

平成13年6月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

岩手県では、このほど「政策評価システム要綱」を定めました。9年度から試行的に実施してきた評価を統合し、政策評価と事業評価とし、政策評価は総合計画に掲げる主要な指標の進捗状況を基本に、事業評価は個々の事業ごとに指標を用いて評価するとしています。また、県では、政策評価に県民意識を反映させるため、「県民意識調査」を実施しています。概ね施策単位に満足度と優先度について行われていますが、例えば、「県内産の新鮮な農林水産物は、入手しやすいか」（満足度）、「安全で新鮮な農林水産物の生産や消費を増やしたり、農林水産業の後継者を確保すること」（優先度）といったことが調査されています。

<http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/seisaku/>

宮城県では、要綱に基づき実施してきた政策評価を制度自体に明確な根拠を持たせ、いっそうの透明性と客観性を確保すべきであるとの考え方に基づいて、全国ではじめて本年3月に県会の議決を得て「行政評価委員会条例」を定めました。そしてこのほど第1回行政評価委員会が開催され、基本的な考え方について審議が行われました。委員会の委員は15名で、その内訳は、大学教授・講師11名、弁護士1名、公認会計士1名、財団法人のマネジャー1名となっています。なお、指導漁業士の方が公共事業評価部会の委員として参加されています。

<http://www.pref.miyagi.jp/seisaku/hyoukaiin/index.htm>

神奈川県では、「平成13年度の行政システム改革の推進について」（行政システム改革推進本部長通知）で、「行政のレベルアップのための3つの向上目標」の1つとして行政の透明性の向上を掲げています。具体

的には、県民意見の反映手続きの定着化、審議会、協議会等の会議公開の検討と具体化、警察の情報公開の実施をあげています。

<http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/H13Gtuti.htm>

長崎県では、このほど「政策評価の実施に関する要綱」を定めました。その中で長期総合計画に掲げる施策等を対象とした施策評価と毎年度の予算要求ベースでの事項を対象とした事業評価を行うとしています。評価は2段階方式で行われ、各部各課が所掌する施策や事業について自ら行う一次的評価と各部各課の評価を踏まえて、評価の総合性、客観性を担保するため、知事以下幹部で構成する政策検討会議において、事業の改善・見直し、優先度等について評価する評価方式になっています。

<http://www.pref.nagasaki.jp/seisaku/seisaku/gaiyou/index.html>

農林水産大臣は、「食料の安定供給と美しい国づくりに向けて」（私案）を公表しました。私案では、都市住民のニーズにも対応する農山村の新たな可能性を切り開き、循環型社会の実現を目指すとし、また同時に公表された「農林水産公共事業の改革」（私案）では、食料の安定供給等と併せて自然と共生する環境を創造する事業に転換することなどがうたわれています。

<http://www.maff.go.jp/work/press010604-3.pdf>

農林水産省では、地方からの提案、要請、相談等を聞くため、大臣官房地方課に「地方提案室（仮称）」を設置するとしています。また同室では問合せについても担当課に伝えるとしています。

<http://www.maff.go.jp/work/press010511-3.pdf>

政策評価等に関する調査研究の 総合的推進

当センターでは、自ら調査研究を実施するとともに、専門的な知見が必要な分野については、当該分野を専門とする機関に委託して実施することとしている。また、農林水産政策についての政策評価に係わる調査研究は、新しい分野であること、調査研究の手法や成果は相互に参考になるところが多いとみられること等から、当センターの職員もメンバーとして参加し、委託先の調査研究担当者や学識経験者によって構成する「調査研究推進会議」を設置し、効率的、効果的な調査研究の推進に努めている。

調査研究推進会議のメンバーは、学識経験者として当センター参与、調査研究担当者（当センターを含む。）12名で構成されている。

同推進会議では、平成11年度の調査研究開始時から調査研究の実施計画と調査研究の成果（中間成果を含む。）について発表し、協議・情報交換している。

推進会議で発表し、協議・情報交換している調査研究は、次の11のテーマである。

当センター自らが実施しているテーマは、次の3つである。（これらのテーマの概要については、既に当AFFPRI report 1号で紹介している。）

- ①農林水産関係情報の収集・集積・分析・提供体制の整備に関する調査研究
- ②農林水産政策決定過程の透明性向上のための基礎的研究
- ③農林水産政策の客観的分析・評価手法のあり方に関する調査研究



また、調査研究専門機関に委託し実施している調査研究は、次の7つのテーマである。

- ①森林・林業政策に係る国民のニーズの把握とそれに対する適切な反映手法のあり方に関する研究（林政総合調査研究所）
- ②農業・農村の多面的機能の効果分析に関する調査研究（農業開発研修センター）

- ③効率的・安定的な農業経営の展開と地域農業の発展のための従来の施策の評価に関する調査研究（農政調査委員会）
- ④これまでの技術開発施策に対する評価に関する調査研究（農林水産先端技術産業振興センター）
- ⑤農村振興施策の分析・評価手法に関する調査研究（農村開発企画委員会）
- ⑥農業・農村における効果的・効率的な情報化施策のあり方に関する調査研究（日本農村情報システム協会）
- ⑦事業効果評価分析手法開発（農林水産政策情報センター及び三菱総合研究所）
- ⑧経営構造対策事業における費用効果分析手法の検討（三和総合研究所、ただし、11年度及び12年度）

