

## 政策評価に関する統一研修（中央研修）講演概要

平成28年1月14日開催

講演名：政策評価制度の現状と改革の方向

講師：国立社会保障・人口問題研究所 森田 朗 所長

講義時間：13時10分～14時40分

### <はじめに>

政策評価制度ができてから10年以上経つが見直しの動きが出てきている。本日は、「政策評価制度の現状と改革の方向」と題して、公共政策全体、あるいは行政の在り方についても考慮しながらこれまでの政策評価制度の課題を見直していくこととしたい。

### <政策評価の現状>

政策評価に対して外部から向けられる期待は大変高く、政策評価を通じて、行政の無駄をなくすとともにより良い政策を作ることが出来ると考えられている。しかし、実際に政策評価はそれほど簡単でうまく機能するものなのか、評価の結果として政策の質が向上していくのかということと必ずしもそうではない。

評価主体にとって、評価書を作成するのは大きな負担となっている一方で、効果がみえにくく、実際に予算が増えるというわけでもなければ、評価を通じてより良い政策が作られているという実感にも乏しいといった声が聞こえてくる。

さらに、「事務事業レビュー」でも評価が行われているが、事務事業の無駄を削るという意味で財政的に多少の効果があるとしても、二重三重に評価をされる側からすると負担が増えてくる。また、こうした「事務事業レビュー」のような評価が出てきたこと自体が、これまでの政策評価の枠組みでは効果が現れなかったこと証左ではないか。

### <現行制度の問題点>

現行の政策評価制度を適用して評価する場合に、いくつかの概念の中に混乱が生じている。

一つ目は、政策（プログラム）がいいか悪いかという話と、プログラムに従って実際に行政が仕事をしたときにその仕事がうまく出来ているかという話は別ではないかということ。執行をきちんとしたとしても、そもそもの制度が悪ければうまくいかない。プログラムの善し悪しと、その執行の善し悪しが混同されてしまっている。

二つ目は、どこまでが施策であって、どこからが事業であるのかが混同されていないかということ。予算上、施策と事業は区別されているが、仕事上は密接に関係しているため、どの段階の何を評価するのかという混乱が生じる可能性がある。

三つ目は様々な種類の政策が混同されているのではないかということ。いろいろな政策が世の中には存在していて、それらを共通して評価することには無理がある。その意味では、政策を類型化し、それぞれの類型毎に評価の基準や考え方を設定するべきではないか。

### <政策評価の目的>

政策評価には大きく分けて3つの目的が考えられる。

一つ目は、「行政機関の自己改革」であり、それぞれの機関が自分たちの政策をもう一度見直して、期待した効果を挙げているか自らレビューすることである。

二つ目は、一番の行政サービスの消費者である国民が、どれくらいそのサービスに満足しているかである。国民の期待に応える政策はいい政策であり、そうでなければ見直す必要があるということになるが、この場合、国民の期待する水準が高すぎて、現実はその期待に答えるのが大変難しいという問題がある。

三つ目は、会計検査の対象にもなっているが、会計が法律に従っているかという点である。ただし、会計が法律に従っているか、というだけでは不十分であり、本来は、効率性等の要素が必要かもしれない。

我が国の政策評価制度はこのうちのどれを主たる目的にして考えていくべきなのか。個人的には、今の制度は一つ目の「行政機関の自己改革」を主軸に据えているのではないかと思っている。それぞれの行政組織、府省は、一定の反省をし、自ら改善をしていくという形で評価の仕組みを生かしているのだろうと思うが、それは必ずしも国民の満足度につながっていないというような批判もありえるところである。

### <政策評価の対象>

さて、政策評価の目的を自己改善と考えた場合、評価の対象は一体何なのか。行政学では、社会で発生する課題を解決する、その制度的な方法が政策であると考えられる。例えば少子化・高齢化、あるいは災害の被害最小化などが社会的な課題になるだろう。

