

平成14年12月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

栃木県平成14年度政策マネジメントの実施状況

栃木県は、「とちぎ21世紀プラン」の73施策について現状を評価した結果、32の施策は概ね順調、37の施策は一部に課題があり、4施策は課題あり（このままでは目標達成が困難であり、改革すべき課題がある）と判断されたとしています。農林水産関係では、「流域林業（生産から流通まで）の推進」は課題ありの4施策の一つとされています。

<http://www.pref.tochigi.jp/kikaku/ma/14houshin.html>

神奈川県評価結果意見募集

神奈川県では、「平成14年度政策評価の結果及び平成13年度評価結果の対応状況」を公表するとともに、平成14年度について、県民から評価結果および評価システム全体について意見を募集し、今後の制度の充実に生かしていきたいとしています。

<http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/H14hyoka-ikenbosyu.htm>

しがベンチマーク2002年度版

滋賀県では、「しがベンチマーク2002年度版」を公表しました。2001年度版と比べると、到達度の増加した指標が16指標（「1年間に出る資源化されない産業廃棄物の量」など）、減少した指標が8指標（「飲食店1万店当たり食中毒事件の発生件数」など）となり、全体としては、一定の前進がみられたとしています。

<http://www.pref.shiga.jp/gyokaku/mark2002/05.htm>

農林水産省「食を考える月間」を実施

農林水産省では、1月1日から31日までを「食を考える月間」として、「健康な心と体の発達を促し、豊かな人間性の形成と健全な生活の実現を図るために、食品の生産者から加工・流通業者、消費者に至るまでの食に関わるあらゆる人々の参加の下に、集中的な普及・啓発」を行うこととし、広報啓発活動の強化、シンポジウム開催などの実践活動を強化するとしています。この月間はこれから毎年1月に開催される予定です。

http://www.maff.go.jp/syoku_kangaeru/top.htm

センターからのお知らせ

農林水産政策評価に関するワークショップの開催の案内

主催：農林水産政策情報センター

（テーマ）	（日 時）	（場所）
戦略計画の策定	平成15年1月16日（木）10～17時	三会堂ビル2階（東京都港区）
多面的機能の効果評価	同 17日（金）10～17時	三会堂ビル2階

詳しくは当センターのホームページ <http://www.affpri.or.jp/> をご覧になってください。

参加費は無料ですが、申込みが必要です。問合せは、当センター（谷口か高塩）

申込み先：電話 03・3568・2107 ファックス：03・3568・2108 Eメール：taniguchi@affpri.or.jp

畜産振興総合対策事業への事業評価制度の導入(下)

株式会社三菱総合研究所環境研究部
高木 健, 佐瀬 浩一郎

(注: 本稿は前月号に続くものです)

3. 費用便益分析手法の概要

(1) 土地改良事業の手法を参照

畜産振興総合対策事業の費用便益分析の基本的な考え方は、農林水産省において長年にわたって費用便益分析を実施している土地改良事業の手法に従った。

平成10年度当時、農林水産省の他の事業においても、費用便益分析の導入が進められていた。事業相互の評価手法の調整は行われていなかったが、土地改良事業の手法が事実上の標準となっており、大きな考え方の相違が生じることが防がれた。

(2) 簡易で実用的な評価手法の開発

畜産振興総合対策事業は、公共事業に比べて事業規模が小さく、また、評価主体となる事業主体は、畜産農家である場合が多い。このため、複雑でコストが高い評価手法は、実行可能性に乏しいと考え、簡易で実用的な評価手法の開発を目指した。

具体的には、可能な限り、これまで事業採択に際して策定されてきた事業計画に記載される情報の範囲内で評価できる手法とした。このため、CVMなどの手法は採用せず、主に代替法を採用した。また、標準的な原単位を提示することで、評価主体の負担を軽減した。

