

「政策」の「評価」について

— 実務段階での論点 —

Theme

2

戦略調査事業部 副主任研究員 山崎 清

戦略調査事業部 研究員 小林 優輔

1. はじめに

「評価」することは心身共に疲れる作業である。特に、その評価結果により広範囲の主体が影響を受け、利害関係が鮮明になったり、既得権益が侵される場合には細心の注意と膨大な作業及び調整が必要となる。しかしながら、評価担当者がうわべの数値のみで短絡的に評価作業を行う場合、作業負荷は相当軽減されるものであり、当然のことながら公平性を欠く結果となる。昨今、民間企業では年功序列から実績主義へと評価制度も変化しつつあるが、評価者が従来の固定概念、化石的な常識を捨てきれず、業績評価に関して中途半端な結果とならざるを得ない場合もあるであろうし、多くの再生途中の企業では既得権益を持つ旧来型社員と改革組との軋轢で評価基準が定まらず調整が難航

する場合もあろう。評価の際に重要な視点は「公平性」と「効率性」、うわべの数値以外の「外部性」、そして、結果に至るまでの「因果関係」を十分に考慮することであり、これらを考慮した場合、おのずと解答が得られるものであるが、その作業過程には困難がつきまとうものである。

一方、「政策」に目を向けてみると、その実施においては国や地域全体に影響を及ぼすものであり、企業、家計等の多種多様な主体間の公平性を担保することは、気が遠くなる思いであろう。特に、施策の投入と結果の因果関係を完全に把握することは社会・経済全体の挙動を完全に把握することであり、現段階では困難な状況で、ましてや評価を数値化することは不完全な部分も多々ある。

本稿は上記の視点を考慮しつつ、我が国が今後、財政、環境等、様々な制約の下で経済的、社会的な発展をするために様々な分野で実施される政策評価について、歴史的変遷、実務段階での留意点等について考察したものである。

[表1] 我が国での政策評価の標準的な方式

	事業評価	実績評価	総合評価
基本的性格	事前の時点で評価を行い、途中や事後の時点での検証を行うことにより、行政活動の採否、選択等に資する情報を提供することを主眼。	行政の幅広い分野において、あらかじめ達成すべき目標を設定し、それに対する実績を測定しその達成度を評価することにより、政策の達成度合いについての情報を提供することを主眼。	特定のテーマを設定し、様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、政策の効果を明らかにするとともに、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼。
対象	事務事業が中心。必要に応じ、おおむね施策として捉えられる行政活動のまとまりについても対象（以下「事業等」）。	共通の目的を有する行政活動の一定のまとまり（おおむね施策程度のまとまりに相当。以下「施策等」）を対象。各府省の主要な施策等に関し幅広く対象。	特定の行政課題に関連する行政活動のまとまり（おおむね政策（狭義）や施策ととらえられる行政活動のまとまりに相当。以下「政策・施策」）を対象
評価時点	事前の時点で評価し、途中や事後の時点で検証。	あらかじめ目標を設定し、定期的・継続的にその実績を測定。目標期間終了時に当該期間全体における達成度を評価。	政策・施策の導入から一定期間を経過した時点を中心。
評価の内容	●事前の時点で、あらかじめ期待される効果やそれらに要する費用などを可能な限り分析・検討し、代替案がないかを検討。 ●途中・事後の時点で、事前の時点で行った評価内容を踏まえ検証。 ●公共事業、研究開発及びODA事業については評価の取組の一層の改善・充実。規制については実施可能なものから順次評価。補助事業や新規に開始しようとする事業等についても評価の実施等を検討。	●主要な施策等に関し、成果（アウトカム）に着目した「基本目標」を設定。その達成状況を測定するため、「達成目標」を設定。 ●目標について、定期的・継続的に実績を測定。 ●目標期間が終了した時点で、目標期間全体を総括し、基本目標の達成度を評価。 ●目標の設定、実績の測定、目標期間終了時の評価について、各段階で公表。	●政策・施策の効果の発現状況を様々な角度から具体的に明らかにする。政策・施策の直接的効果や因果関係等について分析。 ●政策・施策に係る問題点を把握し、その原因を分析。 ●政策・施策の目的妥当性を検討。 ●時々の課題に対応して、評価の実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、テーマを選択し、重点的に実施。

