

トピックス

宮城県 行政活動の評価結果の反映状況

宮城県は、県総合計画第 期実施計画で定められ、政策評価指標が設定されている 27 政策、89 施策について評価を実施しました。県では、評価結果から得られた情報等を基に、三役会議で県として重点的に取り組む施策について審議するとともに、予算編成過程において事業内容の検討を行って、16 年度の重点事業として 166 事業を選定しました。同県では、評価結果を直接、予算編成に反映させようとはしていないとのことで、重点事業の選定においては、県民満足度調査結果が重視されています。

政策の達成度では、ABC といった評点づけは行われていますが、C とされた政策評価指標に関する施策や、それに属する事業については、重点予算になる可能性は低い、必ずしも駄目ということにはならないとのことです。

<http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/H15kasho/H15hanei/15hanneikagami.htm>

福井県 政策推進マネジメントシステム

福井県では、これまでの計画 (Plan)、実施 (Do)、評価 (See) の PDS サイクルの考え方を発展させた APDS サイクルの考え方を打ち出した「福井県政策推進マネジメントシステム」を作成しました。PDS の前に A (Assessment: 分析) を置いたのが特徴で、政策を詳しく現状分析し、「目標と現実の乖離」や「乖離が生じる原因」、「年齢・地域等の分類別の問題整理」など、今後の方策を考える上で必要な情報を収集し、分析することを指すとしています。

また、「事業が県民にどんな成果をどのようにもたらすのか」を志向する「成果重視の政策形成」への転換を目指す「政策議論」の実施に当たっては、個々の事業の実効性を論理的に確認・検証するためロジックモデルによって事前評価を実施し、その内容を検証しながら新規事業の採択を決定するとしています。

<http://info.pref.fukui.jp/seiki/manejimento.pdf>

千葉県 政策評価制度の実施

千葉県では、平成 13 年 12 月に「今後の県政運営に係る重点施策～ちばアクションプラン～」を策定していますが、このアクションプランに掲げる重点施策及び重点事業と課等の使命・役割に基づいて行われる施策 (課所掌の基本施策) の二つについて、各部課による評価と外部有識者による外部評価を実施する「政策評価制度の実施について」を公表しました。

アクションプランについては、施策ごとの成果や課題等を成果報告として取りまとめられたことがあります。今回、施策や事業の成果を有効性、効率性などの視点から検証し、改善を図るという評価の視点が出され、また「課の使命」に言及しているのが特色としてあげられます。

http://www.pref.chiba.jp/syozoku/b_soukei/keikaku/seisaku/seisakuindex.html

東京都 15 年度行政評価結果

東京都では、補助・助成に関する事務事業 (18 事業)、普及啓発・人材育成などの都民サービス事業 (16 事業)、公営企業局等における事務事業 (4 事業) について実施した評価結果を公表しました。都の事務事業評価は、一度にすべての事務事業を対象とするのではなく、数を限って実施しているのが特徴です。

<http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/hyokahp/h15/h15.htm>

総務省「統計でみる県のすがた 2004」

総務省統計局は、「統計でみる県のすがた 2004」を刊行しました。人口・世帯、自然環境、経済基盤、行政基盤、教育、労働、文化・スポーツ、住居、健康・医療、福祉・社会保障、安全、家計について都道府県別に実数と順位をみることができます。このような順位付けは、各県に対してベンチマークの素材を提供するものです。

<http://www.stat.go.jp/data/ssds/5a.htm>

第3回政策評価セミナーの報告(2)

前号に引き続き、1月16日に当センターが行った政策評価セミナーの第2セッションのポイントをご報告する。テーマは「フランスとオランダにおける政策評価の改革」で、後藤調査局次長が担当した。

わが国では言葉の関係もあって、海外諸国における政策評価の調査というと英語圏が中心となりがちで、ややもすると“アングロサクソン”諸国における手法のようというむきもある。しかし、これは実態を正しく反映しておらず、欧州のフランスやオランダでも政策評価の推進に取り組んでおり、また、最近大きな改革も行われている。このような実情を報告するのが目的であった。

