

平成16年6月15日発行

農林水産政策情報センター

トピックス

北海道 15 年度政策評価（分野別評価）の結果

北海道の政策評価では、道政全般を網羅する基本評価と特定の分野について基本評価を補完する分野別評価が実施されていますが、このほど、分野別評価のうち、公共事業（大規模等）事前評価と公共事業再評価（追加分）が実施されました。

公共事業（大規模等）事前評価で評価対象となった農林水産関係事業は、道営畑地帯総合土地改良事業費（2地区）、道営経営体育成基盤整備事業費（4地区）、中山間地域総合整備事業費（1地区）、森林居住環境整備事業費（1地区）で、いずれも国費予算要望に係る方針は、「着手に向け要望する」とされました。

しかし、道路改築費（1地区）については、将来交通量のデータ等が更新されることが明らかであるとし、「継続審議」とされました。

また、公共事業再評価（追加分）の1地区については、事業費内で完了させるという条件の下に「継続」とされました。

<http://www.pref.hokkaido.jp/skikaku/sk-ssnji/assess/15hyoukahp/jkekka/houkokusho2.pdf>

北海道 森林機能の評価基準（案）

北海道では、16年5月、森林の状況を客観的に分かりやすく示し、道民の理解を得て、今後の森林政策に資することを目的に、森林の持つ機能の発揮状況を評価する基準の案について道民の意見を募集しました。評価基準案は、水土保全機能、生活環境保全機能、生態系保全機能、文化創造機能について、それぞれ、はじめに、基本的考え方（機能の定義、めざす姿、評価対象とする森林の単位、前提条件）、評価方法、評価結果の取扱い、評価因子の算出根拠、参考・引用文献から構成されています。例えば、生活環境保全機能の評価方法では、二酸化炭素吸収・貯蔵機能、防風機能、飛砂防止機能、防潮機能、防霧機能ごとに計算式が示されています。

<http://www.pref.hokkaido.jp/srinmu/sr-skkak/hyouka/index.html>

滋賀県 県庁各部の組織目標

滋賀県では、これまで以上に効果的・効率的な行政運営を展開し、職員一人ひとりの意識を目的志向・成果重視へ改革する必要があるとし、その実現に向けて、平成15年度から各組織で目標を設定し、その達成に取り組むとともに、結果についても評価する業務の進め方を導入しています。

農林水産部の16年度の「組織目標」は、前年度から引き継いだ環境こだわり農業の推進、しがの米政策の推進、食の安全と安心の確保、水産資源の培養と持続的な利用、ゼロミッション型農村モデルの創生のほか、新しく農山村風景の保全と都市農村交流の推進を加えています。については、都市と農村の交流人口について、現状（15年度）を22,781人とし、16年度の目標値35,000人、19年度の計画目標値100,000人と設定されています。

<http://www.pref.shiga.jp/gyokaku/mokuhyo.html>

長崎県 部局長の職務目標

長崎県では、このほど部局長が「職務目標」を設定し、知事に提出しました。職務目標は、各部局長自らが、達成時期、数値目標を示し、その実現に向けて着実な施策の実施に努めることを知事に約束するものです。

農林部長の職務目標では、「農林部を農林業の企業経営体とみなし、常に成果重視の姿勢で臨み、組織を横断した人材や資源を最大限に活用しながら、作目ごと、事業ごとに具体的な数値目標と戦略を設定し、その達成に向けた新たな挑戦を開始します」と約束し、花きの産出額、アスパラガスの栽培面積、販売金額、農産物のブランド化、担い手の育成など10の事項について目標を掲げています。

<http://www.pref.nagasaki.jp/kikaku/mokuhyo/>

リスクコミュニケーションのあり方に関する提言

農林水産政策情報センターは、平成14～15年度において、「食品の安全性に関するリスクコミュニケーション」をテーマとし、米国、英国、カナダ等における取組みを調査するとともに、消費者を対象にアンケート及びフォーカスグループを実施した。

これらの調査研究の成果に基づき、4月23日に、石原農林水産事務次官に対して大河原代表から次のような提言を行った。今回の提言は、昨年4月の提言に続くものである。

1. リスクアナリシス（分析）の推進について

わが国では、昨年7月にリスクアセスメント（評価）とリスクマネジメント（管理）の分離が行われたところであるが、この二つの関係は密接、不可分なものであり、食品安全委員会と農林水産省、厚生労働省が組織的にも、また実務者レベルにおいても、情報と意見の交換、連絡調整を円滑、かつ効果的に実施することが求められていることから、農林水産省が先頭に立って、こうした連携を食品安全委員会及び厚生労働省に働きかけていくこと。

