

第4章 政策評価を考える際の枠組み

1. 事前評価と事後評価～それぞれの役割

< 評価の目的と分野に応じた役割 >

評価を行う時期によって、事前評価、事後評価、モニタリングといった分類ができることは既に述べたとおりである（第2章）。一般に、政策の立案あるいは実施に際しての評価を事前評価、実施後の評価を事後評価と呼ぶが、事前評価と事後評価のどちらが重要かという議論はあまり意味がない。評価を行う目的とその対象となっている政策分野によって、事前と事後のどこに重点を置くかは異なるからである。例えば、規制インパクト分析では、ある規制の導入によって発生することが想定される社会的便益と社会的費用の関係を評価することで、事前の段階で、その規制の仕組みや導入の可否を合理的に判断しようとする。公共事業の費用便益分析も、ある事業に伴う費用と便益を推定・測定することで、事前の段階で、社会資本投資に関する意思決定を合理的に行おうとしている。これに対し、ある施策が当初期待された成果を上げているか、意図していた問題改善はどの程度達成されているか、また、そこで得られた成果と施策の因果関係はどうか、といった点まで含めた包括的なプログラム評価を行おうとすれば、ある施策が終了した後、一定期間経過した事後でなければ実行できないであろう。このように事前評価と事後評価は、それぞれの期待される役割が異なり、実際に適用される分析手法やその難易度においても違いが見られることから、区別して考える必要がある。

事前評価は、施策を立案する際に情報を収集分析し、目標を明確にし、目標達成するためのいくつかの制度や具体的な事業を一定の手法で評価し、相互に比較することであり、端的に言えば、施策とその施策選択の合理性を説明することがその大きな目的である。事後評価は、施策遂行の費用と便益の関係を評価するだけでなく、あらかじめ設けた目標と実際の目標との関係を評価し、また、どのようにしてその結果が生じたのかという因果関係や施策の運営方法も含め、結果から学習し、次の施策立案の質を高めることが主要な目的である。

< 事前・事後のシステムとしての一体化と新公的経営管理の考え方 >

事前評価と事後評価は、明確に区別されるべきだが、行政による政策運営の一環として政策評価を考えると、両者は、政策分野毎に一体のシステムとして捉えておくことも意味がある。事前評価で施策と施策選択の合理性を追求し、事後評価の結果から学習し、また次の事前評価の質を高めるという政策循環において両者は一体である。

近年、アングロサクソン系の国を中心に世界的な潮流となりつつある新公的経営管理（NPM）との関係も重要である。公的部門をより結果指向、成果主義的視点から運営しようとするNPMの考え方には、事前と事後の評価を一連のプロセスとして設計した仕組みが必要となる。英米等では、1980年代以降、NPMの考え方を背景に行政改革を実行してきた。組織を分権化し、自主性や柔軟性を認める一

方、政策の成果や結果に対する説明責任を重視する考え方である。事前の細かい管理を廃止する代わりに明確な規則を定め、結果に関する説明責任の遂行をより厳しく求める統制方式の改革（例えば、英国のエージェンシー）なども同様の思想に基づくものである。

政策評価もNPMの一環として見れば、目標を明確にする事前評価と、結果を重視する事後評価をともに取り込んだ新しいシステムによる行政統制と考えられる。前述の英国大蔵省の「グリーンブック」（詳細は第2章参照）では、事前評価は「良好な意思決定」を、事後評価は「学習を経た将来の意思決定の改善」を目的とし、両者を政策過程において対をなす主要要素として解説している。我が国においても、徐々にこうしたNPMの考え方に基づく行政運営が取り入れられつつある。政策評価についても、事前・事後を一体としたシステムをどのように設計するかが、検討すべき重要な課題である。

以下、本章では、事前評価・事後評価において検討すべき項目や留意すべき点について可能な限り整理するとともに、政策評価の進め方について言及する。

2. 政策の企画立案段階における評価（事前評価）の考え方

新たな施策等の立案や、従来から実施している施策等について社会的経済的環境の変化に対応した変更を行う場合に行われるのが事前評価である。新たに立案又は変更しようとしている施策等の必要性や、考えられる選択肢についての効率性、得られる効果等について事前に十分検討し、意思決定を行うことが必要である。事前の検討を十分に行うことは、施策等の実施後や実施途中での検証を適切に行うためにも必要である。このため、英国貿易産業省のROAME制度では、事前評価の中で、モニタリング手法や事後評価の時期等についても検討し、関係者が合意をする。

ここでは、いわゆる「事前評価」が、より客観的で実効性のあるものとして機能するため、次の3つの構成要素に分類し、その考え方を整理する。

当該施策等を実施することの必要性・妥当性についての検討

当該施策を実施することにより達成又は創出すべき状態の指標化（目標の設定）

想定される複数の施策等オプションから、（リスクや不確実性も踏まえ）社会的便益と社会的費用を比較し、目標の達成のために最適と考えられるものの選択

なお、事前評価は必ずしも全てを定量的に行えるとは限らず、また逆に、評価自体の費用対効果も考え併せると、定性的な評価でも十分に役割を果たし得る。重要なのは、定量的か定性的かという点よりは、むしろ定性的な評価であっても、政策立案過程において検討すべき事項が十分に網羅されていることであろう。

さらに、施策選択に係る客観性、透明性を高める観点から、必要に応じ、事前評価結果やその考え方を公表し、多様な意見に柔軟に対応していくこと（いわゆるパブリックコメント）も場合によっては有効なプロセスと考えられる。

(1) 施策等の必要性・妥当性の検討

新たな施策等の立案又は従来の施策等の変更を検討する場合、当該課題に行政として関与することの必要性・妥当性(注1、2)を明らかにすることが求められる。

注1：行政が関与することの必要性・妥当性の考え方として、行政改革委員会「行政関与の在り方に関する基準」（平成8年12月16日）「判断基準、3 行政関与の可否の基準」においては、「行政の関与は、市場原理が有効に機能しない『市場の失敗』がある場合に限り、関与も必要最小限にとどめる」とされている。具体的には、市場の失敗の例として、公共財的な財・サービスの提供、外部性の存在、市場の不完全性、独占力の存在、自然（地域）独占、公平の確保、のいずれかにより説明をすることが求められ、関与する場合であっても、費用の最小化、市場原理を活用した代替案の検討等最小限にとどめることが示されている。

