

寄稿論文

熊本県立大学総合管理学部助教授 原田 久

「ドイツの政策評価」

2002年7月

国土交通省 国土交通政策研究所

はじめに

2001年1月の中央省庁等改革に伴い、政策評価システムが本格的に導入されたが、国土交通省がよりよい政策評価システムを導入・実施できるよう、国土交通政策研究所では、旧建設政策研究センター時代から、政策評価の理論、その学問的背景、諸外国における政策評価の取り組み事例などについて幅広く調査研究を重ねてきたところである。

とりわけ、これまでは政策評価制度の先進事例として、イギリス、アメリカ、カナダ、ニュージーランド、オーストラリアのアングロ・サクソン諸国の調査研究に焦点を当ててきたところであるが、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）が行政の実務における新たな潮流となる中で、その中心的ツールである政策評価制度は、世界的に幅広く活用され始めている。

しかしながら、政策評価システムはそれぞれの国情、政治制度、行政制度など多様な要因を背景として導入されており、わが国の政策評価システムの構築や運用に資するという観点からは、数多くの事例を分析することが必要である。そこで、今回、熊本県立大学総合管理学部の原田久助教授にご協力いただき、欧州大陸系諸国の代表格であるドイツにおける政策評価制度の導入の動きについて、2001年3月23日（金）に当研究所主催でご講演して頂いたところであるが、その講演会が好評を博したことから、今回、改めて原田久先生に、講演会での内容を中心として論文をご執筆いただいた次第である。

わが国においては、アングロ・サクソン諸国以外の国における取り組み事例が本格的に紹介されることは極めて少ない。その意味では、この論文は、ドイツにおける政策評価という今まで紹介されることが少なかった分野を体系的に取りまとめた貴重な研究成果であるにとどまらず、わが国の政策評価システムのあり方に大いなる示唆を与えるものといえる。

最後に、このような貴重な論文を寄稿していただいた原田久先生に改めて感謝を申し上げたい。

平成14年7月

国土交通省 国土交通政策研究所

ドイツの政策評価ⁱ

原田 久（熊本県立大学総合管理学部助教授）

目次

はじめに	1
第一章 1970年代～1980年代におけるドイツの政策評価	3
(1) ドイツにおける集権的な政策評価システムの試み	3
(2) ドイツにおける分権的な政策評価システムとその実態	4
(3) ドイツにおけるNKUの非普及の根拠	6
第二章 1990年代以降におけるドイツの政策評価	7
(1) 政策評価に関する諸法令の改正	7
(2) 連邦本省独自の政策評価システム	10
(3) 業績測定型政策評価システムの導入	11
おわりに	13
引用文献	14

はじめに

日本の政府レベルにおける政策評価システムについては、2000（平12）年末の政策評価の手法等に関する研究会「政策評価制度の在り方に関する最終報告」（行政管理研究センター2001）を受けて、「政策評価に関する標準的ガイドライン」（2001（平13）年1月15日）や、行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）に基づく「政策評価に関する基本方針」（同年12月28日）が公表されるなど、制度設計の作業は概ね完了するに至った。こうした一連の成果からうかがわれる日本の政策評価システムの特徴は、以下の3点に要約することができよう。

- ① 自己評価中心主義：評価のフレーム及び評価の対象は政府全体として定められ、その評価が外部的に強制される一方で、どのように評価を行うのかについては各省の裁量に委ねられるという自己（内部）評価方式を原則としていること（田辺2001のいう「強制された自己評価」）。
- ② 評価手法の多元化：標準的な政策評価手法として、事業評価、実績評価、総合評価の3つが示され、各省が評価の目的や対象に応じて異なった手法を採用することを許容していること。
- ③ 評価手法の簡易化：上述①と関連することであるが、政策評価の科学性・客観性を標榜したPPBS（Planning Programming Budgeting System, 宮川1994）と異なり、評価手法が簡易化され、政策科学ないし経済学的バックグラウンドを持たない者でも評価作業に比較的容易に従事しうること（参照、国土交通政策研究所2001）。特にこの点は、施策・事業に関する達成すべき数値目標ないし指標をあらかじめ設定し、これを事後的に測定・評価するという実績評価に妥当する。

これらの特徴を備えた日本の政策評価システムは、政策評価の手法等に関する研究会の審議経過や報告書からも十分にみてとれるように、アメリカ・イギリス・ニュージーランドといったアングロ・サクソン系諸国のNPM型の行政改革や政策評価制度（参照、大住1999、宮川1999）に依拠しつつ制度設計されたものである。ただ、こうした制度創設の際に常に提起される疑問とは、はたして、上記の3つの特性は、アングロ・サクソン系諸国の政策評価システムにのみ見いだされるのか、それとも非アングロ・サクソン圏の先進諸国にも（濃淡の差こそあれ）相通じる部分が存在するのかという点である。本研究所のように、政府レベルで政策評価のシステムが構築された後にも、アングロ・サクソン系諸国以外の国々における政策評価システムまで視野を広げて調査・研究を継続しているのは、おそらくはこうした観点に立脚するものであろう。

