



オーストラリアにおける評価体系及び 規制影響評価に関する調査報告書

平成19年1月

(財) 農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

はじめに

わが国の政策評価は、政策等の進行状況をチェックする実績評価を中心に、政策等の終了後に行う総合評価、公共事業や研究開発事業についての事業評価といった形で行われ、定着化してきている。

しかしながら、政策評価先進国の動向を見ると、政策評価の理論や技術は、不断に見直しが行われ、あたかも生き物のごとく日進月歩を遂げており、最近では、政策等を構築するに当たり、政策等の事前、中間、事後のそれぞれの段階に評価をビルトインし、言わば、評価を政策等を行うための作業の一部として、一体化した形で行うという方向になりつつあるように見受けられる。

また、わが国の政策評価の中心となっている実績評価に関しては、評価した結果、達成度が低かったような場合に、その要因を詳細に分析し、政策等の改善に役立てる、という形にはなっていないため、実績評価の結果をもっと政策等の改善に生かすシステムの構築が要請されている。

これらの課題は、農林水産行政の政策評価の推進を図っていく上において速やかな対応が迫られているものであるが、残念ながら我が国内にはこうした課題に関連する調査研究の蓄積は見当たらない。このため当センターでは、平成 18、19 年度において、こうした課題について調査研究を行い、農林水産省を始めとする関係機関の政策評価の進展に資することとした。

この報告書は、当センターの職員が手分けして行った各国調査のうち、平成 18 年 10 月、調査局長・伊藤威彦がオーストラリアを訪問して実施した結果をとりまとめたものである。

この調査では、オーストラリア連邦・農漁林業省および生産性委員会規制レビュー室の担当の方々、ビクトリア州・第 1 次産業省の担当官、メルボルン大学プログラム評価センターのスタッフの方々、在オーストラリア日本大使館・平野統三参事官、在メルボルン総領事館・長谷川雅恵氏、ならびに通訳をしていただいた Yukali Kato-Armstrong さんに、一方ならぬご協力、ご支援をいただいた。この紙面を借りて、心から感謝申し上げる次第である。

農林水産政策情報センター

目次

冒頭要約	(1)
第1章 調査の目的と調査対象	1
第1節 調査の目的	1
第2節 オーストラリア調査の視点	3
第3節 調査日程	5
第2章 調査結果	7
第1節 オーストラリアの政策評価の実施状況・概況	7
第2節 連邦・農漁林業省の政策評価	17
第3節 規制影響報告書（規制レビュー室調査結果）	25
第4節 ビクトリア州第1次産業省の政策評価	35
第5節 評価担当者の教育（メルボルン大学調査結果）	47
(参考資料)プログラム評価センターの『評価計画』学習カリキュラム	56
参考資料 規制影響報告書関係資料	59
参考資料1 規制影響報告書について	59
参考資料2 規制影響の予備的分析	64
参考資料3 規制措置の過程	71

冒頭要約

1 調査の目的

平成 18・19 年度の当センターの政策評価に関する調査テーマは、「政策評価の的確な実施による新たな畜産行政の展開に関する調査研究事業」であり、具体的には、

- ① 政策評価先進諸外国における政策等の中に評価を組み込んで一体化させた手法の実施状況について畜産分野を中心に調査する
- ② 実績評価から総合評価につながる評価の実施状況を畜産分野を中心に調査するというものである。

2 オーストラリア調査の視点

次のような課題について、連邦・農漁林業省、連邦・生産性委員会規制レビュー室、ビクトリア州政府・第一次産業省、メルボルン大学プログラム評価センターを調査した。

- ① オーストラリアの評価の体系について
- ② 評価した結果は、どのように活用されているのか
- ③ 評価は、内部評価なのか、外部評価なのか。評価を受託する団体は、評価するのに十分な体制、能力を備えているか
- ④ 規制影響報告書（Regulatory Impact Statement ; RIS）について
- ⑤ 評価教育について

3 オーストラリアの評価体系

オーストラリアにおいては、連邦政府の各省庁が使用する統一された評価システムは存在しない。連邦政府ばかりではなく、各省内でも統一的なシステムは存在せず、これは、各州政府においても同様である。評価は、アウトカム・アウトプット・フレームワークに沿って、いわば、事業ごとに、評価担当者がどのように評価するかを設計して、柔軟に行われている。したがって、連邦政府で評価全体を総括する部署はなく、各省においても評価担当の総括する部署は設けられていない。

4 Plan-Do-See システムと評価

どこの国でも Plan-Do-See のサイクルは同じであるが、オーストラリアの場合、それに対応する事前、実施中、事後の評価に対する取り組み姿勢が、他の国とは違っているように思われる。すなわち、「評価をやることになっているから評価を行う」「評価を行ったから、その結果の活用を図る」のではなく、「目的（例えば、政策の改善を図るため）を明確にし、その目的のためのツールとして評価を組み入れていく」ということなので、そもそも「評価結果をどう活用するか」という事態は生じない。

5 事前評価

事前評価は、重視され、きっちり行われている。

評価には、内部で行われるものと外部に委託するものがあるが、事前評価結果は、原則として公表されない。というよりも、事前評価は政策等の検討途中のもので、評価結果文書はいわば作業草案（officials' working draft）で、それを発表する必要はなく、評価結果は決定された政策の中にちりばめられている、と考えられているようである。

ただし、政策決定前に国民の意見を聞く必要がある場合はこの限りではなく、事前評価の結果がパブリックコメントやコンサルテーションにかけられることとなる。

6 規制影響報告書（Regulatory Impact Statement ; RIS）について

RIS は、オーストラリア以外の国で行われている規制影響評価（RIA）と同じものであり、すべての規制について準備されなくてはならないことになっている（Gate keeping）。

その役割は、政策決定の判断基準になる、というよりも、規制の質を改善するためのプロセスであり、公表することによって、当該規制措置が「手続きを踏んでいること」を証明し、「意見を聞くべき関係者に漏れがない」ことを確認する手続きである、とされている。

7 RIS を実施するかどうかの事前審査手続きについて

RIS は、労力、時間、費用等が相当かかることから、オーストラリアでは、全ての規制について、本格的に RIS を実施する必要があるかどうかを判断するための言わば事前審査手続きが設けられている。

2005 年度の実績では、事前審査手続きの結果、企画された規制案約 2600 件のうち、本格的に RIS を実施したものは、96 件とのことであった

8 費用便益（Cost Benefit）分析について

オーストラリアの RIS における費用便益分析の考え方は、費用とその便益を計算して、その結果を公表することに意義がある、とするものである。したがって、「1」を超えるに越したことはないが、超さないからといって直ちにその事業を実施しない旨の決定が行われる、ということの意味するわけではなく、その差を埋めるのに十分な定性的理由があれば、あとは政策決定者の判断、ということであった。

9 実施中評価

オーストラリアで行われている事業実施中評価は、あらかじめ設けられた業績指標を基準として達成状況を検証するモニタリングにとどまらず、「プログラムやプロジェクトは、常により良きものでなければならない」というコンセプトの下に、モニタリングの結果、例え業務指標の予定どおり、ないし上回っていても、より効果的、効率的なやり

方を求めて、更なる見直しや評価を行うものとなっている。すなわち、モニタリングも評価も、プログラム・プロジェクトをよりよきものにするためのツールである（合目的的な評価の実施）と位置づけられ、単なる Performance の Measurement では終わらない仕組みになっている。

10 外部評価

実施中評価は、原則は、外部評価（＝公式評価）である。

公式評価は、事前評価の場合も同じであるが、事業ごとに配置されている評価担当者が綿密に作成する評価委託計画によって、外部コンサルタント等に委託して行われる。

しかし、そうまでして外部評価を行うよりも、当該プログラムないしプロジェクトに精通した内部職員が評価を行った方が効果的、効率的ではないか、という質問をしたところ、オーストラリアでは公務員に対する信頼が低く、プログラムやプロジェクトを信頼してもらうためには外部評価にしなければならない、とのことであった。

なお、公式評価を公表するかどうかは大臣の判断に委ねられているが、ほとんどが公表されている。しかしながら、「評価結果」といったようなネーミングでは報告書が出されていないこともあって、それを見つけるのは至難の技である。

11 事後評価

事後評価に関しては、事後に総合的にプログラムやプロジェクトを評価しても意味がない、として、今回調査した連邦・農漁林業省、ビクトリア州・第一次産業省、メルボルン大学プログラム評価センターの全ての調査において、否定的であった。プログラムやプロジェクトの影響（Impact）評価は、5、10、20年後でなければ実現せず、そのときには資料が残っていない等で十分な評価ができる見込みは薄い、ということであった。

12 評価教育について

メルボルン大学プログラム評価センター（Centre for Program Evaluation）は、評価に関する教育機関であり、同時に、研究機関であり、評価の受託機関でもある。連邦政府や州政府の各省庁には、事業ごとに政策評価担当者が配置され、また、評価を請け負うコンサルタントも数多く存在しているが、ここでは、こうした機関の担当者達を教育している。

評価担当者、評価の受託を受けるコンサルタントの担当者は、同センターのカリキュラムについて、一応習得していることが求められている。

なお、同センターでは、評価の通信教育に関して、広島大学との提携により、平成 19 年度からその開設について協議するとのことで、日本においても本格的に「政策評価」について、通信教育やインターネットによる教育体制が整うことが期待される。

第1章 調査の目的と調査対象

第1節 調査の目的

平成18・19年度の当センターの政策評価に関する調査テーマは、「政策評価の的確な実施による新たな畜産行政の展開に関する調査研究」であり、これをさらに2つの小テーマに分けて実施することとしている。その目的および内容は、次のとおりである。

1 わが国の政策評価

わが国では、「行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）」の下、全府省が政策評価に取り組んでいる。総務省が総括官庁になっている。

総務省の政策評価に関するガイドラインによれば、政策評価の方式としては、政策、施策、事業（以下「政策等」という。）の進行状況のチェックを役割とする実績評価、政策等の終了後、その政策等がうまくいったかどうか、どこに問題があったか等を詳細に分析して、次の政策等の企画立案に生かすことを役割とする総合評価、公共事業や研究開発事業といった個別の事業の実施前にその効果を検証することを役割とする事業評価の3種類に分類されている。

（注）通常、行政活動は、おおむね次のように3段階で整理されている。

政策（Policy）；政府ないし省全体で実現を目指しているもの

施策（Programme）；政策を実現するために行おうとしているもの

事業（Project）；施策の実現のために行うもの

2 農林水産省の政策評価

（1）農林水産省において、「事前評価」という形で行われているものは、現段階では「事業評価」として行われているものだけであるが、公共事業や研究開発事業に限らず、いわゆる非公共事業の分野においても、しっかりと事前評価を実施することも必要ではないか、と考えられる。なお、近年、財務省が「政策評価調書」の作成を各省に求めているが、これが政策等の事前評価の役割を果たしているように思われる。

（2）農林水産省における評価の中心は実績評価で、評価会という機関も設けられ、「これまでは全部の施策について」、「今後はある程度絞って」施策や事業の進行状況をチェックし、その良かった点や悪かった点の原因を究明するものとして、実施されてきている。

（3）政策等の良かった点や悪かった点を詳細に分析し、次の政策等に生かす総合評価については、これまで実施されてきているが、例えば、その結果がよくなかった実績評価を踏まえて行い政策等の改善に資する、あるいは中長期の計画のための分析を行って新

しい計画の樹立に資する、というような目標を見据えた形にはなっていないように見受けられ、我々の眼から見れば、十分とは言えない。

(4) 以上のように、わが国、ないし農林水産省においては、事前、実施中、事後の各評価が政策や施策の展開と一体となっている、とは言えず、また、事前、実施中、事後の各評価が相互に連携しつつ行われている、とも言い難いように感じられる。

3 施策サイクルを重視した評価手法の開発等に関する調査研究

一方、例えば英国やオーストラリアにおける政策等の評価の運用状況を調べてみると、政策等は政策等、評価は評価という形ではなく、政策等の中に評価を組み込んで一体化した形で運用していく方向にあるのではないかと、あるいはそういう方向に向けて検討中のように思われる。

こうした評価を一体化させた政策等の構築は、例えばわが国の「畜産分野における耕作放棄地における草資源の開発」といった事前、実施中、事後の各時点でしっかりとその効果を見極めながら行う必要のある政策等の分野では、不可欠の手法であると考えられる。

このため、政策評価先進諸外国における政策等と評価を一体化させた手法の実施状況について調査し、こうした体系の是非、実施上の問題点や留意事項を明らかにし、わが国農林水産分野における政策評価システムの改善に資するものとする。

4 実績評価と総合評価の連携に関する調査研究

また、農林水産省が中心に行っている実績評価は、政策等の進行状況をチェックするものであるが、チェックした結果うまくいっていないという場合には、通常、その要因を深く掘り下げて分析（すなわち総合評価）を行って、政策等の改善や、次の政策の企画立案に生かすことが必要となる。しかしながら、わが国ではその連携がうまく結びついておらず、このため、必ずしも実績評価が直ちに政策等の進行のずれを修復するということにはつながっていない。

このため、こうした実績評価から総合評価につながる評価の実施状況、およびその評価結果の政策等への反映状況を畜産分野を中心に調査し、その結果を踏まえてわが国において実績評価と総合評価の連携が円滑化するよう、その改善に資するものとする。

第2節 オーストラリア調査の視点

第1節で述べた調査の目的を踏まえ、オーストラリア調査にあたっては、連邦・農漁林業省、連邦・生産性委員会規制レビュー室、ビクトリア州政府・第一次産業省、メルボルン大学・プログラム評価センターを調査対象機関とし、次のような課題に焦点を絞って行うこととした。

1 オーストラリアの評価の体系について

(1) オーストラリアでは、アウトカム・アウトプット・フレームワークに沿って評価が行われていると理解しているが、

ア アウトカム、アウトプット、アウトプットを構成するプログラムやプロジェクトごとに、実施前、実施中、実施後で、それぞれどのような評価が行われているのか。

イ アウトカム評価とアウトプット評価、アウトプット評価とプログラムやプロジェクトの評価は、相互にどのように関連しているのか。例えば、アウトプット評価の結果は、アウトカムの評価にあたってどのように取り扱われるのか。

2 評価結果の活用について

(1) 評価した結果は、どのように活用されているのか。

(2) 評価と予算編成との関係は、どうなっているのか。もし評価結果を予算編成に反映させているのなら、評価の結果が出た時点と予算編成時期の時間のギャップにどう対応しているのか。

(3) 日本では評価結果の有効な活用に苦心しているが、オーストラリアでは評価結果がきちんと活用されている、と考えているか。特にプログラム評価（総合評価）についてはどうか。

(4) 評価結果は、公表されているのか。いるのなら、どのようにすれば入手できるのか。

(注) 日本において、インターネットで評価結果を入手しようとしたが、ほとんどできなかった。

3 評価の主体について

(1) 評価は、内部評価なのか、外部評価なのか。

(2) 外部評価を行っているならば、評価主体はどのような機関か。また評価を委託するにあたって、どのような選定方法をとっているのか。

(3) 評価を受託する団体は、評価するのに十分な体制、能力を備えているか。

(4) 外部評価の委託額は、いくらか。

4 規制影響報告書 (Regulatory Impact Statement ; RIS) について

- (1) RIS は、議会への提出手続を除き、各国で行われている規制影響評価 (Regulatory Impact Assessment) ないし規制影響分析 (Regulatory Impact Analysis) と基本的に同じものと考えてよいか。
- (2) 英国等の RIA の結果を見ると、その結果が直ちに規制措置実施の是非の根拠になっているようには思えないが、政策決定における RIS の役割はどのようなものか。
- (3) RIS は、予定されている規制措置案の全てについて行っているのか。もし実施するかしないかを選別しているのであれば、それはどのような方法で行っているのか。
- (4) 費用便益分析は、必須のものになっているのか。もしそうなら、費用はともかく、数値化できない効果をどのように分析するのか。特に、生命の危険を防止するような規制措置の費用便益分析は、どのように行うのか。
- (5) 費用便益分析の結果が「1」に満たない場合には、予定していた規制措置案はどうなるのか。

5 評価教育について

- (1) 評価に対する研修は、誰が、どのように行っているのか。
- (2) 評価に関する大学の役割は、どのようなものか。

6 将来展望

- (1) オーストラリアの評価の将来展望について、どのように考えているのか。

7 その他

- (1) 日本では、評価に対する職員の受け止め方が芳しくなく、評価担当者が苦勞しているが、オーストラリアではどうか。また、評価作業のために事務量が増大して職員が悲鳴をあげているが、オーストラリアではどうか。
- (2) 評価のプロセスの中に、国民の声を聞いたり、意見を反映させたりする過程はあるのか。あるのなら、そのやり方はどのようなものか。

第3節 調査日程

- | | | |
|---|------------------|---|
| 1 | 10・21(土)午後 | 日本（成田）発 |
| 2 | 10・22(日)午前 | キャンベラ着 |
| 3 | 10・23(月)午前
午後 | 通訳との打合せ
連邦・農漁林業省調査（政策評価） |
| 4 | 10・24(火)午前
午後 | 連邦・農漁林業省調査（持続的推進・官民連携）
連邦・運輸地域サービス省調査（持続的推進・官民連携）
連邦・生産性委員会規制レビュー室調査(規制影響報告書) |
| 5 | 10・25(水)午前
午後 | 連邦・農漁林業省調査（持続的推進）
連邦・農漁林業省調査（官民連携） |
| 6 | 10・26(木)午前
午後 | メルボルンへ移動
ビクトリア州・第1次産業省調査（政策評価） |
| 7 | 10・27(金)午前
午後 | メルボルン大学プログラム評価センター調査（政策評価）
ビクトリア州・第1次産業省調査（持続的推進） |
| 8 | 10・28(土)午後 | メルボルン発 |
| 9 | 10・29(日)午前 | 日本（成田）着 |

(注)「持続的推進」は「持続的な畜産業の推進体制に関する調査研究」、「官民連携」は「官民連携の強化による農畜産業行政の推進手法に関する調査研究」のことであり、「政策評価」と並んで、当センターが平成18、19年度に行う調査研究テーマである。

第2章 調査結果

第1節 オーストラリアの政策評価の実施状況・概況

1 オーストラリアの評価の体系

(1) オーストラリアにおいては、連邦政府の各省庁が使用する統一された評価システムは存在しない。連邦政府ばかりではなく、各省内でも統一的なシステムは存在せず、これは、各州政府においても同様である。評価は、アウトカム・アウトプット・フレームワークに沿って、いわば、事業ごとに、評価担当者がどのように評価するかを設計して、柔軟に行われている。したがって、連邦政府で、評価全体を総括する部署はなく、各省においても、評価を総括的に担当する部署は設けられていない。

(2) オーストラリアにおいても、当初は政府全体として1つの評価の形であったそうであるが、だんだん進化し、事業を改善するツールとしてどのようなシステムが適当か、合目的的に考えられているうち、現在の形になった、とのことで、調査した連邦・農漁林業省（Department of Agriculture, Fisheries and Forestry : DAFF）や、ビクトリア州・第一次産業省（Department of Primary Industries : DPI）は、他の省庁に比べて進んでいる方、とのことであった。しかし、これもまだ発展段階の一段階に過ぎず、引き続き進化しているとのことでもあった。

(3) 現在の評価の大勢は、事前と実施中の評価に重点が置かれている。

実施中の評価は、単なる実績の測定（Performance Measurement）ではなく、いわば事業実績を基礎にした事業の見直し作業（Performance Evaluation）になっている。