(3) 現地調査によるフィージビリティの確認

また、現地調査によって、評価の実施状況を把握し、評価手法のフィージビリティを確認し、必要に応じて、手法の改善を進めた。

4. チェックリスト手法の概要

(1) 有効性と経済性の確保が目的

計画立案や会議の開催などハード事業実施の支援を内容としたソフト事業は、支援の対象とするハード事業の計画が策定されない段階では、効果を測定することができないため、費用便益分析の適用が不可能である。

しかし、事業実施前において、事業が有効性を持ち、事業目的の達成に対して経済的に執行されることを、何らかの手法で評価、確認することは、事業採択上、必要である。

このため、有効性と経済性をチェックリストによって確認することを目指した。

(2) 定量目標とコスト分析指標の設定

チェックリストは、事業のアウトプット、もしくはアウトカムを示す定量目標と、事業の単位あたり費用を示すコスト分析指標から構成されている。

費用便益分析のように、費用と効果を貨幣単位で直接比較することはできないが、効果と費用を定量的に明示し、これに基づいて事後評価を行うことで、有効性と経済性を確保することを目指している。

5. 事後評価の概要

基本的には、事前に示された事業計画の内容について、事後に確認することが事後評価の中心と考えている。事前の費用便益分析における目標値等を事後に確認できるデータに置き換えて費用便益分析を行い、事前の結果と比較する。

最も重要なのは、事業計画と相違が生じた場合の要因分析である。評価表に主要な要因の選択肢を示し、全国における傾向を分析するとともに、自由記述によって、それぞれの事業における個別要因の分析も行う。

6. 残された課題と今後の方向性

(1) 費用便益分析手法

土地改良事業の手法は、現在の費用便益分析の理論から見ると古くなってしまった部分がある。本事業の費用便益分析にも、土地改良の手法と同様の課題がある。これは、土地改良事業の手法の改善にあわせて改良する必要がある。

代替法の採用や標準的な原単位の適用など、簡易な手法の採用により、精度が犠牲になった点もある。しかし、評価手法が標準化されており、地区間の比較が容易という利点もある。実用性を損なわない範囲で、精度を高める改善が必要である。

基本的な考え方は土地改良事業に従ったものの、農業生産総合対策事業の評価手法とは、整合しない点がある。畜産と生産の事業の一部が統合されており、両者の評価手法の整合性の確保が課題となっている。

(2) チェックリスト手法

費用便益比のような明快な指標がある費用便益分析とは異なり、チェックリスト手法では、定量目標とコスト分析指標の設定が難しく、事業の有効性、経済性を高める手法とは十分になっていない点が課題である。

(3) 事後評価

事後評価は、試行を踏まえて課題を抽出中である。要因分析が形式的にならず、実質的なものとするのが大きな課題である。

また、問題を抱える事業を対象として、指導などのフォローアップ対策の整備が必要である。

パブリックインボルブメントのケーススタディ — ベイ・デルタ計画 — (下)

先月号では、ベイ・デルタ計画(CALFED Bay-Delta Program)の推進経過と体制を中心に述べたが、本号では、具体的にどのように実施しているか、また農業団体はどのような対応をしたのかを紹介する。

ベイ・デルタ計画が採った活動は、大まかに、ワークショップ、公開ミーティング、プログラムの「環境影響声明」、「環境影響報告書」のスコoping(範囲確認)及びコメント・ミーティング、報告書に関するワークショップ、多文化アウトリーチ、スピーカーズ・ビューロ、コミュニティ・プレゼンテーション、教材、ダイレクト・メール、情報ホットライン、ホームページ、市民からの書簡によるコメント、パネル、先住民に対するアウトリーチである。これらの活動のうち、いくつかを紹介しよう。

ワークショップ: 1995年8月以来、3年間に計12回開催され、各回に平均して100人が参加している。この12回のワークショップは、解決策を探すためのプロセスをつくるための準備をすることが中心で、ブレンストーミングや、議論、分析によって、ベイ・デルタが直面する問題を確認すること、問題解決のための目的を作成すること、これらの目的達成に必要な措置を講じることである。

