

## 政策評価に関する統一研修（中央研修）講演概要

平成 25 年 1 月 16 日開催

講義名：政策評価の現状と課題－10 年間の軌跡を踏まえて－

講師：谷藤悦史 政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会長／早稲田大学政治経済学術院教授

講義時間 10 時 30 分～12 時 00 分

### 1. 政策評価制度の展開過程

(10 年の軌跡)

平成 14 年 4 月 政策評価法施行

平成 17 年 6 月 総務省「政策評価制度に関する見直しの方向性」整理

12 月 「政策評価に関する基本方針」の改定

→ この 10 年間は、平成 17 年 12 月の「政策評価に関する基本方針」の改定で示された、「重要政策に関する評価の徹底」、「政策評価と予算・決算の連携強化」、「評価の客観性の確保」、「国民への説明責任の徹底」の 4 つの方針に沿って政策評価制度の洗練化と定着が図られてきた。

平成 19 年 重要政策についての評価開始

→ 「重要政策に関する評価の徹底」の一つとして、以下の政策評価を実施。

事例：少子化対策

① 育児休暇制度

② 子育て支援サービス

③ ワークライフバランスの実現

規制評価の義務付け

規制の新設・改廃に規制の事前評価を義務づけ、各省で開始

平成 20 年 政策評価と予算・決算との連携強化

政策評価の予算への反映、決算における責任の明示化

平成 22 年 「政策評価に関する情報の公表に関するガイドライン」策定

政策評価情報を公開する際の標準的な指針の決定

「租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン」が策定

租税特別措置等に係る政策評価を実施

平成 23 年 「政策評価の実施に関するガイドライン」改正

政策評価各府省連絡会議「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」を了承

・標準的な事前分析表

・目標管理型政策評価の標準的な評価様式

→ 標準的な事前分析表は、1 枚の表で、施策に対してどのような事務事業がついているのか分かるようにするもの。標準的な評価様式と併せて全省庁に導入することで、同じフレームワークで評価を行おうとするものである。これは 90 年代後半にイギリスで導入された、政府として政策を体系付けて評価する公共サービス協定に近いもので

ある。

平成 24 年 政策評価ポータルサイトの開設

→ 国民への説明責任の徹底に資するものである。

(政策評価フレームの現状)

時期：事前評価 事後評価

評価方式：事業評価 実績評価 総合評価

評価対象：研究開発 公共事業 政府開発援助 規制 租税特別措置

(政策評価の実績)

・実施実績（平成 23 年度までの累積）

→ 各省庁の実施件数は近年になってやや減ってきているが、これはそれぞれの政策が先行的に評価されていることから徐々に減少してきたもの。これは世界的にも同様の傾向が見られる。

→ 総務省の統一・総合性評価は、最近では平成 24 年 4 月 20 日の「法曹人口の拡大及び法曹養成制度の改革に関する政策評価」がある。

・公共事業の休止・中止（平成 23 年度までの累積）

→ 平成 23 年度までの累積の事業数が 267 事業、総事業費が 4 兆 5, 112 億円であり、最近では政策評価の実施件数が減少しているのと同様に公共事業の休止・中止事業数も減少してきている。

・政策への反映状況・事前評価（平成 23 年度）

→ 事前評価の政策への反映状況は、評価実施件数が 808 件であり、24 年度概算要求に反映したもの 249 件、その内見直しを行ったものは 5 件と、政策への反映を行ったものは全体的に少ない印象。

・政策への反映状況・事後評価（平成 23 年度）

→ 評価実施件数は 1, 144 件、そのうち取組継続は 959 件、見直しが 168 件、休止・中止は 17 件であり、政策への反映状況は事前評価よりも事後評価が多い。また、その内訳は取組継続が多く、見直し、休止・中止は相対的に少ないというのが日本の政策評価の実績状況。

(地方公共団体の状況)

→ 地方公共団体では事務事業評価と言われる行政評価を中心として導入が進められてきた。総務省がまとめたデータによると、現在では多くの地方公共団体で導入されており、導入済み団体の割合が 30%の町村においても何らかの評価を行わなければならないという意識は浸透しているようである。

