

# 政策評価の進展と今後の課題

## —国および長崎県の導入ケースの検討—

片 岡 勲

(目次)

はじめに

### 1. 国の政策評価

- (1) 導入経緯と概念整理
- (2) 政策評価と行政評価・監視
- (3) 意義と課題

### 2. 自治体の政策評価

- (1) 政策評価の導入概況
- (2) 長崎県の政策評価
- (3) 今後の課題

### 3. 行政評価システムの展望と条件整備

結 語

## はじめに

21世紀の幕開けと同時にスタートした我が国中央政府の大改革のうち、1府12省庁への再編、独立行政法人制度などが「入れもの」の改革とするなら、それらに魂を入れる中身の改革として最も注目されるのが、政策評価の全面的な導入である。

批判の強い公共事業については、すでに'98年から再評価システムの導入が試みられ、新体制の発足とともに、総務省行政評価局（旧総務庁行政監察局）

を中心として、各府省の政策評価官など実施体制を整え、統一的なガイドライン（平成13年1月15日付「政策評価に関する標準的ガイドライン」）の下に、全省的・本格的な政策評価が開始された。

更に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下「政策評価法」という。）も制定されて（'01年6月）、この政策評価制度の法的枠組み、根拠等の整備も完了した。

一方、'90年代後半の分権改革と並行して、国より先んじた一部の自治体における政策評価は、一種のブームとも言える実験・模索の時期を経て、これまた本格的な導入・定着の段階を迎えつつある。

今のところ、この制度の目的や方法、統一的な枠組みなど理念・理論的側面が先行する国と、試行的実践を重ねつつ実務的な定着を図る自治体とは対照的である。

従って今後、国は、自治体や既存制度の実績を踏まえつつ、この新たな制度を如何に浸透・定着させていくかが課題となり、また自治体は、政策評価法との整合化、評価手法の開発・共通化などが必要となり、両者の理論的、実践的接近が求められている。

以下では、旧総務庁の行政監察の実務体験と長崎県の政策評価に関わった立場から、国と自治体の導入ケースの検討を通して、今後における政策評価制度の課題、進展のための条件整備について考える。

## 1. 国の政策評価

### (1) 導入経緯と概念整理

中央省庁等改革の柱の一つである政策評価の導入経緯は概略次表のとおりであり、直接には行政改革会議最終報告（'97.12.3）の「評価機能の充実強化」の提言<sup>(1)</sup>を基に、中央省庁等改革基本法（'98.6.12）、改正国家行政組織法、総務省設置法（'99.7.16）等の中で、その枠組みが決定されていった。

すなわち先ず上記基本法は、改革の基本方針の一つとして「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化

するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること」（第4条6号）を示し、評価部門の確立、評価情報の公開など具体的な措置を講ずるものとした（第29条）。これを受け国家行政組織法は「国の行政機関は、内閣の統括の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行」うと規定し（第2条2項）、全機関に対し政策評価を義務づけるとともに、その関係事務の総括を総務省（行政評価局）が行うこととされた（総務省設置法第4条16号）。その後、各府省の政策評価担当組織の整備や、総務省が中心となって、ガイドラインの策定（'01.1.15）、法制化へと急ピッチで進んだ。

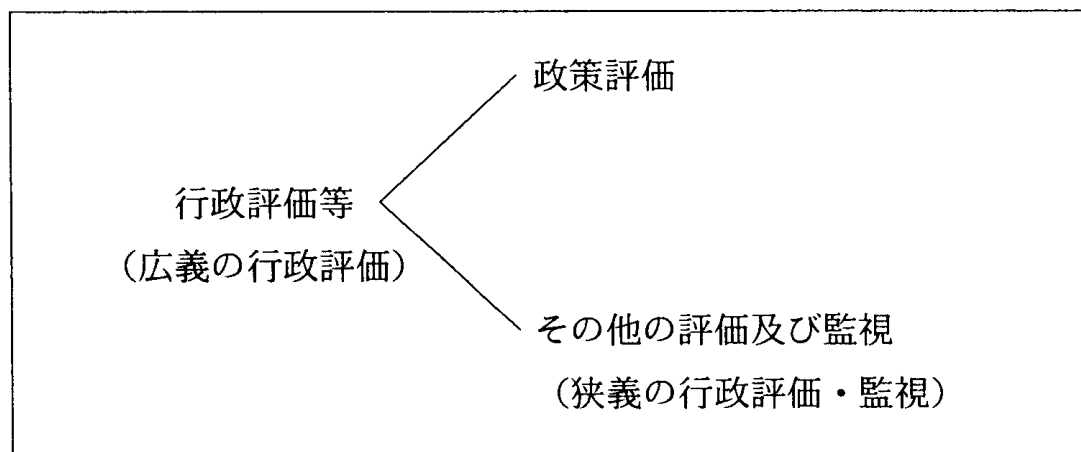
ところで、先行する欧米や自治体の影響もあり、「政策評価」か、「行政評価」か、など混乱気味の概念<sup>(2)</sup>の整理も今回の立法過程で一応行われている（下図参照）。