いま、筆者には、この問いに十分に答えうる用意はないが、以下では、欧州大陸系諸国の代表格であるドイツ連邦共和国（以下、「ドイツ」と略）の実例を手がかりに、この問いに一定の示唆を与えることを目的としたい。

ドイツの政策評価に関して注目すべきは、1990年代からNPM型行政改革に着手しつつも、つい最近まで、PPBSの系譜に属する旧来型の政策評価システムを制度上維持してきた

ことが挙げられる。それだけに、上記の3特性を備えたNPM型政策評価の考えと従来の政策評価システムとの異同を踏まえた上で、両者をどのように有機的に結びつけようとしているかは、NPM型政策評価への傾倒著しい日本にとって大変興味深い比較対象である。

そこで以下では、時系列的に、ドイツの連邦レベルにおける政策評価の制度化の試みとその“挫折”の歴史を跡づけることにする。

第一章 1970年代～1980年代におけるドイツの政策評価

(1) ドイツにおける集権的な政策評価システムの試み

ドイツにおける政策評価制度については、ドイツではNPM改革が浸透していないという一般的な評価を受けてか、日本ではこれまで関心が向けられてこなかった。しかし、アメリカのPPBSに類似した政策評価システムの導入を1960年代後半から試みたという点では、ドイツは先進国の中ではアメリカに次ぐ第二グループに位置するといわれる (Derlien 1997)。

1960年代末以降、ドイツ連邦政府は、政府活動の全般的計画化を梃子に、社会・経済に積極的に介入し、制御しようと試みた。その典型例が環境保護政策である。その際、連邦政府の措置が当初の意図通りの結果をもたらしたのか否かを検証する手段として、政府全体としての政策評価の導入が開始された。また、各省レベルでも、連邦議会に対して、政府の計画策定に基づく財源投入の適切さを説明するため、評価機能の拡充に取り組むことになった (Hellstern & Wollmann 1984 ; Derlien 1976)。

具体的には、ドイツにおける政策評価の導入は、1969年の連邦財政法 (Bundeshaushaltsordnung, BHO) の改正をその嚆矢とする。BHO 7条2項には、以下のような規定が盛り込まれた。

BHO 7条2項

財政上重要な意義を有する措置 (Maßnahme) には、その措置の性格に相応した、便益と費用の調査 (Nutzen-Kosten-Untersuchung, NKU) を実施しなければならないⁱⁱ

同法を受けて1973年に制定された暫定連邦行政規則 (Vorläufige Verwaltungsvorschriften zur Bundeshaushaltsordnung) 及びNKUの実施マニュアル (Erläuterungen zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen) では、BHO 7条2項にいうNKUを実施する具体的手法として、費用便益分析 (Kosten-Nutzen-Analyse) と費用効果分析 (Kostenwirksamkeitsanalysen) ⁱⁱⁱの2つが挙げられている (参照, Heuer & Dommach 1983)。

そこでは、NKUに際しては、

- ① 社会全体に及ぼす費用・便益まで考慮すべきであること、
- ② できる限り数量化すること、
- ③ 原則として事前に評価すること^{iv}、
- ④ 連邦各省は連邦大蔵省と協議の上、いかなる場合にNKUを実施しなければならないかについての準則を定めることができるが、仮にそうした準則が定められない場合、「財政上重要な意義を有する」(BHO 7条2項) とは1000万マルク以上の支出であること、

が求められた。

したがって、この段階におけるドイツの政策評価は、事前の段階において、定量的分析を通じて複数の事業の優劣や事業の採択を決定する機能が期待されていたという点で、PPBSの系譜に連なる「裁定型政策評価」であったといえることができる。

当時、連邦各省における政策評価を実施するよう要求しうる組織として想定されていたのは、連邦首相官房計画局と連邦大蔵省主計局であった（Derlien 1976）。前者には、政府の政策綱領や予算・財政計画において、全政府的な観点から政策の優先順位付けを行う課が設けられた。同課の権限は、連邦政府事務処理規則3条に規定された連邦首相の情報収集権に根拠が求められた。しかし、人的リソースの不足や連邦各省の反発などにより、同課が自ら特定の政策をピックアップして評価を加えることはできず、その効果が疑わしい政策の問題点を指摘するだけの権限に限定された。結局、連邦首相官房計画局が連邦各省の反対を押し切って自らの評価結果を貫徹することは、ついに一度も成功しなかった。1980年代に入っても、連邦首相官房の役割は、連邦各省が実施する政策評価の実施状況を全体として把握する程度にとどまっていた（König 1986）。

また、連邦大蔵省も、BHO27条を根拠として、同法7条2項の意味における便益と費用の調査を実施せよと求めることができた。また、1971年には、NKUに関する下位法令及びマニュアルを作成するとともに、NKUを実施する具体的な手法や連邦各省の評価実務に関する相互の意見交換を行う省際作業グループを同省内に設置した。しかし、後に連邦会計検査院（Bundesrechnungshof, BRH）が批判したように、連邦大蔵省が連邦各省にNKUを求めることは稀であったし（BRH 1991）、政策評価に関する省際検討グループも1979年以降事実上活動を中止していたという。

