

動向 解析

食料・農業・農村政策の体系化に関する試案について

吉田泰治・吉井邦恒・勝又健太郎

はじめに

平成 13 年度の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」）の制定を受けて、各省の政策評価が平成 14 年度から実施される。農林水産省では、こうした動きに先駆けて平成 12 年度から政策評価を実施、有識者から構成される「農林水産省政策評価会（以下「評価会」）」の意見を聞きつつ、評価結果を公表してきた。

農林水産省の政策評価は、いわゆる「実績評価方式」と呼ばれるもので、実施している各種施策を約 70 の政策分野に分け、分野ごとの目標値に対する実績値によって、達成度を評価し、A、B、C などのランク付けするものである。政策分野は、農業に関する政策については「食料・農業・農村基本法（以下「基本法」）」の実施計画として位置づけられる「食料・農業・農村基本計画（以下「基本計画」）」の項目立てに沿った形で整理された施策・事業のまとまりであり、平成 14 年度の場合、51 に分けられている。したがって、農林水産省の農業分野の政策評価は、実績評価方式により、基本計画の各項目の進捗状況を検証するという性格を持つ。

しかしながら、一方で政策評価には、政策の必要性、有効性、効率性を評価することによって、政策の意義や効果を国民にわかりやすく説明するという側面もある。評価会委員からは、過去 2 年にわたり実施されてきた農林水産省の政策評価は、達成度による A、B、C などのランク付けを除いては、わかりやすいものとは言えないのではないかという指摘を再三受けてきた。わかりにくさの大きな理由として、基本計画の項目立てに沿って配置された政策分野が並列的で、相互の関係が不明であり、また、政策手段と政策目標の関係が明確な形で体系化されていないという点があげられよう。こうした評価会委員からの指摘を受け、農業関係政策の体系化のため⁽¹⁾、いわゆる「政策ツリー」の作成が当研究所に依頼された⁽²⁾。

当研究所では、評価・食料政策部において検討を開始し、政策ツリーの試案を作成、成果指標に関する検討結果と併せて、平成 14 年 10 月 4 日および 11 月 19 日の 2 回の評価会で報告した。本稿では、政策ツリー作成に関する検討結果とその際明らかになった問題などを紹介する。

1. 現行政策評価の問題点

現行の政策評価の基となる基本計画は、基本法の条文構成と同一の項目立てで整理されており、定量的指標としては「食料自給率（以下「自給率」）」と、その目標を達成するための品目別生産努力目標等が基本計画の中に規定されている。

政策評価は政策効果の国民に対する説明という性格も持っているから、政策の実施によってどの程度効果があがったかを一定の指標（成果指標）によって示すことが求められる。基本計画には、基本法に定められた自給率の目標とその達成上必要となる品目ごとの「生産努力目標」のみが設定されていることから、基本計画の最終の成果指標は自給率ということになる。したがって、政策評価として基本計画の進捗度の評価を行うのであれば、成果指標である自給率の変化に対し、各政策分野がどの程度寄与したかを定量的に説明できるような体系となっている必要がある。

しかしながら、現行の政策評価においては、生産努力目標を検証するため、「品目別対策」という政策分野を設けてはいるものの、必ずしも「手段→目標」という形で自給率の変化を説明できる形になっていない。また、品目別生産対策以外の分野については、

- a. 農地、担い手等生産要素（土地、労働、資本）に関する品目横断的な政策
- b. 経営全般に関わる政策
- c. 農村振興に関する政策

などの政策分野が、自給率との関係や政策分野間の関連が明らかにされないまま、並列的に配置されている。

これまでの政策評価の結果では、品目別対策については「C」が多く、それ以外の政策分野に関しては「A」が多い。このような「A」や「C」の評価結果を見ただけでは、一般国民にとってはどの政策のどの部分が悪くて自給率が上がらなかったのか、よくわからないと思われる。政策目標と政策手段あるいは政策相互間の関係が明示されていないことが、政策評価結果、即ち政策の効果をわかりにくくしている最大の要因なのである。

そこで、基本法を前提とし、基本法に盛られた四つの基本理念、即ち「食料の安定供給の確保」、「農業の持続的発展」、「農村の振興」および「多面的機能の発揮」を最上位目標として、自給率との関係に留意しつつ、大目標以下の政策目標を演繹的に設定していくという作業により政策の整理・体系化を行うこととした。