すなわち、政策評価と、それ以外の評価及び監視とを明確に区分し、両者を合わせて「行政評価等」と定義している（総務省設置法第4条16～19号）。

従って以下では、従来の行政監察、監査・検査等の流れをくむ評価・監視活動については、「行政評価・監視」と呼び（「狭義の」を省略）、政策評価を含む広義の評価活動については、単に「行政評価」（「等」を省略）と呼ぶこととする<sup>(3)</sup>。

〔行政評価等の概念整理〕

（総務省設置法第4条16～19号）



〔国の政策評価制度の導入経緯〕

年 月	導 入 の 経 緯	関 連 事 項
1997. 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>・橋本総理（当時）が公共事業に再評価システム導入を指示</li> <li>・行政改革会議の最終報告 （政策評価の導入を提言）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・自治体に外部監査制度の導入（1997. 6）</li> <li>・会計検査院法の改正（「有効性検査」の法定、1997. 12）</li> <li>・公共事業再評価システムの導入（1998. 4）</li> </ul>
1998. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>・中央省庁等改革基本法の成立 （政策評価機能の充実強化を法定）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「中央省庁等改革の推進に関する方針」（1999. 4）</li> </ul>
1999. 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総務省設置法等関連法の成立 （政策評価の大枠を決定、付帯決議で「政策評価法」（仮称）制定の検討）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>（政策評価の実施等に関する基本的な方針の決定）</li> </ul>
2000. 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各府省の組織令、政策評価・独立行政法人評価委員会令の制定（政策評価の担当組織と第三者機関の体制整備）</li> </ul>	<p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「政策評価の手法等に関する研究会」（1999. 8～2000. 12）</li> </ul>
2000. 9	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「政策評価制度の法制化に関する研究会」発足（2000. 12 報告取りまとめ・公表）</li> </ul>	<p style="text-align: center;">↓</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・「政策評価に関する標準的ガイドラインの案」を策定・公表（2000. 7）</li> </ul>
2001. 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新省庁体制スタート</li> <li>・政策評価制度導入、ガイドライン決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・実施要領等を策定</li> </ul>
2001. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>・「行政機関が行う政策の評価に関する法律」成立（2002. 4. 1から施行）</li> </ul>	

（注）総務省の資料等により作成

(2) 政策評価と行政評価・監視

行政評価制度を検討する前提として、同じ行政活動の評価である新たな政策評価と、従来の行政監察・監査等を引き継ぐ行政評価・監視との関係を整理しておく必要がある。

国に導入された政策評価とは、「行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」とされ<sup>(4)</sup>、これと従来からの行政評価・監視とを特徴的に比較要約すれば下表のとおりとなる。

〔政策評価と行政評価・監視の比較〕

比較事項	政策評価	行政評価・監視
①理念・目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・説明責任の徹底</li> <li>・効果的かつ効率的な行政の推進</li> <li>・成果重視型行政への転換</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・適正かつ民主的な行政の徹底</li> <li>・効率的・合理的な行政の推進</li> <li>・行政の監視・コントロール (説明責任の確保)</li> </ul>
②評価の主体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・各行政機関、各自治体</li> <li>・総務省(行政評価局、政策評価・独立行政法人評価委員会)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・内部監査機関</li> <li>・総務省(行政評価局)、監査委員</li> <li>・会計検査院、外部監査人</li> </ul>
③評価の観点(基準)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・必要性</li> <li>・効率性</li> <li>・優先性</li> <li>・有効性</li> <li>・公平性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・合規性</li> <li>・効率性</li> <li>・民主性</li> <li>・公正性</li> <li>・有効性</li> <li>・経済性</li> </ul>
④評価の対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>・政策</li> <li>・施策</li> <li>・事務事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・施策</li> <li>・事務事業</li> <li>・業務</li> </ul>
⑤評価の時点	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事前</li> <li>・途中(中間)</li> <li>・事後</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事後</li> <li>・途中(中間)</li> </ul>
⑥評価結果の活用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・情報提供</li> <li>・政策、施策等への反映 (制度、システムの改廃等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・不正、非効率の予防・排除</li> <li>・施策、事業等への反映 (業務運営の改善、改革)</li> </ul>

(注) 政策評価法、ガイドライン、自治体の要綱等を基に作成

つまり後者が、主に合規性・効率性の観点から個々の事務事業を見直し評価して、その運営の改善・適正化を図ってきたのに対し、新しい前者は、必要・優先性、有効性の観点から政策・施策を見直し評価して、その制度・システムの改廃につなげようとするものである。しかし両者は、理念・目的、評価対象・基準等すべての面で共通点が多く、その違いは重心の置き方など相対的である。後者の代表であった旧総務庁の行政監察がこれまでも政策評価的な機能を併せ持っていたことは言うまでもなく、また我が国など先進各国の会計検査も「合規性」検査から、「経済性」・「有効性」検査による施策の見直しに重点を移しつつあることも注目されてよい<sup>(5)</sup>。

従って、少なくとも総務省が行う政策の評価（政策評価法第4章）は、新たな導入と言うより「再編成」が適切と考えられるが、いずれにせよテーマの選定、調査計画の当初から、政策評価と行政評価・監視とを明確に区分して実施されることとなった<sup>(6)</sup>。

