

英国における新しい行財政手法 導入等に関する調査報告書

平成 17 年 1 月

(財) 農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

はじめに

1980年代の英国や米国を嚆矢とする新しい行財政運営手法は、「ニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM)」と呼ばれ、1990年代以降、世界各国は、NPM を中核とした行財政運営をめざして改革を行ってきている。その内容は、長期的な政策の成果 (アウトカム) を指向しつつ、行財政運営への市場原理の導入、中央官庁の役割のスリム化と地方公共団体やエージェンシー等への権限移譲、政策評価の活用による行政の検証、複数年予算制度の導入、国民ないし消費者の声の反映、等の手法を行財政に導入するものである。

こうした一連の新しい行財政手法の導入は、わが国の行政においても、近年、行政改革の推進等を背景に、緊急に取り組んでいくことが強く要請されているところであるが、わが国の畜産を含む農林水産業政策に関するこうした新しい行財政手法に関する調査研究は、残念ながらほとんど蓄積がないのが現状である。

このため、農林水産政策の今日的課題の調査研究を使命とする当農林水産政策情報センターでは、平成 16, 17 年度の両年度に渡って、こうした新しい行財政手法の導入をテーマとして調査研究に取り組むこととした。

こうした調査研究を行うためには、前述のようにわが国における蓄積が少なく、先進諸外国の状況を調査することが不可欠であるところから、当センターの調査員が手分けして諸外国の調査にあたった。この冊子は、そのうち、調査局長・伊藤威彦が平成 16 年 10 月 12 日から 22 日まで英国を訪問して実施した結果をとりまとめたものである。

この調査では、「環境・食料・農村地域省 (Department for Environment ,Food and Rural Affairs ; DEFRA)」の担当官を始め、非省公共団体 (Non-departmental Public Body ; NDPB) のカントリーサイドエージェンシー (Countryside Agency)、民間団体である「英国農民連盟 (National Farmers Union ; NFU)」、 「公共政策研究所 (Institute for Public Policy Research ; IPPR)」、 「農業および野生生物アドバイザーグループ (Farming & Wildlife Advisory Group ; FWAG)」、 およびコンサルタント会社「Drew Associates Ltd」の担当の方々、ならびに在英日本国大使館幸田淳参事官、通訳をしていただいた藤原百合恵さんに一方ならぬご協力、ご支援をいただいた。また、調査相手を探すにあたっては、マンチェスター大学 David Colman 教授に貴重なアドバイスをいただいた。この紙面を借りて、心から感謝申し上げる次第である。

目 次

はじめに

目次

冒頭要約

第 1 部 調査の目的と調査対象

第 1 節 調査の目的

第 2 節 英国調査の視点等

第 3 節 調査日程

第 2 部 新しい行財政手法導入の状況

第 1 章 第 1 章 農業漁業食料省における新しい行財政手法導入の状況

Drew Associates Ltd 調査結果

第 2 章 民間資金等活用事業（PFI）の運用状況

公共政策研究所（IPPR）調査結果

第 3 章 非省公共団体（NDPB）の運営状況について

Countryside Agency 調査結果

（参考）英国のエージェンシーについて

第 3 部 政策評価の実施状況

第 1 章 環境・食料・農村地域省（DEFRA）の政策評価実施状況

DEFRA 調査結果

（参考）DEFRA の公共サービス協定（PSA）2005～08 年度

第 2 章 DEFRA における指標作成手法

DEFRA York 事務所 調査結果

（参考 1）持続可能な農業・食料戦略・概要

（参考 2）動物の保健・福祉戦略の概要

第 4 部 行政コミュニケーションの実施状況

第1章 DEFRA における行政コミュニケーションの実施状況

DEFRA 調査結果

第2章 硝酸性窒素汚染地域拡大の際のコミュニケーション

農業及び野生生物アドバイザリーグループ (FWAG) 調査結果

(参考1) 硝酸性窒素について

(参考2) 硝酸汚染地域 (NVZ) における行動計画基準 (要旨)

第3章 NFU のコミュニケーション手法

英国農民連盟 (NFU) 調査結果

冒頭要約

この報告書は、平成 16, 17 年度、当農林水産政策情報センターが実施する「畜産分野を中心とする新しい行財政手法の円滑な導入等に関する調査研究事業」の一環として英国を調査した結果をまとめたものである。

英国調査においては、次のような事項について調査することを目的とした。

ア 「新しい行財政手法の合理化」関係

1980 年代の農業・漁業・食料省 (Ministry Of Agriculture, fisheries and Food ; MAFF 当時) における新しい行財政手法の導入の状況とその影響

民間資金等活用事業 (Private Finance Initiatives ; PFI) の実施状況と問題点

非省公共団体 (Non Departmental Public Body ; NDPB) の果たしている機能、および実施庁 (Executive Agency) との機能の違い、等について

イ 「政策評価」関係

環境・食料・農村地域省 (Department for Environment , Food and Rural Affairs ; DEFRA) における政策評価結果の活用状況

DEFRA における政策評価指標の作成手法

ウ 「行政コミュニケーション」関係

DEFRA における行政コミュニケーションの実施状況

新しい規制の実施に関する現場における生産者へのコミュニケーション実施状況

畜産施設の建設等で農家と住民で争いがある場合のコミュニケーションの状況

(以上 第 1 部)

(調査結果の概要)

1 「新しい行財政手法の合理化」関係

(1)1980 年代、英国の農業分野においてもニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM) が導入され、普及事業や研究事業を中心に民営化が行われた。

しかし、農業分野民営化の動きは、英国農業をめぐる諸情勢の変化を背景に、1970 年代にはすでにその動きが出始めており、このため、民営化による大きな混乱はなかった。

民営化は、「料金を取れるものは全て」という原則で行われた。これにより、アドバイスや研究のレベルは向上したが、その一方で、農業現場の情報が DEFRA に届かなく

なってしまったこと、基礎的な研究分野がおろそかになってしまったこと、といった問題点も生じた。

農業分野における民営化は既に終わっているが、民営化の是非については、問題点もあるものの、おおむね成功した、というのが調査した相手の機関、人々の一致した意見であった。

また、引き続き「官」で行うこととされた業務は、実施庁と NDPB に委ねられたが、これらの機関も、責任が重くなったことによってパフォーマンスが向上した。

(第2部第1章)

- (2) PFI は、官と民とのパートナーシップの一形態であるが、公共施設の建設等の予算の確保が難しくなったこと、公共施設の建設等の発注システムが効率的ではなかったこと等を背景に考え出された。

PFI は、わが国でも平成 11 年にいわゆる PFI 法が成立し普及が計られているところであるが、その功罪についての評価は、先進国である英国においても、まだ定まっていないようである。

PFI は、運営についても民間を活用するかのような印象が強いが、建物の建設やポーターリングのような付帯業務が中心で、医療業務、教育業務のようないわば本体業務まではあまり及んでいないようである。なおメリットとしては、工事が予算内、期限内にできるようになったことがあげられるが、建設されたもののできばえについては、学校を例にとると、教師側からは使い勝手がよくない、質も悪いとされている一方、英国会計検査院 (National Audit Office ; NAO) の調査では高い評価となっており、評価が分かれている。

農業部門においては、PFI は、事務庁舎の建設の場合を除き、例はほとんど見当たらない。これは、「2000 万ポンド (約 40 億円 ; 1 ポンド = 約 200 円) 以上の事業であること」、「民間が背負う方が効果的、効率的なリスクがあること」といった PFI 事業の要件を満足しないことに加えて、農業行政が CAP の傘下にあり、他の国と異なるシステムを採用するのが難しい、という事情にもよる。

(第2部第2章)

- (3) NPM の導入により、政策の企画立案部門は中央省庁で、実施は現場の機関で担当するように権限の整理が行われたが、実施にあたる機関は、大きく分けて実施庁と NDPB の2種類の機関に分かれている。

実施庁は、あくまでも中央省庁の政策の実施という1つの function を担当するだけで、単に執行するだけのもの、行うべきことがはっきりしているものの実施を担当するのに対し、NDPB は、各省が、政府から一步距離をおいた形でいろいろな消費者ないし国民の意見を聞きたいとき、ローカルな企画や現場にあわせた実施をしたいとき

等に、実施を担当している。

NDPB には、実施機関(Executive NDPB)、アドバイザー機関(Advisory NDPB)、法務・調停機関 (Tribunals)、その他の機関の 4 つのタイプがあり、DEFRA では、それぞれ、22、25、4 の機関 (その他を除く) がおかれている。

実施庁、NDPB とともに、5 年に一度、その存続の是非を含む機関評価が行われる。

今回調査した Executive NDPB の Countryside Agency については、農村政策全体の見直しの一環として機関評価が実施され、この評価で廃止を勧告されたが、その機能自体は有用とされたことから、業務を整理し、10 分の 1 の規模に縮小し、名称も変えて存続することとされた。

(第 2 部第 3 章)

2 「政策評価」関係

- (1) 英国の各省では、内閣府 (Cabinet Office) や財務省 (Her Majesty's Treasury ; HMT) の主導のもとに、公共サービス協定 (Public Service Agreement ; PSA)、ポリシーエバリュエーション (Policy Evaluation)、事前評価 (Appraisal や Policy Research) といった政策評価が行われ、また、各種の政策や戦略には、事前、中間、事後に行う評価がビルトインされている。

評価は、「Good Policy Making」のプロセスの一環とされている。政策は全て、最終的には税金を「Value for Money」できちんと使っているかどうかについて厳しく追及されるので、最初から評価を組み込んで政策を作ることが賢いやり方となる。

わが国では、よく評価と予算編成 (Spending Review) の関係という形で話題になるが、英国では、どこで聞いても「直接的なリンクはない」という答が返ってきた。

英国政府及び DEFRA の目的は、経済・環境・社会発展の 3 本柱を旨とする持続可能な発展である。したがって、どのような評価であっても、経済・環境・社会的影響の観点から政策を評価し、政策の全体的な効果を総合的に俯瞰できるようにされている。

指標の作成にあたって第一に考えなくてはならないのは、政策というのは、なにか問題があって、なんらかのスコアが落ちてきたときに、それを解決し、スコアを引き上げるために行われるものであり、そのためにはベースラインのメジャーが必要で、そのベースラインのメジャーと現状を比較し計算しながら target を設定すべき、ということである。

(第 3 部第 1 章)

- (2) 持続可能な農業・食料戦略 (The Strategy for Sustainable Farming & Food ; SFFS) においては、経済・環境・社会の 3 つの側面からなる持続可能政策の柱 (Sustainability Pillars)、9 の戦略アウトカム (Strategic Outcome)、11 のヘッドライン指標 (Headline

Indicator)、約 50 のアウトカム基準指標 (Outcome measure) とプロセス基準指標 (Process measure) という形で、戦略を体系化し、それぞれ評価の尺度を設けている。

「動物の保健福祉戦略 (The Animal Health and Welfare Strategy; AHWS)」では、今後 10 年間で達成すべき重要な目標をいくつか掲げている。

指標は、次のような様々な役割が期待されている。

- (ア) アウトカム達成に関する戦略の成功度を定性的に評価する
- (イ) 他のデータや分析結果とともに、戦略の二次的評価に活用する
- (ウ) 進捗状況や戦略の得意・不得意分野を特定し、ステークホルダー全員と円滑なコミュニケーションが図れるようにする
- (エ) 戦略が何を実現しようとするのかについて正しいメッセージを送る。

(第 3 部第 2 章)

3 「行政コミュニケーション」関係

- (1) 2001 年 2 月、英国では大規模に口蹄疫が発生したが、当時の MAFF は、その対応のまずさと、消費者に対するアカウンタビリティや透明性のなさから、国民の信頼を失い、DEFRA に改組された。DEFRA では、この反省の上に立って、省発足と同時にコミュニケーション部門を設けた。

このコミュニケーション部門では、各種のコミュニケーションを実施している。

例えば、国民や消費者に政策等の普及を図る場合には、基本的にはメディアを使ってメッセージを伝えるが、平行してメディア以外の手法も講じている。最近増やしているのはフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションで、イベントやセミナー等でグループを相手に顔を合わせて話をする。グループは、賛否両方の人達を集め、様々な意見を聞けるよう上手にマッピングしてグループを構成し、その上でグループの性格に応じてどういったメッセージを作ればいいかを判断する。メッセージは、必ずしも DEFRA 自体で伝えるだけではなく、国民や消費者に信頼の厚い人達に依頼して伝えてもらうことも行っている。

また、農家とのコミュニケーションについては、「Farming Link」というプログラムを作り、双方向のコミュニケーションや、定期的な資料の提供、等を目指して現在テスト中である。

(第 4 部第 1 章)

- (2) DEFRA では、生産者に対してコミュニケーションを行う場合にも、必要に応じ、民間団体とパートナーシップを組んで実施している。民間団体；農業及び野生生物アドバイザーグループ (Farming & Wildlife Advisory Group; FWAG) では、2002 年、硝酸汚染地域 (Nitrate Vulnerable Zones; NVZ) の指定地域が拡大された際に、DEFRA、

環境庁（Environment Agency；EA）とパートナーシップを組んで、現場で直接生産者に対するコミュニケーションにあたった。FWAG は、常日頃から現場で農家と接触し、アドバイスをしているので、農家の方も FWAG の言うことは信頼して聞いてくれたとのことで、要は、そのときどうこうすると言うより、普段からコンタクトをとって、相互に信頼感を醸成しておくことが肝要、と言うことのようなのである。

コミュニケーション手段としては、フリーミーティング、Farm Walk が行われた。フリーミーティングは、少人数の農家説明会のようなものであり、FWAG では、補助金の申請等に関するアドバイスも合わせて行った。Farm Walk は、農家から 15 人、他の機関から 15 人が参加し、農場（Farm）でフリーディスカッションをするようなものである。両方とも、参加者には参加しなかった農家に情報を伝達してもらい、多くの農業者に情報が伝わるよう配慮されていた。

（第 4 部第 2 章）

- （3）畜舎等の建設に際して臭気問題が発生し、住民同士で争いがあるような場合、英国では、最終的には Planning Commission という機関が建設許可を行うかどうかの問題となる。近所の人との話し合いをきちんとして意見をまとめ、地域にいる専門家と建てても問題ないかどうかを話し合っ、きちんと準備し、それに対して Planning Commission も何の問題も見つけれないときは、建設許可が下りる可能性が高くなる。地域住民の反対意見も当然聞くものの、例えちょっとした臭気があるといって住民が反対しても、それはビジネスに反対する理由にはなりえない。

英国の場合、基本的には、今まで住んでいた人達が文句を言っていないのだから、新しく町から来た人には、田舎は町とは違うということを認識させ、彼らを十分に教育すれば、例え対立があってもローカルレベルで解決できる、という発想のようなのである。

（第 4 部第 3 章）

第 1 部 調査の目的と調査対象

第 1 節 調査の目的

平成 16, 17 年度、当農林水産政策情報センターにおいては、「畜産分野を中心とする新しい行財政手法の円滑な導入等に関する調査研究事業」を実施することとしている。その背景、調査研究の内容は次のとおりである。

- (1) 欧米の主要国では、1970 年代の石油ショックを契機として、経済成長が鈍化するとともに、財政赤字が拡大した。1980 年代、こうした中で改革の先陣を切ったのが英国や米国、これに続くニュージーランド等であった。

この改革の動きは、1990 年代に入って、「ニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM) 」と名づけられ、行政学者によって体系的に整理され、いまや世界の先進諸国の行政運営の潮流となっている。そして、近年、わが国でもその導入が具体的に検討され始めている。

NPM を定義すると、次のとおりである。

『行政経営に、成果の追求を目指した「改革イニシアティブ (自発的に、自ら率先して改革を推進しようとする行動) 」を引き出す制度設計を行いながら、民間企業で活用されている経営理念や改革手法を可能な限り適用することで、行政経営の効率性や生産性、有効性を高めようとする試み全体を総称するもの』

(玉村雅敏・千葉商科大学助教授のレポートによる)

- (2) NPM の共通要素とされているものは、次の通りである。

行政運営組織の見直し

- ・ 大きな政府から小さな政府へ
- ・ 企画部門と執行部門の分離

資源利用に関する権限委譲

- ・ 運営や資源利用の権限を現場サイドに委譲
- ・ 権限を委譲する代わりに成果の実現に責任を持たせる
- ・ 最近では、業績目標に対する契約も行われている

公共サービスに市場原理を導入

- ・ 公的部門、民間部門で競争し、より費用対効果の大きい部門に担当させる
 - ・ 民営化、PFI を初めとする公的機関と民間のパートナーシップの導入、等
- 顧客志向
- ・ 納税者を顧客とみなし、顧客のニーズに応える

結果志向

- ・ プロセスやインプット中心ではなく、アウトプット・アウトカムの重視
- ・ 評価システム（Performance Measurement）の活用

（３）これらの手法の導入は、わが国の行政においても、行政改革の推進等を背景に緊急に取り組んでいくことが強く要請されているところであるが、こうした分野に関する調査研究はわが国においてはまだ日が浅く、特に畜産を含む農林水産業政策に関してはほとんど蓄積がないのが現状である。

このため、畜産分野を中心に、NPM の円滑な導入等について、先進諸国や国内の優れた先例を参考に調査研究を行い、畜産を含む我が国農林水産政策の推進に資することとし、平成 16、17 年度、当農林水産政策情報センターでは、次のような内容により「畜産分野を中心とする新しい行財政手法の円滑な導入等に関する調査研究事業」を実施することとする。

１）新しい行財政手法の合理化に関する調査研究事業

- ア 市場原理を導入した行政執行手法の導入に関する調査研究
- イ 複数年予算制度に関する調査研究

２）政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査研究事業

- ア 政策評価結果の政策への具体的な反映手法に関する調査研究
- イ 政策評価の円滑・適正な実施のためのシステム構築に関する調査研究

３）行政コミュニケーション手法に関する調査研究事業

- ア 政策合意形成における行政コミュニケーション手法の開発に関する調査研究
- イ 地域住民の合意形成に関する行政コミュニケーション手法の開発に関する調査研究

（４）各調査研究事業の概要は、次のとおりである。

市場原理を導入した行政執行手法の導入に関する調査研究

NPM による市場原理を導入した行政執行手法は、ヨーロッパ各国、アメリカ、オーストラリア、北欧諸国等で、その国の実情に合わせながら取り入れられ、いまや行政運営手法の世界の潮流になっており、わが国においても行政改革等を背景に、その導入は強く要請されているところである。

この手法は、成果の追求を目指して、行財政執行に市場原理を導入し、官民それぞれについて有効性、効率性、経済性等の面から検討し、民間で行ったほうが優れている場合には極力民間に委ね、また民間に委ねることができない分野についても、中央省庁は企画立案といった作業に専念し、執行は基本的には地方庁等に委ねていくことが基本となっている。

このため、畜産分野を中心にこの新しい行財政手法を取り入れた先進諸国や国内地

方公共団体等の調査研究を行い、新しい行政手法を導入した場合のメリットや問題点、さらには中央官庁と地方庁等が業務分担を行う場合のそれぞれの機関の役割、民間に委ねることとする場合の考え方、官民のパートナーシップを行う場合のメリットや問題点、等について明らかにする。

複数年予算制度に関する調査研究

英国、アメリカ、オーストラリア、ニュージーランド等の国々においては、中期的なマクロ経済の動向を踏まえ、長期的な成果（Outcome）を目指した予算編成を行うため、単年度予算だけでなく、実質的な複数年予算制度を採用している。

わが国においても、平成 16 年度から、試行的に複数年予算制度が実施され始められているが、農林水産分野は、アウトカムの発現に時間を要することが多く、また自然や生物を相手とする産業であり、政策によっては、複数年予算制度が有効となることが期待されるものの、複数年予算を取り入れた場合のメリット、デメリットや問題点についての調査研究は、わが国にはほとんど見当たらない。

このため、複数年予算を取り入れている諸国について、その運用実態や問題点を畜産分野を中心に調査し、複数年予算制度の考え方、積極的に複数年予算制度を取り入れるべき政策等を明らかにする。

政策評価の結果の施策への具体的な反映手法に関する調査研究

当センターにおいては、第 1 期には、「政策評価の総論」や、農林水産省が実施している「指標を設けてその達成状況を検証する実績評価の手法」を中心に調査研究し、第 2 期においては、「詳細に政策の成果等を分析して次の政策に情報を提供する総合評価の手法」や、「政策決定のための情報を提供する事前評価の手法」に重点をおいて掘り下げた調査研究を行ってきたところである。しかしながら、これらの政策評価の結果については、予算を始めとする各方面において活用していくことが必要であるにもかかわらず、政策評価先進国においても、どのように活用するべきかについてはまだ試行錯誤が続いている状態である。

このため、畜産分野を中心に農林水産分野において上手に活用している先進諸外国や国内地方公共団体を調査研究し、わが国の農畜林水産業の実情に合った政策評価の活用について明らかにする。

政策評価の円滑・適正な実施のためのシステム構築に関する調査研究

政策評価を的確に実施するためには、政策のアウトプットないしアウトカムを適切に示す指標の設定と、これを評価するに足るデータを、適時・適確に把握・収集する必要がある。当センターの第 1 期、第 2 期の調査研究において、政策評価先進国では、政策評価のために新たなデータシステムを構築し、こうした要請に応えようとしてい

ることが明らかになってきているが、農林水産省の政策評価の実情を見ると、既存の収集可能なデータを基礎として指標を定めている例が少なくなく、政策を実施したことに対する消費者ないし国民の受け止め方、例えば食品の安全性についての政策に対する満足度を示すような指標やそれに対応するデータの収集といったシステム構築が十分になされているとはいいがたい。

このため、先進諸外国や国内地方公共団体について政策のアウトプットないしアウトカムを適切に示しているような政策評価の指標の設定方法と基本となるデータの把握・収集体制について調査し、政策評価の適正・有効な実施という観点から、わが国に適した評価情報の収集のあり方、改善方向を明らかにする。

政策合意形成における行政コミュニケーション手法の開発に関する調査研究

畜産政策を含む農林水産政策の推進にあたっては、消費者に軸足を移し、政策の企画、立案の段階から消費者の意見を反映していくことが必要となっており、食料・農業・農村基本計画の見直しに当たっても消費者の視点に立った施策の強化を検討することになっている。

このため、消費者団体を始め、関係業界、科学者等ステークホルダーと呼ばれる関係者や関係団体が幅広く参加して合意形成を図る手法である行政コミュニケーション手法が積極的に採られている先進諸外国や国内地方公共団体を調査研究し、わが国に適用できる畜産政策を含む農林水産政策の合意形成手法を明らかにする。

地域住民の合意形成に関する行政コミュニケーション手法の開発に関する調査研究

混住化が進む地域では周辺住民からの苦情が、また、純農村地域であっても下流域の住民グループの無理解がネックとなって畜産経営の立地、存続を危うくしている。

こうした問題を解決するため、米国では当事者と地域住民、行政担当者が相互に情報と意見を交換し、合意形成を図る行政コミュニケーション手法が採られており、成果を上げている。

このため、先進諸外国や国内地方公共団体を調査研究し、畜産経営の立地問題の解決をめざすため、独立した委員会の設置方法をはじめ、ステークホルダー（畜産農家、地域住民、環境保護グループ等）との対話の方法、畜舎が備えるべき条件（地域住民とのふれあい施設を含む）等、さらには行政コミュニケーションの具体的な進め方を明らかにする。

第2節 英国調査の視点等

1 調査の視点

今回の英国調査では、第1節で掲げた6つのテーマのうち、「複数年予算制度に関する調査研究」を除いた5つのテーマについて調査を実施することとした。

- (1) 新しい行財政手法の導入については、1980年代における導入の状況とその影響等について、当初は、英国において特に農業政策分野に関して体系的に研究している農業学者を見つけて調査するつもりであったが、英国農業学会に問い合せてもそうした学者は見当たらなかった。そこで旧知のマンチェスター大学 David Colman 教授に相談したところ、当時の英国農業・漁業・食料省 (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ; MAFF) で幹部としてマネージメントにあたっていた Drew Associates Ltd のメンバーの方々に当時の状況を聞いたかどうかというアドバイスをいただき、同社を訪問して調査することとした。

また具体的手法として、行政分野に民間の資金やノウハウを活用する民間資金等活用事業 (Private Finance Initiative ; PFI) について、PFI に関する調査やコンサルタントを行っている公共政策研究所 (Institute for Public Policy Research ; IPPR) を訪問して調査することとした。PFI は、わが国でも平成 11 年にいわゆる PFI 法が成立し、取り入れられているところであり、農林水産分野でも平成 17 年度には卸売市場に適用する計画があるとのことであるが、一般的には、わが国でも、そして英国でも農業分野の事例はほとんど見当たらない。

さらに、英国の NPM を語る際、行政のシステムを企画部門と実施部門の業務を分け、中央の省では企画部門のみを所管し、実施は実施庁 (Executive Agency) と呼ばれる機関に委ねたことがわが国でも広く知られているが、非省公共団体 (Non Departmental Public Body ; NDPB) と呼ばれる機関にも実施業務が委ねられている。そこで、実施庁と NDPB の機能の違いや、わが国ではなじみの薄い NDPB の機能等について調査することし、最近機関の存続について議論が重ねられたカントリーサイド・エージェンシー (Countryside Agency) を訪問して、同機関が実施しているコミュニケーション活動と併せて調査することとした。

- (2) 複数年予算制度に関しては、環境・食料・農村地域省 (Department for Environment Food and Rural Affairs ; DEFRA) を訪問し、調査する予定をたてていたが、タイミング悪く丁度複数年予算編成作業の真っ最中の時期にあたり、多忙でその期間内は対応が難しいとのこと、後日に譲らざるをえなかった。しかし、担当官から複数年予算編成関連資料は送付してもらったので、別途報告する予定である。

