

畜産分野における新たな政策
推進手法の調査研究事業

政策情報
レポート

145



日本中央競馬会
特別振興資金助成事業

実績評価と総合評価の連携に関する調査研究 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来、政策評価はその大事なツールとして各国の状況に合わせて実施されはじめ、試行錯誤を繰り返しながら、それぞれより進歩したものになってきている。

その中で、米国では、政府業績成果法（Government Performance and Results Act : GPRA）に基づく業績測定（Performance Measurement）とプログラム評価が行われていたが、近年、新たにプログラム評価格付けツール（Program Assessment Rating Tool; PART）が開発され、また実績測定の結果が思わしくない場合はさらにプログラム評価を行うようになってきた。

またカナダでは、独特の事前評価である「成果に基づく管理, 説明の枠組み (Results-based Management and Accountability Frameworks, RMAF)」, 形成的評価や総括的評価が実施されてきたが、今般、職員の業務量を軽減する意味もあって「金額に見合った価値 (Value for Money) ツール」が開発された。

平成 11 年に、政策評価の調査研究をメイン・テーマとして発足した当センターでは、そうした動向、新しいシステムや手法を調査研究し、わが国に紹介してきたが、平成 18, 19 年度においては、こうした米国やカナダの動きに着目し、業績測定とプログラム評価の連携を中心に両国の新しい政策評価の考え方やシステムについて調査研究することとした。

ともすれば、複雑で分かりにくい、という印象を抱きがちな両国の新しい手法について、調査研究結果を分かりやすく報告したつもりである。

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方々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 調査研究テーマの選定理由	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 米国とカナダの評価・概要	4
第2部 海外調査結果	7
第1章 アメリカのGPRAとPART	7
第1節 GPRA, PARTと予算	7
第2節 政府業績成果法（GPRA）に基づく政策評価	10
第3節 プログラム評価格付けツール（PART）	14
第4節 一問一答	30
第2章 カナダの政策評価ツールの近代化	45
第1節 政策評価ツールの近代化	45
第2節 金額に見合った価値（Value-for-Money）による政策評価	47
第3節 農業・食品省における試験的政策評価の実施及び課題	53
第3部 国内調査結果	61
第1章 都道府県職員等アンケート結果	61
第2章 フォーカスグループ調査結果	65
第3章 出張調査結果	71
第1節 目標管理型行政経営システムと行政評価（石川県の行政評価）	71
第2節 岩手県における政策評価の見直しの状況	73
第3節 抜本的なシステムの見直し・宮崎県の政策評価	75
第4節 千葉県の政策評価制度	77
第5節 山口県の政策評価制度の見直し	79

第1部 調査の概要

第1節 調査研究テーマの選定理由

農林水産政策情報センターが「実績評価と総合評価の連携に関する調査研究」をテーマとすることにした理由は、次のとおりである。

＊ わが国の政策評価は、政策等の進行状況をチェックする実績評価が中心となっているが、評価した結果、達成度が低かった場合に、その要因を総合的に分析（総合評価）し、政策等の改善に役立てる、という形にはなっておらず、このため、必ずしも実績評価が直ちに政策等の進行のずれを修復するということにはつながっていない。

米国では、実績評価（パフォーマンスメジャメント）は、政府業績評価法（GPRA）に基づいて行われ、達成状況未達等が見られた場合には、関連する施策（プログラム）についての評価（総合評価）を実施することが予定されており、チェックした結果から改善策までが1つの流れとして体系化されている。

このため、米国におけるこうした実績評価から総合評価につながる評価の実施状況、およびその評価結果の政策等への反映状況を畜産分野を中心に調査し、その結果を踏まえてわが国への応用等の是否定的について必要な研究を行う。

第 2 節 調査の実施

1 行った調査

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 米国

19 年度 カナダ

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 フォーカスグループ調査

ウ 県への出張調査

2 基本的な調査事項

- ① 米国の「プログラム評価格付けツール」やカナダの「金額に見合った価値ツール」は、どのようなものか。
- ② 業績測定とプログラム評価の連携について
- ③ わが国の一般国民の政策評価の受け止め方
- ④ 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 業績測定とプログラム評価の連携について

(1) 米国の各省庁は、業績測定で思わしくない結果が出た場合にプログラム評価を行っているが、これは、法律で定められたものでもなければ、何らかの規則があるわけでもなく、各省庁が「プログラムが意図されたように進められていないということが分かれば、早い時期に評価を行うべきだ」ということを業績測定を行いながら学んだ、とのことであった。

なお、農務省においては、規則によって、あるいはやり方として、業績測定で業績があがっていなかったものについては、プログラム評価を行うこととされている。

(2) 業績測定とプログラム評価の連携は、この調査のテーマであったが、まだルール化したものではなく、もう少し時間をおいてから再度取り組むこととする必要がある。

2 より簡易に傾向を把握する手法の開発

(1) アメリカやカナダでは、職員の負担を減らすということもあって、実施しているプログラムの設計や管理が適切であるかどうかを共通のインジケータ等によって点数付けする、という手法が開発されている（アメリカの PART、カナダの VFM ツール）。

しかしながらこの手法では、施策（プログラム）が効果的であるかどうかを言わば通信簿的に把握するものであり、どこに問題があって、どのように改善していくべきかといった施策（プログラム）の改善に資するためには、さらに改善に資する情報を創出する評価を改めて実施する必要がある。

評価に要する職員の負担を減らすことは大事なことであり、その方策の一つとしてわが国でもこうしたアメリカの PART やカナダの VFM ツールのような手法を検討することもひとつの考え方であるとは考えるが、検討を行う場合には、その目的をはっきりさせ、その実施結果の活用限界等をよく見定めた上でその開発にあたるべき、と考える。

(2) なお、調査結果では、アメリカの PART やカナダの VFM ツールも、必ずしも職員の負担を画期的に減らすということにはなっていないようである。

第4節 米国とカナダの評価・概要

1 アメリカの評価

(1) 米国では、1993年に制定された「政府業績成果法（Government Performance and Results Act ; GPRA）」に基づき、プログラムの改善、それを国民に示すことによる信頼の改善及び客観的な情報を提供することによる議会の政策決定の改善を目的として、政府のプログラムの業績測定（performance measurement）が行われ、実施したプログラム評価の結果とともにそれを予算案に反映させて業績予算（performance budget）を作成することとなっている。なお、このシステムが本格的に動き出したのは1999年である。

また、規制に関するプログラムについては、大統領令により事前に評価して必要性の検討や便益費用分析、費用効果分析を行うことが義務付けられている。

(2) GPRA は、事前評価は予定されておらず、終了したプログラムについての事後評価は行われていない。GPRA においては、実施しているプログラムの改善を行うことが要件とされており、継続しているプログラムについてのみ業績測定やプログラム評価を行っている。また、終了したプログラムというものは無いとのことである。

(3) 米国の政策評価の中心は、GPRA であるが、2001年からブッシュ政権になり、その年の夏に連邦政府の管理の改善のための積極的な戦略として、行政管理予算局から大統領管理指針（President's Management Agenda ; PMA）が打ち出された。その内容は、改善、発展すべき政府全体にわたる管理上の5つの弱点分野に焦点を当てたものであり、その5分野の1つである「予算と業績の統合」（Budget and Performance Integration ; BPI）の中核として PART の案が2002年3月に打ち出され、政府部内の議論を経て、同年7月16日に行政管理予算局から「2004会計年度予算のためのプログラム業績評価」（Program Performance Assessment for the FY 2004 Budget）として各省庁の長への覚書が発出された。それ以来、PART は、毎年改定されている。

(4) PART は、次に掲げる4項目ごとに設けられたいくつかの質問に Yes, No 等を答え、その合計得点により「効果的」から「効果的でない」までの4段階に分けた格付けを行うことが基本となっている。質問は、それぞれプログラム共通の質問のほか、類型にあわせていくつかの質問がある。

第1項 プログラムの目的及び設計（Program Purpose and Design）、

第2項 戦略計画立案（Strategic Planning）

第3項 プログラム管理（Program Management）

第4項 プログラム成果／説明責任 (Program Results/Accountability)

(5) なお米国では、業績評価の結果がよいプログラムについては、プログラム評価を実施する、ということが行われているが、これはルール化したものではなく、各省がこれまでの経験を踏まえて実際に実施しているものである、とのことであった。

2 カナダの評価

(1) カナダの評価は、1970年代に始まった。その後、2000年に連邦政府の行政管理の近代化に関する公約である「カナダ国民のための成果」(Results for Canadians)が出され、これに伴って2001年に、評価政策(Evaluation Policy)が改定されるとともに「成果に基づく管理、説明の枠組」(Results-based Management and Accountability Frameworks ; RMAF)が制定された。

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

(2) カナダでは、次の3つの評価が行われている。

① RMAFによる評価

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

② 形成的評価 (formative evaluation)

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

③ 総括的評価 (summative evaluation)

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

(3) カナダにおいても、やはり評価自体が職員にとってかなりの負担になっているところから、それを軽減するため、2006年11月に、評価ツールをさらに近代化することを目的として、「金額に見合った価値 (Value for Money)」の考え方が打ち出され、パイロットテストが実施された。

(4) このツールは、プログラムの妥当性 (relevance) 及び業績(performance)を明示しているかどうか、並びにそれらを達成しているかどうかを、28 のインジケーターを用い、それぞれについて低い (Low) を 1 点、中程度 (Medium) を 2 点、高い (High) を 3 点と採点する。その合計点により、プログラムが妥当性を明示する能力があるか、及びその妥当性を達成しているか、並びにプログラムが業績を明示する能力があるか、及び業績を達成しているかについて、それぞれ低い、中程度及び高いの格付けを行う。その格付けにより、そのプログラムについて行うべきことが示される。

RMAF が事前の評価であるのに対し、VFM は既存のプログラムを対象にした期中の評価である。

第 2 部 海外調査結果

第 1 章 アメリカの GPRA と PART

米国においては、1993 年に制定された「政府業績成果法 (Government Performance and Results Act ; GPRA)」に基づき、プログラムの改善、それを国民に示すことによる信頼の改善及び客観的な情報を提供することによる議会の政策決定の改善を目的として、政府のプログラムの業績測定 (performance measurement) が行われ、実施したプログラム評価の結果とともにそれを予算案に反映させて業績予算 (performance budget) を作成することとなっている。なお、このシステムが本格的に動き出したのは 1999 年からである。

また、規制に関するプログラムについては、大統領令により事前に評価して必要性の検討や便益費用分析、費用効果分析を行うことが義務付けられている。

なお米国では、大統領府行政管理予算局 (Executive Office of the President, Office of Management and Budget : OMB)、会計検査院 (General Accounting Office ; GAO)、連邦・農務省 (United States Department of Agriculture : USDA) において調査を行った。

第 1 節 GPRA, PART と予算

(米国の予算システム)

(1) こうした米国のシステムの根底には、もちろん米国における予算制度なり、政治制度なりがあり、米国の政策評価制度を理解しようとするとき、こうした予算制度等に触れずに済ませることはできない。その概観は、次のとおりである。

ア 会計年度は、前年の 10 月から始まり当年の 9 月までである、つまり 2007 会計年度 (fiscal year ; FY) は、2006 年 10 月から 2007 年 9 月までとなっている。

イ その会計年度の予算については、前々年の 4 月 (2007FY の場合 2005 年 4 月) から行政府内で各省と OMB との間で議論が始まり、その年の 6 月 (2007FY の場合 2005 年 6 月) に OMB から予算の作成等のための通達 (Circular No. A-11) が各省庁に向けて出される。これにより各省庁において予算要求が作成され、OMB との折衝を経て、大統領予算教書 (President's Budget) が作成される。

予算教書には、当該会計年度から 5 年後までの経済成長率や財政赤字の見通し等が載せられている。また、予算要求に係るプログラムの成果も載っており、予算要求と

業績目標との関係を示した業績予算が作成される。OMB の通達（Circular）では、この業績予算の作成のため、プログラム評価格付けツール（Program Assessment Rating Tool ; PART ）を実施したプログラムの業績情報を使用することとなっている。

この大統領予算教書が、前年の 2 月（2007FY でいえば 2006 年 2 月）に議会に提出され、これがきっかけとなって、議会における予算審議が始まる。

ウ 予算に関する権限は、全て議会に属している。大統領予算教書は政府要求とでもいうべきもので、近年においては事実上無視されるということはない由であるが、議会は、それにとらわれず自由に予算決定をすることができる。

OMB によれば、OMB と各省との間で予算に関する意見が一致しない場合は、一方的な査定はできないので、各省と大統領府との間の政治的な問題として取り扱われることになる由であった。また、各省と OMB との間の議論の最中においても各省は議会の関係委員会と予算に関する話し合いをしている。

議会は、大統領の予算要求を受けて予算作成に着手し、まず、予算決議（Budget Resolution）と呼ばれる歳出、歳入、財政収支、国債残高など予算の全体像を示すものを議決する。これに続いて、歳入関係法案と歳出関係法案とが個別に審議される。

（大統領管理指針と PART）

（2）米国の政策評価の中心は、GPRA であるが、本格的に動き出したのは 1999 年になってからである。2001 年からブッシュ政権になり、その年の夏に連邦政府の管理の改善のための積極的な（aggressive）戦略として、OMB から大統領管理指針（President's Management Agenda ; PMA）が打ち出された。その内容は、改善、発展すべき政府全体にわたる管理上の 5 つの弱点分野に焦点を当てたものであり、その 5 分野の 1 つである「予算と業績の統合」（Budget and Performance Integration ; BPI）の中核として PART の案が 2002 年 3 月に打ち出され、政府部内の議論を経て、同年 7 月 16 日に OMB から「2004 会計年度予算のためのプログラム業績評価」（Program Performance Assessment for the FY 2004 Budget）として各省庁の長への覚書（Memorandum）が発出された。それ以来、PART は、毎年改定されている。

（PART の役割＝業績改善のためのツール）

（3）2006 年の PART ガイダンスによれば、BPI の役割は、連邦予算が最大限の成果を生み出すことを確実にすることであり、PART は、それを達成するために省庁と OMB が、どのプログラムがうまくいっているか、何が欠けているか、その全ての業績を改善するために何ができるかを特定するためのツールである。

また PART は、GPRA の目的を達成するための 1 つの手段で、アウトカムを指向した法律の基準に従って注意深く業績指標を開発することを奨励し、省庁の目的が適切かつ

野心的であるよう命じることによって同法の下で業績測定 (performance measurement) を強化し、補強するものである。とはいえ、両者の関係は、未だにすっきりしていないようで、毎年出される PRAT ガイダンスには、すべて両者の関係についての記述がある。

(4) 上記 (1) ーイで述べたように、予算編成手続は約 1 年半前から始まるので、政策評価の結果を予算要求である大統領予算教書に反映させ、プログラムの改善を図ることができる。

また、議会の予算決定はもちろん大統領予算教書でさえ政策評価の結果をストレートに予算の増減に結び付けてはいない等々から、OMB としてはプログラムの改善を目的に PART を実施していると言わざるを得なくなっているように思われる。

(評価担当者の人員)

(5) 評価担当者の人員については、会計検査院 (General Accounting Office ; GAO) においては連邦省庁のために 180 名が配置されている。

農務省においては、評価専任の担当者は配置されておらず、予算担当や戦略的計画担当のスタッフが兼務している。各局庁に約 20 の予算オフィスがあって、ワシントン及びフィールドレベルで作業に当たっているスタッフは合計で約 1300 人とのことである。

なお、OMB は、PART 担当として各省庁を担当する部署 (branch) があり、それぞれ 8~10 人のスタッフが携わっている。

第2節 政府業績成果法（GPRA）に基づく政策評価

1 政府業績成果法（GPRA）の概要

（GPRA の目的）

（1）政府業績成果法（Government Performance and Results Act ; GPRA）の目的は、以下のとおりである。

- ① 連邦省庁にプログラムの成果の達成のための体系的な説明責任を持たせることにより、アメリカ国民の連邦政府の能力に対する信頼を改善する。
- ② 一連の実験的プロジェクト（pilot project）をもって、プログラム目標の設定、それらの目標に対するプログラム業績の測定及びそれらの進展の一般国民への報告といったことによりプログラム業績の改革を開始する。
- ③ 新たに成果、業務の質及び顧客満足度に焦点を置くよう奨励することによって連邦プログラムの有効性及び国民に対する説明責任を改善する。
- ④ 連邦プログラムマネージャーたちに、プログラムの目的にかなった企画をするよう命じ、及びプログラムの成果と業務の質についての情報を提供することによって、彼らが業務の執行の改善を行うのを助ける。
- ⑤ 法令の目的（objectives）の達成並びに連邦プログラム及びその出費の有効性及び効率性に関するより客観的な情報を提供することによって議会の意思決定を改善する。
- ⑥ 連邦政府の内部管理を改善する。

（戦略計画の作成）

（2）この目的を達成するため、各省庁（agency）は、プログラム活動のための5年間にわたる戦略計画（strategic plan）を作成して大統領府行政管理予算局（Executive Office of the President, Office of Management and Budget : OMB）及び議会に提出するものとし、少なくとも3年に一度は改定する。戦略計画の意図は、各省庁が今後5年間に何を達成しようとしているかを明確にし、望ましい結果を得るためにどのような方法を使うかを確定し、そしてその目標に到達するのにどの程度の成功を収めるかを決定することである。

各省庁は、戦略計画において、アウトカム関連の目標及び目的を含む総合的な目標及び目的を記述するとともに、総合的な目標及び目的を設定又は改定するのに使用されたプログラム評価に関する記述等を行う。

(年次業績計画の提出)

(3) 各省庁は、OMB に、予算におけるプログラム活動に関する年次業績計画 (annual performance plan) を提出するものとし、年次業績計画において、プログラム活動により達成されるべき業績の水準を決める業績目標やそれに関連する業績指標を明確にしなければならない。これらの指標は「アウトカム指向」(目標を達成するために行った作業の量を計るのではなく、目標の達成度そのものを計る)であるべきだとされている。

(プログラム業績報告・業績測定・業績予算)

