

No.99

政策評価の活用及び円滑な実施  
に関する調査研究中間報告書

平成 17 年 3 月

(財) 農林水産奨励会  
農林水産政策情報センター

## 目 次

政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査研究の実施に当たって

要約 .....	1
第1章 業績指標の作成と評価結果の活用 .....	7
第1節 業績指標の作成方法 .....	7
第2節 都道府県における政策評価の実施状況と結果の活用 .....	15
第2章 米国連邦政府における業績と予算統合 .....	29
第1節 GPRA の10年の歩みと課題 .....	29
第2節 プログラム評価格付けツールの実施と課題 .....	30
第3節 PART 結果の予算編成への活用 .....	36
第4節 評価に要する人的資源 .....	39
第3章 農務省にける業績指標の作成 .....	41
第1節 農務省の戦略計画の改訂 .....	41
第2節 業績指標データの収集 .....	48
第3節 四半期報告 .....	52
第4節 プログラムと達成目標との関係 .....	53
第4章 農務省自然資源保全局のアカウントビリティシステム .....	59
第1節 農務省の戦略計画と各局の戦略計画の関係 .....	59
第2節 自然資源保全局のアカウントビリティシステム .....	59
第5章 ミネソタ州におけるマイルストーンの中断と部局成果の開始 .....	67
第1節 ミネソタマイルストーンの中断 .....	67
第2節 部局成果の開始 .....	69
第3節 業務評価スコアカードの実施 .....	73
第6章 英国における評価システムと実施状況 .....	75
第1節 環境・食料・農村地域省の政策評価結果の活用 .....	75
第2節 環境・食料・農村地域省における指標の作成 .....	78
第3節 持続可能な食料・農業戦略の評価の枠組み .....	80

第7章 EUの農村開発制度と評価の仕組み	86
第1節 次期農村開発制度	86
第2節 モニタリングと評価	98
第3節 パートナーシップ	107

## 政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査研究の実施に当たって

### 1. 調査研究の構成

政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査研究は、次の2つの調査研究（具体的調査研究課題）からなっている。

#### I. 政策評価結果の政策への具体的な反映手法に関する調査研究

本調査研究の概要は、次のとおりとされている。

「政策評価の結果は、政策や施策の決定や改善のための基本的に重要な情報であるばかりでなく、人事、予算、組織編成等、多方面の分野においても十分活用されることが期待されてものであるが、政策や施策の決定に直接リンクする予算分野においてさえ、上手に活用している事例は少ない。このため、アウトカムの実現までに時間を要する畜産分野を始めとする農林水産分野において上手に政策評価結果を活用している海外、国内の「ベストプラクティス」を、特に予算への活用状況を中心に収集、把握するとともに、どのように工夫すれば十分活用しうる政策評価結果となるか、について分析し、政策評価の的確な活用を図るためのガイドを作成するための設計・検討・分析を行う。」

#### II. 政策評価の円滑・適正な実施のためのシステム構築に関する調査研究

本調査研究の概要は、次のとおりとされている。

「政策評価においては、当該政策が十分なアウトカムを達成したかを具体的に示す指標と、それを検証するデータの適期、的確な収集が不可欠であるが、農林水産分野における政策評価の実情を見ると、既存の収集可能なデータを基礎として指標を定め、検証データとしているものが少なくないため、そうしたシステム構築をしているものは多くはない。このため、例えば欧米における畜産物やその加工品の安全性に関する政策等に対する消費者の満足度を把握するための指標やその検証データシステム等について調査し、畜産分野を始めとするわが国農林水産政策の政策評価に応用できるデータシステムを解明するための設計・検討・分析を行う。」

### 2. 中間報告書の作成について

この報告書は、平成16年度及び17年度に実施することとしている上記の課題について、海外調査（米国、英国、EU）、政策評価に関するワークショップの結果、都道府県に対するアンケート結果等を基にして作成した中間報告である。17年度の調査結果と併せて、18年3月に最終報告書としてまとめることとしている。

3. 調査研究課題と中間報告書の章・節の構成との関係について

調査研究課題と中間報告の章・節の構成との関係は、次のとおりである。

I. 政策評価結果の政策への具体的な反映手法に関する調査研究

- 第1章 業績指標の作成と評価結果の活用
  - 第2節 都道府県における政策評価の実施状況と結果の活用
- 第2章 米国連邦政府における業績と予算統合
  - 第1節 GPRAの10年の歩みと課題
  - 第2節 プログラム評価格付けツールの実施と課題
  - 第3節 PART結果の予算編成への活用
- 第3章 農務省にける業績指標の作成
  - 第3節 四半期報告
  - 第4節 プログラムと達成目標との関係
- 第6章 英国における評価システムと実施状況
  - 第1節 環境・食料・農村地域省の政策評価結果の活用

II. 政策評価の円滑・適正な実施のためのシステム構築に関する調査研究

- 第1章 業績指標の作成と評価結果の活用
  - 第1節 業績指標の作成方法
- 第3章 農務省にける業績指標の作成
  - 第1節 農務省の戦略計画の改訂
  - 第2節 業績指標データの収集
- 第4章 農務省自然資源保全局のアカウントビリティシステム
  - 第1節 農務省の戦略計画と各局の戦略計画の関係
  - 第2節 自然資源保全局のアカウントビリティシステム
- 第5章 ミネソタ州におけるマイルストーンの中断と部局成果の開始
  - 第1節 ミネソタマイルストーンの中断
  - 第2節 部局成果の開始
  - 第3節 業務評価スコアカードの実施
- 第6章 英国における評価システムと実施状況
  - 第2節 環境・食料・農村地域省における指標の作成
  - 第3節 持続可能な食料・農業戦略の評価の枠組み
- 第7章 EUの農村開発制度と評価の仕組み
  - 第1節 次期農村開発制度
  - 第2節 モニタリングと評価
  - 第3節 パートナーシップ

## 要 約

### 1. 業績指標の作成と評価結果の活用

1) 当センターでは、平成17年1月下旬、「都市と農村交流」、「環境保全型農業」、「食の安全性」の3つテーマを素材に「政策評価に関するワークショップ」を実施し、その結果を踏まえて、業績指標の作成ステップを整理し、ステップごとに留意事項を整理した。

ステップ1：政策目的は何か

(誰のために、何を実施するのか、に関して徹底した意見の交換が求められる。この作業は、内部ステークホルダーだけでもある程度詰めることが可能である。政策目的を文書し、政策目的が納税者、国民の納得が得られるものかを検討する、等)

ステップ2：現状はどうか。何が課題(問題)か

(既存の報告書、データを収集し、当該政策分野が順調に推移しているのか、悪化しているのか、政策の効果が出ているのか、を分析する。ステークホルダーとの意見と情報の交換によって、政策分野における問題点、課題を明らかにする、等)

ステップ3：どのような状態に持っていきたいか

(一定の期間後に到達したい状態を描く。意欲的であるが、実現性のある状態を描く。)

ステップ4：そのための手段(手法)は何か

(指標の作成とは関係ないように見えるが、実現手段の思い浮かばないものは、実現性はないことに留意して作業に当たる)

ステップ5：効果を把握(測定)するための指標は何が適当か

(現在、統計数値があるかどうかは、考えない。指標は、統計のほか、NPO・企業等が把握しているデータやアンケート等によって得られるデータがある。アウトカム指標の選定に努めること。この場合、アウトカムには、初期アウトカム、中間アウトカム、最終アウトカムがあることに留意し、アカウンタビリティの観点から最も適切な段階のアウトカムを選ぶこと。アカウンタビリティのための指標と行政部局運営のためのマネジメントツールとしての指標を分けて考える)

2) 都道府県における政策評価結果の活用、指標の作成等については、次のような特徴が見られる。

- ・事務事業評価の事前評価と期中評価の結果を直接的資料として活用している県が過半数になっている。また、事業や施策の立案・改善、議会・県民に対する説明資料として活用している県が多い。

- ・施策評価の結果は、次年度予算の編成に参考資料、事業・施策の立案・改善、説明資料として活用されている。
- ・政策評価の事後評価を実施している県のほとんどは、次年度予算の編成に参考資料、事業・施策の立案・改善、説明資料として活用している。
- ・公共事業評価の事前評価、事後評価の結果は、次年度予算の編成の直接的な資料として活用している県が比較的多い。期中評価の結果は、事業・施策の改善、説明資料として活用している県が多い。
- ・研究評価の事前評価の結果は、次年度予算の編成の直接的な資料、参考資料として活用され、また、他の場面でも活用されている。期中と事後の評価結果は、次年度予算の編成の参考資料や事業・施策の改善資料として比較的多く活用されている。
- ・業績指標の作成は、県職員のみで行っている県が多い。外部の意見を聞いている県では、学識経験者の意見を聞いている県が多く、パブリックコメントを実施している県は少ない。
- ・政策評価（広義）を実施したことによって県庁内では、様々変化が起こっている。

## 2. 米国連邦政府における業績と予算統合

1) 米国では、「政府業績評価法」(GPRA)が施行されてから10年が経った。2003年3月に出された米国会計検査院(GAO)のレポートは、GPRAが施行されて10年、GPRAが求めた成果志向に基づいた省庁の計画策定、業績測定、報告はそれらの目的に向かって確実に歩み出し、業績計画の策定や業績測定は、ゆっくりではあるが省庁の組織文化の一部になりつつある、としている。

2) ブッシュ政権は、2004年度の予算編成から「プログラム評価格付けツール」(PART)を実施し、そのため、毎年度、プログラムの20%をPARTによって評価格付けしている。PARTは、プログラムの目的と設計、戦略計画、プログラムマネジメント、プログラムの成果・アカウントビリティの4つのセッションから構成されている。

3) PARTは、プログラムの業績評価に関する情報を予算編成に活用することを目的に開始された。しかし、PART結果を直ちに予算の増減に結び付けるようなことを目指しているのではない。このことは、OMB内でも、またプログラムの評価格付けを受ける省庁の担当者においても共通の認識となっている。

4) PARTの実施に関して、多くの評価人材が割かれていることに対して、GAOは、懸念するレポートや議会証言を行っている。行政管予算局(OMB)でもPARTは非常に時間がかかることを認め、内容をもう少し容易にすることは、OMBの課題でもあるが、削除して他の質問に置き換えられる質問は見つかっていないとし、質問の簡素化などは考えていない。

5) OMB では、人的資源の戦略的マネジメント、競争的調達、財務状況の改善、電子政府化の推進、予算と業績の統合の5つ優先政策課題について、各省庁の取組状況を、現状と進捗状況の二つの面で、評価し、赤、黄、青に色分けした一覧表を公表している。

### 3. 農務省にける業績指標の作成

1) 戦略計画では、アウトカム、それも長期アウトカムの指標を採用されてが、年次業績計画では、ほとんどの場合、アウトプット指標が採用されている。

2) 農務省では、「2003年度年次業績報告」の中で、「業績指標データの評価」として、また、「2004年度業績計画」では、付属文書「データの検証」を取りまとめている。「2003年度年次業績報告」では、データについて信頼性が高いとされているものが多いが、信頼性に問題があるという記述もある。また、予測値、推計値であることや、データの検証についても言及している。

3) 2004年度の年次業績報告は、2004年11月15日までに出すようになったことに対し、担当者の間には、強い不満がある。報告の期限が早まれば、当該年の作業量が増加するほか、推計も多くなる。しかし、これに対応できるようにしていたのが、OMBが各省庁・局に求めた四半期ごとの報告である。

4) 農務省の官房系部局と人件費関係を除いたプログラムのうち、66のプログラムが1つの達成目標に属しているのに対して、17のプログラムは複数の達成目標に係っている。プログラムは、発足時点で、さまざまな目的を持っていることが考えられ、また、戦略計画には農務省長官の意向が大きく反映されていることを考えると、2つ以上の達成目標に係っていることは、自然な整理の仕方である。

### 4. 農務省自然資源保全局のアカウントビリティシステム

1) 自然資源保全局(NRCS)のアカウントビリティシステムでは、様々な情報システムがアカウントビリティ・ツールとして統合され、活用されている。アカウントビリティシステムは、戦略計画、計画策定、予算編成・プログラムの実施、州レベルのプログラム実施、監視・評価、業績測定、業績報告から構成されている。

2) 2002年農業法によって、農務省が今後5年間に富栄養素の管理問題や、土壌・水質問題などを主要課題とすることが示され、これらのプログラムに資金が投入されることになった。2002年農業法がNRCS活動に与える影響は大きい。

3) プログラムや資金を得るためには、議会を説得することが重要になる。NRCS では、議会から予算を無駄に使っていると非難されないため、また予算を確保するため、アカウンタビリティシステムを構築し、活動内容や予算の流れを説明している。

#### 5. ミネソタマイルストーンの中断

1) ミネソタ州は、ミネソタマイルストーンを実施してきたことで知られている。マイルストーンは、オレゴンベンチマークに触発され、1991年に策定されたもので、多くの州民が策定過程に参画している。このため、策定された指標（ベンチマーク）には、州民にとって関心の高い生活、教育、環境といった指標が多く採用されている。

2) マイルストーンは、1991年の最初の策定後順調に実施されてきた。しかし、1998年から2002年の間は、当時の知事に積極的に支持されていたわけではなかった。同知事は、達成状況を公表することには反対しなかったが、2002年に就任した現知事は、マイルストーンの更新を行わないことを決定した。現知事の在任中はマイルストーンが復活することはないとみられている。

3) マイルストーンが中断したのは、知事の政治姿勢と財政事情の悪化が大きく関係している。マイルストーンにある目的とその指標は、知事の政治姿勢や政策と一致しないといわれる。また、財政事情の悪化によって、マイルストーンを構成する指標の達成において目覚ましい成果が期待できなくなったとみられている。州財政の悪化によって大幅な人員削減が行われ、マイルストーンを維持できなくなったというのが公的な説明であるが、マイルストーンは、一定期間集中して作業を行い、2年後にチームを再集結して作業する形式のプロジェクトであった。2002年の達成状況の取りまとめは、4-5人のチームを結成して行われたとのことで、大幅な人員削減が根底にあったとしても、中断を説明する理由としては十分でない。もう一つは、州民の関心が薄れてきたことである。当初のマイルストーンを策定するに当たって、州民1万人が策定の過程に参画したが、当初の策定から年月が経ったこともあって、マスコミ報道などは開始当時よりも少なかったといわれる。

4) ミネソタ州では、新しい動きが見られる。その一つは、「部局成果」を開始したことである。部局成果は、2001年に開始され、部局単位に指標と達成目標を定めてその達成状況を見ていこうとするものである。部局評価では、各部局に対して3から5つの優先目的を明らかにすること、各目的に対応した業績指標を定めること、業績指標には短期及び長期の目標値を明らかにすることを求めている。もう一つは、スコアカードの策定である。スコアカードは、行政改革、財務管理、成果管理、業績情報の特色、消費者及びステークホルダー志向、人事管理の6つについて5段階で評価されている。

## 6. 英国における評価システムと実施状況

1) 英国の各省では、内閣府や財務省の主導のもとに、公共サービス協定 (PSA)、ポリシーエバリュエーション (Policy Evaluation)、事前評価 (Appraisal や Policy Research) といった政策評価が行われ、また、各種の政策や戦略には、事前、中間、事後に行う評価がビルトインされている。

評価は、「Good Policy Making」のプロセスの一環とされている。政策はすべて、最終的には税金を「バリュー・フォー・マネー」できちんと使っているかどうかについて厳しく追及されるので、最初から評価を組み込んで政策を作ることが賢いやり方となる。

英国政府及び DEFRA の目的は、経済・環境・社会発展の 3 本柱を旨とする持続可能な発展である。したがって、どのような評価であっても、経済・環境・社会的影響の観点から政策を評価し、政策の全体的な効果を総合的に俯瞰できるようにされている。

指標の作成に当たって第一に考えなくてはならないのは、政策というのは、なにか問題があって、なんらかのスコアが落ちてきたときに、それを解決し、スコアを引き上げるために行われるものであり、そのためにはベースラインの基準値が必要で、そのベースラインの基準値と現状を比較し計算しながら目標値を設定すべき、ということである。

2) 「持続可能な農業・食料戦略 (SFPS)」においては、経済・環境・社会の 3 つの側面からなる持続可能政策の柱、9 の戦略アウトカム、11 のヘッドライン指標、約 50 のアウトカム基準指標とプロセス基準指標という形で、戦略を体系化し、それぞれ評価の尺度を設けている。

「動物の衛生保護戦略 (AHWS)」では、今後 10 年間で達成すべき重要な目標をいくつか掲げている。

指標は、次のような様々な役割が期待されている。

- ① アウトカム達成に関する戦略の成功度を定性的に評価する
- ② 他のデータや分析結果とともに、戦略の二次的評価に活用する
- ③ 進捗状況や戦略の得意・不得意分野を特定し、ステークホルダー全員と円滑なコミュニケーションが図れるようにする
- ④ 戦略が何を実現しようとするのかについて正しいメッセージを送る。

## 7. EU の農村開発制度と評価の仕組み

1) EU の農村開発プログラムは、国がある地域を定めて、その地域の農村開発プログラムを策定し、その中で、EU の規則に定められているメニューを組み合わせて、地域として総合的に振興・開発しようとするもので、EU 農業政策は、国内価格支持と輸出補助を中心とする市場政策を柱とする共通農業政策 (CAP) で有名であったが、WTO 体制が発

足したことにより、それらの政策変更は余儀なくされ、重点を農村開発政策に置くようになった。

2) 現行のプログラムにおいて、多数のプログラム、プログラミングシステム、様々な財務管理や制御システムが、加盟国や委員会の管理負担増をもたらし、農村開発政策の一貫性、透明性及び認知度の減少が問題となっている。問題点は、新規則案策定のための事前評価とも言える新規則案に対する「広範囲影響評価」にも掲げられ、これに基づき、政策の軸のカテゴリライゼーション化や手続きの簡略化等が図られることになった。

3) 農村開発プログラムは、国レベルの戦略を、主要な政策目的に対応する3つの主軸及び LEADER 軸のどれに対応したものを明確に表すため、定量的な目標と主要な成果指標が用いられる。3つの主軸とは、農林業セクターの競争力の改善、土地管理、農村経済の多様化と農村地域政策の質である。

4) 農村開発プログラムの成果をあげるため、EU では、モニタリングと評価の2つを実施している。モニタリングは、国が設置するモニタリング委員会が、常時行っているものであり、評価は、年1回、プログラムから独立した主体が行っており、両者は相互に補完する関係にある。評価には、事前評価、オンゴーイング評価、事後評価がある。

# 第1章 業績指標の作成と評価結果の活用

## 第1節 業績指標の作成方法

### 1. ワークショップの実施

わが国では、ここ数年間、政策評価（行政評価）が実施されてきた経験を受けて、現在、採用されている業績指標が真に政策や施策の成果を表すのに適した指標になっているか、どうかをレビューしようとする動きが出て来ている。

当初の段階では、業績指標を作ることが先行していたようにみられるが、評価結果の施策や事業の立案等への反映・活用が大きな政策課題となってきた現段階では、業績指標の持つ意味、性格が問われるようになってきている。

当センターでは、農林水産省との協力の下に、どのようにして業績指標を作成するかを主たる目的に、平成17年1月1月26日から28日に、「都市と農村交流」、「環境保全型農業」、「食の安全・安心」の3つのテーマを素材に、農業者、消費者、流通業者、府県、農業団体、農林水産省の職員の参加を得て、「政策評価に関するワークショップ」を実施した。

まず、最初に、「農林水産省における政策評価について」（農林水産省大臣官房企画評価課）から、続いて、「都市と農村交流」について農村振興局グリーンツーリズム推進室から、「環境保全型農業」について生産局環境保全型農業対策室から、「食の安全・安心」について消費・安全局消費・安全政策課からプレゼンテーションを受けた。

ワークショップメンバーとして、「都市と農村の交流」では、農村振興局グリーンツーリズム推進室、府職員、農業者（兵庫県）、（財）都市農山村交流活性化機構、元小学校校長、消費者（横浜市）、生活協同組合組合員が、「環境保全型農業」では、環境保全型農業対策室、県、全農大消費地販売促進部の職員、農業者（宮城県）、消費者（横浜市）、生協（大阪府下）が、また、「食の安全・安心」では、消費・安全局総務課、県（2県）、流通企業、消費者団体、食品産業センターの職員、農業者（福島県）が、それぞれ参加した。

ワークショップでは、いきなり指標について議論するのではなく、それぞれのテーマごとに、①政策目的は何か、②現状はどうか、何が課題か、③どのような状態に持っていきたいか、④そのための手段・手法は何か、⑤成果を把握するための指標は何か、について議論を行った。また、3つのテーマが相互に関係していることもあって、ワークショップの中間段階と最終段階で、他のテーマ参加者との意見交換を行う機会を持った。

まず、ワークショップ実施に当たって、次のようなメモを配布して、ワークショップにおける作業と留意事項を確認した。

1. 政策目的は何か

- ・ 何のために当該政策を実施するのか。  
農村・農業者にとって  
都市住民・消費者（生活者）にとって  
行政にとって
- ・ 政策目的をどう記述すると関係者の納得が得られるか。説得力を持つか。

2. 現状はどうか。何が課題（問題）か。

- ・ 当該政策に関して、現状はどうか。  
順調に推移しているか、悪化しているか、政策の効果が出ているか、など。
- ・ 何が課題（問題）か。  
課題（問題）は何か、それは解決を求められているか、解決できそうか、など。

3. どのような状態に持っていきたいか。

- ・ 政策の目的に従ってイメージを描く。
- ・ 意欲的であるが、実現性のある状態をイメージする。
- ・ 言葉で表すと、どのようになるか。
- ・ あるべき姿を描くのではない。

4. そのための手段（手法）は何か。

- ・ 政府・府県や民間（NPO,生協等）などに分けないで、あげてみる。
- ・ その中で民間できるものはどれか。
- ・ 政府や府県等の行政が実施しなければならないものはどれか。

5. 効果を把握（測定）するための指標は何が適切か

- ・ 現在、統計数値があるかどうかは、考えない。指標は、統計のほか、NPO・企業等が把握しているデータやアンケートなどによって得られるデータがあつてよい。
- ・ 効果を説明する対象者を思い浮かべて考える。  
例えば、農業者、消費者、知事・部長、新聞記者など。

## 2. ワークショップの結果

### 2-1 「都市と農村の交流」グループの結果概要

最初に、農林水産省から「グリーンツーリズムによる地域の活性化」と題して、都市住民の意識の高まり、交流ニーズ、交流の展開に際しての制約、交流推進の支援、関係省庁の副大臣からなるプロジェクトチーム、取組み事例などについて説明があった。

なお、プロジェクトチームは、総務省、文部科学省、厚生労働省、経済産業省、農林水産省、国土交通、環境省によって構成され、企業、NPO 団体、マスメディア、有識者、市町村長等の参画を得て国民運動として展開されている。

#### (1) 政策目的は何か

都市と農村の交流は、経済効果を生み、継続させることによってビジネスとして成り立たせることを目的とする。交流によって、都市サイドは、新しい余暇とゆとりのある休暇の実現、子供たちに対する教育効果、食の現場・農への理解の場となる機会を得、農村サイドは、農家所得の向上、都市の刺激を受け、地域の魅力を再認識する機会を得る。そして都市と農村の両サイドが受ける便益・影響は双方向のものである。

#### (2) 現状はどうか、何が課題か

グループでの議論では、交流事業が一過性のイベントに終わっているものが多いのではないかと意見が多く出た。この原因として、イベントを企画するにしても、継続的な事業・プログラムとするためには、品質を高める必要があるが、企画し、マネジメントできる人材がないとの指摘があった。また、利用率の低い施設が多い、交通費が高い、環境保全のためのチェック機能がない、といった指摘もあった。グリーンツーリズムは、エコ・ツーリズムと違って、何回でも参加できるものを目指すべきである。

しかし、交流客によっては、ゴミが落とされる、畑が荒らされる一方、グリーンツーリズム施設が環境を壊しているといった事態も起こっており、環境問題が深刻になっている事例もみられる。

#### (3) どのような状態に持っていきたいか

現在、隙間産業とみられているが、潜在的な交流人口は、相当数あると見られる。都市住民の交流ニーズも多様化しているとみられることから、多様化したニーズに応えることができる交流の実現を目指すべきである。また、交流によって環境問題が惹起されることがないようにしなければならない。

(4) そのための手段、手法は何か

交流事業の持続性を確保するため、補助金依存型の交流から脱却、ビジネスとして成立させる仕組みに移行させることが求められている。このため、都市住民に対しては、イベント案内、交流施設の所在情報、地域の農産物、祭り、伝統文化等に関する情報を提供し、また、農村に対しては、特に、プランナー、コーディネーター、マネジャー、インストラクターなどの交流人材の育成を図る。また、補助施設については、目的外使用についても弾力的に運用することが必要である。

(5) 成果を把握するための指標は何か

都市と農村の交流に関する政策分野で、農林水産省が採用している「グリーンツーリズム人口」、「市民農園の整備促進」、「三大都市圏の農業産出額の全国に占める割合の維持」の3つの指標に関して、次のような意見があった。

「グリーンツーリズム人口」については、国民運動の結果としての最終アウトカムとしてのグリーンツーリズム人口の把握は必要である。しかし、宿泊者の推計値だけであるので、日帰りも含め、より広範囲な交流の実態を表した指標にすべきである。また、最終アウトカムの指標だけでなく、政策実施の直接的影響による効果を表した中間アウトカムを設定することについて検討することが必要である。

「市民農園の整備」については、アウトプット指標ではないか、都市部にも相当数設置されているので、農村と都市との交流を推進するとしている政策分野との関係を整理すべきではないか。

「三大都市圏の農業産出額の全国に占める割合の維持」については、グリーンツーリズムの対象地域の農村が三大都市圏以外が多いとみられるので、交流の対象地域を想定した指標とすることが望ましい。

グループでは、都市と農村の交流に関して、実績評価の対象として、①自立可能な交流を実現させているかどうかを判断するための指標、②交流ビジネスに精通した人材の育成に関する指標、③農林漁業の理解を深める教育の推進状況に関する指標が、新しい指標として提案された。また事業評価指標として、交流施設の経済波及効果、リピーター率、教育効果を把握するため、定期的にモニタリングすることが必要であるとの提案があった。

## 2-2 「環境保全型農業」グループの結果概要

最初に、農林水産省から一般に農業生産活動については、プラス面として、適切な農業生産活動を通じて、自然環境の保全、良好な景観形成など、環境保全上の多様な機能を発揮する面があるとし、マイナス面として、効率の過度の追求や不適切な資材利用・管理によって環境への負荷や農地の劣化を招くなどのおそれがあること、エコーファーマーについては、数年前から急速に伸びていること、などが紹介された。

### (1) 政策目的は何か

政策目的として、「自然環境に対する農業からの負荷・影響を軽減させるとともに、生産者の農作業に伴う健康被害を防止し、農産物に対する消費者の信頼感・安心感を向上させること」が参加者の意見の大宗であった。

このほか、生物多様性、地域内の物質循環、付加価値・差別化された農産物の生産、産地に対する消費者の信頼性の向上、食農教育の場としての効果が大きいことから、これらは政策目的になるとの意見があった。

### (2) 現状はどうか、何が課題か

エコファーマーの認定者数は、着実に増加してきているが、農産物販売農家のうち5%を占めているに過ぎない。農薬に対する消費者の懸念が強いこと、重金属が含有されている化学肥料があること、が指摘された。

地域で環境保全型農業に取り組むことによって、なによりも農作業をする人たちの健康被害が少なくなったこと、水田の生物層が大きく変化したこと、子供たちに感動を与えることができたこと、といったことが起こっており、見学者も多いことから、環境保全型農業の良さ（メリット）が農業者に伝われば、実施する者や地域が増加するものと考えられる。

### (3) どのような状態に持っていきたいか

環境保全型農業の推進にけるキーワードは、「地域」であり、目指す方向は、「面的な広がりを持った環境保全型農業地域が全国的に、数多く展開されることである。農業者が個々に実施している場合は、面的な拡大に向けた取組みが求められる」ということになった。

### (4) そのための手段・手法は何か

環境保全型農業は、農薬・肥料等の資材の使用法にとどまるものでなく、人々の生き方、自然・生物との共生、食の安全・安心にかかわっていることから、単に農業者の取組みを促すことだけでは、達成できないという意見が多くなされた。

それぞれが取り組む事項として、行政には、国民運動の展開、農業者の負担増に対する経済的支援、農業者が取り組むべき事項の提示と教育・普及が、農業団体には、職員教育、営農指導事業での重点推進が、農産物販売業者には、環境保全型農業で生産された農産物の取扱量の増加が、教育関係者には、環境保全型農業を実践している農地での体験学習の実施が、消費者には、環境保全型農産物に対する理解と購入が、それぞれあげられた。

この件に関しては、滋賀県の「こだわり農業課」が取り組んでいる方法が参考になった。

(5) 成果を把握するための指標は何か

業績指標としては、①エコファーマー及び有機 JAS 栽培・特別栽培に取り組む農家数・面積、②湖沼・河川・地下水の水質、③農地及びその周辺の動植物の生息数が説得力がある。動植物の生息数については、全国値よりも地域ごとに見るほうがいきいきと変化を捉えることができるとの意見があった。

