

中央府省の政策評価制度の動向「分析」

新谷浩史*

(早稲田大学大学院政治学研究科)

1. はじめに

95年の三重県の事務事業評価の導入・一定の成功以来、全国各地の自治体に評価の導入が普及した。名称の違いはあるが、自治体レベルでは、網羅的に広い範囲の施策・事務事業を、事前に設定した一定の指標（場合によっては達成目標も設定）によって定期的に達成度を測定するという業績測定（performance measurement）で統一されている。

一方、中央府省レベルでは、2001年の省庁再編を機に、行政改革の一環として政策評価制度が導入されることとなった。その実施に向けて、中央府省レベルでは、総務省となった総務庁において、99年8月以降、「政策評価の手法等に関する研究会（以下、研究会とする。）を設置して、統一的な実施運営のガイドライン作りに取り組み、今年1月15日に政策評価各府省連絡会議において、「政策評価に関する標準的ガイドライン」（以下、ガイドラインとする。）が採択された¹⁾。現在は、本格実施に向けて各府省が、評価の方針、結果の処理、情報の公表方法等をまとめた「実施要領」、政策評価を行う分野、中長期的な目標、当該年度において評価を実施する政策や実施手法に関する「実施計画」を策定・公表しているという状況である。

本稿は、現状に鑑み、各府省ごとに多少の相違はあることを認めつつ、ガイドラインの内容を検討することで、中央府省の政策評価制度の全体像を明らかにしていくことを目的とする。まず、ガイドラインの中で政策評価がいかなる観点から捉えられているのかを検討したうえで、想定されている政策評価制度の構図をまとめていくという手順をとり、最後に政策評価制度に内在する問題点を指摘したい。

2. 政策評価の基本的枠組み

(1) 政策評価の目的と概念

政策評価の目的は、継続的实施による評価過程を通じて政策の内容・実施状況・改善の必要性の有無を

*1975年生まれ。2001年3月、早稲田大学大学院政治学研究科修士課程修了（政治学修士）。4月より同博士課程に在籍。行政学専攻。日本行政学会、日本地方自治研究学会、早稲田政治学会に所属。

1) 「政策評価に関する標準的ガイドライン」を含め、政策評価をめぐる経緯については、総務省行政評価局ホームページ(<http://www.soumu.go.jp/kansatu>)よりダウンロード可能。「政策評価の手法等に関する研究会」や「政策評価制度の法制化に関する研究会」の報告についても同ホームページより入手可能。

明確化し、情報を広く公開することで、「国民に対する行政の説明責任の徹底」、「国民本位の効率的で質の高い行政の実現」、「国民的視点に立った成果重視の行政の実現」を達成することとあり、各々、アカウンタビリティの確保、資源管理の改善、政策の改善に相当する。

一方、政策評価の概念は、政策と評価に分けて各々を定義したうえで、それらをまとめる形で定義されている。政策は、「国の行政課題に対応するための特定の目的や目標を持ち、これらを実現するための手段として、予算・人員・権限等の行政資源が組み合わされた行政活動（案の段階のものも含む）が目的に対してある程度のまとまりとなっており、行政活動を通じて、一定の効果を国民生活や社会経済に及ぼすもの」と、体系として捉えられ、また、目的・手段関係から、「政策」「施策」「事務事業」の三層に区分²⁾できるとしている。これに対して、評価は、「政策の効果に関する情報・データを収集し、合理的な方法を用いて測定・分析すること、測定・分析された結果について、政策の目的や目標などの一定の尺度に照らして検討し、客観的な判断を行うこと、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うに資する情報を提供すること」と、測定、情報・データの収集、分析、結果の判断、情報提供という一連の行為から構成されるものとされ、各々の役割分担を政府内のマネジメント・サイクルの中にかに位置づけるかが制度設計の一つのポイントであると洞察されよう。

以上から、政策評価は、「国の行政機関が主体となり、政策の効果に関し、測定・分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること」とされ、内部評価重視の姿勢を打ち出したのである。

(2) 政策評価の実施主体

「中央省庁等改革の推進に関する方針」(以下、方針とする。)では、総務省を含む各府省が所掌する政策を評価し、総務省行政評価局が二次的評価、あるいは、メタ評価を行うとされ、各府省に政策評価担当組織(課レベル)を設けることで、府省内においても客観的な評価実施体制を構築することが示された。

