

2008年1月7日

21:58

第11章政策評価と行政責任

はじめに

第1節政策評価

第2節行政責任

第3節公衆関係と情報公開

第4節会計検査院

第5節外部機関による行政監視

第6節市民

今日は政策評価についてやる。

日本で政策評価が行われるようになった歴史というのはそれほど古いものではない。90年代半ば以降ようやく政策評価の関心が高まってきて、2000年を過ぎてから政策評価法という法律ができて、それから始まったので数年経過したところである。日本では近代化というか、欧米に追いつけ追い越せという感じで忙しかったので、評価をする暇もなく企画と実施に明け暮れていたということがいえる。ただ、行政学の課題ということを考えると、民主主義の政治体制の中で、いかに適切に官僚制をコントロールしてゆくか、あるいは適切な行政行動をいかにして確保してゆくかということを実現してゆく手段として政策評価というものが位置づけられてきているように思える。

行政をいかに評価するか、または政策をいかに評価するかによって、行政に求められている責任というものを実現してゆくことになると思う。このような意味では、政策評価というのは行政の責任を明確にする、確保する前提条件、手段であるように思える。そこで政策評価とは何だろうということを話す。

はじめに

- ・「近代化」(企画⇔実施)に多忙な実務と学界。
- ・「評価」の遅れ、だが90年代半ば以降、政策評価への関心が高まる。
- ・日本行政学の課題=適切な行政行動の確保と民主的統制をともに実現する方法と手続きを見出すこと。
- ・評価と責任は論理的に密接な関係、目的が異なる(評価は責任を確保するための前提)。

第1節政策評価1

・政策評価のタイミング=事前・途中・事後

政策評価をいつ行うかについては、大きく分けて二つある。政策決定の前、つまり意志決定をする前に評価をするものと、政策決定後に行う政策評価と二つに分けることができる。ただし事後評価には、評価をした後にその事業を継続するか、中止するかを含めた途中評価というものも入ってくるので、それを含めると事前評価・途中評価・事後評価の三つあるといえる。

・行政の合理性や一貫性確保の方法、資金・時間・労働投入の効率性実現の方法

評価について、何を評価するのかというと、行政が効率的に運営されているかどうかや、人・もの・金といったものの投入に対してどのくらい効率的に費用をかけずに大きな算出を得ているかというような効率性を図る。または行政の合理性や一貫性、または総合性といったものを確保できているのかということの評価してゆくのである。

・財政逼迫、NPMに刺激された自治体の事務事業評価(三重県・北海道・静岡県など)から政策評価が近年脚光を浴びるようになったのは、いうまでもなく財政赤字である。国、自治体の財政赤字が近年非常に悪くなってきている。90年に起こったバブルの崩壊以降、税収が伸びない中で福祉や教育や社会政策を中心とする政策的な支出は増えるばかりで、さらに少子高齢化が進めば進ほど財政にとっては大変厳しい状況が続くだろうということがいえるのである。そこで、必要な政策と不必要な政策を切り分けて、不必要な政策については中止する、または統合、整備するというようなことで効率化を図ってゆかなくてはならないということがあったのである。特に、自治体の方で事務事業評価という形で、三重県などの先進自治体から事務事業評価というものが出てきた。これはイギリスなどに端を発しているNPM（新しい公共管理）といった、民間の経営手法を公共部門にも導入しようという動きにも影響を与えているのである。

このような自治体の事務事業評価について、参考資料に過ぎないが、三菱総合研究所というのがある。昨年の11月26日に、地方自治体における行政評価への取り組みに関する実態調査というものが出ていたので、引用した。これは98年くらいから三菱は継続的に調査を実施してきていて、今年も調査をしている。約半数の自治体から回答を得ている。

調査結果のポイントが出ている。市区町では導入が進むが、規模の小さい自治体の動きが鈍化している。これは村レベルだと規模が小さいので、政策評価をするだけの余裕がない、それだけの能力がないということがある。

評価主体は依然として行政内部が主流であるが、都道府県地区で行政以外も増加してきている。つまり第三者評価が都市部では増加してきているということである。都道府県では導入の成果を実感できるが、市区では成果の実感が交代している。

積極的に住民の声を聞こうとする意欲は依然として低いこともある。評価自体を住民とコミュニケーションを取りながら行ってゆくというのが行政評価に関しては低いということが報告されている。