2. 大目標および中目標の設定

基本法の四つの基本理念を最上位目標とする政策体系の整理を行うに際し、基本的な考え方は、次の3点である。

第1に、現行基本計画の最終の成果指標である自給率は生産を需要で除したものであるから、生産に関する大目標（自給率の分子）と、需要に関する大目標（自給率の分母）を

第1表 食料・農業・農村政策の大目標および中目標

食料・農業・農村政策の大目標・中目標	(参考) 食料・農業・農村基本計画
0 食の安全・安心の確保 ① 食の安全の確保 ② 食の安心の確保	1 食料の安定供給の確保に関する施策 ① 食料消費に関する施策の充実 ② 食品産業の健全な発展 ③ 農産物の輸出入に関する措置 ④ 不測時における食料の安全保障 ⑤ 国際協力の推進
1 食料の安定供給 ③ 食育・食生活の改善 ④ 輸入の安定確保(備蓄等を含む)	2 農業の持続的な発展に関する施策 ① 望ましい農業構造の確立 ② 専ら農業を営む者等による農業経営の展開 ③ 農地の確保及び有効利用 ④ 農業生産の基盤の整備 ⑤ 人材の育成及び確保 ⑥ 女性の参画の促進 ⑦ 高齢農業者の活動の促進 ⑧ 農業生産組織の活動の促進 ⑨ 技術の開発及び普及 ⑩ 農産物の価格の形成と経営の安定 ⑪ 農業災害による損失の補てん ⑫ 自然循環機能の維持増進 ⑬ 農業生産資材の生産及び流通の合理化
2 農業の持続的な発展・食品産業の健全な発展 ⑤ 優良農用地の確保 ⑥ 施設等の整備による生産性の向上 ⑥-1 農業の生産性の向上 ⑥-2 食品産業の生産性の向上 ⑦ 担い手の確保 ⑧ 経営の安定 ⑨ 需給調整・価格安定 ⑩ 技術の開発・普及 ⑩-1 農業技術の開発・普及 ⑩-2 食品産業の技術開発	3 農村の振興に関する施策 ① 農村の総合的な振興 ② 中山間地域等の振興 ③ 都市と農村の交流等
3 農村地域の振興 ⑪ 農村経済の活性化 ⑫ 農村地域の生活環境の向上	4 団体の再編整備に関する施策
4 多面的機能の維持・発揮 ⑬ 自然循環機能の維持・増進	
5 その他 ⑭ その他	

分けて設定する。

第2に、現行基本計画で食料の安定供給の確保に含まれている「食の安全・安心の確保」については、生産から消費に至る「食」全般に関わる基礎的な大目標として分離する。

第3に、農村振興、多面的機能等については、自給率との関係は間接的であることから⁽³⁾、自給率とは一応切り離して別に大目標を設定する。

このような考え方にに基づき、大目標を設定し、その下位に位置する中目標についても体系的に整理したものが、第1表である。

大目標1「食料の安定供給」は自給率の分母に相当する目標であり、食料需要そのものに関する中目標と、需要のうち国内生産ではまかなえない部分を供給する輸入に関する中目標に分割される。

大目標2「農業の持続的な発展・食品産業の健全な発展」⁽⁴⁾は自給率の分子に相当する部分であり、基本的には国内における食料生産増加に関する政策がここに分類される。具体的には、土地、労働力、固定資本などの生産要素に関する中目標、その他技術開発や経営の安定、需給・価格の安定など国内生産に関する中目標が並ぶ。

国内生産を担う産業は農業と食品産業であることから、目標も、農業に関する部分と食品産業に関する部分と二つの部分に分かれる。ただし、農業に関する施策が土地、労働力、

資本、技術の開発・普及といった多くの中目標に対応するのに対し、食品産業に関する具体的施策は、「施設整備による生産性の向上」、「技術の開発・普及」の2分野に集中している。このため、中目標⑥および⑩について、農業と食品産業それぞれに対する小目標を設定し、他の中目標は農業に関するもののみとする。

