平成15年10月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

総務省 各府省が実施した政策評価の審査結果を公表

総務省行政評価局は、このほど内閣府本府、公正取引委員会、総務省、外務省、財務省、公害等調整委員会、国土交通省が実施した政策評価の審査結果を公表しました。実績評価については、達成すべき水準が数値化されているなど具体的に特定されているかどうか、目標の達成度合いを検証する際の基準とする基準年次及び目標を達成しようとする達成年次が設定されているかどうか、また、目標の達成度合いが数値等で表されていないものについては、達成度合いの判定の結果を「目標達成にもう一步であった」などパターン化した表現等により分かりやすく整理されているかどうか審査されました。また、総合評価についても審査が行われています。

審査の対象となったのは、例えば、国土交通省では「平成14年度政策チェックアップ結果（評価書）」における実績評価方式を用いた27件、財務省では「平成14年度政策評価書」における実績評価方式を用いた39件と総合評価方式を用いた1件の計40件となっています。

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

青森県 15年度新プラン施策評価結果

青森県では、新プラン施策評価を実施し、このほど公表しました。新プランは、同県のめざすべき姿とこれを実現するための施策を体系的にまとめた県政運営の基本的な指針ですが、新プラン施策評価は、新プランで定めた目標の実現に向けて、新プランの施策体系ごとに評価し、行政サービスの向上を図ろうとする取り組みです。今回53の施策について評価が行われていますが、最も多かったのが「成果が上がっており、計画どおり着実に施策を推進する」の27施策（52.8%）で、次いで「十分な成果が上がっていないので、取り組みを改善して施策を推進する」が15施策（28.3%）、「成果は上がっているが、取り組みを改善して施策を推進する」が10施策（18.9%）になっています。

なお、青森県では、新プラン施策評価のほか、事務事業評価、公共事業再評価、研究開発評価、政策マーケティングが実施されています。

<http://www.pref.aomori.jp/info/new-plan/hyouka/>

山梨県 行財政改革に関する報告書

学識経験者で構成する山梨県行財政改革委員会は、このほど「行財政改革に関する報告書」を取りまとめ公表しました。政策評価に関しては、政策アセスメントにおける評価の客観性・透明性をより高めるため、県民の代表による評価機関を設置し、外部評価を実施すべき、予算編成に関しては、事業担当部の権限と責任で編成する予算枠の拡充など、予算編成に係る組織内分権を進め、知事のトップマネジメントの下、施策の企画・立案、公共事業の重点化など、より政策的な論議に重点を置いた予算編成システムとすべき、事務事業に関しては、政策アセスメントに、施策を構成する複数の事業間の優先順位付けや効果的・効率的な事業構成の評価を目的とした施策評価を導入すべきである、などが改革の方向として打ち出されています。

http://www.pref.yamanashi.jp/pref/data_file/store_file/200309/file_1064225073609.pdf

- 市民会議 - 「食と農の未来と遺伝子組換え農作物」の開催

（社）農林水産先端技術産業振興センター（STAFF）では、本年11月8、9、22、23日の4日間をかけて、大学生・大学院生を対象として、- 市民会議 - 「食と農の未来と遺伝子組換え農作物」を開催することにしています。この市民会議では、遺伝子組換え農作物の未来について話し合い、予測するとともに、予測した未来に対しての問題点や課題をあげ、それを解決するための要望等を「課題と提案」として取りまとめるとにしています。

<http://web.staff.or.jp/>

政策評価に関するセミナー報告

当センターでは、はじめての試みとして、10月9日に港区の三会堂ビル会議室において、「政策評価に関するセミナー」を開催した。セミナーは、2つのセッションからなり、セッション1では「中間管理職のための政策評価」、セッション2では「規制インパクト評価のすすめ」について行い、農林水産省、地方公共団体、農林水産関係団体から多くの参加があった。

