

第2章 行政評価の限界

1 行政評価への期待

振り返ってみると、1980年代は高度成長時代に肥大化した行政の体質転換が叫ばれたが、1990年代以降は、肥満体質の改善という段階は通り過ぎ、収入が継続して減少していく中で、とどまるところが見えない歳出増大構造にいかに対応していくかが迫られる危機的な段階に至った。

こうした状況下で事務事業をその存在の必要性に遡って見直しの気運が国・地方ともに広がり、様々な改革手法が登場したが、1990年代には行政評価（名称や手法は様々であった）が見直しの主役とみられ、P-D-C-Aサイクルによる経営革新の有力な手法として地方公共団体や国のいくつかの省庁に普及した。

国では中央省庁再編と同時に全行政機関が政策評価の実施を義務付けられ、その後「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2001年制定）により法的義務となった。また中央省庁再編とほぼ同時に発足した独立行政法人制度においても法人の業務の必要性を重疊的に評価する仕組みが制度化された。

地方公共団体における行政評価は、第1章で述べたように、人口規模の大きな自治体ではほとんどのところで採用されている。行政評価が、このように地方公共団体に普及した背景事情は、主として次の三点に要約できると考える。

第1は、厳しい財政事情が、より有効・効率的な行財政を求め、政策の重点化や取捨選択のためのツールが探されたこと。とくに近年では、財政事情の大幅な悪化がさらに深刻度を増し、超高齢化による構造的な歳出増と人口減少社会の到来による歳入減というダブルの悪化予測が一層事態を深刻なものにしている。

第2は、国政におけるいわゆる55年体制の崩壊による自民党一党支配の終焉と連立政権の登場によって、行政の成果をみる視点について、供給サイドから見るのではなく、行政の対象者であ

る住民の視点からみて効果のあるもの、有効・効率的なものに重点化していく（このことは時に「質の高い行政を求める」とも表現される）という評価視点の軸足移動が政治的に求められたことである。

第3は、欧米における New Public Management⁶の広がりが日本でも注目され、講じられている政策が当初の意図通りの効果を挙げているかを測定するために、政策を費用対効果、目標（成果指標や活動指標）対実績のように指標化・計量化して、客観的に評価する手法が、斬新な目でみられ、取りいれられたことである。

2 行政評価の限界

このようにして評価活動は、1990年代から国や地方公共団体で全国的に普及したが、普及後10年以上を経過して、評価書の作成や幹部等への説明の手に比して歳出削減等の成果が乏しいといった「評価疲れ」の声が聞こえるようになってきた。例えば、同志社大山谷教授は、国と地方公共団体への評価活動の普及に重要な功績を残しているが、彼が実務者を対象に実施したアンケート結果等に基づく論文⁷において、行政評価への批判が、以下の8点（要旨）に集中しているとする。

- ①客観性担保のメカニズム（具体的には外部評価）が弱い
- ②課単位の事務事業評価に偏り、施策評価は困難
- ③課単位の業務が評価対象のため、課の責任追及になりがちで、政策の成否を調べるしくみにならない
- ④職員の意識改革になるが行政改革にならない

6 確立した定義はないが、ここでは「公共機能をより市場システムに依存して運営していこうとする思想」—村松岐夫、「行政学教科書」—との説明を採用する。アウトソーシング、エージェンシー化、行政評価等が主たるツールとなる。

7（「評価クォーターリー」創刊号 2007. 4「政策評価の質とその改善」）

- ⑤総合計画・予算に反映されない
- ⑥評価結果のタイミングが悪く時宜を逸する
- ⑦評価報告書が難解で分からない、分量が多い
- ⑧手間とコストがかかりすぎる

これらをみると、首肯できるものが多いが、とくに④の「・・・行政改革にならない」との批判を重視したい。すなわち行政評価は事務事業の廃止・縮小等の合理化の効果は少ないことを指摘していることに注目したい。このように歳出削減等の成果が乏しいと批判される要因については、我々研究員の実務経験や外部評価委員としての経験から次のように整理することが可能と考える。

①もともと政策・施策・事務事業の中に、一見して必要性の乏しいものは例外的にしかなく、見直しすべきは、必要性は認められても費用に比して成果が乏しいもの等に焦点があてられるべきであったのにそれが十分吟味されなかった、あるいはできなかった。

