

平成13年8月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

農林水産省 13 年度政策評価をパブリック・コメント

農林水産省では、7月4日に12年度の政策評価結果を公表しましたが、13年度については、前年度の評価を踏まえて改善していくこととしています。このため、「農林水産省政策評価実施要領」、「農林水産省政策評価の考え方」、「政策評価シート」、「政策分野及び政策目標値算出の考え方」、「政策手段シート」の案を公表し、意見・情報を募集しています。意見の提出期限は、8月20日です。

<http://www.maff.go.jp/www/public/public.html>

北海道政策評価指標

北海道は、道長期総合計画に掲げる100の施策目標それぞれについて、その進み具合や方向性が正しいかどうか評価するための評価指標を定めました。農林水産分野では、「多様で魅力ある農業経営の展開」(目標)の評価指標として、農業生産法人数、酪農ヘルパー利用組合活動区域のカバー率、認定農業者数、広域合併後の道内農業協同組合数が定められています。

<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-shyok/13sihyou/kettei.htm>

京都府事務事業評価制度

事務事業評価制度(施行)を実施することとし、個々の事務事業の有効性や効率性をできるだけ客観的でわかりやすい数値等を用いて評価し、その結果を予算編成や企画立案等にも活用しようとしています。この評価制度では、京都府が先に策定した新京都府総合計画の中における位置付け、京都府が当該事業を実施する妥当性、環境面からの評価、発生主義による会計手法(発生時点での人件費等必要コストの計上)とのリンク、京都らしさ等を評価調書に記入するようになって

います。

http://www.pref.kyoto.jp/hyoka/jimu_top.html

VFM に関するガイドライン

内閣府民間資金等活用事業推進室は、VFM (Value For Money) に関するガイドラインを取りまとめ公表しました。各省は、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(PFI法、平成11年法律第117号)及び「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する基本方針」(平成13年3月制定)に則った上で、このガイドラインに沿ってPFI事業を実施するのが望ましいとしています。

<http://www8.cao.go.jp/pfi/>

「農業担い手対策」行政評価・監視結果

総務省は、農業者の高齢化がすすんでいることから、農業の担い手の育成・確保や担い手への農用地の集積の促進が重要な課題になっているとし、法人化を推進するための指導・支援の充実、経営規模拡大のための農用地の集積等について行政評価・監視を行い、このほど農林水産省に対して勧告しました。

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/index.htm>

遺伝子組換え農作物を市民が考える会議

農林水産技術会議事務局と(社)農林水産先端技術産業振興センターでは、昨年度に引き続いて遺伝子組換え作物について専門家とのコミュニケーションを行った上で参加市民自らが議論し、「市民の提案」を取りまとめる会議を開催することとし、そのための委員を募集しています。本年度は、首都圏に加えて東北地方を対象に仙台市で開催する予定とのことです。

<http://www.s.affrc.go.jp/docs/press/2001/0802.htm>

政策決定過程における透明性向上

近年、農林水産行政分野のみならず、すべての行政分野において、政策の決定過程における透明性の向上、すなわち、政策の立案から決定までの各段階において、国民に情報を伝え、理解してもらい、ときには参加を求め、その意見や提案を政策に反映させていくことが求められている。

これまでわが国では、このための手段として、審議会の開催、世論調査の実施、広報誌の活用といった手法がとられてきたが、双方向性が欠ける、情報提供対象者が限られる、といった問題点があった。このような問題を解決するために考えられたパブリックコメントは、行政機関が政策決定の立案等を行う際にその案を公表して広く国民の意見を求める制度で、わが国では平成11年3月の閣議決定により実施されている。しかしこの制度も、行政としては受身的な方法であるといえ、問題点がないわけではない。

当センターでは、「農林水産政策の決定過程における透明性の向上のための調査研究」を実施してきたが、以下、先進的な事例である米国と英国の制度、わが国の都道府県の取り組み状況について紹介する。

1. 米国のパブリック・インボルブメント制度

米国のパブリック・インボルブメント制度は、もとは道路の開設が住民とのトラブルでしばしば中断されていたことから考案された「運輸政策決定のための市民参加テクニック」である。現在では複数の法律で連邦政府の意思決定にこの制度の活用を求めている。