（2）ドイツにおける分権的な政策評価システムとその実態

その結果、ドイツには、当初の集権的な制度構想とは異なり、連邦各省がそれぞれ政策評価の組織体制を整備し評価を実施する分権的な政策評価システムが確立することとなった。その全体的な傾向としては、連邦予算上、道路・港湾など投資額の多いインフラ整備のプログラムや、教育、健康・福祉、住居、社会保障など、比較的新しい政策課題について、政策評価が試みられる傾向にあった（Derlien 1990）。ただ、1990年代にBRHが連邦本省14省（外務省、連邦法務省及び連邦国防省を除く）を対象に行った調査によれば、評価専管の課を設け、NKUあるいはこれに類する手続を実施している連邦本省（かつての連邦交通省（上田ほか 1997）、連邦教育学術省、連邦経済協力省（縣 1993））も存在する一方、NKUを全く実施せず、NKUに関する内規やガイドラインすら持たない連邦本省（例えば、連邦法務省）も存在した。評価専管の課を設置した連邦本省でも、政策評価自体は当該課が所管する業務の一部に過ぎず、しかも、独自の判断で政策評価に着手できるのではなく、主管課あるいは連邦本省執政部からの委託に基づき、個々の措置について政策評価を行うに過ぎなかった（BWV 1998）。

上記の政策評価に関する省際検討グループによる調査によれば、1969年から1979年7月までの10年間に連邦各省が実施した政策評価の実施総数は33にとどまり、しかも連邦交通省や連邦農林省などなど特定の連邦本省に偏っている（参照、表1）。また、事前分析と事後分析の比率は、17対14で前者が後者を上回っていた（残りの2つがどちらに分類

されたかは不明) 。

表 1 : 1969 年～1979 年に連邦本省が実施した政策評価

連邦本省	実施数
連邦交通省	15
連邦農林省	14
連邦経済協力省	3
連邦科学技術省	1

出典 : Hellstern & Wollmann 1984 : 50

いずれにせよ、NKU が期待されたほど連邦各省によって実施されていなかったことだけは、疑いようのない事実である。

ここで、当時の政策評価が自省内において行われていたのかそれとも外部委託されていたのかについても言及しておこう。この点、連邦本省内部の職員が自ら評価業務に従事することには消極的であり、連邦本省のもとに設置された連邦上級官庁（日本で言う外局。例えば、旧連邦交通省によって設置された連邦道路局（Bundesanstalt für Straßenwesen）あるいは外部の民間調査機関への調査委託が圧倒的多数であった（Hellstern & Wollmann 1984 : 69 ; Wollmann 1997）。

1980 年代に入っても、政策評価に関する諸制度には変更が加えられず、連邦政府が積極的に政策評価に関する改革に着手することはなかった。その傾向を決定的にしたのが、1982 年における社会民主党（SPD）・自由民主党（FDP）からキリスト教民主同盟（CDU）・キリスト教社会同盟（CSU）・FDP への政権交代である。コール政権では、政策評価制度は、前政権の特徴であった社会・経済への積極的介入主義とリンクした制度と写り、識者の一人によって「政権交代後における国家の社会・経済からの撤退（retrenchment）政策のなかでは、ほとんど積極的な役割を演じてこなかった」（Derlien 1990 : 49）と分析されている。

このとき既にドイツの政策評価は、長い“冬の時代”に入っていたとすることができる。BRH も、総じて、「大半の措置には、NKU やその他適切な手続があらかじめ実施されておらず、BHO 7 条は行政において何ら重要性を有してこなかった」と指摘している。

ただ、コール政権が、政策評価的発想を全く持ち得なかったのかというと、決してそうではない。1980 年代以降、「法律の洪水（Gesetzesflut）」ないし過剰規制を抑制する手段として、費用と便益とを分析する政策評価の発想を応用し、法律が社会・経済にもたらすインパクトを事前評価する法律影響分析（Gesetzesfolgenabschätzung, GFA）——アングロ・サクソン系諸国における規制影響分析（Regulatory Impact Analysis, RIA）に相当——の手続が整備されたのは、コール政権の功績の一つである（参照、König 1986, 原田 2001）^{vi}。

(3) ドイツにおける NKU の非普及の根拠

ここでは、ドイツの連邦レベルにおいて、政策評価なканずく BHO にいう NKU が実施されてこなかった理由とは何であったのか。BRH による連邦各省へのヒアリング調査によって指摘されているのは、以下の諸点である (BRH 1998, BRH 1991, Heuer & Dommach 1983)。

