

第2章 「政策評価」概念の整理

1. 「政策評価」を巡る議論の整理の必要性

最近、様々な場で「政策評価」という言葉が用いられている。しかしながら、そうした「政策評価」が指す内容は必ずしも一様ではないように思われる。

検査や監査に近い内容として理解されている場合もあれば、政策立案段階での調査や分析が想定されている場合、施策等の実行後における見直しが重視されている場合もある。例えば、以下のような試みがある。こうした試みは、全て施策等や行政機関の効率化と質の向上を目指したものであることにかんがみれば、これら全てが広い意味では「政策評価」に含まれるとも考えられる。

- ・プロジェクトの検討段階で、社会的な便益と費用を対比して、無駄な事業を排除しようとする「費用便益分析」や「費用対効果分析」
- ・規制の導入に際して、その社会的便益と費用を比較する「規制インパクト分析」
- ・一般的に、政策立案段階で、十分な合理性の検討や目標の設定等を求めること
- ・事後的に、手法の限定なく施策等の評価を行う「プログラム評価」
- ・時代の変化に応じて公共事業などの再評価を行ういわゆる「時のアセスメント」
- ・事務や事業の具体的な目標を明示することで、行政の効率化と結果指向を高めようとする試み
- ・米国の地方政府に見られる、業績目標に加え、他の組織の類似業務との効率性等の比較や自治体間での順位をも測定した上での予算の重点配分
- ・行政サービスや事務について、外部供給者が行う場合のコストに注目する「市場テスト」等

以下、これらの広い意味で「政策評価」と呼ばれるそれぞれの仕組み、手法について、主として適用される行政活動の分野、評価が行われる時点等を考慮しつつ「政策評価」を巡る国内外の議論を整理する。

ただし、特に海外における事例については、各評価制度が生まれてきた背景や関連する制度（予算制度等）や行政の基本的な仕組み等が我が国と異なる場合も少なくない。このため、我が国において、政策評価制度だけを海外から導入しようとしても必ずしもうまくいかないことも考えられる。その関連制度まで含めて検討することが必要であり、また、加えて試行錯誤が避けられないかもしれない。

< 監査（Audit）について >

会計検査院等によって伝統的に行われてきた「監査」とは、合法性、合規性、準拠性といった基

準によって、財務情報や事業実施の正確性や信頼性を確認する評価である。

特に英国や米国の会計検査院（NAO、GAO）は、伝統的な監査から、経済性、効率性、有効性、政府機関の施策等の結果の評価、支出に見合った価値の実現等の視点からのプログラム評価へと、対象領域を広げている。

なお、我が国においても、平成9年12月19日に会計検査院法の一部改正により、検査の観点の多角化のため、検査における経済性、効率性及び有効性の観点が明記された(注)。

会計検査院法第20条第3号 会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。

注：経済性（Ecomony）、効率性（Efficiency）、有効性（Effectiveness）は、「3E」といわれる。

2. 「政策評価」の整理

(1) 行政活動の分野ごとの政策評価の実情

政策評価に用いられる手法には、効率性に着目したものと有効性に着目したもの、定量的なものと定性的なもの等様々である。また、行政活動の分野ごとに、特定の手法が高い洗練度で用いられていることもあれば、極めて試行的に（あるいは実験的に）行われていることもある。

規制

a. 規制インパクト分析の概要

規制は、通常、大きな財政的支出を伴わないため、行政にとっての費用は、一見大きくないと思えるかもしれない。しかし、国民への負担の発生、また、産業競争力への影響等も考えられる(注1)。このため、英、米、カナダ、豪州等では、規制の新規導入や見直しの際に、その必要性の説明、当該規制の導入に伴って発生する費用や便益の推計、便益が費用を上回っていることの説明、規制・非規制の代替案との優劣の比較等を内容とする「規制インパクト分析」(注2)を実施することがルール化されている。また、立案段階で規制案及びその説明資料たる規制インパクト分析の結果を公表してパブリックコメントを求めること、これにより得られた意見を踏まえた上で最終案を作成することや、事後的な評価を行うことについてあらかじめ定めておくことがルール化されている例も見られる(注3)。

規制インパクト分析は、基本的に、便益と費用を対比する考え方（政府の関与は、それに伴う社会的便益から社会的費用を引いた純社会的便益が最大となるものであるべきという考え方）(注4)に基づいて行われる。このため、分析も極めて定量的に行われるという印象を与えるかもしれない。しかし、各国のガイドラインを見ても、数値で示された費用や便益は、あくまで評価の一要素と捉えられており、規制

を行う必要性や、定性的に記述された費用や便益がどのような者に帰属するか、といった要因も考慮した上で最終的な評価がなされるべき、と規定されていることに注目する必要がある。実際、後述するように、規制インパクト分析の具体的な手法については、必ずしも定量的な分析によるのではなく、（特に、一般に費用よりも推計・計測することが困難である「便益」について）定性的な記述に留まっているものも多い。

各国における規制インパクト分析の枠組みの違いを表 - 1 に示す(注5)。

表 - 1 英国、米国、カナダ、豪州における規制インパクト分析（RIA）の枠組みの比較

	英国	米国	カナダ	豪州
分析の名称	Regulatory Impact Assessment	Economic Analysis	Regulatory Impact Analysis	Regulation Impact Assessment
分析実施の根拠	内閣の方針	Executive Order 12866 いくつかの法律	財務委員会の決定	内閣の方針、 いくつかの法律
分析の対象とされる範囲	事業に影響を及ぼす法律と下位法令 議員立法に対しても実施を推奨	法律により禁止されている場合を除き、 100 百万米ドル / 年以上の影響をもたらす 下位法令	連邦の全下位法令（低費用の 法令は簡易テスト、50 百万加 ドル / 年以上の現在価値費用を 伴う法令は費用便益分析）	事業に影響を及ぼす法律、下位法 令、決定
規制インパクト分析 の公表及び意見聴取 等	政府内・外部利害関係者（事業者、 市民団体等）国民一般との意見交 換に際しドラフトを提示 最終案は法令案が国会へ提出された 後に公開	ドラフト（パブリックコメント募集）及 び最終案を官報掲載 分析部分を別冊として官報とは別に公表 （ホームページ等）する場合もあり	（利害関係者との意見交換は なるべく早い段階から行うこ とを推奨） 官報第一部にドラフトを提示 （パブリックコメント募集） 第二部に最終案を提示	利害関係者との意見交換に際しド ラフトを提示、意見交換（パブ リックコメントを含む）を踏まえ た最終ドラフトが閣議へ提出 閣議後必要な修正をし、最終案作 成（後に法律案と併せ国会提出）
分析の実施者、分析 の品質のレビュー者	規制担当部局が実施、 各省の Better Regulation Unit が レビュー	規制担当部局が実施、 OMB の Office of Information and Regulatory Affairs(OIRA)がレビュー	規制担当部局が実施、 主に Treasury Board がレ ビュー	規制担当部局が実施、 Productivity Commission の Office of Regulation Review の レビュー
分析の基本原則 (注)	選択肢間で便益と費用を比較、可能 な場合は純便益（便益-費用）算出	純便益（便益-費用）が最大の施策案を 選択	純便益（便益-費用）が最大の 施策案を選択	選択肢間で便益と費用を比較
分析書等に記載され る項目	目的と、手段の意図する効果 a) 論点と目標 b) リスク分析 考えられる代替手段 a) 選択肢 b) 公平及び公正に係る論点 便益 a) 便益 b) 便益の数値化、貨幣価値化 事業者等の規制遵守費用 a) 影響を受ける産業部門 b) 「典型的」事業者の規制遵 守費用 c) 規制遵守費用の総額 小規模事業者との意見交換 他の費用（政府の費用等） 意見交換の結果 要約と結論 強制措置、制裁、監視、見直し	（案件毎に、内容はほぼ同等だが項目立 ては様々。また、「考えられる代替手 段」の独立した項は通常ないが、何らか の分析が行われている例は多い。） 背景 産業の概要 便益（リスク分析を含む） 規制遵守費用 規 制 の 柔 軟 性（Regulatory Flexibility Act に基づき小規模企業 への影響を分析） 資金的裏付けのない負担の見直し （Unfunded Mandates Reform Act に 基づき地方政府の負担を分析） ペーパーワーク削減（Paperwork Reduction Act に基づき対象者の情報 収集・資料作成費用を分析） 意見交換（パブリックコメント等）の 概要	問題の記述 考えられる代替手段 便益と費用の分析（リスク 分析を含む） 意見交換 遵守の仕組みと強制措置	問題点 目標 考えられる代替手段 影響分析（便益と費用の分析、 リスク分析を含む） 意見交換 結論と推奨する選択肢 実施及び見直し（遵守の仕組み や強制措置も含む）

(続き)

	英国	米国	カナダ	豪州
RIA ガイドライン等 の特徴	平易に記述されている。ただし、非常に簡素なため、具体的には The Green Book 等を参照する必要がある。 全ての効果を貨幣価値化ないし数値化することは不可能である旨を記述。	経済学的に見て厳密な用語使用・説明が行われており、多少難解。 費用便益分析に実際に用いられる手法は多様。 全ての効果を貨幣価値化ないし数値化することは不可能である旨を記述。 技術的に単純な規制（排気口に機器を設置、従業員・管理職者への訓練の義務付け等（ただし、これらが低費用であるとは限らない。））については、均衡分析を含む非常に詳細な費用便益分析が行われているものもある。	平易に記述されている。 企業の規制遵守費用分析に関しても詳細なガイドラインが存在。 全ての効果を貨幣価値化ないし数値化することは不可能である旨を記述。 小規模事業者への規制の影響の分析は、明示的に求められてはいない。 実事例は、定性的分析にとどまっているものがほとんど（低費用の規制がほとんどということか）。	平易に記述されている。 使用すべき社会的割引率が記されていない。 全ての効果を貨幣価値化ないし数値化することは不可能である旨を記述。 税制についても、明示的に規制インパクト分析の枠組みの中に含まれている。

注：どの国のガイドラインにおいても、便益と費用の比較や純便益の評価において、数値化や貨幣価値化は「できる限り」行ない、定性的な要素も考慮することとされている。ただし、便益と費用を分析する際の具体的なテクニックとして、費用便益分析（便益と費用を共に貨幣価値へ換算し、純現在価値（＝便益－費用）の値等を判断基準とする）や費用効果分析（便益の全てについては貨幣価値以外の数値に換算し、便益/費用（又はその逆数）によりいくつかの選択肢間で相対比較）が示されている。個々の実事例を見ると、数値化・貨幣価値化の困難性に応じて、定性的分析にとどまっているものも少なくない。

出所：各国の規制インパクト分析関連ガイドライン、OECD(1997)「Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries」等を基に通商産業省大臣官房政策評価

広報課が作成

< 規制の影響等の検討に関連する取組の状況 >

我が国では、「規制緩和推進３ヶ年計画（平成１０年３月３１日閣議決定）」において「規制の新設に当たっては、規制の必要性、期待される効果、予想される国民の負担等について検討し、検討結果を、見直し条項を付したものと及び見直し条項に基づく見直しの結果とともに、毎通常国会終了後速やかに国民にわかりやすく公表する」とこととされている。

また、「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」（平成１１年３月２３日閣議決定）において広く一般に適用される国の行政機関等の意思表示（政令、府令、省令、告示等）で、規制の設定又は改廃に係るものについては、パブリックコメントの募集を求めていることとしている。その際に案等の本体に加えて、可能な限り当該案等を作成した趣旨・目的・背景、当該案等に関連する資料（根拠法令、当該規制の設定又は改廃によって生じられる影響の程度・範囲等）、当該案等の位置付け、に係る資料を公表することとしている。

注１：ＯＥＣＤ「Regulatory Impact Analysis: Best Policy Practices in OECD Countries」（１９９７年）に次のような記述がある。

「The importance of the dynamic costs of regulation in terms of lost growth, productivity, innovation, trade, and investment are increasingly recognised.」

注２：ここでいうインパクト（影響）とは、規制を導入することに伴い発生すると予想される、あらゆる便益や費用を指す。

便益としては、経済や私的市場の効率的機能の促進、健康や安全の増進、自然環境の保全等（可能な限り数値化したもの）がある。

費用としては、政府が規制制度を管理するのに要する直接的費用、企業その他が規制に従うのに要する費用、及び経済や私的市場（生産性、雇用、競争力を含む）の効率的な機能や健康、安全、自然環境等へのあらゆる悪影響等（可能な限り数値化したもの）がある。（米国大統領指令１２８６６を参照。）

注３：ＯＥＣＤ「The OECD Review of Regulatory Reform in Japan」（１９９９年４月）第７章では、「ＯＥＣＤ加盟国の四分之三が、現在規制インパクト分析を利用しており、変化は全体的に規制インパクト分析の原理の利用を洗練し、強化し、拡大する方向へ向かっている」としている。しかし、ＯＥＣＤ「Regulatory Impact Analysis: Best Policy Practices in OECD Countries」（１９９７年）第１章の記述等によると、独仏等いくつかの国では、分析結果の公表まではなされていないようである。

注４：狭義の費用便益分析に限られるものではない。各国の規制インパクト分析ガイドラインを見れば明らかなように、費用効果分析や定性的な分析であっても、この考え方の範疇に含まれる。

注５：規制インパクト分析の実施のためのガイドラインの概要については(2) も参照。

b．海外の導入状況

次に、各国における規制インパクト分析の導入の経緯や歴史について、簡単に見てみる。

< 米国 >

規制インパクト分析について最も古い歴史を持つのは米国である。１９７１年以降、一連の大統領指令や行政管理予算局（OMB）指令により、連邦政府各機関は、規制についての便益や費用についての検討を求められてきた。レーガン大統領は、１９８１年２月に現在の規制インパクト分析とほぼ同様の分析を求める大統領指令１２２９１を発出した。さらに、クリントン大統領は、９３年９月に規制の立案とレビューに関する大統領指令１２８６６を発出した。これは新規及び既存の規制に対して適用されるもので、基本的には大統領指令１２２９１のフレームワークを継続しつつ、OMBによるレビュー手続き等についての改善を加えたものである。なお、米国の実務の場においては、通常、規制インパクト分析ではなく、経済分析（Economic Analysis）という語が使用される。

< カナダ >

カナダでは、１９７８年に主要な規制に対する社会経済的影響の分析が義務づけられたことが第一歩となり、数度の規制改革を経て、８６年に全ての規制案に対する規制インパクト分析の実施が義務づけられた。その後も規制改革が行われ、現在は、９５年１１月に財務委員会（Treasury Board）が示した「規制の方針」に沿って政府の規制行為は行われる。また、これ以降、主に財務委員会により、様々な実務ガイドラインが作成、公表されている。

< 英国 >

英国では、規制改革の一環として、１９９２年以降、規制の新規導入又は変更の際には、当該規制の担当省庁は、規制が産業・企業その他の組織に対して課すことになる費用を推計する規制遵守費用分析（Compliance Cost Analysis）を実施・公表することが義務づけられた（規制遵守費用分析自体は、８０年代からアドホックには行われていた）。また、９６年以降は、便益サイドに着目する規制事前評価制度が導入されることとなった。さらに、９８年８月に、新たなガイドライン「The Better Regulation Guide」が公表され、従来別々に行われていた上記の二つの分析を統合した規制インパクト分析（Regulatory Impact Assessment）が義務づけられることとなった。

