

平成15年6月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

岩手県千厩地方振興局 補助事業を評価

岩手県千厩地方局は、特定非営利活動法人「政策21」と協働で、県の補助事業である「地域活性化事業調整費」と「市町村総合補助金」の14の補助事業を評価し、このほど公表しました。評価は、事業目的と手段の関係の検証（論理的評価）、前提条件・外部条件の予測の検証（論理的評価）、事業の効果の検証（プロジェクト評価）、事業の立案・実施過程の検証（プロセス評価）の4つの視点から実施されています。政策21では、評価事業を総括して、「全体的には、企画立案段階での論理的思考が不十分な印象はぬぐえませんが、具体的には、事業の目的が明確になっていないこと、期待している成果が住民への影響といった視点でとらえられていないこと、具体的な目標を設定していないこと、などがあげられます。これは、予算獲得のため考え得る目的を事業に盛り込むとか、事業決定をスムーズにするため組織内部の視点を優先させてしまうといった、従来の行政文化が反映しているものと思われる」と述べています。

<http://www.pref.iwate.jp/%7Ehp4001/estimation/index.html>

とちぎ 21世紀プランの2003実行計画

栃木県では、14年度における「とちぎ政策マネジメント」の結果に基づき、15年度の実施計画を定めました。15年度の県政経営では、IT社会への対応や県内経済の活性化と雇用対策、良好な子育て環境づくりなど、現下の緊急な課題について積極的に対応していくとしています。農林水産関係では、政策「魅力ある首都圏農業を確立する」の中で、消費者の視点を重視した流通対策の推進、環境と調和のとれた持続的な生産の推進、食と農を支える基盤造り、特用林産の振興などについて目標、主な取組みが述べられています。

http://www.pref.tochigi.jp/kikaku/ma/21plan_h15.html

東京都 行政評価結果を踏まえた事務事業の見直し状況

東京都は、11年度、12年度及び13年度に事務事業評価を実施した137事業のうち、廃止、抜本的見直し等が必要とされた54事業についてフォローアップ調査を行い、このほど公表しました。農林水産分野では、「林業試験場の運営」（11年度評価）では外部評価制度を導入して新規テーマ等の評価を実施した、「農業試験場の運営」（12年度評価）では任期付研究員の採用が条例の整備で導入可能になった、「表示適正化に関する監視」（13年度評価）ではDNA鑑定による科学的検証をはじめ、JAS法に基づく食肉表示の緊急立入調査などを実施した、といったことが記述されています。

[khttp://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/hyokahp/follow/20030519kouhyou.pdf](http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/hyokahp/follow/20030519kouhyou.pdf)

長野県 農政部長との協約

長野県では、知事と部長が職務執行に当たって「協約」を締結していますが、このほど農政部長と関係課長、各地区の農業改良普及センター所長、農業総合試験場長等が結んだ協約の内容が明らかになりました。例えば、園芸特産課長との協約では、「心構えと基本目標」で「長野県農業の太宗を担う園芸の一層の発展を図るため、意欲ある農業者の新たな視点での発想を踏まえた園芸大国づくりを実践します」とし、「重点目標」では「消費者の視点にたった安全・安心な生産流通対策を推進します」として、化学肥料や化学合成農薬を使用しない有機栽培への支援などをあげています。重点目標では、例えば、シナノスイートなどの面積を14年度実績168ha、15年度目標280haといったように数値目標を協約しているものもあります。

<http://www.pref.nagano.jp/nousei/nousei/kyoyaku/kyoyaku2.htm>

政策評価の都道府県アンケート調査結果

当センターでは、急速に展開する都道府県（以下、「県」という。）の政策評価について、本年1～3月にかけて、その実情を調べるアンケート調査を実施した。

今回のアンケートによれば、量的な拡大だけでなく、質的な工夫・改善を伴った動きが急速に進んでいる。その意味で、非常に興味深いものであり、忙しい時期に御協力いただいた各県に感謝申し上げたい。

