを整え、検討されている新しい施策等が、戦略的目標、求められている課題ないしニーズに対応したものであるかを確認すること、② 新しい施策等が、国（政府）が関与しなければならないものであることを具体的に検証すること、である。

11.2 課題となっている問題点に関するデータは、新しい施策等の目指す方向とその手法が一致していることを確認する。したがって、ここでは、できる限り定量的なアプローチに努める。新しい施策等が省の戦略的方針、問題となっている課題ないしはニーズを充足するものであるという妥当性が実証されなければならない。予備的検討において、意向調査を実施した場合の集約が、数量的に妥当なものであるか、施策等として仮に設定した選択肢のそれぞれが、どの程度必要性を満たすものであるかを明らかにする。

ただし、この段階では、選択肢をひとつに絞ることはせず、これは、次項(12)以下の過程で明確にする。また、定性的な要請も、政策の必要性の要素として、残しておく。

11.3 この検証過程で欠かせない事柄が、新しい施策等が、国（政府）が関与すべきものであるかを検証することである。これは、初期段階での検討をさらに深めるものである。

国（政府）の関与の必要性の説明は、「市場の失敗」と関連付けて説明されることが有力である。これについては、行政改革委員会「行政関与のあり方に関する基準」（平成8年12月16日）の行政関与の可否に関する基準」が参考になる。

この他に、公平性、さらには、地域振興に係る公益性も視野に入れる必要がある。

（説明）この行政改革委員会の「基準」では、「市場の失敗」の例として、次の事項を挙げている。

- ア) 公共財的性格を持つ財・サービスの供給
- イ) 外部性（ある民間活動が、他者の経済環境に影響すること）
- ウ) 市場の不完全性（情報の偏在等により、公正な市場取引が成立しない）
- エ) 独占力
- オ) 自然独占（平均生産費の逡減で新規参入が出来ないなど）
- カ) 公平の確保

英国のグリーンブックでは、附属 1 で、政府の介入についての論理的根拠をさらに詳細に検討している。そこでは、大きく 2 つに分類している。

① 市場及び制度運営における非効率性に対処することによる経済的目的の達成；これらは大きく言って、上記ア)～オ)に係わる。カ)の公平性の問題は、単純に市場の失敗とは結び付けられていない。

② 地方又は地域の再生といった公益性にかかわる目標の達成；地域再生の観点については、論理的根拠、目的、アウトカム、地域とのパートナーシップなどについて明確にするように求めている。また、雇用問題も、この中に含めて捉えている。

英国では、国の介入の問題について、行政改革委員会の場合より、もっと幅広く考えているようである。

11.5 農林水産行政の分野では、生産・流通の地域性にかんがみ、①個々の経営を超えた目標を達成するための国全体の政策、②気候、土地などの生産要素の制約から市場原理が制約されるという特殊性を克服する政策、③農業や森林の多面的機能のように国民全体が裨益する公共的機能の提供など、市場の失敗では説明しきれない関与の正当性が考えられる。

(説明) たとえば、今回実施した事前評価の「試行」において取り上げた政策（耕作放棄地等低・未利用地における肉用牛放牧の推進）が、国の関与として正当化されるのは、「食料自給率」という問題は、地域では解決しがたいこと、耕作放棄地の発生という問題は、農家の年齢、土地利用需要の低さ等の地域的な問題に多く起因していること、さらに、放牧技術の向上を多角的に結びつける必要があることなど、市場の働きとは別の要素が強く働いている。

11.6 農林水産分野での新しい施策等に関しては、特にその地域性にかんがみ、新たな政策のハード面、又はソフト面で、国の地域機関及び地方公共団体との連携が配慮されなければならない。

第5章 効率性の分析

12. 効率性の分析

12.1 新たな施策等については、いくつかの選択肢の間で効率性の分析を行い、施策等の絞込みを行う。効率性の分析は、可能な限り原則として、費用便益分析による。これは、事前評価、特に狭義の事前評価の最も重要なプロセスである。

しかし、既に述べたように、定量的要素だけでなく、定性的な要素も重視すべきである。その意味で、費用効果分析、その他の方法を考慮する。これは、効率性の分析で、無視することが出来ない。