例えば、カナダでは、1997年、保健省がリスクアセスメントを、食品検査庁がリスクマネジメントを実施する組織再編がなされたが、両省庁間の連絡調整が円滑に機能せず、混乱を引き起こした経験を踏まえて、組織的にも実務者レベルでも調整してリスクアナリシスを推進している。また、米国では、各省庁の局と研究所が参加して、コンソーシアム（協議会）を設立し、情報と意見の交換を行うほか、リスクアセスメントの実施に関して意見交換を行っている。

2. 事業・キャンペーンの浸透について

消費者を対象としたアンケートやフォーカスグループによると、「消費者の部屋」、「食を考える月間」、「食育」、「食の安全・安心情報交流ひろば」については、これらの取組み内容に関しては、消費者の関心は高いものの、具体的な取組みについての消費者の認知度は低いことが明らかになった。

このため、これらの4つの取組みに対する消費者の認知度を高めるための方策を早急に講じ、その上で、次のことを講じるよう検討すること。

（1）「食を考える月間」については、目的が広すぎる、一般国民を対象とするとしても、ターゲットに焦点を合わせた媒体の選択やメッセージ内容にすべきである、との意見が多かった。この月間の知名度をあげ、消費者に焦点を当てた運動とするため、目的の明確化と効果的なメッセージの発信について検討すること。

（2）「食育」の言葉から消費者は、どのような目的で、

どのような活動をしているのかをイメージできていないので、消費者の視点から目的を整理し、明確なメッセージを発信していくこと。

また、小中学生に対する「食に関する教育」を充実させるため、小中学校教師向けの参考資料を提供するとともに、教師からの問合せに答える体制を整備する等、教育関係者が食に関する教育に取り組みやすい環境を整えること。

（3）（独）農林水産消費技術センターが「食の安全・安心情報交流ひろば」を立ち上げ、食に関する情報が1か所のホームページから得られるようになった。今後は、農林水産省においても、この情報交流ひろばの存在を広く広報するとともに、農林水産関係の行政機関や団体のホームページからも直接アクセスできるよう関係者の協力を求める等、その支援に努めること。

3. 合意形成への取組みについて

わが国でもパブリックコメントが実施されるようになり、消費者等は、施策の新設、改定の際は、意見を述べるできるようになった。しかしながら、英国、米国、カナダ等に比べて、パブリックコメントの期間が短いこと、最終段階になって意見を求めていること、問題点が分かりにくいこと、選択肢がない場合が多いこと、等といったことに対し、不満を持つ者も見受けられる。

したがって、食品の安全性の問題に限らず、合意形成への取組みに当たっては、消費者や農業者等が意見を提出しやすいよう、ホームページへの掲載に加えて、ワークショップ、フォーラム等の開催を通じて、改定の理由、選択肢の提示等を行い、意見を提出しやすい環境条件を整えること。

4. リスクコミュニケーションスキルの向上について

農林水産省では、既に職員に対して、職階ごとに食品の安全性に関するリスクコミュニケーションについて研修を実施している。今後とも引き続いてリスクコミュニケーションスキルの向上を図ること。その場合、職階ごとに求められるスキルの内容を明らかにし、それぞれの水準に合った研修を行うことが求められる。

5. 危機対応について

当センターが実施したフォーカスグループでも、高病原性鳥インフルエンザ問題の深刻さとは別に、農林水産省の対応に関しては不満の声は聞かれなかった。これは、あらかじめ対応マニュアルが整備されていたことが功を奏したものと考えられ、関係者の先見の明と努力について敬意を表したい。今後とも、事件の勃発による消費者等の無用の混乱を防止するため、わが国で発生が予測される疾病等について、対応マニュアルを整備し、机上演習を含めて訓練を実施すること。

省庁間の連携(米国・カナダの例)(下)

