

平成13年4月15日発行

農林水産政策情報センター

農林水産政策研究所と政策評価

農林水産研究所長 篠原 孝

旧農業総合研究所は、4月1日、名称を農林水産政策研究所にかえて新しいスタートを切った。次長ポストも新設され、本省との事務調整を行う政策研究調整官、同調査官の新設も認められた。また、名称も新たにした研究3部体制がとられることになり、政策評価研究室は評価・食料政策部に属することとされた。

部の名前から推察されるとおり、今回の組織改革の目玉の一つが、政策評価研究の充実強化である。今

後は、政策評価研究室を中心に政策評価手法の開発等の研究に従事していくこととしている。

農林水産省の29研究機関のうち、当研究所のみ国の研究機関として認められ、今まで以上に政策の企画立案にコミットしていくことが期待されている。この一環として霞ヶ関の旧郵政省ビルの2階に分室が設けられることとなる。

私は、当研究所を研究者、行政官、民間の研究者、大学教授、外国の研究者等が自由に出入りする農林水産政策研究のメッカ、梁山泊、オープン・ラボラトリーにしていきたいと願っている。

トピックス

13年3月21日、「行政機関が行う政策評価に関する法律案」が閣議決定され、同日国会に提出されました。行政機関が行う政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図ることや、政策の評価に関する情報の公表などが定められています。

農林水産省では、情報公開法が13年4月1日から施行されたことに伴い、本省（食糧庁、林野庁、水産庁を含む。）と地方機関の窓口を設置し、公表しました。

<http://www.maff.go.jp/work/010330kanbo-1.pdf>

新潟県は「長期総合計画」を策定し、その中で「新潟・新しい波」において同県が長期的に目指すべき目標とその目標に対する実績を評価（測定）するためのアウトカム指標を定めることとしています。指標の数は全体で127項目で、連休明けには公表する予定とのことです。

<http://www.pref.niigata.jp/sec04/ja/tyoukei/tyoki/kosoinde.htm>

石川県では、このほど12年度に試行的に実施した施策評価の結果を公表しました。評価対象とした施策数は44、事務事業は984で、事務事業のうち、継続するもの757、見直しするものは、拡大56、統合36、縮小22、休止28、廃止70、その他15となっています。

<http://www.pref.ishikawa.jp/gyoukaku/hyouka/kekka.htm>

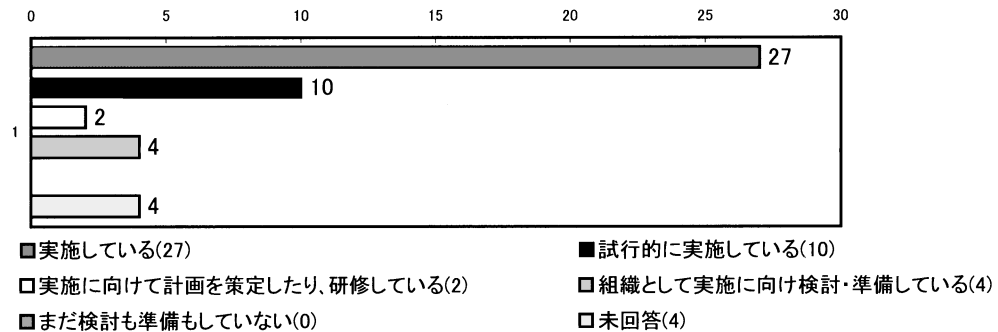
ベンチマーク方式によるオレゴン州の政策評価を推進するオレゴン・プログレスボードは、3月22日に「2001年ベンチマーク進捗状況報告書」を公表しました。同報告書では、農用地の保全、サケの回帰、二酸化炭素排出量、ゴミ排出量については、落第点であることを率直に認めています。また、これらの環境に関するベンチマークが見直されました。

