

政策評価の理論と取組み

平成12年3月

(財)農林水産奨励会
農林水産政策情報センター

本報告書は、平成12年1月13日石垣記念ホールにおいて行われた政策評価に関する講演会において、講師としてお招きした東京大学大学院法学政治学研究科助教授田辺国昭氏、並びに北海道総合企画部政策室政策評価課長石川久紀氏のご講演を取りまとめたものです。

平成12年3月

(財) 農林水産奨励会 農林水産政策情報センター

目次

開会挨拶（農林水産政策情報センター 代表 大河原太一郎）	1
I 政策評価の理論と手法（東京大学大学院 法学政治学研究科 助教授 田辺国昭）	
1. 政策評価の目的	3
2. 政策評価の3類型	8
(1) 行政活動評価	9
(2) プロジェクト評価	10
(3) プログラム評価	11
3. 行政活動評価をめぐる諸問題	16
4. プロジェクト評価をめぐる諸問題	19
5. プログラム評価をめぐる諸問題	21
6. 政策評価を生かすための組織の条件	22
II 政策評価の現場から（北海道総合企画部政策室 政策評価課長 石川久紀）	
1. 「時のアセスメント」と政策評価	25
2. 「時のアセスメント」の実施背景と導入過程	26
3. 「時のアセスメント」・政策評価結果のフィードバックに関して	30
4. 政策評価システムの構造	33
5. 政策評価の現段階と将来展望	36
資料	
資料1（政策評価の理論と手法）	39
資料2（政策評価の現場から）	43
政策評価に関する講演会プログラム	71

開 会 挨拶

(財) 農林水産奨励会 農林水産政策情報センター

代表 大河原太一郎

農林水産政策情報センター代表の大河原です。本日は皆さん方にはそれぞれご所用が
ありのところ、中央並びに地方の皆さんを含めて本講演会にご出席をいただきまして、誠
にありがとうございます。ごあいさつとともに御礼を申し上げます。

ご案内のとおり、我が国行政の効率化あるいは合理化を目指しての行政改革が現在実行
中ですが、その中で中央省庁の再編、統合等の行政機構の改革と相並んで政策評価機能の
充実強化が大きな課題となっていることは、もうすでに皆さん方ご案内のとおりだと思
います。国民的な視点に立って社会経済情勢の変化を考えると、何と申しますか、政策の評
価を受ける、さらにその評価の結果は適切に反映される、そのようなシステムを作ること
が叫ばれているところです。それによりまして、政策の国民に対する説明責任、あるいは
政策の立案、実施過程の透明性という、今日、国民から行政に求められている要請に応え
られるということになります。少し大仰に申し上げますと、いまや行政においては、評価
なければ政策なしという時代に入っていると考えるところです。

このような情勢は、もちろん農林水産関係政策分野についても例外ではありません。皆
さんご案内のとおり、特に農林水産業、あるいは関連産業をめぐる情勢の変化を考えて、
現在新たな政策展開が求められており、この課題がいつそう重要であると考えてところ
です。

しかしつらつら考えてみると、私自身も長い行政経験がありますが、我が国の農林水産
行政は従来は予算の獲得や法律の制定に重点が置かれて、実施した政策の検証、あるいは
さらに進んで政策をめぐる環境条件の変化に応じて積極的に政策を見直すことは必ずしも
十分ではないのがありのままの姿でした。そういう意味では、行政関係者の最も不得意の
部分だと言うことができます。

現にこの政策課題に取り組まれている関係者の皆さんのお話を承ると、とまどいとい
うものがだいぶ感じられますが、こういう状況を振り切って政策評価の自立機能につ
いての課題に取り組まなければならないと思います。特に申し上げたいのは調査・研究の問
題です。いま申し上げた事情ですから、政策評価の調査・研究等については大変蓄積が
乏しいということで、これについての調査・研究も急ぐことが求められているところ
です。

こういう状況を踏まえまして、行政当局と民間関係団体が表裏一体となって、学会なり民間の英知を結集して政策のあり方、あるいは政策の仕組み、手法等についての調査・研究をすることが急がれて、当センターもその要請に基づいて昨年夏に発足をしています。本日の講演会も、センターの活動の一環として開催させていただきました。

私どもは専門家ではないのでこういう言葉を使っていいかどうかわかりませんが、本日の講演会の講師としては、政策科学における政策評価部門の研究の第一線におられ、しかも全政府的な検討の場である総務庁の政策評価手法等の検討会をはじめとして、各省の検討会においても活躍をなさっておられ東京大学の田辺先生にお願いしています。もうお一方は北海道で地方行政の現場にあって政策評価問題に多年取り組んでこられている石川政策課長さんで、このお二方に曲げてお願い申し上げ、本日の講演会の開催に至ったわけです。

このお二方から、これからいろいろ貴重なお話を承ることができると思いますが、主催者の当センターとしては、この講演会が農林水産政策にかかわる政策評価分野のいっそうの前進の契機になることをご期待申し上げながら、ごあいさついたします。ありがとうございました。

I. 政策評価の理論と手法

東京大学大学院 法学政治学研究科

助教授 田辺 国昭

I. 政策評価の理論と手法

東京大学大学院 法学政治学研究科

助教授 田辺 国昭

ご紹介に預かりました東京大学の田辺です。本日は「政策評価の理論と手法」ということでお話し申し上げたいと思います。この中では、いま総務庁がどういうことを論じているかと同時に、そのもとになる考え方、さらにはそれを各省に落としていったときにどういう問題が生じるのかを中心に話しします。

まずはじめに、政策評価の目的について簡単に触れていきたいと思います。そのあとで、いま総務庁のほうで対応している政策評価の3類型ということで、行政活動評価もしくは行政達成度評価、プロジェクト評価、プログラム評価と言われているものがありますが、その3類型の考え方を説明して、各々の評価を行ってきたときにどういう問題点があるのかということについて説明申し上げます。最後に、こういった一連の政策評価を生かすための組織、もしくはその政策評価を動かすための組織条件について簡単にご説明します。

1. 政策評価の目的

まずはじめに政策評価の歴史について、非常に大ざっぱに述べていきたいと思います。いまは政策評価ということが問題になっていますが、大きく言ってこれには二つの流れがあり、1980年代以降一緒になったと考えることができます。一つは評価にかかわる流れがあります。たとえば1950年代以降、アメリカで言うところのTVAという非常に大規模な開発プロジェクトが行われようとしたときに、その公共事業が本当に必要であるのか否か、それをどうにかたちでやっていったらいいのかという一連の政策評価の動きが出てきています。これが1960年代の後半になると、単に公共事業だけではなく、社会福祉のプログラム等で、その福祉プログラムがうまく行っているのか否かを確認しようということで非常に大きな政策評価のプログラムが動き出していきました。こういう政策が本当に必要なのか否か、かつそれが本当にうまく行っているのかどうかを客観的、合理的に追求しようという動きが一つあったということです。

他方もう一つは、ある意味では予算と結び付いている動きです。つまり戦後の1950年代以降の予算改革の動きがあります。これも始まりは1950年代ですが、いわゆる事業別予算制度が出てきました。つまり各事業に対してどれだけ予算をつけるのか予算項目の中では

つきりさせ、しかもこの予算でどれだけのものを達成したのか客観的な指標で計測し、目標値として表していこうという予算改革の動きがあったわけです。

これが1960年代の後半になると、後ほどご説明するPPBSという非常に大規模な予算改革の動きと結び付いていきます。PPBSの動きは必ずしも成功しませんでした。個々の政策に対してどこまでできるのか、それがどの程度うまく行ったのかという予算改革の一つの方向性をもととして、資源配分つまり予算編成を行うという考え方の基礎になったと考えることができます。1980年代以降の一連の行政改革の動きの中で、初めに申し上げた政策評価の動きと2番目の予算改革の動きの二つの流れが組み合わさることで、政策評価という今日の動きが出てきたと考えられるのです。

「1980年代以降の行政改革の動きは、政策評価と予算改革を結び付ける動きがある」と申し上げましたが、それと同時に行政に対する考え方が急速に変化してきたと言えます。その中で評価という機能に非常に大きなスポットライトが当てられていったということです。