その手法は、まず連邦官報に対象となる政策について「意向通知」を掲載して、政策の提案と国民の最初の接点となるスコーピング(問題の確認)を開始、あらゆるメディアを活用して参加の機会を知らせる。次に公開会合、講習会、特別行事、現地見学などを行って政策の内容の周知を図り、国民から多くのコメントを収集し、それを政策の決定に反映させるものである。収集されたコメントは、分析され、その結果は広く国民に公表される。

米国森林庁が1999～2001年に「道のないエリアの保存規則(国有林の一定エリア内で新たな道路建設と森林の伐採を原則として禁止する規則)を制定する際に行ったパブリック・インボルブメントでは、185回開催されたスコーピング会合に延べ16,000人の参加があり、その後、会合は計445回開催され、25,000人弱の参加があった。また、全体を通して115万件のパブリック・コメン

トがあったと記録されている。

2. 英国のコンサルテーション制度

英国のコンサルテーション制度は、行政の公開性と応答性を高めるための住民参加の手段として、強く推進されている制度である。

具体的には、法律や政策を立案する段階で、それらに関係のある個人や団体に関係資料を送付して意見を求めるもので、ヒヤリングに近い手法とみられるが、意見を聞く範囲は通例でも100程度、多い場合には400から500と相当広範囲に及んでいるところに特徴がある。収集された意見は、詳細に分析され、政策決定に生かされるとともに、広く公開されている。

そのルールは、法律ではなく、実施要領で定められているため、法的あるいは国際的な取決めを覆すことはできないものの、担当国務大臣が「例外的に非対応」と決定した場合以外は、英国政府の各部局等に対し拘束力を持つとされている。ちなみに英国環境食料農村省(旧農業漁業食料省)は、2000年8月から2001年7月までの1年間に「通常種子へのGM種子の意図しない混入(種子の輸入とラベル表示に関する対策について意見を聞く。などの51件のコンサルテーションを実施している。

3. 都道府県におけるパブリック・コメントの実施

県(都道府)における県民意見の反映、透明性向上への取り組み状況をみると、従来から実施されている「県政モニター」、「知事への手紙」といったものからパブリック・コメントと銘打っているものまで様々な方法がとられており、どこからがパブリック・コメント制度であるとするかは、難しい課題であるが、農林水産政策情報センターが各県のホームページ(8月6日現在)から取り組み状況を調べたところ、「パブリック・コメント」、「意見提出制度」と明記しているもののほか、掲載内容から判断してパブリック・コメントとみなしていいと思われるものを含めると、22道府県に達しており、着実に広がりつつあるといえる。

各県のホームページから、農林水産関係分野でパブリック・コメントが実施された施策や計画をみると、「北海道における獣医療を提供する体制を整備するための計画(北海道、13年)」、「岩手県果樹農業振興計画」、「公的機関による森林整備のあり方について(素案)(この2件を含め5件を実施、岩手県、12年、13年)」、「食と農の群馬新世紀プラン(群馬県、12年)」、「21世紀福井の食料・農業・農村ビジョン(仮称)(福井県、12年)などである。各県の詳しい実施状況については、当センターが今回新たに作成したリンク集を基に入手していただきたい。

ヴァージニア州における業績管理システム(下)

前号では、ヴァージニア州における業績管理システムの概要を述べた。

業績管理システムの中で、最も重視されている戦略計画については、1997年に選出されたギルモア現知事は、各部署が準備した4年間の戦略計画案を州の戦略計画として策定するに当たって、主要なステークホルダーの参画を求めるため、諮問委員会を発足させ、優先政策事項について検討させている。知事が設立した委員会は、高等教育、学校建設、情報技術、メンタルヘルス、ヴァージニアの戦略、新パートナーシップ、物品購入政策の検討、フィットネスおよびスポーツ、就業調査、タウンミーティングの10委員会である。