<http://www.econ.state.or.us/opb/>

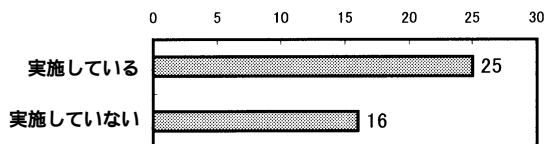
政策評価の実施状況に関するアンケート結果

政策評価の実施状況について、平成12年9月に各都道府県に照会し、43都道府県から回答をいただきました。その取りまとめた結果をご紹介します。ご協力をいただいた都道府県の皆様に深く感謝いたします。なお、取りまとめの対象となった都道府県は、細部の回答がなかった2県を除く41です。

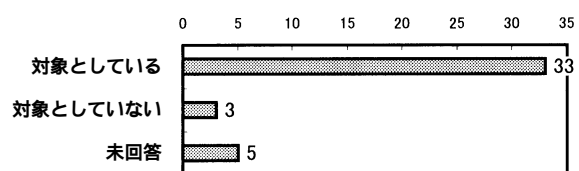
政策評価については総じてどのような段階にありますか



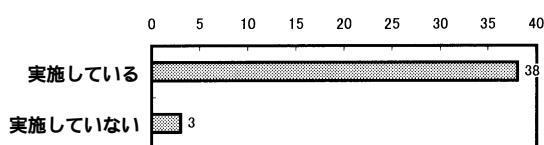
事業評価を実施していますか



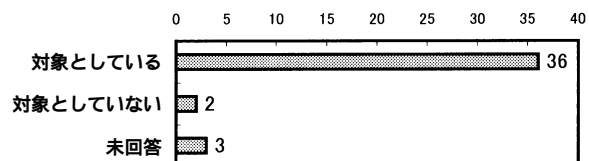
事業評価で農林水産分野を対象としていますか



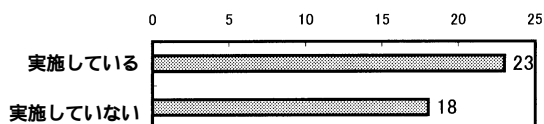
公共事業評価(地区ごと)を実施していますか



公共事業評価で農林水産分野を対象としていますか



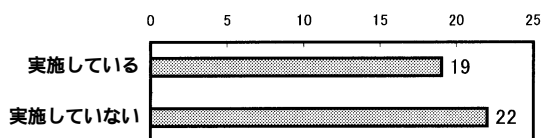
研究開発評価を実施していますか



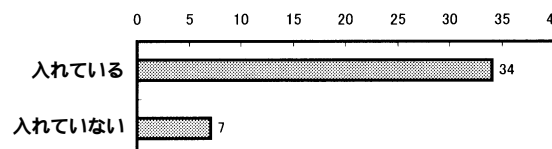
県の将来計画は実績評価を実施する上で評価の基礎として利用できますか



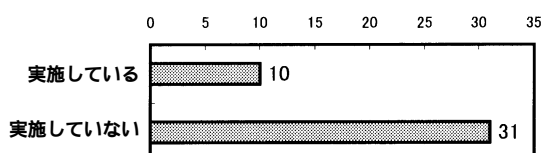
実績評価を実施していますか



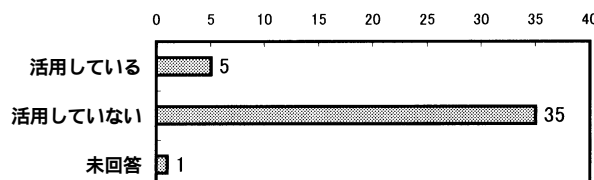
評価を実施する場合学識経験者を入れていますか



総合評価を実施していますか



評価を実施する場合民間のシンクタンクを活用していますか



米国の政策評価(GPRA)の推進力

このレポートの第2号で紹介したように、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。昨年3月に、初めての「FY1999年次施策業績報告」が出された。初めての報告が法制定後7年を経て出されたことから、わが国では、GPRAは遅れているかのように言う人がいるが、これは正しくない。GPRAは、法律そのものに、94～96年の間のパイロット期間を設定し、初めての試みへの習熟を図ってきたからである。実際は、法が定める日程で順調に進められているが、その推進力は何か、これがテーマである。