(説明) 英国のグリーンブックでは、次のように定義している。

「費用便益分析」(Cost Benefit Analysis)；提案に関して、できるだけ多くの費用と便益を金銭に定量化する分析方法。市場が十分な経済価値を測定できないようなものも含む。

「費用効果分析」(Cost-Effectiveness Analysis)；同一あるいは同様のアウトプットを導く代替的手法について、そのコストを比較する方法。

オランダの財務省規則では、次のように定義している。

「費用便益分析」(Cost-benefit analysis)；意思決定に先立って行われる収支分析で、そこでは政策の計画の長所、短所が比較検証されるが、可能な限り金銭換算して利害得失が収支計算される。

「費用効率性分析」(cost-efficiency analysis)；意思決定に先立って用いられるべき方法で、政策の選択肢が、一定の狙いをどれだけ少ない手段で達成できるかの分析

英国とオランダとでは、「費用効果分析」と「費用効率性分析」というように表現は若干異なるが、その内容は、次の点で同じものと理解してよいと考えられる。

- ① 費用便益分析との違いとして、金銭換算しきれないものの存在を認めていること
- ② 目的達成のために、より少ない手段を追及する手法と定義されているが、裏返せば、金銭換算できない効果を含めつつ、費用との関係を比較分析する手法と考えられること

なお、わが国における二つの用語の使い分けは、必ずしも統一されているとは言いがたい。

12.2 選択肢間の効率性の分析を行うに際しては、選択肢を、あらかじめある程度の数に絞って行う。このため、必要性の分析の際に、この選択を行っておくのが望ましい。

12.3 この選択肢の中に、必ず、「現状維持の選択肢」（ゼロ選択肢）または「最小限の実施」（do minimum）という選択肢を入れておく。これは、今後、選択肢を絞り込む際の、基準となる。

12.4 費用便益分析の手法を原則とする点で、英国とオランダでは共通しているが、では、金銭に換算できない便益をどうするかについては、明確ではない。少なくとも、明らかにデータとして把握しうる便益は算入するが、「外部経済効果」の金銭換算については、種々の換算手法が開発されつつあるものの、同列に扱える段階ではまだないと見られる。したがって、その換算手法を開発するとともに、別枠で計算しておくべきである（ただし、この評価方法のうちのあるものは、開発に時間を要するために、事前評価の段階では間に合わないかもしれない。）。というのは、選択肢の中から新たな政策を絞り込む際に、説得する一つの要素となるからである。

12.5 環境的、社会的あるいは精神的な効果のように、市場価格をすぐに取り出せないものの評価法としては、次のような手法があり、その活用を考慮するとともに、手法の改善・開発を図る。

- ①支払い意思法；便益に対する支払い意思を測定
- ②顕示選好法（ヘドニック法）；消費者行動の観察をもとに価格推定
- ③表明選好法；特定の便益に対する消費者の支払い意思を聴取する
- ④受容意思法；消費者が見返りとして要求する額を聴取する

（説明）この説明は、英国のグリーンブックにおいて、市場価値がすぐに手に入らないような場合に評価額を見つけ出す手法として例示されたものである。

しかし、近年、環境経済評価（価格を持たない環境資源のような、市場で取引されない非市場財の貨幣換算手法）の分野で、多くの進展が見られる。

なお、この他に、代替法が多く用いられるが、これについては5.4で触れた。

12.6 ただし、これらの手法は、まだ活用できる場合が限られているという問題に加えて、これらの実施方法や評価における使い方は、用途、評価に与えられた時間、それぞれの精度等によって結果には幅が生じやすいという点を勘案する必要がある。特に事前評価においては、評価にあたえられた時間に注意する必要がある。

また、その性格さに問題がある場合は、市場価格を用いて評価できる項目の結果とは、区別して扱う必要がある。

なお、この分野での研究は進んできており、その進度に応じて、活用する。

12.7 多くの部分が金銭に換算できない場合、「多基準分析」又は「複数基準分析」(multi-criteria analysis)が勧められる。これは、効果の多くの部分が金銭に換算することが出来ない場合、種々の評価の基準をベースに、効果の“重み付け”を行い、その総合点数の集計で選択肢にランク付けを行い、選択肢の絞込みを行う方式である。

