

英国における複数年度予算制度等に 関する調査報告書

平成 18 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

年々厳しさを増す国家財政の下、わが国の行政運営は変革を迫られている。小泉内閣は、その方針を、いわゆる「骨太の方針」において、1980年代以降、特に OECD 諸国で行われたニューパブリックマネージメント (New Public Management ; NPM) と呼ばれる行財政改革手法を参考としてその推進を図る、とし、その中心を「小さな政府」にしているが、最近の西欧諸国の行財政改革の状況を見ると、「小さな政府」を目指すことに加えて、「成果志向」、「行政運営組織の見直し」、「公共サービスへの市場原理の導入」、「複数予算制度への転換」といった事柄もその要素となっており、国民の声を反映した行財政の展開への転換を志向している。

NPM を中心とするこうした行政改革手法については、近年、いろいろな分野での調査研究も盛んであるが、畜産を含む農林水産分野においては、残念ながら、その蓄積はほとんど見当たらない。

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、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 17 年 10 月 24 日から 29 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、オックスフォード大学・Christopher Hood 教授、環境食料農村地域省の担当の方々、環境庁の担当の方々、食肉畜産委員会、および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、コンサルタント会社「Drew Associates Ltd」Brian Shooney 氏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 新しい行財政改革手法の導入

第1章 ニューパブリックマネジメントについて

オックスフォード大学・Christopher Hood 教授調査結果

第2章 環境食料農村地域省（DEFRA）における複数年予算システム運用状況

第3部 政策評価

第1章 環境食料農村地域省（DEFRA）の政策評価実施状況

第4部 臭気管理

第1章 「集約型家畜生産施設の臭気管理」ガイドラインの運用状況

環境庁（EA）調査結果

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。このため、1980 年代以降、英国や米国、ニュージーランドといった国々を始めとして、各国は行財政改革に取り組んだ。

この改革の動きは、行政学者によって体系的に整理され、1989 年、ロンドン大学 Christopher Hood 教授によって「ニューパブリックマネジメント (New Public Management ; NPM)」と名づけられた。

わが国においても、小泉内閣のいわゆる「骨太の方針」において「NPM を参考として行政改革に取り組む」とされ、1980 年代以降の欧米諸国の行財政改革の状況を参考にしつつ、行政改革への具体的な取り組みが行われ始めている。

(2) こうした新しい行財政改革の動きの要素は、次のように整理することができる。

* 成果志向

- ・ 現場サイドの成果の実現に責任を持たせる
- ・ プロセスやインプット中心ではなく、アウトプット・アウトカムを重視する
- ・ 政策評価システムを活用する
- ・ 政策等の実施にあたっては、国民ないし消費者を起点として考える (顧客志向)

* 行政運営組織の見直し

- ・ 運営や資源利用の権限を現場サイドに委譲する
- ・ 大きな政府から小さな政府へ
- ・ 企画部門と執行部門を分離する

* 公共サービスへの市場原理の導入

- ・ 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 の導入 等

(3) しかしながら、わが国の畜産を含む農林水産政策分野においては、こうした手法に関する知見の蓄積はほとんど見当たらないのが現状であり、このため、早急に内外の先進事例を参考に、その導入に関する調査研究を行っていくことが必要となっている。

このため、当センターでは、畜産分野を中心に、平成 16, 17 年度において、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」を実施することとした。

- 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

第 2 節 英国調査の視点等

1 調査の視点

(1) 新しい行財政手法の導入について

* Christopher Hood 教授

- ① NPM に関しては、さまざまな定義が行われているが、当初どのような点に着目したのか。
- ② 各国の行政改革の状況をどのように見ているか。

* DEFRA

- ① 複数年予算の運用状況、問題点

(2) 政策評価について

- ① 政策、施策、事業の 3 段階でそれぞれ目標を設定しているが、目標全体を評価するにあたって関連事業のアウトカムないしアウトプットの達成度をどう考えるのか。
- ② DEFRA の政策評価システムの今後の方向
- ③ 事業終了後に行う評価の場合の評価を行うタイミング、および結果活用方法

(3) 畜産施設による臭気問題

- ① 臭気管理ガイドラインの運用状況について

第3節 調査日程

10月15日(土)	日本発 ベルリン着
15日～23日	ドイツ調査
23日(日)	ミュンヘン発 ロンドン着
24日(月)	Christopher Hood 教授訪問・調査
25日(火)	食肉畜産委員会調査
26日(水)	環境食料農村地域省調査
27日(木)	養豚農家視察
28日(金)	環境庁調査
29日(土)	ロンドン発 帰国

第1章 ニューパブリックマネジメントについて

オックスフォード大学・Christopher Hood 教授調査結果

ニューパブリック・マネジメント (New Public Management ; 以下「NPM」という。) は、1980年代以降、主として OECD 諸国で行われた行政改革の手法を行政学的に整理しそれを説明する言葉として名づけられたものであるが、小泉内閣となって、経済財政諮問会議のいわゆる「骨太の方針」において、わが国も「NPMを参考にして行財政改革を進める」とされたことから、行政改革の旗印として注目を集めている。

NPM は、わが国では、「企業経営の理念や手法の長所をできるだけ行政に取り入れ (= 行政分野への市場原理の導入)、行政の効率化や活性化を図ろうとする考え方である」といった形で紹介されていることが多いが、この言葉が生まれた最初の段階で、どのように考えられていたのかを解明する必要があるだったので、NPM の名付け親とされる、Christopher Hood 教授を訪問し、調査を行った。

Hood 教授は、非常に整理された形で質問に答えてくれたので、以下、一問一答形式で、できるだけ教授の言い方にあわせた形で報告する。

問1 NPMの要素をどのように考えているのか。

答 New Public Management という言葉を1つの概念としてまとめることはできないと思うが、この言葉を最初に考えたのは確かに自分であり、1989年(注)のことであった。

(注) 1991年に新しい行政改革の動きをNPMという言葉で整理した同教授の論文が出されているところから、わが国では、1991年をNPMという言葉の嚆矢として、いる本や論文が多いが、同教授によれば、自分が言い出したのは1989年であった、とのことであった。

なぜかという、その当時、いろいろなところでいろいろなリフォームが行われており、その中に似ている要素があったので、それを説明する言葉が必要だと思って New Public Management (NPM) という言葉を作った。それまでは、サッチャリズムと言ったり、他のリーダーの個人の名前を出したりしていたが、これは個人やその人の属している政党の考えているリフォームではなく、もっと大きな意味があると思った。それをまとめる言葉として New Public Management という言葉が必要であった。

いろいろな国において、政府のマネジメントレベルでの変化が必要とされていた。その中で自分が一番大事だと考えているのは、マネージャーレベルの人達に決定権を与え、それによってその人達に直接結果への責任を持たせることで、これが政府のマネジメントにおける本来の目的だったはずだし、これが一番重要なことであるはずである。それに対して、しかし、どこの国もまだ完全にそういうことが行われているわけではな

いし、リフォームが終わったわけではないし、ましてこの国（英国）では全然終わっていないので、それがなされたかという、難しいところがある。一番重要なのは、そういうことで、それが最終的な目的だったはずである。

ではどういうふうに発展したかという、多くの国で、パブリックセクターの仕事に対して、(アウトカム) ターゲット (目標) を設定し、それに対してアウトプット・インディケーター (指標) を使うということが確立し、強調されるようになってきた。

もうひとつは、アメリカ、イギリス、オーストラリアにおいて、パブリックセクターのマネージャーレベルの人達の仕事をもう少しリラックスさせようとする試みがあった。すなわち、そういう人達が持っていた部下達に対する給与決定 (これらの国々では、マネージャーが部下の給与を決める権限を持っていた) や仕事の管理に対するルールや責任を弱め、自身についてもターゲットに対してどのようなパフォーマンスをしたかによって判断する方法に変える方がいいのではないか、という方向でこの試みが行われた。

問2 権限委譲に一番注目したということか。

答 ひとつの研究結果として、10年前、ドナルド・サボア教授が、サッチャー (イギリス)、レーガン (アメリカ)、マルルーニ (カナダ) という3人の指導者の行っている政治を比べた比較論文があるが、この論文においては、「実際に業務を行う人達 (マネージャー) に権限を与えるが、その責任もとらせよう」と言っている。

問3 日本では「市場原理の導入」がNPMの根幹のような議論もあるが、どう思うか。

答 この原理の使い方は一つではなく、現在は人によって様々な使い方をされているが、その主たる特徴は、公共サービスの運営方法を変革しようとする試みだと言えるだろう。これを広義に民営化やアウトソーシングとして捉える人もいるが、私個人はそれが主たる特徴だとは考えていない。

問4 各国のNPMをどうとらえているか。

答 クリストファー・ポリット (Christopher Politt) 教授とギールト・ブーカールト (Geert Bouckaert) 教授が、15カ国において行われている改革を比較し、公正な見方で表している論文(注)があるので、それが一番よい参考になるだろう。

(注) 「Public Management Reform (A Comparative Analysis) ; second edition
今行われているビューロクラシーを変更させようというのは難しいことである。
ドイツは、連邦レベルではほとんど行われていない。

アメリカも、言っているほど行われているわけではなく、連邦レベルではやっていないようなものである。

ニュージーランドは、基本的には 80 年代に一番リフォームを行った国で、いろいろなコントロールを下レベルの人達に渡しているが、そう言いながら権限が結構中心に残っていたりして、下のレベルの人達の権限を制限するようになっている。

フランスは、ほとんどやっていない。

カナダも、ほとんどやっていない。

オーストラリアは、ステートレベルでもコモンウェルスレベルでも、他の国に比べればやっている。

英国は、気が狂ったような激しい動きをしている。自由を与えたかと思えば、労働党政権はすぐにそれをとってしまっている。80 年代には非常に多くの努力をして、多分一番最初にパフォーマンス・メジャーを作り出した。90 年代にはエージェンシーを設定して、そこで（アウトカム）ターゲットを設定し、（アウトプット）インディケーターを作った。2000 年には、それをさらに国の省レベルに発展させている。確かにいろいろなことをやっている国である。このリフォームのインパクトがどのようなものであったかは、前述の本で見るのがよいだろう。

問 5 カナダはほとんどやっていないとのことだが、もう少し詳しくお話しいただきたい。

答 行われていないと言ったのは、マネージャーレベルの変化がオーストラリアなどと比べるとほとんど行われていないからである。結構話はされており、実際に変化があったかと言えば、ほとんどなされていない。州レベルでどうかということは、自分にはよくわからない。ただ財政面の改革はめざましいものがあつたと言えるだろう。

問 6 NPM とは、財政改革に伴って行われている行政改革と思っているが、どうか。

答 自分の考え方は「NPM は行政改革である」というものであるが、現在はいろいろな意味をもっているので、そういう風に考える人もいるだろう。

問 7 NPM はもう終わったという人もいるが、どういう状態になれば終わったと言えるのか。比較的早く改革が成し遂げられた国では、もう終わったと理解していいのか。

答 NPM の一番中心になる考え方は、Public Servant に自分達の仕事を Accountable にさせることである。それは、彼等がどのようなアウトプットを実現できるかを計る、というところにあつたはずである。この視点からは、どこの国もまだ全然終わりに近づいていない。

もうひとつ、マネージャーレベルの人達にもう少し決定権を与えるというのが中心的な考え方であったはずであるが、これはアメリカでは全然行われていないし、イギリスでは多少は行われているものの、制限付きになっている。

こういった基本的なところで見ていけば、このリフォームはまだ終わりに近づいてはいない。

このことについて、アメリカのローレンス・ジョーンズ (Lawrence R Jones) とフレッド・トンプソン (Fred Thompson) の2人が書いたいい資料(注)がある。

(注) Public Management : Institutional Renewal for the Twenty-First Century
(Research in Public Policy Analysis and Management)

これは、クリントン大統領時代に国防省で行われた改革についてのものである。マネージャーレベルの人達に自由(判断権と決定権)を与え、それが実際にどのように行われたかを調べたもので、アイデアは良かったのだが、実際のプラクティスでは、これが全然なされていなかった、とのことであった。

問8 日本では「小さな政府」ということが言われているが、NPMで目指す「小さな政府」とはどのようにものと考えているか。

答 1980年代にNPMという言葉が出てきた頃には、公共のサービスに対する財源的なプレッシャーが大きかったため、サイズを制限して構造自体をリフォームしようという動きがあったことは間違いないし、最初の頃に「小さな政府」が頭にあったことは事実である。

しかしその後、財源的なものだけに注目するのではなく、例えば、学校がどのような教育を行っているか、ヘルスサービスの効率はどうなっているのか、といったような、最終的に品質(Quality)がどうなっているのかを重要視注目するという動きが起こった。

問9 「小さな政府」という考えから、政府の役割を見定め、きちんとやるべきことをやらなければならない、というようになってきた、と考えてよいか。

答 大まかに言えば、そのとおりである。

最初は、財政面のプレッシャーが大きかったから、サイズを小さくするというプレッシャーがあったが、それだけではなかったのだと思う。なかったからこそ、後で品質に関しても注目が集まったということではないだろうか。品質に対するプレッシャーも強かった、ということである。

その後、各国のパブリックサービスのランキングが出てきた。例えば、学校に関しては文盲率がどうかとか、プライムレート(犯罪率)はどうか、といったようなことについて、インディケーターが出来てきた。とくにここ15~20年は、質を高める、というこ

とが注目され、現在では、イギリスの15歳までの子供達が他の国の同年代の子供達に比べてどのくらいのレベルであるか、を確認するインディケータが出てきていて、質を改善するということも国際的なレベルになってきている。

問 10 今後の方向、目指す姿は、公の分野で官が果たすべき役割を明確にし、官がそれに向かって進んでいくため課長クラスの人と与えられた責任を果たす、ということか。

答 他に選択肢があろうか。アウトプットの標準化、すなわちアウトプットを的確に判断してもっていく、という以外に方法はない。

他にあるとすれば、どういうことを行うかということに対するルールを作っていく、ということだが、それは過去にやってきたことで、それは成功しなかったことではないか。多くの国では、それが今後進んでいくべき道だとは思えないと思う。

確かに、ターゲットを選定すること、アウトプットをコントロールすることは難しいことだし、そうすることによって逆にこうしたシステムを逆利用するという危険も出てくるかもしれないが、こういうシステムを発展させようとする試みが、将来的にも進歩していくということになるのではないかと自分は考えている。