しかしながら、例えば保育所（厚生労働省）と幼稚園（文部科学省）の一元化など制度・施策上の問題と保育所への不正入所等事務運営上の問題との関係、あるいは年度末の道路掘り返しなど事業実施上の問題と予算・会計制度上の問題との関係にみられるように、事務事業の集合体である政策・施策（制度・システム）と、その運営・執行とは、実務実態上は切り離せない不即不離の関係にある<sup>(7)</sup>。

にもかかわらず政策評価と行政評価・監視とを区別して実施する場合、後者では計画・調査の段階から、制度・施策上の基本問題には「目をつぶる」危険性があることに注意を要する。

### (3) 意義と課題

欧米諸国に遅れたとは言え、法制化を含め政策評価の実施体制がこれほど急速に整備され、全行政分野で開始されたことは画期的である。その成功要因として、政治主導的に進められた今次の中央省庁等改革の一環であったことが考えられ、それら大改革の背景には、①不祥事の多発などによる行政批判・不信の高まり、②政府の膨大な累積債務と少子高齢化による資源（カネ・ヒト）の切迫化、更に基本的には、③行政（施策）に対し自ら参加・コントロールした

いとする国民・地域の意識変化があり、これら環境変化と行政システムとのギャップ（言わば制度疲労）の清算が迫られていたのだった。

また、これら諸改革に共通の背景・要因のほかに、政策評価導入に固有の契機として、①世界的潮流となったNPM型政策評価<sup>(8)</sup>や先行自治体での実践例の影響、②迅速・正確な評価に欠かせない情報化（情報の公開<sup>(9)</sup>とシステム化）の進展、なども重要である。

ところで、公共事業を含む政策・施策の立案・決定から実施に至る殆どの情報が所管省庁、族議員等に独占されていたシステムから、この政策評価と情報公開制度による関係情報の共有化を通じて、これまではアンタッチャブルな個々の施策・事業内容にまで外部のコントロールが及ぶシステムへと転換する意義は大きい。

その政策過程での専門行政官の独善・硬直的な判断を回避できるだけでなく、政治（家）の不当な介入さえ困難にする政策評価システムは恐らく今後、政治・行政の旧体質を変革する中心的な役割を担うこととなろう。

しかしながら欧米の経験からみても、我が国にこの政策評価システムが定着するまでには、まだかなりの実践的な積み重ねを要する。

福祉、教育、農業、公共事業など政策・施策ごとに異なる発現効果の測定・分析、現地での客観的な実績把握、定量的な目標設定等、いずれも専門的知識・経験の蓄積と人材が不可欠で、実践的経験で先行する自治体や民間との情報交換、共同研究、人材交流など、今後の課題となる。

また、政策評価の持つ両面の機能、すなわち①マネジメント機能（内部の自己改革・情報提供機能）と、②アカウンタビリティ機能（外部のコントロール機能）のうち、各行政機関は当然ながら前者に重心を置き、不利不都合な失敗情報などの公開には消極的となるが<sup>(10)</sup>、総務省または政策評価・独立行政法人評価委員会が如何に政策評価の透明性、客観性を確保できるかがこの制度の重要な鍵となり、そして従来からの行政評価・監視、検査等との役割分担・連携の在り方も問われることとなる。

## 2. 自治体の政策評価

### (1) 政策評価の導入概況

機関委任事務の廃止など、国と対等・協力関係を目指す分権化の流れは、当然ながら自治体に対し、独自の政策形成能力と自己コントロール能力を要請する。

このため外部監査制度の創設（1997年）など、従来からの行政評価・監視機能の充実・強化に加え、新たな政策評価の導入・試行が急速に増大しつつある（下表参照）。

自治体への政策評価の導入は、三重県の「事務事業評価システム」（1996年度）が最初とされ、また静岡県「業務棚卸表」（1997年度）や、北海道の「政策アセスメント」（1998年度）などが有名であるが、類似のシステムとして例えば、予算編成前の事務事業の総点検やサマーレビュー等はその以前から行われてきた。

それら評価システムの導入目的も、①行財政改革や、②職員の意識改革、③公共事業批判への対応、更には④マスタープランの推進管理、⑤住民の行政コ

#### 〔自治体の政策評価の導入状況〕

平成12年8月末現在  
（ ）は平成11年9月末現在

	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)	団体数	構成比(%)
導入済み	24 (16)	51 (34)	4 (1)	33 (8)	77 (52)	2 (2)
試行中	13 (10)	28 (21)	2 (2)	17 (17)	94 (43)	3 (1)
検討中	10 (21)	21 (45)	6 (9)	50 (75)	1,569 (920)	48 (28)

(注) ①旧自治省行政局が平成12年12月に公表した「地方公共団体における行政評価の取組状況」に基づく。

②政策評価の内容は、事務事業の一部か全部か、公表か非公表かなど自治体により異なる。



ントロール、など様々であるし、その手法（評価シートの様式や公表・非公表など）、対象とする施策、事務事業もまちまちであり、なお全体的に試行錯誤の段階にあると言える。

全国的には「東高西低」で比較的低調とされる<sup>(11)</sup>西日本の中において、全面的な政策評価が開始された長崎県の例をみながら、今後の課題など検討する。

## (2) 長崎県の政策評価

多くの自治体と同様に長崎県においても、主に予算編成のための事務事業評価（自己点検）は従来から、単独事業など一部について実施されてきたが、それとは別個に、先進自治体の経験や国の制度も参考にしつつ、政策部局（企画部政策課）主導で1年余の準備・試行の後、この2001年度から本格的な政策評価制度が導入された。

