



日本中央競馬会
特別振興資金助成事業

ドイツ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12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

ドイツの政策評価については、1998年のSPD（ドイツ社会民主党）と緑の党の連立政権の樹立に先立って合意された「国家と行政の近代化」のコンセプトに基づき、KLR（費用と業績の計算）、コントローリング、ベンチマーキングという3つの手法を中心にシステムの構築が行われてきた、と理解されてきた。このため当センターにおいても、これまでの平成14年、15年、17年の3回の調査において、KLRとコントローリングに的を絞って調査してきたところである。

しかしながら、2005年にCDU/CSU（キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟）とSPD（ドイツ社会民主党）による連立政権が発足し、政策評価をめぐる情勢にも変化が生じているのではないかと考えられるに至ったため、改めてこの3つの手法を含むドイツの政策評価体系を明らかにするとともに、ドイツの規制影響評価（GFA）の実施状況、さらには、ドイツの政策評価を調査する際には切り離せない「官僚機構の削減」、「IT化」について、調査を行うこととした。

この冊子は、調査局長・伊藤威彦が平成19年9月12日から21日までドイツ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、連邦・内務省（Bundesministerium des Innern；BMI）及び連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz；BMELV）の担当の方々、ならびに在ドイツ日本国大使館三上卓矢一等書記官、通訳をしていただいた是沢正明氏、佐々木洋子さんに一方ならぬご協力、ご支援をいただいた。また、調査実施にあたっては、BMELV第123課長Willi Pompe氏に貴重なアドバイスをいただいた。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

伊藤威彦

目 次

はじめに

冒頭要約	1
第1章 調査の目的と調査対象	5
1 19年度政策評価調査の趣旨	5
2 ドイツ調査の目的	6
3 調査日程及び調査対象	8
第2章 政策評価	9
第1節 連邦政府の政策評価概況	9
1 KLR	9
2 コントローリング	10
3 ベンチマーキング	11
第2節 連邦政府の実施状況 — 連邦・内務省調査結果 —	13
第3節 連邦・食料農業消費者保護省の実施状況	17
第3章 規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung）	21
第1節 規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung）の概要	21
1 施行前 GFA（prospektive GFA）	23
2 補完的 GFA（begleitende GFA）	28
3 施行後 GFA（retrospektiven GFA）	32
第2節 連邦政府の実施状況 — 連邦・内務省調査結果 —	37
第3節 連邦・農業食料消費者保護省の実施状況	42
第4章 官僚機構の削減	45
第1節 官僚機構の削減の背景	45
1 農林水産業における「官僚機構の削減」実行計画	45
2 官僚機構の削減と最良の法律制定	46
（参考）CDU,CSU,SPD 連立条約（抜粋）	47
第2節 連邦・食料農業消費者保護省の実施状況	49

第 5 章 IT 化のその後	51
第 1 節 IT 化の経緯	51
1 2005 年までの推進状況	51
2 2006 年以降の推進状況	52
第 2 節 第 2 段階の IT 化の実施状況	53
 (参考資料) ドイツの農業及び農村の概況	57

冒頭要約

1 調査の目的

これまで、ドイツの政策評価制度については、「コストと業績の計算（Kosten-und Leistungsrechnung ; KLR）」、「コントローリング」、「ベンチマーキング」という 3 つの手法を中心として取り組んできたと理解されているが、これらの手法以外にも、政策等の実施前、実施中、実施後に評価を行っているのではないかと、という問題意識の下、調査を実施した。

また、規制影響評価（Gesetzesfolgenabschaetzung : GFA）の実施状況についても、併せて調査した。

具体的には、政策評価の所管官庁である連邦・内務省（Bundesministerium des Innern ; BMI）において、次の点について調査した。

- ① ドイツ連邦政府が行っている政策評価の全体系について
- ② ドイツ連邦政府全体の GFA の実施状況

また、連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）において、次の点について調査した。

- ① BMELV の評価の全体系について
- ② 農業政策関係の GFA の実施状況
- ③ 評価と密接な関係にある「官僚機構の削減」、「IT 化」について

2 政策評価

（1）2005 年の CDU/CSU（キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟）と SPD（ドイツ社会民主党）による連立政権の発足以降は、KLR とベンチマーキングは引き続き組み込まれているのに対し、コントローリングについては、取組み姿勢が大幅に後退している。

（2）連邦政府においては、施策（プログラム）レベルで、事前評価と一定年数経過後の事後評価が実施されている。しかしながら、施行中に並行して、第一段階、第二段階などと分けて実施中評価を行う、ということも行われていない。

なお、各種評価と予算編成とは関係がない。

（3）プログラムがスタートする前に、事務局による事前の評価が行われる。原則として内部評価で行われ、その結果は、要求がなければ、公表されない。

最近強調されているのは、実施後一定期間経過したプログラムの評価（Ex-Post Evaluation）である。その結果は、実施中のプログラムの改善、新しいプログラムの策定などに活用される。

- (4) プロジェクトについては、州政府が実施するのが通常で、基本的に手法はプログラムの評価と同じである。

3 規制影響評価

- (1) GFA には、次の 3 段階がある。

- ① 施行予定の及び施行中の法規制について、その影響を調査し、比較評価を行うもの、「施行前 GFA」と呼ばれている。
日本で規制影響評価という場合、ドイツに関してはこの施行前 GFA がこれにあたる。
- ② 準備中の規制措置に関して、施行前 GFA に附加してシミュレーションを行うもの、「補完的 GFA」と呼ばれている。
- ③ 施行後一定期間を経た法規制について、継続又は期間限定継続の是非を評価するもの、「施行後 GFA」と呼ばれている。

当センター調査では、世界の多くの国が規制影響評価にこの段階を設け始めている。

- (2) GFA の結果、その規制の施行に否定的な結果が出たときには、基本的には、その規制は実施されない。

4 官僚機構の削減

- (1) ドイツにおける「官僚機構の削減」は、わが国でいう「許認可整理」のことである。
これにより、市場経済への対応を容易にするとともに、規制があることによって生ずる申請料などの事務的な経費や、当該規制のための人員配置に要する様々な経費、規制のために民間が要するかかりまし経費、等の「官僚機構経費」を削減していくことが目指されている。

- (2) 2005 年の CDU/CSU と SPD による連立政権の合意において、「官僚機構により生じる障害を排除する」という項目は、そのために一つの章を割くほど、高い優先順位を与えられている。BMELV もこれを受けて、行動計画を策定して取り組んでいる。

5 IT 化

- (1) ドイツ連邦政府では、「電子政府 (IT 化)」を、「近代的な行政管理」、「官僚機構の削減」とともに、1998 年以降、「国家および行政の近代化」を推進する 3 本の柱の一つとして取り組んできた。

「電子政府 (IT 化)」は、2005 年末をもって終了した「Bund on line2005」プロジェクトにより、単に業務のツールとしての電算化を目指すのではなく、一般市民が IT を使って各省の情報を得るのを簡素化するとともに、IT を使った省の簡素化、規制緩和といった、業務そのものの抜本的な見直しに繋がることが目指されていた。

(2)「電子政府 (IT 化)」は、2005 年の連立合意においても、その貢献が期待され、現在は新しいプロジェクト「E-Government 2.0」としてスタートしている。

「E-Government 2.0」では技術的なハード、ソフト面の充実ではなく、専ら電子コミュニケーションの安全性に力点がおかれている。

第 1 章 調査の目的と調査対象

政策評価は、当センターの基礎的な調査研究テーマであり、平成 18・19 年度においては、「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」として実施している。

1 19 年度政策評価調査の趣旨

(1) 当センターのこれまでの調査では、現在、世界の政策評価は、政策、施策、事業の事前、実施中、事後の各段階で行う評価を総合的に組み合わせ、どのように政策、施策、事業をよりよいものに改善していくかという視点に立って情報を発信する総合的な評価システムを構築する、という方向にある。また、その体系と平行して規制影響評価のような評価手法も活用している。

(注) 通常、行政活動は、おおむね次のように 3 段階のレベルで整理される。

政策 (Policy) ; 長期計画その他の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っているもの

その中で、各国は、それぞれの行政制度、文化等を踏まえ、それぞれの国に適した評価システムを構築しているが、それで固定しているわけではなく、さらに政策、施策、事業を改善するよりよき手法への進化に向けて模索中でもある。

(2) わが国の評価制度は、平成 14 年度から開始され（農林水産省は、それより 2 年早く実施）、現在に至っているが、政策、施策、事業をよりよき方向に改善して行くための手法として常に進化していく必要があることは、諸外国と変わらない。しかしながら、そうした方向に向けてのよき参考とすべき先例は、国内にはなく、諸外国の先例に学ぶほかはない。

特に、わが国で平成 19 年 10 月から本格実施しようとしている規制影響評価については、既に各国は事後の規制影響評価や、規制のみに限らない影響評価を実施するといったように、いわば次の段階に入っており、その運用状況を調査することは極めて大事になっている。

(3) 当センターは、農林水産行政分野を中心として、これまで各国の政策評価の実施状況や進化の状況を調査し、そうした世界の動向に関する調査結果を農林水産省の評価制度に役立ててきたところであり、今回のドイツ調査も、ドイツの政策評価の実施状況を農林水産省の評価制度の今後に役立てたいと考えている。

2 ドイツ調査の目的

(1) ドイツの政策評価は 1960 年代から行われていると言われていたが、あまりに精密な費用対効果分析を求められたこと、ときの首相からは無視されたことなどにより、長く低迷し（「政策評価の冬の時代」と言われている。）、具体的には 1998 年の SPD（ドイツ社会民主党）と緑の党の連立合意に先立って発表された「国家と行政の近代化」によって、具体的な取り組みが始められた。そして、1998 年の連立合意以降、「費用と業績の計算（Kosten und Leistungsrechnung ; KLR）」、「コントローリング」、「ベンチマーキング」という 3 つの手法を中心にシステムの構築が行われてきた。

(2) これまでの調査では、試行中のこれらのシステムの仕組みについて連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）のシステムに的を絞って解明してきたところであるが、これらのシステムが本格実施に移行した現在、その運用状況もさることながら、例えば規制影響評価（Gesetzesfolgenabschaetzung : GFA）等、他の手法も上手に組み合わせて総合的に実施しているものと思われるところから、政策評価の所管官庁である連邦・内務省（Bundesministerium des Innern ; BMI）において、ドイツ連邦政府における評価の全体系を調査する必要があった。

また、ドイツにおいては、GFA がすでに本格的に実施され、ガイドラインも出されているが、当センターのこれまでの調査では、GFA を対象とはしていなかったため、施行前、補完、施行後の 3 段階に分けて実施するドイツの GFA の考え方、手法、活用法等について、BMI、BMELV の両省において調査する必要があった。

(3) このため、ドイツ連邦政府の政策評価一般及び GFA の総括部署である BMI 第 01 課及び第 02 課において、次のようなテーマについて調査を行った。なお、第 01 課の Gottfried Konzendorf 氏は、GFA のシステム構築に最初から関与し、解説書も執筆している人物である。

- ① ドイツ連邦政府が行っている政策評価の全体系について
- ② ドイツ連邦政府全体の規制影響評価（Gesetzesfolgenabschaetzung : GFA）の実施状況について

(4) また、BMELV の政策評価全体を所管している第 123 課において、BMELV 全体、言い換えれば農業政策関係の評価システムについて、次のようなテーマについて調査を行った。なお、調査に対応してくれた第 123 課長 Willy Pompe 氏は、そうした BMELV の政策評価の体系を作り上げ、引き続きそれらを統括する対場にある人物であり、調査相手として最も適切な人物である。

- ① BMELV の評価の全体系について
- ② 農業政策関係の GFA の実施状況について

(5) ドイツの評価制度の中心は、これまでわが国では **KLR**、コントローリング・システム、ベンチマーキングの 3 つからなっているとされてきたが、当センターが前々回の調査を行った平成 15 年時点で言えば、ドイツの多くの省で、**KLR** は試行中、コントローリングについては仕組みの考案中で、コントローリングという名称はあるものの、システム自体は存在していなかった。

また前回 **BMELV** の調査を行った平成 17 年には、コントローリングの仕組みが一応できて試行中（ちなみに **BMELV** のシステム設計者は **Pompe** 氏である。）で、コントローリングシステムについての調査を行ったものの、言わば、**KLR** とコントローリングを中心とした総合的な体系、あるいは **KLR** とコントローリングによる評価結果の有効な活用方法といったようなものはまだ見えていなかった。

3 調査日程及び調査対象

- 9・12(水) 成田 →フランクフルト → ベルリン
9・13(木) BMI 第01課及び第02課調査
9・14(金) BMELV 第511課調査
9・15(土) ベルリン → ボン
9・16(日)
9・17(月) 財団法人 Information.medien.agrar e.V (i.m.a.)調査
BMELV 第122課及び第123課調査
ボン → ミュンヘン
9・18(火) バイエルン州農林省調査 (Mrs. Hammerschmid 及び Mr. Wiediger)
9・19(水) バイエルン州農林省調査 (Mr. Feil 及び Dr. Wohlgshaft)
9・20(木) 現地調査 (バイエルン州ノイブルグ市)
9・21(金) ミュンヘン →
9・22(土) → 成田

第2章 政策評価

第1節 連邦政府の政策評価概況

ドイツの政策評価は、1997年の社会民主党と緑の党の連立合意である「国家と行政の近代化」により、コストと業績の計算（Kosten-und Leistungsrechnung ; KLR）、コントローリング、ベンチマーキングの3つの手法を軸として本格的に取り組み始めた。

