

通商産業省・政策評価研究会編

『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 1999.11 304 ページ

1998年、通商産業省内に「政策評価研究会」が設けられ、「海外における評価事例…等について、行政のそれぞれの分野ごとにどのような手法を用いてどの程度の政策評価が行われているか、また、政策評価はどのように活用されているか、といった点について検討を行った」(14頁)。「それぞれの分野」としてとり上げられたのは規制、公共事業、技術政策、政府開発援助、公共サービスなどである。また、「手法」としては、効率性に着目した費用便益分析、費用効果分析、コスト分析、有効性に着目した統計解析法、対照実験法、業績指標を用いた評価がとり上げられた。その成果が翌年『報告書』の形にまとめられ、これがさらに単行本として出版されたのが本書である。

全体を通読して心に残ることは、それらの事項についての検討・解説がまことに的確であり、研究会メンバーの理解の深さがしのばれるということである。これは、一つには、先進事例に対して「分野」と「手法」という二つの面から立体的にアプローチすることにより、それぞれの仕組みや機能が歴史的・構造的文脈のなかで明らかにされていったからであろう。紙幅の関係で、一つだけ例をとれば、費用便益分析について、そこでいう「社会的便益や社会的費用は、財務的または財政的な便益や費用よりも広い概念で、収益や予算支出額だけではなく、市場では取引されない様々なものを含む」とし(94頁)、この点で、行政関与の「仕方」を決定する上で有用な情報を提供するコスト分析と異なり、そもそも政策としてとることが妥当か否かという行政関与の「可否」の判断に必要な情報を提供するものとされている(109頁)。費用便益分析における費用がマイクロ経済理論のいう機会費用であることを想起すれば、これは当然の考え方といえるが、それでもたんに行政関与の「仕方」にかかわるものと考

えがちな俗流の理解からは遠く隔たっていることが分かるであろう。

さらに、この費用便益分析による評価のコストに関連して、「評価結果を理論的に裏付するためには、学術的な文献も含め、相当な情報収集が必要となり、また、評価を行うには、マイクロ経済理論に基づく市場分析、需要予測、キャッシュ・フローの現在価値分析、及び、実測値を用いる場合には統計、などといった多方面の知見が要求され、専門家の助けも必要になる」(98頁)と述べ、行政関与の「可否」の判断を的確に行うには、経済学の研究成果を活用することが不可欠であると説いている。だが、こうなると、本書の叙述はたんなる先進事例の紹介の域を超え、事実上、評価分析としての内容を具えるに至っているといえよう。

もし、先進事例の紹介について疑問とすべき点があるとすれば、それは Best Practices(最優良事例)の位置づけについてである。すなわち、本書では、それは「政策評価」概念の整理(第2章)のなかの「評価のためのガイドラインや手引書」において miscellaneous 的に扱われている(80-85頁)。これは Best Practices が1990年代になって発達してきた新しい事象であり、その性格付けがはっきりしていなかったことから、無理からぬところではあったが、本来は、政策評価に用いられる手法(第3章)のなかに位置づけられるべきものである。すなわち、Best Practices を活用していくためには、何をもちいて Best と考えるかを示す基準を設定する必要がある。本書でも例えば規制インパクト分析について OECD が設定した基準が紹介されているが(83頁)、「複数の機関間の相互比較を行い、相対的効率性を把握するのに利用可能な手法である」点で、それは費用効果分析の「一種」とされる包絡分析法(DEA)と根本において共通する性格をもっているのである(107頁)。手法としての Best Practices の長所は、監察型の手法が評価を discourage するのと逆に、評価を encourage するようなインセンティブを具えていることであろう(参照、260頁)。

だが、これは些末なことである。本書全体についてみたとき、問題はもっと別のところにある。すなわち、もともと本書の基になった研究は「行政内部における今後の政策評価システムや具体的な評価手法の検討に資するべく」行われたものであるが(15

頁), 先進事例を参考にして日本に評価システムを作り出したとき, それが母国において果たしている機能とは違った——むしろ, 逆の——機能を果たすようになるということは十分考えられる。では, こうした逆機能化の危険に対して, 本書にどのような備えがあったか, ということがここでの問題なのである。この点を確かめるためには, ひとまず議論の出発点に立ち返ってみなければならない。

