

【巻頭言】

公共政策学から見た会計検査の観点

北山 俊哉*

(関西学院大学法学部教授)

筆者は、大学で地方自治論と公共政策学を教えており、『テキストブック地方自治』や『公共政策学の基礎』といった教科書を編著・共著してきた。そのような経験から、以下ではまず、政策の実施、政策出力、成果などの概念を簡単に整理し、地方自治の分野での実例などを紹介した後、会計検査の観点を中心に論じてみたい。

政策の実施・執行

決定された政策はその後、実施されなければ意味がない。ところが過去においては、政治学、そして行政学においてさえ、政策がどのように決定されるのかに関心が集中していた。その点を見事についたのが、ウィルダフスキーとプレスマンの *Implementation* という書物である。1973年に出版された本書は、アメリカの1960年代後半の貧困との闘い (war on poverty) の政策の失敗を取り上げている。同政策は、連邦資金を用いて地方の経済状況の改善を図ったのであるが、政策の実施・執行の場面において、想定外の事件に次々に直面し、実施段階での失敗が明らかになったのである。

本書のタイトルはシンプルに、*Implementation* の一単語であるが、これには長い長い副題がついている。「ワシントンにおける大いなる期待はオークランドでいかにして打ち砕かれたか。あるいは、連邦政府のプログラムがまったく機能しないのはなぜか。これは失われた希望の礎の上に教訓を築こうとする同情的な観察者2人が語る経済開発局の武勇伝である」というのがそれである。本書が研究者の関心を引き起こし、そして政策の実施・執行という研究分野が形成されたのであった。ところで、日本における研究の中でこの *Implementation* の定訳はないように思われる。実施を使うか執行を使うかは研究者次第である。CiNii Research で検索したところ、実施の方が執行よりも多く見受けられるので、基本的には以下でも実施を使うこととしよう。

ちなみに筆者の修士論文も、政策実施を扱ったものであった。当時、チャルマーズ・ジョンソンの『通産省と日本の奇跡』が話題を集めていた。原著が1982年6月に、翻訳が同省の元事務次官の監訳によって8月に出版されたのであるが、当時筆者は、大学院に進学したところであった。そこで日本の産業政策の

*1958年生まれ。1982年京都大学法学部卒業、1989年マサチューセッツ工科大学政治学S.M.取得、1989年関西学院大学法学部専任講師、1993年同助教授、1999年同教授。2012年京都大学博士(法学)。行政学、地方自治論、公共政策学専攻。日本政治学会、日本行政学会(2020年～2022年理事長)、日本公共政策学会、日本比較政治学会に所属。主要著書に『福祉国家の制度発展と地方政府:国民健康保険の政治学』、共著に『はじめて出会う政治学』『公共政策学の基礎』、共編に『テキストブック地方自治』など。

実施過程に注目し、繊維産業と鉄鋼産業の事例をもとに、通産省の産業政策が目標としていたことが実現していないことを検証していったのである。たしかに戦後日本の高度成長期に通産省は産業政策を形成し、実施した。そして日本経済は高度経済成長をみせた。しかしながら、この2つの事象は、産業政策があったから日本経済が成功したことを意味するわけではないのである。通産省は、当時支配的であった大量生産（Fordism）の思想に影響され、合併を目指すなどして、規模の経済を拡大させようとしたが、業界は通産省の思惑通りには動かなかった。また、不況時には生産規制や設備規制を推し進めようとしたが、これにも業界は従わなかった。それにもかかわらず、いやむしろそれゆえに、業界は成功していったのである。

この修士論文は、加筆修正されて、1985年8月と11月に『法学論叢』から公刊されたが、より実施過程が知られるようになったのは、1988年1月に出版された森田朗『許認可行政と官僚制』によってである。岩波書店のHPによれば、「ひとたび決定された政策はいかに執行されるのか。許認可行政の典型である、自動車運送事業に対する運輸省の規制行政の分析をとおして、官僚制をめぐる動態を描き出」したものである。

