

行政の責務としての政策効果の把握

—責任主体の多様化による変化とその課題—

北川 雄也

概要

本稿の目的は、政策効果の把握を行政の責務として捉えたうえでその様態について検討し、その議論を民間主体が公共サービスの担い手となりつつある現状に適用しその課題を考察することにある。本稿では、政策効果の把握という行政の責務をアカウンタビリティの観点とレスポンスビリティの観点から論じる。

まず、第2節では、アカウンタビリティの性質とそれを確保する際の問題点について論じる。アカウンタビリティの確保は、行政が政治家や市民から正統性を調達することである。しかし、アカウンタビリティを確保するだけでは、長期スパンの政策効果の予測の失敗に関する取り扱い、行政にとってのアカウンタビリティのジレンマ、行政のアカウンタビリティ確保能力の不足、および行政の自律性の欠如といった点で問題がある。

次に、第3節では、レスポンスビリティの性質とそれを確保する際の問題点について論じる。レスポンスビリティの確保は、行政が政策効果の把握を通じて政策の改善を進めることである。しかし、レスポンスビリティを確保するだけでは、正統性の欠如、閉鎖性や過度な専門分化ゆえの市民の行政不信、および行政のレスポンスビリティ確保能力の不足といった点で問題がある。

最後に、第4節では、アカウンタビリティとレスポンスビリティを相互補完的に確保するためには民間主体がその確保を補助する必要があると捉えたうえで、指定管理者制度の導入が進

む地方自治体の男女共同参画政策の現状を考察する。その結果、とくに、NPO 法人が指定管理団体となる場合には、行政による双方の責務の確保を補助できることを明らかにする。

1. はじめに

本稿の目的は、政策効果の把握を行政¹の責務として捉えたうえでその様態について検討し、その議論を民間主体が公共サービスの担い手となりつつある現状に適用しその課題を考察することにある。まず、アカウンタビリティとレスポンスビリティの概念をとりあげ、それぞれの観点から行政による政策効果の把握について検討する。その際、政策効果の把握の機能と問題点に着目する。次に、NPM (New Public Management) の理念が浸透している現状において民間主体が公共サービスの担い手となるなかで、行政は公共サービスの担い手となる民間主体と協力しあって、政策効果の把握という責務をどのように担うかを考察する。本稿では、市民の立場を代弁する NPO 法人が事業運営を担う割合が高い地方自治体の男女共同参画政策を事例としてとりあげ、検討の妥当性を考察する。ここで地方自治体の男女共同参画政策を事例としてとりあげる理由は、行政よりも市民に近い立場にある NPO 法人が政策効果を把握し行政にその情報を提供すれば、行政はより正確に政策効果を把握できると考えられるためである。

政策効果の把握は、日本の府省の政策評価制

¹ 本稿でいう「行政」とは、日本の府省および地方自治体のことである。

度においては行政の責務として捉えられている。「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下、「政策評価法」と記す)第一条では、政策評価の目的として「政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすること」があげられている。そして、「政府の有するその諸活動について国民に説明する」作業について、政策評価法第三条では政策効果の把握を基礎とすると記されている。他方で、政策評価の一般的目的とされる政策の改善については、第一条において評価「結果の適切な反映を図る」と記されているのみであり、努力義務と解釈できる表現にとどまっている。また、日本の地方自治体においても、結果志向のマネジメントを促すNPMの影響下で、「行政評価」が条例により義務付けられ²、政策効果の把握や政策の改善に向けた作業が行われている。

本稿では、政策評価法第一条で定められている責務をアカウンタビリティとして捉える一方、政策の改善に関して行政が自発的に負う責務をレスポンシビリティと定義する。行政責任論の先行研究においては、アカウンタビリティとレスポンシビリティは対置的な概念として捉えられてきた。たとえば、西尾隆は、アカウンタビリティを行政統制を意味する概念として捉える一方、レスポンシビリティを行政による自律的責任を意味する概念として捉えている(西尾隆 1995, 269 ページ)。また、西尾勝は、アカウンタビリティは代表性の遵守による正統性すなわち行政が立法意思に忠実に従っていることが確認されることによって確保される一方、レスポンシビリティは行政が民意に自発的に応答することによって確保されると述べている(西尾勝 1990, 316 ページ)。政策効果の把握の観点から整理すると、アカウンタビリティは行政が政治家や市民に対して立法時点の意図通りに政策効果が発現していることを説明することで果たされる責任である一方、レスポンシビリティは行政が自発的に政策効果について調査することで果たされる責任である。

しかし、政策効果の把握の観点からみると、アカウンタビリティやレスポンシビリティを確

保するための日本の政策評価および行政評価は十分に機能していないといわれてきた。その代表的な主張としては、行政の活動量の増減を年度ごとにチェックする「行政管理型政策評価」への傾向が強まる一方で、政策効果そのものを把握する傾向は弱まっているという主張があげられる(山谷 2012, 125 ページ)。このような問題が生じる一因には、行政がアカウンタビリティとレスポンシビリティを適切に果たせていない点もある。

そこで、本稿では、政策効果の把握の観点からみたアカウンタビリティとレスポンシビリティの性質、およびそれぞれの問題点について検討を進める。また、地方自治体の男女共同参画政策を事例としてとりあげ、NPO 法人をはじめとした市民の立場により近い主体が政策効果の把握という責務を担いつつあるなかで、行政はどのような方法で政策効果の把握という責務を適切に果たしうるかを考察する。

本稿の意義は、アカウンタビリティとレスポンシビリティの両面から政策効果の把握という行政の責務を検討している点にある。従来の研究においては、アカウンタビリティの確保あるいはアカウンタビリティの追及のための政策効果の把握についての議論の蓄積は十分にある。その一方で、対置概念であるレスポンシビリティを果たすための政策効果の把握に関する議論は、管見の限りではなされてこなかった。それゆえ、アカウンタビリティとレスポンシビリティを相互補完的に捉える議論も、管見の限りではなされてこなかった。したがって、アカウンタビリティとレスポンシビリティの視点を対比させつつ、互いの長所を補完できる点を発見できれば、行政にとって政策効果の把握という責務をより十分に果たしうる知見を提供できると考えられる。