また、マニフェストに最近注目が集まっているが、政治家の選挙における公約のようなものであるが、公約を政策レベルに落として、具体的な数字目標で表すマニフェストと政策評価は結びつく必要があるのだが、調査では遅れが目立つということである。

また、規模の大きな自治体を中心に、民間経営的手法を行政運営に活用しているというのは

さっきのNPMである。

制度に対する理解・意識の低さ、制度の形骸化を危惧している市区町があるということである。具体的には読んでおいてほしい。

後でやるが、評価結果をどのようにして政策にフィードバックするかが一つのポイントになる。特に予算案、次の予算に評価結果をどのくらい結びつけているのかということが一つの課題になる。

国の方の内容に戻る。

・国では会計検査院の決算検査、政治家と予算当局の関心が決算・評価に向かわない
会計検査院の行っている決算検査というものがある。この会計検査院の検査は政策評価の一つの方法なのだが、問題は政治家や財務省の人の関心がなかなか決算や政策評価に向かわないということがある。どうしても次の選挙に勝つために、公共事業をやったり、補助金をばらまいたり、そういったことの方が短期的に政治家にとっては利益になるし、あるいは財務省にとっても予算をどれくらい節約できるか、あるいは税収をどれくらい上げられるかということについて必ずしも政策評価や会計検査院の決算検査がプラスに働くわけではない、短氣的に効果を持っているわけではないので、なかなか関心が向かわないというところが難しく、そして課題なのである。

・(行政機関が行う)政策評価法(2001/6)

また、国レベルでは政策評価法という法律が01年6月にできている。02年から執行されたということで、政策評価法の仕組みについてみておきたいと考えている。

・評価要素=資源投入量(input)、産出(output)と成果(outcome)、プロセス(process)、市民による満足度(satisfaction)等、最終的には政治判断
評価の要素は上の通りである。

第1節政策評価2

・表1政策評価の2つの軸

政策評価を類型化してみたのが下である。

強制的程度 自己評価 外部評価

市場的 ①第1段階 ③学界・研究所・NPO

制度的 ②第2段階 ④国会

②(強制力のある自己評価)の例は、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会

- ・取引費用が最も安いのは①②③④の順
- ・評価には政治的性格
- ・評価結果と政治責任とは別

行政評価類似機能の国際比較						
日 本	米 国	英 国	フ ラ ン ス	ド イ ツ	豪 州	ニュージー
会計検査院 ・立法府・行政府から独立	GAO(会計検査院) ・議会の附属機関	NAO(会計検査院) ・立法府・行政府から独立	会計検査院 ・立法府・行政府から独立	BfV(連邦会計検査院) ・立法府・行政府から独立	ANAO(会計検査院) ・立法府・行政府から独立	AO(会計検査院) ・議会の付属機関

