

# 府省における政策評価と行政事業レビュー

## —政策管理・評価基準・評価階層—

南 島 和 久\*

(神戸学院大学法学部准教授)

### 1. はじめに

2009年にはじまり、2010年11月までに第3弾を数えた「事業仕分け」や、「国丸ごと仕分け」あるいは事業仕分けの内生化・定常化<sup>1)</sup>として取り組まれた「行政事業レビュー」による重要な発見のひとつは、組織外部からの視点が、政策の改廃等、すなわち「必要性」や「効率性」をめぐる議論について重要な役割をになうのではないかということであった。

従来、府省で取り組まれてきた政策評価に対しては、つねに政策の改廃等についての期待が寄せられてきたし、そうであるがゆえに「予算への反映」ということが繰り返し求められてきていた。事業仕分けや行政事業レビューの経験は、本来「外部からの目」がもつべき機能について、政策を所管する部局の「内部評価」にゆだねてきたことへの反省をつよく促してくれるものであった。

本稿はまず、事業仕分けや行政事業レビューによるこうした「発見」を再確認したい。またこのことをふまえ、政策評価における必要性や効率性といった評価基準の再整理を試み、府省における政策のマネジメント改善への論点を探ることとしたい。

### 2. 事業仕分けと行政事業レビュー

#### (1) 事業仕分けへの注目

2009年9月、歴史的な政権交代を果たした民主党を中心とする連立政権は、「脱官僚依存」と「政治主導」を掲げていた。その象徴的取り組みとして予算編成の可視化を標榜、その一部の事業に対し非営利の政策シンクタンク「構想日本」（加藤秀樹代表、2000年設立。同代表は行政刷新会議の事務局長）の掲げ

\* 1972年福岡県生まれ。法政大学大学院社会科学部政治学専攻博士後期課程修了（博士（政治学））。2004年岩手県立大学総合政策学部助手、07年長崎県立大学経済学部地域政策学科講師（公共政策）、08年神戸学院大学法学部准教授（行政学）、現職。専攻：行政学、政策学・政策評価。所属学会：日本公共政策学会、日本行政学会、日本評価学会など。書著：山谷清志編著『公共部門の評価と管理』（晃洋書房、2010年）、佐藤竺監修、今川晃・馬場健編著『新訂版 市民のための地方自治入門』（実務教育出版、2009年）、山本啓編著『ローカルガバメントとローカルガバナンス』（法政大学出版局、2008年）、行政管理研究センター編『詳解・政策評価ガイドブック』（ぎょうせい、2008年）、武藤博己編著『自治体職員制度の設計』（公人社、2007年）、西尾勝・神野直彦監修、武藤博己編著『自治体経営改革』（ぎょうせい、2004年）ほか（いずれも共著）。

<sup>1)</sup> 行政刷新会議事務局「行政事業レビューの基本的考え方について（案）」（2010（平成22）年3月11日）。なお、同文書では補足として以下のように付け加えられている。「（全面公開や、現場の実態把握等をふまえた外部の視点による点検など、事業仕分けの原則に従う。）」

る改革手法である「事業仕分け」を行うこととし、おおきな反響をよんだ。

そもそも事業仕分けは政権交代以前より注目されていたものである。最初の事業仕分けは2002年2月岐阜県で行われ、その後、2010年3月までには6つの省、46の自治体で63回実施されるという実績をつんだという<sup>2)</sup>。この事業仕分けのメリットとしては、「事業のゼロベースでの見直し」「政策の効果を絶えず検証するサイクルの確立」「予算編成の透明性の確保」「政治主導の実現」「官僚の改革への当事者意識への喚起」などが挙げられている<sup>3)</sup>。

## (2) 事業仕分けの取り組み

国の事業仕分けは自民党連立政権時代から取り組まれていたものであった（「骨太の方針 2006」や経済財政諮問会議での議論、2008年8月の自民党の「無駄遣い撲滅プロジェクトチーム」の「政策棚卸し」）。このほか、民主党自身も野党時代に「国の事業仕分け」を実施している（2009年4月～6月）。

民主党連立政権下ではいくつかの条件が重なってこれらと同様の取り組みがおおきく注目された。まず、2009年の総選挙では民主党が歴史的な大勝利をおさめ、政権交代を果たしたこと、そのマニフェストでは「脱官僚依存」と「政治主導」が掲げられ、官僚との対決姿勢がクローズアップされたこと、またこれらの政治姿勢を具現化するものとして民主党連立政権下では「国家戦略室」と「行政刷新会議」が新たに設置されたこと、このうちの行政刷新会議に課せられたのが行政の無駄の洗い出しであり、その具体的な取り組みが事業仕分けとされたこと、さらにはこの事業仕分けが全面的に公開されながら展開したことなどである。

民主党連立政権下での事業仕分けはこれまでに3つ行われている。それぞれの仕分けにテーマが設定されているが、その概要等を示したものが【表1】である。

【表1】事業仕分けの展開

	時 期	対 象
第1弾	2009年11月11-13日；16-17日；24-27日	各省の予算要求の449事業（約1.0兆円の歳出削減、約1.0兆円の財源確保（国庫返納など））
第2弾	2010年4月23-28日；5月20-25日	独立行政法人が行う事業（47法人151事業）や政府系の公益法人等が行う事業（70法人82事業）
第3弾	2010年10月27-30日；11月15-18日	「特別会計の徹底見直し」（18会計51勘定）および「再仕分け」（行政事業レビューや過去の仕分けの検証など112事業）

（出典）行政刷新会議のHP（<http://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/>）から2010年11月10日現在で作成

## (3) 行政事業レビュー

政府では事業仕分けとは別に「行政事業レビュー」が取り組まれている。行政事業レビューとは予算要求にかかる各省版の事業仕分けのことであり、その実施主体は各府省におかれた副大臣をチームリーダーとする「予算監視・効率化チーム」である。この行政事業レビューの最大の特徴は、各府省の予算編成プロセスに組み込まれている点にある。

<sup>2)</sup> 枝野幸男『事業仕分けの力』集英社、2010年、45頁。

<sup>3)</sup> 同上、53-56頁。

2010年度には5月下旬から6月にかけて、副大臣、担当大臣政務官に外部有識者をまじえた行政事業レビューの「公開プロセス」が実施された。各会場には事業仕分け同様一般人も入ることができ、その実施状況は行政刷新会議のサイトで公開されている。対象事業は5500事業にも及び（公開プロセスで検討された事業はこのうちの一部）、その基本手続きは以下の通りである<sup>4)</sup>。

