

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

118

# 政策評価の活用及び円滑な実施に 関する調査研究最終報告書

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

政策評価については、当農林水産政策情報センターにおいて主要な調査研究テーマの1つとしている。

政策評価は、平成13年の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の施行以来、各行政機関において開始されたが、様々の課題を抱えつつ政策評価が実施されているというのが実情である。諸外国や都道府県においても、政策評価については、各国、各地域の政治、経済、社会の情勢等に応じて、いわば、手探りの状態で様々な方法等が実施されたり、あるいはその修正がなされたりしているところである。

このような中で、平成17年12月には、「政策評価に関する基本方針」が改定され、同時に「政策評価の実施に関するガイドライン」が総務省から出された。これに対応して、農林水産省では、平成18年3月に農林水産省政策評価基本計画等が決定され、「適切な事務量」に向けての見直し、「使える評価」に向けての見直しが行われたところである。

これらのことからもうかがえる様に、政策評価の円滑かつ適正な実施とその活用については、まだまだ大きな課題であり続けており、当然ではあるが、定まった方法といったようなものは存在しない。

当センターでは、平成16年度及び17年度において、「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」の一環として「政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査研究事業」を行い、政策評価結果の政策への具体的な反映手法及び政策評価の円滑・適正な実施のためのシステム構築の検討により、こういった課題に応えることとした。

この報告書は、当センターが行った内外の調査結果、このテーマについて設けた調査研究委員会における各委員のご意見を基に、取りまとめたものである。

畜産分野をはじめとする農林水産政策評価の円滑かつ適正な実施及びその結果の活用に資することができれば幸いである。

(財)農林水産奨励会  
農林水産政策情報センター



## 目 次

はじめに

冒頭要約

第 1 部	政策評価の円滑な実施	1
第 1 章	政策の体系化	1
第 1 節	都道府県の総合計画等	1
第 2 節	米国農務省の戦略計画	2
第 3 節	英国・環境食料農村地域省における政策，施策，事業の体系	9
第 4 節	ドイツの PSI システム	14
第 5 節	カナダの農業政策の枠組	19
第 6 節	農林水産政策の体系化	19
第 2 章	政策評価の実施形態	21
第 1 節	評価の体系的実施	21
第 1 項	都道府県の政策評価の実施方式	21
第 1 目	都道府県における政策評価の実施状況	21
第 2 目	福井県の行政評価システム	22
第 3 目	京都府の政策評価	23
第 4 目	佐賀県の政策評価	24
第 5 目	長崎県の政策評価	25
第 2 項	諸外国の政策評価の実施方式	27
第 1 目	米国の GPRA による評価及び PART による プログラムと予算の統合	27
第 2 目	英国の評価システム	30
第 3 目	カナダの評価政策	34
第 4 目	オーストラリアの評価システム	39
第 3 項	農林水産省における政策評価	42

第2節 事前評価	43
第1項 都道府県における事前評価	43
第2項 米国の事前評価の事例	43
第3項 英国の事前評価	45
第4項 ドイツのKLR	49
第5項 カナダのRMAFによる事前評価	53
第6項 農林水産政策の事前評価	55
第3節 実績評価	58
第1項 都道府県における実績評価	58
第1目 県の農政担当者へのフォーカスイタビューでの 政策評価指標の作成手法に関する意見	58
第2目 佐賀県の事例	61
第2項 米国GPRによる業績評価	62
第3項 英国の公共サービス協定	70
第4項 ドイツのコントローリング	76
第5項 カナダにおける実績評価	82
第6項 農林水産政策の実績評価	84
第4節 総合評価	88
第1項 米国のプログラム評価格付けツール	88
第2項 英国におけるポリシーエバリュエーションと ポリシーリサーチ	93
第3項 カナダのプログラム等の評価	96
第4項 農林水産政策の総合評価	97
第3章 外部評価及び人材育成	101
第1節 都道府県における外部評価	101
第1項 都道府県における外部評価の実施状況	101
第2項 県の農政担当者へのフォーカスイタビューでの 外部評価についての意見	101
第2節 米国の外部評価等	104
第1項 農務省の外部評価の事例	104
第2項 米国のPARTの実施に要する人的資源	105

第3節	英国における外部委託	106
第4節	カナダにおける外部評価	111
第5節	農林水産政策についての外部評価等	112
第2部	政策評価の活用	115
第1章	都道府県における評価結果の活用	115
第1節	都道府県における政策評価の実施とその活用	115
第2節	東北6県の農政担当者へのフォーカスインタビューでの意見	119
第3節	九州7県の農政担当者へのフォーカスインタビューでの意見	122
第4節	都道府県の評価の活用方式の事例	125
第2章	諸外国における評価結果の活用	129
第1節	米国における PART 結果と予算編成の関係	129
第2節	英国における政策評価結果の活用	131
第3節	ドイツにおける評価と予算の関係	134
第4節	カナダにおける評価結果の活用状況	135
第3章	評価結果の的確な活用に向けて	139
第1節	評価結果の活用における課題	139
第2節	評価結果のアカウントビリティへの活用等	139
第3節	評価結果の企画立案過程への活用	140



## 冒頭要約

政策評価の円滑な実施については、以下のとおりである。

- 1 政策の体系化は、評価の的確な実施のみならず、政策の合目的、効果的、効率的実施のためにも不可欠である。

都道府県においては、ほとんどの県において総合計画等の名称で基本的な都道府県政の方向を示している。事例として、福井県の福井元気宣言、京都府の新京都市総合計画、佐賀県の「改進黨」プランを紹介した。

米国農務省においては、政府業績成果法により戦略計画を立て、省の使命や目的、目標を明確に宣言している。

英国環境食料農村地域省においては、政策、施策、事業の体系を立て、省の政策等の全てを体系的に説明している。

ドイツ食料農業消費者保護省においては、PSI システムにより戦略目標を体系化し、職員の道標としている。

カナダ農業・食品省においては、農業政策の枠組（APF）を作り、省の政策を体系付けている。

農林水産省においても、政策評価のための体系を作っているが、すべての政策を網羅するとともに、政策立案の前に示しておく必要がある。（第1部第1章）

- 2 政策評価をどのように行うかについては、国等により様々である。

都道府県においては、政策、施策、事業に分けて、複数段階において評価を実施しているところが多く、事前評価、実績評価を行っている。事例として、福井県、京都府、佐賀県等を挙げた。

諸外国では、米国のように会計検査院が行うとともに、政府部内においても行政管理予算局がプログラム評価格付けツール（PART）を用いて各省に行わせている国がある。また、英国のように政策と一体となった評価システムにより、事前評価から事後評価まで最初にプログラムに組み込んでいたり、カナダのように、成果に基づく管理及びアカウントビリティの枠組（RMAF）により、事前評価を行い、プログラムの内容を決定するとともに、実績評価や事後的な評価の方法まで決めておく国もある。ドイツでは、事前評価としてコストと業績の計算（KLR）を行い、進行管理システムとして我が国でいう実績評価に当たるコントローリングを行っている。オーストラリアでは、アウトカム・アウトプットフレームワークを導入し、各省にそれらの達成を目指す指標の設定を義務付け、運営及び業績の報告をさせることとしている。

農林水産政策の評価に当たっては、事前評価を新規等の施策について全て行い、始めに事後評価の視点を定め、その上で実績評価を行い、成果が目標と大幅に乖離している

施策等についてのみ総合評価を行うこととする，また，総合評価は，法律制度の改正に当たって行うことを基本とすべきである。  
(第1部第2章)

- 3 政策評価の外部への委託については，都道府県においてはほとんど行われていない。  
諸外国においては，米国では，農務省が評価を研究機関に委託した事例があり，英国においては，人的資源の制約等の理由で政策評価を外部に委託している。カナダにおいても，人的資源の制約を主な理由に，外部に評価を委託している。このように評価に客観性を持たせるために，外部評価を行うということについては，重きがおかれていない。  
農林水産政策の評価に当たっては，アカウンタビリティの観点からも外部評価を行うべきであり，そのための機関の育成に努めるとともに，省内の人材育成にも努めるべきである。  
(第1部第3章)

政策評価の結果の活用については，以下のとおりである。

- 1 都道府県においては，評価の結果を次期事業に反映させるべく，何らかの工夫をしているところが多く見られる。  
また，県民へのアカウンタビリティのため政策評価を行っている県が大半である。  
各部局に資金枠を割り当てる予算方式を取っている県においては，評価結果を予算の方向性を決めるために使用しているところが約3分の2ある。  
その他，評価結果を予算や政策の絞込みに使用しているところが大半である。  
(第2部第1章)
- 2 米国においては，PART は，プログラムの業績評価に関する情報を予算編成に活用することを目的に開始された，しかし，PART 結果を直ちに予算の増減に結びつけるようなことを目指しているのではないとの説明であった。  
英国においては，評価の目的は，その政策が全体的に成功であったか，所期の方向・結果に進んでいるのかを説明することにある。評価と予算編成のプロセスには，直接的なリンクはない，しかし，評価結果がよくなかった場合は，予算査定において考慮されざるを得ないとの話であった。  
カナダにおいては，評価の結果をまずアカウンタビリティに使用するとし，新規又は継続のプログラムを予算要求する場合には，必ずそれに関連する評価結果に応じて，プログラムを仕組まなければならない。  
ドイツにおいては，予算との関係は次のステップとのことであった。  
(第2部第2章)

- 3 我が国における評価結果の活用は、まずアカウンタビリティに使用することである。
- 評価結果を施策等の企画立案過程に活用するには、事前評価をきちっと行うことであり、そのために、総合評価を活用すべきであるが、実施に要する労力等を考慮すれば、総合評価を実施することは、限定的に考えるべきである。

(第2部第3章)



## 第1部 政策評価の円滑な実施

### 第1章 政策の体系化

政策の体系化は、評価の的確な実施のみならず、政策の合目的、効果的、効率的実施のためにも不可欠である。以下に述べるように、都道府県では、総合計画、基本計画等の名称の下に、県政を説明しており、諸外国では、各省の使命や戦略の名の下で、基本的な方向性を示して、それに基づき省の政策を位置づけている。

#### 第1節 都道府県の総合計画等

都道府県では、ほとんどの県において、総合計画等の名称で基本的な都道府県政の方向を示している。その事例は以下のとおりである。

##### 第1項 福井県の福井元気宣言

知事は、県民の視線に立った県政を進めることとし、平成15年の就任を機に、マニフェスト「福井元気宣言」を県政推進の基本とした。これには、4つのビジョンと10の政策、これを実現するための101の施策が掲げられ、さらにおのおのの施策の具体的な数値目標や達成期限、そしてこれらを実現するために必要な財源の確保が明記されている。

そして、これを実施するため、知事と部局長との「政策合意」の締結、民間の経営感覚を県政に導入する「政策推進マネジメントシステム」など新たな行政経営手法を導入している。

##### 第2項 京都府

###### 1 「京都府行財政改革指針 いかくナビ」

平成14年に新しい知事が当選し、同15年に「京都府行財政改革指針 いかくナビ」を打ち出した。このねらいは、住民発・住民参画・住民協働の行政を進める中で地域最適状態（ローカル・オプティマム）の実現を目指し、分権化が一層進む将来に備えた体制づくりである。そして、3つの改革を掲げその実行により、本格的な財政健全化を果たすとともに「新京都府総合計画」(2001～2010年)の着実な実行のために必要な体制整備の基本方針を示すとしている。

その3つの改革とは、意識改革、組織改革、事業改革である。

## 2 新京都府総合計画の中期ビジョン

総合計画の中間年に当たる平成17年3月に新京都府総合計画の実現のための中期ビジョンとして、「人・間中心」の京都づくり、5つのビジョンを出した。5つのビジョンとは、1 学びと育みの京都、2 健やか長寿の京都、3 活力の京都、4 環境・文化創造の京都、5 安心・安全の京都であり、それぞれにいくつかの重点目標を設定している。

## 第3項 佐賀県の「改進」プランによる県庁の改革

佐賀県においては、16年度から「改進」プランにより、県民の満足度の向上を目指して県政の改革を進めている。

県を取りまく情勢変化を、右肩上がりの経済の終焉（租税収入や交付税の減少など財源不足） 県民ニーズの多様化・高度化（画一的サービスへの不満、県民協働など） 新しい行政課題等への対応（DV、ヤミ金融、食の安全、NPOなど）と捉え、基本理念を、「オープン」、「現場」、「県民協働」として、県政の最終目標を県民満足度を高めることとしている。

このため、組織の再編、権限委譲、予算編成の改革、政策評価、人事システムの改革を行っている。

## 第2節 米国農務省の戦略計画

### 1 戦略計画の改訂

農務省は、政府業績成果法（Government Performance and Results Act ;GPRA）の規定に従えば、2003年に改定されることになっていた2000～2005年の戦略計画を1年前倒しして、2002年9月に改定した（実際に作業が終了したのは2003年1月）。これには、民主党と共和党の農業政策に大きな違いがあることが背景としてある。

農務省の2002～2007年戦略計画の策定は、民主党の政権下で策定された「戦略計画」を廃止し、共和党の政策に合致したものにする必要があったことによる。

このことに関して、主任財務官室（OCFO）の担当者は、「今年（2004年）11月に大統領と政治体制が変わる可能性がある。民主党政権になれば、データの内容、収集方法も含め、抜本的な変更が行われるだろう。共和党政権のままであり、農務長官が変わらなければ、戦略計画、優先事項はそのまま持続されるだろう。長官が変わるかどうかのポイントになる」と述べている。戦略計画も政権の交代によって変わるものと受け止める向きが浸透している。

## 2 戦略計画の期間

GPRA が超党派で成立し、戦略計画の期間も大統領の在任期間が 4 年であるのに対して最短期間 5 か年間とし、改定も 3 か年目としたのは、政権交代によっても変化しない継続的な政策を推進する必要がある、あるとの認識が、議会内部でもあったことによる。

会計検査院 (The Government Accountability Office ;GAO) は、レポート (GAO-04-38) の中で、議会において検討すべき事項として、各省庁の戦略計画は、新政権発足後 12 から 18 か月間で、少なくとも 4 年ごとに発行するよう GPRA を改定することを検討するよう求めている。農務省の 2002 ~ 2007 年戦略計画の策定は、GAO の考えを先取りしたものであるが、政策に違いのある政党間で一つの戦略計画を共有するというには、無理があるということである。

2002 年農業法の成立によって戦略計画の 5「国の天然資源基盤や環境を保全し、改善する」は、実質的に大きな影響を受けることになった。しかし、これに関しては、戦略計画は改定されていない。年次業績計画によって、法律制定、政治的決定、災害による状況変化等に対応して柔軟に変化させることができるとされている。つまり、同一の政権が続いている場合、重要な法案が成立し、取組み内容にも大きな変更があったからといって、必ずしも戦略計画を改定しなければならないものではなく、年次業績計画の変更で対応することもある。

## 3 戦略計画の内容

各省庁は、GPRA に基づいて戦略計画を策定しなければならない。戦略計画には、「包括的な使命の表明」(comprehensive mission statement)、「一般的な目的及び達成目標」(general goals and objectives)、これらを達成するための手法を記述することになっている。

### (1) 使命の表明

わが国の政府機関や都道府県において策定されている「基本計画」や「長期計画」では、使命の表明が書かれているのは一部である。しかし、GPRA では、使命の表明の記述から始まる。使命の表明は、「省庁が実施することを簡潔に要約したもの」とされ、法律に基づき省庁のすべての主要な機能及び運営について記したものである。

例えば、「2002 ~ 2007 年戦略計画」における農務省の「使命の表明」は、「農務省は、健全な公共政策や利用可能な最高の科学、効率の良い行政運営に基づいて、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。この使命の表明は、ベネマン農務長官の意向が大きく反映されたといわれる。

これに対して、「2000～2005年戦略計画」では、「農務省の使命は、米国民の生活の質を向上させることである。このため、農業生産を支援し、安全で、価値があり、栄養に富んだ、容易に入手し得る食料の供給を確保し、公共の土地を保全するとともに、国民が私有地を保全することを支援し、農村地域の健全で適切な発展を支援し、農家及び農村住民に経済的な機会を提供し、農林産物資とサービスの世界市場を拡大し、米国内及び世界全体の飢餓を減少させるために行動する」としている。前回の使命の表明は、農務省が実施している各種のプログラムを並列的に並べたとの印象を受ける一方、2002～2007年戦略計画は、長官の意向を反映して簡素化されたが、簡潔過ぎて、何を言っているのかわからないとの批判が省内にもあるという。このように使命を作成することは、巨大な組織であればあるほど、取り組んでいるプログラムや事業の幅が広く、むずかしい作業になる。

## (2) 一般的な目的

「一般的な目的」については、定量的であることは求められていない。しかし、後日、目的が達成されたかどうかを判断できるような表現にしなければならないとされている。

農務省の2002～2007年戦略計画でみると、

農業者のために農産物の経済機会を強化する。

農村部の経済機会の拡大と生活の質の向上を支援する。

米国の農業と食品供給の保護と安全を強化する。

国民の栄養状態及び健康状態を向上させる。

国の天然資源基盤や環境を保全し、改善する。

の5つの目的を掲げ、「強化する」、「向上させる」、「改善する」などの「変化」を表す動詞形で表現されている。

## (3) 達成目標

次に、「達成目標」を農務省の戦略目的4「国民の栄養状態及び健康状態を向上させる」についてみると、この段階でも定量的な表現にはなっていない。

戦略目的4「国民の栄養状態及び健康状態を向上させる」では、

4.1 高栄養価の食品を入手しやすくする。

4.2 より健康的な食習慣や生活様式を推進する。

4.3 食品プログラムの管理と顧客サービスを向上させる。

とされている。

#### (4) プログラムと達成目標との関係

農務省のプログラムでは、1つのプログラムが、2つ以上の達成目標(objective)に関係している。プログラムは、発足時点でさまざまな目的を持っていることが考えられ、また、戦略計画に農務省長官の意向が大きく反映されるものであることを考えると、2つ以上の達成目標に関係していることは、自然なことであり、また無理のない整理の仕方であると考えられる。

農務省の官房系部局と人件費関係を除いたプログラムのうち、66のプログラムが1つの達成目標に属しているのに対して、17のプログラムは複数の達成目標に関係している。

次表の各局のプログラム単位(予算項目 Account)の予算額は、予算及びプログラム分析室(OBPA)が決定するが、達成目標ごとの配分額については、各局の判断に任されている。例えば、農業市場局(AMS)では、同局が運営するマーケティングサービス、州政府への支払い・保有、痛みやすい農産品に関する法律の基金、市場強化・所得・供給基金、羊毛研究開発・促進信用基金、農産物の検査格付け支出・補填の6つの予算項目(プログラム)は、達成目標1.1に予算を100%集中させている。

次表中の達成目標は、番号順に以下のとおりである。

- 1.1: 国際的なマーケティング機会を拡大する
- 1.2: 国際的な経済発展と貿易能力の構築を支援する
- 1.3: 農作物と農業活動の新規代替市場を拡大する
- 1.4: 農業者や牧場主にリスクマネジメントと財務ツールを提供する
- 2.1: 農務省のビジネス融資制度を通じて経済的機会を拡大する
- 2.2: 上質な住宅、近代的設備、コミュニティに必要不可欠な施設に対する農務省の融資制度を通じて、生活の質的向上を図る
- 3.1: 米国の食肉、鶏肉、卵製品に関連した食品媒介性危害を減少させる
- 3.2: 農業病害虫の発生件数及び被害度を減少させる
- 4.1: 高栄養価の食品を入手しやすくする
- 4.2: より健康的な食習慣や生活様式を推進する
- 4.3: 食品プログラムの管理と顧客サービスを向上させる
- 5.1: 公有地の管理を向上するため、大統領発令健全な森林イニシアチブやその他の活動を推進する
- 5.2: 私有地の管理を向上させる

表： 農務省所管のプログラムと達成目標の関係

担当局	プログラム名	達成目標														
		1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2		
OSEC	OSEC	21.8	1.2	7.7	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	
OCFO	OCFO	7.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	
OCIO	OCIO	31.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	
	コンピューター環境整備費	177.7	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	
DA	ビル・設備賃貸費	199.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	
	管理運営費	45.1	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	
	有害汚染物質管理	15.7	-	-	-	-	-	3.1	-	0.3	-	-	12.2	-	-	
OC	OC	10.1	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	
OIG	OIG	82.0	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	
OGC	OGC	37.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	
OCE	OCE	14.3	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	
NAD	NAD	14.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	
OBPA	OBPA	8.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	
HSS	HSS	1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
ERS	経済調査	76.7	10.7	3.8	3.8	12.3	2.3	4.6	3.8	7.7	4.6	10.7	-	-	7.7	
NASS	NASS	136.2	75.8	-	-	8.4	24.2	-	-	-	-	-	-	-	15.1	
ARS	職員給与	987.0	-	-	-	101.7	-	-	-	-	-	94.8	540.9	30.6	79.0	
	設備費	24.0	-	-	-	2.5	-	-	-	-	-	2.3	13.2	0.7	1.9	
	諸経費	23.0	-	-	-	2.4	-	-	-	-	-	2.2	12.6	0.7	1.8	
CSREES	普及部	422.0	29.5	16.9	38.0	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1	50.6	33.8	65.4	
	調査・教育活動	514.0	46.3	46.3	66.8	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	15.4	36.0	72.0	25.7	79.7	
	合同調査	63.0	-	-	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	5.0	30.2	8.8	7.6	
	アメリカ先住民協会基金	11.0	0.8	0.4	1.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	1.3	0.9	1.7	
	地域食料プロジェクト	5.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	困窮農業者への援助	4.0	-	-	-	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
APHIS	職員給与	803.0	96.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	706.6	-	-	
	設備費	5.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.0	-	-	
	投資信託基金	14.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.0	-	-	
FSIS	職員給与	896.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	896.0	-	-	
	投資信託基金	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.0	-	-	
GIPSA	職員給与	42.0	17.2	0.8	2.1	18.5	3.4	-	-	-	-	-	-	-	-	
	査察・計量費	42.0	42.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	未分配政府間支払	0.1	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

担当局	プログラム名		達成目標												
			1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2
AMS	マケティング・サービス	75.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	州政府への支払	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	腐敗性農作物法基金	9.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	市場収益・供給機能強化基金	848.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	羊毛研究開発促進基金	2.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	農産物検査格付け	186.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	管理運営費	78.0	-	-	78.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	連邦政府穀物保険機構	2,938.0	-	-	2,938.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	職員給与	1,311.0	-	-	1,179.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	州調停助成金	4.0	-	-	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FSA	農業信用保険機構	3,651.0	-	-	3,651.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	酪農補償プログラム	0.1	-	-	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	商品融資機構	#####	-	-	101.2	22,788.7	-	-	-	-	-	-	-	-	2,000.0
	保全プログラム	718.0	-	-	14.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	703.5
	水域修復プログラム	10.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.0
	地域農場投資プログラム	1,417.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,417.0
	資源保全・開発	50.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49.3
	農業法技術支援	432.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	432.0
	水域調査計画	5.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.0
	洪水防御	40.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40.0
RD	地域社会発展プログラム	2,606.0	-	-	-	-	-	1,120.6	1,485.4	-	-	-	-	-	-
	職員給与	680.0	-	-	-	-	-	272.0	408.0	-	-	-	-	-	-
RHS	賃貸住宅提供プログラム	740.0	-	-	-	-	-	-	740.0	-	-	-	-	-	-
	地方居住支援助成金	42.0	-	-	-	-	-	-	42.0	-	-	-	-	-	-
	住宅提供助成金	34.0	-	-	-	-	-	-	34.0	-	-	-	-	-	-
	地方住宅保健基金	4,319.0	-	-	-	-	-	-	4,319.0	-	-	-	-	-	-
	農場労働者向住宅供給	59.0	-	-	-	-	-	-	59.0	-	-	-	-	-	-
	地方技術協力開発助成金	11.0	-	-	2.0	-	-	9.0	-	-	-	-	-	-	-
RBCS	地方開発ローン基金	40.0	-	-	-	-	-	40.0	-	-	-	-	-	-	-
	地方経済発展助成金	4.0	-	-	-	-	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-
	再生可能エネルギー	3.0	-	-	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	地方経済開発ローン	15.0	-	-	-	-	15.0	-	-	-	-	-	-	-	-
	地方電線設置基金	3,135.0	-	-	-	-	2,194.5	940.5	-	-	-	-	-	-	-
RUS	長距離医療提供プログラム	273.0	-	-	-	-	191.1	81.9	-	-	-	-	-	-	

## 達成目標

担当局	プログラム名	1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2
FAS	職員給与	196.0	68.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	マカバントール国際食糧救済	50.0	50.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	船舶運賃差額補填助成金	28.0	28.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	公法480号プログラム	132.0	132.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	公法480号プログラム II	1,185.0	1,185.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FNS	食料配給スタンプ	#####	-	-	-	-	-	-	-	25,483.6	257.4	-	-	-
	商品供給プログラム	181.0	-	-	-	-	-	-	-	181.0	-	-	-	-
FS	食料関連プログラム運営	145.0	-	-	-	-	-	-	-	91.4	2.9	50.8	-	-
	補助食糧プログラム	4,971.0	-	-	-	-	-	-	-	4,623.0	348.0	-	-	-
	児童栄養プログラム	#####	-	-	-	-	-	-	-	11,421.0	-	-	-	-
	設備改良・メンテナンス	524.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	524.6	-
	森林・放牧地調査	252.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	252.2	-
	州林・私有林	315.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.5	265.3
	国内森林システム	1,369.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,369.6	-
	森林火災防御	1,541.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,480.1	61.7
	国有林管理	5.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.5
	土地取得	44.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44.1	-
	レジャー用地	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.7
	全米森林基金	384.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	384.0	-
	材木運搬道路	6.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.8
国有・州有林内道路整備	15.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.0	-	
材木救済買い上げ	70.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70.0	-	
枝葉処理(火災予防)	17.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.0	-	
放牧地改良基金	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.0	-	
森林特別法による土地取得	1.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.1	
認可取得プログラム	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	
森林保全	8.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.0	
交換制度による土地取得	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	
官舎運営・維持	8.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.0	
パイプライン保全基金	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.0	
レジャー関連プログラム	42.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42.0	
草原貸借費	0.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6	
湖沼間地管理基金	3.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.9	
協力事業基金	158.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	158.0	
投資	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.0	
森林再生基金	30.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30.0	
合計		5,019	1,596	400	30,778	3,972	8,213	1,100	1,504	41,941	735	134	4,788	5,432
			37,794			8	12,185		2,604		42,810		10,220	

### 第3節 英国・環境食料農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs ; DEFRA）における政策，施策，事業の体系

#### 1 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）

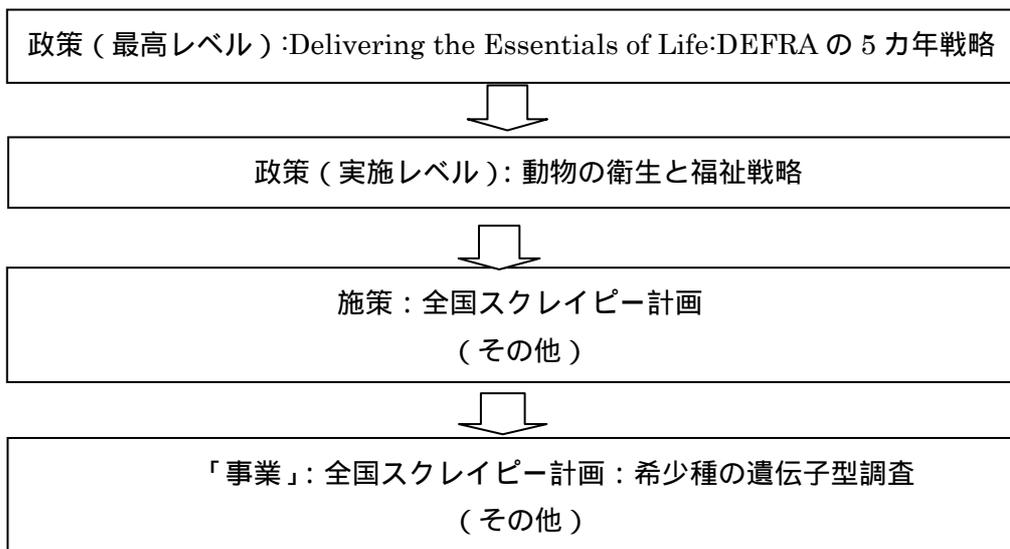
Project （事業）である。

（注）英国政府では，「Programme」というスペリングをしているので，それに従う。

#### 2 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。

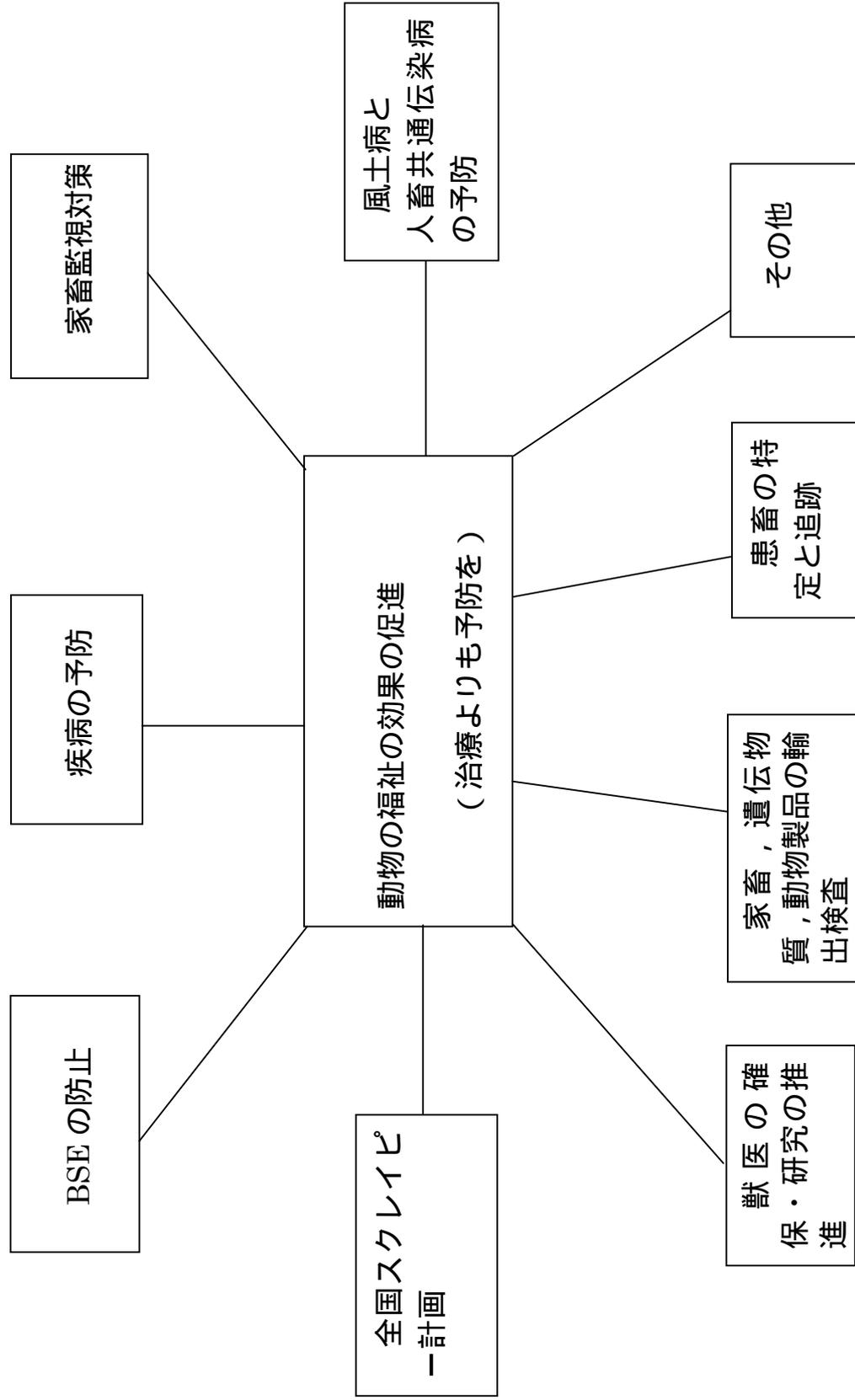


#### 3 政策（Policy）の仕組み

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。（次ページの図，参照。なおAHWSには5つの

実施レベルの Policy があり，次ページの実施レベルの 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：英国 DEFRA の動物の福祉戦略