問 11 アウトカムではなく、アウトプットで判断するのか。

答 民主主義の世の中では、政府が政策を決める。その政策がいいのか悪いのか、その政策によって出てきたアウトカムをマネージャーレベルの人達にアカウントブルにさせるというのは不公平(not Fair)である。ただ、マネージャーレベルの人達がそれをどう実行したのか、というアウトプットを計ることはできる。だからアウトカムではなく、アウトプットを使った。

1980年代のニュージーランドにおけるリフォームの中では、これをはっきり区別していた。大臣にはアウトカムを、公務員にはアウトプットを用いて判断していた。

問 12 日本では、どこの省庁もアウトカム志向なのだが・・・。

答 アウトカム、アウトカムと言っていると、システムの逆利用になる。アウトカムの責任を下におろすということになる。同時にこれは、政治家にとっては非常にアピールしやすくなる。

問 13 英国ではサッチャー首相が「民営化」を進めたが、NPMの中で「民営化」をどのように位置付けているか。

答 英国の民営化はサッチャー首相の前から行われている。最初に行われた大々的な民営化は、1970年代、労働党政権時代の「British Petroleum Company (BP)」の民営化だろう。その後、1980年代に入って保守党政権となって、それを広げていき、1984年に電話会社が民営化されたのもその1つである。

自分は、中心になるのはあくまでパブリックの中で仕事をどうコントロールするか、であって、その方法がNPMである、と考えている。NPMは「民営化」等から自由であるべきと思っているが、NPMの中に「民営化」がからんでくるのはあり得る状態だろう。

問14 NPMの中にいろいろなものを持ち込んで、それをNPMであるとして議論してきたきらいがあるが、教授の考えは違う、と理解してよいか。

答 NPMにどのようなものを持ち込もうと、それはその人の考え方である。

しかしこういうことは言えると思う。

どういうものを特定してアウトプットをコントロールしたいか、それを確実に見極めることが出来るのであれば、それは必ずしも公共の団体によって行われなくとも良いのではないか。

例えば、イギリス、アメリカとオーストラリアには、官営ではない私営の刑務所がある。この刑務所の所長が看守に責任を与えればアウトプットの責任をそこに置くことができる。イギリスでは、むしろ私営の刑務所がアウトプットのインディケーターを作っており、それがパブリックの方にも使われている。自分の中でしっかり見極めることができるのであれば、他の人達がそれを使っていくマーケットのレベルで使っていき、できると思う。

問15 ポストNPMという言葉があるが、どう思うか。

答 NPMは、どこの国でもまだ終わっていない。例えばフランスは、昨年ようやくNPMをやろうと言って腰をあげたところである。

確かにいろいろなところでポストNPMという言葉が使われているが、将来的にどうなるかと言うと、自分の考えでは、アウトプット・インディケーターから離れるということはないと思う。しかしターゲットシステムについては、いろいろと悪い面もあるので、どうなるかわからない、あるいはなくなるかもしれない。

クリストファー・フッド氏 略歴

1947年生まれ

行政、規制、公的部門改革の研究が専門。

ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス（LSE）教授を経て、

現在、Gladstone Professor of Government,

オックスフォード大学オールソウルズカレッジ特別研究員

英国学士院特別会員（同院政治部議長 2002～05年）

Academy of Learned Societies of the Social Sciences 会員

経済社会研究会議（ESRC）研究事業「公共サービス：質、パフォーマンス、実行」

担当責任（2004年～現在）

（著書）

The Limits of Administration（1976年）

The Tools of Government（1983年）

The Art of the State（1998, 2000年）など

(参考) Christopher Hood 教授論文 (要旨)

「制度・責めの回避と消極的偏り：行政改革が責めの試練に直面したとき」

(INSTITUTIONS, BLAME AVOIDANCE AND NEGATIVITY BIAS :

WHERE PUBLIC MANAGEMENT REFORM MEETS THE 'BLAME CULTURE')

(2004年3月19日(金))

「公的組織とニューパブリックマネジメント」に関する CMPO 会議のための論文)

(注) Hood 教授から、インタビューの背景として同教授からこの論文を提示されたので、その要旨を記載する。難解な英語であったため、要旨とした。

- 1960年代からの40年余り、多くの民主主義国家では政府に対する信頼が低下し、非難が高まる傾向が見られる。これは、現代の行政改革が現れる歴史的・社会的文脈の特徴の一つとして捉えることができる。
- これについて、以前は尊敬を集めた権威への信頼性が薄れ、従来の相互的な自己規制の仕組みに代えて、調査や監督体制が支持される「監査(評価)社会 audit society」が出現しつつあるという指摘もある。
- また、1970~80年代には、米国などの国々でマイナスの側面が強調される社会になったという主張もある。これには、環境・技術面の変化や、メディアの影響などが理由としてあげられている。
- ほかに、「近代化」により、不都合な結果が運命や神の御業ではなく、人間の過誤によるものだと考えられるようになり、法制度等が発達したことも一因とされている。
- 世論調査は数十年前のデータしかなく、政府に対する信頼を遥か昔に遡って調査することは難しいが、1950年代には米国で確かに公的機関に高い信頼があったのであり、それはおそらく他の国々にも共通することだろう。
- 政府が批判を免れようとする戦略には、およそ3種類があると認められ、それぞれを(a) presentational strategies, (b) agency strategies, (c) substantive or policy strategies と呼ぶことにする。(各図参照) (a)は、もっともらしい言い訳をして、非難を信用に変えたり、矛先を他の問題に摩り替えたりするやり方である。(b)は、政府の責任や権限等をいくつかの組織や責任者に分割して、非難を回避・制限しようとする方法、(c)は、問

題の対応というよりは、むしろその内容に関する方法のことを指す。

- これらの戦略は互いに相反するものではなく、図4は3つが重なる様子を示したものである。
- 政府に対する信頼が損なわれ、社会が批判に傾くと、政策は保身的なものになりがちである。責任分化の傾向は、**New Public Management** という用語の誕生以前からみられるものであり、学界でも、米国の政治科学におけるこの60年間の「避雷針」（大統領や政府組織から非難を伝導するためのエージェンシーや代理機関）の存在に大いなる関心が寄せられている。こうした準独立公的機関や非難の受け皿としての類似組織の台頭は、民主主義国家で1970年代から盛んに論じられるようになった。
- そう考えると、1980～90年代の各国におけるNPMは、エージェンシーなどの準政府機関にリスクや非難、責任を移そうとした、最も新しい政治的反応と見ることができる。
- これは、消費者、管理者（managers）、政治家の三者にとって、それぞれ管理上の付加価値、自らの専門技術を生かす機会、失政の責任を回避できる利点があるとされるものの、その実現は必ずしも易しくないと思われる。
- その理由として、第一にこの代理制政治の仕組みが複雑で不明瞭であること、第二に情報管理が中央化・政治化されればこの仕組みは意味をなさなくなること、第三に非難回避の傾向が社会全体に浸透すると、政策の自動性（policy automaticity）という戦略によって、「付加価値」を存在せしめるのに必要な決定権が、管理者から奪われかねないということがある。
- 先に挙げた批判回避の3つの戦略はいずれにも限界があり、その効果は文化的な制約に負うところが大きい。
- また、その範囲は組織的・文化的要因によって決まることがあり、特に **agency strategies** は批判回避の手段として、ある政府形態のもとでより効果を発揮するとも言われている。これは60年前に **Pendleton Herring** も指摘しており、**agency strategies** は、議会制の場合よりも、米国型の大統領制のもとでうまく機能する確率が高いという。
- だが、大統領制と議会制との違いだけでなく、欧州連合（EU）などの国際的枠組みの発達で、事態は複雑化している。EUでは、基準作りをブリュッセルの専門家委員会、情報収集を専門機関、政策の実施を各国・地域の政府が担当しているが、これによって

国の政治家は「テフロン」のような完璧な非難回避術を持つことになった。また、責任を誰かに課すことができるという「many-hands」の問題も内在する。

- これらの非難回避戦略は、統治に関して有効に働く面もあるだろうが、マイナスの影響や疑問視せざるを得ない影響をもたらしている。たとえば、批判の回避に努めるあまり、アカウンタビリティがまっとうされず、民主主義の質を落とす結果になる可能性も否定できない。また、つまらない不祥事にばかり国民の関心が向けられるということも懸念される。そうすると、政治家が問われるのは金銭問題やセクハラ等の個人的な問題にとどまり、政策や運用面の失敗は咎められないということになるだろう。
- 政治家の個人的問題がメディアで取り沙汰される傾向は、NPMによって政治家から別の役者へ責任が移ったことが一因にあるのかもしれない。
- 政策が保身的になりすぎると、実質的な結果よりも守りを固めることを優先するようになり、不満の高まりや国民との距離が広がる恐れがある。安全装置を万全にしすぎると、ある部分ではリスクが減少しても、他の部分では逆に高くなったりすることもある。
- たとえば、道路・鉄道の安全性に関わる責任を複数団体の共同責任とした場合、防ぎ得る事故を回避できないという懸念や非難を恐れて、鉄道担当者が採算の取れない地方の路線を閉鎖するという選択をすれば、利用者が交通手段として鉄道よりも道路を選ぶようになり、結果的に死亡・けがのリスクがより高い道路の利用が増えることになる。そうなれば、輸送にまつわる全体のリスクも下がらず、むしろ上がることになるだろう。委任の仕組みの不明瞭さや、非難回避戦略の複雑な影響によって、管理と政治のロジック（managerial and political logics）の融合はその効果が薄れ、場合によっては消そうとする「批判文化」の火にかえって油を注ぐ結果にもなりかねない。

第2章 環境食料農村地域省 (DEFRA) における

複数年予算システムの運用状況

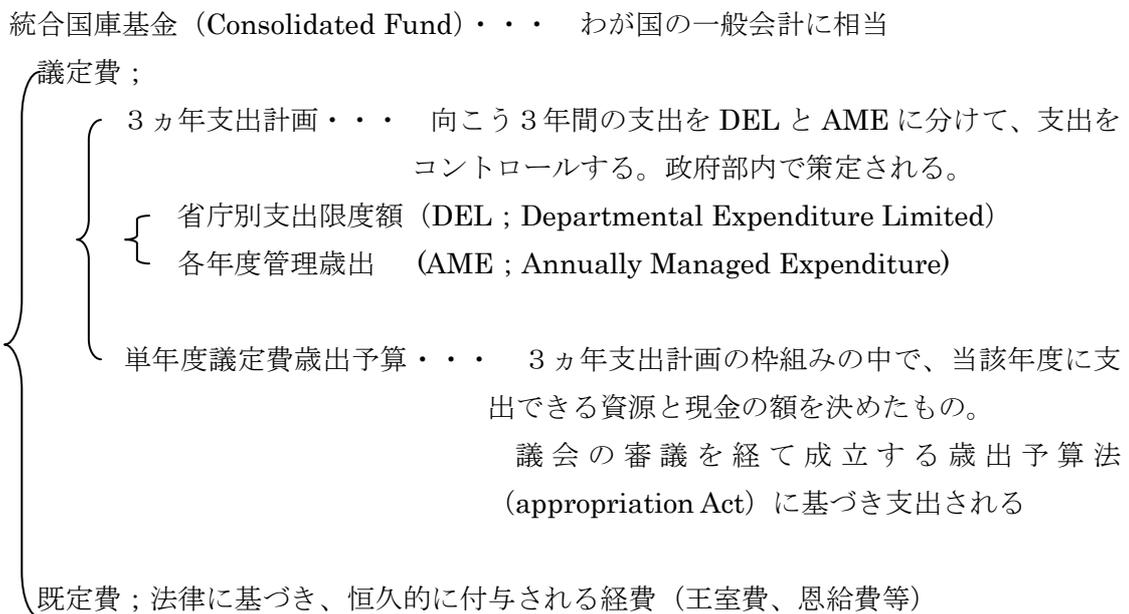
英国では、1997年に発生主義の考え方を取り入れた「資源会計・予算」の枠組みが示され、1998年から全ての省庁で導入することとされ、2001年から「資源会計・予算」による予算編成が行われるという3つの段階を経て、現行の3カ年の複数年予算システムとなった。しかし、複数年予算システムに全面的に切り替わったわけではなく、単年度システムと上手に組み合わせられた形で運用されている。

この予算システムの環境食料農村地域省 (Department for Environment, Food and Rural Affairs; DEFRA) における運用状況について、同省 Planning and Delivery Financial Strategy Division 課長の Dermott O'Neill 氏を訪問し、調査した。

第1節 英国の予算制度

(概略図)

(1) 英国の予算制度の概略を図で示せば、次のとおりである。



国家貸付基金 (National Loans Fund)・・・ わが国の財政投融资に相当

(予算制度全体像)

(2) 英国の財政予算制度には、日本の一般会計に相当する「統合国庫基金 (Consolidated Fund)」と、日本の財政投融资にほぼ相当する「国家貸付基金 (National Loans Fund)」とがある。

統合国庫基金は、さらに議定費と既定費に分かれ、「議定費」は、議会の審議を経て成立する「単年度歳出予算法」(Appropriation Act)に基づいて支出される経費であり、「既定費」は、法律に基づいて恒久的に付与される王室費、恩給費等のような経費である。既定費は、議会の統制を受けない。

議定費予算は、政府内部において向こう3年間にわたる計画として支出額の上限を定める「3カ年度支出計画」(Budget)と、それに基づいて議会在政府に毎年度の支出権限を与える「単年度議定費歳出予算」(Appropriation)から構成される。すなわち、3カ年度をコントロールする3カ年にわたる予算と単年度の歳出予算から成っている、とすることができる。

(3カ年度支出計画)

(3) 3カ年度支出計画は、向こう3年間にわたる各省庁における省庁別支出限度額 (Departmental Expenditure Limited ; DEL) と、毎年の支出管理を行う各年度管理歳出 (Annually Managed Expenditure ; AME)を振り分けた上で、中期的な支出をコントロールするもので、議会の統制権はなく、具体的には、通常2年ごとに行われる歳出見直し (Spending Review ; SR)に基づいて作成される公共支出計画 (Public Spending Plan)で示される。最新のケースで言えば、2004年のSRに基づき、2005~2008年の支出計画が示されている。

(注)第2節にもあるように、次のSRは、通常であれば2006年ということになるが、英国政府では、2007年に包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review ; CSR)を実施することとしているので、2006年のSRは実施されない。