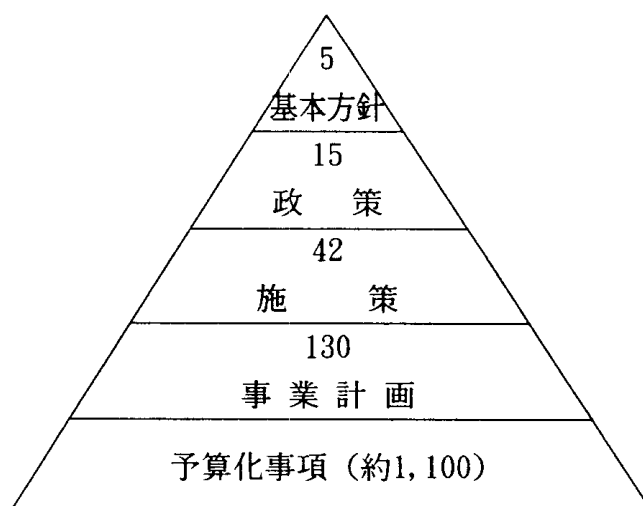
すなわち第二段階に入ったと言える長崎県の評価システムの特徴を整理すると以下のとおりである。

### ①総合計画連動型システム

先ず一つは、この政策評価制度と同時にスタートした長崎県長期総合計画（2001～2010年度、以下「総合計画」という。）と連動一体的な評価システムという点である<sup>(12)</sup>。

これまで自治体の長期計画（マスタープラン）は策定後その多くが書棚にしまわれ実効的機能を持ち得なかったのに対し、長崎県の新たな総合計画は、基本方針——政策——施策——事業計画という体系（右図参照）に基づく政策評価を前提に策定され、それぞれの目標や達成水準（200事項余）を掲げて、計画実現の手段となる個々の事業を効率・効果的、総合的に推進することを制度導入の第一の目的としている<sup>(13)</sup>。

〔総合計画の政策体系図〕



## ②行政改革・予算編成との連携

次に同じく策定・スタートした「行政システム改革大綱」（2001～2005年度）においても政策評価は中心的位置を占め、県民本位・成果志向の行政システムへのテコとしての役割を持たされている（末尾の参考資料「政策評価のキーワード」参照）。

一方、総合計画および上記改革プログラムの確実な実施と、制度・施策等の改廃への反映を担保するために、政策評価システムと予算編成との連携は欠かせないが、そのための新たな仕組みとして特別枠の設定<sup>(14)</sup>や、次年度予算への反映を可能にするため、事前・事後評価とは別に事業実施途中の評価を毎年行うなど、予算編成過程における評価情報の有効な活用に留意している。

## ③リーダーシップと意識改革

当初の三重県の例にみるまでもなく、自治体における評価システムの成否は、トップの理解・リーダーシップと、管理職・第一線職員の意識改革に負う面が大きい。それらを欠くと消極的な財政・人事部門等の協力や、末端組織に至る制度の浸透、モラルの維持もあり得ないからである。

長崎県の場合、比較的短期間で原則として全事業を対象に大がかりな制度導入を可能にしたのは、その準備段階から、政策調整局政策評価課の新設・再編（2001年4月）など体制整備に至るまで知事の強い意欲とリーダーシップに因るものとみられる。

また、そのトップダウンに込めうる内部の強力な事務体制のほか、周到な評価調書等の設計や制度浸透のための民間シンクタンク・外部アドバイザーの活用なども注目される

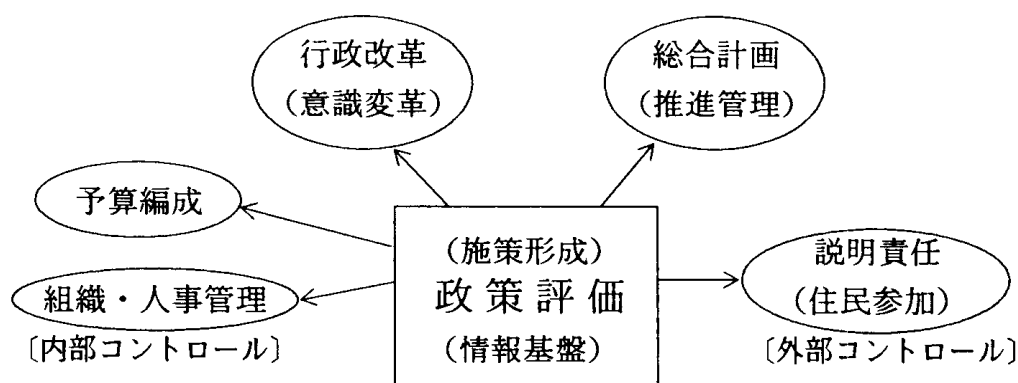
## (3) 今後の課題

この長崎県にみるように自治体の政策評価は、これまでの試行模索の段階から、それぞれ経験・実績を踏まえ、国の制度との整合性も図りながら次のステップへと進展しつつある。これからの分権改革時代において、自治体に求められている施策形成能力の蓄積は、政策評価制度の全面的な導入とその的確な運用なしには考えられない。

