

# 行政・政策の評価としての 行政相談

鳥取大学地域学部教授 小野 達也



## 1 行政相談と行政・政策 評価

「総務省の行政相談」（行政相談

パンフレット）は、その冒頭で、行政相談とは「国の行政などへの苦情や意見、要望を受け付け、担当行政機関とは異なる立場から、その解決や実現を促進するとともに、行政の制度や運営の改善に生かす仕組み」であると端的に説明する。取り分け、①行政機関の職員の身分を持たない全国各地の民間人のボランティアが、②国・地方・民間といった分野の区分を問

わずに生活に密着した様々な相談を受け付けている、という点が制度の特筆すべき点といえる（岩崎2019）。

1961年に発足し、1966年に法制化された行政相談委員制度は発足60周年を迎えたが、地域住民の声を身近なところで幅広く汲み取る地域の相談役として、全国約5,000人の行政相談委員に期待される役割は、今日の地域社会においてますます増大しているといえる（行政相談委員制度の在り方に関する研究会―2009）。

この行政相談委員制度は、国内外のオンブズマン制度研究で取り上げられ、ユニークさとアクセスしやすさの面で評価される（山谷清秀2017）。近年では、グッドガバナンスに欠かせないアカウンタビリティという観点から、あらためて注目されてもいる（福島2021、山谷清志2021）。

このような行政相談委員制度について、本稿では筆者の専門である政策評価論の観点から論じてみたい。実は、鳥取大学地域学部において筆者が担当する授業（「行政評価論」など）において、201

7年度から鳥取行政監視行政相談センターの皆さんに出前講座をしていただいております、学生から提出されたレポートを読むなどの過程で、行政相談の「評価機能」に着目した次第である。

## 2 行政評価局のレビュー機能

総務省行政評価局の主要な機能は、三つの「レビュー」であると説明される(図1)。レビュー review の語義は、「変化を加えたり決定したりするために、何かについてもう一度(あらためて)考えること」であるから、「評価」にかなり近い。あるいは行政評価局という部局名における「評価」とはレビューのことだと理解できる。

三つのレビュー機能のうち行政評価局調査とは「政府内における第三者的な評価専門機関として、全国的規模の調査を通じ、各府省の課題や問題点を実証的に把握・分析し、改善方策を提示・勧告す

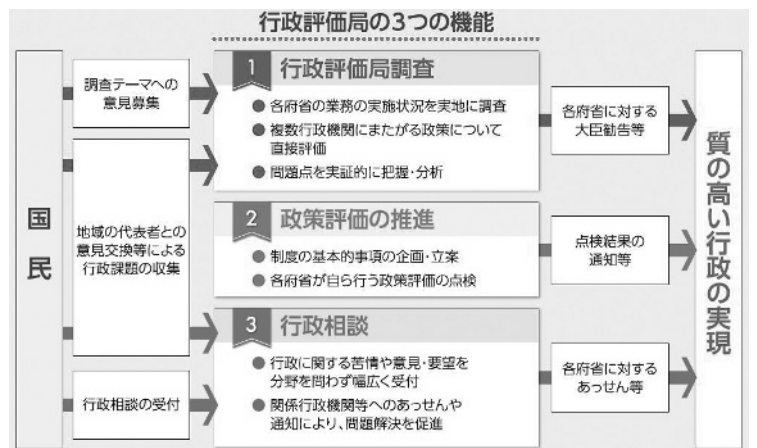


図1 総務省行政評価局が担う三つのレビュー機能 (出所) 総務省行政評価局パンフレット

るもの」などと説明される。

実はこの行政評価局調査には、根拠法の異なる二つの評価活動が並存している。一つは、行政管理庁・総務庁時代の行政監察を総務省として引き継いだ行政評価・監視であり、もう一つは、2001年の中央省庁再編と同時に制度化され、各府省が所管する政策を自ら評価する政策評価制度において、複数の府省にまたがる政策に

