

政策評価に関する統一研修（地方研修）札幌会場講演概要

平成 26 年 12 月 11 日開催

パネルディスカッション：政策評価制度の現状と課題—有効性と効率性の向上に向けて—

コーディネーター：北海学園大学法学部教授 佐藤克廣

パネリスト：関東学院大学経済学部教授 中泉卓也

北海道大学公共政策大学院教授 蛭子准吏

総務省行政評価局評価監視官 佐分利応貴

講演時間：14 時 45 分～16 時 15 分

佐藤教授

今日の 1 講目の佐分利監視官の講演では、税の節減について、サービスを行政が提供する際に様々な目標設定をすることが重要だということ、2 講目の中泉先生の講演は、規制を取り上げ、有用性を判断する際の指標設定の話であった。目標の設定の中でも数値目標の重要性が 1 講目で語られ、2 講目でも指標設定は、ある意味、数値の設定の重要性を考える上での問題点についてお話しをされていた。共通するのは、数字で表すことの重要性であった。以上を念頭にまず、蛭子先生から「地方公共団体における政策評価の現状と課題」について 15 分程度講演をお願いする。

（講演）地方公共団体における政策評価の現状と課題—評価活動と住民参加の連携に向けた論点 北海道大学公共政策大学院教授 蛭子准吏

<はじめに>

行政評価とは、行政運営の効率化に主眼がおかれていた。住民を顧客ととらえる観点が強かった。この観点は重要だが、最近、人口減少社会となり住民を顧客ととらえていいか問題として提起されている。地域づくりを行政だけに任せるのは本当がいいのかというところがある。今回行政評価のあり方について、ポジティブに新しい政策を作っていくために何か使えないか、論点として提示したいと思う。

住民を顧客ととらえるところ、地域づくりの主体としてとらえてまとめてみたい。

<行政管理・行政経営・地域経営の位置付け>

公共経営は 3 つの経営の形態に分けられる。3 つが混合した形をいう。

○「行政管理」：ガバメント（組織的活動の主体）の形成

最初の段階が「行政管理」という段階であり、作業を統制する段階である。三角形で示され、上が意思決定で下が作業になる。上にいくほど意思決定の範囲が広い、下にいくほど部分を意思決定すればよいことになる。三角形の底辺の広さが公共サービスの領域を示す。基本的にはガバメント・統一する主体が 1 個であるという前提で、作業を適正に行うこと、継続して行うことが重要となる。そう意味で変わらないことが重要な段階になる。これだけではいけないということで、

○「行政経営」：マネジメント（組織的意思決定）の形成

「行政経営」の段階が次にくる。背景が2つある。1つは行政サービスの範囲が拡大したので三角形が少し大きくなり、意思決定の主体も下におろさざるを得なくなったので、統一的な判断をしなければならず民間の手法を輸入してマネジメントという概念が生まれた。もう一つは外部環境の変化。経済環境の悪化や住民のニーズが多用になる中でどうコントロールするか重要なのは効率性・資源を有効活用すること。最小の資源の投入で最大の効果を出す。そこで説明責任が生じる。行政は民間と違いマーケットがないので評価がダイレクトに跳ね返ってくる機会はない。議会の機能だけでは不十分。市場に変わるものとして、住民の目により、説明責任が生じる。今、多くの自治体では「行政経営」を推進している段階。

○「地域経営」：ガバナンス（多元的統治への移行）

「地域経営」は、人口減少と経済の低成長が続く。自治体では人口減をいかに防ぐか、減るカードをいかにならすかが大きなテーマ。地域をより広くとらえ皆で考える時代に移行している。このとき、行政学ではガバメントからガバナンスへという話がある。ガバメントは統率する主体は1つ。ガバナンスは複数。いろいろな意思決定をする主体。意思決定の質を高めていくのが、地域経営の主眼。新しく総合性というキーワードと参加と主体という言葉がでてくる。

<公共経営とステークホルダー：顧客としての住民>

○地方自治体の統治機構

これを細かくみていきたい。今、地方自治をとりまくステークホルダーはどのような関係になっているかを図式化したもの。縦軸は意思決定の強さ、権限の強さ。上に行けばいくほど権限が強い。横は参加の主体の量の広さを示す。