出所：「政策評価に関する標準的ガイドライン」より作成

「政策評価」は1960年代以降、経済低迷による財政赤字や政府の累積債務の拡大、そして、成熟化に伴う多種多様な行政サービスへの要請等により、先進国を中心に、厳しい財政制約の下で政策の効率性、有効性等を評価するため、各国の行政改革と相俟って導入された。

我が国でも平成8年の行政改革会議以降、費用便益分析の導入等、数多くの取り組みがなされており、平成13年1月には「政策評価に関する標準的ガイドライン」が策定され、同年6月には「行政評価に関する基本方針」が閣議決定され、諸外国と同様に国民の要請に対応できる行政を目標に行政改革の一環として導入された。

我が国では政策評価は『「国の行政機関が主体となり、政策の効果等に関し、測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」であり、「企画立案 (plan)」、「実施 (do)」、「評価 (see)」を主要な要素とする政策の大きなマネジメント・サイクルの中にあって制度化されたシステムとして組み込まれ、実施されるものである。』¹⁾と定義されている。また、政策評価の方式としては政策の特性等に応じて「事業評価方式」「実績評価方式」「総合評価方式」の方式をとることが示されている [表1]。

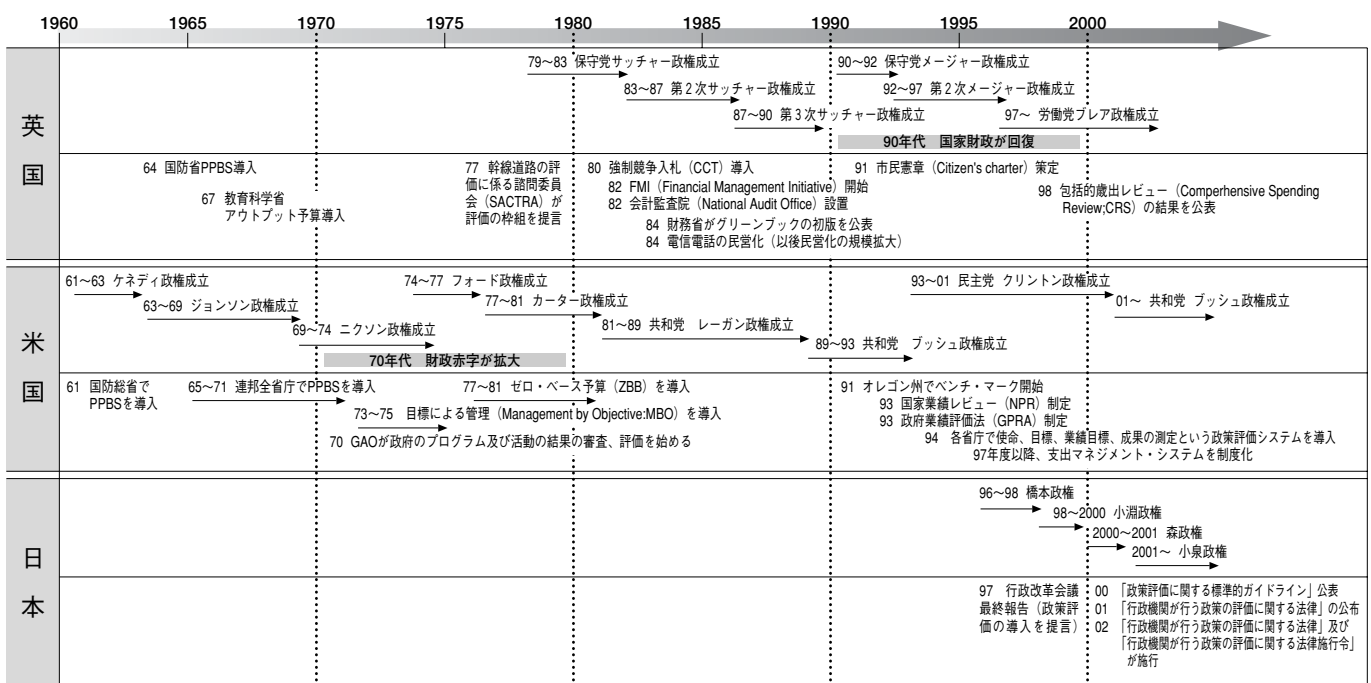
これにより「政策評価」の全体像は明確になり、現在は公共事業、公的規制等の分野において導入され、作業としては政策効果指標としてアウトカム指標作成や施策投入から結果までの因果関係把握のためのロジックモデルの構築、さらには従来からの導入されている費用便益分析等の効果計測手法の高度化等が急速に進められている。