- ① 予算の支出先や用途等について十分な実態把握を行い
- ② 外部の識者等を交えた公開プロセスも含め自ら事業を点検しながら
- ③ レビューの結果を、事業の執行や予算要求等に反映するとともに
- ④ 組織や制度の不断の見直しにも活用する

また、行政事業レビューについては、「検討結果を翌年度の予算要求に反映させることで、政策のPDCAサイクルにおけるアクション機能の強化にも資するものとなる。」とも述べられている<sup>5)</sup>。この政策のマネジメントサイクル論は、従来から府省において取り組まれてきた「政策評価」でも言及されていたものである。この政策評価と行政事業レビューの機能分担が本稿の重要なテーマのひとつである<sup>6)</sup>。そのテーマに入る前に、筆者も参加した内閣府本府の行政事業レビューの公開プロセスを例にとってその具体像を確認しておきたい。

内閣府の場合、行政事業レビューそのものの数は160事業に及んでいる。公開プロセスはこのうちの一部の事業について、外部有識者をまじえて公開の場で議論したものである。内閣府の公開プロセスは6月3日、4日の2日間実施された。対象とされた事業およびその判定結果等は【表2】の通りである。

#### （4）行政事業レビューの特徴

行政事業レビューと政策評価との関係では、同じ「マネジメントサイクル」に貢献するものとされるものであるため、これらの間の機能的整理が喫緊の課題となっている。これまでの無駄の発見や事業等の廃止件数を期待されてきた政策評価は、行政事業レビューの登場で新たな段階を迎えている。このことをふまえながら行政事業レビューの特徴についてまとめておきたい。基本論点は以下の5点である。

第1に、行政事業レビューは事業仕分けと同じ手法をとっている。行政事業レビューも公開の場で行われ、その結果は各府省の予算編成に反映するものとされている。なお、内閣府の場合には外部有識者は公開プロセスに取り上げられなかった残りの事業についても参考意見を聴取されている。これらの意見を実際の事業等に反映するのは府省の側であり、内閣府の場合にもこれらの個別の意見に対しての対応案が整理され、予算監視・効率化チームの会合で示されるなどしていた。

第2に、行政事業レビューは、各府省内の議論となったことで事業仕分けと比較し、政治主導がより鮮明である点を指摘できる。これを象徴するのが「公開プロセス」の方法である。事業仕分けでは政府全体の議論であるため、それぞれの府省を所管する政務三役はディフェンスにまわる場面もみられた。これに対し行政事業レビューの公開プロセスでは政務三役は外部有識者とともに問責側に着席し、個別の政策を所管する部局側がディフェンスの側となる。これは実質的に公開予算査定であり、議論を総括・判定していたのは内閣府の場合には担当政務官であった。

<sup>4)</sup> 行政刷新会議「行政事業レビューについて（案）」（2010（平成22）年3月11日）。

<sup>5)</sup> 行政刷新会議事務局、前掲文書。

<sup>6)</sup> 2010年度の行政事業レビューについては、「本年は施行とし、その作業状況を踏まえ、必要な見直しを図りつつ、来年からの本格的な実施を目指すこととする。」とされている（同上）。

【表2】内閣府の行政事業レビュー「公開プロセス」の日程と概要

日程	時間帯 (予定)	対象事業等	担当部局	評決結果
2010年 6月3日 (木曜)	9:00～ 10:25	沖縄における産業 振興施策に必要な 経費	政策統括官 (沖縄担当)	【観光】大幅な改善を要し、一部事業の廃止を検討(沖縄振興計画、観光計画との関連性、費用対効果の説明、セミナー、トップスクール事業、文化事業の廃止検討など) 【雇用】大幅な改善を要する(人材育成の費用対効果の検証、人材育成のビジョンの明確化など) 【アジア青年の家事業】部分的な改善(効果検証とフォローアップ、他の手法がないか検討) 【産業】部分的な改善(効果検証が必要など)
	10:30～ 11:25	中央防災無線網の 施設整備及び管理 に必要な経費	政策統括官 (防災担当)	部分的な改善を要する(管理費の更なる見直し、随意契約・一者応札については実質的な競争性を確保することなど)
	11:30～ 12:25	人道救援物資備蓄 経費	国際平和協 力本部事務 局	大幅な改善も含め検討する(JICAや自治体や民間との連携、備蓄量に関する海外との比較が必要ではないか、仕様の見直しなど実質的な競争を確保するよう工夫が必要など)
2010年 6月4日 (金曜)	9:30～ 10:25	食品安全確保総合 調整費	食品安全委 員会事務局	廃止すべきという意見があることも受けとめ大幅な改善を要する(計画・戦略性のある調査計画の策定、入札の改革など)
	10:30～ 11:25	経済社会活動の総 合的研究に必要な 経費	経済社会総 合研究所	大幅な改善を要する(廃止すべきとの厳しい意見があったこともふまえ、政策課題と連動した研究テーマ選定方法と研究成果の活用方策など、研究の在り方を大幅に見直す必要)
	11:30～ 12:25	地域再生の推進の ための施設の施設 整備に必要な経費	地域活性化 推進室	廃止を含め抜本的な見直しを行う(効果の検証を行うとともに、一括交付金化など地域主権改革の推進の議論の進展も見つつ、廃止を含め抜本的な見直しを行う必要)

(出典)内閣府予算監視・効率化チームHP ([http://www.cao.go.jp/yosan/kanshi\\_korituka/index.html](http://www.cao.go.jp/yosan/kanshi_korituka/index.html)) に掲載された行政事業レビュー「公開プロセス」の資料をもとに作成

第3に、行政事業レビューではまず注目を集めるのが政策評価でいうところの「必要性」、すなわち事業そのものの「存廃」を含めた議論であった。周知の通り、この廃止件数が何件であり、いくら予算が削減されるかが事業仕分け同様、報道等において注目されていたところである。だが、端的にいった外部有識者の議論においても事業の存廃の判断はきわめてむずかしい。十分な情報収集がかなわない場合にはなおさらである。そもそも政策評価では必要性の検証や事業の廃止件数について問われても十分に回答することができなかった。このこともふまえていえば、行政事業レビューにおいて政治主導が内在し、「要求」ではなく「査定」の立場を鮮明とすることでこの点の議論の条件が格段に整っている点はやはり特筆に価値するだろう。