その意味でも、また長崎県の導入内容からもうかがわれるように政策評価制

度は恐らく将来、自治体の行政システムにおいて中心的な位置を占めることとなる（下図参照）。

〔政策評価の関連図〕



今後、この制度を発展・定着させるための課題を、長崎県の事例を基に整理すると次のとおりである。

#### ①外部評価の整備

評価結果等の県議会への報告、分かりやすい形での公表あるいは県民の意見を受ける仕組みなどは設けられたが、第一次評価（自己評価）、第二次評価（知事以下三役等で構成する政策検討会議の総合評価）以外に、国（総務省）の政策評価・独立行政法人評価委員会などに相当する外部（第三者）による評価システムは、現段階では見送られた。

専門技術性の高い政策評価への外部の関与については、人材の確保や公平・的確な評価の困難性などから、形式的・隠れ蓑的外部評価に陥らないための工夫と、既存の外部監査制度との調整が必要となる。

政策評価制度の目的に掲げる説明責任（アカウンタビリティ）の徹底を図り、「お手盛り」評価を脱却して、この制度を地域社会にまで浸透させるために、在野の評価能力の育成もまた大きな課題である（後述3の③参照）。

#### ②国・自治体間の整合・共働化

政策評価の概念、観点、方式など基本的な枠組みは、国の制度との整合性を

図っているほか、公共事業については、すでに'98年度から農林水産省および国土交通省の再評価システム<sup>(15)</sup>が県段階でも機能していることから、この制度を活用しつつ特定分野の事業評価として長崎県の政策評価の枠組みに体系的に位置づけている。今後は更に、各行政分野毎の評価手法の研究開発に共働して当たるなど評価情報の共有化を進めるとともに、自治体間においても、例えば教育・文化、福祉、スポーツ等公共施設については評価指標を共通化して、評価結果を比較するなど関係情報の交流が必要となる。

### ③情報システム化

事務事業担当者の評価シート（施策・事業等一覧、事業評価調書など）への記入、分析・評価に始まり、二次評価から公表、そして次の予算、施策等への反映と回る一連の評価手続に係る膨大な作業の省力化と正確・迅速化は、この制度の定着・進展に欠かせないものであり、その唯一の方策がシートや手続の電子化、システム化であることは言うまでもない。この情報システムによる評価資料の収集・分析、データベース化、そして外部との自由・迅速なやりとりが可能となって初めて、評価手続・作業がルーティン化され、国や他の自治体とのデータの交換はもとより、インターネット等を通じた地域との情報の共有化も容易となり、この制度が円滑な軌道に乗るものと考えられる<sup>(16)</sup>。

## 3. 行政評価システムの展望と条件整備

先進自治体や公共事業再評価等の体験・試行を経て、国・自治体の双方において新たな行政評価システムが本格的に動き始めた。

度重なる行政改革にもかかわらず、国・自治体に対する批判や不信・不満が衰えないのも、単に不祥事や不景気だけのせいではなく、閉鎖的な公共事業や金融行政に象徴される右肩上がり時代の護送船団方式の行政スタイルが、それを取り巻く環境の激しい変化に適応できなくなっていることに主たる原因がある。

そこで公共事業のみならず、教育や福祉、農業などすべての行政分野において、時代や社会の変化に適合させるために個々の施策・事業を定期的に見直し、

その経過と結果を公表して外部のコントロール下に置こうとするのが新たな政策評価にほかならない。

従来の行政改革が、主にカネ（予算）・ヒト（組織・定員）の合理化、手続・運営の簡素効率化の観点からのものであったのに対し、この政策評価は、アウトサイダーにとって殆どブラックボックスとなっていた行政計画・施策の中身を必要性、優先性、有効性等の観点から点検して、その評価結果を予算や組織、次の計画・施策へ反映させていく仕組みである。

すなわち新たな政策評価を含む広義の行政評価の制度は、対内的なマネジメント（自己改革）機能と、対外的な説明責任（外部コントロール）機能の両面を併せ持ち、その行政システム内外の情報交流、相互作用の中から、環境変化に適応する柔軟で信頼される政府（国・自治体）を実現しようとする重要な意味を持っている。

しかしながら、アメリカにおける20年以上の経験からみても、この制度の定着は容易ではなく、例えば、施策・事業ごとに異なる成果の測定・分析、指標の設定など評価手法の開発・実用化、調査・評価専門職員の養成確保など課題も多く、なお今後かなりの実務経験の積み重ねを要する。

また前述の情報システム化など直接の課題のほか、我が国においてこの制度を浸透、進展させるためには更に、周辺の基盤的な条件整備が必要であり、最後にその点をまとめておきたい。

#### ①予算・会計制度の改革

すでに先進自治体では試行されつつある公会計への企業会計システム（バランスシート、発生主義会計等）の導入や、単年度予算の長期・弾力化など予算・決算・会計制度の基本的な見直しは、年度末の無理な予算消化を回避するなど財政資源の効率化のためだけではなく、その財源の負担者である国民・地域との関係情報の共有化を目指す行政評価に欠かせない基礎的条件である。

