

平成18年2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 政策評価結果の反映状況

岩手県では、循環共生社会、快適安心社会、産業経済社会、交流連携社会、個性参加型社会別に、総合計画の「主な指標」の達成状況を見ていますが、産業経済社会については、「概ね順調な指標の割合」は51%と他の社会よりも10ポイント前後低くなっています。このため、18年度の予算編成に当たっては、産業経済社会に重点的に配慮したとしています。産業経済社会のうち、農林水産・食品分野では、「品目横断的経営安定対策の対象となる担い手の確保・育成」、「加工食品産業事業者等の生産、マーケティング、営業活動を充実するための取組に対する助成」、「食品製造における商品開発や製造工程の改善のための人材育成」について予算の新規・拡充が図られています。

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

福島県 18年度重点推進分野事業

福島県では、18年度が県の長期総合計画である「うつくしま21」の中間年であることから見直しを行い、その重点施策体系に基づいて、過疎・中山間地域対策など5つの重点推進分野を設定し、部局・領域の枠を超えた横断的な取組を進めるとしています。例えば、前出の過疎・中山間地域対策では、過疎・中山間地域振興担当理事の下に、企画調整部、商工労働部、土木部、保健福祉部、農林水産部、生活環境部が対策を推進しています（部単独で実施するものもある）。農林水産部関係では、例えば、過疎・中山間地域における新規就農支援体制を整備するため、市町村が就農定住促進活動を行う「就農サポーター」を設置する場合に支援するとともに、就農サポーターの育成研修会を開催する事業を実施することとしています。

<http://www.pref.fukushima.jp/hyoka/18jigyoyu/jyuuten.html>

東京都 平成17年度評価結果

東京都では、17年度の行政評価で11の事務事業に

ついて実施しましたが、この中で、今年度は、「東京都有機農業堆肥センターの運営」が取上げられました。第1次評価（事業所管局）では、「着実実施」とされましたが、第2次評価（知事本局）では、「抜本的見直し」とされています。この事業では、旧畜産試験場の家畜排せつ物、都施設の生ごみ等を原料として堆肥を生産し、農業者に供給していますが、第2次評価では、堆肥による土づくりを行っている農業者等は、都内の農業者総数の55%を占めるまでになっている、市等による有機性資源の堆肥化の取組が現れてきている、事業開始から10年以上を経過し、堆肥生産のモデルプラント等として運営する必要性は低下している、などを理由に抜本的な見直しが必要であるとしています。

<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/hyokahp/index.htm>

福井県 「福井元気宣言」予算編成過程への県民参加

福井県では、18年度当初予算の編成に向けて、「福井元気宣言」の「政策形成過程から県民の参加を推進し、行政情報の公開を徹底」する方針に基づき、「福井元気宣言」のビジョンの実現に密接に関連する事業について、県民から意見・要望を求め、1月下旬からの知事査定に反映させるとしています。農林水産業関係では、福井米の販売促進、園芸品目の生産拡大、坂井北部丘陵地対策の推進、地産地消の新展開の支援、エコ・グリーンツーリズムの推進、県産材の利用拡大、全国植樹祭に向けた取組が対象になっています。

食育については、「未来を託す人づくり」の項目の中で、「家庭・地域・学校が連携して食や農の体験を重視した食育を推進し、豊かな心と健康な身体を育みます」として、施策のねらいを説明したあと、背景、内容、予算額が記述されています。

<http://info.pref.fukui.jp/seiki/kenminsanka.syuuryou.html>

事業効果評価分析手法の開発（上）

近年は、公的に行われている各種の事業についてその効果を適切に評価することが求められており、独立行政法人農畜産業振興機構（以下「機構」という。）の行う畜産、砂糖、蚕糸分野の生産振興を目的とした補助事業も、その例外ではない。このため、当センターにおいては、平成11年度以降、毎年度、機構から各事業の効果の評価分析手法の開発について委託を受け、精力的に取り組み、16年度までにひとつおりの開発を行った。そこで本号では、16年度事業の内容について紹介する。

16年度調査は、畜産、砂糖、蚕糸の各分野において、1.費用対効果分析以外の評価手法の開発、2.新規事業に係る採択時評価手法の開発、3.事後評価の検証等、の3点について行った。

