

平成16年2月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

岡山県 15年度評価結果

岡山県では、このほど「平成15年度の評価結果」を公表しました。評価の結果、継続する事業は1,138(86.4%)、見直しする事業71事業(5.4%)、廃止・休止する事業108事業(8.2%)となっています。

例えば、「おかやま夢づくりプラン推進事業費」については、県議会をはじめ県民の意見を踏まえながら「夢づくり政策評価」により夢づくりプランの各プログラムの進捗状況を評価し、「夢づくり政策推進指針」に沿って具体的な施策・事業の実施を図ることにより、Plan-Do-See型の行政サイクルを確立することができた、としています。また、新規参入を希望する55歳未満の非農家出身者を対象とした「農業体験研修」については、本事業により65名の農外からの創造性あふれる若い新規就農者を確保できた、と評価しています。

<http://www.pref.okayama.jp/somu/gyokaku/hyoka2003.htm>

長野県 県民参加の政策づくり

長野県では、県民との協働による政策づくりの一環として、「県民参加の政策づくり推進事業」を実施していますが、16年度も同事業を実施するとしています。15年度は、9テーマに49グループの提案があったとしています。

農業関係では、佐久産直センターから「学校給食への地域農産物の提供」、や「田舎ブランド」を創っちゃおう会から「田舎ブランド」の創造を通じて地域の活性化を考える、佐久楽農倶楽部と飯田市農政課から「地域コミュニティの活性化」が提案され、現在検討が行われています。

農林水産省 農政改革に対する意見取りまとめ

食料・農業・農村政策審議会の企画部会において、「食料・農業・農村基本計画」の見直しに関する検討が行われており、今後10年程度を見通した新たな計

画を策定する方向が出されています。検討の一環として、農林水産省は、このほど「農政改革に対する国民からの主な意見」を取りまとめました。主な意見は、トレーサビリティの推進、産地表示の義務付け、有機栽培農家の取扱いの優遇、障害者の授産施設に農業の活用、小学生に対する農業教育の実施など多くの意見・提案がなされています。新計画の骨格案として、基本的な方針、食料自給率目標その他の指針、施策、必要事項が出されています。

http://www.maff.go.jp/www/council/council_cont/kanbou/kikakubukai/3/sanko.pdf

米国会計検査院 業績予算に関する議会証言

米国会計検査院(GAO)は、「業績予算」と題する議会委員会証言を行いました。

行政管理予算局(OMB)のPART(評価格付けツール)は、現ブッシュ政権になってから採用され、連邦プログラムの達成状況をOMBが設定した質問ごとに見ていくもので、その情報は、2004年度の大統領予算編成から採用されています。

GAOの証言は、「PARTの価値は、問題を特定し事業評価を行うところにある。PARTをめぐるOMB職員の解釈と適用の間に矛盾がある。アウトカムとアウトプットの解釈に一貫性みられない」などとし、「評価スタッフは限られており、その配分について省庁に期待することを明確にすべき、連邦プログラムをすべて対象とすることは再考すべき、同年度に類似のプログラムを評価するようにすべき」などを指摘し、PARTはOMB内ではうまく機能しているものの、様々な議会やその他のステークホルダーの要求を満たせるかはまだ未知数である」と述べています。

結論として、「議会でPARTの結果を取り上げるには、そうした情報を各種の審議でどう活用できるかを立証し納得してもらう必要がある」としています。

<http://www.gao.gov/cgi-bin/getrptGAO-04-439T>

第3回政策評価セミナーの報告(1)

当農林水産政策情報センターでは、昨年11月に引き続き、1月16日に「第3回・政策評価に関するセミナー」を開催した。これまでと同様、セッション1とセッション2に分け、セッション1は「総合評価について」、セッション2は「フランスとオランダにおける政策評価の改革」をテーマとした。参加者が回を重ねるごとに増え、また熱心な質疑も行われた。

今号では、当センターの伊藤調査局長によるセッション1の「総合評価について」の要点を報告する。このセッションでは、これまでの当センターの調査を基礎として、総合評価を行うために必要な考え方や手法を整理し、参加者が総合評価に具体的に取り組んでもらう際の手がかりとしてもらうことをねらいとした。

1. 総合評価の定義

各府省がいわゆる「行政評価法」に基づいて行う総合評価とは、「政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資する」ことを目的として行う政策評価手法である。

