

政策評価に関する統一研修（中央研修）講演概要

平成 23 年 2 月 9 日開催

講演名：評価機能強化の原点

講師：JMAC 構造改革推進セクター 行政経営アドバイザー 梅田 次郎

講演時間 10 時 30 分～12 時 5 分

**はじめに：制度目的と機能強化取組の方向（確認）**

現在、評価機能強化が最大のテーマとなっており、政策評価の原点を今一度、確認いただいた上で、各府省で取り組みを進めていただきたい。

15 年ほど前、三重県庁で行革の基本として事務事業評価システムに取り組み、結果的にこれが日本における政策評価、行政評価の本格的な取組実践となった。

三重県の方式が広く知られるようになったが、自己評価では信用できない、このようなものはそもそも政策評価ではないという批判があった。

自己評価が非難された時、私は自己評価なき評価はあり得ないと考えていた。そもそも仕事を担当している人が評価を行わない限り何も進まないという確信があった。

国では平成 13 年にガイドラインができ、14 年から法律が施行されて現在に至る。ガイドラインには、行政機関が行う政策評価制度の目的が 3 点明記されているが、その達成が容易なことではなく、現在、評価機能強化が問題となっている。

強化ビジョン、行政評価等プログラムで機能強化取組の方向が示され、各府省で取り組みが進められているが、もう一度原点を踏まえて考える必要がある。その原点とは、歴史的原点、組織文化的原点、経営システムの原点の 3 つである。

**1. 原点回帰 — 評価の機能強化に取り組むにあたって**

政策評価機能の抜本的な機能強化が求められる現在、評価の歴史的な原点に立ち返るとともに、組織における意識改革という文化の原点、さらにどのようなマネジメントサイクルが必要かという原点に立ち返る必要がある。

**2 歴史的原点**

- ・右肩上がりの時代から、少子高齢化による負担増・受益減の時代に転換している。
- ・右肩上がりの時代には、効率的なプラン・ドゥを行っていけばよく、評価の過程はあまり重視されなかった。
- ・今は高齢化が進み、人口も減少していることから財政が悪化しており、受益者・納税者の納得をどのように得るかという新たな課題が表面化している状況である。
- ・そこで政策体系に基づき、組織全体で評価を実施しなければならないが、評価を実施すれば万事が解決するというものではない。危険なことは、予算がいくら減ったか、無駄な事業がどれだけ減ったかという考えのみに陥ることである。

**①「行政機関が行う評価」という道具とそのころ**

- ・現在行われている評価は、「行政機関が行う評価」であり、神様が行うような特別なものではない。
- ・評価は削るための道具ではない。評価は、税金を使って行政が何をすべきかを考えるための道具である。
- ・「スクラップ・アンド・ビルド」ではなく、「ビルド・アンド・スクラップ」という考え方が必要。行革と言えば必ず削るというイメージがあり、右肩上がりの時代はそれで良かったが、負担増・受益減の時代になると、評価が「ビルド」（政策として何をやるか）を考えるための道具となっているかという観点から考える必要がある。
- ・やるべきもの（「ビルド」）が見えてきて、その結果削るものが見えてくるというのが本来である。
- ・政策評価は、職員の意識改革を行うためのものであり、政策形成のための道具である。

- ・予算削減ありきで考えるとスクラップが先となってしまう。
  - ・優秀な役人ほど行政機関起点でものを考えるものだが、国民起点で政策がどうあるべきかを考えなければならない。
  - ・政治家が政策の方向性を意思決定しても、実際に政策を動かすのは役人であり、役人として行政はこうあるべきということにこだわるべきである。
- 本来そういった道具として政策評価はあり、皆でそういう道具として使おうという共通認識を持っていただきたい。

## ② 課題と今後の注力点

これまでの運用で政策評価が次のような道具になっていないのではないか。

- ・税金を使って何をすべきかを考える道具になっているか？
  - ・「国民起点」の成果を真に追及する道具になっているか？
  - ・行政のプロとしてこうありたいと思っていることにこだわる道具になっているか？
- 政策評価を行えば、すべてが解決するという扱いをされているのではないか。誤解があるのではないか。