なお、指標として農地への有機物の施用量を掲げることは、有機物の種類・形態によって重量差が大きいことから、現場に混乱を引き起こし、適当でないとする意見があった。

環境保全型農業の分野のグループは、滋賀県、全農、農業者、消費者、生協、農林水産省、当センター職員の 7 名であったが、それぞれの経験に裏打ちされた議論が行われた。このように異なるバックグラウンドを持つ者が集まることによって、それぞれにアカウントビリティのある枠組み作りができるものと思われる。

### 2-3 「食の安全と安心」グループの結果概要

最初に、農林水産省から、「食の安全・安心の確保に関する現状」、「食の安全・安心の確保に関する課題と対応方向」などについての説明があった。

その後作業に入り、議論の前提として、次の 2 点を確認した。

ア. 安全と安心は別のものであること。すなわち、「食の安全」は公的機関等がきちんと対応すべきものであり、「食の安心」はその積み重ねから生まれてくるものである。

イ. 国産の食べ物だけでなく、輸入食品も議論の対象であること。

また、議論の視点として、①「食と健康」のポイントは何か、どう明確化するか、②安全のための仕組み、③表示、④事故があったときのすばやい対応、⑤消費者の声をどう生かしていくのか、⑥安全な食のためのガイドライン、⑦食育、⑧公正な取引と社会的責任、といった点が提起された。

作業の結果は、次のようにとりまとめた。

(1) 政策目的は何か

当グループの場合、政策目的は「国民の健康を守る」ということで意見が一致した。

(2) 現状はどうか、何が課題か

① 消費者；安全のための様々な仕組みについての情報が伝わっておらず、そのため、安全であることを実感できず、安心感がもてないこと。

② 生産者；記帳システム等のトレーサビリティ対応で安全の確保に努めているにもかかわらず

ならず、そのことが消費者にきちんと理解されていないこと。

- ③ 小売・流通業者；安全に対する生産面の努力，流通段階の努力が消費者にきちんと伝わるシステムがないこと。

その他，輸入食品については，チェック体制への不信感が強く，不安が増幅されていることも課題とされた。

### (3) どのような状態に持っていきたいか

- ① 生産者と流通・小売業者が，安全の確保について共同の責任を持つ体制となること。
- ② 生産者側から安全が確保される生産工程になっていることを発信できるデータが整備されること。
- ③ 流通・小売業者が，生産や流通のプロセス管理ができていることを示すデータを持っていること。
- ④ 詳しく知りたい消費者が②，③のデータに容易にアクセスでき，確認できるシステム（例：トレーサビリティ・システム）があること。
- ⑤ 消費者の選択の幅が広がること。

### (4) そのための手段，手法は何か

- ① 生産段階において，公的基準に基づく安全確保のための生産進行管理システムおよびその認証システムが整備されること。例えば，有機食品のマークのような認証マークがあって，それを見れば誰でも安全確認ができるシステムがあることが望ましい。
- ② 輸入食品についても，同等の基準で安全が確保され，認証されていること。
- ③ 小売り流通段階において，①のシステムを前提に，公的基準に基づき，流通段階における品質のプロセス管理システムとその認証システムが整備されていること。事故発生時に，例えば，当該商品がどこにあるか等を直ちに把握できるような危機管理システム・マニュアルが整備されていることを含む。
- ④ 生産・流通・小売りの各段階で，国産品であれ輸入品であれ，①～③が機能している状況を検証できる体制ができていること。

### (5) 成果を把握するための指標は何か

- ① 安全を確保するための各政策の指標は，最終アウトカム指標で示すことは難しく，各政策の参加企業数や割合，食品の検査件数，生産履歴を記帳している農家の数等が指標となるが，これらも政策の効果を示すに十分な指標である。
- ② トレーサビリティの導入などの具体的な政策が講じられたときは，しかるべき時期に，その政策の消費者への浸透度，当該政策による安心度などを個別に検証ないし評価し，その結果を年度ごとの食の安全のための指標とするべきである。
- ③ 危機管理体制を整備し，そのことについて説明責任を果たすことのできる企業等の割合も大事な指標である。

- ④ 消費者の安心については、各政策の積み重ねの結果国民の安心度合いがどう変化したかを指標とし、その経年変化をアンケート調査で把握するのが最善である。

### 3. 業績指標の作成方法についての中間試案

本章の第2節の「都道府県における政策評価の実施状況と結果の活用」でも紹介するように、業績指標の選定に当たって、学識経験者や、関係者の意見を聞いている都道府県は少数派である（図1-22）。

当センターでは、主として「業績指標の作成」を目的として実施した「政策評価に関するワークショップ」では、①出来るだけ多様な背景を持つ人たちの参加を求め、②当該分野の政策の背景・実施状況等について農林水産省からのプレゼンテーションを得、③ワークショップでの議論が業績指標の選定が先行するようなことにならないようにした。更に、当センターでは、業績指標は、当該分野の実態を的確に表したものであること、ステークホルダー、納税者、一般国民に対して高いアカウンタビリティを持っていることが必要であるとの観点から、ワークショップ開催の前に地域・年齢・職業を考慮して複数のフォーカスグループを実施した。

業績指標の作成方法については、最終報告書の中で報告することにするが、本中間報告書では、中間的な試案として、業績作成のステップごとに留意事項等を見ることにする。

#### ステップ1：政策目的は何か

- ① 誰のために、何を実施するのか、について徹底した意見の交換が求められる。この作業は、内部ステークホルダーだけでもある程度詰めることが可能である。
- ② 徹底した議論が求められる。いわゆる「青臭い議論」を行う。
- ③ ステップ2やステップ3に入っても、「政策目標は何か」に立ち返ることが必要である。場合によっては、政策（施策・事業、プログラム）の範囲が広すぎたり、狭すぎたりしていることを発見することがある。
- ④ 実際に政策目的を文書化してみる。政策目的が納税者、国民の納得が得られるものかをレビューする。

#### ステップ2：現状はどうか。何が課題（問題）か

- ① 既存の報告書、データを収集し、当該政策分野が順調に推移しているのか、悪化しているのか、政策の効果が出ているのか、を分析する。
- ② ステークホルダーとの意見と情報の交換によって、政策分野における問題点、課題等を明らかにする。
- ③ 単なる思いにならないよう、分析は科学的に行う。また、情報、意見を求めるステ

ークホルダーとしては、出来るだけ多くの背景を持つ者を対象とするようにする。

ステップ3：どのような状態に持っていきたいか

- ① 政策の目的に従って、一定の期間後に到達したい状態を描く。
- ② 意欲的であるが、実現性のある状態を描く。あるべき姿を描くのではない。
- ③ 描かれた状態が目標値になる。

ステップ4：そのための手段（手法）は何か

- ① 指標の選定とは関係ないように見えるが、実現手段の思い浮かばないものは、実現性はないことに留意して作業に当たる。
- ② 最初は、政府・府県や民間（NPO,生協等）などに分けないで、あげてみる。その中で民間できるものを探す。徹底した議論の後で、民間では出来ないものが政府や地方自治体が行いなければならないものである。

ステップ5：効果を把握（測定）するための指標は何が適切か

- ① 現在、統計数値があるかどうかは、考えない。指標は、統計のほか、NPO・企業等が把握しているデータやアンケートなどによって得られるデータがあつてよい。
- ② 効果を説明する対象者を思い浮かべて考えてみる。  
例えば、農業者、消費者、知事・部長、新聞記者など。
- ③ アウトカム指標の選定に努めること。この場合、アウトカムには、初期アウトカム、中間アウトカム、最終アウトカムがあることに留意し、アカウンタビリティの観点から最も適切な段階のアウトカムを選ぶ。  
当該施策・事業が開始されて間もないものについては、最終アウトカムでは、説得力を持たない。
- ④ アウトプット指標であることをもって、当該指標を検討の対象から外さない。
- ⑤ アカウンタビリティのための指標と行政部局運営のためのマネジメントツールとしての指標を分けて考える。

## 第2節 都道府県における政策評価の実施状況と結果の活用

### 1. 実施している評価

鳥取県を除く、46都道府県で政策評価が実施されている。

事務事業評価、施策評価、公共事業評価、研究評価を、事前、期中、事後において実施している都道府県（以下、「県」という。）が多い。

政策評価と公の施設評価、関与団体評価を実施している県は、比較的少ない。

表 1－1．都道府県における政策評価のタイプ別実施状況

	事前評価	期中評価	事後評価
事務事業評価	13	18	32
施策評価	2	13	28
政策評価	2	5	13
公共事業評価	32	33	16
研究評価	32	31	34
公の施設評価	14		
関与団体評価	9		

注：当センターでは、政策評価のタイプを次のように整理して調査を行った。

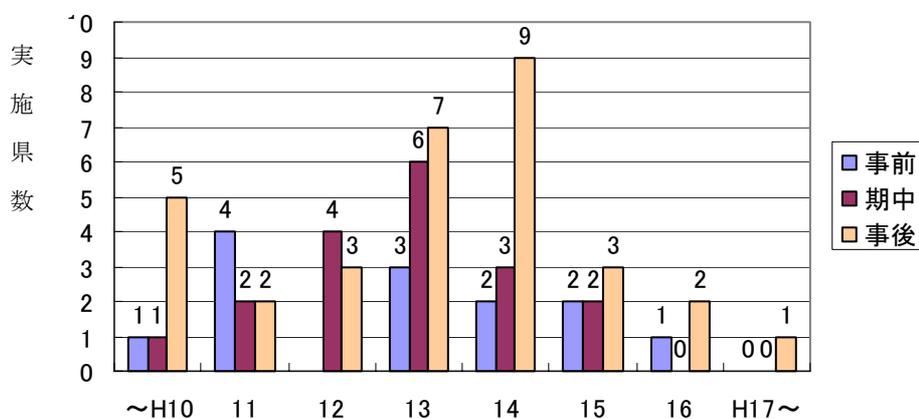
- ・事務事業として、公共事業、研究評価、公の施設、団体に関する評価を実施している県については、それぞれの評価タイプで実施していることとして整理した。
- ・施策評価は、事務事業よりも大きな単位で行っている評価とした。
- ・政策評価は、施策評価よりも大きな単位（上位のもの）とした。ベンチマークなどは、「政策評価」のタイプに入れた。
- ・なお、期中と事後における事務事業評価が一つの評価作業の中で同時に実施されている場合は、期中評価と事後評価としてそれぞれ計上されている。

## 2. 評価の開始時期

### 2－1 事務事業評価の開始時期

事務事業評価は、13年度と14年度に開始した県が多い。

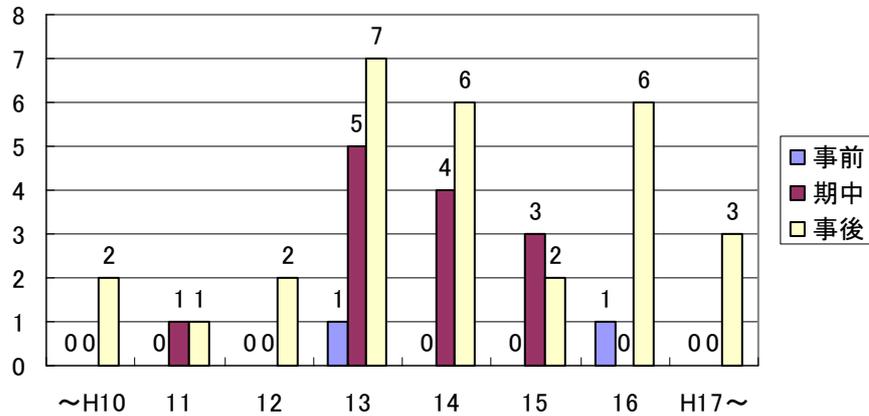
図 1－1 事務事業評価の開始時期



## 2-2 施策評価の開始時期

施策評価を開始した県は、13年度と14年度が多く、事後評価の割合が大きい。

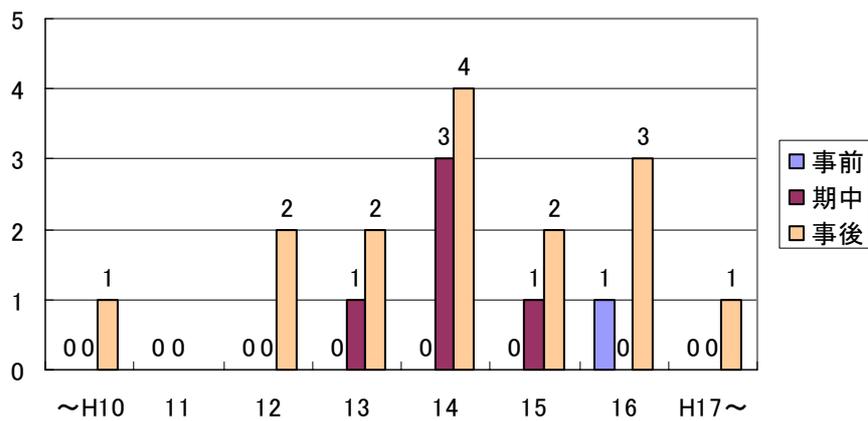
図1-2 施策評価の開始時期



## 2-3 政策評価の開始時期

政策評価（狭義）の開始時期は、14年度以降の県が多く、比較的新しいタイプの評価であるといえる。

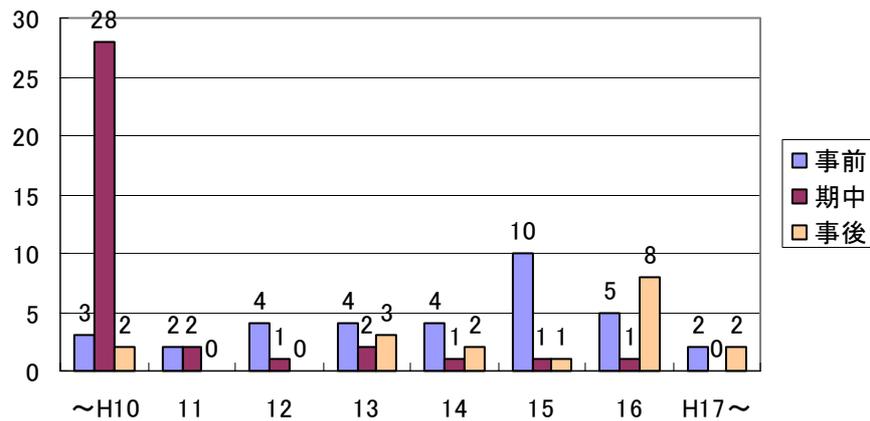
図1-3 政策評価の開始時期



## 2-4 公共事業評価の開始時期

公共事業評価は、10年度以前に開始した県は33で、そのうち28県は期中評価であった。最近年度では、事前評価や事後評価を実施する県が増えている。

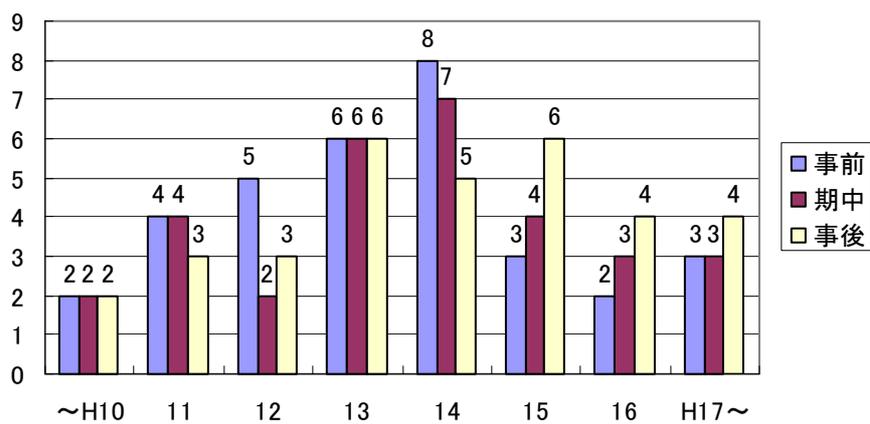
図1-4 公共事業評価の開始時期



## 2-5 研究評価の開始時期

研究評価の開始時期のピークは14年度であるが、それ以前に開始した県もかなりある。15年度以降では、事後評価を開始する県が多い。

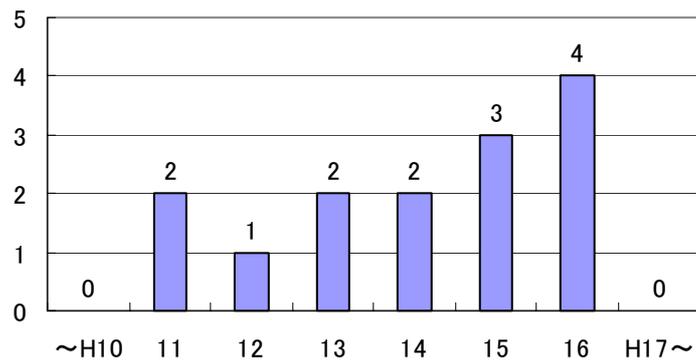
図1-5 研究評価の開始時期



## 2-6 公の施設評価の開始時期

県が設置・運営している公の施設（農業分野の場合、農業公園、農業大学校など）を評価する県は、増加傾向で推移してきている。

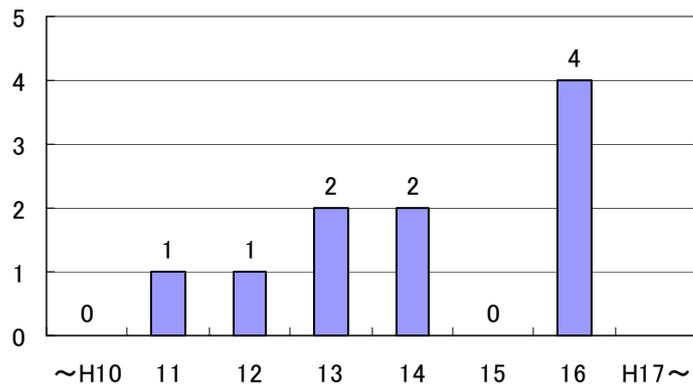
図1-6 公の施設の評価の開始時期



## 2-7 関与団体の評価の開始時期

関与団体の評価は、徐々に増加している。

図1-7 関与団体の評価の開始時期

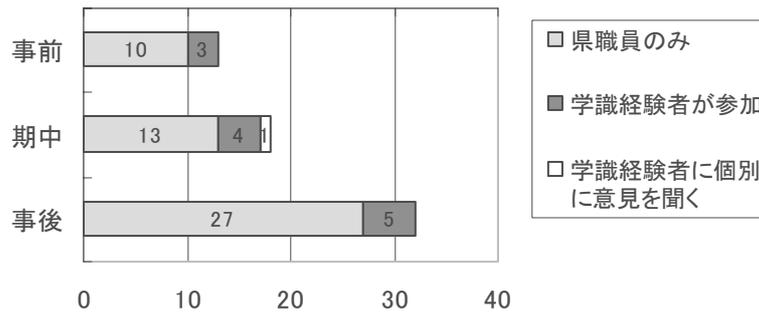


### 3. 評価実施における学識経験者の参加

#### 3-1 事務事業評価の実施

事務事業評価（事前，期中，事後）は，県職員のみによって実施している県が多く，学識経験者が参加している県は，比較的少ない。

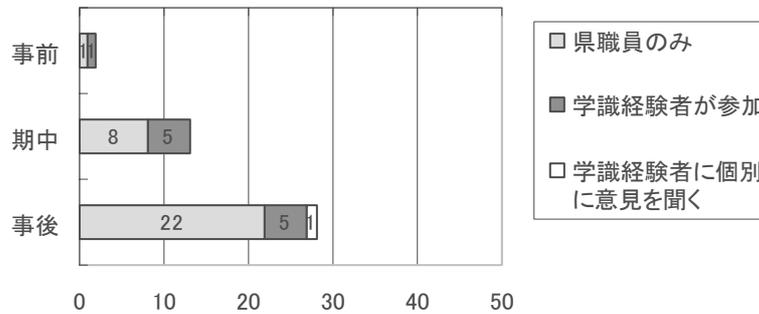
図1-8 事務事業の実施方法



#### 3-2 施策評価の実施

県職員のみによって施策評価を実施している県が多い。

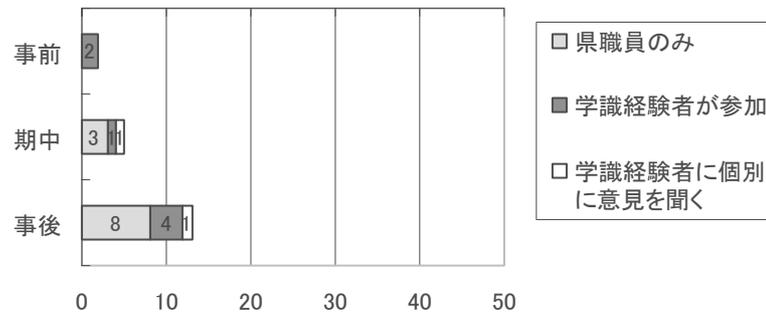
図1-9 施策評価の実施方法



### 3-3 政策評価の実施

政策評価（狭義）については、学識経験者が参加している県の割合は大きくなっている。

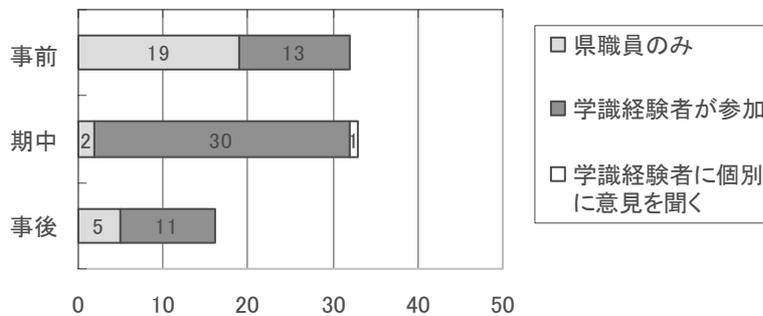
図1-10 政策評価の実施方法



### 3-4 公共事業評価の実施

公共事業評価では、事前の場合、県職員のみで実施する割合が6割であるが、期中評価の場合、ほとんどの県で学識経験者が参加している。

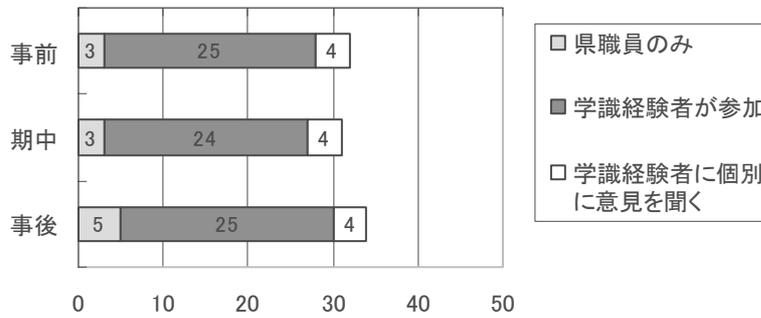
図1-11 公共事業評価の実施方法



### 3-5 研究評価の実施

研究評価では、事前、期中、事後の評価を通じて、学識経験者が参加している県が多い。また、学識経験者に個別に意見を聞いている県を加えると約9割になる。

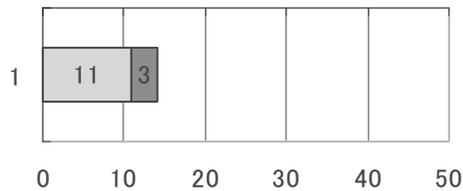
図1-12 研究評価の実施方法



### 3-6 公の施設の実施方法

公の施設評価では、県職員のみによって実施している県が多い。

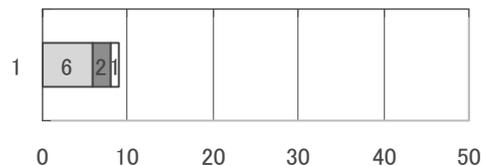
図1-13 公の施設評価の実施方法



### 3-7 関与団体評価の実施方法

関与団体評価では、県職員のみによって実施している県が比較的多い。

図1-14 関与団体評価の実施方法



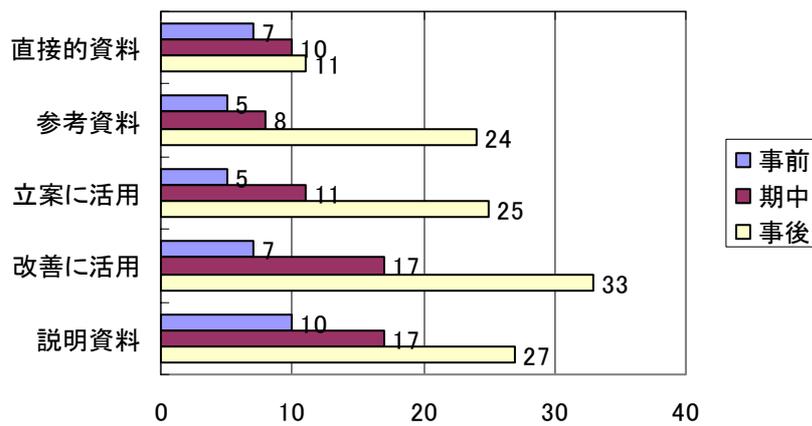
## 4. 評価結果の活用

### 4-1 事務事業評価結果の活用

事前評価と期中評価の場合は、直接的資料として活用している県が過半数になっている。事後評価の場合は、参考資料として利用している県が多い。

事業や施策の立案・改善，議会・県民に対する説明資料として活用している県が多い。

図1-15 事務事業評価結果の活用



注1：当センターで行った調査では、評価結果の活用の場面を次のように整理した。

直接的資料：次年度予算の編成に直接的な資料として活用

参考資料：次年度予算の編成に参考資料として利用

立案に活用：事業や施策の立案に活用

改善に活用：事業や施策の実施の改善に活用

説明資料：議会，県民に対する説明資料

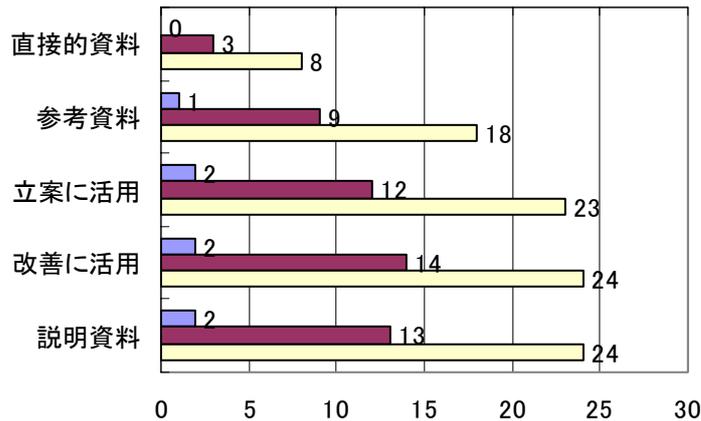
注2：「直接的資料」と「参考資料」は択一回答を原則としたが、評価の事業の種類によって直接的資料になる場合と、参考資料になる場合がある県では、重複回答になっている。

以下の図において同じ。

#### 4-2 施策評価結果の活用

施策評価で事後評価を実施しているのは 28 県であるが、次年度予算の編成の直接的な資料として活用している県は、比較的少なく、次年度予算の編成に参考資料、事業・施策の立案・改善、説明資料として多くの県で活用している。

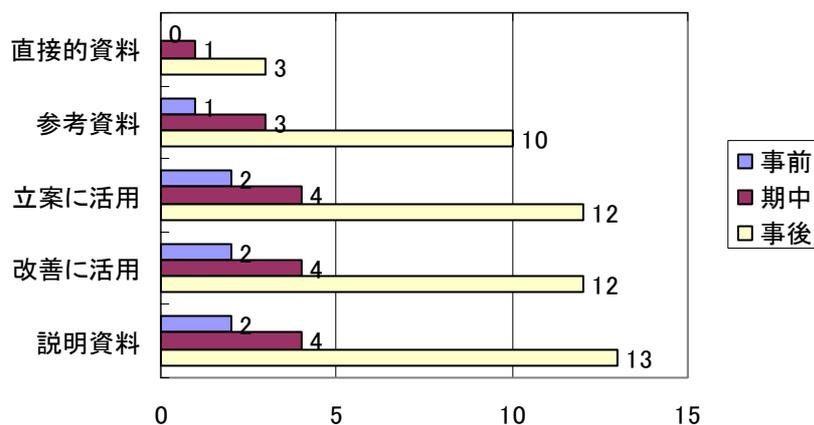
図 1-16 施策評価結果の活用



#### 4-3 政策評価結果の活用

政策評価（狭義）で事後評価を実施しているのは 13 県であるが、次年度予算の編成の直接的な資料として活用している県は少なく、ほとんどの県で、次年度予算の編成に参考資料、事業・施策の立案・改善、説明資料として活用されている。

