

平成17年5月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

岩手県 県民参加型外部評価システム構築事業

岩手県では、これまで実施してきた評価体系とは別に、民間組織が県民の視点に立って評価する「県民参加型外部評価システム」を構築するため、評価者の公募を行っています。

評価の対象となる事業は、県民意識調査の結果、優先度の高かった保健・医療・福祉の連携（高齢者の介護など）と雇用（若年者の就職支援など）の二つの分野で、経費は450万円、応募できる団体は、県内に事務所を有するNPO法人、公益法人、又はこれらの法人が複数で構成する団体とされています。

<http://www.pref.iwate.jp/~hp0212/seisaku/>

栃木県 とちぎ 21世紀プラン 2005 実行計画

栃木県では、本年3月に取りまとめた「16年度政策マネジメント実施状況」の結果に基づいて17年度の実行計画を定めました。

5つの基本目標のうち、農業関係では、基本目標3の「知恵と技術の豊かな産業を伸ばす」の中に、活力のある担い手の育成、地域性豊かな農業生産の推進、消費者の視点を重視した流通対策の推進、環境と調和のとれた持続的な農業生産の推進、食と農を支える基盤づくりの5つの政策からなる「魅力ある首都圏農業を確立する」が立てられ、それぞれについて、基準年の数値、各年の実績値、17年目標値と主な取り組みが記されています。

http://www.pref.tochigi.jp/kikaku/ma/21plan_h17.html

長野県 16年度公共事業評価結果

長野県では、15年度から、事業を評価して事業ごとの予算配分に反映させる「事業評価」と新規・継続箇所について評価する「個別箇所評価」を実施するとともに、完了箇所について同種事業の計画・調査のあり方に反映させるための「事後評価」を実施する評価体系を採用しています。

事業評価をみると、84事業について評価が行われ、その結果、保安林整備など3事業が「拡大」、経営体育成基盤整備など70事業が「継続」、田園整備など8事業が「縮小」、3事業が「統合」とされました。

<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/hyouka/h16kokyo/h16jigyo3/h16gaiyou.htm>

福井県 「福井元気宣言」実施状況

福井県では、知事の政策公約である「福井元気宣言」で、「元気な産業」、「元気な社会」、「元気な県土」、「元気な県政」の4つのビジョンを実現するために10の政策を実行していますが、このほど2年間の実施状況が公表されました。

「元気な産業」のうち、「豊かさを支える農林水産業」では、知事の在任中の4年間で達成すべき主な目標として、認定農業者数を1.5倍、県産食材を用いた給食を実施する学校を3倍などを掲げ、この2年間で、認定農業者数は1.2倍に、一か月当たり県産食材を10品目以上使用した学校数は127校で、2倍になったこと、などが報告されています。

<http://info.pref.fukui.jp/seiki/genkisengen.tyuukan.html>

京都府 16年度評価結果

京都府では、主要な事務事業（744事業）と公共施設（8施設）について各所管課が評価を行った結果を明らかにしました。所管課が定めた指標の目標値に対する達成率をみることになっています。農林水産関係では、「豊かな府民生活を実現する魅力ある農林水産業の展開」政策の全体の達成率（15年度）は46%ですが、認定農業者は6%、新規就農者を受け入れている公社・法人数は36%、京のブランド産品・ブランド畜産物販売額は106%、荒茶製造額は-4%となり、達成率にバラツキが見られます。

<http://www.pref.kyoto.jp/hyoka/nendo1608/gaiyou.html>

政策評価に関する提言

当センターでは、4月26日、平成16年度の「政策評価の活用及び円滑な実施に関する調査研究」の結果を基に、大河原太一郎代表から農林水産事務次官に対して、政策評価の実施に関して次のような提言を行った。

1. 実績評価の実施改善

農林水産省においては、実績評価の指標の選定等において改善の努力をされていると承知しているが、指標の選定に当たっては、当該政策の目的と達成しようとする状態（アウトカム）を明確にし、それらをベースに適切な指標と達成目標値を定めることが一層求められている。