しかしながら、2005年のCDU/CSU(キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟)とSPD(ドイツ社会民主党)による連立政権の発足以降は、KLRとベンチマーキングは引き続き取り組まれているのに対し、コントローリングについては、取組み姿勢が大幅に後退している。

また、この3つの手法と併行して、第3章で報告するように、1990年代半ば頃から、規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung : GFA）への取組みが行われている。

1 KLR

(1) KLRは、90年代半ば以降、連邦政府を始めとする公的機関に取り入れ始められた経営学的手法で、コスト意識とその透明性をより高めるためのものである。連邦政府に関しては、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の第7条第3項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、予算システムを補完し、成果－プロダクト（アウトプット）－を管理するものである。

(注) 連邦予算規則法（Bundeshaushaltsordnung ; BHO）

第7条 経済性、儉約、コストと業績の計算

- 1 経済性と儉約の基本原則（略）
- 2 経済性調査の実施（略）
- 3 適切な分野には、KLRを導入しなければならない

(2) KLRは、具体的には、「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もので、官庁内部のマネージメントやコントロールに必要不可欠な企業経営的な情報を準備し、役所の「業績」を、業績効果のある、費用に見合った、透明性のあるものにするものである。任務のプランニング、任務基準等を明確にし、目標の遂行、達成のために必要な人的資源や財源を明確にする一方、任務や費用、結果の必要性に関する議論を行う。人件費の把握が大事な要素になっている。

「費用」は、人件費、設備費その他のそのプロジェクト等のために要する経費、「どこ

で」は、経費支出が発生する部署、「何のために」は当該プロジェクト等の目的である。

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

（３）ドイツでは、従来、予算システムにおいて「何のために」が十分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、トータルでいくらということしかなく、「何のために…BSE 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…何人の獣医師が必要で、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、効率性の向上が達成され、2000 年以降、定められた年間の目標基準に適しない任務やプロダクトが削減された。

（４）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。

- ① 費用と業績の透明性を確立する。
- ② 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。
- ③ 予算案作成、予算編成作業を軽減する。
- ④ 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。
- ⑤ 業績能力の向上と顧客満足度の向上を図ることができる。
- ⑥ 第三者との比較における業績能力を裏付ける。
- ⑦ 客や他の官庁に対して、独自のサービス業務を成果のあがる形で提供し、あるいは、新しい効率的なサービス業務を構築する。
- ⑧ ①～⑦の効果によって、最終的には、職員の仕事に対する満足度を向上させる。

（５）職員は、作業時間、任務、定められたプロダクトを並べ、各プロダクトの結果において、費用が確定される。スタンダード KLR（連邦財務省の KLR のマニュアル）には、全てのコストの種類が記述され、コスト発生物やコスト発生場所の把握、計算、配分の方法等についても、書かれている。

（６）連邦政府のおよそ 80%にあたる職場で、KLR 導入は定着している。

2 コントローリング

（１）コントローリングは、効果的なマネージメントを行うための行政の進行管理システムであり、

- ① 行政目標を制御し、それを職員と合意する、

② 中心から分離した(分権型の)成果責任と管轄責任を明確にする

③ プログラムやプロジェクトをマネジメントする。

といった役割を果たしている。

(2) コントローリングは、大体、次のような手順で行われる。

① 各職員は、野心的でかつ達成可能な自らの行政目標をマネジメント担当者（形式的には大臣）との間で定め、目標合意協定（Zielvereinbarungen）を締結する。

② 各職員は、その目標に向けて業務を執行する。

③ 各職員の業務執行状況を、コントローラーと呼ばれる者が、継続的なノルマ比較を通して、ずれや相違点を確認、分析し、マネジメント担当者に報告する。このチェックは、毎月行われる。

また照会があった際は、すみやかに情報提供する＝報告制度（Berichtswesen）。

④ マネジメント担当者は、その目標と業績のずれを直すべく努力する。

(3) 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。目標を合意するための会談は、定期的に行われ、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。しかし、この場合において、どのように目標達成するためのハンディキャップは与えられない。

(4) コントローラーは、常にデータベースを管理、ケアし、さらにシステムを発展させ、全てのマネジメント担当者に決定局面で助言を与え、決定に重要な情報を提供して彼等をフォローする。マネジメント担当者が政策提言する際にも助言を与える。

3 ベンチマーキング

(1) ベンチマーキングは、官庁間で最善のものを探るための手法である。

ベンチマーキングは、プロダクト、サービス業務、その他のプロセスや方法について、関係省庁が、省庁の枠を超えて、ベンチマークという共通の統一基準、ベストの統一基準を設けて比較し、最善のものを探るプロセスである。これにより、よいアイデアと解決策を学ぶことが促され、サービスがより効果的に提供されるようになり、全体の業務が効率的になる、とされている。

このプロセスにおいては、相違点が明らかにされ、公開されて、その相違点の原因や

改善への可能性が追求される。また、改善の可能性について示唆を与え、最良の解決策のための競争を発生させる。

(2)統一基準や原則に基づいてはっきり確定され、定められた対象物を比較する関係機関の環は、ベンチマーキング・リングと呼ばれている。

連邦財務省は、2004 年春、連邦省庁で KLR を実践的に利用することを促し、よい実践例をみつけ、比較の過程に刺激を与えることを目的として、「一般行政によるプロダクト」の分野にベンチマーキング・リングを導入することを提案した。

ベンチマーキング・リングに参加した省庁は、連邦政府の広報・情報局、連邦財務省、連邦・食料農業消費者保護省等、15 省庁に上っている。目標として、一般行政による「人の配置換え」、「キャリアアップのための研修」および「予算の策定と実行」が選択された。「予算の策定と実行」の成果は、2004 年のデータに基づいて比較が行われた。「人の配置換え」、「キャリアアップのための研修」の成果は、2005 年度中に費用対効果のデータに集計され、2006 年度始めに十分利用可能となった。

第2節 連邦政府の実施状況

－ 連邦・内務省調査結果 －

ドイツ連邦政府全体の政策評価の実施状況について、統括課である連邦・内務省（Bundesministerium des Innern ; BMI）第O1課の Gottfried Konzendorf 氏、及び第O2課の Brigitte Piechowski 氏を訪問し、調査した。

（ドイツ連邦政府の政策評価体系）

問1 ドイツ連邦政府の政策評価の体系は、どうなっているのか。政策、施策、事業のそれぞれの事前、実施中、事後に、それに対応した評価手法があるのか。

答（1）ドイツにおいては、行政活動を政策、施策、事業に分けて考えることはしないが、議会レベルの政策は、当然ある。各省のトップも議会に出て、議論に参加している。そこで決まったことをイギリス流に言えば政策（Policy）ということになるが、このレベルでは評価は行っていない。議会の中に、委員会や審議会といったものもあり、議論しているが、アンケートは行うことがあるものの、評価は行っていない。

ドイツの法律は、議会で議論されて制定されるが、原案は、各省レベルで準備されるものが90%、各党から出てくるものが10%である。

一つの例として、PPP促進法というのがあるが、省庁で準備して、2004年に議会で議論され、2005年に成立した。

施策は、省庁で準備される。

政策と施策が決まって、それを実行する事業は行政に委ねられるが、連邦制なので、州ないしその下の自治体の所管となる。

（2）評価は、政策、施策よりも事業に適用される。ただし、学術部門については、政策や施策の評価をするという動きはある。

事業においては、経済性、効率性の面において評価をしている。連邦・会計検査院（Bundes Rechnungshof : BRH）で検査するとき、事業レベルが重視される。

政策によって所管はまちまちで、例えば、労働市場に関するものは連邦政府の担当になっているが、他の政治の分野においては、連邦政府が枠組みを決め、実際に事業を行っているのは州政府、というのが大部分である。

（3）「費用と業績の計算（Kosten-und Leistungsrechnung ; KLR）」は、予算を構成するための参考にするためのシステムで、規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung ; GFA）とは、一部重複している面はあるが、別のシステムである。

GFA は、法律の効果がどうかを評価するもので、非常に広範囲にわたり、政策評価といっても特有のものである。GFA の中には、プログラムによるインセンティブはどうか、ということは含まれておらず、あくまでも法律を施行することによって、それがどういった効果をもたらしたかを幅広く評価していくものである。GFA は、政策の一部を受け持っている。

(4) 政策評価の中にベンチマーキングといったようないろいろな手法があり、その中には、スタンダード・コスト・モデルとか、環境影響評価、技術評価 (Technikfolgenabschätzung : TE) のような手法もある。

(5) ベンチマーキングは、自治体のいろいろなパフォーマンスの結果の比較である。ベンチマーキングは、連邦政府の財務行政のパフォーマンスを比較する際に、いろいろな質問が出てきて、全体を比較して結果を出す、ということをする。ベンチマーキングは、そういうことをするための一つのアプローチの手法であって、どれをとるかはその連邦政府の作業部会がそれをどう取り扱うかで違ってくる。

(BRH と評価)

問2 連邦・会計検査院 (BRH) は、どのように評価に関わっているのか。

答 BRH は、施策のレベルでは評価を行わず、事業の結果が評価の単位である。

BRH の行う評価が、一番重みを持っている。BRH は、事業について事前に経済性、効率性を評価する。BRH は、評価に関していろいろな手段を持っていて、妥当かどうかの評価をする。

なお、併行して、各省も、独自に評価を行っている。

(事業実施中の評価)

問3 事業実施中に「指標に照らしてきちんと行っているか」を検証する評価は行っていないのか。

答 事業を行っている間の評価は、各省も行っているが、BRHも見ている。

例えば、連邦・経済援助省の発展途上国への支援のプログラムについて、効果的かどうかは同省の中の評価チームが実施中に評価を行っている。しかし各省は、全てのプログラムで評価を行っている訳ではない。

(評価の根拠規定)

問 4 ドイツでは、各省が統一的に評価をするという形にはなっていないように感じられるが、連邦政府共通業務規定 (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Gemeinsame Geschäft : GGO) に評価をやれということが書いてあるのか。

答 GGO には、何故その法律を作ったかという根拠を欠かなくてはならない、と規定しており、ある意味事業の実施前に評価をするを各省に義務付けている。

(注) GGO 第 43 条

(1) 提案理由には、次の各号に掲げる事項を記載しなければならない。

1. 法律案及びその個別規定の目標設定及び必要性
2. 法律案を基礎づける事実関係及びそれに関する認識根拠
3. 以降略

(国会図書館政治議会課・古賀豪氏訳による)

(評価方法)

問 5 評価をやれ、ということだけが決まっていて、そのやり方は法律ごと、政策ごとに各省、各課にまかされているのか。

答 (1) ドイツの評価システムは、BMI で統一的にこうしなさい、と決まっているわけではなく、BMI が示した模範様式を基に、法律や事業ごとにどうやるか、各省の担当が判断して評価を行っている。各省が独自に決めており、BMI から「こうしろ」というようなことはない。

模範様式には、法律を作る際にどうすべきかが簡単にまとめられており、このほかにガイドラインがあって、手法がまとめられている。

(2) 新たな事業を行うときや新しい法律で、例えば 3～5 年後に検証をするというやり方はドイツでも行っていて、GGO の中には一応書いてあるが、当該事業や法律の中にその条項を書くか書かないかは、事業や法律の種類、性格による。

ドイツもいろいろな手法を持っていて、完全ではないにしても、事業を計画する際、それをコントロールする方法はある。

(GFA の適用範囲)

問 6 GFA は、法律だけでなく、法によらない事業にも適用されると考えてよいのか。

答 GFA は、法律、政省令、行政規則に対して適用されるものである。

(評価と予算の関係)

問7 日本では、評価結果を予算編成にどう活用するかが課題になっているが、ドイツではそういう悩みはないのか。

答 評価と予算との間には、直接の関係はない。

(法律に基づかない事業の事前評価)

問8 法律に基づかない事業についての事前評価はないのか。

答 例えば、法律ではないが、ワイン畑の所有者に支援金を出すというような場合、それを事前に評価するということはある。

その場合、何のために、どんなことを目的としてその支援金を出すのか、数値目標はこれこれ、といったようなことは、各州の所管になっている。各州の所管省庁の予算計画書にはそのことが入っていなければならないし、その予算計画書は州の議会に計られねばならない。したがって、その予算計画書を作成する際、担当は、その支援金の交付が適正化どうか、評価し、協議して、判断しなければならない。

第3節 連邦・食料農業消費者保護省の実施状況

連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz; BMELV）における政策評価の実施状況を調査するため、9月17日 BMELV の政策評価総括課である第123課の課長・Willi Pompe 氏を訪問し、調査を行った。

問1 BMELV では、「費用と業績の計算（Kosten-und Leistungsrechnung ; KLR）やコントロールリング以外にどのような評価の手法があるのか。

答 BMELV の評価の第一原則になっているのは、連邦予算法第7条で、予算に見合った成果が見られたかどうかをコントロールしなくてはならないことが各中央省庁に義務付けられていることである（9ページ1(1)の(注)参照）。しかしながら、この条項に基づいて行われるコントロールは非常に散在的で、システム的に行われているわけではない。

われわれが最近になって開始し強調しているのは、いわゆるプログラムの評価である。例えば栄養に対する啓蒙プログラム、あるいは、児童の肥満に対しての「ライトチルドレン（Besser essen, Mehr bewegen : kinderleicht）」プログラムの場合には、その予算の5～7%までが評価をするための予算として設定されている。なお、この評価は、施行前にするものではなく、施行後の評価である。

