

英国の政策評価に関する調査報告書

平成 14 年 3 月

(財) 農 林 水 産 奨 励 会
農林水産政策情報センター

報告書 目次

はじめに

第1章 調査の目的と調査対象

第2章 英国 DEFRA の政策評価 (Policy Evaluation)

第3章 ミルククォータ制度の政策評価

第4章 英国ミルククォータ制度の政策評価に用いられた計量モデルの
特徴とわが国への示唆 (鈴木宣弘・九州大学助教授)

第5章 英国 DEFRA の公共サービス協定 (PSA)

第6章 狂牛病 (BSE) 対策の規制インパクト評価 (RIA)

資料 1 各調査者への質問状

2 DEFRA の外部評価の概略スケジュール

3 英国におけるミルククォータ制度の経済的評価 (最終報告書・重点要約)

4 ミルククォータ制度の経済的評価 ; アクションプラン

4 - 2 園芸振興委員会のアクションプラン

5 アクションプランの実施

6 マンチェスター大学 Colman 教授会見録

7 英国 DEFRA の PSA 目標 2001-02 ~ 2003-04

8 規制インパクト評価 (RIA) チェックリスト

はじめに

当農林水産政策情報センターでは、2000 年 3 月、当時の英国農業・漁業・食料省 (the Ministry of Agriculture , Fisheries and Food ; UK MAFF) を訪問し、UK MAFF が実施している「政策評価 (Policy Evaluation)」について調査を行った。

その後、わが国の農林水産省においても「総合評価」に取り組むことが具体的日程に上ってきたことから、今回は、英国環境・食料・農村省(Department for Environment , Food & Rural Affairs ; DEFRA 2001 年 6 月に UK MAFF が改組された。)が最もよい例と推奨する「ミルク・クォータ制度の政策評価」を具体的な事例とし、DEFRA の政策評価についてさらに掘り下げて調査することを目的として、訪英調査を行った。

また、英国が実施しているいわゆる「実績評価」である「公共サービス協定(Public Service Agreement ; PSA)」や、「事前評価」の一手法である「規制インパクト評価(Regulatory Impact Assessment ; RIA)」についても、併せて DEFRA の実施状況を調査した。

調査においては、DEFRA の政策評価を総括的に担当している経済部、PSA 担当の財政部、ミルクの担当部門である Milk , Pigs , Eggs and Poultry Division、BSE の担当部門である BSE Division にご協力いただくとともに、「ミルク・クォータ制度の政策評価」を実際に担当したマンチェスター大学の Colman 教授、ニューカッスル大学の Franks 博士(調査当時はマンチェスター大学) にもご協力をいただいた。この紙面を借りて心から感謝の意を表したい。

なお、この調査は、当センター調査局長伊藤威彦が鈴木宣弘・九州大学助教授とともに、農林水産省大臣官房企画評価課福田英明課長補佐から全面的なご協力をいただいた。

第 1 章 調査の目的と調査対象

1 調査の目的

わが国の農林水産省においては平成 13 年度より「総合評価」を実施することとなっているが、わが国においてはまだ「総合評価」に関する蓄積がほとんどないため、その実施方法、テクニックなどについての知見がほとんど見当たらない、というのが現状である。このため、この調査は、わが国の「総合評価」にあたるポリシー評価 (Policy Evaluation) をすでに 1980 年代から実施している英国環境・食料・農村省 (Department for Environment, Food & Rural Affairs; DEFRA) の実施状況について、同省が一番いい事例と推奨する「ミルク・クォータ制度の政策評価」を具体例として詳細に調査検討し、それを基礎としてわが国の農林水産政策分野における「総合評価」の全体設計や実施行程、個別の分析手法等について解明し、もってわが国の農林水産分野における「総合評価」の実施に資することを目的として実施した。

また、公共サービス協定 (Public Service Agreement; PSA) について、2001 年秋から開始された英国の支出見直し (Spending Review; SR) も視野にいれながら、その実施状況を調査するとともに、併せて、今後、重要になってくるとされる「事前評価」の一手法である規制インパクト評価 (Regulatory Impact Assessment; RIA) についても、最近実施された牛海綿状脳症 (Bovine Spongiform Encephalopathy; BSE) いわゆる狂牛病の RIA を事例として調査し、もってわが国農林水産省が実施している「実績調査」や今後の導入が予想される「事前評価」の参考に資することも目的とした。

(注) 次の用語については、以下特段の表記をしない限り、それぞれの該当単語を意味する。

「政策」	policy
「評価」	evaluation
「政策評価」	policy evaluation

また、次の略語は、それぞれ、次の該当語を意味する。

「DEFRA」	Department for Environment, Food & Rural Affairs
「PSA」	Public Service Agreement
「RIA」	Regulatory Impact Assessment
「BSE」	Bovine Spongiform Encephalopathy

2 調査事項

(政策評価)

政策評価を行う根拠、および完全外注にしている理由

政策評価課題の決め方

政策評価を実施するための予算措置

「ミルク・クォータ制度の政策評価」を具体例に、政策評価の全体設計、具体的作業スケジュール、進め方、ならびに評価結果を受けてのアクションプラン等
わが国の政策評価へのアドバイス

(PSA 協定)

PSA 協定の体系

実施行程とその問題点

PSA 協定と政策評価の関係

担当職員への研修について

(RIA)

英国における BSE 対策の推移

RIA の実施根拠および実施手順

3 調査対象

DEFRA (環境・食料・農村省)

経済部 (Economics (resource Use) Division ; 政策評価の総括部門)

Peter Muriel 氏および David Cawley 氏

(注) この Division は、昨年 3 月の調査で訪問している。

財政部長(Finance Director ; PSA の総括部門)

Paul Elliott 氏

牛乳、豚、卵、家禽部(Milk Pigs Eggs and Poultry Division ;

ミルク・クォータ制度の政策評価の担当部局)

Jill Powis 氏および James Winpenny 氏

BSE 部 (BSE Division ; BSE 対策の担当部局)

Mandy Bailey 氏、Sue Eades 氏、Arik Dondi 氏および Kevin Carter 氏

マンチェスター大学

ミルク・クォータ制度の政策評価の責任者である David Colman 教授

ニューカッスル大学

ミルク・クォータ制度の政策評価に参加した Jeremy .R. Franks 博士

第2章 英国 DEFRA の政策評価(Policy Evaluation)

ここでとりあげる英国 DEFRA の政策評価(Policy Evaluation)は、わが国の総務省の分類で言えば「総合評価」であり、「政策の批判的かつ客観的な調査で、施策の実施中あるいは終了後に行われる」とされている。1980年代から、原則として入札により評価実施者を決定する「完全外部委託」方式で実施されている。DEFRA では、経済部が総括部門となっている。

1 政策評価の根拠

- (1) 英国 DEFRA の前身である農業・漁業・食料省(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food; UK MAFF)では、1990年に省内で政策評価を行うことにつき合意(understanding)が成立し、これに基づき政策評価を実施していたが、1999年3月、内閣府(Cabinet Office)から出された「Modernising Government」に政策の評価を頻繁にやっていくことが記載され(注)、これによって首相から各省に対し「政策評価を行うこと」という指示が出されたこととなっている。

これは法律ではないが、「女王陛下の命により、首相および内閣府担当大臣が議会への約束として提出」するものであり、現在では、全省庁がこれに従って政策評価を実施している。その中心的役割は、内閣府と財務省(HM Treasury)が果たしている。

- (注1)「Modernising Government 2 Policy Making の章の12 これからの行動(Future Action)」には、次のように記載されている。

* 政府は、今後引き続き政策決定が、成果(Outcome)に焦点をあてた、創造的で健全かつ柔軟性のある政策を実施することを確保する。これを達成するための行動は次のものを含む。

- ・ (中略)
- ・ 政策や施策の評価をもっと実施することにより、成功や失敗の教訓から学ぶ。評価の基準や手法を近代化する。

- (注2)「Modernising Government」の日本語訳について在日英国大使館広報部に問い合わせたところ、英語の読みをそのままカタカナにして用いているとのことだったので、ここでは英語のままとした。

- (2) したがって、法律で義務付けられているもの、EUからの資金が与えられているもの(例えば「農村開発事業(Rural Development)」関係)等を除き、政策評価を必ず実施しなくてはならないということにはなっていない。

2 外部委託について

(1) DEFRA は、MAFF の時代から、政策評価を完全に外部委託するという形で行ってきているが、他の省を見てみると、そのやり方は各省区々で、必ずしも外部委託ばかりではなく、内部で実施しているところもある。

(2) 外部委託する理由は、次のとおりである。

現段階において、DEFRA には政策評価を実施するための十分なスタッフが配置されていない。

当該政策が外部からどう見られているか、客観的な意見を聞く必要がある。

政策評価を実施するためには、経済、環境、獣医学その他のいろいろな分野の専門家に参加してもらう必要があり、内部で実施する場合にはそれぞれのエキスパートを呼んでチームを作ることは難しいが、外注した場合にはそれが可能となる。

競争が激しいので、外注した方が、相対的に安い費用で、優れた内容の評価が可能となる。

(3) 外部委託は、皆に公平を期すため入札で行われ、DEFRA ではシステム的にはベストという自讃の声も聞かれたが、ミルククオータの政策評価に参加したニューカッスル大学の Franks 博士からは、入札する前にはそれなりの研究もし、書類を作成し、アイデアを出さなくてはならないのに、選ばれない可能性があるのは問題である、という発言も聞かれた。

(4) なお、政策評価を受託することは、第 3 章でも触れるように、大学の研究者達にとっては、4 年に 1 度行われる研究のアセスメントで大きなポイントとなるため、どんな分野においてもかなり優秀なスタッフが応募しているようである。

3 評価のための予算について

(1) 評価のための予算は、次の通りで、この額で入札募集している。

評価費用 (ポンド)	委託した評価の数
~ 40.000	1 6
40.000 ~ 60.000	1 2
60.000 ~	6
計	3 4

(注) 1996/1997 年度から 2000/2001 年度の間に委託されたもの全て。

- (2) アンケート調査を行うものは費用がかかり、内容的に難しいものであっても、デスク・ワークですむものであれば費用はかからない。

なお、入札参加希望者は「誰でも」、前もってどのくらいの入札金額を予定しているか経済部などに問い合わせることができ、その回答によりおおむねどの程度の調査を委託者である DEFRA が考えているかを知って入札することとなる。経済部は、入札最低価格そのものを答えるのではなく、「おおむねこの程度の規模の額で委託する」という形で答えている。後述するように、落札者は、必ずしも金額の一番安い者に決定するわけではなく、金額の範囲内で費用に対して最も価値のある(Best for Money)調査を計画している者に決定する。

- (3) 競争が激しいので、費用の割にはいい調査結果が得られている。一般的に言えば、評価期間が短い場合には応募者が少なく沢山の競争にならないため、費用も高くなるが、期間が長い場合には応募者が多く沢山の競争になるため、費用も安く済ませることができる。

- (4) 費用がかかっていない、あるいは経済的影響が小さいときには、政策評価も簡単に行い、費用がかかる、あるいは経済的影響が大きい政策については相対的に費用と時間をかけている。

4 政策評価を行う政策の範囲

- (1) 政策評価の政策の範囲は、評価しようとする内容の範囲を当該評価の場合の政策と位置付けており、フレキシブルである。150程度はあるだろうと思われる。

DEFRA(発行当時は UK MAFF)による「政策評価のハンドブック・2000年版 2-18」には、次のように記されている。

* (どんな政策が評価されるか)

驚くべきことに、「政策」という言葉は、十分に定義されているとは言えない。最終目的を意味することもできれば、これらの目標を達成する手法を意味することもできるからである。評価に関して「政策」は、必然的に弾力性 (elastic) のある概念となる。何らかの、ときには一連の手法を意味するかもしれないし、事業計画、制度的な取り決め(institutional arrangement)、プロセス、法制化、あるいは MAFF の目標達成を援助するための他の行政活動や責任の範囲を意味するかもしれない。(中略)全ての政策は、どのように定義されようとも、評価の対象候補になり得るとみなすことができる。

(2) したがって、評価という範疇で政策を考えると、各担当部門は、「政策」としてひとまとめにして評価するのにふさわしいスケールやレベルを考える必要があり、数多くの具体的な事業計画、ときには部をまたがるようなプロジェクト、戦略的プログラムをケースバイケースで判断することとなる。行政管理、顧客意識といった共通の特徴に関して、評価を行う1つの政策とされることもある。

(3) DEFRA では、省内事項についても政策とみなし、評価を行っている。例えば、情報収集、宣伝普及、エネルギーの効率的使用、福祉の継続性、財政システム、組織等であり、政策評価そのものも対象になっている。基本的には、効率性(efficiency)が問われているようである。我々の調査の際には、「DEFRA において採用している女性の割合」も評価の対象になった、という話もあった。

(4) ヨーロッパの他の国々と同様、英国においても多くの政策が国際的な協定、とくにEUの法制と関連しているが、これらの政策も評価の対象政策となる。第3章の「ミルククォータ制度の政策評価」もその1例であり、英国の政策目標との関連において評価され、食い違う場合には、評価結果がEUに対する英国の主張の主たる根拠と位置付けられることもある。

なお、EU関係政策の評価の場合には、外部評価ではなく、内部評価とされることも少なくない。

(5) 英国には、非部局公共団体(Non-Departmental Public Bodies)と呼ばれる、政府の行政運営の役割りを担っている団体で、政府の部局ないし一部ではなく、各省大臣と対等の立場で業務を遂行する機関があり、これらの団体の存在と作用もまた「政策」とみなされ、評価の対象となっている。

5 評価課題の選定

(1) 評価課題の選定は、毎年、経済部と政策を担当する部門のトップとが各部門から出された候補政策について、いつ頃行うかを含めて、話し合い、その中で決めていく。優先度が高いもの(順不動)は、

EUから期限を定めて実施することが義務付けされている政策

どのくらいの予算をつぎ込むべきか、判断が必要な新規政策

改善のためにはどのくらいの予算をつぎ込むべきか、判断が必要な政策

新規政策を判断するにあたり、以前の政策の評価が必要とされる場合

やっただけの価値があるか、判断する必要がある場合

なおミルククォータの場合には、内閣府から、EUの農業政策に英国が参加するとい

う状況の中で、英国はどのような改革をしていけばよいか、コストはどのくらいかかるか、コストに見合う価値はあるのか、等について政策評価を行うこと、という指示もあった。

(2) 優先順位の高いものから実施していくので、中には政策評価をずっと行わず、ほこりにまみれてしまうものもないとは言えない。しかし、手を上げた政策については、極力 1 ～ 2 年の間に予算に組み入れるようにしている。

(3) 法律で実施が義務付けされている場合を除き、政策評価の実施を命令することはできないので、経済部が政策担当者にいくら勧めても応じない場合はそれ以上強いるようなことはしない。このため、全部の政策が必ず評価される訳ではない。

(4) 財務省に政策予算を要求する場合、「Evidence based Policy」という原則があって、その政策がどう評価されているか、実施する価値があるのか、について証拠を見せないと予算をつけてはくれない。したがって、自分達の目標としているところが達成されているかどうかを客観的に判断できる材料（すなわち政策評価の結果）を持っていないと財務省との予算折衝が不利になるので、政策評価を行うイニシアティブが働いている。それでも、いくら勧めても応じない政策担当者はいる。

6 評価のプロセス

(1) DEFRA の政策評価のプロセスは、おおむね次のとおりである。なお、付録 参照。

DEFRA がすべての政策評価について委託の条件を立案する。この段階にいたるまでに、次の手続きを必要とする。

ア 経済部との連絡

(注) 経済部には、総括部門として評価全体を管理する役割りのほか、エコノミストとしてのアドバイスを担当する役割りがある。

イ 準備

- a 計画とスケジュールの作成 ((2) で詳細)
- b 統計部門の資料の使用許可
- c 運営グループへの説明

ウ 政策の輪郭、理論的根拠、目標の明確化 ((3) で詳細)

エ 評価の目標の設定 ((4) で詳細)

オ データソースの検討

政策評価を行うリサーチグループを決定するため、最初に経済誌等に案内が載せられ (この段階で多ければ 30 組位の希望表明がある) その中から遂行能力等を勘

案してセレクトした希望者（通常、4・5団体（組織））により入札が行われる。

入札参加者の評価を、当該政策評価を運営（舵取りを）するグループのメンバーが行う（運営グループのメンバーは、その当該政策部門や他の地域の農業省（スコットランド、ウェールズ、北アイルランド）の関係者、そして経済部門のスタッフで構成される）。

評価を行うリサーチグループが選定され、契約が、事実上入札募集の委託条件をベースにして作成される。

政策運用グループとリサーチグループとの間でスタートアップ会議が開かれ、手法、データソース、委託事項等について、最初の打合わせ(Meeting)が行われる。アンケート調査を行うときは、質問内容についても話し合いを行う。

質問内容の草案が MAFF に提出された段階で、最初の経費の支払いが行われる。

リサーチグループによる評価作業

この間、必要に応じ、政策運用グループとリサーチグループとの間で打合せが行われる。((5) 参照)

リサーチグループから中間報告書が出された段階で、再度政策運用グループとリサーチグループとの間でその中間報告書について議論が行われる。

中間報告書が提出された段階で、2度目の経費の支払いが行われる。

報告書のドラフトが作成された段階で、それが運営グループに送られ、コメントが求められる。そしてまた政策運用グループとリサーチグループとの間でミーティングが開かれ、ドラフトについての検討が行われる。

最終報告書が作成された段階で最終会議が開催され、運営グループだけにとどまらず広範囲な対象者にプレゼンテーションが行われる。((6) 参照)

最終報告書が提出された段階で3度目の経費の支払いが、最終報告書が承認された段階で最終の経費の支払いが行われる。

提出された評価結果は、マネージメントボードに報告され、政策部門で選ばれたアクションマネージャーが行動計画(action plan)を作成し、最終報告書の受領後1年以内にアクションを完了する。(アクションプランについては、資料4 参照)

評価結果は、EU 等対外関連の政策の評価を除き、原則として MAFF 図書館やホームページにおいて公表される。((7) 参照)

(2) 計画は公式に記録され、コストがかさまないよう、不変ではないにせよ、同意した調査設計書は極力変更しないようにされる。また、次の政策に反映させる予定のときは、目標日時を明確にすることも要求される。

我々のインタビューの際 Muriel 氏は、政策評価で一番困難な点の1つとして、次の政策に生かせるようなタイミングで評価を完了させることを挙げた。

- (3) 「自分達の政策が、意図した成果(outcome)を実現するために、どのくらい成功しているのか」という評価の核心がこの段階で明瞭に解題される。次のことが求められる。

評価の対象となる政策を確認し、描写する。

最初に始められたときの周辺事情を含む、理論的背景を明記する。

政策目標や、それらがより上位の MAFF の目標とどのように調和しているか、について明記する。

評価されるべき政策の部分や目標を描写する。

については、「評価する政策の周りにリングフェンスをめぐらす」と表現され、評価する政策の境界線を明確にする。いくつかの政策と一緒に評価することもある、1つの政策の一部をとりだして評価することもある。

の政策目標が極めて大事なものは、政策がどれだけ成功したかを判断する主たる基準尺度(yardsticks)になるからである。可能なかぎり、目標は定量化されるべきであるとされている。

- (4) 目標は、評価そのものにもセットする必要があるとされている。調査者の調査事項を明確にするとともに、評価の成功をアセスできる尺度(criteria)ともするためである。

- (5) 打合せについては、前述の「政策評価のハンドブック・2000年版」によれば、「少なすぎて失敗するよりも、多すぎて失敗する方がいい」とのことであり、「ミルククオータの政策評価」の主任であるマンチェスター大学の Colman 教授の場合は、(1)で述べた会合の他、他の用件でロンドンに出張した際には、ほとんどの場合、MAFF の経済部や担当部門に立ち寄り、打合せを重ねていた、とのことであった。また彼は、ミルククオータの実施機関である介入委員会(Intervention Board)とも数回にわたり打合せを行った、とのことであった。

- (6) 「ミルククオータの政策評価」の担当課であるミルク、豚、鶏卵および家禽部の担当者からは、政策部門は、自由に調査者に対してその政策評価の勧告の結果生じるであろう運営上の問題を指摘できるが、最終決定は調査者が最終報告書において下すことになる、という話が聞かれた。