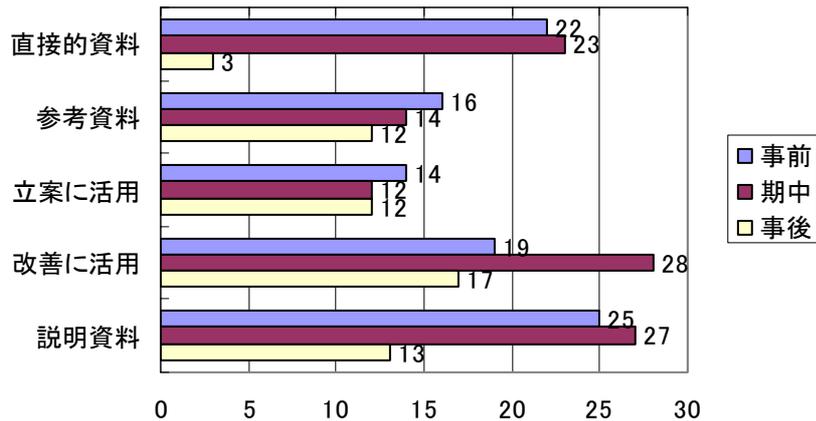
図 1-17 政策評価結果の活用



#### 4-4 公共事業評価結果の活用

公共事業評価の事前評価，事後評価の結果は，次年度予算の編成の直接的な資料として活用している県が比較的多い。期中評価の結果は，事業・施策の改善，説明資料として活用している県が多い。

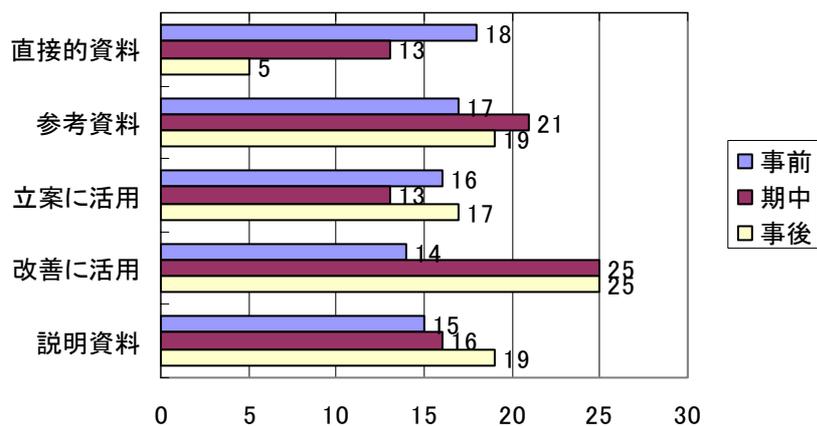
図1-18 公共事業評価結果の活用



#### 4-5 研究評価結果の活用

研究評価の事前評価については，次年度予算の編成の直接的な資料，参考資料として活用され，また，他の場面でも活用されている。期中と事後評価の結果は，次年度予算の編成の参考資料や事業・施策の改善資料として比較的多く活用されている。

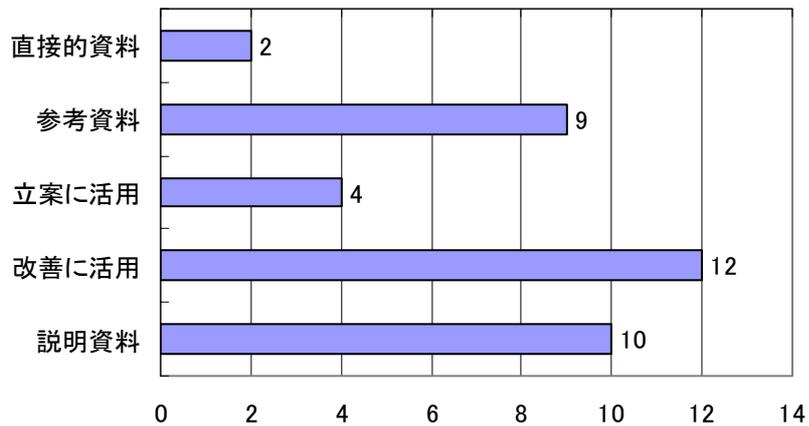
図1-19 研究評価結果の活用



#### 4-6 公の施設評価結果の活用

公の施設評価結果は、次年度予算の編成の参考資料や事業・施策の改善資料、説明資料として比較的多く活用されている。

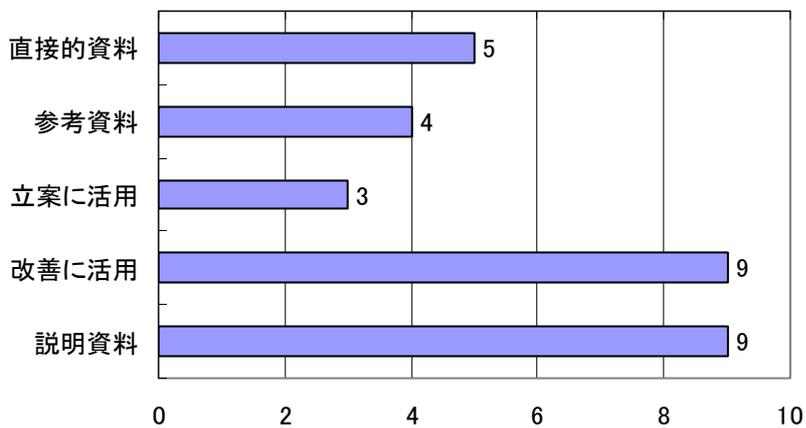
図1-20 公の施設評価結果の活用



#### 4-7 関与団体評価結果の活用

関与団体評価結果は、事業・施策の改善資料、説明資料として活用されている。

図1-21 関与団体評価結果の活用



## 5. 指標の選定方法

県職員のみで指標を選しているのは7割である。

外部の意見を聞いている14県では、学識経験者の意見を聞いている県が多く、パブリックコメントを実施している県は少ない。

図1-2-2 指標の選定方法

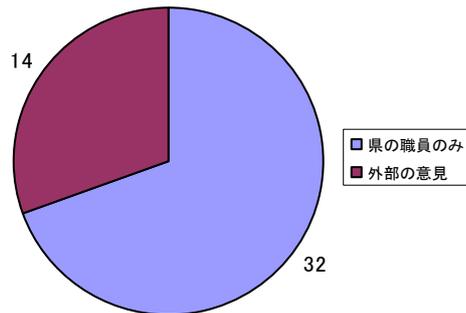


表1-2 外部の意見の聞き方

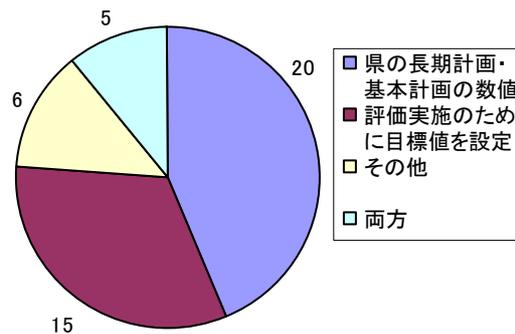
外部の意見を聞く（全体）	14
・学識経験者の意見を聞く	12
・関係者の意見を聞く	5
・パブリックコメント	4
・その他	1

注：複数回答

## 6. 目標値の設定

目標値に県の長期計画・基本計画の数値を採用している県と、評価実施のために目標値を設定している県は、分かれている。

図1-2-3 目標値の設定方法



## 7. 政策評価の実施による県庁内の変化

政策評価（広義）を実施したことによって県庁内では、様々変化が起こっている。  
（少なくとも県庁職員はそのように感じている）

表 1－3 政策評価の実施による県庁内の変化

・成果を重視するようになった	37 県
・情報が公開されることにより県庁内に緊張感が生まれた	28
・庁内で情報の共有ができるようになった	22
・データに基づいた議論ができるようになった	24
・事業が改善された	32
・過去や他県との比較を多くするようになった	10
・その他	4

## 第2章 米国連邦政府における業績と予算統合

### 第1節 GPRAの10年の歩みと課題

各省庁に対して成果志向を基本とした戦略計画、年次業績計画、年次報告書を作成することを定めた「政府業績評価法」(Government Performance and Results Act, GPRA)が施行されてから10年が経った。これまでの取組みを総括したレポート<sup>1</sup>が米国会計検査院(GAO)から2003年3月に出された。同レポートは、「GPRAが施行されて10年、GPRAが求めた成果志向に基づいた省庁の計画策定、業績測定、報告はそれらの目的に向かって確実に歩みだしている。(中略)業績計画の策定や業績測定は、ゆっくりではあるが省庁の組織文化の一部になりつつある」と評価している。

その一方で、同レポートは、GPRAの実施には、いくつかの課題が存在することを認め、これらの改善を図るため、GPRAの実施に責任を負っている行政管理予算局(OMB)に対して5つの提言を行っている。5つの提言は、すなわち連邦政府が抱える行政評価(政策評価)の課題でもある。5つの提言は、

- ① 全省庁にわたる業績計画を策定すること。
- ② GPRAとPART(プログラム評価格付けツール)を統合すること。
- ③ 省庁の戦略計画、年次業績計画、業績報告の質を高めるため、GPRAの実施に関する明確で、一貫性のあるガイダンスを作成すること。
- ④ 省庁の業績測定の課題を明らかにするため、引き続き省庁と話し合うこと。また、業績目的に対して進捗状況を示すデータのタイムリーな収集方法と最も良い報告の方法に関する障害を明らかにするため省庁と共同作業をすること。
- ⑤ 省庁の組織文化をもっと成果志向にするため、業績計画に関するトレーニングに投資すること。

①と②については、OMBの業務そのものについて改善を述べたものであるが、③、④、⑤は、各省庁のGPRA実施に関するものである。GPRAが施行されてから10年が経過したことを受け、戦略計画や年次業績計画の策定、実績報告の作成・報告に向けて取り組まなければならない課題を上げ、改善のための提言を行った。

---

<sup>1</sup> Results-Oriented, GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results, GAO-04-38

## 第2節 プログラム評価格付けツールの実施と課題

### 1. 大統領マネジメント・アジェンダ

ブッシュ政権は、「大統領マネジメント・アジェンダ」(President's Management Agenda)によって5つの優先政策課題を明らかにし、同政権が取り組む行政改革の方向を打ち出した。5つの優先政策課題とは、①人的資源の戦略的マネジメント (Strategic Management of Human Capital)、②競争的調達 (Competitive Sourcing)、③財務状況の改善 (Improved Financial Performance)、④電子政府化の推進 (Expanded Electronic Government)、⑤予算と業績の統合 (Budget and Performance Integration)である。ブッシュ政権では、これらの優先政策課題の改善に積極的に取り組むため、四半期ごとに省庁別の取組み状況を信号機に倣って、現状と進捗状況の2面について、それぞれ赤、黄、青に色分けした一覧表を公表している。これを基に大統領自身が各省庁の長に対して意見を述べているとされ、各省庁の長は気にせざるを得ないような仕組みが作られたといえる。

1993年に成立した「政府業績成果法」においても業績予算 (Performance Budget) に言及し、業績に関する情報を予算編成に活用することをうたっているが、具体的な推進手段が明らかでなかった。プログラム評価格付けツール (Program Assessment Rating Tool, PART) は、大統領マネジメント・アジェンダに掲げられた優先政策課題の「予算と業績の統合」を推進するために開発され、実施されている推進手段である。

ブッシュ政権では、2004年度の予算編成からこのPARTを実施することにし、その基礎的な文書が2002年7月に出た。PARTによって毎年度、プログラムの20%を評価格付けすることにしており、5年間で連邦政府のすべてのプログラムについて評価格付けを実施することになっている。

### 2. スコアカード

行政管理予算局 (OMB) では、人的資源の戦略的マネジメント、競争的調達、財務状況の改善、電子政府化の推進、予算と業績の統合の5つ優先政策課題について、各省庁の取組状況を評価し、現状の評価と進捗状況について、それぞれ赤、黄、青に色分けした一覧表を公表している。

このことに関して、OMBの担当者は、次のように述べている。

- スコアカードは、赤・黄・青で発表されるが、大統領もこれを気にして、閣議で、なぜこれが赤で、ここが青なのかなどと協議されるくらいであるから、すべての項目を青にすることを目指すためには有効なツールであると言える。各長官はスコアカードを非常に気にかけている。

- 大統領が掲げた5つの優先政策に関して、基になる基準は、OMBと各省庁の協議によって決まっていくものであり、どれだけ各省庁が協力できるかによってスコアが変わって来ることを各省庁はよく理解している。
- 2003の6月から9月の間に、「競争的調達」と「予算と業績の統合」については基準が変わった。緩和されたのではなく、より明確になったということである。基準はもともと大変高い設定であり、詳細には触れず大まかなものである。このため、国務省では独自に基準を設定し、スコアカードの改善に努力した。それにならう形で、OMBや他の省庁も独自の基準を設定したという経緯がある。
- 「予算と業績の統合」に関して、OMBでは、①省庁に翌年のPARTの再評価を要求すること、②スコアカードの基準の変更による改善要求、③各省庁がOMBのプログラムへの改善提案を導入するための支援を行った。提案には、業績指標の達成に係わるものが多かった。これによって、「成果の表示なし」を50%から37%に減らすことができた。
- 農務省では、省庁行政運営スコアカードの達成状況のうち、人材、財務業績、電子化と予算と業績の統合で、改善されたとの評価を受け、スコアが青に改善された。このような改善がなされた背景として、農務省には、5つのイニシアティブそれぞれに委員会を設置していることが大きい。このように農務省が取り組んでいることが評価の向上、すなわち、青色のスコアを得ることができるようになった。
- 同省の委員会では、OMBに毎月報告を提出している。人的資源については、すべてのプログラム担当者が業績指標に合うよう、業績基準を改定したことが、評価の向上につながったと考えている。

### 3. プログラム評価格付けツールの構成

PARTは、①プログラムの目的と設計、②戦略計画、③プログラムマネジメント、④プログラムの成果・アカウンタビリティ、の4つのセッションから構成されている。

#### 3-1 プログラムの目的と設計

プログラムの目的と設計には、5つの設問があり、100分の20の点数が配分されている。選択肢は、はい(1点)、いいえ(0点)、該当なし、となっている。このセッションでは、この評点を基にパーセンテージスコアが出されるが、このセッションで50%以下と評価されたプログラムがこれまで実施された約600プログラムのうち25あったという。

「プログラムの目的と設計」の設問は、下記に見られるように、ごく当然のことを問うているように見られるが、そのような設問に対しても、十分に答えることができないプログラムは4%ではあるが、存在する。

以下の枠内の記述は、行政管理予算局（OMB）の「プログラム評価格付けツール・ガイダンス」（Instruction for the Program Assessment Rating Tool）からの抜粋である。以下同じ。

#### I. プログラムの目的と設計

- 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、明確な既存の問題、関心事、ニーズに取り組んでいるか。
- 1.3 プログラムは、連邦政府、州、地方自治体又は民間による他の取組みに重複しないように作成されているか。
- 1.4 プログラムは、その有効性や効率性を抑制するような大きな設計上の不備がないように作られているか。
- 1.5 プログラムの設計は、資源が、意図された受益者に届き、また（又は、そうでなければ）プログラムの目的のために直接使われるよう、効果的に絞られているか。

### 3-2 戦略計画

戦略計画には、8つの設問があり、100分の10の点数が配分されている。選択肢は、Iと同じである。

PARTでは、プログラムと戦略計画との関係を重視し、10%の評価ウエイトを与えている。このことについて、OMBの担当者は、「OMBは、戦略計画に直接関連したプログラムを策定することを奨励している」としている。当然といえば、当然のことであるが、これに関連して、「長期的には、業績予算が「政府業績成果法」（GPRA）の要求を満たすことを目指している。PARTを実施し、業績予算を作成することで、将来は、各省庁が個別に作成している業績計画や業績報告書を作成することは不要になると思う。しかしOMBは、各省庁に対して戦略計画を策定することをこれからも要求していく。各省庁が指針や、達成目標を決定するために重要な作業であると考えている」としている。現在、OMBがGPRAに基づくレポートについて、統合や時期の前倒しを図っているが、これは、戦略計画を否定したり、GPRAを否定したりするものではない。

## II. 戦略計画

- 2.1 プログラムは、アウトカムに焦点を当てており、プログラムの目的を十分に反映しているか、明確な長期業績指標を設定しているか。
- 2.2 プログラムは、長期指標について意欲的な目標や時間枠を設定しているか。
- 2.3 プログラムは、長期目的達成に向け、進捗を明示できる明確な業績指標を設定しているか。
- 2.4 プログラムは、年次指標について基準と意欲的な目標を設定しているか。
- 2.5 すべてのパートナー（受益者、二次的受益者、契約者、費用分担パートナーやその他の政府のパートナーなど）が、プログラムの年間、長期目的を表明し、それに向けて力を尽くしているか。
- 2.6 プログラム改善を支援し、問題、関心事、ニーズとの関連性と効率性を評価するために、十分な範囲と質の独立した評価が定期的に、又は必要時に行われているか。
- 2.7 予算要求は、年間と長期の業績目的実現と充分関連しているか。また資源の必要性は、プログラムの予算の中で、完全なそして透明性のある方法で示されているか。
- 2.8 プログラムは、戦略計画の欠陥を修正するため有効な措置を取ったか。

### プログラムタイプごとの具体的な戦略計画についての質問

#### <規則に基づくプログラム>

- 2.RG1 プログラムの目的を達成するために欠くことのできない省庁・プログラムは、すべての規制を定めているか。また、規則が目的達成にどのように寄与するかを明確に指摘しているか。

#### <資本資産やサービス授受プログラム>

- 2・CA1. 省庁・プログラムは、コスト、スケジュール、リスク、目的の間にトレードオフの関係があり、複数の代替案について最近、有効で信用のできる分析を行い、成果を生み出す活動の指針として用いたか。

#### <研究開発プログラム>

- 2.RD1. 該当する場合は、プログラムの取組みから生じる利益を評価し、同様な目的を持つ他のプログラムの取組みと比較しているか。
- 2.RD2. プログラムは、予算要求や資金決定の指針に用いるために、優先順位付けプロセスを活用しているか。

### 3-3 プログラムのマネジメント

プログラムのマネジメントには、7つの設問のほか、プログラムのタイプに応じて複数の設問があり、100分の20の点数が配分されている。選択肢は、Iと同じである。

PARTでは、「プログラム」を予算編成項目としての「プログラム」としているわけではない。OMBの「よくある質問」では、「ある特定のアウトカムを達成するための手立てとなる一つの活動又は活動のセット」としている。省庁や議会が予算や他の決定をするときに一般に理解されているプログラムであるともいう。2005年度の予算編成のためのPARTでは、ほとんどの場合、予算編成単位としての「プログラム」が評価の単位であったが、2006年度予算編成のPARTにおいては、予算単位としてプログラムをいくつかまとめてPARTのための評価格付けの単位としているものが増えている。

#### Ⅲ. プログラムのマネジメント

- 3.1 省庁は、主要なプログラムパートナーからの情報など、時宜を得た信頼できる業績情報を定期的に収集し、それをプログラムのマネジメントや業績向上に活用しているか。
- 3.2 連邦政府のマネジャーやプログラムパートナー（受益者、2次的受益者、契約者、費用分担パートナー、その他政府関連パートナーなど）は、コスト、スケジュール、業績成果にアカウントビリティを負っているか。
- 3.3 （連邦政府とパートナーの）資金は、時宜を得た方法で充当され、意図された目的に使われているか。
- 3.4 プログラム実行における効率性や費用効果を測定し、向上させる手段をプログラムは含んでいるか。（例、競争的資金調達、コスト比較、ITの改善、適切な動機付け）
- 3.5 プログラムは、関連プログラムと協力し、効果的に連携しているか。
- 3.6 プログラムは、適格な財務マネジメント方法をとっているか。
- 3.7 プログラムは、運営上の欠陥に対処するため有効な措置をとったか。

プログラムタイプごとの具体的なプログラムのマネジメントについての質問

#### <競争的資金プログラム>

- 3.CO1. 認定メリット分析（qualified assessment of merit）を含む、明確で競争的な過程に基づいて助成金は授与されているか。
- 3.CO2. プログラムは、受益者の活動について十分な情報を提供する監視業務を含んでいるか。
- 3.CO3. プログラムは、年間ベースで、受益者の実績データを収集し、透明性のあ

る有効な方法で、一般の人々が入手できるようにしているか。

<ブロックグラント（定額交付金）・フォーミュラグラント（算式配分補助金）プログラム>

3.BF1. プログラムは、受益者の活動について十分な情報を提供する監視業務を含んでいるか。

3.BF2. プログラムは、年間ベースで、受益者の業績データを収集し、透明性のある有効な方法で、一般の人々が入手できるようにしているか。

<規則に基づくプログラム>

3. RG1 プログラムは、重要な規則を制定する際には、影響するすべての関係者（例、消費者、大小の企業、州政府、地方政府、部族政府、受益者、一般市民）の意見を求め、考慮したか。

3.RG2 プログラムは、大統領令 12866 号が要求する場合は適切な規制影響分析を、柔軟規制法（the Regulatory Flexibility Act）や小ビジネス規制実施公正法（SBREFA）が要求した場合は、規制柔軟性分析を、「資金的裏付けのない負担の見直し法」（the Unfunded Mandates Reform Act）のもと要求された場合は、費用便益分析を準備したか。これらの分析は、OMB の基準に合っていたか。

3.RG3 目的を達成する際に、すべてのプログラム間で一貫性を確保するため、プログラムは、組織的に現在の規制を見直しているか。

3.RG4 規制は、実行可能な限り規制活動の純受益を最大限にすることにより、プログラムの目的を達成するように作られているか。

<資本資産やサービス授受プログラム>

3.CA1. プログラムは、明確に定義された成果、能力・業績特性、適切で信用できるコストやスケジュール目的を維持することにより、運営されているか。

<信用貸しプログラム（Credit program）>

3.CR1. 確実に、信用貸しの質を健全に維持し、取り立てや支払いを期日どおりに行い、報告要請に対応するよう、プログラムは継続的に運営されているか。

3.CR2. プログラムの信用貸しモデルは、コストや政府へのリスクについて、一貫した正確で透明性のある見積りを提供しているか。

<研究開発プログラム>

3.RD 1. 競争的資金プログラム以外の研究開発プログラムに関して、プログラムは、資金を分配し、プログラムの質を維持する運営プロセスを用いているか。

### 3-4 プログラムの成果・アカウンタビリティ

プログラムの成果・アカウンタビリティには、5つの設問のほか、プログラムのタイプによって1つずつ設問があり、100分の50の点数が配分されている。選択肢は、はい（1点）、かなり達成（0.67点）、少し達成（0.33点）、いいえ（0点）である。

#### IV. プログラムの成果・アカウンタビリティ

- 4.1 プログラムは、長期的な業績目的を実現することにおいて、適切な進歩を遂げてきたか。
- 4.2 プログラム（プログラムのパートナーを含む）は、年間の業績目的を達成しているか。
- 4.3 プログラムは、毎年プログラムの目的を達成する際、効率性や費用効果の改善を示しているか。
- 4.4 このプログラムの業績は、同様な目的や目標を持つ他プログラム（政府、民間双方を含む）に勝っているか。
- 4.5 十分な範囲と質を持った独立評価は、プログラムが効果的で、成果を出していることを示しているか。

プログラムタイプごとの具体的な成果についての質問

#### <規則に基づくプログラム>

- 4.RG1 プログラムの目的（及び利益）は、最小限の社会的コスト増加で達成され、プログラムは、利益を最大限にしたか。

#### <資本資産とサービス授受プログラム>

- 4.CA1 プログラムの目的は、予算コストの範囲内で、計画されたスケジュールの中で達成されたか。

## 第3節 PART 結果の予算編成への活用

PART は、プログラムの業績評価に関する情報を予算編成に活用することを目的に開始された。しかし、PART 結果を直ちに予算の増減に結び付けるようなことを目指しているのではない。OMB の「PART に関するよくある質問」では、PART の目的を「プログラムの業績を評価し、改善するために開発されたもので、連邦政府のプログラムがよりよい成果を達成するために実施するものである」としている。また、PART の評価格付けの

低いプログラムに関しては、予算の削減を OMB は勧告するののかという質問に対して「必ずしもそうではない」(Not necessarily) とし、PART のスコア自体は、予算の増減に関して勧告をするものではないとしている。

この考え方は、OMB 内でも、またプログラムの評価格付けを受ける省庁の担当者においても共通の認識となっている。今回の OMB の担当者へのインタビューにおいても、「PART はあくまでも判断ツールであり、プログラムが高いスコアを得たからといって、翌年度の予算がすぐ増加される、又はその逆が起こるわけではない。PART によって、プログラムのどの点に問題があるかを明らかにすることができる。PART は、プログラムの改善について提案を行うのが第一の役割である」と述べている。この考え方は、関係者に周知徹底されているとみてよいであろう。また、予算の増減と直接結び付いていないことに関して、問題視したり、疑問を呈したりするというようなことは起こっていない。

確かに米国でも、民間シンクタンクであるパフォーマンス研究所 (Performance Institute) が 2004 年 2 月、PART によって 13 の連邦プログラムが廃止され、10 億ドル以上が節約されたことを述べ、PART の成果を強調しているが、この点に関して、OMB の担当者は、個人的には、削減対象となった 13 プログラムには関わっていないと断った上で、この質問の回答はむずかしいとし、「プログラムには、それぞれ支持団体がいるため、削減の決定はむずかしい。PART は偏見のない、公平な評価を行うよう努めている。各省庁と OMB の評価担当者が協力して、質問に回答して PART を完成させる。その結果がプログラムの削減を決定する証拠材料の一つとして役立ったかもしれない」、また、別の担当者は、「OMB が 2005 年度予算において削減を提言した 13 のプログラムのうち、実際に議会が削減を決定したものはまだない」と述べている。更に、別の担当者は、アメリカでは、OMB が提案していないプログラムを議会が追加することもある、と述べ、PART だけでなく、予算やプログラムの取扱いに関する OMB をはじめとする行政機関側の取組姿勢と議会の対応姿勢には、もともと大きな隔たりがあるとしている。

なお、OMB の担当者によると、「PART ではすべてのプログラムが改善点の提案を受け、実際にそのプログラムが削減されるまでには、より長いプロセスが必要となる」とし、USDA の農作物に対して直接支払いを行うプログラムが「プログラムの目的と設計」のセッションで、50%以下のスコアであると評価された。このプログラムは、2002 年農業法 (The Farm Security and Rural Investment Act of 2002) の施行に伴って全く新しいプログラムに作り変えられた。プログラムの刷新は OMB のスコア発表前から準備されていたとみられ、PART がより有効的なプログラムへの改善に貢献したかどうかは明らかではない、とし、PART の結果がプログラムの改廃につながったかどうかを見るには、慎重な判断が必要あるとしている。

また、GAOが本年1月に出したレポートで、「効果があった」と評価されたプログラムの約80%が増額し、「効果がなかった」と評価されたプログラムで25%しか増額されていないことから、PARTは役割を果たしているとしていることに関して、担当者は、「数字は事実であるが、予算の増減とPARTの結果を直接結び付けるのには抵抗がある」とし、「PARTの結果が良かったプログラムはうまく機能していたと言えるのであって、予算額の増加があっても不思議ではない。逆に、「効果がなかった」と評価されても、連邦緊急事態管理局（FEMA）のように、プログラムの存続が必至であり、増額も避けられないプログラムもある」と述べ、PARTの結果と予算の増減を関連付けた見方については、きわめて慎重である。

更に、「効果がなかった」と判定されたプログラムに対してOMBが行うことは、そのプログラムがどのようにすれば、アウトカムを達成できるかを検討することである。このため、OMBで提案するのは、一つは、プログラムの内容を改善することと、もう一つは、違うプログラムに予算を配分し直すことである。いずれの場合も、OMBはアウトカムを出すための最良の方法を提案する」とも述べている。

「成果表示なし」（results not demonstrated）と評価されたプログラムが4割近く<sup>2</sup>に達している。この点に関してOMBの担当者は、「うまく運営されているようなプログラムでも「成果表示なし」のスコアが出ているものもある。PARTの歴史が浅いため、新規のプログラムや、成果の発現に時間がかかるプログラムでは低いスコアになってしまう傾向がある。今年度(2004)は、過去「成果表示なし」になったプログラムすべてにPARTの再実行を指示した。これによって、「成果表示なし」が本当に正当な評価であったか、指摘すべき問題がなかったかを再検討することができた」とし、これまで、「成果表示なし」とされた250のプログラムのうち約220について再評価を実施したとしている。なお、再評価を実施しなかった約30のプログラムは、進展がないことが明らかなプログラムであって、再評価を実施しても意味のないものであるとしている。

「成果表示なし」とされることについて、OMBの担当者は、プログラムの成果に関連して適切な業績指標となるデータがまだ得られていない場合は当然、「成果表示なし」になるが、仮に適切な業績指標があっても、その成果の達成に時間がかかる場合は、同様に「成果表示なし」になっているとしている。

「現在、多数の省庁とOMBで、グループを作り、より良い評価の方法を模索している。評価ガイド作成のため、このプログラムにはどの評価方法が適切か、どのような評価レベ

---

<sup>2</sup> 2005年度の予算編成に関連した399のプログラムのうち148（37%）が「成果表示なし」（results not demonstrated）とされている。

