

政策評価の現状と課題

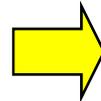
東京大学大学院法学政治学研究科
公共政策大学院
田辺 国昭

自己評価する組織へむけて(1)

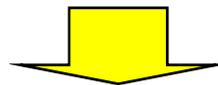
- コントロールの三要素
 1. 方向
 2. 現状の把握
 3. 方向と現状の乖離を修正する政策手段
- 政策評価は、方向と現状との乖離を政策手段がどう修正したのかを把握する活動
- 評価は、この三つの要素を結びつける、組織にとって不可欠な活動であり、他の活動の前提となるもの

自己評価する組織へむけて(2)

- ・ 財政資源の稀少化
- ・ 社会経済の変化への対応
- ・ 公務員の流動化



- ・ ものから情報へ
- ・ 情報の価値の高まり
- ・ 情報蓄積の帰属が個人から組織へ



組織の情報基盤としての政策評価

強制された自己評価としての政策評価

Enforced Self-Evaluation

- 基本形
 1. 自己設定による観点
 2. 多元的な判断
 3. 評価者の双方性
 4. 外部による検証可能性
- 適用領域
 - 個別領域
- 関係
 - 組織内関係
- 視点
 - 情報の産出
- 経路
 - 内包されたチャネル
- 利用
 - 多元的
- 逆機能
 - 評価過程の埋没

Audit

1. 画一的な観点
 2. 2値的な判断
 3. 評価者の独立性
 4. 専門家による認証
-
- 横断領域
 - 組織間関係
 - 情報の確認
 - 独立したチャネル
 - 単一的
 - 儀礼化

強制された自己評価の長所

- a. 評価の観点が個別の政策や組織に適合的に設定できる。
- b. 環境変化に応じて評価の観点と手法とを迅速に適合させることができる。
- c. 評価手法の革新がはぐくまれる。
- d. 評価対象の範囲がより包括的になる。
- e. 自己の評価結果に対してよりコミットする。
- f. 評価コストを自己の組織が負担する。
- g. より詳細な評価情報を低コストで産出する。

強制された自己評価の短所

- a. 評価のお手盛りの危険
- b. 多元的な手法と視点による一覧性の欠如
- c. 紙の増大の可能性
- d. 一般的な視点の欠如の危険

「強制された自己評価」が機能する条件

a. 評価戦略の多段階性 — Trustと強制 —

	内部評価	外部評価
裁量的	強制された自己評価	総務省による評価
強制的	内部監査	外部監査・調査

b. マネジメント・サイクル内への取り込み

c. 再検証の可能性

d. 外部主体からの関心

政策評価の3つの手法

	実績評価	事業評価	総合評価
目的	組織の誘因付け	事業の採否	問題の把握
対象	全政策	事業領域	特定課題
時期	事後	事前	事後
手法	政策体系の構築と 数値目標と測定指 標の設定	費用便益分析	複合
情報	成績点検情報	判断情報	問題解決情報

評価の階層性(1)

- a. ニーズ・アセスメント:
何が課題であり何が必要とされているか
- b. プログラム理論のアセスメント:
問題を解決するためにどのような介入を行うか
- c. プロセスのアセスメント:
どのような執行体制をとるのか
- d. インパクト・アセスメント:
どのような社会経済的なインパクトが生じているのか
- e. 効率性のアセスメント:
費用と便益との関係はどうなっているのか

評価の階層性(2)

- 前段階の評価が行われない限り、後の段階の評価は有益ではない
- 政策評価は政策形成のための政策分析である

政策評価をめぐる動き(1)

- 予算・決算と政策評価のリンク
 - (1) コスト情報との結びつき
 - (2) 資源配分との結びつき
 - (3) 一覧性の確立
 - (4) 国会に対する画一化した情報提供

政策評価をめぐる動き(2)

- 規制インパクト分析の義務化
 - (1) メニューの完備
 - (2) 過程としての規制インパクト分析
 - (3) 分析力の必要性

政策評価をめぐる動き(3)

