

平成13年1月15日発行

農林水産政策情報センター

新しい農林水産省における 政策評価の取組について

農林水産省大臣官房企画評価課長 武本俊彦

1月6日から、新しい農林水産省がスタートいたしました。

この新しい農林水産省は、新しい「食料・農業・農村基本法」の基本理念の実現を効率よく行うことができるよう、総合食料局、生産局、経営局、農村振興局等への内部部局の再編が行われ、食料自給率の向上をはじめとした政策課題に取り組んでいくこととなります。

21世紀において、国民に新鮮で安全な食料を安定的に供給していくよう、創意工夫を生かして需要に即した生産・供給を行うとともに農山漁村の健全な発展を図っていくという農林水産省の重大な責務を果たしていくためには、関係者の皆様が農林水産業の現場を大切にする考えを徹底し、政策評価や情報開示を活用しながら、国民の理解の下に関連政策の企画立案に当たっていくことが肝要であると考えております。

このような考え方から、農林水産省では、食料・農業・農村基本計画に基づいた施策が本格的にスタートする平成12年度から他の府省に先駆けて政策評価を実施することにしました。

トピックス

国土交通省は、このほど実施する政策評価の方式、導入のスケジュールを明らかにしました。13年度においては、既に実施している公共事業の新規採択時評価や再評価に加え、事後評価を早期導入するとし、また新規要求事項については、事前評価、業績測定については目標設定、プログラム評価については試行的に実施するとしています。

http://www.motnet.go.jp/koho00/hyoka7_.html

この政策評価については、

- (1) 個々の政策分野ごとに農林水産業、農山漁又は国民経済にどのような効果(アウトカム)が得られるかとの観点からの定量的な目標を設定し、定期的にその目標に対する実績を測定する実績評価、
- (2) 公共事業やプロジェクト研究等についての成果等を事前、期中、事後に測定する事業評価、
- (3) 年金や動物検疫等についてその制度全般について幅広い観点から評価する総合評価

などの手法により、個々の事業や施策の客観的な評価を行うものです。そして、政策目標の達成度合いに応じた客観的基準に基づき、その政策の抜本見直し等を行い、予算編成等へ反映させることとしております。

今後、何らの例外なく、新しい農林水産省の行政のすべてが、この政策評価の対象となり、その有効性等について評価が行われることとなります。この政策評価を新たな行政システム・手法として確立させるよう、省を挙げて取り組むこととしております。関係者の皆様におかれましても、このような新しい農林水産省の立ち上げとこの重要課題への取組に対して各般の御指導、御協力等いただければ幸いです。

農林水産省では、「21世紀における農林水産分野のIT戦略」(中間とりまとめ)をホームページに公表し、国民からの意見を募集しています。IT戦略の基本的考え方を述べた上で、企業的経営の支援等を図るためのデジタル・コンテンツ、アプリケーションの充実、情報リテラシー(情報技術の利活用能力)の向上などを内容としています。

<http://www.maff.go.jp/www/public/001227seisaku-1.html>

「政策評価フォーラム」の概要

去る1月12日に、当センター主催の「政策評価に関するフォーラム」が、160名を超える参加者を迎えて開催されました。昨年は、政策評価というものの基礎を知っていただくことを主目的とした講演会でしたが、今回は一歩進んで、農林水産行政の政策評価について、農水省官房長の基調講演と各分野での専門家によるパネルディスカッションの形で、さらに議論を深めることとしました。

田原官房長の基調講演は、あいにく国会の都合で十分な時間は取れませんでした。前総務審議官として省の政策評価立案の責任者であった経験から、ポイントをついた解説をして頂きました。農水省の政策評価は、昨年9月4日に定めた「政策評価実施要領」に基づき、農・林・水の合計で79分野の政策目標について、定量的に達成度を評価するもので、他省に先がけて既に作業をスタートさせています。なお、動物検疫、年金など、評価手法等が確立していない分野については、今後取り組みを検討していくことになっています(上記の実施要領、「政策目標数値算出の考え方」等については、農水省ホームページ <http://www.maff.go.jp> の「基本政策・制度」の「大臣官房」「農林水産行政に係る政策評価の実施について」をご覧ください。)