一方、「ミルククオータの政策評価」の政策評価を担当したマンチェスター大学の Colman 教授からは、調査結果として提出したものが DEFRA の気にいらなかった場合あるいは同意を得られなかった場合には、DEFRA はそれを闇に葬ることもできるので、まずどうしてこのポイントについて調査しこういう風に言いたいのか、どのような理由をもってこう言っているのか、等について同意してもらわなければならない、ということであった。現実的には、最終段階の打ち合わせの際、表現方法をやわらかくする等の措置をとっているようである。

(注) Colman 教授からは、この他にも政策評価担当者としての話をいろいろ伺ったので、参考として資料 6 に会見記録を掲載した。

- (7) 政策評価の最終報告書は公有財産であるとみなされ、公表される。仮に、勧告の全部または一部が実施されないと決定したとすると、利害関係者組織からの意義申立ては免れなくなる。

7 調査者達からのアドバイス

- (1) 各調査者達へのインタビューの最後に、これから日本の農林水産省が総合評価を実施するにあたってのアドバイスを求めたところ、各々次のような点を挙げられた。

(経済部)

上層部の理解を得、参加してもらうこと。

何を、いかに、いつまでに評価すべきか等について、担当課と評価者の間で密接にミーティングを行いながら決めていくこと。

英国のアクションプランのように次に何をするのか、すなわち政策評価をどのように政策に生かしていくのか、という明確なプランを持つこと。

政策評価による改善の見込みが強いもの、すなわちやさしい課題から取り組みを始めること。

(ミルク、豚、鶏卵および家禽課)

上の立場の人達の協力を得ること。

勧告をきちんと実行する体制を構築すること。

(Colman 教授)

政策評価を行うにあたって、他の人も興味を持っていることに対して自分達も何かができるという価値感を持つこと。政策評価は、自分だけが興味を持っている問題の研究ではない有効な手段なのである。

目的をはっきりさせること。

与えられた時間、資料に基づいてどのくらいできるのかを現実的に見つめること。はっきりしそうもないと思うものは、最初から切り捨てること。結果がわかっているものについては、研究からはずすこと。

専門家達に集まってもらって、チームを作ること。そして彼らからいろいろなアイデアをもらうこと。

データの質の高さが非常に重要になってくるので、信頼できる数字を得るには、小さいモデルで、小さいことに的を絞ってデータを作ること。大きなデータで大

きな数字を提示しても、それは怪しいと思うことが多い。

最終的には、人間関係が非常に重要である。

- (2) なお、経済部に対しては、併せて政策評価を実施していく上で困難を感じていることはなにかを尋ねたところ、6 (2) のタイミングの問題のほか、政策評価に反対、ないし拒絶している人達に対して政策評価の必要性を理解させること、という回答があった。政策評価に好意的でない、あるいは反対する人達が多いのは、英国も他の国と一緒にとのことである。

第3章 ミルククォータ制度の政策評価

1 背景

- (1) 1970年代後半から1980年代初頭にかけて、EC主要畜産国では生乳生産が過剰となった。当時、EC予算の3分の2は農産物価格支持関係に支出されており、そのうち20～25%はミルク・乳製品関係で占められていたため、ECの財政を圧迫し、深刻な問題となった。

そこでEC閣僚理事会は、1984年3月31日、5年間の時限立法として「生産割当て制度(Milk Quota System)」（正式には追加課徴金制度(Additional Levy System)と呼ばれる。）の導入を決定し、同年4月2日より実施した。多くの国でこれを取り入れるとともに、併せて酪農廃業計画(Dairy Farmer Outgoes Scheme)も実施された。英国においても、このとき両者がとりいれられている。

なお、クォータ制度の運用は、適時延長され、今日に至っている。

- (2) しかしながら英国においては、もともと英国の天候、気候はミルクの生産に向いているにもかかわらず1984年の割当て数量が生産可能量から見て低い水準にあった、と考えられたため、同制度に対する不満には強いものがあつた。また、DEFRAのミルク、豚、鶏卵及び家禽部(Milk, Pigs, Eggs and Poultry Division)の担当官のJ. Powis氏の言によれば、このミルククォータ制度は言わば一夜漬けで作られたようなシステムで、導入の際に事前評価(Appraisal)も行われなかったとのことであつた。そしてCAPの農業政策に英国が参加していく中で、そのあり方や便益等について検討の必要性が出てきたことから、1997年、マンチェスター大学に委託して政策評価(Policy Evaluation)が行われ、翌年4月に最終報告書が提出された。

なお、J. Powis氏の言葉からは、DEFRAとしては、2006年までに英国においてはミルククォータ制度を廃止したい、という強い意向がうかがわれた。

2 クォータ制度の枠組み

クォータ制度の目的は、生乳の過剰生産を抑制し、生乳の供給量を市場需要量にバランスさせることであり、その枠組みは、次のとおりである。

- (1) EC全体の生乳のクォータ総量を確定し、それを加盟国に配分し、さらにそれを分割して個別の生産者に配分する。

クォータ総量は、第1年目には9952万4千トンに設定され、逐次削減量が上乘せられてきている。

クォータ数量の内訳は、主として、

- a 生産者が酪農協などの乳業者へ出荷する卸売クォータ(Wholesale Quota)、
- b 生産者が飲用乳として消費者に直接小売する直接販売クォータ(Direct Sale Quota)

からなっており、事実上トータルで割り当て数量が決まっている。

英国の場合、 $a : b = 97.5 : 2.5$

(2) クォータ枠の管理、運営は、各国において自主的に行われる。

各国政府は、割り当てられたクォータ数量に削減量を上乗せして生産者にわりあてている。英国の上乗せ削減量は、他の国より多い。

個々の生産者への配分には、次の2通りがあり、どちらを採用するかは、各国の判断に任されている。

方式 A 政府から個々の生産者に直接割り当てる方式 直販クォータに採用

方式 B 生産者を生乳を販売する酪農協等の乳業者単位にして、そのグループに割り当てる方式 卸売クォータに採用

割り当てられた数量をオーバーして生産すると高額のパナルティーが課せられるが、方式 B の場合にはグループ全体として計算するので個々のプラスマイナスが吸収でき、有利となる。

なお、英国の場合には、国全体としてグループ間のプラスマイナスも吸収しており、国全体で割り当て数量をオーバーしない限り、パナルティーがない。

(3) 各農家に配分された生乳クォータ数量は、その農家が私有する権利として与えられ、売買、賃貸借、相続等の譲渡が可能である。ただし、クォータは農地と合体しており、農地と切り離れたクォータ枠のみの譲渡は認められない。

英国では、土地所有者と農地耕作者が別れている場合は販売価額を折半するように定められており、また、譲渡した際にはその一部を取引税という形で政府に徴収されることになっている。この取引税は、新規参入者がクォータ枠を取得する際の前原資に当てられている。

また英国では、方式 B の場合、グループ内で割り当て数量を守ればいいことから、同一グループ内では農地と切り離れた賃貸借が認められている。

さらに、クォータを売却したい者が購入したい者に土地を貸し付け、貸借が終了するまでの間、購入側が借地を酪農に使用しないことにより、貸借の終了後クォータのみが買い手に残る、というやり方も行われている。借地期間が10ヶ月未満であれば規程上も明確に認められている。しかしこの場合、新年度には、自動的に土地の貸付者にもどることとなる。

3 政策評価の目的

具体的な調査目的は、おおまかには「市場の効率性」と「政策を変更していく必要の有無」の2つのパートに分かれており、具体的には次の通りである。

英国のクォータ配分の利用およびクォータの囲い込み（ring fencing）を含む抑制効果と、生産者が最大限に活用可能にするための現行のクォータ制度の有効性を評価する

以下におけるクォータの効果を評価する

（a）英国及び個々の地域の酪農分野に現存する資産価値

（注）英国のそれぞれ異なった地域での農業におけるクォータ制度の獲得者と非獲得者への効果に対して、分析の中である程度強調する必要があるということを意味した。

（b）ミルクの生産者価格

二層価格制度とクォータの廃止のような選択的政策シナリオを評価する

（さらに考えられるシナリオとしては、価格維持の一層の減少とクォータを維持しながらの輸出償還（export restitutions））

（注）これは、以下の点における英国のミルククォータ全体としての効果を評価することを意味した。

（i）国内の需要供給バランス

（ii）生産者一般または地方・地域に特に及ぼす影響

（iii）消費者への価格（prices to consumers）

（iiii）酪農取り引き

4 政策評価の受託

（1）ミルククォータの政策評価は、Colman 教授をリーダーとするマンチェスター大学のグループが落札した。

同教授によれば、

同大学は、英国が EU から義務付けされている Farm Business Survey（FBS）と呼ばれる農家訪問調査（年3回訪問）の拠点の1つ（英国全体で9拠点）になっているため、この評価のために必要な統計的データの蓄積があり、それを活用できたこと。

1996～97年にかけて全国規模の乳価の調査を行っており、コストの機能についてのデータをすでに持っていたこと。

当時マンチェスター大学には、乳業問題の専門家である Colman 博士、データ管理の専門家である J.Franks 博士、計量経済学の専門家である M.Burton 博士および

D.Rigby 博士と研究室の廊下をはさんでスタッフがそろっていたこと等により、費用面でも他の候補者より有利だったとのことである。

なお、同教授の言では、大学では4年に一度どのような研究をしているかアセスされることとなっており、政策評価の受託は、アセスメントの際に評価の判定要素となる大きな学問的成果とされるので、個人的に自分達にとっても非常に重要な調査研究であったとのことであった。事実、この政策評価を担当したことで Colman 教授は、大学の内外で研究者としての信用や評価を高めており、こうした事情から大学からの応募者は、かなり高いレベルの研究者達が、自分達の人件費を計上せずに応募することが多いとのことであった。

(2) 落札価格およびその積算は、次の通りである。

単位：英国ポンド

スタッフ費用

Colman 教授 (20 日間)	7,000
Burton 博士 (10 日間)	2,800
Franks 博士 / Rigby 博士 (40 日間)	8,000
任命された研究アシスタント (70 日間)	9,000

その他

事務・秘書サポート	1,500
出張旅費 (調査・会議含む)	2,750
消耗品	1,500

総計	32,250
----	--------

5 政策評価作業の概要

(1) Colman 教授によれば、政策評価に着手したときのタイムスケジュールは次のとおりであり、これ以上細かくしても効率的ではないことが多い、ということであった。さらに同教授によれば、評価作業はほぼこのとおりに推移したとのことであり、全体の進行管理は自分がやったが、データ管理や計量経済の部分のスケジュール管理は4 - 1 - で述べた協力者にそれぞれまかせて進めていったとのことであった。

10 月

- ・ 10 月 1 日調査開始
- ・ クォータ取り引き者の確認

- ・クォータ取り引き者調査の準備
- ・入手できるグロスマージン分析を用いたミルク生産者の広範囲の F B S サンプルの準備
- ・イングランドとウェールズにおける特別ミルク調査 (S M S) 全記録の受取り

11 月

- ・クォータ取り引き者調査を行う
- ・広範囲の F B S 農場委員団の分析の開始
- ・ S M S 記録の計量経済学的分析の準備

12 月

- ・ S M S データの計量経済学的分析の着手
- ・ F B S データのさらに進んだ分析
- ・ M A F F への中間報告

1 月/2 月

- ・ S M S データから予想される原価機能における政策シナリオ分析の着手
- ・選択的政策改革においての個人的なシナリオについて酪農業従事者と意見交換
- ・報告書作成の開始

3 月/4 月

- ・報告書作成
- ・分析最終要素
- ・4 月 24 日までに報告書引き渡し

(2) 3 の目的に対応して、方法論が以下のように設計された。

ア 及び に関し、次のように解釈する。

- (i) (国内及び国外の両方で) 自由に取り引きできるクォータによって、国内ミルククォータが最適に利用される。
- (ii) 総資産価値は追加されることはないが、クォータの価値は、所有権及び農業従事者・土地所有者の固定資産の所属を定める規則に依存する。
- (iii) ミルク価格へのクォータの効果は、クォータが価値を引き出した結果としてというよりも、供給抑制の影響から単独に現れる。

その上で、クォータ市場の有効性に関し研究を行うべきいくつかの問題についてクォータ取り引き者の調査を通じて明らかにすることを試みる。その中には、次のような事項も含まれる。

- () 英国の制度内でのクォータの少量程度の環囲い (ring - fencing) の効果
 - () クォータ賃貸の期限日の影響
 - () 貸し主と借り主間のクォータの分配から生じるあらゆる問題
 - () 土地につながるクォータ譲渡を支持する効果
- 併せて、クォータ購入と賃貸価格の作用状況を説明する試みをも行う。

イ 目的 に取り組むために、特別ミルク調査から得たデータに基づいて、酪農生産のコスト構造の計量経済学的モデルを作る。

計量経済学的研究においては、1990/91 年度から 1994/5 年度における供給と投資の作動状況が適切であるか分析し、この分析をより大規模な F B S 農場のサンプルにまで広げ、この分析から得た成果を 1998 年 4 月 24 日までにプロジェクト報告に確実にとり入れる。クォータ譲渡の効果、及びさらなるクォータを必要とする評価基準としてどの程度経済力が有効性を支配するかについての識見を述べる。

ウ 直接標準コスト (産出レベル・投入価格・地理的な地域などの要素を含む) の決定要因を統計的に見分けることにより、農場特有の (farm-specific) 限界費用機能を形式上導き出す。これらは、ミルク生産に割り当てられた土地の適切なコストとクォータのコストに対して情報を加えながら、生産者の反応の外形上の利益最大化のモデルにとり入れる。

これは、国内クォータの制約を課しながらも個々の生産者の反応行動を刺激する数学的なプログラミングモデルとして導入される。このようなモデルは、市場でのクォータの需要供給総数を等しくする (identifying the market cleaning milk quota value) クォータコストにより、現在の制度のもとでの最良の個人農場レベルでのミルク生産高を生み出すことができる。

エ この形式的構造の重要な利点は、選択的な政策制度のもとでの農場の反応行動を調べることを、その反応行動の整合性を保つ一方で可能にするという点である。このようにして、いくつかの選択的限界産出費用システムを予想すること、あるいは個々の生産者の行動に選択的な制約を課すことによって、生産者の繁栄と二重価格システムもしくはクォータの廃止への移行の産出効果を明らかにすることができる。こうして、国内での増大要因をこのように分析された農場タイプに当てることによって前もって観測された反応行動に基づいて、選択的政策シナリオの成果を前向きに予測することができる。

オ 1980 年代中期からの “ M M B Milk Cost Survey ” のデータを使って予想された価格機能に基づいて、ミルク生産の地理的配分に関するクォータ取り引きの自由化の

影響と、r B S T が酪農分野に採用される範囲及びクォータ価値と酪農収益によってそれが意味するところの分析も含んで適用する。

(3) データについても、次のような方針が立てられた。

ア 分析評価を必要とするバランスシートデータは、Farm Business Survey から入手可能である。これにより資産評価などの多様な分析が行われる。F B S データは拡大・縮小する酪農農場の反応行動を不動産の占有状態 (tenancy status) ・クォータの所有権 (賃貸に対立するものとして) などの要素、または選択的な事業・場所の選定 (location) 及びその他の要素などに結び付けるために利用される。

イ 更なる公式調査は限られた範囲内でのみ必要と考えられ、唯一計画されているのは、基本的な質問について非無制限形式にてクォータ取引者を個人的に面接する調査である。加えて、無調整ミルクの購買を行う数社と意見交換をして、政策分析によって計画されるシナリオの実現の可能性を確認する。

ウ ミルク生産者の調査は、必要としない。マンチェスターの The Farm Business Unit は、M A F F のイングランド及びウェールズでの 390 人のミルク生産者についての特別ミルク調査をまとめている。これらの農家について 1996/97 年度に行われる全質問は、Franks 博士によって整理され、10 月 31 日までにマンチェスター大学に提出される。データは、1997 年 11 月中旬までに処理される準備に入る。計量経済学的分析をふくめ、これらのデータを使用した追加分析の限界費用のみこのプロジェクトにかかる。

(4) Colman 教授によれば、調査を始めるにあたって、「ミルククォータを廃止する」ということを意図してはならず、このシステムがどのように運用されていて効率的かどうか、どのくらいコストがかかるのか、どのように改善するか、を目的としていた、とのことであった。Colman 教授は廃止論に組みしておられたようだが、Franks 博士は廃止は酪農家のプラスにはならないとして廃止には反対の立場であった。

調査者の間での見解の相違については、Colman 教授によれば「見解が統一しなかったことはなかった」とのことであった。大部分の作業や報告書の作成は Colman 教授が行い、協力者達は自分のセクションだけを見、自分のセクション外のことには口を出さなかったので、「皆不賛成はしなかった」というのが真相のようである。

(5) 調査の過程で Colman 教授は、乳業界のリーダーの人達、乳製品会社の幹部、農家、クォータブローカーの中心的人達に、本人の言葉を借りれば「ものすごく沢山のインタビューをやり」、「重要な人にはほとんど会った」とのことであった。

また、MAFF とは決められた打合せのほかに、他の用事でロンドンに行った際に何回か打ち合わせに行ったほか、ミルククオータの現場の実施機関である介入委員会執行機関(Intervention Board Executive Agency)とも相当回数の打合せを行ったとのことであった。MAFF とは激論になることはなかったが、介入委員会執行機関との間では、EU との関係で記述することが英国のマイナス、具体的には裁判で敗訴してしまうことになってしまうような事項があって、激論を交わした、とのことであった。

- (6) Colman 教授も Franks 博士も、4 - (2) のスタッフ費用については、あくまで積算上であり、実質的には2人とも積算時間の3倍以上は政策評価の作業に従事していた、とのことであった。

6 最終報告

ア 最終報告書については、付録の Executive Summary または別冊の報告書を参照されたいが、調査の報告の概略項目は次のとおりである。

生産構造における変化・生産者の分布・クオータ取引きについての説明

英国ミルククオータ事業計画の及ぼす影響（クオータ取引き者の調査を含む）

政策シナリオ - 文献及び公式 EU 資料で提案されているもの

F B S から示された 1990/91 年度から 1994/95 年度にわたるミルク生産者委員会の活動についての委員会データの分析結果とその意味。これらは、乳牛数・1 頭あたりの産出高と総生産に換算してのミルク価格変動への生産者の反応に光を注ぐ。

1996/97 年のミルク生産者特別調査の計量経済学的分析の結果

の調査結果に基づく選択的政策シナリオのもとで予想されるミルク生産の反応
選択的政策シナリオがもたらすであろう結果の総合評価

イ 最終報告書では、アの調査結果に基づき、次のような勧告を併せて行っている。

- ・ 政策を変更していく必要があるかどうかに関し、

ミルククオータ制度は非効率の源泉であるので、Agenda2000 の交渉期間内にこれを廃止するよう、的確な日程を定めること。

このため、専門家グループ会合を3ヶ月ごとに開催し、 についてアドバイスしてもらうこと。

- ・ 市場での効率性に関し

3ヶ月以内に、非生産クオータ保持者に対する政策を見直すこと。

3ヶ月以内に、乳脂肪価格を定め、クオータ販売の透明性を高めること。

クオータのリースや譲渡の期限の改定を行うこと。

クオータのリースや譲渡の地域制限の必要性を見直すこと。

7 アクションプラン

最終報告書が提出された後、アクションプランが作成された。詳細は資料4を参照されたいが、概略は次のとおりである。

勧告6 - イ - および に関し、的確な日程、検討グループを定めること。

非生産クォータ保持者に対する政策の見直し

乳脂肪の価格を決めること。

リース期限の改定。ただし、これは拒否された。

永久的譲渡についての改善。

リングフェンスについての改善

経過措置として、生産枠売買の柔軟化

8 今後の動き

DEFRA は、ミルククォータ制度の段階的廃止の経済的影響について、2002 年から始まるさらなる調査研究を Colman 教授を中心とするグループ（このミルククォータ制度の政策評価を担当した人達とは別の人達によって構成されている）に委託している。この調査研究は、CAP の改革の共通目的支援にあたり経済研究共同プログラムを実施するというデンマーク、オランダ、イタリア、スウェーデン、そして英国の農相が行った合意に続くものである。共同調査研究の対象とされた一つの分野は、ミルククォータを廃止することの経済的影響についての共同分析であり、その目的は 2002 / 2003 年度中期見直し交渉に情報を提供し、そしてより合理的な道を各国農相が選択することを勧めることである。これに関連して、英国は次の調査に資金を提供することに合意している。

- ・ EU のミルククォータ制度を終らせることにする方法の選択肢
- ・ EU 15 カ国に対する改革の影響、そして拡大 EU に対する影響
- ・ 英国における改革の影響