先月号では、食品の安全性に関する省庁間の連携の例として、米国のコンソーシアム(協議会)を紹介した。今回は、カナダの調整システムを紹介する。

カナダでは、1997年4月に、農業食品省、保健省、漁業海洋省がそれぞれ実施していた食品、動物、作物、水産物の衛生検査プログラムを統合して「カナダ食品検査庁」(CFIA)が設立された。この組織再編によって、食品検査庁は、食品のリスクマネジメント(検査)を、保健省は、リスクアセスメントと政策や基準の策定に関する事項を所管することになった。食品検査庁は、検査官、獣医、研究者、実験技術者、管理スタッフ、コミュニケーション専門家などの5,467人からなる巨大な組織である。しかし、再編後の保健省は、食品検査庁の検査結果データや研究成果をリスクアセスメントに生かすことができなかったとされる。

保健省と食品検査庁の連絡調整に関しては、2002年10月のインタビューでは、両省庁の担当者がうまくいっていないと認めたほか、全国農民連盟(NFU)も両省庁の連携の悪さを指摘するほどで、公然の事実であったようである。しかし、1年後のインタビューでは、両省庁で連絡調整を円滑にしようとする取組みが動き出していた。

まず、その変化の内容を見ることにする。

一つは、食品検査庁の長官が交代し、科学部が新設され、食肉、植物性食品、魚などに関するプログラムの策定に当たって助言や調整を行う食品安全担当責任者と一貫した取組みを実施するためのプログラムネットワークマネージャーが置かれたことで、組織的な取組みが行われるようになった。

二つ目は、保健省と食品検査庁の連絡調整に関し、次官・長官級、次官補・副長官級、局長・次長級、課長級の4つの層からなる連絡調整システムを整備したことである(文書化は2002年9月25日)。

実質的な連絡調整は、課長級の研究監視副委員会(RSSC)で行い、ここでは、研究、監視、情報交換、リスクアセスメントなどについて検討する。また、保健省と食品検査庁のデータベースや科学情報等のシステムについて、どのように両省庁のシステムをリンクするかの検討が行われている。

三つ目は、この4層の連絡調整システムとは別に、局長・次長級の委員会である保健省・食品検査庁食品

安全性・栄養諮問委員会(SPAC)の延長線として「戦略計画策定委員会」が設置されたことである。

ここでは、将来にわたる広範囲な課題を検討し、戦略を立てることになっている。スタッフは広範な情報提供を受けて、緊急事態に対して準備すること、共同して優先順位付けをすること、全国食品安全戦略を策定すること、法令の改定、について検討している。委員会のスタッフは保健省と食品検査庁から広く集められ、議長は保健省局長と食品検査庁の次長が共同議長になり、年に3回集まる。また、課長クラスの副議長(食品検査庁と保健省から1人ずつ)は毎月会合を開き、実際に機能しているかを確認している。

四つ目は、保健省と食品検査庁の相互乗入れが行われるようになったことである。両省庁の責任者はインタビューで、次のように説明している。

「我々は科学的調査や監視、政策の策定、リスクとベネフィットのアセスメントと基準作成、市場前評価を行う。SPACのメンバーは、頻繁に会っている。食品検査庁の内部会議である科学委員会は10月と11月に会合を開き、化学や微生物学、食品成分について話し合う。その場には保健省も参加する。その会合を受けて食品検査庁として優先順位を決める。また、この結果はSPACに報告され、1月には保健省の計画プロセス部局に対しても送られる。また、化学、微生物、栄養、バイオテクノロジーなどの計画策定に当たっては、高いレベルの政策と技術的なレビューが行われる。保健省は、これらを受けて優先順位とプロジェクトを決定する。問題解決のために今後もより効率的にすることを目指していくつもりである」とし、過去の問題点としては、「保健省の計画策定プロセスが食品検査庁とは違っていった。このため、例えば、保健省が残留物の監視やサンプル採集という計画を立てたとしても、同じ年に食品検査庁の活動内容が決まっていなかった」ということがあった。新しいシステムでは、保健省と食品検査庁のニーズをお互いに把握して効率的に計画を立てるようになった」としている。

米国の農務省や食品医薬品局の責任者は、リスクアセスメント担当者がリスクマネジメント担当者に都合のよいアセスメント結果を出すことにならないように注意することが必要であると指摘している。このことから両者の分離には、それなりの理由がある。しかし、連絡調整がおろそかになると、資源(人・予算)の無駄遣いだけでなく、食品リスクへの対応が遅れることになる。昨年7月に設立された食品安全委員会を中心とするわが国の食品安全のためのシステムは、カナダに近いことから、カナダで起こったことはわが国でも起こり得る可能性が高いことを念頭に連絡調整システムを構築することが必要であろう。