問2 プログラムの施行後に評価を行い、その結果を基にプログラムを改善しようとするときには、そのプログラムに関連する予算や法律を作る時間が必要になるので、どうしてもタイムラグが出るのではないか。

答 確かに時間的なギャップは、われわれにとっても問題点である。

一部、同じようなプログラムを施行する場合にはすぐそのプログラムに改善の要項を盛り込むことは可能であるが、現在のプログラムを全く違うプログラムに切り替えて行うという場合には、確かに時間のギャップはある。

問3 個別の事業（プロジェクト）については、どうか。

答 メソッドとしては同じである。

システム的には、施行前の評価は行われていないが、プロジェクトの場合には、申請の時点で目標とそれに対する措置が決められており、それがどのように施行されて、目的に到達するかということについて、その申請を許可するかどうかを審議するときに、一応事前の評価が行われる。

問4 その事前評価の結果は、公表されるのか。

答 実際には公表されないと考えていただいて結構かと思う。その申請が許可されれば、事前の評価がポジティブになった、と考えることができる。

内部的には、申請に至るまでのプロセスは透明化されており、そのプログラムの評価がどのようなもので、どのように行われるか、はっきりしている。しかし、外部的に公表されることはない。

問5 評価は、内部評価なのか、外部に委託して評価するのか。

答 事後的な評価は、原則として外部の人に評価してもらうが、それは公表はしない。

問6 外部委託者をどのように選定しているのか。

答 入札によって選んでいる。ということは、コンサルタント会社や経済研究所などがその対象になる。その場合には、プログラムはこういう内容で、事後評価に関してこういう評価をする担当者を求めているというような形で募集し、それに対して、外部の機関が応募してくる。

問7 落札者は、金額のみで判定されるのか、それとも評価の企画内容で判定されるのか。

答 予算にかかわってくることなので、入札に応募した機関の業務内容、評価内容、経済性等を見て、きちんと評価できるのはこの研究所かこの研究所ぐらいしかない、というように範囲が狭まってくる。

問8 きちんと行政のことが分かり、なおかつそのプログラムのことをよく理解している
そういう機関がドイツの場合は常にあるのか。

答 それほど多くはない。

しかし例えば、ITの分野の評価をしようとする場合、ITに関していろいろ安全条件等をチェックする会社ないし研究所はあるので、その場合には、評価をしてもらうような研究所やコンサルタント会社がこの分野で以前どういことをやったかというものを提出してもらって、それで判断する場合が多い。

問9 施行後の評価は、全て外部なのか。それとも、大事なもの、重要なものだけなのか。

答 例外的に内部でやる場合もあるが、施行後の事後評価は、原則、全て外部である。

問 10 外部に委託する評価は、BMELV で年間何件くらいか。

答 それほど多くはないと思う。第2局が結構多くプログラムをやっているが、そこでも外部評価は年に1回か2回である。

問 11 BMELV で行っているプログラムはたくさんあると思うが、各プログラムの評価を毎年行うのではなく、例えばこのプログラムは開始から3年で終了するので、終了後に事後評価を行う、というように、プログラムが終わった時点に行っている、と考えてよいのか。

答 ご指摘のとおり、期間があって、終わった時点で行うということであって、施行中に並行して、第一段階、第二段階などと分けて行うということは、私が知っている限り行われていないようである。

問 12 政策評価の体系を整理すると、まずプログラムがスタートする前に、事前の評価が行われる。事前評価には、普通に事務的に行うもの、規制を伴うものであれば規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung）、それから KLR がある。

プログラムがスタートし、終わったとき、事後評価（Ex-Post Evaluation）を行う。事業が実施中は行っていないということであるが、これは前回の調査の際に教えていただいた「コントローリングシステム」ないし「政策の企画・行政管理・情報（Planung, Steuerung und Information : PSI）システム」で、プログラムがうまくいっているかどうか、をチェックしながら進めていっていると理解すればいいのか。

答 事前評価、事後評価に関しては、そのとおりである。

プログラムの実施中は、PSI システムでチェックすることになっていたのであるが、残念ながら実現はされていない。

一応実現はしたのであるが、ただ、われわれが思っているように、多くのところでシステムの導入されている状況ではない。

問 13 そうすると、前回来たときに丁寧に教えていただいたコントローリング・システムというのは、あまり機能していないということか。

答 残念ながらわれわれが期待していたようには実現されておらず、コンセプトのままになっている。現在の連邦政府の指導層は、われわれが思っているようには、これを実行

に移そうとはしていない。多分これは指導部が変わったのだと思う。リーダー的な立場にいる人たちが、以前はこの手法を非常に積極的に進めていたのであるが、現在のリーダーはそれを進める意図はないように感じている。

問 14 政策がうまくいっていないときには、最後にワークショップを開いて、みんなで議論して是正するというコントローリングのやり方は画期的なもの、と思っていたのであるが…。

答 ご指摘のとおり、このシステムのいいところは、プログラムが流れているときに方向調整ができる、是正できるというのが非常に大きなメリットであった。

ただ、これはなくなったわけではなくて、内務省の中にはそのグループがあって、そのシステム自体をさらに進めるために働いているので、もしかするとまたリニューアルした形で実現するかもしれない。

問 15 これから BMELV の政策評価システムは、コントローリングは行わないにしても、現在の形で進んでいくのか、それとも何か新しいことを考えているのか。

答 当分の間はこの状況でいくと思う。

しかしながら、この評価方法というのは国際的にも非常にいろいろ議論されている分野で、スウェーデンとデンマークといったスカンジナビア諸国、あるいはアングロサクソン諸国では、この分野に関して近年非常にいろいろなやり方が試みられているので、今後、この分野では新しい事柄がどんどん議論されていくことになると思う。

問 16 ちなみに KLR は、コントローリングとは違って、指導層が代わっても、引き続き重視されていると考えてよいか。

答 若干の修正は加えていくが、原則のところは指導層が代わっても同じである。

第3章 規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung）

第1節 規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung）の概要

ドイツの規制影響評価は、Gesetzesfolgenabschätzung（GFA）と呼ばれている。これを直訳すると「法律（又は法規）の結果の評価」となる。

◎ GFA のこれまでの経緯

ドイツにおいては、法律や立法に欠陥があるとの批判はかなり古い時代からなされており、すでに 1920 年代には連邦省の共通業務規定（Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien；GGO）において、立法の作成においてその影響を監視する必要があることが認識されていた。しかし、その帰結を客観的に評価する手段がなかったため、当時はまだ Gesetzesfolgenabschätzung（GFA）とは呼ばれてはいなかった。

1990 年代に入り、近代化の圧力により研究プロジェクトが実施され、3 段階による GFA の方法が開発された。専門家委員会「スリムな国家」の要請により、1998 年、初の真剣な実施調査が行われ、法規は国民や経済の受け入れ態勢を強めるようなものに改良されなくてはならないとして、2000 年に GGO が変更され、初めて GFA を実施することが具体的に義務化された。この GFA では、国家的規定を必要最小限に抑え、代替規定の可能性を取り入れ、新しい規定の質を改良していくことが目的とされた。

◎ GFA とは何か？

施行予定の及び施行中の法規制について、その影響を調査し、比較評価を行う方法である。

- * 規制の選択肢の影響を比較評価する。
- * 費用効果・分かりやすさ 等の一定の基準に基づき、規制案を検証する。
- * 施行後一定期間を経た法規制について、継続又は期間限定継続の是非を評価する。

◎ 3 種類の GFA

GFA には、次に掲げる 3 種類がある。これらの 3 種類の GFA は、継続して用いられることもあれば、個々に用いられることもある。

- * 施行前 GFA … 規制選択を行う、という基本に従って、影響を評価し、見通しを立てる方法である。日本で規制影響評価という場合、ドイツに関してはこの施行前 GFA がこれにあたる。

（注）この GFA は、ドイツ語では「prospektive GFA(将来的 GFA)」とされているが、わが国では「施行前」とした方が理解を得やすいと考え、「施行前 GFA」とした。

- * 補完的 GFA … 施行前 GFA を行った規制のうち重要なものについて、さらに実際の規制実施体系にあてはめてシミュレーションを行うものである。

(注) この GFA は、ドイツ語では「begleitende GFA (付随的 GFA)」とされているが、「補完的 GFA」とした。

- * 施行後 GFA … 施行中の法規制について、振り返ってその効果を評価する方法である。当センター調査では、世界の多くの国が規制影響評価にこの段階を設けている。

(注) この GFA は、ドイツ語では「retrospektiven GFA (回顧的 GFA)」とされているが、施行後に行われるものであるところから「施行後 GFA」とした。

1 施行前 GFA (prospective GFA)

施行前 GFA は、規制の選択肢を検証するのに役立つもので、影響を比較し、最適な規制の可能性を引き出す。

(1) 施行前 GFA が導入されるのは、以下の理由による

- * 法規制の必要性を突き止める
- * 規制選択を追及し、それらの予期しうる影響（効果、負担、社会的発展）を査定し、比較評価する
- * 規制選択の目的適合性を把握する
- * 最適な規制選択を見つける

(2) 施行前 GFA の典型的設問

- * 規制の必要性はあるか？
- * 規制領域はどのように説明できるか？
- * 規制を選択するに当たって、どのような選択が可能で、(長期的なものも含めて) それぞれどのような影響を予測できるか？
- * どのような規制選択が最適なのか？

(3) 施行前 GFA の役割

- * 規制選択を説明し、予測できる影響を評価する
- * 発生しうる負担の増減を指摘する
- * 規制選択における最適な目標達成度を説明する
- * 法規制の輪郭を描き出す

(4) 施行前 GFA の設問と手段

施行前 GFA の典型的問題点と設問に対する適切な対処手段は、次のとおりである。

典型的問題点と設問	方法と手段
規制領域内で問題・障害・抵抗・衝突等が発生し、その原因を追究しなければならない場合は	問題分析が適している。 規制領域内での対立点や欠陥をよく観察し、発生した問題の原因や要素を解明する(例えば、規制領域が「森」の場合、自然環境保護の観点から一方が要求を出し、余暇利用という観点から他方が対立している場合)
目標が設定され、目標達成度がどのような要素により左右されるか問われた場合は	目標分析により目標を厳密に規定し、どの手段がこの目標達成を最も支援するであろうかを調査する(例えば、森林振興連盟を結成するこ

	とにより、能率的、合法的、持続的に林業を支援しているだろうか？)
規制領域内のサブシステムの関連性を比較分析する場合は	システム分析が適している。 この手段により、重要な影響分野を調査することができ、それらの相互依存を示す（例えば、規制領域が「介護保険」の場合、入院介護に対する通院介護の割合）
いずれにせよ、施行前 GFA の場合は、この分析を実施した後、規制選択に到着しなければならない。そのためには、	専門的、政策的知識を規制領域内で応用できるように、国の基本的統治形式（市場を考慮した統制、厳しい統制）を考慮しながら提供する。
規制領域内の発展において様々な想定が考慮されなくてはならない場合は	一般社会における発展傾向のシナリオを応用することができる（例えば、規制領域「ショッピングセンター」の場合、技術発展に伴う購買意欲の変化を想定する）
規制選択の影響を突き止めるには（場合によってはシナリオを考慮した上で）	外部からの専門家と基準適用者を参入させる必要がある（ワークショップ、アンケート）。影響を調査する場合は調査基準において目標達成度、費用便益比率、他の分野における発展との適合性や副次的影響を考慮する必要がある（例えば、塗装職に影響を及ぼす可能性のある壁画反対法）。対処するには様々な手段で対応できる。例えば、デルファイ調査、サイエンス・コート法、利用価値分析、コンピューター・シミュレーション、費用効率評価 etc。

（５）施行前 GFA 進行の基本

（草案段階）

- ・ 施行前 GFA の実施を決定した後、まず規制範囲の分析を開始する。問題分析、目標分析、システム分析等である。
- ・ 規制選択を構築することも必要である。その際、賢明なのは「現状維持」という選択項目も残しておくことである。大枠の中で想定可能な前提条件に基づき、規制環境に見合ったシナリオを考案することが基本であり、その中で規制が将来的に効力を発揮する。例外的ケースでは、シナリオ構成を省略する場合がある。

* ヒント

このような概念的作業に従事するに当たって、創造的手法、文学批評、専門家対談等の有効手段が、個々のものの説明、構成、組織化を行うに際して役立つ。

- ・ 最終的に、影響評価の手段や方法はデルファイ法や費用効率評価等のように選択された上で、概念的及び組織的に準備されなくてはならない。いずれにせよ、専門家や基準適用者が参加するワークショップを企画する必要がある。

(注)「デルファイ法」とは、専門家がそれぞれ独自に意見を出し合い、相互参照を行って再び意見を出し合う、という作業を数回行い、意見を修練させていく方法。将来起こりうる事象に関する予測を行う方法としてよく用いられる。

(実施段階)

- ・ この段階で規制業界から専門家や基準適用者を呼び、ワークショップを計画する必要がある。出席人員の選択に当たっては特に次のような選択基準に注意する必要がある。そして、自由な結論を引き出せるような討論を可能にしなければならない。

ア 基準適用者は規制業界から直接選ばれなくてはならない。

イ 専門家は自主的で様々な専門分野に属しており（学際的である）、様々な業界（科学、国家、経済等）や部署（企画、調整等）で活躍しているべきである。

- ・ ワークショップは、それ以前に策定された規制選択の調査で、専門的正当性や内的説得力の有無、完全性等について行われたものに役立つ。専門家と基準適用者が規制を選択する基準としては、場合によってはシナリオと同時進行で、調査基準に従って、予測できる影響を論議し判断すべきである。