(3) 政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査については、DEFRA 本省について全体像を、統計部門である York の事務所において、最近政策評価のための指標作成が行われた「持続可能な農業・食料戦略 (The Strategy for Sustainable Farming & Food) 」と「動物の保健福祉戦略 (The Animal Health and Welfare Strategy) 」の 2 つの戦略を具体例として、その考え方や手法について調査することとした。

(4) 行政コミュニケーション手法に関する調査については、DEFRA における消費者や生産者に対するコミュニケーションの取り組み全体について調査するとともに、DEFRA とパートナーシップを組んで現場で直接生産者に対するコミュニケーションにあたっている民間団体；農業及び野生生物アドバイザリーグループ (Farming & Wildlife Advisory Group ; FWAG) を訪問し、2002 年、肥料の散布等に厳しい規制を伴う硝酸性窒素汚染地域の指定拡大の際のコミュニケーションを具体的な事例として調査することとした。

また、英国農民連盟 (National Farmers Union ; NFU) においては、農民団体としてのコミュニケーションの実施状況、特に、畜舎等の建設に際して臭気問題が発生し、農家と住民の間で争いが生じた場合の問題解決の際のコミュニケーションの状況について調査することとした。

2 調査事項

ア 「新しい行財政手法の合理化」関係

1980 年代の農業・漁業・食料省 (Ministry Of Agriculture, fisheries and Food ; MAFF 当時) における新しい行財政手法の導入の状況とその影響

PFI の実施状況と問題点

NDPB と実施庁との機能の違い、および NDPB の機能等について

イ 「政策評価」関係

DEFRA における政策評価結果の活用状況

DEFRA における政策評価指標の作成手法

ウ 「行政コミュニケーション」関係

DEFRA における行政コミュニケーションの実施状況

新しい規制の実施に関する現場における生産者へのコミュニケーション実施状況

畜舎等の建設に際して臭気問題が発生した場合の対応状況

第 3 節 調査日程

- 10 月 12 日（火） 日本発 英国着 通訳との打合せ
- 13 日（水） IPPR 調査
- 14 日（木） FWAG 調査
- 15 日（金） DEFRA（政策評価）および N F U 調査 在英日本大使館との打合せ
- 16 日（土） 資料整理
- 17 日（日） 資料整理
- 18 日（月） Drew Associates Ltd 調査
- 19 日（火） DEFRA York 事務所調査
- 20 日（水） DEFRA(コミュニケーション)調査
- 21 日（木） Country-side Agency 調査 在英日本大使館との打合せ
- 22 日（金） 英国発
- 23 日（土） 日本着

第2部 新しい行財政手法導入の状況

第1章 農業漁業食料省における新しい行財政手法導入の状況

Drew Associates Ltd 調査結果

英国では、1979年の政権交代を機に新しい行財政手法の導入が積極的に行われ始め、1988年には、政府事業の大幅な民営化、施行業務の Agency 化が行われた。こうした改革は、農業分野も例外ではなく、当時の農業漁業食料省（Ministry of Agriculture, Fisheries and Food；MAFF）においても導入された。

MAFF におけるこうした改革の状況について、当時 MAFF の幹部職員であった Brian Shorney 氏（元 Regional Director, MAFF, South Western Region）、Patrick Murphy 氏（元 Under Secretary, MAFF）、Brian Jamieson 氏（Deputy Chief Executive, Biotechnology and Biological Sciences Research Council）の3氏を Drew Associates Ltd（所在地；Drew, Chippenham（ロンドンから車で1時間15分）から車で約20分）に訪問し、調査した。

Drew Associates Ltd は、3氏が、MAFF 退職後、協同で設立し、経営しているコンサルタント会社で、環境・食料・農村地域省（Department for Environment, food and Rural Affairs；DEFRA）が行う Policy Evaluation の受託や、東欧諸国等からの調査やトレーニングの受託等を行っている。

1 民営化前夜

1940年代～60年代の英国農業政策は、「Hands on Policy」ということで、政府が農家の人によって欲しいことをやってもらうためにやる気を起こさせるような補助金を沢山出していた。Free advice も受けることができたし、政府が沢山の資金を出して農業研究も行っていた。その研究は、全て生産力を高めるためのものだった。

1970年代に入って、そうした英国の農業政策のシナリオが大きく変わり始めた。

1つ目の変化は、英国だけでなくヨーロッパの国々の食料生産力が上がり、主要作物にかなりの余剰が出るようになったので、問題に対処できるよう政策も変更せざるを得なくなり、資金もかかるようになったこと。

2つ目の変化は、農業政策の環境への影響に対する国民の関心が高まったこと。

3つ目の変化は、国民が価格面だけでなく食べ物の質を重視するようになったこと。

4つ目の変化は、1978年に英国が EU に加盟し、CAP 政策の傘下に入ったこと。

である。

こうした変化は新しい政府になる前にすでに始まっていた。1979 年に新政府になり、政策の実行は新たな局面を迎えた。

この時期の英国の行政の進行状況については、複数のことが同時進行したことを理解しておく必要がある。1979 年に新政府になって、行政分野の政策が以前と比べて大幅に変わった。この数年前に英国は EC に加盟している。1978 年には移行期の終盤に差し掛かり、それが農業政策にも影響を与えた。

2 NEXT Step

1979 年に新しい政府になり、農業分野に限ったことではないが、政府が全体の経済に対して余りにも国有化しすぎ、関与しすぎと言うことになり、全体的に民営化することとなった。最初に民営化されたのが「鉄 (iron steel)」「電話」「Airline」で、そこからだんだん広がっていった。

農業分野の民営化にあたって、特に変革を迫られたのが「普及」と「地域発展」の分野であった。そのときのコンセプトは「自分達の足で立て」ということで、民営化する業界やサービスを選ぶときの基準は、「売却できるサービスや品物はあるか」、または「現在競争が行われているか、もしくは民間で競争を生み出せるか」ということだった。「対価をとれるもの」は全て民営化し、競争できるようにするべき、ということと熱い議論が行われ、そうした方向に変化していった。

この変革は、Next step program と呼ばれた。Financial Management Initiative(FMI) と呼ばれた政策の次の Step だったからである。

FMI では、政策に携わっていた人達は、自分の政策に何人の人が携わっているかとか、スタッフの人達がどういう形で動いているかとか、自分達の政策にかかるコストを見極めなければならないのにそうすることができるシステムになっていなかった。したがって、政策の実施についての責任をとることが難しかった。Next step によって、実際に政策を行うためには、どのくらいの人脈なり Resource がいるのかを見極め、それをしっかりと直接管理することが可能になった。

こうした改革は、MAFF がやりたかったということではなく、内閣全体の方針であり、MAFF にとっては押し付けられた形だったが、こうした方向性は、農業、食料、環境問題の分野では、すでにとられていた。

3 NEXT step の背景

いくつかの理由がある。

こうした改革が行われた背景には、政府の経費削減といった予算的な理由もあるが、一番の理由は、政府の方針の「哲学」ないし「思想」が「政府は小さくなる必要がある」ということだったことにある。

ビジネスだけでなく、サービスも民間に渡すことによって小さくする、そうすることによって政府に残った機能を以前よりもっと効率的に行うことが出来る、と考えられていた。

また、効率的に行うために Agency にした方がいいと考えられたのは、その方がコストが見やすくなるからである。Agency にすることによってコストが判りやすくなるので、効率性の Target を設定することができるようになるし、Agency を設立するためには、Management Target という形で、コストと効率性を設定してからでないと認められなかったもので、それによって全体のコストのマネジメントが出来るようになるからである。

1983 年には、地方政府の中から、中央政府から離れるという動きがすでに見られていた。1984 年には、中央政府から独立して自分達で予算を見ていくという体制ができていて、地方政府の Manager と呼ばれる人達の管理能力が問われるようになった。

サッチャー首相に言わせれば「Manager に管理させる」ということだった。それが政府の信念で、中央政府としては地方政府の管理職にいる人達が Accountable でなくてはならない、というスタンスをとった。

そのまま進んでも同じ結果になったと思われるが、Next step が入って、文化的な Culture が変わった。それまでそういった仕事をしていた地域の人達は、Assistant・・・とか Under・・・とかいう立場だったが、Agency 化によって Chief Executive という形になった。自分達の仕事に対する責任感が生まれ、サービスをいかに調達するかという方向にフォーカスが行くようになった。それが最終的に効率性にもつながっている。

4 Next step program の手順

Next step program は、政府の行動について 4 つの質問をする。

現在行われているファンクションが実際に行われるべきかどうか。やる必要があるのか

やる必要があるとして、プライベートセクターにやらせられないのか。

プライベートセクターにやらせるのが適当でないもの、すなわち政府がやるべきものとして、分離した組織である Executive Agency にやらせられないのか。

～ が全部ダメなら、中央政府で行う。

そのときの政府の目標としては、職員数で政府のサービスの 75% を Executive Agency によって行うようにすることとされていた。

5 農業部門への影響

農業に関しては、それほど大きな影響は最初のうちはでなかった。販売にしろ何にせよ、すでにほとんどの活動がすでに民間で行われていたものだったからである。

そのときの变化は、多くの活動に対して料金をとるようになった、ということである。特に研究部門で取るようになった。そこで政府は、商品開発とか、Near market research（商品化テスト）に関しては、政府ではなく業界、例えば農薬会社等が払うべきではないか、ということ考えた。1988 年頃出たレポートでは、25%から 30%の研究について業界が払うべきとされたので、政府はそれらの Research に対する援助を打ち切った。しかし業界は、必ずしもその全額を援助したわけではないので、最終的に途切れた研究も出てきてしまった。特に基本的な技術に関して研究が続かず、Near market research ができなくなってしまった。この影響は今でも残っており、適用させる技術がおいついていないという指摘がしばしば行われ、問題になっている。

6 普及活動の民営化について

1983 年に料金を払うという問題が出てきたとき、最初のターゲットは研究ではなく、普及の方だった。この問題に対処するために研究グループが設置され、84～85 年にこのグループでいろいろな話し合いを行い、基本的なところは合意していた。Benefit を受ける人間が金を払うべきであるということに対して反対する意見はなかったが、その普及サービスを行っていた機関が、普及だけをしていたわけではなく、政府に関連したサービスも行っていて、その費用をどうするか、その料金を払うかどうかが基本的な争点となった。

では、政府が行うべきサービスとは何かと言うと、例えば農村の Inspection がある。農村の Inspection は、例えば、当時 Milk の生産について法律によって License をとらなくてはならなかったが、そのためには Farm Inspection を受けなければならなかった。生産をするためには法律によって政府の検査を受けなくてはならなくなっているのに、それを有料にするのはおかしい、という農家の猛烈な反対意見があったが、結局、一旦有料化された。それを行っていたのが普及事業も行っている ADAS で、問題が出たのは、同じ人が 2 つの違ったサービスを行う、すなわち、同じ人が、片方で政府の検査官として法的な力も持っており、片方で商業的な利益のためのアドバイスを行っている、同じ顔がそこに出てくるのは問題だということになり、最終的に別の機関が作られた。

7 4 つのステップの判断基準

料金徴収を始めたのは Next Step の前の段階で、料金徴収を始めたことによって、商業的な分野についてはプライベートセクターとして成り立つであろうと考えられ、Next

Stepが入ってきたとき、一番に民間という決定が出来る理由にもなった。

普通の状態は、料金徴収していたのだからプライベートへ、ということで大部分がこれですんだが、中には、政府のサービスの 1 つであるという分野については、料金徴収をすることでも、プライベートで行うべきなのか、パブリックで残しておくべきなのかが問題になった。ほとんどの場合はプライベートで行って十分なもので、公的に残した方がいいのではないかという議論が出てこなければ、民間になるという状況だった。

仮にパブリックに残った場合でも、ほとんどの場合、Next step Agency と呼ばれた実施庁 (Executive Agency) によって行われた。MAFF 即ち農業政策の場合は、大部分が中央政府から離れて Executive Agency に移っていった。

8 Agency 化の結果

Agency は、ほとんどは成功した。どの Agency が何をやっているか、という機能がはっきりしたし、Accountable になった。水準やターゲットもはっきりした。全体のパフォーマンスにも上達した。

しかし、次の点については、失敗とまでは言わないまでも、問題点がある。

例えば、全ての研究所を民営化してしまった場合、クリティカルマスと呼んでいるが、誰かが政府に対してアドバイスしなければならない、その専門的知識が、民営化されてしまった場合、民営化では商業的部分が入ってきているので、そういった部分が政府へのアドバイスの中に入ってくるのはよくない。ある程度、レファレンス・ラボラトリーを残しておいて、ある程度専門的な知識をもった人達をクリティカルマスとして残しておかなければ、政府としてはきちんとしたアドバイスを受けることができない。

Agency の場合は、その政策を行うことも 1 つ、それに対するアドバイスをフィードバックすることも役割の 1 つである。それで失敗したのが、殺虫剤の法制化 (Pesticide Regulation) と家畜用薬剤の法制化 (Veterinary Drug Regulation) の場合であった。サービスをする人とアドバイスを行う人が同じ機関の人、極端な場合には同じ人の場合もあるが、この 2 つの役割は切り離して行うことはできないし、実際にサービスを行っている人からフィードバックを受けないとアドバイスの意味もなく、効率性もよくない。しかし政府にアドバイスする場合には、サービスに係る商業的関心を外さなければいけない。全部の機関がそうというわけではないが、ここが難しいところである。

(注) 現在は、中央政府が企画した政策の実施面は、Executive Agency と Non Departmental Public Body (NDPB) と呼ばれる機関が受け持っており、その機能の違いは、次のとおりである。(参照; 第 1 部 第 3 章)

Executive Agency は、あくまでも DEFRA の 1 つの function を担当するだけで、単に執行するだけのもの、行うべきことがはっきりしているものの実施を担当し、

完全な独立性はなく、Board（役員会）もなく、省の指示の下に動いている。Rural Payment Service を例にとると、いろいろな補助金の交付を行う機能を担っているだけである。

NDBP は、各省が、政府から一步距離をおいた形でいろいろな消費者ないし国民の意見を聞きたいとき、ローカルな企画や現場にあわせた実施をしたいときに、実施を担当する。政府から完全に独立した団体で、独自の Board があるが、予算は各省から出ている。

Executive Agency であるセントラル・サイエンス・ラボラトリー（食の安全、獣医学等の研究機関）のようなところで面している問題点としては、業界から契約をとって研究を行うこともできるため、ここの Chief Executive は、実際に自分達が持っている Resource とか予算を管理しきれない部分があることである。商業的な契約を結ぶと言うことはいいことなのであるが、DEFRA でこれをやってくれと言われたときにそれに費やす時間も取らなければならないし、そのバランスをとるのも難しい。また施設を新しくする必要があるときに、DEFRA から自分達はこの部分しか仕事をしてもらっていないのだからその部分の建築費しか払わないと言われる、といったような問題にも直面する。そういう中で業界の契約も勝ち取らなくてはならないし、奨学金による研究も勝ち取らなくてはならず、同時に DEFRA から依頼されたこともやらなくてはならない。こういった機関は、そういったいろいろな面の管理をすることが難しいという思いをしている。

9 普及制度民営化の問題点

「普及制度」の民営化については、ポイントが 2 つある。1 つは大臣へのアドバイス機能、もう 1 つは National Emergency への対処機能である。

この 2 つに関していえば、英国の場合、普及組織である ADAS(Agricultural Development and Advisory Service)が Agency 化され、最終的に民営化されたことによって、DEFRA が力を失った。実際に現場の状況はどうか、というような点について、DEFRA の中にも現実的あるいは技術的な面からのアドバイザーがいるとは言えるものの、その人達にアドバイスをさせるベースとなる部分がなくなってしまった。以前は、ADAS による莫大な資料を使ってアドバイス機能を発揮できたが、ADAS というインハウス資料館がなくなってしまったので、資料に基づくアドバイスが難しくなってしまった。

例えば口蹄疫のような National Emergency が発生したときには、獣医学の Agency は全てのプライベート契約を後回しにして、国の問題に立ち向かわなければならず、それに対する普及組織による全面的なサポートがなければならない。1968 年にそういった問題が発生したときには、当時の「ナース」(ADAS の前身)が、全面的にステート・ベトリナリー・サービスをサポートし、全ての On Farm Action を手伝ったが、今回はそれが

なかった。ADAS に手伝ってもらうためには、ADAS のサービスを買わなければならない、それは非常にコストがかかることであった。

ADAS が民営化によって、非常に厳しい状況下にあったことは間違いない。最初の頃は、MAFF からプロジェクトをもらったので、商業的なサポートも受けていた。現在は、そういった政府の仕事についても他の機関と競争しなければならないが、今でも政府から気にいられている機関の1つではある。

農家に対するアドバイスに関しては、非常に料金も高く、コストも高いので、農家の人達が払いたくない、あるいは払えない状況が多い。このため、以前に比べると、非常に小さいビジネスになっている。民営化当時は、3000 人程度のアドバイザーがいて、20 万戸ほどの農家にアドバイスをしていた。公的な機関が公的資金を使って民間部門にアドバイスしていたということなので、政府が行うべきであるかどうかの問題となった。

セクターが小さくなったのは、民営化による失敗ではない。現在でもフリーアドバイスをしなければならない分野は沢山あり、政府としては、例えば環境や食品の安全に関して、フリーアドバイスでメッセージを伝えたいと言う部分がある。こうしたことは、政府が団体に料金を払ってやってもらわなければいけないのであるが、その際、その仕事がかちんと行われているかについてのモニターシステムがよくできていない。これは失敗である。しかし、民営化の失敗ではなく、政府のとした措置の失敗である。

ADAS の民営化については、2つのグループのレポートがあったが、両レポートともアドバイスサービスについて触れ、どちらも、環境問題や農業の多角経営化に伴う必要なアドバイスを経済的に受けられない農家のグループがあることを指摘している。これらは小規模農家で、コマーシャルレートを支払えない農家である。この辺はもともと問題のあるところであったが、アドバイスするところは沢山あるし、フリーアドバイスをするところもある。例えば、最近、ローカル事務所でもアドバイザーを設置したり、政府の方でも、Small Business Service のような形で小規模ビジネスに対するアドバイスを Department for Trade and Industry(DTI)の方で行っている。DEFRA も来年3月までフリーアドバイスのシステムをとっているの、そういったサービスを受けることができる。

しかしこれらは、プライベートのアドバイザーが政府の資金によって動いていると言う形なので、現在のこの状況は満足できるものではなくなっている。特に政府の立場から見ると満足できない。というのは、コントロールが出来ないからである。お金がどのように使われているかというコントロールもできないし、アドバイスの質に対するコントロールもできない。一般的にフリーサービスについては、果たして value for money となっているのかどうか問われている。

10 今後の民営化、エージェンシー化の課題

英国全体としては、今後とも、4つの質問にそって必要である、必要ではないという判断がされつつ、民営化、エージェンシー化はできるところまで進んで行くことになる、と思われるが、農業面では、民営化に関してはもう何も残っていないし、エージェンシー化にしても、獣医学研究所のエージェンシー化によって、もうあとは残っていない。現在の問題は、今あるエージェンシーをどのように再構築していくかということで、すでに再構築作業中の農業関係のエージェンシーもある。

消費者の立場から考えた場合、民営化、エージェンシー化に加えて、NDPB という機関の活用も行われ、あまりにも細分化されすぎて、困惑することがある。このため、現在、DEFRA の環境部門のエージェンシーを1つにしようというような動きも出てきている。しかし、サービスの水準は非常によくなった。ターゲットの設定にしても上達が見られ、消費者にとっては、安心感が生まれている。

第2章 民間資金等活用事業（PFI）の運用状況

公共政策研究所（IPPR）調査結果

英国では、新しい行財政手法の導入の一環として、政府等の公的機関と民間機関がパートナーとなって政府関係事業の実施にあたる Public Private Partnership (PPP) が行われている。PPP にはいろいろな種類のものがあるが、もっともよく活用されているのは民間資金等活用事業 (Private Finance Initiative ; PFI) で、パブリックセクターの仕事のうち、全体の 10～15% が PFI でまかなわれている。数としては少なく見えるが、病院や学校がほとんどなので、規模としては大きい。

しかしながら環境・食料・農村地域省 (Department for Environment, food and Rural Affairs; DEFRA) について見てみると、DEFRA は、その前身の農業・漁業・食料省 (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food ; MAFF) の時代である 80 年代の早い時期から民営化が進んでいたところであるが、PPP や PFI をあまりやっていないようで、オフィスを建設するといった契約は出しているものの、行政サービス関係の契約を締結した事例は見当たらない。

(注1) で記述してあるように、平成 11 年以降、わが国においても法律を整備して PFI の推進が図られている。これまでのところ、わが国の農林水産分野においても、英国同様、その実施例はほとんど見当たらないが、平成 17 年度、地方の卸売市場の整備に関し、PFI の導入が検討されているとのことなので、英国における PFI の運用状況について、PFI コンサルタントの公共政策研究所 (Institute for Public Policy Research ; IPPR) の Research Assistant である Tim Gosling 氏を訪問して調査した。

(注1) PFI について

PFI は、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力および技術的能力を活用して行う手法で、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できることが期待され、一方において、PFI の導入により、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供が目指されている。

わが国でも、平成 11 年、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成 11 年法律第 117 号）」（PFI 法）が制定され、PFI の推進が計られている。

(注2) IPPR の概要

IPPR は、1980 年代後半、当時野党であったに労働党の支援のもとに設立された新しい機関である。しかし、必ずしも労働党のために働いているわけではなく、独立した機関であるが、労働党との付き合いは長く、現政権との付き合いも深い。

資金は、民間の会社、トレードユニオン、個人、チャリティ団体の4つから出ており、そのほとんどがプロジェクトを行うことに伴う資金である。学校とは異なり、プロジェクトを行うことによって運営されている。職員数は56名、年間予算は350万ポンド、少ない予算でリサーチを行い、年間50冊位の報告書を出版している。プラクティカルな調査研究を行って、アドバイスをすることを目的としている。

1997年からPPPとくにPFIについて研究を行っているが、創設者であり前のシニアディレクターであるダン・コリー氏が1999年から2001年にかけて、PFIに関する大規模なプロジェクトを行い、現在はそのフォローアップの形で研究が続けられている。PFIが主であるが、それにとどまらず、例えば病院の介護等に関しプライベートセクターの関与の仕方を調査したり、あるいは、公共の共有物なり、施設等に関する研究も行っている。

1 PFIの実施経過

PFIの目的には、次の2つのポイントがある。

パブリックへのプライベートファイナンスの活用

英国政府の歴史的な調達の実行方法の改善

PFIが始まった頃、英国は景気後退の時期で、経済状態が悪く、また、為替レートが固定相場制から変動相場制に移行し、ヨーロッパの為替レートに対し、為替変動が起こるようになっていた。このため、政府予算の金額を厳しく制限する必要があるのではないかと考えられるようになった。

こうした状況の中で当時の保守党政府は、何らかの投資を行う必要がある事項に関して、政府予算の額が制限されるのなら、何らかの形で何らかの資金等を出すことによってそれを解決していこうと考えて、PFIが考案された。

最初にPFIが行われたときは、政府にとっては一切予算のかからないFinance Free Projectという形だった。全てその仕事を行う民間部門によって賄われ、その金額は、例えば料金所を作って料金を取ることで民間に渡るようにしていた。その後、このシステムを活用して、学校や病院のような公共施設にも適用されていくようになった。

英国は、歴史的に見て、公共インフラの建設システムがあまりよくできていない国で、建物を造るにしても、建築士との契約と実際に建設を行う業者との契約は全然別になっていて、つながりがなく、このため非常にコストがかかり、予算オーバーになることも多かった。こうしたこともあって、財務省(Her Majesty's Treasury ; HMT)としては、公共の予算をうまく効率的に使うシステムが必要であった。

しかし、その当時のPFIは、それまでの各事業が、予算ばかり使っていてその見返り

がない、何も戻ってこない、すなわちバランスが崩れたものであったのを是正することを目的として行われることが多かった。したがって、Value for Money ということで使った金の価値を返してもらおうというよりは、どちらかという、その狂ったバランスを整えるために PFI をやろうとするものであった。

政府が労働党になって、PFI のターゲットが高くなった。新しい労働党政府では、失われたバランスの是正ということよりも、効果を求めて PFI を採用することが多くなった。80 年代、90 年代は、政府として投資することに規則上は問題がなかったが、実際に提供してもらった民間のツールに自信をもっていなかったし、信用もしていなかったのも、それほど PFI によって公共の改善、公共施設の改善が行われなかった。労働党政府になり、資金を出してくれる会社に対する信用ができてきたこともあって、今度は Value for Money という形の方向性に PFI を行う動機が移っていった。

2 Value for Money について

PFI で Value for Money を満足するためには、3つの要素がある。

プロジェクトリスクを今まで以上によく管理すること。

PFI の契約書の中では必ず書かれていることであるが、PFI を始めるにあたって、どういったプロジェクトのリスクがあるか、長期間管理していく中でどういったリスクがあるか、という長期間のリスクマネジメントを最初の時点で考えなくてはならない。長期的なマネジメントは、最終的にそれを請け負ったプライベートセクターの問題であるが、パブリックサービスであった場合は、当然、最終的にパブリックセクターに問題が持ち込まれる。

PFI では、最初に予算をどう使うかを提出しなくてはならないこと。

従前は、最初にお金を渡してやってもらっていただければよかったのだが、新しい PFI では、公共の資金を長期にわたって常に良いサービスを維持していくためにどういうふうなバランスよく割り当てるか、を最初に決めなくてはならない。