パブリック・ミーティング: ワークショップ等に参加できなかった人々を対象にプログラムの内容を知らせること、意見を表明する機会を設けることを目的としている。2000年までに28回開催され、各回の出席者数は23人から200人で、合計2000人以上の人が参加している。

教材、ダイレクト・メール: プログラムに関するニュースレターや、進展状況についての最新情報、事実関係情報、パンフレット、展示、スライド・ショー、ビデオがワークショップなどの場で用意されている。

また、ベイ・デルタ計画参加省庁とステークホルダーが共同で「カリフォルニアのベイ・デルタの針路を決める」と題したドキュメンタリーを製作し、テレビで放映している。当初から、関心のありそうな個人やグループのデータを収集し、6000人以上のデータがベイ・デルタ計画のメーリング・リストに収められ、6週間おきに、計画の情報や、コメント募集のお知らせが送信されている。

市民からの書簡によるコメント: 市民参加の促進の結果、個人や産業界、公的機関から1500通以上の書簡と数千通の所定の用紙、葉書が届いている。1998年3月にプログラムの環境影響声明・環境影響報告書の草案段階で10,000以上のコメントを受け、それらはプログラムの修正にとって重要な要素となった。受け取られたコメントはホームページ上でみることができるようにされた。

このように、わが国の常識的な見方からすれば、実に様々な手法を採用し、しかも頻繁にミーティングを開催するなど、ベイ・デルタ計画当局側の努力を感じさせるものとなっている。しかし、市民参加を得て順調にスタートを切ったかとみられていたベイ・デルタ計画であるが、計画取りまめの最終段階に入った2000年9月28日、カリフォルニア州ファーム・ビューロ連盟は、州及び連邦機関を相手にベイ・デルタ計画がカリフォルニア州環境保全法に違反しているとして、環境影響報告書および決定書(Record of Decision)の無効を主張する訴訟を行った。

この訴訟は、市民参加型行政の推進の限界ではないかと思われたので、現地調査ではこの点を中心に聞き取りを行った。州ファーム・ビューロ連盟に対するインタビューは弁護士の反対によって直前にキャンセルされ、実現しなかった。しかし、運良く、ベイ・デルタ諮問委員会の農業サイドの委員にインタビューできた。氏によると、ファーム・ビューロは、裁判で本格的に争うというよりも農業サイドの主張を都市住民や環境保護サイドにアピールしたかったのであって、それ以外に手段がなかったとし、資金力のある環境保護団体の前になすすべがなかったこと、しかも彼らには多くのシンパがついたとのことを述べた。一定量しかない水を都市と農村が取り合うだけでなく、環境保護サイドも動き出したのである。

ベイ・デルタ計画に携わっている連邦政府と州政府の部局をいくつか回った。訴訟中の事案であるのでコメントできないという者もいたが、意見を聞くこともできた。州ファーム・ビューロ連盟に対する反発は非常に大きいと感じた。

資金力もなく、少数派に転落した農業(団体)に残された最後の手段が訴訟ではなかったと思われるが、州ファーム・ビューロ連盟もベイ・デルタ諮問委員会のメンバーの一員であったことを考えると、意見が通らなかったから訴訟に走ることは、ルール違反の観は否めず、失ったものも大きいのではなかったか。諮問委員会の場や各種の会合の機会を積極的に活用すべきであったように思われる。

(谷口)

用語解説

ニュー・パブリック・マネージメント New Public Management

ニュー・パブリック・マネージメント (New Public Management ; NPM) は、英国、ニュージーランド、カナダなどのアングロサクソン諸国だけでなく、世界的な展開をみせており、わが国でも注目されている行政改革の思想であり、手法である。

NPM を語る場合、わが国にも強力な衝撃を与えた PPBS (Planning, Programming, Budgeting System) は避けて通れない。華やかな登場と惨めな挫折は、その反動としてわが国では、行政改革への手法と顧みられることも、また他の手法を模索することもなかった。これには経済の右上がりが続いたこともあったであろう。しかし米国を含めアングロサクソンと呼ばれる諸国では、PPBS の挫折後も政府自らが行政改革への取組みを模索続けていたのである。そしてそれが NPM として花開き、世界的な潮流を引き起こしていったといっている。