一方地方公共団体では、「担当部局で行った実績評価の結果を、総合企画部局が全庁的にとりまとめて評価する」ことを「総合評価」としており、また、ある政策ないし施策を事前、中間、事後のそれぞれの段階で評価するシステムを「総合評価」と呼んでいる場合もある。したがって、「総合評価」について議論しようとするときは、どの意味で議論するのかを明確にしておかないと混乱することとなる。

なお、以下「総合評価」は各府省が行うものを指すこととするが、この総合評価については、実施するのにかなりの時間、人材、費用、技術等を要するので、全ての事業について行うのは現実的ではない。

2. 評価作業の実施者

わが国の場合は、「政策評価法」では内部で実施することされているので、当該政策の担当省が実施することとなるが、英国DEFRA(環境食料農村地域省)では、内部評価について次のように指摘している。

政策評価を実施するためには、経済、環境その他の様々な分野の専門家に参加してもらう必要があるが、内部だけでは十分なスタッフを集めることが難しい。

当該政策が外部からどう見られているか、客観的な意見を聞き、国民の信頼を得る必要がある。

したがって、わが国で総合評価を実施するに当たっては、以上のデメリットを克服する工夫が求められる。

3. 政策の範囲

政策評価を行う政策の範囲は、標準的ガイドライン(平成13年閣議決定)では、「おおむね政策や施策ととらえられる行政活動のまとめ」とされている。

この点につき、アメリカでは、予算上「プログラム」と分類されたもの(例;マーケティング支援・融資プログラム)について行うことと明確に決められており、日本の予算で言う「大事項」レベルで評価対象を決めている。また英国の評価対象の範囲は、例えば「ミルククォータ制度」といったような具体的な事業の範囲が基本とされているようである。

評価の範囲を適切に設定することは評価の成否に大きく影響するので、今後わが国でも、こうした事例を参考にしつつ、「評価を行う人の側に立った適切に評価を行える規模」という視点から設定していくことが必要であろう。

4. 評価のプロセス

評価のプロセスには、評価の設計、調査、調査結果と提案、提案に基づく改善の4段階がある。

(1) 評価の設計には、課題の設定;評価を行うべきテーマ、範囲の決定(例えば、〇〇事業が価格の安定に果たした役割の評価を行う等)、準備作業;予定表の作成や担当者の決定、政策の概要、理論的背景、目標の明確化、評価の目標と手法の決定;妥当性、効率性、政策手段、付加価値、副次的効果、コストと効果、実績/費用効果の指標等を踏まえ、調査事項=設問を明確にする。既存データの収集・整理、新たに行うべき調査の決定、といった作業が必要である。

評価の善し悪しは、この評価の設計にかかっており、慎重かつ念入りに行う必要がある。

(2) 評価設計書に従い、計画的に評価作業を行う。
(3) (2)の作業が終わると、当然報告書の作成となるが、この際、評価結果だけでなく、将来の政策の企画ないし既存の政策の改善にむけての具体的な提案を行うことが必須で、これがなければ総合評価とは言えない、といっても過言ではない。

(4) (3)の提案を受けてどのように改善に取り組むか、ということもまた、総合評価では必須である。英国では「アクションマネージャー」が指名され、1年以内に改善措置を行う、ないし取り組むこととされており、米国では、議会の政策決定の基礎資料として活用される等、提言に対して前向きに取り組むシステムとなっている。

セミナーは、アメリカGAO(会計検査院)資料「評価と設計」の「評価は回顧であるが、結果は将来への健全な基盤である」という言葉で締めくくった。

英国：事前評価プロセスの統一の苦悩

英国の政策評価については、いくつかのガイドラインによって実施されている。これはわれわれにとって便利ではあるが、その相互関係を含め、全体の実状を捉えることを難しくしている。これは英国内でも問題となっており、本稿では、その実情を報告する。

1. 財務省のガイドブック「グリーンブック」

グリーンブック（事前評価と期中・事後評価）は、アプレイザル（事前評価）の手法・手続きを解説したガイドブックとして、諸外国の中でも貴重な文書である。これは、91年、97年に続き、昨年1月に第3版が出され、これを当センターでは許可を得て翻訳・印刷している。