講演の中では、先ず作業を進めつつ内容の質の向上に努めること、評価結果を予算、人員等の資源配分に反映すること、省内だけでなく第三者による評価会を設けること、5月には結果を公表することなど、行政の透明性の確保とアカウンタビリティ(納得されるように説明できること)の向上のために政策評価を活用することへの意欲が示されました。

後半のパネルディスカッションは、初めての試みとして、「農林水産行政と政策評価」をテーマに、NHKの中村解説委員をコーディネーターとし、政治・行政学の飯尾教授、食料・環境政策論の嘉田教授、静岡県の岩崎行政改革室長、農水省で政策評価を担当する武本企画評価課長という、各分野の方々をパネリストとして行われました。ここでは、そのさわりだけご紹介いたします。

まず、農水省が政策評価を積極的に実施する点に関し、お二人の教授から「官僚は過ちをおかさない」と考えずに「どこまで出来たか」を考える姿勢や、透明性を重んずる考えについて、好意的な発言がありました。

その内容、特に目標値の採り方や扱いについては、

成果(アウトカム)は、「相手があって」出てくるので、消費者や自治体に良くやってもらうことが大切、との指摘がありました。この点については企画評価課長から、内部でも議論があり、つらさはあるが、新基本法制定の経緯等から、誰にも分かりやすいアウトカムの定量的指標で先ずやってみたいと考えた、との説明がありました。

3点目に、現場では農水省の政策だけではないので、各省間の連携が必要だと、嘉田教授や岩崎室長から指摘がありました。これは今後の課題として意見が一致したようでした。

次に、コーディネーターから、評価する側の意識の問題が提起され、岩崎室長が3年間で千名を超える職員研修を実施した実例が披露されました。農水省でも、意識を高めつつ、フレキシブルに進めようという考えのようです。

また、海外の事情について、飯尾教授から、米国は実績評価、欧州では総合評価が主流だと紹介がありました。農水省でも、今回は実績評価ですが、積み残しているテーマについては総合的な視点も考えているようです。ただ、評価方法に関連して、評価結果は総合的に検証してみる必要がある、との注文がありました。

中村コーディネーターが最後にまとめられたように、今回のフォーラムを通じて、農水省の政策評価へ向けた積極姿勢が示されるとともに、ディスカッションでは、政策評価を実際に進めるに当たっての問題点や留意点がかなり伺え、大変有意義なものであったと思われまます。

政策評価は、関心のあるすべての人がその結果に注意を払い、国民に役立つ政策が立案・実行されるという良いサイクルを作ることにその意義があります。当センターとしては、代表がフォーラムに際しご挨拶したように、政策評価に関するシンクタンクとして、この政策のマネジメントサイクルの円滑な進行に貢献してまいりたいと考えております。

(文責：編集部)



パネルディスカッション

テキサス州の「戦略計画・業績予算システム」

米国の各州では、成果指向型の政策運営に取り組んでおり、その形態としては、大別して、いわゆるベンチマーク方式(比較的少数の指標について、同種他組織の成果と比較する方法)と、業績予算方式(予算と連動した多くの指標の業績を測定し、その結果を予算編成などに生かす方式)とがある。テキサス州の方式は後者で、頭文字(Strategic Planning Performance Budgeting System)からSPPBSと呼ばれている。

前者ではオレゴン州が良く知られ、報告も多い。これと比べ、後者についてはほとんどその実態が紹介されていない。そこで、かなり徹底した運営がされているといわれるテキサス州の政策評価の実態を調査した。

