

平成18年1月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

政策評価に関する基本方針の改定

政府は、「行政機関が行う政策評価に関する法律」の施行から3年を経過したことから、法の施行状況について検討を加え、17年12月16日、「政策評価に関する基本方針」を改定する閣議決定を行いました。主な改正事項は、①政策評価の重点化・効率化を図る、②政策評価の体系的かつ合理的な実施を確保するため、政策体系をあらかじめ明らかにする、③事前評価については、得ようとする効果や事後的な評価方法を明らかにする、④学識経験者の知見の活用は、評価の対象とする政策の特性、評価の内容に応じた適切な方法で行う、⑤政策評価と予算・決算の連携を強化するため、必要な取組を進める、などとなっています。

また、基本方針の改定に併せて、新しい「政策評価の実施に関するガイドライン」が政策評価各府省連絡会議で了承されました。今回策定されたガイドラインは、平成13年1月のガイドラインと同様、事業評価、実績評価、総合評価の3つの評価方式を踏襲していますが、評価に要するコストや政策・事業の実施効果についてより多く言及しています。

<http://www.soumu.go.jp/hyouka/index.htm>

宮城県 17年度事業箇所評価

宮城県では、18年度から20年度までに実施する予定の公共事業の事業箇所評価を実施しました。評価事業箇所数は、県営事業34事業の443箇所、助成事業11事業の70箇所です。事業箇所の優先度を判定した評価結果は、事業種別に継続事業、新規事業の区分に応じて、箇所ごとに判定された評点によって順位が明らかにされています。

例えば、経営体育成基盤整備事業の新規箇所評価では、箇所名「栗原2期」は、評点82で、評点による順位は11箇所の中で1位となっています。

<http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/17kasho/hyoukasho/kekakagami.htm>

愛知県 施策評価及び行政評価委員会意見

愛知県では、300の施策（16年度）のうち約3分の1に当たる102施策について施策評価を行い、更にはその中で10の施策を県行政評価委員会の評価対象としました。

同委員会は、10施策に関する意見（必要性、有効性、効率性）と評価制度に対する意見を出しています。評価制度に関する主な意見としては、行政評価結果の活用方を明確化すべき、外部評価の役割を再確認する必要がある、評価委員会では、自己評価した結果が、その後うまく活用されているかどうかを確認することも重要な役割である、特定のテーマを定めて、施策や事業が有効に機能しているかの視点で外部評価を行うことも検討すべき、行政評価は目的達成のため仕事がかうまく回るように工夫するものである、行政評価に過大なコストや人的負担をかけるべきではない、外郭団体や施設運営の評価は、運営の効率性を評価すべき、などが出されています。

http://www.somusomu.pref.aichi.jp/h17/17siryoku/kekka-17sesaku_iinkai.html

熊本県 県食料・農業・農村計画（素案）

熊本県では、県が策定を進めている標記の素案について、県民の意見を募集しています。同素案は、目標年を平成22年（効果発現の遅い施策もあることから27年も参考目標年として表示）していますが、産業、環境、地域、教育・文化の4つの視点からアプローチを示しています。例えば、産業の視点の「多彩な担い手の育成・確保」の中の「女性農業者の経営参画、高齢農業者の活動促進」では、具体的な方策として、女性農業者の経営及び社会参画の促進、女性起業チャレンジ活動支援、高齢農業者の活動促進の3つをあげ、指標として、家族経営協定締結農家数、農業関係女性起業グループ数、高齢農業者グループ数をあげています。

<http://www.pref.kumamoto.jp/invited/opinion/h17/shokunou/index.html>

プログラム評価に関するミーティング結果

農林水産政策情報センターでは、17年11月24日、ミシガン州立大学教授のSuvedi博士が来日したことを受けて、農林水産政策研究所、全国農業改良普及支援協会の参加を得て、プログラム評価の実施方法に関するミーティングを持った。同教授は、「普及プログラムの評価方法」の著者で、同書を当センターで翻訳したこと（当センター報告書101：<http://www.affpri.or.jp/pdf/extension.pdf>）から、今回のミーティングを持つことになった。ミーティングでの博士の発言（要旨）は、次のとおりであった。