政策評価に関する標準的ガイドライン（平成13年1月）にあるとおり、『政策評価とは、「国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」であり、「企画立案 (plan)」、「実施 (do)」、「評価 (see)」を主要な要素とする政策の大きなマネジメント・サイクルの中にあって制度化されたシステムとして組み込まれ、実施されるものである。』

『「政策の評価」は政策の決定そのものとは異なるものであり、評価結果を政策の企画立案に反映させることによって政策の決定につなげていくものである。』

その道具として不十分のまま、外延部分ということで、経費削減のためなどの対応に目移りし、結果、作業量と評価書の膨大さのわりには機能発揮不十分といわれているのではないか。

ややもすると政策評価の負担軽減という方向に動きがちであるが、今後は、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供するという基本の構築・運用に重点的に取り組み、本来の機能発揮を確立することが重要である。

## 3. 組織文化的原点

### ① 「評価して改革改善を行う組織文化」の確立

評価は、本来性善説に立つべきものというのが持論であり、まずは自己評価ありきと考えている。職員の改革意欲に期待し、国民の目線で行政（政策）はこうするという成果を重視し、仕事をみずから変えていくことが理想である。

### 悪循環の典型例

・世界各国の理念は福祉国家建設であり、そのために官僚制度も整備されてきた。そもそもの官僚制度の目的は、①法の下での平等、②明確な権限、③手続の民主制、④安定性・継続性である。

・このような官僚制度の逆機能として、①については、規則主義が進み現実が見えなくなる、②については、縦割りの弊害、硬直的な組織運営、③については、文書主義や形式主義が進み、現実とあわなくなる、④については、リスク回避的になるといったことがみられるようになる。

・行政は、そもそも法律で権限を与えられて民間の取締りをするということが原点にあり、性悪説に基づく組織文化になりがちである。

・かつては役所の無謬神話（役所は間違っていないという考え）により、法律に基づいて行っている行政の業務に間違いはなく、自己評価などそもそも必要ないという考えであった。

・財政危機が起こると、自己評価よりも外部評価が重視され、それへの対応のみになって形だけのものになるという悪循環になってはならない。

### ② 課題と今後の注力点

評価は制度がいくら精緻であっても、良循環を生む組織文化に支えられない限り、本来

の機能は発揮されにくい。機能が発揮できない理由が、制度上の問題なのか、組織文化の問題なのかをよく見極めて対策をとることが重要である。やみくもに制度で補おうとしがちであるが、限界がある。

### 評価の基本運用3段階（水準）

良循環の組織文化を生み続けるには、次の評価の3段階を地道に一段ずつ踏んでいくことが必要である。まずは担当が自ら問題を認識し、自ら答えを考える「自問自答」、組織内で、トップとともに互いに問題を共有し、互いに答えを考える「共問共答」これが組織文化を変えることになる。さらに国民とともに互いに問題を共有し、互いに答えを考える「協問協答」が必要になる。

#### 自問自答・共問共答

評価を行うときに、手段の議論の前に、まずは目的の議論が必要である。その目的が あれもこれもと盛り込み過ぎて、接続詞や修飾語の多用の中で曖昧になり、そのため成果指標につながらないこととなっているのではないか。

施策や事務事業の「対象」・「意図」・「結果」を明確にし、分かりやすくすることが出発点である。

・対象を明確にするということは、それが国民の一部であれば限定して明示することである。

・その対象である国民を起点として意図を明確にする必要がある。その意図の達成度を表す指標を成果指標とすべきである。達成度を示す指標が存在しないこともある。その時私は部下に指標がなければ喜べと言った。新たな統計が必要ということ、それはすなわち新しい行政価値の発見ということである。新しい統計数値を成果指標にすることはおおいにあり得ることである。