今までは、与えられた予算を input すればよかったが、今後は、成果 (outcome) を出さなくてはならないこと。

したがって、最初の時点でどういう outcome を予想しているのか、予算・資産に対してどういった outcome を出すのか、を明らかにしなければならないし、そうすることによって、この仕事を受け持つプライベートセクターも進歩・発展して行かなければならず、また仕事をしたり、そのデザインをするにあたって、最新の方法、技術になるよう変えて行かなくてはならない。

しかし、こういった新しい方法で Value for Money と言って 10 年経ったが、まだ最初

の段階と変わってはいないようである。情報が少なく、実際にこのように行われているかどうかを判断するのは難しい。

3 アセスメントテストについて

PFI を始める前には、アセスメントテストが行われる。アセスメントテストは、PFI 制度が始まったときから行われており、今も HMT のホームページで見ることができる。

アセスメントテストでは、次の点を明らかにしなければならない。

PFI を使ったとき、どのくらいのコストがかかるか。

PFI を採用しようとする際には、PFI でやるときと、パブリックセクターがやるときとで、それぞれどのくらいコストがかかるかを比べる。パブリックセクターでは、こういったディスカウントができるか、それをプライベートと比較する。

毎年どのくらいのコストがかかるか

従前の方法では、パブリックセクターの場合は、全て最初の時点のコスト（アップ・フロント・テスト）が書かれていたが、PFI では、毎年どのくらいのコストがかかるかを、フェイズごとに書かなければならない。

仕事をプライベートに移すことによるリスクに、どのくらいのコストがかかるか

最初の頃のアセスメントテストは、結果があまりにもよくなかった。管理も悪かったし、説明（accounting）の技術もよくなかった。PFI でプライベートセクターに渡そうという話が出て、PFI のアセスメントをしようとしたとき、パブリックセクターの人たちは、自分のところに PFI がほとんどこないことが分かっていたので、それをきちんとだそうという気もなかった。

最近新しいものが出てきた。元々のシステムは、公共の施設を作った場合にそのコストを比べるというものであったが、どういうもので計ってもいい結果がでなかったので、コストを standardized cost compromised spread seat と呼ばれる表計算ソフトで比べる新しいものに置き換えられた。その中では、年間 PFI でどのくらいかかるかを調べることになっているが、問題点は、この spread seat が公開されていないことである。

なお、これは、HMT のホームページにも載っている。

4 PFI に対する補助金について

基本的には、プライベートセクターが 100% 資金をまかなっており、補助金はでていない。プライベートセクターは、方法としては、資金の 90% を銀行から借りた資金や 25 年の長期借入れ債という形で調達し、10% はその他のローンやエクイティとなっている。

なお、地方公共団体に対しては、英国政府から奨励補助金が出ている。

5 バランスシートについて

PFI は、オフ・バランスシートで、政府のバランスシートには載っていない、すなわち政府の資金会計に形上されていない、ということは大きな問題点である。このため、政府は PFI による建設には、関与しないということになる。

投資した金は取り戻さなくてはならないので、早い時期の計画はほとんど一般市民から使用料のような形で金を取るというものだったが、最近のものは、レベル・ニューアカウントという形で、年間どのくらいコストがかかるかを試算し、それを政府から受け取るものである。しかし、これは、政府が capital に関わってくるということではない。政府の計上コストとしては、毎年のコストとして出てくるだけである。

(注) 英国の会計は、大きく資源会計 (resource accounting) と資本会計 (capital accounting) に分かれている。やや乱暴な言い方かもしれないが、資源会計は一般会計であり、資本会計は年度を越す土地や資産関係の会計である。したがって、上記のことを簡単に言えば、PFI では土地や資産の取得はないので資本会計にはならず、借り料だけなので資源会計に計上される、ということになる。

6 PFI の結果について

PFI のコストの結果を比べるという研究は、PFI そのものの結果がまだほとんど出ていないので、ほとんどないに等しい。したがって、PFI のコストについての証拠はない。

リスクのトランスファーや実際に作った施設の運用を始めることについてのパフォーマンスについては、良い結果が出ている。

会計検査院 (National Audit Office ; NAO) の 2003 年レポートによると、これまでパブリックセクターのプロジェクトのうち、予算内、期限内にできたものは 20% 位しかなかったが、PFI によって 80% になったとのことで、これは十分な成果である。これは、プライベートの資金を使うので、遅れたり、水準がしっかりしていないときは直接自分たちの資金に影響がでてくるからであろう。「Standard and Poor's」という機関の調査でも、NAO の結果をサポートするような結果が出てきている。

問題点は、ベネフィットがよくなったものがあるといいながら、基本的にはプライベートの金を使うということである。利子が実際に政府資金を借りるよりも 2% 高いものを借りなくてはならないのに、30 年も借りるということで、危険性が高い。PFI がいいかどうか、意見が分かれる由縁である。民間のそれなりの管理職や技術力のある人材を

活用できるのはメリットであるが、結論として value for money であるかどうかと言われると、一般的に言うのは難しい。

また、今後 PFI を行っていくにあたっての問題の 1 つにクオリティの問題がある。デザインの質が悪いという指摘があることは、問題である。デザインをしっかりとすること、パフォーマンスをしっかりとできるようなデザインにしていくことが重要である。

特に悪いのは建物で、特に病院や学校で問題があり、特に早い時期に造られたものに問題がある。2003 年に全国教員連盟(National Union of Teachers)が Audit Commission という形で学校について調べたものがあるが、PFI で造られたものと今まで通りのものとを 5 段階に分けて比べていったら、PFI の方が建物の質が悪かったという結果がでてしまった。病院に関しては、そうした研究がなされていないので、証明するものはないが、多分同じ結果が出るのではないだろうか。

(注) PFI の建物の質に関しては、2003 年の NAO のレポート「PFI ; Construction Performance」(Gosling 氏によれば途中経過レポート) においては、関係者の間で「Very Good」ないし「Good」という評価が大部分を占めており、まったく見解が異なっている。調査対象が教員なのか PFI 建設担当者なのか、の違いのように、Gosling 氏は教員の意見の方に組みしているが、結論は出ていない。

病院については、公共の事業なので、ほとんどの場合 PFI で行われているのはクリーニング、ポーター、ケータリング、スイッチボード等である。PFI の採用で悪い影響が出ているとは言い難いが、いろいろな事業を入札システムでプライベートセクターにわたしており、それもサービスの質を上げるためではなく、コストを下げるという目的なので、その結果、衛生面等で問題が起こっていることは間違いない。政府がコストをカットするために行ったことで、サービスの質とのバランスをみていなかった。その結果がこういう形であらわれている。

7 オペレーションパフォーマンスについて

30 年契約なので、今判断することは難しい。大事なことは、30 年間必要なものについて PFI を計画したとして、30 年後に必要なものは違うかもしれないので、契約内容をフレキシブルなものでなければならない、ということである。なぜ PFI がそんなに長くなければいけないかというと、長くないと、すなわち短期契約だと、とくに資金の面が問題で、借入金が 30 年であれば、30 年契約でなければならない。

したがって、PFI は、全部には適用できない。適用できるのは、ほんの一部である。病院を例に挙げると、基本的な病院のサービスに PFI は適用できない。周辺のサービスにしか適用できない。

PFIの良い例は刑務所で、刑務所は、PFIで施設を造って、PFIで業務全体も管理させている。長・短がある。よい点は、給与水準が低いわりにはスタッフの出席率がいいこと、パブリックセクターの刑務所に比べて人間的な扱いをしていること、生産的な時間の過ごし方もさせていることで、悪い点は、刑務所の囚人の争いや、監視に関して暴力沙汰が多いことである。

1つだけはっきり言えることは、こういう競争状態を作ることによって、他のパブリックセクターの刑務所の質も上がった、ということである。限られた競争ではあったが、競争状態ができたということで、全体を通してのスタンダードが上がった。

しかし、果たしてこれを他に適用できるかどうかは疑問であるし、この結果良いものができたとしても、他の病院や学校に同じ結果ができるかどうかは分からない。

8 これから PFI を行う場合の留意点について

PFIは、全てに適している訳ではない。

小さなものと予算的な問題もある。英国政府が2000万ポンド以上の事業と基準を設定したのは、それ以下では価値がないからである。

PFIの契約をするためのひな型を作ること。

PFIの契約をするためのひな型のようなものは、まだできていない。これを作るためには、専門家のアドバイスも必要だし、こういったことについてよく知っている中央政府の人間がこれを手伝う必要がある。新しいプロジェクトができるたびに作るのではなく、スタンダードなひな形が必要である。

リスクトランスファーについて

うまくいかなかった問題点としては、リスクトランスファーの問題がある。パブリックからプライベートに移るリスクというより、どういった需要があるのか需要リスクを計りきれていないという問題が多い。例えばITに関連したものでは、フレキシビリティの問題がある。ITは、あまりにも早く変わりすぎるので、ITにはPFIは適していない。

早い時期には、政府の方で早く民営化してしまおうという問題があって、自分たちの責任ではなく、全て民間の責任にしようという動きがあった。そういう形で、需要に対するリスクに応えられなかった。例えばNight Rail Wayは、そういった意味で経済的な問題に直面している。これは需要のリスクを計りきれなかったためである。

経験のある中央政府の人が関与すること。

うまくいっている例は、面白いことに、実際に契約をする人間がこうした調達にあたる専門家であった場合である。そういう経験がある人達が行った場合、例えば

Highway Agency や刑務所はうまくいった。逆に最初のころの学校や病院がうまくいかなかった理由は、そういった経験のない地方政府の職員が行ったり、NHS（健康関係の機関）のように、今まで１～２回しか行った経験がない人間が担当した場合である。

結局、相談や交渉がうまくできなかつたり、そういう技術をもっていないために計りきれなくて失敗したケースが多い。

9 英国にとっての PFI の持つ意味

今のところ、結果ははっきりとは言えない。一般の民間資金を使うことがいいという結果が出ているが、別に PFI でなくとも、他のシステムであってもいいはずで、同じようなデザインをして行うことができるはずである。必要なのは、政府のバランスシートに PFI を載せることである。そうなれば、最初の資金の段階から政府が関与しなければならなくなる。そういう PFI なら良いと思われるし、Public Private Partnership ということで、公と民とがパートナーシップを組んでサービスを調達する方法が良いと思う。

PFI の結果は、今後 15 年経たないと出てこない。15 年経ったとき、例えばエレベーターが壊れた等の問題が起きてくるが、そのとき、民間企業がきちんと直してくれるかどうか、そのときに初めてそうした問題が明らかになる。

多分、最終的には英国の PFI はよかったという結果になると思う。PFI は進んだ方法であると思うが、PFI 以外の方法は絶対にあるはずで、今ある英国の PFI そのままではなく、一般民間資金を調達して、それをうまく組み入れるシステムを作った方が良いのではないだろうか。

第3章 非省公共団体（NDPB）の運営状況について

Countryside Agency 調査結果

英国の行政運営体制は、ニューパブリックマネジメントにより、政策の企画・立案については中央省庁が、その政策の実施については実施担当機関が行っている。わが国では、実施担当機関として実施庁（Executive Agency）がよく知られているが、実施庁のほかに非省公共団体（Non Departmental Public Body；NDPB）と呼ばれる機関も実施面を担当している。

NDPB の果たす役割については、省ごとに違いがあるようであるが、環境・食料・農村地域省（Department for Environment Food and Rural Affairs；DEFRA）関係機関の場合における NDPB の果たす役割、実施庁と NDPB の果たす機能の違い等について、カントリーサイド・エージェンシー（Countryside Agency）（所在地；Cheltenham。ロンドンから車で2時間）を訪問して調査した。

なお、Countryside Agency については、機関評価が行われ、10 分の1程度の大きさに再編されることとなったので、その状況についても調査した。

第1節 Countryside Agency について

1 NDPB について

（NDPB の概要）

（1）NDPB は、行政の過程に役割を持つ機関であるが、政府の省ではなく、またその一部でもない。従って、大臣の所管内ではあるが、多かれ少なかれ大臣とはある程度の距離をおいて業務を行う。

NDPB には次の4つのタイプがあり、DEFRA にはそれぞれ次のような機関がある。

実施機関（Executive body ないし Executive NDPB）

アドバイザー機関（Advisory body ないし Advisory NDPB）

法務・調停機関（Tribunals）

その他の機関

このうち Executive NDPB は、広範かつバラエティに富んだ行政上、法制上、公的営業上の機能を担い、通常、法令にしたがって業務を行い、固有のスタッフを雇用し、必要な経費は自分達の責任で賄っている。しかし、意思決定機関である幹部会メンバー（Board member）の指名の際は、公的機関任命委員会事務局（Office of the Commissioner for Public Appointments）が定めた Code of Practice に従わなくては

ならない。多くの Executive NDPB は、公益法人で、公的な支出や国の会計によって管理・運営されている。

- (2) NDPB という言葉は、1980 年以降使われ始めた。(注；わが国で言えば、従前の特殊法人、現在の独立行政法人に近い。) NDPB は、国家的ないし地域的な権限を有し、広範な範囲の大事な機能を果たしている。政府から距離を置いているということは、日々の意思決定が省や公務員から独立していることを意味している。しかし大臣は、NDPB の独立性、有効性、効率性に関し、議会に対する最終的な責任を負っている。

- (3) NDPB に関する基本的な考え方は、次のとおりである。

新しい NDPB は、定められた機能を実行するのに最も適切で費用効果が高い手段であることが説明されうるときにのみ、設立されるべきである。

NDPB は、議会に対して、また国民に対して、その機能を果たそうとする方法についてアカウンタブルでなければならない。

各 NDPB 相互間、ないし関係省との間の関係は、NDPB の使命と独立性の度合いを適切にサポートするやり方で、はっきり決められていなければならない。その一方で、説明責任のある大臣や省に、財政管理の取り決めが妥当性、適法性、資金に見合った価値 (Value for money) を確保しており、危機管理もなされていることを保証するものでなければならない。

全ての NDPB は、機関の機能が引き続き求められており、そして NDPB によって取り組まれるのが最善であることを、定期的にレビューされなければならない。

業務を完了した、またはもう必要なくなった機関は、廃止されなくてはならない。

- (実施庁と NDPB の機能の違い)

- (4) 政策の企画立案部門と実施部門を分けることになったので、まず Next Step Agency として実施庁 (Executive Agency) が作られた。しかし、実施庁は、あくまでも DEFRA の 1 つの function を担当するだけで、Rural Payment Service を例にとると、いろいろな補助金の交付を行う機能を担っているだけである。したがって実施庁には Board (役員会) のようなものはなく、完全な独立性もなく、DEFRA の指示の基に動く。

NDPB は、政府の方でいろいろな消費者ないし国民の意見を聞きたい、特に規制については、規制を施行するなかで、政府から一歩離れた立場で国民の意見を聞くことが重要な場合、あるいは必要な場合に、実施面を担当しながら、そうした機能も果たす役割を担っている。したがって、独立した Board がある。

DEFRA の場合も、執行業務を振り分けるとき、単に執行するだけなら Executive Agency に、意見等を求めたり、フィードバックをして欲しいような場合は NDPB に振り分けている。

一般的に、黒白はっきりしているもの、強権発動にしても車の免許を与える権限とか、TV ライセンスを与える権限といったようなはっきりしているものは Agency に行きやすい。複雑なものは、NDPB に来ることが多いと言えよう。

(環境庁の場合)

(5) NDPB には、強権発動する権限を与えられているものもある。

例えば NDPB の 1 つである環境庁 (Environment Agency) の場合は、EU からの環境に関する Directive があり、法律もあって、それに基づいていろいろなことを行っており、それをしっかり管理して、それに対して強権発動する権限も持っている。したがって、政府から完全に独立した団体でありながら、予算は DEFRA から出ている。English Nature も、生物多様性 (Bio-diversity) に関して、国連 (UN) と EU の計画に基づいて事業を行っているが、DEFRA からは完全に独立し、DEFRA が選んだステークホルダーによって構成されている Board によって管理されている。

環境問題に関しては、英国の法律というより EU の Directive で決められていて、EU で決められたことに英国政府がサインし、DEFRA が担当して法律案を作り、それを議会在承認して、例えば 1990 年の Environment Act ができた。その法律に基づいて行わなければならないことについては規制が作られる。そういった形で例えば 1996 年の Special Waste Regulation という形で規制ができて、この Regulation の中に Environment Agency が、ゴミの処理が悪かったり、transport のゴミ問題等で Regulation を破っている人がいた場合には、強権発動できる権限も与えられた。

Environment Agency は、1996 年に 3 つの機関が合併してできた大きな組織で、従前の機関がもっていた権限を引き継いだものであるが、その後、新しい権限も与えられている。

(NDPB である Countryside Agency の役割の一例)

(6) 2000 年に Countryside Landowner Act という法律ができた。これは、Countryside に対する一般の人達のアクセスをもっと増やそうというもので、この法律によってたくさんの場所が選ばれた。どこの場所をオープンにするとか、選ばれた場所の地主と一般国民に解放して欲しいと交渉するとか、どうしてここをあけなくてはいけないのかとか、どういうメリットがあるとか、そういうことを話し合っ、発展させていったが、こうした簡単に白黒ではなくて細かな作業が伴うものは NDPB に来ることが多く、この業務は Countryside Agency の業務となった。

今後とも、いろいろな新しい場所がこれからオープンされていくが、引き続き (本や雑誌などに載せる) いろいろな情報を作ったり、ホームページを作ったり、あるい

は話し合いをして解放にもっていったりする業務を行っている。これは政府から依頼があつて行っている仕事である。

2 Countryside Agency について

(7) Countryside Agency は、1909 年の Countryside 活性化委員会および 1949 年の国立公園委員会(その後地方委員会)の設立以来の Countryside 業務に関する多くの経験を引き継ぐ形で、1999 年、政府によって設立された。目的は、そこに住んでいて全国民のために貢献している人々のために、英国の Countryside を保護し、機能を高めて、社会的、経済的なチャンスを広げることであった。これにより、どこに住んでいる人であろうと、どんな背景を持っている人であろうと、Countryside を楽しみ、この金では買えない財産を共有できるようになることが期待された。

この新 Agency は、初めて Countryside のすべて(経済、環境、コミュニティとレクリエーション)を、単一の全国組織の中に一元化した機関であった。

(8) Countryside Agency には 6 つの戦略があり、各戦略ごとに次のような特定の成果(Outcome)を目指していた。すなわち

ア Countryside の人たちの生活を改善するために、

- ・ Vital Villages Initiative (生き生きとした農村への誘導策)によって、権限を与えられた、行動的な、すべての人に解放されたコミュニティを作ることを支援する
- ・ 本質的な Countryside のサービスを高揚させ、改善する
- ・ Countryside の経済的な可能性を高める

イ 誰もがエンジョイできる質の高い Countryside への改善のために

- ・ Countryside が持続可能に管理されることを確保する
- ・ 皆のための Countryside におけるレクリエーションを改善する
- ・ 都市の周辺地域の可能性を実現させる

(9) Countryside Agency は、(8)の 6 つの戦略の下で、countryside でプランニングや建築問題を扱う NDPB で、政府に対しては、社会、経済、環境面に関する各種の政策についていろいろなアドバイスを行っている。政府も Countryside Agency から、環境保全、改善、保護に関してのアドバイスを期待している。

Countryside Agency に求められているのは、アカデミックな部門もあれば、キャンペーン部門もあるし、EU 等の機関や専門家同士のコネクションもあるので、現在は、そういったリンクを利用して、限られた分野ではあるが政策のアドバイスを政府にするためのコンサルティング機関という役割も有している。

(10) 予算に冠しては、今年まで3年間の予算として DEFRA からもらっていた。これは、実際に係る費用、人員などを計算し、計画を DEFRA に渡し、DEFRA と交渉し、最終的に合意した額を3年間に振り分けたものである。その予算内で約束したことを調達する。普通のビジネスと同じである。

すなわち、HMT に対して予算を要求する方法の1つである Spending Review において、Spending Review 用の書類を用意して、それを DEFRA に渡し、DEFRA でそれを検討した上で、必要があれば DEFRA から HMT に新規要求という形で出すことになる。ただ1~2年で起こるものではなく長期にわたって見ていくものについて、将来的に予測されることの予算を得ていくという形なので、1997年の計画樹立以降、7年にわたって同じ形で要求している。最初の1~2年は予測できないものもあったが、それ以降は基本的なパターンに納まってくる。プロジェクトは長い目で見るので、Spending Review が2年に一度と言っても問題にならないし、毎年やるようなものでもない。

しかし口蹄疫のように緊急事態が発生した場合は、別である。一般的な事業と、緊急的な事業とは識別して予算も要求している。

ここに去年のコーポレートプランがあるが、evidence (証拠) と analysis (分析) のためのものである。Countryside Agency から「State of the Countryside」というレポートを出すべきであると提言し、それを政府が認めて予算化し、できたものである。

このように今の英国政府は、情報と証拠集めに奔走しており、政策がきちんと動いているかどうかを見極めるためにも、こうした形で情報や証拠を得て、それに基づいて軌道修正しており、Countryside Agency いわばその基礎的な部分の機能を果たしている。

3 Countryside Agency の再編について

(11) 第一に、EU から英国の「生産」「環境」に対して、補助金として35億ポンドが支払われているが、政府としては、最終的に DEFRA の上を行く組織を作りたかった。

2つ目に、WTOの問題があって、世界市場がオープンにならなくてはいけない、オープンになったら、ここ50~60年保護されてきた農家の人達は、間違いなく苦しむことになる。例えば、北米の穀物生産に勝てるわけではない。そういったとき、離農する人達が増え、その人達の農地をどうやって活用するかが問題となる。土地を保護し、改善していくことによって、文化的、経済的付加価値を見出さなければならない。今まで Countryside Agency は Landscape とか指定地域とかを見ており、Forestry Agency は森を見、English Nature は Biodiversity を見ていたが、それらを新しい機構にすることによって、Rural Development Service と English Nature と

Countryside Agency を合併させて、Integrated Agency を作り、入ってくる予算をいかにして支払っていくかという機構になる。

これまで、効率の悪さも指摘されていたが、これまでいろいろな形で補助金が出ていたのを整理して、土地所有者に直接メッセージを送ることができる組織となる。そのためにこういった改革が行われた。

(注) Countryside Agency の再編については第 2 節で記述しているが、インタビュー相手の Andrew Baker 氏が述べてくれた上記の理由は、Haskin 卿の廃止提言に対し、DEFRA が主張した存続の必要性の一環である。

4 Countryside とはなにか

(12) 2 つの現象がある。

物理的には、もともと農業に使われていた土地である。

文化的には、歴史的に 1750 年の改革（注；産業革命）によりどんどん人が都市に流れていく傾向があった。都市の環境がよくなかったために人が死んだりいろいろなことがあって、そういう人達が 19 世紀の終わりから 20 世紀の始めごろにかけて、レクリエーションの場として Countryside を見つめるようになってきた。リラックスとか健康のため、ストレスをなくすということで、どんどんそういった Countryside を見つめるようになった。

政策面で言えば、第二次大戦前には地主にフォーカスした政策であったのが、60～80 年代にはその見方が変わってきている。しかし、今でも地主達はロビー活動をしているので政府に対するアクセスはある。以前よりはその力が弱まってきている。現在の政権党である労働党は、都市との結びつきが強いが、Countryside をケアしているというスタンスは見せていきたい。この辺が政治面である。

ここ 300 年ほど、人口は都市に移動していたが、最近はそれが戻ってくる傾向にある。Countryside に住むのは Expensive なので、豊かな人達でなければ住めないということがあがあるが、そうした中で Countryside を維持していくことは大事である。Countryside とは Urban ではない。もっと複雑な意味をもっている。

(注) Countryside は、日本では「農村地帯」あるいは「田園地帯」と訳されていることが多いが、上記のように、むしろ英国に独特のものであり、日本語に置き換えるとニュアンスが異なるものとなるので、この報告書では「Countryside」という言葉で統一した。

(参考) Countryside Agency のビジョン及びクオリティプロジェクト

* Countryside Agency の発足時のビジョン

Countryside の人々の生活を改善し、すべての人のためにより質の高い Countryside を作り上げる。

ア 具体的には、Countryside の人々の生活を改善するために

- ・ Countryside に住んでいる人たちは、家が市場設置市にあっても、村、あるいは辺鄙な地域であっても、質の高い生活をエンジョイする機会を等しく有するべきである。彼らは、店や輸送から手頃な住宅まで、必要とするサービスにアクセスするべきであり、彼らのコミュニティがどのように発展するか発言権を持っているべきである。
- ・ これはすべて、仕事と収入を提供する躍動する農村経済によって補強されるべきである。

イ そしてすべての人にとってより質の高い Countryside を作り上げるために

- ・ Countryside は、そこに住んでいる人々の変化する必要性を認めながらも、その豊かな景観、生物多様性、遺産およびローカルな習慣を保存し、それを高めていくために管理されるべきである。
- ・ 誰もが、レクリエーションやリラックスするために Countryside をエンジョイでき、Countryside が生産する高品質の食糧やその他の生産物の恩恵を享受できるべきである。
- ・ 都市周辺で人々が住んでいる地域に近い Countryside は、特に重要である。

* Countryside Quality Counts (CQC) プロジェクト

Rural White Paper for England (1999 年)

