

平成13年12月15日発行

農林水産政策情報センター

## トピックス

### 福岡県および宮崎県が改革大綱を公表

福岡県では、「行政改革評価システムの導入」などを織り込んだ「第一次行政システム改革大綱骨子を公表しました。

(<http://www.pref.fukuoka.jp/top/yellow140.htm>)

宮崎県では、行政改革の指針となる「宮崎県行政システム改革大綱」を公表しました。同大綱は、①政策評価システムの構築、②公共事業再評価の推進、などを実施するとしています。

(<http://www.pref.miyazaki.jp/soumu/jinji/system/hpform.htm>)

### 秋田県、東京都等が政策・事業評価結果を公表

秋田県は、13年度当初予算により実施している事業および大規模施設整備事業にかかわる評価結果を公表しました。

(<http://www.pref.akita.jp/tyosei/sys/hyouka/h13/jigyougaiyou.htm#ichiran>)

栃木県は、「とちぎ21世紀プラン」に掲げる73の施策について、成果指標の動向、県政モニター調査

等を基に現状評価を実施し、その結果を公表しました。

(<http://www.pref.tochigi.jp/kikaku/ma/index.html>)

埼玉県は、県政モニターおよび通勤・通学者モニターの意見を基に「行政の取り組みを評価する指標」を開発する際の資料を公表しました。

(<http://www.pref.saitama.jp/A01/BK00/13enquete1>)

東京都では、政策評価および事務事業評価を実施し公表するとともに、それらの評価結果について意見を募集しています。

(<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/hyokahp/h13/h13.htm>)

長野県では、県中期総合計画に掲げる120の施策評価のうち、評価指標を定めることができた116の施策について評価結果を公表しました。

(<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/kikaku/hyouka/kekka.htm>)

香川県では、平成12年度に実施した事業1,081件、施策342件について評価調書を公表しました。

(<http://www.pref.kagawa.jp/seisaku/hyoka/>)

### センターからのお知らせ

#### 「政策評価フォーラム」のご案内

当センターでは、農林水産行政に関する政策評価について理解を深めていただくため、農林水産省の後援により、「政策評価フォーラム」を開催しますので、ご案内します。

#### 記

1.日 時 平成14年1月15日(火)午後2時より

2.会 場 石垣記念ホール(三会堂ビル内) 東京都港区赤坂1-9-13

3.内 容 基調講演

川村秀三郎 農林水産省総括審議官

パネルディスカッション 中村靖彦(明治大学客員教授, 前NHK解説委員)

秋岡栄子(農林水産省政策評価会委員), 梅田次郎(三重県総合企画局理事)

八木宏典(東京大学農学部教授), 大内秀彦(農林水産省政策評価担当調査官)

4.入場料 無料ですが、申し込みが必要です。問合せは、当センター(谷口か高塩)

# 政策評価と農林水産研究所

農林水産研究所

評価・食料政策部長 堀越 孝良

## 1. 農林水産政策研究所とは

農林水産政策研究所は、平成13年4月に旧農業総合研究所を母体として、新たに発足した政策研究機関です。他の多くの国の研究所が独立行政法人化する中で、各省庁の政策研究所は概ね、国の機関として残されました。旧農業総合研究所と農林水産政策研究所の相違は、2点に要約できます。

1つは任務で、旧農業総合研究所は農業に関する経済上の諸問題の総合的調査研究を行うことが任務でした。これに対し農林水産政策研究所では、農林水産省の政策に関する総合的調査研究を行うことになりました。要は、農業が農林水産に拡大し、かつ、より政策に結びついた調査研究が求められるようになったということです。

2つは、組織体制の変更です。具体的には、行政とのつながりを任務とする政策研究調整官と政策研究調査官が新たにおかれしました。また、本省の局の編成も加味した部の組織・名称になり、定員も5人増加し(総員86名)、次長が新設されました。また、霞ヶ関に分室(旧郵政省庁舎2階)が設けられ、所長または次長、政策研究調整官および政策研究調査官が分室に勤務し、情報収集、意見交換、研究会の開催等を行っています。