府省における評価担当組織は、当該府省の個別の政策の評価を行うほか、府省内の政策の横断的な評価や複数の部局にまたがる政策の評価を行うなど、政策所管部局では行えないような評価を行うとされている。が、人員・技能等の組織体制を勘案すれば、評価担当組織が扱いる数は自ずと制限されるため、広く所掌政策の実施・効果状況を把握しようとするれば、政策所管部局が評価担当組織の総括の下、自ら評価せざるをえなくなる。このように、府省における政策評価は、政策所管部局と評価担当組織による両者の連携とチェック・アンド・バランスの下で進められることが想定されているのである。評価を行う主体区分について、ガイドラインでは触れられていないが、通産省での議論³⁾では、両組織による評価を一括して内部評価としているが、筆者は、両組織間の評価実施のためのデータ・情報の流通、評価結果のフィードバック・チャネルを明確にする意味でも、政策所管部局による評価を自己評価、評価担当組織による評価を内部評価に分けたほうがよいのではないかと考える。

一方、総務省の行政評価局による評価は、政府内部と府省外部の間ということ、準内部評価と位置

2) 通産省によれば、狭義の「政策」は、行政課題への基本方針を、「施策」は、政策目的を実現するための具体的方法(法律等制度、補助金等予算、税制等)を、「事務事業」は、各施策(特に予算)の下にある行政活動の基礎的単位と定義されるが、この区分は相対的かつ理念的で、全ての政策が厳密に区分されるわけではないという。政策評価研究会『政策評価の現状と課題 - 新たな行政システムを目指して -』木鐸社、1999、19頁。

3) 山中洋信「政策評価の現状と課題 - 新たな行政システムを目指して -」について、『季刊行政管理研究』、No.88、1999、39頁。

づけられている。これは、日本特有の表現であるが、主体区分を明確化するという意味において特に問題はないと思われる。ちなみに、行政評価局の名称であるが、同局は、従来の行政監察と政策評価の両方を担当することになったのであり、両方をあわせた概念として「行政評価」を用いると説明されている。なお、ガイドラインには明確に述べられていないが、外部評価には、議会と会計検査院に加え、総務省に設置され、民間有識者から成る第三者機関の「政策評価・独立行政法人評価委員会」も含まれると考えられる。

3. 標準的な評価方式

政策評価制度の全政府的な運用を確保するという観点から、(1)「総合評価」(2)「実績評価」(3)「事業評価」の三つの方式があげられている。

(1) 総合評価は、「時々の課題に対応するために、政策や施策を対象に、様々な角度から掘り下げて総合的に分析・評価を行い、効果を明らかにしたり、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼とした方式」と定義されている。また、評価時点としては、評価対象に対し、ある程度の信頼性が確保された各種の情報・データが整った時点であるから、実施後（一定期間経過後）と想定されており、こうした評価は、その実施に関する期間が長く、コストも大きくなることが予想されるため、扱い得る範囲が限定される。結果的に、この評価方式は、継続的に幅広い行政分野を常時カバーするものではなく、選択的・重点的にアドホックに行われるものである。

また、評価の内容は、「発現した政策・施策の効果と実施活動との因果関係、政策・施策の効果への寄与度（ネットの効果）、外部要因の影響の分析、政策・施策の枠組みやその実施過程において発生している問題の検討・原因の分析、国民のニーズや社会情勢が変化した場合の、政策・施策目的の妥当性の検討、政策・施策の費用と効果の検討、効率的で質の高い代替案の検討」となっており、政策評価に分析のみならず、改善策の政策提言機能を持たせるものとなっている。これは、評価者による、事実上の、あるいは、実質的な政策立案であり、立案者の機能に介入することとなってしまう、二重行政になるのではないかという危惧が出てきよう⁴⁾。が、この論点は、米国のプログラム評価論などで、立案者と評価者が分離している場合に想定されることであり、今般の政策評価制度においては、自己評価が主として想定され、立案者と評価者が一致する可能性が高いからであろうか、研究会でも議論になった形跡はない。

(2) 実績評価は、「行政の幅広い分野において、あらかじめ達成すべき目標を設定し、それに対する実績を測定・評価することにより、政策の達成状況についての情報を提供することを主眼とした方式」と定義され、主に施策レベルを対象にしている。また、この評価方式は、行政分野を広くカバーし、定期的・継続的に政策の効果に関する情報を提供するものであるが、それらに関して様々な角度から掘り下げた詳細な分析を行うわけではないとされ、総合評価との使い分けの重要さが強調されている。

