

畜産分野を中心とする新しい行財政手法の  
円滑な導入等に関する調査研究事業

政策情報  
レポート

114



日本中央競馬会  
特別振興資金助成事業

## 政策評価に関するガイドライン

平成18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 本ガイドラインは、農林水産省の評価担当者が、評価の実施に当たって常に初心に立ち戻って考える際の指針として示すことを狙いとしたが、企画立案担当者、施策等実施担当者が、より良い業務の執行のため、何のためにどう評価が行われるかを理解する一助にもなることを願うものである。さらに、農林水産省以外の各省庁、都道府県、関係団体の職員の参考にもなれば幸いである。

2 政策評価と呼ばれているものには、様々な評価があるが、我が国においては、行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号。以下「政策評価法」という。）及び政策評価に関する基本方針の改定について（平成17年12月16日閣議決定。以下、「基本方針」という。）により次のように分類される。評価の対象により分類すれば、政策（狭義）評価、施策評価、事務事業評価、研究開発事業評価、個別公共事業評価及び個別政府開発援助評価に、評価の実施時期により分類すれば、事前評価及び事後評価に、評価の実施方式により分類すれば、事業評価、実績評価及び総合評価に分けられる。

3 事業評価は、基本方針によれば「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、（中略）評価する（中略）方式（注）「事業評価」は、個別公共事業に係る事前及び事後の評価を指すものとしてもちいられることがある。」と定義されており、混同を避けるためには、事業評価という用語に代えて、政策評価法にいう事前評価の語を用いることが適切であると考ええる。

また、実績評価（基本方針「政策を決定した後に、（中略）評価する方式」）や総合評価（基本方針「政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、（中略）政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、（中略）総合的に評価する方式」）は、中間評価又は事後評価の性格を有する。

したがって、本ガイドラインにおいては、政策評価について、その分類を政策評価法及び基本方針に基づき、事前評価、実績評価、総合評価に3分類して述べる。

4 本ガイドラインでは、評価対象としては、政策（狭義）、施策及び事務事業の評価について述べることとし、研究開発事業、個別公共事業及び個別政府開発援助は、それらに含まれたものとして論じる。

# 目 次

はじめに

|                        |    |
|------------------------|----|
| 1 政策の体系化 .....         | 1  |
| 2 事前評価 .....           | 2  |
| 2－1 評価の目的 .....        | 2  |
| 2－2 評価対象 .....         | 3  |
| 2－3 実施方法 .....         | 4  |
| 3 実績評価 .....           | 6  |
| 3－1 成果目標の設定 .....      | 6  |
| 3－2 実績評価の指標の選定 .....   | 7  |
| 3－3 目的別の指標の設定 .....    | 8  |
| 3－4 データの活用 .....       | 9  |
| 3－5 評価結果の使用 .....      | 10 |
| 4 総合評価 .....           | 10 |
| 4－1 評価対象 .....         | 10 |
| 4－2 実施方法 .....         | 11 |
| 4－3 評価結果の使用 .....      | 12 |
| 5 人材の育成 .....          | 12 |
| 6 外部評価 .....           | 13 |
| 参考 先進諸外国の政策評価の概要 ..... | 15 |

## 1 政策の体系化

### (ガイドライン1-1)

政策評価を体系的に的確に実施するためには、省としての使命、政策の目標を中心に政策の体系をあらかじめ明示しておくこと。

省としての使命、政策の目標は、評価の対象となるものではないが、これらは、政策の基本であるので、一般に公表し、その批判を仰がなければならない。

### (説明)

- (1) 政策評価を的確に行うためには、省の全政策を体系化し、ある政策がどういう上位の政策のためにあるのか、そのためにはどのように実施すべきなのか、といったことの認識が、関係者全てに共通して存在することが不可欠である。

また、政策の体系に関係者全てが理解することは、効率的、効果的な業務の企画立案、実施につながり、より良い政策の遂行に資するものである。

- (2) 農林水産省においては、18年度における政策評価からは、評価を簡素化する観点から、省としての目標を1つにし、部局庁ごとに合計8つの目標を立て、その下に計16の政策分野を設けて、実施する予定となっているが、その体系には、農林水産省の全ての施策等が網羅されていることが必要であり、そうでなければ、政策の体系を説明するものとはなり得ない。

また、事後的に評価のために政策の体系化を行っているが、本来政策の体系化は、実施しようとする施策等について、その方向性を示すものでもあるので、施策等の企画立案時には出来ていなければならないものであることに留意すべきである。

- (3) 政策の体系化については、政策評価の観点からは、政策評価の実施に関するガイドライン（平成17年12月16日政策評価各府省連絡会議了承）において、一つの理念型として、政策（狭義）、施策、事務事業に3分類することが提唱されている。

- (4) 農林水産省の18年度における政策評価の方式は、一応、部局庁ごとの目標は政策（狭義）に、政策分野は施策に、政策分野を構成する事業等は事務事業にそれぞれ分類されよう。

18年度からの政策評価における部局庁ごとの目標は、これらの目標を達成するための行政手法の選択、その実施結果の評価の基準となることから、評価の対象とはなり得ず、その対象は政策分野以下に分類される施策や事務事業が中心となろう。したがって、このガイドラインでは評価の対象を施策等と総称する。

## 2 事前評価

### 2-1 評価の目的

(ガイドライン 2-1)

事前評価を行う目的は、以下のとおりであるので、評価を行う際には、必ず念頭に置いておくこと。

- (1) 評価対象の施策等が何を目的として、どのように、どの上位の目的に結びついて  
いるか等施策等について、担当者のみならず省内において意思統一しておくため。
- (2) 評価対象の施策等を国会や国民一般さらには関係者に理解してもらうため。
- (3) 事後における評価の際の基準を作るため。

(説明)

- (1) 施策等の実施の必要性、意図・目的をきちんと事前に論証する、即ち事前評価を行わなければ、当初の意図・目的を検証しないまま当該施策等を実施することになり、当該施策等が成功しているのかどうかについて目的を離れた施策等実施後の評価が行われることになりかねない。

事前に評価を行うことによって、当該施策等の指針ができ、一貫した施策等の実施が確保できるとともに、当初の意図・目的を離れた後付の批判を防ぐことにもつながる。

- (2) 15年度に当センターが作成した事前評価のマニュアルにおいて、次のように述べている。

“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。”

- (3) 事前評価は、行政評価法にいう、政策を決定する前に行う政策評価であり、基本方針において“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、的確な政策の採択や実施の可否の検討に有用な情報を提供する見地から行う”としている。

- (4) 17年度予算要求から、財務省が各府省から、「施策等の意図・目的等に関する調書」(政策評価調書)を徴求している。その趣旨は、重点課題における全ての事業予算について成果目標を提示し、厳格な事後評価を行う(「平成17年度予算編成の基本方針」平成16年12月3日閣議決定)ことである。

## 2-2 評価対象

### (ガイドライン2-2)

事前評価を行うことは、新規の施策等に過去に実施された評価により得られた教訓を活かし、その目的や目標を明確にすることができるとともに、どのような視点から事後評価等を行うべきかを明らかにできることから、政策評価はもちろん施策等を的確に実施する上で不可欠であるので、施策等を新規に又はその拡充改善を立案する際には、全て事前評価を行うこと。

施策等には、何らかの形で予算が伴うので、事前評価は、政策評価調書の作成とあわせて行うこと。事前評価の単位は、政策評価と予算の連携強化を図るため、施策程度の括りで行い、政策評価調書に一致させること。

### (説明)

- (1) わが国においては、研究開発事業、個別公共事業、個別政府開発援助については、事前評価が義務付けられているが、一般的政策についてはそうっていない。

農林水産省においても、17年度実施事業については、省としての目標、部局庁ごとの目標、16の政策分野からなる政策体系に基づいて評価を行うこととしているが、新規・拡充事業を対象に試行してきた事前評価は18年度からは廃止することとしている。

しかしながら、上述のように財務省は、政策評価調書の提出を各省に求めていることから、施策程度に括り事前評価を同時に行うべきである。

- (2) 全ての新規拡充施策等を事前評価の対象とすると、かなりの労力が必要になることも考えられるが、予算要求事務とあわせて行うのであれば、それほどの事務量の増加にはつながらない。

また、当該施策等を当初の趣旨に沿って適切に執行するためにも、このような評価を行っておく必要がある。

- (3) 基本方針においても、“政策評価と予算・決算の連携を強化するため、関連する閣議決定等の趣旨を踏まえ、必要な取組を進めるものとする。”とされている。

なお、政策評価調書の単位については、施策程度の括りに一致させることにより、政策評価と予算との連携強化を図る方向で検討されている。(平成17年3月10日経済財政諮問会議提出資料)

## 2-3 実施方法

### (ガイドライン2-3)

事前評価の方法として、政策評価調書の記載事項である、施策の必要性、効率性、有効性、成果目標、成果目標を達成するための手段、成果目標の達成度合いの事後的な評価方法について検討するほか、以下について明らかにしておくこと。

