

平成14年9月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

食品の表示制度に関する懇談会中間取りまとめ

厚生労働省医薬局食品保健部長および農林水産省総合食料局長の私的懇談会から「食品の表示制度に関する懇談会」中間取りまとめが公表されました。この中間取りまとめでは、食品の表示は消費者にとって分かりやすいものであることが大前提であるとした上で、法律によって用語や定義が異なっている表示項目については、消費者、事業者の分かりやすさを考え、速やかに整合性の確保に向け検討すべきとし、消費期限、賞味期限、品質保持期限については急ぐことが求められています。また監視体制についても一層の充実が必要であるとしています。

この中間取りまとめに対しては、8月20日から1か月間のパブリックコメントが実施されています。

http://www.maff.go.jp/www/press/cont/20020820press_1.html

農林水産省 研究開発の事前評価書公表

農林水産省は、平成15年度から実施することを検討しているプロジェクト研究課題を対象した評価結果を取りまとめ公表しました。評価に当たって、大学等の専門家に「課題の新規性・創造性」、「産業研究としての重要性」、「社会的ニーズ等からの必要性」、「課題目標の明確性」、「課題の達成可能性」、「次年度に着手すべき緊急性」について4段階の評価を求めています。

なお、評価意見を提出した外部専門家の氏名と職名がホームページ上に掲載されています。

http://www.maff.go.jp/www/press/cont/20020830press_x1.pdf

農林水産省 国営事業の完了後の評価結果 公表

農林水産省は、事業完了後概ね5年を経過した国営土地改良事業等20地区について事業効果の発現状況、整備した施設の管理状況について、完了後の評価を行

い公表しました。評価書は、事業概要、評価項目、総合評価、第三者の意見の概要からなっています。なお、評価項目では、社会経済情勢の変化、事業により整備された施設の管理状況、費用効果分析の算定基礎となった要因の変化、事業実施による効果発現状況、事業実施による環境の変化、今後の課題に分けて分析が行われています。

http://www.maff.go.jp/www/press/cont/20020830press_xx.pdf

国土交通省 15年度予算要求等に係る評価書 公表

国土交通省は、15年度予算概算要求に当たって、新規採択事業の評価37件および再評価14件を実施しました。評価結果は、事業継続が7件、中止が4件、評価手続き中が3件となっています。

なお、新規採択事業、再評価事業、いずれについても費用便益分析を行うとともに、事業の必要性、効率性、有効性等から評価を実施しています。

http://www.mlit.go.jp/hyouka/03_torikumi.html#H15gaisan

大阪府 平成14年度施策評価の進捗状況 公表

大阪府では、現在実施中の評価作業の途中段階の資料を公表しました。14年度の施策評価の対象は274施策、対象施策に含まれる事務事業1,846のうち、現時点において休廃止を含めた何らかの見直しが必要と考えられる事業は332であるとしています。農林水産関係では、「魅力ある都市型農業の振興」の施策で、(財)大阪府みどり公社運営助成事業、畜産環境整備対策事業などが見直しの対象にあげられています。なお、このように評価作業段階のものを公表するのは、府民に知らせることが主な目的であるが、意見を聞くという趣旨もあるとのこと。

<http://www.pref.osaka.jp/seisaku/hyoka/14midterm/>

透明性向上に係る当センターからの提言

6月19日に、渡辺農林水産事務次官に対して、当センターの大河原代表から、これまでの調査研究の成果を踏まえて「提言」を行ったが、本23号では、このうち、「政策決定過程の透明性向上に関する提言」について、概要を紹介する。

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が、総務省調査によると、平成12年度に政府全体のパブリックコメントの実施件数は、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件が実施されている。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が、現行の制度運営の上で問題点も見られる。

このため、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)などを参考にして、次のような点について改善を図ることが求められる。

- ① わが国のパブリックコメントの実施期間のほとんどは1か月未満である。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。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つていいと考える。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

短いこともあつて、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、必要な者や団体からあまねく意見を聴取したと正面から主張することができると思う。

- 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・情報の数は非常に少ない。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等が考えられる。意見提出の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。

2. パブリックインボルブメントについて

国民の意見を政策決定過程に反映させていく手法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、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。

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。

英国の農業指導サービスの民営化の功罪(下)

