

平成13年9月15日発行

## 農林水産政策情報センター

### トピックス

#### 富山県政策評価試行

富山県は、平成14年度から本格的に実施予定の政策評価を円滑に推進するため、「富山県民新世紀計画」の政策体系に掲げる施策の中から選定した施策48、各部の次長等で構成する「政策評価連絡会議」が選定した主要事業289について評価を行うとしています。

<http://www.pref.toyama.jp/sections/1111/hyouka/sikounituite.htm>

#### 長崎県9月補正予算(案)における政策評価確定

長崎県は、平成13年度9月補正予算(案)にかかる政策評価について最終的に評価を確定しました。事業評価を行った21事業のうち、19事業が9月補正予算案に計上されました。農林水産部諫早湾干拓室の「潮受堤防景観整備事業」は、必要性、効率性、有効性ともにAの評価となっています。県では評価結果のほか、評価の過程についても公表するとしています(関連記事、本誌第8号)。

<http://www1.pref.nagasaki.jp/sehyo/kekka/kekka01.html#02>

#### 熊本県13年度政策評価(案)

熊本県は、平成13年度政策評価(案)を取りまとめ、パブリックコメントにかけました。政策評価は、経済力向上プロジェクトなど6つのプロジェクトに区分して行われています。例えば、経済力向上プロジェクトに掲げた個別政策の成果のうち、売れる農産物づくりの「安全、高品質、低コスト農業生産」については、事業構成の適当性は $\alpha$  (成果を上げている)、有効性は $\alpha$  (どちらもいえない)、総合判定はB (成果を上げている)となっています。

[http://www.pref.kumamoto.jp/opinion/seisaku\\_hyoka/index.html](http://www.pref.kumamoto.jp/opinion/seisaku_hyoka/index.html)

#### 農林水産省「重点プラン」

農林水産省は、省として取り組むべき具体的な推進方策を示す「食料の安定供給と美しい国づくりに向けた重点プラン」を取りまとめました。重点プランは、創意工夫を生かした農業経営の展開を可能とする構造改革の推進、安全・安心で良質な食料の供給システムの構築による消費者の信頼性の確保、

構造転換に取り組む経営の価格変動リスクを軽減するセーフティネットの整備、セーフガードの暫定発動等に伴う生産・流通構造改革、世界の食料安定保障への貢献、多くの国民の願望を実現する「むらづくり」、農林水産公共事業の「環境創造型事業」への転換、望ましい環境の創出を基本とする森林・林業政策の展開、資源管理を基本とした水産政策の展開、「経済財政運営の基本方針」を踏まえた重点7分野への対応、です。

<http://www.maff.go.jp/work/juten.htm>

#### 国土交通省の政策評価

国土交通省は、政策チェックアップのための「政策目標、業績指標(素案)」に対するパブリックコメントを実施していましたが、このほどその結果を取りまとめ公表しました。同時に27の政策目標(アウトカム目標)、112の業績指標、それぞれの指標ごとに5年以内の目標値を定めた「国土省の政策評価」を公表しました。

<http://www.mlit.go.jp/hyouka/index.html>

#### 米国総括監査院GAOレポート

米国総括監査院GAOは、予算編成・執行過程に業績情報を取り入れるためのガイドとして「連邦政府機関における成果志向の予算実施(Results-Oriented Budget Practices In Federal Agencies)」と題するレポート(GAO-01-1084SP)を取りまとめました。

<http://www.gao.gov/>

## 「政策評価」に関する提言について

農林水産省は、7月4日に平成12年度の政策評価結果を公表したが、さらに8月10日に、平成13年度に向けた実施要領の改定案等の文書を公表した。

当センターでは、これらの内容を検討し、諸外国等の知見や調査研究会の意見等も踏まえ、8月17日付でセンター代表から農林水産事務次官あて、以下の趣旨の提言を行った。

### 1. 評価結果の公表

農林水産省の政策評価は「実績評価」である以上、一般の国民に分かり易いよう、基準値、目標値、実績値の関係が一目で分かるような表形式を工夫すべきである。

### 2. 評価の方法

A,B,Cのランク付けは、一つの考えであるが、平成12年度の結果では、達成度の数値の振れが余りに大きい。これは、事項により使う数値が絶対値、増減値と混在していることが一因となっている。計算方法の合理性、整合性に配慮すべきである。

