

第1章 政策評価の目的

< 自己評価としての政策評価 >

政策評価は行政当局や議会、外部の研究者等様々な主体によって行われる。政策評価はこれを行う主体のそれぞれの立場で必要なニーズを満たすように行われる(注)。ここでの政策評価の目的は、主に、行政が自ら行う自己評価、とりわけ施策等の(実施というよりは)企画立案を主要任務とする行政部門が施策等そのものについて行う政策評価を主として念頭に置いたものである。

注：各主体が行う政策評価については、第5章においてより詳しく論ずる。

1. 施策等の質の向上

政策評価を行う目的は、まず、政策評価を通じて、施策等(注1)の有効性や効率性(注2)といった質を高めることにある。

具体的には、施策等の企画立案段階において、その必要性、問題の解決の方法、当該施策等により如何なる正・負の影響が予想されるかを明確にする。当該措置が開始された後にも、当初想定していた結果がもたらされているかを見直し、より適切な施策等の在り方を考え、施策等の実施や制度設計への必要なフィードバックを行うことを通じて、より効果の高い施策等の実現を目指すものである。

このようなことは、従来から、行政内部の企画立案過程において、一定程度まで当然のこととして行われてきたことである(注3)。

政策評価は、これまでのこのような活動について、評価の視点、範囲・内容をより明確にし、これをより体系立てて行うことで効率的なものとするとともに、施策等の質の向上につなげていこうとするものである。

政策評価は、個々の施策の質の向上を図ろうとするだけではない。個々の施策等について、実施と結果との間の因果関係を分析し、一定の標準化された様式に従って知見を蓄積し、伝達させていくという組織学習を実現するためのツールでもある。これにより、施策等の機能についての知識の継続的な強化、修正を実現しようとする。

このように、あくまで、評価結果がより質の高い施策等の選択や修正につながる、すなわち、意思決定に利用又は反映されることが重要であり、評価を行うこと自体を自己目的化するようなことは避けるべきであろう。

しかし、政策評価の結果は意思決定に直結するのでもない、すなわち、意思決定そのものでも、またこれを自動化するものでもなく、意思決定をよりの確に行うための情報を提供するツールであることは忘れてはならない。すなわち、評価システムを検討するに際しては(評価システムのみを見るのではなく)、政策評価システムがよりの確な意思決定に役立つよう、関連する様々な制度とともに、その在り方を考え、また、絶えず改善を加えていくべきものである。いわば、施策等の立案、運営システムの一環としてこれを考えていく必要がある。

注１：施策等の階層は、政策(policy)：行政課題への対応の基本方針、施策(program)：政策目的を実現するための具体的方法・ツール（法律等制度、補助金等予算、税制等）、プロジェクト(project)：各施策（特に予算）の下の個別事業、に区分される。これらは、が最も抽象的で、順に具体性が高くなる。

例えば技術評価のように、プロジェクトと施策（プログラム）とが明確に区別され、それぞれ異なる視点・手法が採られることで、評価が有効に行われている場合もある。他方、各階層間の区分が明確ではない場合も一般には多いと考えられる。

本報告で論じる評価の考え方は、基本的にはいずれの階層に対しても適用可能と考えられる。したがって、本報告においては、特に断らない限り、これら各階層の全てをまとめて「施策等」と表現することとする。

注２：有効性(effectiveness)とは、「意図した目的・効果の達成度合」、効率性(efficiency)とは、「資源の投入とそれによる産出の関係」をいう。具体例としては、「第３章 政策評価に用いられる主な手法」の前書きの注１を参照。

注３：新たな施策等の企画立案に際しては、現状認識、問題点の整理（過去の施策等の問題点を含む）、具体的な対応の在り方等について、どこまで整理して議論されているか否か、詳細で分かりやすい文書として作成しているか否かは別にしても、一定程度検討してきているものと考えられる。しかし、現状においては、検討の視点、範囲・内容等についてかなりばらつきがある、新たな施策等とは必ずしも関係のない施策等については事後的な検討が行われない可能性があるなどの問題点が指摘される。

< 通商産業省における政策評価 >

通商産業省においては、より効果的な分野への政策資源の投入を図ることを目指して、既存施策等について、時間の経過等社会環境変化に伴い役割が終了していないか、重複や細分化を排し整理・統合することで効果・効率が向上しないか等の観点から、内部的なレビュー（見直し）を進めている。ただし、必ずしも後述するような特定の手法に沿ったものではなく、いわゆる「見直し」である。

- ・既存施策等の見直しの例：中小企業政策、地域産業政策、資源エネルギー政策、繊維政策等（通商産業省「今後の通商産業政策の重点」（平成１０年８月）「第七 効率的かつ効果的な行政の推進」を参照。）

