

平成15年2月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

秋田県当初予算に係わる事業評価

秋田県では、平成15年度当初予算に係わる事業評価結果を公表しました。評価が行われたのは新規事業の228件で、2次評価（県総合政策課長が実施）の結果、県の重点施策推進方針に合致するのは72件であったとしています。農林水産関係では、例えば「水と緑の秋田県 創造事業」は、必要性A、有効性B、効率性A、全体的評価Bとされていますが、重点施策推進方針に合致しているとされています。これに対して「農林業起業化支援事業」、「むらづくり支援事業」は、必要性、有効性、効率性、全体的評価はAとされていますが、重点施策推進方針に合致しないとされています。予算計上に当たって県の方針を優先させた評価となっています。

<http://www.pref.akita.jp/tyosei/sys/hyouka/h14/h14tousyob.htm>

大阪府建設事業評価結果公表

大阪府では、学識経験者等による第三者委員会で、建設事業評価やプロジェクト評価の審議を行っていますが、この度平成14年度下期分として、事前評価案件6件、再評価案件3件、報告案件1件と事後評価のあり方について意見具申が行われています。

このうち、事業評価のあり方については、「検証によって得られた知見やノウハウを情報として蓄積し、技術的向上に結びつけるという視点も重要である」とし、また、「成果の検証に際しては、成果指標としてアウトカム指標が設定できるよう努める」こと、「結果だけではなく地元合意の形成過程といった事業プロセスを検証するなど事業類型に応じた評価手法を検討していくことも必要である」としています。

http://www.pref.osaka.jp/gyokaku/kensetsu-pro_14/index.htm

岡山県一般行政施策評価結果公表

岡山県では、事務事業を点検するシステムとして一般行政施策評価を行っていますが、この度平成14年度の評価結果を公表しました。評価は740の事業について行われ、継続が451事業（61.0%）、見直しが123事業（16.6%）、廃止・休止するもの166事業（22.4%）となっています。

廃止・休止するものとしてあげられている農林水産関係の事業をみると、事業の終期が14年度に設定されているもので終了するものは「6次化商品力等向上総合支援事業」、「有機資源ネットワーク21推進事業」などで、終期が設定されていないが打ち切られるものは「GUR(ガット・ウルグアイラウンド)緊急対策土地改良調査事業」、「受託造林促進事業」となっています。

<http://www.pref.okayama.jp/somu/gyokaku/sesaku2002.htm>

食品表示に関する行政評価・監視結果に基づく勧告

総務省は、厚生労働省と農林水産省に対して「食品表示に関する行政評価・監視結果に基づく勧告」を行いました。同勧告は、「品質表示基準制度、有機農産物及び有機農産物加工食品に係る検査認証制度等の適正な運営等を図る観点から、その実態を調査し、関係行政の改善に資するため実施した」としています。具体的には、「品質表示基準等について周知、指導等を効果的に行うことにより、製造業者、販売業者等における適正な表示の実施を徹底させること」、「遺伝子組換えに関する表示を行うこととされている加工食品の製造業者に対し、遺伝子組換えに関する表示制度の周知、指導等を行うことにより、分別管理証明書の適正な保存を遵守させること」などを勧告しています。

<http://www.soumu.go.jp/kansatu/index.htm>

政策評価ワークショップの概要

去る、1月16日及び17日に、当センター主催で「農林水産政策評価に関するワークショップ」が開催された。テーマは、16日が「戦略計画の策定」、17日は「多面的機能の効果評価」であった。今回は、1日目の「戦略計画の策定」に関するワークショップの概要を紹介し、次号で「多面的機能の効果評価」の概要を紹介することとしたい。

1日目の講師には、都道府県における行政評価の先進県である三重県でこの分野で長い実務経験を持ち、また、独自の研修手法を持っておられる梅田次郎氏（当センターの調査研究委員をお願いしている）に御指導をお願いした。

