

農林水産事務次官
渡 辺 好 明 殿

農林水産政策に係る調査研究事項に関する提言

平成14年6月19日

(財)農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

代表 大 河 原 太 一 郎

農林水産政策情報センターは、平成11年7月の設立以来、「農林水産行政の政策評価に関する調査研究」、「農林水産情報の提供等に関する調査研究」及び「農林水産政策決定過程における透明性向上に関する調査研究」に取り組んできた。

これらについては、平成13年度末で一応の区切りを迎えたので、別途、最終報告書を取りまとめたが、これまでの間に蓄積してきたわれわれの知見と当センターの活動に協力いただいた各調査研究委員会の助言等を踏まえ、今後の農林水産行政の推進方向等につき、別添のとおり提言する。

I. 農林水産行政の政策評価に関する提言

1. 各国、各都道府県における正確な実態把握について

政策評価は、本格的な制度化がされてからさほどたっていない新しい分野である。それだけに、先進的な諸外国でも“進化の過程にある”(米国OMBの発言)といわれるように、日々、工夫と改善が加えられている。これは、わが国の政府より先にこれを開始した都道府県においても同様である。

また、調査研究の分野でも、体系的な整理はまだなされておらず、極端に言えば、関心のある人や機関が、関心のある対象や視点から、部分的、表面的に述べているものも多い。ましてや、異なった国の制度・運用について、具体的に相互比較して整理するといった段階にはないようである。

そこで、今後の政策評価の一層の“進化”のための調査研究としては、次の点に留意し、農林水産省の政策評価等の実践に役立てることが重要である。

一つは、実際に行われている政策評価について、その運用実態を含め、正確に把握することである。実際、われわれが現地で直接の担当者から聞くことが、一般に流布している解説やインターネット情報から得られるものとはかなり違っているという経験が多かった。また、同じ調査対象国の政策評価担当者でも、政府の中心でこれを推進する立場と、その指導を受けつつ現実の施策を推進する立場とでは、考え方にかなり隔たりがあることも多かった。政策評価について正確に把握するには、現地で、幅広い角度から、調査を行うことが重要である。これは今後とも継続しなければならない

二つは、相互比較の問題である。異なった国には、行政にも異なった伝統、慣行があり、また、異なった政治体制がある。わが国の政策評価を実りあるものとするには、諸外国同士の異なった政策評価の現状について、その相互比較を正確に行い、その中から適切な教訓を抽出してわが国に適した方向へ改善していく必要がある。この点で、まず諸外国の実情に関する蓄積を急ぐ必要がある。

これらのことは、農林水産省において、目下始まりつつある「総合評価」やこれから研究に入る一般事業に関する「事前評価」の円滑な実行・導入において、特に重要である。

2. 政策評価の方法・運用の改善・工夫努力について

政策評価は、政府ないしは行政、さらにはその職員の新しい意識の醸成、つまり意識の改革を基礎としている。英国等のニュー・パブリック・マネジメント理論は、まさに行政運営に関する意識の改革であるといえようが、より具体的に見ても、米国の「政府業績・成果法」(GPRA)では、93年の制定後、94年から96年までは、パイロット期間として、パイロットプロジェクトの試行を通じてプログラム責任者から担当職員までが、プロジェクトが真に目指す成果(アウトカム)は何かを考える期間を設けた。このために、初めての戦略計画の作成は97年と一見遅れたように見えるが、農務省の各局では、この経験は非常に有益だったとしている。当センターは、一昨年8月に農林水産省に対して、「政策評価の目的を評価実施担当者を含む職員全体に徹底すべき」との提言を行ったが、これはこのような考えからであった。

政策評価の実施に関する見直しは、いつでも必要となりうる。たとえば、米国では6年先までの「戦略計画」がクリントン政権下で定められた後で、ブッシュ新政権が誕生した。GPRAの運用を指導するOMBでは、新しい政策方針を盛り込めるよう「年次業績計画」で一定の変更ができる“暫定措置”の活用を勧める通達の改正