行政評価類似機能の国際比較

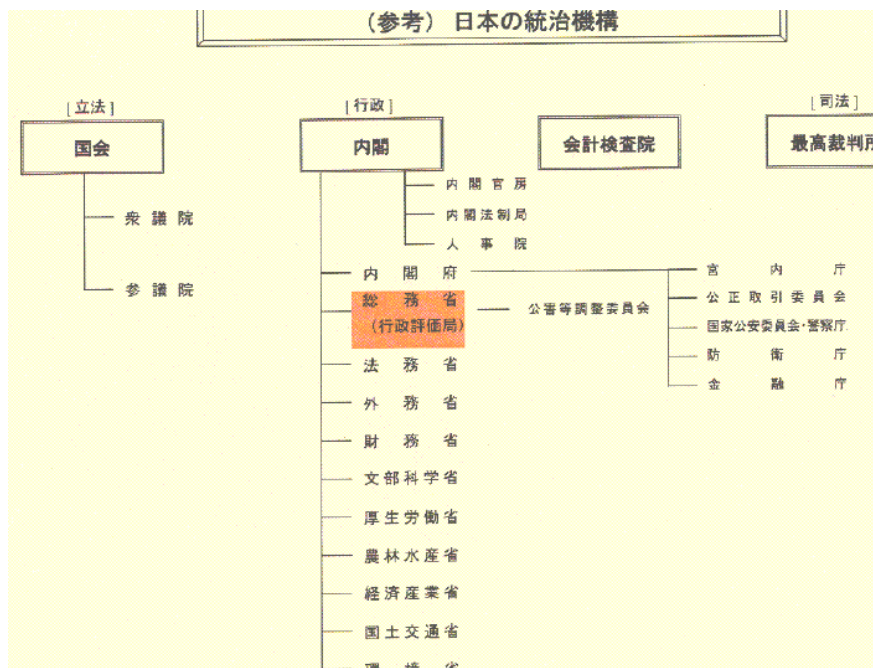
日 本	米 国	英 国	フ ラ ン ス	ド イ ツ	臺 州	ニュージー
会計検査院 ・立法府・行政府から独立 ・国の収入支出の決算の検査を通じ、会計経理の監督、適正化、是正を図る。 総務省行政評価局 ・行政府内に設置 ・政策評価、独立行政法人評価、行政評価・監視、行政相談を通じ、行政制度・運営の改善を図る。 各省庁 ・評価法に基づき、政策評価(自己評価)の実施	GAO(会計検査院) ・議会の附属機関 ・財務監査 ・業績監査(プログラム評価) 監察総監 ・各省庁に設置 ・省庁毎に監査・監察・調査の実施 OMB(行政管理予算庁) ・各省庁 ・政府業績成果法(GPRA)に基づき、業績評価の実施	NAO(会計検査院) ・立法府・行政府から独立(院長は下院の議員) ・財務監査 ・バリュー・フォー・マネー監査 大蔵省 ・各省庁 ・包括的歳出入見直し(CSHI)の踏まえ、公共サービス合算(PSA)を大蔵省と結託し、業績評価の実施	会計検査院 ・立法府・行政府から独立(一種の裁判所としての機能) ・財務監査 ・業務監査(公金の使用に関して) 監察総監 ・各省庁に設置(ただし、内務省行政監察総監及び経済財政産業省財務監察総監は他省庁等を監察する権限を有する) 経済財政産業省 ・各省庁 ・予算組合法に基づき業績評価の実施	BRI(連邦会計検査院) ・立法府・行政府から独立 ・財務監査 ・業務監査(経済性・効率性検査) 財務行政管理局 ・各省庁 ・発生主義アウトカム・アウトプット・フレームワーク(AOOF)に基づき、業績評価の実施	ANAO(会計検査院) ・立法府・行政府から独立(院長は国会の独立した議員) ・財務監査 ・業績監査 財務行政管理局 ・各省庁 ・発生主義アウトカム・アウトプット・フレームワーク(AOOF)に基づき、業績評価の実施	AO(会計検査院) ・議会の付属(院長は議員) ・財務監査 ・特別検査 SSO(行政入理委員会) ・大蔵省 ・各省庁 ・政府部門の財政法に基づき業績評価の実施

①会計検査院は先進国はだいたい持っている。これは制度的には第三世界でも発展途上国でも持ってはいる。日本も明治憲法の時代から作られている。

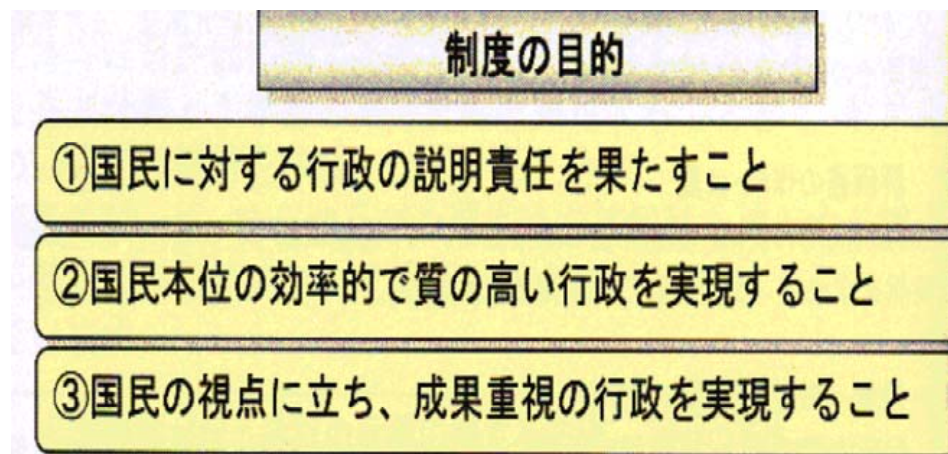
②行政評価や政策評価と呼ばれている部分に関して、日本では総務省行政評価局が担当しているというのが一つの特徴である。アメリカやフランスになると各省に監察総監という政策を監査する人がいるのである。そういう人が行っていることを、日本の場合には総務省の中に行政評価局があるのである。総務省が各省に対して行政評価を義務付けているという感じになっている。