(4) 各省庁の長は、毎年 3 月 31 日までに前会計年度に関するプログラム業績報告を大統領及び議会に提出する。その報告においては、前会計年度における業績目標の達成状況を審査 (=業績測定) し、その達成された業績に関連する現会計年度の業績計画を評価し、業績目標が達成されなかったときはその理由及びそれを達成するための計画等を記述する。これを業績予算 (performance budget) と呼んでいる。

2 GPRA と事前評価

GPRA においては、事前評価は予定されていない。

しかしながら、連邦・農務省 (United States Department of Agriculture : USDA) においては、省庁の各局レベルで、新規プログラムを予算に提案するときには、業績指標の設定が義務付けられているので、指標を構築し、どのように業績を提示し、プログラムをどのように進めていきたいかということを、内部的に考えることはあるだろうとのことであった。

規制に関するプログラムについては、その例外であり、規制の計画立案及び審査 (Regulatory Planning and Review) (1993 年 10 月 4 日付け大統領令 12866) により、行政府の規制については、全て事前に規制影響評価 (RIA) が行われる。

3 業績測定とプログラム評価の関係

(業績測定とプログラム評価の関係)

(1) 各省庁は、業績測定で思わしくない結果が出た場合にプログラム評価を行っているが、これは、法律で定められたものでもなければ、何らかの規則があるわけでもない。各省庁が「プログラムが意図されたように進められていないということが分かれば、早い時期に評価を行うべきだ」ということを業績測定を行いながら学んだとのことである。

農務省においては、規則によって、あるいはやり方として、業績測定 (performance measurement) で業績があがっていなかったものについては、プログラム評価を行うこととされている。

(2) 2000年9月の会計検査院 (General Accounting Office ; GAO) のプログラム評価の報告にあるように、省庁の業績報告について研究の結果、省庁は、長期にわたる若しくは測定が非常に困難であるアウトカムを測定するためにプログラム評価を行っていること、又はプログラム業績若しくは成果を達成していない理由を掘り下げて (go into depth) 理解するためにプログラム評価を行っていることが明らかにされた。

(3) 事例としては、農務省の地中海ミバエのコントロールプログラムがある。

このミバエは、メキシコ、ガテマラから我が国に來たものであるが、農務省は、業績評価をして、不妊バエをどのくらい飼養したかを追跡した。業績データ、監視 (surveillance) データは、プログラムがうまく働いていないことを示していた。なぜならば、ミバエの数が増え続けていたからである。そこで、農務省は、迅速なプログラム評価に資金を出し、プログラムがどのようにうまく不妊バエを散布させ、輸送しているかを評価 (assess) した。評価は、散布とわな (trap) のプログラムに問題があることを発見し、プログラムの変更を提案した。プログラムがそれを採用すると、ミバエの数は、再び減り始め、根絶された。

(サンセット・システム)

(4) 農務省での GPRA における業績測定とプログラム評価の関係については、プログラムによって、3年又は5年に1度審査 (review) を行うことが法律によって決められているものもあるが、これがいつ行われるかについては局庁 (agency) がそれぞれに方針を持っている。一般的に、各局庁は「プログラム評価格付けツール (Program Assessment Rating Tool ; PART)」によるプログラム分析とは別に、さまざまなプログラム評価や法律遵守の審査 (compliance review) をしており、時間をかけて良い評価方法の開発を行っている。

問題のあるプログラムは「リスクの高いプログラム」と考えられるため、3年に1度の審査をすることになっていても、毎年注視する (look at) こともある。

問題があればより頻繁に評価を行って問題点を修正する。

(業績ターゲット)

(5) 業績目標と共にターゲットが設定されている。毎年ターゲットを達成していたのにもかかわらず、ある年にはそのターゲットを上まわった、又は下まわったというような時にはなぜそのようなことになったのかを調べ、ターゲットを設定し直す必要があるかどうかを決めなければならない。農務省では特定の業績ターゲットについて1年に4回報告をするという手順が決められており、これらのターゲットが満たされていないとさまざまな質問を受けることになる。つまり、本来達成すべきであったターゲットが満たされないのはなぜか、ある意味で業績の評価が行われている。

最も大切な部分は PART であり、これは、ターゲットが何であったか、それに対して何が行われたか、そしてそれを達成できなかった場合には、その理由を説明しなければならないという年次業績説明責任報告書 (annual performance accountability report) である。

プログラム評価の定義にもよるが、PART その他で言われている第三者によるプログラム評価 (evaluation) を行うことについては、何らかの形で、少なくとも「プログラムがどれだけうまく行われているか」を見ているプログラムマネージャーが行っている。

4 GPRA と事後評価

終了したプログラムについての事後評価は、行われていない。GPRA においては、実施しているプログラムの改善を行うことが要件とされており、継続しているプログラムについてのみ業績測定やプログラム評価を行っている。また、終了したプログラムというものは無いとのことである。

第3節 プログラム評価格付けツール (PART)

1 PART の考えが打ち出された経緯

(大統領管理指針の5つの目標)

(1) ブッシュ政権が2001年に発足し、行政改革の方向を示すものとして、大統領管理指針 (President's Management Agenda ; PMA) が2001年の夏に行政管理予算局 (Office of Management and Budget ; OMB) から公表された。

PMAにおいては、全政府にわたる5つの目標として、

- ① 人的資本の戦略的管理 (Strategic Management of Human Capital)
- ② 競争的調達 (Competitive Sourcing)
- ③ 改善された財務業績 (Improved Financial Performance)
- ④ 拡張された電子化政府 (Expanded Electronic Government)
- ⑤ 予算と業績の統合 (Budget and Performance Integration)

を掲げ、これらの分野について、省庁別に現状と実施上の進捗状況とについての取組状況を、それぞれ信号になぞらえて赤、黄、青に色分けした一覧表を四半期ごとに公表している。

(予算と業績の統合イニシアチブの2つの目的)

(2) この5つの目標の一つである予算と業績の統合イニシアチブは、次の2つの重要な目的を達成することをねらいとしている。(2006年PARTガイダンスより)

① 改善されたプログラム業績

プログラム評価格付けツール (Program Assessment Rating Tool ; PART) の業績評価の使用を通じて、プログラムは毎年、その業績を改善するために必要な情報を得るようにしなければならない。このイニシアチブは、各省庁がプログラムの管理及び設計を改善するための機会を特定し、毎年の税金でより多くのものを得るための明確で活動的な (aggressive) 計画を開発及び実施することを要求している。

② 成功したプログラムへのより大きな投資

全体として、貴重な諸資源は最も効果的、効率的に国家の利益になるプログラムに割り当てられる必要がある。プログラム業績を、プログラムがどれだけの資金を受けかを決める唯一の要素としてはならない。しかし、議会と大統領は、プログラム業績に関する情報を得ることによって、意思決定において業績をより深く考慮し、最も大きな利益につながるプログラムに納税者の税金を最初に投資することができる。業績のよくないプログラムが、改善された成果を提示することができなければ、その投資は、より大きな成功を提示できるプログラムに割り当て直される。

(プログラム業績評価)

(3) 予算と業績の統合の目的を達成するため、OMB から 2002 年 3 月に PART の考えが打ち出され、各省庁との協議の後、同年 7 月 16 日に「2004 会計年度予算のためのプログラム業績評価」(Program Performance Assessment for the FY 2004 Budget) として正式に各省庁の長へ覚書 (memorandum) が発出され、連邦政府プログラムの格付けを 2004 年度の予算において公表することとなった。

その後、毎年改定され、2006 年 3 月には、2006 年 PART の実施のため、「PART のガイド」(Guide to the Program Assessment Rating Tool (PART)) が出ている。

2 PART の目的及び GPRA との関係

(PART の目的)

(1) PART の目的は、2006 年の PART ガイドによれば、次のとおりである。

＊ PART は、連邦政府プログラムの業績を評価し (assess)、その業績を向上させていくために使われる診断ツールである。それが完成すれば PART のレビューは予算決定のための情報を作り、成果を改善する活動を特定する助けとなる。

(PART と GPRA との関係)

(2) また、PART と政府業績成果法 (Government Performance and Results Act ; GPRA) との関係については、2002 年の「2004 会計年度予算のためのプログラム業績評価」では、次のように述べている。

＊ 省庁は、GPRA の年次ベースの計画及び報告を策定し、更新するのに相当の時間と努力を費やしている。プログラム評価の取組みは、各省の GPRA に計画及び報告への情報を提供し、及びそれを改善し、並びに GPRA と予算編成過程との間の意味のあるシステマティックな結びつきを設定する機会を提示する。この取組みは、予算及び管理の提言及び取組みを支援することができる具体的な業績指標を特定する助けにもなるだろう。

(GPRA による PART の法目的)

(3) さらに、同じく 2006 年 PART ガイダンスでは、以下のように述べられている。

＊ PART は、政府業績成果法 (GPRA) の目標を達成させるための 1 つの手段である。1993 年の GPRA 第 2 項 (b) には、法の目的が次のように書かれている。

- ① 連邦省庁にプログラムの成果の達成のための体系的な説明責任を持たせることにより、アメリカ国民の連邦政府の能力に対する信頼を改善する。
- ② 一連の実験的プロジェクト (pilot project) をもって、プログラム目標の設定、それらの目標に対するプログラム業績の測定及びそれらの進展の公への報告とい

ったことによりプログラム業績の改革を開始する。

- ③ 新たに成果、業務の質及び顧客満足に焦点を置くよう奨励することによって連邦プログラムの有効性及び国民に対する説明責任を改善する。
- ④ 連邦プログラムマネージャーたちに、プログラムの目的にかなった企画をするよう命じ、及びプログラムの成果と業務の質についての情報を提供することによって、彼らが業務の執行の改善を行うことを助ける。
- ⑤ 法令の目的 (objectives) の達成並びに連邦プログラム及びその出費の有効性及び効率性に関するより客観的な情報を提供することによって議会の意思決定を改善する。
- ⑥ 連邦政府の内部管理を改善する。

(GPRA の業績指標と PART の業績指標の一貫性)

(4) PART は、アウトカムを指向した法律の基準に従って、注意深く業績指標を開発することを奨励し、省庁の目的が適切かつ野心的 (ambitious) であるよう命じることによって GPRA のもとで業績測定 (performance measurement) を強化、補強する。GPRA の計画及び報告に含まれる業績指標と PART の手順を通じて開発又は改定された業績指標とは、一貫したものでなければならない。

PART の手順は、省庁の GPRA 報告を支援する有意義な業績指標を、省庁が開発・特定する助けとなるべきものでもある。

(5) 年次の計画及び報告の中に PART の評価を受けたプログラムが含まれる時は、GPRA で使われる指標は PART に含まれているものと同じであるべきである。すべての場合において、GPRA の計画及び報告に含まれる業績指標は PART の基準を満たすべきである。アウトカム指向であり、プログラムの全体としての目的に関連を持ち、野心的なターゲットを持っていなければならない。

管理のために業績情報を使用する省庁は、その行動の報告及び監視のために、たくさんの種類のデータや指標にどうしても頼ることになる。アウトプット指標は日々の測定には役立つが、一般的に PART では受け入れられない。

(プログラムの業績を改善するためのツールとしての PART)

(6) PART は、多様な使われ方 (multiple uses) をしている。たまたま、予算編成の日程と日程が合っており、個別の評価 (assessment) が完成する時が、予算にとって有用であることは確かである。しかし、実際には、プログラムの業績 (performance) を改善する助けになるツールとしてより有益である。なぜならば、法律の制約又はその他の政治的問題 (policy issues) により、多くのプログラムへの支出に関する予算の脈絡 (context) というものはかなりの年数にわたって本当に変わらないからである。このため、これはプロ

グラムを評価 (assess) し、改善するために注目すべき分野を特定するためのツールとなる。これには予算の決定を伴わなくともよく、どちらかといえば管理面における決定である。

PART 評価を終えたときには、プログラムの業績を改善するために各省庁が取ろうとしている活動 (action) に焦点をあてた計画である「機関 (agency) の改善計画」を持っていることになる。それらの活動は資金提案又は予算提案でありうるし、立法提案でもありうる。プログラムの設計に関連して法律を改正することが必要になるかもしれないし、法律の改正を要請するには議会の承認が必要である。またそれは、省庁の内部で統制可能な行政的な活動でもありうる。より良い業績指標を開発する、又は連邦資金を受けているプログラムに説明責任を義務づけて報告をさせる、などのようなこともありうる。

(業績評価を中心とした評価)

(7) PART が作られた理由のひとつは、GPRA では業績目標が成果志向であるべきはずなのに一般的にそうでなかった、ターゲットが意欲的でなかった、などということがあったので、本来 GPRA が意図していたものを達成するための手段として PART が作られた、ということがある。

GPRA はまた、省庁が業績目標を達成できない場合はそれについての理由を説明することを義務づけているが、PART ではプログラムの総括的な情報、成功した理由、成功しなかった理由などが提供される。つまり、意図は同じであるが、本来 GPRA が目標としていたことを達成させるために PART が作られた。

GPRA において業績情報の提出が義務づけられていたものの、政策の担当官はその情報があまり役に立つものだと考えなかった。そこで、より良い業績情報を得るためのツールを開発するように OMB が依頼された。

GPRA を実施する上で、さまざまな問題、例えば業績ターゲットがよくないというような問題を是正するために PART の方法がとられたということである。しかし PART は、GPRA の3つの主要要件の全てに関連づけられているものではない。政府の効率性と業績を改善するということが立法の意図だったので、それを達成するためによりうまく GPRA に従うものとして作られた。

(PART と GPRA との関係についての GAO の見方)

(8) OMB が最初に PART を使用した年における PART 手順についての GAO のレビューでは、OMB は、PART を GPRA の要件として課せられた一つの方法と考えている、とのことであった。PART は、業績指標及び業績データの質を注視している、と同時にプログラムがどのようにうまく働いているかの OMB 自身の判断を形成することに対応するための省庁の計画にも注視している、というものである。

(9) GPRA は、戦略目標、業績指標といったアウトカム指向、成果指向のものを要件とし、成果についての適切な報告を求めている。PART は、アウトカム指向の業績指標の質を注視し、達成したターゲットについての業績報告情報を注視している。そして、OMB は、GPRA の実施の問題についての診断の道具である点数 (score) を取ることに省庁を没頭させており、その点数は、プログラムがうまく行っているかどうかを教えてくれる。しかし、それはいささか GPRA を超えたものとなっている。プログラムの目的を見落としているように見える。

OMB は、時々省庁がその目標及び使命を議会と協力して決定する方法に同意しない。そして、OMB と議会の間にはしばしば緊張が生じる。それは、PART ガイダンスを通じて起きている。PART は、完全に客観的なものというわけではない。

(調査者の見方)

(10) 調査者は、PART と GPRA の関係について以下のように考える。

上記のように、一応 PART は GPRA の業績評価を行い、業績情報を作るための手段であるということができるが、OMB は、両者の関係をちゃんと位置付けることには成功していないのではないかと、例えば、格付けを行うことなどは、いささか GPRA を超えたものを要求しているように調査者には考えられ、また関係者によれば PART という評価 (evaluation) と GPRA のプログラム評価 (program evaluation) とは、プログラムの分類、定義が同じではないこともあって、必ずしも同じものとは考えられていない。そのため、最初から現在に至るまでの PART ガイドにおいて PART と GPRA との関係について述べなければならず、しかも関係者からは両者の関係について、すっきりした説明がなかった (と調査者には思われた。) のではないかと思われる。

3 PART の内容

(連邦政府プログラムの評価)

(1) 最初に PART の対象となるプログラムの単位を決定する。この場合、PART の目標の一つである予算編成過程に役立つ情報を作り出すためにプログラムの特定は予算決定と関連付けるべきであり、予算の会計項目を参照してよいとされている。

行政管理予算局 (OMB) と省庁が合意すれば、複数のプログラムを統合して一つの単位として PART 審査を行うことができる。これは、それらのプログラムが共通の目標 (goal) を分け持ち、相互依存関係にあるような場合であり、例として、保健福祉省の高齢者が長期介護施設に移り住むことなく自宅に留まることができるよう支援する複数のプログラムをまとめて評価したことが挙げられている。

(2) PART では、すべての連邦政府プログラムを 1000 にわけ、第 1 期である 2002 年から 2006 年までの PART 評価の対象としている。2005 年までにそのうちの 793 プログラムを評価格付けしており、2006 年までにすべて終える予定であったが、OMB の担当局長補によると国防総省のプログラムは大きすぎるので全部を終えるのには、もう少し時間がかかるとのことであった。なお、農務省のプログラムは、2005 年までで 70 のプログラムが評価格付けされており、2006 年は 21 のプログラムが PART の対象とされている。

また、PART のプログラムの分類は、GPRA のプログラムとは一致していないので、GPRA に従って開発された業績指標は、完全に PART の基準を満たすように改定すべきとされているし、PART によるプログラムの評価 (evaluation) は、GPRA で行ったプログラム評価とは必ずしも一致しない。

(連邦政府プログラムの類型)

(3) PART の質問項目は、大部分は共通しているが、特定の類型 (type) のプログラムには特有の追加的な質問があるので、プログラムは次の 7 つの種類に分類されている。

① 直接的連邦プログラム (Direct Federal Programs)

本来 (primarily) 連邦政府の職員によって業務が行われるプログラム

② 競争的奨励金プログラム (Competitive Grant Programs : CO)

競争的なプロセスを通して州、地方、部族政府、組織、個人、その他の団体に資金を提供するプログラム

③ 一括/定型的奨励金プログラム (Block/Formula Grant Programs: BF)

一括又は定型的の奨励金により州、地方、部族政府、その他の団体に資金を提供するプログラム

④ 規制を基礎においたプログラム (Regulatory-Based Programs: RG)

法律や政策を実施、解釈、規定する、又は必要とされる手順や実施方法を説明する規則の制定を通してその使命を達成するプログラム

⑤ 資産及びサービス調達プログラム (Capital Assets and Service Acquisition Programs: CA)

資産の開発及び調達 (例えば、土地、建物、設備、知的財産) 又はサービスの購入 (例えば、メンテナンス、情報技術) を通して目標を達成するプログラム

⑥ 信用貸しプログラム (Credit Programs: CR)