○現行制度における住民参加

住民は地方自治に関わるとき、2つの参加形態がある。1つは間接的な参加：選挙を通じて議員・首長を選ぶ。代表で選ばれた議員が地方自治に積極的に強い権限を持って関わる。今求められているのは直接的な参加：意思決定と作業のうち、行政サービスの提供に良いか、悪いかについて意見を言うのが基本となっている。説明責任もその範囲。行政から住民には、たくさん情報を出さなければならない。住民からは部分的。行政経営ではこれでよかったが、地域経営では住民が主体なので要望だけ言っているのが住民の役割かという問題も生じる。そこで新しく求められている役割は行政が住民と対等協力関係で地域づくりをしていくことになる。対話を通じてより良い地域づくりを責任を持ちアイデアを出し、計画づくりに関わっていくことが求められる。そのときは情報のやりとりも上から下へのこういう公共サービスを提供したとの結果報告や計画ではなく計画にいたる前の問題や課題提起をし、住民と密接に対話をする。今、活動している記録を読み取りその中で問題点をプラスの意味で改善するための対話をしていきたい。そこで注目されるのは行政評価シート。

<公共経営とステークホルダー：主体としての住民>

○「主体」としての住民

行政評価シートは原則的に住民の目線で書くことが求められている。地方自治体ではかなり細かな事業レベルまで書かれている。情報量も作業量も膨大。行政評価自体の評価はこんなに労力をかけても住民は見えていないという意見もあるが、これを使わないのはメタ評価の関係からももったいない。行政評価シートをまちづくりに使えないかと考えている。ここで重要なのは総合性。

<行政経営と総合性>

総合計画では政策—施策—事務事業のピラミッド構造。これは先ほどの3つの段階では行政経営の段階。網羅性と体系性が保たれているのが総合性と言える。総合計画は網羅性と体系性を担保すること。これとリンクして行政評価は行われる。

<総合性の変化と評価シートの管理のあり方>

○現在の評価シートの管理方法

行政評価シートを管理の性格が表れている。コードで示し、行政評価シートを管理しやすくするために番号をふっている。6～8ケタの数字やアルファベットを使ってコードを打てればよい。基本的に、政策、施策、事業を上の2ケタ、3ケタ、4、5ケタと打っていく。これは行政にとっては管理しやすいが住民にとっては必ずしも見やすい形態ではない。例えば、この事務事業について何かを調べたいときには何の施策にぶら下がっているのかを見て、最終的には何の政策にぶら下がっているのかを調べなくてはならない。事務事業が3,000あり、評価シートが3,000あれば、住民は極端には3,000回クリックする必要がでてくる。

○新たな総合性と評価シートの管理方法の方向性

新たな総合性についてはいろいろな価値観がある。今後、未来が見通せないときに、みんなで知恵を絞り小さいイノベーションを繰り返さなければいけないことになる。その際重要なキーワードは多様性と柔軟性。縦割りがなくなるのはありえないが、縦割りの中でも横串でつないでいくことが観点として必要になってくるのではないかという問題提起をしたい。少し戻るが、今までの行政経営と総合性で、目的と手段の連鎖。上は抽象的で下は具体的。手段は上の目的が集まったものが上の目的の手段となり体系を保っているが、世の中が変化しないときは有効だが、変化したときには構造そのものを変えなければならない。それが柔軟性だが、計画行政であるから簡単に変えるわけにはいかないので横串でつなぐ観点が、網羅性・体系性を保ったままで、横串で分析できないかが新たな課題になる。

○新たな評価シートの管理に求められる視点

試行段階であるが、今までコードで管理していたものを各施策をつなぐ方法はないかということで、今考えているのがキーワードである。何をヒントにしているかと言えば、学術論文である。学術論文は必ず論文に関するキーワードをのせる。キーワードがあれば分野に関係なく、例えば地域づくりと言ったときに、今は文系だけでなく理系にも関係する。そうした多様な知恵を集めるときに、キーワードをつないで新たな気づきを得られるのではないかと考えている。

<評価シートをキーワードで「協働」で整理した例>

○N市における行政評価の対象事業の一覧

ある市の行政評価の一覧。8個のテーマがあり全部で442事業ある。

○「協働」をキーワードにした整理

今、この自治体では総合計画の策定をしており、住民参加を重要なキーワードに掲げている。住民経営を行っている自治体になるが、住民参加というときに「協働」というキーワードがある。施策のなかで、まちづくりと住民参加と協働になる。「協働」は、プロセスの問題になるので、全部の事務事業に関わる問題でもある。しかし、全部というのはなかなか難しいが、今の縦割りのなかで治めると「協働」は縦割りの管理の中では1つになってしまう。そうではなくて「協働」というのは今までもいろいろとやっていたのではないかと。行政評価シートの中に現れていたのではないかとということで、評価シートを全部もらって、キーワードで「協働」という言葉が入っているかどうか検索した。442事業のうち31事業が「協働」を意識してやっていることがわかった。今も「協働」というキーワードでどうするか検討が進められている。テーマとして挙がっていなかったところに、実は今までやっていたところに、公園緑地、水辺の整理があり、中に3件「協働」というキーワードが盛り込まれている事務事業があったことが分かった。逆に高齢者福祉の充実、地域福祉の充実では、協働で取り組みたいが、「協働」というキーワードは出てこない。予告して検索するときには一回行政全体を遠くから見たとき、「協働」というキーワードで一括りにしたとき、うちの町や市の取組は、本当にいいのかを再考するきっかけができるのではないかと考えている。