#### 4 政策（最高レベル）: Delivering the Essentials of Life : DEFRA の 5 力年戦略

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 年未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。

#### 5 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。

#### 6 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り組みで、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。

## 8 「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。

## 9 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。

## 10 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「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「患畜の特定と追跡」）。

## 第4節 ドイツのPSIシステム

### 1 背景

(1) 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」(16ページの図参照)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、コントロールング(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。

(注) BMELVは、訪問調査時には、連邦・消費者保護食料農業省(Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung, und Landwirtschaft; BMVEL)であったが、内閣の交代に伴って、「BMELV」となった。この報告書では、BMVEL時代の出来事に関しては「BMVEL」を、それ以外は、原則として新名称の「BMELV」を用いることとする。

(2) 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なのであるが、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。

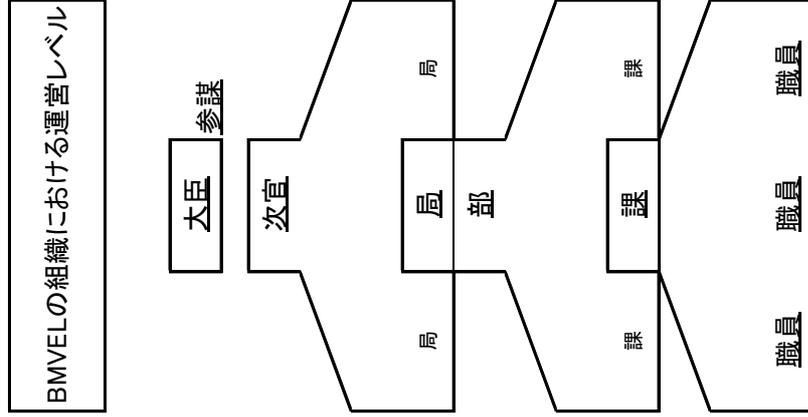
2001年、従来の農業省がBMVELとなって、キューナスト大臣が就任した際、管理部門と一般職員の間で様々な情報がうまく伝わっていない、また上から下、下から上だけでなく、水平方向、すなわち職員同士でもコミュニケーションがうまくいっていないという状況が見られたため、「情報の統合化」を図る必要があるとされた。コミュニケーションの向上を図るためにも、特にP(Planung=計画)、S(Steuerung=コントロール)、I(Information=情報)の3つが欠けていたのではないかと、ということで、この3つを正面に打ち出したプロジェクトとなった。したがって、PSIシステムは、「国家及び行政の近代化」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

(3) 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

図：BMVELのPSIシステム



## 2 PSI システムにおける戦略目標の体系化

(1) 図の一番上の大きな目標 (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。

(2) これに基づいて 16 項目の「マネジメントの戦略的目標 (図参照) = 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 (図参照)) 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 (図参照)」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。

## 3 これを例で示すと、次のとおりである。

### \* マネ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

4 ラインに沿う形で目標が設定され、その目標に到達するために自分達の日常の作業を行うというやり方は、BMVEL が発足する前の農業省では見られなかったことである。

この目標が設定された後、目標に到達するための計画、手段が具体的に示され、併せて「A」、「B」、「C」、「D」の4段階の優先度がつけられる。「A」が最優先で、これは「A」であることが管理部門の人達にもわかるようにする。

5 1年に1度フィードバックがあり、レベルごとに目標に到達できたかできなかったか、できなかった場合はワークショップを開催してその理由を話し合う。そしてその結論を基に、翌年度にむけて新しい目標を設定する。

翌年度にむけての目標の設定は、毎年、年末に行われるが、年の半ばには目標到達のための手段、あるいはどのくらい進捗しているかに関して、コントロールが行われ、「A」に位置づけされているものについては、毎月1度、上司に対してどの程度の進捗状況になっているか報告することになる。

現在、「A」ランクは20～25項目あり、例えば「砂糖の市場秩序」がある。現在、砂糖価格に関してWTOで議論しているのも、これは「A」ランクのうちでも最優先になっている。また「養豚場の飼養形態」が動物保護の観点から社会的に注目を集めているので、「A」ランクになっている。したがって、砂糖に関して言えば、砂糖市場の状況、砂糖価格、砂糖の生産の状況等を月に一度、上司に報告することとなる。

報告は、書式があって何らかの形で書いて提出するのではなく、あらかじめデータバンクの中に様式ができていて、その中に戦略目標、フィールド分野での目標、優先度、それらに対するほかの省からの意見、スタート時の状況等が入っており、担当課の職員は、毎月一度それを見て、状況が変わっていなければ何もしないし、変わっていればデータを整備する。上司にその都度報告するのではなく、「A」項目が今どうなっているか、上司がコンピューターをクリックすれば見ることができるようになっていけばそれで足りる。

この目標は、外部に対して省の仕事を公表するためのものではなく、内部の職員のためのものである。このため、秘密ではないが、公表はしていない。

## 第5節 カナダの農業政策の枠組（APF）

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。

## 第6節 農林水産政策の体系化

政策評価を体系的に的確に実施するためには、農林水産省としての使命、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が必要である。

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。

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行うのか、どういう上位の政策のためにあるのか、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、政策の体系を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。

このような観点からは、農林水産省の政策の体系には、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

し、また、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。

## 第2章 政策評価の実施形態

### 第1節 評価の体系的実施

#### 第1項 都道府県の政策評価の実施方式

##### 第1目 都道府県における政策評価の実施状況

平成18年3月に当センターでは、都道府県の政策評価（行政評価）担当部局に対して、政策評価に関するアンケートを行った。46都道府県から回答をいただき、実施している評価について次のようなことがわかった。

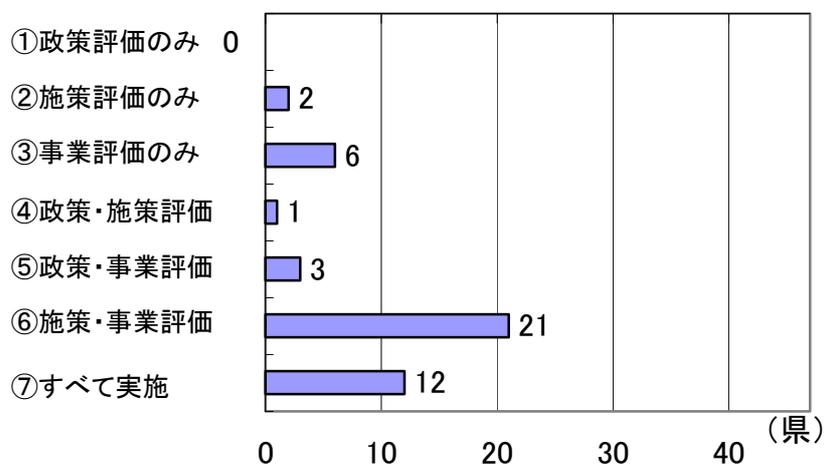
#### 1 実施している評価のタイプと相互の関係

##### (1) 実施評価のタイプ

鳥取県を除く、45の都道府県において政策評価（行政評価）が実施されているが、都道府県（以下、「県」という。）の行政活動を、政策（狭義）、施策、事業という形で段階分けした場合、施策と事業の2段階で実施している県が21県と最も多い。ついで多いのが、3段階すべてに行っている県で12県ある。1段階でのみ行っているのは、合計でも8県のみであり、複数段階に分けて実施している県が多いことが特徴といえる。

なお、事業評価のみ行っている県のうち、18年度からは3段階で実施予定の県が1県ある。

図 実施評価のタイプ



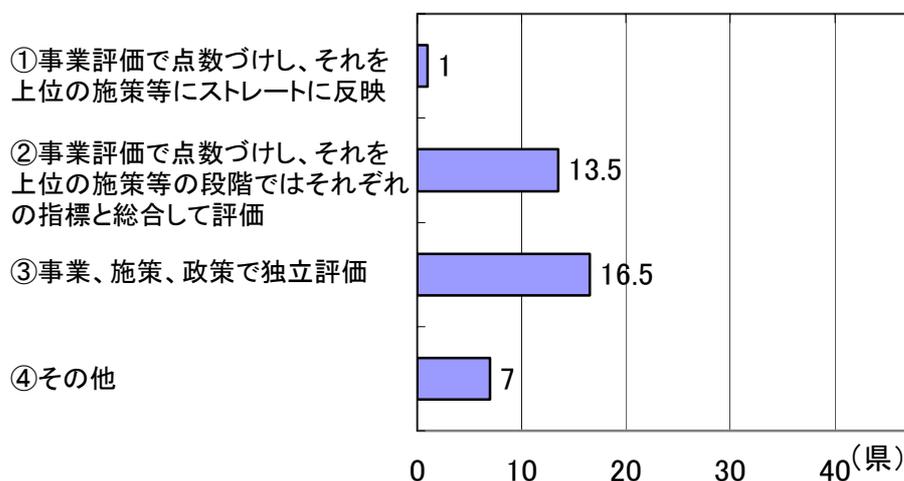
## (2) 各評価の相互関係

評価にあたっての相互の関係については、1段階で実施している8県のうち、施策段階の評価のみを行っているが、事業段階の点数と総合して評価している県を除く7県は、集計の対象としない。これらの県を除く38県のうち、各段階で独立して評価している県が16.5県(年度によって実施方法を下記の と に変えている県があり、それについては、それぞれの項目で0.5県と数えた。)と最も多い。

なお、複数段階で評価を実施している県の「その他」との回答については、内容を精査し、 から の項目に当てはまるとされるものについては、それぞれに分類した。

「その他」の回答は、ほとんどが上位の施策等への寄与度により評価している。

図 各評価の相互関係



## 第2目 福井県の行政評価システム

### 1 評価の体系

行政評価システムとは、政策推進マネジメントシステムによるAPDS(エピディス)サイクルを支援する評価関連システムの総称であり、事務事業評価システム、公共事業評価システム、新規事業評価システム及び施策評価システムの4つのシステムから成っている。(ここでは、事務事業評価、施策評価のみを対象とする。)

### 2 事務事業評価

事務事業評価は、当初予算に計上された全ての事務事業を対象に、毎年度行われている。その結果は、存続させるか、廃止するかを決めることに使われている。事前評

価は、ロジックモデルを使って行い、Planning と評価が混じる、内部評価を行いつつ計画するということになる。事後評価の結果を反映するということは、タイムラグがあり、できない。事前評価を、計画とは別のセクションが担当するのならばできるかもしれないが。事務事業の経験を活かすといった大きなレベルでの話はある。事後評価は、アカウンタビリティの観点から、成果重視の考えを意識付けるため、いわばセレモニー的に行っている。結果が思わしくなければ廃止につなげることは、先に述べたように当然である。

評価サイクルによる評価を予算へ反映することは、現実には難しいとのことであった。

### 3 施策評価

施策評価は、県の主要な施策の目標とその実績を明らかにする指標（福井元気指標）に基づき、多岐にわたる県政の成果を県民にわかりやすく説明するとともに、優先すべき施策課題等の明確化を図るものである。目標値と実績値を比べているだけであり、確かに本格的な評価ではない。実績測定（Performance Measurement）でのギャップを次の事業に活かす観点から行っているものである。

### 4 APDS サイクル

APDS（エピディス）サイクルを考えたのは、PDS サイクルでは、See と Plan の間に断絶があり、次に反映させられるような評価をしていない、提案がない、言い換えれば See ではその事業が良かったか、悪かったかのみを評価しただけであった。これを、Assessment の言葉を使って、今の状況、社会的状況をアセスして軌道修正せよとの趣旨に変えた。

## 第3目 京都府の政策評価

### 1 事務事業評価

事務事業評価制度として、施策や事務事業について、府民の視点に立って府民の便益あるいは満足度がどれだけ向上したかという視点から、費用対効果も精査しながら、できる限り客観的に分かりやすく、その有効性や効率性を評価するものであり、その評価結果を今後の予算編成や企画立案等に活かす。

この評価により、「PLAN(企画) - DO(実施) - CHECK(評価) - ACTION (見直し)」という循環サイクルを確立し、新しい行財政運営システムの確立をめざしている。

上述のように、この PDCA サイクルは、アクションプランの評価にも適用される考えであり、これは18年3月に評価を行い、その結果を公表する予定である。

この制度の目的は、職員の意識改革とアカウンタビリティにあるとのことで、評価

には、改善策もあわせて書くよう指導している。このことについては、15年度に行った評価においては、改善の余地なしと書いたものが4割もあったとのことで、批判を受け、府民のための改善要望を書くべきとの指導がなされた。その結果、16年度においては、改善策として何かは書いてある状況となった。

ただここで注意しなければならないのは、17年度「事務事業評価」結果は、16年度の事務事業つまりは前年度のものについての評価であることである。それは、当該年度の9月に公表されるため、18年度の予算編成に生かされるのは、16年度までの経験であり、17年度実施の経験が18年度に生かされるというものではない。ただし、この結果は9月に公表されるので、それ以降に編成される17年度補正予算には反映される。

## 2 セルフアセス制度

市民目線で、事務事業評価を行うこととし、そのため各部局に、内部評価を行うセルフ・アセッサーをおいている。16年度は24名、17年度は16名を経営品質管理協会の研修を受けさせており、これは10月中旬から年明けまで続く。このセルフ・アセッサーには、事務事業評価だけでなく、運営目標、アクションプラン等の評価も、17年度からは担当させている。このほか、庁内アセッサー養成として、16年度108名、17年度127名に対し、3時間の講習を受けさせている。

また、民間からの専門化招聘として、16年度から任期付き職員を民間企業の有資格者から採用しており、行政経営品質向上取組の企画・推進に当たらせている。

## 3 今後の課題

アクションプランの評価を行うことが、課題とのことであり、3月に検討委員会での評価を行い、また、全府民に評価してもらう方法として検討委員会を拡大することを検討している。

# 第4目 佐賀県の政策評価

## 1 政策評価制度

政策体系を、政策(県が目指す方向・施策の目的)、施策(政策を進めるための手段・事業の目的)、事業(施策を進めるための手段)の3段階に分け、施策評価、組織目標評価、事業評価を行っている。

予算を本部ごとの枠配分としたので、知事の影響が無くなることを防ぐため各本部長に、実行宣言をさせるとともに事業の事前評価を行って、職員の意識を働かせるようにしたものである。

実行宣言とは、各本部ごとに組織目標を基に本部戦略を作り、知事の意向をうけ、

それを各本部のミッションとして、本部長が4月に発表するものである。

## 2 施策評価

施策評価は、全施策について事業を一覧表の形式で整理し、施策ごとに成果指標（目標）を明らかにして、その目標の達成状況を検証するものであり、前年度の目標の達成状況、現年度の目標の見込み等の検証をその内容とし、各本部がその責任において作成する。これは次に述べる組織目標評価に添付される。

全ての施策を評価すべく、簡易な評価を行うことを目標にしている。

## 3 組織目標評価

組織目標評価は、各課の重点施策として何を掲げ、その目標をどのように設定しているのかを明らかにするものであり、各課ごとに最も重要と考えられる施策1、2本を組織目標とし、これを評価する。

その目標については、成果指標を設定し、実績評価を行う。目標が達成されていない場合にはその理由と事業の改善を示し、今年度の実績見込みを検証する。

その上で、第3者委員会による評価を受け、施策評価とともに公表される。

## 4 事業評価

新規事業は、原則全て事前に事業評価を受けなければならない、継続事業も1千万円以上で10年経過したものなど重要なものは事業評価を受けなければならない。

事業は、各本部が予算枠の範囲内で決められるが、事業評価の結果を各本部と統括本部で議論し、議論の結果を4役に説明する。4役の納得が得られれば事業の実施ができることとなる。したがって、各本部で全く自由に事業が仕組めて、実施できるというわけではない。

## 5 評価の課題

評価をホームページに載せているが、県民が興味を持たなくなっている。これを県民に対して興味を持たせるようにすることが課題であり、アカウンタビリティの観点からも広報に載せている。

評価に今以上に手間をかけることは、意味がないと考えている。評価の骨格をいじることは考えていない。

## 第5目 長崎県の政策評価

### 1 長崎県の政策評価の基本的な枠組みは次のとおり。

- 政策評価の実施主体

一次評価：各部各課が所掌する施策や事業について自らが行う。

二次評価：知事以下三役等で構成する「政策検討会議」で、事業の改善・見直しや優先度等について検討する。

- 政策評価の対象

「政策」は、評価対象から当面除外する。

「施策」は、長期総合計画に掲げる 42 の施策及びそれら以外で、社会経済状況の変化等に伴い今後新たに企画立案し実施しようとする施策を評価単位として実施する。

「事業」は、原則として毎年度の予算ベースでの事項を基本的な評価単位として実施する。

- 政策評価の実施時期と内容

事前、途中、事後の 3 つ。

施策評価については、途中評価は概ね 3 年に一度実施。最近では 15 年度に実施。事後評価は、22 年度までに行う。

事業評価のうち、事前評価は、新規事業開始予定年度の前年度の企画立案段階で実施する。途中評価は、毎年度実施する（本年度は 1299 事業）。事後評価は、事業の終了後に実施する（本年度は 82 事業）。

- 指標（数値目標）の設定

施策評価については、成果指標を設定する。

事業評価については、活動指標と成果指標を設定する。

- 評価調書の作成

必要性、効率性、有効性の観点から評価する。

2 平成 17 年 2 月「政策評価制度に関する提言」（長崎県政策評価システム改善委員会）が取りまとめられた。主な提言は、次のとおり。

- 評価の専門性や客観性の確保に留意しながら、外部評価の導入を検討すること。
- 政策評価に対する意見を積極的に県民に求め、県と県民双方の意見交換ができるような仕組みとすること。
- 評価結果の予算などへの具体的な反映状況を、毎年度県民に公表する仕組みを導入すること。
- 県の行政活動に関する説明責任を果たすためには、全ての事務事業を評価することが望ましい。ただし、評価の効率性を高めるために、現在の評価手法や手続きを改善する必要がある。
- 評価指標については、以下の観点を中心として、総点検を実施すること。
  - ・ 成果指標の根拠となる事業の意図が正確に記述されているか。
  - ・ 成果指標として、具体的な目標が設定されているか。
  - ・ 事業の意図が成果指標に反映されているか。

- ・当該事業で達成可能な成果指標か。
- ・指標の数は適切か。(最高4指標程度)
- ・活動内容を成果指標としていないか。
- ・評価指標の設定水準が具体的に説明されているか。

など。

これらの提言については、17年度の評価に当たって、評価様式の見直し、評価結果に対する県民意見の募集などが実施されるなど、実行に移されている。

- 政策評価制度の条例化について検討することが提言されたが、条例化の日程は未定とのことで、現在は、素案を検討している段階である。

3 17年度の評価結果について、17年10月から11月11日までの1か月、県民の意見を募集している。意見募集結果の取りまとめ整理は、17年度末に行われる。この意見募集は、提出された意見によって評価結果を変更するというを想定しているものではない。評価結果を基にした県民との対話を図ることが目的である。これは、先の提言に基づくものである。

## 第2項 諸外国の政策評価の実施方式

### 第1目 米国のGPRAによる評価及びPARTによるプログラムと予算の統合

#### 1 GPRAによる評価システム

第1章でも述べたように、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、その戦略計画には、「包括的な使命の表明」(comprehensive mission statement)、「一般的な目的及び達成目標」(general goals and objectives)、これらを達成するための手法を記述することになっている。

さらに、各省は、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、農務省の農場ローンプログラム ( farm loan program ) を例にして、「プログラムは、農場がプライベートセクターから信用貸しを得られなかった場合、信用貸しをするものである。農場ローンプログラムの責任者は、ローンが最も多く利用できるようにしたいと思う（定量的）。ローンが早期に利用できるようにする（定性的）。最小の行政コスト（コスト）で、ローンを必要なときに提供する（適時性）。業績指標の一つの指標に依存することは、プログラムの責任者が他の目的を犠牲にして一つの目的を達成しようとする過ちを犯すことになりかねない。委員会は、一連の業績指標がプログラムの運営にとって重要であると認識しており、また省庁の年次業績計画に含まれるべきであると考えている。OMB と議会には、アウトプットではなく、アウトカムが報告されるべき一連の主要指標であると考えている」と解説している。

## 2 プログラム評価格付けツール（PART）

### （1）大統領マネージメント・アジェンダ

ブッシュ政権は、「大統領マネージメント・アジェンダ」( President's Management Agenda ) によって 5 つの優先政策課題を明らかにし、同政権が取り組む行政改革の方向を打ち出した。5 つの優先政策課題とは、 人的資源の戦略的マネージメント ( Strategic Management of Human Capital ) , 競争的調達 ( Competitive Sourcing ) , 財務状況の改善 ( Improved Financial Performance ) , 電子政府化の推進 ( Expanded Electronic Government ) , 予算と業績の統合 ( Budget and Performance Integration ) である。ブッシュ政権では、これらの優先政策課題の改善に積極的に取り組むため、四半期ごとに省庁別の取組み状況を信号機に倣って、現状と進捗状況の 2 面について、それぞれ赤、黄、青に色分けした一覧表を公表している。これを基に大統領自身が各省庁の長に対して意見を述べているとされ、各省庁の長は気にせざるを得ないような仕組みが作られたといえる。

プログラム評価格付けツール ( Program Assessment Rating Tool ; PART ) は、大統領マネージメント・アジェンダに掲げられた優先政策課題の「予算と業績の統合」を推進するために開発され、実施されている推進手段である。

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。

## (2) スコアカード

OMB では、人的資源の戦略的マネジメント、競争的調達、財務状況の改善、電子政府化の推進、予算と業績の統合の 5 つ優先政策課題について、各省庁の取組状況を評価し、現状の評価と進捗状況について、それぞれ赤、黄、青に色分けした一覧表を公表している。

このことに関して、OMB の担当者は、次のように述べている。

「スコアカードは、赤・黄・青で発表されるが、大領領もこれを気にして、閣議で、なぜこれが赤で、ここが青なのかなどと協議されるくらいであるから、すべての項目を青にすることを目指すためには有効なツールであると言える。各長官はスコアカードを非常に気にかけている。

大統領が掲げた 5 つの優先政策に関して、基準は、OMB と各省庁の協議によって決まってくるものであり、どれだけ各省庁が協力できるかによってスコアが変わってくることを各省庁はよく理解している。

2003 年の 6 月から 9 月の間に、「競争的調達」と「予算と業績の統合」については基準が変わった。緩和されたのではなく、より明確になったということである。基準はもともと大変高い設定であり、詳細には触れず大まかなものである。このため、国務省では独自に基準を設定し、スコアカードの改善に努力した。それにならう形で、OMB や他の省庁も独自の基準を設定したという経緯がある。

「予算と業績の統合」に関して、OMB では、省庁に翌年の PART の再評価を要求すること、スコアカードの基準の変更による改善要求、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、業績指標の達成に係わるものが多かった。これによって、「成果の表示なし」を 50% から 37% に減らすことができた。

農務省では、省庁行政運営スコアカードの達成状況のうち、人材、財務業績、電子化と予算と業績の統合で、改善されたとの評価を受け、スコアが青に改善された。このような改善がなされた背景として、農務省には、5 つのイニシアチブそれぞれに委員会を設置していることが大きい。このように農務省が取り組んでいることが評価の向上、すなわち、青色のスコアを得ることができるようになった。

それらの委員会では、OMB に毎月報告を提出している。人的資源については、すべてのプログラム担当者が業績指標に合うよう、業績目標を改定したことが、評価の向上につながったと考えている。」

### (3) PART の構成

PART は、プログラムの目的と設計、戦略計画、プログラムマネジメント、プログラムの成果・アカウンタビリティの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。

は、100分の20点、は、100分の10点、は、100分の20点、は、100分の50点である。

## 第2目 英国の評価システム

(DEFRA における体系的な「政策の監視と評価」のための見直し)

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、実施過程である。

### 1 背景と目的

(1) 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、

目標の達成状況を体系的に監視 (Monitoring) すること

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。

(2) 政策の体系的かつ効果的な M&E を実現するには、

M&E を政策サイクルの中でどう活用するか、

M&E の手法自体は目的に合っているのか

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る必要がある。

### 2 背景と主な論点

#### (1) 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。

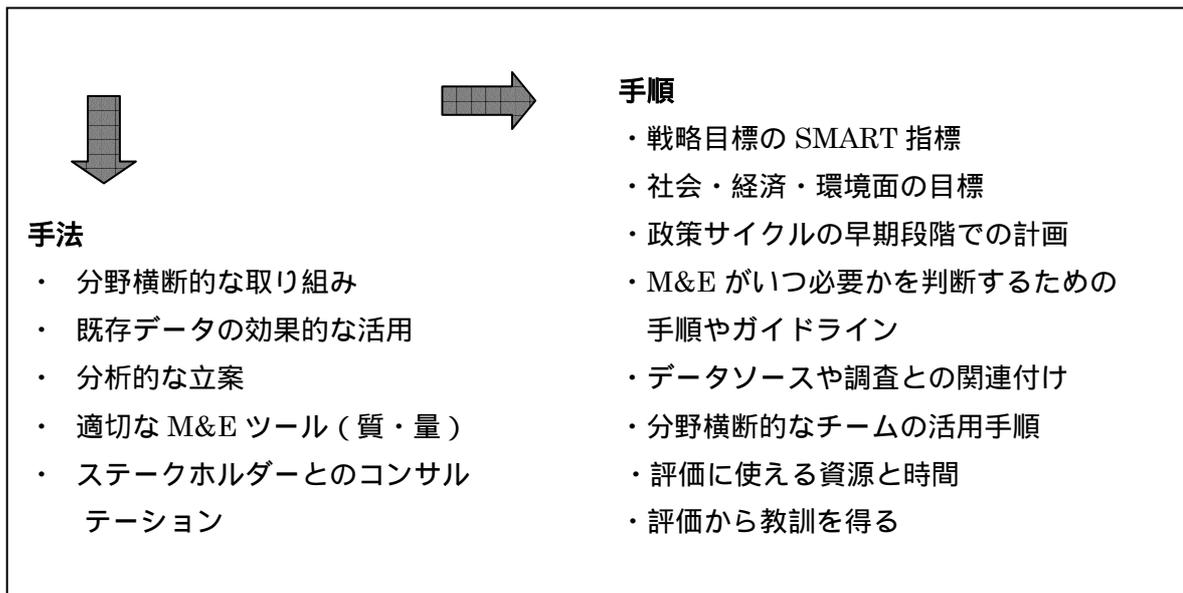
この二点に関するパフォーマンスを確認するには、次の条件が必要である。

適切な手法を活用すること

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。下図は M&E の模範例の特徴を表したもので、ここでは手法と手順の両者とも取り上げている。

