

政策評価に関する統一研修（地方研修）金沢会場講演概要

平成 28 年 11 月 10 日開催

講義名：評価制度の見直しの視点－成果指標の議論を中心に－

講師：南島 和久 新潟大学法学部教授

講義時間：14 時 35 分～16 時 05 分

1. これからの改革論議

国の財政事情や経済成長の不透明性等があり、自治体改革・自治体再構築が必要となっている。その鍵は、財政でなく「財務」、とくに「財務責任」の議論である。「財務責任」については、部局単位でなくトップの責任と連結させていくかが今後の課題である。また、「財務責任」を広く住民と共有していくことが重要であり、その意味においてこれからの厳しい時代には、もう一段高いレベルのアカウンタビリティが求められるものと考えておきたい。

2. 政策をめぐる「批判」

政策についてはさまざまな批判がある。よく聞く批判は、「それが必要なのか」「設計は適切か」「設計通りに実施されているか」「政策の効果は十分か」「費用は適切か」などである。この「必要」「設計」「実施」「効果」「費用」という 5 つのキーワードは、政策に対して批判が起きる主要な項目であると理解したい。これらの政策の批判に対してどう答えていくかが今後の課題となる。

ところで、政策評価についていえば、「必要」「設計」「実施」「効果」「費用」の各項目について説明していくなかで発展してきたとまとめておくことができる。これらの項目に即して各種の手法が開発されてきたのである。

「必要」「設計」「実施」「効果」「費用」については、それぞれ、①ニーズの評価 ②セオリー評価 ③プロセス評価 ④アウトカム評価 ⑤コストの評価が該当している。これらは①については「必要性の観点」、②③④については「有効性の観点」、⑤については「効率性の観点」とまとめられる。「必要性」「有効性」「効率性」では、政策評価制度で一番追求したいのは、「有効性の観点」、すなわちアウトカムの追求である。だが、いろんな制約条件からアウトカムはなかなか追求することが難しい。他方で、プロセスは見られるので、今は専らプロセス評価が盛んに展開されている。行政評価、業績測定、目標管理型評価、独法評価などはこのカテゴリーである。

なお、効率性の評価に関しては、評価以外にも入札等監視や公共事業の見直しなどが貢献している。費用便益分析もこのなかに含まれる。

また、必要性の評価に関しては、一種の仕分けの議論が行政権の範疇の議論に該当するだろう。そこで展開しているのは事業仕分けや行政事業レビューであり、国も自治体も取り組んでいる。事務事業レベルでの予算査定の話も広い意味での必要性の議論をし

ているといえるだろう。

国の各府省で取り組んでいる政策評価は施策レベルを対象としている。これに対して行政事業レビューは事務事業レベルである。国は先に施策レベルが展開し、後で事務事業レベルが展開するという経緯をたどった。国の場合にはここをハーモナイズしなければならないという課題がある。自治体は逆であり、事務事業評価が先に展開し、現在、施策レベルの評価にどのように取り組むかという課題に直面しているといえる。

有効性について踏み込もう。政策の効果があるかないか、それがアウトカムの議論である。複数の事務事業の括りを「施策」(プログラム)というが、ロジックモデルでは、事務事業レベルが「アウトプット」に該当し、施策レベルが「アウトカム」に該当している。ここで、行政組織の組織構造や予算の枠組みは事務事業レベルの「アウトプット」が基本になっている。すなわち、「アウトカム」を見ようとしても、組織の縦割りに阻まれることとなる。所管を超えて他の部局の業務に言及することが難しいということである。アウトカムを追求すると組織の壁を越えなければいけないという点が一番の難点である。さらに、アウトカムを追求しようとするほど、民間企業やコミュニティとコミットメントしていかなければいけないということになる。

行政機関で広く普及している「業績測定」では、いったいなぜ、アウトカムが「見えない」のか。この点が大きな課題である。組織の縦割りもそうだが、外部要因が強すぎて政策効果を同定できない点も悩みであるといえる。