9 ミルククォータ制度の政策評価の意義

このミルククォータの政策評価は、DEFRA 内部で高い評価を受けているが、それは、（彼等の言葉を借りれば）EU から押し付けられたクォータ制度に対し、自分達だけでは廃止や改善の主張が難しかったのに対し、この政策評価の勧告により、これを主張根拠として、廃止に向けて動き出せるようになったばかりでなく、2006 年までにミルククォータ制度を廃止する交渉を EU 委員会と行うことができるようになったからである。政策評価が行われたタイミングのよさも EU 委員会との関係ではあったが、前述の Powis 氏の言葉を借りれば、政策評価というのは交渉の一部である、という理解もされている。

政策評価の持つ意義を考えると、わが国においても、政策評価は、改善の難しい政策の改革の糸口となるばかりでなく、外交交渉の際の有力な武器としての役割りを果たすこともできる、ということを念頭におきたいものである。

なお、市場の効率性に関する勧告事項については、逐次改善が行われたが、事項的にはマイナーなものと考えられている。

第4章 英国ミルククォータ制度の政策評価に用いられた

計量モデルの特徴と我が国への示唆

九州大学 鈴木宣弘

1. モデルの目的

英国政府は1984年にEUにおいてミルククォータ(割当)制度が導入された当初から歓迎されざる制度と評価していた。それは、EU諸国の中でミルク生産に適した土地・気候条件を持ち、低コスト生産が可能な英国のミルク生産量を低く抑制し、英国の牛乳・乳製品輸出も妨げ、英国のミルク生産者に損失を与えるとともに、消費者には高い価格を強いるからだとしてDEFRAの担当者は説明する。

このため、ミルククォータの廃止を最終目標としつつ、それが困難な段階においては、クォータ制度の持つ弊害を最大限除去するような運用システムを構築することを当面の課題として、英国政府はミルククォータ制度に対応してきた。

そこで、1998年のミルククォータの政策評価においては、ミルククォータによってもたらされている非効率性、及び効率的クォータ取引により弊害を改善することによるメリット等を計量的に明らかにし、英国政府の主張を裏付ける「科学的」資料とし、さらには、それを次のステップとしての制度廃止につなげることが、暗に意図されていた。

事実、すでに2001年から、ミルククォータ制度に関する政策評価の次のステップとして、いよいよ「EUにおけるミルククォータ廃止の影響」(Phasing out Milk Quotas in the EU)が準備されている。この新たな政策評価では、英国の大学のみならず、クォータ支持派のフランスを含むEU各国の研究者を巻き込んで、さらに大規模なEU全体の計量モデルを構築することでクォータ廃止の利益を明確にしようとしており、EU各国の研究者を組み込んで、クォータ廃止に向けての合意形成の足がかりを研究面から作ろうとする、戦略的な政策意図に基づく取組となっている。

2. モデルの特徴

個人別のミルククォータ制度の弊害をできるかぎり小さくするには、クォータが酪農家間で効率的に取引されるシステムが必要であり、そのような取引の効果を評価するためには、そうした取引の存在を計量モデルに組み込む必要がある。また、次のステップとしてのクォータ廃止による乳価下落の影響を検討するためにも、ミルク生産構造をきめ細かくモデル化し、どの地域のどの階層の農家及びそのミルク生産量がどのくらい減少するか、といった試算が可能なモデルが求められる。377の英国酪農家の個別生産費データを用いて、

そうしたきめ細かな生産構造変化の把握を可能にした点が、この政策評価を担当しているマンチェスター大学の Colman 教授らの構築したモデルの最大の特徴である。

(1) クォータ取引のモデルの考え方

まず、クォータ賃貸（譲渡）のモデルの考え方を第1図に整理した。簡単のため、市場は生産者1と2で構成されるものとする。まず、クォータ導入前の総生産量は $Q_1 + Q_2$ でミルク価格は P である。生産者1と2への当初配分クォータを Q_1' 、 Q_2' とする。総ミルク供給曲線は SFACD をたどるラインとなる。ミルク価格は生産制限により P' に上昇する。この結果、社会的総余剰（生産者と消費者の経済的利益の合計）は、三角形 BDE の大きさだけで示される通常 Deadweight Loss と呼ばれる損失に加えて、当初配分の非効率さによる三角形 ABC の面積の損失分だけ減少する。この三角形 ABC の面積の損失を除去するのが、クォータ取引の効果である（ただし、今回の政策評価の報告書においても強調されているように、三角形 BDE の Deadweight Loss は、クォータ制度を廃止しないかぎり解消されない損失部分として残ることに注意が必要である）。

当初配分下においては、両生産者のクォータの限界純収益（クォータ取得費用以外の一
切の費用を差し引いて残るミルク生産追加1単位からの収益、つまりクォータ取得費用+利
潤）には、生産者1より2の方が大きいという不均衡が生じているので、クォータの賃貸
借市場において両者のクォータが自由に取引されるならば、限界純収益が等しくなる DB
を賃貸料として賃貸借が成立する。この結果、 $Q_1' - Q_1''$ だけのクォータが生産者1から2に
賃貸される。この取引によって、生産者1は網掛けの四角形の賃料を每期得ることができ、
賃貸前よりも供給（限界費用）曲線1の下にできる三角形（網掛け）の分だけ利益を得る。
生産者2は同じ網掛けの四角形の賃料を每期払うが、賃貸前よりも網掛けの四角形と供給
（限界費用）曲線2の間にできる三角形（白地）の分だけ利益を得る。総供給曲線は SFABCD
をたどるラインとなり、生産者1と生産者2の利益の合計が三角形 ABC の大きさと等しい。
クォータ取引が効率的に行われれば、この三角形 ABC だけ社会的に経済厚生が改善するの
である。

この取引によって生産者1、2ともに利益を得るが、生産者2は1に対して、網掛けの
入った長方形で示された大きさの額を每期支払わねばならない。取引が売買になる場合は、
この額の現在割引価値を支払って取得することになる。保有クォータをすべて賃貸し、ミ
ルク生産を一切行わないで每期収入を得る生産者もいる一方で、規模拡大を図ろうとする
効率的生産者にとっては、これらの負担はクォータ制度がなければ発生しなかった費用で
あり、規模拡大をめざす生産者へのクォータ集積を鈍らせ、生産構造改善を遅らせる点も
問題視されるところである。

(2) 個別生産者の供給（限界費用）関数の導出

(1) で説明したクォータ取引をモデルに組み込むためには、個別生産者の供給（限界

費用)関数を特定する必要がある。377 の英国酪農家の個別生産費データを用いて、それを可能にした点が、この政策評価を担当しているマンチェスター大学の Colman 教授らの構築したモデルの最大の特徴である。その方法は、概略次のとおりである。

まず、377 の英国酪農家の個別生産費データを用いた回帰分析で、英国内の地域別に、長期的なタームでみた平均生産費用関数を推定する。これは、乳牛頭数と耕地面積については二次関数になっており、規模拡大とともにある規模までは平均生産費用が低減し、ある規模を超えると上昇に転じるという U 字型のカーブが描かれる(そうでないと、右上がりの限界費用関数=供給関数が求まらないので、規模変数に関して二次関数で近似できるかどうか大きなポイントになる)。

地域別に、乳牛頭数と耕地面積についての二次関数として特定された U 字型のカーブの形状を、その地域内の全酪農家に共通のものと仮定する。そして、この二次関数の切片は、各酪農家で異なるものとみなす。切片以外を特定した二次関数に、各酪農家の乳牛頭数、耕地面積、平均費用の値を代入すれば、各酪農家の長期平均費用関数の切片が確定し、各酪農家別に長期平均費用関数が確定する。各酪農家の長期平均費用関数が確定すれば、長期限界費用関数すなわち長期供給関数はただちに計算で求まる。

(3) 効率的クォータ取引による生産構造変化の試算

個別酪農家の供給(限界費用)関数が決まれば、図 1 で説明したように、各酪農家のクォータ限界純収益が互いに等しく、かつ英国全体でクォータ総販売量と総購入量とが一致するように、クォータ限界純収益=クォータ賃貸料を決定すればよい。Colman 教授らは、クォータ賃貸料を少しずつ変化させながら、各酪農家の生産量を総計して、それがクォータ総量と一致するクォータ賃貸料の水準を見いだす方法で解を求めている。

こうして求められた均衡解を現状と比較すれば、現状のクォータ取引が、制度的制約等のために、まだ十分に効率的には行われておらず、それが完全に効率的に行われた場合、どの地域のどのような酪農家から、どの地域のどのような酪農家にクォータが移動すべきかが明らかになる。

もちろん、個別酪農家のサンプルは 377 しかなく、英国全体を網羅していないから、地域ごとに倍率を用いて拡大することによって、英国全体の水準を推定する方法が採られている。

3. 評価

個別生産者ごとの生産費用データを用いて個別生産者別の供給(限界費用)関数を推定する工夫が、このモデルの最大のメリットである。このようなモデルであれば、ミルククォータ制度が廃止され、乳価が下落した場合の生産構造変化もきめ細かに議論することができる。

従来、農産物の需給モデルで価格下落による供給サイドの変化を議論する場合、我が国

でも、全国平均の価格に対する日本全体の供給量の反応を示す関数一本のみで試算することが多く、どの地域のどのような階層の農家にどのような影響が出るか、というような生産構造変化はブラック・ボックスになっている場合がほとんどであった。しかし、一番重要なのは、そうした具体的な生産構造変化であり、全体の供給量の変化は、そもそも個別的な変化の積み上げとして明らかになるべきものである。

マンチェスター大学の Colman 教授らのモデルは、そのような問題を解決するためのアプローチとして、一つの実践的なアイデアを提示してくれている。例えば、我が国のコメ政策の評価においても、米価が下落したときの生産構造への影響は、飯米農家と専業農家の行動を分けて、域別別、農家別にきめ細かく供給構造を特定しないかぎり、十分なインプリケーションの得られる分析にはならないであろう。この英国の政策評価モデルは、大いに参考にする価値があると思われる。実際、英国でも、この分析手法が評価され、その後、この手法を用いた委託研究のプロジェクトの要請がマンチェスター大学に数多く寄せられているとのことである。

研究体制としては、農家の生産費用調査・分析の専門家 Franks 博士、それを用いて費用関数を推定する専門家 Burton 博士、全体のモデルのフレーム・ワークを考える Colman 教授、というように、研究の各パーツの専門家を結集して、役割分担と連携をうまくシステムティックに行っている点が注目される。我が国では、経営分析の専門家とマクロ的な計量モデルの専門家が連携して一つの成果を作り出すということは、あまりないように思われる。共同プロジェクトになっていても、その中で、それぞれが別々に研究成果を出し、後で一冊に束ねる形式が多い。

なお、政策変更の合意形成に向けて、政府の主張に「科学的」根拠を与え、EU 各国の歩調を揃える足がかりとして、計量的な政策評価を戦略的に活用している点も、非常に興味深い。こうした計量的研究との戦略的連携は我が国でも、もちろん試みられているが、今後さらに取り入れていく必要があろう。

(参考文献)

生源寺真一 「現代農業政策の経済分析」(東京大学出版会 1998 年)

第5章 英国 DEFRA の公共サービス協定 (PSA)

英国においては、3年に一度の支出見直し(Spending Review ; SR)、それに伴う公共サービス協定(Public Service Agreement ・ PSA)の改定作業が行われている。公共サービス協定は、わが国総務省分類の「実績評価」に該当するところから、英国環境・食料・農村省(Department of Environment , Food and Rural Affairs ・ DEFRA)の財政部長 Paul Elliott 氏を訪問し、同省の支出見直し、および公共サービス協定改定作業についても調査を行った。以下、その概要を紹介する。

なお、わが国においては「支出見直し」は「包括的支出見直し(Comprehensive Spending Review ・ CSR)」と紹介されることが多いが、「包括的」と言われるのは1998年の最初のときだけであり、今回は単に「支出見直し」である、とのことであった。

1 支出見直しおよび公共サービス協定の目的

(1) 支出見直しは、支出計画(Spending Plan)の3年間のレビューで、次のような目的のもとに3年に1度行われ、今後の主要政策をどのようにするか合意が行われる。

- ・ 予算を優先順位の高いものに充当する
- ・ より効果的な予算にするため政策を変更する
- ・ 国民へのサービスの改善のため各省が協力することを促す
- ・ 不必要または無駄な支出を根絶する

(2) 公共サービス協定は、支出見直しの成果を踏まえ、各省ごとに「目的」「目標」「達成目標」等を定め、それを四半期ごとにモニターして達成状況を確認する。

2 支出見直し(Spending Review)の手順

次の支出見直し(Spending Review)の作業が始まったところである。

(1) 10月15日までに、環境・食料・農村省(Department of Environment , Food and Rural Affairs ・ DEFRA)担当大臣は、財務省(Her Majesty of Treasury ・ HMT)の大臣に対し、これから5年間の農業のビジョンをどう描いているか、それに対してどのような政策を講じていく必要があるか、について、政治的なものとしてその概略を提出する。

(2) 11月中に、両大臣間でこれについてのミーティングが行われる。

(3) 11月から2月までの間に、両省の担当者が、このビジョンに対してどのような PSA 目標 (Target) を定めたらよいか、議論する。必要性などについては、書面で提出す

ることが求められる。

- ・ PSA 目標のための財政だけでなく、DEFRA 全体の財政の範囲に及ぶので 100 を超える項目数となり、なかには EU から実施を求められているものもあってそれらが財政の供給に対するプレッシャーになってくることもあり、膨大な作業となる。

(4) 2 月中旬までに、どれだけ予算が必要かという財政面の分析と新しい PSA 目標が正式に HMT に提出される。

(5) 3 月中旬までに、省としての詳細な投資戦略案（例えば建物の建設費用や調査船の購入費用等）を提出しなければならない。

(6) 4 月中旬までに、省全体のたくさんの詳細な各種の目標である行政実行協定(Service Delivery Agreement・SDA)を提出しなくてはならない。これには、PSA に関連するものもあれば、関連しないもの（例えば、省における女性の割合の目標）もある。

(7) 2 月から 6 月までの間の作業は、ほとんどが HMT で行われる。各省を始めいろいろな方面から HMT に要求が出されるが、出せる予算は限られているので、その範囲内で配分が決められる。その間、両省の大臣は 2 度ほど会ってどの政策が 1 番大事か、といったようなことについて話し合いを行う。

(8) 6 月末に、どのように予算を配分したのか通知が来る。必要な予算がすべてつくわけではなく、また HMT の人達は厳しいので PSA 目標の達成を求めるが予算は半分しかつけないといったようなこともあり、この通知に基づき DEFRA の PSA 目標の見直しが行われる。その際、与えられた予算でできないことについては、その旨ははっきりさせておく。

(9) それぞれの結果は、すべて公表される。

3 PSA 目標の決め方

(1) PSA 目標は、DEFRA（財政部門と担当課）と HMT の間で、与えられた予算で何ができるか、予算を増やしたらどんなことができるか、等を話し合い、予算と結果のバランスを見て決めている。そして、一回公表したら、3 年間は変更しない。

- ・ PSA の導入は、1998 年に CSR が実施されたときに、CSR に基づいて PSA を実施する旨の公表を行う 10 日前に HMT が突然決定したものである。このため、最初の PSA はひどいものだったが、今回は大幅に改善されている。目標をどう考えるか、について皆が学習し、意味のある、達成可能な、伸縮性のあるものになる。

- (2) PSA 目標を策定する際に一番難しいのは、目標が達成できなかったときに「自分達のせいではない、自分達の責任にされたくない」と言う不満である。このため、目標の設定を拒否されたり、難しい目標を欲しない担当部門から抵抗があったりもしたが、少しずつ解消されてきている。
- ・ 例えば、漁業部門に対し、もっと漁獲高を上げる目標の設定を求めたところ、水温が3度下がれば魚はとれなくなるがそれは自分達の責任ではない、ということで、目標の設定を拒否された由。
 - ・ 民間では、15%の達成目標に対し10%の成果を挙げても評価してもらえるが、官では文句を言われるのが普通。それも難しい目標の設定をいやがる理由の1つ。
- (3) PSA 目標の作り方については、特段のノウハウがあるわけではなく、試行錯誤でいくしかない。DEFRA では、多分できると思う水準、具体的にはすべてうまくいけば90%は達成できるであろうという水準に定めている。
- (4) 業務が複雑な省においては、神経質な省が5つぐらいなのに対し、20~30といった具合に PSA 目標をたくさん設定しがちであるが、PSA 目標をたくさん持つことは、それが管理できなくなるところも出てきて、いいことではない。このため、HTM では、PSA 目標は最高10までと定めている。すべてが大事ということは、すべてが大事でない、というのと同じである。
- (5) PSA 目標を設定するときは、それが DEFRA の内部資料であれ外部公表資料であれ、透明で、判断ないし測定可能な資料があることが前提条件である。判断ないし測定できないものは、管理することができない。したがって、重要な政策であっても、評価する手法がない場合は PSA 目標が定められていないし、PSA 目標がないからといって政策としての重要性が小さいということもない。
- (6) ブレア首相は、「Joint up Government」というキャッチフレーズで、各省にまたがる PSA 目標等の設定を推奨しているが、必ずしもうまく機能しているわけではない。

4 PSA 目標が達成できなかったとき

- (1) 各担当ごとのビジネスプランは、毎年、省の使命(Mission)を一番上にして、それが達成できるように定められていき、それが毎年の個人の業績目標(Performance Target)の設定まで反映されていく。個人の業績は、行動目標にどれだけ貢献したかで判断される。
- もし個人の業績があがらなければ、給与が下げられる。
- 高いレベルで業績が上がらなければ、大臣始め上層部が更迭される。

大部分の PSA 目標が達成できなければ、機関が再編成、ないし廃止される。

- ・ 本年 6 月 9 日、旧農業・漁業・食料省(Ministry of Agriculture, Fisheries and Food・MAFF)が DEFRA に改組されたが、これは、Elliott 氏によれば、「MAFF のやり方が旧態依然としていて機能しておらず、業績も上がらなかったために降格させられたものである。他にも再編成された省があったが、これらはさらに効果的な行政を展開することが目的であったのに対し、MAFF の場合には完全に懲罰的措置(Punishment)であった」とのことであった。

5 PSA 目標達成の判断について

例え PSA 目標の数値が達成されたように見えても、どこかにそのひずみが出て、結果として消費者へのサービスの向上につながっていない場合には、担当機関の目からではなく政府全体という目から見るので、PSA 目標が達成されたとは判断されない。

- ・ 総務省の PSA 調査報告では、病院入院待ち期間を短くする PSA 目標を設定したところ、それは短くなったが入院してから手術を受けるまでの期間が長くなった、と言う例が載せられており、ひずみが出て結果として PSA 目標が達成されたとは言えない事例として紹介されている。

6 PSA 目標の測定について

PSA 目標については、HMT によって 4 半期ごとにモニターされ、半年ごとに両省でディスカッションすることになっている。一方、このため DEFRA の職員にも膨大な作業量が出ることとなり、不満も大きい。解消策はなく、DEFRA の財政部門がなだめている。

7 ベストバリューについて

英国では、「Better Quality Service」という原則があり、5 年間ですべての政策を測定し、その結果、次の 4 つに分類され、処理される。

やめる

民営化する

外注する

(改善して) 継続する

8 PSA 目標を持たない政策について

DEFRA は、省としての包括的な使命(Mission)が 7 項目(各省ともすべて同じ)あり、PSA 目標に含まれていない政策であっても、この使命の中には含まれている。各部門には、例えば EU から実施を迫られている等、様々なプレッシャーがあって、PSA 目標が設定されていないということが直接政策の重要度の判断に関係する訳ではない。予算は、DEFRA の財政部門と各担当部門との話合いのなかでプライオリティーが決まっていく。

9 PSAのための研修

PSAのための研修は、新しいプログラムを始めるときに、HMTで、半日～1日のカリキュラムで2～3回に分けて、また各省でも同じカリキュラムで2～3回に分けて、行っている。いずれか1回、半日～1日受ければよくなっている。

10 PSAと政策評価(Policy Evaluation)の関係

- (1) これらは、必ずしも明確に関連付けられているわけではない。Cabinet Officeから出されたこうしたアイデアを各省が試行錯誤しながら取り入れていっている。
- (2) 政策評価(Policy Evaluation)は、3年目の終わりの頃に政策(Policy)が効果的か、あるいは違った方向に持っていくべきか、を決めるために行われ、その結果は支出計画(Spending Plan)に反映されるが、厳しいタイムテーブルが求められることは少なく、またSRに関連がある、というものでもない。
- (3) 3年間の支出計画(Spending Plan)の1つ1つに対するのがPSAであり、PSAによってそれぞれの政策にどのくらいの予算が使われるかが決められていく。

