



日本中央競馬会
特別振興資金助成事業

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 最終報告書

平成20年2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

1980年代にニューパブリックマネジメントが登場して以降、政策評価は、その大事なツールとして、世界各国で広く行われ始めた。そして、各国の政治情勢や経済情勢、さらには国民性や文化をもその背景として、各々、その国固有の政策評価を発展させ、現在もなお引き続き、その発展の途上にある。

一方わが国では、21世紀に入って中央官庁に政策評価が取り入れられ、試行錯誤を重ねながら、今日まで実施されてきたが、一般的には行政担当職員からは歓迎されていないというのが実情であり、政策改善のためのツールとして政策評価が機能しているようには感じられず、また、職員が評価作業に前向きに取り組む状況にもなっていない。

平成11年の発足以来、政策評価をメインテーマとして調査研究を行ってきた当センターでは、そうした中で、平成17年度以前の調査により、多くの国において、政策等の企画立案段階で、「いかに当該政策をよりよいものにしていくか」というコンセプトの下に、政策等の事前、期中、事後の各段階に評価が組み入れられ、政策等の進行過程の1過程となっていることに着目した。これにより、評価が政策改善のツールとして機能し、例えばオーストラリアにおいては、行政担当職員が積極的に評価に取り組んでいる。

そこで、平成18、19年度においては、グローバルスタンダードにもなりそうなこうした評価システムをテーマとして取り上げ、その運用状況等について調査研究することとした。

政策評価に関しては、これまでも多くの調査・研究はあるが、当センターの調査は、実際に行政を担当した者によるものであるところに大きな特徴があり、そうした視点に立った調査研究は、現に行政を担当している人たちに大いに役立つものと自負している。

当センターの調査にご協力をいただいた各国の政策評価担当の方々、在外公館の方々、通訳の方々、そして当センターで資料の検索や翻訳に取り組み、調査研究をサポートしてくれた方々に心から感謝の意を表するとともに、この報告書が多くの政策評価担当者の参考になることを祈念する次第である。

農林水産政策情報センター

目 次

はじめに

第1部 調査の概要	1
第1節 調査研究テーマ選定理由	1
第2節 調査の実施	2
第3節 調査結果のとりまとめ	3
第4節 各国の評価体系	8
第2部 海外調査結果	13
第1章 英国の政策評価	13
第1節 包括的歳出見直し	14
第2節 公共サービス協定	16
第3節 政策評価	22
第4節 政策評価と政策審査	23
第5節 政策リサーチとその外部委託	26
第6節 政策評価の目的	28
第7節 評価の体制	30
第2章 ドイツの政策評価	31
第1節 KLR、コントローリング、ベンチマーキング	31
第2節 ドイツ連邦政府における政策評価実施状況	35
第3節 官僚機構の削減	39
第3章 オーストラリアの政策評価の実施状況	43
第3部 国内調査結果	55
第1章 都道府県アンケート結果	55
第2章 ワークショップ実施結果	77
第1節 メルボルン大学プログラム評価センター・ワークショップ	77
第2節 政策評価ワークショップ概要	80

第3章 出張調査結果	85
第1節 新潟県における政策評価の見直しの状況	85
第2節 鳥取県における政策評価を行わない施策の実施等	87
第3節 愛知県の行政評価制度の見直し	89
第4節 神奈川県の記事事業の外部点検	91

第1部 調査の概要

第1節 調査研究テーマ選定理由

農林水産政策情報センターが「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」に取り組むこととした理由は、次のとおりである。

我が国においては、政策評価は、施策等の進行状況をチェックする実績評価を中心に、施策等の実施後に行う総合評価、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ている。しかしながら、施策サイクルにあわせた評価、つまり、施策等の企画立案時に、その形態等に応じて、その必要性、有効性、効率性等をどのように事前評価するか、実施中にどの時点でどのような評価を行うか、終了後にはどのような観点から総合評価を行うか、といった評価の方法をあらかじめ施策等の中に組み込んでおくことは、想定されていない。

こうした評価を一体化させた施策等の企画立案は、例えば、我が国の畜産分野における耕作放棄地での草資源の開発といった事前、実施中、終了時の各時点でしっかりその効果を見極めながら行う必要のある分野では、不可欠の手法と考えられる。

したがって、我が国の農畜産分野の施策について、その立案・実施・完了の各段階においてその成果を評価し、次期施策に反映するという施策サイクルにあわせた評価サイクルの手法を開発することは、これからの政策評価の推進にとって大きな課題となるものと思われる。

政策評価の先進国である西欧諸国においては、施策の企画立案の段階である事前に、どのような時期にどのような評価を行うべきかを明らかにし、最初に評価の実施についての体系を定めている事例がある。こうした事例に学びつつ、我が国に適用できる評価サイクルの実施方式を開発する必要がある。

このため、施策サイクルにあわせ、事前に立案時、実施時、完了後の評価サイクルを定めておく方式、実施上の留意事項、評価結果の反映手法等について調査研究を行う。

第2節 調査の実施

1 行った調査

当センターでは、18、19 年度にそれぞれ 3 回ずつ開催した調査専門委員会においてご検討いただくとともに、次のような調査を行った。

① 海外調査

18 年度 オーストラリア

19 年度 英国 ドイツ

なお、当センターでは、調査員が訪問した全ての国において、当センターが 18、19 年度に取り組むこととした調査テーマ全てについて調査を行うこととしており、これらの調査においても、そうした姿勢で取り組んだ。

② 国内調査

ア アンケート調査

イ ワークショップの実施

ウ 県への出張調査

2 基本的な調査事項

① 評価の目的ないし位置づけ

② 政策、施策、事業の事前、期中、事後に、それぞれどのような手法を用いて評価が行われているのか。また、その相互の関係はどうなっているのか。

③ 評価計画は、どのように立てられているのか。政策等の計画時に、事前、期中、事後の各評価がその進行過程に組み込まれているのか。

④ 事前、期中、事後の各評価の特色はなにか。

⑤ 評価結果の公表は、どのようにされているのか。

⑥ 評価は、アウトカムで行っているのか、アウトプットで行っているのか。

⑦ 外部評価を行っているのか。行っている場合、どんな機関が外部評価を受託しているのか。

⑧ 各県における行政評価の実施状況

第3節 調査結果のとりまとめ

1 世界の動向

米欧の各国においては、1980年代ないし1990年代前半ごろから政策評価への取り組みが始められているが、以降、今日に至るまで、絶え間なく進化を遂げてきている。

その基本にあるものは「いかに行政をよりよいものにするか、いかに効果的、効率的なやり方に改善して行くか」ということであり、政策評価は、基本的にはそのためのツールと位置づけられ、そのためには、どのような体系で、どのような範囲の政策について、どのような手段を用いて、どのような時期に実施するか、等の視点から不断に見直しが行われてきている。

こうした世界の評価の動向については、今後ともフォローして行くことが必要である。

2 評価の目的と体制

(1) 1でも記述したように、諸外国の調査結果から見ると、諸外国では、「評価は、政策を改善するためのツールである」とする理解が定着しているように思われる。

わが国では、まだ「何のために評価を行うのか」という評価の目的が定着していないようにも見受けられ、ともすれば、「評価の目的如何」、ないし「評価の活用法如何」といった議論も行われている。

諸外国の理解に習えば、「評価は、政策を改善するためのツール」であり、それならば、実施すべき評価も、政策決定の証拠資料となる事前評価、政策の継続の如何等を決定する証拠資料となる期中評価等、に手法を整理して実施することが適当ではないだろうか。

(2) 政策評価の目的の中に「透明性の向上」を置くこともよく議論されている。

しかしながら、パブリックコメントや、評価の報告書の閲覧状況等を見ると、意見を述べたり、閲覧したりする一般国民は皆無に近かった。また諸外国の調査結果でも、政策等の新設や継続あるいは改廃について積極的に国民に意見を求める場合には評価結果もその根拠として公表されているが、それ以外の場合は、そう積極的であるようには見えなかった。

「透明性の向上」自体は大事なことであり、例えばドイツのように、評価結果を見たいという人には報告書の閲覧サービスを提供できるという体制は必要と思うが、そのために評価を行う、すなわち評価の目的を「透明性の向上」に置くというのはどういうものだろうか。

また、評価結果を分かりやすく書き直すことは、職員の業務負担増ともなるので、国

民にわかりやすく政策等を理解してもらうためのツールは、他の形で示す方が良いのではないだろうか。

(3) オーストラリアでは、評価を始めた当初、多くのことを施策や事業の担当職員に義務付け、必ず評価計画がなければならないとしていたところ、その結果、順守行動 (compliance behavior) が沢山起こり、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、ということである。彼等が行いたかったのは、とにかく自分達の仕事をするだけで、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、評価を各担当に任せた現在では、プログラムや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おり、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、とのことであった。

国内、海外を問わず、どこを調査しても評価に対する職員の受け止め方は良くないのに対し、このようにオーストラリアでは、評価はよりよい施策などを実施するための不可欠のツールであることが職員に浸透しており、職員が前向きに評価に対応している。

3 評価レベル

(1) 広義の政策は、多くのわが国の都道府県で行われているように、大雑把に分解すれば、狭義の「政策 (Policy)」、「施策 (Program)」、「事業 (Project)」に分けられる。

(2) このうち「政策 (Policy)」は、政府全体で実現を目指しているもので、議会で議論される、あるいは首長のマニフェストとして示されることが多く、したがって、行政庁がこれを評価することは適切ではない、と考えられることが多いようである。

なお英国では、政策について「審査」が行われているが、これは外部委託されている。

また、国によっては、各省が目指しているもの、ないし省にまたがって目指しているものを「イニシアチブ」と呼んで、「政策 (Policy)」に準ずるものとして取り扱っている場合もある。

(3) 「施策 (Program)」は、行政府が、政策を実現するために行うものであり、多くの国でこれが一般的には評価の対象となっているようである。

(4) 「事業 (Project)」は、施策 (プログラム) を具体化するためのひとつひとつの事務や活動施策であり、やはり多くの国で評価の対象とされているが、必ずしも全てについて行われているわけではなく、一定規模以上のもの等とされていることも少なくないようである。

4 評価計画

(1) 最近の各国の動向を見ると、施策や事業の計画時、ないし予算の決定時に、施策や事業の進行過程の一つの過程として、何時、どのような事項について、どのような評価を行うかについても、「ポリシーサイクル」の中に組み入れられていることが多くなってきたようである。

すなわち、最後の段階になってから評価をしようとするのではなく、最初の段階で、この政策はどういう目的があって、どういう計画で行われるかということが考えられるのと同時に、どのように政策を監視 (**monitor**) していくか、最終的にどのように評価するかを考慮して、その評価のための予算もそこに組み込んでいる。後からではなく、最初の段階で、評価を予算に組み込んでいるのである。

(2) しかしながら、これは、毎年度評価するということを必ずしも意味するわけではなく、施策や事業の実施前に評価を行い、実施開始後、実施前に定めた一定時期を経てからその効果等を検証する、という体系が多いようである。なおその際、その施策や事業を継続して実施するかどうかの決定を行う証拠とされることも多いようである。

5 事前評価

(1) 事前評価は、政策等の決定のための証拠となる情報を算出するため、調査した各国ではそれぞれしっかりと行われていた。

しかし、事前評価は検討過程の一つのステップであり、内部評価で行われている国が多く、また外部評価であってもその結果は決定された政策等の中に反映されているとして、公表されているものは少ない。

(2) 英国では、政策リサーチ (**Policy research**) という事前の総合的な評価も実施されている。この評価は、その結果、特に改善する点が見つからなければ、その報告は単に研究成果という扱いとなる。

6 期中評価

(1) 期中評価には、

- ① 指標に照らして進捗状況をチェックする業績評価 (**Performance measurement**)。
アメリカの中心的手法であり、通常、毎年行われる。近年開発されたカナダの「**Value for Money**」評価もこの一種である。
- ② 政策等の開始後一定期間 (3～5年後が多い。) 経過した時点で、継続するかどうか

(ドイツの場合)、あるいはもっとよい政策等にならないか(オーストラリアの場合)を検討するために行われる評価の2つの種類がある。

しかしながら②の評価においても、評価を行う際、通常指標に照らしてチェックが行われているし、米国では、業績評価の結果が良くなければ、プログラム評価に移行している。

(2) ②の評価についてドイツでは、最近その重要性を見直したとのことであったが、今後、評価の主流はこの形の評価になるのではないかと考えている。

なお期中評価は、内部評価が多いが、外部評価にしている、あるいは内部評価と外部評価とを併用している国も少なくない。

(3) ②の評価の結果は公表されているようではあるが、例えばオーストラリアの場合は決定された政策等の中で記述されている等、評価結果として見つけ出すのは難しい場合が多いようである。言い換えれば、見たいのは政策等がどうなったのかであり、どのような評価が行われたかではない、ということかもしれない。

7 事後評価

(1) 政策等が終了したときに行われるもので、英国の政策評価(Policy evaluation)は基本的に事後に行われている。英国では、次の類似の政策の参考とするために行う、と説明しているが、英国以外の国ではそういう考え方に立たず、終わってしまった政策等を評価してもしょうがないとして、事後評価は行わないとする国が少なくない。

(2) わが国の総合評価も基本的には事後評価とされているが、その結果が次の政策等に生かされる、ということではなければ、実施する意義は薄いように感じられる。

8 アウトカムとアウトプット

(1) わが国においても、評価が開始された際にはアウトカムが達成できたかどうかを評価する、ということが言われたが、一般的には、アウトカムが実現するまでには時間がかかることが多い。したがって、現実的には、アウトカムを実現するために行われる施策や事業のアウトプットを評価する、という形をとる国が少なくないようである。

(2) 理論的には、アウトカムは、時間もかかるが、基本的には政策がもたらすものであり、施策や事業の担当者が企画、実施して責任を負えるのはアウトプット段階がほとんどであり、アウトカムはせいぜい初期段階で発現されるものまでである。評価は、評価

対象行政の担当者が責任を負える範囲について行うべきものである。

(3) したがって、アウトカムで評価できる方が良いのではあるが、アウトカムにこだわらず、アウトプットレベルで評価することも視野に入れるべきである。

9 外部評価

(1) 外部評価は、評価作業を外部に委託するものを言うが、外部に評価を丸投げする訳ではなく（当センターが調査した限り、その実例もない。）、委託者と受託者の間で、評価対象施策等について、評価の目的、評価事項、評価方法等をきちんと打ち合わせした上で行うものであり、言わば、評価のアウトソーシングとでも言うべきものである。

内部で評価したものを外部の機関や人に二次評価してもらうことを外部評価とする向きもあるが、この報告書では、上記の外部評価のみを考えている。

(2) 評価を外部に委託する理由としては、

① 外部評価の方が、客観的で、広い視野に立った評価となることもあって、国民から信頼される。（例：オーストラリア）

② 必ずしも内部に当該政策等の評価ができる人材がいるわけではないので、幅広く最適な人材を求める。（例：英国、カナダ）

という2つの理由があるようである。

(3) 外部評価にするかどうかは施策等の担当機関の考え方次第であるが、ドイツやわが国では、行政のことも当該分野のことも理解し、評価を実施できる民間機関は少ないのに対し、外部委託の歴史の古い英国やオーストラリアでは、外部に評価を受託できる機関が多い。

しかし英国では、これらの機関のうちコンサルタント会社の多くは、その都度研究員を募集し、その人たちに評価作業を行わせている、とのことであった。

一方、オーストラリアでは、評価の受託は厳しい競争にさらされているとのことであり、各大学では、こうした評価に携わる人材の養成にあたっているとともに、自らも評価を受託している。

第4節 各国の評価体系

1 英国の評価

(1) 英国は、1980年代中ごろから政策評価（Policy Evaluation）に取り組んでおり、世界的に見ても、政策評価の最先進国である。

(2) 一般的な事前評価（appraisal）は、ほとんどの施策や事業について行われている模様であるが、原則として公表されていない。政策決定のための情報を提供するために行われている。

影響評価（Impact Assessment）は、規制を伴う施策や事業の新設、改廃、改定等の場合には必ず行われている。

なお、外部評価によって政策リサーチ（Policy Research）と呼ばれる政策についての総合的な事前評価も行われているが、リサーチの結果特段の問題がなかった場合には、研究結果として取り扱われている。

