

政策評価に関するフォーラム

— 農林水産行政と政策評価 —

平成13年2月

(財) 農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

政策評価に関するフォーラム プログラム

平成13年1月12日

石垣記念ホール

1. 基調講演 「農林水産省の政策評価」

農林水産省大臣官房長 田原 文夫

2. 主催者挨拶

農林水産政策情報センター

代表 大河原太一郎

3. パネルディスカッション 「農林水産行政と政策評価」

コーディネーター NHK解説委員 中村靖彦

パネリスト 政策研究大学院大学教授 飯尾 潤

京都大学農学部教授 嘉田良平

静岡県総務部行政改革室長 岩崎富夫

農林水産省大臣官房企画評価課長 武本俊彦

主催 (財)農林水産奨励会・農林水産政策情報センター

後援 農林水産省

目 次

1. 基調講演 「農林水産省の政策評価」	1
(参考資料) 講演レジュメ	8
2. 主催者挨拶	13
3. パネルディスカッション 「農林水産行政と政策評価」	17
1) 農林水産省の実施要領への感想、補足説明	21
2) 政策評価の指標のとり方、中央と地方との関係	27
3) 外国における政策評価	35
4) 公共事業の評価	37
5) 農林水産政策の特性と評価	40
6) 評価結果の取り扱い	43
7) 政策評価における民間の役割	48

1. 基調講演

「農林水産省の政策評価」

農林水産省大臣官房長 田 原 文 夫

プロフィール

田原文夫（たはらふみお）氏

農林水産省大臣官房長。佐賀県出身。72年農林省入省。
大臣官房企画室長、構造改善局農政部長、大臣官房総務審議官を経て、
本年1月6日から現職。

1. 基調講演 「農林水産省の政策評価」

農林水産省大臣官房長 田原 文夫

司会 定刻になりましたので、ただいまより「政策評価に関するフォーラム」を開催いたします。冒頭からまことに恐縮ですが、田原官房長には国会の用事ができましたので、まず官房長の講演から始めさせていただきます。プロフィールにつきましては、お手元のペーパーをご覧ください。では官房長、よろしくお願いたします。(拍手)

田原 ご紹介をいただきました、農林水産省官房長の田原と申します。本来ですとまず大河原代表のお話のあと、私のほうで30分ほどお話しするということでしたが、そろそろ国会の動きがありまして、今度の通常国会に出す法案の説明の関係で与党の国対委員長さん方に根回しに行かなければいけないということが急きょ入ってきました。大変申し訳ありませんが、若干次第とは変わったかたちで、まず私のほうから話をさせていただいて、そのあと大河原代表の話、それからパネルディスカッションということで進めさせていただきたいと思えます。

私の話は、お手元の5枚紙の資料(8ページ以下を参照)により、大きく分けて、どうして政策評価の導入ということになってきたかという背景と、現在農林水産省としては政策評価についてどう取り組んでいるかという現状、現況をご紹介させていただきたいと思えます。

まず1番目に「政策評価導入の経緯」ということで、(1)～(5)まであります。これを大きく分けると、(1)～(3)までは一般的な政策評価の導入の経緯、(4)～(5)は農林水産省ではどうしてこういったことをやってきたのかということをもとめていきます。

政策評価につきましては、今日は諸先輩の皆さま方も役所の関係の方々も多数いらっしゃいますので、いまさら私のほうから予算なり法制度の仕組み方について申し上げるのもいささか恥ずかしいような感じがしますが、今年度の場合は平成13年度の予算案が年末の12月末に政府案ということで決定されました。

多くの役所の人、役人がいまどういう精神状態かといいますと、もちろん今度始まる通常国会において予算案が平穩に審議され、それが通らなければいけないということもありますが、おそらく課長以上の幹部の職員にとっては、これは一仕事終わったという

ことで次は14年度予算の玉出しといたしますか、目玉はどう考えていくべきであろうかという観点のことが少しずつ頭の中に入りつつあるときではないかと思えます。

この文書の上にも書いてありますが、すなわち一般の役人にとっては予算を取るまで、あるいは法律を制定するまでが重大関心事であって、取ったものがどう使われるか、どういう配分が行われるかは、言葉は悪いけれども二の次に扱われがちであるというのが一般的ではないかということです。

いままでの役所の組織、もちろんその実行という点につきましても、具体的にはたとえば課長補佐以下の方々や担当の係長さん方が要綱・要領というきちんとしたかたちでやっていくという実施の面はありますが、そういった面について上のほうの関心が必ずしも十分ではなかったきらいがあります。こうしたことについても一般的な反省が行われているということは、紛れもない事実ではないかと思えます。

例の橋本元首相時代のいわゆる橋本行革の中において、行政改革会議が設けられました。その行政改革会議の最終報告はいまを去ること4年前になりますが、それにおいて(1)の③に書いてあるように「政策の効果判断について行うことが必要である」ということが打ち出されたわけです。

4年前の行政改革会議の最終報告を受けて、中央省庁の改革基本法が2年前に成立しています。この基本法の第4条において(3)に書いてあるように、条文ということでは「中央省庁改革の一環として」のあとの部分が条文のとおりですが、「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること」という条文が盛り込まれています。

中央省庁再編ということでの行政改革はこの1月6日にスタートしましたが、これと併せてこうした政策評価の動きについても全省庁が取り組まなければいけないということで、国家行政組織法等々においても必要な改正が行われています。これが、一般的な政策評価の必要性ということでの流れではないかと思えます。

この政策評価の流れは、後ろのほうの4ページ目の上に農政改革と中央省庁等改革ということで模式図をつけています。政策評価は企画というPlan、実施というDo、評価というSeeの三つのサイクル過程であると言われてはいますが、これは何も行政改革で言われていることではありません。一般の民間会社等々においても、まさにこういった観点で不断に見直しをしていくことが、とりもなおさず企業、組織体の存立に欠かせないとい

一般的に認識されているところです。いわば行政においても、ただ単に企画をして、それをほったらかしにするのではなくて、どういうふうを実施していくのか、また、その反省点を踏まえてどう改善していくかという観点が改めて問われているのではないかと思います。それが政策評価を導入しようという経緯の一つの大きな流れです。

もう一つの流れということで、わが農林水産関係に触れたものが、1ページ目に戻って1の(4)(5)の点です。皆さま方もご承知のように一昨年7月、それまで38年間にわたって施行されていた旧農業基本法に代わって新しい基本法(食料・農業・農村基本法)が制定されました。新しい基本法は四つの理念に基づき、食料の安定供給以下四つの理念を掲げておりますが、その中で16条で新しい基本計画を定めています。

その理念を達成するために、概ね10年間ということで基本計画を立てなければいけません。その中で10年間の目標として、たとえば自給率は現状の40%を45%に引き上げていくということに触れられていますが、そうしたいろいろな中期的な観点からの目標を定めた基本計画があります。

同時にこの基本計画を10年間、それこそずっと変えないだけではその時々の中での情勢に十分対応できない可能性があるということで、5年ごとの見直しという規定が新しい基本法にも触れられていますが、農林水産省としては、この新しい基本法に則った施策を12年度から展開しなければいけないという現実的な問題がありました。

したがって、農林水産省としては中央省庁改革に基づく政策評価は13年からスタートさせなければいけません。現実的にはすでに新しい農政のスタートが12年度から行われているということで、こうした政策評価の点についても他省庁に先駆けて12年度から取り組んでいこうではないかと始めたのが、わが省における政策評価の動きです。現実的には、こうしたことで昨年9月4日に政策評価の実施要領、あるいは政策評価のシートを作って取り組んでいるということです。

私のほうから改めて申すまでもないことですが、昨今の行政に求められるものはいろいろあります。政治と行政との関係において、言葉一つで要約していきますと、やはり透明性の確保と説明責任の遂行、いわゆるアカウンタビリティではないかと思えます。そういった中において政策評価がその両方に対して効いてくるということで、全体としてそうした取り組みを行っています。

そこで2番目は、それではどういうことで昨年の9月、農林水産省の政策評価ということで取り組み出しているかについてですが、具体的なやり方、中身について2ページ

以降につけているので、その概略についてご説明したいと思います。

2ページ目の説明に入る前に、4ページ目をお開きいただきたいと思います。下のほうに「政策評価の方式のイメージ図」をつけています。これはピラミッドのかたちになっていますが、いちばん下に事務事業、その上に乗るものとして施策があります。その全体、いちばん上に乗るものが狭義の政策です。そういった概念図で、具体的に政策、施策、事務事業がどういうものかというのはいちばん下に注としてつけてありますが、個別の事務事業が重なったものが施策、さらにそれが総合的に合わさったものが政策になります。この3段階に分けて、どういうことをやっていくかというのが政策評価ではないかということで、旧総務庁、現在の総務省における研究会等々においてもこうした評価についての三つの類型がすでに出されています。

(1)の①～③のところに総合評価、実績評価、事業評価とありますが、いちばん下の事業評価が先ほどのピラミッド型で言う事務事業に対するもの、真ん中の施策段階に対するものが実績評価、いちばん上の狭義の政策に対応するものが総合評価になります。

当然のことながら、計量評価等々にいちばんなじむような格好で詰められているのが事務事業に対する③の事業評価です。逆に①の総合評価の点につきましては、全体的な行政活動のまとめりということになり、残念ながら手法等々については研究会などにおいても必ずしも十分に確立していない分野です。そういった分野について、どうチャレンジしていくかということはなかなか難しいのですが、そういったことも目指していかなければいけないのも事実ではないかということです。

そこでわが省の現実的な②、③の実績評価、事業評価の現状です。まず③の事業評価につきましては、公共事業関係、試験研究機関における個々のプロジェクト研究を対象として、すでに要綱・要領等を作り、現実的に個々の事業ごとに行われています。しかも個別の事務事業ごとに事前の評価をやりまし、一定期間が経ったものについては再評価を行います。さらには事後評価を行っていくことにより、個別の事務事業についての評価を行っていきます。そういう意味でやり方等々については、これは比較的問題が少ない分野ではないかと思います。

問題は②の実績評価という部分です。この実績評価をどうするかということについては昨年いろいろと議論をやってきて、一応昨年9月の段階において省としての政策評価の実施要領を定めています。その中におきましては、政策の対象分野を農業関係52、林業関係12、水産行政関係15の79の分野に分けて、その中において定量的な目標を掲げて

いこうということを打ち出しております。

具体的には、たとえば農地の流動化という分野で何年後には流動化の面積を何万ヘクタールあるいは何十万ヘクタールと打ち出すと、当然のことながら現在から比べて1年後にはどうなっているのか、あるいは2年後にはどうなっているかという政策評価のシートを作っているということです。

昨年9月の段階においては、こうした79の政策分野にはなかなか評価がなじまないということで、たとえば動物検疫、植物防疫、年金、災害関係、さらには競馬関係などいろいろな分野について「政策の評価にはなじまない」という整理をしていましたが、「例外を作ることによって、政策の評価をしないという挙証ができるような話ではないのか」ということで、その後追加して、全体的な政策評価でできるだけ目標を達成していこうと検討を行っているところです。

その点につきましては、お手元にお配りした資料2ページの(2)、特に3ページ目の「しかしながら」以下のところです。政策評価の手法をまずやっていき、その後だんだん質的な面で高めていく必要があるのではないかとということで、現在そうした例外分野と言われているものについても行っていくことで取り組んでいるところです。

そうした具体的な定量評価を行ってまいります。その評価の結果については具体的に世の中に公表していきます。先ほどの透明性ということになりますが、3ページ目の(4)に書いてあるように、達成度合いによって、その政策を続けていっていいかどうかを判断していくことにしております。

具体的にはA～C段階まで三つに分けて、90%以上の達成度合いのA段階は、原則として政策としては続けていいのではないかといいものです。B段階は50～90%で、これは必要に応じて見直しをしなければいけないものです。C段階の達成度合い50%未満については、廃止を含めて抜本的な検討を行います。もちろん数字だけに意味があるのではなくて、必要性、優先性の点も含めた総合的な評価を行うということで、当然のことながら改善すべき点の抽出も併せて行うことを目的とした評価要領にしています。

具体的な評価の仕方は、いちばん後ろのページに推進体制ということでつけています。上のほうにチャートをつけていますが、この1月6日以降、大臣、副大臣、大臣政務官ということで、全体として新しい各局の体制があります。新基本法農政推進本部は省内に次官を本部長として設けていますが、今回の省庁再編により農林水産省も従来の企画室を改装して官房の企画評価課を設け、この政策評価の全体的な取りまとめを行う組織

としております。また各局にも政策評価の担当課を設けて、それぞれの分野ごとの担当
主管課が目標の設定なり実施状況等の評価を、まずそれぞれの局の評価担当課に上げま
すが、その評価結果の政策評価の実施なり状況のフォローを行いながら、官房の企画評
価課に上げ、そこが新基本法推進本部に上げることによって政策評価を実施していく格
好になっています。

この結果について調整する部局は予算担当、税制担当、組織などいろいろな評価する
部局がありますが、そういったところへ流すことによって、全体として資源、組織、人
員の面、予算配分の面等々に活用していくスタイルにしています。こういったことによ
って私どもも、言葉は悪いけれども、これまでともすればないがしろにされがちだった
政策評価という分野について取り組み出しているということです。