- ・ 農村地域の環境変化を全体的に把握する必要性を強調。それ以前には、生垣や壁等、個々の変化に関する指標はあったが、持続的な開発に向けた進捗状況を評価するには、特定分野に限らない包括的な指標を作成する必要があるとした。
- ・ 指標には、生物多様性や静かさ、文化遺産、景観等の要素を盛り込む。また、作成の際は、Countryside Survey 2000 等のデータ資源や Countryside Agency の Character Areas の枠組みを活用する。

CQC プロジェクト

第 1 段階

National Countryside Character Decision Support Database (NCCD) と New Landscape Typology を作成。農業環境政策を公平・的確に実施する方法を模索する。

Countryside Character Area (1990 年代に設定) について、景観的な特徴や動向に関する情報を収集し、分析することが目的。

第 2 段階

CQC プロジェクト

NCCD の拡張と改善を目指す。農村地域の変化を示す指標の作成にあたり、NCCD の役割を批判的に検討する。

目標

- 1) Countryside Agency の景観類型が、国・地方レベルで利用者にどの程度受け入れられているかを確認する。
- 2) この類型化作業に伴うデータを利用して、農村地域の特徴の変化を示す指標 (national indicator) をどの程度作成できるかを調べる。また、この変化はどの地理的範囲や期間について決定できるものか考える。
- 3) 農村地域の特徴変化を示す指標と、農村地域の質的变化との間の概念的関係を考える。また、質に関わる指標を、国レベルでどの期間についてどの程度作成できるかを考える。
- 4) 農村地域の特徴の変化や質的变化に関わる指標を作成することが、利用者の間でどの程度受け入れられているか。
- 5) 政府に報告することを念頭に、特徴や質に関わる指標を更新するシステムについて、その実効的な運用・管理に関する提言をまとめる。

プロジェクトの構成

大きく 2 段階に分かれる。

- 1) 指標作成の方法とアプローチ、データ資源を検討。
- 2) 第 1 段階でまとめた提言をもとに、第 2 段階を実施する。指標の作成に必要なすべてのデータを準備し、その有効性を確認して報告に向けた準備を行う。

コンサルテーション

指標作成を適切かつ納得できる方法で行えるよう、指標の利用者や指標について意見のある人とコンサルテーションを行う必要がある。

Project Steering Group (PSG)

Countryside Agency と DEFRA の主催する運営委員会。CQC プロジェクトの総合的

な管理・指示を行う。

Project Advisory Group (PAG)

指標作成に関連する他の政府機関，NGO，学識者らで構成される。2 年間のプロジェクト実施期間中に 3 度会合を開く。

第 2 節 Countryside Agency の再編問題について

2001 年、DEFRA が発足した際、M. Beckett 担当大臣は農村政策（Rural Policy）の見直しを余儀なくされ、Haskin 卿に調査を委託した。その中には、Countryside Agency の存立の是非（したがって、機関評価と考えられる）も含まれており、2002 年 11 月、Countryside Agency は廃止すべきとした下記の提言が発表された。

これに対し DEFRA は、機関を縮小して存続することを主張し、それが受け入れられて、2005 年 4 月を目途に、再編されることとなった。Countryside Agency 訪問時には、縮小に伴う配置換え等のため、その要員候補者達は落ち着いた雰囲気だったようであるが、調査に対応してくれた Andrew Baker 氏と Gary Charlton 氏は、再編後の Countryside Agency（名称も改められる）に残留することが決まっていたようであった。

1 Haskin 卿の提言

提言 9 Countryside Agency の機能は、適当な他の機関に移管すべきであり、その存在を必要とされない。

理由

（１）Countryside Agency は 1999 年に設立され、Countryside に住む人、働く人、訪問する人達を擁護し、さもなくば無視されそうな Countryside の声を政府内に提供している。予算は 1 億 800 万ポンドである。

（２）Agency の目的は、countryside に住む人達の生活の質を高め、全国民のために Countryside の質を改善することである。

（Countryside Agency の政策活動）

（３）Agency の役割は、各省庁から低く扱われる Countryside のプライオリティをきちんと主張することだが、DEFRA の発足により、その 75% は重複しており、そのことについての調整が行われていない。相互に協力関係があるとは思えない。Countryside Agency が農村政策に大事な役割を果たし、政府部内の Countryside の問題に貢献したことは確かなのだから、DEFRA は Countryside Agency の役割を再考すべきである。

（４）私の評価は、政策展開機関としての Countryside Agency はもう必要がない、ということである。

(Countryside Agency の政策実施工動)

(5) Countryside Agency が、政策の実施に当たっているとは思えない。Countryside Agency を評価する補助金受領者の見解も、Agency は「サービス提供者」であるというに留まっている。Countryside Agency はデモンストレーションやパイロット計画に加わっているだけである。

(6) 国家レベルで Countryside のニーズに取り組む必要性は首尾一貫しているが、Countryside Agency は国家的プログラムの中で自分のやりたいことをやっているだけで、地域のニーズやプライオリティを理解していない。

(何をどうするか)

(7) DEFRA は、Countryside Agency と自省の重複をなくすべきである。Countryside Agency の持つ必要な機能は DEFRA に移管すべきである。移転困難者は、他の地域機関に移ることができる。

(8) Countryside を改革するアイデアは地域の機関から生まれるので、DEFRA はローカルレベルの新しいアイデアの展開を奨励すべきであり、デモンストレーションやパイロット計画には他の機関、ひいては他の政府機関とともに自ら関与すべきである。

2 政府の対応

(1) 政策決定は DEFRA の中核で行い、政策実施関連機能は実施団体に移管することについては、同意する。

(2) しかしながら、Countryside の社会に影響の大きい問題についてアドバイスする強い、独立した「Countryside 擁護」の役割は、これまで同様大事であるので、Countryside Agency を、小さな機関であって、政府への強くかたよらないアドバイスのための専門機関であり、Countryside のとくに条件が不利な人々や社会の「監視」「擁護」機関として再構築する。新しい Countryside Agency は、政策実施機関とする。

(3) 新 Countryside Agency の役割は、次のとおり。

Countryside の政策展開の全責任を引き受ける

Countryside の証拠に基づいた政策、活動、資金計画を政策決定者や実施団体が効果的に推進するための主たる責任を引き受ける

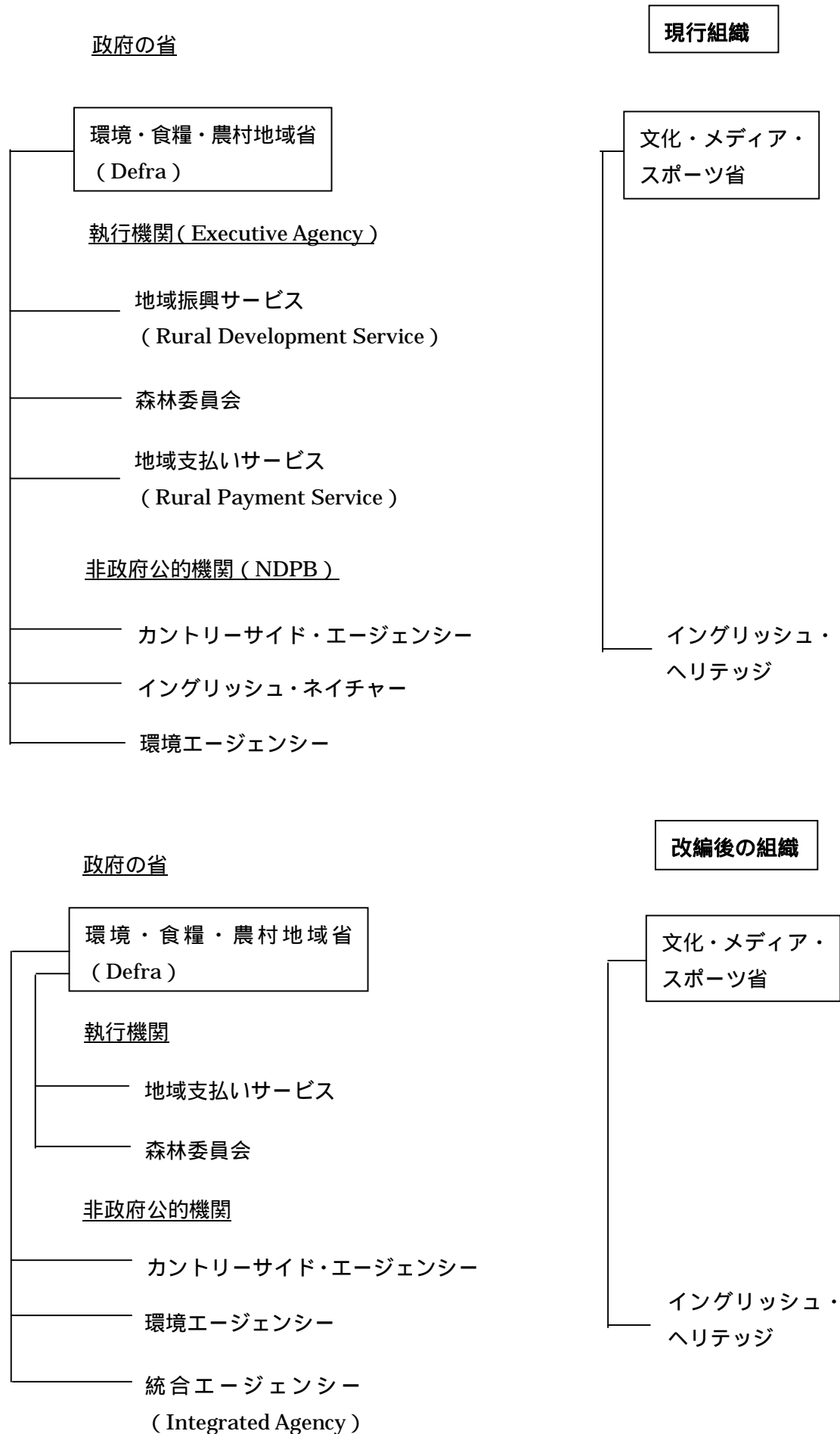
Countryside における社会経済的行政がよりよく合理化され、より効果的に目的設定されるために、Regional Development Agencies に、Countryside Agency の社会経済的な活動に関する資源を権限委譲する。

Rural Community Councils を含む Countryside の自発的あるいは社会的部門に、地域の可能性を強めるために、政府の各事務所の資金の経由機関となる。

3 つの機関との緊密な検討作業により、Countryside Agency の景色、アクセス、レクリエーション面の責任を、今後設立される Integrated Agency の責任と調整されたものとする。

新しい Countryside Agency を設立し、名称も改め、Countryside Agency の法的枠組みに沿ったはっきりした団体と位置付け、政府に専門的なアドバイスを提供し、Countryside のとくに条件が不利な人達や社会のために「監視」「擁護」機関として活動する。

図 1 2005 年組織改定前と改定後の Countryside Agency



(参考) 英国のエージェンシーについて

英国では、1988 年、それまで中央政府が直営で行っていた政策の企画立案、実施業務のうち、実施業務をネクスト・ステップ・エージェンシー (next step agency) と呼ばれる機関を設立して移管した。わが国で Executive Agency として知られる機関がこれにあたる。

しかし、エージェンシーと呼ばれる機関には様々なものがあり、在英日本大使館の担当者によれば、エージェンシーについて確定的な定義や分類は難しいとのことであったが、一応の目安として環境・食料・農村地域省 (Department for Environment Food and Rural Affairs ; DEFRA) 関係のものを整理してみると、次のようになる。

1 non ministerial department

non ministerial department であるエージェンシーは、各省から独立した地位を与えられているエージェンシーで、担当閣僚がいて、その大臣に対しては報告の義務を負っている。英国では食品基準庁 (Food standards Agency ; FSA) がこれに該当し、FSA は保険大臣に対して報告義務を負っている。

現在のわが国で言えば、金融庁のイメージであろうか。

2 実施庁 (Executive Agency)

Executive Agency は、各省の内部組織で、省内では、独立した地位を持ち、当該省庁の業務のうち指定されたものの実施に責任を持つ。エージェンシー独自の目標があり、それは議会に報告される。

DEFRA には、6 つの Executive Agencies があるが、必ずしも機関名にエージェンシーという呼称が冠されているわけではなく、エージェンシーという名称のものは、そのうちの 2 つ (Rural Payment Agency、Veterinary Laboratories Agency) だけである。

5 年ごとに、その存続の是非、活動内容の適切性等に着いての機関評価が行われ、これによって廃止されたり、大幅な改変が行われたものもある。

わが国で言えば、森林管理局や旧食糧事務所のイメージであろうか。

3 Non-departmental public body (NDPB)

NDPB は、行政の過程に役割を持つ機関であるが、政府の省でもその一部でもない。担当大臣の所管の範囲内で業務を行うが、多かれ少なかれ、大臣とはある程度の距離 (At arm's length) をおいている。

NDPB には、次の 4 つのタイプがある。

実施機関 (Executive body ないし Executive NDPB)	2 2 機関
アドバイザリー機関 (Advisory body ないし Advisory NDPB)	2 5 機関
法務・調停機関 (Tribunals)	4 機関

その他の機関

このうち実施機関としての NDPB は、広範かつバラエティに富んだ行政上、法制上、公的営業上の機能を担う。実施機関は、通常、法律に基づいて設立され、法令にしたがって業務（政策や事業の実施、取り締まり、公企業的業務、等）を行い、固有のスタッフを雇用し、必要な経費は自分達の責任で賄っている。多くの実施庁は、公益法人で、公的な支出や国の会計によって管理・運営されている。

NDPB も、5 年ごとに、その機関の存在意義や役割についてレビューが行われ、その結果によっては改廃や拡大、縮小が行われる。DEFRA には、事業の実施機関としての NDPB が 22 あるが、そのうち 2 つの機関にはエージェンシーの名がつけられている（Countryside Agency、Environment Agency）。

わが国で言えば独立行政法人にあたるが、イメージ的には、むしろ以前の特設法人に近いように感じられる。

4 その他

なお、DEFRA に関し政策の実施関係の事務等を行っている機関や団体は、2 , 3 にあげたものだけでなく、次のようなもの（カッコ内は機関数）がある。

Public Corporations (2)

Task Forces (2)

Adhoc Advisory Groups (6)

Reviews (5)

その他 (12)

第 3 部 政策評価の実施状況

第 1 章 環境・食料・農村地域省（DEFRA）の政策評価実施状況

DEFRA 調査結果

英国の各省では、内閣府（Cabinet Office）や財務省（Her Majesty's Treasury；HMT）の主導のもとに、公共サービス協定（Public Service Agreements；PSA）、ポリシーエバリュエーション（Policy Evaluation）、事前評価（Appraisal や Policy Research）といった政策評価が行われ、また、各種の政策や戦略には、事前、中間、事後に行う評価がビルトインされている。

こうした英国の政策評価体制に関し、環境・食料・農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs；DEFRA）の取り組みの基本的な考え方等につき、DEFRA Resource Economics & Evidence Unit のエコノミストである David Cawley 氏を訪問し、調査した

1 DEFRA の評価の目的

評価は、「Good Policy Making」のプロセスの一環である。

例えば、HMT に予算要求をする Spending Review の手続きや、DEFRA にブロックとして与えられる 3 年分の予算を申請する段階で、それをどういうふうに使うか、PSA target はどういうふうに設定するのか等について、歳出の必要性を裏付ける確たる根拠を HMT に提示しなければならない。ほとんどの場合、こちらの要求額より少ない額しかもらえないが、それをいかに最善に使うかを明確に説明することが必要になってくる。結局「Value for Money」と言うことで、「Value for Money」であるかどうかを判断するにあたっては、評価が必要になってくる。評価の結果は、こうした根拠を導く明白かつ貴重な情報源である。HMT だけでなく、内閣府の方でも、農業に関して選ばれた担当グループの人達が、環境や rural affair に関して、予算をきちんと使ってきちんとした政策を行っているかを調べるし、NAO からも政府の予算がどう使われているかについて厳しく追及される。したがって、税金を「Value for Money」できちんと使っているかどうかについて最終的には説明しなければならない、ということを考えた場合、賢い省は、最初から評価のシステムを政策の中に組み込むべきである。当初の段階で直接関係なくとも、最終的な結果を見るためには最初から評価を組み込んで政策を作ることが賢いやり方である。その意味では、DEFRA は最も賢い省の 1 つである。

評価の結果が当初の目標以外に使われた良い例はなかなか思いつかないが、根拠を裏付けたり、より広範囲の目的に使われたりするのと言うまでもない。

なお、英国政府及び DEFRA の目的は、経済・環境・社会発展の 3 本柱を旨とする持続可能な発展である。したがって、どのような評価であっても、経済・環境・社会的影響の観点から政策を評価し、政策の全体的な効果を総合的に俯瞰できるようにするとされている。

2 指標の作成について

説明はどうしても理想的な状況を前提にして行うことになるが、必ずしも英国政府が完璧に行っている訳ではない。また、指標の作成にあたって、必ずしも既存の統計があるわけでもない。

まず第一に考えなくてはならないのは、政策というのはなにか問題があって、それを解決するために行われるものであるということである。問題があるということは、例えばマーケットが悪いとか、エクイティ・金銭の流れの問題があるとか、なんらかのスコアがあったらそのスコアが落ちてきたということなので、政策はそれを引き上げるために導入される。そのためにはベースラインのメジャーが必要になる。そのベースラインのメジャーと現状を比較し計算しながら target を設定すべきである。

PSA の中に rural affair というのがあるが、要は農村地域のサービスの改善で、ポストオフィスがどうか、バスがどうか、キャッシュポイントがあるかどうか、そういったものについては計るものがない。そういったときには、現在の状況で、例えば住んでいるところからどのくらいの距離があるかを計ったりして、まずベンチマーキングをしていき、そこから target を設定していくというやり方をしている。ポンと target を決めるのではなく、コミュニケーションしながら少しずつ現実的に target を設定していくことが大事で、むしろコミュニケーションのプロセスだと思う。サービスについては、ポストオフィスから人口の多い所までどのくらいの距離があるのかをまず計って、政府というのはこれをサービスを改善しろとしか言わないが、サービスを改善しろと言ってもモニターしなければ何もならないので、モニターしてベースライン・ベースメジャーメントを見極めるのが大事である。

いつも target と言い続けて問題も出てきているが、一番大事なことは、target なり indicator を設定するのは、政策をよくするため、改善するためである、ということである。ではどのように政策を評価していくのか、評価するにあたって大事なことは何か、例えば、その政策が全体的に成功であったか、失敗であったか、その政策がやりたい方向・結果に向かってきちんと進んでいっているのかということを明らかにすることでは

ないだろうか。その場合に target を設定することは、政策を行う人にとっていいこと、やりやすいことである。

ではどのような indicator がいいのかと言えば、政策にもいろいろなレベルのものがあ
り、例えば塩の摂取量の問題で言えば、政府の目的は、塩の摂取量が多いと心臓病が多
くなるので心臓病や心臓発作の率を減らしたい、最終的には心臓病や心臓発作を減らし
て長生きする人を増やしたい、ということになる。では、それについてどのように
indicator を設定すればいいのかとなると、その結果が出るまでに最低 20 年はかかり、
その結果を今見ることは難しいので、政策がきちんと行われているかどうかモニターし
ていくことが必要ということになる。モニターをきちんとやるには、医学的研究に頼ら
ざるをえないだろう。医学的研究が、塩の摂取量が確実に心臓病に影響していると見た
場合、塩の摂取量を減らすことによってそれが改善されると判断する。そうした場合、
塩の摂取量が今どのくらいなのか、ここで気をつけなくてはならないのは、健康を意識
している人達を入れるとその人達が塩の摂取を少なくすると数値がどんどん下がって
いくので、現在もうこれ以上とってはいけない上限量を超えて塩の摂取をしている人達に
的を絞って、その人達の塩の摂取量が減っているかどうかを見ていくことが必要になっ
てくる。そうすると、food and expenditure survey というのがこの国にあり、その資料
を参考にして indicator を作るしかない。塩の摂取量を減らすという政策を計画した場合、
それに対しての成功と認めるのはなにかというと、そうした人達の塩の摂取量が減るこ
とである。それをどのようにモニターしていくかを設定し、それが結果として出た場合、
この政策がうまくいっていると判断する。

(指標の作成に関しての一問一答)

(問 1) 例えば食料自給率の向上策の場合のように政策がどの程度関与したか計りにくい
もの、あるいは天候により収穫が少なかったときに政策がどのくらい役にたったか、
等のような場合には、どのようにして政策の効果を測定しているのか。

(答) 英国の場合は、食料自給率は target にならない。予算の方は、そういうことは市場
が決めることということで target にすることを認めてくれない。

そうは言っても、いい例としては今問題になっている住宅供給問題がある。一番所
得の低い層の 25% の人に対して、家の価格の低い方から 25% を比べて、割合を見てそ
の割合を上げる、つまり住宅が手に入るようにしていこうという政策なのであるが、
住宅の価格は市場に左右されて上がったり下がったりするので毎年みていく訳にはい
かない。そういうときに統計が役にたってくる。統計学上、長い期間の価格の動向を
分析して、傾向に沿って target を設定していく。傾向を見た中で政策がそれにインパ
クトを与えたかどうか、すなわち変更を与えたかどうかを見ていく。

自給率の問題で言えば、やはり平均値をとって動くしかないし、長い目で見て傾向

値を見て判断していくしか計りようがないと思う。天候が悪くなって輸入せざるを得ない、となったら自給率が下がるが、それは政府のコントロールできないことである。そういったものを判断するのはなかなか難しいと思う。自給率は 45% とのことだが、英国の立場で言えば、これが 50% なら、あるいは 40% なら、最終的な人の生活や健康に何らかの問題がでるのか、何らかの違いを与えるのか、そうなってくると、むしろ政策としてそういった目標が必要なのか、という問題になってくる。

(問2) 例えば牛肉を食べたいといった消費者の嗜好が大きく関わる場合には、政策はどうしようもないと思うが、そのような場合にはどのように評価しているのか。

(答) 確かに消費者の食生活は変化してきていて、この国でもエキゾチックになってきている。年中スーパーではいろいろなフルーツがでていて、イチゴは今まで夏しか食べられなかったものが 1 年中食べたがっている。消費者の傾向は変化してきているし、季節感もなくなっている。それは政策の問題であろうか。

もしこれが政策であるとするれば、その数値が適正であるかどうか判断していかなくてもならない。

(問3) 塩の摂取量の上限という問題について、これには target が定められているが、政府がコントロールできるものではない。この場合、摂取量の上限といった直接的な target を定めるべきなのか、それとも他の、例えばどのくらいの人々が政府のこの目標に気がついているか、というような間接的なことを target とすべきなのか。

(答) 例えば塩の摂取量を 1 日 5 g 以下と定めた場合、それ以上摂取している人の人数を把握してそれを下げていくのか、そういった問題があることを消費者に理解してもらうのか、方法はいろいろとれると思うが、政策を作る上では次の 3 つの方法がある。

消費者に対してこういった問題があると伝える情報政策で、例えばこういった食べ物を食べた場合このくらいの塩分がありますよ、とした場合は、消費者がそういったことをよく理解しているかどうか为目标になる。

例えば食べ物の中に含まれる塩分はこれ以下とするといった規制政策で、この場合、消費者にこういった規制はできないので、加工業者を規制することになる。

economic instrument すなわち課税する方法で、例えば salt tax をかけて、消費者に税 = 金を払っていることを理解させる。砂糖や脂肪に関してはそうした話が出ている。

最終的に塩分の問題で政府が target を作るとすれば、心臓病、心臓発作の率を下げるということになるだろう。

(問4) 政策によって環境がどう変化したか、と言うような場合はどのようにするのか。

(答) 定量化とコスト換算との違いを明確にしておくのがよいと思われる。ある政策の影響を物理的に数値化できても(環境保護計画に登録された土地の面積等),それを貨幣価値で示すのは難しいことがある。だが,これに使えるテクニックはいろいろある。例えば,農業環境計画では,ランドスケープの様々な特徴の利点を評価するための contingent valuation approaches などが作られている。

3 PSA について

PSA は、政策評価の手法ではない。省の PSA と事前評価 (appraisal)・モニタリング・評価 (evaluation) のプロセスを混同しないよう注意する必要がある。PSA は本来,歳出期間内の公的資金の用途について,HMT と予算を受け取る省の間で,HMT がなぜその省の支出を認めるのか,という理由を説明する契約のようなものである。この意味で,PSA の手続きは,HMT が各省に対し,ハイレベル目標の達成について説明させる手段になっている。

しかし、英国では確かに PSA は performance measurement の一種ではないと考えられているが、PSA がいかに達成されているかで自分達の performance がジャッジされていることを考えると、PSA はアメリカで言う performance measurement の1つであると言っても間違いとは言えないと思う。PSA には target や sub-target 等があるが、省にしても、PSA をいかに達成したかで判断されていることはそのとおりである。

PSA target は、すべての政策について設定されているわけではない。ポリシーには、実際に行える限界というものがあ、省の活動全般にわたって PSA 目標をつくり、合意を得るのは一般的には難しいし、大変時間もかかる。そこで、比較的ハイレベルな、省の中心的活动についてのみ目標を設定し、その達成度を的確に表すと考えられる「主要な」指標に基づいて評価を行うことにしている。不完全になるのはやむを得ない。

DEFRA においても、PSA target に設定されているものは、DEFRA の政策の中で現在一番の目的になっているもので、例えば「sustainable development」という形で「経済 (economical)」、「社会 (social)」、「環境 (environmental)」の全てを伴ったゴールを目指して設定している。どれか1つではなく、3つが共存するゴールにもっていかなくてはならない。その他にも「生産」とか、「環境」とくにグリーンハウスガスや京都議定書の問題、「家庭のゴミとそのリサイクル」、「biodiversity」例えば野鳥が増えた場合その餌になる虫も増えてくるのでその連鎖を見て行かなくてはならない、といったこまごまとした問題もたくさんある。その下にもたくさんのものがあって、その1つ1つにもポリシーが存在する。その全てのポリシーに PSA target がある訳ではなく(例えば、洪水・

