

【巻頭言】

中央省庁の改革と政策評価

天野明弘*

(関西学院大学総合政策学部教授)

中央省庁等の改革論議の中で、新たな「府省において、それぞれ、その政策について厳正かつ客観的な評価を行うための明確な位置付けを与えられた評価部門を確立すること」が義務付けられることになった。すなわち、中央省庁等改革基本法では、客観的な政策評価機能の強化を基本方針として掲げ（第4条第6項）、それを受けて、府省内および府省を超えた枠組の中での政策評価機能の充実強化と、政策評価に関する情報の公開を通じた国民に対する責任の明確化（第29条）、ならびに情報公開と官民の間の双方向的情報交流を通じた政策形成や、司法機能の充実による行政審判機能の充実強化（第50条）などを定めている。このような流れの中で、わが国でも遅れ馳せながら政策評価の重要性が認識され始めたのは、喜ばしいことである。欧米諸国でも、近年公共部門改革の中で政策評価の役割があらためて強化される方向に向っている。OECDは、加盟諸国における政策評価の経験を調査し、現代的な政策評価の性格づけを行っているが¹⁾、その中から重要なものを拾ってみると次のようになる。

(1) 政策評価とは、調査結果の信頼性と有用性に配慮しながら、公共の政策・組織・計画等を客観的・分析的に査定することであり、意思決定ならびに資源配分を改善し、責任を明確にすることを主たる目的とする。(2) 政策評価は、企画開始、事前評価、準備、予算化、実施、事後評価、企画の変更・改廃、・・・という政策サイクルの中で、フィードバックによる情報の改善と不確実性の低減をもたらす重要な機能を担う（事前評価を policy assessment ないし policy review、事後評価を policy evaluation と呼ぶ場合もある。）(3) 政策評価を成功させるためには、「評価者（データの収集・分析を行い、評価対象の価値を判定する者）」、「利用者（政策担当者、予算担当者、監査機関、政策実施管理者、サービスの利用者等）」、および「利害関係者（政策の結果および評価の結果に利害関係をもつ主体）」の3者の協力が必要である。

中央省庁等改革基本法における政策評価の位置付けが、このような重要な要素をかなり取り入れてなされていることは評価できるが、その具体的内容については、中央省庁等改革推進本部が決定した「政策評価に関する大綱」にもそれほど明確には示されていない。

しかし、わが国とは異なって欧米諸国における政策評価は長い歴史をもっており、とくに最近の動向としては、新たな政府規制を導入する際に、政策担当者に対して「規制影響報告書（Regulatory Impact Statement, RIS）」の提出を義務付けている国が増えているのが特徴的である。この報告書は、規制政策を立案する政府省庁から

*1934年生まれ。56年神戸大学経営学部卒業、58年同大学大学院経営学研究科修士課程修了。神戸大学経営学部助教授、大阪大学社会経済研究所助教授、神戸大学経営学部教授などを経て、95年より現職。大阪大学経済学博士、神戸大学名誉教授。この間、神戸大学経営学部長、経済企画庁経済研究所客員主任研究官、理論・計量経済学会会長、経済審議会特別委員、関西学院大学総合政策学部長などを歴任。日本経済学会、国際経済学会、環境経済・政策学会等に所属。主な著書は、『地球温暖化の経済学』日本経済新聞社、『総合政策・入門』有斐閣など。

1) OECD, "Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper," PUMA/PAC (99) 1, January 1999. 参照。

行政府に対して提出されるのが普通である。このような制度は、政府規制が民間活動に過度の制約を課し、資源利用効率の低下などの問題を起こすことを避け、政府規制の質を改善することを目的としたさまざまな行政改革の一環として導入されている。

RISの形式や内容は、国により相違はあるが、共通する部分も多い。ここでは、簡単にまとまっているニュージーランド政府の文書を例にとり、その内容を紹介してみよう²⁾。それによれば、RISに含められるべき情報としては、次の5つのものがある。

- (1) 問題の所在と政策行動の必要性：表面化した問題の特徴ではなく、その根源的理由を明らかにすることによって、政府介入が「ある場合」と「ない場合」でそれぞれどのようなリスクが生じるかを明確にする。
- (2) 規制政策の目的：政策目的は、対象となっている問題と関連させて説明し、目的が複数の場合には、優先順位をつける。また、担当の政策当局がある場合には、それを示す。規制の効果を正当化するような形で政策目的を述べてはならない。
- (3) 実施可能な選択肢：提案されているものを含め、(2)の政策目的の一部または全部を達成できる実施可能な規制的・非規制的の選択肢（既存の法律、情報・普及活動、市場ベースの諸手段〔税・課徴金、補助金、パフォーマンス・ボンド、取引可能許可証制度等〕、および自主規制など）について述べる。
- (4) 純便益の評価：提案された規制案ならびに可能な選択肢について、総費用（行政的費用、規制遵守のために民間部門で必要とされる費用、規制の影響による経済的費用等）および総便益（数量化できない便益を含む）を評価する。RISの基本的目的は、規制案の導入によって選択肢の中で社会に対する純便益が最大化されることを証明することである。すなわち、提案ならびに代替案について、政策目的を達成するための費用とそれによって得られる便益を分析した概要が示される。表面的な貨幣的費用だけではなく、直接・間接の経済的・社会的費用を含めるとともに、非貨幣的な影響についても評価しなければならない。さらに、提案とは明確に異なる代替案（その中には現状維持の案 - つまり何もしない案 - も含まれる）に関する簡単な分析も求められる。このように、費用便益分析が規制影響評価のための体系的な方法として義務付けられているのが、多くの国における行政改革の流れの特徴である³⁾。
- (5) 提案作成までに実施された協議の記録：規制案を作成するに当たって協議を行った対象集団（例えば、政府省庁、利害関係集団、一般国民など）に関する記述を含める。