CSRは、全省庁において、歳出をゼロから包括的に見直すものであり、SRの場合は、前回からの変化を見るに留まる。

(単年度議定費歳出予算)

(4) 単年度議定費歳出予算は、3カ年度支出計画の中で、当該単年度に支出できる「資源」と「現金」の額を定めたものである。

各省庁が作成した予算見積もり (Main Estimate ; 発生主義で見積もられている。)を財務省 (Her Majesty's Treasury ; HMT)がとりまとめて「単年度議定費歳出予算法 (Appropriation Act)として議会に提出する。したがって、議会の統制を受けている。

なお、英国の予算年度は、日本と同じく、4月から次年度の3月までである。

(資源会計・予算)

(5) 英国では、1998年から全ての省庁で「資源会計・予算」を導入し、2001年から資源会計をベースとした予算編成が行われている。

資源会計とは、事象の認識をその発生に着目して行い金銭的に測定する発生主義会計とほぼ同義語で、発生に着目するところから、測定の焦点は財務的資源に限定されず広く経済的便益・損失を生ずる経済的資源にまで及ぶ。資源配分についても発生主義で行うものを資源予算という。

英国の資源予算の場合、各年度において各省庁が政策（サービス）を実施するにあたって必要な資源を議会が認めるようになっており、発生ベースの事務管理費用、資本費用（運用経費（名目的な費用を含む。）、減価償却費）、計画費用、引当金等からなっている。資源会計・予算の導入にあたり、保有している資源の現状を把握するため、例えば国防省は6年の歳月をかけている。

英国の予算では、資源とは別に、その年度に「現金」として必要になる額も議定費として計上される

第2節 DEFRAにおける複数年度予算制度の運用について

(O'Neill氏調査結果)

(DEFRAの予算)

(1) 現在DEFRA内の政策(Policy)は

環境の保護	Environment
動物衛生と福祉	Animal Health and Welfare
持続可能な開発	Sustainable Development

がメインであり、上記3つに対して予算が割り当てられている。

この3つの政策に関して下記の5つのPriority(重要事項)を設け、DEFRAの5カ年計画の中に提示した。

気候変動とエネルギー
持続的な消費と生産
天然資源の保全
持続的な農村地域
持続的な農業と食糧。 動物の健康と福祉を含む。

予算はPolicyに対して支給され、戦略の中のOutcomeベースのプログラムごとに資金が分配されている。Policyに対しての予算の割り当ては決まっているが、その中のプログラム同士での予算の移動は可能であり、Policy内で決めることができる。

(注) DEFRAの政策(広義)は、政策(狭義; Policy)、以下、政策を構成する施策(Programme)、施策を実現するための事業(Project)の順に3段階に区分されている。

(2) 現在の政策はOutcomeベースで、Outputベースではない。このため、政策の内容が数値に出しにくく、判断が難しくなっている。環境政策でも、空気、水等の改善状況を数字に出せないことも無いが、政策としてうまく施行されているかどうかは納税者がより幸せかどうかにある。

(注) Queen Mary's College(ロンドン大学)やSt Andrews Universityでは、このような政策の分析を行っている、とのことであった。

(3) 政策は、施策段階で多数のセクションに分かれて実施され、各セクションごとにBusiness Planがたてられ、その成果の検証にはBalance Score Cardが用いられる。

(PSA)

(4) 公共サービス協定 (Public Service Agreement ; PSA) は、通常2年に1回行われる歳出見直し (Spending Review ; SR) の結果を踏まえ、達成目標に対して Outcome を判断し、見直しが行われる。

(注) PSA は、包括的歳出見直し (Comprehensive Spending Review ; CSR) や SR の結果を基礎に、その後各省が実施しようとする政策について、その Outcome に焦点を合わせて財務省 (Her Majesty's Treasury ; HMT) と各省が同意したものを協定の形にしたもので、各省にとっては、実施しようとする政策を国民に約束したもの、という位置づけがされている。

PSA は、目的 (Aim)、目標 (Objective)、資金に見合う価値 (Value for Money)、PSA ターゲット (PSA Target)、および資金に見合う価値のターゲット (Value for Money Target) から構成され、HMT の大臣クラスと各省の大臣クラスのサインがされている。

PSA は、最初に策定されたものは約 600 アイテムあったが、2000 年、2002 年、2004 年に改定されるたびに、システムの充実が図られる反面、アイテム数は、160、140、130 と整理されてきている。

わが国では、PSA を英国における実績評価のように考えている向きが少なくないが、英国の PSA 担当者は、口をそろえて「PSA は評価ではない」と言っている。

(5) PSA は、1997 年に導入されてから引き続き改善されてきている。達成目標は達成されたために消滅するか、さらに改善されていく。達成目標は、その政策の持ち主 (Policy Owner) のためのものであり、HMT に予算を請求する際の資料にも使用される。

達成目標の達成は、Resources によっても変わってくる。目標のレベルによってもかかる費用は変わってくるが、同時に予算の額によっても達成度に違いができてしまう。

達成目標は多数あるが、中には達成目標の存在しないものもある (Policy Gap)。

(6) PSA は、どの担当者に聞いても「予算とは関係ない」という答が返ってくるものの、PSA のモニタリングの結果は確かに予算に影響を与えている。しかし、モニタリングによって、その時点で一番 High Priority の問題、すなわち一番考慮しなければいけない問題が何であるかを明確にすることができる、ということが大事である。その戦略の質を見極め、新しい活動が必要であるか、より全体的に効果をみることができる。

なお、PSA は 1997 年から続いているが、まだその目標のすべてが達成されていない。目標達成年次が 2010 年、2020 年となっているものも多く、その時点では現在の PSA 目標を超えることがあるかもしれないが、現段階ではすべて達成されていないため、整理されてきてはいるものの、大事な目標は持続している。

(2007年のCSRの実施)

(7) SR は、通常2年に1回行われ、今回は2006年に予定されていたが、政府が2007年にCSRを行うことを決めたため、2006年のSRは中止になった。2007年にCSRが行われることになった背景は、たぶん使える国家予算が少なくなったためであろうと思われる。

(8) CSRの準備は、来週(2005年11月第1週)から始まる。まずはZero based reviewが行われ、2006年の春までにその結果をHMTに提出する。さらに2006年夏までに歳出の見直しを行ってその結果をHMTに提出し、最終的には2007年春にその結果が出るものと思われる。

(実施庁やNDPBの役割)

(9) DEFRAの政策を、実施庁(Executive Agency)や非省公共団体(Non-Departmental Public Body; NDPB)等が施行する。実施庁やNDPBの予算は、DEFRAが依頼した仕事に対してはDEFRAから出されるが、予算の全額がDEFRAから出されているというわけではない。実施庁やNDPBは独立採算なので、他の収入源があってもおかしくはない。予算はまとめて支給され、どのように資金を活用するかは各実施庁やNDPBに任せである。お互いの間に信用があるので、予算の使用について齟齬が生じることはないが、Account(帳簿)は提出しなければいけないことになっている。

(10) 実施庁やNDPBのうち、環境庁(Environment Agency; EA)と農村地域支払いエージェンシー(Rural Payments Agency; RPA)はDEFRAとの関係がより近く、どのように予算を使用するかコントロールしやすい。実施庁やNDPBの機能を制限することは難しく、その活動を理解しながら、結果をモニターしていく。

(11) DEFRAから実施庁やNDPBが何ができるかを聞けば、予算が見つかる(Money found)。NDPBに対して、基本的には決まった予算しか出されないが、説明内容によっては追加予算が出る可能性もある。ただし、管理の悪さが発覚すれば資金・契約が切られる可能性があるし、Chief Executiveが良い管理をすればボーナスが出る可能性があるかもしれないが、それは各団体の判断(私企業と同じ)である。

(Local Authority)

(12) Local Authorityの場合は、より難しい。今までにリサイクル問題でDEFRAが資金を供給してリサイクルの推進をLocal Councilに依頼したことがあったが、各Councilで取り組み方が違い、きちんと推進しているところとまったくその努力が見られないところがあった。

(複数年度予算)

(13) 複数年度予算は、2001年から始まった。理由は、今までの現金会計 (Cash Account) では12ヶ月で清算しなければならず、この制限がある限り英国が必要とする予算についての正しい判断ができない、と考えられたからである。Non Cashの管理、Capital(資本金)の本当のコスト等も見ながら、ビジネス計画をたてて運営する一般企業のようなシステムを導入することが必要とされた。

複数年度が3年に設定されたのは、政権が変われば政策が変わることも考えられるため、政権が4～5年で交代する可能性を考慮しての数字である。

(14) 複数年度予算によって、政策の施行のために長期的な計画をたてることが奨励され、その結果 Value for Money を得ることができるようになった。1年ごとの予算の場合には、翌年の予算獲得のために年内に予算を使い切らなければならない、というプレッシャーがかかっていた。

3年に設定することで、政府の経済 (Economy) も3年で計画され、課税も3年間一定される。逆に言えば、3年間その予算以外には何ももらえないことでもある。

ただし、何か予期せぬ事態 (Crisis) が起こった場合には、HMTの資金がでることがある。鳥インフルエンザがもし広がったとしたら、当然HMTから資金が出るが、100%は出ないだろうから、DEFRAの緊急事態用予算を当てるか、それでも足りない場合はDEFRAの他の政策から予算を捻出するしかない。

(15) 農業政策関係の予算は、基本的にDELで編成されており、DELで編成できないものはない。

また、DELになったからと言って、農業部門ゆえに特徴的なことや、他省庁と異なる側面があるということはない。

(注) 当センターからO'Neill氏に、平成16年度の農林水産省の政策ツリーの政策分野を英訳したものを示し、政策分野ごとにDEFRAでは予算をDELで編成しているのかAMEなのか、DELになった際の農業部門での留意事項はなにか、について質問した際の回答である。

(16) AMEでコントロールされているのはEU補助金に関するもので、これは、EUから毎年給付されているのでそれに合わせているため(管理を間違うと2%の罰金がかかることになっている。)である。仮にこれをDELにしたとしても支障を生ずることはない。

なお、英国のGrants(援助金)やSubsidy(補助金)は、Cap Reformのもと、長期的に変わってきている。

(17) AME は、より Demand Led (要求によって促された) 事柄が多く、例えば失業保険のように、政府がコントロールできないものが多い。

鳥インフルエンザがもし広がって保証金問題に発展した場合には、AME になると考えられる。また、ビジネスや家庭に対しての環境税や省エネ税などは AME であろう。

(18) 通常複数年度予算はその間に使用すればよいので繰越ができるが、今年の予算は昨年度の繰越を見越して推定していたのに突然その数字が得られないことになり、予定よりも低い予算になってしまった。そのため、内部での計画を立て直さなければいけなくなった。最終的には3年間で約束の資金がもらえるが、完全に予定が狂ってしまい、悩みの種になった。

(PFI と PPP)

(19) 官と民とのパートナーシップ (Public Private Partnership ; PPP) や民間資金活用等事業 (Private Finance Initiative ; PFI) については、DEFRA では、リサイクル関連でごみ処理を私企業に頼んでいることくらいで、これまで農業関係の事例はほとんどなく、学校、病院といった投資面の活用が多いようである。

ただし、今後 DEFRA では「Partnership UK (HMT 関係の団体)」とフォーラムを予定していて、PPP の可能性を勉強する。CSR に備えて多分予算が厳しくなるであろうことを予測し、今まで利用しなかったことで機会を逃していたのではないかと、今後よく理解して取り入れていくことができるからどうか、について考えていく。

(Internal Communication)

(20) Internal Communication は重要である。スタッフと経営陣との間で何が起きているかを常に情報を流すことが必要であるし、自分の仕事、自分のチームの仕事、部署の仕事を理解し、最終的な達成目標のもとで自分がどのように貢献しているのかを知ることが大切である。

第3節 DEFRAは何に予算を使うか（概観）

今回の訪問調査にあたり、DEFRAの予算に関してO'Neill氏が以下のようなメモを作成してくれたので、それを掲載する。

（要点）

2004年歳出見直し（Spending Review；SR…SR04）に伴うDEFRAの年間省庁別歳出限度額（DEL；Departmental Expenditure Limited）は、約34億ポンドである。（2005～06年度及び06～07年度の33億ポンドから、07～08年度は34億ポンドに増額）。

内訳は、事業費26億ポンド、資本コスト3億ポンド、管理費3億ポンドである。ただし、事業費の約2億3千万ポンドは、農村地域支払いエージェンシー、農村地域振興サービス、国家獣医サービス、海洋漁業エージェンシーの実施する「最前線」サービスの運用費に関するものである。

各年度管理歳出（Annually Managed Expenditure；AME）の予算額は、およそ25億ポンドである。財務省は、SR04期末までに、DELへの移管を計画している。

（注1）この予算額は、EUから英国財務省に払い戻された共通農業政策（CAP）の拠出金の額に相当する。イングランドのCAP制度は農村地域支払いエージェンシー（RPA）が運営しているが、スコットランド、ウェールズ、北アイルランドでは地方政府（Devolved Administrations）が運営している。

DEFRAは、地方当局や多数の非省公共団体（Non - departmental Public Body；NDPB）を通じた政策の実施も行っている。2005～06年度における主なNDPBの予算は、下表のとおりである。

2005～06年度	DEFRAの出資額	予算総額 ²
	100万ポンド	100万ポンド
環境庁	477	940 ³
カントリーサイド・エージェンシー	71	71
英国水路	63	200
農村地域支払いエージェンシー	3,010 ⁴	3,010
イングリッシュ・ネイチャー	75	75
国家獣医サービス	83	83
農村地域振興サービス	69	69

（注2）DEFRA以外の財源としては、イングランドのEU財源、認可手数料、税金、料金

その他の省の歳入、海外や民間からの資金などがある。

(注3) 政府を代表して執行する業務は、イングランド（上記の通り）及びウェールズの DEFRA、ウェールズ議会からの助成金を財源とする。このほか、料金や税金なども収入源である。

(注4) この総額には、すべての公的／政府歳出（EU からの CAP 拠出金償還分を含む）が含まれる。

(5 カ年戦略)

2001 年に DEFRA に改組されて 3 年が経過した 2004 年 12 月、DEFRA は、今後の行政の展開に向けて「5 カ年戦略」を公表した。「5 カ年戦略」では、持続的な発展を総合目標に掲げ、そのもとに 5 つの戦略的優先事項を設定している。このための DEL は、年間 30 億ポンド強で、内訳はおよそ次の通りである。