を行っている。これは一例に過ぎないが、政策評価の運用改善には、常に弾力的対応が重要である。

3. 政策評価と予算との結びつけについて

政策評価の結果を予算編成と直ちに結びつけるかどうか、そもそも直接に結び付けられるかどうかという問題は、各国にとって難しい問題のようである。政策評価が、PLAN—DO—SEE—PLANという、いわゆるマネジメント・サイクルの一環に位置付けられる事はいうまでもない。しかし、政策評価におけるSEEからPLANへのフィードバックは、必ずしも直接に予算の額とは結びつかない実情にある。例えば、エバルエーション型の政策評価では、施策の結果を、客観的なデータとその分析によって判断し、施策の仕組みのよりよいあり方の選択肢を提起するケースが多い。英国におけるポリシー・エバルエーションや米国のGAOによるプログラム評価がそうである。また、報告したように、米国では、業績評価方式による政策評価でも、その結果を議会が余り尊重しないという苦渋を調査で耳にしている。

しかし、政策評価は、これを通じて諸資源、即ち予算、人材等の最適配分を目的の一つとしており、わが国の政策評価法でも予算の作成に適切に活用するように努めることを求めている。

この意味で、エバルエーション方式の政策評価では、実施中の施策を評価することにより、予算額そのものに至らないまでも、施策のより有効で効率的な手法を見出し、予算の適正化につなげる根拠を提供している。また、事後の評価では、次期の施策をより有効で効率的なものに導くために活用されている。なお、わが国でこれから検討がされる公共事業以外の一般施策に関する「事前評価」については、諸外国での実態は様々である。例えば、英国では、エバルエーションとは言わず、アプレイザルとしていわゆる政策評価とは区別して考えられている。また、EUでいう事前評価は、厳密な意味でのエバルエーションというより、むしろ、“計画や施策で期待される効果の予測”というのが実態だ、との理解もある。また、米国のプログラム評価としては殆ど行われていない。しかし、その詳細さの度合はともかく、事前評価を行うことによって、始めようとする施策の規模や手法の検討が予算編成に生かされることが期待されるし、また、事業の開始に際して将来の達成目標を明確にしておくという意味は重要であろう。一般事業の事前評価については、予め内容を決めてかかるのではなく、状況の異なるいろいろな国等での扱いの実態を十分に調査する必要がある。

実績評価と予算との関係では、本家ともいべき米国でもその結果を議会があまり尊重しないという悩みを抱えていた。それでも、各国において、次のような3点の注目すべき動きがあることに着目したい。一つは、英国における「支出見直し」と「公共サービス協定」のように、予算の優先度に応じた配分と効率化のため、各省庁と大蔵省とが国民に対し3年サイクルでの協定を結ぶ制度が行われ、また、フランスでも目標を設定した成果志向の予算法案の作成が法制化されるなど、予算の適正配分の体制が近年急速に進んでいることである。二つは、米国でも、ブッシュ政権になって、実績評価に基づく大統領予算教書の作成が進められ、今年の予算教書では、一部のプログラムにつき、初めて「有効」、「非有効」の評価結果が公表された。米国の歴史でも画期的なことであろう。三つは、米国のGPRAにおいて、業績測定を補う「結果の分析」の重視である。数値による評価を補うものとして、「結果の分析」が推奨され、GAOでも、これをプログラム評価に近いものと位置付けている。また、動植物健康検査局が行う“プログラムレビュー”も、同様な位置付けにある。数字だけでは、プログラムの実績と方向を十分に国民に説明できないという考えに立つものであろう。

以上の様々な状況や考え方をも踏まえ、政策評価の結果を予算編成に直接結びつけるという手法については、その仕組みと実効性について、十分に多角的な検討がなされるべきものと考えられる。

4. 国民へのアカウンタビリティの視点からみた「簡潔さ」について

政策評価は、政策決定者である議会や施策執行者である行政の責任者、さらには、施策関係者、最終的には、消費者や納税者である国民にまで、幅広く理解してもらって、初めて生きるものである。したがって、簡潔で分かり易いことが必須の条件である。このため、例えば、米国農務省では、500ページに及んだ最初の「戦略計画」を、2回目には100ページにまで圧縮し、また、省としての統一性を高めることで農務省の全体目標が分かるようにし、その後の、引き続く毎年の年次計画、年次報告も同じ考えで作成している。OMBも、このような簡素化、総合化の努力を評価し、今後ともこれ以上複雑化しないように指導している。