融資、借入保証、直接融資を通して支援するプログラム

⑦ 研究開発プログラム (Research and Development (R&D) Programs)

知識の創造又はシステム、方法、材料、技術の創造へのその応用に焦点を当てたプログラム

(4) プログラムによっては複数の仕組みを使用している（競争的資金による研究開発プログラムにおいては、競争的奨励金と研究開発の2類型に当てはまること等）ので、より有益な評価を生み出すために最高3類型から質問を引用することが適切とされている。

例えば、競争的資金による研究開発プログラムであれば、研究開発プログラムに関する質問のほか競争的奨励金プログラムの質問に答えなければならない。

3 格付けのための質問

(1) PART は、4 項目の質問に Yes, No 等を答え、その合計得点により「効果的」から「効果的でない」までの4段階に分けた格付けを行うことが基本となっている。

(2) 具体的には、以下のとおりである。

① 質問は、次に掲げる4つの項に分かれ、それぞれプログラム共通の質問のほか類型にあわせていくつかの質問がある。

第1項 プログラムの目的及び設計 (Program Purpose and Design),

第2項 戦略計画立案 (Strategic Planning)

第3項 プログラム管理 (Program Management)

第4項 プログラム成果／説明責任 (Program Results/Accountability)

② 質問ごとに、答が Yes であれば1点、No であれば0点、Large Extent (大いに) であれば0.67点、Small Extent (少し) であれば0.33点を得る。

それを、第1項及び第3項は20パーセント、第2項は10パーセント、第4項は50パーセントの割合で按分し、100点満点で採点する。

第1項でいえば、第1項は5問からなるので、その回答が Yes 3つ、No 2つとなれば、 $3/5 \times 20 = 12$ 点の得点となる。以下同様に採点する。

ただし、Not Applicable (該当しない) の回答にした場合は、その質問は質問数に数えない。

③ 格付けと格付けごとの得点の範囲は、次のとおりである。

格付け	得点の範囲
効果的 (Effective)	85～100
やや効果的 (Moderately Effective)	70～84
適切 (Adequate)	50～69
効果的でない (Ineffective)	0～49

- ④ 上記の得点に関係なく、プログラムが適切な長期的業績指標及び年次業績指標を有していない場合又はプログラムがどのような成果を挙げているかを示す業績データ等が不足している場合は、「成果の明示なし」(Results Not Demonstrated) の格付けとなる。

(3) 4 項目の質問は、次ページの(参考資料 1) のとおりである。

(参考資料 1) 格付けのための 4 項目の質問

第 1 項 プログラムの目的及び設計 (Program Purpose and Design)

この項は、プログラムの目的の明確性及び設計の健全性を吟味するものである。プログラムの構造の問題に答えるもので、明確な目的と設計が業績指標の特定に重要とされている。具体的な質問は、次のとおりであり、答は Yes 又は No で、「該当しない」(Not Applicable) と答えることはできない。

1. 1 プログラムの目的は明確であるか？
1. 2 プログラムは、具体的な既存の問題、利害又は必要性に対応しているか？
1. 3 プログラムは、他の連邦、州、地方自治体又は民間の取組みと重複しないよう、又はその複製でないように設計されているか？
1. 4 プログラムの設計は、プログラムの効果又は効率を制限するような重大な欠陥から免れているか？
1. 5 諸資源がプログラムの目的に直接的に対応し、意図した受益者に届くように効果的にねらいをつけたプログラムの設計となっているか？

第 2 項 戦略計画立案 (Strategic Planning)

戦略計画立案、優先順位の設定及び資源配分に焦点を当てた質問である。このため、長期業績指標及び年次業績指標が適切に設定されているか、野心的なターゲットが設定されているかといったことが重要であるとしている。

具体的な質問は、以下のとおりであり、一般的質問の他、プログラム類型別の質問が合計で 4 問ある。答は Yes 又は No であり、2. 5 及び 2. 7 の質問については「該当しない」も選択肢となりうる。

2. 1 プログラムは、アウトカムに焦点を当て、プログラムの目的を有意義に反映する限られた数の具体的な長期業績指標を持っているか？
2. 2 プログラムは、長期指標のための野心的なターゲットとタイムフレームを持っているか？
2. 3 プログラムは、プログラムの長期目標の達成に向けた進展を明示することのできる限られた数の具体的な年次業績指標を持っているか？
2. 4 プログラムは、年次指標のためのベースラインと野心的なターゲットを持っているか？

- 2. 5 すべてのパートナーたち（奨励金受領者，副受領者（sub-grantees），請負契約者，費用分担パートナー及び他の政府パートナーを含む）は，プログラムの年次及び/又は長期目標に全力を傾けており，それらに向かって働いているか？
- 2. 6 プログラムの改善を支援し，有効性及び問題，利害又は必要性との関連性を評価するために，十分な範囲及び質の，独立した評価（evaluation）が，定期的又は必要に応じて行われているか？
- 2. 7 予算の要求が年次及び長期業績目標の成就に明確に結び付けられているか，及び資源の必要性はプログラム予算の中に完全かつ透明な方法で提示されているか？
- 2. 8 プログラムは，戦略計画立案上の欠陥を修正するための意味のある措置を講じているか？

＊ プログラム類型別の具体的な戦略計画立案の質問

- 2. 1（規制） プログラム/省庁によって公布されたすべての規則は，プログラムの定められた目標の達成のために必要か，及びすべての規則は，その規程がどのように目標の達成に寄与するかを明確に示しているか？
- 2. 1（資産サービス調達） 省庁/プログラムは，費用，スケジュール，リスク及び業績目標の間のトレードオフを含む意味と説得力のある代替案の分析を最近行ったか，及びその成果を生むための活動の指針にその成果を使用したか？
- 2. 1（研究開発） 該当する場合は，プログラムは，プログラムにおける取組みの潜在的な便益を（関連があれば）同様の目的を持つ他のプログラムの取組みと比較して評価（assess）しているか？
- 2. 2（研究開発） プログラムは，予算の要求及び資金拠出の決定の指針となる優先順位付けの手順を使用しているか？

第3項 プログラム管理（Program Management）

プログラムがその業績目標を達成するために効果的に管理されているか否かに答えるもので，特に効率性に関する質問が重要である。

具体的な質問は，以下のとおりであり，一般的質問の他，プログラム類型別の質問が合計12問ある。答は，Yes 又は No であり，3. 5 及び3. 7の質問については，「該当しない」も選択肢となりうる。

3. 1 省庁は、重要なプログラムパートナーからの情報を含む、時宜に適った説得力のある業績情報を定期的に収集し、それをプログラムの管理及び業績の改善のために使用しているか？
3. 2 連邦マネージャー及びプログラムパートナー（奨励金受領者、副受領者、請負契約者、費用分担パートナー及び他の政府パートナーを含む）は、費用、スケジュール及び業績成果に対する説明責任を有しているか？
3. 3 （連邦及びパートナーの）資金は、時宜に適った方法で使途が定められ、意図した目的に支出され、及び正確に報告されているか？
3. 4 プログラムは、その実施において効率性及び費用対効果を測定及び達成するための手続（例えば、競争的な資金調達（competitive sourcing）/コスト比較、IT の改善、適切な誘引）を持っているか？
3. 5 プログラムは、関連のプログラムと効果的に協同し、調和しているか？
3. 6 プログラムは、強力な財務管理慣行を使用しているか？
3. 7 プログラムは、管理上の欠陥に対応する意味のある措置を講じているか？

＊ プログラム類型別の具体的なプログラム管理の質問

3. 1 （競争的奨励金）奨励金は、権能を与えられた利点の評価（qualified assessment of merit）を含む明確な競争的な手順に基づいて与えられているか？
3. 2 （競争的奨励金）プログラムは、受領者の活動の十分な認識を提供する監視の慣行を持っているか？
3. 3 （競争的奨励金）プログラムは、年次ベースで受領者の業績データを収集し、透明性があり意味のある方法で一般国民の手に入るようにしているか？
3. 1 （一括/定型的奨励金）プログラムは、受領者の活動の十分な認識を提供する監視の実施慣行を持っているか？
3. 2 （一括/定型的奨励金）プログラムは、年次ベースで受領者の業績データを収集し、それを透明性があり意味のある方法で一般国民の手に入るようにしているか？
3. 1 （規制）プログラムは、重要な規則を作成するときに、影響を受けるすべての当事者（例えば、消費者、大小の企業、州、地方自治体及び部族の政府、受益者並びに一般国民）の見解を求めて考慮に入れたか？
3. 2 （規制）プログラムは、大統領令 12866 で義務付けられた場合は、ふさわしい規制影響分析（regulatory impact analyses）を、規制緩和法（RFA）と小規模事業者に対する規制の公正な適用に関する法律（SBREFA）で義務付けられた場合は、規制緩和分析（regulatory flexibility analyses）を、資金の裏付けの無い権限改革法（UMRA）で義務付けられた場合は、費用対

便益分析 (cost-benefit analyses) を作成したか、そしてそれらの分析は OMB のガイドラインに沿っていたか？

3. 3 (規制) (削除)

3. 4 (規制) 規則は、実行可能な範囲内で、規制活動の純便益を最大限にすることによってプログラムの目標を達成するように設計されているか？

3. 1 (資産サービス調達) プログラムは、明確に定義された成果物 (deliverables)、性能 (capability) / 業績 (performance) の特性並びに適切で説得力のある費用及びスケジュールの目標を維持することによって管理されているか？

3. 1 (信用貸し) プログラムは、信用の質が健全で、徴収と支払が適時に行われ、報告の義務が実行されることを保証する継続的な基盤 (ongoing basis) の上で管理されているか？

3. 2 (信用貸し) プログラムの信用貸しのモデルは、信頼性と一貫性を持った正確で透明性のある費用見積り及び政府にとってのリスクを適切に提供しているか？

3. 1 (研究開発) 競争的奨励金プログラム以外の研究開発プログラムについて、プログラムは、資金を割り当て、及びプログラムの品質を維持する管理手順を使用しているか？

第4項 プログラム成果／説明責任 (Program Results/Accountability)

プログラムが達成した成果について答えるものであり、長期業績目標及び年次業績目標を満たしているかどうかを評価する (assess)。その評価は、類似のプログラムとの比較又は効果的な独立した評価 (evaluation) に基づいて行う。

あるプログラムは、定量的な業績目標を開発することが困難であるかもしれないが、プログラムは、成果を提示するための意味のある適切な方法を持つことを強く奨励され、定量的な指標を開発することが困難で定性的又はその他の指標がより適切なプログラムへの取組みに OMB と各省庁は協力してあたるべきであるとされている。

具体的な質問は、以下のとおりであり、一般的質問の他、プログラム類型別の質問が合計2問ある。答は、Yes, Large Extent, Small Extent, No であり、

4. 4 の質問については、「該当しない」も選択肢となりうる。

4. 1 プログラムは、その長期業績目標を達成するのに十分な進展を明示しているか？

4. 2 プログラム (プログラムパートナーを含む) は、その年次業績目標を達成しているか？

4. 3 プログラムは、毎年、プログラム目標を達成する際に効率性又は費用対効

果の改善を明示しているか？

- 4. 4 このプログラムの業績は、同様の目的と目標を持った政府、民間等を含む他のプログラムと比べて遜色がないか？
- 4. 5 十分な範囲及び質の、独立した評価（evaluation）は、プログラムが効果的で成果を達成していることを表示しているか？

＊ プログラム類型別の具体的な成果の質問

- 4. 1（規制）プログラムの目標（及び便益）は、社会的費用の最小の増加で達成され、プログラムは純便益を最大化させたか？
- 4. 1（資産サービス調達）プログラム目標は予算化された費用と設定されたスケジュールの範囲内で達成されたか？

(参考資料 2) 格付け・例

PART 2007 年予算 2006 年 2 月 6 日	プログラム の 目的と設計 (20%)	計画立案 (10%)	管理 (20%)	成果 (50%)	格付け	プログラム資金拠出しレベル (100 万ドル)		
						2005 執行	2006 成立	2007 要求
プログラム名	第 1 項	第 2 項	第 3 項	第 4 項				
農産物等級付け及び保証プログラム	80%	88%	100%	40%	適切	196	195	191
農作物価格変動対応型支払い	80%	86%	71%	60%	適切	2,771	5,893	6,661
農業マーケティングローン支払	60%	88%	100%	67%	やや効果的	3,858	5,124	4,444
農業市場開発局—調査及び振興プログラム	80%	25%	100%	53%	成果の明示なし	3	3	3
動物福祉	80%	84%	83%	47%	適切	16	17	19
バイオエネルギー	60%	75%	86%	47%	適切	99	60	0
酪農支払プログラム	60%	57%	86%	40%	成果の明示なし	221	500	50
酪農価格支持プログラム	40%	63%	100%	26%	成果の明示なし	93	42	21
農作物直接支払	40%	84%	84%	60%	適切	5,234	5,237	5,237
疫病及び疾病緊急管理プログラム	100%	100%	100%	67%	やや効果的	259	267	284
疫病及び疾病駆除	100%	100%	100%	72%	効果的	143	156	182
動植物衛生監視プログラム	100%	100%	100%	73%	効果的	263	286	346
農産食料供給の保護及び安全 (奨励金)	100%	90%	100%	60%	やや効果的	234	238	207
学校朝食プログラム	80%	88%	44%	73%	やや効果的	1,928	2,076	2,204
緊急食料援助プログラム (TEFAP)	100%	0%	44%	7%	成果の明示なし	190	196	190
野生生物棲息地インセンティブプログラム	80%	72%	100%	33%	成果の明示なし	46	43	55

4 PART によるプログラムの改善

(フォローアップ活動)

(1) PART は、プログラムの改善のためのツールであることから、格付けの如何にかかわらず業績を改善するためのフォローアップ活動 (Follow-up Actions) を作成しなければならず、また、プログラムが著しく改善された証拠を提示すれば、格付けを改善することもできる再評価を受けることが可能である。

(2) PART のフォローアップ活動 (改善計画 (Improvement Plan) ともいう。) は、プログラムの業績を改善するために省庁と OMB が協力して作成しなければならない、効果的とされたプログラムについても改善すべき点があれば作成することとなっている。

例えば、農務省の経済研究局プログラム (Economic Research Service) は、2005 年に効果的との格付けを得たが、その際どの成果物が、使用者にとって意思決定に有用であったかを調べることによりその研究の影響を決定するフォローアップ活動をとることとされている。(OMB のウェブサイト ExpectMore.gov より)

そのフォローアップ活動は、1 年以内に終了できるものにすべきであり、立法の提言のように一年以上の期間が必要な活動が計画された場合は、OMB のウェブサイト PARTWeb のフォローアップ活動のページ上にその効果へのコメントを書き加えるべきである。また、OMB と省庁は、そのフォローアップ活動が完了したことをどうやって知るかを前もって合意しておくべきとされている。さらにフォローアップ活動が完了した際には、プログラムの業績をさらに改善し続けていくための次のステップを特定すべきであるともされている。

(再評価)

(3) プログラムが著しく変化し、新しい指標が PART の基準を満たしており、ターゲットを設定し、成果を提示するための適切なデータがあるような、プログラムが著しく改善されたような場合には、格付けを改善できる再評価を受けることができる。

省庁が再評価の申請をする場合は、著しい改善を示す説明と証拠の記述案及び証拠資料のコピー等を提出しなければならない。

どのプログラムも少なくとも 5 年に 1 回再評価を受けなければならない。

なお、成果の明示なしと格付けされているプログラムについても、省略された再評価を受けることができる。この場合、質問の 2.1 から 2.4, 3.4 及び 4.1 から 4.3 について回答すべきであり、他の質問により扱われる分野で著しい変化の証拠がある場合は、完全型の再評価を受けなければならない。

また、省略された再評価は、最初に評価されたプログラムと正確に同一のものに対してのみ行うことができる。

5 PARTの今後の課題

関係者へのインタビューによれば、特に PART の課題というものはないとのことであったが、調査者には次のような課題があると思われた。

(1) PART を使用したプログラムの事前評価

PART は実施中のプログラムの改善を目的にしているので、プログラムの事前評価は予定していない。しかしながら、OMB においては、プログラムの事前評価を PART の質問の第 1 項と第 2 項を使用して、提案されたプログラムが適切に設計されているかどうか等を見るようにしている。これはやり始めたところだとの話であった。

農務省においては、省としては事前評価を全然行っていないとのことであり、その理由は、すべて各局庁が議会とプログラムの実施に関して話をつけており、その結果が官房系の部局に上がってくるので、省として後でどうこうできるものではないから、とのことであった。

議会と政府の関係を考慮すれば、公式に事前評価を実施しようというインセンティブはなかなか働かないのではないかな。

(2) プログラムの目的を定義することの困難さ

複数のプログラムが同一の目的を持っている場合は、1 つの PART を実施することとなっているが、逆に 1 つのプログラムであっても、その明確な目的を定義することは困難な場合があるとのことであった。

農務省においては、例として、消防署、病院などの地域のための施設の建設を行うコミュニティ設備プログラムをあげ、その目的は健康衛生の改善なのか、安全の改善なのかははっきりすることができないが、議会においてはその地域のためにお金が使われていることが確認できればよいという姿勢であるとの話であった。

(3) 議会との意見の相違

合衆国では、先に述べたように議会がすべての予算権限を持っており、前述したように PART での結果にとらわれず、予算決定を行うことができるので、PART の結果が無視されることがあるようである。

近年、合衆国議会下院においても、PART のような手順を法律に入れてた「プログラム評価及び成果法 (Program Assessment and Results Act)」が提案されているが、議会における意見の一致を見ていないので、店晒しになっている。(議会調査局レポート「連邦プログラム業績審査、プログラム評価及び成果法及びその他の展開 (Federal Program Performance Review : Program Assessment and Results Act and Other Development) 2006 年 2 月 28 日更新」による。)

第4節 一問一答

以下は、調査者が大統領府行政管理予算局（Executive Office of the President, Office of Management and Budget : OMB）、会計検査院（General Accounting Office : GAO）、連邦・農務省（United States Department of Agriculture : USDA）の調査において行った質問に対する担当者の回答である。