(3) 実施中の施策や事業についての評価は、当該施策や事業が当初計画したとおりに進捗しているかどうか、そして進捗していない場合にはその要因を見定めるために、これもほとんどの施策や事業について行われている模様である。

(4) 政策評価（Policy Evaluation）は、事後的に行われるものであり、わが国で言う「総合評価」である。次の政策のための情報を提供することを目的としている。有効性と効率性が評価される。評価の対象は、我が国の施策や事業のように、数年で終了することが予定されているようなものではなく、もっと大きな Policy レベルである。

(5) 英国には、さらに「政策審査（Policy Review）」と呼ばれているものがある。

政策審査は、現在実施されている政策を見直すものであり、政治レベルで判断される。その政策が続いている途中の段階又はその政策を踏まえて新しい政策に変えていこうという場合に実施される。

政策評価は、それが目的を果たしているか、その政策で目的が達成できたかを見るものであるから、どちらかというともっと狭い評価であるが、政策の審査は、もっと広い意味で見るものである。

(6) なお、英国には、わが国の評価の導入当初、英国の評価システムとして紹介された公共サービス協定（Public Service Agreement：PSA）と呼ばれているものがある。英

国政府の政策のアウトカム目標（現在は30目標）を定めたものであり、その指標を基準としてこまめにモニターもされている。目標とするところが大きく、かつ長期的なものなので、英国人は評価システムとは思っていないようである。

2 ドイツの評価

(1) ドイツの政策評価は1960年代末頃から行われており、政策評価の実施に関しては伝統のある国の一つであるが、あまりに精密な費用対効果分析を求め過ぎたこと、ときの首相からは重視されなかったことなどにより、長く低迷の時代が続いた（「政策評価の冬の時代」と言われている。）。

1990年代に入り、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、政策評価は、コストと業績の計算（Kosten-und Leistungsrechnung ; KLR）、コントローリング、ベンチマーキングの3つの手法を軸に本格的に取り組まれ始めた。

その後、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、連邦政府の指導層の考え方の違いからか、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つの手法への取組みと併行して、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。

(2) 連邦政府においては、議会で決められる政策(Policy)レベルでの評価は行っておらず、施策(Program)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、施策の施行中の評価は、行われていない。

政策と施策が決まって、それを実行する事業(Project)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。事業評価においては、基本的に手法はプログラムの評価と同じで、通常、経済性、効率性が評価される。

なお、各種評価と予算編成とは関係がない、とされている。

(3) 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。事前評価は、一般的には事務的に内部で行われる（要求がなければ、公表されない）が、規制を伴うものであれば規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung）が行われる。KLRも事前評価の一環であると考えられる。

事業を行っている間の評価は、各省が独自に行っているが、連邦・会計検査院（Bundes Rechnungshof : BRH）も見ており、BRHの行う評価が、一番重みを持っている。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（注：連邦・食料農業消費者保護省（Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ;

BMELV) では行っていない)。

最近強調されているのは、プログラムがスタートし、実施後一定期間経過した時に行うプログラム評価 (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) 評価の根拠規定は、連邦政府共通業務規定 (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Gemeinsame Geschäftsordnung : GGO) にあるが、評価をやれ、ということだけが決まっていて、統一的にこうしなさい、と決まっているわけではなく、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。

(5) 政策評価には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。

3 オーストラリアの評価

(1) オーストラリアにおいては、連邦政府の各省庁の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、各州政府においても同様である。評価は、1999 年に導入されたアウトカム・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、連邦政府内に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。

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おり、事後の評価 (わが国で言う「総合評価」にあたるもの) は、あまり重視されていない。

(2) 政策 (Policy) は議会で議論するものとされ、評価は、行われていない。

評価は、施策 (Program)、事業 (Project) レベルで、より良いものにしていくためのツールとして実施されている。

(3) 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。

事前評価結果は、外部評価であっても、原則として公表されない。事前評価は、施策や事業の検討の一環として行われるもので、発表する段階のものではなく、評価作業の結果は、決定された政策の中に反映されている、と考えられている。したがって評価結果文書は、作業草案 (officials' working draft) とみなされている。

(4) オーストラリアの評価は、外部評価が原則である。コンサルタントや大学などが受託するが、非常に競争の厳しい分野となっている。

(5) オーストラリアでは、(当センターの知る限り) 他の国とは異なり、評価に対する職員の受け止めが好意的である。

オーストラリアにおいても、評価を始めた当初、多くのことを義務付け、必ず評価計画がなければならないとしていたところ、その結果、順守行動 (compliance behavior) が沢山起こり、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事で、評価によってもたらされる追加的な作業には着手したくない、というのが彼等の気持ちであった。

しかし最近では、評価のやり方が各担当にまかされるようになった結果、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おり、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るようになってきて、評価に好意的になってきた、とのことであった。

第 2 部 海外調査結果

第 1 章 英国の政策評価

英国は、1980 年代中ごろから政策評価（Policy Evaluation）に取り組んでおり、世界的に見ても、政策評価の最先進国である。その英国の各省の中で、環境食料農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA）は、政策評価の取組みに関しては、最先端の省になっている。

1997 年、政権交代があり、政策・予算のゼロベースからの見直しである「包括的歳出見直し（Comprehensive Spending Review ; CSR）」が行われ、CSR に基づいて、実質的には政府の国民に対する公共サービスの約束の意味を持つ「公共サービス協定（Public Service Agreement ; PSA）」が制定された。それらは政策評価の基盤ともなっている。

その後、CSR は、前 2 年間の政策・予算の見直しである「歳出見直し（Spending Review ; SR）」として 2 年ごとに行われ、見直された SR に基づいて、これも 2 年ごとに PSA の整備が行われてきた。

政策評価も、CSR や PSA とは密接不可分の関係にあるところから、その進展に伴って着実に進化し、政策策定の一環として、すなわち、政策の事前、実施中、事後の各段階で機能するものとなってきている。

これまで当センターでは、SR、PSA、政策評価について、DEFRA を中心に調査してきたが、本年、10 年ぶりに CSR が行われ、PSA の性格、内容等も、今回の CSR の結果として、大きく変わるであろうとされていたところから、そうした背景下にある政策評価の状況と併せて、総合的に調査を行った。

第1節 包括的歳出見直し

1. 包括的歳出見直し（CSR）の目的

2007年にCSRを行ったのは、労働党が1997年から政権を担当して、ちょうど10年になり、この10年の間に、果たして何を達成できたのか、次の10年に何ができるか、どのように発展できるのかを見るためである。今回のCSRは、ゼロベースで、ボトムアップで見直すことによって、どこかで節約できる部分がないかどうかを見直すために行っている。

2. CSRの実施方法

(1) 12カ月前のCSRに開始時には、各省は、実質的には50%以上の予算についてゼロベース審査をやらなければいけないとされていたが、DEFRAは、支出の約60%にあたる3つの大きなプロジェクトについて審査を行った。したがって、DEFRAはよくやった、ということができる。

(2) このゼロベース審査をどのようにやったかという点、DEFRA各分野のトップレベルの専門家たちに3か月間集まってもらい、3つのプロジェクトそれぞれにつき3～4人のチームが構成された。エコノミストたちももちろんこれに加わったが、主にこの特別チームの人々が調査をしたり、チーム間で話し合いを行ったりしながら見直しをしていた。CSRが終了して、この人たちは独自の持ち場に帰ったが、また次の段階になれば彼らの手を借りることになるだろう。

専門家チームの3～4人というのは、トップではないが上級の公務員（senior civil servant）、Deputy Directorレベルの人たちで構成されている。今回このチームにいた人は5級のレベルの人たちである。DEFRAには、1級がトップで1人、2級は、Director Generalと呼ばれる人たちで、8～10人ぐらいいて、3級はDirectorと呼ばれていて、30人ぐらいいる。1級、2級にいる人たちが役員会を構成している。

(3) このゼロベースとは別に efficiency programme と呼ばれているものがあり、ゼロベースをやったチームとは全く別のチームが作った。これは、CRS 期間中の実質的な節約をも考慮に入れなければいけないので、効率的に節約を行うために何ができるかということを考えて、CRS に提出しなければならない。私たちは財務省に対して、これだけの予算をこのように使いたいという要求をするわけであるが、これに対して efficiency programme は費用が大切に使われるのだということを報告するものである。活動につい

ての計画ばかり提出しても、費用が有意義に使われることを証明するものがなければ説得力がないので。事務管理費用（administration cost）の節約や人員の削減、あるいは重複する業務をやっている部署が複数あれば、それをひとつにまとめる、などの事項がここで見直される。

例えば、動物福祉や自然資源に関するプログラムで同様のアウトカムを目標にしているものがあれば、それをひとつにまとめることができるかどうかが考慮される。また、プログラムの実施方法を見直したり、費用がかかりすぎているプログラムがあれば、どのように費用を削減できるかを考える必要もある。

節約の内容によっては、大臣の承認を得なければならない。

（４）Efficiency programme は、前の Spending Review の時にも見直さなければいけないものであった。前の Spending Review の中では、これだけの費用に関してプログラムを作れと言われていたものをモニターする部署があって、その人たちが、プログラムに沿って、きちんと節約しているかどうかをモニターしてきている。

目標としては、１年間に事務経費を 5%節約することである。

（５）基本的には DEFRA の中で計画を作ることができるのであるが、人員に対するプレッシャーは大きい。一般の人たちに対するサービスを行うための資本などについてはそれほどうるさくなく、今行っているオペレーションコストを下げろということに重点が置かれる。アウトソーシングの見直し、そして、もし近代化できるのであれば近代化しろということも言われる。だから、現在は同じ価格でも、長い目で見たときには、最終的には技術の方が安くなるので、今まで 200 人使っていたのなら、200 人を削減して新しい技術を取り入れるように言われる。いい例が人件費以外に発生するいろいろな経費である。いろいろな業務をやってもらいと、それに関連する支払いが発生してくるが、今までは全部人の手で処理していたものをホームページ上でできるのなら、ホームページで済ませなさいという動きである。

第2節 公共サービス協定

PSA は、包括的歳出見直し（CSR）や通常 2 年に 1 回行われる歳出見直し（Spending Review ; SR）の結果を基礎に、その後各省が実施しようとする政策（Policy）について、財務省（Her Majesty's Treasury ; HMT）と各省が同意したものを協定の形にしたもので、各省にとっては、実施しようとする Policy を国民に約束したという位置付けがされている。

1. 公共サービス協定（PSA）の見直し

今回の CSR で PSA が見直され、これまで各省が 10～12 項目、政府全体で 130 の目標（target）を設定していたが、この目標の数が急激に減って、政府全体を通じて 30 ほどになり、しかも、この目標は、今回の CSR から政府全体で共同で受け持たなければならぬものとされた。その理由は、対立する可能性のある目標をなくすためである。

例えば、DEFRA が公害をなくそう、空気をきれいにしよう、という目標を持っていたとすると、交通省の道路建設目標は、これに対立するものになってしまう。このような、お互いの持っている目標がかみ合わない例が見られたので、各省間で共同の取組みを行うことになった。

2. PSA の目標に対する責任分担

（PSA の共有）

（1）PSA の目標に対する責任分担は、政府全体の目標という形で出されている。例えば、交通省は、渋滞をなくそうということを主な目的にしているが、渋滞を緩和させると他のどこかで車がまた増えてくるということにもなり得る。環境といっても各省はそれぞれに違った見方をしており、例えば道路を造るのであれば、環境に適した道路の造り方をしていこうと、交通省も環境に優しい形で動いている。バイオ燃料は DEFRA が担当する分野のひとつでもあるし、政府としては DEFRA が独自で自分のことをやるのではなく、お互いに話し合っって同じ目的のために協力するという形にしていきたいのである。

（DEFRA 関連 PSA と独自の戦略的目標）

（2）今度の CSR で来年 4 月からの PSA の目標が 30 になり、その中の「気候変動」、「自然環境」に関するものの 2 つが DEFRA に来る。

この 2 つの PSA 目標の下に DEFRA 独自の戦略的目標（Departmental Strategic Objectives）が 8 つ設定される。だから、大臣たちが、例えば DEFRA がこの目標を達成

したいので、どこの省にこれをやってほしいといったことを、政治的レベルで話し合っていて、広くつながりのある目標を一緒に達成しようと考えているのである。今までのように各省がそれぞれのことをやるのではなくて、もっと広い意味で達成していこうしているので、多分、今よりも効果的になる。目標のほとんどが政治的な意味合いの強いもので、責任は各省が全員で取るということである。

(3) 政府としては、もう既に5つの優先事項を設定しており、そのひとつが気候変動である。気候変動の問題に対応していくための政策は、当然 DEFRA が中心になる。

DEFRA の大臣は、この目標を達成するために考えられる問題を他の大臣たちに提案し、政治的な重要性を訴え、どのように協力できるかを話し合うためのミーティングを行う。どういった政策にどれだけの予算を費やすか、どのような問題点が考えられるか、将来的にこういうことをやっていきたい、このようなものを提案してもらえないだろうかというものを準備するのは DEFRA である。

(PSA 目標の所管)

(4) 30 の目標については、表面上は、複数の省が分担ということになるが、間違いなく実務上は誰かの責任となる、つまり主に担当する大臣がいるということになる。しかし、それは PSA に書いてあるわけではない。

3. PSA の目標の性格

(PSA ターゲットのアウトプット化)

(1) 今までのやり方は、PSA ターゲットに SMART 基準を使うというものであった。この SMART とは、Specific (具体的)、Measurable (測定可能)、Achievable (達成可能)、Realistic (現実的)、Time (時間) のことで、非常に細かく、内容がはっきりと明記されており、とても具体的なものであった。

ところが今回、客観的なものにしろということで、もう少し大きい観点から見るように変わった。つまり、今まではアウトカムを中心とした目標を推進し、どのような意図で何を達成したいのかというところに焦点が置かれていたが、このアウトカムが得られたかを見極めるには時間がかかりすぎる。だから、これからはアウトカムに対して、どのぐらいの段階まで進んでいるかがわかるように、短期間のアウトプット・ターゲットに切り替えることになったのである。アウトカムを目標にしてしまうと、Spending Review で見極めることができない。

(2) アウトカムで 10 年後に水質を何パーセント改善するというのだったら、そのためにどこそこに浄水場をたくさん造るとか、あるいはどこそこの湖沼で浄化器を付けるとか、そういうアウトプット・ターゲットを設定しようということである。だから、5 年後に何%の改善というものではなくて、ここに浄水場を作りましょうということである。いい例を挙げると、政府は今、喫煙率を下げようと力を入れており、アウトカムは喫煙者の数を減らすことで、それに対するアウトプットは、禁煙のキャンペーンを行うことである。キャンペーンを行えばそのアウトプットは終わったことになるから、そのアウトプットに対してアウトカムをどのくらい達成することができたのか、キャンペーンというアウトプットがアウトカムの目標に対してどれだけの貢献をし、どういった達成をしたのかを小さな規模で測っていくということである。

(アウトプットとアウトカムのつながり)

(3) アウトプットがどのくらいアウトカムにつながったかを調べる方法は、1 つ 1 つのアウトプットがどのアウトカムに対してどういう影響を与えたか、という測り方ではなく、そのアウトプットを実際に行ったときに、関連するいくつかのアウトカムのうち、最終的にどれとどれのアウトカムに対しどれだけの影響を与えたか、を測るようにしていく。

(4) DEFRA に関しては、結果として出てきたものを測るということである。ただし、1 つ 1 つのアウトプットの内容が小さくて、また、内容がはっきりしていれば、これに対して発生した費用及び人員などが **value for money** に適っているかどうかは、アウトプットを実際に行っている途中でも測ることができる。プログラムを管理するディレクターは、実際にどのぐらいの費用がかけられているか、プログラムの途中であっても把握している。途中で、どうも成果が出ていないようだ、このままお金を費やしていいのか、ということもここで見極めることができる。

ただ、実際のアウトカムは、最終的にはやはり自分たちの目標であるが、それに対する影響を 1 つ 1 つのアウトプットに結び付けるわけではない。アウトプットをやっていく中で、全然影響が出ていないように見えるのであれば、見直さなければいけないということである。