ルの設定が適切か、などを協議している。プログラムの内容とその成果を関係付けること、また指標があっても、プログラム自体がその指標のアウトカムに本当に貢献したかどうかを判断することはむずかしく、評価の際の問題点となっている」と述べている。

わが国の総務省では、各行政機関が実施した政策評価結果の17年度予算要求及び機構・定員要求への反映状況を取りまとめ、事後評価では、既存の政策について事後に評価した結果を予算要求に反映させた件数は1,063件で、「これまでの取組みを引き続き推進」が658件(62%)、「評価対象政策の改善・見直し」が395件(37%)、「評価対象政策の廃止、休止又は中止」が10件(1%)となったこと、機構・定員要求に反映させた件数は146件となったことを明らかにして、積極的に政策評価の結果を予算編成や組織・定員要求に反映させることを促しているのとは、大きく異なっている。

OMBの担当者は、各省庁に対して、「多くの省庁は、まだ、統計的、客観的な省内評価を行う独自システムを確立していない。OMBが省庁に望むことは、プログラムを評価する上でどの方法が適切であるか、自身で判断する力を養ってほしいということである。すべてのプログラムをランダム検索のようにして監視し、コントロールすることがOMBの目的ではなく、プログラムが有効に機能するための、効率的で費用効果の高い方法を提案することに焦点を当てたいと考えている。ワーキンググループで省庁と協議を行っている理由の一つでもある」と述べている。

#### 第4節 評価に要する人的資源

PARTの実施に関して、GAOは、多くの評価人材が割かれていることについて、懸念するレポートや議会証言を行っている。2003年10月の農務省動植物衛生局(APHIS)でのインタビューでも時間がとられていることを認めている。OMB自身もPARTの作業が各省庁に嫌がられていると率直に認めている。

このことに関して、OMBの担当者は、「人的資源については、OMB側、省庁側双方に懸念があると思う。OMB側に関して、OMBには幾つか異なる部門があり、省庁との協議・交渉を行う部門、技術的なサポートを行う部門などに分かれる。PARTには多大な時間を要し、常に緊張感があり、解決のしようがない環境である。予算シーズンと呼ばれる大統領予算提出までの期間は大変忙しく、そのあとPART作成シーズンが始まって、また忙しくなる。OMBは1つのエージェンシーで多様な仕事を抱えており、一人当たりの仕事量と負担が大きい。PARTは非常に時間がかかっているため、内容をもう少し容易にすることは、OMBの課題でもあるが、目下のところ、削除して他の質問に置き換えられる質問は見つかっていない」と述べている。

PART は、最初の PART の実施に最も労力もかかり、調査も必要であるが、再評価の際には、どのように変化し改善したかに焦点を当て、変化・改善に関する約 6 つの質問に回答を絞ったことで、作業のスピードを上げることができた、としている。しかし、約 30 の質問自体については、省略したり、それを証明するための資料の整備を簡略化したりする考えはないようである。

### 第3章 農務省における業績指標の作成

#### 第1節 農務省の戦略計画の改訂

##### 1. 共和党と民主党の農業政策

農務省は、GPRAの規定に従えば、2003年に改定されることになっていた2000-2005年の戦略計画を1年前倒しして、2002年9月に改定した(実際に作業が終了したのは2003年1月)。これには、民主党と共和党の農業政策に大きな違いがあることが背景としてある。

共和党は、自らの農業政策を表した「食料及び農業政策、新世紀のための考察」(Farm and Food Policy: Taking Stock for the New Century)を2001年9月に公表した。この考察では、①食料及び農業システムを発展させる、②通商の拡大は重要、③農業分野の政策、④インフラストラクチャーを強化する、⑤保全と環境、⑥農村社会、⑦栄養及び食料支援、⑧総合プログラムの重要性を柱とする、の8章建てとなっている。民主党の農業政策と大きく対立しているのが小農に関する政策で、「考察」では、③の「農業分野の政策」で小農は収入を多様化するものとして農地を長期的な投資の対象としてみているかもしれないとし、小農の存在そのものを否定的に捉えている。また、⑤の「保全と環境」では、小農が保全地に当てられた農地の85%を保全していると述べている。小農に関する記述はこの2か所だけで、「原則」として取り上げた49の項目には小農に関する記述はない。民主党政権下で策定された戦略計画では、「小農の減少を食い止める」ことを掲げていたのとは大きな開きがあることは、明らかである。農務省の20002-2007年戦略計画の策定は、民主党の政権下で策定された「戦略計画」を廃止し、共和党の政策に合致したものにする必要があった。

このことに関して、主任財務官室(OCFO)の担当者は、「今年(2004)11月に大統領と政治体制が変わる可能性がある。民主党政権になれば、データの内容、収集方法も含め、抜本的な変更が行われるだろう。共和党政権のままであり、農務省長官が変わらなければ、戦略計画、優先事項はそのまま持続されるだろう。長官が代わるかどうかポイントになる」と述べている。わが国の農業政策に関しては、与野党間に大きな政策の隔たりは少ないのとは異なっている。戦略計画も政権の交代によって変わるものと受け止める動きが浸透している。

GPRAが超党派で成立したときは、戦略計画の期間も大統領の在任期間が4年であるのに対して最小5か年間とし、改定も3か年目としたのは、政権交代によっても変化しない継続的な政策を推進する必要があるとの認識が議会にもあったことによる。

GAO は、レポート (GAO-04-38) の中で、議会において検討すべき事項として、各省庁の戦略計画は、新政権発足後 12 から 18 か月間で、少なくとも 4 年ごとに発行するよう GPRA を改定することを検討するよう求めている。農務省の 2002-2007 年戦略計画の策定は、GAO の考えを先取りしたものであるが、政策に違いのある政党間で一つの戦略計画を共有するという点には、無理があるということである。

2002 年農業法の成立によって戦略計画の 5「国の天然資源基盤や環境を保全し、改善する」は、実質的に大きな影響を受けることになった。しかし、この場合に関しては、戦略計画は改定されていない。年次業績計画によって、法律制定、政治的決定、災害による状況変化等に対応して柔軟に変化させることができるとされている。つまり、同一の政権が続いている場合、重要な法案が成立し、取組み内容にも大きな変更があったからといって、必ずしも戦略計画を改定しなければならないものではなく、年次業績計画の変更で対応することもある。

## 2. 戦略計画における業績指標

各省庁は、GPRA に基づいて戦略計画を策定しなければならない。戦略計画には、「包括的な使命の表明」(comprehensive mission statement)、「一般的な目的及び達成目標」(general goals and objectives)、これらを達成するための手法を記述することになっている。わが国の政府機関や都道府県において策定されている「基本計画」や「長期計画」では、使命の表明が書かれているのは一部である。しかし、GPRA では、使命の表明の記述から始まる。使命の表明は、「省庁が実施することを簡潔に要約したもの」とされ、法律に基づき省庁のすべての主要な機能及び運営について記したものである。

例えば、「2002-2007 年戦略計画」における農務省の「使命の表明」は、「農務省は、健全な公共政策や利用可能な最高の科学、効率の良い行政運営に基づいて、食品、農業、天然資源、その他これらに関連する諸問題に対して指導的な役割を果たす」とされている。この使命の表明は、ベネマン農務長官の意向が大きく反映されたといわれる。

これに対して、「2000-2005 年戦略計画」では、「農務省の使命は、米国国民の生活の質を向上させることである。このため、①農業生産を支援し、②安全で、価値があり、栄養に富んだ、容易に入手し得る食料の供給を確保し、③公共の土地を保全するとともに、国民が私有地を保全することを支援し、④農村地域の健全で適切な発展を支援し、⑤農家及び農村住民に経済的な機会を提供し、⑥農林産物資とサービスの世界市場を拡大し、⑦米国内及び世界全体の飢餓を減少させるために行動する」としている。前回の使命の表明は、農務省が実施している各種のプログラムを並列的に並べたとの印象を受ける一方、2002-2007 年版は、長官の意向を反映して簡素化されたが、簡潔過ぎて、何を言っているのか分

からないとの批判が省内にもあるという。このように使命を作成することは、巨大な組織であればあるほど、取り組んでいるプログラムや事業の幅が広く、むずかしい作業になる。しかし、GPRAは、この作業を各省庁に課しているのである。

「一般的な目的」については、定量的であることは求められていない。しかし、後日、目的が達成されたかどうかを判断できるような表現にしなければならないとされている。

農務省の2002-2007年版でみると、

- ① 農業者のために農産物の経済機会を強化する。
- ② 農村部の経済機会の拡大と生活の質の向上を支援する。
- ③ 米国の農業と食品供給の保護と安全を強化する。
- ④ 国民の栄養状態及び健康状態を向上させる。
- ⑤ 国の天然資源基盤や環境を保全し、改善する。

の5つの目的を掲げ、「強化する」、「向上させる」、「改善する」などの「変化」を表す動詞形で表現されている。

次に、「達成目標」を農務省の戦略目的4「国民の栄養状態及び健康状態を向上させる」についてみると、この段階でも定量的な表現にはなっていない。

戦略目的4「国民の栄養状態及び健康状態を向上させる」では、

- 4.1 高栄養価の食品を入手しやすくする。
- 4.2 より健康的な食習慣や生活様式を推進する。
- 4.3 食品プログラムの管理と顧客サービスを向上させる。

「業績指標」では、目的や達成目標を具体的な指標に基づいて表現し、同時に達成する目標値も掲げている。

農務省の戦略目的4「国民の栄養状態及び健康状態を向上させる」の達成目標4.1の「高栄養価の食品を入手しやすくする」では、次の3つの指標が掲げられている。同省の戦略計画においては、ほとんどすべての達成目標に対して複数の業績指標が掲げられており、一つの指標で、政策の成果を判断するような仕組みにはしていない。

- ① 基準値（2000年） 毎年的人口調査によると、低所得世帯の10.9%が飢餓を経験したと報告している。

目標値（2007年） 低所得世帯のうち、飢餓とされる世帯を7.4%に減少させる。

- ② 基準値（2000年） 有資格者のうち、58.7%がフードスタンプ・プログラムに参加した。

目標値（2007年） 有資格者の68%が参加するよう手を差しのべる。

- ③ 基準値（2002年） 米国の学校（公立及び私立）に通う生徒のうち、52%が全米学校給食プログラムに参加した。

目標値（2007年） 学校に通う生徒の55%に手を差しのべる。

### 3. 年次業績計画における業績指標

各省庁は、GPRAによって毎年度「年次業績計画」を作成しなければならない。年次業績計画では、戦略計画で明らかにされた目的や達成目標を達成するために当該年度において達成しようとする目標値を掲げることになっている。

OMBが発行した「行政業務に関する上院委員会 GPRA 報告」(Senate Committee on Government Affairs GPRA Report)によると、「年次業績計画には、省庁のプログラム活動に関する一連の業績目的 (Performance Goal) 等からなり、それには必要な資源の概要、業績の達成度を計る業績指標 (Performance Indicator)、測定された価値が検証されることを伴っていること」とされている。ここで注目したいのは、年次業績計画では、プログラム活動に視点が置かれていることである。

まず、業績目的について、同文書は、戦略計画の長期的な一般目的の達成に向けた進捗状況を計測する主要な方法であるとしている。GPRAでは、業績目的について、客観的で、定量的で測定可能な形式で表現されていることを求めている。戦略計画の一般目的に対して複数の業績目的があることがある、としている。

また、業績指標について、同文書は、「業績目的に対して、複数の業績指標が策定されるべきである。業績指標は、目的が達成されているかどうかを測定する関連マーカーである」と述べ、農務省の農場ローンプログラム (farm loan program) を例にして、「プログラムは、農場がプライベートセクターから信用貸しを得られなかった場合、信用貸しをするものである。農場ローンプログラムの責任者は、ローンが最も多く利用できるようにしたいと思う (定量的)。ローンが早期に利用できるようにする (定性的)。最小の行政コスト (コスト) で、ローンを必要なときに提供する (適時性)。業績指標の一つの指標に依存することは、プログラムの責任者が他の目的を犠牲にして一つの目的を達成しようとする過ちを犯すことになりかねない。委員会は、一連の業績指標がプログラムの運営にとって重要であると認識しており、また省庁の年次業績計画に含まれるべきであると考えている。OMBと議会には、アウトプットではなく、アウトカムが報告されるべき一連の主要指標であると考えている」と解説している。

OMBの文書は、年次業績指標もアウトカムであること、しかも複数の指標を採用するように求めている。複数の指標を採用するという点に関しては、農務省に関しては実行されている。しかし、指標はアウトカムである点については、農務省の2004年業績計画に関しては、実現されておらず、ほとんどアウトプットになっている。

農務省の OCFO の担当者は、戦略計画と年次業績計画における業績指標の関係については、「戦略計画は、5年間の計画であって、そこに記載されている指標は、年次業績計画の業績指標を作成するためのガイドの役割を果たしているものである。毎年度作成する年次業績報告で、業績指標が戦略計画の目的や達成目標を達成する上で適切でないことが判明した場合、業績指標を改定し、その理由も併記して翌年度の年次業績計画に記載することになっている」としている。また、年次業績計画に掲載されている業績指標は、戦略計画に「関連する」ものであって、同じものではないし、その必要もないとしている。

戦略計画では、アウトカム、それも長期アウトカムの指標を採用しているが、年次業績計画では、ほとんどの場合、アウトプット指標が採用されている。このことについて、事例を基にみてみよう。

戦略計画では、例えば、戦略目的④「国民の栄養状況及び健康状態を向上させる」の達成目標 4-1「高栄養価の食品を入手しやすくする」では、基準値（2000年）は、「毎年の人口調査によると、低所得世帯の10.9%が飢餓を経験したと報告している」とされ、目標値（2007年）は、「低所得世帯のうち、飢餓とされる世帯を7.4%に減少させる」となっている。「低所得世帯のうち飢餓とされる世帯数」という経済の好況の影響を受けるとともに、このような状況の改善は、いろいろなプログラムの実施の結果として発現する長期アウトカムである。

これに対して、年次業績計画では、達成目標 4.1に関する指標として、フードスタンプ受給数（2000年：1720万人、2004年：2160万人）、WIC参加者数（月平均）（2000年：720万人、2004年：78万人）、全米学校昼食プログラム受給児童数（日平均）（2000年：272万人、2004年：291万人）、学校朝食受給児童数（日平均）（2000年：78万人、2004年：91万人）、児童・成人食料プログラム（2000年：160万人、2004年：187万人）、夏季食料サービスプログラム（2000年：21万人、2004年：21万人）があるのみで、「低所得世帯のうち、飢餓とされる世帯数」に直接関係する指標は、設定されていない。このように、戦略計画の指標と年次業績計画の指標には、直接的な関係がないように見受けられるほどである。

わが国の業績測定（実績評価）では、米国のような「年次業績計画」に相当するものを策定している行政機関（国、都道府県）は、見当たらない。したがって、年次業績計画の指標をアウトカムにすべきか、アウトプットでは不適切であるといったようなことが問題になることはない。

資料 3 - 1 戦略計画及び年次業績計画の間における業績指標比較

戦略計画 (2002 - 2007)	年次業績計画 (2004 年度・2003 年度改定)
戦略目的 4: 国民の栄養状況及び健康状態を向上させる。	同左
達成目標 4.1: 高栄養価の食品を入手しやすくする。	同左
<p>基準値 (2000 年) 毎年の人口調査によると、低所得世帯の 10.9%が飢餓を経験したと報告している。</p> <p>目標値 (2007 年) 低所得世帯のうち、飢餓とされる世帯を 7.4%に減少させる。</p> <p>基準値 (2000 年) 有資格者のうち、58.7%がフードスタンプ・プログラムに参加した。</p> <p>目標値 (2007 年) 有資格者の 68%が参加するよう手を差しのべる。</p> <p>基準値 (2002 年) 米国の学校 (公立及び私立) に通う生徒の内、52%が全米学校給食プログラムに参加した。</p> <p>目標値 (2007 年) 学校に通う生徒の 55%に手を差しのべる。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● フードスタンプ受給数 2000 年: 1720 万人 2004 年: 2160 万人</li> <li>● WIC 参加者数 (月平均) 2000 年: 720 万人 2004 年: 78 万人</li> <li>● 全米学校昼食プログラム受給児童数 (日平均) 2000 年: 272 万人 2004 年: 291 万人</li> <li>● 学校朝食受給児童数 (日平均) 2000 年: 78 万人 2004 年: 91 万人</li> <li>● 子供・成人食料プログラム 2000 年: 160 万人 2004 年: 187 万人</li> <li>● 夏季食料サービスプログラム 2000 年: 21 万人 2004 年: 21 万人</li> </ul>
達成目標 4.2: より健康的な食習慣や食生活を推進する。	同左
<p>基準値 (1996 年) 最大値を 100 ポイントとする指標で見た場合、所得が貧困レベルを 130%下回る米国民の健康的食生活指標 (HEI) は、61 ポイントであった。米国で、貧困レベルを 185%下回る世帯の子供の HEI は、63 ポイントであった。米国民 (2 歳以上) 全体の HEI は、63.8 ポイン</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 栄養支援プログラムを通じて提供された野菜及び果物 (100 万ドル) 2000 年: 6,747 2004 年: 8,479</li> <li>● 州政府によって実施された学校給食計画の監視評価の数 2000 年: 3,939</li> </ul>

<p>トであった。</p> <p>目標値（2007年）子供と低所得階層の数値を5ポイント以上改善する。米国民全体の数値を2ポイント以上改善する。</p> <p>基準値（2000年）WICに参加している分娩後の女性の44.5%が、母乳による授乳を始めた。</p> <p>目標値（2007年）WICに参加している分娩後の女性の60%が母乳による授乳を始める。</p> <p>基準値（1999年）小学校の82%と中学・高校の91%が、食事ガイドラインに合致する給食オプションを生徒に提供した。</p> <p>目標値（2007年）すべての小学校と中学・高校が、食事ガイドラインに合致する給食オプションを生徒に提供する。</p> <p>基準値（2000年）米国の成人（20歳以上）の30%が肥満である。米国の子供と青少年（6歳から19歳）のうち、15%が体重過多である。</p> <p>目標値（2007年）米国保健社会福祉省のパートナーとして、体重過多や肥満の減少を奨励する活動を行い、その結果として、成人の肥満者率を20%以下、子供と青少年の体重過多者率を8%以下に引き下げる。</p>	<p>2004年：8,479</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● WIC プログラム参加者のうち、授乳母親の割合 <ul style="list-style-type: none"> <li>2000年：44.5%</li> <li>2004年：50%</li> </ul> </li> <li>● 農務省栄養教育用教材の配布数（百万部） <ul style="list-style-type: none"> <li>2000年：2.2</li> <li>2004年：6.6</li> </ul> </li> </ul>
<p>達成目標4.3 食品プログラムの管理と顧客サービスを向上させる。</p>	<p>同左</p>
<p>基準値（2001年）フードスタンプの支払いに関わる業務のエラー率は8.7%であった。</p> <p>目標値（2007年）フードスタンプの支払いに関わる業務のエラー率を7.8%に低減させる。</p> <p>基準値（1999年）無料給食受給認定児童数は、正当な有資格者数よりも27%多かった。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● フードスタンプ支給の正確性を向上させる <ul style="list-style-type: none"> <li>2000年：91.1%</li> <li>2004年：92.2%</li> </ul> </li> <li>● 推定的確者を越えた無料学校給食の認定学童割合を減少させる。</li> </ul>

<p>目標値（2007年）正当な有資格者数を上回る無料給食受給認定児童数を9%に減少させる。</p> <p>基準値（2002年）フードスタンプ給付金の89%は、給付金電子振込（EBT）システムによって交付された。ある州では、すべてのWIC給付を発行するのにEBTシステムを使用した。</p> <p>目標値（2005年）フードスタンプ給付金はすべて、EBTシステムを通じて交付される。</p> <p>目標値（2007年）4州においてWIC給付金をすべて電子的に交付する。更に10州がEBTシステムの実験を行う。</p> <p>基準値（2002年）ウェブ上の事前スクリーニング・ツールを利用して、利用者がフードスタンプの受給資格を満たしているかどうか判断できるようにした州は少数であった。</p> <p>目標値（2007年）すべての州が、ウェブ上のフードスタンプ・プログラムの事前スクリーニング・ツール（農務省のもの、又は独自のもの）を利用するようになる。</p>	<p>1999年：27%（2000年はデータなし）</p> <p>2004年：24%</p>
--	--

備考1：年次業績計画（2004、2003改定）には、2000年の実績と2004年の目標値だけを掲げたが、実際は、1999、2000、2001、2003年の実績値、及び2003年、2004年の目標値が示されている。

備考2：戦略目的4について比較した。

## 第2節 業績指標データの収集

農務省のOCFOの課長によると、連邦政府の省庁の中でデータの収集方法及び検証で、最も推奨できる取組みは、運輸省(DOT)の「業績データ及び業績運営」(performance data and performance management)システムであるとのことである。

農務省においても、「2003 年度年次業績報告」の中で、「業績指標データの評価」(Data Assessment of Performance Measures)として、また、「2004 年度業績計画」では、付属文書として「データの検証」(Data Verification and Validation)として取りまとめている。更に、「2002-2007 年度戦略計画」では、付属資料の「プログラム評価」(Program Evaluations)は、戦略計画の作成に当たって用いたデータの評価とこれから 5 か年間に農務省が実施しようとする評価が目的ごとに記載されている。

OCFO によると、翌年度も同じ業績指標を使用する場合は、過去の同様のデータを繰り返して収集するため、既存のデータ収集システムを使用することになるが、仮に、年次業績報告で、業績指標が不適切なことが判明し、全く新しい業績指標に作り変えると、新しくデータ収集システムを作り直すことになる、としている。

農務省の「2003 年次業績報告」の「業績指標データの評価」の章では、基本的には、データについての評価を行っているが、データの収集方法について知ることでもある。ここでは、その概要を紹介することにする。

まず、データについて信頼性が高いとされているものをあげると、次のとおりである。年次業績報告という性格から信頼性が高いことを述べた箇所は多いということはずけ

- WTO と関税率のデータは、2003 年度の第 3 四半期までの分が海外農業局 (FAS) の業績トラッキングシステムに提示された結果を基にした予測である。データは、信頼性が高い。
- 動物の輸出に関する規則の原データは、十分完成しており、信頼性も質も高い。
- 採択された国際基準の数に関するデータは、完成し、最終的で、信頼性、質の高いものである。
- バイオエネルギーの使用とバイオベース製品に関する業績情報の基になるデータは、完成し、信頼性も高い。

(以上、戦略目的 1)

- 財務省の財務データが、州政府検証済みの融資の財務業績データとして、OIG に受け入れられてきた。雇用の創出と確保のデータは、州政府職員が入手し、GLS に入力する。これらのデータは、信頼性が高い。
- 農村部住民のための電子通信サービスを改善させるためのデータは、推計値を含まず、実際の数値に基づき、最終的なものである。全体として、融資を受ける郡に関するデータは信頼性が高い。
- 住宅所有データは、実際のもので、最終的で完成している。住宅所有のデータは、

資金を債務保証に当てるために使われたシステムからきており、信頼性が高い。(以上、戦略目的 2)

- リスクアセスメントの開発に使用されたデータは完了し、信頼性および質が高い。食品の安全性と公衆衛生コミュニティが集めることができる最良のデータである。
- 食品媒介性のハザード(危害)を探知するためのシステム開発のデータは、完成し、信頼性、質が高い。
- サルモネラ及びリステリアモノサイトゲネスの汚染を減少させるデータは完成し、信頼性、質が高い。
- 動物病害虫に関するデータは、最終的で、完成し、信頼性、質が高い。
- 動物衛生緊急事態に対して予防、探知、対応基準を満たしている州や準州の数のデータは、最終的で、完成し、信頼性、質も高い。
- 慢性消耗性疾患 (CWD) とスクレイピー検査に関するリストはレビューされ、州ごとの数値が記録され、動物診断サービスのためのデータとして利用される。そのデータは、最終的で、完成し、信頼性、質が高い。
- 作物病原体の研究に関するデータは、実際の業績を示しており、信頼性が高い。

(以上、戦略目的 3)

- 飢餓を減少させ、栄養を向上させることに関するデータは質も信頼性も高い。

(以上戦略目的 4 に関する記述)

- 火災管理データの信頼性、質の高さは担当官が保証している。このデータは、2003 年の実際の業績データに基づき、農務省森林火災プログラムマネージャーが収集、編纂、分析した。
- 「保全・保護プログラム」(CRP) の報告する侵食の影響は、1997 年 (CRP 実施後) の CRP 対象地における、その地域平均の「ナショナル・リソース・インベントリー」(NRI) 侵食率を用いた予測に基づく推計である。資源の特質に関する NRI データは入手可能な情報の中で最良であり、信頼性が高い。
- 土地緩衝指標のためのデータは、信頼性、質が高い。

(以上、戦略目的 5)

これに対して、信頼性に問題があるという記述も少数ではあるが、書かれている。

- NASS の生産データは、いくつかの作物については、作物収穫後の 2 年後まで完成しない。また NASS は、PSD データベースにある融資と LDP 活動を行っているすべての州についてのデータを常に保有しているわけではない。この報告書には融資や LDP データと、NASS のデータの両方を保有している州のデータだけが存在する。

そのため、結果が融資及び LDP 活動と生産実績の 100%を必ずしも示しているとは限らない。データに限界がある。(戦略目的 1)

- コミュニティ施設プログラムのデータは、最終的であり、完成している。コミュニティ施設は、図書館、消防施設、診療所といったさまざまなタイプがあり、サービスの分野がいろいろであるために、見積もりは、各施設独自の方法によるもので、精密な科学によるものではない。コミュニティ施設の人口の推定は、給付額の指標としては、信頼性が低い。(戦略目的 2)
- 学校給食モニタリングレビューのデータは、レビューを行っている州の行政機関から入手しているが、情報収集の方法が任意的で、非公式であるので、データの完成度と正確性を立証することには限界がある。(戦略目的 3)
- 入手可能な品質管理に関する最新のデータは、2002 年度のものである。より新しい食料相場を計算するための確立した方法が完成されなければ最終結論を出すことは不可能である。(戦略目的 4)
- 有害廃棄物のクリーンアップのデータは信頼できる。しかし、クリーンアップの対象となる特定の場所に関しては、データの質において問題が存在する可能性がある。(戦略目的 5)

予測値、推計値であることを明らかにしている記述には、次のようなものがある。

- 農業者に対する融資の指標のデータは、予測数値である。年末の結果は、2003 年 8 月 31 日までの実際のデータに基づいている。
- 情報及びサービスの電子化の促進に関するデータは、2003 年 9 月 16 日現在のシステムデータを基にして年末に予測した数値である。  
(以上、戦略目的 1)
- 新規又は改良された上下水道サービスの利用者数 (65 万人) は、農村開発局の現地職員によって決定される。この数値は、約 10 か月間の実際のデータを基に予測された推計であり、残りの期間と利用可能な予算により、調整される。(戦略目的 2)
- 果物と野菜の購入補助と学校給食モニタリングレビューのデータは、予測に基づく推計である。食料配給プログラムに対して農務省が購入する果物や野菜のデータは、「加工食品在庫管理システム」(PCIMS)と「先住民居留地への食料配給プログラム」(FDPIR)に基づいている。(戦略目的 3)

- 農務省の栄養教育の配布資料用データは、予測に基づくものである。(戦略目的4)
- 放牧地管理のデータは信頼性および質が高いと考えられており、2003年の10か月の実績と、2か月の予測データから推計し、個人の割当地面積のみに関する森林局の記録に基づいて、各地の係官が証明した記録である。
- 炭素隔離のデータは、CRPの契約と最新の地球の変動に関する研究データを利用した予測に基づく推計である。
- 岩床と小川の侵食、窒素とリンの減少、炭素隔離のデータは予想値であり、定期的に更新し改善されているモデルに基づいたものである。窒素とリンの施肥量の減少は予測値である。
- 湿地と野生生物生息地のCRPデータは予測値であり、CRP契約データを直接使用している。年末の推計は、8月末までの実際のデータと同年の残り2か月の予測に基づく。業績の予測値は、9月中に継続契約したCRPにより、登録される予定の推定面積に基づいている。(以上、戦略計画5)

データの検証を行っていることを記述したものとしては、次のものがある。

- マーケティング支援融資とLDPの対象作物量のデータは、農務省サービスセンターのもので、農業サービス局職員が入力している。このデータは、毎日アップロードされる。正確を期すため農業サービス局の職員が、定期的に抜き打ち検査を行い、融資やLDPの対象作物の量と適格性について検証している。(戦略目的1)
- 顧客とステークホルダーは、農務省に対して、データの質や妥当性、重要性、有用性などについて、絶えずフィードバックを行っている。(戦略目的3)

### 第3節 四半期報告

2004年度の年次業績報告は、2004年11月15日までに報告するようになったことに対して、担当者の間には、強い不満がある。報告の期限が早まれば、当該年の作業量が増加するほか、推計も多くなる。しかし、これに対応できるようにしていたのが、四半期ごとの報告である。

OCFOの担当者の四半期報告等に関する説明は、概ね次のとおりであった。

- 業績報告の提出期限は、当初は3月31日であったが、2003年度は2月1日に、2004年度は11月15日に早められた。2003年度は、2か月締め切りが早まったので作業が大変であったが、2004年度は、OMBが要求した四半期報告があったので、早まった作業を実施する上で助けとなった。