なお、ここでいう「評価」は、“evaluation”であり、実績評価の用語の基になっている“performance measurement”は、対象としていない。

1. 評価に対するマネジャーの恐怖

評価は、一部の人たちにとって、とても恐ろしい存在である場合がある。例えば、プログラム（注：短期間で実施する計画のもので、資金・人材の投入が限定的なプロジェクトを含める。プログラムの中にプロジェクトが存在するのではない）のマネジャーたちは、自分のプログラムについて、評価があると聞くと不安な気持ちになることがある。評価によって、プログラムの「合格」、「不合格」が決められ、自分の仕事に否定的な影響が出るのではないかと心配になるようだ。このような評価に対する恐怖に対しては、「プログラム評価（program evaluation）」の文化を紹介し、その目的がプログラムの向上・改善であることを教えなければならない。評価は、私たちにプログラムの進行状況を教え、それを公に伝えてくれるものであり、それらの向上を継続していくために必要なものであると信じている。

2. 評価へのステークホルダーの参加

評価は、プログラムの発展に欠かすことができないものである。私たちはプログラムの計画を立てるときに、「必要性のアセスメント（needs assessment）」を行い、これによって得られたデータが「影響モニタリング（impact monitoring）」の基準となることもある。私たちはプログラムが計画されるときに評価の実施方法を検討する。私たちは、プログラムに関係する者がプログラムの評価に積極的に参加すること、つまり、「参加型評価（participatory evaluation）」を奨励している。つまり、ステークホルダー（利害関係者）の代表は、評価の過程において、意見を言い、提案をするのである。評価あるいは、アセスメントの過程に参加することによってステークホルダーたちは力強いパートナーになるのだと私たちは考えている。大

半の評価において、その焦点は「プログラムの向上・改善」であり、「プログラムを終わらせること」や「スタッフに罰を与えること」ではない。

3. 評価における客観性の問題

日本では評価が客観的・厳格であることが強調されていることを説明したところ、次のような意見が述べられた。この「客観的・厳格」というコンセプトが日本にあるということを教えていただきありがたいと思う。このことについては、評価の専門家や実践者から意見を聞くべきだろう。アメリカ評価学会から「評価者のための指針」が出されているので参考になるだろう、と述べ、この種の問題自体に疑問を持っているようであった。

しかし、このような疑問を持った上で、次のようにも述べている。評価を行う際は、「客観的」と「ステークホルダーの参加」の均衡を保つ必要があると思う。ステークホルダーも客観的な取組を歓迎するだろう。多くの場合、私たちはプログラムに「外部の人間」が入ってスタッフやステークホルダーとともに評価を行うことを薦めている。プログラムのスタッフとステークホルダーは、評価の実施方法の検討、データ収集ツールの開発、データの収集、結果の解釈などを行い、「外部の人間」の存在は、結果の「客観的」な判断を確実なものにしてくれるだろう。

4. 評価で応えることができること

プログラムの効率性、有効性、アカウンタビリティ（説明責任）のプレッシャーは大きくなっている。評価は、これらの要求に対してさまざまな形で応えることができる。次のようなものがある。

- ①人々のニーズやプライオリティに基づいた、より良いプログラムの計画
- ②プログラムの効果や質の分析、プログラムの目的が達成されたか否かの判断、長所と短所の確認、受益者のニーズが実現しているかどうかの判断
- ③プログラムが顧客に対してより役に立つものになるためにどのように改善することができるか、プログラムの責任者に対するフィードバックの提供
- ④ステークホルダーにプログラムの影響を伝え、一般の人々に資金源を伝えることによるアカウンタビリティの保持

5. 評価者の育成

ミシガン大学では、英語の得意でない外国人を対象とした評価セミナーも準備可能であるという。興味のある方は、電話 1-517-432-0265, FAX 1-517-432-3597, Email: suvedi@msu.edu に問合せられる。本年、3月、4月、8月にワークショップが予定されている。（文責 谷口）