- ① NKU を実施するための財政的裏付けに乏しかったこと。
- ② 費用便益分析等の理論に精通する職員の調達に連邦本省で困難であったこと。
- ③ 連邦大蔵省が全政府統一的な NKU の実施マニュアルを作成していたが、当該マニュアルが複雑で非現実的な想定に基づいていたこと。
- ④ ある措置の実施が法律上義務づけられている場合や、実施についての政治的判断が先行した場合には、NKU の実施が無意味ないし事実上不可能であったこと。
- ⑤ 財政・予算にさほど影響を与えない措置については、わざわざ NKU の手法を取らなくても、市場の動向の観察や経験・勘によってその効果が把握できると考えられていたこと。
- ⑥ 政策評価を行いやすくする環境整備が遅れていたこと。具体的には、評価を行う時期、手法、データ収集の方法等が法令上明確化されていなかったこと。
- ⑧ NKU は、BHO 7 条では、「財政上重要な意義を有する」措置に限定されていたため、連邦各省の側からすれば、租税の減免措置等財政に間接的に影響を与える措置については NKU の対象外であると主張可能であったこと。

以上の諸点からすれば、多くの連邦本省では体系的に政策評価を実施する前提条件が欠落していた (BRH 1998: 24) という評価が下されるのも当然である。そのため、既に 80 年代前半には、NKU を定めた BHO 等の法令及び実施マニュアルについて、実際の行政実務に適合させると共に使いやすいよう大幅に改訂すべきであるという意見が存在していた。また、NKU の実施は最終的には連邦各省に委ねざるを得ないとしても、その実施の義務化及び NKU に関する組織体制の拡充を求める法令の新設が焦眉の急であった。連邦大蔵省としても、その当時、既に BRH の見解に賛同し、関係諸規定等の見直しについて積極的な意向を有していたが、1990 年のドイツ統一により同省が抱え込んだ膨大な業務の前に、見直しへの着手が遅れてしまったという事情があるようである。

第二章 1990年代以降におけるドイツの政策評価

BHO 7条2項に関係する諸規定及びマニュアルを、連邦本省の実務担当者にとって、より分かりやすく、行政実務の現状により適合した使いやすい規定にしようという動きが現実化するのには、1990年代中葉に入ってからである。興味深いことに、ドイツにおける政策評価のルネッサンスは、一方では、1980年代までの政策評価“冬の時代”における反省と、他方では、その当時地方レベルを中心に浸透しつつあった「新しい公共管理 (New Public Management, NPM)」における業績ないし成果志向のマネジメント改革 (参照, 原田 2000) という、2つの異なる潮流が合流することによってもたらされた。そこで、まずは、政策評価に関する BHO その他の法令改正の動向からおさえておくことにしよう。

(1) 政策評価に関する諸法令の改正

政策評価に関する法令改正は、BRH による 1991 年度の勧告 (BRH 1991) を直接の契機として、BHO を所管する連邦大蔵省が取り組むことになった。この作業にあたっては、連邦大蔵省のみならず、勧告を公表した BRH も参画している。また、BRH の勧告を踏まえて、連邦議会・予算委員会及び決算委員会も、連邦大蔵省が暫定行政規則の大幅見直し作業に早急に着手すべきであることを要請していた。

まず、1995 年には、BHO の暫定行政規則が大幅改正されると同時に、これに対応したマニュアルも作成された (「経済性の調査の手引き (Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen)」, 参照, Schmidt 2002)。さらに 2 年後の 1997 年には、予算関係法律の改革に関する法律 (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz) が連邦議会で可決、成立した。同法は、BHO 及び連邦会計検査院法等の改正を纏めた一括法である。

この一連の改正において注目されるべきは、(a) 評価手法の簡易化・多元化、(b) 評価対象の拡大、(c) 事後評価への傾斜及び (d) 自己 (内部) 評価の重視の 4 点である。

(a) 評価手法の簡易化・多元化

第一に、評価の手法に関して、NKU を実施せよという BHO の規定に代わって「経済性の調査 (Wirtschaftlichkeitsuntersuchung)」を実施せよという条項が設けられた (新 BHO 7 条 2 項)。ここでいう経済性の調査とは、かつての NKU とは意味合いが異なり、必要に応じて最も簡単で費用のかからない評価手法を採用してもかまわないことを意味している。連邦大蔵省の説明によれば、「経済性の調査は、多くは行政外部の専門家によって行われる、理論的に要求するレベルが高く、実務担当者が実感として理解できない費用便益分析 (Kosten-Nutzen-Analyse) でなければならないわけではない。むしろ、経済性の調査とは、あらゆる種類の行政の活動や措置についての経済性審査の実施を標榜するものである。その際、個別の必要に応じて、最も簡単で最も経済的な調査方法が用いられるべき」 (Bundesfinanzministerium 2000) であるという。ドイツでは、実態はともかく制度上は、非常に理論的要求度の高い NKU の実施を想定してきた。それだけに、こうした改正は、ドイツの政策評価が、1980 年代までの政策評価の不徹底を背景に、理論的精密さよりは実際