注2：OECD「Technology, Productivity and Job Creation: Best Policy Practices」（1998年）によれば、単に市場の失敗を示すだけでは政策的関与の合理性としては不十分であり、政府の行為がその不完全な市場を改善できることを示すことが重要であるとしている。

(2) 施策等を実施することにより達成又は創出すべき状態の指標化（目標の設定）

< 目標設定の意義 >

目標の設定は、施策等の実施によって、現実にはどのような結果がもたらされたのか、その結果が社会（又は対処すべき問題）に対して生み出した価値又は効用はどのようなものとなるのか、問題がどこまで解決されるのか等を明らかにするために必要不可欠なプロセスである。

また、目標には一般に時間の概念が含まれるべきである。目標の設定や達成時期は、施策等の特徴や社会的経済的環境に応じて適切に定められるべきものと考えられ、一律の時期をサンセット条項として画一的に設定するよりも、むしろ時間の概念を含んだ目標の設定を心がけることが重要である。このように時間の概念を含んだ目標を設定することにより、当初設定していた時点において、施策等の見直しや達成度の点検を行うことが可能となる。

目標の設定は、施策等の有効性や効率性等に関する説明責任を遂行するという観点のみならず、行政内部において、当該施策等の担当者がその実施に当たってどこに目を向けるべきなのかをコントロールするという意味でも重要である。

< 目標と目的 >

明確に設定された目標は、施策等の目指すべきところを抽象的に示した「目的」と異なり、事前評価においては施策等の代替案の検討の基準となり、事後評価においては政策課題に対して選択された施策等の適切さやそこで生み出された価値や効用の検証を可能とする指標となる。

「目標」の設定を行う場合、当該施策等によって実現又は達成すべき状態について、その時限も含め可能な限り具体的かつ定量的に比較可能な形式で設定するとともに、上記の必要性・妥当性の視点と整合していることが必要である。「目的」は、施策等の目指すべき意図や方向性を記述するものであるが、目的だけでは、政策課題の解決の度合や目標の達成状況が測定できない。目標が明確でなければ、政策課題に対して選択した施策等の適切性やそこで生み出された価値や効用の評価ができず、結果として、現行の施策等に代替する制度の設計や、現実を踏まえた上での目標の再設定という政策循環過程の成立を目指す方向に沿ったものとはならない（注）。

注：目標の設定に関する考え方について、OECD「Technology, Productivity and Job Creation : Best Policy Practices」において以下の点が指摘されている。

- ・ 目的が不明確又は不適切な場合、それが達成されつつあるか、程遠いかを測定できない。
- ・ 福祉の向上や競争力の向上といった一般的な言葉で表現された目的は政治的な文脈で必要性を述べるには有効だが、政策がその目的を達成したかを測るといった運用上の観点からは無意味。
- ・ 政策的関与の性格に対して適切な目標が設定される必要がある。例えば、技術政策は波及効果として、雇用に重要な影響を与えるのは事実である。しかしながら、民間研究開発に資金的援助を与える施策の目標設定を行う場合に雇用の目標値を明示的に設定するのは、

外部環境の影響が大きすぎるなどの理由から、非生産的かつミスリーディングである。

<アウトプットとアウトカム>

具体的に施策等の目標として採用される指標には、ある施策等の対象者に直接的に提供された金銭、モノ又はサービスの量や提供された数を表す「アウトプット」と、ある施策等によるサービス等（＝アウトプット）を提供した結果として生み出される成果なり効果等を表す「アウトカム」が考えられる(注1)。

施策等の達成状況やその効果（つまり、施策等の目標が達成されているか否か）は、本来、アウトカム指標によって測定すべきものである。しかしながら、アウトカムは行政がコントロールできない社会的経済的環境等の影響を多分に受けるという特徴がある。

一方、アウトプットの産出自体が行政行為の最終目的でないことは明らかであるが、アウトプットは施策等の実施の直接的な結果であり行政がコントロールできるものである(注2)。

こうしたアウトプットやアウトカムの特性を踏まえ、また、後述する諸外国等における取組事例等も参考にすると、以下のように考えることができる。

- アウトプットとアウトカムの間に因果関係があることについて十分説得的な証拠があれば、アウトプットをアウトカムの代替指標とすることも可能。
- 政策等の対象者が受けるサービス等の質（顧客満足度、一定のサービス品質基準に対する評価等）についての測定が可能な場合は、これをアウトカムの代理指標として活用することも一案。また、アウトプット、アウトカム、顧客満足度等の複数の業績指標群を設定するのも一つの方法。
- アウトカム指標についての達成状況（アウトプットがアウトカムにつながるためには、時間が必要な場合もある）は、長期的視点から評価することが重要。

注1:インプット、アウトプット、アウトカムとは何か

政策目的	インプット (資源の投入)	プロセス (内部活動)	アウトプット (財・サービス)	アウトカム (効果・目的達成)
------	------------------	----------------	--------------------	--------------------

政府の資源変換過程（山本清「政府サービスの『質の評価』こそ不可欠」『論争東洋経済』（1997年9月）より抜粋。

具体的には、例えば、

- ・規制緩和では、アウトプットはある規制を緩和すること、アウトカムは、その結果、実際の程度参入企業数が増えたか又は規制にかかっていた物資の価格が低下したかといった効果
- ・道路計画では、投入される建設・用地費、維持管理費等の総費用（インプット）に対し、アウトプットは整備された道路延長 km、アウトカムは道路整備の結果として社会的・経済的に発生した効果としての走行時間短縮による便益、走行経費の減少による便益、交通事故減少による便益等

注2：ここで述べるように、アウトプットとアウトカムを区別することは非常に重要であるが、現実にはそれほど明確でないケースもあり得る。

例えば、英国雇用サービス庁は、その教育サービスについての業績指標として、以下の項目を挙げている。このうち、「欠席率・中途退学率」はアウトカムと考えることもできるし、「生徒・親の教育に対する評価」はアウトプットでもアウトカムではなく顧客満足度であるとも考えることもできる。