(5) アウトプットが出たことでアウトカムが出るであろうという推測で、アウトプットの目標を作るということである。アウトプットは最終的にアウトカムを達成するための里程標と考えてほしい。今までだと、アウトカム目標にしていたがために、「今どうですか?」という問いに対して「大体 50% ぐらい、半分ぐらいまで達成しています」というような答しかできなかった。しかし、今度はもっと具体的に、このようなことをやったという説明ができるわけである。

今までは、例えば、10%水質を改善するという数値目標があるとすれば、「5%しかできていません」という説明であった。ところが今度は、これに対してこれとこれとこれをして、これに対してはこういう結果が出ているということを、細かく説明できるようになる、そっちの方を見たいということなのである。だから、アウトカムに対して、今は大体半分に当たる5%ぐらい達成しています、というのではなく、アウトプットをこういう形で実施して、それに対して、このような成功があるとか、失敗があるという形で報告するようになるのである。

では、アウトプット自体はどうかというと、アウトプット1つ1つに対しても、アウトプットとインプットの割合がきちんと達成されているかを見なければいけない。

(6) アウトカムのターゲットに数字が出ている場合は、中間地点でもアウトカムの数字が入る可能性も十分にある。ただ、ほとんど数字が出ていないので、例えば農業の自給率を改善していこうという目標があったとすると、EUの助成金を減らすとか、農業者との費用分担をしようとか、農業の形態を変えていこうとか、そういったアウトプットが出てくるわけである。この段階ではこのアウトプットに対して目標を設定し、その3つの目標が達成されているかを見極めて、最終的なアウトカムに対して、これが正しい方向に進んでいるかどうかをアウトプットで測るのである。里程標にはさまざまな指標があるが、DEFRAは年に4回データを集めている。

4. 省の戦略目的 (Departmental Strategic Objectives)

(8つの省の戦略目的)

(1) DEFRAでは、2つのPSAの他に8つの省の戦略目的 (Departmental Strategic Objectives) が作られた。

PSAとobjectivesはリンクしてはいない。2つのPSAの下に8つの目的 (objective) があるのではない。DEFRAが中心となるPSAは2つあって、これはあくまでも政府の政策についてのPSAである。

8つの省の戦略目的 (Departmental Strategic Objectives) というのは、今までDEFRAがやってきた全ての活動を2つのPSAでカバーしきれないために、DEFRAの活動に対して、8つの目的というものが設定されるということである。必ずしもPSAに関連しているわけではない。

PSAと目的が重なっている部分もある。PSAはあくまでも政府のターゲットで、目的はDEFRAの実際の活動を8つに分けたものなので、中には当然PSAに関連するものもあるということである。

(intermediate outcome objectives)

(2) この8つが省の戦略的目標で、例えば自然資源の保護、田園地方の改善、気候変動、水質などの項目があるが、さらにその下に **intermediate outcome objectives** というものがある。例えば「水質の改善」の項目の下であれば、「2010年までに水質を何パーセント改善する」というようなものが出てくる。

(各省のターゲットから政府のターゲットへ)

(3) CSRの下で新しいスタイルのPSAがターゲットとして設定されるが、このPSAは今までは各省のターゲットであった。この新しいものは、あくまで政府が達成しなければいけないターゲットと考えられるのである。各省は6つから8つの自分たちが達成する目的 (**objective**) を別に定める。この目的が、例えば自然資源とか気候変動といったものであれば、この最終目的は常に変わらず、年度に関係なく常に続いていくものである。このほとんどが、だいたい5~10年後にアウトカムを達成するという計画になっているが、そのアウトカムをどのようなものに設定するか最終的に決まっていなくて **intermediary** といっている。

(数値目標)

(4) PSAは先ほど言ったように **SMART** 基準から客観的なものへと変わって、内容が違ってくると思う。目的については、実際の内容、その問題点などに関しては今までやってきたものと変わらないけれども、その表し方が変わってくるということである。特に **DEFRA** の存在意義、目標は変わらない。

(5) PSAのターゲットについては、それを測る数字がないというのは、ちょっとおかしいのではないかなと思うので、何らかの形で絶対数字がある。なぜならば、今までもヘッドライン・ターゲットがあって、その後にテクニカル・ノートという形があって、それをどういった形で測っていこうというものがあつた。だから、同じように、もしヘッドラインの方に数字がなくても、**on the penny** と呼ばれている下の方の項目に何らかの数字が出てくる。どこかに測ることのできる数値目標があるはずである。

(license to operate)

(6) 昨年度には **DEFRA** の戦略レビューが行われた。**DEFRA** の活動の中には、**high impact policy** という、いろいろなものに大きな影響を与えるもの、そして **license to operate** と呼ばれているものがあり、先ほど言ったような疫病が流行ったときにどうするか、洪水防止、農業者への支払いなどがこの中に入ってくる。この **license to operate** は、日々の活動の中では大きな影響は見られないかもしれないし、洪水防止に関してやっていることなどは、何かが起こるまでは一般の消費者にはわからないかもしれない。しか

し、何かが起こったときに、省としての評判に傷が付くわけであるから、この **license to operate** は、先ほどお話したような迅速な対応及び資源の投入が求められるという意味でとても重要なのである。

(One Planet Living)

(7) 去年、この **CSR** の目標を決めるに当たって、このような戦略レビューを行って、そこから今回の目標が出来てきた。その中で、ミリバンド大臣は **DEFRA** の使命について、**One Planet Living** という言い方をした。**WWF (World Wildlife Fund)** が、現在地球という1つの惑星を生かすために、6惑星分の資源が必要であるということを言っており、それを1つの惑星の資源で賄えるようにしようというのが最終目的であるという言い方をして、今回の目的が設定されたのである。

第3節 政策評価

(1) 英国・環境食料農村地域省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA) における政策評価については、これまで数回にわたって調査している。当センターが一昨年行った調査については、英国における複数年度予算制度等に関する調査報告書 (政策情報レポート 105) に詳しく述べているところである。今回の調査は、政策評価に関して、一昨年の調査を補完するため、より詳細な調査を行ったものである。

(2) 事前評価 (appraisal) については、英国財務省が作成した「グリーンブック：中央政府の事前評価と期中・事後評価」(THE GREEN BOOK : Appraisal and Evaluation in Central Government) (当センター政策情報レポート 068) に従って行われている。

(3) 政策評価 (Policy Evaluation) は、事後的に行われるものであり、その方法等は、2003 年 10 月に作成された DEFRA の「政策評価ハンドブック」(Handbook On Policy Evaluation) (当センター政策情報レポート 082) から変わっていない。これに書かれていることは、事後的 (ex-post) に行われる評価に関するものである。

第4節 政策評価と政策審査

1. 政策審査 (Policy Review)

政策審査は、現在実施されている政策を見直すものであり、政治レベルで判断される。その政策が続いている途中の段階又はその政策を踏まえて新しい政策に変えていこうという場合に実施されるものである。

2. 政策審査の実施及び政策評価との関係

(政策の審査とは)

(1) 政策の審査というのは、また1つのプロジェクトであって、これは、政府が現在行っている政策が果たして正しいものであるかどうかを見直すことである。だから、はっきりとした目的や論拠があるかどうかを見るために、政策審査は、それを判断する上での1つの重要なポイントになると思う。これからのことを見たときに、その政策の置かれている環境が変わっていく可能性があり、社会的に何か変わっていくかもしれない。だから、将来的に、また何か違ったことが見られるかもしれないので事前評価も必要になってくる。なぜならば、政策評価は終わったものを見るものだからである。

(2) 政策の審査については、特段の DEFRA としてのガイダンスはない。

政策の審査の場合は大抵の場合、新しい大臣になったとか、政府が替わったとかというときに行われることが多いが、あくまでも政治的レベルで決められるものである。政治的なレベルで、そろそろこの政策に関して見直す必要があるのではないかと判断された時に、外部に委託して調べてこいというような形が多い。

(政策の審査のきっかけ)

(3) 政策の審査は、評価を行ったらすぐに政策の審査をしろというような正式な手順は決められていない、あくまでもそろそろ見直すべきではないかと思ったときに行われるものである。その際に、DEFRA が行った政策評価が出されて、それが判断材料の1つとして使われる。ただし、政策の審査なので、必ずしも小さい政策ではなくて、割合大きな政策、全面的な審査の方が多い。だから、そのために出す評価はあくまでも1つではなく、しいていえば、その下に付く補助的な政策 (sub-policy) と考えればいだろうか、そういったものの評価を含む広い範囲で行う。将来的な展開や、現状、及び目的が変わっていないかどうか、改善することはできるか、などの見直しが行われる。

(4) 政策の審査というのは、その政策が続いている途中の段階、あるいはその政策を踏まえて新しい政策に変えていこうという場合に、その政策の審査が行われる。終わっているというわけではなくて、現行の政策に対して、そろそろ変わる時期ではないか、何か見直す事項があるのではないかと思ったときに行われるのである。

年金がいい例だと思う。というのは、人々の寿命が長くなって高齢者が増えてきているので、年金を受ける年齢の人が増えているのにもかかわらず、それに対して労働者の数が減ってきている。このまま行くと、明らかに年金を払えなくなるので、年金制度をどのように変えていく必要があるかというのが、国民の間での心配事でもあったわけである。そういった心配事が起こったときには、当然政策を見直す必要がある。これを今後変えていかなければ、お金がなくなって支払えなくなってしまう、これを持続させるためにはどのように政策を変えなければいけないか、ということを見直さなければいけない。

(政策評価と政策の審査の違い)

(5) 政策評価というのは、政策の審査のために行うとは限らない。結局、政策の審査が行われる時には、現行の政策に関しても評価をしなければいけないわけであるから、終わったものだけが対象になるということではない。だから、政策の見直しを行うためには政策評価が必要であるが、政策評価を行う前提に審査がなくても差し支えない。政策の審査はもっとハイレベルのもので、より社会的地位の高い人によって行われるものなので、最終的に良い政策を作ろうという、より良い政策立案 (**better policy making**) に沿っていくわけである。一方、政策評価は、それが目的を果たしているか、その政策で目的が達成できたかを見るものであるから、どちらかというともっと狭い評価である。政策の審査というのは、もっと広い意味で見ると見るものである。

(政策評価を行う理由、趣旨)

(6) 政策評価というのは、狭い意味で言うと、政策が終わった時にその目的が達成されたか、予想どおりの影響がもたらされたか、予想されなかった効果が何か他に見られたか、良い効果又は悪い意味での効果があったか、費用がどれぐらにかかったか、などのことを調べるためのものである。評価は通常、外部に委託されるものなので、これが持つ影響は委託されたものがその論拠をどう見るかによるだろう。農村地域開発プログラム (**Rural Development Programme**) のようなものになれば、定期的に評価が行われ、その結果がプログラムに活かされていく。それに対して、審査はもっと大きなもので、その全体像を見てゆくというものである。

(7) 農村地域開発プログラムに関する評価は EU によって決められているので、政策評価を定期的に必ず行って、その結果を取り入れていかなければならない。通常の評価は

個々の政策やプログラムを見てゆくものなので、先ほど言ったように狭い意味の理由で見ることであって、審査というのはそれに対して、もっと広い意味である。だから、本来の評価というのは、達成されたどうか、費用がどのくらいかかったか、効果がどうだったかということを見た上で、それをこれから続けていくべきなのか、やめるべきなのかということを判断する材料に使われるべきものである。

第5節 政策リサーチとその外部委託

政策リサーチ (Policy Research) は、いわば事後に行われる政策評価と同じ手法で行われる事前の評価で、言葉としては使い分けられている。

(政策リサーチの外部委託)

(1) 政策リサーチは、外部委託することもできることになっている。

例を挙げると、環境的に何らかの利益を得るための政策として、土地の景観を良くしようとか、生物多様性についての政策が作られるかもしれない。自分たちの政策の費用がどのくらいかかるかというのは計算できるが、その便益が果たして費用よりも大きいのかどうかという計算をしないと政策として動かないわけである。その場合、例えば、売り物にならないチョウや生け垣などにどうやって価値を付けるかということも問題になる。だから、そういった価値の付いていないものに対して価値を付けるための方法を作ってもらうためのリサーチを外部に依頼する。これは一般市民がそれに対してどのような価値を持って見ているかというようなものを計算する方法で、外部に委託して、だいたい価値を付けるためのリサーチを行い、それによって判断できるようになる。

(政策リサーチの結果の取扱い)

(2) リサーチの中では、自分たちが今まで知らなかったことが出てくる可能性もある。

例えば、現在、「size and nature of quality regional food sector」についての **policy research** が外部委託に出されているが、今まで知らないことがあって、もしかしたらそこに市場の失敗があるかもしれないといったことがリサーチの結果として出てきた結果、政府による何らかの介入が必要である、ということになれば、そこに政策が出てくる。しかし、このリサーチによって、特に問題はないという結果が出された場合には、あくまでも研究結果で終わってしまうことになる。

(政策立案者の評価責任)

(3) DEFRA の中でも、政策立案者は政策を計画して、それを提供するまでが自分の仕事であると考えている人もいる。評価することにも責任があるのだということを、全員が理解しているとは言い難い部分は確かにある。だから、そういった意味で、作るだけではなくて、評価までが自分の責任であるということをよりよく理解してほしいという希望はある。政策に対して、エコノミストに任せて評価してもらうのではなくて、内部でも評価してもらうということは重要である。

(評価の要する予算のあり方)

(4) 2006年に通常の評価があまり見られなくて、全てリサーチに回したという状況になったのは間違いなく予算の問題である。

今までの評価は、そのようにして経済担当のグループから予算が出されていたものが多いが、そうあってはいけなと考えている。最初の政策を作るプログラム予算の中に評価までの手順が組み込まれるべきであり、評価のための予算も組み込むべきであるという考え方を持っている。政策を作る人間が、政策評価にも責任を持つべきである。

第6節 政策評価の目的

1 政策評価の目的

(政策評価の対象)

(1) 政策評価 (Policy Evaluation) は、事後評価であり、政策等が終了したものについて行われる場合と政策等が継続されている途中で行われる場合があるとのことで、有効性と効率性が評価される。ただし、評価の対象として考えているのは、我が国の施策や事業のように、数年で終了することが予定されているようなものではなく、もっと大きな Policy レベルのものである。

(事後評価の必要性)

(2) 予算が残っているかどうか、それから、それが続いているものか又は終わったものに対して行われるのかということについては、両方やっているというのが答である。というのは、農村地域開発プログラムのようなもの、これはたまたま EU によって義務づけられているが、こういったものは期間が7年と決まったものなので、当然、終わった時にそれがどうであったかを判断するわけである。だから、多分これはまた続いていくとは思うが、期限付きのものに対しては終わってからその評価をする。

(3) ほとんどの政策は期限がないといっていいものであるが、だからといって評価をしなくてもよいというものではなく、やはり評価はすべきである。それは、その政策が続けられるべきかどうかを決めるためにも重要な意味を持つ。やっても無駄だからやめた方がよいとなるかもしれないし、または何の変更もなくそのままやった方がいい、又はこの目的は正しいのだけれどもいくつかの箇所に関してはもっと違ったやり方ができるのではないかと、想像しなかった副次的な悪影響があるためにそれを削らなければいけない、などのいろいろなことが出てくる。政策等を改善していくため、またはやめた方がいいと判断するために、当然評価が必要になってくると思うので、例え継続して行われる政策であっても評価すべきである。

(有効性と効率性)

(4) 政策評価には2つの大きな目的があって、1つは有効性、つまり政策の目的がどれくらいうまく達成されたか、ということであり、もう1つは効率性、つまりその目的を達成するためにどのような資源を使わなければならなかったか、ということである。

有効性として、想像しなかった影響が出なかったかというようなことなども見ていくわけであり、効率性として、使ってしまったものはもう変えることはできないが、どの

ようなものが使われたかという経験を将来に活かしていくことができるようにということとで、どちらかといえば評価は将来の参考になるように行われるのである。

(事後評価の結果の活用)

(5) 政策は、副次的な悪影響を含め、前もって様々な影響を全部想定した上で作っていかなければならないが、予想できない悪影響が出た場合は、それを次の段階で活かしていかなければならない。

もしその政策が、もうそれで終わってしまい、もう二度とやらないものであれば、何でやる必要があるのだろうという気持ちになると思う。しかし、最終的には自分たちの間違い、昔の間違いを学んで将来に活用していかなければならない。