以降、近年に至るまで、政策実施についての論文、書物も出版され続け、研究が深められている。冒頭に述べた『公共政策学の基礎』でも、1章は、政策実施に充てられている。同章を担当している共著者の1人である伊藤修一郎の2020年の書物のタイトルは、『政策実施の組織とガバナンス：広告景観規制をめぐる政策リサーチ』であり、はり紙や看板といった屋外広告物の規制を研究対象とし、政策実施を担う行政、規制を受ける事業者・広告主、行政の実施活動を監視・促進する市民の観点から、総合的に分析をしている。単に官僚制を中心とした行政機関、すなわちガバメントだけではなく、利害関係者を含む大きなガバナンスの中で政策実施が取り上げられるようになってきていることが見て取れよう。

政策出力と政策成果

公共政策学の基礎概念として、アウトプットとアウトカムがある。日本語で言えば、(政策)出力と結果あるいは成果である。政策がそもそも実施されるか、否かがまず第一に重要な問いである。例えば、何かを推進するために補助金予算を確保したとしても、それを希望する人がいなければ、この予算は空振りに終わってしまう。

筆者が授業で行うクイズにこういうものがある。京都市が初めて開催する婚活イベントに男女それぞれ100名募集したところ、定員を大幅に(上)回る(1200)人以上になった。その内訳はほとんどが(女)性で、(男)性は(女)性の3分の1に満たなかった。この()内を空白にして受講生に聞くのであるが、不正解の学生も多い。この京都市の場合は、政策の出力は十分にあったということになるが、募集人数を大幅に下回ってしまえば、そもそも出力がなかったということになる。そうなれば、成果も現れないであろう。とはいえ、産業政策の例でみたように、うまくいかなかったことがかえって成功を生むこともあるだろう。

さて、出力が十分あったとして、それは政策の目的・目標を実現することができるのであろうか。婚活イベントの場合、カップルが成立し、さらには結婚をし、さらにはその夫婦が子どもを産んで、というようにつながるのであろう。

しかし、最終的な成果が京都市において結実するとは限らない。たとえ、京都市でカップルが成立して、結婚しても、その後は京都市外へ引っ越してしまうのかもしれない。そのような政策や事業を京都市の税金を使って行うことの是非も問われるのかもしれない。21世紀の現在、各地で婚活イベントを地方自治体が

開催しているが、以上のように考えるのであれば、このようなイベントは地方自治体の税金で行うのではなく、国家的事業として国が援助することが望ましい。住民の移動を止めることはできないからである。

このように成果がどの範囲で生み出されるかによって、どの段階の政府（市町村か都道府県か中央政府か）が、費用を負担すべきかが決まってくるのである。

地方創生政策における政策の目標

第二次安倍内閣の肝いりで行われた地方創生政策は、2014年に制定されたまち・ひと・しごと創生法に基づいて行われ、4つの基本目標として、1) 稼ぐ地域をつくとともに、安心して働けるようにする、2) 地方とのつながりを築き、地方への新しいひとの流れをつくる、3) 結婚・出産・子育ての希望をかなえる、4) ひとが集う、安心して暮らすことができる魅力的な地域をつくる、が掲げられた。

このような国レベルの基本目標に対応して、地方自治体が作成した地方版総合戦略をもとに国が地方創生関係交付金を交付し、自治体は自主的・主体的に取り組むこととされた。そして、それらの取組みは、先導的なものであることが期待されていた。

この地方版総合戦略では、「重要業績指標（KPI）」を設定することが求められた。「重要業績指標（KPI：Key Performance Indicator）」とは、施策ごとの進捗状況を検証するために設定する指標のことである。具体的な政策効果を検証するものとして数値目標を掲げて、それを検証することが求められたのである。

筆者の勤務先の関西学院大学がある西宮市の場合、2020年から第2期西宮版総合戦略として、基本目標が7つとなっている。これは第1期（2015年から19年）で掲げた目標をそのまま継続している。その7つの基本目標とは、1. 稼ぐ力を引き出し市民の暮らしを支える産業支援、2. 大学との連携強化、3. 都市ブランドの発信強化、4. 芸術文化・スポーツに触れる機会の促進、5. 結婚・出産・子育て・子供の育ちへの支援、6. 高齢者・障害のある人の暮らしへの支援、7. 地域特性を踏まえた取組み、である。