翻って、農水省の政策評価結果の作成・公表を見ると、成果の正確さ、厳密さを求める努力は評価するものの、そのあまり、2年目の評価においては、サブ指標など新たな項目を追加して、読者にとって、一層理解を難しくしているように思われる。省内部でのデータは詳細であるべきであるが、対外的には、思い切って、理解し易い簡潔さを追求することも、政策評価が求めるアカウンタビリティの視点から工夫されるべきであろう。

あわせて 言えば、この“分かりやすさ”という観点から、当センターが提言したように、結果数値のバラつきを減らす工夫が望まれる。この基本は、目標の達成度を測る 数字として、有意な結果が出るようなものを採用することが一案である。また、これと併せて、成果に関する「結果の分析」を適切、かつ、分かり易いものとするよう、内容を吟味することも大切である。

5. 政策評価の実施体制について

既に述べたように、政策評価では、透明性、客観性の観点から、国民との密接な関係が重要である。この点で、農林水産省においては、これまで、第三者機関としての評価会を活用するとともに、政策評価の結果、次年度の政策評価の方針をパブリックコメントに付し、その結果や取り扱いなどについても一般に周知して きていることは、評価したい。

他方で、政策評価の発展に伴っ て、その実施体制についての検討が必要である。例えば、今後、総合評価が本格化するが、諸外国のエバルエーションの実施体制を見ると、内部に評価専門の組 織を形成して行うもの、評価の全体は内部の責任だがその一部作業を外部機関に委託するもの、評価全体を外部の評価機関に委託するものなど、多様な形態が見 られる。政策評価は、幅広い国民の支持の上に成り立つものであり、このような視点からは、担当部局による内部評価だけでなく、より客観性を高めるために、テーマを吟味しつつ、民間のコンサルタント機関などを適宜活用するなど、国民に親しみ易い政策評価とするような検討が望まれる。このことは、程度の差はあ れ、英国やフランスのエバルエーションでも行われていることが知られている。この手法は、民間の関係機関の政策評価に対する関心と能力を高める効果も期待 されるものである。

6. 基本計画の見直しを視野に置いた検討について

最後に、基本的な事項に触れておきたい。農林水産省が、他省に先がけて政策評価に取り組んでいる大きな理由は、食料・農業・農村基本計画が、おおむね 5 年ごとに変更する事が予定されているため、施策の効果を的確に把握して改訂の検討素材とするためと理解している。検討のために残された期間は、必ずしも長い ものではない。さきに、政策評価の運用改善は弾力的であるべきことを述べたが、この場合も、基本計画の見直しという今後の日程を考慮した内容である必要が あ る。

政策評価の基本として「戦略計画」を重視するのは、どの国でも共通しており、農林水産省の戦略計画にあたる基本計画の今後の検討日程、検討事項の集約、という大きな視点で、政策評価を運用していくべきである。

Ⅱ．農林水産関係情報の提供等に関する提言

1. 農林水産省と関係団体とのパートナーシップによる情報提供の充実について

農林水産分野の情報提供に当たっては、農林水産省の関係部局、独立行政法人と関係団体が一体となって、効率的、効果的に実施していることが求められている。そのような先進的な取組みとして、畜産分野では、関係団体と農林水産省畜産部等が参加した「畜産情報ネットワーク」がある。この「畜産情報ネットワーク」は一般の国民にとっても利用しやすい設計になっているが、農林水産省のホームページでは、リンク集の「関係団体・国際機関等」の中に「畜産情報ネットワーク」があるだけで、農林水産省のホームページ上で体系的な位置付けがなされていない。また、このような関係部局・組織を巻き込んだ取組みは、「畜産情報ネットワーク」の他には農業資材情報センターのようなサイトがあるが、多くない。分野ごとにこのような農林水産省の関係部局、独立行政法人と関係団体が一体となったサイトを構築し、更にこれらを体系的に整備・構築することが求められる。

このためには、農林水産省と関係団体がホームページの設計および運営について協議・調整することが求められる。この協議・調整に当たっては、団体が有する情報を生かすとともに、積極的な情報提供活動を促す観点に立って、これまでややもするとみられた上下関係といった関係ではなく、対等な関係に立ったパートナーシップとすることが求められ、農林水産省と団体、および団体相互間をコーディネートすることが必要で、農林水産省の積極的なイニシアティブの発揮が求められる。

