

平成13年3月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

大阪府では、総合計画と予算編成との連携を図る先導的な行政評価システムを整備し、行政評価によって得られた客観的な情報によって、重点的に取り組むべき施策を選択する「シェイプアップ府庁」の実現に取り組んでいます。このため、それぞれの事業や施策にふさわしい評価類型を整備することにより、府のすべての仕事について評価を行う、建設事業や主要プロジェクトについて実施前、実施中、実施後にわたる評価システムを整備し、事業の段階に応じて適切な事業の選択を行っていき、高度な専門性や実践的な知見が必要な施策については、第三者による外部評価の仕組みを整備する、としています。これによって、評価を踏まえ政策判断を行うという「政策評価」の仕組みを整備し、より効率的・効果的な施策選択を行うとともに、政策の立案・実施に関する透明性を高めていくとしています。

<http://www.pref.osaka.jp/osaka-pref/gyokaku/hyoka/sogohyoka.htm>

三重県では、現在、平成22年を目標とする総合計画「三重のくにづくり宣言」とその第一次実施計画（平成9～13年度）に基づいて県政が行われていますが、第二次実施計画（平成14～18年度）の策定に先立って、現行の880の数値目標（施策283、事業597）すべてについて見直すこととし、定性的な指標は原則として定量的な指標に改める、施策レベルの指標はアウトカム指標を採用する、容易にデータが入手できるようにする、といった考え方の下で、検討を進めています。

<http://www.pref.mie.jp/KIKAKU/plan/SAKU/suchi/index.htm>

滋賀県では、施策評価を、平成11年度は各部局による自己評価として実施しましたが、12年度は、各

部局で評価を行い、その評価をより客観的で有効なものとするために「外部委員による評価」を試行的に実施することとしています。委員には、行政学、財政学を専門とする大学教授、公認会計士、税理士、民間研究機関の研究者、NPOで活躍されている方が入り、各部局が行った評価の内容や手法の検討が行われています。12年度の評価結果については、外部委員からの指摘事項を踏まえて各部局で再度検討を行い見直したものを含め、143基本施策、1178個別事業のすべての評価結果を公表するとしています。

<http://www.pref.shiga.jp/bunken/hyoka/gaiyou.htm>

兵庫県では、平成13年度行財政構造改革実施計画を定めましたが、この中で政策の実施に必要な資源投入量やその実施によるサービス等の提供が政策目的の達成にもたらした成果を重視した政策評価を推進することとし、13年度には「全県ビジョン推進方策」に沿って、施策体系を構築し、施策ごとの成果を測定する指標と達成目標を設定し、14年度には実施予定の施策について評価指標等に基づき評価を行い、予算編成に反映させるとともに、評価結果を県民に公開する、としています。

<http://web.pref.hyogo.jp/singyou/gyoukaku/h13keikaku.htm>

農林水産省では、2月15日、第1回独立行政法人評価会を開催し、省の独立行政法人評価委員会議事規則及び分科会の議事の取り扱い等について協議が行われました。

http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/kanbou/dokuhou_iinkai.htm

農林水産省生産局では、3月5日、第1回政策評価会生産専門部会を開催しました。

<http://www.maff.go.jp/soshiki/seisan/hyokabukai/index.htm>

農林水産情報に関する提言について

標記の件について、平成13年2月16日(金)、農林水産政策情報センター大河原代表から熊澤農林水産事務次官に対し、次のように提言した。

農林水産省においては、昨年末「21世紀における農林水産分野のIT戦略(中間まとめ)」を取りまとめられたところであるが、政府をあげてIT戦略に取り組んでいる現在、農林水産分野においてもIT戦略の充実が極めて大事である。

当センターにおいては、発足以来、調査検討委員会、アンケート調査、現地調査などにより農林水産関係情報に関し蓄積を図ってきたところであり、これらの結果を踏まえ、「21世紀における農林水産分野のIT戦略(最終取りまとめ)」を視野に入れつつ、次のように提言する。

1. 農林水産省ホームページのデザインの改善について

今後、インターネットの利用者が増加し、農林水産省の政策や事業に関する情報を提供する役割を担う農林水産省ホームページの役割はますます大事になってくるが、当センターの調査では、農林水産省ホームページは使いにくい、という意見が少なくなかった。当センターでは、諸外国のホームページを検索することが多いが、その多くは使いやすく、便利である。

したがって、諸外国の例なども参考にして、農林水産省ホームページのデザインを抜本的に改め、使いやすいものとされたい。



大河原代表から熊澤事務次官に対して提言する

2. 農林水産関係者に対する分かりやすい情報提供について

農林水産省ホームページ上の政策や事業に関する

情報は、通達類などが多く、農林水産業者に必要な情報を分かりやすい形で整理されたものは少ない。したがって、農林水産政策や事業に関する情報を最も必要とする農林水産業者にむけて、政策や事業の分かりやすい紹介や解説などといった情報提供の充実を図られたい。