影響結果は記録される必要がある。

ワークショップを開催する際は、特に質的に選りすぐられた手段と影響評価を投入すべきである。

- ・ 量的手段の使用（例えば、デルファイ・アンケート）等を経験上の調査として規制選択の影響として、場合によってはシナリオと同時進行で活用することも有意義である。その際さらなる専門家や基準適用者を加えることも可能である。
- ・ アンケート調査の量的・質的結果は、影響を基準にしたシステム分析に系統立てて取り込む。これらは、コンピューター・シミュレーションとして、IT やコミュニケーション技術を駆使して作成することもできる。

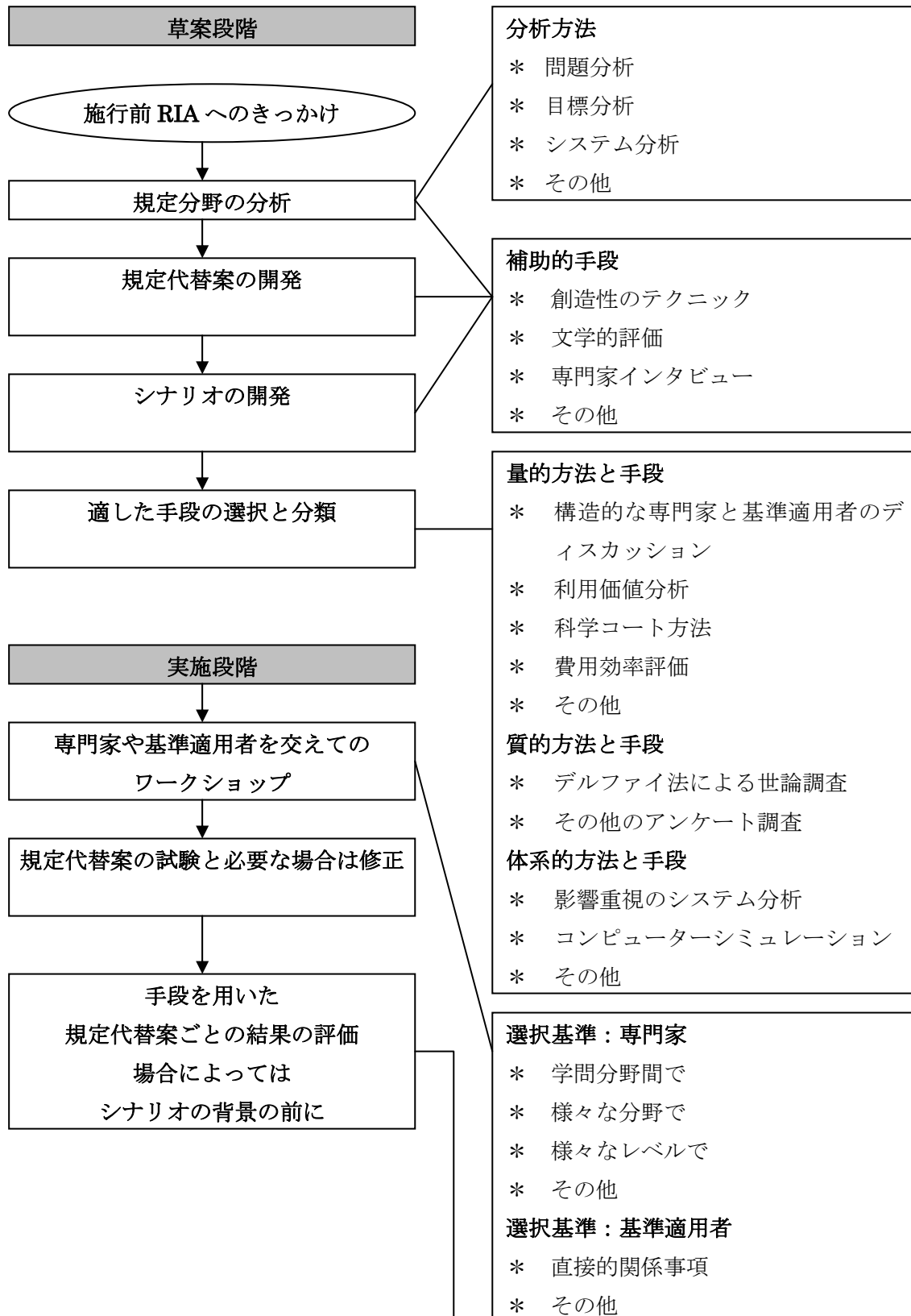
(評価段階)

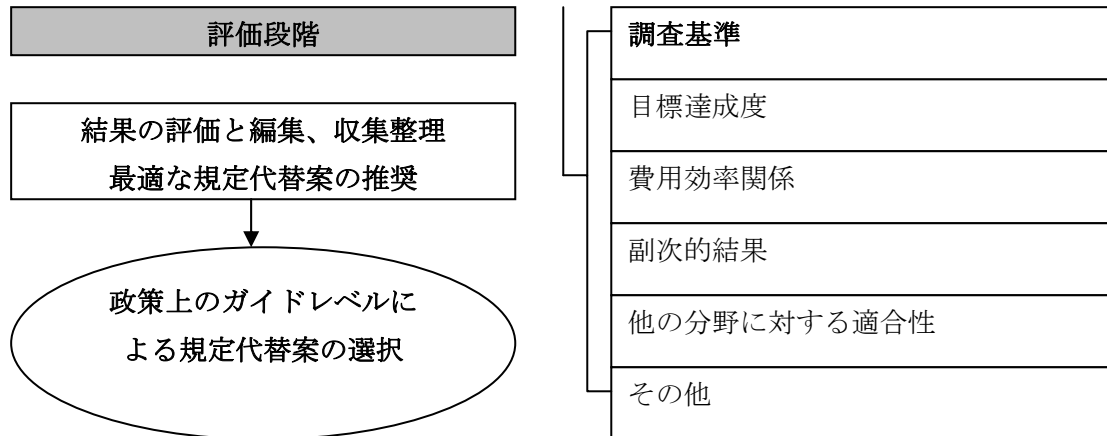
- ・ 施行前 GFA の実施段階の次のステップは、調査過程と評価影響の体系的な評価、統計処理と文書化である。そして、最適な規制選択を推奨する。規制選択の選出は法的形式に置き換えられるわけで、施行前 GFA の結果を基本にした政策的決断レベルでなされる。

(6) 一般的進行過程

(図 1)

図1 施行前 GFA の推奨モデル





2 補完的 GFA（ begleitende GFA）

補完的 GFA は、法形式の条例案の全部又はその一部について、実際の規制体系にあてはめてシミュレーションするもので、規制の実効性を検証するのに役立つ。

（１）補完的 GFA が導入されるのは、以下の理由による

- * 法形式の条例案を調査基準（例えば、実践度、費用効果）に従って分析する
- * 法形式の条例案やその一部を現実に近いものでテストする
- * 副次的影響等の不確定要素を減少させる
- * 法形式の条例案を最適化させる

（２）補完的 GFA の典型的設問

- * 計画されている規制は遵守可能か、容認可能か？
- * 計画されている規制は実施可能か、効率的か？
- * 負担と免責（費用便益、分配最適化）は適切な関係にあるか？

（３）補完的 GFA の役割

- * 施行された規制は遵守できるか、実施できるか、効率的なのか、経済的か、分配最適化は図られているか、それらはどの程度まで可能か、それらの度合いを証明する
- * その際、不必要な規制を排除し、簡素化の可能性を論じ尽くす
- * 不備や欠陥を顕著にし、訂正の可能性を提供し、反対意見や不可解な部分、意図しない影響を明らかにし、それらを修正したり減少させたりする方法を推奨する

（４）補完的 GFA の設問と手段

補完的 GFA の典型的問題点と設問に対する適切な対処手段は、次のとおりである。

典型的問題点と設問	方法と手段
条例案が全部又は部分的に調査される場合は	重要となる調査基準をそれぞれの現状を考慮に入れ選択した上で（例えば、実現度、分配効果、理解度）、規制の中で重要な影響を及ぼす箇所を決める。
調査基準と調査の必要な重要部分が確定された後	調査に必要なテスト方法（例えば、机上演習）や調査手段（費用便益分析等）が適している。
計画された規制（対策）が目標を達成したかどうか、どのようにして、どこまで達成したのか、という場合は	利用価値の分析（例えば、自動車税のバッジを導入するにはどの規制が目標達成のために最も良いか等）が適している。
基準適用者が新しい規制を問題なく効率的に実行しているかどうかを調査する場合は	実践テスト（例えば、自動車連盟内で、創設と経営は順調か？）又は、人員削減評価は役立

	つか（例えば、公共住宅建設において、住居空室税を徴収すると追加的人員削減となるのか？）。
基準適用者が新規制を問題なく遂行しているかどうかを調査する場合	机上演習や実践テストが役立つ（例えば、災害時における障害のない協力体制は保証されているか？）。
新しい法規制により制度上の経済的な負担及び過重な負担が発生したか調査する場合	機能ダイアグラム（例えば、経済企画を作成する際の組織間の負担分配はどうなっているか？）とか費用効果分析（例えば、小規模企業の官僚機制的負担はどの程度まで容認されるか？）とか費用便益分析（どの大学振興プログラムを選択すると分配が最適になるか？）等、組織に関係した調査手段が適している。
他の法規制に抵触する場合や基準間で対立するような相互効果が予測される場合は	相互依存分析や接点分析を行う（例えば、介護保険法と健康保険法に関する規制を判断するにあたって、外来業務に関する接点は何か？）
基準適用者が法規制を理解し、遵守し、利用することが可能かどうかを調査する場合は	理解度調査、首尾一貫性の調査が適している（例えば、環境協調調査法の条例案における環境への影響に対する評価基本は明白に理解できるか？ 法規制は首尾一貫したものか？）
完全に新しい事情のものが始めて法形式的に規制される場合は	規制領域の反応と基準適用者の反応を総合的に評価するため、受諾調査と机上演習を投入することができる。

（５）進行の基本

（草案段階）

- ・ 補完的 GFA の実施を決定した後、まず合理的な調査基準（実施の可能性、費用効果等）を決め、法形式条例案（甲章、乙項、丙節等）の調査対象となる箇所を決める。
- ・ その後、適切なテスト方法（例えば、机上演習）や調査手段（例えば、費用便益分析）を、前もって決められている調査基準を考慮（例えば、実践テストにより実施可能度を審査する）した上で選択する。最終的にはそれぞれの設問に沿ったテストや調査を構想的・組織的に準備する。

（実施段階）

- ・ この段階で選択されたテストや調査が実施される。テストを実施する際、できれば基準適用者の参加を促す。調査手段を応用する場合もこれは得策である。すでに調査対象（費用価

格)の十分な情報を抱えている場合を除く。

＊ ヒント

テストや調査にかかる費用は様々である。実践テストは簡単な費用便益分析よりも費用がかさむ(参加人員、時間、評価)。それぞれの出費は予測される改良点で清算する。

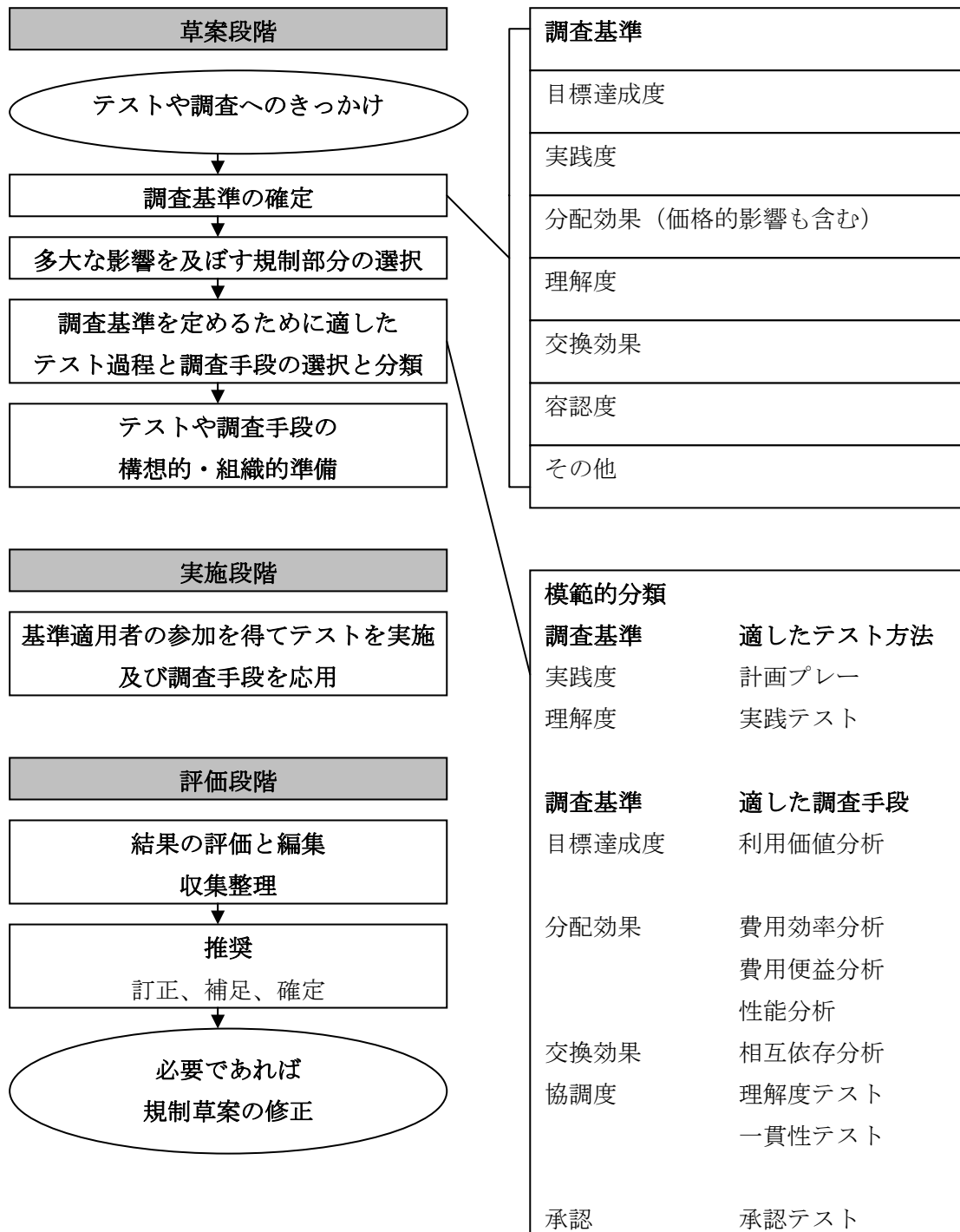
(評価段階)