費用に比して成果が乏しいものを摘出することができなかった原因の一つは、行政評価のねらいが、目標対実績に重点が置かれたため、目標に届いたかどうか、届くためにはどうすればよいかが関心事となり、当該政策や事務事業の必要性に遡った見直しが二の次に扱われた。

②二つ目の原因は、費用対効果を計量化して比較する場合に、費用（事業費や人件費等）は比較的容易に数値化できるものの、効果（この場合の効果は output とよばれる直接的な成果物を意味せず、outcome と呼ばれる行政対象者に与える究極的な成果や便益をいう）は数値化することが困難なものが多いこと。例えば道路等の公共物は、それを新設、改修することによる outcome とみられる時間短縮効果、事故件数減少効果等は比較的容易に計算できるものが多いが、公共物以外の多くの行政分野では当該政策だけの効果や便益を他と切り離して算出することが困難だったり（以下「分離困難性」という）、当該政策による効果や便益を計量的に測定できなかったりする（以下「測定困難性」という）ことが多い。Outcome の数値化ができず、コストと比較できないのである。やや詳細にわたるが、評価の重大な弱点と考えるので例

を挙げて説明する。

分離困難性の例では、観光協会への補助金を挙げる。同補助金は当該自治体への観光客の誘致が主目的だが、観光客数は、景気、天候、他の観光地の動向等に左右され、観光協会への補助金による効果だけを分離して測定することはできない。したがって多くの自治体の行政評価の評価表では、outcomeと思われる観光客数という指標で測定することは避け、キャンペーン回数等の活動指標（output）で、しかも目標対実績の対比で評価している場合が多い。この結果、費用に比した本当の効果や便益が測定できない状況になっている。

測定困難性の例では、花火大会を挙げる。花火大会による効果や便益（outcome）はいうまでもなく住民の納涼感やふるさと意識等の醸成にあらうが、何の指標を持って測定するかは思い当たらない。せいぜい住民への満足度等の意識調査であらう。企業等による協賛金や有料座席等による収入増の努力をしても、なお自治体の会計から数千万円が支弁されている例が多いが、この支出を批判する住民はそう多くはない。費用に比した効果や便益が不明であっても住民心理のバランスシートは均衡しているようであるが、そのことを計量的に表現することは不可能である。

このように行政評価は、費用対便益の評価が困難なものが多かったこと、その結果目標対実績の評価の方に軸足が置かれたことなどから、次第に政策の重点化や取捨選択のツールとは見られなくなり、行政の説明責任のツール、職員の資質向上の手段という位置づけに変質していった。このような状況を「外科医のメスにはなれなくとも漢方薬による体質改善の効果」と肯定的にみることもできる。

しかし、行政評価の導入当初は外科医のメスの役割が期待されていたため、位置づけの変質とともに徒労感や「評価疲れ」の声が聞かれるようになったと考える。政策評価の全政府的な導入を提起した行政改革会議の最終報告（1997. 12）を振り返ってみると、政策評価の意義を「政策を積極的に見直す」「政策は実施の段

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」等の表現がみられ、効果の乏しいものは当然存廃が論ぜられるべきとする姿勢が読み取れる。

殆どの政策を費用対効果—outcome—で評価可能と考えた行政評価制度導入当時の楽天的な見通し、さらに言えば、欧米での New Public Management の流行をみて現実の日本の行政へ適用可能かどうかの吟味もそこそこに受け入れてしまう日本の国民性が背後にあったと言わざるを得ない。

少なくとも国や自治体の多くの担当者は、政策の究極的な成果(outcome)の捕捉が困難であるものが多く、費用対成果(便益)での評価が困難なこと、そこに行政評価の限界があり政策の重点化や取捨選択のツールとしては不向きな面があることを早い段階から感じつつあったのではないかと考える。

そうした行政評価の欠点に目を付けたのが、早くから事業仕分けを主唱した「構想日本⁸」であり、事業仕分けによる強行的な判断のしくみが有用なものとして登場する所以であろう。

8「構想日本」とは、事業仕分けを考案した NPO 法人。政治的な中立を守り、主に行政、財政、社会福祉、教育、地方分権などの分野で具体的な政策提言を行っている。2002 年より国や様々な地方自治体の事業仕分けに携わっており、2010 年 10 月 18 日現在、66 自治体 83 回、国 6 回の事業仕分けに携わっている。民主党政権における国レベルの事業仕分けを受託したことで有名になる。

構想日本 HP：<http://www.kosonippon.org/shiwake/about/index.php>