③他の国では評価の部局に予算当局が関係しているという点が日本とは違う点である。日本では財務省が予算編成のとりまとめを行うのだが、特に関与していない。行政評価局にすべて任せてしまっているのが特徴なのである。アメリカでは大統領府のOMB、これは行政管理予算庁と訳されるが、それとイギリスの大蔵省、フランスでの経済財政産業省などが政策評価をチェックしてゆくという運びになっているのである。

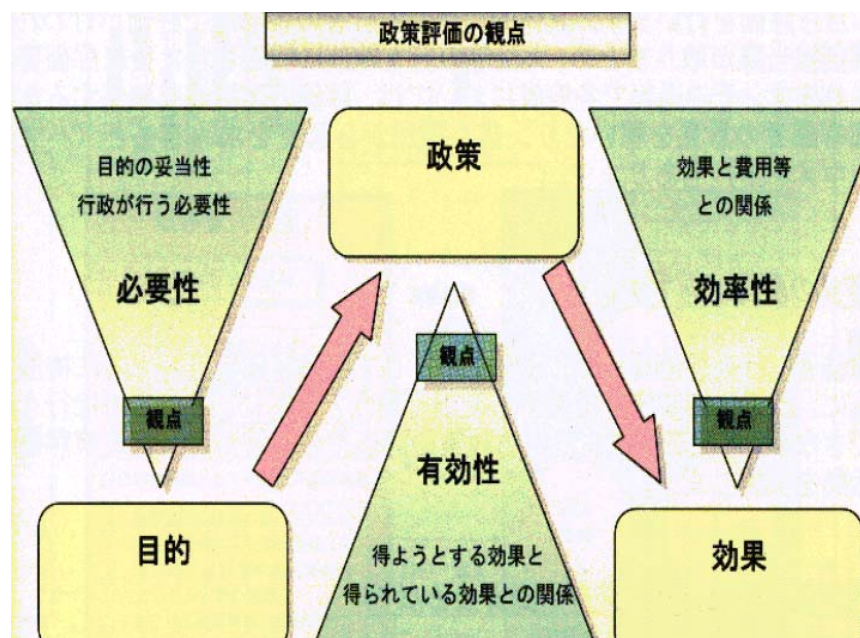
(参考) 日本の統治機構



これが日本の統治機構の図である。総務省の行政評価局の位置づけがわかる。この資料自体を行政評価局が作っている。すると、会計検査院は独立機関であるので、行政評価局というのは行政部局の中での一つの機関に過ぎないということがわかる。もちろん財務省が関与するわけだが、財務省も行政部局の一つに過ぎない。



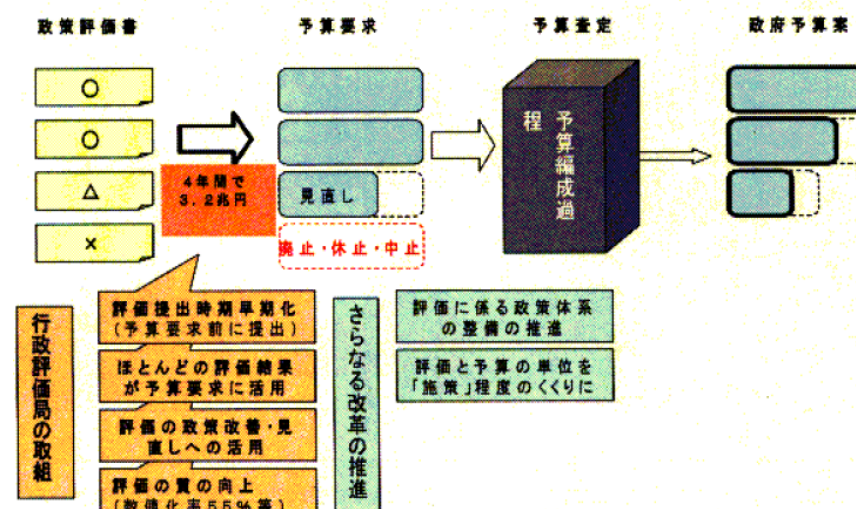
政策評価の制度のあらましについて、政策評価法の法制度の中でどういう位置づけになっているかを見てみる。目的は上。いずれについても国民のために政策評価を行う、そしてその政策の評価が国民の視点に適っているように行われなければならないという風になっているのである。



