

平成17年1月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

福島県 16 年度重点推進分野事業の進行管理

福島県では、14 年度から 16 年度の 3 年間を「財政構造改革プログラム」の集中改革期間として、いのち・人格・人権の尊重、循環型社会の形成、個性豊かな地域づくりの推進、緊急事業への対応（雇用創出対策の推進、水田農業改革の推進）に属する 159 の事業について関係部局の連携のもとに、より横断的かつ効率的に事業を執行するため、県の企画調整総務領域計画評価グループが進行管理を行っています。例えば、に属する「農林業バイオマス利活用推進事業（新規）」の実施状況として、シンポジウムの開催（県産材特産グループ）、県科学技術調整会議を通じて、県の試験研究機関との連携、情報交換（商工労働部産業創設グループ）などが行われたことが記されています。

<http://www.pref.fukushima.jp/hyoka/index.html>

長野県 16 年度事務事業の検証結果

長野県では、1,508 の事務事業について必要性、有効性、効率性及び公平性、それらを総合的に勘案した総合評価と部局室ごとに事務事業間の優先性を検証した結果を明らかにしました。検証作業は、担当課で実施する一次検証と企画局と経営戦略局が合同で実施する二次検証とから成っています。農政部の二次検証の総合評価をみると、A（問題なし）が 28、B（ほぼ問題なし）が 102、C（やや問題あり）が 5、D（かなり問題あり）が 3、-（現在のところ検証できない）が 4 の事務事業となっています。例えば、「信州農産物マーケティング推進事業」は、一次検証、二次検証とも必要性 A、有効性 B、効率性 B、公平性 B で、総合評価は B とされています。なお、二次評価の総合評価では「事業効果を踏まえた検証が必要」と記されています。

<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/hyouka/index.htm>

徳島県 16 年度事業評価結果

徳島県では、15 年度実施事業と 16 年度新規事業の 1,339 事業について評価を行いました。その結果、何らかの改善見直しを実施する予定の事業は 50% の 665 事業としています。例えば、「有機資源循環・持続性の高い農業拡大事業」をみると、その意図は「持続性の高い農業生産方式に関する技術導入を普及し定着する」、目指すべき状態は「農業生産活動が環境に与える負荷を可能な限り低減し、農業生産と自然環境の持続性及び農業経営の持続性が担保できるような農業が、県内農業生産の主流になるようにする」とされ、目的妥当性、有効性、必要性、効率性が評価され、そのうち、有効性については、「現在のところ、大規模な農業集団が、農業改良普及センターの指導を得て、事業実施を進めており、事業の進捗は順調である」とされています。

<http://www.pref.tokushima.jp/buseval.nsf/webtop1?openpage+>

大分県 16 年度行政評価結果

大分県では、16 年度から行政評価を実施し、このほど評価結果を公表しました。事務事業評価と政策・施策評価から成り立っていますが、このうち、事務事業評価では、成果、効率性、必要性について 4 段階で評価し、今後の方向性についても検討しています。例えば、施策名「安全・安心な農産物の生産と流通」の中の「環境保全型農業総合推進事業」をみると、成果（エコファーマー認定者数）は A、効率性（経費 ÷ エコファーマー数）は A、事業の必要性は A と評価されていますが、総合評価の方向性では「終了」とされ、改善計画等では、「啓発活動から実践集団の育成への事業の見直しをはかる、安全安心な大分県品をアピールする施策を検討する」などがあげられています。

<http://www.pref.oita.jp/11100/hyouka/menu.html>

事前評価の試行

昨年度、当センターの調査研究事業の一環として、事前評価についての試行を実施した。その結果についてはセンターの報告書にまとめているが、ここではその概要を紹介したい。

事前評価の定義は、「政策評価法」に基づく基本方針の中で、「政策の決定に先立ち、当該政策に基づく活動により得られると見込まれる政策効果を基礎としての確な政策の採択や実施の可否を検討し、又は複数の政策代替案の中から適切な政策を選択する上で有用な情報を提供する見地から行うもの」とされている。

