

平成 18 年 4 月 26 日

18 情セ第 41 号

農林水産事務次官

石 原 葵 殿

新しい行財政手法の合理化に関する提言

(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

当農林水産政策情報センターにおいては、平成 16 年度と 17 年度の 2 年間に渡り、「畜産分野を中心とする新しい行財政手法の円滑な導入等に関する調査研究」を実施した。

この調査研究のうち、「新しい行財政手法の合理化に関する調査研究」(さらに小テーマとして「市場原理を導入した行政執行手法の導入に関する調査研究」、「複数年度予算制度に関する調査研究」)について、このたび、内外の調査結果、及びこのテーマについて設けている調査研究委員会における助言等を踏まえ、最終とりまとめを行ったので、この最終とりまとめに基づき、今後の農林水産行政の推進について、次のように提言する。

1 行政改革について

行政改革は、「行政の効率を高める」ことを目的として、「業務遂行体制を改革」していくことであり、組織、定員の削減だけを目的とするものではない。

組織面から「行政の効率を高める」ための「小さな政府」への動きは、国家財政が厳しい折にあるところから、やむをえないところではあるが、その中にあって農林水産分野の行政改革を行うに際しては、「どこにどういう問題があるか」を明らかにし、その上で「行政の効率を高めるために何を改革するのか」を提示することが肝要である。

また、「小さな政府」に取り組むあまり、政策等の質を維持できない、ないし下降させる、というようなことがあってはならない。

(説明)

ニューパブリック・マネジメント(New Public Management; NPM)と呼ばれる行政改革手法は、1980年代以降、世界の各国が財政的な逼迫を背景に、政府等の支出を削減し、効果的な行政運営を実現するために取り組まれてきたものである。わが国も、財政的に逼迫した状態にあることは諸外国と変わりがなく、また、政府全体としていわゆる「小さな政府」への動きを余儀なくされていることにも違いはない。

こうした情勢を背景にこれまでのわが国の行政改革においては、「国民にとって必要な公的な分野の業務を効果的、効率的、経済的に実施する」こと、すなわち組織や定員、あるいは許認可事項を削減して「小さな政府」を目指すことのみに焦点が当てられ、「行政の効率を高める」という直接目的は、表面に現れて来ることが少なかった。

農林水産行政分野においても、「小さな政府」への動きは避けようがないが、小さくなくても行政効率を落とさない、ないし高めるという「直接目標」をしっかりと認識し、そのために具体的には何を改善すべきなのか、をしっかりと見定める必要がある。

2 職員の目標の明確化

質の高い農林水産行政を展開していくためには、業務遂行体制の改革と併せて、農林水産省の職員全員が一体となって職務に取り組んでいくことが必要であり、そのためには、「農林水産省職員が何をすべきか」、言い換えれば「農林水産省としての行政の目標」を明確に提示しておくことが必要である。

(説明)

(1)言うまでもなく各省にはそれぞれ使命があり、省としての行政の目標がある。農林水産省の場合には、究極的には「国民を飢えさせないこと」が使命であり、そのためには、例えば「自給率の向上」を図ることが行政の目標となっている。しかしながら、「では、そのために農林水産省職員が何をしているのかが見えてこない」、ひいては、「農林水産省の行政の目標が見えてこない」という指摘が、当センターの調査研究委員会やフォーカスグループでなされている。

(2)ドイツ連邦・食料農業消費者保護省は、省の任務について、「灯台の光のように常に見えるところに置いてあって、それを拠り所にして皆が仕事をするもの」という表現で言い表し、職員の手によって作られた原案を基に、省の任務を定めている。

わが国においても、手順はともかく、職員がそれを拠り所にして皆が仕事をするような目標を策定することについては、参考にすべきと考える。

3 成果志向

成果志向の行政を展開するためには、政策等の決定段階できちんとした目標設定を行い、その目標の達成(成果)に向けて、失敗を恐れず、前向きに新しい政策や改革に取り組み、当初の計画どおりに遂行されたかどうかを政策評価の実施によって検証していく体制が不可欠である。

(説明)

(1)政策の成果を重視し、成果の向上を目指すことは、いまや世界の行政の標準になっており、わが国の行政、その一端である農林水産行政においても同様である。農業政策の究極的な目的は「国民の食料を確保する」ことであり、そこをキーポイントとして、新しい「食料・農業・農村基本計画」の下で、実際に何をすればよいのか、どういうふうにどういう価値を目指すのか、を考えていくべきである。

(2)従来の行政は前例主義であったが、成果の追及を目指す以上は、とにかくできることは、民間で行われている手法であれ何であれ、失敗を恐れず、とりあえずやってみることが大事であるので、農林水産省においても、そうした動きを期待したい。

(3)成果の検証は、アウトプットやアウトカムを重視した政策評価システムの活用によって可能となる。農林水産省は、平成12年度の政策から政策評価を取り入れ、取り組み自体も各省の中でも進んだものになっているが、今後とも、政策評価を基礎として、しっかりと行政活動の検証に努めていくことが肝要、と考える。