ついて統一的もしくは総合的な評価を行政評価局が直接行うものである。前者が現行の政策とその課題や問題点の存在を前提とするのに対し、後者は政策評価制度の趣旨から、政策自体を問うことを含め、いかなる前提も置かずにいわばニュートラルに評価を行う(べき)ものである。ただし、両者は連携が求められており、同じ組織・体制のもとで行われる。そのため、評価対象政策を所管する各府省にとって、また国民にとって(さらには筆者の講義を受講する学生にも)両者の違いがわかりにくいことは否めない。なお、量的には前者が大半を占める。

行政評価局の二つ目のレビュー機能は「政策評価の推進」であり、政策評価制度に係る企画立案・推進のほか、各府省が行った評価について客観性担保の観点などから点検するといういわばメタレベルの評価機能である。

そして三つ目の行政相談は、行政に関する苦情や意見・要望を受けて問題解決を図るレビューであ

る。さらに、行政相談事案及び行政相談委員意見から得られた情報から行政上の課題を導き、必要に応じて行政苦情救済推進会議の活用、行政評価局調査との連携などを通じ、行政の制度・運営の改善を促進するという重要なレビュー機能を併せ持つ。そもそも行政相談業務は、1955年に旧行政監察の付随的業務として開始されたものであった(山谷清秀2021)。

このように、行政評価局のレビュー機能は、現行の政策とその課題や問題点の存在を前提とした評価と、それらの前提を置かないという意味でニュートラルな評価という二つの評価の系統に分類できる。その上で、本稿の目的は、前者の系統に属する行政相談と後者の系統の評価との関係を探ることにある。その考察に進む前に、後者の系統の評価の観点から、国・自治体の評価制度のあらましを紹介し、行政・政策を評価することの意味を述べておきたい。

### 3 国・自治体において行政・政策を評価する制度

筆者の専門領域である政策評価論(Evaluation Studies)では、上記の意味でニュートラルな評価の研究が中心である。行政の活動や公共政策を評価する制度・システムには日本では「行政評価」や「政策評価」などの呼称があるが(本稿では「行政・政策を評価する制度」と総称する)、それらはこのニュートラルな評価のことである。

すなわち、評価結果として、きわめて順調で何ら問題がない、目標を超える成果が出ているという結論もあるし、全く成果がない、効率が著しく悪く即刻中止・廃止すべきだ、さらにはそもそも政策自体、それを実施したこと自体が間違いであるという結論もあり得る。何れかの方向をあらかじめ想定することは、本来ない。

行政や公共政策に成果や効率を求め、その説明も求める世界的な

潮流のなか、ニュートラルな評価は理論研究と応用実践の両面において急速に進展した。実践においては、外部のリソースを頼むとしても自ら評価してPDCAサイクルを導く制度が基本である。遅れ馳せは否めないながら日本も例外ではなく、このような評価が政府・自治体にあまねく、そして幾重にも行き渡った観がある。

先行したのは自治体で、1996年に三重県が事務事業評価を導入したのを皮切りに、一挙に全国へ波及した。総務省の調査によれば2016年時点で全都道府県、95%の政令市、85%の市区(政令市を除く)、39%の町村で評価制度を導入済みである(「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」)。また、2015年度からのまち・ひと・しごと創生では、全国のほぼ全ての自治体が策定した総合戦略において、必ずKPI(重要業績指標)を用いて評価することとされ、自治体における評価の導入率はほぼ100%とあってよい。

国レベルではすでに述べた通り2001年に政策評価制度が導入されたほか、2010年からは行政事業レビューが開始された。これは国のすべての事業についてPDCAサイクルの観点から点検・見直しを行うもので、民主党政権時代の2010年に開始、政権交代後も引き継がれている（行政改革推進本部が所管）。なお、この二つの評価は、政策評価制度が各府省の主要施策全般を対象に目標管理する一方、それら施策を構成する各事業を行政事業レビューが点検するという形で連携する関係である。

#### 4 行政・政策の評価とは

さて、行政・政策の評価とは、そもそも何だろうか。その核心は「政府や自治体が立案する政策やその実行結果を分析し、よい政策か否かを判断することである（小野2019）。評価はその結果を活用してこそ意味があるから、さらに敷衍すれば「政策（狭義政策・

