

平成 21 年 7 月 28 日
農 林 水 産 省

農林水産省の政策決定プロセスの改善策 (案)

I. 基本的な考え方

農林水産政策は国民全体のためのものである。したがって、その政策を決定するプロセスも国民視点に立ったものに改善することが不可欠である。

議会制民主制を採用する我が国においては、政策は国会の承認を経て成立する。国民の代表である議員から構成される国会の承認を経ることができれば、それは国民視点に立った政策であると言える。しかし、より国民にとって望ましい政策を実現しようとするのであれば、政府案の段階から国民視点に立ったより洗練された政策を立案することが不可欠である。

しかし、農林水産政策については、例えば、生産者側の視点に立つことが多いとの指摘がある。国民視点に立つためには、説明会や意見交換会等の場において幅広い層の国民から意見や批判を伺うことが最も重要な方法であると考えられるが、官房及び各局庁からは、「消費者等から意見を伺う機会が不十分」といった現状認識が示されている。また、そもそも生産現場からは、本当に生産者の視点に立っているのかどうかを疑問視する声もあり、更に、特に緊急を要する場合には国民の声を全く伺っていないケースもあり、農林水産省の政策決定プロセスは必ずしも望ましい形になっていない。

このような中、農林水産省の政策決定プロセスを、広く国民各層が政策づくりに参画できる透明性の高いものとすべく、今回の改善策をとりまとめた。この過程において、「農林水産省改革の工程表」（平成 20 年 12 月 24 日農林水産省省議決定）に基づき、5 月までに官房及び各局庁から政策決定プロセスに関する改善策が示された。また、パブリックコメントにより広く国民から意見を伺うとともに、6、7 月に開催された政策評価会においては、外部有識者から様々な観点からの指摘・助言を受けた。

これを踏まえ、政策決定プロセスの改善を図る上では、以下の通り、「国民の声の把握」及び「科学的・客観的な分析」が重要なポイントになると考えられる。

① 国民の声の把握

農林水産政策を支えるのは国民負担、納税者負担であることを強く意識し、政策課題の選定の段階から、国民に広く参加の機会を提供することが重要である。

決定された政策については、現場の地方組織の担当者まで徹底的に周知し、生産者その他の関係者に丁寧な説明を行い、理解を頂くとともに、国民からの意見や要望については十分に検討し、必要なものについては政策に反映することが重要である。

② 科学的・客観的な分析

政策の裏付けとなる財源が限られる中においては、少ない資金で最大限の政策効果を発現させることが重要であり、そのためには、科学的・客観的な分析を行い、その結果を国民が政策選定を判断する際に提供することが重要である。

食料の安定供給の確保や農山漁村の振興といった国民生活に密接に関連する政策に責任をもつ農林水産省の職員として、以下に記す「国民の声の把握」及び「科学的・客観的な分析」の観点からの政策決定プロセスの改善策を着実に実行し、国民視点に立った政策づくりを実現する必要がある。

また、その実効性を高めるため、官房及び各局庁並びに各地方組織は、改善策の項目及びそれに基づいて各々が作成するチェックシートを活用し、自らの政策決定プロセスが国民視点に立って望ましいものとなっているか、随時点検することとする。

Ⅱ. 点検すべき項目と改善策

1. 国民の声の把握

＜点検すべき項目＞

- ①国民との意見交換の前提となる政策説明が、誰にでも分かりやすい形で行うなど親切・丁寧に行われているか。また、自分たちに都合の良い事項についてのみ説明していないか。(より良い政策づくりのための説明)
- ②特に現場において説明会や意見交換会等を実施し、幅広い層から政策について意見を伺っているか。(幅広い国民層からの意見収集)
- ③国民から伺った意見等について、地方組織も含めた省内で共有し、それをもとに政策を議論する仕組みが整っているか。(国民の意見等の省内での情報共有)
- ④政策決定の手続きが審議会等の公開の場で行われるなど透明性が確保されるとともに、決定された政策は迅速かつ丁寧に周知され、苦情等については親切・丁寧に対応しているか。(透明性のある政策決定と丁寧な周知)

＜考えられる改善策＞

① より良い政策づくりのための説明

➤ 国民に対する親切・丁寧な説明

政策の内容や説明会等の開催情報等については、国民が簡単に入手できるよう、周知方法について工夫する。省サイトにおける情報提供のみならず、例えば、生産者、消費者等が所属する団体に対する情報の直接提供を充実させる。また、国民が政策に興味をもち無理なく足を運べるよう、説明会等の開催の時期、場所、規模等については、本省及び地方組織が連携しつつ工夫する。

さらに、説明資料やパンフレット等については、誰からも理解・納得が得られる内容にするよう絶えず努める。このため、作成にあたっては、地方組織と意見交換を行うとともに、国民や専門家から幅広く意見を伺いつつ定期的に点検できる体制を整備する。政策の意義を国民に熱意をもって分かりやすく説明することを意識するとともに、聞く者に対応した柔軟な説明を心がける。