戦略のテーマ	2005～06 年	2006～07 年	2007～08 年
気候変動とエネルギー	23%	27%	29%
持続的な消費と生産	7%	7%	8%
天然資源の保全	24%	26%	25%
持続的な農村地域	7%	7%	6%
持続的な農業と食糧。動物の健康と福祉を含む。	31%	28%	28%
省の事業サービス	8%	5%	4%

(主な活動事業)

DEFRA 本体の職員数は、合計約 7,100 人で、DEFRA の実施庁 (Executive Agency) を加えると、約 13,500 人になる。

DEFRA の業務は、政策目標とするアウトカムに集中して取り組めるよう、政策 (Policy)、施策 (Programme)、事業 (Project) という混合型管理を基本に構成される。

下記表中に、DEFRA の主な歳出項目の詳細を示した。数字は最も新しい 2005～06 年度予算のものである。

2005～06 年度	100 万ポンド
共通農業政策 (CAP) ⁵	2,290
環境庁の事業。洪水対策を含む (EA に関する後項を参照)	477
廃棄物管理事業と廃棄物実施事業	206
月齢 30 カ月以上の牛の肉の流通除外計画 (Over Thirty Months Scheme) ⁶	265
ERDP ⁷	146
燃料不足対策・温暖前線計画 ⁸	172
科学研究開発	156
DEFRA の全実施庁への拠出	108
カントリースイド・エージェンシーの事業 (CA に関する後項を参照)	71
イングリッシュ・ネイチャー (EN に関する後項を参照)	75
国家獣医サービス	83
炭素トラストと省エネトラスト	62
地域振興サービス	60
地域振興への拠出	72
当局	
英国排出ガス取引計画	41
感染性海綿状脳症 (TSE) 監視	38
国立公園	39
構造ファンド	25
牛結核の補償制度	29
スクレイパー全国計画	27
エネルギー・ベストプラクティス	23
課税総額	29

(注5) これは CAP 制度に基づく DEFRA のすべての直接支払い (EU の拠出金償還分を含む) に関する。

(注6) OTMS は、食品供給網から月齢 30 カ月以上の牛を除去するための補償制度である。これは、2006 年 1 月 1 日付で厳格な試験制度に代えることが閣僚間で合意されている。DEFRA の基準額は 1 億 5,500 万ポンドだが、SR2004 で合意された新体制への移行費用 1 億ポンドの移譲について、保健省と交渉が続いている。

(注7) イングランド農村地域振興計画 (ERDP) は、EU 農村地域振興規制 (Rural Development Regulation) を国内で実施するための枠組みとして、2000 年 10 月

に開始された。7カ年で事業費は16億ポンド。これには、森林委員会の運用する「森林地助成金制度 (Woodland Grant Scheme)」への予算2,200万ポンドも含まれる。

(注8)「燃料不足戦略」は、イングランドの家庭における貴重な燃料の不足を2010年までに解消するという目標を設定している。燃料不足対策の中心事業となるのが、温暖前線計画である。温暖前線計画の予算は、SR04期(2005/06～2007/8年)に1.72億/2.01億/2.51億ポンドに増額の予定。

(DEFRAの実施庁と主なNDPB)

DEFRAには、9つの実施庁(うち3庁は2005年発足)と数個のNDPBがある。このいずれも、省の目的や目標の達成にそれぞれ独自の貢献をしており、DEFRAの業務遂行にとって不可欠な存在となっている。

実施庁	職員数 (概数)	資金調達
環境・漁業・水産科学センター (CEFAS) 水中環境の保存と拡充、天然資源の合理的管理の促進、及び水質汚染被害からの国民の保護という政府目標に関し、科学的見地から業務を行う。	550	2005～06年度の推定収入はDEFRAから3,700万ポンド(80%)。その他、食品基準庁、EU、他省、海外や民間などから資金を調達。
中央科学研究所 (CSL) 法令や政策の目標、PSA目標の実現に向け、DEFRAに対し、効率的かつ競争力のある科学的支援、研究、助言を提供することを第一の目的とする。	700	2005～06年度の推定収入額は計4,500万ポンド。うち3,000万ポンドはDEFRA関連、約1,500万ポンドはその他からの資金。
獣医学研究施設エージェンシー (VLA) DEFRAその他の政府機関に、専門的な獣医学研究、相談、調査、実験などのサービスを提供する。	1,290	2005～06年度の推定収入額は計9,500万ポンド。約90%はDEFRAの顧客が出資。
農薬安全局 (PSD) 人間と環境に安全な農薬の使用を徹底する、持続的な食糧・農業戦略の一環として農薬の負の影響を軽減する、農薬の使用削減と代替措置の開発を奨励することなどを目的とする。	200	2005～06年度の推定収入額は1,300万ポンド。PSDのコストの56%は、申込金と農薬販売への年間課税により業界から回収。DEFRAは約42%を出資。

<p>獣医薬局 (VMD)</p> <p>国民と動物の健康, 及び環境の保全に努め, 獣医薬の安全性と質, 効力を確実にして動物の福祉を促進することを使命とする。</p>	130	2005～06 年度の資金は 1,200 万ポンド。VMD の経費の約 70%は業界手数料や DEFRA からの補助金で賄われる。
<p>農村地域支払いエージェンシー (RPA)</p> <p>DEFRA 最大の実施庁であり, 重要な実施部門の一。補助金の支払いや検査の実施, 動物の移動記録の管理を行う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 農家や業者に対し, CAP 関連の 20 億ポンド超の支払いを実施する。 ・ 月齢 30 カ月以上計画 (OTMS) などの農業支援制度に基づく支払いを行い, 英国家畜死骸処理団体 (National Fallen Stock Company) の代わりに英国家畜死骸処理制度 (National Fallen Stock Scheme) を運用する。 ・ DEFRA の, 動物・識別に関する専門知識とサービスの中枢である「英国牛の移動サービス」(BCMS) も, RPA の一角を成す。 	3,650	2005～06 年度の DEL 資源会計からの出資総額は 7 億 1,800 万ポンド。これには, イギリス農村地域振興事業 (ERDP) や OTMS などの重要事業も含まれる。AME からの出資総額は 23 億ポンド。
<p>国家獣医サービス (SVS)</p> <p>2005 年 4 月 1 日より実施庁となる。動物と国民の健康, 動物の福祉, 国際取引を扱い, 以下を業務とする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 動物疾病の発生に迅速に対応できる体制を確立し維持する。 ・ 動物疾病の管理と撲滅。疾病予防に関する助言を提供する。 ・ 動物の福祉に関する国内及び EU の法令を履行し実施する。農家や市場での福祉の遵守状況を視察する。 ・ 動物の輸出入に関する法的要件について, 助言を提供する。 	1,400	2005～06 年度の当初予算は 8,330 万ポンド。
<p>海洋漁業エージェンシー (MFA)</p> <p>2005 年 10 月 1 日に実施庁として発足。イングランド及びウェールズ地方で, 政府が水産業などの海洋ステークホルダーに提供している, サービス</p>	160	2005～06 年度の DEL 予算は 2,200 万ポンド (助成金の支払い 4,000 万ポンドを除く)。

や検査，法令履行活動が初めて一つの組織に集約された。		
政府汚染除去サービス (GDS) 2005年10月1日に実施庁として発足。国の様々な緊急事態への対応を準備する政府横断的な取り組みの成果であり，内務省主導の「CBRN 跳ね返り事業」の一環として設立された。	20	2005～06年度の予算は500万ポンド（設立費用を含む）。
主なNDPB		
環境庁 (EA) 下記分野での目標達成に向け，DEFRA を支援する。 ・ 持続的な開発。農村地域，都市，海洋，地球環境の保護 ・ 持続的な消費と生産 ・ 持続的な農村地域 ・ 天然資源の保全 ・ 気候変動とエネルギー ・ コスト・パフォーマンス	11,000	2005～06年度の運営予算は9億4,000万ポンドを予定。うち60%以上はDEFRA やウェールズ議会からの政府助成金。
カントリーサイド・エージェンシー (CA) カントリーサイドの問題を扱う公的機関。イングランドのカントリーサイドの保存と拡充，誰もが楽しめるカントリーサイドづくり，地域住民への社会的・経済的なチャンス拡大などを目的とする。	600	2005～06年度のDEFRAの補助金給付は7,100万ポンド。
イングリッシュ・ネイチャー (EN) イングランドの自然保護に関する国家機関。国立自然保護区の指定と管理，特別科学的関心用地 (Sites of Special Scientific Interests) の届出と保護，政府省庁等への自然保護に関する効果的な政策の提唱などを行う。	870	資金の大半はDEFRAからの補助金。2005～06年度の資源予算は計7,500万ポンド。
英国水路 (BW) 3,250 km の水路網を安全な状態に保ち，利用状況の改善に努める。都市と農村の再生を促進し，他者とのパートナーシップを通じ，水路への投資を促すことを役割とする。	1,900	2005～06年度の水路網の維持費(2億ポンド)として，DEFRA が6,300万ポンド提供した。

(参考) DEFRA の 5 カ年戦略

第 3 節にも記述したように、2004 年、DEFRA は、発足後 3 年を経過したところから、2008 年までの省の戦略を定め、「5 カ年戦略」として発表した。この戦略のうち、農業関係部分についての概要を、参考までに掲載する。

(経緯等)

2003 年の秋、Spending Review 2004 を控え、首相から DEFRA に対して 2008 年までの戦略重点分野を定めるよう要請があった。これに対し、DEFRA の幹部及び大臣らは、「今後 5 年間でどのような変化を起こせるか」を中心に、省の役割に関する考え方をまとめた。そして、この方針のアウトカムを、持続可能な開発に関する DEFRA の最重要目標を支える 5 つの戦略重点分野として提示した。DEFRA の 5 つの重点分野は、2004 年 12 月に国会に提出した「生活に不可欠なものを提供する：DEFRA の 5 カ年戦略 (Delivering the Essentials of Life : DEFRA's Five Year Strategy)」の中で確認されている。この重点分野は広範囲に及ぶもので、DEFRA は他省や地方政府、その他規制当局や資源保護団体、ボランティア組織等と協力して実現に努めている。

この戦略重点分野に関し、DEFRA は多数の具体的なアウトカムを定めその達成に取り組んでいるが、いくつかは複数の戦略重点分野にまたがっている。5 カ年戦略では、このような戦略アウトカムの実現に向け、今後 5 年間及びそれ以降で DEFRA が何をなすべきかが詳しく検討されている。とはいえ、戦略重点分野とアウトカムは、DEFRA の仕事をすべて包含するものではなく、変化を起こしたいと願う分野を取り上げている。

「生活に不可欠なものを提供する：DEFRA の 5 年戦略
(Delivering the Essentials of Life ; DEFRA's Five Year Strategy)」

(抜粋)

今後は、EU の複雑な共通農業政策 (CAP) に代えて「政府の一つの形、日付、支払い、顔」と要約される合理的なアプローチをとり、農業界と新しい関係を構築する。「持続的な開発戦略」のもと、DEFRA が先導して約束を実行する。

DEFRA は、環境の改善と国民の健康維持、動物の福祉に関する規制を、大きな課題だと捉えている。同時に、規制によって産業や農家が不利益を被らないように努める。この戦略は、2003 年に設立された規制対策委員会による調査結果を、DEFRA がどう実行するかを示すとともに、無駄な仕事を最低 25%削減することを明言するものである。

これは、明確なアウトカムの実現と実行力の強化を目指す、今とは別の省に変わることを意味する。2001 年の設立時に 8,000 人いた人員を、2008 年 3 月までに約 3,200 人に削減し、中枢部の機能を約 60%縮小する。

つつがなく進めば、2010 年までに以下を達成できるであろう。

- 地方の環境改善、街路・市中心部・郊外の美化を行う。ゴミ、ポイ捨て、車の置き捨てるを減らす。
- 家庭の暖房燃料不足を解消する
- 二酸化炭素の排出を 20%削減する
- 廃棄物と経済成長を分けて考え、再利用やリサイクル、コンポスト、エネルギー再生等により、余ったものを上手に使う。
- 農村部の社会的孤立状況を解消し、事業の活性化、サービスの公平な利用、手頃な価格の住宅整備を行う。
- 陸地の自然環境保護を目的とした機関を設立し、及び海洋保全の新たな枠組みを構築する。
- 生産だけでなく、土地の管理を行う農家に報いるべく、思い切った転換を図る。
- 動物が良好な衛生状態のもと人道的に扱われ、また国民の健康状態を世界でも高水準に保てるようにする。

要約

DEFRA は、今後 5 年間の改革で、主に環境面のリーダーシップと持続的な発展を重視することとし、特に農村地域社会の支援と「持続可能な農業・食糧戦略」の実施を進め

ていく。そのため、地方・国・世界レベルでのリーダーシップを発揮し、持続的な発展の原則を社会や政府に浸透させ、個人や企業がより持続的な方法で活動しやすくなるよう取り組む。また、緊急時の対応や、洪水や動物の疾病等のリスク対策において、我々の役割が重要であることも認識している。

DEFRA は、3年前と比べて大きく変わったが、この戦略を成功させるには、進化を継続することが必要である。どうすれば規制当局として賢明に振舞えるか、また DEFRA を無駄のない効率性の高い省にどう変えられるかが重要な課題となる。

第7章 持続可能な開発の実践：農業、食糧、動物の衛生と福祉

進捗状況

- 持続可能な農業・食糧戦略を 2002 年に公表。
- EU 共通農業政策(CAP)の改革。生産と直接支払いの関係を絶ち、農家が自由に市場の需要に対応できるようにする。
- 農家の協力を促す組織・基準の設置を支援（English Food and Farming Partnerships 英国食糧・農業パートナーシップ）。農家保証を改善（Assured Food Standards）。食品供給網の効率性を確保（Food Chain Centre）。
- 動物の疾病への持続的な対応を可能にする、明確な原則と透明な枠組みを提唱。2004 年に「動物の衛生・福祉戦略」を公表。
- 欧州食品安全庁と、2004 年末までに、英国の BSE の危険度を他の加盟国と同程度と認めるとの確約を交わす。
- 月齢 30 か月以上の牛の肉の流通を止める Over Thirty Month rule に代わる厳格な試験導入に向けた、管理移行を始める。
- ペット旅行制度を 2000 年に設立。特定の国から持ち込まれる犬や猫について、検疫を免除。ペット同伴の旅行者には非常に評判が良い。