(1) オーバーサイト・エンティティ(監督機関)

米国農務省で調査していると、色々な場所でこの言葉を耳にした。単に、“オーバーサイト”とも聞いたが、これを辞書で引くと、監督、監視とある。監督機関とは、その語感のとおり、経なければならない怖い存在なのであろうが、GPRAがスムーズに動いているのは、この「監督機関」がしっかりしているためだと思われる。GPRAのオーバーサイトとしては、大統領府行政管理予算局(OMB)、総括監査院(GAO)、各省の総括監査官室(OIG)をあげることが出来る。ただ、経験からすると、これらの機関はそれぞれに誇り高く、それだけ対抗意識が強い。一つだけの話を聞いて物を書くという愚かしさは、避けねばならない。

(2) GPRA運用の中核はOMB

GPRAの運用の中核がOMBであるということは、法律をみれば明らかである(GPRAの条文の訳は、当センターによる報告書「米国のGPRAの運用」に収録している)。この三つのオーバーサイトのうちで、条文に名前が出てくるのはOMBだけである。その数を単純に数えてみたら、13箇所であった(GAOも一箇所出てくるが、それは法律の適用除外の機関としてである)。その役割の主なものを並べてみよう。

- ア．「戦略計画」の提出先
- イ．「年次業績計画」の作成指示
- ウ．業績目標を、客観的、定量的かつ測定可能な様式以外の形で出すことの承認
- エ．予算、行政手続き、規制などを免除(ウェーバー)してもらうための承認
- オ．FY1994～96にパイロットプロジェクトを実施すべき10機関の指定
- カ．FY1998・99に業績予算パイロットプロジェクトを実施すべき5機関の指定

このように、GPRAの運用の重要な役割を、議会はOMBに委ねているのである。わが国と異なり、議員立法を主体とする米国で、議会が1政府機関に重要な機能を与えていることは、注目する必要がある。

もっとも、OMBによれば、GPRAそのものが、1990年当時、OMBが素案を考え、これをベースに、ロス上院議員とそのスタッフが推敲をして成案にしたものだという。GPRAにおけるOMBの機能も、そこに由来すると見るが、これは推定である。

(3) OMBによる実施通達

OMBは、GPRAの対象となる24機関に対し、計画や報告に盛るべき項目、その定義、業績目標が原則アウトカムであるべきことなど、詳細な通達を発している(その要旨は上記GPRAの運用に関する報告書に収録した)。これだけでもOMBが運用の責任を負っているという立場が分かるが、特に、「戦略計画」について、議会提出の45日以前にOMBに提出することとされている(年次業績計画や年次施策業績報告は、各省の大統領予算要求に合わせてOMBに提出される。)

ここで、45日というのは期間として短いのでは、という疑問も生ずるが、実際には、草案が出来た段階、即ち数ヶ月前に調整のために持ち込まれるのである。まさに、オーバーサイトたる所以であろう。農務省が昨年9月28日に議会等へ提出した新しい戦略計画の場合は、6月半ばには素案の段階でOMB(及びGAO)に持ち込んでおり、最終案が8月半ばにOMBに持ち込まれている(これらの経緯は、上記GPRA運用に関する報告書の別冊資料編1の冒頭に掲載した。)

(4) OMBによる調整

農務省によれば、6月半ばには、素案を持ち込んでOMBとの調整を開始している。この過程で、戦略計画のスタイルなども話し合われているようである。OMBでの調査では、農務省の新しい戦略計画が、格段の改善を遂げていることを評価していた。つまり、各局の計画の寄せ集めから、省一本の簡潔なスタイルに改善されたことである。恐らくは、他の省の参考事例も示されたであろう。つまり、オーバーサイトは単に「監督機関」ではなく、「指導機関」の役割をも果たしている。OMBは、運用の改善を決して性急に行おうとはしていない。今回のGPRAの運用の調査でもっとも印象的であったのは、このことであった。