- ・アウトプット：授業人日数、終了生徒数、科目別授業時間、欠席率・中途退学率
- ・アウトカム：試験成績（平均点、中位点）、A評価の比率、卒業後2年経過時に継続教育又は就労している比率、生徒・親の教育に対する評価

（本事例は、山本清「政府サービスの『質の評価』こそ不可欠」『論争東洋経済』（1997年9月）より抜粋。）

< G P R Aに基づく米商務省の1999年度戦略プラン、業績プランにおける指標設定の事例 >
〔商務省全体のミッション〕

経済基盤：国家の経済基盤を強化・維持することにより、米国のグローバル市場での競争力を、未来のために構築し、促進

科学・技術・情報：最先端の科学技術と比類なき情報基盤により米国の競争力を維持

資源・資産の活用：国家の資源・資産の効果的な管理・活用による持続的成長機会の確保

〔個別施策における業績指標の例〕

以下の業績指標について97、98及び99年度の各年度毎の目標値を設定。

中小企業を対象とした貿易支援センターを活用した貿易支援施策

< 業績指標例 >

カウンセリング回数、顧客数、カウンセリングに関する顧客満足度、マッチングサービス数、配布されたレポート数、貿易イベント数、参加企業数、貿易を開始した企業数、市場に参入した企業数、支援を受けた輸出額、支援を受けた職の数 等

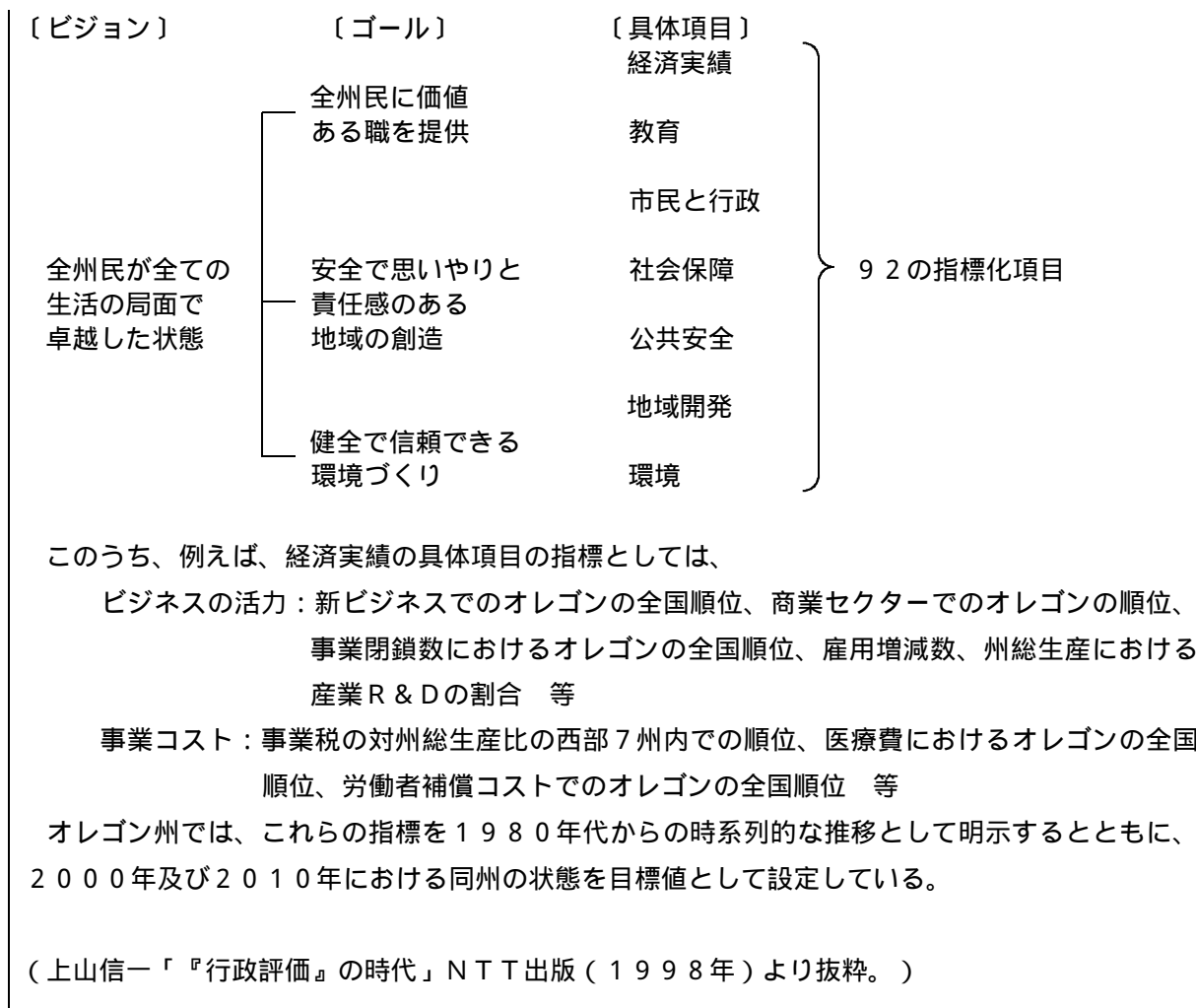
国の標準、測定、トレーサビリティ等の強化

< 業績指標例 >

N I S Tの特許申請数と獲得数、N I S Tの職員が含まれている基準委員会数、N I S Tの中央WWWサーバに対する請求数

< オレゴン州における指標設定の事例 >

「オレゴンシャイン」という州ビジョンの下に3要素から構成されるゴール（政策目標）、それらの具体的な実現指標としてアウトカムで表された92項目を設定した政策評価体系を構築している。



< 目標の階層化 >

ある施策等の効果が適切かつ効率的に発揮されるようにするためには、当該施策等が実施に移された後、適切な事後評価（継続的なモニタリングも含む）が行われ、その結果が新たな施策等立案や変更に反映されなければならない。