(6) その政策がその時点で終わるものだとしても、やはり評価をするべきだし、しているということである。

第一に、その政策が終わった時に、政策がちゃんと達成されたか、効率的に達成されたか、有効性と効率性が達成されたかを見る両方の評価をしなければならない。ほとんどの場合、政策というものは似たようなものをまたやる可能性が高いので、そういった形で次の段階に活用できる。そうではないものの例は何かあるだろうか？

プログラムと政策は違う。農村地域開発プログラムは、プログラムであって、これは期間が限定されている。政策の中でも期間限定のものもあるかもしれないが、例えばごみ問題はずっと持続するし、特に税金が絡んでくるような問題などは終わりが無い。

第7節 評価の体制

(DEFRA の政策評価に対する姿勢)

(1) DEFRA の農業ビジネス経済部門では、政策チームは、政策評価にも責任を持つべきであり、そのため、最初の政策を作るプログラム予算の中に評価までの手順が組み込まれるべきであり、評価のための予算も組み込むべきであるが、評価そのものは、自分たちでやれば、評価の意味がなくなってしまうので、政策担当者以外の人間が行うべきであると考えている。

(評価の体制、予算等について)

(2) 今までの評価の予算については、農業ビジネス経済部門から出されていたものが多いが、そうあってはならない。最初の政策を作るプログラム予算の中に評価までの手順が組み込まれるべきであり、評価のための予算も組み込むべきである。政策を作る人間が、政策評価にも責任を持つべきである。

今現在、評価の実施は、外部委託している。というのは、自分たちでやれば、それは評価の意味がなくなってしまうからである。評価に意味合いを持たせるためには、完全にそこから離れた外部の人間に評価してもらうべきである。

(3) EU から来る政策には、「ポリシーサイクル」という考えがあるが、それを見ると確かに改善計画(improvement plan) のあたりが評価になって、審査が行われて、また始められる、ということになっている。最後の段階になってから評価をしようとするのではなく、最初の段階で、この政策はどういう目的があって、どういう計画で行われるかということが考えられるのと同時に、どのように政策を監視 (monitor) していくか、最終的にどのように評価するかを考慮して、その評価のための予算をそこに組み込んでいる。どのくらいの割合で評価に対する予算を組めばいいのかというようなことも考慮されている。だから、後からではなく、最初の段階で、評価を予算に組み込んでいるのである。

(4) 政策チームは、評価を行う責任を持たされているので、最初の段階で、評価を行う仕組みを作って予算を組み込んでいかなければならない。来年からは実際に政策を施行する前に、書面における評価の計画が組み込まれていなければ、施行することはできなくなる。つまり、評価の計画の段階で評価の予算が組み込まれていなければ、政策を実施させないということであり、事前評価を通らないということになるわけである。シニア・マネジメント・レベルの人がそれをきちんと承認しなければならないし、またそれに対して予算がきちんと組み込まれていなければならない。

第2章 ドイツの政策評価

ドイツの政策評価は1960年代末頃から行われており、政策評価の実施に関しては伝統のある国の一つであるが、あまりに精密な費用対効果分析を求め過ぎたこと、ときの首相からは重視されなかったことなどにより、長く低迷の時代が続いた（「政策評価の冬の時代」と言われている。）。

1990年代に入り、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、「業績効果のある費用に見合った透明性のある行政」が目指されたところから、「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つの手法を中心とした具体的な政策評価システムへの取り組みが始められた。

その後、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、連邦政府の指導層の考え方の違いからか、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、取り組み姿勢が大幅に後退している。

また、この3つの手法への取り組みと併行して、1990年代半ば頃から、規制影響評価（Gesetzesfolgenabschätzung : GFA）への取り組みが行われている。

第1節 KLR、コントローリング、ベンチマーキング

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、効果－プロダクツ（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な不可欠な企業経営的な情報を準備し、役所の「業績」を、業績効果のある、費用に見合った、透明性のあるものにするものである。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事業が削減された。

(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) KLR 導入は、連邦政府のおよそ 80%にあたる職場で定着している。

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。

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ージメントする。

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ージメント担当者（形式的には大臣）との間で定め、目標合意協定（Zielvereinbaurungen）を締結する。
- ② 各職員は、その目標に向けて業務を執行する。
- ③ 各職員の業務執行状況を、コントローラーと呼ばれる者が、継続的なノルマ比較を通して、ずれや相違点を確認、分析し、マネージメント担当者に報告する。このチェックは、毎月行われる。

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

- ④ マネージメント担当者は、その目標と業績のずれを直すべく努力する。

(3) コントローリングでは、目標を定めたマネージメントが要求される。

目標合意文書には、何を、どのような期間に、どれくらいの費用で達成するか、どのように目標達成度が評価されるべきか、が定められている。目標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ージメント担当者のマネージメント任務を変化させている。マネージメント担当者は、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かの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、全てのマネージメント担当者に決定局面で助言を与え、決定に重要な情報を提供して彼等をフォローする。マネー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 ドイツ連邦政府における政策評価実施状況

ドイツ連邦政府においては、KLR、コントローリング、ベンチマーキング以外の評価も行われており、政策等の改善に役立たせることが目的となっているが、やり方、手法については、各省が独自に行っている。

(ドイツ連邦政府の政策評価体系)

(1) 政策 (policy) は、議会で決められる。各省のトップも議会に出て議論には参加しているし、議会の中には委員会や審議会があって議論しているが、政策に関して、アンケートをやることがあっても、評価はやっていない。(議会で議論すべきことである。)

(2) 施策 (Program) は、省庁で準備される。プログラム評価は、最近になって開始され、強調され始めてきている。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、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。

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。

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。

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

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、多く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、という形になっている。

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。

(4) 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。

事業を行っている間の評価は、各省が独自に行っているが、連邦会計検査院 (Bundes Rechnungshof : BRH) も見ており、BRH の行う評価が、一番重みを持っている。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 (注 : 後述のように、連邦・食料農業消費者保護省 (Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ; BMELV) では行っていない。)

プログラムがスタートし、一定期間が経過したとき、事後評価 (Ex-Post Evaluation) が行われる。

(5) 「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」は、事業実施中の検証のためシステムのはずであったが、一応実現はしたものの、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。

(6) 政策評価の中には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。

(評価の根拠規定)

(1) 評価の根拠規定は、連邦政府共通業務規定 (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Gemeinsame Geschäft : GGO) にある。

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こと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)

(2) 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。

ドイツの評価システムは、連邦・内務省 (Bundesministerium des Innern ; 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。

(3) 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。

(4) 評価と予算との間には、直接の関係はない、とされている。

しかしながら、連邦予算法の第7条において、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。ただし、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。

(事前評価)

(法律に基づかない事業の事前評価)

(1) 例えば、ワイン畑の所有者に支援金を出すというような場合、それについて事前に評価が行われる。

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。

(2) その事前評価の結果は、実際には公表されない。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からである。

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。

(実施中評価と事後評価)

(1) BMELVで行っているプログラムはたくさんあるが、各プログラムの評価を毎年やるのではなく、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。期間があって、終わった時点でやる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やるということは、行われていない。

(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、という問題はドイツにおいても抱えている。

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。

(外部評価)

(1) 事後的な評価は、例外的に内部でやる場合もあるが、原則として外部評価である。

外部委託者の選定は、入札によっている。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。

(2) 落札者の決定は、金額のみで判定されるのではなく、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。

しかしながら、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機関は、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ティング会社がこの分野で以前どういう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。

(3) 外部に委託する評価は、それほど多くはない。

例えば BMELV の場合、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。

(評価の今後)

ドイツの政策評価システムは、当分の間はこの状況でいく。

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であろう。

第3節 官僚機構の削減

ドイツの政策評価ないし GFA においては、「官僚機構の削減」がどのくらいできるか、あるいはどのくらいできたかが評価基準になっており、「官僚機構の削減」の理解なしに政策評価を語ることはできないところから、調査の一環に加えた。

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、こうした事項とは「リンクしてはいない」とのことであった。

1 背景

(1) 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。

重要な情報義務とは、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。

(2) 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）による連立政権発足の際の連立合意においては、「官僚機構により生じる障害を排除する」という項目に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。

(3) 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。

2 農業行政における官僚機構の削減

(1) 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。このため、官僚機構の削減によりドイツの農業的立場の強化す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」が策定された。これは、国家的次元での対策であると同時に、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もなっている。

(2) 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、関連業界に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。

(3) BMELV は、情報義務の中で、強制するほどには必要不可欠でないものを全て排除し、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 月から廃止されるか、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。

3 調査結果

(1) 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。

例えば、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、規制緩和でここここの部分を取り除いたと言うと、例えば経済界からは、ここ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。

官僚機構の削減というのは、一口にここここの部分をなくしたから官僚機構が削減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。

(2) 官僚という分野だけでなく、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」という表現が使われることがある。一方、単にその関連する人数や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。したがって、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。

(3) 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が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、必ずしも仕事がなくなるとか、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3章 オーストラリアの政策評価の実施状況

オーストラリアにおいては、連邦政府の各省庁の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、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、連邦政府内に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。

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おり、事後の評価（わが国で言う「総合評価」にあたるもの）は、あまり重視されていないようである。

1 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 : AOOOF)」と呼ばれている。AOOOFでは、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・予算が講じられる。

(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、ほとんどが議会によって要求されているものである。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）。なおアウトカムには、各省庁で加わるものもあり、これはイニシアチブ (Initiative) と呼ばれている。

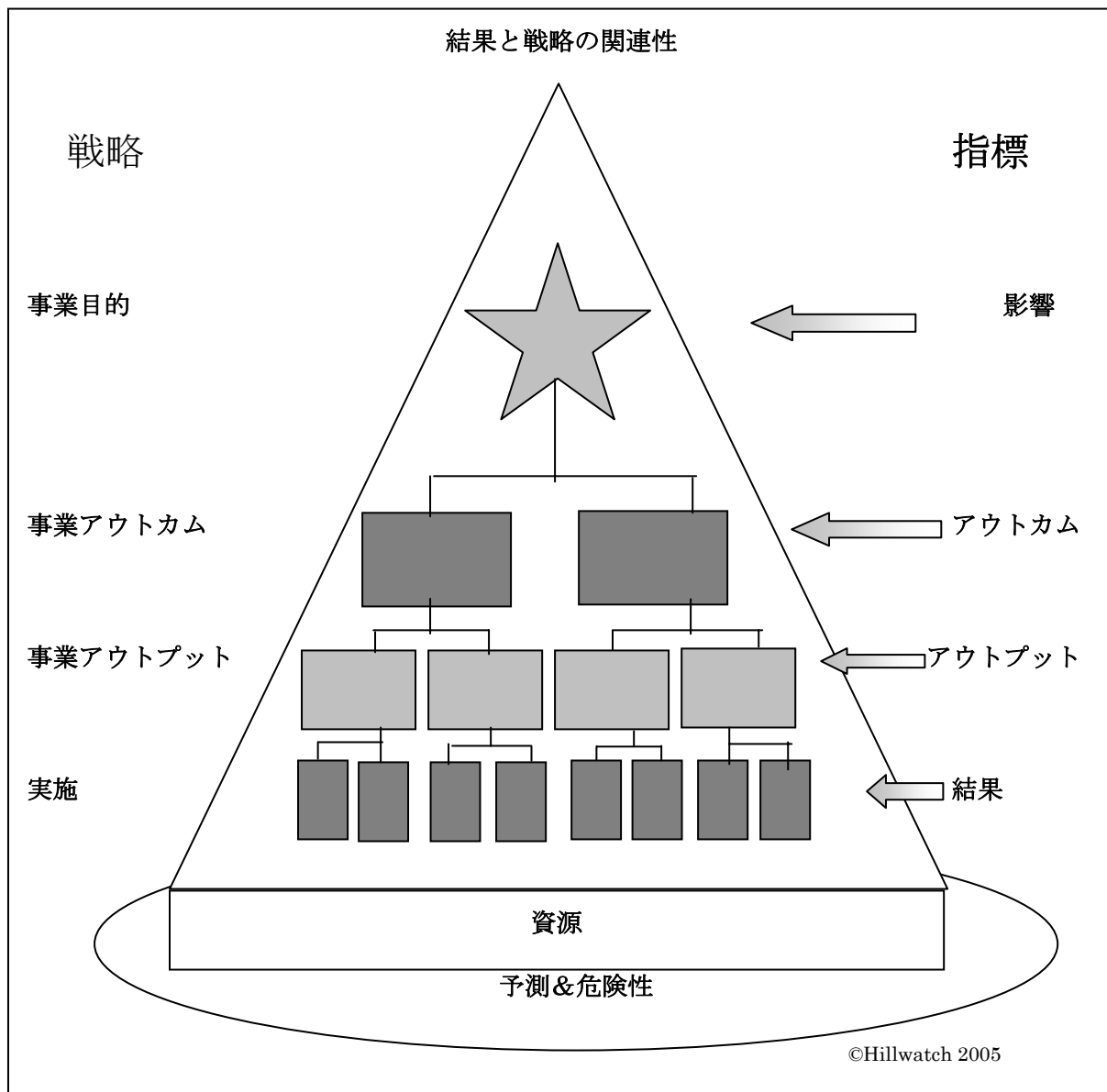
アウトカムを達成するために必要なアウトプットや、アウトプットを算出するために必要な施策 (プログラム : Program) や事業 (プロジェクト : Project) は、各省庁が考える。このプログラムないしプロジェクトが評価の単位となる。したがって、アウトプットをいかに実現したか、が評価の対象になることとなる。

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ようなのである。

(注) 整理すれば、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

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）

(3) 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かどうかということである。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、多くの場合、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段階が平行して進められる。各省庁、ひいては各課は、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。

(4) 理想的にはすべてのアウトカムの評価を行うべきであるが、すべてのプロジェクトが行っているわけではない。

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、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はされるが、目標が達成されたかどうかの詳細にわたる分析が行われることはほとんどない。

長期にわたるプロジェクトの場合、多くの資金等が投資される。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々を評価するためにさらに多くの資源が投入される。短期間のプロジェクトに関しては評価が行われないかもしれないが、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。

(5) アウトプットを評価する際、主要業績指標 (**key performance indicator**) が用いられる。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。

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が決定的される。

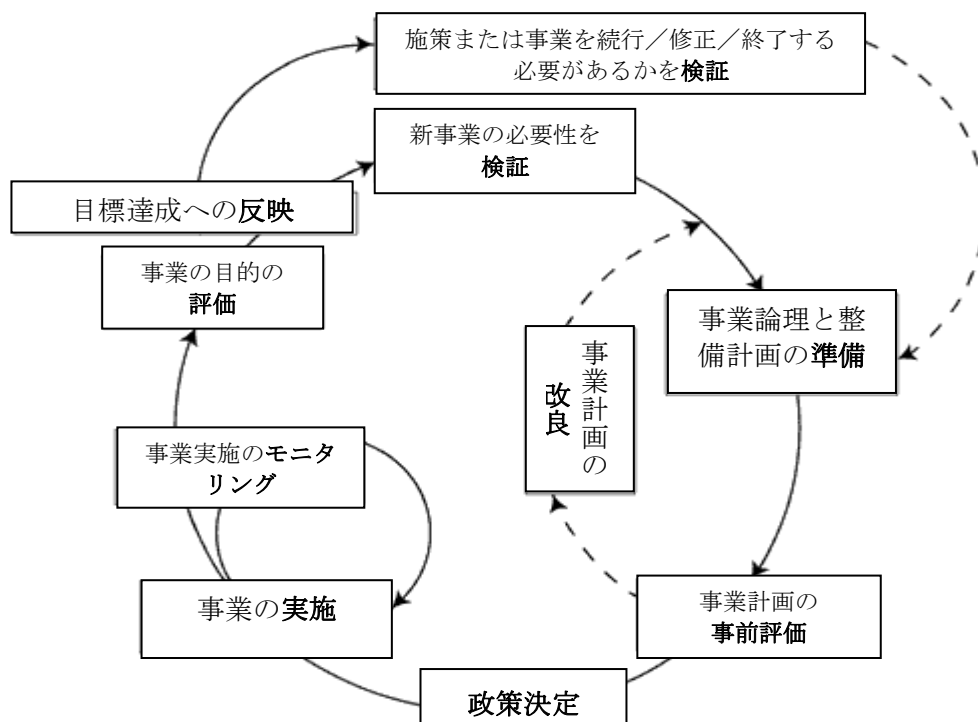
3 プログラムやプロジェクトのサイクルと評価の流れ

(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、明確になっている。

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つて、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) 農漁林業省林業部資料

