



政策評価に関するガイドライン 及び調査研究報告書

平成20年3月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

はじめに

政策評価の調査研究は、当センターの設立目的であり、平成 11 年の創立以来、常にルーティンテーマとしてきたところである。

政策評価の理論や実施方法は、評価の先進各国において絶え間なく進化し続けており、当センターでは、毎年、海外の参考とするべき事例を調査研究し、わが国に紹介し続けてきた。また並行して、国内の政策評価をめぐる状況についても、調査してきた。

平成 18、19 年度においては、「政策評価の的確な実施による新たな行政の展開に関する調査研究」をテーマとしたが、これは、近年、多くの国において実施されている各評価が、相互に連携を持たせ、より効果的、効率的に行政を運営することに大きく役立たせる方向になってきていることに着目したものである。

具体的には、次の調査研究に取り組んだ。

① 政策、施策、事業のいわゆる **Plan-Do-See** サイクルの中で、その事前、期中、事後に、当然経由すべき一過程として評価がビルトインされている体系とその理論的背景や実施状況

② 実績評価と総合評価を組み合わせた評価体系とその理論的背景や実施手法

また、平成 19 年 10 月から、わが国においても、規制影響評価が本格的に実施されることとなったことに伴い、それぞれの国における規制影響評価の体系、評価結果の政策等への反映の考え方、等についても、調査することとした。

調査研究結果については報告書をお読みいただきたいが、その要点は次のとおりである。

① 評価が **Plan-Do-See** サイクルの中にビルトインされている体系については、事前評価と期中の評価が中心となっており、ともに政策等の決定の基本的な根拠資料となっている。この体系をとっているオーストラリアでは、職員が前向きに評価に取り組むようになっている。なお、事後評価は、英国以外では、重視されていない。

② 米国における実績評価と総合評価を組み合わせた体系は、ルール化されたものではなく、「政策等が意図したように進んでいないときは早めにプログラム評価を実施すべき」ことを実績評価を実施してきた体験に学んで、各担当省が実質的に取り組み始めたものである。

③ 規制影響評価は、世界では、事前だけでなく、期中に行うものも取り組まれ始めている。評価結果が規制は好ましくないとした場合に、それでも当該規制を実施するかどうかは、国によって異なるが、決定者の判断次第とする国が多い。

調査にあたっては、まず日本で調査予定国の言語である英語、ドイツ語に堪能なアシスタントの人たちに関係資料の検索や翻訳を行ってもらい、その上で、学識経験者に総括的に検討していただく「調査研究委員会」の委員の方々や、専門家にお集まりいただき専門的立場から検討していただく「推進体制に関する専門委員会」の方々に、訪問先や質問内容等について、様々な角度からご意見をいただいた。

その上で海外調査では、米国、オーストラリア、英国、ドイツ、カナダの各国で、総括的に評価を担当している部局や、実際に政策等の評価を行っている担当者を中心に訪問し、率直な意見交換をしながら調査を行った。それぞれの国において、多くの担当の方々から親切に対応していただき、また在外日本大使館の農政担当の人たちや、各国の通訳の方たちにいろいろとご協力いただき、またお世話をさせていただいた。

国内では、アンケートを実施したほか、多くの県庁を訪問し、それぞれの県における政策評価の実施状況を調査したり、地方農政局にご協力をいただいて農政関係政策評価担当者と意見交換したり、あるいは、一般消費者の方にお集まりいただいてフォーカスグループ調査を行ったりする等の調査を行った。国内調査においても、多くの方たちにご協力をいただき、またお世話をさせていただいた。

当センターの成果は、これらの方々のご協力、お世話の上に得られたものであり、感謝にたえない次第である。心から感謝の念を表したい。

なお、この冊子は、ガイドラインと、そのバックデータともいうべき、調査結果の概略をとりまとめたものである。

ガイドラインは、当センターの調査研究の最終取りまとめであり、今後の政策評価についての方向性について当センターの提案である。多くの方々の参考となり、農畜林水産分野における政策評価の今後の進展に貢献できれば、幸いである。

農林水産政策情報センター

目 次

はじめに

第 1 部 政策評価に関するガイドライン	1
第 1 章 政策評価ガイドライン	1
第 2 章 規制影響評価ガイドライン	9
第 2 部 海外調査結果	15
第 1 章 英国調査結果	15
I 英国の政策評価	15
第 1 節 政策評価	15
第 2 節 政策評価と政策審査	16
第 3 節 政策リサーチとその外部委託	19
第 4 節 政策評価の目的	21
第 5 節 評価の体制	23
II 英国の IA	25
第 1 節 改正の背景	25
第 2 節 改正の趣旨	26
第 3 節 RIA から IA への変更点	29
第 4 節 影響評価の対象となる提案	32
第 5 節 緊急時の対応	35
第 6 節 政府介入の論拠	36
第 7 節 費用便益	38
第 8 節 農村地域への影響の吟味	44
第 9 節 国民への協議及び IT の使用	46
第 2 章 米国調査結果	47
I 米国の GPRA と PART	47
第 1 節 GPRA、PART と予算	47
第 2 節 政府業績成果法（GPRA）に基づく政策評価	50
第 3 節 プログラム評価格付けツール（PART）	54
第 4 節 一問一答	70

II	米国の RIA	85
第 1 節	規制影響評価の仕組み	85
第 2 節	USDA における RIA の実施事例	89
第 3 章	ドイツ調査結果	97
I	ドイツ連邦政府の政策評価	97
第 1 節	ドイツ連邦政府における政策評価実施状況	97
第 2 節	官僚機構の削減	102
II	ドイツの GFA	103
第 1 節	規制影響評価 (Gesetzesfolgenabschätzung) の概要	103
第 2 節	連邦政府調査結果	110
	(参考資料) スタンダード・コスト・モデル	114
第 4 章	オーストラリア調査結果	115
I	オーストラリアの政策評価の実施状況	115
II	オーストラリアの RIS	127
第 1 節	RIS について	127
第 2 節	参考資料	134
	(参考資料 1) 規制措置の過程	134
	(参考資料 2) 規制影響の予備的分析 (preliminary regulatory impact analysis)	136
	(参考資料 3) 諸表	139
	(参考資料 4) ビジネスコスト・カルキュレイター	143
第 5 章	カナダ調査結果	145
I	カナダの政策評価ツールの近代化	145
第 1 節	政策評価ツールの近代化	145
第 2 節	金額に見合った価値 (Value-for-Money) による政策評価	147
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	153
II	カナダの規制影響分析の改定	161
第 1 節	これまでの改定の経緯	161
第 2 節	規制の合理化に関する政令の施行	162
第 3 節	費用便益分析	164

第4節	規制提案の選別	167
第5節	農業・食品省における規制影響分析の事例（抜粋）	169
第3部	国内調査結果	173
第1章	アンケート結果	173
第1節	都道府県アンケート結果	173
第2節	都道府県職員等アンケート結果	179
第2章	ワークショップ実施結果	183
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	183
第2節	政策評価ワークショップ概要	186
第3章	フォーカスグループ調査結果	191
第4章	出張調査結果	197
第1節	岩手県における政策評価の見直しの状況	197
第2節	千葉県の政策評価制度	199
第3節	神奈川県の記事事業の外部点検	201
第4節	新潟県における政策評価の見直しの状況	203
第5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）	205
第6節	愛知県の行政評価制度の見直し	207
第7節	鳥取県における政策評価を行わない施策の実施等	209
第8節	山口県の政策評価制度の見直し	211
第9節	抜本的なシステムの見直し・宮崎県の政策評価	213

第1部 政策評価に関するガイドライン

第1章 政策評価ガイドライン

1 評価の体系

ガイドライン1

* 職員に動機付けを与える評価体系の構築

政策評価は、政策、施策、事業（以下「政策等」という。）をより効果的、効率的なものに改善していくためには不可欠のものであるが、政策等の担当職員が前向きに取り組むものでなければ、政策評価の機能は十分に発揮されなくなる。したがって、職員が政策等を改善するため前向きに取り組むことができるようになるよう、政策評価の意義、目的を整理し、浸透させるとともに、その整理に沿った実施体系の構築に努める必要がある。

（説明）

（1）諸外国における当センターの調査結果では、政策評価は、「政策等の効果を評価し、その結果をもとに、政策等をさらにより良い内容にしていくための一連の仕組み」であるとされ、政策等をよりよいもの、すなわちより効果的、より効率的なものに改善して行くためのツールであると理解されていた。

（2）一方、国内、海外を問わず、当センターの調査では、オーストラリアを除き、どの機関においても評価に対する職員の受け止め方は良くなかった。

これは、政策評価が、ともすれば追加の仕事を職員に強いるものとなり、多くの職員の勤務目標である「目指しているアウトカムを実現させるための政策等の企画、実施」を支える作業になっていないため、と考えられる。

（3）このことについて、オーストラリアでは次のような説明を受けた。

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ぬとしていたところ、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のである。

しかし評価の義務付けをなくし、実施を各担当に任せた現在では、プログラムやプロ

プロジェクトに関わる人々は、評価を行うことにより政策等をよりよいものにすることができるという利点を認識するようになり、彼等は、評価を追加的な業務としてではなく、政策等の作業行程の必然の一部として考えるようになってきた。

(4) オーストラリアの例に示されているように、職員が前向きに取り組むようになる動機付けがあれば、実施された政策評価もその本来の機能を発揮できるようになると思われるので、政策評価の意義や目的を再度整理し浸透を図るとともに、職員が肯定的に受け止められるようなシステムが構築されるよう、努力を傾注されたい。

2 評価方式

ガイドライン 2-1

* 事前、期中の評価を中心とする方式

ガイドライン 1 を踏まえ、職員が意欲的に取り組むことができる評価方式としては、政策決定を行うための根拠となる事前評価と、政策等の開始後一定期間が経過した段階で当該政策等の効果を検証するとともに、当該政策等をさらに継続することの是非、改定の必要性の有無等を判断するための根拠となる期中評価とを組み合わせた評価方式を検討してみたらどうか。

(説明)

(1) 当センターの海外調査では、政策等の計画時、ないし予算の決定時に、政策等の進行過程の一つの行程として評価をポリシーサイクルの中に組み入れ、そして事前評価をきっちりとやり、あらかじめ定めた期間(3～5年)が経過した際に、当該政策等の効果を検証するとともに、さらに継続すべきか、改定すべきか、あるいは廃止すべきか、を判断するための評価を行う、というものが多かった。

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、政策等をどういう目的のもとに、どういう計画で行うかということを検討している最初の段階で、事前の評価を行うだけでなく、どのように政策等を監視(**monitor**)していくのか、最終的にどのように評価するかを、同時に考慮し、評価のための予算もそこで組み込んでいた。

なお、これは、毎年度評価するということを意味するわけではない。

(2) 当センターでは、このやり方が今後の政策評価のグローバルスタンダードになるのではないかと考えているが、少なくとも職員にとっては、この方式であれば、勤務目標である「目指しているアウトカムを実現させるための政策等の企画、実施」に沿うものとなり、モチベーション高く評価に取り組むことができるものと考えられる。

(3) 当センターでは、18, 19 年度のテーマにおいて、ポリシーサイクルの中の一つの行程として事前、期中、事後の各段階でそれぞれ評価を埋め込んで実施する体系の調査研究を行うことを計画していたが、調査では(1)で述べたような事前と期中の評価を中心とした体系をとっている国が多いことが明らかになった。

なお、英国以外の国では、事後の評価は重視されておらず、また、期中の評価は、当該政策等の効果や効率を見ることを主目的とするものではなく、継続すべきかどうか等を決定する証拠とするために行うものであった。

ガイドライン 2-2

* 実績評価中心方式

現在の農林水産省の評価体系は、実績評価が中心となり、基本的には実績評価とは関連せず必要に応じて総合評価を実施する、というものであるが、政策等が意図されたように進行していない場合には総合評価を実施する両評価をリンクさせる方式を検討する必要がある。

(説明)

(1) 現在の農林水産省の評価体系は、米国のもに似ている側面があるが、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。

そして現在では、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。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ければ、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から、ということであった。

例えば農務省においては、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。

しかしながら米国では、連邦政府職員の政策評価に対する受け止め方は前向きにはなっておらず、政策評価の浸透には苦勞している様子であった。

(2) 農林水産省においても、現在の実績評価中心の評価体系を継続していく場合、評価が政策等の改善のためのツールという機能を果たすためには、米国のやり方を参考として、実績を評価した上で、思わしくない結果が出た場合には総合評価を実施し、改善につなげるという体系を検討すべきではないだろうか。

ガイドライン 2-3

* 簡易手法の開発

政策評価の実施が職員の業務量の負担を大きくすることは、政策評価のための政策評価ということにもなり、政策評価の本来の目的を逸脱することにもなりかねないので、簡易な手法の開発に努める必要がある。

(説明)

(1) 政策等の効果を把握することは、政策等の改善に取り組む前提であるが、それを簡易に把握できれば、政策評価も効率的に実施できることとなるので、そうした手法の開発が望まれているところである。

(2) 例えば米国やカナダでは、職員の負担を減らすことを目指して、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(米国の PART、カナダの VFM ツール)し、わが国の都道府県でもこうした手法をとりいれている所もある。

しかしながら、一方、こうした手法は、施策(プログラム)が効果的であるかどうか等を言わば通信簿的に把握するものであり、どこに問題があつて、どのように改善していくべきかといった政策等の改善に資するためには、そしてさらには改善方向を示す情報を創出するためには、不十分である、という指摘もある。

したがって米国やカナダでは、プログラム評価との連携(事実上)や、アクションプランの作成といった手段とあいまって実施されている。

(3) 各国の調査では、政策評価は、まだ歴史も新しく、なお発展途上にあつて、様々な新しい手法の開発が今後図られていくものと考えられるので、引き続き各国の動向を注視しつつ、簡易な手法の開発に努めていく必要がある。

3 事前評価

ガイドライン 3

* 全ての新規政策等についての事前評価の実施

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し、その後に行われる期中評価や事後評価の基礎データともなるので、公共事業や研究開発事業だけでなく、全ての新しい政策等についてしっかりと実施していくことを検討すべきである。

(説明)

(1) 当センターが調査した国々では、アメリカを除き、各国政府とも、それぞれ必要性、有効性、効率性といった要素について、しっかりと事前評価を行っていた。

これらの事前評価は、検討過程の一つのステップと考えられており、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かった。

(2) わが国では、現在、予算を伴う政策等については財務省の要請により「施策等の意図、目的等に関する調書」(政策評価調書)が作成されているので、事実上事前評価がしっかり行われており、また、法令を伴う政策等については内閣法制局による事前審査がしっかり行われているので、改めて事前評価を行わなければならないケースを少ないと考えられる。

したがって、予算要求や法令審査で行われた評価内容のうち、必要性、有効性、効率性といった評価の構成項目について整理を行い、政策決定の証拠として提示できるものとするとともに、その後の評価の基礎データとすることができるようしておくことが望まれる。

4 事後評価

ガイドライン4

* 総合評価について

わが国の総合評価は基本的には事後評価とされているが、実施する場合には、その結果が次の政策等に生かされるようにするべきである。

(説明)

(1) 政策等が終了したときに行う事後評価は、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、行わないとする国が少なくない。これは、政策等がめざしているアウトカムは、政策等が終了してもすぐには現れず、現れた頃に評価し反省しても意味はない、というのがその主な理由である。

一方英国では、事後に政策評価(Policy evaluation)を行っており、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は立っていない。

(2) 農林水産省では、これまで、BSEが発生した際に行われた評価が事後の総合評価の代表的な例であろうが、原因究明を行い、その後の対策につながったが故に意味のある事後評価になったものと考えている。

5 評価結果の公表と透明性の向上

政策評価を実施する目的として、政策等の「透明性の向上」があげられることがある。政策等の透明性の向上は、今後の行政の展開に際しては極めて大事なことであるが、評価結果の公表により透明性の向上を図るということについては、次のように考える。

なお、「透明性の向上」とは、政策等の目的や、その実施状況を公表して国民に明らかにすることを意味している。

ガイドライン 5－1

* 事前評価の場合

事前評価の結果は、その後決定された政策等の中で具体的に反映され、示されるので、評価結果としては公表しなくても原則的として差し支えないものとする。

なお、決定前に政策等についての国民や関係者の意見を聞く場合はこの限りではなく、また、評価の目的や方法について明らかにしておくことは別次元のことである。

(説明)

(1) 事前評価は、政策等を決定するための証拠となる情報を算出するものであるが、透明性が必要とされるのは政策等であって、評価結果がどうであったかではない。政策等の決定者は、事前評価結果を勘案した上で決定を行い、多くの場合公表することとなるが、決定され公表された政策等の中には当然事前評価結果が反映されており、評価結果を見るまでもないことが多いので、事前評価結果は必ずしも公表することが求められるものではないし、それによって政策等の透明性が損なわれることもないと考えられる。

(2) 海外の調査結果においても、EU の支援によって実施されているプログラムやプロジェクトの場合を除き、このガイドラインと同じ考え方のもとに事前の評価結果については公表していない国が多い。

(3) 決定された政策等が事前評価の結果と異なるものになっている場合、当該政策等の決定資料の中で、具体的にその根拠や理由を示すべきであろう。

ガイドライン 5－2

* 政策等の継続の是非等を判断する期中評価の場合

実施されている政策等の効果を検証し、その継続の是非、改正すべき事項の有無を判断するために行う期中評価の場合は、特に当該政策等を継続する場合には他にその根拠を示すものがないことが多いので、評価結果を国民に広く知らせるべきであり、したがって、公表するべきである。

ガイドライン 5－3

* 実績評価の場合

実績評価の結果については公表されているが、これを政策等の「透明性の向上」のためのツールとすることは避け、「透明性の向上」は別の手段に委ねるべきであるとする。

(説明)

(1) 現在、農林水産省を始め、各地方公共団体で実施されている評価の大部分は実績評価であり、その結果は公表され、閲覧に供されているが、当センターの調査結果では、パブリックコメントの募集に意見を述べたり、評価の報告書を閲覧したりする一般国民は皆無に近かった。

したがって、実績評価の結果を閲覧できるようにすることは必要であるが、その公表を「透明性の向上」のためのツールと考えても、実効が期待できないとする。

(2) また、このことに関連して、評価の結果を示す文書が一般国民にとって分かりにくい、という指摘がよくなされる。評価報告書を分かりやすく記述する努力は必須であるが、政策等を評価した結果を正確に記述する場合には分かりにくい文書になることが避けられないことも多い。もしその文書を分かりやすく書き直すとすれば、職員にとって相当な業務負担増となるだけでなく、にもかかわらず閲覧する人が極めて少なければ、意味もない作業ともなる。したがって、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、他の形をとる方が良いのではないだろうか。

6 外部評価

ガイドライン 6

* 外部への評価の委託

外部評価にするかどうかは政策等の担当機関の考え方次第であるが、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で、現段階では慎重に対応する必要がある。

(説明)

(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、評価対象政策等について、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、評価作業の一定部分のアウトソーシングである。

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、ここでは、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が、わが国では、まだ評価の歴史も浅く、外部評価を実施しているとする県においても、現実的には委託相手の選択に苦勞しているようである。したがって、現段階においてわが国で外部評価を行うとしたら(2)①の理由ということになるだろうが、まだまだ時期尚早のようである。

なお海外では、コンサルタント会社だけではなく、大学も評価を受託しており、わが国でも、大学がこういう機能を果たせるようになってくれば、評価受託者の選択肢も多くなり、外部評価への道も開けてくるものと思われる。

7 アウトカムとアウトプット

ガイドライン7

* アウトプット評価の実施

政策評価を行うにあたっては、アウトカムで評価できる方が良いのではあるが、アウトカムはその発現までに時間がかかるのが通常であるので、アウトカムを実現するための一過程であるアウトプットによって評価を行うことも視野に入れるべきである。

(説明)

(1) わが国において政策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考え方が支配的であったが、アウトカムは、一般的には実現するまでに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、基本的には議会や首長が決めた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、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。したがって評価は、評価対象行政の担当者が責任を負える範囲、すなわち多くはアウトプットによって行うべきものである。

第2章 規制影響評価ガイドライン

8 規制影響評価の体系

ガイドライン8-1

* 期中（事後）の規制影響評価の実施

規制影響評価については、規制の実施前に行う規制影響評価だけでなく、諸外国のように、規制を開始してから一定期間を経過した後に、当該規制を継続するのか、廃止するか、継続するとして変更すべき事項はないのか、等を検証する規制影響評価も実施する体系を検討する必要がある。

（説明）

わが国の規制影響評価は、やっとスタートラインに立ったところであるが、諸外国では、すでに、期中（事後）の規制影響評価も実施するという段階になっている。

これは、実施に移された規制が実際にはどのような影響を及ぼしたかを、実施後3～5年後に調べ、当該規制を続けるべきか、やめるべきか、あるいは改定すべきか等を決定する証拠を提供することを主な狙いとしている。

こうした検証を行うのは、規制影響評価だけでなく、第1章でも記述したように評価体系全体に言えることであるが、規制が必要かつ十分で、行き過ぎた負担を課していないかどうかを適時適切に検証していくことは、今後、グローバルスタンダードにもなるものと考えられ、わが国でも、こうしたシステムの導入を検討すべきである。

ガイドライン8-2

* 法規による期中（事後）評価の位置付け

ガイドライン8-1で述べた規制影響期中（事後）評価を行うことについて、当該規制の実施を定めた法規の中にあらかじめ規定し、義務付けしておくことも、各国において広く行われているので、併せて検討することが望ましい。

9 規制影響評価結果の取扱い

ガイドライン9

* 規制影響評価結果の取り扱い

規制影響評価を実施した結果、規制を実施するべきではない、という結果が出た場合、当該規制をどのように取り扱うのか、その方針を明確にしておく必要がある。

(説明)

(1) 規制影響評価の結果は、当然、新たに講じられようとしている規制の是非を判断する証拠資料として用いられるが、海外調査の結果では、その結果が「規制を実施するべきでない」と出た場合の取扱いはまだまちである。

(2) 英国やオーストラリアでは、規制影響評価の結果は政策決定のための証拠資料の一つであり、評価結果は評価結果としていくつかある証拠の中の一つとして考慮するが、政策決定者が総合的に判断するので、必ずしも当該規制を講じないという結論になるとは限らない、とのことであった。

