

平成17年7月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

総務省 評価制度の見直しの方向性

総務省は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の施行から3年を経過したことから同法の規定に基づき、「政策評価制度に関する見直しの方向性」を明らかにしました。この中で、「政策評価が各府省のマネジメント・サイクルの中に定着し、着実に実施されていると考えられる」と総括しています。今後の課題と対応方策として、評価結果と予算・決算との連携の強化、政策の体系化、政策評価に基づいた政策の企画立案の徹底、事前評価の的確な実施と政策の改善・見直しへの反映、予算要求等政策への反映の説明責任の徹底、制度見直しの際などの総合的な評価が述べられています。

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

総務省 規制影響分析の実施状況

総務省は、「規制改革・民間開放推進3か年計画」に基づき、16年度から各府省において実施されている規制影響分析（Regulatory Impact Analysis, RIA）の試行の状況を取りまとめ公表しました。

17年6月10日現在、79件のRIAが実施され、実施件数の多い省は、経済産業省（18件）、環境省（14件）、農林水産省（10件）となっています。RIAの実施内容では、規則の新設に関するものが21件、規則の追加・強化・拡充が42件、規制の緩和が14件、規制の廃止が3件となっています。

なお、総務省では、IRAを「規制の導入や修正に際し、実施に当たって想定されるコストや便益といった影響を客観的に分析し、公表することにより、規制制定過程における客観性と透明性を目指す手法」と定義しています。

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

福井県 「福井元気宣言」の中間評価

福井県では、知事の政策公約である「福井元気宣

言」の中間的な評価を行うため、県内の有権者2,000人を無作為選出しアンケートを行いました（回収率65%）。

その結果、知事のこれまでの政治姿勢（知事としてのリーダーシップ、県民に身近な県政など）と「福井元気宣言」の政策の実行について「高く評価する」が15%、「ある程度評価する」が53%で、「評価しない」は3%になっています。また、「農業の担い手や地産地消の促進などの取り組みについては、今後どんな分野に特に力を入れるべきと思いますか」の問については、「新たに農業を始める人を支援する」が44%、「健康長寿食品の開発を進める」が17%、などとなっています。

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

大阪府 市場化テストガイドライン

大阪府では、民間活力誘導型的手法（PPP）改革を進めていますが、その一環として、市場化テストについて検討しています。府では、市場化テストの基本的な考え方を明らかにするため、府民の意見を求めていましたが、このほど、「大阪府市場化テストガイドライン」を取りまとめました。府では、市場化テストを「府が実施しているサービスについて、行政としての責任を堅持しつつ、行政と民間が価格と質の面で競い合い、より優れた提供主体を決める仕組み」としています。

府では、市場化テスト実施の主要手続きとして、コスト等情報の公開、市場化テスト実施計画の策定検討、市場化テスト実施候補事業についての知事提案・民間提案、対象事業についての第三者機関による評価、市場化テスト実施事業の業務改善計画の作成、落札者決定基準の設定と入札審査部会の設置、落札者の決定と契約、事業執行のモニタリングが盛り込まれています。

<http://www.pref.osaka.jp/kikaku/sijohka/index.html>

ニュー・パブリック・マネージメント に関する提言

先月号に引き続き、4月26日、大河原太一郎代表から農林水産事務次官に対して行ったニュー・パブリック・マネージメントに関する提言を紹介する。(説明1)

1. ニュー・パブリック・マネージメントによる行政改革への取組みについて

ニュー・パブリック・マネージメントによる行政改革が目指すところは、『「成果」を指向し、そのためには民間部門の活用等成果の追求につながることは、すべて前向きに取り組んでいく』ことである。農林水産省においては、これまで行政改革に取り組んできたところであるが、今後の行政改革の取組みに当たっては、こうしたニュー・パブリック・マネージメントの理論や手法を十分参考とし、成果の追求を基礎として、前例にとらわれず、どんなことであれ積極的に取り組んでいくこと。