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 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の実現できるため、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。

6 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。

7 外部評価

(1) 前述のように評価は外部委託されているが、委託する機関の多くは民間のコンサルタントで、中には有名大学の学者や大学関係者もいる。

これらの機関の人たちは大学院で評価に関する教育を受けた人々が多いが、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が懸念されている。ときにコンサルティング・レポート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ている。

(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。

(2) 外部委託する相手の選び方は、状況による。

例えば、予算 5,000 万豪ドルのイニシアチブの場合には、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ティングで、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い。行政庁とコンタクトのある外部コンサルタントがいて、彼らの得意分野はわかっており、これは交渉による関係ということができる。彼らとは緊密に連携する傾向にある。重要なことは、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。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。

(3) 評価能力開発に時間を費やした結果、現在、行政庁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。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が割かれているが、これは、組織内の評価に関する一つの進化でもある。

(4) 1 回あたりの評価の受託額は、非常にさまざまだが、もちろん、プログラムの規模による。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ったが、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 万豪ドルだったが、入札額 10 万豪ドルでは、落札できていない。応札価格が高すぎたためと思われる。

(5) 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している。評価の場合の受託額がおおよそいくらかになるか、このことから推測される。

(6) 現在、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。後述するようにメルボルン大学プログラム評価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。

(7) 入札方式は、本当にさまざまである。コンサルタントの方から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。

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、価格が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って、その点数を加え、さらに管理者が、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。

(8) オーストラリアの評価を引き受けることができる人やコンサルタントの世界は、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。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つて、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。

(9) 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、政府は内部よりも外部に委託している。同様の理由で、外部のコンサルタントの方でも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。

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ので、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も多い。

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) 5 (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。

修士号には、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もある。また、近年、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) 教えてもらう人達の中には、現に行政に直接携わっている人もいる。

プログラム評価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。

その他、政府／非政府の全分野の機関からも生徒が来ており、連邦政府の人もある。

小さな公共団体では、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。

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いる。

(4) 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。

(5) 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 評価の対象 (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)

(6) 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える。

9 外部意見の聴取

(1) オーストラリアの場合、評価に関する外部意見を聴取するという業績政策 (performing policy) と呼ばれているものがある。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えられる人々は、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、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も行う。

(2) 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、ということが非常に意識されている。

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。

しかし、まだまだ連邦政府の方でも州政府の方でも、説明責任で留まっている。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が、アカウンタビリティ・レベルでこれを実行することは難しい。

10 評価に対する職員の受け止め

(1) ここ 6～7 年間で学んだことは、評価を始めた当初、多くのことを義務付け、必ず評価計画がなければならないとしていたところ、その結果、順守行動 (compliance behavior) が沢山起こり、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、ということである。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で、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。

(2) 最近、プログラムやプロジェクトが目的とする方向に動いていることを軸として、義務としてではなく、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が策定された。

評価計画の前提として、彼等は評価を行うために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。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、ある州政府が過去 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、という実例がある。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。このため、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して、彼等を見つけ出すのにも一苦労した。

(3) だから、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。

第3部 国内調査結果

第1章 都道府県アンケート結果

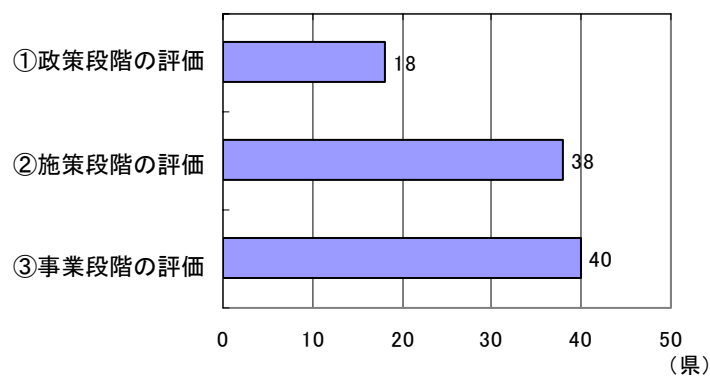
農林水産政策情報センターでは、平成19年3月に都道府県の政策評価(行政評価)担当部局に対して、政策評価(行政評価)に関するアンケート調査を行い、47都道府県すべてから回答をいただいた。

第1項 評価結果

1 政策等の評価を実施している段階

鳥取県を除く、46の都道府県（以下、「県」という。）において政策評価(行政評価)が実施されているところ、県の行政活動を、政策（狭義）、施策、事業の3段階で分けた場合、事業段階の評価を実施している県が40県と最も多く、次いで施策段階の評価を実施している県が38県とほぼ同じ数である。政策段階での評価を実施している県は18県とぐっと少なくなる。

図1 評価の実施段階



2 政策等の評価における目標間の関係

政策等の複数の段階で評価している県は、37県である。それら複数の段階における目標の関係については、次のとおりである。

政策等の各段階別に目標を設定しているが、上位の目標に関連しているとする県が、25県と3分の2以上を占めて最も多く、各段階別の目標間の関係は特に考慮していないとする県が7県、目標は各段階共通であるとする県が2県ある。

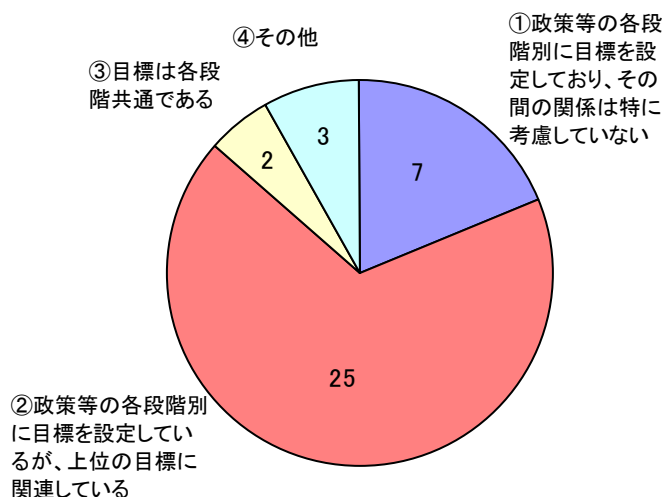
なお、複数の段階で評価を実施している県の「その他」との回答については、内容を精査し、「その他」以外の回答である①から③の項目に当てはまるとされるものについては、それぞれに分類した。

以下、「その他」の項目については、同様に取り扱う。

「その他」の回答の3県については、①と②の組み合わせが2県、①と③の組み合わせが1県であった。

また、政策又は施策の段階における評価の実施と目標の設定は、必ずしも一致しておらず、評価を実施していても目標がない県又は目標を設定しているが評価を実施していない県がある。

図2 政策等の目標間の関係



3 政策の目標

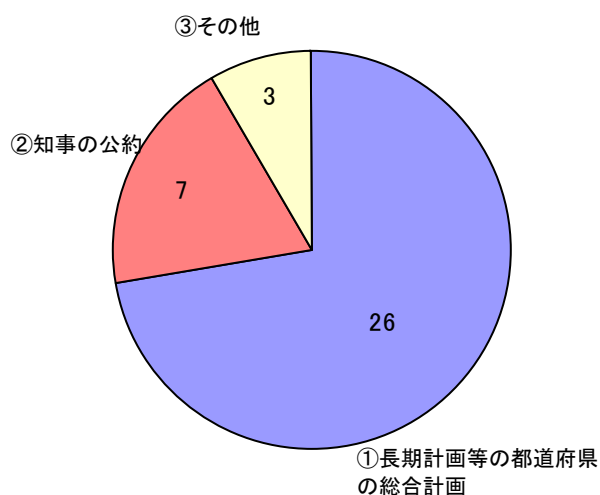
3-1 政策の目標の根拠

政策の目標を定めている県は、34県であり、総合計画、知事の公約又はその他何を政策の目標の根拠としているのかについては、次のとおりである。

長期計画等県の総合計画において定められているとする県が26県とその大半を占め、知事の公約において定められているとする県が7県であった。「その他」の回答の3県のうち、長期計画等と知事の公約の組み合わせとしている県が2県、県政の経営方針の中に重点課題として位置づけられているとしている県が1県であった。

なお、これら34県以外に、政策段階の評価を実施しているが、政策の目標を設定していないとする県が1県あった。

図3-1 政策の目標の根拠

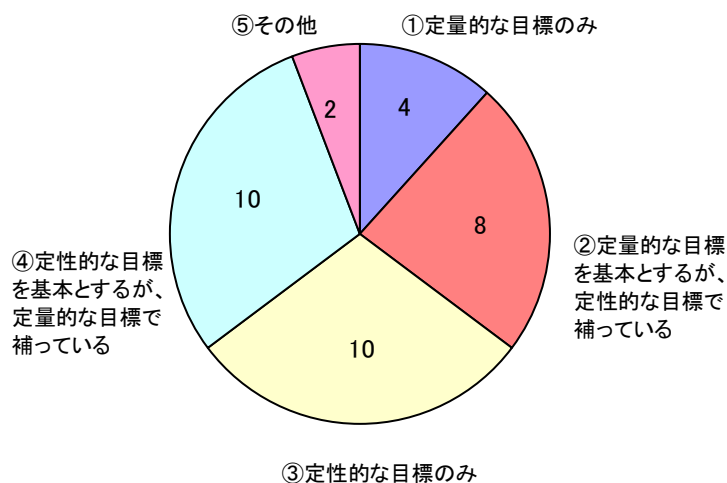


3-2 政策の目標の性格

上記の34県における政策の目標の性格が、定量的なものか、定性的なものかについては、次のとおりである。

定量的な目標のみとしている県が4県、定量的な目標を基本とするが定性的な目標で補っているとする県が8県あり、定量的目標を中心としている県が合計12県であるのに対し、定性的な目標のみが10県、定性的な目標を基本とするが定量的な目標で補っているとする県が10県あり、定性的な目標を中心としている県が合計20県とこちらの方が多い。「その他」の回答の2県は、定量的なものと定性的なものとが相互に補完している、あるいは目標によって両方が存在するとしており、どちらが基本ということではない。

図3-2 政策目標の性格

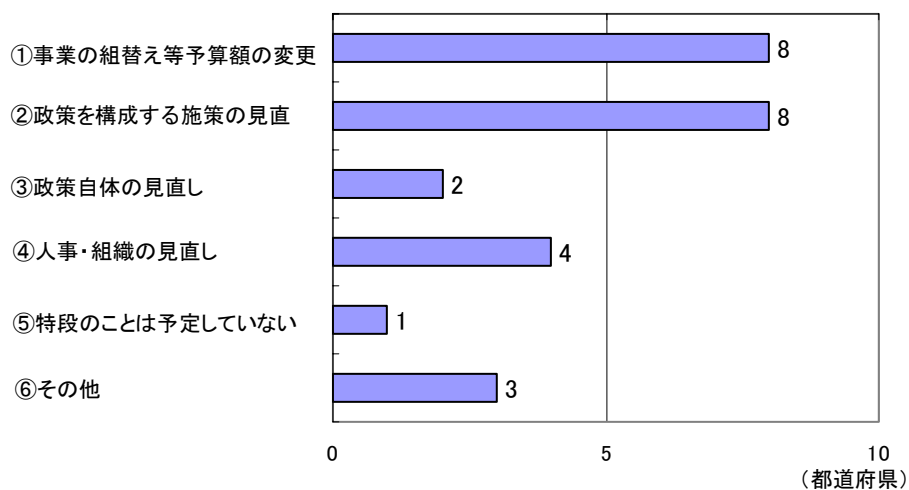


3－3 政策の目標に実績が到達していない場合の見直し活動

政策段階で評価を実施している18県のうち政策の目標を定めている県は16県であり、政策の目標に実績が到達していない場合に行われることは、次のとおりである。（複数回答）

事業の組替え等予算額の変更を実施する県が8県、政策を構成する施策の見直しを実施する県が8県と、この2つがもっとも多く、次いで人事・組織の見直しが4県であり、政策自体の見直しを行う県も2県あった。特段のことは予定していないとする県も1県あり、「その他」の回答としては、取組みの改善等につなげる、目標の達成に向けて重点的に取り組む、一律の基準は設けておらず課題ごとに個々に対応する、との回答があった。

図3－3 政策目標未到達の場合の実施事項（複数回答）



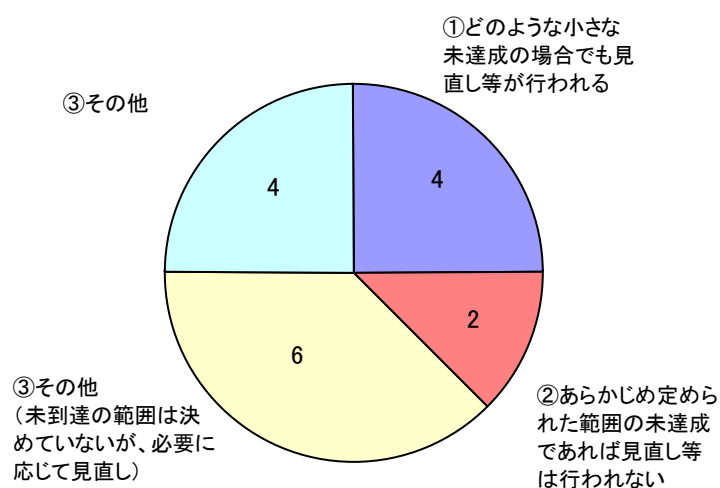
3－4 どのような目標未達成の場合に見直し活動が行われるか

上記16県において、どのような目標未達成の場合に見直し活動が行われるのかについては、次のとおりである。

どのような小さな未達成の場合でも見直し等が行われるとする県が、4県あり、あらかじめ定めた範囲の未達成であれば見直し等は行われないとする県が、2県であった。

「その他」の回答としては、未達成の範囲とは関係なく必要に応じて見直しを行うとする県が6県と多く、評価の結果だけで見直しではない、あるいは特に定めはないとしている県もあった。

図3－4 見直しが行われる場合



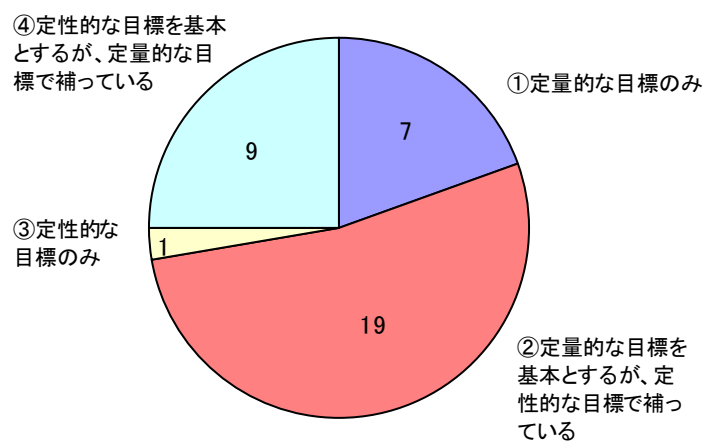
4 施策の目標

4-1 施策の目標の性格

施策の段階で評価を実施している38県のうち、施策の目標を定めているのは36県であり、その性格は次のとおりである。

定量的な目標のみとしている県は7県、定量的な目標を基本とするが定性的な目標で補っている県は19県と、定量的な目標を中心としている県は合計26県あり、3分の2以上である。これに対し、定性的な目標のみとしている県は1県、定性的な目標を基本とするが定量的な目標で補っている県は9県と、定性的な目標を中心としている県は合計でも10県に過ぎない。