第4に、「効率性」の議論であるが、公開プロセスでもっとも重要であり時間をかけて議論されたのがこの効率性であったといえるだろう。とくに入札や調達改革、あるいは入札に際しての実質的な競争性の確保の論点は効率性ならではというべきものであった。また、効率性に関しては、これまでの予算折衝、財務省や総務省、会計検査院などのチェック、入札等監視委員会の議論、国会での指摘など効率化関係の議論蓄積を活用しうるところであったこともここに付言しておきたい。

第5に、どのような成果が出ていたか、すなわち「有効性」の議論はいずれの事業でも課題となっていた。とりわけ上位計画との関係、施策レベルでの位置づけや、この政策効果の説明が不十分である点などは、内閣府においては、その後の予算監視・効率化チームの会合でも指摘されていたところである。



### 3. 政策評価との接点と評価基準

#### (1) 評価の基準の論点

ところで事業仕分けに絡み、政策評価に関して重要な転換点となる事案が発生していた。それは、2009年11月13日の「事業仕分け」の第一弾、第1WGにおいて、総務省の「政策評価、行政評価・監視」が仕分けの対象にあげられたことである。

当該仕分けの議論の中で問われたのは、評価制度は十分な機能を果たしていないのではないかという点であった。具体的には、各府省が行っている政策評価については冒頭の財務省からの論点提起において、「より積極的にさまざまな指摘をすることが期待されるのではないか」「各府省の事前評価をこれまで以上に充実させる必要があるのではないか」「総務省はそれを指導する立場として、その責務を果たしていく必要があるのではないか」などと指摘されていた。また、行政評価・監視については、財務省主計局との連携強化によって「調査テーマの選定、実施方法を工夫し、より効果的な評価・監視を迫していく必要があるのではないか」という点が示されていた。

この論点提起に対し、総務省は政務三役および有識者の会合（行政評価機能強化検討会、総務大臣主催）を開催し、短期間に政策評価の抜本的機能強化について議論を行っていった。その結果は2010（平成22）年4月に「行政評価機能の抜本的強化策」としてまとめられるとともに、「行政評価等プログラム」に反映された。このことをもって事業仕分けで投げかけられた論点に対しては一定の解答が得られたということになっている<sup>7)</sup>。

しかし各府省の側からいえば、政策評価は各省が自ら主体的に取り組むものであり、事業仕分けにおける指摘はひとり総務省の取り組みに還元されない広がりをもつものであるだろう。この立場から以下の3点の疑問点を指摘しておきたい。第1に、十分な機能が果たされていないとされたのは総務省の行政評価機能だけではなく、各府省の政策評価（自ら評価）もそうではなかったのかという点である。第2に、総務省側の回答で示された「他のレビュー機能との連携」との論点は、府省の自己評価にとっても重要な意味を含んでいるのではないかとということである。第3に、各府省の側においてさまざまな形で投げかけられる部局への説明責任の要求－アカウンタビリティのジレンマ<sup>8)</sup>－を、どのように解消していくべきなのかという点である。本稿の問題意識はこれらの疑問点を軸としているので、いますこし内容を述べておきたい。

第1の疑問は、十分な機能が果たされていないとされたのは総務省の行政評価機能だけではなく、各府省の政策評価（自ら評価）もそうではなかったのかという点である。総務省の提起した抜本的機能強化策はおもに総務省自身の機能強化について吟味されたものであった。しかし、各府省に課せられた「自ら評価」がこのままの形でよいのかという点も同時に問われていた点について、宿題ははまだ残されているものとは考えられないだろうか。もちろん、「政策評価に関する情報の公表」（「政策評価に関する情報の公表に関するガイドライン」（2010年5月、政策評価各府省連絡会議了承））「政策達成目標明示制度への対応、成果志向の目標設定の推進」「事前評価の拡充」（租税特別措置の政策評価）などの取り組みは各府省においてもとり進められているが、これを越えた政策評価のあり方については、さらなる検討が必要ではないかと思われるところである。

<sup>7)</sup> 今後の抜本的機能強化において特筆すべきは緊急・臨時の案件に機動的に対応しうるものとして「機動調査チーム」の設置等を含む行政評価局調査の拡充である。詳しくは総務省の「行政評価等プログラム」（2010年4月）参照。なお、仕分け対象とされたところから行政評価等プログラムの策定の経緯については新井誠一「政策評価機能の抜本的強化ストリーム：「事業仕分け」から「行政評価等プログラム」の決定・具体化へ」『季刊行政管理研究』（131）2010年、43-55頁に詳しい。

<sup>8)</sup> 「アカウンタビリティのジレンマ」については山谷清志『政策評価の実践とその課題』（萌書房、2006年）を参照。

政策評価に期待されていた社会的要請のひとつは、無駄の発見や政策の存廃をも含めた議論にほかならなかった。三重県の事務事業評価システムが約35億円もの削減効果を出したところからこんにちの政策評価の動向に連なっていること、この点と行政刷新会議の事業仕分けの取り組みが注目を集めた点とを結べばこの論点はよりいっそう鮮明となるだろう。また、これまでの政策評価に関する国会質問において事業の削減数が問題にされたり、予算への反映が議論されたりすることがすくなくなかった点も重要である。ここからも行政事業レビューと政策評価との府省内部での関係の整理がひとつの課題として浮かび上がってくるだろう。

第2の疑問は、総務省側の回答で示された「他のレビュー機能との連携」との論点は、府省の自己評価にとっても重要な意味を含んでいるのではないかということである。ここで示唆されているのは、この「他のレビュー機能」、すなわち政策評価以外の政府部内にあるレビュー機能と政策評価はいっそう連携を深めるべきではないかということである<sup>9)</sup>。

総務省のもつ行政評価機能（すなわち行政評価・監視や行政相談、あるいは「政策の評価」として整理される統一性・総合性確保評価や客観性担保評価など）と政府部内のその他のレビュー機能、すなわち独立行政法人制度や公益法人制度、予算執行調査や会計検査、行政刷新会議の事業仕分けや国家戦略室を中心に検討されている政策達成目標明示制度とがいったいどのように連携していくのかというのは全政府的な課題である。同時に、いまひとつの課題は各府省で行われている政策評価と、これらのその他のレビュー機能がどのように連携するのかということであるだろう<sup>10)</sup>。