1. 費用対効果分析以外の評価手法

従来開発を行ってきた評価手法は、「事業採択時に適用する費用対効果分析」の手法であったが、施設整備事業のうち事業総額5000万円未満の規模の小さいものや、いわゆるソフト事業については、費用対効果分析の適用が困難な場合があるため、費用対効果分析に替わるものが求められ、「コスト分析」、「目標設定・事後評価手法」を用いることにした。

「コスト分析」は、過去に実施した事業における費用、単位あたり費用等を整理分析し、新たな事業における費用が過大にならないよう上限値を設定し、採択時評価段階において上限値を上回っていないことを確認するものである。上限値の設定方法を整理し、対象事業ごとの上限値の設定を行った。

次に「目標設定・事後評価手法」は、採択時評価段階において、事業実施前にアウトカムあるいはアウトプットに関する目標を設定し、主に事業の有効性を評価するとともに、事後に目標達成状況を確認するものである。目標設定・事後評価手法の考え方を整理し、目標設定の例示を行った。

なお、一定の基準に基づき補助金等を支払うが、事業ごとには事業計画を樹立しない生産奨励金の交付等の事業については、すでに機構の業務執行規程に基づく評価を行うことが定められている。

これにより、機構が採択を決める全ての事業において、費用対効果分析を基本とする評価手法選定の考え方が樹立された。

2. 新規事業に係る採択時評価手法の開発

新規事業に係る評価手法の開発は、「乳業再編整備

等対策事業」のうち、新規事業等の費用対効果分析手法について行った。

（注）乳業再編整備等対策事業は、生産性の低い牛乳・乳製品工場又はその施設や設備を廃棄し、近代的かつ効率的なものに整備し直す等の事業。

「乳業再編整備等対策事業」の効果評価項目は、畜産関連経営体所得向上効果、水質保全効果、生産環境改善効果、地域雇用創出効果とした。

の畜産関連経営体所得向上効果は、生産増加効果と生産費節減効果を算定することとした。両効果の算定式は、次のとおりである。

生産増加効果額(円/年) = (事業実施後乳製品生産量(トン/年) - 事業実施前乳製品生産量(トン/年)) × 事業実施後乳製品販売価格(円/トン)

生産費節減効果額(円) = (事業を実施しなかった場合の乳製品生産量当たり平均生産費(円/トン) - 事業実施後乳製品生産量当たり平均生産費(円/トン)) × 事業実施後乳製品生産量(トン)

の水質保全効果は、汚水処理等を十分に行っていない事業主体が、事業実施を機に汚水処理等を十分に行うこととなった効果を汚水処理経費に代替して貨幣評価することにしたが、なお改善の余地があると考えられ、将来への課題が残った。

の生産環境改善効果は、不快や危険を伴う作業があった場合に、事業実施を機にそれらの労働条件を改善させることになった効果を、次のような算定式によって計算することとした。

生産環境改善効果額(円) = 労働環境改善相当額(円/時間) × 労働環境改善相当の年間総労働時間(時間)

の地域雇用創出効果は、事業の実施によって生産規模の拡大が見られた場合に、地域の新たな雇用に創出する効果を、次の算定式によって算定することとした。

地域雇用創出効果額(円) = 畜産関連経営体所得向上効果における生産増加効果額(円) × 波及倍率(1.26; 全国牛乳普及協会資料による) × 雇用者所得率(31.6%; 産業連関表による)

3. 事後評価の検証

事業採択時の費用対効果分析は、畜産業振興対策事業のうち機構理事長が指定したものについて実施されているが、これらの事業については、事業完了3年後に事後評価を行うこととなっている。

そこで、食肉流通合理化総合対策事業等の該当する事業について、実績値による事後評価を行って前年度までに開発した事後評価フレームの検証を行い、計画時と乖離がある場合にはその要因分析を行った。

その結果、事業計画の目標年と事後評価実施年の関係、外的要因の考え方等に課題があることが明らかになり、将来への検討課題が残った。(文責:伊藤)

