

琉球大学学術リポジトリ

行政評価導入の政治過程 ～スキャンダルの遺産と行政改革～

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2008-12-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 宗前, 清貞, Somae, Kiyosada メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/8467

行政評価導入の政治過程 ～スキャンダルの遺産と行政改革～

宗前 清貞

From Scandal to Reformation: A Case Study of Introducing Program Evaluation System

SOMAE Kiyosada

Lecturer of Political Process and Public Policy Studies

【要旨】

本稿では、我が国で初めて県レベルで条例に基づく行政評価制度を導入した宮城県を事例に、行政評価という新しい行政改革がいかなる要因によって進展したかを分析する。宮城県では前知事の任期中の逮捕と新知事就任まもなく発覚した公費不正支出問題というふたつのスキャンダルを経験した。また、行政評価制度の導入という点では先進自治体ではなかった同県が、いかにして条例制定に進んだかという経緯を明らかにする。その上で、行政評価制度それ自体の透明性を高めるためには、情報公開の延長としての特質が必要であることを明確にする。

Summary

Nowadays most of prefectures and cities exercise program evaluations but Miyagi's system is the unique attempt since the system is based upon Miyagi Prefectural Act of Administrative Evaluation of 2002, which is the first local act for program evaluation.

Governor Asano of Miyagi, famous for his "Reformist" reputation, first won his campaign in 1993 when ex-Governor arrested for alleged corruption. A year later, he faced another big political problem: illegal expenditure in Government's sections and departments. Miyagi Government energetically tried to recover its damaged image mainly through actions for information disclosure, but was not so much eager to promote policy evaluation in late 90s when Mie Government, in which another famous Reformist governor took office, started the first trial among prefectures for policy evaluation.

This article tries to draw a picture of process how the Government had taken steps for the Act for the first time in country's history and to clarify how and why a latecomer succeeded becoming a front-runner. To conclude, evaluation systems should be a part of disclosure after my analysis of Miyagi's case study.

はじめに (本稿¹の意義と射程)

政策評価ないしは行政評価については諸科学のアプローチを使用して様々な研究がなされている²。その多くは①行政経営の内実を向上させるための「評価のあり方論」であり、あるいは②評価をめぐる「技術的な議論」である³。

¹ 本稿は、2001年9月1日に開催された関西公共政策研究会における発表を元としている。研究会においては、当初の発表に積極的な批判をいただいた。特に市川喜崇（同志社大学法学部）は本文中にある福島県構造改善室の元メンバーであり、また、窪田好男（神戸学院大学法学部）は同県の政策評価システム策定に関与している。両名からは筆者の誤解や誤読などについて、きわめて有益な批判をいただいた。記して感謝する。

² 学説史を概観することは出来ないが、筆者による一定の類型化に関しては次を参照。宗前清貞「政策評価と政策類型」、『公共政策研究』、創刊号、日本公共政策学会、2001、128-132頁。

³ たとえば関田らによる満足度調査の手法に関する議論（関田康慶・加藤由美「政策・施策評価システムの設計と評価方法」、『会計検査研究』24号、2001、21-44頁）などはその好例と言える。

その多くは、客観的な評価の実現にむけた議論であるが、現在のところ政策評価制度が導入されて日が浅いこともあって、（政策評価は現実にはどのようなことが可能でどのようなことは出来ないか、という意味での）制度の射程に関する研究はほとんどなされていない。

プログラム評価の運営それ自体は、客観性や体系性を重視することが重要なのは間違いない。また、そうした認識は、既に導入されている県レベルの評価システムを概観したときに、盛り込まれているシステムの構造がほとんど違いない、という点で共有されているように思われる。

だが、評価を用いてどのようなガバナンスの向上を図っていくのか、という政府の意思は、各地方政府において相当の隔たりを見せている。新しい制度を導入するにあたっては、その背後には、評価制度導入をめぐる首長の関与の濃淡ないしはビジョンの有無、言い換えれば「政治的な意思」が制度運営における独立変数になる。知事がどのような動機で評価制度を導入しているか、つまり、いかなる環境制約の中で評価制度に取り組んでいるのか、ということが、この制度の進展に大きく関与していると筆者は考える。

本稿では、スキャンダルを契機に行政改革をスタートし、「評価制度後発組織」でありながら2002年4月にわが国で最初の行政評価条例を設定した宮城県の事例を分析し、評価制度が機能するための諸条件を試論的に追求する。

1.1 改革の背景

1990年代の半ばまで、政策評価制度は制度的根拠を持たないためにわが国ではほとんど有効に実施されておらず、わずかに会計検査院ないしは旧総務庁行政監察局などで政策評価の色彩を持つプログラム評価が行われていたに過ぎなかった。1996年に三重県で最初の評価システム試行が着手され、また同年北海道でも「時のアセスメント」を制定して以来到来した「政策評価ブーム」にお

いて、県あるいは市町村レベルで試行された政策評価制度はすべて行政システムの改善を目指すための“新しい”行動であり、行政改革の一環として導入されるようになった⁴。

行政改革は、本質的にそれ自体に意味があるのではない。常に「その改革によって行政活動が円滑／有効になる」ために行っている。したがって、行政改革の一環として何らかのシステム改善が行われたならば、その（改革が有効であったか否かの）評価は、改革後の行政アウトプットがいかに変化したか、または変化しないかによって測られる。

ところが、「行政改革」というスローガンそれ自体は、政治的には（否定的にも肯定的にも）強力な意味を持っている。改革によって既存の公的資源配分チャンネルないし配分ルールを変化させることで、政治的支持を与える側、例えば利益団体や特定の産業などにとっては、安定的な資源配分（に対する期待）を失うことになる。直接大きなダメージが予想される場合もあるし、また、少なくとも将来が不確定になると言う意味でリスクはある。その結果として、政治的リーダーとその支持基盤の間に安定した関係が成立していれば、改革のリスクをリーダーが自ら引き受ける必然性は低い。

一方で、新人候補者が確たる政治的キャリアを持たない場合、あるいは現職であっても有権者を投票行動に駆り立てるだけの実績を持たない場合、「改革」イメージはそれ自体として権力資源たりうる。1980年代の中曽根政権誕生に至る行政管理庁長官としての中曽根康弘の行動や、1993年の総選挙における三つの新党の躍進などはその傍証となろう。中曽根はキャリアがないわけではなかったが、党内的政治資源において恵まれなかった政治家が、改革と言う「理念」を基盤に国民的な支持を獲得したことで相当ドラスティックな改革（だと思われた一連の政策）を一応の成功に導いているし、また後者の場合、三党の新人

⁴ 経緯については、三重県庁ホームページを参照。

URL: <http://www.pref.mie.jp/GYOUSEI/plan/jimu01k/system/p01.htm> (2002年10月31日)

の多くはまったく政治家としてのバックボーンを持たなかったにもかかわらず都市部を中心として、改革イメージを武器に当選を獲得していった⁵。

改革に対する期待は、具体的に何らかの行動を要求するような政治的圧力ではない。ましてや政策評価という新たな行政システム導入の是非それ自体が選挙の争点になったことはない。しかし、改革を武器に登場した政治的リーダーは、その後の施策については「売り物」になるような「派手」な改革の導入によって、当選を後押ししてくれた期待に自分が応えていることは証明しなければならない。スキャンダルや中央政界の代理戦争など、具体的な政策の争点をめぐって行われていない選挙のあとに登場した近年の改革派リーダーは、自らが「新しい期待」を体現する存在であることは証明するべく、情報公開などをはじめとする意思決定・業務遂行の透明化を目指すことが多いといつてよい⁶。