2. 国民に分かりやすい情報の窓口の設定について

農林水産省と関係団体のパートナーシップによって農林水産業者、消費者等の別に提供する情報を体系的に整備することに加えて、その体系的に整備された情報システムに入る窓口（ポータルサイト）が当該サイトを管理する機関・団体のホームページからか、ごく限られた機関・団体のホームページからしか入れない場合は、農林水産業者、消費者等等、一般の利用者にとって不便である。

このため、すべての関係の機関・団体のホームページに、ポータルサイトであることを示すロゴマークを掲載し、利用者は、そのロゴマークをクリックすることによって最善の情報源に到達できるようにすることが求められる。

なお、米国では FIRSTGOV が、英国では Ukonline が、政府の情報を体系的に整備し、提供することを目的に開発され、運営されているが、FIRSTGOV や UKonline のロゴマークが各政府機関のホームページのトップに掲載されている。このような事例は、わが国でも参考になると考えられる。

3. 問合せ回答サービスの整備について

当センターが平成12年8月に農業者に対して実施した「農業情報に関するアンケート」調査によると、約9割の者が問合せ回答サービスが開始されれば、利用すると回答しており、また同時に実施した農業改良普及員に対するアンケート調査でもほぼ同様の結果が得られている。このことからみても問合せ回答サービスに対するニーズは、国民各層にあるものとみられる。

現在、農林水産省本省に対して問合せがあれば、各課に関するものであれば官房情報システム課が、消費者からのものであれば、「消費者の部屋」が対応し、また統計情報組織においては「農林水産情報センター」が回答に当たっている。同様に関係団体においてもそれぞれ問合せを受けたところに対応している。しかしながら、回答内容等、回答サービス態に関する情報については、交換されたり、共有されていない。

問合せ回答サービスは、農林水産業、食品産業やそれに関する政策の理解・浸透を図る上で、不可欠のものである。このためには、農林水産省と関係団体が一体となって、専門家を取り込んだ体制を作り、BSEのような緊急問題のみならず、広く国民が関心を持つと思われる課題について一問一答(FAQ, よくある質問)を整備し、ホームページ上に掲載することとし、一般的な質問には一問一答を紹介することによって回答サービスの効率化を図るとともに、一問一答では対応できないものについては、当該質問に対して最も回答するに相応しい者(組織・団体)が質の高い回答を行うことができるサービス体制の構築が求められる。さらに当該質問に関する情報を関係者で共有を図ることが求められる。

なお、BSE問題のような社会的な影響の大きい事案に関する回答に当たっては、リスクコミュニケーション専門家の育成を図るとともに、職員に対しリスクコミュニケーションのスキルを身につけるための研修を実施することが必要であり、このためのマニュアルの作成が求められる。

4. 地域で情報提供する第三セクターへの支援について

農林水産省から提供される情報については、農業改良普及センター、統計情報組織等において地域にあった形にして提供しているが、市町村や農協、普及センターが協力して地域の農業者等に情報を提供している第三セクターもいくつか生まれ活動している。このような第三セクターが創設された背景としては、地域の社会的経済的条件が異なることから全国的な生の情報では地域に合わないことが多いことによるものである。

しかし、このような第三セクターの活動をみると、関係者の懸命の努力にも関わらず、提供情報の質が十分でなく、アクセス件数も少なく、投資に見合った成果を挙げていないとみられるものがある。

このような市町村域を越えるような第三セクターの場合、事業体自ら情報の収集能力を持っていると考えられがちであるが、担当者は、農業者のコンピュータ指導を行うなど業務が過重になっているばかりでなく、必ずしも農業分野に明るい訳ではない。

このため、これらの第三セクターに対して農林水産省から積極的に活動を支援していくことが求められる。また農林水産政策の浸透をこれらの第三セクターを通じて図るという面からは、これらの第三セクターに対して記者発表やパブリックコメントに関する情報を届けること(配信サービス)が求められる。

5. 国民に対する情報の配信について

市町村や農協等の職員においては、日常業務に追われているのが現状であって、日常的にインターネットで情報を検索し、入手している者は、少数であるとみられる。また、農業者や消費者の場合は、インターネットを通じて農林水産分野の情報を積極的に得ようとしている者は、特別に必要とする場合以外は行っていないとみられる。