この方法は、定性的要素を重んじるオランダだけでなく、英国においても、市場価値を数量化しにくい場合に使うことが奨励されている。

(説明) 以上の効率性に関する分析方法をオランダの財務省規則によって整理すると、次のようになる。

これは、評価の要素をどの程度まで金銭的に示すことが出来るかの程度によって分類したものである。それぞれについて、次のように説明されている

- * 費用便益分析;政策提案の利点と短所を、可能ならば金銭的に換算標記して、互いに差し引きし合う結果分析である。得られる結果は、このことが社会的に必要ないなかを決定し、他の案のランク付けを行なう上での方法論的に健全な道筋である。
- * 費用効率(効果)分析;政策の選択肢のいずれかが、最も安価に一定の目的(追求した効果という基準での)を達成するかを調査する方法である。費用効率分析は与えられた量の手段を、追求している効果を最大なものに転換するのにいずれの選択肢が良いかを調査するのにも用いられる。この場合も、目的は、一定の目的に必要な費用という基盤に立って、選択肢にランクを付けることにある。
- * 複数基準分析は、一連の選択肢が、体系的に、期待する効果に応じて重み付けされる方法である。期待される効果は、種々の評価の基準をベースとして、決定されるものである。この方法は、効果の大きな部分が金銭に換算され得ないときに用いられる。この方法は、評価の基準に重み付けを与えることにより、色々な選択肢にランク付けを行うことも目的としている。最後のランク付けは、該当欄に付された点数を集計して決定される。

手法	効果の金額への換算	基準として用いるべきもの
費用便益分析	目標＝すべての効果	金銭による費用と便益
費用効率(効果)分析	いくつかの効果(特に経済的。しかし、安全性その他も金銭に換算され得る。)	求められる効果を達成するためにとられる手段

複数基準分析	多くの効果が金銭換算されない	重みを測るための要素
--------	----------------	------------

(財務省規則邦訳の 20～21 ページ)

12.8 効率性の分析をする際には、「割引」を行わなければならない。これは、費用の発生と便益の発言に時間差がある場合に、人は、将来よりも現在手に入れたいたいという前提に立ち、現在価値に換算するものである。

12.9 効率性の分析をする際には、この他、

- ① リスクと不確実性の程度の評価とその回避
 - ② 楽観的、悲観的偏りの評価とその調整
- 等に留意する必要がある。

第 6 章 有効性の検証

13. 有効性の検証

13.1 以上のプロセスを経て、最適な選択肢が 1 又はごく少数に絞られた段階で、新たな施策等の有効性の分析を行う。効率的な施策等が、現実に関最適な施策等であるかを、再確認する分析である。

(説明) 有効性は、効率性の分析より先に検証すべきという考えもある。しかし、現実の施策等が、実際に施策等として機能するかどうかということは、実社会への当てはめの問題であり、ここでは、分析の最後においている。

13.2 ここで行うべき検証は、

- ① 選択した新しい施策等が、設定した目標を達成できるか。
- ② 選択した新しい施策等が、実際に実施可能であるか（フィージビリティ）。である。

13.3 この段階では、新たな施策等の目標が、達成目標としての数値、達成を想定する時期として、具体的に設定されていなければならない。

13.4 事前評価が対象とする新たな施策等については、事後評価の場合と異なって過去における実績が無いので、設定した目標を達成できるかどうかを実証的に証明することは出来ない。また、新しい施策等が、農林水産分野の現場において、実際に受け入れられ、実行が出来るかについても、同様な問題を抱えている。したがって、過去における類似の政策における経験の当てはめ、または、先進的に行われている事例をもとに、できる限り客観的な評価を行う。

(説明) 新しい施策等が設定した目標を達成できるかという検証は、事前評価では難しい課題である。農林水産業の分野では、現場レベルで、色々な試みが行われており、これは、国レベルで施策等として実施したときにどこまで成果を挙げられるか、農林水産分野での現場で実行可能かを検証するための重要な判断材料となる。