大目標3「農村地域の振興」については、産業振興である経済活性化と生活を支える生活環境施設整備の2分野に関する中目標を設定する。

大目標4「多面的機能の維持・発揮」および大目標5「その他」については特に内訳となる項目は設定せず、対応する中目標を一つずつ設定する。

3. 成果（Outcome）指標の設定と留意点の整理

政策の体系化に伴い、各施策単位で設定される成果指標は、大目標、中目標単位でも設定されなければならない。成果指標としては、当該施策を行ったことにより、意図された効果がもたらされたかどうかを説明できる指標である必要がある。一方で指標は、既存の統計資料を用いて検証できるものが望ましい。

また、成果指標は、施策の効果を国民にわかりやすく説明するためには、本来一つであることが望ましい。しかしながらそれが困難な場合には、「サブ指標」の設定を検討することも必要である。

ところで、現行の農林水産省の政策評価は、各政策分野の評価対象となる目標の設定にあたって、政策の効果を説明する成果指標を採用するという考え方が必ずしも徹底されていない。むしろ、活動（Output）指標もしくはそれに近い概念の指標も見られる。

今回提示した体系のもとでの中目標別の成果指標の例を第2表に掲げた。これらは、各中目標に分類される施策の目的等を勘案の上、検討のたたき台として例示したものである。

この成果指標設定に関する検討の過程で明らかになった留意点等は以下の通りである。

（1） 成果（Outcome）指標と活動（Output）指標との関係

成果指標は、活動指標とは異なる。活動指標としては、例えば公共事業の進捗度が代表的なものであるが、こうした活動指標では、事業そのものの効果を説明したことにはならない。成果指標は、あくまで当該施策（事業）によって、どのような効果がもたらされたかを説明するものでなくてはならない。数値による成果指標の設定が困難な場合、活動指標を用いて評価を行うことは検討されてもよいが、その場合には、活動指標と数値化が困難な成果指標との間をロジックモデル等で論理的に説明できることが必要である⁽⁵⁾。

（2） 毎年度評価のあり方

例えば食生活の改善に関する施策のように、その効果の発現までに時間を要するものもある。そうした施策については、毎年度成果指標に基づき評価を行っても適切な結果が得られないおそれがある。一定期間（例えば基本計画の期間である5年）終了後に評価を行