第 6 章 狂牛病（BSE）対策の規制インパクト評価（RIA）

英国においては、各種の規制政策を実施するにあたり、規制インパクト評価(Regulatory Impact Assessment；RIA)が行われている。いわゆる狂牛病（牛海綿状脳症、Bovine Spongiform Encephalopathy;BSE）について RIA の報告書が出されていたので、当センターとして RIA の調査対象として DEFRA の BSE Division にアポイントをとったところ、わが国でも BSE 感染患畜が発見されたため、極めてタイムリーな調査となった。

BSE Division からは、課長の Mandy Bailey 氏、担当者である Sue Eades 氏と Arik Dondi 氏、それに Better Regulatory Unit の Kevin Carter 氏に対応していただいた。1 については Eades 氏が、2 については Carter 氏からの聞き取りが中心になっている。

1 英国における BSE の経過

（１）最初に BSE のケースが発見されたのは 1986 年のことで、当然この病気について何も知らなかったために、どのような形の管理手段（Control Measure）が出されるべきであるかは全然想像もつかない状況だった。

（２）1988 年に初めて獣医学者による結果が出された。その結果というのは、飼料の中に骨髄、牛の内臓が使われていたことが原因である、ということであった。その結果に基づいて、反芻動物を使った反芻動物用飼料の抑制をした。

併せて、その病気と、人間のある種の病気に似ている部分があるということで、それを踏まえて、牛の脳みそや髄の部分人間や動物の食料・飼料とすることを禁止した。その時点では BSE が人間に感染するかどうかということはわからなかったが、あくまでも予防措置としてこの措置を講じた。

（３）1990 年に、あまりにも BSE が広がっていったことを考慮し、獣医学者たちはイギリスから反芻動物の肉と骨を使った飼料を輸入している各国に対して、この飼料が BSE の原因であると警告した。

（４）BSE というのは 5 年の潜伏期間があるといわれており、1988 年にとった骨髄を使った飼料を動物に与えないという措置が効果をもたらしたのがわかったのが、1992～1993 年である。BSE は潜伏期間が長いので、長い目で見ないと自分たちがとった措置が果たして正しかったかどうかかわからないと思う。

（５）1994 年に生まれた子牛に BSE が発見されるというケースがあった。色々な措置をとって BSE が少しずつ減ってきたとはいえ、新しくまた増えてきている実情に直面した。

そのために新しい研究をしなければならなくなった。新しい BSE のケースがどこからきたかその研究をしないことには完全な病気のコントロールはできないからである。

- (6) 1996 年に初めて、BSE がもしかしたら人間に感染する恐れがあるかもしれない、ということに気付いた。そのために、今までにとった措置全てを見直す必要がでてきた。新しく取り直した措置というのは、今いる牛にこの病気が移らないようにするということで、今までは反芻動物だけに飼料制限をしていたが、全ての Farm Animal に対してもするようになった。

豚や鶏に病気が移るという心配はなかったが、豚や鶏が骨髄の入った飼料を食べることによって、もしかしたらその飼料がまた牛に戻る可能性がある。ほんの少しの量でも病気が大きく広がる可能性があるということがわかってきた。

- (7) 一般市民の健康のために、牛のどの部分が食料として実際に流通されているかを調査し、その危険と思われる部分を完全に取り除くことを徹底した。

そのときに研究者たちから 30 ヶ月以上の牛の肉に関しては食物流通の中に入る前に全て骨を取り除く指示が出たが、政府はそれに伴って 30 ヶ月以上の牛の肉は全て食物として流通されるべきではないという措置をとった。

30 ヶ月以上の牛の肉をフードチェーンに入れられないという措置は今でも引き続きとられているし、BSE にかかった可能性があるという疑いのかかった動物に関しては全て焼却処理を施して他の動物との接触も避けるようにしている。ただ残念ながら、その措置のおかげで牛にかかっている BSE の数は急激に減っているが、潜伏期間が長いために人間にかかったケースが今でも増えつづけている。

* パーセンテージでははっきりとは言えないが、30 ヶ月以上の牛は以前は加工された食品に使われていた。ステーキとかではなくて、例えばパイとかこちらでよく食べられるパスティに使われていた。今でもヨーロッパではそのように使われている。

- (8) 焼却処理について BSE が一つの農家の中で 1~2 頭発見されたからといって、他の牛も同時に焼却されるということは英国ではなかった。あくまでもかかった疑いのある牛だけが焼却された。

1996~1999 年頃には、病気を少しでも減らそうということで、同じ牧草地で同じ牧草を食べていた牛に関しては全て処理するという措置もとられていた。

はっきりとした証拠はでなかったが、母牛が感染していた場合、子牛にも感染する可能性（垂直感染）もあったために、生き残っていた全ての子牛も殺した。

* 専門家の調べによると、はっきりとした証拠はないものの、可能性として 10% くらいまでは垂直感染があると言われていたために、ケースはなくとも、もしものために殺している。今でも垂直感染が無かったということは、言い切れない。したが

って、あくまでも予防措置として続けていくつもりである。

(9) 英国だけは、農地に肉骨粉を撒いてはいけない規制をかけているが、飲み水、井戸水への影響を考えて規制をした訳ではなく、それが肥料として使われることによって草の中に残ったら困るからである。まだはっきりとはわからないが、その草に残ったために草を食べることによってかかってしまうと困るので、あくまでも可能性をゼロにするための措置である。

(10) BSE の PSA ターゲットについては、BSE に感染した牛の数を減らさなければいけないので、2006 年までに 30 頭以下になったことが、クリニカルケースで、獣医によって報告されなければいけない。昨年の段階で 1,311 件あったので、それを 30 件まで減らさなければならぬが、今の状況では達成目標を達成するくらいに減ってきてはいる。しかし、ヨーロッパからの輸入があるので、それでどのくらい増えるかわからない。増えるかもしれないし、大丈夫かもしれない。しかし、この状態でいけば達成できるかもしれない。

(11) BSE の関係で、牛乳の消費が減ったということはなかった。一般の人たちはミルクには影響はないと思っているらしいが、自分たちはミルクにも可能性があるかもしれないと思って何度もテストしている。今のところミルクから BSE が移るという可能性は否定されている。まだ今でも研究は続けられている。

BSE が起こるまえから牛肉の消費量は減っていた。確かに BSE の影響で牛肉の消費は大幅に落ちたが、それ以前から少しずつ減っていたので、今牛肉の消費は以前の段階に戻っている。これ以上戻るとは期待していない。

地方自治体や学校の中には、子供たちに牛肉、牛乳を与えないという措置をとろうとしていたところが沢山あった。中央政府としては、これは安全であるということを何度も繰り返して言って努力した。どこの国でも子供を守りたいというリアクションは一緒だと思う。

2 規制インパクト評価 (Regulatory Impact Assessment ; RIA)

(1) RIA というのは、Cabinet Office によって BSE が初めて紹介されたときから行われている。何年もかけて発達してきたシステムなのだが、現在はその当時に比べると比較的分かりやすくなっている。というのは、もっと焦点を絞ることができるようになったことと、ガイダンスがしっかりとできたことによる。RIA というのは、沢山の段階を経て評価されていくものであるが、あくまでもこれは、いくらぐらいの費用がかかって、どのような政策によってどのようなインパクトがあるのか、についてアセスするもので、それを新しい政策を作る、または現在政策を行っている段階でも常時行なっていくことに

よって、その政策をより充実させていくためのものである。Policy Evaluation は外の人
にお願いしているが、RIA は自分たちでやっている。

(2) まず最初 RIA を始めるのは、政策が提案された段階で、そこから自分たち Better
Regulatory Unit の仕事が始まる。この最初の方は当然、広い意味での評価になるが、こ
れをすることによってどのようなインパクトがあるのか、について広い範囲でレポート
する。政策が実際に動くためには、その最終的なレポートが内閣によって認められな
ければならず、言わば、政策と常時一緒に動いているような評価である、と言えよう。そ
のときに自分たちより業界の人の方が情報をもっていることもあるので、業界の人たち
ともコンサルトするようにしている。

(3) 業界の人たちとのコンサルトは、まず第一に、自分たちがこれから取る政策がどう
いうものかを書面にして説明し、その中でそれをどのような形で法律として、規制とし
て位置づけていくかを説明する。その際、その書面に対する返答は通常 12 週間以内に
いただくことになっているが、伝染病のようなすぐに対処しなければいけない状況に関し
てはそれよりも短い時間で返事をもらうようにしている。

最初の書面での Consultation に関しては、その政策を奨励することによって影響が
でる人たち全て、又はその政策を実際に規制として行う場合にそれを実際行わなければ
ならない例えば地方自治体のような、全ての人たちに意見を求めるので、これは非常に
大きな最初のステップになる。

その後、この政策によって影響が出るであろう各業界の代表の方達とミーティング
を繰り返す。こういうケースに関しては、例えば配合飼料を作る会社、又は乳業関係の
人たち、農家の代表等とミーティングをして、この政策をすることによってどういう問
題点があるかということをお話し合う。

ミーティングのほかにも、ステークホルダーと自分達が呼んでいる、これによって影
響が出るであろう関連する人たちの代表団とのミーティングも常時重ねていく。その人
たちは、全体の進行の中で常時そのときに応じて意見を述べてくれるようになっている。
そのステークホルダーと呼ばれる人たちは、広い範囲の人たちがいる。BSE を例にとっ
ていうと、中には政府の違う部門の方、Food Standard Agency、食品管理の部門になるが、
そういう方達も参加される。

(4) RIA というのはあくまでも自分たちの政策を評価する方法であって、これ以外
にも沢山の評価の方法がある。その一つが科学者たちからの Input という形である。
今回の BSE に関しては、政府が委任した科学者たちによって研究者たちのグループが
作られたわけだが、そうしたグループの人たちは、科学的な面からの意見を述べるだ
けでなく、政策に応じてどういう危険性があるかもアドバイスしてくれる。そういう

アドバイスにも従っていく。

- (5) その他にも Risk Assessment という形で他に頼むことがある。一つの例をいうと、口蹄疫が出たとき死体をどういう風に処理するかということで、口蹄疫にかかった動物の中には当然 BSE に感染したものもいた可能性があったわけで、焼却処理をしたあとにどのような処分をするか、灰や死骸をどこに捨てるか、環境的な問題もあるので、そういう全ての面でどういう危険性があるか、外の方達に Assess してもらう。

大学の研究者であったり、そういうものを請け負う会社、科学的な面からそういう処理をしたりそういうことに携わっている会社などをお願いしている。

- (6) 現政府のもとでの RIA については、小規模のビジネスにどのような影響を与えるか必ず評価されなければならないことになっている。小規模のビジネスというのは、政策が行われることによって自分達はどのように適応していけばいいかという知識と時間がない人たちが多いので、代わりに政府の中でも Small Business Service という Agency を作って、RIA をするときは必ずその人たちと相談をして如何に小さいビジネスに影響が出るかというのを Assess しなければいけない。

- (7) RIA をやるにあたって、最初の段階で書面を出す、書面の中でこの政策が施行された場合一番最初にどういう影響が出るかと、それによって長い目で見た場合どういう結果になるか、全てを含んでいなければならない。RIA 自体もどんな形であれ、予想であるにしても、将来ステップにおいてどういう影響がでるか全てを含まなければならない。

- (8) Consultation というのは、規制のためだけではない。Kew Garden の例でいうと、5 年ごとにこの Kew Garden が存続すべきかを調べていくわけで、これはあくまでも政府とは一切関係ない。法律とは一切関係ないものだが、そういう形でも Consult をやっている。

- (9) 時間がある場合は、すべての手続きをふまないと法令による規制をかけられない。しかし緊急の場合は、そのまま規制という形で出されることもある。緊急の場合でもできるだけ Consultation をやろうと努力はするが、口蹄疫の例でいうと、口蹄疫の発生した農家に対してはすぐ動かなければならないので、今回の口蹄疫に発せられた規制、その他に関しては殆どが Consultation 無しで行われている。この場合、時間を争うので、その場合は Cabinet Office も一切かかわっていない。自分たちだけでやっている。

- (1 0) 業界がそれによってどれだけベネフィットがあるかというのは、金銭的な面では計算できるものもあるかもしれないが、例えば消費者にこの食物が安全であるという気持ちをもたせることによってベネフィットがあるというような場合には、金銭面で計算できない部分もあるわけで、残念ながら計算式のようなものはない。確かに Cabinet Office は出来るだけ金額で出せというらしいが、特に Food Safety に関しては金銭面で出すことは難しい。
- (1 1) 特に BSE のケースで説明すると、自分たちは今のところどういう風に牛から人間に感染したのか感染経路がはっきりとわかっていないので、これから何人の人間が感染し、どうなるか、科学的なデータがないために、自分たちが規制をすることでどういう Benefit があるかというのを数字で出せというのは、むずかしい。
- (1 2) Benefit を定量的な評価で行うのか、定性的な評価かにするのか、については、基本的には規制を行う省庁の各部門の人の責任になる。こうすればこうなるという結果に対する責任、その最終的な評価をまとめる責任は全て各省の各部門の人たちにあり、実際に行う Division 単位が責任をとる。その人たちは、全体の進行管理も行う。
- (1 3) RIA に関しては、Better Regulatory Unit という組織があって、専門家として実際に行う各 Division の人たちをお手伝いしたり、アドバイスしたりする。100 人くらいのスタッフがいる。それぞれ専門に分かれているわけではなく、あくまでも RIA を行うにあたってどうすればいいかというガイダンスを作るセクションであって、専門知識のある人はいない。あくまでも RIA の技術のガイドをする。Cabinet Office からガイダンスという形でくるが、色々な省を含んでいるために余りにも一般的すぎるので、それを Better Regulatory Unit の方達は DEFRA のために改めて作り直す。更にどういう風に使うかは実際にやる立場の人たちが決めて、その人たちがわからないことはこちらに聞くということになっている。

資料 1 各調査者への質問状

DEFRA 関係

経済部(Economics(resource Use)Division)

- 1 前回のお話では、政策評価は英国の各省でおおむね同じやり方をしているとのことだったが、
全省が政策評価を実施していると思ってもよいのか。
その根拠はやはり各省ごとの「Understanding」なのか。
どの省ないし部局が統括的役割を果たしているのか、首相室・政策局か。
- 2 政策評価を公募・委託にした理由。経済が直接行ったり、NAOのような他の政府機関（例えばアメリカでは GAO が行っている）が行う選択肢もあったはずなのに、何故完全委託にまで踏み切って政策評価を実施することとしたのか。
- 3 前回政策評価は「Understanding」に基づいて行われるとのことだったが、
この「Understanding」はどのような位置付け（例えば、省令と同等等）なのか。
文書にしてあるのか、もしあるのなら、コピーをいただけないだろうか。
前回いただいた「政策評価ガイダンス」以外に実施要領のようなものはあるのか。
もしあるのなら、これについてもコピーをいただけないだろうか
- 4 政策評価 1 件当たりの予算額の積算内容いかん。可能な範囲内で積算書のコピーをいただけないだろうか。
- 5 前回のお話では、全省の施策を 150 に分け、それを政策評価の対象にしているとのことだったが、対象とする施策の大きさ、ないし範囲をどのように決めているのか。あるいは施策のうち、1つの問題点に焦点を絞っているのか。
- 6 毎年候補に上がった政策のうち、政策評価の対象となる施策を決定するときのメルクマールはなにか。
- 7 評価実施者を決定するためのパネルの採点結果により、適当な応募者がいないということ
はないのか。

- 8 「政策評価ガイダンス」第1部32によれば、DEFRAの職員が進行状況の管理をすることとなっているが、實際上、どのようなタイミングで、どのような点について口を出しているのか。
- 9 政策評価とPSAとの関係。PSAの結果の活用はあるのか。
- 10 評価結果に基づき、具体的にアクションプランを立てた事例については、ミルク、豚、鶏卵および家禽課でミルククオータについて話を聞くこととしているが、ミルククオータと異なるタイプのアクションプラン（例えば政策評価により改善方向が具体的に示されたような場合）について、適当な事例があれば紹介いただきたい。もし可能ならば、アクションプランそのもののコピーをいただけないだろうか。
- 11 評価結果の活用方法として、施策の見直しに加え、主計大臣との予算査定にかかる協議や省内の予算配分の資料として活用することはないのか。また、職員の意識改革にどのように反映されているのか。
- 12 政策評価制度について、今後改善すべき課題があれば、その具体的内容をご紹介いただきたい。
- 13 これから総合評価を実施しようとしている日本のMAFFに対するアドバイスがあればお願いしたい。
- 14 委託した政策評価について、政策の性質別あるいは政策評価のタイプ別（例えば規制、補助金の交付などの別、あるいは改善を勧告したもの、従前の政策の効果を確かめるものなどの別等）に分類し、それぞれにどんな手法が適しているか、などを分析したような資料ないし論文のようなものがあったら紹介していただきたい。
- （CF）我々としては、政策あるいは総合評価をいくつかのタイプに分けてそれに適した手法等を紹介するという形でマニュアルを作りたいので、お伺いしたい。

P・エリオット財政部長（Finance Director & CSR 担当）

1 英国には、CSR、政策評価、R & D 評価、Economic Research, PSA、RIA 等、政策を見直す手法が沢山あるように思うが、DEFRA で用いられているこうした手法はいくつあり、それぞれどういう役割を果たし、それが体系的に相互にどのように関連しているのか。

2 1の体系は、英国の各省共通か。その場合、総括している部署があるのか。

3 CSR および PSA は、予算編成と同時進行で行われ、大蔵省の権限を根拠として行われていると聞いているが、

PSA 発表までの間の DEFRA の作業手順、大蔵省とのやりとりの実際などについて（即ち、どのようにして具体的につめていくのか、について）お話を伺いたい。

PSA については大蔵省が4半期ごとにモニター、半年ごとに討論すると聞いているが、target とすべき緒指標の中には、タイミングよくデータが揃わなかったり、豊凶の差などにより大きく数値がふれたりするものもあると思われる。そうしたものはどうしているか。また、数値目標だけで判断するのにそくさないものについては何か工夫があるか。

そんなに頻繁であれば、DEFRA の職員の作業量は膨大なものになり、不満がでるのではないか。どのように合理的に膨大な作業量をこなしているのか。

予算や政策の優先順位を決めるとき、費用対効果分析のような手法は使うのか。PSA の target の達成状況は、予算や新しい政策に反映されていくのか。「達成できなければ、担当者が恥をかくだけ」と聞いているが、そのとおりか。

Best value Initiative は、DEFRA においても適用されているのか。その内容如何。

4 DEFRA が MAFF であったころ、9つの地方事務局と6つの Agency があつたと聞いているが、それはどうなっているのか。そして、CSR や PSA は、DEFRA とこれらの事務所ないし Agency との間ではどのように関係になっているのか。（上下関係なのか、独立しているのか、その独立の程度は？）

地方事務所と DEFRA 本省で評価が異なる場合、調整が行われるのか。

DEFRA が企画し、地方事務局や Agency が実施する施策の場合、評価にあたって地方の実績を積み上げて全体で評価する、というような作業をするのか。

5 CSR や PSA を実施するために研修を行っているのか。しているのなら、そのカリキュラムを教えていただきたい。

- 6 CSR や PSA について、改善などの将来展望をお持ちなら、教えていただきたい。

ミルク、豚、鶏卵および家禽部 (Milk ,Pigs ,Eggs and Poultry Division)

- 1 ミルククオータをどう評価しているか。

酪農の健全性を確保するために有意義な制度となっているか。

消費者にとってはメリットのある制度となっているか。

- 2 ミルククオータが政策評価の俎上に上ったとき、懸案となっていた事項が

あったのか。あるいは、政策評価に望むなんらかのコンセプトがあったのか。そして、それは Evaluation ではどのように取り扱われたか。

- 3 経済部では、政策評価の前提として事前評価 (Appraisal) が大事と強調されたが、ミルククオータの事前評価についてその実施手順、数値目標を含む目標の定め方、用いられたテクニックなどについて教えていただきたい。

ミルククオータが始まったのは大分前なので無理ならば、最近貴課で始められた施策についてのものでも OK である。

あるいは、来年から始めようとしている新しいミルククオータの政策評価の事前評価であっても OK であるが、この場合は新しいミルククオータの政策評価の議論の際に教えていただきたい。