< 豪州 >

豪州では、国家競争力政策の改革の一環として、１９９５年４月に連邦、州及び準州の政府が「競争力原則についての合意（Competition Principles Agreement）」

に署名した。同合意は規制の見直しと改革を行うことを規定していた。これにより、96年6月までに見直しプログラムを作成し、2000年までに全ての法令は、公共の利益に合致していることが示されない限り見直されることとなった。この作業は、規制インパクト分析を通じて行われることになった。

こうした各国の様子を見ると、社会的規制を求める声の一方で、当該社会的要請に応えるために導入する規制が、結果として経済に大きな負担をもたらすなど、社会的費用を軽視してしまうことになるのではないかという問題意識を背景とした規制改革の流れの中で、規制の適切さを検討するための道具として、一種の事実上の標準（de facto standard）として各国に広がっていったように思われる。

c．実施状況 - 定性的記述も

<米国における分析の実施状況（各省庁）>

米国では、規制インパクト分析の歴史が長いこともあって、特に環境保護庁等は相当程度精緻な計量モデルを作成して分析を行っている。しかし、全体的に見れば、必ずしも定量的な分析が行われていない。

例えば、OMBが1996年4月から97年3月までに成立した重要な規制（＝経済、特定の経済部門、生産性、競争力、雇用、環境、健康や安全、州、地方政府やコミュニティに、年当たり1億ドル以上の影響又は相当な悪影響を及ぼすと予想されるもの等）の費用と便益について、各省庁による規制インパクト分析の実施状況を調査した報告書(注)が参考となる。

これによれば、有害物質放出防止のような社会的規制21件のうち、「便益」サイドについて、貨幣価値で表示しているものが8件、貨幣価値以外の数値で表示しているものが6件、定性的な表示等のみのものが7件である。「費用」サイドについて、貨幣価値で表示しているものが16件、数値で表示しているものが4件、定性的な表示等のみのものが1件となっている。また、独占規制やディスクロージャーの義務づけ等の経済的規制については、（同報告書においては詳細な記述がなされていないが、）費用の算出は行われているものの、便益については定性的な評価しかなされていないようである。

すなわち、費用サイドについては基本的に貨幣価値として把握されている場合が多い一方で、便益サイドの定量化の度合いは様々となっている。費用については、政府支出額は基本的に明確であり、また、企業支出の推計は各種の統計データや企業への聞き取り調査を通じて、把握可能な場合が多いと考えられる。一方で、社会的規制の便益については、期待される有害物質の放出量や死亡者の減少数等を推計又は測定したり、また、関連する分野の専門論文や統計データ等が一定程度存在すれば、これら便益を貨幣価値に置き換えることができる場合もある。しかし、多くの場合、数値化、貨幣価値化は容易ではないという事情を反映しているのであろう。実務的に見れば、規制に伴う便益や費用のうち貨幣価値として、あるいは、数値で把握できるものは限られていると考えられる。

OMB 自身、数値的な表示をすることが可能となるために必要な正確な情報を得ることが困難な場合も多いほか、事例毎に分析の前提条件が異なっている等といった問題があることを認めている。

注：OMB「Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations」（1997年9月30日）

< 米国における分析の実施状況（独立機関の例） >

米国では、省庁ではなく、独立機関が特定の規制を行っている場合が少なくない（注1）。会計検査院（GAO）は、独立機関である消費製品安全委員会（Consumer Product Safety Commission：CPSC）が、1990年1月から1996年9月までの間に様々な製品について技術基準等の規制的ルールを設定した際に行った分析についての報告書（注2）を公表した。

これによれば、規制等の対象に追加された115件中29件について何らかの費用便益分析が、24件について何らかのリスク評価が行われているとのことである。CPSCは、法令上の要件として義務づけられている以上の頻度でこうした分析を行っていることになる。しかし、費用便益分析やリスク評価を行うために必要な広汎なデータは、必ずしも十分に整備されていないようである。例えば、利用される製品関係の死亡数、傷害件数や影響の範囲に係るデータが揃っていない又は統計学的に満足できるものでない等、改善の余地が大きいとされている。GAOは、「CPSCのデータシステムは、往々にして、リスク分析や費用便益分析を行うための大規模な情報の必要性を適切に満たすことができない。その結果、根拠となるデータが極めて制限されてしまっていることを反映して、CPSCによるリスク、費用、及び便益の見積もりの正確さが低下している」と指摘している（注3）。

注1：大統領指令12286は、連邦政府各省庁に対してのみ適用されるものであり、独立機関である消費製品安全委員会には適用されない。同委員会は、所管する消費製品安全法等において、特定の製品を規制対象に追加しようとする際の要件等として規定されている場合には、規制インパクト分析等を行う義務がある。このほか、法令上の義務ではなく、自発的に分析を行う場合もある。本文中の例では、費用便益分析が行われた事例24件のうち、費用便益分析が法令上の要件となっているものは8件である。

注2：GAO「Consumer Product Safety Commission - Better Data Needed to Help Identify and Analyze Potential Hazards, HEHS-97-147」（1997年9月）

注3：消費製品安全委員会議長及び一名の委員は、CPSCの活動は確固とした傷害、死亡推計に基づいている等の反論を述べている。

< 実施状況 - 定性的記述も >

このように各国とも、規制インパクト分析を導入、実践してきているが、実際の

分析の水準はどの程度であろうか。英国、カナダ、豪州についても、少なくとも公表されているいくつかの事例を見ると概ね次のとおりである。

- ・豪州は全体的に定性的な記述がなされている。
- ・英国は費用、とりわけ企業に発生する費用については、国としての算出が困難な場合でも、いくつかの企業の費用を例示として示す等、できる限り定量的な分析を行おうとしている。一方、便益については、定性的な記述に留まる場合も多い。
- ・カナダについては、定性的なものが多いが、中には費用、便益とも定量的に分析している場合がある。ただし、簡潔な記述を重視していることもあって、計算根拠は必ずしも明確に示されていない。

公共事業等

< 我が国の全体的な状況 >

公共事業の効果を評価しようとする試みは、相当に長い歴史を持つ。最も古い例として、土地改良事業については、昭和24年の法制定当時から、事業実施に当たっての基本的な要件として、事業に伴う便益が費用を上回るべきことが、土地改良法施行令に規定されている。このほか、治水事業、一般有料道路事業、沿岸漁場整備事業、新幹線鉄道整備事業、下水道整備事業についても、各事業に係る法令に効果の推計を行うべき旨の規定がある(下欄参照)(注1)。

さらに、公共事業の効率的な執行及び透明性の確保のために、平成9年12月5日に内閣総理大臣から公共事業の評価に関する指示がなされた。具体的には、採択段階において基本的に全事業について「費用対効果分析」(注2)を行うこと、及び、事業実施段階において、事業採択後一定期間経過後で未着工の事業や長期にわたる事業等を対象に再評価を行い、その結果に基づき必要な見直しを行い、継続が適当と認められない場合には休止又は中止とする「再評価システム」を導入すること、の二点が指示された。

注1：山本清「公共事業の評価システムに関する考察」『会計検査研究』創刊号(1989年8月)を参照。

注2：我が国の公共事業分野において「費用対効果分析」という語が用いられることがある。これは、狭義の費用便益分析の結果に加えて、貨幣価値以外で表示された業績指標や定性的要因も総合的に考慮して判断するため、評価システム全体としては「費用対効果分析」と呼ばれているものである。ただし、学術的には、むしろ「費用効果分析」という語の方が一般に用いられる。

本報告書においては、貨幣価値以外の数値指標も単一の式の中に取り込まれているものを「費用効果分析」、費用も便益も全て貨幣価値で把握された上で比較されるものを「費用便益分析」と呼ぶ。

< 公共事業の経済効果の評価を求める規定の例 >

土地改良事業

土地改良法施行令第2条第3号 当該土地改良事業のすべての効用がそのすべての費用をつぐなうこと。

第4号 当該土地改良事業の施行に係る地域内にある土地につき法第3条に規定する資格を有する者又は当該土地改良事業の施行により造成される埋立地もしくは干拓地につき農業を営むこととなる者が当該土地改良事業に要する費用について負担することとなる金額が、これらの者の農業経営の状況からみて相当と認められる負担能力の限度をこえることとならないこと。

治水事業（うち多目的ダム事業）

特定多目的ダム法第7条 ダム使用权の設定予定者は、多目的ダムの建設に要する費用のうち、建設の目的である各用途について、多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水を当該用途に供することによつて得られる効用から算定される推定の投資額及び当該用途のみに供される工作物でその効用と同等の効用を有するものの設置に要する推定の費用の額並びに多目的ダムの建設に要する費用の財源の一部に借入金が充てられる場合においては、支払うべき利息の額を勘案して、政令で定めるところにより産出した額の費用を負担しなければならない。

一般有料道路事業

道路整備特別措置法施行令第1条の7第1項 ……料金の額は、通行若しくは利用の距離若しくは時間の短縮、路面の改良、屈曲若しくは勾配の減少等道路の構造の改良又は通行若しくは利用の方法の変更に伴い、車両の運転費（燃料費、油脂費、タイヤ及びチューブ費、修繕費、償却費並びに乗務員の人件費等をいう。）、輸送費、旅行費、荷役費、積卸費、包装費等について通常節約することのできる額を超えないものでなければならない。

沿岸漁場整備事業

沿岸漁場整備開発法第7条の2第3項 基本計画においては、……放流効果実証事業（生産された水産動物の種苗の放流等を行うことにより当該放流に係る水産動物の増殖による漁業生産の増大に係る経済効果を実証するとともにその成果を漁業協同組合等に対し普及する事業をいう。以下同じ。）に関し次に掲げる事項を定めることができる。この場合において、その内容は、基本方針の内容と調和するものでなければならない。

（第1号 略）

第2号 放流効果実証事業に関する指標

新幹線鉄道整備事業

全国新幹線鉄道整備法施行令第2条 運輸大臣は、……基本計画を決定しようとする場合においては、次に掲げる事項に関する調査の結果に基づいてしなければならない。

（第1、3号 略）

第2号 新幹線鉄道の整備による所要輸送時間の短縮及び輸送力の増加がもたらす経済的効果

下水道整備事業

下水道法第2条の2第3項 流域別下水道総合計画は、次の各号に掲げる事項を勘案して定めなければならない。

(第1～5号 略)

第6号 下水道の整備に関する費用効果分析

< 公共事業の効率的な執行及び透明性の確保を求める総理発言 >

第139回国会の総理大臣所信表明（平成8年11月29日）

・道路、下水道、港湾、さらには農業農村整備などの公共事業について、各省の枠を越えた連携、建設費用の低減、費用効果分析の活用などを通じて投資効果を高める。

「物流効率化による経済構造改革特別枠」に関する関係閣僚会合（第1回）における総理発言要旨（平成9年12月5日）

- ・事業実施段階において、事業採択後一定期間経過後で未着工の事業や長期にわたる事業等を対象に再評価を行い、その結果に基づき必要な見直しを行うほか継続が適当と認められない場合は休止又は中止とする新たな「再評価システム」を公共事業全体に導入する。
- ・事業採択段階における費用対効果分析の活用については、基本的に全事業においてこれを実施する。

< 環境影響評価制度（環境アセスメント）について -（費用便益分析を用いた）事前評価との関係 - >（注）

我が国における環境影響評価は、昭和47年に公共事業における環境影響評価の実施が閣議了解されたことに始まり、昭和59年に閣議決定された環境影響評価実施要綱に基づき行われていたものである。この流れを受け継ぎ、環境影響評価を法律として明確に位置づけた環境影響評価法が平成9年6月公布、関係政令省令等が順次整備され、平成11年6月から全面的に施行されている。

同法において、環境影響評価は、「事業の実施が環境に及ぼす影響について環境の構成要素に係る項目ごとに調査、予測及び評価を行うとともに、これらを行う過程においてその事業に係る環境の保全のための措置を検討し、この措置が講じられた場合における環境影響を総合的に評価する」ととされている。対象となる事業は、道路、ダム、鉄道、空港、発電用電気工作物、廃棄物処理場等であって、一定以上の規模で環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるものである。環境影響評価は事業者により実施され、その方法及び評価結果は公表され、「環境保全の見地から意見を有する者」等からの意見が求められる。また、当該事業の許認可等がなされる際に主務大臣及び環境庁長官により、実行可能な範囲で環境（生物多様性、身近な自然、快適性、地球環境等）への

負荷をできる限り低減させる配慮がなされているかという観点から審査され、許認可へのフィードバックが行われる。

環境影響評価は、事前の評価ではあるが、「環境」という価値にのみ焦点を置いて行うものである。同法においては、単に環境への影響の程度を定量的に推計ないし定性的に記述することだけでなく、環境への負荷をできる限り低減させる配慮が問われる点は特徴的であるが、これは当該事業の実施に関し、その環境への影響ができる限り小さくなるような選択肢を抽出する過程であるとも考えられる。

これに対して、費用便益分析による事業の評価は、理想的には、環境に対する影響が現状よりも増加することによる社会的費用の増大と、環境以外の社会的便益や社会的費用を全て同一の尺度において評価しようとするものである。したがって、環境影響調査により得られた環境への影響をも考慮した費用便益分析を行うためには、（例えば、環境をある水準に維持するために支出しなければならない費用の額をもって、費用（こうした支出を防ぐことができるような措置であれば、便益）の額とみなす考え方等の）何らかの手法により、市場取引されない財である環境の価値を、貨幣換算額として計測する必要がある。

注：環境影響評価制度の場合、アセスメント（Assessment）という語が用いられる。しかし、政策評価の場合、事前評価を表す語としては、Appraisal、及び場合によって(ex ante) Evaluation が用いられることが多い（「(3) 評価を行う時点による整理」の項も参照）。

（これらの用語の使用例が様々であることについては、山谷清志「プログラム評価の二つの系譜 - 評価研究と業績検査 - 」『会計検査研究』第4号（1991年9月）、小浜裕久「ODAの経済学」日本評論社（1992年6月）第6章等を参照。）

< 費用便益分析 >

公共事業及びこれに類する分野のうち一定の分野（道路、治水等）においては、従来から、個々の事業案件の選定に当たり費用便益分析が実施されている。ただし、事業の種類ごとに期待される便益が様々（時間短縮便益や災害防止効果など）であるため、着目する便益の特徴に応じた便益把握の手法が採用されている。費用便益分析を行うためのガイドラインは、「土地改良の経済効果」など順次整備されてきている(表参照)(注)。

費用便益分析の限界の一つとして、貨幣価値に換算することができる便益や費用だけしか計算式に算入されないという点がある。一般に、施策等の実施によって発生する便益や費用の中には、環境への影響等信頼性の高い推計や貨幣価値への換算が困難な場合があるものも存在するが、こうした影響についても考慮した上で効率性を判定する必要がある。

現状の我が国の公共事業の費用便益分析においては、一般に、貨幣価値以外の数値指標により把握される費用・便益や定性的にしか記述できない費用・便益については、費用便益分析の結果以外の考慮要因として加味し、全体として判定すること

