

平成16年12月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

北海道 事業評価結果

北海道では、事業を所管する機関による「実施機関評価」を終えた1,520事業のうち、289事業については、重点的に評価・点検が行われ、128事業について知事の評価意見が付されました。16年度に農政部で知事の評価意見が付された事業は8事業で、そのうち、「グリーンツーリズム総合対策推進事業費」をみると、事業計画の達成状況は“a”（予定どおりに達成している）、事業の評価については、民間との役割分担などの評価項目では“a”と評価されていますが、事業の効果に関しては“b”（ある程度現れている）、事業の休廃止も“b”（休止することに困難な特別の事情がある）としています。知事の評価意見では、「継続・拡充、経済部とも連携し、効率的な執行体制について検討すること」とされています。

<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-ssnji/assess/16hyoukahp/menu16.htm>

福島県 事業評価結果

福島県では、本年度から事業評価における客観性と行政運営の透明性を確保するため、新たに「事業評価委員会」を設置しました。このほど、事業評価委員会から知事への意見具申を踏まえて決定された評価結果が明らかにされました。

例えば、グリーンツーリズムは、事業の意図として、「交流インストラクターが、地域の特徴ある地域資源を活用したグリーンツーリズムメニューを商品化し、都市住民等を積極的に受け入れることにより、農山漁村等に魅力ある滞在空間が形成される」とし、活動指標として「交流インストラクター数」、成果指標として「交流インストラクターが受け入れた都市住民等数」としています。事業の評価では、事業の有効性は「概ね期待通りの成果を得られている」、施策への寄与度は「寄与度は大で目的達成に欠かせない」、県関与の必要性は「他の公的部門又は民間で実

施するが県も関与する必要がある」、社会経済情勢の変化は「事業のニーズは変化している」と評価されています。

<http://www.pref.fukushima.jp/hyoka/16hyouka/H16.html>

神奈川県 NPO 等による県の事業評価

神奈川県では、公募したNPO等が県の事業を評価（試行）し、その結果が公表されました。選定されたのは、非特定営利活動法人の「参加型システム研究所」と「政策過程研究機構」です。消費者啓発学習事業について評価を実施した参加型システム研究所は、悪質商法等における問題に対する県の役割は増大していること、県のこれまでの努力を評価するとした上で、いくつかの課題を指摘しています。また、今回の評価の試行に関連して、「何のためにNPOが事業を評価するのか」を県とNPOが理解を深め、それらをぶつけ合って共有化していく機会が必要不可欠であるとした上で、評価の条件、評価の方法、評価態勢の整備について具体的に提言を行っています。

<http://www.pref.kanagawa.jp/gyoukaku/001.htm>

沖縄県 政策評価結果

沖縄県では、県民視点に立った成果を重視することを目的に、16年度から施策評価を実施することにしました。実施された203施策について、①事務事業評価による各事務事業総合評価、②県関与の必要性、③施策展開への取組み、④成果指標（施策成果）の達成状況を点数化し、「妥当」、「ほぼ妥当」、「一部見直しが必要」、「全面的に見直しが必要」に評価されています。施策「戦略品目の生産拡大による沖縄ブランドの確立」は、野菜、花きなどの拠点産地を形成するものですが、「妥当」と評価されています。

<http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/contview.jsp?cateid=28&id=7266&page=1>

総合評価の試行について

当センターでは、平成16年度、調査研究事業の一環として、総合評価の試行を実施した。

総合評価は、政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資することを目的とする評価手法で、全府省で実施されることとなっているが、その手法に関する蓄積が少ないため、本格的に実施している府省は少ない。

そこで、当センターでは、数多くある畜産政策の中から、「加工原料乳生産者補給金制度（いわゆる「不足払い制度」）」を取り上げ、中瀬信三・中央畜産会副会長を主査として、4人の学識経験者の方々にご協力をいただき、総合評価の試行に取り組んだ。

