

ーサンライズ・サンセット・サンシャインー 行政活動を市民の立場から評価する

はたけやま・たけみち
1944年旭川市生まれ。
1989年から北海道大学教授。
94年から本協会副会長。
専攻は行政法学。「アメリカの環境保護法」「環境行政判例の総合的研究」(いずれも北大図書刊行会)などの著書がある。

島山 武道

本文のねらい・要点

不必要で無駄な公共事業が自然を破壊し続けていく。市民の立場から、不必要な公共事業にバツをつけ、中止させる方法はないのだろうか。ここでは、合衆国のサンセット法を参考に公共事業見直しのための手続を考える。

はじめに

公共事業に対する風当たりが一段と厳しくなっている。いろいろの比較方法があるが、日本の公共事業費は世界一といわれ、狭い国土に公共事業があふれかえっている。しかも、公共事業が、それが地域にとって本当に必要な経済基盤、産業基盤を整備するためではなく、手軽に雇用を作り出すための対策や景気浮上策として経済体制の中に組み込まれているところに、日本の公共事業のいびつさがある。

では、こうしたムダで、不必要で、自然破壊しかもたらさない公共事業(もちろん、全部の公共事業が悪いのではない)をストップさせる方法はないものだろうか。最近いろいろの提言がされているが、ここでは、アメリカのサンセット法、サンライズ法、サンシャイン法を参考に、手続面から問題を考えよう。

一 サンセット法制定の背景

まず、アメリカの州で、サンセット法が制定された背景を考えてみよう。

第一は、役所の非効率とサービスの低下である。アメリカの州でも一九六〇年代から七〇年代にかけて必要のない営業規制が拡大し、役所と業者の

結びつきが広がった。時代遅れの規制がドラドラと続き、公務員や税金ばかり増え、サービスはいつこうに良くなるらない。そこで、住民の不満が爆発したのである。

第二は、無力な議会に対するいかりである。無意味な規制や官僚組織の拡大を監視するのが議会の役目である。しかし、(日本と同じように)地方議会の議員は、議会内の硬直した慣行や取引に安住し、時間不足・能力不足もあって、行政の内部にまで目をむけることができない。議会の監視を逃れてところで、行政組織が増大し続ける。官僚制度への批判は、それを統制できない議会への批判へと変っていったのである。

第三に、行政組織が増大していくことによってもたらされるのが、「アカウンタビリティ」(行政の説明責任)の低下である。アカウンタビリティについては、いろいろの定義があるが、ここでは「政策の立案と実行にあたる者が、その行為について、人々(有権者、納税者、利用者)に説明する義務」と定義しておこう。

アカウンタビリティという言葉は、日本ではまだなじみがうすいが、要するに自分の行動をきちっと説明し、相手の信頼を得ることをいい、欧米では、日常生活の中でもっとも重視される義務のひとつである。ところが、このアカウンタビリティが、肥大化し、緊張をうしなした行政組織の中で大きく損なわれていったのである。

二 サンセット法の役割

サンセットとは、ある行政組織や事業(プログラム)について、期限をきめておき、議会が組織や事業の再設置(継続)を改めて承認しないかぎ

り、それを自動的に廃止するというものである。たとえばテネシー州法典四・二九・二一六条は、農務省、環境省、歳入省（日本の税務署）などの名称を列記し、「以下の政府の機関は、一九九五年六月をもって廃止する」と規定している。しかし、実際に、これらの役所が廃止されたわけではない。これらの役所は、一九九五年六月までに業績評価をうけ、その後も存続を認められているのである。

サンセット評価は、「何もしなければ組織は存続する」というこれまでの考えを、「何もしなければ組織は消滅する」という考えに切り替えるものである。また、サンセット評価は、定期的になされることに特徴がある。ひとつの組織・事業は存続を認められても一〇年程度であり、一〇年を経過すると、また評価（審査）を受けなければならないのである。