<地域経営における公共政策のプロセスと住民参加>

行政評価は2つの側面を持っている。行政経営と地域経営の2つを組み合わせる必要がある。行政経営はモノログ的アプローチ：問題を設定してから、執行して評価する流れが1本の道。今後は、環境の変化がの中で、1本の道だけではなく、小さい道をたくさん出さなければならない。その中で関連する事業をよりつないでいってより効果を出していかななくてはいけないことが重要になってくるのではないかと考えている。このとき、評価活動は悪いところを直すだけでなく、アプローチそのものがおかしいのかもしれない。チェックするときには相互の比較が重要。今回キーワードというのがアイデアの一つだが、行政評価シートをポジティブに使うようになるのではないかと思う。

佐藤教授：

まず、皆さんから紙でいただいた質問について、総務省の佐分利評価監視官と関東学院大学の中泉先生に説明をしていただき、その後、若干の質疑応答を私の方から質問しながら、また、パネリスト同士で質問しながら進めていき、概ね3時半頃からフロアの皆様方からも質問・意見をお受けしたいと思う。適宜行い、4時15分に終了ですので、3時50分頃に最後のコメントをパネリストの皆様からいただくという順序で行いたい。では、私の手元には佐分利監視官あてに2通質問があります。

質問 1

目標の設定が1番難しいと思うが、何より問題が発見できていないのが問題と考える。正しい問題でもないのにそれを問題とし、目標を立て成果を出しても社会の病を治すことに直結していないのではないか。成果についても行政がやったことが成功して成果が出たのか、それとも何もしなくても自然になおったのかかもしれない。因果関係をどのように把握するのか。

質問 2

国の機関の地方移転が立ち消えになったと思うが、通信網・交通手段が発達した現代では移転しても支障はないのではないか。国の何処かの機関が地方に丸ごと移転を始めたら、その成果により次々と移転もあり得る。地方活性化には、人が住んで、消費が必要。行政が移転すれば、そこに働く職員を当てにする業種も地方に増えるのではないか。

回答 佐分利監視官

質問1の問題が発見できていないというのが問題というのは、すばらしい指摘。行政は起こったことに対応するのは得意だが、起こっていない、見えていない問題をいかにキャッチするかは課題。例えば中泉先生の講演にあった児童虐待をいかに発見するか、発見できていないのが問題ではないかというのはそのとおりである。ただ、発見できた問題をどう処理していくかは、モノサシが重要になる。問題を発見する仕組みを地域にどう仕込んでおくのか、町内会長、民生委員の声か、地元のメディアが地域をよく見た上でのことなのか、飲み会の席なのか。様々な形で地元の情報をキャッチする必要があり、このコミュニケーションが大事である。

成果について、行政が何もしなくても問題が治ることがあり、気を付けなければならない。治っている、数字が良くなっているのは、施策のインパクトか、たまたまなのか。たまたまの場合、見せかけの相関という。例えば、日本人は身長が伸びている。マクドナルドの売上が伸びている。マクドナルドを食べたから身長が伸びたという人がいたら、それは、見せかけの相関。食育政策で、毎年3億円かけて農山漁村交流をしている。2万人が交流して数字が何%上がりましたというが、実際、日本人は1億2,800万人いるので、1%上げるには100万人以上動かさなければならない。その事業を行い本当に1%上がるのか、大変難しい話。1%を上げようと思うならば、いかに128万人を動かすのかを考える必要があり、例えばメディアに働きかけて農山漁村交流が楽しいという成功事例を作り、そういう成功モデルを増やして日本中に広めていくなど。施策のインパクトを高めるためには数字に注目することが大事だが、何か施策をすれば効いたというのは間違い。目標としている数値と現実にやっている事業のサイズが違っている場合は、評価は厳しい。因果関係ではモデルを作ったという話をよくするが、例えば、食育でメタボを減らしたいのであれば、そのためのモデル

が必要。意識が変わり、行動が変わり、本当に体重が減り、BMI 値がさがったか、全部をみないと因果関係は証明できない。このため中間指標が大事。ある研修会を行い、参加者の頭の中が変わったのかはアンケートを取ればいいが、その後意識が変わって毎日の食生活が変わり、BMI が下がったのかは最後までフォローしていかないと政策効果は取れない。評価は難しい作業で、まじめにやるにはそのくらいのデータが必要。