図4-1 施策目標の性格

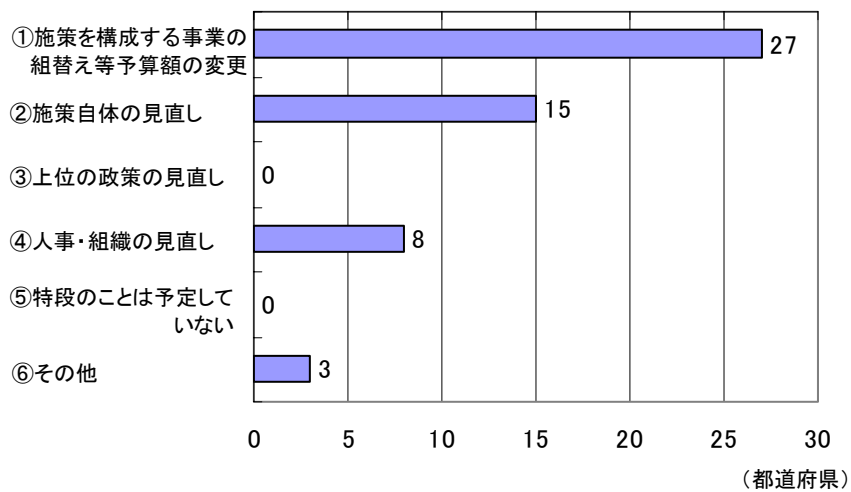


4－2 施策の目標に実績が到達していない場合の見直し活動

上記36県において、施策の目標に実績が到達していない場合に行われることは、次のとおりである。（複数回答）

施策を構成する事業の組替え等予算額の変更を行うとしている県がもっとも多く、27県であり、次いで施策自体の見直しを行うとしている県が15県である。人事・組織の見直しを行うとしている県は8県であり、「その他」の回答については、一律の基準は設けておらず課題ごとに個々に対応、戦略・プロセス・手段などを見直しに活用等であった。上位の政策の見直しを行う県はなく、また、特段のことは予定していないとする県もなかった。

図4－2 施策目標未到達の場合の実施事項（複数回答）

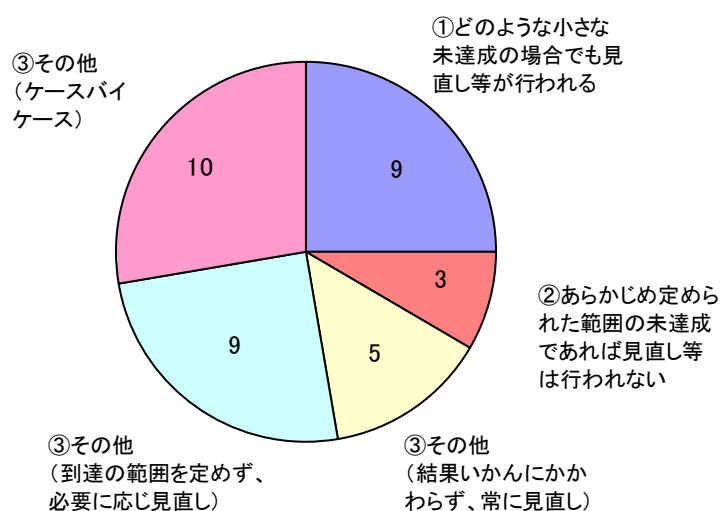


4－3 どのような目標未達成の場合に見直し活動が行われるか

上記36県において、どのような目標未達成の場合に見直し活動が行われるかについては、次のとおりである。

どのような小さな未達成の場合でも見直し等が行われるとしている県は9県あり、あらかじめ定めた範囲内の未達成であれば見直し等は行われらないとしている県は3県であった。「その他」の回答の県が25県と最も多く、その内訳は、評価の結果如何にかかわらず常に見直している県が5県、未達成の範囲を定めず必要に応じて見直しとしている県が9県あった他、施策の内容によるなどケースバイケースとしている県が10県あった。

図4－3 見直しが行われる場合



5 事業の目標

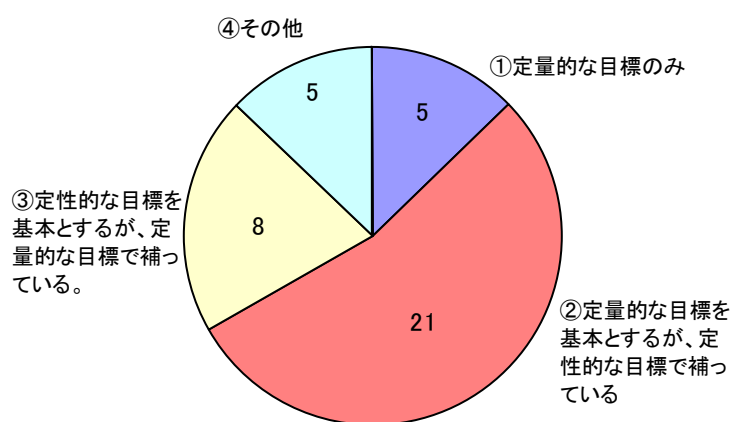
5-1 事業の目標の性格

事業の段階で評価を実施している40県のうち、39県が事業の目標を定めており、その性格は次のとおりである。

定量的な目標のみとしている県が5県、定量的な目標を基本とするが定性的な目標で補っているとしている県が21県と、定量的な目標を中心としている県が全体の約3分の2を占めている。定性的な目標を基本とするが定量的な目標で補っているとしている県も8県ある。「その他」と回答した5県については、定量的及び定性的目標の両方に同等の重みをつけているとしている県が2県、目標到達度による事業見直しを行っていない県、目標の設定は必須ではないとしている県、事業ごとに異なるとしている県があった。

なお、これら39県以外の事業の目標を設けていないとする1県は、事業の効率性を中心に定性的評価をしているとの回答であった。

図5-1 事業目標の性格

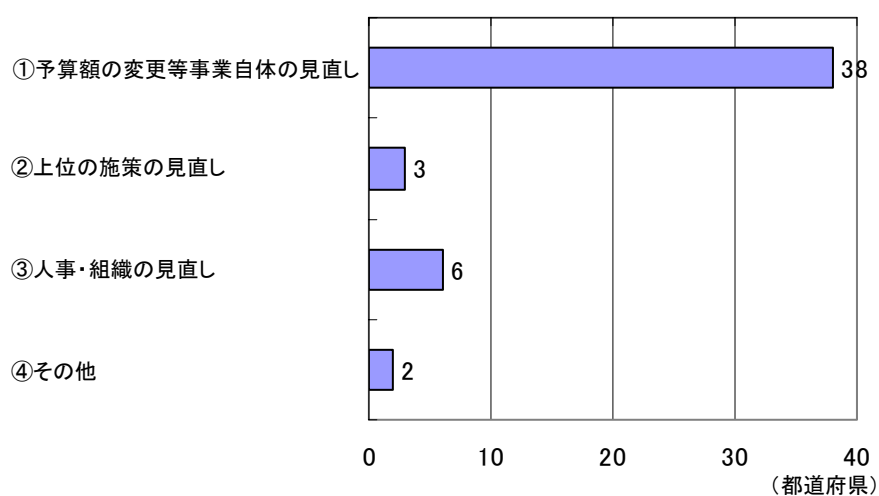


5－2 事業の目標に実績が到達していない場合の見直し活動

事業の目標を定めて、その段階で評価を実施している39県において、目標に実績が到達していない場合に行われることは、次のとおりである。（複数回答）

予算額の変更等事業自体の見直しを行うとしている県は、38県とそのほとんどであった。上位の施策の見直しを行うとしている県が3県、人事・組織の見直しを行うとしている県が6県と、事業自体の見直しに比べ、ぐっと少なくなる。「その他」の回答は、事業ごとに異なるとしている。

図5－2 事業目標未達成の場合の実施事項（複数回答）

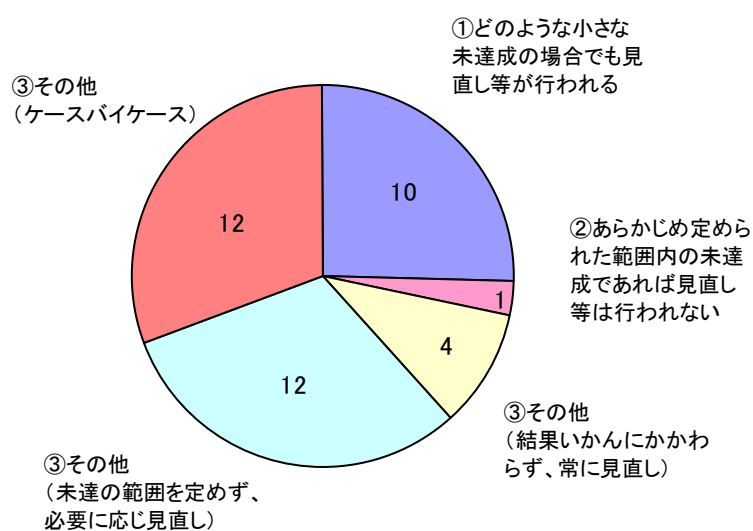


5－3 どのような目標未達成の場合に見直し活動が行われるか

上記39県において、どのような目標未達成の場合に見直し活動が行われるかについては、次のとおりである。

どのような小さな未達成の場合でも見直し等が行われるとしている県は10県あり、あらかじめ定めた範囲内の未達成であれば見直し等は行われらないとしている県は1県であった。「その他」の回答の28県については、達成未達成の如何にかかわらず常に見なおしを行うとしている県が4県、未達成の範囲を定めず必要に応じて見直しを行うとしている県が12県、未達成の状況によって異なる、事業内容による、事業ごとに異なる等ケースバイケースの扱いとしている県が12県であった。

図5－3 見直しが行われる場合

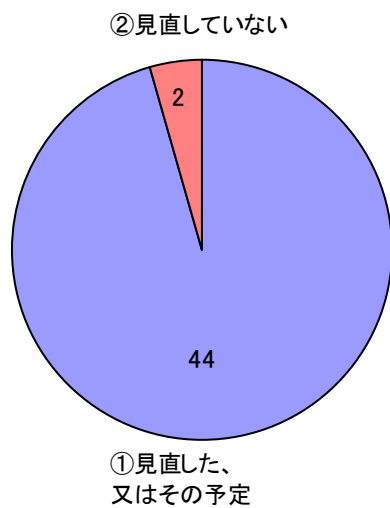


6 評価の実施方法等の見直し

評価の実施方法等を見直したことがあるか、又はその予定である県は、評価を実施している46県中44県と、そのほとんどであり、試行から本格実施に移った県を含め、開始した時点から同じ方法で評価を実施している、又はその見直しも予定していない県はきわめて少ない。

多くの県において、評価の実施方法について試行錯誤が繰り返されているといえるのではないか。

図6 評価実施方法等の見直し（予定も含む）の実施

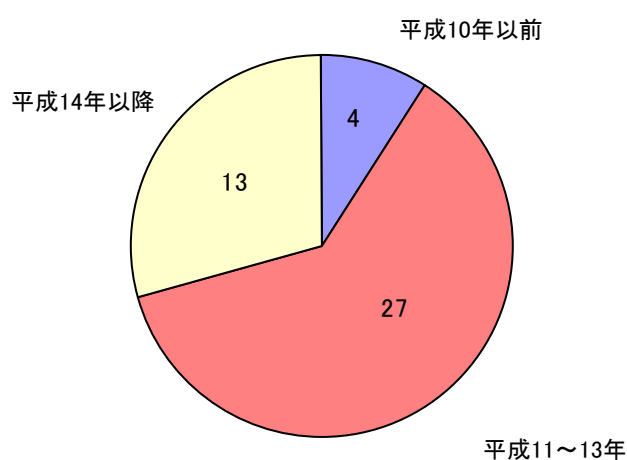


7 評価方法等の見直し

7-1 評価の開始時期及び見直し時期

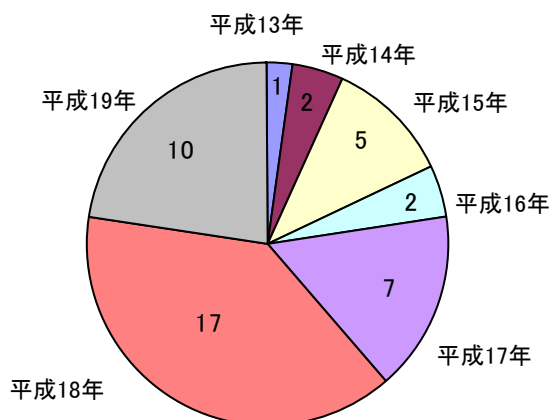
評価方法等を見直した等の県において、評価を開始した時期は、平成10年以前が4県、平成11年から13年までが27県、行政機関が行う政策の評価に関する法律が施行された年である平成14年以降が13県と、県においては、かなり早くから政策評価が実施されてきたことが伺える。

図7-1-1 評価開始時期



評価方法の見直しの最新時期は、予定も含め、平成17年から19年までとしている県が34県あり、この2,3年間においても多くの県で見直しが行われている。

図7-1-2 評価方法の見直し時期

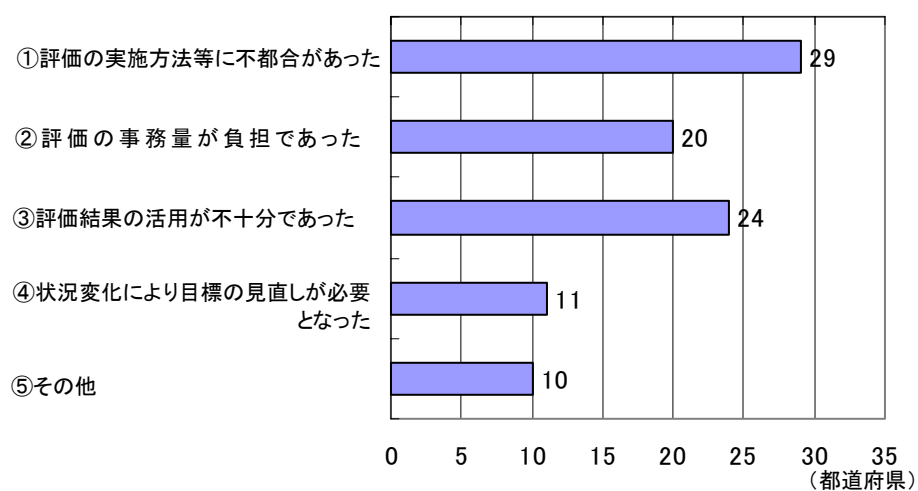


7－2 評価方法見直しの課題

評価方法の見直しに至った課題については、次のような課題があったとしている。（複数回答）

評価の実施方法等に不都合があったとしている県は29県、次いで評価結果の活用が不十分であったとしている県が24県であり、さらに、評価の事務量が負担であったとしている県が20県と多く、状況変化により目標の見直しが必要となったとしている県は11県と少なくなる。「その他」の回答については、9県が制度の確立等に伴って見直す必要が出てきたとのことであり、残りの1県は、職員アンケートを毎年実施し、それを参考に毎年見直しを行っているとしている。

図7－2 評価方法見直しの課題（複数回答）

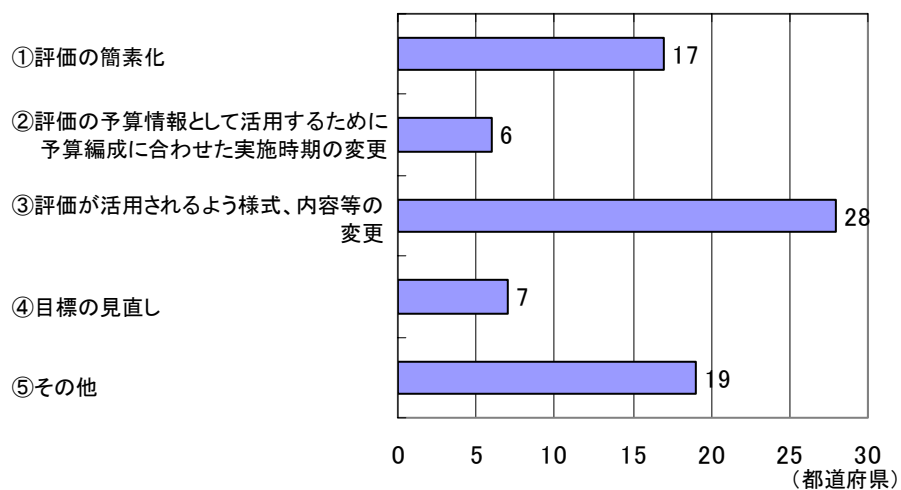


7－3 課題に対応した評価方法見直しの内容

課題に対応してどのような見直しが行われたか、又は行おうとしているかについては、次のとおりである。(複数回答)