我が国の道路や港湾、上下水道など公共施設の多くは今後、維持・更新の時期を迎えるが、現金主義の単式簿記である公会計は、「減価償却」の考えさえなく、資産や負債、将来の負担など財務体質を正確に反映させる仕組みになっていない。また公共事業の殆どが複雑な特別会計で処理されており、実施部門

を担当する公団・事業団、地方公社等の独立会計を含め、分かりやすい連結バランスシート方式を導入しなければ、的確な事業評価も自治体の財務評価も不可能である。

なお長崎県の政策評価では、事後評価の結果が翌年度予算に間に合わない欠陥を補うため、民間企業の間接決算に当たる途中評価を重視し、事前評価とともに予算への反映に努めているが、基本的には予算にリンクしていない現在の決算制度の抜本改革が肝要である。

それらを含め、主に不正防止のための規律重視の予算・会計制度から、情報システム化による公表を前提に、長期的・総合的予算など弾力的な効率重視の制度への転換が急務である<sup>(17)</sup>。

## ②税・財源の分権改革

期待された地方分権推進委員会は、機関委任事務の廃止など注目すべき成果を挙げて6年間の活動を終えたが(2001.7.2)、分権改革を決定づける税の委譲・再編と、それに対応する自治体の強化・再編については、ほとんど具体的改変に踏み込めないまま今後の課題として残された。

平均・一律性を特徴とする中央集権型システムの最大の欠陥は、補助金・交付税システムによる受益と負担の乖離(財政錯覚)であり、「他人の財布」を当てにする地域のモラル・ハザード(倫理の欠如)である。例えば採算性、財源等に問題のある高速道路や整備新幹線、豪華なハコモノなどが止まらない要因は、限りない受益を求めても地元の負担は増大しない、この税・財政システムにある。

政策評価に関連して言えば、自己負担の少ない地域では、道路は一本よりは二本、三本、公共ホールは一つより二つと「多々ますます弁ず」となり、コスト(負担)を考慮に入れた公正・客観的な評価は困難である。

従って、府県・市町村段階での評価システムを機能させ、資源の非効率使用や地域のモラル・ハザードを防止するためには、税・財源の分権化が基礎的条件となる。そして同じ委譲・分権でも、安易な地方交付税、消費税等配分の増額ではなく、すでにナショナル・ミニマム以上の補助金的機能を持つに至った交付税システムの縮小・廃止など抜本的な改革の下に、自治体の独自課税、受

益者負担の拡大など節約と自助努力を促す自律的徴税システムの確立が不可欠である。

もとより、これら分権と評価システムに耐えうる自治体の強化が前提となり、そのためには地域間の競争と協調の中から市町村合併など促進されることが必要となろう。

### ③民間能力の育成・活用

政策評価の二つの機能のうち、各行政機関にとって第一次的には自己改革的内部評価が中心となるが、この制度の最終目的は、国・自治体の活動について対外的な説明責任を全うさせ、納税者である国民、地域社会との信頼関係を築くことにある。

そして、閉鎖的な行政システムの透明性を高め、この説明責任を確保するための基礎的条件として、施策・事業の形成・実施に対する国民、地域住民の強い関心・参加意欲と、それらをバックアップし媒介機能を果たす民間シンクタンク、大学等の政策形成・評価能力の育成・活用が極めて重要である。

すでに三重県、長崎県等多くの自治体において、マスタープラン、評価システム、企業会計方式等の検討・導入過程でシンクタンク等外部の協力を得ており、民間セクターにおける施策形成・評価の情報、ノウハウの蓄積が進みつつある。

ちなみに政策形成産業の隆盛を誇るアメリカでは、新規事業予算の1%を評価研究に向ける政策評価保留条項の制定（1966年）以来、特に独立・非営利のシンクタンクと政策分析研究が進展した<sup>(18)</sup>。

各行政分野・施策ごとに高い専門技術性を持つ行政システムに対抗しうる民間セクターの育成を図り、官・民のほどよい緊張・協力関係を整備することが、今後における我が行政評価制度の発展の条件となる。

## 結 語

小泉内閣は80%を超える驚異的な支持を背景に、「聖域なき構造改革」の姿を7つの改革プログラムとして示した（2001.6.21）。

その中には、中央集権と公共事業の象徴ともいえる道路特定財源の見直しが入り、また自治体の聖域である地方交付税の改革も掲げられた。

金融や公共事業はもとより、教育、福祉、農業など、あらゆる分野で痛みと摩擦を伴う構造的な改革なしには、この時代は乗り切れまい。そして、その構造改革の地域での要となるのが都道府県・市町村であり、中央省庁の改革が一段落した今、それら自治体の大変革が急がれている。国と自治体を合わせた全行政のうち、自治体の公務員数や仕事の量（財政支出）が7割以上を占めるに至り、両者は互いに補完協力関係にあるだけに、自治体の改革を抜きにして、行政システム全体の刷新もあり得ない。