これに対して、議会は、政策・事業に期限をつけたり、調査したり、廃止したりする権限をもっているのだから、わざわざサンセット法を制定する必要はないという反論もありうる。しかし、議会がこうした手段を積極的に行使することはほとんどない。合衆国のサンセット法は、議会が行政の業績評価をするものであるが、議会に評価を義務づけることで、逆に議員の尻をたたく制度でもあるのである。

サンセットは、一九七六年にコロラド州で初めて取り入れられ、その後、急速に全国に普及した。一時は三六の州で実施されたが、実行にあたり多くの問題があったために廃止・停止する州が続ぎ、現在は二〇前後の州で実施されている。

三 サンセット法の仕組み・手続

サンセット法の第一の特徴は、組織や事業に自動廃止条項をおいていることである。組織や事業には廃止期間がつけられ、期間がきたときに議会がその存続を認めなければ自動的に廃止される。期間は、四年から一三年とまちまちであるが、平均八〜一〇年といわれる。

第二に、サンセット法には、すべての行政機関を一定期間内に見直す包括的評価方式と、一部の行政機関（主に事業免許官庁）または議会がその都度選んだ行政機関のみを対象とする部分的評価方式とがある。サンセット法が制定された当初は、対象を事業免許官庁に限るところが多かった。しかし経験を積むにつれて対象を規模の大きな行政組織にまで拡大する州や、包括的評価方式を取り入れる州も増えている。

第三に、評価は、規制の必要性・行政機関の必要性（必要性基準）と、その義務をどの程度実現できたか（業績基準）の二つにわけてなされる。しかし、必要性についてまで評価するのはなかなか難しく、多くの州では、業績（performance）のみを評価している。

第四に、評価の手続は、①事務局による評価準備書（勧告準備書）の作成、②議会に設けられた評価委員会による最終報告書（最終勧告書）の作成、③議会における審議、廃止・存続の決定、という手続をとる。

この中では、事務局による評価準備書（勧告準備書）の作成過程が最も重要である。なぜなら、事務局は、サンセット評価に必要な資料・データを収集し、分析し、さらに存続・廃止に関する報告を準備するが、そこでそれ以後の議論の大枠が

定まってしまうからである。そのため、テキサス州のように二〇名以上の専門アナリストをかかえる独立の機関を設けたところもある。しかし、多くの州では、議会内の予算担当機関、監査事務局などの既にある議会機関がこの作業にあたる。また、アナリストやコンサルタントを非常勤職員として雇う州や、外部のコンサルタントに委託する州も多く、全体の四分の一が外部コンサルタント委託方式をとっている。

住民からの意見の聴取は、②の段階で、議会内の評価委員会がおこなう。住民参加は、サンセット手続の中でも最も重視されており、大部分の州が公聴会・証言・意見書などの手続を定めている。また州によっては、市民を評価委員会のメンバーに加えている。パーモント州やペンシルベニア州では、郵送による陳述を認め、あらかじめ登録された者には証言するかどうかの照会までしている。

四 サンセット法の効果

合衆国でサンセット法が導入されて二〇年以上が経過したが、その成果はどのようなものだろうか。

第一に、サンセット法は、非効率的で意味のない規制や行政機関を減少させたのか。たとえば、サンセット法が制定された当初、ミシシッピ州では一年で一六の機関が廃止された。その後、インディアナ州では五九、テネシー州では三五の機関が廃止されたといわれる。しかし、廃止されたのは、避雷針セールスマン、腐敗槽清掃士、旅行ガイド、マッサージ治療師、人工降雨師、教科書セールスマン、入れ墨師、競売人など、よく分からない業種を監督する弱小機関が大部分で、やや

大きな部門で廃止されたものはほとんどない。また、理容師・美容師免許のように、廃止を勧告されながら、組合員を総動員して猛反対運動を繰り返し、まんまと生き残ったものもある。

しかし、廃止された機関が少ないことをもってサンセット法の効力を否定するのは間違っている。サンセット法は、行政機関の首を切ることをのみを目的とした法律ではない。むしろ、その評価の手段を通して、住民・議会が行政機構とその政策決定プロセスを多面的に監督し、また行政自身が自分の組織や事業を日常的に見直すようになることが大切なのである。

