

政策評価に関するフォーラム

—— 農林水産行政の政策評価の展望 ——

平成14年2月

(財) 農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

この報告書は、平成14年1月15日に、当センターが主催して石垣記念ホールにおいて行われた「政策評価に関するフォーラム」における講演、パネルディスカッション等の模様を、印刷物として取りまとめたものです。

平成14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14年1月15日

石垣記念ホール

1. 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. 基調講演 「農林水産行政の政策評価の展望について」
農林水産省大臣官房企画評価課長 武本 俊彦
3. パネルディスカッション
「農林水産行政の政策評価の展望」

コーディネーター 明治大学農学部客員教授 中村靖彦

パネリスト 農林水産省政策評価会委員 秋岡栄子

三重県総合企画局理事 梅田次郎

前農林水産省大臣官房企画評価課調査官 大内秀彦

東京大学農学部教授 八木宏典

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 主催者あいさつ-----	1
2 基調講演 「農林水産行政の政策評価の展望について」 -----	3
(参考資料) 講演レジュメ -----	16
3 パネルディスカッション 「農林水産行政の政策評価の展望」 -----	23
① 農林水産省の第1回の政策評価の意義 -----	29
② 第1回の政策評価の問題点-----	37
③ 三重県の事務事業評価システム -----	40
④ これからの政策評価のあり方、政策評価と予算との関係-----	42
⑤ 政策評価と意識改革-----	47
⑥ 質疑応答-----	51

1 . 主催者あいさつ

農林水産政策情報センター代表

大河原 太一郎

1 主催者あいさつ

農林水産政策情報センター代表 大河原太一郎

司会 ただいまから「政策評価に関するフォーラム」を開催いたします。最初に、農林水産政策情報センター代表大河原からご挨拶申し上げます。代表、よろしくお願いします。

大河原 農林水産政策情報センター代表の大河原でございます。主催者として一言ご挨拶を申し上げます。本日は、ご繁忙の中、このようにたくさんの皆様方にお集まりいただき、まことにありがとうございます。厚く御礼を申し上げますところでございます。

政策評価については、当センターが発足した平成 11 年当時、すべてについて手探りというような状態でしたが、その後昨年には、いわゆる政策評価法が成立し、さらに本年の 4 月からは全府省をあげて、政策評価に取り組む体制となることが予定されているわけです。また当センターの調査によっても、多くの都道府県並びに多くの市町村において、総合計画等に基づく政策評価が実施され始めているところで、日進月歩という感じがしているところです。

一方、農林水産政策の分野においては、ご承知のとおり、平成 12 年度から、農林水産省が他省庁に先立ち実績評価を内容とする政策評価を開始し、その結果は昨年の夏に公表されたところでした。その内容についてはいろいろ問題点も指摘されていますが、いずれにしても政策評価が試行錯誤の段階であるということを考えますと、前向きに立ち向かったということについては、私どもも評価しているところです。

このような一連の流れを見ますと、政策評価が企画・立案や実施というものと相並んで、行政のマネジメント・サイクルの不可欠の一環、重要な位置を占めるようになってきていることをひしひしと感じているところです。

しかしながら、私どもがしばしば申しているとおり、わが国においては政策評価については蓄積がまだ大変少なく、われわれは先進諸国の優良事例を参考にするとともに、それぞれの立場から政策評価のあり方についていろいろと論議を交わしていかなければならないと思っております。そういうことで当センターとしては、昨年に引き続いて政策評価に関するフォーラムを開催することとしたわけです。

本日は農林水産省大臣官房・武本企画評価課長に基調演説をお願いするとともに、それぞれの立場の学識経験者の方々にパネリストをお願い申し上げ、昨年に引き続いて中村靖彦先生のコーディネートのもとパネルディスカッションをしていただくことにし

ております。

主催者としては、このパネルディスカッションが単にパネリストの皆さん方のご議論を聞かせていただくことだけではなく、ご臨席の皆さん方が、ご一緒に今後の政策評価のあり方についていろいろ考えていただき、また議論を交わしていただく場にしたいと考えています。

皆さん方、それぞれのお立場で政策評価にかかわっているわけで、日ごろそれらについての問題点なり、疑問点をお持ちのことと思いますが、本日はパネリストの方とご出席の皆さん方との意見を交換するような時間も設けておりますので、日ごろ感じておられることについてはどんどん疑問を呈し、また意見を出していただいたら幸いです。

このようなことにより、本日のフォーラムが実りの多いものになるように期待し、ご挨拶に代えさせていただきます。(拍手)

2 . 基調講演

「農林水産行政の政策評価の展望について」

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

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。76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、00年から大臣官房企画室長。省庁再編に伴い昨年1月から現職。

2 基調講演 「農林水産行政の政策評価の展望について」

農林水産省大臣官房企画評価課長 武本俊彦

司会 それではプログラムに従い、最初に農林水産省大臣官房の武本企画評価課長から「農林水産行政の政策評価の展望について」基調講演をいただきます。プロフィールについては、お手元のペーパーをご覧くださいと思います。それでは課長、よろしく願います。

武本 ただいまご紹介にあずかりました農林水産省官房企画評価課長の武本でございます。昨年の政策評価のフォーラムでは、パネリストで参加をさせていただきましたが、今年は冒頭の基調講演で、「農林水産行政における政策評価の展望について」というテーマで話をさせていただきます。

お手元に7枚ぐらいの資料を用意させていただいていますので、この資料にそって説明をさせていただきたいと思います。レジユメの1ページ目の上半分に図が描いてあると思いますが、ここから説明を始めさせていただきたいと思います。

政策評価について、わが国においては、少なくとも農林水産省にとっては、二つの要素があったわけです。

一つは中央省庁等改革の中で政策評価を行うということが、改革の大きな柱の一つであったということです。そういった観点からは、政策評価を実施しなければならないというのは、政府全体の責務でありました。この点については先ほどの大河原代表のご挨拶の中にもありましたが、(レジユメ P16) (3) のところに記述してありますように、昨年6月に、関係する法律である「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が成立し、平成14年度から各府省は例外なく政策評価を実施しなければならない、という状況に立ち至っております。

(注 以下、単なる「○ページ」および「P○」は、この冊子の16ページ以下のレジユメのページを示す。)

他方、農林水産省の関係では、(P16 の) 図で言うと左側にあります農政改革という柱から政策評価を実施することとしているところであります。平成11年の7月に食料・農業・農村基本法が成立し、この基本法に基づいて一昨年、平成12年の3月に食料・農業・農村基本計画が策定されました。この基本法という法律によると、基本計画をお

おむね5年ごとに見直しをしなければならないという条文があります。その見直しの前提としては、一つは、(P16) (2) の2行目になりますが、食料・農業・農村に関する情勢の変化を踏まえるということ、もう一つは施策の効果に関する評価を踏まえて見直しをしなければならないということが規定されています。したがって中央省庁再編が仮になかったとしても、食料・農業・農村基本法が成立した以降は、農林水産省としてはその基本計画に係る施策についての評価を行っていくことが義務付けられているという形になっています。

こうした二つの要素から、政策評価を実施していく必要があったわけですが、この政策評価について、どういうやり方をやっているかということを見てもいいと思います。

まず3ページをご覧ください。ここに参考として、推進体制なり手順を掲げています。

手順のほうをご覧くださいと、毎年12月末に各局庁の政策担当課は、それぞれ各局庁に置かれている政策評価担当課に事前に作成した評価シートに実績値を入れて提出します。そして翌年の2月末までの間、各原局段階で政策評価を、いわば1次審査的に行っていただき、その結果を2月末までに私どもの官房に提出してもらいます。官房では、5月ごろを目途に2次審査を行い、5月、場合によっては6月になるかもしれませんが、最終的な政策評価の結果を公表していく、という運びになります。

そして公表された評価結果については、翌期の政策に反映させていくということが求められています。具体的には予算というかたちになろうかと思いますが、8月末に翌年度の概算要求をとりまとめますので、概算要求とりまとめの過程で、原則5月までにまとめた政策評価の結果を反映していく作業に入っていくわけです。

それを推進体制のほうで見たものが、(P18) 上のフロー図です。そこに描いてありますように、政策分野主管課というところが目標の設定なり、目標を見据えた実施なり、評価結果を踏まえた見直しを行います。ここが基本になり、そこで行われたことが各局庁の政策評価担当課に提出され、各局庁の政策評価担当課が1次的な審査をしたものの結果が官房に提出されることになります。できあがった政策評価結果については、調整部局というところに通知をし、たとえば予算の調整などはここで行うわけですが、予算編成過程でそれを反映していくようになります。いずれにしてもそういう手続きの過程の中で、(P18) 上のほうに「第三者」とありますが、この第三者機関の意見を聞きながら結果を公表していく、という段取りになっています。

4 ページ以降に政策評価の実施の考え方をまとめてあります。政策評価の実施の考え方が1 番目にあります。縷々書いてありますが、真ん中より下に書いてあるように、これらの取り組みにより、「企画立案 (Plan)、実施 (Do)、評価 (See) のサイクルを確立」し、「職員の意識改革を進め、国民的な視点に立った成果を上げることを一層重視する行政運営に重点を移すこと」と「国民への的確な情報提供による透明性の高い行政を実現すること」が可能となるということです。

政策評価というのはシステムで、あくまでもそのシステムを動かすのは「人」です。その「人」がこのシステムをどのように使いこなしていくのか、というところが一番重要です。意識改革を進めていくという効果はありますが、主体的に改革をしていこうという意思がないと動かないということにもなりますし、国民への的確な情報提供による透明性の高い行政を実現するというのも、積極的に実現していこうという意欲がないと、結局は、ある意味での弁解に終始するということにもなりかねません。その点がこの政策評価に限りませんが、行政のあり方を国民に説明する際の難しさではないかと思うところです。

農林水産省における政策評価の考え方の第一は、(P19、1 - (1))「基本計画に即した政策分野、目標の設定」ですが、まず目標を設定するということから始まっていき、その目標設定の前提が基本計画です。食料・農業・農村基本法に基づく食料・農業・農村基本計画が、先ほど申し上げたように平成 12 年 3 月に策定されましたが、この中に政策の目標となり得る数値等々が記述されています。したがって政策評価を実施する際の目標は、この基本計画に即した数値目標を立てていくのが素直な考え方です。

79 の政策分野に分類し、それぞれの政策分野に政策目標を立てていったわけですが、農業分野については食料・農業・農村基本法に従って政策目標を立てていきました。実際に 12 年度にやってみて、いろいろ問題というか、反省すべき点があったところです。

一つは各政策担当原局の問題というよりも、本質的に食料・農業・農村基本計画に内在している問題なのかもしれませんが、食料・農業・農村基本計画の中には、生産関係の分野が明確にアウトカム目標に近いものが書き込まれています。それに対し、たとえば経営関係や農村振興といったようなところは、基本計画上は定性的な記述しかしていませんので、基本計画からただちにアウトカムの数値目標を求めることが難しい状況になっています。するとどういうことが起こるかということ、昨年 1 月 6 日に政策目的別に局を再編したわけですので、生産局の政策分野は基本計画に書き込まれる数値目標を

そのままひっぱってくるという立て方をしていきます。それに対して経営局や農村振興局については、そもそも数値目標が基本計画上定められていませんので、独自にどうか、趣旨や基本的考え方に沿って立てていきますが、基本計画との関係で言えば、それをただちに引っ張って立てていくというかたちにはなっていない構図になっています。

すると同じ政策目標といっても、基本計画から立てた目標と、別の観点から立てた目標とでは、達成しやすさというか、実現しやすさというところに、どうしても差が出てきてしまうこともないわけではありません。評価の成績はA、B、Cの3段階でつけるのですが、総じて、生産局の成績はCが多くなっていく、あるいはBが多くなっていきます。それに対して、経営局や農村振興局のほうは、BやCがないわけではありませんが、なんかAが多いなという感じになっていくことも出てきています。

そのへんはなかなか難しいところがあり、基本計画にあるかないかということだけが原因とも思われませんが、それぞれ担当原局の人々からすると目標の立てやすい分野と立てにくい分野があって、立てにくい分野では結果的には達成しやすい目標を作りがちだ、というかたちにもつながってしまったのではないかと考えられます。

その点は、先ほど言いましたが、政策評価というのは個々の職員の意識の問題にかかわる部分がありますので、やっている人々が、自分だけわりを食っているみたいな意識を持ってしまうと、仕組みそのものがうまくいなくなる可能性を内在しているということ、私たちは十分に認識しておく必要があるのではないかと思います。

また、これもいたしかたないのですが、12年度の政策評価はどのようにやっていったかという、すでに12年度に入って政策評価をやることになっていましたから、まず目標を立てなければなりません。そして、この作業を行っていたのが、その当時は官房文書課でした。企画室は、厳密には1月6日以降政策評価課に切り替わってから担当するということでしたので、直接的には担当していなかった時期があります。文書課でまず79の政策分野について、それなりの数値目標をきっちり、文書課は文書課の立場で立てていきます。それが立ち上がったものを企画評価課が引き受けて、そこから第三者委員会を立ち上げて、第三者委員会の方々に政策目標についての説明をしていきました。

第三者委員の方々から見ると、この目標の立て方はおかしいのではないかと出てきます。つまり13年度は最初から、作る段階から、もう第三者委員会がありましたから問題はないのですが、12年度は立ち上がりのときで、第三者委員からするとあずかり知らないところで目標がボーンとできてしまい、これで評価をしろということが示