最後に、本稿の構成は、以下の通りである。第2節では、政策効果の把握の観点からみたアカウンタビリティの性質とそれを確保する際の問題点について検討する。第3節では、前節と同様の観点からレスポンシビリティの性質とそれを確保する際の問題点について検討する。最後に、第4節では、地方自治体の男女共同参画

² 総務省が 2014 年に公表した「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」によれば、行政評価の導入割合は、全自治体の 59.3% である。その内訳は、都道府県や政令指定都市ではほぼ導入されている一方で、小規模自治体の導入率は低い。

政策を事例として、前節までの議論をふまえてNPO 法人をはじめとした民間主体が政策効果の把握という責務を担う現状を考察する。また、事例の分析を通じて、行政が適切に政策効果の把握という責務を果たすための今後の課題を示す。

2. 政策効果の把握の観点からみたアカウントビリティ

2.1 アカウナビリティの性質

アカウントビリティは、委任者から受託者に対して問われる責任である。ここでいう委任者とは、政治家および市民である。他方で、受託者とは、行政である。委任者は、行政が委託内容を遵守しているか否かを監視する。その結果、行政が委託内容を遵守していないと委任者が判断した場合には、行政に対して説明を求める。この行為をアカウントビリティの追及とよぶ。委任者によってアカウントビリティを追及されると、受託者である行政は委任者が納得できる説明³を行う責務を負う。仮に、行政が委任者に対して納得できる説明ができれば、委託された行政の行為の正統性が追認される。他方で、行政が委任者に対して納得できる説明ができなければ、委任者の判断により行政に対して制裁が科される。たとえば、行政が政策目標の達成という委託内容を遵守できていなかったとすれば、予算削減や施策・事業の終了といった制裁が行政に科される可能性がある。したがって、行政は、制裁を回避するために委託内容を遵守する。このように、政治家や市民は、アカウントビリティを行政に対して追及する能力を有することで、行政の行為を統制できる。

アカウントビリティ追及の対象となる委託内容は、手続に関するものから政策結果に関するものへと変遷してきた。日本では、結果志向のマネジメントを促すNPMの理念が浸透する1990年代以前は、法的アカウントビリティあるいは財務的アカウントビリティが重視されてきた。つまり、合法的に政策が実施されている

か、あるいは予算が適切に執行されているか否かといった点が重視されてきた。しかし、1990年代以降は、マネジメント・アカウントビリティあるいはプログラム・アカウントビリティが重視されつつある（山谷 2012, 55 ページ）。マネジメント・アカウントビリティに関しては、組織の稼働性、生産性、定員管理、そしてどれだけ無駄なコストを削減しているかが重視される。換言すれば、政策のアウトプットに関するアカウントビリティなのである。他方で、プログラム・アカウントビリティに関しては、政策目的の達成に向けて政策手段がどの程度貢献しているかが重視される。換言すれば、政策のアウトカムに関するアカウントビリティともいえる。つまり、従来、行政を統制するための手続を重んじるとしてきたアカウントビリティの意味内容が政策の実質的内容を重んじる意味内容へと変化してきたのである。また、このことは、とりわけプログラム・アカウントビリティを重視するとき、アカウントビリティ追及の手段が監査の領域から評価の領域へと拡大してきたことを意味する。

行政によるアカウントビリティの確保にあたっては、以下の二つの事項に留意する必要がある。すなわち、透明性の確保と委任者に対して忠実であること（fidelity）である。

第一に、アカウントビリティを確保するためには、透明性を確保しなければならない。透明性の確保とは、行政が法の解釈、裁量行使の基準、および予算の執行状況だけでなく、行政の活動量または政策効果などについて公表することである。その公表された情報をもとにして、委任者である政治家や市民は行政に対してアカウントビリティを追及できる。逆に、情報が公表されなければ、行政が委託内容を遵守しているか否かに関する証拠を委任者が入手できにくくなるため、アカウントビリティの追及が困難となる。アカウントビリティの追及が困難であれば、追及を通じて成立するアカウントビリティの確保も困難となる。

第二に、行政は、委任者に対して忠実でなくてはならない（Welch 2014, pp. 109-110）。行政は、政治家だけでなく市民からも委任を受けて

³ここでいう納得できる説明には、二つのパターンがありうる。第一に、委託内容を遵守できなかった合理的理由を説明することである。第二に、委託内容を実際には遵守していたという新たな証拠を提示し委任者を納得させることである。

いる。市民は、政治家に対して主権を信託することによって、個人の自由や権利を不当に制限する行政の行為を統制する。代議制のもとにおいては実際に行政の行為を統制するのは政治家の役割となるが、行政は究極的な委任者が市民であることを意識する必要がある。したがって、行政は、市民の信託を受けた政治家による指示に忠実でなければならない。すなわち、行政は、委託内容を遵守することを最優先として行動しなければならない。

2.2 アカウンタビリティ確保の問題点

しかし、政策効果の把握の観点からみるとアカウンタビリティを確保する試みには四つの問題点がある。すなわち、長期スパンの政策効果の予測の失敗に関する取り扱いの問題、行政にとってのアカウンタビリティのジレンマ、政治家や市民によるアカウンタビリティ追及能力の不足と行政のアカウンタビリティ確保能力の不足、および行政の自律性の欠如の四点である。なお、本項でいうアカウンタビリティとは、特記しない限りプログラム・アカウンタビリティをさす。

第一の問題点は、長期スパンの政策効果の予測の失敗についてアカウンタビリティを追及することは困難な点である。長期スパンの政策効果の予測の失敗の例として、行政が健康に有害な化学物質の生産規制を行ったときに、数十年単位で体内に蓄積することで体内に有害な影響を与える化学物質が規制対象から漏れていたといったものがあげられる。この際、委任者が行政に対してアカウンタビリティを追及したとしても、行政側が負う責任が不明確であり制裁を科せない可能性がある。なぜなら、当時の政策担当者たる公務員は退職あるいは異動しており、委任者への説明を行うために必要な情報を有する者がいなくなるためである⁴。このように、長期スパンの政策効果の予測の失敗については、行政がアカウンタビリティを確保できないため、アカウンタビリティを追及することが困難なのである。