とされている。この「総合的な評価の仕方」が一定の形式によりモデルに明確に組み込まれている例は少ないようである。

注：費用便益分析のより詳細な内容については、第3章1.の「費用便益分析」の項の枠内＜運輸省の鉄道プロジェクトに係る費用便益分析事例＞を参照。

表 - 2 主な公共事業の費用便益分析の概要

所管省	農林水産省		運輸省		建設省		
事業名	土地改良 (ほ場)	土地改良 (農道)	港湾 (ターミナル施設、耐震強化岸壁、緑地)	鉄道	道路	河川	下水道整備
評価ガイドライン	「土地改良の経済効果」(平成9年)		「港湾施設整備等の投資決定評価マニュアル」(平成9年)	「鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル97」(平成10年)	「道路投資の評価に関する指針(案)」(平成10年)	「治水経済調査要綱」(昭和59年)	「下水道事業における費用効果分析マニュアル(案)」(平成10年)
便益項目	<ul style="list-style-type: none"> ・作物生産便益 ・営農経費節減便益 ・維持管理費節減便益 ・更新便益 ・非農用地等創設便益 	<ul style="list-style-type: none"> ・品質向上便益 ・維持管理費節減便益 ・営農に係る走行経費節減便益 ・更新便益 ・一般交通等経費節減便益 	<ul style="list-style-type: none"> ・陸上輸送費用削減便益 ・岸壁復旧費用節約便益 ・住民のレクリエーション機会の増加便益 	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者便益(時間短縮、移動費用節減) ・供給者便益(営業収益増・営業費増) 	<ul style="list-style-type: none"> ・走行時間短縮便益 ・走行経費減少便益 ・交通事故減少便益 	<ul style="list-style-type: none"> ・被害軽減便益(一般資産、農作物、公共施設、農地、営業停止) 	<ul style="list-style-type: none"> ・生活環境改善効果 ・便所の水洗化効果 ・公共用水域の水質保全効果 ・浸水の防除効果 ・付帯施設の整備費削減便益
費用項目	<ul style="list-style-type: none"> ・建設費 ・維持管理費 	<ul style="list-style-type: none"> ・建設費 ・維持管理費 	<ul style="list-style-type: none"> ・建設費 ・維持管理費 	<ul style="list-style-type: none"> ・建設費 ・維持管理費 	<ul style="list-style-type: none"> ・建設費 ・維持管理費 	<ul style="list-style-type: none"> ・建設費 ・維持管理費 	<ul style="list-style-type: none"> ・建設費 ・維持管理費
基本的な便益計測手法	代替法	消費者余剰法	消費者余剰法、代替法、CVM	消費者余剰法	消費者余剰法	代替法	代替法、CVM
計算対象期間	耐用年数	耐用年数	耐用年数	建設期間+30年	建設期間+40年	耐用年数(堤防50年、ダム80年)	建設期間+50年
割引率	5.5%	5.5%	日本開発銀行貸出金利	4.0%	4.0%	4.5%	4.0%
判定基準	費用便益比	費用便益比	費用便益比	費用便益比	費用便益比	費用便益比	費用便益比

注：これら以外に、各省における様々な公共事業について、手法の選択、具体的手法、結果公表等の手続きにおいて共通的に留意、確保すべき事項を定めるとともに割引率の統一等の基本的数値の取り扱い方を提示するために、運輸省「運輸関係社会資本の整備に係る費用対効果分析に関する基本方針」(平成11年3月)及び建設省「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一的運用指針」(平成10年6月)が策定されている。

出典：日本開発銀行「プロジェクトの経済評価ハンドブック」(平成10年3月)及び上記各評価ガイドラインを基に通商産業省政策評価広報課が作成

< 費用便益分析の適用に係る今後の課題 >

費用便益分析については、技術的には、異なる部門間での比較を行うことや、公平の観点など効率性では測れない要素をどのように適切に組み込めるかが今後の課題である。また、運用面では、費用便益分析の前提条件次第で結果が変動し得ること等を踏まえ、分析の前提条件、原データ、分析手順といった事項に係る情報を併せて明示することが必要と考えられる。

< 再評価システム >

再評価システムとは、平成 9 年 7 月に北海道が開始した「時のアセスメント（時代の変化を踏まえた施策の再評価）」のような制度である。上述のとおり、国の公共事業についても実施されることとなっている。

国の「再評価システム」と北海道の「時のアセスメント」はほぼ同様の仕組みとなっている。具体的には、事業採択後 5 年間経過時点で未着工、又は事業採択後 10 年間経過時点で継続中の事業等について、事業の進捗状況、事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業採択時の費用対効果分析の要因の変化、コスト縮減や代替案立案等の可能性といった視点で再評価を行い、その結果に応じて、中止、休止、又は実施の判断を行うものである。再評価は、現在のところ一定の技術的手法によるのではなく、定性的なプロセスとして行われている。

< 再評価システム >

再評価システムは、平成 9 年に北海道が開始した「時のアセスメント」が最初のものである。その後、政府の公共事業へも導入されることとなった。事業採択後一定期間経過後で未着工の事業や長期にわたる事業等を対象に再評価を行い、その結果に基づき必要な見直しを行うほか、継続が適当と認められない場合は休止又は中止するものである。再評価の内容は、基本的には、当該事業を開始すべきとの判断につながった事前評価の結果が、再評価時点においても妥当であるかを再度評価し直すものである。建設省「建設省所管公共事業の再評価実施要領及び新規事業採択時評価実施要領について」（平成 10 年 3 月）によれば、再評価を行う際の具体的な視点として、事業の進捗状況、事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業採択時の費用対効果分析の要因の変化、コスト縮減や代替案立案等の可能性、が挙げられており、評価手法については、事業の状況に応じて、チェックリスト等による評価手法、詳細な評価手法等を設定すること、とされている。

< 諸外国の（特に独を中心とした）状況 >

英、米、独、仏等の各国においても、公共事業等の評価には費用便益分析が一般に用いられている。

中でも、独の費用便益分析には、我が国にない工夫もなされている。そのうち主なものについて記述する。

まず、全国的な所得格差を勘案し、低所得地域に対しては一部の便益に補正係数を乗じることにより便益を嵩上げする手法を採っている(注)。

第二に、道路、鉄道、水路という交通部門だけとはいえ、費用や便益評価の項目に工夫することにより、異なる事業間の費用便益について相互に比較することが可能となっていることがある。これは、一般には、各事業毎に異なる便益を測定・推計している中で、特徴的な仕組みである。

第三に、評価者の立場や使用目的に応じて、評価すべき便益が異なっても良いという考え方が明確になっている。具体的には、連邦と州で、評価する便益の内容が異なっている。連邦ではマクロ経済的效果が重視されるのに対し、州ではマクロ経済的要素を考慮しないかわりに環境要素や土地利用の規制といったミクロ的な便益項目が充実している。

このほかに、ドイツ連邦財政法に基づき、一定額以上の事業については、事前と事後の両方で費用便益分析が行われている。

この点、我が国の公共事業等の評価はこれまで事前段階においてのみ行われてきたが、最近では事後評価の実施に向けた検討も行われている。建設省は「平成11年度重点施策」（平成10年8月）において、事後評価については、平成10年度内に基本方針を策定し、早期の導入を目指す旨記述している（同「平成11年度重点施策参考資料」資料97参照）。また、農林水産省も「国営土地改良事業等における事後評価制度の導入について」（平成10年12月）において、農業農村整備事業のうち完了したものについての事後評価を、平成11年度より試行的に実施し、本格実施に向け手法などを確立していく旨発表した。

注：この試みは、一般に、費用便益分析式の外にあるとされる地域的な所得格差という公平の観点から費用便益分析の中に取り込もうとする試みであると解釈されることが多い（道路投資評価研究会「道路投資の社会経済評価」東洋経済新報社（1997年4月）第16章、日本開発銀行企画部「プロジェクトの経済評価ハンドブック」（平成10年3月）等を参照）。しかし、1999年5月21日に国際連合大学で開催された国際シンポジウム「A Comparative Approach to Transportation Infrastructure Development」において、独カールスルーエ大学 Werner Rothengatter 教授は、後進地域における失業者の機会費用や失業者減少を通じた政府支出の減少を考慮したもので、効率性の枠内の議論であるとの見解を述べている。

技術政策(注1)

< 我が国における近年の技術評価重視の流れ >

科学技術基本法（平成7年11月公布・施行）を受けた科学技術基本計画（平成8年7月閣議決定）において、研究開発の効率的・効果的推進を図る観点から、外部評価を活用した研究開発評価の重要性が指摘された。これを踏まえ、科学技術会議は「評価指針策定小委員会」を設置し、「国の研究開発全般に共通する評価の実施の在り方についての大綱的指針」を策定、平成9年7月に意見具申を行い、これを受けて同年8月には総理大臣決定が行われた。

< 通商産業省の技術評価 >

通商産業省においてはこれらの動きに対応し、産業技術審議会に評価部会を設置

(平成9年6月)して科学技術に係る評価の在り方についての調査審議等を行った。併せて、研究開発プロジェクトの推進部署とは独立した評価部署として工業技術院に技術評価課を設置し(平成9年7月)、通商産業省の技術評価システムの運営管理、及びプロジェクトについて推進部署と異なる立場で外部専門家等による評価を実施した。さらに、通商産業省全体としての評価の方針等を定めた「通商産業省技術評価指針」(平成9年8月15日通商産業省告示)を策定し、統一的な理念に基づく評価システムにより、通商産業省の研究開発プロジェクト及び傘下の研究所についての評価を実施している。

通商産業省の技術評価の概要は下欄に示すとおりである。評価結果は、予算配分、新規プロジェクト採択、研究所の運営に反映させている。例えば、終了を目前に控えたプロジェクトについては、その特性等を踏まえてプレ最終評価(中間評価の一種)を行い、その結果を踏まえて後継プロジェクトを展開することの是非を判断している。

さらに、平成10年度には、過去に終了した研究開発プロジェクトが研究開発活動や研究開発成果が産業・社会に及ぼした効果についての追跡調査の試行を行った。この試行的追跡調査により得られた知見は、今後の追跡調査の制度化に活用される(注2)。

注1：この項においては、本報告の他の部分とは異なり、政策、施策、プロジェクトの階層を使い分けている。各々の定義については、第1章の<施策等の質の向上>の項の注1を参照。

注2：通商産業省におけるこの試行については、第6章において、より詳しく述べる。

< 通商産業省の技術評価制度の概要 >



* 1 . プレ最終評価は、後継プロジェクトの概算要求前に結論を得ること。

* 2 . 研究開発の資金規模や期間、その内容等から、より厳正な評価が必要なプロジェクトについては、当該部局の総務課、工業技術院技術評価課等プロジェクト担当原課とは異なる部署がこれに当たる。

< 通商産業省の技術評価制度に基づく評価事例 >

背景

- 平成3年度から平成11年度までの計画で行われている「固体電解質型燃料電池（SOFC）」研究開発プロジェクトの中間評価として平成9年度に実施。
- 本評価では、数 kw レベルの中間評価用モジュールにおける研究開発成果を評価し、その結果を踏まえて、その後の数10 kw モジュールでの実用研究への移行の判断、研究上の示唆を得ることが目的。

評価対象プロジェクトの概要と目標

- 発電効率が高く、耐久性や小型化が可能な固体電解質型燃料電池（SOFC）の要素技術確立するために行う研究開発
- 大容量化、高性能化、長寿命化、低コスト化のための製造技術、材料技術の開発
- システムの最適構成の検討、周辺機器の開発課題の明確化
- 当初設定された目標

項 目	最終的な目標	中間評価目標
	(数10kw モジュール)	(中間評価用モジュール)
出 力	数10kw	数 kw
目標性能	初期特性 0.2W/cm ² (燃料利用率=75%) 経時劣化 1 %以下/1000時間	0.18W/cm ² (燃料利用率=70%)

評価体制及び評価方法

- 評価対象プロジェクトの推進関係者と事前評価（プロジェクト選定時評価）の委員を含まない中立的な外部専門家、有識者 9 名から成る評価委員会（産業技術審議会評価部会評価委員会燃料電池発電技術研究開発評価委員会）を設置。
- 委員会の場における研究開発実施者からのヒアリングと、これを踏まえた評価委員による評価コメント作成、評価コメントを基にした実施者側との議論等により評価作業を進めた。

評価の視点

- 目的・意義の妥当性
プロジェクトの意義は明確かつ緊要性も高い。解決すべき課題も概ね把握されていたが、問題解決方法等の検討が十分行われていなかったと考えられる。
- 研究開発目標の妥当性
モジュールの出力規模、燃料利用率等の目標設定はほぼ妥当。要素研究に対応した信頼性、長寿命特性等の指標設定が必要。シール技術に関する指標設定の明確さが不足。
- 研究開発計画（全体）の内容の妥当性
実用化イメージは明確だったが、課題が多岐にわたり予想以上に時間を要した。基本計画の中で、研究開発項目の相互関連性等を記述し、シール技術等重要課題の達成に重点を置くべきだった。
- 国のプロジェクトである必要性
エネルギー政策の観点、技術の開発リスクの高さから国のサポートは不可欠なるも、民間開発意欲の発揮を念頭に、国の関与の意義と必要性を検証すべき。
- 研究開発体制
研究開発が受託各社間の競争条件下にあり、相互連携が不十分。
- プロジェクトの成果に関する評価
要素技術は概ね目標達成しているものが多いが、モジュール 1 方式で目標の未達あり。耐久性等の検証は不十分であり、次期ステップへの移行は不適切。
- 総合評価
現段階において次期ステップに移行するには十分な成果が得られていない。

今後への提言

- スケールアップの中断

翌年度以降予定されている数 10 kw モジュールへのステップアップは行わず、現行の数 kw 級モジュールのレベルで信頼性、耐久性に重点を置いたモジュール基本技術の確立を行うこと。

- 研究グループ間の連携
- 国の関与の必要性の再検証
- 燃料電池全体の総合戦略の確立

他の種類の燃料電池技術も含めた総合的な研究開発戦略の構築。

(産業技術審議会評価部会燃料電池発電技術研究開発評価委員会「燃料電池発電技術研究開発中間評価報告書」(平成 10 年 3 月)を参照。)

< OECD 諸国の状況 >

OECD「Technology, Productivity and Job Creation - Best Policy Practices」(1998 年 4 月)に、諸外国における技術開発政策に関する政策評価の動向が、以下のとおり整理されている。

< 資源配分を意識した評価を行っている国のグループ >

技術政策についての評価の実施状況が進んでいる第一グループとして示されている豪州、カナダ、英国、米国においては、資源配分を念頭に置いた評価が行われている。これらの国々では、個々のプロジェクトの成功・失敗といったレベルを超えた、施策レベルでの社会経済的影響を視野に入れた評価であるプログラム評価(注)も行われている。ただし、こうした評価事例は、定常的に行われるというよりは、技術政策の重点変更を行うようなタイミングで大規模に資源を投入して詳細に行われているようである。

こうした先進事例において用いられる評価の手法に関しては、豪州の研究開発税制について、費用便益分析が行われた事例がある他、英国において貿易産業省と会計検査院とが協力して、種々の成果指標から構成される多属性関数を用いて費用対効果分析を行った事例がある。

ただし、こうした評価は、国ごとに、また、案件の性質に応じて、様々に異なる手法を用いて行われており、手法がほぼ確立している公共事業等に比べると、未だ試行的な側面が強いと思われる。同報告書においても、施策等の正当性を証明する上で、社会的便益と社会的費用との比較を行う費用便益分析や費用対効果分析の重要性は認めながらも、評価結果の正確さの問題があることから、対象者のサーベイ、詳細な事例研究、インタビューを組み合わせることにより、多様な定量的及び定性的情報を提供し、かつ、結果の信頼性を高めるべきとの主張がなされている(表 - 3 参照)。