上の利用しやすさに関心を移行させたことを端的に物語っている。

ここで興味深いのは、旧暫定行政規則が NKU を実施する具体的手法として、費用便益分析と費用効果分析のみを挙げていたのに対し、新暫定行政規則では、次に述べる評価対象の範囲拡大と連動して、経済性調査を実施する多様な具体的手法を掲げていることである（参照、表 2）。「いずれの手続が採用されるかは、措置の種類、措置によって追求される目的及び措置によってもたらされるインパクトによって決定される」（Heuer & Dornach 1996）としている。特に、金銭換算できない（あるいはそれが困難である）場合も、簡易な評価手法を用いることで、経済性の調査を放棄することなく措置の効果を定性的に把握しようとする姿勢がうかがわれる。また、新しい暫定行政規則のマニュアルでは、一つ一つの手法ごとに分かりやすい具体例が添えられ、実務担当者の便宜も図られている。ただし、経済性調査の具体的手法の筆頭に、依然として NKU（なかならず費用便益分析）が挙げられているという事実も看過されてはならない。

以下では、NKU 以外の簡易な 3 手法について概説する。

表 2：経済性調査の手法

	行政部内への効果	社会・経済への効果
金銭的把握	①費用比較計算, ②現在価値法	便益と費用の調査 (NKU) = 費用便益分析 + 費用効果分析
非金銭的把握	③定性的な効用分析	③定性的な効用分析

出典：Heuer & Dornach 1996 を一部修正

- ①費用比較計算 (Kostenvergleichsrechnung) とは、複数の採択可能な選択肢に係る費用（人的・物的費用、減価償却費、利子支払い等）を算出・合計し、その中から最も費用が少なくて済む選択肢を抽出する、あるいは、事中・事後的評価の手法として、これらの見積もられていた費用が実際にはどの程度生じたのかを検証する簡易な評価手法である。この手法の主たる適用領域は、長期的な影響を伴わず、また財政上さほど大きな負担ももたらさない措置である。
- ②現在価値法 (Kapitalwertmethode) とは、規模の大きい措置や異なった（継続的な）支払方法が存在する場合（例えば、公共施設の新築に際し、現在地において建て替える——その場合、新たな建物が完成するまで他の物件に一時的に間借りせねばならないほか、2度の引っ越し費用も発生する——のか、それとも他の土地を新たに購入するか）など、①の費用比較計算に比べて、預け入れや支出等にかかる時間的要素をも加味して検討しなければならない場合に適した方法である。したがって、ここでは、年次別の費用が割引率（通常、3～4%が想定されている）を用いて現在価値に変換されることになる。
- ③効用分析 (Nutzwertanalyse) とは、措置の費用や便益（の一部）が金銭換算できないあるいは金銭換算が困難な場合に、評価する観点ないし判断基準を複数示し、それらを相互にウェイトづけ（例：行政サービスの「安全性」という観点が全体の 75%、その「質の向上」という観点が全体の 25%）した上で、各々の観点ないし判断基準を用いて 10 ポイント制で点数評価しそれぞれの点数を合算することにより、最も望ましい選択肢を

選び出すという手法である。事後的な評価に用いられる場合には、当初想定されていた点数と措置が行われた後の点数とが比較・対照される。

(b) 評価対象の拡大

第二の特徴として、評価の対象範囲に関し、かつては「財政上重要な意義を有する措置 (Maßnahme)」(旧 BHO 7 条 2 項, なお強調点筆者)と限定的に捉えられていたのに対し、新 BHO では評価対象が大幅に拡大され、「財政的な影響を及ぼす全ての措置 (alle finanzwirksame Maßnahme)」(新 BHO 7 条 2 項, なお強調点筆者)とされたことである。連邦政府の説明によれば、「社会経済全体に影響を及ぼす措置については依然として NKU が用いられるとしても、社会全体にとっては無視しうる程度の費用・便益しか生じさせない措置や、財政上さほど大きな支出を伴わない措置についても経済性の調査がなされねばならない。このように対象範囲を拡大することによってはじめて、ボン基本法 114 条 2 項及び BHO 7 条の掲げる経済性の原則 (Wirtschaftlichkeitsprinzip) が実現されることになる」(Bundesregierung 1997)と述べている。評価対象としては、例えば、公共施設の建設、公共調達、研究開発、行政機構改革、財政的影響を伴う立法あるいは補助金プログラムまでが包含されるという。

(c) 事後評価への傾斜

第三の特徴として、かつての NKU では事前分析が中心であったが、新しい暫定行政規則では、従来以上に、経済性の調査を実現する手段としての事中・事後的評価の意義が強調されている。かつての暫定行政規則に関するマニュアルでは、NKU を事後的評価に用いる場合の手続についてはほとんど触れるところがなかったが、今回のマニュアルでは、事中・事後的評価についても、事前評価とほぼ同量の頁が割かれている。

従来、ドイツでは、事後的政策評価には「成果統制 (Erfolgskontrolle)」という表現が用いられてきた。BRH によれば、成果統制とは、「当初意図された目的が (どの程度) 達成されたのか、当該措置 (Maßnahme) が目的達成に寄与したのか、あるいは当該措置が経済的であったか、を事中 (付随的効果統制) 及び事後 (事後的効果統制) に確定することを支援する、体系的な検証手続」(BRH 1998: 14)であると説明される。また、成果統制の具体的手法として、①当初想定されていた目標が措置によってどの程度実現されたかという、目標到達度の評価 (Zielerreichungskontrolle) ないしインパクト評価 (Wirkungskontrolle)、②当該措置が全体として (組織内部において、あるいは社会全体にとって) 経済的であったかという、経済性の評価 (Wirklichkeitskontrolle)、の 2 つが念頭に置かれている (Heur & Dommach 1996)。特に①において、目標の到達度やインパクトを指標ないし指数を用いて記述することが求められているところは、アングロ・サクソン系諸国や日本における業績測定型政策評価と軌を一にする。