米国では、規制影響評価の結果如何にかかわらず、当該規制を実施せざるをえない場合がある、としていた。

一方、ドイツでは、規制影響評価 (*Gesetzesfolgenabschätzung : GFA*) の結果、「規制を実施するべきではない」とされたら、当該規制は実施しないとのことであった。規制は政府が準備するものであり、自ら準備したものを自ら「するべきではない」として議会に提出することはできない、とのことであった。

(3) わが国では、おそらく「規制を実施するべきではない」という評価結果が出た場合には実施されない、ということになるだろうが、(1) で述べたように世界各国でもそうした場合の取扱いは、考え方が分かれている。

「実施するべきではない」という結論が出たとしても、後述するように費用便益分析が「1」を超えなかった場合と、それ以外の要素で「否定的」な結論が出た場合とでは考え方も異なるであろうが、いずれにせよ、こうした場合の当該規制の取扱い方について整理をしておくことが必要ではないだろうか。

10 規制影響評価の対象政策等

ガイドライン 10

* 影響の少ない規制の取扱いについて

規制影響評価も、実施するためにはかなりの費用、時間、人手等を要するので、影響の少ない規制については、全行程にわたる詳細な規制影響評価を簡易にするような方途を講じておく必要がある。

(説明)

(1) 当センターの外国調査では、ほとんどの国において、講じようとする規制についてテストを行い、影響が少ないとされたものについては、簡易な方法で済ませたり、一定影響規模以下のものを除外したりするシステムが開発されている。

(2) 例えばオーストラリアでは、ビジネスコスト・カルキュレーター (Business Cost Calculator ; 「BCC」) というツールを開発して講じようとしている約 2 万 6 千件の規制措置に適用した結果、本格実施したものは 96 件に留まったとのことであった。

規制影響評価は、規制の担当者側が承知していない情報を収集したり、関係者の合意形成といった要素ももっているため、そうしたメリットが失われないよう十分念頭に置きながらも、職員に過大な業務量の増を強いることのないよう、こうしたシステムを開発しておく必要があるものとする。

11 費用便益分析

ガイドライン 11

* 費用便益分析の結果の取扱い

費用便益分析を行った結果「1」を超えなかった場合、仮に当該規制の実施を取りやめることとしたときにはいわゆる「鉛筆を舐める」ことも行われかねないので、規制を正当化する十分な定性的理由等があれば、「否定的」にはしない道筋を設けておく必要がある。

(説明)

(1) 費用便益分析を行った結果「1」を超えなかった場合の取扱いについても、それぞれ、「当該規制を行うべきではない」とする国もあれば、「それを正当化するのに十分ないわゆる「定性的な理由」があれば、当該規制を行うこともやぶさかではない」とする国とがある。

(2) 米国では、費用便益分析 (cost benefit analysis) のほかに、経済分析 (economic analysis)、影響分析 (influence analysis)、規制柔軟性分析 (regulatory flexibility analysis) といった手法も用いられている。

また、その効果や便益部分については、経済的な活性効果だけでなく「社会的な効果」をも見ており、米国農務省では、新しい効果のモデルとして、アイオワ州の大学とともに、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社会経済分析システム (socio economic analysis system) を開発中である。

(3) 英国では、例えば日本の BSE 対策のように、国民の信頼、安心を得る必要がある場合には、「リスクがない社会」という安心感を与えるための価値を数字に表して評価する。数字として出せるものと数字として出せないものがあるものの、数字として出したものの費用が非常に大きくても、最終的にそういったリスクのない社会に生活できることを国民が評価した場合には、「費用の数字が高くても、やるべきである」ということを正当

化することができる、としている。

この場合、数字がマイナスであってもそれが小さなものならば、他の方法と比べて、どちらの方がマイナス分が小さいかを考えるということもこの手順の一部である。

要は、これが一般消費者の目に写ったとき、その判断を国民に対して防御できる、自分たちの判断が正しかったと訴えられればいい、ということであった。その意味では、「透明性」が影響評価の中で重要な部分となっている。

(4) また英国では、例えば、マニフェストで公約されている政策のようなものに関しては、どんなに費用がかかってもやはりやらなければならないという国民からの圧力があるので、「でも、これはやらなければならない」ということになる、としている。

このことについては、米国でも同様の話があった。

(5) オーストラリアの考え方は、費用とその便益を計算して、その結果を公表することに意義がある、とするもので、「1」を超えるにこしたことはないが、超さないからと言って直ちにその事業を実施しない旨の決定が行われる、ということの意味するわけではなく、その差を埋め、規制を正当化する理由や根拠があれば、あとは政策決定者の判断、ということであった。

(6) わが国でも、いわゆる公共事業において費用便益分析等が行われ、「1」を超えない場合には事業を実施してこなかった歴史があるため、おそらく「1」を超えなければ「実施しない」とする方向に傾くものと思われるが、この際、「鉛筆を舐める」行為を防止するためにも、改めてその取扱いを検討し、規制を行うことを正当化する十分な定性的な要因についてどのように考えていくか、方針を定めておく必要があると考えられる。

12 スタンダード・コストモデル

ガイドライン 12

* スタンダード・コスト・モデルについて

費用便益分析を行う際の費用の計算については、いろいろな考え方や手法があり、混乱を招きかねないので、近年オランダで開発され、多くの国が採用し始めているスタンダード・コスト・モデル (Standard Cost Model : SCM) を参考にしつつ、日本の農畜林水産行政に適用できるコストモデルを開発する必要がある。

(説明)

(1) 費用対便益の分析を行う場合、費用、便益ともそれぞれ様々な考え方やそれに基づく計算手法があり、どのような手法を採用するかによってその計算結果も大幅な差が出

てくることも少なくない。

ヨーロッパ諸国やオーストラリアにおいては、費用の面については、オランダで開発され、現在では国際的評価を得ている「スタンダード・コスト・モデル (Standard Cost Model : SCM)」を適用し、こうした問題を解決しようとしており、今後、SCM がグローバルスタンダードになっても不思議はない、と受け止めている。

(2) わが国でも、これまで費用便益分析を行ってきており、また各種の事業の実施にあたって積算根拠を設定してきた蓄積があるので、SCM をも参考にしつつ、早急に、わが国の農畜林水産分野で適用可能な標準的なモデルを開発するべきである。

(3) 便益計算基準の作成は、費用の場合に比べて難しさを伴うことは否めないが、これについても、農畜林水産分野におけるモデルを開発する努力をして欲しいものである。

第2部 海外調査結果

第1章 英国調査結果

I 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。

第1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・政策情報レポート105「英国における複数年度予算制度等に関する調査報告書」参照）今回の調査は、政策評価に関して、前回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」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2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体的な場合、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3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ている政策評価（Policy Evaluation）と同じ手法で行われる事前の評価で、事前か事後かで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、外部委託に出した「size and nature of quality regional food sector」に関して、ついては、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場合、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。

(評価を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いと考えている。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4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いますが、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、たと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5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、外部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、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。

II 英国の IA

英国は、規制影響評価(Regulatory Impact Assessments ; RIA)への取組みについては、各国の中で最も進んだ国として OECD から高い評価を得ているが、今般、これまで行われていた規制影響評価を改正し、2007 年 4 月 2 日に新たな影響評価 (New Impact Assessment : IA) が必要であること及びその概要を発表し、5 月 11 日には影響評価ツールキットを公表、2007 年 11 月から、全ての影響評価は、新しい様式で行われている。

(注) 影響評価関係資料については、当センター政策情報レポート 129「影響評価ハンドブック及び影響評価ツールキット」を参照されたい。

第 1 節 改正の背景

(1) 英国において RIA は、1997 年から実施されている。これは、政府の決定事項ということで、政府による約束 (commitment) である。法律に基づくものでも議会の指示によるものでもない。RIA は、経済的、社会的及び環境的な費用及び便益の評価の手法であり、ほとんどの提案にその実施が義務付けられていた。

英国政府は、この RIA を次のような目的で改正することとし、2006 年 7 月に国民への協議 (public consultation) が開始された。

- ① 政策立案の中心に影響評価を組み込む
- ② 政策立案を実証する経済的な及びその他の分析の質を改善する
- ③ 分析の透明性を高める

(2) また RIA には、次のような課題があった。

- ① 政策立案のための厳格な分析という基本的な目的の認識が十分ではない
- ② RIA は、多くの場合規制を導入する前の最後の障害として見られており、早期の分析に適切に組み込まれていない
- ③ 多くの場合、根底にある問題の明確な陳述がない
- ④ 代替案が十分に考慮されていない
- ⑤ 費用便益データ等の決定的に重要なデータが見つけにくい又は見当たらない
- ⑥ 論拠及び証拠にアクセスできない
- ⑦ RIA が他の文書作成と重複している場合が多い
- ⑧ ガイダンスが過度にお役所的 (bureaucratic) である

第2節 改正の趣旨

1. 内閣府の見解

(1) 今回 RIA の改正を行ったのは、RIA の目的の改善や課題の解決を図ることであったが、併せて、規制影響評価の「規制 (Regulatory)」の文字を外すこととされた。

このことについて、内閣府 (Cabinet Office) は、その対象は今までと変わらないとのことで、次のように述べている。

(2) RIA は、義務的なものであろうと自発的なものであろうと、どのような政策にも適用されるべきものである。政策とは単に法律というだけではなく、「規制」(regulatory) とはどういう意味か、という、幅広い解釈がある。政策がすべて規制 (regulatory) であるという考え方をしているので、それをはっきりとこの名称で表した。

そのひとつの理由は、法律 (law) を作る人々が自動的に規制 (regulating) について考えるのではなく、規制 (regulation) の代替となるものについて考えるように変えることであった。RIA によって、規則だけではなく、その文化 (culture) の変革をも推進することができる。RIA には長い歴史があり、変えるべきでないという意見も出されたが我々は変えることに決めた。

(3) 今回内容を変える必要を感じたので、同時にそれに応じて名前を変えた。法律、必ずしもそれが規制ではなくても、規制につながることもあるかもしれない、ということで、全てにおいて見てほしいという意味から名前を変えた、ということである。この手順を通して何を評価するかということが重要であり、分析を改善するなど、いろいろな変更が行われた。

(4) 問題は、人々がやらなければならないことをやっていなかったと、いうことであった。このため、新しいガイダンスでは、やらなければならないことは何かに焦点が当てられている。

RIA では、やらなければならないことをやっていなかったのもので、新しい IA では、「これをやらなければいけない。これをやるのだ。」というところにもっと厳しく焦点を絞っている。

(5) 以前は費用便益を金額で表せというように書かれていて、それをやらなければならないのだが、書類によって全部違っていた。結局、便益を計算するのは難しいので、費用は出したけれども便益がはっきりと出ていない、というものもあった。確かに便益

の推計は難しいが、それを変えるためにこのような書式（テンプレート）を出して、きちんとやりなさいということである。

2. DEFRA の見解

(1) DEFRA においては、規制影響評価の「規制 (Regulatory)」の文字を外すことについて、内閣府とは異なり、成文法による「規制」だけではなく行動規範 (Code of Practice) や政府のガイダンスについても、対象とすることを明確にしたとの受け止め方であった。すなわち「規制」という言葉を取ることによって、規制だけではなく広い意味で政府の介入又はそういった法の介入によって公共部門、第 3 セクター及び私企業に対する費用がいろいろかかってくるわけであるが、そういった介入によって起こる影響全体を広い意味で評価できるようにした、ということである。

また、従来の RIA の問題点について、次のように述べている。

(2) 最初の問題点としては、書類自体が、言葉や説明ばかりが先行して、それで足りないと思われたことを後から追加する形になっていて、中身がたくさんあるのにもかかわらず、実際の費用便益の分析の部分があまり書かれていなかったことがある。

実践的な面で、例えば環境面などの費用計算をする場合、競争 (competition) の計算の方に力を入れると、逆に農村地域の問題 (rural affairs) が無視されてしまうなどの形で、費用便益の部分が少なくなってしまう、説明ばかりがふくらんでしまっていた。

(3) 次に、費用便益の分析の部分において、経済的及び社会的費用の部分は結構強かったのだが、環境に関しては少し弱かったということが問題点であった。

(4) 最も大きな問題点は、RIA というのは本来ならば政策を発展させる上で最初の部分から絡んでいかなければならないものだったのにもかかわらず、その政策を作成している最後の部分まで活用されなかったということである。

本来の目的としては、こういった事項を考慮していると言ったときには、費用がこのぐらいかかって便益がこのぐらいあるよというものをしっかり計算して、それを踏まえた上で作成すべきであった。しかし、これは最後のハードルのようなものとしてとらえられ、政策立案者たちは RIA を最後まで後回しにする傾向があった。ここを飛び越えたらこれはもう大丈夫だというような、最後のハードルのように考えられてしまっていた。RIA は、本来ならば、政策としてなぜ政府が介入するか理由としての市場の失敗を見極めるためのものであるのに、それが無視されていた。

(5) 影響評価の中には小さな項目がたくさんある。その項目のひとつひとつ、例えば、小規模農家への影響はどうか、競争はどうなるかとか、品質はどうかなど、その細かい項目の分析が全然なされていなかったということが問題であった。それに対する文章は書かれているのだが、全然分析しないで、「いや、大丈夫である」というようなことが書かれているような文書でもパスしたという問題があった。

(6) ほとんどの場合、エコノミストを完全に無視したか、又はその政策を作る人間がエコノミストに相談するのが遅すぎたという問題があった。だから、本来ならば、こういった分析の下に行わなければならないものを、市場の失敗が無視された上に、エコノミストとの相談も無視されており、こういった分析は最後に補足的に付けられるものという状況になっていた。

(7) 細かい問題点は他にもたくさんあるが、最後の大きな問題点としては、会計検査院 (National Audit Office) と環境監査委員会 (Environmental Audit Committee) が RIA を見直した時に、環境面の分析がなされていないことを指摘したことである。持続可能な農業 (sustainable agriculture) についての分析が足りなかった。いいところもたくさんあるのだが、この部分が RIA の中によく組み入れられていないということが一番の問題点であると指摘された。

第3節 RIA から IA への変更点

(1) RIA から IA への手順の変更は、次の 5 点である。

- ① 要約書の作成
- ② 大臣宣言の回数増
- ③ 省庁エコノミストの関与
- ④ IA 作成段階の増
- ⑤ 政策の施行についてのハンプトンの原則の考慮

(2) 要約書の作成

政策論拠、政府介入の理由、費用便益について、RIA では 150 ページにも及ぶような書類が作成され、分かり難くなっていたのを、要約書の作成を義務付けて透明性の高い濃縮した情報を提示させることとした。

(注) 要約書の書式については、当センター政策情報レポート 129 を参照されたい。

(3) 大臣宣言の回数増

RIA の手順では、担当大臣による RIA 案についての承認宣言(署名)を議会への法案提出前等の最終段階のみとしていたが、IA の手順では、それに加えて、国民への協議に諮る IA 案についても担当大臣の署名を必要とした。

その趣旨は、協議に入る前に大臣が IA 案のすべてを読み、政策案の影響、費用便益をきちんと理解していることを明確にすることである。

(4) 省庁エコノミストの関与

専門家による評価 (peer review) として、大臣に IA 案を説明する以前の段階から省庁所属のエコノミストに相談することを義務付け、大臣への健全な助言を行い、早い時期にエコノミストを組み入れることによって、証拠に基づいた政策を作成することとされている。

(5) IA 作成段階の増

RIA においては、初期、中間及び最終の 3 段階において作成することが義務付けられていたが、IA においては、開発段階、選択肢段階、協議段階、最終提案段階及び審査段階の 5 段階において作成することとした。

特に、審査段階 IA は、政策実施後に実際の費用便益及び望んだ効果を政策が達成しているかどうかを立証するための審査であり、これまでにはなかった考えである。

(5-2) 影響評価ツールキットでは、審査段階 IA についての重要な課題には、次の事柄が含まれるとしている。

- ・ 政策の目的に適っているか
- ・ 費用及び便益を含む影響が予期されたものであったか
- ・ 予見されなかった、意図しないなんらかの結果があったか
- ・ 政府の介入がまだ必要であるか
- ・ 施行体制が有効であることを遵守のレベルが表示しているか — おそらく今はより軽度の影響か又はよりリスクベースになっているかもしれない
- ・ 審査の基準 — それは、成文法による（法律の一部を形成している）ものであるか又は審査のための政治的な関与（commitment）があるかもしれない
- ・ 政策が目的を達成していないならば、それを修正又は他の政策にするための基準
- ・ 審査は、簡易化又は規制撤廃の範囲を考慮するべきか
- ・ 政策の実施に関する利害関係者の見解及び意図しないなんらかの結果があったかどうか

(6) 政策の施行についてのハンプトンの原則の考慮

ハンプトンの原則とは、英国のスーパーマーケットチェーンの会長フィリップ・ハンプトンが、2005 年に発表した考えであり、どのようにすれば英国のすぐれた規制のアウトカムに妥協することなく、ビジネスの管理上の負担を削減することができるかを論じたものである。

(6-2) RIA では、ハンプトンの原則についての言及はなかったが、IA では新たにそれについて言及されており、ツールキットでは、施行の項で、政策決定者は、施行の選択肢を考慮するとき、次のハンプトンの原則を考慮すべきであると述べている。

- ・ 規制者、及び全体としての規制制度は、最も必要とされている地域に資源を集中させるために包括的なリスクアセスメントを使うべきである。
- ・ 規制者は、行った決定の中で独立した立場を保持しながら、活動の効率性及び有効性について説明責任を持つべきである。
- ・ 全ての規制は、簡単に理解、実行及び施行ができるように文書に記述されるべきであり、起草される時は関心を持つ全ての当事者と協議されるべきである。
- ・ 理由なしに査察（inspection）が行われるべきではない。
- ・ 企業は、不必要な情報を与える必要はなく、同じ情報を 2 回与える必要もない。
- ・ 持続的に（persistently）規制を破る少数の企業は速やかに特定されるべきであり、相応で、意味のある制裁に直面すべきである。
- ・ 規制者は、権威があり、理解できる（accessible）助言を容易に及び安価に提供すべきである。

- ・ 新しい政策が開発されている時は、管理上に課される負担を最小限に抑えるために既存の制度及びデータを使ってそれらをどのように施行することができるかについて明確な考慮がされるべきである。
- ・ 規制者は、的確な (**right**) 大きさ及び能力の範囲であるべきであり、既存の者がその仕事をするところと新たな規制者を創るべきではない。活動の重要な要素は、経済的な成長を許容又は奨励さえもすることであり、明らかに保護が必要な場合のみに介入することであることを規制者は認識すべきである。

(7) 今までの UK の検討課題 (**agenda**) というものは、新しい政策に焦点を当てて、その費用と便益を計算する、という作りであった。ところが、2005 年に 2 つの重要な要件が出され、その 1 つが「ハンプトン・レポート」というものであった。この「ハンプトン・レポート」は、規制者がどう働くかに関するもので、「規制が多すぎる。規制を作る人間は一定のやり方でやらなければならない」という内容のものである。

もう 1 つの要件は、**Less is More** という考え方で、この **Less is More** に関しては、管理上の費用などの負担をどんどんなくしていこうというものである。今までの例を見てみると、規制を行うに当たって、検査 (**inspection**) が必要だったり、監視報告書を出さなければいけなかったりと、これは結局、規制の副産物になっていた。こういったものの負担が大きかったから、それを簡素化して、少なくするべきであるというのが、新しく 2005 年に作られた英国の **Better Integration Agenda** というものであった。

だから、今までと違って規制を作るに当たっての流れを変えていく。ストックという言葉方をしたのだが、これは既存の法律や規制も見えていくということである。新しい法や規制を作る際には、前の規制を見直す。規制はほとんどの場合重なっている部分が多いわけだから、新しい政策を取り入れたいのなら以前にあった政策のストックを削除し簡素化するという考えである。

第4節 影響評価の対象となる提案

1. IAの実施対象

(1) 影響評価ガイダンスにおいては、どのような種類の介入が影響評価を必要とするかについて、概要次のように記載されている。

- ① 事業 (business) 又は第3セクターへ費用を課し、又は削減するいかなる提案も、並びに公共セクターにおいて 500 万ポンドを超える費用に影響を与えるいかなる提案も、影響評価を必要とする。
- ② 省庁又は規制者 (regulator) が、その影響として費用を増加又は削減すると考える全ての形態の介入 (行動規範 (codes of practice) 又はガイダンスと同様に、議員立法 (primary legislation) 及び政府提案立法 (secondary legislation) を含む) について影響評価を完成する必要がある。これには、自主規制又は選択規制 (opt-in regulation) を奨励する提案も含まれる。
- ③ 出どころが規制的 (regulatory) でないにもかかわらず、公共セクター又は公務を執行する第3セクター組織に費用を課する提案についても影響評価が必要である。例えば、報告の要件における変更、資金の放出 (release) についての基準の改定及び新たな目標 (target) の押し付け (imposition) は全て、評価されるべき費用への影響がある。
- ④ 影響評価は、提案が費用及び便益における全体的な純変化 (net change) をもたらさないが、何らかの形の再分配 (redistribution) (グループ間の費用又は便益の交換又は移転 (transfer) がある場合のような) が生じる、又は管理上の (administrative) 費用に変更がある場合に要求される。
- ⑤ 影響評価は、EU の提案に関する英国の交渉の立場についての閣議合意 (collective agreement) を求める時、及び Legislative Programme Cabinet Committee へ議員立法 (primary legislation) のために上程する (submitting bids) 時にも作成されるべきである。

(2) 同ガイダンスにおいて、次の場合は、影響評価は要求されないとしている。

- ① 政策の変更が、事業、公共セクター、第3セクター組織、規制者又は消費者に対する費用又は節減 (savings) につながらない場合
- ② 道路閉鎖命令
- ③ 成文法による (statutory) 料金又は税金の変更がインフレ率などのあらかじめ定められた計算式 (formula) によって扱われている (covered by) 場合、又は関連する管理上の費用若しくは節減が伴わない税金若しくは税率のその他の変更の場合

(3) DEFRA では、IA の実施対象について、次のように述べている。

いわゆる規制以外では、行動規範 (code of practice) というものがある。成文法を理解するために導入されるものであるが、この行動規範というものをまず考えなければならない。このやり方をこのようにしなさいとの自発的な行動規範というものもあるし、成文法によるものもある。