図 M&E の模範例の特徴



## （２）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。

## （３）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。

#### (4) 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。

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。

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。

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。

M&E は、政策目標全般に関して十分に連携しているか。

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。

### 3 アプローチと方法論

#### (1) 概要

この見直しは、次の 3 つの要素で構成される（図 2 参照）。

DEFRA 全体における、政策・事業の M&E の実施状況の見直し

DEFRA に関連する公的部門における、M&E 模範例のうらづけ

M&E の明確な改善策を示す提言

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

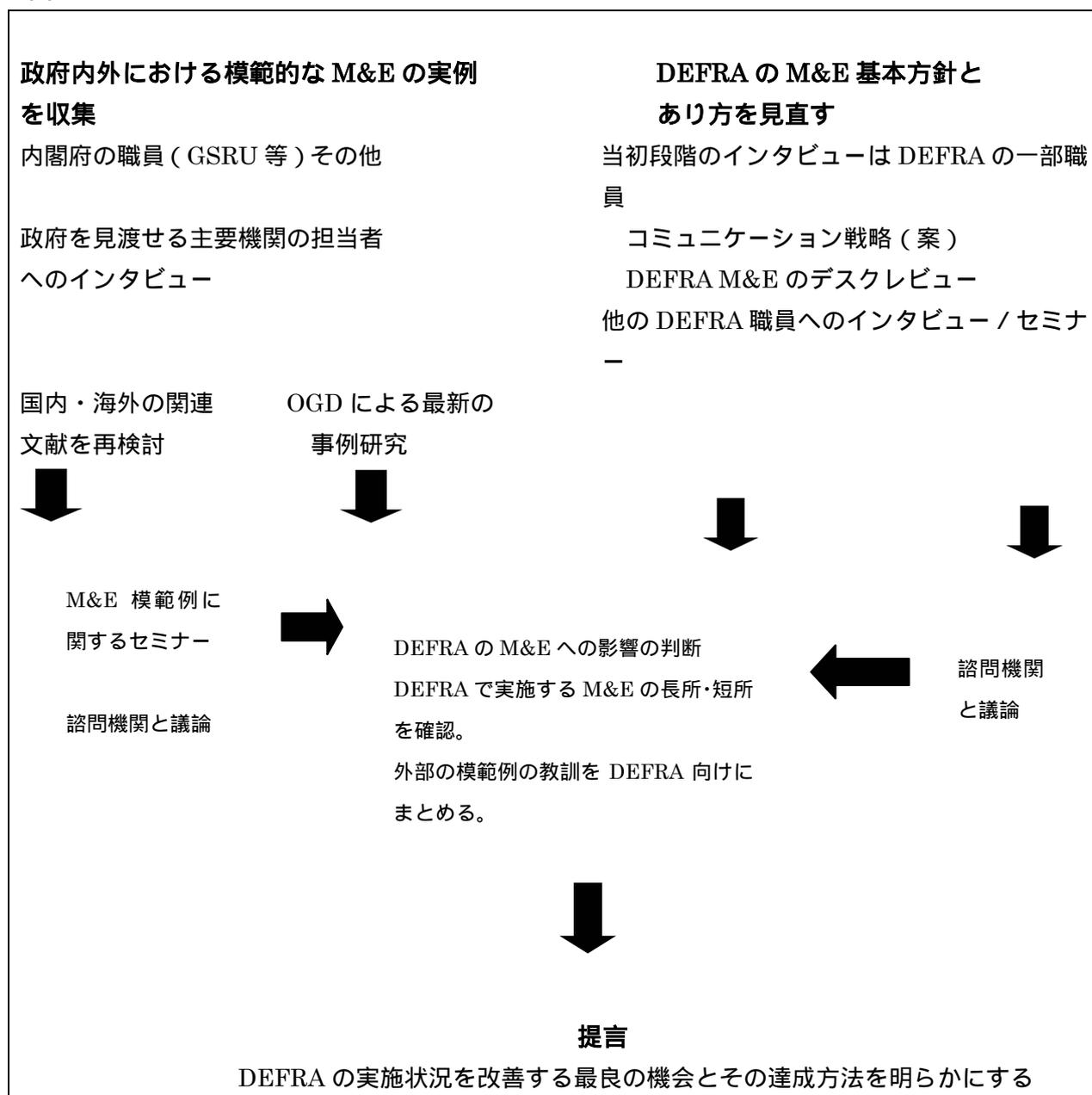
DEFRA の M&E 実施状況に関する机上調査だけでなく、主要な職員とのコンサルテーションも、この見直しを行うにあたっての重要事項である。分析担当者や政策担当者からの聞き取り調査により、模範例とともに今後の改革への障害や推進要素などが明らかになった。DEFRA 本部の職員のほかに、エージェンシーや実行機関からの聞き取り調査を行うのも、評価の上手な組み合わせ方を考える上で役に立つ。

### (3) 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)。

図 アプローチ



#### (4) 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、改善に必要なおおよそのコスト（時間と資源）を明らかにする。

(5) 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。

(6) 提言は、次の6つのステップを経て作成する。

選択肢を検討し、現行方法を見直して反省する

改善による利点を明らかにする

改善に要する推定コストを出す

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

提言原案を検討

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

(7) 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。

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。

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るうし、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。

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。

### 第3目 カナダの評価政策

1 カナダにおいては、1970年代に政策評価が始まり、2000年に「カナダ国民のための成果」(Results for Canadians)が出され、これに伴って2001年に、評価政策 (Evaluation Policy) が改定されるとともに「成果に基づく管理及び説明責任の枠組」(Results-based Management and Accountability Frameworks) ;

RMAF) が制定された。

「カナダ国民のための成果」は、連邦政府の行政管理の近代化に関する公約であり、次の4本柱から構成される。

市民に焦点 ( focusing on citizens )

明確な公共サービスの価値 ( embracing a clear set of public service values )

成果のための管理運営 ( managing for results )

責任ある支出の確保 ( ensuring responsible spending )

これを基本として、現在のカナダ政府は、評価政策のみならず、新しい行財政管理手法として管理説明責任の枠組 ( MAF ) や管理、諸資源及び成果の構造 ( MRRS ) といった政策を実施している。

RMAF は、2005年に改定され、その対象としてプログラムだけではなく、政策やイニシアチブ ( 複数の省が関係する政策、プログラム ) まで広げるとともに、記述内容を簡素化し使いやすくするなどの修正を行っている。

## 2 評価政策の目的

評価政策は次のような目的を有する。

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。

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。

## 3 RMAF

政策評価を行うに当たっての方法として、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。

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

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

実施中に実績をいかに改善するかの健全な判断をすること

国民にアカウンタビリティと利益を明示すること

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。

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

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トビリティ

モニターと評価：実績評価の計画、評価の計画

## 4 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。

### 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。

### 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。

### 総括的評価 (summative evaluation)

プログラム等の終了時にアカウント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。

## 5 評価機能の役割

評価政策は、管理のやり方に評価の原則を埋め込む、つまりはプログラムのライフ

サイクルに評価の原則を組み込む。この政策の下で評価は、成果に基づく管理を促進及び支持するものとして理解される。この政策は、プログラムだけでなく政策とイニシアチブ（複数の省庁が関係するプログラム）をも評価するものであり、評価の戦略的使用に言及している。この政策により、透明性が確保される、なぜなら評価のネットワークは公にされており、実際その結果の多くはウェブサイトに掲載しているからである。

この政策に関する限り、財務委員会の大員は、多くの省がその評価グループにその能力構築のための予算が受けられるように投資することを公約している。そして財務委員会の大員は、各省の評価単位を監視し、評価能力を開発することをサポートするため TBS に CEE を作った。

## 6 評価の利益

評価の利益として透明性、説明責任そして意思決定の改善がある。

カナダ国民及び議員の利益として、明確な公の実績報告と税金の管理責任の証明を得られるということがある。また、政府高官と内閣委員会は、真の評価、プログラムと活動の相対的な優先事項の見積りが得られる。省庁の利益としては、彼らが監視、報告及び成果に基づく管理をすることであり、より良い説明責任及び意思決定をすることができる。

## 7 評価の基準

評価政策は、評価の6つの主要な基準を概説している。

### 評価の計画と課題

各省はリスクに基づく評価計画を作る。これは今後2,3年にわたるプロジェクトのリストである。これは、有効性やコストベネフィットに関する評価の課題を全てカバーしなければならない。

### 能力

知識、技能及び経験を持たなければならない。

### 客観性と誠実

評価対象に先入観を持っている場合には、それを報告しなければならない。誠実さをもって行動しなければならない。

### 協議と助言

プログラムの主な関係者と協議しなければならない。方法論として専門家によるレビューを受けなければならない。

### 測定と分析

評価の報告は時宜を得たものでなければならないし、その成果は役に立ち、情報と関係がなければならない。

## 報告

簡潔で明確でなければならない。調べた結果から勧告が出されていないと  
ない。

## 8 TBS の役割

TBS は、各省の評価の実施に対し、リーダーシップ、ガイダンス、サポートを与え、財務委員会及び歳出見直し委員会をサポートしている。そして評価の質を高め、その結果を出すことを促進している。

## 9 各省の責任

各省の次官は評価のシニアな長を任命する。そして省の評価委員会を作り、上級幹部を委員長に任命する。

評価政策は、次官により任命された評価の長の責任もまた述べている。彼らは、リスクに基づいた評価計画を作らなければならない、つまり全てのプログラムを評価する必要はなく、リスクに基づいたアセスメントにより選択したものについてのみ行う。プログラムの策定、執行及び実績測定に当たりマネージャーたちと一緒に働かなければならない。彼らはまた評価を行い、その成果を省の幹部に報告しなければならない。評価に管理上の反応及び行動計画が含まれることを確保しなければならない。評価は TBS に提出されなければならない。評価は TBS の政策基準を適用していなければならない。

各省のプログラム・マネージャーの責任であるが、評価政策は、マネージャーが評価部門と一緒に働かなければならず、評価の結果を優先事項の設定、計画、報告及び意思決定過程に組み入れなければならない。

## 10 AAFC における政策評価の実施

現在、APF（農業政策の枠組）について焦点を当てている。初めは、評価を実施するにあたり、1) 統治（governance）や 2) プログラム管理の点からみた、業務執行のモデル（delivery model）、そして 3) APF の実行の枠組（performance framework）を見ることに集中していた。

2006 年は画期的（chapter）な 評価をする予定であり、環境、食品安全、更新（renewal）（例えば、農業に携わる人々の技術を新しくする等）など APF の種々の分野を見る予定である。どのようにして、これらのプログラムが APF の広範囲で戦略的な目的に貢献しているか確認する。

## 第4目 オーストラリアの評価システム

### 1 評価の非義務化

オーストラリアにおいては、OECD レポートによると、1997 年から評価は、義務的実施でなくなった（non-obligatory）とされている。このことに関して、財務行政管理省（Department of Finance and Administration）でのインタビューでは、「1997 年以降、義務的評価（obligatory evaluation）ではなくなったことは事実であるが、省庁は今でも評価を行うことが期待されているため、続けられている。義務的実施ではなくなったという表現は、少々誤解を招きやすい。1997 年に新しい財政管理法が導入され、省庁の効率的、効果的、倫理的管理に対する責任は、それぞれの省庁の最高行政官に義務づけられることになった。それまでは、財務省の中心的な責務とされていたものが各最高行政官の責務となったものであった、財務省の責任ではなくなったが、各最高行政官の責務として残っている」と述べている。

なお、2004 05 年度から、既存プログラムの延長を内閣に申請する場合に限って、評価の実施が義務となっている。

### 2 評価結果の扱い

農林水産政策分野では、評価は実施されている。ただ、すべての評価書がウェブで見えるかということ、必ずしも、そうではない。この点に関して、インタビューでは、「評価結果を公表するかどうかは、すべて大臣によって決定される。一般の人々にとって重要な情報であると大臣が考えたときは公表される。しかし、商業的・営利的に慎重な取扱いが必要であると考えられるものや政治的に誤解を招くと思われるものは、公表は控えられる。重要なプログラムで、例えば、大臣が決断した場合や外部から評価結果について説明が求められる場合は公表される。しかし、内部の監査のような内部的運営に関するレポートは公表されないのが通例である。」と述べていた。

### 3 アウトカム・アウトプットフレームワーク

#### (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、政府は何を達成しようとしているのか(アウトカム)、どのように達成するのか(アウトプット・省庁管理項目)、達成状況をどのように知なのか(業績報告)という各設問に対応する行政的枠組みである。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、各省庁の組織運営(コーポレート・ガバナンス)の改善、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。

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。

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。

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。

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。

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。

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、複雑な業務内容と運営体制の管理を可能にすることで、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、省庁内の政策決定プロセスを改善すること、省庁内の政策決定と事業実施における透明性を高める、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ト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。

#### (6) 財務行政管理省でのインタビュー

財務行政管理省におけるインタビューでは、以下のように述べていた。

「各省庁のアウトカムの品質、業績指標 (performance indicator) の設定は、よくなってきているとは思いますが、まだ満足のいくものではない。アウトカムの情報の品質を向上させると同時に、各省庁からの協力を強めていくのは、今後1年間の私の課題となるだろう。

業績指標を作成するときは、財務行政管理省は、各省に対しては、現在では、アドバイスをしていないとのことであるが、将来はそうしたいと考えている。アウトカムとアウトプットという政策が導入されたとき、私たちはそれぞれの省庁に柔軟性を持たせ、各自で計画を立てるように薦めた。それぞれに運営の仕方があるからで、独自で計画を立てることが重要だと思われたし、また、それによって彼らも真剣に取り組んでいくだろうと思った。しかし、この政策が始められてから約5年が過ぎた今でも、まだまだ改善すべきところが多くあると考えている。このため、もっと教育や指導を行っていかうと思っている。私はこれから1年間かけて、170の省庁すべてを回り、アウトカムとアウトプットのフレームワークの建て直しを手伝おうと思っている。」

なお、今回の調査では、アウトカム・アウトプットフレームワークの具体的な実施状況は、調査していない。

### 第3項 農林水産省における政策評価

農林水産省における政策評価は、平成12年度から開始されている。18年度からは、評価に要する膨大な事務量を軽減し、個々の評価の質の向上に取り組めるよう、「適切な事務量」にすること、及び政策評価が政策手法の見直しの契機としてより有効に機能するよう、「使える評価」にすることを目指して、見直しを行うこととしている。

その概容は、それまでの5つの大目標と、その下に12の中目標、さらにその下に57の政策分野といった評価の体系を、1つの省の目標、その下に部局庁ごとの8つの目標、さらにその下に2つずつ計16の政策分野の設定へと簡素化していることである。

「実績評価」が対象とする政策分野は、57から16へと大幅に縮減され、全予算事業を対象に実施してきた「手段別評価」は、目標通りに進まない政策分野について掘り下げた要因分析を行うための手法として実施することとし、新規・拡充事業を対象に試行してきた「事前評価」は、廃止するとしている。

これらの変更は、事務量の軽減には一定の効果があると思われ、また、使える評価に向けての見直しとして、実績評価において連続して目標値を大幅に下回った政策分野について予算内容等の全面的な見直しを行うとしていることや省議等において重要な政策決定が行われる際に、各局庁は、政策評価の結果等を踏まえて課題認識や対処方針を明らかにして、議論を行うとしていることは、一定の評価ができる。

しかしながら、事前評価を行って、最初に評価の視点を作るとともに、評価のための指標と目標を設定して、目標到達の度合いを測るといった、評価の体系的実施の観点からは、不十分といわざるを得ず、いわば後付けの評価である。また、実績評価の結果を予算編成に反映しやすい政策分野の体系に再編成するとしているが、実績評価のみでは、施策等の良し悪しまでは判断できないことが多いと考えられる。

## 第2節 事前評価

### 第1項 都道府県における事前評価

#### 第1目 福井県

事務事業評価は、当初予算に計上された全ての事務事業を対象に、毎年度行われている。その結果は、存続させるか、廃止するかを決めることに使われている。事前評価は、ロジックモデルを使って行い、Planning と評価が混じる、内部評価を行いつつ計画するということになる。事前評価を、計画とは別のセクションが担当するのならばできるかもしれないが、事後評価の結果を反映するということは、タイムラグがあり、できない。事務事業の経験を活かすといった大きなレベルでの話はあるとのことであった。

#### 第2目 佐賀県

事前評価として事業評価を行っている。

新規事業は、原則全て事前に事業評価を受けなければならず、継続事業も1千万円以上で10年経過したものなど重要なものは事業評価を受けなければならない。

事業は、各本部が予算枠の範囲内で決められるが、事業評価の結果を各本部と統括本部で議論し、議論の結果を4役に説明する。4役の納得が得られれば事業の実施ができることとなる。したがって、各本部で全く自由に事業が仕組めて、実施できるというわけではない。

### 第2項 米国の事前評価の事例（食料及び農業政策研究所による2002年農業法の予備分析）

PARTに基づいて行われる評価は、事前評価の側面が強いと思われるが、それとは別に予備分析として行われた事例があるので、紹介する。

米国の2002年農業法(the Farm Security and Rural Investment Act of 2002)に関して、上院農業栄養森林委員会のウェブサイトには、食料及び農業政策研究所(Food and Agricultural Policy Research Institute : FAPRI。ミズーリ大学とアイオワ大学が議会の支援を得て共同で設置した研究機関)が実施した「2002年農業法に関する予備分析」(Farm Security and Rural Investment Act of 2002: Preliminary FAPRI Analysis)が掲載されている。

## 1 FAPRI による予備分析

FAPRI では、自らの使命として 2002 年農業法に関して将来の財政負担について分析し、議会に提出している。FAPRI によると、「予備分析」によって農業法の内容に影響を与えたことはないとしているが、同時に「FAPRI による以前の研究の多くが農業法案の審議に直接影響を与えているし、法案における重要な変更にも貢献した。」とも述べており、ウェブに載っているのとは別に、その前に行っている作業（研究）が審議に影響を与えたとしている。

## 2 上院委員会での受け止め方

委員会事務局におけるインタビューでは、「米国経済が下降線をたどる中であって、2002 年農業法は大きな財政負担が伴うことになることから、財政負担の予測とその効果を把握することが重要なので、法案の審議に影響を与えたことは間違いのないであろう」と述べていた。（財政が悪化する前に、また他の財政支出が必要な重要法案が出る前に同法案を成立させようとする事で、両院の意向が一致したといわれる。）

委員会事務局では、議会として信頼できる分析を期待して FAPRI に行わせているとのことで、農務省経済調査局（ERS）や OMB も「新農業法」の財政負担に関する分析を行っていることに関して、「ERS や OMB の分析は、政府サイドの分析であって、政府に都合の悪いものは出さないのは当然である、ERS の分析も見だが、ERS から欲しいものが全て出てくることは期待できない、ERS は農務長官の下にあるのに対して FAPRI は直接議会のために働いている、日本のような議院内閣制とは事情が違う」と述べていた。

## 3 予備分析の内容

FAPRI は、法案における最初の 2 つの題目について、2001 年現在の政策ベースラインと比較した影響を次のように予測している。

ベースラインと比較して、商品プログラムの純支出は、次の 10 年で 497 億ドル増加する。これに対応する連邦議会予算局（CBO）の予測は、2001 年 4 月予算決議案のベースラインとの対比で 477 億ドルであった。

保護プログラムの純支出は 2002 年会計年度から 2011 年会計年度の 10 年間で 132 億ドル増加する。

主要作物の畑の総面積は、支援のレベルが上がることに伴い、わずかに拡大する。穀類と綿の畑は、大豆畑の縮小分よりも拡大する。

穀類と綿の価格は、生産高の増加に伴い、わずかに下落する。油糧種子の価格はわずかに上昇する。

新しい酪農支払プログラムによって牛乳の生産高が微増，牛乳の価格は低下する。

法案の商品プログラムについての条項により，純農業収入は年平均 38 億ドル上昇し，保護プログラムによって，更に年 7 億ドル上昇する。

プログラムの分類方法についての一連の仮説によると，米国が 2002 年販売年度（marketing year）における WTO の「黄の政策」の農業助成金への限度額を超過する可能性は 19.3 パーセントである。

景気循環対策の支払方法や USDA のその他のプログラムをより妥当に分類することで，現在予測されている，WTO の限度額を超える確率を大きく変えることが可能かもしれない。

#### 4 FAPRI の性格

FAPRI は，民主党主導によって 1984 年に設立された研究機関であるが，研究能力においても米国のほかヨーロッパでも評価されている（1999 年 3 月訪問時における FAPRI の教授の説明）ほか，不偏不党であることを議会の多数党，少数党，上院，下院から認められていることが議会から継続的な財政支援を得られている大きな要因であろうとみられる。今回の「予備分析」についても特別の契約といったようなものはないようで，議会から求められることを予測して，準備し，委員会事務局からの電話連絡を受けて提出している。また，この分析によって議会から追加的に資金が配分されるといったことはなかったようである。

### 第 3 項 英国の事前評価

1 英国において事前評価として行われているものには，

Appraisal として実施されているもの

Policy Research

規制インパクト評価

がある。

2 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。

3 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。

4 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。

5 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。

現在、英国政府は、年間約150件程度の規制を伴う政策についてRIAを行っており、内閣府（Cabinet Office）にRIAの総括部門であり、サポート部門であるRegulatory Impact Unit（RIU）が、各省にもサポート部門としてDepartmental Regulatory Impact Unit（DRIU）というUnitが設置されて、政府をあげてRIAに取り組んでいる。

6 RIAでは、おおむね次のような事項が検討されている。

目的や問題点が明確にすること

何もしない場合を含むいくつかの選択肢を考慮すること

便益と費用の分析・比較をすること（中小企業への影響を調べること）

関係者、国民の意見を聞くこと

規制遵守の仕組みと施行について検討すること

7 英国のRIAは、3段階に分けて行われる。次ページのRIA進行図を参考にされたい。



#### 第4項 ドイツの KLR

1 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 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 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な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。

2 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。

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。

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。

4 ドイツ連邦政府は、「行政の近代化進捗状況報告書の中で、KLR の最近の進捗状況に関して、次のように記述している。

90年代半ば以降、公的行政は、コスト意識とその透明性をより高めるために、費用と業績の計算（KLR）という経営学的手法を導入している。連邦行政の適切な分野に KLR を取り入れることは、法的に連邦予算規則法（BHO）第7項第3号ではっきり定められている。KLR は、行政があげた成果とそのために必要とされたコストを結びつけることで、現在の予算システムを補完している。KLR によって、行政は初めて自分たちの成果 - プロダクト（アウトプット） - を管理することができる。

連邦行政の中で、KLR の重要性は増している。なかでも特に、KLR を取り入れている職場の割合が重要であることが示されている。KLR によって把握されている職場の割合は、現在 77% で、9% が導入済み、7% が試行中、49% が有効データ付きの試行中、12% の職場が KLR を計画し、となっており、全体の 23% の職場は、KLR による把握はされていない。

（注）連邦行政省庁の構成や数は、常に変化（減少傾向）しているため、全体的な KLR の導入状況は、割合（パーセント）で示されている。

KLR を導入予定又は導入済みの中央連邦省庁として、外務省、内務省、財務省、食糧・農業・消費者保護省、国防省及び連邦政府広報情報局があげられる。それより下位では、海外の連邦在外公館、連邦犯罪局、連邦国境警備、連邦財務局（税関を含む）などのような、比較的大きな省庁が先陣を切っている。

部分的には、導入の初期段階で、各省や下位の省庁で KLR 導入のピッチが落ちたり、再び元の状態に戻ったりする傾向が強く見られたものの、導入されてからその後になると、KLR は非常によく進捗している。

KLR の導入によって、省庁ではコストの透明性が生まれ、コスト意識がより高まった。その結果、自由裁量で使える予算を、より経済的に使って、業務が遂行されるようになっている。すでに部分的に、KLR のデータは報酬計算又は料金計算に用いられており、統括組織がある省庁では、成果に対するコストの比較がより可能となっている。

現在、補助金を受給している 191 の省庁が、コストと成果にもっと透明性を持たせることを支持している。補助金をもらっている省庁の、合わせて 79% が、KLR 導入の

過程にあるか、又はすでに有効データつきの KLR を施行に移している。1 機関あたり 49 以上の職場のある、数の上から言うと最も重要な補助金受給グループにおいては、KLR 導入の割合は 83% にものぼっている。研究機関では、2005 年以降、プログラム予算で KLR が機能することを要求している。補助金が KLR のデータに基づいてのみ、与えられるためである。これにより、職場の計 2%、補助金受給省庁の 10% で、KLR 導入が促される結果となった。

KLR 導入の決定的な成功要因として証明されたのは、これが省庁のトップに受け入れられたことである。費用と業績の計算のデータと指数は自由に使用でき、この数字が省庁運営に決定的なベースとなる。コストと効果という観点から決定を下そうという省庁マネジメント陣の意思は、KLR の中で生まれるものではないし、逆に、有効なデータが職員たちの KLR 受け入れを悪くしている、というわけでもない。KLR を全体に導入しようとするプロセスでは、更に困難を伴うものになるだろう。というのも、データが訴える力は、職員が書いた時間記録に信用が置けるかどうかによって左右されているからである。この時間記録は、人件費として、平均して 80% まで計算に組み込まれている。

連邦行政での KLR の導入状態の詳細な記述と分析は、ドイツ連邦議会のコスト計算判定委員会に宛てた進捗報告書の中で、公表されている。(委員会会報 Nr.15/348)



## 第5項 カナダの RMAF による事前評価

### 1 評価と RMAF

RMAF は、奨励金及び助成金 (grant and contribution) に関するプログラムを対象に作られたものである。RMAF は、奨励金や助成金にとって義務的なものである。新しい奨励金、助成金を始める時又はそれを更新する時つまりそのプログラムの始まる前には、RMAF を持たなければならない。RMAF により、プログラムの始まる前にプログラムがどのように実施されるかに関する全てのことを説明する、やろうとしていることの背景にある理論を見る。RMAF により、プログラムが達成しようとする目的が何であるかを説明することを、達成しているかどうかをどのように測定するかを、実施中における実績の監視について説明する評価戦略を企画する。RMAF においては、実施中における実績の監視戦略や評価戦略を、望むならば今後5年間の評価計画を作る。だから、省がプログラムを更新しようとする場合には、行おうとしていることについて評価を実施しなければならない。それをしなければ、予算がつかない。

### 2 農業・食品省 (AAFC) における実施

(1) RMAF が始まった当初、プログラム・マネージャーが主な責任を負っていた。

AAFC 内にはプログラム・マネージャーを助ける他のグループも存在している。

RMAF はプログラム・プロフィールや評価の戦略を含んでいる。

プログラム・プロフィールとは、プログラムの説明や、プログラムの目的、プログラムの重要な活動が何かを示すものであり、例えば、経済面での援助や調査等プログラムの実施によって必要なものを農業に携わる人々に提供することに関して、プログラムの重要なアウトプットは何か、プログラムの目標とした成果(短期、長期)は何か、どのような人的、財政的資源がプログラムのために割り当てられるか、を考える。

プロフィールは同時に、実績評価戦略 (performance measurement strategy) も含み、プログラム・マネージャーはその戦略を発展させ、RMAF に含めなくてはならない。

実績評価戦略は、アウトプットを測定し、プログラムの短期的成果を公表しなくてはならない。そして、TBS の最高幹部や公衆に対して、プログラムが目標とした成果に対してどのように進められているか報告する。

RMAF は同時に評価戦略も含む。将来のプログラム評価の予測、そして戦略はさらに、評価で焦点を当てられた潜在的な問題点や疑問点、評価されたプログラムの疑問点に関する指標、そして必要とされる情報や情報源を含む。

将来の評価に備えてプログラムに情報が集まる可能性があるので、プログラムが計画された初期から、RMAF に戦略を持たせる事がとても重要である。

RMAF はプログラム・マネージャーの責任ではあるが、評価の head は RMAF を財務委員会に提出する前に、それを承認しなくてはならない。

( 2 ) 評価は、通常、評価グループが行うが、しばしば評価する対象によってはプログラム・マネージャーが責任を負う場合もあり、その時はコンサルタントを雇う。

framework 又は planning study はプログラム・プロフィールを更新し、プログラム・アクティビティ並びに計画されたアウトプット及び成果の関係を説明する。

評価戦略も更新する。通常、より詳細に戦略を発展させ更新する。

評価に要する経費と期間を見積る。

## 第6項 農林水産政策の事前評価

農林水産政策の事前評価に当たっては、以下の方向で検討すべきと考える。

### 1 評価の目的

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かなければならない。

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。  
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。

事後における評価の際の基準を作るため。

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。

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)ことであるとしている。このことから、事前に評価  
を行い施策等の趣旨、方向性を明確にしておく必要がある。

### 2 評価の対象

事前評価を行うことは、その目的や目標を明確にし、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することとなり、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とすべきである。

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  
わせて行うとともに、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が必要である。

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になっていない。

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おり、その作成単位については、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）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。

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 実施方法

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が必要である。

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。

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。

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。

また、事前評価における検討は、以下の手順で行わなければならない。

施策等の目的が社会のニーズに適ったものか。

政府が関与すべきものか。

目的達成のための手段として妥当か（規制、補助金、融資等）。

当該施策等が有効であるか（有効性）。

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。

効率的であるか（効率性）。

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。

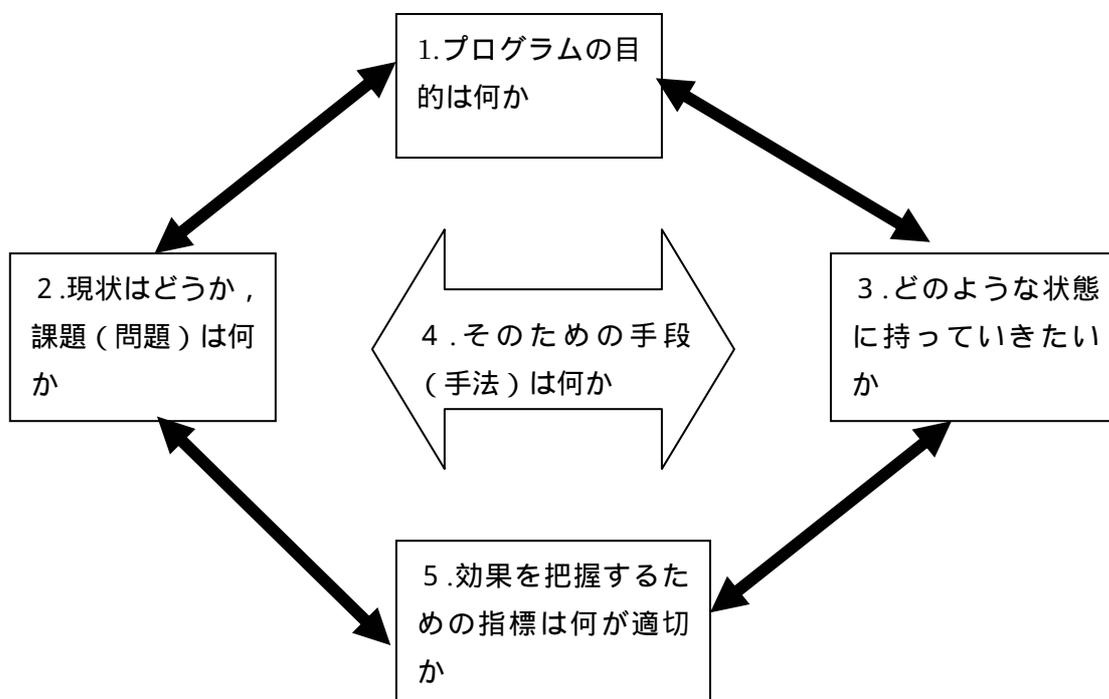
また、効率性を考えるには、可能な限り予測される効果やそのために必要となる間接費用も含めた費用を推計、測定して比較しなければならない。効果については、金銭換算して費用と対比することができないものもあるので、その意味で効果が費用をまかなうことを論証する必要はない。

