

行政相談・政策評価と アカウンタビリティ再考

同志社大学政策学部総合政策科学研究科教授
前日本評価学会会長

山谷
清志



行政相談が六〇年、政策評価は二〇年。偶然重なった節目のタイミングに合わせて、この両者が日本の社会に共存する意味をアカウンタビリティの視点から考えてみたい。アカウンタビリティの日本的な解釈の課題を克服する鍵を、ここに見たからである。

1 還暦になった行政相談と「ボイス」機能

行政相談はよく考えられた制度である。法律(行政相談委員法)の裏付けがあつて所管の担当大臣がおり、この大臣が全国約五千人の

行政相談委員を委嘱する。行政相談委員は無報酬のボランティアとして、国の行政全般(時には地方自治体や民事)に関する相談や苦情を受け付け、相談者への助言や関係行政機関に対する通知を行っている。電話でもインターネットでも受け付けるので、困りごとを抱える人にとって敷居は低い。行政相談委員とその実務を担当する職員、研究者が集う「日本オンブズマン学会」(二〇〇四年設立)もあつて、実践的な研究と研修の場になっている。そして二〇一一年三月十一日の東日本大震災と原発

事故をはじめとした台風・豪雨災害、地震被害における特別行政相談や行政苦情一〇番の活躍はよく知られており、私たちにとって心強い存在である。

研究の視点からみれば、行政相談は市民が政府に対していろいろ意見・苦情を申し出て注文を付ける「voice」機能の代表で、このボイスは、アカウンタビリティやガバナンス(政府の健全な経営)と共に政府改革を象徴する言葉として注目されてきた。もちろん政府活動を監視する機能(評価・監察)とボイス機能は既に多く取り入れられ

ているが、さらに新しく取り入れる努力も多い。

たとえば国際協力機構（JICA）では「環境社会配慮ガイドライン」（二〇一〇）を作成し、国際援助実施中に配慮すべき事項をプロジェクト担当者に示している。環境社会配慮とは、大気・水・土壌・生態系・動植物など自然への影響、そして非自発的住民移転や先住民族の人権問題などに配慮することである。配慮が不十分なときに備えて、このガイドラインは異議申し立てを持つており、現場の声を積極的に取り上げている。JICAでは二〇二〇年八月からガイドラインの改定作業に入ったが、特にプロジェクト実施中に苦情が出ないようにする事前の努力（事前救済）が強調されている。また、声を上げようとする人の便宜を図るため、「環境社会配慮ガイドラインに関する良くある問答集（FAQ）」の充実を考えている。

ボイス機能を充実させる努力の

実例は他にもある。

内閣府の男女共同参画会議には、苦情処理と施策監視の両機能を持つ「苦情処理・監視専門調査会」が二〇〇一年に置かれた。これも苦情処理と評価・モニターがセットになっており、類似の仕組みが拡充されている。似た仕組みには、障害者権利条約（日本政府は二〇一四年に批准）の国内実施、国連安保理決議一三二五号「女性・平和・安全保障」（二〇〇〇年採択）の国内行動計画のレビュー体制にも見られる。

このようにボイス機能が重視されるのは、計画や政策の目標が正しく達成されているかどうかを知りたいからである。

目標達成を知る方法は二つある。一つは、結果を直接見て成果の有無を確認する事後評価、他は実施中の進捗状況を直接観察するモニターである。もちろん、成果がないと評価された時にはその理由を探るため、計画や政策の対象になる人々の声を現場で直に聴く

プロセスが使われる。環境社会配慮ガイドラインも男女共同参画もこうしたプロセスを意識しており、それが‘evaluation & voice’の国際潮流に乗っている。ただ、日本国内で評価やモニター、ボイスをくみ上げる仕組みが増えている一方で、それぞれの役割が整理されていない問題がある。さまざまな評価、相談、異議申し立て制度との役割分担がよく分からないので、素人の一般市民は戸惑うのである。

2 はたち二十歳の

政策評価と「評価文化」

日本の評価の理論と実務は国際潮流を意識して一九九〇年代には標準的な評価の考え方や専門用語は既に共有されていた。それは政府開発援助（ODA）を通じて共通認識ができていたからで、また、経済協力開発機構（OECD）が提言したガバナンス改善策が日本でも普及したからでもある。

その中で二〇〇一年に法制化さ

れた日本の政策評価は独特である。公共事業評価をはじめとする事業評価方式、政策や組織のマネジメントに使う実績評価方式、大綱や基本計画の見直し・政策課題の深掘りに貢献する総合評価方式の三方式が鼎立されている。それぞれ経済学や社会学・システム工学の‘project analysis’、会計と経営分野の‘performance measurement’、そして社会福祉にルーツを持つ‘program evaluation’に相当すると理解されてきたが、三つの内容の違いを正確に理解している人は少ない。そして、日本の評価に関しては残念なランキングがある。それは国際的な評価専門家グループが刊行した*International Atlas of Evaluation* (1001)で、日本の評価は調査された二一カ国中最下位であった(一位はアメリカ、韓国九位、中国一八位、ジンバブエ二〇位)。評価が低かった理由は、二〇〇一年の調査時に以下の項目で得点できなかったため、それが日本の評価制度の課題を示して

