

平成15年7月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

食の安全安心情報交流広場

独立行政法人農林水産消費技術センター（農林水産省所管）が食の安全・安心に関する情報を提供し、消費者、生産者、事業者、研究者、行政担当者などと一緒に考えていくためのサイトを開設しました。食品で問題となる化学物質、重金属、カビ毒等の情報や、農林水産省、厚生労働省等が実施するパブリックコメントの情報、JAS法や食品衛生法に基づく食品の表示、プレスリリース、食品安全委員会、農林水産省、厚生労働省の取組みを掲載するほか、メールマガジンによって登録した者に情報を提供することになっています。

<http://www.cfqlcs.go.jp/hiroba/index.htm>

宮城県 政策評価・施策評価基本票

宮城県では、平成14年度政策評価・施策評価基本票を公表しました。この基本評価票は、同時に公表された「第2回県民満足度調査結果」も活用しています。評価結果をみると、例えば、政策「産業間の連携による地域資源の活用による産業活力の創出」の施策「農林水産物の付加価値の向上（アグリビジネス生産額）」は、指標達成度はA、優先度は2位、満足度は17.9%、施策の必要性は大、政策評価シート（B）と施策評価シート（C）による評価はともに概ね適切、政策・事業展開シート（D）では拡大とされています。
<http://www.pref.miyagi.jp/hyoka/15seisakuhyoka/itirann.htm>

石川県 平成14年度の行政評価の結果

石川県は、平成14年度の行政評価の結果を公表しました。評価されたのは85施策、2,012事務事業で、評価の結果、116事業（5.7%）について拡大、516事業（25.6%）について統合、縮小などの見直しを行いました。

http://www.pref.ishikawa.jp/gyoukaku/hyouka_h14/

「福井元気宣言」推進に関する政策合意

福井県では、知事と各部局長とが「政策合意」を結びました。この合意は「福井元気宣言」の着実な実現を図るため、各部局長が、それぞれの職務に関わる目標を設定し、責任をもって目標達成のための取組みを推進するためのものです。農林水産部長と知事の合意では、基本姿勢（福井の命と豊かさを足元で支えている農林水産業の活性化に全力で取組みますなどの6つの基本姿勢）を確認したあと、取組み項目として、熟年農業者・女性農業者のグループ化の促進、学校給食への県産食材供給の支援、トレーサビリティシステムの確立などがあげられています。この「政策合意」の目的は、各部局長が、所轄部局のトップであるだけでなく、「福井元気宣言」を実現するための知事の政策スタッフであることを明確にし、知事のリーダーシップが発揮できる体制を構築することであるとしています。

<http://info.pref.fukui.jp/seiki/goui/seisakugoui.htm>

長野県 職員意識調査結果

長野県では、「新行政システム改革プロセス構築事業」の一環として、県職員8,068人を対象に、行政改革・県の組織、組織の風土・職務、県民・国・市町村との関係、本庁と現地機関との関係、今後の長野県・県の職員に求められるものについて意識調査が行われています。このうち、県の職員に求められるものの結果をみると、多くの者が上げているのは、「問題解決能力」、「行動力」、「コスト意識」、「サービス精神」などです。全般的に回答者の職階や勤務地による属性の違いによる意識の差が大きく現れた結果となっています。県では、今後、この結果を職場での議論や約1,300人が参加するグループセッション等における検討の基礎資料として使用するとしています。

<http://www.pref.nagano.jp/keiei/gyoukakut/ishiki/isikityo.htm>

現地で聞く都道府県政策評価の動き

前号では、急速に展開する都道府県（以下、「県」という。）の政策評価の実態を、アンケートという手法で捉えてみた。しかしここでは、現在の県での多様な動きが、アンケートという一定の枠組みによる定量的な手法では十分に捉え切れていないのではないかという印象が強かった。

当センターでは、幸い、時期を同じくして、直接いくつかの県に赴き、政策評価の状況についてヒヤリング調査したので、そこでの状況を再整理してみたい。なお、対象は、青森、岩手、秋田、静岡、岐阜、和歌山、滋賀、香川、福岡の9県であるが、ある程度の地理的分布に留意した他は、特段の選定基準はない。