農業全般について総合的な解決策を提供できるよう、ステークホルダーの協力を得て「Whole Farm Approach」を作成している。DEFRA と農業界との関係が、一層顧客を重視したものになると期待される。主な要素は次の通りである。

- 用紙記入の時間を節約し、同一情報への問い合わせをなくす。
- 煩雑な手続きを減らし、免除・認可登録の仕組みをつくる。
- 農家自身が就業状況の証拠書類を DEFRA に提出し、調査対象に選ばれるリスクを減らせるようにする。
- 最新の支援・指導を簡単に利用できるようにする。

これによって、複数の規制当局によるまとまりのない連絡ではなく、「政府の一つの顔」を農家に示せるようにする。

農業

課題

1. 英国の農業は、国内の食糧需要の大部分をまかなうほか、カントリーサイドの景観維持の点でも重要な役割を担っている。競争力・収益力に優れた持続可能な農業は、生物多様性や土壌・水・天然資源の保全といった面でも欠くことができない。

2. 「持続可能な農業・食糧戦略」は、今後の開発に係る包括的な長期計画である。戦略は、CAP の制約にとらわれず自由に市場競争ができ、環境や資源にも配慮した収益性の高い産業を目標とする。
3. 2005 年より、2003 年 6 月にルクセンブルクで合意した CAP 改革が始まり、農家は多くの煩雑な手続きや制約から解放されることになる。新設の単一支払い制度（Single Payment Scheme）は、農家が補助金のためではなく、環境に配慮しながら市場のために生産できるようにするものである。また、手続きの簡素化をはかり、規制や支払い、用紙記入などの制度をそれぞれ一つに集約する。
4. 戦略を実施してから 2 年間で農業団体 への支援活動や農家保証、食品流通網の効率性確保などの面で、多くの進展を図る。

今後の課題

5. 農業界の協力を得ながら、幅広い改革を実践していくことが重要な課題である。国際的には、農産物の貿易自由化を実現し、貧困の解消や各国での富の拡大を目指す。また、EU との連携や、世界的な輸出助成金の撤廃、輸入関税の持続的な削減、農産物に関する市場アクセスの拡大などの問題に取り組む。
6. 農家には、環境基準を満たすに留まらないように指導する。2005 年に導入する「Environmental Stewardship Scheme」では、景観や天然資源の維持管理等、カンントリーサイドの価値を高める活動に報奨を与える予定である。水質汚染や肥料のアンモニア排出など、農業汚染の問題にも取り組む必要がある。
7. また、農家が栄養価の高い食品や地方特産物、有機食品などへの需要に応じて、消費者や地域社会との関係を深めることも大切である。

改革に際しての農家支援

課題

8. 今後数年間で多くの変化が起こり、その影響は農業の各方面に及ぶものと思われる。特に小規模農家への影響は大きいだろう。

現在の対策

9. 赤肉、酪農、穀物業界の問題や解決策の特定に協力しているほか、食品流通の効率性向上を図るため、分野横断的な機関を新設した。農家が社会の需要に迅速に対応できるよ

う、事業や環境についての助言の提供を呼びかけている。

10. 農業規制に関しては、Whole Farm Approach の試行を行っている。同時に、農業規制団体や生産者団体から情報を集め、農業規制の実態を再検討し、効率・効果の向上を目指している。

今後の対応

11. 農業・園芸課税委員会の役割を抜本的に見直し、2005 年にも報告をまとめる。さらに、時代にそぐわない組織や法制度を刷新するための法整備も検討する。

持続的な食品業界

課題

12. 改革では、農場以降の食品流通網を担う食品業界が重要な役割を持ち、また改革の恩恵を受けることになる。
13. 食品業界の経済的重要性は、農業のそれを遥かに上回るものである。食品業界には、製造業や小売業のほか、急成長を遂げる外食産業が含まれる。雇用者数は全体で 300 万人以上にのぼり、社会や環境にもたらす影響も大きい。

今後の対応

14. そのため、農場以降の食品流通網の持続性に関する戦略を、食品業界と協力して作成しており、2005 年に公表する予定である。戦略では長期目標の設定を視野に、環境・経済・社会的な優先事項を検証する。

動物の健康と福祉

課題

15. 田園地帯を魅力的に管理できれば、観光業などの活動によって地元経済が潤うことになる。口蹄疫の発生で、この管理を怠ると地域や国全体の経済が影響を受けることが明らかになった。

現在の対策

16. 動物の健康に関する政策では、昨年の BSE の発生件数が 1992 年の時点より 99%以上減ったことが特筆に値する。発生件数は今後も減少が見込まれており、DEFRA は果敢にも 2010 年までに BSE を根絶するという目標を掲げている。食品安全庁は、月齢 30 カ月以上の牛の肉を流通網から除外する規則 (OTM) が BSE 検査に代わり得ると提言しており、政府も 1996 年 8 月以降に生まれた牛を対象にこの提言を受け入れている。DEFRA

は今後も適切な検査体制の構築を進め、同年同月以降に生まれた牛の肉について、輸出禁止の解除を求めていく方針である。

今後の対応

17. 改訂版の「動物の健康・福祉戦略」は、動物の健康と福祉を高水準で推進することの共同責任を根幹に据えている。疾病の治療よりも予防を優先すること、役割と責任の明確化、業界と納税者の費用と負担の問題、効果的で分かりやすい報奨と罰則の仕組みなどを中心に、政府と動物の所有者の間にしっかりした協力体制をつくる。また、結核やその他の病気についても、2005年4月に新設される State Veterinary Service (SVS) エージェンシーを中心に対処を検討する。

18. 公衆衛生を確保するには、業界全体で高水準の衛生状態を保つ努力が必要である。農家には病気の蔓延を防ぐため、計画づくりや規則の遵守が求められる。DEFRA は TSE を撲滅し、動物の排泄物の安全かつ責任ある処理を促進するとともに、動物の福祉法を成立できるよう、引き続き取り組む構えである。

第10章 仕事のやり方を変える・改革が DEFRA と顧客に意味するもの

課題

DEFRA を内側から変える

1. この戦略に提示されるビジョンを達成できれば、DEFRA の省としての性質も変わるようになる。明確なアウトカムの達成を目指し、実行力の強化を常に模索する集団、海外・国内ともに認められる専門家集団、そして柔軟で機敏、かつ顧客の要望や行動を理解し、優秀な人材を維持できる集団に変わることができる。

現在の対策

2. そのため、改革と「プロフェッショナル化」を政府全体で検討しており、DEFRA の組織や行動様式に関する新たな「ビジネス・モデル」を作成中である。
3. DEFRA の内部改革を推進するプログラムとして、政策実施戦略 (DEFRA's Delivery Strategy)、政策作成の再検討プログラム (the Policy Centre Review Programme)、組織再編プログラム (the Corporate Centre Programme) の三つがある。

政策実施戦略

4. DEFRA の「政策実施戦略」は、アウトカムの達成に向け、組織機能を立案と実施にどう上手に二分し、また関連付けられるかを示したものである。DEFRA が政府の政策実施に必要なアウトカムを作成し、実行機関がそれを実施する。実行機関は、アウトカムの実現や政策の作成について共通認識を持てるよう努める。
5. この政策実施戦略とそれに基づく政策と実施の新たなパートナーシップは、省全体で着実に実現されている。

このほか、持続的なエネルギー政策ネットワーク、廃棄物実施プログラム（地方政府）や、農村地域サービスの機能移転（試）など、DEFRA の管轄範囲外にあるパートナーシップにも取り組む。

政策作成の再検討プログラム

6. 内部改革の第二の戦略は、Policy Centre Review Programme (PCRP) である。「5 年戦略 (Five-Year Strategy)」の実施にどのような省機能が必要かを検討するもので、戦略の優先事項を重視するような政策づくりや、政策の役割、政策の効果的な実施に必要な技術や専門知識、作業チームのあり方、業界との関係等について見直しを行う。

7. また、政策作成のプロフェッショナル化にも取り組んでおり、プログラムやプロジェクトを管理する技術を積極的に取り入れているほか、規制については模範例に習ったり、できるだけ規制以外の措置を検討するようにはしたりしている。
8. さらに、科学その他の知識を有効に使えるよう、省の IT 機能の強化も行っている。来春には、将来を見据えた政策の情報基盤づくりを提言する戦略を公表する予定である。戦略の作成は DEFRA の科学諮問委員会が指揮をとる。
9. しっかりとした科学的基盤を構築するには外部との緊密な協力が必要である。そのため、他省や国内外の機関との連携づくりを一層強化する。また、国民やステークホルダーの参加を促し、企業と協力して技術開発をすすめる。

組織再編プログラム

10. 内部改革の三つ目は、組織構造に関するものである。2008 年までに組織体系を刷新し、戦略的で高品質、かつ洗練された専門的なサービスを低コストで提供できるようにする。DEFRA の組織全体で共通の理念を持てるようにし、IT 機能の強化を図るほか、アウトカム重視の姿勢を保ちつつ、人材・財務・資産・IT 分野の専門力を高め、より効果的な「セルフサービス」モデルをつくるなどする。

成果：無駄をなくし効果を高める

11. 上記の内部改革は順調に進んでおり、DEFRA の政策と実施に関わる構造改革をはじめ、組織変革、効率化計画についての実施要領を来春にも策定する予定である。
12. この改革により、2008 年 3 月までに DEFRA は 2001 年 6 月の創設時よりも約 60%縮小される。DEFRA と実行機関のポスト数も 21%削減される。
13. 人員削減の点で見ると、2001 年の 8,000 人から 2008 年までに約 3,200 人に減らすことになる。

改革によって DEFRA は、バリューフォーマナーを実現し、国民のために成果を出せる、無駄が少なく効率性の高い省に変革されるだろう。

第3部 政策評価

第1章 環境食料農村地域省（DEFRA）の政策評価実施状況

英国・環境食料農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs ; DEFRA）の行う政策評価については、これまで数回にわたって調査したところであるが、政策を改善するために活用するためのタイミングの考え方といった各論の考え方について動物の衛生と福祉戦略（Animal Health and Welfare Strategy ; AHWS）を中心に調査するとともに、今後の英国 DEFRA の政策評価の方向等についても調査するため、DEFRA 分析部門の Tony Pike 氏および Arianna Haberis 氏を訪問して聞き取りを行った。

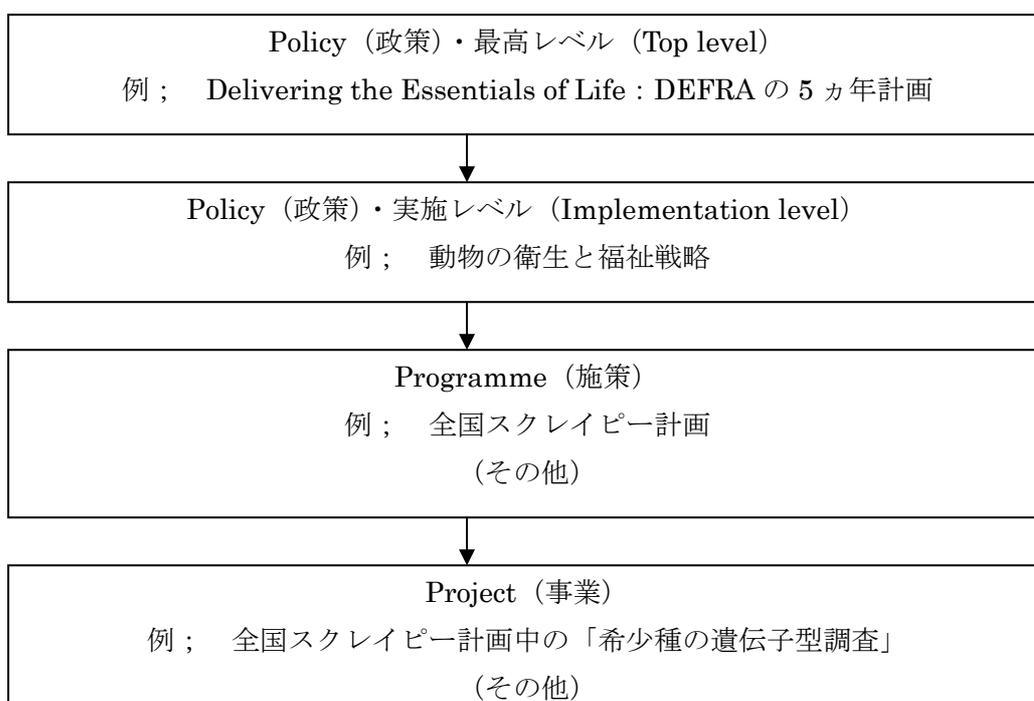
（注）英国政府は「Programme」というスペルをもちいているので、それに従う。

1 Policy, Programme, Project の評価の相互の関係について

（概要）

（1）DEFRA では、今後の5カ年における省としての最高レベルの政策を「生活に不可欠なものを提要する：DEFRA の5カ年戦略（Delivering the Essentials of Life : DEFRA's Five Year Strategy）」を策定して提示し、それを、Policy（実施レベル）、Programme, Project の3段階に段階分けして実施にあたっている。

図1 Policy, Programme, Project の相互の関係と AHWS の場合の例



(2) 最高レベルの制作 (policy ; top level) は、たとえば AHWS のような大きな傘で、その下に実施レベルの制作 (Policy (Implementation level) ; 以下、特に限定しない限り「policy」は実施レベルのものを言う。) があり、その Policy を達成するために書く Programme が設定され、それを施行するために Project が設定されている。

「policy」と「Policy を構成する Programme」との関係は複雑で、簡単に傘の下に置くよりも中心となる核にそってサテライト式にまとめたほうが適していると考えられ、一般的にそうした描き方がされている。重要な Programme、評価の必要な Programme が上に来るといったような配置的なきまりはない。(次ページの図、参照。なお AHWS には 5 つの Policy があり、次ページの policy には 16 の Programme が設定されているが、数が多いので、執筆者が整理してひとつの Policy を選び、それにつながる Programme についても選択し、選択しなかったものは一括して「その他」とした。また Programme の番号付けも、執筆者が便宜上行ったものであり、原文ではされていない。)

(Policy (最高レベル) について)