注：プログラム評価については、後に詳述する(を参照)。

< 研究機関や体制の評価に焦点を置いている国のグループ >

また、第二グループとして挙げられた仏、独等の欧州八カ国においても、評価の実施状況は進んでいるが、資源配分への反映や社会経済的な影響の評価といった観点は弱く、むしろ、研究開発を実施又は支援する機関や形態に重点を置いた評価（研究機関評価）が中心的とされる。このため、特定の研究開発の収益率や企業業績への経済的影響の定量的な推計といった観点よりは、施策等の定性的側面を重視する手法（ピア・レビュー等）が主に用いられるようである。

通商産業省の技術評価制度では、研究開発プロジェクト及び研究機関について、ピア・レビューを中心とした評価を行っている。現時点において、通商産業省の技術評価は、上述の第二グループによる評価と同等程度の水準に達していると考えられる。

< 研究開発施策等の評価手法 >

同報告書では、このほか、研究開発施策等に利用可能な手法の整理もなされている。これによると、個別の研究開発プロジェクトの技術的な側面についての評価や研究所の評価については、関連する分野の専門家等によるピア・レビューや文献引用数測定等が適用可能な手法とされている。

表 - 3 技術評価に用いられる手法とその特徴

	長所	弱点	主な応用分野	評価コスト
ピア・レビュー (同等の研究分野の知見を持つ研究者による評価)	<ul style="list-style-type: none"> ・ (特に科学的な質について) 情報を踏まえての判断を可能にする ・ 結果の信頼性を高めるための体系化、確認、分析が可能 ・ 相対的に単純 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門家の主観; 専門家の独立性の欠如 ・ パネル内部での「集団思考」 ・ 商業的に機微なプロジェクトへの適用は困難 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 研究所評価 ・ 競争前段階の研究への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小
対象者フォローアップと利用者サーベイ (インタビューやアンケート)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 異なる利害関係者に合わせて質問を替えることが可能 ・ 施策管理者に対し貴重なフィードバックを提供 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「施策なし」集団との比較ができない ・ 費用及び業績の指標に係る情報を正当化する方法は提供しない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術拡散を目指す施策 ・ 助言や情報サービス 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大
事例研究 (様々な視点から包括的に分析)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 複雑なプロセスを理解するのに有用 ・ 施策が業績に影響を与える仕組みに係る詳細な情報を提供 ・ 有意義な(個人の)学習効果を誘発し得る 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 評価者の技能及び経験への依存大 ・ 定量的情報をほとんど生み出さない ・ 「施策なし」集団との比較ができない ・ 「サクセス・ストーリー」に偏りがち ・ 経常的なモニタリングへの組み込みが困難 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 助言や情報サービス ・ 大規模な使命志向施策 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 集中的に行えば大
技術的、科学的、文献的数量分析 (特許数や論文数等による数値分析)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術革新プロジェクトに係る客観的アウトプットデータ ・ 定式化された手法 ・ 「施策なし」グループとの比較が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 科学及び技術に関するアウトプットのみを測定し、経済的便益は測定せず 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 技術革新のアウトプットについての技術的、科学的側面 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 一般に中程度だが集中的に行えば大
計量経済的研究 (マクロ的指標をベースに相関関係等を分析)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「施策なし」集団との比較が可能 ・ 外部の既存データベースの利用が可能 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 多くの場合実務的でない 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 民間研究開発に対する金融的支援 ・ 技術拡散を目指す施策 	<ul style="list-style-type: none"> ・ データ利用可能性に応じて中から大
費用便益分析 (便益と費用の比較)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 施策に伴う全ての社会的便益と資源の機会費用を組み入れる 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な情報を全て集めることは困難 ・ 定性的側面を軽視するおそれ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大規模な使命志向施策 ・ 民間研究開発に対する金融的支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 大(データ収集の必要性和評価者の技能の要請大)

出典: OECD「Technology, Productivity and Job Creation - Best Policy Practices」(1998年4月)

政府開発援助(ODA)

<我が国のODA評価>

政府開発援助(ODA)分野では、従来より、体系的・定期的に評価が行われ、その結果の公表も定期的に行われている。日本のODAに関しては、外務省本省、実施機関である海外経済協力基金(OECF)及び国際協力事業団(JICA)を中心に、在外公館、第三者(有識者、開発援助等の外国人専門家等)、被援助国関係者等多くの主体によって、多様な視点から評価を行うことが制度化されているほか、ODA関係省庁が独自に行っている調査等が存在する。また、評価の種類としては、国別評価、合同評価、特定テーマ評価、個別案件評価等がある(注1)。公表されている評価結果を時系列的な観点から見ると、その対象は、援助活動の終了時に当初の目標達成度、実施の効率性、自立発展の見通しの観点から行われる「終了時評価」と新たな案件へのフィードバック等を目的として終了後一定期間経過後に案件の運用管理状況、インパクト(経済的・社会的効果)、自立発展性等あらゆる観点から総合的に評価を行う「事後評価」に重点が置かれている(注2)。通商産業省においては、専門家派遣事業、海外技術者研修協会の研修生受入事業の見直しや、事業評価のガイドラインの策定の考え方を示している(第6章)。

注1：各機関における評価の類別

外務省……国別評価、援助実施体制評価、特定テーマ評価、合同評価、有識者による評価、国際専門家による評価、在外公館による評価、被援助国関係者による評価、現地コンサルタントによる評価、シンクタンクによる評価、国際機関の評価及びNGOとの共同評価

国際協力事業団……終了時評価(本部又は在外事務所が実施)、事後評価(国別評価、特定テーマ評価、第三者評価、合同評価、在外事務所による評価、外部機関による評価)

海外経済協力基金……詳細評価、机上評価、事務所評価、第三者評価

注2：外務省発行の経済協力評価報告書においても、外務省が行う評価は、「原則として協力終了後、一定期間を経過した案件を対象に実施する事後評価」であることが明示されている。

<ODA評価の手法>

外務省におけるプロジェクト評価は、OECDの開発援助委員会(DAC)によるDAC評価原則(Principles for the Evaluation of Development Assistance：1991年策定)を踏まえて設定された評価5項目(目標の達成度、計画の妥当性、インパクト(波及効果)、実施の効率性、自立発展性)を共通の基準とし、さらに、評価者が効率的かつ一貫性のある評価が行えるよう、評価の形態や対象の別に応じて外務省が策定したガイドラインに基づき実施されている。これらのガイドラインは、評価5項目と各項目に係る状況を把握するために必要と考えられる調査内容を例示しており、事後評価のためのチェックリストとして活用される(注1)。

また、現在諸外国の援助機関、UNDP（国連開発計画）、UNICEF（国連児童基金）等の国際機関においては、プロジェクトの概要を一目で把握でき、計画から実施、事後評価までの管理に便利な手法として、プロジェクトの目標、投入、外部条件等プロジェクトの主要要素をそれらの相互関連性が明確になるよう一覧表に整理するプロジェクト・デザイン・マトリックス（PDM）が活用されている。PDMは、60年代に米国国際開発庁がプロジェクトの計画・実施管理手法として開発したロジカル・フレームワーク（ログ・フレーム）に、ドイツ技術協力公社が住民等の参加機能を加えて開発した目標志向型プロジェクト立案方法である。PDMやログ・フレームにおいては、数値的な分析を厳密に行うというよりは、上述したプロジェクトの主要な質的（ないし定性的）要素に着目してプロジェクト管理を向上させることを目指すものと考えられる。こうした方式は、我が国のプロジェクト評価においても十分応用可能であろう（注2）。

なお、PDMやログ・フレームにおける事後評価は、当初目標に対する実際の達成度の測定という「有効性」の視点から行われるものであり、投入されたインプットを含む費用と達成された効果とを比較するという「効率性」の視点によるものではない。

そのほか、80年代の米国において、厳密な統計的手法に代えて「迅速かつ低コストの方法（Rapid low-cost methods）」として、インタビュー方式、フォーカス・グループ、直接的観察、文献レビュー等の定性的評価手法の開発が進められた（注3）。

以上の個々のプロジェクトやプログラムごとに行われる評価に対し、ドイツでは、全てのプロジェクトに「総合評価」（下欄参照）と呼ばれる統一的な評価制度を適用することによって、異なるプロジェクト間の評価の相互比較を可能としている。この枠組みにおいては、目標、計画、実施、制御、影響の各側面について、定性的な評価を加えた後、5段階による全体評価がなされる。ここで得られた各プロジェクトの評価結果を、目標、計画等の5つの側面別や地域別、事業部門別に評価点の分布を作成することで、例えば、公共資本分野では1ないし2の低い評価のプロジェクトが多いのに対し、教育学術分門では4ないし5の評価のものが多といった部門毎の詳細な比較検討のきっかけを与えることとなっているのは注目すべきところである。ドイツ連邦経済協力省は、このような比較可能な評価を作成・公表する目的として、開発援助効果の向上、開発援助に対する理解と関心の高揚、開発援助懐疑論への反駁を掲げている。

注1：評価5項目とその把握のための調査事例については、例えば、外務省経済協力局評価室「有識者評価マニュアル」（平成8年3月）がある。

注2：外務省経済協力局評価室「経済協力評価のためのレイティング・ガイドライン」（平成9年

3月)は、PDMの考え方及びDACの評価5項目の二つをベースにして基本的な枠組みを構成している。

注3：定性的評価手法の具体的内容は、(財)行政管理研究センター「ODAの評価システム - 理論と国際比較 - 」(平成5年3月)の第3章を参照。

<ドイツ連邦経済協力省による経済協力の総合評価>

総合評価の基本的枠組みは以下のとおり。目標、計画、実施、制御、影響の5つの側面について、それぞれ評価・問題点と成果・勧告という3つの観点から記述的(定性的)評価を行った上で、5段階の総合判断をする。ただし、3つの観点の評価を数式的にとりまとめて総合判断を行うわけではなく、それぞれ3つの観点での定性的定量的評価が行われる。

1. 前提条件の分析

2. 目標の分析

2.1 目標の評価

- 目標の明確さ、達成評価のための体系整備
- 目標の現実性、予定の資源・人員・期間での達成可能性、目標変更
- 目標の整合性、ドイツと相手国間の意見一致、目標間の無矛盾性

2.2 目標に関する問題点と成果

2.3 目標に関する勧告

3. 計画の分析

3.1 計画の評価

- 計画の情報基盤、客観データ、ニーズ分析・予測、対象集団分析
- 計画の組織構造、計画組織の構造、相手国や対象集団との協力関係
- 計画の結果内容、計画手法の十分性

3.2 計画に関する問題点と成果

3.3 計画に関する勧告

4. 実施の分析

4.1 実施の評価

- 実施の技術面、技術構想の可否、技術面の質、技術の適合性
- 資源装備、物資・人員の投入、ドイツ人専門家の役割、輸送
- 実施の組織面、プロジェクトと組織の結合、相手国組織の能力

4.2 実施に関する問題点と成果

4.3 実施に関する勧告

5. 制御の分析

5.1 制御の評価

- 制御の情報基盤、情報収集・処理・伝達
- 制御の組織、ドイツと現地での制御の体制とその効果
- 制御の影響、制御機関の指示の実施状況

5.2 制御に関する問題点と成果

5.3 制御に関する勧告

6 . 影響の分析

6.1 影響の評価

- 目標達成度
- 費用効果分析、ドイツ側の物資・人員経費と相手国側の効用
- プロジェクトの影響、基本ニーズ充足、雇用、所得への影響
- 地域別比較
- 部門別比較

6.2 影響に関する問題点と成果

6.3 影響に関する勧告

7 . その他の観点：プロジェクトの持続性、女性の地位、環境への影響、対象集団分析

（「総合評価」の詳細については、(財)行政管理研究センター「ODAの評価システム - 理論と国際比較 -」（平成5年3月）の第5章を参照。）

公共サービス

< N P Mの影響 >

我が国の地方自治体では、現在、様々な行政改革の取組がなされている。今般の行政改革の基本理念となっているのは、新公的経営管理 (New Public Management: N P M) の考え方である。N P Mとは、特に米国等において進展している経営管理学、及び公共選択論、取引費用理論、プリンシパル＝エージェント理論といった、組織内の意思決定や組織内、組織間の関係等の問題を扱う新制度学派の経済学の発展の成果を、公的機関の経営管理へ応用することにより、有効性や効率性を高めようとする試み全体を総称する概念である。英国、ニュージーランド、カナダ等の英連邦系の国々、米国及びその地方政府、そして欧州大陸各国は、N P Mの考え方に沿った行政改革を進めているが、それぞれの国等の固有の歴史的・社会的事情を反映し、少しずつ異なった内容になっている。しかし、その共通する考え方は、住民を顧客と位置づけた上での顧客志向、成果志向、市場メカニズムの活用、権限委譲と分権化等が挙げられる。

< 業績指標を用いた評価 >

N P Mを実現する具体的な手法として、米国地方政府や我が国の多くの地方自治体においては、成果や顧客満足度などに係る業績指標を設定し、その達成状況を常時監視するモニタリング的な評価が行われている。

しかしながら、個々の施策等についての厳密な費用便益分析が行われているような事例は多くないと思われる。これは、地方自治体における行政サービスは住民の生活に直接的に関わっているものが多く、行うべきか否か（市場の失敗の分析や、社会的便益や費用の比較）というよりは、あるサービスを行うことは当然として、

それをいかにしてより効率的に行うか（どのように費用を押さえるか又はサービス水準を高めるか）が問題となるようなケースが多いためとも考えられる。

地方自治体の業績評価の特徴は、業績評価の結果を予算配分（及び場合によっては人事評価へも）に結びつける点である。アウトカム指標（例えば、三重県においては、「道路改良事業」の成果指標として、走行平均速度、交通量、交通事故件数、大気汚染、騒音等が挙げられている）は外部環境の影響を多分に受ける等の理由により、その達成度を資源配分に結びつける場合には慎重さが必要との指摘もある（注）が、簡便で分かりやすいこともあり、地方自治体において多く採用されている。業績指標を用いた評価の手法については、第3章においてより詳しく述べる。

注：山本清「政府サービスの『質の評価』こそ不可欠」『論争東洋経済』（1997年9月）を参照。

< 市場テスト >

さらに海外では、従来行政が行ってきた業務について、民営化に馴染みにくいと考えられる業務分野であっても、能率と効果を向上させる観点から、当該業務について、従来の担当部署と民間企業とを入札で競わせて実施者を決定する、といった手法、すなわち、市場テストが行われている。市場テストは、英国政府が92年から実施しており、内国歳入庁の情報処理部門を職員を含め一括して民間企業へ移管した事例がある。また、米国の地方政府等においても実施されている（例えば、米国インディアナポリス市における排水処理、ゴミ処理、道路補修等）。

市場テストの手法及び実施事例については、第3章においてより詳しく述べる。

行政活動一般(英国 R O A M E 制度)(注1、2)

< 概要 >

R O A M E 制度は、英国貿易産業省（D T I）が1980年代中頃に開発した、新規施策についての提案の承認、実施期間中の継続的モニタリング、施策終了時等の事後評価を一連の環状プロセスとして行う評価システムである（図 - 1 参照）。