第二の問題点は、行政は、アカウンタビリティ

追及への対応に追われると、本来の業務を円滑に実施できなくなる可能性がある点である。行政は、アカウンタビリティを追及された場合、アカウンタビリティ確保のために政策効果に関する情報を集める。しかし、政策効果の把握の作業を正確に行うほど、アカウンタビリティ確保のための作業負荷が増え続け、物理的には本来業務にまわすべき労力を大きく侵食し、本来業務の実績が低下して成果が出ない（山谷2006, 210 ページ）。このような状態は、「アカウンタビリティのジレンマ」とよばれる。

第三の問題点は、福祉国家化に伴い行政の専門分化が進むなかで、委任者である政治家や市民にとってアカウンタビリティの追及が困難になっている点である。福祉国家化が進むなかで、行政は、市民のさまざまなニーズに対応する必要があり、それに対応するための専門知識を得る必要があった。その反面、政治家や市民は、行政に対して政策実施を委託するものの、専門知識を得る必要がなかった。そのため、政治家や市民は、委託内容の詳細を把握できない状態となった。つまり、政治家や市民は、委託内容に関するあらゆる情報が開示されたとしても情報を理解できないのである。

そこで、政治家の指示を受けた議会付属機関が代わりにアカウンタビリティを追及するための情報を収集するという代替案が考えられるが、日本においてその案は実現していない。たとえば、アメリカにおいては、議会付属機関である GAO (Government Accountability Office) が各政策分野の専属スタッフを雇用して、政治家に対してアカウンタビリティ追及のために必要な情報を提供している。他方で、日本においては、GAO と同じ業務を担う組織として会計検査院がある。しかし、会計検査院は、内閣だけでなく議会からも独立した機関である。そのため、会計検査院において、議会からの要請を受けてアカウンタビリティ追及に資する情報を提供する体制とはなっていない。このような統治機構上の問題があるため、日本においては委任者がアカウンタビリティを追及できる環境が整っていないといえる。

以上のような背景から、日本では、政治家や

⁴ 短期スパンの政策効果の予測の失敗に関しては、政策担当者が退職あるいは異動している可能性が低いいためアカウンタビリティ追及が可能である。

市民によるアカウントビリティ追及がないままに、受託者である行政がアカウントビリティを確保するようになっている。政策評価法に記されているように、行政にはアカウントビリティを確保する責務がある。政策評価制度において想定されるアカウントビリティの確保とは、行政自らが政策の効果を把握し、その情報を政治家や市民に対して公表することである。どのような種類の政策効果（政策の主効果や副次効果など）を把握するか、あるいはどのような方法で政策効果を把握するかについて、政治家や市民から具体的な要求はなされないのである。つまり、行政は政策の効果を把握するという責務を法律によって強制的に負わされている一方で、その作業自体の内容は自身で決定する。このような状態は、「強制された自己評価」と揶揄される（田辺 2006, 91 ページ）。アカウントビリティ追及がなされていないにもかかわらず行政自らが事前にアカウントビリティを確保するという点は、理論的に不自然なのである⁵。なお、日本の地方自治体の行政評価に関しても、同様の状態である。

行政自らがアカウントビリティ確保を行う内部評価には、欠点がある。それは、委任者による監視が存在しない点である。委任者による監視がなければ、行政は、政策効果を過大に見せかけるほか、悪い結果を示すアウトカム指標を意図的に公開しない可能性がある（手柴 2015, 6 ページ）。その場合には政策効果を正確に把握できないため、行政はアカウントビリティを十分に果たせないといえる。

また、日本の府省による政策評価は、2012年以降目標管理型の政策評価が全府省に導入され（総務省 2012）、評価作業の簡便さや評価結果のわかりやすさが重視されるようになった。目標管理型の政策評価は、業績測定という評価手法を採用しており、全府省導入がなされる前は実績評価方式とよばれていた。具体的には、特定の政策効果を表す指標について、事前に設定した目標値と事後の実績値を比較する手法である。この手法は、目標値と実績値を比較するだけで政策効果を把握できるとみなす簡便な手

法である。そのため、各府省の評価担当者にとっての作業負担は軽減される。さらに、数値を比較するだけでよく、委任者が評価書をチェックする際にもその内容の理解が容易になる。

しかし、目標管理型の政策評価は、政策効果の把握の観点からみてアカウントビリティを十分に確保できる手法とはいえない。目標管理型の政策評価は簡便な手法である一方、指標値の推移が政策そのものによるものか、それとも外部要因の影響によるものかを区別することが困難である。その点においては、実験デザインを用いて外部要因を統制するプログラム評価の方が政策効果を正確に把握できる。しかし、プログラム評価は時間や金銭的費用がかかり、かつ社会科学の方法論に関する専門知識が必要である。そのため、アカウントビリティ追及を受けずに自らアカウントビリティを確保する制度のもとでは、行政は手間のかかるプログラム評価よりも手間のかからない目標管理型の政策評価を選択すると考えられる。また、別の問題として、目標管理型の政策評価が全府省導入される前に実績評価方式において採用された評価書においては、アウトカム指標ではなくアウトプット指標が測定対象となっている不適切な事例が多数あったとの指摘もある（小野 2013）。その傾向が継続している場合、日本の府省の政策評価は、「行政管理型政策評価」への傾向を強め、政策効果そのものよりも組織内部のマネジメント機能や予算の効率的執行に関心を向けることとなる。その場合、行政は、政策効果の把握の観点からみてアカウントビリティを十分に確保できない状態となる。