これらの課題に措置を講じるためには、なぜ課題が発生するのかを究明しなければならない。そして、どのような対策を講じることでその課題を解決できるかというストーリーを明確にしていくということが必要になる。

ただ、行政評価や政策評価で非常に重要になるのは、社会の課題というのは、社会現象であり、必ずしも社会現象の全てが行政の仕事、行政の活動によって解決できるというわけではないという点である。例えば、経済が落ち込んで失業が増えた場合、財政出動して景気を回復するというのとは一つの方法だが、20世紀の終わり頃から、効果が乏しくなってきたおり、結果として多くの方が失業にあっている。失業対策の効果は現実問題としては、それほど大きくない。実際に雇用が増えたり、失業が大きく改善されたりするというのは、経済全体がよくなる場合であり、行政のなし得ることというのはある程度限られていると言わざるを得ない。これは少子化対策も、高齢者対策も同じ。社会のさまざまな仕組みが

原因で、その中で課題が発生するが、その課題を解決するために、限られた力しか持っていない行政が何をなし得るのかを考える必要がある。

### <プログラムとプログラム評価>

こうした社会的な課題を解決するためのさまざまな仕組み、プログラムというものをどのように考えるか。さらに言えば、それを政策評価の対象とするときに、どのようなポイント、どのような要素を押さえていくかという話に入りたい。

一番伝えたいことは、ロジック・モデル、因果関係の大切さである。課題が発生する原因は何であるか。それをきちんと論理的に1つの図式にするということが重要ではないかということである。

現実の評価書では、その因果関係がきちっと示されていることは案外少ない。そのため、何のためにこの事業なり活動をしているのかということが、なかなか読み手に理解できないということがある。政策をつくっている、あるいは、政策を実施している担当者は、当然それが頭にあるから政策をつくっていると思うが、それがきちんと可視化されていないということ。

さらに言えば、1つの課題を解決するために、幾つもの手段や方法があるはずであり、それぞれの方法がどのような効果を持つのかを説明する必要があるが、これが必ずしも明確ではない。政策評価についての研究会や審議会でも、ロジック・モデルをきちんと示した評価書をつくる必要があるとの指摘はこれまでもされてきたところである。

課題解決への有効性と寄与度と資料には書いたが、幾つもの政策案があった場合、どのような基準でそれらを比較し、有効性をどのように考えるかという点についてである。

具体例を挙げると、交通事故が多くて、亡くなる方、けがをする方が多い場合、そのために、交通の取締を強化するというのも1つの方法ではあるが、交通標識をつけるとか、あるいは、道路の一方通行を増やすとか、見通しをよくするように角を削るとか、ミラーをつけるとか、いろいろな方法がある。本来ならば、それぞれの方法をシミュレーションし、どれが一番有効かということ进行调查することになる。仮に検討の結果、取締のための白バイとかパトカーを増やす、それが一番有効であるという結論になった場合、その政策の有効性はどのように測れば良いか。

アウトカムというのは、最終的な社会に与えるインパクト、社会的な結果のことで、どれくらい交通事故が減るか、交通事故で亡くなる方、けがをする方が減るかというのが、このアウトカムのポイントである。一方、アウトプットというのは、どれくらい取締をやったかということになる。限られた白バイやパトカーで取り締まるため、全部を取り締まることはもちろんできない。しかし、それを増やすことによって、どれくらい実際に交通事故が減るのかというのが評価の対象になる。

アウトプットがどういう形でアウトカムに結びついていくのか。これは実際にはなかなか難しいが、一番有効な方法でアウトプットを産出できる政策というのが望ましい。事前

にプログラムの評価をするというのは、そうした因果関係を整理して表わすことができるかどうか。それが本当に有効なのかどうか、もっとほかにいい方法があるのではないかというようなことが評価の対象になる。