1. 政策評価先進県での総合計画との結び付け

これまで当センターでは、政策評価先進県の政策評価の課題が総合計画との結び付けにあるとみてきた。9県のうち静岡県は、平成9年から「業務棚卸表」で知られる方式で政策評価を開始した先進県である。ここでは、当初は職員の意識改革、組織の再編を念頭としており、その後、この仕組みを県の総合計画と結びつける努力をしてきた。同県では、14年に「魅力ある“しずおか”2010年戦略プラン」を策定し、政策評価と総合計画との結び付けに成功した。この意味で、政策評価の改善の一つの典型的な例であろう。

2. 政策評価を用いて総合計画を進行管理

その後に政策評価を本格化した岩手、秋田、香川の各県では、県の総合計画の進行管理に政策評価を使用している。政策評価を本格的に導入したのは、それぞれ、13年、11年、13年である。この政策評価と県の総合計画とを結び付けるには、政策評価の導入と総合計画策定との時期の問題もあるようであるが、政策評価先進県における経験も参考になっていよう。なお、静岡県でも、今後は総合計画の進行管理に政策評価を生かしていくとのことである。

このような、県の総合計画の進行管理に政策評価を生かしていくという考え方は、アンケート調査で「県の総合計画と結び付けている」という回答が多かったように、各県の政策評価のあり方の太宗をなしているといえそうである。

3. ベンチマークと政策評価の組み合わせ

ベンチマークは、明確な目標数値や他県との比較によりその達成を目指す一種の政策評価手法であるが、わが国では採用している県は少ないし、アンケート調査では把握しにくい。

現地調査では、青森、和歌山、滋賀の3県で実施例が見られた。滋賀県では、施策評価導入の翌年に県民と県政との掛け橋として暮らしに重点をおいたベンチマークを導入している。また、青森県では、「政策マーケティング」という名称で、“めざそう値”へ向けて、個人からコミュニティ、団体、公共機関のそれぞれで役割分担をするというユニークな発想に基づいて実施している。両県とも、「施策評価」は総合計画とリンクしているがベンチマークはリンクしていないという。最も新しい和歌山県では、総合計画とリンクしていないがこれを政策評価として位置付けているという。このように、ベンチマークと政策評価との関係は、一律に捉えにくいので、注意が必要である。

4. 県の基本方針重視の動き

最近の注目される動きは、総合計画よりも、知事をはじめとする県政方針が重視される動きである。近年における県財政の制約・重点化の要請から、新規施策、重点施策の絞込みに政策評価を活用するという動きが目立っている。岩手県では、政策評価で進行管理できる一定割合は各部にゆだねることで、予算査定部局を廃止する方向が検討されていた。また、福岡県の政策評価で特徴的であった新規施策の事前評価も、重要事項に絞り、むしろ県政の方針にそって縦割りを排した政策評価（事業群評価等）へ重点を移行させるようである。岐阜県では、12年に政策評価を導入したことになっているが、今回の現地調査では、昨年の「県政の総合的基本方向」に基づく施策評価を実質的に基本とする、との改訂が行われている。前号のアンケートでも明らかになったように、このような政策評価の内容の変化を常に注視する必要が出てきている。

なお、このような変化は、政策評価部局と予算編成部局との関係に複雑な影響を与えがちである。現在は、新たな関係を模索中というのが実情のようである。他方、秋田県や香川県のように、政策評価書を予算編成等に活用できるようにするという合理化の方向での改善の動きも見られる。

5. 県民の意向と政策評価

政策評価が県民のニーズを的確に把握して行われるよう、各県とも注意を払っている。1つは、前に述べたベンチマーク方式がある。2つに、県民を対象とした満足度調査があげられる。これは、ベンチマークを採用している県のほか、岩手、香川の両県で実施されており、これが政策評価の一環に取り入れられている。

なお、幅広く県民の意向を把握するパブリックコメントは、前号のアンケートでも見たように、数も限られ、県民の反応も鈍いようであった。

米国農務省のプログラムの評価と その結果の活用

米国で実施されるプログラム評価は、会計検査院(GAO)で実施されるものがほとんどであるが、農務省自身が実施するものや、シンクタンク、大学等で実施されるものも少数ではあるが存在する。GAOが実施する評価は、議会の監視機能の一環として実施するものであり、これに対して農務省自身で実施する評価と委託して実施する評価は、プログラムの改善とアカウンタビリティのために実施するものである。昨年秋に三つのタイプについて評価結果の利用状況等を聞き取り調査を行ったので、報告する。