- (1) 評価対象の施策等の対象者として、誰が利害関係者及び受益者であるのか。
- (2) 成果目標の達成度合いの事後的な評価方法としては、実績評価の方法により行うことが適切であるが、実績評価において、思わしくない結果となった場合は、総合評価の方式により、施策等を見直す必要がある。その際、どのような結果であれば、総合評価を行うのか。
- (3) 過去に行われた総合評価で当該施策等の実施に参考となるものがあれば、それにどのように対応するのか。

### (説明)

- (1) 事前評価における検討の手順は、以下のとおりである。

- ① 施策等の目的が社会のニーズに適ったものか
- ② 政府が関与すべきものか
- ③ 目的達成のための手段として妥当か（規制、補助金、融資等）
- ④ 当該施策等が有効であるか（有効性）
- ⑤ 効率的であるか（効率性）
- ⑥ 成果目標に関する検討

- (2) 有効性を考える際には、過去に行われた類似の施策等の結果により、期待できる効果を論証することが有用である。

類似の過去の施策等の結果がないことはあまり考えられないが、その場合には、計量経済モデルの活用により、政策手段と政策目的の関係を説明し、有効性を論証することも一つの方法として考えるべきである。

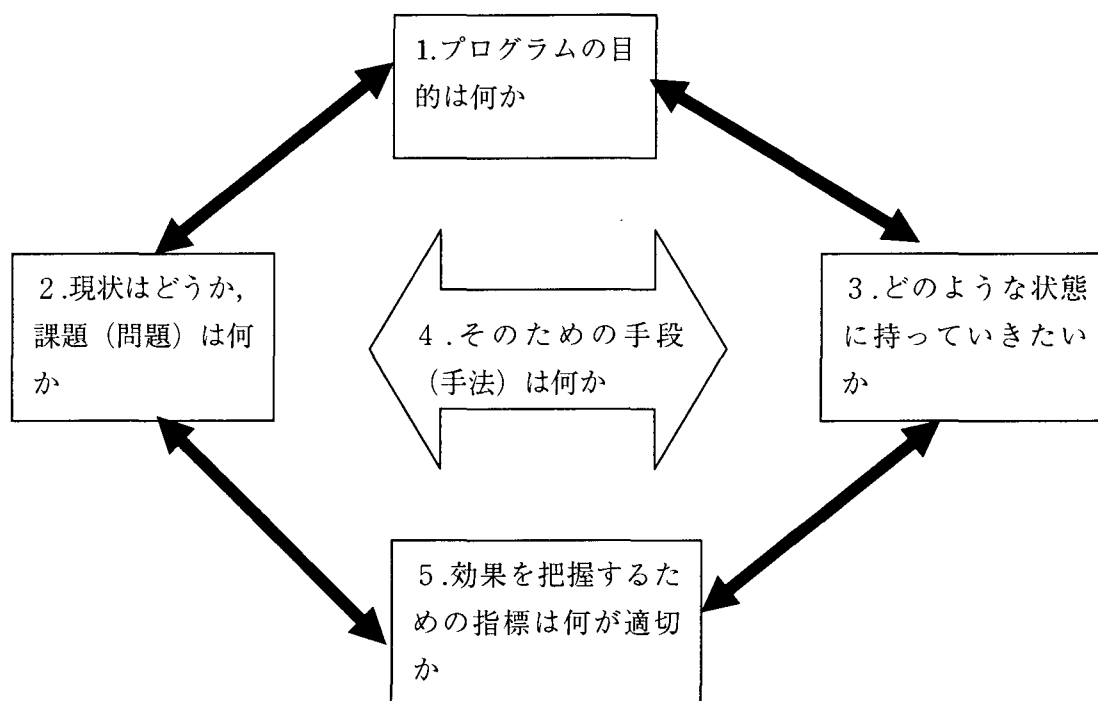
- (3) 効率性については、他の手段を実施するのに要する費用と比べることが有用である。例えば、水質改善の手段として、畜産施設等の汚染源に浄水装置を設置させるのと、公共の流域において浄水場を設けるのではどちらが費用が少ないかといったことである。

また、効率性を考えるには、可能な限り予測される効果やそのために必要となる間接費用も含めた費用を推計、測定して比較しなければならない。効果については、金銭換算して費用と対比することができないものもあるので、その意味で効果が費用をまかなうことを論証する必要はない。

(4) 成果目標の達成度合いを事後的に評価する方法としては、実績評価の手法を用いることが適切である。その際、成果目標と上位の施策等との関係について説明しておく必要がある。なお、実績評価については後述する。

(5) 事前評価の際に、実施すべきこととそれらの関係について、17年1月に開催した当センターにおけるワークショップで下記の成果が得られている。

ただし、これらに付した番号は、便宜的なものであって、実施すべき順序を現したものではない。実際には、これらの項目を行きつ戻りつして決定することになる。



(6) 経済財政諮問会議提出資料(平成17年3月10日)において、「政策評価調書の記載事項は、施策の必要性、効率性、有効性、成果目標、成果目標を達成するための手段、成果目標の達成度合いの事後的な評価方法を中心とし、これら以外については、極力簡素化を図る方向で検討。」とされている。

### 3 実績評価

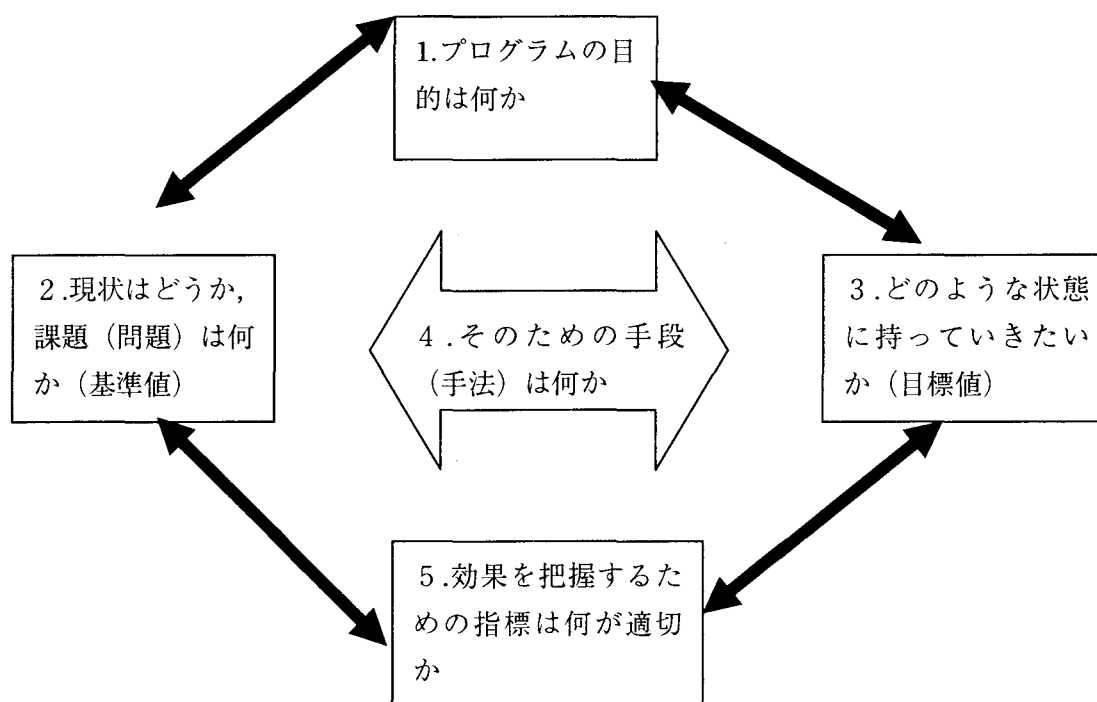
#### 3-1 成果目標の設定

(ガイドライン3-1)

施策等の目的を、いつまでに、どのようなことを実現するのかという形で示すため、現状を表わす指標と成果に着目した目標（成果目標）を設定するとともに、目標の達成時期と達成度合いを判定する基準を明らかにしておくこと。

(説明)

- (1) 施策等がその目的を達成しつつあるかどうかを評価するには、その政策目的の達成に関連した指標を選び、その現状を表わす指標を定めて、基準値（ベースライン）とすることがまず必要である。
- (2) 基準値をどのような水準にすることを目的とするかを目標として設定し、これに対する実績を定期的、継続的に測定することとすべきである。なお、実績評価の結果としては、目標を達成しつつあるか、達成していないかということだけであり、その要因の分析までは、基本的に総合評価方式でなければならないことに留意すべきである。
- (3) 事前評価の項でも述べた、当センター開催のワークショップにおいて試行した指標・目標の作成のステップは、次のとおりであり、再掲する。



(4) 目標の設定に当たって、数値的目標を設定することが不可能なものや不適切なものもあるので、客観的に目標達成度を測定できるような定性的な目標を設定してもよいことは言うまでもない。

(5) 目標値の設定については、SMART の原則であることが重要とされるが、A(Ambitious)と R(Realistic)の概念を実務家向けにするため、ストレッチターゲット(意欲的な目標)の概念が導入されている。(国土交通省政策評価会等)