されたので、それはおかしいという議論が始まってしまった、ということがあります。

このことはどういうことになるかという、やっている人々からすると、言われたとおりに目標を立てて、さあ始めるぞといったとたんに第三者委員会から「この目標の立て方はおかしい」と言われてしまったわけです。感情的には面白くないというか、作業的にいっても、一度終ったのではないかという分野も、もう一回ひっくり返してやらなければならないことが結果的に起こってしまったわけです。この点は発足時における経過的な問題ではないかとは思いますが、12年度においてそういうことがありました。

2番目は、(P 19、1 - (2))「アウトカムの重視」という点です。先ほど言いましたように、アウトカム目標が立てやすいところと立てにくいところがあったということは、各原局原課の担当者からすると、業務量が全然違ってきます。それも基本計画からひっぱってきて目標を立てていいものと、目標をそもそも考えるものがあり、後者は第三者委員会の方々に対して客観的・合理的に説明するために膨大な資料を作っていくなければならないという状況があります。それは、おしなべて見れば同じようなものなのだけれど、どの政策分野に自分が当たったかによって業務量が大きく違ってくる、という実態がそこにありました。その点13年度では、意識的に第三者委員の方々のご指摘を踏まえながら政策の括り方を変えていくなどの工夫をしましたが、実際のところ、やっていた職員の立場からすると、そういった点での業務量のアンバランスみたいなものがありました。

3番目は、(P 19、1 - (3))「最新の定量データに基づいた達成度の把握、評価」ということです。数値目標を示していくのですから、毎年の達成度をその数値で評価していきます。これは恣意的な判断が入らないという意味で客観性が担保できるのではないかと、ということで行っています。しかしながら農産物の場合は、データが、生産量関係だと収穫時期からそう遠くないところでわかりますが、流通量などについては川下に行けば行くほど必ずしも年度と年産が一致してこなくなる分野がありますので、政策評価を実施する時期ととれるデータの関係で、各原局の人々からすると、そのあたりはどのようなデータを使ったらいいのかということでは初めてやるものですから、そこが非常に悩ましいというか、業務量としてもどうしても増えていかざるをえない、ということになってしまいました。これも立ち上がりの第1回目だから仕方がないのではないかと、思うのですが、そこがセクションによっては大分業務量に跛行性をもたらせてしまった原因の一つだったと思います。

4番目は、(P20、1-(4))「定量的な評価と併せた要因分析の重視」ということで、先ほど申し上げたように、定量的な目標に対する達成度で評価していくのですが、達成のランクについては、達成度合90%以上はA、50%以上90%未満をB、50%未満をCというかたちで評価することとなっています。計算すれば機械的に出てきてしまうので、そこでの恣意性はないのですが、難しいのは、そもそも目標そのものが立てやすい分野、立てにくい分野があり、それから達成しやすい目標をひよっとしたら作ってしまったのではないかというところと、そうではないところが客観的にはあって、それが計算上ではA、B、Cというかたちになって出てきてしまい、Cだから全部どうこうという話になって、機械的に判断するとかえって間違えていく可能性があります。それについては、第三者委員の方々からも、A、B、Cで単純にやるべきではないのではないかと、という指摘を受けました。

そこで、(P 20)真ん中あたりの「その際」のところですが、数値の高低に拘泥することは適切ではないので、要因の分析を重視した評価を行うということに重点を置きました。ところが結果的には、公表したら新聞が取り上げるのはやはり数値の高低のみで、「農林水産省が初めての成績評価」でCが何%とか、自己評価だから手前味噌で甘くてAがいくつもあったとか、そこだけ取り上げられてしまった、というのが実態です。実際の政策評価結果は、第三者委員の方々和各政策課の課長との間で丁丁発止の議論をしながらまとめていっているのですが、必ずしもそのあたりを客観的に報道はしてくれなかったところがあり、担当者からすると非常に残念だと思っています。

13年度においても、基本的にはA、B、Cではなく、どうしてそうなったのかという要因についての分析をベースにして考えていくべきではないか、と思っています。この点はそのページの(6)で試行錯誤を恐れずに実施とありますように、去年も2年か3年は試行錯誤でやらせてもらうしかありませんよと申し上げたのですが、いまでもそのつもりでいます。基本的なフレームをころころ変えてしまうことは政策評価に対する信頼性をそこなっていく可能性がありますから、基本的な枠組、仕組みというのは変えるべきではないと思っています。

その意味ではAとかBとかCという評価の仕方は変えるべきではないとは思いますが、先ほどから説明してきたようなことからすると、今後の知見の集積を待って、評価の仕方もA、B、Cというかたちではないやり方も考えていく必要が出てくるのかもしれない、と思っています。

5番目は、(P20、1-(5))「第三者意見の活用」です。わが国の政策評価は、自己評価を基本としています。つまり、政策を企画・立案、執行する人間が自分で評価をするというやり方です。これに対して、アメリカのようなところは、評価そのものは連邦議会に属している会計検査院がやっていますから、第三者が評価をします。そういうやり方をとらずに、わが国の場合は自己評価を基本として、ただその評価の中味の客観性なり透明性を担保する手段として第三者の意見を聞いていくかたちをとっています。

この点については、それぞれの立場によって自己評価がいいとか悪いとかいう意見があり得ると思います。私たちは、いまの行政システムのもとでは、それぞれの役所がいちばんデータを持っているし、改革するかしないかという意味は、その当事者が持たない限り、第三者からいくら言われても、やる気のない人々ばかりだったらできないわけで、そういうようなことを考えると、自己評価を基本とするやり方はそれなりの合意性があると考えていますし、そのためにはそれを世の中の人々に納得していただけるよう、第三者の方々の意見も含めて公表していくことが何よりも重要ではないかと考えているところです。

いちばん最後 (P22) に、第三者委員会である農林水産省政策評価会の昨年の開催状況が書いてあります。第1回目は昨年の2月19日です。ここから始まり、途中で懇談会を何回か持ちながら、平成12年度の政策評価に関する意見の最終的とりまとめは、6月19日に意見のとりまとめと書いてはありますが、実はここで若干意見が出て、形式的には6月26日の第5回政策評価会で政策評価会としてのご了解をいただいたかたちになります。したがって12年度政策評価は、2月から9回にわたって実施したことになります。

これも最初だったものですから、政策評価の委員の方々もいろいろとご指摘され、それはそれでいいのですが、受け手のほうはどうしても身構えていくということがあり、そのため場合によると必要以上に回数を重ねていったのかという印象を持たれています。ただこの点は、第1回目というのでしょうか、ワンラウンド目のいたし方のない側面ではないかと思っていますので、13年度の政策評価の段階では、そういった点はないだろうと考えているところです。

以上申し上げたような手続きなり段取りでやっていくのですが、もう一つ重要なのは、先ほど言いましたように、政策評価をした評価結果を翌年度の予算なり組織・法令等々に反映をさせていくことで、これは何よりも重要です。この点がどうであったかという

点です。このペーパーでは、16 ページ目の(2)の最後にあるように、「14 年度予算要求等の政策の立案に際して適切に反映した」ということに総括しており、このとおりののですが、個々の職員の立場から見ると、期待値の高さもあって、自分たちがやったことがもうちょっと何とかなるのではないか、ということが実はありました。特に政策評価で翌年度の予算の査定がすべて決まるかのような感じで、こちらも若干それに近いことを言ったということもあって、受け止められていた部分もあったのかなと思います。

ご案内のように予算そのものは、過程においていろいろな意思が働いてできあがるものです。たとえば 14 年度予算の場合を考えれば、まず概算要求の段階で政策評価とはまったく関係ない経済財政諮問会議で「公共事業から非公共事業へのシフトを進めるべき」ということが出てきました。これは一つの考え方ですが、ただこれは政策評価でいいとか悪いという話にはなり得ない、少なくとも定量的にはできません。つまり公共事業の事業評価のような手法を使って、B/C ということでしょうか、費用効果分析をやることはできますので、似たようなものについての優先度のようものは評価できるのですが、公共事業と全然関係ない非公共事業の政策分野との比較をしろと言われても、それは費用対効果分析ではやりようがありません。

つまり拠って立つ前提が違ってきますし、もともとは価値判断に基づく部分があるわけですから、同じ分野であれば同じ価値判断のもとでの定量化は可能ですが、違う分野との間の政策評価は定量的には原理的に困難ですから、このことによって、政策評価とは関係ないところで、ある部分で予算額がぐっと絞り込まれるということも出てきてしまいます。

もう一つは構造改革特別要求が非公共事業の世界であったわけですが、この世界にももちろん政策評価で優先度の高いものをそれに重点として充てていくという判断があるものの、一方では構造改革を促進していくという政策目的がありますので、いまやっている政策がそのままスライドはされないとしても、分野として構造改革にあたる部分について、財政資源をシフトするということは当然行われます。しかしそれは個々の政策分野ごとの政策評価とは違った切り口になってきてしまう、という面がありました。そういったようなことがいくつかあったので、各政策主管担当原課の立場からすると、政策評価からすれば、もっと予算が増えてしかるべきなのに、なぜこんなに減ってしまうのか、あそこはCのはずなのに、なぜこんなに増えているのか、等等、予算額で比較すると、そういう比較が結果的には可能になり、政策評価を一生懸命頑張ったのに、

たいしたこともないところにあんなに予算がいっぱいつくんだ、というところも実はありました。そのところを十分に切り分けていかないと、個々の職員が政策評価をしても何かつまらないというか、つまりやりがいがなくなってしまうと、形式的な話になりかねません。

先ほど申し上げたように、政策評価はシステムとしてはできるのだけれど、そのシステムを動かすのは人であって、職員の意識がどういう状況になるかによって政策評価が生きるか死ぬか分かれてきてしまうものだろう、と思います。

12年度政策評価は、私は、基本的に何も無いところで非常にきちんとやれたのではないかと高く評価できていると思っていますが、いくつかの改善すべき事項はあります。政策評価は、個々の職員に支えていってもらう必要があるものですので、その職員の考えていることが、政策評価の一つ一つの作業の見直しにとって必要不可欠なものであるというような部分については、当然 13年度政策評価の過程で見直しをしていきたいと思っています。

端的な点は、これはまだ予算課長と文書課長とも相談していないのですが、たとえば3月、早ければ2月ぐらいから15年度予算に向けて各局は検討を開始していきますし、組織等の見直しも検討が開始されていきます。いままでは予算は各局庶務課の予算班がやり、組織は組織を持っているところがやり、政策評価は全然別のところがやっているかたちになるのですが、まずはそのあたりを三位一体で原局でやってもらうように、つまり政策評価を担当している人々が、予算の早い段階から議論に参画できるような見直しから始めていくことも考えていきたいと思っています。

先ほどちょっと言いましたが、こういうことが起こっていることの大きな理由の一つは、おおもとの基本計画の立て方が、法律の条文上は政策評価ということをやることになっていたのに、必ずしも基本計画の立て方そのものが評価を前提とした柱の立て方になっていなかったのではないかと、という点にもあるという感じがします。経営の分野や農村振興の分野は、明らかにアウトカム目標を立てづらい、もともと立てづらい分野ではあるのですが、少なくとも意識的にそれにチャレンジしたけれどできなかったということと、最初からわからずにそのまま作ってしまったというのでは大きく分かれてきます。

しかしながら次の年から基本計画の見直しができるかと言うと、それもなかなか難しいわけですので、毎年の政策評価の知見の集積を踏まえ、12年度スタートですから、概

ね5年なら平成17年プラスマイナス1年ぐらいの幅で、どこかで基本計画の見直しをきちんとしていく必要がある、と考えています。

以上、政策評価・実績評価という部分についてお話し申し上げたのですが、もう一つ総合評価というものがあります。これはある一つの大きな政策のかたまりみたいなものを評価していくことです。昨年、経営政策の関係で、農業構造改革推進のための経営政策という文章を8月31日にまとめましたが、その基本的なポイントは、基本法上の育成すべき農業経営に施策を集中化・重点化するということです。その育成すべき農業経営としてどういう農家を想定するかということについていろいろ書いたのですが、それにもっていく論理の構成の仕方は、昭和30年代以来の価格政策なり生産政策なり構造政策についての見直しを行って、育成すべき農業経営という、意欲と能力を持っているような形態に施策を集中化していかないと変わらないのではないかと、ということをもとめた文章でした。そのときに取った手法が総合評価に近いやり方を取っています。

またこれはまだちょっと結論はどうなるかわかりませんが、総合評価的な手法でやらざるを得ないと思うのは、BSEの関係で、いま私のところでBSE問題に関する調査検討委員会の事務局をやっていますが、過去の行政対応について検証して、それを踏まえて将来に向けての提言を出していただくというかたちで、いま第三者委員会を動かしています。過去の行政対応を検証していくというのは、まさにBSEという疾病がどういうかたちでわが国に入ってきてしまったのか、その原因にかかわる行政対応について検証していくという過程になります。

今後そういうことが起こらないようにするためにはどうあるべきか、ということが提言につながっていきますから、いわば政策評価をした上で、その評価結果を将来に向けて反映させた報告になるだろう、と思っています。ここはやっている最中で、結論がどうなるかよくわからないのですが、3月中には提言をとりまとめていただかなければなりませんので、政策評価という手法を使ってとりまとめをしていきたい、と考えているところです。

以上とりとめのない話になりましたが、農林水産省における政策評価の展望というか、今後の方向性についてご説明申し上げました。以上です。(拍手)