第2表 中目標別の成果指標

中目標名	指標の考え方と例示
① 食の安全の確保	・施策の目的は、食事故による消費者被害を発生させないこと。 ・発生させないことを前提とすると、被害額ゼロを目標とすべきだが、未知の危害（ハザード）の可能性も否定できず、成果指標としては消費者の食事故による被害額とし、この指標の最小化を目標とする。
② 食の安心の確保	・施策の目的は、食品の虚偽表示の防止による消費者不利益を発生させないこと。 ・不利益額は既存統計になく、推定も困難。 ・現実的には、JAS法をはじめとする食の安心に関する当省所管法令違反摘発件数を指標とする。
③ 食育・食生活の改善	・施策の目的は、国民の健康確保のため、健全な食生活に誘導すること。 ・成人病患者数など食生活と関連が深い国民の健康状態を示す指標が適切。しかし、こうした指標では、食生活以外の要因の影響も大きく、当省の施策との関連が希薄となる可能性。 ・現実的には、食料需給表によるPFC比率の理想型との乖離率を指標とする。
④ 輸入の安定確保 (備蓄等を含む)	・施策の目的は、輸入依存度の大きい農産物（穀物、大豆等）について、必要な輸入量の確保によって、国内需給を安定させること。具体的には、国際相場高騰期に、輸入価格の高騰の影響が国内価格へ及ばないようにすること。 ・輸入価格と国内価格との乖離率を指標とする。この指標は卸売り物価指数等から月別に採取可能。
⑤ 優良農用地の確保	・施策の目的は、生産要素としての農地面積を確保すること。 ・面積そのものを指標とすれば良いが、具体的施策は、基盤整備とセットであり、土地確保だけの施策はない。また、不作付け面積は、生産に寄与しないから、マイナスの成果指標として差し引くべき。 ・「農地面積－不作付け面積」を成果指標とする（耕地及び作付け面積調査）。
⑥ 施設等の整備による 生産性の向上	・施策の目的は、（生産者個人では整備が難しい）大型の固定資本を補助金によって整備し、農業・食品産業の生産性を向上させること。 ・成果指標としては、施策によって増加する固定資本（ΔK）により、生産性（ΔX）がどの程度向上したか、即ち $\eta = (\Delta X/X) / (\Delta K/K)$ を明らかにするものでなくてはならない（生産性の指標としては、生産額以外に、a. 反収、b. 生産コスト、c. 労働時間、d. 品質などいくつか想定される）。なお、生産額等に関する統計はマクロ・ミクロともに整備されているが、過去からの様々な事業によって整備されてきた固定資本の現在価値と稼働率に関する統計はない。
⑦ 担い手の確保	・施策の目的は、他産業並みの労働時間で他産業並みの生涯所得を確保しうのような農業経営を確保すること。 ・主業農家あるいは認定農業者のうち、一定の所得以上の農業経営体数を指標とする。
⑧ 経営の安定	・施策の目的は、主業農家あるいは認定農業者の経営を安定させること。 ・主業農家あるいは認定農業者の所得の変動率を指標とする。「農業経営動向統計」から推計。
⑨ 需給調整・価格安定	・価格形成は需給実勢を的確に反映した市場に任せることが現在の政策の基本スタンスである。 ・成果指標としては、生産者受け取り価格の変動率とする（「農業物価指数」）。
⑩ 技術の開発・普及	・施策の目的は、論文、特許、品種、普及に移しうる成果などの研究成果を作ること。 ・成果指標としては、生産に直接寄与するものとして、特許・品種とする。
⑪ 農村経済の活性化	・施策の目的は、農村の（農業だけでなく）経済全体を活性化させること。 ・農村部の経済活動を捉える最低単位は市町村。農村部といっても、市町村の総生産に占める農業のシェアは20～30%程度。農業の指標だけでは市町村全体の経済活動はわからない。 ・市町村の経済活動は、「市町村民経済計算（国民経済計算の市町村版）」で全体を把握可能（ただし全市町村は揃わない。公表時期も遅い）。便法として、「農業粗生産額（1次）＋製造品出荷額（2次）＋小売業年間販売額（3次）」という指標も考えられるが統計が揃うのは2年遅れ。
⑫ 農村地域の生活環境の向上	・施策の目的は、都市と比較して整備が遅れているインフラ施設を農村に整備し、快適な居住環境とすること。 ・都市と比較可能なインフラとして、例えば下水道普及率などが指標となりうるが、全農村を網羅する既存統計はない。 ・当省の施策との関係で適切なインフラ施設（複数）を選び、調査し、指標化が必要。
⑬ 自然循環機能の維持・増進	・施策の目的は、農業・食品産業の生産活動を通じて発生する環境負荷を低減させること。なお、環境負荷としては、空気、水、土壌に関する指標が代表的なもの。 ・成果指標としては、当省（官房企画評価課環境対策室）が推計している農業からの排出Co2とする。
⑭ その他	・施策の目的は、行政情報、統計情報の作成・発信である。 ・行政情報、統計情報とも単に発信するだけでは意味がない。どの程度使われたかを検証可能な指標とする必要。 ・使用件数の指標は直ちにとれないので、成果指標としては、ホームページアクセス件数とする。

うことも考えられる。しかしその場合でも、成果指標と施策の関係をロジックモデル等で明確化し、施策の事前評価などにより有効性を検討した上で、毎年度活動指標をもとに評価を行うことになる。また、活動指標は達成度で評価するが、投入資源（予算、人員等）との関係で施策の効率性についても評価されねばならない。

（３） 必要な統計情報の整備

指標は基本的に定量的なものであるので、既存の統計から採れるものであることが望ましい。成果指標作成のためにその都度新たな統計調査を行わなくてはならないとすれば、本末転倒になる。しかし、第２表に示した成果指標の中には既存統計からそのまま採れるものは少ないことも事実である。政策評価との関係で基礎的かつ必要不可欠な業務統計については、その整備やデータベース化を早急に検討する必要がある。また、政策評価の実施時期は、次年度予算のとりまとめとの関係で、６～８月頃になるが、この時期に公表が間に合わないものもある。統計情報の公表の早期化の要請は時代の流れであるが、政策評価を実施する点からも公表の早期化が必要である。

