

平成12年12月15日発行

## 農林水産政策情報センター

### トピックス

#### 「政策評価実施要領」と「政策目標数値算出の考え方」

農林水産省は本年9月に「政策評価実施要領」を定め、これにより79の農林水産政策分野について実績評価を実施することとしています。またこれに基づき、それぞれの政策分野ごとに平成16年度を目標年度とする「政策目標数値の算出の考え方」を明らかにしました。それぞれ以下のウェブサイトでみるすることができます。

( <http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/bunsho/1-1.pdf> )

( <http://www.maff.go.jp/www/public/pubc000906-bun/index.htm> )

#### 農林水産公共事業の見直し

農林水産省は8月28日に与党三党において取りまとめられた「公共事業の抜本的見直しに関する三党合意」において示された見直し基準や農林水産省が設定した基準に基づいて見直し作業を進めていきましたが、11月28日に事業ごとに取扱いを決定しました。見直しの対象となった事業数は82で採択後5年以上経過してまだ着工されていない18事業については中止、現在休止(凍結)されている39事業については3事業を除いて中止することなどとなっています。

( <http://www.maff.go.jp/work/001128kanbo-1.pdf> )

#### 政策評価制度法制化研究会

総務庁行政監察局では、来年の通常国会への「政策評価」法案の提出に向けて、「政策評価制度の法制化に関する研究会」を開催しています。同研究会は、有識者5名で構成され、法制化に関する基本的な考え方、枠組み等について本年9月以降月2回程度開催されています。その議事要旨は、次のウェブサイトで公開されています。

( [http://www.somucho.go.jp/kansatu/seisaku\\_kmoku.htm](http://www.somucho.go.jp/kansatu/seisaku_kmoku.htm) )

#### 科学技術基本計画(案)の研究評価

科学技術会議では科学技術創造立国に向けた基本計画の策定を検討していますが、このほど基本計画の案を公表しました。その中で研究評価に関して「評価における公正さと透明性の確保、評価結果の資源配分への反映が必要で、政策目的に応じたプロジェクトや研究開発制度による課題については事前評価において社会的・経済的意義・効果や目標の明確性等を評価し、中間及び事後評価において実施に当たって設定した具体的目標に対する達成度の評価を徹底する。」「評価結果については課題の継続、拡大・縮小、中止等の資源配分、研究者の処遇に適切に反映する。」としています。

( <http://www.sta.go.jp/shimon/cst/kihon01130.pdf> )

### センターの活動のお知らせ

#### 「政策評価フォーラム」の開催

当センターでは、農林水産行政に関する政策評価への理解を深めていただくため、農林水産省の後援により、「政策評価フォーラム」を開催しますので、ご案内します。

#### 記

- 1 日 時 平成13年1月12日(金)午後2時より
- 2 会 場 石垣記念ホール(三会堂ビル内) 東京都港区赤坂1-9-13
- 3 内 容 基調講演 農林水産省官房総務審議官  
パネルディスカッション 中村靖彦(NHK解説委員)  
飯尾 潤(政策研究大学院教授)、嘉田良平(京都大学教授)  
岩崎富夫(静岡県行政改革室長)、農林水産省官房企画室長
- 4 入場料 無料ですが、申し込みが必要です。問い合わせは当センター(谷口か高塩まで)

## 情報に関する調査研究会の 拠点調査地区における意見交換から

当センターでは、農林水産関係情報の収集・提供等に関する調査研究の実施に当たって、全国3か所に拠点調査地区を設け、農業者や農協、普及センターの職員と意見交換を行ったり、農家を訪問したりしています。

拠点調査地区は、地理的な位置関係や作目を念頭に、北は福島県会津坂下町で果樹と稲作、中央は兵庫県一宮町（淡路島）で施設園芸、南は熊本県泗水町で畜産となっています。

これまでに、会津坂下町で3回、一宮町と泗水町で1回ずつ現地検討会を開催し、また各地区で1回ずつ農家を訪問し、農業情報に関する取組みと問題点についても聞き取りを行っていますので、その一部を中間報告します。

### 1. コンピュータの利用

拠点調査地区で開催される現地検討会に出席頂いている農業者の6、7割の方は、コンピュータを持ち、経営管理に使っていますが、更に、インターネットを経営の主要な手段として利用している方もいます。