政策評価を役所内だけでやることでは意味がないというか、「自分たちだけで自由にや
るということで、それこそ透明性がないのではないか」という批判があることも事実で
す。そういったことに応えるために、3ページ目の(5)にあるように、第三者の方々
による評価会を設けます。全体としては学識経験者の方々をお願いして評価会を開催し
て、この評価会において省内の推進本部にかけられたこと等の中身をご披露し、そうし
た評価の仕方について第三者としてのチェックを行っていただきます。

この評価会の方々には第三者の活用と書いています。政府や地方公共団体あるいは関係
業界の方々には全部排除と言うと語弊がありますが、そういった方々は入れないで全くの
第三者だけの評価会を作るということが一つです。これは省全体の評価会になりますが、
同時に各局庁ごとにおきましても、それぞれの専門部会を同じようなかたちで設けて、
それぞれの段階において第三者の方々のいろいろなチェックが入っていくスタイルにし
たいということです。

そういうことで私どもは、全体的な流れなり仕組みなりを作ったところで、これから
具体的な政策評価に入っていきます。具体的な手順はいちばん最後の5ページの下のほ
うにつけておりますが、現実的には各局庁の政策評価の結果が官房に出されるのが2月
末ということで想定しています。5月には評価結果を公表することも考えています。

先ほど申し上げたDo、Seeといった過程がこれから具体的に行われていきますが、私ど
もが今後やっていく政策評価が果たしてどの程度実のあるものと言えるのか、あるいは
第三者の方々に見ていただいても意味がある政策評価になっていくかどうか、まさに
今後の試行錯誤の過程の中において問われているのではないかと思います。

国あるいは地方の財政がこれだけ厳しいということで、政治改革ももちろんありますが、行政改革、財政構造改革、いろいろ問われている中において、別に従来の国費等々の使い方が漫然として使っていたということではないと思いますけれども、それだけタックスペイヤーの目が厳しくなっているという点はわれわれは十分意識しながら、それに応えていくためのアカウンタビリティはどのようにして達成できるのかといった観点は必要不可欠ではないかということです。私どもも若干まだ手探りで試行錯誤ではありますが、そういった取り組みをしたいと思っておりますので、今日ご出席の皆さま方のご協力等々もよろしくお願いしたいと思います。

時間の関係でだいぶはしょったところもありますが、以上がこれまでのわれわれの検討の経緯なり状況ということでご報告いたしまして、私からの冒頭のお話にさせていただきたいと思っております。ご清聴ありがとうございました。(拍手)

司会 官房長には国会の関係でご多忙の中、基調講演をいただきまして、どうもありがとうございました。

(参考資料)

農林水産省の政策評価
「政策評価フォーラム」基調講演の要旨

農林水産省大臣官房長 田原文夫

1 政策評価導入の経緯

(1) 政策評価については、

- ① 従来、我が国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点がおかれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき、政策を積極的に見直すと言った評価機能が軽視されがちであった
- ② しかしながら、政策は実施段階で恒にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要との認識から、
- ③ 「政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化していくことが必要。との考えが、その出発点。

(行政改革会議最終報告(平成9年12月3日))

(2) この考え方を踏まえつつ、中央省庁改革の一環として、国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすることとされた。

(中央省庁等改革基本法第4条「中央省庁等改革基本方針」)

(3) 中央省庁の再編が行われる平成13年1月以降、国の行政機関は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行わなければならないこととなった。

(国家行政組織法第2条第2項)

(4) 農林水産省においては、新たに制定された食料・農業・農村基本法において、おおむね5年ごとに、食料・農業・農村に関する情勢の変化及び施策の効果に関する評価を踏まえ、食料・農業・農村基本計画を変更するものと規定されていることから、同基本計画に基づく施策を本格的にスタートする平成12年度から、他省庁に先駆けて政策評価を実施することとした。

(5) 政策評価を実施するに当たり、農林水産省ホームページ等において、政策評価実施要領案を公開し、広く国民からの意見・情報等を募集するとともに、その結果を踏まえ、昨年9月4日に政策評価実施要領、政策評価シート等を決定、公表した。

2 農林水産省における政策評価の取組

(1) 政策評価の評価方式には、次の3類型。それぞれの特質、評価手法の熟度に応じて活用していく必要。

① 総合評価

「政策」や「施策」ととらえられる行政活動のまとまりを対象に、時々の重要課題に対応して選択的かつ重点的に実施。

しかしながら、未だ手法等が確立していないことから、年金制度、動物検疫等の分野について試行的に取り組んでいくことを検討。

② 実績評価

行政分野全般にわたる主要施策を対象に、あらかじめ目標を設定し、定期的にその目標に対する実績を測定。

農林水産省としては、「政策評価実施要領」や「政策評価シート」に基づき、政策分野を79分野（農政52分野、林政12分野、水産行政15分野）に分類し、これらを対象に定量的目標を設定し、その達成度を評価することを決定。

また、年金、価格政策等、平成12年度においては定量的目標の設定ができなかった分野についても、平成13年度は一定の政策目標を踏まえた指標を設定して実績評価を行う方針。

③ 事業評価

公共事業、試験研究など個々の事務事業の評価の必要性が強く指摘されている分野を対象に、個々の事務事業ごとに、事前、一定期間経過後、事後にそれぞれ効果等を検証。

農林水産省としては、既に、

- ・施設の維持管理や災害復旧等を除くすべての公共事業について、事前評価、一定要件による再評価、事後評価等
- ・研究開発については、すべてのプロジェクト研究を対象とした課題評価等を実施することとしている。

(2) 今後、大括りの政策分野ごとに実績を評価していく実績評価や、個別の地区別事業やプロジェクト研究を対象とした事業評価を、諸外国の事例等を参考にしつつ、適正に実施していくことが肝要。また、総合評価についても試行的な取組から検討していく必要。

3 実績評価の具体的内容

(1) 原則として、農林水産省にかかる主要施策のすべてを、79の政策分野に分類し、これらを対象として、定量的目標を設定し、その達成度を評価。

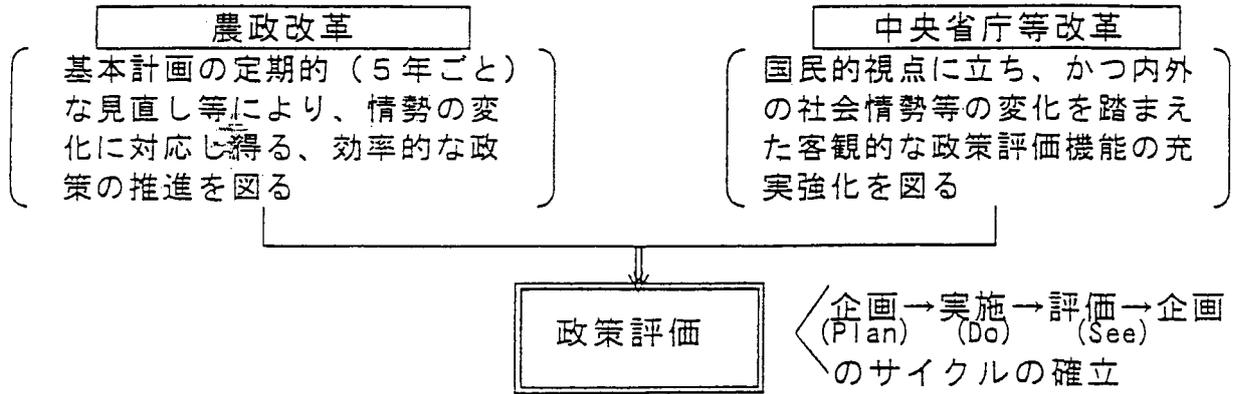
(2) 79の他の政策分野として、植物防疫・動物検疫、共済・年金、価格政策、災害

対策などについては、平成12年度は、定量的目標を設定しその達成度をもって評価する実績評価になじまない政策分野として検討を継続。

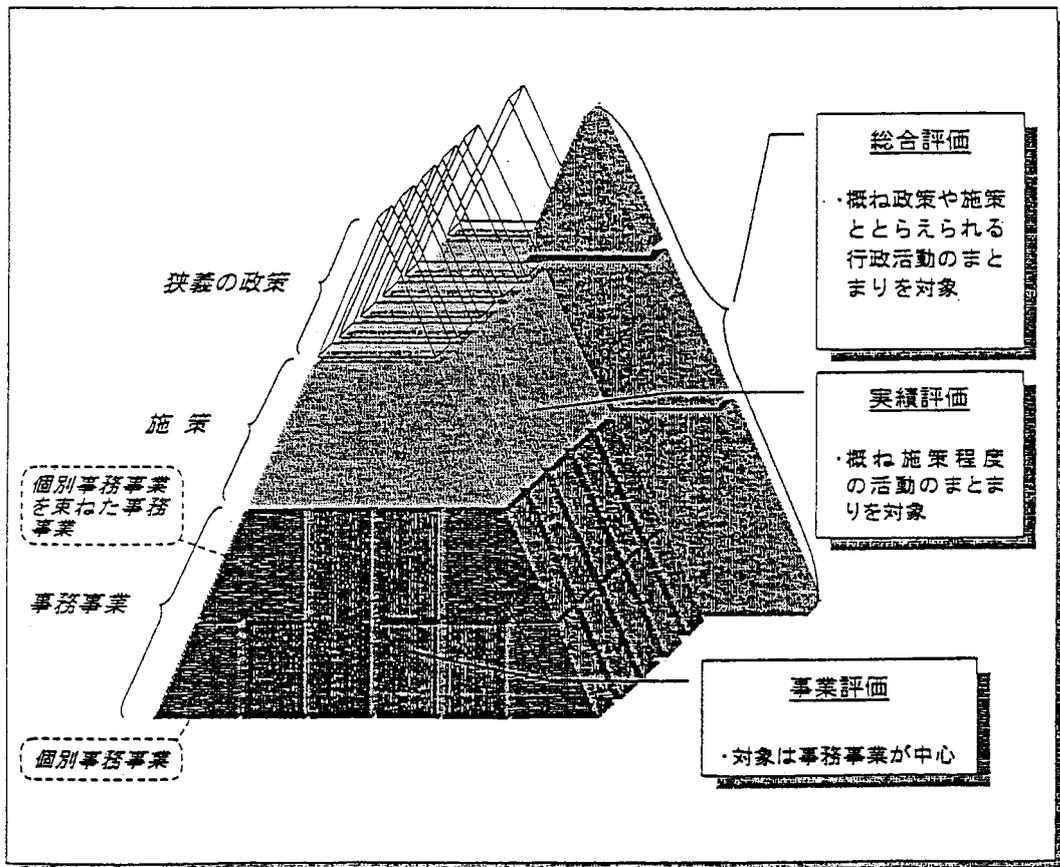
しかしながら、平成13年度においては、政策評価の実施に対する一般の関心が高いこと、評価手法をまず定着させ、段階的にその質を高めていく取組が重要であること等から、諸外国の実施状況等を勘案し、すべての政策分野を対象として、施策の成果についての指標を明確化し、その指標の達成度を定量的に表示する、実績評価を実施する予定。

- (3) これらの政策分野ごとに政策評価シートを作成し、農林水産業、農山漁村又は国民経済にどのような効果（アウトカム）が得られるかとの観点から5年以内の定量的目標を設定するとともに、目標達成のための政策手段、関係者が取り組むべき課題を明確化。
- (4) 政策評価総括組織は、達成度合いを基準に、客観的に施策の効果を評価公表。その評価の結果、達成度合いの低い政策手段（達成度合い50%未満）については、廃止を含め抜本検討を行うことを規定。
- (5) 評価に関する第三者の活用として、政策評価の中立性、公正性及び透明性を確保するよう、学識経験者等からなる第三者による評価会を開催。評価会においては、評価手法の検討、評価の計画、実施の状況のほか、施策の抜本検討等の政策への反映等についても検討。
- (6) また、各原局庁においても、経営構造改善事業における第三者委員会の取組を踏まえつつ、各補助事業の認定・決定基準や実施状況、各政策の評価等を検討する第三者による評価会として専門部会を開催する予定。
- (7) 今後、当省で実施する実績評価は、試行錯誤を繰り返しながら、よりよいものに改善していくことが必要。