施策・事務事業）を客観的に評価してその成果や効率などをチェックし、それらの改善や行政資源の効率的な配分に役立てたり、また評価の結果やプロセスを公開・公表することで説明責任を果たしたりする活動」である（小野2008b）。

政府・自治体は、国民・住民から徴収した税金を使って政策を行う。実行した結果やその手段の適否が問われるのは当然といえるが、実際に政策評価が行われるようになったのは、すでに述べたように、それほど昔のことではない。経済が成長し税収が年々増えていた時代は、多少の非効率や無駄があっても財源不足にはならず、手続きの瑕疵や具体的な不具合がなければ、納税者も監視したり説明を求めたりする意識は乏しかった。

いまや事情は全く異なる。公共部門は限られた財源で多岐にわたるニーズに応えることが求められる。そのためには、様々な観点から政策を評価し、改善や変更を行

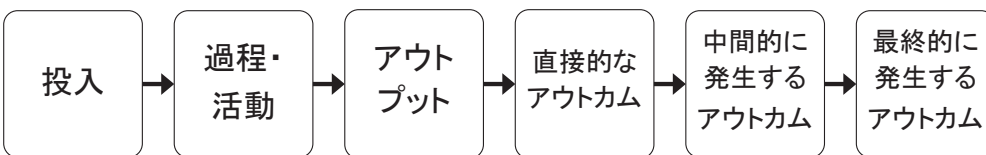


図2 政策のロジックのイメージ

わなければならぬ。評価の手法には様々なものがあるが、どのようなアプローチにせよ、政策のロジック（論理）を踏まえて行われるとあってよい（図2）。どのような政策にも目的があり、実施主体は、

種々の手段を駆使してその達成を目指す。このような目的と手段の関係を踏まえると、行政資源の投入、行政の活動とその過程、世の中に提供される財・サービス（アウトプット）、直接的に発生する成果（直接的アウトカム）、論理的帰結・時間経過・波及などを経て中間的に実現する成果（中間アウトカム）、そして最終的に発現すべき成果（最終ア

ウトカム)の間には因果関係がなければならぬ。

このロジックにおいて重要なのはアウトカム、中でも最終アウトカム段階だが、その把握はしばしば難しかったり時間を要したりし、当該政策以外の要因が影響を及ぼすことも多い。したがって、様々な段階のアウトカムをいかに把握するかが課題となる。

国・自治体を取り組む行政・政策の評価には様々な課題があるが、ここでは、筆者も専門委員を務める政策評価審議会が本年3月に取りまとめた提言に着目しよう。現行の政策評価制度の課題として、①評価書作成が目的化し、評価本来の目的が軽視される傾向、②行政事業レビューとの連携やエビデンス重視の要請なども加わった「評価疲れ」、③主要施策全般を対象にする目標管理が少なからず形骸化している状態、という3点を指摘する。これらの課題の本質は、自治体の評価にも概ね当てはまる。なお、ここでエビデンスとは、政策の効果の実証的な

証拠という意味だが、厳密な統計解析の結果から基本的な指標・データの品質まで含む複合的な概念である。

## 5 行政相談の「評価機能」

これまでの議論を踏まえ、行政相談と政策評価との間にあるべき関係を指摘できる。行政相談は、政策評価制度及び他の評価制度へ、重要なデータを提供しよう。このことは、先に挙げた政策評価審議会の提言にある課題群の重要部分に関わることもある。

まず、評価業務が目的の明確なミッション・ドリブンでなく、規則どおりの文書作成に終始するルール・ドリブンに化した状態(課題①)では、政策のロジックとして重要なアウトカムの把握が手薄になりがちである。アウトカム、とりわけ最終的なアウトカムの測定は、手間や工夫、費用、さらにはある種の覚悟を要する。アウトカムとは政策をどれだけ行ったかではなく、その結果として何が実