本年度の第1回推進会議は、5月21日、三会堂ビル会議室において開催された。以下、今回の推進会議における検討の概要を紹介する。

13年度は調査研究の最終年度であることからいずれの調査研究についても、具体的に成果を出していかなければならない。

公共事業の多くについては、既に費用便益手法のように一定の評価手法が開発され、事業計画段階で採用されていることから、この手法を使って中間評価や事後評価が可能な状況にある。しかし、今回当センターが委託し実施している調査研究は、施設整備を伴う事業であっても公共事業で実施している費用便益手法が適用できないもの（委託の⑦と⑧が該当）や施策の効果と課題を把握する、いわゆる総合評価（プログラム評価）に類するもの（委託の②から⑥が該当）であることから、公共事業以外の事業や施策の評価においても活用できる手法の開発が求められている。

調査研究成果を実際の行政活動の場に活用していくためには、調査研究の実施段階から、農林水産省担当部局をはじめ、研究成果のユーザーである都道府県、市町村担当者との意見交換が不可欠である。また、専門的な分野に関する調査研究であることから、国内はもとより海外の研究者、行政官との意見交換が不可欠である。このため、推進会議では、成果品のユーザーである国、地方の行政担当者や内外の専門家との意見交換の状況について話し合われたが、調査の最終年度においては、いっそうこの点に力を入れていく必要があるとの意見が多く出された。

個々の調査研究テーマごとにみると、一部課題が残るものもあるが、おおむね所期の成果が得られるものと見込まれる。今後とも、この会議を通じて調査研究を総合的に関連付けて実施していきたい。

米国の政策評価(GPRA)の推進力(完)

三つめのオーバーサイトは、これまでのOMB、GAOとは異なり、各省の内部に存在する組織である。これは総括監察官(Inspector General)といい、その部局は総括監察官室(OIG)で、農務省では735名の職員を抱えている。その半数は主に会計検査を担当しており、他の半数は行政活動に伴う犯罪調査を行っており司法警察権をも持っている。ここでGPRAの運用に係るオーバーサイトというのは、前者のことである。“犯罪調査は武器で働くが、自分たちはペンで働く”と言うのが彼らの弁である。われわれの調査の相手方は、勿論、ペンで働く方のOIGである。

(1) 省庁内の独立した地位

OIGは、1978年の総括監察官法(Inspector General Act)によって創設された。総括監察官は、上院の同意を得て大統領が指名し、各省に置かれるが、法律によって、独立性と客観性が与えられ、かつ、求められている。例えば、その選任に当っては、政治的配慮は法律で禁じられている。また、年に2回、長官と議会に活動報告を行うが、その活動に対しては、長官といえども介入できないという。

この「半年期報告」には、その省の連邦の事業に伴う不正行為の報告もある。また、同じ建物の同じ省の職員でありながら、書類の請求を拒むことが許されない“怖い存在”なのである。

OIGのミッションは、①省のプログラムと活動の監査及び調査を行うこと、②省の管理チームと、経済性、有効性、効率性の促進、プログラムと活動に関わる詐欺、権利濫用の防止のために活動すること。これは、農務省内、ならびに農務省の援助を受ける連邦以外の組織を対象とする。③OIGの活動を、長官及び議会に、毎年3月末と9月末の2回報告(半年期報告)すること、である。

(2) 怖いオーバーサイト

犯罪調査もさることながら、省のプログラムと活動の監査及び調査といっても、それが議会への厳しい報告として出されるならば、担当者としては穏やかでない。その一つの例として、作物保険に関する資金ロスの問題がある。FY2000の前半期報告では、“危機管理局が、作物の収量等について十分な把握をしていない。このため、保険の実施機関において、プログラム・ロスを生じている”と指摘している。このロス問題はかねてから指摘されていたと見られ、FY1999の危機管理局の年次業績報告では、ロスの発生原因別に、虚偽の陳述、プログラムの弱点、不慮の

誤りなど、非常に詳細に区分したロス削減の目標と実績が報告されている。

予算の適正な使用はもとより重要であるが、納税者がどこまで詳しく知りたいか、理解できるのかも考える必要がある。オーバーサイトの強さは、担当部局に、過度の防衛姿勢をとらせることにもなりかねない。

(3) 強い味方としてのオーバーサイト

しかし、ここでOIGをあえて第三のオーバーサイトとしてあげたのは、強面(こわもて)としての彼らの存在意義のためだけではない。むしろ、GPRAを円滑に運用するために、農務省の方向付けに果たしている役割が注目されたからである。上記のOIGのミッションの中には、“省の管理チームと、経済性、有効性、効率性の促進”のために活動すること、があげられている。このことは、まさにGPRAの趣旨と合致しているということができる。