とりわけ重視すべきなのは、類似の論点を複数の制度がカバーしようとしている点である。とくに無駄の温床となっていると指摘される箇所に複数の制度がコントロールをかけようとしている点は看過されるべきものではない。

第3の疑問は、各府省の側においてさまざまな形で投げかけられる部局への説明責任の要求—アカウントビリティのジレンマ—を、どのように解消していくべきなのかという点である。政策の質やコンプライアンスの面で課題のある政策を所管している組織は、しばしば組織としての力を失う。「制度疲労」（辻清明）あるいは「行政の劣化」（松下圭一）と呼ばれる現象がこれである<sup>11)</sup>。こうした問題のある政策を抱えている組織は繰り返し政府部内のレビュー機能からのアクセスを受ける。しかしながら、これらの政策について十分な説明の責務が果たされたり、その機会を与えられたりすることはあまりない。

重要な論点は、こうした政策を抱えたままとしていることで組織そのものもその力を減退させていくという点である。マネジメントサイクルは、こうした政策上の「弱さ」を組織が主体的に見直していくことで、組織の力を減退させないようにすることを意味している。本稿の最後にはこうした論点にも触れない。

本稿はさしずめこれらの論点について、政策評価における「評価基準」—おもに評価法第3条にある「必要性」「効率性」「有効性」の3つ—の整理を改めて行っていくことが重要ではないかと考えている。以下ではこの評価基準の議論を深めていくことにしよう。

<sup>9)</sup> この論点に絡む研究として以下を参照。金井利之「会計検査院と政策評価：会計検査活動と基本方針・各省庁等政策評価・有効性検査と距離」『年報行政研究：行政の評価と改革』(37) 2002年、60-83頁。

<sup>10)</sup> こうした論点について、たとえば河野正男「横断的政策評価・会計検査の充実と強化：国費のムダの削減の観点から」『会計検査研究』(42) 2010年)などが参考になる。

<sup>11)</sup> 参照、辻清明『新版 日本官僚制の研究』(東京大学出版会、1969年)、松下圭一『政治・行政の考え方』(岩波書店、1998年)。松下についてはあわせて「会計検査のフロンティア」『会計検査研究』(10) 1994年)も参照。

## (2) 「必要性」の視点

政策評価における第1の評価基準—必要性の概念については「政策評価に関する基本方針」（平成17年12月16日閣議決定）においてつぎのように説明されている。

「必要性の観点からの評価は、政策効果からみて、対象とする政策に係る行政目的が国民や社会のニーズ又はより上位の行政目的に照らして妥当性を有しているか、行政関与の在り方からみて当該政策を行政が担う必要があるかなどを明らかにすることにより行うものとする。」

この必要性の基準の意義は端的にいつて政策評価の結果、すなわち「拡充」「継続」「中休止」「廃止」などの判定、とりわけ「中休止」や「廃止」の判定に連絡するものである。すなわち、政策効果が社会的ニーズを満たすものであるのか、あるいは上位目的に照らし事業継続の妥当性があるかを問うものである。また、「行政関与の在り方」との文言は、行政改革委員会の「行政関与の在り方に関する基準」（1996（平成8）年12月16日）をふまえたものと考えられる。

「行政関与の在り方に関する基準」は、今後の行政関与の在り方について3つの点に注意を喚起している。第1に「市場の失敗」ばかりではなく、「政府の失敗」を十分に認識し、行政活動の範囲を必要最小限にとどめるべきことである。第2に行政活動を遂行するにあたって行政活動に対する国民のコントロールを強めるとともに、可能な限り市場原理を活用し、行政サービスの需要者たる国民により効率的で質の高いサービスを提供することである。第3に行政が国民の負託に応えるため、事前・事後においてその活動内容を国民に対し常に積極的に説明する責任を負うことである。

この議論は公共経済学等の公的部門による管理よりも市場メカニズムによる資源配分に信頼をおく考え方を下敷きにしている。いわば「小さな政府」「簡素で効率的な政府」を理念とし、行政の役割を縮減することを志向するものである。この必要性の基準は「行政の守備範囲」に関する実務上のオペレーショナルな基準設定を目指したものであった。

ところで、「行政関与の在り方に関する基準」が出されたのと同時期、約35億円もの削減効果で注目を集めたのが三重県の事務事業評価システムであった。1997年、三重県も公共経済学や地方分権における広域行政の関与の在り方をふまえ、「公的関与・県の関与の判断基準～平成9年度業務見直しテストの判断基準～」を整理し公表している<sup>12)</sup>。これは「簡素・効率的な行政を進めるための判断基準として有効に活用された」と三重県側はしている<sup>13)</sup>。具体的な判断は別として、この基準のひとつの焦点は個別の事務事業の存廃の議論などであったことが伺えるだろう。

他方、各府省で行われている政策評価の実際の運用局面では、こうした必要性の議論の背景について十分にわきまえられているものとはいいがたい<sup>14)</sup>。国ばかりではなく同様の取り組みを展開する都道府県、市町村でも同じ悩みを抱えている。具体的には、この必要性についての問いかけに対し、「廃止件数」や「削減額」「予算への反映件数」が繰り返し問題にされるにもかかわらず、必ずしも十分な回答が得られない状況が続いているのである。

担当部局の側にしてみれば、必要性を問われれば、社会的ニーズ、関係者の満足度、根拠法、政治の判断などを示すこととなる。また、事業推進部門として、所管事業へのネガティブな判断（＝「中休止」や

<sup>12)</sup> 詳しくは三重県HP（<http://www.pref.mie.jp/gyousei/hyouka/plan/jimu07/ryouiki.htm>）。（2010年11月10日現在）

<sup>13)</sup> 同上。

<sup>14)</sup> 国の政策評価の背景については岩田彦「政策評価の「目的」と「情報」」（『評価クォーターリー』（13）2010年）が参考になる。

「廃止」)は行いがたいものとなる。担当部局の側からすれば、所管事務事業の削減についてはよりおおきな組織的判断、あるいは政治判断を待つべきものということにならざるをえないのである。