ポイントは、政策体系の確立、及び政策構造の合理化を前提としたアウトカム志向の目標と指標の設定にある。当然ながら、目標は、政策体系と連動した形で設定されることになり、施策を中心に基本目標達成目標という体系が想定されている。施策の性質によっては、アウトカムが短期間で現れるものや、長期間を要するものもあり、達成期間を設定するのは困難であるが、一応5年を目途とした基本目標をまず

4) この論点については、片岡寛光早稲田大学教授よりご指摘いただいた。

設定する。基本目標は、様々な行政活動・要素を包含しているので、具体的な達成水準を一義的に示すことは困難であり、その方向性を示すにとどまるとされる。この場合、基本目標に関連した定量測定可能な指標を設定して、各々の指標ごとに達成水準を示す達成目標を設定し、その実績を測定することで、基本目標に対する実績の測定に代えるとしている。なお、達成目標は、おおむね1年をめぐりに設定される。手順としては、毎年達成目標の実績を測定し、基本目標の目標期間(5年)が終了した時点で、期間全体の取組や、実績測定の経年的推移を示し、基本目標がどの程度達成されたかを評価するとしている。なお、基本目標に対して具体的な達成目標の設定ができなかった場合、基本目標の達成のためにいかなる活動をどの程度実施したのかという実績を具体的に説明するというように、定性的記述での代替的措置も認められることとなっている。

ガイドラインでは、達成目標を対象とするものを実績測定、基本目標を対象とするものを実績評価と用語を使い分けており、5年を施策のサイクルとすると、目標や指標の設定段階が事前に、数年の測定(モニタリング)が中間に、最終年度が事後と捉えられる、一連の完結したマネジメント・サイクルに適合した仕組みになっている。これは、また、単年度の予算編成のサイクルと数年を要する政策サイクル両方の結合をねらった、ダブルループとしてのマネジメント・サイクルの構築にも資するのである⁵⁾。

アウトプットやアウトカム、政策レベルを問わず、各種の指標を用いて、実施の態様や成果・効果の測定・評価を行うときには通常次の二つの方法が用いられる⁶⁾。

実施効果による評価

目標達成による評価

$$\text{実施効果率} = \frac{\text{実績値} - \text{当初値}}{\text{当初値}}$$

$$\text{目標達成率} = \frac{\text{実績値} - \text{当初値}}{\text{目標値} - \text{当初値}}$$

の評価方法は、政策の実施効果を直接的に対象とする。つまり、実施前の状態と現時点での状態とを対比し、両者の間に生じた格差=差異値に基づき評価を行う方法である。ただし、実施前の状態がゼロである場合、現時点での実績がそのまま実施効果となる。また、実施効果は、差異値だけでなく、実施前の時点に対する増減率として設定することも可能である。 の評価方法は、何らかの形で設定された目標値(期待値/充足値/限界値の三レベル)を基準に、各々の達成した実績を評価するもので、 のバージョン・アップ版である。実績評価では、指標と目標値の設定が、前提とされているので、 の方法を採用していると思われる。

(3) 事業評価は、「事前の時点で評価を行い、途中や事後での検証を行うことにより、事業等(政策実施の個々の手段)の採否や選択に資する情報を提供することを主眼とした方式」と定義される。主に、政策実施の事前段階における、あらかじめ期待される効果と費用の分析により、その目的合理性を踏まえた、手段としての妥当性の検討に焦点が置かれている。しかし、その導入・実施については、将来予測の不確実性を伴うことが避けられず、事業等の採択や選択の前に評価結果を出すという時間的制約もあるので、

5) 山本清「経営学と政策科学の相互作用的發展過程と将来展望」『岡山大学経済学会雑誌』30巻3号, 1999, 204, 205頁。

6) 斎藤達三『実践 自治体政策評価』ぎょうせい, 1999, 33, 34頁。

実施段階の途中・事後での予測差異の検証＝再評価による修正が 必要不可欠であるのはいうまでもない。主な手法は、費用便益分析であり、一定の評価手法が確立されている分野 - 公共事業、ODA事業、規制等 - では、それに従って行うとされている。政策手段である固定的な事務事業は、その名称から、事業評価に含まれるとも考えられるが、地方自治体で実施されている事務事業レベルの評価と同様に、評価方式から、実績評価に分類されると思われる。固定的で、細かい事務事業の見直しは、実績評価内の下位レベルで処理されると想定しているのであろう。ガイドラインでも、新規かつ規模の大きいものを事業評価の対象としているからである。一方、新規であっても細かい場合は、事前評価といっても必要性・妥当性基準で、定量的というよりも定性的に処理されるであろう。