- ・ テスト結果や調査結果の体系的評価、統計処理や記録・収集整理を行う。
- ・ 次に規制条例案や条例案の修正や補足を推奨し確定させる。
- ・ これらの推奨に従って、場合によっては規制条例案の変更が行われる。

(6) 一般的進行過程

(図2)

図2 補完的 GFA の推奨モデル



3 施行後 GFA (retrospektiven GFA)

施行後 GFA は、法規制により生じた影響を調査し、当該規制を継続ないし期間限定のものにするかどうか、内容を改定すべきかどうか等を決定するための情報を提供するものである。

(1) 施行後 GFA が導入されるのは、以下の理由による

- * 法規制の目標達成度を後から把握する
- * 法規制による副次的影響や追隨して発生した効果を認識する
- * 現行の規制に関する法改正の必要性や規模を確認する

(2) 施行後 GFA の典型的設問

- * 現行の規制で目標は達成できたのか？
- * どのような副次的支障が起こり、その度合いは？
- * どのような規模で負担と免責が発生したのか？
- * 規制は有効で遵守可能と証明されたのか？
- * 法改正及び法廃止の必要性はあるのか？

(3) 施行後 GFA の役割

- * 現行規制の成果を示す
- * 現行規制の修正へのきっかけを明確にする
- * それぞれのケースに従って、法規制の改正・改定・廃止を正当化する

(4) 施行後 GFA の設問と手段

施行後 GFA の典型的問題点と設問に対する適切な対処手段は、次のとおりである。

典型的問題点と設問	方法と手段
法規制の影響を評価する場合は	調査基準を定める必要がある。 調査基準となり得るのは目標達成度、費用、費用便益効果、容認度、実践度、副次的効果等である。(例えば、防火法の場合、管轄規制に基づいて、投入勢力の円滑な調和と協調は保証されていたか？)
法規制の目標達成度が調査される場合は	多くのケースで推奨できるのは、法規制の目標と対策の関係を確認し、効果モデルの図式に具体化してみる方法である。(例えば、介護保険法において「入院介護より外来介護を優先的に」という目的を支持しているのはどの対策か？ また、この目的は第一義的なテーマである「介

	護の必要性リスクを社会保障する」という点においてどのような関係にあるか?)
法規制の影響を質問された場合は	それぞれの規制により、どの基準適用者で、どの分野（例えば、形態学や経済）が該当するかを突き止めることができる。
評価を成功裡に実施するには	収集したデータを評価するための基準が必要である。 法規制の有効分野で採取したデータの比較値として、法規制から抜き出した、できれば理想値があるとよい（例えば、自動車排気ガスの排出極限值）。このような値が存在しない場合は他の比較対象を採用すべきである。（適用前・適用後、法規制の施行後を時間ごとに追う、ケーススタディ）
評価のためにデータを集めるには	関連資料を（例えば、介護統計）引き合いに出し、現行の報告を促したり、それを利用したりする。 必要ならば分野別研究や専門家・適用者ワークショップを実施する。
評価の期日が法に定められていない場合は	適切な期日を定める必要がある。その場合、すでに適用の経験がなくてはならない（例えば、防災法の場合、第一次被害は法の有効期間内に起こったか?）
重要データの評価を実施するには	最適な統計的・内容分析的手段をとる必要がある（例えば、時間を追っての分析である）。
法規制の既存する影響を評価する場合は	目標は予測した度合いで達成できたか、法規制は容認されたか、副次的影響と発生した費用は容認可能か、等を調査すること。 それ以外にも、法規制に基づいて適用された進行経過は実践的であると証明されたか、等を調査すること。

（５）進行の基本

（草案段階）

- ・ 施行後 IRA の実施を決定した後、まず調査基準を決める。
- ・ 中心となる調査基準は目標達成度、発生した費用、費用便益効率、規制の容認度、実践度と副次的影響。

- ・ 目標達成度の評価が行われる場合、法規制に基づいた効果モデルであることを、まず説明する必要がある。この効果モデルは、法規制で認められた規制目標とそのための個々の対策との全体的関係を示す。
- ・ それに伴って評価範囲の決定がなされる。規制のどの部分が調査対象となるのかを決定する。調査基準に焦点を合わせた法規制の評価では法規制の有効範囲内における基準の実質的進展も比較分析する必要がある。比較基準としては可能ならば、法規制の理想値を使用した（理想・現実 比較）。この比較が不可能な場合は、以下のような比較値も可能である。
 - * 法の有効期間内におけるデータと進展を法施行以前の適応するデータと比較する（以前・以後 比較）
 - * 法規制施行後のデータと進展を様々な時点ごとに比較（法規制施行後に時間を追って「事後分析」）
 - * 法規制の有効範囲内におけるデータや成果を他の法規制の相応する規制資料の有効範囲内にあるデータと比較する（ケーススタディ：例えば、相応する州同士の規制の比較）
- ・ 個々のケースに応じて、最適な比較方法及び複合的比較方法を、必ず決定する必要がある。
- ・ 最終的に、調査基準に合わせた測定可能な仮説を立てる必要がある。操作手順を明確にする必要がある（例えば、介護保険法は全介護件数中の外来介護数の比率を上げている）。次に決定する必要があるのは、いつどこで、データ徴収を行うべきかである。データ徴収の方法を選択し、計画的に組織的に準備する必要がある。データ徴収は継続的報告によるものであったり、専門分野研究によるものであったり、専門家・適用者 ワークショップにて行われてもよい。関連資料（統計等）を引き合いに出してもよい。さらに、徴収されたデータの評価方法が提示されるとよい。

（実施段階）

- ・ この段階でデータの徴収が実施される。実証的分析方法に従って行われる。

（評価段階）

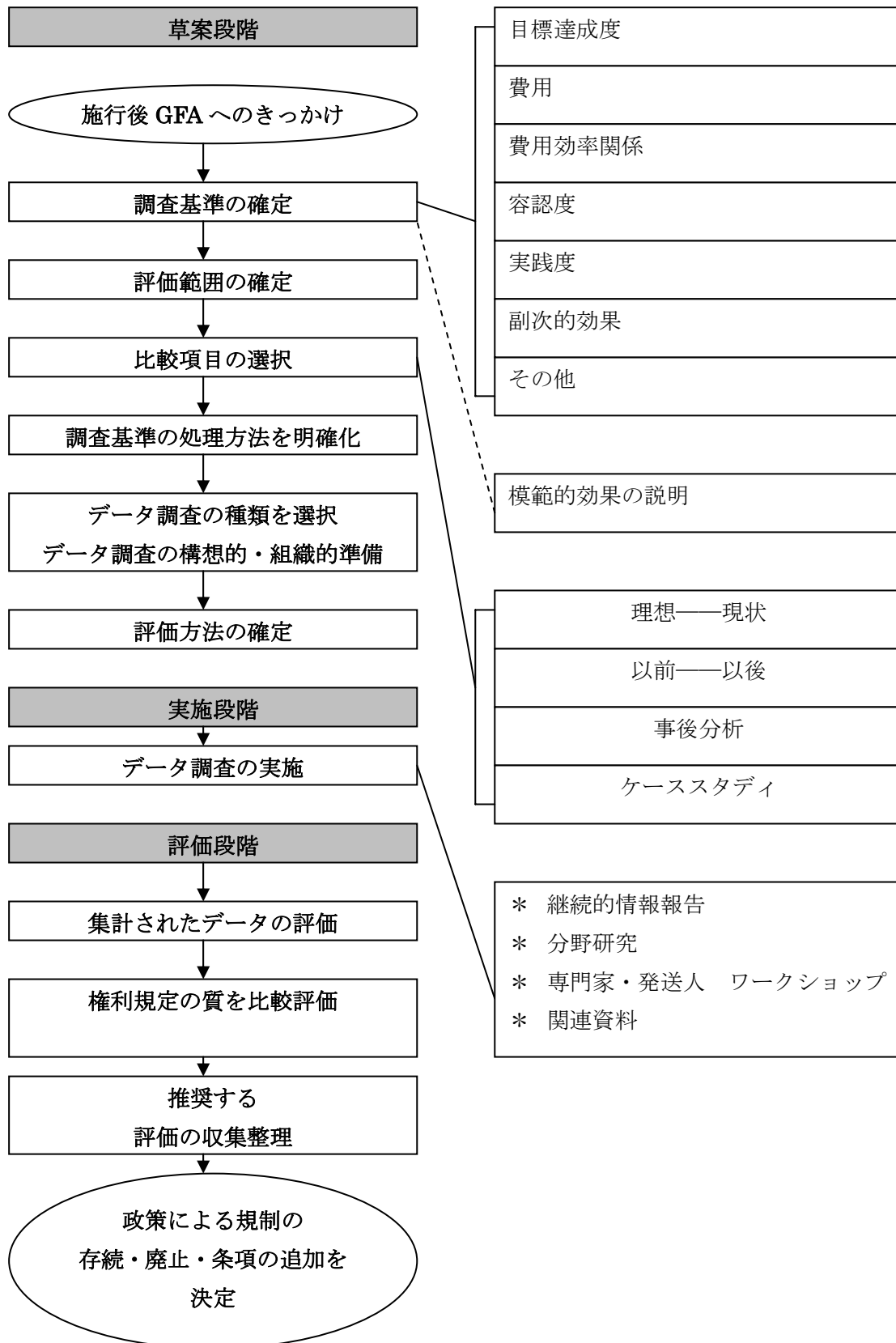
- ・ 徴収されたデータは比較しながら評価される。種類によって（質的データ、量的データ）内容解析の方法又は統計の評価方法を用いる。最終的に結果が比較される。法規制の質は選択された調査基準に従って評価される。評価の際、以下の点に注意すべきである：
 - * 予測した範囲で目標は達成できたのか？
 - * 副次的影響や発生した費用は許容範囲内か？
 - * 指示された進行は実践可能か？
 - * 規制は容認されるのか？
 - * 法規制の中に含まれている目標とそれに関連する個々の対策との関係は適切であるか、つまり法規制の基礎となる効果モデルに当てはまるか？

- ・ 進行過程の方法と評価結果は推奨事項も含め文書で記録すること。結果として、調査を行った規制の法改正・法廃止・法改定を提案し、図式化するとよい。また、調査結果として、有効性を実証した場合は、その規制の不変存続を推奨するものとなる。規制の法改正・法廃止・法改定及び存続を決定するのはそれぞれ政策的管轄となる機関（議会やそれぞれの担当行政機関）である。

（６）一般的進行過程

（図３）

図 3 施行後 GFA の推奨モデル



第2節 連邦政府の実施状況

— 連邦・内務省調査結果 —

問1 規制影響評価（Gesetzesfolgenabschaetzung：GFA）がかなり古い歴史を持っていることはよくわかったが、何故、GFAは3つに分けられたのか。

答 1995年頃からGFAの検討を始めた。

初めは、施行前GFAだけだった。結果の評価（folgenabschätzung）ということであれば、施行前GFAというのが妥当なところだったが、様々な専門家が集まって行った議論の中で、法律が施行されている間のモニタリングとして、補完的GFAと実施後GFAが必要ではないか、ということが議論された。

今になって思うと、施行前GFA一本にまとめ、補完的GFAは、法律のモニタリングといったような言葉に替えた方が良かったかもしれない。

問2-1 実施前GFAは、一般的に他の国で実施されているものと同種のものであると理解しているが、どのようなものか。

答 施行前GFAは、規制の選択肢を検証する場合に有用で、代替案を含めて検証し、その評価結果を比較して、最適の規制に到達する上において有意義であるだけでなく、それによって最適な規定にたどり着く上でも有意義である。施行前GFAは特に法的規制を調査する際に採用される。

我々の視点から見て、影響力があり、最も実施が困難なのは施行前GFAであり、様々な代替選択肢を調査するにあたって、より自由にその定義に近づくことができる。

問2-2 補完的GFAについては、ドイツ独特のものと思うが、どのようなものか。

答（1）補完的GFAは、拘束力を持つ法律の草案を作成するに際し、それが実際に施行できるかどうかをシミュレーションするものである。草案は分析され、現実に沿っているかテストされ、最終的に最適化される。施行前GFAに比べ、枠組みが決められており、草案があり、その行動範囲はすでに限界が定められている。