事前評価に関する文献は諸外国で見ても極めて限られている。最も体系的に述べているのは、英国財務省から出ているグリーンブックといわれるものである。ここでは、課題に対する分析、目標の設定、評価の方法論の3段階にわけ、最後の評価の方法論にウェイトを置いている。しかし、わが国の政策立案は、まず課題に対応した施策の検討から始まると考えられることから、今回の事前評価の試行に当たっては、農政が直面する課題に対応したテーマの選定から作業を始めることとした。そこで、わが国農政の最大の問題である食料自給率の向上に資するものとして、大家畜による飼料の有効利用、特に、耕作放棄地等における草資源の活用問題を取り上げた。つまり、最近開発されつつある電気牧柵を活用し、中山間地域での放牧を推進する施策とし、テーマは「耕作放棄地等低・未利用地への肉用牛放牧の推進」とした。

事前評価においては、まず、具体的な施策ないしは事業を企画・構想した上で、それによる目標と達成時期を設定し、その施策等が真に必要であるか、特に国が行うべきものか（必要性）、その施策等が、効率的か。つまり、定量的観点で、投じた資金以上の成果が得られる手法であるか（効率性）、その施策等が現実的に有効であるか。つまり、実際に地域の現場で実行されて効果があがる内容を有しているか（有効性）、などの視点から評価することがポイントとなる。

これらの検討・実行のためには、幅広い専門的な知見を必要とする。そこで、今回の試行のため、畜産行政の経験者、草地等畜産分野の研究者、農業経済の数値分析に詳しい教授でチームを編成した。試行に要した期間は現地調査を含む6ヶ月強であったが、これは行政実務上も、事前評価を含む施策等の立案期間としても現実的と考えたためである。（ちなみに、オランダで聞いたところでもおおむねその程度で実施

しているとの話であった。）

今回の試行のために想定した事業は、休耕田や放棄樹園地を活用した規模によって3タイプに分け、ここに繁殖めす牛を放牧して野草等を活用し飼育するための牛と土地の結合、施設・技術の条件整備を内容とするものである。これにより、平成22年を目標に、1万haの低・未利用地に1万7千頭の繁殖めす牛の放牧を行うというものとした。

事前評価のポイントとなる3つの視点について試行結果を概観してみよう。

まず「必要性」の視点については、事業を設定した動機からしてあえて説明するまでもないが、新しい飼養方式であることから牛の保有者と土地所有者の関係を作ること、試験場等の技術開発を伴うことなどのため国が率先して推進することが不可欠である。「効率性」の問題は、費用と効果について個別要素ごとに分析したが、低・未利用地が活用されることによる環境効果など計測しがたい効果を除いても、費用に対し1.14倍の効果が測定された。またここでは、直接保証、税制等の代替方式との比較も行っている。「有効性」については、新規の事業では類似の事業で説明するほかはない。牛の小規模放牧は、試行的に中国地方で始まっているが、現地での調査では、条件を整えれば十分実現可能と見られた。

今回の試行の過程で、いくつかの問題点も浮き彫りにされたのでこれに触れておきたい。まず、事前評価というと定量的な費用効果分析に関心が傾きがちである。しかし、農業の多面的機能といわれるように具体的に計測しがたい要素がある。英国でも「グリーンブックは実務者が悩む方法論にウェイトをおいたもの」とのことであったが、理論どおりの定量的分析結果を含む事前評価を入手することはできなかった。オランダの評価の責任者も、「良い政策には定性的要素が不可欠」と言う。わが国でも定量的分析に偏重することがないような注意が必要である。

第2に、事前評価は、誰のために行うか。英国でも、新規施策を国民に問うコンサルテーションに詳細な事前評価の結果は含まれていなかった。オランダでも政府予算の作成に使われ公表はされていない。一般国民向けと言うより政策決定者に情報を提供することを重視している。わが国でも事前評価をどう使うかは、今後の課題と言うべきであろう。

当センターでは、以上の試行の実施結果、諸外国での実例、それらを踏まえた留意点を含めて、「事前評価のマニュアル」を作成している。今後要請が高まるであろう事前評価の実施に当たって、参考となれば幸いである。

ミネソタマイルストーンの中断

米国中部のカナダと国境を接するミネソタ州は、分野ごとに指標と目標値を定めてその達成状況をみていく、いわゆるベンチマーク方式の「ミネソタマイルストーン」(Minnesota Milestones、以下、「マイルストーン」という。)を実施してきた。マイルストーンは、オレゴン州が実施しているオレゴンベンチマークに触発され、1991年に最初のマイルストーンが策定された。オレゴンベンチマークと同様、多くの州民が策定過程に参画したこともあって、州民にとって関心の高い生活、環境といった指標が多く採用された。