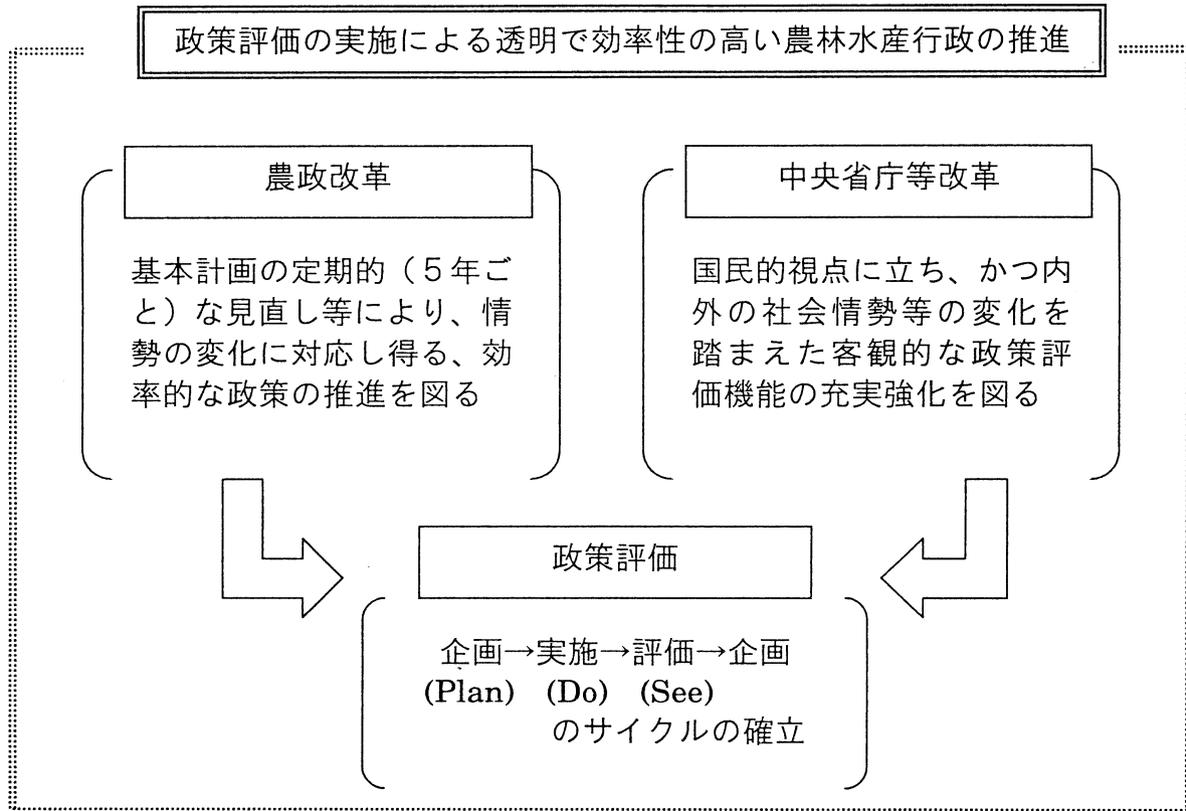
司会 武本課長には、大変ご多用の中、基調講演をいただき、まことにありがとうございました。

次にパネルディスカッションに移りますが、壇上を衣替えしますので、10分間ほど休憩を取らせていただきます。この時計で55分に再開いたしますのでよろしくお願いいたします。それから会場の皆さんにお願いですが、お手元の封筒にアンケート用紙を入れさせていただきます。このフォーラムに関するご感想、私どもが1ヵ月に一度発行している機関誌「AFPRI reports」に対するご意見、あるいは当センターに対する要望について書いていただいた上で、お帰りの際に会場出口のアンケート回収箱に入れていただければありがたいと思っています。それでは10分間の休憩に入らせていただきます。

<休憩>

農林水産行政に係る政策評価の実施について

農林水産省



- (1) 政府では、平成13年1月の中央省庁等の再編に際し、国民合意の下で情勢の変化に対応した透明性の高い効率的な政策を実施していくためには、客観的な基準の下に政策を評価し、その結果を政策の企画立案に反映させることが重要であるとの考えに立ち、政策評価制度を全省庁に導入した。
今後、国民に対して、政策の目的や国民への効果（アウトカム）を定量的・客観的に明らかにすることにより、アウトカムに着目した行政の企画立案を行うとともに、行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底し、行政に対する国民の信頼性を向上していく必要がある。
- (2) 農林水産省としては、平成11年に制定された食料・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12年度から政策評価を実施。平成13年7月、他省庁に先駆けて、その評価結果を公表するとともに、平成14年度予算要求等の政策の立案に際して適切に反映した。
- (3) なお、平成13年6月に成立した「行政機関が行う政策の評価に関する法律」に基づき、平成14年度より、主要施策の事後評価並びに研究開発、公共事業及びODAの事前評価の実施と結果の公表、国会報告等を行う予定。

I 農林水産省の政策に関する評価の取り組みの概要

(1) 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する評価方式。

当省においては、「政策評価」として、以下のとおり、実施。

(組織) 大臣官房企画評価課を総括組織として、各局庁政策評価担当課との役割分担の下、

(手法) 農林水産省の施策全般について、「食料・農業・農村基本計画」等に即した目標を明確化するとともにその達成度を客観的に把握することにより評価を行うこととしている。

(林野、水産については、基本政策大綱等を踏まえて実施)

(要領等) 「農林水産省政策評価実施要領」

(2) 事業評価(地区別、プロジェクト別)

公共事業、研究開発について、地区別又はプロジェクト別に、その採択時の評価(事前)、着工後5年経過した場合の再評価(期中)、完成後5年経過時の評価(事後)などにより、費用効果分析等を測定する評価方式。

当省においては、政策評価と連携しつつ、以下のとおり、実施している。

① 公共事業関係事業評価

(評価主体) 各事業実施局庁等の事業実施主体

(評価手法等)

- ・事前の評価は従来から事業ごとに実施、
- ・途中の評価は10年度から、事後評価は12年度からそれぞれ本格実施
- ・平成13年度実施予定事業については、13年3月までに実施公表。

(要領等) 「農林水産公共事業事業評価実施要綱」

② 研究開発関係事業評価

(評価主体) 技術会議

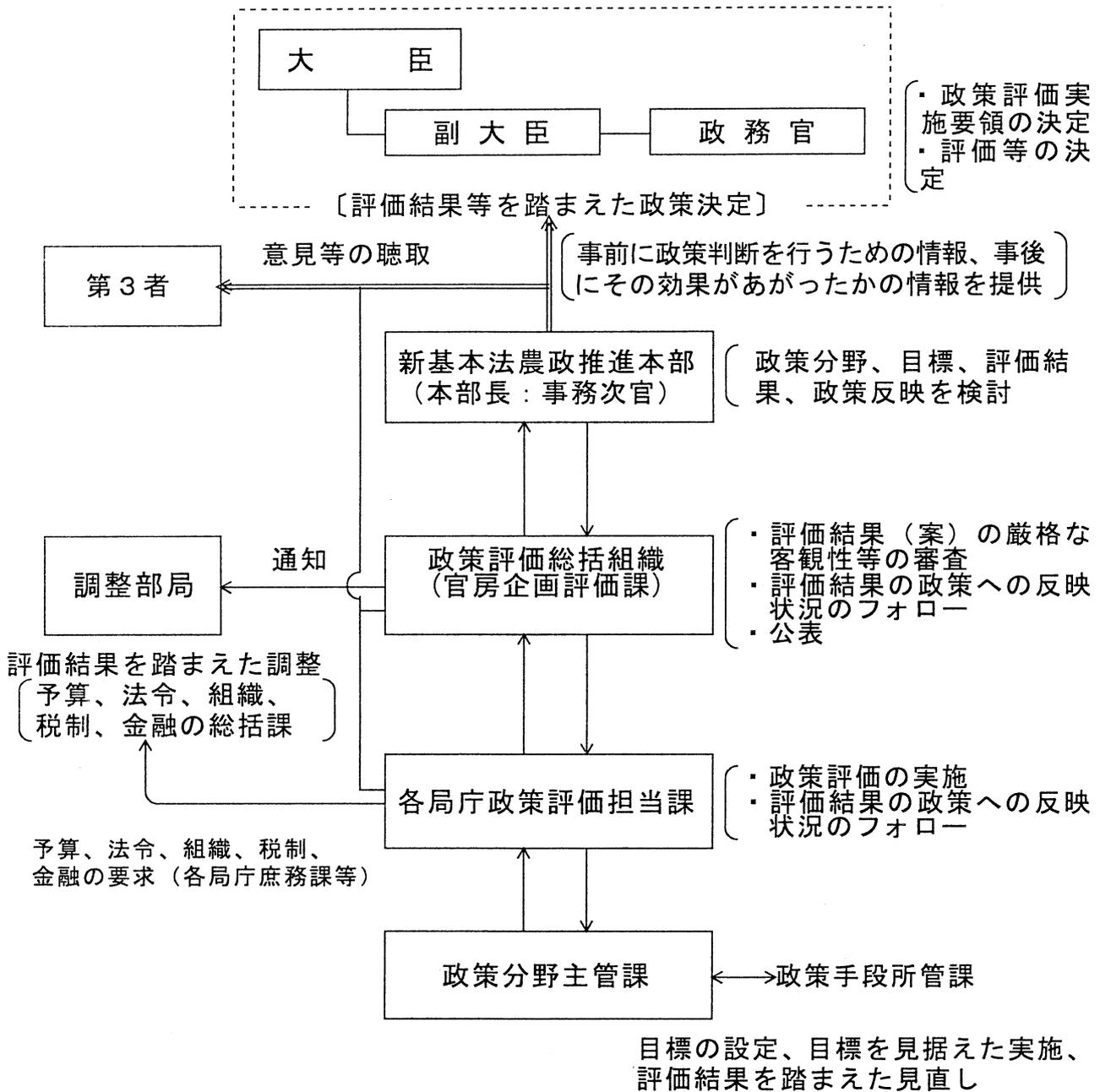
(評価手法等) 平成13年度実施予定の研究プロジェクトについては、13年3月に事前評価を実施。再評価、事後評価を実施中。

(要領等)

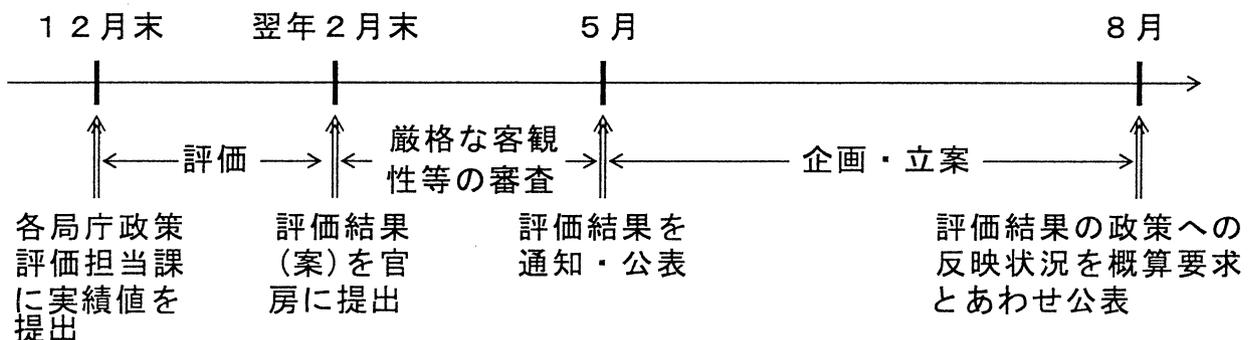
- ・平成9年「農林水産省における試験研究機関及び研究課題の評価に関する指針」を決定。
- ・平成13年4月に独立行政法人化を踏まえ、「農林水産省における研究・技術開発の政策評価に関する指針」を決定。

参考

(1) 推進体制



(2) 手順



Ⅱ 農林水産省政策評価の実施方針と今後の取り組み

1 政策評価の実施の考え方

農林水産省における政策評価については、食料・農業・農村基本計画等に基づく政策の実施の結果、国民にどの程度の成果がもたらされたか（アウトカム）を評価する観点から、一定のアウトカム目標に対する達成度を測ることを基本として実施。

特に、事業評価においては、事業の採択前等において、費用効果分析その他の手法により、事業効果を測定・把握し、その結果により事業採択の適正な実施に資することを基本として実施。

これらの取り組みにより、「企画立案(Plan)」、「実施(Do)」、「評価(See)」のサイクルを確立し、

- ① 職員の意識改革を進め、国民的な視点に立って成果を上げることを一層重視する行政運営に重点を移すこと、
- ② 国民への的確な情報提供による透明性の高い行政を実現することが可能となること。

(1) 基本計画に即した政策分野、目標の設定

食料・農業・農村基本法、食料・農業・農村基本計画等の進捗状況を把握する観点から、基本計画等に即した政策分野、目標の設定等を実施。

「食料・農業・農村基本計画」は閣議決定を経た基本政策の体系であり、この進捗を計ることも政策評価の重要な役割であること、多くの施策は「基本計画」に基づいて立案されたことから、これらの基本計画に即した目標の設定を実施。

(2) アウトカムの重視

どれだけの施策を行ったか（アウトプット）ではなく、施策の結果として国民にどのような成果がもたらされたか（アウトカム）に基づいた政策評価を行うことを基本として実施。

これは、「事業計画の進捗度」等従来行われてきた施策のアウトプットによる評価による場合、有効性がない施策であっても執行量が増加すれば達成度が高まることとなり、政策評価の目的に相容れない恐れがあることから、アウトカムに着目した評価を行うことを基本として実施。