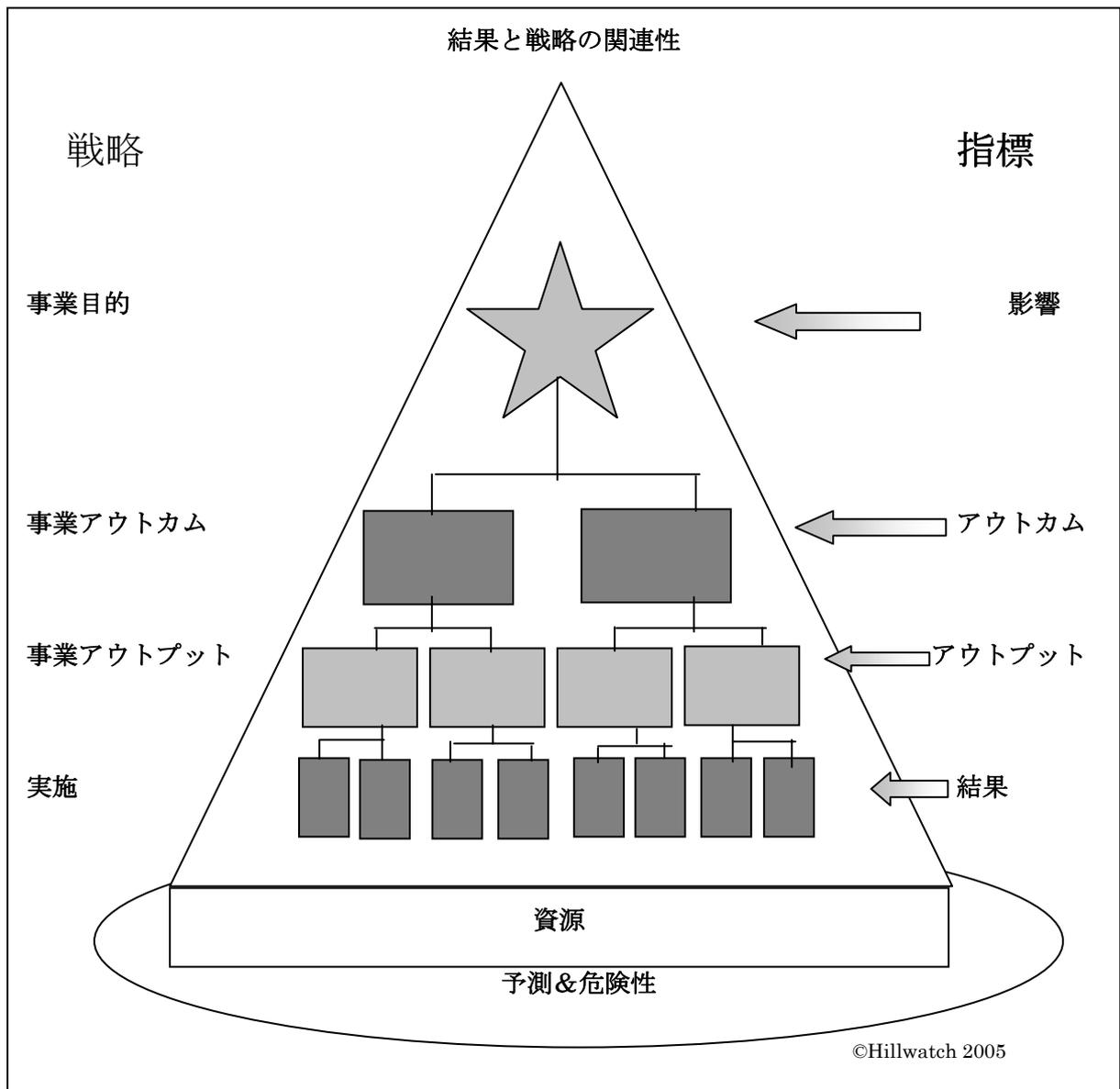
なお現在では、事後の評価（わが国で言う「総合評価」にあたるもの）は、少なくとも DAFF では、あまり重視されていないようである。

2 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・フレームワークは、1999年にオーストラリア連邦政府の歳出予算に発生主義が導入されたことに伴って導入されたものであり、「発生主義に基づくアウトカム・アウトプット・フレームワーク（Accrual-based Outcomes and Outputs Framework : AOOFF）」と呼ばれている。

このフレームワークは、それぞれの省庁ごとに達成すべき目標（アウトカム）を設定し、アウトカムごとにそれを達成するために必要なアウトプットを明らかにし、そのアウトプット産出に必要な事業・予算を講じる、というものである。

図一 1



出典：『業績指標資源一覧 [バージョン 1.2]』（2006年：豪州政府情報管理室 予算行政省）

(2) アウトカムは、通常、大臣執務室 (Ministers' Office) から下りてくるが、これは議会によって要求されているもの、と考えてよいようである。したがって、あえて言えば、これが政策であり、政策については評価は行われぬ (議会で議論する)。

アウトカムには、各省庁で加わるものもあるようで、これはイニシアチブ (Initiative) と呼ばれている。

アウトカムを達成するために必要なアウトプットや、アウトプットを算出するために必要な施策 (プログラム : Program) や事業 (プロジェクト : Project) は、各省庁が考える。このプログラムないしプロジェクトが評価の単位となる。したがって、アウトプ

ットをいかに実現したか、が評価の対象になることとなる。

なお、プログラムは「計画段階を含め、Plan-Do-See サイクル全体の概念」、プロジェクトは「現に行われている事業そのもの」という感覚のようであるが、厳密に区別することに意味はない、とするのが一般的な考え方の方である。

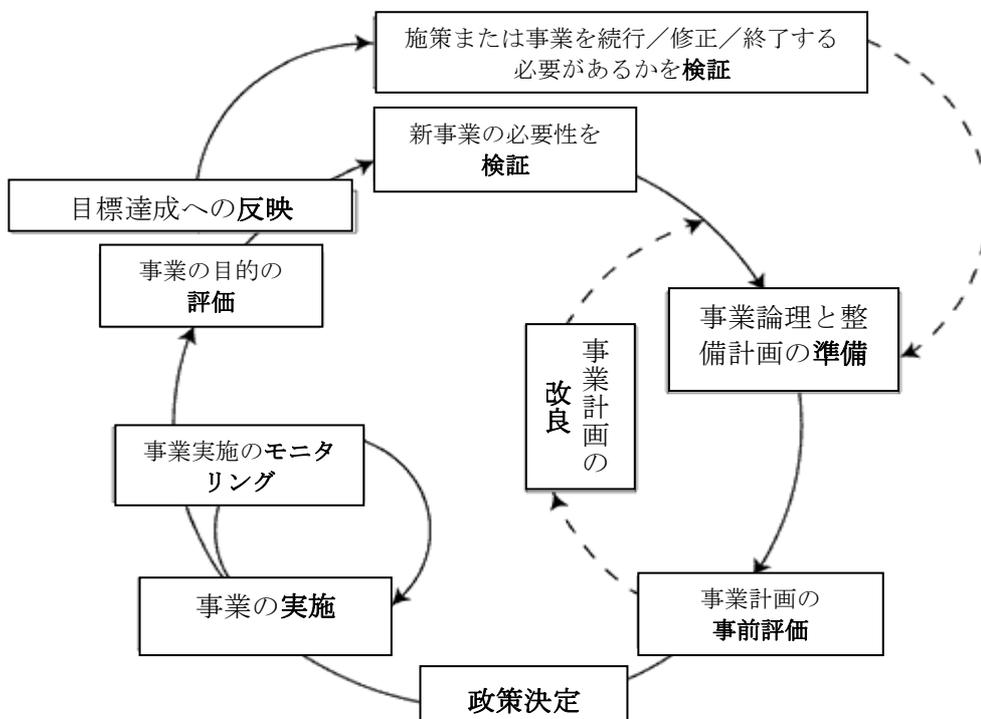
3 プログラムやプロジェクトのサイクルと評価の流れ

(1) 図-2は、プログラムないしプロジェクトのサイクルと評価の流れである。どこの国でもこのサイクルは同じであるが、オーストラリアの場合、それに対応する事前、実施中、事後の評価に対する取り組み姿勢が、他の国とは違っているように思われる。

すなわち、「評価をやることになっているから評価を行う」「評価を行ったから、その結果の活用を図る」のではなく、「目的（例えば、政策の改善を図るため）を明確にし、その目的のためのツールとして評価を組み入れていく」ということであり、そもそも「評価結果をどう活用するか」という事態は生じない。

(2) したがって図-2は、評価のサイクルだけを表しているのではなく、まずプログラムないしプロジェクトのサイクルがあって、これらをよりよいものにしていくために、評価が埋め込まれている、と理解すべきである。

図-2



(出典) DAFF 林業部資料

4 事前評価

(1) 事前評価は重視され、きっちり行われている。

評価には、内部で行われるものと外部に委託するものがあり、外部に委託するものは、影響の大きいものや、一定の予算額以上といったような基準が設けられている。内部評価は、「評価」というよりもむしろ「事前の詰め」と理解すべきものなのかもしれない。

(2) 事前評価結果は、原則として公表されない。というよりも、事前評価は政策等の検討途中のもので、評価結果文書はいわば作業草案 (officials' working draft) であり、発表する段階のものではなく、評価結果は決定された政策の中にちりばめられている、と考えられているようである。

ただし、政策決定前に国民の意見を聞く必要がある場合はこの限りではなく、事前評価の結果がパブリックコメントやコンサルテーションにかけられることとなる。

5-1 規制影響報告書 (RIS)

(1) 事前評価の一つに規制影響報告書 (Regulatory Impact Statement : RIS) がある。RIS は、議会に提出されることが前提となっており、その手続き関係を除けば、各国で規制影響評価 (Regulatory Impact Assessment) ないし規制影響分析 (Regulatory Impact Analysis) と呼ばれて実施されているものと変わりはない。

(2) 1 (1) では、評価に関する総括的な部署はないと述べたが、RIS に関しては、生産性委員会 (Productivity Commission) 規制レビュー室 (Office of Regulation Review : ORR。現在は Office of Best Practice Regulation (OBPR ; 定訳はまだないようで、在日オーストラリア大使館によれば、「最良慣行規制事務室」)) という連邦政府の各省から独立した総括的な部署が設けられている。RIS に関し、総括的な立場から、各省庁に対する指導やアドバイスを行うとともに、ガイドラインの策定を行っている。2006 年 11 月、新たなマニュアルが公表された。

5-2 RIS の役割

(3) RIS は、すべての規制について、準備されなくてはならない (Gate Keeping)。

その役割は、政策決定の判断基準になるというよりも、規制の質を改善するためのプロセスであり、公表することによって、当該規制措置が「手続きを踏んでいること」を証明し、「意見を聞くべき関係者に漏れがない」ことを確認する手続き、とされている。

したがって、例外的な場合を除き、RIS を経ていなければ規制措置を行うことができない、という限りにおいては大きな役割を果たしているが、RIS を実施した後は、政策を決定する要因としての役割は小さい、ということができる。

5-3 RISを実施するかどうかの事前審査手続き

(4) RIS は、労力、時間、費用等が相当かかることから、オーストラリアでは、全ての規制について、本格的に RIS を実施する必要があるかどうかを判断する、言わば事前審査手続きが設けられている。

(5) 事前審査手続きは、3段階になっている。

第1段階では、課題を検証し、政府の目的を明確にし、規制のあるなしにかかわらず、考えうる選択肢を考慮する。そして、もしこの段階で規制措置が必要となれば、次の段階に進む。

第2段階では、講じようとする規制措置から考えられそうな、ビジネスや個人、経済に関わるコンプライアンス・コスト (Compliance Cost) や影響 (Impact) を明らかにする。

まず規制措置案の全てについて「ビジネスコスト計算機 (Business Cost Calculator ; BCC) クイックスキャン (Quick-scan)」という判断テストが行われる。

その結果、次のプロセスに進むべきと判定された場合は、「BCC コストオプション (BCC Cost Options)」が行われる。この「BCC コストオプション」においては、コンプライアンスコストの完全査定が行われるとともに、「競争評価チェックリスト (Competition Assessment Checklist)」によって講じようとする規制が競争にもたらす影響も明らかにされ、その結果は、RIS を本格的に実施すべきかどうかの判断基準となる。

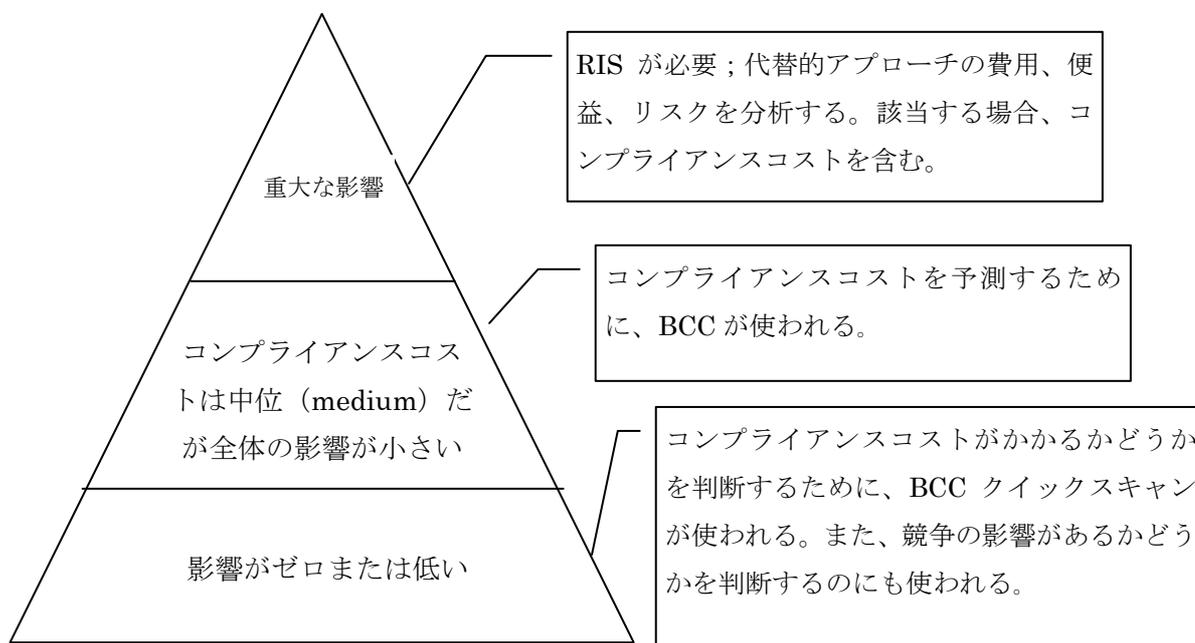
第3段階では、第2段階までの事前審査でさらに詳細な見極めが必要とされたものについて、規制レビュー室 (現在は OBPR) と担当省庁が協議する。ここで本格的に RIS を実施すべきかが決定される。

(6) これを規制措置の視点から見ると、次ページのピラミッド (Assessment Pyramid) のようになる。

すなわち「重大な影響があるもの」、「コンプライアンスコストは中位 (medium) だが、全体の影響が小さいもの」、「影響がゼロまたは低いもの」で、それぞれのレベルに対応した透明性の確保措置が採られている、ということである。

(7) なお2005年度の実績では、第1段階から第2段階に進んだ規制案約2600件のうち、本格的に RIS を実施したものは、96件とのことであった。

図—3 評価ピラミッド



(出典； Best Practice Regulation Handbook； OBPR 2006 年 11 月)

5-4 費用便益分析

(8) オーストラリアの RIS における費用便益 (Cost Benefit) 分析の考え方は、費用とその便益を計算して、その結果を公表することに意義がある、とするものである。したがって、「1」を超えるにこしたことはないが、超さないからといって直ちにその事業を実施しない旨の決定が行われる、ということの意味するわけではなく、その差を埋めるに十分な定性的理由があれば、あとは政策決定者の判断、ということであった。

わが国では、昔から公共事業において費用便益分析が重視され、「1」を超えることが厳密に求められてきたところから、非公共事業の分野においても「1」を超えなければならない、という発想になりがちであるが、少なくともオーストラリアの非公共事業に関しては、そうではない。

なお、公共事業について「1」を超さなくともよいかどうかについては、ORR が公共事業に関する費用便益分析に関与する部署ではないところから、議論は行っていない。

(9) この議論では、当初調査者が「費用便益分析の結果は「1」を超さなければならない」という考えの下にあったところから、「人が何人も死ぬ可能性があっても、費用がそれ以下でなければ、規制は行わないということになるのか」という質問も行った。それに対して、ORR から次のような回答があった。

答 RIS では、すべての選択肢が検討された後、最も適切な選択肢とされるのは純利益 (net benefit) が最も高いものである。しかし、それに対する純費用 (net cost) をどう考えるかを決めるのは政策決定者次第である。すなわち、便益が費用を大きく上回ることが望ましいのだが、費用の方がまだまだ高いというときには、そういう結果であることを示して提出する。そこで規制をするしないというのは、政治家の決定である。

(10) また併せて、便益を考える際の「人間の生命」の価値について、次のような回答があった。

答 実際には、人命に価値をつけているのではなく、人が死亡する確率を評価している。道路の安全性、健康、環境問題等に関して、アメリカの経済学者のキプ・ビスクージ (W.Kip Viscusi) が米国での統計に基づく人命 (statistical life) の評価 (注) に多大な貢献をしている。これは現在、非常に一般的な手法になっている。

命が救われる可能性がある正確な人数を計算することができるならば、その重要な情報を政策決定者に伝える必要がある。死への可能性はさまざまな方法で計算できるが、価値をつけるとすれば、人命の価値の範囲はおおよそ 1 人当たり 200~500 万豪ドルである。

(注) The Value of a Statistical Life ; A Critical Review of Market Estimates throughout the World(February 2003) [Harvard Law and Economics Discussion Paper No.392]

(11) なお、便益の計算については、例えば仮想市場法 (contingency evaluation) 等の技法を使う等により、なんらかの形で数値化はできる、とし、非常に重要な提案に関しては最高レベルの数値化が期待され、影響が少ない提案に関しては質的または記述的な分析 (qualitative or descriptive analysis) で足りる、とのことであった。

5-5 その他

(12) RIS の手順や検討内容については、別添資料を参照されたい。

6 実施中評価

(1) これまでの各国調査では、プログラムないしプロジェクトの実施中の評価は、予め定められた業績指標を基準にしてその達成状況をモニタリング (Monitoring) する実績測定 (Performance Measurement) であった。しかしながら、オーストラリアでは、達成状況のモニタリングにとどまらず、「プログラムやプロジェクトは、常によりよきものでなければならない」というコンセプトの下に、モニタリングの結果、例え業績指標の予定どおりないし上回っていても、より効果的、効率的なやり方を求めて、さらなる見

直しや評価を行っている。すなわち、モニタリングも評価も、プログラムやプロジェクトをよりよきものにするためのツールである（合目的的な評価の実施）と位置づけられ、単なる Performance の Measurement では終わらない仕組みになっている。

(2) 評価に当たっては、最初に「政策のきっかけが正しかったか」が判断される。すなわち、アウトカムを実現するためのアウトプットを産出するのに、与えられた条件の中で、ベストのプログラムないしプロジェクトであったかどうか、が最初に検証される。