こうしたなかに事業仕分けや行政事業レビューが登場した。公開の場で、また政治主導の下で、さらには外部の厳しい目で、予算に反映させるフレームを敷きながら実質的にこの必要性の検証が行われるというのは、これまで述べてきた政策評価の必要性の経緯に照らせば画期的なことであった。

こんにちの視点でいえば、三重県の事務事業評価システムの導入当初に耳目を集めた削減効果については中心となっていたのは必要性の検証であった。首長側、あるいは査定側の強いイニシアティブがなければこれを実現することはむずかしい。また削減効果は政権交代の際にもっとも顕著に現れる。これは三重県の経験から汲み取れる「教訓」でもあるだろう。

もちろんだからといって事業仕分けや行政事業レビューが十分な削減効果をもつのかということ、この点についてはまた別の議論が必要である。三重県の削減効果が持続的であったのか、予算膨脹傾向を継続的かつ実質的に押さえ込むことができたのかという問いを反芻しながら議論しなければならない論点だろう。

### (3)「効率性」の視点

第2の評価基準—効率性についても同様に、「政策評価に関する基本方針」を確認しておきたい。そこではつぎのように説明されている。

**「効率性の観点からの評価は、政策効果と当該政策に基づく活動の費用等との関係を明らかにすることにより行うものとする。」**

この効率性の議論では「政策効果」と「費用等」、すなわち費用対効果や費用便益比が問題とされている。このことが強く要請されるのが評価方式のうちの事業評価方式である<sup>15)</sup>。その理論的バックボーンについては経済学や経営学を参照できる<sup>16)</sup>。ひとことでいえば市場メカニズムや企業経営の手法を参照し、これを公共部門の管理に応用するというのがこの効率性の考え方の基本である。付言するとこの考え方は広い意味でのNPM (New Public Management) といえるものであり、この場合の効率性はNPM 的改革に数えられる各種の取り組み—民営化、規制緩和、独立行政法人制度、PFI、市場化テスト、アウトソーシングなど—とともに理解される必要がある<sup>17)</sup>。

ところで効率性を英語でいえば“efficiency”である。いうまでもなく、従来これは「能率」と訳されてきたものであった。この「能率」概念については、実定法上は各府省の設置法、国家公務員法、地方自治法、地方公務員法に見出すことができる。また、各府省の設置法は「能率」の文言だけであるが、国家公務員法、地方自治法、地方公務員法については、「能率」とともに「民主」の文言も用いられている。この起源は周知の通りアメリカ行政の歴史にあり、能率論がしばしば民主主義との緊張関係におかれてきた歴史を背景としているものである。端的に言えば、公務員の専門性確保や政治的中立性について焦点を当てた概念規定であり、「民主」とともに行政に対する指導的概念といえるものである。ただしその中身はとい

<sup>15)</sup> 「政策評価に関する基本方針」(別紙)における事業評価方式についての定義は以下の通りである。「個々の事業や施策の実施を目的とする政策を決定する前に、その採否、選択等に資する見地から、当該事業又は施策を対象として、あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計・測定し、政策の目的が国民や社会のニーズ又は上位の目的に照らして妥当か、行政関与の在り方からみて行政が担う必要があるか、政策の実施により費用に見合った政策効果が得られるかなどの観点から評価するとともに、必要に応じ事後の時点で事前の時点に行った評価内容を踏まえ検証する方式」。

<sup>16)</sup> 効率性の視点についてはたとえば以下を参照。公会計改革研究会編『公会計改革』日本経済新聞出版社、2008年。

<sup>17)</sup> 参照、山谷清志編著『公共部門の評価と管理』(晃洋書房、2010年)。とくに第2章。



えば西尾勝の指摘するように、「あいまい」であるということに尽きている<sup>18)</sup>。

こうした実定法上の「能率」概念と政策評価に関する基本方針における「効率」概念はいったいどこがどのように違うのかという点については必ずしもよく知られているわけではない。評価法の制定によって、一定の操作可能性が付け加えられたということができただろうが、翻って府省が取り組む政策評価においては、こうした基本方針通りの効率性概念が用いられているのかは疑問を禁じえない。なぜなのだろうか。

ひとことでいえば、府省内部のこれまでの政策評価の議論においては効率性の概念の取り扱いに「窮してきた」といえるだろう。たとえば、「費用対効果」についての議論をするさい、しばしば「効果」の側面が強調されることがすくなくなかった。このような効率性概念をもちだしてくると同じ評価基準である「有効性」(effectiveness)との違いが甚だしく不鮮明となる。また、所管部局としてはこれ以上行政資源(予算や定員)を削減されるのはむずかしい、「乾いた雑巾」をこれ以上絞ることはできないとして、「これ以上の効率化は不可能である。」と主張されることもすくない。事業仕分けや行政事業レビューについても繰り返しこれらの言葉が登場したことは記憶に新しい。要するに府省内部、担当部局ではこの政策の効率性について議論することは容易ならざることであったのである。

逆に、事業仕分けや行政事業レビューにおいては、この効率性をめぐる議論が充実していた点を指摘しておきたい。とくに入札の際の実質的競争性をめぐる議論、公共部門に特有の非効率性の部分についての追及などは議論の大半を占めるものであった。メンバー構成にもよるが、外部有識者のうち経済・経営学、あるいは民間企業出身のメンバーは、経歴からいってもそもそもこのような論点を得意としている。NPMから派生した効率性概念、その起源が市場メカニズムや企業経営にモデルがあることを想起すれば、その理由はよく理解されるだろう。

予算縮減の視点でいえば、「必要性」の検証について十分な議論ができない場合、論点は「効率性」へと移行することとなる。この効率性の議論については府省での行政事業レビューの取り組みは、すくなくとも政策評価に比して重要といえる。各府省内での取り組みであることで会計課などもつ部内の査定の蓄積も活用しうるし、どの事業の効率性を追求すべきかという点についての組織的なバランスも確保できる。政府部内の他のレビュー機能との連携では、事業検証の履歴として、国会での質問、行政評価・監視や総合性・統一性確保評価、会計検査のチェック、財務省の予算執行調査での指摘、入札等監視委員会のチェックなどの論点を確認することもできるだろう。