政策評価の観点という点でいうと、必要性和有効性と効率性の三つの観点が政策評価法にはうたわれている。必要性というのは政策が本当に必要なのだろうか、行政がそういう性sかうを行う必要があるかどうか、目的が妥当なのだろうか、こういったことをチェックする。有効性というのは、得ようとする効果と得られている効果がどうなっているか。例えば渋滞がひどいということで、高速道路を地下に造って解消しようという政策を採ったとしたら、それには公共事業の事業費が何千億もかかるわけだが、そのコストに対してどれだけのメリッ

[illegible]

評価結果の反映のための取組



行政学 - 6 ページ

えられるのである。8月に財務省に概算請求をし、秋になって財務書の査定が始まり年末に終わる。この予算編成の中で、その例でいうと△や×のついたものに関しては予算を削ったり、廃止してゆくというフィードバックが考えられるのである。

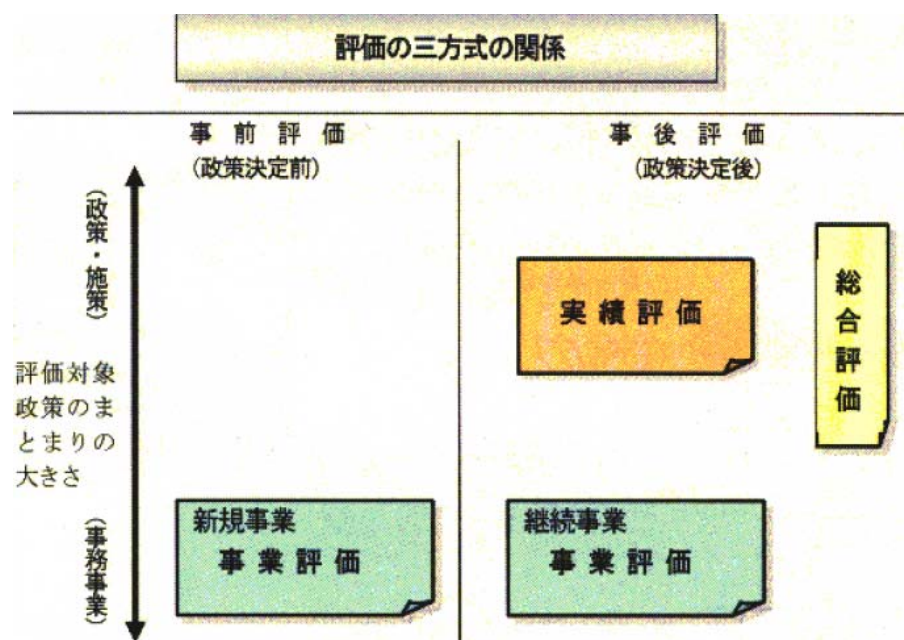
行政評価局が予算編成に関してどのように関わってくるのかということが4つ書かれている。概算請求の時までに、評価書というものが各省各部局から上がってこなければいけないので、早期に出させるようにしたということが一つ。また、評価書の結果が予算要求に活用されるようになった。3番目に、政策の見直しや改善に活用されるようになった。最後は、肉票の数値化を促進し、評価の質を向上させたということがある。これらをさらに進めていこうということがあるのである。

政策評価の方式				
	対 象	時 点	目的・ねらい	やり方
事業評価	個々の事務事業が中心、施策も	事前 必要に応じ事後検証	事務事業の採否、選択等に資する	あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計・測定
実績評価	各府省の主要な施策等	事後 定期的継続的に実績測定、目標期間終了時に達成度を評価	政策の不断の見直しや改善に資する見地	あらかじめ政策効果に注目した達成すべき目標を設定、目標の達成度合について評価
総合評価	特定のテーマ（狭義の政策・施策）について	事後 一定期間経過後が中心	問題点を把握その原因を分析など総合的に評価	政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析など総合的に評価