事後評価が十分に機能するために、以上で説明したアウトプット、アウトカム等のそれぞれの指標の長所、短所等を踏まえ、目標を階層化することは有効な手段である。例えば、最終的な目標（究極の理想的な姿を示す指標＝政策目標）、中間目標（施策等を一定期間実施することにより実現しようとしている状態を示す指標）、短期的目標（単年度＝プロジェクト等の実施状況を示す指標）と時系列的に展開したり、直接的効果、間接的効果等アウトカムやアウトプットの種類に応じて分類する等が考えられる。時系列的に階層化する場合、短期的な目標は、単年度毎の施策等の執行状況や事業の進捗状況を把握しやすいアウトプット指標とし、中間目標にはアウトプットに加え、顧客満足度等のサービス等の質に関する指標等アウトカムの代理指標として測定可能なものを設定し、アウトカムについては事後評価において達成度を総合的に分析するといった位置付けをすることも考えられる。通常、法目的や施策等の立案資料でも目的や目標は階層的に記述されているが、この階層構

造について、その論理的なつながりをより厳密に構築することを、明確に意識した上で行うことが重要である。

< 成功度の判定基準の設定の手法 >

ただし、仮に、事前段階に目標を設定したとしても、実際には多くの施策等について、事後段階で目標の達成度を厳密に測定することは困難であろうし、また、目標を達成していないが極めてそれに近い達成率が得られた場合、その施策等は成功と考えるべきか否かは非常に判断の難しい問題である。

事後評価の精度を高めるという観点からは、事前段階において、例えば、許容できるぎりぎりの線を定めた「限界値基準」、一応成功と評価できる「充足値基準」、可能ならば達成したいという「期待値基準」といった、複数の段階的な基準を使い分けることも一案であろう(注1、2)。

注1：森田朗「現代の行政」(財)放送大学振興会(1996年)第6章を参照。

注2：段階的な基準の事前設定の例としては、第3章2.の「対照実験法」の<米国カリフォルニア州における飲酒運転防止装置に係る対照実験>を参照のこと。

< 英国の「地域を特定した訓練施策」についての階層化された目標設定の事例 >

1. 最終的な目標

長期的な経済成長率の向上

2. 中間目標

技能不足者の報告件数の減少、地域間の失業率格差の縮小

3. 短期的目標

訓練を受けた者が実際に得た職の数

(HM Treasury「"The Green Book": Appraisal and Evaluation in Central Government」(1997年)より抜粋。)

< 通商産業省の研究開発プロジェクトにおける目標設定の例 >

第2章2.(1)の「技術政策」の<通商産業省の技術評価制度に基づく評価事例>の項で紹介した通商産業省の研究開発プロジェクトの事例(燃料電池発電技術)においては、以下のように、平成3年度から10年間の研究開発期間で達成すべき目標として、研究開発終了時点の最終的な開発目標と、平成9年度の間評価時点の開発目標とが設定されている。

項 目	最終的な目標	中間評価目標
	(数10kw ㊦ジュール)	(中間評価用㊦ジュール)
出 力	数10kw	数 kw
目標性能	初期特性	

0.2W/cm ² (燃料利用率=75%) 経時劣化 1 %以下/1000時間	0.18W/cm ² (燃料利用率=70%)
---	--------------------------------------

(産業技術審議会評価部会燃料電池発電技術研究開発評価委員会「燃料電池発電技術研究開発中間評価報告書」(平成10年3月)を参照。)

(3) 想定される施策等オプションからの選択

< 政策選択の考え方 >

施策等の目標を達成するための具体的な手段、手法、形態等がいくつか存在する場合、それらの中から目標を達成するために最も適切なものを選択していることを示す必要がある。最適な施策等オプションの選択を行うには、各オプションがもたらす社会的便益や社会的費用を、リスクや不確実性も踏まえた上で比較し、目標を達成する上での有効性や効率性、公平性等の観点から最適と考えられるものを選択することになる。その際の基本的な考え方は、行政改革委員会「行政関与の在り方に関する基準」(平成8年12月16日)の「判断基準、3 行政の関与の仕方に関する基準」や同「最終意見」(平成9年12月12日)の「(説明資料)行政関与の仕方に関する制度設計」に示されている。

< 社会的便益や社会的費用の帰属先を明確化する必要性 >

最適な施策等オプションを選択する際には、社会的便益や社会的費用が全体としてどれだけ発生するかだけでなく、それが誰に帰属するかも重要な意味を持つ。

行政活動については、当該施策等の便益を受ける対象者から見て、そのために発生する費用が見えにくい場合が多いかもしれない。このため、施策等の対象者が、手厚ければ手厚いほど良いというモラルハザード(規律の喪失)に陥る可能性が大きいかもしれない。この問題への対処の一つが、施策等がもたらす社会的便益と社会的費用、及びその帰属先を明確にすることであると考えられる。行政改革委員会が、「施策の適否を判断するため、所得階層・産業・世代・地域・性別に行政活動に関する受益と負担の実情を経常的かつ定量的に明らかにしておく」(注)、としている理由の一つはこの点と考えられる。この要求を完全に満たすことは困難と思われるが、企画立案の際に留意しておくべきことであろう。

注：行政改革委員会「行政関与の在り方に関する基準」(平成8年12月16日)

判断基準

1 全般的な基準

(3) 行政による説明責任の遂行と透明性の確保

c. 数量的評価の導入

より抜粋

< 具体的な選択に際して用いられる評価手法 >

具体的な施策等の選択に係る手法としては、例えば公共事業分野であれば費用便益分析、規制の導入に際しては規制インパクト分析として費用便益分析から定性的分析まで様々なもの、公共サービスについては提供すべきサービス等の水準があらかじめ規定されている場合に民間からの入札等と競合させる市場テスト等が挙げられる。こうした行政活動の分野ごとの手法の利用状況や各手法についてのより詳しい説明は、既に示したとおりである（注）。

注：行政活動の分野ごとの手法の利用状況については、「第2章2．(1)行政活動の分野ごとの政策評価の実情」、各手法の詳しい説明については、「第3章 政策評価に用いられる主な手法」を参照。