#### 成果目標に関する検討

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。

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、これらの項目に付した番号は、便宜的なものであって、実施すべき順序を表したものではない。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。



### 第3節 実績評価

#### 第1項 都道府県における実績評価

##### 第1目 県の農政担当者へのフォーカスインタビューでの政策（行政）評価指標の作成手法に関する意見

###### 1 東北6県の農政担当者

・政策、施策の指標は、全て県の基本計画に入っている。

基本計画の策定にあたっては、例えば農業であればこういう感じ、ということで、企画サイドがある程度の目安を示す。それを受けて各部が案を出す。筆頭課が各課の意見を聞きながら、企画サイドと調整し、最終的には知事が決定する。

全て数値目標でなければならないということになっており、後で評価もするので、達成しやすそうなものを持ってくる傾向にあるが、企画サイドでは、県民に分かりやすく、的確に政策を反映し、毎年把握可能な指標を求めており、その調整はなかなか難しい。

一番の基は、国や県の統計資料である。

・16年度に県全体の主要な指標を見直す作業を行った。総合政策部からの「この指標はこう直せないか」といった意見をもとに、各課から主査クラスの人達に集まってもらい、検討して、部として決定した。

・政策評価は平成13年から実施することとしたが、平成12年に県の長期計画が策定されていたので、政策評価の指標は、この長期計画の中から採っているのが基本である。農政に関しては、別途基本計画が定められているので、その中からも部の担当者が話し合っているものがある。長期計画は3年ごとに見直されているので、指標も3年ごとに見直され、継続すべき事業かどうか判断されている。元のデータは、県の統計だけでなく、県調べと言うものも多い。

・県の長期計画が12年からスタートし、評価もそのときに始まった。評価は、長期計画の進行管理の役割を担っているので、評価の指標も長期計画の目標からとっている。

事業については、各担当課が直接的な成果指標を設定している。

・総合計画と農業振興計画の見直しをやっているが、その指標は、政策担当課と企画部門とで、いろいろなバランスを考えながら、やり取りをして決めており、評価にあ

たっては、振興計画を基に指標を策定している。その原点は統計資料である。

・事業の予算化の際、指標の設定を求められるので、目的に応じてそれぞれ設定している。指標設定の基のデータは、国の統計と県の調べによるものであり、県の調べの中には、統計資料によらないものも多い。

農林水産省の統計は、そのまま使うものと、いろいろと調整して使っているものがある。

・指標には、県民の意識調査や満足度調査の結果を基にしているものも多い。とくに政策指標については、県民がどう思っているか、と言うものが多い。

政策は「県民の満足するためのものである」という位置づけであり、「このようになりたいと思う人の割合を増やすことが一番大事である」というコンセプトの下に、政策の指標はそうしたアンケートに基づくものが多くなっている。

その下の施策となると、各部が「そのためになにをするか」ということで、自分達で施策の指標を設定する。その場合には、農林水産省の統計もかなり活用している。

・農政局においても、県の振興計画等の数字を足しあげて農政局の目標や指標にしているものがある。県の統計や、厚生労働省、文部科学省のものも使っている。

しかし、例えば農産物直売所の数等については、きちんとした建物がなければならぬとする県、一時期だけプレハブ等で行っているものも含める県等、対象となるものがまちまちで、集計することが難しいものも少なくない。

## 2 九州7県の農政担当者

・当県では、以前は県の基本計画に各課の目標を関係付けて、政策評価していたが、膨大な作業であった。その反省に立って、課で目標を1本か2本にした。事業を切るための指標ではなく、達成していなければ達成すべく予算をつぎ込むなどしている。

16年度からは、ある課は何をするところで、そのための評価指標はこれで、指標を達成するためにこれこれの事業がありますという説明をするようになった。これではあんまり簡単すぎ、少なすぎるということで、今年からその課の事業を全て一覧表にして指標にぶら下げて、指標への貢献によりA、B、Cを付けるようになった。

・施策の指標をどれにするか、成果指標検討調書を作っている。それは、施策のねらいと、そのねらいに照らして、成果の指標は何にするとか、その指標にした考えとかを記入し、目標値は何年度でいくらと決め、1枚の調書が出来上がる。しかし、挙がってくるのはたいてい活動指標（アウトプット）であり、どうしても成果指標という

捉え方ができない。施策のねらいにあわせたとき、どういうことを達成するのかになかなか目が行かず、何をするのかだけにしか考えが及んでいない。部長のところでは議論したときに、活動指標として突っ返されることが多い。去年は、成果指標全体の見直しもあり、侃々諤々の議論をやるなど、目標の立て方でものすごく労力を使っている。計画の中で成果指標が出来ていないものは、毎年議論になっている。各課においては、成果指標は望ましいが、それが分かる統計とかがない、県で手段を持ち合わせていない、取りたい数値を探すのに時間がかかる、国の統計には県別の数値がない、といった主張をして調整が難しく、未だ活動指標がたくさんあり、毎年指標作りから検討にかなりの時間をかけている状態である。

数値でない目標は作っていない。どうやって成果を測るのか難しいし、評価担当部局が数値で表わしたものでないと受け取らないからである。

・今までは成果指標と活動指標がごっちゃになっていたが、やっと今年度に成果指標の考え方が出た。以前は各課と政策評価担当が話し合っていて決めていたが、今年からこのようになった。できるだけ数値目標を定めることになっているが、数値目標が難しいものは、文章で表わしても良いことになっている。

・個別の事業評価を行っているので、品目の生産量といったものが目標指標でもあり、成果指標でもある。

・事業等の目的によっては、活動指標しか取れないものがある。基本的には、成果指標を取らなければならないが、例えば、ブランドということにしても、県産品の消費地での知名度を上げるとの指標はアンケートでも取らないと分からない、消費者にどれほど浸透しているかというのを知りたいが、なかなか難しい。

・数値目標をできるだけ立てさせるということでやっており、200項目以上出させた。数値目標とともに行程表を作らせ、座右の銘にさせている。これは、計画の進捗状況と連動して政策評価をやりましょうということである。全て数値目標としている。

・各課とのやり取りの中で詰めていっている。最初は、評価担当部局の人が分かるようなものを出せということでやっていたが、農政担当の職員にとっては常識でも、相手にとっては常識でないこともあったので、説得に時間がかかったり、違う指標になったりした。今は各部で勝手にやれとの方針になり、意見は言うが、単に取りまとめて公表するとの姿勢が変わった。県の重点施策のみを評価することになり、事業で言えば10本余りで、新規重点かつ予算関係のみが評価の対象である。事業の進行管理が大変なので、なるべく指標は、施策を表現できるもの一つにしている。

指標の立て方は、システマティックというよりは、部内で議論をしながらやってい

る。達成できることが見込めないとだめだし、簡単に達成できそうなものもだめなので、数値の水準は、難しい。

・目標数値については、成果指標がどうしても無理なものは、アウトプットでいいとしている。アンケートで代わりになるものをやるのが良いと言っている学識経験者もいるが、事務量が多くなるので、成果を測るためにそこまでする必要はないと考えている。

・県の長期計画とそれを受けた農林の計画を今年度にしたところ、その際、指標はこうあるべしとの話しをし、基本的には成果指標になるものを議論した。指標の数は、政策から下のほうに行くほど多くなる、事務事業の指標の数が一番多いが、基本的に政策や施策の精神を受け継いでいる。

・指標設定に県民の意見を聞くことについては、直接ではないが、県の長期計画を立てる際に、県民会議を作って議論した。原案を示し、その中に数値目標が入っている。農林水産関係の計画のときにも、アドバイザー会議とか各地で説明した際にも、数値目標も示している。

・評価の際に、外部委員から指標の立て方が間違っているのではないかとの意見が出たり、パブコメでも同様の意見が出たりする。それについては、次回の評価指標の設定に当たって見直すと回答している。

・農政全般に関する意見交換は、地域ごとに行っているが、評価については行っていない。公共事業についても、個別にはパブコメでいいということになっている。

・指標設定に県民の意見を聞くことはない。一般県民には、農業の指標は、わかりにくいところもある。

・指標設定に第三者の意見を聞いてはいない。政策立案のときに、一緒に示している。

## 第2目 佐賀県の事例

施策評価及び組織目標評価として実績評価を行っている。

施策評価は、全施策について事業を一覧表の形式で整理し、施策ごとに成果指標(目標)を明らかにして、その目標の達成状況を検証するものであり、前年度の目標の達

成状況，現年度の目標の見込み等の検証をその内容とし，各本部がその責任において作成する。これは次に述べる組織目標評価に添付される。全ての施策を評価すべく，施策ごとの目標を原則として一つとし，関係の事業を一覧表にして目標への貢献度を検証するなどにより，簡易な評価を行うことを目標にしている。

組織目標評価は，各課の重点施策として何を掲げ，その目標をどのように設定しているのかを明らかにするものであり，各課ごとに最も重要と考えられる施策1，2本を組織目標としこれを評価する。その目標については，成果指標を設定し，実績評価を行う。目標が達成されていない場合にはその理由と事業の改善を示し，今年度の実績見込みを検証する。

その上で，第3者委員会による評価を受け，施策評価とともに公表される。

## 第2項 米国 GPRA による業績評価

### 1 年次業績計画

米国において各省庁は，GPRA によって毎年度「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。

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。

### 2 業績目的

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。

### 3 業績指標

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，農務省の農場ローンプログラム (farm loan program) を例にして，「プログラムは，農場がプライベートセクターから信用貸しを得られなかった場合，信用

貸しをするものである。農場ローンプログラムの責任者は、ローンが最も多く利用できるようにしたいと思う(定量的)。ローンが早期に利用できるようにする(定性的)。最小の行政コスト(コスト)で、ローンを必要なときに提供する(適時性)。業績指標の一つの指標に依存することは、プログラムの責任者が他の目的を犠牲にして一つの目的を達成しようとする過ちを犯すことになりかねない。委員会は、一連の業績指標がプログラムの運営にとって重要であると認識しており、また省庁の年次業績計画に含まれるべきであると考えている。OMBと議会には、アウトプットではなく、アウトカムが報告されるべき一連の主要指標であると考えている」と解説している。

#### 4 農務省の年次業績計画等

OMBの文書は、年次業績指標もアウトカムであること、しかも複数の指標を採用するように求めている。複数の指標を採用するという点に関しては、農務省に関しては実行されている。しかし、指標はアウトカムである点については、農務省の2004年業績計画に関しては、実現されておらず、ほとんどアウトプットになっている。

農務省の主任財務官室(OCFO)の担当者は、戦略計画と年次業績計画における業績指標の関係については、「戦略計画は、5年間の計画であって、そこに記載されている指標は、年次業績計画の業績指標を作成するためのガイドの役割を果たしているものである。毎年度作成する年次業績報告で、業績指標が戦略計画の目的や達成目標を達成する上で適切でないことが判明した場合、業績指標を改定し、その理由も併記して翌年度の年次業績計画に記載することになっている」としている。また、年次業績計画に掲載されている業績指標は、戦略計画に「関連する」ものであって、同じものではないし、その必要もないとしている。

#### 5 農務省の業績指標の事例

戦略計画では、アウトカム、それも長期アウトカムの指標を採用しているが、年次業績計画では、ほとんどの場合、アウトプット指標が採用されている。このことについて、事例を見る。

戦略計画では、例えば、戦略目的「国民の栄養状況及び健康状態を向上させる」の達成目標4-1「高栄養価の食品を入手しやすくする」では、基準値(2000年)は、「毎年の人口調査によると、低所得世帯の10.9%が飢餓を経験したと報告している」とされ、目標値(2007年)は、「低所得世帯のうち、飢餓とされる世帯を7.4%に減少させる」となっている。「低所得世帯のうち飢餓とされる世帯数」という経済の好況の影響を受けるとともに、このような状況の改善は、いろいろなプログラムの実施の結果として発現する長期アウトカムである。

これに対して、年次業績計画では、達成目標4.1に関する指標として、フードスタンプ受給数(2000年:1720万人,2004年:2160万人),WIC参加者数(月平均)(2000

年：720万人，2004年：78万人），全米学校昼食プログラム受給児童数（日平均）（2000年：272万人，2004年：291万人，学校朝食受給児童数（日平均）（2000年：78万人，2004年：91万人），児童・成人食料プログラム（2000年：160万人，2004年：187万人），夏季食料サービスプログラム（2000年：21万人，2004年：21万人）があるのみで、「低所得世帯のうち，飢餓とされる世帯数」に直接関係する指標は，設定されていない。

表： 戦略計画及び年次業績計画の間における業績指標比較

戦略計画（2002 - 2007年）	年次業績計画（2003年度改定）
戦略目的4： 国民の栄養状況及び健康状態を向上させる。	同左
達成目標4.1： 高栄養価の食品を入手しやすくする。	同左
<p>基準値（2000年） 毎年の人口調査によると，低所得世帯の10.9%が飢餓を経験したと報告している。</p> <p>目標値（2007年）低所得世帯のうち，飢餓とされる世帯を7.4%に減少させる。</p> <p>基準値（2000年）有資格者のうち，58.7%がフードスタンプ・プログラムに参加した。</p> <p>目標値（2007年）有資格者の68%が参加するよう手を差しのべる。</p> <p>基準値（2002年）米国の学校（公立及び私立）に通う生徒の内，52%が全米学校給食プログラムに参加した。</p> <p>目標値（2007年）学校に通う生徒の55%に手を差しのべる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● フードスタンプ受給数 2000年：1720万人 2004年：2160万人</li> <li>● WIC参加者数（月平均） 2000年：720万人 2004年：78万人</li> <li>● 全米学校昼食プログラム受給児童数（日平均） 2000年：272万人 2004年：291万人</li> <li>● 学校朝食受給児童数（日平均） 2000年：78万人 2004年：91万人</li> <li>● 子供・成人食料プログラム 2000年：160万人 2004年：187万人</li> <li>● 夏季食料サービスプログラム 2000年：21万人 2004年：21万人</li> </ul>
達成目標4.2： より健康的な食習慣や食生活を推進する。	同左

<p>基準値（1996年）最大値を100ポイントとする指標を見た場合、所得が貧困レベルを130%下回る米国民の健康的食生活指標（HEI）は、61ポイントであった。米国で、貧困レベルを185%下回る世帯の子供のHEIは、63ポイントであった。米国民（2歳以上）全体のHEIは、63.8ポイントであった。</p> <p>目標値（2007年）子供と低所得階層の数値を5ポイント以上改善する。米国民全体の数値を2ポイント以上改善する。</p> <p>基準値（2000年）WICに参加している分娩後の女性の44.5%が、母乳による授乳を始めた。</p> <p>目標値（2007年）WICに参加している分娩後の女性の60%が母乳による授乳を始める。</p> <p>基準値（1999年）小学校の82%と中学・高校の91%が、食事ガイドラインに合致する給食オプションを生徒に提供した。</p> <p>目標値（2007年）すべての小学校と中学・高校が、食事ガイドラインに合致する給食オプションを生徒に提供する。</p> <p>基準値（2000年）米国の成人（20歳以上）の30%が肥満である。米国の子供と青少年（6歳から19歳）のうち、15%が体重過多である。</p> <p>目標値（2007年）米国保健社会福祉省のパートナーとして、体重過多や肥満の減少を奨励する活動を行い、その結果として、成人の肥満者率を20%以下、子供と青少年の体重過多者率を8%以下に引き下げる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 栄養支援プログラムを通じて提供された野菜及び果物（100万ドル） 2000年：6,747 2004年：8,479</li> <li>• 州政府によって実施された学校給食計画の監視評価の数 2000年：3,939 2004年：8,479</li> <li>• WICプログラム参加者のうち、授乳母親の割合 2000年：44.5% 2004年：50%</li> <li>• 農務省栄養教育用教材の配布数（百万部） 2000年：2.2 2004年：6.6</li> </ul>
<p>達成目標 4.3 食品プログラムの管理と顧客サービスを向上させる。</p>	<p>同左</p>
<p>基準値（2001年）フードスタンプの支払いに関わる業務のエラー率は8.7%であっ</p>	

<p>た。</p> <p>目標値（2007年）フードスタンプの支払いに関わる業務のエラー率を7.8%に低減させる。</p> <p>基準値（1999年）無料給食受給認定児童数は、正当な有資格者数よりも27%多かった。</p> <p>目標値（2007年）正当な有資格者数を上回る無料給食受給認定児童数を9%に減少させる。</p> <p>基準値（2002年）フードスタンプ給付金の89%は、給付金電子振込（EBT）システムによって交付された。ある州では、すべてのWIC給付を発行するのにEBTシステムを使用した。</p> <p>目標値（2005年）フードスタンプ給付金はすべて、EBTシステムを通じて交付される。</p> <p>目標値（2007年）4州においてWIC給付金をすべて電子的に交付する。更に10州がEBTシステムの実験を行う。</p> <p>基準値（2002年）ウェブ上の事前スクリーニング・ツールを利用して、利用者がフードスタンプの受給資格を満たしているかどうか判断できるようにした州は少数であった。</p> <p>目標値（2007年）すべての州が、ウェブ上のフードスタンプ・プログラムの事前スクリーニング・ツール（農務省のもの、又は独自のもの）を利用ようになる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• フードスタンプ支給の正確性を向上させる       <ul style="list-style-type: none"> <li>2000年：91.1%</li> <li>2004年：92.2%</li> </ul> </li> <li>• 推定有資格者数を超えた無料学校給食の認定学童割合を減少させる。       <ul style="list-style-type: none"> <li>1999年：27%（2000年はデータなし）</li> <li>2004年：24%</li> </ul> </li> </ul>
--	---

備考1：年次業績計画（2003年度改定）には、2000年の実績と2004年の目標値だけを掲げたが、実際は、1999、2000、2001、2003年の実績値、及び2003年、2004年の目標値が示されている。

備考2：戦略目的4について比較した。

## 6 農務省の業績指標データの収集

農務省においては、「2003年度年次業績報告」の中で、「業績指標データの評価」(Data Assessment of Performance Measures)として、また、「2004年度業績計画」では、付属文書として「データの検証」(Data Verification and Validation)として取りまとめている。

OCFOによると、翌年度も同じ業績指標を使用する場合は、過去の同様のデータを繰り返して収集するため、既存のデータ収集システムを使用することになるが、仮に、年次業績報告で、業績指標が不適切なことが判明し、全く新しい業績指標に作り変えると、新しくデータ収集システムを作り直すことになる、としていた。

農務省の「2003年次業績報告」の「業績指標データの評価」の章では、基本的には、データについての評価を行っているが、データの収集方法について知ることでもある。ここでは、その概要を紹介する。

まず、データについて信頼性が高いとされているものをあげると、次のとおりである。年次業績報告という性格から信頼性が高いことを述べた箇所は多いということはずなずける。

- WTOと関税率のデータは、2003年度の第3四半期までの分が海外農業局(FAS)の業績トラッキングシステムに提示された結果を基にした予測である。データは、信頼性が高い。
- 動物の輸出に関する規則の原データは、十分完成しており、信頼性も質も高い。
- 採択された国際基準の数に関するデータは、完成し、最終的で、信頼性、質の高いものである。
- バイオエネルギーの使用とバイオベース製品に関する業績情報の基になるデータは、完成し、信頼性も高い。

(以上、戦略目的1)

- 農村部住民のための電子通信サービスを改善させるためのデータは、推計値を含まず、実際の数値に基づき、最終的なものである。全体として、融資を受ける郡に関するデータは信頼性が高い。
- 住宅所有データは、実際のもので、最終的で完成している。住宅所有のデータは、資金を債務保証に当てるために使われたシステムからきており、信頼性が高い。

(以上、戦略目的2)

- リスクアセスメントの開発に使用されたデータは完了し、信頼性及び質が高い。食品の安全性と公衆衛生コミュニティが集めることができる最良のデータである。
- 食品媒介性のハザード(危害)を探知するためのシステム開発のデータは、完成し、

信頼性、質が高い。

- サルモネラ及びリステリアモノサイトゲネスの汚染を減少させるデータは完成し、信頼性、質が高い。
- 動物病害虫に関するデータは、最終的で、完成し、信頼性、質が高い。
- 動物衛生緊急事態に対して予防、探知、対応基準を満たしている州や準州の数のデータは、最終的で、完成し、信頼性、質も高い。
- 慢性消耗性疾患（CWD）とスクレイピー検査に関するリストはレビューされ、州ごとの数値が記録され、動物診断サービスのためのデータとして利用される。そのデータは、最終的で、完成し、信頼性、質が高い。
- 作物病原体の研究に関するデータは、実際の業績を示しており、信頼性が高い。  
（以上、戦略目的 3）
- 飢餓を減少させ、栄養を向上させることに関するデータは質も信頼性も高い。  
（以上戦略目的 4 に関する記述）
- 火災管理データの信頼性、質の高さは担当官が保証している。このデータは、2003 年の実際の業績データに基づき、農務省森林火災プログラムマネージャーが収集、編纂、分析した。
- 「保全・保護プログラム」(CRP)の報告する侵食の影響は、1997 年(CRP 実施後)の CRP 対象地における、その地域平均の「ナショナル・リソース・インベントリー」(NRI) 侵食率を用いた予測に基づく推計である。資源の特質に関する NRI データは入手可能な情報の中で最良であり、信頼性が高い。
- 土地緩衝指標のためのデータは、信頼性、質が高い。  
（以上、戦略目的 5）

これに対して、信頼性に問題があるという記述も少数ではあるが、書かれている。

- 農務省国家農業統計局（NASS）の生産データは、いくつかの作物については、作物収穫後の 2 年後まで完成しない。また NASS は、PSD データベースにある融資と LDP 活動を行っているすべての州についてのデータを常に保有しているわけではない。この報告書には融資や LDP データと、NASS のデータの両方を保有している州のデータだけが存在する。そのため、結果が融資及び LDP 活動と生産実績の 100%を必ずしも示しているとは限らない。データの限界がある。（戦略目的 1）
- コミュニティ施設プログラムのデータは、最終的であり、完成している。コミュニティ施設は、図書館、消防施設、診療所といったさまざまなタイプがあり、サービスの分野がいろいろであるために、見積もりは、各施設独自の方法によるもので、精密な科学によるものではない。コミュニティ施設の人口の推定は、給付額の指標としては、信頼性が低い。（戦略目的 2）
- 学校給食モニタリングレビューのデータは、レビューを行っている州の行政機関が

ら入手しているが、情報収集の方法が任意的で、非公式であるので、データの完成度と正確性を立証することには限界がある。(戦略目的3)

- 入手可能な品質管理に関する最新のデータは、2002年度のものである。より新しい食料相場を計算するための確立した方法が完成されなければ最終結論を出すことは不可能である。(戦略目的4)
- 有害廃棄物のクリーンアップのデータは信頼できる。しかし、クリーンアップの対象となる特定の場所に関しては、データの質において問題が存在する可能性がある。(戦略目的5)

予測値、推計値であることを明らかにしている記述には、次のようなものがある。

- 農業者に対する融資の指標のデータは、予測数値である。年末の結果は、2003年8月31日までの実際のデータに基づいている。
- 情報及びサービスの電子化の促進に関するデータは、2003年9月16日付のシステムデータを基にして年末に予測した数値である。

(以上、戦略目的1)

- 新規又は改良された上下水道サービスの利用者数(65万人)は、農村開発局の現地職員によって決定される。この数値は、約10か月間の実際のデータを基に予測された推計であり、残りの期間と利用可能な予算により、調整される。(戦略目的2)
- 果物と野菜の購入補助と学校給食モニタリングレビューのデータは、予測に基づく推計である。食料配給プログラムに対して農務省が購入する果物や野菜のデータは、「加工食品在庫管理システム」(PCIMS)と「先住民居留地への食料配給プログラム」(FDPIR)に基づいている。(戦略目的3)
- 農務省の栄養教育の配布資料用データは、予測に基づくものである。(戦略目的4)
- 放牧地管理のデータは信頼性及び質が高いと考えられており、2003年の10か月の実績と、2か月の予測データから推計し、個人の割当地面積のみに関する森林局の記録に基づいて、各地の係官が証明した記録である。
- 炭素隔離のデータは、CRPの契約と最新の地球の変動に関する研究データを利用した予測に基づく推計である。
- 岩床と小川の侵食、窒素とリンの減少、炭素隔離のデータは予想値であり、定期的に更新し改善されているモデルに基づいたものである。窒素とリンの施肥量の減少は予測値である。
- 湿地と野生生物生息地のCRPデータは予測値であり、CRP契約データを直接使用している。年末の推計は、8月末までの実際のデータと同年の残り2か月の予測に基づく。業績の予測値は、9月中に継続契約したCRPにより、登録される予定の推定面積に基づいている。(以上、戦略計画5)

データの検証を行っていることを記述したものとしては、次のものがある。

- マーケティング支援融資と LDP の対象作物量のデータは、農務省サービスセンターのもので、農業サービス局職員が入力している。このデータは、毎日アップロードされる。正確を期すため農業サービス局の職員が、定期的に抜き打ち検査を行い、融資や LDP の対象作物の量と適格性について検証している。(戦略目的 1)
- 顧客とステークホルダーは、農務省に対して、データの質や妥当性、重要性、有用性などについて、絶えずフィードバックを行っている。(戦略目的 3)

### 第 3 項 英国の公共サービス協定 (Public Service Agreements ; PSA)

#### 1 PSA の概要

##### (1) PSA の歴史

英国の公共サービス協定 (Public Service Agreement ; PSA) は、1998 年に英国政府によって行われた包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review ; CSR) を踏まえ、各省ごとに、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を達成するための中長期にわたる目的や目標等を設定したものであり、これは同時に、各省が、国民に対して、国民の希望や期待に応えるアウトカムを実現することを約束したことを意味している。

最初の PSA は、1998 年 12 月に公表され、その後、歳出見直し (Spending Review ; SR) が行われた 2000 年、2002 年、2004 年に PSA の改訂も行われている。最初の PSA は、約 600 項目に及んでいたが、ほとんどが実行指標のようなもの (アウトプット) で、PSA の実施体系自体も整備されたものではなかった。2000 年の改定以降、毎回、項目数、実施体系や構造も整理されてきており、2004 年改定の PSA では 130 項目に整理された。

##### (2) PSA の性格

PSA は、英国財務省 (Her Majesty's Treasury ; HMT) の研修資料によれば、次のような性格のもものとされている。

- 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。

### (3) PSA の構造

PSA は、目的 ( Aim ), 目標 ( Objectives ) と業績目標 ( Performance Targets ) からなり、実行責任者 ( 各省の大臣クラスの人達で、基本的に HMT は責任を負わない ) が記載されている。

なお、目的等について、上記研修資料は次のように解説している。

- \* 目的；            ハイレベルの省の役割りの表明
- \* 目標；            省が成し遂げようとしていること
- \* 業績目標；      目標に対する、成果 ( Outcome ) に焦点を合わせたターゲット

### 2 2004 年の歳出見直し ( '04SR )

2004 年度に SR が行われ、「すべての国民に安定と安全、機会をもたらす、強力な経済と公平な社会を構築すること」を目的とし、この目的に鑑みて目標を設定するとともに、2005～06 年度から 2007～08 年度までの 3 力年について資源配分を行った。この歳出計画においては、過去 3 年間の歳出見直しに盛り込まれた公共サービスの追加資源を引き続き確保し、政府の長期優先事項への追加投資を行うことを旨としている。

'04SR は、公共サービスの改善を謳った政府の公約を確認し強化するもので、政府全省に対し 2007～08 年度の意欲的なパフォーマンス目標を定めている。

また、全省で合意した効率性目標の拡大についても定めており、2007～08 年度までに公的部門全体で年間 200 億ポンド余り相当の効率性向上を実現するとしている。

'04SR では、次の四つの主要テーマの下にアウトカムを設定している。

強く、生産力の高い経済

全国的に生産性を高め、バランスのとれた成長を実現する。

このため、'04SR では次の目標を設定している。

- ・ 10 年間で、英国の研究開発投資を対 GDP 比 2.5% に引き上げる。そのうち、科学研究費を 2007～08 年度は、2004～05 年度から 10 億ポンド余り増やし、年間の実質平均成長率を 5.8% とする。

健全な地域と公平な社会

すべての国民がより多くの機会を享受できるようにし、地域の健全性と安全性を高める。

( 目標 省略 )

地球規模の安全保障と繁栄

テロと戦い、すべての人にとってより安全で公平な世界をつくる。

( 目標 省略 )

### 公共サービスの改善

すべての国民に良質で効率的な公共サービスを提供する。

このため、'04SR は、次の目標を掲げている。

- ・ 全省で合意した効率性目標の拡大について、2007～08 年度までに公的部門全体で年間 200 億ポンド余り相当の効率性向上を実現する。
- ・ 公共サービス協定制度の強化と改善。公共サービスの一層の改善に向け、国の明確なアウトカム目標を、現場の職員と相談しながら設定する。
- ・ 地方の担当者や現場への実行権限の移譲を進め、入力・処理目標を 500 以上廃止することを確認する。

### 3 '04 公共サービス協定 ('04PSA)

(1) PSA は、現在では政府歳出制度に不可欠な要素となっており、これは資源を受け取る代わりに評価可能なアウトカムを実現し、それによって公共サービスにおけるバリュー・フォー・マネーを促進するとともに、行政改革にまつわる以下のような政府の取組みについても、重要な役割を担っているからである。