そもそも政策評価とは——本書でも第一の目的として掲げられているように(17頁)——事前, 事後にわたるその評価を通して, 政策の質を向上させていく知的作業を指す。そして, もともと政策の効果に不確実性が避けられない以上, それはどこの国でも早晚取り組まなければならない課題となっているのである(cf. B. Hogwood and L. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, 1984, p. 219)。ただ, 本書で重点的に論じられているのは, そのような政策評価一般ではない。むしろ, より限定されたもの, すなわち, 「行政が自ら行う自己評価, とりわけ施策等の企画立案を主要任務とする行政機関が施策等そのものについて行う政策評価」なのである(17頁)。もっとも, このこと自体は別に異とすべきことではない。とくに, 日本で作り出すのは事前評価(これは企画立案部門が担当することになる)と事後評価を「一体化」したシステムであるべきだとする本書の立場からすれば, これはむしろ当然の成り行きである(141-2頁)。実際また, イギリスの評価システムを代表する貿易産業省の ROAME にしても(57-62頁), アメリカの評価システムを代表する行政実績成果法(Government Performance and Results Act: GPRA)にしても(68-75頁), 基本的には, 行政の内部評価として構成されているのである。

問題は, このようなシステムを取り巻く評価環境にある。この評価環境が異なると, システム自体は同じでも, その機能は大きく違ってきうるのである。今の場合, 英米諸国では, 政策評価はひとり行政に限らず, 立法部, さらには大学・シンクタンク等の民間組織によっても多元的に行われている。アメリカで政策評価が一つの独立した Profession として成り立っているのはその表れであろう。これは, 政策評価について, 一種の競争が存在していることを意味する。そして, 競争が行われていると, 例え企画立案部門による自己評価であっても, 評価情報を有利に操作し, 行政関与の妥当性を含めて「仕方」=代替案の検討を封じ込める——まして, それにより組

織の威信の底上げを図る——ということは難しくなり, それだけ政策の質の向上が現実のものとなるのである。

ところが, 日本では, こうした競争が未発達であり, 政策評価は事実上行政の独占的な営みになっている。「政策評価関連産業等」の発達が待望される所以である(172-173頁)。その結果, 「行政が自ら行う自己評価」には組織の威信——Max Weber のいう *Amtscharisma*——を底上げするための便法として利用される危険性がつきまとうことになった。アメリカで GPRA が導入された目的の第一に「連邦政府の能力への信頼性向上」があることは本書でも紹介されているが(20頁), 日本では, この面が異常に肥大していく惧れがあるのである。特に「アカウントビリティ」——政策評価の第二の目的とされる(19頁)——の観念が十分に定着していないことを考え併せると, この惧れは大きいといえよう。これは政策評価の「パラドックス」(Hogwood and Gunn, p. 227)の一種であり, その逆機能化の好例である。

もっとも, 競争が望ましいこと自体は本書でも認識されている。すなわち, 「行政の外部のもの(市民団体や民間の政策提言機関等を含む)による評価が活発に行われることは, …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高めていこうとする誘引にもなる」(169頁)——と。ただ, このような「競争状況」が成立するためには, 一つの前提条件がととのっていないなければならない。それは, 政策(広義)——政策(狭義), 施策, 事業の三層からなるものとして理解されている——がそれ自体の論理に従って作動する一つの自立的な体系として存在しているということである。内部市場の形成を通してであれ, 議会の本格的関与を通してであれ, とにかく政策が行政の専管から解放され, それ自体の体系性をもつようになってはじめて「競争状況」が現実性をもってくるのである。ところが, 日本では, このような条件はととのっていない。この点は『報告書』が一つのきっかけとなって評価制度が導入されたとき, あらためてドラスティックな形で示されることになった。すなわち, 総務省が中心になって策定した『ガイドライン』によると, 各省は政策階層のうちでも施策レベルに照準を合わせ, これについて業績評価を行うものとされているが, 現実に行われていることは, 施策では

なく、課単位の行政活動について評価を試みるということなのである。何故か、理由は簡単である。日本には、個別の事業はあるものの、それらをまとめるべきプログラム＝施策は実在していないからである。これは施策を中軸とする政策体系が行政組織からの独立性を確立しえていないということを意味する。これでは、行政関与の「可否」まで問うような政策評価を期待することは無理であろう。本書に批判されるべき点があるとしたら、それは競争の前提条件に関する認識が足りず、自己評価が政策の質の向上を阻害する危険性に対する備えが甘いということであろう。

[伊藤大一]