1. 政策評価の導入、改善の動き

各県における政策評価の導入の動きでは、本格的に導入している県の数が、昨年よりも減少しているという結果となった。つまり、昨年の調査では、平成13年度までに37県が導入済みと回答したが、今回の結果では、14年度時点で本格導入は35県と、むしろ減少している。その代わりに、15年度の導入予定と試行との合計が10県にもものぼっている。

これは、一度何らかの形で政策評価を導入した県で、改善された政策評価体系を導入しようという動きが出ているためである。このような動きは、県における政策評価が、単なる導入という段階から、質的な向上の段階にレベルアップしていることを意味していると思われ、見逃すことが出来ない。

表1 政策評価の実施状況

平成9年以前	3県
10年	1
11年	6
12年	6
13年	10
14年	9
小計	35
15年予定及び試行中	10
検討中、未定	2

2. 実績評価の姿

早くから政策評価を導入した県では、職員の意識の向上のねらいもあって事務事業評価からスタートした。その後各県では、施策（又は基本事業レベル）、さらには政策レベルへと政策評価の段階を拡大してきている。「1段階」のうちの4県は施策レベルのみである。

表2 実績評価の実施レベル

1段階	13県
2段階	18
3段階	7

3. 総合計画との結びつけ

当初、政策評価の導入は、県の総合計画との関係が明確でなく、この点が多く県の課題とされてきた。アンケートでは、この問題で大きな進捗が見られる。

ただ注目したいのは、最近の状況として、2で述べた政策評価の複数の実施レベルに応じて関連付けを選択する場合があるということである。このような状況

を踏まえ、「一部関連付けている」という項目を新たに設けたところ、少なからぬ県がここに位置付けられた。

表3 総合計画との関連

評価との関連あり	30県
一部関連あり	8
関連なし	7
総合計画なし、評価実施未定	2

4. 事前評価、実績評価、総合評価

昨年の調査では、公共事業や研究開発だけでなく事務事業についても事前評価を行っている県が11もあって注目されたが、今回は4県にとどまった。

各種評価手法の活用状況を見ると、実績評価では、人事考課には使われていない。また、事前評価は、予算額の決定（査定）には使われていない。将来の総合評価にも使われていないというのは、いわゆる総合評価自体が行われていないためであろう。

表4 実績評価の活用

実施中の改善・検討	37県
実施中の廃止・存続	30
次期施策の立案	27
人事考課	1
その他	1

複数回答

表5 事前評価の活用

新規事業の立案・検討	11県
新規事業の採択の可否	13
新規事業の予算額決定	1
総合評価の基準設定	0
その他	0

複数回答

5. 外部の人の関与（参加）、アカウンタビリティ

これは、殆ど有識者の参加に限られ、利害関係者や関係団体の意見は殆ど聞かれていない。県の行政範囲が広いので混乱や偏りを避けるためとも考えられる。

アカウンタビリティについては、1位、2位（複数回答）をあげてもらったが、最も重視されているのは評価結果のプレスリリースであった。なお、自由記入欄の「ホームページ」が多かったのが注目された。分かり易く、正確な情報が発信されるよう、心から期待したい。

表6 透明性・アカウンタビリティ

	第一位	第二位
実施方針に関するパブリックコメント	2県	2
実施方針のプレスリリース	2	14
満足度調査を評価に加味	3	6
パブリックコメント（評価結果）	2	7
評価結果の事務所での閲覧	2	16
評価結果のプレスリリース	9	18
ホームページ	4	14

ドイツの政策評価

当センターでは、昨年11月、ドイツの政策評価について、総括担当部局であるドイツ連邦共和国内務省を訪問し、調査した。

ドイツでは、1969年、財政法の改正により政策評価が導入されており、スウェーデン等の国と並んで、政策評価の歴史の古い国と言われている。このときの政策評価は、「事前評価」「費用便益分析」「外部評価」であったが、人的資源の不足、各省の反発等により、導入はしたもののほとんど実用化されなかった。また、評価手法が非常に複雑で、普通の公務員では手に負えなかった、とも言われている。