これ自体は、必ずやらなければいけないという、法としての規制はないが、万が一裁判に持って行かれた時、裁判所ではこれをやっているかやっていないかで判決を下すことができる。だから、違法でなくても、やっているか、やっていないかによって裁判の判断基準になる。そのようにすると、結局、これに対する費用もしっかり考えなければならないということになり、IA を行うこととなる。

行動規範には、いろいろな場合があるが、通常の場合は、独立団体のようなものが政府又は各省から権限を与えられて、特定の分野における運営 (operation) を監視するという形で行動規範を作る。DEFRA に関していえば、例えば、環境庁 (Environment Agency) などのような執行機関 (delivery agency) がその権限を持っている。

(3-2) ガイダンスの中にも書かれているが、いろいろな負担をかけることによって、結局それに対して費用がかかるわけだから、それに対しても影響評価をすべきであるとされている。通常はみんな、そういった負担がかけられると、それを実施するための、それに対応していくための費用ばかり考えてしまう。しかし、その対応費用だけではなく、ペーパーワークの費用や管理上の費用もあるはずで、それは red tape cost と呼ばれている。

この red tape cost に対しても、他のもののような完全な影響評価でなくても、費用と便益の分析をするべきである。例えば、内閣府のガイダンスによって出された書類が非常に短い、又は簡潔に書かれていれば、この red tape cost が減ることになる。

(3-3) 法律を遵守するために行動規範を考慮に入れるという場合もある。ガイダンスの中にも、例えば、この法に従ってこのようにしたい場合は、こういったこともできますよとことが書かれている。それを行うことによってこれが費用になりますよということも示されている。だから、行動規範とガイダンスには、規制以外のところでも費用の影響が出てくるものがある。

(3-4) 政策に関わる人たちは法律を基準にして物事を考える。食肉の品質を保証する Farm Assurance Scheme のような任意的な計画を考える時、これを達成するための法律を設定しないとなれば、政府は企業とパートナーシップを結んでこれを達成しようとするだろう。私たちは政府が、「これをやればこれだけの費用がかかる」という内容の影響評価を行うことを期待している。

(3-5) 規制や行動規範以外には、政府等によるガイダンスがある。そのガイダンスに従わなくても、別に何の罰則もないのは確かにそのとおりである。罰則はないけれども、最終的に一般消費者の受け止め方というか、世論に影響される。中には、消費者による自発的な計画 (consumer scheme) という形で設定されるものもある。その場合も、影響評価で費用を計算した上で、規制にした方が安いのか、費用としてどのようにかかるか、選択肢を全部測った上で、この場合は法にはしないが、そのかわりに、あなたたちの方でそういった計画にきなさいというものもある。

確かに、これに対する罰則はないが、これに従うか従わないかで、市場における一般消費者の受け止め方が違って来るはずなのである。だから、最終的に法的な罰はなくても、市場の中で被害を受けることがあるので、私企業はそれに従うことが多いのだ。罰ではないけれども、結局は罰のような状況になるということである。

どこの国でも同じだろうが、罰がなくて何の影響もなければ、誰も従わないが、消費者受けが悪ければ最終的に自分の事業に影響が出るわけであり、それならばそういったものに進んで参加した方が良い。

2. IA の実施予定提案数

(1) 規制影響評価は、99 パーセントの政策に対して行われており、2006 年には、政府全体では 355 の最終 RIA が実施、公表され、うち DEFRA では 49 の最終 RIA が実施、公表されている。

なお、2006 年には、イングランドだけで 3183 の規則 (statutory instruments) があり、これは法令を作る前の命令 (order) (日本の政令、省令のようなもの) であるが、これらの命令の全部について、IA を実施しなければならないだろうと考えられる。

(2) 例外としては、次のようなものが考えられる。

- ① 今現在あるものを新しくした場合、ここを直しましたと公表した場合で、そこに費用便益が生まれない場合
- ② 言葉を少し換えなければいけないとか、技術的なものを少し変えなければいけない、という程度の、既存のものを変える場合
- ③ 価格を上げる、又は罰金を上げる、というようなもので、もともとその方程式ができ上がっているもの
- ④ 費用が 2,000 万ポンド以下のもの

(3) DEFRA では、1 年に数千くらいの規制を IA にかけなければならないだろう、と懸念しつつも、便益又は影響が少ないと想定されるものに対しては、わざわざ時間をかけて細かくやったりはしないで、早く進めていくことになるだろう、としている。

第5節 緊急時の対応

(1) 病気の発生等の緊急時への対応としての政策について、IA を実施する暇もないことが考えられるが、そのような事態にどのように対処するかは、ガイダンスやツールキットには記載がない。

(2) そのような場合について内閣府では、次のように述べている。

そうした場合、IA をやらないですぐに規制をかけるのか、ということについては、確かに柔軟性が必要で、必ずしもそれをやれと強制しているのではなく、あくまでも状況に応じて、ということになる。政策を作る人間が、こういうことをやった方がいいよというものを認識し、例えば景観に関する規制などが重複するようなことがないように、調整を取れということなのである。

例えば、食品基準庁 (Food Standard Agency) が公共の安全、健康のために牡蠣の養殖場を閉めるとしたとき、今まで RIA をやっていなければ、これからは IA をやりなさいと奨励する。その日のうちに判断しなければならない事案なので、できることは少ないだろうが、その中でもできる限りのことを、費用及び便益について自分たちの考えていることだけでもいいから、この書式に書くようにと奨励する。全部書かなくてもいいけれども、書けるところは書きなさい、できるだけそうしてくださいということである。

この中には、実施後審査 (post-implementation review) も行いなさいと書かれている。緊急の場合だと、1 か月後に審査をしますということになるかもしれない。普通の政策の場合は、たぶん3年後ぐらいと言うだろう。まずは提案の利点を考える。公表されるかどうかは関係なく、公表するのは後になるかもしれないけれども、あくまでも良い政策を作るという意味で、できる限りこれをやりなさいということである。これもまたカルチャーの変革ということになる。

一般的には緊急事態に関しては、先に公表しなくてもよいとされている。協議が行われずに大臣の判断によってこれが行われることもあるが、できるだけ協議が必要だから出しなさいという考え方は奨励している。このようなことは通常は緊急な場合だけのことで、公表も、基本的には緊急事態のみ後にしても許される。

(3) 英国では、IA は政府の決定事項として、法で規制するということではなくて、政府の決定事項として IA を行うということになっている。ある意味政府の決定事項というわけで、政府による公約(commitment) である。トニー・ブレア政権と政府のメンバー、大臣たちがそれをやりますという形でそこに確約したものであり、政府が決定事項としてこれを実施しようということで、法律 (law) ほど強いものではない。だから、柔軟に実施できるのである。

第6節 政府介入の論拠

(1) 政府が政策により介入する場合には、その論拠が必要とされる。その論拠としては、ツールキットに市場の失敗 (Market failure) と公正性 (Equity) があげられている。

(2) このことについて内閣府では、次のように述べている。

あくまでも助言 (advice) という形でこの2つを挙げているのであって、この2つに限られるものではない。

例えば、幹細胞の研究には、市場の失敗も公正さの問題もないが、介入が必要である。要は社会的な保護が必要と考えられた場合や倫理的な課題もあるということである。

政府の介入がなぜ必要かと考えた場合、市場の失敗や EU の指令など、また、政府のマニフェストだから、というのも介入の理由になるが、政策立案者に対して、社会的な目的を見極めてもらうために、この2つをアドバイスとして挙げているだけのことで、これだけには限られない。

(3) また、このことについて DEFRA では、次のように述べている。

省の公共サービス協定 (Public Service Agreement : PSA) の中に市場の失敗が関係してくる場合、例えば、気候の変化などが市場の失敗に関係してくるわけであるが、そういったものに対して、政府の介入が必要な場合はあるものの、PSA 自体がどう進んでいくかに関しては関係ない。あくまでもその中にこういった要素があれば介入という形が入ってくる。

逆に、PSA とか省の目的を達成するために政策介入をやりますという説明は通らない。理論的には IA は左右されてはいけない。だから、政府の介入というのは、あくまでも市場の失敗と公正でなければいけない。

しかし、EU 指令との関係で言えば、例えば、EU がこのように言ったからやらなければならないというような形で政府の介入は使われている。しかし、そうあってはいけないと考えられており、それから離れようという動きもある。ただ、どんなものにも例外というものはあるから、もし犬が子供を殺したというような場合には、政府が介入して、この種類の犬を飼ってはいけないとか、犬をこうして飼わなければいけないというような規制が出てくるかもしれない。できるだけそういったものは避けたいのだが、そこに大衆からの圧力があれば、そういったものが出てくる可能性もある。

(4) 市場の失敗について、ツールキットでは、次のように述べている。

市場の失敗とは、市場自体が有効なアウトカムをもたらさない及びもたらすことが予期できない状況である。熟考された介入は、これを改善することを探求すべきである。

多くの種類の潜在的な市場の失敗がある。それは次のようなものである。

失敗	定義	例	可能な介入
公共財	非競合的及び非排他的 (non-excludable)な財 (a)	防衛、警察、医療、公衆衛生	公共提供；競合的な入札
外部性	個人又は会社の活動が他の者に影響を与えるがその費用又は便益は取引の価値の中に反映されない	汚染、道路渋滞、知的財産	税金、助成金、法律、財産権の設定 — 例、売買許可 (tradable)
不完全な情報及び非対称な情報	当事者 (例えば、買い手及び売り手)が一連の異なった情報を持っている；又は個人がしばしばリスクについての役に立つ情報を持っていない場合の取引	歯科医療、司法サービス、中古車、保険、健康に有害となるかもしれない個人的な習慣	質の規制、情報提供；認定
収益の増大	生産高が増えるにつれて平均費用が下がる	自然独占	機構の分割、公的所有、私的独占の規制
市場力	1人又は数人の買い手又は売り手が価格に影響を与えるだけの十分な市場力を持っている	独占、単一の買い手、企業連合	市場の障壁を取り除く、合併の規制、競争的な入札

(5) 公正性に関しては、ツールキットに公正性及び他の目的 (Equity and other objectives) の項があり、公正性についての記載は、次のとおりである。

介入に対する公正の議論

公正の議論	説明
垂直的公正 (Vertical Equity)	裕福な個人/家庭からより貧しい個人/家庭への所得の再分配
水平的公正 (Horizontal Equity)	同様の必要性を持つ個人/家庭は同様に扱われるべきである
社会的一体性 (Social Inclusion)	誰もが自分の住む社会の生活に十分に参加することのできる所得の機会及びサービスにアクセスを持つべきである
世代間公正 (Intergenerational Equity)	現在及び将来の世代の必要性に均衡を持たせる

第7節 費用便益

(1) ツールキット等によれば、費用及び便益の分析に当たっては、現状維持又は「最小限のことを行う」選択肢と比較した、各選択肢の全ての費用及び便益を説明することとされている。また、費用及び便益は可能な場合はいつでも定量化されなければならない、ともされている。

(2) ツールキット等には、定量化した便益が、費用を上回っていなければならないとの記述はなく、むしろ、大臣の宣言の項には、「便益が費用を正当化していること」との記述がある。

また、とくに便益の定量化については、内閣府では、理論的には全ての便益は定量化できるとしていたが、DEFRA では、動物の福祉等についてどのように定量化するか悩んでいるようであった。

(3) 費用便益に関し、内閣府では次のように述べている。

財務省と内閣府の方針として、できる限り数字にするようにということを一応推進している。とはいいいながら、それは難しいというのはよく分かっている。だから、できないものは要約：分析及び証拠の書式中「貨幣化できない費用・便益」の欄に記入するようになっている。ただ、できる限りやっちはいる。

例えば野生生物の保護に対して何らかの影響があるかどうかを計るために調査を行えと言われたとしても、政策の規模があまりにも小さい場合には、調査にかかる費用がかりすぎては困るわけである。そういったときには、政策の規模に合わせてそれなりのものが行われていればいいので、ただできるだけやりなさいということである。

(3-2) 貨幣化できない (non-monetized) どころか、数字にもできない例として、DEFRA が挙げたような ((4) 参照)、動物の気持ちとか、動物の福祉については、DEFRA が間違っている。例えば人が平飼い卵を買うときにどの位までの額なら支払うかがわかれば、それを数字にできるだろう。鶏がそうしたいかどうかという気持ちは別として、というのは、政策が対象にしているのはあくまでも人間であって、鶏ではない。だから、この計算をするのに当たって、鶏の動物福祉を計算しろと言っているのではなく、動物福祉を求める人間の気持ちを計算しろということである。もし鶏の動物福祉を計算してしまったら人の気持ちも入るから二重計算になってしまう。

だから、動物福祉というのは動物の福祉を計算するのではなくて、動物福祉を考える人間のそれを計算しろということである。

(3-3) 理論的にはすべてを数量化することができる。そういう方法がいろいろ今までに出されている。ただそれを信用できるかどうか、という問題は出てくるだろう。たくさん情報がありすぎて、どれを取ればいいのかというのが課題となるだろう。そして、技術というものは常に良くなってきている。すぐに政策を作らなければならないけれど、費用に対してどれぐらいの便益が得られるかがすでにわかっているものに10万ポンドもかけて調査をするのはばかばかしいということもある。だから、理論的には数字にできても、確かに信用できるかどうかという部分はある。

(3-4) 便益の数字が費用より大きくなくとも政策として提案することは可能である。影響評価の書式をもう一度見ると、大臣が署名するところが2箇所ある。最終提案実施段階での大臣承認の欄に「便益が費用を正当化している」、つまり費用よりも便益の方が多い、ということが書かれているが、これは大臣が判断することである。この数字がマイナスであったとしても、便益が費用を正当化するということができる。つまり、これは大臣が判断することなのである。

もうひとつの見方は、政策の費用、便益、影響について公平で理に適った見解を持たなければならないということである。数字がマイナスであれば、ここに何か重大なことがあるということかもしれない。しかし、便益の方が大きいと判断したのなら、その判断を主張しなければならないということである。

(3-5) 日本では、BSEが出たときに、国民の信頼、安心を得るために、全部の屠殺した牛を検査して、BSEにかかっているか、かかっていないかというのを調べたとのことであるが、そのようなケースは当然問題になっている。というのは、それは結局数字をどういうふうに付けるかということである。この場合はリスクがない社会、という安心感を与えるための価値を数字に表して評価するということになるわけであって、数字として出せるものと数字として出せないものがあるが、数字として出したものの費用が非常に大きくても、最終的にそういったリスクのない社会に生活する国民を評価した場合、国民がそういった安全な生活を評価した場合、これは費用の数字が高くて、やるべきであるということを経済学で正当化することができる。さらに重要なのは、数字がマイナスであってもそれが小さなものならば、他の方法と比べて、どちらの方がマイナス分が小さいかを考えるということもこの手順の一部であるということである。

(3-6) BSEのようにすぐ対応しなければいけない場合は、当然、リスクのない社会に生きるという便益という数字を出している暇はないだろう。そういった場合は貨幣化できないものとしておいて、便益の方に書かれることになる数字が出なくても、それはそれでいいと思う。

(3-7) 例えばBSEのようなときでもいろいろな対処の仕方があると思う。非常に高い費用がかかるロールスロイス的な対処もできるし、日本のような対処の仕方というはある程度のコストはかかっても、それなりの方法だっただろう。費用効果、どれ位の額を支払うことができるかということが大切である。これが一般消費者の目に写るわけだから、そのときにこの判断を国民に対して防御できる、自分たちの判断が正しかったと訴えられればいいのである。影響評価の中で重要な部分となるのは透明性である。

(3-8) 英国では、例えば動物福祉を数字にする場合の計算式、あるいは支払い意思(willingness to pay)の計算式はどういうものがあるのかとの質問については、学術的な研究でそういうものがあるかもしれないし、調査もあるだろう。でも、必ずしも調査を行うほどのものではないかもしれない。例えば養鶏を営むに当たって、集中型はやめて、全部平飼いにしろといった場合、その費用というのは、卵一箱に対して幾らの価格差があるかというのを計算すれば出てくるわけである。だから、調査しなくても普通の集中型と平飼い卵の価格差の違いから費用便益計算できると思う。そういった場合は調査する必要もないだろう。

(3-9) BBCの場合、(NHKと一緒にライセンスがあるが)、一般消費者がどのくらいの額を受信料として払う意思があるかを調査したら、大体今と同じくらいという結果が出たらしいのだが、このぐらいの大きな組織になれば、5万ポンドを調査に使ったとしても、これは利益があるからそのお金を調査費用としてそこに回してもいいと思う。

多分そちらの質問の趣旨は、便益移転(benefit transfer)ということだと思うのだが、この理念に関してはもっともっと研究されるべきであるところらでも思っている。

(3-10) 便益の計算の仕方というのは、各省、あるいはIAをやる人たちに、任せている。これを使えというようなものは一切ない。結局 DEFRA のチーフエコノミストが大臣に対して、これは正しい、これはいい計算であるということを証明しないと署名ができないわけだから、そういう意味で自分たちできちんとやれということである。

ただ、協議の中でこういったものが出されたときに、業界や動物福祉、環境団体などが、「あんたの経済的な方策が間違っている」と言ってくる可能性もあるので、それに対してもきちんとした対策を取らなければならないから、それを踏まえて自分たちでやらなければならないのである。

(3-11) 英国においてもこれはむずかしいことである。時間もかかることである。こちらの方でトレーニングコースをいろいろ行っているが、トレーニングコースに参加する公務員には、その時々により適したものを行いなさいと言っている。例えば、今年はここまでしかできないけれども、来年はあなたたちの技術が良くなって、この答えがもし

かしたら間違っただけのものになるかもしれない。その翌年になったらまた違うものが出てくるかもしれない。ただここに書いてあるのは、あくまでも道理に適った、政策の規模に合った IA をきちんとやっていけば良いということなのである。

例えば BSE が発生したからといって、いきなり BSE の調査を実施しろということは言わないと思う。1 戸で起こったことに対してそこまでやることはないけれども、例えば今後 BSE に対してどういう対策をしていこうかという中で、半年ぐらいの間、こういったものをやりますというのもまた適切ではないかもしれない。だから、あくまでもその規模に合ったものをやって、それが道理に適っているものであれば良いのである。

(4) これに対し、DEFRA では次のように述べている。

費用便益計算については、まだまだ問題点がたくさんある。特に DEFRA の問題としては、環境の影響というのは、例えばブルドーザーを使って家を建てた場合、その土地を住宅に替えた場合の土地の価値、価格及び費用並びに土地をそのまま残しておいた場合の費用及び便益はどのように計算すればよいか、早いうちにエコノミストを入れていけばこれに関してリサーチができる。世界中の同じような例を調べて、証拠に基づいた何らかの計算をすることができるだろう。

ただ、そうはいっても、出すことのできないものもある。動物の健康などもとても難しい問題である。最終的な費用がどのようなものであっても、動物の健康に対する便益があれば良いと言われても、どうやって動物のストレスを計算するのだろうか。そういった意味で、それをどのように IA に反映していくかということは非常に難しいことである。

(4-2) 費用便益計算において動物福祉政策への影響というのは、動物福祉に対して、費用に対して便益が少ないような場合は、確かにその法なり規制が通らないことはある。逆に、通ったものでも、2 年後に見直しをされて、そのときにその便益が全然実現されていない、むしろ費用がかかり過ぎている、というようなことがあれば、それがまた見直されてやめる可能性もある。

(4-3) 動物福祉の便益計算ができないが、みんなの国民的な意識として動物福祉は大事なのだよということがあれば、費用が大きくてもやるべきだということになるのか、やはりそうではなくて、便益が小さいのだから、単純にそれはやめることにするのか、これは非常に難しい問題である。どちらとも言えないだろう。

最近の例を挙げると、ヨーロッパの方から動物を輸送するときの福祉上の規制が出されたのだが、免除及び特例という項目があって、それを取り入れるかどうかを検討した。最初は大眾からの圧力、獣医さんや動物福祉グループなどからの圧力が大きかったので、政策チームはこれを一切無視してヨーロッパの規則どおりでやろうということにしていた。しかし、利害関係者と相談した結果、やはりあまりにも費用がかかり過ぎるという

ことで、この特例という措置を活用することを選んだ。

EU 規則をそのまま適用すると費用がかかり過ぎるので、免除、特例措置の活用ということで内容を少し広げた。もし状況が違えば、間違いなく国民の圧力を受けてそのまま進めていただろう。この場合は、費用とのバランスを考えた上で判断した例である。圧力を無視したわけではないが、そのバランスを考えて制定したということである。

(4-4) 費用便益計算上、便益がどうしても費用を下回る、費用の方が上回るといった場合に大臣あるいはパネルにどんな形で上げるかについては、最終的にはエコノミストの担当ではなくて、やはり政策担当の人間がやらなければならないことである。

状況によっては、例えば、マニフェストで公約されている政策に関しては、どんなに費用がかかってもやはりやらなければならないという、大衆の圧力がある。だから、どんなに費用がかかっても、政策の人間がこれは必要であると思った場合、例えば、費用が1億ポンドかかって、便益 (impact) が9千万ポンドだという計算が出たとしても、大臣に提出する時に、政策の人間は「でも、これはやらなければならない」ということを自分なりに説明していかなければならないものだと思う。

仮に委員会を通過したからといっても、さらに今度は閣議承認を得なければならないわけだから、「パネルを通りました、今度は他の大臣にかけました、そこで反対されました」ということは常にあることなので、最終的には証拠に基づいた手法が一番いいということになるだろう。

(4-5) 依然として費用が大きいということを示したままで、それで政治的にやろうという決定はなされるという可能性はある。確かに費用が大きくても通る場合もあるし、通らない場合もある。期待されるアウトカムに対して費用がかかり過ぎだと判断された場合は、もう一度考え直せと言われるが、そのまま通る場合もある。だが、費用というのは、例えば、全体で500万ポンドかかると言っても、実際に細かく分けて利害関係者単位で考えていくとそれほど大きくないこともある。だから、そういう情報も大事だと思う。しかしながら、最終的には、どの規制に対しても便益があるわけだから、その便益が大事だと思われれば通るだろう。

(4-6) 英国商工会議所 (British Chamber of Commerce) は今年3月に負担のバロメーター (Burdens Barometer) というものを発表した。これは、98年から2007年3月までのRIAを見て、この中で1,500万ポンド以上の費用がかかるであろうと思われる政策すべてを対象に、実際にどのぐらいの費用がかかったかを計算して作られたもので、この結果、費用の総額は556億ポンドという数字が出された。