➤ 都合の悪い情報の開示・説明

農林水産省にとって都合の良い情報のみならず、都合の悪い情報についても経済社会への影響を勘案するとともに、必要に応じ関係省庁とも連携しつつ公開し、政策議論に供することにより、国民が政策について総合的に判断し的確な意見を表明できる環境を構築する。

② 幅広い国民層からの意見収集

➤ 政策課題の選定段階からの国民や現場のニーズの把握

政策課題を選定するに当たっては、農林水産政策における改善の必要性の有無や改善する場合の論点について、現場の声を十分に把握するため、本省は地方組織と連携しつつ積極的に現場に赴き意見交換を行う。

また、このような過程を経て、選定された政策課題については、具体的な政策内容についての検討の方向性も含め、既存の説明会等の機会も十分に活用しつつ、生産者、消費者をはじめとする可能な限り幅広い国民に対し説明を行う。その際には、農林水産省が考える将来の農林水産業のビジョンとともに、主な政策に関する基本的な考え方や選択肢を提示するとともに、政策を真に現場の実態に沿ったものとする観点から、多くの関係者に対し丁寧な情報収集、意見交換を行う。

➤ 地方組織の積極的な政策決定プロセスへの参加

省内で共有されている「政策外交員」のための説明資料や説明振り等も活用しつつ、地方組織は自主性を最大限に発揮し、地方の特色に応じ生産者、消費者等と議論ができる場を設ける。地域内の農林水産政策を同様に担う地方公共団体からも積極的に意見を伺う。また、国民が地方組織に対して要望、質問等を行いやすくするため、問い合わせの受付担当窓口をわかりやすくホームページに掲載するなど利便性の向上を図る。

さらに、地方組織は、伺った意見等が政策決定プロセスの中で活用されるよう本省の関係部局に働きかける。その際、必要があれば「地方ホットライン」等も利用する。本省は、地方組織からの意見等について丁寧に対応し、必要に応じ政策決定プロセスに反映させる。

➤ 本省・地方組織の役割分担の明確化と連携の強化

国民の声を把握するに当たっては、政策を企画・立案する本省は、専門の政策分野について地方組織の協力を得つつ現場の現状とニーズを把握することを主に担う一方、政策を実際に執行する地方組織は、決定された政策を総合的に説明・PRすることを主に担うことにより、本省と地方組織の役割分担を明確化する。

その際には、地方組織が支障なく説明会等を行えるよう、本省は、政策を立案するに至った背景や問題点等も含め、担当者間によるテレビ会議等の手法も活用しつつ、政策に関する情報提供をきめ細かく行う。また、実施された説明会等については地方組織から報告を受け、逐次フォローアップを行う。

➤ 国民からの意見募集の実施に関するルール

国民との議論の場や省サイト等を通じた意見募集については、国民が意見を出しやすいような環境を醸成するとともに、テーマやその意義について国民に分かりやすく説明する。特に、時期が定められた意見募集については、可能な限り多くの国民に募集の実施を知ってもらうよう、様々な情報提供媒体を活用する。

さらに、主要な意見等に対する返答の義務化、主要な意見・返答の省サイトでの公表、及び省サイトにおいて意見募集を行う際の情報を掲示する期間の設定等

について省内共通のルールを策定する。

➤ **「声なき声」の把握**

農林水産政策は、食料安全保障や農山漁村の多面的機能の維持など、国民全体に利益を及ぼす事項が多いことから、政策に興味をもつ特定の者のみならず広い意味での国民から意見を伺う必要があるとの観点から、特に重要な政策については国民意識調査等を行い、国民のニーズを把握する。その際には、国民意識を適切に把握するために望ましい調査手法を検討するとともに、その実施や分析については知識や経験を蓄積する。

また、農林水産省と生産者・消費者の距離を縮め、農林水産政策について無理なく理解を頂くため、簡潔かつ興味を惹きたてるダイレクトメール等を創設する。さらに、アンケートへの回答や意見等の提出を依頼するため定期的に公募しているモニター制度を積極的に活用する。

③ **国民の意見等の省内での情報共有**

➤ **国民からの意見等の情報共有とそれに基づく議論**

説明会等により頂いた国民からの意見等について、関係者全員が共有できるよう体制を整備する。また、単なる意見等の聞きっぱなしに終わるのではなく、特に各部署の長が、意見等に基づく政策の議論を職員とともに積極的に行うなど、国民からの意見等を最大限に活用する。

④ **透明性のある政策決定と丁寧な周知**

➤ **政策決定の透明性の確保と周知の徹底**

政策決定については、例えば審議会等の公開の場で行うなど透明性の高い手続きのもとで実施するとともに、内容については、国民が容易に閲覧できるように工夫することにより透明性を確保する。

また、決定された政策については、地方組織の担当者が政策施行後に迅速かつ丁寧に生産者その他の関係者に説明・PRできるよう、可能な限り前広に周知する。

➤ **苦情等への親切・丁寧な対応**

決定された政策が国民にとって使い勝手の良いものとなっているか調査するとともに、「苦情等は次の政策づくりへの宝の山」との基本認識のもと、国民からの政策に関する苦情等については丁寧に対応する。特に、省サイトを活用した農林水産施策全般の意見・苦情等の受付については、いつでも意見・苦情等を受け付けていることを周知し、広く国民の皆様にご利用してもらえるような環境を整える。また、苦情等への対応方法（迅速かつ親切・丁寧な返答等）や次の政策決定プロセスへの反映（苦情等の内容及び回答の共有、並びに情報公開等）を円滑に進めるための仕組みを構築する。