まず、梅田氏に、今日における戦略策定の意義について、作業の説明と合わせてお話を願った。ポイントだけまとめると、①従来と異なる右肩下がりの社会・経済情勢では、施策の目標を明確にすること、②現場に権限と責任を与え、それに見合う成果を明確に示すこと（アカウンタビリティ）が不可欠である。そこで、施策の目的を、対象・意図・結果に分解して必要な施策を検討する必要がある。このワークショップでは、まず、①施策の対象を、具体的に誰のためにするのかを切り分けて明確にする。②施策の意図についても、狙いとする成果を明確にして、“こうする”という動詞で切り分けていく。③最後に、この「対象」のシートと「意図」のシートを組み合わせるマトリックスを作ると、施策で欠けているところが見えてくる、というもので、この3段階が、当日の参加者の作業演習ということであった。

検討作業のためのテーマは、大きすぎず細かすぎないよう、予め「新規就農者の定着」、「耕作放棄地対策」、「都市と農村の交流」とし、参加者は、5人一組の班に分かれて、議論と作業が開始された。対象と意図の2枚の模造紙に、切り分けた内容をマジックで書き込んだシートを貼り付け、3枚目の模造紙に、それらの結果をマトリックスの整理表の形でまとめるという、昼食をはさんで4時間半の作業であった。切り分け方で悩む班、議論先行で作業が進まない班など、各班が発表する時間まではアツという間で、日頃の施策立案のプロにとっても、新たな発想の作業は思うようにいかないようであった。（通常は、やり直しを重ねながら行う2日がかりの作業だという。）

次に、各班の発表とそれに対する梅田氏のコメントを若干紹介しておきたい。

まず、最も早かった「耕作放棄地対策」班であるが、対象を耕作者と非耕作者に分けたが、これと、意図（対策）とを組み合わせるのに苦労したようであった。梅田氏のコメントは、“折角、対象と意図を分けたのだから、それぞれをきちんと考えることが第1で、初めから無理につなげることを考えないことが大事。マトリックスにして考えた施策が、殆ど対象別のくくりになってしまったのは、意図で分けた趣旨が生きていないため。”というものであった。

「新規就農者の定着」班では、対象と意図はつながっていたが、これについては、“いかにも霞ヶ関的で、一気に対策が出てきてしまっている。現場で考えると、もっと地域的な内容になる。国、地方のレベルを併せて検討しないと本当に実現しそうなイメージが出てこない”と耳の痛いコメントであった。

最後は、「都市と農村の交流」班である。このテーマは、一見易しそうであったが、これまで言葉だけが先行して、分析するとなかなか難しいもののようであった。対象も、都市と農村のいずれのサイドの誰に焦点を当てるのか、意図として、何を核としてどうつなげるのかなど、発表者も苦労していた。梅田氏は、“検討の意味が明らかになった良い例で、ここから始めてさらに深めていくのが大事。現状では未完成”とのコメントであった。また、“農水省では、都市への対策は少ないだろうが、全日本的に取り込んでおいて、後で整理するのがよい”というコメントも注目された。

今回の「戦略計画の策定」のワークショップは、1日の時間が長い点を主催者として若干危惧したが、実際に議論や作業をしてみると、むしろ不十分で、やり直しが利かない作業にとどまってしまう満たされない点が残ったかもしれない。しかし、考え方の手法については、概ね理解されたのではないと思われる。今後、新しい施策の検討や、より有効な戦略計画の策定につながるよう、この経験と知見を実務に生かされることを心から期待したい。



英国・環境食料農村地域省における リスクへの取り組み

英国・環境食料農村地域省（Department for Environment, Food and Rural Affairs：DEFRA）では、1996年のBSE問題（BSEが人間にもうつることの公表に伴う社会的混乱）により、国民の信頼が大きく後退したこと等から、省をあげて各種のリスクへの取り組みを行っている。

2002年11月7日、DEFRAのリスク・コーディネーター・Edgar Black氏と会見し、リスクコミュニケーションを中心に、DEFRAのリスクへの取り組みについて調査したので、その概略を紹介する。