## 2. 政策評価の態様

研究所の方での政策研究機関としての体制の整備は、行政サイドにおける透明性の向上と並行して進められています。透明性の向上は、情報の公開と政策評価によって進められています。このうち政策評価に関しては、中央省庁等改革基本法(1998年)に基づき政策評価担当部局が定められ、2001年には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(政策評価法)によって政策評価の基本が定められました。また、食料・農業・農村基本法(1999年)においても、政策評価を踏まえて5年ごとに食料・農業・農村基本計画が見直されることになっています。

新しく行われることになった政策評価は、視点を明確にして行政機関が自ら行い、評価結果等を公表していくことに大きな特徴があります。すなわち、従来も政策の評価は行われていましたが、視点が必ずしも明確でなかったきらいがあります。必要性だけでなく、効率性または有効性(目標への達成度合)の観点が明示されました。また、予算編成等を通じて従来行われていた内部評価は、公表が十分ではありませんでした。

加えて、旧総務庁の行っていた行政監察は准外部

評価でしたし、会計検査院の検査や各種審議会における議論も外部評価と位置付けられます。そうした評価に加えて組織を設置して内部評価が行われるようになったのは、政策の担当部局が政策対象等に関する情報を最もよく把握しているからです。

## 3. 政策評価に関する研究

内部評価として行う政策評価は、お手盛りになる危険性がつきまといきます。それを避けて、客観的かつ厳格な政策評価の実施を確保するため、政策効果を定量的に把握すること等が求められています。しかし、政策効果の定量的な把握は、必ずしも容易でない側面があります。無理な定量化を行えば、単純化によって大事なものを落としたり、複雑化して意味のわかりにくいものにしてしまう危険性があるからです。

また、政策評価の手法は、対象とする政策のレベルで違ってきます。政策には、具体的な事務事業から省または政府としての方針まで含まれるからです。さらに、評価の時点すなわち事前か実施中かまたは事後かでも随分違ってきます。加えて農林水産政策に関しては、農林水産業の多面的機能等その特性を踏まえた評価手法が必要と考えられます。また、政策レベルによっては、特に事前評価においては諸外国の同種の政策の社会経済的分析が必要となることも考えられます。

こうしたことを踏まえながら、政策評価の手法に関しては、漸進的改善を進める必要があります。また、一見政策評価とは無縁であるかのようにみえる、国内外の制度政策の研究が必要な場合もあります。農林水産政策研究所の政策評価研究は、その手法改善のための調査研究のほか、国内外の制度政策の分析等を行っています。

## 4. 政策評価関係の具体的研究

平成13年度の農林水産政策研究所研究実行計画から、政策評価関係の研究を紹介しましょう。

まず、平成13、14年度に行う「米政策の総合評価に関する研究」では、米の生産調整についてより効率的で構造政策目標に資する政策のあり方を提示したいと考えています。

また、「アメリカ・カナダの農業経営安定政策とその総合的な評価に関する研究」においては、アメリカ・カナダの経営安定政策をわが国に導入した場合の経済的な効果を総合的に分析することとしております。

さらに、「諸外国におけるセーフガード政策に関する調査分析」では、セーフガードを政策として捉えて、諸外国の発動条件等を分析することとしています。

事務・事業の政策評価手法に関しては、かつて旧農業総合研究所時代に行った検討を踏まえ、複数の職員が民間団体等が行う検討委員会の委員に委嘱され、然るべき貢献を行っています。

## 英国環境食料農村省の支出見直しと 公共サービス協定について

英国においては、3年に一度の支出見直し（Spending Review；SR）、それに伴う公共サービス協定（Public Service Agreement；PSA）の改定作業が行われている。公共サービス協定は、わが国総務省分類の「実績評価」に該当するところから、当センターでは、本年9月、英国環境食料農村省（Department of Environment，Food and Rural Affairs；DEFRA）を訪問し、同省の支出見直し、および公共サービス協定改定作業についても調査を行った。以下、その概要を紹介する。