これまでの行政改革は、主に国の組織・権限や国家公務員に焦点が当てられ、自治体については1955年前後の市町村の合併以来ほとんど大きな変革はみられない。

ちなみにアメリカでは1970年代末からの、いわゆる「納税者の反乱」を契機に、市民を巻き込んでの自治体改革が先行した「下からの変革」が特徴的であった。

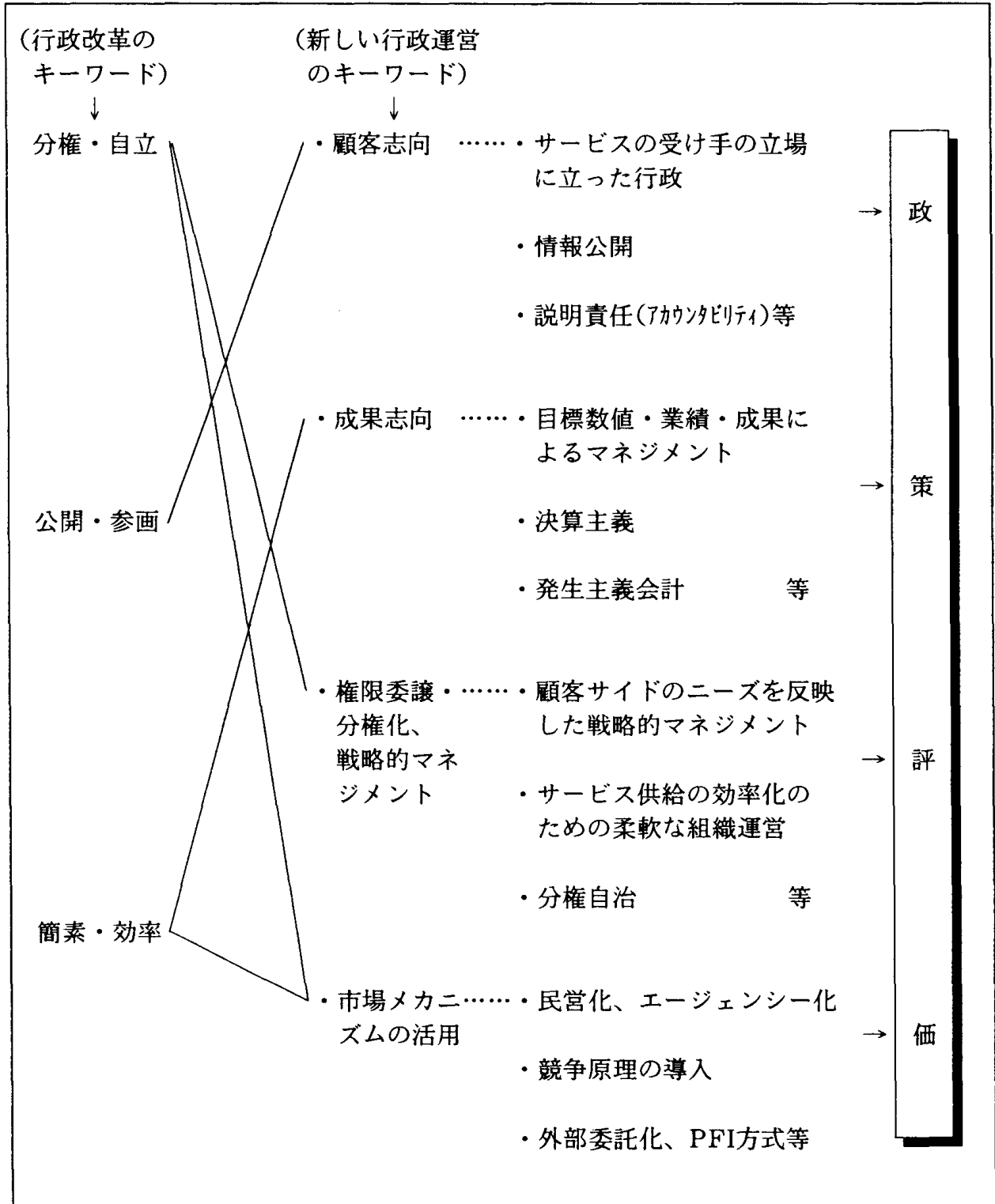
個人や企業、社会のグローバル化、地域化という環境変化の中で、国の行政の役割減少・機能低下を補完・代替し、地域コミュニティを統合・活性化する自治体の責任は重大となりつつあるが、現在の府県・市町村は人的・システムの弱体である。特に当面、介護や子育て、ごみ処理など機能充実が必要な市町村の地域公共システムの再編強化が急務である。

そのための市町村合併、交付税の見直しなどがハード（入れもの）の改革とすれば、それと合わせソフト（体質）の改革を進めるのが新たな政策評価であり、これらの成否に日本の再生がかかっていると見えよう。



(参考資料)

[政策評価のキーワード] (長崎県)