(3) 実施中評価は、外部評価（＝公式評価）が原則である。

公式評価は、事業ごとに配置されている評価担当者が作成する評価委託計画によって、外部コンサルタント等に委託して行われている。これは事前評価の場合も同じであるが、評価担当者は、綿密に評価計画を作成するだけでなく、委託評価の実施中こまめに受託者との打合せを行うのが常、とのことであった。

そうまでして外部評価を行うよりも、当該プログラムないしプロジェクトに精通した内部職員が評価を行った方が効果的、効率的ではないか、という質問をしたところ、オーストラリアでは公務員に対する信頼が低く、プログラムないしプロジェクトを信頼してもらうためには外部評価にしなければならない、とのことであった。

なお、公式評価を公表するかどうかは大臣の判断に委ねられているが、ほとんどが公表されている。しかしながら、「評価結果」といったようなネーミングで報告書が出されていないこともあって、それを見つけるのは至難の技である。

(4) 影響が少ないと考えられるものや、予算金額が少ないものについては、内部評価（非公式評価）で評価が行われる。通常、会議室に、ときには局長クラスの職員を含む担当者、プログラムやプロジェクトの内容に応じて例えばインダストリーの代表者、大学教授、NGO、関係他省庁の関係者等が集まり、外部評価の場合と同じように、評価担当者が用意した資料に基づき議論する、という形で行われているようである。

非公式評価の結果は、あまり公表されることはない。

(5) このように現在のオーストラリアの評価は、自分達が行っているプログラムないしプロジェクトを改善することに直接結びついており、予算システム上も評価結果をすぐに実現できるため、評価に対する職員のモチベーションは高い、とのことであった。

当センターでは、これまで各国、国内各県の調査において、必ずこの質問を行っているが、前向きな答が返ってきたのは初めてであった。

(注) オーストラリアの予算は、原則としてアウトカムごとの全体経費が、3～4年単位で、各省に配分され、その後の執行は各担当の責任になっている。

7 事後評価

(1) 事後評価に関しては、事後にプログラムやプロジェクトを総合的に評価しようとしても意味がない、として、今回調査した連邦・農漁林業省、ビクトリア州・第一次産業省、メルボルン大学プログラム評価センター全てにおいて、否定的であった。プログラムやプロジェクトの影響 (Impact) 評価は、5、10、20 年後でなければ実現せず、そのときには資料が残っていない等で十分な評価ができる見込みは薄いとのことであった。

8 評価の教育 (メルボルン大学プログラム評価センター調査)

(1) 6 (3) でも述べたように、連邦政府や州政府の各省庁には、事業ごとに政策評価担当者が配置されている。また、評価を請け負うコンサルタントも数多く存在している。こうした機関の担当者を教育している機関の一つが、メルボルン大学プログラム評価センター (Centre for Program Evaluation) である。すなわち、メルボルン大学プログラム評価センターは、評価に関する教育機関であり、同時に、研究機関であり、評価の受託機関でもある。

(2) 教育機関としての同センターは、各省の政策評価担当者を教育する。年間 10 名程度の「修士」取得者を生み出し、100 名程度の通信教育受講者に対して必要な講義を行っている。総括的に評価についてのカリキュラムを持っている大学機関は、同センターがオーストラリアでは唯一であり、世界でも例を見ないだろうという話であった。

(3) 教育機関としての基本的なカリキュラムは、次のとおりである。

序論 (Introduction)

- ステップ 1 エバリュアンド (Evaluand)
- ステップ 2 評価の目的と構造 (Evaluation Purposes and Forms)
- ステップ 3 評価の聞き手 (Evaluation Audiences)
- ステップ 4 主要評価質問 (Key Evaluation Questions)
- ステップ 5 データ管理 (Data Management)
- ステップ 6 予算と資源 (Budgeting and Resources)
- ステップ 7 調査結果の報告 (Reporting Findings)

(4) オーストラリア連邦政府ないし州政府の評価担当者、評価の受託を受けるコンサルタントの担当者は、(3) のカリキュラムについて、一応習得していることが求められている。これは、わが国でも、大いに見習うべき事柄であると考えられる。

(5) なお、メルボルン大学プログラム評価センターでは、評価の通信教育に関して、広島大学との提携により、平成 19 年度からその開設について協議するとのことであった。

わが国にも、そういった通信教育講座の開設は基本的に歓迎すべき事柄であり、各種の機関の連携によってこうした評価についての教育体制が充実していくことを期待したいものである。

第2節 連邦・農漁林業省の政策評価

インタビュー日時 2006年10月23日午後2時～

〃 相手 Andrew Wilson 氏

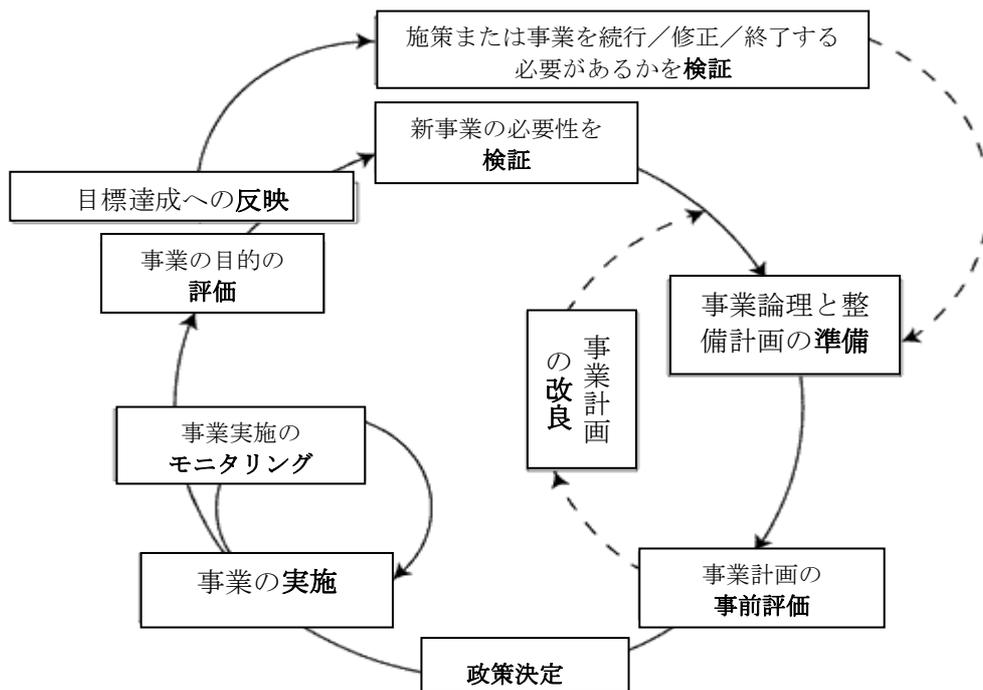
Forest Policy Sustainability Manager

Sustainable Forest Management Section : Forest Industries Branch

Department of Agriculture, Fisheries and Forestry ; DAFF

* 同課は、DAFF 内で、唯一、政策評価体系と評価結果を公表していたので、DAFF の政策評価の体系や実施状況の調査を行うためには最適と考えて調査を行った。

問1 貴課では、下記の図のような Plan・Do・See のサイクルで事業が実施され、評価が行われている、と考えているが、それでよいか。



(出典) DAFF 林業部資料

答 このメカニズムを使って何年間か行ってきており、今もこれを使っている。評価に関する我々の作業は、まだ進化の途中である。

問2 オーストラリアの評価の体系について把握したいのだが、貴課の評価の全体像について、教えていただきたい。

答(1) プロジェクトのアウトプット評価は、各プロジェクトに共通の1つのモデルを使っているわけではなく、プロジェクトごとに評価のやり方は異なる。

基本的には、プロジェクトの業績評価は、アウトカム・アウトプット・フレームワーク(Outcomes and Outputs Framework)の中で、アウトプットに即して整理されている事業について行っている。しかし、すべてのアウトカムに対して業績評価がなされるわけではない。複数の目標や対象があることが多く、そういった場合、我々は主要な業績やアウトプットに対してのみ評価を行う。その一方で、政策を使って達成されたそれほど重要でない目標に対して評価が行われることもある。

(2) 我々が行う多くのプログラムは、他の政府エージェンシー(government agencies)とのパートナーシップによって実施されている。林業の分野では、我々連邦政府としては限定された権限しか持っておらず、森林に関する通常の運営管理の多くは州・準州政府によって行われている。したがって我々は、州・準州政府との協議に多くの時間を割く。我々の目標は州・準州政府のものとは少々異なる場合も多く、このため、我々が提案しているプロジェクトの多くは妥協して決定されたものである。

二つの政府機関が異なる期待の下に行っているのだから、進行はそれ自体難しいものである。常にというわけではないが、ときに、政策のもたらす基本的な目標について、一つのパートナーが別のパートナーと異なる見解を持つこともある。

問3 アウトカムごとの業績評価は、行わないのか。

答(1) 理想的にはすべてのアウトカムの評価を行うべきだと思う。しかし、プロジェクトによってはアウトカム評価を行うものもあるが、すべてのプロジェクトが行っているとは言えない。

アウトカムに対する評価を行うかどうかの判断基準は、政治的権威(political masters)の助言によることが多い。プロジェクトが一期間のみ実施される一度限りのものならば、我々はそのプロジェクトがどれほど順調に進行したか、アウトカムがどれほど達成されたかに注目するが、目標が達成されたかどうかの詳細にわたる分析を行うことはほとんどない。長期にわたるプロジェクトの場合、我々は多くの資金等を投資する。それらのプロジェクトには、目標に対してどれくらい成功を収めたかや公約を実現したかどうか等を評価するためにさらに多くの資源が投入される。オーストラリアの議会は二院制をとっているが、議会では、省としてどのように予算を使ったか、どのように目標を達成したかを答えなければならない。

(2) 短期間のプロジェクトに関しては評価が行われなくてもいいが、何年間にもわたって行われる可能性があるプロジェクトに関しては、プロジェクト全体を通して各段階で評価が行われる。そのような評価は、十分な調査がされ完全に文書化された形で行われることもあれば、プロジェクトがどのように実施されているかを調べるための全関係団体 (parties involved) による会議の形をとることもある。つまり、評価はかなり長期間の継続的なインプットと努力であると言えることができる。

(3) 林業課のプロジェクトの多くについては、非公式なグループを利用している。そのグループは、インダストリーの代表、林学関係の教授、NGO、他の政府機関で構成され、プロジェクトの全期間にわたってのプロジェクト進行状況のフィードバックを提供するためのものとなっている。

つまり、これは必ずしも公式なプロジェクト評価過程ではないが、我々のプロジェクトの多くにおいて共通した要素である。プロジェクトが展開するにつれて、我々はこのメカニズムをフィードバックとして利用する。一度限りのプロジェクトについてはこのメカニズムが多用されるが、長期間のプロジェクトについては公式な評価も行う。

問4 公式な評価と非公式な評価は、どこが違うのか。

答 非公式な評価は、高官が同僚と出席する形で会議室で話し合う形式で行われ、公式な評価では、(同じ人々も参加することが多いが)、通常、中立的な第三者としてコンサルタントも参加し、コンサルタントが報告書を書き、我々に提出する。

公式な評価の報告書は、通常、大臣に提出され、それを公表すべきかどうかは大臣の判断である。通常、大臣は報告書を公表し、公表を止めるということはほとんどない。しかし、まれに報告書のある部分を再度評価するよう、大臣が我々に指示することがある。だが、私の経験から言うと、公式な評価は例外なく公表されている。

問5 調査準備中に DAFF のホームページで評価の結果を見つけようとしたのだが、見つからなかった。評価の結果は、どこで見られるか。

答 コンサルタンシー・レポート (consultancy report) の形式をとっていることが多いが、いつもウェブサイトに掲載されるとはかぎらない。最近我々は、違法伐採についての研究を行い、違法伐採報告書をウェブサイトに掲載している。その報告書には、違法伐採をなくすための連邦政府の政策なしでどのように問題に対処していくのかについてや、我々はうまく対処できていない、といったこと等が述べられている。だが、何百万とある文書の中でそれをウェブサイトで見つけるのは難しい。このため我々は、現在、ウェブサイトを再設計しているところである。

問6 アウトカム評価とアウトプット評価の関連性について、教えていただきたい。

答 我々は政策に関わる省であって、物的なインフラには全く関わっていない。私の見解では、アウトプットとアウトカムの定義とは、より生産志向（production-oriented）な政策に関するもので、政策アウトカム（policy outcomes）は雇用や生産量を増加させる、というようなものかもしれない。しかし、アウトカムとアウトプットという概念は同じ意味で使われることもある。私は、それらをあまり区別しない。

アウトカムとアウトプットの関連性は、政策構築の際に作られるものである。政府はアウトカムあるいは政策の目標を持ち、それらは大臣執務室（Ministers' Office）からもたらされることが多い。省としては、そのアウトカムを達成するためにどのようなアウトプットを提供すべきかを決定し、その後、そのアウトプットを得るためにはどのようなインプットが必要かを決定する。インプットとはアウトカムを達成するための 200 万豪ドルの資金等、アウトプットとはオーストラリアにおける違法伐採の 20 パーセントの減少等を指し、アウトカムは大臣執務室からもたらされるものより深く関わっている。

問7 プロジェクトが成功／失敗したかを判断する場合、アウトプットごとの評価結果が必要になるのではないか。

答（1）アウトプットを評価する際、我々は主要業績指標（key performance indicator）を用いる。それは、どの程度アウトプットを達成したか、そして、その達成度が直接的にアウトカム達成にどれほど貢献しているかを測定するものである。多くの場合、アウトカムはオーストラリアの森林管理を改善する等の客観的な（objective）もので、アウトプットは違法伐採の減少等のことである。そのアウトプットを測定する際、主要業績指標が用いられる。例えば、「一定区間と時間において国内で起こった違法伐採の件数」といったようなものである。つまり、アウトプット、主要業績指標およびアウトカムの 3 つがそろったら、各アウトプットが主要業績指標をどの程度達成しているかを測定し、その測定した主要業績指標でアウトカムが達成されているかどうか決定される。

（2）アウトカムとアウトプットの区別については、詳細レベルで議論されることが多い。アウトカムは非常に広範囲にわたるフレームワークで、森林管理改善等の政府全体のプロジェクト等を指す。アウトプットは、違法伐採の減少や絶滅危惧種の保護等、プロジェクトが実際に何を達成しようとしているかについての詳細を提供する。つまり、アウトカムとアウトプットの基本的な違い（それらは直接的に関連しているとも言えるが）は、アウトカムはしばしば政策目標と言い換えられるもので、大臣執務室からもたらされて省内で具体化される。一方で、我々の関心は通常アウトプットに置かれ、アウトプットがどのようにアウトカムに貢献するかに関心が当てられる。

問 8 政府全体として見たときに、アウトプットレベルで行った事業があまり役に立たなかった場合、それ以上の評価をしている意味がないのではないか。

答 (1) フィードバックは、我々が行う評価 (assessment) となるということが重要だと思う。既に申し上げたように、評価には公式なものと非公式なものがある。長期間続き、かつアウトカムや目標 (objective) がハイレベルであるプロジェクトの場合、しばしば我々は、プロジェクトのアウトプットとなりうる条件を満たす多くのものを持つ。それらのアウトプットは成功を収めることもあり、調査事項 (terms of reference) となることもある。アウトプット全体は、分かっているが達成する時間のない目標や独自の政策提案 (original policy proposal) かもしれない。それにはさまざまな原因がある。提案や我々が行ったことを検証するのは、そういった場合である。

(2) 政策の方向性 (policy direction) は、議会から与えられる場合が多い。例えば、「タスマニア地域森林協定 (Tasmanian Regional Forest Agreements)」がそのケースだった。

政策が設計される際に重要なことは、アウトプットがアウトカムに貢献するように方向付けられているということである。それによって成功かどうかが決定的される。また、アウトカムを設計するとき、アウトカム達成に貢献するアウトプットを選択するが、その多くは、政策や実際のプロジェクトないしプログラムの設計の始めの頃に行われる。つまり、我々はアウトカムに直接関係しているアウトプットを持つ、ということである。

問 9 アウトプットレベルでは成功しているが、アウトカムレベルでは成功していない場合、評価はプログラム評価に移行という形で行われるのか。

答 そうとは限らない。プログラム評価に関しては、プログラム全体がどのように実行されたかという課題設定を我々が行う。そして、最後まで見守り、目標を設定する。それらの目標を達成したかどうかは、我々がどのくらいプロジェクトの目標 (goal) に向かって進んでいるかの評価 (assessment) となる。

アウトカムや目標は、非常に仮定的 (theoretical) である。我々は、プログラム・アセスメント (program assessment) やプログラム・エバリュエーション (program evaluation) という言葉を、我々が目標を達成したかどうかの評価 (assessment) を述べるときに使っている。

問 10 日本では、政策、施策、事業の三段階それぞれについて評価を行う。オーストラリアではどうか。

答 (1) 日本と同じようなモデルをオーストラリアでも使用している。

現時点で私のスタッフが取り組んでいるプロジェクトがある。それは、まず政策レベルで州のより多くの土地を保護し、次のプログラムレベルで異なるレベルで実行される5つのプログラムを持つ。そのプログラムの一つは、インダストリーが特定のインダストリーから抜けることを評価 (assessment) する、つまり、インダストリーをその特定のものに取り組みさせるのではなく、別の地域に移動させるというものである。それによって、それらのようなインダストリーの各社に対して、我々はプロジェクトを与えることができる。しかしこのレベルでは Yes か No かの結果しか持たず、我々はこういったプロジェクトレベルでは評価 (assessment) は行わないという傾向にある。次の段階に行く途中だからである。例えば、もしプログラムレベルで評価 (assessment) を行うとすれば、ここまでの5年間の評価 (assessment) を行うだろう。

(2) プログラムは、非常に異なる様々なライフサイクル (life cycles) を持つ。プログラムの中には1年間しか実行されないものもあるし、4年間実行されるものもある。しかし、政策は20年の間に5年に一度ずつ評価される。政策は将来的にも長く評価 (assessment) されるが、プログラムはだいたい2年間ほどで終了してしまう。例として、タスマニア・コミュニティ森林協定 (Tasmanian Community Forest Agreement) がある。それは選挙公約で、政策が作られた際に8つの異なるプログラムがあった。各プログラムは目標を達成するためのプロジェクトをそれぞれに持ち、それらはすべて政策にフィードバックされている。

問 11 政策、施策、事業の三段階をアウトカム・アウトプット・フレームワークに当てはめた場合、アウトカムとアウトプットの関連性はどういうものか。

答 政策は、目標 (objective) やハイレベルのアウトカムを設定する。プログラムはアウトプットや目標をつくる。プロジェクトはアウトプットを成し遂げる (deliver on)。

問 12 プログラムの評価の結果は、政策レベルの評価に使われるか。

答 使用する。

しかし、プログラムの中には短期間しか実施されないものもあるが、政策そのものは20年間評価される。その間に終了してしまうプログラムもある。アウトカムやプロジェクト目標を得るために達成することは、将来長期に渡って測定することが可能でなければならない。

問 13 事前評価は、政策ごとに必ず実施されているのか。

答 (1) Forest に関して言えば、我々がプロジェクトを準備する際に、プロジェクトがどのように行われるかをまず考える。それから外部機関 (third party) にプロジェクトを持っていき検証 (review) してもらおう。それは、我々が提案している論理が適切かどうか、達成しようとしているアウトカムは達成できそうなものかどうかを確認するためである。その後、その外部機関の検証からプロジェクトを別の周期 (cycle) のために持ち帰る。つまり、改善 (improvement) のためである。この過程は我々のスタッフ内でなされることもあるし、外部機関 (external parties) 内や州・準州政府内、政府の他の省内でなされることもある。つまり、規制影響報告書 (RIS) だけに事前評価があるという理解は間違いである。

