

ま え が き

国民の価値観の多様化、加速度的に進む経済活動のグローバル化の中で、我が国の経済・社会システムは、より市場原理を活用し、また、国際的なシステムとの整合性をより重視したものへと変革することを迫られている。これに伴い、行政の役割についても市場原理をより重視し、官民の役割分担を明確にすべきこと、また、行政自体が一層効率的に機能すべきことが指摘されている。さらに、事前・事後において行政の活動内容を常に国民に説明する責務を負っていることについて、改めて認識すべきことが指摘されている。そして、近年、このための仕組みの一つである「政策評価」の重要性がこれまで以上に認識され、注目を集めているところである。

政策や行政活動の質を高めることの重要性の認識は、国際的にも高まっている。1980年代以降現在に至るまで、新公的経営管理(NPM:New Public Management)の考え方に支えられた世界的な行政改革の潮流が続いている。NPMは、国ごとに様々な形で具体化されているが、共通して言えることは、経営管理学と新制度派経済学(公共選択論、取引費用理論、プリンシパル＝エージェント理論等)といった分野の理論の発展に影響を受け、そうした理論を行政手法や行政組織管理に応用しようとしていることである。ここでも、政策評価とそれを活用した制度が一つの役割を演じている。近年、OECDでも、規制の影響や技術政策等に関する評価制度や公的部門の改革手法についての加盟各国の事例を収集・比較し、様々な報告書として公表している。

さらに、こうした国内外の動きの中で、我が国の中央、地方の行政内部から、むしろ積極的に「政策の品質管理」とも言える政策評価を体系的に検討し、導入していこうとする機運が高まってきている。既に具体的な取組として、研究開発プロジェクトの評価、公共事業に係る費用便益分析及び再評価システム、具体的な業績目標を設定して行政サービスの質の向上を目指す自治体の取組のように、行政の評価機能を強化する動きが始まっている分野もある。通商産業省においても、定性的な評価を中心とする様々な試みが始まっている。また、これまでも、あえて「政策評価」と呼ぶかどうかは別として、施策等についての事前の分析や事後の評価は一定程度行われてきたと考えられる。コロラド大学公共部門大学院 Peter deLeon 教授は、日本においても政策の評価が行われていないのではなく、むしろ、フォーマルな評価の問題であろう、と述べている(注)。今後は、政策評価の取組を、体系的に施策等の企画立案や実施の仕組みの中に組み込み、定着させていくことが重要であろう。

しかしながら、「政策評価」には、前述した公共事業の再評価システムもあれば、規制の影響の評価を行う場合もあり、様々である。また、評価が行われる時点により、政策立案段階での調査・分析もあれば、施策等の実施後の見直し等も含まれる。この

ように「政策評価」という語が意味する内容やその手法が必ずしも一様でないため、ある施策等について評価を行おうとするとき、いかなる手法がどの程度まで適用可能なのが実務面での問題となる。また、政策評価制度をどのように有効かつ効率的な行政運営のために活用できるか、といったことも重要な検討課題である。

こうした状況を踏まえ、政策評価研究会では、海外における評価事例、評価に関するガイドラインや政策評価に関連する制度及び国内の事例等について、行政のそれぞれの分野（規制、公共事業、技術開発、行政サービス等）ごとにどのような手法を用いてどの程度の政策評価が行われているか（あるいは、試みられているか）、また、政策評価はどのように活用されているか、といった点について検討を行った。

政策評価を行う主体に着目すると、行政当局自身が行う内部評価と、行政当局以外の者が行う外部評価等があり、それぞれの役割も異なるが、本研究会では、主として行政自身による内部評価、とりわけ企画立案を主たる任務とする部局における評価活動に焦点を当てて検討を行った。政策評価を行う目的やそれにより得られる情報へのニーズは主体によって異なる。しかし、対象とする行政分野が同じであれば、評価の手法は主体の如何に関わらず共通たり得る。この意味で、本研究会における特に手法についての検討は、様々な主体における政策評価を検討する際にも有用な知見を提供するかもしれない。