#### (4) 政策評価との接点

必要性と効率性についてここまで確認してきたが、これらの議論から得られる政策評価との接点についてまとめておきたい。論点は3点である。

第1に、事業仕分けや行政事業レビューについては必要性や効率性において、政策評価の取り組みと比較して優位性が確認できるのではないかという点である。政策評価は必要性や効率性の議論をどちらかといえば得意としていなかった。その原因のひとつとしてここでは「外部性」を指摘しておきたい。

そもそも組織原理からいえば組織内部において予算や定員の削減につながるような議論をもつことはむずかしい。部局は分掌を受けたライン組織であり、ライン組織は与えられたミッションの遂行を第一の任務とするからである。このミッションの遂行に照らし、予算や定員を削減されるという事態は組織にとつ

<sup>18)</sup> 参照、西尾勝「効率と能率」(『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、251-303頁)。西尾はつぎのように指摘している。「能率の概念はあいまいな含意のままに、明確かつ操作的な定義づけなしに用いられるのが通例である。」(251頁)。なお、西尾は同書にて能率の学術的な概念としてサイモンの研究を紹介している。

ては任務遂行上の障害でしかない。他方、本来、こうした予算や定員を調整すべき立場にあるのが「総合調整」や「行政管理」といわれてきたスタッフの役割である。日本の行政機構はこのヨコの調整機能が弱いとされるが、この調整機能こそがトップマネジメント、すなわち政治主導を支える重要な機能とされるものである。このライン・スタッフの整理を用いていけば、担当部局を部内、それ以上の官房系統組織から政務三役、外部有識者までを「部外」として整理したものが事業仕分けや行政事業レビューの取り組みであったと考えることができる。必要性や効率性の議論はまさにこの「ミドルマネジメント」の機能であり、そもそも個別の政策を所管する部局のマネジメントではなく、組織全体のマネジメントとして考えておくべき問題だったのではないかとすら思われる。

第2に、のこされた政策評価の基準—すなわち第3の評価基準たる「有効性」についてである。政策の実績、成果を議論するこの視点は、政策評価のもっとも象徴的な評価基準であるといえる。有効性の基準は定量化が望ましいとされ、アウトカムレベルの議論への期待が繰り返される。「政策評価に関する基本方針」ではつぎのように説明されている。

**「有効性の観点からの評価は、得ようとする政策効果と当該政策に基づく活動により実際に得られている、又は得られると見込まれる政策効果との関係を明らかにすることにより行うものとする。」**

ここで示されているのは「有効性＝目的達成度」という概念規定である。ここで重要なのは「得ようとする政策効果」をあらかじめ明示しておくこと、あるいは上位目的との関係を明らかにしておくことである。

こうした有効性の概念は、事業仕分けや行政事業レビューでは取り扱いにくいものとされてきた。個別の事業の議論をする際に、複数の事業が折り重なって政策効果を発揮している場合やある政策を実現するための取引や妥協の結果として当該政策が行われている場合については、当該事業単独での効果の検証が困難であることなど、事業そのものの理解を妨げることがすくなくなかった。逆に、本来であればこのような論点にこそ政策評価はその意義を見いだすべきものといえる。先の「行政関与の在り方の基準」の理論的整理にそくしていえば、この場合の政策評価は「説明する責任」を中心とするものとなるだろう。

第3に、これらをどのように整合させればよいのか、整理していけばよいのかという論点である。評価基準を軸として考えれば、必要性や効率性は事業仕分けや行政事業レビューなどの外部性をもった手法の方が適しているということであっただろう。他方、事業の実績や成果については部内の整理の方に可能性があるように思われる。要するに従来、ひとつの「政策評価」という制度でになってきた機能を、複数の制度に分割整理すればよいという考え方もできるだろう。

これらの改革の理論としてしばしば登場してきたのが本稿でも繰り返し触れている NPM であった。しかし単純に市場メカニズムや企業経営をモデルにしたとしても、公共部門の特性をふまえない改革手法では安定性に欠けるという欠陥があった。また、NPM は効率をおおきな指導原理としたある種の党派的主張という側面もある。歴史的にも民主主義との間で相克を演じてきたことは、よく知られているところである。

重要なことは、政策のマネジメントのバランスをいかに保つのかという点である。このための参考となる理論について、最後にまとめておきたい。

## 4. 政策管理の視点と考察

### (1) 体系的評価の理論

政策評価をめぐる3つの評価基準—必要性、効率性、有効性—は、政策評価の理論—ここでは評価の体系化に貢献したロッシらのシステムティックアプローチ(体系的評価理論)のことをいう<sup>19)</sup>—から見れば、評価に必要な視点のうちの一部を取り出した議論として理解することもできる。

ロッシらの整理する体系的評価理論では、「プログラム評価」という言葉が使われる。日本語であれば「政策・施策・事務事業」のレベルによって用語を使い分けようとしたり、プログラム評価をこのなかの「施策評価」と限定的に理解する向きもあるが、ロッシらの用語法では「政策・施策・事務事業」のレベル区分はないので、政策の機能的側面を捉えて「プログラム」と抽象的に理解している。「政策」を「プログラム」として理解するという視点は社会工学的発想に基づくものであるが、政策評価においてはもっとも基礎的な考え方である<sup>20)</sup>。

この「プログラム」という視点で見た場合、何らかの社会的効果をもつ単位を「プログラム」としてとらえることとなる。抽象化させることで議論は一般化し、共通の土台とルールが成立する。このプログラムについて評価を行おうとする際には通常、複数の質問が投げかけられる。この質問を整理すると以下の5つとなるのではないかと、またそれに対応した評価は以下の5つの種類があるのではないかとロッシらはいう。

