

第9回 政策評価とアカウンタビリティのジレンマ

政策評価制度の「制度疲労」は、「政策評価と情報公開制度は自転車の両輪である」という理想を忘れ、政策評価を「アカウンタビリティのために行う」と言うがどのようなアカウンタビリティなのか分かっていなかったのが発生。
★教科書233ページ、表8-3を参照。

1. 政策評価の導入経緯

(1)導入の前後。国が導入する時に背景にあった発想は旧通産省の研究会「政策評価研究会」の報告書『政策評価の現状と課題』（1999年8月）。NPMに代表される市場原理の活用、国際的なシステムとの整合性を重視した変革、官民役割分担の明確化、行政自体の一層の効率化、事前事後における活動内容を常に国民に説明する責務などが重要であると指摘。地方自治体の場合、「あれもこれも」から「あれか、これか」という限定的な「選択のメカニズム」（三重県の北川前知事の発言）、コスト意識の徹底、行政の意識改革、より具体的には自治体版TQC運動など、行政の「経営とマネジメント」に力点が置かれているのが特徴。

(2)膨大な作業負担 ①政策評価法10条に列記の項目、②総務省客観性確保評価の後の「必要性認定」問題、「コンプライアンス・コスト」をどのように納得させ、負担させるかという戦略無く導入したツケが、現場にまわされた。

(3)政策評価結果を予算編成に使いたいという難問。「第四条 政府は、政策評価の結果の取扱いについては、前条第一項に定めるところによるほか（第三条第一項「当該政策に適切に反映させなければならない」－引用者）、予算の作成及び二以上の行政機関の所掌に係る政策であつてその総合的な推進を図ることが必要なものの企画及び立案に当たりその適切な活用を図るように努めなければならない。」その後「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（2003年6月27日閣議決定）を受けて、予算や定員要求への反映ということも求められる。参議院の「政策評価に関する決議」（2003年7月18日）がこの動きをバックアップ。

①スケジュールの食い違い。

②予算の単位（項・目）と政策、施策、事業の単位とは一緒ではない。

③政策評価と予算編成をつなげるには、公式には財政法、それに関係する政令、財務省令の改正が必要だが、政治家とくに政府与党の関係議員や財務省、内閣府の幹部・担当者がそこまで腹をくくっているとは思えない。

④PPBSの挫折経験の悪夢。Planning=Programming=Budgeting=System。米国において1960年代はじめに実施され71年に終了した制度。フォード社社長から国防長官になったマクナマラの管理手法の中心。その基本的な考え方は「防衛システムの課題を、国家としての必要性と妥当性から考えて解決手段を分析する」・「軍事面の必要性和コストの分析を行う」・「政策決定に分析スタッフを積極的に活用する」・「軍事力とコストの両面からの軍備計画立案」・「データおよび分析結果を公開する」。PPBSとGPRAを比べると、網羅的で一律な点において類似しているが、PPBSは計画（program）の事前予測評価に基づき予算編成するのに対し、GPRAは業績（performance）という結果に基づき予算を増減させようとする点が異なる。

⑤「PPBSの悪夢」のトラウマの後遺症を、具体的処方を受けて治療できるのか。

⑥実際に会計を担当している職員の問題。

経済財政諮問会議の主導で 2003 年から「モデル事業」というツールが導入。P. 218〔表 8-1〕。問題点、このアイデアは事業レベルの試みであって政策レベルの話ではなく、しかも各府省の中心的な政策ではないかも。政策評価のシステムとは別の仕組みであり、担当も総務省ではなく内閣府であるという点。評価の結果として不要な事業の予算が自動的にカットされるわけでもなければ、目的が失われた工事が価値中立的なメカニズムを経て差し止めになるわけではない。ここにはある種の政治的判断が必要。その典型が 2000 年当時、自民党政調会長であった亀井静香氏の公共事業見直し示唆。

(4) ツールとして不備、洗練されていない。「政策評価はそれ自体が政策を評価するひとつの評価手法である」と誤解。

(5) 関心が移った。地方の場合、市町村合併とそれ以後の道府県のあり方をめぐる議論。政策評価を担当する総務系の組織や人が合併問題を同時に抱える。住民や地域のマスメディアは政策評価という玄人の議論よりは、わかりやすく、しかし切実な合併問題に関心が向いた。国の場合は独立行政法人の設立、あるいは特殊法人から独立行政法人への移行、およびこれらの評価システムの構築と実施、そして評価の結果としての統廃合という、これもまた手間のかかる仕事加わった。

(6) 「外部評価」と客観性。

① 中立的、客観的、利害関係ない第三者が存在するのか。

② 「専門家」とは何の専門家。

要するに、政策評価はツールとして洗練されていないまま導入され、地方分権をはじめとする重要案件が並ぶ中で評価作業をしなければならず、意味が定かでない「外部の客観的なチェック」を強制され、しかし何の役にも立たないと批判され、現場では過重な作業負担のために怨嗟の対象になり始めている。あげくの果てに、こうした作業負担が本業遂行を圧迫し、業績や成果が落ち、アカウンタビリティのジレンマが発生する。

2. アカウンタビリティ概念の解釈

(1) オーダー・メイドの評価システム p.233〔表 8-2〕参照。

(2) 1970 年頃のアカウンタビリティ

(3) 「小さな政府」から NPM の時代

(4) リストラクチャリング時代のアカウンタビリティ

まとめ

a 「問いかける主体が欠如する場合、アカウンタビリティーは十分に成立しない」、田辺国昭「中央省庁における政策評価の現状と課題」、NIRA『政策形成支援のための政策評価』、2005 年。つまり、挙証責任を担う者（行政機関）に、挙証すべき内容を丸投げした日本の評価。

b **戦略的評価**のすすめ。誰が、何について、何をアカウンタビリティを追究するために、どんな情報を求めているのか。

c 政策評価 「自ら評価する、公務員の意識改革」 アカウンタビリティでなくレスポンスビリティではないか。