政策評価の実施による透明で効率性の高い農林水産行政の推進

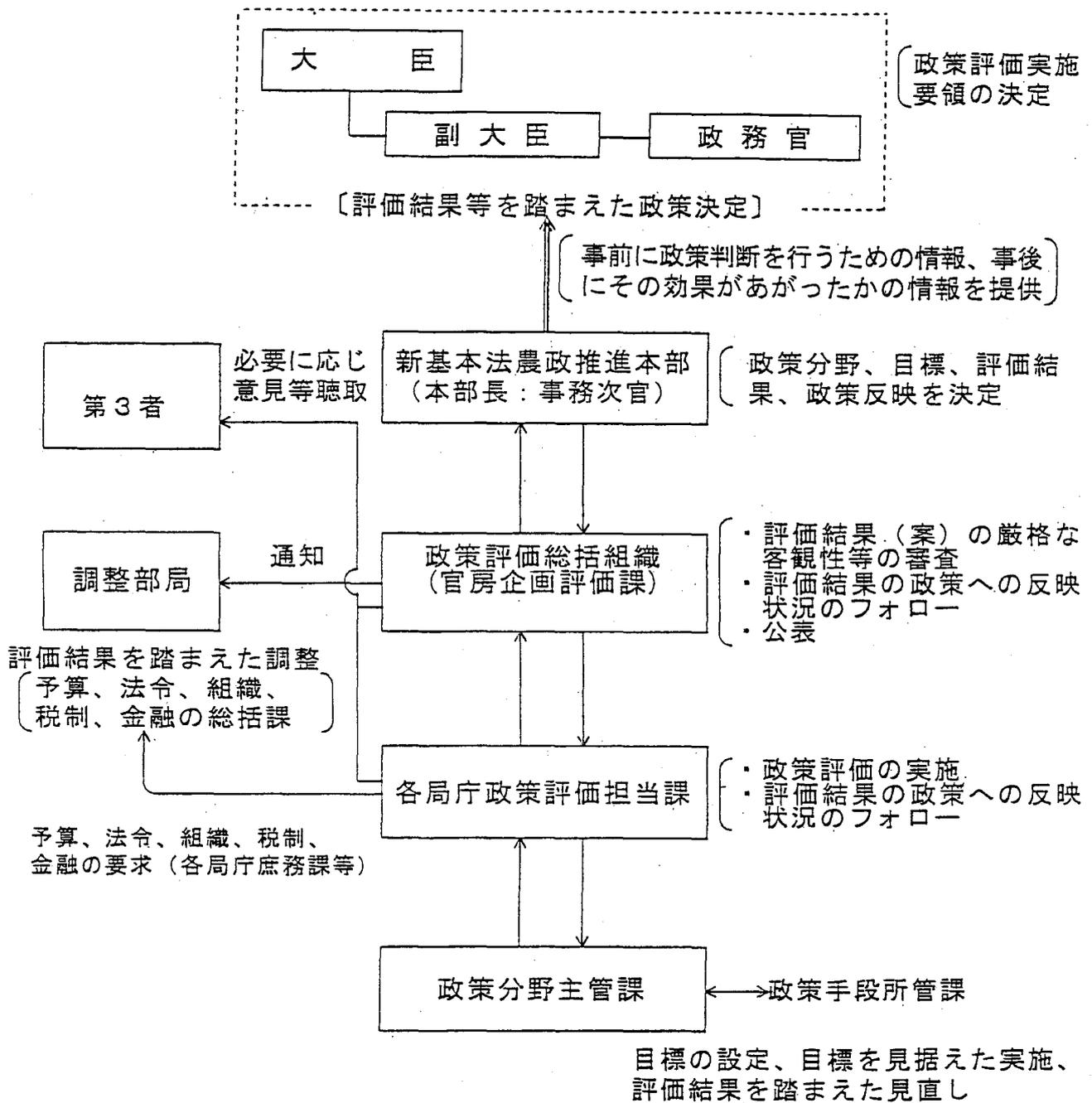


政策評価の方式のイメージ図

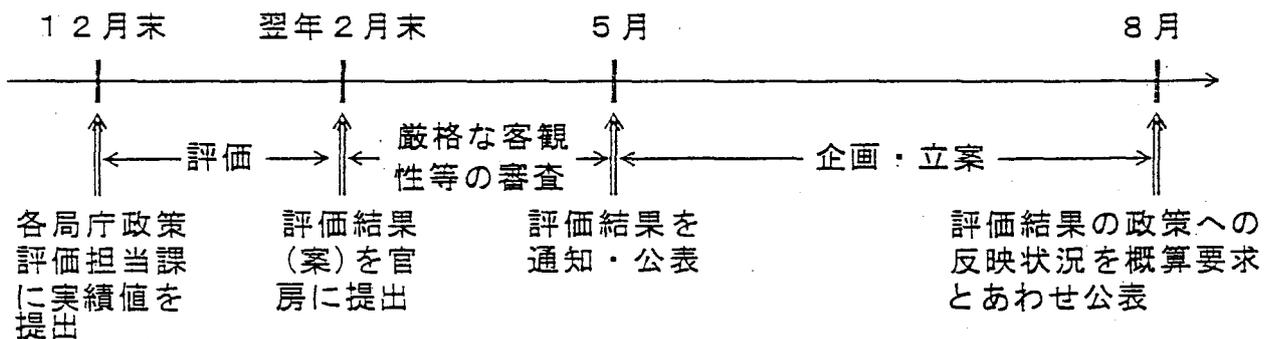


政 策 : 特定の行政課題に対応するための行政活動の基本的な方針。
 施 策 : 上記の「基本的な方針」を実現するための具体的な方針。
 事務事業 : 上記の「具体的な方針」を具現化するための個々の行政手段としての事務又は事業。行政活動の基礎的な単位。

推進体制



手順



2. 主催者挨拶

農林水産政策情報センター代表
大河原 太一郎

2. 主催者挨拶

農林水産政策情報センター代表 大河原 太一郎

それではここで、農林水産政策情報センター代表の大河原からごあいさつ申し上げます。代表、よろしくお願いいたします。

大河原 農林水産政策情報センターの大河原です。あらためて主催者としてのごあいさつを申し上げます。本日は皆さま方大変ご多忙のところ、このようにご出席をいただきまして大変ありがとうございます。厚く御礼を申し上げるところでございます。先ほどお話がありましたように、年頭早々中央省庁の再編、統合等が行われ、新しい体制のもとで行政が21世紀に行われていくところですが、政策評価につきましても、各省一斉にその取り組みが開始されたということです。

わがセンターの調査によりますと、都道府県段階においても3分の2以上の県がなんらかのかたちで政策評価に取り組んでいるということです。残りの県においても、できるだけ早期にこれに取り組みたいという動きがあるようです。また市町村段階でも、積極的に政策評価に取り組んでいる数が増えているということが言われています。

先ほどの話にもあったように、行政の国民に対する説明責任、あるいは国民本位の効率的な、質の高い行政の実現、さらには国民的視点に立って成果重視の行政への移行ということがあります。今日の要求から政策評価が行政の中核になることは明らかだと思います。そういう意味で中央省庁はもちろん、都道府県、市町村等の経営者の皆さんの努力によって政策評価が一層前進することが期待されています。

しかしながらわが国の現状を見ますと、この分野における蓄積が大変少なかったと言えると思います。評価制度が行政のマネージメント・サイクルの一環として確立しているヨーロッパ、アメリカ等に比べると大変遅れており、政策評価についての調査研究の蓄積を高めて、政策評価の取り組みのレベルアップをすることが急務だと思います。わが農林水産行政等においても、その例外でないことはもちろんです。

そういう背景によりまして、これは多少手前みそになりますが、農林水産関係の政策評価の調査研究のシンクタンクということで、当センターが1年半ばかり前に発足したところです。新しい分野ですから手探り、あるいはほふく前進というかたちでわれわれも非常に努力をしたところですが、ようやくその結果、あるいは業務等の内容について、

しかるべきかたちで皆さんに提供できるような段階になったというのがありのままの姿です。

当然ではありますが、今後も当センターはいちだんの努力をもってこれに取り組みたいと考えておりますので、関係者の皆さん方のご協力、ご支援等をお願いしたいと思います。

ご案内の向きもあるかと思いますが、当センターの事業といたしましては、去年は政策評価に関する理論的な基礎のためのお話と、すでに先駆的に行っている北海道の実情等を中心とした講演会を開催しました。すでに先ほどの田原官房長のお話等もありまして、他省に先駆けて取り組んでいるというお話も承りましたが、それとともに今年度はさらに進めて、NHK解説委員の中村さんのコーディネートにより、各界の有識者の皆さんをパネリストをお願いしてパネルディスカッションを行うことにしました。

それぞれ関係の向きの方々にご参集を願いましたが、ご静聴の上、さらに疑問のある点についてはいろいろとご質問等も出していただいて、この集まりが実りあるものになるようお願い申し上げます。いろいろ申し上げましたが、あらためてこのフォーラムが農林水産行政関係の政策評価の進展の一助となることを期待して、ごあいさつを終わらせていただきます。ありがとうございました。(拍手)

3. パネルディスカッション

「農林水産行政と政策評価」

コーディネーター	NHK解説委員	中村靖彦
パネリスト	政策研究大学院大学教授	飯尾 潤
	京都大学農学部教授	嘉田良平
	静岡県総務部行政改革室長	岩崎富夫
	農林水産省大臣官房企画評価課長	武本俊彦

プロフィール

コーディネーター 中村 靖彦氏 (なかむら・やすひこ)

NHK 解説委員。宮城県出身。59年NHKに入社。農林水産産業部担当部長などを経て、84年に解説委員、現在にいたる。この間、米価審議会、食料・農業・農村基本問題調査会などの委員を歴任。主な著書に、「農の理想、農の現実」(共著)などがある。

パネリスト 飯尾 潤氏 (いいお じゅん)

政策研究大学院大学教授。兵庫県出身。東京大学法学部卒。同大学院博士課程修了。昨年より現職。専攻は政策研究を中心とした政治学、現代日本政治論。主な著書に、「民営化の政治過程」などがある。

パネリスト 嘉田 良平氏 (かだ りょうへい)

京都大学農学研究科教授。大阪府出身。京都大学農学部卒。米国ウィスコンシン大学大学院博士課程修了。95年より現職。専攻は、農政学、食料・環境政策論。主な著書に、「環境保全と持続型農業」などがある。

パネリスト 岩崎 富夫氏 (いわさき とみお)

静岡県総務部行政改革室長。静岡県出身。75年静岡県に入庁。総務部人事課長補佐などを経て、99年より現職。県の行政評価の中核である「業務棚卸表」の導入や組織体制の改善に従事。

パネリスト 武本 俊彦氏 (たけもと としひこ)

農林水産省大臣官房企画評価課長。東京都出身。74年農林水産省入省。構造改善局計画部地域計画課長、食糧庁総務部企画課長などを経て、昨年より企画室長。省庁再編に伴い、現職。

3. パネルディスカッション

「農林水産行政と政策評価」

司会 それでは「農林水産行政と政策評価」と題しましてパネルディスカッションを開催します。先生方のご活躍につきましてはお手元のプロフィールのとおりですが、少し補足させていただきます。

コーディネーターをお願いしている中村先生は米価審議会や食料・農業・農村基本問題調査会の委員をご歴任され、農業問題を中心に幅広くご活躍されています。パネリストをお願いしている飯尾先生は、当センターが実施している政策評価の手法に関する調査研究会の委員を引き受けていただいています。また昨年3月には、ワシントンの連邦政府、バージニア州政府の調査をお願いしています。

そのお隣の嘉田先生は、農業・農村の持つ公益的機能の評価に関する研究や、政策提言などをされています。ちなみに、当センターから農業開発研修センターに委託している調査研究の主査をしておられます。お隣の岩崎室長は静岡県が進めておられる行政評価の中核である「業務棚卸表」の責任者としてご活躍されていますが、人事課のご在職の当時からこれまで7年間ほど評価システムの開発に携わってこられた実務家のベテランです。武本課長は今回の組織再編に伴って企画評価課長にご就任され、これからの農林水産省の政策評価を推進していく責任を負っておられます。

これからの進行は、コーディネーターの中村先生にお願いしたいと思います。よろしくお願いいたします。

中村 省庁再編で1月6日スタートということですが、実は私もまだ新しい体制の農林水産省には行っておりません。通い慣れた農林水産省ですが、おそらく行ってみても、どこに何があるのか当初はわけがわからないというくらい組織の中は変わっているはずです。皆さんの印象もそうだと思いますが、農林水産省はほかの省庁と合併をすることがなくて、比較的昔からの体制がそのまま続いているにもかかわらず、その中はかなり大幅に様変わりしているというのが事実です。

この変化は体制が変わっただけではなくて実は中身というか、政策そのものも新しくなっているのが特徴です。その目玉というか、ポイントが政策評価だと考えていいのではないかと思います。

これは大変大事なこれからの課題だということで、各省庁とも専門の部局を設けて取

り組んでいきますが、農林水産省は先ほど来のごあいさつや講演にありましたように、農林水産政策情報センターを1年半前にスタートさせて、言ってみれば先行して積極的にこのテーマについて取り組んでいく姿勢を見せています。

これが大事なテーマであるということはもちろんそうですが、一体これはどんなふうに進めていくのか、どんな範囲で、どんなことを評価の対象にしていくのか、個々の問題になるとまだまだわからない点が数多くあります。私自身もそうです。新しい分野あるだけに、これからも多少微調整があるだろうと思いますが、現在のところでもなかなか理解できないところがあります。

そういうわけで農林水産政策情報センターが主催をして、各界の専門家の方、実際の行政の当事者の方においでいただいて、政策評価をわかりやすく考えてみようというのが今日の会合の趣旨です。後ほど最後のほうで皆さんからのご質問の時間も取りたいと思っていますので、途中で「このへんがわからない」というところはメモをしておいて、いちばん最後にパネリストの方々におつづけていただければよろしいのではないかと思います。実質的な勉強の場にできれば大変ありがたいということを期待して、これからパネルディスカッションを始めたいと思います。

① 「農水省の実施要領への感想、補足説明」

それでは最初に、先ほどの田原さんの講演あるいは大河原代表のご挨拶をお聞きになって、今回のいわゆる政策評価実施要領といいますか、田原官房長のお話をご本人の都合で予定よりも少し短くなってしまったものですから、武本課長には最初のお話の中で少し補足をして、時間を取って、なお説明していただきたいと思いますが、それに先だって、ご自分がどういう立場であるかということも含めて、ごく一般的な印象、感想を簡単に一言ずつお願いしたいと思います。私の隣の飯尾さんから、お願いいたします。