単に行政の範囲がどうあるべきなのか、福祉国家ということで大きすぎた政府を小さな政府に戻していくという量的な側面だけではなく、行政のやり方自体、もしくは行政を支える原理自体が変わっていかなければいけない、21世紀を迎えるにあたって、量ではなく質という方向で新しい政府の運営方法を生み出していかなければならないというのが行政改革の動きだったと思われまます。

この行政改革の動きでは、特にイギリス、ニュージーランドなどアメリカを中心として非常に大きな改革が行われていきました。それはニュー・パブリック・マネージメントという言葉で言い表されています。新しい公共管理とでも訳すのでしょうか。この動きの中で政策評価が出てきたと考えることができます。

ニュー・パブリック・マネージメントを支える要素は三つあります。これはある意味では、従来「行政はこういうものであるはずだ」「こういうものであるべきだ」と思っていたものに、「そうではない」という対抗の命題として出てきたと考えることができます。

第1番目は、公的部門と民間部門との関係にかかわる側面です。従来の行政に対する考え方では、公的部門と民間部門を支える原理は全く別であると考えていました。つまり政府を動かす力と民間で企業を動かす力は全く別物であり、そこに共通した原理は必ずしもないと考えられていたのです。しかしながらニュー・パブリック・マネージメントの考え方は、むしろ政府と民間の間にかなり共通したものがあるのではないかと、民間企業で使わ

れている組織編成の原理や人事の原理を公的な部門に持ってきても動くのではないのか、むしろそちらのほうが好ましいのではないかというものです。民間部門と政府部門の考え方の中で引かれていた線を取り払って、積極的に民間の考え方を取り入れていこうという発想です。

そうすると、政府の中においても経営が重要になってくるのではないかという発想が出てきます。さらには政府の中でも目標の達成度をきちんと定めて、どこまでできあがったのかという運営を行うことも、民間と同じように可能ではないかという考え方が出てきました。

第2番目に新しい公共管理論を支える軸ですが、従来の考え方では、行政はできるだけ一元的かつ統合的に運営されるのが好ましいとされていました。つまり、ある意味では命令とそれを受け取る人との間でできるだけ一元的に命令が執行されるかたちの組織づくりが好ましいとされていたわけです。しかしながら新しい公共管理論（ニュー・パブリック・マネジメント）と言われる考え方では、こういった統合的な組織は動かない組織であるという発想が出てきます。大きな組織は非効率的な組織になりがちであり、いわゆる官僚制の悪い側面がはびこってしまう組織になりがちであるという発想です。

それではどういう組織づくりをしたらいいのかというと、組織はできるだけ切り離すべきである、小さな組織単位を作ってそこが管理可能な動く組織として取り出してくるという発想で、小さな組織こそマネジメント可能であるという考え方になってきます。いまの独立行政法人という動きは、この考え方の典型的な制度的表現です。

第3番目にニュー・パブリック・マネジメントが打ち出してきた要素ですが、従来における行政では、手続きで行政の内部をコントロールしていこうという考え方でした。これに対してニュー・パブリック・マネジメントは手続きも重要であることは否定しませんが、手続きだけを守っていればいいというのではなく、何よりも結果を出すことが必要であるという発想に立ってきます。つまり手続きでコントロールするのではなくて、結果を達成したのか否かという最終的な成果によって動いている組織なのか動いていない組織なのかを判断する、コントロールするという方向に動いてきています。

こういった行政改革の動きの中で、政府組織を動かす考え方は徐々に変わってきています。その中で政策評価が重要視されてきたと考えることができます。つまり民間部門との共通性は、まず目標の達成を中心として組織を動かしていくことを目指すべきだという方向です。2番目に一元的な組織から小さな組織へと動いていくことは、経営可能な組織を

出して、そこはかなり権限を移していくという方向に行きます。しかしながら3番目に、組織に対して自由度を与えるのでなんらかの縛りが必要です。それは結果に着目していくことになります。

こういう一連の新しい組織運営の方法に対して、これだけを動かしていくと政府全体としてはバラバラの動きになってしまうので、そこに一つの求心点を確立する、その方策として政策評価が出てきたと考えることができます。つまり、「組織運営についてはできるだけ自由に行わせよう。現場がいちばん情報を持っているし、いちばん知っている。そうであるならば、そこに委ねるのがベストだ」という発想です。

他方現場だけに裁量を委ねていけばいいかという、必ずしもそうではありません。自由を与える代わりに、やるだけのことはきちんとやってもらうという発想になります。自由度を与える代わりにの代償とは言いませんが、それをきちんと管理する手法として政策評価が出てきたと考えることができます。

いま申し上げたのは政策執行にかかわる組織の部分が中心ですが、本省の部分、つまり政策に対するアドバイスをを行う部分に関しても、できるだけ多くの情報を使って、かつ合理的に考えるかたちで政治に対するアドバイスを行っていくことが求められてきます。ある意味では、政府の中から政策の執行という部分をだんだん出していくと政策のアドバイスにかかわる機能が純化されてきます。その純化された機能をできるだけ多くの情報に基づいて合理的に行おうというので、他方で政策評価が全面に出てきたとも言えます。

以上のような動きがある中で政策評価にかなりスポットライトが当たってきましたが、政策評価の目的に関しては、大きく言って四つほど挙げるができると思います。一つは、政策評価を通じてより合理的な意思決定を可能にするという側面です。つまり政策の質自体を高めていくということです。

おそらく政策を立案して法律にまで委ねていくときには、かなり緊急の要請があって、特にスキャンダルが生じて、それに対してなんらかの対応をしなければいけないということも比較的多いと思われます。そのときには、判断にかなり急を要します。判断したいときに手元に情報がない、しかしながらなんらかのかたちで立法しなければいけないということが比較的多かったのかもしれないと察せられます。

政策評価は必要なときに必要な情報が蓄積されている、ある意味では情報のインフラを組織の中に整備するという側面があります。その情報インフラの整備を通じて政策の質自

体を高める、つまり必要な情報を手元において、それがいつでも引き出されるような組織の体制を作っていく側面があるということです。

第2番目に、政策評価の情報をフィードバックすることを通じて組織的な知見もしくは記憶を蓄積していくことです。民間組織もしばしば硬直しますし、大学なども硬直しますが、政府組織も硬直するということが言われています。政府組織が硬直化して制度的に疲労しているときには、一般的には惰性の産物であると言われます。惰性ということで、過去に引きずられ過ぎて変革できない状態になっているのではないかとされるわけです。

ところが実際に組織の硬直化、惰性という現象をよく見ていくと、惰性の中身は昔に引きずられているのではなくて、「昔のことはよく知らないが、昔から続いてきたのだから」というかたちの惰性が比較的多いのではないかという感じがします。つまり記憶に基づく惰性ではなくて、記憶しないで、いまとりあえず手足がこう動いているからということで物事を続けてしまう側面が多いということです。

そうなる組織の硬直化は、記憶や過去にとらわれるということよりも、むしろ過去を忘却し、記憶を忘れ去ってしまうことから生じていることが多いと言えるのではないか。これを正すには、過去にやったことが成功したのか失敗したのか、成功したならばなぜ成功したのか、失敗したならばなぜ失敗したのかを組織的な記憶として蓄積していくということです。

事前評価ということでそれを回して事後評価へ至る一連のフィードバックシステムを組織の中に確立していくことは、組織のメモリーというか記憶の方式を非常に効率的なものにして、そのキャパシティー（能力）を高めていく方向に動かそうという試みであると言えます。これを政策評価の第2番目の目的として挙げるができると思います。

3番目は、組織運営の効率化という側面です。政策評価もしくは評価を行うためには、まず第1に何をやる組織なのかという組織の使命、目標がはっきりしていないとできません。評価をしようとする仕掛けを入れることによって、一つは組織のミッション（使命）を純粋化してはっきりさせるという側面があります。

2番目として、評価を行うためにはそれをどこまで行えるとするのか、つまり実現可能な目標はどこまでなのか、達成度をできるだけ明示化する方式は何かということを見ていかなければなりません。他方で先ほど申し上げたように、個々の政策運営のやり方はなんと言っても現場がいちばんよくわかっているので、わかっているところに委ねるのが基本的な原則になります。運営の自由度を高めつつ、他方で組織目標に個々の現場が寄与して

いるということを日々理解していただくためには評価というメカニズムが必要になってくるという側面があります。

つまり自由度を与えつつ、組織全体の目標に対して寄与していただくという組織体制を作ることによって組織運営全体を効率化していくのが、政策評価という仕掛けの一つの目標になっているのです。