議会上院農業栄養森林委員会の職員(多数党、少数党を個別にインタビュー。議会職員は共和党と民主党に分れている)によると、GAOの報告書が委員会で活用されているとし、最近の事例として「食肉および鶏肉：食品起因の疾病を減少させるための安全策についての農務省の監視および実行の改善」(2002年8月30日)をあげ、委員長、少数党幹部から検討するように指示されているとのことであった。また、委員会での証言が150回であることも評価したほか、委員会では取り上げられなかったGAOの他の報告書については議会職員を対象としたブリーフィングがGAOの専門家によって行われているとのことである。GAOの報告書は、議会において活用されており、また一定の評価を得ていることは間違いないであろう。

州農業省全国協議会研究基金(NASDA)では、農務省動植物衛生検査局(APHIS)の委託を受けて実施した「動物衛生安全措置に関するレビュー」(2001年10月報告)は広範囲に家畜衛生上の問題を取り上げAPHISの業務改善を図ろうとするもので、上院農業栄養森林委員会の職員(少数党)は、予算の優先順位を考える上で、基礎的な検討資料として活用したと述べた。シンクタンクに委託して実施されたレビュー(農務省の年次プログラム業績報告書ではプログラム評価として取り扱われている。)も議会において活用されているといえる。

食品の安全性に関するプログラム評価であっても、GAOが実施するもののほか食品安全検査局(FSIS)自身がプログラム評価を実施しているものと、シンクタンク(RTI)に委託しているものがある。

FSIS自身が実施した「管理及びリーダーシップ開発プログラム」は、FSISが試行的に実施した職員研修(2000年10月)が適切であったかどうか、改善点は

何か、今後継続して実施すべきかどうかを判断するために実施したもので、FSISの職員訓練プログラムの改善を目的としたものである。

これに対してRTIに委託した「PR/HACCP規則に関する評価レポート：1996年以降の消費者の知識、行動及び信頼における変化」(2001年12月)は、消費者の行動変化に関するもので、プログラムの改善のほか、プログラムが成果を上げているかどうかを示すアカウンタビリティの面も持っている。このため、FSISが自ら行った場合、消費者団体から調査結果の信頼性について疑問の声が出かねないと判断したことが委託した理由になっている。

プログラム評価を含む政策評価の結果がどのように活用されたかが問われることは、他の政策・施策の場合と何ら変わらないと考える。政策評価の報告書が行政機関内部の運営改善、予算編成、議会(国会、県会)での審議、パブリックミーティングの政府説明資料として活用されて、初めて政策評価を実施する意味があったといえよう。米国の農務省のプログラムの評価に関しては、聞き取りの対象としたものについてはいずれも活用されているとの印象を受けた。

しかしながら、GAOが実施したプログラム評価についての農務省の捉え方は、全く異なった。

農務省の予算計画分析室長によると、農務省でも問題点に気づき、改善に取り掛かっているものを勧告することが多いこと、したがって実施状況に関する数値は高くなるとし、実施されなかった22%は議会が動かないと実施できないものがほとんどで、農務省の権限で実施できるものはすべて実施しているとのことである。

また、FSISの課長補佐クラスの二人(個別にインタビュー)は極めて厳しい見解を述べた。農務省として既に問題に気づき、改善に取り掛かっているものをテーマとして取り上げ、報告・勧告するというのは納得できないと述べ、強い不快感を表明した。GAOという機関がなければ、問題の改善に取り組むのが弱くなるとか、遅れるということはないかと質問したところ、一人は否定したが、他の一人はあるかもしれないと述べた。

聞き取りの対象としたGAOが実施したプログラム評価は、読み応えのあるものであったが、農務省からは実施の意義すら否定するほど厳しかった。もしわが国に第三者機関によるプログラム評価を導入する場合は、事業実施機関に拒否反応を惹起する可能性があることに留意し、まず自己改善の一環として実施するようにすることを考えるべきではなからうか。(谷口)

