

トピックス

農林水産省政策評価基本計画(案)及び同実施計画(案)

農林水産省では、3月、政策評価基本計画(案)及び同実施計画(案)について意見・情報の募集を行いました。政策評価の計画期間は、平成14年度から18年度までの5年間、評価方式は、実績評価、総合評価、事業評価の3つです。実績評価は、14年度は「食生活のあり方を見つめ直す幅広い活動の展開」など71の政策分野について、総合評価は「米政策」をテーマとして(13～14年度)、事業評価は、「公共事業の事前、期中、完了後の評価」と「研究開発評価」について、それぞれ行うこととなっています。政策評価の結果の政策への反映に当たっては、概算要求等、政策決定に関するスケジュールに配慮し、適切なタイミングで行うものとするとしています。

<http://www.maff.go.jp/www/public/kkpcpres.pdf>

神奈川県13年度評価結果

神奈川県では、95の事業について評価を行いました。その結果、A(継続が適当である)が32事業、B(改善を検討すべきである)が46事業、C(休止又は廃止を検討すべきである)が17事業となっています。対象となった95事業の事業総額(12年度)は8,436百万円で、Cの結果が下された17事業の12年度の決算額は3,224百万円、同17事業の14年度の当初予算額は1,255百万円で、差し引き額1,969百万円が計画的削減や政策評価等によって見直されたとしています。なお、同県では、政策評価の実施対象を95事業に絞っていますが、網羅的にせず、行革課題に該当する事業や各部局で課題となっている事業から選定し、また当該年度の事業予算だけでなく、人件費等を含め、トータルな行政コストの把握ができるよう努めたとしています。

<http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/H13hyoka-ikenbosyu.htm>

長崎県活動指標と成果指標を採用

長崎県では、予算と政策評価を関連させていることに特徴がありますが、このほど、政策評価として、行政の活動量(アウトプット)を表す活動指標と事業の実施により得られる成果(アウトカム)を表す成果指標の2本立ての評価方式を採用することを明らかにしました。これによって活動内容と成果との関連性が一目で分かるようになりました。また指標の類型例が事業タイプ別に示されており、例えば、「施設・学校等運営」の活動指標は、開館日数、利用者数、学校数、実習日数、入校生数、卒業生数があげられ、これに対して、成果指標は、入館者数、利用者数、リピート数、アンケートによる理解度・満足度、稼働率、卒業率、就職率となっています。

<http://www1.pref.nagasaki.jp/sehyo/kekka/pdf05/s401.pdf>

米国総括監査院(GAO) BSEに関するレポート

米国総括監査院(GAO)は、「狂牛病:動物性飼料の禁止令及び関連の規制の改善により、予防効果があげられる」とする報告書を議会に提出しました(<http://www.gao.gov/GAO-02-183>)。同報告書は、動物性飼料禁止令遵守を監督するための情報収集、食品他の成分中にBSEリスクが高い中枢神経系組織が含まれていることを消費者に知らせるための対策、例えば公報や警告ラベル等をとること、あるいは現行ラベル規制表示内容の強化、そしてBSE監視計画を強化するため農場で死亡した牛の検査件数を増やすことなどが勧告されています。

なお、USDAでは、1998年10月「BSE対策計画」を策定しており、BSEが発見された場合の対応責任部局と対策のフロー、公表・対策に関するタイムテーブル、また、診断時、確認時及び継続に分けたチェックリストが作成されています。

<http://www.aphis.usda.gov/oa/bse/bsesum.pdf>

政策評価の都道府県アンケート調査結果(続)

前号で、当センターが実施したアンケート調査の結果概要を紹介した。今回は、その中から特徴的と思われるいくつかの点に焦点を当ててみたい。

1. 県職員の自主性が高まっている。

昨年、当センターがまとめた「政策評価に関する中間報告」では、北海道、静岡県、三重県のいわば政策評価先進県に共通する特徴として、それが、知事の強いリーダーシップによって始まっている、と述べた。今回の調査結果を見ると、最近、政策評価を導入した県では、知事だけでなく県職員の主導で始まっているという回答が多い。政策評価は、今日では、県職員の意識として当然のこととして定着しつつあることを示しているといえよう。