- 4 マンチェスター大学がミルククオータの政策評価実施のための全体設計をしたとき、それに関して相互の連絡や打ち合わせを、どのようなタイミングで何回くらい行ったのか。また、どういう指示をしたのか。

- 5 政策評価は、その結果を次の政策に生かしてこそ行った意義があると考えられ、わが国でもそれが総合評価を行う上で大事なポイントになると考えているが、ミルククオータの政策評価の場合にはどのように次の政策に生かしていったのか、その実施手順等について教えていただきたい。もしアクションプランのコピーをいただければ幸いである。

また、その際関係業界等からのリアクションもあったと思うが、合意に至った経緯、手法についても教えていただきたい。

さらに、ミルククオータ制度に従わないアウトサイダーはいるのか。いるのならその対処方法、いないのならその理由についても、あわせて教えていただきたい。

- 6 来年から新しいミルククオータの政策評価を始めようとしていると聞いているが、

次の点を含め、その概要を教えてください。

前回の政策評価のこういった点を反省され、どのようにそれをつなげていこうとされているのか。

、主たるねらいはなにか。

これまでの政策評価とは異なる新しい考え方、手法等があるのか。

(c f) ご説明を聞いた上で、さらに疑問点や見解をお聞きしたい点についてお伺いしたい。

7 ミルク政策の担当課として、政策評価をどのように受け止めているか。いい点、改善すべき点等をお話いただきたい。

8 日本の農林水産省は、これから総合評価を始めるところであるが、アドバイスがあればお願いしたい。

BSE 部 (BSE Division)

- 1 BSE の規制インパクト分析の全体設計にあたり、
基本的なコンセプトはどういうものだったのか。
誰と、どのくらいの時間をかけて、どういう手順で、決めていったのか。
タイムスケジュールは、どういう基準で決めていったのか。
どういう役割り分担が必要だったか。それに適切な担当者をどうやって集めたか。
分析において解明すべき事項は、だれがどのような手順で決めたのか。作業テストは
行ったのか。
- 2 進行管理は、誰がどのように行ったのか。

Colman・マンチェスター大学教授

(政策評価全体について)

- 1 ミルククオータの政策評価に応募したとき、なぜ、どんな問題意識で、応募されたのでしょうか。その問題意識にその後変化はあったのでしょうか。
- 2 ミルククオータの政策評価の全体設計に関し、次のことをご教示ください。
基本的なコンセプトはどういうものだったのか。
誰と、どの位の時間をかけて、どういう手順で、どんな内容を決めていったのか。
タイムスケジュールは、どのように局面を分け、何をいつまでに行うとしたのか
評価を行うにあたっては、これまでの経緯の調査、データの収集や解析、インタビューの実施等々いろいろな役割が必要であったと思うが、どのような役割が必要と考え、どんな作業体制を組んだのか。
設問内容（評価のために調査・解明するべき事項）は、誰が、どのような手順で決めたのか。作業テストは行ったのか。
章ごとの調査内容は、誰がどのようにして決めていったのか。
- 3 ミルククオータの政策評価を実施した行程を時系列にご教示ください。また、その際に用いた手法についてもお説明をお願いします。もし計量モデルを使ったのなら、鈴木助教授から別途の質問があります。
- 4 進行管理は、誰が、どのように行ったのでしょうか。
- 5 最終的な取りまとめまでに、参加者の見解の統一は行ったのでしょうか。
- 6 ミルククオータの政策評価を実施して、苦労された点、工夫を凝らした点、強調したい点、問題と思った点、反省点等についてお話を聞きたい。
- 7 政策評価という手法でいろいろな施策や制度を見直していくことは、有効な手段と考えているか、ミルククオータの政策評価を実施して考えられたこと、問題点と考えられたこと、などについてお話を聞きたい。
- 8 新しいミルククオータの政策評価の実施について DEFRA と話しあっておられるやに

聞いているが、そのことについてもお話を伺いたい。

- 9 日本の MAFF は、総合評価（英国の政策評価に該当）を実施しようとしているところですが、ミルククオータの政策評価の実施された経験を踏まえてアドバイスがあればお願いしたい。

（Economic Model について）

- 1 ミルククオータを評価するために用いられた経済モデルの基礎的枠組みをご説明願いたい。

- 2 そのモデルは、次のような疑問にどのように取り組んでいるか。

英国の酪農家および消費者にとって、ミルククオータのメリットはなにか。

ミルククオータは、ミルク価格の上昇や酪農家の収入増をもたらしたか。

ミルククオータは、英国の消費者に、ミルクの供給や価格の安定をもたらしたか。

- 3 そのモデルは、次のような疑問にどのように取り組んでいるか。

英国の酪農家および消費者にとって、ミルククオータのデメリットはなにか。

ミルククオータは、効率的なより規模の大きい酪農家の増加を妨げなかったか。

ミルククオータは、英国の消費者に、より高いミルク価格の支払いを強いなかったか

- 4 多くの場合、生産者のメリットは消費者のデメリットである。生産者と消費者のメリットやデメリットを考慮にいれた全あるいは純社会福祉を増加させるという視点に立ってミルククオータを評価したのか。純社会福祉は、常に最高判断基準であると考えているか。

- 5 経済モデルを用いているメリットはなにか。経済モデルを用いるための制限は何か。効果の中には、経済モデルに組み込むことが難しいものがいくつかある。そうした「質的」効果を評価ではどう考えたか。

- 6 モデルは、ミルククオータ導入後の効果を評価するために用いられている。新しいプログラムを導入すべきかどうかを決定するために、同様の経済モデルを用いることが可能であると考えているか。

- 7 予算の制約のもとでは、現在に引きなおした価値を見積もるという手段である費用対効果の比較が新しいプログラムを導入すべきかどうかを決定するためのベストの方法で

ある、と考えているか。もしそのような実例があったら、コピーをいただけないか。

Franks 博士（ニューカッスル大学）

A ミルククオータに関し

1 ミルククオータ制度が存在していることについて、どう考えているか。

例えば、ミルククオータは生産者にとって有意義なものとなっているか、そしてそれが消費者にとってもいいことなのか、といった視点からのお話を伺いたい。

B 政策評価に関し

2 ミルククオータの政策評価にどのような問題意識で参加されたのか。

3 ミルククオータの政策評価に参加され、Franks 博士が果たされた役割の中で苦労された点、創意工夫された点についてお話を伺いたい。

4 政策評価という手法でいろいろな施策や制度を見直していくことは有効な手段と考えているか、ミルククオータの政策評価に参加して考えられたこと、問題点と考えられたことをお聞かせいただきたい。

5 Franks 博士の訪問は、我々の調査の締めくくりとなるので、DEFRA や Colman 教授を訪問して調査できなかったこと、Franks 博士の見解をお聞きするように言われたことなどがあると思うので、現段階であいまいなのは申し訳ないが、そうした点についてもお伺いするので、よろしくお願いしたい。

資料2 DEFRA の外部評価の概略スケジュール

この概略スケジュールは、実際の MAFF の外部評価プロジェクトにおける通常の主要局面をカバーするために必要な時間を示唆するためのものであり、約 600 個のサンプルの調査作業が関係している。スケジュールや手順は、もちろんケース毎に異なる。組織内の事後評価、そして調査作業を伴わない事後評価は、ここに示されているより時間が相当短くてすむであろう。ほかの UK 農業部門の協力を伴う事後評価は余計に時間がかかる可能性があることに留意されたい。計画はすでに経済部と話し合われ、政策及び調査目標が定義され(さらに必要な場合には、上司であるマネージメントボード代表者の同意も取り付け)そして調査方法と目標サンプルについて検討が行われていると、以下では仮定している。

略語： Econ 経済(資源利用)部
D 評価する政策に関連している部門
R 外部の調査者

列記した行動に誰が関係しているかを示すものであり、最初に行動を起こすものを最初に記してある。

注) すべての今後の事後評価への「参加の希望」は、調査小冊子が発行された後で受け付けられるが、個々の事後評価は 1 年をかけて行われ、すなわち評価プロジェクトが段階的に展開される。個々の事後評価は、入札案内を行う組織を列記すること(表 2 の月 1 に示したように)から正式に開始となる。この時点から最終報告書を受領するまで、1 年近く続くことになる。但しこれは事後評価の規模次第ではある。

表1 基本的事項：統計調査が行われる場合

最小猶予期間	活動部署	活動局面
3週間	D, Econ	「原則的な承認」をサーベイコントロールユニットから取りつける。 Econ がコーディネートしている「年次調査レビュー」を通じて大臣承認が得られる。
8週間	D	必要ならば、スキーム参加者に手紙を書き、MAFF が調査作業を行うことを認めた調査者に詳細を明かす許可を求める。

表2 外部評価プログラム：参考アウトライン

月	活動部署	活動局面
3 月	Econ, D	これからの評価プログラムを調査小冊子に掲載するための準備
5 月	Econ	「参加希望」を求める調査小冊子の発行

1 ヶ月目	Econ, D	調査小冊子の告知に答えてきた「参加希望」のふるいわけ、候補者リストの作成。 入札案内のドラフトを作成。
2 ヶ月目	Econ	入札案内の送付
3 ヶ月目	Econ, D, R	入札の受領・評価。 必要ならば候補調査者を面接。事後評価契約の締結
4 ヶ月目	Econ, D, R R, Econ (D の同意要)	調査者との活動開始にあたっての会合 調査者がサンプルを分類するためのバックグラウンドデータを Stats(C&S)に要求
5 ヶ月目	R, Econ, D R R (Econ, D) Econ R	調査者からコメントを受けるための質問状のドラフトを受ける 試験的な質問状 調査者から最終の質問状を受領 質問状にたいしてサーベイコントロールユニットの承認を受ける Stats(C&S)にサンプルを依頼
6 ヶ月目	R, Econ Econ, R	国勢調査局 (Census Branch) からサンプルの受領 質問状に対してサーベイコントロールの承認を受ける (再草稿を必要とする場合もある)
7 ヶ月目	R	現地調査の開始。 第 1 回進捗状況の報告
9 ヶ月目	R R, Econ, D	現地調査の終了。 第 2 回進捗状況報告。 必要な場合コメントを与える。 調査者と進捗状況についての会合を行うこともある。
11 ヶ月目	R, Econ, D	調査者から報告書のドラフトを受領し、コメントを与える。
12 ヶ月目	Econ, D, R	調査者にコメントを与える。 調査者のために正式な会合を開き、方法及び調査発見事項の説明を行い、そして議論し、調査最終期限を合意の上決定する。
13 ヶ月目	R, Econ, D	合意による最終報告書を受領

資料3 英国におけるミルククォータ制度の経済的評価

(最終報告書・重点要約)

要約

この研究は、農業・漁業・食糧省から委託を受けたものであり、スコットランド農業・環境・漁業省事務局、北アイルランド農業省、ウェールズ農業省事務所からも同時に委託を受けている。この研究は、イギリスにおいて行われている現行のミルククォータの体制についての総合的な研究の一環をなすものであり、2000年以降の将来のシステムのために可能な選択肢を模索するアセスメントのための基礎的な資料を提供しようとするものである。

この研究が携わった特別な調査目標は、

- ・ イギリスのクォータによる割当てを生産者に最高に活用ならしめている現行のクォータ制度の有効性と、クォータの囲い込み(囲い込み)を含む制約の影響についてのアセスメント
- ・ イギリスや各々の地方の酪農部門において現存する資産的価値にミルククォータがおよぼす効果と、乳価に対するクォータの影響についてのアセスメント
- ・ 二重価格制度やクォータの全廃といったような選択肢のある政策シナリオの効果のアセス

このレポートは、酪農産業の全部門の代表者およびクォータの取引者やブローカーに対する極めて多くのインタビューや面会はあるものの、基本的には6ヶ月を超える期間にわたる室内研究によっている。価値のある助言や情報が多くの個人や機関からもたらされた。

この研究は、イギリスとウェールズの9の委託事業センターによってMAFFとWOADのために行われた、イギリスとウェールズのための「1996/97年のミルク生産の経済についての特別研究(SSEMP)」からのデータを活用してきた。このデータは、マンチェスターにおいて酪農牧場の経済についての詳細な分析のために集められ、整理された。この分析は、このレポートとほぼ同時に出版されるであろう(FarrarとFranks, 1998)。この包括的かつ注意深く集められたデータは、2000年以降の政策のシナリオの選択肢を考えるための目標に取り組むモデル実習の基本となった。

この研究は、包括的な結論に到達した。これらは、よせられた質問を反映した見出しをつけて以下に提示されている。

クォータ制度の効率性について

概略

- ・ ミルクの生産に生産割当てを課すことは、経済的な非効率性の根源である。しかしながら、イギリスにおいてクォータの取引を可能ならしめてきたことが、非効率性を減じることに役立ってきた。1984/85年には、クォータによって割り当てられたレベルを超えてミルクの生産を拡大しようとしていた人達に、公然と追加分としてクォータの権利を買うことによって、あるいは毎年クォータを借りることによって、生産の拡大を許容した。行われた全ての取引が、売買する両方にとって相互に利益があるという仮定の上になつて、クォータの取引は、経済的な効率性を改善している。
- ・ このことは、クォータの取引から得られる経済的効率性がクォータの追加交付を受けるよりも資金コストがずっと少ない、ということを物語っている。この研究は、クォータの追加交付を希望する人達の毎年のコストが 1997/98 年にはイギリスにおいて生産されるミルク全体で 1 リットル当たり 2.5 ペンス以上になると見積もっている。これは、生産者の全ミルク収入のコストの約 12.5% に相当する。
- ・ もしクォータが存続すべきものならば、非効率性をさらに減少させうる取引システムの変更がなくてはならない。

イギリスの全クォータの活用

- ・ イギリスは、乳脂肪の調整の結果、この政策が存在した 14 年中 2 年間を除いて、わずかではあるが、国によるクォータ枠を超える生産を行ってきた。0.66% という年平均の過剰生産量は、このシステムに極めてよく従ってきたほかのメンバー国よりも、ずっと目標に近い。このように目標に大変近い実績をあげたことは、基本的には、使われていない生産者や保持者のクォータを過剰生産した者と相殺するために使うことができる「システム B」にイギリスが従ってきた、という事実による。部分的にはまた、この実績は、ミルク販売年度が終わる前に再割り当てを行うことができるクォータの取引システムにもよっている。
- ・ システム B の運営、そして過去においてミルク販売年度末には使われなかったクォータの「スレッシュホールド制度」があることを知っていたということは、全ての手段をとった後でもなお過剰な生産物を持ったままとなっていた超楽天主義者を安心させていた可能性もあった。

(注)「スレッシュホールド(threshold)」は、「過剰生産者のクォータ超過生産量が未達者の未使用クォータ量によってちょうど相殺される限度水準となる超過率」のことで、その範囲の超過なら課徴金がかからないが、未達がどれだけであるかは、結果的にしかわからないため、どれだけ超過生産をしても大丈夫か、というのは生産者にとって賭けになる。

- ・ 生産者達は、ほとんど毎年、多大なコストに起因する負債を負っていた。1995/96年、1996/97年には、これらの負債は、平均的なイギリスの1リットルあたりの生産コストをそれぞれ0.31ペンス、0.11ペンス引き上げていた。そしてこのコストは、1997/98年にはさらに高くなりそうである。このことは資源の浪費につながるし、一貫して過剰生産であることは非効率的でもある。

透明なクォータ価格を決めることの効率性

- ・ クォータのブローカーや代理店として行動する資格を持った者に対する統制がかかったにもかかわらず、価格についての情報の流れは効率的であるように思われる。その証拠としては、ブローカーが違っていてもまたイギリスの違った地域であっても、貸借であれ、恒久的な譲渡であれ、クォータの価格に体系的な違いはないということである。
- ・ しかしながら、1993年以降、一時的な貸借であれ恒久的な譲渡であれクォータの価格は、毎月の乳価を含む短期的な要素により過度に影響されてきているように思われた。賃貸料の短期間の変化は、特に取引の最終月には、不可解なものである一方、使われていないクォータの価格は他の影響を受けにくく、長期の価値を反映しているようだ。
- ・ 現在では、マーケットは、乳脂肪分の高いミルクのクォータのロットに対して高い価格をつけているように思われる。バイヤーが乳脂肪分の高いミルクのロットを彼らの総クォータの中にとりこむことにより得ることのできる金銭的利益から判断して当然と思える以上に高い価格である。乳脂肪分の高いロットに対して過度のプレミアムがつくことについては、不合理な感情という要素があるようである。この非効率性は、販売のオファーの中で示されているのがロットの大きさ、ロットの乳脂肪の割合、それに1リットルあたりの価格である、という事実から生じていると考えられる。4つ目の情報、即ち乳脂肪分1%あたりの価格を追加すればさらに透明度を増すだろう。このことにより、どのバイヤーも乳脂肪分のプレミアムの大きさを十分に理解したことを確認したことになる。

リースや追加分のクォータ購入に依存している規模拡大中の生産者や借り手の高いコスト

- ・ 1997/98 年におけるミルクの生産者は、イギリスで生産されたミルク 1 リットル当たり平均 2.5 ペンス以上の毎年反復して支払ってきたコストを、生産を止めた、あるいは規模縮小の過程にある人達に支払うことになるであろう。その結果、生産者達は、単にクォータが存在するという理由で同額の税金を払わされる羽目となるのと同じである。もしクォータが存在するのであるならば、事業を拡大しようとする者が生産を縮小しようとする者から双方が合意した価格で追加分のクォータを手に入れることができるよう、クォータが取引可能なものであることが理論的に効率的となる。しかしながら、毎年のミルク総売上高の著しく高い割合（約 12.5%）の額が、現在、この構造改革を促進するために支払われている。これは、イギリスのシステムの批判ではない。なぜなら、貸借あるいは購入により追加のクォータを得た人たちがなんらかの目的を達成しているのは当然のことではなくてはならないからである。にもかかわらず、それは非常に大きなコストである。というのは、（全生産を平均して）ミルクの平均価格を 1 リットル当たり 2.5 ペンス減らしているのに等しいからである。
- ・ クォータを持ちながらミルク生産をしていない人達（およびそれに近い人達）は、クォータマーケットの主たる構成因子である。1997/98 年には、彼等は、譲り渡されるクォータの約 1/3、貸し出されるクォータの 2/3 を供給するであろう。彼等が生み出してくる貸借は、多くの生産者がミルク生産を断念し非生産者になるにつれて、各年ごとに多くなっている。最初に 1 リットル当たり、言ってみれば、20 ペンスで売るよりも、1984/85 年以降毎年クォータをリースしている者は誰でも、1984/85 年には見合わせた 20 ペンスについて毎年 27% のリターンを得ることとなる。クォータを持ちながらミルク生産をしていない人達は、疑いもなく、ミルク生産をしている人達の費用負担のもとでの勝者である。

クォータ取引のルールは、変わるべきか

- ・ 多分、オランダとドイツだけが、イギリスと同じように、同じようなクォータの取引の自由を認めているが、イギリスの取引日は特殊である。観念的には、貸借は、販売年度の終了間近まで認められるべきであり、恒久的な譲渡の最終締め切り日前に終わるべきではない。
- ・ インタビューした取り扱い業者やミルク生産者の一般的な見解は、次のとおりで

ある。もし EU が 12 月 31 日以後の貸借を認めないならば、12 月中ごろの最終締切日が選択されるであろう。

- ・ 12 月 31 日以後恒久的な譲り渡しは認めるが貸借は認めないとするならば、一部の生産者を、使ったクオータを売ると同時に使っていないクオータを買う方向に導くこととなる。この期間中貸借を規制することは、毎年全クオータ取引量が増加することを当然のこととするであろう。現行の 3 月末という恒久的譲り渡しの最終期限は、その年の国と個人の徴税義務を最終的に照らし合わせるプロセスを示している。それゆえ、現行のクオータの貸借や売買を登録する最終期限は、理想的なものではなく、見直されるべきである。

一部の生産者によって管理されている非効率的なクオータ

- ・ 主として小規模な生産者のかなり多くは、彼等のクオータを最も上手に使うことに失敗している。多すぎる位の数の生産者が生産量未達成になっている。このことは、彼等が自分の過剰となったクオータを取引する機会を使ってこなかったばかりでなく、過剰生産した人達へのスレッシュホールド (threshold) の仕組みを通して譲渡することを認めたものの利益を得ることはなかった、ということの意味している。企業経営ではこのことと関連する非効率性は多分小さいが、生産者によってはクオータの体制が作り出している困難性を反映している。
- ・ 生産量未達成者から過剰生産者に譲り渡されるクオータの酪農内部における「スレッシュホールド」は、何年かの間、「生産量未達成者」によって保持されているクオータの割には、かなりのものがあつた。年末に未使用のクオータを持つ極めて大勢の生産者がい続けることは、明らかに、過剰生産した者を、過剰生産したミルクが廃棄されるかどうかのギャンブルに導くこととなる。