次に、ヴァージニア州農業・消費者サービス局(VDACs)を例として具体的に行政部局として戦略計画をどう策定しているかをみることにする。課レベルの計画策定において重要なことは、内部、外部の政治的に明らかになった重要な課題を関係各課に知らせることであるとしており、専門の担当部局で州政府の内外に拘わらず、政策課題や法律課題についての検討が行われている。そしてこの段階で処理できない問題については、局長、局次長、課長(6人)で構成する戦略管理チーム(Strategic Management Team, SMT)が対応することになっている。なお、SMTはミッションの表明(Mission Statement)、目標(Goals)、戦略(Strategies)を策定する立場にあり、大きな責任と役割を負っている。そしてこれらの作業を行う機関として特別な部屋(戦略計画・組織開発室)が1989年に設立されている。このようにヴァージニア州では、早い段階から戦略計画の策定に組織的に取り組んでいることがうかがえる。

このようにして策定された農業・消費者サービス局の「2000・2002年戦略計画」をみてみよう。まず、ミッションの表明では、「我々は、局の目標と達成目標(Objectives)を達成するため、質の高い支援サービスを提供する。」とし、5つの目標が記述されている。5つの目標とは、効果的に財政を保護し、会計報告し、管理する、信頼でき、効果的な情報システム支援とサービスを顧客に提供する、施設計画管理室を通じて局の目標と達成目標の達成に資するため、財産及び施設管理サービスを提供する、局のプログラムニーズに合わせ、また局の資源を守るため、効果的、タイムリーに物品の調達、契約事務、支援サービスを提供する、

予算部局を通じて局の目標及び達成目標を達成するため、予算を組み、財務分析サービスをし、連邦資金を管理する、となっている。戦略計画では、これらの5つの目標ごとに達成目標と業績指標(Performance Measures)が、さらに達成目標ごとに戦略(Strategies)が、それぞれ記述されているが、紙面の関係から省略する。

次に、業績管理システムのもう一つの柱である「業績予算編成」(Performance Budgeting)についてみることにする。業績予算編成は、戦略計画の策定と業績測定、予算編成を統合したものとされ、以前の「基準予算編成」(baseline budgeting)には、一時的に増加した経費を除くことはあっても、直近年度の支出額の踏襲、人件費、その他の経費の増加に対処するには決定的な欠点があったことからこの方式がとられるようになった。基準予算編成方式は、既存のプログラムについて再編・削減の観点から検討するためにシステマティックに手段を講ずることや、優先政策事項を設定すること、長期的計画に焦点を合わせること、資源配分の上でプログラムの達成状況を反映させること、といった視点に欠けるきらいがあった。この欠点を克服するため、1990年代に米国の多くの州が業績予算編成方式を採用するようになった。

このため、ヴァージニア州の業績予算編成では、優先政策事項を確立し、最高の結果が得られると期待されるプログラムに貴重な資源を配分することに焦点を当てる、とされている。そして、業績予算編成は、戦略計画をもとに、業績測定(Performance Measurement)によって得られた各プログラムの実施状況や達成成果に関する情報を集大成して予算編成を行っていきこうとしている。そのため、明確で、測定可能な達成目標を策定し、成果をそれと比較して評価し、監視する上で業績測定は、欠かせないものとされている。

ところで、プログラム評価(Program Evaluation)は、業績予算編成の中の要素にはなっていない。この点について、同州計画予算局(DPB)では、「プログラム評価による評価結果については、予算編成過程において必要に応じて、入手し検討している。」とのことである。プログラム評価が業績予算編成の構成要素となっていないのは、プログラム評価は、知事部局でない上院・下院合同会計検査・審査委員会(JLARC)が実施するものが多いこと、実施件数の問題(この10年間で年間7件から17件)、分野による実施状況の差も一因とみられる。例えば農業分野については、JLARCは1件も実施しておらず、DPBが1993年に行った「ヴァージニア州の普及事業」のみである。