湾岸防護や牛結核、ペット・トラベル計画 (Pet Travel Scheme) 等に関するものはない)、重要と思われるものに PSA target が設定されている。

(PSA についての一問一答)

(問) PSA について、もし目標が達成されない場合、どのような結果が予想されるか。HMT の側からすれば、PSA target の達成状況が不十分なのでお金の使い方が良くないから予算を削減するという話になるが、DEFRA の側では、この予算では十分ではないから増やしてほしいということになるのではないか。

(答) 実際的には、DEFRA 側が大変困ったことになると思われる。DEFRA の大臣は職員がなぜ目標を達成できなかったかを知りたいと思うため、職員は難しい立場に立たされるし、HMT にいろいろ説明しなければならないため、DEFRA の大臣は、HMT の大臣によって難しい立場に立たされる。翌年度の予算要求をするとき、HMT は PSA 目標を参考にするので、目標が達成されていなければ予算の獲得が厳しくなる。正直なことを言って、一つを除いて他の PSA 目標はすべて達成できた場合は、それほど問題にはならないと思うが、多くの目標を達成できなければ、DEFRA が駄目なのだとみなされる。そうなれば、大臣や省自身も、総理大臣はこれを失敗と考えて DEFRA の再編になるのではないかと思うだろう。PSA 目標を達成できなかったといって自動的に結果につながる訳ではない。だが、成功しなかったとみなされれば、その省の立場は難しくなるだろう。

4 policy evaluation について

policy evaluation は、政策を作る 1 つのプロセスと考えている。

政策を計画・デザインする段階で、もう評価のことを考えなくてはいけない。政策を施行してから考えたのではもう遅い。政策を計画している段階で、この政策の目標が何であるか、どういう結果を求めているのか、どういう結果が得られれば成功と見なすのか、それをまず設定し、そのためにはどういう証拠を集めなければいけないのか、それらを全て設定した上で政策は紹介されるべきである。そうしないと、紹介してしまった政策について後からこれらを作るのは難しい。

次に、政策は評価されなければならないが、評価のスケールというものは、政策のスケールに伴ったものでなければならない。したがって、全ての政策についてたくさんの費用を使って外部に委託するということは、費用がかかり、税金の無駄遣いになり、その辺はわきまえてやらなくてはならない。全部の政策が外部に委託して評価されるというのは理想的な形だと思うが、そういう理想的な形は起こらないのが現実で、外部に委託されないものは内部評価で行っている。

事前評価・モニタリング・評価の三つは、PSA 目標の達成に直接貢献するような政策を含むどの政策にとっても、良い政策決定を行うための基本的な必要条件（十分条件ではない）であり、政策の策定・実施の手続きにしっかり組み込んでおく必要がある。評価の手続きには、特定分野への政府介入に対し、経済的な理由を見つけて裏付けを与えるとともに、その介入の効率性を評価するという狙いがある。具体的には、評価は次のような政策（及びその理念と目標）の策定に役立てることができる。

- ・ 関連性がある
- ・ コスト効果の高い方法で目標を達成する
- ・ 納税者に対するバリュー・フォー・マネー（value for money）を実現する
- ・ 継続的に改良される
- ・ 説明できる

評価は、政策やその影響（意図せぬ副次効果も含む）、進展に関する情報を提供し、ときに新しい見方をも提示するものである。

評価は、政策決定の手続きに必要な不可欠な要素と考えることができる。評価の結果や提言は、政策見直しの材料となるほか、Spending Review 制度によって各省が財務省に予算要求する際にも、特定分野への政府支出に効果がある（もしくは効果がない）ことを示す根拠として活用することができる。

DEFRA の中では、「Better Policy Making」という形で、政策を設定する段階から評価方法、成功した場合の target を設定している。だから問いかけている。例えば「効率的に行われたかどうか」「効果はあがったのかどうか」「成功したと認めるための項目がきちんと達成されているかどうか。その達成度はどのくらいであるか」「その副作用、なんらかの影響はでなかったか。それに伴う人の行動が予測できたものであったか」、こういったものを自分たちで評価する。ただ自分たちで評価した場合の問題点は、自分がやっている政策なので、主観的になってしまうことである。したがって、評価からこうすべきであるというアウトカムがでた場合、それが客観的ではないという批判にさらされることもある。英国政府全体として「Better Policy Making」というのが1つのキャッチフレーズになっていて、それを DEFRA もとりいれているが、その1つのツールとして、評価が必要とされている。

5 政策決定の時点について

policy evaluation は、政策決定に必要な情報を与えるものである。では、どういう状

況を政策決定と言うかと言うと、強いて言えば円で見たい。常にリンクしてここで policy ができて、ここでこう回ってきてここで評価して、続ける場合はこう回るというような感じであって、確かに policy evaluation は政策決定に情報を与えるという形になる。要は、その政策を続けるべきであるか、やめるべきであるか、変更すべきであるか、決定をするために使うが、同時にその政策がレビューされているときにも使われる。executive agency や NDPB は、5 年に一度見直され、これも続けるべきであるか、効率的に行われているか、といった提言が出るわけであるが、最終的には続けるべきであるか、やめるべきであるか、変更すべきであるか、それを決めるのが決定である。

とは言っても、政策の種類にもよるが、ときには上で決められてポンと出てくるものもあるものの、ほとんどの場合とくに細くなると常に動いている状態で、どのあたりで政策が決定されたと決めるのは難しい。コンサルテーションにかけなければならないし、意見も出されるし、regulatory impact assessment(RIA)にもかけなければならないし、そのプロセスはオープンに行われているが、どの時点を決定というかは難しい。

6 評価と予算の関係

評価と予算編成 (Spending Review) のプロセスには直接的なリンクはない。つまり、正式な意味で互いに依存している関係にはない。だが、DEFRA が HMT に希望の歳出額を説明するときは、その根拠を示さなければならない。DEFRA の場合、たとえば、家庭ゴミの問題や京都議定書の目標達成に向けた温室効果ガスの削減に関する支出を増やしたいというように、この分野に支出したいということを説明する。HMT は、数十億ポンドの支出になる訳だから、その根拠となる情報を得たい。このため、DEFRA には根拠を提示し、当該分野における過去の政策に関する評価を示すよう求める。DEFRA は、要求する分野への支出を HMT に承認してもらえよう、きちんとした証拠・評価を提出する必要がある。もし、評価や科学的調査などに基づく根拠が何も示されなければ、HMT は歳出を認めてはくれないだろう。HMT への予算要求額は、実際に受け取る額よりも大きくなる。政府は医療や教育を重点分野としている。このため、医療や教育の担当省以外の省はより説得力のある根拠を示す必要がある。

証拠として使う中に policy evaluation もあるが科学的な証拠もある。policy evaluation だけではない。要は、証拠として信頼性のあるものを示す必要があるということである。

7 ステークホルダーの関与

ステークホルダーの役割は、あくまでも政策を作る上で、のグッドプラクティスであり、違った立場の人々もいろいろな意見を言える機会を提供するということである。事前評価では、主要なステークホルダーと正式協議を行って政府の提案に意見を募り、そ

の他のステークホルダーにはパブリック・コンサルテーションによってコメントできるようにする方法が一つのベスト・プラクティスになっている。

強烈な反発意見が出ることもあるが、一番大事なことはバランスをとることである。アウトカムがどのステークホルダーのニーズに対してもバランスがとれていると言うことを目標に、あきらめず、むこうの言うとおりにではなく、一方だけに影響を受けないで決めることが重要である。一番影響が出るのは appraisal だが、このころにはコンサルテーションも長い期間にわたってあって、一般の人も入るので、いろいろな意見を一応考慮できている。考慮した中で、もしかしたら自分たちが予測できなかった分野の人達が非常に大きなダメージを受けるということが発見された場合は、そのダメージを減らすための変更を加えている。バランスをとるからといって、あきらめない、屈しない、誰かに影響を受けることはない、ということが重要である。

政策評価を実施にあたっては、研究者にステークホルダーへの影響（想定外の影響も含む）を評価してもらいたいと考えている。対面式か電話でのインタビュー、もしくは書面で意見を提出してもらい（通常は質問表を添え、回答の便宜を図ったり、評価というテーマに沿ったコメントが得られるようにする）、関連するステークホルダー機関に直接連絡をとってもらうことを期待している。

（ステークホルダーについての一問一答）

（問１）ステークホルダーからは、どのような方法で意見を集めているのか。

（答）様々なステークホルダーの意見を引き出したり、部分的もしくは全体として主観的な情報を集めたりするには、アンケートとフォーカス・グループが最もよく使われている。この種の活動はむしろ評価段階で実施されることが多く、政策運用の一環もしくは個別の活動として物理的情報や金銭情報（参加者や申請者の数、納入総額、平均納入額、参加率など）を直接的な方法で集める。監視段階で実施するよりも多い。

（問２）例えば日本の BSE 問題では、消費者団体も農業団体も 20 ヶ月以上とすることに反対である。こういうときはどうするのか。

（答）この場合は、何をやっても政府は悪いという立場になると思う。コンサルテーションというのは、最終的に政策を決める前に皆さんの意見を聞くということであり、そうした人達に発言の場所を与えるということである。そうしたことにより、もしかしたら政府が気づかなかった影響に気づいて政策を変更できるかもしれないし、規制したり情報化したりといったようなオプションについてステークホルダーの人達にどれがいいか意見を聞くチャンスにもなる。コンサルテーションは、政府がいい政策を行

うために意見を聞く、政府の目を開くためのものである。

(問3) 意見を聞いたら、反対意見を含めてそれを調整し、取り入れなければならない、
と言うことはないのか。

(答) 3 ヶ月というコンサルテーション期間の間にいろいろな意見を求めることによって、
例えばこういった政策を考えていますといったときにある宗教グループの人達が大きな
影響が出るとなった場合、それに政府が気づいていなかったら、その趣旨は変えないで、
なんとかインパクトは押さえる方向に変更していく。最終的にはよりよい政策を、
趣旨は変えないで、ということになる。よりよい政策を作るために必要ではあるが、
だからと言って、やめろ、やめないというまっぴらつになった場合は、難しいけれども
政府は決定しなければならない。

(参考) DEFRA の公共サービス協定 (PSA) 2005 ~ 08 年度

目的

持続可能な発展。現在及び将来世代における全国民の生活の質を向上させる。

- ・ 国内及び海外の環境改善，天然資源の持続可能な利用。
- ・ 消費者の要望に見合った，持続可能な農業，漁業，食料，水，その他の産業を実現し，経済を発展させる。
- ・ 農村部と田園地帯の経済・地域社会を活性化し，すべての国民が楽しめるようにする。

目標 (Objectives) と業績目標 (performance targets)

PSA 1．政府全体，英国内及び海外での持続可能な開発を促進する。以下の方法で測定する。

- ・ 持続可能な開発に関する政府の主要指標で，プラスの傾向が見られる場合。
- ・ 特に，持続的な消費・生産，化学薬品，生物多様性，海洋，漁業，農業分野における，「持続可能な開発に関する世界サミット (World Summit on Sustainable Development)」の目標達成に向けた英国の取り組み状況。
- ・ 気候変動に関する国際合意についての英国の取り組み状況。

目標 1．農村部，都市部，海洋及び世界の環境の保護と改善に努め，これらと他の政策との統合を政府全体及び国際的に進める。

PSA 2．省エネ対策や再生可能エネルギー等を活用し，京都議定書の規定に従って，温室効果ガスの排出量を 1990 年の水準から 12.5%削減する。また，二酸化炭素の排出量を 2010 年までに 1990 年の水準から 20%削減する。DTI 及び DFT の目標と重複。

PSA 3．自然遺産を大切にし，全国民にとって田園地帯を魅力的で楽しめる場所にするとともに，生物多様性の保全に努める。

- ・ 2010 年までに農地で見られる野鳥数の長期的な減少に歯止めをかける。基本動向を標準として毎年測定を行う。
- ・ 2010 年までに，国の重要自然保護地域の 95%を改良整備する。

目標 2．農村地域の機会改善と社会的疎外への対処

PSA 4．2008 年までに，最も生産性の低い農村部の地域と英国平均との差を縮小し，そのため 2006 年にその進捗状況を示す。また，農村地域のサービスの利用性を向上させる。

目標 3．消費者の要望に見合うような，持続可能かつ安全，競争力のある食品供給網を整備する。

目標 4．国内及び対外的な措置により，持続可能で多様，かつ近代的で適応力のある農業を育成する。

PSA 5．農業及び食品業界の顧客志向，競争力，持続可能性を高め，CAP や WTO の交渉により，CAP 関連の補助金削減を一層推し進める。

目標 5．国内外における天然資源の持続可能な管理と慎重な利用を図る。

PSA 6．2005 年度までに家庭ゴミの 25%以上をリサイクル処理または堆肥化し，2008 年までに一層の普及を図る。

PSA 7．政府の「燃料不足戦略目標 (Fuel Poverty Strategy Objective)」に従い，2010 年までにイングランドの家庭における燃料不足を解消する。

目標 6．環境への影響や健康に関わる公共の利益を確保し，動物保護の高い基準を設定する。

PSA 8．一酸化炭素，鉛，二酸化窒素，粒子，二酸化硫黄，ベンゼン，ブタジエン 1，ブタジエン 3 に関する「大気質戦略 (Air Quality Strategy)」の目標を達成し，大気の質を改善する。DFT の目標と重複。

PSA 9．畜産業界と共同でリスク管理を行うなどして，家畜の衛生管理を向上させ，家畜病の影響から社会を守る。

- ・ 2010 年までに，スクレイピーの感染拡大を 40% (0.33%から 0.20%) に抑える。
- ・ 受動的・能動的な監視により検出される BSE の発生件数を，2006 年までに 60 件未満に抑え，2010 年までに BSE を根絶する。
- ・ 牛結核の感染拡大を阻止し，新たに確認される年間発生件数を 2008 年末までに 17.5 件以下に抑える。

第2章 DEFRA における指標作成手法

DEFRA York 事務所 調査結果

前章でも報告したように、環境・食料・農村地域省(Department for Environment , Food and Rural Affairs ; DEFRA)が政策や戦略を企画・立案するにあたっては、事前、実施中、事後のそれぞれの段階での評価を組み込むことが心がけられている。そこで、その場合における指標の作成手法について、最近、「持続可能な農業・食料戦略(The Strategy for Sustainable Farming & Food ; SFFS 頭文字をとれば「SSFF」だが、略称としては「SFFS」が用いられている)」と「動物の保健福祉戦略(The Animal Health and Welfare Strategy ; AHWS)」の2つの戦略について指標作成作業の中心となった DEFRA の統計部門である York 事務所 Sustainable Farming & Food 部局 (所在地 ; York。ロンドンから車で2時間) を訪問し、調査を行った。

(注) York 事務所 Sustainable Farming & Food 部局は、フードチェーン分析・農業規制部 (Directorate) に所属し、統計・経済・研究の専門家で構成されている。各種の統計を扱っているが、畜産業及び畜産製品に関する統計 (commodity statistics) を主軸とし、DEFRA に改編されてからは、新しい分野の統計にも取り組んでいる。各種の戦略で用いる指標作りに携わっているほか、EU や OECD の統計関係の仕事も行っている。部局全体では、フードチェーンに関する様々な分析を行っており、農場や業界を対象とした調査のほか、経済分野の問題も扱っている。

1 SFFS の指標について

(1) SFFS は、2002 年 12 月に DEFRA が策定したプログラムで、先立って行われた農業及び食料の将来政策委員会 (the Policy Commission on the Future of Farming and Food) の作業を下敷きに行っている。口蹄疫の発生は、政府と農畜産業界が農業の持続的な発展とともに、安全・環境対策をいかに協力して実施できるかを考える契機となった。

「戦略 (Strategy)」の検討組織として、各方面のステークホルダーから成る実行委員会 (Implementation Group) が設置された。(SFFS の概要については、参考 1 参照)

(2) SFFS は、持続可能政策の支柱 (Sustainability Pillars)、戦略アウトカム (Strategic Outcome)、ヘッドライン指標 (Headline Indicator)、アウトカム基準指標 (Outcome measure)、プロセス基準指標 (Process measure) という形で、戦略を体系化し、それぞれ評価の尺度を設けている (資料 1 参照)

(3) 「支柱」は、経済・環境・社会の3つの側面とし、次に掲げるように、その各々に3つずつ、計9つの戦略アウトカム(Strategic Outcomes)が定められている(資料1 参照)。これらは、農業および食料事業の持続可能性に変化をもたらす戦略の成功を評価する尺度をはっきり示したものである、とされている。

経済 1) 市場志向の農業

2) フードチェーンの競争力強化

3) 納税者の負担軽減

環境 1) フードチェーンにおける環境コストの削減

2) 天然資源の利用改善

3) ランドスケープ及び生物多様性の保全

社会 1) 公衆衛生の向上

2) 動物の福祉

3) 農村部の生産性

(4) 資料3 (Mapping workstreams to strategic outcomes) 中のチェックは、各セクションのアウトカムとの関わりを示している。チェックの数が多いほど、そのアウトカム達成に対する関与の度合いが高いということである。

(5) ヘッドライン指標は、各アウトカムについて1~2個設定されており、全部で11ある(資料1 参照)。ヘッドライン指標は、戦略アウトカムの達成度を簡潔に示すものである。適切で分かりやすく、バランスのとれた指標を設定する必要がある。また、ヘッドライン指標にはターゲットと今後の実績予測が設定されており、およそ2010年を目標達成の目安としている。DEFRA の PSA 目標と関連が深い。アウトカムは、一般的には2010年を想定しているが、以前から引き継がれているものもあり、場合によって異なる。

(6) 9つのアウトカムについて、約50のアウトカム基準指標およびプロセス基準指標が設定されている(資料1 参照)。アウトカム基準指標はハイレベルの指標になっており、プロセス基準指標はより具体的で反応の早い指標になっている。環境関連の基準指標は変化がなかなか現れないため、政策の初期段階では効果を測るのが難しい。

また、監視・評価の実施レベルについては、セクションごとに具体的な指標を設定している。

基準指標は、基準指標自体ではなくアウトカムに照準を合わせ、問題に合わせて適

切かつ正確に設定する。「データ中心」にならないようにし、理想とコスト効果のバランスをとるようにする。根拠とするデータを示し、基準指標づくりの背景や分析・解釈を提示することも大切である。

これまでの経済分野の統計では金額をベースに数値を出してきたが、環境分野で数値を出すのは非常に難しい。このため、できるだけ多くの指標を作って対処するようにしている。汚染の指標が多いのもこうした理由による。

2 AHWS の指標について

(7) AHWS は、SFFS と関連のある戦略で、北アイルランドは除くグレートブリテンを対象範囲としている。(AHWS の概要については、参考2 参照)

AHWS では、今後 10 年間で達成すべき重要な目標をいくつか掲げている。目標達成の度合いが予定より遅れている場合でも適切な決定が下せるよう、戦略の目標達成度を評価し、また進捗状況に関わる情報を提供する仕組みを設ける必要がある。指標は、こうした戦略アウトカムの達成度を測る手段として用いるものである。

(8) AHWS の指標には、様々な役割が期待される。

(ア) アウトカム達成に関する戦略の成功度を定性的に評価する

(イ) 他のデータや分析結果とともに、戦略の二次的評価に活用する

(ウ) 進捗状況や戦略の得意・不得意分野を特定し、ステークホルダー全員と円滑なコミュニケーションが図れるようにする

(エ) 戦略が何を実現しようとするのかについて正しいメッセージを送る。ただし、指標はあくまで指標であり、それ自体でアウトカムにはならないことを覚えておく。

(9) 指標の作成にあたっては、以下のような点に留意した。

(ア) アウトカムや手続きとの相関性が高い

(イ) 外部要因への免疫が比較的高い

(ウ) どのステークホルダーも容易に理解できる

(エ) どの方向が良く、また悪いかが明確である

(オ) 原則として、どのデータが利用できるかに左右されない

(10) 指標は、専門的でなく誰にでも分かりやすいものになるよう心がけている。また、あくまでも政策の効果を測定する手段であり、政策の前にまず目標ありきにならないよう気を付けている。こうした逆行に陥らないよう、全体の進行状況を見極めるという大きな視点から指標を作成することが大事である。

当初は、単一あるいは数個の指標に絞れないかという議論もあったが、それは戦略を実施した後の話 (post-implementation) だという結論になった。

普通は、アウトカムを設定してから政策をつくるが、この戦略の場合はすでにプログラムが出来ており、後から関連づけてアウトカムを作ることになった。その意味で、あまり理想的な方法ではなかった。

(11) AHWS の中心的なアウトカムは、次の 5 つに関するものである。

- 1) 地域特有の家畜病
- 2) 外来の家畜病
- 3) 動物の福祉
- 4) 人間の健康
- 5) 環境その他

1) は、治療や予防費という点で経済的な影響があり、指標として大きな意味がある。例えば、お金のかかる病気をいくつか選んだり、農場の動物の死亡率なども参考にしたりして、指標づくりを進める。コストの算定は DEFRA のエコノミストが行っている。

2) は、国内の病気でないことから判断が難しいため、どういう準備をしているかを測定する指標にしている。例えば、病気の予防や発生した場合の対応、そのための研修をどう実施しているかを測る。また、消費者に密輸食品の危険性を理解してもらうことも一つである。リスク要因は今後勉強が必要だが、長期間研究を重ねていけば将来的には国内での病気の発生率を指標として設定できるようになるかもしれない。だが、口蹄疫の発生率が 5% 低くなったといっても、それを一般の人に伝えるのは難しい。

病気を防げるか防げないかという点では、0% か 100% かということになるが、ステークホルダーらの危機に対する理解や、非常事態に迅速に対応できるかという点から評価することはできる。

3) の動物には、農家で飼育されている家畜のほか、ペットや野生に生息する動物、動物園で飼育されるものが含まれる。動物の扱い方によって最終製品の質が変わるので、経済的な影響はあるが、これを指標にはせず、その代わりに獣医学研究所の検査データを資料とした。だが、サンプルの選定や規模などについて問題がないわけではない。病気の発生率と動物の福祉には関係があると思われるので、それを踏まえた指標づくりは可能である。

ペットに関しては、過去の裁判記録にも虐待が記されているので、それをもとに指標を作ることができる。一般の消費者には、自分のペットに責任を持つよう教育しなければならない。

4) については、最終目標は一般消費者の健康の改善だが、食品の在庫管理が悪かったり賞味期限を過ぎたものを売っていたり、海外で病気に感染したりすることがある。すべてを対象にはできないので、食肉処理場までで区切ることになっている。例えばサルモネラ菌に感染した家畜の処理や輸入飼料の衛生状態などを調べ、指標づくりの参考にしている。また、家畜と直接接する農家の人は、感染のリスクがあるという考えのもと調査をしている。この指標は、食肉処理場以降を管轄とする食品基準庁（Food Standard Agency；FSA）と協力して作成した。

5) については、戦略が環境に悪い影響を与えないようにしている。政府は最終的に「Sustainable」になることを目指し、同時に一般消費者の負担するコストも下げる方向で努力している。動物の福祉に関する課税も検討しているが、農家の姿勢の变革が重要であり、農業計画のほか、動物の保健福祉の改善、家畜の死骸処理の徹底、家畜に保険をかける等の対策を考えている。

この AHWS は最近始まったもので、概要は去年、政策自体は今年 6 月に発表されたばかりである。統計部では来年 3～4 月をめどに目標を設定する。ここでやはりデータの質が問題になる。

3 一問一答

（問 1）統計の数値は、どのように集めているのか。

（答）英国では、一般的には調査はアンケートを郵送して行う。質問の設定変更もそれほど難しくはなく、継続性に必ずしも固執しない。

獣医学分野の情報は、既存のデータがたくさんあるものの、獣医のような専門家ではないと集められない情報なので、獣医が集め、統計部でそれを数値に置き換えて、それを使えるようにしている。一般的な牛の頭数や農家の規模等は、統計の専門職員が実際に農場を訪問して集めている。調査先に偏りが出る可能性があるという問題があるが、まだ均等なデータを収集するシステムはできていない。状況によっては民間に委託することもあるが、できるだけ避けるようにしている。

（問 2）何戸くらいの農家を対象として、どのくらいの量の質問をするのか。

（答）サンプル数も内容も場合によって異なるが、年に 1 回行うセンサスをもとに、全国の家畜頭数や農家の生産力といった基本情報を得る。例えば、穀物関連の情報を収集

する場合は、センサスをもとに対象とする農家を選び、調査をしてそこから全体像を推測する方法をとる。野菜、果物、園芸等の調査があるが、必要に応じてその規模は異なる。

(問3) 家畜の場合、申告した頭数によって課税額が異なるので、実際よりも低い申告になるといった問題はないのか。

(答) 問題はあるかもしれないが、補助金を申請する際、農家は用紙に正直に記入するよう義務付けられている。CAP 改革が進んでいることも背景にある。実際と異なる申告もあるかもしれないが、検査に入られて事実と違っていたら農家も困ることになるだろう。

