

第5章 評価の主体について

1. 内部評価と外部評価

< 評価の種類 >

評価には、評価を行う主体によって、施策等を担当する行政機関による内部評価（有識者、シンクタンク等外部の機関を活用して行う場合を含む）、行政監察局等による省庁横断的な準内部評価、行政機関以外の外部評価が考えられる（注）。

これらは、各評価主体が、施策等の有効性や効率性を高めるという基本的な方向性は共通に持ちながらも、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ものである。したがって、相互に代替的なものではなく、それぞれが重要である。

注：行政機関以外の評価としては、行政府統制という視点から行われる議会、会計検査院による評価が代表的だが、政府以外の政策提言機関や市民団体が行う評価も含まれる。

< 各主体による評価の強さと弱さ >

ここで、評価を行う各主体によって生ずる、各評価の強さと弱さを整理しておく。

内部評価は、当該組織に与えられた機能・権限、そこで企画立案され実施される施策について熟知した上で行われるが、一方で、評価の対象となる施策やそれを実施する機関と同一であるがために客観性を犠牲にするという弱さがある。これに対し、外部評価は、評価される施策やこれを実施している機関の利害から独立していることで客観性が確保できる。しかし、内部の施策実施者等が持ち得るような直接的な知見を持ち得ないという弱さも有している。この意味で、内部評価と外部評価は互いにトレードオフの関係にあることになる。「準内部評価」は、評価対象から一定の距離を置くことで客観性を犠牲しにくく、内部にも近いという特徴により、この両者の関係を緩和する可能性を有している。しかし、施策担当機関が評価に協力するインセンティブ、評価結果をどのように活用するかといった制度設計が的確に行われない場合、準内部評価は、内部評価と外部評価の弱さを持つこととなる可能性も同時に有している。

注：本項は、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。

< 内部評価機能の充実 - 施策等の質の高度化のために >

施策等を担当する行政当局が行う内部評価をより良いものとする上で、最も大事なことは、施策等の企画立案、実施、見直しという一連のプロセスにおいて、施策等の目的や目標を絶えず明確に意識しておく、その上で、その目的や目標に照らして、施策等の有効性、効率性といった質を向上させていくという、行政の真摯な姿勢である。

その上で、事業の実施効率にとどまらず、施策等そのものの有効性やそれによっ

て生ずる効果を分析・把握する「政策評価」を、實際上よりの確かつ迅速に行うために、施策等の背景や実情に関する知識に加え、評価を行うためのデータの種類や収集方法、施策等に適した具体的な分析手法の開発等が必要となる。

さらに、評価実施事例の積み上げや、外部専門家を活用しての知見の導入やレビューの実施等(注)について、行政当局自らが試行錯誤を重ね、経験から得られた教訓を蓄積し、確実に学習していくことにより、評価能力を向上させ、評価の内容についての信頼性を勝ち得ていかなければならない。

こうした内部評価の手法を充実させるとともに、内部評価を行政内部における事前から事後までの政策運営システムとして位置づけることが重要である。

注：外部専門家の活用やその知見の積極的な導入によって、外部にある様々な主体が独自の観点で施策等の評価を行い、多角的な政策提言が活発に行われることも期待される。また、これらを支える行政外部の様々な主体として、大学等による政策科学等政策評価に関連する分野の研究の進展と政策シンクタンク等の政策評価関連産業の発展が期待される（詳細は(3)を参照）。

< 内部評価と外部評価の関係 >

実際の評価は、「施策等の質の向上」と「行政の説明責任の遂行」という本来の目的を達成する観点からは、先に類型化した内部評価、準内部評価、外部評価のいずれを選択すべきかと考えることはない。各省庁が立案 実施 評価 立案というマネジメントサイクルの一環として行う内部評価や行政機関以外の者が行う外部評価がそれぞれの立場で行われることが重要であろう(注)。

行政の外部の者（市民団体や民間の政策提言機関等も含む）による評価が活発に行われることは、行政機関に対しても変化を促す。行政に対する監視の存在によって、内部における政策立案、実施等に一定の緊張感を生み出すだけでなく、複数の主体の間で、政策評価によって裏打ちされた施策等の質を巡る競争状況が発生することで、行政が自ら施策等の質を高めていこうとする誘因にもなる。