クオータと資産的価値

- ・ 1984/85 以来酪農家は、恒久的な譲渡により追加のクオータを得るために合計 2.5 億ポンドを使ってきた。このことの主要部分には、違った形の農業を続けているか、リタイアしてしまった人達への、現役の酪農家からの譲渡所得が含まれている。
- ・ イギリス南部と東部から、西部と北部そして北アイルランドへの地理的なクオータの再割り当てもまたいくつか行われた。これには、単にクオータのための現金の交換も含まれている。もっとも、農業に再投資された現金の割合は不明である。こ

の現金のやりとりは、農家や前農家の地域的な資産価値の大きな移し変えを必然的に伴っていると当然のように考えてはならない。

- ・ 追加のクオータを 1992/93 年前に買った者が誰であれ、そのために、クオータはこれまでその実質的価値を持ちつづけてきた。しかしながら、1994/95 年から 1996/97 年までの間にクオータを買った者達は、その実質的価値の減少に悩まされてきた（一方では多分、生産されたミルクからなんらかの上乗せの収益も得て、相殺してはいる）。このようにクオータの譲渡は、資産的価値の大幅な再分配というよりも異なる資産の交換を意味してきた。
- ・ 価格、すなわちクオータの価値は、名目上も実質的な言い方でも、明らかに変動してきた。理屈が指し示すように、当然、これらの変動は他の酪農業資産の価値に置き換わることにより事実上相殺されてきた、と考えてはならない。
- ・ もしクオータがミルクの支持価格の低下が全然ないのに廃止されたとしたら、他の酪農業資産の価値は現在の全資産価値を維持するために上がるだろう、ということはあるそうもない。
- ・ このことは、もしクオータの規制が 2006 年までに廃止されたらクオータの価値は下落しそれとともに現在酪農業に存している資産の全価値も下落してしまうだろうという、ありもしない考え方につながっていく。しかしながら、クオータの廃止は、もしミルクの価格と費用が後押しするなら、さらなる投資の資源への道を整えることとなろう。

囲い込み（Ring-fences）にさらなる役割はあるか

アジェンダ 2000 が EU の高地地域における囲い込み化されたミルク生産に多目的な役割の可能性を求めていることに対しては、スコットランドの囲い込みの経験の意味をアセスするのが適当だろう。

- ・ 西部の島々の囲い込みは、完全に消滅してしまった。なぜなら、バター・チーズ製造者やミルクの大手地方バイヤーがおらず、十分な受益者がいなかったからである。生産者達にとって、取引可能なクオータをフルに活用する市場という彼等にとっての有利性を相殺することとなる囲い込みを維持することに、十分な利益はないように思われる。

- ・ スコットランドの南部の島々とオークニー諸島の囲い込みにとっては、例え囲い込みのもとで生産されたミルクがより大きな共同ミルク管理の一環として徴収される義務があると査定されるとしても、本土とのクオータの取引に制限があるということは、異例のことに思われる。これらの囲い込みのもとでクオータ以上に生産している者は、例え囲い込み地域が全体としてクオータ以下の生産をしていたとしても、また本土との間で生産者がクオータを買う、売る、あるいは貸すことに制限が課せられているにもかかわらず、徴収されることに責めを負うこととなろう。
- ・ シェトランド諸島にとっては、クオータの囲い込みと独占的な購入者のミルク共同管理は、同じである。それゆえ、生産者と購入者の相互依存関係に明白な共通の利益が存在する。これらのことは、囲い込みをすることによってベストの状況である。
- ・ これらのケースにみられるような証拠は、囲い込みをすることはクオータの価格を低く保ち、何年かたつとクオータへの需要はほとんどなくなってしまう、ということを物語っている。そういう状況下では、もしクオータの取引制限が取り除かれたとしたら、規模拡大しようとするあるいは新規の生産者はいっそう楽になるであろうが、生産を減少している、あるいは止めている人たちは敗者となる。
- ・ クオータをめぐる外部の動きを規制するという囲い込みをすることの潜在的な目的は、ミルクの卸売り購入者のかかわりを保ち続けることが必須である限りは、首尾一貫している。しかしながら、クオータの取引きの規制はやめることなく維持されるべき、ということは明白なことではないし、クオータの内部の取引を永遠に規制する明白な論理はない。

政策改定の可能なインパクト

- ・ 1996/97 年のミルク生産の経済に関する特別研究（SSEMP）のデータは、ミルク生産者の間で、ミルク生産 1 リットル当たりの受取り価格と 1 リットル当たりの生産コストに大きな違いがあることを明らかにしている。一般的には、より広い面積の農場により多数の群がある方が経済的に有利である。経済的な論理は、競争が利益の多い企業に事業拡大をもたらし、少ないものは生産を請け負いに出すかやめさせる方向に持っていく、と主張する。クオータのマーケットがあるところでは、調整により生産を拡大する者にそれ以外の者からクオー

タの権利をリースしたり買ったりすることが求められる。過去の酪農業の構造的変化は、このことでは首尾一貫しており、われわれのモデルにおいてそれを企画することは、継続していくべき1つの型となっている。

- ・ 政策改革の効果を評価するためのモデルは、1996/97年の農場レベルのデータから見積もられる長期的なコストの役割に基礎を置く。それは、1996/97年にイギリスにおいてミルク生産している全ての者達がミルクの生産とクォータの貸し借りとのコンビネーションから得られる毎年の自分達の利益を最も大きくするようなクォータの再配分はどのようなものか、を解明する鍵となる。もしモデル化が生産者に大量に生産する経済的有利性を十二分に享受することを許容するなら、最も効率的な生産者（低いコストで、高いミルク価格を契約する人達）は、いろいろなケースで牛の頭数を400頭以上と大きく拡大するだろう。まとまりのある丁度使い勝手のいい規模の土地は手に入らないし、また資本面でも借りるにしても束縛があるがゆえに、実際にはほとんどの生産者はこのやり方では拡大することはできないので、規制は、彼等が拡大でき、かつ小農民がいなくなってしまう程度にされていた。このようにモデルは、具体的には、無理のない調整、言い換えると生産を継続する者にとって最良のサイズの集団となる方向へ向けて20%あるいは40%の調整（および被調整者）という3つのグループへの分化へと向かっていった。これらの制約された流れは、それぞれ、10年あるいは20年以上にわたる調整を最もよくあらわしているものと考えていいのかもしれない。
- ・ 1996/97年に20%に調整を制限したモデルを適用することは、最良の年間リース価格は1リットルあたり7.2ペンスであり、イギリスにおける生産者の数を33,641人から22,642人に減らすべきであるという回答を生み出した。これらの見積もりの解釈は、もし1996/97年の条件が年毎の生産者数と全ての生産者が最大限の利益をあげることを主張するのならば、これらは毎年のクォータのリース価格と生産者数の変化であるべきだろう。残った生産者の全てが最後の成果のコストを十分にまかなう報酬を得るべきだろう。
- ・ 1996/97年の生産者乳価に適用された20%の調整モデルは、1リットル当たり7.2ペンスという、この年の平均価格より5.8ペンス程度低い平均リース価格を引き起こした。しかしながらモデルは、短期的には生産者が過度の徴税義務に悩まされるし、追加のクォータを借りたときには短期間の変わりやすいコストをまかなうことに集中することになるであろうから、全ての生産者が長期間の全コストをまかなうことを求めている。このように、モデルの推定される平

均価格は、合理的なものである。

- ・ 制約された調整の基本的な解決策における 1 リットル当たり 7.2 ペンスというリース価格のもつ意味は、生産物が国レベルのクォータの 14, 167 百万リットルを下回りそうになる前に、そしてクォータのリース価格が 0 になってしまいう前に、乳価がその 1996/97 年のレベル（モデルとして使われたイギリスの 643 全農場の平均では、1 リットル当たり 24.3 ペンス）からこの額の分だけ下落することもあるということである。言ってみれば、限られたモデルによれば、乳価の平均は、生産を落とすことなく、あるいは平均の生産者数をさらに調整しなくても 1 リットル当たり 17.1 ペンスまで下がり得るのである。
- ・ 1 リットル当たり 17.1 ペンスを上回る価格がどんなであれ、20%に限定した調整モデルは、地域的な生産レベルに 1996/97 年のレベルから次のような変動を予測する。イギリスにとっては、イギリス全体では 1%の下落で、北部及び北東部は +11.0%、北西部は -4.3%、東部は -26.6%、南部は +4.4%、南西部は 0%。ウェールズは 1996/97 年の生産の 2.9%減、これに対し北アイルランドとスコットランドは、それぞれ、10.3%、5.3%の増である。この図は、非合理的ではない。調整の制限が 40%まで緩められても、予測される変動は、同じ方向にむく。
- ・ 基本シナリオで均衡を目的としてモデル化する際、家畜の群れの拡大に制限がなかったなら、リース価格は（1996/97 年の実勢価格に近い）1 リットル当たり 11.05 ペンスと見積もられる。調整は、小さな家畜の群れがほとんど削減されたのと同じくらい非常に厳しい。；生産者数は、66%にまで減少する。；そしてミルクの生産は、イギリス東部ではほとんど削減され、しかし、南部以外の地域はどこでも下降しているのに、北部および北東部、そして北部の島々では増加している。こうした究極の調整が行われるようには見えないし、それがゆえに、制限モデルを用いた解決策が選択される。
- ・ Agenda2000 の要求のもとでは、モデル化は、最終的な酪農のプレミアムは生産されたミルク 1 リットル当たり 1.79 ペンス相当となるであろう、というのと同じである。この価格がミルクの見積価格と結び付けられ、飼料価格の削減と一緒にされるとき、生産者には 1 リットル当たり 19.9 ペンス相当となる。我々の仮説のもとでは、そして 20%調整モデルを用いたときには、Agenda2000no シナリオは、毎年 1 リットル当たり 2.8 ペンスのリース価格、基本モデルと同様の家畜の群の配分と地域生産を生み出す。すなわち、**モデルは、Agenda2000**

の条件のもとでは、イギリスは、クォータが許容するよりも有利な生産ができることを示唆している。

- ・ **A/B クォータ** このシナリオのセットは、現行のクォータの5%が1リットル当たり16ペンスで非補助輸出向け生産に用いられ、残りの95%が平均価格を1リットル当たり21ペンスに引きよせるものの、個々の生産者はこの範囲の価格の受け取りになる、ということの意味する。厳密な経済論理に従う解決策は、生産者が「A」と「B」の両方のミルクを生産するという非合理性に向けるという陰謀を企てる。「A」ミルク生産の1リットル当たりの利ざやの分け前が一番少ない層の生産者にとっては、彼らの持つ「A」クォータの全部を「A」マーケットを一番よく開発する用意のある人達や「B」クォータの人達にリースするのが最良なのである。
- ・ **A/B クォータ** 上記の価格が与えられ、20%調整の強制にさらされて、5%の「B」クォータは、単に言及されただけで、そのリース価格はゼロ（「A」クォータのリース価格は1リットル当たり3.7ペンス）である。40%制限のもとでは、「B」クォータは凍結され、「A」クォータのリース価格1リットル当たり5.4ペンスに対し、「B」クォータのリース価格は1リットル当たり1.7ペンスである。このように、「B」クォータの導入はイギリスのミルク生産の全体的な拡大という結果をもたらすかも知れない。
- ・ **結果を総合的に考え合わせると、モデルは、イギリスの酪農牧場は、多分、相当の再構築を伴えば、現在描かれている全ての改革のシナリオを適用することが可能である、ということを示唆している。これまでの多くの歳月の間に着実な率で起きてきたのと同様、もし企業規模がかなり拡大され、生産者数が削減されたとしても、収入は単に維持されるだけである。**

資料4 ミルククォータ制度の経済的評価；アクションプラン

1. 本アクションプランは、マンチェスター大学が行った「英国牛乳生産枠制度の経済的評価」からの勧告を実行する案の計画の概略である。

背景

2. 英国牛乳生産枠制度の経済的評価は、2001 年度以降について同制度に替わる代替策を評価査定するためのベースを形成するものである。
3. 本調査の研究目的は、生産者が英国の割当枠を最適に利用することができるかという点で現在の生産枠制度の効果、並びに生産枠のリングフェンスなどの拘束事項の影響を評価査定することである。又、英国全体及びイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランド各々における酪農業の既存の資産価値に対する牛乳生産枠の効果の評定、牛乳価格に対する生産枠の影響、そして例えば二重価格制度や生産枠の廃止など、代替政策のシナリオの効果を評定することである。

重要な発見事項

4. 本研究者は、次のことを発見している。牛乳生産に生産枠を課すことは、経済的非効率の原因になる。しかし、英国内で生産枠の売買を認めたことが、その非効率さを半減させる上で役立っている。1997/1998 年にさらなる生産枠が必要な生産者がその生産枠を獲得するのに支払った年間費用は、生産牛乳 1 ㍗毎に 1 ㍗当たり 2.5 ペンス強に上っている。(牛乳総収入の 12.5%に相当)。生産枠方式 B では、国全体の卸売り生産枠目標に近い概算値を認めている(年間生産過剰平均は 0.66%)。市場は、乳脂肪の高いロットにはプラスのプレミアムがつくので、乳脂肪分の高い生産枠からのロットを高く評価しているように見える。
5. 生産を行わない生産枠保有者(NPQHに近い)は、この生産枠市場において大きな因子である。1997/98 年度では、譲渡された生産枠全体の約 1/3 そしてリースされた枠全体の 2/3 を彼らが供給しており、このことは生産者、生産を止めた者あるいは縮小中の者に対して、英国内で生産される牛乳 1 ㍗毎に平均 2.5 ペンス以上の費用が毎年繰返して発生する原因となっている。1984/1985 年度以来毎年生産枠を売却するのでなく例えば始めに 20 ペンス/㍗で貸し出しているものは誰もが、1984/1985 年度ではその 20 ペンスで年間 27%の収益率を得ている。
6. 本報告書は、著しい数の主に中小規模の生産者が彼らの生産枠をうまく使うことが出来ていないこと、そして生産量が不足している生産者がその生産枠の売却は出来ないが、彼らの儲けなしに、過剰生産した生産者にスレッシュホールド制度を利用して枠を譲渡していることを述べている。又、南部及び東部イングランド以外の西部、北部イン

グランドと北アイルランドに生産枠を再割当していることも見られるという。

7. 本評価報告書の重要な勧告について

- ・ リースは販売年の後半の日付までは許可されなければならない、永久的譲渡の最終日前に終わってはいけない。 EU が 12 月 31 日後のリースを許可しない場合は、12 月半ばを最終日とするのが好ましい。
- ・ 国全体と個人の課徴金のプラスマイナスを吸収するプロセスをエレクトロニックズ網を EU 介入機関 (IB) とすべての牛乳購買業者間に導入することにより短縮しなければならない。そしてこの導入により生産枠保有者一人一人が購買業者に登録している量を毎日 (あるいは毎週) 更新できる。
- ・ 例えば乳脂肪 1 % に対する価格などの第 4 の情報を追加し、それによって購買業者に確実に乳脂肪のプレミアムの大きさを十分に理解させることにより、透明度を増すことができる。

行動の提案

8. この勧告は政府の政策に照らして検討し、Agenda2000 の交渉期間内に牛乳生産枠を廃止し、そして牛乳支持価格が世界市場レベルになるように酪農業セクターの必要な再構築を行うに的確な日程を決めること。
9. 牛乳生産枠専門家グループ (the Milk Quota Expert Group) これは IBEA、農業省、生産者、購入業者及び彼らの代理人からの代表から構成されている研究グループであるが、3 ヶ月ごとに会合を開く。このグループはこの勧告事項とその実施について忠告を行う。

行動予定

- ・ NPQH に対する政策の見直し。生産枠市場における NPQH の影響を考慮し、NPQH が全体として酪農業界に確実に利するものにすること。牛乳生産枠専門家グループの次の会議で議論すること。期間：3 ヶ月以内
- ・ 乳脂肪の価格を決めること。脂肪 1 % あたりの価格や例えば、ロットの規模、そのロットの乳脂肪分の割合、1 リットルあたりの価格といった基準になる情報を提供することにより、生産枠販売の透明性を高めること。牛乳生産枠専門家グループで議論すること。期間：3 ヶ月以内
- ・ リース期限。12 月 31 日まで (欧州理事会 Reg3950 / 92、第 6 章に従う)。12 月中旬の期限は、生産者が期限を早めて利することはなさそうなので、拒否された。期間：拒否されたので得られない。
- ・ 永久的譲渡。生産枠の年度期限を DPQR1997 に終了とすること。一つの代替策は、永久的譲渡の期限をリース期限に合わせること。(すなわち、12 月 31 日にする)。これは DPQR 内で、(a)土地の売却に伴う永久的譲渡、借用期間の終了、相続ある

いは (b)土地のリースにより生じる永久的譲渡借用期間を法的に継続することに
区別をつけることにより達成できる。〔このことは EC から EU 圏内における生
産枠制度の精神に反する動きではないかとの疑いが起きる可能性がある。ともか
く、背中合わせの譲渡はあってはならない。(そして気づいている限りあってはな
らない)〕

- ・ リングフェンス。農業省に助言を求めること。特に SOAEFD (Scottish Office
Agriculture, Environment and Fisheries Department) が決定する事項について
は、牛乳プール(生産連合)及び生産枠売買のふさわしいリングフェンスをもつ
ことの重要性は、リングフェンスが生産者に利するものであれば、非常に大きい。
(例えば、Orkney と Shetland の比較) 生産枠がすでに英国の北部及び西部地
域(とりわけ北アイルランドとスコットランド)に移動している場合、リングフ
ェンスを持つことの必要性について問うこと。期間：農業省と 3 ヶ月のコンサル
テーション期間
- ・ 〔ある特定の日に生産枠制度を完全廃止するために必要な構造的改革に対応した
短期的対策として生産枠売買をより柔軟にすることについて議論することが可能
である〕。

資料 4 - 2 園芸振興委員会の経済評価；アクションプラン

第一勧告

園芸振興委員会（HORTICULTURAL DEVELOPMENT COUNCIL；HDC）は、研究成果を栽培者へ伝えるためその政策、組織、資源の充当の基本的見直しに着手するべきである。

→ 勧告受け入れ

HDC は見直しを実行することとなり、今後すすめるにあたってのアドバイスを行うコンサルタントを用いることを考慮中である。また、技術譲渡事業を外部委託することや広報部長（パートタイム）の任命を検討中である。

HDC は、1999 年 9 月中旬までに現 Ministry of Agriculture ,Forestry and Fisheries(MAFF)と報告草案をもって同意をしている。

第二勧告

HDC は、MAFF の援助を得て、徴収課税計算の目的で登録栽培者が申告する取り引き高と、MAFF の園芸生産高の見積もりとの不一致の原因として考えられるものの判別を追求すべきである。また HDC は、申告される徴収課税対象の売り上げ高の構成が、作物部門（crop sector）によって、MAFF の生産高の部門別数値とどのように関連するかを比べるため、作物部門（crop sector）による栽培者徴収課税還付調査の委託も検討すべきである。

→ HDC よりむしろ MAFF が課題に着手すべきであるように見受けられることを除いては、勧告を受け入れる。

MAFF では、1 つを写し出す比較課題がすでに進行中である。MAFF 統計及び経済評価の論拠と、HDC 徴税ベースとの比較のための会議が、7 月下旬もしくは 8 月初旬に開催されることになっている。HDC、ESG（統計と経済の訓練グループ）、HRP が出席する予定。会議につづく行動が期待されているが、（それは）HRP が同意して最終報告を 1999 年 8 月末までに配布することを意図するものである。

第二点として、HDC は、10 月中に栽培者に送られ完成する売上高申告書の様式を改訂する。修正案では、追加質問に栽培者が回答した場合にのみ必要とされる情報提供を行う。この最終目的にむけて、(修正に関する)1986 年 HDC 指令に基づいて、情報につい

ての条項は法制化の必要性が生じるであろう。MAFFは1999年7月末までに合法的立場でのアドバイスを行う。改訂された様式は、1999年10月以降有効に用いられる。

