

平成16年1月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

静岡県 業務棚卸表公開

静岡県では、県の行政評価である業務棚卸表を公開していますが、このほど、14年度の成果などの評価情報を加えたものを公開しました。

例えば、農林水産部マーケティング室は、目的として、「将来にわたって、安心・安全な食料が合理的な価格で安定的に供給されるようにするため、農業の持続的な発展を期し、生産力の維持向上と一層の生産性の向上」を目指すとしています。指標の「マーケティング実践活動参加者数」は減少傾向にあることから、強化、拡大に向けた新たな対応を検討すること、指標の「卸売市場数」では、卸売市場の統合は県内の大型産地からの直接集荷を可能にすることから「産地直送比率」を高める効果があるとともに、県民に対して新鮮で適正価格の青果物を安定供給することが可能となること、その他の課題として食品に対する安全性や品質表示の信頼性に対する社会ニーズが急速に高まっており、適切な対応が必要であること、といった評価が加わりました。

<http://www2.pref.shizuoka.jp/all/gyotana.nsf/>

三重県 職員満足度調査

三重県は、県職員組合との協働で職員の満足度、問題意識等を把握するため、職員アンケート調査を実施しました。

アンケート項目は、「仕事の満足度」（現在の仕事にやりがいを感じますか、など7問）、「勤務条件等の満足度」（仕事内容や責任に見合った給与を受けていますか、など7問）、「職場環境の満足度」（職場の環境は快適だと思いますか、など6問）について満足度と重要度を調査しています。満足度は、役職別では、課長級以上が最も高く、課長補佐級、係長級の順に、年齢別では、55歳以上、25歳未満が高く、35歳～39歳、30歳～34歳が低く、また、性別では、男性が女性に比べ高く、女性は「職場の方針決定」についての満足度が低くなっています。

なお、海外では職員の満足度は、職員の意欲、職場環境に係わり、行政運営にとって重要な指標として顧客（県民）満足度とともに重視されています。

<http://www.pref.mie.jp/JINZAI/kensei/etc/2003120285.htm>

滋賀県 しがベンチマーク 2003

滋賀県では、平成12年から「しがベンチマーク」を公表していますが、この度、「滋賀県中期計画」が策定されたことを受け、改訂されました。19の指標が削除され、11が追加され112になっています。追加されたのは、小売商業の年間商品販売額、インターネット世帯普及率、産学官共同研究の数、女性の代表または副代表のいる自治会の割合、県政広報誌の閲読率などです。

<http://www.pref.shiga.jp/gyokaku/mark2003/>

福岡県 14年度行政評価レポート

福岡県の行政評価システムは、政策事前評価、中間評価、事後評価、事務事業群評価の4つタイプからなっていますが、予算編成、組織・定数等の既存システムと整合性が図られるよう、評価調書のヒヤリングは、評価担当室が人事課、財政課、企画調整課と合同で実施されています。

このうち、「中間評価」をみると、事業を開始して5年以上を経過した事務事業の中から各部が選定した41事業が評価され、うち21事業が「継続することが適当である」とされています。例えば、茶の生産施設の導入支援と技術指導を行う畑作物農業生産総合対策事業は、「生産量は、平成に入ってから6年まで低迷をしていたが、この事業を開始後、徐々に生産量が伸び13年には、2,210トンと昭和50年に近いレベルまで回復している。一方、取引価格では常にトップに位置している」ことが評価されています。

<http://www.pref.fukuoka.jp/wbase.nsf/doc/gyokei?OpenDocument>

第2回政策評価セミナーの報告(2)

第2回「政策評価に関するセミナー」(平成11月13日、当センター主催)のセッション2の「戦略計画の策定」についてポイントを報告する。このセッションは、調査部長、谷口が担当した。

1. 戦略計画と長期計画の違い

戦略計画は、わが国ではまだ馴染みがなく、各省庁や都道府県で策定されている「長期計画」等との違いも理解されていない。米国バージニア州が1994年に戦略計画と長期計画の違いを解説したレポートを出している。同州の解説によると、戦略計画は、問題を特定する、ビジョンを持つ、行動志向である、質的な転換を求める、策定過程を重視する、のに対して、長期計画は、現状分析を基に、最も可能性のある将来を予測する、長期計画の策定自体を重視する、ことであるとしている。両方に「計画」の2文字があるが、全く別のものであるといえよう。