なお、行政以外の主体がそれぞれのニーズに沿って評価を行うことが可能となるよう、行政機関はパブリックコメント制度等を活用することも重要である。

注：行政改革委員会「最終意見」（平成9年12月12日）「行政関与に対する評価・監視の仕組みについて」においては、「行政活動に対する評価・監視は、多様化する国民ニーズに対応する観点からも、一面的・画一的なものではなく、多角的に行う必要」があり、「評価・監視の有効性を高める観点から、施策を立案・実施している各省庁による自己評価機能を充実させ、内部監視機能が一層働くように仕組むことが重要」とされている。

< 内部を含む複数の主体により評価が行われている事例 >

米国各連邦政府機関におけるプログラム評価への取組

GAO の各連邦政府機関に対する調査（1995 予算年度）によれば、13 省、10 機関で約2 億ドルの予算と600 人以上のフルタイム職員が、各機関の施策等の評価に携わっており、評

価の実施者の43%が各組織の中心的管理部局、施策担当部局が30%を占める（詳細は、第2章2.(1)における紹介事例を参照）。

米国G P R A

各省庁は、自らが作成した戦略プランにおける目標値について、その達成度等を自己評価により測定する。議会附属機関である会計検査院は、戦略プランの内容及び各省庁の自己評価結果を外部評価として検証している。

世界銀行

世界銀行では、内部組織ではあるが、理事会直属の中立機関として55人の専門的スタッフからなる業務評価局が設置され、融資担当部局が行った自己評価について、妥当性、成果の持続可能性、問題点等の観点からチェックを行っている。

2. 政策評価に関する行政内の役割分担

具体的には、行政内においては、政策評価に関し、次のように役割分担するのが妥当と考えられるのではないか。

施策等の担当部局：担当する施策等についての評価の手法を検討するとともに、施策等の企画立案時の事前評価をはじめとする実質的な評価の実施（ただし、実施主体が当該部局ではない場合は実施主体が（目標設定と達成度判定も含む）評価に必要な資料の作成等を行う）。その際、当該施策等に適した評価手法や指標を開発する必要があると考えられるため、外部の専門機関に委託したり、学識経験者等による委員会等を構成し意見を聴くことも考慮すべきであろう。

省内における評価部門：省全体として、各評価が適切に行われているかといった手順の管理や評価の質の確保。このため、担当部局等における評価の実施状況等を踏まえて、共通的に活用できる評価の考え方、手順、手法等をガイドライン等により一般化して省内への普及を図る。また、新たな評価手法の開発を図る。さらに、省内各部局による評価の事例を他部局から参照可能なようにデータベース化することも必要な役割であろう。当然、必要に応じ担当部局と共同して、あるいは単独で評価を行う。

準内部評価：省庁の施策等の効果や効率に係る内部評価の状況について、省庁横断的な視点からレビュー等を行うことが然るべき機関（行政監察局等）に期待される。また、複数省庁にまたがる類似施策等については、評価の基本的な方法や水準の不整合を低減させることも必要であろう。また、必要な場合には独自の評価を行う。

参考までに、以下に英国貿易産業省の内部マネジメントと米国における監察総監制度を紹介する。前者は、内部評価とその実施に向けたインセンティブ設計を考慮する上で参考になる。これに対し、後者は、監察総監自体は各省の内部に属する機関であるが、それを大統領が指名する等により独立性を強く持たせることにより、準内部評価ないし外部評価に近い客観性を持たせることを意図した制度といえる。ただし、監察総監の業務の内容は、政策評価というよりは監察の色彩が強い。

< 英国貿易産業省における役割分担 >

英国貿易産業省（DTI）では、第2章で紹介したとおり、ROAME 制度により、新規施策についての承認、実施期間中の継続的モニタリング、施策終了時等の事後評価が一連のものとなった評価制度が実施されている。このプロセスにおけるDTI内部での役割分担は以下のとおりである。