飯尾 ご紹介いただきました飯尾です。私の専門は政治学あるいは行政学で、必ずしも政策評価の狭い意味での専門家ではありません。ただ行政のあり方、あるいは行政改革を自分の一つの研究分野としております。そういう観点からお話しできればということで本日はまいりました。

農水省の政策評価実施要領の感想ですが、そもそも政策評価が始まったことについて一つの感想を持っております。長らく日本の行政は、たとえば官僚については無制限、

無定量の奉仕をするのがよいということでした。ちょっと聞くと大変よいことですが、見方を変えると出来高払というか、できたままがそのまま成果だということになります。これは神話ですが、裏返せば「官僚が間違わないということは、間違わなかったことにする」ということでもあって、日本中立派な行政ができていることになっていても、「はずだ」というところで終わってしまっています。

実際にどうだろうかというところは、むしろもっと正直になって「どこまでできました」「ここまで努力したから、次はこれだけ努力いたします」という考え方になったほうが現実的ではないだろうかということが今回の行政改革の一つの目玉にもなって、そういうことで政策評価が導入されたと考えております。

そういう観点からすると、最初に農水省さんの実施要領を見たときには大変細かい数値まできちんと入っている、もしかしたらかつての完璧主義がよみがえっているのではないか、シートが返ってくると全部できたようになってくるのではないかと心配したのですが、先ほどの官房長さんの「これから作っていくんだ。失敗をしながらいい評価をしていきたい」というお話を伺って少し安心いたしました。

ここにいらっしゃる皆さま方と一緒に、どうすればもっとよい評価ができるのか、あるいは評価の目的は評価自体ではなくていい行政をすることなので、どういう行政をしたらよいかということを考えるお手伝いをさせていただければと思っています。どうぞよろしく願いいたします。

中村 それでは次に、嘉田さんお願いいたします。

嘉田 京都大学農学部の嘉田と申します。若干自己紹介を含めて、なぜこの場にいるのかということから入ったほうが良いと思います。私は農業と環境のかかわりについて、ここ十数年研究してまいりました。その中で環境をどう評価するかということが非常に厄介であり、しかし重要だとかねがね考えておりました。3～4年前から構造改善局を中心として、いわゆるプロジェクト評価のあり方の見直しという作業がかなり精力的になされてきました。そのお手伝いをいろいろなところでさせていただいたという経緯があって、いわゆる研究面から入ったわけですが、多分そういうことがきっかけになっているのではないかと考えております。

したがって、先ほどの田原さんの三つの分類ということ言えば公共事業関係ですので、いわゆる事業評価、プロジェクト評価について、これまで農水省のお手伝いをさせていただいたという経緯があります。それを踏まえて、今回の政策評価についてどんな

印象を持っているかというあたりを2～3点申し上げたいと思います。

一つは、これは画期的なことだということです。新基本法ができたときに、5年ごとに政策や施策を見直すとされた点は、われわれ学会の関係者も非常に期待し、また高く評価したいと思っています。しかも、これを他省庁に先駆けて本格的に開始するという意気込みなりチャレンジ精神は非常に高く評価できるとと思っています。

政策評価について、私はいろいろな農村地域を回っているものですから、さまざまな声が現場から聞こえてきます。これにはもちろん誤解もあるのですが、これまでの農業政策の現場の受け取め方や、意見を集約すれば、やや表現は悪いけれども、一つは「農政が本当に役に立っているのか」というやや批判的な声が農業関係者の中からはしばしば聞かれます。それからこれは評価にも大きくかかわってきますが、もう一つの大きな指摘は「農政が見えない。わかりにくい。」という声が非常に強いことです。

そういう意味では、この政策評価システムの導入については、透明性を高めるためにも今回のチャレンジは非常に重要な意味を持っており、私は、絶好のチャンスではないかと思っています。言ってみれば、家を造るときに大工さんが道具を使う、非常に重要な道具が与えられたということです。ただし、その道具はもろ刃の刃です。たとえばカンナであれば、カンナをどう磨いて、どの木に、どういうカンナを当てるかによって、その効果なりあり方が全く違ったものになってしまいます。

そういう危うさといえますか。もろ刃の刃的な意味での難しさももちろんあります。しかし、皆さん方が大変努力されているのですから、重要な道具立てができて、現場に対して「農政はこういう意図でやっている」ということをよく知ってもらい、そして問題点があるとすればこう改善していくという、よりよいものに変えていくための絶好の機会になるのではないかと期待もし、関心も持っています。

もう1点、これまでいろいろかかわってきた中で感じてきたことをあらかじめ申し上げておきます。一つは、評価の難しさを非常に痛感してきました。なぜ難しいのかという理由ですが、いま国民なり世論が求めている評価対象として、これまで対象とされてこなかった部分が非常に重要な意味を持っているらしいということに気がついたのです。たとえば環境、あるいは生態系の保全、人の問題、人づくりや地域社会の活力など非常にソフト的な部分がそれです。つまり、これまで市場を持たなかったがゆえに評価されず、あるいはされようがなかった環境価値などの外部経済に属する部分です。つまり計り得ないものを計らなければいけない難しさを、これまでのいろいろなプロジェクトで

感じてきました。

それはそれなりの理論や方法があって、経済学の分野から検討されてきましたが、まだまだ不十分な面もあります。しかしそういった問題も含めて、これからどう具体的に評価していくのか、あるいはパートナーシップという言葉があるように、世論を巻き込んで、地域の方々に実際にいかに政策形成、立案、あるいは見直しのプロセスに参画していただけるのかというあたりが非常に重要なポイントになるのではないかと考えております。

中村 ありがとうございます。次に静岡からおいでいただいた岩崎さん、お願いいたします。

岩崎 静岡県の行政改革室長の岩崎です。私どもの自治体では平成7～9年に3カ年かけて業務棚卸表を作って、10年から公表しています。本日は政策評価実施要領というカタチで宿題をいただいておりますが、本来国と自治体は存立基盤が違い、機能が自ずと異なります。当然のことながら評価システムそのものも、あくまでも手段であって目的ではないので、そういう意味からいきますと、組織の機能性がそのまま評価システムの機能性に差異性として表れてくるのではないかという気がしています。ですから本日は皆さま方にどれほど参考となるような意見を申し上げられるのか、大変心配しております。

本県の業務棚卸表は実施要領でうたっている実績評価に当たるのではないかと考えていますが、農水省のものを拝読して実は私どもが大変悩んでいる部分があって、予算との関連をどうするのかということをお大変考えています。あとは政策をどうしていくのかという議論がありますが、そういう意味では実施要領に予算への反映システム、国民への公表システム、それを評価してPDCサイクルとして回すシステムが非常にきっちり示されています。この点については私どもも大変参考にさせていただいて、今後大きく見習うべき点があるのではないかという気がしています。

もう1点は、私どもの業務棚卸表はあくまでも庁内の室長さんなり係長さんのマネージングシートという位置づけをしています。逆に言うと、それが予算とダイレクトに結び付いていないので、既存の予算の中でシステムをどう変えていくのか、事務プロセスをどう変えていくのかという点に重きが置かれています。私どもとしては、このへんのところが今後どんなカタチで改善されていくのかということに、いま非常に力を入れています。

たとえば政策評価の部分では、要領で言うと総合評価という観点に入ると思いますが、このへんと実績評価をどう関連づけていくのか、今日は勉強させていただきたいと考えております。また機会があれば触れたいと思います。よろしく願いいたします。

中村 ありがとうございます。それでは、農林水産省大臣官房の企画評価課長という肩書におなりの武本さんです。「これからの話し合いにこのへんは参考になるから、先ほど田原さんがお話しされたことに補足しておいたほうがいい」というところを主体的に含めてお話しただければと思います。

武本 ただいまご紹介にあずかりました、農林水産省大臣官房企画評価課長の武本です。1月6日付で農林水産省が組織再編をして、それまでの1官房5局3外局から1官房4内局3外局になりました。その際に官房の中で企画室という組織を廃止して、政策評価を担当するセクションというかたちで企画評価課が発足した次第です。

コーディネーターからのご指示もありましたので、官房長の使われたレジュメ（8ページ以下を参照）をもとにして若干補足的に説明させていただきます。12年度から農林水産省は他省に先駆けて政策評価を実施すると言っています。それは具体的にいつからかということですが、5枚目に「手順」というところがあります。

12月末に各局庁政策評価担当課に実績値を提出、翌年2月末に評価結果（案）を官房に提出、5月に評価結果を通知公表、8月に評価結果の政策への反映状況を概算要求とあわせて公表となっていますが、12年度から政策評価を開始するということなので、ここで言う12月末は昨年（11年度）の12月末になります。具体的に言いますと、たとえば総合食料局は食料政策課に政策評価班という班が新しくできますので、食料政策課が総合食料局にかかわる政策評価の第1次評価をしたものが私どものほうに回ってくることになります。それを踏まえて今年の5月ごろまでの間に官房としての評価をさせていただいて、これを各原課にフィードバックします。それを踏まえて翌年度ですから14年度の、予算であれば概算要求に、政策評価によって見直すべきことがあるならば見直した結果を反映させるということが各原局、原課の責務になってきます。

8月の予算であれば概算要求決定時期に政策評価の結果をどのように反映させたかという内容も併せて、それぞれの原局、原課が対外的に公表していくことになります。一連の手続きの中で、いわば実施要領上の話ではありますが、予算編成というか予算調整との関係はしっかりとリンクさせてもらっているところです。

あとは今回の国が行う政策評価はいわば自己評価というか、各省庁がそれぞれの権限

のもとで自らの行った政策内容について評価を行うという意味で、第三者が評価を行うかたちを取っていません。そういった意味で手前みそな評価が行われるのではないかという疑念を抱かれる方も多いのですが、その点について先ほど官房長が「第三者による評価会を設けます」と申し上げました。これが非常に重要な役割を果たしていただけるのではないかと考えているのですが、そのことと併せて、政策評価を実施していく上で必要ないくつかの資料は、すべて公表することとしています。

まず政策評価を担当するいちばん最初の施策を持っている担当原課が、政策評価シートという書類を作ることになっています。そこに所管している政策の目標なり、その目標を達成するのに必要な克服すべき課題、その課題を解決するための具体的な政策手段を各担当原課の課長さんが書き込みますが、まずこれを作った段階で公表していきます。

12年度に関しては7月に公表しましたが、多分13年度については8月ぐらいになると思います。いずれにしても夏ごろに「自分たちのやっている政策はこういう目標を目指して、それを実現するのに、こういう課題を克服するために具体的にこういう施策を展開していきます」ということを明らかにするところから始めます。

そして実際に物事が進んで、12月末にそれぞれの担当原課の課長さんがそれに実績値を書き込んで、各局の政策評価担当セクションに持っていきます。第1次審査はそこから入っていくことになります。

第2次審査である私どもの評価結果については、先ほどの実績値の入った評価シートを含めて、あとは政策評価をするにあたって当然担当原局は正当化しようと思えますから、いろいろな証拠書類も併せて出されるので、そういうものも含めて公表していくことにしています。そういったかたちの中で、当然のことながら概算要求のときには官房企画評価課が一定の評価をした内容を予算なり、法令なり、組織の見直しにどのように反映させたかという反映状況調書みたいなものを各原局、原課が作成することになるので、その作成した内容も公表していくことになります。

以上申しあげましたように、手続きなりデータについては極力対外的に公表していくというかたちを取ることにしています。立場によってはそれでは不十分だというお考えもあるかと思いますが、このように国民に広く情報を公開していく手続きの中で客観性なり公正さが確保できるようになるのではないかと考えています。

もちろんこれから制度を動かしていきますから、そのことについて欠陥なり見直すべき点もいろいろ出てこようかと思っております。その点についてはご提言を賜れば、そ

の内容を十分に検討させていただいて、フレキシブルに評価システムそのものを見直していく考えですので、皆さま方によりしくお願い申し上げる次第ですし、私も今日のパネルディスカッションでのほかのパネリストの方々の貴重なご意見を参考にして、今後政策評価の掌にあたってまいりたいと考えております。

② 「政策評価の指標のとり方、中央と地方との関係」

中村 ありがとうございます。いま補足的な説明と、その前の段階では3人の方々に現在の要領についてご感想なり何なりを伺いました。これから各論というか、まず政策評価を進める上でどんなことに留意しなければいけないかという点、その場合の指標の取り方、これから先一体どんなふうに改善していったらいいのだからかということについて、いろいろご意見を伺いたいと思います。

そのへんはいろいろ話に関連して出てきて、はっきりと区別しにくいところですが、実は政策目標数値というものがあります。先ほど飯尾さんがおっしゃったように、これを見ると非常に精緻にできています。特に政策評価シートは記入するようになっていますが、非常に精密で、12～16年度までのコメントを書かなくてははいけません。

それから、この「政策目標数値算出の考え方」というのは、農林水産省のホームページから出していただいてプリントしたもので、どなたでもアクセスできるのでアクセスした方もあると思いますが、政策分野としていろいろな分野があります。非常にあいまいというか漠然とした政策と、非常にはっきりした政策と二つあって、参考までに私は簡単に申し上げたいと思いますが、一つはこういう政策分野があります。