（リスクの分類と取り組み）

リスクへの対応にあたってDEFRAでは、まず、リスク・コーディネーターが中心となって、マネージすべきリスクを描き出し、それを3段階にレベル分けしている。

第1段階のリスクは、省をあげて取り組むべき、一番危険度の高い、10ないし15の重要なリスクである。どのリスクをこのレベルとするかは大臣も参加した幹部会（Management Board）で決められ、個々のリスクごとに幹部会のメンバーの中からオーナーといわれる責任者が指名される。オーナーは、そのリスクをどういうふうに管理していくかというアクションプランを作り、国民に対し、管理責任とアカウンタビリティを負う。BSE問題等がこのレベルとされ、重要なリスクについては省のシニアメンバーが責任を持つ、という哲学が貫かれている。

第2段階のリスクは、第1段階レベルほど高くはないが、幹部会が、省全体を見回して、どういったリスクを、どういった期間内で管理しなければいけないのか、大まかに把握しておく必要があるもの、第3段階のリスクは、これ以外で、省の「リスクレジスター」に登録されているものである。これらは、各局ないし各課でリスク担当責任者を中心に「参考とすべき実践例」等を参考にしながら対応され、定期的にレビューされている。なお、第2段階レベルのものは、1年に4回以上見直しが行われている。

（対応の実例）

リスクコミュニケーションを伴う最近のリスク対応の事例として紹介されたのが、次の2事例である。

なお、消費者とコミュニケーションにあたっては、「オープン、オネスト、ツーウェイ」であることが原則とされているとのことである。

1つは、遺伝子組換え食品に関する活動で、これは現在も進行中である。遺伝子組換え食品は、一般の人達の中に混乱を招く可能性があるので、関係する大

臣がパブリックミーティングを開き、賛成、反対の両方の側からエビデンスを集め、遺伝子組換え食品を認めるか否かを決断する際のエビデンスとすることとしている。こうしたステークホルダーに参加を求めてオープンなディスカッションをする、ということは、1996年のBSE問題以降行われるようになったことである。

なおDEFRAでは、消費者と双方向の意見交換を行う手法として、パブリックミーティングを含む11の手法をあげている。（「食品のリスクコミュニケーションに関する海外調査報告（英国、ドイツ）」2003年1月、当センター資料参照）

2つ目は、「羊のBSE」問題である。（注、羊の脳にBSE感染牛の脳を移植したところ羊にBSEが感染することが確認された、ということであるが、自然状態で羊にBSEが発生した事例はまだない。ヨーロッパでは、ソーセージをよく食べることもあって、羊のBSE問題への関心が高い。）。この問題については、（注）で述べた以上の情報はほとんどなく、責任ある機関がこの問題についての情報を公表してもいわずに国民の混乱を招くだけ、という批判も強いとのことだが、DEFRAでは、コンティンジェンシープラン（不測事態対応計画）を作り、「羊にBSEがうつる可能性はある」という情報を公表し、コンサルテーションも実施している。以前には、こうした段階で、対応計画を作ったり、明確ではないことについての情報を公表するということはなかったが、1996年のBSE問題以降、こうした透明性の高いアプローチが試みられている。なお、情報を公表する際には、DEFRAが「わからないこと」、「しらないこと」についてもその旨を明記して公表しているとのことである。

なお、DEFRAでは、リスクの対応にあたり、「参考とすべき実践例」を推奨しているが、この2つの例は、今後、「参考とすべき実践例」の優れた先例として推奨されていくことになる。

（ホライズンズキャニー）

DEFRAでは、リスクへの対応が時代遅れにならないようにするため、各種調査に加え、「ホライズンズキャニー」を行っている。まるで地平線を見ているように非常に遠いところにあるリスクであっても、見えているなら、それをしっかり見極めようとするものである。

例えば、最近DEFRAが発表した「ホライズンズキャニー」の例では、今後80年間の環境や天候の変化を予測し、現在の状況が将来どういうふうに変わり、どういったリスクが起きてくるかを現在の段階で見極め、将来のリスクへの対応を考えようとしている。