用語解説

年次業績計画 Annual Performance Plan

前号で取り上げた「戦略計画」については、米国農務省(USDA)のグリックマン前長官が現戦略計画の中で「われわれがどのようにして、国家に対して、深く、継続的な意味を持つ戦略目標に近づいてゆくかを示したロードマップである。」と述べているように、まさに農務省が進むべき方向を示したロードマップである。これに対して毎年度作成される「年次業績計画」(Annual Performance Plan)は、毎年度の予算を念頭においた具体的な作戦計画で、通常であれば、3月に議会に提出されているが、今年は大統領の交代があり、議会への提出は6月になっている。年次業績計画には、4か年間の数値が示されることになっており、単年度計画ではあるが、指標において示される数値がどのような傾向に推移してきたものであるかが読み取れるようになっている。

年次業績計画の法的な根拠は、政府業績成果法(GPRA)の第三条に「行政管理予算局長は、各機関に対して、当該機関の予算に示されるそれぞれの施策活動に関する年次業績計画を用意するように求めるものとする。当該計画は、次の各号に掲げる要件を満たしていなければならない。」と規定し、当該計画には、客観的・定量的・測定可能な目標、目標を達成するのに必要な活動方法・技能・技術・人材・資金・情報その他の資源、それぞれの施策活動に対応するアウトプット・サービス水準・アウトカムを測定・評価するための業績指標、施策の効果、測定された数値を確認し、立証する方法についての記述を含むものとしている。

次に、今年6月に提出された「FY2002年次業績計画および補正後FY2001年次計画」と「戦略計画」から戦略目標1の達成目標1・1を例にその概要をみることにする。

戦略目標1：米国農業生産者に対して経済および貿易機会を拡大する。

達成目標1・1：効果的なセーフティネットを提供し、力強く、持続的な米国農場経済を促進する。

ここでは、達成目標に関連する現状認識、課題、USDAの取組みについて述べた後、主要なアウトカムとして、「米国の農業者の市場を改善すること」など、4つのアウトカムが掲げられている。主要なアウトカム指標の記述は、戦略計画とは若干異なっているが、これは主として6か年計画と単年度計画との差によるものとみられる。そして、それぞれの主要アウトカムごとに「年次業績目標と指標」、「戦略」、「危機管理」が記述されている。

<年次業績目標と指標>

- 1・1・1 農業者が農産物を販売して得た現金収入
1999年実績1890、2000年実績1940、2001年目標値2020、
2002年目標値2020（単位：億ドル）
- 1・1・2 現金収入、政府支払い、および他の農場収入の総農場収入
1999年実績2250、2000年実績2340、2001年目標値2340、
2002年目標値2340（単位：億ドル）
- 1・1・3 市場から得た現金収入の割合
1999年実績84.0、2000年実績83.0、2001年目標値86.2、
2002年目標値86.2（単位：%）

<戦略>（要約）

- ・生産、市場、環境条件の変化に対応するための農産物コモディティ、所得支持、その他のUSDAのプログラムを活用する。
- ・研究、教育活動を通じて米国の農業の競争力を高める。
- ・タイムリーで偏りのない統計を提供する。

なお、この達成目標については、「危機管理局(RMA)が管理する作物保険プログラムで2億2200万エーカー(作物生産地の84%)に対して360億ドル超の資金手当て見込む。」趣旨が付記されている。

年次業績計画は、戦略計画を基礎にして策定されるものであるが、現ヴェノマン農務省長官は、今回出された年次業績計画の中で、この年次計画は、前政権下で策定された「戦略計画」に基づくものであると断り、態勢が整い次第、現在実施されているプログラムを見直し、現政権の優先政策を実行に移すための、新しい戦略的および年次的な目標を定めるとしている。

編集後記

当センターのホームページへのアクセス件数が最近多くなって来ました。特に多いのが毎月のAFFPRI reportが発行される15日(15日が週末の場合は次の月曜日)です。このレポートの発行を楽しみにして頂いていることがうかがえ、大変うれしく、同時に身の引き締まる思いがしています。レポートでは、毎月海外の政策評価の実施状況について報告しています。わが国とは制度も国情も違う中で、どう紹介していくのか、みなさんの意見も伺いながら充実させていきたいと思っています。引き続きご愛読よろしくお願いします。

AFFPRI report

平成13年8月15日 No.10

(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/>