1 PARTにおける事前評価（OMB）

（問1）PART では、規制を基礎としたプログラムを別にして、新規プログラムについて事前評価を行わないと聞いているが、それでは PART の主要目的の一つである予算情報を提供しないことになり、プログラム実施の正当性を示せないのではないか。

（答）（1）最初に理解すべきことは、新規プログラムとは何かということである。我々の環境においては、新規プログラムを持つためには、2つの方法がある。

立法者（議会）がプログラムを創る場合は、彼らがそれを法律にし、大統領はそれを受け入れるか、拒否権を発動して阻止するかのどちらかの立場に置かれる。高い（政治）レベル（の話し合い）が求められる。その場合には、我々は、必ずしもプログラムの創設に参加していなかったかもしれないし、技術的な提案をして、議会とのやり取りをしていたかもしれない。これが第1の方法である。

二つ目の方法は、政権が新しいプログラムの設立を提案したいという時である。政権がこのようなことを行うということは、政治的な事柄を考慮した政策プロセスである。

（2）我々は、新しいプログラムが作成される時には、PART を完了していなくても同じような質問をするという手順を取り入れようとしているが、これまでにうまくいった場合もそうでない場合もある。新しくプログラムが作られる時、そのプログラムの目標及び目的は何なのか、実行可能であるか、便益はあるか、などの質問をする。私たちは政策プロセスにおいてこのような質問をしてきたが、成功したものもそうでないものもある。この理由は、政治的な問題、その他の問題などいろいろと考慮しなければならない点があるからである。公共の利益もまた考慮しなければならない問題である。

例として、国土安全保障に関する問題があるが、プログラムを必要とすることを立証するデータがなくとも、公共の利益のためにやらなければならないと思われるような場合もある。

(3) 新しいプログラムはそう頻繁に作られるものではない。立法行為の中で時々、デモンストレーション・プロジェクトを行う権限のみが与えられることはあるが、PART の質問をするということに関しては、我々がそれを行うことができる唯一の機会は行政府の中で私たちが何かを始めるという場合である。立法がプログラムの提案をした時には、新しいプログラムに同意することができるか否かを評価するための我々の手順の一部となっているのでそれを行うが、公式な手順の中では、私たちが始めたプログラムの中で質問をするということになっている。

(4) 2 番目のケースについては事前評価のようなものが行われているが、この情報は公開されない。これはどちらかといえば内部の審議的な手順である。行政府の中で決定事項がある時は、一般的に、その審議手順は公にはされない。

(5) PART やその他の規則には書かれていないが、各省庁とも、事実上事前評価のようなものをやり始めた。全てについてやっているとは言えないが、新しいプログラムの提案がされた時に PART の質問の多くを問うようになってきている。

例えば、セクション I にあるプログラムの目的の設計の必要性についての質問は、プログラムが開始される前にも問うことができるし、セクション II のプログラムの目標についても、はっきりとわからなくても一般的な概念は答えることができるだろう。セクション III と IV は結果についての質問なので、これは問うことができない。しかし、我々は新しい提案が開発される際に政権の中でこのような質問をすることによってひとつの規律を設定しようと努めている。分野を横断して全てのものに対してこれを行っているとは言えないが、私たちはひとつの規律としてこれを自分たちに課すようにしている。

2 プログラムの再評価 (OMB)

(問1) 再評価に関して、5年間の最初のサイクルが終わったら全てのプログラムが再評価されることになる、少なくとも5年に1回再評価されるということになっているが、これは次の5年間に少なくとも1回再評価されるということなのか。

(答) プログラムは最初の5年間に評価され、次の5年の間に少なくとも1回再評価がされなければならない。しかし、この再評価は最初の5年間と同じ順番で行う必要はない。初めの5年間と同じ順番でプログラムを再評価する必要はない。

つまり、我々の一般的な方針というのは、プログラムに著しい改善が見られたときに再評価を行うということである。作業量に柔軟性を持たせるため、5年間ごとと厳格に取り決めずに、基本的な決まりのひとつとしているだけで、改善されたという証拠が見られた時に再評価を行うことにしようと考えている。改善が見られないプログラムは5年以内に

再評価が行われないかもしれない。重要な問題は、改善が行われたかどうかということなのである。

(問2) 再評価をしないとそのプログラムはどういう取り扱いをされるのか。大統領予算教書(President's Budget) にそのプログラムがリストアップすることが許されなくなるといようなペナルティーのようなものはあるのか。

(答) どのプログラムを評価又は再評価するかを判断するための我々のプロセスは省庁(agency) と共同で行われる。省庁がプログラムの評価又は再評価を行いたくないと言っても、それに対して罰則を与えることはできない。彼らが同意しなかったからといって予算から除外するといようなことはできない。我々は政治的な手順を通して同意に至らなくてはならない。簡単に同意に至ることができない時は組織(organization) の上のレベルで話し合いを行うことになるが、資金を留保するといような懲罰的な構造又はそれに類するものは存在しない。

3 プログラム終了後の評価 (OMB)

(問1) 終了したプログラムについて PART は実施されていないのか。

(答) (1) プログラムが終了するということはめったにない。

少なくとも私たちの考えでは、プログラムの中のプロジェクトが終了するといようなことはあっても、全体的なプログラムは継続される。これがこの質問に対してどう当てはまるのかよくわからないが、もしプログラムが終了すればおそらく実績の情報を更新するといようなことがされるだろう。しかし、プログラムが終わるといことはほとんどないので、終了時に PART を実施するとい手順は存在しない。

(2) 短期間で終了するといプログラムもないことはないが、めったにない。

我々のシステムの中では、立法が承認を与えてプログラムが作られ、それに対する資金が支出される。例えば、立法によって5年間のプログラムと決められた場合でも、ほとんどの場合、その期間が過ぎても議会は資金の支出を続けていく。資金が割り当てられる限りは、プログラムは続けられる。

4 次期 PART (OMB)

(問1) PART は今年で最初の5年間のサイクルが終わるが、次のサイクルでは同じようなことを続けるのか、あるいは他のことを考えているのか。

(答) やり方 (approach) は同じようなものになるだろう。国防総省を除き、全てのプログラムの PART が終了した。現在、どれを再評価するかを決めるために各省庁及び OMB の担当者たちと話し合いを行っているところである。先ほどもお話したように改善の証拠が再評価の基本となるが、これ以外に、例えばプログラムの再検討案が議会で見出されている、又は政府が省庁間を横断してプログラムの比較を行う機会がある、というような場合も再評価の対象となるだろう。今我々は、来年どのプログラムの再評価を行うかを特定する手順を始めたところである。

再評価を行うか否かにかかわらず、我々は全てのプログラムについて、その業績情報と業績改善計画を 1 年に 2 回更新する機会を省庁に与えている。改善計画によって、業績を改善するために実施することがらについての計画の情報を最新のものにする機会を与えるのである。PART の質問に対する全ての答を更新するわけにはいかないが、基本的にこの 2 点の情報を新しいものに置き換えることができる。

(問 2) ということは、次の 5 年間は今までの 5 年間に比べて各省庁の事務負担は軽減されると考えているのか。

(答) それはよくわからない。というのは、初回の評価が行われた時のように時間を費やすことはないが、プログラム業績の改善を我々は期待し、奨励するからである。そのためにやらなければならない活動は単にプログラムを評価するよりも手間がかかるだろう。

(問 3) 改善の活動そのものに仕事量が必要だろうが、評価自体にはそれほど仕事量は増えないと考えているのか。

(答) そのとおりである。評価という面では仕事量は軽くなるだろうし、実績を改善するための活動はいずれにしても日常の業務の一部としてやらなければならないことである。しかし、改善がされることにより大きな期待がされ、その説明責任がより重要視されるということである。

5 PART と GPRA との関係

(問 1) PART では、GPRA で言っているような業績評価を中心とした評価を行っているという理解でいいのか。(OMB)

(答) 少し難点となっているのは、分析の単位が同じでない場合があるということである。プログラムの定義が同じではないからである。しかし、プログラムの単位が同じものであれば、PART のために開発された手法は GPRA の一部として開発されたものと同じもの

になるだろう。

プログラムはひとつの単位として考えることができるし、それを5つの部分に分けて個別のプログラムとして考えることもできる。この単位が同じ定義を持つのであれば、PART において開発された業績指標が GPRA においても同じものになるはずである。PART のプロセスは、GPRA の意図である成果志向の指標の提示を助けている。プログラムがいくつかの部分に分けられてしまうという事例は、いくつかある。

(問2) PART を政府の予算形成手順と考えているのか。(GAO)

(答) OMB が最初に PART を使用した年における PART 手順のわれわれのレビューでは、OMB は、PART を GPRA の要件として課せられた一つの方法と考えているとしている。PART は、業績指標及び業績データの質を注視している、と同時にプログラムがどのようにうまく働いているかの OMB 自身の判断を形成することに対応するための省庁の計画にも注視している。

6 プログラムの評価 (GAO)

(問) PART の質問には、GPRA で要求されているプログラム評価が実施されていることを前提にしているものがあるが、GPRA のほうが対象とするところが広いのか。

(答) GPRA は、プログラム評価(Program Evaluation)を要求してはいない。省庁にその行った評価 (Performance Measurement) の成果を報告することを要求している。省庁に評価(Evaluation)を実施することを要求してはいない。

PART は、省庁が包括的な評価(Comprehensive Evaluation)を実施したかどうかを聞いている。

法律の要求を超えて、省庁がプログラムの成果の情報を造るために評価(Evaluation)を実施することを、議会は意図している。

7 農務省における PART の実施

(問1) 農務省における PART 実施上の問題は何か。

(答) (1) 活動の多くは予算スタッフと計画スタッフの間で責任の分担がされている。省内で PART をどのようにとり行っているかということだが、先ほどもお話したように我が省は 29 の局庁 (agency) から成る非常に分権的な省である。分権的であることを誇りにする人もいるが、いくつかの活動を統一することは非常に難しい。予算オフィスの課長たち(my directors at the budget office) は大統領マネジメントアジェンダ実施の責任を持っており、PART はこの一部である。我々は政策レベルにおいて、PART のコーディネーター及び各局庁における PART の責任者を決めるプロセスを設定している。つまり、まず初めに行うのは、責任者を決めることである。

(2) 次に、プログラム評価とはどのようなものなのか、それをどのようにして行うのかについて知らない者が多いため、その教育をしなければならないという問題がある。それから、これはおそらく、惰性的と表現することができると思うが、今までやってきたことを続け、それについて弁護しなくてもいいという、官僚的な欲求を克服しなければならないという問題もある。これはどの組織もが対処しなければならない問題である。このように、まずこうした一般的な問題について話し合わなければならない。

(3) これらの問題に対応するのは、最初は政策スタッフである。政策スタッフというのは我が省の中で政治的な任命を受けた者であり、彼らがこの問題に関する対処を実施する。キャリア組にとって、政策スタッフから質問を受けるということは他のどんな方法よりも効果があり、この手順によって考えを深く根付かせ、官僚的な惰性に対応していく。また、定期的に内部ミーティングを行い、PART の経験がない者たちの教育を行い、質問に答えるなどして、スタッフたちのリソースとなるように努める。

(4) 我々にとって最も困難なことは、置換え作業をしなければならないことである。ここで戦略計画スタッフがとても役に立つのだが、PART というものは直線状のもので、長期的なアウトカムがあるか、年次アウトカムを達成させるための年次指標があるか、その効果があらわれているか、と質問をしていき、究極的には、結果の提示につながる。省庁は、ほとんどの場合においてアウトカム指向でなくアウトプット指向であり、この置換えをすることが常に戦いである。いくつかのことをやったか、ではなく、どのようなものになりたいのかを考えるように変えていくことが必要なのである。

(5) 例えば、PART 及び業績管理 (performance management) の分析について論じた人々が引用した例なのだが、アウトプットに比べてアウトカムがどのように重要な意味を持っているのかはしばしば誤解されていることがある。ひとつのシステムがどのように操作されるかを見ることのできる最も良い例は、おそらく旧ソ連における 5 か年計画のアウトプット指向の経済政策だろう。ソ連のさまざまな産業では数量や重量などで生産ノルマが決められていたのだが、工場の労働者たちは上司を喜ばせるために、自分の生産性を測定するために使われているシステムに基づいて良い結果を出そうとする。釘を作る工場で、生産高が数量で測定された場合は小さな釘が生産され、重量で測定された場合は大きな釘が生産される。

(6) もっと全体的な視点で見なければならない。連邦政府の省庁において、業績管理 というものが法律の中に紹介されてから 13 年の間は、アウトプットのみによって判断するというプロセスに対して、常に全体的な視点で見るということが重要だという理解を深めることが強調された。

(7) アウトプット対アウトカムについての理解のハードルを超えたら、次にプログラムの目的は何なのか、何を達成しようとしているのか、という話し合いをすることになる。

連邦政府のシステムの中には抑制と均衡 (check and balance) が非常に良く働いている。プログラムでこのようなことをして欲しいということが議会から伝えられるが、達成しようとするということについて政権側では違う意見を持っている、又は政権の中でも省庁と OMB の間で違う意見を持っているというようなことがある。OMB というのは大統領の予算の調整をするオフィスであり、大統領マネジメントアジェンダ、PART などの調整もここが行っている。したがって、7 年も経過しているようなプログラムについても、その目的はいったい何なのだという事について議論しなければならないこともある。

農場への直接支払いのプログラムなどは始まってから 7 年ほどたっているが、今になってこのプログラムを通して何をしようとしているのか、という質問をされる。恐ろしい質問である。

(8) もうひとつ例をお話すると、農務省の中には農村開発任務 (Rural Development Mission) という組織があり、電力の供給、施設の建設、能力構築 (capacity building) 及び水道や排水などのインフラストラクチャー改善のために奨励金を出したり融資をしたりすることを目的としている。コミュニティー設備 (Community Facility) というプログラムがこの中にあるが、その権限は非常に幅広く、消防署、病院、警察署又はコミュニティーセンターなど、地域のための施設の建設を目的とした融資や奨励金の支払いが行われている。このようなプログラムの目的は何かと問われても、健康衛生の改善なのか、安全の改善なのかははっきりすることができない。議会は、どのような施設が建設される

かにかかわらず、お金がその地域のために使われていることが確認できればそれでいいという姿勢だが、PARTに関連する問題点として、プログラムの明確な目的を定義することが困難な場合もあることが挙げられる。このプログラムの成果は、健康衛生と安全の改善というような幅広いものなのである。

このような例は、他にもたくさんある。

8 農務省における再評価の実施

(問1) 再評価をするようになっているが、それに手間がかかるのではないか。

(答) (1) 最初は、省庁のプログラムを毎年20%ずつ評価してゆくということがPARTで決められていた。5年目が終わったので、これからは省内で一度評価されたものをまた新たに評価することになるのだが、我が省ではとても積極的な手法をとっている。格付けにはさまざまな分類があり、格付けのひとつに「成果の明示なし」(Results Not Demonstrated)、つまり何かを達成したという業績指標がない、というものがある。我々は各局庁に圧力をかけ、Adequate(適切)又はそれ以上の成果が出されるまでR&DのPARTの再評価(reassess their R&D PART)をするように義務づけた。これは簡単なことではなかった。

(2) しかし、R&Dという格付け結果になったプログラムに要する資金(funding)の割合は50-60%であったのが3%へと減った)。これは、本当に一生懸命取り組んだ結果である。プログラムの結果が出ていなければ予算にもその影響が出る。

(3) PARTが行われる理由のひとつは、これが省の中で予算を決定する際の情報として利用されるということである。各局庁の方でもこれをよく理解している。資金の要請があっても、成果が現れていないのだから資金を受けることはできない、という理論的な解釈につながる。成績が良くなかったために廃止されたプログラムもある。このようなことは刺激剤にもなる。

(問2) それに対する各局庁からの抵抗はないのか。そのようなことを言っても業績は数字にして表すことができない、というような抵抗はみられないのか。

(答) (1) それはある。

しかし、プログラムの目的は何かを達成することでなければならない。我々はただお金を与えているのではない。自分のお金を使っているのではないのだから、それをどのよう

に使うか、我々は説明責任を持たなければならない。我々は国民の税金を使っている、という決まり文句があるが、そのとおりである。我々は、プログラムが何かを達成することを確実にしなければならず、この考えは省の中に間違いなく広がっている。みんなが確実にこれを理解しているだろう。

(2) 評価をするたびに必ず、十分な時間がない、人員が足りない、資金が足りない、という苦情が出てくる。出張費の削減などがされているのは事実だが、それが今の現実なのだからしかたがない。

9 農務省における PART 結果とプログラムの関係

(問) 成績が悪いために廃止されたプログラムがあるということだが、議会がそれでも選挙区への対策という考えで復活の圧力がかかるというようなことはないのか。

(答) (1) ある。

私は上院、下院の両方の農業委員会で報告したことがあるが、内務小委員会 (Interior Subcommittee)、予算委員会なども同様に、プログラムが廃止されたとなると今ご質問にあったのと同じような反応をすることがある。

(2) おもしろいことに、議会には 535 人のメンバーがおり、それぞれの観点によって、とても良いアイデアだと賛同してくれる人もいれば最悪だと言う人もいる。実際に今、PART を法令によって義務づけようという提案がされているが、上院・下院の共同の目標とされたにもかかわらず、これは役に立たないと言う人もいる。共和党の人で、これが役に立たないと言った人もいるが、その一方でこのような結果に焦点を当てた客観的な手法を取り入れることは最高に良いと言う人もいる。また、有権者たちによって大きく支持されていたプログラムに対して、アウトカムがないと私たちが批判したことについて、議員たちのところに手紙や電子メールが送られてくるということもある。

10 農務省における事前評価

(問 1) 農務省では新しいプログラムを設計する際、事前に評価し、戦略目標に合致しているかどうかを見てからそれを実施する、あるいは大統領予算教書に掲載するというような手続をとっているのか。

