

「農林水産行政に係る政策評価の実施について」に対する提言

平成12年8月21日

(財)農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

代表 大河原 太一郎

農林水産省においては、先般、「農林水産行政に係る政策評価の実施について」(以下「実施要領」という。)を発表された。来年1月からの政策評価の実施に向けて各省庁が検討を進めているなか、他省庁に先駆けてこうした実施要領を発表されたことを多としつつ、当農林水産政策情報センターとしては、この実施要領、及び今後の政策評価の実施に向けて、次のように提言する。

- 1 政策評価を始めるに当たり、3つの評価方式のうち、実績評価から始めるのはこれまでの蓄積がない以上やむをえないと考える。また、実施時期を他省庁より早めに始めようとする意欲についても多とする。

今後とも、総務庁の研究会等の動向に十分留意しつつ、より信頼性のある、また透明性の高い政策評価の実現に向けて取り組んでいかれることを期待する。

- 2 政策評価の目的について、総務庁の「政策評価の導入に向けた中間まとめ」(以下「中間まとめ」という。)では「国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換」の3つに集約されているのに対し、実施要領ではこれらのことが明確にされていない。中間まとめと実施要領において必ずしも目的が一緒である必要はないが、これらのことは政策評価の最も基本的な目的であるので、実施要領上も明確に記載するとともに、評価実施担当者を含む職員全体に徹底させる必要があると考える。
- 3 政策評価が有効であるためには、評価結果を有効に活用しようとする幹部の意識、評価結果から学び続けようとする組織の姿勢が不可欠と指摘されている(OECD、アメリカ会計検査院)ことを踏まえ、省をあげて政策評価を行う体制の構築に取り組まれない。
- 4 評価方式については、1でも述べたように実績評価から入るのは、やむをえないと思われるが、実績評価は主たる目標が組織的な学習を行い業務の実施の改善

をすることにある場合には有効な手段であっても、言わば通信簿であり、これだけでは、農林水産政策についてその評価結果をフィードバックしてよりよい政策の実施をめざすことを目的とする政策評価の実施というには不十分であるので、速やかに総合評価、公共事業や研究分野以外の政策に係る事業評価の導入に着手すべきである。

とくに事業評価については、言わば政策評価の基本であり、その実施が実績評価の機能を強化するという関係にもあることから、その早期の導入が不可欠である。

なお、総合評価については手法が確立していないとされているが、政策評価の手法に唯一絶対の手法はありえず、イギリスやアメリカ等のやり方を参考にしつつ、試行的に、少しずつトレーニングを積み始めていくべきであろう。

- 5 実績評価は、主要な課題を幅広くカバーし、あらかじめ設定した目標の達成度合いをみることを主眼とする評価方法であり、当該組織の全ての主要な課題を評価の対象とすることが必須である。この点については、田辺国昭・東京大学助教授も「この評価方法(実績評価)をとっていくと、対象として組織全体を追っていく必要がある」と述べられている(平成12年1月13日、当センター主催「政策評価に関する講演会」)。

したがって、実施要領では「植物防疫・動物検疫、共済・年金、価格政策、災害対策等については政策評価の対象としない」とされているが、OECDの見解によれば「手法の違いは存在しても政策評価の対象にならないものはない」ということであり、効率性、代替性の有無などについては十分評価対象とすることが可能であると考えられるので、農林水産省の行う実績評価においても、これらの項目を含め、全ての主要課題を評価の対象とすべきである。

なお、アメリカにおいては、例えば植物防疫・動物検疫についても、まだ研究すべき点は多々残されているように見受けられるものの、政策評価の対象とされているところである。

- 6 政策体系と照らし合わせて、政策評価の持つ目的や意義を明確にしておくことが必要である。この意味では、評価シートに関しても、施策の意義や設定された目標値の妥当性等について明瞭に触れておかなければ、単に数字のフォローだけにとどまり、せっかく評価をしても国民に政策評価をした意味が理解してもらえないのではないかと懸念される。したがって、例えば評価項目の設定や数値目標の意義などについて食料・農業・農村基本計画との関連を含む簡便な説明や、政策自

体を掘り下げた簡便な説明ないし記述が必要であると考えられる。この場合において、政策が相互に関連している場合についてもその旨を記述することが適当と思われる。

7 評価を行うに当たっては、アウトカムを含む定量的な指標の導入に前向きに取り組む必要がある。したがって、数値目標を定める手法、数量経済的な分析手法などについて、ある程度農林水産省としての統一的な考え方を示すとともに、要すれば手法の開発を行われたい。