4 顧客起点

成果の向上を目指すためには、政策等の立案段階から実施過程に至るまで、国民ないし消費者を起点にして考えていくことが肝要である。

(説明)

成果志向の行政展開をするためには「顧客志向」が必要とされているが、「顧客志向」は、必ずしも国民の満足や賛同を得られる政策等を実施することではなく、顧客起点、すなわち顧客の立場から考えようということなので、現在、農林水産省で推進中である「消費者に軸足を置いた農林水産行政」の展開にあたっても、こうした「顧客起点」という考え方で取り組むべきである。

5 国民の意見の把握

農林水産省では、国民の意見を把握するに当たっては、従来、審議会や公聴会の活用、アンケートの実施等により行ってきたが、今後は、それに加えて、例えばフォーカス・グループ・インタビュー等、普通の市民からフェイスツーフェイスで意見を集める手法の活用も視野に入れるべきである。

またその際には、その対象に応じて、きめ細かく対応するとともに、テーマによっては、事実上、そのテーマに詳しい人、あるいは決まった一部の人しか参加できなくなっている、という声も聞かれるので、誰でも参加できるよう、配慮する必要がある。

(説明)

(1) 農林水産省における従来の国民の意見の聞き方は、各種のアンケートは別にして、審議会や公聴会で、学識経験者、業界団体や消費者団体の代表、市町 村長といった言わば一般の市井の人ではない、限られた範囲から選ばれた人達からの意見を聞くのが主であった。

審議会や公聴会の役割は引き続き有用であるし、アンケートの活用も積極的に行うべきであるが、それに加えて、例えばフォーカス・グループ・インタビュー 等、一般国民、すなわち普通の市井の市民の意見を把握し、それを行政運営にあたって参考にする手法の導入も視野に入れるべきである。

(2) 現在、各地方農政局単位に、800 回にも及ぶキャラバン活動を実施していると聞いており、その努力には敬意を表したい。しかしながらこうした活動は、量的 にだけでなく、相手の理解を深めるという質的な面でも十分なものでなければならないので、一般サラリーマン、主婦、独身の若者、高校生や小中学生等、誰を その対象にしているかに応じてきめ細かくコミュニケーションをしていくことができるよう、一層の努力の傾注を期待したい。

(3) なお、テーマによっては、こうした活動への参加者が、一部の限られた人達、ないしそのテーマに詳しい人達だけとなり、例えば興味を持った人であっても、一般 の人達、特に初めての人達はなかなか参加しにくいのが現状、という声も聞かれる(当センターの都道府県調査結果)ので、誰でも気軽に参加できるよう、工夫 が必要である。

6 市場原理の導入

今後わが国の公的な業務分野においては、「業務の民間への開放」が推進されていくものと考えられ、民間に公的業務を移管することのよさが強調されているが、

- ① 民間に移管した業務をそれまで行ってきた公務員の活用
- ② 過度の価格競争によるサービスの低下

といった大きな問題点があることも十分考慮し、対応策の検討も行っておく必要がある。

(説明)

(1)「公共サービスへの市場原理の導入」に関し、「市場化テスト」や「官と民とのパートナーシップ」の導入が図られようとしているが、上記のような問題点について、十分考慮することが肝要である。

①に関しては、「官と民との競争」手法を1980年代に取り入れた英国においても、早くから指摘され、解決に苦勞しているところである。適切な活用がで きなければ、かえってコストが増大し非効率の拡大を招くので、そういう事態を招来しないしないよう、対応策を検討しておくことが大切である。

(注)英国では「TUPE rule」と呼ばれる法律が施行されており、官民を問わず業務がある機関から別の機関に移るとき、譲受け機関は、譲渡し機関でそれまで当該業務に従事していた従業員を、原則として同じ条件で雇用しなければならないことになっている。なお、これは、ECからの指令でもある。

(2) また②に関しては、価格要件だけで担い手を決める場合、コストに合わなければサービスの質が低下してしまうことが懸念される。英国の「バリュー・フォー・ マネー原則による入札」のように、コストとその便益とを比較検討して、一番高い成果をもたらす者を落札者として決定する入札方式の検討が望まれる。

7 セーフティネットの構築

公的な業務分野における「業務の民間への開放」にあたっては、農林水産行政分野において官が果たすべき役割について、明確にしておくとともに、公的な業務を民に委ねた場合には、任せた仕事のモニタリング、事故等がおきた際のリスクの管理等について、対応できるよう体制を整備しておく必要がある。

(説明)

「公的な業務分野における業務の民間への開放」は、これからわが国でも順次取り入れられていくことは必須であるが、基盤の異なる官と民との間でトラブルが 発生しな

いよう講じておかなければならないことは数多くあるものと考えられる。諸外国でも、これから「公的な業務分野における業務の民間への開放」は、おそらく日本に先んじて行われ、各種の事故や事件に対するセーフティネットの構築にも様々な工夫が凝らされていくものと考えられるので、そうした先進事例 から学んでいくことが肝要である。