(答) (1) 通常の PART 又はプログラム評価という意味では事前評価は行われない。プログラムは議会の承認を得て作られるものであり、それに対する資金の支出を得なければな

らない。

通常は議会の承認を得た後で、我々はプログラムを作るための規制などを決める。

(2) 新しいプログラムに関連する業績指標及びアウトカムについて、規制が許可されれば、長期的アウトカム、年次アウトカム及び効率指標などを確認するというような正式な手順はない。しかし、規制的な文書 (regulatory text) や規制の影響分析 (impact analysis) など、その規制の経済的な影響のレベルによって認可の手順が設けられている。私自身も規制の業務に就いていた時に、非公式にこのような質問をされたことがある。規制は OMB の認可を受けなければならない。

(問2) ということは、規制を基礎としたプログラム以外は事前の手続は何もされていないのか。

(答) 省レベルではしていない。

各局庁のレベルでは自分たちでそのような質問をするかもしれないが、我々はそのようなことはしていない。しかし、新しいプログラムを予算の中に提案する時には業績指標が義務づけられている。資金を受ける前に、その業績を提示しなければならない。このため、局庁レベルでは、事前にプログラムの評価を行うということではないが、指標を構築し、どのように業績を提示し、プログラムをどのように進めて行きたいかという直線的な考えを構築することは行われているかもしれない。

(問3) その業績をあげるために何かを作ったりローンを出したりする中で、これが一番いいのだという証明を省内で示してそれを大統領予算教書に入れる、というような手続はされていないということか。

(答) (1) 規制の許可手順 (regulatory clearance process) では、プログラムの類型を非常に具体的に特定し、プログラムが作られた理由やその資金をいくら、どこで使うかということまでが議会によって指定される。したがって、規制及び予算プロセス以外には義務づけられた手順がないと言って良いだろう。我々も質問をすることがあるが、全てがすでに決められてしまっている以上、その時点で質問をしてもすでに遅いかもしれない。

(2) しかし、規制のプロセスの中ではしっかりと話し合いを行っている。

例えば鳥インフルエンザに対するプログラムでは、鶏の数が減少した農家の復興のための補償プログラムの割合などについて話し合われ、それが産業や生産者に対してどのような経済的な影響を持つかが検討される。長期的又は年次指標に関する業績管理といった枠の中のみならず、その他に関連するものもあわせて、我々はかなり厳しい質問をする。

11 農務省における費用対効果測定

(問1) PART では費用対効果を測定することになっているが、これをどのように行っているのか教えていただきたい。

(答) それはプログラムによってさまざまだが、特にリサーチプログラムはとても難しい。我々は年間約 20 億ドルをリサーチプログラムに使っているが、費用効率 (cost efficiency) 又は費用効果(cost effectiveness) の指標を作るのはとても難しい。これらのプログラムはそのような意味で、挑戦しなければならない独自の課題を持つことになる。初めはプログラムごとに単価 (unit cost) を設定することを決めたのだが、プログラムの目的、長期的アウトカム及びどのようにすればそれを最も効果的に行うことができるか、をより正確に測定することのできるさまざまな指標を作ろうと少しずつ努力を始めている。

伝統的な会計の方法のように全ての費用をそれに含めるというものではない。例えば、建物の費用などは含まない。

(問2) 費用対効果を見る場合、我が国の農林水産省では効果の方が費用より大きくないと実施しないということをやっている。こちらでも同様の考えか。

(答) 規制プロセスにおいては費用便益分析 (cost benefit analysis) のようなものを行っている。しかし、プログラムのほとんどは法律で決められているものなので、それを実施するか否かという選択をすることはできない。行政府の中での我々の責任は、議会で可決された法律を実施することである。そのよい例は、議会によって便益を受ける人々が特定された支払いプログラムである。我々の役割は、その便益ができるだけ早く、効率的に人々に提供され、誤った支払をできるだけ少なくすることである。低所得層に向けてフードスタンプや学校給食などを提供する収入維持プログラム (income maintenance programs), 子供やお年寄りに食料を提供するプログラムについても同様である。

このような便益は、しばしば金銭的なものではなく社会的なものである。

(問3) 社会的効果というのは金額では表していないということか。

(答) (1) 「規制」 (regulation) と言った場合、規則を遵守するという伝統的な意味だけではなく、それよりももっと広いものを意味する。単に、規制があるからそれに従って仕事をするために許可証をもらう、というようなものではなく、奨励金プログラム (grant program) や社会的便益プログラム (social benefit program) も含まれる。我々はこのような収入便益 (income benefit) を人々に提供しているので、規制プロセスというのとはもっと広い意味を持っている。

(2) 我々の手順は、いくつかの公文書に準拠する。クリントン政権の時にまとめられた大統領令 12866 は規制手順について規定するものであり、また農務省の規則 1512-1 もまたそうである。

また、OMB によって出された Circular A-4 という文書があり、ここには各省によって公表される(publish) 規制的活動 (regulatory actions) に対して費用便益及び経済分析の基準が定められている。私のオフィスは、農務省において公表された (published) 全ての規制に対して許可を与える責任を持っており、これには費用便益分析(cost benefit analysis) 及び経済分析 (economic analysis)の審査及び認可が含まれる。

(3) 工業団地に用水を提供するというようなプログラムでは、そこで産業がどのくらい発展していくかを予測することができるだろう。しかし、子供たちに学校給食を与えるというようなプログラムにおいては、栄養不良の子供たちにいくらぐらいの費用がかかるかという予測はできるが、このように人間の命に対して金銭的な見積りを出すということは一般的には行われていない。

(4) この手順は、局庁が始めようとするプログラムについて基本的な質問をする作業計画 (work plan) というものから始まる。ここでは、プログラムがどのような重要性を持つのか、又は経済的にどのような役割を持つのかなどが特定される。ここで見られる相違点は一般の人々に対する経済的な影響のヒエラルキーに置き換えられ、我々はそれを基にして規制に伴ういくつかの分析を行う。

(5) どのような分析をするかという、費用便益分析 (cost benefit analysis), 経済分析 (economic analysis)又は影響分析 (influence analysis), そして規制柔軟性分析 (regulatory flexibility analysis) というものも行われる。これは、地元の民間又は自治体レベルの組織も同じようなことを行うことができる、あるいはより良く行うことができると思われる中で、他の組織との違いをどのようにして提示することができるかという分析である。大統領令の中では子供やお年寄りに対する影響についてきちんと決められた義務はない。しかし、連邦主義というものがあるので、州法よりも連邦規則が優先される。

(6) 我々の基本的な原則では、規制によって費用よりも大きな便益を提示することができなければ計画を進められない。

便益には定性的なものと定量的なものが含まれる。プログラムによって生産されるものを金銭的な価値にして表すことができるものとそうでないものがある。低所得層の人々に食料を提供するプログラムなどは、金銭的な価値に置き換えることが難しいため、定性的な便益として提示した方がよいだろう。また、国有林 (National Forest) も同じような例

だろう。我々は全国に合計 1 億 9300 万エーカーの森林地帯を抱えている。これはテキサス州の大きさとほぼ同じである。これに関連する便益はしばしば定量的な提示が難しいものがある。自然保護や森林火災の防止のために行われているプログラムは金銭的価値で表すことができないため定性的に提示しなければならない。

(問 4) 経済的な施設を作るプログラムにおいては、費用より効果が大きいという原則にしているという理解でよろしいか。

(答) (1) プログラムによって違うが、我々は社会的効果も見ている。例えば、先ほどお話しした農村地域に下水設備を整備し、浄水を提供し、地域の改善のために建物を建設するようなプログラムでは、その地域に提供される経済的な活性効果だけでなく社会的な効果をも見ている。

このプログラムを含む我々のプログラムの多くは、連邦政府からの出資に見合った州政府や民間からの出資のてこ入れを義務づけている。我が省では新しい効果のモデルとして、現在アイオワ州の大学とともに社会経済分析システム (socio economic analysis system) というものを開発中である。ここでは新たな雇用創出だけでなく、地域開発プログラムに対して行われた投資の社会的効果を見る。

(2) 天然資源保護局 (Natural Resources Conservation Service) が行っているプログラムもうひとつの例えだろう。ここには、いわゆる「環境にやさしい」 (environmentally friendly) と呼べるような活動の実施のために農家やその他の生産者たちに対する資金援助が含まれる。ここでは、例えばメタンガス消化槽の設置による経済的效果だけでなく、炭酸ガス放出の削減に関連する社会的効果にも注目される。つまり、プログラムに関連する複数の効果を見ていく。

(問 5) その社会的効果は、金額には直していないということか。

(答) (1) 社会的効果として何を定量化するかによるだろう。例えば炭素隔離を行うプログラムであればそれを金銭的な価値に置き換えることができる。これは、多くの環境保護プログラムの中で使われている指標である。これを社会的な効果として表すのなら、炭素の排出量の削減となるだろう。我々は省のレベル又はプログラムのレベルにおいて、社会的効果のいくつかをこのようにして定量化する試みをしている。

(2) また、収入便益プログラム (income benefit program) の中では、より健康に良い食品を学校給食に取り入れることによる肥満の減少なども社会的効果として提示している。肥満の減少が社会的効果となるのだが、減少した子供の割合を数で表すことはできる。

12 農務省における年次業績報告のプログラム評価一覧と PART の審査計画との関係

(問) 農務省の年次業績報告にプログラム評価の一覧表があるが、そこにあるプログラムと PART ガイドに載っているプログラム PART の審査新計画に載っているものとはどのような関係があるのか。GPRA で載せたら、次の年は PART でやるのか。

(答) いろいろな評価 (evaluation) が発生するから評価リスト (assessment list) は PART のものよりも多いだろう。

我々は、全ての局庁に対して、年間にどのような評価 (evaluation) を行ったかを報告するように要請している。その中には、PART とは全く別のプログラム評価もある。

13 農務省における PART と業績予算

(問 1) 大統領予算教書で業績予算が作成されるところ、PART をやっているのならそれを使うということだが、PART をやっていない評価あるいは成果の明示なし (Results Not Demonstrated) というものについての再評価をしていないプログラムについてはどうやって業績予算を作成しているのか。

(答) (1) PART というものは予算決定のプロセスに情報を提供するためのツールである。成果の明示なしの格付けをされても予算プロセスにおいてうまくいくものもあるし、反対にうまく進んでいるプログラムに対して予算が削減される場合もある。

(2) PART は決定をするためのツールではなく、決定のために情報を与えるためのツールである。したがって、良い格付けを得た効果的なプログラムであっても予算の申請が行われた時に予算が削減されてしまうこともある。予算の全体図を見ると、大統領や長官が優先させたいと考える案件など、他にも考慮しなければならない要素がいろいろあるため、PART はツールのひとつにすぎない。

(3) PART 評価のないプログラムも、農務省における 6 つの戦略目標 (strategic goals) に関連して業績に基づいた事柄を正当化しなければならない。戦略計画の目標や目的にプログラムがどのように対応しているか、前年に議会から受けた予算を使ってどのような業績をあげたか、これから申請しようとする予算を使ってどのような業績が期待されるかなどをはっきりと提示しなければならない。

農務省は、PART をやっていないもの、プログラムの格付けをしていないものについても、評価 (assessment) をして予算に出している。

第2章 カナダの政策評価ツールの近代化

カナダにおける政策評価の実施状況については、平成17年度に調査を行ったところであるが、その後、2006年11月に、評価ツールをさらに近代化するため、「金額に見合った価値（Value for Money）」の考え方が打ち出され、パイロットテストが実施された。

（注）カナダ政府の政策評価については、当センター政策情報レポート112「カナダにおける行財政改革等の調査報告」第2部参照

このため、平成19年10月、カナダ財務委員会事務局（Treasury Board Secretariat：TBS）及び農業・食品省を訪問し、評価ツールの近代化としての「金額に見合った価値（Value for Money）ツール」の検討状況、並びに農業・食品省における評価ツールのパイロットテストの実施状況及び課題について、調査を行った。

第1節 政策評価ツールの近代化

1 これまでの政策評価の概要

（1）カナダでは、政策評価は政府の政策として行われており、基本となる文書である「評価政策（Evaluation Policy）」（2001年）において、評価の計画時に

- ① 政策、プログラム又はイニシアチブ（省をまたがる計画）が省の又は政府全体の優先事項に合致しているか、そして、それは実際のニーズに本当に対応しているか。（妥当性（relevance））
 - ② その政策等は、予算の範囲内で、欲していないアウトカムを伴わないで、効果的に目的に適っているか。（成功（success））
 - ③ 最も適切で効率的な手段が、代替の設計及び執行の着手に関係して、目的を達成するために使用されているか。（費用効果（cost-effectiveness））
- を考慮することとされている。

（2）また、「カナダ政府の評価機能（Evaluation Function in the Government of Canada）」では、実施すべき評価として、次の3タイプを挙げている。

- ① 「成果に基づく管理、説明の枠組み（Results-based Management and Accountability Frameworks, RMAF）」に基づく、プログラムの承認時に行われるいわゆる事前評価
- ② 政策等のライフサイクルの中間時点で行われる形成的評価（formative evaluation）
- ③ 政策等の終了時に行われる総括的評価（summative evaluation）

(3) RMAF は、奨励金及び助成金 (grant and contribution) に関するプログラムを対象に定められたものであり、そのようなプログラムについてのみ事前評価が行われることとなる。

2 政策評価ツールの近代化

カナダ政府では、2001 年以降、1 で述べたような政策評価を実施してきたが、政策評価の実施、特に事後的に行われる形成的評価及び総括的評価の実施に時間及び資金がかかることもあって、3～4 か月ぐらいで実施できる体系的な政策評価のツールを開発することとし、2006 年 11 月に、評価ツールの近代化として金額に見合った価値 (Value for Money) の考え方を打ち出している。

この評価ツールの近代化をテストすべく、2006 年 11 月から 3 月まで農業・食品省、保健省、国防省及び国家研究審議会の 4 省庁において、パイロットテストを実施した。

第2節 金額に見合った価値（Value-for-Money）による政策評価

1 新しい政策評価ツールの概要

カナダ政府では、第1節に述べたようにこれまでよりも簡便に事後評価を実施できるツールの開発に取りかかっており、金額に見合った価値（Value-for-Money）ツールをその題名としている。

このツールは、プログラムの妥当性（relevance）及び業績（performance）を明示しているかどうか並びにそれらを達成しているかどうかを、28のインジケータを用いて、それぞれについて低い（Low）を1点、中程度（Medium）を2点及び高い（High）を3点と採点する。その合計点により、プログラムが妥当性を明示する能力があるか、及びその妥当性を達成しているか、並びにプログラムが業績を明示する能力があるか、及び業績を達成しているかについてそれぞれ低い、中程度及び高いの格付けを行う。その格付けにより、そのプログラムについて行うべきことが示される。

2 金額に見合った価値（Value for Money）

（Value for Money）

（1）「金額に見合った価値（Value for Money）」という言葉は、カナダ政府内でかなり頻繁に使われているが、まだ定義がはっきりしていないところがある。Value for Money は、評価という目的のために次の2つの要素を持っている。

- ① 妥当性(relevance),
- ② 業績 (performance)

（2）妥当性は、行われるべきことが行われているかどうかを問うものであり、

- ① 妥当性を測定するための能力 (capacity) があるかどうか
- ② その妥当性が達成されているかどうか

という2つの点がある。

業績は、価値が得られているかを問うものであり、

- ③ それを測定する能力 (capacity) があるか
- ④ 業績が達成されたか (achievement)

が考慮される。業績は、経済性、効率性及び効果という面から測定される。経済性はプログラムを提供するためのインプット、効率性はアウトプットがどれだけ達成されているかを、効果はプログラムのアウトカムを考察するものである。

3 Value for Money ツールの目的

(1) カナダ政府として、Value for Money に焦点を当てている理由は次のとおりである。

① 評価の視点からは、2つの主な理由がある。

ア 評価をするのに時間を要すること

イ 評価が複雑さを有していること

② したがって評価政策の視点からは、評価をするためには時間が必要で、また、お金もかかる場合があるだろうから、3～4か月ぐらいでできる体系的なツールを開発する必要があった。

(2) 金額に見合った価値(Value for Money)ツールの全体的な目的は、プログラムが Value for Money をどれだけ達成しているかという業績及びそれを明示する能力を測るための、体系的、中立的及び証拠に基づいた評価を提供することである。

体系的というのは、段階的な手法で行われるということの意味する。

中立的というのは、プログラムが自らを評価するのではなく、評価者によって評価が行われるということの意味する。

そして、ツールによって証拠が要求されるため、証拠に基づいたものになる。

(3) このツールはトレーニングを受けた評価者によって使われなければならない。

また、これによって、次の2つの異なった決定事項が提示される。

① プログラム自体の改善

② 歳出の管理にかかわるような決定事項

4 ツールの方法論

(ガイドブック及びワークブック)

(1) ツールの方法論について、2つの本が開発された。

1つはガイドブックで、ツールの非常に詳細な内容を記したものである。

もう1つはワークブックになっていて、どのように評価したらいいかということを経験ごとに解説したものである。

(注) これらの草案については、当センターの政策情報リポート 137 参照。

(28 のインジケーター)

(2) ワークブックは、能力と達成を測定するための段階ごとの手法を紹介している。そしてその評価をするに当たって、28 のインジケーターを使う。

評価担当者は、28 のそれぞれのインジケーターに対して、証拠を見つけなければなら

ない。どんな情報を探したらいいのかということについては評価担当者がわかっている
ので、時間が節約されるし、また、このために計画を立てる必要もなくなる。評価担当
者は、同じ種類の情報を収集するのであるから、将来的にこれを比べることもできる。

情報収集には、プログラマネージャー及び財務担当官という2つの情報源がある。
評価者は、インジケーターによって要求された情報を得るために聞くべき質問のリスト
をあらかじめ持っている。プログラマネージャーはそれに答えることで、インジケー
ターに関連する情報を提供することができ、また同時にその回答を支持する文書を提出
することも求められる。

財務担当官は、どのような会計資料が必要とされているのかを理解し、それを集めな
ければならない。インジケーターには、アウトプットに対する費用及びアウトカムに対
する費用に関するものが含まれているので、財務担当官はそれに必要な情報を集める。

