

焦点

政策評価と行政改革 (3) アカウンタビリティと住民満足度

荘銀総合研究所 副理事長 石川 敬義

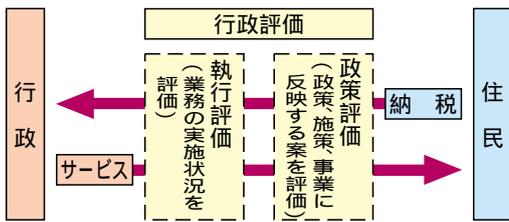
欧米ではアカウンタビリティなきところに「デモクラティックコントロールはない」と言う。民主主義を機能させる基本的な要素として「アカウンタビリティ」が位置付けられている。ところが、日本で行政改革の文脈の中で近年頻繁に使われている「アカウンタビリティ」という言葉は「説明責任」と訳され、「行政の住民に説明する責任」というような意味に使われる。しかし、説明するだけなら積極的に情報公開すれば済む。本来の意味が伝わらない訳語になっている。日本には存在しなかった概念なので、適切な訳語を探すことは難しかった。だが、かといって新しい概念を正しい解釈に基づかずに導入し行政評価や政策評価の仕組みを構築しようとすれば、奇妙なシステムが出来て、本来の目的を果たせなくなる。「accountable」の語源には二つの意味があり、一つは「responsible」（責任のある）であり、もう一つは「explainable」（説明し得る）である。「responsible」は個人のモラルの概念である。だが「accountable」という言葉の中で使われると政治や社会のシステムに関する概念となる。アメリカでは行政の長官は大統領とPPA(Performance Agreement)を締結し大統領が掲げる政策を実現することを約束させられる。また、各都市の市長は毎年「Mayor's Management Report」(市長経営報告)と呼ぶ市長が市民に約束した事業目標とその達成度を示す実績を明記した報告書を出す。これらの場合、行政の長官は大統領からアカウンタビリティを求められていることになり、市長は有権者に対してアカウンタビリティを果たしたことになる。住民は、その結果をみて政治や行政を評価し、必要な政策が

何なのかを考える。いろいろな政策を考える際の判断材料となるものである。このようなシステムがない日本は、アカウンタビリティのない民主主義の担保力の低い国と言える。

経営状況を金銭面からアカウンタブルにするシステムとして「会計(accounting)」があり、企業活動や行政活動を投資家や納税者が適切に評価できるようにする。国際公会計学会の「市民にわかる財政ディスクロージャー研究部会」が平成十三年、国内の市区町村の市民を対象に行ったアンケート調査の結果、約七割の人々が公共サービスに自分の声や意見が反映されていないと思っており、七割を超える人々が提供される財政状況に関する情報は不十分で分かりにくいと思っている。つまり、日本の公会計制度はアカウンタビリティに欠け、政策に対する住民満足度も低いことを示しており、行政はアカウンタビリティを果たしておらず、改革が必要であることを物語っている。

平成十四年四月に施行される「行政評価法」(「行政機関が行う政策の評価に関する法律」)によって、中央省庁が政策評価に取り組む。それ自体は大いに歓迎したい。しかし、法案の骨格を点検すれば、アカウンタビリティを単なる「説明責任」と位置づけたり、政策評価を行政の内部評価の手段と位置づけるなど問題点があり、効果を疑問視せざるを得ない。その一方で、自己改革に意欲的に取り組んでいる自治体も少なくない。そういう自治体は、納税者、有権者、市民を強く意識し、さまざまな工夫を凝らし評価システムを構築している。わが国の行政評価、政策評価のシステムは、行政の自己満足用のシステムと民

(表1) 行政評価の基本的な構造



(表2) 行政評価の取組状況 (総務省・平成13年7月末現在)