国の機関の地方移転について。ITで世界中どこにいてもつながるので、東京にいらなくてもできる仕事は多い。地方は何を考えればいいのかというと、ITを使っていかに人・物・金を地方に動かすか。ふるさと納税で6億集めた自治体がある。ネットを使って、いろいろな形で日本中から人、物、資源、金を集める時代になってきた。外国人も動くし、東京から仕事をうけることもできる。国の機関の移転にこだわらず、地域の魅力の使い方を考えてモデルを作れば、日本中から見に来ると思う。

質問3

中泉教授への質問ですが、どうしても定量的指標が設定できないというのは、どういふ場合が想定されるかご教示いただければと思います。

回答 中泉教授

本当に考えると深い答えをいろいろ考えなければならないが、経済学者の本音は全てのものに指標は全部つけられる。しかし、現実には無理。一つは簡単な問題、マクロの指標はわかりやすい。例えばGDPを何%にする。出生率を何%上げるか婚姻率を何%上げるかのマクロの指標は設定しやすい。設定しやすい指標に対しては行政関与の規定は難しいし、行政関与の必要性がないのが多い。設定できない指標は基本的にないとしても、難しいのはアウトカムとアウトプットの間の中間アウトカム。例えば交通事故の死亡者数を減らす指標は出来る。飲酒運転を減らすのは統計的に簡単ではないかと思われるが、飲酒運転は捕まらなると飲酒運転と計上されない。もしかすると酒は飲んでいるが飲酒運転として捕まっていないという人がいるかもしれない。その場合、統計的に把握するのは難しい。難しいのは中間アウトカム。更に指標ができたとしても指標とアウトカムとアウトプットとの関係を正確に規定する方がはるかに難しいのが答えかと思う。

佐藤教授

ありがとうございます。定量的指標を設定できない。先ほどの講義の中でありましたが、例えば人の命。交通事故で死んだ場合、1億円の所得がある人と100万円しか稼いでいない人では命の値段が違うという話が出るか。かなり難しい。中泉先生がいうようにやろうと思えばできるが、実際にはなかなかできない指標がけっこうある。最初のところで蛸子先生からお話をいただいたが、蛸子先生の重要な視点。従来の行政は縦割りで評価をしがちである。評価シートを横串、ななめ串などの別のキーワードを探ってみる。評価をするということだけでなく、評価をした結果をどう使う

かの視点の話でしたが、時間が十分ではなかったのも、さらに何か付け加えることがあれば、よろしいですか。

質問4

佐藤教授

フロアからの質問の前に私の方から佐分利監視官、中泉先生のお二人にお聞きしたいことがあります。お二人とも数値を設定した評価の重要性を強調されていました。私も客観的な評価を行うためには誰もが分かる数値ということで、そこを否定するつもりは毛頭ないが、最初の佐分利監視官の話で医学のアナロジーの話。医学では、現在数字だけみて、いろいろな薬をいっぱい出すのが問題。数字ばかり見て、医者に行くと患者の顔を見ないで、コンピューターの画面ばかり見て「この数値が悪い」と言う状態になっていることの問題性が指摘されている。政策評価、行政評価という場合、医学ほどプロフェッショナルリズムにいたっていないが、数字だけにとらわれる問題性もあるような気がするがその点についてどのようにお考えでしょうか。佐分利監視官からお願いしたい。

回答 佐分利監視官

医学をアナロジーに使う、例えに使うことはありがちで、乱暴だということもあるが、私は社会医学、社会を医学的に分析することが専門で、大学でも教えていた。医学はよくできている。人類の歴史上、先人達は頑張ってきた。医学はどのように発展したかということ、まず、人間の体を解剖した。構造を見ていく解剖学。それぞれの臓器がどのような働きをしているかの生理学。その臓器が何故病気になるのか、臓器自体が機能不全を起こすのか、他から病因が入ってくるのかなどの病気を勉強していく病理学。血を抜けば病気が治るとというのが昔外科にあったが、他に何かないのかということで抗生物質の薬を発明し治るようになった薬理学。そもそも人間の体には病気を撃退する力があるという免疫学。そういう発想・考え方は、社会の病気への対処にも使える。世の中の仕組みはどうなっているかという社会解剖学は学ぶことができる。難しいのは社会生理学であり、世の中が何で動いているのか、組織はどうやって動いているのか、実は人事や予算で決まっていることがある。組織が動くメカニズムは外からは見えない。中の人に聞かなければならない。世の中を動かすには形式だけ分かっても、解剖学だけ分かってもダメで、社会の動き・メカニズムを勉強しなければいけない。じゃ病気とは何なのか。どの位ギャップがあると問題なのか、どう優先順位を考えるか、どういうクスリを使ったらこの町でこのように良くなった。それは他の町でも使えるではないか、一般性はあるか。モデル化できないかという社会薬理学。社会のコミュニティの力を高めるにはどうしたらいいか、何で測ればいいのか、住民ネットワークか、愛郷心・地元が好きという思いなのか、そういう研究もいろいろ進んでいる。単純にクスリを出すだけでなく、そのクスリが社会の病気を治すのに本当に役に立っているかが重要。問題は、社会の医者は医学部を出ていないこと。人