→ 行政評価の活用状況は、高い順に「予算の要求・査定」、「事務事業の見直し」、「次年度重点施策・方針策定」、「総合計画等の進行管理」。

→ 行政評価導入の成果としては、計画中心の行政ではなく、成果から行政を捉え直そ

うという考えが浸透していった、事務事業の廃止や予算の削減につながっていった、行政の有効性や効率性が向上したといった自己評価もある。

- 課題としては、中央政府と同様に評価指標の設定、量的な指標だけではなく質的な指標をどうするかということ、予算編成にどのように結びつけていくかということは課題となっている。また、職員の意識改革もまだ半ばであることや評価事務をどのように効率化するかということも課題とされている。

## 2. 政策評価の現状をどうとらえるか？

(政策評価のこれまでの傾向から指摘されること)

- 政策評価の方法と対象の拡大と多様化され、その結果、PDCAサイクルが定着してきた。
- 事前評価より事後評価、事業評価より実績評価が主流となってきた。また、これまで定量化の努力がなされてきており、とりわけ定量的な実績評価が主流となっている。ただし、それらの中にも定量化しても意味がないと見受けられるものもある。
- 年間の行政過程に政策評価がスケジュール化され、予算要求に際しその必要性、効率性、効果を明示する慣行が定着した。
- 政策評価制度の浸透と広がり、「評価文化」が定着した。

(政策評価制度の政府自身の課題認識)

- 各省庁の政策評価に見出した課題を、総務省がこれまでメタ評価を行い、平成 22 年 3 月にまとめた「政策評価の点検結果」から整理した。
  - (1) 政策目標の設定が未整備な事例が存在すること
  - (2) 進捗測定の判定基準が未整備な事例が存在すること
  - (3) 効果測定の測定領域が不明確で過大評価や過小評価につながっていること
- ベネフィットやコストの測定にあたり、範囲設定が恣意的になされており、過大評価や過小評価につながっている事例がある。それは、各府省が持っている政策評価のマニュアルに書かれているとおりに実施することで発生している場合がある。そのため、政策評価を慎重にするだけでなく、各府省がもっているマニュアルそれ自体を見直す必要性が指摘されている。
  - (4) 目標が達成されない場合の原因分析が未成熟な例が散見すること
  - (5) 政策の継続、変更、廃止の検証が不十分な例があること
- この検証が不十分であるため、実績評価の政策への反映状況で取組継続が多くなっているものが多く指摘されている。
  - (6) 定量的手法の開発が中心で、政策を必要としている人に届き、充足を引き出しているかの分析が不十分であること
- 政策の効果測定について、政策を必要としている人を対象としているか、またアウトプットだけではなくアウトカム、つまり効果が出ているかまで追えているかということが必ずしも十分ではないということが指摘されている。
  - (7) 政策の信頼度、利用可能性が向上しているかの定性的把握が閑却されていること
- 世界的には、定量的な評価に加えて、定性的評価の手法が問われてきているため、このような指摘がなされており、この点は非常に大事。

(政策評価に関わる中での課題認識)

(1) 政策評価の日常化による評価作業量と評価文書の拡大

→ 膨大な評価作業をどう効率化していくかということが大きな課題となっている。目標管理型の政策評価の標準様式も政府全体の中で評価作業量を縮小したいという狙いから導入されたもの。統一的な様式で評価していくということは今後も進めていくべきである。

(2) 政策評価の手続きの確立と評価の形式化

→ 政策評価がルーティン化された結果として、マニュアルが整備され、政策評価の手続きは確立されたが、マニュアルどおりにやることでベネフィットの過大評価やコストの過小評価にもつながっており、マニュアル自体の見直しが必要ではないか。

(3) 多くの評価・行政用語の発生と閉鎖化

→ これにより多くの国民との乖離が発生している。

(4) 政策評価によって年次目標の達成度が解明されるが、中長期的目標との関連性、政策目的の達成度が系統的に示されないこと

→ 目標管理型の政策評価の標準様式の導入の狙いもここにあるが、単年度の事業が中長期の目標とどう関連しているのか、最終的な政策目的とどう関連しているのかということをより一層体系化する必要があるのではないか。