既存統計にない情報の中で、特に重要と考えられるのは、「⑥施設等の整備による生産性の向上」に関する成果指標に必要となる統計である。この中目標に分類される各種施策は、農業部門の固定資本を増強することによって、農業の生産性を向上させることを目的としたものである。これは、農業者個人では整備が難しい大型の機械、カントリーエレベーターなどの集出荷施設などを、国（および地方自治体）からの補助金を使って整備してきたものであり、所有する主体は民間であるが、実は社会資本に分類すべきものである。多額の財政資金が投入されてきたにもかかわらず、過去からの各種施策で整備されてきた施設（いわゆる「ハコモノ」）の現在価値および稼働状況に関する統計指標はない⁽⁶⁾。こうした施設が各地に整備され農業の生産性を向上させてきたことは間違いないのであるが、固定資本に関する統計データの整備が十分でないため、固定資本増加による農業の生産性向上を実証することは困難である。こうした固定資本の整備状況を、事業実施に伴う業務統計を整備することにより、補助事業の有効性を評価し、広く国民一般にわかりやすく説明していくことが必要であろう。

４．既存政策分野と中目標との対応

現在実施されている平成 14 年度の農林水産省の政策評価における食料・農業・農村に関連する 51 の政策分野を、本試案で提示した中目標別に対応させ、併せて各政策分野毎の主要な政策手法、政策対象についても整理してみたものが、第３表である。

演繹的に政策を体系づけると、各中目標から各施策を派生させていく過程で、それぞれの施策は中目標のいずれか一つに対応し、二つ以上の中目標には対応しないはずである⁽⁷⁾。また、もし対応する中目標がなければ、その施策は基本法で想定する範囲にないか、あるいは対応させるべき目標の体系が不完全であることを意味する。即ち、一つの目標に対し

第3表 平成14年度の農林水産省の政策分野のツリーへの割付

	政策手法	政策対象
食料・農業・農村政策		
0 食の安全・安心の確保		
① 食の安全の確保		
2 食品安全性・品質確保対策	規制	企業
18 飼料対策	規制	企業
19 植物防疫対策	規制	企業
20 家畜衛生対策	規制	企業
24 農業生産資材対策	規制	企業
② 食の安心の確保		
3 食品等の表示・規格制度	規制	企業
1 食料の安定供給		
③ 食育・食生活の改善		
1 食生活のあり方を見つめ直す幅広い活動の展開	広報	消費者
45 米の消費関係政策	広報	消費者
④ 輸入の安定確保（備蓄等を含む）		
7 食料・農業・農村に関する国際協力	資金拠出	国際機関等
2 農業の持続的発展・食品産業の健全な発展		
⑤ 優良農用地の確保		
21 耕地利用の向上	補助	生産者
38 耕作放棄の発生の防止等による優良農地の確保	規制	国民
39 立地条件に即した整備	補助	生産者
43 土地改良区組織の見直し	補助	生産者
⑥ 施設等の整備による生産性の向上		
⑥ー1 農業の生産性の向上		
8 米の生産対策	補助	生産者
9 麦の生産対策	補助	生産者
10 大豆の生産対策	補助	生産者
⑥ー2 食品産業の生産性の向上		
5 食品流通対策	補助	地方自治体
⑦ 担い手の確保		
26 認定農業者等意欲ある農業者の育成	補助	生産者
27 農業者年金	補助	生産者
28 農地流動化施策の推進	補助	生産者
29 新規就農の促進	補助	生産者
31 子供達が農林漁業への理解を深めるための教育の推進	補助	生産者
32 農山漁村女性の地位の向上	補助	生産者
33 高齢農林漁業者の役割の明確化と福祉対策	補助	生産者
37 農業経営に関する体系的・総合的な対策の推進	補助	生産者
⑧ 経営の安定		
34 農業災害補償	補助	生産者
35 災害復旧	補助	生産者
36 農業協同組合系統組織の見直し	規制	生産者
⑨ 需給調整・価格安定		
11 果実対策	補助	生産者
12 野菜対策	補助	生産者
13 砂糖・甘味資源作物対策	補助	生産者
14 畑作物・地域特産物対策	補助	生産者
15 花き対策	補助	生産者
16 酪農乳業対策	補助	生産者
17 食肉鶏卵対策	補助	生産者
46 米の需給政策	補助	生産者
47 麦の需給政策	補助	生産者