第4番目の政策評価の目的として考えられるのは、いわゆるアカウンタビリティ（説明責任）という側面です。政策評価を考えていくときには、これが情報公開の問題と補完的になっていることを念頭に置いていただきたいと思います。評価の情報は議会に対して、もしくは国民に対して必ず公開していく側面があるということです。各省がいま何を行っているのか、次に何を行っていきたいのかを明らかにするという側面です。2番目になぜ特定の政策を行うのか、なぜその政策がいま必要とされているのかを明らかにして、その判断に至った過程、情報を国民に対して明らかにする側面があります。3番目に、どこまで政策の目標を達成できたのか事後的に国民に明らかにするという側面です。

情報を提示する、国民に目標を理解していただくという一連のことを通じてアカウンタビリティ、つまり国民に対して組織として何をやっているのかを説明し、かつ政策を行うための正当性を付与することが必要になってきます。以上が政策評価の目的にかかわる部分です。

2. 政策評価の3類型

次に政策評価の3類型についてお話ししたいと思います。いま総務庁で取り組んでいる政策評価の議論も、大筋ではこの3類型に基づいて展開されようとしています。全体としての基本的な考え方は、政策評価にもいろいろなものがあるということです。必ずしも、一つの評価システムを確立すれば残りはやらなくていいというものでもありません。そうすると各々の評価の手法や特性を生かしつつ、補完的に全体のシステムを組み立てていかなければなりません。以下では評価の類型についてお話ししたあとで、2番目にこの類型を前提にして、過去の政策評価の失敗から何を学習すべきなのかという点を論じて、3番目に制度設計の指針について触れていきたいと思っています。

まず政策評価の3類型についてご説明します。ここでは政策評価の目標がどのようなものか、2番目に対象と把握のレベルはどのようなものか、3番目にそこで用いられる手法はどのようなものか、4番目にそこで評価を行って出てくる情報がどのようなものになっているの

かということを中心に説明したいと思います。

(1) 行政活動評価

まず第1番目の政策評価の類型として挙げられるのは、ここでは行政活動評価と書いてありますが、業績の達成度評価と言われるものです。いちばん典型的な例としては、地方自治体のほうでかなりいま紹介が進んでいる三重県における事務事業評価です。それから後ほどご説明があると思いますが、北海道で導入されている政策評価のシステムもこの類型の中に位置づけることができると思われます。諸外国の例を見ていくと、アメリカにおけるG P R A法があります。Government Performance and Result Act.で、政府業績成果法と訳していると思いますが、そのシステムがこの行政活動評価の類型です。

この政策評価の目標は、事務を効率化することが中心です。つまり評価という枠組みをシステムの中に埋め込むことによって、その中で活動している行政官の動機を高めるということです。この評価では、評価の達成度が外に対して公開されるので、そのレベルまで達しようとして人々ができるだけ奮起して頑張ることを意図しており、これによって効率性を達成するのが主要な目的だと考えられます。その意味では三重県型の評価方式は、結果を通じて組織を管理する結果による管理の一つの表現だと考えることができます。

2番目に、この評価方法を取っていくと対象として組織全体を追っていく必要があります。組織を効率化するための仕掛けですから、数値的に把握するのが難しいというところも覆って、ある意味では全体で高めていく必要が出てきます。万一、特定の部局に関しては評価が難しいということでそれを取り除くとすると、各々の組織が除外される方向に動いてくるので、その意味ではかっちりとして全体を覆うことが必要になってきます。

3番目に、ここで用いられている手法は基本的には数値化、指標化です。つまり来年度はどこまで行うのかということの数値的にはっきりさせて、終わったあとでどこまで達成できたのかを指標に基づいてチェックするということです。そうすると適切な指標は何かということ、その指標の持つ役割、解釈をどういうかたちで行うかということが、この評価システムにおける重要なポイントになってくると考えられます。

4番目に、こういった行政活動評価の場合は定期的にチェックを行い、各年度ごとに評価を行ってフィードバックすることが必要になってきます。それも事後的に行うことで、事前的に目標というかたちで設定して、それをどこまで達成できたのかというかたちのチェックをかけることが必要になってきます。どのような活動をしてどこまで達成できたの

かチェックしますから、ここで生み出されている情報は組織の成績を点検するようなものになってきます。その意味では、中学生の期末試験のようなものかもしれません。

先ほど例として挙げたのは事務事業評価システムやG P R Aです。後ほど申し上げますが、日本の場合も、行政活動評価の体系もシステムとして導入する方向に動いています。

(2) プロジェクト評価

2番目の類型として挙げられるのはプロジェクト評価です。たとえば、公共事業でのダムの建設という特定のプロジェクトを行うべきなのか否かを判断するための情報を提供することです。特定の政策の枠組みを前提として個々のプロジェクト、たとえば個々の公共事業を行うべきなのか否か、農水省の例では特定の構造改善事業を進めるべきなのか否かをチェックすることに主要な目的があるということです。つまりプロジェクト評価においては、個々のプロジェクト、事業を採択すべきかどうか決定するもとなる情報を与えるということです。さらに複数の事業があるならば、その中でどれを優先して行うのか評価していくことが主要な目的になります。

2番目に、この対象として考えられているのは各分野ごとです。構造改善事業なら構造改善事業という分野を取って、その中でプロジェクト評価を行っていくことになります。たとえばこれを道路事業と比較することは技術的にはなかなか難しいので、このプロジェクト評価においては、いまのところそこまで考えることは求められていません。つまり各分野ごとに、その中で下りてくる事業を評価してピックアップしていくという対象の範囲の取り方になります。

3番目に手法として考えられるのは、いわゆる費用便益分析です。プロジェクトを行った際にプラスになるものが便益で、予算等でコストとしてかかるものが費用として計算されます。そのすべての費用とすべての便益を足し合わせて費用よりも便益が上回っているならば、そのプロジェクトを行うべきであるというのが費用便益分析の基本的な分析手法であり、そこから出てくる一つの判断になってきますが、これを行っていきます。

4番目に、ここで出てくる情報としては、特定のプロジェクトを採択するか否かの判断となる情報を与えます。費用便益分析がすべてではなくて、必ずしも便益が費用を超えていればすべてのプロジェクトを行うべきだというわけではありません。ほかに公平性や地域間格差などさまざまなファクター（要素）を勘案していかなければいけません。その前提条件として費用便益分析を通じて、このプロジェクトはやったほうがいいのか否かに

かかわる判断のための基礎的な情報を提供するの、ここで生み出されてくる情報の質です。

プロジェクト評価に関しては、特に公共事業を中心として日本でもかなり広く行われています。道路に関しても、港湾に関しても行われているし、皆さま方も重々ご承知のように、構造改善事業等に関してもかなり精密に行われている部分です。このプロジェクト評価をどこまで広げていくのか、どこまで精緻化していくかが、このプロジェクト評価をめぐる主要な問題点になってくると考えることができます。

(3) プログラム評価

3番目の類型としてあるのはプログラム評価です。これはアメリカの会計検査院が行っているプログラム評価がその典型例ですし、イギリスのナショナル・オーディット・オブイス（会計検査院）が行っているバリュー・フォー・マネー検査も、このプログラム評価の例です。そこではプログラム全体を見渡して、事後的にその政策にどのような問題点があったのかを見ていきます。うまく行っているのか、うまく行っていないとするならばその原因は何に求められるのかを、レポートというかたちで提出するのがプログラム評価の典型例です。

そこで目標とされるのは政策の問題点の洗い出しで、そのあとで、それを改善するためにはどういうことが必要になってくるのか情報を提供するという側面です。その意味でプログラム評価は、過去の政策を網羅的に見渡して、そこをチェックして、次の決定に向けて情報提供を行うことが主要な目的になっていると言えます。

2番目に、対象としてはすべての政策を行うというわけにはいきません。プログラム評価に関してはかなりテクニックも要りますし、かつ時間も費用もかかります。そうすると重点的に、たとえば新規政策を導入して5年後にうまく行ったのか否かということで特定の政策領域について行うことが必要になってきます。まんべんなく薄く行うことは必ずしも必要ではないし、かえって害が多いとも考えられます。