ここでは、ポリシーサイクルを論理的根拠、目標、事前評価、監視、期中・事後評価、フィードバックという流れで捉えている。事前評価のポイントだけをあげれば、

新しい政策の複数の選択肢の中から、最適なものを選ぶ。コスト便益法で、できるだけ金銭換算して比較する。専門家や関係者とのコンサルテーションないし協議を推奨する、などがあるが、そのほかに、グリーンブックは「拘束力があるガイダンス」であるが、財務省では事前評価の実施内容は十分チェックしきれない（財務省の説明）、各省に、これに書かれた原則と合致して特定分野に関する補足的ガイドを作成すべき、としている点に注意が必要である。

2. 内閣府の規制インパクト評価（RIA）ガイド

規制も政策手法のひとつであるが、グリーンブックとは別に、2000年に、内閣府からRIAに関する評価手法・手続きのガイドブックが出され、昨年1月に改訂版（「より良い政策の立案」）が公表された。

この新版の序文で、ブレア首相は、次の点を述べている。“ 規制インパクト評価なしに、ビジネス、慈善またはボランティア組織に影響する規制・規則（regulation）の提案はすべきでない、 規制・規則や代替措置の導入に当たっては、コストと便益の比較だけでなく、経済、社会、環境面での影響を含む完全なRIAを基にして、より良い規制・規則の策定が可能である。”

この趣旨（変化）について、環境食料農村地域省（DEFRA）の評価担当者で日頃から内閣府と接触がある方に質したところ、次のような説明であった。 規制という誤解がある。これは、補助金などを含む“全ての政策”を対象とすると考えるべきである。つ

まり、RIAは、“政策インパクト評価（PIA）”と理解すべき。“ビジネス”というのは、個人を含む“経済全般”であり、それへの影響を評価するというのである。また、影響には、経済だけでなく、社会や環境面でのものを含んでいる。

この内閣府の「より良い政策の立案：RIAへのガイド」を読むと、手続きとしては、3つの段階に分かれているが、選択肢の検討に当たっては費用便益分析を第一とすること、協議（コンサルテーション）を奨励していることなど、手法としては財務省のガイドと似ている点が多い。

要するに、内閣府によるRIAのガイドブックの対象は、「規制」から「政策」全般へ、影響の範囲も個人レベルへ、経済だけでなく社会、環境へと範囲を広げているようである。他方、グリーンブックは、全ての事前評価を対象とするが、経済面の分析の中でも、皆が悩みがちな「手法」の議論に重点を置いている（財務省の説明）。

この他、DEFRAを含む一部の省では、経済、社会、環境という3つの視点を総合して政策を評価する「統合的政策評価（IPA）」という新しい手法が始められている。このように、英国の事前評価の議論は、はなはだ、複雑化しているのが実情である。

3. 政策省としてのDEFRAの対応

DEFRAにはアプレイザルだけのガイドはなく、内閣府、財務省、IPAの試行の3つを同時に各部局に指導する「より良き規制・規則：原則と実践」という指導書を作成している。これは、政策担当者が参考にすべき上記の各種ガイダンスを列挙・紹介したものとどまり、このため問題を抱えた担当者に対して個別・具体的に答える“ワンストップショップ”という制度を昨年4月から組織している。政策省としては、各種ガイダンスの取扱いが複雑なためである。

要は、財務省と内閣府の調整がされていないのが原因である、というのが先方との議論の結論であった。

さて、このような状態が問題であることは英国内でも意識され、各種ガイドラインを“インパクト評価”という概念で一本化しようという試みがなされた。しかし、内閣府と財務省とで調整できなかったという。

ただ、最近、新しい動きが見える。それは、複雑になった政策評価のルールを分かりやすく整理しようという「マゼンタ（深紅色）ブック」というものがウェブサイトに載り始めたことである。これは、全体の2割程度までしか今は見られないが、後半には事前評価に関する項があるようである。グリーン（緑色）に次ぐマゼンタ（深紅色）の文書が、英国の新しい政策の事前評価のガイドを統一してくれることを、われわれとしても期待したい。（後藤）