(3) 最新の定量データに基づいた達成度の把握、評価

全政策分野について、毎年度、当該年度に講じた施策の効果について評価を行うことを基本とし、その評価結果を毎年度の政策立案に反映。

このため、当該年度を調査時点とするデータにより評価を実施することを旨とし、基本計画等に即した政策目標に関する統計数値が入手困難な場合、

- ① 業務データ等を活用し、一定の誤差を検証しつつ、政策目標のデータを推

計する、

- ② 政策目標と同様の政策効果を測定すると考えられる代替指標等を用いて、「食料・農業・農村基本計画」等の記述に基づいた達成度を測る、ことにより評価を基本として実施。

(4) 定量的な評価と併せた要因分析の重視

評価は定量的な目標に対する達成度による評価を基本として実施。

具体的には、例えば実績評価については

- ・達成ランクについて、達成度合90%以上をA、50%以上90%未満をB、50%未満をCとし、
- ・達成度合の低い政策手段は、政策への反映の過程において、廃止も含め抜本検討（評価の結果を踏まえた施策の見直しなど）を行う

こととしている。

その際、数値の高低に拘泥することは適切ではなく、要因の分析を重視した評価を行ったものの、平成12年度評価において、マスコミが数値の高低のみに拘泥した報道を行ったことは誠に政策評価の意図を損なうものであり、遺憾。

平成13年度以降においては、更に一層、数値の高低のみに拘泥することなく、目標の達成度について十分な要因分析を行い、その分析に基づいた有効な改善方向を提示できたかを重視する方針。

評価の実施に伴い、省内の各職員の意識についても、昨年の制度発足時に比べ、特に施策効果の客観的な把握の重要性とそれに基づく改善方向の検討に関して、一定の理解が進んでいる状況。

なお、事業評価においても、可能な限り、一般的なデータ、客観的なデータを活用して実施することとしている。

(5) 第三者意見の活用

職員の意識改革をより有効に図るため、自己評価を基本としつつ、第三者の意見を聞くことにより客観性等を確保。

また、評価結果書、評価に用いた関係データ等の公開をインターネットを活用しつつ、積極的に行うことにより、透明性を確保。

農林水産省の政策評価全般について、第三者評価会としては、客観性の確保を図るべく、政策評価関係者、マスコミ、農林水産業現場関係者からなる農林水産省政策評価会を開催、広範な議論をいただき、その内容を全て公開。

(6) 試行錯誤を恐れずに実施

評価手法等については、政策評価を我が国の機関において初めて実施することに鑑み、試行錯誤を恐れず実施するとともに、日々改善を図っていくことを原則としている。特に、効率的な評価手法の改善などが課題。

2 今後の取り組み

(1) 平成13年度政策（実績）評価の適切な実施

これまで、以上の基本的考え方にたち、「農林水産省政策評価実施要領」に基づき、平成12年度に引き続き、平成13年度政策評価（実績評価）を実施中。

なお、平成13年度については、

- ・より国民が理解しやすいよう、政策分野、目標について大括り化
- ・全ての政策分野を対象とするよう、新たに、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、政策評価の対象に追加、
- ・施策の改善方向が明らかとなるよう、すう勢値をそのまま目標値とした分野を中心とした目標設定の見直し、サブ目標の活用等目標を改善
- ・総合評価について、実施中期計画を策定し、今後5年間における計画的実施の促進

を図ったところ。

更に、「政策評価法」の実施に向け、農林水産省における基本計画の策定を行うことが必要。

(2) 事業評価の更に適切な実施

事業評価については、これまで費用効果分析等の手法により、定量的又は定性的に示された効果の分析結果を踏まえて、総合的かつ客観的に事業を評価するよう実施。

なお、平成13年度においては、非経済的効果の把握、時間管理の概念の導入等手法の改善を検討しているところ。

農林水産省政策評価会の開催状況

- 13年2月19日 第1回政策評価会
政策評価実施要領、12年度政策評価シートについて
- 13年3月8日 委員懇談会
政策目標、達成度等の配慮事項についての意見交換（1）
- 13年4月3日 委員懇談会
政策目標、達成度等の配慮事項についての意見交換（2）
- 13年4月17日 第2回政策評価会
政策評価手法等に関するケーススタディ等
- 13年5月15日 委員懇談会
政策評価結果書の取りまとめ手法等についての意見交換
- 13年5月22日 第3回政策評価会
政策評価結果に関する意見交換（1）
- 13年6月5日 委員懇談会
政策評価結果に関する意見交換（2）
- 13年6月19日 第4回政策評価会
政策評価結果に関する意見の取りまとめ
- 13年6月26日 第5回政策評価会
評価手法の改善すべき点及びその検討方向に関する意見交換（1）
- 13年7月3日 委員懇談会
評価手法の改善すべき点及びその検討方向に関する意見交換
（2）
- 13年8月3日 委員懇談会
平成13年度政策評価のパブリックコメント案に関する意見交換
- 13年8月30日 第6回政策評価会
平成13年度政策評価シート等に関する意見交換
- 13年11月28日 第7回政策評価会
平成13年度政策評価シート（森林・林業分野）等に関する意見交換
- 14年1月8日 委員懇談会
政策評価法の施行内容について

3. パネルディスカッション

「農林水産行政の政策評価の展望」

コーディネーター	明治大学農学部客員教授	中村靖彦
パネリスト	農林水産省政策評価会委員	秋岡栄子
	東京大学農学部教授	八木宏典
	三重県総合企画局理事	梅田次郎
	前農林水産省大臣官房企画評価課調査官	大内秀彦

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）

明治大学農学部客員教授。宮城県出身。NHKに入社後、農林水産産業部担当部長、解説委員などを経て、昨年4月から現職。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、「狂牛病―人類への警鐘―」などがある。

パネリスト 秋岡 栄子氏（あきおか えいこ）

経済エッセイスト。農林水産省政策評価会委員。東京都出身。日本長期信用銀行勤務を経て、98年に個人事務所E&Cブリッジズを設立。経済コラムの執筆、ラジオ出演、各種メディアでのインタビュアー、生活経済学を中心とした講演活動などを行う。

パネリスト 八木 宏典氏（やぎ ひろのり）

東京大学農学生命科学研究科教授。群馬県出身。東京大学農学部卒。農林省農事試験場、農林水産技術会議事務局研究調査官などを経て、85年に助教授、94年から現職。専攻は、農業経済学、農業経営学。主な著書に、「カリフォルニアの米産業」などがある。

パネリスト 梅田 次郎氏（うめだ じろう）

三重県総合企画局理事。三重県出身。66年三重県に入庁。95年の地方分権行政改革総括推進室勤務以降、県の行政改革運動である「さわやか運動」の展開、「事務事業評価システム」の構築にあたる。昨年4月から現職。県の政策評価関係の論文など多数。

パネリスト 大内 秀彦氏（おおうち ひでひこ）

農林水産省総合食料局国際経済課渉外調整官。広島県出身。84年農林水産省入省。在英大使館一等書記官、水産庁漁政課調査官、大臣官房企画室調査官などを経て、昨年1月から大臣官房企画評価課調査官。本年1月から現職。

3 パネルディスカッション

「農林水産行政の政策評価の展望」

司会 それではただいまから「農林水産行政の政策評価の展望」と題し、パネルディスカッションを開催いたします。

先生方の略歴、あるいはご活躍などにつきましては、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おります中村靖彦先生は、明治大学農学部客員教授で、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活躍されています。また昨年秋には、岩波新書から『狂牛病－人類への警鐘』を出版されています。

そのお隣のパネリストをお願いしています秋岡栄子先生は、農林水産省の政策評価会委員をされておられます。日本長期信用銀行勤務ののち、現在は経済コラムの執筆や各種のインタビュアー、あるいは講演などでご活躍されておられます。

そのお隣の八木宏典先生は、東京大学大学院農学生命科学研究科教授でいらっしゃいます。同時に食料・農業・農村政策審議会の会長代理であり、主要食糧分科会の会長としてもご活躍されています。著書として『カリフォルニアの米産業』などを出されています。

そのお隣の梅田次郎先生は、三重県総合企画部理事でいらっしゃいます。地方公共団体の政策評価の先進県として三重県が進めておられる「事務事業評価システム」の構築に中心となって取り組んでこられました。三重県の政策評価に関する論文も多く書かれておられます。

その右隣ですが、大内秀彦・前大臣官房企画評価課調査官には、本年1月8日付の人事異動で総合食料局国際経済課渉外調整官にご就任になりましたが、本日は、農林水産省の政策評価に最も詳しい方としてこのフォーラムのためにご出席いただいております。農林水産省の最初の政策評価を実施するにあたっての事務方の責任者を務められたことは、ご存じのとおりです。苦労話や工夫なども含めてお話を伺えればと思っています。

それでは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ます。よろしくお願ひします。

中村 それではよろしく願いいたします。

去年もちょうどいまごろ、こういったフォーラムをやりまして、そのときも司会をさせていただいたのですが、去年とは少し状況が違ってまいりました。どういう点が去年と違うかという、まず政府全体として政策評価法に基づく基本方針が決まり、平成 14 年度の 4 月から国の体制が整うということになりました。まだ細かいところはもちろん決まっていますが、これが先月決まったということです。

農林水産省は、これに先がけ、平成 12 年度に政策評価を始めました。食料・農業・農村基本計画を基本とした目標設定をするということで、5年に1度の見直しを前提としています。そして結果をベースにして評価をするということで、平成 13 年の 7 月に 1 回目の評価結果が出ました。これがそのまとめたものですが、全体としては大変分厚いものになっています。79 の分野について、115 の指標を設定し、平成 12 年度における達成状況を測定したというものです。

評価結果については皆さん折に触れて目にしておられるとは思いますが、沢山ある中から具体的にどんな評価をされているのかというのを、麦の生産対策というのを例に見てみたいと思います。この評価を取り上げるのが、はたしていちばんふさわしいのかどうかというのは別問題ですが、皆さんのところに概略のコピーをお配りしてあります。この麦の生産対策を見ていただきますと、平成 16 年度、つまり基本計画の目標年度を 5 年前倒した言わば中間時点の生産量の目標値が 90 万トン、これに対し、平成 11 年産の生産量は 79 万トンであったのですが、平成 12 年度の実績で見ると、もう生産が 90 万トンあります。平成 12 年度の達成状況が 100%となる生産量は 81 万トンなのに、もう 90 万トンですから、それを 9 万トン上回って作られたということになります。

達成状況は伸び率をパーセントで見ることになっており、そうすると達成状況は 488%という大変な数になってしまい、達成ランクが A ということになっています。ただもちろん量が取ればいいというものではなく、ほかの農産物でもそうですが、ちゃんと需要に合った品質などが本当に取れているのかどうかという議論はあります。

先ほどご覧いただいたように大変分厚い冊子となるくらい評価をされたわけで、そのことについてはとにかく評価できますが、一方において、このように議論を呼ぶ余地があることは確かです。

全体としては、A 評価が 57、B が 17、C 評価が 31 ということになっていて、先ほど武本課長からは、そういった A、B、C のランクだけであだこうだ言うのはきわめて

よくないというお話でしたが、わかりやすいものですから、マスコミの報道も、A、B、Cに注目をして記事を書いているところが多かったようです。先ほど課長も自ら言われていましたが、自分に甘いのではないかと、逆に3割のCというところに着目をして、3分の1は抜本見直しをしなければ駄目なのではないかというような記事も見られました。

このような実績評価は、日本だけではなく、世界各国において、あるいはわが国の地方公共団体において実施されており、アメリカでは1993年に政府業績評価法という法律を制定し、97年から本格的に実施しています。イギリスは1998年から、公共サービス協定というのを作り、実施しています。地方公共団体は、各都道府県の基本計画などに基づいて実施をしています。いずれも目標を決めて、経過を測定していくというやり方は共通しているのですが、細かいところは多少ニュアンス、やり方が違うのは事実です。今日は三重県から総合企画局理事の梅田次郎さんにおいでいただいていますので、後ほど一つの例として梅田さんからご紹介をいただく時間を取りたいと思っています。

今日は「日本における政策評価の今後について」という視点でお話し合いをしていきますが、大きく分け、第1は先ほどご覧いただいた第1回目の評価結果について、皆さん、どんな意義があったとお考えになっているのか、それから問題点はどんなところか、あるいは評価できる点はどんなところか、ということについてまずコメントをいただく、そしてそのコメントの中から少しやりとりもあり得るだろうと思っています。

2番目には、先ほどの武本課長の講演も踏まえ、今後どのように改善をしていったらいいのか、どんな方向で政策評価を導いていったらいいのか、という点について、いろいろな細かい項目ごとに、たとえば手法あるいは予算、組織の関係、職員の意識の問題などいくつかの項目に分けて話し合いを進めていきたいと思っています。

少し前置きが長くなりましたが、まず第1回目の評価結果についてのコメントを、それぞれのパネリストの方から伺ってまいりたいと思います。どなたからでもいいのですが、席順で私の隣、秋岡さんからお願いします。秋岡さんは先ほどご紹介がありましたように、国の評価委員、第三者委員会の非常に有力なメンバーとして論陣を張られた方です。まず第1回の評価結果についてのコメントをお願いします。

① 農林水産省の第1回の評価結果の意義

秋岡 ただいまご紹介にあずかりました秋岡でございます。私の今日の立場は、政策評価会の委員の代表ということになっています。実は座長からは「君は素人の代表として頑張ってくれ」と言われ、そういうレベルですので、なかなか皆さんのお役に立てるようなお話もできません。

私は今回政策評価会の委員にさせていただいたのが初めての農政や農業とのお付き合いということで、本当に素人なものですから、意義とか問題点ということよりも、ちょっと感想めいたことをお話させていただきます。