「食生活のあり方を見直す幅広い活動の展開」というものです。脂質、脂肪分は、本当は望ましいのは供給熱量でカロリーの中の27%ですが、現在は28.8%あるので、これを27%まで持っていくのがこの分野での目標の一つの項目です。もう一つは、供給熱量と摂取熱量の違いがあります。これはよく言われることですが、流通の過程とか、家庭の台所の残飯とか、そういうところで捨てられてしまうものがあるので、供給する熱量がそのまま全部摂取されているとは限らない、その差がいま大きすぎる、それを減らしていきたいということがあります。

これは素人が考えても、どうやって実現していくのかという一筋縄ではいかないという気がします。ただわかりやすいものに、農地流動化施策の推進があります。さっき

どなたかが例に挙げられたような気がします、これは平成15年度までに担い手への集積面積を240万ヘクタールにしたいという非常にわかりやすい目標が掲げられています。このように政策分野によって、性格がいろいろ違います。

これは新しい分野ですから大変興味のあるところですが、こういうこともご紹介した上で、これからどんな点に留意をしながら進めていったらいいのかという話を始めたいと思います。どなたからでもいいのですが、現場の静岡の岩崎さんどうですか。実際にすでに先行してある程度やっておられますが、そういう点から考えてどんな点に留意していかなければいけないのか、あるいは行政当局に対してどんな注文があるかということはいかがでしょうか。

岩崎 いまの中村先生のお話の1点目のところですが、いわゆる実施要領、ホームページで出されている指標の関係で言うと、目的に対する手段、特に国の機能、国で言った場合には国の中に県、市町村を含むという構造体系でとらえるのか、国そのものが行政手段というかたちでとらえるのかはなかなか議論のあるところだと思います。そういう中でたとえば熱量の問題とか流動化政策の問題を言うときに、もちろん補助金はありますが、これはあくまで誘導施策でしかないので、政策手段そのものかということと必ずしもそうではないのではないかという感じがします。

もちろん一つの手段ではありますが、主要な手段ではないのではないかということで、やはり今回の指標の中では、目的と手段の関係をどうとらえるのかがいちばん大きな問題になるのかなということが一つです。

もう一つは、農林水産省の行政ジャンルは静岡県にとっては一つのジャンルで私ども農林水産部ですが、私どもは現場なので他の部、端的に言うと土木部との関連をどうするかです。たとえば農道行政があったときに、そこまで行く市町村道のアクセスはどうするか、市町村に対する県道のアクセスはどうするのかというときの相互性の問題をこれから実施要領の中でどういうかたちにするかということです。もちろん内閣府のもとにおける調整機能はありますが、まず一つにはそれで、私ども自治体から見ると他省庁との関係が大変興味があるというか、どのような調整がなされるのかなという点の一つです。

もう一つは、今回は予算がかなり強い感じがしますが、100円の予算を150円にするとか80円にするという議論ではなくて、100円を効果的に使ったときにアウトカムとしてどれくらいのもので出るのかという議論があると思います。そのへんはまさしく執行であ

るなんとか課長さん、なんとか係長さんという方たちが大変大きな力を持っていると思いますが、今回の評価システムが個々の職員の執行者に対してどのようなアクションがあるのかという点です。

特に静岡県は後者のほうに力を入れて、マネージングシートというかたちで業務棚卸表をつけてきています。今回国のほうで定められて、今年すでに概算要求時期に公表になりますが、そのへんに興味があると言うのは大変恐縮ですけれども、このへんの結果がどう機能するのか、私どもとしては大変に興味のあるところです。

中村 いま三つ触れられました。目的と手段、他省庁との整合性、もう一つは予算との関連です。一緒くたというわけにもいけないので、たとえばその中のどれでもいいのですが、飯尾さん、お気づきになったところでご意見はありませんか。

飯尾 今日は皆さんに政策評価について知っていただくことも大切だということで、先ほど出てきた言葉の解説をして考えたいと思っていることが一つあります。評価をするときの指標を何に取るかというのが政策評価のときの大問題です。一般に世界的に見ると、政策評価については三つのものが使われています。一つはここでやっているアウトカム、もう一つはアウトプット、もう一つはエフィシェンシー（効率）です。アウトプットとアウトカムは似ていますが、アウトカムは結果、アウトプットはやっている出力というか産出量です。

今回の農水省の要綱・要領では、基本的にアウトカムを利用することになっています。なぜかというアウトプットを使うとたくさんやればやるほど評価されるので、どんどんやってしまうからです。そもそも世の中でどういう政策の効果が上がったかが大切ですから、アウトカムを見るということを考えています。

それは大変よい着目の仕方ですが、そうなってくると、実は先ほど岩崎さんからお話のあった問題が出てきます。アウトプットのほうは自分で出すので「こういう政策をやりました」「こんなたくさんできました」と言えば評価されますが、アウトカムには相手方があります。

先ほどの栄養関係で言うと、モノを食べている人に対して、毎日食事をしている方にどうやって働きかけをするのかという、農水省という役所からモノを食べるところまではだいぶ遠くなります。お話の出てきた政策の目的と手段というところで、農水省さんが毎日国中で給食を食べると決めて、脂質は何パーセントとやっている分にはいいのですが、これをやろうとしたのは社会主義で、これは失敗したことがわかっています。

そういうことはできないので、どうやって誘導しようかというところに知恵を絞ることになってきて、いまの問題が出てきます。

海外では確立しているという官房長のお話もありました。あとでよその国の話もいたしますが、実はどこの国でも試行錯誤の連続で、だいたい二つのことをやっています。一つは目的と手段との関係をはっきりさせて、行政自体をそういうふうに組み直してしまうことです。大きな目的を立てて、それを実現するためにこういうことを五つやろうという五つに分けて、そのために具体的にどうなるというように、どんどん下に分けていきます。

具体的に言うと、アメリカの例では役所全体の目的がいくつか掲げられていて、そのうちのどれをやるかということで、たとえば先ほどの農地流動化であれば、それを実現するためにこういう部局を置く、ここにこういう予算を与えるから、こういういくつかの施策をやってこれを実現させるというように、目的と手段がどんどん小さくなって大小の連鎖になっていきます。

ところが日本の場合、そのところがなかなかはっきりしなくて、もともと局や課がちゃんとあって、その上に政策が乗っています。ある仕事をするために局が置かれ、その政策の目的が変わると行政改革があるかという、そうでもないところがあります。

しかもアメリカでは予算の中に人件費が入っていて、目的が達成できないと人件費の分を取られてよその役所につけられたりして、同じ政策をやるよその部局に負けてしまうということが起こってくるので、かなり競争が起こるということもあります。日本の場合には予算上施策費と人件費が分かれていますし、行政改革と施策自体の見直しが別になっているので、そこが難しいということです。

さらにいま岩崎さんからお話が出ていたように、中央の役所が政策を自分で執行しているわけではありません。都道府県あるいは市町村の協力で執行していますから、それぞれ市町村には市町村の都合、都道府県には都道府県の都合があって、農水省としてはやって欲しいと思っても、よその政策の都合で「こちらをサボったほうがうちの自治体としてはいい」というところがないとも限りません。そこをどうコントロールしていくかはけっこう知恵の絞りどころで、なかなか大変だというのはアメリカでもよく言われています。

アウトカム、アウトカムとやっているとなかなか十分な達成が難しいというので、そうすると割り切って、二つの方法があります。一つはアウトカム自体を、とりあえずの

ボヤッとした目標、ベンチマークだと言って、だいたいこれぐらいまでできるということを目指してやることにします。達成率何パーセントということを厳密に問うかどうかについては別途考えてみようというように、あとの評価のところで考え直していくタイプです。

それから仕事によってはアウトカムまで行く前に、そもそもアウトプットが出せるのであればアウトプットを見たほうがいいし、あるいは先ほど出した効率で、一つのお金で非常に効率的に政策を展開していれば、効率を上げていくとどんどん結果は出てくるはずですが。効率を上げてても不十分だと、使っているお金が少ないのだからお金のほうを増やしていかないといけないということが考えられます。むしろ効率のほうを評価していこう、どれぐらい一生懸命できるかどうかというほうをやるということで、そこを混ぜるのが一般的なやり方ですが、そのへんをどう考えるかは今後の課題ではないかと思っています。

中村 さっき岩崎さんが提起された問題の中で、ほかの省庁との整合をどうするかということがありました。「受け皿はみな一つだけれども、いろいろな省から政策が来る」とおっしゃいましたが、たしかにそれが実態ですね。嘉田さん、そのへんはどうですか。

嘉田 二つのポイントがあると思います。あとで申しますが、一つはプロセスの問題、もう一つは国と地方の政策に関する役割分担をどう考えるのかという問題だろうと思います。こちらから入ります。

われわれは環境経済学あるいは公共経済学という分野の研究から検討してきましたが、それによれば、国として当然やるべきことと地方でやったほうが効率もいいしうまく行くというものはかなり理論的な整理ができます。ですからそのあたりが、いま行われている霞ヶ関行政の中で十分整理し切れていないのではないかと痛感します。

そうすると、いまやっている評価シートという細かい積み上げで、そういった問題がどこで議論されるのかということにつながってきますが、農政審議会等々も含めて、あるいは基本問題の調査会の延長線上のいろいろな協議の場がありますので、そういうところでもう少しそのあたりの整理をしていただきたいと思います。

たとえば国として当然やらなければいけない食料安定供給や食料安保絡みの話は、岐阜県などで頑張ってもらおうとしておられますが、当然地方には限界があって、国全体として取り組むべき対象ということになります。あるいは食品安全のルールはどうするのか、対国際関係はどうか、研究開発の基本方針はどうかというあたりは当然国の領域と

して、いわば公共性の高い公共財としてピュアな分類に入ってくる部分です。

ところが多くの公共事業をプロジェクトベースで見ると、むしろ地域に任せたほうが効率がいいものもかなりあります。つまり事業の結果、あるいは施策の結果、どこまで便益が及んでいるのか、あるいはどういう工夫が必要かという観点に立つと、地域のほうが事情がよくわかっているし、いずれ地域の人たちを使わざるを得ないし、地域の一定程度の財政負担に頼らざるを得ません。箱物だったら、造ったあとのメンテナンスは当然地域住民がかなりのところをきちんとメンテナンスするという条件づけでやっています。そういう意味では、もっと地域に立案、実施、あるいは見直しのプロセス全体を任せるということです。

ただし全体調整をどうするかという問題が総合評価のところに出てきますが、地方分権論ではないけれども、そういう意味で国と地方の役割分担の整理をぜひお願いしたいと思います。

もう一つ感じるのは、これも地域に入っているいろいろな政策論で議論するとよく出てきますが、一つのプロジェクトでたとえば多目的センターを造るという場合、もちろん農水が絡んでいることは多くても、農水だけではなくて、(旧)建設とか、国土とか、はては文部省とか、いろいろ多目的にならざるを得ません。当然地方自治体は、多目的なものを総合的にやりたいということでやっています。

つまり地元の窓口は一つだけれども、国のレベルで言えば他省庁が絡んでいたり、あるいは農水の事業でもいくつかの部局が絡み得るということがあります。ですから縦割りごとの評価だけでやってしまうと、全体の評価がうまく行っているのかどうかと、どう整合性が保てるのかという問題につながってきます。つまり全体調整をどこでどうやるのか、あるいは飯尾先生の話で言うと、これからどういうふうに弾力的に部局のあり方とか予算配分をするのかという大きな問題につながってくるだろうと思いますが、そのへんも地方の実態から見るといろいろ見えてくる気がします。

中村 川下から川上のほうへ、むしろいろいろな成果の情報を上げていくといいますか。完全に縦割りを全部なくしてしまうことはあり得ないですね。

嘉田 それは避けられないのだと思います。したがって、今後とも縦割りゆえの難しさというか問題点は必ず出てくるだろうという気がします。あるいは、世論からその点をかなり突っ込まれる可能性もあります。それに対してディフェンドするためのどんな論拠や手法を確保していくかが、政策評価の一つの課題ではないかと思います。

中村 武本さん、おそらく省内でいろいろ議論をされているだろうと思いますが、いま3人の方が指摘された点についていかがですか。

武本 まず目標なり指標の取り方のところですか。中で事務的に議論したときには、いまご指摘のあったような点もあろうということで議論があったのですが、ほかの省庁はいざ知らず農林水産省に関して言うと、初めてやる話であり、それも職員がやるわけですから、職員の意識を変えていただかないと話にならない世界があります。

それがまず第1点にあって、もう一つ、政策評価というのは中央省庁再編を契機とすると同時に、私ども農林水産省の場合には新しい基本法を策定することのほうがむしろ大きいのです。この基本法を作る過程においては、いろいろな研究会を立ち上げたり議論をして、今日的に言えば政策評価もやって新しい基本法を作っていました。そういった流れの中で基本計画を作り、国民の皆さんに理解しやすいかたちには何かといえば、「極力数値目標というか定量的な目標を示していきましょう」ということでした。ですから基本計画を作る平成11年の段階での議論としては、政策評価をかなり強く念頭に置きながら計画を作っていたという経緯があります。

去年の7月に政策評価シートを作りましたが、そこに乗せる目標年度なり目標値は、農林水産省の立場からすれば論理必然的に国民的議論を経て、国会の議決を経た新しい基本法で示された理念があって、その理念を実現するための具体的な政策の方向づけをした基本計画に盛り込まれた数値を取るのが自然というか、取るべきだろうということ、ある意味ではまずそこが決まっているという世界があります。