(問4) 特定の政策に関して指標を設定するとき、どのような手続きを経るのか。

(答) 政策の立案・実施の担当者らと話し合い、何を計るかをまず見極める。

次に、経済分野ならばエコノミストに、環境問題ならば環境専門家に相談して科学的な問題の理解に努め、その政策の効果が現れるスピードを予測する。このとき、該当するデータがある場合はそれでよいが、ない場合は類似のデータがないか探す。ないときはデータ以外の方法で評価できないか検討する。他の方法がない場合はデータを収集するが、できるだけコストのかからない方法で行うようにする。穀物の生産高、家畜の頭数等の基本データは、センサスですでに揃っているが、環境問題については、必要なデータが農業に直接関係していないこともある。例えば、温室効果ガス関連のデータは農業を中心に見たものではないので、これを農業の視点から見直して活用するようにしている。また、環境分野では変化がゆっくり現れることから、データが毎年取られているわけではない。さらに、こうしたデータは農家レベルで収集されないという問題がある。例えば、河川の汚染問題では、川の周囲でデータを集めれば済んでしまう。

(問5) 作成したデータを公式なものにする手続き如何。

(答) National Statistics Agenda でデータの提出が求められており、一番良い数値を出すよう努めている。データは、政策や政府の意向を反映したのではない、純粋なものを outsane ねばならない。

(問6) 必要なデータがない場合、例えば天候等の条件で左右される生産量について政策の関与の度合いを評価するような場合は、どのような手法を用いているのか。

(答) 英国でも、例えば Farm and Birds (野鳥) に関する指標はあるが、季節的な要因に左右されることもあり、計測は難しい。この場合の政策は、できるだけ広い視点を持ち、特徴的なものを取り出して評価するしかない。こうしたリスクがあるものには、政府も目標をやさしめに設定するのがよいだろう。家畜の頭数が自然に減ることもあるので、基本ラインを見極める必要がある。

(問 7) 日本の自給率は 40% で、先進国の中で最も低い。政府はこれを引き上げようとしているが、なかなかこの流れを止めることはできない。消費者の選択を政策で制限することはできないが、こうした政策の効果はどのように評価しているのか。

(答) これは、英国の食塩消費量に関する政策の評価に共通する問題だと思う。

ハイレベル目標は、政策の大きな部分について設定するが、問題となるのはその下位目標である。政策の達成目標のために実際に何を行うのか、その実際の行動に対する指標をつくるのが大事ではないか。例えば、自給率の改善を狙ったテレビ・コマーシャルを流し、何人の人が見たかを考える場合、それを認識したのかしなかったのか、流れていたが認識しなかったのか、流した時間が悪かったのか、といった要因を分析してデータをつくるしかない。目標が達成されたかではなく、達成するためにどういった行動をとったかを詳細に分析して評価することが重要ではないか。

(問 8) 動物の福祉など、一般的に計り方がよく分からないものについて、どのように指標を設定しているのか。

(答) 動物の福祉の場合は、途中経過を計る指標にしている。Code of Practice 等の規則の履行状況を見て評価する。動物の扱い方などのデータを基準に判断している。

(問 9) 目標の達成度はランク付けしているのか。

(答) Sustainable Development の評価では、信号機の色で分ける “traffic light system” を用いている。青は予定通り、黄色は危険、赤は駄目だという具合である。PSA については、財務省が簡潔な答えを求めているが、DEFRA としてはシロクロをつけるのではなく段階に応じた評価をやりたいと考えている。だが、上のレベルでは全体的な判断しかできないのではないかと思う。数字として出すのは、一番上のレベルでは難しい。

(問 10) 指標が政策の成果を判断するのに十分かどうか、チェックしているのか。

(答) 政策によって異なる。動物福祉については毎年チェックしている。指標が PSA に組み込まれているものは、政策自体に属しているので仕方ないが、それ以外の指標はどのようなデータが必要かを見極め、収集・分析・補足を行い、政策の結果を正しくもたらしよう工夫する。その方法は指標によって異なる。

チェックは、まだ実施には至っていないが、最終的には毎年統計部門で収集したいと考えている。ただ、報告書の発行についてはどうなるか分からない。SFFS の指標については、現在の状況や経過を説明したレポートを Web 上で公開したいと思っている。政策上の意図とは関係なく、あくまでも自分たちのホームページで、統計として出すことが大事だと考えている。

データはできるだけ数値化するよう努力するが、政策によって異なる。

(問 11) ターゲット設定のコンセプト如何。

(答) ターゲットの設定は政策プロセスの一環であり、何が実現可能で何が政治的にプラスとなるかを判断する必要がある。これについて、数値面からアドバイスを行うことが統計の役割だと思う。SFFS の場合は、トップダウン方式でターゲットを設定した。近年の傾向やスピードを上から検討する形をとった。

(問 12) 日本では、評価の統計をとることに苦労しているが、英国ではどうか。

(答) 昔は英国も市場管理のために統計をとっていた。評価の統計は新しい分野で、残念ながらまだそれほど発達していない。

資料2 持続可能な農業・食料戦略

経済的な持続性・アウトカムと各指標の体系（例）

* アウトカム1

農業の市場志向をすすめ，食用・非食用作物を効率よく生産できるようにし，競争力のある農業事業の収益拡大に努める。

農家が付加価値の拡大や高水準の収入を確保できるようにし，それが自信や国際競争力の向上，助成金への依存軽減，消費者の要望を一層重視した農業につながるようになる。

* ヘッドライン指標

補助金の支払いを除く一人当たりの総付加価値

（EU15 カ国の平均と比較し，為替レートの影響を調整したもの）

* 持続可能な食品・農業戦略のヘッドライン指標と政策実施指標

指標	
分野 / アウトカム	指標
H1 市場志向の農業 農業の生産性	一人当たりの総付加価値
1.01 農家の収入	ア) フルタイムの農家一人当たりの農業所得 イ) 小売支出に占める農業の割合
1.02 付加価値生産活動	ア) 付加価値生産活動に関する農業事業 イ) 各種活動の数と価値
1.03 連携	ア) 連携事業（農家が主体）に従事する国内農家の割合 イ) 農家レベルでの連携・協力を促進する事業に対して給付される ADS（Agriculture Development Scheme）助成金（の適切な基準）
1.04 生産高	牛乳その他特定の農作物の平均生産高
1.05 試験農家	試験農家への訪問回数
1.06 ベンチマーキング	Food Chain Center のベンチマーキング・サービスに参加する農家の戸数
1.07 農家への保証制度	ア) 「レッド・トラクター制度」で販売した農産物の割合 イ) 褒賞金保証制度

1.08 有機農業行動計画 (Organic Action Plan)	ア) 有機農業行動計画の目標の達成度 イ) 有機農業の対象分野
1.09 技能と研修	農家及び農夫の技能水準（非正規の研修を含む）
1.10 金銭リスク	農家の金銭リスク管理（先物・オプション取引や、間接損害に対する保険）

* 1.01 の具体的な指標

この指標は、国内農業の生産性を他の EU 諸国と比較するものである。下図は、これを英国：EU14 カ国の比で示したものである。直接的な補助金は含まないこととし、上記割合からは為替レートの影響を差し引いた。農業部門の経済的な持続性を測るものとして、一人当たりの総付加価値（GVA）を用いた。

03 年は 1.31 であり（英国の GVA が EU14 カ国平均を 31% 上回ったということ）、01 年と比較すると 0.10（7.9%）、96 年からは 0.16（13.5%）の増加である。

だが、これは BSE 発生前の 90～94 年の水準を約 0.20（13%）下回っている。

98 年以降は徐々に回復傾向に転じ、現在は予測軌道の上方に位置している。

目標

一人当たりの総付加価値で見て、国内農業の水準を 2010 年までに 90 年代初頭の水準、即ち 1.5 の割合に戻す。Defra の公共サービス協定（PSA）の目標に同じ。

更新

この指標は 04 年 10 月に公表された。毎年更新が行われ、次回は 05 年 3 月を予定している。

資料4 「動物の保健・福祉戦略」の指標

（動物の福祉戦略の指標）

動物の福祉戦略は、以下を目標とする。

家畜の健康と福祉を永続的かつ継続的に改善しながら、動物の疾病の影響から社会・経済・環境を守れるような、新しい協力関係を構築すること。

戦略の目標は、指標の目的に関し、大きく5つのカテゴリーに分類される。

- （ア） 地方特有の動物病の影響を低減する
- （イ） 外来の動物病の影響を防止・緩和する
- （ウ） 動物の福祉を改善する
- （エ） 人間の健康を脅かしかねない人畜共通病の動物における発病を防ぐ
- （オ） 環境その他

以上5つの主要な戦略アウトカムへの取り組みに加え、農場の健康計画（farm health plan）により産業と政府の負担するコストのバランスや、農家の割合などを追跡する指標も検討している。また、経済・環境に関する指標も今後検討する予定である。

次ページの表には、上述したアウトカムの追跡指標とされるものを簡単に示した。指標の作成は順調に進行しているが、現在利用できる実証用データが戦略の目的に十分にそぐわないこともあり、その場合は新たな情報源やより正確な情報源が必要になる。また、他のデータソースやもっと適切な指標がないか、もう一度調査を行うこともある。

今秋初めて開催される「グレートブリテン島 動物の福祉会議」で、本戦略の進捗状況を評価する指標について、具体的な枠組みが提示されることになっている。適当なデータソースの特定や作成が進められる中、指標ごとの基本予測や戦略の目標、戦略の実施期間にわたって実現しようとする大目標も示される。戦略の進捗状況も、すでに公表した目標や軌跡（trajectory）と照合してステークホルダーに公開する予定である。

「動物の福祉」戦略の指標（例）

対象	指標	出典	備考
羊のスクレイピー	純血種雄羊の遺伝子型特定計画の契約件数	グレートブリテン島の農業関連省	屠殺場や死骸を対象としたスクレイピー検査の結果が今後出される可能性がある。
	雄羊の遺伝子型特定検査の結果。スクレイピーへの抵抗力がある雄羊，比較的ある雄羊，感染しやすい雄羊の割合		
	雌羊の検査頭数		
BSE	BSE の報告件数		
その他			

（参考１） 持続可能な農業・食料戦略・概要

1. 英国農業の現状と問題

BSE や口蹄疫が発生した後，農業・食品業界の低迷が続いている。

CAP への拠出金として，欧州の納税者は年間約 300 億ポンドを負担している。

生産側が，消費者の需要ではなく補助金を優先している。価格が上がる一方，ニーズに見合った商品が提供されていない。消費者は，価格のほかに手軽さや品質も求めている。近年は，食糧自給率の引き上げよりも（現在は 75%），円滑な貿易関係を確立して食料の安定確保につなげる政策が重視されている。

貿易自由化や市場解放，農産物の補助金廃止，環境保護に果たす農業の役割といった問題がある。

2. 政府の取り組み

Defra の設置。食糧，農業，農村地域，環境政策を一つの組織で管轄するようにした。農業・食品業界の見直し。2001 年の口蹄疫後，Donald Curry 卿を委員長とする独立的な政策委員会を設置した（Curry Commission）。同委員会は，フードチェーン全体と，顧客や世界経済，カントリーサイド，環境との結びつきを見直す必要があると提言した。委員会の報告をたたき台として，The Strategy for Sustainable Farming and Food（2002 年 12 月）を作成した。多くの業界団体や農家の協力を得る。大規模なコンサルテーションや地域・業種別セミナーなどを実施した。

3. 戦略の概要

3 年間で 5 億ポンド（約 100 億円）を政府が支援する。

農環境制度の新設。持続性の高い農法を奨励する。

農村地域・環境分野の優れた制度を継続。目標設定の仕方を見直し，簡素化を図る。

「農場全体」を視野に入れた管理と規制。経営管理や規制遵守にまつわる農家の仕事を全体的に検討し，政府の検査回数等を調整する。

農業の振興。競争力とマーケティングの強化。農家の保証制度，ベスト・プラクティスの普及促進。

地域の小規模食品製造業者の支援。関係政府団体への資金を追加。

技能研修の資金的支援。農家が環境やマーケティングに関する技能を習得し，新しい可能性を模索できるよう，助言や研修のあり方を見直す。

試験農家のネットワーク。ベスト・プラクティスなどの情報を農家間で共有できるよう，試験的なネットワークを 2003 年前半に始動。

動物の健康と疾病対策。動物の健康と福祉に関する新戦略の策定，緊急時の対応強化，食肉の不法輸入の取り締まり。

(参考 2) 動物の保健・福祉戦略の概要

1) 目的

家畜の健康と福祉を持続的かつ継続的に改善しながら，動物の疾病がもたらす影響から社会，経済，環境を守れるような，新しい協力関係を構築すること。

2) 背景

- ・ CAP 改革に伴う諸制度の変更で，家畜の飼育や食品の安全性，衛生管理の仕方が大きく変わる可能性がある。
- ・ 英国における動物の飼育状況は十分とは言えない（03 年に確認された牛結核病の発生件数は 1,610 件。98 年は 720 件だった。99～00 年の調査で，食肉処理前の豚の約 23%がサルモネラ菌に感染していることが判明した。また，農家 4,964 戸のうち 1,431 戸が動物の福祉に関する法令を遵守していないことが分かっている）。
- ・ 動物の福祉に関する政策の最重要課題は国民の健康を守ることにあるが，動物の扱いや環境保護に対する社会的な懸念も高まっている。ゆえにこの戦略では，家畜にとどまらず，いわゆるコンパニオン・アニマルや野生動物，狩猟用動物を含めた多様な動物の飼育にまつわる，文化や姿勢の変革を重視している。

3) 戦略アウトカム

- ・ 政府，政策の実施機関，ステークホルダー，カスタマーが，情報やアイディアを共有し，活動等の一致を図れるような協力関係を構築する。
- ・ 動物の福祉に関わる政府の計画の効用を分かってもらう。「治療よりもまず予防」を呼びかけ，病気が発生したり蔓延したりする可能性を減らすようにする。これには，所有者が飼育環境を整え，適切な獣医・医薬サービスを使えるだけの技術を身に付けておくことが必要である。
- ・ 動物の福祉に関わる施策の費用対効果が，所有者にも明確に理解されるようにする。
- ・ 動物の所有者，政府，一般国民に動物の福祉の重要性を周知し，各々の責任と役割を明確にする。たとえば，所有者には，病気の発生を見逃さず政府に報告する責任がある。獣医師には，従来の治療に加え，所有者に専門的な助言や情報を提供することが期待される。
- ・ 所有者が動物の管理を高水準で維持できるよう，実際的な見地からの情報や助言を提供するとともに，危機の際に速やかな対応ができるよう対策を講じておく。

第4部 行政コミュニケーションの実施状況

第1章 DEFRAにおける行政コミュニケーションの実施状況

DEFRA 調査結果

英国では、2001年2月、大規模な口蹄疫が発生した。しかし担当省である農業・漁業・食料省（Ministry Of Agriculture, fisheries and Food ; MAFF）は、この事件に対する対応が悪かっただけでなく、何事につけ消費者に対するアカウンタビリティや透明性、オープンネスが欠如していたため、英国民の信頼を失っていた。このため、2001年の選挙結果を受けて、口蹄疫のピークであり省としても危機の真っ只中だった同年6月、一旦 MAFF は解体され、環境省(Ministry of Environment)と内務省 (Home Office) の一部と統合されて環境・食料・農村地域省(Department for Environment Food and Rural Affairs; DEFRA)として設立された。

DEFRA では、口蹄疫事件の反省の上に立って、設立当初からコミュニケーション部門が設けられた。現在では、120人の職員により、人件費を含めた費用総額1300万ポンド(約27億3000万円)をもって業務運営がなされている。

この DEFRA が行っている国民ないし消費者、農家に対するコミュニケーション手法を調査するため、2004年10月21日、DEFRA の Deputy Director of Communications である Kelly Freeman 氏を訪問し、インタビュー調査を行った。

なお、現在 DEFRA は、Sustainable development の実現という目標のもとに、5つの戦略優先事項を設定して、行政を展開している。

- a 気候の変化への対応
- b 持続可能な生産と消費
- c 自然資源の保護
- d Rural affairs
- e 持続可能な食料と農業

1 コミュニケーション部門設立の背景

口蹄疫事件から多くのことを学んだ。特にどういうふうに一般消費者（聴衆者）とコミュニケーションをとった方がいいのか、ということで、当時、難しかったのは、一般消費者は、MAFF のことを、秘密主義であり、いろいろな問題を一般消費者と分け合わない、と考えていることだった。問題点として、いろいろな決定が遅れたということもあ

ったが、行われた決定にしても消費者はどういうことか分からなかった。最終的に、MAFF は消費者に対してオープンではなかった、という非難を受けた。そこで、コミュニケーション部門が必要とされた。

したがってこの部門は、一般消費者に対してもっとオープンなものになろう、省としての透明性を確保するとともに、多くの人とのコミュニケーションを図ろう、という目的で設けられたものである。

2 政策の企画や実施に際して国民や消費者の意見を把握する手法について

政策をやろうとするとき、広く意見を求めなくてはならないため、英国政府は実施規定を定め、原則として 12 週間のコンサルテーション期間を設けることとしている。どのような政策でも公開し、精査することになっており、またその必要があるとされている。

この 12 週間のコンサルテーションの目的は、その政策の人気を測ることではなく、あくまで見落としを防ぎ、様々なアプローチに対する賛成・反対意見を知り、決定を下すための証拠を集めるという考え方である。政策の人气がどうか、ということは、政党が心配することである。

3 国民や消費者との間で意見が分かれているような場合のコミュニケーション手法について

たくさんのテクニックがあり、事例によっても異なってくる。

例えばそれがメディアを興奮させるような問題の場合には、メディアを使ってメッセージを運ぶことができる。この場合、どういうメッセージが伝わるかコントロールができないことが問題である。

したがって、併せてメディア以外の手法でメッセージを伝える方法が必要になってくる。それには、ステークホルダーを集めて会議を開く、VTRを使う、パンフレットを使う、といった様々な方法があるが、最近増やしていこうとしているのはキャンペーンを行うというやり方である。これらのやり方の大部分は、フェース・トゥ・フェースのコミュニケーションを中心としている。DEFRA が扱っている問題は、非常にセンシティブな問題となることが多いため、ノンメディアで、1 人 1 人に説明することが大事だからである。

しかし、これらの方法をとる場合でも、メディアと協力して行っている。最初はメディアに大勢の人に問題を投げかけてもらい、それから DEFRA がグループを相手に話をする。したがって、フェース・トゥ・フェースと言っても、1 人ずつ行う訳ではなく、グループを相手に行う。40 人位から、数千人のイベント、ワークショップやセミナーといったところで、たくさんのグループと話す。参加者の集め方は、募集したり、広告を出

したり、いろいろである。

1つの政策を行おうとするとき、どういった人がその政策に対して興味を示すか、ステークホルダーはどういう人間であるかをまず見極めなければならない。そして、それまでの状況から判断して、それらの人達がどういう風にその政策を感じているか、いいと思う人、反対する人を上手にマッピングして、両方の意見を聞けるように集める。その上で、職員が手分けして、どういったメッセージを作ればいいかを判断する。

英国でも消費者は、政府を信じない傾向があり、科学者、オフィシャルな人などの第三者なら信じる人が多いので、自分達がやるというより、そういった人達を使ってメッセージを伝える。そういう人達が消費者にどのくらい信用されているかをテストし、その上で依頼してメッセージを伝えてもらう。常日頃からそういった協力をしてくれる人達がいるが、一方で内部の職員、とくに DEFRA の科学者にトレーニングを実施し、メディアに説明もできるし、ステークホルダーの作業にも広く関わる力を持つよう、育成している。

4 例えば遺伝子組み換え(Genetically-Modified Organisms ; GMO)食品のように、国民や消費者の間でも意見が分かれている場合のコミュニケーション手法について

GMO のようなセンシティブな問題については、国民の意見は分かれている。それは DEFRA も認識している。そこで、こうした様々な消費者の意見を把握するため、消費者を討論会に招き、心配なことや意見を述べてもらう、といった GM 食品に関するコミュニケーション活動を実施している。

最終的には、農家の人々がそれを生産したいかどうか、業界がそういった市場があるかどうかを判断するし、一般消費者が買うかどうかはそれぞれの判断で、その選択は個人個人のものである。政府の役割は、どういう形で正確な情報を伝えるかである。しかし消費者は、全体的に政府が賛成か反対かどちらかの意見を持っていることを期待している。メディアは、賛成派と反対派に完全に分かれている。そういった中で、政府は、あくまで事実を伝えるだけの立場で、判断するのは個人個人だ、という立場をとっていかなければならない。

一般的に会社が GMO 製品を生産ないし販売する場合には、申請書(application)を出さなくてはならない。その上で、政府がリスク・アセスメントを行い、リスクがなければ問題ないが、リスクがあると判断した場合には、情報を得て証拠固めをし、そこで決定する。中にはOKをとれなかった会社も何件もあったが、それはあまりにも高いリスクが予想されたからである。

5 国民や消費者とのコミュニケーションについての今後の改善点

DEFRA が直面している将来への課題の最大のものは、前に掲げた 5 つの戦略目標を巡る人々の行動形態の変化である。

5 つの戦略目標を達成するためには、国民 1 人 1 人にも行動形態を変えてもらうことが必要で、政策としてもそのように誘導していこうとしているが、人々の行動態様を変化させることは難しいことである。例えば、気候の変化に関して、キャンペーンを行って、こういった問題があるということを教えたとしても、そうした問題があることに気づくかもしれないが、そのためになにかをする保証はない。それをさせるために税金をかける、とすると、政策としては人気のあるものではない。もう 1 つは、そういうふうにした方がいいというきっかけを作ることである。これまでのコミュニケーションの経験では、一番良いのは、これらの 3 つをうまくミックスして使っていくことである。しかし、人間の生活習慣を変えるのは難しく、短期間では無理なので、こういう政策は、最低でも 5 年の期間を見なければならない。

6 農家に対するコミュニケーション手法について

例えば 10 年計画の「持続可能な農業・食料戦略 (The Strategy for Sustainable Farming & Food ; SFFS)」では、プログラムのアクティビティとして、Farm to fork (農場から食卓まで) という形で、全ての段階を追って考えている。これが大きな核になり、その下の脈絡として、その 1 つが food-chain であったり、農業のプロダクションであったり、インダストリーであったりするが、こういったステークホルダーがいて、こういった意見を持っているかと言うことを見極めて、どういう風にコミュニケーションしたらいいかマッピングして、一番いいコミュニケーションの方法を探していく。一番いいのは、政策を作っていく段階からこの人達に参加してもらって、コミュニケーションしながら、自分達が正しい方向に進んでいるかどうかをモニターしてもらうことである。

ステークホルダーは、DEFRA 関係で個人と団体を併せて 3000 グループ以上いるが、SFFS が最近では一番よい政策だったということで、これをケーススタディとして、その中でコミュニケーションについては、コミュニケーション手法のフレームワークを作って、ステークホルダーを見極めるためのマッピングのためのツールを設定し、それを DEFRA の中の人達に渡し、教えて、どうしたらいいかを助けるものを出した。政策立案する人、コミュニケーションを担当する人、実際にそれを実施する人、それぞれ仕事のやり方が違うが、その中でこのツールを利用して見極めるようにしてもらっている。

農家の人達に対するコミュニケーションは、大きな問題となっている。これまで直接農家の人と話をすると言うことは行われていなかった。農家の人は、自分のビジネスを

マネージしているということから、時間がとれない。今までは英国農民連盟（National Farmers Union；NFU）などの団体を通してメッセージを伝えてもらっていたが、口蹄疫事件のとき自分達（MAFF）が直接農家の人達とコミュニケーションをとっていなかったことが明らかになった。このため調査を行い、農家の人達がこのことをどう思っているかを調べた結果、直接 DEFRA と話をしたいという人が多かった。この調査結果に基づいて「Farming Link」というプログラムを作った。現在テスト段階に入るところである。

「Farming Link」には、3つのアクティビティがある。

定期的にニュースレターを出す。今までは、政府の方から一方的に配信するだけの1ウェイだったが、「Farming Link」は、農家の方からのフィードバックも可能な2ウェイシステムのレターシステムである。

定期的に、農家の人が情報を保存しておけるようなファクトシート（DEFRA 広報や統計資料等）を送る。

農家の人達が簡単にアクセスできるように、ホームページを改善する。改善作業には農家の人達にも参加してもらって、意見を聞きながら行っていく。こちらが改善して出したからといって、農家の人達が使えるとは限らないからである。

考え方によっては作業量が多くなるかもしれないが、今までは、メールという形で各担当がそれぞれ出していて全然コーディネートされていなかった。このため、ときにはすごい量の情報が無秩序に農家に行ったりもした。このシステムによってコーディネートして1つにまとめて送られるので、農家にとっては整理されたものになることが期待できる。2ウェイシステムなので、信用を勝ちとることもでき、一方的に配信するだけでなく、そこから私達も農家の意見を聞きたいし、学びたい。今までは各セクションの人が書いていたものを中心に集めるということで、自分達コミュニケーション部門にいる人達の負担は大きくなる。ただこれによって、コスト面でも効率的になるし、Customerのためにもなる。

しかしながら、自分達コミュニケーション部門にいる人間は出すことはできるが書くことはできないので、書くためには同僚に協力してもらわなくてはならず、皆の協力を得るには非常に時間がかかる。したがって、これは農家が望んでいることではあるが、協力を得るために費やされる時間を甘く見ることはできない。

7 各種のコミュニケーションについての評価について

評価に関しては、いろいろなことをやっている。

数量的な面では、実際に出向いてたくさんの人と話をし、その人達の DEFRA に対する態度、意見はどういったものであるか、を集めるということをしている。

質の面では、消費者の受け答えはどうであったか、受けはどうであったか。メディアカバレッジはどのくらいあったか、それに普通の事前のプログラムのコストについて評価エクササイズもする。ここで得た情報を活用して次のプログラムに役立てている。