(5) 定量的手法の開発と利用の進展のなかで、定性的手法の開発が遅滞

→ アウトプットについて定量的な手法がなされてきており、併せて定性的な手法も必要であるが、こちらがやや遅れていると感じている。

(6) 説明責任の未整備と政策評価に対する国民認知・理解、国民アクセス・支持の限定化

→ 行政内部では政策評価制度が定着しているにも関わらず、国民の間ではあまり知られていないのではないか。政策評価と行政事業レビューの違いだとか、政策の展開にどのように役立っているのかということは必ずしも広がっていない。説明責任を徹底することが必要。

(7) 事業・業績評価と範囲の広い政策評価が分離され非系統化されて実施

→ 事業・業績評価の対象事業も政策目的等に結びつくはずだが、政策目的にかかる評価を行う政策評価と必ずしも結びつけられていない。これらの評価の系統化作業が必要である。

(8) 政策、政策効果についての政治責任と行政責任の未分離

→ ある政策が効果をあげなかった場合にも、原因分析がない事例があり、責任の所在がどこにあるのか、政治が悪かったのか、行政が悪かったのか未分離のままはっきりしていない。その結果、政治も行政も責任を取らないという事例が散見される。

(9) 品質管理への取り組みが未成熟

→ 世界的には政策評価の傾向は品質管理にシフトしているが日本は遅れている。

(10) 政策評価制度の多元的利用がやや抑制的・閉鎖的(政策の改廃、プライオリティの組み替え、行政過程改善、人的資源開発・配置・利用・評価、組織の統廃合等)

(1) から (5): 「デザインの赤字」

→ 制度設計がなされているが、その設計段階で想定していなかった問題が発生してしまっている状態。

(6) から (7) : 「民主主義の赤字」

→ 民主主義が成熟することへの政策評価へのつながりが必ずしも十分でない状態。

(8) から (10) : 「運用上の赤字」 = 「発見的手段」としての利用可能性の限定

→ 組織や人事の問題を発見する手段としてはやや限定されている状態。

### 3. 求められる視点：政策評価視点の変遷を踏まえて

○ 10 年前に日本で政策評価を導入した時と現在では、政策評価に求められる視点が変わっている。

○ 1980 年代に新自由主義が台頭し、NPM（新公共管理）が導入されるようになった。その中で、行政の効率性を追求し無駄をなくしていく「効率性モデル（3E モデル）」が展開され、「財政管理」に比重が置かれるようになった。例えば、イギリスの財政管理イニシアティブ（FMI）により、行政目標の設定、手段の明確化、B/C の分析、政策の管理者の明確化などが徹底された。

○ しかし、このような効率性モデルでは行政改革が進まなかった。そこで、1980 年頃から政府の働きを縮小する「縮小モデル（ネクストステップ）」が展開された。これにより、広範なエージェンシー化（日本で言う独立行政法人等）、民営化を進めた。

○ 我が国の政策評価についても、効率性・効果性・経済性を評価していこうという精神が政策評価法に明記されている。

○ 1990 年代前期から 21 世紀にかけて、NPM の考え方が修正され、行政の質を追求する「卓越性モデル（品質管理）」が展開された。行政のクオリティを標準化し、「ベンチマーク」を作り、それに基づいて行政改革、品質管理が行われた。その中で、全ての政策を順位付けし、評価をするという考え方が導入され、品質の向上（顧客ニーズの反映等）を求めて競争させるようになった。

○ 1990 年代中期頃になると、「卓越性モデル」に加えて、市民検証を促し国民参加を徹底する「国民参加モデル」の考え方が導入された。

○ また、それと同時に「品質管理の包括化・統合（PSA）」により、統一的なフォーマットによる品質管理が行われた。この考え方が我が国の事前分析表・評価書の標準様式の導入につながった。

○ そのためには、最適価（best value）な事例を標準的な様式として設定する必要があるが、最適価な事例を導き出すのは難しい。そこで、政策評価担当省庁がメタ評価を行い、最適価な事例をピックアップし、各府省に転移させた。これが「目標管理型の政策評価」導入の大きな流れである。