その原因として共通するのは、「多忙であること」である。このような問題を解決する方法の一つとして、「情報を届ける」ことが必要と考える。インターネット以外の情報伝達手段、例えば、ファックスでは、情報を届けて初めてファックスしたことになるが、インターネットではこの当たり前のことが行われておらず、ホームページに掲載しただけで、情報を提供したと受け取られている。これは、単に国民に対して情報へのアクセスを可能にしたに過ぎない。

英国通商産業省中小企業局では、2000年4月から登録した者に対してE・メールによって情報を提供しており、しかも登録は農業・漁業、消費者問題といったように

情報を受けたい分野を登録し、希望しない分野については送付されないようなシステムになっている。

情報を配信するサービスは、現内閣が開始しており、農林水産省でも開始している。このサービスをさらに拡大して、個々の登録者の希望したジャンルの情報のみを提供していくサービスにしていくことが望まれる。

Ⅲ. 政策決定過程の透明性向上に関する提言

1. パブリックコメントについて

わが国では、平成 11 年 3 月 13 日の閣議決定「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」によって、いわゆるパブリックコメントが実施されている。総務省調査によると、平成 12 年度に政府全体でパブリックコメントが実施件数は、閣議決定の対象案件が 331 件、閣議決定の対象とならない案件が 160 件、合計 491 件が実施されており、また農林水産省においても同年度に閣議決定の対象案件が 58 件、閣議決定の対象とならない案件が 8 件、それぞれ実施されている。

パブリックコメントは、わが国では、平成 12 年度から一斉に実施され、国民に対して意見表明の機会を与えるとともに、政策決定過程を透明にする上でも制度が果たす役割が期待されている。

しかしながら、わが国のパブリックコメントには、意見提出期間や実施案件の通知方法等、解決を求められる課題がいくつかみられる。わが国のパブリックコメントを改善していく上で参考となるとみられる英国で実施されている「コンサルテーション」(規制等の措置をとる前に政府が利害関係団体や一般国民から広く意見を求める制度)は、わが国とは、国情が異なることから、わが国のパブリックコメントと対比することは差し控えなければならないが、わが国のパブリックコメント制度の運営改善を検討していく上で参考になる点があると考ええる。

- 1) パブリックコメントの実施期間について、わが国の場合、閣議決定の対象案件であるか、対象外案件であるかを問わず、実施期間は 28 日以上 56 日未満が最も多いが、そのほとんどは 1 か月前後であるといっている。これは英国のコンサルテーション期間が 12 週間以上を標準的な期間としていることと比べ、非常に短期間である。案件にもよるが、少なくとも 1 か月以上をかけ、利害関係者に十分な検討の時間を与えるべきである。

2) わが国では、各省のホームページに掲載し、同時に実施課で窓口配布するものが多く、関係者に周知を図るといったことは行われていないに等しい。政策決定過程における透明性の向上を図るという本来の目的を達成しようとするのであれば、少なくとも利害関係団体にホームページ掲載と同時に知らせるといった配慮が あっていいと考える。わが国では、例えば食品に関連する業界団体の場合は、農林水産省と厚生労働省、場合によっては経済産業省のホームページをほとんど毎日見ていなければならないことになる。これでは、実施期間が短いこともあって、関係団体に過度の負担を強いているのではないかと懸念される。英国のように 関係団体にパブリックコメント案件を通知しておけば、団体の負担軽減になるだけでなく、行政側は、意見を述べなかった者に対して、案件を承知したものとみなすと正面から主張することができると考える。

ところで、英国のコンサルテーションでは、実施官庁自らが利害関係団体に通知しているが、このような方式が労力面等から困難であれば、英国通商産業省中小企業局が、同局のホームページに各省のコンサルテーション案件を一括掲示するとともに、E・メールによってあらかじめ登録した者に対して配信するサービスを実施しているので、このような取組みも参考にしながら、関係者の負担を軽減すべきであると考ええる。