なお、わが国においては「支出見直し」は「包括的支出見直し（Comprehensive Spending Review；CSR）」と紹介されることが多いが、「包括的」と言われるのは1998年の最初のときだけであり、今回は単に「支出見直し」である、とのことであった。

### 支出見直しおよび公共サービス協定の目的

1. 支出見直しは、次のような目的のもとに、3年に1度行われる。
  - ・ 予算を優先順位の高いものに充当する
  - ・ より効果的な予算にするため政策を変更する
  - ・ 国民へのサービスの改善のため各省が協力することを促す
  - ・ 不必要または無駄な支出を根絶する
2. 公共サービス協定は、支出見直しの成果を踏まえ、各省ごとに「目的」「目標」「達成目標」等を定め、それを四半期ごとにモニターして達成状況を確認する。

### 支出見直しの手順

1. 10月15日までに、DEFRA担当大臣は大蔵省（HM Treasury）の大臣に対し、これから5年間の農業のビジョンをどう描いているか、それに対してどのような政策を講じていく必要があるかについて、概略を提出する。
2. 11月中に、両大臣間でこれについてのミーティングが行われる。
3. 11月から2月までの間に、両省の担当者が、このビジョンに対してどのような公共サービス協定目標を定めたらいかが議論する。政策の必要性等については、書面で提出する。
4. 2月中旬までに、どれだけ予算が必要かという財政面の分析と新しい公共サービス協定目標が大蔵省に提案される。
5. 3月中旬までに、DEFRAは省としての詳細な投

資戦略案（例えば建物の建設費用等）を提出する。

6. 4月中旬までに、DEFRAは省全部の詳細な行政実行目標である行政実行協定（Service Delivery Agreement；SDA）を提出する。
7. 2月から6月までの間の作業は、ほとんどが大蔵省で行われ、資源の範囲内で配分が決められる。その間、両省の大臣は2度ほど会って政策の優先度等について話し合いを行う。
8. 6月末に、どのように予算を配分したのか通知が来る。この通知に基づきDEFRAの公共サービス協定目標の見直しが行われる。その際、与えられた予算でできないことについては、その旨ははっきりさせておく。
9. それぞれの結果は、すべて公表される。

### 公共サービス協定目標の定め方

1. 公共サービス協定目標は、DEFRA（財政部門と担当課）と大蔵省の間で話し合っ、て、予算と結果のバランスを見ながら決めている。1回公表したら、3年間に変更しない。
2. 公共サービス協定目標の作り方については、特段のノウハウがあるわけではなく、試行錯誤で進められている。DEFRAでは、多分できると思う水準、具体的にはすべてうまくいけば90%は達成できるであろうという水準に定めている。
3. 公共サービス協定目標は、管理できなくてはならないという要請から、大蔵省により、各省とも最高10までと定められている。
4. 公共サービス協定目標を設定するときは、それがDEFRAの内部資料であれ外部公表資料であれ、透明で、判断ないし測定可能な資料があることが前提条件となる。したがって、重要な政策であっても評価する手法がない場合は公共サービス協定目標が定められていないし、公共サービス協定目標がないからといって政策としての重要性が小さいということもない。
5. ブレア首相は、「Joint up Government」というキャッチフレーズで、各省にまたがる公共サービス協定目標の設定を推奨している。

### その他

公共サービス協定は、直接予算とは連携していないとされているが、もし大部分の公共サービス協定目標が達成できなかったときは、個人レベルでは給与が下げられ、幹部は更迭され、機関は再編成、ないし廃止される、と聞かされ、驚かされた。現に、本年6月の組織再編ではこうした憂き目を見た機関があったとのことである。（伊藤）