表-1 政策評価の導入年と導入経緯

年度	実施数	知事	議会	県職員	県民	他
1997年以前	3	2		1		
1998年	1			1		
1999年	6	2	1	4		2
2000年	11	2		4	1	2
2001年	15	4	1	6	1	2
合計	36	10	2	16	2	6

注：複数回答

2. 総合計画との結び付けが進んでいる。

早くから政策評価に取り組んだ県では、政策評価の対象と県の総合計画レベルの施策とが噛み合わず、その関係付けが努力課題となっていた。これらの県では、ようやくそれに成功しつつあるようであるが、最近政策評価を導入した県では、当初から、総合計画との関係付けを意識して政策評価に取り組んでいるようである。

このため、評価対象を事務事業に限らず、いくつかの段階で実施しているという回答が多かった。他方、総合計画と関連させていないと回答した県では、事務事業又は施策だけの1段階の評価となっている。

表-2-1 政策評価の導入年度と総合計画との関係

年度	実施数	総合計画	
		あり	なし
1997年以前	3	2	1
1998年	1	1	
1999年	6	4	1
2000年	11	4	4
2001年	15	10	5
合計	36	21	11

注：総合計画との関連に対する質問に無回答が4県

表-2-2 総合計画との関係と達成目標の設定段階

年度	総合計画との関係あり			総合計画との関係なし		
	事務事業のみ	事務事業+上位段階	上位段階のみ	事務事業のみ	事務事業+上位段階	上位段階のみ
1997年以前		2				
1998年		1				
1999年		3	1	1		
2000年	1	2	1		1	1
2001年	1	5	5	2		1

3. 「事前評価」を行っている県が多い。

事前評価については、国の政策評価でも、一部の公共事業、研究開発等を対象に考えられており、事務事業、施策など一般的なものについてどのように行うかについては研究段階といえる。それだけに、これらについては、県で、事前評価を行っているとの回答が多かったのは、意外であった。何を評価するのか、評価結果をどう使うか、国と県の行政システムの違いはなにかなど、興味のあるテーマを提供している。

表-3-1 公共事業評価

事前+事後	7
事前のみ	9
事前のみ	9

表-3-2 事務事業評価

事前+事後	11
事前のみ	1
事前のみ	24

4. 外部との関係では、改善の余地が大きい。

公表は、プレスが主で、政策評価に関するパブリックコメントの活用も遅れているようである。このような県民と密接に結びついた政策評価という点では、近年増加しているものの、今後、改善すべき分野であろう。

表-4 政策評価導入年度と住民との関係

年度	プレスリリース	HP等での公表	満足度調査	パブリックコメント	アンケート等
1997年以前	2			2	
1998年		1			
1999年	4	1	2		2
2000年	5	3	1		1
2001年	12	5	3	5	2

注：複数回答

5. 政策評価の効果に関する意識は高い。

この問いに対する回答結果は、前号に示したのでそれを参照願いたい。これは、記入者個人の考えを問うたものであるが、職員の意識向上、行政の質の改善、透明性向上などがあげられている。記入者が政策評価の担当者である点を差し引いても、政策評価への意識が高まっていることを示すものとして、特に記しておきたい。

(注) 今回の分析のため、電話又はHPで補足した。したがって、前回と数値が合わない個所がある。

GPRAにおけるプログラム・エバルエーション

本誌第11号に、昨年の米国での調査をもとに「米国の政府業績・成果法におけるプログラム評価」について報告した。今回は、その中で省略した、米国における評価（エバルエーション）の考え方を中心に報告したい。

1. エバルエーションとは何か。

GPRAにおける定義としては、98年にGAO（総括監査院。その性格については、本誌第7号参照）が、「業績測定とエバルエーション」の中で、「定期的、又は随時に、プログラムが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である」としている。

昨年、当センターでは、GAOでプログラム評価の概念に関する専門部局である評価手法・課題センターにインタビューした。そこでは、GPRAを「プログラム・エバルエーション」と「モニタリング」とに区分して説明してくれた。その真意は、エバルエーションと誤解なく区別するために（単に追跡するという意味で、メジャメントより単純な作業である）モニタリングという言葉をあえて使った、というのである。