- ・ 明確かつアウトカム志向の国家目標； PSA として示され、ステークホルダーや国民の意見を聞いて作成する。
- ・ 公共サービスの提供者に責任を移譲し、地方の優先事項を定義したり、その実施方法を決定したりする上で、現場のプロの裁量権を拡大する。
- ・ 公的部門で働く人たちに新しいプロ意識を植え付け、継続的な改善と革新、協力という文化を強化する。
- ・ 個人のニーズや好みを中心にサービスを考え、選択肢の拡充や意思決定の共有化などによって、利用者重視の公共サービスを提供する。

(2) '04SR に基づき、2007～08 年度までの 3 年間の PSA 目標が設定された。

'04PSA の目標は、政府の優先事項、及び国民にとって重要な長期アウトカムを念頭に作成されており、国民への約束として、今期以降の歳出見直し期間中に政府がどのような仕事を行うかについて明確なメッセージを示している。PSA 目標のアウトカムは、主に実行面の関係者を対象とし、各省が資源を効果的に活用して成果を出せるようにする狙いがある。

(3) '04PSA の目標は、明確な国の長期目標と基準を設定しているが、実行の手段は規定していない。むしろインプットや実施過程よりも、政府が実現しようとするアウトカムや成果を中心に取り上げており、地方の裁量と柔軟性を奨励し、成果を達成するにはどのような活動や政策が最も効果的かについて、省や実行庁が独

自に発想することを求めている。

(4) 04PSA では、政府は PSA 目標を以下のような方法でさらに強化して作成した。

- ・ PSA を一層アウトカム志向にするため、インプット目標を削除するほか、現場に最大限の権限を付与し、ステークホルダーや国民とコンサルテーションを行いながら、地元レベルで最も効果的なアウトカムの実現方法を決定できるようにする。
- ・ 公共サービス実施の特定分野に、PSA「標準」を導入する。この標準は、前回の PSA 目標における政府の施策目標は達成されているものの、パフォーマンスを高い水準で維持するためにデータの採取・報告が必要とされる分野が対象となる。
- ・ 様々なステークホルダー、特に目標の文言作成と評価について、現場とのコンサルテーションを増やした。共通の議事事項を作成したり、政策の実施が故意に歪曲されるリスクを抑えたりするのに効果が見られる。たとえば、220 の団体と何度か会合を開いてコンサルテーションを行った結果、貧困児童に関する新たな目標に合意できた例がある。
- ・ 証拠と分析の活用を推進し、実際の経験とベスト・プラクティスをもとに PSA 目標が作成されるようにする。監査局 (NAO) とも、目標の達成度をどう測るかを示した技術ノート of 精査に関して緊密に連携している。

## (参考) DEFRA の公共サービス協定 (PSA) 2005 ~ 08 年度

### 目的

持続可能な発展。現在及び将来世代における全国民の生活の質を向上させる。

- ・ 国内及び海外の環境改善，天然資源の持続可能な利用。
- ・ 消費者の要望に見合った，持続可能な農業，漁業，食料，水，その他の産業を実現し，経済を発展させる。
- ・ 農村部と田園地帯の経済・地域社会を活性化し，すべての国民が楽しめるようにする。

### 目標 (Objectives) と業績目標 (performance targets)

PSA 1 . 政府全体，英国内及び海外での持続可能な開発を促進する。以下の方法で測定する。

- ・ 持続可能な開発に関する政府の主要指標で，プラスの傾向が見られる場合。
- ・ 特に，持続的な消費・生産，化学薬品，生物多様性，海洋，漁業，農業分野における，「持続可能な開発に関する世界サミット (World Summit on Sustainable Development)」の目標達成に向けた英国の取り組み状況。
- ・ 気候変動に関する国際合意についての英国の取り組み状況。

目標 1 . 農村部，都市部，海洋及び世界の環境の保護と改善に努め，これらと他の政策との統合を政府全体及び国際的に進める。

PSA 2 . 省エネ対策や再生可能エネルギー等を活用し，京都議定書の規定に従って，温室効果ガスの排出量を 1990 年の水準から 12.5%削減する。また，二酸化炭素の排出量を 2010 年までに 1990 年の水準から 20%削減する。DTI 及び DFT の目標と重複。

PSA 3 . 自然遺産を大切にし，全国民にとって田園地帯を魅力的で楽しめる場所にするとともに，生物多様性の保全に努める。

- ・ 2010 年までに農地で見られる野鳥数の長期的な減少に歯止めをかける。基本動向を標準として毎年測定を行う。
- ・ 2010 年までに，国の重要自然保護地域の 95%を改良整備する。

目標 2 . 農村地域の機会改善と社会的疎外への対処

PSA 4 . 2008 年までに，最も生産性の低い農村部の地域と英国平均との差を縮小し，そのため 2006 年にその進捗状況を示す。また，農村地域のサービスの利用性を向上させる。

**目標 3** . 消費者の要望に見合うような、持続可能かつ安全、競争力のある食品供給網を整備する。

**目標 4** . 国内及び対外的な措置により、持続可能で多様、かつ近代的で適応力のある農業を育成する。

**PSA 5** . 農業及び食品業界の顧客志向、競争力、持続可能性を高め、CAP や WTO の交渉により、CAP 関連の補助金削減を一層推し進める。

**目標 5** . 国内外における天然資源の持続可能な管理と慎重な利用を図る。

**PSA 6** . 2005 年度までに家庭ゴミの 25%以上をリサイクル処理又は堆肥化し、2008 年までに一層の普及を図る。

**PSA 7** . 政府の「燃料不足戦略目標 (Fuel Poverty Strategy Objective)」に従い、2010 年までにイングランドの家庭における燃料不足を解消する。

**目標 6** . 環境への影響や健康に関わる公共の利益を確保し、動物保護の高い基準を設定する。

**PSA 8** . 一酸化炭素、鉛、二酸化窒素、粒子、二酸化硫黄、ベンゼン、ブタジエン 1、ブタジエン 3 に関する「大気質戦略 (Air Quality Strategy)」の目標を達成し、大気の質を改善する。DFT の目標と重複。

**PSA 9** . 畜産業界と共同でリスク管理を行うなどして、家畜の衛生管理を向上させ、家畜病の影響から社会を守る。

- ・ 2010 年までに、スクレイピーの感染拡大を 40% (0.33%から 0.20%) に抑える。
- ・ 受動的・能動的な監視により検出される BSE の発生件数を、2006 年までに 60 件未満に抑え、2010 年までに BSE を根絶する。
- ・ 牛結核の感染拡大を阻止し、新たに確認される年間発生件数を 2008 年末までに 17.5 件以下に抑える。

#### **実施の責任は誰にあるか**

この PSA の実施は、環境・食糧・農村地域大臣が責任を負う。目標 8 の実施に関しては運輸大臣が、目標 2 については通商産業大臣が共同責任を有する。通商産業大臣は目標 7 の実施にも共同責任を持つ。

環境・食糧・農村地域大臣は、「2004年度歳出見直し白書」の環境・食糧・農村地域省の章に記した、効率性に関する合意目標の実施にも責任を負う。

#### 第4項 ドイツのコントローリング

1 ドイツの政策評価は、KLR（コストと業績の計算）、コントローリング、ベンチマーキングの3つの手法を組み合わせて行われている。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、と理解される。

2 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ト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。（併せて図参照）

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ージメント担当者（形式的には大臣）との間で定め、目標合意協定を締結する。

各職員は、その目標に向けて業務を執行する。

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。

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。

3 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。

4 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。

5 コントローリングでは、目標を定めたマネ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、定期的で開催され、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ジメント担当者のマネジメント任務や監督任務を変化させている。マネジメント担当者は、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。

こうした自由かつ自主的な義務認識は、業務への取組み意識や質を大きく向上させた。

6 BMELV全体がコントローリングシステムを導入してまだ1年強で、全職員から受け入れられているかという大きな疑問である。ある課、例えば法律を作成しようとしている課においては、非常によく集中的にこのシステムが導入され、目標設定ができ、好意的に受け入れられているが、そうかと思えば、未だに目標設定のシステムに懐疑的な課もある。

コントローリングの導入前に、このシステムをよく理解してもらうための職員に対する研修を行った。引き続き3～5ヶ月に1度継続的にスクーリングをやっており、担当部署に何らかの問合せがなくなるようになるまで続けることとしている、とのことであった。

7 ドイツ連邦政府は、行政の近代化進捗状況報告書の中で、コントローリングに関して、次のように記述している。

## コントローリング

行政マネージメントをより目的志向、成果志向に行うためには、コストや官のとり手法の有効性と効果についての情報が重要な条件である。コントローリングシステムにおいては、必要とされるマネージメント情報やキーとなる情報がさらに提供され、このシステムを使ってすべての分野で重要な決定を行うことができるよう、継続的な報告制度が制度化されている。

このようにコントローリングは、目標計画、予算プラン、実行と成果のコントロール等、官のマネージメント手法を決定する場合にマネージメント陣をサポートするマネージメントプロセスと理解されており、「合意目標」の助けを借りて、成果志向のマネージメントを可能にするものである。

### 「コントローリングは官のマネージメント手法をサポートする」

このサポート手段導入の中間結果は、喜ばしいものである。ますます多くの連邦省庁が、コントローリングシステムの拡充を決定している。2002年度には連邦行政機関の38%がコントローリングのコンセプトを充実させたが、今では、コントローリングを全体的に(25%)、あるいは部分的に(5%)に導入、または導入計画の段階(66%)にあると述べている連邦行政機関は、全体で96%に達している。

一方、445の省庁のうち19が、意識的にコントローリングシステムの導入を断念した。

連邦軍では、640の職場の内394でコントローリングが定着しており、残りの246の職場では計画中である。

省の機関が独立してコントローリングを行って成果をおさめたよい実践例は、連邦健康・社会保障省の業務分野におけるドイツ医学資料・情報研究所(DIMID)に見ることができる。マネージメント陣による「上位の目標」の定義によれば、全ての部署やグループ長から、ある一つの戦略が発達し、これが、省庁の自己理解の意味で、規範モデル(あるべき姿)に対応する。これから派生した戦略的な目標が、実効レベルで、DIMIDの作業グループや専門分野が行う課題の策定、プロジェクトや財源のプランニングに反映される。これらは進捗した計画の目標値・現在値と並び、四半期ごとにそれぞれのグループ長によって独自に充実、発展、紹介され、引き続いてマネージメント陣によって決定される。作業グループ内での目標の相互的な定義は、トップダウンとボトムアップを繰り返しながら進展し続け、また新しい目標の合意は、それぞれグループ長によって行われている。

一般的に、作業グループの上位目標や戦略、計画はイントラネットで職員に提供され、職員のミーティング、部やグループでの話し合いで、これらが具体化されている。

コントローリングシステムは、各省内でますます定着しつつある。戦略的な業務をサポートし、それを政策的な目標規定値にあわせやすくしている。

財務省と国防省のほかにコントローリング手法が定着している省、あるいは、その導入を準備している省は、外務省、内務省、経済労働省、食料・農業・消費者保護省、交通・住宅建設計画省、環境・自然保護・原子炉安全省、教育・研究省、経済協力発展省の各省である。

交通・住宅建設計画省では、2002年11月、中心的なプロジェクトグループ「コントローリング」が創設された。このプロジェクトグループは、一方では省内でのコントローリング手法を、他方では業務分野でのコントローリングのための枠組みコンセプトを発展させることになっている。導入段階では統制委員会がハンドリングし、委員会には、次官以下全課長がこれに加わる。この委員会は、トップダウンで必要なインプットを行い、例えば政策の優先順位を文書化したりして、責任をもってプロジェクトを管理していく。

交通・住宅建設計画省のコントローリングコンセプトで特に際立っているのは、この省が掲げる戦略的統制である。5つの次元、「専門的目標」、「財源の投入」、「受け手に志向すること」、「組織」、「人材指揮」でバランスのとれたスコアカードを試みる、という基本の上に、3段階の目標システムを発展させた。このシステムには測定を行う規模と手法が伴っており、この際、部署の全活動をできるだけ全体的にあげるのではなく、戦略的重点を強調することが要求された。

交通・住宅建設計画省のコントローリング導入の中心となる模範原則は、プロジェクトを「見通しをもって進める」ということである。それに応じて、2005年夏に省全体へのコントローリングの拡充を決定する前に、まず3つの部署で試験的にコントローリングのコンセプトが施行された。システム的なマネジメントが受け入れられて、プロジェクト全体が流れていっている。これには、人事協議会と情報会を早い時期に結びつけることと並んで、意識的に外部の助言を受けないことが含まれている。

内務省と財務省は、コントローリングを行ったときの体験を部局間で情報交換することを促している。戦略的なコントローリングに関して、選択されたテーマと問題点に対して2つのワークショップが開かれたが、このワークショップに、各省内の責任あるマネジメント陣が大きな関心をもった。省の間での知識のやりとりを支援するため、また、コントローリングシステムを拡大し始めた省庁にやる気をおこさせるため、省内での異なるコントローリングプロジェクトの例を用いて、コントローリングの実践をさらに奨励することが行われている。

さらに、毎年開催される財務省の連邦コントロール会議は、体験交換が行われる主たる場になっており、これは、全連邦省庁におけるコントロールを行う検査員、あるいは、KLR 委員を対象としている。参加者達は、専門的な講義によって、コントローリングと KLR の分野での最新の進展を知ることができる。

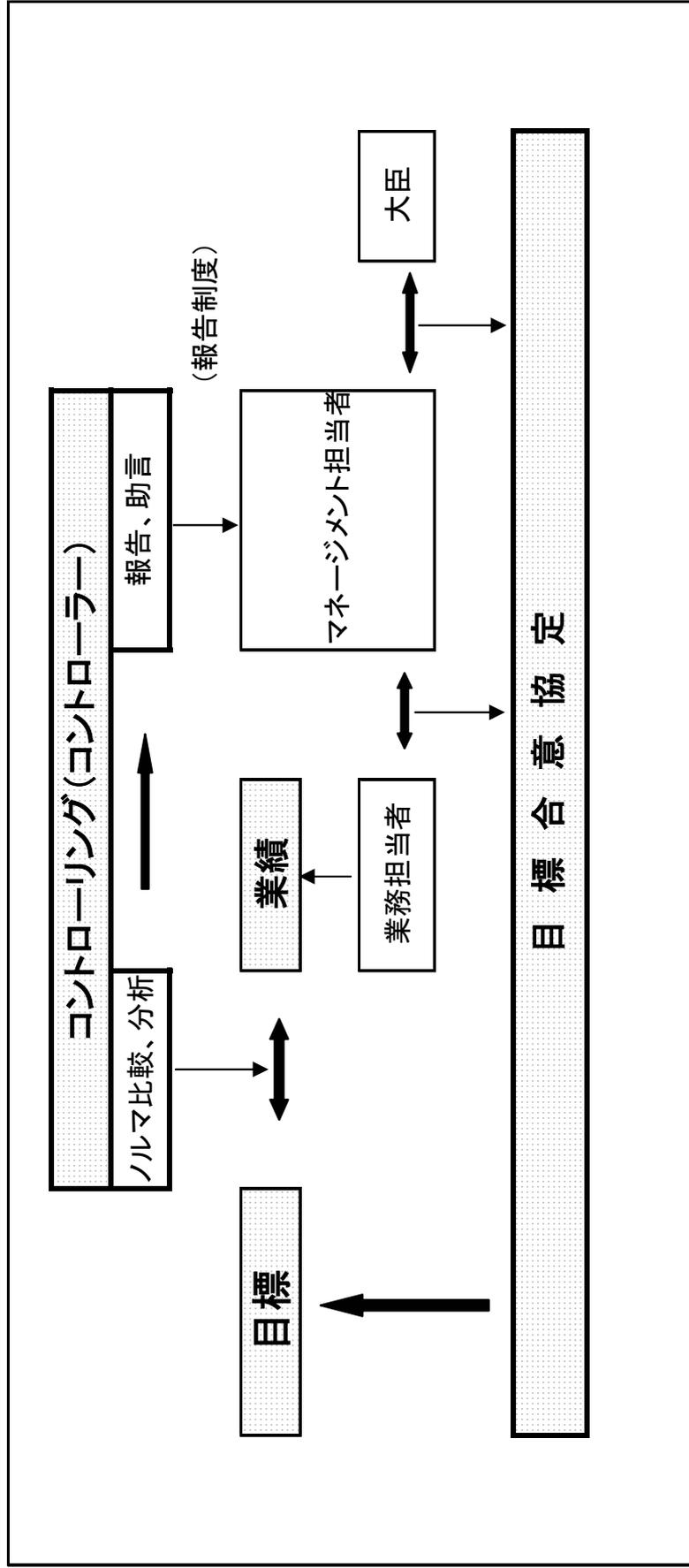
#### 「新しい重点事項：経済労働省での評価と官の縮小」

経済労働省（BMWA）では、将来的に、今までよりも、組織の縮小、規制緩和や評価が根本的にもっと大きな役割を果たすようになると考えられる。2005 年 3 月、BMWA には、早急にテーマをより目的志向、より集中的に処理するための新しい組織ができた。このために、部局が新たに分割され、権限が統合された。

しかし、官の縮小と規制緩和は、特別に設置された部局だけの課題ではなく、BMWA 全体の政策であり、将来的に、これに関連する全てのプロジェクトを中心に管理していかなければならない。部局は機能として、これらの課題のために特別に設置された基本部局を引きついでいる。また、この部局は、官の縮小や地域からの規制緩和の提案を集めるために、このプロジェクトを管理している。

「評価」の作業分野においては、省内のプロジェクトグループが、外部評価を依頼した「依頼人」のために、例えば促進プログラムや制度を評価する際に実践的に利用できる手引書を作成した。このプロジェクトグループは、省内では評価に取り組んでいる部局の情報を与える際に、省外では他の部局や EU 委員会との協業を行うときに、課題の幅を省内にも省の外にも認識させて課題への取組みを続けることに賛成している。将来的には、BMWA 内に、評価に関する特別な問題について、内部での情報交換を確実にし、BMWA が行う評価というテーマについての話し合いを外部に向けてもっていくようにすることができるポストを設けることを予定している。これによって、官の業務の遂行が成功したかどうか、これまでよりも、より良く、より広範に捉えられる。

図：コントロールリングと目標合意協定の関係



## 第5項 カナダにおける実績評価（モニタリング）

### 1 TBS の指導

TBS においては、プログラムを更新する際に、実績を監視して、もし問題があるようならば、調査して、形成的評価が必要なのかを決めるように指導している。

実績測定をした場合に、どのような結果が出れば形成的評価をやるべきだといった規則や指導については、厳密な規則はなく、成果の管理に対する責任という限りにおいて各省に任されている。

### 2 農業・食品省における実績評価の実施

担当者は、次のように語っていた。

(1) 農業・食品省では、良い実績評価を行っているかどうか、そして良い方法を取りながら情報を収集しているかどうか。その結果、カナダ国民にプログラムの価値と影響を証明できているかどうかを見ている。

実績評価を実施するにあたり、ちゃんとした方法が取られているかどうかを、見ている。指標は良いものであっても、指標を作ったり情報を収集したりする方法を改善することを勧めている。目的を設定することも必要であるが、過去にこれについては成功していなかった。

(2) RMAF において、実績評価はプログラム・マネージャーが行う。

プログラム・マネージャーは、(プログラム自体ではなく)プログラムのアウトプットに焦点を当てる傾向がある。例えば、言語取得のプログラムがあるとする。何人もの人がそのプログラムに参加した場合、通常は短期間の成果に焦点を当てがちだ。

カナダに来た移民の英語やフランス語の上達の問題が、移民プログラムとして存在するとすれば、どのくらい英語やフランス語が話せるようになったか、ということが短期間の成果といえる。これに比べて、評価は長期的な成果を考えて指標を作ることになる。語学の上達が、どのように移民がカナダ社会と一体化する事を助けるか、といったような影響を考える。

(3) 最初からしっかりした指標が入っている場合もあるし、ない場合もある。あっても良いものではないケースもある。現在(2005年11月)、評価の長が RMAF を承認しているところだが、評価チームとしては、指標の質や、利用できるプログラムのデータ重複の改善を期待している。

例えば、評価の際に計画された成果に関する、新しい質問がでてきた、又は意図したあるいは意図しなかった新しい成果がでてきたとすると、中長期的な成果を評

価するために、プログラムの実施により情報が収集されることを期待することは、無理がある。プログラムの実施によっては、収集できない統計や経済情報を必要とすることもあるので、特別な方法、調査（surveys）や経済の影響を考える分析（economic impact analysis）、費用-便益分析（cost-benefit analysis）、費用効果分析などの分析をプログラムの外部から利用すべきである。

その結果、途中でプログラムが変更されるということがあり、例えば、農業経営者たちに資金を援助するというプログラムの場合、受け取る側の基準や条件を変更するといったような形で変更されることが多い。

（４）戦略の根本的な誤りでも発見されない限り、政策の目標は変更されない。

一つ例を挙げると、BSE（狂牛病）からの復旧プログラムのため、現在調査をしており、数々のイニシアチブの内、いくつかは輸出不可能で経済的に打撃を受けた農場経営者たちを、経済的に支援するために素早く発表された。プログラム・マネージャーに、誰がどのような資金援助を受けたというような事や、（牛が）屠殺される事による直接的な影響等が（情報として）伝えられるが、（そのプログラムの責任を負わずことは）無理がある。より広範囲な経済的影響をプログラム全体から考慮すると、これらの方法論（methodology）はとても複雑で、プログラム・マネージャーに全てを委ねることは難しい。評価するためには、代わりの方法論が必要になる。

（５）実績評価について、カナダでは、量的なもの（quantitative）と質的なもの（qualitative）との両方で表わしている。量的なものを多く使用したいが、いくつかのプログラムで実施するにはとても難しい。

例えば、国民の生活水準や収入を高めるといったような、「社会経済的な」プログラムは、量的なものにこだわる。移民の分野で多くの評価を行ったところ、そこでは、両方（量的と質的）の評価を実施した。最近、カナダに来た移民のオリエンテーションプログラムを評価したところ、プログラムには、参加した人がどのくらいいたか等の良い情報があった。どの程度学んだかという量的なものや、コースのアンケート情報も含んだものであった。このプログラムの目的、政府が予算を取っている理由は、移民がカナダ社会に早く順応することを助け、移民が準備することを助け、結果的にカナダ社会に早く融和することを助けるためである。このプログラムで量的な評価を出すことは、どうしても個々の主観的な意見に頼ってしまうため、とても難しい。

（６）量的か質的な評価を利用する前に、政策評価に関してもっと基本的な問題がある。

日本でも同様だと思うが、プログラムの性質についてだ。( attribution of program )  
通常、このような場合には、自然科学の実験とは異なり、実験グループと対照群に分けて比較したりしない。

1000人が言語プログラムに参加し、平均して、第二外国語が300%上達したとすれば、その場合、これはプログラムの成果だと言うかもしれない。しかし、厳密には、言語プログラムに参加したことが全くない同じような人々と比べないとわからない。もし参加したことがない人々が、コミュニティで強制的に第二外国語を使用し、150%上達していた場合、参加した人々の300%は実際の影響は150%の上達ということになる。

(7) 成果目標を作る場合、農業においてどのような目標を設定するのか、ということについては、APFの指標に対する評価結果の一つに、省内での目標がなかったという点がある。目標の設定に関しては、成功しているかどうかわからない。

だから、評価をするにあたり推薦できることは、省が目標を設定することというだけだ。2週間前(2005年11月15日時点)に提案したばかりである。

今までは省で目標を設定していなかった。もちろん、プログラムによっては目標があるものもある。省内のcorporate teamに戦略的な企画セクションがあり、それぞれのチームの目標設定を助けており、そのセクションは、科学戦略が長期の調査をしながら、短期的な目標を設定することも興味深く見ている。

(8) カナダでも、研究する際に短期間で成果を出すのは難しいので、日本と同じ様に、時折、短期的なアウトプットを成果として説明する。アメリカの評価協会(evaluation association)とカナダの評価協会(evaluation society)の合同協議において、いくつかの研究開発活動(R&D)の評価に関する会議に出席したところ、アメリカでもカナダと同様な問題があるとのことであった。

## 第6項 農林水産政策の実績評価

農林水産政策の実績評価に当たっては、以下の方向で検討すべきと考える。

### 1 成果目標の設定

(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が必要である。

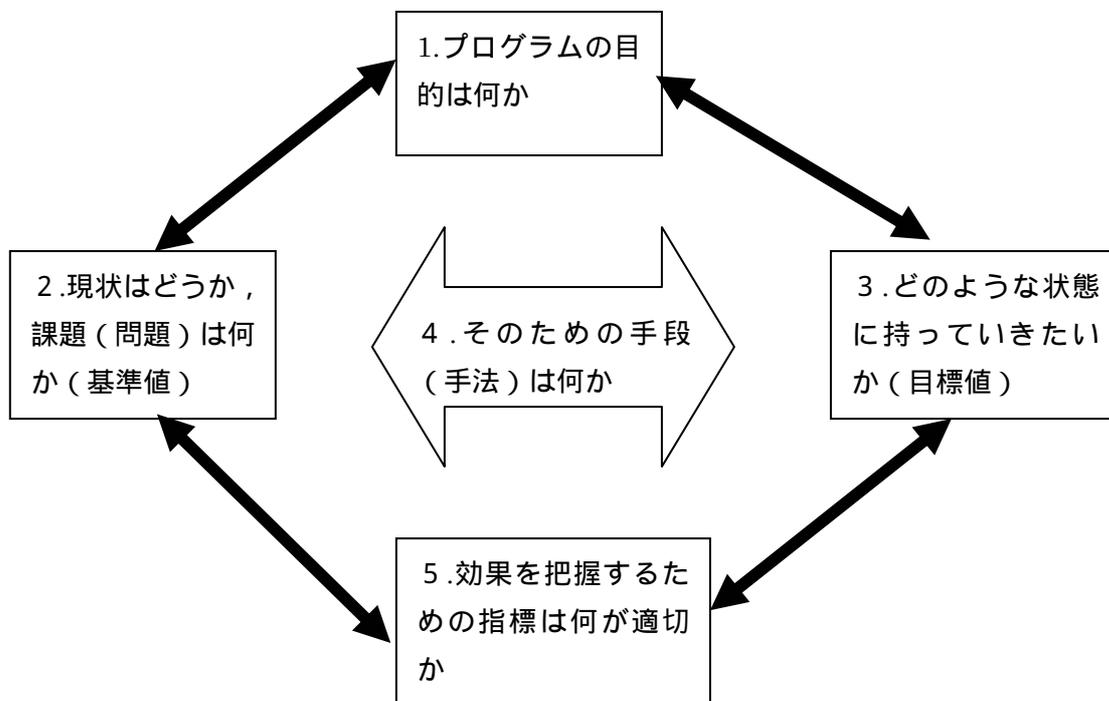
施策等がその目的を達成しつつあるかどうかを評価するには、その政策目的の達

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）とし、その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により、実績評価を行うべきである。

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することは、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。

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、数値的目標にこだわらず、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。

(2) 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、次のとおりである。



(3) 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）

## 2 指標の選定

(1) 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べきであり、その指標

の達成水準が、成果目標となることに留意しなければならない。

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) 指標選定に関する米国行政学会の考え方(抜粋)は次のとおりである。

① 様々な種類の指標のそれぞれの価値をよく理解する。

類似の他の機関の指標や達成目標を検討する。

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。

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。

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。

指標の数は少なくし、重要なものに限る。

現在の実績の基準値を確立する。

### 3 目的別の指標の設定

(1) 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が有用である。

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。

(2) 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。

(3) 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  
ことが考えられる。

#### 4 データの活用

- (1) 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。
- (2) 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  
はなく，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。

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。

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。

#### 5 評価結果の使用

- (1) 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，それに取り組むべきであり，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が必要である。
- (2) 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，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。

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，効率が良くないので，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。

## 第4節 総合評価

### 第1項 米国のプログラム評価格付けツール

米国では、第1章で述べたように行政予算管理局（OMB）が、プログラム評価格付けツール（PART）を開発し、毎年度、プログラムの20パーセントを評価格付けし、5年間で連邦政府の全てのプログラムについて実施することになっている。これは、プログラムを評価するものであって、我が国の総合評価とは異なるものであるが、参考のため以下に述べる。

#### 1 プログラム評価格付けツール（PART）の構成

PARTは、プログラムの目的と設計、戦略計画、プログラムマネジメント、プログラムの成果・アカウンタビリティ、の4つのセッションから構成されている。

##### プログラムの目的と設計

プログラムの目的と設計には、5つの設問があり、100分の20の点数が配分されている。このセッションでは、この評点を基にパーセンテージスコアが出されるが、このセッションで50%以下と評価されたプログラムがこれまで実施された約600プログラムのうち25あったという。「プログラムの目的と設計」の設問は、下記に見られるように、ごく当然のことを問うているように見られるが、そのような設問に対して、十分に答えることができないプログラムは4%ではあるが、存在する。

以下の枠内の記述は、OMBの「プログラム評価格付けツールのための指示」（Instruction for the Program Assessment Rating Tool）からの抜粋である。以下同じ。

##### ・プログラムの目的と設計

- 1.1 プログラムの目的は明確であるか。
- 1.2 プログラムは、明確な既存の問題、関心事、ニーズに取り組んでいるか。
- 1.3 プログラムは、連邦政府、州、地方自治体又は民間による他の取組みに重複しないように作成されているか。
- 1.4 プログラムは、その有効性や効率性を抑制するような大きな設計上の不備がないように作られているか。
- 1.5 プログラムの設計は、資源が、意図された受益者に届き、また（又は、そうでなければ）プログラムの目的のために直接使われるよう、効果的に絞られているか。

## 戦略計画

戦略計画には、8つの設問があり、プログラムと戦略計画との関係を重視し、100分の10の点数が配分されている。

このことについて、OMBの担当者は、「OMBは、戦略計画に直接関連したプログラムを策定することを奨励している。長期的には、業績予算がGPRAの要求を満たすことを目指している。PARTを実施し、業績予算を作成することで、将来は、各省庁が個別に作成している業績計画や業績報告書を作成することは不要になると思う。しかしOMBは、各省庁に対して戦略計画を策定することをこれからも要求していく。各省庁が指針や、達成目標を決定するために重要な作業であると考えている。」としている。現在、OMBがGPRAに基づくレポートについて、統合や時期の前倒しを図っているが、これは、戦略計画を否定したり、GPRAを否定したりするものではない。