評価者は、28の項目について、インタビュー及び提出された文書から得た情報を考慮
し、ワークブックに書かれている客観的な基準を使ってひとつひとつのインジケーター
に対して格付けを行う。

(インジケーターごとの点数付け)

(3) この格付けは低、中、高の3つの段階に分けられており、それぞれに1、2、3と
点数が割り当てられている。

例えば、2番目のインジケーターは、妥当性を明示する能力に関するものであり、こ
れを測定するためにはプログラムの理論が確立されているかどうかを見る必要がある。
理論を証拠付けるものが何もなければ、このインジケーターに対する格付けは「低」と
なる。一方、十分な証拠及び文書があり、プログラムを支持するために研究調査が行わ
れているようなものには「高」の格付けが与えられる。

このようにして全てのインジケーターを審査した後で、点数が合計される。

(得点による格付けと行うべきこと)

(4) ツールは、次の3つの異なる評価を行う。

- ① 妥当性についての評価
- ② 業績の評価
- ③ ①と②を組み合わせた **Value for Money** の全体的な評価

(5) 例えば、プログラムの妥当性に関するインジケーターの点数を合計した場合の評価
について示した表がある。これは、軸から遠くなればなるほど、良いプログラムだとい
うことで、このようにして、それぞれの評価に対する枠目があり、その中に行うべきこ
とが決められている。また、**Value for Money** がどの程度達成されているかを示す表があ
り、それぞれの枠目に、行うべきことが書いてある。

5 ツールの開発状況

(現在までの進捗状況)

(1) まず、ツールのパイロットテストをしようと考えられた。パイロットテストに関しては、4つの省庁、農業・食品省、保健省、国防省及び国家研究審議会（National Research Council）が合意し、自発的に参加し、2006年11月にこのパイロットは始められた。しかし、このサンプルには、すべて研究開発のプログラムであるという限界があった。理想的には、規制のプログラム、サービス提供のプログラムが入っていればよかったのであるが、そうではなかった。

(2) Value for Money 報告書は、2007年本年9月に出来た。これは、評価に11か月かかったということではなく、各省庁が始めた時期によって違いが出てきてもので、3か月でできたというものもある。

次に、「学んだ教訓報告書」（Lessons Learned Report）と呼ばれるものが、10月の末までに、パイロットに参加した人たちのインタビューや提出された報告書の質に基づいて作成されている。

次に、学んだ教訓に基づき、ツールを改良し、その後で専門家の委員会を組織し、測定するべきだと思われることがこのツールによって測定できることを確実にする。

(3) 政府全体で段階的に始められることとなっており、2008年1月に開始される。

1月に、ツールを使って評価を始めるプログラムのいくつかは、2番目のパイロットとして、もう少しモニターをしっかりとやって、もしツールの中に直さなければいけない部分があれば直される。2008年8月までには、全省庁がツールを使えるようになることとなっている。

しかしツールを利用可能にするだけでは不十分で、継続的なアドバイス及びトレーニングの提供もしなければならない。また、広く使用されるにつれて良いものにしていくことが望まれるので、毎年、見直しと調整が続けられる。

(VFM ツールと RMAF との関係)

(4) RMAF(Results-based Management and Accountability Frameworks)は、枠組みであり、プランであり、またインジケータであり、これらを使って作業を進めるというものである。一方、VFM ツールは、実際に情報を収集し、結論を出し、報告書を作るものである。RMAF の情報は、28のインジケータに必要な情報を与えるために使うことができるが、RMAF は、作られたのに使う人があまりいなかった。その理由は、RMAF はプログラムの初期の段階で作られるものなので、評価のための質問は何か、アウトカムの指標は何かといったものを予期するのが難しかったということである。

また、管理の責任にも関係するのが RMAF であるから、プログラムの改善にもつながってくる。定期的に業績に関する情報を得ることができれば、プログラムの改善にもつながっていく。VFM ツールが始められれば、28 のインジケーターのうちの幾つかは、RMAF の中に含まれることになる可能性がある。

(5) RMAF は、全体的で総括的な (summative) 評価になっている。しかしながら、VFM は特定のところに焦点を当てた狭いものになっており、使い始めてから終わりまで3～4か月ぐらいで終了できるようなツールである。RMAF を使用した評価に関しては、2年ぐらいかかってしまうこともあり得る。

また、RMAF は事前の評価であるのに対して VFM は、既存のプログラムを対照にしたものである。

(6) VFM は、プログラムを続けるべきか、変更すべきかということを考えるための材料として、役立つ。

例えば、ツールに使用されているインジケーターのひとつに、プログラムの妥当性に関連して、「プログラムは政府の優先事項と一貫しているか」というインジケーターがあるが、こうしたインジケーターは意思決定をする際に役に立つ。

(VFM ツールの性格)

(7) VFM ツールの開発は、形成的評価 (formative evaluation)、あるいは総括的評価 (summative evaluation) の簡単な実施方法を定められた、ということである。VFM の評価のために情報が十分でない時は、総括的評価をやれという提言がされることになるかもしれない。

(8) VFM ツールは、証拠としてプログラムマネージャーと財務担当官の2つの情報源を使うだけなので、より良い評価をするためには、より大きな形での評価をすること、すなわち、より多くの人をインタビューしていくことで、より多くの情報を集めることとなる。

(報告書の内容)

(9) 報告書の構成の内容は、次のとおりである。まず、プログラムについての説明があって、評価の方法、28 のインジケーター、低・中・高の格付けについての説明があり、そして、各インジケーターに対して、ロー、ミディアム、ハイの数字を出していく。

しかし能力に関して、低・中・高と分ける前に、能力を測るためのインジケーターが4つか5つあるので、それぞれのインジケーターに対する格付けがわかる。そして、能力に関するインジケーター全体の格付けは、その合計から分かることになる。

(低・中・高の評価)

(10) どのような基準で低・中・高の評価にするかについては、調査時点では検討中で、パイロットが終わって、ツールの修正が行われる。

まず、このツールのこのバージョンを作った責任者数名と話し合いを行い、次に、説明を増やして修正を行い、評価担当者ではなく、外部の専門家に意見を聞く。

各省の担当者と TBS の担当者が話し合って、VFM ツールの妥当性の検証もなされている。幾つかのワーキンググループがあって、関係省庁がレーティングについてコメントをする機会があった。まず、トレーニングを受けた評価者がこのツールを使うことが前提になっている。

(VFM の目的)

(11) VFM は、もちろんプログラムの改善にも役立つが、歳出に関する決定にも役立つ。このツールによって費用に関するいろいろな情報を集めることができるので、アウトカムごと、アウトプットごとの費用を知ることができる。

第3節 農業・食品省における試験的政策評価の実施及び課題

1 政策評価ツールとしての Value-for-Money の導入

(1) 現在の評価ツールは 2001 年に導入されたものであり、その導入した政策が、もうそろそろ終わる時期に入ってきている。評価ツールの近代化というタイトルは、カナダにおける評価政策の全体的な目的の一部なのである。

新しい評価政策に関しては、2008 年 4 月 1 日に発効する予定である。

その新しい評価政策は、全てのプログラム、政策及びイニシアティブが 5 年以内に評価されることを義務づけている。このような要求は重荷であるが、評価ツールを近代化することが決められたわけで、この中において、Value-for-Money ツールが発効される。目指しているものは、評価の諸資源の焦点が総括的評価 (summative evaluation) と Value-for-Money に当てられるシステムである。

(2) 一言で言えば、これは、政府によるプログラムへの出費がどれだけ価値のあるものかを評価 (assess) する、レベルの高い、諸資源をあまり使わない、集中的な、評価 (evaluation) に代わるものである。

2 Value-for-Money による評価

(Value-for-Money の二つの側面)

(1) Value-for-Money には、次の二つの側面がある。

- ア プログラムに対しての妥当性 (relevance)
- イ プログラムの業績 (performance)

(妥当性)

(2) プログラムの妥当性については、次に掲げる 7 つのインジケーターがあり、これによって分析を行う。

- ア ベースライン情報
- イ プログラムの介入
- ウ プログラム理論
- エ プログラムの権限の源泉
- オ プログラムの継続的な必要性
- カ 政府の優先事項に対するプログラムとしての一貫性
- キ プログラムが政府にとって適切なものであるのかを問う質問

(3) (2) キは、他の政府つまり州政府や自治体政府も同じようなプログラムとしてサービスを提供できるのかということである。連邦政府としては、州政府等ができること、またはしなければならないことについては、州政府に委ねたいからである。

(業績)

(4) 業績については、21 のインジケーターがある。

例えば、妥当性という点においてプログラムの十分な能力を示していても、業績は出せなかったという場合もある。その場合はプログラムが改善されなければならないということになってくる。もしプログラムが妥当でないとした場合であっても、業績はよろしいという場合もあり得る。では、なぜプログラムがあるのかということをその場合は自分自身に自問自答しなければならない。プログラムに本当の必要性があるのか、政府が何かしなければならないのか。よって、妥当性というものが一側面でありながら、もう一つが業績という側面とこの両方が関連している。

(5) Value-for-Money は、プログラムマネージャー又は財務部門を担当している者のガイドとして、こういったその評価のために使われることになる。それに加えて、農業食品省としては、利害関係者又はパートナーといった存在も考えている。プログラムマネージャーが言っているその情報が何なのかということも確認するようにしている。しかしながら、財務委員会によると、その評価に関しては、プログラムの管理というところのみに焦点を当てて見てくださいという考え方である。農業食品省としても、関係者又はこのプログラムを享受するような人々に「どうですか」と聞く意思は持っている。

3 Value-for-Money の手法

(1) Value-for-Money の段階は、6 つから 7 つぐらいに分かれている。

まず一つは、財務委員会の評価に関する考え方として、新しい政策評価のために Value-for-Money というのが出てきたのだということである。省内におけるプログラムの評価の数が増えても対応できるように考えられている。ワークプランというものに基づいて、Value-for-Money を進めていて、それには通過しなければならないステップが定められている。

(2) プログラムマネージャーに対してプレゼンテーションを行った後に幾つかの通過しなければならないステップがある。ガイドブックがあり、評価者又は評価チームの者に方向性を与える。評価に関するさまざまなステップがあるのだということを知ってもらう。Eブックというものがあって、評価しようとしているプログラムに関するすべての

情報がこの中に入っている。例えばプログラムの適性の情報も入っている。

(3) Value-for-Money は、まだ草案のようなもので、アプローチもツールも最終的なものになっていない。今、一連のパイロットスタディー（パイロットテスト）というものを行って、財務委員会でその結果を見直しているところである。ツールをそれに基づいて改訂していこうという考え方である。同時に複数の評価をするためにいろいろなアプローチを使っている。VFM ツールが完成した時には、それを使って同時に複数の評価をすることが可能になる。しかし、こちらで採択したアプローチは、その評価の中の一部に着手するものであって、VFM とは異なるものであるが、同時に複数のプログラムをカバーすることはできる。

ここで焦点が当てられるのはハイレベルな戦略的目的、戦略的アウトカム及びこの戦略的目的を達成するための各々のプログラムの役割である。

財務情報に関しては、すべてこの中に含まれ、分析されることになる。マネージャーがその分析を行った後で初めてプログラムの状態が分かるということになる。プログラムが業績もしっかりと出し、そして妥当であるかどうかということが、グラフなどを見ることによって分かるからである。

4 チェックすべき項目

(1) 評価を行う際には、チェックすべき項目があつて、その項目ごとに、これはいい点だとか悪い点だとかというものを記入するようになっており、VFM ツールの最も客観的にやらなければならないのがこの部分である。

具体的なチェック項目の評価は、例えば業績については、提供された情報が適正で、かつ正確であるか否かということについての度合いを1・2・3という数字で表される。

(2) 「benchmarking」（測定基準の設定）と呼んでいるインジケーターがあり、これは最も困難な部分になってくる。他と比べるデータがないときに困難になるのである。そのときには相当考えないといけなくなってくる。同僚の視点は何なのかという意見を聞かなければならない。正しい数字をそこに記入しなければならなくなってくる。

(3) もう一つのチェック項目として、生産性がある。

また、業績には、あと二つの重要な項目がある。計画立案及びターゲットである。

さらに、もう一つはパフォーマンスの測定及び情報の管理である。プログラムの妥当性についての判断をする際、また、プログラムがコスト的に見て効率のいいものであるかという判断をするときに、これらの項目が重要になってくる。

5 VFM ツールの課題

VFM ツールの強みは、より少ない諸資源で、短時間で評価ができるという、評価者にとってはとても効率的なツールであることである。プログラムの業績についても、その全体像が見えるという点があるし、成果の提供の適時性についてもよく分かる。

VFM ツールの弱みは、詳細の部分である。対象となっている範囲がやや表面的になっている。主観性が入ってしまうのではないかとということが危惧される。

6 VFM ツールのインジケータと点数付け

(1) VFM ツールのインタビューガイドに出ているすべての質問とすべてのインジケータに全部答えることによって、点数が付けられることになる。全体的なスコアではないが、妥当性や業績の領域に対してのスコアということになる。

点数付けに当たっては、まず平均が何なのかということも見なければならない。1・2・3を分ける基準が難しく、主観的になっている。それがまさに財務委員会の方で改善していこうと努力している点である。

この評価について、6つの省庁（TBS では4省庁としていた）がパイロットとして関与した際の意思決定のプロセスについて、このスコア付けに、より厳しい範疇を考えていこうということである。

全部のインジケータについての点数を集めて、「これはよくできている」とか「よくできていない」という評価が下されることになり、それがまさに意図するところである。

(2) この実施方法は、アメリカのPART（Program Assessment Rating Tool）からアイデアをもらっている。

7 政策評価の活用

(1) 今、連邦政府としては、歳出の管理システムについて考え直そうとしており、評価がプログラムの決定に直接役立つように、すなわち予算にもそれを取り入れる方向に持っていこうというのが目的である。そして、それぞれのプログラムに対して割り当てられる諸資源を減らすのか増やすのか又は同じように続けるのかを決める上での一助とするのである。

(2) “evaluation”という言葉を使うのに少し抵抗があり、今“strategic review”という言葉が使われている。これは全ての省庁に、全てのプログラムの見直し (review) を義務づけて、その中の最も優先度の低い 5% のプログラムを見つけ出してその 5% を政府全体として優先するものの資金源として使うというものである。

(3) 今までカナダは、予算の役に立つような、そういう評価をしていたのではないかということも言えるし、そうでないとも言える。評価政策改訂の理由のひとつは、これまでの評価の範囲と質が、思っていたよりも予算編成に役に立っていないということがあげられている。

過去の例を見てみると、プログラムに対する資金拠出の継続又はプログラム自体の継続に対して評価がどれだけ影響を持つかは様々であった。

この理由は、ほとんどの場合において、プログラム評価を行うのは省庁内の上級担当官であり、財務委員会はその評価の報告書のコピーを受け取るだけだったためである。特定のプログラムについては、初めて資金拠出が行われた時に評価を行うということが義務付けられていた。「奨励金及び助成金プログラム」(Grant and contribution program) と呼ばれるプログラムについては、財務委員会によって事前評価が義務付けられていた。移転政策 (transfer policy) のもとで、このような、州又は第三者機関に奨励金又は助成金が与えられるプログラムは、財務委員会の中で定期的に評価されなければならなかったのである。このタイプのプログラムは 5 年間という期限がつけられているので、5 年間が終わった時点でどのような成果があったかを見て、プログラムをさらに継続するためにも評価が必要であった。

(4) 新しい政策では、根本的にこれとは異なる 2 つの点が見られる。1 つは、歳出管理制度 (expenditure management system) の中に評価が組み込まれていること、そして 2 つめは、「奨励金及び助成金プログラム」だけでなく全ての政府プログラムが 5 年単位で評価されなければならないということである。この新しい政策が、将来のプログラムの決定にどれだけ影響を与えることになるのか、非常に興味深いところである。

すべてのプログラムは 2012 年までに評価しなければならなくなっているが、新しい政策自体は 2008 年 4 月 1 日に発効するので、5 年後ということであれば、2013 年の 4 月 1 日ということになる。

今この政策は 1 年半ほどその実施が遅れている。政策自体は変わったが、実施という意味で本質的にはまだ変わっていないということである。VFM ツール自体はすべて準備できており、新しい政策の正式な実施を待っているだけである。

(5) ここで重要なのは、Value-for-Money という言葉は2つの異なった意味合いで使われているということである。

1つはとても広い意味で、例えば政府が、政府プログラムに Value-for-Money を求める、と言った場合、これは VFM ツールを使った評価 (evaluation)、審査又は調査 (studies) が、政府による Value-for-Money の評価 (assess) の一助となって情報を提供することができることを指す。もう1つの意味は、特定の方法としての VFM を指すものである。

一般的に言って、評価というものは政府が金額に見合った価値を得ているかどうかに対応するものであり、便益費用分析、費用対効果、費用効率性などが考慮される。

政府は、歳出管理制度又は場合によっては閣議を通して意思決定をする時に、政府によるプログラムへの投資が成果を生んでいるのか及びその成果が投資に値するものなのかどうかを知りたい。Value-for-Money 手法の評価というのはこれを測るためのものなのであるが、伝統的な評価方法が使われる場合もあるだろう。

VFM ツールは、正式な評価よりもレベルが高く、費用がかからない、そして早いという利点がある。

(6) Value-for-Money による評価が適していた例として、パイロットテストとして行った「農村地域開発プログラム」が挙げられる。これは規模の小さいプログラムで、農村地域の生活の質を改善するために資金提供をする、という明確な目的と活動を持っているが、このようなプログラムの評価には、Value-for-Money はとても適している。

(7) しかし、省の科学 (サイエンス) プログラムの評価を今始めているところであるが、これは非常に大きく、研究開発を評価するということは複雑である。Value-for-Money の評価は、こういったものについてはあまり適さない。

その理由は、研究プログラムが Value-for-Money を達成しているかどうかという質問に対して、どのように答えるかがとても難しいからである。それは政府がすべき種類の研究なのかという問題もあるし、応用研究やテクノロジー開発など、通常は政府が行わないような研究の場合は、その理由は何なのかを考えなければいけない。