### 3. 評価結果の取り扱い

結果を比較する場合、前年度との比較はその間の行政努力を示す意味で重要である。同時に、当該年度までの基本計画の達成度を示すことも重要である。この点、米国では、年次業績計画に毎年の成果を載せて、傾向が分かるようにしているのが参考になる。

12年度の結果では、A、B、Cのランク付けが強調されて受け止められ、誤解を生んだ面がある。政策評価の目的は、国民が理解し、納得できる説明をすることであり、数値化は重要だが、結果にいたった過程、消費者としての関心など、数値化できない点を含む「結果の分析」も重視すべきである。

### 4. 総合評価

13年度から導入する総合評価については、その対象、目的により、時間、コスト、得られる成果等に大きな差異が生じる。米国のプログラム評価はいわゆる「施策」を対象としており、このような対象の明確化や視点の絞込み等が肝要である。総合評価には種々のタイプがあり、目的に応じた実施が望まれる。特に、施策の見直しを検討する場合は、予算のサイクルに拘泥せず、幅広い角度から、時間をかけて行うべきである。

大河原代表からの説明に対し、熊沢農林水産事務次官から、謝辞とともに次のような回答があった。

全体に、今回は初めてだったので、試行錯誤はや

むを得ない。

評価のバラつきが、基準の取り方からきていることはご指摘のとおり。ただ、難しい課題なので工夫したい。

ランク付けは評価結果を分かり易くするためだが、扱いについては慎重にしたい。

今後とも、農林水産政策情報センターとは、よく連絡をとって進めていきたい。

なお、当センターの提言に対する農林水産省としての対応の主な内容は、概ね次のとおりである。

- 1) 国民に分かり易いよう、公表の形式を工夫する観点から、政策評価シート等の記述内容をスリム化するとともに、目標値や実績値の推移を表す図表を活用する。
- 2) 過年度の成績を合わせた達成水準を示すことについては、13年度の評価について、単年度に加え、累積の達成度により評価を行う。
- 3) 数値化できない要素、結果にいたったプロセス、消費者の関心なども十分分析すべきであると考えており、引き続き評価に当り、定量的な目標に対する達成度と併せ、目標の達成度について十分な要因分析を行う。
- 4) 評価結果については、その要因を十分分析することで施策の見直しに活用することが重要であり、評価の過程で得られた知見を踏まえた評価手法の改善を図り、国民に分かり易い政策評価にしていく。
- 5) 総合評価については、指摘のとおり、対象の取り方により様々な差が生じるので、評価の実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、5年程度の中期的な計画を策定して実施する。

今回の当センターの提言は、スタートしたばかりの農林水産省の政策評価について、先進諸外国の経験等も参考に、幅広い視点から行ったものである。農林水産省としても、この点は十分に理解し、今後に生かしていきたいという姿勢であり、当センターとしても緊密に協力していきたいと考えている。



## 米国「政府業績・成果法」におけるプログラム評価

GPRA(「政府業績・成果法」)の運用状況については、本誌第2号にその概略を紹介した。そこでは、6年ごとの「戦略計画」、これに即して作る毎年の「年次業績計画」、その結果を述べた「年次プログラム業績報告」と連なるいわゆる「業績測定」が中心で、プログラム評価には殆ど触れなかった。しかし、GPRAの規定では、年次業績報告に、得られた業績の結果やその分析に加え、“プログラム評価”という項目があり、年度中に実施されたプログラム評価から得られた結果の概要を記載することが定められている。そこで今回はごく最近の調査から、GPRAにおける「プログラム評価」に焦点を当ててみたい。

### (1) GPRAにおけるプログラム評価の位置付け

GPRAの体系の中で、プログラム評価というのは、どのように位置付けられているのであろうか。GPRAを実際に動かしているOMB(大統領府行政管理予算局)によれば、プログラム評価は、GPRAの“サブセット”(付属部分)であるという。つまり、GPRAの本体は、プログラムが毎年、目標どおりの成果をあげているかを追跡・分析する業績測定にあり、プログラム評価はその円滑な実現を果たすための一部分としてGPRAに含まれるもの、と説明している。