(3) Policy (最高レベル) は、優先事項を設定し、その意図 (政治目的を反映) や行動方針、政府介入の根拠を提示している。最も政治的な位置づけにある文書で、Policy (最高レベル) を作るということは、合理的な理由を示せる、または問題の理解と解決策の両方について意見があると言えることと同義である、という考え方が述べられている。

(4) AHWS に関しては、次のような明確で道徳的な記述がなされている。

「DEFRA は、政府と動物の所有者との強固な協力関係を促進し、疾病の治療よりも予防、役割と責任の明確な理解、業界と納税者間の負担と便益のバランス、透明かつ効果的な奨励策と制裁といった対策を重視する」

ここには、財政的負担等を背負うのではなく、業界などとコストを分担したいとする DEFRA の方針が表れている。

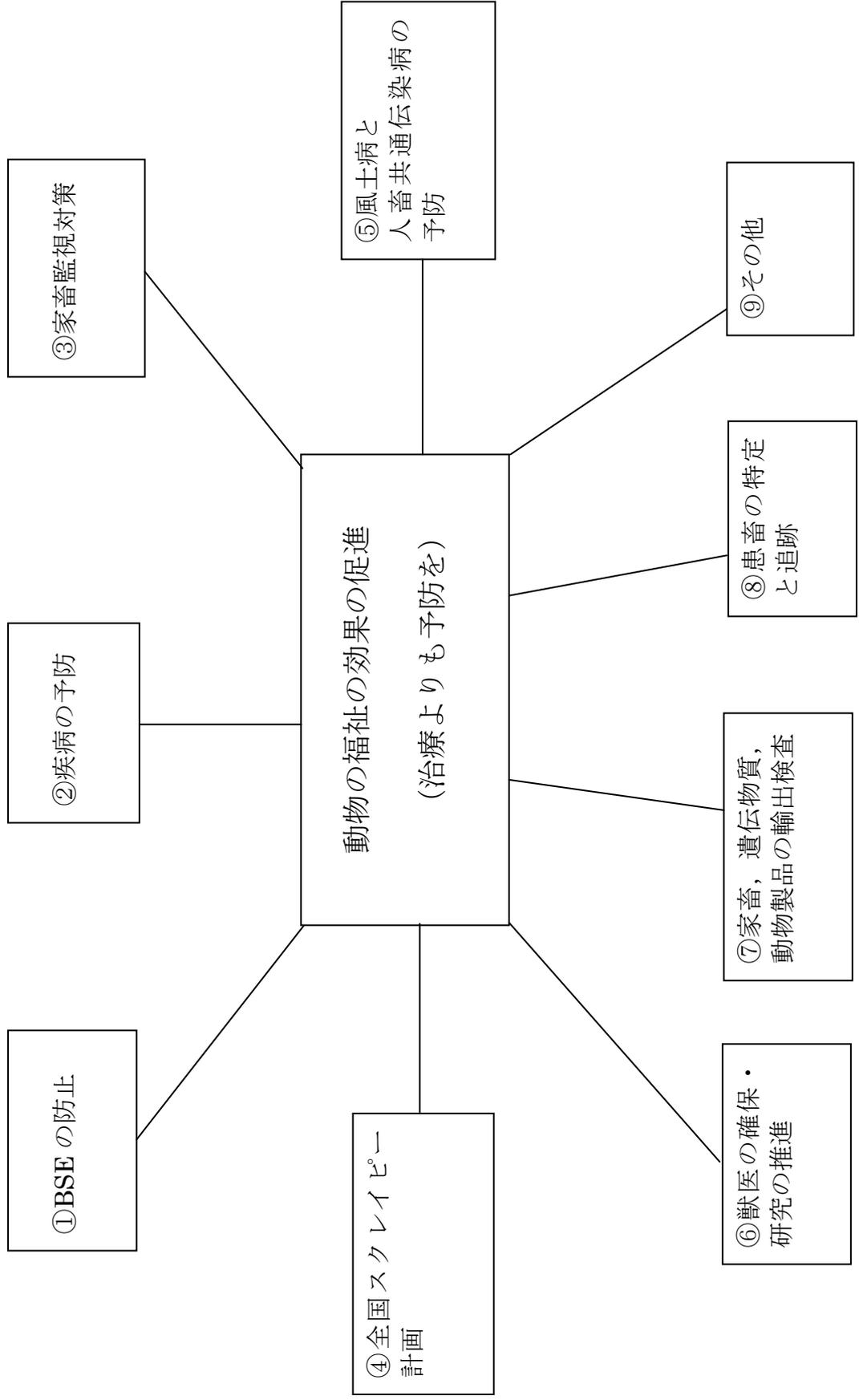
(5) この優先事項は、公共サービス協定 (PSA) のヘッドライン指標で評価する。PSA 目標は進捗状況の管理に用いられるほか、公的資金投入の根拠ともなる。財務省は国民への説明責任に PSA を活用している。AHWS の PSA を下記に示す。

(参考) PSA 目標 9

業界と共同でリスク管理を行い、飼育動物の衛生と福祉を向上させるとともに、動物病の影響から社会を守る。具体的には、

- ・スクレイピーの感染率を 2010 年までに 4 割低減する (0.33%から 0.20%へ)。
- ・能動的・受動的な監視体制により検出される BSE の発生件数が、2006 年には 60 件未満となるようにし、病気自体を 2010 年までに根絶する。
- ・牛結核は、年間 17.5 件の発生例が確認されており感染は増大傾向にあるが、2008

図2 英国 DEFRA の動物の福祉戦略



年末までに新たな地域への感染拡大をこの水準以下に抑える。

(注) PSA については、第 2 章第 2 節 (4) の注を参照

(Policy について)

(6) AHWS では、国内における動物の衛生と福祉の展望を policy として示しており、2014 年のあるべき姿を描いている。評価には PSA のヘッドライン指標を用いているが、今後は測定可能な量的・質的指標をより詳細に幅広く揃えて、補強していくつもりである。

スクレイピー感染率 40%低減の実現に向けて、この目標を有意義な行動に移すための Programme が策定されている。

(Programme について)

(7) Programme は、例の AHWS では全国スクレイピー計画がこれにあたるが、全国スクレイピー計画 (NSP) は 2001 年に始まった長期の自発的な取り組みで、スクレイピーの感染を現象させ、最終的には撲滅することを目指して全国で実施されている。この計画は、遺伝的にスクレイピーに感染しやすいことが確認された羊を漸次除去するという、選抜育種の施策を根拠としている。また最近は、EU の法令でも、スクレイピーの報告や確認がなされた群れに適用できる追加措置を規定している。方法的には、群れ全体を処分するか、または遺伝子型調査でスクレイピー感染の確率がより高い動物を選別して処分することができる。2005 年 4 月より、EU の新规定に基づき、遺伝子型別の飼育施策の履行が国内で義務化されている。

以上を実現するには、多くのスキーム (計画) やイニシアティブが必要になる。通常、事業は実行レベルにあると考えられ、全国スクレイピー計画にも多数の Project が内包されている。

(Project について)

(8) Project は、例の AHWS では全国スクレイピー計画中の「希少種の遺伝子型調査」がこれにあたるが、ステークホルダーやターゲット層、実施庁への対応に関して、日常実行する業務計画を定めている。この調査は、希少種や在来種に、「感染」の危険性を低減したり取り除いたりする遺伝的特徴があるか調べることを主目的としている。

2 Polycym、Programme、Project の評価

(1) 評価をするときは、各 Project レベルで評価し、また Programme レベルで評価し、最終的に Policy レベルで評価する。この Policy レベルの評価は、たとえば「持続可能な発展」のような形で、英国政府全体として取りまとめた評価がされているものもある。

しかし、Project レベルの評価結果、たとえば達成度等を Policy、Programme について評価を行う際にそのままリンクさせるというようなことはしない。Policy は Policy、

Programme は Programme のそれぞれの指標によって評価を行う。

(2) Project すべてをモニターないし評価する必要はないと考えている。例えば、AHWS を例にとってみれば、Project でも規制に関する業務は当然行うべきものであり、(例えば「動物製品の輸出検査」、それは評価をするべき正確のものではない、と考えられる。また、評価という作業をしなくても、数値によって実績が判断されるものもある(例えば、「患畜の特定」)。

(3) Policy は、種類によって違うが、AHWS のようなものは 10 年政策のため、目的 (Objective) を明確にし、計画 (Plan) を立てることが重要である。例えば、目的を達成するための実行計画 (Delivery Plan) や戦術を併せて設定し、その実行計画や戦術の進展状況を順次評価していき、それによって、そうした実行計画や戦術が政策全体に与える貢献度を判断するわけである。

(4) 評価をする際は、Big Picture として捉える必要がある。評価は重要であるが、政策が 10 年であるため、現在の評価がそのまま単純な答えにはならない。また、Animal Science のようなものは、法による規制がある。この規制が適切であるか、どのように施行できるかは関係者に尋ねる必要がある。この場合は、専門家、研究者 (Academic)、農業従事者 (オーガニックの農家) のグループによって話されている。

(5) Policy は、その方向性 (Direction) を定めるものであり、評価結果によって変化することができる柔軟性 (Flexibility) を持つ必要がある。ただし、別の意味で予算に対して費用対便益 (Cost/Benefit) を評価する必要があり、各 Programme 単位で費用対便益による評価が行われている。

(注)「プログラム評価」は、国によってその定義や内容がまちまちであるが、英国では、予算に関連する施策 (Programme) を評価することを意味するようである。

2 政策評価の性格

(1) 政策評価 (Policy Evaluation) は、予算と直接的には関係せず、また次の政策の決定のためになされるものではなく、むしろ 1 つの円のようなもので、型にはまったものではない。

また、毎年行うものでもない。5 年、10 年といった政策がある中で、毎年行ったからといって結果が見えるものではない、というより、政策の何らかの影響はむしろ数年は見られないものであろう。

政策評価は、必要と思われる時期に行われ、常に政策に情報を与えていき、また政策はそれによって状況によっては変化をしていく必要がある。だから、政策が終わったか

ら評価をして、その結果を待って次の政策を講じるのではなく、常にお互いにフィードバックしながら進んでいく、すなわち常に同時に動いていく円のようなものである。

(2) DEFRA では、現在行われている政策評価の方法にまだ改善の余地があると考えている。特に最近の政策が環境面に移行していることもあり、quantitative (数値的) から qualitative (内容的) な判断に評価も変えていかなければいけない。政策が環境や社会に与える影響 (Impact) は、数字では判断できない。

3 指標の目的等

(指標の目的と役割)

(1) 例えば AHWS には、今後 10 年間で達成しようとしている多数の重要目標が設定されている。戦略の成否をこうした目標の達成状況に照らして評価したり、目標達成の進捗が予定より遅れている場合などでも適切な判断ができるよう達成状況を報告したりする仕組みは、各政策で必要である。この戦略 (政策) のアウトカムを、指標という手段を用いて、目標の達成状況を測定し、評価するわけである。

(2) 指標は、次のような幅広い目的に活用できる。

- ① アウトカムの達成という点から、戦略の成否を量的に評価する。
- ② 戦略の事後評価に、他のデータや分析結果と一緒に活用する。
- ③ 進捗状況や戦略の長所・弱点分野を明らかにし、あらゆるステークホルダーとの意思疎通を円滑にする。
- ④ 戦略で実現しようとするものについて正しいメッセージを伝える。ただし、指標は指標であって、アウトカムではないことに留意しなければならない。

(良い指標の特徴)

(3) 良い指標の一般的な特徴は、以下のとおりである。

- ① 対象とするアウトカムや方法との相関性が高い。
- ② 外部要因の影響を受けることが比較的少ない。
- ③ すべてのステークホルダーがすぐに理解できる。
- ④ 原則として利用できるデータ間のぶれが少ない。

4 AHWS の指標

(AHWS の目標)

(1) AHWS の目的は、「飼育動物の衛生と福祉を永続的かつ継続的に向上させ、動物疾病の影響から社会・経済・環境を保護できるような、新しい協力体制を築く」ことであり、

大きく次の4つに分類される。

- ① 地方性動物病の影響を緩和する
- ② 動物の福祉のを向上させる
- ③ 外来性動物病を予防し、その影響を緩和する
- ④ 人間の衛生を脅かしかねない人畜共通伝染病の発生件数を減らす

(5) 上記の4つの主要なアウトカムのほかに、DEFRAでは、産業界と政府の負担コストのバランスや、農場衛生計画を利用する農家の割合を追跡するための指標づくりも検討している。経済や環境に関する指標も今後検討する予定である。

(6) 次ページの図は、これらのアウトカムを追跡するため、現在検討中の指標をまとめたものである。指標の作成作業は順調に進んでいるが、現在利用できるデータを押さえるだけでは我々の目的に十分ではなく、新しい情報や正確なデータが必要になることもあると思われる。また、別の情報源を調べたり、もっと適切な指標がないか検討したりする必要もあるだろう。

(7) この戦略の進展を測るのに必要な指標について、その枠組みの詳細を今秋初めて開かれる「英国動物の衛生と福祉会議」で公表する（注；2005年1月中旬現在、公表されていない）。確かな情報源の特定と開発を進めながら、各指標や達成しようとする目標、戦略の実施期間に期待できる成果について、ある程度の見通しを示す。また、すでに公表した目標や軌道については、達成状況を戦略のステークホルダーに知らせる予定である。

(戦略のアウトカム)

(8) 我々が達成しようとするものに集中し、また必ず正しいことをやっているようにするため、今後3年間で取り組むべき主要な戦略のアウトカムを8つ設定した。このアウトカムは、DEFRAの5カ年計画やAHWSおよび戦略的優先事項に関連がある。

図 4 検討中の指標

戦略のアウトカム (SO)	説明	戦略のアウトカム (SO)	説明
SO1 国民の健康を守る	国民の健康を守る努力をする	SO5 疾病の緊急発生に効果的に対応	疾病の緊急発生はすべて、合意された手法を用いて迅速、効果的に対応する
SO2 飼育動物の衛生と人道的な扱い	英国で食糧、農業、スポーツ、愛玩、娯楽目的または動物園で飼育される動物が衛生的・人道的に扱われる	SO6 消費者の信頼、高水準はタダではないという認識	消費者は、飼育状況の良い健康な動物からつくった安全な食物に信頼を置くようにし、消費者と小売業者は高水準の動物の健康と福祉はタダではないという認識を持つ
SO3 英国の衛生状態が世界最高水準	英国の衛生状態が世界でも最高水準となり、動物や動物製品を国際的に取引できる	SO7 家畜産業を競争力ある国内農産業の一角とする	家畜産業を、国内外の消費者のニーズに応え、食物を安全に高い健康・福祉水準で生産することで成功を収めた、競争力のある国内農産業の一角とする
SO4 業界と納税者の公平なコスト分担	家畜の健康と福祉に要するコストを、業界と納税者が公平かつ適切に分担する	SO8 DEFRA のイニシアティブに貢献し仕事の方法を変える	Defra のイニシアティブに貢献し、仕事のやり方を変える