(2) 事前評価の結果は、公表していない。なぜなら、まだ作業中で政策等として決定されていないものだからである。それを我々は当局作業草案 (officials working draft) と呼んでいる。

(3) 数週間後に政策議論文書 (policy discussion document) を公表する予定になっている。これはこういったことを理解するのに役立つだろう。例えば、違法伐採に関して、我々はあちこちで議論を重ね、新たな政府の政策を立てているところであるが、我々はその文書に意見を入れており、この文書は、「これが我々が考えていることで、これが我々がしようとしていることです。何か意見はありますか？」と伝えるために、政府エージェンシー (government agencies) や一般に公開される予定である。この過程を公にすることは、我々の省の仕事である。

(4) 我々がこの方法を取るのは、インダストリーに活動を自主的に行ってもらいたいからである。我々がインダストリーに強制的に何かをさせる、ということはいたくない。つまり、我々としては、強制的にではなく、インダストリーが自主的に事を進めてほしい、ということである。公的な議論を行うことで、我々はインダストリーが健全な地域政策 (healthy regional policy) のために意見を述べるように働きかけている。

問 14 日本では、評価の結果が出るのが予算編成とのタイミングのずれがあるために予算に反映できないということが悩みの種であるが、オーストラリアではどうか。

答 オーストラリアにも類似した問題がある。モニタリング・評価・反映は主要なプロジェクトの一部とはかぎらない。プロジェクトの完了とモニタリング・評価・反映の間には時間的なギャップがある。議会では、大臣がプロジェクトについての質疑応答をする

が、それはこのエリアだという傾向がある。質問は、通常、どんなアウトカムが得られたかについてである。現在我々は、さらに多くのプロジェクトを考案するようになってきているが、それはこの部分、つまりプロジェクトの主要部で協力するためである。

問 15 モニタリングの結果が良かった場合にも、評価をするのか。

答 モニタリングと評価は異なるレベルで行われることがある。モニタリングの多くがプログラムやプロジェクトのレベルで行われることもあるし、評価は政策レベルで行われることもある。例えば、プログラムレベルで 1000 本の木を植えるという目標がある場合、プログラムレベルでは実行したと言えばよいが、政策が侵食を抑えるというものだとすると、砂地に植林をただけでは政策レベルでは政策目標を達成したとはいえない。したがって、プログラムやプロジェクトのパフォーマンスと政策の目標の両方をモニタリングすることが必要になる。

問 16 日本では評価業務を行いたくないという風潮が職員の間であるが、オーストラリアではどうか。

答 仕事量が増えるから関わりたくないという気持ちが職員にあるのかどうかは分からない。スタッフの多くは、これができるようになりたいと望んでいる。基本的に、モニタリングや評価をする場合、そもそも政策のきっかけ (triggers) が正しかったかどうかを判断する。一回以上活用され、この段階を経た政策がある場合、次回も同じ政策やメカニズムを使用すべきかが分からないと、スタッフは時間を無駄にしているだけである。つまり、我々のスタッフはこの過程を経るようにより要求しており、その手続きを経ることに熱心に取り組んでいる。

第3節 規制影響報告書（規制レビュー室調査結果）

インタビュー日時 2006年10月24日午後4時～

〃 相手 Darrell Porter 氏他

Acting Head

Office of Regulation Review (ORR) Productivity Commission

* 規制レビュー室

各省から独立した存在である「生産性委員会」内の組織。

主な機能は、オーストラリア政府、省庁、規制機関（regulatory agencies）に品質管理メカニズム（quality control mechanism）について助言することで、規制影響報告書に関しては、総括的な立場であり、ガイドラインを策定するとともに、各省庁に対する指導を行っている。

2006年11月以降、Office of Best Practice Regulation（OBPR；定訳はまだないようで、在日オーストラリア大使館によれば、「最良慣行規制事務室」）に移行した。

問1 どういうきっかけ、背景があつて、オーストラリアでは、「規制影響報告書（Regulatory Impact Statement；RIS）」を始めたのか。

答 1990年代初頭、オーストラリア政府では、各省が自主的にRISプロセスを行っていた。

その後政府は、各規制（Regulation）がビジネスにどのような影響を与えるかを調べる調査委員会（Task Force）を設置した。その報告書が出され、そこから多くの対策が提案された。その一つは、目標を定めて規則の負担を減らそう、というもので、そこからRISプロセス、年次規制計画（Annual Regulatory Plans）、規制業績報告（Regulatory Performance Indicators）等も定められた。

昨年（2005年10月頃）、企業側（Business）から政府に向けて、規則を守るための費用（Compliance Cost）があまりにも高すぎることに、また州政府、準州政府で重複している規制措置があること、その他の多くの問題について、ロビーイングがあつた。

それに首相が応えて、ビジネスに与える影響の負担を減らすために、新しく調査委員会（生産性委員会の会長が議長）を設置した。2006年1月、報告書「規則を考え直す（Rethinking Regulation；Banks Report）」が出され、オーストラリアにおける規制の環境に関する新しい一里塚（Mile-stone）となった。ここ数ヶ月間、我々は、報告書の提言の大部分に政府が合意するよう一生懸命働きかけてきた。

その新しいマニュアルは、来週、公表される（2006年11月公表）。

問2 オーストラリアの RIS は、他の国で実施されている規制影響評価（Regulatory Impact Assessment ; RIA）と基本的には同じであると理解しているが、それでいいか。また、RIS についての ORR の役割は、どのようなものか。

答（1）その理解でよい。

国会提出の手続きを除けば、英国のプロセスと同じと考えてよい。英国にはコンサルテーションのための RIA があつたと思うが、オーストラリア政府ではそれは必須条件ではない。しかし、新しいガイドラインでは、非常に重要度が高い提案の場合、「グリーン・ペーパー（Green Paper）」と呼ばれる、コンサルテーションに関する文書が必要となる。

アメリカでも、英国でも、RIA の結果を公表しているが、RIS の「透明性」は非常に重要なものである。

（2）我々の役割は、例えば、DAFF の人達が準備し、提出した RIS に対してコメントをし、マニュアルにあるような「妥当性」の基準がどのように満たされているかを照らし合わせて批評したり OK を出したりした後、RIS を政策決定者に提出することである。しかし我々は、使われているデータが正しいかどうか、提案やコンサルテーションが正しいかどうかを判断することはできない。したがって、それを公表することが検証の一つの方法になっており、DAFF に内容に関して責任を持たせることにもなっている。つまり、我々の役割はきちんと段階が踏まれているかを確認することで、我々は、経済学者なので、普通の人が見るよりも深く見ることができる。しかし、各省からの提案が公表されれば、関係者の賛成／反対意見が提案にどのように取り入れられたか、それらが政策過程でどのように提案を変更したか、を知ることができる。

問3 英国の食品の表示を義務付ける規則の例では、「業界には大きな負担になるが、消費者への情報提供は大事であるから表示は行うべきである」という結論になっていたが、比較できないものを比較して、これが RIA の結果を見て政策判断をしたとするその関連性がよく理解できなかつた。規制の影響の評価は、政策の必要性を判断する根拠を提供することが役割と思っているが、どう考えているか。

答 規制の影響の評価結果を見て政策判断をするというのは、容易なことではない。ただ、実際の費用（豪ドル）に対する便益をどう勘案するかは政策決定者次第である。我々が便益に対する実際のコストを多く見積もりすぎることはないかもしれないが、政策決定者が意思決定をするということは、少なくとも非常に透明性が高くなければならない。決定基準が透明であることを証明するために、どれだけ費用がかかるのかということと、（豪ドルへの換算は難しいし、計算できないものもあるが）消費者に対する恩恵を比較し、それによって決定がこういう風になされた、という透明性を示すことはできる。

問4 ということは、政策決定は、RIS はこういう結果だが、自分はこう思うからこう決めた、ということになるのか。

答 そのようにも考えられる。その議論において我々は、費用と便益の分析をすることや、省庁にこうした分析に関して教育することについて、より重点を置いている。

この場合、消費者にとっては、万が一食品が原因の病気、疾病、死亡等が発生した場合にそれを避ける (savings) ための情報となる、というメリットがある。したがって、その避けられる費用を便益と考えることができる。

また、費用便益分析において、利害関係者を識別すれば、費用と便益がどれほどになるかを把握することができる。そして、それを数値化して豪ドルで表す。金額で表すのが難しいものもあるが、その場合は質的な評価 (qualitative assessment) を行うことで費用と便益を表す。その役割は、政策決定者に最良の情報を提供することである。非常に重要な提案に関しては、最高レベルの数値化が期待される。影響が少ない提案に関しては、質的または記述的な分析 (qualitative or descriptive analysis) のみとなる。

問5 RIS は、最初に必要性を判断し、次に有効性、そして効率性を判断するものだと思うが、費用便益分析は、効率性を判断するものである。RIS は、まずは必要性を判断するものではないのか。

答 オーストラリアの RIS には、7つの要素 (elements) がある。

- ① 問題の所在を絞る。なぜ政府まで関与する必要があるのかを正当化しようとする。すなわち、政府が規制するのではなく、まず市場に取り組みさせるようにするというのが目的である。
- ② 政府が達成しようとしている目的は何か、を明らかにする。なぜならば、政府が問題の解決策を提供することができないかもしれないからである。
- ③ 規制をするか、しないかの選択肢を見つける。
- ④ 影響 (Impact) を分析する。それには費用便益分析が含まれ、重点が置かれる。各選択肢を検討し、それぞれに費用便益分析を行う。それには、何もしない、つまり「現状のまま」という対応も含まれる。
- ⑤ コンサルテーション・ステートメントを行う。影響分析はグループ別や主要関係者ごとに行われる。例えば、主となる関係者にかかる影響の分析、また違ったグループにかかる影響の分析を行う。
- ⑥ 優先選択肢 (preferred option) を選定する。つまり、政策助言者が政策決定者にどの選択肢が優先順位が高いかを伝える。
- ⑦ レビューを実施する。規制が施行されれば、問題は解決済みと思われるが、モニタリングの方法がなくてはならないし、それについて報告しなければならない。オース

トラリアでは、これを「規制に関するサンセット・クローズ (Sunset Clauses)」と呼んでいる。通常、規制は数年後にレビューが行われるが、政府が設定した目標が達成されていないとモニタリング・アセスメント過程で判断された場合には、それより早期にレビューされることもある。

問6 政策決定は、費用便益分析の結果を超越して行われると思っているが、どうか。

例えば日本では、**BSE** の全頭検査をやっている。膨大なコストがかかるが、人命にもかかわるので、実施に踏み切っている。それは、費用便益のような計算の結果ではなく、国民に安全を保証するというひとつの使命感に基づいている。言い換えれば、費用便益分析は、**RIA** を行うときの絶対的要件ではないのではないかと考えているが、どうか。

答 (1) **RIS** は、あくまでも規則の質を改善するための1つのプロセスである。

どこの国でもそうだが、緊急事態が発生して、それに対応する規則を制定しなければならない場合が生ずる。オーストラリアでは、**RIS** が行われようと思われまいと、規制を作る権限は政府が持っている。米国では法律で **RIA** をしなければならないと定められていると思うが、緊急時には例外があるだろう。

(2) 日本での **BSE** のケースに関しては、それらの規制の利益と費用とリスクの3つを分析した方が良かったと言えよう。

オーストラリアでは、例えば、航空機内でのテロに関しては、空港内やエアサイドでのスクリーニング、安全対策等、テロ活動を止めさせる措置を講じている。これについて、大きな空港から地方の空港までのすべてでそのような対策を採るのか、そうすると莫大な費用がかかる、というような問題が沢山ある。費用、利益、リスクを査定し、実施の段階的なアプローチを設けるために、現在どこまでやるのか、**RIS** プロセスを経ている最中である。

問7 今の例の場合、費用は計算できると思うが、費用と比較できる形での便益の計算はできるのか。一般論としても、便益の計算ができないことが多いと思うのだが…。

答 便益は、仮想市場法 (contingency evaluation) 等の費用便益分析の技法を使ってなんらかの形で数値化できる。高度な技術が必要とされるが、利益を計算することは可能であると考えられる。何人かの人々が死亡、発病するかを想定し、統計的に評価することができる。米国、英国、オーストラリアでは人命救助のためにこれを行っている。危機管理のようなものである。

問8 人命の価値は、どのように決まっているのか。

答 実際には人命に価値をつけているのではなく、人が死亡する確率を評価している。道路の安全性、健康、環境問題等に関して、アメリカのキプ・ビスクージ (W.Kip Viscusi) という経済学者が米国での統計に基づく人命 (statistical life) の評価に多大な貢献をしている (注①)。これは現在、非常に一般的な手法になっている。英国では、ジョーンズ・リー教授が長年、同様の研究を行っている。死への可能性はさまざまな方法で計算できるが、その人命の価値の範囲はおよそ 200~500 万豪ドルである。命が救われる可能性がある正確な人数を計算することができるならば、その重要な情報を政策決定者に伝える必要がある。それに価値をつけるとすれば、200~500 万豪ドルとなる (注②)。

(注①) The Value of a Statistical Life ; A Critical Review of Market Estimates throughout the World(February 2003) [Harvard Law and Economics Discussion Paper No.392]

(注②) 「こういう規制をすることによって何人の人が救われるか」 × 「人の命の値段」という数式で、便益を数値化することができる。

問9 では、人が何人死ぬ可能性があっても、費用がそれ以下でなければ、規制は行わないということになるのか。

答 RIS 内では、すべての選択肢が検討された後、最も適切な選択肢とされるのは、純利益 (net benefit) が最も高いものである。しかし、それに対する純費用 (net cost) をどう考えるかを決めるのは政策決定者次第である。すなわち、ベネフィットがコストを大きく上回ることが望ましいのだが、コストの方がまだまだ高いというときには、そういう結果であることを示して提出する。そこで規制をするしないというのは、政治家の決定である。

問10 新しい RIS のガイドにも、費用便益の計算方法のようなものは出ているのか。

答 新しいマニュアルには、費用便益分析について、また、規制が商品やサービスの価格を下げるというような市場での利益をどのように数値化するかについても書かれている。これは数値化するのがより簡単である。

この新しいハンドブックの中に、人々が参考にするための、費用便益分析の入門についての記述がある。そこには、費用対効果の計算方法も入っている。費用と効果についての項目があり、それを計算できる部分もある。もちろん、非常に効果を計算しやすい事例と、しにくい事例があり、例えば、保健衛生、環境、汚染等は効果というものを計算することが難しいが、そのときには付録として情報が載っている。

このリストによって効果というものを計算するとき、目的がどれだけ果たされるかどうか、を見て、それが効果であるという計算をすることがある。ところが、目的が得られたかどうか5～6年経たないと分からないことがよくある。

問 11 コスト対コンプライアンス (Compliance) という考え方はあるのか。

答 問題によって変わると思う。問題ごとに RIS では問題の定義づけをする。同時に規制の目標の定義づけを行う。例えば、BSE 問題を例にとると、BSE の規制の目標が3年後に BSE にかかっている牛の数をどこまで減らすのかが目標になっているとき、3年後に実際に BSE にかかっている牛の数を調べてみて、目標に見合っているかどうか、目標にある数字に減ってきている場合には、効果が実際にあったという計算になるが、減っていなければ、効果の計算が少なくなる

問 12 コンサルテーション (Consultation) は、英国で行われているもの、すなわち、パブリックコメントと主要なステークホルダー (Stake-holder) に手紙を出して問い合わせを行う方式と同じと考えていいか。

答 コンサルテーションは、各省庁が行う。いろいろな方法がある。手紙を出すとか、全国団体に書式で意見を聞くとか、いろいろな方法でもって行っている。

RIS 内のコンサルテーション・ステートメントでは、関係者団体の中には規制を希望しているものと、規制を必要としないまたは規制を修正したいというものがある。彼らの意見は RIS の中で文書化され、実際に提案がアウトカムの結果を変えることもある。

問 13 意見を出した本人に対処方法を直接通知する、ということはやるのか。

答 (1) 各省庁がその役割をしている。省庁がコンサルテーション・プロセスを担当しており、その中には、関係者にフィードバックとして、どうしてその人の意見が取り上げられなかったのか、あるいはその人の意見によって内容をこう変えたとか、それを通知することもある。同時に、そういうものが RIS に全て文書として残って、それが国会に提出され、公表されるので、そこで透明性が出てくる。

(2) これまで、このコンサルテーションは義務付けされている。しかし、どのように行うかは各省にまかされていた。

バンクス・レポートにもあるように、政府は規制に関する政府原則の全体に適用すべきであると合意した。新しいハンドブックでは、コンサルテーションの 8 つの原則が示されている。その適用方法について、4～5 ページにわたって記述されている。オー

オーストラリア政府は、2～3カ月間のコンサルテーションを行わなければならないといった制限をしたくなかった。より柔軟に対応したいと考えていた。したがって、より重大な提案に関しては、数カ月間のコンサルテーションのほかに、何度もコンサルテーションを受けることができる。現在はこれが実施されている。ORR はこれらの原則を普及させ、利用を働きかけなければならない。

問 14 日本では、パブリックコメントの期間は4週間くらいとされているが、コンサルテーションの場合は、どのくらいの期間になるのか。

答 中には2週間という短いものもあるし、3～4年かかるものもある。幅広い関係者がいるときには何回も意見を聞くということもあるので、それくらいかかることもある。

問 15 そんなに長期にわたった場合は、情勢が変わってしまうのではないか。

答 その通りで、状況が変わることがある。

連邦政府が行ったいい例がある。オーストラリアでは、クイーンズランド州の3～12キロ沖合いは州・準州の領域で、それより先の海域は連邦政府の領域である。昨年政策になったばかりだが、クイーンズランド州にグレートバリアリーフというさんご礁の海域があり、その30%を漁業禁止区域にした。これにはコンサルテーションにかなりの時間がかかった。多くの関係者に影響を与えるからである。このときの関係者は、個人の魚釣りをする人から、漁業者、その業界、さらに海洋生物とか、いろいろあったので、何千人と言う人たちに意見を聞く必要があった。同時に政治も非常に絡んできた。このため、ここの漁業資源を守るために30%を禁止するというこの規制をするために、非常に多くの時間がかかった。

問 16 新しいRISにこの国ならではの特徴があったら教えて欲しい。

答 (1) まず、RISを行う機関として、ORRのような政府から全く独立した機関であって、外部から規制を監視する組織があるのは、他の国にはないだろう。

(2) その他にも、他の国と異なるところは数点ある。

第1点目は、コンプライアンスコストがあるかどうかを見るために、インターネット上でできるビジネスコスト計算機(Business Cost Calculator ; BCC)を使うことで、すべての規制が審査・選別されることが義務付けられていることである。コンプライアンスコストがある場合、さらなる情報が集められる必要があり、“中位”(medium)コンプライアンスコストがある場合、BCCでの4つのコストオプションを経なければならない。

こうしたモデルは、最初にオランダで考えられ、スタンダードコスト・モデルと呼ばれていた。主に事務手続きの負担に焦点を当てているが、BCC の場合には、他のコストにまで広げて展開している。スタンダードコスト・モデルは欧州の多くの国で使用されているが、我々はそれを展開し、改善した。(注：BCC については P70 参照)