3番目に手法としては、必ずしも数量的な手法を使う必要はありません。どこがうまく行っていないのかという改善に向けた情報提供をするのですから、それにふさわしいかたちでの分析を行います。単にモデルを使っていくらという金銭的な価値を出してくるのではなく、定性的な、ここがうまく行っていない、ここが引っ掛かっているという現場に沿ったきめ細かい情報をあげて問題点を出していくことが、このプログラム評価の中では重

要になってきます。特に定性的なものも含めて、複数の手法を組み合わせることで評価を行って情報を産出していくことが必要になってきます。

4番目に、プログラム評価においてはどのような情報が出てくるかという、問題解決のための情報です。これは次に結び付けるための情報ですから、ある程度のきめの細かさが必要になってきます。プロジェクト評価の場合にはコストとベネフィットという二つの情報に集約されてしまいますが、プログラム評価の場合にはもう少し細かくて、たとえば執行においてこういう問題点があるとか、大きな政策の中でこのサブのプログラムはあまり寄与していないという細かい側面が重要になってきます。

以上政策評価の3類型として、業績達成度評価とプロジェクト評価、プログラム評価を申し上げました。この3類型を抽出したのは、一つには目的や産出する情報が異なるということです。そうすると、情報を作り出して組織の中で埋め込んでいくための情報経路もかなり異なってくるのではないかということが前提にされてきます。

逆に言うと、一つの組織経路、情報経路で行った場合には、この三つの類型を行うと害が大きいと考えられます。特に行政活動評価の場合には成績点検情報、期末テストですから、そこで出てくる情報は3番目のプログラム評価で次の改善のために役立つような情報を抑圧してしまう可能性が非常に高いわけです。一つの情報経路、つまり一つの評価システムの中ですべてを行わせようとした場合には、いちばん初めに申し上げた三つの目的のどれも達成できない可能性が大きいということです。

この三つをいっぺんに行おうとした場合には情報を抑圧してしまっ、評価自体がうまく行かない、評価の病理現象が発生しやすくなっていくという問題点があります。結局、うまく回る現実的なフィジビリティのある評価システムとしては、政策の特性もしくは政策評価でこれを達成したいという目標を三つの類型ごとにうまく組み合わせた評価システムを全体として構築していくことが必要になってくるということです。以上が政策評価の3類型の基本的な枠組みです。

次にPPBSの問題について、若干触れていきたいと思えます。いちばん初めのところで、1960年代の後半にアメリカでPPBSという体系的な評価システムと予算査定、予算編成を組み合わせる試みがあると申し上げました。PPBSはある意味では壮大な実験ですが、これは失敗したと考えられています。この失敗から何を学び、いま組み立てようと

している次の評価システムがどういう教訓を得るのかというのがここでの議論です。

PPBSの発想は、単純と言えればかなり単純なものです。どういうやり方をしたかという、個々の施策について必ず費用便益分析を行わせます。そして政策のプライオリティをつけて、これを予算編成へとリンクさせるやり方です。ただ実際にこれを動かしていくと、1万以上の施策について費用便益分析を行い、しかも代替案まで考えて費用と便益とを考慮して、それを予算編成部局に回せということになりますから、かなり重い評価システムになってしまいます。実際にこれは2年ぐらい試みられましたが、大失敗でカタストロフィーに終わってしまいました。

そこで出てきた問題点は、一つは把握のレベルにかかわる問題があります。つまり事前評価ですべてに費用便益分析を行わせることはかなり難しく、その意味では事前評価で最終的なアウトカムと結び付けることは難しいので、だんだんと把握のレベルが撤退していきます。アウトカムからアウトプット、つまり事業がどのくらいまで達成するのかという側面まで落ちてくるということです。

2番目に、PPBSが失敗した一つの原因は費用便益分析の対象をすべての政策にまで及ぼそうとした点です。公共事業は費用便益分析に乗ってきますが、たとえばこれを自治省でやっているような交付税制度にまで行わせようとする、かなり難しくなります。適用の範囲が限定されているので、その意味では対象をすべてとするのではなくて選別する必要が出てきます。

3番目に問題として出てきたのは、政策評価を行う主体の問題です。PPBSの場合にはすべて内部評価に集中してしまっていて、各原課が費用便益分析をすべて行い、その結果を上に出させるというシステムを取ろうとしましたが、一般には原課のほうでは評価手法に関するノウハウは必ずしも蓄積されているわけではありません。そうなると、ほかの部局からやり方に関するサポートを受けない限りは政策評価、特に費用便益分析等に関してはなかなか難しい側面があるということです。

4番目の問題点はこれが資源配分、特に予算編成と直にリンクさせられたことです。特にこの時期は予算のほうが増えていくので、できるだけ予算を取ろうということで評価自体にゆがみが生じてしまいます。ある意味では資源配分とリンクしない政策評価はあまり有用性はありませんが、直接それをそのまま結び付けてしまうとゆがみが生じる可能性が大きいというトレードオフがここに存在したというわけです。

こういう教訓から、現実的な評価システムを考える場合にどういう指針が考えられるかという、まず一つには主体の問題が出てきます。その前提は、評価に関しては残念ながらすべてにおいて適用できるような唯一最良のシステム、唯一最良のやり方はないということです。そうすると評価を通じてどういうことを達成したいのか、現に評価を行おうとする際に用いることのできる資源、時間はどれだけあるのか、対象となる政策領域はどういうものかを勘案しつつ考えていかなければなりません。目的、使える資源、対象となる政策領域ごとに望ましい政策評価のやり方が異なってくることにならざるを得ないということです。

つまり過度に画一的な評価システムを作ってしまう、過度に体系性、総合性を求めることは、ある意味では評価にとってかえって障害になる危険が大きいということです。まず第1番目に、どこが評価を行うのかという評価主体の問題です。今回の総務庁を中心として動いている評価の枠組みは大きく言うと内部評価で、政府の外に評価する主体があつて政策評価を行うというやり方には必ずしもなっていない、各省の評価セッションが評価を行い、総務庁が横断的な評価を行うという2本立てのシステムになっているという点です。

主体の問題としては、原則として事前評価に関しては政策を動かしていく原課が中心となって評価を行い、ここがどういう目標を達成したいのか、どこまで達成したのかを見ていき、それを評価部局に出してチェックをかけるというシステムを構築するのが望ましいということです。

他方で事後評価は、特にプログラム評価等に関しては当該セッションだけで行うとなかなか難しいかもしれません。特にプログラム評価にかかわるノウハウは必ずしも原課では蓄積されていない可能性があるため、専門性等を確保するためにはほかの評価セッションを使ったり、さらにはシンクタンクを使うことが必要になってくるのではないかということです。

2番目に把握のレベルですが、公共事業等に関しては、いまかなり広く行われています。ただ、これを規制のほうにもできるだけ広げていきたいというのが、おそらくは総務庁の考え方だと思われます。規制の場合にはベネフィットの部分、便益がどうあるのかということが中心ではありません。むしろ規制を行うことによって、どれだけ規制をかけられている相手方に対して費用をかけているのかということが評価の中心になると考えられます。規制をかけることによるコンプライアンス・コストと呼んでいますが、それを明示化することがプロジェクト評価の中での規制インパクト分析の中心的な問題点になります。

3番目に手法です。しばしば「役所の側で新しい評価手法を開発することが望ましい」等々言われますが、實際上これは不可能と考えられます。評価手法というかなり難しい分野、ある程度時間を取ってやらないとできないことに関して、それを役所に委ねるのは無理だということです。そうすると手法に関しては、いまあるもので勝負するしかありません。省庁の側の知恵の出どころは、それをどういうかたちで組み合わせていくのかということです。いまあるものをどううまく使って評価システムを作り上げていくかが、手法にかかわる基本的な原則です。特に定性的な情報に関してはあまり重要視されていませんが、これをどういうかたちで埋め込んで組織の中にフィードバックさせるのかということが重要かと思われまます。

一般的には定性的ではなくて定量的な指標で出てくる評価が客観的であり、客観的な評価が役に立つと前提されることが多いのですが、必ずしもそうはなっていません。定量的だからといって客観的であるよりは、むしろ期待水準を表している、組織がこうやりたいということを示しているだけかもしれないわけです。そういう数値であるならば、やっている組織に関してはあまり役に立たないということも起こりかねません。客観的ということ、数値ということにあまりとらわれるのではなく、それを利用する側面から言うかどうかというのが望ましいのか、どういう情報がいま組織の中で求められているのかということや、それを考慮しつつ評価システムを作っていくことが動くシステムを作るために重要になってくるということです。