また、技術政策に関しては、平成９年８月に技術評価指針を策定し、通商産業省の研究開発プロジェクト及び傘下の研究所に対する技術評価を行っている（詳細は後述）。

２．行政の説明責任

次に、行政機関は、施策等の企画立案や実施に際して、行政の関与の必要性等に

ついて国民に対して説明責任（アカウンタビリティ）がある（注）。上述のとおり、行政機関は、政策評価を通じて、施策等の必要性、行政活動の内容が国民のニーズに込えているか、また効率的に行われているか等を論理的に整理することとなる。行政機関が行った政策評価の結果は、評価に用いた様々な条件と併せて、国民にわかりやすく説明されるべきであり、パブリックコメント制度の導入等とともに、説明責任の一端を担うこととなる。このように、政策評価は、施策等の質の向上のためのものであると同時に、説明責任をより適切に果たすための前提となろう。

政策評価やパブリックコメント制度等を通じて、施策等についての国民の理解が高められる。また、多様な価値観を持つ国民が独自の視点からの評価を行うことも可能となる。すなわち、行政機関における現状認識、施策等の必要性、有効性の判断等の妥当性といった、施策等の企画立案に関する重要な要素に対する具体的な批判も期待される。同時に、行政機関の側には、多角的な視点からの指摘、批判に耐えられるような、施策等の企画立案能力の向上の機会が与えられることになる。

さらに、質が高く、かつ、論理が明確な施策等こそが、国際的にも通用するものである。現在、国際化の進展により、我が国は、社会・経済に係るシステムやルールについて、国際的な整合性を重視したものへと変革することを迫られている。しかし、今後、むしろ我が国が国際的に競争力がある施策等を打ち出し、世界をリードしていくことができなければ、我が国のシステムやルールは不安定なものともなりかねず、産業立地や取引の場としての我が国の魅力は薄れていくおそれがあるのではないだろうか。このためのツールとしても政策評価は重要である。

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

a．行政の説明責任

行政活動を行っている各機関は、当該機関の施策・業務に関して、行政が関与する必要性について常に説明する責任を負う。また、行政活動の内容が国民のニーズに適切に込えていることや効率的に行われていることについても説明する責任を負う。

< 政策評価を行う目的の事例 >

１．米国G P R A（Government Performance and Results Act：行政実績成果法）においては、目的として、米国民の連邦政府の能力への信頼性向上、施策の業績を向上させるための改革を開始する、施策の成果、サービスの質、顧客満足度に焦点を当てることにより政策の有効性と国民への責任感を高める、政策目標達成の計画策定と政策効果やサービスの質の情報を提供することで、行政サービスを向上させる、議会の意思決定の質の向上に資する情報を提供する、連邦政府の内部管理体制を改善させる、ことが掲げられている。

２．OECD「Technology, Productivity and Job Creation - Best Policy Practices」

(1998 年) においては、政策評価を行う目的は、政策を実施することの理論的な根拠 (合理性) が正しいことを示すこと、不整合性や矛盾を避けること、既存の政策を改善又は洗練させ機能していない政策を排除すること、によって政策設計の最善の方法に到達することであるとしている。

3 . OECD 「Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries」(1997 年) においては、規制インパクト分析を行う目的は、政府の行為が実社会に及ぼす影響 (当該行為の便益と費用を含む) についての理解をよりよいものとする、複数の政策目標を統合する、透明性と、利害関係者との意見のやりとりを改善する、政府の説明責任遂行を高度化する、という 4 点が挙げられている。

4 . 建設省所管公共事業の再評価及び新規事業採択時評価の目的は、公共事業の効率性とその実施過程の透明性の一層の向上を図る、こととされている。(建設省「建設省所管公共事業の再評価実施要領及び新規事業採択時評価実施要領について」(平成 10 年 3 月) を参照。)

5 . 運輸省鉄道局監修「鉄道プロジェクトの費用対効果分析マニュアル 97」においては、費用対効果分析実施の目的として、高齢化社会の到来を目前に、社会資本整備全般の効果的遂行、厳しい財政状況下での事業の社会経済的意義・効率性を確認するとともに事業採択プロセスの透明性等を確保すること、特に鉄道整備は、多額の資本投下が求められる一方、その整備により時間短縮等必ずしも事業主体に帰属しないサービス改善効果、渋滞の緩和等の外部経済効果等、社会的に種々の便益・費用をもたらすことから、鉄道整備の意義についての広い理解を得るために必要である、とされている。

6 . 岡山大学経済学部山本教授は、公的部門における評価の目的として、公的部門に対する統制、資源管理の改善、新たな政策へのフィードバック、国民や国会への行政府からの情報提供、資源配分を行う際の正当性の根拠、を指摘している。(「参議院行財政機構及び行政監察に関する調査会会議録」(平成 10 年 3 月 11 日) を参照。)