1998年、政権交代が行われ、社会民主党と緑の党の連合政権となったが、その前年12月、両党は「4つの原則」「4つの改革分野」「15の模範プロジェクト」からなる「国家および行政のモダン化」に合意し、それが連合政権の政策運営の柱になった。

その中で政策評価については、「効果的な行政（原則）を目指し、「業績効果のある、費用に見合った、透明性のある行政」（改革分野）を実現するため、「KLR、コントローリング、ベンチマーキング」の3つの手法を組み合わせた政策評価を行う」とされた。

ちなみにドイツの行政システムは、外交、職業斡旋、税関、国境警備、連邦軍の5つの分野を除き、連邦政府の役割は企画立案し、それを決定するところまでで、決定された政策の実施は予算措置を含めて州政府の役割となっており、地方分権が徹底している。このため、連邦政府の行う政策評価も、州政府の実施成果（政策のアウトカム）まで見据えたシステムとはなっておらず、連邦政府の行う企画立案過程に関してだけであり、従来わが国に紹介されてきた他の諸外国の政策評価システムとは、大きく様相を異にしている。

KLR、コントローリング、ベンチマーキングからなるこの評価システムは、それまでの政策評価と比べ、評価手法が大幅に簡素化され、内部評価で、事前評価だけでなく、進行管理のための評価も取り入れられている。

大まかに言えば、マネージメント手法とコントロール手法を組み合わせたもので、プロセス管理システムであるコントローリングを中心において、事前評価システムであるKLRと指標作成システムであるベンチマーキングがコントローリングを行うために必要な尺度を設定しているものである。

なお、これらのシステムはまだ試行中であり、2003年中に本格実施という文献も見受けられたが、BMIに帰国後確認したところでは、本格実施の時期はまだ未定とのことであった。

KLR

「KLR」は、「『どのような資金が』『どこで』『なんのために』『発生したか』を簡便に計算し費用と業績（プロダクト＝政策のアウトプット）の効率性と透明性を生みだそうとするものである。役所の「業績」を、業績効果のある、費用に見合った、透明性のあるものにするためのインスツルメントである」とされている。

ドイツでは従来、予算計上や政策立案の際「何のために」が十分検討されていなかったとのことで、国境警備隊を例にとると、トータルで人件費はいくらということしかなく、どの業務に、どのくらいの人が必要で、どのくらいの人件費がかかるか、を詳細に計算していなかったのが、KLRの実施によって明確になった、とのことだった。

上記国境警備隊の例ばかりでなく、現段階では、KLRのコンセプトの中心は人件費の把握にある、と言っても過言ではないようである。

現在KLRは、多くの官庁（約89%）で（試行）実施され始めている。

コントローリング

「コントローリング」は、業務担当者が自分の業績目標について大臣と目標合意協定を結び、そのノルマにしたがって執行している業務を、コントローラーと呼ばれる職員が、合意協定の計画に照らし合わせ、計画と進行状況のずれをチェックするシステムである。行政の進行管理システムであり、効果的なマネージメントを行うためのインスツルメントである、とされている。

KLRもベンチマーキングも、コントローリングシステムと密接不可分で、これなしには意味をなさない、とされている。

ベンチマーキング

「ベンチマーキング」は、業績目標、手続きその他について、関係省庁が、省庁の枠を超えて、ベンチマークという共通の統一基準、ベストの統一基準を設けて比較し、最善のものを探るプロセスであり、これにより全体の業務を効率的にするという動きである。官庁間の競争のためのインスツルメントである、とされている。

以下は筆者の私見であるが、このドイツの政策評価システムは、個別の業務ごとに要する人件費や諸経費が的確に積算され、業務の執行につれてチェックされるので、国や地方公共団体が直営で行う事業の評価に参考になるように思われる。（伊藤）