4．政策評価の三方式間の関係の把握

政策評価制度において、上記の三つの評価方式がどのような関係にあると考えられているのかを、ここでは考えてみたい。まず、この中で対象を幅広く検討することとされている実績評価を中心にみてみることにする。実施の前提には、目的 - 手段の因果関係をもつ、政策体系の確立、各階層ごとの目標、指標の設定がある。それに従い、政策所管部局による各施策ごとの自己評価により、数年（3～5年）単位でサイクルが回る。あくまでも目標 - 実績間の関係＝達成度をみての判断であるので、評価結果を企画立案・実施に反映させるといっても、その関係間の分析・評価は、時間的制約、担当職員的能力・技術的制約から、簡易的なものとならざるをえない。そこで、重点政策であるならば、より詳細な分析情報が必要となり、また、期待され、総合評価が要請されるのである。しかし、この分析には時間等費用がかかるため、取り上げられるテーマも限定されるし、関係者間の連携がうまくいかないと、データ不足等により、悪しき結果を招きかねない。ここから、実績評価のモニタリング・データや評価情報が、総合評価における分析の基礎データとなることが確認される。

ここまでは、基本的に、府省の内部評価とされており、必要があれば、総務省行政評価局がメタ評価を行うとされている。これは、各省の評価に対する評価で、評価情報の質の信頼性確保＝「認証」のために行うと理解できよう。ちなみに、総務省のメタ評価が、政府内の準内部評価⁷⁾、政策評価・独立行政法人評価委員会⁸⁾や議会、会計検査院⁹⁾による評価が外部評価である。

次に、事業評価は、政策・施策の枠組を所与のものとし、それらの目的を達成する手段の合理性を追求するために行われる。事前の分析、途中・事後の検証が別個に行われる、すなわち、独立している場合、事前の分析結果、途中・事後の検証結果は、総合評価の実施の中で、データとして活用される。一方、一連の事業評価が総合評価の中で、実施される場合もある。政策・施策の全般的見直しや改善の場合が、その典型であろう。

7) 行政評価局は、メタ評価以外に府省横断的・統一的な評価、複数府省にまたがる政策の評価を担当する。後二者については、行政評価等プログラムとして平成13～15年度の三ヶ年の取り組むべきテーマが設定され、公表されている。

8) 政策評価・独立行政法人評価委員会は、評価テーマを自ら設定して実施できるほどの権能がなく、あくまでも行政評価局が実施する評価に関する審議に機能が限定されている。

9) 会計検査院法の改正により、有効性検査が明記されたが、有効性検査と政策評価の関係はまだまだ整理されていない。

5. 政策評価制度の構図

政策評価の実施ステップは、斎藤¹⁰⁾によれば、政策評価課題の設定：検討対象テーマの設定、政策実態（構造・制度）の確認、政策評価の基本的視点検討：実施経過の把握・問題の所在の確認、政策目標と成果項目の列挙：政策目標と実現のための活動、各活動にそった成果のリストアップ、評価指標の選択・設定、評価体系図の作成：評価指標の関連性を体系的に整理、政策評価表の作成：各指標ごとに、効果把握のための目標値設定、データ収集、効果算定を行い、評価表完成、政策の見直し評価：評価結果に基づき、政策の見直しを行い、改善案の策定・提示となっているが、これは、事後的評価を対象としたものであるので、三方式のうち主に実績評価が、関連して総合評価が該当する。事業評価は、新規のものを対象としており、単独で事前・途中・事後と進み、通常政策過程の段階と同時進行であるので、ここから一応除外しておく。上記の二方式の評価過程はplan（評価の設計） - do（評価の実施） - see（この過程のアウトプットである評価結果に対する評価＝メタ評価）という流れである。

実績評価の実施ステップは、斎藤の枠組みの から（一部も含む）までがplanの段階にあたり、この過程は政策所管部局内で粛々と進められる。ここには、当然ながら政策、指標体系の対外的な公表も含まれる。政策評価表が作成された段階で、マネジメント・サイクルに埋め込み、単年度の実績測定の実施（do）に移される。次いで、政策所管部局内での測定結果を踏まえての実績評価（see）が行われる。ここでは、単年度の測定をdo、数年のモニタリングを経て、それらを踏まえての全般的趨勢の報告をseeとしている。