2. 科学的・客観的な分析

＜点検すべき項目＞

- ①政策の見直しや予算配分を検討するにあたっては「農林水産省政策評価」の結果を最大限に活用しているか。（「農林水産省政策評価」の活用）
- ②政策効果の継続性や波及効果のほか、農林水産業以外の他産業との公平性の問題等幅広くかつ踏み込んだ分析が行われているか。（緻密な政策分析）
- ③分析結果が、科学的知見をもつ有識者や実際に現場で政策を活用する関係者等の指摘に耐えるものとなっているか。（科学的・客観的な知見の活用）

＜考えられる改善点＞

① 「農林水産省政策評価」の活用

➤ P D C Aサイクルの徹底

政策の見直しや予算配分を検討するにあたっては、政策効果について科学的な知見を活用しつつ合理的な手法によって分析し、一定の基準をもって客観的な判断を行うことにより、政策の企画・立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供する「農林水産省政策評価」の結果を適切に反映し、官房及び各局庁がそれに沿った政策づくりに取り組むことにより、P D C Aサイクル（「企画・立案(Plan)」、「実施(Do)」、「評価(Check)」、「企画・立案への反映(Action)」を主要な要素とする政策のマネジメント・サイクル）を徹底する。

② 緻密な政策分析

➤ 関係部局の知見を活用した科学的・客観的分析

諸外国における類似の政策との比較、将来の政策効果についてのシミュレーション、過去に実施された類似の政策の実績・評価を活用するなど科学的・客観的な分析を行うことが重要である。

その際には、業務の縦割り意識を廃し、農林水産政策研究所や地方組織を含めた関係部局の知見や見解を共有・交換し、職員間での議論も奨励しつつ連携による知恵の結集を図る。

➤ 幅広い観点からの分析

国民生活は過去・将来を含めた多様な政策によって支えられているとの基本認識のもと、農林水産政策がもたらす効果（生産、所得等への効果、財政負担の変化等）については、農林水産業のみならず他産業、生産者のみならず消費者など他の主体、現役世代のみならず将来世代への影響等も含め幅広い観点から分析を行う。

➤ **職員一人ひとりによる日頃からの研究調査**

政策を企画・立案・執行する職員一人ひとりが、「政策外交員」のための説明資料や説明振り等も活用しつつ、日頃から問題意識を持ちつつ、政策課題を取り巻く状況や客観的指標、及びそれに関する学会等の関係者の知見等、各方面の情報を研究調査し、政策に応用するよう努める。また、政策を企画・立案・執行する担当課は、これらの研究調査に基づいた職員からの意見について丁寧に対応するよう努める。

③ **科学的・客観的な知見の活用**

➤ **外部有識者の知見の活用**

政策課題・内容及びその分析結果については、様々な分野の代表者で構成される審議会、検討会等において透明性を確保しつつ意見を伺い、要すれば政策決定プロセスに反映する。

また、地方も含めた大学、研究機関等と積極的に交流し、特に地域の農林水産業の実態を踏まえた研究成果等を検討し、要すれば政策決定プロセスに反映するよう努める。

Ⅲ. 政策別の対応における留意点

国民の声の把握や科学的・客観的な分析は、場合によっては多くの時間と労力を要する。全ての政策について一律に同じ程度の取組を求めることは困難であり、政策の種類に応じて実現可能かつ効果的な方法を採用することが重要である。

例えば、以下のような取組方法が考えられる。

① 中長期的な政策

複数年計画など中長期に及ぶ政策については、政策課題の選定の段階から説明会など国民の意見や要望を把握する機会を最大限提供することが重要である。また、審議会や研究会の場を十分に活用しながら有識者等の意見を聴取するとともに、諸外国比較やシミュレーションによる政策効果分析など、科学的・客観的な分析についても政策議論に供することが重要である。

② 毎年度の政策

毎年度の予算編成に応じて策定される政策については、一年を周期としてP D C Aサイクルを徹底させるための仕組み、すなわち、

—「農林水産省政策評価」の結果も踏まえながら、前年度の政策を評価するとともに、次年度の政策に反映

—概算要求時まで、次年度に向けた政策について、政策効果分析の結果を示しながら、国民から意見や要望を募集、

—当年度の予算に盛り込まれる政策を早い段階で国民や現場に周知というプロセスを促すための仕組みを整備する必要がある。

③ 緊急的な政策

経済対策など緊急を要する政策については、国民の声を把握したり政策効果分析を行うための時間に乏しい。しかし、このような場合においても、職員一人ひとりが常日頃から国民のニーズの把握に努め、省内での議論を通じて、国民視点に立った政策決定を行うことが重要である。また、実施された政策決定プロセスについては、事後的に国民から意見を伺い、次回のプロセスに活かす必要がある。