

平成14年4月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

BSE 問題に関する調査検討委員会報告

武部農林水産大臣および坂口厚生労働大臣の私的諮問機関として「BSE問題に関する調査検討委員会」が2001年11月に発足し、行政対応上の問題の検証、今後の畜産・食品衛生行政のあり方について検討を行って来ましたが、4月2日委員会報告を取りまとめ公表しました。同報告書は、第Ⅰ部で行政対応の検証を行い、それを受けて第Ⅱ部で、危機意識の欠如と危機管理体制の欠落、生産者優先・消費者軽視の行政、政策決定過程の不透明な行政機構などの問題点を指摘し、第Ⅲ部で、従来の発想を変え、消費者の健康保持を最優先するという基本原則を理念として確立すること、消費者の保護を基本とした包括的な食品の安全を確保するための法律と独立性・一貫性をもったリスク評価を中心とした「新しい行政組織」の構築等について提言しています。

http://www.maff.go.jp/soshiki/seisan/eisei/bse/bse_tyosaiinkai.pdf

農林水産省政策評価基本計画・政策評価実施計画

農林水産省は、14年3月29日、平成14年度から18年度までの5年を期間とする「農林水産省政策評価基本計画」と平成14年度を期間とする「農林水産省政策評価実施計画」を決定・公表しました。

二つの計画は、ともに平成13年度に同省が実施した政策評価の実績を基にした計画となっています。

<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/hyoka/kihonkei.pdf>

<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/hyoka/jishikei.pdf>

北海道政策評価条例が施行

北海道政策評価条例が4月1日に施行されました。政策評価を条例によって実施するのは、宮城県に次ぐものです。道の条例の特徴をみると、①知事部局、

教育委員会、道警本部などすべての執行機関を政策評価の実施機関としたこと、②政策評価制度の運営に当たって、道民意見を積極的に取り入れるとともに、道民意見の政策評価への反映状況を公表する規程を設けたこと、③政策評価の客観的かつ厳格な実施と制度の充実を図るための「北海道政策評価委員会」を条例で定めたことがあげられます。

<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-shyok/jourei/index.htm>

政策評価・独立行政法人評価委員会決定

総務省に設置されている政策評価・独立行政法人評価委員会は、「政策評価・独立行政法人評価委員会における独立行政法人評価に関する運営について」を決定しました。同委員会の評価の方針を定めたものですが、別紙「点検項目等の設定についての考え方」では、①定められた評価基準に則り、また、公正妥当な手続き・手順を用いて、適切に評価が行われているか、②評価基準を踏まえた評価の内容は妥当なものとなっているか、を基本として各省府が行った評価を点検するとしています。

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/unei.html>

三重県民 e-DEMO@mie

三重県では、インターネットを活用して、県政の施策展開の方向や生活者の身近なテーマ等について、生活者がいつでも自由に意見を述べ、議論に参加できる新たな住民参加の場として e-DEMO@mie（電子会議室）を設けました。情報提供については、関係部局は、事務局と密接な連携・調整を図りながら、テーマ別に議論の推移に応じて、迅速かつ適切な情報を分かりやすい表現方法で積極的に提供するとしています。本格的な運用は本年5月からとのことですが、都道府県レベルで恒常的にこのような意見交換の場を設けるのは初めてとみられます。 <http://www.e-demo.pref.mie.jp/>

平成14,15年度の当センターの事業計画について

当農林水産政策情報センターの調査研究事業は、日本中央競馬会及び全国競馬・畜産振興会からの支援を受け、平成11年度～13年度を第1期として「情報の提供等」、「透明性の向上」、「政策評価」の3テーマについて実施してきた。14年度から第2期に入り、新たに「畜産分野を中心とした総合評価等に関する調査研究」として調査研究することとした。その内容は、「総合評価等の政策評価」と「食品のリスクコミュニケーション」の2つである。

1. 事業の目的

農畜産行政は、国民が日々消費する食品を対象とするところから、政策内容をわかりやすくし、かつ透明な決定プロセスを経て、国民の理解を得ながら展開していくことが求められている。