今回こういうかたちで政策評価のプロセスに携わらせていただき、すごく感じたことは、先ほど武本課長の話でも試行錯誤という言葉が何度も出ていたと思うのですが、試行錯誤のステップ・バイ・ステップで、だんだん進んでいく最初の第1歩であったということです。いまお話がありました麦のこともその1つです。ただし、第一歩を踏みだすまでにはきわめて忍耐強いプロセスがあり、これはどうあるべきだろうかということの一つ一つやってきたという点で、とても意義があったと思います。

そして今回、不孝にと言うべきか、幸いに言うべきか、日本の社会そのものが非常な転換期、試行錯誤の時期にあったということが、この政策評価のはじめの第1歩がなかなか着地点を決めるまでに時間もかかってしまい、委員も農水省の方も忍耐力が必要になってしまったのか、という気がしています。

私は、おそらく農政や農業の問題であれば農林水産省の方と国民の人々の間がつながっていく一つの窓みたいなものが政策評価というシステムだと思っています。いまこの日本は、たとえば4月からペイオフが解禁されるであるとか、あるいは首相の公選制の議論が出たりと、国民と政府の関わり方についてもすごい転換期にあります。いろいろな意見が出ている中で、こうした政策評価ということを通じて、国民あるいは納税者が行政の方たちと向かい合うことになったということで、意義は非常にあり、それゆえに非常に難しい第1歩であった、ということになったのではないのでしょうか。結果について、いろいろご批判もありますが、トライした意味は大きく、私はちょっと割り引いていただいてもいいのではないかと思います。

その一つの過渡期であるということの象徴になるかもしれないのですが、私が最初に委員会に出たときに、非常にカルチャーショックを受けたことがありました。それは委

員の方の中に農業者の代表の方がいらっしゃるのですが、何かおっしゃるときに「国民はこういうふうにするから」とか「国民はこう思うから」ということで、すごく農政の中で、生産者は国なり農林水産省の立場にあって、その向こう側にあるのが国民だという対立した構図みたいなものがありました。

私は生産をしている人も食べる人も皆、国民なのに変だと思ったのですが、おそらく生産者とそれ以外の人という構図が農政の中にずっとあったのだということに、まず最初に非常にカルチャーショックを受けました。これがいちばん最初の始まりだったのですが、今回の政策評価というものを通じて農政と国民の関係に一つ大きな路線の切り替えみたいなものが出てきたのかと思うのは、政策評価に政策評価の読み手である一般の人々、ある意味では消費者の方がどう思うかという視点が入ってきたことです。評価委員もそうですが、農水省の方たちもずいぶん国民の視点や消費者の側から見てこの政策はどうなのか、という視点を入れようと努力なさっていたということ、私は大変意義のあることではないかと思っています。

ただ問題点はないのかということになると、先ほど来お話もありますように、AがいくつだBがいくつだというようなことだけが一人歩きをしてしまったということも、個人的にそのプロセスにかかわった者としては、若干憤慨している点ではあります。政策評価というときに、農水省云々ということばかりが言われますが、日本全体で考えたときには、政策評価というものを受け止めるこちら側に、はたしていまの日本に「国民」という意識でものを考える人がどれだけ存在するのだろうか、そういうことを一つの大きな問題点として、これは農水省にかかわることではないものの、提起すべき問題点ではないかと思っています。

特に農水省の場合には、食べ物であるとか、飲み物であるとか、私たちの生活と直接かかわっている産業を所管しているだけに、何かそこに国民という抽象的なものが存在せずに、何かあると「生産者」、「行政」そして「私」というふうには、どうしても一個人になってしまいます。そして「私の財布にとってはどうなの」とか「私の身の安全にとってはどうなの」というようなことで、国家的利益や国民経済的なプラスアルファなどがなかなか政策評価を受け止める国民の側のほうに育ってきていないように感じます。

おそらく県単位であれば県民という意識を持った人たちがどれだけ存在するのかというふうになるかと思うのですが、今後の問題点としては、そういう評価をする側、される側、そしてそれを受け止める側というふうには、両サイドがお互いに成長していくとい

うか、変わっていかなければ、次の本当の政策評価という正しい着地点に辿り着くのは難しいのではないかということを感じました。

中村 ありがとうございます。国民と農政の関係が非常によくなった反面で、国民が存在しているのかどうかという、非常に難しい問題点も指摘されました。続いて八木さん、お願いします。

八木 東京大学の八木でございます。最初に今回の政策評価の意義、あるいは評価というのでしょうか、4点ぐらい申し上げたいと思います。

1点目は、ニュー・パブリック・マネジメントの立場から、これまでのような単年度で予算をとり法律を作れば、それで終わりということではなく、その予算の使われ方、あるいは当初目標に対してどういう成果を上げたかというプラン・ドゥ・シーのマネジメント・サイクルという視点で見ていこうという方向に農林水産省が他省庁に先がけて踏み出したということです。

2点目は、アウトプットではなくアウトカムの指標を設定して定量化し、これを平成12年度は一部を除く全施策について、そして13年度からは全施策について適用して評価し、しかもこれを公開するということについてです。これはそうとうドラステックな取り組みではなかったかと私自身も感じています。それだけに担当部局の方々のいろいろなご苦勞があったものだろうと思います。

3点目は、先ほど秋岡さんのお話にもありましたが、どちらかと言うとわかりにくいと言われている農林水産行政の、全体の目標値と実績を、国民の前に公開をしたということだろうと思います。

これまでどちらかと言うと、農業者向けの政策でしたが、今回は国民に向けて公開をしています。たしかに農林水産行政の一部には少し追い風の吹いている分野もありますし、これから国民的な支持をいただきながら進めていかなければならない分野もありますが、こういう国民に向けたスタンスをとったということは評価できるのではないかと思います。

4点目は、基本法第15条第7項に「基本計画の概ね5年ごとの見直し」という文面がありますが、基本計画の単なる計画倒れということではなく、むしろ取り組み方によっては、基本計画をより充実する方向といたしますか、先ほどの武本課長のお話でも、基本計画はそもそも評価システムと連動して考えられてこなかった反省があるということでしたが、むしろ計画をより充実できる可能性が出てきたのではないかと、という点で

す。これはこれからの取り組み方いかんということになるのだらうと思いますが、そういう点が評価できる点ではないかと思います。

それから問題というよりは多少課題的な話を何点か申し上げたいと思います。

1点目は、先ほどの武本課長のお話からも、目標の立てやすいもの、立てにくいものもあったということですが、そのアウトカムがその施策だけによるものであるかどうかという要因分析を、さらに深める必要があるのではないかということです。

目標値は、その施策だけによって達成されるような目標値と、ほかの多様な要因によって達成されるようなものもあるのではないかと思います。BSEの話为例にとれば、家畜公衆衛生あるいは食品の安全性の分野の行政が、結果として牛肉生産にマイナスの効果であった一方で、小家畜や家禽にとってはプラスの効果という関連性を持つ、ということもあります。また農地の流動化の進み具合が、たとえば水田の構造改革や認定農業者の数にも関連するという、それぞれ相互の関連性を持ったものがあるわけですので、その施策の分析の視点として、いわゆるウイズ・オア・ウイズアウト・セオリーのような、それがあつたらどうだったのか、あるいはなかつたらどうだったのかという視点からも検討する必要があるのではないかと思います。ただし、諸外国の例を見ても、この点では大変苦勞しており、簡単ではないと思いますが、そうした検討を進めていく必要があるのではないかと考えています。

2点目は、地域性の大きい政策分野といいますか、それぞれの府県の取り組み方によって成果が異なるような分野で、場合によっては県との関係の調整によって、かなり成果の変わるものもあるのではないかとと思うのですが、地方分権の中で、相互の調整をどう進めていくのか、ということです。これは市町村についても同じだと思うのですが、このような課題があるのではないかと思います。

3点目は、これは13年度に少し検討が始まったようですが、短期に成果が出るようなものと、長期にわたらないと成果が出ないもの、また金銭的な評価がなかなかできないようなもの等の評価の問題です。たとえば農業の多面的機能というような問題もありますし、先日、NHKの「データマップ日本」という番組で子供の出生率のことを議論していましたが、出生率は女性の就業率あるいは所得の伸び率のほかに、地域社会や家族のあり方にもかかわるといふような、さまざまな要因が議論されていました。そうしたものの評価をどうするかという非常に大きな問題があるのではないかと、思っています。

4点目は、あえてということですが、マイナス、あるいは副作用のあるものも同時に要因分析の中で評価をする必要があるのではないかとということです。生産性の向上というものが環境への負荷という点ではトレードオフ的な関係にあるというようなことも言われていますが、こういうものも要因分析あるいは評価の対象として考えていく必要があるのではないかと思います。

ちょっと時間が長くなりますが、さらに中長期的なところで4点ほど申し上げたいと思います。

1点目は、この評価はあくまでも施策を担当する現場での自己評価が基本だというスタンスはぜひ堅持していただきたいということです。それぞれの担当部局は一番情報を持っているわけですし、部局の自由度の向上、それぞれの意思決定をきちんとできる条件づくりというのが、この評価を成功させるかどうかの大きな鍵になるのではないかと、という気がします。そういう意味では政策分野の担当部局単位で、予算上も人事上も、一つのブロックとしてプラン・ドゥ・シーを考えるような条件作りが必要ではないかと思えます。特に施策の担当者の方々の元気の出るような、あるいは志気の上がるような自主的な評価と改善が非常に大事ではないかという気がします。

2点目は、先ほどと重複しますが、達成できなかったような要因については別の分析が必要ではないか、ということです。アウトカムの指標の取り方が適切かどうか。平成13年度ではサブ目標の設定が行われていますが、そうした検討が必要であります。たゞ少ないスタッフのもとでなかなかやりにくい点もあると思います。そういう点については全部というわけにはいかないと思いますが、多少外部委託というか、外部のシンクタンクなり、専門スタッフの活用なり、そういうものも含めた特別の分析も必要ではないか、という気がします。

3点目は、先ほど武本課長からもお話がありましたように、客観的に分析する場合の基本になる、評価分析のための信頼できるデータについてです。この点についても内部で検討されていると思いますが、統計あるいは業務データ等の活用について十分な検討が必要ではないか、ということです。ただし、これもコストとのトレード・オフの問題もあり、このへんについてもどういうバランスをとっていくかということが課題ではないかと思えます。

4点目は、先ほど総合評価の話もありましたが、政策分野をいくつか束ねた、あるいは政策分野ひとつだけの、総合評価というのを毎年計画的に進めていく必要があるので

はないか、ということです。定量的な問題だけではない、定性的な分析が非常に大事だと思いますが、そのような点も含めた総合評価が必要ではないかということです。

もう一つは実績評価のほかに、公共的事業あるいは試験研究については事業評価を進めているというお話ですが、それぞれの政策分野で可能な範囲で事業評価をしていくべきではないでしょうか。政策分野の中の個々の事業の資源配分をどうするか、要するに優先順位をどうするかということは当然考えていかなければならないことです。費用対効果と一言に言っても経済的、非経済的な分野まで含めると大変難しいわけですが、できるだけ客観的ないろいろな情報を駆使して、進めていく必要があるのではないかと思います。以上です。

中村 評価4点、問題点4点、長期的な課題4点ということで整理をしていただきました。

ありがとうございました。それでは梅田さん、とりあえずは国の評価についてのコメントをいただいて、後ほど三重県の例は伺います。

梅田 二、三点、農林水産省のやられた政策評価に関するコメントをさせていただきたいと思います。

一つは、実施要領などを見ても強く感じますが、アウトカムを非常に強調されたということの評価したいと思います。と言いますのは、私たちが7年前に始めたときに、もちろんアウトカムを言ったのですが、なかなかアウトカムは難しいのです。ニュージーランドあたりは、要するに使い方が違いますので、アウトプットでやっています。ニュージーランドではアウトプットでやっている、するとそういう説が流れ、そちらにずっと傾くということを経験しており、国のほうでアウトカムを難しさにもかかわらず挑戦されているということは、われわれ地方公共団体の中で、こういう政策評価を早くからやっている者にとっては非常にありがたく、アウトカムをこれからも重視してやっていただきたいと思います。

もう一つは、三重県がとらなかったA、B、Cという分け方で、これは非常に誤解される場合があります。(A 評価の) 92%達成と (B 評価の) 87%達成とどう違うのかというところがあったりしますので、三重県はこういう方式を取らなかったのですが、これはたぶんわかりやすさを優先され、意識的に取られた方法だと思います。こういう国の努力というか、わかりやすさを優先させる方法というのも、ある意味では評価をしたと思っています。

それから評価表の改善の方向で今日お配りになった紙の中にも書いてありますが、改

善の方向は評価に基づく改善ですので、これが一体となって発表されたのでしょうか。やはり重点は今回は評価のほうであって、改善の方向のほうはこれからのだろうと今後を期待したいと思います。

最後に評価したいのは、地方公共団体の場合、情報公開条例がずいぶん前からあり、情報公開条例によって、文書の請求があつて開示をするという長い歴史がありました。最初は黒塗りが多くて、それからだんだん黒塗りが少なくなっていったというのはつい最近のことなのです。そしてこの請求されて公開するという流れと違う流れが、目的評価表というか評価表を公表するというにはあります。評価の公表は、請求されて出す文書の開示ではなく、まったくその情報を提供するという新しい情報公開の流れなので、国の場合には情報公開法が同時にできて、同時に進行して、その二つの流れが同時に進行しておられるところも大変だろう、そういう意味でも評価をしたいと思います。以上です。