< 行政の分野と評価に用いられる主な手法の事例 >

規制

費用便益分析、費用効果分析、コスト分析、定性的な分析

道路事業、鉄道事業等の公共事業等

費用便益分析

技術政策

業績指標設定型（費用便益分析や費用効果分析の例も存在）、定性的な手法

公共サービス

業績指標設定型、市場テスト 等

行政活動一般

業績指標設定型、定性的な手法 等

< 政策選択プロセスの透明性等 = パブリックコメント >

施策等の手段の選択については、施策等の案の長所・短所等を明らかにした上で、パブリックコメント制度を活用することも考えられる。これによって、施策等担当者や施策等の直接の対象者のみならず、第三者も意見を述べることができ、より適切な施策等の選択が可能となる。

< 通商産業省におけるパブリックコメント制度の導入 >

通商産業省においては、平成10年8月、国民の多様な価値観を反映する機会を確保し、政策形成過程の一層の透明化を図る観点から、全省的な取組としてパブリックコメント制度を導入した。従来から、政策立案過程において 担当部局の独自の判断に基づいてパブリックコメントを求める例はあったが、以下に概説するとおりその実施をルール化し、全省的に対応することとした初めての例である（その後、次に例示する「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」の閣議決定を踏ま

え、平成11年4月に一部見直しを行った）。

1. 目的

国民の多様な価値観を反映する機会を確保し、政策形成過程の一層の透明化を図る観点から、パブリックコメント制度を活用する。

2. パブリックコメント制度の概要

(1) パブリックコメント制度とは

政策立案過程において、

広く一般国民に対して、媒体を通じて、政策の在り方、政策案に対する意見を受け付ける機会を確保し、

受け付けた意見を考慮して政策案の修正等を含め政策の検討を行う、という一連の政策立案過程上の手続きを意味することとする。

具体的な実施方法としては、政策立案過程における論点の公開、政策提案の公募、政策案の選択肢の提示、政策原案の公開等多様な形態が考えられるが、それぞれの政策の内容立案段階等を考慮して適切な方法を選択することとする。

その際、背景となる情報、政策の必要性、政策により期待される効果・予想される国民負担等を可能な限り分かりやすく提示することが重要である。

(2) パブリックコメント制度の対象

基本的な政策の樹立、変更に係る立案や国民の権利義務に影響を与える新たな制度の導入、変更に係る立案等を対象とする。

具体的には、以下の事項を対象とする。

1) 基本的な政策の方向性等についての事項、又は、

2) 必要的付議の規定等に基づく法令、計画、基準等の設定又は改廃についての事項

であって審議会の審議事項となるもの

広く一般に適用される国の行政機関等の意思表示で、規制の設定又は改廃に係るもの

(に該当するものを除く)

なお、上記の考え方に沿って、審議会の審議事項とならないものも含めその他の事項の扱いについては、上記の考え方に基づき、その具体的内容に応じて個別に判断し、対象とすることとする。

(3) 利用する媒体

通産省公報、通産省のホームページ等への掲載によるものとし、併せてパブリックコメントを求めている旨の周知を図ることとする。

(4) 提出された意見の扱い

提出された意見・情報の反映方法は、事案の内容等を踏まえ個別に適切な扱いを決定することとするが、パブリックコメントの募集時にその扱いを明らかにすることとする。また、提出された意見・情報は、それらに対する考え方をとりまとめた上で、併せて公表することとする。

3. 実施例

平成10年8月の制度運用開始から平成11年5月時点まで、計45件の事案についてパブ

リックコメントが求められている。内容別の構成は次のとおりである。

- (審議会等の) 答申案、報告書案に対する意見募集 16 件
- 政省令、基準等の原案に対する意見募集 9 件
- 特定の政策課題に関する論点整理を提示した意見募集 19 件

省エネ基準、化学物質安全対策、リサイクル等の環境関連事案に対する国民の関心は高く、多いものでは数千件の意見が寄せられた場合もあったが、全く意見が提出されない事案もあった。意見提出者の層も幅広く、業界団体、関連する企業のみならず、消費者団体、一般個人、中小企業者、コンサルタント、大学関係者等にまで及んでいる。

< 規制の設定又は改廃に係る意見提出手続 (平成 11 年 3 月 23 日閣議決定) >

平成 10 年 3 月 31 日閣議決定の「規制緩和推進 3 ヶ年計画」に、立法・計画等の事前制定手続の導入を各省庁の協力のもと総務庁が検討する旨が盛り込まれた。その後約 1 年間の検討を経て、平成 11 年 3 月 23 日に「規制の設定又は改廃に係る意見提出手続」が閣議決定された。同手続のポイントは以下のとおりである。

(1) 対象

広く一般に適用される国の行政機関等の意思表示で、規制の設定又は改廃に係るものを対象とする。

- ・ 意思表示とは政令、省令、告示等。行政手続法上の審査基準・処分基準等も含む

< 本手続の対象外とされるもの >

- 迅速性・緊急性を要するもの、軽微なもの
- 個別具体的な処分・計画
- 条約その他外交文書、国際機関に対する意思表示
- 懇談会等行政運営上の会合に係るもの
- 法律案
- 白書等の事実認識・現状分析、行政内部のみに適用されるもの、補助金要綱等行政サービスに係るもの、施行期日政令のような事務的なもの

(2) 意見募集時期、公表する案の内容

- ・ 最終的な意思決定を行う前とし、意見募集を実施する行政機関が判断する。
- ・ 案の公表は、政策の選択肢の提示、原案の公表等事案に応じて個別に判断する。

(3) 公表方法

意見・情報の募集期間 1 ヶ月程度

意見・情報の提出方法 郵便、FAX、電子メール等。

意見・情報の処理

提出された意見・情報は、これに対する行政機関の考え方を付して公表。

(4) その他

意思決定過程の特例

他の行政機関 (例えば審議会) で本手続に準じた措置が採られている場合、実質的に同じ内容である限り、改めて手続を経る必要はない。

実態把握

各省庁の実施状況把握のための調査を総務庁が実施。

< 施策等の選択等に際してパブリックコメント募集を実施している国内外の事例 >

1．中央省庁が（通商産業省パブリックコメント制度及び規制の制定又は改廃に係る意見提出手続に）先行して実施した事例

通商産業省の電子商取引に関する提言、個人情報保護ガイドライン、意匠制度の改正等いくつかの実施例があるほか、建設省の道路審議会が実施したパブリック・インボルブメント方式、郵政省の電気通信事業法に基づく接続ルールに関する省令制定時に実施されたパブリックコメント募集、行政改革委員会規制緩和・小委の規制緩和に関する論点公開方式等がある。