施策実施部局：新規施策の事前評価（ROAME 説明書）の作成、施策のモニタリングの実施。

予算統括責任者：各局長であり、局内の予算配分と予算執行が効率的に行われているか、施

策の評価が完全かつ専門的に実施されているかに責任を持つ。

評価担当部局： Technology, Economics, Statistics & Evaluation Directorate (TESE) の一部門で、終了した施策の事後評価の実施、新規施策の事前評価（ROAME 説明書）の審査（審査会メンバー）、ROAME 説明書の作成について施策実施部局への助言を行う。また、本部局は、評価結果について、施策委員会及び省全体の会計部局の長の双方に対して報告責任がある。このため、施策実施部局長は評価担当部局に協力するインセンティブを持つことになる。

（詳細は、参考資料の「英国貿易産業省の評価システム（ROAME 制度）について」を参照。）

< 米国の監察総監制度 >

連邦各省と各機関には、監察総監法（1978年）に基づき、大統領に指名、上院に承認された監察総監（Inspector General）及び監察総監室が置かれている。監察総監は、違法性のある事項を調査し司法長官に報告するほか、当該組織の施策について経済性、効率性及び有効性の観点から行うプログラム評価も実施する。

監察総監は、その所属する各省等組織の長の一般的な指揮下にあるが、同時に当該組織長と議会の両方に対して報告義務を有する。

なお、監察総監については、その業務の一部としてプログラム評価を行うこととされているが、各省自らが行ったプログラム評価のうち監察総監によるものは5%に過ぎない（この点は、第2章2. の事例<米国の連邦政府各機関におけるプログラム評価の現状>を参照）。

（詳細は、参考資料の「米国監察総監（Inspector General）制度の概要」を参照。）

3．政策評価関連産業等への期待

今後、内部評価と外部評価の別を問わず、政策評価が本格的に行われるとすれば、行政機関等の組織の外部において、評価に関わる組織や機関、更には産業等が重要性を増していくと予想される。

例えば、公共事業の費用便益分析を考えたときにも、手法が高度なものとなるにつれ、その開発を学界の専門家等が支援したり、また、手法開発後に、プロジェクトを評価する際にはこれを外部に委託するといった、外部組織の活用は不可欠となっていく。

また、外部の機関が、評価主体からの依頼を受けて、評価そのものを行ったり、評価結果のレビューを行うといったニーズも高まっていくであろう。また、外部組織の評価能力や評価に関する技術が向上すれば、その知見を活用する行政機関の評価の質の高度化が図られることとなる。

加えて、大学やシンクタンク等の評価に関連する組織や機関、更には産業等がこれらの知見を活用して自ら政策提言能力を高めることは、評価の視点の多角化等を通じて、政策立案に係る健全な競争環境が創出されることにつながるとも考えられる(注)。

我が国においても、地方自治体への事務事業評価システムの導入に当たり、様々なコンサルティング会社等が、その仕組み作りのサポートを行っている。また、政策科学や政策研究に関する学部や大学院が生まれてきている。今後とも、政策評価関連産業等の裾野が広がり、また、能力を高めていくことが期待される。その際には、行政機関自身が行う評価に対する信頼性はもとより、政策評価に関連した分析等を行う組織、企業等が、その能力や客観性について、発注者以外の一般からの信頼をいかに勝ち得ることができるかが一つの重要な鍵となる。

そのためには、評価主体の如何を問わず、その能力や手続き等が一定の水準にあることを対外的に示す、いわば品質保証も重要となろう。

行政サイドとしても、政策評価の着実な定着を図っていくとともに、外部機関の専門性や客観性を付加することで評価を高度化できる場合には、積極的に、外部機関の活用を検討すべきであろう。

注：英米等における評価の実施事例を見ると、政府や議会のみならず、その外部にある機関の働きにより、多角的な視点からの政策評価が行われている。これは、いわゆるシンクタンク（公共政策研究機関）が、施策等についての実効性ある助言、代替案の提示、評価や監視を行うということに限られない。施策等の企画立案に関して、評価手法の開発のために大学への委託を行う、また、実施に関しては、市場テストを行う際に政府が内部的に作成した費用見積もり案について、民間の監査法人によるチェックを受ける、など様々な役割を果たしている。