## 〔注〕

- (1) ここでは、企画立案機能と実施機能の組織的分離を前提とし、両者の緊密な連携手段として政策評価を位置づけ、「政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、そのためには、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である。」としている（最終報告のⅢ1(3)、5）。
- (2) 例えば、後掲・山谷「政策評価の理論とその展開」では政策評価の下位概念として行政評価、管理評価が使われている（23P以下）が、島田「行政評価」や上山「行政評価の時代」では、政策評価、執行評価、業績評価等を含む広義の概念として行政評価が使用されている。
- (3) 政策評価と行政評価・監視について、政策評価法では「連携を確保するよう努めなければならない。」（第18条）とするだけで、区分の根拠、関係など不明確である（その問題点等については後述）。
- (4) ガイドラインの2(1)「政策評価」の概念。なお、政策評価法では「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（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。）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、その評価を当該政策に適切に反映させなければならない。」として、これを「政策評価」と定義する（第3条）。従って政策評価は内部の自己改革・情報提供機能に重心があり、一方、行政評価・監視は対外的な説明責任の確保・コントロール機能に重心を置くと言える。
- (5) 1997年の会計検査院法の改正で「会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。」（第20条3項）が追加された。なお旧総務庁の行政監察及び先進各国の監察・検査機関の状況については「新時代の行政監察」（行政監察制度研究会編）に詳しい。
- (6) 総務省の行政評価等プログラム（平成13～15年度の予定計画）では、平成13年度は政策評価9本、行政評価・監視12本が予定されている。なおこの区別に関係して、独立行政法人に対する調査権は政策評価に関連する場合に限られ（総務省設置法第4条19号イ）、特殊法人・認可法人以上に行政代行的性格の強い独立行政法人の業務について、行政評価・監視の調査権が及ばないことされた根拠は不明である。
- (7) いわゆる「保育に欠ける」ことのない児童の入所（幼稚園化）は保育所制度・施策に要因があり、また年度末の工事、調達等の集中も予算会計制度に起因する。従って従来の行政監察も現地での運営（執行）の実態把握・評価を通して制度・施策の改革を図ってきており、新たな政策評価の方法も基本的に変わらない。

- (8) NPM (New Public Management) 理論の影響を受け、'90年代から主にアメリカ・イギリスの地方政府に導入された新タイプの政策評価を言い、それ以前のプログラム評価（'60年代後半からの古典的プログラム評価と'70年代後半以降の活用志向型プログラム評価）と区別する（窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗」会計検査院研究第18号参照）。
- (9) 政策評価制度は、評価の過程、結果等関係情報の公表が仕組みられているが、当該行政機関に不利不都合な情報の開示を最終的に担保するのは情報公開制度であり、ほぼ同時の2001年4月に国の情報公開制度もスタートした意味は大きい（なお次注10参照）。
- (10) 例えば、最近における自動車メーカーのクレーム隠しや乳業メーカーの食中毒拡大事件にみるように、行政機関に限らず病院、大学、企業等すべてにおいて、内部の過誤、不祥事など失敗情報は、組織本能的に外部に伝わりにくく「隠れたがり」、「ローカル化」しやすい（畑村洋太郎「失敗学のすすめ」参照）。
- (11) 前掲・島田「行政評価」137p以下参照。そこでは自治体における行政評価の取組み状況について、(株)三菱総合研究所が1999年4・5月にかけてアンケート調査した結果が詳しく紹介されている。
- (12) マスタープランと政策評価を連携させる動きは増えているが、その内容は多様で、例えば2000年度から始まった熊本県の政策評価システムは、同じくスタートした総合計画「21世紀への挑戦プロジェクト」（110本の成果指標を設定）に掲げる一部の施策・事業を対象としている。なお前掲・山谷「政策評価の理論とその展開」201p以下では島根県の例が紹介されている。
- (13) 長崎県「政策評価の実施に関する要綱」で、制度導入の目的として、①長期総合計画に掲げる政策体系の計画的・効率的・総合的な推進、②県民に対する行政の説明責任の徹底、③県民本位の効率的で質の高い行政の実現、④県民の視点に立った成果重視の行政への転換、を挙げている。また政策体系のうち当面、施策（42）を対象とする施策評価と、総合計画に掲げられていない事業を含め原則的に全ての予算化事項を単位とする事業評価を行う。
- (14) 総合計画のうち特に重要な事業については、目標水準・時期が必ず達成できるよう推進することとしており、そのための特別枠については二次（総合）評価を行う政策検討会議の結果を踏まえて予算要求することとしている。
- (15) 事業採択後一定期間が経過した県・市町村所管の公共事業（単独・補助事業）について、費用対効果分析などにより再評価を行い、継続が適当でない場合は休止・中止とするシステムが国の指導で動いており、外部の第三者委員会も審議・評価している。
- (16) 政策評価の情報システム化については「行政&ADP」2001年1,2,4月号参照。
- (17) 民間企業が「予算を達成する」ために、中間決算など途中のフォローを重視し翌年度予算への反映を心がけるのに対し、公会計では決算と予算の間に2・3年のプラン

クがあり、「予算を消化する」意識しかないのが対照的である。なおアメリカの自治体における目的達成を志向する弾力的な長期予算など改革事例については、David Osborn and Ted Gabler: Reinventing Government (Addison-Wesley, 1992) 117p以下、236p以下に詳しい。

- (18) 2000.12.1 付け朝日新聞「論壇」上野真城子「新規事業費の1%を政策評価に」参照。

〔主な参考文献〕

- ・山谷清志「政策評価の理論とその展開」(1997年 晃洋書房)
- ・上山信一「『行政評価』の時代」(1998年 NTT出版)
- ・石原俊彦「地方自治体の事業評価と発生主義会計」(1999年 中央経済社)
- ・島田晴雄「行政評価」(1999年 東洋経済新報社)
- ・政策評価に関する標準的ガイドラインおよび政策評価法関係資料
- ・長崎県「政策評価の実施に関する要綱」等(平成13年5月)