

## <特別研究会概要>

(9月29日)

### EU及びオランダにおける農業政策評価

(オランダLEI)  
ヤープ・ポスト, イイダ・テルーイン

#### 報告: レジメ

#### 1. 政策過程と研究の寄与

政策過程は次のように区分される。

①課題の設定, ②政策の準備, ③政策の決定, ④政策の実行

この政策過程に対して調査研究(research)は次のように寄与する。

- ①課題の設定に関し: 問題の状況について  
の分析
- ②政策の準備に関し: いくつかの選択肢,  
シナリオの提示
- ③政策決定に関し: 政策提案の調整
- ④政策の実行に関し: 実施中の評価, 監視  
及び分析, 事後の評価

#### 2. 政策評価に関する論点

評価は, 政策作成組織, 政策実行組織, 政策手段に利害関係を有する組織及び独立の組織によって行われる。

評価の依頼は, 政策の作成あるいは実行組織, 外交交渉に参加する組織あるいは外交交渉に利害関係を有する組織によって行われるほか, 研究組織自らのイニシアチブで行われる。

政策の作成組織と研究組織との関係に関し, まず, 公開と独立が必要である。次に, 政策作成者によって何が求められているか研究者が明確な理解を持つ必要がある(評価基準)。また, 政策作成者は評価結果の価値について明確な理解を持つ必要がある(評価の限定)。これらのことは, 行われるべき政策評価のフレームワークを明らかにすることになる。

結果は, 理事のためにのみ使われる場合と, 印刷し広く議論に供される場合とがある。後者の場合, 政策決定が予め行われる場合と, 後で行われる場合とがある。

#### 3. 政策評価の諸事例

事例は, 市場・価格政策, 構造政策及び環境政策からなる。

##### (1) 市場又は価格政策(CAP)

1992年のマクシャリー改革とアジェンダ2000に関して政策評価を行った。

政策過程は, 課題の設定と政策の準備である。貢献した研究は, 農業に関するシナリオの展開と代替政策の作成である。依頼は, EU, MAFF または NGO であった。成果は時々内部であったが, しばしば刊行している。

評価の基準は, 次のとおりである。

- ・生産, 消費及び貿易バランス
- ・農業収入及び農業雇用
- ・財政支出
- ・GDP 及び厚生効果
- ・効果の地域的配分

政策過程が政策決定の段階では, EU の異なる部分(地域?)において, また異なる農家類型ごとに, 収入及び生産に与える農家レベルの効果に関し, 適切な提案の組み合わせを研究した。

研究の手段にはデータベース(EUROSTAT, FADN)及びモデル(一般均衡及び部分均衡モデル)を利用した。

##### (2) 構造政策

新しい干拓地を必要とするか(マーカウワード地区)について, 政策の準備の政策段階において評価を行った。

また, 土地整理(land consolidation)について, 政策の実行段階で評価を行った。事前には農場レベルでのLPモデルを使用し, 事後には土地整理を行わなかった他の地方との結果比較を行った。

技術革新助成について, 政策の実行段階で

評価を行った。効果と手続の事後評価であり、調査研究の手段としては農場計算書（FADN）と面接である。

### (3) 環境政策

肥料と農薬の使用削減について、政策の準備の政策段階において評価を行った。調査研究はセクターレベルでシナリオスタディを行った。手段としては国レベルで地域モデルを使用した。評価基準としては、肥料と農薬の使用量、生産、農場収入と雇用、川上及び川下への効果、効果の地域的配分である。

政策決定の段階では、農場レベルにおける効果についても評価基準に取り入れられた。

## 4. 結論

①政策評価は、政策過程において役立つ手段足りうる。

②政策評価は、選択肢に関する政策作成者の開かれた心を必要とする。

③政策評価には限界があることに留意する必要がある。

④政策評価に関する最終決定は政策作成者自身によってなされている。

## 質 疑 応 答

Q 1：LEI の組織の概略と変遷如何。

A 1：設立年は 1940 年。1930 年代の経済恐慌の下で農産物価格の低迷に苦しむ農民に対してどの程度の政府的支援を与えるべきかという議論を行うために、適正な価格／費用の評価分析を行わせる機関として、農業団体と政府が 50 % ずつを出資して設立したもの。その後 1971 年には農業省の一機関となったが、運営理事会や諮問委員会メンバーの半分は政府以外の産業界から選出されていた。最近の調査対象は設立当初に比べて農村地域、環境、消費者等の問題領域にまで広がり、委託者には政府省庁以外にも農業団体、県、EU といったところが含まれるようになった。従ってプ