3) わが国では、閣議決定の対象案件でみると、提出された意見・情報の件数は、「なし」が 38%、「1 から 10」 が 34%と非常に少ない。この原因として、当該パブリックコメントが実施されていることを知らない場合、案件がどのような意味を持つのか理解できない場合、行政が出す案は変更が効かないとの思い込みがある場合、実施時期が適切でない場合等、さまざまな場合が考えられる。したがって、件数が少ない要因の分析・評価（パブリックコメントの政策評価）を 早急に実施し、改善を検討する必要があると考える。

4) 総務省調査によると、提出された意見を整理して公表しているのは、閣議決定対象案件で 57%、対象外案件で 77%であるが、インターネットで提出意見の処理結果を知ることが困難であることが多い。したがって、処理結果は、閲覧室等で閲覧できるようにするほか、インターネットによっても閲覧できるようにすべきである。英国では、意見提出者が特別の事由を申し立てて、それが認められた場合以外は、提出された意見は、公表されることになっている。どのような人や 団体がどのような意見を表明したかが分かるようになることは、意見の表明が建設的なものになることが期待されるほか、利害が対立する案件については、さまざまな利害関係者の主張を同じテーブルの上で明らかにする利点があり、その後の調整が建設的なものになることが期待できる。

2. パブリックインボルブメントについて

パブリックインボルブメント(政策決定過程に市民を参加させる方式)は、米国において、道路行政の行き詰まりに端を発して発展してきたが、わが国では、旧建設省以外では実施した経験がない。その旧建設省においても、国土交通省に統合されてから、地方部局では実施されてきたものの、本省において、省をあげて取り組むことは、この1年間なされていないようである。なお、聞き取りでは、本年4月からは新たに本省に担当課を定め、推進するとのことである。

パブリックインボルブメントは、公共事業の推進に伴って発展して来た経緯があり、公共事業の推進手法であると受け取られがちであるが、この手法は、公共事業以外にも適用可能な手法であり、近年では、環境問題や食品リスク問題への対応方式として、米国等で注目されている。

従来のように、行政が中心となり行政の責任において問題を解決する手法では、複雑に利害が対立する事案で円滑に問題解決を図ることは限界にきていると思われる。また、学識経験者を中心とする審議会方式についても、政府によって選任された者の会議という色彩が強く、問題解決の手法としては、機能しなくなりつつある。

したがって、わが国における適用場面を想定しつつ、次の点について検討する必要がある。

- 1) わが国の現状に適したパブリックインボルブメント制度・仕組みを開発するため、公共事業、環境政策、食品の安全性等の事案ごとに、米国等における実施状況、課題等を基にガイドラインを作成することが求められる。
- 2) パブリックインボルブメントを円滑に運営していくためには、当該事案に関係する分野の専門家のほかに、利害関係を調整する責任者(ファシリテーター)が欠かせない。ファシリテーターの条件、育成方策等について検討することが求められる。

3. 情報の積極的な開示について

平成13年4月1日から「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(いわゆる情報公開法)が施行され、国民からの請求に基づいて情報を開示するための法的条件が整備されている。また、当センターが都道府県に対して平成13年11月に実施したアンケート調査結果によると、45の都道府県において情報公開条例が

制定され、そのうち半数では、「行政の透明性向上の手段として重視しているもの」として情報公開条例の運営改善をあげている。

一方、「平成 13 年度における行政情報化の取組の考え方」(平成 12 年 7 月 31 日、行政情報システム各省庁連絡会議了承)では、「各省庁において、日々公表される報道発表資料、国民生活に必要な各種の行政情報などについて、インターネット・ホームページを活用した提供を進めるとともに、提供内容の充実、タイムリーな提供を進める。また、国民からの意見、要望、問い合わせの受付等にインターネットの活用を進める。また、各省庁において、必要に応じ、地方支分部局等におけるインターネット・ホームページを活用した行政情報の提供および内容の充実を進める。」と記述されており、既に情報の開示、情報の提供についての法的な整備、推進についての基本的な考え方の整備がなされている。

今後に残された課題は、消費者、生産者、指導層といったそれぞれのニーズや理解に応じた情報をいかに迅速、正確に、積極的に提供していき国民の信頼に沿うかであるとする。

中でも、深刻な経済的損失をもたらした BSE、ダイオキシンといった国民の関心の高い問題への対処については、国民の反応の把握、情報の提供、国民の啓発のあり方等について実証的な検証を行い、被害を最小限にするための手法の開発が必要であるとする。