（注）不足払い制度は、飲用原料乳と加工原料乳の価格差を補填する措置なしでは、酪農の発展や国民にとって大切な食生活の改善を図ることができないところから、「価格差補給金の交付」システムを軸として昭和41年に制定され、以降、酪農政策および牛乳生産・流通政策の根幹をなす政策として機能し、平成12年の大改正を経て、今日に至っている。

評価作業は、参加メンバーによる議論を中心に、北海道現地調査および「生産者余剰と消費者余剰の検証」作業の結果を踏まえ、不足払い制度が「生乳の価格形成の合理化」、「牛乳・乳製品の価格の安定」、「酪農の改善（生産基盤の安定）」、「国民の食生活の改善（＝国民への安定的な生乳供給）」に果たした役割を評価し、さらに「今後の酪農振興のために、飲用乳と加工原料乳の価格差にどう対応していくべきなのか」について明らかにすることを目的とした。

作業を行うに当たっては、まず制度発足の目的について昭和29年の酪農振興法の制定から解き明かし、続いて制度発足時から今日までを5期に分けて、制度の必要性、妥当性、効率性等の視点から分析することとした。しかし、40年弱の期間全てについてこうした作業を十分に行うことは、時間的な制約もあって難しかった。

生産者余剰と消費者余剰の検証を行う計量的評価作業では、制度発足以降の生産者余剰が約2兆2千億円、地域雇用維持効果が約6千億円あったのに対し、購入者余剰の合計が約マイナス1兆5千億円あることが明らかになった。これに対しては、

①国全体でみた余剰額がプラスとなっており、費用

対効果も1.2となっていること

②消費者負担は、1世帯当たり1535円／年であり、この負担の代わりに国民にとって必要な飲用乳が極めて安定的な価格で供給でき、国民に不可欠な栄養素（たんぱく質やカルシウム）摂取が可能になったこと

③牛乳生産が北海道経済に与える波及効果は生産額の約4倍と計算されており、この制度による酪農の発展がなければ、北海道経済も成り立たなかったと思われること

等から、国民に対する説明をきちんと行えば、その理解を得ることは可能という結論に達した。

また、このことと関連して、今後の農林水産政策の展開に当たっては、政策に伴う生産者余剰や購入者余剰等の関連する指標をプラス、マイナスの如何にかかわらず前向きに公開し、政策の必要性について国民の理解を積極的に得ていく取組みが望まれる、ということでも意見が一致した。

今後の不足払い制度の改善方向については、次のように集約した。

①不足払い制度は、わが国における酪農専業経営を可能ならしめた等、わが国の酪農乳業の発展に果たした役割には大きなものがあった。

②加工原料乳の不利性を補うために補給金を支給するという考え方は、今後も継続すべきである。

③今後、国際化にも対応するため、補給金や奨励金を支払う対象原料乳の範囲を見直すべきである。また、「加工原料乳地帯」の定義についても再整理を行うべきである

④指定団体については、消費者ニーズの多様化に対応できる組織に強化するとともに、生乳の需給調整（計画生産）機能を制度として明確化し実効を担保するべきである。

以上を踏まえ、次のようなまとめを行った。

日本の酪農・乳業の更なる維持発展を図るためには、旧制度と同様、新不足払い制度についてもできる限り大切に守り続けることが必要である。

今後、国外からのグローバル化と国内の規制緩和の要請の中で、国際対応は酪農先進国の対応を注視しつつ慎重に、国内対応は生産者同士ないし生産者と乳業者間で「競争」と「協調」を巧みに図りつつ合理化とコストダウンに努め、消費者ともども「共生」の実りを追及していくべきである。

この総合評価の報告書は、農林水産省や関係団体に配布してその参考に供するとともに、当センターで作成した「総合評価マニュアル」においても基礎的な資料として活用した。

英国 DEFRA のコミュニケーション手法

2001年2月、英国では大規模に口蹄疫が発生したが、英国・農業漁業食料省(MAFF;当時)は、その対応のまずさと、消費者に対するアカウントビリティや透明性のなさから、国民の信頼を失い、環境食料農村地域省(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。