2. 歴史的変遷について：成功と失敗

現在、使用されている「政策評価」はアングロサクソン系諸国を中心に導入されたニューパブリック・マネジメント (NPM) の概念を多分に意識したものであるが、政策を評価することは、ローマクラブ²⁾の「成長の限界」³⁾以降、科学的な評価手法を中心に発達してきたものであり、急激に導入されたものではない。本章では英米の行革の状況、政策の評価の歴史的な変遷を示しつつ、その成功と失敗について示す。

現在、英国では1997年に誕生した労働党出身のブレア政権により、サッチャー、メージャー前政権の改革路線を踏

〔図1〕米英と我が国の政策評価関連事項



出所：各種資料より作成

- 1) 総務省 「政策評価に関する標準的ガイドライン」
- 2) 1968年に世界の科学者、経済学者などが集まって活動を始めた民間組織。環境、人口問題等の地球規模の課題により想定される人類の危機をいかに回避するかを探ることを活動目的としている。

- 3) 1972年にローマクラブが発表したレポート。人口増加や環境悪化、資源の消費などが現在のまま続けば、100年以内に地球上の成長は限界に達する、と成長から持続可能な均衡へ方向転換の必要性を科学的に示した。開発中心の当時の社会に警鐘を鳴らし、地球環境問題への取組

襲し、「政府の全分野を対象とした目標設定とその達成状況の測定を行い政策形成に反映していくという政策評価システムを打ち出している。」⁴⁾ また、その基本的な考え方としては、①政策形成過程の改革、②利用者重視の公的サービス、③公的サービスの品質向上、④情報・技術革新の活用、⑤公的部門への信頼、の5つによって構成されている。特に、②③に関しては前政権での民営化等による公的サービスの質の低下等の反省によるものである。

米国では保守党出身であったレーガン、ブッシュ前政権に代わり、1993年には民主党出身のクリントン政権が誕生した。クリントンは副大統領のゴアとともに、1980年代に拡張した財政赤字と経常収支赤字による「双子の赤字」の改革に乗り出した。また、従来の民主党の「大きな政府」から市場重視した「小さな政府」へ柔軟に路線変更した。連邦政府の行政改革にはゴア副大統領を中心に行われ1993年3月に国家業績レビュー（National Performance Review :NPR）により、行政改革の基本方針を示した。同年8月には政府業績評価法（Government Performance and Results Act of 1993 :GPRA）を制定し、具体的に政府の行政改革の具体的な方法を示した。平成13年1月に導入された我が国の政策評価のガイドラインは世界的潮流であるNPM（New Public Management）、特に米国のGPRA等の先進的な評価制度を範としている。