8 目標値の設定に当たっては、安全を期すために低い目標値を設定するようなモラルハザードが発生しないよう、十分留意されたい。

また、せっかく達成度合に応じて「政策手段の有効性」を評価する基準を作成したのであるから、定性的な意義は考慮するとしても、C ランクになったものは着実に見直す等のシステムとしてキチンと機能するよう運用されたい。

9 評価結果の公表事項については、中間まとめで提示されているところと同様のものとなっているが、実施要領では、文章表現上極めて技術的な方法がとられているため、非常に判りづらいものとなっている。公表事項は大事な事柄であり、誤解のないよう、もっと明確に記述されることを期待する。

10 評価を適切に行うためには、信頼できるデータが経済的、効率的かつコンスタントに手に入ることが不可欠であるので、そうした体制を整備されたい。

当センターからの提言に対する農林水産省の見解

当センターの提言の概要	農林水産省の見解
1. 今後も、より信頼性のある、透明性の高い政策評価の実現に向けて取り組んでいかれることを期待する。	今回公表した手法等が完全なものとは考えておらず、政府部内の検討状況や国民の意見等を踏まえ、常に改善していくこととしている。
2. 実施要領(案)において、総務庁の「政策評価の導入に向けた中間まとめ」にあがっている「国民に対する行政の説明責任の徹底」等が大事な目的であることを明確にすべきではないか。	御意見を踏まえ、実施要領に「国民に対する行政の説明責任の徹底」等の目的を明記する。

3. 省をあげて政策評価に取り組む体制を整備されたい。	政策評価に本格的に取り組むため、平成 13 年 1 月からは、大臣官房企画評価課を設けるとともに、各局庁にも政策評価担当組織を設け、実施体制を強化することとしている。 また、政策評価結果等の決定は、事務次官以下、本省幹部がメンバーとなっている新基本法農政推進本部においてなされることになっており、今後とも省をあげて取り組んでまいりたい。
4. 総合評価、公共事業や研究分野以外の分野に係る事業評価にも速やかに導入に着手すべきではないか。	総合評価については、その評価手法等の開発について検討することとしており、できれば来年度からテーマを絞り試行的に実施したいと考えている。 公共事業や研究分野以外の分野に係る事業評価については、非公共の施設整備事業などの評価が考えられるが、現在一部事業について緒についたところであり、今後とも、手法等の検討を進め、その結果を踏まえて評価を行ってまいりたい。
5. 実績評価は、当該組織の主要な施策全てを評価の対象とすることが必須である。 植物防疫・動物検疫等の分野についても評価の対象とすべきである。	植物防疫・動物検疫等は、アウトカムの定量的目標を設定しその達成度でもって評価する方式になじまないため、今回の政策評価の対象としなかったが、今後、別の観点（例えば効率性）からの評価等について検討し、できるだけ早期に評価が行われる体制にしていく考えである。
6. 政策評価シートが公表されているが、これと合わせ、設定された目標の意義等についても公表すべきではないか。	目標数値算出の考え方についても公表することとする。
7. 数値目標を定めるにあたっての、農林水産省としての統一的な考え方を示すとともに、今後も手法の開発を行われたい。	数値目標を定める基本的な考え方については次のとおりである。 1) 極力、どれだけ資源を投入したか、サービスを提供したかという観点でなく、それらの結果としてどのような成果がもたらされたか(アウトカム)という観

	点からの定量的なものとする 2) 目標年度は可能な限り5年以内とすること 3) 当該政策分野に係る計画、方針等が存在する場合は、極力、それらに対応したものとする 4) 極力、新たな費用をかけずに政策評価を行うことができるようなものとする。適切な既存のデータがない場合にも、当面、既存のデータで得られる範囲の目標を設定し、今後、改良をしていくことを基本とすること。また、数値目標を定める手法については、更に検討する必要があることは認識しており、今後、努力していきたい。
8. 目標値の設定にあたって、モラルハザードが発生しないか。また、評価結果を反映するシステムを機能させるよう運用されたい。	当省は政策評価に取り組むにあたって、目標値、評価結果及びその政策への反映状況等をすべて公表することにしており、国民の検証を受けることにより、厳格な評価が確保できるものと考えている。
9. 実施要領(案)においては、公表事項が判りづらいと思われる。誤解のないようもっと明確に記述されることを期待する。	御意見を踏まえ、実施要領に明確に記述する。
10. 適切な評価のために、信頼できるデータの経済的、効率的な入手に努められたい。	御意見のとおり、今後、より信頼できるデータの経済的、効率的かつコンスタントな入手にも努め、よりよい目標の設定についても検討する。