13.5 事前評価の期間にゆとりがある場合には、これらの検証のため、選択した選択肢について、関係者へのコンサルテーションあるいは専門家からの聴聞を行うのが望ましい。この場合は、上記 7 で述べた予備的検討の段階のものより、具体的なものとして行う。これによって、選択した新たな施策等が達成しようとする目標水準が

妥当であるか，想定する時期までに達成可能であるかなどにつき，見通しを得ることができる。

特に，農林水産分野では，条件の異なった地域での施策等の展開がなされることが多いので，執行の見込みを十分に把握することが必要である。

第 7 章 新たな施策等の内容の最終調整

14 新たな施策等の内容の最終調整

14.1 新たな施策等の内容を最終的に仕上げる段階として、次の検証が必要である。

- ① 政府部内での戦略方針との整合
- ② 国内の他の法律制度、政策等との整合
- ③ 国際的な約束事項との整合
- ④ 公平性の検証
- ⑤ モニタリングのためのデータの収集・整理体制の整備

14.2 政府部内の戦略方針との整合は、選定した施策等が、戦略方針と合致しているかの再チェック、ならびに他の施策等とあわせて正しく位置づけられているかの検証として行う。これは、戦略方針が、全体として正しく形成されているかを再確認する作業である。

14.3 国内の他の法律制度、政策等との整合は、選定した施策等が、他の法律制度や他の施策等と矛盾していないかについて検証する。特に、同時に行われている法律の改正や他に新しい施策等の検討が行われている場合には、それぞれに検討過程での修正、再調整等がありうることから、省内、省外を含めた調整に留意する必要がある。

14.4 国際的な約束事項との整合については、例えばWTOにおけるルールに合致するよう、選択した施策等のチェックを行う。この点については、施策等の選択後だけでなく、選択肢の選定時の段階から、十分な配慮が必要である。

14.5 公平性の検証については、新たな施策等によって、農林水産分野の関係者間で、著しく公平を害することが無いか、消費者との間で公平を欠くことが無いかなどについて検討する。この点についても、選択肢の選定の段階から、十分に配慮する必要がある。

(説明) 上記の項目のうち、④の公平性については、選択肢の分析として、必要性、効率性、有効性と並立して整理する考え方もある。しかし、公平性には様々な見方が可能であることから、分析基準として捉えず、全体戦略との関連で最後の検証事項とした。

また、同様に、優先性を分析基準とする考え方もあるが、これはまさに戦略方針そのものに依存することから、この中で検討されるべき事柄であろう。

14.6 新しい施策等に関しては、決定後の施策等の実施中のしかるべき時期に行う期中評価、実施後の事後評価に対応できるよう、施策等の達成目標が実現されているかを把握するためのデータ収集・整理体制を整備する必要がある。このため、組織の柔軟な体制作りが重要である。この際、内部で把握できない部分を外部に依託してデータの収集・整理することも起こりうるが、信頼性の観点から、努めて、内部で行うようにするべきである。

(説明) 農林水産省の「政策評価に関する基本計画」では、政策効果の把握に関し、「補助事業等実施主体が国でない政策については、(中略) 必要な情報・データの収集・報告の方法等を一連の事業実施手続きに組み込むなど、効率的・効果的な政策効果の把握に努めるとともに、関係者の理解が得られる範囲内で適切な効果の把握に努めるものとする。」と定めている。

15. 通知ないしは公表

15.1 政策評価で作成した評価書の公表ならびに政策への反映状況の通知及び公表については、「政策評価法」の第 10 条及び第 11 条に規定があり、これに即して行う。ただし、事前評価に関しては、その実施の要件として、“事前評価に必要な政策効果の把握の手法その他の事前評価の方法が開発されていること”があげられており、この点は、事後評価の場合と異なる。

15.2 公表の方法、内容等は、省の戦略方針の中での重要性、社会的必要性等により、具体的に判断する。

なお、公表する場合においては、努めて、分かりやすさに配慮する。