例えば、和牛肥育農家のA氏は、子牛のせりの前に畜産関係団体が提供する子牛の血統に関する情報をインターネットから入手し、検討した上でせりに参加しています。この入手・検討作業はすべてA氏の奥さんが担当しており、A氏は子牛を運ぶだけとのこと。A氏によれば、「和牛肥育は確率である。」とのこと。確かに、個々の子牛の血統まで入念に検討した上でせりに臨むのと、単に繁殖の農家の氏名と子牛の外見を見ただけでせりに参加するのでは、大きな違いが出るでしょう。A氏は、インターネットから情報を入手し経営に活かしているといえると思います。

出席して頂いている農業者の方で、ホームページを開設している方は少なくありませんが、この中で稲作農家のB氏は玄人肌で、デザインがいい上に、写真が美しく、頻りに更新されています。そして、どのページにアクセス件数が多かったかをチェックし、多かったページは更に工夫をこらし、少なかったページは削除や大幅な変更を行っているとのことでした。（「やまだズ」、gooで検索可能です。）

しかし、いくつか悩みも聞きました。C氏の奥さんは、作業日誌をコンピュータに打ち込み、労働時間を分析しておられますが、厳しい労働の後コンピュータに向かうのはきつく、ついつい後回しになってしまうので、ハウスにいてもちょっとした時間を利用して入力できるシステムがあると助かるとのことでした。現

在、農林水産省の農業研究センターが開発をすすめている「インターネット対応携帯電話を利用した圃場情報入力システム」の早期完成と普及が望まれます。

### 2. 「農政情報」の評判

現地検討会には、農林水産省のホームページからダウンロードした農業政策に関する情報のうち関心がありそうな情報を10件程度選んで持っていき感想を聞くようにしていますが、残念ながら評判が余り良くありません。その原因として、当方の選定の問題も考えられますが、ホームページから得られる農政情報が非常に一般向けで、専門家である農家を想定していないものか、逆に難解な「通達」そのものであることが多いというように、極端に二極化していることに起因しているのではないかと思います。

都市の小学生を田植作業体験で受け入れている国立大学農学部出身の農業者で町会議員のD氏は、都市と農村に関するある通達について、難しいとの感想を漏らしていました。氏が難しいというのであれば、ほとんどの人が難しいと思うのではないのでしょうか。

### 3. 検索システムが不都合

普及センターのコンピュータ講習会に参加し、インターネットを利用してE-mailで意見や情報を交換しているE氏と奥さんは、検索がうまくできないとこぼしています。実際に前で試してみせてくれましたが、メロンの病害に関する情報検索では、Yahooでの検索ではヒットが多すぎるし、農林水産省の検索システムでは、研究技術情報官に辿り着くには相当のテクニックと忍耐が必要でした。農林水産省の組織に明るくないと、ほとんど偶然でないと辿り着けないのではないのでしょうか。日頃、アメリカの各機関のホームページを利用して使いやすさを実感しているセンター職員にとっては、農林水産省のホームページが利用し難いと苦言され、かえす言葉がありませんでした。

このように、農林水産省の組織や関係団体が頭の中に入っていない人の場合、欲しい情報を得るのにかなりの労力が伴うようで、仮に目当ての情報に到達できたとしてもその情報は通達そのものであったりして、分かり難いものであることが多いのです。したがって、農林水産省のホームページを覗いてみようとする気になれないといった悪循環が起こっているのではないのでしょうか。

### 4. 女性が担い手

拠点調査地区で明らかになったのは、コンピュータやインターネットの担い手は、女性であるということです。女性を抜きにしては何も語れないし、進まないことに気が付きました。次回からは奥様方にも参加して頂く必要があると思っています。

## 米国における「政府業績・成果法」の運用

当センター 調査局次長 後藤 和久

米国の政策評価は、1993年8月に制定された「政府業績・成果法(GPRA)」に基づいて実施されている。これに基づき、各省は、(1)6年間にわたる行政の基本方向と目標を定めた「戦略計画」、(2)これに即して会計年度ごとの具体的な目標を定めた「年次業績計画」、(3)その実績を記述した「年次施策業績報告」を議会に提出することとされている。