4番目に政策評価の役割と利用にかかわる問題点です。政策評価で評価した情報をどう使うのかということに関しては、大きく言って四つぐらい挙げられます。一つは、政策を廃止したり続けたりすることにかかわる判断情報として使うことが求められています。2番目には廃止したり続けたりという1かゼロかの判断だけではなくて、どういうかたちで改善したらいいのかという使い方をすることが挙げられます。3番目には改善等ではなくて、情報を与えるにとどまるという役割に限定するという考え方もあります。判断は全くほかの部署に委ねるということです。4番目の政策評価の役割として挙げられるのは、社会一般に対する教育効果です。いまわれわれの省庁はこういうことをやっています、その理由はかくかくしかじかで、これだからいまの政策が必要だと訴えかける手段として評価情報を使うということが挙げられます。

一般には第1番目の政策評価で出てきた情報を、その政策を廃止するのか、それとも残すのかということに使うという言われ方はするわけで、この点がかかなり重視されます。た

だ現実を考えていくと、この役割を政策評価に求めるのはちょっと期待が大きすぎると考えられます。むしろ2番目以降の次にどういう改善を行うのかということ、さらには社会一般に対してどういう政策がどういう意味を持っているのかというフレーム自体を認識してもらおうという利用価値のほうが大きいかもしれません。

政策評価情報を政策をストップさせるのか、それとも続けるのかという1点だけに限って使おうとするならば、あまり役に立つシステムにはならない可能性が多く、逆に障害のほうが大きくなっていくのかもしれないということです。

政策評価を行う場合には、客観的な評価ということが非常に強く言われます。それはそれで間違いではありませんが、むしろ情報をどうにかたちで使うのか、評価したあとそれを組織の中でどう利用するのかということこそ政策評価を生かしていく重要なポイントになるのかもしれません。つまり省庁内部で営まれている組織の学習の中に評価システムを組み込むことが、評価を動かしていく重要なポイントになってきます。その意味では評価システムを組織の一連の動きと別枠のものとして、嫌々やっているというものとして別建てに作っておいて、こっちはこっちで別にやるということではなくて、評価を一連の意思決定の中に、さらにはオペレーションの中に組み込んでいくことが利用の重要なポイントになってくるのではないかと考えられます。以上が3類型にかかわる問題点です。

3. 行政活動評価をめぐる諸問題

次に行政活動評価をめぐる問題について、いまの総務庁の取り組みと現状を簡単に申し上げたいと思います。総務庁の現段階においては、三つのオプションが考えられています。一つは三重県型の行政活動評価、事務事業評価システムです。指標をはりつけるレベルを政策のいちばん下の事務事業のレベルに落として、事務事業ごとに指標をはりつけるということです。

ただ三重県型のものに関しては、当然ながらメリットとデメリットがあります。メリットとしては、いちばん下の単位になっているので、そこがうまく行っていないときに廃止する単位になっていることです。つまり切りやすい単位になっているのです。他方で、三重県型のデメリットとして挙げられるのは全体が見えないということです。いちばん下の事務事業からボトムアップ的に作っていくので、各省の政策の体系がどうなっているのか、その意味でのアカウントビリティを明確にできないというデメリットがあります。デメリットの2番目としては、これを中央省庁でやった場合には指標の数が多くなり過ぎると

ということです。三重県全体でだいたい3000ぐらいの指標をはりつけていますが、これと同じことを一中央省庁で行うとすると、おそらく指標の数は1万を楽に超えてしまいます。そうなるとちょっと現実性がないのかもしれない。

2番目のオプションとして考えられているのは、G P R A型です。これは三重県の事務事業レベルではなくて、もう一つ上の施策レベルを中心として把握して、そこに指標をはりつけていくというものです。政策体系を付け加えて、組織の長期目標を設定する、それを年次ごとに指標をどこまで達成したのかチェックしていくという側面で、このメリットは三重県型とは逆にある程度の体系性が確保できることです。2番目のメリットは、これでも重過ぎる気はしますが、三重県型に比べるとシステムとしては軽いことです。指標になると全体で1000~2000の間に収まるのではないかと考えられています。

他方デメリットとしては、指標をはりつけて見ていきますが、あとでこの事業を廃止しようという意味では、うまく行っている、うまく行っていないという切る単位にはなっていないことです。予算とのリンクは直接的なものには絶対にならないシステムになっているということで、ここがG P R A型のデメリットだと考えています。

3番目のオプションとして考えられているのは限定的なやり方で、大臣に対するアドバイス、組織の官房でやっているスタッフ機能に関しては除くというオプションです。業績の達成度を測るのは執行を行っている部門に限定するという考え方ですが、このやり方のメリットは無理な指標形成を行わずに済むことで、その意味では現実的だということが挙げられます。

他方でデメリットとしては、これを除外するというを行うと、各組織、各課ができるだけ自分は対象にならないように逃れようという動きが出てしまうことです。評価をめぐって不必要なバーゲニングを生じさせる可能性が強いという問題です。

いま三重県型、G P R A型、限定的な導入型と実際に三つのオプションを申し上げましたが、総務庁で考えているのはG P R A型です。つまり指標をだいたい1000ぐらいで落としていきます。そうなるとう基本的な単位として所掌事務の中で出てくる所管の、並んでいる、あそこを中心として指標をはりつけていくものと考えていると思われます。

行政活動評価にかかわる問題点は二つあります。一つは、どうかたちで指標を作っていくのかという問題です。2番目は、これを予算配分、資源配分とどう結び付けていくのかという問題です。指標形成に関しては、残念ながらいま日本ではこの分野はあまり発

達していません。日本のシンクタンクも必ずしもこのノウハウを持っているとは言えない状態です。そうすると、これに関しては原課のほうで自分の業務をチェックするためにはどういう物差しがいいのかということを考えてもらわざるを得ない状況になります。

よい指標とはどういうものであるかということに関しては、述べることができます。だいたい4点ぐらいあります。一つは指標をはりつけて、それで行政の動きを見ていこうというわけですから、全体をうまく要約できる指標になっていることがよい指標の一つのメルクマールです。2番目に、その意味がはっきりしていることです。つまりその指標が特定の方向に上がったときに、それがどういう意味を持っているのかあまり余計な解釈をしなくてもいい、解釈の多義性が出てこない指標のほうが望ましいということです。

3番目に、政策とのリンクが近いもののほうがいいということです。たとえば労働省等で指標を作るときには、だれでも失業率というものを思い付きますが、残念ながら労働省でやっている政策をどういじろうとも失業率はあまり上下しません。そうすると政策とのリンクはあまり高くない指標であって、ある意味では悪い指標ということになります。こうやったらこの指標はある程度こちらに動かせるというものを指標として採用するのが望ましいということです。

4番目に、この指標を作り上げるための情報が手元に存在しているということです。指標を作り上げるためにわざわざ新しい統計を取らなければいけないというのは望ましくなく、手持ちの情報をできるだけうまく利用してまとめ上げる工夫が必要になってきます。

以上、よい指標のメルクマールについて4点ほど申し上げましたが、この中では一般的にはアウトカムを中心として指標を選ぶべきだということが言えます。ただ不可能なものに関しては、それが難しいという場合には事業レベルのアウトプットにならざるを得ないと判断されるということです。2番目の予算とのリンクですが、これはうまく行ったから予算が増えるとか、うまく行かなかったから予算が減るというものでは必ずしもありません。そういう単位にはなっていませんし、そういう用い方をすることが望ましいものではないということです。

ここでは、政策指標の単位を行う一連の活動領域の中にいくら予算がつき込まれたのかというコストの情報は並べておいて出す必要があると思われます。指標の上下とコストとは必ずしも関係はありませんが、「このコストの中でこれだけのことをやりました」というかたちで表現して国民に見えるようにする、さらには議会に見えるようにすることが必要になってくるのではないかということです。おそらくその範囲の中で、なぜうまく行か