ただ残念なのは、それに対して便益がどれぐらいあったかというのは計算してくれていない。あくまでも費用の計算しかされていない。

(4-7) 政府や省は、こういった便益があるのかを宣伝する (**promote**) のが苦手であるが、どうしてここに政府が規制や介入をしていきたいのかという理由があるのだから、こういったいい論理を、どんどん説明してオープンになるべきである。最終的にそのようにオープンになってゆけば、長期的に考えれば、もしかしたら、こういった商工会議所のような考え方も変えることができるかもしれない。

(4-8) 英国の中で調査が行われたのであるが、小規模企業は、どのようにすればいいのかがはっきり書かれているので、基本的にはある程度規制があった方がいいという考え方をしている。この人たちが恐れているのは、間違ったことをしてしまったがために、それに対して申立てをされる (**challenge**) ことである。だから、適度な規制があって、それにそれほど費用がかからないのであれば、それにこしたことはない。

(4-9) 最初にそのような提案を、大臣に出したり、委員会に出したり、閣議に出したりするイニシアチブをとるのは誰かということであるが、イギリスの省は **directorates, branches** 及び **teams** という具合に分かれており、その一番下には部署別に「政策チーム」(**policy team**) というものがある。これは、大体4~5人の政策を立案する人々によって構成されているのが、この人たちがこういったものを作ればいいかをエコノミストと相談したり、IAをやったり、すべての準備をした上で、早い段階から大臣に説明をしてどんどん進めていく。それで、最終的に大臣が、「これで良い」と承認した段階から先は、大臣が引き受けて、上に対する責任を負うことになる。

(4-10) その政策チームを作っている公務員は、アメリカのようなポリティカルアポインティではなく、普通にそのチームに入っている公務員の人たちで、公平な立場にいる人間である。中立的な立場の人で、政治的なものではない。当然、政治上の顧問(**political special advisor**) という者が大臣たちにはいる。一般消費者向けというのはどうであるかということをおアドバイスする人たちはいるが、政策を作るチームの人たちは政治的な立場にはない。

第8節 農村地域への影響の吟味

(1) 影響評価においては、具体的影響テストとして、政策決定者が、経済的、環境的若しくは社会的な費用及び便益を貨幣化するため若しくは貨幣化されない費用及び便益を特定する一助となるように又は政策提案の様々な影響を特定することを可能にするために、関係各省において以下のようなテストが開発されている。これらのテストによる成果については、Evidence base の書式の中に記載するか、又は付属文書とするかが求められる。

- ・競争評価
- ・小規模会社影響テスト
- ・法的支援
- ・持続可能な発展
- ・炭酸ガス評価
- ・その他の環境
- ・健康効果評価
- ・人種の平等
- ・障害者の平等
- ・男女平等
- ・人権
- ・農村地域への影響を吟味すること (Rural Proofing)

(2) これらのテストのうち、農村地域への影響を吟味するものは DEFRA において開発され、実施されている。このことについて DEFRA では、次のように述べている。

どのようなものであっても、地域の法令でない限りは、政府で作る農村地域の法というものはない。だから、農村地域に対する責任はどれも持っていない。ただ、そうはいっても、どのような法及び規制でも、もしかすると農村地域に対しての何らかの影響を持つ可能性はある。というのは、農村地域の生活と都市の生活というのは違うので、もしかしたら、その規制によって農村地域での職が失われる、又は事業の機会が減る可能性も出てくる。農村地域の人々が不利な立場にあるというわけではないが、特別なグループだと見なして、そこに及ぼす影響があるかどうかを調べなければならない、というのが rural proofing である。

(3) 動物福祉を例にとると、規制がかけられるとすれば、全体的な費用はこれぐらいだと提示されていても、実際にその影響を一番受けるのは農業者や土地の管理者である。つまり、全体でこれだけの費用がかかると言われても、それは、小さいグループの人た

ちにかかってくるわけである。だから、DEFRA の場合で言えば、そういったところを明確にしていけるのが第一の目的である。

ただ、この問題点に一番かかわってくるのは雇用、就職に関する法律、あるいは交通手段に関する法律である。仮に、就職に関する何らかの規制が変わった場合、農村地域の方が失業率は高いので、そこに対する影響は大きくなるはずである。そして、交通の面から言えば、例えば、バスの時刻表が1時間に1本に変わるということになると農村地域の方が影響が出てくるはずなので、そういうものを見極めていかなければならない。簡単に都会を対象にした考え方をするだけでなく、もしかしたら農村地域に対する影響の方が大きいかもしれないという点を明確にしていかなければいけない。

人種平等、障害者の平等、男女の平等と並んで、これも平等の問題である。Rural proofing というのは、都会に住んでいるか、農村地域に住んでいるかにかかわらず平等に見なければいけないということである。

(4) 影響を地域ごとに見たりはしない。何が都会で何が農村地域かという定義の説明文が作られていて、そういった意味では広い地域になっているが、要は都会対農村地域という形の中で、かかる費用のバランスが崩れていないかどうかを見る。

DEFRA の農村地域開発プログラム (Rural Development Programme) がもし現在紹介されるものであれば、当然こういった農村地域に対しての便益が大きいものであるから、rural proofing に関するものの1つになったと思う。ただ、このようにIAや費用便益分析をやって、政策の人間がいろいろ作って…と考えていくととても難しい。DEFRA と関係ない人間にとって、rural proofing とはいったい何なのか、一般消費者にとってこれは何なのか、はっきり分からない部分がある。だから、これが何なのか、どのように評価を行うのか、ということについてはすぐにははっきりと説明できないのではないだろうか。

第9節 国民への協議及びITの使用

(1) 協議は、影響評価手順の不可欠要素とされ、協議によって得られた国民の反応は、影響評価の証拠の1つとなる。ツールキットには、協議規約（Consultation code）の項があるが、協議の手順に関しても協議の対象となっており、内閣府によれば、6月現在で協議に関する協議が始められたばかりとのことであった。

(2) 影響評価における協議の位置づけについて、DEFRA では次のように話していた。

一般消費者も協議に参加することもできるし、例えば、自分が所属しているグループを通して意見を述べることもできるわけである。当然、メディアが間違った情報を流したりすることでいろいろな問題点が起こったりもするが、ただ、基本的には、興味のある人は何らかの形でそこに意見を反映させようとする。興味がない人間は、もう最初から興味がないから、消費者でも。

興味がある人は、一個人としても協議に参加して意見表明をすることもできるし、当然その人たちを代表するグループの人たちが、最終的にはこういう提案になりましたということで、実際に閣議を通す時、国会を通す時に、そこでまた質問なり、ロビー活動なりをすることはできる。

影響評価は、もともと協議の中に一般消費者が費用及び便益を見ることができるよう書かれているもので、それを利用して意見を述べることができるようになっているし、その手順には一般消費者の代表がすべて入っている。

(3) 影響評価に関してITを使用することについては、内閣府大臣宣言において、影響評価の特徴として、幅広い国民による吟味を可能にするすべての影響評価のオンラインデータベースを挙げている。ツールキットにおいても、公表の項で、大臣によって承認された全ての最終的な影響評価は、容易に見つけることができるように省庁のウェブサイトの中央位置に公表されなければならない、とされている。

第2章 米国調査結果

I 米国の 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つて、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、米国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、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ければいろいろ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ム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、米国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出来るが、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
農業市場開発局一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ず、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。

(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）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(agencies) 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う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う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う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うことなどがされるだろう。しかし、プログラムが終わるということはほとんどないので、終了時に PART を実施するという手順は存在しない。

(2) 短期間で終了するという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ということ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つ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きているが、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たい。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

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) 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。

Ⅱ 米国の RIA

米国の規制影響評価（Regulatory Impact Assessment : RIA）は、1993 年から、大統領令「規制の計画立案及び審査」により政府の定める規則について行われており、法律については行われていない。

第 1 節 規制影響評価の仕組み

1 規制の計画立案及び審査（大統領令第 12866 号）

（１）「規制の計画立案及び審査」（Regulatory Planning and Review）（1993 年 9 月 30 日付け大統領令第 12866 号）では、第 1 項（a）に規制の理念を次のように規定している。

- ＊ 連邦省庁は、法により要求される規則、法の解釈に必要な規則又は公衆の健康及び安全、環境若しくは米国国民の福祉の保護若しくは改善における民間市場の実質的な失敗のような差し迫った公共の必要性になくってはならない規則のみを公布すべきである。

規制の可否及び方法を決定するに当たって省庁は、規制しないという選択肢を含め実施可能な規制の選択肢のすべての費用及び便益を評価（assess）すべきである。

費用及び便益は、定量可能な指標（有効に予測できる最大範囲まで）及び定量化は困難であるがそれにもかかわらず考慮することが必須である費用及び便益の定性的指標の両方を含むと理解されるものとする。さらに、代替的な規制への取組み案の中から選択するに当たっては、省庁は、成文法が規制の取組み案を要求しない限り（潜在的な経済上、環境上、公衆の健康及び安全上並びにその他の有利な点、分配に関する影響並びに公平を含む。）、純便益を最大化する取組み案を選択すべきである。

（２）また、各省庁は、重要な規制措置（significant regulatory actions）を講じようとするときは、行政管理予算局（Office of Management and Budget : OMB）の情報及び規制業務室（the Office of Information and Regulatory Affairs ; OIRA）の審査を受けなければならない。

重要な規制措置は、第 4 項定義の（f）において、次のように規定されている。

- ＊ 重要な規制措置とは、以下の規則に帰着しそうなあらゆる規制措置を意味する。
 - （i）年間 1 億ドル以上の経済上の影響を及ぼす規則又は経済、経済の 1 部門、生産

性，競争，雇用，環境，公衆の衛生若しくは安全若しくは州，地方，若しくは部族政府若しくは共同体に実質的な悪影響を及ぼす規則

- (ii) 他省庁が取っているか，又は計画している措置と深刻な不一致又は抵触を生じる規則
- (iii) 社会保障受給資格，奨励金，利用料金若しくは融資プログラムの予算への影響又はその受益者の権利義務を実質的に変更する規則
- (iv) 法的権限，大統領の優先事項又は本大統領令に規定された諸原則から生じる新規の法律又は政策課題を提起する規則」

- (3) 大統領令では，OIRA と協議するのは，すべての規則ではないようにも見えるが，農務省（United States Department of Agriculture : USDA）によれば，ほとんどすべての規則について規制影響評価を行い，OIRA と協議しているとのことであった。

2 行政管理予算局通達 A-4

(連邦規制措置の必要性，便益費用分析及び費用効果分析の手法等についての指示)

- (1) 「規制の計画立案及び審査」，規制を知る権利法（Regulatory Right-to-Know Act）その他の諸法令により要求される規制分析に関する各省庁への指針として，OMB から2003年9月17日付けで通達 A-4 が出されており，連邦規制措置の必要性，便益費用分析及び費用効果分析の手法等について細かく指示している。

(連邦規制措置の必要性を示すもの)

- (2) 連邦規制措置の必要性を示すものとして，市場の失敗又は社会的目的，連邦レベルにおける規則が問題の解決に最適の方法であることを提示すること及び経済的規制に対する推定の根拠を記述している。

(便益費用分析)

- (3) 便益費用分析については，次のように記述されている。

＊ 便益及び費用の両方が貨幣単位で表わされる。貨幣単位で表わすことができないときも物質的な単位で測定するよう努力すべきである。それも不可能であれば，質的に説明すべきである。重要な便益及び費用を貨幣単位で表わすことができない場合，便益費用分析の有用性は低い。

便益と費用の差である純便益の大きさは，ある政策が他のものよりも効率的であるかどうかを提示するものである。便益対費用の比率は純便益の有意義なインジケータではなく，この比率のみを考慮すべきではない。

便益及び費用については、健康及び安全の便益及び費用の貨幣化といった貨幣化しにくいものの特定や測定の方法等について詳細な記述がある。

- (4) 費用効果分析については、すべての関連便益及び費用を貨幣化することなく、入手可能な資源の最も有効な利用を行う選択肢を識別できる方法であり、費用対効果の割合が小さいことが最良の選択肢を示すものではない、と記述されている。

3 農務省令 1512-1・規制の意思決定要件

(Regulatory Decisionmaking Requirement)

(規則制定手順において考慮されるべき事項)

- (1) USDA においては、大統領令第 12866 号その他の大統領令、行政手続法等の法律、その他の規則制定手順において考慮されるべき法令の要求する条件を満たすため、農務省令 (departmental regulation) 1512-1 を 1995 年に制定し、1997 年 3 月 14 日に改正している。

同省令の内容は、目的、どのような規則が対象となるかの定義、各段階の職員の責任、便益費用分析等の方法、省内手続、議会及び OMB との協議等である。

(USDA での規制影響評価の実際)

- (2) USDA での規制影響評価の実際は、Donald Bice 予算及びプログラム分析室予算監督及び分析課長及び Richard Saalfeld 首席財務官室計画立案及びアカウンタビリティ課プログラム分析官へのインタビューによれば次のとおりである。

(問 1) RIA の優良実施事例について教えていただきたい。

(答) 大統領令 12866 の中にある「効果の定量化」というのは非常に難しい。優良実施事例というのは、現在の効果を調整するための適切な割引要素 (discount factor) に対する将来の効果に向けた割引要素、といった特定の基準を満たさなければならない。最も適切な割引係数がどれくらいか、それがとても難しいところだ。優良実施事例は規制によっても変わってしまう。我々はいろいろな種類の規制を抱えているのでとても難しい。

優良実施事例かどうかを見るためには常に、経済的な分析の中で規制の説明が正確に行われているかどうかを確認することが重要である。大切な部分が書かれていないという場合も多くある。

そして、それぞれの規制について、正当な影響とはどのようなものなのかを話し合わなければならない。規制の必要性は何なのか、どのような市場の失敗（market failure）に対応しようとしているのか、その理由は何か、市場の失敗に向けた方策としてこれは正しいものなのか、などいろいろな基本的な質問をしなければならないだろう。

（問２）来年から日本の農林水産省でもこの RIA の手法を取り入れようとしているので、USDA では実際にどのようなやり方をされてどのような結果が出ているのかを知りたいと思ってお尋ねしている。

（答）影響分析（influence analysis）や費用対便益分析（cost - benefit analysis）はいくつものオフィスで見直しが行われ、重複するようなこともある。USDA では、チーフエコノミストのオフィスで経済的な影響が正確に記述されているかを確認し、私のオフィスで適切な政策及び重要な問題に対応しているかどうかを検討する。予算的な影響がある場合は、予算要求（budget request）に対応しているかなども調べなければならない。つまり共同責任なのだ。

このような見直しをひとつに統一させて、省の中に規制オフィスのようなものを作ろうという案もあったが、実現には至っていない。これは現在も変わらず、省の中に別々の役割がある。初めにお話ししたような分権的な性質を持った省だからである。しかし、重複して審査が行われることによって、指摘されなければならない問題点がどこかで見落とされたとしても、必ずどこか他のところがそれを見つけてくれる。

（問３）規制的プログラムについて、部局によって RIA のやり方が違うということか？

（答）ある意味ではそうだと思う。RIA 又は費用対便益分析（cost - benefit analysis）を含む規制パッケージを準備する局庁もある。私のオフィスは、問題点はないか、そして予算的な面ではどうか、ということを審査して政策問題に対応していることを確認する。チーフエコノミストのオフィスでは、適切な経済的な仮説がたてられていることを確実にし、政策問題に関して不具合がないかを審査する。この上の階にある政策担当のオフィスでもこれらの規制の見直しが行われ、それは OMB でも再び審査される。OMB には中央集権的な情報及び規制問題を扱う部局があり、そこで見直しが行われ、また我々の仕事相手である OMB の USDA 担当オフィスでも見直しが行われる。

第2節 USDAにおけるRIAの実施事例

USDA の RIA の実施事例として、動植物衛生検査局から、2006 年 8 月から 9 月にかけて行った低病原性鳥インフルエンザの任意抑制プログラム及び補償支払（Low Pathogenic Avian Influenza, Voluntary Control Program and Payment of Indemnity）に関する分析を提供していただいたので、以下にその要約を掲げる。

なお、これらの分析結果は、8 月には暫定規程（Interim Rule）として公表され、それを修正したものが、9 月には暫定最終規程（Interim Final Rule）として公表され、一般国民の意見を求めている。

- * 暫定最終規程（Interim Final Rule）とは、公示等の公的な手順を取ることが現実には不可能、不必要又は一般国民の関心事ではないと判断された場合に、提案規程の公示及び一般国民からの意見を求める手順を踏まずに発表されるものであり、その時点から効力を持つ。暫定最終規程にはその旨が明確に述べられ、一般国民からの意見を受けて修正が行われる場合もある。

1 低病原性鳥インフルエンザ、任意抑制プログラム及び補償支払の規制影響評価

2006 年 8 月 17 日公表の暫定規程において、この規程の便益費用分析が掲げられているので、以下に紹介する。なお、便益費用分析において、便益の計算は、対策を講じない場合の損失を計算し、講じた場合の便益としている。

資料－3

動植物保健検査局（APHIS）

予備的経済分析及び初回規制柔軟性分析

暫定規程： 低病原性鳥インフルエンザ（LPAI）任意制御プログラム及び補償支払

2006 年 8 月 17 日

要約

USDA は、本暫定規程のもとで、LPAI に対する任意的な制御プログラムを設定する。このプログラムの一環として参加する所有者及び飼育者たちは、H5 及び H7 亜類型（H5/H7 型 LPAI）に感染した鳥の処分によって生じる損害の補償を受ける。

一般的に、家畜又は家禽の疾病の蔓延を制御することによって生じる便益は、次の 3 つのカテゴリーに分けられる。

- 1) 家畜・家禽の罹患及び死による生産者の損失の回避
- 2) 供給減によって生じる価格上昇に伴う消費者の損失の回避（価格上昇に伴う生産者の利益の回避との差の正味額）
- 3) 影響された商品の市場が閉鎖された場合の需要減の回避。LPAI はめったに死に至るものではない。しかし、より長い期間その発生が制御されないほどより多くの鳥が H5/H7 型 LPAI に感染し、そのウィルスが高病原性の形質に変化する確率も高くなる。LPAI の発生をより時宜に適った計画的な対応をすることによって、価格や取引への有害な影響をより小さくすることができる。本暫定規程は H5/H7 型 LPAI の発生リスクを減少させ、疾病が発生した際の飼育場、産業及び州レベルにおける対応及び根絶手段を改善するという目的を持っている。

疾病根絶キャンペーンの主要な便益を享受するグループは、消費者及び健康な状態にある家禽の所有者/飼育者である。処分した家禽の所有者及び飼育者は、補償を受けなければ、根絶の取組の主要な負担をすることになる。失った産物の価値に加えて、感染した鳥の所有者/飼育者は、清掃、消毒、輸送、失われた収入及びその他の財政的な苦痛をも負担しなければならないかもしれない。

任意的鳥インフルエンザ制御プログラムの便益は、疾病予防及び病気が発生した際の費用の最小化から得られるものである。鳥インフルエンザの制御によって得られた便益の種類の証拠は、1983-84 年の発生について行われた USDA-ERS (USDA 経済調査局)の研究に見ることができる。2002 年のバージニア州での発生も、鳥インフルエンザによって生じる費用の種類を実証している。これらの出来事が、鳥インフルエンザの発生に伴う費用が相当な額になることを示しているが、最近の発生事例では概して規模が小さくなっている。継続的な監視プログラムによって、私たちはその発生を早期に発見し、その影響を制限することができる。

本暫定規程が鳥インフルエンザの排除に寄与している限り、長期にわたって関係者全てが便益を受けるはずである。APHIS が設定するプログラムは任意的なものであり、生産者の参加は義務づけられていない。LPAI 発生の予防及び発生した場合の損失の最小化から得られるこの規程の便益は、生産者及び州がプログラムの疾病予防対策に参加する費用を上まわると予想されている。

本規程の下で、基本的に、生産者たちは家禽及び施設を清潔に保ち、屠殺施設はサンプリングを実施し、州は年に 1 度の検査を行うとともに対応及び制御計画を開発することが義務づけられる。疾病が発生した場合、APHIS は参加の生産者及び州に特定の費用に対する全面的な補償金を提供する。この LPAI 規程とは別のものではあるが、

この関連として、APHIS は 2006 年度の予算割当額として LPAI 制御対策に約 1400 万ドルを受け取っており、これには継続的な監視に対して 24 の州との協同組合契約を通して支払われた約 200 万ドルが含まれている。

2～4 （略）

5 本規程の便益及び費用

（最初の部分は、要約の第 2、第 3 段落及び第 6 段落前半と同じ）

HPAI（高病原性鳥インフルエンザ）蔓延回避の費用便益の定量的な評価（assessment）は行っていないが、2002 年の LPAI（低病原性鳥インフルエンザ）発生時の補償金の支払い（payouts）の事例及び 1983/1984 年の HPAI の費用便益分析の審査（review）を提供する。その審査の所見は特に消費者の損失に関して、本暫定規程と結びつけると期待する効果の類型を反映している。2002 年の LPAI の発生に関しては、本暫定規程が当時実施されたと仮定して補償費用への影響を見積もった。

* 2002 年のバージニア及びテキサスでの発生

次ページの表は、2002 年バージニア及びテキサス州における LPAI の発生に対する補償費用を示すものである。本暫定規程は、2002 年に補償金が支払われた規程とは異なるものであるが、2002 年の発生は、この新暫定規程の下で生じるであろう費用との比較点を提供するものである。表は所有者への 37%の補償金（企業補償）に基づいている。

表：産業の損失に対する補償金の APHIS の見積り

USDA 標準公式使用

2002 年 6 月 14 日現在の処分した家禽の数 - 4,774,500 羽

		企業への補償金 (約 37%の補償)	生産者への補償金 (100%補償)	補償金合計額
ニワトリ	数			
1 歳未満の雌鳥				
及種鶏	565,952	\$3,202,966	\$3,010,865	\$6,213,830
ブロイラー	862,511	376,558	215,628	592,185
ニワトリ小計	1,428,463	\$3,579,523	\$3,226,492	\$6,806,016
七面鳥				
種雄(3)	28,926	\$1,156,490	\$0	\$1,156,490
種雌	395,860	15,585,093	5,664,750	21,249,843
販売用雄	1,038,532	2,650,463	2,087,450	4,737,913
販売用雌	1,882,720	4,328,731	2,993,524	7,322,255
七面鳥小計	3,346,037	\$23,720,777	\$10,745,725	\$34,466,502
総計	4,774,500	\$27,300,300	\$13,972,217	\$41,272,517