ここで大事なことは、GPRAの基本が単なるモニタリングなのであるか、という点である。GPRAでは、達成目標に対する成果（達成度合）を数値で追跡するだけでなく、「結果の分析」を行うことが義務付けられており、この「結果の分析」というのが重要なのである。

2. 「結果の分析」が持つ意味

GPRAに基づいて、各省は「年次業績計画」の達成状況を明らかにするための「年次業績報告」を議会と大統領に提出する。この報告書に含まれる「結果の分析」は、単に、農産物価格が低迷したため、というような簡単なものもあれば、2000年3月に提出された1999年度の農務省危機管理局RMAの「結果の分析」のように、数ページにわたって説明し、これをもって、プログラム評価であるとしているものもある。要するに、この分析が正確なデータに基づいて客観的に行われていれば、担当局が行ってもプログラム・エバルエーションたりうるのである（報告書の素案は、GAOの事前チェックを受けているから、GAOもこれを認めたものと考えられる）。

3. GAOによるプログラム・エバルエーション

GPRAに基づく年次業績報告には、「対象会計年度に行われたプログラム評価の結果の概要」を記載することとされている。報告書を見ると、GAOによるものを記載している例が多い。

GAOの作成する文書の殆どは、議会からの要請に

よるものであるが、公表文書の8割がプログラム評価であるという。GAOのうち、農林水産関係を担当する自然資源・環境チームでの実際のやり方は、次のようである。同チームは、200人からなるが、純粋な農林水産担当は30人である（他に、エネルギー、環境担当がある）。1課題には3人程度で取り組むが、重複して担当する。議会との調整期間を除くと実質6ヶ月で仕上げる。このチームの年間の作成文書数は、約27本程度もあるが、評価作業に集中できるのがGAOの特徴であろう。

GAOでは、“良い評価”の条件として、①内容が客観的、②問題点と対応策のバランス、③正しい方法論④解決策としての選択肢の提起（ただし決断はしかるべき人に委ねる）、ということをあげている。この最後の、決断をしかるべき人に委ねられるということは、GAOが超党派的に独立した立場であり、しかも自らはプログラムの執行に携わらないということから可能となっていると言えよう。

4. 行政が行うプログラム・エバルエーション

先に、危機管理局の例をあげたが、より体系的に行われているものとして、農務省動植物健康検査局APHISが行った「地中海ミバエ排除・発見プログラム」の評価の例を見てみたい。

これは、「地中海ミバエ及びメキシコ果実ミバエを優先とし、米国農業及び米国での深刻な脅威を引き起こす外国で、果実ミバエを抑制し、根絶する」という達成目標を実現するためのプログラムに関するものである。地中海ミバエの発見個所は、その発生源であるメキシコ、ガテマラにおいて比較的順調に減少してきたが、98年に至り急激な増加が認められた。このため、9月に、米国、メキシコ、ガテマラの専門家チームによる緊急調査と方策の検討を開始し、99年3月末に報告・勧告書を完成させたものである。

このようなプログラムの改善のための調査・勧告は、APHISではレビューと呼んでいるが、GAOに尋ねたところ、「まさしくプログラム評価である」との回答であった。APHISの考えも同様であった。つまり、「レビューとエバルエーションの区別は明確でない。エバルエーションは、プログラムの有効性について直接判断するが、レビューは、プログラムの遂行におけるマネジメント機能に着目するもので、プログラム責任者がプログラムを有効に行えるようにする機能をもつ。専門家は、フォーマティブ（形成的）エバルエーションと呼んでいる。行政機関の内部評価者としては、このスタンスが必要である。」というのである。

エバルエーションの本質は、名称ではない。業績測定の「結果の分析」も、また、プログラムの“レビュー”も、内容次第で、エバルエーションたり得るのである。

用語解説

ヘドニック法 Hedonic Price Method

人々は居住地や職場を選ぶとき、近隣環境を考えることはよくあることであり、また企業は土地や労働を投入して生産活動を行う場合、周辺の環境によって影響を受けることは言うまでもない。したがって立地を自由に選択することが許されれば、各主体はある特定の土地を選んでそこに居住・就業し、あるいは生産することになる。その場合、地代や賃金と環境条件を比較検討し、より高い効用や利潤を求めて移動することになる。このような地代や賃金と環境との関係を観察することで家庭や企業が環境に与えている評価を金銭的に算出することが可能になると考えられる。