多くの州で、サンセットを実施した結果、規則・通達の改正、許可基準の見直し、資格試験の改善、許可手続への市民参加、苦情処理手続の整備などが進んだ。また、旧態依然のボス政治や行政内部の情性的なやり方にメスが加えられ、規制手続の統一化や実務の標準化が進んだとの報告もある。全体的にみて、サンセット法は、行政のアカウンタビリティの向上、組織運用の効率性・効果性の向上、部分的代替案の検討などに貢献したというのが、大方の行政学者の評価である。

五 サンセット条項・再授權条項

「本法は〇〇年をもって廃止する」というように、ある法律や事業に最初から期限を定めておき、その時期がきたときに、その事業の成果、効率・効果などを評価し、効果がなければそれを廃止することを定めたのがサンセット条項である。日本によくある時限立法とは異なり、必ず業績評価をすることがその特徴である。

サンセット条項は、サンセット法ほど体系的に

広範囲の組織・事業を見直す制度ではないが、考えは同じで、ミニ・サンセットといえる。合衆国では、事業・組織を定める法律にサンセット条項を付ける州や、(すでにある組織はそのままとするが)新しく設立される行政機関や事業については必ず数年後にサンセット評価を実施する州が増えている。

また、「本法の執行のために、一九九八年度は〇〇ドルを、一九九九年は〇〇ドルの予算を認める」と定め、予算に期限をつける法律は、連邦・州を問わず、むしろ一般的でさえある。この場合、予算は一九九九年までしか認められておらず、議会は改めてこれまでの実績を審査し、二〇〇〇年度・二〇〇一年度ほどの程度の予算を認めるのかを判断することになる。

六 サンライズ法

サンセット法のように事業を後から見直すのではなく、新しい行政機関や事業を開始するときに、行政がその必要性・効果などを具体的に説明し、議会の同意をえる手続を定めたのがサンライズ法である。サンライズ法は、サンセット法と同じように一九七〇年代の後半に州で導入され、現在九つの州で実施されている。サンライズ評価は、対象がそれほど多数ではなく実施が容易なことや、サンセットによって廃止された行政機関を復活させようとする企て(裏口)を封じ込める手段として有効であり、採用する州が増えることが予想されている。

七 サンシャイン法

サンシャイン法は、行政機関内部の会議の公開

を定めた法律で、一九七六年には「太陽の下の政府法(Government in the Sunshine Act)」が制定された。この法律は、連邦政府内でおこなわれる合議制機関(委員会)に適用がある。また、多数の州が重要な政策決定がされる会議を公開し、行政のアカウンタビリティを高める手段として、独自のサンシャイン法を制定している。また、こうした法律には、多くの適用除外(非公開)規定が設けられ、聖域化されるのが普通であるが、フロリダ州ではそれを排除するために、一九八四年に「政府公開サンセット評価法」を制定した。この法律は、右の適用除外規定が本当に公益に適合するかどうかを一〇年毎に審査し、適用除外(非公開)とするだけの積極的メリットが示されない限り、それを廃止するというものである。この手続は、現在議論になっている北海道情報公開条例の非開示規定にも適用可能であろう。

八 事業・政策見直しのための手続

以上、合衆国の多くの州で採用されているサンライズ・サンセット・サンシャインの三点セットを紹介してきた。これらが期待されたような効果を発揮しているかどうかについては、疑問の声もあるが、ともかく合衆国では、組織や事業の効率や効果を調査し、行政のアカウンタビリティを高めるために、いろいろの工夫がされていることは明らかになったであろう。そこで、これらを参考に、日本における政策や事業見直し手続のあり方を考えてみよう。

第一に、日本においても、無意味で非効率な組織やタラダラと続く事業の大掃除をするために、サンセット法(サンセット条項)の導入が必要で

ある。また、新たに設けられる機関や新たに開始される事業（免許、規制、補助金、公共事業など）については、開始の前にその目的、費用、組織の構成、期待される効果などを報告させ（サンライズ評価）、さらに一定期間後にサンセット評価をうけることを義務づけるべきである。