第三勧告

徴収目的のために売上高を確定する監査役の証明書の必要性は、毎年の栽培者の20%までを対象とするよう拡大されるべきである。

→ 勧告受け入れ

HDCは、20%を対象とすることを1999年10月1日から始まる課税年から導入する。20%（の栽培者）は、5年周期で無作為に選ばれるが、積極的に選ばれるような疑わしきケースは除く。

第四勧告

現行の徴収課税の構造（取引高に基づく）は、維持されるべきである。しかしながら徴収のスレシュホールドは、50,000ポンド（現行のVAT登録のスレシュホールド）まで引き上げられるべきである。

→ 勧告受け入れ。

5年ごとのHDCのレビューの一環として6月に栽培者の調査投票（a poll of growers）を行う前に、取引高に基づいて行う徴収課税に50,000ポンドのミニマム・スレシュホールドを付与することに閣僚は合意した。投票権を持つ栽培者が、投票前にこの進展を認識できるよう、早期の合意が必要とされていた。

新たなミニマム・スレシュホールドは、2000年10月1日から始まる課税年から導入されることになっている。

第五勧告

HDCは、すべての完了したR&Dプロジェクトの商業的価値について広範囲かつ定量的な査定を可能にするため、事後の評価制度を適用するべきである。これはHDCの業績の達成基準のひとつとして使われるべきである。

→ 勧告受け入れ

HDCは、実施に先立ち、1999年9月中旬までに、1999年12月末を達成・合意の目標期日とする概要計画をMAFFへ提出する。

第六勧告

栽培者がHDCに対し徴収課税の見返りに何を期待しているか、またいかにしてその期待に応えていくかを立証するため、HDCは定期的な顧客満足調査を委託するべきである。当該調査の結果は、勧告されているHDCの技術譲渡計画見直しに反映されてしかるべきであり、もうひとつの業績達成の尺度として使われるべきである。

→ 勧告受け入れ

HDCは、1999年10月末までにMAFFに資料を提出する。MAFFは、彼らが勧告の遂行達成に反して行動していないことを確認するため、調査の管理をチェックし、実施を認可する。

第七勧告

HDCの国内支出は、運営・R&D委託・技術譲渡の3要素に分けられ、それぞれに予算と目標が設定されるべきである。

→ 勧告受け入れ

HDCは、推進を図るなかで1999年10月末までに覚え書きを作る。

第八勧告

HDCは、その貯蓄金に見合った明確な方針を打ち立てるべきである。計画レベルを超える資金は、徴収課税と調整して栽培者に還付されるべきである。

→ 勧告受け入れ

HDCは、1999年8月中に方針を発表し1999/2000課税年度の徴収課税計画を示す。

第九勧告

HDCとAPRCの機能を合併する可能性について、APRCの次回のレビューの過程で検討するべきである。

→ 勧告受け入れ

MAFF(HRP)は、2000年春に優先課題としてAPRCの検討を行う。早期の積極的な決定によって法的変更が2001年1月1日までに行われるようになり、かつ1999年12月末のAPRCの再任・新任の指名を避けることとなる。

1999年7月

園芸およびイモ類部 (HORTICULTURE & POTATOES DIVISION)

資料5 アクションプランの実施

この資料は、DEFRA での調査後、その補足として Milk Eggs and Poultry Division の Jill Powis 氏から送られてきたものである。アクションプランの実施についてのコメントであるので、資料として掲載する。

アクションプランには、英国の牛乳割当て制度を改善するための対策案の5つのポイントが含まれている。これは、調査の発見事項に基いたものである。

対策案の内容は、

- ・ 牛乳生産を行っておらずに割当てを保有している者に対する英国の政策を見直すこと
- ・ 酪農業界が提供する標準的な情報の中に、バターファット分1%当たりの価格を含めることにより、割当ての売買の透明性を増すこと
- ・ 牛乳割当てのリース期間を3月末までに延長すること
- ・ 割当て調整のリングフェンシングの見直し
- ・ 今後のCAP改革の一部として、牛乳割当て制度廃止を続けて主張すること

この5つの問題点のほとんどは英国の牛乳割当て評価が完了して直ぐに対応されている。生産を行っておらずに割当てを保有している者に対する英国政策は1999年に、アジェンダ2000 酪農業改革提案の中の自由裁量要素に関するコンサルテーションペーパーにより見直しが行われた。このコンサルテーションペーパーでは、利害関係組織に対して、割当て保有者でその割当ての70%以下しか生産をしていない者は、その割当てを没収されるべきであるかどうかについて意見が求められた。この案に対してはほとんど賛成が得られなかった。そしてこの案は採用されなかった。しかし、この問題はここ数ヶ月に再燃し、来年早々、再度コンサルテーションを行う予定となっている。同じコンサルテーション内で、12月31日から3月31日（割当て年度末）まで割当てリース期間を延長することにはかなりの支持が得られた。その結果、2000/2001 割当て年度からは3月31日になった。

割当てが経済的非効率の源であるという政策評価結果の所見、アジェンダ2000 酪農業改革交渉中、英国が支持価格の削減と牛乳割当ての段階的廃止を要求する上で利用された。又、牛乳割当ての段階的廃止の経済的影響を評価する今後の研究の基礎ともなった。又、2003年（現在は2002年にスタートする可能性がある）のCAPの中期見直しにおけるさらなる交渉にも利用される予定である。

割当ての売買の透明性を、バターファット分1%当たりの価格を含めることにより増すという提案は、本質的には、酪農業界の問題であり、すなわち彼らがその販売書籍の中に

この数字を含めることができるかどうかである。又、Orkney と Southern Isles のリングフェンスを廃止すべきという勧告は実施されなかった。

Milk Quota Expert Group は、1998 年 11 月 9 日に会議を開催し、バターファット分 1 % 当たりの価格を割当て売買の情報の中に含めるべきとの勧告について検討した。この結果、この問題は、これ以上取り上げるべきでない、そして変更は酪農業界主導で行うべきと決定した。

牛乳割当ての段階的廃止に関する経済的研究

DEFRA はさらなる調査研究を委託している。この研究により牛乳割当ての段階的廃止の経済的影響が評価される。これは、CAP の改革の共通目的支援にあたり経済研究共同プログラムを実施するというデンマーク、オランダ、イタリア、スウェーデン、そして英国の農業相が行った合意に続くものである。共同調査研究の対象とされた一つの分野は、牛乳割当てを廃止することの経済的影響についての共同分析であり、その目的は 2002/2003 年度中期見直し交渉に情報を提供し、そしてより合理的な道を各国農相が選択することを勧めることであった。これに関連して、英国は次の調査に資金を提供することに合意している。

- ・ EU の牛乳割当て制度を終らせることにする方法の選択肢
- ・ EU15 カ国に対する改革の影響、そして拡大 EU に対する影響
- ・ 英国における改革の影響

EU パートナーのどこもが自国内における改革の影響について補完調査を行い資金を提供することは予見されたことである。EU 全体としての調査でより個々の国の調査研究により供給側の反応についてより洗練された評価が可能になるはずである。又、EU 全体の状況における変化を考慮できるはずである。

デンマークを除くすべての国が実際にこの調査に着手している。ドイツが調査を実施していること、そして EU 委員会自体が最近この問題に関して調査研究を委託したことを了解している。これら調査研究の大半は来年には利用できる筈である。そして牛乳割当ての段階的廃止の経済的影響について専門家分析が沢山提供される見込みである。

資料6 マンチェスター大学 D.Colman 教授会見内容

2001年9月27日 マンチェスター大学 Colman 教授

室

- 1 自分は、持続的にではないが全体的にみて 20 年くらい、乳業界の仕事に携わってきた。今までに乳価のつけ方への裁判、EU と英国との裁判、英国内での違った部署の人たちとの裁判といったことにも携わってきた。

地図をみるとわかるが、マンチェスターは沢山の酪農家の集中している地域でもあり、乳業、加工工場の集中している地域で、乳業界にとって重要な位置である。どうしてここでこのような重要な研究が行われているかという、この大学の中に英国北西部の Farm Business Unit が存在し、この中には、農場にかかるコストの全てのデータが揃っており、更に特殊な農家のコストのデータも全部入っているからである。

1996～1997 年にかけて当時の MAFF のために英国とウェールズに関しての全国的な規模での乳価に関する研究を行ったが、また来年同じことをする予定になっている。この中に Cost Function のデータが全て含まれている。

それでミルククォータに対する政策評価が初めて入札になったときに、自分たちはその中でとても強い位置を占めていた。というのは、私達はすでにこのデータを持っていたし、またこの研究に興味を持っており、どういう方法をとればいいのかというアイディアも豊富に持っていた。

DEFRA のもとに Farm Business Unit というのが 7 つあるが、このデータは、この 7 つの Unit にも当然与えられた。ところが、これらの Farm Business Unit は、この政策評価に対して入札するときにこのデータを使おうと考えなかった。自分たちはこのデータに関して独占権を持っていないが、でもこれをよく理解していた。当時、同僚で、計量経済学者の方がいて、この政策評価の中でコストの研究の仕組みをよく理解していた。その方が参加してくださった強味もあった。

ところが、自分たちはこの研究に興味はもっていたが、Policy Evaluation が自分たちの方にくるかどうかという結果は、研究を始める前にはわかっていなかった。その前にもうすでに Conclusion を出さなければいけなかったので、研究を始めねばならなかったが、研究を始めるときには、結果がどうなるかは完全に見えない状態だった。

- 2 自分たちがこれを始めたときは、あくまでもミルククォータシステムを廃止することではなくて、どのようにそれを改善するかということだった。このシステムがどのように行われていて、効率的であるか、どのくらいのコストがかかるのか、またどういうふう to 改善できるのかということをも目的として研究した。

3 この研究は、すごく安くできた研究だと思う。これだけの金額で出来たというのは、研究者たちがすでに大学の中に存在していて、大学から給料が払われていたということ、皆この研究をやりたいかったという事情があったから、と思う。ただ自分はどうせ研究をするのであれば、新しく問題を提示するような研究ではなくて、既にある問題点について研究をしたい、と思っていた。

4 最初に定めたタイムテーブルに大分近く研究することができた。この研究自体は、一応契約書には 1998 年 1 月 23 日と書かれているが、1997 年 10 月 29 日に始まる予定になっていた。1 月下旬までに短いレポートで今どのような研究を始めて、どういう方達とコンタクトをとって、どういう形で研究を進めていくか進行状況を報告するためのほんとうに短い 4 ページのレポートを出した。

1998 年 4 月 24 日には、この研究を終わらせなければいけなかったということで、非常に短い時間だった。それから 2 週間の間に当時の MAFF がコメントを出さなければならなかった。そのコメントを受けて 5 月の末までに完全なレポートを出す必要があった。しかし、ご覧の通り、レポートは最終的には 98 年 7 月になっている。Ministry 自体も返事を出すのが遅かったし、Intervention Board との様々な問題があったので、結果として 7 月になったのは、自分たちにとっては中々いいタイミングで、スケジュール通りにできたと思っている。

5 自分たちは集中的に仕事をしなければならなかった。自分自身も沢山の人の人にインタビューし、北アイルランド、スコットランド、ウェールズにも行ったし、ロンドンにも何度も通った。ただ、チームが出来上がっていて、計量経済学者もすでにいたし、自分もいたので、外から新たに雇う必要もなかった。

問題点は最初の時点でわかっていたが、それがどういう形になるかは自分たちも想像がつかなかった。研究結果から与えられたアイディアは、最後のレポートに全て書いてあるが、それ自体は何もわからなかった状態であった。入札前に配られた書類の中で、どういったことを研究してほしいかというものに対しては応えなければならなかった。

6 自分の人件費は、1 日 350 ポンドで計算して 20 日間で 7,000 ポンド。実際は 60 日くらいの仕事をして、また 1 日 350 ポンドというのは全然追いつかないような数字であったが、それ自体すらもらえなかった。

7 この研究は自分にとって非常に重要なものであった。理由は、大学で働く全ての研究者に対して 4 年毎に 1 回、どのような Research をしているか Assess されるからである。

自分は今回の研究を Journal 用に書き換えて出したのだが、それが大学で、又は大学の外での自分の研究者としての信用性を培った。今もまた、その時期に差し掛かってい

るが、この認定が金銭面でも重要になってくる。

インタビューの実施に関しては、ものすごくたくさんのインタビューをやったが、その殆どを自分自身でやった。それは自分にとっても面白い貴重な経験となった。乳業界のリーダー的な存在の人たちや、乳加工会社の Chairman のような立場の人たちにも会えたし、同僚とも一緒に行った Intervention Board では、ほんとうに何回ものミーティングを繰り返したし、農家の方達にも会った。クォータブローカーの重要な人にも、殆どに会った。

- 8 全体の設計については、自分がやった。作業のテストについては、最初にパイロットという仮の質問を作って、それを少人数の人たちに実際答えてもらい、それから最終的な設問内容を設定して始めた。このような方法は常にとっている。

調査内容の割り振りについては、大部分は自分が、同僚の人達に手伝ってもらいながら決めていった。実際の研究内容は殆ど自分が書き、同僚の方達が部門部門でフィードバックをしてくれた。このような書類は、沢山の人が見るものでなく、また短期間で作らなければならなかったということもあって、スムーズな文章、輝いたような書籍というものではない。大事なことは、内容が正しいこと。それとそれが役に立つということ。残念ながら多くの人に読まれるというものではないが....。

スケジュールは、どのエコノミックモデルも使わずに設定した。中には、例えば 2 週間でここはこうしてというように作る人もいるが、自分は、それは今までやってきた中であまり効率的ではないと思ったので、そういう風に細かくやらなかった。

- 9 進行管理は、自分がやったと言えばやったようなものだが、チームの中で進めていった。

進行管理について結局、Jeremy Franks さんにしちゃえば、このデータを作成するのにかかわった方なので、この方はデータ管理という形の責任者になった。計量経済の方では、Michael Burton さん、今西オーストラリアの方にいるらしいが、この方と、それを助ける形で Dr. Dan Rigby さんがやった。非常に重要な部分なので、すべてその方達に任せて、データを提出してもらった。彼等も、自分たちで全部やったそうである。

彼らは、当時全員この大学に、しかも皆この廊下のところにいたので、毎日会っていた。今もまたミルククォータについての Project (注、第2次のミルククォータ制度の政策評価)をやっているが、そのチームメンバーがドイツにいたり、フランスにいたり、Newcastle の違う方がいたり、Imperial College (ロンドン大学)にいたり、皆バラバラなので、そういう意味で非常にむずかしい仕事になっている。

- 10 見解の統一については、見解が統一しなかったことはなかった、と言わせてもらいたい。皆賛成したかではなくて、皆不賛成はしなかった。結局参加した人たちは、自分

のセクションがあったので、自分のセクション外のことにまで口出ししなかった。全てのものにおいて皆が自分たちの見解を言ったわけではない。

- 11 非常に重要なので説明させていただきたいが、この研究の全ての権利は DEFRA が所持する。そして研究結果として提出したものを DEFRA が気に入らなかった場合、同意しなかった場合、DEFRA はそれを闇に葬ることができる。そういう事情があるので、まずどうしてこのポイントについて研究して、こういう風に言いたいのか、どのような理由をもってこう言ってるのかということをもまず DEFRA に同意してもらわなければならないし、また DEFRA がやってくれということはどうしてそれについて述べたくないのか、ということも DEFRA に承認してもらわなければならない、最終レポートが書けない。自分たちの研究レポートというのは、DEFRA の許可がない限り出版できない。それは公平だと思うので自分たちもそれを承認しなければならない。全てのことに同意しなければいけないということではないが、仕事を終える前にはやはりある程度の同意はなくてはならない。言い方、ポイントの指摘の仕方が、例えば攻撃的でないように言ってみるとか、言い方を変えることによってうまく自分の言いたいことを伝えるという手法にもよる。

- 12 MAFF との間にはミーティングはあったが、討論のような激論を交わしたことはない。Intervention Board との間では激論が交わされた。MAFF はその Intervention Board との間で納得が、承認が得られるということをしごく気にかけていた。

Intervention Board との間でどのような議論が交わされたかという一つの例を挙げると、Board の方で、こういうことはなかったという事項が、他の乳業界の人たちに話を聞くと、いや起こりえるということだった。ところが、それがあまりにもマイナーなポイントだったために最終的に自分たちは載せなかった。そうしないと、もしそれを押し切って載せてしまったら、このレポートは提出できなかったことになるから。その内容というのは、犯罪的に違法であるということではなくて、ヨーロッパの方と同意した規則に反する部分があったということらしい。その結果によっては、こちらの政府と Intervention Board がヨーロッパによって裁判にかけられた可能性もあった。そういう事情だったので、書面の中でそれがなかったような形で書くことはできたが、当然 Intervention Board の書面ではそれは絶対起きなかったという形でレポートされているはずである。それが何かとは言わないが、そのような問題点はときおり起こったものである。

- 13 なぜミルクの需要監査を使ったシナリオを作らなかったのかということだが、自分たちの研究というのは英国内だけだったからである。これがヨーロッパまで拡大しなかったからこの様なシナリオを使わなかったということである。ヨーロッパの生乳市場と

というのは、ヨーロッパによって価格が決定される。結局、生乳価格というのは外の要素によって決定されていくことが強いが、英国内での市場ではそれほど影響が出ないから、ヨーロッパの市場の方の要素の方が価格に影響するということもあり、この様な形では研究しなかった。

- 14 EU の Intervention Price というのがあるが、それはフロア-プライスでマーケットプライスはその上で動くから、いつも Intervention Price がそのまま UK のプライスにはならず、普段はマーケットプライスがその上にある。

過去ここ 2、3 年の間は、殆ど Intervention Price に基づいた乳価設定が行われていた。乳業メーカー、加工会社さんは生乳を買う場合、Intervention milk price equivalent を基準にして乳価設定をしていた。

この件に関しては、自分はあまりはっきりとした意見をいいたくない。というのは、今年の予定ではクォータ以下の生産しか取れないと思うからである。

- 15 「あまり生乳が取れない、生産高が減るということでは、その生乳を取る為にそこに競争が生まれるかが問題になってくるが、もしそこで競争が生まれれば、当然価格は上がってくるわけで、そうすると endogenous (内生的变化) になるのでは」、という点について補足として言わせていただくが、この研究をしたときはあまりにも期間が短かったために、マーケット自体を想定するには短すぎた。この様に市場を想定して計算してやっていると、もっと長い時間がかかったと思う。Dr. Burton は、以前ビーフの市場についてその様な計算モデルを作成しているわけだが、似たような形のモデルを使ってこのデータを作成して研究に当てていくのが可能であるかとは思いつつも、それはわからなかった。

- 16 「次のプロジェクトではまさにクォータが無い場合を計算するわけであるから、当然市場価格が内生的に決まる、・・・そのモデルに今度はする必要があるのではないか」という点については、一応 3 つのモデルを今回は使い、それをリンクする方法を取ろうとしている。

今回の研究では、フランスのイムラーという Institute の Dairy Model を使って、主にそのモデルを使ってやっていきたいと思っている。このモデルは、9 カ国の 10 の乳製品だけ、ビーフとかそういう製品は一切入っていない、あくまで乳製品だけのモデルなので、一般的なモデルではない。このモデルを使って、他の世界を想定した上で、クォータが無くなった場合英国の価格にどのような影響を与えるかというのを、このモデルと英国の Cost Function のモデルとを併せて想定していく。

自分たちの中には英国内でのモデルしかなかったが、他と比べるためのモデルが必要だった。それがこのフランスのイムラーで、先ほども言った通り、時間があまりにも短

いために現在もう存在するモデルを使って、両方併せて計算していくという式を取ったわけである。このモデルをどうして使ったかという、今回は DEFRA が非常に絡んでいるので、DEFRA がこのモデルを使えという選択を下した。それはなぜかというところの新しいシステムを他の国の人たちと協同でやっていきたいと考えているわけで、仲間を作りたいからである。

- 17 フランスの政府は基本的にはこの新しいリフォームについては賛成していないが、ただフランスの研究者たちを巻き込むというのは非常に役立つ。このモデルは色々な問題があって、自分では非常に恐れているところでもあるが、現在存在する中では一番いいモデルだと思っている。また、EU の方でも今回これを正式な研究のモデルとして採用した。ただ EU がこのモデルを使うということで、全体的に皆が同じ結論を出すということになり、非常に問題かと思うが、もしかしたらこれが間違っているかもしれない。アメリカの方でも FAPRI というモデルがあるが、結果はイムラーと同じような結果が出ているわけで、このように同じようなモデルばかりを使うということに自分は少し心配している。