(d) 自己 (内部) 評価の重視

最後に掲げる特徴として、新しい政策評価システムでは、評価の目的として、政策の優先順位決定づけや政策の採択・継続の裁定ではなく、自己 (内部) 評価による職員のコス

ト意識の醸成（職員へのインセンティブ提供）が念頭に置かれていることである（Heuer & Dommach 1998）。これは、「経済性の調査は、原則として、当該措置を所管する組織単位によって実施されねばならない」（Heuer & Dommach 1996）と、担当者による自己評価が推奨されていることと密接に関連する。特に、最後に述べた点は、NPM型政策評価を導入する目的としてしばしば指摘される点と共通する。

以上、繰々述べてきた1990年代におけるドイツの政策評価の特徴を、前節で取り上げた1970年代～1980年代のそれと比較したのが、表3である。

表3：ドイツの1970年代における政策評価と1990年代の政策評価との相違

時期	1970年代～1980年代	1990年代～
目的	裁定型	インセンティブ提供型
対象	限定的	網羅的
手法	定量化志向	簡易化, 多元化
時期	事前が中心	事後が中心
委託の有無	外部委託志向	自己（内部）評価を推奨

出典：筆者作成

（2）連邦本省独自の政策評価システム

（1）で述べてきた仕組みは、連邦本省がそれぞれ所管する政策分野について、経済性の調査に関して独自に定めた評価マニュアルをもとに政策評価を行うことを排除しているわけではない。例えば、連邦経済協力省は、従前より、政策評価に関する独自マニュアルを持つ数少ない連邦本省の一つである（BMZ 2002）。また、日本の国土交通省に相当する連邦交通・建設・住宅省（Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, BMVBW）でも、連邦レベルの全ての交通手段（道路、鉄道、航空、水運）を網羅する長期投資計画である連邦総合交通計画（Bundesverkehrswegeplan）¹⁴策定手続において、交通投資がもたらす対社会的な影響評価分析の「中核」（BMVBW 2000：63）に費用便益分析を位置づけている。また、近年、BMVBWは、同計画における費用便益分析の改善の方向性として、騒音、気候への影響、さらには自然や景観への侵害に対する補償コストを費用便益分析に取り込むこと等を挙げている。さらに、金銭換算することが難しいあるいは望ましくない事業の効果を適切に考慮するために、交通施設の建設が自然や景観に及ぼす影響を環境リスク分析の手法を用いて事業評価することも検討されている。

また、特に道路投資については、連邦総合交通計画とは別に、ドイツ道路・交通研究協会（Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehr）が1986年に策定（1992年に改訂）した「道路投資に関する指針：経済性調査（Richtlinie für die Anlage von Straßen, Teil：Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, RAS-W）」によって事前評価が行われてきた（参照、上田ほか1997）。今日では、これに代わる新たな指針として、「道路投資の経済性の調査に関する提案」（Empfehlungen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen an Straßen, Teil：

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, EWS-97)が公表され(1997年)、将来的には上述の連邦総合交通計画の策定手続(なかならず費用便益分析)との統合が視野に入れられている。EWS-97とRAS-Wとの相違点は、BHOやこれに基づく暫定行政規則等における評価対象の拡大(参照、本節(1)(b))と呼応して、狭域にしか影響が及ばない措置についての評価手続を用意した点である。

(3) 業績評価型政策評価システムの導入

さらに近年では、アングロ・サクソン系諸国で普及している業績測定型政策評価に類する政策評価手法の導入も進められている。新BHOにおいて、「適切な領域(in geeigneten Bereichen)」には、コストと成果ないし業績とを比較する仕組みを導入せよという規定の新設がそれである(BHO7条3項)。ドイツで一般にKLR(Kosten- und Leistungsrechnung)と総称されるこの方式は、施策のアウトプットごとに要する単位費用を産出し、その効率性を高めようとするものである。KLRが担当者による自己評価であること、したがって、その目的が特定の施策・事業の優劣を裁断することよりは、むしろ職員のコスト意識の向上に向けられていることは、先に述べたBHO7条2項との共通性を見いだすことができる。さて、KLRの一般的な手続は以下の通りである。

- ① まず、各部局は、各組織の執政部と取り交わした合意文書に基づき、所管の行政活動を整理・分類して、自らが責任を負う施策のアウトプット=プロダクトが何であるかを把握する(例えば、達成すべき目標、顧客、プロダクトの質・量など)。これを文書化したものは、通例、「プロダクトに関する説明書類(Produktbeschreibung)」と呼ばれる。
- ② 次に、個々のプロダクトごとに必要なコストを産出し、全体としてプロダクト別の予算を編成する。その際、コストの種類(例えば、人的コストか物的コストか)、コストの発生場所(例えば、どの単位組織あるいはどの地域において当該コストが発生するのか)、コストの帰属先に区分されて、コストが把握される。
- ③ 最後に、コストに見合ったプロダクトが得られたのかを、あらかじめ設定した指標を用いて事後的に測定する。