他方で、日本の地方自治体が実施する行政評価は、マネジメント・アカウントビリティのみを確保する傾向が強い。行政評価においても、業績測定という評価手法が採用される。その内容は、組織内部のマネジメント機能や予算の効率的執行の確認である。行政評価の場合には、政策結果そのものより組織マネジメントが重視される。その理由は、法律で実施が義務付けられ、行動基準・判断基準が指定され、現場だけでなく執行部にも裁量の余地がない業務をする

⁵ 日本の府省の政策評価制度は、各府省のマネジメントを前提に構想・設計されており、政治家によるアカウントビリティ追及を想定していないという見解もある（南島 2013, 60 ページ）。つまり、これは、組織マネジメントが政策評価の主目的であり、アカウントビリティ追及はそれよりも下位の目的と捉える見解である。

地方自治体の場合には、政策評価は意味がないためである（山谷 2012, 161 ページ）。

最後に、第四の問題点は、行政がアカウンタビリティ確保を重視するあまり自律性を失う点である。行政によるアカウンタビリティ確保は、アカウンタビリティ追及あるいは法律による義務付けを受けてなされている。アカウンタビリティを確保するという行為そのものに自律性は含まれていないのである。そのため、行政がアカウンタビリティ確保のみを重視すると、政策改善のための行政組織の自発的行動が抑制されることとなる。つまり、評価制度の枠外での行政組織内部の失敗学習や実態調査といった自発的試みが行われにくくなる。

このように、政策効果の把握の観点からみてアカウンタビリティの確保には問題がある。まず、長期スパンの政策効果の予測の失敗を取り扱えない、アカウンタビリティのジレンマ、そして委任者のアカウンタビリティ追及能力の不足といった問題がある。また、委任者のアカウンタビリティ追及がないままに、行政は、法律によってアカウンタビリティを自ら確保することを強制されている。それゆえ、行政が可能な限り作業負担を軽減するために政策効果の把握を適切に行わないといった問題が生じている。さらに、より重要な点は、行政は、アカウンタビリティ確保を重視するあまり、政策の改善を志向する自律性を失う点である。次節では、行政の自律性に依拠する概念であるレスポンシビリティの観点から政策効果の把握について検討する。

3. 政策効果の把握の観点からみたレスポンシビリティ

3.1 レスポンシビリティの性質

アカウンタビリティの対置概念であるレスポンシビリティは、行政による自発的応答を意味する。レスポンシビリティは行政が他者からの統制を受けずに果たす責任であることから、自律的責任あるいは主観的責任ともよばれる（Cooper 2012）。アカウンタビリティの場合には政治家や市民といった他者からの統制が前提となる一方、レスポンシビリティにはそのよ

うな前提は存在しない。レスポンシビリティは、行政自身が民意に自発的に応答することで果たされる責任である。

ここでいう行政による自発的応答とは、行政自らの裁量でレスポンシビリティを確保する内容を決定できることを意味する。このことを政策効果の把握の観点から説明すると、行政は自らが関心を有するあらゆる政策効果について調査あるいは分析が可能であるということになる。アカウンタビリティを確保する場合には委任者が設定した政策目標を達成できているかどうかのみを示す一方、レスポンシビリティを確保する場合には政策目標に同意しない市民にとっての政策効果や他の政策への波及効果、あるいは他の政策による影響といった幅広い範囲の政策効果を示すことが可能である。つまり、政策効果の把握の観点からみると、レスポンシビリティの確保はアカウンタビリティの確保と比べてより多くの情報を入手できる可能性がある。それゆえ、レスポンシビリティの確保は、政策内容に関する知識の増大や政策の改善に資する余地がある。

また、レスポンシビリティの概念における行政組織は、レスポンシビリティを果たす公務員個人の集合体として捉えられる。先行研究においては、まず公務員個人のレスポンシビリティの内容に関する議論を行っている（たとえば、西尾勝 1990; 山谷 1991; 西尾隆 1995; Cooper 2012）。具体的な議論として、公務員個人の倫理、利他性、自己規律、および専門家意識などといった心理的属性に関するものがあげられる。これらの属性に関する能力を高めるために、公務員に対して研修や教育が行われる。そして、これらの属性を有する公務員とその集合体である行政組織は、問題解決や政策の改善を通じてレスポンシビリティを果たす。とくに、政策効果の把握の場面において、行政組織は、問題解決や政策の改善のための能力を自発的に高めていくために評価を行うのである。このような行政組織の専門知見を高めるための評価こそが、キャパシティ・ビルディング型の評価である。

レスポンシビリティを確保するために行われるキャパシティ・ビルディング型の評価は、アカウンタビリティ確保型の評価とは性質が異なる。日本の府省の政策評価や地方自治体の行政評価は、アカウンタビリティ確保型の評価に

該当する。アカウントビリティ確保型の評価は、委託内容の遵守の証明や評価書の公開が必要となる。他方で、キャパシティ・ビルディング型の評価は、委託内容の遵守の証明や評価書の公開を必要としない。まず、キャパシティ・ビルディング型の評価においては、自らの裁量で政策効果を把握できる。たとえば、各府省で実施される実態調査⁶や政策分野ごとに作成される白書における調査は、キャパシティ・ビルディング型の評価に該当する。また、キャパシティ・ビルディング型の評価においては、外部に公開しない形で評価を実施できる。そのため、キャパシティ・ビルディング型の評価は、防衛政策や外交政策のように秘匿性が欠かせないためにアカウントビリティ確保が困難な政策分野（Thompson 1999）や過去に起きた政策の失敗を学習する場面（湯浅 2014, 146 ページ）において実施される。アカウントビリティの概念では捉えきれない長期スパンの政策効果の予測の失敗に関する責任は、キャパシティ・ビルディング型の評価が実施され政策の改善が行われるのであれば、果たされる可能性がある⁷。

3.2 レスポンシビリティ確保の問題点

しかし、政策効果の把握の観点からみて、レスポンシビリティを確保する試みにも三つの問題点がある。すなわち、正統性の欠如、閉鎖性や過度な専門分化ゆえの市民の行政不信、および行政のレスポンシビリティ確保能力の不足という三点である。