当初の戦略計画(Fy1997~2002)が3年を経過して、9月末に最初の改訂戦略計画(Fy2000~2005)が議会に提出された。また、初めての年次業績報告(FY1999)がこの3月に提出されている。いわば、GPRAが第2ラウンドに入ったことから、その実際の運用状況を調査することとした。

調査は、農務省を中心とし、政府内でGPRA運用の総合的管理の責任部局である大統領府行政管理予算局(OMB)議会に対し行財政の調査報告を行うGAO(わが国では会計検査院と訳されることが多い)からも聞き取って行った。そこで、特に印象に残ったことを述べることにしたい。(注 米国の会計年度(FY)は、前年の10月から当年9月までである。

### (1) GPRAの運用の全体的考え方

既に述べたように、GPRAもようやく第2ラウンドに入ったに過ぎない。したがって、共通する反応は、運用についてもその利活用についても、まだ学習中の段階にある、ということである。OMBでは、「進化の段階にある」と表現していた。

しかし、その中でも改善の努力が見られる。例えば農務省の戦略計画は、当初のものは、各局の計画を寄せ集めたものに過ぎなかったが、今回は、各局から中堅幹部を集めたチームを作り、農務省1本のもを正式のものとして作成している。このため、分量を6分の1に、目標事項も主要なものに絞り、簡素化を図ることができ、国民にも議会でもより利用しやすくなるという改善が図られている。この下で、各局内部の戦略計画が徐々に作られつつあった。

### (2) 予算作成との関係

米国では予算は法律として定められるが、このGPRAによる業績成果を予算に反映しようというのがもともとの考えである。しかし、OMBでも、歳出委員会は、成果を予算に結びつけるという意識は低いといい、また、GAOも年次計画への議員の関心が薄い、とのことであった。他方、政府内部では、業績は大統領の予算教書に反映されるものと考えており、当面、政府レベルでの活用が先行するものと見られる。

### (3) ミッション、ゴール、ターゲット

計画は、使命、戦略的目標、その達成の度を測る数値目的等からなる。このうち使命、戦略目標は「所管法律のエキス」であるとされる。つまり、法律に定められた目標に強く拘束される。したがって、目標を変えるには、議会に、改正か新法の制定を求める必要がある。

ターゲットについては、施策の最終的な効果であるアウトカム尺度で示すのが本来であるとされているが、これに関する業績は中長期的にしか表れてこない、つまり、毎年の業績を測定するには、施策による直接の成果を示すアウトプット尺度も重要であるとの声が強い。今回の調査によれば、誰もがこの矛盾を感じており、アウトカムとアウトプットの中間的な評価指標を模索する動きが見られた。この問題についても、「学習中」であるといえよう。

### (4) その他の諸問題

その他、調査の中で気がついたいくつかの点に触れておきたい。一つは、業績を評価するためのデータが正確であるべきことである。そのためには、会計システム、情報システムが省全体、政府全体で整っている必要がある。農務省の新しい戦略計画には、これらがゴールとして掲げられていたが、その重要さについての高い意識を示している。

二つは、GPRAで定めていたFY1994~96の試行期間の意味である。この間に、農務省でも7局でパイロットプロジェクトが実施された。この3年間は、プロジェクトの担当者たちに対し、何を目的とし、その効果をどう測定すべきかについての高い意識をもたらし意味で有意義な期間であったというのが、計画チームでの一致した意見であった。



農務省の計画チームのメンバーと

最後に、公開性の点に触れておきたい。新しい戦略計画を作成するに当たり、農務省は多くの利害関係者や関心をもつ者(ステークホルダー)の意見を聴取した。これは必ずしも法的に義務付けられたものではない。OMBは、「各省は各層の意見を聞いているが、これは「GPRAの精神」に基づくものだ。」と説明していたのが印象的であった。

## 用語解説

## アウトカムoutcomeとアウトプットoutput

これまでの行政においては、事業の予算額や事業量がどれだけであるかといったことに関心が集中していた。このため行政担当者は、予算編成時や事業実施前は事業の目的や効果について説明しなければならないが、事業完了後において実際どのような効果があったかといったことについては、厳しい説明を求められてこなかった。

現在、我が国のどの行政分野においても、「国民に対していつまでに何についてどのようなことをするか」を分かりやすく示すことが大きな課題となっており、このとき施策や事業の効果を評価する「政策評価」の役割が大事になっている。