カナダの政策評価

カナダにおける評価の歴史は、1970年代に遡るが、現在の評価政策（Evaluation Policy）は、2000年にカナダ政府の管理の枠組に関する公約として定められたカナダ国民のための成果（Results for Canadians）に基づき、2001年に改定された。これと時を同じくして、grant & contribution（奨励金及び助成金）に関するプログラム等を対象として、成果に基づく管理及び説明責任の枠組（Results-based Management and Accountability Frameworks；RMAF）が定められた。これは2005年に改定されている。

以下に評価政策とRMAFによりカナダの政策評価を紹介する。

1. 評価の目的

評価政策において、①マネージャーが政策、プログラム及びイニシアチブ（複数の省が関係する政策）の立案又は改善をする際の手助けとなること②適切な場合には、政策又はプログラムの目的、意図した及び意図しなかった影響並びに所期の成果を達成する方策の定期的なアセスメントを行うこと、が目的とされている。

これを受け、RMAFは、各省においてプログラム、政策、イニシアチブを企画立案する際の注意事項や、目的、実施手順、記述内容等について述べている。

2. 評価の実施手順

プログラムマネージャーは、プログラム等の省内での決定後すぐに、評価に関する文書をRMAFにより作成しなければならず、重要な関係者とプログラムの要素の準備段階において協議しなければならない。その際、省の評価担当官は、そのマネージャーに指示と技術的な助言を与えなければならない。

各省のSenior Financial Officerは、プログラム等を承認し、関連文書を作成してRMAF文書とともに、財務委員会事務局（TBS）に提出する。

TBSにおいては、提出されたRMAF文書がTBSの評価に関する指示に沿っているかどうかについてレビューする。

3. RMAFにより作成される文書の内容

各省におけるプログラム等の承認時に次の3事項からなる文書が作成されなければならない。（2005年の改定により簡素化されたと言っているが、内容としてはあまり変わっていないように見受けられる。いずれにせよ、この作業は、事前評価ということになる。彼らは、そのような言葉を使ってはいないが。）

① プログラムの概要

必要性を明示した背景、目的、重要な関係者と受益者、予算等の1年ごとの投入予算

② 初期の成果

計画された成果、省の戦略的アウトカムと最終アウトカムを結び付けるロジックモデル、省とパートナーの役割と責任を明確にしたアカウンタビリティ

③ モニターと評価

実績評価の計画、評価の計画

4. 評価のタイプ

評価政策に記載されているのは、次の3タイプの評価である。

① RMAFにより行われる評価

先にも述べたが、プログラム等の立案時に行われるものであり、事前評価というべきものである。

② 形成的評価（Formative Evaluation）

プログラム等のライフサイクルの中間時において、その改善のための情報を得るため実施される。実績評価とはもちろん異なり、これを実施するかどうかは、各省に任されている。

③ 総括的評価（Summative Evaluation）

プログラム等の終了時にアカウンタビリティとプログラム立案の課題に関する勧告のために行われる。

5. 評価の今後の課題

TBSの担当者は次のような課題があると話していた。

(1) 評価よりも内部監査が重要視される傾向

TBSの担当者は、依然として評価よりも監査が重要視される傾向があるとぼやいていた。その理由として、政府広報費をめぐるスキャンダルを挙げていた。会計検査院が、激越な調子で政府を非難し、これがもとで総選挙という雲行きであった。（これ以外にも、1980年代にカナダが財政破綻を起こし、そのときの記憶が、続いていることもあると思われる。）これらのことから、予算が目的を達成したかどうかより、ルールどおり使われたかどうかの方に国民の関心が行っている。

(2) 評価担当官の募集と維持

1990年代の人員整理により、依然として人材不足のようであり、能力を有する人材の確保が課題である。

(3) 評価担当官の資格化と専門職化

評価担当に資格を与え、専門職にして資格を義務付けることを計画している。

(4) 様々なニーズに対応した評価手段の開発

未だ様々なニーズに対応した評価手段が出来ていないので、開発したいとのことであった。（今でもそれこそ馬に食わせるほど文書が出ているのに、これ以上文書を出すのはどうかと思われるが。）（永山）