現在この部門は、120人の職員を擁し、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。

本年10月、この部門で採用している各種のコミュニケーション手法について、Deputy Director of CommunicationsであるKelly Freeman氏を訪問し、調査を行った。

1. 政策や規制について国民の意見を把握する場合

この場合には、コンサルテーションが行われる。コンサルテーションは、わが国のパブリックコメントの手続きに加えて、すべての関係団体・関係者(ステークホルダー)に直接手紙で意見を求める方法で、DEFRAだけでなく、英国政府全体で採用されている。多いときには600通を超える手紙が出され、原則12週間の期間をかけて行われている。その目的は、政策の人気を測ることではなく、様々なアプローチに対する賛成・反対意見を知り、見落としをなくし、決定を下すための証拠を集めることである。

2. 政策等の普及を図る場合

基本的にはメディアを使ってメッセージを伝えるが、この場合には、どういうメッセージが伝わるかコントロールできないという問題が残る。

このため、平行してメディア以外の手法でメッセージを伝える方法をとっている。最近増やしているのは、キャンペーンを行ってフェイス・トゥ・フェイスのコミュニケーションを行う方法である。フェイス・トゥ・フェイスとは言っても、1人ずつ行う訳ではなく、イベント、ワークショップやセミナーといった形で40人位から数千人のグループを集め、グループを相手に話をする。グループは、それまでの状況から判断して賛否両方の人達を集め、両方のグループの意見を聞けるよう上手にマッピングして構成し、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のかを判断する。

英国でも、消費者は、政府を信じず、科学者等の第三者なら信じるという傾向があるので、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っている。

一番いいのは、最初からこうした人達に参加してもらって、コミュニケーションを計りつつ、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いながら進めていくことである。

ステークホルダーは、DEFRA関係で約3000グループあり、常日頃からそういった協力をしてくれる人達とコンタクトする一方で、DEFRA内部の科学者をトレーニングし、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られるよう育成している。

3. 国民の間で意見が分かれている場合

GMOのような国民の意見が分かれている問題については、様々な消費者の意見を把握するため、消費者を討論会等に招き、心配なことや意見を述べてもらうなどのコミュニケーション活動を行っている。しかし、その選択ないし判断は個人個人のものである、という立場に徹し、政府の役割は、どういう形で正確な情報を伝えるか、だけに集中している。

4. 農家へのコミュニケーション

口蹄疫事件のとき、MAFFと農家との間でコミュニケーションがとれる体制になっていなかったことが問題となったところから、「Farming Link」というプログラムを作って、現在テスト段階に入っているところ、ということであった。

このシステムは、3つの要素からなっている。

- ① 農家の方からもフィードバック可能な双方向のシステムを構築し、定期的にニュースレターを出す。
- ② 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・統計資料等)を定期的に送る。
- ③ 農家に参加してもらって意見を聞きながら、農家が簡単に最新情報にアクセスできるようホームページを改善する。

従来は各担当部門が個別に農家に情報を流していたが、このシステムにより、今後はコーディネートして1つにまとめた情報を発信できるようになり、また双方向であるところから、農家にとってもDEFRAとしても、緊密なコミュニケーションが行えるようになることが期待されている。

5. コミュニケーション活動の評価

こうしたDEFRAのコミュニケーション活動に対しては、評価が行われている。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るとのことで、評価結果はよいようである (伊藤)

用語解説

後年度見積もり Forward Estimates

オーストラリア連邦政府は、単年度予算編成のシステムを維持しながら、中長期的な歳出のコントロールによる財政の健全化、政策の継続性を図るために「後年度見積もり」(Forward Estimates)を採用している。

