

平成15年12月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

長野県 特定課題評価

長野県では、特定課題評価として、職業能力開発施策について、県職員 26 名のワーキンググループが実施した調査・分析の評価結果と改善提案である『「職業能力開発」施策について - 政策評価を踏まえた職業能力開発施策の改革 - 』を取りまとめ、公表しました。今後、関係者の意見交換会、有識者・県民の意見を聞き、16 年 1 月までに複数年にわたって実行する改革プランを策定するとしています。この評価においては、施策の目的を問い、また、設問も、「普通課程の訓練は、その必要性があるか」、「修了生は、訓練技術をもって実際に就業できているか」、「普通課程の運営にかかる費用はどの程度で、効果の見合いはどうか」、「訓練費用の受益者負担のレベルは適当か」といったように、評価対象施策に合わせて設定されています。

<http://www.pref.nagano.jp/syoushou/kassei/hyouka/t-hyouka.htm>

三重県 15 年度行政監査（評価）結果

三重県監査委員は、このほど地方自治法の規定に基づき実施した「平成 15 年度行政監査（評価）結果について」を提出しました。対象となったのは、「三重のくにづくり宣言」第二次実施計画に定められた施策の中の 27 施策です。評価項目は、環境変化（事業適応性）、成果・指標（目標達成度、有効性）、事業内容（経済性・効率性、品質十分性、公平性・計画性）、行政活動について行われ、5 段階の評点を基に、AA、A、B、C、D にランクづけされています。その結果、AA は該当なし、A は 2 施策、B は 7 施策、C は 18 施策、D は該当なしとなっています。農林水産商工部が主担当となっている施策は、「次代を支える元気な担い手の確保・育成」、「集客交流産業（ピジターズ・インダストリー）の振興」、「快適で豊かな農山漁村づくり」で、3 施策とも「C」と総合判定されています。

<http://www.pref.mie.jp/KANSAI/kensei/etc/>

2003120093.htm

佐賀県 15 年度評価結果

佐賀県では、県政全般にわたる施策 113、平成 16 年度に実施を検討する新規事業 126、見直しや検討を要する重要継続事業 41 について評価を行い、公表しました。事業評価については、各部局の自己評価の後、事務局（企画調整課、財政課）の評価、三役レベルが行う評価の流れになっています。継続事業の評価では、現状維持が 13、拡充が 4、縮小が 1、内容見直しが 16、廃止が 6、一部廃止が 1 となっています。

佐賀県では、本年度から「政策評価と予算編成、組織・定員管理が連動した新たなシステム」を採用しています。これまでは、政策評価における事務局との議論・調整と予算編成における予算要求と予算査定との関係は「参考」であったが、新たなシステムでは、各部局の評価、事務局との議論・調整、三役レベルにおける評価の確定を予算編成と組織定員の管理に先だてて行うこととされています。

<http://www.pref.saga.jp/>

鹿児島県 15 年度行政評価結果

鹿児島県では、15 年度から行政評価（施策評価及び事業評価）を実施し、このほど 14 年度の実績を対象に 98 の施策と 292 の事業の評価結果を公表しました。施策評価では、A（妥当である）が 66、B（概ね妥当である）が 19、D（全面的に見直す必要がある）が 1、事業評価では、a（妥当である）が 259、b（概ね妥当である）が 30、c（一部見直す必要がある）が 1、d（全面的に見直す必要がある）が 2 となっています。例えば、外食栄養成分表示店の普及・拡大と、かごしま“食”ヘルシー料理教室の開催を事業内容とする「食の健康拡大事業」は、総合評価として、“a”と評価されています。

http://chukakunet.pref.kagoshima.jp/home/kikakuka/hyouka/d_set.html

第2回政策評価セミナーの報告(1)

10月に引き続き、去る11月13日に当センター主催による「政策評価に関するセミナー」の第2回目が開かれた。セッション1は、「事例で見る多様な政策評価」、セッション2は、「戦略計画の策定」であった。会場は定員一杯で質問も多きだされ、参加者の熱心が伺われた。

今号では、当センターの後藤調査局次長によるセッション1の「事例で見る多様な政策評価」について、ポイントを報告する。ここでは、これまでの当センターの調査をもとに、各国等でのどのような政策評価が行われているか、その違いを出来るだけ実際の姿を踏まえて比較しつつ紹介し、わが国で行われている政策評価のありかたの考察に資することをねらいとした。

1. 米国；“業績評価とプログラム評価の組合せ”