中村 ありがとうございます。3点ほど評価についてのコメントをいただきました。最後に大内さんは、言ってみれば当事者のようなかたちで、大内さんのお立場から今回の評価についてコメントをしてください。

大内 こうやって見渡させていただきますと、私や秋岡委員と顔をつき合わせて評価をやっていた方々の顔も見えます。その方たちと一緒にやっていく上で、特に注意してやろうと思っていたことがあります。いろいろな方がいまおっしゃっていただいたことのすべてがそうなのですが、特に行政システムとして、この政策評価というものをできる限りそのシステムの中にビルド・インしていきたい、ということです。

つまり、農林水産省の組織が今回変わって、各局に政策立案を行う政策課が設置され、また、プラン・ドゥ・シーのプランの企画室であった組織が企画評価課となりました。企画評価課長は、評価も行い併せて予算や組織定員その他についても政策評価なり企画立案ということからいろいろなご意見を申し上げる仕組みを作るのだということが、中央省庁改革で農林水産省が組織改正を行い、新しい行政をということで官房を組み替えたときの考え方です。

ですから今回制度改正を行っていく過程においても、システムとして各局の政策課がそれぞれの局内の政策について責任を持ち、企画評価課が官房として、省全体としてはありますが、政策の行方とそれについてどのような政策手段、予算や組織、税制、法律といったものを含めた政策手段を取っていくのかということについての考え方の整

理を行うというシステムを、できる限り作っていきたいということで、1年間政策評価を遂行しようというつもりでやってきたのです。

そのシステムの大きな目標は、やはり新しい行政というのは国民にどのような成果をもたらすのか、どのような成果を与えることができるのか、ということを中心に重視します。そしてその与える目標である成果、われわれは国民の税金を使ってどういう成果を国民に与えるかという目標を明らかにし、そしてその中で「どれだけできましたよ」ということについて、その実績の考え方をできる限りデータに基づいて説明を行います。ですから翌年度はどのような施策が必要になりますということを考えていくことが、行政システムの実態としての思考パターンになるのだろうということやってきたのです。

政策評価は評価する過程が当然いちばん大変なのですが、先ほどから何度もお話が出ているように、国民に対してどのような行政を行うという約束をする目標を考えます。これが重要な行政としての一つの考え方の整理、公約になるのではないのでしょうか。そのものについては、たとえば道路を作ります、漁港を作りますということではなく、それによって漁業者の方、または消費者、国民全体にどのようなプラスのメリットがあるように漁港を作ります、または施策を行いますという、国民にどのようなことをやるかということで、その目標を作り、達成させることが一つのシステムとして出てくるのではないか、そういう考え方でやってきたのです。

ただ先ほど武本のほうからもご説明申し上げたとおり、昨年1年間を見て、皆様ご承知のとおり、小泉内閣においては構造改革、そして大臣をはじめとした重点的な構造改革の実施、国民へどのような成果を出していくのかということで、たとえばいろいろな仕組みが切り替えられました。公共事業計画、たとえば漁港計画などについてもアウトカム目標をベースに考え方として整理をしました、ということになりました。予算要求についても、当然一つひとつの仕組みについて、どのような成果が上げられるのかということを考えながらやりましょうということで、政府全体の仕組みも政策評価を前提としたアウトカム目標を作り、アウトカム目標をどのように達成しますかということでのシステムに変わりつつあります。

すると政策評価が狭い意味での実績評価のサイクルで動き出したのと同じく広い意味で国民に対して行政システム全般が、アウトカムを行動の素地として動くという状況などが、広く動き始めたのが去年の1年間ではなかったかと思っています。

今年1年間どのようにやっていくのかということについては、なかなか考えが難しい

ところもありますが、アウトカム目標なり国民への成果の目標ということをより徹底して、数値化した目標を徹底していくべきではないかということが一つです。

要因分析ということは言葉では簡単に済むわけですが、どのような原因で、どういう成果が上がってきているのか、それは八木先生がおっしゃった政策上の効果とそれ以外の要因をできる限り分けて考える、そういうものをより徹底していきたい、と思っています。

そして最後ですが、目標の考え方自体について、国としての方針をはっきり出したい、ということです。食料・農業・農村基本計画自体がなかなか難しく、たとえば経営問題について、特に私は思っていますが、個々の政策目標が直接食料・農業・農村基本計画にリンクしていないところが12年はありました。13年はできる限り、それをリンクさせようということの取り組みをやってみています。もちろん究極的には、基本計画を見直さざるを得ない、基本計画見直しの際に、どういうアウトカムであるべきかという点についてもご議論をさせていただかざるを得ませんが、できる限り現在の基本計画を達成するために、どのような目標があるのか、そういう点を現在の基本計画をもとに考えていくことを、13年度の評価を現在行っていく上で実際に担当している皆様に私どもとしてお願いをして、また評価会においても強く要請をいただいているところです。大きなところで大変恐縮ですが、以上のような考え方でやってきました。

② 第1回評価結果の改善点

中村 ありがとうございます。いまひとわりコメントをいただいたのですが、一、二点ピックアップしてお話を伺いたいと思います。

八木さん、さっき私が例に挙げた麦の生産対策ですが、488%、この目標はたしかに数量化して出ているからこういうふうに出るわけです。少し説明はされていますが、この評価結果の改善の方向や、こういう数値と目標の決め方などについてご意見はありますか。

八木 たぶん平成13年度の政策からは改善されつつあるのではないかと思います。要するに結果として実需者と生産者の間の麦の取引、これは民間流通に切り替えてきているのですが、そのミスマッチがかなり生じたということです。つまり実需者がほしい麦を生産者が作らなかったということが基本的な原因ですが、数量的に何万トン作ればい

いということではなく、どういう実需者、あるいはその先にいる消費者が望んでいる質の農産物を、どれだけの量作るかというところの目標設定、初年度ですから、そのへんの配慮が足りなかったのかもしれないという気がします。

これからは市場メカニズムを通じた取引へと移行していきますので、ただ生産政策だけをやればいいということではなく、質と量の両方をにらみながら、国民が要望するような質の農産物を作ることが前提になってくるのではないかと思います。そのへんは先ほどお話がありましたように、試行錯誤の中で、生産者と実需者あるいは消費者をつなげていくような政策展開がこれからは必要だろうと思います。

中村 わかりました。大内さん、先ほど武本課長がおっしゃったように、たとえば目標値を決めやすい部局と決めにくい部局があって、すると当然評価についても分かれてきます。この中にあるのかどうかわかりませんが、私が最初のころ見た資料では、たとえばもとの食品流通局、いまは総合食料局ですが、食生活指針がどれぐらい普及しているかというようなことを評価するときに、なかなか目標を決めにくいという気がそのときしたのです。

こういうケースはこれからも少しずつ出てくるのではないかと思うのですが、先ほど課長のお話を少し敷衍するようなかたちで、これからの考え方について何かありますか。

大内 たとえば麦を例に挙げてみたいと思います。課長は生産局のものについては概してやりやすいはずだということをおっしゃいましたが、生産局の中でも難しいものがあります。たとえば麦ですが、生産量はその基本計画の自給率から起きてくる目標数値としては上がっていますので、その目標値自体は生産量でとって見たのが、今回の平成 12 年度の目標でした。

しかしながら目標値を達成するには、基本計画をよく読めば当然のことながら、生産コストを低減化し、品質も向上させ、安定供給化するなど、要するに、市場のニーズを踏まえた生産を行いますということが基本計画にあり、その結果としてこの数量を達成しますということが政策目標であるのです。

実際に政策評価を行いますと、いろいろな施策の結果として、麦の生産が比較的他の作物に比べて農家には有利だったことによること、そして、作柄が天候の関係で非常によかったことも大きいことから、量としての達成がよかったわけです。しかしこれは秋岡先生のほうからも特に指摘があった話ですが、いまの品質の 90 万トンが A なのかという問題が出てきます。いまの品質、いまのコストで、90 万トン生産しても、余剰

が出なければいいのですが、そういう問題もあるだろうということなどがあって、なかなか政策目標を生産量一本にしてもわかりやすくできません。これをしてしまいますと、その過程において、コストや品質という目標が落ちてしまったという点があって、488%自身をAとつけるかどうかという問題が出てきたのです。

また同じように評価しづらいものとして、経営問題ということを申し上げましたが、たとえば認定農業者数というのは、地方のマスタートプランを積み上げたものが目標数値となっていますので、国としての構造展望、自給率の45%をどのように達成していくのかということについての必要な経営構造ということから、目標として農業者をどれぐらい必要かということを必ずしも詰めた上の目標ではありません。基本計画上、そこまで詰めきった数字を盛り込んでいません。積み上げたため、地方公共団体の方々はこれだけでできます、やりますと言っているものを目標にしていますから、目標値は作りやすく、かつ達成状況もよくなります。非常に有利な目標という問題があります。

一方、いま中村先生のほうからご指摘いただいた食生活指針は、いまの評価の仕組みは指針を知っていただくことを目標というかたちになっていますが、本来であれば、指針自体を知った上で、それをどう消費生活の改善に反映させたかということが大事になります。これは認識論と行動論という、人間のそもそもの心理学構造の難しい議論がある分野まで踏み込む話になります。

政策がどこまで及ぶのかということについての総論は割り切るとして、究極のアウトカム目標というのは、やはり自給率、その一つ手前ぐらいのアウトカムは、たとえば熱量やそういうものについての国民の消費性向が変わること、もう一つ手前にくると、消費性向を変えないといけないと国民が思ってくれること、その一つ手前が消費性向を変えないといけないということは知っていますというところと、いろいろ来ると思うのです。今回は知っていますというところまではやってみようではないかということで整理をしてみた考え方です。

ですから最終的には1年遅れぐらいになりますが、自給率レポートとして、食料自給表などを使って翌年にもう1回検証しましょう、そして5年に1回自給率をもう一回考えなおすときには総合評価的な考え方も入れながら取り組んでいきましょう、といった具合に、何段階かの取組みを変えていかないと、今の評価の考え方、手法では中村先生がおっしゃったとおり難しい面があります。目標も立てづらいし、評価もしづらいと思っています。

③ 三重県の事務事業評価システム

中村 そういう現状ですが、それでは梅田さん、三重県の事務事業評価システム、今日は地方公共団体、自治体の方もおいでになっていて参考になると思いますので、ご説明いただけますでしょうか。

梅田 1995年、平成7年から取り組んで7年経っているのを、かいつまんでご参考になるようなストーリーでお話をさせていただきたいと思います。

よく誤解されるのですが、評価システムは効率化、簡素化のためにある、事業を削減するためにある、と今でも思っている方がたぶんかなりおられるのですが、そうではありません。そもそも結果的にそう使われる場合もありますが、三重県の場合、スタートとしても「意識改革」と「政策形成」という二つの目的が明確にあったということです。したがってアウトカム、成果を強調する意味がそこに出てきますが、簡素化、効率化ですとアウトプットでいいわけです。

先ほど秋岡さんが素人レベルとおっしゃいましたが、私はこの評価システムを始めたときにアマチュアリズムで始めました。これは専門性に対するある意味の反動といいますか、のちのち7年間、学者先生のいろいろな議論も含めて、いま素人とアマチュアの結合というか、それがこの評価システムの真髄だということが行政学者の教科書などにも書かれるようになってきています。これは最初誤解される方がたくさんいたのですが、いままで専門的に行われてきたものを、アマチュアの目でもう一回見直してみるという非常に素朴なものが、この評価システムの中にあるということが現在でも生きています。

細かい話は別にして、7年間経ち、いまどのようなになっているか、についてお話しします。昔は既存のシステム、組織や予算、いろいろな役所の中にある既存のシステムの上に評価システムを置かざるを得ませんでした。するとここにコンフリクション、戦いが生まれます。どちらが優先だという従来の予算査定システムのほうが優先であるとか、評価などやっても何の役に立つのか、というコンフリクションから始まります。いまは国のほうも始めていただいたとか、全国の自治体にも広まったとか、世界的な流れも紹介されたりして、三重県としては既存のシステムの上にあったものが、完全に全体のシステムへ溶け込むことになりました。具体的には4点あります。

わかりやすく言いますと、まず組織ですが、今年の4月から県庁でいう部長は残しま

すけれど、次長を総括マネージャーという名前にして一施策を原則担当することとします。それから県庁全体で課を廃止し、マネージャーというものを置いて、三重県の場合は施策の下に分類している基本事業というのをマネージャーが担当します。組織を完全に政策体系と評価システムとの連動したかたちに変更することに、8年目になってやっと、ここまでたどり着きました。

もう一つは予算の関係ですが、施策別に財源を、県庁で言うと財政課、三重県は予算調整課といいますが、施策別にあらかじめ財源を明示します。要するに与えられた施策別の財源の中で、この評価システムを使って自立的に施策を担当する総括マネージャーが予算の配分をモデル的にします。これも評価システムがあるから、そういうことができるわけで、県庁全体でコンペを行う部分も、政策を争う部門も一部残していますが、20億円、30億円単位の事業です。施策別に財源配分するというふうにシステムは変わっていきました。

評価の対象ですが、事務事業レベルというか、予算の最小事業項目というか、昔3000ぐらいあったのが、いまは2000になりました。これは僕は最大の効果だといろいろなところで話をしているのですが、要するに県庁の中でどんな事業をやっているか、皆知らなかったのです。評価システムで公表されると、「ああ、あの課でもこんなことをやっているのか。それでは統合しよう」という非常に幼稚なレベルと言っていいと思いますが、そのレベルからの改革が非常に大事であって、3000が2000になっています。そういう事務事業レベルです。