それをアウトカムというかたちで取るのか、ほかで行くのかはありますが、アウトプットは予算を使えば使うほどいいという話に誤解されても困るので、いろいろ問題はあられるかもしれないし、ここはつらいけれども、アウトカムで1回行ってみようという整理をしています。これはまさにやりながら、よりよいかたちのものに見直していくという先ほど申し上げた世界の中で、必要に応じて十分に検討させていただくという話になると思います。

それから他省庁との連携ですが、なかなか難しい話で、原理的に言えば農林水産大臣のもとで行う評価なので他省庁の、権限のないところまで評価を行うのは所管ではないだろうと思います。やるとすれば、いまの整理としては総務省が内閣の立場としてまずやるべきですし、あるいは内閣と独立した機関とすれば、その点については会計検査院がやるのが筋になってくると思います。

ただ、これまでも予算の編成の仕方としては各省連携というかたちで、特に公共事業を中心としてやってきて、事業執行官庁の立場として、政策評価も省庁間連携でやっていくのが当事者としての一つの責任の取り方ではないかと思しますので、今後の課題にはなるのではないかと思います。

それから中央政府と地方との関係ですが、その点はまさに難しいというか、私どもとしては痛いところのご指摘を受けたと思っています。つまり補助事業というかたちで、国が直轄でやることに比べれば、そこにおいては不確実性があることを前提とした上で、政策の組み方なり執行の仕方としてどういうかたちのほうがより効率的かという評価の仕方は可能だろう、すべてがすべて補助事業がだめというわけではないだろうと思います。そういった点で、今回の政策評価のやり方は意味があるだろうと思っています。

ただ、そもそも論として国と地方の役割分担をどうするかという問題は、地方分権の基本法ができて実施に移されておりますし、残る大所は税財源の問題もあります。そこはまた政府の中でも当然議論をしていきますから、それらを踏まえて適切に私どもとしては対処していくということです。

中村 いま職員の意識の改革が大前提で、これは新しい事業だから当然だと思いますが、岩崎さん、先行して努力してこられた静岡県としてはいまの点についてどんなことを考えてやってこられたのですか。

岩崎 職員の意識のところについては、私どもの知事が就任したのが平成5年で、行革に手をつけたのが6年で、まずいちばん最初にやったのが職員の意識改革でした。これについては7年、8年、9年とかけて、概括的、一般的にやってもだめだろうというかたちで、役所の中のキーマンはだれだという話をしました。県の中では課長だということで、静岡県には本庁の課長さんは120人ぐらいいますが、その方を3年かけてトレーニングしようという話で、これをやりました。

予算もあり、人事もあって、課長さんは大変忙しい方たちですし、議会もあるので、課長さん一人だけだと支え切れないだろうということで、その下にいる主幹、係長さんも何人かつけて、全体で3年間に1140人ほどになりました。私どもの県の知事部局職員は8500人で、本庁は3000人ぐらいですが、1140人ほどを3年間かけてやりました。

これはいわゆるBPR（ビジネスプロセスエンジニアリング）というかたちでやりましたが、そのときに使ったツールが業務棚卸表です。各課長さんを全員やったので、結果として本庁の業務棚卸表がすべてできるのに3年かかって、できたものを10年度に公

表したというかたちです。そういう意味ではいま振り返ると、意識改革のところは知事が力を入れて3年かけてやり、これが業務棚卸表を含めて、いま私どもがやっているいろいろなかたちでの行政改革の大きな原動力になっているのではないかという感じがしております。

③ 「外国における政策評価」

中村 これは大変参考になる例だと思います。さて、次に海外での政策評価はどういうふうになっているのか、まず飯尾さんからお話をいただけますか。

飯尾 海外の事例ということですが、実は海外といっても国もたくさんあります。しかもよく言及されるアメリカは、ご案内のように連邦政府のほかに州政府があり、自治体があり、しかも日本ほど統一性がないのでありとあらゆることをしている国です。そういう点で言うとなかなか一概にはとらえられませんが、参考になるであろうことをいくつかご紹介いたします。

先ほどの官房長のお話のレジユメの4ページにイメージ図があります。イメージ的に言うと政策評価は、ここに書いてあるように狭い意味での狭義の政策評価が最初に出てきたもの、さらに事務事業の事業に対する評価がそれと並行して発達してきたもので、最近の実績評価が新たに注目を浴びています。

そういうことではありますが、たとえば概括的に言うと、アメリカの連邦政府レベルでは、政策評価が大問題になったのは、実は政府全体でやるのはPPBSという予算システムを1960年代の末に導入しています。当時はすべての予算にプログラムとプランを立てて計算し尽くそうという運動で始めたわけですが、それがうまく行かなくて、膨大なデータ処理に足を取られて業務の執行がままならないという事態が発生して2年ほどで放棄されました。

そこで日本の一般的な印象は、「あれは失敗だ」ということです。日本も勉強を始めて、すぐにやめてしまうということですが、そこで気をつけないといけないのは、それは失敗したけれども、その残滓が残っていたことです。「政府全体の予算をやろうとするから失敗したのである。できるところはできるではないか」とターゲットを絞って、特定の政策についての評価をやるということで、ここに書いてある言葉で言うと総合評価、狭い意味でのポリシー・エバリュエーションです。また「事業によっては見えやすいもの

があるから、それはやろう。コスト・ベネフィット・アナリシスをするんだ」というタイプのことは70年代からずっと盛んになって、事業評価の手法もつきかさねられました。その動きを受けて、70年代の後半にゼロベース・バジェットを再び始めて、もう1回やろうとしたわけです。

ところが行政全体の活動と個別の評価には少し違うところがあって、それも必ずしもうまくいきません。そこで80年代のレーガン政権下では、むしろほかのことをやろうとしたので必ずしも評価という言葉は聞かれなかったのですが、その中でもたとえば予算要求で、事業系の要求については必ずコスト・ベネフィット・アナリシスをつけないと要求できないルールができるなど地道にテクニックが積み重なってきました。

それが積み重なっている中で、それをもう一度なんとかしようというのがクリントン政権の行政改革の動きです。ただしこれはクリントン政権だけではなくて、議会の行政に対する動きがあいまって、1993年に政府活動評価法（GPRA）が制定されました。ここでは政策評価とは言っていないでパフォーマンス・メジャーメントですが、実はこれが実績評価とここで言っているものの元祖です。

これは全省庁ずっとやるもので、政府全体の目的、ミッションが定められて、ミッションがあると今度はターゲットで、具体的な数値目標を政府全体から各課、各局、担当者に至るまでピラミッド型に規定してやろうという壮大なものでした。

ただし壮大なので、法律ができたのは1993年ですが、最初の評価の報告書が出たのは2000年3月でした。5年間の評価をすることになりますが、93年に法律ができて最初の報告書が出たのが去年で、長い時間をかけて延々とやり続けるということで、これからどうなっていくのかというくらい大掛かりなものです。これはアメリカがやっていることです。

それに対してヨーロッパでは二つの動きがあります。一つは政策評価（ポリシー・エバリュエーション）で、それぞれの分野の政策でこれをどんどん進化させようという動きです。ヨーロッパでこのことを言うと、普通は政策評価、総合評価のほうが人気があって、そういうものだと考えられています。事業評価などもやっていますが、政策というところから、しかもこれを加速させているのはEC統合からEUにかけての問題です。

政策が国を越えて広がってくると、何をやっているかわからない状態が現出しています。農業でいきますと、EUの統一農業政策で補助金を出すところあり、受け取る場所あり、各国それぞれやっているので評価しないとしょうがないということから、この

手法を開発することは非常に大きな課題になっています。EUを中心にしながら評価の手法を確立していくという動きが一つです。

そういう点から言うとアメリカでは、農業は評価の遅れた分野になっています。妙な話ですが、それはどうしてかということ、議員先生が非常に力を持っていて邪魔をするので、なかなかうまくいかないからです。実績評価は統一的に連邦政府が自分でできる分野が進んでいて、意外なことに軍隊などで評価の動きが盛んです。これは連邦が自分でやっているからやりやすいのですが、農業は各州にやらせるので、なかなか評価ができません。

それに対してヨーロッパでは政策評価をするものですから、EUなどではこちらのほうが発達しています。EUで言うとむしろ農業が予算的に大きな比重を占めるので、ここに力が入れているというかたちになると思います。

もう一つ、ヨーロッパで盛んになっているのはニュー・パブリック・マネジメントです。これはイギリスを中心とした動きで、新公共経営とか新行政管理という行政のやり方自体にマーケット・メカニズムを入れようというものです。ネクスト・ステップ・エージェンシーなどという分野をご存じかと思いますが、そういう動きの中でいきますと、当然任せてしまったらあとから評価しないといけないという話になります。

ただし、これはそれぞれの事情に応じた契約関係で、行政の中に契約を持ち込むので、契約ができたかどうかをきちんとチェックするというかたちで、政策全体の流れと合わせるという点から言うと少し違う動きがなされます。

まとめますと、総合評価、事業評価みたいに狭い意味の政策評価から発達した分野と、日本のトータル・クオリティー・マネジメントなども影響を与えたと言われていますが、行政の意識改革も含めてそれぞれ目的をはっきりさせて頑張るという動きの実績評価と、少しやり方に差があるということで、そこは先ほどお話の出たところとも関係すると思います。

④ 「公共事業の評価」

中村 海外はこういう事情だということです。いままでずっと議論してきたのはいわゆる一般政策というか、一般事業の分野でしたが、昨年来公共事業の見直しについていろいろな議論が盛んです。すでに先ほどのレジユメにもあったように、農林水産省とし

ては公共事業の見直し、あるいは評価について動きを始めています。水産庁、林野庁も肩を並べてやっていますが、これについて嘉田さんから、簡単でけっこうですから、いままでのお手伝いの経緯をお願いします。

嘉田 二つのことを申し上げたいと思います。一つは農林水産業には宿命的特質があることです。インプットを入れたから、ボタンを押したから、ポンとアウトカムがすぐに出てくるというものではありません。これは他産業との決定的な違いで、「桃栗3年柿8年」的な状況があります。このように成果や結果が出るまでに時間がかかるという農業の特質を評価システムの中でどう工夫するかというのはやってみないとわからないのですが、現場の感覚からすれば非常に重要な点だろうという気がします。

つまり投資をして、それなりのアウトカムなりアウトプットが出てくるまでのタイムラグをどう考えるのかということです。あるいはその間、たとえば環境保全型農業、有機農業への転換などをやってしまうと、最初の2～3年はむしろ反収が下がってしまいます。これは、避けられない一つのプロセスです。ただし、そこからあとに出てくる5年後、10年後の成果は、たとえば今日的な意味を非常に大きく持つということもあり得るわけです。そのあたりをどういうふうに、単年度主義で評価せざるを得ない欠点を補えるのかということが当然問われると思います。

もう一つは先ほど若干触れましたが、事業評価という場合、アウトカム、アウトプットの大きさに対する目標達成度というわかりやすい指標でやると、その中で取りやすい指標、あるいはポジティブなイメージの目標だけにどうしても限定してしまいがちです。

しかし實際上、特に世論の批判も含めて言うならば、さまざまな政策によるマイナスの影響や予想し得なかった副作用が生じてきています。こんなはずではなかったとか、生態系破壊につながっているのではないとか、これは一部の人と言えたらしかにそうですが、非常に声が大きくなってマスコミもよく取り上げるところからすれば無視し得ません。

つまり政策の結果出てくるであろうマイナスの影響を、どう評価に取り込むのかという問題です。たとえばプラスが100あって、マイナスが20出た場合、これを単純に、100引く20でいいのかどうか。これは基準をどこに置くかによって計算の仕方が変わってきますが、そのへんが非常に難しいだろうと思います。

そして、これは後の議論につながってきますが、政策評価に関する合意形成をどうきちっとやっていくのかというのが、アカウンタビリティを高める上で非常に重要だろ

うという気がします。どういう政策評価の使い方というか、だれが評価するかという問題もありますが、基準はこれでいいのかどうか、あるいはマイナス面についてはどうだという議論も、ぜひ併せてやっていただきたいという気がします。

中村 岩崎さん、たとえば公共事業一つとっても現場の感覚からするといかがですか。

岩崎 システムの観点から言うと、実施要領でいくとそれぞれの事業評価というジャンルに入ると思いますが、実は私ども行革室は個別の事業評価には関与していません。事業部である都市住宅部と農林水産部と土木部が、別個に評価委員会を作ってやっています。

実はこのへんも近々国のほうで評価法が施行されると思いますが、これがなったときに当然国のほうは総合評価、実績評価、事業評価の3本立てできています。おそらくそれを評価法の中に取り込むので、われわれのほうとして、まずこの点をどうするのかということが1点です。

もう一つは実務なので、もう少し泥臭い話です。公共事業の採択、廃止については、おそらく高度な政治判断なり行政判断があると思います。自治体のほうから今回の公共事業の動きを見ていると、現場のほうの雰囲気としては、いままでの長期計画は大きな事業になればなるほど長期間コンセンサスづくりの時間がかかりますし、予算にも時間がかかります。