（2）例えば、各州に大規模災害防止法という法律がある。災害が発生したときにどれを災害と見るか、緊急事態にどの省庁がどんな連携を持って処理していくか、といったこと等が書かれている。災害が起きたときの取組みは省庁によっていろいろ違うが、各省庁は、インターフェイス（他の機関と情報交換しながら制御を行って行く接続部分）を

明確に保持している。補完的 GFA の役割は、災害防止法上のインターフェイスが、実際に各省庁がそれぞれ決められたとおりに動くのか、機能するのかを評価することである。

例えば、それを、ある実際の地域を想定して、その経済状況、どの位の川があるのか、どの位企業があるのか、等々といったことを、その意味ではシミュレーションのような形でやっていく。そこに関係する機関、関係者、例えば消防隊、人命救助隊といった機関が、災害が起きたときどう動くか、実際に適正であるかどうかについて評価する。もし、それをやっている際に、例えば鉄道施設があった場合、その所有者は誰で、そういった場合にどうするか、といったことが明確に書いてなければ、後で問題になるおそれがある。ある意味、弱点を抽出するようなことを補完的 GFA では行う。

全ての法律においてこのようにシミュレーションをするということとはできない。災害防止法ならできるが、補完的 GFA は、全ての法律について行うというものではない。

問 2－3 施行後 GFA は、どのようなものか。

答 施行後 GFA は、施行前 GFA が正しかったかどうかを見るものではなく、施行された法律が適正であったかどうかを見るもので、その生じた結果を調査し、その規定が最終的に目標を達成したかどうかを調べるものである。施行前 GFA と関係はない。

通常、法律の中に「5 年後にこの法律を評価しなさい」ということが既に明文化されている。ノルドライン・ウエストファーレン州やエッセン州には、その例が多い。

問 3 GFA は、法律だけでなく、法によらない事業にも適用されると考えてよいのか。

答 GFA は、法律、政省令、行政規則に対して適用されるものである。

問 4 補完的 GFA の予算措置はどうなっているのか。

答 お金はかかるが、なんとかできている。

当然、法律の評価うんぬんでもお金がからなくてと厳しく評価されるが、財務省は、税務署等に関して、いろいろ税法上、税金に関して厳しく評価される。

問 5 施行前 GFA から補完的 GFA に移るのは、大体どのくらいの割合なのか。

答 手元にデータがない。省や課によって独自のものがあるので、わからない。

基本的なやり方は GGO の中に書いてある。どういう風な形でドラフトにし、法律にするかについて書いてあるのだが、実際に施行前 GFA や施行後 GFA にどれだけの人が関わっているかについての概要は、把握していない。

問6 全ての法規制に関して、最終段階まで、すなわち GFA の全行程を行うことになっているのか。それとも、どこまで行うかは担当に任されているのか。

答 GGO 第 44 条に、具体的に何をしなければならないかが書いてあるが、実際にどうするかは担当の判断に委ねられている。しかしここに書いてある事項は、あくまでリコメンデーションの要素を持っているので、必ずしもこうしなさい、という義務が発生するわけではない。

問7 GFA の結果、その法律の施行に否定的な結果が出たときにはどうするのか。

答 GFA を行った結果、重要性がないということでその規制を行わない、ということはある。もし評価を行ってその重要性を明らかにできなければ、その規制を実施した場合と比べて実施しない場合には社会的な影響をなかなか規制できなくなるとしても、当該規制を実施することはない。

昨年から連邦政府では、官僚主義的なコストの削減を目指している。ドイツでは、情報開示の要求があったときには事前の評価の結果を開示する義務があるので、新しい法律の施行に伴って、どういう付随的な人件費が発生するのか、それがどうして必要なのかを必ず明らかにしなければならない。それによって、コストが事前に推測できる。

官僚主義的なコストがこれだけ出てくるということは、法律を施行するかどうかの判断の一つの材料にはなるが、官僚主義的なコストが付随的に発生するという理由だけで法律が施行されなくなることはない。しかしながら、新しい法律を施行する場合の官僚主義的なコストがどのくらいになるか、十分注意しなければならない。直接、法律のコストにも関係してくる。

問8 行政としては、GFA の結果、その法律の施行に否定的な結果が出たにもかかわらず実施しなければならない、という場合があるのではないか。

答 基本的には、GFA の結果が悪ければ実施しない。

施行前 GFA は、やはりいい結果が出ていないとまずいと思う。大臣も、GFA の結果が悪ければ、「にもかかわらず実施する」という判断はしないであろう。

例えば、最近、データ保護のための規制措置の GFA が行われた。データ保護のほんの一部の規制にすぎないものであったが、企業にとって非常に複雑なものであったため、関係者として集まった 50 社位の企業の全てが、いろいろ打ち合わせた結果、これは無理だということで反対の意見を出した。大臣は、やはりこれでやれ、と押し通すことはできなかった。

しかし、政治レベルのこととなれば、必ずしもそうではない。例えば、最近消費税を

19%に上げたが、上げるときは大変で、物価が高くなることはわかっていたし、経済的な影響はどれくらいあるかの予想がついていなかった、にもかかわらず、税率の引き上げは行われた。

問 9 費用対効果分析をして、その結果「1」を超えなかったとき、その法律ないし事業はどのようなのか。実施しないことになるのか。

答 連邦経済省にこの件について問い合わせた。連邦経済省はガイドラインを出していて、費用対効果分析を行わなければならないという義務はないが、法律を制定する際には、その中に中小企業にかかるコスト、消費者にかかるコストを事前に計るようになっている。したがって、費用がかかる、かからない、といった事前の書類が作成される。例えネガティブなものであっても、コストに係るなんらかの記載はしなければならない。法律が施行されたら、コストが発生してネガティブになるとは限らないし、社会の中の改善に寄与することはあるので、実際には、連邦政府各省共通のガイドラインはあるものの、個々の省でそれぞれ決めている

(注) 実際には、この場合も実施しなくなる模様。

問 10 GFA の結果は、それぞれ公表（公開）されるのか。

答 今は、公表されていない。

連邦・会計検査院（Bundes Rechnungshof : BRH）では、毎年、レポートを出しているので、その意味では公開しているとも言えるが、具体的な個別の事業に関しては公開していない。

問 11 GFA の中で、直接利害関係者ではない消費者の声を聞く手続きはあるのか。

答 作業の中では含んでいない。適用する段階になれば、一応関係者の意見は聞く。聞きなさい、とは書いてないが、関係者の意見は聞いている。

問 12 施行前 GFA とコストと業績の計算（Kosten-und Leistungsrechnung ; KLR）との関係はどうなっているのか。

答 GFA と KLR の間に直接関係はない。

KLR の優先課題は、行政のコストとパフォーマンスとエフェクトの透明性であり、新しいコントロール・モデル・コンセプトに基づくアウトプット・コントロールとアウトカム・コントロールに切り替えていくことにある。KLR は Controlling や場合によっ

てはベンチマーキングにとって重要なデータ供給源となる。KLR は目標実現化に向けての手段投入、経済性を最適化するのに有用である。

問 13 その他、ドイツ独自のシステムないしやり方があれば、教えていただきたい。

答 ドイツ連邦政府は、2006 年 4 月 25 日の閣議決定により、すでに多くのヨーロッパ諸国で定評のあるスタンダード・コスト・モデル（SKM）の導入を決め、客観的に官僚的負担を計測するために活用することとなった。このために、2006 年 8 月 14 日の法律により、国家基準監視委員会（NKR）が設置された。2006 年 12 月 1 日より立法案やすでに施行されている連邦の規定について経済面における影響調査を行い、部分的に改善案を提出している。

同年に GGO が変更され、GFA の一環として義務化により生じる、経済、国民、行政のために費やされる官僚費用の正確な評価を行い、それを後に検索可能な形で立法案に組み込むことが、各連邦省庁に義務づけられた。

問 14 一般職員は、政策評価、ないし GFA の実施をどう受け止めているのか。

答 この手法をよく知っている職員はともかく、知らない職員は拒絶反応を示すであろう。（口には出さなかったが、彼等にとってもこのことは悩みの種らしい様子だった。）

基本的にスタンダード・コスト・モデルに基づく試算を各省の法律を施行する担当は義務としてやらなければならないのだが、その際にアクセスしやすいようにいろいろとガイドラインのようなものを出している。

問 15 GFA の実施に関して、各省の担当政府職員の教育を行っているのであれば、カリキュラムを教えていただきたい。

答 「better regulation」に関する教育体制については、「公的行政のための連邦アカデミー（Bundesakademie für öffentliche Verwaltung ; BA k öV）」が担当する分野となる。この教育機関が 2008 年に初めて「より良い立法（GFA）」という三日間におよぶセミナーを開催することになっている。教育計画はまだ未定である。教育方法の基礎は我々の課が経済省や財務省との合同で作成する予定である。

第3節 連邦・農業食料消費者保護省の実施状況

連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）における規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung ; GFA）の運用状況について、第123課長・Willi Pompe氏から、話を聞いた。

（GFAの政策決定における位置づけ）

問1 昨年オーストラリアに行って調査したときには、RIAにしても、費用対効果分析にしても、情報の一つであり、政策決定者はその情報を十分考えるけれども、政策を決定するときにはそれに拘束されないと聞いたが、BMELVではどうか。BMELVでGFAを実施した結果、あまり好ましくなかった場合、それでも当該規制を実施するということはあるのか。

答（1）ドイツでは、GFAを行って施行前の評価がネガティブになった場合には当該規制は実施されない。

というのは、GFAは法律を策定する、法律を準備するときに導入されるメソッドであり、第一義的に、法律を導入した後にはどのくらいの官僚的な大きな仕事が追加でできてしまうか、といったようなことが考慮に入れられる。法律を作ろうとする場合には、その法律によってどういう目的を達成し、どういう効果、そして、その法律が出来上がった場合に、どういう影響が出るかということをGFAで吟味するわけである。

これは医療と同じようなもので、その医療行為によって治療効果があると同時に副作用の効果もある場合、その両方を吟味しながら進めていくわけであるが、副作用の方が大きいという場合には、いくら治療効果があるといっても、その医療行為はしない、ということと同じである。

（2）BMELVの役割は、あくまでも法律を決定するのではなく、法律を準備することである。法律を準備した後に議会に提出して、議会の委員会で公聴会を開きながら進めるわけであるが、その議会に提出した規則、法律そのものが既にわれわれの評価の中でネガティブなものであったということになると、これはわれわれの法律準備のやり方が悪いという評価を受けることになる。したがって、そういったネガティブな評価が出たものは、実際には議会に提出されることはない。

（3）これはBMELVだけでなく、ほかの省も同じであるが、省に属する研究所があって、その研究所は、法律を策定するとき、あるいは施行中に、そうした付随の効果や影響を専門にチェックすることを主な仕事、任務としている。法律というものは、法律の種類

にもよるが、非常に複雑で広範囲にわたる。そこで、その法律が施行された後の影響が非常に多岐多様にわたる場合には、主にそういった研究所で事前に評価してもらうということが往々にしてある。

(費用対効果分析の位置づけ)

問2 費用対効果分析をした場合に、1を超えないというときも同じ扱いになるのか。

答 もし1以下であったら、これは導入すべきではないものだと思っている。

しかしながら一番の問題点は、費用対効果の効果のところであるが、その効果を数値的にどのように的確に評価できるか、表せるかということである。それが的確に表せた、表示できた場合に、1以下になった場合には、それは導入すべきではないと思っている。

(GFAの実施方法＝内部評価)

問3 BMELVでGFAは、外部評価ではなくて、内部であると理解してよいか。

答 GFA自体は比較的新しい手法であるが、少なくともBMELVの場合には、それを外部に委託したという例は聞いていない。

(国民の意見の聴取)

問4 GFAのプロセスの中で、国民ないし消費者の意見を聞くことはあるのか。

答 一般的に法律を準備する場合、通常、個々の一般の国民の意見ということではなく、その法律に関係がある、関連団体の意見を徴収する。。

一般の国民に関心があるような法律の場合、例えば特別法でアフガニスタンに連邦の兵士を派遣するといった場合には、首相府の方で、それに関して国民がどのように思っているかということをアンケート調査して、それで法律を策定するということはあるかと思う。その法律の種類による。

(GFAのBMELVへの影響)

問5 GFAを行うことによって、BMELVの行政に変化が生じたところはあるか。

答 いわゆる規制評価、影響評価というのは、今までもずっとやってきたことであり、それをただ今回はGFAという形でシステム化して、それが一般というか、省内部に広まってきたということである。各省の職員に法律を準備するときどういうプロセスがあるのかということを知らせるという意味では多少の変化はあったかと思うが、それによって大きな変化が出てきたということはない。

(農業問題における特性)

問6 農業問題についてはどうか。

答 農業関係の政策だからといって、ほかの規制、影響評価と違うということはない。

BMELV は、大きく二つに分けて、消費者保護と農業関係の法律がある。したがって、消費者保護に関して法律を準備する場合には、経済界への影響が評価の対象になると思うし、農業関係でいうと、例えばその規制を出すことによって、消費者がどのような農作物を選択するかに影響があるかどうか、あるいは、その農作物によって消費者の健康状態はどうかといったようなことが、評価の対象になるかと思う。

全体として言えるのは、各省によって影響評価が違うということはなく、国内の中ではそれほど違わないが、影響評価はヨーロッパレベルに広がっているので、ブリュッセルの方向(EU)を見ながらの影響評価ということになると思う。

(GFA の結果の公表資料)