KLRは、コスト把握が必要とされる領域や民間サービスと競合する領域、あるいは他省ないし他の政策分野と比較可能な領域に用いられることが念頭に置かれている。連邦大蔵省は、1997年にスタンダードKLR(Standard-KLR)というマニュアル(Bundesfinanzministerium 1997)を作成・公表したほか、今年初頭の調査では306官庁(数字上では連邦公勤務員全体のうちの89%に相当!)がKLRを既に導入しているという(Bundesregierung 2002)。しかし、BRHによる1999年の調査によれば、連邦行政におけるKLRは未だ十分に浸透しておらず、以前からKLRの開発に積極的に取り組んできた連邦本省でもKLRの部分的導入に止まっていると批判している(BRH 2000)。

ドイツ特有のプロダクト・アプローチには、KLRの試行経験をもとに幾つかの方法論的問題点が既に抽出されている。

- ①プロダクトの定義の仕方が抽象的なレベルに止まっているために、指標の設定や指標を用いた成果の事後的測定が困難であること、
- ②容易に数量化しやすいあるいは金銭換算しやすい費用・成果のみが取り上げられる傾向にあること、
- ③プロダクトがアウトカムの段階ではなくアウトプットの段階で把握される傾向があること。この点は、アウトカムを重視するアングロ・サクソン系諸国における業績評価型政策評価と対照的である (Mundhenke 2000 : 89)。

おわりに

本稿では、欧州大陸諸国では比較的初期から政策評価システムを導入してきたドイツにおいて、PPBSの潮流に属する旧来型の政策評価システムが徐々に変容を被り、今日、自己（内部）評価中心主義、評価手法の多元化、及び評価手法の簡易化といった、日本の政策評価制度と概ね共通した要素を備える政策評価システムを構築するに至ったことを跡づけてきた。政策評価を巡る理論と実務は、世の東西を問わず、（1）政策評価の方法論的厳格さをできる限り保持しようとするベクトルと、（2）方法論的厳格さよりは行政実務における通用性を重視しようとするベクトルとのせめぎあいの中に、自らの居所を見つけようとする（参照、田辺 1996）。その意味では、ドイツの政策評価システムは、一応は、（1）から（2）に徐々に傾斜してきたということができよう。また、こうしたドイツの政策評価に関する歴史的展開を、PPBS的思考に傾斜しすぎた反動として捉えることもできるであろう。

しかし、（1）のパラダイム——これは、政策評価の理念ないし理想とでもいうべきであろう——を完全に放棄した政策評価システムは、政策評価システムに依拠する諸行動（例えば、特定の事業の中止や当該事業に関する予算削減）には厳密な意味での科学的裏付けがなんらなくを白日の下に晒し、ひいては社会・経済全体におけるそのレゾン・デートルを疑われることになるであろう。そのため、たとえ限られた分野についてであれ、依然として厳密で精緻な政策評価理論を開発し適用しているという姿勢だけが、全体としての政策評価という社会営為に正統性を供給し続けることができる。換言すれば、政府全体における政策評価の制度設計に際しては、（1）のパラダイムに基づく制度群及びこれにもとづく実践が、政策評価活動全体の正統性を社会・経済全体から調達するという機能を果たすのに対し、（2）のパラダイムに基づく制度群及びこれにもとづく実践が、実用可能な評価情報を行政組織内部から産出させ続ける機能を果たすという相補関係が成立していなければならないのである。今日、アングロ・サクソン系諸国と同様、政策評価手法の多元化・簡易化を採用しつつも、依然として方法論的に厳密なNKUの適用領域を保持しようとするドイツの実例は、こうした相補関係の重要性について示唆するところ大である。ドイツの政策評価は、約30年の歳月を経て、身の丈にあった安住の地をようやく見つけつつあるのである。

引用文献

(1) 邦語文献

- 縣公一郎 1993 : 「ドイツの ODA 政策評価方法」 (財) 行政管理研究センター編『ODA の評価システム』 (財) 行政管理研究センター, 101~124 頁
- 上田孝行ほか 1997 : 「ドイツにおける道路投資評価」中村英夫・道路投資評価研究会編『道路投資の社会経済評価』東洋経済新報社, 316~339 頁
- 大住荘四郎 1999 : 『ニュー・パブリック・マネジメント』日本評論社
(財) 行政管理研究センター編 2001 : 『政策評価ガイドブック』ぎょうせい
- 国土交通政策研究所 2001 : 『NPM の展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価の最新状況に関する研究 (国土交通政策第 7 号)』国土交通政策研究所
- 田辺国昭 1996 : 「政策評価をめぐる社会科学と行政」創文 1996 年 3 月号 15~18 頁
同 2001 : 「政策評価の基礎」国際文化研修 30 号 2~9 頁
- 原田 久 2000 : 『社会制御の行政学』信山社
同 2003 : 「ドイツにおける規制影響分析」総務省大臣官房企画課編『規制影響分析に関する調査研究報告書』, 79~103 頁
- 宮川公男 1994 : 『政策科学の基礎』東洋経済新報社
同 1999 : 「アメリカ連邦政府の行政改革」経済経営研究 (日本開発銀行設備投資研究所) 20 巻 1 号, 1~95 頁