R O A M E 制度の下では、事前段階において施策の実施部門と予算統括部門との間で成果等についての合意がなされ、中間段階では予算統括部門の関与を小さくする一方で、事後的に目標達成状況の確認等を行う仕組みになっている（後に詳述）。これは、予算統括部門と実施部門との間の一種の「契約」により成果主義と権限委譲を実現しようとしていると見ることができ、N P M の影響を受けているのかもしれない。

R O A M E 制度においては、評価担当部局による事後評価結果を除き、評価内容が外部に公開されることは必ずしも前提とされていない。施策の問題点を探し出して明らかにするというよりは、D T I 内部の自律的な施策マネジメントの手段として評価システムを活用しているともいえる。

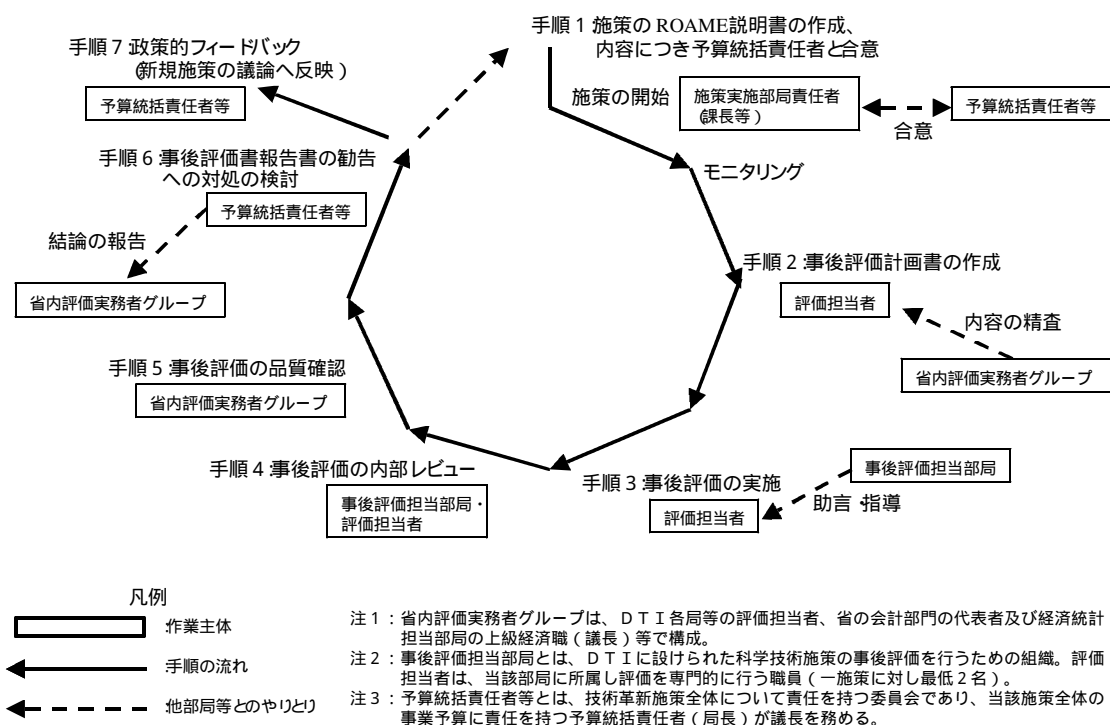
ROAME制度（及びこれに類似した制度）は、DTIや教育雇用省等いくつかの省が内部の評価システムとして始めたものであるが、事実上の標準として他省にも採り入れられ、実施されつつある（政府全体として同制度の実施を義務づけてはいない）。本制度については、大蔵省が作成した全省共通の評価ガイドラインであるグリーンブックにおいても紹介されている（注3）。

注1：ROAMEの名称は、新規施策についての提案説明書の様式に記述される「Rationale(政府関与の必要性、施策の全体的目的)、Objectives(施策の達成目標)、Appraisal(個別プロジェクトの選定基準)、Monitoring(実施中のモニタリングの方針)、Evaluation（事後評価時期等）」のそれぞれの頭文字を取ったものである。

注2：本制度の詳細については、巻末の参考資料「英国貿易産業省の評価システム（ROAME制度）について」を参照。

注3：英国 HM Treasury「Appraisal and Evaluation in Central Government」（The Green Book）（1997年）の Annex A: The Management of Appraisal and Evaluation を参照。

図2-1. ROAME制度における施策運営への政策評価の組み込み



出典 英国貿易産業省資料を基に通産省政策評価広報課が作成

< 導入の経緯 >

本制度は、1985年に行われたDTIの産業支援政策の見直しが契機となって導入された。その中では、政府が産業支援を行う理由（必要性）を「市場の失

敗」と関連させて詳細に作成すること、全ての新しいＤＴＩの産業支援施策に対して必要性、目標、プロジェクト選定方法、モニタリングの仕方、事後評価計画の概要を記述した設計書（ＲＯＡＭＥ）を作成すること、という二つの結論が得られた。これに関連して、１９８６年に科学技術施策の事後評価の担当部局として Assessment Unit（ＡＵ）が創設（その後、１９９４年に省内科学技術部門の経済職職員、統計職職員から成る Technology Economics, Statistics & Evaluation Directorate（ＴＥＳＥ）が創設され、ＡＵはその内部組織となった）された。

< ＲＯＡＭＥ制度の対象 >

ＲＯＡＭＥ制度は行政分野を特定しておらず、全ての施策に対して一般的に適用できるように見える。しかし、現実には、ＤＴＩにおいては民間科学技術支援施策以外においては必ずしも十分に機能していない可能性がある。また、科学技術支援施策の中でも、大学の研究活動の支援施策についてはＲＯＡＭＥ制度に基づく評価は行われていない。むしろ研究者等からのピア・レビューを基本として評価されているとのことである。

ＲＯＡＭＥ制度が適用される政策の階層は、基本的に「施策」（ないし制度）であり、施策の下に属する個々のプロジェクトに対しては適用されない。しかし、上位階層たる施策が存在しない単独プロジェクトについては、ＲＯＡＭＥ制度が適用される。

< 責任分担 >

ＲＯＡＭＥ制度に関係する組織は、基本的には、各政策分野ごとの予算統括責任者（総局長の下の局長）、施策実施部局（課長等）、当該局の評価担当部局の三者である。その役割は、次のとおりである。

予算統括責任者：事業予算全体（技術革新政策分野の場合、６０～７０の施策が存在）を、省の会計部門に対して要求。基本的に事業予算の実施自体は行わない。省内の組織である施策委員会（Individual Programme Committee）の議長として、所管政策全体に関する責任がある。このため、予算全体の効率的な使用及びその評価が的確に実施されることに関心を有する。

施策実施部局：施策（ないし制度）について事前評価を行う。事前評価の内容に関し予算統括責任者と合意された施策のみが実施に移される。開始された施策については、結果に関して説明責任を有する。また、開始された施策については、簡易な定期的モニタリング報告を施策委員会事務局と評価担当部局に提出する義務がある。

評価担当部局：組織図上は予算統括責任者の下に属するが、予算統括責任者及び省の会計部門の両者に対し報告義務がある。事後評価の実施、施策実施部局による事前評価の作成支援とＲＯＡＭＥ説明書の審査（審査会

のメンバー）及びモニタリングの監督、を行う。

< 新規施策の承認 >

施策実施部局は、全ての新規施策について、R O A M E 説明書を作成する。同説明書では、Rationale（市場の失敗に関連した政府の関与の必要性の説明と当該施策の全体的な目的の説明）、Objectives（D T I としての全体的な目標（戦略的目標）とそのうちどれを当該施策が達成ないし達成に貢献しようとしているかの説明）、Appraisal（当該施策の下での個々のプロジェクトの選定に用いられる判断基準）、Monitoring（目標達成に向けた進捗についてのモニタリングデータとその入手方法の説明）、Evaluation（事後評価の時期等）が簡潔に記述される。その内容について予算統括責任者が議長を務める施策委員会の承認が得られた施策のみが予算措置される。百万ポンド（約 2 億円）以上の施策には、より厳しい審査が行われる。R O A M E 説明書は、予算統括責任者と施策実施部局との間の合意内容を記した「契約」であるともいえる。

< モニタリング >

施策の実施期間中（3 年間程度）は、原則として、施策実施部局は定期的に評価担当部局へ簡易なモニタリング報告を行うに留まり、当該施策についての省内及び大蔵省との間での予算査定作業等は極力簡素化される。これにより、実施部局がより成果に意識を集中し、その向上のための工夫を行う余地が広がると考えられる。

なお、評価担当部局へのモニタリング報告義務は、施策実施部局に効率的な管理と当初計画の適切な修正を促すためのものとされている。

< 事後評価、フィードバック >

毎年度当初、省の会計部門の長が議長を務める「評価及び政策改善委員会」（注）が、施策の重要性等を踏まえて、その年に事後評価を行うべき施策を決定する（全ての施策について評価担当部局が事後評価を行うわけではない）。

評価担当部局は、評価の対象として決定された施策について、事後評価計画を作成するとともに、実際の事後評価を行う。事後評価報告書については、会計部門の代表者及び省の各部門の評価担当者から成る「評価実務者グループ」（評価及び政策改善委員会に対して報告義務を有する）による、ピア・レビュー的な品質保証を経ることとされている。

事後評価の目的は、「当該施策が目標や必要性を満たすことで、納税者の資金が適切に支出されたことを示す、現行の施策の効果を高める等」とされている。事後評価に用いられる方法は、施策の性質に応じて様々である（例えば、共同研究施策の場合であれば、個別プロジェクト審査の適切さの調査、選定されたプロジェクトと R O A M E に示された当初の意図との比較、個々のプロジェクトのモニタリングデータを分析し、技術的及びその他の目標の達成度等などである）。評価担当部局は、当該施策がなかった場合と比べどの程度の違いがあったか（追

加性（additinality）と呼ばれる概念）を明らかにすることを目指す。また、施策の運営の適切性の判定等のために参加者の協力の程度と性質、障害の存在等についても調査する。

事後評価報告書は、最終的には、評価実務者グループから、技術革新施策全体に責任を持つ施策委員会等に対して報告される。施策委員会は、報告書について議論した上で、今後採るべき行動を決定し、評価実務者グループへ回答する義務がある。

注：D T Iの予算全体についての監督責任がある。また、大蔵省と会計検査院に対し、D T Iが適切な施策の評価システムを持つことを保証する責任がある。

行政活動一般（プログラム評価）（注１）

< プログラム評価とは >

政策科学ないし政策研究といった学術分野において「政策評価」という場合には、施策によってもたらされた結果を、当該施策が達成しようとしている目的に照らして事後的に評価する「プログラム評価」を指していることが多い（この意味で、プログラム評価は狭義「政策評価」と呼ぶことができるかもしれない）（注２）。

プログラム評価は特定の標準的な手法によって行われるわけではない。評価の対象となる施策の特性も踏まえた上で、経済学、統計学、社会学、心理学等を背景にした定性的、定量的手法を様々に組み合わせて行われる。

一般には、米国や英国の会計検査院（G A O、N A O）が、各省庁の行う施策に対して3 E（経済性 - Economy、効率性 - Efficiency、有効性 - Effectiveness）の観点から行っている業績監査が、「プログラム評価」の代表的なものとして捉えられている（注３）。しかし、「プログラム評価」という語は、評価の性質ないし内容に着目したものであり、会計検査院が行うことがプログラム評価の必要条件というわけではない。各省庁で行われている施策等の総合的な事後的評価もプログラム評価であり、さらに、こうした自己評価結果について、G A OやN A Oがレビューを行いその妥当性を確認しているケースもある。

G A Oは、プログラム評価を下欄のように四形態に分類している。

< G A Oによるプログラム評価の分類 >

G A Oは、プログラム評価として、以下の四形態を示している。

プロセス（実施）評価 施策が当初意図されたとおりに実施されたかを評価。通常、施策に関する活動が、法令や規制の要求、施策の設計、専門家としての基準、又は顧客の期待に適合しているかを評価。

アウトカム評価 施策がアウトカム志向の目標をどの程度達成したかを評価。施策の有効性を判定するためにアウトプットやアウトカム（意図されていなかった効果も含む）に焦点を合わせるが、どのようにアウトカムが生み出されたかを理解するために、施策過程の評価

も行う。

インパクト評価 アウトカム評価の一種で、施策が存在する場合と存在しない場合の予想とを比較することで施策の正味の効果を評価する。外部要因が施策のアウトカムに影響を与えることがわかっているときに、施策の目標達成への貢献を抽出するために実施。

費用便益分析又は費用効果分析 施策のアウトプットかアウトカムを、それにかかった費用（支出された資源）と比較。既存の施策に適用されるとき、これらはプログラム評価の形態と考えられる。

（ G A O 「Performance Measurement and Evaluation - Definitions and Relationships, GGD-98-26」 （ 1 9 9 8 年 4 月 ） を参照。 ）

< G A O のプログラム評価 >

G A O が行っているプログラム評価の実施状況については、東京大学経済学部金本教授によれば(注4)、「費用便益分析の前段階の費用の計算と比較に留まっていることが多く、費用便益分析を行っているのは・・・ほとんど存在しない」、また、「政策目的の達成度を検査しようとする有効性検査についても、我が国では達成度の指標をどうやって客観的に作り出すことができるかという議論がなされることが多いが、G A O ではこのような指標もほとんど用いられていない。G A O の基本的なアプローチは費用便益比や目的達成度の指標を提示するのではなく、調査結果から客観的・論理的に導かれる結論や分析を報告し、政策決定者にとって有益な情報を提供することである」と指摘されている。さらに、ある施策について「問題があることを指摘している場合でも、その原因が何であるかを明らかにする因果関係の分析がなされている例はほとんど無い」とされ、現実には、施策等の実施と、実施開始後に社会に生じた状況との間の「因果関係を明らかにできるだけだけのデータが存在しないことが多いことによって」といっているとされている。

G A O は、データの正確さや信頼性のチェックについては高い能力を持っているが、各行政分野の専門家を有しているわけではないため、政策課題に関する分析力は担当省庁より優れているケースは少ないとされる。これは、担当省庁ではなく G A O が行うプログラム評価の長所と限界であるとも考えられる。

< 行政自らが行うプログラム評価 >

米国、英国、カナダといった国では、行政自らとしてもプログラム評価を行っている。これら各国のプログラム評価については、その結果の概要等が公表されている場合もあるが、必ずしも全体的な状況は明らかではない。ただし、米国については、G A O が各省庁が行ったプログラム評価の状況（1995 予算年度に実施されたもの）についての報告書がある（下欄参照）。これを見ると、行政改革により規模の縮小が懸念されているとはいえ、プログラム評価のために相当な人的・資金的資源が投入されていることが分かる。

< 米国の連邦政府各機関におけるプログラム評価の現状 >

調査された連邦政府各機関（13省、10機関）全体で、194百万ドルと669人のフルタイム職員に相当する人員が施策の結果の評価に携わっているが、機関毎のばらつきは大きい。

81の部局が施策の結果の評価を行っているが、その半分は18人（フルタイム職員数換算）以下の小規模なもの。81部局のうち大部分（56％）は1995年度に5件以下の評価を行っている。そのうち半分は内部により（外部委託等を行わず）実施した。

各省庁のプログラム評価の目的は、直接議会等の外部の監視に資することではなく、内部的な施策の改善である。このため、主な読者は施策の運営管理者か機関の上級職員である。