1.2 非ルーティン型政治

行政改革は必ずしも政治リーダーによってのみ実行されるとは限らない。例えば旧・通商産業省は、既存の組織構成原理を組替えるような大規模な機構改革を内部的に実行した経験を持っている⁷、福島県の場合、各方部ごとの出先機関を統合し、7つの（他県の地方事務所と比べれば相対的に強力な権限をもつ）地方振興局を編成した⁸。しかし、これらは①きわめて例外的な事例で

⁵ この間の経緯については、大嶽秀夫『自由主義的改革の時代』、中央公論社、1994、第二章、および大嶽秀夫編『政界再編の研究』、有斐閣、1997の第2章、中井歩「外からきた」改革派のうち特に2および3節（49-69頁）。

⁶ こうした改革派知事の主張や傾向を表した代表的な文献として、ここでは改革派御三家と呼ばれる橋本大二郎・高知県知事のを挙げておく。橋本大二郎『知事—地方から日本が変わる』、2001、平凡社新書。同書中、橋本は（自らを含めた）改革派が、説明責任を果たす諸施策に取り組んでいることを強調している。

⁷ 特に1973年の機構改革はそれまでの原局・原課制を大幅に変更した点で自己改革の端的な例と言える。Cf. Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle* (Tuttle, 1986), pp.332-338.

⁸ ただし建設部門に関しては独自の地方建設事務所を持っているし、また保健所は必置規制の関係上統合されていないので、企画・農政・税務などの諸部門が振興局に統合された。

あること②あくまでも組織内部の問題であり、行政システムをラジカルに改革するような動きとは言えないこと、という二点で、いわゆる行政改革といえる変更ではない。

評価制度によって実現されるはずの機能は、制度導入前には代替的に存在していた。第一に帳票検査 voucher audit としての会計検査であり、監査委員事務局による監査あるいは行政監察が事業の事後検証であった。しかし、これらは政策の有効性を追求するよりも、非違の防止にその焦点が置かれていた。むしろ、一般の政府職員にとって強力な圧迫を感じる「検証」は、事前検証としての予算査定であり、また、職員定数管理であった。

だがこれらは①事後的に②プログラムを対象とした③体系的整合性と有効性検証を重視した手法ではないと言う点で、政策評価に期待されている役割を果たすことは出来ない。また、査定や定数管理ないしは監査・監察によっては改善できなかった問題が放置されていたからこそ、行政改革を実行するであろうリーダーが選ばれているとも言える。その意味で、有効な行政改革とは行政的安定性の外部から到来するものである。行政改革とは、まさに政治による行政ビジョンの「革命」そのものであって、ルーティンな行為の延長上にはないのである。宮城県知事となった浅野史郎は、政治的リーダーの任務として「知事業務の97%は『予め設定された業務をこなしていくと言う意味での』回転寿司」だが、残りの3%の決断こそ重要だ。それはある種の思い切りによって実行される。それこそが、知事として給与をもらうに見合う仕事だ」という趣旨の告白をしている⁹。浅野はその「重要な決断」の中に、不祥事の処理と情報公開を具体例として挙げており、そこに彼の「政治家像」意識を読み取ることができる。すなわち、政治家らしい仕事とは、ルーティンでは処理できない、かつ、センスを要求される仕事だと認識しているのである。

⁹ 浅野史郎・田勢康弘『政治の出番』、日本経済新聞社、1999、208-212頁より。

1.3 誕生の遺産

シャットシュナイダー E.E. Schattschneider が述べているように、権力資源がないものは紛争を拡大した方が、また、すでに十分に資源を有しているものは紛争の視野 scope を限定的に留めた方が、紛争の展開は有利に展開する¹⁰。その際、実際に公約を守るか否かというリーダー個人の意識の問題が改革の成否を決するだけではない。むしろ、彼が何を内面で考えているか以上に、彼を押し上げた流れがどのようなものであるか（シャットシュナイダーの表現に倣えば「けんかの観衆」）が、彼の行動を規定していく。

村松岐夫は行政改革における政治的リーダーシップの不在を述べる中で、日本の政治においてはトップのリソースが欠如していることを指摘した。また、コーリン・キャンベルの統治類型論を紹介する中で、日本のナショナルな政治においては「ブローカー型の政治（官庁間利益の交渉役）」または「分権の政治（族議員型決定の追認）」が一般的であり、第二次臨調における中曽根首相が例外的に、強力なリーダーシップを発揮する「存亡の政治」または優先順位づけに強い影響力を発揮する「優先順位の政治」を実行できたと認識する¹¹。

この認識を裏返せば、地方政府のリーダーと言うのは本質的に強いリーダーである。第一に地方政府職員はローテーション人事によって任意の部署に配属されており、技術職を別とすれば、特定の部署が、強力な固有の利益を（リーダーの圧力を跳ね返すほどに）持ち得ない。また、地方議会における「族議員」は政策決定に強い影響力を及ぼさない。そもそも地方自治においては執行部（行政サイド）のリソースが中央政府以上に圧倒的なものである。その原因は財源の問題であって、補助金をはじめとする移転的経費に依存せざるを得ない地方政府の構造上の制約があるので、政治的な影響力よりも「上位」政府との関

¹⁰ E.E. Schattschneider, *Semisoverign People* (Dryden Press, 1983), p.2

¹¹ 村松岐夫『日本の行政』、中公新書、1994、218-220頁。

係という行政的資源の方が、政策決定により強い影響力を持っていることに起因する。第三に、リーダーの地位は安定的である。少なくとも任期中に逮捕や辞職がない限り四年間という時間が保障されており、さらに言えば最も厳しいといわれる二期目の選挙を乗り切りさえすれば、三期ないし四期にわたり再選を期待することは十分に可能である。12年ないし16年というスパンは、係長が部長級に昇任する間、ずっとリーダーが変わらないと言うことであり、当然、その影響力は国政におけるリーダーよりもはるかに強い。さらにはアメリカの大統領制にはない予算の編成権を執行部側が持っている以上、その権力はもともと大きいのである¹²。

1995年の選挙で、東京都においては青島幸男知事が登場した。青島は都市博の開催撤回を公約にしたシングル・イシュー選挙による勝者である。したがって、公約どおり都市博の開催を撤回したことは、それに伴う補償の費用を問題としないほど有権者の（さらには全国的な）支持を獲得した。しかしその後、都市博開催撤回に匹敵するような政治課題の設定に成功しなかったため、（環境問題に取り組みたいという強い意欲はあったにもかかわらず）二期目の出馬は断念せざるを得なかった。このケースは、青島に対する支持を動員する政治的資源の根幹ともいえるべき「当選の圧力」に対応し切れなかったケースであり、言い換えるならば青島に寄せられた期待を具体的な行政アウトプットに変換できなかったということである。99年の選挙において、有力な候補の多くが無党派色の強い候補であり、そこを勝ち抜いた現知事がアウトサイダー的要素を強くもっていた石原慎太郎であったことを考えるならば、青島を生み出した「当選の圧力」は一過性のもとはいえなかった。青島の出馬辞退は、かくして「誕生の遺産」を乗り越えることが出来なかった事例として解釈することが出来る。