第一の問題点は、レスポンシビリティの確保が正統性の欠如した行政の独善的支配につながりかねない点である。レスポンシビリティ確保の際には、「市民のために働くこと」つまり民意を汲み取ることが重要である。しかし、現実的には公務員個人がすべての民意を汲み取ることが不可能である（Richardson 2002, p. 41）。そのような状況下で、政治家や市民による行政の統制が存在しなければ、行政は市民の意に沿わない特定の価値観のもとづいて政策を実施する

可能性がある。その結果、実施した政策が市民に対して悪影響を与えうる。行政による自発的応答は、民意の汲み取りに失敗した場合には正統性がない独善的支配とみなされるのである。

第二の問題点は、キャパシティ・ビルディング型の評価は市民による行政不信につながりかねない点である。まず、キャパシティ・ビルディング型の評価は外部への公開を必要としないため、政治家や市民がその内容を知りえない場合がある。また、外部への公開がなされていたとしても、評価の内容が専門的であればあるほど、政治家や市民にとって理解できないものとなる。とくに、この傾向は、航空政策、原子力政策、医療政策などといった技術的な専門知識を要する政策分野において顕著である。このように、キャパシティ・ビルディング型の評価は、行政活動の透明性を損ない、行政と市民との間の信頼関係を希薄にする可能性がある。

第三の問題点は、行政組織によるキャパシティ・ビルディング型の評価の実施そのものに限界がある点である。キャパシティ・ビルディング型の評価は、政策評価や行政評価だけでなく、その他の評価以外の業務と並行して実施される自発的な活動である。そのため、組織資源の制約や他の業務との優先順位を考慮すると、行政組織がキャパシティ・ビルディング型の評価を優先して頻繁に実施することは困難である。また、それに伴い評価の質も低下しやすい。代表的な評価手法には、難度が低い順に、組織マネジメントの効率化のためのアウトプット測定（業績測定）、アウトカム測定（業績測定）、プログラム評価、波及効果などの長期のインパクト分析およびインタビューなど定性的手法を用いた副次効果の分析などがあげられる。難度が高い手法を採用すると、評価の質も高くなる。しかし、組織資源が乏しいあるいは政策改善への関心が低ければ、キャパシティ・ビルディング型の評価においても、行政組織は政策の改善に必ずしも直結しない質の低いアウトプット測定を選択する。

このように、政策効果の把握の観点からみて

⁷ たとえば、内閣府男女共同参画局が実施する男女共同参画影響調査（以下、「影響調査」と記す）は、通常の政策評価では把握されない副次効果を把握する試みであった（内閣府男女共同参画局 2003）。影響調査は、社会や家庭における男女の状況やニーズの違いによって、政策を作成する各省庁が意図していた政策効果と異なる副次効果が生じているか否かを把握するものである。

⁸ ただし、レスポンシビリティは自発的に行政から市民へ向けて果たされる責任である。そのため、たとえば前述の化学物質による被害を受けた市民が政策が改善した結果に納得できなければ、レスポンシビリティは確保されないままである。

レスポンスビリティを確保する試みにも問題がある。そこで、重要となるのは、いかにアカウントビリティとレスポンスビリティとを相互補完的に確保していくかという点である。双方の責務を果たすことができれば、政策の内容について政治家や市民からの納得を得られるだけでなく、政策の改善につながるというメリットがある。双方の責務を相互補完的に果たすためには、行政は、外部に公表する通常の評価業務にくわえて、評価制度の枠外で実施される自発的な実態調査や政策効果を把握する活動に従事する必要がある。しかし、行政単独で双方を確保する方策は、組織資源の制約上困難であるかもしれないし、評価以外の業務の遂行に支障を生じさせかねない。そこで、民間主体と連携して行政が政策効果の把握の作業を行うことで、双方の責務を果たす際の行政の作業負担を軽減させる方策が考えられる。次節では、NPO 法人をはじめとした民間主体が公共サービスを担いつつある地方自治体の男女共同参画政策を事例としてとりあげ、行政と民間主体（とくに、NPO 法人）がどのように政策効果の把握を行っているかを示す。その際、民間主体が行政によるアカウントビリティおよびレスポンスビリティの確保を補助できる余地を検討する。そのうえで、両者がアカウントビリティ確保型の評価とキャパシティ・ビルディング型の評価をどのように分業していくかについて今後の課題を考察する。

4. 責任主体の多様化と政策効果の把握 —日本の地方自治体の男女共同参画政策の事例—

4.1 日本の地方自治体の男女共同参画政策における政策効果の把握

男女共同参画政策は、性の違いによって家庭や社会での待遇の違いが生じる事態を解消したり、男女ともに平等な社会参加の機会を提供するために、相談窓口の設置や広報啓発、教育な

どを行う政策である。この政策の特色は、政策の対象となる市民の範囲が広い点と女性の社会参加の促進の要素が含まれている点にある。前者の特色に関しては、対象となる市民のニーズが多様であるため多様な政策効果が発現しやすく、行政にとって政策効果の把握が容易でないことを示唆する。他方で、後者の特色に関しては、社会参加の過程において、社会制度や慣行に関する問題解決能力のエンパワメントを期待されていることを示唆する。

また、男女共同参画政策は、地方自治体を中心となって実施されている。1999年に制定された男女共同参画社会基本法第九条において地方自治体の責務が定められており、相談事業や啓発事業など政策の大部分の運用は地方自治体が担っている。地方自治体は、国の男女共同参画基本計画にもとづき、男女共同参画計画を策定する責務を負っている⁸。そして、行政評価を導入している地方自治体では、男女共同参画政策に関して男女共同参画計画にもとづいた評価⁹が行われている（橋本 2015, 121 ページ）。

地方自治体の男女共同参画政策の推進拠点とは、相談事業や啓発事業を担う男女共同参画関連施設である。男女共同参画関連施設は、「女性を主な対象として、女性の地位向上・男女共同参画社会の推進等を目的に各種の研修・交流・情報提供・相談等の事業を行っている施設」、あるいは「女性団体・グループ等の活動の拠点として、女性の資質・能力の開発や知識・技能の向上を図ることを主たる目的として設置された施設」と定義される（高橋 2010, 191 ページ）。施設の運営形態は、全施設のうち公設公営の施設が6割を占めるが、公設民営や民設民営の施設が残りの4割を占める（同書, 192-193 ページ）。