間の医者は医学部を卒業して、国家試験も受けている。しかし、皆さんは社会の病気を治す医者だが、そのための教育を受けていない。法律学、行政学、経済学は病気を治すツールの一つにすぎない。法律を学ぶのは社会解剖学。構造を見る一つ。社会薬理学、規制によって世の中何を変えられるかの発想。総合的にみてどう社会の病気を治すかの学問が十分カリキュラムになっておらず学んでいない。それでいきなり現場で問題を治せといわれても治せない。社会の病気の治し方を体系化しなければいけないし、学ばなければいけない。そのために評価局としてカリキュラムを作り、どう病気を治すかを示していけたらと思っている。

佐藤教授

中泉先生いかがでしょうか。

回答 中泉教授

定量的な指標や数字の重要性を後半の講義で述べたと同時に限界についても述べた。ここでは何で定量的なものを使うかという定量的なものをできないものとやらないものの区別をする。厳密にいうとわかりづらいが、頑張っってやっっていてどうしてもできないのか、こういう数字を出すのが嫌なのでやらないの2通りの可能性がある。もっと生々しい話では無駄な公共事業だけど利益誘導のためやりたい。でも、データを出すとなればバレるのでやりたくない場合の公共事業は社会的には切らなければいけない。それに対して本当に分析して出来ない場合はしょうがないという2つある。前者の方を可能な限り切り切りたいという目標があるので、ある程度定量的に結果を出してほしいということになる。限界もあるがモラルハザードの問題を防ぐためにはある程度客観的な分析は不可欠かと思う。

佐藤教授

数字だけが一人歩きすると変です。どうやってその数字が出てくるのかも含めきちんとして情報を提供すると一般の市民が評価をすることも可能になってくる。一般の市民の評価に無理やりもっていきますが、蛭子先生の図で雲のような首長・市長の間でしたが、自治体の場合、議会の機能が注目されていて自治基本条例の市長向けの基本条例より、議会基本条例が盛んに作られそちらの方が多くなり、評価の調書をめぐり、議会でどう使うか、議会との関係で市民はどう使ったらいいのか。もし何かあったら。

回答 蛭子教授

非常に重要かつ難しいテーマを振っていただいたかと思う。議会はこれからは住民の話と同じで、行政に対する監視機能だけでは不十分。新しい政策を作っていかなければならないときに、住民の要望を代表してぶつける議会よりは新しい条例を作るために活動しなければならない。そのときに評価活動に感心がないのはそもそもおかし

いかと思う。評価シート全てをみるのは無理だと思うが、自分が専門としている領域についての評価シートを私の知る地方議員は見えていない。まず、見るところからスタートすることが必要ではないか。条例をいっぱい出すための活動を積極化してほしい。

佐藤教授

今日の研修には、議員さんはいませんが自治体では議会からの質問には評価調書を差し出すようなことが必要があるのではないかと思います。

では、フロアから質問がございましたら受けつけたいと思います。お三方にどなたにでも結構です。誰にどんな質問かをお受けしたいがいかがでしょうか。

質問 A氏

非常に簡単な質問ですか、蛭子先生に。先ほど評価シートをキーワードで整理していく方法を提案いただき、非常に良かったと思いました。実際こういった取組をしている自治体はどの程度あるのか。どの自治体でしているか差支えなければ教えていただきたい。

回答 蛭子教授

具体的にキーワードで整理するという所はまだない。とある自治体でこれをしようとしている。その成果が挙がってきたときには良い成果を期待している。皆さんにご報告する機会があるのではないかと思います。その自治体ではまちづくりに行政評価を積極的に活用していこうという活動を中心的にやろうとしており、その中で評価シートの使い方が変わっていくと位置づけている。

佐藤教授

ありがとうございました。よろしいでしょうか。他にいかがでしょうか。どんな質問でもかまいません。気楽に。1 講目の最後の方でお隣の方と意見交換したということですが、聴いてみたいという事項は出ませんでしたか。もしあれば出していただきたい。

質問 B氏

お3方、佐藤先生も含めて、評価の使われ方の限界の論点について2つ質問したい。一定の評価作業に結論が出ました、それを実際の政策の選択決定にあたってどのように使うのか使わないのかそういう意味での評価の結果と政策選択の距離感、例示をすれば政策評価という制度が当時あったら、本州と四国の間に3本の橋が架かることはなかったのかという論点が1つ。2つ目は異なる政策分野のそれぞれの評価の結果を財政資源が限られている中でどちらに振り分けるかのときに、評価は有効に活用・機能しうるのか。簡単に言えば1千億円しかないとき国土強じん化に振り向ける分と3