先月号では、英国の農業指導サービス(普及事業)を担っていたADAS(農業経営指導所)が完全に民営化されたこと、英国農業が直面している厳しい状況について述べた。

本号では、英国政府が開始した農場指導サービス(FBAS, Farm Business Advice Service)を中心に述べる。この事業は、2000年10月から2004年3月の間の事業で、3年間の予算は6,500万ポンド(約120億円)、対象農場数は15,000、従事するアドバイザー(正式には、農場経営アドバイザー, Farm Business Adviser)は450人で、農業経営の診断が事業の中心である。事業は2,000年10月に開始され、翌年2月、口蹄疫のため一時中断されたが、5月には、口蹄疫で大きな被害を受けた農場に対してはサービスを拡充する措置を採って、再開された。

一般の農場に対しては、3日間の無料サービスが基本になっており、アドバイザーが、それぞれの農場経営の初期解析を実施する。この解析を行うためにアドバイザーは対象の農家を半日訪問する。農場の経営を今後も継続するべきか、多角化するべきか、もしくは中止するべきかを農業者が決定できるように経営の「健康診断」を行うのが目的である。その後半日かけて農業者と話し合い、結果を踏まえて「行動計画」を作成する。この行動計画を実施するため今後役立つと思われるその他のサービス、資金等に関する情報を提供する。行動計画の決定の数か月後にアドバイザーは進捗状況を確認するために農家を1,2回訪問する。必要に応じて行動計画を修正し、更なる協力を提供する、というものである。

口蹄疫で家畜の処分を余儀なくされた農家に対しては、再建のために一般農場より手厚いサービスが提供されている。このサービスではアドバイザーが農場を3日間訪問した後、「再建プラン」を作成する。プランが合意されたのち、プランの進捗状況を確認するため、2日ほどの訪問が計画されている。サービスの内容は一般の農業者とあまり変わらないが、期間が長く、専門家によって農業者を取り巻く環境要素についても評価を行い、行おうとする取組みに対する影響も検討することになっている。

提供されている情報サービスは、行動計画を実施するために農業者が活用できる様々な関連情報であって、技術的および専門的なアドバイスなどは含

まれていない。サービスの対象となる農業者は、①労働時間の75%以上を農業に費やしていること、②CPH(County Parish Holding)を所持すること、③英国内の農家であることが要件である。環境食料農村省の農場経営指導計画課によると、労働時間の75%という要件については、所得要件とは異なって高いハードルとはなっていないとのことである。なお、CPHは、コミュニティの一員であることを示す認識番号程度であるとのことであり、サービスの利用者を限定的にしようする意図はないとのことである。

この無料の農場指導サービスの開始は、英国農業の厳しさを反映したものであって、「国民負担の軽減」を目的にして進められた「民営化」政策という既定の路線では、現状を打開することができないと英国政府が判断したことに他ならない。問題は、民営化によって「国民の負担」が軽減されたのであろうかということである。これには、総合的な分析が必要であらう。

FBASを実施するための根拠となる政府計画、つまり「農業行動計画」は、農業漁業食料省(当時)と通商産業省・中小企業局が共同で農業界の代表の意見を入れて策定されている。中小企業局との共管にしなければならなかったのは、農業漁業食料省には、農業者と連絡を取るための拠点施設がなかったことによる。このため、農業漁業食料省は、中小企業局所管のビジネスリンク(中小企業局から25%の財政的支援を受け、中小企業の経営相談に応じている事務所)を間借りすることになった。FBASに携わるアドバイザーは、ビジネスリンクに雇用されるか、契約を結び活動することになる。農業者は、FBASを受けようと希望する場合、地元のビジネスリンクに連絡を取るようになる。

2回にわたってADASの民営化を中心に述べたが、英国の今日の農業の窮状の原因を指導サービスの有料化、民営化と結び付ける確かな証拠がないとの指摘を受けそうである。しかし、英国には、わが国の市町村の産業課といったような、一箇所では農業関連施策に関する情報を得ることのできる機能を持つ行政組織は、農業者の近くには存在しない。このような場合、農業者は団体の出先機関などを訪問して必要な情報を得なければならなくなる。農業指導サービスの有料化は、コンサルタント料を支払う余裕のなかった中小規模の農業者から日常的な相談窓口を奪ったのではないかと懸念される。民営化政策が与えた影響は決して小さくはないかと思われる。(谷口)