1. 出典:Stephen Ott, USDA/APHIS/CEAH. 注:端数処理のため合計額が合わないことがある。
2. 2002 年 5 月 10 日現在の処分された家禽の組成に基づく
3. 七面鳥種雄は契約飼育者がなく、会社が所有する農場で飼育されるため契約飼育者への補償金はない。

本暫定規程によって義務づけられているものと類似の疾病対応策 (disease response measures) を取っているノース・カロライナ州における経験に基づいて、APHIS は、2002 年にバージニア州で見られたものと同様の規模の発生に関連する費用は、本暫定規程の下で削減することができると推測する。これらの費用の節減は、早期発見とプログラムの迅速な対策によって行うことができるだろう。言い換えれば、失った家禽の数は実際に生じた数の四分の一だけだったかもしれない。卵の損失及び処分された鳥の数が 75%削減されたと想定すると、節約額は約 1,100 万ドルになるだろうと我々は推測している。¹ 2002 年にテキサスで見られたような、いくつかの群れ

1 この代表例を作成するに当たって、2002 年のバージニアにおける発生に伴って報告された 200 万羽の採卵鶏の損失を加えた。補償、安楽死及び廃棄並びに清掃及び消毒を含む補償費用の合計は、暫定規程に基づいて処分される家禽及び卵の損失が 75%減少したと想定した場合の 1,697 万ドルに比べて、現在の規則の下では 2,777 万ドルとなる。

のみに感染が見られ、比較的早く制御することができるより小規模の発生については、本暫定規程は処分される家禽の数を減らすことを期待していない。また、小規模な発生の発見が増えれば、本暫定規程は、連邦費用を増やすことになるかもしれない。

2002 年のバージニアにおける発生による損失が本暫定規程によって最小化された場合の効果として 2 番目に考えられることは、この規程があれば疾病は非常に限られた範囲内、具体的に言えば合計約 12 万羽の七面鳥を飼育する同じ会社に属する 5 軒の繁殖農場の範囲内に抑制することができたかもしれないと推測されることである。もしそうであれば、実際に処分された 1 億 4,700 万羽に対して、失った鳥はこの 12 万羽のみで済んだかもしれない。

*** USDA 経済調査局 (Economic Research Service: ERS) による 1983/84 発生時の費用便益分析**

本規程は LPAI に関するものであるが、1983/84 年の HPAI の発生は、鳥インフルエンザの蔓延に関連する経済的な費用及び便益の種類の証拠を提供する。前述のとおり、最近の発生は比較的小規模なものである。とりわけ ERS の研究が HPAI の事例に基づいていることもあり、我々は、ERS の研究に記述されているものと同様の規模の便益及び費用は予想していない。しかし、補償金の支払いをしたとしても、鳥インフルエンザの発生を根絶させるプログラムが費用便益テストに通ることがこの研究で明らかにされている。回避した損失（価格の上昇による消費者の損失）に比べるとプログラム及び補償の費用の方が小さいのである。ERS の研究は消費者価格への効果を取り上げているが、これも重大であると思われる取引への影響は取り上げていない。さらに、ERS の研究は、短期的な生産者の利益を定性的に論じているが、それらの見積もりを試みてはいない。この研究の筋書きと結論の概略は次に記されるとおりである。

ERS による 1983/84 年の連邦 - 州鳥インフルエンザ根絶プログラムの費用便益分析は、1)鳥インフルエンザ補償プログラムによる便益は、実質的には補償金及びその他のプログラム費用を上まわったこと、及び 2) 鳥インフルエンザを野放しにして米国合衆国東部全土に拡大させるより連邦政府の関与があった方が望ましかったこと、を見出した。

1983/84 年の鳥インフルエンザ根絶のための政府プログラム費用は、合計 5,500 万ドル近くまでなった（補償金が 3,800 万ドル、残りはその他のプログラム費用である。）。短期的（6 か月間の展望）には、発生に関連する供給不足によって合衆国の消費者は卵、家禽、ブロイラー、七面鳥、豚肉及び牛肉に対して 3 億 4,900 万ドル余計に支払うことになった。鳥インフルエンザの影響を受けた生産者たちも同様に損失を被った。

しかし、鳥インフルエンザによる価格の上昇は、影響を受けなかった生産者たちに利益をもたらした。ERS 研究は短期的な生産者の利益を論じているが、それを見積もる試みは行わなかった。

ERS 研究は、もし鳥インフルエンザがデルマーバ半島（訳注：米国東海岸の半島，デラウェア，メリーランド，バージニア州にまたがる）まで広がっていれば，直接的な生産者の損失は 7,000 万ドル近くまで，価格上昇による消費者の損失は 4 億 9,200 万ドル近くまでになっていただろうと推計した。デルマーバ半島に被害が及んだ場合のシナリオでは，政府の補償金及びその他のプログラム費用は合計 6,970 万ドルになっていたであろう。

ERS 研究は，鳥インフルエンザが無制御に合衆国東部全土に影響を与えた場合の損害は 1984 年で 61 億ドル近くになっただろうと推計した。この合計額には，5 億ドルの直接的な生産者の損失及び卵，家禽，ブロイラー，七面鳥，豚肉及び牛肉において上昇した 56 億ドル近くの消費者価格が含まれている。この合計額には，取引における影響は含まれていない。無制御の発生が起こらないことを確実にするための継続的な監視が策定されている（designed）ことに注目することが重要である。最近の発生は，比較的小規模な事件であり，これらの発生に関する費用は無制御の発生によって生じる費用には達しない。

* 州及び産業の支出

連邦政府が負担する費用に加えて，州及び企業は，この任意的プログラムに参加することによって費用を負担する。実際に，H5/H7 LPAI プログラムが検討されるまでは，全国家禽改善計画（National Poultry Improvement Plan: NPPI）対策実施のための連邦資金は州に提供されなかった。州が NPPI の費用の約 29%，産業が 70%を提供し，1%のみが連邦政府によって提供されたと NPPI では推計している。APHIS が LPAI の監視を実施するための資金割当を受けなかった場合には，おそらくこのような比率が販売用家禽プログラム（commercial poultry program）において広がるだろう。例として，ジョージア州は 2005 年に継続的な監視に対して約 400 万ドルを費やしている。

この規程によって我々は，費用負担の大半を州及び産業が継続して負うことになるだろうと予測する。APHIS は最近，協同組合契約の下に継続的な LPAI 監視のために州に資金を提供したが，これらの資金は，州及び産業がこのプログラムに参加するためのすべての費用をまかなうにはほど遠い。例えば，NPPI は販売用家禽の LPAI 監視に対して 24 の州との協同組合契約のために 200 万ドルを 2006 年度の予算に計上しているが，NPPI で実施される検査費用に基づき，LPAI の監視に対する州の費用は

1,500 万ドル，産業の費用は 2,500 万ドルと報告されている。²

我々の判断では，H5/H7 LPAI に対応する適切な制御手段をすでに持っている州は，この暫定規程が監視及び緊急対応手段として設定しているガイドラインを満たすよう，それらの手段をほとんど又は全く変更せずに適合させることができるかもしれない。我々はまた，これが任意的なプログラムであるため，企業は，プログラムから得られる便益がプログラムへの参加による費用を上まわるか否かを判断する最も良い位置にあると予想している。

6 （略）

-
- 2 この合計額は，サンプルの収集，輸送，実験室における検査並びに情報収集及び報告を含む 400 万件の鳥インフルエンザ検査（協同組合契約の下で行われた数）の費用から派生するものである。数字は州のための実験室における検査及び情報収集並びに産業のためのサンプル収集及び実験室へのサンプル輸送の費用を計算して得られたものである。州は実験室の費用を直接費用として料金請求するため，それは産業の費用に加えられている。

第3章 ドイツ調査結果

I ドイツ連邦政府の政策評価

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。

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 ドイツ連邦政府における政策評価実施状況

1 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、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) では行っていない由)。

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) 「コントロールリングシステム」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的に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。

2 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 Gemeinsama 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書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。

3 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。

4 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。

5 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って、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、そうした会社や研究所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。

6 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2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) ドイツでは、2005 年、CDU/CSU（キリスト教民主同盟／キリスト教社会同盟）と SPD（ドイツ社会民主党）による連立政権が発足したが、連立合意において、「官僚機構により生じる障害を排除する」という項目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。

II ドイツの GFA

ドイツの規制影響評価は、Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) と呼ばれている。これを直訳すると「法律（又は法規）によって生ずる結果の評価」となる。2000 年以降、GFA を実施することが義務化されている。

GFA には、規制の施行前に行われる「施行前 GFA (prospektive GFA)」および「補完的 GFA (begleitende GFA)」、ならびに規制施行後一定期間経過した段階で行われる「施行後 GFA (retrospektiven GFA)」の 3 種類があり、これらの 3 種類の GFA は、関連して用いられることもあれば、個々に用いられることもある。

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

1 施行前 GFA (prospektive GFA)

施行前 GFA は、規制の選択肢を検証するもので、影響を比較し、最適な規制の可能性を引き出す。日本で規制影響評価と言う場合、ドイツに関してはこれがそれにあたる。

(1) 施行前 GFA が導入されるのは、以下の理由による。

- ① 法規制の必要性を突き止める
- ② 規制選択を追及し、それらの予期しうる影響（効果、負担、社会的発展）を査定し、比較評価する
- ③ 規制選択の目的適合性を把握する
- ④ 最適な規制選択を見つける

(2) 施行前 GFA の典型的な調査事項

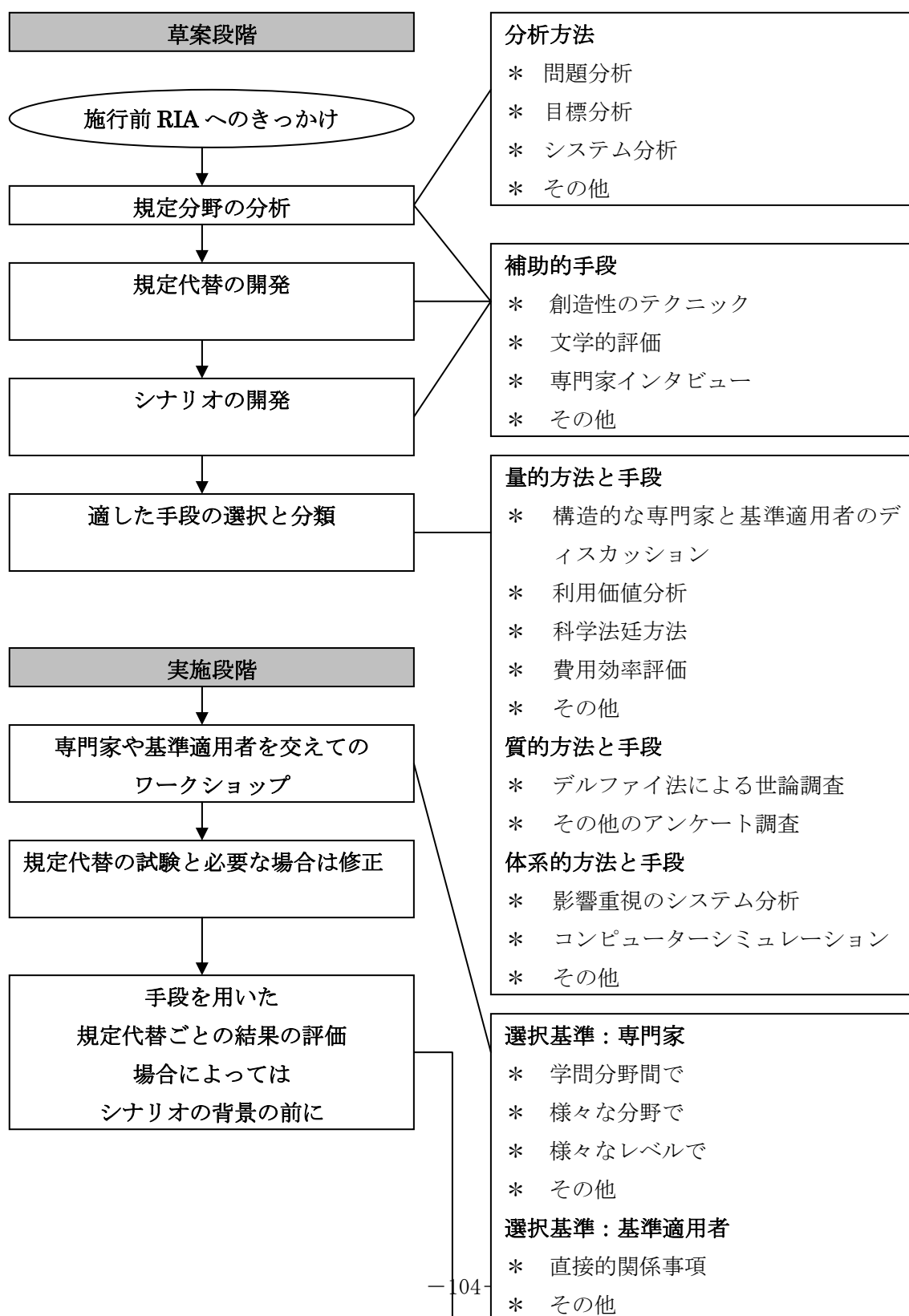
- ① 規制の必要性はあるか？
- ② 規制領域はどのように説明できるか？
- ③ 規制を選択するに当たって、どのような選択が可能で、(長期的なものも含めて) それぞれどのような影響を予測できるか？
- ④ どのような規制選択が最適なのか？

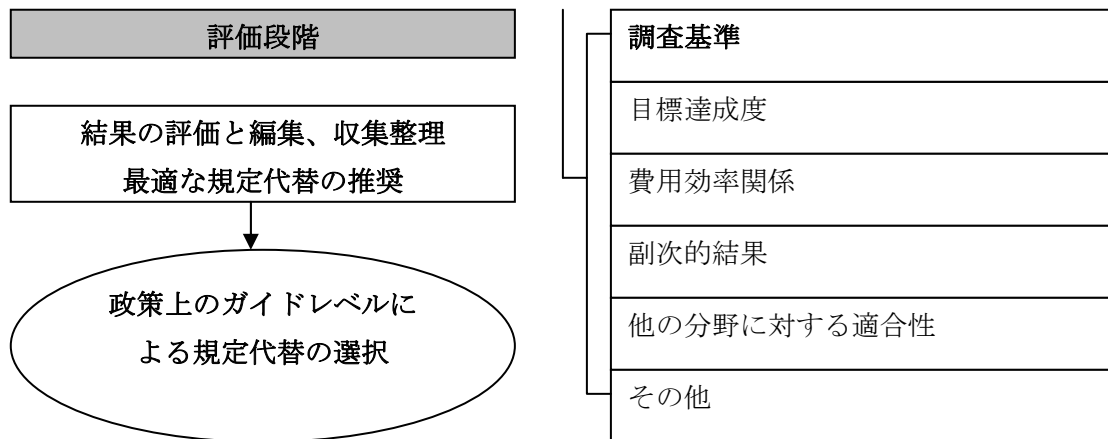
(3) 施行前 GFA の役割

- ① 規制選択を説明し、予測できる影響を評価する
- ② 発生しうる負担の増減を指摘する

- ③ 規制選択における最適な目標達成度を説明する
- ④ 法規制の輪郭を描きだす。

図1 施行前 GFA の一般的進行過程





2 補完的 GFA (begleitende GFA)

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

(1) 補完的 GFA が導入されるのは、以下の理由による

- ① 法形式の条例案を調査基準（例えば、実践度、費用効果）に従って分析する
- ② 法形式の条例案やその一部を現実に近いものでテストする
- ③ 副次的影響等の不確定要素を減少させる
- ④ 法形式の条例案を最適化させる

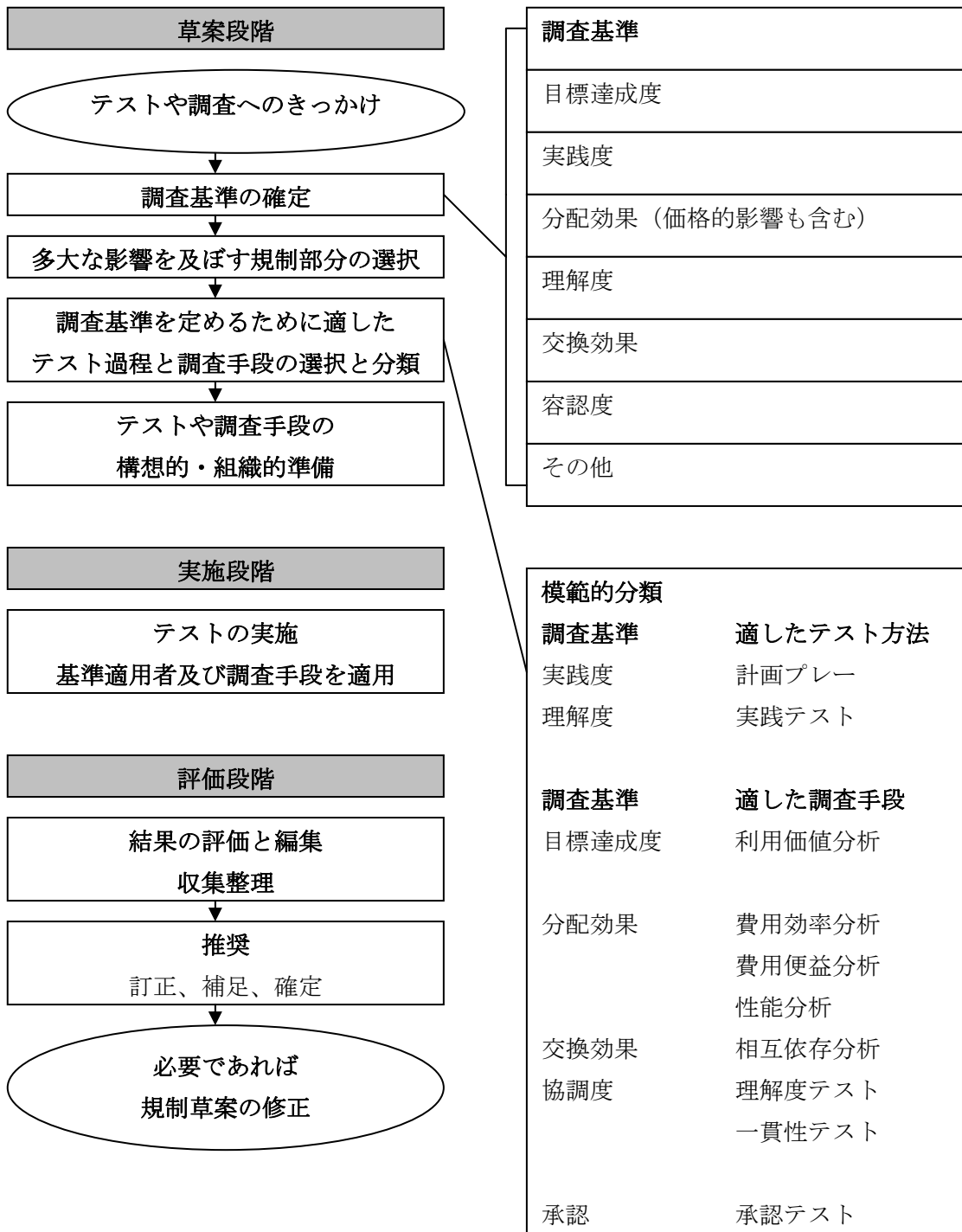
(2) 補完的 GFA の典型的な調査事項

- ① 計画されている規制は遵守可能か、容認可能か？
- ② 計画されている規制は実施可能、効率的か？
- ③ 負担と免責（費用便益、分配最適化）は適切な関係にあるか？

(3) 補完的 GFA の役割

- ① 施行された規制は遵守できるか、実施できるか、効率的なのか、経済的か、分配最適化は図られているか、それらはどの程度まで可能か、それらの度合いを証明する
- ② その際、不必要な規制を排除し、簡素化の可能性を論じ尽くす
- ③ 不備や欠陥を顕著にし、訂正の可能性を提供し、反対意見や不可解な部分、意図しない影響を明らかにし、それらを修正したり減少させたりする方法を推奨する。

図2 補完的 GFA の一般的進行過程推奨モデル



3 施行後 GFA (retrospektiven GFA)

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

(1) 施行後 GFA が導入されるのは、以下の理由による

- ① 法規制の目標達成度を後から、把握する
- ② 法規制による副次的影響や追隨して発生した効果を認識する
- ③ 現行の規制に関する法改正の必要性や規模を確認する

(2) 施行後 GFA の典型的な調査事項

- ① 現行の規制で目標は達成できたのか？
- ② どのような副次的支障が起こり、その度合いは？
- ③ どのような規模で負担と免責が発生したのか？
- ④ 規制は有効で遵守可能と証明されたのか？
- ⑤ 法改正及び法廃止の必要性はあるのか？

(3) 施行後 GFA の役割

- ① 現行規制の成果を示す
- ② 現行規制の修正へのきっかけを明確にする
- ③ それぞれのケースに従って、法規制の改正・改定・廃止を正当化する

図3 施行後 GFA の一般的進行過程



第2節 連邦政府調査結果

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

（GFA を3つに分けた理由）

（1）規制影響評価（Gesetzesfolgenabschaetzung : GFA）の検討は、1995年頃始めた。

初めは、施行前 GFA だけだった。結果の評価（folgenabschätzung）ということであれば、施行前 GFA というのが妥当なところだったが、様々な専門家が集まって行った議論の中で、法律が施行されている間のモニタリングとして、補完的 GFA と実施後 GFA が必要ではないか、ということが議論され、最終的に3つ GFA という形になった。

（施行前 GFA）

（2）施行前 GFA は、規制の選択肢を検証する場合に有用で、代替案を含めて検証し、その評価結果を比較して、最適の規制に到達する上において有意義であるだけでなく、それによって最適な規定にたどり着く上でも有意義である。施行前 GFA は特に法的規制を調査する際に採用される。一般的に他の国で規制影響評価として実施されているものと同種のものである