他方、議会サイドの機関であるGAO(総括監査院)は、その殆どの仕事を、議会に向けて行政のプログラム評価を行うことにあてており、それが作成する文書の中では、GPRAは業績測定とプログラム評価からなるとして対等に扱っているように見える(例えば、98年のGAO文書「業績測定とエバルエーション」の中では、“年次業績報告では、業績測定結果とプログラム評価結果の両方を含めることを求めている”と述べている)。しかし、直接この問題について聞いてみると、GPRAは元々ゴール(目標)を達成するためのモニタリングがその趣旨であり、プログラム評価はこの援護手段と位置付けている。つまり、GPRAにおけるプログラム評価の位置付けは、OMBと実際上の大差はないように思われる。ただ、各省の評価能力を高めるため、各省による実例を分析した文書を出しているのが注目される。

### (2)「プログラム」とは何か

では、プログラム評価が対象とするプログラムとは、どのようなものをいうのだろうか。農務省の理解では、“それぞれに明確な法律による根拠と予算の裏づけがある行政活動である”という。つまり、その活動をプログラムと呼ぶかどうかは、各省が勝手に決められるわけではなく、議会、大統領(OMB)、担当省の合意で決ま

るといふ。われわれはこれを年次業績報告の中で確認することが出来る。例えば2001会計年度農務省農場サービス局の業績報告の冒頭箇所には、同局が行う11のプログラムが明確に列挙されている。この点、OMB、GAOとも同様な理解をしている。GPRAは、そのプログラムが計画で設定した目標(ゴール)どおりの成果をあげているかを確認する仕組みであると言えよう。換言すれば、GPRAは、このプログラムを適切に動かすことによって、定めたゴールを達成するようにする仕組みであるともいえる。

### (3)「プログラム評価」とはどのようなものか

GAOは、その定義として“定期的に、又は随時に、プログラムがどのように上手く機能しているかを評価するために行われる個別の体系的な研究(スタディ)”であるとする。他方、OMBの通達では、“連邦のプログラムが達成しようとした目的の態様および程度と比較するため、客観的測定や体系的分析により行う評価”としている。前者はやや抽象的、後者はやや実践的という違いはあれ、両者に基本的な差は見られない。

ただ、GAOでは、その立場上、全体としてプログラムと名づけられたものでも、独立した目標で仕分けられるなら、プログラム評価の対象と為しうるとする。GAOは、議会の要請に応じて何らかの見解の表明が求められるという事情によるのであろう。OMBは、最近の通達改正で、業績報告での正式なプログラム評価とは別に、年次業績計画の中で、より情報を提供するという目的から、マネージメント分析やプロセス評価などの分析・研究を行うように考え方を拡大している。これは、行政の成果に関する情報を更に増加しようという実践的な姿勢の現れのようなのである(最新の年次業績計画が、新しい政権の下で作られたこととも関係があるようである。)

### (4) GPRAでの「プログラム評価」の進展はどうか

現状では、農務省始め各省のプログラム評価の多くはGAOに依存しており、GAOも各省に評価能力が乏しいことを指摘している。ヒヤリングによれば、その大きな要素は、予算と人材の不足にあるという。GAOは農務省の地中海ミバエ防除に関するプログラム評価を高く評価しているが、この場合、農務省に専門知識があることもあるが、害虫防除プログラムに特別な予算措置がされているという事情があった。しかし、政府の予算担当部局からは、プログラム評価の予算措置を重視するという考えは聞かれなかった。従って、今後のGPRAの運用は、十分な予算や人材を投入した本格的なプログラム評価を強力に推進するというより、目的に応じた様々なレベルでのより現実的、実践的な成果分析を深めるといった形で進んでいくのではないかというのが、全体を通じての印象であった。