ないのか、うまく行かなかったときにはどういう要因のためにうまく行かなかったのかを明示的に説明することが必要になってきます。

ただ、この種の指標を作るとちょっと厳しくなってくるのは、原則としては昨年よりもよくなっていなければならないということです。去年よりも効率性が上がっていなければいけない、去年よりも多くの仕事をしていなければならない、他方でそれだからといって予算は増えないということです。予算の全体の枠は縛られた状況を前提として指標を組み立てて、少しでもよくなるということを目指すほかはないという状態です。以上が行政活動評価をめぐる問題点です。

4. プロジェクト評価をめぐる諸問題

次にプロジェクト評価をめぐる問題点について見ていきたいと思います。プロジェクト評価の場合には、要するにコスト・ベネフィット・アナリシス（費用便益分析）をどこまで適用できるのかということです。費用便益分析は評価手法の中でも最も確立されたものと考えることができます。原則は便益が費用を超えているならば、そのプロジェクトは一応ゴーサインを出していいということですし、費用便益比を計算した場合には、その高いものからプロジェクトとして採択するのが望ましいというのが使い方の原則です。

ただ実際には、特に便益に関しては誤差がかなり大きくて、いま最も精度の高いものでも50%ぐらいの上下はあるだろうと考えられていますし、ひどいものになるとけたが合っていればいいという状態です。そうすると1.7の費用便益になっているものが1.5のBバイCのレシオになっているものよりもどこまで好ましいのかというのは、それだけでは判断しないほうがいいということで、ほかのいろいろな情報と照らし合わせて考えていくことが必要になってくると思われます。

ここでのプロジェクト評価にかかわる問題点は、公共事業等に関しては公共事業官庁でいまかなり共通化した方向にまとまろうとしていますし、その方向で十分だろうと個人的には思っています。問題は、この対象と範囲をどこまで広げていくのかということです。問題になるのは二つの領域です。一つは規制（レギュレーション）にかかわるもの、2番目は公共事業以外の補助金ものの場合です。これをどこまでプロジェクト評価の中で義務づけるかが、おそらく最大の論点になると思われます。

規制の場合には、特にOECDのほうから「日本はレギュレーションに関してコスト・ベネフィット分析をやっていないではないか」という余計な干渉というか、きついおしか

りというか、要望がありますので、おそらくは乗せていかざるを得ないだろうと思われま
す。ただ規制の場合には、規制を行ってどの程度相手にコストをかけるのかということが
中心です。便益に関しては、諸外国の例を見ても金銭価値で表現されているものはそんな
に多くありません。「こういう規制をかけたらこれだけの効果が望めます」「人命がど
のくらい救われます」「シートベルトを義務づけたらこの程度の交通事故が減ります」と
いう数字が出ていれば、金銭価値に直す必要は必ずしもないということです。

2番目に重要な対象領域になってくるのは公共事業以外の補助金ものです。これはかな
り範囲が広いと同時にベネフィットとコストと二つのチェックをしないといけなくて、し
かもベネフィットの計測がかなり難しくなります。おそらくこれを画一的に全部に義務づ
けることは、あまり現実的ではないのかもしれませんが。政府が行っている政策領域の中で、
公共事業はかなり対象が広いものになっています。残された領域で金額が大きく、かつ効
率化する可能性があるのは公共事業以外の補助金もので、ここを放っておいていいのか否
かが大きな論点になってくると思われま。

対象に関してはそうですが、2番目は範囲の問題です。規制に関しては「全部行え」と
いうわけにはいきません。おそらくは新規で出てくる規制の、ある一定の規模以上のもの
が対象にかかわってくると思われま。おそらく補助金等に関しても、そういった区切り
が出てくるのではないかとということです。

以上プロジェクト評価に関して申し上げました。誤差がかなり大きいにもかかわらず、
これが比較的重要であるのはなぜかという、プロジェクト評価は事前に行いますが、そ
の数値をそこでどういう評価を行ったのかあとから検証可能だからです。数字が残ります
し、どういうモデルを使って行ったのか、どういう積算をしたのかということがあとまで
残って再検証可能なシステム、手法になっています。その意味で、行政活動評価やプログ
ラム評価と比べると客観性が高い評価システムになっているということです。

プロジェクト評価の2番目に大きな部分としては、これをどういうフォーマットで出し
てくるのかという問題です。コスト・ベネフィット・フィーを出してやることは欠かせま
せんが、おそらくその前にこの規制、この公共事業、この補助金はなぜ必要なかを明示
的に示すということが出てくると思います。いわゆる経済学で言う市場の失敗のどれに当
てはまるのかということです。

たとえば、これは独占になっているから規制が必要であるとか、これは公共財として不
可欠であるから供給しなければいけないとか、これは情報の非対称性が生じているから規

制をかけなければいけないとか、外部経済が存在しているから補助金を出さなければいけない等々の理由づけをコスト・ベネフィットの金額を出してくる前に書かせて、それによってなぜ必要なのか、規制、補助金、公共事業の存在意義をチェックしてもらうということが出てくると思われます。

3番目の大きな問題としては、どうかたちでチェックをかけるのかということで、一つは内部部局でどういうチェックのかけ方をするのかです。たとえば通産省の例などを見ると、プロジェクト評価だけではありませんが、一応査定部局との間で了解を取っていて、政策評価広報課が見てゴーサインを出すというチェックの機関を設けています。

もう少し広く政府的なほうに持ってくると、総務省もしくは総務庁がどういうチェックの役割を果たすようにするのかということです。アメリカの例を見ると、OMBという予算と人員管理と政策評価をいっぺんにやっている省庁が一応チェックしています。完璧に「だめ」と言うことはできませんが、「もう1回考えてください」という差し戻しの権限等に関しては持っています。おそらく、それと同じものを総務庁に与えるか否かが大きな論点になってくると考えられます。以上がプロジェクト評価をめぐる問題点です。

5. プログラム評価をめぐる諸問題

最後に簡単にプログラム評価をめぐる問題点と政策評価を生かすための条件について見ていきたいと思います。プログラム評価は、諸外国では会計検査院が外部的に行っているものです。日本ではこれを内部的に行わざるを得ないという枠組みができあがってしまっていることは、一つの大きな問題点です。一般的には総合的、事後的に見ていくということが言われています。おそらくプログラム評価を成功させる最大の条件はどのようなテーマを選ぶのかということで、成功と失敗はほとんどこれにかかっていると思われます。つまり、どういう視点で切っていったら事後的に見るのかということです。

うまいテーマの選定ができていないプログラム評価は失敗するに決まっていますし、視点が定まらないプログラム評価はそこから情報をくみ取ってくることは望め得ないと考えられます。プログラム評価の場合には総合的な評価がかなり求められていますが、その中でどういうテーマを選ぶか、つまり総合的という看板の中でどれだけ選択的に物事を見て、そこで切るのかが、ある意味では重要なポイントになってくるのではないかと思います。

プログラム評価の場合には何をテーマとして選ぶかという側面、それをどう行うのかという側面、それをどう生かすのかというのが非常に重要になってきます。このテーマ選定

と視点の設定に関しては、評価を行う前に評価のやり方に関して十分計画性を持って行うことが不可欠になっています。

6. 政策評価を活かすための組織の条件

最後に、政策評価を活かすための組織的な条件に関して簡単にご説明したいと思います。先ほど申し上げたように、政策評価の動きが行政改革の流れの中で出てきたということです。そうすると、この評価を入れていくと既存の組織運営に対して全く影響がないとは言えません。逆に評価というシステム、ある意味では評価という縛りをさらに上からかけられるだけでは、現に動いている組織の側からするとやりきれないし、たまったものではありません。

そうすると長期的には評価を生かしつつ組織をうまく運営していくような方向、つまり政策をどういうかたちでマネジメントし、それをどういうかたちで動かしていくのかという政策にかかわるマネジメント・サイクル自体を変えていく必要が出てくるということです。これをうまく回すための条件としては、以下4点ぐらいあると思われま

一つはこの政策立案を、評価システムを作っていくことによって組織内部の人材を育てていく、より専門性、より高度の理論性を持った人材を作り上げていき、評価を通じて内部的に高めていく、そういう用い方をしない限りは進まないだろうということです。

2番目は、評価を生かすためには何よりも現場がいちばんよく知っているということです。現場もしくは実施主体の運営に関しては評価というカチツとしたシステムを入れますから、自由度を与える方向に動いていかざるを得ないのではないかとということです。評価は自由を与える限り、代わりに結果を出してくる、事後的なチェックとして使うということです。つまり自由度と評価システムを交換するというかたちでないと、おそらく評価システムは動いていかないだろうと思われま