これまでの評価はよかった。

メディアの評価に関しては、十分に報道されているかが問題となる。DEFRA の担当部局は事件が新聞に載らないよう隠すことがあり、メディアでカバーされないものを評価するのは難しい。トラッキングリサーチでは、消費者の間で DEFRA の仕事に対する満足度の数値があがっていているという数字もでている。したがって結果としてはよいと言えると思う。

品質面についても、全体的に行ったりサーチ (The Communicating with Farmers Research) の結果、結構いいフィードバックがきているということで、やっていることはまあまあ良いのだろうと思っている。

こういう評価をやるのは、自分達がよくやっていると納得するよりは、どうすればもっとよくできるのかを探るために行っている。

8 メディアの人達に対する記者説明について

National Political Correspondence と農業および環境のスペシャリストの Correspondence の 2 つのグループに簡単に詳細を説明するシステムを作った。金曜日の朝、テレビ会議 (tele conference) という形で、記者室に大臣の今週の予定とか、どういった問題点があるかを伝え、またそれを録音できなかった記者でも後で聞けるようにしている。昔は、大臣がなにか言ったことが翌日の記者会見になったこともあったが、今は、毎日 5 時に tele conference という形で、その日に起きたことを教えるようにしている。そうすることによって、ジャーナリストの信用も勝ち取るようにしている。

9 キャンペーンの内容について

キャンペーンを行うに当たっては、まず第一にそのキャンペーンで何を達成したいのか達成目標を明らかにする。それによって、どういった形で行うのが良いのかが出てくる。例えば全国ネットのキャンペーンになるかもしれないし、地域だけの PR 活動になるかもしれない。達成目標をはっきりさせることによって、ターゲットが誰であるかを見極めて、どういった方法をとればいいのか、どのくらいの時間と予算が与えられているか、最終的にそのキャンペーンの成果をどのように評価するか、決める。

予算は、人件費を含めた費用総額 1 3 0 0 万ポンド (約 27 億 3000 万円) のうち、コミュニケーション分は 5 5 0 万ポンド (約 11 億 5000 万円) である。

10 消費者と農家をうまく結びつける工夫について

まだ行ってはいないが、それは SFFS の 1 つである。最終的には人間の行動を変えるということである。例えば、栄養価の高い食品あるいはオーガニック食品が欲しければ、近くの農家のマーケットで買ったほうがいいよ、といったような目標にしていって、他の方法よりもそういった形で買ったほうが貴方にはいいよ、といった形で入って行って、そういった目標のもとで行動を変えていく。

11 消費者からの質問に直接答えるシステムについて

helpline が 1 つで、電話でどんな質問もできる。

もう 1 つはショー・プログラムで、夏の間スタッフがあちこちを回って消費者に近づこうという努力をしたり、地元選出の議員を通じて質問が来ることも多いのでそれに答えたり、email によったり、している。

今後については、こういった他の方法で、こういったことをやれば消費者ともっとコネクションがとれるか考えていきたい。

12 農家、消費者に対する基本的な姿勢について

各 Strategy にターゲットがあり、1 人ずつコミュニケーションの専門家をつけている。例えば、実際に SFFS で働いている人達に、そこを担当している人が、こういった場合にはこうしなさい、といったような技術を与える。消費者に対しては、同じときもあれば違うときもある。こういった態度、方法をとるかは決まっているのではなくて、そのときの問題点に応じて変えていく。

13 DEFRA のスポークスマンについて

もともと大臣がやるもので、大部分が今でも大臣がやっているが、専門家や自分達の中のオフィシャルな人も出来るだけ対応する。その場合、誰が一番信用されるか、ということを考えて選んでいる。

14 メディア対応の心構え等のトレーニングについて

トレーニングプログラムがあり、受けていない人は絶対に出さない。

プレスオフィスの担当の人が、メディアトレーニングをやっている。これまで 200 人ほど省の中で行った。対象者が 50 人ほど残っている。オープンな省にすることが目的の

1つであるが、もう1つは、口蹄疫のときに、地域にいる人間が何も答えられないというのは問題であることに気が付き、地域の人間が技術的なこともよく理解した上で対応できるということが重要であると考えたからである。

トレーニング内容は、正しい英語の使い方、メッセージの簡単なまとめる方（例えば1つのインタビューで3つ以上のことを言わない、といったようなこと）、身振りのやり方等がカリキュラムになっている。テクニカルな事項として、いつどこでどういった人が参加するか、またTVなどでどこから見始めるか分からないので、「先ほども言いましたが・・・」といったような言葉を使わない、といったことも内容になっている。

トレーニングは2日行われ、1日目は講義、2日目は実際にやってみる実技となっている。全体的にやらなくてはならないので、ずっと継続して行われており、評判もいい。かなりレベルの高いトレーニングであるが、一般国民はこういうトレーニングをしていることに気が付かないだろう。

第2章 硝酸性窒素汚染地域拡大の際のコミュニケーション

農業及び野生生物アドバイザリーグループ（FWAG）調査結果

環境・食料・農村地域省(Department for Environment Food and Rural Affairs; DEFRA)では、消費者に対してコミュニケーションを行う場合だけでなく、生産者に対してコミュニケーションを行う場合にも、必要に応じ、民間団体とパートナーシップを組んで実施している。

その具体的な事例として、2002 年、肥料の散布等に厳しい規制を伴う硝酸汚染地域(Nitrate Vulnerable Zones ; NVZ) の指定地域が拡大された際に、DEFRA、環境庁(Environment Agency ; EA) および民間団体；農業及び野生生物アドバイザリーグループ(Farming & Wildlife Advisory Group ; FWAG) がパートナーシップを組んで行ったコミュニケーションの実施状況について、現場で直接生産者に対するコミュニケーションにあたった FWAG を訪問して調査を行った(所在地；Stoneleigh, Coventry (ロンドンから車で 1 時間 30 分) から車で 30 分)。

第1節 FWAG について

1 FWAG の概要

FWAG は、1968 年に設立された政府や商業的機関から完全に独立した民間団体である。当時、農薬の使用や農業の機械化が大幅に進み、カントリースайдに大きな影響を与えるのではないかと懸念されていたことを背景として、農家や当時の普及組織 ADAS (Agricultural Development and Advisory Service) のアドバイザーらが中心となって設立された。農家と政府の中間に位置し、農家からの相談を受けアドバイス等を行っているが、そうした農家との信頼関係の深さから、政府からの委託を受けて新しい法律や規制に関して農家とのコミュニケーションを計ったり、政府からの委託を受けた調査の実施等の活動も行っている。例えば、DEFRA とは契約を結び、現場感覚を生かしながら、政府の考えを農家に説明している。農家とそうした話ができることが FWAG の強みで、農家の側に立って耕作方法の指導などにあたり、その見返りとして報酬を貰っている。環境庁とも仕事をするが、同庁が農家に接する場合と比べて農家の信用を得やすく、収集した情報は機密情報として扱うので、現場に即した情報を把握しやすい。FWAG は農家と政府の中間的な位置づけにあるので、政治的な意見を述べることはない。

消費者と直接関わることはないとのことだが、スーパーマーケットのような流通・販売業者との仕事をしたことはある、とのことであった。

(注1)「カントリーサイド」という言葉は、日本語にはない概念である。FWAG では、もともとは農地であったところで、現在、都市部でなく (not urban ; city ではないが、town は含まれる) , 工業地帯ではない (not industrial) ところ、としている。

カントリーサイドといわれている土地の 80%が農耕地である。英国の国土は、険しい山岳地帯を除いては大部分が耕地で、この意味でカントリーサイドは英国の歴史の一部そのものであるとされ、英国国民の情緒面に大きな影響がある。FWAG によれば、日本人が庭に関心を持っているように、英国人はカントリーサイドの持つランドスケープに情熱を持っており、農場と、自然に囲まれた美しい場所や地域とのバランスを保つことが国全体の課題とされている。

(注2)「ランドスケープ」は、これも日本語に訳すことが難しい言葉であるが、あえて訳せば「風土」であろうか。単なる光景ではなく、祖先からずっと受け継いできて、現在の国民が守って、子孫に受け渡していきたいという思いのある光景ないし姿、というイメージである。ランドスケープは、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各地域によりばらつきがある。東部は乾燥した耕地が広がり、西部は草原地帯、北部は土地がやせているため羊や牛の放牧が主体となっている。スコットランドは耕地の部分と、海風のおかげで温暖・湿潤な気候のところがある。ウェールズは山や丘が多く、南西部は温暖、北東部の冬は寒く長い。

(注3) 英国は世界で最初に産業革命が起こった国だが、これに伴って農村部から都市への人口の流出があった。すでに 3~4 世代が農業から離れている。近年は、ロンドン等の都会からカントリーサイドに移り住む人が増えてきているが、こうした人たちは 3~4 世代前の祖先が住んでいた地域を選択することが少なくない、とも言われている。

また英国の酪農業は、BSE と口蹄疫の発生以降、減退傾向にある。規模は全国的に一定レベルを保っているが、農家の戸数は減ってきている。

なお、フランスなど他の欧州諸国では、農村部から都市への人口の流出があったものの、まだ 1~2 世代前まで農業に従事しており、農業との結びつきは強い。

2 FWAG 組織・予算等

職員は、一般職員が、本部に 18 人、スコットランドのオフィスに 2 人おり、その他にアドバイザーが本部に 110 人、各地域支部にはさらに 30 人いる。また会員のボランティア・ネットワークというのがあり、600~700 人が所属、そのうち 300~400 人が農家の人たちである。ボランティアは、地域レベルのミーティングやイベントを手伝っている。

会員は、全国では 9,000 人ほどになるが、メンバー制ではない。相談は誰でもできる

が、内容によっては有料になることもある。農場に出向いて相談を受ける場合は、DEFRA から補助が出る場合もある。しかし、それですべてを賄えるわけではないので、有料にせざるを得ない場合も出てくる。

昨年の取引高は、約 550 万ポンド（約 11 億 5500 万円；1 ポンド = 210 円として試算）だった。収入の 3 分の 1 は、アドバイス料として農家から直接支払われるものである。また、収入の約 25% が英国政府との短期契約による委託事業や調査事業で、残りの 40% は地方政府からの補助金や大企業からの協賛金などで構成される。

アドバイザーは、農業経験者もいれば、大学卒業後すぐになる人もいる。バックグラウンドは様々だが、必須条件は 3 つある。農業の知識があること、環境問題に関する知識があること、そして農家に説明や説得ができることである。アドバイザーの平均年齢は 30 ~ 34 歳で、最年少は 20 ~ 23 歳、最年長は 50 歳ぐらい、月給制である。

110 人のアドバイザーが年間 1 万回の訪問を実施しており、対象農家は 7,500 戸に上る。

3 FWAG のこれまでの活動内容

設立当初は、動物や生物多様性の保護などの自然保護を最重要視した。

英国には、野鳥保護の The Loyal Society for the Protection of Birds や古い景観・建物を保護する The National Trust など、特定の問題を扱う専門団体が 3 ~ 4 つある。1968 年の発足当時は、ADAS のメンバー数人に加えて、こうした団体や農業・林業関係団体からランドスケープの専門家を招いていた。特徴的だったのは、一般国民がこうした専門家に資金を提供した点である。

その後、こうした団体が集合して、農家の主導で問題を話し合う場ができた。農薬や殺虫剤 DDT の影響を懸念する農家がある一方、生活や価格が心配だという農家もあったが、互いの意見を聞くことによって妥協点を探れるようになった。また、従来の農法を少し変えるだけで、農業生産と、野鳥や哺乳類、魚類の保護を両立できるという結論に達した。

英国は地域間の差が大きいので、次第にパンフレットの配布も 1 つの組織では対応できないと認識するようになった。そこで、「農家がカントリーサイドを守る」ということを理念として各地域に FWAG をつくり、言語を含めた文化の違いに配慮しながら、地元レベルで対応できるようにした。また、メンバーシップには地域差があるが、必ず消費者が絡むようにした。英国でも 10 年前まで、農家が消費者を視野に入れずに生産する状況があったが、今は消費者を念頭に置くことが必要だと考えられている。

設立してから 3 ~ 4 年後、FWAG の chairman には農家が就任し、役員会には地元農家の団体からメンバーが選出されるようになった。地域で FWAG を組織し始めた当初、各

地の農家は、FWAG の目的が農家にいろいろな指示をすることにあるのではないかと心配していたが、実務的な観点からアドバイスをくれることを知り、次第に信頼するようになった。農業の問題点をよく理解している農家が上に立っているのです、他の農家もアドバイスに耳を傾けてくれる。地域グループは組織的發展に伴って予算も増え、独自にアドバイザーを雇えるようになった。

当初、アドバイスの対コスト効果は小さかった。確かに何かの利益がないと農家は団結しないだろうが、この頃はアドバイスの経費が嵩むことがなかったので、問題がなかったのかもしれない。農家はいずれにしろ当たり前のように農業と野鳥の保護をしてきたのであり、今は価格サポートシステムから環境保護に政策の重点が移り、むしろ金銭的に得をしている面がある。

1968 年の発足時、資金の半分を政府から提供してもらい、アドバイザーは出来ることを何でもしていた。1986 年には FWAG に所属するアドバイザーは 25 人になり、肥料の効果的な使い方などのアドバイスに関心を示す農家も 20%に増えた。

1988 年、「Farm Woodlands」という事業が開始された。これは農家が自分の土地に植林する費用を支援するというもので、極めて大きな変化だった。同様に、1993 年に FWAG は農家の環境保護の取り組みを支援する事業を開始した。費用が小額の場合は農家もやってくれるが、生産方法の変更など大きな変化を促すときは、その代償を支払う必要があるからである。

1968～86 年の期間で重要なのは、政府が食糧をできるだけ多く安く生産する政策をとっていたことである。生垣の除去や湿地等の干拓を進めた結果、生物の生息環境に大きな影響があった。1996 年まで対策は取られなかった。

(活動内容に関しての一問一答)

(問 1) 日本では、政策よりもむしろ消費者からの声で、農薬や殺虫剤の使用が減少したが、英国ではどうなのか。

(答) 農家がカントリーサイドを守ることがとても重要だ。農薬や殺虫剤に関しては特にそうで、この取り組みを主体的に続けてもらうよう、生産性が低下した分を補助金等で補う必要がある。

(問 2) 日本では、消費者と農家が畜産施設に由来する臭気問題などで衝突することがよくあるが、英国では、そうした場合、どのように対処しているのか。

(答) 消費者といっても、FWAG と関係があるのは Friends of Earth や Green Peace など、

もっと高いレベルでものを考えている機関であり、畜産施設に由来する臭気等の苦情が持ち込まれたことはない。

畜産施設に由来する臭気は、それほど大きな問題にはなっていない。農村部の構造変化が背景にある。都市から郊外へと人口が流出し出すと、これに伴って不動産の価格が高くなり、酪農・畜産農家は外へ移動せざるを得なくなった。臭いも外へ移ったことになる。家畜の飼養頭数も 30 年前は 1 戸あたり豚 50 頭だったが、今は 1 箇所でも 5,000 頭を飼育するなど、規模の面での変化もある。80 年代には消費者からの要望もあり、放し飼いをするようになった。こうした要因から、畜産施設に由来する臭気はさほど問題にはなっていない。

(問 3) 日本では、郊外に移った先にも住民がいるので、特に畜産施設に由来する臭気は問題化することが多いが、英国ではどうか。

(答) 英国でも同様の問題があり、畜産施設に由来する臭気対策として、堆肥を土の中に撒いたり添加物を使ったりしている。肥料散布の量も規制されている。だが、堆肥・液肥を隣の農家に販売してもよく、農家にとってこれまでゴミだったものが価値を持つようになった点が重要であろう。酪農や養豚業などでは確かに問題を抱えている。

FWAG はあくまでも地域に根ざした組織であり、政府からは完全に独立している。農家が主導しており、農家の経営と農家の環境保護の活動が主軸である。そのため、万が一畜産施設に由来する臭気問題が発生した場合には、FWAG としては、農家が環境を保護しながら商業的収入も確保できるよう、専門的アドバイスを提供している。

第 2 節 硝酸性窒素問題について

1 硝酸性窒素問題の背景

イングランド地域では、1940 年代に入って、河川や地下水中の硝酸濃度が急増した。このような変化は、窒素含有量の高い肥料の散布が増え、アブラナなど多量の窒素を必要とする作物の栽培が始まるなど、農法が変化したことに関係がある。戦時中に草地を耕したことも、水域環境に窒素を放出する原因となった。農業は、英国においても、河川や湖沼、地下水中の硝酸濃度を悪化させる主要因となっている。

このため、1996 年、66 の地域が NVZ に指定され（イングランドの土地面積の約 8%）、域内の農家は、有機肥料や化学肥料の使用に関する農業のベスト・プラクティスを根拠として定められた行動計画の規定に従うよう義務付けられた。しかしながら欧州裁判所 (ECJ) は、2000 年 12 月、英国は EC の定めた Nitrates Directive を十分に実施していない、とする判決を下したため、2002 年、さらにイングランドの土地面積の約 55%まで NVZ を追加指定する措置がとられた（これらの地域における行動計画の基準については、参考 2 参照）。

一方、2002 年に、29%のイングランドの河川で高濃度の硝酸（30mg/l 以上）が検出された。高濃度の硝酸が検出されるのは、Midland や Anglian, Thames といった地方が多いが、これは集約農業が広範囲で営まれている地域と重なっている。河川における硝酸濃度は季節によって変動し、夏に下がり冬に上がる傾向が顕著である。一般に、硝酸の濃度は水の流出量が増える時期に高くなり、河川中の濃度は、窒素が土壌中に蓄積された状態で、乾燥した夏の終りに大雨が降ったときに上昇している。

なお、EC の Nitrates Directive (91/676/EEC) は、農業が原因の硝酸汚染を減らして汚染の拡大を防止することを狙いとしている。加盟国は、農業に関わる硝酸流出を抑える規制措置を盛り込んだ行動計画を策定し、全国もしくは NVZ として指定した地域にこれを適用するよう義務付けられている。行動計画は、農家の窒素肥料及び有機肥料の使用制限に関わるものである。地域指定は、硝酸濃度が 50mg/l 以上の淡水域、富栄養化、の 2 つの状況下の状態にある、もしくはそうなる可能性のある水域に水を排出する農地を基準として行う。

2 調査結果

（FWAG のフリーミーティングへの参画）

（1）2002 年、NVZ の指定範囲が大幅に拡大された。英国の全土を対象とするか、一部に

するかという選択があったが、結果的に政府は一部指定を実施することにした。NVZ に関するフリーミーティングは、政府の執行機関である EA と契約して、主として EA から資金協力を受けて行った。FWAG は、農家からの信頼があり、農家に直接メッセージを伝えるのに適切だとして、ミーティングに関与することになった。

NVZ 規制に限らず、コミュニケーション手段としてこうしたフリーミーティングはよく行う。2007 年のアンモニア規制についても、すでに勉強し始めている。また、農家の廃物規制も構想されているが、新規制の施行に際していつでも農家に研修を行えるよう、今からフリーランスのコンサルタントと協力して仕事を進めている。

(フリーミーティングの内容)

- (2) 規制には反対意見も多かった。だが、規制は法的義務であり、違反した場合には、最高 2 万ポンドの罰金が課されるし、規制に違反している農家には、EA から 6 カ月以内に改善するよう通達も出される。最終手段として、法的措置に訴えることもある。

一方農家は、規制によって、堆肥・液肥の価値を認識し、肥料を購入するよりも得策ではないかと考えるようになった。ちなみに、穀物は価格の下落傾向が続いており、2001 年は 1 トンあたりの価格で比べた場合、穀物を 65 とすると堆肥の価格が 100 だったが、現在は 57 対 148 になっている。穀物の価格は下がっているが、肥料の価格は上がっており、この差は 20%もある。

こうした状況の中で、農家の説得は、反対意見を煽らないように気を付けながら、EU の規制だからやらなければならない、と言って従うよう薦めた。英国は NVZ に関する EU 規制の施行が遅れたこともあり、政治的な利害関係もあったが、FWAG は政治的なことには口をはさまないようにした。NVZ の指定を決めるときは、FWAG も政府のコンサルテーションに参加した。このときは 100%の地域指定を要求したが、結果的に現在は 3 段階の指定(1. 規制なし。2. 穀物 1ha あたり 210kg まで。3. 同 170kg まで)になっている。

- (3) NVZ 規制では、農家にスラリー貯蔵施設を建設し、環境に最も影響のある液肥を 3 カ月管理することが求められた。そこで、2004 年 9 月まで施行された Action Program では、中央政府から建設資金の 40%または最高 8 万 5 千ポンドまで補助を申請できること、また、畜産施設に由来する臭気を低減するため、有機化合物を添加して生物分解のプロセスを遅らせるようにすること等に関してのアドバイスも合わせて行った。

なお、畜産施設に由来する臭気は英国ではさほど問題にはならず、むしろコンポストの方が問題になり始めている。農家がコンポストに目をつけてビジネスを始めた例もあるが、空気を入れるため動かすときにひどい臭いが発生している。

- (4) 英国の農家は、農業と環境問題を切り離せないことを承知の上で農業を続けている。

NVZ 規制の場合、それほど大きな変更を要求されなかったということもあり、根強い反対は少なかった。ミーティングを開いて説明しても反対する人には、「We can't help」と告げることになるが、こういう例は極めて少なかった。

(NVZ 指定までのコミュニケーション)

(5) NVZ 指定域内と域外の農家の両方から意見を聞いた。また、FWAG のすべての関連団体から意見を募集した。通常は、ボランティアや地域支部からコンサルテーションを通じてアイデアが出され、FWAG の本部がこれを取りまとめる。全員を満足させることはできないが、全体のバランスを考えて最後に 1 つの見解を出す。この決定は、FWAG の senior management team が行う。

(ミーティングについて)

(6) NVZ 指定の際に行ったミーティングの形式は、その時々で異なった。これといったテクニックはないが、成功例をホームページやイントラネットで紹介したりしている。

また、NVZ 問題に関してのトレーニングを実施した。こうしたトレーニングは、長くとも半日以内になるようにし、20 人くらいの少人数でテーブルを囲み、気軽に心配な点を質問してもらうようにしている。

そしてアドバイスを行う際は、

農家に問題を認識させる

関心を持たせる

行動しようと思わせる

フィードバック

という 4 つのプロセスで行っている。

(7) ミーティングは FWAG の活動の一部であり、NVZ の場合もそうしたスタンスだった。

FWAG の活動としては、このほか、実際に現場で何が起きているかを見る Farm Walk (DEFRA が出資) を実施したり、Web 上で質問を受け付けたりして、複数のソースからアイデアを得るようにしている。また、農場のゴミ処理に関するプロジェクトでは、プラスチックや農薬・殺虫剤、雨水の利用など 17 の分野があり、NVZ の場合はこのプロジェクトのファンドを使って、農家に規制を守っているか質問し、アドバイスが必要かを尋ねた。訪問した農家には、それぞれ規制の手引きを配った。

いつも理論ばかりではなく、肥料散布用の機械の製造会社に参加してもらい、デモンストレーションをしてもらったこともあった。CD-ROM も無料で配布している。

Farm Walk を行う場合は、農家から 15 人、他の機関から 15 人が参加する。そして、参加者には参加しなかった農家に情報を伝達してもらう。

地域でもニュースレターを出している。地域から出すと書いている人の顔が分かり、その意味で信頼性を一層高めることができる。FWAG は、地域・国レベルの各種イベントやショーにも参加している。地域の農業団体と半年に 4 回講演を行っており、今年もその予定である。最前線で自分たちの存在をアピールすることが大切だと考えている。

FWAG は、ただ NVZ に終始するのではなく、カンントリーサイドの問題を包括的に相談できる場をつくっている。

- (8) NVZ に関しては、DEFRA から good practice code が指定地域内のすべての農家に通達され、また、EA が独自に作成した農家を対象に平易な言葉で書かれていて分かりやすいガイドブックが配布されている。これらは規制ではないが、守らないと裁判で問われたとき不利であり、読んでもらうことが大事である。しかし、FWAG がミーティングで尋ねたところ、忙しいので読んでいない農家がほとんどだった。したがって農家に読んでもらう工夫が必要で、FWAG はアドバイスを要約してワークガイドに掲載した。

(消費者へのコミュニケーション)

- (9) 英国では、この 30 ~ 40 年、農家は環境に優しくない農業をしているというイメージがある。都会の消費者が農家と直接話し合うことはめったになく、メッセージを伝えるには、Friends of the Earth 等の環境団体を通すか、Tesco などの大型スーパーを活用する。英国では消費者がスーパーを信用しており、消費者は、こうしたスーパーが管理しているから農業製品は大丈夫だと考えているので、スーパーとの間で問題を解決すれば、自ずから消費者との間も解決する。NVZ に関しても、同様である。

(評価について)

- (10) ミーティングでは、最終段階で参加者にアンケートを配って評価をしてもらっており、NVZ の場合にも行った。NVZ に関しては詳しく説明する必要があるので、レポートとは別に記事を書いた。

この種の評価は日常的に実施している。アドバイスの評価は、たとえば DEFRA から事業支援を受けたものの場合、DEFRA がその事業に関する評価を 5 ~ 6 件委託している。また、アドバイスを提供した農家の住所・氏名を報告書に掲載し、これを農家に渡している。農家にとっては、他の農家からの情報や FWAG の事例報告を得る手がかかりとなる。報告書は公表しない。

また DEFRA や EA などのパートナーから常に評価を受けており、FWAG のすべてのプロジェクトを記した年次報告書を送ることになっている。つまり、きちんと仕事をしなければ、次の契約を貰えないということである。