「業績測定」には、「計画」と「達成度」の要素がある。合理的に作られた「計画」は「達成度」の測定で十分に社会問題の解決にまでつながるはずである。しかしそうではない。問題のひとつは「計画」にある。その矛盾が「業績測定」に寄せられてしまっている。国でも自治体でも評価の過程で「アウトカム指標」を考えるということが行われているが、これは本来、「計画」でやるべきことである。いずれにしろ「業績測定」の本質は、理念的に言えば、「達成度」の測定にあるといつてよい。それ以上の作業は想定されていないのである。

「業績測定」に対して、もうひとつの評価の理念型として、「プログラム評価」がある。プログラム評価は政策効果を多面的に検証するものであり、「深掘型の評価」「重点型の評価」と表現することができるものである。アウトカムを追求するためには、先にも触れたように、部局の壁を越えなければならない。自分の所管を超えて複数の府省にまたがる政策を対象とする場合は、独立した機関が検証することが望ましい。

「業績測定」と「プログラム評価」違いはこうしたところにある。

3. 業績測定でよいのか

業績測定は、「行政評価」「事務事業評価」「実績評価」「目標管理型評価」などいろいろな形で表現されている。この「業績測定」で注視するのは、①有効性と②効率性の2点である。

先にも触れたように、「有効性」の議論は十分ではない。そうすると、評価の議論は、もう一つの「効率性」の議論に終始しがちとなる。有効性が十分に機能しないと効率性の話しかできないからである。「効率性」の議論も「有効性」の支えがない場合は、一律カットや枠による抑制ばかりが論じられる。実態としては、そのように表現できるのではないか。

結局、今後、政策評価の鍵となっていくのは「有効性」である。「業績測定」は組織活動の範囲を説明するのには向いているが、これを超えようとする壁にぶつかる。すなわち、アウトカムの説明が不十分になるのである。こうしたなかで無理にアウトカムを示そうとすると、使えない業績指標、無意味な業績指標を拡大再生産させてしまうことになりかねない。こうした欠陥業績指標では、行政活動の実態が洞察できないばかりか、責任者が関与できないような議論に陥ってしまう。

政策評価の取り組みはこの20年、広がってきた。その点は積極的に捉えたい。ただし、欠陥業績指標がたくさん並んでいる。今後の課題はこれである。

4. 評価の次のステップ

「行政側が説明したいこと」と「行政側に説明してほしいこと」との間には壁がある。従来、「説明責任」は「部局が自分で自分の仕事を説明すること」と理解されていた。しかし、これはアカウントビリティの議論の半分に過ぎない。論点は「行政機関に説明して欲しいこと」の方にある。「行政機関に説明して欲しいこと」は「有効性」と「効率性」、特に「有効性」のなかの「政策効果の説明」をめぐって展開している。アウトカムの議論は依然として重要なのである。

ここで、アメリカの自治体で2010年前後に流行した「スタット・モデル」を紹介しておきたい。既に氷見市やさいたま市でもこれに取り組んでおられる。「スタット・モデル」とは、業績測定の弱点を克服する一つのアイデアである。

「スタット・モデル」の論点は、①業績データの積極的な活用、②定期的戦略的な会議の設定、③幹部・関係者の積極的関与である。「スタット・モデル」はアメリカの自治体で流行し、連邦政府レベルの政策評価法の改正にも影響した取り組みである。ポイントは、重要な政策については、アウトカムにこだわり、重点化するという点である。

<評価制度見直しの論点（まとめ）>

- ① 「業績測定」の弱点をいかに克服するかが課題である。特に、使えない業績指標の問題（欠陥業績指標問題）を指摘しておきたい。
- ② 政策評価の取り組みにおいては、組織の責任者の責任と評価内容とをどうつないでいくのかという課題がある。これはリーダーシップの問題である。
- ③ 政策評価の今後の取り組みにおいて、最も重要なポイントとなるのは、政策の「有効性」「アウトカム」にいかに接近するかという点である。
- ④ さらに、アウトカムの追求については、「組織の縦割構造」をどう乗り越えるかとい

う課題が付随する点に注意しておきたい。政策評価の重点化はこのような問題の解決のひとつの方向性である。

- ⑤ 自治体に限定すれば住民に責任を分有してもらうことが重要である。これから財政が逼迫してサービスが低下する可能性があり、住民にも責任を分有してもらうための条件、仕掛けを整えておくことが重要である。