次回は、他の二つのオーバーサイト、議会サイドにあって重要な役割を持つGAO、各省内にあってわが国ではあまり知られていないOIGについて書くこととしたい。

用語解説

ステークホルダー Stakeholder

ステークホルダー (Stakeholder) は、政策の立案過程、特に目標の設定や相互の利害調整の場において、その人たちの意見・要求を反映させ、調整していくといった場合によく出てくる用語で、どのグループをステークホルダーとして捉え参画を求めるかが、政策を立案し、調整していく者にとって力量が問われるようである。ステークホルダーは「利害関係者」と訳されることが多いようであるが、実際の用例をみると、もう少し広い概念であるとみられる。

GAO (米国総括監査院) は、その「政府業績・成果法 (GPRA) 実施ガイド」(1996年)の中で、戦略計画の作成に実績をあげている行政機関は、ステークホルダーの意見を求めているとし、そのステークホルダーの中には、「連邦議会、連邦行政機関、州政府および郡市役所、サービス提供第三セクター、利害関係グループ、行政機関の職員」が含まれるとしている。

また、法律上の扱いをみると、「政府業績・成果法」のSec.306 (d)では、「行政機関は、戦略計画の策定過程において、連邦議会と相談し、かつ当該計画によって潜在的影響 (potentially affected) を受け、または当該計画に関心 (interested in such a plan) を有する者の見解および提案を求め、検討するものとする。」とされている。この法律が制定されたのは、1993年であることを考えると stakeholder は、まだ法律用語としては熟していなかったものと考えられるが、概念としては、ステークホルダーを念頭においていると考えていいであろう。

次に、具体事案に基づいてステークホルダーをみることにする。

1. 米国のカリフォルニア州政府食料農業省は、化学肥料中に含まれる重金属含有問題を検討するた

め会議を設けて検討したことがある。その会議の目的は、ステークホルダー同士の場を設け、相互理解を深めること、重金属規制のための草案を作成することであったが、この作業部会の参加者がステークホルダーである。そのメンバーは、カリフォルニア州食料農業省職員や州の農業者、州上院議員、州の他の省職員、肥料生産企業、州の肥料協会、農業団体、環境保護団体等のNGO、学者などであった。またステークホルダーは、重要と考える事項についてコメントし、必要なデータ・情報を提供するとともに、所属するグループの意見をまとめるという役割を担っていた。

同省によると、このような会議をスタートさせる場合、「議論されている問題によって影響を受ける人は、誰でもステークホルダーである。したがって、担当官は、議論されている法律や規制によって影響を受ける人々やグループを思い浮かべてそれらの組織に連絡を取り、参加し意見を述べる用意があるかどうかを先ず聞く。」という。

2. 英国のケースでみると、例えば、新しく設立された「農業環境バイオテクノロジー委員会 (AEBC)」は、政府に対して遺伝子組換え (GMO) 政策について意見を述べることになっている。その際、AEBC は、農業者、産業界のリーダー、消費者といったステークホルダーと接触を持ち、公開性と透明性の確保を図っているとしている。この作業を進める過程で、AEBC は、バイオテクノロジー産業界や基礎研究分野の者から企業秘密に対抗するための情報を得たとしており、委員会では貴重なメンバーと考えている。このように、ここでは当該分野の専門家もステークホルダーとされている。

なお、stakeholder というのは、英語を母国語とする人にとっても馴染みの薄い言葉のようである。昨年春に米国で調査した際にインタビューした中で、GAOの評価手法担当の責任者は、somebody [who] has interest であると説明してくれた。

編集後記

情報公開法が施行されました。また、行政機関が行う政策の評価に関する法律 (案) も国会に提出されています。国民と行政との間での情報の共有が進み、国民に対するアカウンタビリティがより高まることが期待されます。

しかし、政策評価法案については、内閣法制局のホームページの中で数行の概要しか見ることが出来ません。法案の段階から国民に内容を示し、容易に手に入れられるようにすることが、政策決定の透明性と積極的な情報公開につながるのではないのでしょうか。

AFFPRI report

平成13年4月15日 No. 6

(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

URL <http://www.affpri.or.jp/>