¹² 有権者による直接選挙という要素は無視しないが、文脈から行政と首長の関係という視野に限定した。

ところで、政策とは政府の意思の言明であり、特定の政治アクターの意思に限定されない。政策は単なる事務事業の束ではなく、それらを有機的に連関させた上で成立する体系なのだから、政策体系に埋め込まれた価値によって以後の政策展開が規定される。食糧費スキャンダルのように例外事態への対処として情報公開などの対応策がとられた場合、そこには「意思決定過程の透明化」という基本価値が埋め込まれている。これが前段で述べた「人的な誕生の遺産」に並置される「制度的誕生の遺産」である。もしも意思決定の透明化という基本理念に沿って諸改革が配置されるとすれば、根底にある情報公開制度との整合性は高く、したがって諸方策の総体として存在する行政改革は比較的矛盾なく展開していくだろう。逆に基盤価値が「非違の統制」として情報公開制度によるスキャンダル対処を採れば、機構改革や人事異動、事業の整合性検証などがその延長上にあると考えることは困難である。したがって、諸改革は（仮にリーダーの強い意志を感じることはあったとしても）相互に連携を持たない個別のプロジェクトとして展開していくことになる。

以上に述べたような二つの視野、すなわち行政改革における政治的リーダーの重要性と改革を取り巻く環境としての「遺産 legacy」を具体的なケースに適応するとどのように考えられるだろうか。ここでは、行政内部から発生したスキャンダル、すなわち政治的リーダーの指導力を発揮することが期待されている状況から政策評価制度を導入した二つの自治体における導入過程を分析することにしよう。

2. 宮城県の行政改革

宮城県ではゼネコン疑惑によって現職知事が再選直後に逮捕され、出直し選挙でまったくのダークホースであった新人、浅野史郎が1993年に当選した。しかも、新県政の基盤が固まらない95年から96年にかけて食糧費問題が勃発し、

浅野は厳しい選択を迫られた。この過程で情報開示に対し積極姿勢を示すことで、宮城は負の遺産を肯定的評価に転換させ、しかも二期目の選挙では政党の推薦を一切受けないまま、保々連合の枠組みで立候補した新人を大差で退けた。

この二つの局面を通じて、浅野は三重県の北川知事や高知県の橋本知事と並ぶ無党派・改革派としての評価を不動のものとし、また、(県警本部も含む情報公開など) 国の行政に先んずるような積極的な改革策を次々に打ち出していった。宮城県はしかし、政策評価という点では必ずしも先進県ではなく、その取り組みは例えば隣県の福島県とほぼ同時期であって、全国的にも平均的な時期に導入へ着手している。にもかかわらず、宮城県の政策評価は①(全国で初めて) 条例化によって法的根拠を持つ②ロジカルフレームに基づくプログラム評価の要素を積極的に取り入れた¹³ ③評価活動それ自体を県と県民のコミュニケーションの一環とした¹⁴、といった点できわめて先進的な取り組みを見せている。

本章では宮城県の評価が積極的な理由を浅野の政治的環境に求め、一連の評価制度導入の経緯を概観する。

2.1 知事の逮捕と新人知事の誕生

宮城県では自治官僚出身の山本壮一郎が五期二十年の知事を勤めた後、1989年3月にアイデア町長として知られた前中新田町長・本間俊太郎が知事に当選した。本間の初当選は、自民党が擁立をほぼ決定していた現職代議士・愛知和男が、自身に贈与されたリクルートコスモス社の未公開株受領疑惑に巻き込

¹³ 例えば宮城県の言う政策評価とは「施策の目的(政策と施策の関係性、政策を構成する施策全体の体系性等)」を評価尺度とする旨明確に記載されている。詳しくは、『宮城県における政策評価実践の手引き』、2001、宮城県企画部、5頁。

¹⁴ 宮城県の行政評価では、県民満足度調査が重要な構成要素となっているが、満足度調査を設計した東北大学教授・関田康慶によれば、この満足度(アンケート)それ自体によって行政サービスの需要側と供給側の情報交換になっているとする。詳しくは関田康慶・加藤由美「政策・施策評価システムの設計と評価方法」、『会計検査研究24号』、2001年、会計検査院、の特に3-5以下(31-40頁)。

まれた結果告示直前に出馬を断念、それに代わる有力な候補者を保守系が擁立できない中で行われた選挙で勝利した特異なケースであった。本間自身は保守系の政治家なのだが¹⁵、公認候補を当選させた上で89年夏の参院選やその後に予定されていた衆院選にははずみをつけたい社会党と、チャンスを逃したくない本間自身の意向が合致し革新系無所属として立候補、当選にいたったのである¹⁶。二期目の選挙である93年2月には、自民も加えた自社公民与党体制を組み、本人の企画力に対する評判と若さによって、当分本間県政は磐石だと思われていた。ところが本間は、県中部に建設を予定していた「福祉関係中核施設」の建設決定を前にゼネコンから二千万円の収賄を行った容疑でその年の9月27日に逮捕された。それに先立つ6月には一億円の収賄容疑で山本県政の元副知事だった仙台市長・石井亨も逮捕されており、宮城県政界への信頼は一気に崩壊した。出直し知事選における投票率は38.0%と極めて低いものであり、県内の有権者が県政そのものに対して（抵抗を含めて）意欲を失っていることが理解できよう。

当初、出直し知事選は候補予定者が乱立していた。いち早く候補の擁立を決定したのは共産党系であった。しかし、保守陣営は大物知事の逮捕をカバーするだけの魅力を持つ候補者選定に悩んでいた。この種の選挙では必ず名前の挙

¹⁵ 本間の父親は故・本間俊一（自民党）であり、彼の死後、地盤を継いだのが伊藤宗一郎（自民党）であった。本間は大学卒業後、新聞記者を務め、中新田町長選に立候補したのは父親の死後しばらく経ってからである。また、彼の政治的評判は町長としての実績に基づくものであり、その意味で彼はいわゆる二世政治家とは言えない。

¹⁶ 筆者が1988年と1990年に本間本人および社会党関係者にインタビューした際の説明によればこの間の事情は以下のとおり。社会党側ではベテラン県議であり、策士と呼ばれた故・坂下清賢が擁立に向けて行動していたが、坂下は「勝てる」候補にこだわっており、本間が本来革新陣営プロパーの人材でないことはあえて無視している。一方、本間は89年参議院選挙へ自民党候補者として公認を得る動きを起こしていたが、これは国政を目指すためではなく全県一区の選挙区を経験することで、将来の知事選挙への基盤を作るためであった。本間県政の二期目突入直後、オール与党体制の中で自民党の影響力が強まり、県議会の議決を要する工事請負契約の最低額引き上げ問題において自民党筋が基準額を6億円に引き上げるよう要請した際、「社会党の坂下清賢県議は、『そんなことはさせない。知事も愚かじゃない』と、徹底抗戦の構え」と報道された。坂下が本間県政誕生のフィクサーとして「お目付け役」を自認していたことはここから読み取ることができる。河北新報、1993年03月02日。