- 農務省の場合は、OMB から求められた四半期報告は、予算プログラム分析室 (Office of Budget and Program Analysis, OBPA) に報告することになる。年次業績計画は、予算と業績の統合 (BPI) を進めるといふ総括的な構想があるため、OBPA で作成することになった。OCFO では、現行の戦略計画を作成したこともあって年次業績計画の指標の作成には協力しているが、担当ではない。年次業績報告は、OCFO が引き続き担当している。
- 四半期報告の作成に困難を伴っている局もある。例えば農務省のある局から州政府に資金 (補助金) を提供し、更に州政府から郡に対して資金を提供している場合は、州政府や郡によって予算年度が異なるため、四半期レポートの作成がむずかしくなるといったことが起こっている。このため、州政府と協力し、必要なデータ等の提供が得られるよう支援することが重要になる。
- 農務省としては、農務省のすべてのプログラムについて PART を実行することになっているが、州政府や郡とのデータ収集上の問題があると、PART の分析にも困難が生じる。予算をうまく運用させていないと OMB が判定するのではないかと恐れている。
- 四半期報告は、BPI を進めようとする OMB の要求に基づくものであり、実施しなければならない。この四半期報告は、省内の各局に課せられた課題であって、局レベルで関係団体やステークホルダーと協議してデータ収集の問題を解決していくしかない。OCFO としては、各局に対して、どのようにすべきであると指示するようなことはしていないし、立場上できない。
- 新しい業務運営 (performance management) 体制で目指しているのは、各局に対して直接指示するのではなく、局の長に対してプログラムの運営を完全に委任することである。これは、「コーポレートレベル」の活動といい、このため、OCFO は、局にサービスを提供することにはしている。
- 四半期報告を作成するもう一つの理由は、GS14 以上の上級幹部<sup>3</sup> (senior executive) が報告に記載された情報を見て、プログラムがどのように運営されており、業績基準 (performance standard) に一致しているかを判断できるようにすることである。うまく機能していない場合には、スコアカードで青の評価を得ることができなくなってしまう。
- 四半期報告は、一般に公開している資料はない。

#### 第4節 プログラムと達成目標との関係

農務省のプログラムでは、1つのプログラムが、2つ以上の達成目標 (objective) に係っている。わが国の農林水産省の政策評価を行うための「政策ツリー」では、ある事業は、

---

<sup>3</sup> GS14 又は 15 の役職に該当するのは、局長 (administrator) である。

1つの政策分野に属するように整理されているのとは異なっている。プログラム（米国）や事業（日本）は、発足時点でさまざまな目的を持っていることが考えられ、また、戦略計画に農務省長官の意向が大きく反映されるものであることを考えると、2つ以上の達成目標に係っていることは、自然なことであり、また無理のない整理の仕方であると考えられる。

農務省の官傍系部局と人件費関係を除いたプログラムのうち、66のプログラムが1つの達成目標に属しているのに対して、17のプログラムは複数の達成目標に係っている。

表3-1で、各局のプログラム単位（予算項目 Account）の予算額はOBPAが決定するが、達成目標ごとへの配分額については、各局の判断に任されている。

表3-1 農務省所管のプログラムと達成目標の関係

(単位：百万ドル)

担当局	プログラム名	達成目標														
		1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2		
OSEC		21.8	1.2	7.7	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	1.2	
OCFO		7.9	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	
OCIO		31.3	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	2.4	
DA	コンピューター環境整備費	177.7	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	22.2	
	ビル・設備賃貸費	199.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	15.3	
	管理運営費	45.1	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	
	有害汚染物質管理	15.7	-	-	-	-	3.1	-	0.3	-	-	-	12.2	-	-	
OC		10.1	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	
OIG		82.0	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	6.3	
OGC		37.0	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	
OCE		14.3	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	
NAD		14.2	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	
OBPA		8.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	
HSS		1.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
ERS	経済調査	76.7	10.7	3.8	3.8	12.3	2.3	4.6	3.8	7.7	4.6	4.6	10.7	-	7.7	
NASS		136.2	75.8	-	8.4	24.2	-	-	-	12.6	-	-	-	-	15.1	
ARS	職員給与	987.0	-	-	101.7	-	-	-	-	94.8	30.6	30.6	30.6	79.0	79.0	
	設備費	24.0	-	-	2.5	-	-	-	-	2.3	0.7	0.7	0.7	1.9	1.9	
	諸経費	23.0	-	-	2.4	-	-	-	-	2.2	0.7	0.7	0.7	1.8	1.8	
CSREES	普及部	422.0	29.5	16.9	38.0	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1	21.1	33.8	38.0	65.4	
	調査・教育活動	514.0	46.3	46.3	66.8	15.4	15.4	15.4	15.4	36.0	72.0	25.7	15.4	-	79.7	
	合同調査	63.0	-	-	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	5.0	30.2	8.8	-	-	8.2	
	アメリカ先住民協会基金	11.0	0.8	0.4	1.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	1.3	0.9	1.0	-	1.7	
	地域食料プロジェクト	5.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.0	-	
	困窮農業者への援助	4.0	-	-	-	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
APHIS	職員給与	803.0	96.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	設備費	5.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	投資信託基金	14.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
FSIS	職員給与	896.0	-	-	-	-	-	-	-	896.0	-	-	-	-	-	
	投資信託基金	3.0	-	-	-	-	-	-	-	3.0	-	-	-	-	-	
GIPSA	職員給与	42.0	17.2	0.8	2.1	18.5	3.4	-	-	-	-	-	-	-	-	
	査察・計量費	42.0	42.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
	未分配政府間支払	0.1	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	

担当局	プログラム名		達成目標												
			1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2
AMS	マケティング・サービス	75.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	州政府への支払	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	腐敗性農作物法基金	9.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	市場収益・供給機能強化基金	848.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	羊毛研究開発促進基金	2.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	農産物検査格付け	186.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	管理運営費	78.0	-	-	78.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RMA	連邦政府穀物保険機構	2,938.0	-	-	2,938.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	職員給与	1,311.0	-	-	1,179.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FSA	州調停助成金	4.0	-	-	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	農業信用保険機構	3,651.0	-	-	3,651.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	酪農補償プログラム	0.1	-	-	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	商品融資機構	#####	3,394.1	-	22,788.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,000.0
	保全プログラム	718.0	-	-	14.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	703.5
NRCS	水域修復プログラム	10.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.0
	地域農場投資プログラム	1,417.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,417.0
	資源保全・開発	500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49.3
	農業法技術支援	432.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	432.0
	水域調査計画	50	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50
	洪水防御	400	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	40.0
	地域社会発展プログラム	2,606.0	-	-	-	-	1,120.6	-	-	-	-	-	-	-	-
	職員給与	680.0	-	-	-	-	272.0	-	-	-	-	-	-	-	-
RHS	賃貸住宅提供プログラム	740.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	地方居住支援助成金	42.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	住宅提供助成金	34.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	地方住宅保健基金	4,319.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	農場労働者向住宅供給	59.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RBCS	地方技術協力開発助成金	11.0	-	-	-	-	-	9.0	-	-	-	-	-	-	-
	地方開発ローン基金	400	-	-	-	-	-	40.0	-	-	-	-	-	-	-
	地方経済発展助成金	4.0	-	-	-	-	-	4.0	-	-	-	-	-	-	-
	再生可能エネルギー	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	地方経済開発ローン	15.0	-	-	-	-	-	15.0	-	-	-	-	-	-	-
RUS	地方電線設置基金	3,135.0	-	-	-	-	-	2,194.5	-	-	-	-	-	-	-
	長距離医療提供プログラム	273.0	-	-	-	-	-	191.1	-	-	-	-	-	-	81.9

担当局	プログラム名	達成目標												
		1.1	1.2	1.3	1.4	2.1	2.2	3.1	3.2	4.1	4.2	4.3	5.1	5.2
FAS	職員給与	196.0	127.4	68.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	マカハント・国際食糧教育	50.0	-	50.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	船舶運賃差額補填助成金	28.0	-	28.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	公法480号プログラム	132.0	-	132.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	公法480号プログラム II	1,185.0	-	1,185.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	食料配給スタンプ	#####	-	-	-	-	-	-	-	25,483.6	257.4	-	-	-
FNS	商品供給プログラム	181.0	-	-	-	-	-	-	181.0	-	-	-	-	
	食料関連プログラム運営	145.0	-	-	-	-	-	-	91.4	2.9	50.8	-	-	
	補助食糧プログラム	4,971.0	-	-	-	-	-	-	4,623.0	348.0	-	-	-	
	児童栄養プログラム	#####	-	-	-	-	-	-	11,421.0	-	-	-	-	
	設備改良・メンテナンス	524.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	524.6	-	
	森林・放牧地調査	252.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	252.2	-	
FS	州林・私有林	315.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50.5	265.3	
	国内森林システム	1,369.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,369.6	-	
	森林火災防御	1,541.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,480.1	61.7	
	国有林管理	5.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.5	
	土地取得	44.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	44.1	-	
	レジャー用地	0.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.7	
	全米森林基金	384.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	384.0	-	
	材木運搬道路	6.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.8	
	国有・州有林内道路整備	15.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	15.0	
	材木救済買い上げ	70.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	70.0	
	枝葉処理(火災予防)	17.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.0	
	放牧地改良基金	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.0	
	森林特別法による土地取得	1.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.1	
	認可取得プログラム	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	
森林保全	8.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.0		
交換制度による土地取得	0.2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2		
官舎運営・維持	8.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.0		
パイプライン保全基金	4.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.0		
レジャー関連プログラム	42.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	42.0		
草原貸借費	0.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6		
湖沼間地管理基金	3.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.9		
協力事業基金	158.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	158.0		
投資	1.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.0		
森林再生基金	30.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30.0		
合計	105,614.0	5,019	1,596	400	30,778	3,972	8,213	1,100	1,504	41,941	735	134	4,788	5,432
				37,794		12,185		2,604		42,810			10,220	

表頭の達成目標は、つぎのとおりである。

- 1.1 : 国際的なマーケティング機会を拡大する
  - 1.2 : 国際的な経済発展と貿易能力の構築を支援する
  - 1.3 : 農作物と農業活動の新規代替市場を拡大する
  - 1.4 : 農業者や牧場主にリスクマネジメントと財務ツールを提供する
- 
- 2.1 : 農務省のビジネス融資制度を通じて経済的機会を拡大する
  - 2.2 : 上質な住宅、近代的設備、コミュニティに必要な不可欠な施設に対する農務省の融資制度を通じて、生活の質的向上を図る
- 
- 3.1 : 米国の食肉、鶏肉、卵製品に関連した食品媒介性危害を減少させる
  - 3.2 : 農業病害虫の発生件数及び被害度を減少させる
- 
- 4.1 : 高栄養価の食品を入手しやすくする
  - 4.2 : より健康的な食習慣や生活様式を推進する
  - 4.3 : 食品プログラムの管理と顧客サービスを向上させる
- 
- 5.1 : 公有地の管理を向上するため、大統領発令健全な森林イニシアティブやその他の活動を推進する
  - 5.2 : 私有地の管理を向上させる

## 第4章 農務省自然資源保全局のアカウントビリティシステム

### 第1節 農務省の戦略計画と各局の戦略計画の関係

農務省では、現在すべての局で、局独自の戦略計画、年次業績計画、年次業績報告を作成しているとのことである。各局の戦略計画は、当然のことではあるが、農務省の戦略計画、年次業績計画、年次業績報告と一致していなければならない。

農務省の所管は、農場・海外市場サービス、食品・栄養・消費者サービス、食品安全性、市場・規制プログラム、自然資源・環境、研究・教育・経済学、農村発展の7つの分野にわたっている。このため、最初の1997-2002年戦略計画（Strategic Plan 1997 - 2002）は528ページにも達した。しかし、その後の戦略計画においてはページ数を抑えており、最新バージョンでは37ページしかない。もっとも最初の戦略計画は、各局が作成した戦略計画の原案をホッチキスしただけとの酷評を受けたといわれる。その後の改訂の過程で、詳しい内容の戦略計画は、各局の戦略計画に委ねられたということがいえよう。戦略計画の性格をどのように位置付けるかにもよるが、37ページに縮小された農務省戦略計画は、どう見ても省のマネジメントツールとしては、十分であるとはいえない。

農務省の17ある局（Officeを除く）の中で、戦略計画や年次業績報告等において最も優れた取り組みをしているとみられているのが自然資源保全局（National Resources Conservation Service, NRCS）である。

NRCSは、2003年度に局の戦略計画を改訂した。これは、農務省の戦略計画が改訂されたことに伴うもので、農務省の優先課題を、NRCSの戦略計画にも反映させるためであった。しかし、結果的には、業績指標を更新した程度で大きな変更は行われなかった。新局長の構想を反映した新しい戦略計画が策定されることが期待されたが、組織改革が優先されたため、戦略計画の抜本的な改訂はなされなかった、という。

### 第2節 自然資源保全局のアカウントビリティシステム

NRCSのアカウントビリティシステムでは、様々な情報システムがアカウントビリティ・ツールとして統合され、活用されている。

## 1. アカウンタビリティシステム

### 1-1 戦略計画

アカウンタビリティでは、省庁の活動構想及び使命の表明が基本となるが、NRCSは、まず戦略計画で5か年の活動構想を示す。

戦略計画の目的は、局の基本的使命に沿った長期目的 (goal)、達成目標 (objective) の策定である。長期目標を達成するための業績指標 (performance measures) の基準となる数値 (baseline)、それらをどのような手法で達成するか戦略 (strategies) も記述し、局全体の活動の骨格を形成するものである。

目的の策定に当たっては、様々な内外条件・需要が考慮される。具体的には自然資源・社会経済状況の分析、局内の業務量・人員データ、過去の業績データ、地元の情報提供及びコンサルテーション、顧客サービスのフィードバックなどである。

戦略計画の策定で活用されるアカウンタビリティ・ツールとしては、①業務量分析 (Workload Analysis) と②人員計画 (Workforce Planning) がある。業務量分析は、自然資源保全の実施に必要な人的資源・業務の量及び質を特定する連邦政府データベースで、人員計画は、管理部門が適切なスタッフを適所に配置するためのシステムである。

### 1-2 計画策定

戦略計画に基づいて、年次業績計画 (Annual Performance Plan) と全国事業計画 (National Business Plan) の2つを策定する。年次業績計画は、戦略計画で示された長期目的を、各スタッフが日々の業務でどのように実現していくべきかについて指針を示すためのものである。ここでは、個々の達成目標に対応した具体的な年間業績指標を明らかにする。業績指標、プログラムを考慮した年次業績目標も定め、この計画は農務省長官に提出する。全国事業計画は、戦略計画の長期構想、業績計画の年間活動指針及び優先事項に基づいて各業績指標別に活動開始日、終了期日、局内責任者、予想達成率を記述した資料である。

### 1-3 予算編成・プログラム実施

戦略計画及び年次業績計画に基づいて、年次予算 (Annual Budget) が編成され、議会の承認を経て各プログラムへ配分される。

予算割当て (Budget Allocation) は、議会での予算承認後、プログラムごとに予算割当てすることで、割当てに応じ、年次業績計画を改訂・完了させる。

プログラム実施において活用されるアカウンタビリティ・ツールは、主に、実コスト回収評価システム (Actual Cost Recovery Evaluation System) と業績・成果測定システム (Performance & Results Measurement System) の2つである。実コスト回収評価システ

ムは、年間を通じ、スタッフレベルの発生費用は「総費用会計システム」(Total Cost and Accounting System)によって記録され、保全プログラムに関与する全スタッフの勤務時間も記録される。同データを実コスト回収評価システムで分析し、管理部門においてスタッフの活用度を測る。業績・成果測定システムは、各プログラムの進捗、目標達成状況は NRCS の業績測定システムである上記システムによって毎日測定され、局内各レベルに報告される。

#### 1-4 州レベルのプログラム実施

各州の事務所 (NRCS の地方支局) においても、年次業績計画が作成され、予算割当て決定に応じて計画を改訂・完成する。NRCS の年次業績計画が連邦政府・議会への公約であるように、州の年次業績計画は州保全局の NRCS への公約である。

#### 1-5 監視・評価

プログラム活動は、年間を通じて監視・評価 (Oversight & Evaluation) 部門によって監視され、法律やプログラム規定に基づいて活動が実施されているかを確認する。同部門の実施する評価プロセスでは、実際の活動成果が各計画で定めた目標及び業績指標を達成しているかを把握する。

#### 1-6 業績測定

業績・成果測定システムは、管理部門の進捗状況把握のみならず、業績測定 (Performance Measurement) の機能も果たす。毎日更新される進捗状況により、業績指標がどの程度達成されているかをシステム上で測定することが可能である。年間の達成状況は、報告書に纏められる。

#### 1-7 業績報告

毎年、局の活動進捗状況を業績指標の達成度から評価し報告する。NRCS では、業績・成果測定システム、全国資源調査 (NRI)、及び各保全プログラムそれぞれのデータを主要情報源として作成される。活動内容の不足面、今後の活動への提言も併せて記述する。報告内容は、次回の戦略計画策定に反映される。



# アカウンタビリティシステム

Accountability System

農務省自然資源保全局

戦略計画

NRCS Strategic Plan

業績指標

Performance Measures

アカウンタビリティツール

Accountability Tools

実コスト回収評価システム (ACRES)  
Actual Cost Recovery Evaluation System  
業務量分析 (WLA)  
Workload Analysis  
人員計画 (WFP)  
Workforce Planning  
業務量管理分析 (WLMA)  
Workload Management Analysis  
システム (PRMS) 業績 & 成果測定システム  
Performance & Results Measurement System

業績報告

Performance Report

業績測定

Performance Measurement

監視・評価

Oversight & Evaluation

州の業績計画

State Performance Plans

州の事業計画

State Business Plans

州の予算

State Budget

年次業績計画

Annual Performance Plan

全国事業計画

National Business Plan

年間予算

Annual Budget

予算割当て

Budget Allocation Process

業務量・人員・業績データ

Workload, Workforce & Performance Data

資源量分析

Resource Inventory & Assessment

地元の情報提供とコンサルテーション

Locally Led Input & Consultations

顧客サービスのフィードバック

Customer Service Feedback

アカウントビリティシステムに書かれている「顧客サービスのフィードバック」は、顧客からのフィードバックを得て行うことを明らかにしたものであり、また、「地元情報のインプットとコンサルテーション」は、NRCSの州事務所からのインプットを得ることをいう。NRCSでは、すべての州に「州環境保全担当官」(state conservationist, 所長)を配置しており、約2か月に1回、ワシントンDCの本部で会合を持っている。通常はNRCSの本部と州事務所の活動について話しているが、戦略計画の更新に当たっては、改訂作業をテーマに話し合い、各事務所にインプットを指示することになる。このインプットに当たって、州事務所は、地域のパートナーである環境保全パートナーともミーティングを持つ。

なお、2003年の戦略計画の改訂作業は、小規模な変更であったため、州事務所はほとんど係っていない。

#### 資料4-1 自然資源保全戦略計画の構成

最も新しいNRCSの戦略計画は、2003年6月に改訂されたもので、2003年度から2008年間を対象期間としている。戦略計画は、次のように4つの目的(Goal)と10の達成目標(Objective)からなっている。

目的1. 農業・自然資源を強化するため、土壌と水資源の生産能力を高める。

達成目標 1.1 農作物作付地の生産能力を維持、復元、向上させる。

達成目標 1.2 放牧地の生産能力を維持、復元、向上させる。

達成目標 1.3 林地の生産能力を維持、復元、向上させる。

目的2. 自然資源の開発による悪影響を減らし、質の高い環境を確実にする使用をする。

達成目標 2.1 非農業的利用への転換から農地を守る。

達成目標 2.2 健全な都市及び農村コミュニティの発展を図る。

達成目標 2.3 農業起因の破壊から水・大気を守る。

達成目標 2.4 湿地帯のエコシステム及び魚・野生生物を維持、復元、向上させる。

目的3. 人とコミュニティの保健及び安全性を確保するため、旱魃・洪水のリスクを減少させる。

達成目標 3.1 上流域を洪水リスクから守る。

達成目標 3.2 流域を慢性的な水不足及び旱魃リスクから守る。

目的4. 自然資源の管理を行うため質の高いサービスを国民に提供する。

達成目標 4.1 適切で公平なサービスを提供する。

達成目標 4.2 技術的インフラストラクチャを開発し維持する。

## 2. 自然資源保全局の活動

以下は、NRCS の担当官（3名）に対するインタビュー結果の概要である。

### 2-1 農業法

米国では、農業法 (Farm Bill) が 5 年間ごとに改訂されている。2002 年農業法は、NRCS の活動を支える原動力である。同法が成立する数年前から、議会や、ロビーイスト、関連農業団体などによって協議が重ねられた。2002 年農業法によって、農務省が今後 5 年間に富栄養素の管理問題や、土壌・水質問題などを主要課題とすることが示され、新しいプログラムに資金が投入されることから、NRCS は、その方向で活動を行うことになった。2002 年農業法は、農務省の戦略計画においても NRCS の戦略計画や活動においても、大きな影響力を持っている。

NRCS や環境保全パートナーは 2002 年農業法の成立に良い影響を与えたと思う。特に土地保全において功績があった。幾つか事例に基付いて、必要な資金額、資金の獲得方法、これまでの活動成果、土地保全活動などの成果を示した。また、実施した自然資源の分析調査などで膨大な作業を実施していることを提示し、議会から農業法に基づく予算を獲得することができた。NRCS には、1995 年から州・地方自治体など各レベルと協力し、成果を得てきており、地域との間にパートナーシップができています。

### 2-2 プログラムの策定

わが国の場合は、ほとんどの施策や事業は、当該分野を所管する省庁が計画を作り、予算要求することになるが、米国では、必ずしも省庁がプログラムを策定しているのではない。NRCS によると、プログラムは、農業法によって決まってくるものであり、議会で作られる。このようなこともあり、非常に対象を絞ったプログラムと、より広範に解決内容を広げたもの、単一の戦略目的又は達成目標の達成を目指すもの、複数の資源問題にまたがるものもある。プログラムの資金を得るためには、議会を説得することが重要になる。NRCS では、議会から予算を無駄に使っていると非難されないようにするため、また予算を確保するため、構築したアカウントビリティシステムによって、活動内容や予算の流れを説明している。

### 2-3 指標の達成度とプログラムの評価

2000 年に行われた前回の大きな戦略計画の改訂では、プログラムごとではなく、土壌浸食問題をどのように解決するか、水質問題解決には何が必要かといったように、資源問題ごとに記述する方法が取られた。

活動の成果や達成度をみると、プログラム単位にみるか、戦略目的又は達成目標で見

るかは、現在のところまだ定まっていない。これは、今年度はまだプログラム評価を開始していないことによる。評価方法については、NRCS 上部の指示内容にもよるし、プログラムの内容にもよる。例えば、1つのプログラムにおいて様々な環境保全活動を行ってきた場合は、すべての目標について評価するか、一部の目標にするかという判断が必要になるが、確定していない。

#### 2-4 アウトカム

アカウントビリティシステムを1998年から採用しているが、当時からアウトカムの重要性には気づいていたが、シンプルなアウトプットから、大きなアウトカムを得ることはむずかしい。

OMB、GAO はともに、アウトカム志向を奨励している。

アウトカム指標がどんなものかという理解は局内では浸透している。しかし、その達成度を評価することはむずかしい。評価システムの作成にあまり多くの資金を費やしたくないので、どのように評価するか、が目下の問題である。アウトカムは、業績達成の説明には役立つが、業務管理ツールとしては有効ではない。OMB、GAO には、アカウントビリティシステムを用いて活動内容の説明を試みているが、あまり理解してもらえない。

#### 2-5 ロジックモデル

NRCS では、プログラム評価の枠組みとしてロジックモデルを活用している。よく練られたロジックモデルではインプット、アウトプット、アウトカムが明らかになるので評価の枠組みとして有効である。また、以前に比べアウトプットよりもアウトカム志向になっている。州事務所に指標を示し、予算配分を行い、各業績指標における州の役割を指示する。アウトプットシステムは既に機能が確立していたので、ロジックモデルによって、最終的に得たい結果を明らかにし、そこから遡ってアウトカムが定められた。

#### 2-6 OMB 及び GAO との関係

ここ数年、OMB はよりプログラムを重視するようになってきている。各プログラムでどのような活動が実施されているか、資金が効率的に使われているかといった情報を要求してくる。また内容の似通ったプログラムや、二つの省で重複しているプログラムに関しては、どちらがより実施に適しているか、などの情報も要求している。

大統領アジェンダの方針、及び OMB の要求に対応するために、プログラムのロジックモデルを作成し、プログラムの実施を定めた法案に留意して、長期アウトカムが年間業績指標及びプログラム内容にリンクするようにしている。各プログラムの内容、例えば年間の活動、長期の目標などを、次の戦略計画に盛り込む予定である。

OMB は、PART を用いて、毎年 3 - 5 のプログラムを評価している。各省は、業績達成に関する質問に回答する仕組みである。NRCS はいつも低目のスコアを得ているが、これは、まだ 2 年しか経っていない新しいプログラムでは、戦略計画に載っていないからである。OMB の要求水準に達するのがむずかしいが、OMB の要求に応じ、各プログラムを見直す作業自体は、すべて行っている。

## 第5章 ミネソタ州におけるマイルストーンの中断と部局成果の開始

### 第1節 ミネソタマイルストーンの中断

#### 1. ベンチマークの策定過程と強み・弱み

米国のオレゴン、ミネソタ、フロリダの3州は、ベンチマークを取り入れたことで世界的に知られている。この3州の中で、オレゴンベンチマークは、「協働の磁石」(Magnet for Collaboration)と呼ばれているように、ベンチマークで測定可能な数値目標を明らかにし、州政府、地方自治体、企業、住民、NPO 等によるパートナーシップによって数値目標の達成に向けて努力していくことを目指した。

米国では、ベンチマークの策定過程に住民、NPO 等が深く係っているために、選定された指標は、住民の生活の視点が強く現れている。これは、ベンチマークの強みでもあり、弱みでもある。住民にとっては、自ら関心を抱く分野や事項について、基準値及び目標値とともに、現在の状況を端的に把握することができ、自らの判断・行動を決する上で基礎的な情報を得ることができるといったメリットがある。しかし、行政側にとっては、行政対象の施策に関する指標がバランスよく配置されていないことから、予算編成に活用することが困難になるという弱みを持っている。

なお、わが国でも、青森県の「政策マーケティング」や東海市の「協働・共創によるまちづくり」には、米国における策定過程や手法と共通するものがある。

#### 2. ミネソタマイルストーンの中断

ミネソタマイルストーンは、1991年に当時の知事である Arne H. Carlson 氏（共和党）の強い意向で策定され、オレゴンベンチマークの強い影響を受けたとされる。1998年から2002年は、Jesse Ventura 氏（改革党、元プロレスラー）で必ずしもミネソタマイルストーンに積極的な態度を示したわけでないが、ミネソタマイルストーンの更新には反対ではなかった。しかし、2002年に就任した現知事 Tim Pawlenty 氏（共和党）は更新しないことを決めた。

このように、ミネソタマイルストーンが更新されなくなった要因の一つは、財政事情の悪化である。現在、ミネソタマイルストーンを担当する部門はもはや存続していない。元々ミネソタマイルストーンの更新に当たっては、一定期間集中して作業を行う方式が採られており、プロジェクトは、更新後解散し、2年後にチームを再集結して作業を行っている。2002年の報告書は、4-5人のチームが結成され、外部からもデータ収集などで協力する者の協力を得て作成された。2004年にはこの作業を行わないことになった。公的な説明は、州の財政事情の悪化ということになっている。確かに、ミネソタマイルストーンを担当し

ていた計画局の職員の43%が解雇されたということには説得力がある。しかし、ミネソタマイルストーンの中断には、もう少し本質的なものが存在している。

ミネソタマイルストーンの目的や指標で明らかされているミネソタ州の将来の姿（達成目標）が現政権の意向と一致しないことが、更新しないことを決めた理由の一つである。また、当初のミネソタマイルストーンは、策定するに当たって州民1万人が策定過程に参加するなど、州民が盛り上がったが、十数年が経ち、人々の関心が薄れてきたことも影響している。

例えば、マイルストーンの2002年版が発表されたとき、ラジオのインタビューを数件受けた程度であったこと、地方自治体のリーダーの会議で話をしたことがある程度であるといわれる。また、中断されたミネソタマイルストーンについては、州議会で更新を求める質問が出されたものの、市民グループからは、出ていないといわれる。

州民やメディアの関心を失ったように見受けられるミネソタマイルストーンについて、2002年版の作成責任者で、次に述べる「部局成果」作成の責任者は、次のように述べている。