2．英国グリーンペーパー（緑書）制度（１９６７年創設）

英国では、政府の政策大綱は通常ホワイトペーパー（白書）として議会に提出されるが白書作成前に、担当行政庁が政策上必要と判断した場合には、緑書を作成・公表し、関連団体、有識者、一般国民等の意見を募集している。米国とは異なり、あくまでも行政庁の判断で慣習的に行われている制度である。したがって、意見募集方法、提出された意見の取扱い等も各省庁の判断に委ねられる。

3．米国行政手続法に基づくパブリックコメント制度（１９４６年制定）

軍事・外交機能、公務員人事、補助金等の適用除外規則の制定を除く規則制定一般については、規則の施行日の３０日以上前に、当該規則案の全文又は要旨、論点と問題となる事項、根拠となる行政庁の法的権限等を告知し、利害関係人が意見を述べる機会が与えられる制度。行政庁は、表明された意見を考慮した上で、規則を制定し、その根拠及び目的の概要を簡潔に公表しなければならない。

なお、パブリックコメント制度が行政手続法に基づいて措置されているのは、米国以外にノルウェー、スペインのみである

（総務庁行政監理局「行政手続法の制定に向けて - 新しい行政スタイルの確立 - 」ぎょうせい（平成２年６月）を参照。）

３．事後評価の考え方

(1) 事後評価の目的

事後評価では、施策等を一定期間実施した後又は終了後に、当該施策等が企画立案段階で想定されていた効果を効率的に生み出したか（目標を達成したか）、費用は想定範囲内か等を、実施後得られた実績値や推定値を用いた分析により、判定することとなる。つまり、事前評価は将来発生する成果とその原因となる各種の要因を予測するため、文献調査を実施したり、収集されたデータに基づくシミュレーションを行ったりするのに対し、事後評価では現実の施策実施によって得られた実績データに基づいて、より集中的かつ検証可能な分析・評価を行うことである。政策目標が立案時にあらかじめ明確に設定されていることが、事後評価において目標と実績を比較するために必要である。

事後評価の際には、当初想定していた施策対象者に便益が到達したかの分析も行う必要がある。また、想定していた社会的便益や社会的費用が実際に発生したか、という点に加えて、それらが、施策等が実施されたことによるものなのか、当初予想していたメカニズムが実際に働いた結果なのか、という点の検証も重要である。

このほか、事前段階では想定していなかった便益や費用が生じていないか、社会経済的な変化等に伴って、そもそも、当初設定していた必要性・妥当性、目的・目標を見直す必要が生じていないか、についても検討すべきである。

(2) 事後評価の分析手法

評価の結果が妥当性・信頼性を有するためには分析手法の信頼性が高いことが必要である。一般的には、事前評価において使用した手法に、実施後得られた実績値を用いて分析を行うことが考えられる。しかしながら、目標は達成されているか、費用と便益の関係はどうか等にとどまらず、施策と施策の結果の因果関係の分析まで含む総合的なプログラム評価を行おうとすれば、以下の事例に見るように、相当の資源投入が必要となることに留意すべきであろう。したがって、評価そのもののコスト、評価結果がもたらす効果等も十分に勘案し、評価手法、評価の実施の可否と水準等を判断すべきである。

< 英国貿易産業省と会計検査院による技術革新施策の総合評価実施のための体制とコスト >

- ・ 貿易産業省と会計検査院の共同作業グループを設置（１０人程度）
- ・ 電話アンケート調査等を専門の調査会社に委託。同社では４２人の上級調査員が１１０５社を選定し、約５ヶ月間かけて聞き取り調査を実施。
- ・ 分析手法の開発を London School of Economics に委託。
- ・ 調査開始から評価の終了まで２年間に要している。

（英国会計検査院（ＮＡＯ）「The Department of Trade and Industry's Support for Innovation」（１９９５年）を参照。）

(3) 事後評価を実施する時期に関する問題とモニタリング（注１）

事後評価は、一般的に「施策等を一定期間実施した後又は終了後」に実施するとされているが、具体的にいつ実施するかは非常に重要な問題であり、次の点を考慮して決めることが重要である。施策等が開始されてあまりに早い段階で評価を行えば、施策等の効果や成果が認識されるまでに至らないうちに評価を行っている可能性がある。逆に時期が遅すぎると、多くの問題が発生してしまうか、又は悪くすれば、軽微に修正できたであろう問題が非常に困難なほどに進捗してしまうというリスクを冒すことになる（注２）。

このように、施策等の実施が効果として発現するまでには一定の期間を要する場合、事後評価の実施時期は非常に難しい判断となる。こうした場合に、あまりコストをかけずに、事前に予測した目標と比較して実績の推移はどうか、当初予想していなかった異常な事態が発生していないかといった点について定常的に見守る「モニタリング」は有効な手段を提供する。施策等を実施している間は、何らかの指標の継続的なモニタリングを行うことによって、問題点の早期発見や予算額の調整等の判断材料を抽出できる可能性が高いからである。

注１：本項については、中間報告に対するコロラド大学公共部門大学院 Peter deLeon 教授から頂いた意見を踏まえている。

注２：米国で、ジョンソン政権下の１９６５年に開始された Head Start Program は、評価の時期によって、採り得る評価手法やその効果が発現の仕方が異なることを示す事例である。

<ヘッド・スタート・プログラムの例>

１．プログラムの概要

経済機会局（OEO）の管轄で、貧困層の児童を対象に、児童の肉体的健康と能力の増進、情緒的・社会的成長の育成、主に言語的技能の増進等を目的として、１９６５年から導入された就学前教育プログラム。伝統的な保育園や幼稚園以上に、貧しい子供達に肉体的・精神的サービスを提供し、また食事の改善をも試みるというものであった。６５年当初は、５６万人以上の児童を対象に、１億３００万ドルの予算で展開され、その後６８年には７０万人近い児童を対象に３億３０００万ドルの予算が投入された。