消費者の行動を通じて、投資の便益がすべて地価上昇に反映されるというこうした考え方は「キャピタリゼーション仮説」と呼ばれ、ヘドニック法はこの点に着目する評価方法である。住宅価格や地価データから地価関数を推定し、事業実施に伴う地価上昇を推計することによって、社会資本整備による環境財やサービスの便益効果を評価しようとするのである。

身近な例をとると、例えば、人々が住宅を購入する場合に、通勤・通学に要する時間、駅やスーパー、病院までの距離といったことのほかに、公園、景観を考えて販売の物件が適切であるかどうかを判断することが知られている。現実的には公園や景観の条件を除いた他の条件が全く同一であるといったことは考えられないが、仮にその他の条件が同じで、景観のみが異なっていたとし、景観の優れた物件とそうでない物件の差額が500万円であったとすれば、その差額の500万円が景観の価値であると見なすことができる。

なお、ヘドニック法では、事業による便益を一括評価できる。理論的には地価に影響を及ぼすすべての財・サービスが評価できるという特色を持っているといわれている。

以下、平成3年に三菱総合研究所が農林水産省の委託を受けて実施した「水田がもたらす外部経済効果に

関する調査・研究報告書 ―水田のもたらす効果はいくらか」の概要を紹介し、ヘドニック法を解説していきたい。

同調査では、評価の方法として、水田が及ぼす外部経済評価には、水源涵養、洪水防止、水質浄化、土砂崩壊・土壌浸食、地盤沈下の防止、汚染物浄化、気候緩和、景観・生物などが含まれるが、個別に抽出し評価するのではなく、総体的なものを捕捉するようにしている。資料の利用可能性等から、地価は住宅金融公庫の「住宅敷地価額調査報告書」の「価額」(円/㎡)、賃金は労働省の「賃金構造基本統計調査報告書」の男子労働力に関する産業計・企業規模計の「きまって支給する現金給与額」に12倍した上で対応する「年間賞与その他の特別給与額」を加えたもの(千円)を当てている。

分析に当たっては、各地域を代表する自然的、社会的、経済諸条件をそれぞれ代理させられると思われる変数の中から利用可能な変数を極力多く拾い出し、説明変数としている。

同調査では、最小二乗法によって地代方程式と賃金方程式が推定されているが、用いられた説明変数は、次のとおりである。煩雑になるが、推計式を理解する上で役立つと思われるので、記載する。

宅地計のうち住宅地、水田面積、普通畑面積、樹園地面積、牧草地面積、工場数、小売業商店数、卸売業商店数、飲食店数、金融機関店舗数、農協店舗数、人口密度、歯科診療所数、病床数、都市公園数、中学校数、高校数、水道普及率、刑法犯認知件数、公害苦情件数、消防ポンプ自動車等現有数、祭礼数、一戸当たりの住宅敷地面積、植生自由度9、10の面積、年平均気温、年平均相対湿度、日照時間、降水量、可住地面積、原野面積、湖沼面積である。

推定された地代方程式と賃金方程式とに基づいて一家計当たりの評価額が都道府県別に算出された。これは水田が1ha増えることによる外部経済効果に対して一家計が支払ってよいと思う金額を意味する。これに水田面積・世帯数を乗じた上で全都道府県を合計し、わが国の水田の外部経済効果額が12兆円と算出された。

編集後記

海外の事例を紹介する記事を読んだり、発言を聞いていると、首をかしげることがあります。取り上げる視点からは優良なのでしょうが、全体として見た場合、果たしてそういえるのかという疑問です。カナダで、果樹共済を早期に、的確に支払う指標を設けて共済事業の改善に取り組んだが、その結果は、いつまでも果樹の不適地を残すことになったという話を聞きました。この種の話は意外に多いのではないかと思います。ウェブは、宣伝の場の面をもっていることは否定できません。このことに注意してウェブをみようと思っています。(谷口)

AFFPRI report

平成14年3月15日 No.17

(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/>