しかしながら、当該政策の実施によりアウトカムが発生するまでには所要の年数が必要な場合が多く、そうした場合の評価結果の政策への反映に当たっては、短絡的に判断せず、長期的な視点に立った反映への取組みを行うこと。

また、実績評価においては、目標ごとにA、B、Cといった格付が行われているが、実績評価をしているのは、政策分野であることから、目標の達成状況と合わせて、分析指標、施策の実施状況等を総合的に判断することが必要であると考えます。

2. ロジックモデルの策定

立案された政策が最終的な成果にどのように結びついているかをきちんと整理することは、政策評価を適確に行う上で不可欠である。

アウトカムは、インプット（資金・人の投入）、アウトプット（実施事業量）があって始めて発現するものであることから、カナダでは、政府レベルのプログラム（施策）についても、これらの関係を論理的に明らかにした「ロジックモデル」を策定している。こうしたロジックモデルの策定は、省内の事業の計画、立案、実施、評価を効果的に行うため極めて有効と考えられるので、農林水産省においても、ロジックモデル



の活用について検討すること。

また、ロジックモデルでは、アウトカムを初期アウトカム、中期アウトカム、最終アウトカムの3つに分けているので、政策の性格に応じてこれら3つのタイプのアウトカムを適切に使い、国民に対するアカウンタビリティ（説明責任）の向上に努めること。

3. 政策目標と分析指標の整理

実績評価を実施するための目標・指標については、政策効果の分析のためには、できるだけ多いことが望ましいが、納税者、農業者、消費者等に対して説明する場合や農林水産分野について政府の重点方向を国会等において説明する場合は、目標は、必ずしも多く必要なわけではない。農林水産省では、目標・指標の数については、サブ指標を設けるなど、増加させてきているが、分析のための分析指標とアカウンタビリティのための政策目標を分けることについて検討すること。

この場合、農林水産省として出す場合は、アカウンタビリティを重視し、省内で政策効果の分析・政策の検討を行う場合は、マネジメントツールとしての分析指標を重視することも一つの方向であると考えます。

4. データの収集整備

実績評価において政策目標、分析指標を整備しようとする場合、農林水産省の統計データのほか、業務統計、農林水産省以外の組織が収集しているデータを積極的に活用することについて検討すること。なお、データの活用に当たっては、実績評価報告書でデータの出典、確からしさについての分析を行うことは、アカウンタビリティの向上につながると考える。

5. 総合評価方式の活用

農林水産省においては、「食料自給率目標の状況の検証」、「望ましい農業構造の確立の検証」等について総合評価を実施され、着実に取り組んでおられることに敬意を表したい。

しかしながら、これらのテーマは、評価の単位としては大きく、要する人材、資金、時間も大きなものになっている。この結果、農林水産省内に総合評価方式は難しいものというイメージが定着しているように感じられる。このため、これまで総合評価で対象としてきたような大きな政策の検討は幅広く学識経験者等を集めて多方面から審議を行う審議会等に委ね、例えば実績評価の政策分野、又は政策分野の中の重要な課題を対象として機動的に総合評価方式を活用することを検討すること。

このほか、評価人材の育成・確保の問題についても提言しているが、紙面の都合で割愛した。

チェサピーク湾環境復元計画にみる 合意形成と農業（上）

海域や湖沼といった一定の地域の環境劣化の問題を解決する上で、経済の継続的発展と環境復元という課題に加えて、環境復元に関して科学的なデータが十分でないといった問題があり、困難を伴うことが多い。今回紹介する米国東海岸のチェサピーク湾は、地域住民運動に端を発し、連邦政府、州政府、基礎自治体、NPOによるパートナーシップによって、湾の環境復元を達成しつつある取組みである。現在のところ、環境復元計画は所期の成果をあげているわけではないが、関係者は目標達成に向けて今も懸命に努力している。合意形成のあり方のほか、目標の設定、成果の評価といった課題を考える上でも参考になる取組みである。