近年では、指定管理者制度の導入により、男女共同参画関連施設における公設民営の割合が増えつつある。2004年に尼崎市立勤労・女性センター、三重県男女共同参画センターなどに指定管理者制度が導入されたことを皮切りに、導入施設が少しずつ増加しつつある（同書, 189 ページ）。指定管理者制度とは、地方自治

⁸ 男女共同参画社会基本法第十四条第一項では都道府県による男女共同参画計画の策定義務、第十四条第三項では市町村による男女共同参画計画策定の努力義務が定められている。

⁹ 「男女共同参画政策推進のための評価に関する研究会」が行ったアンケート調査によると、男女共同参画計画に関する評価は、目標達成度の評価が主要な形態である。また、用いる指標は、事業実施数などアウトプット指標が中心である（高橋 2015, 101-103 ページ）。

体における公共サービスの担い手の多様化のために、NPO 法人、財団法人、民間企業などの指定管理団体に自治体所有の施設の運営を委託する制度である¹⁰。男女共同参画政策においては市民参加の要素が重視されるため、政策の当事者たる NPO 法人が指定管理団体になるケースも多い。また、男女共同参画関連施設の指定管理団体は、施設管理だけでなく施設において実施される事業の運営も担う割合が高い（内閣府男女共同参画局 2010）。なお、対象となる施設は、男女共同参画関連施設だけでなく、文教施設、レクリエーション・スポーツ施設、産業施設など幅広い。

指定管理者制度導入の背景には、政策の企画立案と執行の分離や執行領域の効率化といった NPM の理念の浸透がある。NPM の考え方のもとでは、指定管理者制度の導入によって、行政は施設運営の業務を軽減できるため、よりよい政策の形成や計画の策定に専念できると想定する。また、行政ではなく民間主体が公共サービスを担えば、民間主体は利益最大化のためのノウハウを有するため効率的な組織パフォーマンスを発揮できると想定する。このような NPM

の理念を前提としているゆえに、地方自治体は、施設運営の評価に際して、企画立案した事業の有効性よりも事業を執行するために必要な組織マネジメント機能に関心を有する。

ここで重要となる点は、指定管理者の導入により、行政がアカウンタビリティを確保するのみならずアカウンタビリティを追及しうる主体へと変化した点である。つまり、NPO 法人などの指定管理団体がアカウンタビリティを確保する主体となったのである。指定管理者制度の導入前と導入後のアカウンタビリティの連鎖関係の変化は、下図のように示すことができる。

しかし、地方自治体は、指定管理団体に対して積極的にアカウンタビリティを追及していない。「男女共同参画政策推進のための評価に関する研究会」が行ったアンケート調査によると、地方自治体による男女共同参画関連施設への評価は、調査対象の全自治体のうちの半数に満たない（高橋 2015, 104 ページ）。また、仮に評価が実施されたとしても、地方自治体の求めに応じて男女共同参画関連施設が評価書を作成するため、提出される評価書はあらかじめ地方自治体職員が理解でき利用可能な形で作成される

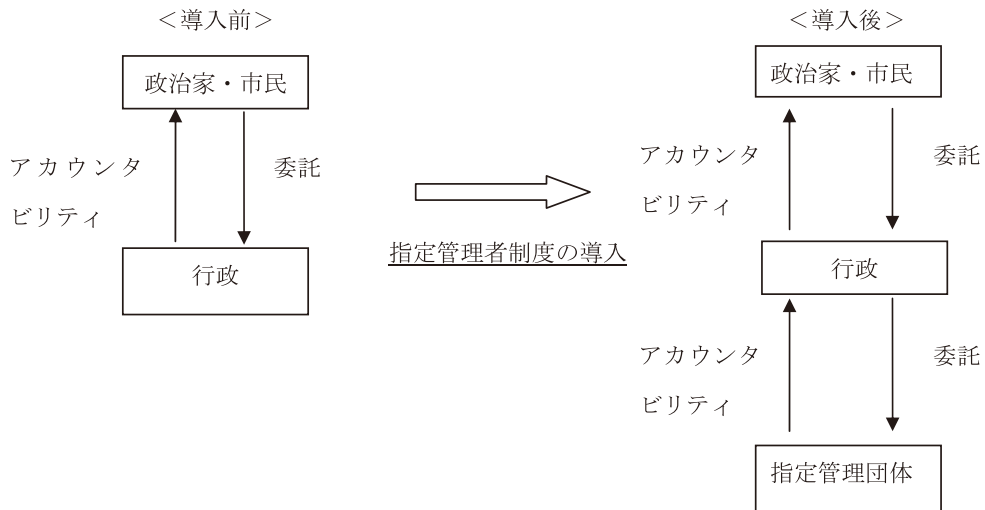


図 指定管理者制度導入によるアカウンタビリティの連鎖関係の変化（出典：筆者作成）

註：本図では、政治家と市民との間にあるアカウンタビリティの連鎖関係は省略した。

¹⁰ 指定管理者制度の導入は、2003 年の地方自治法第二四四条の二第三項の改正により可能となった。

(橋本 2015, 130 ページ)。地方自治体職員が理解でき利用可能な情報とは、組織マネジメントに関する情報を意味する。そのため、地方自治体による男女共同参画関連施設の評価は行政評価の枠組に沿って実施される。したがって、追及されるアカウンタビリティはプログラム・アカウンタビリティではなく、マネジメント・アカウンタビリティとなる。