(政策評価制度の変容)

1. 評価指標の多元化

1) インプット指標

→ 例えば、求職者数や病院のベッド数等。

2) アウトプット指標

→ 例えば、ヨーロッパやアメリカでいう法律試験の合格者数、就職者数等。

3) 中間アウトカム指標

→ 例えば、失業者数の経年変化率。インプット指標、アウトプット指標と併せて、中間アウトカム指標により経年的にどう変わっているかについても評価。

4) 最終アウトカム指標

→ 代表的なのは GNP 成長率。

中間アウトカム指標と最終アウトカム指標を分けて政策を評価するという流れがある。これらの指標を導入するには、政策評価は単年度評価に加えて、中長期的な評価の視点も加えなければならない。

5) 社会環境指標

→ マクロに展開した、エンドアウトカム指標を超える指標。

例えば、日本の生活水準がどれだけ上昇したのか等。

○ 上記 3) ~ 5) のように、政策評価がやや長期化したこと、社会的な広がりと言われるミクロな事業評価・実績評価からマクロな評価というものを加えていくような大きな流れが出てきたと言える。

2. 評価価値の多元化：3EからEsへ

○ 3Eとは、経済性 (Economy)、効率性 (Efficiency)、効果性 (Efficacy) のことを指す。これらをもって、事業を評価しようという大きな流れがあった。

○ しかし、先述のとおり、政策評価の品質が重視されるようになり、非合理的な学習モデルを導入する過程で、下記 4) ~ 7) のような「Es」が加わっていく。この「Es」に何が加わるかは研究者によって見解が異なるが、一般的に以下の7つを挙げておく。

1) 経済性 (Economy)

2) 効率性 (Efficiency)

3) 効果性 (Efficacy)

4) 倫理性 (Ethics)

→ 社会的な規範というものに則っているのかという視点。

5) 公正性 (Equity)

→ 政策は必ずしも公正な結果を導き出さないことから、政策が公正に為されているか、という視点。

6) エコロジー (Ecology)

→ 効率性、効果性というような評価に加え、環境的な影響があるかという視点。

7) 共感性 (Empathy)

→ 政策や事業、様々な決定が、個人や集団に心理的あるいは感情的にどのように影響するかという視点。つまり、政策や事業の決定については、単に経済的な効果だけでなく、個人や集団の心理や感情にどんな影響を及ぼしていくのかについても、政策評価の中に組み込んでいく。

○ このような「Es」の視点を、政策の実施、政策の決定、政策の評価に組み込んでいかなければならない。結果的に、量的な評価が質的な評価に結びつくにつれて、倫理性、公正性、エコロジー及び共感性というような価値の重要性を指摘されることとなった。

### 3. 政策評価・評価指標の課題認識

#### 1) 公的組織ないし政策の多目的性

→ 公的組織や公的政策は多目的であることから、評価や政策は一元的に決定されない。すなわち、政策に多目的性があるなら、評価も多元的でなければならない。

#### 2) 公的組織のプロセス指向性

→ 公的組織は必ずプロセス指向的である。プロセス管理は非常に重要であり、総務省はこれを進路管理と表現。

結果というものは予測しがたい。プロセスが良くても、効果が出ないということもある一方、プロセスが悪くても効果が出るという場合もある。プロセスも結果も良いものとするには、プロセス管理をきちっとしていく必要がある。

そのため、単年度ではなく、複数年にわたる進路管理をしていく必要、すなわち、政策評価を短期から中長期の視点に変えていく必要がある。

#### 3) 公的組織の状況依存性（同一の社会経済条件から出発しない）

→ 公的組織は、同一の社会経済条件からなかなか出発しようとしにくい。例えば、学校を評価する場合、それぞれの学校は同じ社会経済条件から出発していない。これは、病院や各地方公共団体についても同じことが言える。先述のレーティングや表の活用等だけによって、学校などの公的な組織を評価することはできない。