## 用語解説

## 顧客調査 Customer Survey

米国等の政府作成の文書にはCustomerが頻繁に出てくる。文字どおり「顧客」という意味である。「受益者」は必ずしも誤訳とはいえないが、政府と国民との関係を上下関係として捉える従来の考え方を換え、民間のサービスの概念を取り入れたところに意味がある。

顧客調査 (Customer Survey) について、米国連邦政府における取組みを中心に紹介する。1993年に行われた調査に始まったといわれる。このときの調査で、ホワイトハウス、議会、連邦職員は、米国民は21%しか連邦政府を信頼しておらず、これは過去40年間で最低の水準に落ちていることを知らされることになる。この結果を受けて、顧客のニーズ (Customer Needs) を踏まえた政府たるべく力を合わせるようになった。まず、同年、大統領令第12862号「顧客サービス標準の設定」(Setting Customer Service Standards) が出され、連邦政府に対して顧客に焦点を合わせることで、ビジネス分野における最高の実施例と同水準の顧客サービス水準を策定・実施すること等が決められ、さらに顧客重視の政府を作るために、「国家業績レビュー」(National Performance Review NPR) を作り、100近い法律を成立させている。また、1993年に成立した「政府業績・成果法」(GPRA) においても顧客満足 (Customer Satisfaction) の向上を図ることが目的の一つとして掲げられている。これらのことから分かるように米国においては93年に、いかに顧客中心の政府を作るかについて腐心したかがうかがえる。

サービスの質の向上を図るための「顧客サービス標準の設定」に関する大統領令では、連邦政府に対して次の8つの事項を求めている。

政府機関がサービスを行い、サービスすべき顧客はだれであるかを認識すること。顧客が求めているサービスの種類と質および現行のサービスに対

する満足度を把握するための顧客調査を実施すること。サービス標準を公表し、サービスの結果をその標準と対比させること。ビジネス分野における最高の実施例と顧客サービスの実績を対比すること。

ビジネス分野における最高の実施例に匹敵させる上でどんな障害があるか、あるいはアイデアについて最前線の公務員の意向を調査すること。どこからサービスを受けるか、また受け取る方法の両面において顧客に選択の機会を与えること。情報、サービス、苦情に関するシステムに容易にアクセスできるようにすること。顧客の苦情に対応する手段を提供すること。

また、具体的に米国民が利用可能な物やサービスの質に関する国家標準としてミシガン大学ビジネススクール等の協力によって民間セクターを対象として策定された「米国顧客満足度指数」(American Customer Satisfaction Index, ACSI) を連邦機関に応用した標準で満足度が測定されている。

次に、米国農務省 USDA の業務に関する顧客満足度の調査結果の中から事例を2つ紹介する。

## 海外農業局の結果例

輸出業者が食品や農産物の海外市場を開発・維持するために海外農業局 (Foreign Agricultural Service, FAS) が常に専門的で、利用しやすく、忍耐強く、懇切な顧客サービスを提供することについて、回答者の77%はFASのサービスは良いとしている。

## 動物植物衛生検査局の結果例

人間活動と野生動物の衝突を回避するために動物植物衛生検査局 (Animal and Plant Health Inspection Service, APHIS) の職員が、苦痛を与えず、選択的で、効果的な管理手法を使っているかについては、81%が手法と手段が効果的であるとしている。

ちなみに、当センターが行った農業情報に関する農業者の満足度は、農業技術情報で52%、農業政策情報で34%、マーケティング情報で47%、先進事例情報で53%、補助・融資情報で42%、経営管理情報で34%であった (関連記事、本誌第4号)

## 編集後記

米国で関係機関にインタビューするとき、事前に当方の関心事項を示しておく、これに的を絞った資料の提供、真摯な質疑応答があり、いつも頭が下がります。例え窓口になる者が時間制限をしても対応者は質疑の内容によっては納得いくまで応じてくれます。政策決定過程における透明性向上の調査研究テーマとして取り上げた市民参加 (Public Involvement) のような、ときには法廷闘争を伴うような課題の調査については、関係者の口は重いのですが、それでも許される限り答えてくれました。以上は、先月実施した海外調査での経験です。

## AFFPRI report

平成13年9月15日 No.11

(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/>