（伊藤）

用語解説

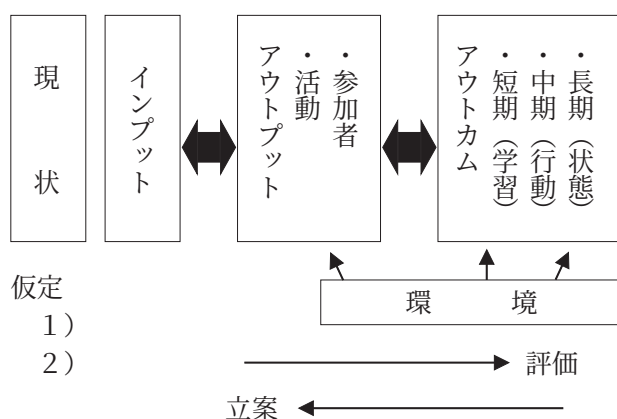
ロジックモデル Logic Model

わが国でも事業や施策の評価に当たっては、どれだけ事業を実施したかではなく、どれだけ成果をあげたかをみることが定着しつつある。各県の事務事業評価においても、成果指標（アウトカム指標。例えば農業所得800万円以上の農家数30%増）をとるようになっており、事業実施量指標（アウトプット指標。例えば研修会を20回開催、参加者数1000人）だけで評価することは稀である。ただ、県の実施例をみると、アウトカム指標とアウトプット指標を併せて採用する県が多くなって来ており、アウトカム指標だけでは十分でないとの気運も生まれてきているように見受けられる。

政策評価において、インプット（予算、人材の投入）、アウトプット（事業実施量）、アウトカム（成果）を一つの表に整理し、相互の関係・影響を論理的で分りやすく表示し、施策や事業を評価するためのツールとして「ロジックモデル」の手法が注目されている。

例えば、ウイスコンシン大学普及部などが発表しているロジックモデルは6つの要素からなり、次のような概念図で表されている。

ロジックモデルの概念図



これらの6つの構成要素のうち、ロジックモデルで重視されているのが、インプット、アウトプット、アウトカムの相互の関係である。そして、ロジックモデルの概念図では、左から右の過程が評価であり、これに対して右から左への過程が立案であるとされる。

米国で実施されている「青少年畜産品質保証プログラム」を例にみることにする。

まず、現状としては、少数ではあるが倫理に反する行動が畜産プログラムに引き続いて存在するとし、食肉生産は安全で健全でなければならないとし、新HACCPの目的、生産者の責任が簡潔に述べられている。

インプットとしては、教官、職員、ボランティアの時間、カリキュラム、教材の量を指標にあげている。

アウトプットは、二つに分れていて、活動指標として品質保証・倫理ワークショップ、ニュースレター、畜肉の検査の数などを、参加者指標としてワークショップに参加した4H、指導者、保護者の数などを指標にあげている。

アウトカムは、短期、中期、長期に分れていて、短期の指標としては品質保証や責任について理解を深めた参加者数、品質保証の技術的知識を増やした参加者数を、中期の指標としては適切な生産技術を実施した参加者数などを、長期の指標としては安全・安心な畜肉の生産量、生産物を信頼した消費者の割合などを、それぞれあげている。

ロジックモデルは、施策の体系図、施策の理論と行動の描写、インプット、アウトプット、アウトカムの関連性、「それが実施されれば」(if-then)の論理的連鎖、施策の立案と評価におけるコア、であるといわれる。なお、短期のアウトカムは、長期のアウトカムに慣れてきた者にとっては、アウトプットのような印象を受けるかもしれない。

ロジックモデルは、論理的に整理していくという意味で、一般納税者に対する説明資料というより、行政機関内及び利害関係者との検討資料として有効であるとみられる。

編集後記

1月に行われたワークショップの様子を載せています。センターとしても初めての経験で、始めはどうなることかと心配しましたが、講師の方の指導よろしきを得て、各グループとも真剣に取り組みました。日頃から施策に馴染んでいるため対策のほうがり先になりがちとか、イメージはあるものの案外具体的には考えていなかったことに気づいたり、有意義だったように思われました。ただ、施策を考える時には、人、土地、地域など対象を多面的に考えるので、どうまとめるかが課題のようでした。いずれにしろ“目からウロコ”といったところではないでしょうか。（後藤）

AFFPRI report

平成15年2月15日 No.28

(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/>