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

（補完的 GFA ）

（3）補完的 GFA は、拘束力を持つ法律の草案を作成するに際し、それが実際に施行できるかどうかをシミュレーションするものである。草案は分析され、現実に沿っているかテストされ、最終的に最適化される。施行前 GFA に比べ、枠組みが決められており、草案があり、評価する範囲は施行前 GFA の範囲を超えない。

なお、補完的 GFA は、全ての法律について行うというものではなく、したがって、全ての法律においてこのようにシミュレーションをするわけではない。

（施行後 GFA）

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

通常、法律の中に「5年後にこの法律を評価しなさい」ということが明文化されている。

(GFA の実施)

(5) GFA の基本的なやり方については「連邦政府共通業務規定 (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Gemeinsame Geschäft : GGO)」第 44 条の中に具体的に何をしなければならないかが書いてあるが、実際にどうするかは担当の判断に委ねられている。しかしここに書いてある事項は、あくまでリコメンデーションの要素を持っているので、必ずしもこうしなさい、という義務が発生するわけではない。

(6) GFA 自体は比較的新しい手法であるが、外部評価ではなく、内部評価として行われ、外部に委託したという例はない。

なお、GFA の結果は、今は、公表されていない。

(GFA の結果の活用)

(7) ドイツでは、GFA を行って施行前の評価がネガティブになった場合、当該規制は実施されない。というのは、GFA は法律を策定する、法律を準備するときに導入されるメソッドであり、第一義的に、法律を導入した後にどのくらいの官僚的な大きな仕事が追加でできてしまうか、といったようなことが考慮に入れられる。法律を作ろうとする場合には、その法律によってどういう目的を達成し、どういう効果、そして、その法律が出来上がった場合に、どういう影響が出るかということを GFA で吟味するわけである。

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

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

(9) 各省には、省に属する研究所があつて、その研究所は、法律を策定するとき、あるいは施行中に、そうした付随の効果や影響を専門にチェックすることを主な仕事、任務としている。法律というものは、法律の種類にもよるが、非常に複雑で広範囲にわたる。そこで、その法律が施行された後の影響が非常に多岐多様にわたる場合には、主にそういった研究所で事前に評価してもらうということが往々にしてある。

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

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

(注) ドイツにおいては、「官僚機構の削減」が連邦政府の大きな課題になっているが、これは、乱暴な言い方をすれば、わが国でいう「許認可整理」のことである。

これに伴って「官僚主義的なコスト」の削減も目指されているが、これは、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、等の削減を目指すということである。

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、そうしたことはリンクしていない。

(費用対効果分析結果の活用)

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

(スタンダード・コストモデル)

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

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

(国民の意見の聴取)

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

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

(GFA を行うことによる BMELV ないし農業政策への影響)

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

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

(参考資料) スタンダード・コスト・モデル

スタンダード・コスト・モデル (Standard Cost Model : SCM) は、オランダで初めて考案され、現在では国際的評価を得ているモデルである。ドイツでは、この計算方法を適用し、官僚機構を削減することにより、年間 200 億ユーロの節約が見込まれている。

現代社会において、法的規定と機能的行政は必需品である。法的権利と義務により国民や企業は公的・私的横暴から守られ、公平な経済競争の元、共同生活を営んでいる。しかし、過度な規制や行政義務は国家や経済や国民の活動範囲を狭めるので、官僚機構の削減は、必須である。問題は、信頼の置けるデータや効果的削減法がない、ということである。そこで注目を集めているのが SCM で、SCM による「官僚機構費」の計測により、経済の負担を減らし、政治的舵取りを可能にする。

(スタンダード・コスト・モデルの発展と実施)

(1) オランダでは、企業が負う官僚機構的負担への対応に関して、長い歴史があるが、ここ数年で、ようやく成果があがるようになってきた。それはスタンダード・コスト・モデルを導入し、存在する法律全てと全法律イニシアティブに対して厳密にこのモデルを適用したことによる。

(2) すでに 1975 年の時点でオランダでは、法的規制により企業の負う行政的負担というテーマが注目を浴びていた。1993 年までは再度にわたり委員会が設置され官僚機構費用を分析し、良き提案を提出するはずであったが、根本的改善は得られなかった。可能な限り正確で、同時に経済的官僚機構費の実践的計測方法は 1993 年に初めて経済省が依頼を出し、当時官僚機構的負担軽減にむけての委員会 (SALM) 代表を努めていた研究機関 EIM が請け負うこととなった。

(オランダが成果をあげた要素)

オランダが成果をあげた要素は、次のとおりである。

- ① 情報提供義務におけるコストそのものに集中したこと。内容の判断は考慮しない。
- ② 全省庁に SCM を統一的調査手段として、拘束力を持つ義務として課す。
- ③ 実践的で明白であり、計測可能な目標設定を決め、総合的目標に対して誰が、どれだけ、いつまでに達成すべきかを明白にした。
- ④ 独立した監視組織と専門家組織 (Actal) を「監視役 (原文では番犬)」として設けた。
- ⑤ 実践力のある国内的調整組織を設け、集中的管理体制を取り、全管轄に定着させた。
- ⑥ 常時 (最終的には公的に)、政府と議会による情報と助言を提供する。

第4章 オーストラリア調査結果

I 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 : AOOF)」と呼ばれている。AOOF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ない（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

(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の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。

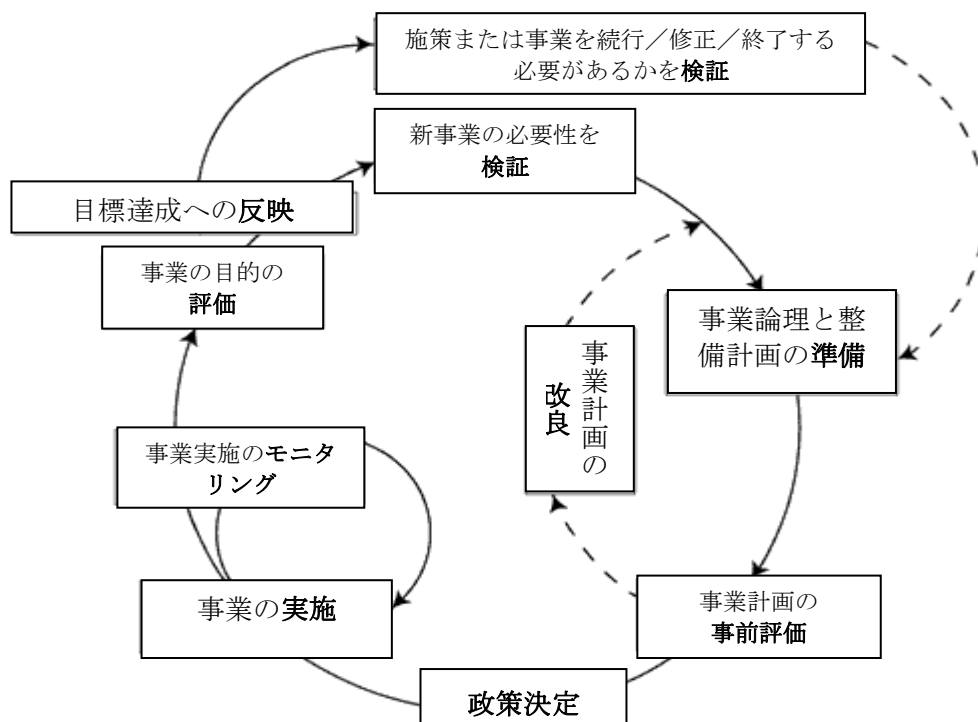
3 プログラムやプロジェクトのサイクルと評価の流れ

(1) 下図は、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、4～6で記述するように、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) したがって下図は、評価のサイクルだけを表しているのではなく、まずプログラムないしプロジェクトのサイクルがあって、これらをよりよいものにしていくために、評価が埋め込まれている、と理解すべきである。

図



(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、前向きの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

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、外部評価の方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ため利用できなかった、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 万豪ドルだった。

同様の別の例として、看護学の学士号を取得しようとしている看護師を対象とした、精神保健を専門とする訓練プログラムに関しては、この小規模な試験的コースを実施するための総予算額は 3 年間で 400~500 万豪ドルだったが、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ぐらいになるか、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、また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、(5) 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、インパクトとのつながり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。

Ⅱ オーストラリアの RIS

オーストラリアで実施されている規制影響評価は、規制影響報告書（Regulatory Impact Statement ; RIS）と呼ばれ、基本的には諸国で行われているものと同じであるが、議会に提出されることが前提となっているため、報告書（Statement）という名称になっている。すべての規制について準備されなくてはならないことになっており、通常、規制は数年後にレビューが行われるので、併せてモニタリングの方法も決められている。

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

RIS に関しては、生産性委員会（Productivity Commission）Office of Best Practice Regulation（OBPR ; 在日オーストラリア大使館によれば、「最良慣行規制事務室」）という連邦政府の各省から独立した総括的な部署が設けられ、RIS に関し、総括的な立場から、各省庁に対する指導やアドバイスを行っている。

第 1 節 RIS について

1 RIS の役割

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

（２）RIS の実施は、オーストラリア連邦政府の最良慣行規制（Best Practice Regulation）政策の重要な特徴であり、政策展開過程の重要段階の一つである。これによって、政策編成が正式化され、編成過程で取られた措置が証明されるからである。したがって、RIS の実施は、認識された政策問題に取り組むための選択肢が、体系的かつ客観的で、情報が確実かつ明白な方法で徹底的に検討され、純便益に応じて位置づけされていることを保証する。

RIS には、費用の評価や各選択肢の便益が含まれ、その後に最も効果的かつ効率的な選択肢を支える提言が続く。RIS を実施することで、関係するすべての情報が文書化され、意思決定過程が明白で分かりやすいものとなる。

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

とされている。

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

(4) なお、オーストラリア連邦政府は、全ての新しい規制に関して、RIS、あるいは RIS の全行程を実施しなければならない、とはしておらず、RIS を行うかどうか、またどのようなレベルの RIS を行うかを判断するため、規制影響の予備的分析 (preliminary regulatory impact analysis) を行うこととしている。(参考資料2 参照)

2 RIS を行う目的

(1) RIS を行う目的として、以下が挙げられる。

- ① 規制監督の強固なシステムを実現する。そのシステムによって、連邦政府が規制案の潜在的費用・不利な予測・便益を確実に検討することで、健全な政策展開や実施を促進する。
- ② 連邦政府が意思決定過程に対する適正な管理を堅持し、必要ならば迅速に政策を実施する能力を維持できるようにする。
- ③ 規制の質に対する最高責任が個々の大臣、省庁、エージェンシーにあるようにする。

(2) RIS には、7つの要素 (elements) がある。

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

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

3 RIS の一般的な検討過程と検討事項

(1) 対策を講ずる必要性のある課題の分析（注：参考資料3のリスト1も参照）

- ① 取り組むべき課題は何か。その課題はどれほど重大か。
- ② 課題を是正するのに、なぜ政府の措置が必要か。
- ③ 関連した規制がすでに実施されているか。なぜ追加的措置が必要か。

(2) 望ましい目標等の検討

- ・ 政府が取り組む目的、結果、目標や対象は何か。

(3) 目的を達成しうる選択肢の特定

- ・ 「規制を行わない」という選択肢を含む、一連の実行可能な選択肢を特定する。

(4) 各選択肢の消費者、ビジネス、政府、コミュニティに与える影響（費用、便益、必要に応じて、危険性のレベル）の評価

- ① 課題によって誰が影響を受けるのか。また、解決案によって影響を受ける可能性があるのは誰か。
- ② 提案された選択肢が与える、予想される経済的、社会的、環境的影響（費用や便益を含む。）の特定・分類
- ③ 中小企業を含む様々な関係者団体やコミュニティ全体に関係する費用と便益の見積もり（注：競争評価（Competition Assessment）、参考資料3のリスト3も参照）
- ④ 費用便益分析（必要に応じて危険分析）を使ってこれらの影響を数値化する。
- ⑤ ビジネスコスト・カルキュレーター（Business Cost Calculator）を使って、ビジネスにかかるコンプライアンスコストを数値化する。
- ⑥ 個人、ビジネスにかかる累積負担に与える、各選択肢の効果を調べる。
- ⑦ これらの評価を行うのに使用するデータソースと予測、データにおける格差を特定
- ⑧ 調査済みの各選択肢の結果をまとめる。

(5) コンサルテーションの報告

- ① 最も影響を受ける関係者は誰か。誰がコンサルテーションを受けたか。
- ② 関係者の見解

- ③ 関係者の見解は、どのように考慮されたか。
- ④ コンサルテーション過程は、どのように行われたか。
- ⑤ コンサルテーションに制限があった場合、またはコンサルテーションが実施されなかった場合、なぜ完全なコンサルテーションが不適當だったのか。
(注：コンサルテーションは、関係者の意見を聞く手続き)

(6) 結論と推奨選択肢の提示

- ・ 優先選択肢は何か。何故その選択肢が優先され、ほかの選択肢が却下されるのか。

(7) 優先選択肢を実施し、レビューするための方策の提示

- ① 優先選択肢は、どのように実施されるか。
- ② 優先選択肢は、利用者にとって明確で矛盾がなく、総合的で、入手しやすいか。
- ③ 優先選択肢は、様々な状況や事情に順応できるくらいの適応性を持っているか。
- ④ 優先選択肢は、その分野の既存の規制とどのように相互作用しているか。
- ⑤ 中小企業を含むビジネスへの影響は、どれほどか。さらに、コンプライアンスコストや書類負担コストなどをどのように最小限に抑えるか。
- ⑥ 優先選択肢の有効性は、どのように評価されるか。どれくらいの頻度で評価されるか。ある一定期間実施された後の規制をレビューまたは廃止するための条件はあるか。

4 Gate Keeping (全行程にわたる RIS を実施するかどうかの事前審査手続き)

(1) RIS の全行程を実施することは、労力、時間、費用等が相当かかることから、全ての規制について、全行程にわたる RIS を実施する必要があるかどうかを判断する「Gate Keeping」と呼ばれる、言わば事前審査手続きが設けられている。

(2) Gate Keeping は、3 段階になっている。

- ① 第 1 段階では、課題を検証し、政府の目的を明確にし、規制のあるなしにかかわらず、考えうる選択肢を考慮する。そして、もしこの段階で規制措置が必要となれば、次の段階に進む。
- ② 第 2 段階では、講じようとする規制措置から考えられそうな、ビジネスや個人、経済に関わるコンプライアンス・コスト (Compliance Cost) や影響 (Impact) を明らかにする。(注：参考資料 3 のリスト 2 も参照)

まず規制措置案の全てについて「ビジネスコスト・カルキュレイター (Business Cost Calculator ; BCC) クイックスキャン (Quick-scan)」という判断テストが行われる。(注：参考資料 4 参照)

その結果、次のプロセスに進むべきと判定された場合は、「BCC コスト選択肢 (BCC

Cost Options)」により、コンプライアンスコストの完全査定が行われるとともに、「競争評価チェックリスト（Competition Assessment Checklist）」によって講じようとする規制が競争にもたらす影響も明らかにされ、その結果は、RIS を本格的に実施すべきかどうかの判断基準となる。

- ③ 第 3 段階では、第 2 段階までの事前審査でさらに詳細な見極めが必要とされたものについて、OBPR と担当省庁が協議し、本格的に RIS を実施すべきかどうか決定する。

(6) これを規制措置の視点から見ると、136 ページの（参考資料 2）の図で示されたようになる。

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

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

5 費用便益分析

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

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

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

(3) 便益を考える際の「人間の生命」の価値について、人命に価値をつけているのではなく、人が死亡する確率を用いて評価している。道路の安全性、健康、環境問題等に関

して、アメリカの経済学者のキプ・ビスクージィ（W.Kip Viscusi）が米国での統計に基づく人命（statistical life）の評価（注）に多大な貢献をしている。これは現在、非常に一般的な手法になっている。

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

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

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

7 RIS の特徴

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

（２）その他にも、他の国と異なるところは数点ある。

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

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

ビジネスや個人に重大な影響を与える規制の場合、RIS が必要となるが、中には、非常に小さい規制もたくさんあるし、改定すると言ってもほとんど消費者には関係ないものもあれば、インパクトがそれほどないというものもある、ということである。

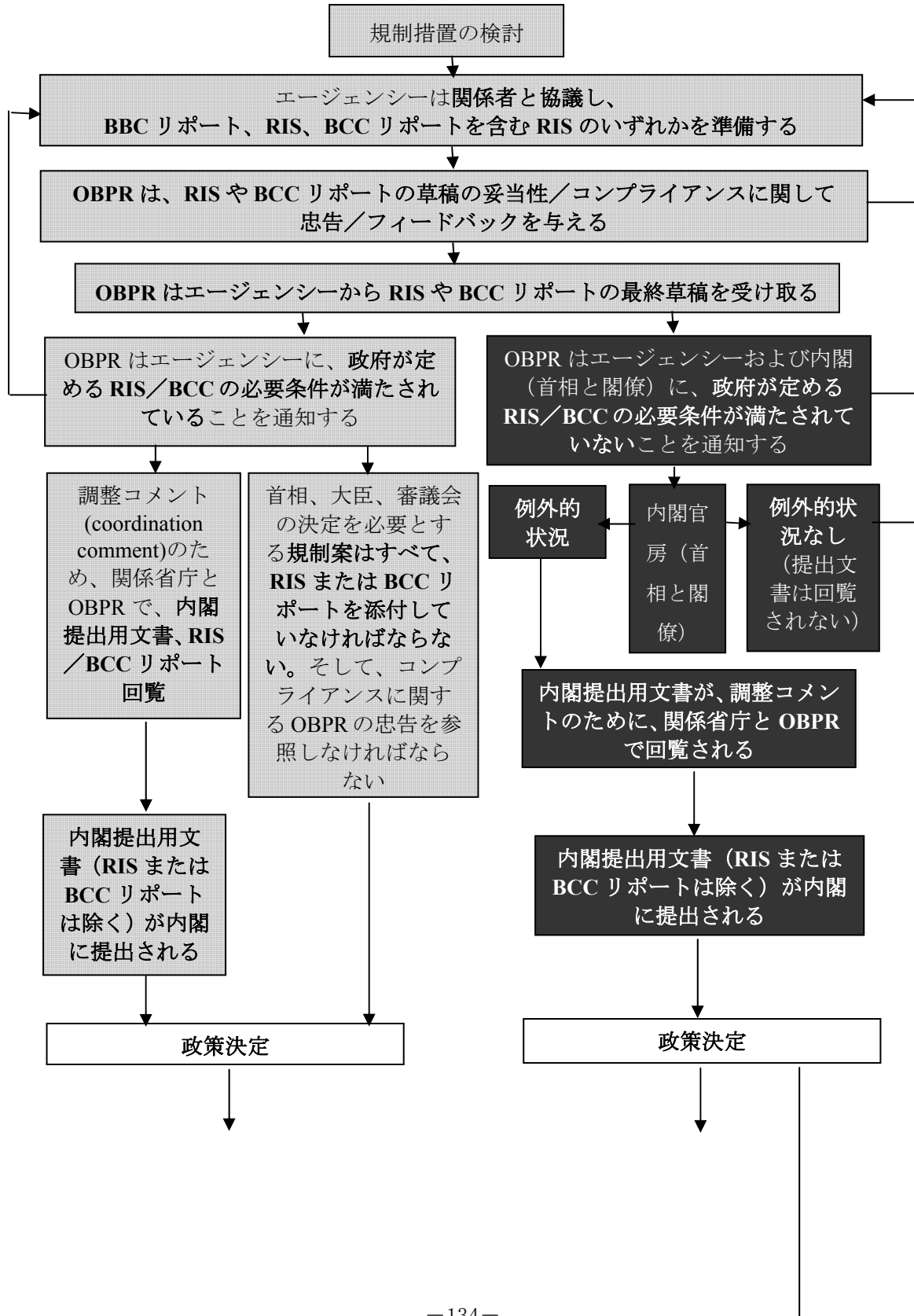
（３）二点目は、ゲートキーピング（Gate-keeping）・アレンジメントというものがあることである。例えば米国では、全ての新しい規制措置は規制影響分析の必要条件を満たさな

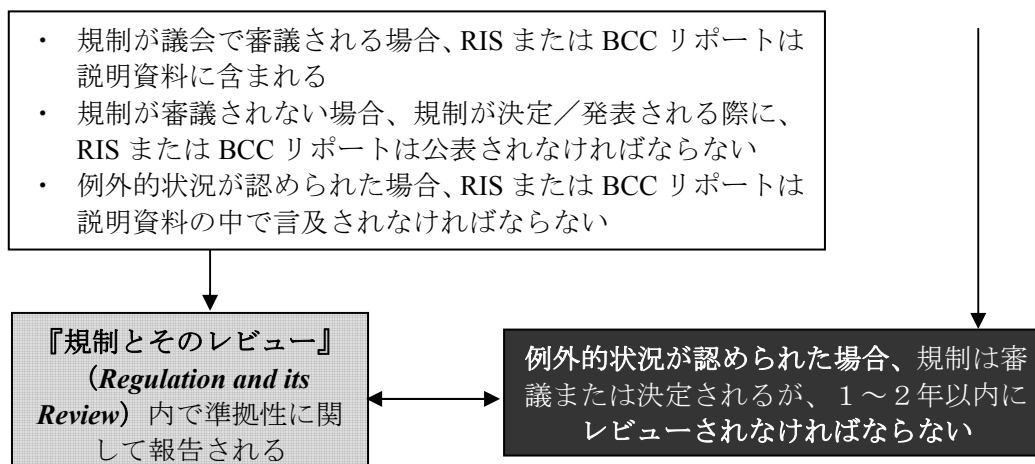
ければならないと法律で定められているが、オーストラリアでは、提案が政府の規制影響分析の必要条件を満たさないかぎり、提案は大臣や内閣等の政策決定者に提出することができないとされている。しかし例外として、首相が特別助成金を与えたり、特別な事態として認めたりする場合もある。