2. 地方農政局等の機能の整理

ニュー・パブリック・マネージメントでは、企画部門と実施部門を分離し、企画は中央庁が、実施は地方支分部局等の機関に委ねていくことが大きな流れとなっている。

しかしながら、わが国の農林水産分野は、地域によってその特性が大きく異なっており、地域ごとに、地域に根ざした行政の展開が要請されている。

このため、農林水産省の地方支分部局である地方農政局(農政事務所を含む)を始めとする現場の担当者が、目的意識を持ち、地域の消費者や生産者の声を踏まえた当該地域のニーズに応える企画立案を行える機能を充実する等、地域に根ざした行政を行う体制を整備すること。(説明2)

3. 行政運営の見直しについて

農林水産省では、不断に組織の改革(近年では、独立行政法人の整理・統合)や定員の削減に取り組んでおられるが、消費・安全局の設立等、時宜を得た取り組みを評価する反面、そうした前向きの評価ができかねるものも見受けられる。農林水産行政を巡る情勢に厳しいものがあることは理解するが、こうした行政運営の見直しに当たっては、農林水産政策の成果を向上するため、という視点を念頭において取り組むこと。

4. 官と民とのパートナーシップの活用

新しい行財政手法の導入においてよく知られている民営化やエージェンシー化については、農林水産

行政においては対象とするべき分野はほとんど残されていないものと思われ、今後は、官と民とのパートナーシップの活用が課題になってくるものと考えられる。行政コミュニケーションに関する提言においてもその活用について提言しているところであるが、行政コミュニケーションに関してだけでなく、あらゆる分野における農林水産政策の展開に当たり、農林水産業者だけでなく、特に消費者や医療関係者といった生産・加工・流通の関係者以外の人達や団体との間におけるパートナーシップの構築について検討し、官民一体となった政策の推進を図ること。

5. 複数年予算制度について

当センターでは、複数年予算制度についてもテーマとして取り組んでいるが、その調査研究結果によれば、いまや複数年予算制度は多くの先進国において取り入れられ、その内容も、行政の成果の追求を目指す視点に立って実施されており、現在わが国で行われている単年度予算だけの予算システムとは、あらゆる面で大きく異なるものである。現在、わが国でも試行的に複数年予算の編成が行われてはいるが、いずれ政府全体の予算システムの抜本的な見直しを伴う本格的な複数年予算システムの導入について検討を迫られる時期が来るものと考えられるので、導入された場合の理論的背景、システム、手法等について、その調査、研究を行い、準備しておくこと。(説明3)

(説明1) ニュー・パブリック・マネージメントは、1980年代以降、英国、ニュージーランド等の先進国で実施された行財政改革であって、わが国においても、小泉内閣の「骨太の方針」において「いまやニュー・パブリック・マネージメントは世界の行財政改革の潮流であり、その考え方を生かして政策プロセスの改革を図る」とされている。

(説明2) 英国では、企画部門と実施部門の分離が行われた。しかし、わが国の実態に照らして、実施部門を担当する地方支分部局においても、中央の企画の所期の成果を実現させるためには、地域の特性やニーズに合わせたり、自らその地域に適合する事業等の企画立案を行って中央に提案したりする企画立案能力を有することが必要であると考えられる。

(説明3) 先進国における複数年予算システムは、予算編成の単位を単年度としているが、プログラムの成果が単年度では発現できないことから複数年の期間にわたる予算見積もり等(複数年予算)を策定し、目標の達成を促すもので、単なる見積りではなく一定の拘束力を持っている。複数年予算の仕組みは、国によって様々である。

畜産公害に対する米国の取組み(上)

米国の畜産には、大草原で草を食む牛の群れというイメージがあるが、近年、乳牛や豚などを多数飼養する型式の畜産経営が増加している。このような大規模家畜飼養施設の増加に伴って、水質汚濁や悪臭が大きな社会問題になっている。畜産の立地について連邦レベルにおける政策形成、州・地域レベルにおける取組み(コミュニケーション及び合意形成)について、3回に分けて報告する。

まず、水質汚濁については、1972年水質保全法において、全国汚染物質排出削減システム(NPDES)の許可を受けなければ、いかなる汚染物質も施設から排出することを禁じるとする規則が定められたが、畜産施設については、例外的な取扱いになっていた。しかし、環境保護派の法律事務所が環境保護庁(EPA)が必要な関係規則の改正作業を怠っているとEPAを訴え、判決で規則を再検討して必要な場合改正すべきことの判断が示されたこともあり、1998年にクリントン大統領は、大規模家畜飼養施設を含む汚染源対策を講じることを内容とする「水質保全行動計画」を発表し、本格的な水質汚濁対策に乗り出した。