国民に対する説明責任を果たすことを大きな使命としている政策評価について農林水産省は、13年度から「総合評価」に取り組み始め、また今後早急に「事前評価」の研究を行うこととしている。しかしながら、10年以上の経験を持つ西欧諸国とは異なり、わが国においてはその知見に乏しく、早急に先進諸国の畜産分野における事例に学んで蓄積を深める等の必要がある。

またBSE問題等を契機として、食品の安全性に関する問題は、その影響が消費者、販売・流通業者ばかりでなく生産者にまで及び、かつ行政のあり方についても批判を呼ぶことが強く認識されたが、これは、緊急時、平常時を通じ国民に理解を深めてもらうためのコミュニケーションが不足していたことに大きな要因があると考えられる。西欧諸国においては、こうした問題が発生したとき等に国民の理解を得て冷静に対応してもらうための「リスクコミュニケーション」の手法がそれぞれの国の実状に合わせて研究ないし開発されており、わが国においても早急にその実態を把握し、導入可能性を探る必要がある。

このため、先進諸外国の優れた先例を調査するとともに、わが国に適用できる手法等の研究を行い、国民が理解しやすい、透明な農畜産行政の推進に資することとする。

2. 事業実施期間

平成14年度から平成15年度（2年間）

3. 事業の内容

(1) 畜産分野の事例による総合評価等に関する調査研究事業

政策評価に関する調査研究については、蓄積が急がれる「総合評価」、「事前評価」に関する調査研究と、わが国ではまだほとんど未着手である「政策評価の実施体制」に関する調査研究の3つに分けて実施する。

「総合評価」に関する調査研究については、弾力的にテーマを選択して行っている英国の「ポリシー評価」や法律等に根拠を持つプログラムに取り組むアメリカの「プログラム評価」（それぞれわが国の「総合評価」に類似している）について、「事前評価」に関する調査研究については、予算編成のシステムに事前評価を組み入れているスウェーデン、デンマークや機関の管理運営を適正にするため事前評価を活かしているオーストラリアについて、各々調査する。

また、「政策評価の実施体制」に関する調査研究については、政策評価（総合評価）を外部コンサルタント等に委託して実施しているドイツや政府内部に評価のための専門のユニットを設置しているカナダ等の実施体制について調査を行う。

これらの調査結果を基に、諸外国の手法や実施体制のわが国への適用可能性について研究し、適用できる手法等についてはマニュアルを作成する。

政策評価に関する調査研究は、当センターのレーゾンデートルでもあり、これまでの調査研究で得た知見を基礎として、さらに知見を深め、農林水産政策分野の政策評価の発展に寄与したいと考えている。

(2) 食品のリスクコミュニケーションに関する調査研究事業

この調査研究に関しても、内容を、さらに「緊急時」、「政策決定時」におけるリスクコミュニケーションに関する調査研究と、「消費者の啓発」に関する調査研究の3つに分けて実施する。

「緊急時」に関する調査研究については、BSEの人体感染のおそれが発表された際の英国やダイオキシン問題が発生した際のベルギーの対応状況について、「政策決定時」に関する調査研究については、アメリカやカナダのリスクに関する政策決定方式について、各々調査する。また「消費者の啓発」に関する調査研究については、ドイツやフランスの食品リスクに関する啓発活動の実態等について調査を行う。

そして、これらの調査した諸外国の方式についてわが国への適用可能性を研究し、ガイドラインの作成を行う。

なお、本年4月2日に発表された「BSE問題に関する調査検討委員会報告」でも、「リスクコミュニケーションの確立」が強く要請されているところであり、当センターとしても、これまでの調査研究で得られた知見も最大限生かしながら、取り組んでいきたい。

フランスにおける「政策評価」の全体像(上)

昨年11月下旬、わが国には、これまであまり紹介されなかった、フランスの政策評価の全体的な状況について調査を行った。

フランスでは、1990年に、既に、大統領令（デクレといい、ごく簡単に言えば、法律と同等の命令である）による「省庁をまたがる公共政策の評価」が始められている。現在では、