3番目に評価の結果が資源配分にある程度反映される仕組みになっていないと、全体として膠着化してしまいます。ただ資源配分に反映されるということは、必ずしも個別的な査定に評価を使うということではありません。おそらく個別の査定、つまりこのコストがかかり過ぎだとかたちで削っていくという情報は、政策評価を通じては必ずしも出てこないのではないかと考えられます。むしろ枠をどう動かしていくのかということ、マクロ的な部分の大枠をどう長期的に変更していくのかということに評価が生かされるかもしれません。

4番目は、評価というのは情報公開と補完的であるということです。つまり透明性が向上し、かつ説明責任が非常に重要視されている中で組織を動かしていかざるを得ません。閉ざされた中で政策を作成し、執行していくのではなくて、開かれた空間の中で政策を作り上げて運営していく方向に動かざるを得ないということです。ある意味では、それによってよりよいものが残っていくシステムになっていきます。以上が、政策評価を生かすための組織の条件です。

政策評価を行うことは集権性を高めるという側面はありますが、それだけでありません。組織内部における分権、執行における自由度を高めつつ、評価を通じてきちんと結果を出してもらい、チェックして、うまくいっていないときにはそれをフィードバックしていくシステムを作り上げていくことが一つです。

他方で評価という情報を生み出していくことによって、スタッフ部門、アドバイザー部門を新しい政策を作り上げていくアイデアの発生源にして、スタッフに関しては学習するような組織を作り上げていくことが、この評価を通じて望まれることではないかと考えられます。以上、少し時間をオーバーしましたが、私の本日の政策評価の理論と手法にかかわるお話を終わります。どうもご清聴ありがとうございました。

II. 政策評価の現場から

北海道 総合企画部政策室 政策評価課

課長 石川久紀

Ⅱ. 政策評価の現場から

北海道 総合企画部政策室 政策評価課

課長 石川久紀

北海道庁の政策評価課長をしております石川と申します。今日は「政策評価の現場から」ということです。今は都道府県レベルはもちろん、政令市も含めて自治体の政策評価への取組みは活発化しております。そうした取組みの中で北海道もわりと早くから始めたということと、農林水産業は北海道の基幹産業であり、そこでどのような自治体としての政策評価が行われているかということもあって私がこの場に呼ばれているのだらうと思います。なぜ北海道が「時のアセスメント」、「政策アセスメント」という取組みを始めたかということ、体験してきたことを含めてお伝えしていきたいと思います。1時間くらいを予定しておりますので、よろしくお願いします。

1. 「時のアセスメント」と政策評価

まず、北海道は「時のアセスメント」という取組みを始めました。言葉の方が非常に評判になって取り上げられ、平成9年の流行語大賞にノミネートされました。「失樂園」が一番になりまして「時のアセスメント」は外れましたが、表彰式には呼ばれました。当時、民間から来ていた副知事が代理出席し、「隣にたいへん美しい女優さんが並ばれ、ものすごい美人で、それが3年間副知事をやったいちばんいい思い出だった」という退任式の挨拶をよく覚えています。

言葉が斬新であったという評価を受けたわけですが、政策評価の先行事例として取り上げられたと考えています。「時のアセスメント」の中身を決めた要綱は簡単なもので、対象とする事業はどんなものを選ぶかとか、どういった項目で、だれがどのように再評価していくかというものを簡単に決めた全体でも2ページ程度のものです。

内容としては、長期間停滞している施策、これは目途として10年以上と考えました。さらに今後長期にわたって停滞する恐れのある施策なども含めて見直しを行う仕組みをつけたわけです。

当時、知事が「時のアセスメント」を実施することを表明してから、要綱をつくるまでに五日間でつくり、スピーディーに完成しましたが、対象事業として考えていたものを公表して実際に再評価作業に入る、日の目を見るまでには、およそ半年間かかりました。そ

の間、たいへん難航したわけです。

「時のアセスメント」が全国的に取り上げられたのは、一つは公共事業の見直しという雰囲気、批判というか、一度始めた公共事業はなかなか止まらないという報道や、完成してもほとんど利用されていないといった種々の批判がありました。北海道は建設が産業として占めるウエイトが高く、道内総生産は20兆円くらいですが、その14%近くを建設業が占めている。さらに支出面では公的な資本形成も14%くらいあり、やはり官公庁の力が非常に大きい地域です。公共事業そのものが重要な基幹産業だと言えるような状況です。

東京、大阪などの都市部と比較して、日本全体で地域の産業構造としてはそういう形になっています。特に北海道は沖縄と同じく開発庁という特別な国の組織が置かれ、明治初期以来特別な開発体制が取られてきたという状況もあり、時のアセスメント自体は公共事業を取り上げた評価システムではありませんが、ダム、道路とか、公共事業を含んでいたのが注目を浴びたところがあります。

実は一般の方からは、長期間停滞している施策を見直すのは当たり前のことで、なぜそのようなことが話題になるのかという言われ方もしました。その後、他の自治体の方、自治体議会の方がずいぶん来られていろいろ調査されていきましたが、「特に北海道のような公共事業の多いところで、よくこういう仕組みが始められましたね」という評価をいただいているところもあります。

私どもも、要綱を作ってから対象施策を公表するまでは、地元自治体との関係、あるいは道議会の議員の方々との関係で政治的な課題になり非常に難航しました。われわれ担当レベルでは、なかなか日の目を見ることができないので妥協しかかるような状況もありました。

2. 「時のアセスメント」の実施背景と導入過程

当時、北海道庁を取り巻く雰囲気は厳しいものがあり、道民の信頼感、道庁に対する信頼感はほとんどゼロに近いところまで落ちていました。なぜ落ちていたかという点、平成7年夏からの官官接待問題が秋田県などで問題化し、北海道にも飛び火してきました。初めは接待の問題で食料費とか交際費の問題でしたが、その後空出張問題に発展し、どちらかというところのほうがかつてのいろいろなケースが判明してくるということで、問題が大きくなってきていました。

実は、新聞社が情報開示請求をして、旅行命令簿とかある組織の職員の全体を取って出

出張先を確認したりして、結局行っていないことがどんどんわかってきました。当時多かったのは、本州で会議があるときに一人か二人が出張し、その際に何人かを足して一緒に行ったようなかたちにして空出張するということが起きていました。これが連日新聞報道され、明治以来の北海道開拓使以来の道庁の信頼はいつぱんになくなり、毎日のように道庁と道職員が批判されるという状況でした。

私どもとしては10年以上前に情報公開条例をつくりましたが、まさかそうした利用がされるとは夢にも思っていませんでした。情報公開条例が予算経理、会計のところで利用されて、行政の古い体質というか、経理操作の予算流用とか、いろいろな問題が全部出てくる。それに当時、いろいろ財政規模も拡大してしまっていて、組織的にはどうしようもない部分、昔からけっこうやっていたと思います。それが組織全体に拡大していった。そういうことが調査の結果わかり、それも公表するわけですから毎日、毎日が道庁批判の嵐でした。

そのような行政不信の状況が相当に蔓延していました。一方で、当時私は行政改革も担当していて地方分権が近いということで、それに相応しい自治体の制度なり体制はどうあるべきかという検討をずっとしてきていました。一方では改革を進めようとするのですが、改革を進めようにも道庁不信がマイナスのところまでいっているの、職員の意識も士気も落ちていたし、意識的にも悲惨な状態でした。

平成7年11月3日の文化の日に、知事が行政と離れた感じで、官官接待の廃止、不正問題の徹底調査とか、知事としての政治姿勢を突然表明しました。その日が、今まで悪かった部分はどんどん出して大胆に改革していこうという方向に道政が転換した時期だと思います。それは知事のクーデター的な感じの行動で、行政の下の職員はほとんど知らないで、文化の日に突然知事が記者会見を開きました。

不正問題については、調査と改善計画をつくる総括行政室という新しい組織が11月8日付けできて、私もその中に入りました。改革をどんどん進める、今までの悪い部分を直しますよということで、洗いざらい出すと今度は楽になります。楽になったというか、守り守りで来ると攻められてばかりでしたが、どちらかという半分開き直りに、「悪いものは全部直します」ということで、使ったものは返しますと単純に言い切ってしまったわけです。それからむしろ改革のほうにウエイトを置いていこうということで、いろいろな改革プログラムをつくりました。平成8年4月から、さまざまな道政改革をスタートさせてきました。