評価の実施者は、省庁の各局の官房的管理部局（43％）、施策担当部局（30％）、施策担当部局をサポートする技術／分析部門（16％）、省庁の官房的管理部局（5％）、監察総監（5％）。

95年度の評価事例823件のうち、51％が内部実施され、34％が外部委託されている。

評価期間は、内部実施の場合は6ヶ月以下が多く（49％）、外部委託を行う場合は6ヶ月以上が多い（そのうち2年超のものは36％）。

評価の費用は、内部実施の場合は10万ドル未満が多く（65％）、外部委託を行う場合は10万ドル以上50万ドル未満が多い（57％）。

評価手法としては、外部専門家、施策管理者や参加者による施策効果の判定（18％）、ランダムに指定した実験集団と対象集団の実施後比較（14％）、事前と実施後のアウトカム指標の測定（12％）等が採られている。

G A Oは、G P R Aに見られるように施策の結果についての情報へのニーズが高まっているものの、連邦政府の規模と権限を縮小しようとする改革が継続していることにより、こうしたニーズに応えることが困難になるおそれがあると懸念を示している。

（G A O「Performance Measurement and Evaluation - Definitions and Relationships, GGD-98-26」（1998年4月）を参照。）

< 仏の事後評価制度 >

このほか、仏においては、1990年1月22日に公共政策の評価に関する政令（指針）が発令され、政府全体としての事後的（中間的なものも含む）な評価の実施が制度化された(注5)。評価対象となる行政活動は、政令においては明記されていないが、後述する評価の手引書（Petit guide de l'évaluation des politiques publiques）には、政策、施策、活動、手段、規定、プロジェクト、行政又は公務員の機能、公共機関の業務等という様々なものを含む幅広い意味で捉えるものとしている。この意味で、仏における事後評価制度は、厳密に英米等でいうところの「プログラム評価」に限定されるものではない。しかし、政令上「公共政策の成果を、その目標及び実施方法と比較することで、その有効性を・・・鑑定する」と目標との関連で評価することが明記されており、この内容は「プログラム評価」と類似している。また、評価は、特別の委員会、各省、各公的機関、会計検査院等様々な主体によって行われているようである。

<我が国の現状>

我が国においては、制度的にプログラム評価を行っている事例は未だないようである。しかし、下欄に示している通商産業省における繊維政策評価の事例は、定性的な評価が中心ではあるが、個別プロジェクトよりむしろ施策のレベルでの成果ないし効果等に注目して評価を行ったものであり、行政自らが行うプログラム評価のさきがけと考えられる。

注1：この項においては、本報告の他の部分とは異なり、政策、施策、プロジェクトの階層を使い分けている。各々の定義については、第1章の<施策等の質の向上>の項の注1を参照。

注2：1995年第15回国際最高会計検査機関会議においては、プログラム評価とは「文書によって明示された、または暗黙のうちに了解された目的と手段を関連づけて、政策・活動の直接的・間接的效果を分析するために体系的な方法を用いること」と定義された。

注3：国際最高会計検査機関組織のプログラム評価作業部会によれば、プログラム評価と従来の業績監査の違いは、業績監査は政策目的を所与としてその達成度を評価するのに対し、プログラム評価は政策の枠組みにとらわれずに総合的な評価を行う、業績検査は必ずしも因果関係の分析に及ばない場合もあるが、プログラム評価は政策と結果・効果との因果関係の分析を行う、こととされている。

注4：金本良嗣「会計検査院によるプログラム評価 - アメリカGAOからなにを学ぶか - 」『会計検査研究』第2号(1990年7月)を参照。

注5：1998年11月18日には、評価対象たる公共政策を中央政府だけでなく地方自治体によるものまで拡大するとともに、評価国家審議会(Le Conseil de l'évaluation：行政、会計検査院、地方自治体等の代表及び有識者により構成)の創設等の組織の再編を内容とする新たな政令が策定された。

<通商産業省における繊維政策評価の事例>

背景

昭和42年以降、繊維政策の実施機関としての役割を果たしてきた繊維産業構造改善事業協会の平成11年6月の廃止を踏まえ、同協会の設置根拠でもある繊維産業構造改善臨時措置法の廃止を含めた抜本的な繊維政策の見直しを行うため、平成9年9月から平成10年6月にかけて繊維産業審議会・産業構造審議会繊維部会合同会議下に設置されたワーキンググループ(座長：小川英次中京大学教授)で個別政策体系毎の政策評価を実施したものの。

政策目的

繊維産業における「マーケットイン型(市場直結型)の産業構造の構築」と「クリエーション(価値創造型)を育む産業構造の構築」への転換。

評価の対象事業

情報化による流通合理化、新商品・新技術開発、設備の近代化等を行おうとする繊維事業者又はそのグループに対し、繊維産業構造改善臨時措置法に基づいて、補助金、低利融資、税制特例、債務保証等の支援措置を付与する事業（構造改善事業）。

評価の視点

政策目的の達成

- 事業の利用

構造改善事業（個別の支援施策）は十分利用されているか。

- 事業の成果

個別の構造改善事業グループは、計画時の目標を達成することができたか。

- 繊維産業の構造改革

繊維産業全体として構造改革を遂げられたか。

政策の効率性

- 政策資源の投入割合

構造改善事業の関連で投入した政策資源の量とその効果の関係

- 他の政策手段との代替性

ある特定の政策効果の実現のため、構造改善事業とその他の政策手段との相対的な優位性を比較検討

政策関与の必要性（官民の役割分担）

- 個別産業の実態に着目した個別的な政策対応の必要性及び適切性と横断的・一般的産業政策の活用の可能性

- 欧米の繊維政策との衡平性

- 民間活動の補完的な役割としての政府の関与の実質的な範囲

評価の手法

- 支援措置の利用度の把握（承認計画、利用実績等）。

- 支援施策を利用した事業者等へのアンケート及びヒアリング調査による事例収集。

- 収集した情報に基づき、支援施策が繊維事業者や事業グループ、繊維産業の産業構造全体に与えた影響（インパクト）を定性的かつ記述的に評価。

- 具体的には、個別事業の成功事例の分析、支援措置の活用による直接的効果及び間接的效果（事業の状態を示す指標の推移（新製品のリードタイム短縮、在庫の減少、付加価値額、下請比率等）の把握を含む。）、繊維産業全体の構造改革への影響等。

- 施策ユーザーである繊維事業者等の支援措置に対する認知度、満足度等の把握はしていない。

- 以上の定性的評価の結果から政策的インプリケーションを抽出。

- 実務者が作成した評価結果を学識者、専門家、業界関係者等から構成される審議会でレビュー。

行政活動一般（米国G P R A）

< G P R A >

1993年に成立したG P R A（Government Performance and Results Act：行政実績成果法）は、地方政府において幅広く行われている業績目標設定と実績測

定を行う型の評価を、連邦政府各省庁の活動に対しても導入しようとするものである。これは、連邦政府各機関の使命（mission）、戦略と具体的な業績目標を体系的に結びつけるとともに、行政の目を成果や顧客満足度に積極的に向けさせ、さらに、政府機関の業績結果を予算配分に反映させようとする試みである。G P R Aは、米国政府にとっても新たな試みであるため、先行的なパイロット・プロジェクトを行って得られた経験を蓄積しながら進めていくという慎重な姿勢が採られている。

このように、施策等をその上位階層に当たる政策目的や省庁の基本戦略と結びつけて体系化させるG P R Aの考え方は興味深い。しかし、「業績指標による管理、特に予算とのリンクについては、批判も少なくない。業績指標の活用には、問題点の発見、業績改善（予算へのフィードバックを含む）、及びアカウンタビリティの検証（人事考査への反映等）という三つの段階がある。このうち、問題点の把握に利用される場合は弊害が少ないが、後二者は・・・意図せざる負の結果をもたらす危険性がある」との指摘もある（注1、2）。実際、業績結果の資源配分への反映の仕方に関しては、現時点では具体的な方針は示されておらず、また、後述の＜米国G P R Aの概要＞の欄でも述べるように、業績結果を資源配分に結びつけるパイロット・プロジェクトの開始は今のところ延期されているようである。この点については、今後の進捗状況を注視する必要がある。

G P R Aは、限られた数の省庁の施策について試験的に実施するパイロット・プロジェクトの段階を組み込んでいるとはいえ、最終的には、（小規模な機関を除く）全省庁に対して適用されることになっている。また、各省庁が目標設定を行う施策等の範囲が、全体のうちどの程度なのかは必ずしも明確ではないが、商務省の「業績プラン」の例では、相当程度網羅的なものとなっている。G P R Aが性格の異なる省庁・施策等を網羅的に捉え、また、一律に扱っていることから、実際の制度運用（どのような業績指標の設定が可能か、また、設定されているか）が注目される。

この点に関連して、米国下院議長及び各常任委員会議長から成るチームが、「Toward a Smaller, Smarter, Common Sense Government - Seeking Honest Information for Better Decisions」（1998年6月）というレポートを発表している。本レポートは、各省庁がG P R A制定後初めて作成した業績指標（1999年度向け、98年2月に大統領及び議会へ提出）の形式及び内容について評価したものである。これによると、100点満点で採点して、最高は運輸省の71点、最低は共通役務庁（General Services Administration）の14点、平均は42.2点となっており、「全体的に、期待を裏切るもの（Disappointing）であった」と記述されている。このように採点結果に幅があることは、各省庁の努力の違いもあるかもしれないが、（各省庁の業績プランの精査が必要だが）各省庁の施策等の性格や内容の違いにより、業績指標の設定しやすさが異なるということかもしれない（注3、4）。

さらに、本評価システムではデータの収集にも一定の費用を必要とすると予想されるが、権限委譲、脱中央集権、規制緩和といった連邦政府の権限の及ぶ範囲を縮

小しようとする流れの中で、各省庁がG P R Aの要求を満たせるだけの適切な情報を収集することが困難となる可能性も指摘されている(注5)。

注1：山本清「政府サービスの『質の評価』こそ不可欠」『論争東洋経済』（1997年9月）を参照。

注2：ただし、G P R Aでは、業績目標の設定や変更の際等にプログラム評価を行うことを想定しており、必ずしも業績指標と資源配分とを単純に直結させることを意図しているわけではない。1993年G P R Aによれば、戦略プランに含まれるべき内容の一つとして「最終到達点（general goals）及び目標（objectives）を設定又は変更するために行ったプログラム評価の記述（将来のプログラム評価の計画も含む）」が、また、業績レポートに含まれるべき内容の一つとして「当該レポートの対象年度に実施したプログラム評価により得られた発見の概要」が示されている。

注3：Beryl A. Radin「The Government Performance and Results Act(GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?」『Public Administration Review』Vol.58、No.4（1998年 July/August）は、特に研究分野（政府投資の効果は数十年にわたり現れないかもしれないし、否定的な結果も肯定的な結果も共に重要）は、5年間又は毎年というG P R Aのタイムテーブルに沿わず、問題となり得ると指摘している。

注4：米国科学技術公共政策委員会（全米科学アカデミー、全米工学アカデミー及び医学機構により構成）は、G P R Aを念頭に置いた上で、連邦政府の研究施策、とりわけ基礎研究に関してどのような評価を行うことができるかについての検討を行っている。1998年1月から99年2月までの検討内容は、Committee on Science, Engineering, and Public Policy, etc.「Evaluating Federal Research Programs: Research and the Government Performance and Results Act」（1999年）としてとりまとめられた。同報告書では、研究施策に係る最も効率的な手法は専門家によるレビュー（Expert Review）であること、基礎研究の評価については「その技術が実用化されるか否か」の視点では不可能であるが、「研究の質」、「実施省庁の使命との適合性（relevance）」及び「研究成果の国際的な水準」についての専門家レビューを行うことは可能であることが主張されている。

注5：上記 Radin(1998年)を参照。

< P P B S の経験 >

なお、G P R Aに類似した制度として、米国で1960年代に実施され、71年に終了したP P B S（Planning-Programming-Budgeting-System）がある。P P B Sは全ての政府活動を目的、プログラム（政策）、プログラム・カテゴリー（施策）、プログラム・エレメント（事業）という目的 - 手段の階層構造に体系化する。そして、各プログラム・エレメントごとに費用便益分析計算を行い、費用便益比が低いものを廃止したり、高いものに対して資源配分を厚くする等により合理的な予

算編成を行おうとするものである(注1)。

PPBSとGPRAは、網羅的で一律である点においては類似している。しかし、PPBSとGPRAの大きな違いは、PPBSは計画の評価に基づき予算編成するのに対し、GPRAは業績という結果に基づいて予算を増減させようとする点である。GPRAは、予測の不確実性やアウトカム(注2)測定の困難さといった、PPBSの制度的挫折から得られた教訓を踏まえ、アウトカム以外にサービスの質等に係るものも含めたいいくつかの種類の業績指標を用いている(注2)。

このほかに、PPBSは連邦政府の政策について「選別的でなく網羅的であることを目指したために、貴重な専門的マンパワーが諸省庁に薄く拡散される結果となり、無用の文書の山ができる結果となった」(注3)面も指摘されている。この経験は、後年、米国における政策評価が、一律にではなく、例えば規制インパクト分析やプログラム評価のように、特定の分野毎、または、個別案件に対して集中的に行われる傾向へとつながっていったと考えられる。政策評価について、網羅的かつ一律に行うことを重視すべきか、分野毎の特性に応じたアプローチを採るかは、政策評価を考える際の一つの大きな課題であろう。

注1：山本清「政府サービスの『質の評価』こそ不可欠」『論争東洋経済』（1997年9月）を参照。

注2：アウトカムとは、施策等によって金銭、モノやサービス等が提供されることにより産み出される結果、効果等をいう。第4章1.(2)の<アウトプットとアウトカム>の項を参照のこと。

注3：宮川公男「政策科学の基礎」東洋経済新報社（1994年6月）の第3章を参照。

<米国GPRAの概要>

1. 戦略プラン（Strategic Plan）（97年9月に提出済み）

GPRAは、連邦政府各機関に対し、5年間以上をカバーする「戦略プラン」を策定し、少なくとも3年毎にそれらをアップデートすることを要求している。戦略プランには、以下の事項を含めることとされている。

- ・連邦政府機関の使命（mission）
- ・「戦略的目標」として最終到達点（goal）及び目標（objectives）
- ・連邦政府機関が、その活動や人的資源・資金・情報及びその他の資源をいかに用いて目標を達成する意図であるか
- ・戦略プラン上の最終到達点や目標が、業績プラン上の業績目標とどのように関係しているか
- ・これらの目標の達成に顕著に影響を及ぼす主要な外部要因
- ・目標設定又は変更に際して用いたプログラム評価（及び将来のプログラム評価の計画）

2. 業績プラン（Performance Plan）（98年2月に、99年度を対象としたプランが提出済み）

戦略プランに準拠して各政府機関の予算に設定された各個別施策活動を網羅する年次「業績プラン」を開発することを求めている。業績プランは、当該政府機関の年間業績目標を含んでおり、各政府機関はこれらを用いて長期的目標の達成に向けての進捗度合を測るものである。

政府機関が行政業績測定評価を行う場合には、アウトカムの測定評価は難しく、かつ時間を要するから、アウトプットを対象とする傾向がある。G P R Aは、こうした傾向を踏まえ、政府機関に対してアウトカムの測定評価を追求するように指示している。