- どの位の人が知っていたかを見積もるのは難しいが、多分5から10%の間だと思う。ミネソタマイルストーンの呼称自体は、もっと多くの人たちに知られていたと思うが、興味を持っていた人、例えば関連ウェブサイトを実際に見た人となるとこの程度の数値ではないか。周知の程度は、ミネソタマイルストーンに関するエピソードが新聞でどの位記事にされたかによる。新聞の報道なしでは、一般市民に情報が届くことが難しい。テレビで放映されるほどではない。就業率など、特定のデータが出ることはあるかもしれないが、ミネソタマイルストーンのプロジェク自体がテレビで取り上げられ、紹介されることは期待できなかった。
- 2000年までのミネソタマイルストーンは、州レベルの目標しかなかったが、2002年版では、地方のデータを、学校区や郡向けにより多く提供するようにした。地方データは、収集後の分析には時間がかかるが、更新はそれほど難しくない。そのような努力は、関係者から評価されたが、広く知られたわけではない。
- 目標値（target）の設定について、1998年当時チームは情報収集の機能しか持っておらず、チーム内だけで目標値を策定することが難しかった。目標値を設定することは、意欲的な目標にするか、現実的な目標にするかという難しい問題が存在するが、目標値を設定する価値は、作業の労苦を上回る効果にあると思う。

## 第2節 部局成果の開始

### 1. 州政府における部局成果の取組み

「部局成果」(Department Result)は、ベンチュラ知事の任期の終わりの2001年に始まった。雑誌「Governing」で、予算、業績評価など、州政府の取組みを調査しているが、2001年調査で、多くの州が部局の活動を評価するシステムを確立していることを取り上げた。これに刺激されたことが、「部局成果」を開始した理由であるという。

部局評価は、各部局に対して、3-5件の最優先の目的の提示、及び各目的に対応した指標の提示を要求している。指標は、アウトカム指標が望ましいとし、また、全ての指標に対して短期及び長期の目標値の提示も求めている。しかし、指標がすべてアウトカムになっているのではなく、アウトプット指標もかなりみられる。また、短期と長期の目標値の提示を求めているが、ほとんど進んでいないといってよい。

このような状況に対して、部局評価取りまとめの責任者(戦略計画成果経営部)は、次のように述べている。

- アウトカムが望ましいとしているが、アウトプット指標の方が多いのが現状である。知事は、アウトカムのほうに関心を持っているが、各部局長は、アウトプットとアウトカムの両方を重視している。部局成果の担当としては、目的を達成したかを測定するためには、アウトカムを重視することを求めている。
- 知事は、部局成果の重要性を認識しているので、ベンチュラ知事時代に発足したものであるが、これからも続行させていくでだろう。部局成果は、かなり簡潔な内容になっており、一般市民にとっては読みやすいものとなっている。
- ミネソタ州では、より画一化された、長期的な視点を持つプログラムを作ろうとしている。将来的には部局自身で業績評価システムを作成し、部局内の各セクションに、四半期ごとの業績レポートを作成するよう求めていくことを考えている。それによって、部局内の職員の作業効率、アウトプットなどにより焦点が当てることが可能になる。

### 2. 州農業局の部局成果

部局評価の取りまとめ責任者によると、ミネソタ州農業局の「部局成果」について、「州農業局の担当官は、部局成果を取りまとめるとき、家庭に不幸があったため、部局成果の完成レベルは予想を下回り、部局の中では中くらいである。州農業局は、局の目的を作成するに当たって具体的にするか、包括的にするかで、苦勞していた。最終的には、より広範な目的にすることを決定し、局内の活動が全て関わってくるような内容にした。業績指標の方では、より具体的な目標を提示している。また、目標値が全て設定されている。

例えば、アメリカでは現在、農地での化学物質の使用が問題になっている。水資源に硝

酸態窒素が流入といったことが起こっているため、環境と農業に関する業績指標も取り上げている」と述べている。

部局成果は、州民に対して各部局の取組みによる成果を説明するために作成されているもので、わが国では、年次報告書（白書）に近いといえる。わが国の白書は、局の目的別に設定された指標の達成状況をみているというよりは、それぞれのテーマごとにこれまでの傾向、経緯を取りまとめ、分析しているのに対して、ミネソタ州の部局成果は、局別に指標を示し、その達成状況を見ている。

### 資料 5-1 ミネソタ州農業局の部局成果

#### 目的 1：農場から消費者までの食料供給の安全性を守る。

<なぜこの目的が重要か>

ミネソタ州は、世界で最も安全な食料供給を享受しているが、それでも毎年、食品媒介性の病原菌により何千もの病気が発生している。また、食料品輸入が増加していることで、食料の安全に関する新たな取組みも増えている。更に当局者は、食料供給に対して高まるテロ活動の脅威を見極めている。食料供給における安全性維持は、国土の安全と国民の健康に不可欠な要素であり、食料供給に対する消費者の信頼を維持することは、州の農業部門の財政的な安定に不可欠である。

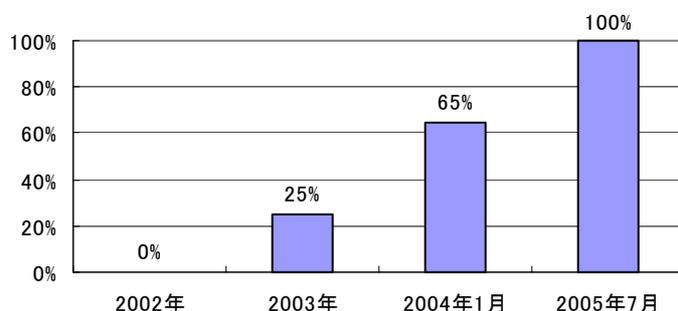
<どのように達成するか>

州は、農業者、食品加工業者、小売業者、地方と国の食品安全担当官と協力して、リスクを最小に抑える方法で、栽培、加工、取扱いを行う。

例えば、アメリカ農務省は、アメリカの牛が BSE に感染しないよう 10 年以上取り組んできた。また、国内に BSE が入らないようする努力に加え、国内で症例が出た場合の拡大防止対策を講じてきた。最も重要な防止策の一つは、1997 年、食品医薬品局 (FDA) による牛の飼料への反芻動物のプロテインの使用を禁止したことである。

政府の検査や規制に加えて、食料品供給の安全を守る重要な要素は、民間部門の管理者、食品会社の従業員、消費者に食品を安全に取り扱うことの重要性を教育することである。州農業局の飼料検査官は、飼料製造業者と販売業者を訪問し、この禁止措置を伝え、注意し、規則を順守するようにした全国でも初めての州の一つである。

図1. HACCP 計画の実施を認証された工場の割合



州政府は、連邦政府と協力し、民間食品企業の食品安全を目的とした HACCP の実施を支援してきた。この方法では、食料品チェーンの中で、汚染や不純物混入の危険性が高いところに焦点を当てる。

製造・加工レベルでの改良にもかかわらず、病原菌が発生することがあるため、州農業局は、食品汚染の発見、原因究明、感染者数の抑制といった能力を向上させている。検査室での検出・調査能力の向上、公的部門や民間部門パートナーとの意思疎通、連携の改善、農業緊急対応計画の策定などに取り組む。

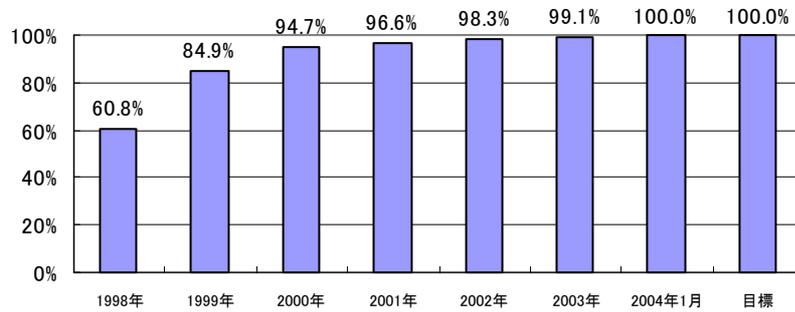
州農業局は、農業緊急対応計画によって大規模な農業緊急事態に効率的に組織化された方法で対応できるようになる。州農業局は、農業緊急対応諮問委員会 (Agricultural Emergency Response Advisory Council) を設立して、緊急計画作成の過程において各局に助言し、様々な農業緊急事態について、それぞれの局やグループの役割・責任を明確にする予定である。

最後に、食品媒介性の病気の多くは、消費者自身で回避できるものであり、州農業局は消費者に食料品の安全な取扱いと調理法を教育するため、パートナーと連携する。

<これまでの進捗はどうか>

BSE を例にとると、食品医薬品局による特定の哺乳類や反芻動物のプロテインの飼料用としての利用を禁止して以降、州農業局は、BSE 規則(21 CFR 589.2000.MDA)を守っているか、飼料製造業、配送業、飼料調製業、ペットフード製造業や、荷受作業を検査している。食用向けの反芻動物が禁止されているプロテインを使わずに飼育されているかを確認している。

図2. BSE 規制を順守している飼料工場の割合



この目的を達成するために、州農業局の飼料検査官が検査を行い、362の飼料製造業者と飼料配送業者に教育的資料を提供している。

州政府は、BSE 規則を 100% 順守するという目的達成のため、全州参加の全国的な取り組みである「米国飼料管理官協会」(Association of American Feed Control Officials, AFFCO)、食品医薬品局 (FDA)、全国穀物飼料協会 (National Grain and Feed Association, NGFA,)、米国飼料産業協会 (American Feed Industry Association, AFIA)、全国精製協会 (the National Renderers Association, NRA) の団体に参加している。

このような取り組みによって、BSE 規則の順守率は、取り組みが始まった 1998 年度の 60.8% から 2003 年には 99.1% に増加した。ミネソタ州と米国における重要な防壁となっている。

農業テロ防止に関して、州農業局は、農業部門の脆弱性に対応するための対策を講じてきた。特に農業テロ事件の緊急時対応計画を策定するために、動物衛生委員会 (Board of Animal Health) や、国土保全緊急管理室 (Office of Homeland Security and Emergency Management) 等と密接に協力している。

また、安全や疾病予防に更に関心を向ける必要性を農業コミュニティに教育した点で一步前進した。テロの攻撃対象にならないよう、農業者はもちろん、農薬散布業者、農薬保管庫や小売施設、食品加工業者、しっかりとした安全手続きの必要性について情報を提供してきた。

目的 2 : 環境にやさしい農業法を推進する。

- ・なぜこの目的が必要か
- ・どのように達成するか
- ・これまでの進捗はどうか

目的 3 : ミネソタ産農産物の市場性を高める。

- ・なぜこの目的が必要か
- ・どのように達成するか
- ・これまでの進捗はどうか

### 第3節 業務評価スコアカードの実施

ミネソタ州では、前知事のときにピアレビューを実施しており、また、現知事になってスコアカードを作成している。いずれも、これらの実施状況は、ウェブで知ることはできない。以下は、計画局の幹部の説明である。

- 「ピアレビュー」(Peer Review, 専門を同じくする者による評価, 同僚による評価)は、前知事の時代に実施されていた。これは、各局長が州計画局(Minnesota Planning)、総務局(Administration)、財務局(Finance)、雇用局(Employment Relations)の4人の局長と知事室の職員の前で自局の目的と業績を発表する方式で行われた。戦略計画・成果経営局長などが参加し、総勢で7-8名で1局について45分間、焦点の絞られたレビューが行われていた。しかし、現知事は、ベンチュラ知事時代に公共安全局(Public Safety)長で、ピアレビューで苦勞したという気持ちがあり、好きではなかったようである。これがピアレビュー廃止の要因である。
- 現政権には総務担当チーフのうち1人が、スコアカードの使用を支持している。ミネソタ州では、部局ごとにスコアカードを作成し、知事に報告している。全ての目的、業績指標に、赤・青・黄のスコアを付けている。このようなスコアカードは、ワシントン州、アイオワ州でも実施しているようである。
- スコアカードの結果は、ミネソタ州では、州外には公開していない。しかし、一般市民には、アクセスを許可している。指標を達成したかどうか見ることができるようになっている。
- スコアは直接知事に報告されるため、各部はスコアに敏感になっている。スコアカードは、知事と局長の間では有効な管理ツールになっていると思う。スコアカードの採点は、部局に任せているが、戦略計画成果経営部で結果を検討し、評価が甘い場合は訂正することになる。
- 目標値は、挑戦的で現実的である(ambitiously realistic)であるべきである。スコアカードでは、より現実的な目標値の設定をする傾向にある。しかし、より挑戦的な目

標値を作るよう奨励している。もし全ての部局が青のスコアを得たとすると、それ自体は評価されるべきことであるが、担当としては、もっと挑戦的な目標値を作成してはどうかと提案するだろう。

表5-1 ミネソタ州農業局及び運輸局のスコアカード

	農業局	運輸局
テクノロジーの採用による行政改革		
行政サービスの電子化	2	2
民間活用	4	4
消費者に焦点を当てる	3	3
戦略及び基準	3	3
財務管理		
資源の効率的活用	3	3
資産管理	4	4
偶発事故計画	3	2.5
州及び連邦会計ガイドラインの遵守	3	4
成果管理		
トップの関与	3	4
事実に基づく管理	3	4
業績情報の特色	3	3
消費者・ステークホルダー志向	3	4
人事管理		
専門家の育成	4	3
業務量計画	2	2
組織の健康	3	2
卓越性の維持	3	3
スコアカード 計	12.5 (49÷4)	12.6 (50.5÷4)

備考： 良い (16-20), 満足 (9-15), 不十分 (4-8)

## 第6章 英国における評価システムと実施状況

英国では、内閣府（Cabinet Office）や財務省（Her Majesty's Treasury ; HMT）の主導のもとに、公共サービス協定（Public Service Agreements ; PSA）、ポリシーエバリュエーション（Policy Evaluation）、事前評価（Appraisal や Policy Research）といった政策評価が行われ、また、各種の政策や戦略には、事前評価（Appraisal）・モニタリング・評価（Evaluation）のプロセスがビルトインされている。

以下、英国・環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs ; DEFRA）の政策評価結果の活用の状況、指標の作成手法について、紹介する。

### 第1節 環境・食料・農村地域省の政策評価結果の活用

#### 1. 評価の基本的な考え方

評価は、「良い政策決定（Good Policy Making）」のプロセスの一環である。

政策（policy）は、なにか問題があって、それを解決するために行われるものである。問題があるということは、例えばマーケットが悪いとか、エクイティ（金銭の流れ）に欠陥があるというようなことがあって、なんらかのスコアが落ちてきたということであり、政策はそれを引き上げるために導入される。

政策評価は、政策をよくするため、改善するために行われるもので、評価するにあたって大事なことは、その政策が全体的に成功であったか、失敗であったか、その政策がやりたい方向・結果に向かってきちんと進んでいっているのかということ进行を明らかにすることである。

なお、現在、英国政府では、経済・環境・社会の3つの側面からの発展を柱とする「持続可能な発展」を政策の目的としており、どのような評価であっても、経済・環境・社会的影響の観点から政策を評価し、政策の全体的な効果を総合的に見ることができるようになるとされている。

#### 2. 評価の活用

例えば、財務省に予算要求をするスペンディングレビューの手続きや、DEFRA にブロックとして与えられる3年分の予算を申請する段階で、それをどういうふうにするか、PSA target はどういうふうにするのか等について、歳出の必要性を裏付ける確たる根拠を財務省に提示しなければならない。ほとんどの場合、こちらの要求額より少ない額しかもらえないが、それをいかに最善に使うか、が問われることになる。

① 納税者に対する「バリュー・フォー・マネー（Value for Money）」であるかどうかを判断するにあたっては、評価が必要になってくる。評価の結果は、こうした根拠を導く明白かつ貴重な情報源である。

なお、財務省だけでなく、内閣府の方でも、農業に関して選ばれた担当グループの人達が、環境や農村問題に関して、予算をきちんと使ってきちんとした政策を行っているかを調べるし、NAOからも政府の予算がどう使われているかについて厳しく追及される。したがって、税金を最善の使い方をすることによって目標を達成することが求められる。

② 納税者に対する「バリュー・フォー・マネー」できちんと使っているかどうかについて最終的には、多方面に説明しなければならない、ということを考える必要があるので、最初から評価のシステムを政策の中に組み込むことが求められる。

事前評価・モニタリング・評価の三つは、どんな政策にとっても、良い政策決定を行うための基本的な必要条件（十分条件ではない）であり、政策の策定・実施の手續きにしっかり組み込んでおく必要がある。評価の手續きには、特定分野への政府介入に対し、経済的な理由を見つけて裏付けを与えるとともに、その介入の効率性を評価するという狙いがある。具体的には、評価は政策（及びその理念と目標）の策定に関し、次のような点において役立つことができる。

- ① コスト効果の高い方法で目標を達成する
- ② 納税者に対するバリュー・フォー・マネーを実現する
- ③ 継続的に改良される
- ④ 説明できる

評価は、政策やその影響（意図せぬ副次効果も含む）、進展に関する情報を提供し、ときには新しい見方をも提示し、政策決定の手續きに必要不可欠な要素となるほか、政策見直しの材料ともなる。

要は、その政策を続けるべきであるか、やめるべきであるか、変更すべきであるか、決定するために評価結果を使っている、ということであるが、同時にその政策がレビューされているときにも使われている。

### 3. 評価と予算の関係

評価と予算編成 やスペンディングレビュー のプロセスには直接的なリンクはない。つまり、制度上互いに依存している関係にはない。

しかし、スペンディングレビュー制度によって各省が財務省に予算要求する際にも、次のように、特定分野への政府支出に効果がある（もしくは効果がない）ことを示す根拠として評価結果を活用することができる。

例えば、京都議定書の目標達成に向けた温室効果ガスの削減に関する支出を増やしたいと、DEFRA が財務省に説明したとする。財務省は、数十億ポンドの支出になる訳だから、その根拠となる情報を得るため、DEFRA には根拠を提示し、当該分野における過去の政策に関する評価を示すよう求める。DEFRA は、要求する分野への支出を財務省に承認し

てもらえるよう、きちんとした証拠・評価を提出する必要がある。もし、評価や科学的調査などに基づく根拠が何も示されなければ、財務省は歳出を認めてはくれないだろう。政府は医療や教育を重点分野としているので、医療や教育の担当省以外の省はより説得力のある根拠を示す必要がある。証拠として使う中には、評価結果もあるが、科学的な証拠もある。要は、証拠として信頼性のあるものを示す必要があり、信頼性のあるものとして評価結果が活用されている。

#### 4. PSA

PSA は、英国では、政策評価の手法でも、パフォーマンスメジャーメント (performance measurement) の一種でもないと考えられている。PSA は、本来、歳出期間内の公的資金の用途について、財務省と予算を受け取る省の間で、財務省がなぜその省の支出を認めるのか、という理由を説明する契約のようなものである。この意味で、PSA の手続きは、財務省が各省に対し、ハイレベル目標の達成について説明させる手段になっている。

DEFRA の PSA について、もし目標が達成されない場合、実際的には DEFRA 側が大変困ったことになると思われる。DEFRA の大臣は職員がなぜ目標を達成できなかったかを知りたいと思うため、職員は難しい立場に立たされるし、財務省にいろいろ説明しなければならぬため、DEFRA の大臣は、財務省の大臣によって難しい立場に立たされる。翌年度の予算要求をするとき、財務省は PSA 目標を参考にするので、目標が達成されていなければ予算の獲得が厳しくなる。一つを除いて他の PSA 目標はすべて達成できた場合は、それほど問題にはならないと思うが、多くの目標を達成できなければ、DEFRA が駄目なのだと思なされる。そうなれば、大臣や省自身も、総理大臣はこれを失敗と考え、省としての DEFRA の再編になるのではないかと思うだろう。PSA 目標を達成できなかったとって自動的に次の措置につながる訳ではない。だが、成功しなかったと思なされれば、その省の立場は難しくなるだろう。

以上のように、PSA がいかに達成されているかで自分達の業績 (performance) がジャッジされていることを考えると、英国人はそう考えないとしても、「PSA はアメリカで言うパフォーマンスメジャーメントの1つである」と言っても間違いとは言えない。PSA には目標値 (target) やサブ目標値 (sub-target) 等があるが、省にしても、PSA をいかに達成したかで判断されていることはそのとおりである。

## 第2節 環境・食料・農村地域省における指標の作成

### 1. 指標の位置付け

第1節の1でも述べたように、政策評価は、政策をよくするため、改善するため、すなわち、その政策が全体的に成功であったか、失敗であったか、その政策がやりたい方向・結果に向かってきちんと進んでいっているのかということをはっきりと明らかにするために行われるが、そのためにはベースラインとなる基準が必要である。指標は、そのベースラインの基準と現状を比較し、計算するために設定されるものである。

また、指標は、専門的でなく誰にでも分かりやすいものになるよう心がけ、あくまでも政策の効果を測定する手段であるので、政策の前にまず目標ありきにならないよう気を付けなければならない。こうした主客転倒にならないよう、全体の進行状況を見極めるという大きな視点から指標を作成することが大事である。

### 2. 指標の作成に当たっての考慮事項等

#### (1) 共通項の検討

指標を設定するときは、次のような、評価活動でおよそ共通項となる主要テーマがいくつかあることを踏まえて検討を行う必要がある。

- ① 関連性－ 戦略の取組みの姿勢は、問題に適合しているか
- ② 効果－ 戦略目標はどの程度達成されたか
- ③ 追加性と副次的効果－ 戦略のアウトカムはどのくらい実現されたのか、不測の副次的効果はないか
- ④ 効率性－ 戦略目標の達成コストはどのくらいか（そして誰が負担するのか）、非効率な面があるとすれば何が原因なのか
- ⑤ 一貫性－ 個々の政策・事業措置を融合し、より高次元の戦略目標を矛盾なく達成することができるか、複数の政策手段の間で相乗効果や矛盾する点はないか
- ⑥ 耐久性－ 戦略のもたらす変化は長期間持続する自立的なものか、それとも政策介入を恒常的に必要とするものになりそうか

#### (2) 指標の役割

指標には、次のような役割が期待される。

- ① アウトカム達成に関する戦略の成功度を定性的に評価する
- ② 他のデータや分析結果とともに、戦略の二次的評価に活用する
- ③ 進捗状況や戦略の効果を発揮しやすい分野、なかなか発揮できない分野を特定し、ステークホルダー全員と円滑なコミュニケーションが図れるようにする
- ④ 戦略が何を実現しようとするのかについて正しいメッセージを送る。ただし、指標はあくまで指標であり、それ自体でアウトカムにはならないことを覚えておく。

### (3) 指標の作成にあたっての留意事項

指標の作成にあたっては、以下のような点に留意する必要がある。

- ① アウトカムや手続きとの相関性が高い
- ② 外部要因への免疫が比較的高い
- ③ どのステークホルダーも容易に理解できる
- ④ どの方向が良く、また悪いかが明確である
- ⑤ 原則として、どのデータが利用できるかに左右されない。

## 3. 指標作成の例

指標については、「持続可能な食料・農業戦略」について第3節で紹介するが、ここでは、それ以外のケースについて簡単に紹介する。

### (1) 農村地域のサービスの改善（政策目標がとらえにくい場合）

DEFRA の政策の中に「農村問題 (rural affair)」というのがあるが、要は、農村地域のサービスの改善で、郵便局やバス、キャッシュポイント等の利便性の向上である。

しかし、こういった計るものがないときには、現在の状況で、例えば住んでいるところからどのくらいの距離があるかを計ったりして、まずベンチマーキングをしていき、そこから指標を設定していくというやり方をしている。あらかじめ指標を決めるのではなく、コミュニケーションしながら、少しずつ現実的に指標を設定していくことが大事で、むしろコミュニケーションのプロセスと言ってもいいのかもしれない。政府というのは、サービスを改善しろとしか言わないが、サービスを改善しろと言ってもモニターしなければ何もならないので、郵便局から人口の多い所までどのくらいの距離があるのかをまず計って、モニターしてベースラインとなる基準や測定手段を見極める、といった作業が大事である。

### (2) 塩分の摂取量問題（アウトカムの発現まで長期間を要する場合）

塩分の摂取量の問題で言えば、政府の目的は、塩分の摂取量が多いと心臓病が多くなるので心臓病や心臓発作の率を減らす、最終的には心臓病や心臓発作を減らして長生きする人を増やしたい、ということである。

しかし、その結果が出るまでには最低 20 年はかかり、その結果を今見ることは難しいので、現段階では、政策がきちんと行われているかどうかモニターしていくことが必要ということになる。

モニターをきちんとやるには、医学的研究に頼らざるをえないだろう。医学的研究が、塩分の摂取量が確実に心臓病に影響していると見た場合、塩分の摂取量を減らすことによってそれが改善されると判断する。そうした場合、塩分の摂取量が今どのくらいなのか、把握するということになる。

ここで気をつけなくてはならないのは、健康を意識している人達を調査対象に入れると、その人達が塩分の摂取を少なくすると数値がどんどん下がってってしまう、とい

うことである。塩分の摂取量を減らすという政策を計画した場合、それに対しての成功と認めるのはなにかというと、現在もうこれ以上とってはいけない上限量を超えて塩分の摂取をしている人達の塩分の摂取量を減らすことなので、そういう人達に的を絞って、その人達の塩分の摂取量が減っているかどうかを見ていくことが必要になってくる。そうすると、「食料・支出調査 (food and expenditure survey)」という統計資料が英国にはあるので、これを参考にして指標を作成することになる。それをどのようにモニターしていくかを設定し、それが結果として出た場合、この政策がうまくいっていると判断することができるようになる。

### (3) 住宅供給問題 (政策がどの程度関与したか計りにくいもの)

食料自給率問題は英国にはないので、それに類似するいい例として、住宅供給問題がある。一番所得の低い層の 25%の人に対して、家の価格の低い方から 25%を比べて、割合を見てその割合を上げる、つまり住宅が手に入るようにしていこうという政策である。

しかし、住宅の価格は市場に左右されて上がったり下がったりするので、毎年みていく訳にはいかない。そういうときに統計が役にたってくる。統計学上、長い期間の価格の動向を分析して、傾向に沿って指標を設定していく。傾向を見た中で政策がそれに影響を与えたかどうか、すなわち変更を与えたかどうかを見ていく。長い目で見て傾向値を見て判断していくしか計りようがないと思われる。

### (4) 政策によって環境がどう変化したか、を計るような場合

定量化とコスト換算との違いを明確にしておくのがよいかと思われる。ある政策の影響を物理的に数値化できても (環境保護計画に登録された土地の面積等)、それを貨幣価値で示すのは難しいことがある。だが、これに使えるテクニックはいろいろある。例えば、農業環境計画では、ランドスケープの様々な特徴の利点を評価するための「コンテigent評価手法 (contingent valuation approaches)」などが用いられている。

## 第3節 持続可能な食料・農業戦略の評価の枠組み

この章の冒頭でも述べたように、英国では、各種の政策や戦略に、事前評価・モニタリング・評価のプロセスがビルトインされている。

その例として、「持続可能な農業・食料戦略 (The Strategy for Sustainable Farming & Food ; SFFS , 頭文字をとれば「SSFF」だが、略称としては「SFFS」が用いられている)」と、その一部を形成している「動物の衛生保護戦略 (The Animal Health and Welfare Strategy ; AHWS)」の 2 つの戦略における評価体系、とくに指標の策定に関して紹介する。

#### (注1) SFFS の概要

SFFS は、英国政府全体として取り組んでいる「持続可能な発展」政策の一環で、2002 年末にスタートした。BSE や口蹄疫の発生後の農業・食品業界の低迷を背景に、政府、消費者、生産者がパートナーシップを組んで、環境に配慮しつつ、農業・食品業の活性化を図ろうとするものである

SFFS のねらいは、次のとおりである。

- ① 顧客とその他の食料チェーン (food chain) を再結合することによって、農家が農産物に付加価値をつけることを支援する。
- ② 環境を保護し、環境によい製品を提供した農家に褒賞を与える。
- ③ 農業経営を発展させるため、農家が適切な研修と助言を得られるように支援を行う。
- ④ 官僚主義的手続きの負担を減らすための管理や法の整備に向けて、新たな、「ホール・ファーム(Whole Farm)」アプローチ (IT の枠組みで、全てのプログラムを一本化して、農家が DEFRA やその他の関係機関にアクセスできるようにしたもの) を策定する。

なお、SFSS には、実施計画が別途策定された。実施計画は 10 の実務担当部門で構成され、しっかりと系統化されたプログラムに基づいて実行されている。各部門は、政策策定と新規または改善されたイニシアティブにより、農業・食料産業の全ての改善が必要な分野において、必要な計画を実行することとされている。

#### (注2) AHWS の概要

AHWS は、SFSS の一環としての位置付けをされており、その目的は、家畜の健康と福祉を持続的かつ継続的に改善しながら、動物の疾病がもたらす影響から社会、経済、環境を守れるような、新しい協力関係を構築することである。そのアウトカムは、次のとおりである。

- ① 政府、政策の実施機関、ステークホルダー、カスタマーが、動物保護に関する情報やアイデアを共有し、活動等の一致を図れるような協力関係を構築する。
- ② 動物保護に関わる政府の計画の効用を分かってもらおう。「治療よりもまず予防」を呼びかけ、病気が発生したり蔓延したりする可能性を減らすようにする。これには、所有者が飼育環境を整え、適切な獣医・医薬サービスを使えるだけの技術を身に付けておくことが必要である。
- ③ 動物保護に関わる施策の費用対効果が、所有者にも明確に理解されるようにする。
- ④ 動物の所有者、政府、一般国民に動物保護の重要性を周知し、各々の責任と役割を明確にする。例えば所有者には、病気の発生を見逃さず政府に報告する責任がある。獣医師には、従来の治療に加え、所有者に専門的な助言や情報を提供することが期待される。最終的には、動物から人間への健康被害の防止である。
- ⑤ 所有者が動物の管理を高水準で維持できるよう、実際的な見地からの情報や助言を