評価が活用されるよう様式、内容等の変更が最も多く、28県あり、次いで評価の簡素化が17県であり、評価を予算情報として活用するために予算編成にあわせた実施時期の変更が6県と、大きな課題である評価の予算等への活用と簡素化に対しては、活用ほどには、簡素化の課題に応えられていないことが伺える。この他、目標の見直しが7県であり、状況変化にあわせた目標の適切な設定という課題にも十分には応えられていないと思われる。「その他」の回答については、評価制度の確立等を行ったとしている県が14県、外部評価を取り入れたとしている県が5県であった。

図7－3 評価方法見直しの内容（複数回答）



8 評価方法等を見直していない県の評価開始時期及び県民等の意見

評価方法等を見直していない2県について、その評価の開始時期は、平成11年と14年であり、最近開始されたところではない。それらの県においては、評価の実施方法等を見直すようにとの議会から質問が出ている、又はそのような意見はないとのことである。

9 各県における、政策等の評価に関する今後の展望

各県における政策等の評価に関して、自由記述で今後の展望を述べてもらった。

県においては、政策評価の現状について満足していないようであり、評価結果の予算等への反映、職員への負担を減らすための評価の簡素化、外部評価の実施等を課題として挙げている。政策評価制度について、これらの課題があるとの認識だけではなく、実際にこれらの課題に対応した制度改正を19年度以降実施する、あるいは、検討しているとする県も、10県近くあった。

また、政策、施策、事業のそれぞれの目標について、「レベル」と「方向性」と「スパン」を体系的に整理することは大変困難であり、整理が終わった頃には、社会経済情勢や諸制度の変化に適応していないものが出てくることから、組織単位で自立的に修正適応していくシステムが必要である、との意見があった。

第2項 政策評価に関するアンケート（問）

問1 貴都道府県の行政活動を、例えば、政策、施策、事業（以下「政策等」といいます。）といったような形で段階分けした場合、貴都道府県では、どの段階の評価を実施していますか。該当するもののすべてに○をつけてください。

- ① 政策段階の評価
- ② 施策段階の評価
- ③ 事業段階の評価

問2 政策等の複数の段階で評価している都道府県にお聞きします。政策等の目標の設定はどのようにしていますか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 政策等の各段階別に目標を設定しており、その間の関係は特に考慮していない
- ② 政策等の各段階別に目標を設定しているが、上位の目標に関連している
- ③ 目標は各段階共通である
- ④ その他（具体的にお書きください。）

問3－1 最上位である政策についてお聞きします。政策の目標は何の計画等の中に定められていますか。該当するものに○をつけてください。

- ① 長期計画等の都道府県の総合計画
- ② 知事の公約
- ③ その他（具体的にお書きください。）

問3－2 政策の目標の性格はどのようなものですか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 定量的な目標のみ
- ② 定量的な目標を基本とするが定性的な目標で補っている
- ③ 定性的な目標のみ
- ④ 定性的な目標を基本とするが定量的な目標で補っている
- ⑤ その他（具体的にお書きください。）

問3-3 政策の段階で評価を実施している都道府県にお聞きします。政策の目標に実績が到達していない場合には、どのようなことが行われますか。該当するものすべてに○をつけてください。

- ① 事業の組替え等予算額の変更
- ② 政策を構成する施策の見直し
- ③ 政策自体の見直し
- ④ 人事・組織の見直し
- ⑤ 特段のことは予定していない
- ⑥ その他（具体的にお書きください。）

問3-4 政策の段階で評価を実施している都道府県にお聞きします。政策の目標に実績が到達していない場合、どのような未達成の場合でも事業の見直し等が行われるのですか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① どのような小さな未達成の場合でも見直し等が行われる
- ② あらかじめ定めた範囲内の未達成であれば、見直し等を行わない
（差し支えなければ、その範囲を具体的にお書きください。）
- ③ その他（具体的にお書きください。）

問4-1 施策の段階で評価を実施している都道府県にお聞きします。施策の目標の性格はどのようなものですか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 定量的な目標のみ
- ② 定量的な目標を基本とするが定性的な目標で補っている
- ③ 定性的な目標のみ
- ④ 定性的な目標を基本とするが定量的な目標で補っている
- ⑤ その他（具体的にお書きください。）

問4-2 施策の段階で評価を実施している都道府県にお聞きします。施策の目標に実績が到達していない場合は、どのようなことが行われますか。該当するものすべてに○をつけてください。

- ① 施策を構成する事業の組替え等予算額の変更
- ② 施策自体の見直し
- ③ 上位の政策の見直し
- ④ 人事・組織の見直し
- ⑤ 特段のことは予定していない
- ⑥ その他（具体的にお書きください。）

問4－3 施策の段階で評価を実施している都道府県にお聞きします。施策の目標に実績が到達していない場合、どのような未達成の場合でも事業の見直し等が行われますか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① どのような小さな未達成の場合でも見直し等が行われる
- ② あらかじめ定めた範囲内の未達成であれば、見直し等を行わない
(差し支えなければ、その範囲を具体的にお書きください。)
- ③ その他 (具体的にお書きください。)

問5－1 事業の段階で評価を実施している都道府県にお聞きします。事業の目標の性格はどのようなものですか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① 定量的な目標のみ
- ② 定量的な目標を基本とするが定性的な目標で補っている
- ③ 定性的な目標を基本とするが定量的な目標で補っている
- ④ その他 (具体的にお書きください。)

問5－2 事業の段階で評価を実施している都道府県にお聞きします。事業の目標に実績が到達していない場合は、どのようなことが行われますか。該当するものすべてに○をつけてください。

- ① 予算額の変更等事業自体の見直し
- ② 上位の施策の見直し
- ③ 人事・組織の見直し
- ④ その他 (具体的にお書きください。)

問5－3 事業の段階で評価を実施している都道府県にお聞きします。事業の目標に実績が到達していない場合、どのような未達成の場合でも事業の見直しが行われますか。該当するもの1つに○をつけてください。

- ① どのような小さな未達成の場合でも見直し等が行われる
- ② あらかじめ定めた範囲内の未達成であれば、見直し等を行わない
(差し支えなければ、その範囲を具体的にお書きください。)
- ③ その他 (具体的にお書きください。)

問6 貴都道府県では、評価の実施方法等を見直したことはありますか、又はその予定ですか。該当するものに○をつけてください。

- ① はい
- ② いいえ

問 7 上記問 6 で①と回答された都道府県にお聞きします。

問 7－1 評価を開始した時期及び見直しの時期はいつですか。複数回ある場合は、その最新の時期についてお答えください。

- ① 開始時期 平成 年
- ② 見直した又はその予定の時期 平成 年

問 7－2 どのような課題があったのですか。該当するものすべてに○をつけてください。

- ① 評価の実施方法等に不都合があった
- ② 評価の事務量が負担であった
- ③ 評価結果の活用が不十分であった
- ④ 状況変化により目標の見直しが必要となった
- ⑤ その他（具体的にお書きください。）

問 7－3 その課題に対しどのような見直しが行われましたか、又は行おうとしているのですか。該当するものすべてに○をつけてください。

- ① 評価の簡素化（その内容を具体的にお書きください。）
- ② 評価を予算情報として活用するため予算編成に合わせた実施時期の変更
- ③ 評価が活用されるよう様式、内容等の変更
- ④ 目標の見直し
- ⑤ その他（具体的にお書きください。）

問 8 上記問 6 で②と回答された都道府県にお聞きします。

問 8－1 評価を開始した時期はいつですか。

平成 年

問 8－2 都道府県民等から評価の実施方法等を見直すようにとの意見はありませんか。該当するものすべてに○をつけてください。

- ① 都道府県民からパブリックコメント等で意見が出ている
- ② 議会から質問等が出ている
- ③ 職員からの意見がある
- ④ 評価を始めて間もないこともあり、そのような意見はない

問 9 貴都道府県における、政策等の評価に関する今後の展望を、自由にお書きください。

第2章 ワークショップ実施結果

第1節 メルボルン大学プログラム評価センター・ワークショップ

当センターでは、本年5月10日、農林水産政策研究所との共同研究の一環として、オーストラリア・メルボルン大学プログラム評価センター（Centre for Program Evaluation : University of Melbourne）のジョン・オーエン（John Owen）氏及びパメラ・セントレジャー（Pamela K StLeger）氏をお招きして、標記のワークショップを行った。当日は、農林水産省の政策評価担当者をはじめ、関係団体や各地の大学から30人を超える参加者があった。

1 オーエン氏のプレゼンテーションの概要

（1）政策（Policy）とはなにか。

政策は、次のようなものでなければならない。

- ・ 根拠を示し、効果的な変化をもたらすもの
- ・ 様々な利害関係者に包括的に応えるもの
- ・ 省や組織の使命に貢献する戦略的なもの
- ・ 実施がアウトカムに結びつくもの
- ・ 部門横断的なもの
- ・ 実行可能な現実的なもの
- ・ 様々な状況に柔軟に対応しうるもの
- ・ 実現すべきアウトカムが明確であるもの

（2）政策評価をどのように設計し、行うか

政策評価は、政策決定を行うに当たって役に立つ中身のある、かつ時宜にかなったタイミングのよいものでなければならない。この点が、何かを見つけ出す、発見することが目的である研究と、出した結果をどう活用するか、どう役に立てるかが焦点になる評価との大きな違いである。

したがって、次に政策評価をどのように設計し、どのように実施していくかを考えるにあたっては、政策立案者に役立つ形になるようなやり方となることを心がけなければならない。また、評価に当てられる資金や資源は限られているので、答えるべき問題点、重要な点は何かをはっきりさせ、必要な情報を戦略的に集めることが必要である。

また、政策評価というのは非常に複雑な内容を持っており、必要な結果、ないし役立

つ結果を出すためには、さまざまな方法を使う必要がある。1 つだけの評価の手法を使うということはない。

さらに、オーストラリアでは、全国的に行う大きな政策については、通常、5 年ごとに評価が行われるが、このことは、その政策評価が、次の 5 年間、その政策を行うに当たって非常に強い影響力を持つことを意味する。評価が与える影響というのは、政策の中身が変わるということだけでなく、その次に必要な立法措置、あるいは次の政策の発展にもまたつながっていく。

一方、評価は、世界で何が起きているかについて政策立案者を教育する、という意味合いも持っている。したがって、政策評価者は、政策決定に関わる人たちに、何が発見されたか、なにが分かったかという自分達の評価の内容を知らせるという戦略を持っていなければならない。

なお、非常に規模の大きな政策の評価は、評価の結果がどうであれ、1 つの評価結果だけでその政策に大きな変化が起こったり、中断してしまうことはない。というのは、既存の政策には既に相当な投資、すなわち人も金もつぎ込まれており、そして一定の評判もあるからである。大抵の場合、その評価を経て、その政策の内容が改善されたり、洗練されたりして発展していく、というのが普通である。

こうした中でオーストラリアが抱えている問題の 1 つは、このような非常に複雑な内容を持つ政策の評価において、よい評価者、ないし力のある評価者を確保できない、ということである。このため、大学において、コンサルタントへの研修、連邦政府や州政府の評価担当者の教育といったような、すぐれた評価を行うための訓練が行われている。

2 一問一答

問 1 評価にどのくらい期間がかかっているのか。

答 自分達が関与した例では、5 年サイクルの政策の 4 年目の最初に開始し、5 ヶ月かけて評価した。政策決定に間に合わせるため、結果を出すタイムリミットをまず決め、それに間に合うよう評価の内容の設計やプランニングを行った。

ちなみに、要した費用は 25 万米ドル（約 270 万円）、メンバーは 8 人であった。

問 2 全国レベルではよかったが、特定の州では良い結果が出なかった場合の評価はどうなるのか。

答 それぞれの州で評価を行い、それぞれの州の状況に合った改善策が講じられる。

問3 予算を伴う政策に評価結果をすぐに反映できるのか。

答 オーストラリアの予算は、アウトカム単位での大きな枠で配分されているが、評価は施策ないし事業といったアウトプットのレベルであり、担当部門がその大きな枠内で予算を動かすので、評価結果の反映にタイムラグは生じない。

問4 アウトカムをどのように評価しているか。

答 政策立案者はすぐにアウトカムが出ることを期待するが、アウトカムは長い時間をかけて出すべきで、その政策がねらっていた効果をきちんと評価するには十分な時間が必要である。

第2節 政策評価ワークショップ概要

平成19年9、10月、近畿農政局及び関東農政局のご協力を得て、それぞれの県の農政部門の政策評価担当者にお集まりいただき、

- ① 各都府県の政策評価の特徴
- ② 農業分野の政策評価の活用状況
- ③ 評価指標の作成手法及び評価における位置づけ
- ④ 政策評価の今後の展望

をテーマにワークショップを行った。

以下、その概要を総合して紹介する。

1 各都府県における政策評価の特徴

- ① 政策評価を内部管理のツール、内向きのものとして位置づけている。
- ② システムとしてではないが、予算の議論のツールに使っている。ただし、末端の職員にまでその考えが行き渡って、それを指向しているわけではない。
- ③ 評価と予算をリンクさせることについては、評価部局と財政部局との調整が未だついていない。財政部局としては、どの事業に予算を重点配分するかについては、政策評価のファクターだけではできない。
- ④ 来年度から部局枠予算になる予定であり、部局の中でどのように融通を利かせるかを考える余裕はできた。今年は、政策評価と予算をリンクさせていこうという意思表示をしたところである。
- ⑤ 部ごとの枠予算になっており、農林部局として重点的に取り組んでいきたい施策については、知事の前で議論し、認められれば、その枠外として、シーリングの対象外になる。枠予算を削る手段として縮小、廃止の評価となった事業の予算を削り、それで浮いた予算を枠外の予算として活用しようというものである。
- ⑥ 各年度の中間時点及び期末に各事業等の進捗状況を点検して、自己評価を行って、次年度の施策推進や事業の組み直し等に反映させている。中間時点の評価によっては、情勢に変化があったら、その年度の施策に反映させる。また、自己評価として、部内に評価の専門職を部内に設けており、評価の見方等についてコメントをつけている。
- ⑦ 予算との連携をどう図るかというのが課題になっており、まして、枠組み配分予算等と評価との連携はまだできていないのが現実である。
- ⑧ 施策ごとに数値目標が必ず書いてあり、それが達成できているかいないかというところがまず評価される。

できていないというときに、なぜできなかったということを分析して、その分析結

果に基づいて翌年度の予算について、何か工夫できることを考えて、翌年度の数値目標になるように力を入れていく。

- ⑨ 19年度に政策評価の見直しをしたので、予算と政策評価というものが一つになったのは本当に今年からである。要するに、評価がよかったものに関して、来年度、通常枠とは別に、特別に予算の枠を設けたというのが今年からである。
- ⑩ 知事が現地現場主義ということで直接、県民の皆さまからお話を伺ったり、部長クラスが現場訪問して、評価のシステムの中で、数字という形での評価とは別に、実際の生の声が施策の中に展開されていくということが期待されている。

2 農業分野の政策評価の活用状況

- ① 予算編成のための参考資料や県の中期計画の進行管理に活用している。また、評価結果を公表することにより県民に施策、事業の成果を説明している。
- ② 毎年度、農林部を含めた各部局における重点施策について、運営目標として具体的な取組や到達点などを掲げ、その運営目標については、年度の間や期末に進捗状況を点検し、次年度の施策の推進や事業の組みなおし等に反映させている。
- ③ 毎年農林部局において、目標に対する取組の状況を県民に広く公表しており、その作業と翌年度の予算を検討する作業とがリンクしているので、結果として、翌年度の施策にそれが反映されている。
- ④ 前年度の実績を評価するため、評価結果を次年度の予算等に活用することは難しい。
- ⑤ 今年度実施した評価の結果を、20年度の予算編成、組織編制及び人員配置に反映する予定である。
- ⑥ 評価の結果、予算が増えた施策もある。しかし、かけた労力ともらった金額で費用対効果はどうだろうか。
- ⑦ 当県では、事業ではなく、もう少し上の単位施策というのがあって、事業評価はやっていない。部内的にも単位施策は本庁では22本あり、事業は、単位施策の中にぶら下がってくる場合もあるし、問題があるものは単位施策の中で特別記載することはある。

事務所ごとに3～5本のプロジェクトがあり、これに対する評価が多くて50本の評価書を書いてもらっている。

進行管理をもっと厳密にということで、半年に1回ぐらい調書に基づいてヒアリングなどを実施して進行管理をきっちりやっていたが、5年経って、県全体の施策を把握できないではないかという話になり、課題になっている。