ただし、行政管理予算局による事前承認があれば、成果を定性的に記述することも認められている。

注：定性的な目標設定の事例

「 9 8、9 9 年度 会議、印刷物及びインターネットを通じて、研究成果を実務家へと普及させる。」

(米国商務省「The Department of Commerce, Annual Performance Plan, Fiscal Year 1999」(1 9 9 8 年 3 月) の「Job Creation And Economic Health of Our Communities」の項を参照)

3 . 業績レポート (Performance Report) (2 0 0 0 年 3 月末までに、9 9 年度分を作成)

更に、各政府機関に対前年度の施策業績についての年次「業績レポート」の作成を要求している。政府機関は、各レポートにおいて、年次業績プランに設定されていた業績目標と、その業績を比較し、説明するものとされている。

目標が達成されない場合は、政府機関は目標未達成の理由をその報告において説明し、目標達成へのプランとスケジュールを説明する。さらに、目標が实际的でなかったり、実現不可能であった場合には、その理由と推奨するべき行動を説明するものとされている。

さらに、当該レポートの対象期間に実施されたプログラム評価から得られた発見の概要の記述が求められている。

4 . パイロット・プロジェクト (試行的実施)

また、G P R Aは、上記のような報告を行う義務に加え、報告を行う政府機関が用い得るような様々なテクニックのテストを行い、他の政府機関のための実験室とするために、制度の本格開始に先立って行う、一連のパイロット・プロジェクトのセットについて定めている。

(1) 第一のパイロット・プロジェクトのセット

「業績プラン」と「業績レポート」の準備に焦点を置いたもので、G P R Aは、これに参加する最低 1 0 の連邦政府機関の選択と指名を行政管理予算局に対して要求している (9 4 ~ 9 6 年度に実施済み) 。

実際に指名された機関：農務省、商務省、国防総省、教育省、エネルギー省、保健福祉省、住宅都市開発省、内務省、司法省、労働省、運輸省、財務省、復員軍人局等、合計 2 8 省庁による 6 8 プロジェクト (部局又は施策等单位)

本パイロット・プロジェクトの後、各省庁において網羅的に戦略プランや業績プランの作成が

行われているが、上述のとおり必ずしもその内容が十分でなく、その充実を先に行うためか、未だ、後述の第二、第三のパイロット・プロジェクトは開始されていないようである。

(2) 第二のパイロット・プロジェクトのセット

業績に対するより多くの説明責任と引き換えに、政府機関の施策管理職者に対して施策運営面での一層の弾力性・融通性を与えることの効果を分析するために、政府機関内の主要な機能と運営に関して、運営管理手続きの要求や統制（control）に合致しなくても良いという免除特例（waiver）を提起するためのものである。

９５年度と９６年度において、第一のパイロット・プロジェクトを実施した政府機関の中から最低５つの機関を行政管理予算局が指名することが定められている。

ただし、米国会計検査院レポート（GAO/GGD-97-109）によれば、行政管理予算局による本パイロット・プロジェクトの対象機関の選定は未だ進んでいない。

(3) 第三のパイロット・プロジェクトのセット

９８～９９年度において、業績ベース予算をテストしようとするもので、制度の本格開始の前に、異なる予算水準から生ずるであろう施策等の業績の水準の違いを示すことを目的としている。行政管理予算局は最低５つの政府機関を選定することになっており、そのうち最低３機関は、業績ベース予算テストのために第一パイロット段階において業績プランを開発した経験を有するとされている。２００１年３月３１日までに行政管理予算局は議会と大統領に対し、業績ベース予算のパイロット・プロジェクトにつき報告する。行政管理予算局報告は、大統領予算の一部として業績ベース予算を実施することの可能性を評価し、業績ベース予算を要求する立法が提案されるべきか否かを勧告し、かつ、こうした法の内容として採り入れるべき事項を抽出することを狙っている。

ただし、米国会計検査院レポート（GAO/GGD-97-109）によれば、本パイロット・プロジェクトは、各省庁が戦略プランや業績プランについての十分な経験と、業績データの蓄積が進んだ後に開始されることとされている。このため、本パイロット・プロジェクトに係るスケジュールは延期されると予想される。

< G P R Aに基づく階層的なミッション・目標・業績指標設定の事例（米商務省１９９９年度分）>

１．商務省のミッションの例

経済基盤：国家の経済基盤を強化・維持することにより、米国のグローバル市場での競争力を、未来のために構築し、促進する

２．最終目標（Goal）の例

輸出の拡大

３．目標の例

中小企業を対象とした貿易支援の強化

４．業績指標の例

カウンセリング回数、顧客数、カウンセリングに関する顧客満足度、マッチングサービス数、配布されたレポート数、貿易イベント数、参加企業数、貿易を開始した企業数、市場に算入した企業数、支援を受けた輸出額、支援を受けた職の数 等

(米国商務省「The Department of Commerce, Annual Performance Plan, Fiscal Year 1999」(1998年3月)を参照。)

(2) 英米等における評価のためのガイドラインや手引書

今回、主として事例研究の対象とした英国、米国、カナダにおいては、様々な行政分野における評価を実施するために、手続きについてのルールを定めたり、優良事例を集めたガイドラインや手引書を策定している。これらには、我が国で政策評価を定着させようとする際に、また、今後、我が国において類似するガイドライン等を作成しようとする場合に、参考となる部分があるかもしれない。また、各ガイドライン等の本文は関連概念や手順等についての詳細な説明となっていることが一般的だが、担当者が評価を行う際に留意すべき簡潔なチェックリストが添付されていることが多い。簡潔なチェックリストの形式は、ガイドライン等に表示された多くの詳細な内容のうち、必要な手順を踏んでいるか、また、重要な内容を検討しているかを確認しつつ実務を行う上で効果があるだろう。

ここでは、これらガイドライン等のうち主なものについて、その概要を記述する。各国においては、ここに示したもの以外にも、公共事業等に関するガイドライン等は多数存在しているが、本報告書においては、より一般的な施策等についての評価に係るものを取り上げ、公共事業等分野のみを取り扱ったものについては触れていない。

事前評価に重点を置きつつ、事後評価まで含むもの（分野を特定していないもの）

< 英国 >

- ・ Appraisal and Evaluation in Central Government, "The Green Book", by HM Treasury

グリーンブックは、英国大蔵省（HM Treasury）が1991年に発行（97年に改訂）したガイドラインで、各省庁の実施する行政全般（政策、施策、プロジェクトの全て）を対象として、事前評価、事後評価、及びこれらに利用される手法として費用便益分析等の基本的な考え方や手順についての記述がなされている。

グリーンブックでは、事前評価のプロセスは次の要素から成るとしている。

- A．目標（群）の設定
- B．施策等オプションの考慮
- C．各オプションについて、費用、便益、リスクと不確実性を考慮
- D．情報を分析
- E．結果の提示

また、事後評価は次の要素から成るとしている。

F．評価すべき対象、過去の結果の測定法の決定

G．現状と比べるべき状況（施策がない場合等）を確定

H．実績を当初設定していた目標、比較対象の状況と比較

I．結果と勧告の提示

J．結果と勧告の普及

これらのうち、特にC．、D．、H．については、費用便益分析（又は費用対効果分析）が用いられることも想定されており、同ガイドラインの添付資料に解説がなされている。

グリーンブックは、適用分野を限定せず一般的な記述がなされているものの、実際には、主として念頭に置いているのは公共事業や、アウトソーシングの対象となるような部門であって、これらの分野以外では、必ずしも厳密にこのガイドラインに沿った費用便益分析等を行われてはいない模様である。また、こうした評価が行われる主な目的は、施策等立案や実施の内部管理を向上させることと考えられる。

・貿易産業省 R O A M E 制度関係ガイドライン

R O A M E 制度は本報告巻末の参考資料において詳細に説明しているとおり、英国貿易産業省における事前 - 事後評価システムである。同制度自体は分野を限定していないが、実際には、技術政策分野以外では機能していないようである。

同制度の下では、施策についての事前評価及びモニタリングは施策実施担当部局が行う。事前評価の内容は R O A M E 説明書に記述され、施策実施担当部局と予算統括部局との間での、施策の成果に関する契約とも位置づけられる。事後評価は、評価担当部局により、R O A M E 説明書の内容に沿って、モニタリングにより得られたデータ、追加的な調査によって行われる。

英国貿易産業省は、本評価システムに関し、施策実施部局が事前評価の際に検討すべき（すなわち、R O A M E 説明書に記述されるべき）事項に関するガイドラインを作成している。なお、このガイドラインは、内部文書として取り扱われている。

< 米国 >

・Circular A-94（行政管理予算局通達），by OMB(注)

1992年10月に、それまでの関連通達を廃止して、行政管理予算局が発行したもので、費用便益分析や費用対効果分析の基本的考え方が記述されている。内容は、英国のグリーンブックの費用便益分析等の記述に係る部分と基本的に同等である。

本通達が適用される対象として、特に、連邦施策や政策の費用便益分析又は費用対効果分析、規制インパクト分析、リースか購入かの判断のための分析、資産の価値（価格）評価と売却のための分析、が挙げられている。

注　： <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/OMB/html/circulars/a094/a094.html> より入手可能。

プログラム評価（分野を特定していないもの）

< 米国 >

- ・ Designing Evaluations, PEMD-10.1.4, by GAO

本手引書は、本来、G A Oの評価実務者向けに作成されたものである。しかし、公表されていることから、各省庁が自らプログラム評価を実施する場合にも活用することが可能である。内容は、事後のプログラム評価を行うに際して、どのような評価の設計を行うか、という観点から、次の内容について書かれた実務的な内容になっている。

- A．なぜ設計に時間をかけるべきなのか
- B．設計プロセスの説明
- C．設計のタイプ（サンプル調査、事例研究、実地実験、既存データの使用）
- D．事例

注： <http://www.gao.gov/policy/guidance.htm> より入手可能。

< カナダ >

- ・ Treasury Board Manual - Review, Internal Audit and Evaluation
- ・ Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results, by Treasury Board of Canada

前者は、行政自らが行うプログラム評価についての基本的な基準を示しており、1981年に制定された基準を1995年に改定したものである。本基準に適合することは、当該組織の次官と、当該組織の上級及びその他の管理者（プログラム評価管理者を含む）の責任である旨規定している。

後者は、評価者がプログラム評価を行うに当たっての手引として、評価手法に関して、評価戦略、評価の設計、データ収集方法、分析手法、に分けて簡潔に解説している。

注： http://www.tbs-sct.gc.ca/rin/ProgramEvaluation/Guidance_Manuals_Publications/index.e.htm より入手可能。

< 仏国 >

- ・ Petit guide de l'évaluation des politiques publiques

仏国においては、1990年の政令によって、政府全体に対して、政策評価の実施がルール化された(注1)。この手引は、評価方法の開発の促進を業務として創設された評価科学審議会（Le Conseil scientifique de l'évaluation）(注2)が策定したもので、評価に関する基本的かつ一般的な考え方をまとめた内容となっている。評価の対象としては、政策、施策、活動、手段、規定、プロジェクト、行政又は公務員の機能、公共機関の業務等という様々なものを含む幅広い意味で捉えるものとしている。この意味で、本手引は、厳密に「プログラム評価」に限定されたものではない。しかし、評価の時期は事後又は中間時点としていることや紹介している手

法等については、基本的に米国等におけるプログラム評価の手引書の説明と同等の内容となっている。また、実際に、個別プロジェクトのレベルを超えた施策についての評価も行われている。

注１：その後、１９９８年に新たな政令が発出された（(1) 行政活動一般（プログラム評価）の注５を参照）。

注２：評価科学評議会は、１９９０年の政令において、評価方法の開発等を行うために創設された組織であるが、９６年以降は事実上休眠状態となった。

業績指標を用いた評価等（分野を特定していないもの）

< 米国 >

・ G P R A 関連

G P R A の概要は、２．(1) 「行政活動一般（米国 G P R A の試み）」の項に示した。G P R A は、業績指標を用いた評価を連邦政府全体に適用しようとする大規模な試みである。O M B は連邦政府各省庁が戦略プラン（５年間程度を対象）及び年間実績プランに関して用語や準備手順を説明したガイドライン「Circular A-11, part 2」（注１）を作成した。また、G A O は、議会及び連邦政府各機関が G P R A を有効なものとできるよう、先行する地方政府（フロリダ、オレゴン、テキサス等）や中央政府（豪州、カナダ、ニュージーランド、英国等）における成果志向の試みを事例研究した上で抽出した作業ステップ（使命と期待する成果の定義 業績の測定 業績情報の活用）等について簡単な説明を行ったガイドライン「Executive Guide: Effectively Implementing the Government Performance and Results Act（GAO/GGD-96-118）」を作成した（注２）。

注１：Circular A-11は、元々連邦各省庁が大統領予算案を策定するための基本的な手順等が示されていたガイドラインであった。O M B は、G P R A の成立を受け、その第二部として、戦略プランや年間実績プランの作成に関するガイドラインを作成した。

注２：<http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/omb> 及び <http://www.gao.gov/reports.htm> より入手可能。

・ National Performance Review（NPR）関連(注)

N P R とは、１９９３年に、クリントン大統領が米国の行政改革のための具体策を検討するために、ゴア副大統領をリーダーとして組織したタスクフォースの名称である。N P R は、単に小さな政府を目指すことだけではなく、残された役割を重視して政府機能の向上を目指すことにより、効率的な政府を目指す試みである。

N P R は、その活動の一つとして、連邦各省庁の代表者がチームを作り、地方政府や民間企業における業績志向型の業務実施に関する優良事例についての調査（ベンチマーキング）を行い、いくつかの報告書を作成している。これらの中には、

「Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement」という業績測定に関するものや、「Serving the American Public: Best Practices in Customer-Driven Strategic Planning」という顧客志向型の戦略策定に係るもの等がある。こうした優良事例報告書は、唯一の方向性ややり方を示すというよりは、効果的に実施されている事例から帰納的に特徴を抽出し羅列して記述するという形式を採っている。

注： <http://www.npr.gov/library/review.html> より入手可能。

<Serving the American Public: Best Practices in Performance Measurement（業績測定）における最優良事例（ベストプラクティス）の概要>

- ・ 上級管理者も巻き込むこと
- ・ 危機感を持つこと
- ・ 組織の戦略的な方向性と一致させること
- ・ マネジメントプロセスに組み込まれ、組織目標の達成に直接結びついたものであること
- ・ 職員を巻き込むこと

規制関係

< 英国 >

- ・ The Better Regulation Guide, by Cabinet Office(注1)

本ガイドラインは1998年8月に発表され、従来別々に行われていた規制遵守費用分析と規制事前評価（便益分析）は、本ガイドラインの下に規制インパクト分析として統合して実施されることとなった。本ガイドラインは、規制策定の手順について解説した第一部と、規制インパクト分析について解説した第二部から成る。

本ガイドラインは、産業、慈善事業、ボランティア組織に費用を及ぼす規制、又は費用を減らすような提案（すなわち規制緩和）を行う際に、規制インパクト分析を行うことを要求している。ただし、規制緩和の際は、より簡易な分析を行うことを容認している。

なお、費用便益分析等計算の解説といった技術的な説明は、前出のグリーンブック等を参照することとされている(注2)。

注1： <http://www.open.gov.uk/co/bru/bruhome.htm> より入手可能。

注2：本ガイドラインにより求められる評価の内容等詳細については、2.(1)の「規制」の項に示した説明を参照。

< 米国 >

- ・ Executive Order #12866, Regulatory Planning and Review (大統領指令)(注1)