(戦略に関する活動)

(9) 戦略のアウトカムを実現するために今後 3 年間でやる戦略の具体的な活動内容のうち、優先順位の高い活動は、次のとおりである。

1. 「動物の衛生と福祉戦略」の実施	11. 動物の福祉法案を成立
2. 動物の衛生にまつわる危機管理	12. 輸送中の動物の福祉規制を実施
3. 牛肉の輸出の実現	13. 主要な福祉文書について交渉
4. 「国家スクレイパー対策」の実施	14. CAP 改革の機会を模索
5. 口蹄疫指令の履行	15. 農場衛生計画を実行
6. 牛の結核予防の戦略的枠組みを実行	16. EU 域内動物の衛生に関する方針に情報提供
7. 家畜登録制度を設立	17. 政策センター (DEFRA の機関見直し) のプログラムの変更点を実施
8. RADAR (監視データベース) の運用	
9. 実行機能を SVS に移譲	
10. EU 疾病予防戦略への情報提供	

5 政策評価の改善の検討状況について

(1) 現在 DEFRA では、政策評価の方法に関して外部に評価を依頼している。作業は、研究者 (Academic)、経済学者 (Economist)、評価の専門家によるグループによって行われ、外部の会社によって指揮されている。この会社は、アフリカにおける政策評価の枠組みを作る仕事をした会社で、十分な経験と技量を持っており、評価ガイダンスや評価に関する戦略を他の省庁の良い例 (Good Practice) を参考にして作業を行っている。評価方法および官庁の評価に関する態度を変えていくためにも、現実的な方法に変えていく必要があると考えている。

なお、こうした検討の内容等については、Arianna Haberis 氏がメモをまとめてくれたので、参考として掲載する。

(2) こうした外部に依頼して政策評価の方法に関して評価を行うことは政府の各省庁で行われている。外部の専門家からの方が、省庁内のアドバイスよりもスムーズに通る傾向がある。

(3) DEFRA 内には、今までも評価推進部署があり、そこで評価方法に関する「グループディスカッション」、「セミナー」、「ワークショップ」等を計画し、評価を推奨してきた。この部署では評価を行うのではなく、評価を行わせる活動をしている。

今後は、局内の各部署を担当する人員を派遣し、その管轄の評価を指導するようにすることを考えている。

(4) 内閣府 (Cabinet Office) では、「社会実態調査手法 (Real Social Research Method)」について現在レビューを行っているところである。「確かな裏づけ (Evidence)」を数字だけで判断することなく、エコノミストやアナリスト達が Evidence を上手に活用し、政策決定により近づいたフィードバックができるように、方法をレビューしている。特に環境問題に関しては、エコロジー (Ecology) の面、社会的 (Social) な面の影響を分析し、時には数字に表す必要がある。そして、なぜ重要なのか、何ができるか、過去にうまくいかなかった場合それはどうしてか、等を判断し、政策や規制に反映していく。

このほか、Better Regulatory Unit では、よりよい政策決定のためのワークショップ (Better Policy Making Workshop) を行っている。

(参考)

政策の監視と評価：原則と応用

(評価の見直しの現在までの進捗状況)

1 背景と目的

(1) 目標の達成状況を体系的に監視することと、政策サイクルの一部としての政策アウトカムの評価は、科学的根拠に基づく政策づくりの重要な要素である。政府目標の一つに、こうした現代的な政策作成方法の実現があり、DEFRA もこれに同意している。

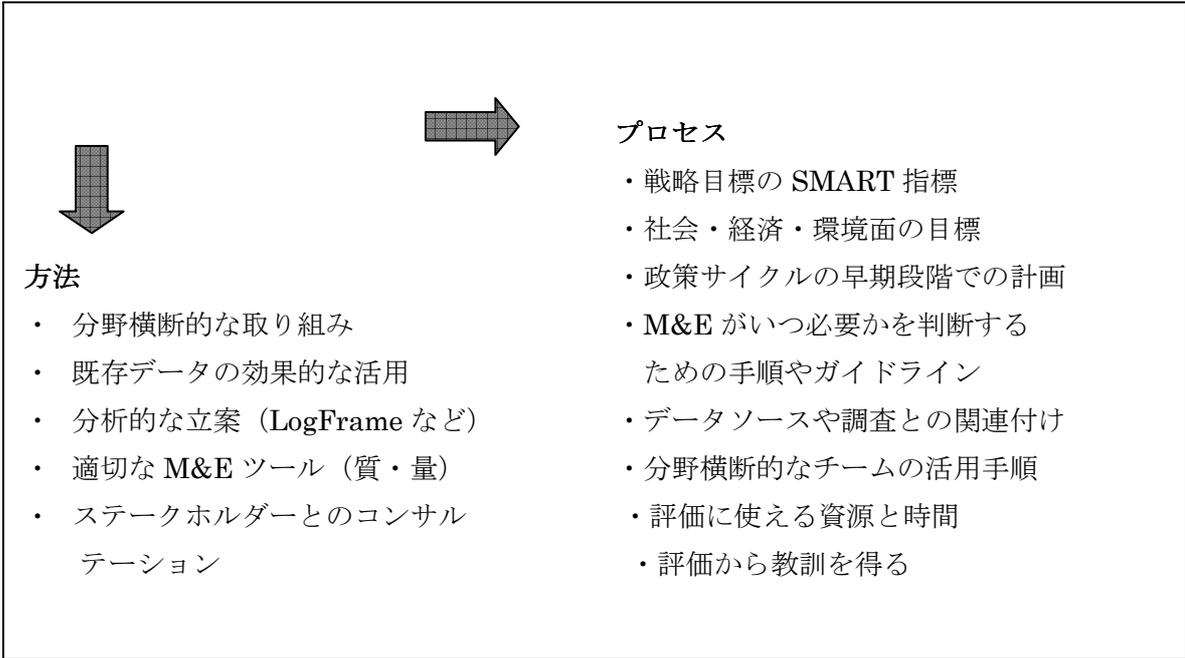
(2) 政策の体系的かつ効果的な監視と評価 (M&E) を実現するには、M&E を政策サイクルの中でどう活用するか、M&E の手法自体は目的に適っているのか等の観点から、多くの条件を満足しなければならない。DEFRA では、持続可能な発展を将来展望の中核に据えており、DEFRA で行う M&E は、環境・経済・社会的な側面を勘案したものでなければならない。このことから、M&E を実施するにあたっては、定性的手法と定量的手法を上手に組み合わせて行うことが必要になる。

(3) この調査は、DEFRA の M&E の現行の方法が、上記の条件をどの程度満足しているかを評価するものである。省内をはじめ公的部門全体から得られる模範例を材料に反省し、現行方法の改善に向けた提言を作成する。

2 背景と主な論点

(M&E の模範例)

(1) M&E は、政策のアウトカムと脈絡 (なぜ、どのような状況で、どのようにアウトカムが達成されたか) という二点について明らかにするものでなければならない。この二点に関するパフォーマンスを確認するには、「適切な手法を活用する」ことと、「組織に M&E の効果的な実施手順が整っている」ことが条件となる。M&E の手法と手順は常に明確に区別できるわけではないが、模範例の評価では両者とも取り上げる必要がある。図 1 は M&E の模範例の特徴を表したものである。



(政策サイクルにおける政策と事業の M&E)

(2) DEFRA の事業実績に関する M&E は、政策実行のアウトカム (実行機関は重要な活動を行っているかなど) と事業のアウトカム (家庭の暖房, 大気の質など) を狭く取り上げる傾向がある。経済の費用便益分析も、これらのアウトカムの達成に必要な投資について、そのリターンの評価によく活用される。DEFRA (及び OGD) の M&E は、大部分が事業レベルである。政策評価は、各事業評価の集合体を指すことがあるが、より広くは政策プロセスそれ自体を問うものと見ることもできよう (目標設定の方法, 政策の融通性や包括性など)。DEFRA の政策レベルのアウトカム指標も一段と広がりを見せ、生態系や福利面の取り組みも扱われている。

(M&E の定性的手法と定量的手法の統合)

(3) 一般に、社会・経済・環境に関するアウトカムの評価には、定量的な調査方法と並んで定性的な方法も必要である。二つを別々に用いてもよいが、M&E の定性的手法と定量的手法を組み合わせれば相当なメリットが得られる。この調査では、DEFRA の M&E に関し、定量的手法と定性的手法をいかに使い分け、また組み合わせられるかを検討している。

(調査の課題)

(4) この調査では、DEFRA の M&E の実践方法に関して、以下の課題を検討する。

- ① DEFRA の M&E への取り組み方は、体系的で整合性があり、戦略的か。
- ② 省内の M&E 活動には、どのような推進要素や障害があるか。

- ③ DEFRA の監視・評価への取り組み方は、「目的に揃っているか」。
 - －主要な政策分野はすべて含まれているか。
 - －M&E を行う際、社会・環境・経済的なインパクトは適切に考慮されているか。
 - －DEFRA の評価は、多様性と均等性の問題を考慮に入れているか。
 - －評価は、政策環境が変化しても結果の有効性が保たれるように出来ているか。
 - －評価は政策サイクルの早い段階で計画されているか。明確な目標の記載はあるか。
 - －ステークホルダーとのコンサルテーションは、M&E で効果的に使われているか。
- ④ M&E は、政策目標全般に関して十分に連携しているか。
- ⑤ DEFRA の組織能力は十分か。M&E を組織的に生かす仕組みは整備されているか。

またこの調査では、OGDにおける模範例を検討し、次のような問題にも取り組みたい。

- ① 方法的なアプローチは様々か。DEFRA に応用できる模範的な実施例はないか。
- ② 受容 (acceptance) と導入(embedding)の程度にばらつきはないか。他の省では、受容の程度に関してどうしているか。
- ③ 分析的な事業計画手法や、中央の政策・指導への取り組み方について、DEFRA は何を学べるか。

3 アプローチと方法論

(概要)

- (1) この調査は、次の3つの要素で構成される (図2 参照)。
 - ① DEFRA 全体における、政策・事業の M&E の実施状況の見直し
 - ② DEFRA に関連する公的部門における、M&E 模範例の証拠資料
 - ③ M&E の明確な改善策を示す提言

(DEFRA における政策・事業 M&E の実施状況を見直す)

(2) DEFRA の M&E 実施状況に関する調査 (desk review) では、経済政策評価や、DEFRA 各部局 (Directorate) 委託の評価調査、「2005 Defra Evidence and Innovation Strategy (E&IS)」, 各部局の年次事業計画などを取り上げる。DEFRA 職員からの聞き取り調査により、分析対象とする M&E の事例を絞り込む。これまでも言われてきたことであるが、分析担当者が政策部門から「切り離される」など、現場の状況は良くなっていると見込まれ、ここで今一度事例として最近の評価を使うことの重要性を強調しておく。

(3) 分野横断的な「監視」情報の政策作成への活用を見直すにあたっては、大気環境と廃棄物の二つの政策分野を中心に取り上げる。WasteDataFlow などは、政策の見直しに役立つような分野横断的な監視体制をどう構築するかを考える上で、参考になるだろう。

(4) 広義の政策評価について、この調査では、「農村地域白書の評価」(Rural Research Unit の作成した資料)の見直しや、予定される CAP 改革の評価も取り上げる。DEFRA の環境・農業・漁業に関するホームページから、完了済みの事業評価を選定するが、それは当該分野の政策担当者からの聞き取り調査の後に行う。

(5) 主要な職員とのコンサルテーションも、この調査の重要事項である。分析担当者や政策担当者からの聞き取り調査はすでに行われており、模範例とともに今後の改革への障害や推進要素などが明らかになっている。聞き取り調査の過程で、適当な対象者や見直しの必要な文書について新たな情報が得られるだろうから、この調査の進行とともに(調査担当者の同意を得て)対象者も見直されていくであろう。DEFRA 本部の職員のほか、エージェンシーや実行機関からの聞き取り調査を行うのも、評価の上手な組み合わせ方を考える上で役に立つだろう。

(公的部門における M&E 模範例の証拠資料の収集)

(6) M&E の方法論の見直しでは、方法と手順の両方を取り上げ(図 1 参照)、以下の内容を扱うこととする。

- ・ 英国政府の推奨例。グリーンブックやマジエンタブックのほか、ポリシーハブ(Policyhub) ウェブサイト掲載の各種資料。

(注) グリーンブックやマジエンタブックは、英国政府の公式出版物で、白書や職員向けの業務用ガイドライン等が出されている。

ポリシーハブは、英国政府の公式ポータルサイトである。

- ・ 欧州委員会の評価の手引き。使われている方法は概して標準的だが、スコアリング向けの多基準分析の活用や、評価の組み合わせに関する提言は有益である。
- ・ 手法に関する国際機関の資料—世界銀行や OECD などの資料を引用し、分野横断的な M&E に対する最新の取り組み状況をまとめる(定性分析と定量分析を統合)。

(7) 応用できるかという問題は、調査のこの項目で最も重要な問題になるろう。

(8) 政策作成の改善策の一環として、政府は M&E に関して大規模な調査を実施しており、その点に関して言えば、この調査は政府全体についての小規模なコンサルテーションといった意味合いになるろう。今ある情報を有効に活用して、受容と導入、分析的な政策立案の手法、中央の政策指導といった調査課題に解答を導くこととしたい。政府全体を見渡す位置づけにある幾つかの公的機関との間では、当初段階で会議や議論も行われた。このようなコンサルテーションからは、OGD に関して多数の面白い意見が出されている。現段階では、DWP (Welfare to Work Program) と DfES (Sure Start and Educational Maintenance Allowance Programmes) がより突っ込んだ検討対象となる可能性が高い。