マイルストーンは、策定後、2年ごとに達成状況に関する報告が取りまとめられるなど、順調に実施されてきた。しかし、1998年から2002年の間は、当時のベンチェラ知事(元プロレスラー)は、達成状況を公表することには反対しなかったが、積極的に支持したわけではなかったようである。更に、2002年に就任したブレンティ現知事は、マイルストーンの中断を決定した。同知事の在任中はマイルストーンが復活することはないとみられている。

マイルストーンが中断したのは、知事の政治姿勢と財政事情の悪化が大きく関係している。

マイルストーンの目的と指標は、知事の政策方針と一致しないといわれる。また、財政事情の悪化によって、マイルストーンを構成する指標の達成において目覚ましい成果が期待できないと見込まれたことも中断の要因とみられる。昨年9月のミネソタ州訪問前の電子メールでのやり取りでは、州財政の悪化によって大幅な人員削減が行われ、マイルストーンを維持できなくなったとの説明を受けていたが、マイルストーンは、チームを結成して一定期間集中して作業を行い、2年後に再びチームを編成する方式で作業が行われており、2002年の取りまとめは、4、5人のチームで行われたとのことである。大幅な人員削減が根底にあったとしても、中断を説明する理由としては十分でない。

もう一つは、州民の関心が薄れてきたことである。当初のマイルストーンを策定するに当たって、州民1万人が策定の過程に参画したが、当初の策定から年月が経ったこともあって、マスコミ報道は大幅に少なかったといわれる。マイルストーンの関連ウェブサイトを実際に見た人は、5から10%くらいの人ではなかったかとのことである。これらの人が中断の報

道に反応する可能性のある人たちであるが、州議会でも再開を求める質問が行われたことはあったものの、中断に対するメディアの報道は大きなものではなかったという。

これらが中断の理由として説明を受けたが、ベンチマーク方式自体が抱えている限界もあるように思われる。オレゴンベンチマークは、1990年当初、予算編成に活用され、全米中から注目を集めたが、マイルストーンでも1990年代半ばに州政府の予算と連携させようとする動きがあった。いずれも成功しているとはいえない。マイルストーンもオレゴンベンチマークも、州全体の政策の方向を決める予算編成のためのツールとしては十分でない。あくまでも州民が州知事や州議会と生活や環境といった政策分野において、達成状況について確かなデータを得て、これからの政策の方向について、意見を交換していくためのツールである。それ以上のものを期待するのは、無理というものであろう。州政府の担当者もそのことを十分にわきまえて、マイルストーン結果の有効な活用に尽力すべきであったように思う。

ところで、ミネソタ州では、新しい動きが見られる。それは、「部局成果」(Department Results)と「スコアカード」(Scorecard)である。

部局成果は、ベンチェラ政権の終わりの2001年に開始され、現知事の下でも引き続き実施されている。部局単位に目的と指標、達成目標を定めてその達成状況を見ていこうとするもので、部局が実施するプログラムの成果を州民に説明しようとするものである。部局評価では、各部局に対して3から5つの優先目的を明らかにすること、各目的に対応した業績指標を定めること、業績指標には短期及び長期の目標値を明らかにすることを求めている。業績指標については、知事はアウトカムに関心があるが、部局長は、アウトプットにも関心があるとのことである。

スコアカードは、連邦政府が進めている大統領アジェンダのスコアカードと似ている。つまり、テクノロジーの採用による行政改革(行政サービスの電子化、民間活用、消費者に焦点を当てる、戦略及び基準)、財務管理(資源の効率的活用、資産管理、偶発事故対応計画、州及び連邦会計ガイドラインの遵守)、成果管理(トップの関与、事実に基づく管理)、

業績情報、消費者及びステークホルダー志向、人事管理(専門家の育成、業務量計画、組織の健康、卓越性の維持)について5段階で評価されている。

以上、ミネソタ州における最近の動きを紹介したが、今後は、同州の評価は、部局成果やスコアカードが中心になっていくものと見られる(谷口)