(6) 政策評価制度に関する見直しの方向性(平成17年6月17日 総務省)の中で、  
「(達成目標の明示への取組)

実績評価方式を用いた評価においては、まず、適切な目標や指標を設定することが肝要である。さらに、評価の客観性を確保するためには、目標の達成水準の数値化等が重要である。目標の達成水準の数値化等については、各府省において取組が進んできているが、今後も、目標設定に当たって、諸外国の事例の調査研究の成果や各府省の取組を参考にしつつ、できる限り達成目標の定量化に取り組むこととする。

また、定量化が困難な場合には、達成目標を具体的に明示することで評価の実効性を確保することとする。

(中略)

一方、目標や評価に用いるデータ、指標については、できる限り、あらかじめ明示するとともに、それを用いる考え方を明示することとする。」

とされている。

### 3-2 実績評価の指標の選定

(ガイドライン3-2)

実績評価に使用する指標については、当該政策の目的、現状及び達成しようとする状態(アウトカム)を基礎に置き、適切な指標を定めること。その指標の達成水準が、成果目標となることに留意すること。

(説明)

(1) 適切な指標の選定が、実績評価を意味のあるものとする第一歩であり、羅針盤とも言うべきものである。選定を誤ると、以後の評価はほとんど用をなさなくなるので、最も注意すべき点のひとつである。

(2) 実績評価のための指標としては、成果(アウトカム)に着目した指標が選定できない場合があるので、そのような場合には、初期アウトカムを含めたものとして、

アウトプットに関する指標を採用することが有用である。その場合には、施策等の実施においてどこまでの成果に責任を持つべきかという観点から、選定すべきである。

(3) 米国行政学会の考え方（抜粋）

- ① 様々な種類の指標のそれぞれの価値をよく理解する。
- ② 類似の他の機関の指標や達成目標を検討する。
- ③ その機関の所轄分野や主要なプログラム，サービスの内容を反映していると考えられる何らかの指標や達成目標になりうると考えられる記述のリストをまず作成してみる。
- ④ 顧客や政策決定者が納得がいき，かつ「実施可能な」指標を作成する。
- ⑤ モニターし，追跡し，報告するための指標をバランスよくセットで選択する。
- ⑥ 指標の数は少なくし，重要なものに限る。
- ⑦ 現在の実績の基準値を確立する。

3－3 目的別の指標の設定

(ガイドライン3－3)

実績評価に使用する指標については，外部に対して政策を説明するための指標と内部での政策効果の分析のための指標を分けて設定すること。

政策効果の分析を行う実績評価のための指標（分析指標）は，多面的で的確な分析のために設けるものであり，基本的に政策担当者が分析する際に役立つことが必要であって，わかりやすいことは求められない。他方，納税者，農業者，消費者等に対して政策を説明する場合や農林水産分野について政府の重点を国会等において説明する場合の実績評価のための政策の成果を表わす指標（政策指標）は，わかりやすいことが第一に必要である。

(説明)

- (1) 納税者，農業者，消費者等への影響を明らかにし，その効果を表わし，かつ，わかりやすい指標を設定することは施策等の説明のために重要である。

分析指標については，分析のための指標ではあり，わかりやすさというものは必ずしも求められないが，説明するという観点からは，消費者等一般国民がホームページ等で評価結果を見られるようにしておく必要がある。

- (2) 政策指標と分析指標については，例えば，酪農振興の施策について，政策指標としては，生乳生産量の増加とし，分析指標としては，1頭当たり搾乳量の増加，生産労働時間の減少，販売単価の上昇（品質の向上を表わすものとして）などとする事が考えられる。

- (3) 政策評価制度に関する見直しの方向性（総務省）の中で  
「(国民への分かりやすさの確保, 評価書・要旨の標準化)

国民が政策への判断を行うことに資する情報を提供することが政策評価の目的のひとつであり, 国民に対し, 評価の対象とした政策に関する情報を分かりやすく伝えらるとともに, 一方で詳細に提供することも重要であり, 評価書本体と要旨の役割分担を明確にして, これらの要請に対応することが重要である。」とされている。

### 3-4 データの活用

(ガイドライン3-4)

実績評価において指標を選定しようとする場合, 施策の目的を考え, それに相応しい達成目標を設定するという観点から, 農林水産省の統計データのほか, 業務統計, 農林水産省以外の組織が収集しているデータを積極的に活用すべきである。

(説明)

- (1) 統計は, 政策のためにあることを考えれば, 政策立案の際の参考にするだけでなく, 積極的に政策立案者の立場から, 統計部門に対して意見要望を出し, 指標としての使用という観点からも, どのような事項, 内容のものが必要かを議論することが必要である。この点に関して, 調査研究会において吉田泰治委員は, 次のように述べている。
- ＊ 自分で以前政策の体系化の試案を作成したときには, 既存の統計の中から政策分野の成果指標として適当なものがないということはたくさんあった。政策評価を本格的に導入して, まして予算とリンクしていこうということになると, 既存の統計調査そのものを見直して変えていくということが必要になってきます。そういうこともあり, 日本でいろいろ統計の見直しとか行われておりますが, こうした政策評価のための統計の見直しという観点がかけているように思います。
- (2) 指標の選定に当たっては, 既にデータが得られているものを用いることになりがちであるが, 施策等の目的を離れた指標を選定することは, その指標によっては, 施策等が適切に実施されているかどうかの判断がつかなくなるおそれがあるので, 安易に選定することは, 避けなければならない。
- (3) 業務統計であっても, 指標として相応しいと思われるものであれば, 積極的に採用すべきであり, その際, その採用理由と性格についてきちんと説明することが必要である。

### 3－5 評価結果の使用

#### (ガイドライン3－5)

実績評価の結果が思わしくない場合には、その実績評価の結果から改善すべきことが明らかなものは、それに取り組むこと。そうでないものについては、その施策等が原因となっているかどうか、予期せざる要因が生じていないか、施策の実施状況や実施環境等を総合評価の方式を使って判断すること。

実績評価は、施策の効果を直接測るものではなく、実績評価の結果がその施策により生じたものとは限らないので、実績評価で改善点が明らかになったものを除き、総合評価を行った上で、当該施策の修正又は中止の決定を含む政策への反映に取り組むことが必要である。

#### (説明)

実績評価の結果が思わしくない場合に、すぐに改善点等がわかるものもあるが、そうでない時は、総合評価の方式を使って判断する以外にない。その場合、実績評価の結果が目標をどんなに少しでも下回ったときにおいても、総合評価を実施することとすると、事務効率の面からも問題があるので、事前評価の項でも述べたように、総合評価まで実施する条件をあらかじめ定めておくことが必要である。

## 4 総合評価

### 4－1 評価対象

#### (ガイドライン4－1)

総合評価は、政策の決定から一定期間を経過した後に、総合的に評価する方式であり、その性格から、基本的には、法律制度等の見直しを行う際に、その政策をその対象として、実施すること。法律制度ではない施策等については、実績評価においてその実績が目標と事前評価時において定めた程度まで乖離した場合においてのみ、その対象とすること。

#### (説明)

- (1) 事後的にしかも総合的に実施するという総合評価の方式から、結果が出るまでには、時間がかかるが、問題点の把握やその原因分析などを行うものであるので、法律制度の改正などを行う際には、総合評価の方式で実施することが、有用かつ適切と考える。
- (2) 施策等の見直しに総合評価を使用する際には、時間的ギャップの問題が生ずる。  
例えば、ある施策について、その16年度の実績評価の結果が判明するのは、17

年度であり、その時点で施策の見直しが必要との結論になると、その時点で、既に 17 年度の施策は実施に移されている。それから総合評価を行い、17 年度中にその評価結果が出ても、18 年度予算要求に反映するのは難しいと考える。

- (3) それのみならず、総合評価の方式を考えれば、実績評価において、少しでも実績が目標に達していないとの結果が出れば総合評価に移るとするのは、労多くして功少なしとのそしりを免れない。
- (4) 基本方針の別紙において、総合評価方式を“政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資する見地から、特定のテーマについて、当該テーマに係る政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析するなど総合的に評価する方式”と説明している。

#### 4-2 実施方法

(ガイドライン 4-2)

総合評価を行う際には、事前に評価の設計をきちんと行って、評価する事項を明確にするとともに、評価の制約要因を考慮して評価の限界を見極めておくこと。また、評価のテーマは、評価の実施可能性から機動的に設定すべきであり、その大きさには必ずしもこだわらないこと。

総合評価の対象とするテーマが大きすぎ、あるいはそのテーマについて明確な評価の設計が行われていないと、評価の視点がぼやけることにつながり、その結果、総合評価の実施に支障が生じることになりかねない。

この場合最も肝心な点は、得られた教訓と改善のための勧告を必ず含んでいるようにすることである。

(説明)

- (1) 総合評価方式は特定のテーマについて問題点と原因の分析を行うものであることを考慮すれば、評価の実施可能性からテーマを設定して、問題点等の分析を行うことが適切かつ妥当と考える。農林水産省においては、時々の課題に対応して、評価の課題を設定し、総合評価を行うこととしているが、単位が大きすぎて人材・時間等がかかりすぎている。
- (3) 総合評価のテーマとして、例えば、水産の資源管理の進捗状況を取り上げる場合に、全魚種をテーマとして取り上げるのではなく、魚種を限って、さけ・ます資源の管理状況について実施する、といったことを考えるべきである。