(谷口)

用語解説

内部評価 Internal Evaluation

「内部評価」は、字義どおり、当該事業やプログラムを所掌する組織が自ら実施する評価をいう。これに対して、コンサルタント、大学等が行う評価を「外部評価」という。

内部評価が実施されるケースとしては、米国の政府業績成果法（GPRA）によって各省が毎年度実施している年次業績報告、カナダ政府が実施しているプログラムの評価があげられる。また、わが国では、「行政機関が行う政策評価に関する法律」（平成 14 年 4 月施行）には、「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」（第 3 条第 1 項）と定めており、内部評価によることが規定されている。

米国の GPRA によって各省が実施しているものは、業績測定（Performance Measurement）であって、これは、設定した目標に対する達成度を見ていくもので、達成度の要因を掘り下げて分析するものではない。米国以外においても、当該行政分野を所管している機関以外の組織（コンサルタント等）が業績測定を実施している例は見当たらない。業績測定の場合、業績指標の選定、目標値の設定等において専門的な知識・手法が求められるが、達成度の測定に関しては、専門家の知見は特に必要とせず、測定結果の客観性といった問題も発生しないことから、行政機関内部で実施することについて議論は生じていない。

内部評価によるか、外部評価によるかが問題になるのは、事業やプログラムを評価するプログラム評価（又は総合評価）の場合、ということになる。ここで問題になる可能性があるのは、評価結果の客観性と評価者の評価能力の問題であろう。

まず、客観性の問題についてみることにする。わが国では、「行政機関が行う政策評価に関する法律」の第 3 条第 2 項には、「客観的かつ厳格な実施の確保を図るため」、「学識経験を有する者の知見の活用を図ること」とされ、また、政策評価（行政評価）についてのメディア等の受け止め方も客観性の問題を重視しているよう見受けられる。しかし、上山信一慶大教授は、この「客観的かつ厳格な評価であることを至上目的とするという行政評価の規定は、あまりにも旧態依然の役所的形式主義」と批判し、「このような形式主義は、激動の時代においては、実務家の自発的な改革運動を抑止すらしかねない」としている（行政の経営改革）。

また、カナダの農業食品省評価監査部長は、評価における客観性の問題について、内部評価における擁護的な姿勢を最小限にする努力が必要であるが、客観性はそれほど問題にならないとしている。カナダでは、擁護的な姿勢になることを少なくするため、農業者、消費者、食品取扱い業者等のグループに対して、評価過程への参画を求めている。このことは、財政委員会事務局の「成果主義に基づく行政運営及びアカウンタビリティ・フレームワーク」に定められている。

なお、現政権の政治路線とは異なるといわれる全国農民連盟（NFU）は、評価作業に参画する機会を与えられていることを高く評価している。

次に評価能力の問題についてみてみよう。

評価を内部で実施しようとする場合、評価者の評価能力が評価結果の質に直接影響することになる。例え、評価者が事業やプログラムを熟知していたとしても、評価手法を使いこなせなければ、適切な評価をすることは困難である。

カナダでは、評価の実施には専門的な知識・手法を必要とするとの認識がある。このため、財政委員会（TBS）の事務局に評価中核センター（CEE）を設置し、評価者やプログラムを所管するマネジャーのためのガイドブック等を発行している。また並行して、評価者のレベルごとにコンピテンシー（職務の実施に必要な能力）を明らかにし、それを獲得するための研修が実施されている。

編集後記

M 社の車のリコール隠しが非難を呼び、「透明性」の欠如がいかに高いコストとなって跳ね返ってくるか、の典型事例になっています。本レポート 39 号で紹介したベルギーのダイオキシン事件も、1ヶ月も食品担当省が事実を公表しなかったことが、ひいては解体といってもいい組織の再編につながりました。「マイナス情報であっても、透明性は確保されなければならない」、今後 M 社がどうなるかはわかりませんが、事件が終息しても、行政担当者等社会的影響の大きい立場にある人たちはこの教訓を忘れないで欲しいものです。（伊藤）

AFFPRI report

平成 16 年 6 月 15 日 No.44

（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/>