用語解説

資源会計・予算

Resource Accounting and Budgeting

英国では、1999 / 00 年度に発生主義会計への移行を終え、2001 年 4 月から発生主義に基づく「資源会計・予算」(Resource Accounting and Budgeting) が全面的に実施されている。発生主義会計は、費用・収益の認識を現金収支という事実にとらわれることなく、合理的な期間帰属を通じて期間業績を反映させる損益計算の方式である。例えば、ある資産を購入した場合、購入時に支払った金額ではなく、当該資産の取得原価を使用可能期間(耐用年数)で配分した原価償却を計上する。また職員の退職金の場合、職員の退職時に全額計上するのではなく、毎年度引当金を計上することで費用化することになる。

英国財務省は、資源会計予算について、政府の政策優先事項を省庁の戦略と予算に組み込むもので、提供したサービスの効率や効果を議会に報告する総合的なシステムであると説明している。資源会計予算の主要な構成要素である「資源会計」(Resources Accounts)は、毎年度作成される当該省庁の財務結果を表したものであるとし、また、もう一つの主要な構成要素である「資源予算」(Resources Budget)は、公共支出の計画と管理の基礎資料として資源会計に関する情報を用いるものである、としている。

英国財務省が作成した資源会計予算に関するダイアグラムでは、それぞれ次のように位置付けられている。「資源予算」は、「資本予算」(Capital Budget)と一対のものとして位置付けられ、「予算見積もり」(Estimates)になる。「予算見積もり」は、財務省が毎年度取りまとめ議会に提出する予算案であり、議会の承認を受ける。予算(事業)の執行の過程における会計内容を明らかにしたものが“Resources Accounting”、更に年度末に取りまとめられるのが「資源会計」である。この一連の流れの基になっているのが「歳出レビュー」(Spending Review、本誌 47 号の用

語解説参照)で、向こう3か年間の歳出の枠組みが定められ、「資源予算」と「資本予算」とともに、アウトカムで表した「公共サービス合意」(Public Service Agreements)が位置付けられ、それを受けてアウトプットで表した「サービス実施合意」(Service Delivery Agreements)がある。

資源会計予算を実施することによって次のようなメリットがあるとされる。

議会にとっては、資源が目的に合った使い方がされているか、納税者が税金に見合った価値を受けているかといった情報の質の向上や、情報が多くなり焦点が定まることによって議会に対するアカウンタビリティを高めること、政府中央にとっては、公共支出に対して戦略的アプローチができ、資源の配分決定において有益な情報が得られること、信頼できるデータを提供することによって明確に支出と投資を区分した財政フレームワークの質を高めること、「政府近代化政策」の実現に貢献することになる。また、各省庁にとっては、費用と資産に関する多くの情報が得られること、資源配分と資本支出とがサービスの実施と結びつくこと、行政活動に係わる全費用が把握できること、サービスの提供に当たって消費される資産が年度をまたがって配分されること、負債、債権、ストック(運転資本)、固定資産の管理改善にインセンティブが働くことがメリットとしてあげられている。

英国財務省は、資源に焦点を当てることは現金をおろそかにすることではないとし、「資源会計予算は、現金に関する情報を費用に関する情報で代替するものではない、現金に関する情報や議会の現金に関する統制は残る、現金管理のスキームによって、省庁の現金管理を改善することは資源会計予算の特長の一つである」としており、現金管理の重要性を否定しているわけではないと説明している。

なお、米国は、発生主義会計については、英国等における先行事例を調査研究しながら導入すべきかどうかを検討していく必要があるとの立場である。

編集後記

新年を迎えました。「行政評価法」が成立して、まもなく4年になります。行政評価を知らないものは公務員でないといった感がありますが、本当に理解が浸透しているのでしょうか。例えば、“数値化”や“成果志向”の意味を理解していない行政者、評価結果ががんばりしかなかったので予算を削減したといっただけで行政組織が意外と多いことです。行政評価はあくまでもツールであって、それ以下でも以上でもないのです。ツールを使いこなすためにはテクニックの取得が必要で、ツールだから政策の選択や方向を判断してくれるわけではありません。この正月、行政評価も出直しの年かと思いました。(谷口)

AFFPRI report

平成17年1月15日 No.51

(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/>