一方、総合評価の実施ステップは、以下のようなものである。ここでは、実施計画であらかじめ実施テーマが規定されている場合も含めて議論することをお断りしておく。まず、実績評価のモニタリング・データや評価情報を基に、評価担当者が自らの関心にに基づき政策評価課題を設定する。次いで、評価実施のための事前の準備＝設計としては、分析手法の選択が重要だが、それは、利用可能な、収集可能なデータによって規定される¹¹⁾。評価の視点によっては、実施経過と実際の効果を確認するために、上記とは別のデータを収集する。データ収集方法としては、過去の評価結果、類似の評価結果のレビュー、ヒアリング調査等がある。場合によっては、実績評価にはない別の指標を評価者が設定して、独自に調査してデータを収集する。ここまでは、planの段階であり、この過程において、実績評価のモニタリング・データや評価情報に対して、評価者による指標や目標の妥当性のチェックを含めたメタ評価が行われている。この段階でデータがそろると評価担当者が実際の分析（do）に取りかかることになるのである。評価担当者による分析結果が出ると、場合によっては、それに対する第三者の評価（see）が行われる。

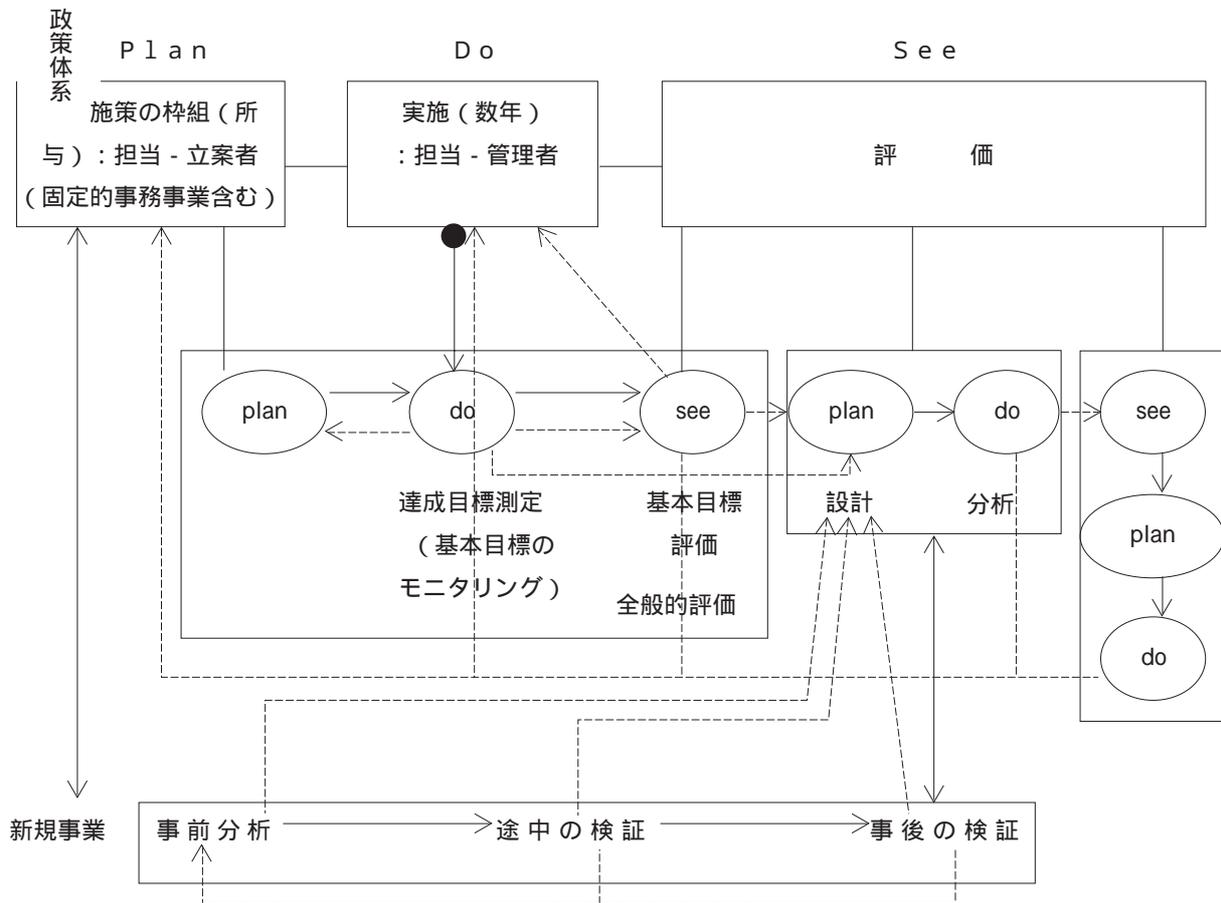
以上が、実績評価と総合評価の実施ステップであるが、次に、上記の実績評価と総合評価の連関に、事業評価の流れを加え、それらを政策サイクルの中に位置付ける作業を行ってみたい。一般に、政策サイクルは、Plan（立案） - Do（実施） - See（評価）といわれ、大文字で表記しておく。一方、評価過程のplan（設計） - do（実施） - see（メタ評価）は、小文字で表記する。