第二に、サンセット評価は、自治体内のすべての組織・すべての事業に対しておこなうのが理想ではあるが、実際には費用が莫大となり、思ったほどの効果は得られない。そこで、①重点的にサンセット評価する対象を選択する、②スクリーニング手法を取り入れる、③完全な評価と略式の評価の二本立てとする、④完全評価するかどうかを判定するためのミニアセスをするなどの工夫が必要である。こうした機敏で柔軟な手法を用いることで、「サンセットは、手間と費用ばかりかかってムダだ」という批判を避けることができよう。

第三に、アメリカのサンセット法やサンライズ法は、州議会が行政を監視するための手段であり、すべて議会の事務局や委員会が運営することになっている。日本でも、サンセット評価を議会にさせるべきだろうか。筆者の見解はノーである。残念なことに、今の地方議会の議員や事務局に、ある政策の目的、成果、効率性などを評価し、存続・廃止を判断する能力や時間的余裕はないといっただろう。逆に議員が特定業者と結びつき、事務局がある事業の廃止を勧告しても、議会が勧告をつぶす可能性のほうが高い。

そこで、サンセット評価も、当面は行政の内部的な手続とし、ある事業や組織の定期的な点検評価の結果を委員会・審議会が評価し、それを議会や住民に公表するための手続として位置づけるの

が適当と考える。

第四に、手続は、現在の環境影響評価条例等にならない、準備手続と評価手続に区分し、準備行為（評価準備書、評価書原案）は事務局が作成し、最終的な評価（最終評価書）は独立の評価委員会が作成すべきである。事務局は独立の専門スタッフを擁する新たな機関を設けるのが理想であるが、監査事務局、外部専門家、コンサルタントに委託することも許されるべきだろう。その際、担当部署に対して質問表への回答、資料の提出、自己点検表の提出などが義務づけられる。

また、最終的な評価書（勧告書）を作成する評価委員会の委員には、行政、議会、市民代表、専門家（行政学、法学、教育学、会計学、経営学、社会福祉学の専門家など）を加えるべきである。

第五に、最終報告書は知事に提出され、知事はそれを尊重する義務がある。しかし、知事が、どうしてもそれに従えない事情があると判断した場合には、その理由を議会と住民の双方に、公報等を通して公表すべきである。

第六に、住民参加は評価手続のあらゆる段階でなされるべきであるが、とくに評価委員会が主催する公聴会・説明会などの運営が重要である。ただし、合衆国の経験によると、一般市民は不必要な規制や非効率な官僚組織には強い批判をもって、個々の免許制度や事業の廃止にはほとんど関心を示さないとされる（総論賛成、各論無関心）。したがって、公聴会等も原則開催としつつ、書面による意見聴取に切り替えるなどの簡便な方法をとることが許されるべきである。

第七に、サンセット評価の目標は、何がなんでも組織の数を減らしたり、数合わせをすることが

目的ではない。行政に携わる者が、日常的に自己の業務を評価し、意思決定の根拠を常に住民に説明できる透明なシステムを作り、行政のアカウンタビリティを高めることが最終目標であることは、最初に述べた通りである。その観点からは、情報公開制度を広げるだけでなく、委員会や審議会を一般的に公開するための条例（サンシャイン条例）を制定する必要がある。

まとめに代えて

よく知られているように、北海道は一九九七年に（時のアセスメント）を発表し、全国的な注目をあびた。しかし、重要なのはネーミングではなく、それが住民の意見を反映しながら、事業の必要性、効率性・効果性を適切に判断できるものになっているかどうかということである。時のアセスメントは、合衆国でさまざまに工夫・改善されてきた制度に比べると、まだまだ改善の余地のあることが分かる。今後、時のアセスメント自体をアセスメントする議論が盛んになることを期待して、筆をおくことにしたい。

〈参考文献〉

本稿は筆者が最近公表した「サンセット法の成果と展望」会計検査研究一七号（会計検査院、一九九八年三月）の一部を、やさしく書き改めたものです。より詳しくは、同文献を参照ください。また入手が難しい方は、北海道自然保護協会または畠山まで連絡ください。コピーを送付します。