(4) 総合評価の設計については、当センターで16年3月に作成した総合評価マニュアルにおいて、加工原料乳不足払い制度を事例として考察しているので、参照されたい。

(5) 総合評価の趣旨から考えれば、問題点の把握や原因の分析に留まることなく、得られた経験やそれから学んだ教訓さらには改善点まで示さなければ、その目的を達成できない。

#### 4-3 評価結果の使用

(ガイドライン4-3)

総合評価が、事後的にしかも総合的な観点から行われることを考えれば、評価結果は、まず国民への法律制度や施策等の目的及びその改善の説明に使用すること。

その趣旨である政策の見直しや改善に資するために行われること及びそれにかかる人材・時間等を考慮すれば、主として、法律制度等の見直しの際に総合評価を行い、その結果を使用すること。施策等の見直しの際に総合評価を行ってその結果を使用することは、限定的に考えること。

(説明)

(1) 総合評価が総合的に様々な角度から施策等の評価を行ったものであることを考慮すれば、国民への政策の妥当性、問題点、課題等についての説明に使用することがまず考えられなければならない。

その際、わかりやすい説明に心掛けなければならないことは、言うまでもない。

(2) 評価対象のところでも述べたように、総合評価の趣旨、方式から見て、法律制度等の政策の見直し、改正を行う場合には、総合評価を行ってもそれに見合った成果が適時に得られる。

また、施策等の見直しの際には、一定の条件の下で総合評価を行って、その結果を反映させるべきことについては、既に述べているところである。ただし、この場合には、時間的制約から施策等の実施により得られる経験が十分でないことが多いと考えられるので、評価結果である施策等の改善点や勧告に制約があることに留意する必要がある。

#### 5 人材の育成

(ガイドライン5)

政策評価の実施に携わる者には、評価手法についての基礎的な知識はもちろんのこと、

当該政策分野についての知識に加えて、データ収集・解析力等が必要であるので、このような人材の確保に努めること。

このため、都道府県の農林水産行政分野や関係団体の担当者を含め、関係者の政策評価能力の向上を図ることが求められることから、これらのものを対象とした研修をシンクタンク等の協力を得て実施する必要がある。

(説明)

- (1) 評価は、より良い政策の遂行のために行われることを考慮すれば、評価を行う職員と企画立案を行う職員との交流が行われなければならないことは言うまでもない。  
したがって、人材の育成に当たって、評価担当の職員を、評価の分野でのみ仕事をさせ、その他の業務には携わらせないなどということがあってはならない。
- (2) 都道府県においては、各種研修においてコンサルタント会社等外部機関に依頼して評価の講義を実施している。

## 6 外部評価

(ガイドライン6)

外部評価は、一般国民の目で施策等について評価するという利点を持っていることから、アカウンタビリティの重視という観点からは、総合評価については、評価会に諮るだけではなく、パブリックコメント等の社会調査的手法により、広く国民の声を聞くこと。

また、総合評価に多大の労力等を要していることから、コンサルタント、大学等の外部機関への総合評価の委託を検討すること。あわせて、そのような機関の育成に努めること。

(説明)

- (1) 評価を何のために行うかということとも関係するが、アカウンタビリティの観点からは、まず、何故そのような施策等を実施したのか、それはうまく実施されたのかということを説明することが大切である。そのためには、一般国民の目を通して施策等の評価を行うことが必要である
- (2) 現在は、評価会に学識経験者を入れて、外部評価としているが、総合評価については、評価にかかる労力等から考え、外部への評価の委託を検討するべきである。その際、評価に関する新しい観点が得られるという利点も考えられる。
- (3) 政策評価は、自ら評価するとともに、政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ることとされている。(政策評価法)

## 参考 先進諸外国の政策評価の概要

### 1. 米国

#### (1) 米国農務省の戦略計画

農務省は、政府業績成果法（Government Performance and Results Act ;GPRA）に基づいて戦略計画を策定している。

戦略計画には、省の使命の表明、目的及び達成目標、そのための手段を記述している。

省の使命は、「農務省は、健全な公共政策や利用可能な最高の科学、効率の良い運営に基づいて、食品、農業、天然資源、その他これらに関連する諸問題に対して指導的な役割を果たす。」とされている。

戦略計画の目的として、次の5つの戦略目的を掲げている。

- ① 農業者のために農産物の経済機会を強化する。
- ② 農村部の経済機会の拡大と生活の質の向上を支援する。
- ③ 米国の農業と食品供給の保護と安全を強化する。
- ④ 国民の栄養状態及び健康状態を向上させる。
- ⑤ 国の天然資源基盤や環境を保全し、改善する。

これらの戦略目的ごとに、いくつかの達成目標、業績指標、行動戦略を掲げている。

#### (2) 評価の方法（GPRA による評価及び PART によるプログラムと予算の統合）

##### ア. GPRA による評価システム

各省は、政府業績成果法（GPRA）に基づいて戦略計画を策定し、さらに、毎年度「年次業績計画」を作成しなければならない。年次業績計画では、戦略計画で明らかにされた目的や達成目標を達成するために当該年度において達成しようとする目標値を掲げることになっている。

行政管理予算局（Office of Management and Budget ;OMB）が発行した「行政業務に関する上院委員会 GPRA 報告」（Senate Committee on Government Affairs GPRA Report）によると、「年次業績計画には、省庁のプログラム活動に関する一連の業績目的（Performance Goal）等からなり、それには必要な資源の概要、業績の達成度を計る業績指標（Performance Indicator）、測定された価値が検証されることを伴っていること」とされている。年次業績計画では、プログラム活動に視点が置かれている。

まず、業績目的について、同文書は、戦略計画の長期的な一般目的の達成に向けた進捗状況を計測する主要な方法であるとしている。GPRA では、業績目的について、客観的で、定量的で測定可能な形式で表現されていることを求めている。戦略計画の

一般目的に対して複数の業績目的があることがある，としている。

また，業績指標について，同文書は，「業績目的に対して，複数の業績指標が策定されるべきである。業績指標は，目的が達成されているかどうかを測定する関連マーカーである。」と述べている。

#### イ．プログラム評価格付けツール（PART）

##### （ア）大統領マネージメント・アジェンダ

プログラム評価格付けツール（Program Assessment Rating Tool；PART）は，ブッシュ政権の大統領マネージメント・アジェンダに掲げられた5つの優先政策課題の1つ「予算と業績の統合（Budget and Performance Integration）」を推進するために開発され，実施されている手段である。

ブッシュ政権では，2004年度の予算編成からこのPARTを実施することにし，その基礎的な文書が2002年7月に出た。PARTによって毎年度，プログラムの20％を評価格付けすることにしており，5年間で連邦政府のすべてのプログラムについて評価格付けを実施することになっている。

##### （イ）予算と業績の統合

「予算と業績の統合」に関して，OMBでは，①省庁に対する翌年のPARTの再評価の要求，②スコアカードの基準の変更による改善要求，③各省庁がOMBのプログラムへの改善提案を導入するための支援を行った。提案には，業績指標の達成に関するものが多かった。

##### （ウ）PARTの構成

PARTは，①プログラムの目的と設計，②戦略計画，③プログラムマネージメント，④プログラムの成果・アカウントビリティの4つのセッションから構成されており，セッションごとに点数が配分されている。

①は，100分の20点，②は，100分の10点，③は，100分の20点，④は，100分の50点である。

##### （エ）業績測定とプログラム評価の関係

米国においては，業績測定（実績評価）により行政活動に何らかの異変が見られた場合，初期の段階でその異変を見つけ，改善策を講じようとするやり方をしており，異変が見られた業績指標に関連するプログラムについて，プログラム評価を実施することとされている。

(3) 評価の外部への委託

農務省においては、シンクタンクと共同であるいは委託してプログラム評価を行うことがある。

その趣旨は、人的資源の関係から自ら実施することが困難であることと評価の信頼性の観点である。

## 2. 英国

### (1) 英国環境・食料・農村地域省の政策体系

#### ア. 政策 (Policy) の段階

最高レベルの政策 (Policy) には、次の3段階がある。

Policy (実施レベルの政策)

Programme (施策)