#### 4) 政策評価に伴うゲーミング

→ 政策評価に伴い、様々な組織の中でゲーミングが起き、政策評価に併せて、様々なポリシーが作られたり、修正されたりすることがある。

例えば成績のレーティング。学校は、自校の評価を上げるために成績の悪い生徒を入校させなくなる。これは法科大学院の事例にも見られる。

単一事業の中で評価は上がったとしても、国全体における教育制度という目標水準については、目標が達成されなくなる。つまり、事業では正しかったが、政策目標という進路管理上では課題があるということになる。

そのため、評価指標を多元化し、評価を多元的に行う必要がある。

#### 5) 政策評価にともなう波及的逆効果

→ 例えば、日本における高等学校進学率を上げようとした場合、高等教育における設備が低下するという波及的逆効果が起こる。

そのため、ここでも様々な評価指標を組み込み、評価を多元的に行う必要がある。

#### 6) 質的評価の低下と量的評価のインフレ

→ 相対的に、政策評価の先進国では、業績評価ばかりが先行して評価されていて、質的な評価がなされていない。

そのため、クオリティ管理を徹底していこうという流れが出てきている。

#### 7) 政策指標の洗練化に伴う専門家集団の台頭と市民影響の衰退

→ 政策評価が定着、洗練されたことにより、政策評価の専門家集団、専門的な評価組織が台頭。一般の市民や政治家が政策評価に介入するのが難しくなり、複雑化した政策評価システムに入り込めなくなると、専門家集団任せになってしまう。

その結果、市民や政治家との乖離が生じ、行政組織そのもののなかに、評価のための評価という傾向が生まれる。

政策評価の開放化、政策評価の民主化をどのように進めるべきか、国民とつなぐ仕組みをどのように開発していくかが大切。

○ これらの課題は、1980年代から2000年代の30年間で出てきた。

こうしたことから、評価指標や評価結果を多元化し、これらの課題を見直し、政策評価そのものの機能強化を図ろうという流れにある。

#### 4. 政策評価と評価指標の機能強化

○ 政策評価と評価指標の機能強化について、以下の説明が行われた。

##### 1) 透明化

→ どのような政策評価を行っているのか（公的評価のパフォーマンス、公的評価の内容）を明示化。

##### 2) 統制化

→ 政策決定や政策内容を改善するために、専門的な手段だけでなく、政治家や市民からの統制を強化。

##### 3) 改善化

→ 政策評価について、恒常的に改善化。

##### 4) 説明化

→ 透明化するとともに説明責任（認知と理解）を徹底。

##### 5) 学習化

→ 学習する組織モデルを広く共有化。

##### 6) 洗練化（評価）

→ 評価の改善化と併せて、絶えず洗練化の必要。

政策評価だけでなく、人事評価など組織評価にまで拡大しながら洗練化していこうという流れ。

##### 7) 専心化

→ 政策評価によって、認知を徹底化し、事業評価等を行うことで知識を集約し、共有化することが重要。ルーティン化された政策評価は必要だが、ルーティン化することにより、すべての評価が平均化されてしまうため、同時にどの評価にとりわけ重点を置くかも重要。そのため、ある問題だけの特出しし、そこに資源等を集中するような試みも必要。