いた。

- ・評価に関わる研究に多様性が少ない。
 - ・外国から輸入された評価実践なので、国民的議論がない。
 - ・立法府が自ら評価を制度化せず、また評価実践に関わっていない。
 - ・二〇〇一年当時は、政府全体で行われていない。
 - ・各政策分野にいろいろな評価を担当する組織を置くべきだが、それが見られない。
 - ・会計検査院が行う評価が少ない。
 - ・アウトカム評価の実施例が少ない。
- この各国調査の後に日本の評価に独特の展開が見られた。たとえば全府省共通の標準的な評価を目標管理型に求めたため、本来の評価(evaluation)を使いたい専門分野(教育、医療、研究開発、ジェンダーなど)は、それぞれ別に専門分野ごとの評価体系を持つようになった。他方、政策評価は行政

管理指向を強め、予算を意識して行政事業レビューと共用する事業の事前分析表作成が推奨されたため、政策評価は事前評価に大きく重点を移した。その際、評価規準として効率を重視したが、これは費用(インプット)と活動結果(アウトプット)との比で把握するので、アウトカムの成果評価が難しくなった。当然、アウトカムを見て出てくる市民の声も政策評価の場に届きにくい。こうして政策評価の日本版はいろいろ反省点を抱えながら二〇〇年を迎えたのである。

二〇二一年三月一七日に公表された「政策評価審議会提言」によれば、日本の政策評価には三つの課題がある。

- ① ユーザーの視点の不足。政策の立案者や国民にとって重要な「評価を政策の立案や改善に活かす」目的意識が感じられない。
- ② 「評価のための評価」になっ
て、目標管理型評価に注力してきた。

③ エビデンス(客観的な証拠)やデータの科学的分析の工夫が限られる。

このように政策評価は難しい課題を抱えたが、その理由は多くの評価実践の中で政策評価だけが独自の展開をしたからであろう。

多くのボイス機能が行政相談との役割分担を考える必要があるのと同じく、政策評価も他の評価分野との役割分担を考えるべきかもしれない。この課題を考える手からはアカウンタビリティにある。

3 ポストコロナ時代のアカウンタビリティ

かつて一九七〇年以前のアカウンタビリティは法令や財務会計規則、行政手続の形式遵守が基本で、会計責任、法的責任、予算責任がアカウンタビリティの日本語訳だと専門家たちは認識していた。その後、二つの変化が出てくる。一つは社会福祉や医療、貧困対策などの分野で支援プログラムが困っ

ている人に正しく届かないため、新しいアカウンタビリティが求めた変化である。政策内容の実際に関わるプログラムの有効性問題で、プログラム評価がアカウンタビリティのツールだと言われるのは、ここからである。

もう一つの変化は、世界銀行やOECDをはじめとする国際機関が進めた二〇世紀末の政府改革の国際化である。行政手続法と情報公開の法制度化、ボイス機能、地方分権改革、そして評価(特にプログラム評価)がその代表で、これらはすべて形式要件と実質的内容の両方に関わるアカウンタビリティ制度整備に向かう。

それではアカウンタビリティとは何か。その大前提は、責任を負う人と責任を追及する人の両方の「関係」にある。たとえば、政治家に結果責任を問う有権者、選挙公約を守らない市長のリコール請求する市民、行政官に法令遵守を求めめる政治家、行政手続上の瑕疵を判断する裁判所、会計検査院に

施設整備金の流用を指摘された国立大学法人、窓口で申請書類を受理しない理由の説明を求めめる市民など、アカウンタビリティは関係から見るとよく分かる。

表：アカウンタビリティの判断規準(筆者作成)

種類	規準	主な確保の方法
政治責任	正統性	選挙、住民投票、リコール
法的責任	合法性	裁判、会計検査
手続的責任	合規性	手続遵守、行政評価・監視
政策責任	有効性	政策評価、プログラムの評価
マネジメント責任	効率・能率	業績測定、事業評価、経営評価

関係は政治、法令、財政、予算、会計、手続、政策実施(規制・補助・税制・広報教育・制度設定)、サービス提供、組織マネジメントなどいろいろな場面に出てくるので、アカウンタビリティは広がりがある価値観になる。もちろんそれが

評価のモノサシになるが、それはアカウンタビリティを追及された場面を想い起こせばよく分かる。成果が出ない事業、法令無視、権限濫用、浪費、一貫性欠如、虚偽情報提供、過剰な付度、時代錯誤、現状への拘泥、状況を無視した規則への固執、証拠の廃棄、杜撰、過ったルーティンへの拘り、社会的弱者に対する配慮を欠いた業務運営、担当者の勉強不足、中央からの指示が徹底されない現場など、アカウンタビリティ問題の実例は多い。問題が起きた場合、なぜそうなったのか、納得のいく回答を提示できない責任者には、有形無形の制裁がある。この制裁もアカウンタビリティの特徴である。