農務省(USDA)とEPAの間には、1972年のEPAの設立以来、自発的な取組みを支援するという立場と規制する側との違いから摩擦があった。1990年代に入って、家畜飼養施設からの排水問題など多くの環境問題が顕在化し、一般市民の関心が高まったことを受け、EPAは1995年にガイドを発行するとともに、既存のすべての規則に関して全国における実施状況を調査し、発表するなど、EPAとして対策を講じてきた。この過程で、EPAはUSDAとの共同作業の必要性を認識するようになった。2001年7月にEPA水資源局とUSDA自然資源保全局(NRCS)の間で、「問題や懸念が発生した場合、特に将来の共同事業に影響を与え得る要因がある場合は遅滞なく、双方のコンタクトポイントを通じて相手省庁に通知することなど7つの共同原則からなる協定を結んだ。この協定によって定期的に管理職レベルで会合がもたれるとともに、スタッフレベルでも情報や意見の交換がなされるようになった。現在も、両省庁間では良好な関係が保たれているといわれる。

畜産の水質汚濁対策に関する合意形成の過程を見ると、

EPAは、規則改正内容が畜産業者の負担を過大にしないよう、「小事業主支援レビューパネル」を1999

年9月に開催した。畜産、養鶏業を含む小事業主代表、農業など各産業団体代表のほか、政府側からはEPA、中小企業局(SBA)、行政管理予算局(OMB)が出席した。レビューパネルの最終報告書は、2000年4月に出された。

2001年1月、EPAは、大規模家畜飼養施設の環境汚染物質・汚水排出に関する「環境汚染物質排出削減システム」と「排出規制ガイドライン」の2つの規則の改正原案を発表した。

2001年11月、改正案への意見公募期間内に集計されたデータ・情報をまとめた「有効データ情報」がEPAから発行された。

改正案が官報に発表されてからの7か月間、パブリックコメント期間が設けられ、約11,000のコメントが寄せられた。また、「有効データ情報」についても450のコメントが寄せられた。

改正案及び最終規則の公布に際し、EPAは、パブリックヒヤリング、USDA・EPA共同ワークグループ会合、情報開示等、様々な分野で活動を行った。

これらの一連の過程で、全国牛乳生産者連盟(NMPF)は、2001年7月に生産者への負担増加が非常に大きいとして、規則の中心となる家畜飼養施設の水準の拡大に反対する意見書(50ページ)を、また2002年1月には「有効データ情報へのコメント」(33ページ)を提出している。同年12月、NMPFの代表は、生産者に百万ドル規模の費用負担増を強いるものであるが、改正案により緩和された点については評価し、EPAによる一連の意見集約過程について一定の評価をしている。また、USDAのNRCSによる農業関連プログラムは生産者が厳しい規則に対処する上で大きな支援になるだろうとコメントした。

水質汚濁への取組みに比べ、悪臭問題への取組みは、遅れているといえよう。EPAとUSDAでのインタビューでは、問題が深刻化し、農場の自主的な取組みでは、限界があり、法的な規制措置が求められるというものであった。しかし、家畜飼養に伴う悪臭問題については、技術・知識不足で原因の解決に至らず、有効な対策が打ち出せないでいるが、EPAとUSDAでは、水質汚濁と悪臭・大気汚染問題の両方を併せて考え、対策を講じるべきとの認識ができていているという。

EPAの方針で、データの収集は、業界の責務とされていることから、NMPFでは、酪農施設の悪臭と養豚や養鶏施設の悪臭の形態が異なることから、酪農業界としてデータの収集を行う必要があるとし、調査資金の手当てや調査農場の数の確定とモニタリング農場の選定を行うこととしている。(谷口)