現したのかを問うものだからである。

そして、これは各府省の主要施策全般を対象とする目標管理において、現実に不足気味である(小野2013)。その1つの典型が、国の政策の結果、全国の各地域で何がどのように実現したのかというアウトカム情報の欠如である。国の政策のアウトカムとは、外交や防衛など国のみが担うべきものを除き、社会経済の状態を全国全体の観点で把握することと併せ、各地の社会状態や人々の暮らしにおいても把握すべきであろう。

行政相談で寄せられる全国各地の住民の声は、国の政策としての制度や事業、サービスに対するものはもちろん、自治体が提供するサービスに関するものであっても、国の政策に何らかの形で基づくものは、法定受託事務・自治事務の別を問わず、国の政策に対する直接・間接の声、つまり個人による評価情報に類するものであり、アウトカムのデータである。

審議会が挙げた課題③は、目標管理の適用対象など運用上の問題を指摘している。国の政策に基づいて全国の自治体を取り組む場合、全国の総量にとどまらないアウトカムに着目した目標管理が本来望ましいはずだ。

行政相談に寄せられる国民の声は、審議会による課題②が言及するエビデンスにも関わる。近年、エビデンスに基づく評価が要請されるが、厳密な統計解析によるエビデンスとは別に、むしろ現行の評価の質の改善に有効なのは、妥当性のある指標を設定するなど地道で基本的な改善である。それは本来、評価疲れをもたらすようなことではない。行政相談に寄せられる声は、通知やあっせんに至らないものを含め、このようなエビデンスの基礎データとなり得る。各府省が容易にアクセスするため、各府省が容易にアクセスするため、の仕組み・仕掛けが必要であり、無作為抽出によって収集した情報でないことに留意が必要ではあるが。

ちなみに、私の授業の枠での出

前講座では、行政相談と行政評価局調査について具体例を交えながら講義をしていた。授業後のレポートでは学生が相談したい事柄を書かせているが、ニュートラルな評価の基礎データになりそうな記述も多い。

このように、行政相談には、相談に基づく通知やあっせん、行政相談委員意見から行政苦情救済推進会議への付議などを通じたあっせん、さらには行政評価局調査への活用という、現行の政策やその課題・問題点を前提とした評価の系譜に位置づけられる機能とは別に、前提を置かないニュートラルな評価に資するような潜在的機能があると考えられる。

行政相談委員制度の認知度は必ずしも高くないとされる(岩崎2019)。学生のレポートでも、制度を知らなかったという声が目立つ。しかし、多くの学生は、この制度と行政相談委員の活動に感銘を受けるようである。制度のさらなる定着と発展を願う。

#### 参考文献

- 岩崎太郎(2019)「行政相談委員－担い手は全国5,000人の民間人ボランティア」『立法と調査』No.419  
 小野達也(2008a)「政策評価」三好皓一編『評価論を学ぶ人のために』世界思想社  
 小野達也(2008b)「自治体経営と政策評価－地域を変えるメカニズム」藤井正他編著『地域政策入門』ミネルヴァ書房  
 小野達也(2013)「政策評価と実績測定－府省の実績測定における計量・計数を巡って－」『日本評価研究』13巻2号  
 小野達也(2019)「政策評価の理論と実際」家中茂他編著『新版地域政策入門』ミネルヴァ書房  
 小野達也(2020)「評価とエビデンス－エビデンス・ベーストな評価のための断章」『評価クオータリー』No.53  
 小野達也(2021)「行政相談への感謝と期待」『行政相談だより「とっとり」』第95号  
 行政相談委員制度の在り方に関する研究会(2009)『行政相談委員制度の在り方に関する研究会報告書』  
 総務省行政評価局(2015)『行政苦情救済推進会議のあゆみと成果－第100回開催記念』  
 福島康仁(2021)「第三者機関としての苦情処理機関の存続意義とその活動」『季刊行政相談』No.168  
 山谷清志(2021)「行政相談・政策評価とアカウントビリティ再考」『季刊行政相談』No.169  
 山谷清秀(2017)『公共部門のガバナンスとオンブズマン－行政とマネジメント』晃洋書房  
 山谷清秀(2021)「オンブズマンと行政責任」山谷清志編著『これからの公共政策学②政策と行政』ミネルヴァ書房