近年、米国では家畜飼養農場が窒素・リンの大きな汚染源として指摘されているが、畜産を一方的に非難し、法的な規制によって、これらの湾への流入を削減するというような動きは見られない。農務省（USDA）も家畜飼養農場に対して支援対策を講じるとともに、関係州の立法府のメンバーで構成するチェサピーク委員会でも畜産の窒素・リンの排出軽減のための新技術導入を検討するなど、農業関係行政組織以外でも知恵を出そうとしている。このような動きについて2回に分けて報告する。

チェサピーク湾は、米国最大の河口で、流域は、メリーランド州、バージニア州、ペンシルベニア州、ウェスト・バージニア州、デラウェア州、ニューヨーク州の6州とワシントンD.C.にまたがり、流域の住民は1,500万人に達する。湾には150の河川が流れ込み、東海岸の5大港のうち、ボルチモア港とハンプトン・ロード港の二つの港があるなど、商工業活動が活発である。その一方で、348種の魚類、173種の貝類、29種の水鳥を含む3,600の動植物が生息する自然資源の豊かな湾で、漁場であり、人々の憩いの場でもある。

1973年に、地域住民の意向を受けてメリーランド州選出の上院議員が連邦議会において連邦政府に湾の環境調査の実施を要求した。調査命令を受けた環境保護庁（EPA）は6年にわたって調査を実施し、報告書をまとめた。環境復元計画を実施する科学的根拠となった同報告書を基に関係機関間で協議が始まった。一連の協議を受けて1983年に最初の協定が締結され、続いて1987年には、2000年までに窒素・リンを40%削減することを盛り込んだ協定が結ばれた。更に2000年には、窒素・リンの削減目標の維持と2010

年までにEPAの汚濁水源リストから同湾を外すことができるよう、環境復元の努力をすることを定めた第3回目の協定が締結された。

環境復元計画の推進の上で、大きな役割を果たしているのが関係組織間のパートナーシップである。また、最高意思決定機関として「チェサピーク実行評議会」を設置し、その周辺に、市民諮問委員会、地方自治体諮問委員会、科学・技術諮問委員会の3つの諮問委員会を、下部組織として実施委員会、監視・評価小委員会など8つの小委員会を配置している。例えば、1984年設立された市民諮問委員会は、農業、企業、環境保全、産業、市民グループの代表によって構成され、環境復元計画が市民に与える影響に関して意見を出している。

この20年間、環境復元計画が活動を成功させてきた理由の一つは、官民のパートナーシップであることは、昨年9月にインタビューしたすべての者が認めている。官民のパートナーシップは、当然のことながら行政機関とNPO等民間組織が対等の立場で連携を組むことである。組織や人の関係を上下の関係で捉えがちな日本では、このような対等の関係は、なかなか理解することは難しい。インタビューをした者から受けた印象では、例えば、EPAから助成金を受けている組織であっても、上下関係でEPAを見ているようにはみえない。確かに、同計画の中心部には、EPAの現地事務所がなっていることは、インタビューに応じた者は認めているが、中心部が必ずしも上位にあるということではない。

このパートナーシップの中で、二つのNPOの果たしている役割が大きい。チェサピーク湾財団（CBF）は、1967年に湾の悪化に危機感を持った人たちが中心となって発足させたものである。CBFは、会員数11.6万人の全米最大規模の環境保護団体であり、活動は、環境復元計画の組織及び地域政策の決定責任者に対して積極的に提言すること、科学的データ収集に基づき、湾の環境復元状態の監査を行うことの二つである。環境復元計画の主要な実施機関（例えば州政府）が活動を怠っているとみると、訴訟という法的手段に訴えることもある。一方のチェサピーク湾同盟（ACB）は、1972年に発足しており、環境復元計画の推進のためのファシリテーション（調整）活動を行っており、EPAや州政府の活動を支援する場面が多い。