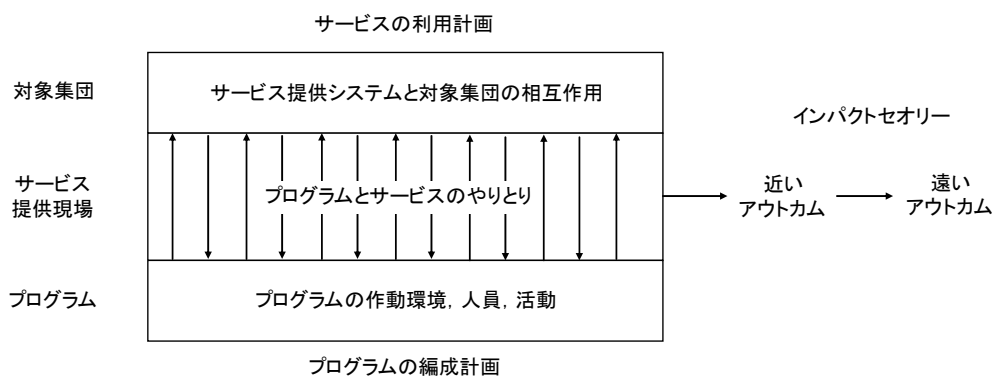
- ① 必要性評価：プログラムの改善しようとしている社会状況、およびそのプログラムに対するニーズに関する質問
- ② プログラムセオリー評価：プログラムの概念化とデザインに関する質問
- ③ プログラムプロセス評価：プログラムの運営、実施、サービス提供に関する質問
- ④ インパクト評価：プログラムのアウトカムやインパクトに関する質問
- ⑤ 効率性評価：プログラムの費用や費用対効果に関する質問

①の「必要性評価」は、上記で述べてきた政策評価における必要性の基準とおおきく重なる。計量あるいは数理モデルを用いるか、特定学問分野の調査手法を用いるかという点の議論もあるが、社会科学的手法の議論をさておけばその関心の所在は共有されているといえる。政策の企画立案段階の「事前評価」(ex-ante)、すでに提供されているサービスの見直しや政策体系の再設計などもこの必要性評価に基づいて導かれるものとなる。

②の「プログラムセオリー評価」は、問題を解決するようなプログラム仮説の設計である(図1参照)。松下圭一は政策の定義を「問題解決の手法」といい、西尾勝は「活動の案」とあるというが、まさにこれらのことがこのプログラム設計の評価段階では問われることとなる。プログラムは明確かつ詳細に設計されているか、実効可能であるか、社会的にも適切な方法であるかなどのそもそもの設計段階のあり方がここでは問題にされることとなる。

<sup>19)</sup> P.H.Rossi, M.W.Lipsey and H.E.Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach(7th ed.)*, Sage 2004, pp53-61. (邦訳, 大島巖, 平岡公一, 森俊夫, 元永拓郎監訳『プログラム評価の理論と方法: システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』日本評論社, 2005年)。なお, よく整理されているものとして田辺智子「政策評価の手法—アメリカの評価理論と実践をもとに」『季刊行政管理研究』(97) 2002年)もあわせて参照。

<sup>20)</sup> あわせて以下も参照。大橋洋一編著『政策実施』ミネルヴァ書房, 2010年。



【図1】プログラムセオリーの見取り図

(出典) P.H.Rossi, M.W.Lipsey and H.E.Freeman, *Evaluation: A Systematic Approach(7th ed.)*, Sage 2004, p.140.

③の「プログラムプロセス評価」は、プログラムの設計段階から離れて、プログラムの実施段階を問題にする。プログラムがその意図したデザインにしたがって実施されているか、遂行されているかがここでは問題になる。この呼称については「プロセス評価」であるとか「モニタリング」といわれることもある。「業績測定」(performance measurement) と呼ばれる評価手法があるが、これはこの実施段階の評価に近い。事前に目標がよく整理され決定されており、政策実施過程はこれを忠実に執行するだけの過程である場合、政策評価はこのプロセス評価に収斂することとなる。

④の「インパクト評価」は、プログラムのアウトカムやインパクトについての検証を中心とした評価である。プログラムの効果が発現した後に行われるので、「事後評価」(ex-post) やプログラム介入前の状態と介入後の状態を比較するという意味で、before-after としても知られている。プログラムについての質問でもっともおおいは「政策の効果」についてである。「効果を明らかにせよ」ということがいわれるが、実際には調査研究レベルの手法を用いないと政策効果を客観的に明らかにできないこともすくなくない。このコストの問題からロッシらは「十分に定義されたプログラムモデルをもち、必要な労力に見合う、評価の成果を明瞭に使用できる、成熟して安定したプログラムに対して行うのが最も適しているといえる。」とまで指摘している。

⑤の「効率性評価」は、限られた予算との関係の議論である。これもいうまでもなく、上記で述べてきた効率性の議論とおおきく重なっている。このことに加え、費用効果分析、費用便益分析、便益の算出のための政策効果の把握のための各種の数理アプローチが使用されることもある。

## (2) 評価階層の理論<sup>21)</sup>

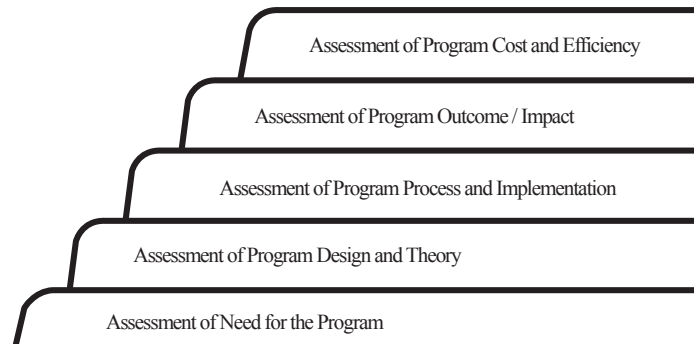
もはや古典的ともいえるこの5つの評価の類型論だが、ロッシらはさらにこの5つの評価を組み合わせる「評価階層」(evaluation hierarchy) の理論を提供している。

評価階層の理論ではもっとも基礎の部分に必要性評価があり、そのうえに順次、プログラムセオリー評価、プログラムプロセス評価、インパクト評価、効率性評価が問われるというように整理されている(図2参照)。

<sup>21)</sup> 評価階層と会計検査のうち有効性検査との関係については佐藤通生「会計検査院の有効性検査に関する一考察」(『会計検査研究』(32) 2005年, 255-274頁)の研究がある。



この評価階層の理論は、評価の際に問われる基本的質問を網羅していること、高位の議論をしようとしても、その土台となる部分に問題がある場合には立ち戻って議論すべきであることなどを示唆する重要なものである。評価論者にはおなじみの議論だが、事業仕分けや行政事業レビューと政策評価の問題を整理するためには役に立つものと思われる。



【図2】 評価階層

(出典) Rossi et al., *ibid.*, p.80.