オーストラリアにおける政策形成と評価

オーストラリア政府は、プログラム評価 (program evaluation, 以下、「評価」という。) を必ずしなければならないものとしていたが、1997年、この義務的実施を外した (OECD及び世銀のレポート)。このため、各省庁では、評価を実施していないように受け止められがちであるが、今でも、各省庁の最高行政官 (事務次官に相当) の責務として評価を実施することが期待されているとのことである (昨年9月の予算行政管理省でのインタビュー)。

農林水産省 (DAFF) の所管政策において、どのように評価が実施され、政策形成にどのように活用されたかを、「農場ビジネス改善事業 (Farm Business Improving Program : FarmBis)」を例にみることにする。FarmBisは、農業者が財務管理、マーケティング、自然資源管理等に関する講習を受ける場合、受講に要する経費の半額を支給する連邦政府と州政府の協同事業である。

オーストラリアでは、FarmBisが実施される以前は、「農村調整計画 (Rural Adjustment Scheme : RAS)」が1977年から実施され、農業分野の構造調整の高まりに合わせて、1985年、1988年、1992年の3回、改定された。1996年10月、第一次産業エネルギー大臣 (現農林水産省大臣) は、農村調整計画をレビューするため、3名の委員を任命した。レビューの任務は、農村調整における長期的課題に対応する政府機関及び民間の最善の戦略を明らかにすること、「1992年農村調整計画」の制度及び内容の実効性を分析すること、次期戦略では何が必要かを分析すること、などであった。このレビューの過程で、1996年10月から、12月にかけて、全国の各州・都市で延べ18回、パブリックヒヤリングが精力的に開催された。1997年に発表されたレビュー報告書「農村調整: 変化の管理 (Rural Adjustment Managing Change)」において、実施中であった「1992年農村調整計画」は、21世紀の農業のニーズに適合しておらず、計画を刷新すべきとの提言がなされた。FarmBisは、このレビュー報告書を基に検討され、実施に移された。

(注: オーストラリアでは、評価とレビューを区別しているが、レビューであっても、実体的に評価と変わらないものは、評価として位置づけた。)

また、1997年に開始されたFarmBisは、これまで、第1期 (1997～2000年) と第2期 (2000～2005年) を終え、現在、第3期 (2005年～) が実施中である。

第1期中に実施されたレビュー結果に基づいて、第2期では、複数の州に係わる講習、農村の女性・若年層に利益をもたらす講習のプログラムを開発する組織に助成する「FarmBis オーストラリア」が新設され、また、第2期中に実施されたレビューでは、「総合的にみて、各州における実施内容は十分満足できるものである」と結論付け、その上で「州計画グループ (State Planning Group : SPG)」の役割・活動などについて提言が行われた。提言は、FarmBisの運営改善に関するものであったことから、第2期と第3期は、事業内容に実質的な変更は行われていない。

昨年9月、DAFFとヴィクトリア州第一次産業省で、FarmBisの計画・実施・評価に関してインタビューを行った。主なインタビュー内容を紹介する。

FarmBisによる受講者に行動の変化や経営方針の変更を行う者が出てきており、連邦政府でも州政府でもFarmBisは成功していると受け止めている。(これは、先の第2期レビュー報告書と一致するものである。)

FarmBisの実施に当たって、事業開始前に、収集するデータに関して連邦政府と州政府の間で合意している。収集しようとするデータは、評価やモニタリングのフレームワークとなる「プログラム・ロジック・マス (Program Logic Math)」によって、必要性を検証しており、事業開始後に収集するデータを追加したことはない。講習に関するデータの収集を重視しているが、これは、講習の質と講習を実施する者の質を向上させることが目的である。

FarmBisで最も重要なのは、講習を受ける者であり、続いて、各州でFarmBisの運営管理に当たっているSPGと実際に講習を実施している事業者である。また、これらの者がFarmBisの実施の実態を知っていることから、評価の過程に参画するのは当然である。

州政府としては、FarmBisの評価は実施していない。必要に応じて、全国レベルで設計された評価結果を利用している。

連邦政府も州政府もFarmBisを恒久的に継続することは考えておらず、講習を実施する市場においてFarmBisと同様の講習が引き続いて実施されるように持って行くことをねらっている。

このように、オーストラリアの農業政策では、実施中のプログラムについて評価やレビューが実施され、それに基づいて、プログラムが変更され、次期プログラムが検討されている。集められたデータ、情報、意見に基づいて、議論し、政策を形成していくプロセスは、見事である。(谷口)