ビジネスや個人に重大な影響が与えられる場合、RIS が必要となるが、昨年オーストラリア議会を通過した 2600 の規制のうち、96 だけが RIS を必要とした。中には、非常に小さい規制もたくさんあるし、改定すると言ってもほとんど消費者には関係ないものもあれば、インパクトがそれほどないというものもある、ということである。

(3) 二点目は、他の国にもあるかと思うが、ゲートキーピング (Gate-keeping) ・アレンジメントというものがある。例えば米国では、全ての新しい規制措置は規制影響分析の必要条件を満たさなければならない、と法律で定められている。オーストラリアでは、新しいマニュアルのもとで、提案が政府の規制影響分析の必要条件を満たさないかぎり、提案は大臣や内閣等の政策決定者に提出することができないとされた。しかし例外として、首相が特別助成金を与えたり、特別な事態として認めたりする場合もある。

(4) 三点目は、政府が義務付ける規制影響分析の必要条件が満たされているかどうかを確認するため、連邦政府のすべての省庁やエージェンシーにおいて上級役員を任命し、監視する責任を課していることである。以前は ORR がその責任を負っていたが、現在は各省庁に担当者がおり、ORR と連絡を取ることができて、より主体的になっている。

(5) 四点目は、以前は ORR が RIS 過程について毎年各省の約 400～500 人の政策作成者 (Policy Officer) を教育してきたが、新マニュアルの下では、ORR は審判やコーチの役割を果たすことになり、この新体制が実施されるよう努めるコーチ以上の役割を果たさなくてもよくなったことである。つまり、今後 ORR は、RIS の必要条件と BCC について、その使用方法、費用便益分析、リスク評価について指導することが役割になった。

問 17 各省にそれぞれの省の人たちをトレーニングする人たちがいて、ORR で総括的にトレーニングの管理をする、ということか。

答 (1) 各省にそういうトレーニングをする専門家がいるわけではなく、我々が各省に向いてトレーニングをする。

トレーニングについては、スライドの形でパワーポイントのファイルがインターネットに出ている。ORR は無料でトレーニングを行っていて、トレーニングを組みたい場合は ORR に連絡するよう伝えているが、実際には ORR が各省にコンタクトを取って、トレーニングに来るよう要請している。1 回あたり 15～20 人が参加する。

(2) 来週出る新しいマニュアルを全て浸透させないといけないので、最初は、委員長を含む各省の幹部からトレーニングを始める。それは高官向けのトレーニングである。次に、中間管理層を、その後実際に RIS を行う人々をトレーニングする。そういった研修を行う予定である。

第4節 ビクトリア州第1次産業省の政策評価

インタビュー日時 2006年10月25日午後1時30分～

相手 David Beckingsale 氏

Principal Evaluator

Department of Primary Industries, Victoria

- * Beckingsale 氏の勤務先は、メルボルン市から約 350km 離れたニューサウスウェールズ州境の Wodonga 市であり、当日、我々のインタビューだけのため、わざわざ車で片道 3 時間半かけて来ていただいた。同氏のご好意に心から感謝したい。
- * このインタビューは、メルボルン総領事館の会議室をお借りして行い、同総領事館・長谷川雅恵氏にも立ち会っていただいた。

問1 最初に、ビクトリア州第1次産業省（Department of Primary Industries, Victoria ; DPI）の役割、構造等、全体像について、お話を伺いたい。

答 DPI は、いろいろな部に分かれており、研究調査をする部門から、実際に地域住民にサービスを提供する部門まで、さらにエネルギー、鉱物を担当する部門がある。

DPI の研究調査部は非常に大きく、ビクトリア州政府の中でも一番多くの研究員を抱えている。研究部には、450 名の博士号を持つ者がいる。

サービス提供部は、我々の言うソフト部門である。

問2 予算は、どのように配分されるのか。また、予算と評価とはどのように関連しているのか。

答（1）ビクトリア州の予算は、3～4年間で配分される。予算の大部分は、連邦政府もしくは州政府のいずれかから提供されており、3年単位で配分されている。

州財務省からの予算は、イニシアチブに対してではなく、プログラムに関連して提供される。一方で、イニシアチブは4年間の予算期間であり、アウトカム、何を達成しようとしているかに関して明確でなければならない。

（注）オーストラリアの政策等は、次の4段階に分類される。

政策	政府全体で実現を目指しているもの
イニシアチブ	省全体で目標にしているもの
プログラム	政策やイニシアチブを実現するために行うもの全体
プロジェクト	プログラムを実現するためのひとつひとつの事務や活動

(2) 評価は、イニシアチブレベル、プログラムレベル、プロジェクトレベルの各レベルで行われている。

イニシアチブは、政策と関連している。しかしビクトリア州各省は、政策について通知することはあるかもしれないが、政策を作ることはない(議会の役割)。我々の役割は、政府の政策に沿って業務を行うことである。つまり、政策の評価は我々が行うものではなく、我々よりも上の段階で行われている。我々が政策の実施の側面を評価することは、あるかもしれない。

(3) 予算の配分の多くは、3年ないし4年という期間である。しかし影響評価(impact evaluation)に関しては、影響が出るまでに20年間かかることもあり、予算はその評価を行えるほど長くは続かないので、短期的な効果(ramifications)または目標(target)の達成状況について評価(evaluation)を行う。

(4) Evaluation(評価)は過去10年間くらいの間に使われるようになったもので、それ以前はアウトプット予算(output budgeting)と呼ばれていた。財務省に対する報告も、達成されたアウトカムではなく、アウトプットに基づいていた。

今でもそういう形はあるが、他国と同様に、アウトカムに焦点を当てるように(outcome-focused)変化してきている。その結果、どのようなアウトカムが達成されたかを明示するよう迫られている。だが、州政府やすべての報告手段は、いまだにアウトプットに焦点を当てている。

いろいろな文章を読むと、「証拠に基づいた政策と実施(evidence-based policy and practice)」ということがよく謳われているが、私の経験では、評価における証拠というのは、政策について伝える単なる一部である。政策には政治が大きな意味を占めている。

問3 ビクトリア州政府では、事前、実施中、実施後にそれぞれどのような政策評価が行われているのか。

答(1) あくまでDPIの見解である。

歴史的な話になるが、約10年前、当時のDPIの大臣は、予算に関して我々が起こしている変化を立証できれば、予算を獲得するのにより良いチャンスを得ることができるのではないか、もし我々が影響や業績をはっきり示せば、予算獲得における競争の優位性を得ることができるのではないか、と考えた。

(2) 前述のように、それ以前は、報告はほとんどアウトプットに基づいていた。例えば、土壌塩分を低下させるプログラムの場合、塩分がどれくらい低下したかではなく、何本の木を植えたかという、アウトプットに基づいた報告の仕方だった。

当時の DPI では、評価をする能力が低かったので、評価ができる構造への改善を図った。これは、トレーニングを行ったわけだが、評価をどんどんやっつけていこうというのではなく、評価を行う能力開発を行った。360人の職員を6日間の評価訓練ワークショップに参加させたり、評価チーム (evaluation unit) を形成したり、戦略を練ったり、専門家を訪ねるプログラムを組んだり、地域社会との話し合いというプログラムも行ったりした。7年前にこれを開始し、現在は評価に習熟した者が沢山いる。

我々は、職員がプログラム論理の使用と一連の変化について学ぶことを促進するように指示された。それによって職員は、自らのプロジェクトやプログラムがビクトリア州に何をもたらすか、または高レベルのアウトカムに何をもたらすか、を明確に示すことができた。彼等はあまり予算が与えられなかったにもかかわらず、ビクトリア州の政策との関連をすべて明示することができた。

(3) Evaluation Unit が特に行っているのが事前の評価である。これは、プログラムをデザインしたときとか、実際にプログラムを実施したときの評価が中心となる。

プログラムやプロジェクトがどれだけ影響があるかを見ることは、非常に難しいことである。中には、本当に小さなプロジェクトで予算も小さいものがあり、それが最終のアウトカムにどれだけ影響があるかといっても見られないこともある。だから論理的に通して行くことによって、我々が介入したからどれだけ貢献があるか、最終的なアウトカムを見られるようにしている。

例えば、私は、現在、5000万豪ドルの予算をつぎ込んだ4年間のイニシアチブに取り組んでいる。予算が与えられた中のプロジェクトの一つは、ホソムギの生産量を増加させる遺伝子を研究するものである。ビクトリア州の酪農業は非常に大きな輸出産業であるが、もしホソムギの生産量を増やせば、より多くの牛乳を生産することができる。しかしながら、3年間でその遺伝子を見つけることができない可能性もある。

連邦政府または州財務省は、評価の形で期待する報告に関してそれほど洗練されていない。例えば、この5000万ドルのイニシアチブに関しての彼等の判断は、何人の博士号を持った人が予算を与えられたか、どれほどの知的財産が費やされたかなどで、アウトカムに基づくものではない。

(4) 評価に関して職員に一番恩恵があったのは、プロジェクトの設計である。さらに、自分たちの設計したプロジェクトを批判的に調べることができるようになり、それに加えて、どれだけアウトカムに貢献したかも念頭におくことができるようになった。しかし、これは本当の意味での影響評価ではないと私は思う。我々が行っているのは、おそらくアウトカム評価に近いものだと思うが、どこまでがアウトプットでどこまでがアウトカムかという議論は意味がない。

(5) 我々が行った影響評価で分かったことの 하나가、日本の場合も類似しているかもしれないが、政策決定においてほとんど注意が払われない (very little notice is taken of it) ということである。政策を知らせるために影響評価を利用するのは必然のことだろう (possibly inevitable) が、時間的な問題で、大部分の評価報告書は政策決定の後に届くからである。

我々が現在行おうとしているのは、より反応が良く、もっと目的に適した評価である。評価自体についてだけでなく、ほかの物事も理解している必要がある多くのプロジェクトを行う責任者に合わせた評価、その人の責任内容に対する評価である。名前だけの評価は、行わない。

問4 連邦政府では、アウトプット・アウトカムフレームワーク (Accrual-based Outcomes and Outputs Framework : AOO) のもとに政策評価が行われていると考えているが、州政府でも同様の、あるいは独自の枠組みのもとに政策評価が行われているのか

答 連邦政府は、アウトカム・アウトプット・フレームワークに沿って行政活動を行っている。しかし、連邦政府が州政府に求めているのはアウトプット主導型の評価であるのに対し、DPI はアウトカム主導型に近づこうとしている。これは、どういったインパクトがあるかに対しての情報を得ようとしているものなのであるが、予算が大抵3~4年で終了してしまうため、長期的な評価を行う資金がなく、現実的にはアウトカム主導型にすることはなかなか困難である。

フレームワークに関して DPI は、成果主義 (results-based) の方法論をとったカナダのモデルを参考にしている。

問5 責任者に合わせて評価すると言ったとき、それは、局長、部長、課長がそれぞれ責任を負う範囲を評価すると考えてよいか。

答 ここ7~8年で我々が学んだことは、我々が行う評価は管理者のニーズに大きく応えるものでなければならず、単に評価を行うだけでなく、それを利用できるようにする必要がある、ということである。

我々が評価を開始したばかりの頃は、すべてのプロジェクトやプログラムはその案の一部として評価計画を伴わなければならないと考えていた。だが、我々は評価計画を沢山得られたものの、その評価計画を実施した部局はまれだった。それは、予算を得るにはどうしたらよいかを皆知っていたからである。そこで、すべてを同じ水準で評価する必要はなく、目的に合った評価を行う、というように変わった。

この場合の評価は、事前、実施中、事後の全てを包括して言っている。しかし、我々が現実にやっているのは、プロジェクト、プログラムがどれだけ必要であるかというこ

とに対する事前の評価、そして実施中のプロジェクト、プログラムを改善していくための評価であり、我々がやっていない評価は、終わったときどれだけのインパクトがあったか、という評価である。

問6 実施状況を改善していくための評価は、**Monitoring and Evaluation** と考えていいか。

答 ロジックモデルを使うメリットは、その中のどういった点を改善するのか、をモニタリングすることである。これはアウトカムのモニタリングと思っているが、最終的な目的を確保するためのプロセスというか、軌道をモニタリングする。4年分のモニタリングもあるかもしれない。しかし最終的なインパクトはもっともっと後の話なので、そこは行っていない、ということである。

問7 「改善 (improvement)」とは、何かが悪くないと気がつくから改善するのであって、改善する必要がなければ何もしないと解釈していいか。

答 (1) プロジェクトやプログラムの実施の改善または対象となるシステムの改善と言う場合、我々は、「それらは実施を改善する必要があるとみなされていないかもしれないが、職員は常に注意を向けているべきだ」ということをはっきりさせる必要がある。つまり、改善を行うために頭の中を非常に挑戦的な (**critically challenging**) 状態にする努力を行い、その頭脳に基づいた (**heads-based**) 実践を職員にどのように採用させるかということの意味している、ということである。職員は挑戦的な過程を通らなければならないが、一度でも職員がそれを採用したら、それでよしとする。何かうまくいっていないから、という改善の意味ではなく、私が常に職員に言っているのは「常に批判的な目で見なさい、常にどこかに改善の余地がないかどうか、最終的には自分達がやっていることは間違いなかったということでもいいと思うか、常に念頭に置きなさい」という意味の改善である。

(2) これが重要なのは、例えば4年間のプロジェクト、プログラムの予算が提案されたとき、そのプロジェクトやプログラムがどういうものを獲得しようとしたのか、あるいはそれをどのようにしようとしたのか、というアイデアの前提となっていた環境が4年間に変わったら、どういう内容、環境が変わったのか、すぐに見つけて、認識して、そして改善して行く、ということをして欲しいからである。ひとつのプロジェクト、プログラムを作って、変化に全く気がつかず、4年間そのままにしておくということにはしないで欲しいからである。

(3) こういう技術ないし能力は、実際に評価を何度もして作り上げてきたのではなく、そういう能力を作り上げようとするトレーニングの過程から生まれたものである。だからプロジェクト、プログラムをデザインするときによりよいデザインができる、そして常にこれでいいのか、どこか改善の余地はないのか、自分に批判的に自問自答している、という技術を持った職員が多くいる。

我々のこういった常に批判的に見、デザインを改善して行くという態度は、州政府が持っている政策、および政策のアウトカムに即したものである。

(4) DPI の中で評価に最も努力がなされているところは、農業開発部門 (Agriculture Development)、統括・農業サービス部門 (Catchment & Agriculture Services)、天然資源部門 (Natural Resources Policy) である。

農業開発部門は、以前の DPI から残っている部門で、ここが実際には予算を全て握っている。ここで、いろいろなプロジェクト、政策に合わせたプロジェクトに予算配分をしている。統括・農業サービス部門は、地方ないし地域へのサービス提供部門である。天然資源部門は、調査研究部門である。

なお、自分が今話している評価については、全ての部局が同じ取り組みをしているとは思えないでいただきたい。

(5) 評価能力開発戦略を開始した際、6人で構成される評価チーム (evaluation unit) に対する中央予算 (central budget) は、100万豪ドルだった。彼等の使命は、評価能力開発に関して主に3つの部門と連携することだった。我々は、プロジェクトごとではなく、中央予算 (central budget) の形で予算を得ていた。

現在では構造が変わり、我々はプロジェクトやプログラムごとに予算を得て作業を進めている。予算が出た特定のプログラムに取りかかることを余儀なくされているので、これはある意味で評価能力開発戦略を行う我々の能力を損なうものである。例えば私は、現在5000万豪ドルのイニシアチブに取りかかっている。これは第一次産業研究部門 (Prime Industries Research Victoria) 内のものだが、漁業部門 (Fisheries Victoria) やそれらのどちらか一方と連携しなければならない。

大きなプロジェクトやプログラムにおいて、評価技術を持った人々を重要だと認識し、参加させるのは良いことであるが、DPI内で評価を行っている人の人数は一元的に管理されてはいない。

(6) 「Evaluation Readiness」という言葉をご存知だろうか。これは、組織が評価をするのにどの程度準備が整っているかを示す尺度のことで、哲学的に位置づけたものである。DPIの Evaluation Readiness は、非常に高いと自負している。

(7) 今、苦勞して取り組もうとしているのは、DPI 全体でどのようにできるか、ということである。我々が懸念を持っているのは、影響評価を実際に行う際に、評価は政策意思決定構造に対するほんの一つの介入にすぎないことを認識しなければならないことである。評価を担当する者としては、どうして政策決定する人々が（評価の結果を政策決定過程にもっと取り入れよ、という）我々の意見を聞かないのだろうかと思う。

一方で、評価のサイクルは、予算編成サイクルや政治的なサイクルとずれがあることがある。政治的なサイクルと評価のサイクルをそろえるのは難しいことであるし、評価からのあらゆるインプットを予算編成サイクルの正しい位置に調整するのときとして難しい。重要なのは、意思決定過程が非常に複雑なので、評価活動を通した証拠に基づく必要があることだと思う。

(8) ここでひとつ特記して欲しいのだが、私が話しているのは政策 (Policy) の評価ではなく、Initiative、Program、Project の評価である。政策に提言するのは、評価というシステムは通さずに、違ったシステムで行う。

問 9 政策評価のシステムの改善、評価結果の良し悪し等について、外部、特に一般州民の意見を聞くようなシステムがあつたら、教えていただきたい。

答 一般州民の声をどれだけ聞くかということであるが、我々が行う評価は必ず地域サービス部門である統括・農業サービス部門が関与する。この部門は、ビクトリア州の農業コミュニティに対応する。しばしば評価は、プロジェクトなどに関するコミュニティの農業従事者の見解にも関係している。

また、この部門の職員は、必ずしもその地域に住んでいる農民の声を拾い上げて代弁するというのではなく、中央の政策作成者にさまざまな政策に関する人々の意見が伝わるようにするという役割がある。つまり、これらの職員は地域に住んでいる農民のために主張するのではなく、意見を届けているのである。これは、これらの職員が果たす役割ではないかもしれないが、政策がコミュニティにどのように受け入れられているかを我々が知るもう一つの方法となっている。

問 10 評価会のように、公式に評価に対する意見を聞く場はないのか。また、パブリックコメントはないのか。

答 (1) この質問に答えるにはいくつかの方法があると思うが、そのうちのひとつとして必ずしも評価を通さない業績政策 (performing policy) がある。Catchment Relationship Managements と呼ばれる部署の職員が外部の人々の意見や見解を聞く役割を果たす。これが、評価の実施中または評価の過程における結果として、政策に対する情報を与える

のにしばしば役立つ。関係者やプログラムによって利益が与られる人々は、評価に参加することになっている。その結果が評価結果として採用されることはよくある。常にそうなるわけではないが、これはかなり大規模な評価の場合で、たいてい重要な局面となる。評価の結果という感じではなく、政策に対する住民の声という感じで行われるのであるが、非常に重要な政策のとき、評価の実施中に、その政策の受益者や関係者の人たちに住民の声として聞くということは行う。

我々が非常に意識していることの一つは、過去において評価はプログラムを実行または管理している人々を重要視していたが、現在はプログラムによって影響を受ける人々、クライアント (client) グループにも意見を聞かなければならない、ということである。

数年前、評価の質問は「予想していたとおりにプログラムは実行されたか」だったが、現在では「クライアントグループは、プログラムやプロジェクトが実施された方法についてどのような意見を持っていたか」というように変わってきている。