用語解説

インパクト評価 Impact Evaluation

30号でプロセス評価を、31号でアウトカム評価を取り上げた。本号ではインパクト評価（Impact Evaluation）について解説する。

まず、米国会計検査院（GAO）の定義をみることにする。GAOは、「インパクト評価は、アウトカム評価の一つであって、プログラムのアウトカムをそのプログラムがなかった場合と比較することによってプログラムの真の影響を評価（assess）するものである。この形式の評価は、プログラム目的の達成度に対するそのプログラムの貢献度を明かにするために、外部要因がプログラムのアウトカムに与える影響が分っている場合に採用される」としている。

世界銀行は、インパクト評価を用いて政策やプログラムを評価しており、同銀行の解説は分かりやすいので紹介する。

同銀行は、インパクト評価を実施する理由として、同評価によって得られた情報は特定の政策やプログラムを拡大するか、修正するか、廃止するかを決定するときに情報を提供するとし、優先順位を決める際にも用いることができるとしている。政策とプログラムの効果の改善に貢献する上での設問として、当該プログラムが所期の目的を達成しているか、アウトカムに見られる変化が当該プログラムによるものと説明できるか、それとも同時に発生した他の要因によって引き起こされた結果であるか、プログラムの影響が意図された受益集団（男性、女性、先住民）、地域、時期によって異なるか、好影響、悪影響を問わず予期しなかった効果が出ているか、代替のプログラムの実施と比較して効果がどの程度あるか、プログラムは資源の消費に見合っているか、をあげている。

同銀行は、インパクト評価は、かなりの量の情報、時間、資源を要するものであることから評価しよう

とする事案を慎重に選定することが重要であるとし、実施時期については、インパクト評価を実施するかどうかを左右する重要な検討事項の一つとして評価結果によって得られる学習の可能性を上げている。このため、政策やプログラムの影響を評価することは根源的な質問、すなわち当該政策やプログラムが実施されなかった場合にどのような事態になっているかを質問することである。たとえば、そのような状態を見ることができないとしても適切な仮定を設けることによって近似値を得ることは可能であるとしている。このための手法として、実験法（experimental）、擬似実験法（quasi-experimental）、非実験法（non-experimental）の三つの手法があるとしている。世界銀行の事業の対象国は、主として開発途上国であることから、政策やプログラムが実施されなかった場合としての対照区を想定することは、いろいろな事情が複雑に絡み合う先進国に比べて難しくないかもしれない。

先進国である米国においてもインパクト評価が採用されている。二つの取組みを紹介しよう。

一つは、米国農務省経済研究局（ERS）が「食料支援・栄養プログラム」の成果（アウトカム）を把握するために用いている。このプログラムは毎年度約340億ドルを連邦政府から支出しているプログラムであるが、これまで科学的な効果の把握がほとんどなされてなかったために実施されているもので、採用されている手法は擬似実験法である。

もう一つは、米国の保健社会福祉省の毒性物質疾病登録局（ATSDR）である。食品の安全性に関する情報提供や教育活動の成果を評価するための手法として、いくつかの評価手法の一つとしてインパクト評価を用いている。「インパクト評価は、経費が嵩むことが多く、多くのことが関係しており、情報提供や教育に加えて他の活動に寄っていることがあるかもしれない」とやや否定的であるが、評価に関する情報としては、疾病率及び死亡率の変化、常習欠勤率の変化、望ましい行動の長期維持率、累犯率を上げている。

編集後記

センターの仕事を手伝って頂いている福井県のTさんに県庁のNさんのことを電子メールで伝えたところ、しばらくして一緒に仕事をしている方だと返信されてきた。そして Small World ですねと付け加えられていた。あらためて世の中狭いと実感した。

政策評価について情報や意見を交換するフォーラムに参加している。実に様々な情報と意見がネット上で交換されている。知りたいことを質問に出すと、誰かが教えてくれる。どんな事案でも反応がある。世の中広い、ということを実感している。本誌 28 号で Logic Model を解説する際は知見を借りた。

従来型の人と人の交わりを基盤にインターネットによる情報交流が重なり合った中で仕事をしていることを実感している。（谷口）

AFFPRI report

平成15年6月15日 No.32

(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/>