ロジェクトの運営は自立的であり市場指向的になった。研究者は 150 名程度。

Q 2：政策評価には、事前評価、中間評価、事後評価の三段階の評価があるが、どこに重点を置くべきだと考えているか。

A 2：事前評価と中間評価であるが、中間評価が特に重要。

Q 3：政策評価が政策形成に与える影響如何。

A 3：否定的な評価を出した場合に政策担当者から理解を得られない場合もある。しかし、当該政策評価の一定の限界も明らかにしつつ、出版公表等いろいろな手段で政策介入の効果について伝えることによって、問題の焦点が明らかになり、各種交渉が行われる場合等における関係者の正しい理解の促進に寄与することとなる。

Q 4：政策評価にあたり政府圧力の経験の有無及び結果の透明性確保について見解如何。

A 4：研究者がそうした圧力を感じるケースがあったことは個人的に知っている。例えば灌漑地造成の評価は、政府、団体と大変厳しいやりとりがあった。しかし、機関の独立性を失うことはその機関の評価を下げることに他ならず、十分注意しなければならないと考える。また、透明性については、そもそもすべての政策評価を公表するとは限らないものであることはわかってもらいたい。ただし、かつてはセンシティブな問題について隠すようにしていた時期もあったが、今日では、できるだけ開かれた政策決定プロセスにしようとする傾向にある。

Q 5：LEI と同様の民間機関との競争関係如何。

A 5：組織の大きさ、データベースの完備等の面で当面は民間機関に比べてかなりの優位性を持っているが、将来的には民間機関とも競争していかなければならない事態が予想される。特に、価格、人件費等の面では既に不利な状況も経験してきており、今後はより

効率的な機関となるよう努めていかなければならないと考えている。

**Q6：**各種の政策を評価する共通的アプローチ手法開発の可能性如何。

**A6：**価格政策の評価手法としては均衡モデルを開発・活用している。しかし、これを共通的な評価手法として他の政策評価に使うことはできない。各政策は全く異なった複雑な体系であり、それぞれの政策ごとに政策担当者と評価手法開発研究者が議論を重ねて評価手法を開発していく必要がある。

**Q7：**農村開発計画に関する評価ガイドライン（ウェブ掲載）によると、事前、中間、事後評価に当って多くの質問項目に答えるよう求めるものとなっているが、調査回答項目が多すぎ過大な要求ではないか。

**A7：**ウェブ掲載の評価ガイドラインについては、知らないが、EU本部の官僚は、過大な作業を求めていることは確かである。

**コメント：渡辺公德（農林水産省官房企画室）**

全体的な印象を申し上げますと、「政策評価」というものに対するそもそもの前提となる認識にLEIの方と日本側出席者の間で食い違いがあったと思います。たとえば、私が「政策評価が政策過程においてポジティブな効果を持つためには、国民への説明などが必要となってくるかと思うが、どのような工夫をしているのか」というような質問をした際に、「政策評価一般について、政策評価結果を開示して国民からのフィードバックを得、政策を改善していくという発想はない。関係するジャーナリスト等との関係は維持しているが、どのような情報開示をしていくか等は個々の評価委託の事案ごとに異なり、まずは直接の関係者にきちんとした説明をし、理解を得ることが必要である。例えば、前提などを無視して、評価の結果だけを利用するというようなことを防がなければいけない」という回答

を先方はしておりました。

先方にとっての「政策評価」は行政機関に統一的に適用される評価制度のことではなく、政策評価が必要とされる理由・事情を個々の場合ごとに考えて、ケース・バイ・ケースで考えて対応する評価制度のことであると推察されます。従って、

① 評価手法について統一的体系的な研究は進んでいるのかという質問に対して、「個々のプロジェクトの趣旨に応じて手法を選択する」と先方が回答し、再度、「体系的な評価手法は不可能ということか」と御質問されていらっしゃったにもかかわらず、先方の回答もすれ違いになっていたと記憶しております。先方の発言の端々に現れておりましたが、先方の意図は、個々の局面ごとに政策評価が必要とされる趣旨を最大限尊重しながら客観的な評価を行う以上、統一的・体系的な評価手法を考える重要性・必要性がさほどないということにあらうかと思われま

す。「事前、途中、事後の評価」についての質問についても先方はそもそも理解できないようでしたが、個々の事例ごとに評価すべき対象・時期が異なると先方が説明していたことも同様の事情によるものと思われま

す。② 上記の私の質問に対する回答についても、誰に説明し、理解を得なければならぬかは個々の局面ごとに異なるため、一義的に国民に対して情報開示・説明を行うものではないということにあると思われま

す。③ 政策評価のガイドラインへのパブリックコメントについての当方の質問も真意を理解できないようでしたが、これも個々の事情を尊重して評価を行うことを当然と考えているが故に理解できなかったものと推察いたしました。

が必ずしも理解していない場面が散見されましたが、これも「政策評価」概念に関する前提の食い違いが原因であると推測しております。

（なお、この研究会には、農林水産大臣官房、農林水産政策情報センター及び農業総合研究所から約 20 名が参加し、英語で行われた。）

（文責：堀越孝良，渡部靖夫）