一番最初の事業評価というのは、一番の特徴は事前評価であるということである。なので政策決定の前に行われるのが、事業評価の大きな特徴である。政策決定の前に行うというのはどういうことかということ、その事務事業が本当に必要なかどうかをチェックするために評価を行うというものである。目的・ねらいにもあるが、事務事業の採否のために評価をする。なので、あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用などを推定し、費用便益分析し、上回れば採用みたいな感じなのである。一番典型的なのは公共事業である。公共事業は、何千億もかかるようなダム事業など、最近では無駄といわれるようになってきているが、本当に無駄かどうか費用便益分析をして事業評価をしてみようじゃないかということが非常にわかりやすい例である。

次の実績評価というのは、政策評価のノーマルな例である。一般的な政策に関する事後評価である。大きな特徴は事後評価であるということである。定期的、継続的に実績がどのくらい上がったのか、上がっていないのか、を測定しようということ。目標期間が終了した時点で達成度がどのくらいなのかを評価する必要がある。従って実績評価は各府省の主な政策すべてに行う。最近では、500くらいで、まんべんなく実績評価が行われるようになってきている。この結果を見て、次年度の予算要求に利用しようとしているということである。

最後の総合評価については、定期的に行われる事業評価や実績評価とは違って、特定のテーマについて不定期に行うものである。事後評価、一定の期間が過ぎた後に特定のテーマについて効果があったと言えるかどうかについて様々な角度から分析して、総合的に評価してみようということである。この総合評価の具体的な例は、各省にまたがる政策の場合である。例えば地球温暖化対策は、環境省だけではなく、他の各省も地球温暖化対策に取り組んでいるわけで、果たして各省ばらばらにやっていることが、総合的に見て京都議定書での基準点に達しているかどうかという点、最近ではむしろ増えてしまっている。なのでばらばらではダメなのである。そこで、総務省が総合評価を行った上で、勧告をして調整するというものである。



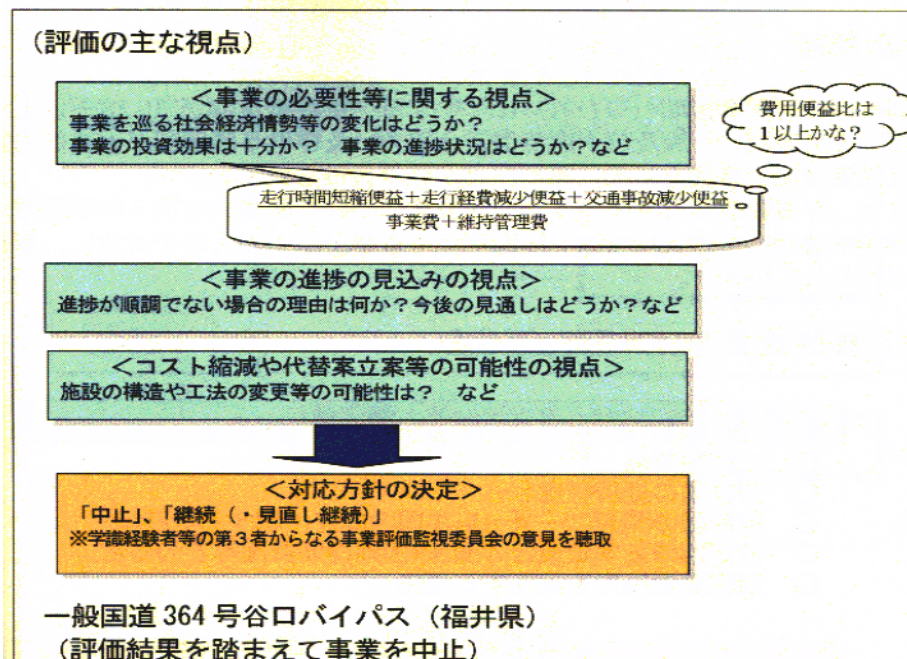
17年度の政策分野・評価方式別の評価件数				
(単位：件、%)				
		事前評価	事後評価	計
一般政策	実績評価方式	—	679	679 (6.9)
	総合評価方式	—	104	104 (1.1)
	事業評価方式	357	60	417 (4.3)
	小計	357	843	1,200 (12.3)
特定3分野の政策 ^(注)	事業評価方式	318	625	943 (9.7)
	公共事業	3,856	3,759	7,615 (78.0)
	政府開発援助(ODA)	30	8	38 (0.4)
	小計	4,204	4,392	8,596 (88.0)
計		4,561	5,235	9,796 (100.0)