用語解説

評価 Evaluation

本誌22号では、監査(Audit)を取り上げた。本号では、評価(Evaluation)について解説することにする。

22号で引用したOECDのGlossary of Key Terms in Evaluation and Result-Based Managementによると、Evaluationについては、「進行中または完了したプロジェクト、プログラム、政策、さらにそれらの設計、実施、および成果についての、体系的かつ客観的なアセスメントである。その目的は、発展効率(development efficiency)、有効性、影響、および持続可能性の適切性と達成度を査定することである。Evaluationでは、得た教訓を、受け入れ側と提供側の双方の政策決定プロセスに生かすことを可能にするような、信用できる有用な情報が提供されるべきである。Evaluationは、また、活動、政策、またはプログラムの価値や重要性を判断するプロセスという意味も持っている。計画されている、または進行中の、または完了した開発を目的とした介入の、可能な限り体系的かつ客観的なアセスメントである。」としている。また「Evaluationには、適切な基準、基準に対する業績の検証、実際にもたらされた、または予想される成果のアセスメント、および関連する教訓の特定といった意味が包含される場合もある。」としている。

22号でも紹介したカナダ財政委員会事務局(Treasury Board of Canada Secretariat)によると、Evaluationは、次のような質問に対して答えることであるとしている。

- *当該政策や施策が省や政府の優先度に合っているか、また実際のニーズに的確に対応しているか。
- *当該政策や施策が政府の目的に効果的に適合しているか。
- *予算システムの中であって、しかも望ましくない影響を回避しているか。
- *目的達成のために採用された手段が最も適切かつ

効率的で、しかも代替案の選択と関連付けられているか。

カナダ農業食品産業省(AAFC)評価部(Review Branch)がEvaluationをどのように行っているかについて、2,000年12月に出した「農場負債調停事業及び農場コンサルテーション事業に関する評価の最終レポート」でみることにする。

農場負債調停事業(FDMS)は、債務の返済が困難になった商業的農業を営む農場、組合等が利用可能なサービスを提供するものである。債務の返済が困難になった農業者と債権者とを仲介することにより、双方が満足するよう調停することを目的とし、1998年4月の法施行によって開始された。また、農場コンサルテーション事業(FCS)は、農家に対して信頼性のある経営管理カウンセリングを行う事業である。

同レポートによると、Evaluationの目的は、FDMSおよびFCSが妥当、適切で、受け入れられているか、成果の達成状況はどうか、現行の管理システムが効果的に機能しているかを評価(assess)することである。このため、このEvaluationでは、両事業に関する利用可能な報告書の検討、これらの事業のために収集されたデータの分析、カナダ全域の65名に対する面接と電話インタビューの実施といった3つの手法によって得たデータと情報に基づいて実施したとしている。

他方、Auditについては、カナダ農業食品工業省は、「管理プロセスの健全性をexamine(検査)する」ことであるとしており、Evaluationは、「包括的にassess(評価)する」ことであると述べている。

なお、当センターの米国総括監査院(GAO)の評価手法のチームリーダーに対するインタビューでは、「Auditも経済性や効率性を追求するものもあるが、その見方は表面的である。他方、プログラムEvaluationでは、より社会的なインパクトを念頭に置いている」とし、「GAOの中では、AuditとEvaluationの解釈に関して混乱はない」とのことであった。

編集後記

ニューヨークの貿易センタービルがテロの攻撃を受け、世界を震撼させてから1年が過ぎた。ビルに突入する映像はこの世の物とは思えなかった。

驚きはこれだけではなかった。同月20日にテロとの戦いについて対策を講じるようにとのレポートが米国総括監査院(GAO)から出されたことである。同院は、かつて役に立っていないと非難され、大幅な人員削減を強いられたと聞いていたが、このレポートは極めてタイミングよく、GAOの熱心さが現れた結果なのであろうか。出されたレポートは2つであったが、今も1つしかみることができない。テロリストに手の内を明かすおそれのある内容であったのであろうか。そして同院の評価は高まっているのであろうか(谷口)

AFFPRI report

平成14年9月15日 No.23

(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/>