問7 GFA の結果を公表したものはないのか。

答 実際に法律を準備するときに、実施されてはいるが、その特別の報告書のようなものはない。

第4章 官僚機構の削減

ドイツにおける「官僚機構の削減」とは、乱暴な言い方を許してもらえれば、わが国でいう「許認可整理」のことである。これにより、市場経済への対応を容易にするとともに、規制があることによって生ずる申請料などの事務的な経費や、当該規制のための人員配置に要する様々な経費、規制のために民間が要するかかりまし経費、等の「官僚機構経費」を削減していくことが目指されている。

当初、日本の行政管理的な概念から、定員削減や組織の縮小といった行政改革を目指したものと考えていたが、「リンクしてはいない」とのことであった。

第1節 官僚機構の削減の背景

ドイツでは、2005年、CDU/CSU（キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟）とSPD（ドイツ社会民主党）による連立政権が発足したが、連立合意において、「官僚機構により生じる障害を排除する」という項目のために一つの章を割くほど、高い優先順位を与え、具体的には「官僚機構の削減と最良の法律制定」というプログラムを特別なイニシアティブ（各省ごとの政策）と共に実施している。（この節の末の（参考）参照）

ドイツ連邦政府の農業行政に関しても、官僚機構による障害は企業の負担を増やし、ドイツの投資や革新を妨げており、特に農業や食料の面に影響を及ぼしているとして、革新的促進と官僚機構の削減によりドイツの農業的立場の強化を図ることを目的として、より開放された農業市場、またそれにより増加する競争および規制強化に考慮しつつ、イニシアティブとして「官僚機構による障害を減少させる行動計画」を策定し、国家的次元での対策と共にヨーロッパ委員会の活動である共同農業政策の簡素化のための行動計画としている。

1 農林水産業における「官僚機構の削減」実行計画

連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）では、2006年1月27日、「官僚機構の削減」グループの幹部たち、すなわち、各州農業担当大臣や国会議員が Horst Seehofer・BMELV 大臣の下、一堂に会し、政務次官リンデマンを中心とした作業グループに行動計画の制作を委任した。

BMELV は、まず行動計画の基盤として、過去の簡素化提案を収集し、体系的に分類した。次に、経済組合、職業組合、環境組合、消費者組合に提案に対する意見を述べてもらい、

更なる採用可能な提案を求めた。これらをベースにして「農林水産業界における官僚機構の削減行動計画」が策定された。この行動計画の中には、27 の個別の対策が掲げられている。この行動計画に対する幹部グループ、すなわち連邦大臣レベルでの合意は、2006 年 6 月 23 日に行われた。

個々の対策（略）

2 官僚機構の削減と最良の法律制定

ドイツ政府は「官僚機構の削減と最良の法律制定」というプログラムの下、情報義務（例えば、申請義務、届出義務、報告義務、統計義務、必要書類の収集義務）により発生する官僚機構経費を削減する目標を実践している。BMELV は情報義務の中で、強制するほど必要不可欠ではないものを全て排除し、または立法的に必要な範囲で、実践するに適正な範囲に立ち戻るよう、意図している。連邦政府は 2011 年までに官僚機構の改善により経費を 25%削減するよう努力している。

純粋な国家的情報義務は、その 50%が動物疫病、動物保護、植物保護、農業統計の分野に由来する。この 360 件の情報義務の中、40 件は 2006 年 4 月より廃止されるか、簡素化された。更に 30 件は、廃止されるか簡素化されることが決定している。

(参考) CDU,CSU,SPD 連立条約 (抜粋)

9. 官僚機構の削減

9.1 国民と経済のために官僚機構による経費の軽減

国民や経済、官庁を過大な規則から新たに開放し、官僚的義務や費用の負担を軽減させることは、連立政権の重要な課題である。

そのために連邦新政府は、緊急対策として、法律条項 (Small-Company-Act) を制定し、企業に課された、成長を抑制するような過剰な規定から開放し、特に中流階級や新規企業家にとって風通しを良くする。重要なのは、統計義務・証明義務・記録義務・簿記義務の廃止、立案手続き・認可手続きの簡素化と加速化、重複検査・多重審査の廃止、関 (しきい) 値の統一化 (例えば、貸借対照法・租税法において)、委託人の注文に対する企業の責任の制限、小規模企業の企業医師による看護や安全管理面における責任の簡素化、そして、現存する促進プログラムに関する書類手続きの簡素化、などである。

過去の経験を踏まえると、個々の対策に基づいた法的処理では不十分で、官僚機構によって発生する財政負担を、特に中小企業に発生する負担をそれだけで排除することはできない。最大の問題点であると立証されたのは、今日に至るまでドイツでは、発生する官僚費用を把握し、それを新立法に反映しうる、確実な方法が存在しなかったことである。

海外の、特にオランダの例によると、その計算が可能であることがわかった。下地としてこの情報があってこそ、官僚機構簡素化を実証できる。連邦政府は EU と OECD の推奨に基づいて実践し、他の多くのヨーロッパ諸国で重宝されているスタンダード・コスト・モデルを用い、官僚機構による企業への負担を客観的に測定するために、速やかに導入する予定である。

連邦政府はこのような調査を実施し、実際連邦法によって引き起こされた官僚機構的負担を確認する。この基本方針に基づき連邦政府は、官僚機構経費削減の具体的目標を議会の任期が終了するまでに決定する。

連邦首相官房では、この一連の過程において、独自の専門家による委員会 (基準管理委員会) を設け、場合によっては連邦政府と連合党派による法律イニシアティブに対してもその必要性や それに伴う官僚機構経費をチェックする。この委員会は、更に独自の見解で、不必要と思われたり、他の良い立法の原則に違反すると認めた場合、それらを名指しし、

根拠を説明した意見書を内閣に提出できる。この委員会の代表は、委員会の見解を連邦首相および副首相に直接報告することができる。

連邦政府は、EU 委員会の推薦による「核心をついた報告書」との一致をみた上で、ヨーロッパ法をドイツ国内にも適用するとともに、ヨーロッパレベルにおける立法においても初期の段階から密に協調する。法案の下書き段階においてヨーロッパ法も実施されなくてはならず、将来的には EU の立法に関する個々の規定において、また EU の他の国々の実施状況に関して明示することになる。

9.2 企画促進と脱官僚化

インフラ構造の計画と設立を簡素化し、促進しようと試みている。企画促進法を用いた連邦全土に渡る一貫した企画行程の引き締め、簡素化、短縮化のための条件を図りたいと考えている。州が採用し、良い結果を得た経験がある新しい企画促進をドイツ全土を対象に応用したい。このときの経験により、企画簡素化は環境保護や国民参加の妨げにならないことを学ぶことができた。我々は、州の提案をも採用したい。

企画確認決議は 10 年とし、一度だけ 5 年間延長することができる。提出された法案を基に作成された連邦政府の連邦優先企画のための連邦政府判定の際における介入権を望んでいる。新しい企画法は 2006 年初期より施行される。現存する交通路計画促進法において規定もれのないようにするため、現存の法律は後発する法律が施行されるまで並行して有効であるよう延長されなくてはならない。

第2節 連邦・食料農業消費者保護省の実施状況

連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）における官僚機構の合理化の実施状況について、在日ドイツ大使館によれば、BMELV 内で一番詳しいという推薦があった第 123 課長・Willi Pompe 氏から、話を聞いた。

問1 官僚制度の見直しについて、職員は、どのように受け止めているのか。

答 官僚機構というのは、官僚の頭の中、メンタリティにあるものではなく、外の世界の人達が作ったものであると思う。

例えば、われわれが官僚組織を削減した、これとこれとこれをなくしたと言うと、逆に経済界の方から、これとこれは残しておいて欲しかったという意見が出てくるし、規制緩和でこことこの部分を取り除いたと言うと、例えば経済界の方は、こことここはやはり残しておきたかったというような意見も聞かれるわけである。

官僚機構の簡素化というのは、一口にこことこの部分をなくしたから官僚機構が簡素化されたということではなく、行政のこの分野で国民と経済界は一体どのようなことを望んでいるのか、その要求するものが非常に多岐多様にわたるから複雑化するのであって、これは必ずしも官僚自身がその機構を複雑にしているためではない、というのがわれわれの考え方である。

官僚制度というのは、官僚制度自体だけではなくて、何らかの他の分野でも、何となく仕事を複雑にしてしまった場合に、「官僚的だ」ということを言う。官僚制度の機構改革というのは、単にその関連する人物が、その作業が簡素化されれば、官僚機構は簡素化されたというように、簡単なとらえ方をしている人たちもいるので、官僚機構の簡素化というのは、なかなか一概には定義付けられないのが現状である。

問2 日本では「官僚制度の見直し」というと、ポスト削減、人員削減になってしまうが、例えば労働組合のようなところは、仕事がなくなって、結局それが人員削減につながるということで反対する、というようなことはあるのか。

答 賃金交渉に参加する使用者側と組合側との間では、官僚機構の簡素化というのは大きなテーマにはなっていない。逆に組合側では、人員が合理化されて人数が少なくなれば、これは自分たちの仕事なくなるというよりは、自分たちの仕事の内容が変わるというとらえ方をしているので、必ずしも仕事なくなるとか、合理化されるということは意味しないということである。

そういう意味で問題になっているのは、例えばテレコムなどがそうであるが、以前の国家事業で民営化された途端に、以前の良い待遇であった状況の賃金などを提供しようとする、民間の事業体と競争できなくなるし、待遇を若干減らそうとすると、非常に多くのストライキを行う、といったようなことが出てきたことである。

第5章 IT化のその後

第1節 IT化の経緯

1 2005年までの推進状況

(1) ドイツ連邦政府では、「電子政府 (IT 化)」を、「近代的な行政管理」、「官僚機構の削減」とともに、1998 年以降、社会民主党と緑の党の連立政権であるシュレーダー内閣のマニフェスト「国家および行政の近代化」を推進する 3 本の柱の一つとして取り組んできた。

「電子政府 (IT 化)」は、2005 年末をもって終了した「Bund on line2005」プロジェクトにより、単に業務のツールとしての電算化を目指すのではなく、業務そのものの抜本的な見直しに繋がることが目指された。すなわち、一般市民が IT を使って各省の情報を得るのを簡素化するとともに、IT を使った省の簡素化、規制緩和を目指していた。

(2) まず、中央省庁を初めオンライン化が可能な各省庁のサービスに関しては、インターネットで市民が直接サービスを受けられるようにするため、その実効にあたっては、中央官庁が行っているサービスを分析し、約 370 の業務がオンライン化できるものとしてピックアップされ、5 つの分類に分けられた。

一番シンプルなサービスのオンライン化は、一般的な情報をオンラインで市民に提供するというものであり、複雑なサービスのオンライン化としては、許認可をオンラインで一括して行うということがある。370 のうち、連邦・食料農業消費者保護省 (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV) の所管に関わるものは 57 で、2005 年末までにおおむね完了した。

(3) 情報提供に関して複雑なものの例として、「食料危機に関する情報提供」がある。

何らかの食品に関してリスクが起こったような場合、特別な情報がインターネットで一般市民に提供される。例えば、洪水が起きたとき、食料に関してはどういう供給体制になっているのか、についての情報が相互にコミュニケーションできるようになっている。このため、町のパン屋を始めとする一定規模の食料生産工場は登録され、月ごとの生産量などを報告することになっている模様である (安全保障情報であるため、調査時点 (2005 年 10 月) では、これ以上の詳細を教えてもらうことはできなかった)。

(4) プロジェクトのひとつとして、許認可もオンラインで行う、ということがある。

例えば、BMELV では農薬の許可がある。従来、申請にあたっては書類の提出を求めて

いたが、書類申請では、ひとつの申請に対して試験結果、有効成分の安全性等を含めて最高4万枚位のペーパーが必要になっていた。農薬の許可の申請は年間100件位あるので、かなり多くのペーパーが必要だったわけであるが、これをオンラインで行うようにした。これまでトラックでペーパーを運んでいたのが、CD、DVD 1枚で済み、審査、評価も全部エレクトロニクスでやる、ということになった。

また従来、当該申請を出したメーカーは、手紙なり、電話などで、一体審査が今どの段階にあるのか問い合わせをしなければならなかったが、このシステムになることにより、どのプロセスにあるのかインターネットで把握することが可能になり、審査の途中で新たな調査研究・試験結果などが出てきた場合、途中でそれをインターネットで渡すことも可能になった。

一方、インターネットによって出される書類は重要なものであるので、ハッカーによって書類の改竄が行われるようなことがないよう、非常に高いITのセキュリティ技術が求められた。ペーパー4万枚分に当たるCD、DVDの分析評価の作業にあたる職員についても、非常に高い能力（コンピテンシー）が求められた。

2 2006年以降の推進状況

(1) 連邦政府は2005年11月11日のCDU/CSU（キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟）とSPD（ドイツ社会民主党）による連立合意の目標として「官僚機構の削減」、「官僚体質の改善」、「国家予算の整理」、「革新的・能率的行政による国家の業務処理能力の向上」を掲げており、そこでE-行政の貢献が期待されている。

それを受けて、2006年3月8日、内閣決議により連邦政府は相応のE行政戦略を練り上げ、管轄部局と共に2007年度に向けて実施の準備をするよう内務省に要請した。それにより、連邦政府にとってはヨーロッパ委員会の目標であるイニシアティブ2010「成長と職務のためのヨーロッパ的情報社会」に応じることにもなる。