用語解説

職員満足度 Employee Satisfaction

職員満足度 (Employee Satisfaction) は、顧客満足度 (Customer Satisfaction, 本誌 11 号の用語解説参照) とともに重視されるようになってきている。職員満足度と顧客満足度は、強い相関関係があることが認められており、職員満足度が高いところは、顧客 (県民, 市民) の満足度も高い。職場や処遇に満足している人は、仕事に前向きであり、そのことが行政運営に良い結果をもたらしているのである。

職員満足度調査では、単に職員の満足度を調査するのではない。満足度を測る設問のほかに、行政の運営改善に必要な質問があり、この点においてニュー・パブリック・マネジメント (NPM) と結びついている。質問の作成が重視されるのは、このためである。

職員満足が追求される背景について、上山信一慶応大学教授は、三重県庁の取組みを紹介する中で、三重県庁は、「職員の力を引き出すために、県民満足度だけでなく職員満足度も意識する。知事は県民満足度と職員満足度を両方高めるのが重要だという。(中略) 従来の日本の行政改革には、職員にとって取り組むインセンティブが乏しかった。インセンティブどころか、行革のせいで人が減り、予算も減り、ますます仕事がやりにくくなる、というイメージが一般的だ。やってもやらなくても同じどころか、職員は報われない。かくして、嵐が過ぎるのをみんなで待つだけ、ということもあった。(中略) 改革すればするほど、仕事が楽に、そして楽しくなる。本来の改革とはそういうものだ。でなければ、長続きしない。」(「行政の経営改革」, 第一法規) とし、職員の満足度の向上が必要と述べている。

三重県では、県と県職員労働組合が「労使協働」の取組みの一環として、職員の満足度や意欲、問題意識等に関する状況を把握し、今後の職員の満足度の向上に向け改善していくために「職員満足度アンケー

ト」を実施してきており、15 年 12 月、3 回目の調査結果を公表した (本誌 39 号で紹介)。

三重県のアンケートでは、「職場の方針や業務の進め方の決定に参加できる機会がありますか」、「職場では、休暇が取りやすいですか」、「必要な情報が確実に伝えられていますか」、「研修への積極的な参加について、支援がなされていると思いますか」など 20 の質問がなされている。

岐阜県においても、平成 13 年度から行政経営品質向上活動の一環として「職員満足度調査」が毎年度実施されています (結果が公表されているのは 13 年度のみで、14 年度からは行政運営の改善のための内部資料)。岐阜県では、県幹部職員 (部局長等) が年度ごとの施策の目標と達成度を明らかにして、知事と職務に関する協定 (15 年度からは「スーパー・マニフェスト」) を締結していますが、その中に「職員満足度向上」の記載があり、幹部職員は毎年度職員満足度向上に取り組む仕組みとなっています。

海外で大規模に実施されたものとしては、米国において連邦人事管理局 (U.S. Office of Personnel Management) が「政治社会研究大学間コンソーシアム」(Inter-university Consortium for Political and Social Research) と共同で、1998 年、1999 年、2000 年に連邦政府職員を対象に実施した「行政改革のための全国パートナーシップ、職員調査」であろう。

年度によって対象省庁 (agency) の数、回答者数等に若干の違いがあるが、2000 年度の調査では、49 の省庁に対して無作為抽出された 5 万人余の職員を対象に 32 の質問が出された。

質問は、「顧客満足度の達成を目的とした行政サービス目標があるか」、「所属チームに協調・協力の精神がみられるか」、「職員は業務の遂行に必要な研修 (OJT、会議、ワークショップ等) を受けているか」、「直属の上司は、効果的な業務体制を整えているか」、「業務に直接影響する決定に自分が十分関与できたと思うか」等がなされている。

編集後記

先日、日野原重明・聖路加国際病院理事長の講演を聞くことができました。まず驚かされたのは、30 代と思える若々しい歩き方 (お世辞ではありません) でした。93 歳で超人的ハードスケジュールをこなしておられるのは「疲れないから」で、それは「疲労感がない」からだそうです。そして疲労感がないのは「毎日やるべきことの目標を立て、それをやりとげて常に達成感があるから」だそうです。彼の生き方の哲学に触れることができました。

聴衆は 30 代から 80 代まで様々でしたが、87 歳の方が「自分はまだ鼻たれ小僧だ」と言われ、皆が「自分も」という共感を覚えた 1 日でした。(伊藤)

AFFPRI report

平成 16 年 2 月 15 日 No.40

(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/>