10) 斎藤達三 同掲書、37～40頁。

11) プログラム評価論において、定量的評価 - 定性的評価という二分法がよくいわれるが、これは評価のデザインではなく、データの性質を意味している。評価目的にとって必要なデータの性質が、その処理方法を、さらには処理の分析方法を規定するのであり、定量的評価 - 定性的評価の二分法は、データの性質による結果なのである。Carol.H.Weiss, *Evaluation : Second Edition*, PRENTICE HALL, 1998, pp82.

ここでは、施策レベル（固定的事務事業含む）の実績評価を中心にみるので、定期的モニタリングの実績評価の設計が出来上がり、これらが、マネジメント・サイクルの中に埋め込まれ、機能し始める段階、つまり、Do（実施）の段階をスタート地点としている。（図1参照）

図1



スタート地点 ——> は進路 - - - - -> データ、情報の提供 < - - -> 関連を各々示す
 （ のdo・see, のdo, のdoは、Plan・Doにフィードバックされる）

実績評価：政策所管部局

総合評価：評価担当組織（政策所管部局の場合あり）

第三者評価（認証・チェックのメタ評価）：準内部 総務省行政評価局，

外部 議会，会計検査院，政策評価・独立行政法人評価委員会

事業評価：政策所管部局

< 筆者作成 >

まず、単年度の政策所管部局、特に施策の管理者による一年目の実績測定が行われ、目標が達成されている場合は問題ないとして、著しく達成度が目標を下回っている場合、その理由は二つ考えられる。一つ目は、目標・指標の設計自体がおかしい場合であり、この場合は、図1の planにもどり、設計の再構成

が行われる。二つ目は、実施そのものに問題がある場合であり、この際は、自己点検によって改善策が考えられ、実施方法の修正が行われる。また、点検結果は、総合評価の担当者や官房等の予算編成担当部門に送付され、次期の予算査定に活用されるであろう。このサイクルは数年繰り返され、目標達成期限が来れば、実績測定の経年的推移（トレンド）を分析し、基本目標の達成状況や期間全体の取り組みを評価する実績評価が政策所管部局において、政策立案者も交えて議論される。政策立案者も評価過程に加わるのは、自己評価にすぎないが、評価の中で政策・施策のどこに問題があったのか、どのような影響を受けたのかなど、次期の立案に生かせる情報を産出する組織学習という点が強調されるだろうからである。なお、評価結果は、より客観的で、幅広い対象を扱う総合評価の担当者に送付され、分析の基礎データとされる。この流れは、図1でいえば、のdo-seeを経てのplanに至る部分に相当しよう。

総合評価は、必ずしも評価担当組織が担うとは限らず、政策所管部局でも行われよう。図では、評価担当組織が担うとしてあるが、これは、客観性を強調するためと考えていただきたい。さて、総合評価は、政策体系評価などと仮称された¹²⁾こともあることから、実績測定データ、実績評価の結果だけではなく、事前・中間・事後を問わず、事業評価の各種データ・情報も評価実施の際には幅広く必要である。もちろん、評価計画の時点であらかじめ検討されるから、収集されるデータ・情報は、明らかにされており、それに従って収集される。なお、評価計画が本格的に設計される時点は、実績測定データ、事業評価結果が一定程度蓄積され、問題点＝評価課題が浮かび上がってきてからであるから、3・4年経過後ということになるのではないと思われる。評価計画に従い、データが蓄積されると、いよいよ分析にとりかかり、一定の評価結果がくだされ、結果は、図の通り、政策立案者・管理者、場合によっては、メタ評価（のsee、さらに必要であれば、独自の評価であるのplan-doに進む）を行うアクターに送付されることとなる。事業評価は、単独で行われることもあれば、総合評価の中で行われることもあるとのことであるから、図では、単独として扱いつつも、総合評価との連関を示しておいた。

以上が、中央府省の政策評価制度で想定されている運用の仕組みであると筆者は考えるが、ガイドラインは、あくまでも標準的なものにとどまらざるをえないという限界ゆえに、実績評価・総合評価に関して詳しい内容（データ収集の方法、分析手法など）は書かれていない。また、実際の運用が始まっているわけではないので、いかなる結果がでてくるのか予断を許さない。