3 評価指標の作成手法及び評価における位置づけ

- ① 政策評価指標は、必ずしも県の総合計画の指標ではなく、原則として定量的に評価できるもので、毎年数字が分かるものを担当者が選んでくる。また、その数値目標の達成が、評価の中で一番重きが置かれている。
- ② 政策評価指標の作成手法について、全庁的に決まったマニュアルはない。
- ③ 将来こういう姿にしたいという目標を決めるに当たって、例えばブランド化の品目など、今まであまりなかったような目標設定をして、それを目標という言い方をしないで、点検指標としている。点検指標としては、施策を達成するために見ていけば良い数字として、5から10くらいのものを選び、その達成状況により0点から3点の点数表示をし、平均点が2点を下回ればどこかに問題があるとの整理をしている。
- ④ 県の総合計画は、2035年にどうなるかを目標設定しており、海外の指標なども参考にしながら、数値にならないものは、県民にアンケートをとって作った。施策の指標と事業の指標は、2010年度を目標にしており、県の総合計画の指標と合わせて3段階の目標設定をしている。

事業評価は、達成度と効率性の評価をしており、達成度は、指標を達成しているかどうかで一律に評価している。施策評価は、指標の達成度と県民ニーズ（満足度評価）により評価している。
- ⑤ 可能な限り、活動指標、成果指標を作成しているが、事業ごとに評価しているので、担当者の考えで作っている。数値的な目標は、あくまでも参考の一つであり、必要性、有効性、効率性、公平性、緊急性について、その事業が、文言どおりの実績であったかどうかを評価している。
- ⑥ 1000名ぐらいのアンケート調査を基に、全庁的に満足度を評価しているが、挙がってくるデータが実態と合っているかという点、なかなか微妙なところがあるように感じている。
- ⑦ 数値目標を立てるときに、基本的には客観的なデータを使うことになっている。しかし、国の統計データの発表や県の統計データの発表がないと評価できない場合がどうしても出る。
- ⑧ 県の総合計画があって、それに基づき、各施策で指標を設定している。19年度に見直ししたが、大きな目標としては、予算になるべく結び付けられるようにしようではないかと議論している。

4 政策評価の今後の展望

- ① 評価を実施しても、それを次の事業につなげることがうまくできていない。県職員の意識改革ということで実施しているが、施策評価であれば施策評価のために実施することとどまっている。
- ② 行政に求められるのは、何を行っているのかを県民がよく分かるように努力することである。また、県職員にとってはもちろん、県民にとっても、行政の取組が PDCA サイクルで推進されていることが分かるような評価システムとする必要がある。
- ③ 本来、予算のシステム自体が、評価制度の上に成り立つべきであるのに、そうっていない。
- ④ 政策評価は、基本的に内向きの仕事になっており、評価の結果を公表しても県民からの反応は非常に少ない。評価は、職員にとって大きな負担になっているので、簡素化を図っている。
- ⑤ 現行の評価は、個別事業の評価になっているが、県の長期計画を作成中であり、その中で政策目標を掲げ、その評価を予算事業につなげていく仕組みを作りたい。
- ⑥ 予算部門と評価部門の評価が必ずしもリンクしていない。当然、予算部門は、権限で、毎年の予算査定の中で、前年度の予算に対しての評価を行っている。計画部門としては、何らかの数値目標を立てたものに対して、うまくリンクさせて予算に結び付けたいという思惑があるが、やはりその辺はなかなかリンクしていない。
- ⑦ 予算との連携が一番課題になっており、このため取組の一つとして、予算編成の作業や政策評価など、来年度の事前評価の作業を同時並行でやるように、最初に来年度の事前評価をし、各課としての方針を部長に説明するように、という全庁的な指示があった。予算だけではなく、今後、人員や組織との連携の評価にもつなげていくことも全庁的な課題になっている。

2 点目として、当県は、評価が二本立てとなっているため、重複部分がかなりあり、その調整をどうするかである。

3 点目として、評価結果の公表方法を、もっと分かりやすく、コンパクトに公表できるように、今後、検討していく必要がある。

また、業務類型別の評価方法として、県の業務の類型別にモデル的な評価書のようなものが作れば、評価がスムーズにできるのではないかという研究を今、進め始めている。

第3章 出張調査結果

第1節 新潟県における政策評価の見直しの状況

この報告は、平成18年9月、新潟県庁を訪問し、政策評価の取組み状況について調査した結果を取りまとめたものである。

1. 施策・事務事業マネジメントシステムの見直しの経緯

新潟県においては、平成16年度までは施策・事務事業マネジメントシステムとして、施策及び事務事業の成果等を評価するとともに課題を明らかにし、改善に結びつける仕組みを実施していた。16年度に知事が代わったことに伴う長期総合計画の見直し等を契機に、このシステムの運用を休止し、現在、仕組みの見直しを行っているところである。

2. 同システムの概要

以前実施されていた施策・事務事業マネジメントシステムは、平成13年度から22年度までを対象期間とした「長期総合計画」に掲げられた施策（280施策）及び当該施策を構成する事務事業（約2,100あり、もちろん長期総合計画には記載されていない。）を対象として、マネジメントシートを作成し、その2段階において数値目標の達成状況等を踏まえた成果に関する評価・検証や、課題の抽出、改善策の検討を行うものであり、12年度に試行、13年度から正式に導入され、対象を順次拡大し、16年度は、全施策で実施された。

施策マネジメントとは、施策目的の達成状況を踏まえ、施策を構成する事務事業が全体として施策目的達成のため最適なものとなっているか、を評価し、施策を構成する事務事業の改善、新設、廃止、重点化に結びつけるものであった。

また、事務事業マネジメントにおいては、個々の事務事業が施策目的達成のために与えられた役割を遂行できているか、効率的に実施できているか、を評価し、個別の事務事業の改善に結びつけていた。

3. 同システムの課題

このシステムにおいては、県全体から見て、今後どの施策を重点化すべきかは見えてこないことから、施策の重点化を施策の1段階上の視点から行う政策マネジメントの研

究がされていたが、この研究もシステムの見直しに伴い休止に至ったとのことであった。このほか、このシステムの課題として、事務事業の評価改善に偏りがちであること、マネジメントシートの記入事項が精緻に過ぎること、データベース入力に手間がかかること、この結果が予算と結びつきにくいこと（予算編成の際に添付資料としたが、使い方に濃淡があったとのこと）などの声が職員からあったという。

4. 見直しの背景

平成 16 年に知事の交代があり、それまでの長期総合計画に代わり、知事の公約を基にした新たな計画の構想が打ち出された。これを契機に、このシステムの見直しがされることになった。というのは、新たな計画は、県の施策、事務事業を全て網羅しようとするものではなく、そこに掲げられていない施策等を評価する、しないを含め、どのように扱うのかという問題が起きたからである。そのほかにも上に述べたような課題もあったので、仕組み自体を見直すこととしたとのことであった。

第2節 鳥取県における政策評価を行わない施策の実施等

この報告は、平成18年11月、鳥取県庁を訪問し、調査した結果を取りまとめたものである。なお同県は、47都道府県のうち、唯一「行政評価」を実施していない県である。

1. 総合計画を策定しない県政

鳥取県においては、いわゆる総合計画を策定していない。その理由は、地方財政制度が大きく変わろうとしているこの時期に、5年先のことでわかるわけがないのに、総合計画を立て、県の運営を硬直的にしてしまうのは問題との知事の考えによる。

この考え方については、ほぼ県民の理解を得られていると考えており、現在では、議会からときどき、長期計画を策定して県の方向性を示すべきではないかという質問が出る程度とのことである。

ただし、知事の2期目の選挙における公約（県民との約束「改革と地域の自立」に向けて、平成15年3月19日）が出ており、これが生きていて県の方向を示すものと言える。

また、部単位での対象事項を限った5か年間のアクションプラン（例、二十世紀梨再生プログラム）はある。

予算編成方針は、毎年出ているが、それは留意事項であり、そのことに関する予算が優先的に扱われるというものではなく、原則として、そのことに関する要求はもらさずに出すように、というぐらいの意味しかない。

2. 予算制度の特徴

鳥取県の予算制度において、特徴的なことはシーリングがないことである。部ごとあるいは事業ごとの枠を定めていないため、1件ごとに予算が最初から議論されており、毎年、部又は事業の予算シェアが大きく変わっているとのことである。

それでも、おおよその傾向はあり、知事の姿勢等を反映して、福祉、教育関係の予算が多くなっている。

財務課長内示以降の予算編成過程からホームページで公表しており、県民あるいは関係団体等の意見を求めている。それらの意見は、ほとんど要求部課へ出されるところ、それにより、要求部課において、事業内容、予算額等を変更することがあるし、次の段階である総務部長、知事へそれらの意見を紹介して同じ内容の予算要求が行われることもある。

また、県議会においては、各会派から財政課長内示が終わった段階で、提言の形で予

算に対する意見要望が出される。

このように、県民等が予算編成の過程から意見を述べ、参加することにより、事業の適切な実施等を図っている。

3. 新規予算の決定

新規の予算については、事業内容及び予算額以外には要求の必要性和目的を記載させており、数値目標を定めることが可能な事業はあるが、きわめて少なく、ほとんどの事業は、数値で表わした達成基準も定性的な目標も記載されていない。

それを財政課長、総務部長、知事と各段階で査定していくことになるが、要求内容とともに査定した者の意見をつけて、上述のようにホームページで公表される。その査定の意見については、公表されることによって県民等の判断を仰ぐことになる。

4. 既存予算の査定

既存の予算については、上述のように 1 件ごとに最初から議論されることから、目的の達成状況等を見て事業内容の変更、予算額の増減、廃止の議論がなされる。ほとんどの事業において達成基準や数値目標が設定されていないことから、客観的判断に基づく査定は困難であるが、査定の意見についても新規予算と同様にホームページで公表され、判断の結果について県民等の判断を仰ぐことになる。

5. 終了事業の扱い

終了した事業については、事後の評価は行っていない。それらは、目的を達成したか、だめな事業と判断して止めたか、どちらにしても結果を残す必要がないからである。

第3節 愛知県の行政評価制度の見直し

この報告は、平成19年6月、愛知県庁を訪問し、行政評価の取組み状況について調査した結果を取りまとめたものである。

1. 取組みの経緯

愛知県では、平成14年度に事務事業の一部について評価の試行が行われた後、15年度から事務事業評価、16年度から施策評価が本格的に導入された。その目的は、「県民の視点に立った成果重視の県政への転換」、「効率的で質の高い県政の実現」、「県民に対する説明責任の全う」、「職員の意識改革」である。

18年度、制度発足から5年目を迎え、制度の運用面や活用方策にいくつかの課題が明らかになってきたとして、民間有識者からなる「愛知県行政評価委員会」（16年度に発足）によって見直しに関する意見が出され、それを踏まえて、19年度に制度の見直しが行われているところである。

2. 評価の体系

愛知県では、行政活動を「政策（77）」、「施策（329）」、「事務事業（976）」に整理し（政策等の数は18年度のもの）、課の目的単位である施策、そして事務事業の2段階で評価を行っている。評価の目標については、施策評価、事務事業評価とも定量的な目標を主とし、定性的目標で補っている。

3. 見直しの概要

（1）基本的な方向

行政評価委員会における検討の際に行われた職員のヒアリングの結果では、評価に対する職員の意識は「アカウンタビリティ（説明責任）」に傾いており、施策、事務事業の改善にむけて「インテリジェンス（分析された情報）を提供する」という機能についての認識が薄かったので、意識改革を進め、評価結果の活用につなげたい、とのことであった。

（2）予算編成等との関連

これまで、予算編成や定員の管理、監査において、事務事業評価の結果が必ずしも活用されていなかったが、それぞれの作業の目的・観点を尊重しつつ、相互に使いやすい

ものとなるよう、政策体系や事業単位を統一するとともに、作成書類等の様式の調整等も行ったとのことであった。

なお、愛知県では、評価結果により予算配分を行うようなインセンティブは設けられていないが、各部の裁量に委ねられている予算に関しては、各部の工夫により評価結果に基づく配分も行われているようである。

また、定員管理についても評価結果を活用したいとのことだが、苦勞されているようである。

(3) 施策評価の見直し

18年度までは、施策については、すべての施策を対象として、毎年度3分の1ずつ、3年サイクルで評価されていたが、19年度以降については、18年3月に策定された「新しい政策の指針」に基づいて施策の重点化を図り、100～130位の重点施策（選定中）の評価を行うこととされた。

(4) 事前評価の実施

19年度までの新規事業については「事前評価」が行われていなかったが、20年度新規事業からは、事前評価が実施されることとなった。

(5) 県民等の意見聴取

評価結果を分かりやすく県民に提供し、県民に見てもらうことは、どの県でも頭を痛めているところであるが、愛知県では、県民・NPO・民間企業等に評価結果のみでなく、広く行政評価に対する意見を聴取し、評価作業や事務事業の見直しにつなげたいとのことであった。

4. まとめ

愛知県では、各県の行政評価システムを参考にしつつも、愛知県の行政のあり方や県民の意見等に適合し、さらには、愛知県をとりまく様々な環境の変化に柔軟に対応できる評価システムを構築していきたい、とのことであった。

※ 文中の愛知県行政評価委員会意見や見直し後の様式等は、愛知県 HP で公表されている。

第4節 神奈川県の仕事の外部点検

この報告は、平成19年9月、神奈川県庁を訪問し、仕事の仕事の外部点検の取り組み状況について調査した結果を取りまとめたものである。

1. 目的及び経緯

県では、18年度の試行を経て、19年度から財源の重点的な配分と仕事の効果的な展開を図るため、外部の視点を取り入れた仕事の仕事の評価を実施している。

2. 制度の概要

県の仕事の仕事の総点検として、仕事所管課によるすべての既存仕事の仕事の「自主点検」を実施し、自主点検で引き続き現行の実施方法で実施することとされた仕事の仕事のうち、義務的な経費等を除き、仕事開始から年数を経過している仕事等を中心に選定し、「外部点検」を実施する。

外部点検により、何らかの見直しが必要とされた仕事の仕事について「仕事の仕事評価」を行い、その結果を踏まえて、予算への反映等の必要な措置を講じる。

3. 県の仕事の仕事の総点検

仕事所管課がすべての既存仕事の仕事について「自主点検」を行う。その結果として引き続き現行の実施方法で実施することとされた仕事の仕事から、新規仕事、義務的な経費、100万円未満の小規模仕事及び既に「NPO等による県の仕事の仕事評価」などにより外部の視点による評価を受けた仕事等を除いて、県民に身近で評価に馴染む仕事、仕事開始から年数を経過している仕事を中心に、「外部点検」の対象仕事を選定する。(19年度は54仕事)

外部点検は、県行政システム改革推進協議会委員、県の仕事に対して評価の実績を有するNPO、県民代表としての県政モニターOB及び市町村職員を構成員とする5人1チームの3チームで行う。19年度の点検結果は、54仕事の中29仕事は、何らかの見直しが必要とされ、うち6仕事が廃止を視野に入れて再検討、1仕事が国、市町村及び民間での実施を視野に入れて再検討、22仕事が仕事規模・実施方法等について再検討とされた。

4. 事務事業評価

外部点検において何らかの見直しが必要とされた 29 事業が、「事務事業評価」の対象となる。事務事業評価は、事業所管部局長等が 1 次評価を実施し、さらに、行政システム改革調整会議（総務部長，行政改革担当部長等で構成）で 2 次評価が行われる。

19 年度の評価結果は，1 事業が継続が適当である，24 事業が改善を検討すべきである，4 事業が廃止を検討すべきである，となっている。

5. 予算への反映等

19 年度の事務事業評価に当たっては，18 年度実施事業内容を中心に 19 年度の改善等も踏まえ評価を行っており，県の仕事の総点検及び事務事業評価の結果は，原則として 20 年度当初予算に反映されることとなる。

6. 職員の受け止め方

はじめて県民との意見交換等を直接行うこととなったので，事業の趣旨を県民に理解されるように説明する難しさを感じているという声や，その反面，外部点検を県民の意見を聞くいい機会と考えているというような声がある。

7. 今後の展望

このような県の仕事の総点検等の方法は，20 年度まで続けられる予定であり，その次のステップについては，その時点までの実施結果を検証の上，考えることとなるとのことであった。