関西大学のある吹田市の場合は国と同じく、4つの基本目標が挙げられており、1) 企業が成長し、地域経済に元気をもたらすまち、2) 「住む」「楽しむ」新たな魅力が見つかるまち、3) 就職・子育ての希望がかない、未来を担う人材が育つまち、4) 誰もが安心して暮らせる「幸齢社会」が実現するまち、となっている。

KPIの実態

上で見た京都市の婚活イベントと関連のある、「結婚・出産・子育ての希望をかなえる」という国レベルの基本目標に関連してどのような取組みがなされたのであろうか。西宮市は基本目標の数が国と比べて多いものの、「結婚・出産・子育て・子供の育ちへの支援」という表現で国のものと似た表現である。他方、国の基本目標と数では同じ吹田市であるが、「就職・子育ての希望がかない、未来を担う人材が育つまち」という表現となっている。両市の表現は、自主的・主体的な取組みの結果のようであり、単にコピー&ペーストだけではなさそうである。

さらにKPI、すなわち数値目標のあり方についても、地方自治体によって、多くのヴァリエーションがあることが分かる。A自治体ではKPIとして、婚活事案件数を0件（H26）から10件（H31）に増やすことが挙げられている。これは政策出力自体を増やすことを目標としている。

最終的な成果とはいえなくても、中間的な成果を上げている自治体もある。B自治体では婚活イベン

ト実施事業のカップル成立率（参加者のうちカップルが成立した割合）を40%にすることとしている。また、C自治体では、イベントでのカップル成立数を、平成31年度までに延べ40組とすることとしている。割合でいくか、実数でいくかは難しい問題であるが、実数であれば、イベントを増やしていけば、実現は可能かもしれない。

より最終的な成果を目指している自治体もある。D自治体では、20～29歳男女の未婚率を、男性83.8%、女性78.7%（H26）から、男性83.0%、女性78.0%（H31）に減少させることとしている。控えめな目標と言えば控えめではあろうが、困難さを予期しているからであろうか。さらにいえば、結婚後、その自治体に住み続けて、子どもを産むというところまでいかないと、最終的な成果とまでは言えないだろう。しかしそのカップルが当該自治体に住み続けるという保証はない。またそのカップルが子どもを産む希望を持つか、そのような選択をするかどうかは確かではないだろう。ただ、日本の場合の婚外子の少なさからすると、婚姻数を増やすことは出産数を増やすためには重要な政策課題となってくる。

もちろん、各自治体がどのような数値目標を目指すかについて、様々であることに問題があるわけではない。むしろ、それが統一されていないことこそ、地方自治といえるであろう。中央政府が統一するのではなく、地方自治体が知恵を絞り、画期的なアイデアを思いつき、それが全国の自治体や国に拡散することが地方自治の意義の一つと考えられる。

そのうえで、それぞれの自治体がどのような数値目標をたてているのか、どのような施策・事業を行っているのか、どのような成果を達成しているかを調査研究することが望ましいであろう。どのような数値目標をたてるのが、よりよいプラクティスであったのかについては、関係者間での learning by doing で自然と評判が決まっていくのではないかと思われる。

成果の評価の難しさ

政策出力がどれだけあったのか、例えば、婚活イベントをどれだけ実施したのか、どれだけの人が参加したのかに比べると、成果についての数値目標は判断が難しいだろう。

第一に、数字が独り歩きをして、その数字を実現することが、真の成果とはかけ離れたものになる可能性がある。例えば、未婚率を減少させることが目標であれば、20代の独身の若者がその自治体を離れてしまえば、その年代の未婚率は減少する。しかしながら、そもそもの自治体の人口を増加させるという大目標からすれば、これは望ましくない、逆の方向への変化である。

第二に、成果の指標の変化が、その政策によるものなのか、どの程度なのかを調べるのは難しい。指標の変化のうち、政策によるものをインパクトということがあるが、そのインパクトを測定するのが難しいことは、社会学者の中では「因果推論の根本問題」として知られている。因果推論の議論では、政策の実施があったことを介入ないし処置と呼ぶが、この根本問題とは、分析したい対象が、介入・処置を受けた状態か、介入・処置を受けなかった状態かのどちらかしか観察できないことにより、効果を推定できない問題のことである。もし、タイムマシンがあれば、両方を観察することができる。しかし、現実世界では、この両者、すなわち、政策が実施された世界と実施されなかった世界とを比較することはできないのである。