用語解説

ベネットのヒエラルキー Bennett's Hierarchy

米国農務省(USDA)の普及事業(Extension Service)の担当者であったC. Bennett博士は、1975年に普及プログラムの目標(goals)にヒエラルキー(階層性)がみられることを明らかにした。その後、博士自身とその仲間によって、改良が加えられ、「ベネットのヒエラルキー(Bennett's Hierarchy)」と呼ばれるようになった。「ベネットのヒエラルキー」は、1996年にVan den Ban博士及びHawkins博士が普及の教材に利用したことことから農業普及の関係者に、よく知られるようになった。その後も、開発が進み、最近では、「プログラムのアウトカムの目標設定(Targeting outcomes of programs: TOP)」として、博士とRockwell氏によって紹介されている。現在では、米国の普及事業だけでなく、他の分野のプログラムでも使用されており、また、米国以外でも使用されている。

「ベネットのヒエラルキー」には、次のように7つのレベルが設けられている。

- レベル7 社会・経済・環境条件の変化(Change in Social Economic and Environmental(SEE) conditions)
- レベル6 行動の変化(Practice Change)
- レベル5 知識、態度、スキル及び願望の変化(Change in Knowledge, Attitude, Skill and Aspiration: KASA)
- レベル4 反応(Reactions)
- レベル3 参加(Participation)
- レベル2 活動(Activities)
- レベル1 資源(Resources)

「ベネットのヒエラルキー」の活用の場面をみることにする。最も多く活用されているのはオーストラリアであるとするレポートがあるので、オーストラリアの例を二つ紹介する。

一つは、ワイン向けぶどう栽培プログラムの開発

と評価についてである。このプログラムは、灌漑水の効率的利用、高品質ワインを生産するためのぶどうの品質向上、ぶどうの木の持続的成長のための施肥改善を目的としている。このプログラムを評価するため、「ベネットのヒエラルキー」のレベル1からレベル7のプロセスでアウトカムを最大にするためにどのような改良が加えられたか、何人が会議に出席し、何時間出席していたか(レベル3)、何人がプログラムによる勧告を受け入れたか、その理由は何か(レベル6)、といった3つの主要な設問が設けられた。また、これとは別にレベル6の「行動の変化」については、灌漑では、灌漑を計画的に実施するための土壌水分測定結果を利用している割合など3指標、ぶどうの品質では、作物生育予報システムを利用している割合、糖度測定を実施している割合、など3指標、施肥管理では、葉柄分析を実施している割合、肥料を施用するタイミングを最大にしている割合など3指標が設定されており、それぞれの指標について目標値が設定されている。

二つ目は、酪農関係の普及プログラムである「ターゲット10(Target 10)」の資金提供者を念頭において作成された報告書である。カラー印刷されたターゲット10の報告書では、見開き2ページで、「ベネットのヒエラルキー」が階段で示され、その下の記事で、レベル7では、牛乳生産量の増加、コストの削減、生活レベルの向上などがみられたこと、レベル6では、ターゲット10によって勧告された農法が採用されたこと、システムティックな分析を基に農法が決定されたことなどがみられたこと、レベル5では、新しく取得した技術によって経営上の問題が明らかになったこと、牧草の管理の重要性について新しく知識が得られたことなどがみられるとしてターゲット10の取組成果を記述している。

このように、「ベネットのヒエラルキー」は、プログラムの計画策定、実施、評価だけでなく、資金提供者に対するアカウントビリティ資料としても活用されている。

編集後記

先日、テレビを見ていると、アオリイカを公共輸送機関で活魚店まで生きたまま運び、トラックによる活魚輸送と最終地点までどちらが早く配達できるか、という稚気あふれる番組を放送していました。

気になったのはトラック輸送のほうで、他の国では飢えた人がいる中で、いくら美味いとはいえ、トラックに酸素供給装置やら、モニターやらを備え、多くの手間をかけてまで輸送することが許されるのか、と感じたのですが、他方では、それにより収入を得ている人がいて、経済の活性化が図られていることも事実で、それを考えると、とても複雑な気持ちでした。(永山)

AFFPRI report

平成18年2月15日 No.64

(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/>