- ①省庁をまたがる公共政策のエバルエイション
 - ②各省ごとの所管施策に係るエバルエイション
 - ③EUとの共同事業に係るエバルエイション
 - ④目標と比べた成果志向の予算法案の作成
- が進行しており、政策評価で目を見張る動きがある。そこで、今回は上記の①と②について紹介する。

1. 省庁をまたがる公共政策の評価

(1) 90年体制の発足と頓挫

90年1月に、当時のミッテラン—ロカール体制の下で、民主化、行財政の効率化等の要請に応え、デクレに基づく、多省庁にまたがる公共政策の評価制度がスタートした（フランスでいう“公共政策”は、主として、各種の公的な施策が入り組んだ高い次元の政策をいう）。90年といえば、米国GPRA（93年成立）よりも早い。

90年体制の政策評価の中心は、首相が主宰する「省際評価委員会」で、事実上、すべての閣僚が参加するものであったし、事務局にも、首相直属の行政機関である「計画総庁」が配置された。

しかし、90年体制の“重過ぎる”仕組みが、閣僚間の意見がなかなか一致しないなどの不都合を招き、計画された23本中13本の評価報告書を完成して、98年11月のデクレによる改革に引き継がれることになった。

(2) 98年体制による改革

98年デクレによる新しい体制作りをリードしたのは、ジョスパン首相であった。今回は、評価作業の実効性と迅速性が重視されているのが特徴である。例えば、評価に要する期間は、前回の場合、平均が3年半といわれるのに対し、今回は原則1年、大きなテーマでも18ヶ月とされている。

新体制の中心は「全国評価協議会」であるが、構成員は閣僚ではなく、有識者や公共的な組織の代表14名で、別途のデクレで特に任命されることとされ、その構成もバランスに配慮がなされている。

フランスでは、公共政策評価のテーマが、首相によって正式に決定されるまでには、関係省庁間の調整、評価の中核として活動する「評価審査会」の構成

とその議長の任命、具体的な評価方法の決定などを経るために、かなりの時間を費やしている。それでも、昨年11月の調査時点で、20項目が決定されて評価作業が進められており、前回の体制と比べ、かなりスピーディーに運んでいるといえる。

(3)「農村開発政策の政策評価」

政策評価のテーマとして、農業水産省関係では、「農村開発政策の政策評価」がある。このテーマの期間は18ヶ月間で、それだけ重い扱いを受けている。この最終報告書を作成する評価審査会は、昨年5月に作業を開始して詳細な評価手順と手法等（評価仕様書）を定めた。これに沿って、具体的な作業は、入札で選定される外部組織により行われ、これをもとに、評価審査会で評価報告書の原案が取りまとめられることになる。入札に関しては、約70組織からの問合せがあり、このうち、10余りから応札があったという。

最終報告書の提出期限は、本年12月とされている。

2. 省庁独自の政策評価（農業水産省）

(1) その性格

98年11月のデクレを受けた首相通達で、各省は、行政運営と公的サービスの効率を改善するために評価機能を強化するように求められた。「省独自の政策評価」はこれに基づき、各省が一斉に実施している。しかし、具体的な実施方法の指示はなく、その内容、方法等は各省に任されている。農業水産省でも、明示的なルールは定められていない。ただ、各省をまたがるものとの区別をするため、テーマは、次のものとしている。

- ① 欧州一般でなく、フランス独自の問題であること
- ② 農業水産省だけに關すること
- ③ 施策につき、批判や代替案が提示されていること

(2) 政策評価の手順と特徴

省内の最高責任は、省内評価委員会（各局長ほか計13名）にあるが、個別のテーマの評価に関しては、担当局がすべての責任を負う。

通常、1月に評価・研究計画課からテーマ募集があり、各局は3月までにテーマ案を出すとともに、評価内容、委託する作業内容等の検討に入る。最終的な大臣の承認は、11月である。具体的な作業は、外部委託される。

省庁をまたがる評価では、費用は首相府から2分の1が補填されるが、ここではすべて自前である。また、専門的であるので、責任局が個別に契約を行う。2000年分が5テーマ、2001年分が6テーマ選定され、いずれも1年で評価が終了する原則となっている。