過去6年から10年にかけて、状況が移行してきたわけであるが、要はアウトプットの責任説明に焦点があったのが、今はアウトカム、インパクトといったものに焦点が置かれるようになった、ということである。

(2) まだまだビクトリア州財務省でも連邦政府の方でも、説明責任で留まっていると思う。受益者や関係者に意見を聞くことはいいことだし、内部的にはどちらから聞いても問題はなく有効であると思うが、ときとして財務省が混乱して我々は分類する (separate) のに苦勞する。人々に自らの行為に対して批判的に挑戦したり経験から学んだりするよう促せば、失敗は減ると思う。だがアカウントビリティ・レベルでこれを実行することは難しいと感じている。

問 11 日本では、政策評価を行う労力がかなりのものとなっており、政策等の担当職員の間では不評だが、貴州政府ではどうか。またその改善策があれば、教えていただきたい。

答 (1) 我々は、ここ6~7年間で多くのことを学んだ。評価を始めた当初は、多くのことを義務付け、必ず評価計画がなければならぬと人々に命じていた。だが、我々が分かったのは、順守行動 (compliance behavior) が沢山起こったことである。人々は、順守行動を行ったとしても、他のことを何も行わなかった。彼等が行いたかったのは、とにかく自分達の仕事をすることだった。評価によってもたらされる、ほかの追加的な作業には着手したくない、と彼等は考えていた。

しかし、ここ6~7年間で、プロジェクトに関わる人々は評価を行うことによる利点を認識してきている。これは、事前評価、設計から過程、そして影響までについてである。現在、彼等は評価を追加的な業務としてではなく、作業の一部として考えている。我々にとっては朗報である。

(2) この一部として我々は、義務的ではなく目的に合わせた方向に動いていることを軸として、どんな場合に評価を行うべきか、を人々が理解する手助けをするための基準を設けた。評価計画の前提として、彼等は収集する必要があるデータを知る必要がある。そして、彼等は通常業務の一部としてデータを収集し始める。例えば、影響評価を行うように指示された場合、データが目的に合わせて集められていないと、関連するデータを見つけるのは難しい。ときとして過去に遡っていかなければならない。

例えば、実際にあったことだが、州政府が過去 25 年間投資してきたあるプログラムを評価しようとしたとき、州政府が投資したという記録さえ残っていなかった。インパクト評価のデータどころか、もともとの投資額、投資先のデータさえなかった。当時、中央に集められたデータベースというものが全くなかった。だから、その当時、これに関連して働いていた人達、または関連インダストリーの職員といった人たちに会って話を聞くという作業をした。もう定年になっていたり、あるいは大学で教えていたりしており、彼等を見つけ出すのにも一苦労した。

(3) だから、DPI のように常に人事異動があるとか、環境がどんどん変わってきている、そういう機関が影響評価をするのは非常に難しいものである。

現在 DPI は、高い「evaluation readiness」を持つ段階まできている。我々は、より多くの影響評価を行い始め、外部のコンサルタントに依頼している。我々の職員数が多くないのに、評価の需要は高まっているので、外部との契約を交して評価を進めている。

(4) 他省のことを話すと、自分が知っている限り、ある州省庁の評価チーム (evaluation unit) は非常に小規模である。そのチームの役割は、プログラムが省の目的に沿って行われているかを調査することである。それは必ずしも影響評価とは限らない。別の省では、小規模な評価チームを設置しているが、内部的な評価能力開発ではなく、完全に外部専門家に委託したプログラム評価だけ (=外部に評価を委託するだけ) を行っている。

問 12 外部委託する場合、どのような機関に委託しているのか。また、それらの機関は、評価する能力を十分に持っているのか。

答 多くは民間のコンサルタントであるが、中には有名大学やコンサルト業を行っている大学の学者や大学関係者もいる。大学院で評価に関する教育を受けた人々に関して私が懸念しているのは、彼らの評価に関する知識と理論があまり優れていないということである。だから、ときとして私は、理論を重視する立場を取っているコンサルタントやコンサルタンシー・レポートに対して疑問や問題を投げかける。コンサルタンシー・レポートを読む際に私は、彼らの方法論に挑むことができるし、ときにその中に書かれていることを受け入れることが難しいと感じることもある。レポートには質の良いものとそ

れほど良くないものがあるが、組織としては、省内部の優秀な評価者よりも、あまり優秀でない外部コンサルタントの方が好まれる（注）オーストラリアでは、公務員に対する信頼性が低いため、外部評価の報が信頼できるとされる傾向がある）。

問 13 外部委託する相手は、どのようにして選んでいるのか。

答 状況による。

例えば前出の予算 5,000 万豪ドルのイニシアチブに関しては、現在我々は入札者を評定する過程にある。入札に関する書類、入札の背景説明、それに対応する候補者の選抜を行い、その後に選定が行われる。これは、およそ 12 万豪ドルのコンサルタンシーである。このくらいの規模になると、競争入札しなければならない。

一方で、1 万 5,000 豪ドル未満の場合、競争入札をする必要はなく、我々で決定できる。我々の周辺にも一連の外部コンサルタントがおり、彼らの得意分野はわかっている、これは交渉による関係ということが出来る。我々は彼らと緊密に連携する傾向にある。我々が重要だと考えているのは、交渉と、評価についての確固たる理解を得ることである。組織が行った評価が彼らの目指すものではなかった、ということがよくあると聞いている。結果ではなく、評価が欲していたものと違っていただけ利用できなかった、ということである。それは、評価を委託した者がコンサルタントと十分な時間を費やして評価について議論を行わなかったからである、と思われる。

評価能力開発に時間を費やした結果、現在、我々の職員の中には外部に評価を委託する担当者になっている者も増えてきている。我々は、どのような外部コンサルタントをどのように管理するかについて彼らを訓練し、技術を身につけさせるために時間を割いている。これは、組織内の評価に関する一つの進化とすることができよう。

問 14 日本の評価については、どのように見ているか。

答 (1) オーストラリアでは、評価を始めて 30 年経っている。2 カ月前にダーウィンで開かれたオーストラリア評価学会で日本の大学からの発表もあったが、評価に関する日本の現況を大体つかむことができた。日本での評価は進化しているとは感じたが、他国から学べば、我々が犯したような過ちを繰り返すことはなくなるだろう。

(2) 我々も、評価を省内で始めたとき、評価それ自体がこれほど柔軟性を必要とするとは考えていなかった。我々は、一つの方法で評価を行うと考える傾向にあった。しかし、そうではなく、省や省が行う業務は非常に複雑なものであるから、我々は、理論、方法論、方法により柔軟性をもって対応しなければならない。

(3) 我々の経験から言えば、方法論を義務付けていた頃は、職員は一生懸命仕事に取り組んでいたが、彼らがやろうとしていることと我々が指示した方法論との間に不釣合いがあった。したがって我々は、より柔軟性を持つことにした。自分たちの利益とならないことを行っている場合、彼らはやりたくないと言っていたが、我々の方から彼らが利益を見出せるような方法論を提供すれば、彼らはより多くのチャンスを得られる。

問 15 評価結果について、その結果は公表するのか。

答 (1) 内部では、すべてに関して公表している。実施する利益についても関係するので、事前評価に関しても内部では公表している。公共の利益になる大規模なプログラムやイニシアチブに関しては、一般国民にも関心があるだろうといったときには事後評価が公表されることがある。しかし、評価結果の多くは内部に留められる。これは我々が研究開発指向型の組織でもあるからである。我々は評価に関して研究を行い、その研究のすべてを文書の形で公表しようとしているが、これは最も起こりそうにないことである。

(2) この質問に対する私の答えは、難しいかもしれない。それは、評価がときとして公にされない方が良い事柄も含んでいるからである。評価の結果が、それが事後評価であっても、コミュニケーションやマーケティングなどの目的のために文書化されることはよくあることで、全部ではなくとも、その評価を見ることが出来る。それが別のインプットのために使われることもある。

また、全部を公表するのではなく、他の分野を説明する際の一部を説明するという形で公表するものもある。評価結果を公表する、という目的ではなく、違った意味で使われる、といったことはよくある。

問 16 この時期までにこういうことをやった方がいい、という場合、予算とリンクするものはタイミングに自ずから制限があるが、それは加味されているのか。

答 その点は、我々がアウトプット予算編成を疑問視するところである。アウトプットの予算であれば、アウトプットが直接予算に関連している。しかし、我々がやっている評価はアウトプットの予算用ではないので、予算とは直接リンクしていない。ただし、プログラムの評価でも、非常にうまくいっているというのは、将来リンクする可能性はある。公式にではなく、たまたま、という形である。

第5節 評価担当者の教育（メルボルン大学調査結果）

インタビュー日時 2006年10月27日 午前11時～
" 相手 Neil Day 博士 他 センターメンバー
Senior Lecturer ; Centre for Program Evaluation
University of Melbourne

- * 同センターを調査対象としたのは、オーストラリアの政策評価の全体像を調査できる連邦政府機関が見つからなかったため、政策評価を専門的に研究している学術機関において全体像の調査をすることとし、日本で検索した結果、評価についての教育機関である同センターが最適であると判断したからである。
- * 当日は、Neil Day 博士の他、6人の講師ないし研究員の方達に議論に加わっていただいた。したがって、以下の報告は、我々の質問に答えていただいた当日のメンバーの方々のお話や議論をとりまとめたものである。
- * なお、このインタビューには、メルボルン総領事館・長谷川雅恵氏にも立ち会っていただいた。

問1 オーストラリアの政策評価の全体像を教えてください。

答 オーストラリアには、政府機関／省庁（government agencies）が使用する統一された評価システムはない。オーストラリア政府は連邦制度をとっており、中央政府と州政府が多く役割を分担している。農業は名目上、州政府の管轄だが、一方で、漁業、貿易、農業政策に影響を与えるいくつかの国際協定については連邦政府が責任を担っている。各政府は、少なくとも理論上は他から独立している。どの州政府にもそれぞれ農業省があり、その他の問題と同様、評価についてもそれぞれが異なるやり方をしている。通常、州政府の一つの省内でさえ、その省内全体で合意された評価の方針はない。全体像を把握できないのは、それが存在しないからである。

したがって、オーストラリアの政策評価について整理された文書も、我々が知る限り、ない。

問2 オーストラリアでは、「評価のやり方は、各省、各担当ごとに異なっている」ということになるのか。

答 そのとおりである。

プログラムの予算が膨大な場合、例えばビクトリア州政府の場合には、どの省の支出

であっても 400 万豪ドル以上の支出を伴う場合、財務省 (Department of Finance) のコンサルタントによるレビューの対象となるという手続きがある。それ以外は、自分達の省で選んだ方法で評価を行ってもいい、ということになっている。

このレビューは、評価が可能であるかどうかのアセスメント (Evaluability Assessment) をするものである。そのプロジェクトが与えられた予算の中でやっていけるかどうか、また実際に後で評価できるかどうかを見るもので、どちらかと言うと使われる予算の評価という形になる。これは、数百万豪ドル以上を要する州政府の全てのプロジェクトにとって義務的な過程となっており、非常にレベルが高いものである。

一方で、我々が行っているような評価では、標準的な評価のプロトコルや、評価の入札要領に標準的形式 (standard form of evaluation tender brief) はない。

なお、入札要領そのものは、非常に重要な文書である。それは、どのような種類の評価が必要とされているかに関する、政府からコンサルタントへの詳述が含まれ、政府やエージェンシーに良い評価要領の書き方を示している。

問3 各々の政策ごとに評価のシステムを作るとすると、どこの州でもその省や課には、評価システムの設計をする人が配置されている、と考えてよいか。

答 (1) そこが今のシステムで一番の欠点になっている。このため、本センターに公共部門から多くの生徒が来ているのである。現在、公務員は、言わば自己流で、委託を指揮したり、計画したり、指示したり、あるいは条件を満たす評価方法を管理したりしているが、これらのような業務に基礎ができていない。これが本センターが公共部門からの生徒を多く集めている理由の一つである。

(2) ここでの良い点は、それぞれのプログラムに適合した、柔軟性がある、目標と合った評価を設計できることである。過程 (process) 評価や影響評価などの評価の種類は、ゼロ (最初) からプログラムを作成するのに役立つ。このことは、評価はプログラムに合わせる事が (tailored) 可能であることを意味する。これは非常に大きな利点である。

(3) 外部の受託者は、国家公務員の業務を非常に良く知っている人が多く、評価の特定のスタイルに関して専門知識を持っている。例えば、あるコンサルタント企業は詳細なインタビューやケーススタディを得意としているが、別のコンサルタントは調査や実験計画法を行ったりするといったような統計に強い、というようなことである。州の省庁は、広範囲のさまざまな異なった種類の評価サービスを入手できる。これは外部に委託する大きな利点の一つである。

問4 プログラム評価については、どのように考えているのか。

答 (1) プログラム評価が使われる方法に対して、私たちは批判的である。

1つ目の問題は、質の良い評価を得るために十分な予算を費やしていないということである。政府は評価にかかる支出を減らそうとしており、入札の際には、評価にかかる予算が少ないと分かっているため、より安い方を選ばなければならなくなってしまうことが多い。例えば、3500万豪ドルをかけたプログラムの中の評価にかけられる予算は、25万豪ドルである。プログラムの規模から考えて、これはあまりにも少ない。

(2) 2つ目は、評価は、政府の意思決定に影響を与える、非常に多くの要因の一つに過ぎないという問題である。そこにはさまざまな政治的思惑や官僚的配慮がある。例えば、福祉事務所の評価に関する入札の事例で見ると、このプログラムの将来を決定する際に政府は、労働組合や教員組合なども含めたあらゆる範囲の公共の利益や、社会福祉サービスを提供している社会福祉省 (Department of Human Services) など、他の省の利益について考慮しなければならないし、教育省が社会福祉省の管轄と考えられる問題を扱っているなど、省庁間のライバル競争の問題があったり、政治に関して活動的な学校があれば、問題を公にするためにマスコミを利用するのが上手な校長もいるなどの問題があったりする。つまり、評価は意思決定の際に与えられる多くの影響の一つにすぎない。

(3) 本校のオーウェン (John Owen ; 当日は訪米中) 教授は、「評価の活用 (utilisation)」を専門としている。それは、評価が完了して、評価の結果が政策に変換されることを指す。これは重要な分野である。

問5 評価では、どのようなことが重視されているのか。

答 公共部門の評価について一般化できる限定的な範囲内では、通常はアウトカムと、しばしば表面上はアウトカムとして表れる過程が重要とされる。施策の作成や説明のために評価が使われることについては、大抵あまり興味をもたれない。

問6 プログラム評価センター (Centre for Program Evaluation) の役割について、教えてください。

答 当センターは、評価に関する教育機関であり、研究機関であり、そして実際に評価を受託するコンサルタントの機能も果たしている。教育部門では、通信教育や On-line による教育も行っている。

問7 こういうことをやっている大学は、他にもあるのか。

答 (1) こういう学校は、オーストラリアで唯一であるし、世界でも他にはないだろう。

我々は、専門分野を越えて、全国レベルで、評価について教えている。それに対して、他の多くの評価コースは、看護学や社会科学などの専門分野に対する評価のみを教えている。つまり、我々は、ある特定のインダストリー分野に限ってではなく、包括的に評価を教えている。そういった意味で、我が校はとても恵まれた学習環境にあるといえる。

(2) 他にも評価について教えている大学もあるが、オーストラリアでは、この大学だけが評価に関する専門の学位、評価学修士号 (Postgraduate Certificate in Assessment and Evaluation) や評価学修士号 (Masters of Assessment and Evaluation) を取得することができる大学である。今、博士課程にするべく、研究も行っている。

(3) 特定の技術の評価 (assessment) やプログラム評価 (evaluation) に関心を持つ人々がこの学位を取ることができる。このコースは非常に成功を収めている。このコースは教育学部に所属しているが、教育分野を専門とする学生は少ない。それよりも公共部門出身の学生の方が多く、特に州政府では政治機構においてさまざまなサービスを行う者、連邦政府では政策を担当する者が多く参加している。ほとんどの生徒は政府の公共サービス部門から来ているが、少ないながらも民間レベルからの生徒もおり、援助団体などの NGO の職員なども多い。

(4) なお、現在、当センターのカリキュラム(第5節末の参考資料参照)を日本でも On-line で学べるようにするため、広島大学と協議中である。

問8 教えてもらう人達の中には、行政に直接タッチしている人もいるのか。

答 いる。

当センターのもうひとつの特徴は、生徒のほとんどが実際に現場で仕事をしている人達、特に州の政府関係者が多いということである。州政府では、ほとんどすべての評価作業がコンサルタント会社に委託されているため、彼ら公務員は、評価の設計や評価の報告方法について交渉しなければならないからである。

州政府で講じられるプログラムごとの予算の5~10%は、評価に充てられている。

州政府は、いろいろな評価をコンサルタントを通じて行うが、私達自身も評価をしたことがある。特に農業関係、農村関係のインフラ開発についての評価をやったことがある。ということは、Client は D P I である。D P I の農業トレーニング担当者 (公務員) を教えたこともあるし、農村地域で教える立場にある人に教えたこともある。

問9 どんな人が生徒になり、修士号をとった後はどんなところに就職するのか。

答(1) 非常にさまざまな人々が生徒として学習している。私の生徒の1人は、開発援助関係に携わっており、パプアニューギニアとフィジーの教育プログラムに従事している。その他、アラブ首長国連邦で学校を運営している者もいれば、ネスレの社内教育活動を担当している者もいるし、アルコール・薬物依存からの更生支援組織の人もいる。

オーストラリア国内では、政府／非政府の全分野のインダストリーから生徒が来ており、連邦政府の人もいる。これらの人々はオンラインコースで学んでいる。

小さな団体では、外部のコンサルタントを雇う資金がないので、自分達でやらねばならないということで、自分達でやれるように、そしてそれを管理できるように来ている場合もある。

生徒の多くはすでに中間管理職の立場にある。したがって、実際に行っている業務に関係する正式な学位を新たに取得する、もしくは評価を管理する責任がある立場に就くことを目的として、このコースを履修している。修学後、新たに仕事を探すということはない。

(2) 修士号に関して言えば、評価学修士号での科目は、評価を専門とした教育学修士号、教育研修 (training and development) 修士号などのコースの生徒にも履修されている。また、異なる分野からの生徒が目立つようになり、開発学修士号コースからの生徒や、大学職員や外科医、医師なども増えている。

(3) 海外からの生徒も増えており、日本、ベトナム、中国、アフリカ諸国、マレーシア、インドなどから来ている。彼らは本学で研究するために、世界銀行やその他の援助団体から資金援助を受けている。日本からは教育分野を専門とする人が来ており、ちょうど博士論文を提出したところである。その論文は、広島にある学校を対象とした多くのケーススタディをまとめたものである。日本の文部科学省はすべての学校に評価を義務付けたが、多くの学校ではどのように評価したらよいかと、この新しい取り組みに困惑している。そこで彼女は、評価を実施している広島の4つの学校を調査した。

問10 On-line 教育は、どのように行われているのか。

答(1) 我々が生徒を教育する際、さまざまな方法で教える。できるかぎり、いかにして教室で授業をしているか、という雰囲気を与えるため、対面型の授業だけでなく、さまざまなマルチメディアを使ったオンライン授業を行っている。例えば、チャットルームを設けることで、世界中のさまざまな場所にいる生徒たちが集まって教室にいるような状況で議論できる。また、フォーラムを設けて、質問を投稿することで生徒が課題活動