調査対象は、州農務省のほか、SPPBSの遂行責任を負っているGOBP(知事部局の予算計画室)とLBB(立法府予算局)である。

(1) SPPBS 成立への経緯

テキサス州では、議会のプログラムに着目した予算法制と政府部内での業績測定の実施とが、すでに1970年代にそれぞれ進められていた。91年に、予算財源の不足から増税が必要となったが、予算法に、その適否を判断する資料がないことに気がついた。そこで、上院議長(公選の副知事=予算委員長)から「予算改革提案」が、また、知事から戦略計画の法定化が提案され、これによって、計画・予算・業績測定が結びつくこととなった。

(2) 行政府と立法府との関係

米国では知事と議会の力関係は各州ごとに様々であり、この点に注意する必要がある。オレゴン州では知事の権限が強いのにに対し、テキサス州では議会の力が強く、また、知事に対する各行政部局の独立性も高いという。ただ、力関係とは別に、知事の考えは、議会にも、各省にも尊重されている。

行政府と立法府との実行上の緊密な関係は、GOBPとLBBという事務局同士の関係にも反映されており、各省の戦略計画の作成や予算の提案について、共同でヒヤリングを行い指導しているという。今回の調査でも、回答や準備資料について、よく連絡がとられていた。

(3) 「2年間予算」について

テキサス州では、単年度予算ではなく「2年間予算」の方式がとられている。その会計年度は、奇数年の9

月から次の奇数年の8月までであり、現在の予算(FY2000-01)については、1999年9月1日に始まり、2001年8月31日に終る。この利点は、検討する時間、モニターする時間が十分に与えられることである。単年度予算の連邦との関係では弾力的、実践的対応が必要であるが、SPPBSの遂行のためには、計画、実行、評価の流れに過度の負担をかけないというメリットがあるように思われる。なお、戦略計画は、5年計画である。

(4) 予算と業績の結びつけ

SPPBSの最大の特徴は、予算法自体の中に、戦略目標(ターゲット)が組み込まれていることである。つまり、「一般歳出法」の中に、プロジェクトの予算額と「重要なターゲット」の目標値が並列して規定されている。2年間予算であるため、ある年の業績のいかんが直ちに次の年の予算変更につながるわけではないが、当然、次の予算には影響するであろう。

「目標値」に関して、少し立ち入ってみたい。業績を測定する指標は、「重要な指標(キーメジャーズ)」と「その他の指標(ノンキーメジャーズ)」に分けられ、予算法に載せられるのはこのキーメジャーズである。この数の簡素化が課題となっており、FY1996-97には約3000あったが、現在の予算では、2151(うち農務省は20)に減少させている。

指標について特徴的なことは、アウトカム、アウトプット、効率性、定性的の4種類に分けられ、徐々にアウトカムへ移行する建前ではあるが、現状ではこれに拘わらず、対等に扱われていることであった。ちなみに、現行予算でのキーメジャーの内訳は、それぞれ、902(うち農務省は5)、828(同15)、300、121となっている。

業績のモニターは、「重要なアウトカム」は毎年、「重要なアウトプット及び効率性指標」は四半期ごとに、各機関(省等)からLBBに報告され、最終的には議会のチェックを受ける。つまり、かなり厳しい管理が行われているということが出来る。

(5) リワード(報償)とペナルティ

テキサス方式を実効あらしめているもう一つの特徴は、報償とペナルティの制度で、FY1994-95予算から予算法に規定された。これは、業績の良否により、報償としては、予算の増額、報告の免除のほか、人件費に余裕があれば担当者にボーナスの追加が行える。他方、ペナルティとしては、予算の削減、流用の制限、監査の実施などがある。ボーナスの追加は現に行われているが、さすがに、減額はないという。しかし、このようなことが、法律に明定されていることは、テキサスのSPPBSの徹底振りを表しているといえよう。