1. フランスの「公共政策評価」

フランスにおける政策評価の中心は、1990年から開始された公共政策に関するエバリュエーションである。その特徴を整理すると、大統領令で枠組みが決められた体系的なもので、開始時期も早く、また堅固なものである。首相の主導によっており、これは98年の大統領令でさらに強化された。評価経費の半分は、首相府からまかなわれ、また、事務局は首相に近い計画総庁である。中核に「全国評価評議会」という学識者、政府機関、地方代表による組織を置き、政治性を排除している。評価の対象とする「公共政策」とは、複数の省にまたがるような公共的事案とされ、大きな政策を扱う。個別の評価の主体は実務者からなる「評価審査会」で、外部の評価作業を活用しつつ報告書をまとめる、といった諸点があげられる。これらの点は、米国の会計検査院(議会の機関)のプログラム評価、英国の環境食料農村地域省(DEFRA)における全体外部委託によるポリシー評価などと比べると、その違いは明らかであろう。

98年の新体系の下で、14のテーマについて評価が終了しているが、これはテーマの大きさから考えると、かなりスムーズに進んでいると考えられる。この具体的な例として、農業水産省と国土整備地方振興庁の共同提案による「農村開発政策」に関する公共政策評価について、本誌第37号に詳しく紹介した。多くの提案・勧告を含んでいるこの成果は、昨年9月の閣議を経て議会で議論されている農村地域開発に関する法律に生かされる。

2. フランスにおける“新しい予算”

01年8月に「予算法に関する国家組織法」が成立し、フランスの予算(法)は、現行の59年大統領令によるものから、06年度から、新しい成果志向の予算に衣替えされることとなり、現在その移行期間に

ある。これは、現在の850の章立てを約150のプログラム(及びミッション)中心の大きな括りとし、行政の弾力性を高める一方で議会の関心の向上を図る。

目標と結果に関する情報を各省の予算附属書に盛り込む、というのが主たる趣旨である。

新法制定の経緯は複雑であるが、発案者は国民議会議長であったファビウス氏であり、議会のコントロールと政策管理者の責任意識を高めることにあったといわれる(同氏は、法成立時には財務大臣であった)。現在は、ミッション(省をまたがる)とプログラムを具体的にどう設定するかが政府内で検討されている。

政策評価の観点では、予算書そのものが評価の材料となるということであり、かなり厳しい手法となりうる。したがって予算書の様式が重要な要素となるが、これは05年予算に参考として示される。

3. オランダのVBTB

オランダでは、2002年度(02年1月1日～)から、新しい財務省規則が発効し、新たな政策評価体系がスタートした。これはオランダ語で“政策に基づく予算からその成果の説明まで”を簡略化した「VBTB」と一般に呼ばれている。

この新しい体系は、政府予算案の基礎となる事前評価、目標を明確にした予算法案の提出、政策の成果を示す翌年の年次報告、5年後を原則とする事後評価、から成り立っている。このように、政策評価を一連の体系として財務省規則のような形で整理したものは、他の国には見られない特徴であろう。

事前評価と事後評価は、70年代初めから、建前上は実施することとなっていたが、制度や技術が整わずに実質的に成果をあげてこなかったものであり、議会や会計検査院からしばしば実施が不十分であるとの指摘を受けてきた。一方、今回特に目立つのは予算法案と翌年の年次報告で、達成目標、達成手段、達成経費について、政府が提出する予算法案で明らかにし、翌年5月にその結果を議会に報告するという制度とされた。議会が、予算の実施状況をみて新年度予算を検討するようにしたもので、業績評価とその活用という形になっている。

オランダでの今回の改革は、議会、会計検査院による後押しの下で、財務省、各省財政経済局の指導力の向上を図ることによって、一連の政策評価体系の円滑な実施がなされるように期待されているようである。ただ、昨年(04年)の調査では、政府部内で、省内部、財務省と各政策省の間の調整や進行の把握が、まだ不十分であった。しかし、オランダにおいても、フランスにおけると同様、新しい制度の確立には時間的な余裕を持たせており、07年までに実施状況に関する評価(04年に中間評価)を行うこととしている。

ニュージーランドにおける政策合意形成

ニュージーランド政府は、昨年8月「バイオセキュリティ戦略」(Biosecurity Strategy for New Zealand, 以下、「戦略」という。)を策定した。米国では、バイオセキュリティは、9・11テロ以降、細菌等を使ったテロ対策の意味合いを強く持つようになったが、ニュージーランドの場合は、動物衛生・植物防疫対策、生態系の保全という意味で用いられている。同国では、戦略を策定するに当たって、バイオセキュリティに関心を持つステークホルダーとの「コンサルテーション」(Consultation: 協議)を重視したプロセスが取られた。

