

## 政策評価に関する統一研修（地方研修）名古屋会場講義概要

平成 28 年 12 月 9 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：新潟大学法学部教授 南島 和久

講義時間：14 時 35 分～16 時 05 分

### 1. これからの改革論議

国・地方を合わせた借金総額は膨大となっている。このことをふまえ、自治体では、住民とともに自治体を作り上げることが求められる。地方分権改革は、「自己決定・自己責任」を理念として掲げていたが、この理念は住民の自己責任の問題としても捉えられなければならない。政策評価はそこで必要とされる道具立てのひとつである。

### 2. 政策をめぐる「批判」

政策に対してはさまざまな批判が寄せられる。これを分類整理すれば、「そもそも必要か」「設計は適正か」「設計に基づいて実施されているか」「効果はあるのか」「費用は縮減できないか」の 5 つとなる。政策評価はこれらの批判に応えつつ発展してきた。

上記の「必要」「設計」「実施」「効果」「費用」に対しては、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コストの評価が対応する。さらに、①は「必要性」、②③④は「有効性」、⑤は「効率性」の観点と連絡する。

必要性の観点では、三重県の事務事業評価システムによる財政効果が有名である。国では、事業仕分けや行政事業レビューの「廃止」判定がこれに該当する。必要性の観点はしばしば事務事業レベルの予算査定と連動しながら登場する。ただし、事務事業ばかり見てしまうと単年度予算に目を奪われる。そこで、アウトカムの追求ができるように、施策レベルでの評価に踏み込むべきとの意見が登場することとなる。

有効性の観点で一番追求したいのはアウトカムである。しかし、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を基本としている。すなわち、施策レベルのアウトカムを見ようとしても、組織の縦割りに阻まれ、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になる。アウトカムを追求しようとした場合、上記の予算の壁やこの組織の壁を越えなければいけないという点が難点である。

行政機関で広く普及しているのは「業績測定」とよばれる手法である。この業績測定では、アウトカムを追求することが難しい。単年度予算、組織の縦割り構造、そして外部要因が強すぎて政策効果を同定できないことがしばしばみられるからである。業績測定の運用段階では、「計画」と「達成度」の要素が議論される。業績測定では評価の過程でアウトカム志向が目指され、そのなかで指標の見直しも検討されることがみられる。しかし、本来、アウトカム指標は、「計画」の段階で整理しておくべきものである。業績

測定の本質は、理念的には、「達成度」の測定である。業績測定にはそれ以上の作業は想定されていないはずである。

アウトカムを追求するための最適な評価手法は、「プログラム評価」である。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る。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。そこでプログラム評価は、しばしば外部の第三者機関が手がけるものとなる。

最後の効率性の観点は、公共事業評価や規制評価でよく用いられるが、範囲を限定すると威力があるという特徴がある。しかし、かつての PPBS のように、無限定にどの施策も横並びで取り組むということにはならないものである。

### 3. 業績測定でよいのか

業績測定で注視されるのは、「有効性」と「効率性」である。ただし、しばしば「効率性」ばかりがクローズアップされがちであり、「有効性」の議論は不十分となってしまっている。今後、鍵となるのはこれらのうちの「有効性」の観点である。

業績測定は、単年度の枠内や組織活動の範囲に限定して説明することを得意としている。しかし、これを超えようとする壁にぶつかって、アウトカムの説明が不十分になってしまいがちである。こうしたなかで無理にアウトカムを示そうとすると、無意味な業績指標ばかりができてしまう。これを「欠陥業績指標問題」という。

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る。この点をどう克服していくのかが、業績測定の抱える課題である。

### 4. 評価の次のステップ

そもそも、「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」との間には乖離がみられる。従来、「アカウントビリティ（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意味内容の半分に過ぎない。論点は「行政機関に説明してほしいこと」の方にある。「行政機関に説明してほしいこと」は有効性＝「政策効果の説明」をめぐる展開している。だからこそ、欠陥業績指標も問題となるのである。

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」は、GPRAMA においても参考とされ、業績測定の弱点を克服する 1 つのアイデアとなった。そのポイントは、重要な政策については、アウトカムにこだわり、「評価の重点化」に挑戦していくことであった。そして、それを組織の責任者となつないでいかなければならない。

#### <評価制度見直しの論点（まとめ）>

上記の諸論点をふまえ、組織のリーダーシップ、そして究極的には住民にも関心を持ってもらえるよう、政策評価制度の見直しをしていただくことを期待してやまない。