米国の政策評価の特徴は、業績評価について、1993年政府業績成果法に基づいて行われていることである。このように法律に基づいて政策評価が行われているケースは諸外国でも意外に例が少ない。この法律には、政策評価の趣旨、手続きが明示されており、わが国でも理解しやすい。他方、Evaluationについては、「プログラム評価」として主にGAO(会計検査院と訳されるが、実際は議会の立場で政府活動を監視する機関でわが国とは異なる)が行っている。この異質な方式の組合せであることが、際立った特徴である。

業績評価は、OMB(大統領府行政管理予算局)の通達による指導で実施されているが、近年特にブッシュ大統領になってから政策評価を大統領予算提案と結びつけようという動きが急展開している。また、GAOの姿勢として、連邦の省やエージェンシーが行うプログラム評価について考察する文書を出すなど、政府自らによる努力を指導しようという傾向が見られる。

米国では、「プログラム」という場合、「予算や法律の裏づけがある、ひとまとまりの政策」という理解があり、米国の政策評価はこのプログラムを単位に行われているといえる。また、総じて、米国の政策評価は、予算、法律を扱う議会と、政策の方向付けをする大統領をトップとする政府との厳しい牽制関係で成り立っている、と総括出来よう。

2. 米国の2つの州の例；強力な議会主導のテキサス州と知事が主導するオレゴン州

米国の州はそれぞれ独自の政策評価を発展させてきているが、上院議長が中心となって「予算法」の中で目標に基づく予算額の関連を明示しているテキサ

ス州と、州知事の主導で市民に関係が深い目標指標の実現を目指すオレゴン州のベンチマーク方式は、対照的な政策評価のあり方として注目される。

3. 英国；“ポリシー評価にPSAを加味”

英国は政策評価の先駆者のように一般に紹介されているが、実態は必ずしも明確なものではない。英国MAFFでは89年以来「ポリシー評価」をルール化し、すべて外部入札による評価を実施しており、これが政策評価(evaluation)の主体となっている。他方、業績評価のタイプについては明確な方式は見られず、value for money(予算に見合う価値)、accountable(明確な説明)等の指導方針によってきた。98年からPSA(公共サービス合意)の制度を開始したが、これは、省ごとに達成目標を公表してその達成を国民に約束するもので、業績評価に近いものといえる。ただ、現状では目標年次が様々であったりして、体系として分りやすいものとはなっていない。

わが国から見た分りにくさは、英国特有の“法によるより慣行に依拠する”伝統、2大政党による政権交代の問題、評価と資源配分(予算等)との関係の不明確さなどに由来するものと思われる。加えて最近では、予算を担当する財務省とすべての政策についてその影響の評価を求める内閣府との関係が微妙になっているようであり、その動向が注目される。

4. フランス；“公共政策評価と成果志向予算”

フランスでは90年に「公共政策評価」を大統領令(実質的な法律)で開始した。これは二つ以上の省にまたがる大きな政策の評価という特徴がある。他方、業績評価は行われていなかったが、2001年に新予算法が制定され、2006年度予算から業績指標を含む成果志向の予算への移行が進んでいる。遅ればせながら総合的な政策評価の体制作りが進んでいるといえよう。

5. オランダ；“エバルエーションと成果志向予算の一体的運用”

オランダでは、2002年1月の財務省規則で、事前評価、目標を含む予算書、翌年の年次報告、5年ごとの期中・事後評価という政策評価の全体系をルール化した。まだスタートしたばかりであるが、これには、議会、会計検査院の後押しがあり、その実効が注目されている。フランス、オランダについてはわが国で知られていないので、次回セミナーで詳細を説明する。

以上のように、それぞれの国において、政策評価の体系整備は、社会体制、進展度合を異にしつつも着実に進んでいる。わが国の政策評価のあり方を考える場合、外国における政策評価体系の形式的説明やその一部を追うのではなく、その実態を具体的、全体的に把握する姿勢が大切である。

予算と業績情報の統合に関する米国連邦政府の動き

昨年10月の農務省予算分析室室長に対するインタビューでは、予算編成に業績情報を活用していないというものであった。しかし、2005年度予算の編成において状況は一変している。ブッシュ政権は、議会に提出する大統領予算の編成に責任を持つ行政管理予算局（OMB）を中心に予算編成に業績情報を活用するよう各省庁に攻勢をかけている。同政権が導入したPART（Program Assessment Rating Tool）では、「予算と業績情報の統合」についても現況と進捗状況の二面について評価している。各省の長官は、赤、黄、緑に色分けされた評価結果を気にするだけでなく、積極的に改善に取り組まざるを得ない状況に置かれている。