逆に言いますと、自治体の弱小の市町村なり県にとっては、長い間ずっと順番を待っていたにもかかわらず、たまたま経済情勢がこの時期に来てしまって、しかも順番が遅れるならまだしも事業そのものが廃止なのかという気持ちは、現場の首長さんなどからもそんなご意見を耳にします。また地元に住んでいる直接の受益者からすると、いままでの長年の計画の中で、いろいろなかたちで会合を重ねて、やっどこぎつけたにもかかわらず未着手でだめだという理屈は、わかるようでわからないという気持ちがあります。

後段の部分はかなり地元びいきで大変恐縮ですが、自治体の考え方と、高度な行政判断なり政治判断の部分と、地元に住んでいる県民なり市町村の方々の気持ちのギャップ、その乖離は、私どもが実務に携わっていて非常に感じる点です。

中村 たしかに与党が出した二百いくつの中止勧告の中で、自治体レベルでは「これは現実的には無理だ」という反応もあったようです。だんだん時間も経過してきておりますので、これからの政策評価のあり方ですが、一体どういうふうにするのか、これをどう活用していくのかというときに、農林水産省分野においては非常に地域性があり、

外の要因という大変ですが、さっき紹介したように消費者の行動などにかなり左右される部分もあります。そういうことも踏まえて、あり方論を少しお伺いしたいと思います。

⑤ 「農林水産政策の特性と評価」

先ほど飯尾さんが少しお触れになったと思いますが、いまのような特性を考慮した政策評価について何かご意見はありますか。

飯尾 もちろんここは農水省さんの関係のシンポジウムで、各省庁とも「自分のところはこういうところが特殊で、大変難しいんだ」と皆さんおっしゃいます。それはそれで、防衛庁さんが言ったら相手方のあることゆえに、今年がいいと言うのか悪いと言うのかよくわからないというものもあるかもしれませんが、そういう問題を解決するためにはもちろんいまおっしゃった地域性の問題や消費者の分野ということがあると思うし、先ほどお話ししたことの延長線上に二つのアプローチの仕方があると思います。

一つは目的と手段の関係をどんどん詰めていくということで、全国一律の目的だけではなくて、特定作物だったらそれについてブレイクダウンしたり、最初の考え方の中には触れておられるように思いますが、それと手段の関係で、どういうかたちで数値を実現するためにどんな手段を講じるのかを考えることです。予算額だけではなくてもう少しほかのものも一緒に加えると、あとの評価の段階で、全体の数値がどうかという場合「では具体的に見てみよう」となると思います。こういう理由があったということがわかるようなタイプの評価の仕組みとかたちで、相互の連環性のある、抽象的レベルから具体的なレベルまで連環性を持った評価システムを作るのが一つの方法だと思います。

それからもう一つはいちばん最初に申し上げたことと関係しますが、結局政策とか政府がやることの限界がどこまであるのか、消費者とか何とかに訴えかける場合にどこまでその行動を左右できるのかということです。これは当然ですが、評価の中身ではなくて政策の目標を掲げるときに入れ込んでいかないといけないので、「望ましいけれども、できるかどうかわからないから、できるだけ努力する」というタイプの政策と、「何がなんでもこれは達成するんだ」ということについて差がないと、すべて同じレベルで達成しなければならないものではないということで、困ったことになります。その仕分けをしていくことが第2の大切なことではないかと思います。

中村 いまのコメントに加えて、実はこの79の分野以外に植物防疫、動物検疫、共済

年金、価格政策、災害対策は平成12年度は検討継続で、簡単に言えばやらないということですが、平成13年度においては一般の関心も高いので、すべての政策分野を対象として目標を明確化して、定量的に表示する実績評価を実施する予定と明言しておられます。そのことも含めて、価格政策は非常に大事なテーマではありますが、非常に大きな項目について定量的にやるということについても、併せて武本さんのお考えをお聞かせいただければと思います。

武本 前段の地域特性等々のお話ですが、そういった点はご指摘を踏まえて、さらに研究をさせていただきます。先ほどの食生活の話は厳密にというか、正確に基本計画を読めば、自給率目標45%の分母の世界についてはすべて国民の食生活の世界なので、行政が取り扱うにはなじまない分野を扱っている部分です。ですから基本計画の書き方も「そういうことが期待される」というものになっています。分子のほうはかなり政策的ツールを使って、生産量のある方向に持っていくことは、そう難しくない世界です。そういった意味で、分子と分母の目標が同じ書き方でいいのかというのはおっしゃるとおりだろうと思います。そこは13年度以降に十分検討していきたいと思っています。

後者の価格政策についてですが、まず資料の3ページにいまご指摘の点があります。12年度の政策評価、実績評価としてはやらないというかたちで、検討という部分について「しかしながら」ということで、13年度についてはすべての政策分野を対象にして行うとはっきり書き込みました。

先ほど申し上げたように政策評価シートの作成をして、これを公表し、実績値を書き入れて評価をしていくという手続きに入りますが、今年の8月ごろには今回12年度実績評価の対象から外した部分についても、こういった指標、こういった目標を立てて評価をするかということについて考え方を整理し、公表していきたいと思っています。

価格政策についてのお尋ねですが、たとえばいまやっている稲作経営安定対策や政府の米価買い入れの話等々の評価は、13年度政策評価の中で考え方として整理していく必要があるだろうと思っています。その具体的な評価の仕方は一つの物差しで、要するに数値目標を立ててどの程度行ったか行かなかったかというかたちにはならないといえますか。将来はわからないけれども、当面の間は無理だろうと思っているので、いくつかのそれに代わるべき指標を持って、現在の稲作経営安定対策なら稲作経営安定対策の評価をしていくかたちになると思います。

まずはこれは食糧庁で考えてもらわなければならない話ですが、一つの視点として言

えば、なぜ稲作経営安定対策をやっているかということにさかのぼって評価をしていくのだらうと思います。いくつかの政策目的がありますが、そのうちの大きなものは稲作の経営を安定させるということなので、稲作を特に主業的に経営しておられる経営から見て、初期の目標を達成するだけの効果を上げていたのかということは、少なくとも評価をしていく上では必要になってくるのではないかと思います。そのほかのこともあろうかと思いますが、いずれにせよいくつかの指標を示して評価を行っていくことになるのではないかと思います。

本当はその間にグレードづけができれば一つの数字が出てきますが、当面それは難しいので、やるとすればそういったかたちのことが考えられると思います。ただ以上は私見ですので、実際やるとなると全然違うことをやらせていただくかもしれません。

中村 嘉田さん、どうぞ。

嘉田 物差しをどう考えるかは非常に重要で、多分これからの試行錯誤の結果だんだん改善されていくだらうと思います。冒頭で田原官房長が「例外は作らないようにした」と言われましたが、これは非常に大事なポイントです。「これは違う」「これは違う」と言ったら、みんな違うといって政策評価対象外になってしまうので、それはよかったなと安心したのですが、例外を作らないことによって政策評価が非常に困難なものに、あるいは計りづらいものをいろいろと対象とせざるを得なくなってきました。

それで、いま武本課長がおっしゃったように「では、どうするんだ」という話につながってきます。2年ほど前に農水の委託研究で若干お手伝いさせていただきましたが、ドイツおよびEUの調査も含めて物差しをどうするかという議論を1年余り続けたことがあります。「これは非常に難しい」というのが一つの結論ですが、いまの目標としては可能な限り数量化する、しかも財政赤字の問題がありますから、その中でできるだけ貨幣評価するということです。

これはできればいいのですが、貨幣評価できないものはたくさんあります。あるいはすべきでないものも、現場の感覚からすれば当然出てきます。そうすると別の物差しで、たとえばメダカが復活したとか、蛍が戻ってきたというのを一つの大きな目標として挙げる自治体があります。水環境整備はそういうものを入れていますが、それを一つの目標の中に入れるとすれば、蛍何匹なんて数えても意味がないのでそれは数量化しようがありません。そうすると多元的になります。

ここが難しいのですが、その多元的な評価軸が出てきた場合、課長がチラッとおっし

やったように、やはりウエイトづけをしなければいけません。問題は、霞ヶ関でそのウエイトづけができるのかどうかです。

だれが評価するかというのがありますが、それぞれの事業ごと、あるいは政策体系ごとにウエイトづけが変わってきます。そのあたりをどうしているのか、ドイツなどいろいろ調べたら、結局よくわからなかったのですが、かなり鉛筆なめなめがあることがわかりました。よく言えば非常に弾力的にやっているけれども、「国民が望んでいるんだからやるんだ」と、まず結論ありきで、政策の見直し論みたいなのをやっています。これでいいのかなと思ってしまいます。具体的に、特に政治レベルも考えれば、私は意外と重要ではないかと思いますが、たとえば経済評価だけに特化したり純化したりすると、中山間地域なんて要らないという話になってきかねません。

なぜ今回デカップリングというか直接支払いを、断腸の思いか何か知らないけれどもやったのか。これは今後いろいろ検討しながら拡充していこうと私は思いますが、EUがなぜ積極的にああいうものを行っているかというとはっきり言えば鉛筆なめなめの世界です。つまりここが大事だという大前提があって、「守るんだ。国民のサポート、EUのサポートがあるからやりますよ。やるためには通常のBバイCで出てくる値だけでやったら0.5になってしまうから、それを1.5とか2にするために逆の係数をかけますよ」と、まず結論ありきで逆係数を、地域補正係数をかけてしまうという評価の仕方もあるわけです。

ただ問題は、だれがそういうかたちで新たな基準を持ち込むのか、ウエイトづけをするのかという議論そのものが非常に重要だということを言いたいのです。そのへんは今後に残された一つの大きな課題ではないかという気がします。

⑥ 「評価結果の取り扱い」

中村 今後のあり方の議論の中で本当に見直しがきちんとできるのかどうか、その前提として評価会というか、先ほどのお話の中では学識経験者等からなる第三者による評価会を開催うんぬんと書いてありますが、身内だけの評価をしていても透明性が本当に外に対して見えるのかどうかという疑問もあります。そのへんを含めて、ご意見を伺いたいと思います。

まず評価の第三者機関というか、第三者評価会というか、ここにこういう言葉が書い

てありますが、このあり方について何かご意見はありますか。飯尾さん、どうですか。

飯尾 日本の行政の通常のやり方からすると、第三者に見てもらえばよくなるということかたちです。もちろん置かれたかたちについてはないよりはずっとよろしいということだろうと思いますが、もう少し一工夫、二工夫あるといいなと考えるのは、第三者というのはよさそうに見えて逆に言うと無責任なところがあるからです。責任がなければ利害もないけれども、好きなことを言えます。今日の私のような立場になりますが、理論的なことを言って、具体的なことを聞いて帰ろうという方に対して具体的にお答えしているとは限らない。何を言っているかという、評価会は作業をしないと意味がないということです。これが客観的な指標かどうかというのは、意見を持っているだけではなくて、ちゃんと検証してみないとはいけません。

よその国の例を挙げると、基本的に、たとえばいま武本課長がおられるような課は、とりあえず評価をするところかどうかよく考えてみるところがあります。評価をするのは、むしろ先ほどの絵にあったように大臣とか何とかそういうところかもしれません。逆に言うと、評価担当部局はよりよい評価をするためのコンサルタントかもしれません。

「こういうことをやれば」という、評価のプロとして手法についての能力が十分にあって、これは塩を送ることになるのかどうかわかりませんが、そのためにはやはり専任のスタッフをある程度数をもってやる必要があります。

役所の中での評価ですから「第三者ではないではないか」ということになりますが、担当部局にとってみれば外部になります。その評価の専門家のプロフェッショナルの目から見て、もう少しいい指標の取り方があるとか、こんな計算の仕方があるのではないかというアドバイスをして、お互いに意見交換してよくなっていくほうが実質的な意味があります。

私の予想では、第三者による評価会といって急に集められても、世間で批判しているようなことについて「大丈夫か」と聞いたら、「なんとかやります」と言われて落ち着くようなところが普通に想像されます。もう少し実質的にするためには、もう一段の工夫をされたほうがいいと思います。

中村 岩崎さん、「こういうかたちの評価で見直しが行われます。たとえば達成度合い50%未満については廃止を含めて抜本検討です」ということが書いてありますが、途中まで行って、あまり達成度合いが高くないから突如として中止だ、これはだめだという見直しのやり方は、素人考えでは現実的にはけっこう難しいところがあるのではな

いかという気がします。

たとえば自給率は45を目標に掲げたけれども、5年経ってみたら42ぐらいしか行っていない、あと5年かけても45は無理だ、これはもう修正するというのはわりあいわかりやすいところがあると思いますが、一概に言えないような気もします。そのへんの見直し問題について、何かご意見はありませんか。

岩崎 いわゆるランクのABCで90、50というかたちになっていますが、私が今回の要領を拝見していちばん気になったのは予算です。これは財務省になるのか企画評価課になるのかわかりませんが、その点がかなり強調されています。むしろ手段としての効率性をどう確保していくのか、工夫していくのかという点は、おそらく現場でないとわからなくて、担当課、担当係長さんでないとコントロールできない部分だと思えますが、そういう微妙なノウハウというか知識、暗黙知が今回の評価の中でどう機能するのかということです。

今回の要領を拝見して、予算をつけるとか、つけないとか、減らすとか、増やすという議論は非常にわかりやすいのですが、そうではなくて同じ予算だけれども、それがうまく使われたのか、使われないのか、より具体的な行政成果が獲得されたのかどうかという議論のところをどうしていくのかなど。