次号では、農業、特に畜産との関係を中心に、農務省、州政府、チェサピーク湾委員会等の取組みの状況について紹介することにする。（谷口）

用語解説

リスクコミュニケーション Risk Communication

リスクコミュニケーションの用語については、BSE問題をきっかけにわが国でもよく知られるようになった。ここでは、食品の安全性に関連して「リスクコミュニケーション」を取り上げる。まず、「リスク」(Risk)について、コーデックス委員会(国連食糧農業機関と世界保健機関の下部組織で、1962年に設立された政府間機関)では、「食品中にハザードが存在する結果として生じる健康への悪影響の確率とその程度の関数」としている。「ハザード」(Hazard)は、「健康に悪影響を及ぼす生物学的、化学的又は物理学的な食品中の物質・要因又は食品の状態」とされ、かび毒など(生物学的ハザード)、アクリルアミドなど(化学的ハザード)、固形物(物理的ハザード)である。つまり、リスクとは、これらのハザードによって、「どの程度の頻度で起こるか」「何人に1人発症するか、など」と、「どの程度の被害か」「入院治療が必要か、死に至るか、など」の掛け算によって得られる。

リスクコミュニケーションは、リスクアセスメント(リスク評価)とリスクマネジメント(リスク管理)とともに、リスクアナリシス(リスク分析)を構成している。リスクコミュニケーションは、リスクアセスメントとリスクマネジメントと深く結びついており、リスクアセスメントは、先述の「リスク」をアセスメント(評価)することであり、これは、科学的なプロセスであって、リスクマネジメントとは独立して行われる(確言すれば、リスクマネジャーの支配を受けない)ものとされている。

このことから分かるように、リスクコミュニケーションは、一般の日常用語としてのリスク(危険)についてコミュニケーションすることではない。科学的に行われる「健康への悪影響の確率とその程度」に関するアセスメントをベースに行われる情報

と意見の交換(コミュニケーション)であり、科学的な根拠なしに安全性を主張するものでも、また、いたずらに不安を煽るものでもない。

なお、リスクコミュニケーションは、リスクアナリシスの全過程において、リスクの大きさや、リスク関連因子などについて、リスクアセッサ(リスクアセスメント担当)、リスクマネジャー、消費者、産業界、学界、他の関係者間で行われる情報と意見の相互交換であり、リスクアセスメント結果とリスクマネジメント決定の根拠の説明を含む、とされている。

ところで、リスクについては、一般にあるリスクを抑えようとするのと別のリスクが大きくなることが知られている。世界的に有名な例として、ペルーで水道水の塩素殺菌が問題になり、塩素殺菌を中止するという愚挙を起こした。その結果、数千人の命が奪われるという事態が発生した。これは極端な例であるが、しばしばこのようなことが起こり得る。当事者が特定の問題を解決したいときに、注意しなければならぬことは、その方針を採用することによって引き起こされるかもしれない別のリスクの大きさである。例えば、カナダでマグロに含まれる水銀の含有量が問題になったとき、マグロを食べることを禁止することによるリスクの低減とマグロを食する食習慣を壊すことによって引き起こされる住民の栄養摂取問題によるリスクを慎重に比較検討した結果、注意喚起にとどめたといわれる。

リスクアナリシスに係る科学者、行政官にとっては、あるリスクを軽減することによって引き起こされる他のリスクの大きさについて比較検討することは、必要なこととされているが、消費者に対しては、このようなリスク対リスクの比較は避けるほうが良いとされている。これは、問題点を複雑にするだけという見方が支配的である。しかし、今日のわが国のBSEを巡る議論をみると、「リスク」の大きさに関する説明を消費者にもすべき時期にきているのではないと思われる。

編集後記

連休に家族サービスでバイキング・レストランに行ってきました。

こどもの日ということもあって家族連れでいっぱい、小さな子供達がおいしそうに、一生懸命食べているのを見ると、心がなごみました。

しかし、その反面、食べ残しの多さにびっくりさせられました。とるだけとってきて食べたいものだけ食べる、という姿がむしろ大人に目立ちました。

日本人の食が豊かになってたかだか40年、20年後は？です。英国あたりでも「フードマイレージ」を気にし始めている今日、「食べるものを大事にする」気持ちをもう一度思い出したいものです。

(伊藤)

AFFPRI report

平成17年5月15日 No.55

(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/>