0人学級に振り向ける分をどのように考えるかといったときに評価はどのように使えるのかを教えてください。

佐藤教授

ありがとうございます。結構きびしい質問です。中泉先生まず最初にいかがでしょうか。

回答 中泉教授

最初の質問ですが評価と意思決定の距離感。私の結論から言うと数字の1人歩きは問題。評価結果は出たけど、それを政治判断するには1対1で対応させるべきではない。その上で、評価疲れといわれているものも含め政策評価制度を含め非常に嘆いているのは、あまりにも政策評価が政策に反映されていない。一対一対応ではないにしても、もっと評価の結果が政策決定に使われるべきと思う。アメリカでもコストをかけて費用便益分析をして規制を導入するが、規制影響分析の結果がどのくらい効果があったか実際経済学で調査したものがあり、みても結果により意思決定が変わったかというところほとんど変わっていない。それではあまり意味がないのではとOMBの方に聞いたが、そんなことはない。一番重要なのは情報提供が費用便益分析にはあるので、それが政策決定を変えたといえないが、費用便益分析の結果がなかったら政策決定は起こっていないということだった。アメリカの場合、ドラフトの段階で費用便益分析があるからこういう政策をしようとして政策担当者だけでなく国民全体で議論するので、議論の結果、政策決定に影響する。

2つ目の質問は、それでひっくり返ったことはないが、それが作られることで自動的に効率的な政策決定に結びついている。ただ、本四架橋3つはなかったかという政治的ないろいろ判断もあるので難しい。異なる分野の政策決定に政策評価はどれくらい使えるかは、これまでベースラインでこれまでやってきたことが基本になる。これまでやってきたものをベースとして1部を変え、変えた部分だけを比較するのは想像するより結構簡単ではないかと思う。政策評価は基本的にはそれぞれの施策について行うべきか、行わないべきか、個別に分析するのは得意だが、総合的な分析について使えないわけではない。これまでの積み重ねがあればそこをベースラインにして変えた部分だけを評価比較することはできなくはない。

佐藤教授

ありがとうございます。佐分利監視官いかがでしょうか。

回答 佐分利監視官

評価の限界ということですが、実際、評価が使われるかどうか。評価はある意味処方箋であり、薬を提示することで、その薬を飲んでくれるかは相手の問題。相手にいかに飲ませるかは難しい。行政評価局は行政評価をする部局なので他省庁の評価を行

い、これはおかしいのではないかとつきつけるが、相手はそんなことはないといって口論になる。どうやって説得するかになる。世の中の人にはその人の理由がある。どの組織の人も会社の人も部分的には正しいことを行っている。各省庁・部局の中でまじめに評価しておかしいと言おうとしてもそれはおかしくないと言う人が必ずいる。その人にも理由がある。先輩の顔に泥を塗る訳にはいかないなど。皆さんそれぞれの言い分があつてうまくいかない。説得していくしかない。相手の気持ちも分かるし理由がある。しかし、こちらにも理由があり、どうしたら Win-Win の関係になるのかを考える。評価の限界を超える取り組み方があると思う。

評価の資源の振り分けに関しては、最近では、社会実験ができるようになった。モデル事業ができることによって「効かない薬」をばらまく前に、小さい取組でこの薬が効くのか確かめながらやることができる。

例えば、有名な事例として、アメリカで落ちこぼれゼロ法ができ、次の3つの対策を行った。①先生たちにインセンティブを与える（子供たちの成績が上がったら給料を上げる）、②ITを使う、③英才教育として3歳児から勉強させる。

結果を評価したら、ITしか効かなかった。先生たちにインセンティブを与えても成績は上がらなかった。では、①はやめておこうとなった。それぞれの地域の取組として、いろいろやってみた結果、成功したものが全国に広がっていくことにより、とりあえず予算をつけるという「効くか分からない薬」の大判振る舞いが減り、資源振り分けの問題に解決策を示せると思う。

佐藤教授

ありがとうございます。では、蛭子先生。

回答 蛭子教授

非常に難しい問題だと思う。2つの質問で共通するのは、政治との関わりをどうしていくかということ。行政評価だけではなく、民主主義の質、意思決定の質を高めることと密接に関係がある。ポジティブな意味でいうと行政評価、政策評価の中で求められているのは客観性と記録性の2つをずっと持つこと。その中で、これを議論の土台として意思決定することは、政治の結果として、ある意味仕方のないこと。今までは、そもそもその土台がなかった。感情論で物事を決めていたり、理不尽な考えの声の大きい人間の意見が通った。今後は客観的な評価のシートが歴史的に積み重ねることにより、そのときに行った判断は正しいか否かは、歴史の審判にかけられる。それを繰り返すことにより、最終的には民主主義の質を上げていく。そのために政策評価は地道に努力を積み重ねていくことが個人的には必要と思う。