武本さんのような企画評価課長さんは、つけるとかつけないという観点はおそらく相当入れられると思いますが、そうではなくて担当する係長さんなり課長さんがそのへんをどう工夫していくのかという部分の調整といたしますか、微妙な配分といたしますか。

行政というのはまさしく担当課、担当係長さんがいちばん精通していて、改善策もおそらくいちばんわかっているし、目的の達成度もいちばん承知されているので、そのノウハウを使わないのは組織体としてはもったいないことです。その部分がどれくらい自立的な機能として、今回の評価書に改善策として反映するのか。今回は8月になりますが、私ども自治体から見ると、そのへんが大変興味のあるところです。

中村 見直し問題について飯尾さん、嘉田さん、どちらかいかがですか。

飯尾 見直し問題も重要な点で、おそらくこれをやると一般的には「ここがどうなるか」というところが着目されると思いますが、私の考え方では先ほど来申し上げているように、今回やっているのは実績評価です。実績評価の部分でやっている、政策自体の見直しとは少し違います。つまり与えられている目的は達成しなければいけませんから、予算を削るとか増やすというほうに直接行くとは限らないと考えるといけない部

分です。

たとえば先ほどの見直しで達成率が悪ければ見直しということですが、十分やっているけれども達成できない、しかも達成しなければいけないとなると、予算額を増やさないとだめだという結論が出るものも当然ないといけません。それを世間的に見ると、削るほうばかり人気があるものですから「これはだめだから削るべきだ」となりがちですが、そこについてはもう一つ理屈があって、逆に言うと達成しているけれども中身がどうかという問題も当然起こってきます。これは逆に言うと、実績評価ではちょっと難しい分野です。

予算が過大だからできすぎてしまっていて、もっと少ない予算で効率的にやったほうがいいのではないかというタイプの評価も入れていかないといけないのですが、実績評価だけでは十分やり切れません。ある意味でこれは、先ほど岩崎さんがおっしゃっていた「現場のやる気を引き出す」という側面が非常に強いので、逆に言うと実績評価で意外な結果が出たものは、実績評価だけですべてやろうとしない態度が必要です。

総合評価の体制にしてみても、政策体系としてよかったのかという見直しに入っていて、目的のほうを動かすかどうか考えるという連環があるとよろしいし、事業評価の分野を広げて実績評価との連環を見ていくと、どういう種類のことが起こっているのかが見えてくるということもあるかもしれません。実績評価だけで完結せずに、ほかの評価も組み合わせることが一つのポイントだと思います。

中村 武本さん、評価については第三者評価会についてのご意見がありました。それからいまの見直しと、両方についてお考えをお聞かせください。

武本 自己紹介のときに補足的に申し上げた中で言ったように、評価の公正さを担保する一つの手法としての第三者の意見というか評価会を補完するという意味で、私はデータや情報の公開性のほうが強いだろうと思っております。あとは第三者の方々にもぜひお願いをして、やっていただいて、もちろんその場合の評価のときの議論はすべて公表することになりますので、当然役所にとって都合の悪いコメントも多々出てくると思います。それは一般の国民の方々にも目につくようなかたちで持っていくことを考えております。

あとは評価の見直しの関係ですが、まずはとにかくやってみることに意味があるだろうと思っています。政策評価シートで目標を定めていますし、先ほどの食生活で言えば、脂質、熱量割合28%という目標が示されています。関係者が取り組むべき課題としては、

消費者がそういうかたちで食生活の見直しに取り組むことで、それを実現するための政策手段が別紙で、いろいろ予算を羅列するかたちになっていますが、これを担当原課が評価するのは非常に難しいことです。原課からすれば自分がやっていることの正当性を主張するだろうと思います。

データの28%で、改善していればよかったなと思うかもしれませんが、なぜそれで行ったのかという要因分析をしてもらわなければ仕方ありません。そのための達成状況に対するコメントという欄は、もとの案には入っていません。要するに「言い訳を書かせると、とめどがないのではないか」という内部の議論もありましたが、そうではなくて担当課長が事業を執行する上で、どういう認識のもとにそれを執行し、その結果に対して何が要因で達成しなかったのかということを書き添えてもらいます。当然それは個人の思いで書いてもらっては困りますから、そういったことに対してのデータは併せて出してもらうことになります。

要するに「だれが見てもこの目標は達成できなかったけれども、これは予測を超えた外的要因が強く効き過ぎて達成できない」ということであれば、仮に50%未満であったとしても、やり方を変えることによって継続することは国民的コンセンサスが得られるのかもしれないし、そういうところも全然分析もできない状態だと、そこは根っこにさかのぼってあり方そのものを見直していったほうがいいのかもありません。そこはきちんと政策を担当しているセクションに考えてもらわないと事態は何も変わらないことになってしまいます。

今回の12年度評価が初めてで、私どもはどういう結果ができるかよくわからないところはありますが、まずは政策評価シートにもられたことを愚直にというか、そのまま一度やってみると各課からのいろいろな意見、あるいは第三者の評価会の方々からもコメントがあるでしょうから、そういうものを踏まえて見直しの仕方を考えていこうと思っております。

そういう意味でいまの時点で50%未満は廃止ではなく、廃止を含めた抜本的見直しです。あまりこれを言って「やはり見直しをしないのか」と曲解されても困ります。気持ちとしては廃止を含めた抜本的見直しをやるという覚悟で取り組んでいきたいと思えます。

中村 現段階での留意すべき点、あるいは改善すべき点についてある程度お話を伺って、今後のあり方についても評価の方向、あるいは見直しのあり方についてご意見を伺

ってきましたが、冒頭に申し上げたとおり、会場の方々からご質問なりご意見をいただきたいと思えます。どなたでもけっこうですが、できれば所属とお名前をおっしゃっていただいた上で、どなたにご質問か、特定しない、だれでもいいということであればそれでもけっこうです。どうぞ遠慮なく、手をお挙げください。

⑦ 「政策評価における民間の役割」

伊藤 建設省の伊藤と申します。今日はいろいろお話を聞かせていただいて、ありがとうございました。先ほど来自己評価と第三者評価についていろいろお話を伺いましたが、私がお聞きしたいのは民間レベルでどういった評価の風土を作っていくべきなのか、その際にNPO型の団体なりシンクタンクが果たす役割、それがどういう役割を担っていくのかです。

2点目は、特にマスコミなりジャーナリズムが、同じようにこういった評価について今後どういう視点で政策評価なりをとらえていくべきなのか、どういう役割を担っていくのかです。その2点について、どなたでもけっこうですのでお願いします。

嘉田 私事から入りますが、大学でも自己点検評価をすでに7～8年やって参りました。これは活動報告であり、研究面の業績集が中心なのですが、それらが大学の研究・教育のあり方にどう反映され、改善につながっているのか、かなり疑問に思っています。理由はすべて自己点検評価ですから自画自賛的なことで終わりがちなんですね。やはり第三者評価が必要ではないかと思っています。

私は今回省庁が自ら進んでやられるものがそうならないことを期待しますが、そこでの一つの重要なポイントは、いま伊藤さんがおっしゃったいわゆる関係者、広く地域住民、そしてNPO、あるいは社会的な情報発信力の高い組織、たとえばマスコミ等を評価の中にどう巻き込むべきかが問われます。こうした関係者の判断なり提言をどう取り込めるかがポイントになるのだらうと思います。この辺りの問題は、各省庁が行う政策評価システム論とはまた別の工夫がどうしても要るのではないかという気がします。

少し話が長くなって恐縮ですが、滋賀県の琵琶湖の21世紀をどうするのかということ県の方から頼まれました。過去20年、30年やってきた政策を反省し、それを踏まえて21世紀に通用する琵琶湖政策が求められています。プラス、マイナス両面において農業の影響が非常に大きいということで、私に白羽の矢が立ったようです。

昨年の暮れだったのですが、そのとき私は県庁の方をお願いして、「とにかくいまやられている事業を全部見せてほしい、特に、公共事業絡みの現場を全部見せてほしい。」と申しました。二日ぐらいかけて琵琶湖周辺を一周して全部見せてもらいました。

そこで驚いたのですが、NPOが頑張っているところではそれなりに意見が反映されていたり、途中で事業の修正が行われたりするけれども、それはやや例外的で、大半は地域住民ですら何がやられているのかほとんど知らないのです。彼らの率直な意見は「ある日突然ブルドーザーがやってきて、何か事業を始めた。あれは一体何をするのか。できあがるまで、何がどんなふうになるのかさっぱりわからない」というものです。看板が出ていてマルマル事業という名称がものものしく書いてありますが、それを読んでも難しい漢字が並んでいるだけで、実はよくわからないわけです。

先ほど大河原さんがおっしゃったように、もう少しアカウンタビリティを高めるのがこの政策評価の目標であるとするれば、効率性を高める工夫とともに、アカウンタビリティを高めるための別の工夫も必要ではないかと思っています。

これは今後の政策評価を高める上で、あるいは政策の効果を高める上で非常に重要ではないかということです。つまり、これからの時代はパートナーシップが必要でしょうし、NPOの協力が不可欠です。「行政だけでやれない」というさっきの飯尾先生の話もあります。だとすればNPOなり地域住民なり、潜在的受益者を政策の形成、評価、見直しのプロセスにどう巻き込めるのかということ、政策評価論とセットにして相当真面目に議論していただかないとだめではないかという気がします。

私は滋賀県の担当者から詳しく説明を聞いて、ようやく「それでこういう護岸工事をこういうかたちでやって石積みをやっているのか」と納得できました。あるケースでは、事業地区内においてたまたま建設省と農水省とがセットになって隣接して行われており、お互いにすみ分けしながら、事業が行われていました。うまいすみ分けの仕方があるんだと思ってびっくりしました。

それはともかく、なぜこんなことをやっているのか、ほとんどが担当者以外だれも知りません。そうするとわからないがゆえに、つまり無理解とか誤解が非常に増幅されて、あとで農政批判にボーンと出てきます。一部の地元関係者の声がマスコミによって増幅され、場合によっては「農政は何をやっているんだ」という話になりかねません。

このへんは無理解とか誤解も相当含まれているのですが、きちんとしたアカウンタビリティが当初の段階から、あるいは政策評価するプロセスにおいてNPOもどう巻き

込めるのか、地域住民をどうかかわらせられるのかという知恵が必要だと思います。国レベルは国レベルで、単なる審議会を設ければそれで済むという話ではないと思います。そのへんの工夫も、同時にこれからやっていただきたいと思います。

中村 ジャーナリズムの役割ですが、私は別にジャーナリズムの代表としてここに来ているわけではないので個人的な感想として申し上げます。お気づきになっていることが多いと思いますが、日本のメディアは一般的に言うとかかなり風潮に流されるというか、声の大きいところに流される傾向があります。

それからもう一つの特徴に一過性ということがあって、そのときは非常に大騒ぎをするけれども、一定の期間が過ぎると関心を失ってしまうところがあります。その期間が多少長くて1年とか2年ということもありますが、この問題については、そういうところは少し考えていかなければいけないのではないかと私は思います。この問題には限りませんが、そのためには風潮に流されるのではなくて、ジャーナリスト一人ひとりがきちんと勉強しなければいけないということです。

一過性ではなくて継続的な関心を持たなければいけないのはもちろんですが、もう一つは、政策評価をしていくと政治家との緊張関係がどうしても出てくると思います。今日はそこまで話が出なかったのですが、あまり厳密に評価をやって、これはほとんど意味がないとか見直しということになれば、言葉はあまりよくないけれども政治家にとってはややうまみがないというか、利権的な面が少し制限される心配もあります。

当然行政のほうはどうしても力関係というか、政治家との関係から言えば、決して純粋に対等とは言えない側面もあります。そのために客観的な数値が力を持つてくるのだらうと思いますが、それにもかかわらず、そういった力関係とか影響の行使という面がありますので、その点の監視役というか、それがジャーナリズムの一つのこれからの役割ではないかという気がしております。

これは私の全く個人的な意見ですが、そんなところでよろしいでしょうか。では、もう一人だけいかがですか。特にございませんか。

予定の時間が4時半ということで、だいたい時間になりました。冒頭申し上げたように、今日のパネルディスカッションの目的は、政策評価という新しい分野についていろいろな角度から勉強していこう、そしてこれから先の知恵をそこから拾っていこうということです。そういう趣旨が100%満たされたかどうかという点については必ずしもそうではなかったかもしれませんが、とにかく始めてみようということで、始めるにあたっ

でのいろいろな問題点やこれからの方向については、かなり有識者の方々の貴重なご意見が伺えたのではないかと思います。

政策評価に関するこういった会合は1回だけで終わりというわけではなくて、これからだんだん行政の政策が進んでいくにつれて、いろいろなかたちでやらなければいけないということもあろうかと思います。それから地方の方々とセンターのいろいろな交流についても、これから密にしてやっていかなければいけないだろうと思っております。今日はその勉強の第一歩ということで、今回のフォーラムは閉じさせていただきたいと思っております。皆さん、長時間お付き合いいただきまして、ありがとうございました。(拍手)

司会 中村先生、コーディネートをどうもありがとうございました。またパネリストの先生方も、大変ありがとうございました。これをもちまして、本日の政策評価に関するフォーラムを終わらせていただきます。どうもありがとうございました。(拍手)