がる現職参院議員やベテランの県会議員などは早々に名前が消え、当初有力な保守系候補と見なされたのは国土庁事務次官と私大理事長という二名の県出身者であった。また革新系でも地元の大学教授や現職の代議士の名前が挙がっていたが、決め手に欠けていた¹⁷。10月の初旬、国土事務次官の市川一朗が、出身地である県北部の自治体首長数十名の支持を背景に名前が浮上し、一方、県政の継続性を大義名分に副知事の八木功の名前も浮上した。浅野史郎・厚生省生活衛生局企画課長は、数名の知人から非公式な打診を受けたが、当初はあくまでも不確定な話であり、有力な候補者として認知はされていなかった。

保守系各派はその後、八木副知事と市川国土事務次官の両者で候補者調整を図っていくが、新生党が期待する市川次官は次官就任後三ヶ月であり、また建設省官僚出身であるという経歴が、ゼネコン疑惑後の選挙において有権者にアピールできないと自民党県連側が弱気になったことで、結果として出馬を断念した¹⁸。社会、民社両党は当初擁立に期待した県農政連会長に断られた後に独自候補を擁立するエネルギーがすでになく、八木候補を推していた。いわば消去法として候補者プールに残った八木擁立ということで各派がまとまりかかったが、日本新党と新生党は八木擁立に抵抗感を持っていた。そのため、別候補擁立の可能性を探っていたが、浅野の年齢や福祉関係に強い能吏という評価が決め手となって、最終局面で浅野の推薦に動いた。この選挙においては浅野が勝ったというよりも、八木に対する不信感が極めて強く¹⁹、浅野29万票、八木20万票という意外な大差で浅野が勝利している。しかし、浅野が積極的に選ばれたとは言えない傍証として、突然立候補を表明した政治的経歴の全くない元

¹⁷ 菊地昭典『アサノ課長が知事になった理由』、岩波同世代ライブラリー、1995、31頁、および田島良明「手記～奇跡の宮城県知事選挙」(佐藤豊『無党派 みやぎの乱』、本の森、1998、335-402頁)より。

¹⁸ 菊地、前掲書、69-70頁

¹⁹ 浅野の選挙参謀だった田島良明は、タクシー運転手などはこうした密室の候補者擁立劇に脱力していたと述べている。また、浅野の母親も(八木では)選挙に行く気がおきない雰囲気だったと話している。佐藤、前掲書、360-362頁、菊地、前掲書、181-182頁。

ディスクジョッキー、田中世之介が6万票を獲得している点が挙げられる。つまり、田中と浅野に対する支持は八木に対する不信任票であり、行政的経歴のまったくない田中よりも浅野の方がまだ可能性のある候補である、と考えた有権者が多かったに過ぎない。この時点において浅野は、よりマシな新人候補として選ばれたと言ってよく、具体的な改革に向かう役割認識が期待されるような存在ではない。せいぜい、何かを変えて欲しいという期待を背負ったに過ぎなかった。

2.2 第二のスキャンダル～食糧費問題と情報公開

浅野は選挙戦においてほとんどプロフェッショナルな支援を受けていない。浅野の高校時代の同級生、菊地昭典は浅野の二度にわたる知事選を手記として発表しているが、その両者に共通しているのは選挙戦において全く組織的な対応をとっていない、という点である。浅野を推した日本新党は県レベルの組織はまだなかったし、新党県連は愛知和男の私党的組織であった。愛知の後援会「愛知会」がどの程度浅野の支援にまわったかは不明だが、菊地の手記に拠るならば選対本部に組織的な動員はかかっていなかった²⁰。このことを浅野は「出生の秘密」と呼ぶ²¹。つまり、いかなる組織的利益にもオブリゲーションがないために、自分の決断の自由度が高い、と言う意味である。浅野はこのことを著書の中で繰り返し強調しており、自分が無党派である（浅野自身は「政党と健全な距離を置いている」と言い換えている）ことを明確に自己規定している。浅野が最初に無党派層に強力にアピールしたのは公費の不正支出をめぐる措置であったが、その際の対応は彼が無党派を意識して行動していることを明

²⁰ 菊地、前掲書、227-250頁。ただし、愛知事務所からベテランの選挙マネージャが派遣されていた。また、浅野の高校同期生から選対を手伝ったもののうちJCと強い関係を持つものはいた。

²¹ 浅野史郎・河内山哲朗『民に聞け』、光文社、1999、68-69頁。浅野・田勢、前掲書、35-38頁。

白に物語っていた。

1995年1月、弁護士などによって結成された「仙台市民オンブズマン」から県に対して食糧費の開示請求があった。その結果、93年度に執行された食糧費8億9千万のうち3億6千万がいわゆる官官接待に使われていたことが発覚、支出が不正であったという疑惑は一気に高まった。オンブズマン側は同年3月に、監査請求および文書開示を提訴、さらに6月には仙台地裁へ食糧費返還請求を提訴し、問題を司法の場で決着させる対決姿勢を見せた。しかしこの時点で県側は事務処理上の問題と認識しており、違法・不法な行為であるとは認めなかった。

だが浅野は、世論がオンブズマンの攻勢を支持しているのを理解しており、オンブズマンがしばしば誤認されるような「共産党のフロント団体」であると見なした対応をしなかった。95年7月には内部調査を開始、さらに9月には官官接待廃止を議会で答弁している²²。しかし、この内部調査の過程でカラ出張疑惑が浮かび上がり、また、オンブズマン側は食糧費の費消に際して同席者(=中央省庁側からの出席者名)を開示するよう求めていた。浅野をはじめとする県側は、当初、出席者名の公表はプライバシーに関わると判断しこれを拒絶していたが、96年8月には仙台地裁で県側全面敗訴の判決が下された。浅野は控訴しないことを決断したが、その背後に①上級審でも敗訴する可能性が高いこと②その際、県のガバナビリティへの信用は著しく傷つくことを憂慮した。浅野は『子どもニュース』の取材で「勝手にお金を使ったなら泥棒だ」と子ども記者から指摘されたというエピソードを引き、公金を何のために使ったかを子どもに説明できないような行政手法は本質的に間違っており、誰に対しても分かりやすい行政をしない限り、行政への信頼回復は出来ないと述べている²³。

²² 浅野・河内山、前掲書、69-82頁。仙台市民オンブズマン、『官壁を衝く』、1999、毎日新聞社、特に88-103頁。

²³ 浅野・河内山、前掲書、73-76頁。

浅野は既存の統治手法に対する反語的存在として当選しているし、また、この時期政界再編が激しく進展していく中で、安定した政党的基盤を持っていなかった。仮にそれを求めるならば自民党からの相乗りを受け入れるか、または新進党と密接な関係を築くと言う選択肢があり得たが、どちらも浅野の支持者（と浅野本人）にとっては受け入れが困難な選択であり、また、過去を「水に流す」には前回選挙のしこりは大きかった。したがって、浅野を取り巻く政治環境は、安定的な政治基盤を構築しつつ問題が沈静化するのを待つのではなく、「率直な反省」の上に「抜本的な改善」を採ることを彼に対して要求した。

浅野の決断を元に県側がオンブズマン側の主張を受け入れたことで、オンブズマン側は15件の訴訟を取り下げ、係争それぞれに決着をつけた。さらに、オンブズマンが分析、公表する「情報公開ランキング」で97年度一位、98年度四位、99年度一位、と情報公開先進県としての評価を獲得し、宮城県の行政改革の方向は政治的な有為性があることを確認した。浅野が自ら語るように「わが宮城県についてまわった『不祥事』も、平成八年度をもって決着し」たし、また、「…痛みを感じ、犠牲を払いながら、宮城県庁はいい方向に転じることができた」のである²⁴。