佐藤教授

私にも何か言えということでしたので、お3方が答えていただいたことがその通りだと思いますが、それにプラスして何か言わなければいけないので難しいが、先ほど佐分利監視官は、評価は処方箋と言いましたが、私は、若干違った見方をされていて、

医学のアナロジーでいう診断。診断をする、こういうふうになっている。先ほどの佐分利さんのいう生理学の何が生理かわからないと、風邪をひいたら、鼻水がでる、熱が上がるのは、生理ですから、熱が上がることで細菌やウイルスを殺す。いたずらに熱を下げてはいけない。子供たちにいきなり熱を下げる薬を出す医者はへボなので行かない方がいい。上がり過ぎたらコントロールが必要だが。評価は、診断書がたくさん並んでいる。ここで1つ問題がでてくる。診断はよくできました。治せるのかというと今のところ治す方法はないということもでてくる。これが問題。診断とiiつつ腰痛の8割位は原因不明で診断できていない。かなり進歩している医学でさえそうであるから、まして社会の問題を診断するのも難しい。腰が痛いと言者に行くと、では痛いのなら痛み止めでもとなる。仮に診断はうまくできたとしても治療する方法があるかどうか問題。これがあればOK。評価しました、診断しました、治療する方法があるとなれば、評価は次の政策選択に非常に役立つことになるが、なかなか治療法があるとは限らない。以前はがんになると患者には知らせない。なぜかという治せないから。死亡宣告のようで良くないので知らせなかった。今は早期に発見すれば治せることもある。治療法がないのに問題だけを発見して診断しても何の意味があるのか。治療法がなかなか見つからない。社会の問題なので医学とは少し違いいろいろなスティングホルダー・利害関係者がいる。利害関係者間の利害調整も1ランク・1段階乗り越えないといけない課題がある。その課題を乗り越える方法が見つからない。いろいろな治療法はあるがどれがいいかわからない。その場合にはなかなか評価結果を次の政策選択につなげていけるかという難しい。診断だといったがその後治療法を適用するとき、短期的な対処療法がいいのか、根本原因がここにあるので少し時間がかかるけど治していきましょうのケースもある。短期的に問題を設定するのか、中長期的に問題を設定して解決するのかこれによっても評価結果の使い方は変わってくると思う。結論から言うともものによって評価を上手に使い次の政策選択につなげられる分野があるかもしれない。その場合は評価結果は使えるが、治療法を見つけにくい、治療をめぐる利害関係者の間で利害の主張がある。調整がうまくできない場合には評価が直接次の政策選択にはつながりにくい。本州四国の3本の橋や新幹線などは社会状況の中でそういう選択をしてしまった。中泉先生が言ったとおり、評価をしたらどうなっていたかはわかりにくい。3本のうち1本は作れるけど2本は作れないと評価の結果分かったとしても、治療の方で、利害関係者が主張したら結果として3本できたかもしれない。

異なる政策の分野で予算の分捕り合戦のときに評価は使えるかの話は、先ほどの中泉先生の話の中にもでてきた機会費用の考え方をを使うと経済学、評価の分野では教科書の中では書いているが、なかなかそう簡単にはできない。評価を専門にしている行政の職員の方や学者でも評価としてはこういうことが言えるとしてもそれをどう使いどう料理して最終的に1億円を使うかは、評価の領域を超えた政治の領域。蛭子先生のいう住民のガバナンスの問題ではないかと思う。

では、私が言ったことへの反論もあると思うが、それも含めて、それぞれの方に5

分位ずつ最後にコメントをいただきたい。

コメント 佐分利監視官

私自身はいろいろな分野の行政を経験したが、評価に出会ったのは社会人4年目。当時は情報公開と評価で霞が関を変えられると思ったし、今でもそう信じている。先ほど蛭子先生が、情報を残せば歴史が判断してくれるという話がとても腑に落ちた。まだ評価はよちよち歩きで、試行錯誤を繰り返しているが、必ず大河となりいろいろな社会問題を解決する大事な手法になるだろう。

アベノミクスで日本全体の景気が良くなっている中で、依然として北海道は厳しい経済情勢が続いており、観光客が来ているところはいいが来ていない所は厳しい。だが、厳しいからこそ薬が作れる。問題発見が大事。問題があるから薬が出来る。問題がないところには薬はできない。北海道は苦しんでいるからこそいろいろな知恵が出てくる。地域の危機感が高まり、住民の知恵が次々とアイデアとして出てくれば、北海道は日本を変える起爆剤になるだろう。例えば、成功事例はどこでも喜んで書くが、北海道庁は失敗事例を勇気を持って公表している。こうした変化が道内から起こってくると思うし、これからも期待している。