そして、資料の最後に数値指標と書いたが、評価を単に定性的ではなくて、できるだけ定量的に評価をしろといわれている。これも数字の置き方によって、また、何を目標数値とするかによって、かなり状況が変わってくる。

例えば、交通事故の死者数は、昔から絶対数をとっている。ただ、この絶対数は、当たり前だが、母集団が減ってくると、当然減ることになる。人口が減少すると、交通事故の死者というのは当然減ることになるが、それをどう考えるのか。人口何人当たり、どれくらい被害者がいるのかという率の話になる場合もある。率で考えると大きく減る、しかし、絶対数は減らないということもある。人口が増えているときだと、率は減ったとしても、絶対的な死者数というのは増えている可能性はあり得る。この評価指標の置き方は非常に問題である。

また、理想目標・達成目標と書いたのは、最終的にその結果が出てきたときに、プログラムレベルで想定していたアウトカムの予測とどう違うか、どれくらいずれているかということが評価対象になるということ。政策を評価する場合に、理想目標、これに達しているものについては、今までの政策をそのまま継続していくことでいいのではないか。あるいは、もう課題が完全に解決されてしまったというふうに考えるならば、それを縮小していくというのもあり得るかもしれない。プログラム評価とは、課題を解決するために何をどうすればいいのかということと行政のできることというのはどこまでかということ明らかにし、できる範囲で最大限やってこれだけの効果があるということとをどういうふうに示すか、評価をするかということである。

#### <事例①：河川の管理による治水と利水>

今日では水の流れなどを詳細に予測できるようになり、降雨量によってどれくらいのリスクがあるかが分かるようになった。その中で、治水や利水をどのようにするのが一番望ましいのか。

治水・利水の話はダムをつくるかどうかという話になることが多いが、現実の検討過程では、いろいろな問題がある。主観的な印象ではあるが、以下のような検討が行われるのではないか。ダムは、効果がある反面コストと時間がかかり、環境破壊の可能性がある。スーパー堤防もほぼ同様にコストがかかる上、時間はものすごくかかりそうである。加えて多くの住民の方に一度移転してもらうことになると現実的には難しいだろう。遊水池の場合には、ふさわしい土地があるとは限らない。氾濫域から移転してもらうという方法もあるかもしれない。これは海外では多く見られると思うが、我が国の場合には、人口の半分以上が河川の氾濫域に住んでいるということもあり、難しいのではないか。

こうした様々な可能性について、どれが望ましいのかということの評価する。どうやっ

て望ましい政策を決めるかというのは、これは大変難しいことになる。客観的なデータに基づいて考えていくという必要があるだろう。

私の経験から言えば、非常に重要な要素の一つは「時間」である。現実的には、時間軸で環境的な要素というものが大きく変わってくる。もう一つは「人口減少」であり、さらに言えば、人口減少にも関係するが、「需要の減少」も重要な要素である。

人口減少については、例えば100年に1度起こる水害をどのように防ぐかを考える場合、対象の町村の人口推計を見ると、100年も長く存続しないのではないか。それに対して、投資をするだけの価値があるかどうかという問題が出てくる。

また、コストに影響する要因として、利水の場合を考える。水の使い道が工業用水だとすると、工業のあり方が、水の需要に影響を与えてくる。産業の構造が転換し、工業用水の需要がなくなってきた場合に、コストをどうするのか。コストを償還していく場合に、誰が支払うのかという問題が出てくる。

このようなことがプログラムの評価の対象になる。公共事業の場合には、事前のプログラム評価がある意味で重要である。

## <事例②：少子化対策>

子供の数は減少している。1人の女性が生涯に産む合計特殊出生率は大体1.4少しぐらいで、一番低いときは、1.26まで落ちた。世代規模が変わらないためには合計特殊出生率は2.07でないといけない。したがって、合計特殊出生率だけをみると人口の減少が続くことになる。