に対する反応を示し、その投稿を他の生徒がインターネット上で読むことができる。さらに、CD-ROMも使用しているが、評価についてのさまざまなトピックに関する専門家のインタビューを見ることができる。このように、我々はさまざまな方法を使って、生徒が評価についてよりよく理解できるように努めている。

(2) 我々が開発したこの CD-ROM は、政府の外部の多くのインダストリー組織で評価に携わっている人々に役立っている。この CD-ROM は生徒のために使えるだけでなく、外部で評価プロジェクトを管理する人々にも役立つ。すなわち、この CD-ROM は、実際に評価をするのに役に立つというものではなく、評価をどのように監視しながら管理できるか、という技術を教えるために作られたものである

例えばビクトリア州保健省 (Health Department) では、内部の人間に評価を実施させることはない。それはプロジェクトに関して先入観を持っているからである。むしろ、外部の独立した評価人に委託する。しかし、これらの契約を管理する技術を持つ職員が必要で、この CD-ROM は、評価管理者の技術レベルを高めるためにも非常に有益である。

問 11 On-line コースの生徒は、どの位いるのか。

答 人数はばらばらであるが、1クラス8~18人である。多くのコースがあり、その範囲は広い。全体では1学期100人くらいがコースに登録している。修士を目指す学生から1学期に1科目だけ履修するという学生までいるので、正確な数字の把握が難しい。修士を目指しているのは1年あたり8~10人である。

問 12 評価の管理について、具体的に伺いたい。

答 (1) 例えばビクトリア州社会福祉省の保健部門で、私は長年、非常に多くのトレーニング・プログラムを指揮し、そのプログラムの評価に参加するようコンサルタントに依頼していた。それらのプログラムの中にはスキル開発プログラムがあり、そこではコースについて教えるのではなく、人材のスキルレベルを上げるために実際の職場で従業員と協力して取り組んだ。これはかなり集中的で複雑なプログラムだった。同省では、先入観を持っている恐れがあるという理由で内部の職員が評価を行うことをせず、独立した外部の評価者に依頼した。私の役割は、目標を達成するために、評価がきちんと実施されているかを監視し、その評価が予算内で収まっているかどうかや時間どおりに進行しているかを確認することだった。また、評価が、政府が達成可能である有益な提言 (recommendation) をしているかを確認する役割も果たしていた。

(2) 私には他にも4つの役割があった。外部コンサルタントに対し、評価するに当たっての十分な情報、すなわち政策やプログラム自身の重要な情報を与え、文献も提供するとともに、約500あってセンシティブなものも少なくない外郭団体をコンサルタントが管理できるかどうかを確かめ、政治的なものを監視する、という役割もあったし、最終的に提出される評価結果について、これをどういう風に解釈すべきなのかについてアドバイスする役割もあった。

問13 評価結果の出来が良くない場合、監視役は何をするのか。

答 評価結果が十分であることを必ず確かめる必要がある。例えば、入札の際、応札コンサルタントは、我々がやろうとしている評価のプログラムの分野に対する十分な経験があること、情報を十分把握していること、等を確認、評価人とは、例えば12ヶ月かかる評価の場合には月1回といった形で、定期的に会議を行う。その際には、サンプルを提出させ、十分な評価がなされているかどうか確認する。不十分な点、問題点があれば、そこで修正する。

問14 行政は複雑なものであり、背景その他を習熟していない外部の者では適切な評価ができないように思うが、オーストラリアには、評価を引き受けることができる人やコンサルタントがそんなにいるのか。

答(1) 非常に競争の厳しい分野になってきている。評価人が1~2人位の小さな会社が沢山あるし、世界的な大きな会社もある。我々は、その中間くらいの会社を対象としている。しかし市場は限られているので、競争が激しくなっている。

オーストラリアでも、評価するのに十分な行政に対する理解がコンサルタントにあるのか、という疑問を持つ向きはある。しかし、15年ほど前から、政府で行っている機能でも、交通公共サービスなど、民営化できるものは民営化するという動きがあることもあって、民間にも知識が多い人が少なくない。また、入札の際、多くの応札者について、評価に対する経験は勿論、対象となっている分野の経験などをよく吟味するので、そんなに問題があることはないし、入札要件もかなり細かく規定されている。

(2) 政府がプログラムを評価する際になぜ外部の評価者に委託しているかという理由の一つに、しばしばクライアントが政府の人間に対して正直でないことが挙げられる。それは、クライアントが政府からの財政支援を打ち切られるのではないかと恐れているからである。こういうわけで、政府は内部よりも我々のような外部に委託している。同様の理由で、我々は評価の分野で経験がある人を獲得する。同じ人を4~5年間で5~7回利用することもある。

(3) 大規模な評価では、評価者は多くの作業をこなさなければならず、2年間かかることもある。オーストラリアでは公務員が同じ部署で2年以上働くことはほとんどない。このため、公務員よりも評価者の方がプログラムに関して豊富な経験を持っていることが多い。

問 15 1回あたりの評価の受託額は、いくらくらいか。

答 (1) 非常にさまざまだが、もちろん、プログラムの規模による。農業の分野ではないが、例をあげると、精神保健サービスを提供する分野で、精神医療従事者を初期治療レベルに置き、一般開業医や地域保健センター (Community Health Center) と連携するようにした改善策の評価がある。この改善の総予算は3年間で3500万豪ドル、評価の受託額は28万豪ドルだった。

同様の別の例として、看護学の学士号を取得しようとしている看護師を対象とした、精神保健を専門とする訓練プログラムに関しては、この小規模な試験的コースを実施するための総予算額は3年間で400~500万豪ドルだった。これの評価を我々は10万豪ドルで応札した。しかし、我々は落札できなかった。価格が高かったためと思われる。

(2) 小規模の会社に勤務しているコンサルタントは、プロジェクトのコンサルテーションに対して1人あたり、1日1,000~2,000豪ドルを政府に請求する。これで評価の場合の受託額がおよそいくらぐらいになるか、分かるだろう。

(3) 政府内で問題になっているのは、外部評価者の評価作業をどのように管理・統制するかということである。本センターの学生のほとんどが政府から来ているのはこのためである。彼らは評価を実際には行わないが、評価を監視・調査する責任がある。それには多くの問題と困難がある。例えば、政府の情報がしばしば外部のコンサルタントに提供されなければならないという機密性の問題、政府関係者ではない独立したコンサルタントが国民に対して政府を代表しているという問題等があり、その他にも評価の管理に関して潜在的な多くの問題がある。

問 16 入札方式は、金額だけでなく、企画内容も見ろのか。

答 (1) 実施例は本当にさまざまである。我々が入札者にターゲット分類 (target class) を与えることもあるが、ときとして政府省庁が「我々が必要な金額はいくらかを入札者が考えて、我々に提示しなさい」と強調することもある。

応札する場合には、選択するために従わなければならない過程があり、倫理的であること、透明であること、論理で説明できること、公正であること、を示す必要がある。

(2) 選択については詳細な条件があつて、それに見合わせて点数付けをする。ほとんどの場合、価格は重要な要素ではないということが入札条件にも明確に書いてある。評価人としての経験、対象とするテーマに対する経験という条件は、重く見られている。

ひとつひとつの条件に加重平均値があつて、その点数の合計と、最後にインタビューを行つて、その点数を加え、さらに管理人が、どうしてこのコンサルタントに決めたのか理由を書いて大臣に提出する。これは、却下された業者からクレームがついたとき、議会においてもきちんと答えられるようにするためである。

問 17 落札して評価を行えば、それは大学から学術的に評価されるのか。

答 (1) 残念ながら、そういうことはない。報告書も同様である。

これは大学にとって金銭的に大きな利益をあげられる活動であるが、学術的な信頼性を高めるものではない。報告書を学術誌に発表してはどうかと言われたことがあり、実際に何度か行ったことがある。

(2) 我々はユニットとして、3つの機能がある。

一つ目は、コンサルタント業務である。このコンサルタント業務なしでは、本センターの指導プログラムを提供するのに十分な資金が得られない。我々は指導プログラムを運営するための資金を稼いでいる、ということである。かなり大規模に行っている。本センターの生徒数は少人数なため、大学からの資金だけでは十分でない。

二つ目は、教えること (teaching) である。

三つ目は、他の研究者と同様に学者の責任として、出版する (publish) ということである。クライアントなしで合同で出版することが多く、学術文献で論文を発表することもある。また、我々は評価に関する学術的な出版をしようとも試みている。オーウェン教授は、この分野で成功している。

(参考資料) プログラム評価センターの『評価計画』学習カリキュラム

序論 (Introduction)

- ・ なぜ計画を立てるのか? (Why create a plan?)
- ・ 何が計画に含まれるのか? (What goes into a plan?)
- ・ 計画することの利点 (Benefits of planning)
- ・ 計画を立てないことに伴うリスク (Risks associated with not planning)

ステップ1: エバリュアンド (Evaluand) *

- ・ エバリュアンドとは何か? (What is an evaluand?)
- ・ 何を評価できるのか? (What can we evaluate?)
- ・ エバリュアンドについて学ぶ (Learning about evaluands)

ステップ2: 評価の目的と構造 (Evaluation Purposes and Forms)

- ・ 評価の目的 (Evaluation purposes)
- ・ 目的設定が重要である理由 (Why establishing purpose is important)
- ・ エバリュアンドと評価目的の例 (Examples of evaluands and evaluation purposes)

ステップ3: 評価の聞き手 (Evaluation Audiences)

- ・ 評価関係者と聞き手の区別 (Distinguishing between evaluation stakeholders and audiences)
- ・ 関係者と聞き手の例 (Examples of stakeholders and audiences)
- ・ 評価の聞き手のニーズを学ぶ (Learning the needs of evaluation audiences)

ステップ4: 主要評価質問 (Key Evaluation Questions)

- ・ 「主要評価質問」の定義 (Defining 'key evaluation questions')
- ・ 主要質問の例 (Examples of key questions)
- ・ 主要質問の識別 (Identifying key questions)
- ・ '過多な'主要質問への対処 (Dealing with 'too many' key questions)

ステップ5: データ管理 (Data Management)

- ・ データ収集の計画 (Planning data collection)
- ・ データ収集技法の選択 (Selecting data collection techniques)
- ・ 実地調査の開始 (Undertaking fieldwork)
- ・ 分析のための準備 (Preparing for analysis)

ステップ6：予算と資源 (Budgeting and Resources)

- ・ 評価経費の見積り (Costing an evaluation)
- ・ 評価チーム (The evaluation team)

ステップ7：調査結果の報告 (Reporting Findings)

- ・ 報告のための計画 (Planning for reporting)
- ・ 評価結果利用のための計画 (Planning for the use of evaluation findings)

倫理と評価実行 (Ethics and Ethical Practice)

- ・ 倫理規定 (Ethical consideration)

* 「エバリュアンド」の定義

評価において、評価されるものをエバリュアンドと呼ぶ。評価の種類によって、エバリュアンドは大きく異なる。基本的に、評価の目的次第で何でもエバリュアンドになりうる。例えば、新しいソフトウェア、学校での読み書きを教えるプログラム、研究計画、暗譜の新方法、6年生を受け持つ教師などである。出典：en.wikipedia.org/wiki/Evaluand

(参考資料) 規制影響報告書関係資料

参考資料 1 規制影響報告書について

出典； *Best Practice Regulation Handbook* (November 2006)
by Office of Best Practice Regulation (OBPR)

1 「規制影響報告書 (Regulation Impact Statement)」とは

(1) 「規制影響報告書」とは、新しい規制（既存の規制の改正を含む。以下同じ。）を講ずるにあたり、その規制の影響を検証するため、規制案を担当する省庁、エージェンシー、法定機関、審議会などが、関係者とのコンサルテーションを経て準備する公文書のことである。

(2) 「規制影響報告書」の作成は、政府の規制ベストプラクティス政策の重要な特徴であり、政策展開過程の重要段階の一つである。これによって、政策編成が正式化され、編成過程で取られた措置が証明されるからである。したがって、「規制影響報告書」の作成は、認識された政策問題に取り組むためのオプションが、体系的かつ客観的で、情報が確かかつ明白な方法で徹底的に検討され、純便益に応じて位置づけされていることを保証するのに役立つ。

規制影響報告書には、費用の評価や各オプションの便益が含まれ、その後最も効果的かつ効率的なオプションを支える提言が続く。規制影響報告書を準備することで、関係するすべての情報が文書化され、意思決定過程が明白で分かりやすいものとなる。

2 「規制影響報告書」を作成する理由

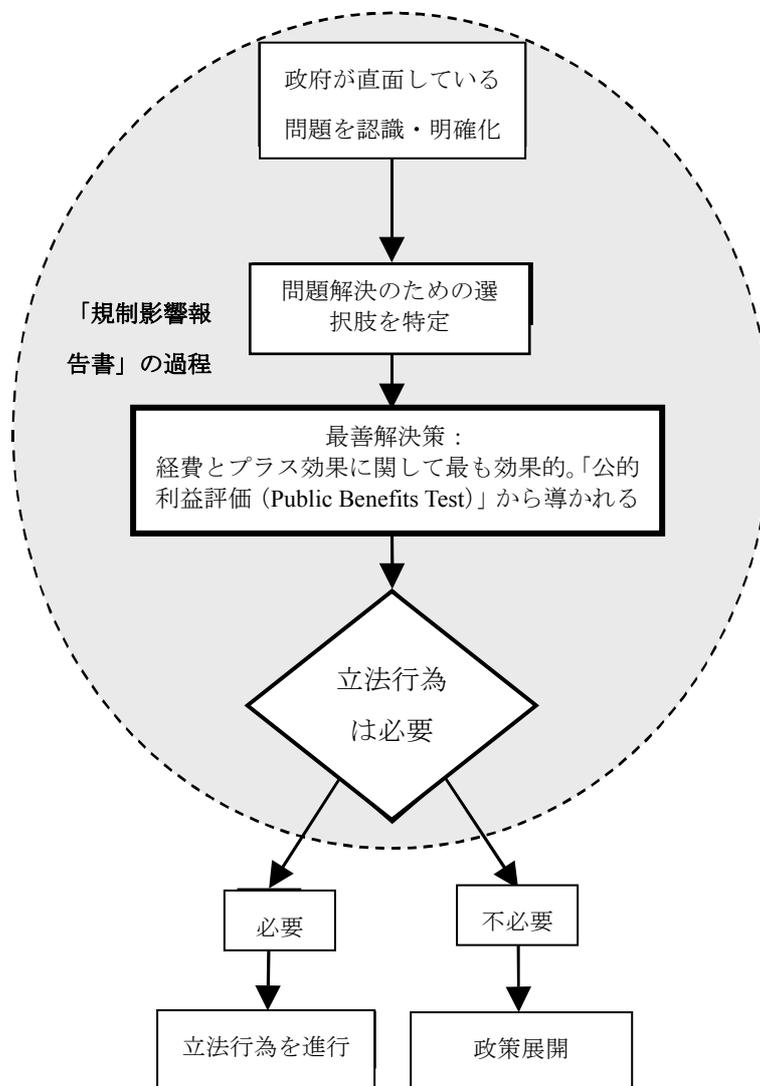
(1) オーストラリア連邦政府は、規制影響分析過程から最大限の効果を引き出すため、新しい規制に関して「規制影響報告書」または「ビジネスコスト計算機報告書」を準備しなければならないと定めている。省庁、エージェンシー、法定機関、審議会は、政策展開過程のできるだけ早い段階で OBPR と協議しながら「規制影響報告書」を準備しなければならない。

「規制影響報告書」を行う目的として、以下が挙げられる。

- ・ 規制監督の強固なシステムを実現する。そのシステムによって、役人や大臣が規制案の潜在的費用・不利な予測・便益を確実に検討することで、健全な政策展開や実施を促進する。
- ・ 連邦政府が意思決定過程に対する適正な管理を堅持し、必要ならば迅速に政策を実施する能力を維持できるようにする
- ・ 規制の質に対する最高責任が個々の大臣、省庁、エージェンシーにあるようにする。

図 ツールとしての「規制影響報告書」

出典： *Best Practice Guide for preparing Regulatory Impact Statements (December 2003)*



(2) しかしながら、「規制影響報告書」の必要条件には、多くの例外がある。例外となる場合は、以下のとおりである。

- ・ 特定の政府購入の検討を含む規制
- ・ 国家安全保障の利益になる規制で、公になっていない防衛、諜報、安全保障関連の提案にかかわる規制
- ・ 国際協定の下で単にオーストラリア連邦政府の義務を果たすだけの主要立法または委任立法
- ・ 特定の選挙公約を実施し、その公約を実行する代替手段を検討する余地がない規制
- ・ 非自治地域で適用される、州または自治地域の規制

3 「規制影響報告書」の一般的な検討過程と検討事項

(1) 対策を講ずる必要性のある課題の分析（次頁の（注）参照）

- ・ 取り組むべき課題は何か。その課題はどれほど重大か。
- ・ 課題を是正するのに、なぜ政府の措置が必要か。
- ・ 関連した規制がすでに実施されているか。なぜ追加的措置が必要か。

(2) 望ましい目標等の検討

- ・ 政府が取り組む目的、結果、目標や対象は何か。

(3) 目的を達成しうるオプションの特定

- ・ 非規制オプションを含む、一連の実行可能なオプションを特定する。

(4) 消費者、ビジネス、政府、各オプションのコミュニティに与える影響（費用、便益、必要に応じて、危険性のレベル）の評価

- ・ 課題によって誰が影響を受けるのか。また、解決案によって影響を受ける可能性があるのは誰か。
- ・ 提案されたオプションが与える、予想される経済的、社会的、環境的影響（費用や便益を含む。）の特定・分類
- ・ 中小企業を含む様々な関係者団体やコミュニティ全体に関する費用と便益の見積もり
- ・ 費用便益分析（必要に応じて危険分析）を使ってこれらの影響を数値化する。
- ・ ビジネスコスト計算機（Business Cost Calculator）を使って、ビジネスにかかるコンプライアンスコストを数値化する。
- ・ 個人、ビジネスにかかる累積負担に与える、各オプションの効果を調べる。
- ・ これらの評価を行うのに使用するデータソースと予測、データにおける格差の特定
- ・ 調査済み各オプションの結果をまとめる。

(5) コンサルテーションの報告

- ・ 最も影響を受ける関係者は誰か。誰がコンサルテーションを受けたか。
- ・ 関係者の見解
- ・ 関係者の見解は、どのように考慮されたか。
- ・ コンサルテーション過程は、どのように行われたか。
- ・ コンサルテーションに制限があった場合、またはコンサルテーションが実施されなかった場合、なぜ完全なコンサルテーションの実施が不適當だったのか。

(6) 結論と推奨オプションの提示

- ・ 優先オプションは何か。何故そのオプションが優先され、ほかのオプションが却下されるのか。

(7) 優先オプションを実施し、レビューするための方策の提示

- ・ 優先オプションは、どのように実施されるか。
- ・ 優先オプションは、利用者にとって明確で矛盾がなく、総合的で、入手しやすいか。
- ・ 優先オプションは、様々な状況や事情に順応できるくらいの適応性を持っているか。
- ・ 優先オプションは、その分野の既存の規制とどのように相互作用しているか。
- ・ 中小企業を含むビジネスへの影響は、どれほどか。さらに、コンプライアンスコストや書類負担コストなどをどのように最小限に抑えるか。
- ・ 優先オプションの有効性は、どのように評価されるか。どれくらいの頻度で評価されるか。ある一定期間実施された後の規制をレビューまたは廃止するための条件はあるか。