| 都道府県 | 導入状況 | | | 評価の対象 | | | | | | |
|------|------|-----|-----|--------|----|----|----------|-------------------|---------|-------------------|
| | 導入済み | 試行中 | 検討中 | 考えていない | 政策 | 施策 | 事務事業のすべて | うち公営企業 会計事業を含む | 事務事業の一部 | うち公営企業 会計事業を含む |
| 北海道 | | | | | | | | | | |
| 青森県 | | | | | | | | | | |
| 岩手県 | | | | | | | | | | |
| 宮城県 | | | | | | | | | | |
| 秋田県 | | | | | | | | | | |
| 山形県 | | | | | | | | | | |
| 福島県 | | | | | | | | | | |
| 茨城県 | | | | | | | | | | |
| 栃木県 | | | | | | | | | | |
| 群馬県 | | | | | | | | | | |
| 埼玉県 | | | | | | | | | | |
| 千葉県 | | | | | | | | | | |
| 東京都 | | | | | | | | | | |
| 神奈川県 | | | | | | | | | | |
| 新潟県 | | | | | | | | | | |
| 富山県 | | | | | | | | | | |
| 石川県 | | | | | | | | | | |
| 福井県 | | | | | | | | | | |
| 山梨県 | | | | | | | | | | |
| 長野県 | | | | | | | | | | |
| 岐阜県 | | | | | | | | | | |
| 静岡県 | | | | | | | | | | |
| 愛知県 | | | | | | | | | | |
| 三重県 | | | | | | | | | | |
| 滋賀県 | | | | | | | | | | |
| 京都府 | | | | | | | | | | |
| 大阪府 | | | | | | | | | | |
| 兵庫県 | | | | | | | | | | |
| 奈良県 | | | | | | | | | | |
| 和歌山県 | | | | | | | | | | |
| 鳥取県 | | | | | | | | | | |
| 島根県 | | | | | | | | | | |
| 岡山県 | | | | | | | | | | |
| 広島県 | | | | | | | | | | |
| 山口県 | | | | | | | | | | |
| 徳島県 | | | | | | | | | | |
| 香川県 | | | | | | | | | | |
| 愛媛県 | | | | | | | | | | |
| 高知県 | | | | | | | | | | |
| 福岡県 | | | | | | | | | | |
| 佐賀県 | | | | | | | | | | |
| 長崎県 | | | | | | | | | | |
| 熊本県 | | | | | | | | | | |
| 大分県 | | | | | | | | | | |
| 宮崎県 | | | | | | | | | | |
| 鹿児島県 | | | | | | | | | | |
| 沖縄県 | | | | | | | | | | |
| 合計 | 37 | 6 | 3 | 1 | 14 | 27 | 17 | 11 | 24 | 7 |

主義の進化に資するシステムとに「極分化しそうな様相を見せている。前号でも述べたが、行政改革で成果を上げていく経済協力開発機構(OECD)加盟の先進国諸国のシステムに共通している点は、税を納めている住民の満足度を高める行政サービスを提供できるようにシステムとしてどう担保すべきに腐心していることだ。「行政評価」はその一つの手法であり、「政策評価」「執行評価」はともに「行政評価」の一部である(表1参照)。

ところが、「政策」は政治の分野にかかわるものであり行政の守備範囲内にはないと政策評価の対象外に置く考え方があ。行政に与えられているのは「施策」「事業」のレベルとする考え方である。一見するとそれは、三権分立に基づく正しい論理のように見える。しかし、現実はどうか。中央政府レベルでも地方自治体レベルでも、これまでは「政策」も「施策」も「事業」も担ってきたのは行政である。そして、今やそれを含めて行政改革しようとする

しているのである。総務省の「政策評価に関する標準的ガイドライン」(平成十三年一月)は、政策評価の実施主体を中央省庁としながら評価の対象に「政策」を含めている。しかし、そうは考えないところもある。かつて、時代の変化を踏まえて施策、事業を再評価する「時のアセスメント」を考案し全国的な注目を集めた北海道が、今度は「政策アセスメント」の名称で政策評価システム構築に乗り出している。その中では政策評価の対象から「政策」をはずし、「施策」「事業」に限定している。評価の対象をどう設定するかは各県各様である(表2参照)。

地方自治体の行政評価の在り方を議論している総務省の「行政評価研究会」の議論の中では、政策評価は行政だけで行うのではなく、住民との共同責任で行うべきとの指摘がある。行政内部だけで評価することは、評価を行ったことを理由に自己改革を怠るお墨付きを与えることになる。評価の指標に表れた数

値を理由に恣意的に不必要な事業を行うための根拠とされかねない。政策目標が故意に低く設定される危険性がある。などの指摘がある。住民の政策ニーズを探る新たな手法を開発した青森県の政策評価システム「政策マーケティング」をみても、住民の生活満足度を高める政策分野は、必ずしも従来行政が行ってきた政策・施策・事業と一致しないことが明らかになっている。北九州市は、市政内容の市民の理解度を上げるため、目的別、施策別、事業別に市民一人当たり行政コストを算出して明示している。調布市は、事務事業評価の観点として、必然性、妥当性、効率性のほかに、「コスト、目標達成度、市民満足度を加えている。鎌倉市は、市役所内の自己評価に加えて、外部評価の結果を「通信簿」として発表、さらに市民の意向調査を行う三重構造の評価システムとし、市民参加を中心に据えた行政改革に取り組んでいる。これまでなかったような行政の自己改革の動きが全国各地で起きている。