本研究会における検討により明らかになったことは、ある行政分野で一般に利用されている手法であっても、他の分野では容易に適用できないことであり、施策等の性格や分野に相応しい評価システムの導入が検討されるべきであるということである。また、評価の目的を明確にすること、評価に用いられる手法の限界と評価自体に要するコストを認識し、評価を自己目的化しない評価システムを考えることも重要である。

なお、ここでいう手法の限界とは、ある手法で、施策等の有効性や効率性がどこまで測定できるかということだけでなく、その手法によって、一定の有効性や効率性が説明されたとしても、なお、施策等の限られた側面を説明したに過ぎないかもしれない、という意味での限界である。

しかしながら、何よりも重要なことは、施策等の企画立案や実施に携わる者が、施策等の企画立案や実施の際のプロセスの一部を成すものとの意識を持って評価を行うことであろう。そして、こうした活動が一定水準を保って継続されるために、評価システムの確立が求められるであろう。その際、政策評価はあくまでも意思決定を支援する情報を提供するものであり意思決定そのものでも、これを自動化するものでもない。この点を十分認識した上で、関連する仕組みも含めて設計し実施することが重要である。

本報告は、行政内部における今後の政策評価システムや具体的な評価手法の検討に資するべく、研究会における検討及び議論の内容をとりまとめたものである。研究会

においては、平成１０年９月に公表した中間報告に対して寄せられたパブリックコメントについても検討した。また、実務上の問題の発見や運用上有用な知見の獲得を目的として、通商産業省のいくつかの施策等に関し先行的に行った試行的評価事例についての検討も行った。

これまでの検討により、国内外で行われている政策評価の状況については、相当程度整理されたと考える。今後は、我が国においても、体系的な政策評価の実践段階への移行と、政策評価の活用による行政活動の有効性や効率性の向上が実現されることを期待したい。

注：政策評価研究会「政策評価の現状と課題～政策評価研究会中間報告～」(平成１０年９月)に関するパブリックコメント募集に対して寄せられた同教授の意見より。

< 検討の経緯 >

政策評価研究会は、平成１０年３月に発足し、第一期として、同年７月までほぼ月１回程度のペースで開催し、英米や我が国等における政策評価の実施状況について事例研究等を行い、その結果を中間報告としてとりまとめた。

中間報告については、通商産業省ホームページ上での公表、通商産業省公報への掲載、プレス配布を行い、平成１０年９月２５日から１０月３０日まで３５日間にわたりパブリックコメントの募集を行った。

その後、平成１０年１２月に、第二期として政策評価研究会を再開し、平成１１年６月までほぼ月１回程度のペースで開催した。ここでは、パブリックコメントとして得られた意見等も参考としつつ、国内外の事例について政策評価だけでなくそれを取り巻く制度にまで視野を広げて事例研究を行った。さらに、本格的な政策評価制度の導入に向けた知見を得るために通商産業省の施策等のいくつかについて試行的な評価を行い、これらについても議論を行った。

< 政策評価研究会報告についての留意事項 >

本報告は政策評価に関する広範な事項を扱ったものとなっている。本報告を読み進める上で常に念頭に置いておくべき基本的な留意事項をここで示す。

１．「政策評価」に関連する用語として「行政評価」、「執行評価」、「管理評価」等様々なものがあるが、これらの用語の意味、階層関係、包含関係の認識は、用語の使用者によって様々であり統一はされていない。こうした状況も踏まえ、本報告での「政策評価」は、第２章で示すようにこのような評価を含む広義の用語として使用している。

２．本報告は、基本的に、行政自ら、とりわけ施策等の企画立案を行う組織における自己評価を主

として念頭に置いたものとなっている。ただし、評価手法は評価主体に関わらず共通的なものと考えられるという意味で、どの主体においても、とりわけ手法に関する議論は参考となるものとする。

3．政策評価をどのように行うかを検討する際には、評価対象として念頭に置かれる行政分野及び評価を行う時期（事前か事後か）等を明確に意識することが重要。

4．評価はあくまで意思決定を支援する情報を提供する道具であり、意思決定そのものではなく、また、これが自動化されるものではない。政策評価と意思決定とは違うことは明確に意識しなければならない。