### ・ 戦略計画

- 2.1 プログラムは、アウトカムに焦点を当てており、プログラムの目的を十分に反映しているか、明確な長期業績指標を設定しているか。
- 2.2 プログラムは、長期指標について意欲的な目標や時間枠を設定しているか。
- 2.3 プログラムは、長期目的達成に向け、進捗を明示できる明確な業績指標を設定しているか。
- 2.4 プログラムは、年次指標について基準と意欲的な目標を設定しているか。
- 2.5 すべてのパートナー（受益者、二次的受益者、契約者、費用分担パートナーやその他の政府のパートナーなど）が、プログラムの年間、長期目的を表明し、それに向けて力を尽くしているか。
- 2.6 プログラム改善を支援し、問題、関心事、ニーズとの関連性と効率性を評価するために、十分な範囲と質の独立した評価が定期的に、又は必要時に行われているか。
- 2.7 予算要求は、年間と長期の業績目的実現と充分関連しているか。また資源の必要性は、プログラムの予算の中で、完全なそして透明性のある方法で示されているか。
- 2.8 プログラムは、戦略計画の欠陥を修正するため有効な措置を取ったか。

### プログラムタイプごとの具体的な戦略計画についての質問

#### <規則に基づくプログラム>

- 2.RG1 プログラムの目的を達成するために欠くことのできない省庁・プログラムは、すべての規制を定めているか。また、規則が目的達成にどのように寄与するかを明確に指摘しているか。

< 資本資産やサービス授受プログラム >

- 2・CA1. 省庁・プログラムは、コスト、スケジュール、リスク、目的の間にトレードオフの関係があり、複数の代替案について最近、有効で信用のできる分析を行い、成果を生み出す活動の指針として用いたか。

< 研究開発プログラム >

- 2.RD1. 該当する場合は、プログラムの取組みから生じる利益を評価し、同様な目的を持つ他のプログラムの取組みと比較しているか。
- 2.RD2. プログラムは、予算要求や資金決定の指針に用いるために、優先順位付けプロセスを活用しているか。

プログラムのマネージメント

プログラムのマネージメントには、7つの設問のほか、プログラムのタイプに応じて複数の設問があり、100分の20の点数が配分されている。

PARTでは、「プログラム」を予算編成項目としての「プログラム」としているわけではない。OMBの「よくある質問」では、「ある特定のアウトカムを達成するための手立てとなる一つの活動又は活動のセット」としている。省庁や議会が予算や他の決定をするときに一般に理解されているプログラムであるともいう。2005年度の予算編成のためのPARTでは、ほとんどの場合、予算編成単位としての「プログラム」が評価の単位であったが、2006年度予算編成のPARTにおいては、予算単位としてプログラムをいくつかまとめてPARTのための評価格付けの単位としているものが増えている。

・プログラムのマネージメント

- 3.1 省庁は、主要なプログラムパートナーからの情報など、時宜を得た信頼できる業績情報を定期的に収集し、それをプログラムのマネージメントや業績向上に活用しているか。
- 3.2 連邦政府のマネージャーやプログラムパートナー（受益者、2次的受益者、契約者、費用分担パートナー、その他政府関連パートナーなど）は、コスト、スケジュール、業績成果にアカウントビリティを負っているか。
- 3.3 （連邦政府とパートナーの）資金は、時宜を得た方法で充当され、意図された目的に使われているか。
- 3.4 プログラム実行における効率性や費用効果を測定し、向上させる手段をプログラムは含んでいるか。（例、競争的資金調達、コスト比較、ITの改善、適切な動機付け）

- 3.5 プログラムは、関連プログラムと協力し、効果的に連携しているか。
- 3.6 プログラムは、的確な財務マネジメント方法をとっているか。
- 3.7 プログラムは、運営上の欠陥に対処するため有効な措置をとったか。

#### プログラムタイプごとの具体的なプログラムのマネジメントについての質問

##### <競争的資金プログラム>

- 3.CO1. 認定メリット分析 (qualified assessment of merit) を含む、明確で競争的な過程に基づいて助成金は授与されているか。
- 3.CO 2. プログラムは、受益者の活動について十分な情報を提供する監視業務を含んでいるか。
- 3.CO 3. プログラムは、年間ベースで、受益者の実績データを収集し、透明性のある有効な方法で、一般の人々が入手できるようにしているか。

##### <ブロックグラント(定額交付金)・フォーミュラグラント(算式配分補助金)プログラム>

- 3.BF1. プログラムは、受益者の活動について十分な情報を提供する監視業務を含んでいるか。
- 3.BF2. プログラムは、年間ベースで、受益者の業績データを収集し、透明性のある有効な方法で、一般の人々が入手できるようにしているか。

##### <規則に基づくプログラム>

- 3.RG1 プログラムは、重要な規則を制定する際には、影響するすべての関係者(例、消費者、大小の企業、州政府、地方政府、部族政府、受益者、一般市民)の意見を求め、考慮したか。
- 3.RG2 プログラムは、大統領令 12866 号が要求する場合は適切な規制影響分析を、柔軟規制法 (the Regulatory Flexibility Act) や小ビジネス規制実施公正法 (SBREFA) が要求した場合は、規制柔軟性分析を、「資金的裏付けのない負担の見直し法」(the Unfunded Mandates Reform Act) のもと要求された場合は、費用便益分析を準備したか。これらの分析は、OMB の基準に合っていたか。
- 3.RG3 目的を達成する際に、すべてのプログラム間で一貫性を確保するため、プログラムは、組織的に現在の規制を見直しているか。
- 3.RG4 規制は、実行可能な限り規制活動の純受益を最大限にすることにより、プログラムの目的を達成するように作られているか。

< 資本資産やサービス授受プログラム >

3.CA1. プログラムは、明確に定義された成果、能力・業績特性、適切で信用できるコストやスケジュール目的を維持することにより、運営されているか。

< 信用貸しプログラム (Credit program) >

3.CR1. 確実に、信用貸しの質を健全に維持し、取り立てや支払いを期日どおりに行い、報告要請に対応するよう、プログラムは継続的に運営されているか。

3.CR2. プログラムの信用貸しモデルは、コストや政府へのリスクについて、一貫した正確で透明性のある見積りを提供しているか。

< 研究開発プログラム >

3.RD 1. 競争的資金プログラム以外の研究開発プログラムに関して、プログラムは、資金を分配し、プログラムの質を維持する運営プロセスを用いているか。

プログラムの成果・アカウントビリティ

プログラムの成果・アカウントビリティには、5つの設問のほか、プログラムのタイプによって1つずつ設問があり、100分の50の点数が配分されている。

・プログラムの成果・アカウントビリティ

4.1 プログラムは、長期的な業績目的を実現することにおいて、適切な進歩を遂げてきたか。

4.2 プログラム（プログラムのパートナーを含む）は、年間の業績目的を達成しているか。

4.3 プログラムは、毎年プログラムの目的を達成する際、効率性や費用効果の改善を示しているか。

4.4 このプログラムの業績は、同様な目的や目標を持つ他プログラム（政府、民間双方を含む）に勝っているか。

4.5 十分な範囲と質を持った独立評価は、プログラムが効果的で、成果を出していることを示しているか。

プログラムタイプごとの具体的な成果についての質問

< 規則に基づくプログラム >

4.RG1 プログラムの目的（及び利益）は、最小限の社会的コスト増加で達成され、プログラムは、利益を最大限にしたか。

< 資本資産とサービス授受プログラム >

4.CA1 プログラムの目的は、予算コストの範囲内で、計画されたスケジュールの中で達成されたか。

## 第2項 英国におけるポリシーエバリュエーションとポリシーリサーチ

1 ポリシーリサーチとポリシーエバリュエーションは、現在行われている政策、あるいは行われようとしている政策について包括的なアセスメントを行うものであり、将来の政策の設計や提供、政策決定を改善することを目的としている。経済的な側面、社会的な側面、環境保護的な側面があるが、経済的な側面の評価、すなわち、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、真価を判断するものが中心になっており、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る。日本で言う「総合評価」に類似している。

ポリシーエバリュエーションは、選択した政策、施策、事業を一定期間実行した後に行い（事後評価）、期待するアウトカム（またはその他のアウトカム）を実現できたかを判断するものである。

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。

なお、英国の実施レベルの政策は、さらに施策（Programme）、事業（Project）に段階わけされているが、ポリシーエバリュエーションとポリシーリサーチでいうポリシーは、評価の対象の範囲を意味し、この場合に限っては、政策、施策、事業の区分とは別の考え方に立っている。したがって、事業レベルのものが評価の対象となっても、その事業がここでいうポリシーということになる。

また、ポリシーエバリュエーションとポリシーリサーチは、入札による外部委託によって行われている。専門家の確保が難しいこと、客観性が求められていること、相対的に費用が安上がりであること、等が、その理由になっている。

2 英国内閣府（Cabinet Office）では、次のように説明している。

ポリシーリサーチとポリシーエバリュエーションは、様々な研究方法を用いて、政策の介入や実施、プロセス等の効果を体系的に調査し、様々なステークホルダーの社会的・経済的状況を改善するという観点から、その長所、価値、真価を判断するものである。

方法や手段については、定量的・定性的な方法や実験的・非実験的な手段のほか、説明的・経験的な方法、理論に基づく手法、研究・総合的な方法、経済的評価方法などが用いられる。一つの調査方法や手段だけを特別扱いすることなく、様々な研究方法や手段によって補足し合えるという認識に基づいている。

ポリシーリサーチとポリシーエバリュエーションの評価と分析の方法や手段は、通常、あらかじめ用意されているのではなく、今ある実質的な問題を起点にして決

定される。

3 また DEFRA では 特定の分野における政府の行政活動の経済的正当性を証明し、確認しようと試み、そして政策の効率性をアセスしようと試みているので、ポリシーリサーチとポリシーエバリュエーションは、政策(理論的背景と目標を含む)について次のことを確認するのに役立つ、としている。

- ・ 当該政策が**適切性**を失っていないこと。
- ・ **コスト面の有効性**において、**目標**に適合していること。
- ・ 納税者に「**資金に見合った価値(value for money)**」を提供できる。
- ・ 継続的な**改善**下にあること。
- ・ **納得できる説明**が可能であること。

4 よい評価であるかどうかは、次の事項について、はっきり見極めることが大事であるとされている。

政策の理論的背景(Rationale of Policy)

「いったい何故その政策がなければならないのか」、「社会のどんなニーズに政策は取り組んでいるのか」をはっきりさせる。

評価にあたっては、その政策が導入されたときの状況を参考にすることが望まれる。

原則的には、そうすれば、その政策の導入を適切な範疇に置くことができる。あとから振り返って見てという便益に凝り固まってしまうと、調査者が、その政策や政策の目標が違うものであるべきだった、と言うのは容易だからである。しかしながら、(例えばその時点で存在していた特有の政治的なプレッシャーといったような)背景事情を与えられれば、調査者は、評価を正しい範疇の中に設定することができる。同様に、政策導入後に生じた、状況(おそらく外的なもの)に関連のある変化を、調査者が考慮することも期待される。

政策の目的 ( Aim of Policy )

DEFRA の公共サービス協定 ( PSA ) の中に提示されているような、省としての共通目的(Aim)を)を成就することと連動しているかどうか、を明確にする。個々の政策レベルにおける目的に言及することは、混乱を最小限にするために、避けている。

政策の目標 ( Objectives of Policy )

個々の政策は、DEFRA の PSA 目標に関連して、「その政策で成し遂げたいのは何か」という固有の目標を有しているので、それを明確に定義する。政策の目

標は、政策の成功を判断する主たる基準尺度になる。理想的には、これらは明確に述べられ、数量化され、分析可能であるべきであり、例えば「～を助けるために」、「～を増やすために」、「～を減らすために」というような、あいまいな目標は、役に立たない。

評価の目標(evaluation objectives)

個々の評価の委任事項は、評価の目標の中心をなすものなので、調査者が調べるであろう問題を具体化する。

一般的には、次のような事項について検討することが期待されている。

- ・ 適切性(Relevance) 政策は、妥当性、適切性を維持し続けているか。政策目標(policy objectives)は、依然として妥当で、適切であるか。
- ・ 効率性(Efficiency) 目標は、最も低いコストで達成されたか。同じコストでよりよい効果を得ることはできなかったか。
- ・ 政策のメカニズム(Policy mechanisms) 目標を達成するための最もよくあてはまる政策手法であったか。
- ・ 付加価値性(Additionality) 当該政策を実施しなかった場合と比べて、成果をどの程度までもたらしたか。
- ・ 副作用(Side-effect) 政策の意図せざる、欲しくない結果は、生じなかったか。
- ・ 政策及びそれがもたらしたもから生じた費用と便益
- ・ 指標の設定は、有意義かつ測定可能な「業績 / 費用に見合った価値」を表すものであったか。

5 評価の質を確保するため、次のような資料を併せて提出することが求められている。

項目	資料
1.責任	生産ラインの管理責任が分かる組織構造
2.事業計画	事業実施予定など、業務事項の複製書類 データソースやデータ分析の手順を統計的に検証したもの
3.人材の能力	履歴書 研修の記録
4.厚生・安全	安全に関する指針 農場その他の事業所を見学する際、安全手順を文書化したもの
5.機密性保持	データの機密保護 個々の農企業を識別できる文書

6.手順と手法の文書化	標準作業手順 文書管理手順
7.調査・作業の記録	業務予定や修正過程を記録した業務日誌， 業務予定や修正過程を記録保管したもの
8.業務記録と事業所からの書類の取り扱い	同意文書や，事業所に送付・返送した文書に 関する所有者／管理者の受領証写し
9.内部品質監査	内部の事業見直し，組織の行った調査研究に 関する監査書類
10.品質保証評価	DEFRA の事業連絡係に連絡し，あらゆる関 連文書・記録を精査したことを示す書類

6 ポリシーエバリュエーションとポリシーリサーチの実施者は毎年募集され，2006年，DEFRA では，次のようなテーマの評価者の募集が行われている。

都市地域内外における農村経済開発

社会的疎外に関する公的活動が農村地域に与える影響について，情報収集力の向上を目指した分析

環境・土地分野の技能体系を整理するため，現在までの進捗状況の評価

教区を地方政府の管轄に統合 法制度とサービス実施

EU 域内の牛乳割当制度を段階的に廃止

英国・欧州間での牛乳取引の可能性

「農業開発計画」の経済的評価

### 第3項 カナダのプログラム等の評価

1 カナダにおいては，プログラム等を単位として，RMAF により事前評価を行い，実績評価の方法，総括的評価の方法などをあらかじめ定めておくことになっている。したがって，我が国の総合評価に当たる評価方式は，基本的にはない。しかしながら，プログラム等の終了時点において行われる総括的評価が，総合評価に近いとはいえる。プログラム等を継続する場合には，必ず総括的評価の結果を次期プログラム等に反映させなければならないとのことである。

#### 2 AAFC におけるプログラムの評価の事例

AAFC の担当者は，以下のように語っていた。

「中部平原州の穀物輸送用道路の改善プログラム ( prairies grain road program )」

において、二つの主な影響（impact）を見る。（注：プレーリー地方（サスカチュアン州，マニトバ州，アルバータ州）を中部平原州と訳した。）一つは「穀物の輸送量の増加」で、もう一つは「安全の改善」である。これらの影響は今（2005年11月）から3月31日までに、州政府の情報や実施されたプログラムの具体的な情報等から測定可能である。

評価はこれらの影響を含むため、プログラムを継続するかどうかを決める時に役立つ。

5年間のプログラムなので、比較情報はプログラムが始まる前からある。

例えば、道路の容量(capacity)を見る。以前は5トントラックしか走れなかったのに、今は30トントラックが走れるようになったとすれば、州政府は同時にトラックの容量を測定し、いろいろな種類の大きさのトラックを見て道路の使い方を確認できる。5年前の情報を見て比較することにより、現在大型トラックが増えているかどうかを確認できる。

政策を実施し、新しいプログラムを実施する度に、農業・食品省においては総括的評価を利用して判断する。

しかしここで問題がある。問題の一つは期間(timeframe)であり、例えば影響の測定(vs.)プログラムの期間が問題になる。もう一つは貢献（contribution）で、農業だけではなく、他の分野のプログラムにもいえることだが、どのプログラム活動が、結果に貢献したかが分かるのかということである。

例えば、法律を施行する場合、密輸防止イニシアチブ（anti-smuggling initiative）において、このプログラムの追加資金がどのような結果をもたらしたか測定することは、不可能に近かった。

#### 第4項 農林水産政策の総合評価

農林水産政策の総合評価に当たっては、以下の方向で検討すべきと考える。

##### 1 評価対象

- (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、実施すべきである。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が妥当である。
- (2) 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ため、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は、有用かつ適切と考  
える。

- (3) 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。

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。

## 2 実施方法

- (1) 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べきであり、  
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し、その大きさには必ず  
しもこだわらないことが必要である。

- (2) 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。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。

- (3) 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。

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ユ  
アルに加工原料乳不足払い制度を事例として考察したものがあるので、参照されたい。

## 3 評価結果の使用

- (1) 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とすべきである。

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、限定的に考えなければならない。

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際には、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。



### 第3章 外部評価及び人材育成

#### 第1節 都道府県における外部評価

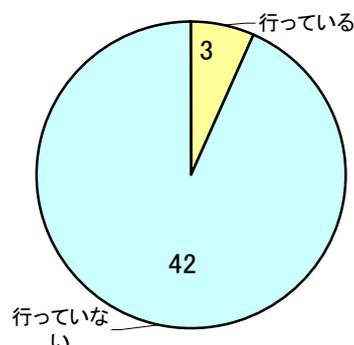
##### 第1項 都道府県における外部評価の実施状況

平成18年3月に当センターでは、都道府県の政策評価（行政評価）担当部局に対して、政策評価に関するアンケートを行った。46都道府県から外部評価に関して、下記のような回答をいただいた。

政策評価をコンサルタント等の外部に委託している県は、3県のみである。

委託している評価の種類は、施策評価と事業評価が1県ずつ、政策評価と事業評価の両方を外部アドバイザーからの助言により実施した県が1県である。それらについても、17年度に、試行から本格実施に移った県、試行した県、15、16年度に実施し、現在は行っていない県となっており、本格的な実施はほとんど行われていない実情にある。

図 政策評価の外部委託の実施状況



##### 第2項 県の農政担当者へのフォーカスインタビューでの外部評価についての意見

###### 第1目 東北6県の農政担当者

・外部の意見を聞く委員会が設置されているが、評価を実施する段階で指標はこれでいいのか、と言われても困惑するだけである。

評価のやり方や結果について意見を聞くことになっているが、意見を受けてなにかする、という感じはない。

指標の設定や評価計画の策定の段階で意見を聞くのなら、意味があると思う。

・政策評価委員会には、事務事業、政策評価の第二次評価がかかることになっている。

政策や事業をどう進めるかよりも、目標や指標の設定、評価手法についての指摘をかなり受けており、これについては、参考となる部分がある。また、評価自体にもばらつきがあり、それについての意見は役にたっている

指標には、アウトプットを使っている事業があったり、政策レベルの指標を事業レベルで使っていて、事業はうまくいっていないのに、(政策レベルの数値なので)評価結果はよかった、と言うものもある。

平成17年に、2つの分野について、特定課題のプロジェクト事業という形でNPOに委託して試行的に外部評価を行った。外部評価をしてよかった、という声は聞こえてきている。

・行政評価委員会の中に政策評価部会があるが、集まってくる委員達も様々だし、かなり多岐に渡るものを一度に審議するので、この場に関しては外部の意見を聞いたことになるかどうかは疑問なしとしない。

しかし、その過程で、全体委員会だけでなく、項目1つ1つについて、数名の委員が個別に担当課を呼んで意見を交換する場がある。この場では、農業政策に関しても、農政という視点からだけでなく、がんがんやられるので刺激になるし、新しい視点の発見にもつながる。特に農政に関しては、民間の企業の目から見られて、産業として遅れている、と言われている。作業の中で、それに答えていかなければならない。

・政策評価委員会があり、評価の中身というよりも、手法、公表の仕方、来年度の評価計画等についての意見が中心となっている。

その中で、何軒か議題になる評価があり、農政に関しては、専門用語が多くてよく理解できない、と言うものが目立った。

・17年度は政策評価をやっていないが、18年度以降、再開したら外部の人達からなる委員会が設けられることになると思う。

全面的な見直しは、事業、組織その他全てにわたっての見直しが行われ、その中には評価も議題になった。

外部委員は、例えば試験研究分野では、得意な分野についてはいい評価をしてくれるが、気にいらぬ分野については、なにも言ってくれない。

・評価は、ピックアップされたものをやるという方式で、ピックアップされると当たってしまった、ということになる。

担当課は、不断付き合いのない人達から評価されることになり、特に農林水産関係は、企業的な見方をされて、毎回弁解に終始することになるので、刺激は受けている。

- ・外部評価を実施できる機関は、東北にはない。岩手で外部委託をやったが、たまたまか、常にできる NPO なのかは、はっきりしない。

- ・結局データは県庁が提供ということならば、手間を考えると内部評価の方がいい。

## 第2目 九州7県の農政担当者

- ・成果についての評価書を、作成しており、有識者の外部委員の意見を求めたり、パブコメにかけて意見をもらうことになっている。パブコメにかける評価書にかかる事業は、評価担当部署が選んでいる。その評価書に指標が載っているので、事業の目的に照らして指標がおかしいとの意見もあった。そのような意見が出てきたことについて、驚いたが、ちゃんと回答せよとの指示があった。

- ・県の長期計画について、毎年農業者、有識者等の外部委員が入った委員会で審議し、長計の進行管理の報告を行い、意見をもらっている。このように、政策全般について事後的に外部評価をもらっているが、個別事業評価については、余りやっていない。

- ・政策評価の枠組の中で、県民意識調査をやっている。県の政策を25分野の施策に分け、それぞれの施策についての県民の意見を聞き、そのアンケート結果を冊子にまとめて出している。県民からは、農政は良くやっているとか、交通・観光はだめだとかの意見が出てくる。この趣旨は、評価に客観性を求め、また反省材料にもすることである。

- ・事後的な評価として、前年度についての評価を8月終わりまでに評価し、公表している。その際、第3者委員会の委員と各課長が、指標や事業の妥当性について議論している。妥当性や成果の分析がちゃんと行われているかということもあるが、評価が専門的になりすぎて、県民にわかりにくくなっていないか、のチェックをしてもらうのが、一番の趣旨である。

- ・事前評価として、試験研究事業について行っている。課題を決める段階で、外部評価委員会の意見を聞くシステムである。試験研究は、何をやっているのか分からない、成果も見えにくいということもあり、外の意見も聞いてちゃんとやっているんだぞ、

成果も出しているんだぞ、という一つの言い訳のようなところがある。

・当県は、政策評価に外部の人を入れたりしていない。その背景は、承知していないが、行政評価に重きを置いていないことがあるのではないか。評価を専門に担当している部署はないし、財政、人事とのやり取りも一歩腰が引けているとの印象である。

・県における事後の評価は、議会との関係があって、成果について外部委員の意見が出てくると、ともすると議会から議会軽視との意見が出てくるので、外部評価委員の意見を出していないのではないか。公共事業や試験研究事業は外部評価を入れているが、評価結果を議会へ根回ししているような状況である。

## 第2節 米国の外部評価等

### 第1項 農務省の外部評価の事例

#### 1 州農業省全国協会研究基金の実施したレビュー

州農業省全国協会研究基金（National Association of State Department of Agriculture Research Foundation；NASDA）が実施した「動物衛生安全措置に関するレビュー」（The Animal Health Safeguarding Review）については、議会上院農業栄養森林委員会の共和党系職員（当時は少数党）は、優先順位を考える上で参考になったとし、基礎的な検討資料として活用された意味は大きいと述べた。（多数党職員はそのレポートの存在を知らないとのことであった）。シンクタンクに委託して実施されたレビュー（プログラム評価とほぼ同義語に使われている。農務省の年次プログラム業績報告書ではプログラム評価として取り扱われている。）も活用されているといえる。

#### 2 レビューの内容

この「動物衛生安全措置に関するレビュー」は、次の4つの分野についてそれぞれ委員会を設置して評価（レビュー）したものである。

国内の検査・監視委員会

動植物衛生検査局獣医部（APHIS/VS）の検査及び監視活動の現状を評価（レビュー）し、改善策と新しい計画を提言する。

検疫委員会

国外の動物疾病の米国への侵入を阻止するために実施している活動の現状をあらゆる面から評価する。

## 国際情報委員会

動物衛生に関する国際的な情報の適切性に関する課題を評価する。

## 対応委員会

全国的な対応への取組みに求められる質(qualities)を明らかにし、動物疾病及び健康に関する緊急事態に対する効率的、協調的な対応を図る。このことによって動物、生産者、消費者、環境、国、州、地域経済に対する疾病及び健康の影響を最小限にする。

### 3 NASDA へのインタビュー

NASDA の Executive Vice President によると、

- (1) このレビューは、動植物衛生検査局 (Animal and Plant Health Inspection Service ; APHIS) からの申込みによって実施したもので、NASDA としてもレビューの必要性を感じていたものである。
- (2) APHIS が旅費等、レビュー実施に必要な経費を負担し、NASDA は人件費を負担した。予算年度の制限があったため、APHIS は 6 か月から 8 か月で完成させるように希望した。レビュー実施に当たっては、500 名の候補者の中から専門性等を考慮して 60 名に絞込み、協力を依頼した。コミュニケーション部門の委員長は、最終的にはコーネル大学教授になったが、当初は、民間企業の研究者であった。しかし、その会社が不祥事を起こしたため、委員長候補から降りてもらったことになった。このように社会的な評価も委員選定に当たって考慮される。
- (3) レビュー作業が進むに従って、APHIS の対応が不十分であることが明らかになってきたため、APHIS の幹部とレビューチームとの間に対立が生じた。NASDA と APHIS の中に立ったのが APHIS の 運営委員会 (APHIS Steering Committee) である。
- (4) レビュー実施のタイミングがよかったことから、レビュー報告書は、次年度予算の編成に活用された。
- (5) このレビュー報告書のようなものは今後公開されることはないであろう。テロ直後の報告であったが、このような報告書は公開されるものと考えられていたので、政府の対応が不十分であるとするものであっても、世に出すことができた。現在では、このような報告書は、米国の弱点を世界に示すものであるとする意見が出ている。

## 第 2 項 米国の PART の実施に要する人的資源

- 1 プログラム評価格付けツール (PART) の実施に関して、会計検査院 (GAO) は、多くの評価人材が割かれていることについて、懸念するレポートや議会証言を行っ

ている。2003年10月の農務省動植物衛生検査局（APHIS）でのインタビューでも時間がとられていることを認めている。OMB自身もPARTの作業が各省庁に嫌がられていると率直に認めている。

2 このことに関して、OMBの担当者は、「人的資源については、OMB側、省庁側双方に懸念があると思う。OMB側に関して、OMBには幾つか異なる部門があり、省庁との協議・交渉を行う部門、技術的なサポートを行う部門などに分かれる。PARTには多大な時間を要し、常に緊張感があり、解決のしようがない環境である。予算シーズンと呼ばれる大統領予算提出までの期間は大変忙しく、そのあとPART作成シーズンが始まって、また忙しくなる。OMBは1つのエージェンシーで多様な仕事を抱えており、一人当たりの仕事量と負担が大きい。PARTは非常に時間がかかっているため、内容をもう少し容易にすることは、OMBの課題でもあるが、目下、削除して他の質問に置き換えられる質問は見つっていない」と述べている。

3 PARTは、最初のPARTの実施に最も労力もかかり、調査も必要であるが、再評価の際には、どのように変化し改善したかに焦点を当て、変化・改善に関する質問に回答を絞ったことで、作業のスピードを上げることができた、としている。しかし、約30の質問自体については、省略したり、それを証明するための資料の整備を簡略化したりする考えはないようである。

### 第3節 英国における外部委託

#### 1 概要

(1) DEFRAでは、Policy Evaluationが導入された1980年代から、政策評価を完全に外部委託するという形で行ってきている。

評価の概要と委託しそうな時期を公表することにより、調査業界にDEFRAの評価計画を告げ、評価プロジェクトに応募する機会を提供するとともに、DEFRAとしても評価の応募に関心を抱いている機関や人を把握することができる。

(2) 外部委託する理由は、次のとおりである。

現段階において、DEFRAには政策評価を実施するための十分なスタッフが配置されていない。

当該政策が外部からどう見られているか、客観的な意見を聞く必要がある。

政策評価を実施するためには、経済、環境、獣医学等いろいろな分野の専門家

に参加してもらう必要があり、内部で実施する場合にはそれぞれのエキスパートを呼んでチームを作ることは難しいが、外注した場合にはそれが可能となる。

競争が激しいので、外注した方が、相対的に安い費用で、優れた内容の評価が可能となる。

(3) 外部委託は、入札によって行われる。

しかしながら、日本の入札制度とは異なり、落札者は、必ずしも金額の一番安い者に決定するわけではなく、金額の範囲内で費用に対して最も価値のある(Best for Money)調査を計画している者に決定する。このため、入札参加希望者は誰でも、前もってどのくらいの入札金額を予定しているかDEFRAに問い合わせることができ、その回答によりおおむねどの程度の調査を委託者であるDEFRAが考えているかを知って入札することとなる。

DEFRAでは、競争が激しいので、費用の割にはいい調査結果が得られており、システム的にはベストという自讃の声も聞かれたが、入札参加者からは、入札する前にはそれなりの研究もし、書類を作成し、アイデアを出さなくてはならないのに、選ばれない可能性があるのは問題である、という発言も聞かれた。