Project (事業) である。

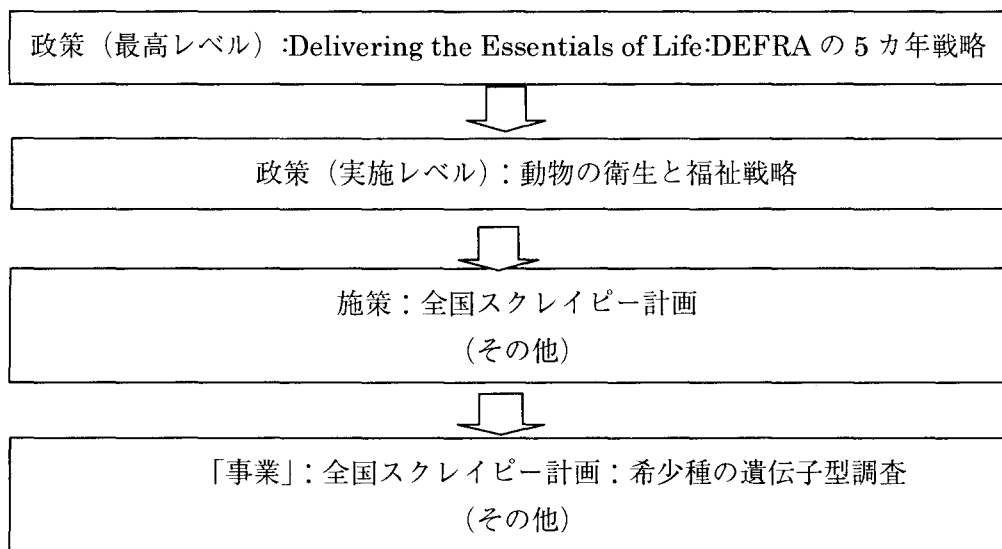
最高レベルの政策は、以下の5つから構成される。

- ① 気候変動とエネルギー
- ② 持続的な消費と生産
- ③ 天然資源の保全
- ④ 持続的な農村地域
- ⑤ 持続的な農業と食料、動物の健康と福祉を含む

#### イ. 広義の政策

広義の政策は、例えば「DEFRA の5カ年戦略」の1つになっている「動物の衛生と福祉戦略」(Animal Health and Welfare Strategy ; AHWS) のような大きな傘で、その下に実施レベルの Policy があって、それを達成するための各 Programme が設定され、さらにそれを施行するための Project が設定されている。

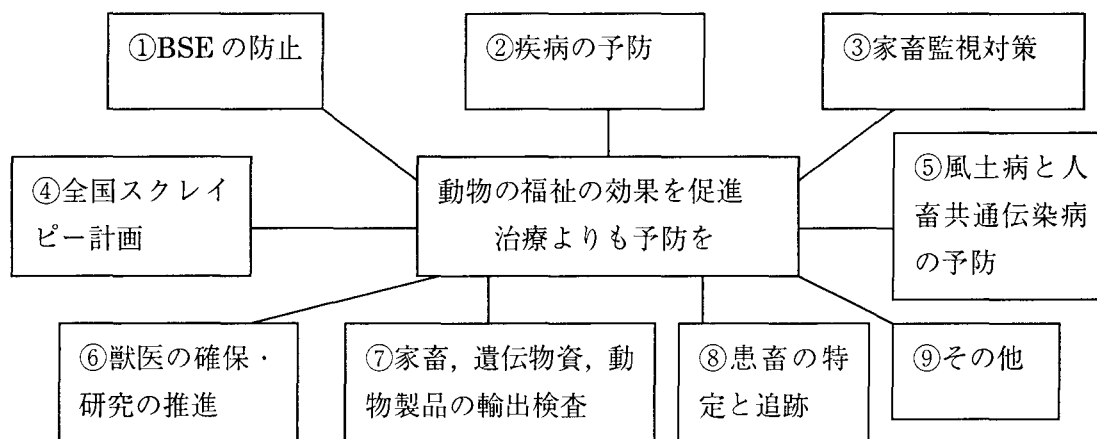
これを、AHWS では何が政策、施策、事業に相当するのか、を例示して図示すると、次のとおりである。



### ウ．政策（Policy）の仕組み

この実施レベルの Policy の仕組みは複雑で、簡単に傘の下に置くよりも中心となる核にそってサテライト式にまとめたほうが適していると考えられ、一般的にそうした描き方がされている。重要な Programme , 評価の必要な Programme が上に来るといったような配置的なきまりはない。(下図参照。なお、AHWS には 5 つの実施レベルの Policy があり、下図の実施レベルの Policy には 16 の Programme が設定されているが、数が多いので、執筆者が整理してひとつの実施レベルの Policy を選び、それにつながる Programme についても選択し、選択しなかったものは一括して「その他」とした。また Programme の番号付けも、執筆者が便宜上行ったものであり、原文ではされていない。)

図 動物の福祉戦略



### エ．政策（最高レベル）: Delivering the Essentials of Life : DEFRA の 5 カ年戦略

優先事項を設定し、政策の意図（政治目的を反映）や行動方針、政府介入の根拠を提示している。最も政治的な位置づけにある文書。政策を作るということは、合理的な理由を示せる、もしくは問題の理解と解決策の両方について意見があると言えることと同義である、という考え方が述べられている。

AHWS に関しては、次のような明確で道理的な記述がなされている。

「本省(=DEFRA)は、政府と動物の所有者との強固な協力関係を促進し、疾病の治療よりも予防、役割と責任の明確な理解、業界と納税者間の負担と便益のバランス、透明かつ効果的な奨励策と制裁といった対策を重視する」。

ここには、財政的負担等を全部背負うのではなく、業界などとコストを分担したいとする DEFRA の方針が表れている。

この優先事項は、公共サービス協定（PSA）のヘッドライン指標で評価する。PSA 目標は進捗状況の管理に用いられるほか、公的資金投入の根拠ともなる。財務省は国民への説明責任に PSA を活用している。AHWS の PSA は、次のとおりである。

#### **PSA 目標 9**

業界と共同でリスク管理を行い、飼育動物の衛生と福祉を向上させるとともに、動物病の影響から社会を守る。具体的には、

- ・ スクレイピーの感染率を 2010 年までに 4 割低減する（0.33%から 0.20%へ）。
- ・ 能動的・受動的な監視体制により検出される BSE の発生件数が、2006 年には 60 件未満となるようにし、病気自体を 2010 年までに根絶する。
- ・ 牛結核は、年間 17.5 件の発生例が確認されており感染は増大傾向にあるが、2008 年末までに新たな地域への感染拡大をこの水準以下に抑える。

#### **オ．政策（実施レベル）：動物の衛生と福祉戦略**

国内における動物の衛生と福祉の展望を示しており、2014 年のあるべき姿を描いている。評価には公共サービス協定（PSA）のヘッドライン指標を用いているが、今後は測定可能な量的・質的指標をより詳細に幅広く揃えて、補強していくつもりである。

スクレイピー感染率 40%低減の実現に向けて、この目標を有意義な行動に移すための施策が策定されている。

#### **カ．施策：全国スクレイピー計画**

全国スクレイピー計画（NSP）は 2001 年に始まった長期の自発的な取組みで、スクレイピーの感染を減少させ、最終的には撲滅することを目指して全国で実施されている。この計画は、遺伝的にスクレイピーに感染しやすいことが確認された羊を漸次除去するという、選抜育種の施策を根拠としている。また最近では、EU の法令でも、スクレイピーの報告や確認がなされた群れに適用できる追加措置を規定している。方法的には、群れ全体を処分するか、もしくは遺伝子型調査でスクレイピー感染の確率がより高い動物を選別して処分することができる。2005 年 4 月から、EU の新規定に基づき、遺伝子型別の飼育施策の履行が国内で義務化される。

以上を実現するには、多くのスキーム（計画）やイニシアチブが必要になる。通常、事業は実行レベルにあると考えられ、全国スクレイピー計画にも多数の事業が内包されている。

#### **キ．「事業」：全国スクレイピー計画：希少種の遺伝子型調査**

ステークホルダーやターゲット層、実行庁への対応に関して、日常実行する業務計画を定めている。この調査は、希少種や在来種に、「感染」の危険性を低減したり取り

除いたりする遺伝的特徴があるか調べることを主目的としている。

#### ク. 評価について

評価をするときは、各 Project レベルで評価をし、また Programme レベルで評価をし、最終的に実施レベルの Policy のレベルで評価をする。

しかし、Project レベルの評価結果、例えば達成度等を狭義の実施レベルの Policy, Programme について評価を行う際にそのままリンクさせるというようなことはしない。実施レベルの Policy は実施レベルの Policy, Programme は Programme のそれぞれの指標によって評価を行う。

#### ケ. 評価の要否

Project すべてをモニターないし評価する必要はないと考えられている。例えば、AHWS を例にとってみれば、Programme でも規制に関したもの（例；図の⑦の「家畜、遺伝物質、動物製品の輸出検査」）は、とにかく実施しなければならないという性格のもので、評価をする必要はない。また、評価という作業をしなくても、自動的に出てくる数値によって、スコアに関係なく実績が判断されるものもある（例えば、図の⑧の「患畜の特定と追跡」）。

### (2) 評価の方法

\*英国・DEFRA では、体系的な「政策の監視と評価」のための見直し作業を行っている。作業は、外部の会社の指揮のもとに、研究者 (Academic), 経済学者 (Economist), 評価の専門家によるグループによって行われており、まだ、実施過程にある。

#### ア. 背景と目的

(ア) 英国政府の目標の一つに、科学的根拠に基づく現代的な政策作成方法の実現があり、

- ① 目標の達成状況を体系的に監視 (Monitoring) すること
  - ② 政策サイクルの一部として政策アウトカムの評価 (Evaluation) を行うこと
- すなわち、政策の体系的かつ効果的な監視と評価 (M&E) の実現が、その重要な要素と考えられている。