#### 協問協答

① 情報公開については、誰でも読んだだけで分かる言葉で政策・評価情報が公開」されていなければならない。

② 国民・政治・行政間の相互作用として、成果目標付きで任したこと・任されたことの達成度を測り、評価しあい、今後のあるべき方向を議論すること。その場合、お互いのこだわり（思い入れ）がぶつかりあうことは当然である。

③ 原則性善説に立って議論して「共有された目標づくり」をし、それぞれの立場から、協働して PLAN-DO-SEE していくべきだ。性悪説は取るべきでない。

## 4. 経営システムの原点

### ① 政策マネジメントサイクルと5つのキーワード

任す・任される(デボルーション)、目標、評価、アカウントビリティ、ガバナンスの5つ

#### 成果重視のアカウントビリティへ

・単なる「説明責任」ではなく、行政機関に成果目標付きで任されたことをその目標に照らして達成したかどうか自己評価して、その結果を説明する責任のことだ。

「任すー任される」関係のなかで、目標を設定することにより、「達成したい成果」を確認し、客観的な証拠による説明を行う。数値目標は、例えると「庭木を剪定する時に使う脚立」であり、その脚立に乗ったうえで「どの枝を残して、どの枝を切るか」ということになる。

結果情報の開示システム化は、現在はインターネットの HP から十分な開示が可能となっている。

### ② 基本は「SEE としての評価」の厳格実行

評価としては、「SEE としての評価」と「PLAN としての評価」がある。基本は「SEE としての評価」である。事後評価を厳格実行し、その機能発揮を期すべきである。また、全般的、体系的に評価した評価書中で、今最も議論しなければならない施策や事務事業が浮き彫りになっていること、すなわち、問題点を隠さないことが必要である。

### ③ PLANとしての評価

年度終了後行った事後評価を踏まえて、次年度計画・予算の立案を行う際、事前評価を行うこととなる。事前評価では、今後の必要性、妥当性、有効性、効率性、公平性、さらには代替案比較等の検討を行い、手段となる予算案等を立案し、それによって達成したい成果目標を設定する。事前評価の役割は、次年度計画と予算決定のための選択肢の提案に伴う上記評価情報の提供である。事前評価は、必要度に応じて実施し、予算決定時の成果目標を明確にすべきである。

### ④ 政策評価システムと予算編成システム

評価の部屋の出口の扉をあけると、予算の部屋に直結しているわけではない。評価の部屋と予算の部屋は、渡り廊下でつながっている。その渡り廊下をどうつなぐか、政策評価から予算編成に近寄り、また、予算編成が政策評価を迎えに来るなどの工夫が必要である。

### 自治体の例（相対評価の実施と経営会議による経営方針決定・施策別枠配分）

自治体は首長制であり、規模が小さいのだが、個別の施策評価結果に基づく相対評価を実施して優先順位づけを行う経営（政策）会議を重ねながら、経営方針を決定、施策別枠配分を行い、それに基づき各部課が事務事業の相対評価を行って予算編成していくことに取り組んでいる。

### 議会における行政評価結果の決算活用

- ・議会においては、行政評価結果は決算において活用されている。決算審査の資料も行政評価結果を活用している。
- ・三重県議会においては、行政評価は本来、議会がやるべきだという声上がるほどの位置づけにある。

### ⑤ 政策評価システムと人事評価システム

毎年政策評価を行い、その結果を振り返りながら次年度の施策・事務事業の目標を設定していくことは、組織・個人の役割・目標設定そのものであり、そうならない人事評価システムは正しくない。

### ⑥ システム運用で待っている最後の落とし穴

年間スケジュール・作業フローチャートもきれいにできて、このままではうまく機能しない。システム運用で一番気を使わなければならないところは、箱ではなく、文書化されないフロー（日々の運用）、矢印である。

**おわりに：未来を創る評価機能発揮の道筋  
原点を踏まえて、実行を！**