このイムラーのモデルというのは、英国で出した Evaluation の結果に基づいて設定され、それをまたヨーロッパに適用したものである。ヨーロッパに対してはこのモデルは自分たちの出した Evaluation を適用しないのにもかかわらず、ヨーロッパに適用して、更にそれを英国に適用

しようとしているので、この時点でもう既に英国にも正しくないモデルになってしまった。

- 18 クォータのレントに対して把握するモデルで一番正しいのは自分たちのモデルだけである。その英国の、例えばレントがこれくらいであるとすれば、それはフランスはこれくらい、少し低

かったり、スウェーデンは少し低かったりと、そういう風に想定しているために、このような

数字は非常に重要なわけである。段々下がっていくということは、下がり方が結果的にクォー

タの値段までしかないこととなる。そのため、自由に動けるはずのマイナス部分の幅がなくなる

のではないか。

つまりこの数字から比べて、62.4%という数字を想定しているのだが、ミルククォータを無くしても結果的に、当然値段は下がるけれども、これだけの数字である。ミルククォータを無くしても、数字が下がっても、これだけの生産高が見込めるという数字なわけである。そうは言いながら、乳業界や、農家の人たちは苦しむわけだから、自分がこ

の数字に満足していないというのは、これは政治的な作為が感じられるからである。政府にとっては非常に都合のいい結果が出ていることとなる。というのは、ミルククォータを無くして乳価を下げながら、乳業界は大丈夫なんだというメッセージを送っているわけなのである。

自分は価格がこれほど下がるとは思っていない。メッセージ自体は正しいものを送っているのかもしれないが、価格はこれが言うほどは下がらないであろう。

19 Manchester 大学には、Individual cost function model があるが、それが非常に正しければ、基本的には値段が 14 ペンスまで下がり UK の生産は落ちるということで、そうすれば自分たちが出した結果の方が正しくなって、英国の酪農家はやっていけなくなる。このモデルが正しければ、最終的にはこのモデルが間違っていることになるというのが、こちらの意見である。

20 関連して、別の意味で問題になるのは、もしクォータを廃止して価格が下がって、Manchester のいいモデルでやると UK の生産がだめになるという結果になったら、それは今度はまた出せなくなるんじゃないか・・・クォータを廃止するというのと反対のことになるわけで、クォータシステムを廃止しない方がいいという結果になるのではないかという質問に対しては、それは最終的に決めるのは政府であって、政府が酪農はそれほど重要じゃないと考えるかもしれない。自分たちが想定した中で最悪の結果でも、クォータ生産高の 85% 以下になることはないだろう。それともう一つは、ドイツのグッティンゲンのモデルも使っている（自分としてはあまりいいモデルではないと思っている）が、それに示されるところでは、保証の問題がヨーロッパの方でなくなれば、それによって東欧諸国に影響が出るという結果がでてくる。こういうレポートを書く人間の立場から、このレポートに出てくる数字というのをそのまま受けてもいいけないし、無視するのもいけない、その中から一番賢い見方をしなければいけないのではないだろうか。

21 この数字というのは、自分たちにチャレンジを仕掛けてきているんだと思う。自分はどの部分を信じたいのか、どの部分は正しくないと思うのか、どういう形で考えていけばいいのかというのをチャレンジだと思っている。

2.2 この政策評価は、自分たちにとっては非常に成功した事業の一つだと思っている。特に自分たちがポイントアウトした Recommendation の何点かは改善されたからである。確かに自分たちがレポートを書いたおかげで改善策がなされたのか、それとも既に改善したかったが、きっかけになるものが自分たちのレポートだったのかははっきりとは言えないが・・・。

この Policy Evaluation を実施して特に成功した点と、鈴木先生からお話があった通り、

Cost Functioning Model ということで、これのおかげで 3 つの新しい契約を取ることができた。また 2003 年までに完全に新しいデータを提出することになる。そういう結果から見ても、今回の政策評価に関して反省したり、後悔している部分は、全くない。ただ一つあげるとすれば、お金が少なかったことだけである。

- 23 DEFRA の Policy Evaluation の入札の前には、おもしろい研究の契約があると思えば、自分で DEFRA に電話して、いくらぐらいの費用を考えているかということ、入札前に聞くことができる。これが割合一般的になっている。

必ずしも皆さんが事前に金額がわかるということに納得しないかもしれないけれども、自分として一つ言えることは、Ministry としても自分たちの Budget の Maximum の金額を言うとはかぎらないわけで、金額が与えられることによって自分たちはこのぐらいの研究ができるのではないかと研究の規模を推測することができる。金額が 2 万ポンドしかないというと、多分 50 日ぐらいの研究で終わるなという、そういう場合 Proposal を作るにしても出来ることはここまでで、金額の範囲によってはできないこともたくさんある訳だからそういう形で研究がどのぐらいの規模になるか想定できる。中には自分にインフォメーションを前もって与えてくれないこともあるかもしれないが、その場合は他の人たちももらえないわけだから、その意味ではとても公平である。

- 24 この Evaluation という方向が有効な手段と考えられるかどうかについては、自分は、これはとても有効な手段だと思っている。自分たちの Ministry に関していえば、常にスタッフが足りないから十分なリサーチが出来ない状況なわけである。この Policy Evaluation の入札というのが、あまりにも競争率が高いということもあって、DEFRA に限らず他の Ministry の人たちにとっても多分この分野での最高の人たちが研究をしたいと言ってくれると思う。自分たちも、他の大学のような Academic なグループの人たちだけでなくプライベートにコンサルタントする人たちとも戦わなくてはならない。ときにはあまりうれしくない状況かもしれないが、政策を施行していくにあたって必要なアイデアがインプットされると思う。あくまでも政策を作る内側の人ではなく外側の人、どのような政策が、どのような人たちによって、どのように作られているかという知識を得るということは、一般の人たちにとっても自分たちの政策を Discussion していく中で有意義なのではないだろうか。一般の人たちにとってもこのような Evaluation の資料は Web サイトで見ることができるのだから、彼等も参加できるわけである。自分たちのような立場の人間からするとこのような研究というのは、何かを発明するのではなく、他の人も興味をもっていることに対して何かが出来るという価値観がある。そうでないと自分に興味があるものを作って研究するだけなので、そういう意味でも自分たちにとっても価値あるものになり、すごく有効な手段だと思う。

25 このシステムを作り上げていくのには確かに時間がかかると思う。自分たちのような人たちもこのシステムについてわかっていかなければならないし、政府としては外側の人間を入れるわけだが、外側の人間は時には気難しいこともあるわけで、そういうのに慣れていかなければいけないという意味ではとても時間のかかるプロセスだと思う。

26 Evaluation と Assessment の違いは現実的にはあまりないと思うが、強いて言うとならば Evaluation というのは、存在する政策に対する確固とした Proposal であると考えられる。他にも言い方があるが、開発経済学においては、Project Appraisal と Project Evaluation という言い方も使う。政策に対して、政策が行われる前が Appraisal で、後が Evaluation になる。Evaluation というのは、もう行われた結果がどういうものか、結果が見えるものに対しての評価になる。Appraisal はその結果によってどういう風な結果が得られるかという想定、予想になる。この大学には Project Appraisal Course というのがあり、その中では生徒にどのような形で Project を Appraise するかというやり方を教えている。

自分は、Assessment より Appraisal の方がいい言葉だと思う。どれも近い言葉ではあるが。

今回やっているものは、Appraisal であると同時に Evaluation であると思っているのだが、たくさんのシナリオがあり、それを実施することでどのような政治経済学的であったり、実際の経済においてどのような影響が出るかというものを今想定している。

27 日本の農林水産省に対するアドバイスとしては、目的をはっきりをさせるということが大事だということだと思う。それに与えられた時間、資料に基づいてどのくらい達成できるかというのを現実的に見つめる必要があると思う。当然結果がわかっているものであれば、研究する必要がない。自分たちが研究をしている間も色々な問題があった。残念ながら問題というのは、研究者にとっては非常にコストのかかるものである。そのプロジェクトを、どういったことが達成可能かどうかははっきりと見極める必要があるもので、これはやっていく中ではっきりとしそうもないと思うものがあれば、最初から捨てるべきであると思う。最終的には人間関係が非常に重要になってくると思うので、あまり気難しい人間にならないようにした方がいいと思う。当然立場上、評価する人たち、研究者たちに対しては、最高のものを望むべきだし、お互いに契約を交わしたのであれば、その最高の結果を与えてもらうべきだと思う。

一人で全部やろうと思うのは不可能なので、専門家たちに集まってチームを作ってもらった必要があると思うし、またそういう人たちから色々なアイデアをもらうことは大事だと思う。

28 研究においてはデータの質の高さが非常に重要になってくる。あまりにもデータが多すぎるのは問題ではないかと思う。そういうモデルを使うのは好まない。小さいモデ

ルによって、小さいことにターゲットを絞ってデータを作るということは、自分が信用したそのデータを、数字は当然見たいので、小さく見たい。あまり大きなデータで、大きな数字を提示されるとそれはあやしいのではないかと思ってしまう。

資料 7 英国 DEFRA の PSA 目標 2001 - 02 ~ 2003 - 04

始めに

この公共サービス協定(PSA)は、2001年6月に出現した環境・食料・農村省(DEFRA)を対象にしている。

新しい省は、前農業・漁業・食料省の責任を全て引き継いでいる。前環境・交通・地域省の所管のうち、環境、農村開発、農村地帯、野生生物、持続的発展についても引き受けている。動物衛生、狩猟の責任についてもまた、内務省から引き継いだ。

目的と目標(Aims and Objectives)

この PSA は、DEFRA の目的と主要業務について省の項目の最初の考え方を明確にしている。省の最終目的と高いレベルの目標を進展させるために、職員、利害関係者その他と協議しつつ、業務は進行中である。この PSA は、目的と目標が最終的に決められたときには、それを反映するため改訂されるであろう。その間において、以下に詳細に述べられている暫定の目的、主要業務(key tasks)についてのコメントは歓迎する。

目的(Aim)

DEFRA は、国内的にも国際的にも、持続しうる発展を推進する極めて重大な役割りを担っている。我々の目的は、以下のことを推進することを通して、人生の質を高めることとでなければならない。

- ・ よりよい環境
- ・ 農村経済と社会の繁栄
- ・ 野生生物の多様性と豊富さ
- ・ 全ての人を楽しめる田舎地域
- ・ 消費者の需要に合致するため一緒に機能する、持続し得る、多様性のある農業と食品産業

主要業務(Key Tasks)

- ・ DEFRA を、農業の将来を含む持続的発展、環境保護、農村地域の再開発についての政府における牽引車として立ち上げる。併せて、行動をとともにする者や利害関係人の信頼と支援を確保する。

- ・（農業食料関係ではないので、5項目省略）
- ・ 持続的で、多様性のある、ダイナミックな農業のビジョンを明確にし、CAP の更なる改革を通じてを含む、これを遂行する戦略を推進する。
- ・ 消費者の要求に合致した、競争的で集中的な食料供給チェーンを推進する。
- ・ 口蹄疫を可能な限り迅速に全滅させ、汚染地域を復興させ、将来家畜伝染病が発生するのを防ぐ方法を見出す。
- ・ 人間に伝染しうる、農業生産や動物の病気との関係において、国民の健康を保護し、高い水準の動物衛生を確保する。
- ・ 健全な海洋環境と将来にわたって持続し得る漁業を保存するため、共通漁業政策の改革を確保する。
- ・ これらの目標を達成する標的や、成功度合いを図る方法を進展させる。

PSA 目標(target)

この PSA もまた、DEFRA がその目的(Aim)を達成するのに役立つ主要な行動目標 (Performance Target)を詳細に述べたものである。DEFRA は、前環境省から移管された業務分野に関係のある現行の PSA 目標や、以前には MAFF の責任下にあった全ての PSA 目標を遂行する責任を引き受けるであろう。内務省から移管された業務を対象とする PSA 目標は、存在しない。2001～2004 年の省の原稿 PSA 目標は、次のとおりである。

- 目標 1：National Air Quality Strategy（英国大気品質戦略）の一酸化炭素、鉛、二酸化窒素、浮遊微粒子、二酸化硫黄、ベンゼン、1—3 ブタジエンに対する目標値を達成することにより、大気品質を改善すること。
- 目標 2：環境改善及び自然資源の持続可能な利用を改善すること。例えば、温室効果ガスの排出量を 1990 年レベルから 12.5%削減することや 2010 年までに炭酸ガス排出量の 20%削減に向けて努力すること。
- 目標 3：2004 年までに家庭ごみの 17%をリサイクルまたはコンポスト化できるようにすること。
- 目標 4：2001 年から 2004 年までの期間に 60 万世帯のエネルギー効率を改善することにより、社会的弱者の世帯の燃料不足をなくすこと。

- 目標 5 : 2004 年までにイングランド農村開発計画の中で描いている環境及び経済的恩典を産みだすこと。例えば、有機農場面積の増加や新農村事業制度の下での農村経済の開発など。
- 目標 6 : 英国全体の重要な野生生物生息地について、現在適した状況にあるサイトは全体の 60 % であるが、2010 年までに 95 % にまで持っていくこと。
- 目標 7 : 現存しているヘリテージ（文化的遺産、史跡など）を大切に扱う、また 2020 年までに農地に生息する鳥の数の長期的減少傾向（潜在的な傾向に対して毎年計測した結果である）を逆転させることによって、自然の多様性を保存すること。
- 目標 8 : 2004 年 3 月までに消費者及び納税者が負担する CAP の費用を削減する改革に対する合意を獲得すること。
- 目標 9 : 農業戦略、農業の近代化を達成し、そして 2001 年 3 月までに開発されるはずの実質食品物価指数と持続可能な競争力指数によって計測される食品チェーンの競争力と消費者重視が高まっていること。
- 目標 10 : 2004 年 3 月までに CAP 支払い業務の単位原価を 10 % 削減すること。そして 2004 年 3 月までにその支払い業務について 95 % をコンピューター処理できるようにする（これはまた金額に見合う価値[value for money]目標でもある）こと。
- 目標 11 : 狂牛病（BSE）の年間発生率を 2001 年までに 650 件以下に減らすこと。そしてその状態を軌道にのせ 2004 年までに 30 件減らし、2006 年では 4,312 件あった 1997 年と比較して 99% 減少した状態にすること。
- 目標 12 : 2004 年 3 月までに家畜の粗悪な衛生状態の事例の解決に使う時間を 5 % 削減すること。
- 目標 13 : 英国漁業セクターの生産能力超過状態での漁業活動を 2001 年末までには 1997 年レベルを 20% 下回る状態に下げること。2001 年の EU 交渉の後で、さらなる削減目標が設定されることになっている。
- 目標 14 : 2005 年末までに山、ムーア（原野、沼地）、ヒース（荒野）やダウン（砂丘）そして登録共有地（コモンランド）を一般に開放すること。

将来の PSA 目標

省の最終的な目的(aim)と高いレベルの目標は、2002 年支出見直しのプロセスの一環として新しい PSA 目標に入れられるであろう。現行のこの目標が適用される最初の業務は、2001 年秋に始まるであろう。新しい目標(target)は、2002 年秋までに合意され、2003 年 4 月 1 日から適用されるであろう。

資料8 規制インパクト分析(RIA) チェックリスト

規制インパクト分析

規制インパクト分析とは何か？

規制インパクト分析とは、政策ツールの一つで、規制案が事業、慈善及びボランタリー分野に影響を及ぼす可能性がある場合に、その費用、便益、リスク面について、影響を分析するものである。

規制インパクト分析をなぜ利用するのか？

余裕を持って早くから利用すれば、規制インパクト分析は政策策定者が規制案の結果を十分に検討するのに役立ち、その結果大臣に対するアドバイスの質を高め、又、情報を与えられ、内容を理解した上で国民が議論することを高めることになる。

規制インパクト分析を誰が行うのか？

法的権力を行使し、他者に対する総合的な影響を規制している政府省庁全体が、規制インパクト分析報告書を作成すべきであるというのは、政府の政策である。

規制インパクト分析はいつ行うべきか？

タイミングは非常に重要である。規制インパクト分析は事業、慈善及びボランタリー分野に直接・間接の影響(便益であろうと費用であろうと)を及ぼす可能性のある規制案すべてについて、できるだけ早く開始すべきである。小規模事業に及ぼす可能性のある法案については、できる限り早く「小規模事業サービス」(Small Business Service)と連絡を取ること。

規制インパクト分析の公表は、事業他関係の費用を増加させる規制案と同様に削減する法案(規制緩和命令を含む)についても必要である。

規制インパクト分析の重要要素

1. 目的と意図している効果

- * 目的を明らかにすること
(1.1項及び別添2の例を参照)

2. リスク

- * 法案が抱えることになるリスクを分析すること(第2章1.1～1.4項を参照)

3. 便益

- * すべての選択肢の便益を明らかにすること(第2章 2.1～2.22項を参照)

4. 費用

- * 間接費用を含め、すべての費用を調査すること(第2章 3.1～3.32項を参照)

5. 遵法であること

- * 措置対策の選択肢の内容を明らかにすること(第2章4.1～4.12項を参照)

6. 小規模事業への影響

- * 「小規模事業を先ず考慮すること」小規模事業サービスからの忠告を利用すること。
(第1章1.3、3.2、4.3項 及び第2章3.8、3.22項を参照)

規制インパクト分析報告書の作成は、常に良いことである。しかしながら、次の法案の場合には必要ではない。追加費用あるいは節減額がゼロまたはほとんどないようなもの、あるいは、法的費用を例えばインフレ率など予定されていた分だけを増加するもの、あるいは道路閉鎖命令(抵抗がある場合、省庁は規制インパクト分析報告書を作成しないという自分達の決定を守る体制でなくてはならない。)など。

予算対策の場合、規制インパクト分析の公表は規制案の発表の後に続く必要があるであろう。例えばそこには、先手を取られる危険があるので。このことは大蔵大臣が、対策の決定前に可能な選択肢を分析するのに先立って、規制インパクト分析報告を持っている必要があるが、それに対して影響を及ぼすことはないし、報告の発表を遅らせる理由は、規制インパクト部(Regulatory Impact Unit)と議論しなければいけない。

政策と規制インパクト分析報告書作成までの7つのステップ

規制インパクト分析報告作成上の3つの主要形態： 初期分析、部分分析、全分析

規制提案の現在の段階

ステップ1. 目的と志向する効果を設定する

ステップ2. 選択肢を詳しく研究する

7. コンサルテーション

- * 影響を受ける者から非公式な意見を求めること。
- * 議論を行うべき仮定と選択肢が明確であること (4.0～4.6項を参照)

8. 監視と事後評価

- * 監視と事後評価の基準を設定すること (5.3項を参照)

9. 勧告

- * 大臣宛に要点を纏め、勧告を行うこと (5.0～5.2項を参照)

必要な分析形態

初期規制インパクト分析は、すでにあなたが持っているであろう情報を利用し、その政策の選択肢について大雑把な、そしてこれまでのやり方で分析を行う。あなたの省規制分析部と小規模事業サービスに連絡し、忠告を得ること

部分規制インパクト分析は、エコノミストや「小規模事業サービス」、その他専門家からすべての選択肢についてのリスク、便益、費用及び遵法性の問題についてアドバイスを得ることにより、その政策の様々な選択肢をよく研究することである。

ステップ3. 全体の賛成を得ること。 議会への提案を作成する

部分規制インパクト分析報告は、内閣、内閣委員会、首相、あるいはその他関係大臣からの合意を求めた規制案と一緒に提出しなければならない。さらに、規制案が重要な場合、規制分析説明書も添えなくてはならない。

ステップ4. 規制案の発表とパブリックコンサルテーションの実施

部分規制インパクト分析報告には、すべてのパブリックコンサルテーションを含めなければいけない。

ステップ5. 大臣への勧告を行う

完全規制分析評価報告には、コンサルテーションの結果が含まれる。そして対策、将来の監視及び事後評価についての勧告書と一緒に大臣宛に提出される。

ステップ6. 議会へ規制あるいは法律を提出する

規制／法律が議会に提出される時、完全規制インパクト分析報告書は責任のある大臣が署名の上、国会図書館に保管される。

ステップ7. 報告する

完全規制インパクト分析報告書は省規制インパクト分析部(DRIU)に送られ、半年の勅令書の中に記録される。

本表は、英国内の提案に適用するものである。EU理事会及びヨーロッパ議会に提出される規制／法律案に関しては、Better European Regulation に付随のガイドを参照のこと