(イ) 政策の体系的かつ効果的な M&E を実現するには、

- ① M&E を政策サイクルの中でどう活用するか、
  - ② M&E の手法自体は目的に適っているのか
- 等多くの条件を満足しなければならない。

DEFRA では、持続可能な発展を将来展望の中核に据えており、DEFRA で行う

M&E は、環境・経済・社会的な側面を勘案したものでなければならない。このことから、M&E を実施するにあたっては、定性的手法と定量的手法を上手に組み合わせて行うことが必要になる。

#### イ. 背景と主な論点

##### (ア) M&E の模範例

M&E は、政策のアウトカムと脈絡（なぜ、どのような状況で、どのようにアウトカムが達成されたか）という二点について明らかにするものでなければならない。この二点に関するパフォーマンスを確認するには、次の条件が必要である。

- ① 適切な手法を活用すること
- ② 組織に M&E の効果的な実施手順が整っていること

M&E の手法と手順は常に明確に区別できるわけではない。

##### (イ) 政策サイクルにおける政策と事業の M&E

DEFRA の事業実績に関する M&E は、政策実行のアウトカム（実行機関は重要な活動を行っているかなど）と事業のアウトカム（家庭の暖房や、大気の質が改善されたか、など）を狭く取り上げる傾向がある。DEFRA の M&E は、大部分が事業レベルである。

経済の費用便益分析も、これらのアウトカムの達成に必要な投資について、そのリターンの評価によく活用される。

政策評価は、各事業評価の集合体を指すことがあるが、より広くは政策プロセスそれ自体を問うものと見ることもできる（目標設定の方法、政策の融通性や包括性など）。

DEFRA の政策レベルのアウトカム指標も一段と広がりを見せ、生態系や福利面の取組みも扱われている。

##### (ウ) M&E の定性的手法と定量的手法の統合

一般に、社会・経済・環境に関するアウトカムの評価には、定量的な調査方法と並んで定性的な方法も必要である。二つを別々に用いてもよいが、M&E の定性的手法と定量的手法を組み合わせれば相当なメリットが得られる。この見直しでは、DEFRA の M&E に関し、定量的手法と定性的手法をいかに使い分け、また組み合わせられるかを検討している。

##### (エ) 見直しの課題

DEFRA の M&E の実践方法に関する見直しの課題は、次のとおりである。

- ① DEFRA の M&E への取組み方は、体系的で整合性があり、戦略的か。
- ② 省内の M&E 活動には、どのような推進要素や障害があるか。

- ③ DEFRA の監視・評価への取組み方は、「目的に適っているか」。
- －主要な政策分野はすべて含まれているか。
  - －M&E を行う際、社会・環境・経済的なインパクトは適切に考慮されているか。
  - －DEFRA の評価は、多様性と均等性の問題を考慮に入れているか。
  - －評価は、政策環境が変化しても結果の有効性が保たれるように出来ているか。
  - －評価は政策サイクルの早い段階で計画されているか。明確な目標の記載はあるか。
  - －ステークホルダーとのコンサルテーションは、M&E で効果的に使われているか。
- ④ M&E は、政策目標全般に関して十分に連携しているか。
- ⑤ DEFRA の組織能力は十分か。M&E を組織的に生かす仕組みは整備されているか。

#### ウ．アプローチと方法論

##### (ア) 概要

この見直しは、次の 3 つの要素で構成される。

- ① DEFRA 全体における、政策・事業の M&E の実施状況の見直し
- ② DEFRA に関連する公的部門における、M&E 模範例のうらづけ
- ③ M&E の明確な改善策を示す提言

##### (イ) DEFRA における政策・事業 M&E の実施状況を見直す

DEFRA の M&E 実施状況に関する机上調査だけでなく、主要な職員とのコンサルテーションも、この見直しを行うにあたっての重要事項である。分析担当者や政策担当者からの聞き取り調査により、模範例とともに今後の改革への障害や推進要素などが明らかになった。DEFRA 本部の職員のほかに、エージェンシーや実行機関からの聞き取り調査を行うのも、評価の上手な組み合わせ方を考える上で役に立つ。

##### (ウ) 公的部門における M&E 模範例の証拠資料の収集

M&E の方法論の見直しにあたっての証拠資料

- ・ 英国政府の推奨例。グリーンブックやマジェンタブックのほか、ポリシーハブ (Policyhub) ウェブサイト掲載の各種資料。
- ・ 欧州委員会の評価の手引き。使われている方法は概して標準的だが、スコアリング向けの多基準分析の活用や、評価の組み合わせに関する提言は有益である。
- ・ 手法に関する国際機関の資料－世界銀行や OECD などの資料を引用し、分野横断的な M&E に対する最新の取組み状況をまとめる（定性分析と定量分析を統合）。

(エ) 実行可能な変革のモデルの特定と設定

初期段階では、改革の利点、改善の余地がどこにあるか、改善に必要なおよそのコスト（時間と資源）を明らかにする。

(オ) 提言には、「楽勝（easy wins）」項目や、中期的で実質的な改革のヒエラルキーを盛り込む。

(カ) 提言は、次の6つのステップを経て作成する。

- ① 選択肢を検討し、現行方法を見直して反省する
- ② 改善による利点を明らかにする
- ③ 改善に要する推定コストを出す
- ④ 改革の優先順位付け－「楽勝」項目、より長期的な改革、能力育成等
- ⑤ 提言原案を検討
- ⑥ 必要な改革の実施方法と、必要に応じた能力の育成方法に関する指針を作成

(キ) 提言には、次の3つの関連分野で必要となる、能力の育成についても盛り込む。

- ① M&E 改善のための新体制を構築する。このため、事業・政策に関するデータの収集方法や収集の合理化方法、事業実施や政策作成の効果への理解を深めるようなデータ分析方法、またそうした分析を、今後の資源配分や政策決定に資する形で提供する方法などが、改良・検討して盛り込まれることになる。
- ② DEFRA 職員が M&E 業務を行うための技術力を養う。M&E は一部訓練の必要があろうし、これを個人・部署の正式な職務の一環として定着させる必要もある。
- ③ M&E の実施に必要な資源の量を見直す。新しいシステムや新型のデータ収集方法、現在十分に評価されていないが能力のある人材、等への投資の必要性が出てくることも考えられる。

ただし、追加資源を最小限に抑えるため、資源の移動範囲については検討が必要である。

\* 英国における事前評価

ア. 国において事前評価として行われているものには、

- ① Appraisal として実施されているもの
- ② Policy Research
- ③ 規制インパクト評価

がある。

イ. Appraisal については、DEFRA の「政策評価ハンドブック」に次のような記述があり、また英国政府の業務参考図書であるグリーンブックで「Appraisal and Evaluation in Central Government」が発行されているものの、事前評価の実施とその結果の公表が義務付けられている EU 資金に関連するものを除き、評価結果が公表されていないので、当センターでは十分な把握ができていない。

○ 政策評価ハンドブックより

(評価と事前評価(appraisal)の関係)

評価は、政策を事前に査定した結果、当然に実施されるものである。appraisal は、政策が着手される前に行われる分析に使われる用語で、DEFRA では、かなりの appraisal を実行している。

appraisal は、提案されている政策が実施する価値のあるものかどうかを考え、その政策に考えられるオプションや、その政策を実施するためのメカニズムを比較する。もし appraisal の結論がある一定の目標を持った政策を導入することであるのならば、事後評価の目的は、どのようにものごとが実施に移されたか、を調査することとなるので、appraisal の段階で政策をどのように評価したらよいか、について考慮すべきである。

ウ. しかしながら、英国政府では、新しい政策を講じる場合に検討した政策の案について行っているコンサルテーションにおいて、英国政府の考え方を詳細に記述していることが多く、おそらくこれが appraisal の結果を反映させたものではないか、と考えている。

(注) コンサルテーションは、新しい政策を講じる場合等に、国民の意見を聞くために行われる手続きで、当該政策内容を公示すると同時に、関係者に公示内容を手紙で通知するものである。多いときには、600 通を超える手紙を出すとのことで、わが国のパブリックコメントシステムに、手紙による問い合わせ手続きを加えたものと考えることができる。

エ. ポリシーリサーチは、政策作成の当初段階で実施し（事前評価）、各種ある政策選択肢のうち、どれが期待するアウトカムを最も実現できそうか、及びどのくらいのコストになりそうかを判断するもので、英国政府のモットーである「Evidence に基づく政策決定」に資することを目的としている。経済学の分析手法を使って、特定資源の代替活用コストを見積もるなど（政策、施策、事業の機会費用他）、政策介入のコストや価値、真価を判断する。対象となる政策（Policy）に関して、専門家により、詳細な分析が行われるところに特徴があり、入札による外部評価で行われている。

DEFRA では、毎年度、5 から 7 件程度のリサーチを募集しており、例えば、「Milk Quota の経済的分析」では、英国の EU における交渉の基礎資料になる等、その結果はかなり重視されている。リサーチの結果は、公表されている。