まず評価基準についてだが、必要性、効率性、有効性のそれぞれの概念は、このそれぞれに対応している。すなわち「必要性の基準」はロッシらの整理でいう「必要性評価」に対応しており、「効率性の基準」は同じく「効率性評価」に対応している。また、「有効性の基準」については広い意味では「プログラムセオリー評価」「プログラムプロセス評価」「インパクト評価」の3つが対応していると考えることができる。有効性の基準について複数の評価が該当しているというのは、日本の政策評価について、より精緻に議論する余地が残されていることを示唆するものと理解したいところである。いずれにしる必要性の検証、有効性の検証、効率性の検証と段階を追って議論していくことがオーソドックスな順序であるといえるだろう。

### (3) 「外部性」の機能

つぎにこの5つの評価だが、従来の府省の政策評価は、これをすべて内部評価に委ねていた。このことの問題性—必要性や効率性の検証が弱い—はすでに指摘した通りである。

事業仕分けや行政事業レビューから得られる示唆は、必要性や効率性の検証については「外部の目」のあるところで実施すべきではないか、またとくに効率性の論点については、外部の専門家や他のレビュー機能との連携を図りながら充実を期してはどうかというものであった。

ただし効率性の議論については、必要性の根拠が曖昧である場合、プログラムセオリーやプログラムデザインが十分に確立されていない場合、あるいは実施過程に何らかの欠陥がある場合、アウトカムやインパクトの局面での政策効果の検証が不十分である場合には十分な結論が導けないということになる。これらはいずれも事業仕分けや行政事業レビューで繰り返し検証ないし確認されたことであった。また、これらのおおくは事業仕分けや行政事業レビューにおいて、まさに指摘されてきたところと重なるものである。

外部性についてはもうひとつ論点を提起したい。それは有効性評価をめぐるものである。現在の府省の

政策評価はひとつの評価シートに複数の評価の観点を投入している。これはシステムティックアプローチを模していると思えることもできるだろう。しかし、その議論の水準はしばしば主観的であり、客観性を立証するところからはほど遠いものがすくなくない。このために目標数値（成果指標や活動指標）の定量化が喧伝されることとなっている。

重要なことは、外部から問いかけられた「質問」にこそある。問責に対する応答、そのための情報収集と情報整理がプログラム評価の要諦であり、これに基づくアカウンタビリティがはたされないかぎり、国民の信頼へと接近することはむずかしい<sup>22)</sup>。このためには、事業仕分けや行政事業レビューにおいて提起された論点について、政策評価の側で整理すべきものについて必要十分な仕分けを求めたいところである。

#### (4) 政策管理の視点

最後の論点は、マネジメントサイクルをめぐる論点である。

いわゆるマネジメントサイクルの議論には2つの異なる議論が含まれる。第1に「組織のマネジメント」の議論であり、第2に「政策のマネジメント」の議論である。冒頭に触れた行政刷新会議の引用では「政策のPDCAサイクルにおけるアクション機能の強化」との論及があった。まさに政策のマネジメントサイクルの議論である。これに対して従来強調されてきたのは組織のマネジメントである。これらは同じものなのか、それとも違うものなのか。また、違うものであった場合、これらはどのように整理されるべきなのだろうか。

第1の組織のマネジメントについては民間企業の経営方法を公共部門に導入しようとしたNPMの一連の研究がその中心に位置する。その代表的論者、大住莊四郎の近著『行政マネジメント』<sup>23)</sup>では「行政管理から行政経営へ」という標語とともに、民間企業で培われてきた経営学のアプローチを行政組織に適用することが重要な命題であるとされている。

大住のいうマネジメントは「トップマネジメント」と「執行マネジメント」の二層からなり、前者に戦略計画が、後者にBPR（業績測定やABC/ABMを含む）などの経営手法が援用されると説明されている。ここでモデルとしているのは民間企業の組織管理の方法であり、とりわけトップマネジメントを支えるミドルマネジメントの手法がその中心をなしている点が特徴的だろう。先の論点をふまえていえば、このミドルマネジメントが重視するものこそが本稿で取り上げた必要性や効率性の論点であった点をあわせて想起されたい。

これに対し、政策のマネジメントという視点がありうる。行政刷新会議においてどのような意味で「政策のPDCA」ということがいわれているのかは明確ではないが、本稿が主張してきたロッシらの体系的評価および評価階層の理論はまさにこれに該当するのではないと思われる。組織のマネジメントと分離して政策のマネジメントを議論する意義は以下の2点である。本稿のまとめとしてこの点に触れておきたい。

第1に、組織のマネジメントへの集中は、つまるところ行政資源のマネジメント（＝やりくり）に行き着くことになる。近年、なぜ、公共政策の議論が注目されてきたのかといえ、組織の論理と政策の論理を天秤にかけた際に、やはり公共部門は政策の論理に立脚すべきであるからということであった。今後ますます先鋭化していく論点であるが、その際にもあくまでも政策の論理の充実を期す努力ははらわれなければならないだろう。逆にまた、組織のマネジメントに汲々とするならば、当該組織はアカウンタビリティ

<sup>22)</sup> アカウンタビリティと政策評価の整理についてはさしあたり拙稿「行政の信頼確保と政策評価に関する考察」（『季刊行政管理研究』（128）2009年）を参照されたい。

<sup>23)</sup> 大住莊四郎『行政マネジメント』ミネルヴァ書房、2010年。

ィのジレンマに引き裂かれ、いつまでも膨大なペーパーワークに悩まされ続けることとなるだろう。

第2に、全組織的な議論はさておき、政策を所管する部局にとって組織のマネジメントよりも重要なのは政策のマネジメント、いいかえれば政策の質や健全性の確保である。真山達志のいう「政策管理」の概念はまさにこの議論である<sup>24)</sup>。政策のマネジメントは政策そのものに対する行政責任—レスポンシビリティ—と接続する。有効性の基準およびその議論とは、このレスポンシビリティの領域における、より高次の客観性の獲得と理解することができる。事業仕分けや行政事業レビューの登場によって府省の政策評価はこの政策管理活動に特化する条件を整えつつあるという、やはりこれはいいすぎなのだろうか。

---

<sup>24)</sup> 真山達志「実施過程の政策変容」(西尾勝・村松岐夫『講座行政学(第5巻)』有斐閣, 1994年, 63頁)。