3. 農林水産関係団体が提供する情報の公開

農林水産関係団体が収集・編集・提供している情報の中には有益なものが多いが、有料だったりするため、十分に活用されていない。

したがって、農林水産省から補助などを受けて収集・編集されている情報については、公開を原則とされたい。

なお、以上のような改善を図るためには省全体での意識改革が必要であり、事務次官が先頭に立って職員の意識の改善に努められたい。

これに対して、熊澤事務次官からは、提言に対する謝辞があった後、おおむね次のような話があった。

1. IT戦略については、大臣以下省全体で取り組んでおり、職員の意識改革についても取り組んでいるところである。

2. 農林水産省ホームページについては、改善に取り組んでおり、まず、近々トップページを改善する。また3月には、担当官をアメリカに派遣したいと考えている。

3. 情報を公開することについては、これまでも努力をしてきたところであり、かなりのものが公開されているが、今後、これを整理してわかりやすい形で出すことが課題である。

4. 農林水産省と政府全体、省の諸機関との間でネットワークが整備されている。今後これを更に活用していくことが重要課題である。

5. 一例をあげれば、WTO関係については、農業関係団体、消費者団体等ともよく協議し、日本提案の取りまとめのプロセスについてかなり情報を公開してきた。しかしながら、一般国民への広がりについてはまだまだである。今後、農林水産関係団体等とも協力しながら、更に理解を得る努力をしていく必要があると思っている。

オレゴン州のベンチマーク

オレゴン州のベンチマーク Benchmarks は、わが国でも広く紹介され、注目されているが、ベンチマークは、あくまでもオレゴン州の統一的な戦略計画「オレゴン・シャインズ」Oregon Shines を実現するための一つの手法であることを忘れてはならない。オレゴン・シャインズは、州民、企業、労働団体、教育関係者、州政府のリーダーなどが議論を重ねて策定されたものであり、1997年には経済環境の変化、州民の考え方の変化を受けて改正され、現在は「オレゴン・シャインズ」となっている。このオレゴン・シャインズは、すべてのオレゴン州民に良質な労働、安全で福祉の充実したコミュニティ、健康で持続的な生活環境、の3つの目標を掲げている。

ベンチマークは、この目標の達成を図るための指標である。このベンチマークに関する情報を収集し、関係機関、団体に提供することによって、州政府や郡・市役所、企業、非営利団体や市民グループの活動を支援するため、オレゴン・プログレスボード(以下、「ボード」という。邦語としては「発展委員会」が適当か。)という州知事を議長とした委員会が設けられている。このボードは、「オレゴン・シャインズ」の制定に伴って設置された州の独立した計画・監督機関で、日本の国や県の機関としては、イメージするのは難しい。事務局長以下専属のスタッフを抱え、オレゴン・シャインズやベンチマークを推進し、実質的な活動を行っている。

ボードは、そのミッションで「州議会で採択されたオレゴン・シャインズという州全体の戦略計画の履行を確保する。その履行状況を評価するためにオレゴン・ベンチマークという社会、経済、環境に関する指標を作成し、業績ターゲットを選定することで、各機関の達成度を測る。」とし、機関の任務を明らかにしている。

また、1994年12月、連邦政府、州政府、郡・市役所にまたがる行政サービスの提供を成果重視のアプローチにする「オレゴンの選択」Oregon Optionとして知られているプロジェクトを共同して発足させることで合意したときも、その効果をベンチマークを用いて検証していくこととされた。

ところで、1994年版のベンチマークは259であったが、現在は92に削減されている。ボードの事務局長によれば、259のベンチマークは数が多すぎるので、とにかく100以下にしようというのが関係者の意見であったということである。そしてベンチマークの削減の過程で問題が生じたように思われる。

具体的に削減の前と後について農業関係のベンチマークについてみてみよう。

1994年版では、農業関係のベンチマークとしては、次の4つがあった。

- No.114 1970年に農用地であった土地が農業用に利用されている割合
- No. 115 良または優良な状態にある放牧地の割合
- No. 116 土壌浸食が許容範囲にある土地の割合
 - a. 農耕地, b. 牧草地, c. 林地
- No. 202 農業生産
 - a. 総支払い賃金(1990年, 100万ドル), b. 1人当たり支払い賃金, c. 付加価値生産従業員1人当たり支払い賃金, d. 食品産業に占める州農業生産額の割合, e. 付加価値生産従業員の全従業員に対する割合

このように経済に関する指標も含まれていたが、ベンチマークが92に削減されていく過程で、No.115、No.116、No.202が脱落してしまった。

オレゴン州の農業及び農業関連の雇用が州全体の雇用の中で18%を占める(オレゴン州農業省のエコノミスト提供)ことを考えれば、ややバランスを欠いたベンチマークの設定ではなかろうかと思われる。このような中であって、環境保全の中に位置付けられていたNo.114はそのまま残された。しかし、この農用地に関するベンチマークについても、1994年版は1995年95%、2000年94%、2010年94%と、人口の増加を見込んで現実的なターゲットが設定されていたが、改訂されたベンチマークは、1995年97%、2000年97%、2010年97%となっており、若干無理があったのではないと思われる。今回2000年の見直しでは、「土壌タイプ及び穀物生産別に等級づけられた土地面積」が提案されている。