提供するとともに、危機の際に速やかな対応ができるよう対策を講じておく。

## 1. SFFS の評価の概要

(1) SFFS の評価は、3段階で行われる。

- ① ハイレベル戦略アウトカムの達成状況を、実現しようとする変革の様々な側面を表す指標群を用いて観察する。この指標群の下位に「ヘッドライン」指標を設定する。
- ② 戦略アウトカムは、各種の政策、制度、イニシアティブの効果が相まって達成されることから、「アウトプットからアウトカムまで」を視野に入れた評価を行い、戦略が初期段階でステークホルダーに与える影響を特定したり、アウトカム実現への貢献を評価したりできるようにする。
- ③ DEFRA の個々の制度やイニシアティブは、DEFRA の通常方式に則って評価する。

(2) SFFS は DEFRA が主導するものの、これを成功させるには、他の省やエージェンシーはもとより、農家や業界、消費者の積極的な関与が必要になる。この意味で、評価の手続きに関してすべてのステークホルダーに役割があり、役割自体もアウトプットからアウトカムまでを検討するコンサルテーションを通じて発展していく。

(3) 評価の構成要素は、変化のスピードの時間枠に合致させるようにする。新たにイニシアティブを導入した場合、成功の兆しがあるか、それとも変更の必要があるかを確認するため、早い段階で見直しを行うことがある。戦略アウトカムの指標に測定可能な動向が表れるまでには、長い時間を要するだろう。

(4) SFFS に関する評価計画案は、「農村地域白書 (Rural White Paper)」や「持続可能な農業 (Sustainable Agriculture)」の指標、「持続可能な開発戦略 (Sustainable Development Strategy)」, 「イングランド農村地域振興計画 (England Rural Development Programme)」に関する作業と一致させている。また、この戦略は開始後にも政策を策定できるよう長期的な視点で作られているので、評価の手続きは、これに対応できるような優れた柔軟性を備えている必要がある。

## 2. SFFS の戦略の目標とアウトカム

(1) 指標は、国家統計情報に基づいて作成し、戦略アウトカムの達成状況を調べるのに使われるが、指標の値の変化には、SFFS より広い領域の要因が映し出されることがある。したがって、変化のどこまでをこの戦略の影響として捉えるのかを決定するため、更に検討を行う余地がある。

(2) どのような戦略でも、高次元の目標や包括的な目標の達成に向けて、多数の補完的な政策やプログラムが作られる。このため、個々の政策と、戦略の目標や想定するアウトカムとがどう関連するかを明確にしておく必要がある。戦略の評価を効果的に行えるよう、このような複雑性を検討調査することが必要であり、評価計画では「アウトプットからアウトカムまでの評価 (Output to Outcome Evaluation)」という手法を提唱するようにする。

(3) この戦略のアウトプット・アウトカム評価について枠組みを明瞭に策定するには、期待する戦略アウトカム、及びそれらの政策や実施プログラムとの関係を明確化することが前提条件となる。また、この評価の枠組みと「戦略実施計画」が補完的な関係になるよう、両者の連携を深めることも重要である。

(4) 各種の政策や戦略を評価する標準的な体系は、柱 (Pillars)、戦略アウトカム (Strategic Outcome)、ヘッドライン指標 (Headline Indicator)、アウトカム基準指標 (Outcome measure)、プロセス基準指標 (Process measure) という形で整理されている (資料1 参照)。

(5) 「柱」では、第1節1でも述べたように、経済・環境・社会の3つの側面からの発展という形で整理され、次のように、その各々に3つずつ、計9つの「戦略アウトカム」が定められており、いわば、これが SFFS のコア部分である。

- 経済 1) 市場志向の農業
- 2) フードチェーンの競争力強化
- 3) 納税者の負担軽減
- 環境 1) フードチェーンにおける環境コストの削減
- 2) 天然資源の利用改善
- 3) ランドスケープ及び生物多様性の保全
- 社会 1) 公衆衛生の向上
- 2) 動物保護
- 3) 農村部の生産性

しかし、3つの柱（特に経済と環境）には相反する問題があることが少なくないので、いずれの分野で評価を行う際も、3つの分野すべてを取り上げるようにする、とされている。

戦略アウトカムは、農業および食品事業の持続可能性に変化をもたらす戦略の成功を評価する尺度をはっきり示したものである、と説明されている。一般的には2010年を想定している。

(7) 各戦略アウトカムについて、「ヘッドライン指標」が1~2個設定されており、全部で11ある。例えば、「市場志向の農業」のヘッドライン指標では、「1人当たり総付加価値額」等が設定されている。ヘッドライン指標は、戦略アウトカムの達成度を簡潔に示すもので、適切で分かりやすく、バランスのとれた指標を設定する必要がある、とされている。また、ヘッドライン指標には目標値と今後の実績予測が設定されており、これもおよそ2010年を目標達成の目安としている。

ヘッドライン指標は、食品・農業分野のしかるべき国家統計情報を基に作成されている。ヘッドライン指標は、「持続可能性」を測る総合的な物差しとするのではなく、一つ一つが持続可能な開発の各側面に対応したものとなるようにする。ただし、持続可能な開発の進捗状況を見るときは、ヘッドライン指標を全体的に評価しなければならない。ヘッドライン指標を全体として捉えると、経済・環境・社会という持続可能な開発の3分野における進捗状況が確実に分かるだけでなく、ヘッドライン指標間のいかなる矛盾や対立をも見てとることができる。ヘッドライン指標は、数は少ないが、持続可能な開発の3つの分野に関して、戦略の全体的なパフォーマンスを簡潔に評価する基準として働く。

(8) ヘッドライン指標に対応して、約80の「アウトカム基準指標およびプロセス基準指標」が設定されている。例えば「1人当たり総付加価値額」に対応して「農家の1人当たり農業所得」等のアウトカム基準指標が設けられている。プロセス基準指標は具体的に反応の早い指標、アウトカム基準指標はそれよりハイレベルの指標になっている。

### 3. AHWS の評価の概要

AHWS の評価指標について、この章の冒頭で記述した AHWS の5つのアウトカムに関する各指標の作成の際の考え方を紹介する。

#### ① 地域特有の家畜病

「地域特有の家畜病」は、治療や予防費という点で経済的な影響があり、指標として大きな意味がある。例えば、お金のかかる病気をいくつか選んだり、農場の家畜の死亡率なども参考にしたりして、指標づくりを進める。コストの算定は DEFRA のエコノミストが行っている。

## ② 外来の家畜病

「外来の家畜病」は、国内の病気でないことから判断が難しいため、どういう準備をしているかを測定する指標にしている。例えば、病気の予防や発生した場合の対応、そのための研修をどう実施しているかを測る。また、消費者に密輸食品の危険性を理解してもらうことも一つである。リスク要因は今後勉強が必要だが、長期間研究を重ねていけば将来的には国内での病気の発生率を指標として設定できるようになるかもしれない。だが、口蹄疫の発生率が5%低くなったといっても、それを一般の人に伝えるのは難しい。

病気を防げるか防げないかという点では、0%か100%かということになるが、ステークホルダーらの危機に対する理解や、非常事態に迅速に対応できるかという点から評価することはできる。

## ③ 動物保護

「動物保護」の動物には、農家で飼育されている家畜のほか、ペットや野生に生息する動物、動物園で飼育されるものが含まれる。動物の扱い方によってアウトカムが変わるので、経済的な影響はあるが、これを指標にはせず、その代わりに獣医学研究所の検査データを資料とした。だが、サンプルの選定や規模などについて問題がないわけではない。病気の発生率と動物保護には関係があると思われるので、それを踏まえた指標づくりは可能である。

ペットに関しては、過去の裁判記録にも虐待が記されているので、それをもとに指標を作ることができる。一般の消費者には、自分のペットに責任を持つよう教育しなければならない。

## ④ 人間の健康

「人間の健康」については、最終目標は一般消費者の健康の改善だが、食品の在庫管理が悪かったり賞味期限を過ぎたものを売っていたり、海外で病気に感染したりすることがある。すべてを対象にはできないので、食肉処理場までで区切ることにしている。例えばサルモネラ菌に感染した家畜の処理や輸入飼料の衛生状態などを調べ、指標づくりの参考にしている。また、家畜と直接接する農家の人は、感染のリスクがあるという考えのもと調査をしている。この指標は、食肉処理場以降を管轄とする食品基準庁（Food Standard Agency ; FSA）と協力して作成した。

## ⑤ 環境その他

「環境」については、戦略が環境に悪い影響を与えないようにしている。政府は最終的に「持続的（sustainable）」になることを目指し、同時に一般消費者の負担するコストも下げる方向で努力している。動物保護に関する課税も検討しているが、農家の姿勢の変革が重要であり、農業計画のほか、動物の衛生保護の改善、家畜の死骸処理の徹底、家畜に保険をかける等の対策を考えている。

この AHWS は最近始まったもので、概要は 2003 年、政策自体は 2004 年 6 月に発表されたばかりである。統計部では 2005 年 3~4 月をめどに目標を設定するとしている。

## 第7章 EUの農村開発制度と評価の仕組み

### 第1節 次期農村開発制度

EU委員会は、2004年7月15日、2007年以降の農村開発政策に関する新規規則案(Council Regulation on support for rural development by the European Agriculture Fund for Rural Development (EAFRD)(COM (2004) 490 final)を採択し、公表した。

1999年に制定された現行の2000年から2006年までを律する規則は、総合的な農村開発規則としては、第一期目のものであり、他の規則の準用も多く複雑で、行政的な対応が繁雑になるという難点もみられたが、新規規則案は、それを大幅に改善している。次期農村開発規則案は、「より良く」(better)、「より幅広く」(broader)、「より簡単に」(simpler)を謳っている。

#### 1. EUの農村開発制度

EUの農村開発制度は、一口でいえば、国がある地域を定めて、あるいは一国を対象として、その農村的地域について、農村開発プログラムを策定し、その中で、EUの規則に定められているメニューを組み合わせて、一かたまりの地域として総合的に振興・開発しようとするもので、それに対して採用される措置に応じてEUの基金からの支援(補助)が行われるというものである。

EU委員会の承認をもらうために各国が提出するプログラム案では、何をどのように明らかにしなければならないのかが農村開発規則第15条で規定されている。

農村開発プログラムには、次の事項が含まれる。

- ① 長所・短所の観点からの状況分析、長所・短所に合わせて選択された戦略及び事前評価
- ② EUの戦略ガイドライン及び国の戦略計画に照らして選択された優先事項の正当性並びに事前評価で期待される効果
- ③ 具体的に検証可能な目標と指標を含む優先軸ごとに提案された優先軸と措置についての情報とその説明。目標と指標は、プログラムの進展、効率及び効果が測定できるようなものでなければならない。
- ④ 次の2つの表からなる財政計画
  - 1) 毎年計画される資金支出合計

必要に応じて、この資金計画は、資金支出合計内で新規加盟(収束)対象資格のある地域に提供される予算割当額を個別に示す。年間予定資金支出は、財政枠組みに沿ったものとする。

## 2) 全期間についての一覧表

優先軸ごとの EU の支出合計とそれに対応した国の公共資金並びに優先軸ごとの資金支出割合及び技術支援に割り当てられる金額を示すもの

必要に応じて、一覧表は、収束目的の下に資格のある地域に提供される予算割当額と国の割当額と国の公共資金を別に示すものとする。

- ⑤ 参考として、官民の支出の点から判断した措置ごとの初期金額の明細
- ⑥ 競争ルールの評価に必要な要素  
必要に応じて、条約の下に認められた支援計画のリスト
- ⑦ 他の共通農業政策（CAP）や、結束政策、欧州漁業基金によって資金提供される措置の補完に関する情報
- ⑧ 次のような取決めを実施するプログラム
  - 1) 管理運営主体などの当局の加盟国による任命
  - 2) モニタリング及び評価システムの説明、並びにモニタリング委員会の構成
  - 3) LEADER アプローチの実施についての詳細
  - 4) 管理システムについての説明  
特に、プログラムを担当する当局及び団体の組織や手続き、当局及び団体が運営する内部管理システムを扱う。
  - 5) 必ずプログラムが公表されるための規定
  - 6) 支払、モニタリング、及び評価に関する本規則の要件に合わせてコンピュータ化されたデータの交換について、委員会と加盟国間で合意された取決めについての説明
- ⑨ パートナーの任命及びパートナーとのコンサルテーションの結果

EU 農業政策は、詳細な国内価格支持と輸出補助を中心とする市場政策を柱とする CAP で有名であったが、WTO 体制が発足したことにより、それらの政策は変更を余儀なくされ、重点を農村開発政策に置くように（確言すれば、置かざるを得なく）なった。

この辺の背景は、重要なので、少し遡って、CAP における位置付けの歴史的背景を見ておきたい。

表 7-1 EU における共通農業政策及び農村開発制度の年表

年代(時期)	共通農業政策 (CAP)	農村開発	主な結果
1957-62 年	CAP の創設		
1962	CAP の実施 EAGGF (欧州農業指導保証基金) の創設		
1988		「農村世界の未来」に関する委員会報告	・ 欧州農村政策の必要性に関する政治的宣言
1991		LEADER I の開始 (1991-1994)	・ 新農村開発モデルの実験 ・ 農村地域の将来に対する新たな確信の兆し ・ 農村経済の多様化
1992	CAP の改革 農業環境措置		・ CAP において環境を考慮に入れる
1994		LEADER II の開始 (1994-1999)	・ LEADER アプローチの普及 (欧州農村の 50% まで) ・ 活動の統合強化
1996		Cork 会議及び宣言：持続可能な開発の統合政策に向けて	・ 農村地域の統合開発を確保するための新 CAP を強く支持する政治的宣言
1999	アジェンダ 2000: CAP の 2 番目の柱となる農村開発	農村開発に関する新規則	(期待される成果) ・ 農村開発を CAP に徐々に統合すること
2000		LEADER+ の開始 (2000-2006)	(期待される成果) ・ 地域型アプローチの促進 欧州の農村地域の競争力強化

EU が農村開発に目を向けはじめるのは、CAP が動き出して 20 年以上経た後の 1988 年に、委員会が報告「農村世界の未来」(The future of the rural world) を公表したときである。それまでの農業等のセクターを対象とする産業政策として、上から補助を与えていくというやり方の反省に立って、地域 (territory) の特性に対応し、農業以外のセクターも巻き込み、地域全体として経済的・社会的発展を考えるべきとの考え方であった。この考え方に即し、また、欧州の経済・社会の結び付き強化政策のための構造基金の計画期

間に、小さな地域における試行的な試みである LEADER が初めてスタートし、1991 年から 1994 年の間、実施された。

LEADER は、フランス語の“Liaison Entre Action de Development Economique Rural” の略であり、英訳では“Links between actions for the development of the rural economy”（農村経済の発展のための行動間の結び付け）となっている。つまり、地域の中で、地域（農山村）経済に関する動きを（農林業以外もすべて含め）結び付けて地域振興するための結び付きの意であるが、社会的・文化的要素、ひいては景観や環境も含め、あらゆる要素を結び付けて総合的に実験を行おうというものであり、草の根の動きが特に重視された。このような試行的性格のため、個々の対象地域の広がりはそれほど大きくなかった。しかし、農村開発プログラム制度の芽と見ることができよう。

その後 LEADER の動きは表 7-1 の年表に見るように LEADER II (1994-1999)、LEADER+ (2000-2006) と発展していく。

一方、実験のみでない本格的な農村開発制度への動きも加速し、1996 年に Cork で行われた会議で、CAP の新しい政策としての位置付けが提唱され、1999 年の現行の農村開発制度の制定につながった。このことは CAP の改革（アジェンダ 2000）の中で、CAP の第 2 の柱として位置付けられた。第 1 の柱は、言うまでもなく、これまで行われてきた国内価格支持や輸出補助金などの市場政策を中心とする農業政策である。

従って、EU 委員会担当官によると、現行規則は第 1 期目ということであり、申請手続の期間がタイトであったこと、必須の事前評価が遅れて出たこと、また、モニタリングや評価のガイドラインの整備も遅れて出されたこともあり、必ずしも十分にワークしてきたとはいえないようである。

## 2. 新規則案の制定理由と概要

次に、新規則案の制定理由とその概要をみることにする。

2003 年、2004 年に行われた CAP 抜本的改革の第 1 の柱は、デカップリングによる直接所得支払いが主流となって、従来型の価格支持制度等が廃止縮小されることを意味している。従って予算の使途の上でも、新規財政期間<sup>4</sup>の農業政策改革の中心は、農村開発であり、第 2 の柱として、ますます重要になるということが強調されている。

---

<sup>4</sup> 新規財政期間は、新しい財政枠組み (financial perspective) の期間である 2007 年から 2013 年までの 7 年間のことである。

EU加盟国 25 か国の領域 90%以上を占める農村地域の人口の半分以上にとって、農村開発は重要な政策領域である。農業や林業が、EU の農村地域の土地利用や自然資源管理にとって最重要事項であることに変わりはない。また、農村の経済的多様化の基盤としても重要である。

## 2-1 農村開発政策の課題

農村開発政策で取り組む上での経済面、社会面、環境面の課題は、表 7-2 のようにまとめられる。

表 7-2 農村開発政策で取り組む課題

経済面	社会面	環境面
農村地域の収入は平均を大幅に下回る 労働人口の老齢化 第一次産業への依存度大	農村地域の高い失業率 人口密度の低さ、一部地域では過疎化 基本サービスの利便性の低さ 社会的疎外 限定された職業選択範囲	農業・林業の地域やより巾広い環境への貢献度を高める必要があるが、環境破壊がないようバランスには十分な留意が必要

アジェンダ 2000 において、農村開発政策が CAP の第 2 の柱として確認されたことに伴い、欧州域内全体において市場政策の更なる改革が行われた。従って、農村開発政策は、CAP の第 2 の柱としての役割と切り離すことはできない。この場合、「共通」という語を特に強調しておきたい。即ち、農業部門を組織化するといった選択が、EU レベルでなされたということである。この点は、2 つの柱の間で政策目的と手段の一貫性を保つ上で特別の意義のあることである。

EU の農村開発政策は、リスボン（2000 年 3 月）とエーテボリ（2001 年 6 月）における欧州理事会が出した持続可能な開発についての総合的な方向性に沿っている。

農村開発においても、一般経済の流れに歩調を合わせつつ（リスボンの結論に沿う）消費者に軸足を置いて、一般市民のニーズに対応している（エーテボリの結論に沿う）ことが強調されている。農業一辺倒、農業者一辺倒でないという姿勢が打ち出されている。わが国における「消費者に軸足を置く」ということと比較してみると、どちらが具体的かが分るのではないか。

表 7-3 リスボン及びデーテボリの結論

リスボンの結論	デーテボリの結論
<p>2001 年までに EU を最も競争力の高い知識集約型 (knowledge-based) 経済地域にする目標を設定。</p>	<p>環境保護と開発の持続性向上の達成を新たな重点とする。</p> <p>アジェンダ 2000 の方向性の中で、欧州農業政策が、一般市民の需要の高まりに応えることを目指して、次の点を重視した方向性をとってきた。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 食品安全性</li> <li>② 食品の質</li> <li>③ 製品差別化</li> <li>④ 動物保護 (animal welfare)</li> <li>⑤ 環境の質</li> <li>⑥ 自然及び地方 (countryside) の保全</li> </ul>

CAP 改革の実現を進めるには、EU 農村開発政策において引き続きセクター的な構成要素が必要である。更に、農業構造の二重性やときには多数の新規加盟国で農業雇用人口が高い割合を占めるということは、農業や農村地帯の再構築を伴う政策がますます必要とされているのである。あくまでも農業それ自体の産業政策的な改善・改革も極めて重要ということを強調し、地域的アプローチへ偏り過ぎではないかという懸念への目配りを行っている。

農村地域が抱える経済面、社会面、環境面での課題に応えるための、EU 農村開発政策の地域的要素としては、重要な土地管理機能を果たしている農林業を多様化する農村経済にはめ込み、農村地帯の社会経済開発に貢献することがあげられている。

CAP の 2 つの柱が補完し合っていることは、最近の CAP 改革によって更に強調されている。即ち、デカップリング、クロスコンプライアンス、転換（即ち、第 1 の柱から第 2 の柱への資金振替）が 2005 年以降に実施される予定である。第 1 の柱は農業従事者への基本所得補助に重点を置いている。農業従事者は更に自由に市場の需要に沿って生産することができる。一方、第 2 の柱では、農業を環境的・農村的機能を果たす公共財と発展する農村地域の提供者として支援する。

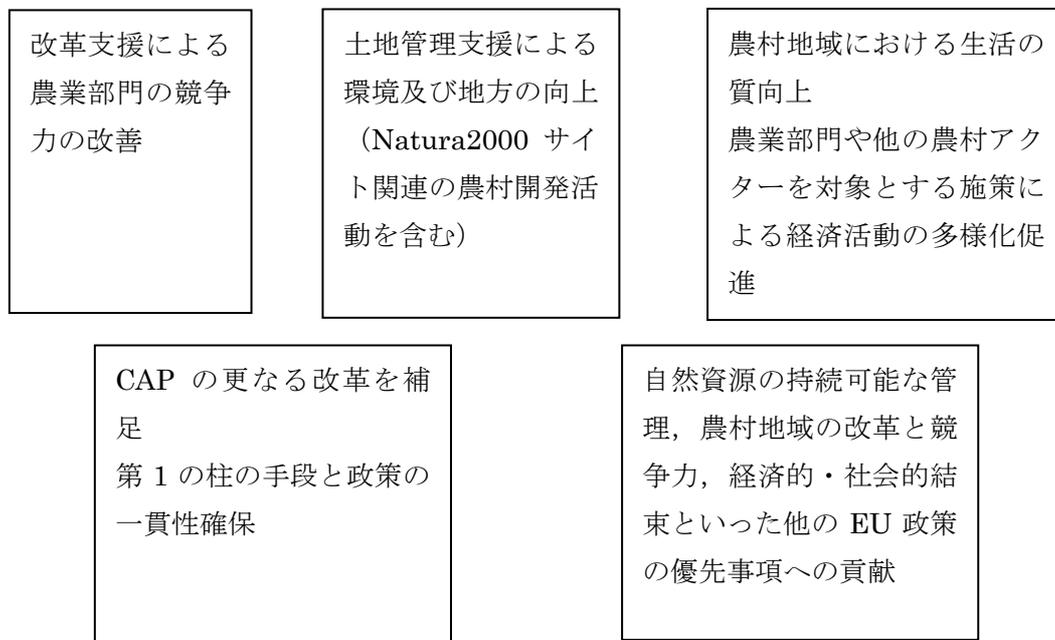
農林業が、当該地域にとって意義あるものであること、また国民経済的には、「環境的・農村的機能を果たす公共財の提供者」として位置付けられることから、政策の対象とする

必要があると、レゾン・デートルを示している。わが国においても同様の主張が可能ではないかと考えられる。

2003年11月のザルツブルグ会議の結論やリスボン並びにエーテボリにおけるEU理事会が出した戦略的指針(持続可能性の経済的、環境的、社会的要素)を踏まえ、2007-2013年期の財政枠組みの発表で、農村開発政策において3つの主要目的が設定された。

EUの次元での農村開発政策の重要性は、表7-4の上段のように、要約することができる。

表 7-4 EUの農村開発政策の枠組み



3つの主要目的は、3つの具体的な軸に対応している。これにより、現行規則下では、施策が羅列(一応の基準はあるのだろうが)されていたのに対し、カテゴリー的に整理され、農村開発政策のプログラムを国や地域が策定する際、組み合わせに便利になったと言える。分かり易い、使い易い新規則案ということになる。

なお、ザルツブルグ会議は、欧州市民、各種のステークホルダー(利害関係者と通常訳すが、利害には余り強い意味がないことを強調しておきたい)の意見を大々的に吸い上げるために行ったパートナーシップ確立のための大会議であった。

現行のプログラム実施期間において、多数のプログラム、プログラミングシステム、様々な財務管理や制御システムが、加盟国や委員会の管理負担増をもたらし、農村開発政策の

一貫性、透明性及び認知度の減少が問題となっている。EU 委員会によると、このことに対する反省点は、新規則案策定のための事前評価とも言える新規則案に対する「広範囲影響評価」(extended impact assessment)にも掲げられ、これに基づき、前述の軸のカテゴリ化や、その他手続きの簡略化等が図られることになった。

重要な第一段階は、一本化された基金やプログラミング体制の下で農村開発を進めることである。また、2003年に行われた中間見直しからの知見として、「多くの農村開発プログラムが焦点と明確な戦略を欠き、(余りにも多い)措置の寄せ集めになり、それら措置の間の一貫性にも欠けている。」との批判に対応するものでもある。つまり、これまで農業指導保証基金などいろいろな基金からの支出されていたものを「農村開発のための農業基金」(Agricultural Fund for Rural Development)として新設し、名実ともに一本化されるという根本的な簡素化が行われた。更に、従来は、条件不利地域に対する一部措置のみが農業指導保証基金(EAGGF)から支出されるなど複雑であった点も、対象となる地域に補助率以外の差を認めるほかは一律対象とするなどの簡素化も図られた。

農村開発プログラミングの焦点をEU政策の優先順位や他のEU政策による補完に絞るために、重要な手段となるのは、EU戦略文書であろう。この文書は、委員会が作成するもので、国レベルの農村開発戦略やプログラムの基礎となる。

実際に国や地域が作成するプログラムが、EUや国の方針に沿っていることを確保できるよう、EUレベル、国レベルでの指針がたてられる。EUの最優先事項の観点から目的が明確に設定されることと、モニタリングや評価を強化し、プログラムの結果の報告に重点が置かれることが大切である。それにより、EU資金の使い方に透明性とアカウンタビリティが確保される。それと同時に、規則がこれまでよりはきめ細か過ぎずに設定され、資格条件が緩和され、財務管理や管理配置が単純化されることが大切である。それにより、より自由に加加盟国がプログラムを実施できるようになる。

## 2-2 ステークホルダーとの協議

ステークホルダーが国レベルの戦略やプログラムの設計、実施及び評価について協議すること、LEADERによるボトムアップ・アプローチを統合すること、ベストプラクティス(最高の実施例)の交換やネットワーキングにより、構造的にしっかりとしたダイアログが確保でき、それがグッドガバナンスを支えることになる。

ステークホルダーとの関係は、規則案全体を通じてパートナーとの関係、パートナーシップとして重視されており、所要のところでは、必ず「緊密な協調」(close collaboration)が要請されている。EC委員会によると、パートナーシップは、ステークホルダーとパートナーとはほぼ同義であるとのことであるが、規則の中には、ステークホルダーの用例は

見られない。

現行の農村開発は、小さなスケールでの試行的な農村開発であったのが、その草の根的性格、ベストプラクティスの交換など、依然有益な機能であるので、引き続き存続させ、規則では、主要3軸に必ず付随する第4軸として位置付けされている。

財務管理における加盟国と委員会の責任に関し透明性を増大させるとともに、農村開発政策の実行とそのガバナンスを大幅に改善するような提案が必要である。財務管理については、両者の責任を明確化するほか、各プログラムにも支払い機関の設定をするなど透明性が増すようにするとともに、モニタリングや評価も通じて、それぞれの責任が担保されるとされている。

### 2-3 農村開発プログラム

農村開発のより戦略的なアプローチを達成するために、プログラムの第1段階では、政策の3つの軸に対しEUの最優先事項を打ち出す戦略文書を委員会が作成する。それにより、EUレベルでの長所短所を明らかにすることができ、EUの最優先事項達成の進捗状況を測定する主要（コア）指標を明らかにする。

次に、理事会がEUの農村開発戦略を採用する。それが、加盟国レベルの農村開発戦略の基礎を成す。国レベルの農村開発戦略は、国内でのステークホルダーとの協議を経て、EUのプライオリティをその国家の情勢に即したものに換えることになる。また、同戦略は、主要な（コアとなる）成果指標も設定することになる。

更に、この戦略は、農村開発プログラムが他のEU政策、特に結束政策の補完となることを示す。

第1段階は、正式には、「戦略ガイドライン」(Strategic Guidelines)で、加盟国レベルの農村開発戦略は、正式には、「国家戦略プラン」(National Strategy Plan)であり、ガイドラインに即していることが要求されている。国が委員会の承認を受けるために提出する農村開発プログラムは、この両者に即していることが要求されている。

EU委員会では、こういう三重構造ができたことは、一貫性・統一性を保つという観点から望ましいこととしている。

農村開発プログラムは、国レベルの戦略を、主要な政策目的に対応する3つの主軸及びLEADER軸のどれに対応したものを明確に表すため、定量的な目標と主要な結果指標（EUレベルで設定される必要最小限のセットの共通指標を含んで）が用いられる。また、バランスのとれた戦略とするため、予算の割当ては、軸1（農林業セクターの競争力の改