今回は、セッション1の「中間管理職のための政策評価」について報告する。当センター調査部長谷口がこのセッションを担当した。

セッション1では、「政策評価が広く実施されるようになってきているが、政策評価は実施しなければならないものと受け止める傾向が一部に見られる。このような受身で実施する政策評価は、事業実施責任者にむなしさを醸成していきただけである。このセミナーにおいては、事業の実施に責任を持つ、いわゆる中間管理職が主体的に政策評価に取り組み、事業の改善や、新規の事業の企画立案に活かし、上級管理職、企画管理部局等への説得資料として使用するとともに、その他のステークホルダー（受益者ほか）の理解を得ていくために、政策評価を積極的に活用していくための方策や心構えについて提案する」ことを目的とした。

セミナーの期待成果は、政策評価関係用語（アカウントビリティ、アウトプット、アウトカム）を理解する、政策評価手法の選択と利用の場面を理解する、発想の転換が必要なことを学ぶ、とした。

アカウントビリティについての参加者の理解は確かであったので、これをどう日々の業務に活かしていくのかを中心にセミナーを進めた。成果を上げているだけでは不十分であること、関係者の納得が得られるように成果を説明する必要があること、関係者の関心事項、思考形態に合わせた説明の手順・方法が求められることなどを事例を織り交ぜながら進めた。

これまでの行政はアウトプットに関心があったが、アウトカムについては余り考えられることはなかった。アウトカムの理解を困難にしているのは、アウトカムの時間的な変化である。このため、短期アウトカム、中期アウトカム、長期アウトカムとはどのようなものであるかを考えた。長期アウトカムは重要であるが、事業や施策の成果を見るのには、社会経済的变化・影響を受けやすいことを考えると短期、中期のア

ウトカムも重視すべき、気を付けなければならない点は、長期アウトカムの指標として、「育成された認定農業者の数」をあげるところがみられるが、これはすべての事業、施策に共通することであって、当該事業や施策関係し、それに見合った長期アウトカムを考えたほうが説得力があると提案した。

セミナーでは、参加者が担当している事業や施策について現状、インプット、アウトプット、アウトカム（短期、中期、長期）について理解を深めるため、短時間であったが、ワークショップを実施した。

政策評価手法の選択に当たっては、評価結果を何に使う予定であるかを考えるべき、つまり、事業や施策の運営改善のために使うのか、予算当局に説明するためか、補助事業者、受益者に説明するためか、一般国民、メディア向けかを考えているか、などを考えるべきで、すべてカバーした政策評価手法を求めるべきでないと提案した。

わが国で多く実施されている業績測定（実績評価）については、和歌山県のベンチマーク「県の女性職員に占める女性管理職の割合」を例に設定目標について考えた。指標と目標値の設定はSMARTでなければならいとされていること、つまり、

- Specific（具体的である）
- Measurable（測定可能である）
- Ambitious（意欲的である）
- Realistic（現実的である）
- Time bound（時間設定がある）

であるが、この中で最も難しいのは意欲的であることと、現実的であることをどう実現していくかである。

また、どのような状態に持って行きたいか、変化を期待するのか、動詞形で考えること、データの収集方法は次に考えること、統計のあるもので指標を作成する習性があるが説得力がないものになりやすい、設定された指標によっては、事業や施策の目的自体を誤解されかねないことなどについて提案した。

補助金の申請の場合、申請者の事務量の軽減の観点から申請書類が簡素化されている。受益者との話し合いも従前どおり形式的に実施し、計画書は様式に沿って市町村が作成し提出したが、あるとき突然、評価の実施、あるいは評価の専門家に話をするように求められ、現地に戸惑いが見られる。評価に耐えられるようにするためには、計画の段階から見直す必要があると提案した。

今回は、セッション2「規制インパクト評価のすすめ」について報告する。参加者や読者からフィードバックを得ながらセミナーを改善しつつ実施していきたいと考えている。

豪州の遺伝子組換え技術に関する コンセンサス会議

オーストラリアでは、遺伝子組換え技術に関するコンセンサス会議が1999年3月に開催されている。このコンセンサス会議は、事前に開催された2回の週末会議と本番の3日間の会議から構成されている。