現在、英米を中心に各国で広く導入されている政策評価の核となるNPMの概念は、どのような手法をどのような手順で導入するかは、各国の政治の関係、リーダーシップの存在、経済状態、国民性などに応じて異なっているが、基本的には新古典派経済学が主張する市場メカニズムを重視しつつ、国民を顧客とみなす実践的な経営学の手法を導入しながら、行政機構を改革し、効率的でかつ効果的な施策・公共サービスの実施させるためのものである。また、その時々情勢に応じ柔軟に行政機構の状態、国民のニーズに対応させるために、制度変更を微修正させながらより良いものへと変化させるPDCA（Plan→Do→Check→Action）の経営的概念が導入されている。

このNPMが主流になるまでには2つの段階を経ている[図1]。1つ目の段階としてはテーラー方式に代表される民間経営手法の行政への応用であり、規格大量生産時代に

において工場等の生産システムと同様に社会現象にも普遍性を見だし、能率基準を明確にし、増大する政府の活動、支出に対し、効率的に運用することに主眼が置かれた。

2つ目の段階では、政府活動の合理的な予算配分を可能にするため、PPBS（Planning Programming Budgeting System）、MBO（Management By Objectives）、ZBB（Zero Based Budgeting）、システムズ・アナリシス等の手法により、政策目標、費用対効果による効果分析、そして予算配分を直結し、政治介入を排除し、行政内部で閉じられた予算システムとして位置づけようと考えられた。この科学的予算配分手法はいずれの手法もミクロ経済学の理論である厚生経済学⁵⁾を応用して、社会全体の総便益最大化を目指し、それに基づく政策の効果を厳密に計算する手法であり、英米を中心にドイツ等でも導入されたが、これらの手法は機械的に施策の優先順位を決定し、議会等の政治的なプロセスを軽視したため、短期間で失敗に終わった。また、行政内部の改革、意志決定の改善が行われなかったということも失敗の要因となっている。

これら2つの段階を経て、政策分野において経営学、経済学が政策の評価の分野で浸透してきている。政策を行政経営の視点でみた場合には実践主導的な経営学、経済主体の行動、経済システム分析の視点の場合には理論的な経済学が主要な考え方になっている。上述の1段階目ではフォーディズムに代表される企業経営現場、2段階目は消費者余剰分析、計量経済モデル等の経済分析がそれぞれ主流になっており、特に2段階目の場合には経済分析、科学的評価手法が国民全体への説明が困難であったことを示しており、手法の高度化、合意形成のための理解し易い説明が求められるようになった。このような歴史的経緯を経て、NPMは経済学と経営学の融合とも言えるであろう。

3. 実務段階

我が国で実施されている政策評価では、政策効果の発現までの社会経済の推移過程を明確にする「ロジックモデル」、一定の期間後に政策を見直す「PDCAマネジメントシステム」、効果を産出量（Output）ではなく有効性等を明確にするための「Outcome指標」、従来の事前評価と併せて「事後評価」、そして、統一的・横断的な評価のための便益分析の高度化等が実務段階で導入されつつある。

具体的な手法に関しては、次号等で詳細に触れることに

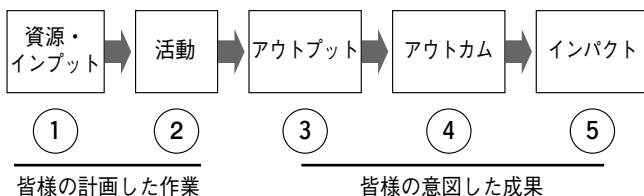
4) 国土交通省国土交通政策研究所 「NPMの展開及びアングロ・サクソン諸国における政策評価制度の最新状況に関する研究」
5) 社会における、資源配分の効率化と所得分配の公平とに関係するある種の価値前提から経済組織の成果を評価し、政策諸手段の目的適合性を吟味する考え方。有斐閣 「経済用語辞典」