6. おわりに

最後に、中央府省の政策評価制度の根幹を成すと思われる実績評価に絞って、制度に内在する問題点を指摘しておきたい。この問題点は、基本的に自治体の業績測定にも通じるものである。

これらの評価方式の核心は、対象項目の指標と目標値の事前の設定にある。指標設定の過程は、複雑多岐に渡る対象事象を把握するための範囲・程度・価値・次元・特性を決定する過程であり、その過程を経て設定された指標は、様々な膨大なデータの収集・加工・分析、あるいは維持管理が一つのシステムとして確立された、集約された情報となる¹³⁾。また、指標の中に目標値が設定されると、行政活動を実施した際の達成度、能率、実施の成果などの程度を判定する基準が確立することとなる。

12) 若生俊彦「政策評価の導入に向けた検討状況について - 「政策評価の手法等に関する研究会」の検討状況を中心として」『季刊行政管理研究』, No90, 2000, 57頁。

13) 斎藤達三 同掲書, 15・16頁。

情報は、具体的でかつ、それに対する十分な加工・分析が施された集約的なものであればあるほど、誰にでも容易に理解され、広く活用されるようになる。従って、指標化が、管理対象と成果レベルの明確化に寄与し、行政の可視性を高めるとともに、評価における分析と結果の活用にとって共通の根拠となり、広く行政内外のコミュニケーションを促進すると期待される。しかし、指標による情報は、その背後にある、設定者による主観的解釈や読み替え操作という設定過程における論理が、評価者を含めて第三者には不明かつ不透明であるから、常に信頼性という問題をはらまざるをえない¹⁴⁾。

今般の政策評価制度は、導入までの準備期間の短さや政策評価そのものへの職員の不慣れもあって、既存の政策構造を前提とし、対象政策の選定、指標・目標値の設定をはじめ、評価が行政組織内部の閉じたものとなってしまった¹⁵⁾。それゆえ、政策評価は、行政機関内の自己点検活動にすぎず、「お手盛り評価」に終始してしまうという批判¹⁶⁾が早くも出始めている。この批判の主旨は次のようなものであろう。たとえば、成果・顧客志向を掲げて、指標・目標値の設定状況、評価結果の情報公開を事後的に行っても、国民はお知らせを受けるに留まるのであって、評価情報に基づき、マネジメントの改善、政策の改善を行うといっても、国民は評価のカヤの外であるため、情報の非対称性により、自らの意思・利益をそこに反映することができず、結局、行政側の利益・都合・論理で政策展開が行われることとなるというものである。

拙速に思われる評価制度には、当然、政策評価論の常套句のような上記の批判も含まれるが、より本質的な問題は、指標化による政策構造の単純化・固定化である。すなわち、政策、及び行政活動には、様々な価値、意義、意図があるにもかかわらず、設定者の価値が多分に反映される指標に表現された事柄とその結果＝業績に限定して管理するということは、一面では行政をアカウンタブルにするが、逆に言えば、行政責任を目標の達成のみに限定していくことになり、それは、成果・顧客志向の名の下で、行政活動の単純化、場合によっては、切り捨て、政策構造の固定化、行政システムの硬直化を招き、さらには正当化しかねないのではないかということである。

アカウンタブルで透明性の高い政策運営を行い、かつ同時に政策の有効性を高めていくためには、環境変化やニーズの変化に沿いつつ、政策目標、行政活動等の政策構造が柔軟に見直され、適切に変化させられなければならない。その際、指標・目標値を含めた、政策の成功の尺度が、政策決定者・政策立案者・施策管理者・実施担当者・国民によって異なっていることが一つの大きな問題となる¹⁷⁾。それは、各々の価値・利害を反映したものであるからである。顧客志向を標榜した以上、それらをめぐってステークホルダー各位の価値のコンフリクトが生じるのは避けられない¹⁸⁾。それゆえ、今後の課題は、評価の対象領域を拡張する一方で、政策の成功の尺度にかかわる決定へのステークホルダーの参加手続き（パブリックコ

14) 山谷清志「評価の多様性と市民 - 参加型評価の可能性 - 」西尾勝編『行政の評価方式に関する調査研究 - 参加型の評価方式を中心として - 』行政管理研究センター，2000，54頁。