しかし、残念ながら我が国においては、欧米で政策評価の基準として盛んに用いられているアウトカム・アウトプットに相当する適当な用語がなく、カタカナのまま用いられることが多い。アウトプットを「結果」または「産出」とし、アウトカムを「成果」と訳している例が多いようにみられるが、熟した訳語となっていない。

結論的に言えば、最初にこれらの用語を用いるときはアウトカム(事業成果)・アウトプット(事業実施量)とカッコ書きしてはどうかと考える。

次にアメリカの政策評価においてアウトカムとアウトプットがどのように使われているかを紹介しよう。

アメリカ政府は、「政府業績・成果法」GPRAに基づいて政策評価を実施しているが、同法の中で「アウトカム測定」とは、「施策活動(program activity)の成果(results)に関する当該施策が意図した目的と比較した評価(assessment)のことをいう。」とし、「アウトプット測定」とは、「活動又は努力(effort)に関する表作成、計算又は記録であって、定量的又は定性的に表すことが出来るものをいう。」とし、アウトプット測定についても一定の位置付けを与えている。これはアウトカム測定は、当該施策が効果を発揮するにはある程度の時間がかかることから、その効果発現まで評価を待つのではなく、事業の実施量であるアウトカムを測定しようとすることを意味している。

アメリカ・テキサス州では、州法に位置付けられた主要指標(2000年から2001年)は2,151であるが、このうちアウトカム指標は902(42%)、アウトプット指標828(38%)となっており、残りは効率性指標は300(14%)、定性的指標121(6%)となっている。つまりアウトカム以外の指標も重視している。

それぞれのメジャーの例としては、アウトカム:テキサス州の農場、牧場及びアグリビジネスの市場機会の対1996年増加割合、アウトプット:テキサス州農業省マーケティングプログラムに登録された企業数、効率性:柑橘の成熟度検査の平均コスト、定性的メジャーの例:HUS(従来型産業)に関する全政府機関の調達に要する支出等がある。

ところで総務庁の「政策評価に関する標準的ガイドラインの案」においても、「施策等の性質に応じてアウトカムに着目した指標やアウトプットに着目した指標を適切に用いることが必要である。」としているが、我が国では全般的な傾向としてアウトカムを強調する余りアウトプット指標を用いた評価を軽んじているようにみられる。

またアウトカムについては、いつの時点の事業成果なのかという問題が常に付きまとい、このことがアウトカムを理解する上で混乱を引き起こしているように思われる。例えばアメリカ・ヴァージニア州では、単一のアウトカムを持つプログラムは少なく、一つのプログラムには究極的なアウトカムに向かって発展的な段階があると、「初期(initial)(それ自体で終わるものではなく、望ましい成果に向かうために必要なステップ)中期(intermediate)(初期アウトカムと長期アウトカムをリンクさせるもの)長期(long-term)(施策が影響を与えるとみられる最終到達の利益、又は施策が意図した変化・相違)」の三段階に分けてみていく必要があり、各機関はこういった連続性を理解すべきである。」としている。

自営者養成を目的とする農業教育機関についての評価を例にすると、卒業生の数はアウトプットであり、卒業生の90%が就農する場合は初期のアウトカムが高いということである。また卒業10年後の認定農業者の割合は中期アウトカムで、長期アウトカムは卒業生が自己の農業経営を確立し地域のリーダーとなっている者の割合ということになるかと思う。

## 編集後記

インターネットは、当センターの仕事には欠かせませんが、問題点もあります。一つは、必要な情報が得られるかといった検索システムと熟達の問題です。もう一つは、どのホームページもPRの側面があり、必ずしも鵜呑みにできないということです。後者の方がやっかいな問題で、読むときに注意が必要です。このreportにはPR的な情報を採用することはあってはならないと、職員一同肝に銘じています。

それでは、皆様、よいお年をお迎え下さい。第3号でまたお目にかかりましょう。

## AFFPRI report

平成12年12月15日 No. 2

(財)農林水産奨励会・

農林水産政策情報センター

〒107-0052 東京都港区赤坂1-9-13

三会堂ビル 9階

TEL 03-3568-2107

FAX 03-3568-2108