もともとベンチマークと具体的な政策との間には、かなりの乖離があることは、関係者が承知していたことであって、1993年、州議会はすべての州政府の省庁に対してベンチマークと政策とを結び付けた達成指標 Performance Measure の作成を指示している。しかし、現実的には、州農業省に関しては、そのような達成指標の作成は行われていない。農業に関するベンチマークが農用地に関するものだけであるような状況では、作成しようにもできない相談ということであろうか。

この点について、ボードに問合せたところ、予算・管理部と議会財務部は、省庁に対して予算要求書に達成指標を加えるよう求めているとのことであるが、報告様式は全く統一されていないとし、また達成指標は内部の管理ツールとして利用されてきたともしている。ベンチマークのように州をあげての取組みとはなっていないようである。

用語解説

総合評価（プログラム評価） Program Evaluation

アメリカ会計検査院GAOでは、「Program Evaluationは、プログラムがうまく進行しているかどうかを評価するために、プログラムごとに定期的に、または特定ベースで行われる体系的調査studyである。これらは、当該行政機関の内部、外部に係らず、プログラムの当事者でない専門家、またプログラム管理責任者managersによって行われることが多い。」としている。また「プログラム評価は、通常、プログラムの実施によってもたらされる他の局面との関係やプログラムの実施によって引き起こされることとの関係においてプログラム目的objectivesの達成度を検証することであり、4つの主要タイプに分けることができる。4タイプともプログラムの実績を測定する方法をとり、その他の情報を利用して、プログラムの便益性やそのプログラムの改善方法を学ぶことを目的とする。」としている。そして4つのタイプとして、実施過程評価Process (or Implementation) Evaluation、アウトカム評価 Outcome Evaluation、影響評価 Impact Evaluation、費用便益・費用効果分析 Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analyses をあげている。

先月号で述べた Performance Measurement との関係について、GAOは、Performance Measurementは、あらかじめ表明された測定可能な業績の基準Measurable Performance Standardsを達成したかどうかに関心を置くのに対して、Program Evaluationは、プログラムの実施とその背景に関する幅広い情報を検証することであるとしている。

総務省では、Program Evaluationを「総合評価」と訳しているが、「プログラム評価」と訳す者もいる。「政策評価に関する標準的ガイドライン」(平成13年1月15日、政策評価各府省連絡会議了承)では、総合評価について「特定のテーマを設定し、様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、政策の効果を明らかにするとともに、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼とする。」ことが基本的性格であるとし、評価の対象は「特定の行政課題に関連する行政活動のまとめり(おおむね政策(狭義)や施

策と捉えられる行政活動のまとめりに相当すると考えられる。)としている。また実施については、「時々課題に対応して、評価の実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、テーマを選択し、重点的に実施するものとする。」としている。さらに総合評価を実施する機会としては、「実績評価において、目標の妥当性の検討や目標に対する実績の評価の際に、掘り下げた総合的な評価が必要と判断された場合」など3つの状況を想定している。ガイドラインでは実績評価と総合評価とは関連させて、それぞれの特色を活かしながら実施していくことも念頭にしている。また総合評価の手法については、「その習熟に時間を要することも考えられることから、一定の試行を経るなど具体的な評価の実践の中で、徐々にその質の向上を図ることが考えられる。」とし、実施に当たって課題があることを認める内容となっている。

Program EvaluationについてGAOがアメリカ農務省USDAのマーケティング支援融資プログラム Marketing Assistance Loan Programについて行っているのを、紹介しよう。これがProgram Evaluationであることは、USDAの農場サービス局 Farm Service Agency自身が政府業績・成果法 GPRA のレポートの中で認めているところである。なお、GAOは、この評価を上院の要請を受けて行っている。

「市場条件をより反映すべき」とするこのレポートは、プログラムの背景を解説した後、プログラムの運用について州・郡別、穀物別に分析を行い、また農業者の一部がプログラムに参加しなかった理由について分析している。結論として、近年の穀物価格の急落によって多くの生産者がマーケティング支援融資プログラムを収穫時の暫定的な融資源としてでなく、保証された収入源の一つとみなしたため、プログラムの経費は大幅に増加したとし、例えば穀物ごとに郡単位に設定されている現行の公示価格の設定方法について問題があること、最近の市況を反映させるための農務長官による融資レートの調整がなされていないことなどを取り上げ、農務長官に運営面に対応するものはし、できないものについては、法律の改正を行うべきであると結論づけている。そして農務長官への勧告として議会に法律の改正を求めよう、また市況をより反映した融資と価格保証を行うよう求めている。

編集後記

前号でもお知らせした、第1回日本評価学会が開催され、当センターも参加しました。主催者の話では、公務員、学者、民間シンクタンクなどから250名が参加したそうです。各セッションでは25分ずつの発表と質疑が行われ、またシンポジウムには総務省行政評価局長も参加され、なかなかの盛会でした。「政策評価をやる者は、謙虚でなければならない」という河合三良・評価学会会長の言葉が印象的でした。

AFFPRI report

平成13年3月15日 No. 5

(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