

平成 18 年 4 月 26 日
18情セ第 42 号

農林水産事務次官
石 原 葵 殿

政策評価に関する提言

(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

当農林水産政策情報センターにおいては、平成 16 年度と 17 年度の 2 年間にわたり、「畜産分野を中心とする新しい行財政手法の円滑な導入等に関する調査研究」を実施した。

この調査研究のうち、「政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査研究」(さらに小テーマとして「政策評価結果の政策への具体的な反映手法に関する調査 研究」、「政策評価の円滑・適正な実施のためのシステム構築に関する調査研究」)について、この度、内外の調査結果及びこのテーマについて設けている調査 研究委員会における助言等を踏まえ、最終とりまとめを行ったので、この最終取りまとめに基づき、今後の政策評価の活用及び円滑な実施について、次のように 提言する。

1 政策の体系化について

政策評価を体系的に的確に実施するためには、省としての使命、政策の目標を中心に、全ての政策を体系化し、あらかじめ明示しておくことが必要である。

省の全政策の体系化により、ある施策等は、どういう上位の政策のためにあるのか、そのためにはどのように実施するべきなのか、といったことを、関係者全てが認識することが、政策評価にとって不可欠である。

また、政策の体系を関係者全てが理解することは、効率的、効果的な業務の企画立案、実施につながり、より良い政策の遂行に資するものである。

(説明)

農林水産省においては、18 年度における政策評価からは、評価を簡素化する観点

から、省としての目標を1つにし、部局庁ごとに合計8つの目標を立て、その下に計16の政策分野を設けて、実施する予定となっているが、その体系には、農林水産省の全ての施策等が網羅されていることが必要であり、そうでなければ、政策の体系を説明するものとはなり得ない。

また、事後的に評価のために政策の体系化を行っているが、本来政策の体系化は、実施しようとする施策等について、その方向性を示すものでもあるので、施策等の企画立案時には出来ていなければならないものであることに留意すべきである。

2 事前評価の実施

(1) 評価の目的

事前評価を行う目的は、以下のとおりであるので、評価を行う際には、必ず念頭に置いておかなければならない。

- ① 評価対象の施策等が何を目的として、どのように、どの上位の目的に結びついて
いるか等施策等について、担当者のみならず省内において意思統一しておくため。
- ② 評価対象の施策等を国会や国民一般さらには関係者に理解してもらうため。
- ③ 事後における評価の際の基準を作るため。

(説明)

施策等の実施の必要性、意図・目的をきちんと事前に論証する、即ち事前評価を行わなければ、当初の意図・目的を検証しないまま当該施策等を実施することになり、当該施策等が成功しているのかどうかについて目的を離れた施策等実施後の評価が行われることになりかねない。

事前に評価を行うことによって、当該施策等の指針ができ、一貫した施策等の実施が確保できるとともに、当初の意図・目的を離れた後付の批判を防ぐことにもつながる。

(2) 評価対象

施策等を新規に又はその拡充改善を立案する際には、全て事前評価を実施すること。

事前評価の実施により、新規の施策等に過去に実施された評価により得られた教訓を活かし、その目的や目標を明確にすることができるとともに、どのような視点から事後評価等を行うべきかを明らかにできる。したがって、事前評価は、政策評価はもちろん施策等を的確に実施する上で不可欠である。

施策等には、何らかの形で予算が伴うので、事前評価は、予算要求の際に財務省への提出が求められている政策評価調書の作成とあわせて行い、作成の単位は、

政策評価と予算の連携強化を図るため、政策評価調書に一致させて、施策程度の括りで行うべきである。

(説明)

農林水産省においては、新規・拡充事業を対象に試行してきた事前評価は18年度からは廃止することとしている。しかしながら、政策評価調書の財務省への提出が求められているので、施策程度に括り事前評価を予算要求と同時に行えば、それほどの事務量の増加にはつながらない。

(3)実施方法

事前評価の方法として、政策評価調書の記載事項である、施策の必要性、効率性、有効性、成果目標、成果目標を達成するための手段、成果目標の達成度合いの事後的な評価方法について検討するほか、以下について明らかにしておかなければならない。

- ① 評価対象の施策等の対象者として、誰が利害関係者及び受益者であるのか。
- ② 成果目標の達成度合いの事後的な評価方法としては、実績評価の方法により行うことが、適切であるが、実績評価において、思わしくない結果となった場合は、総合評価の方式により、施策等を見直す必要がある。その際、どのような結果であれば、総合評価を行うのか。
- ③ 過去に行われた総合評価で当該施策等の実施に参考となるものがあれば、それにどのように対応するのか。

なお、有効性については、過去に実施された類似の施策等の結果により、期待できる効果を論証することが有用である。

3 実績評価

(1)成果目標の設定

施策等の目的を、いつまでに、どのようなことを実現するのかという形で示すため、現状を表わす指標と成果に着目した目標(成果目標)を設定するとともに、目標の達成時期と達成度合いを判定する基準を明らかにしておくこと。

(説明)

施策等がその目的を達成しつつあるかどうかを評価するには、その政策目的の達成に関連した指標を選び、その現状を表わす指標を定めて、基準値(ベースライン)とすることがまず必要である。

基準値をどのような水準にすることを目的とするかを目標として設定し、これに対する実績を定期的、継続的に測定することとすべきである。

(2) 指標の選定

実績評価に使用する指標については、当該政策の目的、現状及び達成しようとする状態(アウトカム)を基礎に置き、適切な指標を定めなければならない。その指標の達成水準が、成果目標となることに留意する必要がある。