ニュージーランドは、ミナミマグロ問題や捕鯨反対のように環境保護に積極的な姿勢を取ると同時に、第一次産品の輸出に頼る同国の経済事情があり、環境と産業の両立を計ることが政策課題となっている。また、同国の特徴として、人口の6%を占める太平洋諸島系住民の問題を無視するわけにはいかない。かつてはビザなしでの渡航が認められていたこともあり、彼等が持ち込む生物や病害虫が政策担当者にとって頭の痛い問題となっている。先住民マオリ族は1840年に締結されたワイタンギ条約によって欠かすことのできないコンサルテーションの対象であるが、バイオセキュリティに関しては、太平洋諸島系住民は、実質的な意味でも重視しなければならない対象であった。

各省の所管が複雑に絡むことから、関係省の調整を円滑に行うため1997年に「バイオセキュリティ委員会」(農林省、水産省、保健省、保全省の事務次官と業界の代表者、マオリ族の代表者で構成)が設置された。戦略の策定の担当官によると、バイオセキュリティ委員会が設立されたが、関係省を調整する機能は、円滑に働かなかったとのことである。4省間で結ばれた「覚書」には、農林省に対して中立性を求めるなど、農林省と他の省との間には、とげとげしさが感じられる。

各省の所管事項を統合し、バイオセキュリティに関する総合的な計画の策定の必要性が高まったことから、バイオセキュリティ委員会において、その作業に当たることになった。

戦略の草案は、3か年の歳月をかけて作成され、2002年12月16日にコンサルテーションが開始された。戦略の草案の作成とその後の検討において、バイオセキュリティ委員会が大きな役割を果たしたとされる。戦略の草案は、閣議にかけられており、政府

としては成案に近いものを作ったということであろう。しかし、8月に公表された確定版は、草案とは大きく異なっている。草案では、責任省は、農林省と水産省の2つの省とされていたが、確定版では、農林省だけが唯一の責任省であるとされた。その他では、新たに1章を設けて、口蹄疫の影響、未然防止国境活動、ヒトデの影響、監視活動、マツ材線虫の影響、害虫の管理、雑草問題などが取り上げられた。更に、草案では、政府が取るべき対策を「提言」としてまとめていたが、確定した戦略では、「期待事項」とされ、内容的にも大きな変更が見られる。

ニュージーランドでコンサルテーションが重視される背景として、遺伝子組換えや環境保全に係わる問題のように国民の間で議論が沸騰しやすい事案に関しては、ステークホルダーとともに政策を作り上げていき、彼らに自分たちが作り上げた政策であるとの認識を持たせることによって、政策の実施段階において彼らの協力が得やすい環境作りをすることと、コンサルテーションのプロセスで開催するワークショップ等を通じて意見と情報を交換し、合意形成を図っていくことが意図されていることがある。

コンサルテーション案件が閣議で決定されるのは、閣僚が案件を承知していない場合に起こり得る事態を避けるためであって、事案を承認するといったような位置付けはないという。また、軽い事案であれば、閣僚の承認だけでコンサルテーションにかけられるようである。しかし、それにしても確定版は草案とは大きく異なったものとなったことは、わが国の常識からは考えられないことである。コンサルテーションに対する意識の違いであろう。

昨年7月に訪問したときは、まだ戦略の確定版は公表されていなかった。担当者の説明ぶりからかなり変更されることが想像できたが、8月末に公表された確定版は想像を越えるものであった。このような大幅な変更がなされたことに対して、担当官は、「特定の提案が変わったとしても、それは同じ目的を達成するために取られる方法が違うだけに過ぎない。確定版の戦略は、草案よりも熟考され、進化した対応であると言える。いまは戦略をどう実施していくのか、戦略の実施による影響についてコンサルテーションを始めたところである」と述べている。

わが国では、基本計画などの策定に当たっては、国や都道府県の行政機関が策定するという色彩が強い。ニュージーランドは、人口規模も小さいことから、ステークホルダーを巻き込むプロセスや方法をそのままわが国に適用できないであろうが、その考え方や意欲は参考になるように思われる。(谷口)