## 2 評価のための予算

評価のための予算は、おおむね次のとおりである。

評価費用 (ポンド)	委託した評価の割合
~ 40.000	4.7%
40.000 ~ 60.000	3.5%
60.000 ~	1.8%

(注) 1ポンドは、約210円。

評価に利用可能な予算には限りがあるので、全ての計画と理想的な予定表とが一致しないこともあり、評価プログラムの計画の提案と実施の双方に**優先順位**が必要である。優先順位は、より戦略的な課題、あるいは沢山の分野にまたがる評価に与えられる。

## 3 評価の時期と選択

いつ評価の最終成果が求められるだろうかということを考えることは、重要である。特に、期限が定められている分野においては大事である。最初の提案から最終レポートの受領にいたるまでの評価のプロセスは、プロジェクトそのものが約6~15カ月続くと、18カ月以上となる場合もありうる。例えば、その結果が、2005年7月までに求められていると仮定するならば、2004~2005年ぎりぎりまでのプログラムが含ま

れるべきである。政策評価の体系的な計画(plan)を作り上げ得るためには、下記の年間計画にできるだけ沿った形となることが予定される。

月	行動
1 1 ~ 1 2 月	政策評価担当部局のメンバーと政策担当部局の責任者との間で、どの政策が評価されるべきか、政策の評価の計画(plan)について打ち合わせる。
1 月	暫定的な DEFRA の評価計画(plan)が作られ、幹部会に諮られる
2 月	DEFRA の評価計画が決定される。
3 ~ 4 月	外部評価の参加希望を募集するため、詳細な内容が検討される。
4 ~ 5 月	外部評価の参加希望を募集するため、調査小冊子が公表される
4	実際の段取りと考慮事項
	( 1 ) 計画樹立と予定表の作成
	( 2 ) 統計監督部門の評価に必要なデータ類の閲覧許可
	( 3 ) 評価を委託するための政策の概要、理論的背景、目標の説明資料の作成 これを行うには、次のことが要求される。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 評価の対象となる政策を確認し、はっきり記述する。</li> <li>・ 最初に始められたときの周辺事情を含む、理論的背景をはっきり記述する</li> <li>・ 政策目標や、それらがより上位の DEFRA の目標とどのように調和しているか、を明確にし、はっきり記述する。</li> <li>・ 評価されるべき政策の部分や目標をはっきり記述する。</li> </ul>
	( 4 ) 調査者に付託された範囲をはっきりさせ、評価の成功の尺度とするため、評価そのものにも目標をセットする。
	( 5 ) データソースを考える 評価にはかなり沢山の量のデータが必要となるし、可能なデータソースは検証さ

れなくてはならない。データの存在とそれを引っ張り出す手段とは、可能な限り早急に詳しく調査されなくてはならない。

また、改めて統計調査を行うとすれば、通常、統計調査は評価に要するコストの大きな割合を占めているので、統計調査が必要とされるところでは、サンプルが選ばれ、体系化される必要がある。集められた情報がどのように分析されるのだろうか、についても、前もって考慮しておくことが必要である。

#### (6) 参加の希望

入札プロセスのコストを最小限にするため、DEFRA は現在、毎年、来る 12～18 カ月の間に入札されるべき政策評価の仕様書の要約を述べ、調査者に正式な参加希望を提出するよう誘引する小冊子を出版する。参加希望様式は、希望する調査者に、課題についての彼らの理解の概略、評価へのアプローチ案及び彼らの機関の関係する実績を述べる機会を与える。この方法は、飛躍的に広い範囲の調査機関、コンサルタント、学術機関の興味を引き、DEFRA に入札全部に最も広い市場を引き出すことを可能ならしめる。

#### (7) 入札の手配

応募者の 1 次審査が行われ、最終候補リストに選抜された機関は、DEFRA に招請され、評価案に着手するための最終段階の価格の入札を行う。主な段階は、次のとおりである。

- ・ 希望表明を整理し、通常 3～5 の調査者を最終候補として選抜し、最終段階の入札に招請する。
- ・ 評価の全体仕様書を含む入札案内状 (ITT) を準備し、送付する。
- ・ 「資金に見合った価値 (value for money)」原則にのっとり、見合う入札者の評価 (assess) と順位付けを行う。
- ・ 必要に応じ、最終候補リストに選抜された入札者の面接を行う
- ・ 落札者と契約する。

#### (8) 契約の手配

契約書を作成し、調印の手配をする。

契約書には、(入札案内状に示された) 調査事項の全部、合意した手法、個々のプロジェクトのリスト、支払い方法、そして DEFRA の標準的な経済調査 (Economic Research) の契約条件が含まれている。支払いは、評価の全過程を通じて、例えば次のように行われる。

- |          |                             |
|----------|-----------------------------|
| 1 回目の支払い | (当てはまる場合には) 質問原稿の書類を受け取ったとき |
| 2 回目の支払い | 中間報告書の受領ないし実地調査が終わったとき      |

3 頁目の支払い	最終報告書草案を受領したとき
4 回目の支払い	承認された最終報告書を受領したとき

#### ( 9 ) 評価の実施

##### ( 1 0 ) 草案と最終レポート

決められた期限までに最終報告書草案を提出する。

DEFRA の担当者の負担を最小限にするためだけでなく、報告書本体を簡潔かつ重点化したものとするために、報告書は 8 0 ページ以上にすべきではないと決められている。独立した重点要約(executive summary)も提示される。

調査者は、自分達の調査結果(findings)を説明し、コメントについて議論する。

調査者は、一般的には、いくつかの事実に基づく草案修正や構成上の提案にはこころよく従う。

最初の目標が適切に指定されていない、あるいは不完全であると思ったからといって、面白くない結論を削除したり、彼らの分析をやり直すことを期待してはならない。

報告書の草案や最終案の充実度についての個々の評価(assessment)を円滑化するために、「スコアシート」が作成される。最終報告書は、インターネットによって公開される。

##### ( 1 1 ) 行動計画(Action Plan)

政策担当部局の指名された職員は、勧告や調査の重要な発見事項を表にし、とるべき行動の予定表を定めた行動計画 ( Action Plan ) を作成する。

「行動計画」は、評価が将来を見据えたものであり、将来行われるであろう事前評価に情報を用意する。

##### ( 1 2 ) 評価終了後 1 年間の進捗状況の報告

評価終了後 1 年間の進捗状況は報告されなければならない。しかし、行動計画(アクションプラン)を公表すべきとの条項は存在しない。

## 第4節 カナダにおける外部評価

### 1 TBSの考え

多くの評価を経営コンサル会社と契約して外部評価を行わせているが、その主な理由は、政府に評価の専門家が少ないことによるものである。各省における、内部監査部門のほかに会計検査院（Office of Auditor General）があり、そこで各省の評価を監査している。それは独立の機関であり、議会の直轄している。評価は、各省のevaluator（評価専門官）によって行われるか、民間と契約して行わせるかであり、ひとつだけ推奨していないことは、プログラムのマネージャーが自ら評価することである。

外部評価を行う理由のひとつとしての客観性については、ある人にとっては客観的であると思われるであろうが、民間会社は、継続的に仕事をもらえたいことを求めており、つぎの契約のことを考えなければならない、その限りにおいて客観的で独立性があると考えられる。

人材については、1990年代の人員整理により、依然として人材不足であり、評価担当官の採用と雇用し続けることが課題である。評価担当に資格を与え、専門職にして資格を義務付けることを計画している。

### 2 農業・食品省の実例

監査及び評価チーム内に企画セクションがある。

年1回、このセクションの人々はいくつもの省内のチーム（various horizontal team）と会う。このミーティングを通して、プログラムは、与えられた期間内に評価されることが確認され、シニアマネージャーによって優先順位を付けられる。

全てのプログラムが、評価の確認をされる訳ではないので、年間を通じて「このプログラムを評価する必要があるのか、アドバイスが欲しい」と呼び出されることがある。時間と人材と予算にどのくらい余力があるかによって、評価チームが引き受けるか、又はコンサルタントにプログラム・マネージャーが依頼するか判断して手伝える。

次官主宰の委員会が、どのプログラムを評価するか決める。追加する場合は、その委員会の承認を得なくてはならない。

いくつかの理由で評価が企画されたり、延期されたりする場合がある。

例えば、今年はまだ時期が早いという判断のもと、科学戦略の評価を見合わせた。

現在（2005年11月）は、4月1日から始まる来年度の企画を始めたところである。

このリストに載らない、後で追加されるプログラムは、管理者会（boards of directors）で承認され、コンサルタントに依頼される。リストに載ったものは次官主宰の委員会で承認され、省内のチームが評価する。

最初はこの評価チームが全ての評価を行う予定となっている。しかし、外部で行う場合も、通常このチームが、企画から関わるように依頼される。その結果、プログラム・マネージャーが適切な質問を入れているかどうかという確認もできる。

## 第5節 農林水産政策についての外部評価等

### 1 外部評価

農林水産政策を外部に評価させるに当たっては、次のような方向で検討すべきと考える。

(1) 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、アカウント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なく、パブリックコメント等社会調査的手法により、広く国民の声を聞くべきである。

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べきであり、そのような機関の育成に努めることも必要である。

(2) 評価を何のために行うかということとも関係するが、アカウント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の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

(3) 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。

### 2 評価担当者の育成

農林水産政策の評価担当者を育成するに当たっては、次の方向で検討すべきと考える。

(1) 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必要がある。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) 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。



## 第2部 政策評価の活用

### 第1章 都道府県における評価結果の活用

#### 第1節 都道府県における政策評価の実施とその活用

平成18年3月に当センターでは、都道府県の政策評価（行政評価）担当部局に対して、政策評価に関するアンケートを行った。46都道府県から回答をいただき、そのうち政策評価の実施とその活用に関しては、以下のとおりであった。

##### 1 事後評価の実施とその反映

###### (1) 事後評価の実施時期と後継事業への反映

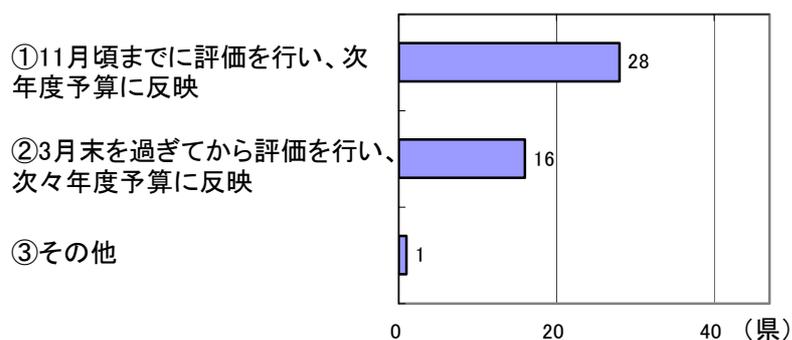
鳥取県を除く45の都道府県で政策評価（行政評価）が実施されている。

当年度で終了する事業の評価時期とそれを反映させる後継事業予算との関係については、当年度で評価を行い、次年度予算に反映させる県が多く、28県ある。

「その他」の回答の県についても、目標に対する成果をモニターして予算編成に反映させている。

また、制度上は の回答であっても、後継事業がある場合は の扱いとしている県もあり、次年度予算への反映に工夫をしている県が多く見られる。

図 評価の実施時期と後継事業への反映



###### (2) 後継事業が予定されていない事業の評価

後継事業が予定されていなくとも、評価を実施する県が、全体の4分の3近くの33県であった。

その目的は、「県民へのアカウンタビリティ」との回答が最も多く、「その他」の回答として、所期の成果の達成状況を把握することや職員の意識改革のためとしている県があった。

図 後継事業が予定されていない事業の評価

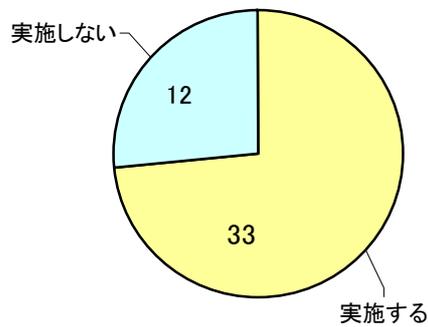
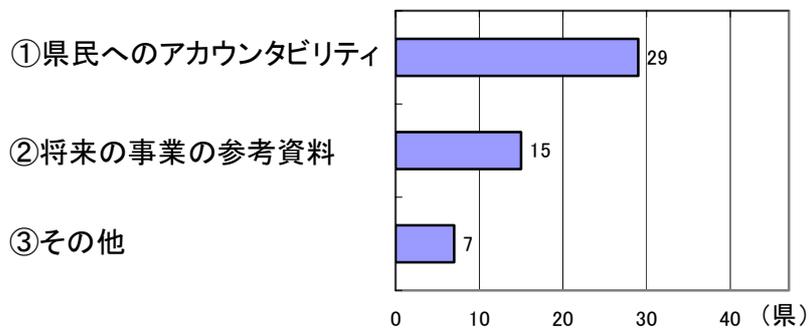


図 評価の目的（複数回答）

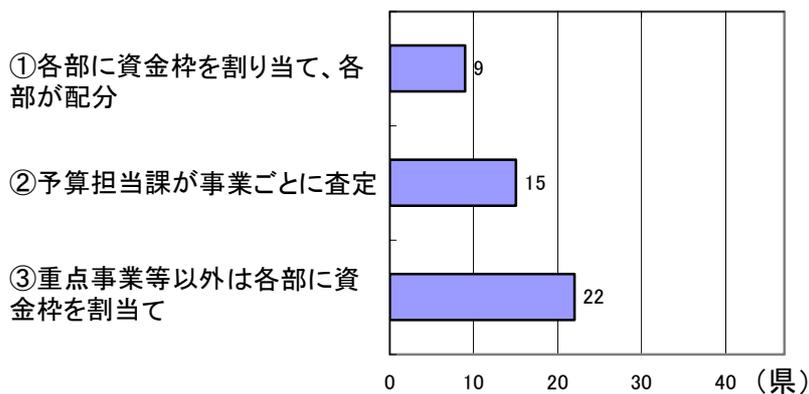


## 2 予算編成の方式と政策評価の関係

### (1) 予算編成の方式

県における予算編成の方式が、今までの予算担当課が事業ごとに査定するという方式から、各部局に一定の予算枠を割り当てる方式に代わってきている。各部局への割当のみとしている県は、9県であるが、重点事業等の政策経費を除いた予算を各部局へ割当としている県は、22県に上り、46県中、計31県が何らかの形で各部局への割当を行っている。

図 予算編成方式

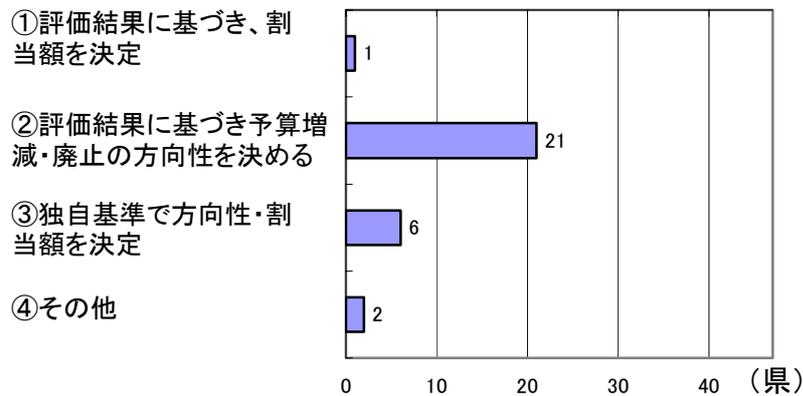


## (2) 評価結果の予算への反映

何らかの形で各部局への予算割当を行っている県のうち、評価結果を予算の方向性を決めることに活用している県がもっとも多く、30県(1県は、本項目の回答がなかった。)中、21県である。

「その他」の回答では、予算編成過程での参考としている県、公共事業予算を各部局へ割当て、その額の決定に活用している県があった。

図 評価結果と予算との関係

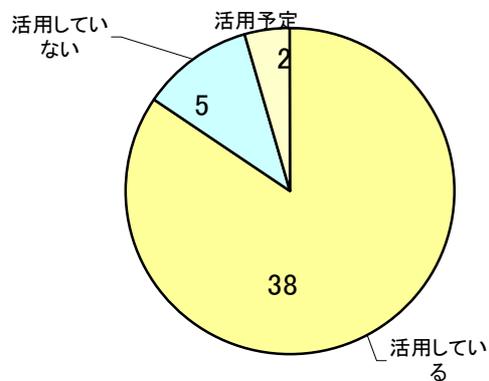


## 3 評価結果の政策等、予算、組織定員の見直しへの活用

### (1) 評価結果の活用

評価結果を政策等の見直し、予算規模の縮小、組織・定員の見直しに取り組む際に活用している県は、38県と大半を占めており、予定している2県(いずれも18年度から)を加えると40県になり、ほとんどの県が活用又はその予定である。

図 評価結果の活用

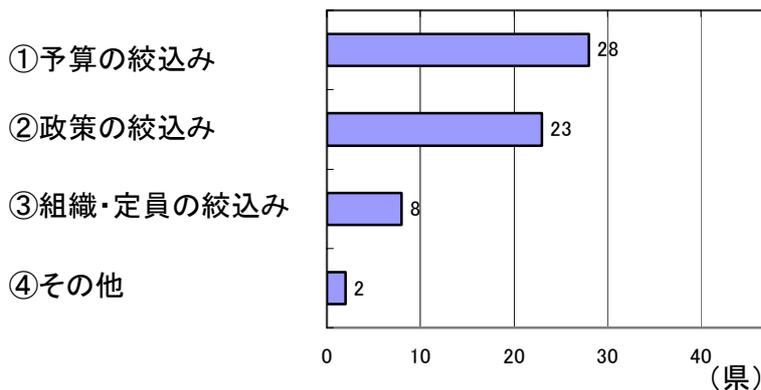


## (2) 評価結果の活用方法

評価結果の活用方法としては、予算の絞込みに使用している県が28県と最も多く、次いで政策の絞込みへの活用が23県となっている。

「その他」の回答としては、施策・事業体系の見直しに活用している県、各部署に任せている県がある。

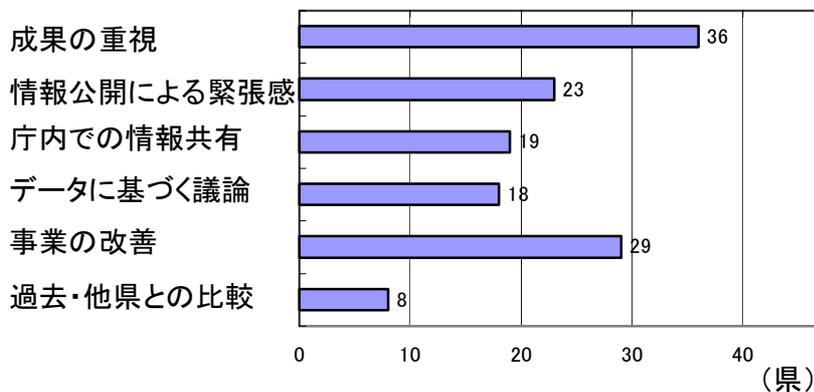
図 評価結果の具体的活用事項（複数回答）



## 4 政策評価の実施による県庁の変化

政策評価の実施により、県庁の変化として、「成果を重視するようになった」との回答が最も多く、36県あり、次いで「事業が改善された」が29県となっている。当センターが上げた項目以外の回答でも、職員の事業目的や成果への意識改革を上げているところが多く、県民の目を意識するようになったことが窺える。その他、職員のマネジメント能力が向上したとする県、事業の評価結果があらかじめわかることから、予算作業の平準化につながったとする県があった。

図 政策評価の実施による県庁の変化



## 第2節 東北6県の農政担当者へのフォーカスインタビューでの意見

### 1 各県における農業分野の政策（行政）評価の活用状況

・17年3月31日で終了する事業に関し、その評価結果の後続の事業への反映について、

17年3月までの事業を、17年9月までに評価し、10月以降の18年度当初予算要求に反映させる（1年のブランクができる）。

したがって、16年度で終了する事業の後継事業を17年度に予算要求せざるをえない場合は、評価結果ではなく、別途の資料で財政当局に要求することとなる。16年度の評価結果を、18年度事業として継続するかどうかの判断には、財政課も使っている

財政課は、評価結果の悪いものにはすぐとびついて終了、廃止にするが、いいものについては何もしない。職員にしてみれば、せっかく苦労して予算をとっても、事業を評価した結果がよくなければ、すぐ廃止される。したがって「評価をやらされている」という感じになる。

18年度の事業に評価結果を反映させる、という視点から考えた場合、16年度の事業の評価結果と17年度に入って予算要求時点（9月頃）までの事業の施行状況を評価して、18年度の当初予算要求を行う、という形になり、評価シートもそのような様式になっている。1年空く、という状況にはしない。

事業に終期が設定されているので、17年度終期の事業が評価にあたったときは、16年度実績と17年度見込みで18年度の予算要求をする。

効果が高い、必要という事業については、事業としての予算化ができなければ、評価がどうあろうと、生き残ったほかの事業にくっつけて、実施するしかない。

事業担当課としては、財政課に、都合の悪いところだけもっていられる、という意識にどうしてもなってしまう。

16年度の評価結果を18年度の予算要求で使うということで1年空くことにはなるが、予算査定の判断にあたっては、財政課も評価結果を用いている。

・事業を予算化するについては、次年度推進方針というのがあって、この方針にあっていれば予算化される。評価を使うという形にはなっていない。

・ 17年度に行革の一環として、事務事業の見直しがあり、評価と同じようなことをやった。18年度からは、それを評価の方に活かすようにすることとなっている。

一次評価にあたるものを原課、総合評価にあたるものを総合政策課がやっていたのが、事業評価を財政課がやった感じである。

・ 予算は総務部の予算調整課、マニフェストは総合政策室の政策推進課、評価は同じく総合政策室の行政評価課がやっている。評価は、予算を切るのにはよく使われている。

・ 企画サイドでは評価して A,B,C ランクをつけてくるが、A ランクだからといって予算サイドが予算をつけてくれるわけではない。特に大きな政策や事業となると、財政課の判断になっている。予算から外すときには評価結果を使っても、つけるときには評価を材料にはしにくい。

・ 評価担当の企画部では、評価の結果を踏まえて、こういう政策のためにはこういう事業が必要という提案をしてくるが、これを予算化しようとする時財政課は必ずしもいい顔をするわけではない。事業の提案に予算がともなっていない。

## 2 評価結果を農業担当部局の行政改革に活用した事例など

・ 政策の一番大きな単位である分野の中に施策評価があり、その中で各指標、県民満足度、点数化によって遅れている分野、注力すべき分野が抽出される。農業分野では、例えば「担い手の確保」、「認定農業者数」があり、このため、17年10月から県庁内に「担い手育成チーム」が編成された。このチームは、18年度には、正規に組織化されることとなっている。

## 3 各県の政策（行政）評価の今後の展望

・ 率直に言って、事業レベルではやらされているという感が強い。悪ければ財政課に持っていかれるが、いい場合は活用されない。

事前にある程度先を見て作った事業に、また評価する手間がかかる。県民との情報の共有とすることを考えれば、必要なものであることは分かっているが・・・。

・ 昨年までは、かなり「やらされている」という感じだった。

今年度に入り、今までの事業がかなり切られており、評価結果がその材料になるのは明白なので、評価と次年度の政策形成の連携を三つにしなければ、という危機感が

強くなってきた。

また、各課にしても、資料を作る際、評価結果はどうなっているのか、と言うことが必ず出てくるので、意識は高まりつつある。

事業評価については、自分の課の中で完結しているので、受け止め方は区々である。

・事務量が膨大になるというイメージは、評価結果のとりまとめをする課を始めとして否めないが、評価を始めて5年以上になるので、評価や評価方法についての職員の意識や理解は、高まっている。

政策を評価して、廃止・縮小するということについては、やむを得ないが、政策や事業を作っていく際に評価システムを足場にするという県民や外部の見方が高まれば、新しい政策や施策をつくるもの、という意識になれると思う。

・事務量については、個別の事業を評価する担当課はともかく、それを施策レベル、政策レベルでとりまとめを行う部署では、かなりの課の分をまとめて整理することになってくるので、簡便化を図りたいという動きになっている。

知事が替わったので、長期計画を見直すことになっており、それでどうなるか・・・。

・評価をやらされているとイメージであるが、それゆえやらなければという意識にもなっている。昨年、評価結果をチェックしたが、レベル的にもばらつきがあった。

2年前から、予算のシステムが、部にある程度割り当て、重点枠について全庁的に検討する、という形になり、評価結果で重点方針となったものが重点枠に新規施策としてエントリーできることになったので、各課にとっても毎年の評価が大事になってきた。

重点枠を外れた課については、改善という結果になったにしても、やる気があるのなら少ない予算でやるということなり、スクラップアンドビルドが進まなくなった。このため、財政課では、18年度から、全庁の業務についてヒヤリングすることになった。

・評価を含め来年度からの全体スキームは示されているが、具体的なやり方は決まっていない。

総合計画の見直しや知事マニフェストの実現など、それぞれのベースが少しずつ違うので、評価のやり方についても点検・整理している。これによって、評価の膨大な作業も緩和されるのではないか、と思っている。担当の話では、外部に公表するようなマニフェストの項目を大分しぼって、作業に時間をとられないよう、本当に必要なものとするということであった。

### 第3節 九州7県の農政担当者へのフォーカスインタビューでの意見

#### 1 各県における農業分野の政策（行政）評価の活用状況

・各部局の予算枠制にしたので、財政担当の査定がなくなった。企画担当で予算の調整までやっている。財政担当は、補助率の調整と県民への説明として不十分との指摘ができるのみとなった。

予算枠を自由に使えるようになって2年であるが、政策評価を活用せざるを得ないということになってきている。全体として予算がないので、事業を合同して実施しなければとか、ある事業を落とさないと課全体の予算が回らなくなるとか、職員の間での意識が出てきた。予算が部局ごとの枠制になったことによって、ある程度予算と政策評価がリンクしてきたのかな、との認識を持っている。

・総合政策というものを担当している部署が、15年度から評価を担当しており、財政課との合同ヒアリングをやって、かなり予算との連動が出来てきたと思っている。前年度の評価だけでなく、当年度実施している事業についても、7月までではあるが、対象にして、できるだけ予算に反映している。評価の結果により、拡充、廃止という方向は出している。やっとそういうふうになってきたところである。

・予算については、一応各部局ごとの枠制にはなっているが、2段予算になっており、各部には予算の全部はおろされていない。各部の枠とは別に、全体での大きな予算があって、各部からそれを獲得しに行かなければならない。新規事業の場合、財政担当は、予算要求書に、評価を書くよう指示している。しかし、事業の評価が、1年遅れになっていることから、新しい予算については反映できない。

当県では、夏場に行政運営基本方針について、各部長が知事に説明する場があって、基本的施策については、夏場までの経験と前年度までの基本的方向を見てこれからの方向性を、知事に説明するようになっており、関連は薄いですが、形のうえでは表現されている。

・個別の事業についての進捗状況を、毎年知事3役レベルにまで報告しており、知事が止めるというものは、事業を止めている。県の場合は、ここまでできるが、国はこうはできないであろう。ただ事務方の思いが伝わらないなど、実務的にはいろいろあるが。

政策評価を、予算に反映してはいるといえるが、最終的には予算査定は別の流れになっている。評価結果を見て、事業を見直さないと整理がつかないという状況にはなってきたので、事業予算が通るような評価を出している。

・評価担当の企画部と予算担当の総務部の意思疎通が実際にはうまく行っていない。財政の方から、予算見直し調書を作れとの指示が別に来る。予算執行については、監査調書が作られ、行政評価はまた別にある。同じ事業についてこのような3つの似たようなものが作成され、一番力が弱いのは行政評価である。予算の状況にあわせて、評価の結果が作られるという逆の発想になってしまっている。これではまずいということで、評価担当を、18年度から企画部から総務部へ移すこととした。財政課は受け取れないとのことで、組織を担当しているところが引き受けることになり、実際に動き出したときに予算に反映されるかどうかは、分からない。組織にはある程度反映されるであろうが。

・政策評価については、各事業担当部、総合政策担当部、財政担当部の3部局が集まって行っている。しかし、予算の段階になると財政担当がやっており、評価の結果を反映するような形をとってはいるが、結果として評価結果が反映されていない。県の予算は今一律カットされており、重点だろうがなんだろうがカットされ、配分という概念も働かない。予算にも評価がそのままにはつながってこない。良い評価結果が出ても、農政として重点的に実施すべきであるといっても、財政担当に否定される。

・政策評価については、県庁改革を推進するとの趣旨で始めたが、担当部局が力を入れすぎて、事務負担を考えずに理想を追い求めて、各課にやらせた。その結果、予算編成までの半年間はそれに専念しないといけないくらいの事務量になった。その反省から見直し、今年は重点事業だけを評価するという仕組みになった。

建前としては、予算と事業の見直しに使うということで、評価の手引書には載っているが、財政担当は、評価結果を抱えたくないとして、活用されていない。評価制度が始まったとき、評価担当と財政担当が合同でヒアリングしていたが、財政担当が嫌がってこなくなった。今は、財政担当はタッチしない形になっている。

予算査定資料と評価制度の資料を一体化しようということで、財政担当に話したが、断られたとのことである。その理由としては、評価制度は、アカウントビリティのためなので、基本的に公表するが、予算査定資料は基本的に公表を前提としていないことがあるとのことである。つまり、予算査定は全てが合理的に流れているわけではなく、評価と関係ない世界がいっぱい入っている。評価と一体化してしまうと、評価と予算が違う結果になっていることの説明ができなくなるとのことで、話がつかなかったと聞いている。

評価書を財政担当に出すことにはなっているが、財政担当の査定は、それと関係なく行うとのことで動いている。評価結果より財政担当とのやり取りが全てであり、予算の付き方に合わせて評価を出している。評価書の作成担当にとれば、何の意味もないことが増えたのみである。

評価は、説明責任を果たす外向けの話であり、行政改革につながっているとの印象はない。

## 2 評価結果を農業担当部局の行政改革に活用ないし参考とした事例など

・園芸関係の事業で、対象を認定農業者に絞って、補助率を上げたものはあるが、評価の結果で、そのような方向性を出したのではなく、バラ撒きとの批判がある中で、財政担当とも話し合った結果としてそのような方向性を出した。評価の直接の成果ではない。