先進的な取り組みを行っているという評価されている同州においても、二つの概念の違いを解説しなければならない時期があったということである。

2. 戦略計画の構成

戦略計画は、組織の使命から始まる。最初に組織が何をなすべきかを明らかにし、使命の下に、使命を具体化した目的、達成が期待されている目標、達成の程度を表す業績指標といった枠組みになっており、報告も重要な要素として位置づけられている。長期計画等では、組織が果たすべき使命を最初に述べているものはないか、仮にあっててもごく少数であろう。

また、米国オレゴン州では、戦略計画には、4つのステップがあるとし、第1ステップは、「今どこにいるのか」、第2ステップは、「どのような状態になることを望むか」、第3ステップは、「どのようにしてそこにたどり着くのか」、第4ステップは、「それをどのようにしてなしたか」である。これらのステップは一周するサイクルとして説明されている。第2ステップを検討するプロセスは、州民を巻き込んで、ワークショップや公開ミーティングが開催されている。ステークホルダー(市民等の関係者)とのこのような意見交換を省略して策定された戦略計画は、将来像について共有意識がなく、説得力を持たないとされる。

3. 戦略計画の策定単位

戦略計画の策定単位は、結論的にいえば、省のレベルでも、局レベルでも、また課レベルでも可能であり、実際、米国等では、様々な単位で作成されている。作成単位が小さくなれば、使命、目的はより具体的に

なる。しかし、これには限界があることは言うまでもない。一定の成果が当該組織の活動によって生まれてくることが前提になる。

4. 思考方法と視点の転換

行政に長く携わると、1つの対策や事業が終了すると、次期対策を作らなければならないという強迫観念に近い状態になりがちである。学識経験者による委員会を設けて検討するようなケースであっても、また、一人の係長が立案するような少額の調査費のケースであっても同じである。制度や事業の必要性は、検討され、もっともらしい文句が並べられているが、それらは、組織がいま何をすべきかを明らかにした使命から想起されてはいない。当該組織の存続が議論されるような厳しい状況になったときに、使命から検討されていない対策や事業は説得力を持たないことは、多くの事例が証明している。

戦略計画を策定することの利点としては、組織の使命を達成するために、何を実施しなければならないかを策定の過程で鳥瞰図的に見ることができることである。従来型の発想で後継対策や調査費を考えていたのでは、対策漏れに気づかず、仮に気づいたとしても所管外の事項として取扱われ、検討の対象とされないことが往々にして起こりがちである。

5. 事業評価の課題

都道府県の政策評価は、事務事業評価からスタートしている。事務事業評価は、職員の意識改革の面で成果をあげたとされ、一定の評価を得ている。しかし、事務事業評価には、事業の必要性に関する評価項目は設けられているものの、当該事務事業がなかった場合、あるいは代替の事業内容であった場合について検討がなされることはない。また事業間の関連についてもほとんど検討されることはない。このようなことからいくつかの事業を束ねた施策を単位として評価するようになって来ているが、施策の立案段階で、施策の目的や達成しようとする目的が議論され、予算と人的資源が配分されているようにはみえない。施策といわれるものの多くは、事務事業を束ねたものに過ぎない。

このように述べると、基本計画に位置づけられており、都道府県が掲げた目標との関連性は明確であると反論されそうである。しかし、それは実施中又は実施しようとする対策・事業を説明するために便利な政策ツリーであるといわざるを得ない。組織の使命から始まる戦略計画と形態的には似ているが、別個のものである。

なお、農林水産省の政策手段別評価も評価単位や評価項目からみて事務事業評価の一つの形態であるといえよう。

ベルギーのダイオキシン事件と食品安全の取組み

ベルギーでは、1999年、食品のダイオキシン汚染事件が発生し、ベルギー国民がパニックに陥っただけでなく、その影響は、ヨーロッパ全体、さらに日本にも及んだ。この事件はベルギー政府に任命された2人のマネージャーの働きで沈静化したが、その一連の経緯はクライシスの典型事例とされている。ベルギーでは、この経験を踏まえて、2000年に食品安全庁が創設され、食品の安全への取り組みが一本化された。

そこで、当時のポリティカルマネージャー・Freddy Willockx氏とテクニカルマネージャー・Piet Vanthemsche氏および食品安全庁のスポークスパーソン・Pascal Houbaert氏を訪問し、事件当時の対応状況及び現在の食品安全に関する取組みについて調査を行った。

