

政策の正当性・妥当性

政策評価の視点から

同志社大学政策学部教授

山谷清志

分権改革と政策評価

政策評価のブームが始まったのは20世紀末、分権改革とほぼ同じ時期であった。その当時は、分権が進めば地方自治体も「政策官庁」として政策責任を果たす必要があるとの主張を背景に、改革派の首長や自治体職員を巻き込んで政策評価が一大ブームになった。もちろん、橋本行革から続く中央政府改革の熱気は中央官庁にも見られ、民営化の動きや独立行政法人制度導入、公益法人改革に際しては、「民間でできるものは民間で、地方でできるものは地方で」と語るスローガンの中で、政策評価は政策官庁をより政策官庁らしくする道具にできるとも期待された。

政策評価は地方でも中央でも、政策の有効性

をさぐり、それによって果たしてその政策は問題の解決策として適切で、正しく理にかなっているものであったのかを検証する手段として期待されたのである。地方自治体とその職員は、民意を直接反映した政策を自ら企画立案することによって、本来の正当な政策の妥当性を担保できるはずであった。

政策評価の本質

政策評価を単純化して言えば、特定の人(評価顧客)の要望に応じて情報を収集し、分析し、その結果を提供するツールである。評価顧客とは①国民(住民)、たとえばサービスの受益者、納税者、有権者である。また②その代表である議員や首長などの政治家も評価顧客である。あるいは③政策立案や実施に携わる公務員も評価顧客である。

顧客である。

また、情報を収集し、分析し、提供する人(評価者)が国民・住民であることもあり、政治家やその関係スタッフ・議会事務局・議員秘書のこともあるが、公務員自身であることが一番多いのが日本の現状である。この内部評価、政策担当者の自己評価が中央府省の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(2001)に基づいて行っている政策評価であり、自己評価が原則で、その評価結果を担当する政策に反映させることになっている。国民・住民、国会・地方議会には適切に報告することになっているが、評価プロセスにはこれらの人びとは関与しないとところが事業仕分け・行政事業レビューとは違う。

ところで、政策評価は何なのかその具体的な活動がわからないと言われることがあるが、国の政策評価の方式、事業評価、実績評価、総合評価が包括的でわかりやすい。すなわち事業評価は「分析」であり、個々の事業などの経済分析、費用便益分析、社会分析、制度分析を行うものである。費用や利益・便益を細かく分けて、似たものと比較したり、対照してみたりする。効率が基準になることが多い。

他方、実績評価は、「測定」と「比較」である。当初設定した目標値をどの程度達成したのか、中間や事後の測定を行い、測定値を見て比較や対照を行うことがある。目標達成度という

意味での有効性がモノサシに使われることが多いが、コスト削減率、広報誌の発行回数、サービス（アウトプット）の提供回数など、政策評価になじまないものも対象にできる。

事業評価や実績評価をした結果、予測を下回る数字しか出ないので、目標未達成が判明する場合がある。他の自治体と比べてサービスが割高になっていると分析結果が出ることもある。別の事業と比べたら費用の割には利益が出ないこともある。要するに、採用した政策手段（事業や施策）が政策目標を達成するためには妥当でなく、コスト面でも問題が多く、そもそも課題解決策として適切でなく、目的・手段関係からしても正しくなく、理にかなっていないと思われるときがある。

なぜそうなっているのかをさぐるために総合評価（プログラム評価）が行われる。具体的な活動としては「調査」で、その調査活動から、たとえば複数の事業が成果を相殺している事実が現れ、国の事業と都道府県事業の重複が見えることもあるだろう。児童虐待事件の調査のように、国と県、学校や警察、病院などの連携・役割分担が巧く行っていないことがわかることもあるだろう。こうしたときにも総合評価が使われるはずであった。

期待の幻滅 七つの理由

しかし、国や地方のさまざまな改革の流れは、

多くの事件や政治経済動向の影響を受け、さまざまな人の思惑を飲み込んだために、本来政策の正当性、妥当性、目的合理性を調べるはずの政策評価は制御されなまま、誤った方向に進んでしまった。その原因はおよそ七つ考えられる。

第1に財政危機である。自治体の財政危機は、三位一体の改革に代表される小泉改革とあいまって、意識改革・生活習慣の見直しに近い政策評価のような悠長な「漢方薬」的手法ではなく、病巣を手術で摘出するターミネーター的手段やカンフル剤を求めた。その代表が「事業仕分け」である。政策手段選択の適否、より有効な政策手段の調査には向かなかった。悪くすると、指定管理者制度導入でごまかす現状前提の削減策になっていた。

第2に2003年頃から、骨太の方針の流れの中で当初重視していなかった（無理だとわかっていった）予算編成への活用がはじめられた。地方自治体でも国の動きと前後して、評価結果を予算編成に反映させる試みがなかなば当たり前のようになり流行したが、その要請を実現するためにより越えるべきハードルの多くはかなり高く、地方自治体の多くは評価結果を形式的に接合・連結することで終わった。