実際、今回調査した中で、OIGの関心は、かなり変化してきているようであった。それは、①業績を示すデータの正確さについて省内の整合性を図ること、②農務省の会計制度の統一を図ること(現行では6つの異なる会計があり、このことはOMBでも問題にしていた)を強く指摘している。この2点は、新戦略計画で、農務省の重要課題として次のように示されている。つまり、

「情報システムについて、実質的に、農務省のすべてにおいて、2003年までにオンラインで仕事が行われること」、

「財政情報システムについて、2003年には、財務報告につき公正な監査を受け、政策決定のため信頼でき、かつ、有効な情報を提供できる財務情報システムを確立すること」

を重要なアウトカム指標としているのである。

(4) 主任財務官室(OCFO)との協力関係

OCFOとOIGとの関係は、農務省がGPRAにどのように対処するかという姿勢の問題を示している。GPRAという業績評価を中心としたシステムを適正に運用するには、迅速・正確なデータの把握が不可欠である。また、GPRAがめざす諸資源の適正な配分のためには、資金使用の正確な把握が不可欠である。OCFOでの調査では、OIGとは最近、良好な関係が形成されている、と述べていた。この関係は、データ情報システムの改善と財務会計システムの確立を図るという、農務省におけるGPRAの運用上、かなり重要な部分での新しい協力関係であるといえよう。OIGで調査した際の彼らの表情が、強面どころか非常ににこやかであったのも、理由のないことではないように思われた。

用語解説

**目標 Goal
達成目標 Objective**

前回7号で、米国の政策評価におけるミッション(Mission)を取り上げた。今回取り上げるGoal(目標)とObjective(達成目標)もMissionと同様に、1993年に制定された政府業績・成果法GPRAで、各行政機関が提出しなければならない戦略計画に織り込むべきものとされ、「当該機関の主要な機能及び活動をすべて含んだ包括的なミッションの表明」に続いて、「当該機関に係るアウトカムで示された目標及び達成目標を含む総合的な目標及び達成目標」を掲げており、法律で用いられている用語である。

米国行政学会では、目標と達成目標について、GoalとObjectivesは、一般的には同義語であるが、業績報告Performance reportingにおいては、特別な意味を持っているとし、「Goalは行政機関およびそのプログラムのどちらか、または両方に対して望まれるアウトカムを説明した大まかな記述であり、Objectiveは、Goalよりもっと具体的であり、サービスやプログラムがある一定の期間内に達成すると期待されている測定可能な最終結果についての記述であると定義されている。」としている。両者の違いが理解できる。

米国農務省USDAを例に、目標と達成目標について具体的にどのように記述されているかをみることにする。

USDAの目標は5つで、その1番目として「米国の農産物生産者に対し、経済的、商業的な機会を拡大すること。」が定められている。そしてこの目標の下に次の2つ達成目標が定められている。

- ①効果的なセーフティネットを提供し、強力かつ持続的な農家経済の実現を促進すること。
 - ②米国農業のための販売機会を拡大すること。
- 2番目の目標は、「安全で、価格的に手頃で、栄養

に富む食料を提供することにより、健康を増進すること。」が定められており、その下に次の4つの達成目標が定められている。

- ①米国の子供及び低所得者について、飢餓を減らし、栄養を改善すること。
- ②世界において、飢餓と栄養不足を減少させること。
- ③食料に起因する危険を大幅に減少させることにより、国民の健康を守ること。
- ④栄養に関する教育、啓蒙普及、及び研究を通じて国民の健康を向上させること。

目標の3は「国の自然資源及び環境を維持・向上すること」、4は「すべての農村住民、農村社会及びビジネスが繁栄するよう、その能力を高めること」、5は「効率的、効果的かつ差別のない組織運営を行うこと」となっている。

なお、達成目標の下に主要なアウトカム指標が定められている。例えば、目標1に属する2番目の達成目標としては、「市場での機会を拡大することにより、米国農家経済の政府への依存を低下させること。」とし、そのための指標として、基準値が「1999年において農家が農産物を販売して得た現金収入は1890億ドルで、農家の純農業収入の47%は政府の直接支払いであった。」であるのに対して、目標値を「2005年度までに、農産物の販売からの現金収入を2210億ドルとし、純農家収入に対する政府の直接支払いの割合を14%にする。」としており、具体的に数値で示している。

このように、米国の戦略計画や年次業績報告書においては、ミッションが冒頭に記述され、その後は目標ごとに、達成目標と主要な指標が、基準値と目標値をセットとして示していることが特徴である。したがって、目標から指標までが一目でみることができるとは限らない。目標や達成目標、業績指標等が別々の書類になっているということはない。参考にすべき点であろう。

編集後記

「米国の政策評価(GPRA)の推進力」の最後に、同じ省内にある総括監察官室を取り上げてみました。このような組織は、われわれにはなかなか理解が難しいと思われますので。

政策評価に関して、米国では大統領が交替することの影響の大きさも注意しておく必要があります。農務省のFY2002年次業績計画は、まだウェブサイトでは見られません。政策の再検討が行われているものと思われ、今後の推移に目が離せません。

AFFPRI report

平成13年6月15日 No.8

(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/>