	政策手法	政策対象
⑩ 技術の開発・普及		
⑩－1 農業技術の開発・普及		
25 種苗の生産・流通対策	規制	企業
30 効果的・効率的な普及事業の展開	補助	生産者
44 新たな農政の展開方向に即した技術開発の推進	補助	研究機関
⑩－2 食品産業の技術開発		
4 食品産業対策	補助	企業
3 農村地域の振興		
⑪ 農村経済の活性化		
41 中山間地域等の振興	補助	住民
42 都市と農村の交流	補助	住民
⑫ 農村地域の生活環境の向上		
40 農村地域の総合的整備の推進	補助	住民
48 農林水産分野の情報化	補助	住民
4 多面的機能の維持・発揮		
⑬ 自然循環機能の維持・増進		
6 食品廃棄物対策	補助	企業
22 農業の持続的発展に資する生産方式の定着・普及	補助	生産者
23 家畜排せつ物の適正な管理・利用の促進	補助	生産者
51 地球環境保全対策	補助	生産者、企業
5 その他		
⑭ その他		
49 行政情報化の推進	直轄	国民
50 統計情報の収集・提供	直轄	国民

て複数の施策が対応するが、一つの施策は複数の目標に対応することはあってはならない。その場合には施策を体系化して束ねた時、幹から枝分かれしたツリーの形にならなくなる。

しかしながら、現行の 51 の政策分野のそれぞれに含まれる施策を詳細にみていくと、各施策の目標は中目標のいずれかに対応するものの、政策分野全体としてはどの中目標に対応するか必ずしも自明でないものも少なくない。例えば、「18 飼料対策」についてみると、①飼料安全確保のための法律による規制、②草地造成のための公共事業、③飼料価格安定のための備蓄などが含まれており、それぞれの施策の目的を考慮すれば、別々の中目標に対応するはずである。こうした個々の施策にとらわれず、演繹的な視点に立って各政策分野の主要な施策に着目して、いささか強引に中目標に対応させたものが、第3表である。

繰り返しになるが、このように一つの政策分野の中に異なる目的の施策が含まれていることが、評価会委員の指摘にあるような農林水産省の政策評価の結果をわかりにくくしている最大の要因であると思われる。また政策分野がこうした異なる目的の施策の集合であると、その分野の成果指標と施策の目的との対応関係もまた複雑になり、国民の理解を難しくすることになる。

政策評価の意味を、国民に対するアカウンタビリティとすれば、政策分野のまとめ方はもちろんであるが、その政策分野のネーミングについても今後工夫が必要であろう⁽⁸⁾。さらに、成果指標の採り方などによっても、政策の効果の説明力は大きく異なってくることも注意する必要がある⁽⁹⁾。

5. 評価会での議論

以上の政策ツリーおよび成果指標とその考え方を評価会で説明し、委員から多くのコメントをいただいた。評価会で委員から指摘していただいた主な論点としては、以下のようなのものがあげられよう。

第1に、大目標のネーミングである。特に「農業の持続的発展・食品産業の健全な発展」は、この大目標が自給率の分子をまとめたものという趣旨は理解していただいたものの、基本法の用語をそのまま使ったため、練れていないというご指摘を受けた。

第2に、中目標⑨「需給調整・価格安定」は、大目標1「食料の安定供給」に入れるべきではないかというご指摘を複数の委員からいただいた。これは、第3表の政策分野の割付を行った結果、「需給調整・価格安定」に割り付けられた政策分野の具体的施策は、単なる生産振興ではなく、需要動向等を勘案しつつ生産をコントロールするための施策が大部分であり、この中目標は大目標1「食料の安定供給」に含めるべきとの指摘である。この点は、今回の政策ツリーの試案で「食料の安定供給」を需要と輸入に関する政策として設定したこととの整理が必要であり、今後の検討課題としたい。