1999年ダイオキシン事件の概要

ベルギーでは、1999年、同国産鶏肉・鶏卵から高濃度のダイオキシンが検出され、その要因が飼料にあったことから、その影響は全ての動物由来食品に及び、食べられる食品が不足するという事態にまで発展してベルギー国民はパニックに陥った。

ベルギー政府は、同年4月にダイオキシンが動物の飼料に含まれていることを確認したにもかかわらず、ダイオキシンが人間への食物供給チェーンの中にも入っていたことが確認されるまでの1か月間、この汚染のことを国民に伝えなかったため、ベルギー政府に対する国民の不信感は極限に達した。

この事件は、効果的なクライシスの管理においては、リスクを縮小し緩和するために講じられる処置ばかりでなく、これらの措置を完全かつ迅速にコミュニケーションすることがいかに大事であるか、ということを示す典型事例とされている。

また、この事件の期間中、メディアは絶え間なく報道を流し続け続けたが、ベルギー政府の責任に関する記事が中心で、消費者が現実にはさらされたダイオキシン汚染のリスクのレベルに関する記事はほとんどなく、クライシスにおいては、必ずしもリスクのレベルが重視されているわけではないことを示すこともなった。

沈静化のための2人のマネージャーの取組み

この事件を収束するため、同年6月の選挙後に政権交代して発足した新政府は、議会の議決を経て、この事件を沈静化するための特別な職責としてポリティカルマネージャーとテクニカルマネージャーを指名し、その任に当たらせた。

2人のマネージャーは、この事件に対応する政府内の管理体制を統一しただけでなく、ベルギー政府が適切な処置を講じたもののそれらを適切にコミュニケーションすることができなかったためにパニック状態が起きたことを踏まえ、政府の情報窓口を一本化し、自らがスポークスパーソンとなって様々な情報が飛び交うことを防止した。この2人の活動によりこの事件は沈静化したが、事件の対応に当たって2人のマネージャーは、①情報を隠さない（オープンネス）、②一般の人達に明確に情報を伝える（プレジジョン）、③自分がパニックにならない、の3点を心がけた、とのことであった。

ベルギー食品安全庁の取組み

食品安全庁は、ダイオキシン事件を契機として2000年2月、農業省と保健省の数部門を統合して設立された。食品の品質を保証し、消費者の健康を守ることを主な目的とする機関であるが、ダイオキシン事件の反省から、消費者の信頼を得るためには、危機状態にしっかり対応できる能力が求められるとして、CEO（最高執行責任者）決定により危機発生時の対応・予防を行う特別機関としての機能も持っている。性格的には英国の食品基準庁に近く、リスクアセスメント、リスクマネジメント、リスクコミュニケーションを一元的に行っている（機関としては1つであるが、リスクアセスメント、リスクマネジメントを担う機能は分離されている）。職員数は常勤1,300人、非常勤650人、予算は1億7,500万ユーロ（1ユーロ＝約130円）である。保健大臣の管轄下に置かれ、CEOには、あのPiet Vanthemsche氏が任命されている。

食品安全庁は、国民の信頼も期待も高い機関であるが、現段階ではまだ、従前の機関が抱えていた諸課題に対応するのに精一杯で、新たな課題への取組みは2004年以降になるとのことであった。なお、2003年6月には、「危機予防・管理体制の構築」に向けての計画が取りまとめられている。

また、食品安全庁では、ダイオキシン事件の際に情報の一本化を計ったことによって沈静化に向かった経験から、スポークスパーソンを指名し、同庁が情報提供するときは必ず彼が「食品安全の顔」としてマスコミ対応を行っている。（なお、現在ベルギー政府の全省庁がスポークスパーソンを任命し、情報の一本化を計っているとのことであった。）

ベルギー食品安全庁のスポークスパーソンのPascal Houbaert氏は、獣医で、食品の安全問題について極めて博学であるが、彼によれば、その後も食品の安全に関する事件は引き続き発生しており、そうした際には、事件を知った段階で、「私たちはいまこれだけの情報を持っているけれども、まだこれだけわからない」というかたちで直ちに説明するよう心がけている、とのことであった。（伊藤）