オ．規制インパクト評価（RIA）は、事業者や企業等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、事前に内部評価で行われ、その結果は、公表される。政策決定過程に、通常含まれる手続と受け止められている。

英国では、1998 年 8 月、ブレア首相が、ビジネス、チャリティ、ボランティア団体に影響を与える規制を提案するときは、必ず規制インパクト分析（Regulatory Impact Assessment ; RIA）を行うこととする、と発表したところから、それ以降、英国政府が行う政策の重要なツールの 1 つとなっている。

### （3）評価の外部への委託

事前評価及び事後に行われる評価について、外部への委託で行っている。

その趣旨は、外部への委託の方が経済的であるとのことである。

受託機関は、3 分の 1 が大学、3 分の 2 がシンクタンクである。

### 3. ドイツ

#### (1) 消費者保護食料農業省の政策体系

ア. PSI システムは、「連邦・食料農業消費者保護省 (Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV)」の行政マネジメントのための「包括的なプランニング・運営・情報システム」で、全体を「モデル(=最終的な到達目標)」とし、モデルに達するための装置として、目標設定システムと目標合意協定、事前評価 (KLR=費用と業績の計算)、報告制度、コントローリング (実績評価)、(事後評価に替わる) ワークショップによるチェンジマネジメント、そしてこれらをオンライン化による情報のスムーズな流れがサポートしていく、という形で構成され、政策評価を組み入れた体系的な行政運営システムになっている。

イ. PSI システムは、最終的には政策評価を組み入れた体系的な行政運営システムであるが、最初は「情報の統合化」ということからプロジェクトがスタートした。

2001 年、従来の農業省が BMVEL となって、キューナスト大臣が就任した際、管理部門と一般職員の間で様々な情報がうまく伝わっていない、また上から下、下から上だけでなく、水平方向、すなわち職員同士でもコミュニケーションがうまくいっていないという状況が見られたため、「情報の統合化」を図る必要があるとされた。コミュニケーションの向上を図るためにも、特に P (Planung=計画)、S (Steuerung=コントロール)、I (Information=情報) の 3 つが欠けていたのではないかと、ということで、この 3 つを正面に打ち出したプロジェクトとなった。したがって、PSI システムは、「国家及び行政の近代化」とマッチするファクターは多いものの、その一環としてというよりも BMELV 独自の必要性から開発されたものである。

ウ. このシステムでは、全体として、あらゆるレベルの職員が、BMELV の行政文化の中で、より大きな自己責任をもち、学習志向、目標志向の行動に向けて変わろうと努めていくことが期待され、具体的には、以下のようなことを目指している。

- ・ 基本的な共通理解と指針となる点を作り上げること
- ・ 情報の流れとコミュニケーションを改善すること
- ・ 自己責任と自らのイニシアチブ (積極性) を高めること
- ・ プランニング・運営・決定基盤を改善すること
- ・ より明確な目標をもった、体系的、持続的で、部やその上位に位置する組織との間で調整されたプランニングを行うこと
- ・ 運営目標、部及び課目標が明確であること
- ・ それぞれの目標の達成状況に関し、人的、物的資源の消費を含めた情報を持続的に報告すること

- ・ 効率を上げ、プロセスに透明性をもたせること

## エ. PSI システムにおける戦略目標の体系化

(ア) BMELV の任務を設定するのがまず大きな挑戦であり、大きな課題であった。

「BMELV の任務」の設定は、バランススコアカードのように、これは達成できた、これはできなかった、というようなものを設けるのではなく、「灯台の光のように常に見えるところに置いてあって、それをよりどころにして皆が仕事をする」というようなものを設けるものである。

BMELV では、職員（約 1000 人）の 15 % が参加し、職員の手によって原案が作られ、それを、管理部門、すなわち大臣、次官、局長が集まって、「BMELV の任務」として設定した。

(イ) これに基づいて 16 項目の「マネジメントの戦略的目標＝政策目標」が、長期目標として設定された。

次に 16 の目標を各局に提示し、各局では、16 の目標を達成するためにどんな貢献ができるか（＝部門の戦略的目標）を決める作業が行われた。

次のステップでは、各担当課において「部門の戦略的目標」を具体的に実行するために運営可能な「課の実効的目標」が設定され、局と課の間で「部門の戦略的目標」と「課の実効的目標」について合意形成が行われる。合意した時点で署名し、到達しようとする具体的な指標もその際に盛り込まれる。

オ. これを例で示すと、次のとおりである。

### \* マネージメントの戦略的目標

消費者を、不正や経済的損害から保護する。

### \* 部門の戦略的目標

- ・ 不正からの保護

消費者が自己責任をより強くもちながら、消費するか否か決められるよう、食品の原材料、構成、産地と製造、必需品、たばこなどの表示をより消費者志向となるよう改善する。

### \* 課の実効的目標

- ・ 栄養価、食品のもつ特別な性質、あるいは栄養素の働きに関する情報提供を行うことで、適切な食事をとるよう促し、消費者を誘惑や不正からより強く保護するために、消費者の自己オリエンテーリング能力を強化する。
- ・ 消費者に対する食品表示の情報を改善する。

- ・ 国内の食品法・飼料法の分野で、統一された幅広い試みを行う。その目的は、法律を簡素化しながら、あるいは改定しながら、基本的要求を規定化していくことにある。
- ・ 製品の特別表示、必需品、コスメティック用品、ミネラルウォーター、たばこに関する情報提供がより消費者志向となるよう改善する。
- ・ その他

## (2) 評価の方法

### ア. KLR (事前に行う費用と業績の計算)

(ア) ドイツでは、事前評価として KLR (Kosten und Leistungs Rechnung ; コストと業績の計算) が、プロセス管理システムであるコントローリング、指標作成システムであるベンチマーキングとの組み合わせのもとに、実施されている。

ドイツのこの評価システムは、基本的に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、行政運営の全体的なコントロールのための基礎的な構成要素になっている。大まかな言い方をすれば、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。

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。

「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、又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。

(イ) ドイツでは、従来、「何のために」が議論されていなかったとのことで、獣医師業務を例にとると、トータルで経費がいくらということしかなく、「何のために (= B S E の診断業務を行うために)」「どこで (= 各州の保健所で)」「どのような費用 (= 何人の獣医が必要で、人件費がどのくらいかかるか)」といった費用とアウトプットとの関係、さらにはアウトプットに比べて費用の額が適切であったかどうか、具体的に明確になっていなかったが、KLR の導入によって明確になった、とされている。また、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。

(ウ) 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。

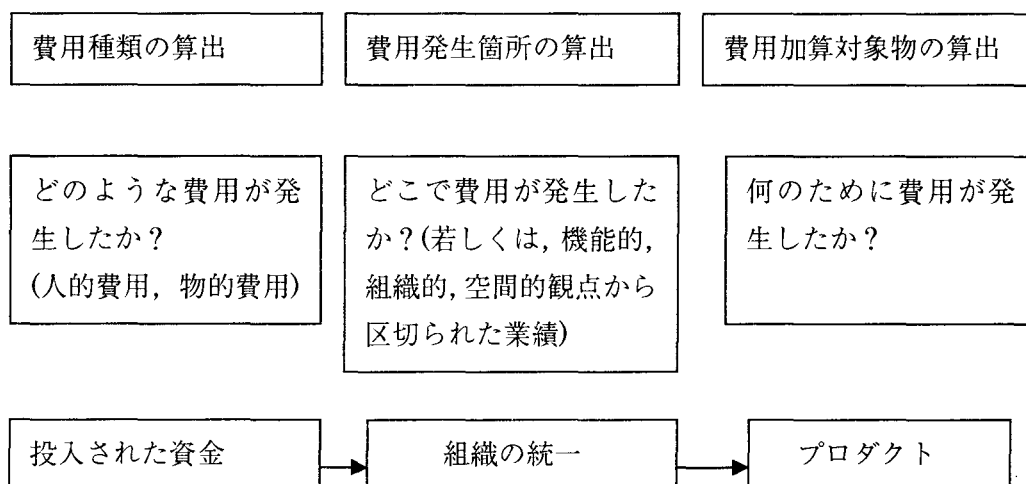
- ・ 費用と業績の透明性を確立する。

- ・ 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。

以上からも理解できるように、一般的に行われている事前評価手法とは趣を異にするが、これも事前評価の一種であると当センターでは判断している。

#### 図 KLR の構造図

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



(出展：Referat Z2a-PGM)

#### イ. コントローリング

(ア) コントローリングは、行政の進行管理システムであり、効果的なマネジメントを行うためのインスツルメントと位置づけされているが、一種のわが国で言う「実績評価」であると言うことができよう。

その手順は、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、マネー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。

- ④ マネージメント担当者は、その目標と業績のずれを直すべく努力する。

(イ) コントローリングは、あらゆる分野におけるマネー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。連邦政府の近代化プログラム（＝改革プログラム）は、コントローリングの助けを借りることにより、行政のマネージメントを飛躍的に改善することができた。