して、本章ではこれらの手法に関して作業上の留意点等について簡単に記載する。

(1) ロジックモデル

ロジックモデルとは政策のための利用可能な資源・予算、活動、達成したいと期待する変化や成果の関わりについて体系的に図式化するものであり、政策の影響を各段階に応じて定性的に分析するものである。昨今、各所で作成されているOutcome指標は、このロジックモデルを基にデータ取得可能性等を考慮しつつ抽出されるべきものである。

〔図2〕ロジックモデルのイメージ



出所：W.K.ケロック財団「ロジックモデル策定ガイド」(2001)

このロジックモデル構築の目的は以前多用されたSD（システムダイナミクス）のように半定量的なシミュレーションのためではなく、政策と社会経済の関係を体系化することが主要な目的であり、因果関係に対しての統計的な検定等は必要としないものであり、いわば、政策議論のたたき台になるものである。我が国の政策評価ではロジックモデルの重要性が指摘されているものの、海外のようにマニュアル等は作成されておらず、アウトカム指標作成に関してもアウトプット、中間アウトカム、最終アウトカム等の段階に応じた指標が体系化されておらず、全指標が横並びに示されている場合もある。

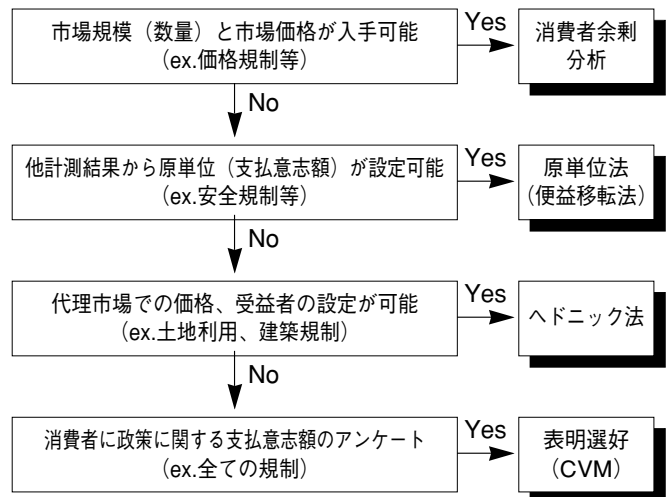
(2) 横断的・統一的な評価に向けて

政策の優先度や効果を横断的に把握する場合、政策の多様な効果を同一尺度で計測する必要がある。経済、環境、安全、生活の質（QOL）等を総合的に評価することが必要となる。ここでは2つの方向性がある。1つは可能な限り効果を金銭換算する費用・便益分析、もう1つは住民の合意形成過程への参加であろう。

1) 費用便益分析

費用便益分析は公共事業の分野で広く適用されている効果計測手法であり、効果を金銭換算しているため横断的な評価が可能となるが、現在のところ、便益計測項目としては市場で取引のある財についての評価が大半であり、景観、大気質、健康等の非市場財での評価はほとんど無い状況である。これは非市場財の評価手法の信頼性が問われており、特に、CVM等の表明選好法ではアンケート調査というだけで拒否される場合もある。しかしながら、統一的・横断的な評価のためには全ての財について効果を計測する必要があり、海外では下図のような手法選択の手順を明確にしている場合もある。手法の信頼性の観点からは実務段階ではルールを無視している場合もあり、ある程度詳細なマニュアル等が必要であろう。

〔図3〕便益計測手法の選択のイメージ



出所：英国「THE GREEN BOOK：Appraisal and Evaluation in Central Government (2003)」を参考に作成

2) 住民参加による評価

費用便益分析とは別に効果を同一尺度で分析せず、政策毎に多様な効果を列挙し、公聴会等の住民参加により政策の優劣を決定する方法も行われている。

英国における新たな交通政策で採用されている手法であり、土地利用・交通政策において施策を組み合わせた政策（戦略）を評価していく際に効果を網羅的に把握するために1つの政策に対してA4一枚に全ての効果を示すものである。政策の優先度に関しては公聴会、ヒアリング等により住民、企業等の様々な主体の合意形成により決定されて