この問題を解決するために、様々な手法が用いられてきているのであるが、それは因果推論についての書物にまかせたい。以下では、会計検査院が重視する会計検査の観点について論じよう。会計検査院のHPには以下のような記述がある。

検査の観点

「正確性」の観点

検査対象機関の決算の表示が予算執行など財務の状況を正確に表現しているかという観点です。

「合規性」の観点

検査対象機関の会計経理が予算や法律、政令等に従って適正に処理されているかという観点です。

「経済性」の観点

検査対象機関の事務・事業の遂行及び予算の執行がより少ない費用で実施できないかという観点です。

「効率性」の観点

検査対象機関の業務の実施に際し、同じ費用でより大きな成果が得られないか、あるいは費用との対比で最大限の成果を得ているかという観点です。

「有効性」の観点

検査対象機関の事務・事業の遂行及び予算の執行の結果が、所期の目的を達成しているか、また、効果を上げているかという観点です。

検査の観点の多角化

会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性などの様々な観点から検査を行っています。かつては合規性の観点からの検査が比較的大きな比重を占めていましたが、昭和 40 年代頃からは有効性の観点からの検査にも取り組み、その検査結果を検査報告に掲記しています。

(<https://www.jbaudit.go.jp/general/task/index.html> (2023 年 7 月 28 日確認))

まず、正確性であるが、これが依然、重要性を持っていることは言うまでもないであろう。決算そのものではないにしても、政府の統計や公文書の正確性についての疑念が長期政権の下で生じてきていた。『公共政策学の基礎』の 239 ページにおいて、毎月勤労統計の調査での驚くべき実体や、公文書の廃棄、改ざん、捏造、労働時間等総合実態調査でのデータのつまみ食いなどの例が挙げられている。むしろ重要性は増しているといっても過言ではない。

NPM

次に合規性であるが、法律、政令等に従って政策が実施されているかもまた重要な点である。以前にはこの点が重視されていたため、公務員には法学部出身者が多く採用されてきた。しかし、1990 年代から英連邦諸国を中心に広がった、新公共経営 (New Public Management, 以下 NPM) と呼ばれる多様な手法が、日本の行政改革にも影響を与えてきた。同書では、2 つの原則に従っている点に多様な手法の共通性を見出している。それが第一に、政策を実施する組織単位の責任者に裁量を与え、成果による統制を行うこと、第二に、市場メカニズムを活用し、競争原理によって効率化を図ることである。

NPM の登場以前であれば、政策実施において法律、政令等に従って適正に処理されているかがもっぱら重視されていた。合規性の観点からは、公務員が法学部の知識を有することが重要である。それゆえ、公務員試験において、法律が重要な試験科目であった。しかし、NPM の登場以降、例えば、地方公務員の採用においても、公務員採用試験に SPI を導入する役所が増えてきている。この理由には、民間企業を志望する人を呼び込む、人材確保の要請があるが、公務員にも成果をあげることが期待されるようになってきていることも、理由としてあげられるだろう。しかし、その結果、合規性が軽んじられるようになること

は避けなければならない。税金を使い、強制力を背景にした公共政策の実施は、法律、政令等に従う必要があることは言うまでもないからである。今日、危機に立つともいわれているリベラル・デモクラシーであるが、リベラリズムの本質は「法の支配」にあることを忘れてはならない、権威主義的体制に陥るかもしれないのである。

NPM が重視する第一の原則の成果による統制が、「有効性」の観点である。会計検査院の HP でいうように、昭和 40 年代頃からこの点も重視されてきたのであれば、NPM 以前からも独自にこの観点が重視されてきたのであろう。しかしながら、前述したように、所期の目的を達成しているか、また、効果を上げているかについては、因果推論の根本問題が横たわることを忘れてはならない。様々に発展する因果推論の手法を駆使した検査や評価が必要となろう。例えば、自然実験という手法は、社会制度や歴史的な偶然から、あたかも介入・処置が行われたかのような状況を用いて因果関係を推定する手法であり、2021 年のノーベル経済学賞はこの手法を用いた 3 人のアメリカ人経済学者が受賞した。

