

# 焦点

## 政策評価と行政改革 (1) 導入の背景と制度の本質

荘銀総合研究所 副理事長 石川 敬義

再編された中央省庁が今年初め一斉に政策評価制度の導入に踏み切った。そして、地方自治体は昨年の段階で既に都道府県の六三%、市町村の二四%が政策評価制度を含む行政評価制度の導入を終えている(試行を含む)。国も地方も行政が有史以来の大変革に取り組んでいるのである。ところが、その影響を強く受ける国民の側は改革にいたって無関心である。本県でも、今年度に県議会が政策調査室を設置し、企画調整部が政策評価制度導入に向かって動き出した。そこで、政策評価制度はどう在るべきか、シリーズで考えたい。

政策評価とは、政策が決定され実行された結果に対し、その意義や効果を客観的に価値判断することであり、わが国に今回初めて導入された。だが、政策評価の導入は危険性もつきまとう。政策評価を単なる行政運営の道具と考えてはならない。

本県では、平成七年に山形県行政財政改革大綱が策定された。この時は、事務事業の統廃合、経費等の節減合理化、補助金等の整理、組織機構の見直し、県民参加の促進などが基本的な視点であり、改革というよりスリム化対策とも言うべき内容であった。この大綱の見直しが平成十年に行われる。二次にわたる見直しでは、市町村への権限委譲など地方分権に伴う対応、職員の定員削減、事務事業評価システムの導入、NPOやPFIなど民間の資金とノウハウを生かす手法導入、公共工事のコスト削減、病院事業や公社等の経営健全化や統廃合などに目が向けられた。スリム化対策を基調としながらも改革の芽を盛り込んだ内容であった。そして、同年十月に改定された大綱では、価値観を転換する行政、成果重視の行政、自立度の高い自治、県民主体の行政などを目標にし、改革の基本理念として参加・評価・分権を挙げ、一気に本格的な改革へ向かう様相を呈した。

一方、政府の行政改革は実質的に昭和五十六年の第二次臨時行政調査会設置に始まり、五十八年の第一次臨時行政改革推進審議会から平成二年の第三次行革審、平成六年の行政改革委員会設置と続き、絶えず改革が行われている格好になっている。社会経済情勢の変化への対応、行政組織の肥大化・硬直化に対する歯止め、破綻した財政の立て直し、事業民営化など行政機構の外部との役割分担、縦割り行政から総合調整機能を重視する行政への転換、経済的規制は原則自由とし社会的規制は必要最小限にする規制緩和、情報公開による透明性の高い行政運営への転換などが改革の主な視点であった。そして現在、国から地方へ、官から民へ、を推進しながら行政の役割を限定化する方向、行政の在り方は行政サービスの利用者である国民の判断に委ねる方向、透明で公正な行政を推進するため国民に政策決定の根拠とプロセスとを分かりやすく示すことが改革の柱となってきた。

本県の行政改革は政府の動向に対応しながら行われてきたが、政府の改革は欧米先進国にその範を求めている。間接的に本県の改革は欧米を見習うことになる。行政改革の課題は財政システム改革、住民の社会参加促進など多岐にわたるが、改革のテーマは当初の皮

行政の体質・問題点と改革の方向・キーワード

行政の体質と改善を要する問題点

**独占性**

競争がないのでコスト意識が低い  
納税者本意の行財政運営を行う姿勢が弱い  
政策の形成過程や遂行プロセスが不透明  
利害調整型の公共概念に固執し施策化

**無謬性**

外部の介入を嫌い情報を開示しない  
前例や手続きを重視し時代の変化に鈍感  
政策実施に伴う結果責任の所在が曖昧  
減点主義の人事管理で試験的政策を出せない

**非自律性**

何でも行政に依存し、自治意識が薄い住民  
資源配分と政策立案の国への依存度が強い  
財源を国に依存し自己責任の弱い負担に利益  
経営状況を自動的に把握するシステムがない

改革の方向

**マネージメント(経営)改革**

望ましい自治体へ向けて他自治体と比較競争  
住民満足度を最重視する行財政システムに  
住民参加による政策論議を推進  
多様な主体に共通する利益を求める公共体に

**パフォーマンス(行動)改革**

行政情報を消極開示から積極開示へ転換  
社会情勢の変化に対応できる組織体制に改変  
目標達成を約束し責任をとる行政へ転換  
パイロットプロジェクトと加點主義人事管理の推進

**ガバナンス(統治)改革**

住民自治の推進と行政のコアコンピタンス確立  
資源配分と政策立案の合意形成システム構築  
自立度の高い自治へ中央政府との関係を転換  
政策の数値目標管理と発主主義公会計の導入

キーワード

アウトプットからアウトカムへ

組織の論理より主権者の信認を

中央依存から自己責任の経営へ

相的な問題から、より本質的な問題へと移っている。行政のマネージメント(経営)に関する問題の根源は行政の独占性に由来し、その解決は企業経営、市場原理、マーケティングなど民間ノウハウを導入して行う方向にある。また、自治体のガバナンス(統治)に関する問題の根源は中央政府に依存する地方自治体の非自律性にあり、その解決を自治の徹底に基づく新しいシステム導入に求めようとする。

している。さらに、行政のパフォーマンス(行動)に関する問題は状況の変化に対応することを妨げる無謬性から起こっており、その解決は民主主義を徹底させることに求める方向にある。そして、政策との関係において問題を解決する際に政策評価の視点が浮上する。どんな政策目標を設定すべきか、目標実現のために投入する資金や資源や手法は適切か、政策実施によってどんな成果を得たかを、

誰も分かるようにする。政策評価は行政のマネージメント、パフォーマンス、ガバナンスの問題と複雑に絡み合っており、行政評価の一部なのである。そして、評価するのは納税者、住民、主権者である。評価の基準として「アウトカム指標」「outcome=成果。政策目標と実施結果とを指標と数値で表すシステム。行政システムを手続き主義から成果主義へ転換するもの。住民満足度を基本に据え、政策と住民との状態と関係を管理する」を用いることが主流であり、イギリスの「市民憲章」(citizens charter)、アメリカの「ベンチマーク」(benchmark)の手法がモデルになっている。本質を理解しないまま政策評価制度を導入すると失敗する。評価事務が孤立し機能しなかったり、行政組織が硬直したり、行政の自己弁護の道具になったりする。

政策評価は行政が自己点検や自己管理するために行うのではない。各種審議会や委員会を設置し住民の意向を反映させたとする従来の形式主義、手続き主義の手法と根本的に異なる。欧米や国内の先進自治体が行った行政改革に成功し、日本政府が手本にせざるを得なくなっている理由がそこにある。評価システムを構築したり評価事務を担うのは行政でも良いが、住民の意向をしっかりと取り入れ、つぶさに情報を公開し、会計や財政システムとリンクさせる必要がある。また、単に耳障りの良い政策目標を掲げるだけでは成果は上がらない。現状をどうとらえるかという問題意識に根差した課題解決型の目標を設定することによって初めてゴールへ到達するエネルギーが得られる。トップの強力なリーダーシップと職員の強い自己変革への意欲が必要だ。