宮城県は、不祥事を通じて情報公開制度を整備し、このことによって組織的な危機管理の体制を形成していった。また、非違の予防を浸透させていく中で、「公務」の根拠を明確にしていくという（後に政策評価制度を支える基本哲学となる）意識が形成されていった。少なくとも浅野はそうした明確な流れを意図していた²⁵。情報公開は隠蔽を防止する消極的な意味から、情報それ自体を積極的に提示することで県政に対する有権者の参加を望む地点に歩を進めた。

²⁴ 浅野・河内山、前掲同所。

²⁵ 浅野は前掲二書で再三「成功体験」という単語を頻繁に用いる。これは彼がビジョンの提示者であるというよりも、組織のトップマネージャーであると言う認識を示しているが、さしあたってここでは、情報公開を通じた政策根拠の明確化が、県政の信頼回復につながったと言う「成功」体験を職員間に共有させたと見なせる。

2.3 選挙を通じて知事になる

97年の知事選は、劇的な結果に終わった。新進党は、新生党として前回選挙において浅野を支援し、浅野県政の生みの親となったこともあり、与党として選挙戦を戦うつもりで、5月には県連で推薦が決定した。一方、浅野は6月の定例県議会で再選出馬を表明し、記者会見では政党と距離を置いてボランティア主体の選挙を行いたいと語った。97年8月14日、愛知和男代議士が自民党に復党したのち空席になっていた県連会長に小沢一郎代議士が就任、挨拶をかねて浅野と小沢は次期知事選について会談した。小沢が政党推薦を受け入れるよう迫ったのに対し、浅野は態度を一切変えなかった。翌日、電撃的に市川一朗参院議員が出馬を表明、小沢・新進党県連会長と三塚博・自民党県連会長を伴って記者会見を行った。中央での保々連合を先取りする、地方版保々連合の成立であった²⁶。

浅野選対は100円カンパや勝手連方式、小集会の徹底によって選挙戦を闘っていたが、対する市川は古典的な組織回転選挙を採用していた。建設業界を中心とした動員や票読み、パーティー券による資金確保、市町村ごとの票割といった手法である²⁷。

ところが選挙結果は投票率が前回より17ポイントアップして55%、得票は浅野62万票、市川31万票というダブルスコアに終わった。市川は大敗したように見えるが、絶対数では浅野の前回得票を上回っているのだから、組織型選挙が無意味であったのではない。このことは浅野陣営も理解している²⁸。しかし、仙台都市圏に県民の半数以上を抱える宮城県では、東北の他県よりも都市型の選挙行動をとるようになっていた。選挙スタイルに限らず、選挙公約について

²⁶ 菊地昭典、『アサノ知事の冒険』、岩波同時代ライブラリー、1998、11-23頁。

²⁷ 浅野恭平、「政党無用！俺らの候補の勝たせ方」、別冊宝島M『選挙だ!!選挙だ』、宝島社、1998、18-31頁。

²⁸ 佐藤、前掲書、307頁。

も都市型のマクロな改革が政治的的魅力になり始めていたのである。

浅野は出馬にあたってまとめた「一人一人が参加できる選挙をめざして」という文書で、六項目からなる基本方針を公表した。政治姿勢をモノログしたようなこの文書の中に、「選挙はとても大事」「情報公開を徹底した選挙を」という二項目が置かれている。長洲一二・元神奈川知事が語った「選挙運動によって有権者の政治ニーズを内面化していく」という表現をわざわざとりあげているのは、無党派の支持を自覚し、無党派層の政治姿勢に対する選好を理解していることの反映と言える。また、情報公開に関する記述では「食糧費問題、カラ出張問題の渦中で悩む中から情報公開の方向を鮮明に出す」ことで「福祉先進県よりも先に情報公開先進県になってしまった（強調は引用者）」とある。浅野が不正支出問題への対応を自らの政治資源と見なしているが、現職が本来訴えるべき政策アウトプットの実績は有権者をひきつけるに充分とはいえないと自覚しているのである。また、不正の防止としての情報公開から踏み込んで「事後の情報公開だけでは不十分で、時々刻々の情報公開、さらには事前の情報公開もしていきたい」と述べ、政策の内実に関わる情報を（県庁だけで独占的に扱うのではなく）県民全体で共有する方向を意識していることもうかがえる²⁹。

こうした「選挙」という環境から「知事になった」浅野は、二期目の任期に入った直後の97年4月から「新しい県政創造運動」に着手した。その内容は①人事・組織機構②予算③事務事業評価④市町村への権限委譲で、県民サイドから見た行政の在り方を模索するものとしていた³⁰。97年12月と98年3月の二回にわたる報告を経て、事務事業は平成10年度に総点検、また11年度をめぐりに第三者による政策評価、執行評価、大規模事業評価、事業個所評価などを導入することが決定された。ここで初めて政策評価の導入が公式日程にのぼり、

²⁹ 佐藤、前掲書、90-95頁。

³⁰ 河北新報、97年4月22日。

種々の評価を一括導入しようと言う動きが出始めたと言える。ただし、この段階では各評価サブシステムの間連携はそれほど明確に区別されてはいなかった。例えば事業評価はもともと旧・建設省ラインで導入されつつあった制度であり、県単事業とも言うべき政策評価や執行評価とは手法的にも理念的にも異なったものである。また、この制度を推進していった力が県の財政悪化にあった点も指摘し得る。例えば地元紙は9月に公表された事務事業総点検を報道する際、「県行政改革推進委員会は、総事業4610件のうち、人件費などの義務的経費や公共事業を除く2808事業では、4分の1に当たる725事業が縮小または廃止が妥当との結論に達した。縮減可能な額は78億7000万円に上っている³¹⁾」と、あくまで予算経費上の観点から評価の有効性を捉えている。

98年11月には第三次報告が出され、大規模事業評価委を盛り込むことが明らかにされ、これら三次にわたる報告を受け12月に「宮城県行政改革推進計画」が発表された。基本理念として「県民視点、使命・成果・効率重視」といったNPM型の行政運営理念が掲げられ、改革の柱としては①県民サービス改革、②パートナーシップ改革(分権含む)、③事務事業システム改革、④人事・組織・運営改革、⑤予算改革など5領域にわたる改革が提言されている³²⁾。

政策評価制度の学習の場となったのは大規模事業評価委員会であった。委員会は事務局を総務部行政改革推進室ではなく、企画部の政策課に置き、評価制度と長期総合計画を一体として扱う姿勢を明確にしている。また、委員会では数理的・計量的手法によるのではなく、提案されている事業について、ロジック上の整合性を検証していくことが確認されていた³³⁾。99年から始まったこの委員会は、所管課はそのまま、委員もその多くが新設の行政評価委員会に移行した。行政評価委員会は初年度の2001年度は要綱に基づき、2002年度から

³¹⁾ 河北新報、98年9月1日。

³²⁾ 宮城県、「宮城県行政改革推進計画」、1998年12月。

³³⁾ 宮城県政策課、大規模事業評価委員会議事録より。

は条例に基づき活動する委員会であり、また浅野自身も条例に基づく評価がわが国で初めてであることを非常に強く意識していた³⁴。この状況を受けて、条例に基づく評価制度に切り替わったのと同時に、行政評価業務の所管と行政評価委員会の事務局を担当する部署として、企画部に行政評価推進室が新設された。厳しい定員管理が行われている中で、全くの新設部署を設け、人員および管理職ポストを増設したことは、知事側の強い意欲をあらわすものとして解釈することが出来よう。