15) 今般の政策評価制度では、評価手法もさることながら、政策評価実施をめぐるアクター間関係に力点が置かれ、また配慮され、本稿では具体的に議論しなかったが、「マネジメント構造に合致した評価情報システム」の構築という視点が希薄だったのではないかという印象を筆者は持っている。

16) 山谷清志 同掲論文，57頁。 上山信一「国土交通省の政策評価」『Eco - Forum』，Vol.19 No.3，2000，24・25頁。上山氏は、その対応策として各府省に第三者からなる評価委員会を設置して外部評価を埋め込むよう提案されている。

17) Anne.Larason.Schneider，“The Evolution of a Policy Orientation for Evaluation Research:A Guide to Practice”，*Public Administration Review*，JULY/AUGUST，1986，pp361・362。

18) Colin Knox and Denise Mcalister，“Policy Evaluation:Incorporating Users' Views”，*Public Administration*，Vol.73，Autumn,1995，pp419。

メント制度の適用等)を制定することであり、ステークホルダー相互の公的決定責任の共同化が、政策の有効性のみならず、正当性を高めるためにも必要不可欠なのである¹⁹⁾。

(参考文献)

- [1] Anne.Larason.Schneider , “ The Evolution of a Policy Orientation for Evaluation Research:A Guide to Practice ” , *Public Administration Review* , JULY/AUGUST , 1986 .
- [2] Carol.H.Weiss , *Evaluation : Second Edition* , PRENTICE HALL , 1998 .
- [3] Colin Knox and Denise Mcalister , “ Policy Evaluation:Incorporating Users ’ Views ” , *Public Administration* , Vol.73 , Autumn,1995 .
- [4] Lawrence C.Walters & James Aydelotte & Jessica Miller, “ Putting More Public in Policy Analysis ” , *Public Administration Review* ,Vol.60 , No.4 , 2000 .
- [5] Peter DeLeon, “ The Democratization of the Policy Sciences ” , *Public Administration Review* , Vol.52 , No.2 , 1992 .
- [6] 上山信一「国土交通省の政策評価」『Eco - Forum』, Vol.19 No.3 , 2000。
- [7] 斎藤達三『実践 自治体政策評価』ぎょうせい, 1999。
- [8] 政策評価研究会『政策評価の現状と課題 - 新たな行政システムを目指して - 』木鐸社, 1999。
- [9] 古川俊一「市民参加の評価方式 制度化の可能性と課題」西尾勝編『行政の評価方式に関する調査研究 参加型の評価方式を中心として - 』行政管理研究センター, 2000。
- [10] 宮川公男『政策科学入門』東洋経済新報社, 1995。
- [11] 山中洋信「「政策評価の現状と課題 新たな行政システムを目指して - 」について」『季刊行政管理研究』, No.88 , 1999。
- [12] 山中洋信「政策評価の定着へ向けた取り組み」『都市問題研究』第52巻 第2号, 2000
- [13] 山本清「政策評価をめぐる議論と市民参加モデル」『月刊自治研』1998年12月号。
- [14] 山本清「経営学と政策科学の相互作用的發展過程と将来展望」『岡山大学経済学会雑誌』30巻3号, 1999。
- [15] 山本清『自治体経営と政策評価』公人の友社, 2000。
- [16] 山谷清志「評価の多様性と市民 - 参加型評価の可能性 - 」西尾勝編『行政の評価方式に関する調査研究 - 参加型の評価方式を中心として - 』行政管理研究センター, 2000。
- [17] 若生俊彦「政策評価の導入に向けた検討状況について - 「政策評価の手法等に関する研究会」の検討状況を中心として」『季刊行政管理研究』, No90 , 2000。

19) Colin Knox and Denise Mcalister , ibid , pp420 . 同論文によれば、政策評価にユーザーを参加させるのが効果的であるのは、ユーザーを含む政策のステークホルダー間に利害対立がある場合、ユーザーが政策の有効性を十分に判断できる時であるという。また、政策が新規に導入されたり、実質的に改訂される場合には、ユーザーからのインプットが不可欠であるともいう。これは、裏を返せば、通常のモニタリングや継続を前提とした見直しのアウトカム評価では、その必要はないということであり、行政機関に委ねておいても問題はないと解釈できよう。

「公的決定の責任の共同化」については、古川俊一「市民参加の評価方式 制度化の可能性と課題」西尾勝編『行政の評価方式に関する調査研究 参加型の評価方式を中心として - 』行政管理研究センター, 2000, 39頁。同様の視点から政策評価を論じたものとして、山本清「政策評価をめぐる議論と市民参加モデル」『月刊自治研』1998年12月号を参照されたい。