(注) 課題の分析にあたっての留意事項

- ① 課題の明確化にあたっては、例えば次のような問題がないかどうかを解明する必要がある。

- 例) ・ 市場の不成立 (情報の欠如、誤解を招く情報、外部性や公共財の存在、過剰な市場支配力の行使など)
- ・ 規制の失敗 (政府が課す、公益にならない競争規制など)
 - ・ 受け入れがたい被害や危険 (人の健康被害、安全上欠陥、危険に耐えるのに十分でない人や存在物、物理的環境への被害の恐れなど)
 - ・ 社会的目標／公正問題 (入手可能な情報、商品、サービスを利用できない個人やグループなど)

- ② ①の各項目に関しては、次のような点について詳細な検討が必要である。

ア どれほど問題が重大か。

問題の規模はどれほどか。

危険に関して、どのような有害事象が起こる可能性があるか。

この初期評価の根拠となるどんな証拠があるか。

イ 問題は現在どのように連邦政府、州政府、準州政府、地方政府の規制によって管理されているか。もし修正されれば問題を解決する可能性がある既存の規制システムに不備はあるか。

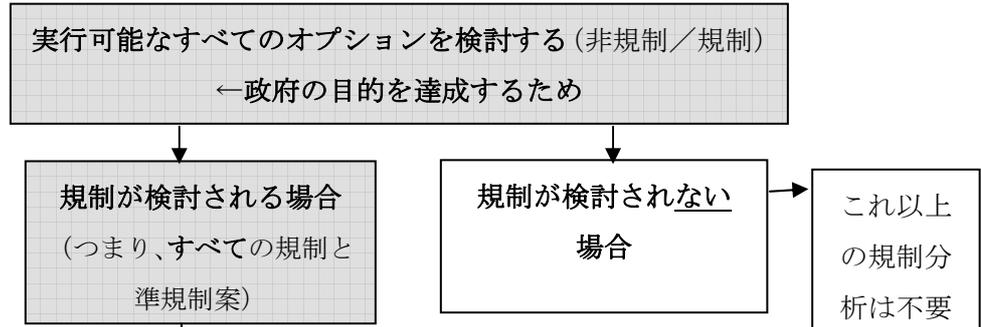
- ウ 政府介入の事例はあるか、または問題は純粹に私益のものか。
なぜ現存の規制では特定された問題に適切に対応することができないのか。

③ 「無措置 (no action)」となった場合の検討事項

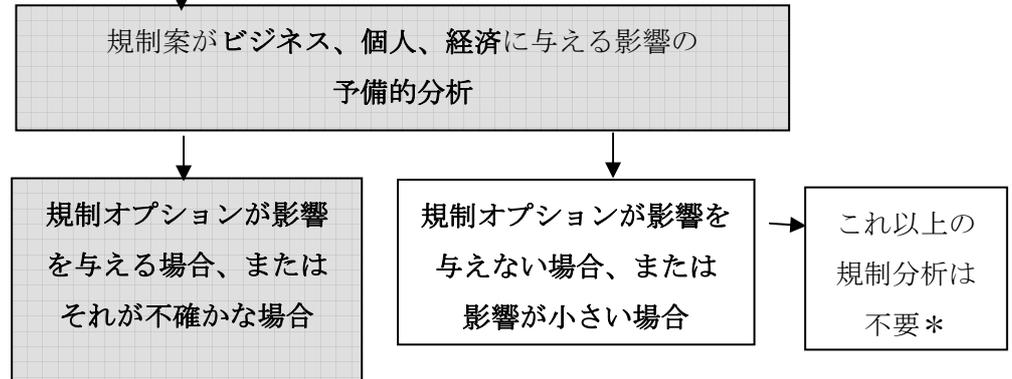
- ア 既存の法律や規制の一般的適用とともに市場への依存は、問題を解決できるか。
できない場合は、その理由。
- イ 適度な期間内で問題は自己修正されるか。
- ウ 規制は、解決策を改善できるか。

(参考資料 2) 規制影響の予備的分析 (preliminary regulatory impact analysis)

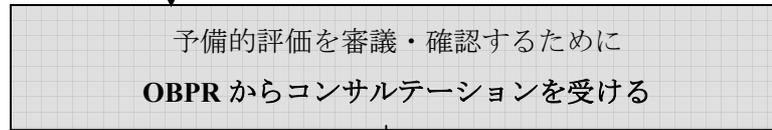
ステップ 1
課題を分析 (自己査定)



ステップ 2
予備的査定を実施 (自己査定)



ステップ 3
OBPRからコンサルテーションを受ける



ステップ 4
規制分析の適切レベルを決定する

		コンプライアンスコスト		
		ゼロ/小さい	中位	重大
競争影響	ゼロ/小さい	措置なし	BCC (Business Cost Calculator) リポート	BCC リポートを含む RIS
	重大	RIS	BCC リポートを含む RIS	BCC リポートを含む RIS

*では、影響がない/小さいだろうと判断した理由を記録し、それを所属エージェンシーのベストプラクティス規制調整役 (Best Practice Regulation Coordinator) に報告しなければならない。

(解説)

Step 1 課題の分析

Step 1 では、課題を検証し、政府の目的を明確にし、規制のあるなしにかかわらず、考えうる選択肢を考慮する。

(1) 政策担当者は、どんな直接目的、アウトカム、最終目的が求められているか、を明らかにした上で、次の事項について検証しなければならない。

- ① 取り組むべき課題は、何か
- ② どのくらい重要か
- ③ なぜ、政府の関与が必要か
- ④ 既に規制が講じられているか
- ⑤ 規制が講じられているなら、なぜ追加措置が必要か

(2) 次に、規制のあるなしにかかわらず、考えうる選択肢を考慮する。そしてもし、規制措置が必要と判断されれば、Step 2 に進む。

Step 2 予備的分析 (Assessment)

Step 2 では、講じようとする規制措置から考えられそうな、ビジネスや個人、経済に関わるコンプライアンス・コスト (Compliance Cost)、影響 (Impact) を、2つのプロセスを経て明らかにする。

(1) 第1プロセス (クイックスキャン ; Quick Scan)

ビジネスのコンプライアンス・コストは、大企業より中小企業に大きくのしかかることを配慮し、政府は、ビジネスに与えるコンプライアンス・コストを適切に見積もり、考慮することが要求される。このため、政策担当者は、クイックスキャン機能による検証に取り組む。クイックスキャンによる検証は、すべての講じようとする規制措置に対して要求される。講じようとする規制措置に関しなんらかの一応の証明があっても同様である。クイックスキャンで入力するのは、次の事項である。

- ・ 政策課題の性格と選択肢
- ・ 影響を受けるビジネスの数
- ・ 講じようとする規制措置によって、リスト 1 に掲げる 9つの分野のコンプライアンス・タスクのどれかを行わなければならないか。

これらをコンピューターのクイックスキャン・ソフトに入力し、次のプロセスに進むべき、と判定された場合には、BCC Cost Option Step に進む。

(2) 第2プロセス (BCC Cost Option Step)

Business Cost Calculator (BCC) Cost Option 機能は、コンプライアンス・コストを見極めることに役立つ。

1) 主な入力事項は、

- ・ コンプライアンスを実行するための行動の性格
- ・ 誰がその行動をするのか
- ・ どのくらいの期間、どのくらいの頻度でその行動が要求されるか
- ・ 関連する業務とコスト
- ・ これらの情報を保管する証拠 (Evidence)

2) ビジネスや個人への影響を見極める

規制は、業務のやり方の変更を要求することになり、ビジネスや個人に大きな影響を与え、競争を制限するので、詳細な事前の分析を行って、政策決定者、ひいては国民に提供する必要がある。

また規制は、ビジネスにコストとベネフィットをもたらすが、それは、金額換算が容易にできるものだけでなく、直ちには換算できないものも含む。

3) 競争評価チェックリスト(Competition Assessment Checklist ; リスト2参照)により、講じようとする規制が競争にもたらす影響を明らかにする。影響が重大なもの(中程度のものも含む。)であれば、RIS が要求される。

経済的影響は、影響が出るビジネスや個人の数についての見通し、大きさ (Scale)、タイプを考慮に入れて、広い経済的な視点に立って見なければならない。

(3) 以上により、講じようとする規制の影響がある、ないし不明な場合、OBPR との協議という Step 3 に進む。

Step 3 OBPR との協議

Step 3 では、以上の見極め作業の結果について、担当省庁と OBPR の間で協議し、本格的に RIS を実施するかどうかを判断する。

政府は、OBPR が規制案に対して RIS が必要かどうかを決定するよう求めており、規制機関によって決定されるのではない。

規制案が重要かどうかを判断するための手法については、リスト3参照。

Step 4 BCC リポートか RIS が必要かどうかの判断

(リスト1) ビジネス・コンプライアンスコスト・チェックリスト

* 通知

ビジネスがある特定の事象を報告するよう義務付けられている場合、ビジネスにコストが生じるか。

例：ビジネスは、食品を販売してもよいという許可が下りる前に、公的機関に報告しなければならない。

* 教育

規制の必要条件に対応するのに、ビジネスにコストが生じるか。

例：ビジネスは、新しい法の詳細を理解し、新しい必要条件をスタッフに知らせるよう義務付けられている。

* 許可

活動を行うための許可を得るのにコストが生じるか。

例：ビジネスは、合法的にスタッフを雇用する前に、警察の検査を受けるよう義務付けられている。

* 購買コスト

ビジネスは、器具や備品を購入するよう義務付けられているか。

例：ビジネスは、現場に消火器を置くよう義務付けられている。

* 記録管理

ビジネスは、記録を最新のものにしておくよう義務付けられているか。

例：ビジネスは、職場で起こった事故の記録を付けるよう義務付けられている。

* 施行

監査や査察に協力する際に、ビジネスにコストが生じるか。

例：ビジネスは、禁煙に関する法律との準拠性を調査する際に、監督政府機関査察官の現場でのコストを負担しなければならない。

* 公表と文書化

第三者機関に提出する書類を作成する際に、ビジネスにコストが生じるか。

例：ビジネスは、危険備品の周囲に警告の掲示をしたり、事務所の入り口に標示を掲げたりするよう義務付けられている。

* 手続き

経営に無関係な性質のコストがビジネスに生じるか。

例：ビジネスは、年に数回避難訓練を実施するよう義務付けられている。

* その他

規制案に関連する、その他のコンプライアンスコストがあるか。

(リスト2) 競争評価チェックリスト

- * その規制案は、多数の、広範囲にわたる供給者に影響を与えるか。
 - 例 ・ 供給者が商品やサービスを提供する独占権を与えるか。
 - ・ 実施の必要条件として、免許・許可・承認方法を定めるか。
 - ・ 公的調達に参加する、ある種の企業の能力に影響を与えるか。
 - ・ 供給者に対して、参入や脱退（entry or exit）のコストを大きく変化させるか。
 - ・ 商品やサービスを提供したり、投資したり、労働力を供給したりするビジネスの能力に地理的な障壁を生み出すか。

- * その規制案は、供給者の競争力を変化させるか。
 - 例 ・ 商品やサービスの値段を抑えたり、値段に大きな影響を与えたりするか。
 - ・ 供給者が自らの商品を宣伝したり、売り込んだりする能力に変化を与えるか。
 - ・ 商品／サービスの質に対する、現行の方式と大きく異なる基準を設定するか。
 - ・ 他と比較して、ある供給者のコストに大きな変化を与えるか。

- * その規制案は、精力的に競争するという供給者の意欲に変化を与えるか。
 - 例 ・ 自主規制制度や共同規制制度を作るか。
 - ・ 消費者の供給者間の移動に影響を与えるか。
 - ・ 企業の生産高／値段や売上／費用に関する情報を公表するよう要求／促進するか。
 - ・ 一般的な競争法から活動を除くか。

上記*の質問に対して1つでも「はい」という答えがあれば、政策作成者はその影響の範囲と規模を査定しなければならない。

なお、チェックリストではカバーされていないビジネスや個人に対する他の影響がある場合には、政策作成者はOBPRに相談しなければならない。

(リスト3) 規制案が重大な影響を与えるかどうかの判断

- * 案の性質に関して、
 - ・ 一般的な、広く知られた活動の禁止は通常、非常に重要だとみなされる。
 - ・ 免許や特定基準を必要とするなど、活動に条件を付けることは、重要な性質の介入とみなされる。
 - ・ 重要度の低いものの例としては、ビジネスの追加的報告義務が挙げられる。

- * 影響は、次の点を考慮して、経済全体の観点から考える。
 - ・ 範囲（影響を受けるビジネスと個人の数）
 - ・ 規模（ビジネスや個人に対する費用および／または便益の規模）
 - ・ 種類（直接的または間接的；多くの規制案は、両方の影響を持つ）

- * OBPR は、潜在的な影響が大きい小さいかを分析する。例えば、
 - ・ ガソリン税の税率を上げることは、影響が大きいと考えられる。
 - ・ 地方の空港への深夜の航空機乗り入れ規制は、影響に関しては比較的小さいと考えられる。
 - ・ 酪農業の規制撤廃措置は、供給側からすれば、比較的小さく、費用のかかる、業界を中心とした影響かもしれないが、需要側からすると、消費者に対する、広範囲に分散した小さな影響が出るかもしれないので、その結果、その案が“広範”と分類されることもある。

(注) ビジネスコスト計算機 (BCCについて)

ビジネスコスト計算機 (BCC=Business Cost Calculator) は、IT を利用したツールで、政策作成者がさまざまな政策オプションのビジネス・コンプライアンスコストを見積もるのに役立つよう作られたものである。活動基準原価計算法を使って、ビジネスにかかる規制に対するコンプライアンスコストを数値化するための自動かつ標準処理を行うことができる。

コンプライアンスコストは、政府規制の順守に関連したさまざまな必要業務を行うことでビジネスにかかる直接費のことである。ビジネスが負担するコンプライアンスコストが発生する業務は、リスト1に掲げられた9種類である。

ビジネスコスト計算機には、クイックスキャンとコストオプションの2つの主要機能がある。

* BCC クイックスキャンとは

BCC クイックスキャン機能とは、ビジネス・コンプライアンスコストを含む可能性があるかどうかをはっきりさせるために提案の予備的評価をすることである。

入力事項：政策問題と政策オプションの性質についての説明

影響を受けるビジネスの数

政策オプションによって、ビジネスが9種類のコンプライアンスコストのいずれかの業務を行わなければならないかどうか。

クイックスキャン機能で出力されるのは、BCC コストオプション段階へ進むべきかどうかに関する指示である。

* BCC コストオプションとは

BCC コストオプション機能は、十分なコンプライアンスコスト評価をするものである。

主な入力事項：コンプライアンス業務の性質

その業務を遂行するのは誰か

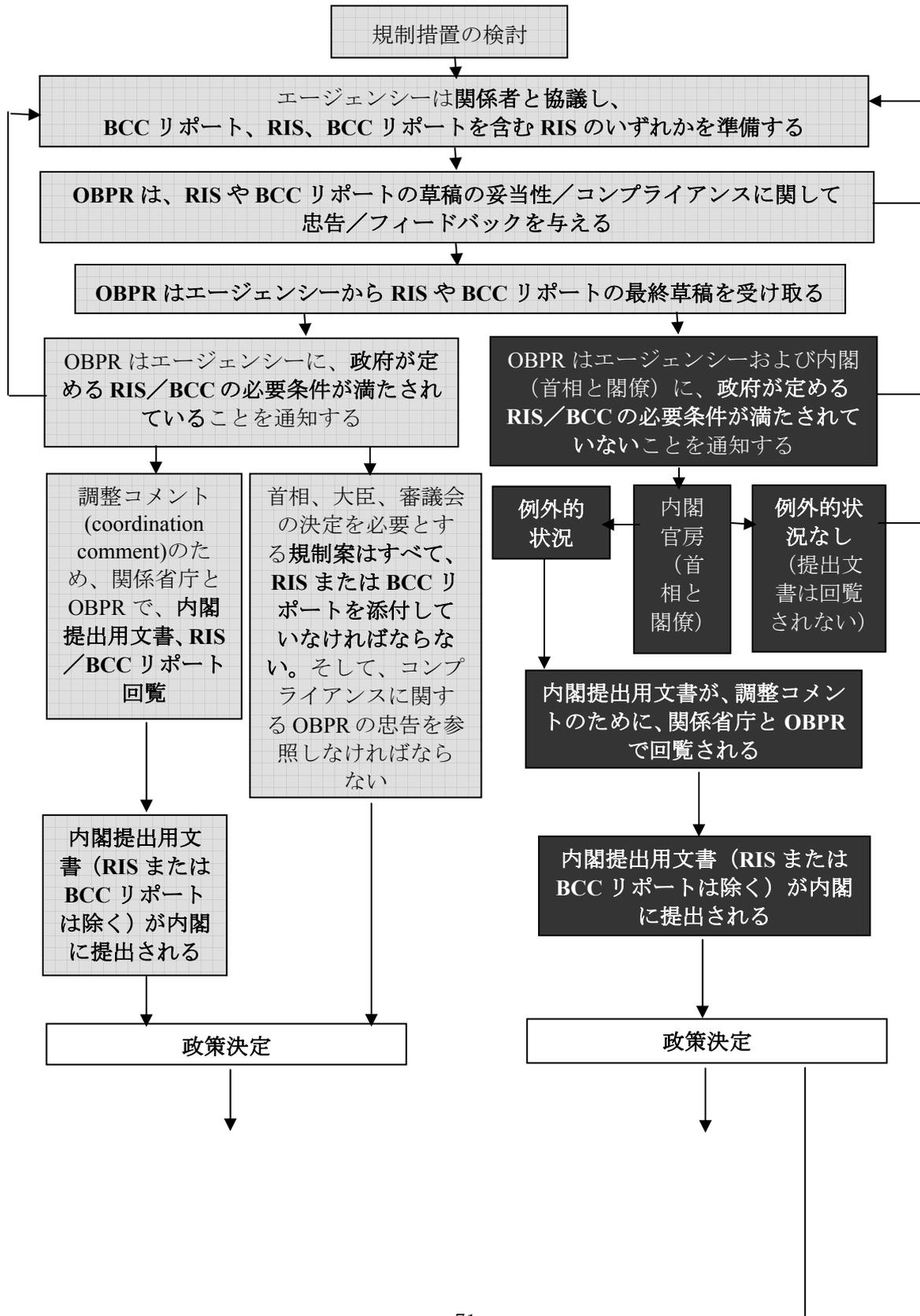
各業務はどのくらいの時間がかかり、どのくらいの頻度が必要か

関連した労働力とその他のコスト；この情報の根拠となる証拠。関係者とのコンサルテーションはこのデータの一つの情報源となる。

出力されるのは、個々のコンプライアンス業務と全体のコンプライアンスコストに関する一連の報告である。また、BCC レポートと呼ばれる概略報告にもなる。

(参考資料 3) 規制措置の過程

出典：OBPR資料 (Integrating 'best practice processes for regulation' with the policy development process)



- 規制が議会で審議される場合、RIS または BCC リポートは説明資料に含まれる
- 規制が審議されない場合、規制が決定／発表される際に、RIS または BCC リポートは公表されなければならない
- 例外的状況が認められた場合、RIS または BCC リポートは説明資料の中で言及されなければならない

『規制とそのレビュー』
(*Regulation and its Review*) 内で準拠性に関して報告される

例外的状況が認められた場合、規制は審議または決定されるが、1～2年以内にレビューされなければならない