用語解説

ストレッチ・ターゲット Stretch target

「ストレッチ・ターゲット (Stretch target)」は、1985年に米国ゼネラル・エレクトリック (GE) 社 CEO の Jack Welch 氏が作った言葉で、その後多くの企業によって取り入れられた概念である。従来は、目標が達成できるであろうという可能性が大きいとき、また、それを達成するために具体的な方法が分かっているとき、目標を設定することが通例であったが、ストレッチ・ターゲットはこれと大きく異なっている。従来の方法では目標を設定するとき、不確実な要素は考慮に入れられなかったが、ストレッチ・ターゲットを設定する場合、不確実な要素が多く、数値目標がより高いため、現状を打破する飛躍的な成績を納めなければそれを達成することができない (出典: ミシガン州ウェイン州立大学 Chelst 教授の論文及び米国陸軍ソフトウェア・エンジニアリング・センター)。

前出の Welch 氏は、「ストレッチ」は、「ならなければならない最良の自分」を超えることであり、なれる限りの最高の自分になるために予算をたて、不可能な目標をたててそれに向かっていくことであり、もし目標に到達できる方法を知っておれば、その目標はストレッチ・ターゲットではない、と述べている。また、アメリカンオンライン (AOL) の設立者の一人である Marc Seriff 氏は、「ストレッチ・ターゲット」が達成されるためには、それが達成できるものだと思えるリーダーが必要である。小さな会社の中では、全員がそれを信じていなければならない、と述べている。

米国の「政府業績評価法 (GPRA)」の実施のための手法を取りまとめた「業績ベースマネジメントハンドブック」(2001年9月)においても、ストレッチ・ターゲットについて言及している。同書によると、経営者側は、目標達成のための動機を与え、やる気を起こさせるために、従来の方法によって設定した目標と併せてストレッチ・ターゲットを設定する

ことを奨励している。同書では、従来の方法によって設定した目標とストレッチ・ターゲットの関係、実績値の推移の関係について事例を用いて図式で示されている。図では、1995年から2002年の間における年次ごとの従来方式による目標値とストレッチ・ターゲットが設定されている。1996年には、実績値は、ストレッチ・ターゲットを下回ったものの、従来方式による目標値を上回ったとしている。達成しようとするレベルには、ストレッチ・ターゲットでは2001年に、従来方法による目標値では2002年に到達するようになっている。

同書の「ストレッチ・ターゲット」と Welch 氏のとは、意味合いは異なっているように見受けられる。これは、政府機関が取り組むプログラムの効果としてのアウトカム目標の達成という場合と、企業が商品開発や販売戦略を通じて業績を伸ばしていく場合における当事者の努力による効果には、差があるということかもしれない。

なお、ストレッチ・ターゲットの概念は、米国のほか、英国の「地方公的サービス協定 (Local PSA)」においても、また、その他の国の政府・準政府機関が設定する計画の中でも見ることができる。

業績測定 (実績評価) における具体的な作業としては、指標と目標値の設定が大きな課題となる。当センターでは、米国行政学会による「SMARTの原則」を紹介してきた (当誌36号)。つまり、Specific (具体的である)、Measurable (測定可能である)、Ambitious (意欲的である)、Realistic (現実的である)、Timebound (期間の設定がある) であるが、この中で最も難しいのは「意欲的である」と、「現実的である」をどう実現していくかである。この二つの関係を明確にしたのがストレッチ・ターゲットの概念であるといえる。

一方で、ストレッチ・ターゲットの設定の問題は、業績測定の結果をどのように活用するかの問題と密接に関係している。「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の「(評価を) 厳格に実施する」の規定が業績の上がない施策予算の削減を念頭においているとすると、当事者は及び腰になろう。

編集後記

新年おめでとうございます。

皆様、健やかに、良いお正月を迎えられたことと思います。

当センターも、7回目の新年を迎えました。

昨年は、紀宮様のご結婚や愛知万博といった明るい話題の反面、震度強度偽造事件や連続して起きた小学生殺人事件等、日本はどうなってしまったのだらうと思いたくなる深刻な事件が頻発した1年でもありました。

明るい1年であることを祈りつつ、今年も、農林水産行政の今日的課題の調査研究に全力で取り組みますので、よろしくお願いいたします。 (伊藤)

AFFPRI report

平成18年1月15日 No.63

(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/>