第3に、第3表に示された政策分野の割り付け結果から、現行の政策が農業生産あるいは供給サイドに重点が置かれていると感じられた委員が多かったことである。このことを、ある委員が発言されたような「歪み」とみるかどうかは議論の分かれるところであるが、少なくとも、農林水産省の政策の全体像がこれまでよりわかりやすい形で明らかにされたことについては、一定の評価をいただいたと思われる。

なお、今回提示した政策ツリーは、あくまでも基本法を前提に政策の体系化を行った場合の試案であり、行政組織のあり方についてまで考慮したものではないが、委員からは、本来的には政策体系の検討にあたっては組織のあり方も念頭に置くべきというご指摘もいただいた。

おわりに

政策評価はまだまだ始まったばかりである。改良の余地も大きく、広く国民一般の視点に立った評価システムの確立など研究に期待される部分も大きい。各種の学会でも政策評価に関する研究はこれまでほとんど行われてこなかったこともあり、研究成果も無いまま、泥縄式に「にわか勉強」をした「専門家まがい」がまかり通っているのが現状である。この点、当研究所も含めて大いに反省すべきであると考えている。政策評価は、今後の政策研究の中で重点化されねばならない最重要分野であり、また経済学だけでなく、行政学、経営学など社会科学全般にわたる多方面の知識を結集する必要のある学際的な研究領域でもある。今後多くの研究者がこの分野に関心を持ち、有益な研究成果が出てくることが期待される。

最後に本稿は、農林水産政策研究所の政策評価に関する研究として行ったものの一部であり、農林水産省の見解ではないことを、特に付記する。なお、政策評価会における「政策ツリー」に関する議論については、すべての提出資料も含めて、農林水産省のホームページ（www.maff.go.jp/www/council/council_cont/kanbou/seisaku_hyoka.htm）に公表されているので、興味のある方は参照されたい。

注(1) 評価会では、農林水産省の政策全般を評価しているが、森林・林業政策、水産政策については、それぞれ別の基本法に基づき政策が実施されていることから、今回は農業関係分野についての体系化を依頼された。

(2) 平成 14 年 3 月 29 日農林水産大臣決定「農林水産省政策評価基本計画」第 11 の 1 (2) に「農林水産政策研究所は、大臣官房企画評価課の監督の下、効率的・効果的な政策評価に資する評価手法の開発など政策評価に関する調査研究について、スケジュールを定め、積極的に取り組むものとする。」と規定されている。これを受けて、農林水産政策研究所では研究実行計画において、経常研究課題「農林水産政策の評価手法の開発・改良に関する研究」を平成 14 年度から開始した。

なお、「政策ツリー」とは、行政機関の使命（Mission）を基に、上位目標を設定し、その評価に必要な下位目標を設定するという順序で演繹的に目標の階層化を図り、政策を体系的に構築したもの。米国の GPRA（政府業績・成果法）が一つの典型であるが、我が国では三重県の例が有名である。

(3) 例えば平成 15 年度の重点施策である「バイオマス」は「多面的機能の発揮」の中心をなす施策であるが、新たなエネルギー作物の生産を振興すれば、既存の食料用農産物と土地利用の面で競合することが予想される。この場合、エネルギー作物の生産振興は、食料の自給率向上につながらない。

(4) 「農業・食品産業の持続的発展」というネーミングももちろん可能だが、ここでは基本法の用語をそのまま使った。

(5) ロジックモデルの政策評価への適用の事例は、例えば、高木健・森田崇「政策評価におけるロジックモデルの適用」『農林水産政策研究所レビュー』No.6, 2002 年 12 月を参照。

(6) こうした事情は、公的部門全体に言えることであって、当省の事業に限ったことではない。

(7) 施策の実施により、本来の目的とは異なる効果を及ぼす場合もあり得るが、そうした「副次的」効果は無視する。

(8) 51 の政策分野の中に「〇〇対策」という分野名が数多く存在するが、こうした分野名については、「〇〇」に対する政策の目標や具体的内容が反映されるように変更する必要があるだろう。

(9) 平成 14 年 11 月 1 日に開催された「経済財政諮問会議」において大島農林水産大臣は「農水省の公共事業計画は、・・・すべての計画を事業費目標から成果目標に転換する。・・・」と発言。