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

第2節 参考資料

(参考資料1) 規制措置の過程

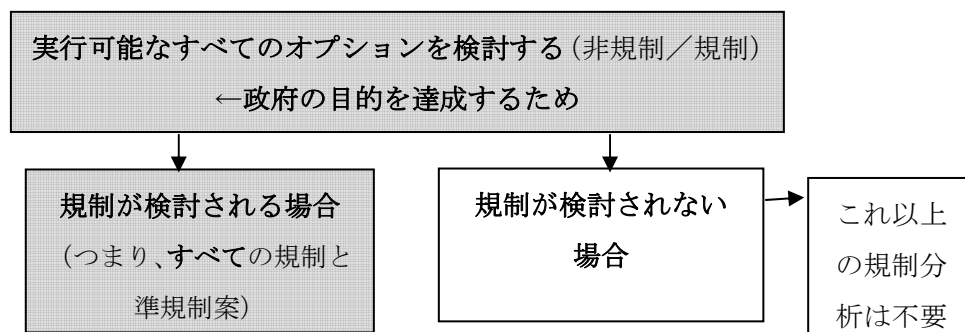




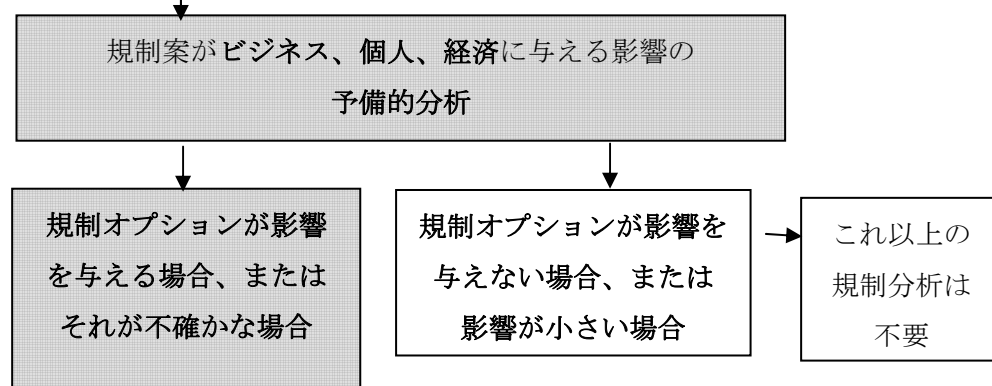
出典：OBPR資料（*Integrating ‘best practice processes for regulation’ with the policy development process*）

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

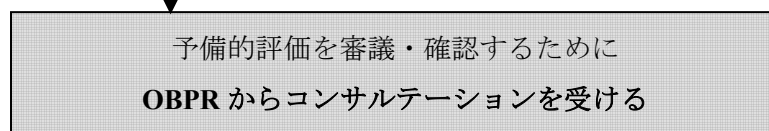
ステップ 1
課題を分析 (自己査定)



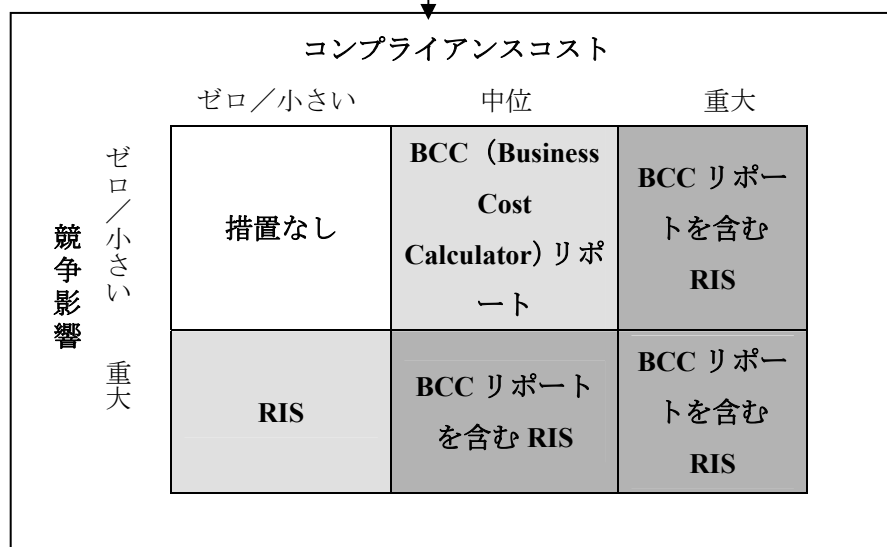
ステップ 2
予備的査定を実施 (自己査定)



ステップ 3
OBPRからコンサルテーションを受ける



ステップ 4
規制分析の適切なレベルを決定する



(解説)

Step 1 課題の分析

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

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

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

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

Step 2 予備的分析 (Assessment)

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

(1) 第1プロセス (クイックスキャン ; Quick Scan)

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

- ・ 政策課題の性格と選択肢
- ・ 影響を受けるビジネスの数
- ・ 講じようとする規制措置によって、次の9つの分野のコンプライアンス・タスク (参考資料3 リスト2 参照) のどれかを行わなければならないか。

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

(2) 第2プロセス (BCC Cost Option Step)

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

1) 主な入力事項は、

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

2) ビジネスや個人への影響を見極める

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

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

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

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

(3) 以上により、講じようとする規制の影響がある、ないし不明な場合、担当省庁と OBPR の間で協議し、全行程にわたる RIS を実施するかどうかを判断する。

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

(参考資料3) 諸表

(リスト1) 課題の分析にあたっての留意事項

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

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

② ①の各項目に関しては、次のような点について詳細な検討が必要である。

ア どれほど問題が重大か。

問題の規模はどれほどか。

危険に関して、どのような有害事象が起こる可能性があるか。

この初期評価の根拠となるどんな証拠があるか。

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

ウ 政府介入の事例はあるか、または問題は純粋に私益のものか。

なぜ既存の規制では特定された問題に適切に対応することができないのか。

③ 「無措置 (no action)」となった場合の検討事項

ア 既存の法律や規制の一般的適用があれば、市場への依存は問題を解決できるか。

できない場合は、その理由

イ 適度な期間内で問題は自己修正されるか。

ウ 規制は、解決策を改善できるか。

(リスト2) ビジネス・コンプライアンスコスト・チェックリスト

* 通知

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

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

* 教育

規制の必要条件に対応するのに、ビジネスにコストが生じるか。

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

* 許可

活動を行うための許可を得るのにコストが生じるか。

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

* 購買コスト

ビジネスは、器具や備品を購入するよう義務付けられているか。

例：ビジネスは、現場に消火器を置くよう義務付けられている。

* 記録管理

ビジネスは、記録を最新のものにしておくよう義務付けられているか。

例：ビジネスは、職場で起こった事故の記録をつけるよう義務付けられている。

* 施行

監査や査察に協力する際に、ビジネスにコストが生じるか。

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

* 公表と文書化

第三者機関に提出する書類を作成する際に、ビジネスにコストが生じるか。

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

* 手続き

経営に無関係な性質のコストがビジネスに生じるか。

例：ビジネスは、年に数回避難訓練を実施するよう義務付けられている。

* その他

規制案に関連する、その他のコンプライアンスコストがあるか。

(リスト3) 競争評価チェックリスト

＊ その規制案は、多数の、広範囲にわたる供給者に影響を与えるか。

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

＊ その規制案は、供給者の競争力を変化させるか。

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

＊ その規制案は、精力的に競争するという供給者の意欲に変化を与えるか。

- 例
- ・ 自主規制制度や共同規制制度を作るか。
 - ・ 消費者の供給者間の移動に影響を与えるか。
 - ・ 企業の生産高／値段や売上／費用に関する情報を公表するよう要求／促進するか。
 - ・ 一般的な競争法から活動を除くか。

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

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

(リスト4) 規制案が重大な影響を与えるかどうかの判断

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

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

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

(参考資料4) ビジネスコスト・カルキュレイター

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

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

ビジネスコスト・カルキュレイターには、クイックスキャンとコストオプションの2つの主要機能がある。

* BCC クイックスキャンとは

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

入力事項：政策問題と政策オプションの性質についての説明

影響を受けるビジネスの数

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

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

BCC コストオプションとは

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

主な入力事項：コンプライアンス業務の性質

その業務を遂行するのは誰か。

各業務はどれくらいの時間がかかり、どれくらいの頻度が必要か。

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

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

第5章 カナダ調査結果

I 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、効果的に目的に揃っているか。(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

（１）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ところである。

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掛かっており、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こと。

(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段階ごとに解説したものである。

(注) これらの草案については、センターの政策情報レポート 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、プログラス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。プログラス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
に対して格付けを行う。

(インジケータごとの点数付け)

(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桁目があり、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、それぞれの桁目に、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があるが、こうしたインジケータ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、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が4つか5つあるので、それぞれのインジケータ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) ひとことで言えば、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おう。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このところが危惧される。

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いえるし、そうでないとも言うことができる。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、実施という意味では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よいからである。

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。遺伝子組換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。

Ⅱ カナダの規制影響分析の改定

カナダは、規制影響評価について長い伝統を持つ国であり、近年もその近代化に向けて、頻繁に改定を行っている。そこで、平成 19 年 10 月、カナダ・財務委員会事務局を訪問し、こうした改定の状況について、調査した。

第 1 節 これまでの改定の経緯

カナダでは、費用便益分析を中心とする社会経済的影響分析（Socio-Economic Impact Analysis）が 1970 年代から行われてきており、1986 年にはすべての提案について規制影響分析を行うことがカナダ政府の政策として制定された。

1999 年には、規制影響分析に関する政策が改正され、規制影響分析陳述書（Regulatory Impact Analysis Statement, RIAS）を作成し、官報に公表することが義務付けられた。

近年に至っても、これをさらに改正する動きがあり、2006 年 5 月、枢密院事務局から規制提案の選別のための枠組み（Framework for the Triage of Regulatory Submission）が出され、規制の影響の大きさにより、低、中、高に規制プログラムを分類し、それらに応じた規制影響分析を行うこととされた。

次に、2007 年 4 月、規制の合理化に関する政令（Cabinet Directive on Streamlining Regulation）が施行され、規制の実施後の評価を行って、規制の見直しにつなげることとされた。

さらに、2007 年 10 月には、費用便益分析ガイドが制定され、費用と便益の分析を 5 段階の時系列に分けて実施することとされた。

これらはいずれも、政府の文書であり、政府の実施する規制プログラムをその対象としている。法律が規制影響分析の対象外であることは、米国と同じである。

第2節 規制の合理化に関する政令の施行

1 概観

(1) カナダにおいては、1999年から実施されている規制影響分析に関する政令を、規制の合理化に関する政令（Cabinet Directive on Streamlining Regulation）として2007年4月に改正した。従来は、規制の実施前に影響評価を実施するだけで、一旦規制を実施に移せばその見直しはされていなかったが、この政令改正により、業績を表すインジケータを設定し、それによって規制の効果等を測定し、規制を見直すこととされた。その見直しで問題があるという結論が出れば、その規制をもう一度開発の段階に戻して、規制を作り直すこととなる。

（注）この政令については、当センター政策情報レポート136第2章第2節参照

(2) 政令においては、規制の測定、評価及び見直しに関して、各省庁は、規制がその最初の政策目的を満たしていること、及び継続的に規制の枠組みを更新する責任があることが規定され、次のようにされている。

- ① 規制の測定に関しては、規制プログラムについて、あらかじめその業績を測定するためのインジケータを設定しておくこと
- ② 評価に関しては、実施したプログラムをインプット、活動、効果、最終的なアウトカム、アウトカムの達成にそのプログラムが寄与した程度、value for money、意思決定等の手順などの側面から評価すること
- ③ 見直しに関しては、規制の政策目的を適えるための効果、手法の選択、規制の明確性、競争力への影響等に焦点を当てて検討すること

2 規制の合理化に関する政令

（2007政令と1999政令の違い）

(1) 2007年4月1日に制定された新しい政令（Cabinet Directive on Streamlining Regulation）を1999年の政令と比べて見てみると、いくつかの違いがある。

まず、1999年の政令では、規制が実施される前に省庁は課題が何なのか及びなぜ政府の介入が必要なのかの特定、費用及び便益、軽減される負担並びに環境的な評価、協議などが求められていたのに対し、新しい政策の方では、ライフサイクル・アプローチというものを重要視する、とされていることである。

次に大きな違いは、省庁に対して業績指標の設定が求められていることである。

また、サービスの基準又は規制の見直しが定められたことも違いのひとつである。

(2007 年政令の機能の仕方)

(2) 2007 年政令がどのように機能するかというと、規制プログラムのライフサイクルに応じて、まず規制を開発し、分析をし、そして規制を実施し、実施した後に、規制を見直さなければならず、また、問題があるということであれば開発の段階に戻さなければならない、ということになっている。1999 年政令の古いシステムでは、規制を実施してしまえばそれで終了であった。

3 新しい政令の趣旨

(1) 以前の政令では、手続きが途中で止まってしまって、次のプログラムのライフサイクルに回らなくなっていたが、その理由は次のとおりである。

まず省庁で規制を開発し、それを財務委員会事務局に持ってくる。そして、財務委員会担当大臣のところにその規制案を持っていくことになる。官報掲載の手順を経て、この規制が承認される。それを実施するか否かは省庁にかかっている。いったん省庁が規制の実施を始めたものに対して財務委員会事務局の方からなんらかの働きかけをするというのは難しい。財務委員会事務局は、規制を変更する権限は持っていないからである。

しかし、規制を開発した時には、業績指標の設定を義務づけるという新しい考え方が出てきたことによって、業績指標に照らし合わせて見直しをすることができるようになった。これは、**flow**（作業の順序）と呼ばれている。これに対し、**Stock**（蓄積）というのは、今までに蓄えられた 2700 件ほどの規制のことであり、これは懸念事項になっている。昔の制度の中で開発されたものや、100 年ぐらい経っているものさえある。

(2) 新しい政令により、規制に関して省庁は、問題が発生した時だけでなく、定期的に見直しをしなければならなくなった。

省庁でこのような見直しをする時に発生する問題のひとつは、自分の観点から物事を見てしまいがちだということであるが、この政令においては、カナダ全体、カナダ人全員を考えてのものを見方をするになっている。

また、これまでは、規制を実施した後は、ほとんどの場合に内閣その他への報告の義務もなかったが、これも改定された。

カナダでは、法律自体の規制影響分析 (**Regulatory Impact Analysis**) は行われていないが、法律に基づいた政令レベル以下の規制については **Regulatory Impact Analysis** が行われている。

第3節 費用便益分析

1 概説

費用便益分析については、「カナダ費用便益分析ガイド」が2007年10月に出されている。このガイドでは、政府介入の必要性は、「市場の失敗」で説明されている。また、影響分析を次に掲げる5段階に分けて行うことを説明している。

- ① 課題、リスク及びベースラインシナリオの特定
- ② 目的の設定
- ③ 規制及び非規制的な選択肢の開発
- ④ 便益及び費用の評価
- ⑤ 説明陳述書の作成

また、定量化された便益が費用を上回っていることが必要であるが、どうしても定量化できない費用便益があれば、定性的な説明がなされることもあるものの、それはまれであるとのことであった。

2 新しい費用便益分析ガイド

(1) 2007年10月、新しい費用便益分析ガイドが出された。クイーンズ大学や省庁間の委員会などと共に作業にあたり、広範な協議をしたので、省庁間でもコンセンサスは得られている内容である。

財務委員会事務局が規制を受け取る時には規制影響分析が行われていなければならないが、財務委員会事務局では、このガイドとその分析内容を比較して期待に沿っているか否かを見ている。これはあくまでもガイドであるから、少々道すががそれでもかまわないが、そのようなものについてはその理由などが問われることになる。

(2) このガイドでは、費用便益分析は5つの段階に分かれている。第1段階は、課題、リスク、ベースラインシナリオの特定である。リスク分析は非常に重要であるが、省庁ではよく行っていないことがある。リスクレベルを定量化することができなければ、その便益も定量化することができない。

そして次は、目的の設定、つまり規制によって達成したいのは何かということである。

そして、財務委員会事務局では、省庁に対して、分析の中で規制的及び非規制的な選択肢を考えるように求めている。そしてそれらの選択肢の費用と便益を見つめてみるということである。そして説明陳述書もここに入れてもらうよう、準備をしている。

(3) 説明陳述書とは、便益、費用、定量化、費用効果、1年度、2年度、3年度にわたる影響、を記述するものである。例えばリスクの影響の評価のように、金額に換えられない又は定量化できないという場合もある。

それから、財務委員会事務局が注意しているのは、異なった利害関係者の分析である。ビジネスへの影響、消費者、政府、環境又は地域上の分布とかを書くことになっている。このような説明陳述書を統合化し、新しい RIAS に入れ透明性を持たせたい、としている。

3 定量的及び定性的リスクアセスメント

(1) リスクアセスメントは、定量的に評価するもので比べるが、もし定量的に測れない場合は、その一覧を表示する。

規制の合理化に関する政令には、分析には定量的指標を含むこと、と書いてあるが、費用及び便益が定量化できない場合には定性的指標を使うように、とされている。

その場合、定量的にはベネフィットがコストを上回らないが、定性的なものを考慮すれば便益の方が上回るというような説明で、この規制を提案することまで許している。

具体的には、予防的措置というものがある、状況によっては、見解を支持するための根拠が十分になくても、カナダ人を守るために政府として規制すべきだと懸念されるようなものもある。また、費用と便益の分布について、定量的には費用が便益を上回っていても、定性的には便益が上回っているのではないかという議論が持ち出されることもある。ただ、それはまれである。通常は規制を決定する時、費用が便益を上回っている場合は認められない。このような場合は極めて注意して RIAS を書かなければならない。特に農業の場合には、政治的理由が背景にあるということもある。

(2) 定量化されているコスト便益だけ見てはいけない、それ以外のものも見ないと、ちゃんとしたコストベネフィットの議論にはならないということは、そのとおりである。

費用便益は、この政令の中の1つのセクションなのである。現在の世代とこれからの将来の世代に対しての全体的な便益とを見ているわけである。

それが定量化されない可能性があるということであり、特にセキュリティーなどに関しては定量化できない。また、社会的な項目について定量化できないものもある。

そういう場合は、そういうベネフィットがあるということを書いて、財務委員会事務局に各省庁が持ち込んでもよいことになっている。しかしその場合は、注意深く審査する。公共の利益とは全く結びつかないものもあるので、いい内容だなと思われるものであっても、押し返す時もある。

(3) 各省庁は、中心的な機関が監督するということをあまり望んでいない。農業食品省であろうと何であろうと、自分が望むような規制を持ちたいのである。公共の利益には

ならないかもしれないけれども、農業部門を守る、又は食品部門を守るための規制を開発したいのである。

しかし、意思決定は恣意的にできるものではなく、これを正当化しなければならない。その協議の中で、さまざまな機関 (institution)、大学及び利害関係者による審査が行われ、その結果として、その規制を実施しないよりは良いというようなことになる。

4 政府介入の正当化

(1) 規制を提案する際には、まず、公共の問題を特定し、及び評価 (assess) しなければならない。その 1 つの問題として、市場の失敗というのがあり得るわけである。例えば食品の安全の問題があるということであれば、まず業界に対して、「この問題を直せませんか」、「こういう問題がありますよ」と伝え、市場の方でその対処をさせる。市場が対処しない場合には政府が介入するということになる。

そこで政府は、目的を設定する。例えば、大腸菌のレベルをこれぐらいまで削減する、というような目的である。死亡率、活動又は汚染の削減というようにもあり得る。新しい政令では、「測定可能な目的を」と書いてある。以前は、内容としてはとてもいいことが書かれていたが、具体性に欠けていた。

(2) 例えば法律に関連するものなど、特定の状況がある。法律制定には限界があるし、憲法上の権限の範囲は州政府、連邦政府それぞれに違う。政治的な状況もあるし、社会的、倫理的な状況もある。経済も関係してくる。

このような経済、社会、政治的な枠組みというものがある、それと連動しなければならない。そして、これらの条件を満たした上で便益が費用を上回るという科学的な正当化がされてやっと規制が作られるのである。関係省庁にとって、規制を開発するというのは非常に難しいことで、ある場合には 10 年かかってしまうこともある。

第4節 規制提案の選別

1 概説

2006年5月、規制提案の選別のための枠組み(Framework for the Triage of Regulatory Submissions)が、枢密院事務局(Privy Council Office)から出されており、規制を実行すべきかどうかについて、その影響の大きさを低、中、高の3段階に分け、それに応じて影響評価の実施方法を変えることとなっている。

(注) この枠組みについては、当センター政策情報レポート136第2章第4節参照。

また、緊急事態(カナダ人の衛生、安全保障、経済又は環境に差し迫った深刻なリスクがある時としている。)には、迅速化された手順として、規制の選択のための質問表の作成を行わないで規制を実施することが許される。

2 影響の大きさによる規制の選別

(1) 財務委員会事務局は、1年間に300~400ぐらいの規制の提案を受けるが、各省庁には、まず分析、協議及び一般的な規制開発に努力を注いでもらいたいと考えている。規制の影響によく見合ったものなのかどうかということを考慮してほしいということである。影響が非常に小さいと思われるような規制は望ましくない。

(2) 規制のレベルは、13の質問に基づいて低、中、高の3つに分けられている。健康及び安全、環境、規制に関連する節約及び費用、企業への影響、雇用、国際的な競争力、国際的な貿易協定に適っているか否か、社会的な影響、例えば、ある州のような特定の地域への効果、公共安全への影響、利害関係者による反対又は論争、他のレベルの政府による活動との一貫性及び法律上の問題がないか、というのがこの13の質問の内容である。

これらの質問に対して、低、中、高のいずれかの答を選び、その理由を添えなければならない。そして、それを全部最後に合計する。全部「低」であれば、これはレベル「低」の提出となり、「中」の答が多いものはレベル「中」の提出になる。そして、1つでも「高」の答があれば、これは「高」レベルの提出事項になる。これが完了すると、省庁が承認して財務委員会事務局に持ってくる。そして、財務委員会事務局がそれを承認する。これが第1段階である。

そしてこれを使って、どのような作業が必要かということを判断する。これは全体的な影響を見るだけでなく、どこに影響があるのかということを見ることができる。健康

なのか、環境なのか、経済なのか、社会なのかということで、そこに焦点を当てていく。

その結果によって規制影響分析陳述書（RIAS）が変わってくる。2006年7月1日に始められたところ、財務委員会事務局が当初受け取ったものの50%は「低」であった。約40%が「中」、そして約10%が「高」であった。50%を占めた「低」の提出物はRIASも簡単なもので定量的な費用便益分析がない、そして10%の「高」の方は詳細なRIASが作成され、満足できる定量的な費用便益分析が行われたものであった。