3. 類似例との比較

先に記したように、宮城県では1995年1月頃から食糧費の不正支出問題への対応が始まっているが、この問題はほぼ同時期に他の自治体でも発覚していた。ここでは類似のケースとして宮城県の隣県である福島において発生した支出問題スキャンダルおよびそれに続く行政改革の一環として導入された行政評価制度の導入過程を分析したい。

3.1 福島県の行政改革

福島県の佐藤栄佐久知事は、若手財界人としてJC活動を行い、1983年に参院議員となり、1988年の保守分裂選挙で知事に初当選した。1996年の三選以後は共産党以外のオール与党体制を構築しており、もともと保守王国と呼ばれる福島県政界においては強力で安定的な基盤を築いてきた。

福島県では1997年に総額30億円にのぼる公費の不正支出問題（カラ出張によるプール金）が明らかになった。1976年に木村守江知事や県庁最高幹部らの逮

³⁴ 宮城県政策課、行政評価委員会議事録および行政評価部会議事録。特に2001年9月の第二回委員会。

捕という県政汚職事件を経験している福島県では、この行政スキャンダルに対して、単なる綱紀肅正という対症療法を越えた改革を決意、「県庁構造改善プログラム」を打ち出した。不祥事に対して組織的かつ根本的な改善を図ろうとするのは県政レベルでは積極的な取り組みと言えるが、この「改革」がどのように取り組まれ、その結果、どのような評価システムが生み出されたかを本章では概観していく。

3.2 公費不正支出問題の概要

95年ごろから青森、宮城、秋田などの東北他県で各地のオンブズマンなどが起こした情報公開請求から不正支出問題が生じたことを受け、96年7月県議会では「福島ではどうか」と言う声に対し、総務部長が「ない」と断言した。ところが実際に質問直前の5月に佐藤知事はカラ出張（二泊三日の命令に対し実旅程は一泊二日）がある、という事実を知っていた。規程の旅費で計上されない止むを得ざる出費に充当するためであるとの担当者の説明を一応は受け入れたが、知事自身は納得していなかった³⁵。

97年2月には前年に結成された市民団体「ふくしま市民オンブズマン」が、いわき建設事務所（いわき地方における県庁土木部の出先機関）のカラ出張疑惑を指摘した。同オンブズマンは、県に対して監査請求を行い、同年4月、県監査委は請求されたケースについて宿泊実態に基づかない不正な旅費支給であったと認定した。このケースに対し知事は、特殊な問題であって組織ぐるみないしは県庁全体で同様な裏金プールが行われているとは思わないとの認識を明らかにしている。一方で、県職員はそのようなことが広く行われており、いわきの出先機関のケースは特殊な事例ではないと言うことを知っていた³⁶。

³⁵ 河北新報ふくしま版、98年1月3日、「これでいいのか佐藤県政①」

³⁶ 前掲紙

県は、この認定に先立つ3月4日に、全庁的な不正支出（および旅費制度の改善）に関する内部調査に着手している³⁷。つまり、すでに県庁内部でカラ出張の問題をほぼ公式に確認し、なおかつ、隠蔽する意思がなかったのである。後に明らかになるようにプール金は超過勤務相当の補填や旅費規程上支出できない深夜帰宅時のタクシー代などにも充当されていた。こうした支出は規定違反ではあるが後ろめたいカネではない。したがって、こうした「不適正」な支出については、実情を訴え制度を実態に合わせるような改善を行えば県民の理解を得ることが可能であると考えていたことになる。例えば県総務部長（旧・自治省出身）は、事件発覚後の記者会見で「今まで制度を放置してきた私を含め管理職の責任は重いと思っている³⁸」と述べ、「不適正」支出問題は制度と実態の乖離に一因があるとの認識を示している。

一方、オンブズマン側の攻勢によってこの問題の動きは4月以後あわただしくなった。5月には前述のいわき建設事務所を所管する土木部がカラ出張の存在を部局として認め、当該職員に対して返還を命じた。これを受けてオンブズマンは住民訴訟を起こす。また、7月には県側が中間報告としてサンプル調査結果を公表、不正支出は全庁的なものであったとの認識を明らかにした。こうした中で、10月には不正支出問題に関して知事がはじめて公式に謝罪した。また、副知事を委員長として県庁内部に「県公費支出調査検討委員会（以下“検討委”）」が組織されたが、この内部調査結果の透明性を高めるために外部の有識者などから組織する「県公費支出調査検証委員会（以下“検証委”）」も組織、最終的に不正支出が総額約30億円にのぼることを同委員会が発表したのは11月26日であった³⁹。検証委は、プール金は97%が旅費を原資としており、一方使途は「（食糧費として計上、支出されたもののうち）職員の内部懇親会に充てられていたものも見受けられた（強調は引用者による）」ほかは、超過

³⁷ 福島民友、97年11月27日、

³⁸ 福島民報、97年12月6日

勤務、規定外の旅行上の支出などと結論付けている⁴⁰。また、こうした事情が起きた背景についても検証委は言及し、大きく四点の改革の方向性を提言している。四点とは①意識改革②制度システム改革③監視機能改善④情報公開の推進、であった。意識改革や監視機能の改革についてはこの種の不祥事に対する提言として当然のものであり、また、情報公開の推進も再発防止策として自然な提言である。ところで、二番目に述べられているシステム改革はマクロな提言とミクロな提言が混在しており、不祥事に対する処置としては異彩を放っている。

その内容は、①経費見直しと予算制度改革②予算使いいきり意識見直し③経費の実情に合わせた制度化④簡素かつ弾力的予算執行システム⑤旅費制度見直し⑥適切な超過勤務手当支給、であり、③や⑤、⑥のように不正支出の要因に直接対応した提言と、①や④のようにかなり大きな視野の提言が混在しているのである。この段階では評価制度の導入をうかがわせる要素は提言されていない。県側は、この提言を受けて検討委によって具体的な改善策をまとめ始めた。検討委に対する関心は当初、返還額をどの範囲で確定させるのか、ということに集中していた⁴¹。というも、他県のケースにおいては、指摘された全額ではなく、真にやむを得ない支出については返還を要しないという結論を出す自治体が多く、福岡県を除いては全額返還をしていない。したがって、県側がどの程度率直に反省し、改善を行っていくのかという「熱意のバロメータ」として、この問題は重要視されていたのである。

³⁹ 福島民友、97年11月27日、「県の公費不正支出調査内容と改善策（要旨）」によれば、94年から三年間の知事部局・旅行総件数176万件から2500件を抽出し、これらについて県側の認定数値と委員会側の再検証が一致するか否かを調査している。その結果、内部調査の数値を基盤に、29億6455万4千円の不正支出総額が確認された。

⁴⁰ 前掲同紙、「県の公費不正支出調査内容と改善策（要旨）」より

⁴¹ 福島民友、97年11月29日一面、同年12月2日一面など、検証委による検討委調査結果公表から一週間は、連日、ほぼこの問題に報道は集中していた。また、同紙12月3日付けの「公費不正、県民の声」などを見ると、あくまで「不正」な支出を「反省」し「全額返還する」意思の有無が世論の焦点とされていた。