もちろん、市民が声を上げないとアカウンタビリティは機能しない。法令に違反していないし、予算執行も適正だが、政策目的が達成されていない場合には声を上げるべきだろう。工事費用が大幅に超過して休止に追い込まれたダム建設が、大雨洪水を経験した市民

の声で復活されたこともある。福祉・医療・教育では、サービスの質を問う声が効率化を進めたい政策に絡んでくる。また、客観的な数字で示す効率にも特定の価値観がある。たとえば、人員削減の数字に拘泥した効率化目標が、公共部門のワークライフ・バランスを阻害したのはよく知られる。そこで効率が見直されはじめたが、見直しが新型コロナウイルス禍にあってエッセンシャル・ワーカー問題に波及したことも記憶に新しい。

ところで評価のグローバル展開を受けて日本で再確認されはじめたのが、前述のプログラムのアカウンタビリティである。プログラムとは政策目標とその目標を達成する政策手段の組み合わせのことで、組み合わせのデザインを言うこともある。政策手段には補助金・助成金、規制と緩和、税制、広報・教育、制度などがあり、これらの上手な組み合わせが政策目標達成をスムーズに行う。さらにプログラムの適切な運用を進める手順、スケジュール進捗管理を書き込んだ工程表もプログラムに含まれる。当然、政策の対象になる人からの意見やクレームを吸収する手続もプログラムに備わっているはずである。このプログラムを正しく設計し、実施し、想定した成果（アウトカム）を出したと説明をして、それを市民が納得すればプログラム・アカウンタビリティが確保されたことになる。政策現場の小さな不具合に気づいた市民の声がプログラムを修正し、プログラムがプログラムを修正し、プログラムのアウトカムに納得しない市民の声が、プログラム評価を稼働させるきっかけになる。つまり、評価とボイスは実践場面では、良く結びついた仕組みなのである。

4 おわりに—ポストコロナ時代の行政相談

日本ではアカウンタビリティを担う人が「時間をかけて説明すれば良い」、「丁寧に説明したから良い」と一方的に思い込んでいる節がある。アカウンタビリティを「説

「明責任」と訳した弊害である。アカウンタビリティは説明を聴いた人が理解し、納得しなければ意味が無い。説明内容を理解できたかどうか、その説明に納得したかどうか、これを知ることが大事な仕事になってくる。

既に明らかのように、アカウンタビリティ自体も複雑で多様な価値体系に乗っている。もちろんそうした多様性が進むとアカウンタビリティを確保する多くの評価に「遠心力」が働き、個別の専門政策領域では別々の専門評価が行われ、その評価結果が専門分野をさらにセクショナリズム化する。専門分野の「タコ壺化」が進んでしまう事態で、専門家であっても他分野の専門評価を理解できないからである。また、都合の良い説明だけ、都合の良い評価結果だけを難しい言葉を使って説明したくなる誘惑もある。説明手続に従ったから責任を果たしたと強弁する専門家と、説明が分からない素人が出てきて、社会の分断を招く恐

れがある。実はどこの国の政府もこうした問題で苦労しており、アカウンタビリティ制度間の調整や連携に手間取っている。目標指標の数字を偏重したり、ランキングに頼ったりする理由はこれである。

たとえば、近年流行のEBPM（エビデンスに基づく政策作成）である。政策を作る官庁が自前のデータや数字を作成し、実施をモニターする、それを事後的にチェックすることになるのだろうが、政策を作る側の視点が強く、人々の暮らしの実態に届かない数字の形式チェックだけに終わる懸念がある。それで予算が増えたり、減らされたりすると気の毒なことになる。過去の行政相談事例で明らかになったように、数字から漏れる、数字で捉えきれない実態が多く、それを政策担当省庁が把握していない時がある。数字ではきちんとは対応しているはずだが、実際には困っている人が出ている場面もあり、その困りごとの声を行

政相談が拾う、これもアカウンタビリティである。

好事例は「障がいのある学生等に対する大学の支援に関する調査」（二〇一八年六月近畿管区行政評価局調査）、「育児休業給付金の受給期間延長申請に関する制度の周知の徹底等」（二〇二一年三月のあっせん）である。

政策の成果を把握する評価が、目標達成の数字のチェックだけでは不十分で、ボイスも聴くべきだという理由はここにある。

行政相談六〇年、政策評価二〇年、東日本大震災一〇年の節目で、日本の政府と社会はポストコロナに向けて思考の転換が求められている。それには多様なアカウンタビリティを統合する視点が必要で、これをユーザー視点とか顧客目線と言えば陳腐な時代錯誤表現になってしまう。先行きが見えづらい不安な時代に、「困ったら一人で悩まず 行政相談」の言葉が心に届けば、政府に対する信頼感の醸成に貢献するはずである。