「後年度見積り」は、予算年度を含む4年間における予算の歳出を見積もるもので、各省庁が作成するポートフォリオ予算書(Portfolio Budget Statements, わが国の「概算要求書」に相当)では、「省のアウトプット」(Departmental Output)を構成する事業(measure)ごとに見積もられている。また、本年5月に議会に提出された「2004-2005年度予算書」(2004-05 Budget Statements)においても2005-06年度、2006-07年度及び2007-08年度における見積り額が明らかにされている。

この「後年度見積り」は、財務省によって、1960年代に計画づくりと歳出のコントロールを実施するために開発され、内部で活用されていた。1970年初期には、「後年度見積り」の役割や重要性について内閣で議論されるようになったといわれる。1983年に政権についた労働党のホーク氏は(91年まで政権を担当)、巨大な財政赤字の解消を目指して、政権運営の手綱を引き締めることになり、一時休止されていた「歳出レビュー委員会」を再び立ち上げた。この過程で、「後年度見積り」を重視し、予算の確実性と持続性が高められていった。1990-91年度にはオーストラリア政府は財政を黒字にすることに成功している。

オーストラリア農業漁業林業省(AFFA)の予算の構成とその構成要素の一つである「農村政策及び技術革新」について「後年度見積り」をみることにする。

同省の「ポートフォリオアウトカム」(Portfolio Outcome)は、「オーストラリアの農業、食品産業、漁

業、林業の持続性、生産性及び収益性を一層高める」とされ、「省のアウトカム」(Departmental Outcome)は、ポートフォリオアウトカムをより具体的にしたもの一つ設定されている。更に「省のアウトプット」(Departmental Outputs)として、①自然資源の利用・管理、②農村政策・技術革新、③工業発展、④市場アクセス・バイオセキュリティ、⑤農林水産物の品質・動物衛生・植物防疫、⑥検疫・輸出、⑦科学、⑧経済研究のアウトプットからなっている。

このうち、農村政策・技術革新をみると、2004-05年度予算の事業として、①農業ビジネス、②農場支援、③経営指導、④産業パートナーシップ、⑤国際農業協調がある。これらの事業について予算要求額と後年度見積りを一覧表に整理すると、次のような表になる。

農場支援・技術革新の 2004 - 05 年度予算と後年度見積り

(単位: 百万豪ドル)

	04 - 05	05 - 06	06 - 07	07 - 08	4年計
①	13.6	17.7	17.8	17.6	66.7
②	41.7	49.6	31.3	12.3	134.9
③	5.9	5.9	5.7	5.8	23.3
④	4.7				4.7
⑤	1.6	1.6	1.6	1.6	6.4
年度計	67.5	74.8	56.4	37.3	236.0

なお、②の農場支援については、5年間に136.9百万豪ドルが当てられることになっており、この中には、「後年度見積り」の対象年度でない2008-09年度に予定されている2百万豪ドルも含まれている。「後年度見積り」は、2006-07年度と2007-08年度で見積りの合計額が減少しているのは、既存の事業についてのみ見積もっているためである。

わが国でも概算要求に当たって後年度負担を記載する場合があるが、オーストラリアで採用されている「後年度見積り」は、すべての事業が対象で、次年度以降の見積りについて正確性が求められるとともに、議会にも提出されることになっている。

編集後記

旧約聖書創世記に、初の女性は、男(アダム)のあばら骨の一部を抜き取り、造り上げられたとある。聖書を読んだことのない人でも、よく知っている有名な話だ。実は、これにちょっと、先立って、はじめて「男と女に創造した」という別説も併記されているのである。

前の話の方が、ドラマチックであり、印象が強いので、そちらばかりが流布してしまったのであろう。後者の話を紹介すると、びっくりする人が、とても多い。長々と述べてきて、何が言いたいのか？

「孫引きに、気をつけるべし。」「何事も、原典に当たれ。」という教訓でした。(芳田)

AFFPRI report

平成16年12月15日 No.50

(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/>