(参考1) 硝酸性窒素について

硝酸性窒素とは、

「窒素酸化物(No_x)」のうちの窒素分を「硝酸性窒素」ないし「硝酸性塩」と言う。 N が窒素、 O が酸素、 x は酸素の数(3, 2, 1)を表し、 NO_3 を硝酸、 NO_2 を亜硝酸、 NO を一酸化窒素と言う。酸素の数が少ない方が不安定で、毒性が強まる。窒素は空気の成分の約80%を占めているが、窒素自体に毒性はなく、窒素が窒素酸化物になると問題になる。

窒素肥料や家畜のふん尿、工場排水などに含まれる窒素が環境中で微生物に分解されて生成する硝酸性窒素と、中間生成物の亜硝酸性窒素がある。

硝酸性窒素の毒性(1)・・・メトヘモグロビン血症

人間の体の約70%は、血液、体液という水分であるが、その体内に、多量に硝酸性窒素が摂取されると、一部が消火器内の微生物によって還元されて亜硝酸性窒素として体内に吸収される。血液の中で赤血球に含まれるヘモグロ빈は、生命維持のために全身に酸素を運ぶ役目を果たしているが、血液中に亜硝酸性窒素が入ってくると、亜硝酸性窒素は血中でヘモグロ빈と結合(酸化)してメトヘモグロ빈になる。このメトヘモグロ빈は、通常、体内の還元酵素によりヘモグロ빈に戻されるが、大量に亜硝酸性窒素が血液中に混入してくると、酵素はその働きが追いつかなくなり、メトヘモグロ빈として体内に大量に存在してしまうこととなる。その結果、メトヘモグロ빈は酸素を運べないため体内の酸素供給が不十分となり、酸欠状態となって(メトヘモグロ빈血症)最悪の場合は死にいたる。

また、慢性的に大量に硝酸性窒素を含む水を飲むことで、慢性貧血状態を引き起こす。

硝酸性窒素の毒性(2)・・・ニトロソアミン

硝酸性窒素は、体内で亜硝酸性窒素に還元された後、二級アミンなどの有機物と反応して、 N -ニトロソ化合物=ニトロソアミンを生成する。亜硝酸も二級アミンも個々には発癌性はないが、硝酸性窒素の多い野菜と魚や卵に多く含まれる二級アミンが反応すると、最強の発癌物質と言われるニトロソアミンとなる。

なお、この2つの物質は、ビタミンCによって反応が阻害される。

ブルーベビー症

乳幼児の場合、特に硝酸性窒素を摂取した場合の影響が出やすく、硝酸性窒素が入った水でミルクを作って乳児に与えていると、メトヘモグロ빈が多い子どもになる。症状で一番分かるのは唇が青くなることで、全身が真っ青になった乳児をブルーベビー症と言う。酸素が十分に運搬されないので、チアノーゼ(青色症。血液中の酸素が欠乏して皮膚

や粘膜が暗紫色になる)の状態になる。赤ん坊は胃酸の分泌が少ないので、胃の中で硝酸性窒素が亜硝酸に変わりやすいからである。1956年、米国で赤ん坊が20数人死亡した「ブルーベビー事件」は、野菜が原因で、裏ごししたホウレンソウを離乳食として赤ん坊に食べさせたところ、真っ青になり30分もたたず死んでしまった、と伝えられている。この事件を機に、欧米では野菜の硝酸性窒素の残留濃度基準を3000ppm未満と定めた。

また、欧米では、大量に使用された化学肥料が地下に浸透し、高濃度の硝酸塩を含んだ生活用の井戸水でつくったミルクを飲んで中毒が起こった、という例も報告されている。

窒素肥料の影響

動物には有害な硝酸塩が、植物には必要で、農作物は硝酸塩がたくさんあった方が、青々として草丈が高くなる。このため、人は農作物を大量に収穫しようとして、硝酸塩(肥料)を大量に撒くが、結果として収穫の際、余ったものが地面に残る。例えば、稲を刈ったとしても、茎などは食べないので捨ててしまい、それが地面に還ってどんどん溜まると汚染ということになる。適量の硝酸塩(肥料)は有機窒素化合物(アミノ酸・タンパク質)に同化されてしまうが、肥料を過剰に使用すると、植物が使い切れない分が野菜に残ってしまい、危険な野菜になる。

硝酸性窒素が体内に入る経路

2つのルートが考えられる。

1つは、野菜を食べることにより体内に入るルートである。肥料として大量に使われた窒素酸化物がそのまま野菜に残留しているからである。欧米では、硝酸性窒素の残留濃度基準を3000ppm未満と定めているが、日本は硝酸性窒素の残留濃度基準を定めていない。ので、2万ppmを越えるような危険な野菜が、百貨店やスーパーで平気で売られている。

もう1つは、土壤に染み込んだ硝酸性窒素が地下水などに浸透し、飲料水として体内に入るルートである。主な汚染源は、窒素を含む化学肥料、畜産廃棄物、生活排水の3つだと言われている。水道水質基準では、硝酸性及び亜硝酸性窒素の基準値を10ppm以下と定めており、さらに平成10年には、亜硝酸性窒素を0.05ppm以下とする監視項目が追加されている。しかし、地下水を水源にしている多くの浄水場で、この基準を超えていることが報告されている。

硝酸性窒素による汚染の問題点

- (1) 硝酸による汚染は、追加処理をしないと水を飲料水として利用できなくなり、水生環境を損なう可能性があるという点で問題がある。硝酸などの栄養分は、水中の栄養分を濃縮し、藻や高等植物の成長を助長する働きがある。これにより、生物同士のバランスが崩れたり、淡水・海洋・沿岸水域の水質が悪化したりして、富栄養化と呼ばれる現象が発生する。これは、環境保護価値の高い地域のほか、魚類や水資源、レジ

ャー産業に影響を及ぼすものである。水生環境への硝酸の流入は、その多くが複数の汚染源に由来しており、農地はそのうちの主要な汚染源となっている。

- (2) 飲料水中の硝酸濃度が高くなると、人間の健康が脅かされる危険がある。前述のように、疫学調査の結果から、硝酸の摂取(= ニトロソアミンの摂取) と胃癌や食道癌、前立腺癌、膀胱癌などの健康リスクとの間に関連性があることが分かっている。硝酸はそれ自体に発癌性はないが、ある状況下で亜硝酸塩となり、さらなる化学反応によって発癌性物質に変わる可能性がある。世界保健機関 (WHO) は、50mg/l という制限値を勧告しているが、これが健康リスクを正確に捉えたものかどうかについては、確証はない。
- (3) 硝酸は、栄養分の濃縮によって内水面、とくに湖沼などの閉鎖性水域の水生環境が悪化する、いわゆる富栄養化という水質の低下現象を招く。また、硝酸などの栄養分は、藻や海草といった水生植物の異常成長をもたらすことがある。大量の微小海藻により水の色が目に見えるほど変色する現象は、俗に「水の華 (algal blooms)」と呼ばれている。
- (4) 地下水中の硝酸濃度は、帯水層の種類や農法によっても異なる。場所によっては、水が帯水層を通るのに数十年かかることがあり、その場合帯水層が長期間汚染されることになる。これより水の流れが速い帯水層では、帯水層内の滞留時間も短くなる。

(参考2) 硝酸汚染地域 (NVZ) における行動計画基準 (要旨)

(行動基準の要旨)

指定地域の農家は、農地に撒くスラリーの総量について、注意深く留意しなくてはならない。そして、肥料を散布するのは決められた期間中のみでなければならない。また、肥料の散布行為の記録も保存しなければならない。家畜が排出するスラリーのための十分な蓄積スペースを持っていなくてはならない。

この新しい規則は、側や地下水に流れ込む硝酸の総量を削減し、農場で浪費することなく人工肥料の効果を最大限に発揮させることを支援することを目的としている。

(行動基準の具体的内容)

散布禁止期間	耕地	草地
窒素肥料	9 / 1 ~ 2 / 1	9 / 15 ~ 2 / 1
有機肥料	8 / 1 ~ 11 / 1	9 / 1 ~ 11 / 1
(砂地及び浅い土壌への窒素多量散布も不可)		(秋作用の耕地を含む)

窒素制限量	耕地	草地
窒素肥料：	作物規定量	作物規定量
有機肥料：		
() NVZ 域内の全農地 (牧草地の堆積分も含む)	窒素総量 210/170 kg/ha ^{注8}	窒素総量 250kg/ha N
() 区域制限 (牧草地の堆積分を除く)	窒素総量 250kg/ha	窒素総量 250kg/ha

散布制限

- ・ 浸水，洪水，土壌の凍結，積雪時に，窒素肥料もしくは有機肥料を撒いてはならない。
- ・ 急勾配の傾斜地には，窒素肥料もしくは有機肥料を散布しないこと。
- ・ 窒素肥料や有機肥料は，均一かつ正確に散布する。
- ・ 窒素肥料は，水路を汚染するような撒き方をしないこと。
- ・ 有機肥料は，水路から 10 メートル以内の散布を禁止する。

スラリーの貯蔵

秋季のスラリー散布禁止期間に備えて，十分な貯蔵施設を確保しておくこと。

貯蔵施設を新設または大幅に拡張 / 改修する場合は，Control of Pollution (Silage, Slurry and Agricultural Fuel Oil) Regulations 1997 に則ること。

第3章 NFU のコミュニケーション手法

英国農民連盟（NFU）調査結果

英国農民連盟（National Farmers Union；NFU）は、英国最大の農民組織（会員数；約6万人）で、資金的にも英国政府から独立した機関である。

NFU のコミュニケーション活動は、個人個人との問題解決もさることながら、英国全体といったレベルで、例えば地主協会（Institute Ground-lord）、防衛省、ナショナル・トラストのような団体が政策や企画を行う場合、それが自分達の会員にとって問題がおきないように、言い換えれば、会員が公平に扱われ、公平に利益を受けることができるようにコミュニケーションをとることを目的としている。環境・食料・農村地域省（Department for Environment Food and Rural Affairs；DEFRA）の仕事もあれば CAP reform 関係の仕事もあるが、その活動は、英国内だけでなく、EU の市場、世界市場というレベルにも及んでいる。また、公的な立場に立つこともあり、特に納税者に対して、農業政策がためになっている、ということを伝えるコミュニケーションも行っている。

また、直接介入はしないものの、畜舎等の建設に際して臭気問題が発生し、農家と住民との間で争いがあるような場合には、農家に対し、問題解決に向けての一般住民との話合いのやり方等についてのアドバイスも行っている。

そうした NFU のコミュニケーション活動の現状を中心に、農業政策の受け手としての NFU の様々な対応について、Rural Surveyor の Robert Sheasby 氏を訪問して調査した。

1 新しい農業政策が導入されようとしたとき

英国あるいはEUの新たな農業政策が行われようとする場合、問題点があれば、それを早い時期で連絡をとりあって確認していく。その政策について Consultation が行われる場合は、それをどのように行うかの段階から会員が公平に扱われるように影響を与えている。Consultation が始まったら、6万人位いる会員にそれを流して意見を聞く。そしてそれを英国政府、EUの問題のときは英国政府とEU事務局に伝える。この時点がロビーイング活動になる。

政策が発表された場合、それを自分達のメンバーに教育しなければならない。方法は3つある。

1 つはインターネットの利用で、ホームページとEメールによって情報を流す。

2 つ目は出版物の利用で、雑誌を利用し、あるいはニュースレターを作って連絡する。

3 つ目は各地を回って伝える方法（ロードショー）で、1グループ10名から50名位のこともあれば、300人～400人になることもある。

こういった違いがあるとか、こういった変更があったとか、こういったことが新しく施行される、といったことを説明していく。当然これは政府も同じ形で、農業関係の出版物等に出したりするので、同じような活動にはなるが、簡単な形でメンバーに説明するよう心がけている。

こういうことを行うには計画が重要になってくる。コミュニケーションを扱う部門にはキャンペーンを行う部署も置かれていて、基本的にはそこでいろいろ準備する。中には本部で計画して行うものもあるし、地域のオフィスで行うものもある。地域のオフィスでイベントを開く場合、本部から出かけることもあれば出かけないこともあるが、Presentation は本部で用意する。

DEFRA から委託を受けてコミュニケーションを行うことはほとんどない。会員の興味あるテーマについて行うので、DEFRA の立場で動くことはない。法律や規制に対して会員のほとんどが反対の場合であっても、施行されてしまえばもうなにもできず、こういう法や規制ができたというメッセージを伝えるだけである。したがって、その前のロビーイングの段階で、会員に不公平だと思えば、それを変えるように努力する。

2 消費者と農家の主張が対立している場合について

会員が第一なので、もしそれが消費者と対立する場合には、当然農家の立場をとる。しかし、消費者と農家が対立した意見となることは滅多にない。EU の農業補助金に関して消費者がこんなに出ているのかと言って文句を言ったことはあったが、基本的には、消費者が Countryside の恩恵が大きいことを判っているし、農家も、環境問題ということになるとまとまりもよくなってきているので、消費者と対立することはない。

消費者団体とのコミュニケーションも計っており、そこでも大きな対立点はない。

会員には多様なタイプの会員がおり、中には会員同士が対立する問題もある。例えば園芸グループと畜産グループで対立した場合、NFU の上部の人間が上手にコントロールして、解決している。

家畜、シュガービートといった各部門ごとに Chairman がいて、彼等はその部門ごとの利害に基づいて動くわけだが、この人達が集まって、最終的には6万人の会員全体の利益を考えて動かなくてはならないという視点から、例え1つのセクションがマイナスになっても農業全体にとってプラスになるのなら、そこを見てまとめていかなくてはならない。会長、副会長の立場にある人達は、そこをうまくまとめる役割を担っている。

3 ロードショーについて

ロードショーは、なにもないときにやってもしょうがないので、定期的にはなく、問題が生じたときにやっている。EU の政策、BSE 問題等々、早く情報を伝えなければならぬときに、この方法を活用している。

4 農家と NFU の信頼関係について

間違いなく NFU は農家に信用されている。農業及び野生生物アドバイザリーグループ (Farming & Wildlife Advisory Group ; FWAG) の場合は、独立した機関であっても資金の一部は政府からでているが、NFU は全部会費制なので、自分達が信用されていなければ会費が集まらない。完全に独立した立場にあるので、政府に対しても言いたいことを言うことができる。会員のために動いているので、会員も信頼してくれている。

5 英国農業に対する都市住民のニーズの把握について

一般消費者とコミュニケーションを計ることは大変難しい。農業とはなにか、ということがはっきりしなくなっている。英国では、消費者と農家の距離が離れてしまっている。一般の消費者は、スーパーマーケットで売っているラム肉が自分の周辺にもいる子羊の肉なのだという事と結びつかなくなっており、その距離はどんどん広がっていている。このため、消費者に対して農業を理解してもらうためのプロモーションを行っている。特にニュースがあまりないような夏の時期を選んで、消費者が簡単に自分と結び付けられるようなトピックを選んでキャンペーンを行い、農業を少しずつ理解してもらいたいということで、少しずつ近づける努力をしている。ただし、口蹄疫のような大きな問題は、そのインパクトがあまりにも大きくて、農業だけでなく、経済全体に大きな影響を与えることとなり、そういうときに、まだ農業が英国内である程度の役割を果たしているのだな、ということが消費者に認識される機会にもなる。

6 キャンペーンの内容について。

いい例としては、秋に始めることとしている「Red tractor」のキャンペーンがある。「Red tractor」は品質を保証するシステムであるが、品質の保証だけでなく、生産地が英国であるということを消費者に伝える、という意味も有している。すなわち、りんごとか牛肉とか、どのように生産されているのか、どのような形で商品となっているのか、どのように加工され、どのような形で消費に回っているかを消費者に説明することによって、品質の高さと英国産を認識してもらう、というキャンペーンである。

いろいろな方法があるが、例えば週末の新聞、ライフスタイルの雑誌に記事を載せてもらったり、スーパーマーケットとパートナーシップを組んでプロモーションという形でいろいろなものを貼ってもらったりすることとしている。サプライチェーン全体を通して全国的に協力してもらえるところは協力してもらうつもりである。

7 キャンペーンの評価について

自分達がやっているキャンペーンの評価は難しく、それらしいものは消費者意識調査しかない。「Red tractor」の場合は調査して、半分以上の人がマークを認識しているという結果だった。ただし、英国産は認識されていたが、高品質であることは一部の人にしか認識されていなかった。同じ形で消費者意識調査をしていくしかない。

どのくらい出版物のスペースを得られるか、というようなことはモニターしているが、一番の評価は「消費者意識調査」である。

8 消費者と農家と意見が違ふ場合の対処について

例えば BSE のような場合、商品について消費者の信頼を勝ち取るようなキャンペーンをする。オーバー 30 ヶ月スキームの場合は、96 年以前のは危ないが、ある日を境に安全である、といった説明をし、それを実際にデモンストレートして消費者教育をしていった。英国のプログラムで生産された肉は、問題のない動物から問題のないきれいな肉を生産している、というように教育した。いろいろな出版物にも記事を載せてもらったりして、消費者に信用してもらうことから始めた。

BSE のときは、科学的なデータに基づいて説明するのと、例えば熟成したものの方がおいしいといった品質面の方からのアプローチも行った。そういうキャンペーンをすることによって 30 ヶ月以上の商品も買ってもらえるような状況にもっていったが、一方において、科学的なデータに基づいて安全性を保障することも怠ってはいけなわけである。ただ挽肉に関しては、そういうものが自然に入ってくるので、知らないうちに 30 ヶ月以上のものも入っているかもしれないが、挽肉はプロモーションのいない商品である。

また、食品安全庁 (Foods Standard Agency) は非常に信用があるので、そういうところが説明してくれれば、影響は大きい。消費者協会 (Consumer's Union) も安全だということを言い始めたという経緯もある。そういったようにいろいろなところからメッセージが伝えられ、長い時間をかけて浸透させていっている。

9 遺伝子組み換え生物(Genetically-Modified Organisms ; GMO)のように国民の意見が分かれている場合について

英国では、GMO について、メディアが「フランケンシュタイン・フード」という言い方をしたために、消費者に対するイメージが悪くなっている。フランケンシュタインと同様、組み替えられたもので正しい表現ではあるが、これは各国で問題になっており、英国でも Trial として試験的にいろいろやっている。メーズに関しては、EU では承認されたはずであるが、英国ではまだである。いいのか悪いのかという結論を出すためには、まだまだ長い時間がかかるものと思われ、今の段階ではどちらとも言えない。EU では、どの時期に、どこで GMO が栽培されている、ということを登録する必要があるという動きにはなっている。

この問題について NFU としては、英国政府、EU 事務局の決断を待っているという状況である。いろいろな検査の結果安全であることが照明された場合には、会員にとって、そうしたことによって利益が得られるのであれば、どんどん推奨していくべきだし、安全でないと言われた場合はその結論に従って動いていくことになる。

10 畜舎等の建設に際し、農家と近隣住民との間で争いがあった場合について

こういった問題が生じたとき、NFU としては直接介入はしない。ただ会員にどういったことをすればいいかというアドバイスはする。例えば、会員が納屋を建てたいという相談に来た場合、計画の承認を受けたかどうか、そちらの方にコンタクトすること、近所の人達と話し合いをしたかどうか、そういう形でアドバイスしていく。農家と消費者との間の距離が広まってしまったと言うこともあるので、村の端の方に何かを作られるとなると、いろいろな問題が発生してくる可能性はある。そうした場合、公民館に、場合によってはパブでもいいのだが、人を集めて、なぜそうしなければならないのか、それが自分にとってどういった利益があるのか、農業とはどういうものなのかと言うようなことを話し合っ、ほとんどの場合は消費者教育で解決がつく問題だと思う。NFU は、そこに介入はしないが、どういった感じで話し合ったらいいかというようなアドバイスはする。

畜産由来の臭気が強いような場合、Planning Commission が地域住民の反対はないか等について、計画を審査する。どのくらいの臭気があるのかをまず判断し、それを居住地が風下にあるかどうか推測して判断する。そして、それを少なくする方法はないのか、例えば木を植えてみる、スラリーをきちんと処理する施設の導入を検討する、ストローを混ぜて見たらどうか、あるいはどのくらいその地域で集中して作業等を行うか、そういうことを全て計算してやっていくしかない。

要は、始める前に近所の人達と話し合いを持って、説明をする、ということである。近所の人達は、そこではなくあっちに建てたらどうかといった意見を言ってくるかもしれない。最初に話し合いを行って決めていくことが大事である。建設許可は、きちんと準備すると下りる可能性は高いが、それは近所の人と話し合いをきちんとして意見をまとめたり、

地域にいる専門家が見てそこに建てても問題ないと思っているかどうか、話し合いをしたりして、きちんと自分のケースをまとめた場合である。

決めるのは、最終的には住民ではなく Planning Commission である。きちんとしたビジネス（農業は大抵そうと認められる。）が、きちんとした計画で、きちんとした建物を建てるのであれば、そしてそれに Planning Commission が何の問題も見つけれないのであれば、例えちょっとした臭気があるといって住民が反対しても、それはビジネスに反対する理由にはなりえない。Planning Commission には、そういったガイドラインがしっかりある。それに基づいてそこが判断することで、当然地域住民の反対意見も聞くが、それが単に畜産由来の臭気がいやだという程度であれば、計画がしっかりしている限り、反対する理由にはならない。状況によっては、計画変更や、動かすことを命じられることもあろうし、ダメといわれることもあろうが、決定するのはあくまで住民ではなく、建設許可を出す Planning Commission である。

居住地との境に豚舎を作るような場合は、臭いが強いし、土地や家屋の資産価値も下がるので、なかなか建設許可もおりないが、放牧している牛が夕方帰って来る、といった程度なら、それほど難しい問題ではなく、建設許可は下りる。

英国では、やるべきことをきちんとやっていれば、時間はかかるが、建設許可を取得することは可能である。

こうした問題は、どこの国でも難しい問題と思うが、一番問題なのは、そういった人々を教育することではないだろうか。英国でも交通システムが発達して郊外に住み、通勤する人が増えてきている。ただ貴方はここに来て 5 ヶ月だろう、この人達は 1000 年も農家をやっている、今、新しく来て文句を言うんじゃない、と言うことになる。中には雄鶏が朝鳴いて起きてしまったとか、協会の鐘の音がうるさいと言う人もいる。そこに今まで住んでいた人達はそれでよかったのに、新しく町から来た人達にそういうことは許されない。同じように、田舎に行くと道路に街灯がないことを町から来た人達が文句を言う場合があるが、街灯をつけるとなるとお金もかかるし、それは近隣の人達の税金である。今まで住んでいた人達は文句を言っていないのだから、新しく町から来た人には、田舎は町とは違うということを認識させることが大切である。確かに対立はあるが、ローカルレベルでそれは解決している。

11 現在の英国の農業行政のマネジメント手法、特に民営化や PFI 等について

NFU としては、そうしたことに對し、意見はもっていない。農業に PFI が行われたことはなく、ほとんどが、病院、道路建設等である。もし農業分野に PFI を適用するとしたら、EU からの補助金制度がある以上、EU 加盟国全体で行う PFI システムでなければならない。加盟国にはいろいろな国があり、どの分野に適用するのかについてもそれ

それぞれの事情があって、まとめることは無理である。環境面では、国の土地に民間が木を植えると言ったパートナーシップなら成立する余地はあるが、農業分野では難しい。

市場については、英国は最初からプライベートなものである。WTO でも EU でも、こうした市場への公的機関の関与は限られているはずである。

12 民営化について

NFU の立場からは、Milk Marketing Board のようなところは残しておいた方がいい、という発言になるが、それを離れると、例えば Milk Marketing Board や Potato Marketing Board のように、生産割当て (Quota) 制度をとって生産量をコントロールし、価格を設定して市場を維持しているような機関は、EU に入った時点で、Free Market ではないという理由で、いずれダメになる運命だった。WTO もここ 20 年でいろいろ変わってきた。保護政策から Free Trade という形になってきている。そういう背景の中で、国の中だけを見るのならこうした機関を残しておいてもいいかもしれないが、今は世界市場である。英国は、5 つの大きなスーパーマーケットで仕切られており、Marketing Board のようなところが価格介入してきたら、例えば、Milk Marketing Board が生乳 1 ㍗あたり 22 ペンスを維持したら、スーパーは当然デンマークのような国から買ってきた方が安い。そうしたら、自分達の生産した生乳が売れなくなり、余ってしまっってしまうもなくなってしまふ。そう考えると、なくなってよかったと思う。

どれを公的機関として残した方がよかったかということを考えるのは、非常に難しい。例を思い浮かべられない。民営化したことが失敗だったという事例は、思い浮かばない。

Milk Marketing Board 等の価格調整するところがなくなって、離農しなくてはならない人達がたくさん出たりして、長い目で見てそれを失敗と言う向きもあるかもしれないが、同様に長い目で見て世界市場で勝っていかななくてはならないのだから、これはなくなってよかった、と言うことができる。

普及組織である ADAS(Agricultural Development and Advisory Service)の民営化については、確かに Free Advice が受けられなくなって、コストがかかって厳しい状況にはなった。しかし、コストがかかるということはいいいアドバイスを与えなくてはならない、顧客である農家にビジネスをよくできるアドバイスを与えなければならない、ということなので、ADAS 自身を鋭利なものにし、だらけたところをなくした。その他にも独立してアドバイスをする専門家もでてきたし、民営化の話が出てきたときに ADAS は反対したと思うが、長い目で見たときには逆によかったと言うことができる。民営化によって ADAS の弱点が出てきて、必要のない人材はリストラにかかったりもしたし、以前以上の仕事が入ってくるわけでもなかったが、逆に ADAS をよくしていった。