政策評価の件数である。約10000件の政策評価を行ったということがわかる。これが実は、細かすぎるのではないかと、つまり、一般の人が評価書を見ても細かすぎて何が重要で何が重要でないのかわからないという批判があった。また財務省が予算を査定する際に、こんなに細かいのでは使えないということで、昨年度は一気に4000件まで減らした。どうやったのかというと、くくりを大きくした。細かい事務事業についてはまとめて評価するようにしたのである。中身の内訳については大きく変わってはいない。もっとも大きな割合を占めているのは公共事業である。やはり公共事業の見直しで、小泉総理の頃からいわれていたのだが、政策評価を利用することによって、公共事業を中止に追い込むということが利用されてきたのである。最近はある公共事業のプロジェクトもやることになって、5年経つのだが未だに工事に着手していないプロジェクトも結構ある。こういうものを見直す場合は事後評価になる。また、プロジェクトの工事をやって10年経つが、まだ終わらないというときにも、事後評価を義務づけられた。こっちの方が最近では数が増えている。全体として公共事業はこの年は78%ということなのでかなり高いということになる。最近では60%ということである。

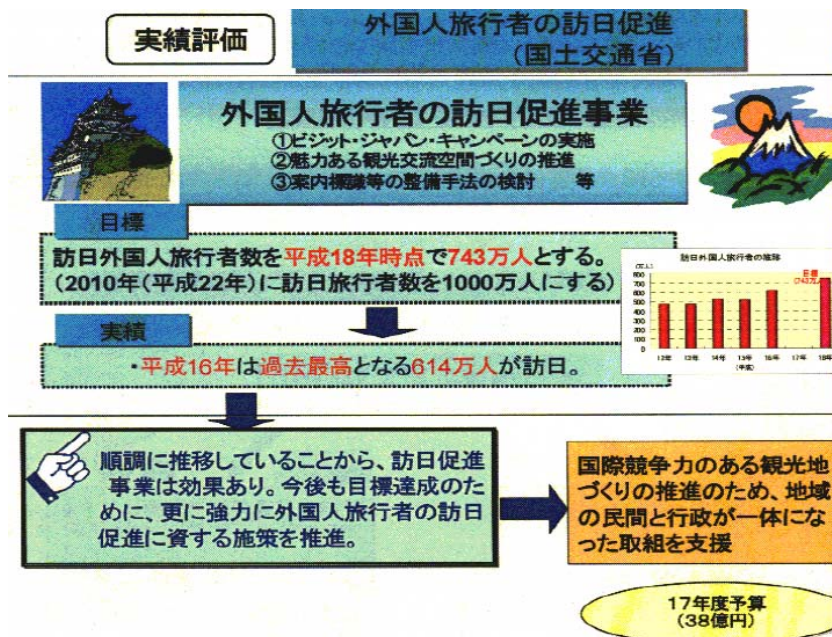
特定3分野というのがある。このあたりを見直そうということで、政策評価法に特に義務づけられた3分野であった。以前話した規制の事前評価も特定3分野の次に位置づけられていて、結構重要であった。それが昨年の10月から政策評価法でも義務づけられるようになった。法律レベルでも行われるようになったのである。

一般の政策については、実績評価であって、事後評価である。679という数が出ている。これが主流である。全体からすると7%の割合しかないが、公共事業の割合が減っているので、最近では10%程度になっている。