２．OEO による有効性評価

このプログラムは絶大な政治的人気の一方で、１９６７年中頃までのところ、全体の有効性について良い評価を与えるデータがまったくないことが、OEO、予算局及び一部の議員の間で関心事となり、その結果、一連の OEO プログラムの評価研究の一部として、１９６８年からヘッドスタートプログラムの事後的研究が行われることとなった。

この時、OEO が採用した評価手法は、過去ヘッドスタートに参加した現在小学１年、２年、３年に在学している児童を対象に認知及び感情テストを行い、そのスコアをヘッドスタートに参

加しなかった児童のグループ（コントロール・グループ）と比較するものであった。本来は一定の時間的变化を追跡する経時的研究の方が望ましいのであるが、その完了には時間がかかるのでこのような手法が採用された。この手法は、教育的側面にのみ焦点を当てた限定的研究で誤解を招く、否定的な結果を導く可能性がある、統計的手法の妥当性に問題がある等の多くの批判を受けた。また、評価の中間段階で、否定的な評価結果の噂が表面化し、大統領、議会、多くの学者、ヘッドスタートの支持者・非支持者を巻き込んだ論争に発展した。こうした紆余曲折を経て、1969年4月、ヘッドスタートは児童に限られた持続的效果（有意ではあるが絶対値としてはわずかの改善）しかもたらさないという、否定的評価を与えた。

3．ヘッドスタートの長期的効果についての研究

その10年後、別の研究者によるヘッドスタートの長期的効果についての研究が保健・教育・厚生省（DHEW）によって公表された。ここで採用された手法は、一連の経時的分析に基づくもので、ヘッドスタートは参加児童に有意かつ長期持続的な社会的・教育的便益をもたらしたと結論した。プログラムに参加した児童は、参加しなかった同年代の若者たちよりも、矯正クラスに入れられる必要や留年する可能性がずっと低く、高校をドロップ・アウトする可能性が半分くらいであるということであった。

前者の OEO による事後的研究は実験計画法を用い、特に知能テストの点数で測定された短期的効果に焦点を当てたのに対し、DHEW の研究はもっと長期的効果に注目した経時的研究であった。確かに OEO の研究は、長期的効果を測定するには早過ぎたことを示しているが、その時点では、DHEW 研究が採用した本来望ましい手法を採用できなかったのも事実であり、この点に評価の時期に関する多くの示唆が含まれている。

（宮川公男「政策科学の基礎」東洋経済新報社（1994年）第10章より作成。）

4．政策評価の進め方

< 評価の対象となる便益や費用 >

事前評価や事後評価の対象となる、施策等の実施に伴う社会的便益や社会的費用とは、単なる財務的な利潤や費用、財政的支出にとどまるものではない。市場での取引が行われず、必ずしも貨幣価値で表されない時間や文化等といった価値が受ける影響、さらに、施策等の意図した影響だけでなく、副次的に発生するような影響までも含めた概念である。政策評価は、こうした社会的便益や社会的費用の範囲を明確に意識した上で行う必要がある。

< 政策評価の限界 >

（評価の対象として把握できる要素（便益や費用）の範囲の限界）

ところが、まず、全ての社会的便益や社会的費用を捉えることは、現実には、数値でも、さらには定性的にも困難であろう。一般に、施策等の影響は社会の異なる構成要素（所得階層、産業、世代、地域、性別）毎に、異なる効果をもたらすと考えられるが、この点からの分析にも、一定の限界があると思われる。

このため、実際の評価においては、評価の対象となる要素は、部分的なものとならざるを得まい。

（評価の視点の重要性等は絶対的には決まらない）

また、施策等がもたらす様々な社会的便益や社会的費用についての優先順位、すなわち、視点の重要性は、必ずしも客観的に決まるものではない。さらに、現実問題としては、技術的又は費用面の制約等により、評価の対象とすべき要素を絞り込んだ上で評価を行わざるを得ないと考えられる。その際に、どのような便益や費用を対象とするか、また、どのような手法で評価を行うか、といった点についても、当然のことながら、絶対的な基準はない。

（評価手法の精度の限界）

施策等の質をより高めるという政策評価の目的からすれば、本来、施策等そのものとそれが生み出す影響との因果関係を特定し、当該施策等による寄与を抽出しなければならない。しかし、現実には、そもそも、施策等の効果指標の測定が困難な場合もあり、仮に測定できたとしても、技術や社会経済の状況、諸外国の動向等の不確定な外部環境の寄与が大きい場合が一般と考えられるため、施策等の実施後に生ずる（生じた）効果指標の変化のうちで施策等による寄与分と外部環境による寄与分を厳密に区別するのは、極めて困難な作業であろう。

（評価主体の価値観により評価結果の解釈が異なり得る）

さらに、同じ評価結果が事実として得られたとしても、評価を行う主体の価値観により、その解釈が異なったものとなる可能性がある。

（個別の事情により生じ得る問題）

このほか、特に事前評価においては、緊急的な対応が求められ、十分な時間的余裕が与えられない場合も多いと考えられる。

一方、事後評価については、事前段階で目標又は目的が明確に定められていなかったり、それらが定められていたとしても、時の経過や新たな知見の蓄積により目的や目標の妥当性に疑義が生じてしまっている可能性もある。

これらのことから、施策等のあらゆる側面を全て客観的なものとして評価することは必ずしも容易ではないと考えられる。

<いくつかの限界があるとしても評価を行う必要性>

しかしながら、そもそも、政策評価を行う理由は、有効性や効率性について、完璧な分析を行うことではない。施策等の選択やその実施を少しでも合理的なものとする上で有用な情報を得ることである。たとえ評価が定性的にならざるを得ないとしても、施策等の意図が何で、どのようなメカニズムによりそれを実現しようとしているか、予定されたメカニズムは実際に機能したか、等を論理的に明確にすることにより、施策等の質を高める上で意味のある情報が得られる。