12月2日には、県議会12月定例会が開会し、公費支出問題調査特別委員会が設置された。15日には特別委員会の初日が開かれ、知事に対する各は代表質問の中で、佐藤知事は構造改善プログラムをすでに策定しつつあり、年内に具体的な内容を公表することを明言した⁴²。この後、返還額ないしは返還方法の確定などで完全な収束に向かうには多少の時間を要するが、本稿の趣旨から、次にまとめられた改善案について分析していくこととする。

3.3 混在した流れ～構造改善プログラムという対処

県では不正問題が生じるよりも先に、すでに旧・自治省行政局などからの指導に従い、新・福島県行財政改革大綱を95年10月に決定しており、これを受けて県庁構造改善プログラムの策定作業を進めるために97年6月より総務部人事課に行政改革担当班を設けていた。同年7月には骨子、12月22日に行財政改革推進本部（本部長・佐藤知事）が構造改革プログラム案を発表した。したがってこのプログラム案策定は作業期間中に不正支出問題が深化しつつあったとはいえ、本来的には既定の日程に従ったルーティンの事業として取り組まれていた。

ところが、事件発生後、行政改革大綱は不正支出問題に対する根底的な対応策としての性格を持たざるをえなくなり、提言の中に「旅費制度の改善」や「監査制度の充実」を盛り込んでいる。また、報道においても同プログラムを不正支出問題に対する処方箋として扱っており、プログラムと不正支出問題は強い連携を持たざるを得なくなった。例えば、発表後の知事記者会見では「ここからが県庁改革（強調は引用者）のスタートと思っている」と発言し、プログラムが不正支出によって失われた県政への信頼回復の一環と印象付けた⁴³。

⁴² 福島民友、97年12月16日

⁴³ 福島民報、97年12月26日。

また、プログラムを実効性あるものとするために人事課内に「県庁構造改革室」を設置し、庁外から人材を委嘱することが知事の念頭会見で発表されているが、この組織は「公費不正支出の再発防止策の一つである内部監視組織」と位置づけられている⁴⁴。

とはいえ、監査制度の充実が提案された三点の事業とも98年度から実施が決定されていたり、99年度に導入予定であるなど、(公表の時期と導入の時期が近すぎることを考えれば)不正支出問題に対応して提言されたものではない。さらに検証委から提言されていない「ゼロベース・サンセット予算制度⁴⁵」などの予算システム改革や「市町村との対等人事交流」など一連の人事制度改革、さらには「目標による管理の徹底」の一環として政策評価システムが提唱されるなど、提言の具体性や深度から言ってもこのプログラムが本来的には不正支出対策として作られていたわけではなかったことは明らかである⁴⁶。しかも、人事交流や財政システムは不正支出問題がなくともすでに推進する力は存在していた。県の財政状況はバブル期の積極投資が裏目に出てすでに厳しいものとなっており⁴⁷、予算制度改革は財政悪化という外部圧力によっていずれ到来するものだった。また、人事制度は人事構成の不均等によるポストの不足や地方分権の進展による「県職員天下り」に対する不満などから、そもそも見直しを余儀

⁴⁴ 福島民報、98年1月6日

⁴⁵ この用法でいう「ゼロベース」とは、いわゆるZBBとしてのゼロベース予算作成とは異なっている。要は、前年度まで積み上げてきた過年度予算実績にとらわれることなく、根本から予算計上の根拠を考え直すといった趣旨である。いずれにせよ、ここではこれまでの財政方針(としての予算編成)において、新規事業に対しては事業根拠を含め精査を行うのに対し、継続事業などについては予算執行上の瑕疵がなければ(例えば執行残が多いとか、費目のバランスが悪くなっている、など)、特に大きく減算しないという状態をドラスタックに見直すという意味が込められていると解釈するのが相当地であろう。

⁴⁶ 福島県行財政改革本部、「県庁構造改革プログラム」(案)より。

⁴⁷ 福島県の財政運営は比較的手堅いものと言われていたが、93年度以後、国の内需拡大、地方単独事業奨励方針から積極化し、県債発行残高は600億円台から93年度に一举に934億へ伸び、以後1000億円台を推移している。また、財政調整基金の残高は98年度末で22億円まで落ち込んでいる。河北新報福島版、2月12日、「これでいいのか佐藤県政⑨」

なくされていた。ところが、政策評価はこのころ三重県などの取り組みが注目されていたとはいえ、早急に行う必要があるものとは思われておらず、その意味で外圧もスポンサーもないシステムであった。評価制度を推進するためには、したがって相当強い政治的リーダーシップが必要であったが、そうした力は県政内部には存在していなかった⁴⁸。

このように考えると、不正支出問題という激震によって評価制度を導入・推進するための「政策の窓」が開いたとは言えるのだが、一方で評価システムとはなじまない不正支出対策としての要素が負わされ、さらにはそれを推進すべき政治家のバックアップもほとんどなかった。評価制度それ自体の意味を深めていくことが困難な状況の中で、福島県の評価制度はスタートを切らざるを得なかったのである。

宮城県はスキャンダルを契機に情報公開に取り組んでから二年後に行政評価システム導入に着手した。結果として、県庁内部に「行政情報とは原則として公開されるもの」「むしろ公開による批判や意見などのインタラクションを行うことが、県行政の正統性確保につながる」という認識を（一応は）持てる「時間的余裕」が持てたと見えよう。これに対し福島の場合、様々な改革の要素が一気に合流し、段階を追って県庁と県民が相互に学習しながら行政改革を着実に実行する（あるいはなされているという評定）機会を持つことが出来なかった。福島の行政改革は、その軸となる理念が集約されないまま、個別プログラムの束として展開せざるを得なかった。

⁴⁸ 上述の県議会特別委員会の二日目、各派の議員から質問が噴出し、自民党選出の青木稔議員が政策評価システムを構築する意欲を質した。この質問を含めて当日はほとんどの質問に中川副知事が答弁しており、佐藤知事にはこの機会を行政改革のための起爆剤にしようという意図があったとは思われない。福島民友、97年12月17日。

4. 結論

以上に見てきたように、二つの県において発生したスキャンダルに対処する姿勢は、両県で対照的ではあるが、根底的な改善を目指そうと考えられたそれなりに真摯なものだった。食糧費問題のように、県民の視線を意識することのない「お手盛り」が慣行化していたことは県庁内部における政策形成システムにまで踏み込んだ議論が必要ではあった。事実、情報公開制度の整備と評価制度の整備という両輪は、福島、宮城を含めてどこの県でも実施しているごく標準的な行政手法であった。

4.1 非違の対処と政策評価

ところで不正な支出を防止するというのは非違の対処であって、当然なされるべき会計上の手続が取られていないとか、それを摘発することも出来ていない、といった状況を改善する措置が求められる。そのためにはシステムを改善するというマクロな改革が必要なのではなく、検査を厳密に行うとか政策執行に伴う情報を必ず開示するといったことによって防げる問題である。新しい行政手法を開発するような政策指向が必要なのではなく、「開示に伴って発生するであろうトラブルを受けて立つ」といった精神的な決断が必要とされるのである。事例として検討した宮城・福島両県の知事は、その種の「覚悟」において問題はなかった。両者とも、激しい批判を乗り越えて情報の開示および管理職の処分、再発防止策の立案、不正支出総額の返還などに取り組んでいる。