- ・ Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866, by OMB(注 2)

本大統領指令は、規制を導入又は変更する際に、規制インパクト分析を行うこと、規制制定手順、各省庁と行政管理予算局との間の責任関係（各省庁は規制インパクト分析等を実施し、行政管理予算局はプロセスと評価の内容についての省庁横断的な調整・管理を行う）等についてのルールを定めている。

また、米国行政管理予算局（OMB）が作成したガイドラインは、同大統領指令に基づいて費用便益分析（又は費用対効果分析）を行う際の、規制の必要性の検討、施策等オプションの決定、便益と費用の分析、についての基本的な考え方をより詳しく示したものである(注 3)。

注 1 : <http://www.npr.gov/library/direct/orders/2646.html> より入手可能。

注 2 : <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/OMB/html/miscdoc/riaguide.html> より入手可能。

注 3 : 本ガイドラインにより求められる評価の内容等詳細については、2 . (1) の「 規制」の項に示した説明を参照。

< カナダ >

- ・ Government of Canada, Regulatory Policy
- ・ Federal Regulatory Process Management Standards Compliance Guide
- ・ Assessing Regulatory Alternatives
- ・ Benefit-Cost Analysis Guide for Regulatory Programs
- ・ RIAS Writer's Guide(注 1) 等(注 2) , by Treasury Board

これらの文書は、カナダ連邦政府が規制を行う際の手順や責任関係等についてのルールを定めた文書である。すなわち、各省庁は規制インパクト分析等を実施し、財務委員会（Treasury Board）はプロセスと評価の内容についての省庁横断的な調整・管理を行うこととなっている。財務委員会は、規制制定等に係るガイドライン、手引書の策定や、各省庁が行う規制の実施状況レビューについて監視する役割を担っている。

上記の各ガイドライン等は、規制プロセス、規制以外の選択肢の分析、費用便益分析、規制インパクト分析書の作成要領に関する具体的な考え方について、財務委員会が作成したものである(注 3)。

注 1 : R I A S とは、Regulatory Impact Analysis Statement（規制インパクト分析書）の意味。

注 2 : <http://www.tbs-sct.gc.ca/tb/rad/guide2.html> より入手可能。

注 3 : 本ガイドラインにより求められる評価の内容等詳細については、2 . (1) の「 規制」の項に示した説明を参照。

< 豪州 >

- ・ A Guide to Regulation(second edition), by Office of Regulation Review

本手引書は、豪州の省庁、委員会等が規制等を検討する際に、規制実務者が参考とするために作られたものである。これは、極めて平易で分かりやすく作成されている。豪州では、規制インパクト分析中の影響分析の最低限の要求は「提案している選択肢からの全ての影響を定性的に分析すること」とされていることもあり、定量的な分析を当然のものとはしていない。

注： <http://www.pc.gov.au/orr> より入手可能。

< O E C D >

- ・ 「Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries」

O E C D が、加盟国における規制インパクト分析の実施状況を調査し、その効果を高めるための最優良事例を抽出し、説明を加えたものである。最優良事例として示されている事項の概要は以下のとおりである。本書は、何らの強制力も伴わないもので、最優良事例を加盟国へ普及することを目的としている。

<Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countriesにおける最優良事例（ベストプラクティス）の概要>

- 1．政府なり省庁内の高いレベルでのコミットメントが必要。
- 2．各組織の責任分担を慎重に決定。
- 3．規制担当者の分析能力を高めるための訓練を実施。
- 4．一貫性を持ち、かつ、柔軟な分析方法を使用。
- 5．データ収集に関する戦略を定め、また、実施。
- 6．重要性の高い規制に的を絞る。
- 7．規制インパクト分析は、政策立案プロセスの付け足しではなく、一要素として取り入れる。
- 8．結果については、その意味と選択肢が分かるようにして、意思疎通を行う。
- 9．利害のある集団とは、前広に、かつ時宜を捉えて意見交換を実施。
- 10．新規の規制だけでなく、既存のものへも規制インパクト分析を実施。

（OECD「Regulatory Impact Analysis Best Practices in OECD Countries」(1997年)を参照。）

技術政策関係

< O E C D >

- ・ 「Technology, Productivity and Job Creation:Best Policy Practices」（第5章）

規制インパクト分析の最優良事例集と同様に、OECDが加盟国における技術政策に関する政策評価（及び技術政策一般について）の実施状況を調査し、その効果を高めるための最優良事例を抽出し、説明を加えたものである（概要は以下のとおり）。この場合の「評価」は、事前、モニタリング、事後の全てを対象としたものとされている。当然、強制力はなく、最優良事例を加盟国へ普及することを目的としたものである。ここに示されている最優良事例は、技術政策にしか適用されないような性格のものはほとんどなく、基本的に、一般的な施策等に対しても応用可能と考えられる。

<「Technology, Productivity and Job Creation : Best Policy Practices」（第5章）における最優良事例>

1．必要性・妥当性、目標及び評価の際の判断基準

- ・業績について、数値的に事後評価することが可能となるように、目標を階層化。
- ・施策等を実施することの経済的な合理性を明確に示し、評価時に使用。
その際、市場の失敗や全体的な失敗（Systemic failures）と潜在的な政府の失敗を慎重に比較。
- ・施策等の実施により予想される追加性(注)を特定するとともに、測定を試みる。

2．評価を行う範囲と、様々なツール・手法の使用

- ・全ての既存の技術革新及び技術政策をできる限り幅広く評価する。
- ・施策等の追加性を適切に把握する観点からは、個々のプロジェクトのみを見るより、施策等の対象となった企業が実施している他のプロジェクトも含め、全体として見るべき。
- ・定量的手法（費用便益分析、ミクロレベルのデータを用いた計量経済分析等）をできる限り使用。
- ・評価結果を解釈する際には、定量的結果と定性的結果を総合する。

3．評価の実施と実施する組織

- ・評価の対象たる施策等の企画立案時に、評価の仕方も設計する。
- ・施策対象者志向の評価を行う。
- ・ガイドラインと評価の手続き等を策定し、評価の独立性、資金的裏付け及び頻度を確定しておく。
- ・評価結果に対する対応と公表を前提とすることで、フィードバックと学習を確実化。

注：追加性（Additionality）とは、ある施策等が実施された結果、当該施策等の政策目標とされている活動がどの程度の規模、タイミング、場所において発生するかという程度を表す。施策対象者が当該施策等により受けるインセンティブの程度を示すもので、追加性が小さい政策オプションは、政策目標を達成する上で非効率、ということになる。

（OECD「Technology, Productivity and Job Creation : Best Policy Practices」（第5章）における最優良事例を参照。）

(3) 評価を行う時点による整理

評価を行う時点と評価の内容について

政策評価をそれが行われる時点によって整理すると、施策等を開始する前の段階に行われる事前評価と、施策等を一定期間実施した後又は終了後に行われる事後評価とに大きく分けられる。これらの概要は、次に述べるとおりである。

<事前評価>

ある政策課題に対して、最適な施策等を選択する上で有用な情報を得るための評価。施策等を企画立案する段階において、当該施策等を実施する必要性・妥当性についての検討、目標（複数）の設定、想定される政策オプション（選択肢）について、リスクや不確実性も踏まえた上で社会的便益と社会的費用を勘案し、最適と考えられるものを検討する。

<事後評価>

施策等が成功であったか否かを判定するために行う評価。施策等を一定期間実施した後又は終了後に、事前評価段階において想定されていた社会的便益や社会的費用を生み出したか、当初想定していなかった効果があったか等について厳密かつ総合的に分析する。これにより、後の当該施策等の改善策、将来の政策立案に活かすべき教訓の抽出等を行う。事前段階で設定された種々の業績指標やその目標（値）が、施策等の効果を測定する上で妥当なものであったかについても、事後評価により、初めて検証がなされ得る。

<モニタリング>

事後評価の施策等について、その実施状況の善し悪し（効率性等）をモニタリング（監視）するもの。定常的に（例えば毎年など）、事前の段階で設定した業績目標（値）のうち、施策等の実施との関係が直接的なものを中心として、達成状況を測定する。また、その結果をもたらした要因、問題点、改善策等について検討を行う。一般に、施策等の実施が効果として発現するまでには一定の期間が必要であることから、モニタリングは当初予想していなかった異常な事態が発生していないかを見守るという色合いが強い。事後評価で行われるような因果関係の分析や、有効性や効率性についての厳密な分析は行われない。

こうしたことから、モニタリングには、コストをかけ過ぎないことも重要と考えられる。あるいは、むしろ事前評価と事後評価を念頭に置けばよく、モニタリングが必要な場合は限られるかもしれない。

なお、実際の事例を見ると、公共事業等における再評価制度のように、事業本体に着手する前の基礎調査だけを終了した段階で長期間止まってしまった案件について、社会経済情勢の変化等を踏まえた再評価を行うような事例は、基礎調査の結果を評価するという意味では事後評価と考えられるが、当該公共事業から見れば事前

評価と考えられる、といったように二面性を持つものもある。

時点と政策評価の概念（用語）の整理(注1)

OECDが加盟国における技術政策についての実施状況に関してまとめた報告書「Technology, Productivity and Job Creation - Best Policy Practices」の政策評価の項において、政策評価を実施される時点に応じて、事前評価（*Ex ante* evaluation）、事後評価（*Ex post* evaluation）、モニタリング（Monitoring）と整理している。

英国では、大蔵省が作成した評価ガイドラインであるグリーンブックにおいて、事前評価（Appraisal）と事後評価（Evaluation）とを、政策企画立案のプロセスにおいて等しく重要なものとして取り上げて解説している。また、貿易産業省のROAME制度においても、施策についての事前評価（Appraisal）結果をROAME説明書に簡潔にまとめた上で、施策を開始・運用してモニタリングデータを得つつ一定年限に達した段階で、ROAME説明書の内容を参照しつつ事後評価（Evaluation）を行うことをルール化している。このように、英国では、狭義の政策評価（Policy Evaluation）は事後評価を指すが、それに先立つ事前評価（Appraisal）とセットになったものと考えられているようである。このことは、これらの評価の目的が、行政の質の向上を実現することであるからかもしれない。

一方、米国では、政策の策定から事後評価までを政策分析（Policy Analysis）として捉えることが一般である。政策分析に含まれる段階としては、研究者等毎に多少の違いはある。一例を挙げると、問題の構造化（Problem Structuring） 将来予測（Forecasting） 政策の決定（Recommendation） 実施状況の監視（Monitoring） 評価（Evaluation）、という段階に分けられている(注2)。この場合は、英国等とは異なり、施策等の開始前にいくつかの段階にわたる分析が含まれてはいるが、必ずしも事前評価と事後評価が対峙したようには考えられていないように思われる。

ただし、英国と同様に、事前の政策分析（*Ex ante* policy analysis）と事後の政策評価（*Ex post* policy evaluation）と捉えられている場合もある(注3）。

このほか、米国会計検査院（GAO）は「プログラムの業績評価（Program Performance Assessment）」の二つのタイプとして、モニタリングとして行われる業績測定（Performance Measurement）と、施策等が機能しているかについて体系的な研究として行われるプログラム評価（Program Evaluation）とを定義している(下欄参照)。

いずれにしても、米国の一般的な用法においては、政策評価（Policy Evaluation）は事後に行われる評価を限定的に指すことになる(注4）。

以上について、概要を表 - 4 に整理した。

表 - - 4 時点と政策評価の概念（用語）の整理

	政策立案時 （事前評価）	実施状況の モニタリング	政策実施後 （事後評価）
OECD技術政策報告書(注)	<i>Ex ante</i> evaluation	Monitoring	<i>Ex post</i> evaluation
英国	Appraisal	Monitoring	Evaluation
米国の一般的用例	Analysis/Estimation	Monitoring	Evaluation
	Analysis		

注：OECD「Technology, Productivity and Job Creation: Best Policy Practices」（1998年）

< G A Oによる業績測定とプログラム評価の定義 >

（ここでは、プログラム（施策）とは、特定可能な目的か一連の目標を持つ、行為、プロジェクト、機能、又は政策と定義されている。）

業績測定(Performance Measurement)：プログラムの実績、特に事前に設定された達成目標への進捗、についての継続中のモニタリング及び報告。通常、当該プログラムないし機関の管理者が実施。業績測定は、実施されているプログラム活動のタイプや水準（プロセス）、プログラムの直接的な成果物・サービス（アウトプット）、及び／又は、これら直接的成果物・サービスの結果（アウトカム）を扱い得る。

プログラム評価(Program Evaluation)：定期的に又は不定期に、プログラムがどの程度機能しているかを評価（assess）するために行われる個別の体系的な研究。通常、プログラムに直接関係のない内部か外部の専門家により、又はプログラムの管理者により行れる。プログラム評価は、通常、プログラムの側面との関係やそれが起きる状態との関係を踏まえ、プログラムの目標達成状況を精査する。プログラムの業績目標及び関連する他の情報と併せて用い、プログラムの便益やその改善の方策を研究する。評価（Evaluation）は、G A Oの広義の業績監査の範疇に含まれる一種の研究である。

（G A O「Performance Measurement and Evaluation - Definitions and Relationships, GGD-98-26」（1998年4月）を参照。）

注1：本項については、中間報告に対して、コロラド大学公共部門大学院 Peter deLeon 教授及び筑波大学社会工学系 曽根昭夫講師から頂いた意見を踏まえている。

注2：William N. Dunn「Public Policy Analysis: An Introduction」Second Edition、PrenticeHall(1994年)の第1章を参照。

注3：Carl V. Patton、David S. Sawicki「Basic Methods of Policy Analysis and Planning」Second Edition、Prentice Hall（1993年）の第9章を参照。ただし、政策過程としては、事前の政策分析と事後の政策評価の間に、政策メンテナンス（施策等の実現が設計どおりになされているかの確認）及び政策モニタリング（施策開始後に変化を記録）という段階が置かれている。

注4：事前評価に当たる部分は、Policy Estimation と呼ばれることもある。

行政が行う政策評価と時点の関係 = プロセスの視点 =

事前評価と事後評価では期待される役割が異なり、現実の分析でも手法の具体的な適用の仕方なども異なっていると考えられる。

行政機関が行う政策評価を念頭に置くと、政策評価を事後評価だけに限るべきか、事前評価と事後評価のどちらが重要か、という議論を一般的に行うことはあまり意味がない。政策評価の目的と行政分野により、どちらが重要かは決まるからだ。例えば、規制インパクト分析や公共事業等の費用便益分析等は事前に行わなければ意味がないし、プログラム評価は事後に行われるものである。

事前評価や事後評価は単独で行っても一定の効果は期待されるが、施策等ごとに、企画立案段階での事前評価、（及び継続的なモニタリング、）施策等の開始後一定期間が経過した時点又は終了段階等での事後評価を一連のプロセスとして考えるべきだろう。事前評価段階において、予想される費用や効果を分析し、目標を設定し、その達成度合を如何なる指標により評価するかをあらかじめ設定しておけば、中間段階や事後における評価が可能となるし、設定されていなければ事後評価が困難になるともいえる。事前評価と事後評価の有機的な連携が重要である（注）。

注：第4章「表 - - 1 施策の特徴と評価の時期や定量評価可能性との関係」を参照のこと。