（文責：後藤）

用語解説

代替法 Replacement Cost Method

代替法は、評価しようとする財・サービスと同様な効果を有する他の市場財・サービスを代替して供給した場合に必要とされる費用を算出することによって評価する評価手法である。対象となる財・サービスが被害を軽減する効果を持つ場合は、回避された被害額が用いられている。

代替法は、考え方が単純で直感的に理解しやすく、データの収集が容易であるが、反面、他の市場財・サービスによっても供給可能なものに限られることから網羅的な評価ができないという短所がある。

平成13年11月、日本学術会議から答申された「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について」では、多面的機能の多くは、「代替法」によって評価されているので、同答申について紹介する。

答申は、代替法による貨幣評価額は、「代替財が市場財である場合、その価格には消費者の支払意思額が反映されていると考えられ、代替法による評価額を便益としてみなしても差し支えない。また、ダムのような政策的に供給されているものを代替財とする場合、ダム建設にかかるコストを便益の控えめな近似値と据えることは可能である。」と述べている。しかし、同時に「代替財の選択によっては、恣意的な評価結果となることもあり、対象とする機能の類似性の程度が鍵となる。」としている。また、「多面的機能には代替可能な財のないものや代替物の選択が困難なものがあり、多面的機能全体を評価できる手法はないとことに留意する必要がある。」とも述べている。

答申本体に盛り込まれた多面的機能は10で、そのうち9つが代替法によって算出されている。

その一つである農業の多面的機能の「洪水防止機能」をみると、「水田および畑の大雨時における貯水能力を現在建設中の治水ダムの建設単価で評価」は35,988億円であったとされる。この評価は、「代替法

による農業・農村の公益的機能評価」(農業総合研究所「農業・農村の公益的機能の評価検討チーム」、季刊平成10年10月農業総合研究)がベースになっている。

同研究報告書から洪水防止機能についての考え方、前提条件および評価額算定方法をみることにする。

①考え方

水田は、まわりを畦畔に囲まれ、大雨の時は水を一時貯留し下流および周辺に徐々に流すことにより、洪水を防止・軽減する機能がある。

畑は、耕作することにより土壤中に空隙が発生・維持され、この空隙に雨水を一時貯留することにより、雨水の急激な流出を防止し、洪水を防止・軽減する機能がある。

②前提条件

水田：水田の一時貯留能力（低平地水田を除く）および低平地水田（周囲に受益する建物があるもの）の一時貯留能力を治水ダムで代替した場合の額で評価する。

畑：畑土壌の空隙に一時貯留される水量を治水ダムで代替した場合の額で評価する。

③評価額算定方法

水田の評価額：

$(\text{水田の有効貯水量 (低平地水田を除く)}) \times (\text{治水ダム貯水量当たり減価償却費} + \text{治水ダム貯水量当たり年間維持費}) + (\text{低平地水田 (受益する建物があるもの) 有効貯水量}) \times (\text{治水ダム貯水量当たり減価償却費} + \text{治水ダム貯水量当たり年間維持費})$

畑の評価額：

$(\text{畑の有効貯水量}) \times (\text{治水ダム貯水量当たり減価償却費} + \text{治水ダム貯水量当たり年間維持費})$

なお、同研究報告書では、評価額の算定に必要な水田（低平地水田を除く）の有効貯水量、低平地水田の有効貯水量、畑の有効貯水量、治水ダムの貯水量当たりの減価償却費、同年間維持費に関する諸元が明らかにされている。

編集後記

当センターも4年度目の、そして第2期目の新年度を迎えました。

「桜の花」も散り、センターとしての「新人」もいない新年度でしたが、農林水産行政にしっかりと根をおろした「政策評価」と、BSE問題でにわかに注目され始めた「食品のリスクコミュニケーション」という新しいテーマに向かって、一同、気を引き締めなおして取り組んでまいりますので、引き続きよろしく願いいたします。(伊藤)

AFFPRI report

平成14年4月15日 No.18

(財)農林水産奨励会・

農林水産政策情報センター

〒107-0052 東京都港区赤坂1-9-13

三会堂ビル 9階

TEL 03・3568・2107

FAX 03・3568・2108

URL <http://www.affpri.or.jp/>