用語解説

形成的評価 Formative Evaluation

プログラム評価の手法には、いくつかの手法があるが、形成的評価(Formative Evaluation)は、1967年、アメリカ評価学会会長を務めたこともある Scriven 博士によって作られた言葉で、評価者の間では、比較的古くから使用されている。氏は、1991年に「形成的評価は、典型的には、プログラム又はプロダクト(人などを含む)を開発又は改善する期間中に実施されるものである。プログラムを改善する目的で担当スタッフのために、多くは複数回実施される」と、より明確な形で再定義した。

まず、どのような評価が「形成的評価」に該当するかを理解するために、オーストラリアの農村産業研究開発公社(RIRDC)が実施した「農業普及の評価に関するレビュー」(1998年11月)を見ることにする。このレビューは、オーストラリア国内で実施された農業普及に関する 50 の評価レポートを分析したもので、32%が形成的評価で、54%が総括的評価(Summative Evaluation)、残り 14%が両方に該当したとしている。

同レポートの中から形成的評価の事例を一つ紹介する。1987年まで、オーストラリアの馬鈴薯の栽培では、有機リン酸殺虫剤などが広く一般に使用され、殺虫剤に過度に依存する栽培が行われていた。この状況に危機感を持った園芸研究開発公社(HRDC)では、馬鈴薯生産者に「総合防除」(IPM。天敵、耕種的方法、発生予察、農薬などを組み合わせて効率的に病害虫を防除する取り組み)の推進に当たった。このプログラムの主たる狙いは、IPMによる病害虫防除の効果を実証展示することによって生産者や栽培指導員等に IPMに関する情報を広げることで、プログラムには、当初から評価(evaluation)を行うことが組み込まれた。

1996年、プログラムの開始に先立って郵送調査が実施され、その結果、IPMを知っている者の割合は、

地域によって35%から60%の幅があることが明らかになった。IPMの認知度に関するデータは、その後も定期的に収集された。また並行して、プログラムの業績を評価するに当たって必要となる殺虫剤の生産物単位当たりコスト、馬鈴薯の単位当たり生産量、市場における馬鈴薯の品質と価格、その他の情報が収集された。これらの評価情報によって、生産者は、IPMによって生産量や品質を損なうことなく殺虫剤の散布量の削減が可能であることを学び、このプログラムを実施した結果、殺虫剤の使用量は飛躍的に減少したこととしている。この評価では、プログラムを効率的・効果的に実施するのに必要な情報を得ることを目的に実施されたが、もちろん、評価を実施した時点におけるプログラムの成果を見ることはできる。しかし、達成度を評価することが主たる目的ではなく、達成の程度が劣っている地域や馬鈴薯栽培農家の理解を促すために必要な情報を得ることが目的となっている。

ここで、プロセス評価(Process Evaluation)との関係を述べておきたい。本誌 30号では、プロセス評価は、「プログラムが計画どおりに実施されているかどうかを評価するもので、プログラム活動が法令や規制、プログラムの設計、専門基準、顧客の期待に合致しているかを見るものである」(米国会計検査院 GAO)の解説を紹介した。形成的評価との差が明確でないように思われるが、先に紹介した RIRDC は、「プロセス評価は、事実上、形成的評価であるが、総括的評価である場合もある。例えば、ステーキホルダーがプログラムによる支出が適正であるかどうかを知るために、実際の実施状況を知りたいと求めたときなどは、総括的評価に当たる」としている。

わが国では、一般の行政組織の活動評価においては、プログラムや事業を改善するために、それらに精通した者が実施する形成的評価にはほとんど注意が払われていない。米国やオーストラリアで、形成的評価が一定の位置づけを与えられているのとは大きな違いがある。

編集後記

機会があって、七月場所を前にした相撲部屋の稽古を見学に行きました。

6時前から、四股、鉄砲、すり足といった基本練習兼準備運動が1時間くらい行われ、序の口、幕下、幕内の順で申合いが始まります。ランクが上がるにつれて体と体がぶつかるスピードが速くなり、音もにぶいものになって、凄みがします。時間の経つのを忘れました。

その中であって、どこことなく淡白な日本人力士に比べ、簡単には故国に帰れない外国出身力士達の意気込みの方が高く感じられました。

若者達に元気をもらいながら、一抹のさびしさも感じた1日でした。(伊藤)

AFFPRI report

平成17年7月15日 No.57

(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/>