用語解説

初期アウトカム Immediate Outcome

アウトプットとアウトカムの関係やアウトカムには初期、中期、最終アウトカムの3つの概念があることは、本誌2号(平成12年12月)の用語解説で取り上げた。初期アウトカム(Immediate Outcome)は、時間をおかずに発現するアウトカムで、短期アウトカム(Short Outcome)と呼ばれることもある。

本論に入る前に、アウトプットとアウトカムの関係を再整理しておこう。アウトプットは、事業を実施したことによって生じた直接の効果で、例えば、セミナーや会議の開催回数、パンフレットの配布数、サービスを提供した時間数といった形で表される。これに対して、アウトカムは、事業の実施によって生じる特定の変化で、事業の対象となった人々の行動、知識、姿勢における変化をいい、事業の実施者は、ダイレクトにアウトカムの数値に影響を与えることができないという特徴を持っている。

わが国では、これまで、事業予算の確保(インプット)や事業実施量(アウトプット)に関心が向いていたが、財政事情の悪化、行政経営の考え方の浸透を受けて、アウトカムを重視する動きが広まってきている。各省や都道府県が業績測定(実績評価)で採用している業績指標の多くは、アウトカムになっている。例えば、農林水産省が実施している実績評価の政策分野の「農山漁村における男女共同参画社会の確立」の指標は、「農業関係の審議会等における女性の登用割合28%(平成16年度)、農業関連女性起業数9,300事例(平成16年度)となっている。これは、アウトカムであって、しかも各種の事業や施策の効果の成果としての最終アウトカムである。このような指標を採用することは、政策の効果を理解する上で、分かりやすくなり、説得力もある。しかしながら、アウトカムには、問題点も内在している。それは、そのアウトカムが発現するまでに相当の年月を要することである。人々に分かりやすいアウトカムは、最終的のアウトカムであるが、その発現には、5年から7年

を要するといわれ、教育事業にいたっては、10年、20年といった長期間みなければ、本当の成果が見えないものもある。

しかし、最終的なアウトカムだけを注目していたのでは、当面の事業や施策改善につなげ、活かすことができない。英国やニュージーランドでは、最終的なアウトカムよりは、初期アウトカムを重視しているといわれ、予算手当てと関連付けられているとされる。ニュージーランドの例を紹介しよう。

ニュージーランドでは、記録的な食中毒の発生を受けて、食品産業、サービス産業、公衆衛生機関、農林省、保健省、消費者協会などが参加した「食品安全パートナーシップ」が1998年に発足し、同年から毎年「食品安全週間」が実施されている。食品安全週間が終了すると、評価が実施され、その一環として、「何らかのキャンペーン活動について記憶がある」、「手洗に関する広告について記憶がある」、「今夏は食品を安全に保とうのパンフレットについて記憶がある」といった、食品安全週間の認知度に関する質問をしている。2002年の運動では、「何らかのキャンペーン活動について記憶がある」と回答した者の割合は62%で、過去の83%、86%より低かったことからその原因を探っている。

わが国でも、昨年「食を考える月間」が実施されているが、ニュージーランドのような運動の認知度に関する数値は、まだ出されていない。この運動によって食生活や食品の安全性を考える人が増え、生活習慣病が減少し、あるいは食中毒患者が減少すること(中期、または最終アウトカム)が期待されるが、次の運動を検討する上で、重要なのは初期アウトカムであるということができる。

指標は、必ずしもすべて最終アウトカムでなければならないというものではない。政策評価は、行政とステークホルダー(議会、消費者、農業者、事業者など)との意見交換の手段である。分かりやすさとともに、利用目的が考慮されるべきで、課題と対象者に応じて、初期アウトカム指標や場合によってはアウトプット指標を選定することが求められる。

編集後記

「行政経営フォーラム」で知り合った方々をお願いして「食品の安全性」に関するグループインタビューを実施しています。集まって頂いている人たちは、ごく普通の消費者で、インタビューする私とは初対面。インタビューの始めはどうしても堅苦しさがありますが、中ほどから率直な意見が出て来ます。例えば、国や準政府機関が提供する情報のターゲットが明確でない、タイトルから内容が想像できない、実施されたイベントを知らないといったことに始まり、意見はステレオタイプではありません。また事業を実施したことよりも、「それでどうなるの」、「どう変わるの」と質問してきます。時代は大きく変わって来ているように思います。(谷口)

AFFPRI report

平成16年3月15日 No.41

(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/>