## 用語解説

## ピア・レビュー Peer Review

ピア・レビューは、学術論文等の審査において広く採用されているものである。インターネット上の文書でも、それがピア・レビューされたものであり、信頼度の高いものであることを主張しているサイトもある。学術論文の審査以外では、英国や米国の研究業績や研究機関の活動を評価する際にこの方式が採用されている。わが国の農林水産省が採用していた試験研究機関に対する「研究レビュー」も、農林水産技術会議事務局の研究管理官や専門を同じくする研究者、教授等で作るグループによって実施されていたことから、ピア・レビューであるといえる。

学術論文の審査や研究の評価手法であったピア・レビューを行政機関の業績評価の手法として採用したのが英国である。英国では、2000年から本格的にピア・レビューが開始されている。ウェブ上では、文化メディア体育省、内閣府、国税庁、教育雇用省に関するピア・レビューの報告書をみることができる。

ピア・レビューの「ピア」は、同じ専門分野の人をいうが、英国の内閣府（Cabinet Office）の「管理政策研究センター（CMPS）によると、「批判的な友人」（Critical Friends）であるとしている。ピア・レビューは普通1チーム、6～8人で構成され、他省庁、公的部門や民間部門から登用されている。しかし、実際のチームの構成は、対象となる省庁が中心となって選定されているとのことである。これは、自分達の選んだ人達（ピア）が勧告するのだから実行しようという機運が対象省庁内で生まれることを期待してのことだという。レビュー結果の客観性よりもそれが活かされることを重視している。

実際に行われた事例からピアに誰がなっているかをみると、内閣府のピア・レビューでは、責任者はカナダ管理開発センター総裁のジョセリン・バーゴン女史である。国税庁のピア・レビューでは、責任者

は保健省のパーマネント・セクレタリーのクリス・ケリー氏で、メンバーには、コンサルタント社長、財政研究所長、文化メディア体育省課長、財団理事長、保健省職員、会社社長がなっている。

ピア・レビューは、1週間かけて行われている。その1週間の間にチームは、対象となった省庁について次の点のうちいずれかについて調査することとされている。

- ①政府の白書である「モダナイズング・ガバメント」（Modernising Government）への取組み
- ②対象省庁の業務のすべて、または主要部分においてどのような業績をあげているか
- ③主要プロジェクト、または業務分野への取組み

チームは、この1週間の間に対象省庁の幹部職員、一般職員、利害関係者に対する面接調査、グループセッションの実施、実態調査等を実施している。さらにチームと幹部および大臣との面談も実施されている。レビュー期間は1週間と限られているが、対象省庁は約4か月前から内閣府のアドバイスを受けて準備していることがレビューを裏切るものになっているようである。

内閣府に対するピア・レビューの勧告の中に、次のようなものがある。頻繁に実施される機構改革に言及したものである。「（組織の）再編成をしてみたい気分にかられるかも知れないが、それは得策ではない。再編成を行う度にエネルギーを消耗してしまい、改革の実現を遅らせる危険をもたらすだろう。最後に、改革項目を追加するのも賢いやり方ではない。（中略）イニシアティブや報告、要求、計画などの数を削減すれば、士気が上がり、改革への弾みを失わずに済むであろう。」。内閣府や政権そのものに対する厳しい注文である。

チームリーダーとして内閣府のピア・レビューを指揮し、カナダで同じような立場にあり、かつ対象となった内閣府のトップの知人でもある女史が取りまとめたピア・レビュー報告書にこのことが述べられている。お互いの気持ちを汲み合うような取りまとめにはなっていない。（谷口）

## 編集後記

この11月、10年振りに訪英した。前回は空腹でも食べられない「まずい食事」に泣かされた。しかし、今回は「イギリスが美味しい」を確認した。このことはイギリス人からも直接聞いた。EU諸国から良い食材が入って来ること、パリに日帰りできることを理由にあげた。公的サービスも良くなったと実感できるという。イギリスは着実に変わりつつあるようだ。そして不思議なことに、どのパブも老若男女で賑わい、のどかに談笑している。アフガンに兵士を派遣している現実を感じさせない光景があった。（谷口）

## AFFPRI report

平成13年12月15日 No.14

(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/>