米国の予算編成は、フォーミュレーション（Formulation）と呼ばれる大統領予算の編成と議会での審議（Congressional actions）に分れている。予算編成に要する期間は、両方合わせ最低18か月間を費やしている。フォーミュレーションの過程では、OMBに提出されたあと、大統領予算として議会に提出される1～2月に間にOMBと省庁間で何回ものやり取りが行われている。

今年、予算編成に当たって大きく変更された点は2点ある。その一つは、これまで、1月30日が提出期限であった「業績及びアカウンタビリティ報告書」が、2004年度に関する報告書は2004年11月15日までとされたことである。これによってOMBと各省庁のやり取りに同報告書が実質2か月間活用できるようになった。二点目は、2005年度から「年次業績計画（改訂計画を含む）を作成せず、「業績予算書」を提出すればよいことにしたことである。

農務省の取り組みを見ることにする。

同省では、2005年度予算編成に向けて「包括的な予算と業績の統合」を計画し、実施した。統合の実施過程を監視するため、次官（Deputy Secretary）が議長を務める「予算・業績統合委員会」を設置し、委員には主任財務官（CFO）、主任情報官（CIO）、予算官（Budget Officer）が加わっている。この委員会の下に、各分野に「予算・業績情報統合コーディネーター」が指名されている。

上記委員会は、すべてのプログラムに関して2003年度と2004年度の指標について討議し、業績指標が適切かどうかを確認するため、また2005年度に向けた予算書を作成するため、コーディネーターと主要

な担当官を集めた会合を持っている。また、OMBの提案を受けるための会合も開かれている。その結果を受けて、農務省の350の業績指標を定めている。そして委員会は2005年度の全プログラムの予算要求を業績データの視点から見直を行っている。

次に、具体的な予算要求書をみることにする。

同省が作成した予算編成マニュアルによると、「予算・業績概要」を作成することとされ、主な業績提案の説明、業績目標の表、資源概要について書式が示されている。の業績目標の表では、業績指標ごとに2000年度、2001年度、2002年度の実績、2003年度の推計、2004年度と2005年度の目標について予算額を記入するようになっている。の資源概要では、2003年度予算額、2004年度大統領予算額、2004年度下院審議結果、2004年度上院審議結果、2005年度要求額、2004年度との増減を記載することになっている。

また、このほか「業績・資源計画」では、省の戦略目的とプログラム活動との関連性、業績目標と手段との関連性、外部要因、達成・未達成の分析を含めた過去の業績の分析、PARTの評価結果の反映状況、業績指標・目標値などを記載することになっている。

いま、米国連邦政府では、OMBの嵐が吹き荒れているといってもいい。PARTは連邦政府の約1,000のプログラムを5年間をかけて評価するという壮大な取り組みで、そのPARTを梃子に予算と業績情報の統合が推し進められている。

それでは、業績の悪かったプログラムの予算が削減されるかということ、必ずしも削減されるわけではないとのことである。必要なプログラムであれば、その要因について担当部局に説明を求めることになっている。この作業は、厳しく徹底して行われている。プログラムの実施責任者に、効率性を高め、効果を上げるよう促し、また支援もするとのことである。

計画サイドと予算サイド間の連携はよくなかったとのことで、予算サイドには、予算編成は、独自の手法（Art）であるとの考えが根強くあるが、ここに来て変わって来たといわれる。また、面会した担当官は、作業量の増大に戸惑いつつも、これが本来のやり方であると積極的に評価する者もいた。

わが国で、事務事業評価等の結果、C、Dとされた事業について、廃止又は見直しが行われているが、米国の取り組み方からみると、単純過ぎないかとの印象を受ける。長い歴史を持つ予算編成プロセスと手法に対応するためには、計画・評価サイドから建設的で、採用可能な提案を行って行かなければ、ABCDの評価結果では予算編成に使えないだけでなく、害をもたらしかねない。（谷口）