用語解説

パブリックインボルブメント Public Involvement

パブリックインボルブメントは、米国において道路・鉄道等の開設に際しての住民とのトラブルが絶えず、東部の都市を中心に道路建設が中断されたことから考案された制度であるとされる。1992年に「連邦陸上輸送総合効率化法」が成立し、交通計画を決定する場合、パブリックインボルブメントを行うことが義務付けられた。

同法では、問題点を洗い出し、まず検討の範囲を定めるスコーピングを行い、あらゆるメディアを活用してパブリックインボルブメントの機会を知らせ、パブリックミーティング、ワークショップ、イベントの開催、現地調査などを通して政策の内容を周知し、国民から多くのコメントを収集することになっている。また、収集したコメントは、特別の組織を編成して分析するとともに、その結果を広く国民に知らせている。

パブリックインボルブメントが道路建設行政で導入されたこともあって、わが国では公共事業の推進のための手法であると受け止めている者が多いようにみられるが、海外では、公共事業以外の事案について合意形成を図るための手法として採用する動きがみられる。例えば遺伝子組換え食品の場合、科学的に安全であると評価された食品であっても現在の科学技術に対する疑問のほかに、人々の選好や遺伝子を組み換えることに対する倫理上の懸念があるとする者がおり、政府が中心となって政策を決定していくことがもはやできなくなっていることが背景としてある。

カナダ保健省は、2000年7月に「パブリックインボルブメント：フレームワークとガイドライン」を作成するなど、パブリックインボルブメントの採用・普及に積極的に取り組んでいることで知られている。同ガイドラインによると、「パブリック」は、「一般市

民、消費者、環境・健康・消費者グループ、産業界、科学者や専門家の団体などの関心のある団体」であるとして、一般市民だけでなく、産業界、科学者や専門家の団体などを入れた広義の概念として捉えられている。また、「インボルブメント」は、「双方向コミュニケーション、市民教育、ステークホルダーとの協議、市民の関与、諮問委員会、パートナーシップ、合同意識決定を含むある範囲の活動や関係で、全参加者がお互いの決定に自由に影響し合うような継続的な対話もこれに含まれる」としている。

カナダ保健省も積極的に係わり、かつ支援した「カナダバイオテクノロジー諮問委員会」(CBAC)は、ワークショップの開催、パブリックコメントの実施、委員会での検討など一連の取組みを行い、カナダ政府が遺伝子組換え食品に関する合意形成をパブリックインボルブメントによって図ることを意識して取り組んだものである。

CBACは、カナダ政府によって設立された専門家による独立の諮問機関で、バイオテクノロジー分野の政策決定に関してカナダ政府を支援することが目的で、政府に対して提言を行う任務を持っている。CBACの最初の会合で、三つの段階に分けて取り組むことが最初に決められている。第一段階は、遺伝子組換え食品の社会的、倫理的、管理面の検討、規制担当官とのワークショップの開催、第二段階は、遺伝子組換え食品の規制に関するコンサルテーションの実施、カナダ全土における消費者、生産者団体等が参加したワークショップの開催、第三段階は、政府に提出予定の初期レポートを作成し、同レポートに関して意見を募集することである。

このカナダの例にみられるように、パブリックインボルブメントは複数の手法を組み合わせることで問題点の洗い出しと、情報と意見の相互交換によって合意形成を図ろうとするものである。成功したといわれるパブリックインボルブメントは、独立の機関(諮問委員会など)が設置されており、また検討段階を複数の期間に区分して実施し、単に「話し合っている」のではなく、「解決」することに重心を置いている。

編集後記

本号がお手元に届く頃は、うっとうしい梅雨も明けていくところが多いと思われま

す。新年度も3ヶ月を過ぎ、都道府県の政策評価の分野でも、各都道府県それぞれに、改善が本格化しています。実情を正しく把握することが重要と肝に銘じています。そのためにも、新しい情報や誤りの指摘もお待ちしております。

さて、欧米諸国では、そろそろバカンスシーズン。調査に出かけるにも連絡が取りづらくなってきました。“秋のことは夏前に”、“生活・人生が第一”という文化・習慣の違いもありますが、それにしても、暑い夏を返上して新規施策に取り組むわが国行政マンの頑張りには、どの程度世の中で認識されているのでしょうか、気になるところです。

AFFPRI report

平成15年7月15日 No.33

(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/>