福島県の評価制度導入は、本来はスキャンダルの発生に対しての処方と直接関係がない。しかし、時期的に重なったこと、構造改革プログラムの中に「不正防止策」の一環のような形で評価制度が位置づけられたこと、さらには評価制度推進において（もっとも必要とされる）政治的なリーダーシップが受けら

れず、組織的浸透という点で不十分な船出となったことから考えれば、評価制度に本来なじまない「不純な」要素が期待されていたと言えよう。山谷清志は政策評価によって達成されるべきアカウンタビリティを六分類している。そして、非違の摘発と政策の有効性はそれぞれ別の手段によらねばならないと主張した⁴⁸。山谷の主張は、監査や帳票検査は「下位」の統制手段であり、それによっては「上位」にある効率性や有効性を統制し得ないという文脈で理解されてきた⁴⁹。しかし同時に次のようにも言えるだろう。評価はあくまでも行政上の非違を越える問題を扱う行政手法であり、それによって改善が図られるのは、政策の有効性や効率性に関する問題に限られる。山谷の言うアカウンタビリティの段階性とは、上下の関係なのではなく、次元の問題なのである。

宮城の場合、「政策情報を公開した上で、県民からの批判に答えよう」という認識が浸透しつつあり、こうした意識を背景に情報公開制度は（県庁外の市民オンブズマン組織や、不正支出対処の経緯を見守るマスメディアなど）アウトサイダーとの適度の緊張関係の中で順調に発展していった。言い換えると、非違の問題が情報公開条例や県政オンブズマンの設置など（評価以外の、非違の摘発に適合的な行政手段）によって充分改善されており、評価制度は意思決定過程の透明化と政策体系の説明に純化しえた。宮城県の評価制度は「軽いシステム⁵¹」にとどまることが可能だったのである。

⁴⁸ 山谷清志『政策評価の理論とその展開』、1997、晃洋書房、198-200頁および表終-1。

⁴⁹ 例えば宗前清貞「政策形成と政策評価①」、ふくしま自治研修センター『ふくしまトライアングル 8号』、1998、24-29頁のうち、特に28-29頁などの理解が典型的に評価の上下関係を想定している。

⁵¹ ここでいう「軽いシステム」は、窪田好男の言う「第3類型：情報公開を伴うNPM型政策評価」に近い。評価の3類型については窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗～地方行革との関連で～」、『会計検査研究18号』、1998、会計検査院、47-62頁のうち、特に2章。また窪田は情報公開と（自己評価としての）政策評価は次元の違う制度であるとしながら、両者が信頼性と評価コストというトレード・オフを相互に補完するものとして存在することを指摘した。前掲論文のうち52頁。

4. 2 事後的政策分析⁵²としての政策評価と情報公開

ある政策を遂行しようとして投入されている行政資源を、他の分野に投入するという優先順位の問題は、どの領域が優先されるべきかという価値的議論を含んでおり、行政技術的に展開されるべきプログラム評価には負えない要素である。プログラム評価としての政策評価制度に可能なのは、「この道路を整備しなければ特別養護老人ホームが x 件建設できた」という、政策領域を越えたトレード・オフの議論ではない。それは政治的決断を要する価値的議題であって、執行部としての行政部が行うことではない。行政部が実行するプログラム評価の本質は、事後的に政策情報の検証を行い、政策学習の一環として分析を行うという点にある。

ところでもしも行政情報が隠蔽されている場合、県が行っている施策を検討する前提が失われているので、検討を望む側は情報の公開を求めていく。しかし、既にこの段階で、現行プログラムには致命的な欠陥があるから隠蔽をしているのではないか、という先入観が入ることはやむを得ず、情報公開とそれに続くはずだったプログラムの評価は対立的にならざるを得ない⁵³。この対立の中で評価に期待される要素は（事業の中止か存続かをめぐる）判定としての側面が強くなり、事業がある程度進んだ段階で、プログラムの内容を再び検証して（存廃を含めた）調整を行うという余地はなくなってしまう。宮城が情報公開制度を整備し、これを運用していく中で県庁の内部意識が徐々に変化していっ

⁵² 政策評価の本質的特性に基づく分類については、窪田好男「政策評価論再考～事後的政策分析としての政策評価～」、『立命館大学 政策科学』（5巻1号）、1997、35-53頁のうち特に4章に詳しい。

⁵³ 仙台市民オンブズマン『官壁を衝く』、1999、毎日新聞社、や、後藤雄一『お役人のいじめ方～闘うパン屋の行政改革マニュアル』、1997、徳間書房などを見る限り、情報公開や監査請求を求める人々は、そうすることによって、不法・違法な支出をとがめる形式をとりつつ、業務や事業の内容を批判することにまで踏み込んでいる。議員研修（後藤、前掲書、8章）や共済会館建設問題（仙台市民オンブズマン、前掲書、5章）などが典型例である。これらの事例は確かに批判される余地の多い実態があるために、戦闘的な情報要求および厳しい批判の間に整合性があるように思われるが、この問題は本来的には「そうした業務、事業は効果的か、効率的か」といった別次元の判断が必要である。

たというのは、「判決型政策評価」ではなく「分析型政策評価」を展開するにあたって最も重要な条件を整備していたことになる。提供される情報が真実である（と期待する）ときには、情報の入手それ自体が紛争の課題とならずに、平和的に政策の内容に触れていくことが可能だからである。

4.3 政治家の役割

評価システムを軽くするためには政治的リーダーシップが二つの意味で必要とされる。一つは行政改革によって整備されるそれぞれのシステムを矛盾なく整備していく「行政トップとしての意思」である。もうひとつは、システムが出した結論のみを政策決定の根拠として依存するのではなく、システムによっては決定し得ないようなクリティカルな決定は政治家が自らの責任で決定を行うという「政治家としての意思」である。そうした意思があってはじめて、クリティカルでない案件については評価システムの出した結論に従い、それを実行していくという保障となる。利益団体や党派的なしがらみをほとんど持たずに当選してきた浅野の場合、この両者を実現することにそれほどの障害はなかった⁵⁴。

知事に政治的な誘因が働かなければ、評価システムは機能しない。しかし、その働かない結果として貧しい政策が放置されるならば、行政サービスの主権者であり受益者である地域社会の構成員は劣悪な環境に放置される。放置され

⁵⁴ 宮城県三本木町に建設が予定されていた福祉中核施設の建設凍結などはその典型である。この計画は本間俊太郎前知事時代に立案されたが、浅野は福祉施設の集中化を好まず、就任当初から見直しに意欲的であった。1999年に予算規模30億を超える事業案は、新設の大規模事業評価委員会で審議されることになった。委員会では当該案件は概ね妥当と判断されたが浅野はこの判断に従わず、答申は参考意見と見なして凍結の結論を下した。この案件の取り扱いをめぐる、大規模事業評価に期待される機能について知事側と委員側で対立が生じたが、責任の所在は決断を下す知事にあると断言し、問題は收拾した。三本木を含め県内の市町村長は知事選において浅野に協力しなかったものが多く、この決定がその意趣返しであるという声もあった。が、仮にそうだととしても、他の自治体の首長からも予想される反発を意に介さずに政策立案ができる浅野の権力基盤の特性を傍証するものだと見えよう。

ていることへの抵抗、例えば議会に対して代替機能を果たすよう求める声すらなければ、結局のところ行政の病理を改善する手立てはない。そこから先は理論の帰結と言うよりもすぐれて政治的の問題であることは言うまでもない。