他方で、男女共同参画関連施設の指定管理団体は、レスポンスビリティを確保するためのキャパシティ・ビルディング型の評価を積極的に実施している。国立女性教育会館が行ったアンケート調査によると、調査対象となった指定管理団体のほとんどが自己評価を実施している(高橋 2010, 196-200 ページ)。自己評価は指定管理団体が必要性を感じて実施されているケースが多い。この点がキャパシティ・ビルディング型の評価に合致する。また、自己評価は、市民ニーズとの合致あるいは事業が政策目的の達成に貢献しているかといった観点から実施されている。とりわけ、前者の観点は、キャパシティ・ビルディング型の評価であればこそ導入できるものである。ただし、アンケート調査によれば、自己評価を行う指定管理団体は、定性的評価の実施、有効な評価指標の開発、有効な評価の実施方法の検討、評価結果のフィードバックシステムの構築などを今後の課題と捉えている。

キャパシティ・ビルディング型の評価の先進事例として、NPO 法人参画プラネット(以下、「参画プラネット」と記す)の取り組みをあげることができる¹¹(同書, 202-203 ページ)。参画プラネットは、名古屋市男女平等参画推進センターの指定管理団体であった。参画プラネットは、男女共同参画を推進するという目的意識を明確に持ち、長期的視点から自分たちの活動のアウトカム(たとえば、地域への波及効果)の評価を行っていた。また、市民団体として市民の観点からの自己評価を重視し、市民ニーズの把握を得意としない行政の欠点を補完しようとしていた。ただし、参画プラネットは、名古屋市の男女共同参画政策のミッションとの不一致から、現在では指定管理者事業から撤退して

いる。

このように、指定管理団体によるキャパシティ・ビルディング型評価には発展の余地があるにもかかわらず、地方自治体は、指定管理団体によるキャパシティ・ビルディング型の評価を積極的に活用しようとしない。その理由は、自己評価によって得られた評価結果が必ずしも地方自治体の利用可能な形で作成されているとは限らないからである(橋本 2015, 130 ページ)。キャパシティ・ビルディング型の評価によって得られた評価結果には政策改善に利用可能なものが多いが、男女共同参画所管課の職員にとってその評価結果の理解は困難である。なぜなら、男女共同参画所管課の職員は、定期異動によって入れ替わり、専門知識を蓄積できないためである。つまり、このことは、行政よりも指定管理団体の方が政策情報を持っていることを意味する。指定管理団体が当事者としての市民から構成される NPO 法人である場合には、行政よりも多くの政策情報を持っていることすらありうる(林 2015, 156 ページ)。

このように、地方自治体の男女共同参画政策においては、責任主体の多様化によって民間主体が政策効果の把握の試みを行うといった変化が生じつつあるものの、問題点も残されている。第一に、行政による指定管理団体へのアカウンタビリティ追及が適切になされていない点である。第二に、行政が指定管理団体によるキャパシティ・ビルディング型の評価を適切に活用していない点である。次項では、このような問題点を解決するために、行政はどのような課題に取り組むべきかについて考察を進める。

4.2 今後の課題

上記の二つの問題点を解決するために、地方自治体の男女共同参画政策において行政(地方自治体)が取り組むべき課題を示す。その際、行政がアカウンタビリティ確保型の評価とキャパシティ・ビルディング型の評価をいかに両立して実施するかという点に焦点をあてる。そして、行政が双方の評価を両立して実施するため

¹¹ 参画プラネットの当事者によれば、自己評価は、行政ではなく市民に向けたアカウンタビリティ確保のために実施されたと捉えられている(林 2015, 154 ページ)。しかし、本稿では図で示したアカウンタビリティの連鎖モデルにもとづいて議論を進めるため、参画プラネットの自己評価をレスポンスビリティ確保のための評価として捉える。

には、指定管理団体との連携が欠かせないことを示す。

アカウントビリティの観点からみた行政の課題は、指定管理団体へのアカウントビリティ追及を積極的に行い、政治家や市民に対するアカウントビリティ確保の質を向上させることである。現状では、行政による指定管理団体へのアカウントビリティ追及が積極的に行われていない。委託先に関する情報を把握できていない状況では、行政は、政治家や市民に対して政策効果に関する有意な情報を提供できない。それゆえ、行政は、十分にアカウントビリティを確保できない。そのような状況を改善するためには、行政は指定管理団体の施設運営に関する評価を積極的に行う必要がある。また、その際、マネジメント・アカウントビリティを追及するだけでなくプログラム・アカウントビリティも追及することが望ましい。なぜなら、行政は、プログラム・アカウントビリティを追及すれば、指定管理団体から事業の有効性に関する情報を得ることができるためである。

また、レスポンスビリティの観点からみた行政の課題は、指定管理団体によるキャパシティ・ビルディング型の評価の結果を活用したうえで自主的に政策効果の把握を試みることである。地方自治体職員は十分な専門知識を有しておらず、指定管理団体の方が専門知識を多く有していることもある。また、男女共同参画政策においては市民の多様なニーズが存在しており、行政のみでは政策効果の把握が困難である。しかし、とくに、当事者としての市民からなるNPO法人には、市民のニーズの把握の点において強みがある。そこで、行政は、指定管理団体となるNPO法人によるキャパシティ・ビルディング型の評価の結果を活用したうえで自

主的に政策効果の把握を試みるのが有用である。なお、そのような状況を整備するためには、指定管理団体にNPO法人を積極的に選定するといった試みも必要になるであろう。

行政が両者の課題を克服するにあたっては、指定管理団体との連携が不可欠である。アカウントビリティの追及にあたっては、指定管理団体から政策情報を収集する必要がある。政策情報を収集するためには、行政と指定管理団体との間で政策目的や事業を実施する目的を共有しておく必要がある。そのため、行政と指定管理団体との間の緊密なコミュニケーションが求められる。他方で、レスポンスビリティの確保にあたっては、上述の通り、市民の立場により近いNPO法人のキャパシティ・ビルディング型の評価の結果を活用して政策効果の正確な把握に結びつけることが重要である。その際、NPO法人は、専門知識に乏しい行政組織に対して理解しやすい形で政策効果に関する情報を提供することが重要である。このような指定管理団体との連携を通じた政策効果の把握の役割分担の理想像は、下表のように示すことができる。