(ウ) コントローラーは、ドイツ語で「指揮者」という意味で、BMELVにおいて指揮をする人すなわち課長クラスの人が担当する。

しかし、コントローラーにも段階があって、戦略的な部分のコントローラーとなると事務次官で、事務次官がコントロールしながら大臣に対して報告したりすることとなる。

それ以外に、局レベルのものもあり、コントローラーの最終的な責任者は、BMELVの場合は事務次官である。

コントローラーは、常にデータベースを管理、点検し、さらにシステムを発展させ、全てのマネー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。

(エ) 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。

#### 4. カナダ

##### (1) 農業・食品省の政策体系

カナダにおいては、農業・食品省 (Agriculture and Agri-Food Canada ; AAFC) が、2003年に農業政策の枠組 ( The Agricultural Policy Framework ; APF) を策定し、政策をその中に位置づけて説明している。

副題を21世紀への農業政策 (An Agricultural Policy for the 21st Century) として、連邦、州、準州の農業大臣が、今日の課題に対応するため、包括的な政策を共同して進展させることを約束したものである。

現在のAPFは、2008年まで効力を有する。

APFは、次の5つの要素で構成される。

- ・ ビジネスリスク管理 ( Business risk management )
- ・ 食品の安全及び食品の品質 ( Food safety and food quality )
- ・ 科学及び革新 ( Science and innovation )
- ・ 環境 ( Environment )
- ・ 更新 ( Renewal )

全ての州政府、準州政府がこのAPF及び実施協定にサインしており、カナダが連邦全体としてAPFを推進していこうという意志の表れと思われる。

このAPFの要素に沿って、予算書の付属資料とでも言うべきDPR (省の実績報告) やRPP (計画及び優先事項の報告) が作成されており、当然のことではあるが、議会への報告や政府部内での報告に使用され、アカウンタビリティに活用されている。

##### (2) 評価の方法

###### ア. 評価政策

カナダにおいては、2001年に評価政策 (Evaluation Policy) が改定されており、その目的は、以下のとおりである。

- ① 政府が、カナダ国民のためにより良い成果を生む政策等の実績に関するタイムリー、戦略的、客観的で証拠に基づいた情報を持つことを確実にすること。
- ② 各省が、プログラム等の立案、実施、報告を行う際の重要な意思決定手段となること。

###### イ. RMAF

政策評価を行うに当たっての方法として、成果に基づく管理及び説明責任の枠組 (Results-based Management and Accountability Framework ; RMAF) の概念が導入されており、種々の文書が出されている。そのうちの1つである「RMAFの作成と使用」 (Preparing and Using RMAF) においては、各省において、プログラム、政策、イニシアチブを企画立案する際の注意事項として目的、実施手順、記述すべき内容等に

ついて記述されている。

a. 目的

RMAF の目的は、プログラム・マネージャーに対し、次の助けとなることである。

- ① 所期の成果と資源、活動とを結びつける明確で論理的な立案を確実にすること
- ② プログラム等の執行に関係する主要なパートナーの役割と責任を明確に記述すること
- ③ 実施中に実績をいかに改善するか of 健全な判断をすること
- ④ 国民にアカウンタビリティと利益を明示すること
- ⑤ 省庁及び他の主要関係者の上級幹部にとって、信頼できタイムリーな情報を利用可能にすること

b. 実施手順

プログラム・マネージャーは、プログラム等の省内での決定後すぐに、評価に関する文書を RMAF により作成しなければならない、重要な関係者とプログラムの要素の準備段階において協議しなければならない。その際、省の評価担当官は、そのマネージャーに指示と技術的な助言を与えなければならない。

各省の Senior Financial Officer は、プログラム等を承認すれば、関連文書を作成して、RMAF 文書とともに財務委員会事務局 (Treasury Board Secretariat : TBS) に提出しなければならない。

TBS においては、提出された RMAF 文書が TBS の評価に関する指示に沿っているかどうかについてレビューする。

c. 構成要素

各省におけるプログラム等の承認時に、次の 3 事項からなる文書が作成されなければならない。

- ① プログラムの概要：必要性を明示した背景、目的、重要な関係者及び受益者、予算等の 1 年ごとの投入資源
- ② 所期の成果：計画された成果、省の戦略的アウトカムと最終アウトカムを結びつけるロジックモデル、省とパートナーの役割と責任を明確にしたアカウンタビリティ
- ③ モニターと評価：実績評価の計画、評価の計画

ウ. 評価のタイプ

どのような評価を実施すべきかについて、「カナダ政府の評価機能」(Evaluation Function in the Government of Canada) では、次の 3 つの評価を挙げている。

① RMAF による評価

プログラムの承認時に行われるものであり、上に述べたように、その内容から見ても他の諸国における事前評価というべきものである。

②形成的評価（formative evaluation）

プログラム等のライフサイクルの中間時において、その改善のための情報を得るため実施される。実績評価とはもちろん異なり、これを実施するかどうかは、各省に任されている。

③総括的評価（summative evaluation）

プログラム等の終了時にアカウンタビリティとプログラム立案の課題に関する勧告のために行われる。

（3）評価の外部への委託

事後的に行う評価について、コンサルタント等に委託している。

その趣旨は、人的資源の制約からであり、評価の客観性の趣旨からではない。

## 5. オーストラリアの政策評価

### (1) アウトカム・アウトプットフレームワークの導入

1999年度から連邦政府予算について、発生主義会計と同時に、アウトカム・アウトプットフレームワーク（outcomes and outputs framework）が導入された。大臣と省庁がアウトカムとアウトプットの内容に合意することを求め、その達成を目指す指標の設定を義務づけた。フレームワークの目的は、政府の政策策定の支援、スタッフの訓練を含む省庁の運営の支援、アカウンタビリティの向上、の3つである。

### (2) フレームワークの目的

アウトカム・アウトプットフレームワークは、予算行政管理省発行ガイドブック（2000）によると、①政府は何を達成しようとしているのか（アウトカム）、②どのように達成するのか（アウトプット・省庁管理項目）、③達成状況をどのように知るか（業績報告）という項目に対応するものである。いい換えれば、政府がベンチマークや目標・指標に沿った省庁管理項目や公共サービス（アウトプット）を提供することによって、オーストラリア社会に利益（アウトカム）をもたらすための枠組みである。

### (3) 各省庁の報告書提出

連邦政府の全省庁は、当フレームワークに基づく報告書の提出が求められる。フレームワークは、省庁組織の運営及び業績の報告の手段として用いられ、大臣及び各省庁において、状況に応じた政策・活動実施を可能にするものとされている。

このため、フレームワークには、①各省庁の組織運営（コーポレート・ガバナンス）の改善、②アカウンタビリティの強化という2つの基本目的がある。アウトカムとアウトプットを重視した省庁組織の運営によって、政府が何をどのように達成し、達成状況をどのように把握するかを常に意識した政策決定や活動実施が可能となり、さらに、省庁の業績に関心を持つ大臣、内閣及び会計検査院など外部の組織に、理解と認識を深めてもらうことができるとしている。

### (4) 手順と内容

フレームワークは、次の意思決定手順を経る、としている。

- ①政府が（大臣を通じ、関連省庁の支援を得て）所定の分野で達成すべきアウトカムを明確にする。
- ②アウトカムは、社会、経済、国家目的など各分野で達成すべき内容毎に具体化される。

- ③内閣は、省庁管理項目及び省庁裁量項目を通じ、政府がアウトカムを達成できるよう予算を配分する。
- ④助成金、繰入金、社会保障給付などの項目（省庁管理項目）は、政府によって各省庁に配分され、アウトカムへの最大限の貢献が求められる。
- ⑤各省庁は、アウトプットを明確にして実施し、政府が設定したアウトカムの達成に向けて最大限の貢献を図る。
- ⑥省庁の活動内容の効果（アウトプット、省庁管理項目のアウトカムにもたらした成果）や効率性（省庁管理項目の使用状況、アウトプットの費用、品質、量）を精査するための業績指標が設定される。指標は、業績やアカウンタビリティの改善にも活用される。

フレームワークでは、連邦政府の全省庁にアウトカムとアウトプットの設定が求められているほか、関連業績情報の作成・提示も必要となる。フレームワークによって、各省庁は、政府、議会、サービスの提供先、地域社会全体に対して責任を果たすことができるようになる。

#### （５）アウトカムとアウトプットの関係

アウトカムとアウトプットの構成については、各省庁で独自に組み立てることが可能であるが、一般的な形として財務行政管理省が提案するのは、まず包括的なアウトカムを設定し、その下にアウトカムを実現する複数のアウトプット・グループ、更に下にアウトプットの内容を具体化するサブ・アウトプットを設定するという構成になっている。

適切なアウトカムとアウトプットは、①複雑な業務内容と運営体制の管理を可能にすること、②各省庁のアウトプットが政府全体のアウトカムと連携していること、③省庁内の政策決定プロセスを改善すること、④省庁内の政策決定と事業実施における透明性を高めること、⑤効率性と業績の測定指標に基づき、省庁の運営とアカウンタビリティ体制を確立すること、の条件を備えていることとされている。