そこに放置された宿題は、予算の単位と評価の単位の不整合、評価と予算のタイムスケジュールの不一致、補助金適正化要綱で求められる

ことと評価で知りたい事実との不一致、予算事業の目的の抽象度が高すぎて評価不能、監査との区別ができていないため予算に反映させるはずの議論が非違やしくじりの追及になって、事業担当者の萎縮につながった事例など、残念な結果である。

第3に、市町村合併は合理的な手続というよりは力関係、はじめに合併ありきで鉛と鞭の脅し、誤解と錯覚で進められたために、住民が納得いかない合併、非合理的な野合が多数見られ、合併後の政策の調和が見られない場合が多い。本来であれば、合併論議が出るときに冷静な評価が必要であった。後の祭りでは政策・事業の彌縫策や無理が散見される。

第4に研究者や有識者間の認識ギャップであり、政策評価とは政策学と評価学の結合した調査手法であると考えた人たちがいる一方で、節約や効率化手法、それに伴う会計学的な発想を持つ人たちもいた。とにかく無駄の削減に使いたいという人と、事業の成果を見て改善に使いたい人が混在した。その時は声の大きい人の意見が通り、住民にアップルしやすいスローガンが採用される。本当に必要なかどうか議論されずに、一律廃止、全部削減、指定管理者制度やPFIの導入になる。「仏作って魂入れず」で、困っている人を助けることよりも予算削減が進む一方で、明らかに無意味、無駄の事業への税金投入は進む。

第5に議会の消極さや怠慢が、誤った方向に進むことを助長した。評価書を「見ていない」のである。昭和33年から続いている事業、20万円補助金を出す事業を公務員が通年で0・5人張り付いて実施している事業、指定管理者に丸投げされている事業、「お題目やお経」のようない言葉は書き込まれているが実体は何なのかわからない事業、無意味な啓発ポスター作成に税金投入しているのが明らかな評価シートなど、会計検査では何の問題もないがしかし疑問は多いシートは存在する。そしてそれにもかかわらず、何故か議会の決算委員会を通り、次年度でも予算が付くことがある。

第6に評価の制度疲労、経年劣化が進んだことも大きい。10年以上も続いているのに、評価の問題点を放置し続ける。担当者が変わって引き継ぎはあるが、後任がようやく評価に慣れた頃には次の人事異動がある。これの繰り返しであるために、評価の目的は忘れられ、年中行事になり、評価シートを書くことが自己目的化してしまうのである。

最後に政策的思考の欠如である。巷で言われるように、公務員は「言われたことだけをすればよい（命じられないことはしなくてよい）」のかどうか。たしかに「命じられたことでもできないくせに、変なことをする」懲戒処分対象者は後を絶たない。しかし、命じられたことだけを淡々とこなすのではダメだったから地方分権

改革であり、また自治体の政策官庁への脱皮だったのではないのか。

昨日と同じ明日が続くと信じ、継続的に同じことを続けているつもりでも、社会状況や経済情勢が変われば、同じことを続けられなくなってくる。政策目的は何か、その目的を達成する手段として今の業務は正しいのか、常に問い直し、正しい認識を自ら持つべき時代になってきているはずである。

その第一歩は公務員の採用方針にある。採用予定人員数に100倍を超える応募者がいる昨今、学歴はあるが学力（思考力や想像力）がない公務員受験生、言われたことはちゃんとするが他のことには無関心な受験生をどのように見抜くのか、政策的思考を問うような試験が必要かも知れない。しかし問題はそれだけではない。入庁してきた職員（部下）の政策的思考能力をいかに伸ばすか、個々の課長・係長が「政策能力を高めるように」育てることを人事政策上の課題と考えているかどうか、政策能力のある組織、ない組織を分ける山場になっている。

正当性、受当性の検証ツールとしての 政策評価

政策評価には各地でさまざまな取り組みがあった。行政評価と呼ばれる経営マネジメント版も出てきたし、事務事業評価シートが目標管理型もある。あるいはプログラム評価型の政策手

段の目的適合性を質的内容も含めて調査する手法もある。そのなかで、これら評価はようやく一つの方向に収斂してきているように見える。すなわち、「評価は情報ツールである」と主張する考え方にもとづき、誰がどのような情報を求めているのか、それに対応した評価手法を考えるのである。

ただし、政策手段が正当であるのかどうか、妥当であるのか、その検証に政策評価を使うと考えるとき、政策評価単体で行うのは危険である。正当性、受当性に問題ありという結果につながる評価結果は無視される可能性があり、逆に自己正当化したいところでは、理にかなっており妥当であるとの判断につながる評価を出す。考えられるのは、評価者以外が政策評価を巧く使う活動である。う。「事業仕分け」「行政事業レビュー」は、情報ツールとしての政策評価を有効に使う仕掛けになるかも知れない。またここに議会が関与すると、地方議会批判は緩和されるはずである。

いずれにしても、研究者の学問的営為としての政策評価は、現実の中で誤解と混乱を招いたことは否定できない。誤解を解き、混乱を整理して政策評価の本来機能を取り戻すには、その使い方、そして誰が実施するのかについて考え直さざるをえないし、ここでは公務員像のイメージ転換、地方議会の本来の姿の再確認が不可欠である。