善)と軸3(農村経済の多様化と農村地域政策の質)に最低15%、軸2(土地管理)に最低25%が必要である。LEADER軸については、EU資金の最低7%を留保する。

各主要軸の施策をなすのに、相当広範な各種の措置が利用可能である。利用のための条件は、簡略化されてきた。この制度を使う側の使い勝手が良くなったという。軸ごとにみることにする。

#### 軸1「農林業セクターの競争力の改善」

再構築戦略は、人的・物的資本と質的観点に関連する各種措置に基づいて立てられる。その結果、新規加盟国で現在適用可能な措置も徐々になくなることもあり得る。

#### 軸2「土地管理」

環境・土地管理及び農業環境は戦略上必須要素である。既存の条件不利地域に対する措置は、中間帯との境界に関する限り(部分的には、社会経済的なデータに基づくのだが、今の状態を反映していないものであることが多い)、再定義される。新たな境界は土壌生産力、気候条件、土地管理における粗放な農法の重要性に基づく。土壌生産力や気候条件の悪さは、農業維持の困難さに基づくものである。

受益者レベルでの軸2の方法の一般的条件は、農業と林業それぞれに関連するEUと国ごとに必須である。

#### 軸3「農村経済の多様化と農村地域政策の質」

より広い範囲の農村開発優先実施方法は、地域より狭い範囲の地域団体対象の地方開発戦略を通して行われる。

国、地域、地方公共団体間で密接に協力し合い開発されるか、又はLEADERアプローチによるボトムアップ・アプローチ(官民パートナーシップを代表するローカルアクショングループの最善地方開発計画を選択)により企画・実施される。軸3の下で一部の措置を同時採用することは依然可能である。

農村開発プログラムの支援対象となる具体的措置は、次のとおりである。

#### 軸1「農林業セクターの競争力の改善」

##### 1. 人的能力の強化

- (1) 職業訓練と情報活動
- (2) 若年農業従事者の就業
- (3) 早期退職
- (4) 相談サービスの利用
- (5) 管理・救済・相談サービスの設立

## 2. 物理的能力の再構築

- (1) 農場の近代化
- (2) 森林の経済的価値の向上
- (3) 本源的な農林業生産への価値の付加
- (4) 農林業開発及び環境との調和関連のインフラ基盤の改善
- (5) 自然災害の被害を受けた農業生産力の復興及び適切な災害予防活動の導入

## 3. 農業生産と生産物の質向上

- (1) コミュニティ法に基づく基準への適合支援

### 軸2「土地管理」

#### 1. 農地の持続的利用

- (1) 山岳地帯の自然不利条件を持つ地域の農業従事者への給付
- (2) 山岳地帯以外の自然不利条件を持つ地域の農業従事者への給付
- (3) Natura2000 対象地域に対する給付
- (4) 農業環境及び動物保護の給付
- (5) 非生産的投資の支援

#### 2. 林業地の持続的利用

- (1) 農地の第1回植林
- (2) 農地における第1回アグロフォレストリイ確立
- (3) 非農地の第1回植林
- (4) Natura2000 対象地域に対する給付
- (5) 森林環境に対する給付
- (6) 森林生産力の復興及び災害予防活動の導入
- (7) 非生産的投資の支援

### 軸3「農村経済の多様化と農村地域政策の質」

#### 1. 農村経済の多様化

- (1) 非農業活動への多様化
- (2) 起業振興を目的した零細企業の創出・開発及び経済構造の開発の支援
- (3) 観光活動の奨励
- (4) 自然遺産の保護、整備及び管理による持続的経済発展への寄与

#### 2. 農村地域における生活の質向上

- (1) 経済と農村人口のための基本サービス
- (2) 農村の再開発、地方遺産の保護及び整備

3. 農業部門や他の農村セクターを対象とした職業訓練
  - (1) 4 地方開発戦略の作成・実施を目的とした技能の修得と奨励
  - (2) 食品品質計画への農業従事者の参加支援
  - (3) 食品品質計画下の製品の広報・振興活動支援
4. 新規加盟国のための過渡的措置
  - (1) 再構築中の半自給農家の支援
  - (2) 生産者グループの設立支援

プログラムごとに LEADER 軸が必要である。LEADER 軸は、3つの主要軸の上に立つローカルアクショングループの地方開発戦略の実施に資金援助する。資金援助の対象は、ローカルアクショングループの運営費、試行的・試験的アプローチによるローカルアクショングループ間での共同プロジェクト費、地方開発戦略の準備に必要な資質向上と奨励のための費用である。

どの主要軸の過程においても LEADER 的なボトムアップのコミュニケーションが重要であるため、第4の軸として、規則上明記された。

プログラム実施については、加盟国と委員会間で合意された EU 共通枠組みに基づいて、強化されたモニタリング、評価及び報告システムが導入される。プログラム実施及び戦略実施の進捗状況に関する国ごとの統合年次報告を基に、委員会は、農村開発についての EU の優先順位がどのように進捗しているかの状況を年に1回報告する。必要に応じて、この報告結果を基に、EU 農村開発戦略の修正案が出される場合がある。

この共通枠組みについては、これから作られる。現行ではガイドラインであったため不十分だったとするのが EU 委員会の見解である。ただし、EU レベルでの共通指標については、数を少なくし、各国や地域の自主性を発揮させたいとしている。

これまで述べてきたアプローチにより、農村開発に利用可能な EU の資金援助の焦点を、3つの政策軸ごとに共同合意した EU の政策優先順位に合わせることができる。その一方で、加盟国や地域レベルで、個々の状況やニーズに合わせて、セクター要因（農業再構築）と領域要因（農業地域の土地管理と社会経済開発）間でバランスを取れるよう柔軟性を持たせている。更に、EU 全体での LEADER アプローチの継続性と一体化を確保しながら、LEADER モデルを更に広い範囲で適用することは可能とした。

## 第2節 モニタリングと評価

モニタリング（monitoring）は、プログラムの中で、国が設置するモニタリング委員会が、常時行っているものであり、一方評価は、年1回、プログラムから独立した主体が行い、両者相まって、プログラムの実をあげるものである。EU 委員会からの聴取により分かったことは、モニタリングの意義が極めて高いということである。

評価は、毎年そのたびに公募（tender）により選ばれる「他者の眼」であるのに対し、モニタリング委員会は、パートナーを中に含み、他者の眼も入れつつ内部で、内部から、常時プログラムの実行の効果があがることを狙いとしてモニターしている点等で、冒頭に述べたように意義高いと言える。わが国の評価とのアナロジーで考える場合も、従来ともすれば、「毎年行う」ということ、「評価」という言葉を用いる点から評価の方に重点が置かれて調査されてきたが、「内部」で、「内部」から行うという点、「独立した主体が行うのでない」という点を考慮すると、わが国の評価（特に実績評価）は、むしろモニタリングに近いのではないかと考えられる。

### 1. モニタリング

#### 1-1 モニタリングと評価

モニタリング委員会は、プログラムの作成に責任を持つ国が設置する内部のものである。内部でプログラムの運営主体（managing authority）と協調して、モニターしていかなければならないので、「運営主体と合意の上で」とされており、更に、モニタリングにも他者の眼を入れるため「パートナーとのコンサルティング後に」とされている。委員会は、国を代表する者又は運営主体を代表する者に主宰される。

EU に対しプログラムに責任を持つ国又は運営主体との円滑な連携のためと考えられる。運営主体には、いろいろな団体になり得るが、国の代表もなり得ることとなっていて、そのケースも多いようであり、結果的・実質的に国と密接な関係を有している。その構成は国が定めるが、必ずパートナー（複数）を含めることになっている。

モニタリングも内部のみでやるのでは十分でなく「他者の眼」を入れ込むことが必要であることを明記している。わが国農林水産省の実績評価における評価会の役割に良く似ているという見方もできるのではないかと。

モニタリング委員会は、プログラムの実行効果があがるようにする。そのため、次のことを行う。

- ① プログラムの EU 委員会による承認後、4か月以内に、財政支援を受けるべき事業

の選択基準の検討と承認

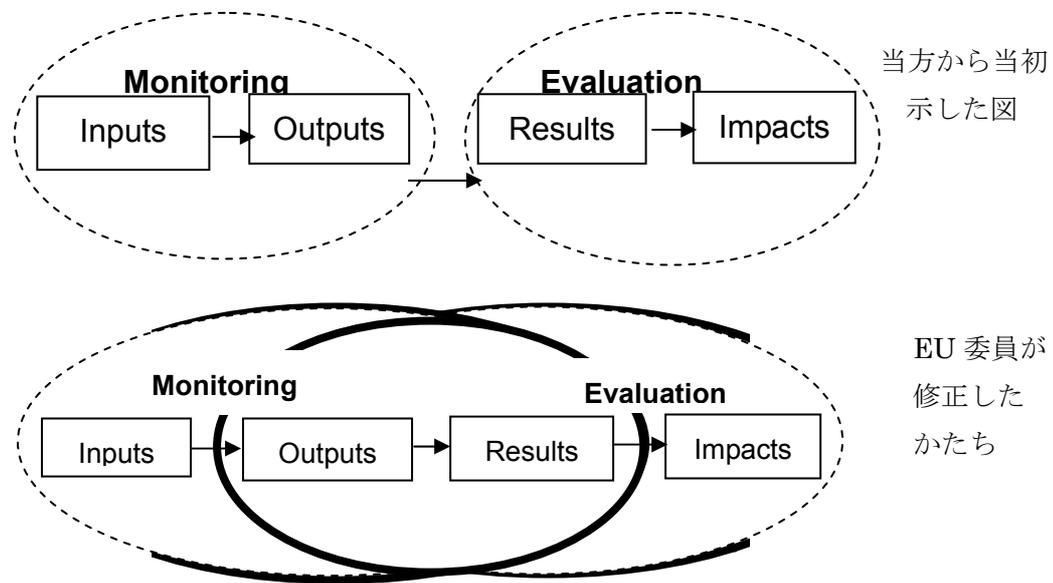
- ② プログラムの各目標の達成に向けた進展について、管理当局から提出される報告に基づいて定期的なレビュー。
- ③ 実行の成果 (results) の検証 (examine)、特に、優先政策軸のために設定された目標とオンゴーイング評価の達成状況

②は、一般的なモニタリングの概念に含まれると思われるが、③になると、評価との境界が極めて分りにくくなる。

更に、オンゴーイング評価は、毎年行われる年次評価であり、そこで指摘されたことの検証になるとそれは「評価」の更なる「評価」ともいえ、更に従来モニタリングの概念からは遠くなると思われる。

この点について、EU 委員会側では、モニタリングと評価は峻別できるものではなく、図7-1のようにオーバーラップしていると説明するとともに、モニタリングと評価は、「緊密に連携して」(close-together) 機能するものとしている。

図 7-1 モニタリングと評価の境界



④ EU 委員会へ提出する年次進捗状況報告の事前検討・承認

この報告は、運営主体が EU 委員会に送るものであるが、この性格上、事前にモニタリング委員会が検討・承認することになっている。この辺も日本のケースとのアナロジーを良く考えてみる必要があるだろう。

⑤ 運営主体に対し、下記の観点からプログラムの修正やレビューを提案

- 1) 基金の目的達成
- 2) 財務を含む管理運営の改善

⑥ 基金からの援助に関する EU 委員会の決定の内容を修正するための提案を検討・承認

④と⑤と極めて重要な役割が付与されていることが分る。モニタリングが行われるときは、必ず運営主体とともに行われているので、齟齬をきたすことは少ないとみられるが、モニタリング委員会に含まれる「他者の眼」パートナー（複数）の存在は忘れられてはならない。

モニタリング委員会は、運営主体とともにプログラムの実施状況の質をモニターすること、また、委員会と運営主体の両者が行うプログラムのモニタリングは、財務目標、実施指標、成果指標について行うことが定められている。

運営主体とプログラム内部にあるモニタリング委員会との連携と強調は、十分保たれている。一方で、「他者の眼」も配しておいて、成果の分野まで対象とし、評価の際の役に立つという役割も果たしていることが読み取れる。

### 1-2 EU レベルのモニタリングと評価の枠組み

共通のモニタリングと評価の枠組みとしては、各プログラムに適用可能な限定された数の共通指標を定めることになっている。モニタリングについて定めた規定の中で、評価も含めた枠組みの規定が出てくることは奇妙なことであるが、前述のようにオーバーラップしており、「緊密に連携して」機能していかなければならないとすると、このような場所に位置付けられるのもやむを得ない（逆に評価の規定の中に置くのもおかしい）ということであろう。

なお、この指標については、各国各地域のプログラムにできるだけ自由度を与えるため、これまでより少なくする考えのようであり、この面でも柔軟性は増大しているのかもしれない。EU 委員会によると、現行制度下では、これがガイドラインであり、かつ提示も遅れたため、評価も十全に機能しなかったという気味の評価もあり、今回は、きちんと決めて活用していきたいとしていたが、内容は、これから詰めるとのことで由である。

### 1-3 指標

プログラムの目標（objectives）に関連して、その進捗度合い、効率及び効果は、次の関係する指標により測定される。

- 1) ベースライン
- 2) 財務執行状況
- 3) 成果
- 4) プログラムが与えた影響

各プログラムは、そのプログラムに固有の、限定された数の指標を、追加して定めることがあり、指標に関するデータは、受益者の性・年齢別にブレイクダウンされる、とされている。

わが国の実績評価に正にパラレルとってよいほど対応している。成果や影響までモニタリングの対象になることは依然奇妙であるが、評価とのオーバーラップもあり得るとの談を聞けば、うなずかざるを得ない。むしろここでは、わが国の実績評価が実はモニタリングに極めて近いものであることを認識しておきたい。各国の自主性に従って柔軟性を示すものであり、共通指標を限定することと併せ考えると自由度が大いに高まったと見ていい。なお、「わが国においても指標をいろいろ考えてみよ」という示唆としても受け止め得る。

#### 1-4 年次進捗状況報告

毎年（初年は、2008年）6月30日までに、運営主体は、EU委員会に年次進捗状況報告書を送ることになり、報告は、次のことを含むとされている。

- 1) プログラム実行に、直接、影響を与えた一般与件の変化、EUあるいは国の政策の変化で、基金と他の財政手段との整合性に影響するもの
- 2) アウトプット指標と成果指標を基にして設定された目標に対するプログラムの進捗状況
- 3) 措置ごとに、受益者への支出に関するステートメントを含む財務執行状況プログラムの分は区分する。
- 4) プログラムを実行する上での質と効果を確保するため、運営主体とモニタリング委員会がとったステップ
  - モニタリングと評価の措置
  - 重大な課題ととられた措置のあらまし
  - 技術支援の利用
  - プログラムが公開されることを確保するための措置
  - 支援がEUの政策に適合（遵守）している旨の表明
  - 生じた返還金の扱い

EU委員会は、送付後2か月以内に、この報告に対しコメントすることができ、それまでにコメントがない場合は承認されたものとみなす、とされている。この報告は、事前にモニタリング委員会の承認を受けなければならない。このようにして、モニタリングの結果は、内部で用いられるのみでなく、EU委員会へ送付され、今後の改善に役立たせることになっている。

#### 1-5 プログラムの年次検証

EU委員会と運営主体は、毎年、年次報告の提出を受けて前年の主要な成果について、検証する。その手続きは、(加盟)国と運営主体が、合意で定める。その検証に基づき、必要な場合、EU委員会は、国及び運営主体に対しコメントを行う。国及び運営主体は、それをモニタリング委員会に知らせる。国は、EU委員会に、コメントに対してとった措置について、通知する、とされている。

EU委員会、国、運営主体の関係が錯綜しており、ドラフトとしての性格上若干ミスがあるやもしれないが、いずれにしても、国と運営主体との関係は、密接な関係にあることがよく伺われる。モニタリングで、これだけプログラム及びそれに基づく施策に対し、評価とフィードバックが行われるとすれば、もう改めての評価は必要ないという感がするぐらいであるが、やはりその差異と必要性は厳然とある。

## 2. 評価

農村開発政策と農村開発プログラムは、事前評価、オンゴーイング評価、事後評価に服する、こととされている。

### 2-1 評価とモニタリングの関係

モニタリングがモニタリング委員会の属するプログラムのみを対象としていたのに対し、これらは、農村開発政策一般も対象としている。従って、EU 委員会や国レベルの政策まで対象にできる点が明確にされていることが特徴的な差異である。

オンゴーイング評価 (ongoing evaluation) は、毎年 (annual) 実施するもので、EU 委員会では、「continuous」という意味合いの方が望ましく、「通常年の」、従って「少し簡素な」(特別の年が 200, 300 頁の報告書なら 20~30 頁くらい) という意味と解説があった。いずれも訳語として適切と思われないので、取り敢えずカタカナ表記にするにとどめたが、毎年実施するという意味で「年次評価」とすることも可能かと思われる。

評価の狙いは、プログラムの実行の質、効率性、有効性を向上させることである。評価は、下記に関連し、プログラムがもたらす影響を評価する、とされている。

- 1) EU レベルの戦略ガイドライン
- 2) 国と地域に固有の課題

この場合、下記を考慮に入れながら評価する。

- 1) 持続的発展の必要性
- 2) 環境への影響
- 3) 関連するその他の EU 法の要請に適合すること

モニタリングの場合は、「プログラムの実施状況の質」をモニターするとあり、「プログラムの実行の効果があがるよう」にモニタリング委員会は機能するとあって、目的上はほぼ同一と考えてよい。この辺にも、モニタリングと評価を実際には、峻別しにくいところが出てくるのであろう。なお、この評価は、プログラムから独立した主体に行わせることもあり、対象として評価すべき影響を明記し、広く農村開発政策まで対象とできることを、はっきりさせている。特に、EU レベルの戦略ガイドラインに対するプログラムの影響を評価するという点は、明らかにモニタリングよりは、広い範囲を対象とするといえようが、モニタリングでも実質的には、そこまで広がり得る可能性があることを考えれば、差異を明確にはでき得ない。

評価作業は、国又は EU 委員会いずれかの責任の下にオーガナイズされる。また、評価は、独立した評価者が行う。結果は、公刊される。評価は「他人の眼」で行うため、「独立した」(independent)な評価者(evaluator)が行うこととされる。この点が、プログラム内部にあるモニタリングとは、全く違うことであり、対象・目的が似ていても、結果は違ってくる可能性がこの辺に由来する。

独立した評価者を得るためには、公募(tender)するしかない。この点に関し EU 委員会では、全く外の者であることが必要でなく他省庁のある部門ということなどもあり得る、としている。いずれにしても「他者の眼」という趣旨が生きればいいと「independent」については、若干緩やかに解説してみせた。

また、毎年毎年公募で全く違った主体がやるのでは一貫性の点で問題があるのではないかと指摘したところ、「そのとおり」とのことである。何らかの形で同じ主体が評価を継続することが望ましい(preferable)であると言っていた。

評価に必要な人的、財政的リソースは、データの収集作成も含めて国が提出する。モニタリングシステムからのいろいろな情報も利用するものとする。ここでも、モニタリングと評価が関連の深いことが示されている。

評価方法とそのスタンダードについては、EU 委員会と国が合意して定める。

これもガイドラインではなくスタンダードとされた。モニタリングの「枠組み」と並んで極めて重要であり、現行制度の下で遅れて余り機能しなかったガイドラインで生じたことのないよう、きちんとやりたいと EU 委員会では説明していた。今後注目すべき点である。

## 2-2 事前評価

農村開発プログラムの設計の一部を構成する事前評価の狙いとする所は、予算の最適配分、プログラムの質の向上である。

以下の項目について規定し、評価(appraise)を行う。

- 1) 中長期のニーズが何であるか
- 2) 達成すべきゴール
- 3) 期待される成果
- 4) 定量的な目標値(特にベースラインからどこまで到達できるかの影響との関係)
- 5) EU 全体で、どれだけ価値が付加されるか。
- 6) EU の優先政策がどれだけ考慮にいれられるか
- 7) 従前の計画から得た教訓

#### 8) 下記の手続きの質

- ・計画の実行
- ・モニタリング
- ・評価
- ・財務管理

事前評価は、農村開発プログラムがうまくいくよう事前に行われるものであり、プログラムについて EU 委員会に提出し承認を求める際に必須の筆頭にあげられるものである。

事前評価は、国の責任で行われる。事前評価は、EU 委員会に提出するプログラムの必須の内容であり、独立した主体にやらせるわけにはいかず、プログラムの作成者たる国が自らとり行うことになる。もちろん実質的にアウトソーシングしたコンサルタント等に作らせることはあるにしても、あくまでも責任は国にあるのである。この点他の評価とは全く違う。

### 2-3 オンゴーイング評価

国は、各農村開発プログラムについて、オンゴーイング年次評価 (ongoing annual evaluation) のシステムを確立する。

EU 委員会によると、現在も実際にはやっているが、規則上は現れてこないものを、重要性にかんがみ、明らかにしたものであるとのことである。

この年次評価は、以下のために用いる。

- 1) 成果指標 (result indicators) を用いての、可能なら影響指標 (impact indicators) も用いての、目標達成にいたる進捗状況の検証
- 2) プログラム及びその実施方法の改善
- 3) プログラムの重要な変更についての提案の検証
- 4) 中間評価 (mid-term evaluation) 及び事後評価 (ex-post evaluation) の準備

毎年行われる評価が何のためのものであるかが明らかにされている。規定上明らかだがこれがモニタリング委員会の責任とオーバーラップしていることは明らかである。

2008 年から毎年、運営主体は、年次評価の結果を含む報告をモニタリング委員会に提出する。協議の結果、その報告は年次進捗報告とともに、EU 委員会に提出される。2008 年は、新規規則案の対象とする期間の最初の年である 2007 年の翌年である。

モニタリング委員会は、年次評価の達成状況を検証する必要があるため、このような規定がおかれている。一方、EU 委員会も検証する必要があるため、年次進捗報告とともに EU 委員会に提出される。このように評価者は、モニタリングの結果等を活用し、モニタ

リング委員会は、運営主体を通じてではあるが、評価者から報告をもらい、それをまたモニタリングに反映させるという相互作用を行っているわけである。この辺も、モニタリングと評価の区別を難しくしている点でもあり、EU委員会のいうモニタリングと評価は「緊密に連携して」(close together) でなければならないという点である。

2010年の年次評価は、中間評価 (mid-term evaluation) の形をとる。その際は、プログラム及びその実施方法の改善について措置 (measures) を提案するものとする。これは、2010年は、2007年と2013年のちょうど中間点であり中間評価すべき年であるということでこのような形がとられたものである。単なる年次評価よりは、評価内容も増え、EU委員会の言によれば、年次評価が20~30頁のものとするれば、こちらの評価書は、200~300頁にもなるとのことである。なお、これが中間であるため、最終年までの間のプログラムの改善のための提案を当然すべきとの規定されている。

#### 2-4 事後評価

2015年の年次評価は、事後評価 (ex-post evaluation) の形をとる。2007年から2013年までの間のプログラムの事後評価であるから、少し余裕をもって2015年としたものと思われる。

中間及び事後評価は、以下の点を検証するものとする。

- 1) 資源の利用の度合い
- 2) 基金が効果的かつ効率的に機能したか
- 3) 社会や経済に与えた影響
- 4) EUの優先政策に与えた影響

中間及び事後評価は、プログラムのすべてのゴールをカバーするものとし、農村開発政策に関して何か教訓を引き出すことを狙いとしてするものである。

中間及び事後評価は、プログラム実施の結果についてのサステナビリティの確保ができたかに関しても、成功したあるいは失敗したことの要因を示すものでなければならない。併せて、どれが、ベストプラクティスかを示すものでなければならない。

評価結果を何に活用したいのか明確にしている。もちろん、独立した評価者が実施するのであるから、きちんとした指示が必要であるとはいえ、これだけ、はっきり書かれていると以降のプログラムまた政策がより良いものとなるであろうことがはっきり見てとれる。これは、わが国も見習うべきことであり、何らかの形で反映されるべきであろう。

年次評価は、運営主体のイニシアティブにより、EU委員会と協調してオーガナイズさ

れる。この年次評価には、中間も事後も含まれる。運営主体はあくまでもオーガナイズするのであって、実施は、公募（tender）により選ばれ独立した評価者が実施することは言うまでもない。

事後評価（ex-post evaluation）の要約は、国と運営主体と協調して（データもこちらが集める）、EU 委員会の責任の下、作成される。要約は、すべてのプログラムをカバーするものとする。

要約は、最終 2016 年末までに完成させるものとする。EU 委員会レベルで要約するには更に時間を要するので、2015 年より更に 1 年余裕をもったわけである。結果として各国の役に立つのは、次の期間の中間の頃になるう。

### 第 3 節 パートナーシップ

EU の農村開発に関するパートナーシップについては、「行政コミュニケーション手法に関する調査研究」の一環として実施したが、農村開発制度に関する報告との関連が強いので、本中間報告の中で、一つの節を設けて報告することとする。

パートナーとパートナーシップは、新規則案のいろいろなところに出てくる言葉であり、何か要となる決定等を行おうとするときは、パートナーとの緊密な協議（close consultation）や緊密な協調（close collaboration）が必要とされている。

この緊密な協議をパートナーシップと称するとする規定の中に、補完性（complementarity）、一貫性（consistency）、協調性（conformity）などと並んであげられている。

基金の支援は、EU 委員会と加盟国間、そして現行国内法制や慣行の下加盟国により指名された下記のような団体との緊密な協議（以後「パートナーシップ」）を通じて実行に移される。

- ① 地域又は（それより下部の）地方の権限ある組織、その他の主体
- ② 経済的・社会的パートナー
- ③ その他市民団体を代表する適切な主体、NGO（特に環境に関する）組織及び男女均等を振興するに責任を有する主体

加盟国は、国、地域、地方レベルで、また経済的、社会的、環境的その他の分野から、最も代表的なパートナーを指名するものとする（以下「パートナー（複数）」）。

加盟国は、国内法や慣行に適合しつつ、男女平等を進める必要性と環境保護と改善の要請との調和を通じての持続可能な（sustainable）発展ということを考慮に入れて、全ての適切な主体が広く効果的に関与できるような条件を作り出すものとする。

パートナーシップは、それぞれのカテゴリーのパートナーが、それぞれ属する制度的、法的、財政的責任をしかるべき注意を払って実施されるものとする。

パートナーシップの関与すべき分野は、次のとおりである。

- ① 国別戦略プランについては、準備とモニタリングの段階
- ② 農村開発計画それ自体については、準備から実行、モニタリング、評価に至る全ての段階

加盟国は、適切なパートナーの全てを、プログラミングをする各ステージで関与させるものとする。なお、それぞれのステップについて定められたタイムリミットには十分な考慮が払われるべきものとする。

以上のことについて、ザルツブルグ会議の結論では、分り易く、次のように要約している。「農村開発政策は、公約又は私的の団体と市民社会とのパートナーシップの下に実行されなければならない。」「農村のステークホルダーとの完全なダイアログが重要である。」

EU 委員会によれば、ステークホルダーとパートナーは、ほぼイコールでありオーバーラップするというが、条文から見ると、パートナーという言葉は、指名された者に用いられているようである。

いずれにしても、広く少しでも関係のあるものは、パートナーとして位置付け、いろいろなステージで意見を反映させること、特に市民という感覚でこれを受け止めていることは、EU という国の連合が、国を通じてではなく、直接欧州市民を相手にしていくことを示す意味からの意義が大きい。

このパートナーシップが凝縮して見られるのが、農村開発プログラムの「小さな地域における試行的試み」とも言える LEADER アプローチに見られるので、それを見てみよう。LEADER が実施されるのは、一貫したまとまりのある地域（area）であって、活気のある開発戦略を支援するために十分な人的、財政的、経済的な資源が十分なかたまりとしてあるような地域である。

そこで、ストラテジーの下に支援補助されるプロジェクトを選択するのは、ローカルアクショングループである。ローカルアクショングループとは、LEADER 戦略を実行する

ためのグループで、公的な団体と私的な団体がパートナーシップで結び付けられるものとまず定義されている。

パートナーと協調したローカルな開発アプローチは、次の条件を満たすローカルアクショングループにより実行されるものとする。

- 1) ローカルアクショングループは統合されたローカル開発戦略を提案し、その実現に責任を負う。
- 2) グループは、LEADER I, LEADER II, LEADER+により既に資格を得ているグループから構成されるか、新しいグループで、関連する地域の地方社会・経済セクターを代表するパートナーから構成される。
- 3) 政策決定レベルでは、経済的・社会的パートナー（農業団体や農村女性や業者、その団体も含む）が、最小限ローカルパートナーシップの50%を占めなければならない。

これは、行政の介入度を少なくし、民間の自発性、草の根的ボトムアップ型参加を確保するためであるとのことで、パートナーとパートナーシップの大切さがよく分る。

グループは、公的資金を取り扱うことのできる行政的・財政的なリードする役割を来たす者を選んで、パートナーシップが十分に達成できることを確保するか、自ら共同してパートナーシップが十分に達成できるようにしなければならない。

以上に見るように、パートナーとして、また、十分意見を聞き協議すると言った意味でのパートナーシップとして、いろいろなレベルの民間のステークホルダーが、活用され重視されている。

パートナーやパートナーシップに適切な訳語が見当たらないこと自体が、わが国における未成熟さを表しているのではないだろうか。