用語解説

ガバナンス Governance

ガバナンス (Governance) は、伝統的には「管理」又は「統治」を意味しているが、最近では、新しい考えを取り入れた「協治」ないし「共治」という意味で用いられるようになってきている。世界的にガバナンスが大きな話題になっている背景には、わが国を含め西側先進国において、税収の伸び悩みと財政支出の自然増によって財政危機が表面化したこと、公的サービスの拡大などによる「大きな政府」に対する懸念が高まったこと、市場重視への政策転換があったこと、公共サービスの業績改善を目標としたニュー・パブリック・マネジメント (NPM) の思想の台頭があったこと、環境保護、両性の平等、参加の推進等、非経済的問題の重要性が高まったことなどが指摘されている。これらの変化を受けて、伝統的な統治・被統治の関係から、国家と利益集団や NGO、NPO 等との相互作用を通じて問題を解決していこうとする動きへの変化が起こっている(「公的部門の開かれたガバナンスとマネジメントに関する研究」, 総合研究開発機構)。

わが国でガバナンス論が脚光を浴びるようになったのは、悪化した財政に改善の見込みがみられない中で、複雑に利害が入り込み、対立している課題を国、県、市町村といった行政が主体となった従来の型の手法では、解決できないとの認識が浸透してきたことにある。

わが国でも市町村レベルでは、学校給食に地元産の農産物の利用を市と農業グループで推進した愛媛県今治市や、マンション建設など乱開発から市民が住む住環境を守ることに取り組んだ神奈川県逗子市(「ガバナンス」, ぎょうせい) など、いくつかの先進的な取り組み事例が報告されている。

当センターの海外調査の中からガバナンスと言える取り組み事例を二つ紹介しよう。

オーストラリアでは、「オーストラリア家畜衛生会

議」(Australian Animal Health Council Limited)は、家畜疾病に関する緊急対応に責任を持っている。「Limited」は、英国法でいう「有限責任会社」である。

同会議は、96年に、戦略的政策や国内計画の策定、交渉と決議を必要とする家畜衛生問題について資金提供を行う家畜衛生に関する最上段の非営利追求型会社として設立され、2001年から家畜疾病に関する緊急対応計画である AUSVETPLAN に関して運営責任を持つようになった。

同会議のメンバーは、連邦政府のほか、6つの州政府と2つの準州、畜産業界からは、鶏肉連盟、酪農農業者会社、鶏卵公社、馬車馬協議会、養蜂産業協議会、馬産業協議会、飼料業者協会、養豚会社、競馬理事会、養牛協議会、養羊協議会、羊肉協議会、ウール・プロデューサーズが、その他からは、オーストラリア獣医師協会、連邦科学産業研究機構(CSIRO)が参加している。

同会議の財源は、連邦政府が32.5%、州政府・準州政府が32.5%、産業界が32.5%、その他が2.4%となっており、連邦、州、産業界が3分の1ずつを負担しており、連邦政府の負担を軽減することが同会議を設立する動機であったので、連邦政府はその目的を果たしている。同会議の設立によって、州や畜産団体に AUSVETPLAN が自分たちの計画であるとの認識が高まり、また訓練や研修の実施に好ましい影響を与えているとのことである。

米国カリフォルニア州では、サンフランシスコ湾奥に広がるデルタ地帯の水資源をめぐる、環境保全、災害対策、農業生産、都市用水確保の面で利害が激しく対立していた。このため、連邦政府と州政府が連携してベイ・デルタ保護のために水質基準を設定し、州と連邦の利水プロジェクトに関して政策協調を行うことになった。これを確実に推進するため、漁業協同組合や農業協同組合、郡や市、商工会議所、シンクタンクなどのステークホルダーで「ベイ・デルタ諮問委員会」が設置され、州政府・連邦政府と協働しながら、問題解決に当たった。訴訟が皆無になったわけではないが、多くの裁判は休止状態になったといわれる(本誌 25・26号で既報)。

編集後記

夏時間から冬時間になるときに、カナダにいた。10月26日は25時間あるのだから有難い。次に訪問したワシントンのホテルでの朝、ベッドの脇の時計を見て起き、調査の準備に数時間をかける。そろそろ朝食の時間と思い、腕時計を見て、初めてホテルの時計が夏時間のままであることに気づいた。朝食には早すぎるし、もう一眠りというわけにもいかない。中途半端な時間が残された。

4泊した間、冬時間にセットされることはなかった。

毎年2回、いくつもの時計をセットし直しているのかと思うと、「ご苦労さん」と言わずにはおれない。ふと、労働時間の短縮が進んだ今日、夏時間の設定について費用効果分析すればどういう結果になるのだろうかと思った。(谷口)

AFFPRI report

平成15年12月15日 No.38

(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/>