(説明)

実績評価のための指標としては、成果(アウトカム)に着目した指標が選定できない場合があるので、そのような場合には、初期アウトカムを含めたものとして、アウトプットに関する指標を採用することが有用である。その場合には、施策等の実施においてどこまでの成果に責任を持つべきかという観点から、選定すべきである。

(3) 目的別の指標の設定

実績評価に使用する指標については、外部に対して政策を説明するための指標と内部での政策効果の分析のための指標を分けて設定することが必要である。

(説明)

政策効果の分析を行う実績評価のための指標(分析指標)は、多面的で的確な分析のために設けるものであり、基本的に政策担当者が分析する際に役立つことが必要であって、わかりやすいことは求められない。他方、納税者、農業者、消費者等に対して政策を説明する場合や農林水産分野について政府の重点を国会等において説明する場合の実績評価のための政策の成果を表わす指標(政策指標)は、わかりやすいことが第一に必要である。

(4) データの活用

実績評価において指標を選定しようとする場合、施策の目的を考え、それに相応しい達成目標を設定するという観点から、農林水産省の統計データのほか、業務統計、農林水産省以外の組織が収集しているデータを積極的に活用すべきである。

(説明)

指標の選定に当たっては、既にデータが得られているものを用いることになりがちであるが、施策等の目的を離れた指標を選定することは、その指標によっては、施策等が適切に実施されているかどうかの判断がつかなくなるおそれがあるので、安易に選定することは、避けなければならない。

業務統計であっても、指標として相応しいと思われるものであれば、積極的に採用

すべきであり、その際、その採用理由と性格についてきちんと説明することが必要である。

(5) 評価結果の使用

実績評価の結果が思わしくない場合には、その実績評価の結果から改善すべきことが明らかなものは、それに取り組むこと。そうでないものについては、その施策等が原因となっているかどうか、予期せざる要因が生じていないか、施策の実施状況や実施環境等を総合評価の方式を使って判断すべきである。

(説明)

実績評価は、施策の効果を直接測るものではなく、実績評価の結果がその施策により生じたものとは限らないので、総合評価の方式で行った上で、当該施策の修正又は中止の決定を含む政策への反映に取り組むことが必要である。

4 総合評価

(1) 評価対象

総合評価は、政策の決定から一定期間を経過した後に、総合的に評価する方式であり、その性格から、基本的には、法律制度等の見直しを行う際に、その対象として、実施すべきである。法律制度ではない施策等については、実績評価においてその実績が目標と事前評価時において定めた程度まで乖離した場合においてのみ、その対象とすべきである。

(2) 実施方法

総合評価の方式で評価を行う際には、事前に評価の設計をきちんと行って、評価する事項を明確にするとともに、評価の制約要因を考慮して評価の限界を見極めておかなければならない。また、評価のテーマは、評価の実施可能性から機動的に設定すべきであり、その大きさには必ずしもこだわらないことが必要である。

(説明)

評価の対象とするテーマが大きすぎ、あるいはそのテーマについて明確な評価の設計が行われていないと、評価の視点がぼやけることにつながり、その結果、評価の実施に支障が生じることになりかねない。

この場合最も肝心な点は、得られた教訓と改善のための勧告を必ず含んでいるようにすることである。

総合評価の方式は特定のテーマについて問題点と原因の分析を行うものであるこ

とを考慮すれば、評価の実施可能性からテーマを設定して、問題点等の分析を行うことが適切かつ妥当と考える。農林水産省においては、政策評価の体系における政策分野を横断するテーマを選んで総合評価を行うこととしているが、単位が大きすぎて人材・時間等がかかりすぎる事が予想される。

(3) 評価結果の使用

総合評価の方式は、事後的にしかも総合的な観点から行われることを考えれば、評価結果は、まず国民への法律制度や施策等の目的及びその改善の説明に使用すべきである。

その趣旨である政策の見直しや改善に資するために行われること及びそれにかかる人材・時間等を考慮すれば、主として、法律制度等の見直しの際にこの方式の評価を行い、その結果を使用すること。施策等を見直しの際にこの方式の評価を行ってその結果を使用することは、限定的に考えるべきである。

その際、わかりやすい説明に心掛けなければならないことは、言うまでもない。

5 人材の育成

政策評価の実施に携わる者には、評価手法についての基礎的な知識はもちろんのこと、当該政策分野についての知識に加えて、データ収集・解析力等が必要であるので、このような人材の確保に努めること。その際、評価は、より良い政策の遂行のために行われることを考慮すれば、評価部門と他の部門との人事交流が行われなければならない。

このため、都道府県の農林水産行政分野や関係団体の担当者を含め、関係者の政策評価能力の向上を図ることが求められることから、これらのものを対象とした研修をシンクタンク等の協力を得て実施する必要がある。

6 外部評価

外部評価は、一般国民の目で施策等について評価するという利点を持っていることから、アカウンタビリティの重視という観点からは、総合評価については、評価会に諮るだけでなく、アンケート、パブリックコメント等社会調査的手法により、広く国民の声を聞くこと。

また、総合評価に多大の労力等を要していることから、コンサルタント、大学等の外部機関への総合評価の委託を検討すること。あわせて、そのような機関の育成に努めること。