もう1つの理由は、そのアウトカムと影響の測定の難しさである。研究プログラムは通常 10 年から 15 年ぐらいかかってしまうことがあり、また、研究から出てきた成果に金銭的又は経済的な価値をつけるのも困難である。

(8) 例えば VFM ツールで見た場合に、農村地域開発には地域の住民がインターネットにアクセスできるようにする費用というものがある。これは、非常に簡単に測ることのできる、費用の効率性を表すものである。1 人当たり又は 1 戸当たりのインターネットへの

接続の費用を見ればいいからである。

生化学の基礎研究ということになると、農業にとっては大きな意味合いがあるだろうが、10 年くらい経たないとその成果が出てこない、又はそれが実行可能かどうかはわからないというものもたくさんある。遺伝子組替えは植物の病気を防ぐことができない、という結論に至った研究などは経済的価値をつけるのがとても難しい。この研究によって新しい知識が増え、代替案を考える上で大いに役に立つかもしれないが、研究そのものの価値はどれくらいになるのかはわからない。

研究開発の方に **Value-for-Money** の評価を使うということは非常に複雑で、不可能とは言わないまでも、理想的ではない。

(9) 現時点では **VFM** ツールは表面的なものであり、プログラムの全体的な分析をするという点ではよいが、奥行きがない。よって、フルスケールの評価に比べると、その所見に十分な信頼性がない。

プログラムの評価は、全体的な評価なので、満足できないような状態であるとか、または疑いがあると考えられる場合には、分析などについてもより深い、総括的な (**summative**) 評価が必要になってくる。**Value-for-Money** を使っても、観察をした後で大体いいであろうということは分かるわけであって、それによってプログラムのどこを改善すべきかということを見出すのは難しい。

(10) **Value-for-Money Profile** を行ったとしても、今まで行っているような評価の方法は残る。全てのプログラムを評価するという政策の中で、その全てに総括的な評価方法を取り入れることはできないので、リスクが少ない又は複雑でないプログラムについては、**VFM** ツールを使うという考え方になる。

第3部 国内調査結果

第1章 都道府県職員等アンケート結果

平成19年8月、政策評価に関するアンケートを、都道府県職員を中心に、併せて市町村職員及び一般消費者に対して行った。

アンケート手法は、インターネットリサーチで、設問は当センターで作成し、実施は(株)マクロミルに委託した。

サンプル数は、都道府県職員 517 人、市町村職員 517 人、一般消費者 516 人である。

1 政策評価の認知度

(1) 政策評価について、「趣旨・内容ともよく知っている」と答えたのは、都道府県職員（以下、「県職員」という。）では 45 パーセントであったのに対し、市町村職員（以下、「市職員」という。）は 18 パーセントであり、一般消費者は「知っていた」との答が 11 パーセントであった。当然ではあるが、やはり県職員の認知度がずば抜けて高い。

その他、県職員では 34 パーセントが「趣旨は知っているが、内容はあまり知らない」、21 パーセントが「評価を行っていることのみを知っている」との回答であった。

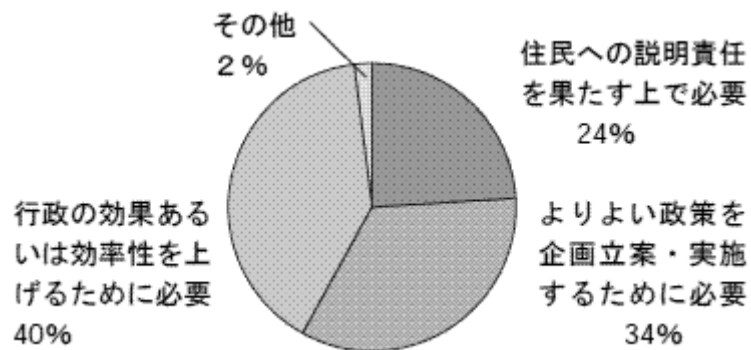
(2) 市職員への、市町村において政策評価を実施しているかどうかの質問に対し、29 パーセントが「きちんと実施している」、24 パーセントが「試行している」との回答であり、11 パーセントの「実施予定がある」との回答を含めると 64 パーセントと 3 分の 2 近くが政策評価を実施しているか、実施予定と答えている。この他、「予定はない」が 5 パーセント、「わからない」が 31 パーセントあった。

2 政策評価実施の必要性

(1) 政策評価を行うことについては、県職員のうち 80 パーセントが「必要である」との回答であり、「必要はない」、「何とも思わない」との回答が、それぞれ 10 パーセントずつであった。

(2) 必要だとする理由のうち、最も多かったのが、「行政の効果あるいは効率性を上げるため」とする 40 パーセントであり、続いて「よりよい政策を企画立案・実施するため」が 34 パーセント、「住民への説明責任を果たす上で必要」が 24 パーセントとなっている。

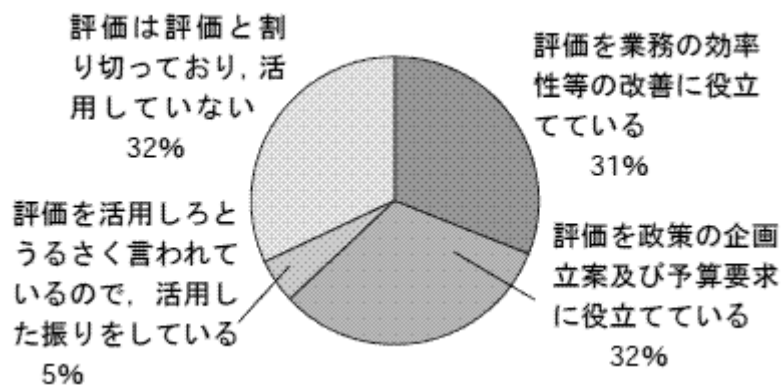
その他にも、「本当に必要な政策の見極め」、「行政の変革を促す効果」等の回答があり、行政内部での活用を図る意識が強いことがうかがえる。



(3) 市職員においても、66 パーセントが「住民に対する行政サービスの向上等のため実施する必要がある」と回答しており、「日常業務を圧迫するので必要ない」の 11 パーセント、「実施すべきほどの政策を行っていないので必要ない」の 8 パーセント、「わからない」の 14 パーセントを大きく上回っている。

3 政策評価の活用

(1) 県職員に、評価の活用について質問したところ、31 パーセントが「業務の効率性等の改善に役立てている」、32 パーセントが「政策の企画立案及び予算要求に役立てている」との回答であり、3 分の 2 近くの職員が何らかの形で評価を活用していることがわかる。これに対し、「評価は評価と割り切っており、活用していない」が 32 パーセントの回答であった。



(2) 実際、どのように評価結果を役立てているかについては、それらのうち 46 パーセントが「施策の目的にあわせた施策等の修正を行っている」としており、最も多く、次いで「効率性のよくないところを見つけて事務事業の改善を図っている」が 38 パーセントであり、「新しい施策・事務事業の企画立案及び予算要求を行っている」が 15 パーセントと上記の回答とは、少し食い違ってはいる。

4 外部評価

県職員に、県職員以外が行ういわゆる外部評価について質問したところ、「役割が違うので外部評価と内部評価の両方行うべきであるとする」回答が最も多く 68 パーセントであり、「外部評価を中心とすべきである」が 19 パーセント、「どちらでもとくに変わりはない」が 7 パーセント、「内部評価を中心とすべきである」が 6 パーセントの順であり、両方とも必要との考えが過半である。

5 評価に対する住民の受け止め方

一般消費者に、政策評価の結果を役所又はホームページで閲覧しようと思うかどうかと質問したところ、「わざわざ出かけることはしないが、ホームページでなら閲覧する」が 65 パーセントと過半を占め、「閲覧したいとは思わない」の 14 パーセントと比べ、評価結果への関心はかなりある。

第2章 フォーカスグループ調査結果

当センターでは、平成19年7～8月、20代、30代、40代、50代の女性各8名ずつに、それぞれ、東京、大阪、名古屋、東京でお集まりいただき、政策評価に関するフォーカスグループ調査を行った。

1 行政（＝役所）に対して、どのようなイメージをもっているか。

（1）20代の女性

- ・ 区役所ぐらいしか知らないが、住民の生活を管理しているところである。民間会社とは違って、きちっとしたルールが決まっており、ちゃんとした対応をしてくれる。効率は悪いが、役所の業務を信頼している。
- ・ 手続に行く程度であるが、役所とは、住民の生活をよりよくするための業務を行っているところであり、お金を生むところではないので効率が悪いというイメージがある。業務については信頼できる。
- ・ 役所は、民間会社で言えば、総務課のようなところで国民のためにいろいろのことをしている。
- ・ 区役所にも行かないので、国の政策を実行するために動くところというイメージしかない。信頼する、しないのイメージがわからない。
- ・ 手続のときの対応からのイメージしかないが、公務員個人は、一人一人の住民と関わろうとしている。組織全体としてみると、どうかなという思いはある。
- ・ 手続のときぐらいしか行かないので、仕事の内容がわかっていない。しかし、役所の業務には、ある程度の信頼を置いている。

（2）30代の女性

- ・ 役所は、国民のサポートをするところであり、地域住民を守るべきところである。地元では信頼している。
- ・ 暮らしていく上での基本的な手続をするところ
- ・ テレビ等で悪いイメージがあるが、詳しいことはわからない。
- ・ 手続をしに行く以外関係のないところであり、必要がないと行かない。
- ・ 決まりきったことしかしらない、サービス精神の欠如したところ
- ・ 年金問題で信頼が崩れた。
- ・ 信頼するしない以前の関わりたくないところ

(3) 40代の女性

- ・ 役所とは、地域へのサービスをする場所、各種証明書をとりに行く場所である。
- ・ ひまなところ
- ・ 公務員を信頼できるかどうかは人によるが、信頼できる人は少ない。しかし、信じたいと思う。
- ・ 公務員は不親切な対応が多く、民間側が聞いたことに対してしか答えてくれない。

(4) 50代の女性

- ・ 生活にかかわるベーシックな部門を担当するところで、自分ができないところをやってもらっている機関である。これまで当たり前に信頼できるところと思っていたが、それが崩れつつあるのが、残念である。
- ・ 自分達にできないことをやってくれるサービス機関であるが、威張っている。
- ・ イメージとしては、固く、生真面目である。
- ・ 国民1人1人のために仕事をしてくれるところであるが、考え方等がフレキシブルではない。もう少し臨機応変にやらないと「お役所仕事」と言われる。決断も遅い。区役所等に行ってみると、手が空いている人も多い。待たされることが多い。
- ・ 国民のサーバントであると同時に、私達の子供の将来に向けて、きちんと計画をたててくれるところである。
- ・ 先延ばしする。答が遅い。

2 政策評価（行政評価）を知っていたか

年代を問わず、全員が知らなかった。

なお、この議題に入る前に、調査者から、この節の末に添付した資料等により、政策評価とはどのようなものか、について説明した。

3 政策評価についてどう思うか 評価結果を見たいと思うか

(1) 20代の女性

- ・ 評価は、あった方が良い。それにより、政策等が改善されるかどうかは疑問であるが、何も評価されなければ、いい加減になってしまうだろう。
住民として政策等の結果を知ることが、大切なことである。結果は、ホームページでなら見ようと思う。
- ・ 評価をしていること等について、宣伝した方がいいのではないかな。必要性は感じるが、ホームページならともかく、わざわざ評価結果を見に行こうとは思わない。
- ・ 評価自体は、行政の励みになるのではないかな。自分に関心のあることであれば、評

価結果を見に行こうとは思う。

- ・ 行政がどのようなことを行っているかを皆が知るためにも、評価はあった方がよい。だから皆の目に触れるようにすることが必要である。ホームページでなら見ようと思う。
- ・ 評価することは、政策等の改善のためにも、国民が評価の結果を見なくとも実施する意味はある。税金の使い道を知ることが、重要なことであり、成人であれば、興味を持つべきであると思う。
- ・ 民間会社であれば、改善のために評価は必要であり、国民への説明は別としても、行政の評価は必要である。評価結果については、興味を持ったときは見るが、継続してはホームページでも見ない。
- ・ 役所がやっていることを、同じ役所の人が評価するのでは、甘い評価になるのではないか。
- ・ 評価結果を住民が見る見ないにかかわらず、政策等を改善していく上で必要であるので、評価はすべきである。また、行政の透明性の向上のために、評価をしていることや評価結果などについて、もっと宣伝していくべきである。

(2) 30代の女性

- ・ 一般市民に評価の結果が理解されなければ、評価する意味がない。
- ・ 難しい言葉で、評価の結果が書いてあるのではないか。分かりやすい言葉で書かないと伝わらない。伝わらないと作成しても意味がない。
- ・ 行政評価は、誰のためにやっているのか分からない。行政の自己満足ではないか。
- ・ 評価しても、いいことばかり書いてあるのではないか。
- ・ 評価の結果で行政のやり方が変わるのか。

(3) 40代の女性

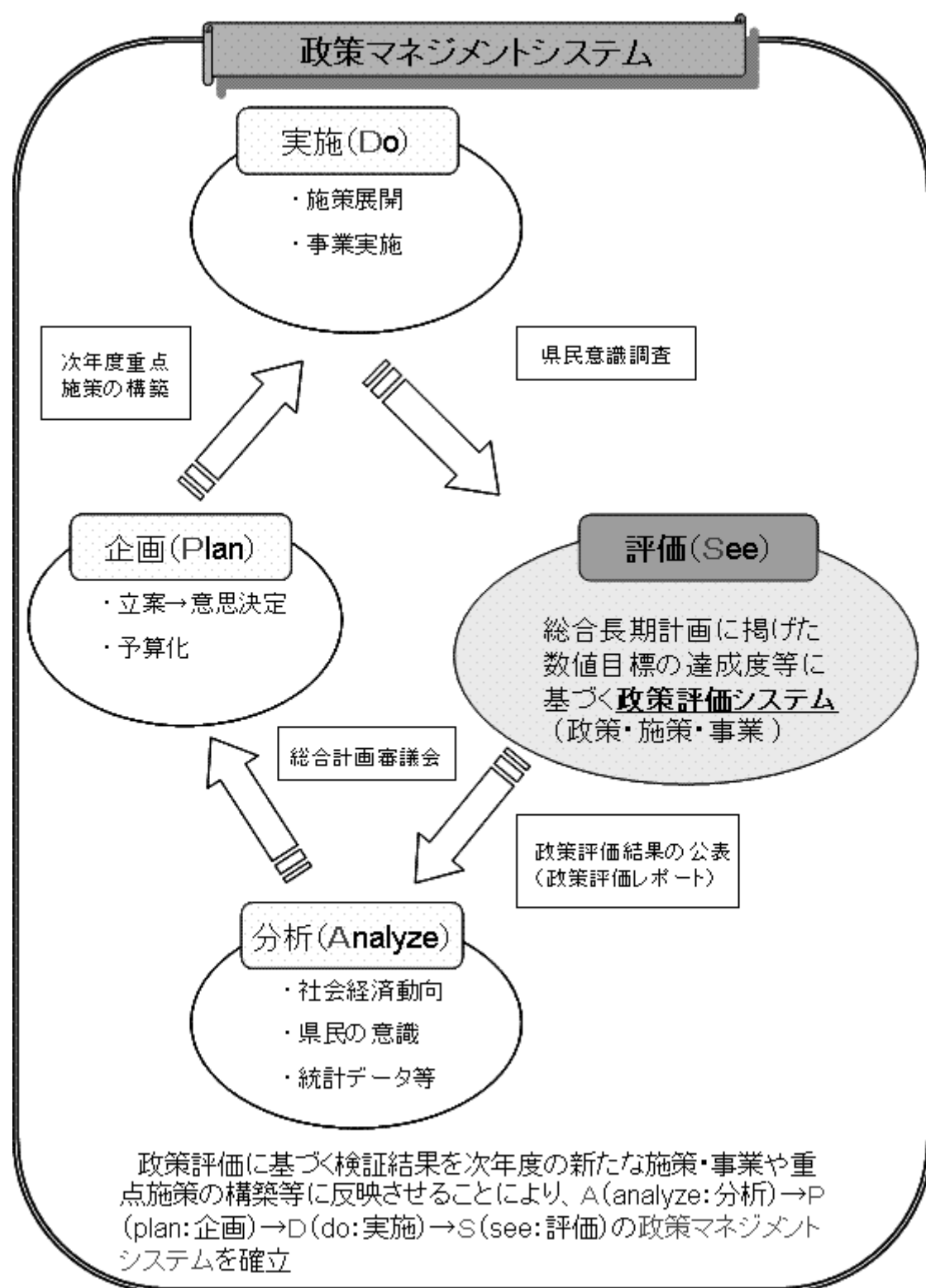
- ・ 予算があるから使わなければ損、というのが行政のやり方と思う。
- ・ 今年はこれだけの予算を浮かせた、という評価があつてしかるべきで、使うべきところはしっかり予算を使い、そうした評価をやって、予算ももっと減らすべきである。
- ・ わざわざ出かけて行く気はしないが、インターネットでなら見るかもしれない。
- ・ 評価結果の発表は、目標を達成したかどうかだけでいいのではないか。
- ・ 評価結果についてもっと情報提供しないと、その存在すら知らない人が多い。

(4) 50代の女性

- ・ 行政がそういうことをしていることは知らなかったが、いいことだと思う。その結果を中途半端にせずに政策の改善にしっかり生かして成果をあげて欲しい。
- ・ どんなことも無駄にはせずに、次の企画につなげていって欲しい。
- ・ フィードバックをしていくことは大事である。

- ・ 自分達の意見が評価に反映されるシステム，意見を組み入れて分析してくれるシステムであって欲しい。
- ・ 企画，実施，評価というサイクルの中で，次の目標に反映出来ればいいと思う。
- ・ いいことだと思うが，自分も今日までそういうことが行われていることを知らなかった。民間でもやっていることではあるし，もっと広報などで取上げるべきである。自分達にも知らせて欲しい。
- ・ 評価していることが有意義に動いているかどうかが問題である。やっているんだではなく，内容が充実して，無駄に終わらないで欲しい。
- ・ 評価結果が公表されているからといっても，わざわざ見に行こうとは思わない。身近なことであれば，ホームページで見ることはするかもしれない。