用語解説

ベンチマーク , ベンチマーキング Benchmark , Benchmarking

ベンチマークは、政策評価、中でも業績測定を実施する際に用いられる指標の一つであり、国民や住民が政策の成果を評価できるよう、分かりやすい数値の形で示したものである。アメリカでは、他の州や他の都市との比較、あるいは当該州や当該都市の過去の実績値との比較を行う形でベンチマークを定めている。ベンチマーキングは、ベンチマークを用いて業績を測定する作業や過程のことであるが、アメリカGAO(会計検査院)は、GPRA(政府業績・成果法)についての手引書の中で、「ある分野で最も良い成績を上げている公共や民間の組織での達成段階と自分たちのそれとを比べることである。」と述べている。

ベンチマークといえば、アメリカ・オレゴン州が有名で、アメリカ国内だけでなく、日本をはじめヨーロッパ諸国からも注目されている。オレゴン州のベンチマークを例にベンチマークとはどのようなものかを紹介しよう。

オレゴン州でベンチマークの推進に当たっているのはオレゴン・プログレスボード(州の機関)で、オレゴン州の統一的な戦略計画である「オレゴンシャインズ」を基に現在92のベンチマークを定めている。具体的なベンチマークの例として、「オレゴン州内の新規創業企業数の全米順位」と「1970年に農用地であった土地が農用地として保全されている割合」を見てみよう。

新規創業企業数のベンチマークについては、2010年に全米の州の中で5～10位になることとし、また農用地のベンチマークについては、2010年に97%を維持することとしている。最新のレポートでは、農用地のベンチマークに関しては、徐々に農用地が減少し1997年には97%であったとしているものの、2000年の目標値はクリアするとしている。しかし、このベンチマークについては、1998年以降の数値は公表されておらず、また

オレゴン・プログレスボードでは、見直しが必要な9つのベンチマークの一つに上げている。

ベンチマーキングは、ゼロックスなどの民間企業が自社の経営内容を国内外の「最高の出来」best practiceと比較して自らの欠点を見つけ、経営改善したことで有名になった。これが行政機関に取り入れられて、幾分違った形で用いられているが、「最高の出来」と比較していくという基本は踏襲されている。しかし現実の問題として、「最高の出来」との比較だけで州の業績を測定していこうとすると、州の立地条件、施策の成立過程や背景が異なっているため無理が生じることから、過去の実績との比較を行う方法も多く採用されている。オレゴン州の農用地に関するベンチマークは、後者の方法である。

なお、わが国では、ベンチマークに日本語訳を付けている論文や紹介記事は余りみかけないが、日本語に訳すとすれば、「比較指標」、「比較基準」が適当であると思われる。

アメリカ行政学会のアカウンタビリティ・パフォーマンス・センターは、ベンチマーキングについて、次のようなステップがあるとしているので、それを紹介する。

- ・どのような機能がベンチマークの対象にできるか、またはしなければならないかを確認する。
- ・将来の達成度を過去の実績と比較するのか比較可能な他の行政機関と比較するのかを決める。
- ・データ収集方法を過去のやり方、または比較する行政機関のやり方に適合させる。
- ・予測可能な将来について、年間、またはその他の定期的な期間の達成目標値を策定する。
- ・運営面で必要な変更を行うことについてのコンセンサスを確立する。
- ・行動計画を実施する。
- ・結果をモニターし、報告する。

ベンチマークと並べられる指標としてパフォーマンスメジャー、パフォーマンス・インディケータ(ともに日本語訳としては「達成指標」が適当であると思われる。)については、別の機会に紹介したい。

編集後記

アメリカのある州のホームページを見ていて、不明な点を二人の方にEメールで問い合わせた。戦略計画の責任部局からの回答は事実関係についての説明だけであったが、議会の事務局からは、機関ごとにバラツキがあること、知事が再選禁止になっていることから長期的な計画はむずかしいといったコメントを頂いた。

米国人の真摯な対応にはいつも感謝するが、誰に質問するかがやはりキーポイントであると思った次第。

AFFPRI report

平成13年1月15日 No. 3

(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