##### 8) 革新化・刷新化

→ 政策の刷新ばかりでなく、人事や組織の刷新や革新にもつなげていくべき。

#### 5. 主要アプローチ

- 21世紀になり、トップダウンの合理的な組織から非合理的な「学習し成長する」組織へと転換を図っていくとともに、効率性管理から品質管理への大きな流れが作られていった。
- このようなアプローチは、イギリスの労働党政権から保守党と自由民主党の連立政権への移行においても、フランスのサルコジ、オランダ政権においても変わっていない。
- 21世紀初頭では、公共サービス協定（PSA）を結んで、公共サービス目標を標準化し、全省庁で共有していた。中央政府、地方政府、独立行政法人は、「Investment for people's status（人々の地位のための投資）」すなわち、人々の地位・現状を改めるために投資をするという考え方にに基づき、サービス内容を改善し、サービス内容の提供プロセスについても改善し、満足・充足度から品質効果を探っていこうとした。
- 最近では、政策評価を検証するため、品質管理を中心とする「ビジネス最優秀品質フレーム（BEQF）」を利用し始めている。
- その中で作成している「Balanced Score Card（均衡スコアカードフレームワーク）」は、単一の指標をもって評価するのではなく、均衡のある指標をもって、多元的にスコア化し、政策を評価していくもの。
  - 上記の指標に何を加えていくかは、指標の開発がその時の国の文化などによってカスタマイズされることから、それぞれの国によって異なってくる。
- 基本的な評価理念については、以下のとおり。
  - 1) 政策評価は多面的
  - 2) 多様な利害関係者の存在
    - 評価には、多様な利害関係者が存在することから、多様な利害関係者の価値観まで組み込んでいく。
  - 3) 品質評価は多面的で変化
    - クオリティ管理は、多面的であり、状況的・制度依存的に変化。
  - 4) 政策・組織評価の均衡化
    - 「Balanced Score Card」の根底には、評価軸をなるべく均衡にしようという考え方があり、つまり、伝統的な経済的評価に非経済的評価を加えていく。これが先述の3Eに加えたEsという概念につながっていく。
- 政策評価の視点については、以下のとおり。
  - 1) 「学習と成長」
    - 個々の職員の能力及び資質を、開発及び学習に活用し、組織改善及び組織学習につなげる。
  - 2) 「内的業務過程」
    - これまでの政策評価と言われるものを中心として、業務を遂行するに当たり、どのような価値を実現化するかを焦点化。価値を提供するプロセスを支援するために政策評価はあることから、価値を提供するプロセスが正しいか、きちっと改善するために政策評価をしていく。
      - また、全ての利害関係者との良好な関係を維持するために、政策評価を活用する。
  - 3) 「顧客の視点」

→ サービス顧客の要求を満たしているか。

#### 4) 「経済的視点」

→ 経済性、効率、効果に関わる経済指標が妥当なのかについても、絶えず確認していく必要がある。

○ 非合理的な学習する組織というのを前提として、政策評価をもう一度見直そうという流れが出来てきている。

#### 小結

○ トップダウンの統括的アプローチに加えて、自律的学習と成長アプローチがあり、組織には非合理的な部分が内在していることを前提としながら、自立的学習と成長アプローチというものから、政策評価を捉え直していくという視点を共有していくことが必要。

○ そうした意味で、評価指標、評価価値を多元化していく作業を、これから考えていくべき。

○ 政策評価の適応可能性の追求へ（多元的利用と開放化）

政策評価は単に事業や実績に留まらない。多元的な利用の可能性があり、10年経った現在、政策評価の開放化を進めるべきではないか。

併せて、顧客視点を再強化していくことも必要と思われる。それが政策評価に対する信頼を高め、広く政策評価の文化の定着へと進んでいく。

※「Balanced Score Card (均衡スコアカード) フレームワーク」については、以下を参照して紹介した。

Kaplan, R. S. and Norton, D. P. 'Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System', Harvard Business Review, January-February, pp. 75-78, 1996.

#### 質疑応答

○ 立教大学及び国際開発センター 佐々木 亮 氏

【問】本日は、内部評価を前提としてお話いただいたと思うが、各府省は、自らがやっている事業について「効果はなかった」、「事業を廃止すべき」とは書きにくいことから、内部評価には限界があると思われる。

そこで、市民の視点というものを評価に組み込むということであれば、市民・顧客の代表に評価をさせる、つまり、外部評価を組み合わせれば、十分実現できるのではないかとと思われる。

内部評価と外部評価を組み合わせた活用について、どのようにお考えか。

○ 谷藤講師

【答】本日の講義は、内部評価の問題点を中心として行ったが、外部評価をどのように組み合わせるか、併せてレイマンと呼ばれるような普通の人の視点を組み込んでい

く仕組みを改めて構築する必要があるのではないかとと思われる。

我が国の地方公共団体においてすら、やや閉鎖的であり、専門家集団による外部評価が中心となっている。そのため、もう少し開放された外部評価制度を地方公共団体から中央政府まで組み込んでいく努力が必要と思われる。そのためには、まず、政策評価に関する専門用語や行政用語と言われるようなものの標準化を進める必要があると思われる。

－以上－