(2) 外国語文献

- C.Böhret & Konzendorf 2001 : *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung*.
- Bundesfinanzministerium 1997 : *KLR-Handbuch*.
- Bundesfinanzministerium 2000 : Das Haushaltssystem der Bundesrepublik Deutschland, in : <http://www.bundesfinanzministerium.de/fach/abteilungen/bundhaus/bundhaus2001/daten/privat/daten/hhsys.pdf> (同サイトの最終閲覧日は 2002 (平 14) 年 3 月 25 日である。以下、同じ)
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW), 2000 : *Verkehrsbericht 2000*.
- Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) 2002 : Erfolgskontrolle, in : <http://www.bmz.de/themen/kontrolle/einleitung.html>
- Bundesrechnungshof (BRH) 1991 : Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1991 , *Bundestagesdrucksache 12 / 1150*.
- BRH 2000 : Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1999 , in : <http://www.bundesrechnungshof.de/bem2000/84voll.html>
- Bundesregierung 1997 : Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Haushaltsrechts von Bund und Ländern (Haushaltsrechts-Fortentwicklungsgesetz), *Bundestagesdrucksache 13 / 8293*.
- Bundesregierung 2002 : *Moderner Staat — Moderne Verwaltung : Bilanz 2002*.

- Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) 1998 : *Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung*, 2.Aufl.
- H.U.Derlien 1976 : *Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung*.
- H.U.Derlien 1990 : Program evaluation in the Federal Republic of Germany, in : R.Rist (ed.), *Program evaluation and the management of government*, pp.37-51.
- H.U.Derlien 1997 : Evaluation im internationalen Kontext, in : W.Bußmann et al. (eds.), *Einführung in die Politikevaluation*, pp.1-12.
- G.M.Hellstern & H.Wollmann 1984 : Evaluierung und Evaluationsforschung, in : Hellstern & Wollmann (eds.), *Handbuch der Evaluationsforschung*, pp.17-90.
- E.Heuer & H.Dommach 1983-1998 : *Kommentar zur Bundeshaushaltsordnung* (加除式).
- K.König 1986 : Zur Evaluation staatlicher Programme, in : P.Eichhorn & G.v.Kortzfleisch (eds.), *Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel*, pp.19-34.
- E.Mundhenke 2000 : Leistungsrechnung in Bundesverwaltungen, in : D.Budäus (ed.), *Leistungsfassung und Leistungsmessung in öffentlichen Verwaltungen*, pp.73-92.
- I.Schmidt 2002 : *Wirtschaftlichkeit in der öffentlichen Verwaltung*, 6.Aufl.
- H.Wollmann 1997 : Evaluation in Germany, in : *EES (European Evaluation Society) Newsletter* 3, pp.4-5.

ⁱ 本稿は、2001(平13)年3月23日(金)に開催された国土交通政策研究所主催の講演会(於：中央合同庁舎2号館地下2階講堂)における講演原稿に加筆修正を加えたものである。当日は、ドイツの規制影響分析についても論及したが、その内容の大半は原田2001にて既に公表しており、本稿では取り上げていない。

ⁱⁱ 連邦・州の予算・財政に関する共通事項を盛り込んだ「連邦及び州の財政予算法の基本原則に関する法律(Bundshaushaltsgrundsatzgesetz, HGrG)」6条2項にも、BHO7条2項と同様の規定が盛り込まれた。

ⁱⁱⁱ 費用効果分析とは、措置がもたらす社会的費用・便益を貨幣価値に置き換えることなく数値指標等で捉える手法である。

^{iv} 連邦政府が事中・事後評価の実施に積極的に取り組む姿勢を明確に示したのは、1977年になってのことである。参照、Hellstern & Wollmann 1984 : 52.

^v ただし、これとは異なる調査結果を示す文献もあり、その正確さには疑問符がつけられる。

^{vi} GFAに関する詳細なマニュアルとして、Böhret & Konzendorf 2001が公表されている。

^{vii} 最新の連邦総合交通計画は1992年に策定されているが、現政権になってこれを部分的に修正・補充する短期計画が公表されている。

寄稿論文「ドイツの政策評価」

原田 久（熊本県立大学総合管理学部助教授）

2002年7月発行

国土交通省 国土交通政策研究所

〒100-8918 東京都千代田区霞が関2-1-2 中央合同庁舎第2号館

TEL：03-5253-8819（直通） FAX：03-5253-1678

e-mail：pri@mlit.go.jp URL：<http://www.mlit.go.jp/pri/index/index.htm>