佐藤教授

北海道の応援もしていただきありがとうございます。

コメント 中泉教授

先ほどの佐藤先生の回答の前半の件に関して、パブリックインポルブメントということで蛭子先生の市民参加の考え方も踏まえて、たたき台として政策評価は重要ということ述べた。一方で政策のマネジメント・行政官が考えていく上で政策のマネジメントとして重要であることも述べた。その間に大きなギャップがある。日本の文化はお神は完全である。昔は、間違っものは出してはいけない。今もそういう文化が強い。ドラフトの段階で評価を出してきちんと分かっていないものをお神が出してけしからん。むしろ行政の人の方がその意識が強いのかもしれない。当然、ステークホルダーで利害関係者は、その政策を通したくないならばつつこみ反対してくる。入れたいならば逆の立場でつつこんでくる。不完全なものを公に出す危険性があるので、あまり出したがらない。日本人自体が完全を求める傾向がある。その上でパブリックインポルブメントや市民参画の上で市民がそれぞれ責任を持って、行政に関わっていく流れができてきているとすると官と民との対話の上で出来るだけ情報公開をして、官の分析でもここまでしかわからないが、今はこれが最善であると一般の人にわかっていただく文化が日本でも根付いていくといいと祈念している。それで、佐分利監視官から北海道は失敗例も出されているということは、本州より期待できると少し私も希望を持った。そういう意味で一緒に政策を作っていくためには、出来ない部分、分からない部分も含めて公開していく文化を担当者としては非常に難しいと思うが少

しずつでも作っていただきたい。

佐藤教授

ありがとうございました。私も同感です。皆さんには頑張ってください。

コメント 蛭子教授

本日のテーマが地方公共団体におけるということで地方自治体の方にメッセージということで4点申し上げたい。まず、行政評価・政策評価自体を始めていない自治体もあり、やめようと思意決定しているところもあるが継続して続けることが大事。可視化しないと始まらない。評価疲れもあると思うが、持続可能な範囲で続けることが大事。2点目は、住民を顧客と捉える思想は大事だがここにとらわれすぎないでいただきたい。15年位前からこの思考が強くなり少し変なゆがみが出てきた。政策評価だけでなく、地方自治全般に国の取組にも言えることだが、住民イコール顧客と捉えすぎないで政策評価の活動に取り組んでいただきたい。3点目がこれに関連することですが、評価シートは通信簿ではない。あくまで客観的に評価した結果を記録するものであり、これをもとに住民からつつかれるものになってほしくない。行政の職員は作文は上手になり、攻撃されない文章の書き方がうまくなっていく。評価シートはエクセルで作るが、評価シートのフォーマットを変えると庁内のいろいろなところから何だということが起きる。昨年度のものを今までコピーしていたから。形骸化している。あくまでより良いものにするためのポジティブなシート・評価結果というマインドでやっていただきたい。4点目がこれからはみんなの知恵を絞って地域作りを本気でやっていかなければいけない。地味だが重要な活動だと思う。イノベーションを生み出すための知識基盤がという気でぜひ続けていただきたい。

佐藤教授

ありがとうございました。それぞれお3方からすばらしいお話をいただき私が付け加えるものは何もないが、先ほど中泉先生からマネジメントとしての評価の使い方、蛭子先生の通信簿ではないということに関連してくるが、評価をしていくことによって、自分達の仕事をもう一度見直してみる、どこかに無駄なものがあるかもしれない。そういう意味でのマネジメントに使う評価の大事さを指摘しておきたい。皆さん仕事の中で無駄と思ってもなかなか変えられないものもあるが、評価の手法を使うことで今日、明日すぐ変えられることはなくても時期が来れば変えられと考えていただければいいのではないかと思う。佐分利監視官の講演の中で表現が違うかもしれないが、やらなければならないことがある、やれることがある、やりたいことがあるという表現を出していただいたと思う。筒井康隆は何で小説を書けるのかの問いに、私は、やらなければならないことを1番にやる。普通の人には自分がやれることを最初にやるからできない。と言う。すごいと思う。私は出来ない。私はやりたいことを先にやるので出来ない。行政の場では、やらなければならないことをきちんととらえて1番にするのがいいのではないか。

今日は、長い時間パネルディスカッションにおつきあい下さいまして、パネリストのみなさんありがとうございました。実りある意見が出されたのではないかと思います。ぜひ、持ち帰って検討するなり、他のみなさんにお伝えするなりして、評価がますます良いものになるよう祈念してこのパネルディスカッションを終わりたいと思います。どうもありがとうございました。