人口が減るのはある程度仕方がないにしても、このままずっと減っていくと西暦3000年代に日本人はゼロになってしまう。それぐらいの急激な減り方をしているので、それを食い止めるか、遅らせるか。ある段階からは、できれば人口が減らないような形に考えていかなければいけない。

ただ、今の少子化対策というのを考えていくときには、そうした長期的な視点で何をするかということではなくて、少なくとも当面、産まれてくる子供の数を増やすために何ができるかということが大切である。

さて、少子化の原因は何か。まずあまり男女の出会いがないのではないか。恋愛もしない。さらに、結婚はしない。結婚しても子供をつくらない。つくっても1人であって、2人目はなかなかつuturaない。

その中で、例えば、結婚できないのは、収入が十分なくて生活できないのではないか。第1子の子供さんをつくるときには保育所が足りないのではないか。子どもが増えれば教育費が非常にかかる。特に高等教育まで受けさせたいとなれば、大変なお金がかかる。また、住宅も狭い。これをどうするかというような話になってくる。

これは、ダムのように今の科学を使ってある程度の予測ができるものではない例である。経済的な問題で恋愛や結婚をしないのであれば、何とか収入を増やすとか、サポートをす

る仕組みによって改善が可能だが、意識が変わってきているような場合には難しい。

また、明確な因果関係、ロジック・モデルが示せるかという点と実際にはなかなか難しく、有効性の検証も難しい。しかも、検証結果が表われてるのが、20年後、30年後になってしまう。

### <事例③：高齢者施設における火事の予防>

川崎で、低所得の高齢者の方が住んでいた3階建ての集合住宅が火事になり、何人も亡くなられた。新聞はこぞって、スプリンクラーの設置が義務づけられているのに設置しなかったことが問題であると指摘した。もちろん、可能であれば設置するのが望ましいが、義務があることは知っていても、財政的な余裕がなくて設置できない場合もある。スプリンクラーを設置するためには、コストがかかるためビジネスをやめざるを得ないケースもあるだろう。というのも、低所得な人に住居を提供する場合は、財政的・経済的に余裕がないことが多く、負担が増えると供給ができなくなる。すると、低所得者向けの住宅しか利用できなかった人たちは、一体どうなるのか。

スプリンクラーの設置により、実際にどれくらい火事が防げるようになるのか。また、火事が防げたとしても、そこに入っていた人たちの環境を維持できるのか。

これから首都圏を中心に高齢化が急速に進む中、高齢者に十分な医療・介護のサービスを提供できるか。国の定めた基準を満たす施設だけでは必要な数だけ供給できない場合、どういう形で利用希望者の権利を充足していくのか。全員に施設を提供するのは、現在の財政事情としては難しい。では、できるだけ多くの方に利用してもらうために、質を下げた提供することはできないか。また、質を下げないで、できるだけ多くのサービスを供給するにはどうすればいいのか。それを考えるのはプログラムの設計の話になる。

### <事前評価と事後評価>

これまでの内容からご理解いただけたかと思うが、事前のプログラムとその評価にもっと力を入れて考える必要があるのではないかと思う。プログラム自体を評価の対象にすると同時に、プログラムをつくる担当者も、他の人に理解してもらい、フィードバックを得られるような形で表わしていくということも重要だと思う。

政府の評価関係の文書を見ると、ほぼ必ずPDCAと書いてある。Plan-Do-Check-Action、この考え方自体はいいが、Pが明確でないのにDCAは回らないのではなか。大事なものはPであって、課題を解決するために行政は何をするかということがしっかりと認識されていけば、DCAも回ってくるのではないか。Pが波及効果、影響も含めてシステムティックにつくられているか。そして、実行可能であるかどうか。そういう観点からPをしっかりと作り、そのPに基づいて外部の人にも評価をしてもらうということが必要ではないか。