<第1回週末会議：1月22～24日>

ブリーフィングペーパーを基に意見交換。

<第2回週末会議：2月12～14日>

3日間の本会議における質問、スピーカーのリストを作成。議論が白熱したが、合意に達する。

<本会議：3月10～12日>

1日目：市民パネル（Lay Panel）と一般傍聴者が各分野の代表者や専門家から主要な質問に関して意見を聞く。

2日目：市民パネルの質問終了後、一般傍聴者が議論に参加。

3日目：市民パネルがレポートをまとめる。

このコンセンサス会議に注目したのは、議論を行うための共通の土俵として市民パネルが採用されたこと、同国における遺伝子組換え体に関する議論のターニングポイントになったとみられたこと、会議の進行中に評価が実施され、将来起こるかもしれない国民的な関心事案に備えようとしていることである。

本年7月にコンセンサス会議に関係した数機関を訪問し、また出張の前と後に電子メールにより意見を聞いたので、その結果を報告する。

運営委員会がコンセンサス会議を開催するために設置されている。メンバーには、学者（自然科学、社会科学）、ジャーナリズム、業界団体、国立研究機関、研究開発企業、政府機関、資金を出したスポンサーからの代表者17名がなっている。運営委員長には調停の経験があり、社会的評価の高かった人が選ばれ、このことは資金集めにも役立っている。なお、運営委員会は、会議の運営の前面には出なかったようである。

科学的な課題にも取り組んできており、しかもこの問題に中立的であるとみなされていたオーストラリア博物館が会議を主導することが期待されたが、担当者の意欲、能力不足から、その役割を果たすことができなかったようである。

このため、この会議の提唱者であるオーストラリア消費者協会のキャロル・レノール女史（現在はワールドワイド・ファンド）が主導的役割を果たすよう求められた。消費者協会は、利害関係団体の一つとして参加するつもりであったが、悩みぬいた末に、会議の成功を願ってその役割を引き受けている。

この会議の開催については、遺伝子組換え技術に反対していたGeneEthics Networkと推進していたオーストラリア食品雑貨協会の両者が反対している。食品雑貨協会に対するインタビューで反対した理由を聞いたところ、1999年は、各グループが勝手に意見を言い合っていた時期であることを考えて欲しいとし、また提唱したのが消費者団体であったことをあげた。食品雑貨協会は反対したことによって社会的批判を受け、信頼を失ったとのことである（消費者協会の話）。

キャロル・レノール女史は、当センターの質問に対して、「コンセンサス会議が開催された1999年は、遺伝子組換え食品問題が既に社会的議論（public agenda）となっていたため、タイミングがよかった。社会の関心を集めるためにオーストラリア放送協会（ABC）に働きかけた。遺伝子組換え食品に関する議論は、健全なサイエンス（sound science）といい加減なサイエンス（junk science）の問題である。市民パネルは科学的な思考と感情的・価値観重視の判断の両方を比較検討しながら、熟慮の上結論を出さなければならなかった。ABCの科学班は、この問題を取り扱うのに最適であった」と答えている。

このコンセンサス会議については、評価が実施されている。評価を行ったのは、民間のシンクタンクのP J Dawson & Associatesである。競争入札方式がなされたことになっているが、資金的に余裕のなかった運営委員会が1万豪ドル（約85万円）で実施してほしいとP J Dawson & Associatesに頼み、同社がその必要性を認め、出費超を覚悟で引き受けたようである。実際に会議の進行状況を観察し、パネルのメンバーや参加者に感想を聞くなどした上で、これからコンセンサス会議を計画する者に対する提案も行っている。

市民パネル方式は、わが国でも成功するかどうかは明らかではない。しかし、放送メディアを巻き込み、国民の関心を高め、利害の対立しているグループを共通の土俵に乗せるプロセスは参考になると考える。遺伝子組換え技術については、生産者サイドのメリットを明らかにすることにはある程度成功しているとみられるが、消費者にとってのメリットは明らかにされていないとも言えない。また、開発途上国の食料問題の解決に資するとの意見は先進国の消費者には実感がない。

今後、消費者にとってメリットがある組換え体が出てきた場合の議論の進め方として感情的・価値観重視でない検討が求められる。そのための一つの手法として参考になる取り組みであると考えられる。（谷口）