図 2：アプローチ

政府内外における模範的な M&E の実例
を収集

内閣府の職員（GSRU 等）その他

政府を見渡せる主要機関の担当者
へのインタビュー

国内・海外の関連
文献を再検討



M&E 模範例に
関するセミナー

諮問機関と議論

OGD による最新の
事例研究



DEFRA の M&E への影響の判断
DEFRA で実施する M&E の長所・短所
を確認。
外部の模範例の教訓を DEFRA 向けに
まとめる。

DEFRA の M&E 基本方針と
あり方を見直す

当初段階のインタビューは DEFRA の一部職
員

コミュニケーション戦略（案）

DEFRA M&E のデスクレビュー

他の DEFRA 職員へのインタビュー／セミナ
ー



諮問機
関と議



提言

DEFRA の実施状況を改善する最良の機会とその達成方法を明らかにする

(実行可能な変革のモデルの特定と設定)

- (9) 初期段階では、改革の利点、改善の余地がどこにあるか、改善に必要なおおよそのコスト（時間と資源）を明らかにする。
- (10) 提言には、「楽勝（easy wins）」項目や、中期的で実質的な改革のヒエラルキーを盛り込む。
- (11) 提言は、次の6つのステップを経て作成する。
- ① 選択肢を検討し、現行方法を見直して反省する
 - ② 改善による利点を明らかにする
 - ③ 改善に要する推定コストを出す
 - ④ 改革の優先順位付け－「楽勝」項目、より長期的な改革、能力育成等
 - ⑤ 提言原案を検討
 - ⑥ 必要な改革の実施方法と、必要に応じた能力の育成方法に関する指針を作成
- (12) また提言には、次の3つの関連分野で必要となる、能力の育成についても盛り込む。
- ① M&E 改善のための新体制を構築する。このため、事業・政策に関するデータの収集方法や収集の合理化方法、事業実施や政策作成の効果への理解を深めるようなデータ分析方法、またそうした分析を、今後の資源配分や政策決定に資する形で提供する方法などが、改良・検討して盛り込まれることになる。
 - ② DEFRA 職員が M&E 業務を行うための技術力を養う。M&E は一部訓練の必要があろうし、これを個人・部署の正式な職務の一貫として定着させる必要もあろう。
 - ③ M&E の実施に必要な資源の量を見直す。新しいシステムや新型のデータ収集方法、現在十分に評価されていないが能力のある人材、等への投資の必要性が出てくるだろう。ただし、追加資源を最小限に抑えるため、資源の移動範囲については検討が必要である。

第4部 臭気管理

第1章 「集約型家畜生産施設の臭気管理」

ガイドラインの運用状況

環境庁（EA）調査結果

英国では、96/61/EC 指令「統合汚染の予防および管理（Integrated Pollution Prevention and Control ; IPPC）制度（Regulation）」に基づき「IPPC・Directorate」が設定され、それに伴い英国では、イングランドおよびウェールズを対象とした「汚染予防および管理令（Pollution Prevention and Control ; PPC）・イングランド及びウェールズ」を定め、家畜生産施設からの臭気が地域住民に過度の迷惑をもたらさないよう、ガイドラインを策定することとしている。

このため、英国環境食料農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs ; DEFRA）の非省公共団体（Non Departmental Public Body ; NDPB）である環境庁（Environment Agency ; EA）を訪問し、英国の家畜生産施設からの臭気問題の現状と対応策について、調査した。

1 IPPC および PPC の背景

(1) 英国でも、家畜生産施設からの悪臭問題は深刻である。住宅地が足りなくなり、どんどん郊外へ進出していることが要因である。といっても、そこで昔から農業を営んできた家畜生産農家にとっては理不尽な問題である。そこで EA としては、農家の見解も十分に把握した上で、規制を行うことを考えている。

(2) EA では、DEFRA からこの規制に関する詳細および施行方法を依頼され、技術的なガイドラインを策定し、現在コンサルテーション中である。来年早々には、正式に公表する予定である。

(3) 畜舎の建設等といった建築計画の許可は、すべて Local Authority（日本の市役所や町村役場のような機関だが、郡の機関のようなものもある。）の判断で決められている。

この方式はかなり昔からのもので、今までは農家の見解と住民の意見を全体的に見る（Overview）ことによって許可がおりるかどうか判断されてきた。今後は、それに加えて IPPC つまりは PPC の水準に達しているかどうかも重要な判断材料になる。なお、IPPC の水準に達していることは必須条件だが、水質等他の要件もあり、これだけで直ちに自動的な許可に結びつく訳ではない。

(4) IPPC/PPC の認定は、2007 年末までに受けなければならないことになっている。対象になるのは、下記の規模以上の集中型の豚舎と鶏舎等である。

家禽類 40,000 羽、
体重 30kg を超える豚 2,000 頭、
雌豚 750 頭

(注) 家禽類とは、食肉用の鶏、採卵鶏、採卵用に飼育される年齢 1 年未満の鶏、七面鳥、鴨、等

今後、この規模以上の豚舎および鶏舎を新築する場合には、建築許可申請の段階で認定を受けなければならない。

(5) 規制の方法としては、悪臭に関し「不快と判断する相当の理由」がなくなるようにすることを目指して、まず「現在利用できる最高の技術(Best Available Technique; BAT)」を適用することが、ガイドラインの中に記載されている。

しかしながら、BAT を行うには時間と費用がかかる上に、機材の購入などは特に高額になるので非常に高額になりかねない。英国政府としては、農家を離農に追い込むことは避けたいので、農家が BAT への段階を追った対応策を講ずることも承認する見込みである。

(注) available という言葉には、技術的に可能というだけでなく、対象となる農家にとって経済的に可能である、という意味が含まれている。

(6) IPPC/PPC の認定には、一律のコストがかかる。農家の場合、申し込み(application)にかかる費用が 3000 ポンド強、年間費用が 2500 ポンド強となる見込みで、これは、ほかの産業に比べて低い数字である。

例をあげれば、乳業メーカーの場合、各工場単位での IPPC 申し込みが約 1000 ポンド、年間費用が 7000~8000 ポンドかかっている。

この認定を受けるため農家は、BAT または BAT と同等レベルの対応策を講じなければならないが、英国にはそのための補助金のようなものは無い。認定費用がほかの業界よりも安くなっていることが強いて言えば補助金のようなものである、と英国政府はコメントしている。

2 認定方法

(7) 豚舎・鶏舎の半径 400m 以内に対象となるほかのセクター、例えば民家、公園、スポーツセンター等が存在する場合に対象となる。ただし、散歩道(Foot Path)は、利用者が一箇所にとどまっていることがないため、対象外となっている。

もし対象となるセクターが存在する場合、ガイドラインに判断方法が書かれている。

(8) まず、農場のサイトマップを作成し、農場を歩いてみる。この場合、農家および従業員は臭いに慣れているため、外の人間に歩いてもらう。(友達でもよい、つまり臭いに敏感および鈍感という個人差まではまだ考慮されていない)。

農場で歩きながら各ポイントに3-5分立ち止まってみる。そこで、1-5段階の採点をマップに記入していく。もし、悪臭を感じた場合、その原因を突き止める。時間や天候、風向き等、例えば、夏や蒸し暑い夜、家畜の死骸を処理する前後、豚舎・鶏舎を掃除する前後、堆肥をまいたときまたはそのときの天候および風向き(気温など)も考慮する。

(9) その情報を元に OMP(Operation Management Plan)を作成する。これはあくまでも既存の豚舎・鶏舎の場合で、新築の畜舎は最初から OMP が組み込まれていなければならないし、ほぼ完成状態でさらに監査を受けなければならない。既存の畜舎の場合は、OMP を作成し、それに基づき悪臭をコントロールするようにしなければならない。

新築の畜舎に関しては、同じような畜舎を参考にして判断する(Predict and Measure)。農場で、空気中の臭いを分別できる6名の odour panel に空気のサンプルを採取してもらい、そのデータをモデルと照合して判断する。

(10) 新築に関しては、最初から BAT がなされていなければならない。既存の畜舎に関しては、この規制よっての Impact Assessment も必要であり、BAT に適応するまでの(Upgrade) 時間を与える。新しい機材や、よりよい Practice を Adopt することが必要な場合、Capital 投資が必要となり、そのためにかかる費用が農家の経営にかける影響も判断しなければならないので、Upgrade の時間が必要となる。

(11) OMP では Best Practice と Worst Practice を参考にする。

特に畜舎の掃除をするときや堆肥の散布をするときなどでは、天候(気温や風向き)を記録しておくことが重要である。近隣から不満の声があがっても、記録によって風向きが違った場合は反論することが可能になる。

3 モデルからのアウトプット

(12) PPC において悪臭公害がないという判断基準(Index) は、3 Odour Unit で、この数値の場合、公害とみなされるほどの悪臭ではない。

(13) 対象となる「半径 400m 以内に他のセクターが存在する場合」の半径 400m という数字は、いままでの Planning の歴史の中で常に使用されてきた数字なので、今回の規制に適切であると判断された。多分 Planning 業界で何らかの理由をもって設定された数字かと思われる。

(14) イングランドとウェールズでは、現在のところ15件の申請があって、認証されている。

また、北アイルランドでは50件の認定が出されている。北アイルランドの場合、新しい鶏舎の建築許可申請が多かったため IPPC 認証が多く出ている。その際、ガイドラインは役に立った、というコメントが寄せられ、併せて、ブロイラー鶏舎の場所と風向きに関する項目を加えるといいのではという問題提起があった（参考参照）。

北アイルランドの鶏舎増築に関しては、鶏舎の風下に民家がある場合、その換気と換気扇の位置が重要になり、そのために許可が下りなかった、というケースもある。

4 EA の役割

(15) EA では、この IPPC/PPC 規制に関して、Meeting Group を形成し、鶏卵、鶏肉、豚肉業界の労働者組合の代表者や Trade Association（流通協会）等と問題点を話しあって、その内容をマスコミ等を利用して伝えようとしている。予算があまり無いため、Low Profile な活動しかできず、キャンペーンなどは行えないが、IPPC/PPC 規制の認証の申し込み方法や費用等に関して、新聞等で記事にして載せてもらったり、セミナーを開いたりして農家を助けようとしている。政府は、農家に関しては申し込み等の費用を安くしているのだから、臭気管理施設に対するさらなる補助金は出せないと言っている。

(16) 農家にとってこの IPPC/PPC 認証は、Planning 上 Benefit になると考えられる。住居不足の中住宅の開発が行われているが、仮に新しい住民が文句を言っても、IPPC/PPC 認定を受けていれば最低でも農業を辞めるまでに追い込まれることはない。多少の作業変更などを要することは考えられるが、認定農家である以上、新入居者が、畜舎がそばにあるのがいやだからという理由で何らかの活動を行い、農家を離農に追い込むことは、不可能である。EU で定めた規制をクリアし、畜産を行ってよいという許可を持っていることになるからである。

(17) 英国では、2007 年末までに全農家が家畜生産施設の登録を行うことが必要とされており、最終的には1500戸の農家が認定を受けるであろうと推測される。

悪臭の他にも、騒音や堆肥などの環境汚染についても規制が設けられることになっており、EU では、これらの問題に対処するための戦略や記録方法等を細かく指示することとしている。

(参考) 集約的畜産施設における IPCC 臭気対策 (北アイルランドの実体験)

技術指導書 IPPC 6.02 (農業)「集約的畜産施設の臭気対策」の使用に関する特記事項

1. 臭気対策の概要

(1) この指導書は、付近の居住者のいる住宅 (第 2.1.2 項参照) との関係から、新設する鶏舎の立地や敷地の重要性を強調するのに活用されている。この数年、北アイルランドでは農場施設の新築や拡張が盛んであった。新しい鶏舎の立地については、恒常風を考慮に入れて十分な距離を確保することが、臭気対策にとって重要な要素となっている。臭いに関する苦情の発生を抑えるため、鶏舎の建設予定地が他の候補地に変更された例も多い。農場施設の拡張・新設に伴う臭気の影響の予想には、大気拡散モデルが広く使用されている。この指導書は、IPPC 指導書 H4 (第 1 部) と併せて、臭いに関する苦情の基準を作ったり、農場の個々の状況を調査したりする上で活用されている。

(2) 特に換気の面では、事業主が計画を変更し、換気装置を最適化して臭いの問題が発生しないよう図った例も多い。例えば、天井換気扇の換気速度を上げる、壁側低位置の換気扇からの換気を減らす、変速型の換気扇から入/切調節型に代える、等の変更がある。自然換気型の鶏舎は、臭気汚染をもたらす可能性が高いため、新設の許可が下りていないケースもある。自然換気型の畜舎が存在し、拡張が計画されている場合は、その自然換気型の畜舎を通風型に改めること、また畜舎を新築する場合は通風型とすることが法律で定められている。

(3) 臭気対策計画—この手引きは計画の遂行に活用されている。

(4) 臭気ガスを示す数字—この手引きの第一版 (2003) に引用した数字、及び最新版の参考資料は、大気拡散モデルを運用する上で有益な情報源となっている。

2. 具体例の研究

鶏舎数 2、ブロイラー 68,000 羽を飼育する農場。

居住者のいる住宅が、最も近いところで農場のおよそ 70~80m 風下にある。どちらの鶏舎とも IPCC の適用が義務付けられた時点 (03 年 12 月 31 日) には存在しており、臭いの住宅への影響は推定で約 3.8 OU/m³ だった。事業主はもう一棟建設を希望していたが、自身の行ったモデリングに基づき、変更は既存 2 舎への適用箇所にししか施されなかった。残念ながらこの敷地をめぐることは、過去数ヶ月間に臭いに関する苦情が多数寄せられていた。事業主は臭気対策計画の見直しを行い、今は換気装置の取替えという選択肢を検討中である。現在の換気装置は、壁側低位置の換気扇で相当量の換気を行って

る。考えられる選択肢としては、天井換気扇からの換気を増やす、天井換気扇を変速型から入切調節型に代える、天井換気扇の速度を上げる、などがある。

(b) 鶏舎数 2, ブロイラー55,000羽を飼育する農場。

居住者のいる住宅は、最も近いところで農場から 50～60m の高台にある。住宅は壁側低位置の換気扇の並行線上にある。臭いに関する苦情は多数寄せられている。事業主は換気装置を取り替え、換気は大部分が天井の換気扇を通り、壁側の換気扇はあまり通らないようにした。これによって状況は相当改善されたようであり、最近は臭いに関する苦情は記録されていない。