(当日配布資料) 政策マネジメントシステム



政策評価ってなあに ？

～ 国や県の仕事の通信簿 ～

～ 政策評価ってなあに ？ ～

国や県が行う仕事の成果について、できるだけ分かりやすい形で評価して、その結果をもとに、今後、国や県が行う仕事を、さらに、より良い内容にしていくための一連の仕組みのことです。

～ なぜ、「政策評価」なの ？ ～

国，地方ともに，財政は厳しい状況にあります。こうした中で，限られた予算を有効に活用しながら，国民の満足度が高くなるよう，真に必要で質の高い行政サービスを効果的，効率的に提供していくことが求められています。

このためには，国民の視点から，国や県が行う仕事の目的に照らして成果を評価し，より良いものへ改善していくことが必要であり，こうした「成果重視」の行政運営に転換していくこととしていくことを目的として，「政策評価」の仕組みが取り入れられています。

～ 「政策評価」で何がわかるの ？ ～

政策評価を行うことによって，国や県が行う仕事について，

- ① 長期計画の考え方や社会のニーズに照らして必要か。
 - ② 国や県が関与するのは妥当か。民間で行ったほうがよいものはないか。
 - ③ 目標をどこまで達成できたか。
 - ④ どのような成果があったのか。また，何がどのように改善されたのか。
 - ⑤ 目標が達成されていないとすれば，その原因と課題は何か。
 - ⑥ もっと効果的，効率的に進める方法はないか
 - ⑦ ①から⑥を踏まえて，今後，どう取り組んでいくのか。
- などが明らかになります

第3章 出張調査結果

第1節 目標管理型行政経営システムと行政評価

(石川県の行政評価)

この報告は、平成18年10月、石川県庁を訪問し、調査した結果をとりまとめたものである。

1 目標管理型行政経営システム

石川県の行政評価は、同県が平成17年度から本格実施している「目標管理型行政経営システム」の下で行われている。目標管理型行政経営システムは、石川県が独自に開発したシステムで、その実施要領によれば、その目的は次のとおりである。

＊ 厳しい行財政環境のなか、多様化する県民ニーズに応えていくため、

- ① 県民ニーズを起点に各所属の使命や目標を明らかにする。
- ② 事業実施を通じて施策や業務の達成状況を自ら評価する。
- ③ 今後の事務事業の見直しや業務の改善に活用する。

という一連の行政経営の仕組みを確立し、各所属が課題に的確に対応できる体制を構築することを目的とする。

2 行政評価の仕組み

目標管理型行政経営システム下における行政評価は、各所属長（県庁本庁で言えば課長）が組織の目標等について具体的に記述した行政経営Aシートを基礎とし、施策の体系や事業の内容を明らかにした施策体系シート（行政経営Bシート）、事務事業シート（行政経営Cシート）を用いて、「施策や課題の目標の達成状況」及び「事務事業の有効性・今後の必要性」について、A～Dの4段階で評価が行われる。

3 行政評価の考え方（ヒヤリング事項）

この目標管理型行政経営システム下における行政評価の考え方は、次のとおりである。

- ① 県行政にとっては、Plan, Do, Check, Actionの業務執行サイクルの確立を目指すことが大事であり、評価だけを大きく取り上げるのではなく、評価はこのなかの一つの過程と考えている。
- ② しかし、行政の成果を検証したことを外部に見えるようにするべき、という要請に応えることも重要であり、評価結果を公表している。

- ③ 評価を、施策の「選択と集中」に活かすためにも、評価の体系では、機械的に施策の下に事業を位置付けるのではなく、目標や課題を分解し、それぞれの下に事業を位置付けている。
- ④ 評価結果は、予算要求の際の議論の土台とすることとし、評価結果に対する県民からの意見も踏まえ、予算編成時に議論される。
- ⑤ 全ての施策、事業を評価するのではなく、県の新長期構想の基本戦略に沿った施策・事務事業を対象に評価している。これは、課題解決に向けた手段と位置付けられる事業こそが評価の対象となりうるとの考えからである。
- ⑥ このため、内部管理事務や例えば「大気汚染調査」等の各種モニタリング事業などの事業そのものは課題解決の手段とならないものについては対象外とし、日々の業務を遂行する中で、事業手法のあり方や改善策等について検討を行っている。
- ⑦ 事前評価は義務付けられていないが、実質上は毎年の予算編成課程において各事業の必要性等について十分議論を重ね、チェックが行われている。加えて、公共事業や試験研究事業については、事業が長期間にわたることや、専門的な内容を含むことなどから、予算編成前の段階における事前評価制度も実施している。

4 まとめ

石川県の目標管理型行政経営システムにおいて、評価は政策を管理していくためのツールの一つであり、評価だけを大きく取り上げるようなことはしていない。あくまでPDCA サイクルを循環させていこうとするもので、「行政の現状を認識」し、「課題を発見」し、「さらなる改善を図る」ことをねらいとしている。こうした姿勢はわが国では少数派と思われるが、わが国に導入されてまだ日の浅い「政策評価」は進化の途上にあり、こうした考え方も、方向性の1つと受け止めるべきであろう。

第2節 岩手県における政策評価の見直しの状況

この報告は、平成19年2月、岩手県庁を訪問し、見直しが行われている同県の政策評価の状況について、調査した結果を取りまとめたものである。

1. 現行の政策評価の概要

岩手県においては、県総合計画の分野別に実施される施策の評価である政策評価とそれを構成する事務事業の評価が行われている。

政策評価においては、総合計画策定時に政策分野ごとに「主要な指標」及びその目標値を設定し、その指標の達成状況により、計画の進行管理を行うことがその目的の一つとなっている。

事務事業評価は、限られた財源を効果的かつ効率的に活用するために必要性、有効性、効率性の観点から行われる。具体的には、数値目標である事業目標の達成状況を分析し、遅れている理由、目標を見直す必要がないか等を考察する。

事務事業評価においては、事業活動の結果得られる成果を指標にした成果指標（アウトカム指標）を事業目標としており、政策評価とは独立して実施されている。

2. 政策評価等の今後の方向

（1）岩手県庁としては、現在の評価制度には、次のような課題があると認識している。

- ① 達成状況を総合的に判断することが主眼となり、次の段階の政策立案にうまくつながらない。
- ② 指標や意識調査等のパーツによる分析にとどまり、政策の全体を検証できていない。
- ③ 毎年度改善を図った結果、手法の変更や項目の拡大などで仕事量が増えすぎている。

（2）これらの課題に対し、次のような基本方針で見直すこととしている。

- ① 政策等の進行管理を目的にした評価から政策形成支援型の評価を目指す。
- ② すべての政策等を評価する網羅型から政策等を重点的に評価する重点型とする。
- ③ 分かりやすく記述した県民に読んでもらえる評価とする。

（3）具体的には、19年度に策定する予定の「新しい政策推進プラン（仮称）」（以下、「プラン」という。）の推進を支援する機能を評価に持たせることとし、政策形成支援と到達度測定を明確に分離すること、及び政策立案の前段階として明確化することを予定している。

(4) プランの考え方は、「基本政策」として県のあるべき姿の議論から政策推進の基本的な柱を決め、「政策」レベルとして目指すべき姿を、「施策」レベルとして取組みの方向性を、「事業」レベル（プランの記載対象外ではある。）として具体的な取組み内容を上位段階から順次決定することを予定している。

(5) 政策評価については、これまで4～7月に年1回実施していたものを、次の2つのタイプに分けることを予定している。

A 型：10月実施の政策目標及び施策目標の達成度を測定して、政策実現のための施策の妥当性を検証し、取組みの方向性を示す政策形成支援を担うもの

B 型：4～5月実施の政策目標及び施策目標の達成状況と方向性を打ち出し、それを議会に報告する達成度測定を担うもの

(6) 事務事業評価についても、現年度の10月に実施し、結果を次年度予算に直結させるとともに、翌年4月に前年度の実績と施策への貢献状況をチェックする方式とする。

また、何のためにこの事業を実施するのかの位置付けを事前に確認する（事前評価的ステップ）。

評価方法は、これまでの効率性や効果などの視点に加え、上位の施策の推進の観点から貢献度等を分析し、連動性を持たせながら、事業内容の見直しや事業間のウェイトの変更などを可能にする。

(7) 以上の評価の見直しは、その基礎となるプランが19年度策定予定であるので、20年度実施予定とのことであり、その完成が待たれる。

第3節 抜本的なシステムの見直し・宮崎県の政策評価

この報告は、平成19年3月、宮崎県庁を訪問し、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. 取組みの経緯

宮崎県の政策評価は、平成14年度に試行が行われた後、15年度から本格的に取り組まれ、17年度以降、毎年度、評価システム等を見直しが行われている。19年度以降の政策等に関しては、2で述べるように評価システムを（調査者に言わせれば「抜本的に」）見直すとともに、知事が交代したこともあって、新知事のマニフェストをベースにした評価に模様替えする方向で検討中とのことであった。

2. 評価の体系

（1）宮崎県では、総合長期計画（元気みやざき創造計画）に掲げられた宮崎県の基本目標である「5つの将来像」を実現するため、行政活動を「政策」（25）、「施策」（209）、「事業」（約1,600）の3段階に整理し、各段階ごとに評価が行われてきた。（事業評価については従来から絞り込みが行われ、18年度は主要363事業についてのみ実施されている。）

（2）18年度分の評価までは、各部局において各段階の第1次評価を行い、それを受けて評価担当部局である総合政策課が各段階の第2次評価、及びとりまとめを行っていた。しかし19年度からは、事業評価を行うことは止め、各原課は施策に関してのみ第1次評価を行い、総合政策課において、財政課が毎年実施している「事務事業の見直し作業」の過程で各原課に作成させる書類等を参考に第2次評価を行うとともに、その結果から政策の進捗をとりまとめた「政策レポート」を作成する、という手法に変更する方向で、検討中とのことであった。

3. 評価指標

評価の指標については、総合長期計画に掲げられているもの（平成21年度目標）を各年度に割り戻すなどして用いており、指標化できない成果も含まれるが、新知事のマニフェストのこともあって、成果を評価するのに適当な指標であるかどうか、全体的に見直しを行っているところとのことであった。

4. 評価の特色

(1) 政策評価は、構成施策の状況、成果指標、県民意識調査結果、社会経済情勢の変化等を評価材料とし、これらの判定結果を総合して行われる。

政策評価の構成施策の状況については、各施策評価の結果の平均値を用いて、また、成果指標については各成果指標の達成率の平均値を用いて判定される。

県民意識調査は、調査標本の 3500 人を人口割で各市町村に割り振り、政策の推進状況の受け止め状況についてアンケートしている。もし「進んでいない・あまり進んでいない」が 50%以上となった場合は、評価を下げる方向で判定される。

社会経済情勢の変化等は、県の施策推進とは別に県民生活に影響を与えた事象を評価に勘案する。評価の客観性をより高めるものである。

(2) 政策評価のランク付けは、18 年度までは行われていたが、19 年度以降は行わない方向とのことであり、施策評価については、引き続き 19 年度以降も、ABCD によるランク付けが行われる。

(3) 18 年度より、各評価シートに所属名、部長・課長名を記載することとし、責任の所在の明確化が行われた。評価シートは公表されるため、各部課長の評価に対する関心をさらに高めることにつながったようである。

5. まとめ

宮崎県では、評価作業に予算面でのイニシアチブがないため、これまで評価担当者は、評価結果をどのように政策や施策の見直し、そして毎年 7～8 月に実施される事業の見直しに反映させるか、に試行錯誤を繰り返してきた、というのが、調査者の素直な印象であった。19 年度以降の評価に関するいろいろな見直しが思い切ったものであるだけに、それが吉と出ることを願う次第である。

第4節 千葉県の政策評価制度

この報告は、平成19年7月、千葉県庁を訪問し、同県で実施している政策評価について調査した結果を取りまとめたものである。

1. 政策評価の目的

県が政策評価を行う目的は、簡潔に述べれば、

- ① いわゆるマネジメントサイクルを確立し、評価を施策等の改善につなげること
- ② 職員の意識改革
- ③ 県民への説明責任

であり、自らよく考える組織を作るためのツールとして政策評価を捉えている。

2. 政策評価の体系

県では、平成16年度から、アクションプラン評価及び課所掌の基本施策評価（以下「基本施策評価」という）の2種類の評価を実施している。

県は、県政の中長期の基本方針である「あすのちばを拓く10のちから」に基づいて、毎年度、県が重点的に実施する施策等を記載したアクションプランを策定し、公表している。アクションプラン評価は、そのアクションプランに掲げられた戦略プロジェクト、重点施策及び重点事業を対象に評価するものである。それに対し、基本施策評価は、課の使命及び役割に沿って行われる施策を対象とした評価である。

この2つの評価は、対象とする施策等が重なっている場合もあるが、その目的とするところは異なる。アクションプラン評価によって、主に県民への説明責任を果たし、基本施策評価によって、マネジメントサイクルの確立を目指している。そして、この2つの評価の共通の目的は、その評価作業を通じて職員の意識改革を図ることである。

3. 政策評価の位置付け

県の予算は、原則として部ごとの枠予算であるが、施策精選（選択と集中）を進めるため、別に知事枠や、アクションプラン記載の戦略プロジェクトを中心に配分される予算がある。

政策評価の結果をもって、担当課長が施策等の修正が必要と判断すれば、補正予算対応や事業費枠内での流用も可能である。

4. 外部評価に対する考え

県としては、上記のように評価を自らよく考える組織を作るツールとしているので、評価は内部評価、自己評価を中心にしており、外部に評価自体を任せることは考えていない。

ただ、政策評価のチェックは必要と考えており、政策評価の客観性、統一性等の確保のため、学識経験者等により構成される政策評価委員会の意見を聴くことや、政策評価の結果を県民に公表し、意見の提出を求めることを行っている。

5. 今後の課題

職員の意識改革に関しては、アンケートを実施しており、政策評価について、17年度は役に立った10パーセント、少し役に立った47パーセントの回答であったのに対し、18年度はそれぞれ15及び53パーセントとその割合が高まっており、職員の理解は深まっていると考えている。しかしながら、アクションプラン評価と基本施策評価の2種類の評価を行っていることに対して職員には負担感があり、これを減らす方法を模索している。

そのことに関連して、施策等を類型化し、それごとに評価方法を類型化することを研究中とのことであった。

また、実感として政策評価が予算に結び付いていないとの意見があり、評価のインセンティブを制度的にどのように与えるかという課題がある。

さらに、県民の意見を求めるため、評価結果を公表しているが、これまで意見が提出されたことがないので、県民に関心を持ってもらうことが課題となっており、これまでの概要版の有償配布や出先機関での評価結果の備え付けに加え、公表方法を工夫したいとのことであった。

第5節 山口県の政策評価制度の見直し

この報告は、平成19年8月、山口県庁を訪問し、政策評価制度の見直しの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

山口県では、平成15年度から、説明責任の徹底、県民の視点に立った行政サービスの向上、行政への県民の参画機会の拡大、山口県の長期計画である「やまぐち未来デザイン21」の計画的な推進を目指して政策評価制度が導入され、18年度に見直しを行って、今日に至っている。

2. 評価の体系

山口県では、行政のマネジメントサイクルを「施策・事業の立案」「事業実施」「政策評価」「施策の改善」の4段階とし、政策評価は、施策と事業（主要事業と個別事業の2段階）のレベルで行われている。

施策評価では、施策を構成する事業の成果と県民満足度、客観的な数値目標の達成度により、施策の達成が評価される。

評価主体は、第一次の評価を担当部局が行い、総合的な評価は部局長で構成される「デザイン21実行委員会」が行っている。

3. 山口県の評価等の特徴

（1）施策の改善

「施策の改善」は、具体的には、施策や事業の評価を行う過程で明らかになった問題点について担当部局が改善・見直しを行う段階のことで、言わば一般的に言われている評価段階を2つの段階に分け、政策評価の実施によって、施策や事業の改善・見直しを行うことを明確にした、ということができよう。

（2）満足度調査

満足度調査は、政策評価のために単独で実施しているのではなく、山口県が県民の意向を把握するために行っている「県政世論調査」（県内全域の20歳以上の男女3,000人を対象、18年度の回収率54%）の一環として行われている。50項目の施策につき、「よくやっている」「まあまあ」「努力が足りない」の3つの選択肢で意見を求め、「まあまあ」

以上を「満足」としている。並行して「特に力をいれてほしい」という項目を設け、○をした割合を優先度としている。

満足度を評価の指標とする県は、山口県に限らずよく見られる。施策や事業の実施が県民のためである以上、満足度は大事な評価指標ではあるが、一方で回答者が全部の施策についてよく知っているとは限らず、担当者としては取扱いに難しい面もあるのではないかと推測される。

（３）18年度の見直し

従来の山口県の評価は、まず施策評価が行われ、その結果を基にして事業評価を行うというものであったが、18年度に、事業の成果を施策の評価により反映させるために、まず事業評価を行い、その結果を基に施策評価を行う、という形に改善された。この結果、自ら担当する事業についてばかりでなく、県の施策に対しても、さらには県の政策の方向性に対しても、担当部局の果たす役割がきちんと整理された。

（４）評価と予算

18年度の見直しにより、事業評価の結果が、県の政策の方向性の改善に反映され、さらにそれが予算編成に反映されるようになったようである。今後は、職員の政策評価に対するモチベーションをさらに上げるためにも、評価の結果に予算上何らかのインセンティブを設ける、といった措置の検討も期待されるところである。

4. まとめ

山口県は、政策評価に取り組み始めたのが比較的新しく、また18年度に見直しが行われたばかりである。どこの県でも、現在、政策評価は曲がり角にさしかかっている印象を受けるが、世界各国では、政策評価は絶え間なく進歩を遂げており、山口県も、今後とも、政策評価の原点を踏まえつつ、さらに進展し続けていくことを期待したい。