用語解説

バウチャー Voucher

バウチャー (Voucher) は、一般的には、サービスや財貨の引換券、割引券をさす。政策手段としての「バウチャー」は、教育訓練や介護サービスにおいて個人を対象とした使途に制限のある補助金で、必ずしも引換券といった形態を取るものだけに限らない。バウチャー制度は、ニュー・パブリック・マネジメントを推進する手法の一つとして位置づけられている。このような位置付けを得たのは、政府が直接サービスを提供するよりは、民間活力の活用、低コストであることのメリットに着目した手法であることによる。

バウチャーには、① 交付された個人 (受給者) による選択が許される (選択権)、② 指定された範囲の財貨・サービスとしか交換できない (使途制限)、③ 他の人に権利を譲渡できない (譲渡制限) という特性があるとされる (「バウチャーについてーその概念と諸外国の経験, 平成13年7月, 内閣府政策統括官」)。

わが国では、馴染みのない用語であったが、「日本経済再生への戦略」(平成11年2月, 経済戦略会議答申) には、「転職に伴い必要となる新しい技能を効率的に取得できるよう、一定の条件を満たした転職希望者に対し、「能力開発バウチャー」を支給する」こと、「介護サービスは公設民営や民営化を基本とし、ケアプランを義務づけるとともに、バウチャー方式の選択性を導入する」こと、また、「急速な少子化に歯止めをかけるために、安心して子育てができる環境整備を図る。具体的には、保育バウチャー制の導入による選択の自由化、保育サービスの多様化、企業託児所への支援など、保育制度を充実させる」ことが織込まれた。

わが国では、バウチャー制度について議論が開始されたばかりであるが、低所得層の家庭の子女に対する奨学金もバウチャーであるとみなされている。言葉としては馴染み薄いですが、制度としては存在していたといえる。

バウチャー制度としてよく紹介されているのが、米国農務省 (USDA) が運営する「フードスタンプ・プログラム」(Food Stamp Program) と「WIC プログラム」(Women, Infants, and Children Program) である。ニュー・パブリック・マネジメントの概念が出る以前から実施されている制度であるが、バウチャーの原型といえるものであるので、紹介しよう。

「フードスタンプ・プログラム」は、1964年に開始された低所得家庭を対象にフードスタンプ (食料券) を交付する連邦政府のプログラムで、実務は州政府が行っている。2004年度予算で、対象者は2,160万人、予算額は250億ドル (約2兆7,500億円) で、1人当たり月額平均83ドルの支給が見込まれている。

フードスタンプによって購入可能なものは、人が消費する食料、家庭での消費を目的に栽培するための種子及び作物、非アルコール飲料とされ、アルコール飲料、タバコ、家庭用品の購入やレストランでの食事には使えない。フードスタンプによって購入した場合は、連邦法によって消費税が免除されている。

フードスタンプによって食料を購入する場合は、名前や住所の提示は必要とされていない。このことがフードスタンプの転売の原因になっているとして批判されることがある。このため、運営コストの低減とともに虚偽利用を防止するためクレジットカード化が進められている。

WIC プログラムは、1974年に開始されたプログラムで、低所得の高齢女性、妊婦、分娩後、育児中の母親、幼児、子供 (6歳未満) に対して、牛乳、卵、チーズ、果汁、調製粉乳など栄養価に富んだ食品を購入することができるバウチャーを交付するもので、フードスタンプに比べ購入できる食品に厳しい制限がつけられている。2004年度の予算額は49億7,100万ドルである。

わが国の農林分野におけるバウチャー制度に相当するものは、現在のところ見当たらないが、後継者の育成対策や非農家子弟の農林分野での就業を支援する手法として活用することも考えられる。

編集後記

皆様、新年おめでとうございます。毎回、本誌を御愛読していただき、ありがとうございます。

さて、今年は「申」年ですが、聞くところでは、伸び縮みの激しい変化が多い年を意味するとか。昨今の社会・経済状況を見ますと妙に説得的です。その中で、「強者生存」か「適者生存」かなどの議論がにぎやかです。科学・産業の分野では「強者」がグローバルスタンダードとなることが多いようですが、社会・政治の政策分野では、状況に併せた「適者」を見つめていくことが大事でしょう。当センターとしても、このような姿勢で調査研究を進めることに意義があると思っています。

今後とも、御支援、御指導をお願いいたします。

(後藤)

AFFPRI report

平成16年1月15日 No.39

(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/>