建設省建設政策研究センター（現国土交通省国土交通政策研究所）によると、「NPM とは民営化、民間委託、バウチャー制度、執行庁（エージェンシー）化、PFI その他市場メカニズムを活用できるような仕組みを適宜用いて、公的部門の減量及び行政サービスの質の向上を図るとともに、公的部門の中で行政サービスの提供の執行に係る権限を実際の管理者に委譲し、管理者に経済的、効率的かつ効果的な管理を行わせ、その業績を国民を顧客とみなして顧客の満足度を高めることを基準に分かりやすい指標を用いて測定し、測定結果を広く公表し国民の意見を聴き行政サービス供給に係る意思決定過程に反映させ、より少ない予算でより充実した行政サービス供給を確保しようとする、行政の新しいパラダイムである」（New Public Management — 歴史的展開と基礎理論 — 同研究所）であるとしている。NPM の定義については、このほかにも内外でいくつか定義が試みられている。本稿はそれらを紹介することが目的ではないので割愛する。

カナダ連邦政府を例に NPM の推進状況についてみることにする。カナダは 1990 年代大きな財政赤字に悩まされていた。1993 年に成立した進歩保守党クレティエン党首が率いる政権が誕生したが、この政権が真っ先に取り組んだのが財政改革である。1994 年から 1996 年に実施されたプログラム・レビューは、政府が何をどのように行うかについて再考するというもので、各省ごとに大幅な支出削減目標が示され、それに従ってプログラムの削減・見直し、さらに人員削減を実施するというものであった。農業食品省の場合、1992-1993 年度の実支出額に対して 1995-1996 年度では 41% の削減を目指し、実支出額を 14% 削減している（農業食品省「業績報告」1996 年 3 月）。

カナダでは、その後は財政の好転ということもあってドラスティックな改革政策は採られていない。しかし、プログラムの実施責任者に求められるのは、「成果主義」(Results-Base) であり、政策評価もこの「成果主義」を支援するためのものである。各省庁に置かれた「評価部」(Review Branch) が評価するいわゆる内部評価であるが、プログラムの実施責任者であるマネジャーが評価に参加しているだけでなく、ステークホルダー、例えば農家の負債問題を扱うプログラムの場合は、銀行も評価作業に参加している。評価はプログラムが終了する前や次のステップに移るときに実施されている。わが国では評価結果の客観性が新聞記事をにぎわすことが多いが、評価の客観性よりも、成果を出すためにプログラムの実施責任者やステークホルダーを参加させ、問題点、次の施策の方向を検討しているのである。現政権寄りではないとみられている農業団体の一つもこのような評価作業に参加することを高く評価している。

また、2001 年には評価の対象を従来のプログラムから政策 (Policy) に拡大する措置がとられ、各省の所管を超えたものまで、対象とするようにしている。これは行政の役割と政治の役割に一石を投じるものであるといえよう。カナダにおいては、NPM を推進する手段として、政策評価の役割が重視され、そのため、職員の訓練、解説書の発行が盛んに行われている。

編集後記

直接会って聞くと、驚くほど率直な返事が返ってくることがある。海外調査でもそのことは同じである。10 月に米国とカナダを訪問した。米国では GAO (会計検査院) に対する好意的評価と存在意義すら認めないといった両極端の評価や、GPRA (政府業績成果法) に対する醒めた発言、カナダでは機構改革後数年間の食品検査庁と保健省との軋轢と両者のフラストレーションなど。E メールではそんなことを知ることはむずかしい。わが国に美しく紹介されていることでも、そうでないことが意外と多いのではないかと、思う。(谷口)

AFFPRI report

平成 14 年 12 月 15 日 No.26
(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
三會堂ビル 9 階
TEL 03・3568・2107
FAX 03・3568・2108
URL <http://www.affpri.or.jp/>