(2) 新しいプロジェクトは、「E-Government 2.0」としてスタートした。

「E-Government 2.0」では、「Bund on line2005」で目指されたIT化の推進とは様相を異にし、技術的なハード、ソフト面の充実ではなく、専ら電子コミュニケーションの安全性に力点がおかれている。

第 2 節 第 2 段階の I T 化の実施状況

連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV）における第 2 段階の I T 化の実施状況について、I T 化の担当課である第 122 課の Rene Böcker 氏から、話を聞いた。

（BundOnline 2005 について）

問 1 「Bund Online 2005」は、初期の目標を達成したのか。また、その結果、具体的に何がどうなったのか。

答 「Bund Online 2005」の目標は、国民に対する情報の簡略化、規制緩和が第 1 番目、特に官僚組織に関してのコストの削減というのが第 2 番目であった。

第 1 番目の情報の簡略化というのは、これまであった 440 のサービス部門のうち、80% までの情報を国民はオンラインで入手できるようになったということで、これは成果である。規制緩和に関しては、今までいろいろな省に独自にアクセスしなくてはならなかったのが、「www.bund.de」によって一つのポータルでアクセスできるようになり、英語版もできたということで、この部分は非常に規制が緩和された。

第 2 番目については、これまでペーパーで申請していたものを電子申請することができるようになって、紙申請と電子申請が同等に扱われるようになった。コスト削減については、2007 年がブレイクイーンで、2007 年以降、外部の評価機関の試算では約 4 億 4000 万ユーロのコスト削減をすることができた。人員合理化も進んだ。

問 2 削減された 4 億 4000 万ユーロは、どういう事務、どういう仕事に余分に使っていたものが、「Bund Online 2005」のおかげで減ったのか。

答 以前は、国民が何か情報を得たいと思ったときに電話をかけたけれども、全然職員が出てこないで、ずっと電話で待たされる、ということがあったが、現在はコンピューターであるポータルが出てきて、情報をすぐ入手できる。その電話料金などのようなものを計算していくとそういう額になる、という計算である。

（第 2 段階の I T 化について）

問 3 「Bund Online 2005」が終わって、2006 年から新たな段階になったのであるが、そこで取り組もうとしていることはどういうことなのか。

答 「Bund Online 2005」というのは、e-ガバメントの 1.0 バージョンで、2006 年、2007

年というのは e-ガバメントの 2.0 バージョンであるが、その目標は「IT の安全性確保」である。

問 4 物理的に可能なこと、例えば許認可の申請の IT 化のようなことは、もう作業が終わってしまって、安全性に焦点が移った、ということなのか。

答 例えば許認可の中でも、「Bund Online 2005」の目標は、許認可すべての分野ではなく、許認可のこことこことこの分野をオンライン化したいという目標だったのであるが、ほとんど完了している。

現在のところ、広げる可能性というか、意図はない。というのは、重要で大きなところは、一応施行されて設定した目標が実現したからである。

問 5 人員合理化もこれで進められるのか。

答 人員合理化ということではなくて、官僚の縮小化、スリム化は、e-ガバメントを通じて達成されたと思っている。

なお、官僚のスリム化というのは人員合理化ではなくて、コストの削減とスリムな体制ということである。

官僚機構の削減というのは、少なくともドイツの場合、人員合理化を示さずに、単にコストの削減をすることであり、コストを削減するということは、国民に対する負担を削減するということである。それは必ずしも人員を削減するということではなく、人員を削減することが大きな部分を占めてはいない。

例えば農薬の申請、バイエル社や BASF 社などが農薬を申請して、許可を得るために、Bund Online 施行前の段階では、申請書類が大体 15 万枚ぐらい必要だった。現在では Bund Online の施行によって、そのペーパーフォームが全く必要なくなって、会社からは 1 回の送付で全て済んでしまう。こうしたことによって、国民に対しての負担のみならず、経済界に対しての負担も少なくなる。それが官僚機構がスリム化したということである。

問 6 しかし、そうなると当然仕事なくなる人が出てくるのではないか。そういう人はどう処遇するのか。

答 (1) それまでその仕事をしていた人であるが、Bund Online で、電子ファイルで来るようになると、その電子ファイルをチェックしなければならないので、その仕事自体は残るわけである。どういう仕事が残ったかというと、申請されたものをコピーするとか、コピーしたものをいろいろな部署に運ぶとか、そういった人が要らなくなった

わけであるが、それは別に **Bund Online** で官僚機構を削減するというわけではなくて、一般的な意味での人員を削減するということである。

したがって、それによって、例えば **Bund Online** で、コスト、時間も節約できるし、さらには、今度は企業サイドでも人員を削減して、経済的な効果を上げることができるようになると思われる。

条例の中でもそうした **Bund Online** の影響が出ていて、例えば先ほどの農薬の申請などに関しても、以前の場合であると、研究調査の資料はその都度全ページ提出しなくてはならなかったのであるが、**Bund Online** になってからは、研究調査報告書のナンバーだけを電子で申請すればいいことになっている。

(2) 以上は特に官僚機構の削減で、一般的な人員削減は 90 年代から始まっている。

毎年人員数の 1.5% ずつ削減しており、もう 10 年間たったので、以前に比べると 15% 減ってきている。したがって、2005 年、連邦レベルで言うと、1998 年にドイツ統一が行われて、東ドイツ側の人も入ってきたにもかかわらず、以前の西ドイツ側の官僚人数と同じぐらいの人数になっていることになる。人員削減は一般的に進められていることであるが、**Bund Online** でそれを削減しようとしたわけではない。

(3) 確かに財務大臣などは、**Bund Online** を導入したら、もっと人員は削減できるのではないかとやっているが、それに対しては各省庁が、それとこれとは別個のものであると言って対抗している。

(IT 化を進めるための民間とのパートナーシップの構築)

問 7 前回の調査で、IT 化を進めるために民間との協力関係もできたということをお聞きしたが、どういう協力関係を築かれたのか。

答 確かに 2005 年段階ではパートナーシップは大きなテーマになっていたが、少なくとも BMELV では、現在、IT 分野でも他のプロジェクトでも民間とのパートナーシップは取っていない。

(電子サインの導入)

問 8 前回の調査で、電子サインの導入ということがあった。日本ではうまくいっていないようだが、ドイツではどうか。

答 ドイツでもあまりうまくいっていない。

ドイツでは、電子署名を導入するに当たって、なぜ電子署名を必要とするカードを消費者が買わなくてはいけないのか、企業が導入しなくてはいけないのかといった疑問点を

解消するまでには至っておらず、このため必要性がないということになっている。

逆に、官僚機構を削減するために、多くの省庁で、電子署名やカードは必要なく、ただコンピューターでバーコードか何かを読めばそれでいいようにしている。むしろ、その方が企業にとっても経済的にはいいということで、進んでいない。

(行政機関と農家との双方向コミュニケーションシステム)

問 9 英国では「Farmer's Link」という行政機関と農家とが IT で双方向コミュニケーションができるようなシステムがあるが、ドイツの場合はこういう試みをされているか。

答 個々の分野では、農民と農業団体とか、あるいは農業とその地区の役所との間での申請のやり取りができるということはあるが、「Farmer's Link」のように、政府として中央と農家とのネットワークということは考えられていない。

問 10 例えば、鳥インフルエンザが発生したような場合、末端の農家にまでその関連情報を行き渡らせるためには、そういったシステムが必要ではないか。

答 ドイツでは、鳥インフルエンザ等の情報は BMELV から流すが、実際に各農家の人達が情報を得るのは、各地区の農業連盟の支部からである。

(参考資料) ドイツの農業及び農村の概況

出典;連邦・食料農業消費者保護省 (Bundesministerium für Ernährung,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV)

1 農村地域と農業

ドイツの 80%以上は、農村地域である。人口の 70%以上が郊外に住み、国内全ての自治体 (municipalities) の 4 分の 3 以上が、住民数 5,000 人以下という少ない人口である。

国土の半分以上が農業者によって管理されている。現在、およそ 124 万人が約 40 万の農業用保有地の中で常勤又は非常勤で働いている。

農村地域の状況はどこも同じ、ではない。強い経済力を持つ地域がある一方で、人口の約 20%が、若者の脱出及びその結果として起こる人口動態に苦心する失業率の高い地域に住んでいる。これらの地方は、連邦共和国の面積の約 3 分の 1 を形成している。

現在、社会基盤及び農村地域の生活の質の分析を通じて、農村地域に関する国家戦略が策定されている。幅広い社会的対話の中に全ての利害関係者グループが含まれている。

2 ドイツの農業：概観

ドイツは、EU 中の最も大きな農業生産国のひとつである。その約 1900 万 ha の国土の半分以上が農業に使われている。

ドイツにおける土地利用 (2004)

農業	53.0%
森林	29.0%
構造物及び空地	6.7%
交通	4.9%
水	2.3%
レクリエーション	0.9%
その他	2.4%

出典： Federal Statistical Office, BMELV (425)

何世代にもわたってドイツの景観を形成してきた農業者たちは、農村での生活には不可欠な存在である。農業に見られるような密接に結びついた伝統と進歩は、他のどの産業部門にも見ることができない。

ドイツで職に就いている人の10人に1人が、農業、林業及び漁業と直接的又は間接的に結びつく分野で仕事をしている。その中の5人に1人は、一次生産に携わっている。

農業に雇用されている人々並びにその上流及び下流部門

単位：1000 人

部門 ¹⁾	1997	2000	2003 ²⁾
上流部門	160.6	149.5	143.2
農業	906	892	838
下流部門	3,056.3	2,938.0	2,853.0
合計	4,123.0	3,979.5	3,834.1

出典： BMELV

技術的な進歩及び農業におけるその他の傾向は、農場の拡大及び労働者数の減少の両方につながる。

単位：1000 人

年	農場所有者を含む 家族メンバー			家族以外のメンバー				労働者
	組 み 合 わ せ	その中で		常雇い			臨時雇 い	
		常勤	非常勤	組 み 合 わ せ	その中で			
					常勤	非常勤		
1995	1,147.1	289.2	857.9	178.1	146.8	31.3	84.6	1,409.8
1999	940.8	231.5	709.3	195.9	151.0	44.9	300.3	1,437.0
2003	822.7	209.3	613.4	191.4	130.6	60.7	289.2	1,303.3
2005	782.7	203.3	579.4	187.4	125.1	62.2	306.3	1,276.4

出典： Federal Statistical Office, BMELV (425)

¹⁾ 各産業部門で雇用されている人数のデータが利用不可能な場合は、定数的に低い雇用者数のデータが使用された。

²⁾ いくつかの数字は推定である。

2005 年に、2 ha 以上の耕作地を持つ農場の平均は 46.4ha（全ての規模の農場の平均は 42.9ha）であった。前西ドイツの農場は約 34ha と、平均 202ha の耕作可能地を持つ新たな州に比べると非常に小さい。地域的な観点から見ると、ドイツの東西両方において、北部と南部の間の農場規模の違いが見られる。

農場の約 94%は今でも個人経営で、2005 年にはこれらの農場によって、利用可能な耕作地の約 69%が耕作された。作業の大半は農場所有者及びその家族によって行われている。土地の約 8 分の 1（13.5%）が、最近その重要性が大きくなってきた 18,800 のパートナーシップ（農場の 4.7%）のもとで耕作されている。公法上及び私法上の合法的な組織は 5,300（農場の 1.4%）にのぼる。彼らはドイツの耕作可能な全ての農場の約 5 分の 1（17.6%）を耕作している。東ドイツは、耕作可能な土地の半分以上（51.9%）をかかえる。2005 年には、個人経営の 45%のみが商業農場（主な収入源）として運営されていた。約 55%は、二次的な収入源として運営されていた。商業農場は平均して、54.6ha の耕作地を耕作している。耕作地の約 70%が作物耕作に使われ、主に育てられているのは穀物である。

農地の栽培作物

穀物栽培	69.9%
草原	28.9%
ブドウ園	0.6%
果樹園	0.4%
苗床	0.2%

主要作物グループ別穀物栽培地

穀物（トウモロコシ及び corn-cob mix を含む）	57.5%
飼料用植物	15.2%
商業用作物*	12.3%
耕作地全体	6.7%
根菜類	5.9%
マメ科植物	1.4%
野菜及び園芸作物	1.1%

* 脂肪種子、ホップ、タバコ、薬草及び香辛料

出典：Federal Statistical Office, BMELV (425)

現在、化学肥料は、各作物の実際の必要性に応じて使用されている。

農場 1 ha あたりに対する化学肥料販売量（休閑地を除く）(Kg)

	95/96	96/97	97/98	98/99	99/2000	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05
カリウム	105	100	102	115	120	112	105	105	103	103
窒素	27	27	27	27	28	26	25	25.2	19	20
リン酸	40	39	40	39	38	35	34	33	33	32
石灰	100	101	120	123	145	120	125	120	118	117

約 20%のシェアを持つドイツは、EU で最も大きな豚肉の生産国であり、16%のシェアと共に EU 2 番目の牛肉及び子牛肉の生産国でもある。作物と同じように、ドイツにおける家畜の群れの規模は地域によってさまざまである。生産の 20%のシェアを持つ酪農業は、ドイツの農業の中で最も重要な要素である。

単位：1000 頭

	農場	家畜
牛	183.4	13,035
その中の酪農牛	110.4	4,236
豚	88.7	26,858
その中の繁殖用雌	33.7	2,542
肥育豚	66.7	10,664
羊	30.3	2,642
ニワトリ	83.4	120,560
家畜密度（家畜/農場 100ha）		79.0

出典： Federal Statistical Office, BMELV (425)

最近、より多くの農場が有機栽培農場に切り替わっている。