では、Pの前提となる要素は何か。社会的な課題があって、それを解決するために政策をつくるという行政の仕事はそもそも必要なのか、放置しておいても解決する問題なので

はないか、この判断は大変難しい。

少子化対策の例でも触れたとおり、行政が何らかの形で、結婚をなささいとか、子供をつくりなさいということが言えるかという、人権の観点から大変難しい。結婚してほしい、子供をつくってほしいという行政と社会の思いはあるが、これを無理強いすることはできない。したがって、環境を整備し、できるだけ結婚してもらえるような仕組みにできるかどうか。非常に歯がゆくて難しいがそのような環境整備をしていかななくてはならない。あるいは、効果があまりないのであれば、行政は関知しないというのも一つの選択肢かもしれない。行政が何をし得るのか、何をすべきなのか、それがまず検討に値すると思う。そして、やはり行政の仕事が必要である、行政の果たすべき役割があるということが確認された場合、どのようなやり方がいいのか。いろいろなやり方がある中で、代替策についても考える必要がある。行政が直接何かをすることもできるし、民間をうまく活用するということもできるだろう。

行政が直接施策を行うこととした場合には、それが費用対効果の観点から見て一番効率的なものであるのかどうか。政策的に対応が必要だとしても、どういう形でやるのがいいのかどうか。事前にそこをきちんと考えて政策がつくられているかという点も評価の対象になり得るのではないか。

### <政策の類型>

政策の類型化の方法は昔から研究されてきており、様々な類型がある中で、これが一番という類型はない。ただ、現在、政策評価審議会でサンプルを見る中で、一例としてこのように政策を分けられるのではないかと思う。

まず、課題解決型。今回紹介した政策はこれに当たるが、社会における具体的な課題をどうやって解決するか、解決のための因果やロジックを比較的示しやすいものだと思う。逆に言うと、この政策については、きちんとした考え方に基づいて、事前のプログラム評価と事後的な評価をする必要があるだろう。

次に、社会改善型。基本法やプログラム法に大きな社会的な方向を示して、その下に政策をぶらさげているといったもの。実際、一億総活躍や地方創生などはそもそも何を解決しようとして、何をそのツールとして考えているのか、それをどういう基準で評価したらいいのかなかなか難しい。むしろ、個別的な評価の積み重ねによって総合的に評価できるようなものであって、課題解決型の政策と同様に評価することは難しいのではないか。逆に言えば、政策評価で有効な評価をするためには、社会改善型の政策は別扱いにするというのも一つのやり方ではないか。

最後に、制度管理型。行政運営のあり方であるとか、行政の内部でどのような改善を図るのか。これを政策と呼ぶかどうかについても議論はあるが、例えば、内部におけるIT化の推進であるとか、いろんな人事管理制度システムの改革であるとか、そうしたものの評価の対象になっている。こうした内部管理的な、あるいは、制度維持的なものとそれ以

外のものというのは、少し別の扱いをすべきはないか。

これ以外にも、外交であるとか、極めて政治的な施策であり、評価の難しいものもある。その意味では、評価できるものについてはきちんと評価を行い、評価が難しいものについては、総合評価を行ったり、なぜ難しいかということはある程度認識した上で別扱いしたりする必要があるのではないか。

#### <政策評価の改革の方向性>

自分たちの政策の改善のために、フィードバックを期待して評価を行うことが政策評価の目的であると考え。その場合、プログラムがしっかりしていて、将来の予測が立ちやすい施策については、モニタリングといった形で、評価そのものの省力化ということを図っていくということも必要ではないかと思う。

また、プログラムというものについて、あるいは、ロジック・モデルというものについて、しっかりとした認識を持つということが必要であり、それをできるだけ簡潔に表わした評価書というものを考えていくべきなのではないか。

数値目標については、このところKPIと随分言われているが、率でとるか、絶対数でとるか、変化率でとるかといった数値の取り方の問題や、評価指標自体の有効性に疑問があるものもあるため注意が必要ではないか。

最後に、何のために評価をするのか、何を評価するのかといったことを頭の中にいつも置いていくということが大事であると考え。