3 緊急事態への対応

（1）緊急事態の場合は、RIASも選別の質問表も作成しなくてよい。通常は、関係省庁ができる限り早く動くための方法を考える。数日で行われることもあり、通常システムを通さずに進められる。

これは交渉であり、非常に短いRIASにするとか、省庁と財務委員会事務局が話して決めることで、内容にもよる。すべてを定量化するというようなことはやっていられないので、事態にできるだけ早く対処するということである。これは法律ではなく、また法律の拘束も受けない。なぜならば、これは政令による要件だからである。だから内閣で、規制影響分析のシステムを通さずに進めるという柔軟性を持っている。

（2）BSEが発生したときは、食品への牛肉由来の調味料の使用が禁止されたことがあったが、その時はRIASが求められた。しかし、そういう場合は1日か2日ぐらいで完成させる、という簡単なもので、入手可能な情報をとにかくかき集めて、承認を得るために出すという感じであった。

そのような場合は、省庁の大臣及び財務委員会の承認で実施できる。

緊急事態の場合もやはりすべての手順を通過しなければいけないが、すべてが早く行われて、かつ集約された形で行われている。

この場合、規制を実施した後に、RIAの手順をすべて再実施するようなことはない。緊急事態が終わった後、再評価をし、これを通常の流れに戻していく。

緊急事態が一応収まった後、その規制について、全ての面を再評価する。プログラム、規制、緊急事態が発生した原因及びシステムがうまくいかなかった場合はその原因、同じようなことが再発しないように全てを再評価する。しかし、状況にもよるので、再評価をしない場合もある。

危機的な状況下で規制を実施した場合、問題は去っても、規制を変えないということもある。

ライフサイクルという手法を考えようと言っているのはそういうことで、前の規制も含めてどうだったかということを考えようということなのである。

第5節 農業・食品省における規制影響分析の事例（抜粋）

2006年12月14日

有機栽培食品（Organic food）に関する規制についての規制影響分析

1 背景

カナダでは、複数の異なった有機栽培基準が使われており、その基準はそれぞれに異なった認証機関によって位置づけられている。カナダでは過去10年の間に、年間15～20%の割合で有機栽培農家が増えている。2004年に認証を受けた有機栽培農家の数は約3,670件、小売価格の総額は9億8,600万ドルと推定されている。

カナダの貿易相手のいくつかは、有機栽培食品として取引される商品に対して条件を義務づけている。カナダの有機栽培農家は、複数の基準の認証を受けるために何倍もの料金を支払わなければならない場合が多い。

2 規制の枠組み

カナダ食品検査庁（Canadian Food Inspection Agency, CFIA）は、国際的に受け入れられたガイドラインに基づいた基準を構築しており、これを使って既存の認証機関の評価及び認証が行われる。

有機栽培食品は、他国に輸出される際、原産国の管理当局によって発行された証明書が必要とされる。有機栽培食品に関する規制は、消費者、生産者、加工者、州/地方政府及び有機農業の中のその他の利害関係者たちから高く評価されている。

3 選択肢

（選択肢1 現状維持）

複数の認証機関を通じて、生産者、加工者及び取扱者がそれぞれ自分で管理する現在の方法を続ける。

この代替案から想定される最も重要な影響は、カナダの輸出業者が取引相手をなくしてしまうかもしれないことである。輸出向けに生産されたものが余り、価格にも大きな影響がみられるだろう。

(選択肢 2 第 3 者によって認証が行われる連邦規制 ー奨励案)

国際的に承認される単一の基準を取り入れて、有機栽培食品の認証を行う。

政府がこの認証をするのではなく、一定の条件を満たしている既存の認証機関がこれを執り行う。監督、管理及び施行は CFIA が行う。

この制度は、既存の任意的な制度の上に構築されるものであるため、諸資源の価値を最も有効に使うことができる。利害関係者並びに地方及び州のパートナーたちにも選好されている選択肢であるため、この案が奨励される。

(選択肢 3 カナダ政府によって認証が行われる連邦規制)

カナダ政府によって認証された商品のみが州間及び国際間の貿易の中で「有機栽培」として認められる。

ここで問題になるのは、既存の認証機関の将来である。政府がこの業務を行うことになれば、約 30 の企業が閉鎖に追い込まれ、民間部門の中の 80 の職が失われることになる。利害関係者との友好関係も失われ、政府及び民間産業にも費用が課されることが考えられるため、この案は奨励されない。

4 便益及び費用

2005 年 1 月から 5 月までの間、利害関係者からの意見を聞いて、規制に関する詳細な費用便益分析が行われた。この調査では、栽培者及び生産者、有機栽培産業を支持する部門（加工者、卸売業者、小売業者、輸出業者、認証機関）、消費者、カナダ国民並びに連邦及び地方政府に対する費用及び便益が考慮された。

費用と便益は、長期的な効果の算定と共に、10 年間の期間を想定してモデル化された。この調査によって、現状維持（選択肢 1）は、4 億 9020 万ドルの累積的な損失（2005 年価格）に結びつくことがわかった。この原因は、主に輸出市場における損失に見られる。余剰作物が生じることから、価格が下がり、消費者は便益を得るであろう。全体的には、この選択肢は経済に否定的な影響を与え、費用 1 ドルあたりの便益は 0.53 ドルしか期待できない。

第 3 者による認証制度（選択肢 2）及び政府による認証制度（選択肢 3）は、それぞれに 12 億 5760 万ドル及び 12 億 4400 万ドル（2005 年価格）とカナダ経済の向上につながる。これは、輸出市場の維持、国内需要の増加及び有機栽培産業全体の成長の結果である。これらの選択肢はそれぞれ、費用 1 ドルに対して 1.25 ドル及び 1.24 ドルの便益を生むだろう。この調査は、第 3 者による認証制度を義務づけるという選択肢 2 が、長期的に見て、カナダ経済に最も大きな便益を与えるという結果に至った。

利害関係者への影響 — 選択肢 2

調査は、重要な各利害関係者への便益及び費用の観点からの影響を吟味した。次の表は、比較のために、選択肢 1 及び 2 の下での各グループの純現在価格（便益引く費用）を示すものである。

利害関係者	便益（－費用）の純現在価格	
	現状維持：自主管理 (\$100 万)	第 3 者による認証制 度 (\$100 万)
栽培者及び生産者	－752.3	112.5
加工業者	4.1	11.3
卸売業者	2.7	7.1
輸出/買い付け業者	－28.3	8.2
輸入業者	0	155.8
小売業者	6.9	284.8
認定機関 (Accreditation Agencies))	－0.1	.001
認証機関 (Certification Bodies)	－12	0.1
消費者/一般国民	288.7	214.8
政府	0	－27.3
増分利益	－490.3	767.3
現状維持と比較した際の累積的便益		\$1,257.6

出典：Cost Benefit Analysis of the Effects of Federal Regulation for Organic Products, TDV Global Inc, 2005 年 5 月

第3部 国内調査結果

第1章 アンケート結果

第1節 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、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。

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県と少ない。

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、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、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。

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、その根拠については、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 3 県は、長期計画等と知事の公約の組み合わせ又は県政の経営方針の中に重点課題として位置づけとの回答であった。

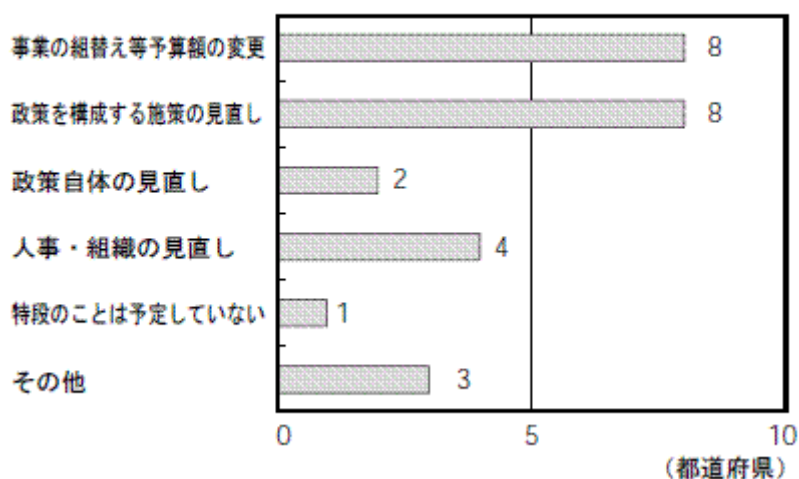
3-2 政策の目標の性格

上記の 34 県における政策の目標の性格については、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。その他は 2 県であった。

3-3 政策目標未到達の場合の見直し活動

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、事業の組替え等予算額の変更を実施する県及び政策を構成する施策の見直しを実施する県がもっとも多い。（複数回答）

図3-3 政策目標未到達の場合の見直し(複数回答)



4 施策の目標

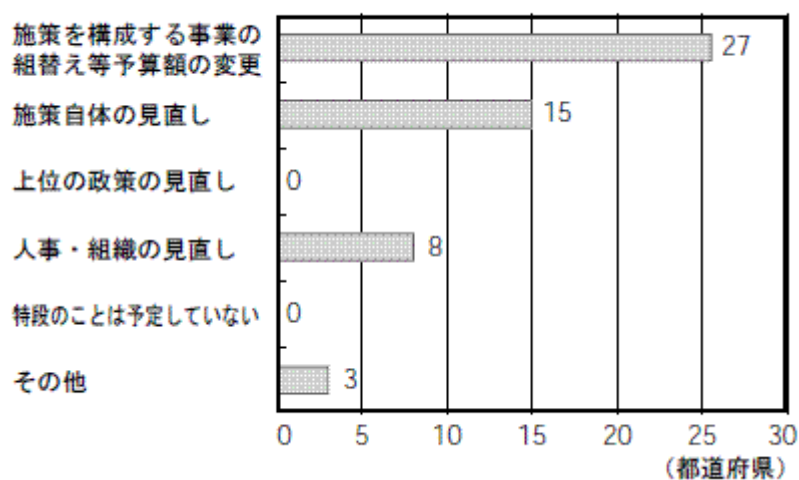
4-1 施策の目標の性格

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、その性格については、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としている県は 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としている県は 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。

4-2 施策目標未到達の場合の見直し活動

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、施策を構成する事業の組替え等予算額の変更を行う県がもっとも多く、27 県であり、次いで施策自体の見直しを行う県が 15 県である。（複数回答）

図4-2 施策目標未到達の場合の見直し(複数回答)



5 事業の目標

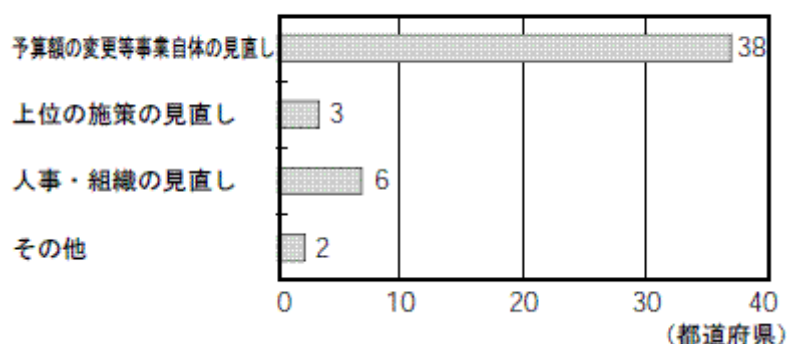
5-1 事業の目標の性格

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、その性格については、定量的な目標のみとしている県は 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は 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」の回答の 5 県中、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。

5-2 事業目標未達成の場合の見直し活動

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、予算額の変更等事業自体の見直しを行うとしている県が、38 県とそのほとんどであった。（複数回答）

図 5-2 事業目標未達成の場合の見直し（複数回答）



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。

7 評価方法等の見直し

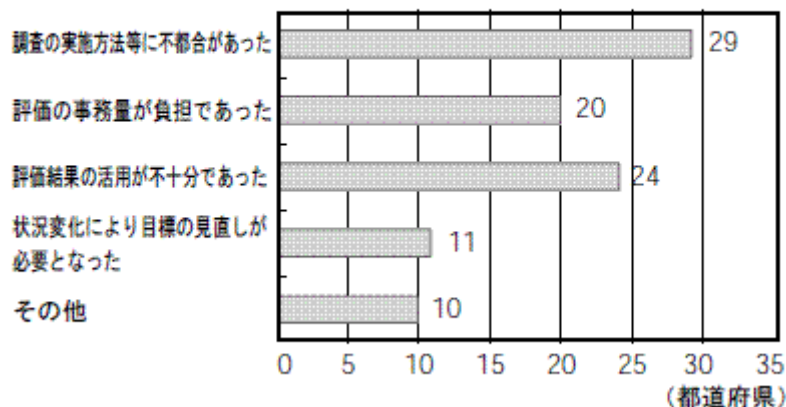
7-1 評価の開始時期及び見直し時期

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。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。

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、評価の実施方法等に不都合があったとしている県が 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、「その他」の回答のうち、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った。（複数回答）

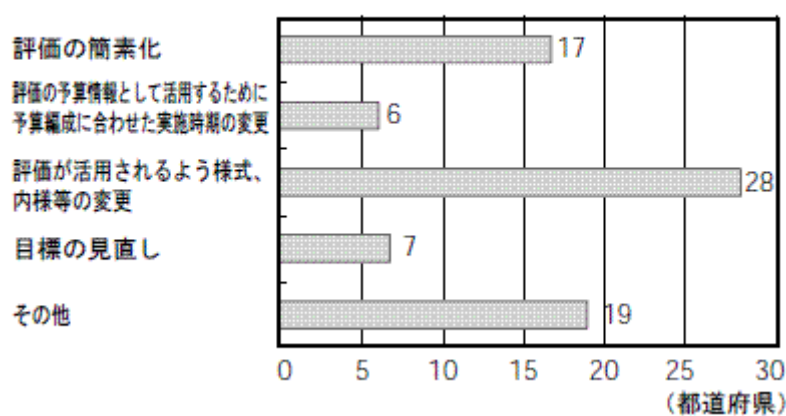
図 7-2 評価方法見直しの課題（複数回答）



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、評価が活用されるよう様式、内容等の変更と、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とを合わせて 34 県に対し、評価の簡素化が 17 県であり、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、評価の活用ほどには、簡素化の課題に答えられていないことが伺える。「その他」の回答のうち、外部評価を取り入れたとしている県が 5 県あった。

図 7-3 評価方法見直しの内容（複数回答）



第2節 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。

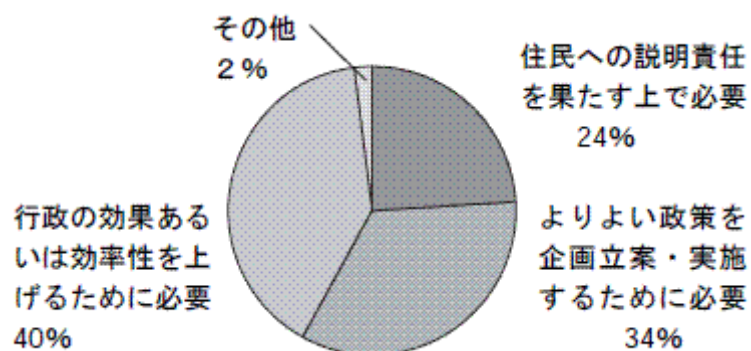
(2) 市職員への、市町村において政策評価を実施しているかどうかの質問に対し、29 パーセントが「きちんと実施している」、24 パーセントが「試行している」との回答であり、11 パーセントの「実施予定がある」との回答を含めると 64 パーセントと 3 分の 2 近くが政策評価を実施しているか、実施予定と答えている。この他、「予定はない」が 5 パーセント、「わからない」が 31 パーセントあった。

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。

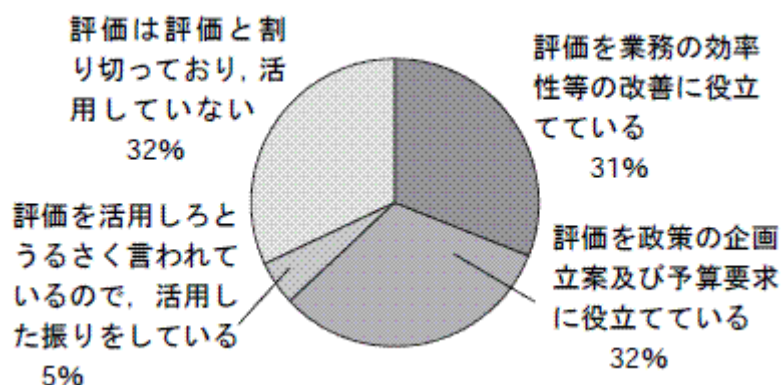
その他にも、「本当に必要な政策の見極め」、「行政の変革を促す効果」等の回答があり、行政内部での活用を図る意識が強いことがうかがえる。



(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」のが最も多く 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 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でいない。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、年度の中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 県の総合計画があつて、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 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、あった方がよい。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は、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

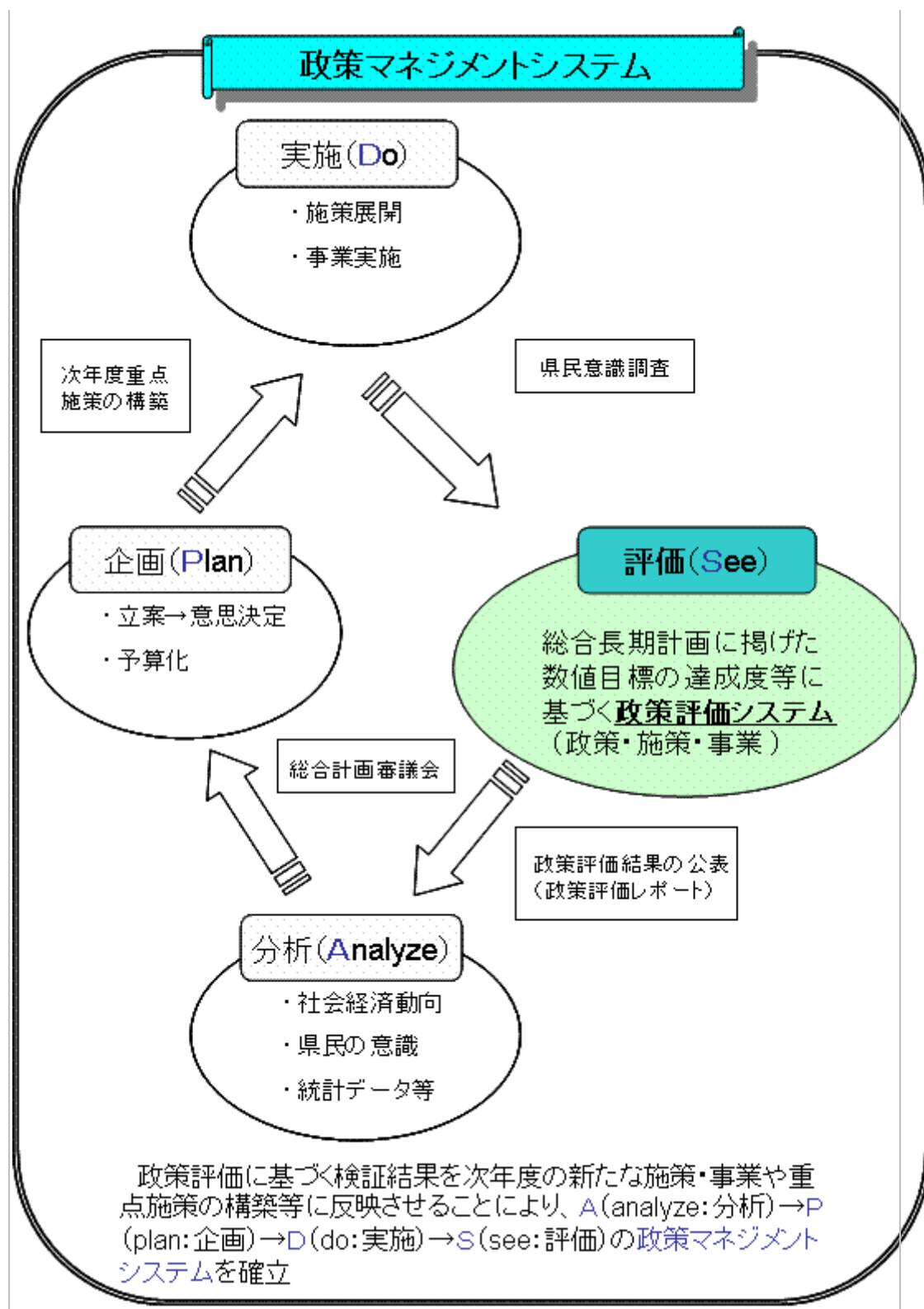
- ・ 予算があるから使わなければ損、というのが行政のやり方と思う。
- ・ 今年はこれだけの予算を浮かせた、という評価があつてしかるべきで、使うべきところはしっかり予算を使い、そうした評価をやって、予算ももっと減らすべきである。
- ・ わざわざ出かけて行く気はしないが、インターネットでなら見るかもしれない。
- ・ 評価結果の発表は、目標を達成したかどうかだけでいいのではないか。
- ・ 評価結果についてもっと情報提供しないと、その存在すら知らない人が多い。

(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4章 出張調査結果

第1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2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3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、事務事業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事業の効果的な展開を図るため、外部の視点を取り入れた事務事業の評価を実施している。

2. 制度の概要

県の仕事の総点検として、事業所管課によるすべての既存事業の「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事業のうち、義務的な経費等を除き、事業開始から年数を経過している事業等を中心に選定し、「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事業について「事務事業評価」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. 県の仕事の総点検

事業所管課がすべての既存事業について「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事業から、新規事業、義務的経費、100万円未満の小規模事業及び既に「NPO等による県の事業評価」などにより外部の視点による評価を受けた事業等を除いて、県民に身近で評価に馴染む事業、事業開始から年数を経過している事業を中心に、「外部点検」の対象事業を選定する。(19年度は54事業)

外部点検は、県行政システム改革推進協議会委員、県の事業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事業中29事業が、何らかの見直しが必要とされ、うち6事業が廃止を視野に入れて再検討、1事業が国、市町村及び民間での実施を視野に入れて再検討、22事業が事業規模・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。

第4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5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じていくため、

- 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6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7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8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。

第9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。