さらに、施策等の担当者は、施策等の有効性や効率性等を明確に意識して体系的な分析を行うことになり、また、立案プロセスにおいても施策等の質が具体的な論点となる。効果が期待されないような施策等は事前・事後の評価を通じて排除され、より質の高い施策等を絶えず追求していくという、施策等の質の高度化を志向した企画立案、実施が一層促進されることが期待されよう。

評価を実際に行うに際しては、事前評価に重点を置くべきか、事後評価に重点を置くべきか、また、定性的に行うか、それともある程度定量的に行うか等様々な問題について検討が必要となるかもしれない。こうした点は、評価を行う目的と、その目的にとって有用な情報は何か、また、評価対象の性質や技術的又は費用面の限界を踏まえた上で決定すべきであり、一律に決められる性質のものではなからう(注)。

また、政策立案時に十分な時間的余裕がないような場合には、問題点の的確な把握、目標の設定、どのようなリスクが存在するかの分析をできる限り行った上で、むしろ、実施状況を踏まえて施策等の制度設計や運営の仕方の変更を柔軟に行うといった「適応」による対処も考えられる。

完璧な結果が得られる見込みがないことをもって政策評価や説明責任を放棄するようなことがあってはならない。

注：評価の重点を事前に置くか事後に置くかについては、施策等実施が効果として発現する論理なりメカニズムが判明している程度が判定基準となり得る。明確であれば事前、そうでなければ事後と考えられる。

評価を定量的に行うか定性的に行うかについては、施策等が対象とする事象ないし施策実施に

よる効果について確率分布を想定できるか（リスク）、確率分布が不明か（不確実性）が判定基準となり得る。リスクであれば定量的な評価が可能となり得、不確実性であれば定量評価には限界がある。

以上を整理すると表 - 1 のようになる。

表 - 1 施策の特徴と評価の時期や定量評価可能性との関係

	施策効果が発生する論理 が明確	施策効果が発生する論理 が不明確
当該施策がリスクに関 わるものか	事前・定量	事後・定量
当該施策が不確実性に 関わるものか	事前・定性	事後・定性

< 意思決定と評価～どの程度の評価を行い、どのように活用するか >

既に述べたように様々な分野における先行事例を見ても分かるとおり、政策評価手法はそれぞれ長所も限界も持っている。

事前評価よりは相対的に容易と考えられる事後評価においても、施策等の実施とその効果との因果関係を明確に特定することは必ずしも十分にはできていない。こうした状況を踏まえると、評価結果を資源配分にまで結びつけることが可能かどうかについては、当該評価の限界をよく認識した上で判断すべきであり、また、場合によっては慎重であるべきであろう。むしろ、政策評価は、施策等の質を高める上で有用な情報を得るために行い、施策等の特性を踏まえた上で、評価の目的に照らして十分な程度に精緻な情報が得られる手法（定量的か定性的かを問わず）を、投入可能な人的・資金的コストも考慮した上で選択すべきであろう。評価自体が自己目的化しないよう注意しなければならない（注1）。

政策評価とその結果の正しい活用方法は、「一方で、必要以上に労多く精度の高い分析評価を要求せず、他方で、その成果をその精度にみあう程度以上の用途に使わないこと」（注2）であるとの指摘は重要である。

意思決定と政策評価は明確に峻別しなければならない。政策評価の役割はあくまでも意思決定を支援するにとどまるものであり、意思決定自体を代替しないし自動化するものではない。意思決定に利用又は反映されることが評価の意義であることを常に意識しておくべきであろう。

注1：この点について、コロラド大学公共部門大学院 Peter deLeon 教授は、中間報告に対するコメントの中で、次のような指摘をしている。すなわち、評価結果は施策運営に反映されなければ意味がない、言い換えれば評価のための評価を避けることは重要としながらも、逆に質の高い厳格な評価でなければ、行政による政策決定に対して意味を持ち得ないのみならず、評価関係者に対しても何ら価値をもたらさないと主張するアプローチもあることを指摘している。その上で、この問題の一つの解決策として、政策資源配分の権限を有する機関の長と評価者の密接な協力による行政運営を挙げている。

注 2：西尾勝「行政学の基礎概念」(財)東京大学出版会（１９９０年３月）第 7 章を参照。

5．行政内部において政策評価を進めるための体制

事前・事後の評価を一体のシステムとして行政内部で実施していくためには、施策等担当部局、評価担当部局、政策資源配分を担当する部局といった行政内部の各部局の役割分担とそれぞれの役割の相互関係を、政策分野毎に、評価の時点と目的に応じて決めなければならない。例えば、英国貿易産業省の評価システム（ROAME制度）では、施策等担当部局が新たに企画立案する施策等の事前評価を行い、評価担当部局は事前評価書を審査し、施策担当部局へ助言を行う。また、施策終了後のプログラム評価は評価部局が実施し、その結果を省内会計部門の長に報告させることをルール化することで、施策担当部局が評価担当部局に協力するインセンティブを与えるような工夫がなされている。

また、行政が行う政策評価について一定の質を確保するためには、行政内部における評価能力の開発や蓄積のための仕組みについての検討も必要である。このためには、例えば、政策評価に関する研修等を行うことや、政策評価を専門とする部局へ人材や知見を集約した上でより高度な内容の評価を行う、といったことも考えられる。このうち、¹については、ある程度の規模の研修プログラムを実施することも考えられるが、例えば英国貿易産業省では、経験者と初心者をセットにして評価実施チームを組ませることにより、教育的効果を狙うという方法も採られている。

また、²については、施策等の担当部局による評価だけをもって行政による評価の質を一定水準に保つことは困難と考えられることから、検討すべき事項と言える。しかし、多岐にわたる行政ニーズが存在する中で、評価に向けることができる人的、資金的資源には自ずと制約がある。この意味での評価の費用対効果についても留意せざるを得ない。

いずれにせよ、政策資源配分への影響、評価を行うことのインセンティブの仕組み、評価の質を確保するための方策等についても十分考慮した上で、全体のシステムを設計する必要がある。