用語解説

バランス・スコアカード Balanced Scorecard

現在，行政運営を改善するための手法が多く開発されている。バランス・スコアカード (Balanced Scorecard) もその一つであるが，組織の活動を4つの視点から見るという点で他の手法と大きく異なっている。4つの視点とは，財務 (Financial)，顧客 (Customer)，業務プロセス (Internal Business Process)，学習と成長 (Learning & Growth) である。この4つの視点からバランスをとって組織のビジョン (Vision)，使命 (Mission)，戦略 (Strategy) を成功させていこうとするものである。例えば，プログラム評価の手法の一つである費用便益分析は，当該事業に投入した資金を上回る便益が見込まれるかを分析する手法で，金額をベースにした一つの視点からの分析である。このような一つの視点からの分析結果によって政策を決定することは，バランスを欠いているとの印象を与えやすい。他の視点からの検討も別途実施しなければならないといった欠点をバランス・スコアカードでは補っている。

バランス・スコアカードでは，次のようなマトリックスが作成される。

	目的	指標	達成目標	事業
財務	* 1			
顧客	* 2	* 3		
業務プロセス	* 4		* 5	
学習と成長	* 6			* 7

財務，顧客，業務プロセス，学習と成長ごとにそれぞれ目的 (Objective)，指標 (Measure)，目標 (Target)，事業 (Initiatives) を記載することになる。

農産物の直販施設の事例で説明しよう。

財務の目的 (* 1) には年間を通じて多品目を扱うことによって施設の財務基盤を確立するが考えられる。顧客の目的 (* 2) に顧客満足度の向上を図るが入るとすると，その指標 (* 3) にはリピーター数や

顧客満足度が候補になろう。業務プロセスの目的 (* 4) に端境期農産物を開発するが入るとすると，その達成目標 (* 5) には開発された端境期の農産品の売上げに占める割合，2002年10%，2003年15%，2004年20%が記入される。また学習と成長の目的 (* 6) には，店員の接客対応の向上を図るなどが考えられよう。その場合の事業 (* 7) には，店員の接客マナーの向上，商品知識向上のための研修プログラムなどが考えられる。

このマトリックスを作成するには，組織のビジョン，使命，戦略が作成され，明らかになっていることが求められる。わが国の行政機関だけでなく民間施設でも，ビジョンや使命，戦略の必要性についての議論が始まったばかりであり，正確に理解されているか，更には職員に理解が浸透しているかは疑わしい。ビジョンや使命が曖昧であれば，戦略も立てようがないということになりかねない。

バランス・スコアカードは，1992年，David Norton と Robert Kaplan が提案した枠組みで，その後，欧米では，多くの企業，政府機関で採用され，進化を続けているといわれる。

進化の典型は，ブッシュ大統領になって米国行政管理予算局 (OMB) が四半期ごとに出しているバランス・スコアカードであろう。大統領行政運営アジェンダ (President's Management Agenda) に掲げられた「人材の戦略的管理」，「競争的調達」，「財務パフォーマンスの改善」，「電子政府化の推進」，「予算と業績の統合」の5のアジェンダごとに，現状と進展状況が交通信号にならって緑，黄，赤に色分され，公表されている。米国農務省の場合をみると，現状は「電子政府化の推進」の「黄」を除いてすべて「赤」とされている。これに対して進展状況は，「人材の戦略的管理」，「財務パフォーマンスの改善」，「電子政府化の推進」は「緑」，「予算と業績の統合」は「黄」，「競争的調達」は「赤」とされている。当初，信号方式は，余りにも単純されているとし，疑問を呈する者も少なかったが，最近では各省の長官がこの色を気にするようになっているとのことである。

編集後記

「群盲象を撫でる」というのは広辞苑にも載っている慣用句であるが，昨今やや使いにくい感じがある。今回オランダへ調査に行った際，先方が面白い表現をしていた。「動物園へ行く」というのである。つまり，ある人は「象がいた」と言い，ある人は「キリンがいた」と言う，というのである。

政策評価を厳密にやる予算は用意されているのか，と財務省に聞いたら，そのための予算を求めてきた省はない，と言う。農業省に同じ質問をしたら，くれるはずがないから要求しないだけだ，と言う。一方の話を聞くだけで帰ってくればよいのに，かくして良心的なわれわれは，本当の「動物園」はどうなっているのかという問題を抱えて途方に暮れることになる次第。(後藤)

AFFPRI report

平成15年10月15日 No.36
 (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/>