5. おわりに

本稿の目的は、政策効果の把握を行政の責務として捉えたうえでその様態について検討し、その議論を民間主体が公共サービスの担い手になりつつある現状に適用しその課題を考察することにあった。本稿では、政策効果の把握という行政の責務をアカウントビリティの観点とレスポンスビリティの観点から論じた。

第2節では、アカウントビリティの性質とそれを確保する際の問題点について論じた。アカ

表 行政と指定管理団体による政策効果の把握の役割分担（出典：筆者作成）

	行政	指定管理団体 (NPO法人を想定)
アカウントビリティ確保型	指定管理団体へのアカウントビリティ追及(事業のアウトカムの監視)+計画の目標達成度評価	行政に対して政策情報(主に事業のアウトカム)および管理情報(事業の効率性、施設の稼働率など)を提供
キャパシティ・ビルディング型	指定管理団体によるキャパシティ・ビルディング型の評価の結果の活用	行政に対して市民のニーズ、波及効果や副次効果に関する情報を提供 (定性的調査などを実施)

ウンタビリティの確保は、政治家や市民から行政行為の正統性を調達することである。しかし、アカウントビリティを確保するだけでは、長期スパンの政策効果の予測の失敗に関する取り扱い、行政にとってのアカウントビリティのジレンマ、政治家や市民のアカウントビリティ追及能力、行政のアカウントビリティ確保能力の不足、および行政の自律性の欠如といった点で問題がある。

第3節では、レスポンスビリティの性質とそれを確保する際の問題点について論じた。レスポンスビリティの確保は、行政が政策効果の把握を通じて政策の改善を進めることである。しかし、レスポンスビリティを確保するだけでは、正統性の欠如、閉鎖性や過度な専門分化ゆえの市民の行政不信、および行政のレスポンスビリティ確保能力の不足といった点で問題がある。

第4節では、アカウントビリティとレスポンスビリティを相互補完的に確保するためには民間主体がその確保を補助する必要があると捉えたうえで、指定管理者制度の導入が進む地方自治体の男女共同参画政策の現状を考察した。その結果、とくに、NPO法人が指定管理団体となる場合には、行政による双方の責務の確保を補助できることを明らかにした。したがって、行政の課題は政策効果の把握の作業における指定管理団体との連携を強化し、アカウントビリティとレスポンスビリティの双方を確保していくことにある。

最後に、今後の研究課題は、以下の通りである。

第一に、地方自治体の男女共同参画政策以外における議論の適用である。たとえば、中央政府レベル、あるいは同様に指定管理者制度の導入が進む政策分野においても同じ結論を導けるか否かを検証する必要がある。

第二に、長期スパンの政策効果の予測の失敗に関する責任の取り扱いについての事例の検証である。本稿では、アカウントビリティとレスポンスビリティの観点から理論的検討を行ったが、その議論を地方自治体の男女共同参画政策の事例に適用できなかった。そのため、本稿における理論的検討が正しいか否かを他の事例を用いて検証する必要がある。

参考文献

- 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・計数の現状——」『日本評価研究』第13巻第2号、21-36 ページ。
- 総務省 (2012) 「目標管理型の政策評価の改善方策の概要」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000152602.pdf. (2015年12月28日閲覧)。
- 総務省 (2014) 「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」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000278815.pdf. (2015年12月28日閲覧)。
- 高橋由紀 (2010) 「男女共同参画推進のための拠点施設における評価」山谷清志編著『公共部門の評価と管理』見洋書房、189-209 ページ。
- (2015) 「地方自治体における男女共同参画政策の評価」内藤和美・山谷清志編著『男女共同参画政策——行政評価と施設評価』見洋書房、98-116 ページ。
- 田辺国昭 (2006) 「政策評価制度の運用実態とその影響」『レヴァイアサン』No. 38、86-109 ページ。
- 手塚友隆 (2015) 「フィードバックに適した政策評価——政策階層と評価目的——」『同志社政策科学院生論集』第4巻、1-13 ページ。
- 内閣府男女共同参画局 (2003) 「影響調査事例研究ワーキングチーム中間報告書——男女共同参画の視点に立った施策の策定・実施のための調査手法の試み——」
<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/eikyoku/houkoku/pdf/hei1511-honmon.pdf> (2015年12月28日閲覧)。
- (2010) 「男女共同参画センターの現状に関する調査」
<http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/joseicenter/pdf/data.pdf> (2015年12月28日閲覧)。
- 南島和久 (2013) 「政策評価とアカウントビリティ～法施行後10年後の経験から～」『日本評価研究』Vol. 13, No. 2、53-66 ページ。
- 西尾隆 (1995) 「行政統制と行政責任」西尾勝・村松岐夫編著『講座 行政学 第6巻 市民と行政』有斐閣、267-305 ページ。
- 西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 橋本圭多 (2015) 「男女共同参画政策におけるパフォーマンス評価の課題」内藤和美・山谷清志編著『男女共同参画政策——行政評価と施設評価』見洋書房、117-137 ページ。
- 林やすこ (2015) 「NPO評価と行政評価の相剋」内藤和美・山谷清志編著『男女共同参画政策——行政評価と施設評価』見洋書房、138-161 ページ。
- 山谷清志 (1991) 「行政責任論における統制と倫理——学説史的考察として——」『修道法学』第13巻第1号、141-198 ページ。
- (2006) 『政策評価の実践とその課題—アカウントビリティのジレンマ』萌書房。
- (2012) 『政策評価』ミネルヴァ書房。
- 湯浅孝康 (2014) 「政策評価と管理評価—アカウントビリティの

視点から——」『同志社政策科学研究』第16巻第1号, 139-152 ページ。

Cooper, T. (2012) *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics for the Administrative Role*, 6th edition, San Francisco: Jossey-Bass.

Richardson, H. (2002) *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, New York: Oxford University Press.

Thompson, D. (1999) "Democratic Secrecy", *Political Science Quarterly*, Vol. 114, No. 2, pp. 181-193.

Welch, D. (2014) *A Guide to Ethics and Public Policy: Finding Our Way*, New York: Routledge.