もう一つそれを一つのプログラムとしてグルーピングした基本事業というレベル、これは基本事業が先ほど言ったマネージャーが評価し管理していきます。そして、もう一つ上に施策という言葉を使っていますが、これは完全にマネジメントというよりは、県民とのコミュニケーションで、コミュニケーションもただ話し合うだけではなく、政策を形成していくコミュニケーション・ツールとして分けております。

これはずっと7年間見てきての悩みなのですが、評価システムというのはもともと内部管理、役所の中の内部統制システムという基本的性格をずっともち続けています。これは諸外国においても同じです。よく誤った議論で、第三者のためにシステムがあるという議論も一時行われましたが、もともと役所の中の内部統制、マネジメントするツールであるという基本的性格は変わりません。したがってそれを公表しても、まず国民というか、住民の方はわからないわけです。

それは、わかりやすさのレベルで議論をするということと、内部をマネジメントしていくためのシステムというのをそこで分けないといけないという問題であって、これはトライアルですので、三重県の場合もうまくいくかどうかはわかりません。内部管理がうまくいくことはだいたい実証されつつあるわけですが、県民とのコミュニケーション、国民との政策議論というものがうまくいくかどうかというのは、こういうふうにグレードというか、レベルを大分類でやればうまくいくかどうかわかりません。

個人的には少し疑問がありますが、しかしこうしないと 2000 レベルのものを公表しても、ペーパーベースという、ものすごいペーパーが閲覧室に置いてあったりしますが、それではなかなか議論ができないということで、そういうふうに変わってきました。

つまり既存のシステムの上に評価システムをポンと投げ込んだものが、既存のいろいろなシステムの中へ、完全に組み込まれて、既存のシステムが変わってしまったというのが三重県の最新の状況であり、これも試行錯誤だと思っています。以上です。

中村 ありがとうございます。なかなか詳しく伺わないとわからないところもありますが、ちょっと時間の関係で後ほど会場からご質問などがあれば答えていただくということにします。

④ これからの政策評価のあり方、政策評価と予算との関係

中村 それではいままでのようなお話を踏まえて、これからの政策評価はいったいどうあるべきかということに移ります。食料・農業・農村基本計画の見直しをするということは前提になっているわけですが、それに向けてどういうふうに考えていったらいいのかということ、いくつかの項目ごとに少しご意見を伺っていきたいと思います。

いま梅田さんのほうから、組織と予算についてのご説明をいただいたので、そのへんがわりあい入口としてはいいのかと思われま。秋岡さん、たとえばこれからの方向で、先ほど武本課長は平成 14 年度予算要求等の政策の立案に際し、これが適切に反映したとレジメにも書いておられるし、ご自分もそうおっしゃっているわけですが、本当に反映したでしょうか。たとえば私なども、消費者といえは消費者なのですが、わからないのです。このへんはどうですか。

秋岡 すいません。私もわからないです。行政の予算というのはとても難しく、話を伺っていても、一つのプロジェクトにこれは農道で予算がついています、これは港湾でつ

いていますとか、なかなかわかりにくいものがある、それは中村さんもおわかりにならない、正直なところ私もちょっとわからないくらい難しかったです。

中村 評価をどういうふうにするかというのが結局ポイントなわけで、それがいちばん目に見えるかたちで出てくるのが、いま梅田さんがおっしゃったように、予算とかになってきますが、そのへんはどうなのですか。

秋岡 今回やっていていちばん感じたのは、たぶん大内さんも、制度、システムとしてはよくできているとおっしゃるように、評価のシステムはよくできていると思うのですが、試行錯誤といいながらも多分皆さんですごく議論しながらやっていることなので、それ自体はたぶんそんなに大きな問題はないと思うのです。ただ政策評価が行われたときに、先ほど来、たとえば大内さんも国民のためにおっしゃっているのですが、国民のところになかなかうまく伝わってこない、何のための政策評価なのか、それはもっと国民生活をよくするためなのに、そこがうまく伝わっていかないところにとっても問題があると思います。

農政というのは、ある意味でトランスレーターというか、通訳みたいな存在の人たちを持っていないということをととても感じます。私はたまたま銀行にいたことがあって、いまは銀行業界は調子が悪いのですが、銀行エコノミストというのが一斉を風靡していた時代があって、テレビの番組のコメンテーターはほとんど銀行のエコノミストという時代がありました。銀行エコノミストには、大蔵行政や通産省、いま経済産業省ですが、行政とかに詳しい人が多いので、そういう意味で、そういう人たちが通訳として存在することで、たぶん国の政策や予算も、テレビを観ている視聴者というか消費者であったり、預金者であったりというのに、うまくトランスレートしている存在となっています。しかし農政の場合は、生産者に向けてばかりきってしまったので、なかなか広く国民一般に対してトランスレートする能力も持ってないし、代わりにやってくれるような第三者みたいな、それはもちろん批判も含めてということですが、持ってないというのは政策評価に付随する問題として、大きな改善点ではないかと思っています。私もそういう人がいたらちょっと説明してほしいと思います。

中村 八木さん、先ほど基調講演にもありましたように、つまり構造改革とか、こういう政策評価とちょっと別のところの要因で、経済財政諮問会議の意思であるとか、そういうところで予算の使い方が一応枠として、方向として決まってしまう、しかし一方では原局では一生懸命原局なりの考え方をしなければいけない、そのへんのところの難しさ

はありますね。

八木 私の感想では、実績評価だけで予算配分、あるいは人員に結びつけていくのはかなり無理といただきますか、難しい面があるのではないかという気がします。ですから先ほど申し上げたように、事業評価、コストパフォーマンスみたいなものを、さしあたりは内部でいいと思うのですが、詰めていくということと、総合評価なども含めて、予算配分の優先順位、プライオリティについて客観性をもたせるような評価方式を考えていかざるを得ないのではないかという気がします。

ただし絶対的な客観性、普遍的な客観性というよりは、むしろその時代、あるいはその時代の社会的ニーズや国民の要望というものを踏まえた、そのときどきの客観性も大事なのではないかという気がします。その意味では、その時代の流れに沿ったものでなければ成らないと言うことはあると思います。

それから将来的な話ですが、予算と政策のアウトカムとの連動というのはいずれ問われてくるだろうと思いますので、さしあたりはアウトカムに予算額などを並べてまず公開することが大事になってくるのではないのでしょうか。このへんは大変難しいと思いますが、将来的には先ほどの予算配分、あるいは予算関係の内部評価の公開という目標も考えていく必要があるのではないかという気がしています。

中村 大内さん、いまのご意見に対してはいかがでしょうか。

大内 実績評価と予算の仕組みの関係なのですが、まず実績評価は政策分野を一括りにします。ですからその分野がうまく進んでいる、うまく進んでいないということについては、かなり客観的なデータなり分析が行われたのではないのでしょうか。たとえば麦を取り上げますと、麦は生産量の拡大よりも、質の向上、コストの低減を重点化した施策に切り替えなければいけませんということが、この政策評価からダイレクトに出てくる議論だと思うのです。実際にそういうことを生産局はいろいろな場では説明をしていただき、そういう見直しを行っていただいたわけです。

ただ秋岡委員にもお示しできなかったわけですが、それによってどの事業が廃止され、どの施策が完全に切り替えられたかと言われますと、これは生産局のこれとこれとこれの事業に関係していて、それぞれが重点を変えただけであって、それぞれの仕組みは変わりません、ということがなかなかわかりづらいのです。

また、488%にもなっているのだから予算を減らしましょうか、という議論もあったわけですが、減らしたら品質は向上しません、品質向上するためにはこうした仕組みが

必要です、という議論も残ります。ですから実績評価の結果が必ずしも予算にダイレクトにはきませんでした。これは農林水産省がメニュー事業の仕組みをとって、要するに構造改善事業、生産総合事業、その他の事業が、政策評価結果によって劇的に変わるといふことにはならない、という点で問題というよりもわかりづらさが出てくるのだろうということはありません。

ちなみに構造改善事業などをとってみると、十いくつの政策分野にたしか手段として上がっているわけです。Aがついているものもあれば、Cがついているものもあります。A、B、Cの区分には意味がないかもしれませんが、見直さなければいけない分野もあれば、どんどんやっていけばいい分野もあります。そういう点でなかなか実績評価だけでは、施策にダイレクトに行くのは困難なところがたしかにあります。

事業評価や予算要求の段階での事前評価という点については、もう皆様方ご承知のとおり、すべての予算事業について事前に評価と申しますか、目標とどういう予算を仕組みをするか、要するにどういう効果を期待するかという点について、数値目標を出すよふにということをご数年の予算上の努力としてやっていますし、実際に昨年の予算要求、シーリングにおいては政策評価機能を活用するというこふで、実際に各省ともすべての予算事業について、そういう取り組みを行いました。

農林水産省においてもそういうことをやっていますが、公表していないという点については、一つは、これは予算課のほうの予算会計上の資料として使っていたということもありますし、十分なチェック自体も行っていない。またこんなことを言うと恐縮ですが、その結果、玉石混交であったという点があり、そこまで手がまわりませんでしたということがあります。ですから八木先生がおっしゃったように、そういうものから公表していくということも、将来的には考えないといけないのかもしれませんが。梅田先生が先ほどおっしゃった3000項目から2000項目になりましたという点については、農林水産省はもっとあって、これは膨大な数になります。実は他省庁には公表したのがいくつもあるわけで、60とか、多くて百いくつだったと思うのですが、農林水産省の場合は桁が一つ違うので、ちょっとそういうところについてはなかなか難しい、悩ましいところだと思っています。

中村 梅田さん、いかがですか。

梅田 いまままでのお話の中で、3点ばかり申し上げたいのです。

第1点目として、もちろんご存じの方はご存じですが、評価を一律に論じるのは無理

です。私が言った三重県の事例というのは業績測定と訳されているいわゆるパフォーマンス・メジャーメントで、国でいうと実績評価というのがそれなのですが、これは要するに組織全体の事業を目標数値を立てて、その達成度をモニタリングしていくという制度なんです。こういう制度だということをまず認識しないといけません。次に、国で言う総合評価と言われる政策評価、プログラム・エバレーションというのは、特定のテーマを専門的に専門的知見を入れながら評価をしていくというもので、違う種類の評価です。このことをはっきり認識しないと、議論の混乱が起こってしまいます。それから事業の評価というのは、いわゆる公共事業などの個別の事業を事前から事中、事後と評価していくものです。この3種類を明確に分けないと議論が混乱するというのが、最初7年前は混乱していたのですが、やっとはっきりしてきたことが一つです。

第2点目として、評価と予算の関係で大事だと私が思っているのは、特にパフォーマンス・メジャーメントのときですが、予算というのは「入るを計って出るを制する」、いわゆる予算編成な野に対し、評価というのは「出るを計って、すなわち何をすべきかを計って、入るを制する」もので、予算と評価は逆なんです。したがって、もともと直接には絶対に結びつかないのです。直接イコールでは結びつくはずがないのです。予算は、入るのを計るのも、長期的、あるいは5年とかの中長期を見ていけばいいのもあれば、単年度単年度もあります。だから予算と評価では、計るほうも違えば、制するほうも違うわけで、逆転していますので、そういう考え方が必要です。

もう一つ国民にわかりやすくするための方法として私が推奨したいのは、あえて一つに絞る方法です。これは自己反省を含めて個人的に思っていることを言っているのですが、一つの事業をA、B、C、Dといろいろ玉虫色に説明してきたのが役所だったというのを、あえて、この事業はAだというふうに絞って、議会に提出しますと、ものすごい反発があって、議論がやっとそこで起きるようになったのです。三重県も7年経ち、この数値目標でいいのかとか、やっと県議会でまじめに数値目標を議論し始めているのです。私が評価システムを始めたときに、共通言語化ということをよく言ったのですが、「共通言語化は一つに絞ることである」というのが私の最近の定義で、これをA、B、C、Dとやりますと、ある人はAだけとってしまい、ある人はBだけとる、ある人はCをとる、つまり皆バラバラで、共通言語に結局ならないわけです。だから一つに絞って勝負をするからこそ共通言語であるという定義に到着しました。すると反発なり、共感なり、結局、政策議論などは官と民ではなく、民と民の争いです。民同士の争いを起

こすことが評価システムの目的というので、ちょっと3点ばかり申し上げました。

⑤ 政策評価と意識改革

中村 わかりました。それからもう一つ、これに取り組むことによって意識の改革というのが非常に大事だというふうに思われますが、大内さんどうでしょうか。何人もお仲間がいらしておっしゃりにくいかもしれませんが、意識の改革というのは、この評価の過程で変わってきていますか。

大内 これは手前味噌たっぷりですが、僕は変わってきているのだろうと思っています。なぜならば、私がこれを担当し始めたのは一昨年9月から、実施要領がちょうど出来上がって文書課から企画室、まだ当時は企画室でしたが、先走って移管して、私が担当調査官にならせていただいたときから見れば、ということです。そのときから見ると、こんなことを言うと経営局の人に悪いですが、農業者年金の担当者は「俺たちは例外だ」と言っていたことが朝日新聞にも出ていましたし、そういうことを私に長々とやった係長さんもいらっしゃいました。また先ほどおっしゃった食生活のところなどは、担当補佐が「自給率が出てくるまではわれわれは評価はしなくてもいいと思っています。だから自給率を目標に置いたのです」と言っていました。データがないから評価ができないと逃げた部署もありますし、そもそも価格政策などは評価がなじみませんと皆、胸を張っていたのです。