いく構造である。これは環境、安全、健康等の多様な効果を同一尺度で計測することの難解さと科学的手法以上に各主体の合意形成を重視したものであり、地域での事業実施を考慮した場合には有効な手法であろう。

(3) 事後評価

事業評価はこれまで事前評価が主流であり、事後評価はほとんどなされておらず、政策評価のガイドラインで事後評価の重要性が示されているものの、実施段階では事後評価の目的、比較対象としてどの段階の何と何を比較しているかが明確になっていない場合もある。例えば、事業の実施前後での指標の比較では事業以外の要因が含まれており、事業の効果のみを抽出することは困難であるし、事前

評価結果の検証の場合には事前評価時の周辺社会経済状況が異なる場合もある。さらに、表明選好法等では現在存在するインフラ等が無かった場合の支払い補償額は過大になる可能性が高い。

4. おわりに

本稿では昨今導入されている政策評価について歴史的変遷、実務段階での幾つかの論点等について記述した。次号以降では具体的な手法について詳細に示していく予定である。

[表2] 総括評価票 (AST) のイメージ

評価要因	細目	内容及び評価方法
1. 環境 インパクト	騒音	自動車の走行、鉄道運行による騒音
	局所的大気質	人体に影響を及ぼす窒素酸化物 (Nox)、浮粒子状物質 (PM) 等の濃度
	温室効果ガス	気候変動に影響を及ぼす二酸化炭素 (CO2)、メタン (CH4) 等の排出量
	景観 (Landscape)	地域の自然、文化的な特徴への影響 (自然とは野原、森林、小川等であり、文化的とは石造りの壁、石橋、草原等)。改善、中立、悪化の7段階評価
	街並み (Townscape)	物理的、社会的な都市空間の特徴への影響 (物理的とはビル、構造物、空間の配置状況であり、社会的とは都市空間の利用のされ方)。改善、中立、悪化の7段階評価
	歴史的文化遺産	芸術的、歴史的建造物、遺跡等への影響。改善、中立、悪化の7段階評価
	生物多様性 (Biodiversity)	学術上貴重種生息地等への影響。改善、中立、悪化の7段階評価
	水質	河川、地下水、湖水等の水質への影響。改善、中立、悪化の7段階評価
	健康 (Physical Fitness)	歩行やサイクリングによる身体活動への影響。30分以上のトリップ数で評価
	旅行環境 (Journey Ambience)	移動時の情報提供、フラストレーション (路面状態、形状等) 等への影響。良、悪、中立の3段階で評価
2. 安全性	事故	自動車、鉄道での死傷者数。軽傷、重傷、重体の3分類で計上
	安全性 (Security)	監視カメラ、緊急電話、出入口、照明等の設備の充実度
3. 経済	交通経済効率	移動時間短縮、移動経費低減、事故減少、料金収入等の便益
	定時性	道路混雑に伴う定時性への影響。混雑率で評価
	広範な経済影響	経済再生地域に貢献するか? 開発計画と関連するか? (Yes/No) で評価
4. アクセシビリティ	交通手段多様性 (Option value)	利用可能な交通手段 (機関) の増減を基に、大幅に改善、改善、やや改善、中立の4段階で評価
	交通分断 (Severance)	道路、鉄道等で交通遮断されている徒歩・二輪利用への影響。4段階で評価
	公共交通システムへのアクセス	自動車以外で公共交通機関アクセスへの影響。改善、中立、悪化の7段階評価
5. 統合	交通手段間連携 (transport interchange)	待合室、乗換利便性、接続信頼性、情報提供等への影響。3段階で評価
	土地利用計画との整合	全国、地方、地域の土地利用計画との整合性を記述。
	その他計画への影響	土地利用以外の計画に与える影響を記述。

出所: DETR (2000) 「Guidance on the Methodology for Multi-Modal Studies」より作成