

焦点

政策評価と行政改革

(2) 進化し続ける世界の行政システム

荘銀総合研究所 副理事長 石川 敬義

長い間行政を見詰めてきた筆者だが、行政システムに対して抱いている素朴な疑問がいくつもある。「新しい政策はいつも国から県へ、県から市町村へと下りてくる。だが、なぜその逆はないのか。それで真の自治の実現は可能なのか?」「自治体職員は仕事を覚えたところで異動する。これでは行政組織内の問題解決力がレベルアップしない。行政資源の無駄遣いではないのか?」「議員、首長が在任中にどんな政策の実現を目指し、その結果がどうだったのか、住民は判断する材料を十分に持ち合わせていない。そんな状況で民主制の根幹をなす選挙が有効に機能するののか?」等々。前号のこの欄の表で示した、ガバナンス、マネージメント、パフォーマンスの根幹にある問題であり、行政システムが抱える基本的な問題である。

今年四月、一府六省の公務員十二人で組織するグループが「行政セクシヨナリズムの分析及び解消のための行政改革構想」というタイトルの報告書を発表した。行政マンが縦割り行政などセクシヨナリズムを真正面から見据えていることに驚いた。行政の不透明性、責任の所在のあいまいさ、中央の地方への過剰な関与、護送船団方式の弊害、国家戦略の欠如などが、現代社会のあらゆる行き詰まりを生み出しており、その原因となっている行政システムの根本にメスを入れる必要があると指摘している。今必要なことは「政策立案のための質の高い『知』の基盤整備と、国民自身による『価値』の選択である」とし、知の基盤整備として「政策市場の創設」を要とする。「政策評価を含めた政策科学の発展」が欠かせないと述べている。まさに核心を突い

た指摘であるが、重大な危機意識の発露であり、行政組織内部からの大胆な内部告発でもある。ある意味で日本の行政組織が軌道修正力を失っていない証とも言えよう。全国の自治体がさまざまな行政改革の行動を始めている。組織の最上位にあった総務部を住民に直接サービスを行わない生産性の低い部署として最下位に置いた市、局や部など縦割り機構をなくしグループ制にした県、局や部の一段上の位置に政策評価セクシヨンを配置した省など、新たな発想の改革が行われている。

行政を支える根幹に税がある。行政が組織を維持するために使う経費も、政策を実行するために使う予算も、税金である。行政改革や政策評価システムの発想の根幹には納税者を最大限に重要視することがある。ところが、納税者である住民は日々の暮らしに追われ、ガバナンスにもマネージメントにもパフォーマンスにも関心が向きにくい。かといって、住民は税の用途や使い方について、政治や行政に全面的に任せている訳でもない。少ない納税額で最大限の行政サービスを受けられる(Value for Money)社会を望んでいる。所得は所得の多少によって納税額も変わるが、納税者は行政サービスの良しあしにかかわらず定められた税額を納める。しかし、行政はサービスの供給量や品質によって税額を変えたいことをしない。従って、行政側はどのようなサービス(政策)を行うのか、税金をどう使ったのか(公会計)を、つばさに明らかに情報公開)しなければならない。それが、行政改革や政策評価の出発点にある要素である。そして、アカウントビリティー(説明責任)に直結する。アカウントビリティーとは、納

行政改革の5W1Hとその進化ステップ

	小	《改革内容の進捗度》	大
評価の主体 (WHO)	内部(行政組織)の評価 計画立案や予算決定の段階での評価	半外部(機関)による評価 監査委員会、会計検査、議会、行政監察等による評価、事務事業実施の評価	外部(住民)による評価 オンブズマン・NPO等による評価、顧客(住民)満足度の観点からの評価
評価の理由 (WHY)	状況変化への対応 予算シーリング、計画のローリング、広報と公聴の実施	行財政システム見直し 民営化の推進、事業のスクラップ・アンド・ビルド、アウトソーシング促進	行政責任の明確化 選挙公約と政策形成と政策実施結果とをリンク、VFM(バリューフォーマネー)判定
評価の目的 (WHAT)	事務事業評価 費用対効果、サービスの必要性、行政資源の不適切な分配等のチェック	実績評価 事前に設定された政策目標の進捗状況、目標達成度・達成に伴う成果を評価	政策評価 政策効果を目標が未達成な場合も含めて多彩な角度から科学的に掘り下げて評価
評価の時期 (WHEN)	事前評価 施策上位目標との整合性、行政が行う必要性、費用対効果、代替案の有無、受益と負担の比較	途中評価 事業目的・政策目標の進捗状況の評価、目的・目標の最適性検証、事前評価の妥当性の点検	事後評価 事業目的、政策目標の実現状況の検証、政策実施結果責任の判定
評価の基準 (WHERE)	インプット(投入)評価 予算の確保額の多寡を基準にした評価(主に、必要性、公平性、優先性を重視)	アウトプット(結果)評価 政策実施によって住民にどれだけサービスの量と質が提供されたかを基準にした評価(主に、効率性を重視)	アウトカム(成果)評価 サービス提供で住民にどんな成果がもたらされたかを基準にした評価(主に、有効性を重視)
評価の手法 (HOW)	古典的手法 現金主義会計、補助金・地方交付税依存の財政運営、広報と公聴の重視	手続き的手法 前例に基づき政策決定、審議会・議会等のチェックを受けて政策決定、結果(決算)より計画(予算)重視	科学的手法 発生主義会計、民営化、数値目標管理、業績マネジメント、アカウンタビリティ、政策市場形成

税者に行政内容を説明するためだけに行うのではない。行政が「何(政策)をやるつもりなのか」を明示し、「その結果(成果)に責任を負う」ことを約束することである。その時、政策評価システムにリンクする。絶えずそれを続けることによってのみ、住民の公

共意識が高まり、行政マンの資質や能力(ガバナンス、マネージメント、パフォーマンス)が高まり、住民と行政との関係性が改善され、社会が進化していくのである。経済協力開発機構(OECD)加盟の欧米先進国諸国の行政評価の取り組みは三十年以上の歴史の蓄積がある。「英国病」と言われたように、どの国も今の日本の状況に似た危機

に見舞われた経緯がある。その危機を乗り越えることが出来たのは、前述したような考え方で行政改革を続けた結果である。政策評価システムにしても、各国が独自の発想で考案し改善を繰り返してきており、初めから各国共通の最良のシステムがあったわけではない。最良のシステム構築を目指して一歩を踏み出し、改善を続けてきたことが新たなシステムを生み、国家の危機を乗り越えさせたのである。「なぜ、評価が必要なのか」はOECDの長年の取り組みから結論が導かれる。最良の評価を実施するためのガイドラインとバックグラウンドペーパー」は、評価の役割を「情報を改善することであり、不確実なことを減らすこと」とし、評価の目標を「意思決定、資源の配分、およびアカウンタビリティの改善」と定義しており、行政改革の一つの手法と位置づけている。

次号で紹介するが、わが国で行政改革の成果を上げている自治体に共通するのは、納税者である住民の側に立つて行政全般を謙虚に見直していること、行政の成果や責任や手法に科学的な視点を導入し改革しようとしていること、行政システム改革を指しトップが勇氣ある提案を行い抵抗を克服し実践していることである。周りがやっているからウチもやる「時代の流れに遅れないためにやる」というような不純な動機で取り組むのではなく、どんな結果が出るかは歴然としている。「何のためにする改革なのか」を明確にして取り組む必要がある。国内の先進自治体や諸外国の取り組みを総合してみると、行政システムは上記の表のように進化しており、その根拠を流れているのは改革への強い意志である。