以上の内容をもつRISは、少数の例外を除いて、立法化が必要なすべての政策提案について作成され、閣議に提出される。例外と認められるのは、次のような場合だけである。(A) 副次的、機械的性格をもった規制で、現行の取決めに重要な影響を与えないもの；(B) 省庁内または省庁間の行政手続きを扱うもので、産

2) New Zealand Government, "Regulatory Impact Statements," Cabinet Office Circular, CO(98)5, 12 May, 1998. 他国における類似の制度については、例えば次の文献を参照。英国について：United Kingdom Cabinet Office, "The Better Regulation Guide," 1998. カナダについて：Treasury Board of Canada Secretariat, "Federal Regulatory Policy," 1995. 米国について：U.S. Environmental Agency, "Guidelines for Performing Regulatory Impact Analysis," December 1983 (reprinted March, 1991)；Office of Management and Budget, "Draft Report to Congress on the Costs and Benefits of Federal Regulations; Notice," Federal Register, August 17, 1999. U.S. General Accounting Office, "Regulatory Accounting," April 1999; OECD諸国について：前掲(注1)の文献参照。

3) カナダ政府は、プログラム評価法、費用便益分析、代替案の評価等のために詳細な参考資料を多数発表している。例えば、Treasury Board of Canada Secretariat, "Program Evaluation Methods"; "Benefit/Cost Analysis Guide for Regulatory Programs"; "Assessing Regulatory Alternatives"等を参照。

業界，消費者，国民に直接影響を及ぼさないもの；（C）国際協定の義務を履行するために必要なもの，あるいは協定の条文またはその一部を採択あるいは再現しているもの；（D）予算に示された決定事項を実施するためのもので，次の - の目的をもつもの， 税，手数料，課徴金の撤廃，賦課，または調整， 政府給付金の付与，取消し，または条件の変更， 義務の設定，取消し，または条件の変更；および（E）授權法またはその規定を開始させるための内閣令。

上記のようなRISの内容は，多くの国で共通したものであり，とりわけ代替案の綿密な検討と，評価手法としての費用便益分析その他の数量的分析・評価手法の採用が一般化しつつある。しかしこのような取り組みは，わが国の政策立案・実施の中でこれまでほとんど注意を払われてこなかった。例えば，21世紀が環境の時代であるといわれながら，わが国では環境政策とその他の政策とを総合して上記のような政策評価を行うといった政策文化はきわめて乏しいといわざるを得ない。しかし今後は，カナダ政府の刊行物で挙げられているようなさまざまな代替的政策手段（規制的手段としては，価格・数量規制，生産物属性の規制，技術基準，成果基準等の製品・生産過程規制，参入・退出規制，情報公開・品質表示等の情報規制，取引可能許可証制度など，非規制的手段としては，税・課徴金，財政支出，貸付・融資保証，公共的供給，自主協定・自主規制，行政指導，財産権の変更，保険制度など）を対象として費用便益分析を行い，その際市場取引のある項目のみならず，市場の存在しない評価対象についてもさまざまな手法によって便益を評価することが必要になる。主要国の政府がこのような形で政策の透明化を図る傾向が定着すれば，わが国だけが異なる国内政策を維持し続けることはますます困難となろう。今回の中央省庁等の改革は，行政をスリム化するための単なる組織の組替えだけではなく，わが国における政策形成のあり方を抜本的に改める絶好の機会なのである。

なお，欧米諸国の中には，伝統的な会計検査と政策評価との境界が接近し，会計検査を担当する機関が政策評価まで踏み込んで活動範囲を広げつつある国もある⁴。歴史的には，会計検査と政策評価では，機能や目的の面で異なるものと考えられていた。前者は，伝統的に公共組織における財務上の正規性と資金管理上の責任の確保（法の遵守と責任の遂行）を目的とするのに対して，後者は政策プログラムの経済性，効率性，効果性を高めること（行政上の管理改善）を目的としてきたといえる。また，政策評価は，会計検査のように合意された目的をもった明確な機能を遂行するために独立性を付与された機関として制度化されてきたわけではなく，実務的で高い独立性の不必要な機能とみなされ，むしろ利益関係者の意見をも受け入れるような役割を担う組織として機能してきた。しかし，前者が財務監査と業務監査の双方を使命とするようになれば，両者の境界線は重複するようになる。そして，そのことが場合によっては両者の対立を招いて，組織効率を低下させるおそれもある。しかし，米国の General Accounting Office と Office of Management and Budget のように，各々がもつ独自の役割を堅持しながら，他の機能の発展をも視野に置く形で競争的な緊張関係を保つことによって，それぞれの機能をよりよく果たすことに貢献できるという側面もある。完全な機能分離による分業の効率性は，安定的な構造の下でその機能をよく発揮するが，不確実性の高い世界では，多少の重複はあっても競争の緊張下で相互の発展を刺激し合うほうがよい結果を生むといえるかもしれない。

4) 先のOECDの文献では，スウェーデン，英国，オランダ等がその例としてあげられている。