NPM の第二の原則が重視するのが効率化である。そしてここでは、会計検査院の HP でいう、経済性の観点、効率性の観点が対応している。『公共政策学の基礎』では、第 6 章の規範的判断において、規範の一つとして効率性が取り上げられている。そこでは、費用・投入 (input) との対比で最大限の成果・産出 (output) を得ているかという、より一般的な指標として効率性をとらえ、その中で産出あるいは投入のどちらかが決まっている場合に、能率性、経済性という用語を当てている。例えば、試験開始までの 3 時間、すなわち投入が決まっている場合に、最も高い得点を取るような勉強方法を能率的とする。逆に、単位取得に必要な合格最低点を取るために、できるだけ勉強時間を少なくしてほかのことをするというのが経済的な勉強方法というわけである。会計検査院の HP でいう「同じ費用でより大きな成果が得られないか」に能率性という、効率性の下位概念を与えていることになるだろうか。

同書では、効率的な図書館とは何かという議論に取り組み、図書館という政策の成果、産出とは何かということを考えたり、同じ本を複数冊買うことは、無駄であるともいえるが、利用者からすると待ち時間を節約できることにもなるという問題に取り組んだりしている。筆者が授業で使う実例は、ある市の図書館が東野圭吾の『マスカレードナイト』を 19 冊保有していたこと、それに対して予約数が 462 あったことである。この図書館は『マスカレードナイト』をさらに購入すべきだろうか、すでに買いすぎであろうか。これは簡単に答えが出せる問題ではない。さらに、授業当日の予約数をチェックして、それをみせるということも行っている。現在はもう予約待ちはなくなっている状況だったりするからである。

そして、同書では、無駄を極限まで縮小化していくことが、危機への対応能力を低下させるという現実の議論へと移る。このような無駄は「冗長性 (redundancy)」と呼ばれ、これを備えておくことにより、過誤の発生が抑制されたり、信頼性が高められたりするのである。コロナ禍における保健所のパンク状態を想起すれば、冗長性の重要性は明らかであろう。こちらの観点も近年の行政学では重視され、2021 年の行政学会総会・研究会では、「行政の冗長性を再考する」が共通論題の一つとして取り上げられた。そして 2022 年 5 月に発刊された『年報行政研究 57 行政における冗長性』で、報告論文等が取り上げられている。会計検査院としても、検査の観点として冗長性をどのように取り入れるかはこれからの課題であると考えられる次第である。

参考文献

- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉（2020）『公共政策学の基礎 第3版』有斐閣。
- 伊藤修一郎（2020）『政策実施の組織とガバナンス：広告景観規制をめぐる政策リサーチ』東京大学出版会。
- 北山俊哉（1985a）「日本における産業政策の執行過程--繊維産業と鉄鋼業-1-」『法学論叢』第117巻，第5号，53-76頁。
- 北山俊哉（1985b）「日本における産業政策の執行過程--繊維産業と鉄鋼業-2完-」『法学論叢』第118巻，第2号，76-98頁。
- 吹田市（2021）「吹田市まち・ひと・しごと創生総合戦略」https://www.city.suita.osaka.jp/_res/projects/default_project/_page_001/021/138/12131515353.pdf（2023年8月3日参照）。
- 西宮市（2020）「西宮版総合戦略（第2期）」https://www.nishi.or.jp/shisei/chihouseisei/zinkou_sogo/20200310111843757.files/nishinomiyabansougousenryaku_part2.pdf（2023年8月3日参照）。
- 日本行政学会（2022）『年報行政研究 57 行政における冗長性』ぎょうせい。
- 早川有紀・金崎健太郎・北山俊哉（2021）「地方創生政策の特徴と課題：関西2府4県自治体アンケート調査をもとに」『法と政治』第72巻，第2号，1-24頁。
- 森田朗（1988）『許認可行政と官僚制』岩波書店。
- Johnson, Chalmers A. (1982) *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*, Stanford University Press. (矢野俊比古監訳 (1982) 『通産省と日本の奇跡』TBSブリタニカ。新訳，佐々田博教訳 (2018) 『通産省と日本の奇跡 産業政策の発展 1925-1975』勁草書房。)
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973) *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland: Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the economic development administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley, CA: University of California Press.