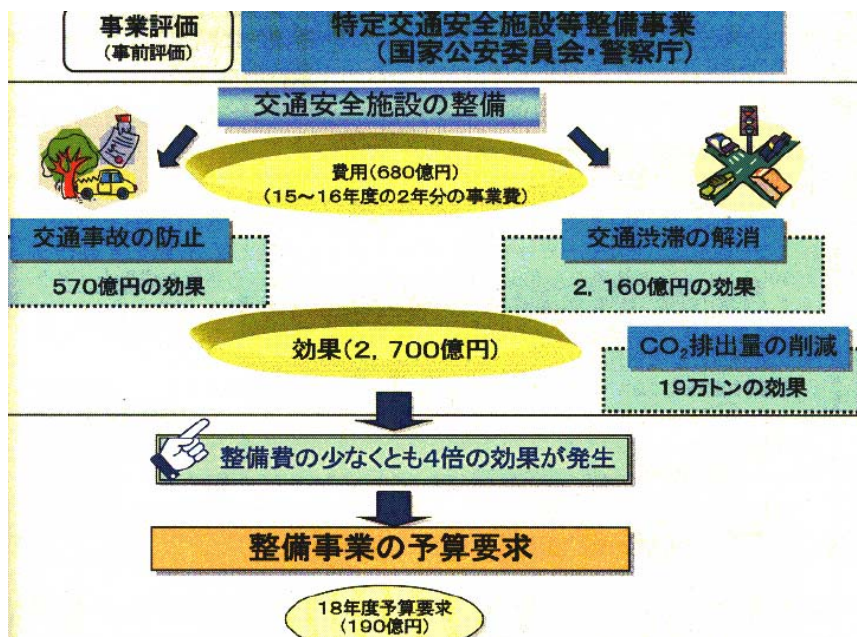
【例：道路事業の再評価（国土交通省）】



事例を見よう。国土交通省の道路事業の再評価である。道路事業の再評価なので、公共事業の事前評価、事後評価も関わってくる。一番最後に、中止をするのか、継続をするのか、あるいは見直した上で継続するのか、という選択肢があるが、事後評価でもあるのである。



次は一般政策の実績評価である。全体の10%を占めるようになってきた。



政策評価の見直しが行われた。

そのポイントは

- ①重要政策について評価を徹底する。
- ②評価自体の質を向上させる。特に評価結果を予算・政策に反映させてゆく。評価の客観性を確保する。
- ③国民に対する説明責任を徹底する。である。

以上より。政策評価は結構重要である。そこで、評価書について、各省の幹部が決定に関

わってゆくということは大変重要である。評価自体をどうやって使ってゆくかは、幹部が関与しないと、絵に描いた餅に過ぎなくなってしまうので、各省共々政策評価委員会などを置いているが、事務次官や長官、局長クラスの幹部が参加して最高レベルの重要事項としている。後は広報活動。つまり、白書などに政策評価の取り組みを記載してゆく。

最後に、やはり重要なことは、政策評価をしていったいどんな風になっているかということである。総務省行政評価局が各省に義務づけている自己評価を見たが、そのような試み、努力の結果、実は我々国民にとってどういういいことがあったのかということが問われる必要があるように思える。実は政策評価はまだ数年しか経っていないので、評価をどう評価するかということには難しい部分があると思うが、まだ課題が多いといわざるを得ない。一つの問題は、やはり評価結果の情報がわかりにくいということが問題である。要するに、我々の税金が有効に使われているかどうか、どういう分野にどれだけ使われているのかわかる、ということが一目でわかるような評価書にはなっていない。我々の税金がどのように有効に使われているのかいないのかについて一目でわかるような評価書に、政策評価にしていくことが第一の課題であると思う。

第二の課題は、国会が政策評価の結果を政策決定にもっと利用するような仕組みにならなければいけないということである。問題は政策に関する意志決定の際に、客観的なデータに基づいて政治家が政策決定を行うことがあまりにも少ないように思える。政策評価の結果情報が蓄積されてきているので、財務省の予算への反映だけではなく、国会の審議の中でも各法案の審議についても評価結果を活用すべきじゃないか。そしてそれをフィードバックしてゆくということが求められると思う。

第三にいえることは、我々国民自身も政策の評価結果について、もう少し関心を持つべきであると思う。身近な政策で構わない。例えば公立学校の教育政策というのがどうなっているのか、どこに問題があるのかという情報が出ている。もちろんわかりやすくすることということも大事であるのだが、我々自身も行政を監視する一つの手段として、評価結果情報をチェックしてゆくということが大事なのではないか。