重要対象分野の政策評価

- (1) 経済財政諮問会議との連携
- (2) 各府省を超えたループ
- (3) スポット・ライト効果

業績測定としての実績評価が機能する条件

業績測定が有効

- サービスの生産・提供
- 産出物が単一
- サービス志向の組織
- 自律的な生産
- 因果関係が明白
- 質が定義しやすい
- 安定した環境

業績測定が問題有

- 制度の管理・創設
- 産出物が多重
- 過程志向の組織
- 協働産出
- 因果関係が不分明
- 質が定義不可能
- 環境変化が激しい

業績測定の好ましい効果

1. 業績測定は行政の透明性を向上させ、改良へ向けたインセンティブとなる
2. 業績測定は結果志向を促し、硬直した官僚制を打開する
3. 業績測定は政策の質や意思決定の質を向上させる

業績測定の好ましくない効果

1. 業績測定は戦略的行動を促してしまう
2. 業績測定はリスク・テイキングを阻害する
3. 業績測定は本当の達成を隠してしまう
4. 業績測定は組織の専門的な態度を破壊する。
5. 業績測定は高い実績にかえって制裁を加えてしまう

業績測定を持続性

- ひとたび業績測定システムが組織に導入されると、長期的には好ましくない効果が支配的になる
- 好ましくない効果が支配的になるにもかかわらず、業績測定システムは持続する

業績測定システムが持続する理由

1. 目標設定、及び情報収集のシステムがビルト・インする
2. システムの変更は、権力バランスを変えるため、政治的な折衝を必要とする、
3. 成功・失敗にかかわらず新しい要素が加わってくる
4. システムの利害関係者が構成される

業績測定は組織内の命令体系を発達させる

1. 業績測定は組織ヒエラルキーに沿った使用は、結果を生まない
2. にもかかわらず、管理者の側に一定の「全体に関する」情報を提供し続ける
3. 逆に、ラインレベルで戦略的行動を生じさせ、戦略的な情報を提供し続けさせる

業績測定 の 儀礼化

1. 組織管理の有効な手段として機能しなくなる
2. 情報は収集されるが、それは利用されることはない
3. 儀礼化した業績測定システムに沿って、組織内均衡が成立する

業績測定につきまとう4つのドグマ

- 単一の客観的基準というドグマ
- 統合的な組織目標というドグマ
- 包括的な管理手法というドグマ
- 業績指標の完全性というドグマ

業績測定のパラドックス

1. より多くの機能をそこに求めると、より有効ではなくなる
2. 優れた評価情報は、制裁可能性を高める
3. アウトカムへの志向は、アウトプットや過程への志向がある場合にのみ、意義がある
4. 業績測定は、組織内の交渉の度合いを高める

政策評価の方向性

- (1) 評価対象の焦点化
 - (2) 評価形式の軽量化と実質の確保
 - (3) 情報ループの縮小
 - (4) 政治と行政の役割分担と補完
 - (5) 外部主体の介入による活性化
 - (6) 予算とのリンク
- 負担感の軽減と評価情報の質の向上

政策評価を支える役割

- (1) 評価情報の産出
- (2) 評価情報のチェック
- (3) 評価過程の管理
- (4) 評価情報の利用

政策評価の質を上げるための制度構築(1)

(1) 評価情報の産出

→ 基本的には担当部局の役割

しかし、

- ・ データの共有
- ・ 分析能力の向上
- ・ 目標設定における政治的部分の関与

が必要

政策評価の質を上げるための制度構築(2)

(2) 評価情報のチェック

→ 担当部局以外の対抗的な役割が必要

- Police Patrol 型ではなく、Fire Alarm型でよい
- さまざまな主体の関与
- 府省内部・政府内部では、この過程を手続きとして確立し、透明化する必要

政策評価の質を上げるための制度構築(3)

(3) 評価過程の管理

→ 評価専担部分の役割＋通常業務内への組み込み

- 一定の規格化が必要な部分もあり(規制等)
- 手法及びデータの共有化
- 他方で他の管理過程と結びつける場合は、より短いループで

政策評価の質を上げるための制度構築(4)

(4) 評価情報の利用

→ 多角的な利用＋利用者側からのフィードバック

- 手段的な利用から啓発的利用への拡大(特に、総合評価において)
- 利用の階層の多重性(担当部局、省、政府、国会、国民)
- 他方で、利用の目的がはっきりしている場合には、情報量を減らす工夫も必要