ただよく考えてください。価格政策の目標は何ですか、国民に対するアウトカムは何ですか、と言ったときには、価格の安定ということ、それはアウトプットでしょう。それによって何があるのですか、生産の安定、消費の安定、国民の消費性向を安定させる、またその消費性向に即したものを供給させる、そういうことが可能になるということが、価格政策の究極の目標でしょう、という議論を省内でさんざんさせていただいたのです。そういう過程で、生産局を中心に「作っていくらではなく、消費をしていただいくら」で、すると実際に国民にどうかたちで農産物が供給できるか、農産物が余らないで必要なものを必要なだけ供給できるか、ということが必要なのだ、という点についての議論になっていきました。

そういう議論でなければ、世間に対してもう通用しませんということは、少なくとも皆わかってきたような気がします。ですから翌年になって、構造改革の会議、いろいろ

な議論が出ました。たとえば水産庁などが漁港や基本計画を作られていますが、そういうところにおいてもアウトカムを重視した目標でなければ駄目だという点については、非常に理解を早くして積極的に応じていただいたと思っています。ですから1年間でかなり変わったという気はしています。

中村 梅田さん、これは意識改革がいちばん前提になると思うのですが、組織を変えられた、課をなくすとか、次長を全体の統括マネージャーに変えた、そういうときにはどうだったのですか。抵抗というか、やりにくいとかなかったのですか。

梅田 結局、評価システムを真面目にというか、三重県の場合、知事のリーダーシップもあり、本気で徹底的にやろうと7年間やってきました。すると、あくまでも政策体系で評価していますが、政策体系というのはもともと組織とは関係ないわけで、組織というのは勝手に役所が内部を分けているだけですから、政策体系は関係ありません。すると非常に不都合が出てくるのです。これは横断的とか言われ、役所ではなかなか機能していませんでしたが、評価システムを真面目に本気でやってきた行き着く先に、それでは総括マネージャーとかマネージャーが一つの評価システムのひとまとめを担当させればいいのではないかということになりました。ある意味で論理的帰結ではありますが、だけどなった人は大変だと思います。

今年の4月から三重県庁はノイローゼが多くなるのではないかと恐れていますが、大変です。というのは、部長は残しましたので、部長はいちおう縦割りなんです。知事はもちろんトップです。総括マネージャーというのは次長級なのですが、その横割りの施策も全部持つわけですから、これは恐ろしい世界が現出しますけれど、しかしそうしないとやっていることとやっていることが合わなくなってきたということです。だからある意味では実験なのです。

中村 それと八木さん、先ほどから評価の手法についてはいろいろすでにご意見の中にありましたが、これからの評価手法のあり方についてご意見をいただきたいのですが。

八木 農業の場合は市場価格で評価できない、無形の財とかサービスがあります。特に先ほど大内さんの話にもありました人材育成といった場合、あるいは経営者能力といった場合、それを直接効果としてどのように客観的に測って、成果として考えていくかという問題もあります。間接効果としても、先ほどの多面的機能みたいな、景観とか快適性をどう数値化するかというところを何とかクリアしなければならないという課題もあるだろうと思います。

そういう手法として、これまでご承知のように仮想評価法や代替法、トラベル・コスト法、ヘドニック法というのがありますし、その他の数量経済的なモデルを使ったものもあるわけです。しかし、経済評価の基準だけではない、社会経済的な評価といいますか、社会構成の目標みたいなものを作り、それを分析するような手法を考えていかなければならないだろうという気がします。たとえば最近取り組まれているのに、費用有効度分析というのがあります。これは貨幣評価ではなく、設定したいくつかの社会構成的な目標を指標化して、それを便益価に置き換えて評価をするという非貨幣的な評価の手法です。

しかしいちばん大きな問題は、やはり価値判断、重みづけです。プライオリティをつけなければなりません、ここにはどうしても主観が入ってきます。ですからそれぞれの分析者の立場によって、重みづけのつけ方が違うという問題もありますし、そもそもデータの收拾のところは、そうとう難しい。非常に時間と労力を要するような問題があってなかなか難しいというのが現実ではないかと思います。ただそうは言っても、農林水産省も農林水産政策研究所というような研究機関を持っているわけですし、あるいは民間のシンクタンク等々の協力を得ながら、できるだけそういう定性的、あるいは無形的な財サービスについても評価をしていくような手法の開発をこれから考えていかなければならないだろうと思います。

客観的な数値として分析をしていくのは非常に難しい問題ですが、さしあたりはそうしたいくつかの試行的な分析を積み重ねていくトライ・アンド・エラーが必要ではないでしょうか。諸外国のプログラム評価を見ても、そういう試行的なことがいろいろやられています、それぞれ現場に近いところのデータを積み重ねながら、計算を詰めていくしかないのではないかという気がします。

中村 ありがとうございます。秋岡さん、これからの政策評価について、何かご意見がございますか。

秋岡 最後も感想のようなことになってしまうのですが、委員会に何度も出させていただいて、すごく大勢の方が、たとえば会議だけでも、わりと最初の1年目だったので2時間の予定でも3時間やったりとかありました。評価会のほかに委員懇談会というのがあり、そこでは議論が終わらなくて、別枠で時間をとっていただいたりして、すると40人ぐらいの方がお部屋にずっといらっしゃるわけです。

これは政策評価の立ち上がりだから、いろいろな方も傍聴なさったりして、もちろん

当然だと思うのですが、どうしても評価のための評価にはまらないように、どこかで歯止めをかけないといけないと思います。必要なマンパワーが、評価のための評価のセッションにずっとかかわってしまうということが、全体で考えればとても非効率になってしまうので、そのあたりのミニマイズを、どのあたりで評価の効率性みたいなものをはかっていくときがくるのか、下手をするとどんどんより精緻なものにとか、もっと早くデータももらってとか、どんどんはまっていってしまうので、そのあたりをどこかで「もうこれぐらいでいいのじゃないか」と見極めるのが、これから大変なのかと思います。これはずっとお願いしていて、大内さんをお願いしてもなかなか変わらないのですが、やはり文章が難しくてもよくわからないんです。言語は明瞭で、すごくロジカルで自動翻訳機とかに入ればすぐに英語に完璧になりそうな文章なのですが、どうも素人として読んでみると、頭の中に全然入ってきません。中村さんの前では言いにくいのですが、多分、マスコミの方とかに変に揚げ足を取られないというようなことで、完璧に書いていらっしゃるのだと思うのです。では国民というか、立場として読もうとすると、何が書いてあるのかわからない、そのあたりも先ほどの伝え方ということと関連するのですが、もうちょっとわかりやすく書いていただけたら、せっかくの評価が国民の心の中に届いていくのに残念だ、という気がします。

あとは毎年やっていて、細かい目標が目前にあるのはいいのですが、どうしても受験勉強のようになりがちで、目の前のハードルをどうクリアするかということになります。いま特に世の中がすごく変わっているときなので、その中で大きな流れをどう見失わないで、政策の評価というか、政策の転換であるとか、そういうものを政策評価の中に前年と同じようにということではなく、どう反映させていくのか、ということが長い目で見るときにとっても難しいのかな、という感想を持っています。

⑥ 質疑応答

中村 ありがとうございます。言葉の問題はこの政策評価に限らず、いろいろ農水省のペーパーはそういう点があります。だいぶ最近変わってきた気がしますが、まだ難しさというのは残っていると思います。

それではこのへんでご質問をいただきたいと思います。皆さん、かなり時間的に余裕がないものですから、ご説明も非常に簡潔に、少し省略していただいているようなところもあり、どうもこのへんがわかりにくかったとか、もう少し聞きたいというようなことがおありではないかと思います。どなたでも結構ですがいかがでしょうか。それぞれたとえば梅田さんの事例などについて、何かありましたら、ちょっとこの点はどうなのだというようなところはでしょうか。

牧元 農林水産省の牧元です。私は1月8日から担当させていただいたばかりで、まだ何もわからない者なのですが、梅田先生のほうからいろいろ貴重な経験なり、ご意見なりをいただいたかと思えます。梅田先生のお話の中で、評価と予算との関係ということで、なかなか直接結びつきがたいものであるというご意見がありました。一方では三重県庁の中では、かなりそこを結びつけて、予算のシステムなりを作られたということで、そのあたりの経過なり工夫なり、何かもう少しお話を伺えればと思います。

梅田 非常におもしろい問題があります。私はいま逆説的に予算と関係ないと言ったのですが、予算と関係あると言わないと、だれも真面目にやりません。経過的に簡単に言いますが、最初、評価システムをやったら、予算担当部局はこういうシステムに反対なんです。自分の権限が少なくなります。だから権限縮小に結びつきますから財政当局は反対なんです。それで私は2年後、3年目に、この評価システムを財政査定に使えるように様式を直してください、どうぞご自由にということをやったんです。私の目から見ると、ちょっと評価理論とは食い違うのですが、それは政略的結婚のようなもので、政略結婚はやはり財政化しないと、真面目に皆がやらないからやらせるのです。

ところが予算査定となると、さっき言ったように、単年度単年度の収入に応じて査定するわけですから、いくら政策としてやるべきだと言っても、評価表を作っても、査定で落ちることは、十分あります。それは先ほどの基調講演の中にもありましたが、必ず勘違いされるでしょう。だから逆に関係ないということの説明するには、先ほどの入るを計るのか、出るのを計るのかの基点、評価というのは何をすべきかを議論するから、

私は出るを計ると言ったのです。

予算編成は単年度とか中長期の見通しに基づいた歳入をもとに優先順位をつけてやるものですから、そこにどうしても食い違いがあります。だからつかず離れずというか、離れると絶対に真面目にだれもやらないです。インセンティブが働かない。しかし結果的には、国民、住民とともに政策を形成していくツールですから、もちろん関係はあるんです。関係はあるし、関係あるようにあらしめねばならないのです。ところがあると言っていると、そういうリアクションが起きるから、ないと言ったほうがいいのではないかというので言ってみたりします。すると先ほどのように反論があると「ある」と言ってみたり使い分けて言っています。だからこれはそういうものだ、ということだと思います。

中村 ほかにいかがでしょうか。

秋岡 政策評価と担当課長や次長の人事考課はリンクするのですか。

梅田 説明を省きましたが、三重県も評価システムを始めて4年目です。課長以上の業績評価にリンクしました。しかし、リンクというのは人事評価のシステムは別に作らなければ駄目なんです。リンクというのは完全にイコールになるわけではありません。人事評価の業績勤務評価のシステムを作ると、能力評価はちょっと別で、業績評価が必ず出てきます。それを5割みるか7割みるか、という問題になります。するとそれは明らかに評価システムで作った目標に対して「あなたは実現しましたか」ということを明らかにペーパーに書いていって、業績評価は完全に評価システムとリンクします。これは実証済みです。ややこしくなるので、先ほどちょっと説明から省きました。

それをまた誤解する人がいて、人事評価システムとベタベタでリンクすると思う人がいるんです。能力評価とか、やる気評価、意欲評価とか、意欲評価と能力評価などは評価システムから絶対に出てきません。評価システムから出てくるのは、あくまでも目標に対して達成したかどうかだけです。それをやっているのがニュージーランドで、できなかったらクビを切る、そういうリンクです。

中村 わかりました。予定された時間がまいりましたので、そろそろこのフォーラムを終わりにしたいと思います。まだ試行錯誤の状態ということは冒頭の基調講演からずっと理解をしたところですが、いよいよ今度は全省庁で、国をあげてこの政策評価のシステムが始まるということで、これは試行錯誤であって、内容的にはまだ難しいところがあるものの、私ども国民にとっては、非常に大事な機能であると考えます。それぞれの部局、あるいは地方の自治体の方も含めて、これからこれをどうやって成熟させていくか、

というのが次の課題になっていくのだらうと思います。

今日はこの4人の方々の非常に専門的な、かつ幅広いご意見をいただき、私自身もとても勉強になりました。それではこれをもって、今日のフォーラムを終わりにしたいと思います。どうもありがとうございました。(拍手)

司会 どうもありがとうございました。これをもちまして政策評価に関するフォーラムを終わります。ご協力ありがとうございました。休みのときをお願いしましたが、アンケートについてご記入していただいて出口のところに回収箱を置いていますのでご協力をお願いします。コーディネーターの先生、パネリストの先生方、ありがとうございました。

(参考)

平成12年度政策評価結果

<政策分野> 麦の生産対策 (生産局農産振興課)

<目標値>	生産量：90万t うち 小麦：67万t 大・ばか麦：23万t (平成16年度)	<現状値>	生産量：79万t うち 小麦：58万t 大・ばか麦：21万t (平成11年産)
-------	---	-------	---

<評価結果> 平成12年度実績 90万トン
達成状況 488%
達成ランク A
(参考：平成12年度の達成状況が100%となる
生産量は81万トン)

(目標値の過去の実績値)

	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12
4麦計	79	66	71	77	71	79	90
小麦	57	44	48	57	57	58	69
大・ばか麦	23	22	23	19	14	21	21

1 評価の所見 (有効性、必要性、優先性等)

平成11年産に比べ生産量が増加し、平成16年度の目標値をも達成した。

これは、「水田農業を中心とした土地利用型農業活性化対策」の推進等により作付けが全国的に増加したこと及び作柄が総じて良かったことによるものである。

他方、品質では依然輸入小麦に比べ較差が存在している。

2 改善の方向

平成12年度の実績は、すでに平成16年度の目標値を達成しており、今後は、生産の安定化に向けた取組を進めるとともに、基本計画に示された品質の向上・安定化や生産コストの低減を達成するための施策を重点的かつ早急に進めることが必要である。

このため、現在、講じている政策手段の効果を検討し、それを踏まえた施策のあり方について検討を進めることが必要である。

また、評価の方法について、見直しを検討する必要がある。