・政策目標はあるが、それを指標や評価対象にはしていない。評価の結果として、通常の政策の見直しや、重点目標の見直しにはなるが、行政改革まではいかない。課としての目標を作れば、行政改革につながると思うが。

・評価結果を具体的に反映した事例はない。

・評価は、時間的なずれがあり、評価をした時点で、その年度限りの事業であったり、結果が分かって評価をしているものがある。評価を施策に反映するというより、予算の結果から逆に評価の結論が出てくるという関係である。何時までの成果を評価対象とするかとの関係であるが、世の中の流れが速くなっており、前の年度のものを評価してもそれに追いついていけない。評価をするまでもなく、なんとなく結果が判っているので評価の結果で予算や組織の要求をするということではなくなっている。

当該年のデータとしての結果が出ないので、最終的な評価としてのしめができない。知事の前で説明することになっているので、なんとはいなくできているが。

・政策評価は、事業評価だけではない。過去の実績を評価して、戦略なり方針を出し、それに基づいて次の年の事業を組み立てていく、そのようにしなければマネジメントサイクルとして回っていかない。

## 3 各県の政策（行政）評価の今後の展望

・評価の所管課が、事務負担を減らしていこうとっている。書類そのものを書きやすいものにするのと、評価対象事業本数を減らすことを考えており、県民にもっとわかりやすいものにして、政策論議にもっていけるような、PDCAサイクルが、うまく回るようなシステムにすべきだと思っている。

・評価の対象を絞り込んでいるが、それでも事務量が多い。毎年重要な事業については、評価を行うので、これがずっと続くとなるときついという気がする。

・評価の対象を重要なものに絞って、これだけはやらないといけないというものについて、議論を高めていって、県民のためになるものを作っていくべきとの話で動いている。

・評価をした結果が、何かに反映されるのであればいいが、時間をかけて評価をした結果が、何も無いということなので、みんな事務量の多さに嫌がっているのではないかな。

・評価の対象を絞っているが、それでも事務量が多く、負担になっている。これは県民への説明のためと割り切るしかない、職員に納得してもらっていると思っているが。

・農水省で、評価の対象を絞るとか、3年に1回というのは参考になる。

・県では、国の統計に頼って、数値目標を立てているところが多いので、たとえば機構等の見直しがあっても、今までと同じようなデータを出して欲しい。定量的に捉えられるものが、成果指標として、引き続き重視されると思うので。

#### 第4節 都道府県の評価の活用方式の事例

##### 第1項 福井県

福井県では行政評価システムにより、政策評価を行っているが、予算への反映は難しいとのことである。

行政評価システムとは、政策推進マネジメントシステムによるAPDS（エピソード）サイクルを支援する評価関連システムの総称であり、事務事業評価システム、公共事業評価システム、新規事業評価システム及び施策評価システムの4つのシステムから成っている。

事務事業評価は、当初予算に計上された全ての事務事業を対象に、毎年度行われている。その結果は、存続させるか、廃止するかを決めることに使われている。事前評価は、ロジックモデルを使って行い、Planningと評価が混じる、内部評価を行いつつ計画するということになる。事後評価の結果を反映するという事は、タイムラグが

あり、できない。事前評価を、計画とは別のセクションが担当するのならばできるかもしれないが。事務事業の経験を活かすといった大きなレベルでの話はある。事後評価は、アカウントビリティの観点から、成果重視の考えを意識付けるため、いわばセモノー的に行っている。結果が思わしくなければ廃止につなげることは当然である。

評価サイクルによる評価を予算へ反映することは、現実には難しい。

施策評価は、県の主要な施策の目標とその実績を明らかにする指標（福井元気指標）に基づき、多岐にわたる県政の成果を県民にわかりやすく説明するとともに、優先すべき施策課題等の明確化を図るものである。目標値と実績値を比べているだけであり、確かに本格的な評価ではない。実績測定（Performance Measurement）でのギャップを次の事業に活かす観点から行っているものである。

APDS（エピディス）サイクルを考えたのは、PDS サイクルでは、See と Plan の間に断絶があり、次に反映させられるような評価をしていない、提案がない、言い換えれば See ではその事業が良かったか、悪かったかのみを評価しただけであった。これを、Assessment の言葉を使って、今の状況、社会的状況をアセスして軌道修正せよとの趣旨に変えたのである。

## 第2項 京都府

事務事業評価制度として、施策や事務事業について、府民の視点に立って府民の便益あるいは満足度がどれだけ向上したかという視点から、費用対効果も精査しながら、できる限り客観的に分かりやすく、その有効性や効率性を評価しており、その評価結果を今後の予算編成や企画立案等に活かすとしている。

この評価により、「PLAN(企画) - DO(実施) - CHECK(評価) - ACTION (見直し)」という循環サイクルを確立し、新しい行財政運営システムの確立をめざしている。

上述のように、この PDCA サイクルは、アクションプランの評価にも適用される考えであり、これは18年3月に評価を行い、その結果を公表する予定である。

この制度の目的は、職員の意識改革とアカウントビリティにあるとのことで、評価には、改善策もあわせて書くよう指導している。このことについては、15年度に行った評価においては、改善の余地なしと書いたものが4割もあったとのことで、批判を受け、府民のための改善要望を書くべきとの指導がなされた。その結果、16年度においては、改善策として何かは書いてある状況となった。

ただここで注意しなければならないのは、17年度「事務事業評価」結果は、16年度の事務事業つまりは前年度のものについての評価であることである。それは、当該年度の9月に公表されるため、18年度の予算編成に生かされるのは、16年度までの経験であり、17年度実施の経験が18年度に生かされるというものではない。ただし、この結果は9月に公表されるので、それ以降に編成される17年度補正予算

には反映される。

### 第3項 佐賀県

政策体系を、政策（県が目指す方向・施策の目的）、施策（政策を進めるための手段・事業の目的）、事業（施策を進めるための手段）の3段階に分け、施策評価、組織目標評価、事業評価を行っている。

評価を次の施策に活かす工夫として、次のようなことを実施している。組織目標評価においては、例えば、17年度の評価は、16年度実施事業の実績評価として17年の6月頃に行われるところ、17年度の事業は、予算が執行されて始まっているという状態なので、16年度の実績評価は、17年度の施策の仕組みや実施には反映されないという年度のギャップができることとなる。このギャップを埋めるため「17年度における目標達成のための工夫」を記入することとなっている。これは、17年度が始まって2か月くらいで予算要求時の施策の軌道修正をすることになると思われる。



## 第2章 諸外国における評価結果の活用

### 第1節 米国における PART 結果と予算編成の関係

#### 1 プログラム評価格付けツール (PART) の目的

プログラム評価格付けツール (Program Assessment Rating Tool ;PART) は、プログラムの業績評価に関する情報を予算編成に活用することを目的に開始された。しかし、PART 結果を直ちに予算の増減に結び付けるようなことを目指しているのではない。行政管理予算局 (OMB) の「PART に関するよくある質問」では、PART の目的を「プログラムの業績を評価し、改善するために開発されたもので、連邦政府のプログラムがよりよい成果を達成するために実施するのものである」としている。また、PART の評価格付けの低いプログラムに関しては、予算の削減を OMB は勧告するののかという質問に対して「必ずしもそうではない」(Not necessarily) とし、PART のスコア自体は、予算の増減に関して勧告をするものではないとしている。

この考え方は、OMB 内でも、またプログラムの評価格付けを受ける省庁の担当者においても共通の認識となっている。OMB の担当者へのインタビューにおいても、「PART はあくまでも判断ツールであり、プログラムが高いスコアを得たからといって、翌年度の予算がすぐ増加される、又はその逆が起こるわけではない。PART によって、プログラムのどの点に問題があるかを明らかにすることができる。PART は、プログラムの改善について提案を行うのが第一の役割である」と述べている。この考え方は、関係者に周知徹底されているとみてよいであろう。また、予算の増減と直接結び付いていないことに関して、問題視したり、疑問を呈したりするというようなことは起こっていない。

#### 2 PART とプログラムの廃止

民間シンクタンクであるパフォーマンス研究所 (Performance Institute) が 2004 年 2 月、PART によって 13 の連邦プログラムが廃止され、10 億ドル以上が節約されたことを述べ、PART の成果を強調しているが、この点に関して、OMB の担当者は、個人的には、削減対象となった 13 プログラムには関わっていないと断った上で、この質問の回答はむずかしいとし、「プログラムには、それぞれ支持団体がいるため、削減の決定はむずかしい。PART は偏見のない、公平な評価を行うよう努めている。各省庁と OMB の評価担当者が協力して、質問に回答して PART を完成させる。その結果がプログラムの削減を決定する証拠材料の一つとして役立ったかもしれない」、また、別の担当者は、「OMB が 2005 年度予算において削減を提言した 13 のプログラムのうち、実際に議会が削減を決定したものはまだない」と述べている。更に、別の担当者は、「アメリカでは、OMB が提案していないプログラムを議会が追加することもある」

と述べ、PART だけでなく、予算やプログラムの取扱いに関する OMB をはじめとする行政機関側の取組姿勢と議会の対応姿勢には、もともと大きな隔たりがあるとしている。

なお、OMB の担当者によると、「PART ではすべてのプログラムが改善点の提案を受けるが、実際にそのプログラムが削減されるまでには、より長いプロセスが必要となる。農務省の農作物に対して直接支払いを行うプログラムが「プログラムの目的と設計」のセッションで、50%以下のスコアであると評価され、このプログラムは、2002 年農業法（The Farm Security and Rural Investment Act of 2002）の施行に伴って全く新しいプログラムに作り換えられた。プログラムの刷新は OMB のスコア発表前から準備されていたとみられ、PART がより有効的なプログラムへの改善に貢献したかどうかは明らかではない。PART の結果がプログラムの改廃につながったかどうかを見るには、慎重な判断が必要である」としている。

また、会計検査院（GAO）が本年 1 月に出したレポートで、「効果があった」と評価されたプログラムの約 80%が増額し、「効果がなかった」と評価されたプログラムで 25%しか増額されていないことから、PART は役割を果たしているとしていることに関して、担当者は、「数字は事実であるが、予算の増減と PART の結果を直接結び付けるのには抵抗がある」とし、「PART の結果が良かったプログラムはうまく機能していたと言えるのであって、予算額の増加があっても不思議ではない。逆に、「効果がなかった」と評価されても、連邦緊急事態管理局（FEMA）のように、プログラムの存続が必至であり、増額も避けられないプログラムもある」と述べ、PART の結果と予算の増減を関連付けた見方については、きわめて慎重である。

### 3 PART の結果と対応

OMB の担当者は、「効果がなかった」と判定されたプログラムに対して OMB が行うことは、そのプログラムがどのようにすれば、アウトカムを達成できるかを検討することである。このため、OMB で提案するのは、一つは、プログラムの内容を改善することと、もう一つは、違うプログラムに予算を配分し直すことである。いずれの場合も、OMB はアウトカムを出すための最良の方法を提案する」とも述べている。

「成果表示なし」( results not demonstrated ) と評価されたプログラムが 4 割近く<sup>1</sup>に達している。この点に関して OMB の担当者は、「うまく運営されているようなプログラムでも「成果表示なし」のスコアが出ているものもある。PART の歴史が浅いため、新規のプログラムや、成果の発現に時間がかかるプログラムでは低いスコアになってしまう傾向がある。今年度(2004)は、過去「成果表示なし」になったプログラムすべてに PART の再実行を指示した。これによって、「成果表示なし」が本当に正当な評価で

---

<sup>1</sup> 2005 年度の予算編成に関連した 399 のプログラムのうち 148 ( 37% ) が「成果表示なし」( results not demonstrated ) とされている。

あったか、指摘すべき問題がなかったかを再検討することができた」とし、これまで、「成果表示なし」とされた250のプログラムのうち約220について再評価を実施したとしている。なお、再評価を実施しなかった約30のプログラムは、進展がないことが明らかなプログラムであって、再評価を実施しても意味のないものであるとしている。

「成果表示なし」とされることについて、OMBの担当者は、「プログラムの成果に関連して適切な業績指標となるデータが未だ得られていない場合は当然、「成果表示なし」になるが、仮に適切な業績指標があっても、その成果の達成に時間がかかる場合は、同様に「成果表示なし」になっている。

現在、多数の省庁とOMBで、グループを作り、より良い評価の方法を模索している。評価ガイド作成のため、このプログラムにはどの評価方法が適切か、どのような評価レベルの設定が適切か、などを協議している。プログラムの内容とその成果を関係付けること、また指標があっても、プログラム自体がその指標のアウトカムに本当に貢献したかどうかを判断することはむずかしく、評価の際の問題点となっている」と述べていた。

OMBの担当者は、「多くの省庁は、まだ、統計的、客観的な省内評価を行う独自システムを確立していない。OMBが省庁に望むことは、プログラムを評価する上でどの方法が適切であるか、自身で判断する力を養ってほしいということである。すべてのプログラムをランダム検索のようにして監視し、コントロールすることがOMBの目的ではなく、プログラムが有効に機能するための、効率的で費用効果の高い方法を提案することに焦点を当てたいと考えている。それがワーキンググループで省庁と協議を行っている理由の一つでもある。」と述べていた。

## 第2節 英国における政策評価結果の活用

- 1 英国において政策評価は、「Good Policy Making」のプロセスの一環であり、「歳出の必要性を裏付ける確たる根拠を示す、明白かつ貴重な情報源」である、という位置づけが第一義的にされている。根拠を示す相手は、財務省（Her Majesty's Treasury；HMT）や内閣府（Cabinet Office）、会計検査院（National Audit Office；NAO）ばかりでなく、広く国民一般である。
- 2 例えば、財務省（HMT）に予算要求をする Spending Review の手続きや、DEFRA にブロックとして与えられる3年分の予算を申請する段階で、それをどういうふうにするか、PSA target はどういうふうにするのか等について、歳出の必要性を

裏付ける確たる根拠を HMT に提示しなければならないが、資源をいかに最善に使うか（= Value for Money）を明確に説明し、根拠を導く明白かつ貴重な情報源が政策評価の結果である。

HMT だけでなく、内閣府の方でも、農業調査チームが、環境や rural affair に関して、予算をきちんと使ってきちんとした政策を行っているかを調べているし、会計検査院（NAO）からも政府の予算がどう使われているかについて厳しく追及される。したがって、「税金を Value for Money できちんと使っているかどうか」について最終的には説明しなければならないので、最初から評価のシステムを政策の中に組み込むのが賢いやり方とされている。

3 評価するにあたって大事なことは何か、たとえば、その政策が全体的に成功であったか、失敗であったか、その政策がやりたい方向・結果に向かってきちんと進んでいるのかということをはっきりと明らかにすることである。したがって、評価の目安となる target を設定し、向かっていく方向を示すことは、政策を行う人にとってもいいこと、やりやすいことである。

4 評価と予算編成（Spending Review）のプロセスには直接的なリンクはない。つまり、正式な意味で互いに依存している関係にはない。

しかしながら、DEFRA が HMT に希望の歳出額を説明するときは、その根拠を示さなければならず、HMT は、DEFRA 側からの予算要求に対して、その根拠となる情報を得たいので、DEFRA には根拠を提示し、当該分野における過去の政策に関する評価を示すよう求めてくるのが通常である。

また、評価結果が良くなかった場合、互いに依存している関係にはないとは言いながらも、財務当局の担当者からは、政策の評価結果が良くなかった場合、そのことを予算査定において考慮しないわけにはいかない、という話も聞かれた。

5 Policy Evaluation の場合、評価結果が提出された後、政策担当課は、アクションマネージャー（通常、政策担当課の 7 級職員（課長補佐ないし専門官クラス））を指名し、勧告や主要な調査結果をリストアップして、それらが受け入れられるか否か、そしてどんな行動が誰によっていつとられるか、を示したアクションプランを、最終レポートの受領から 6 週間以内に立てなくてはならない。評価の勧告等を拒否できるのは、「法律整備が行われないと不可能」といったような明確な理由がある場合に限られている。

とられるべきアクションは、最終報告書の受領後 3 ~ 6 か月以内にとりかからなければならない。最長でも、最終レポートの受領から 1 年以内に完了しなければならない。

Policy Evaluation の価値は、勧告が考慮され、アクションプランによって適切な行動がとられたときに始めて実現する、と考えられている。

6 例として、1997 年に行われたミルククォータ制度のアクションプランを示す。

(1) 最終報告書における勧告の概要

- ・ミルククォータ制度を変更していく必要があるかどうかに関し、  
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。  
このため、専門家グループ会合を3ヶ月ごとに開催し、  
についてアドバイスしてもらうこと。
- ・ミルククォータ制度があることによる市場での効率性に関し  
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。  
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。  
クォータのリースや譲渡の期限の改定を行うこと。  
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。

(2) アクションプラン概略

勧告(5) - イ - 及び に関し、的確な日程、検討グループを定めること。  
非生産クォータ保持者に対する政策の見直し  
乳脂肪の価格を決めること。  
リース期限の改定。ただし、これは拒否された。  
永久的譲渡についての改善  
リングフェンスについての改善  
経過措置として、生産枠売買の柔軟化

(3) アクションプランの実施

これらのアクションは、ほとんどがすぐに対応され、勧告されたミルククォータ制度の廃止に向けての専門家グループの会合の開催や、乳脂肪分の価格の設定等のいくつかの指摘に対する改善が行われた。

7 このミルククォータ制度の Policy Evaluation は、政策評価結果が英国のEUにおける交渉の基礎資料として活用されたところに特徴がある。この1次の評価でそれまでのミルククォータ制度の運用について事後評価を行い、その結果を踏まえて二次評価(事前評価)が行われ、英国政府は、それらを基礎資料としてヨーロッパ諸国で行われていた生乳の生産調整制度の廃止に向けての交渉を行った。

EU 域内の牛乳割当制度は 2008 年までに段階的に廃止されることとなり、現在、廃止についての評価（事前評価）が行われようとしている。

### 第 3 節 ドイツにおける評価と予算の関係

ドイツにおいては、PSI システムと予算との関係は、次のステップであり、現在のところ具体的なものはないとのことである。

1 PSI システムと予算の関係は、次のステップである。具体的には考えていない、というのが現状である。

現在やろうとしているのは、費用便益効果の関係からで、これも予算と言うよりも結果論として人件費という枠から見た場合である。運営的な目標に到達するために、どのくらいの定員が必要で、そのための人件費がどのくらい必要か、年末にその額が分かってくる。この目標を達成するためにこのくらいの人件費が費やされているが、この目標は最終的には 16 ある戦略目標の何々%にあたるので、何々%であれば適正である、といった程度までである。したがって、この政策を実施するためにどのくらいの予算が必要とあらかじめ予想する、という段階には至っていない。

2 目標が到達できないのは、目標が悪いのではなく、それにいたる施策や事業がよくないからで、もっと予算を増やそう、あるいは事業を打ち切ろう、といった反映の仕方についても、このプロジェクトの次のステップになる。

システムと予算との関係では、第一の前提として 16 の戦略目標それぞれについて予算を設定するというのも 1 つの考え方である。設定するに際し、新たに 16 の目標の再評価を試みて、目標がまずいというのであれば目標を取り除いたりすることも予算との関係で考えられる。

#### 第4節 カナダにおける評価結果の活用状況

カナダにおいては、評価結果を、アカウントビリティはともかく、次の事業に活かすということについては、あまりうまくいっていないとの印象を受けた。

##### 1 財務委員会事務局（TBS）

TBSの担当者は、次のように語っていた。

- (1) 総括的評価（summative evaluation）を行う場合、次に予定されている類似の事業がなければ、評価の提言が十分に活用されないのではないかと、評価の結果は、事業の説明に使用すれば十分と考えているのかとの質問であるが、プログラムが終了しても、それを説明責任（accountability）に使用できるし、得られた教訓というもあるし、それは、そのプログラムには使用できないかもしれないが、将来の何か他のプログラムには使用できるかもしれない。それは、何がうまく行ったか、何がうまく行かなかったかを知ること、同じような政策に情報を与えることに役立つ。

また、将来の類似の事業に活かされているかどうかについては、TBSでちゃんと把握している。新しいプロジェクトが始まる時TBSへ書類を提出しなければならず、その書類において監査及び評価の項目があり、その項目には関係する評価と調査の結果があるかどうかを説明し、それをどうそのプログラムに活用したかを記載する。

いくつかの勧告は、そのプログラムに特有のものである、そのような勧告は役に立たないかもしれない、しかし、ある勧告が役に立つか立たないかというのは、勧告によりけりといえる。例えば喫煙をやめさせるプロジェクトについては、青少年にはパンフの配布は役に立たないといったことは、5年たっても有効であろうし、マネージャーがこれこれをしろといったようなことは、年数がたてばもう役に立たないかもしれない。

広い勧告なら役に立つが、そうでないものは、ある事業の直後に、類似のものが無い場合はどこかに消えてしまうということだ。

TBSは、多くの報告を見てきたが、その勧告で大きな課題に焦点を当てたものがある。2つの勧告があり、そのひとつは、プログラムをやめるというものであり、もうひとつは州政府と議論した結果、州政府に移管するというものである。それだけで終わっているものがある。評価の結果というものは、予測できないし、プログラムの評価は、何かの教訓を得る機会になるかもしれないので、続けるべきであると思う。

事業を途中段階で評価することについては、中間評価では、初期アウトカムに関する情報は得られるであろうが、プログラムの目的を達成しそうであるかにつ

いても、知る必要があるので賛成できない。形成的評価では実績を測定するあるいは満足度を測るといったことしかできない。

- (2) 政策評価の人事への使用については、人事担当である公務人材管理庁 (Public Service Human Resources Management Agency ; PSHRMA) の管轄であるが、政策評価を人事に使用しているとは考えられない。TBS では、評価の結果と人事との関係についての規則は出していない。

職員の昇進には、基本的に2つの道があり、ひとつは応募することである、応募して能力があると認められれば、その職に就き昇進する。もう一つは、プログラムの管理をうまくやって、その結果として昇進することである。評価の結果が良いマネージャーを降格させる理由はないだろう。(良い仕事をしておれば、昇進するのは当然との意)

TBS の評価政策は、人事の目的には直接使われていない。

## 2 農業・食品省 (AAFC)

AAFC では、担当者は、次のように語っていた。

- (1) AAFC は農業政策の枠組 (Agricultural Policy Framework, APF) を数年前に作った。だから今年とおそらく来年も、通常より多くの形成的評価を行うことになる。

今年は、例えば、投資の決定手順に関する調査を計画している。その調査のプログラムにおいては結果全体を見るのではなく、意思決定手順の最初の段階だけを見て、うまくいくかどうか判断する。実績の指標に関する評価、プログラムの実施に対する手本の評価等が対象になる。これは形成的評価に近い。

来年は、例えば、科学戦略に対して評価を行う。投資手順に関する調査だけでなく、実際に調査計画を選択し、調査を行い、そして長期的には優先順位の設定も行う。結果を見るにあたり、科学は長期的なプロセスであり、必然的に形成的評価になる。評価は長期的な科学戦略に対する進歩を見る。農業政策の枠組において、科学戦略は重要な構成要素になる。科学戦略はとても長期にわたり、科学戦略の達成は、長期目標の達成ということになる。10年から15年かかるものもある。

現在、生産保険 (production insurance) を評価している。これは1958年に始まったプログラムだ。10年前に評価を行ったが、また今年評価をする。とても長期的なプログラムで、我々が評価して、提案して、そして(プログラムが)実行される。これが総括的評価だ。

多くのプログラムは5年間だけしか実行されないもので、より難しい。

プログラムを継続させるには、通常は財務委員会 (TB) の方針に基づいて、評

価を行わなくてはならない。多くの場合プログラムが継続される際に、目的が少し変更される。これは評価の結果であったり、管理者たちが見直した結果だったりする。我々はプログラムが終了する前に評価を行うように努力している。

総括的評価は、新しいプログラムに時々反映される（feed into）ことがある。

例えば、現在「中部平原州の穀物運送用道路の改善プログラム（prairies grain road program）」という、2006年3月31日に終了するプログラムを評価している。（注：プレーリー地方（サスカチュワン州，マニトバ州，アルバータ州）を中部平原州と訳した。）このプログラムを来年以降継続するかもしれないので、評価する必要がある。

新しい政策なので、実施する人々が評価を予定通りに行えるかどうかが課題となる。

いくつかの5年間のプログラムで、調査の結果から影響（impact）が出るには7年から10年かかる時がある。

「中部平原州の穀物輸送用道路の改善プログラム」において、二つの主な影響（impact）を見る。一つは「穀物の輸送量の増加」で、もう一つは「安全の改善」である。これらの影響は今（2005年11月）から3月31日までに、州政府の情報や実施されたプログラムの具体的な情報等から測定可能である。

評価はこれらの影響を含むため、プログラムを継続するかどうかを決める時に役立つ。

5年間のプログラムなので、比較情報はプログラムが始まる前からある。

例えば、道路の容量(capacity)を見る。以前は5トントラックしか走れなかったのに、今は30トントラックが走れるとすれば、州政府は同時にトラックの容量を測定し、いろいろな種類の大きさのトラックを見て道路の使い方を確認できる。5年前の情報を見て比較することにより、現在大型トラックが増えているかどうかを確認できる。

政策を実施し、新しいプログラムを実施する度に、農業・食品省においては総括的評価を利用して判断する。

しかしここで問題がある。問題の一つは期間(timeframe)であり、例えば影響の測定(vs.)プログラムの期間が問題になる。もう一つは貢献（contribution）で、農業だけではなく、他の分野のプログラムにもいえることだが、どのプログラム活動が、結果に貢献したかが分かるのかということである。

- (2) 評価の結果は人事に使用しない、つまり通常マネージャーの処遇を左右しない。  
評価の結果はプログラムそのものの判断に使われるだけである。



## 第3章 評価結果の的確な活用に向けて

### 第1節 評価結果の活用における課題

評価結果の活用という場合には、評価の結果を次の政策形成過程に活かすことが、念頭に置かれており、事前評価の結果は政策形成の一環あるいはそのものであることから、ここでの論考の対象とはしない。

したがって、結果を活用すべき評価としては、事後的に行われることが想定される実績評価又は総合評価ということになる。

その活用の方向としては、アカウンタビリティ、次期の政策の企画立案、人事考課などが考えられるが、我が国で現下の課題になっているのは政策の企画立案過程にどのように活かしていくかということである。

### 第2節 評価結果のアカウンタビリティへの活用等

1 評価結果をアカウンタビリティに使用することについては、これを中心に考えている都道府県があり、また諸外国においても、カナダのようにまずアカウンタビリティへの使用を考えている国がある。農林水産政策の評価結果についても、政策の一般国民への浸透が十分とはいえない現状においては、まずこれが考えられなければならない。

2 (1) アカウンタビリティへの使用に当たっては、わかりやすい説明に心がけなければならないことはいうまでもないが、そのためには、最初の評価の設計において、実績評価であれば、わかりやすい指標を選定し、総合評価であれば、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などして、一般国民に理解されるようにしなければならない。

(2) 実績評価の指標としては、一般国民に説明するための指標（政策指標）と政策効果の分析のための指標（分析指標）とを分けて設定することが有用であると考えられる。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政策指標として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。例えば、酪農振興施策に関する評価指標であれば、政策指標として、生乳生産量の増加とし、分析指標として、1頭当たり搾乳量の増加、生産労働時間の減少、販売単価の上昇などとする

ことが考えられる。

(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、その評価結果を国民への説明に使用することは、非常に有用であると考えられる。総合評価の設計の事例として、当センターが、16年3月に作成した総合評価マニュアルに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。

アカウンタビリティの重視という観点からは、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ので、総合評価については、評価会に諮るだけでなく、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必要がある。

- 3 なお、人事考課への使用については、都道府県や政策評価を実施している諸外国においても、評価結果を人事には使用していない。政策評価は、あくまでも政策の評価であり、その企画立案や実施に携わる者の人事評価までそれに負わせることは、政策評価の性格をゆがませることとなるため、どの県等においても使用していないと考えられ、農林水産省においても、そのようなことはしていない。この姿勢は、これからも貫くべきであるとする。

### 第3節 評価結果の企画立案過程への活用

- 1 政策評価の結果を施策等の企画立案過程に活かすことについては、第1章、第2章で述べたように、問題なくうまくできているというところはないように思われる。それらを踏まえ、現時点において企画立案過程に活かすための方策は以下のとおりと考える。
- 2 政策評価の結果を時期施策等に活用するには、そのためのシステムをとる、つまり企画立案過程において事前評価を行い、政策評価の結果として得られた改善点や勧告に企画立案した施策等がどのように応えているのかを明らかにすることである。その際、改善点や勧告まで結果として得られるような評価は、総合評価が中心となろう。実績評価は、あらかじめ達成目標を設定し、これに対する実績を定期的・継続的に測定し、目標の達成度合いについて評価する方式であり、施策等の不断の見直しや改善に資する見地から行うとしても、自ずから限界がある。これに対し、総合評価においては、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であり、問題点の解決に資する多様な情報を提供するものであるため、施策等の企画立案過程に活かすことのできる評価結果を得られると考える。

3 総合評価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を考えるべきであり、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、限定的に考える必要がある。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、これまでかなりの期間をかけて検討していることから、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と考える。

4 実績評価の結果から、次期施策等の企画立案に反映させることができるものが、得られる場合があることも考えられ、その場合には、すぐに、それに取組みれば良いし、またそうする必要もある。しかし、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、その結果だけをもって、当該施策等の改善を行っても、それは的確かつ十分な改善とは言えない。やはり、実績評価の結果が思わしくない場合には、総合評価の方式を使って判断することが基本となろう。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、事務効率の面においても問題があるので、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。

5 総合評価あるいは実績評価においても施策等の改善につながる結果が得られ、それが次期施策等へ反映されるには、次期施策等の事前評価において結果が活用されなければならない。

したがって、本節2に述べたように、事前評価がきちっと行われることが政策評価として肝心である。