ただ、一方で不正問題のほうは収束していません。不正といっても空出張などでつくった予算は個人が使っていたわけではなく、予算が硬直的なものですから予算で足りないものや使えないものに組織的に流用していたケースがけっこうあります。たとえばその年度に余ってしまった使用料は過払いをして翌年度に繰り越してコピー代に使っているとか、そういうケースもけっこうありました。そういったものも全部出して、不正経理ということでトータル23億くらいです。それは職員が分割払いというか10年くらいで返そうということで、ちょうど5年くらいになり半分近く返済しました。もう5年くらいかかるということで、なかなか気が重い話です。

そういう状態で、さまざまな道政改革を進めたい。特に職員の間では批判だけでなく、道庁の職員として前向きに生産的に仕事を変えていきたいという思いも相当ありました。情報公開制度の改革など、さまざまな改革を同時に並行的に進めましたが、当時、道庁の中には停滞していてなかなか前に進まない施策がいくつもありました。時々全国紙で取り上げられたりするような事業もあります。個々に担当しているセクションに話をすると、本音ではこれ以上頑張ってもなかなか前に進まないの見直しも必要ではないかという話も出るのですが、事業を推進している立場からするとそんなことを公式に言うことはできない。むしろ組織全体の中でそうした見直しのシステムが仮にできるとすれば、そのうちのひとつとしてなら乗れるかなという話も本音でやっていると出てきます。

政策室という組織は8年の4月にできましたので、事業を進めている立場の担当部にできるだけ責任を付加しないかたちで見直し作業に入ることができないものかという仕組みを内部検討しました。長期間停滞している事業、あるいは長期に停滞する見込みのものがいくつか該当するものがあつたので、それらの対象施策を選ぶところまでやる。選んでから、それらについては個々に担当する組織が再評価した上で、全庁に副知事をキャップとした検討チームを置き、それを全庁評価するという二段構えの評価制度をつくりました。これが時のアセスメントという制度でした。

私どもは公共事業だけを対象にしようという考えはありません。実際に取り組んだのは、公共事業の他に民活事業、第三セクターの事業、ハードではなくソフト事業も含めて、長期間停滞しているものをリストアップして、個別に再評価を行ってきたということです。当初選んだ6本の事業は、ダムが3本、道路が1本、民活事業でゴルフ場とスキー場を複合開発するものが1件、それから苫小牧東部工業基地というなかなかうまくいっていない

ものがありましたが、その工業用水を供給しようという道の企業局が担当しているものの1本と、計6件を公表しました。

そのあとに千歳空港で、通算省が全国展開したFAZの事業も追加し、さらに昔のキャブテンシステムを使った救急医療システム事業という必ずしも利用度が高くない事業があり、これも選定しました。さらに札幌市の近郊にある北広島市で計画していた医療と健康と産業の複合的な都市づくりという道の構想も追加し、全体で9件を選びました。そのうち救急医療情報システムはインターネット方式にかたちを変えて継続し、残りは廃止あるいは休止、凍結といった結論を出しました。

そうしているうちに橋本内閣時代に、公共事業の見直しのシステムとして時のアセスメント的なものをとということで、国のほうでは5年間の継続事業を対象に見直すという仕組みが実施されました。これは直営事業のみならず補助事業も対象にしています。今はどちらかというところ公共の部分はそちらのシステムに乗ったかたちで評価システムをつくっています。

それから政策アセスメントに入ってくるのですが、お手もとの資料の最初のページです。道政改革でいろいろなことをやってきたとお話ししましたが、政策評価に関連するものとしては「事業別政策調書の作成と政策評価手法の研究」は道政改革の一つの項目として具体化しようということを考えていました。

事業別政策調書というのは、道行政が進めている事業についてできるだけ住民にわかっていただくという情報共有を目指している施策です。なぜこういう事業をやっているか、そもそもそのでき方はどうだったかということ詳しく調書をつくり、公開する方向を決めていました。調書を作成することと個別事業に対する評価をドッキングさせて、平成10年度に政策アセスメントという名称で試行を行いました。

「イ 政策主導型予算編成」という項目がありますが、これも道庁だけの制度だと思います。財政課のほうで予算編成作業に入る前に、政策的な重点事業を予め政策室が各部と協議し、本数を絞り込んで知事や副知事が入るトップの会議に予め諮ってしまう。そして来年度はこういう新規事業なり拡充をやっていこうということを、予算編成に入る前に方向性を決めてしまいます。それは重点政策という名称で呼んでいるのですが、予算が限られていても、これは優先的にやるぞということを庁内でオーソライズして予算編成に入っていくとかたちになっています。細かい部分で、事務費的な査定はけっこうされて金額は削られるのですが、政策的にはかたちにしていくということを予め決める。こういう予

算編成を取っています。

政策評価課という組織は去年の5月にできたのですが、重点施策というか、政策主導型予算編成と政策評価の両方の仕事を担当しています。政策評価と重点事業の選定をできるだけリンクしようという取り組みをしています。

ちょっと話が進んでしまいましたが、その他に、「情報公開制度の改革」です。情報公開制度は10年以上前にできたのですが、たいへんな行政不信に対しでほとんど全部情報公開する形に変えようということで、政策形成過程にあるものも含めてほとんど全部、請求があれば出せるものにしました。個人のプライバシー的なものは除きますが、企業の個別の情報とか特殊なものを除いて行政情報は請求があればほとんど出てしまうし、出そうという状況に変わっています。

単に請求があって開示するだけでなく、積極的に情報提供する義務も行政に課しています。たとえば政策アセスメントで言うと、試行の段階からほとんどすべての情報はペーパーの情報にして行政情報センターに据え置いて住民に供覧するのと、インターネットに政策評価課のホームページがあり、そこを通じて情報公開しているかたちになっています。

「エ 政策検討プロジェクトチーム」というのは、各部でもプロジェクトチームをつくっていますが、横断的な課題については職員を公募したりして特別なプロジェクトチームをつくり、年間で4件程度の課題についてプロジェクトチーム方式を取り、重要な政策課題を職員主体で検討する。アドバイザーとして、学識経験者なども入っていただいたり座長で入っていただいたりしています。年間4本程度、テーマを決めて先端の政策課題について研究を進めています。

政策アセスメントは10年度に試行しながら、一方でプロジェクトチームで本格的にはどのようなシステムにするかという検討も一緒にやっています。10年度の試行と、プロジェクトの検討を踏まえて、今年度、11年度の本格実施というかたちにつないでおります。

3. 「時のアセスメント」・政策評価結果のフィードバックに関して

先ほど田辺先生からもいろいろ分類されて、どちらかという三重県も北海道も行政活動の評価型という分類をされています。私もまさにそのとおりだと聞いておりました。時のアセスメントも政策アセスメントもどちらかというと基本的に職員の中から発想が出てきて、それを元にして自分たちが評価作業をしていくという自己評価型、自己点検評価型という性格が強いわけです。

職員だけでやっているのだから客観性が足りないのではないかという意見が、つくった当時からずいぶん言われていましたが、やはり現場で担当しているものがいちばん詳しいという自負もあります。今年是有識者の皆さんに委員会に参加していただき、政策評価委員会という第三者委員会をつくり、政策評価を実施しながら状況を報告して、最終的にはシステムのあり方と全体に関する意見を3月年度末までにはいただこうと思って共同作業をしているところです。

有識者の委員の方々も、個別事業に対する政策評価の結果、この事業は継続するとか、この事業は廃止するということに対して御墨付きを与えるようなことはしません。政策評価委員会がスタートして3回くらいは専らその議論で、委員会の役割はいったい何なのか、道庁がやったことに対して御墨付きを与えるためにやっているのか、個々の事業を止めるとか継続するというのはあくまで道庁の責任であるものであり、その実施状況について意見を述べたり、あるいはシステムのあり方について意見を述べるほうをすべきではないか。

委員会の側としては、専門的などころまで入っていかないと、個別事業を進めていいのか中止したほうがいいのかという判断はなかなかつきづらい。特に私どものやっているような政策評価システムは、約2800の事業を1回で評価するというか、全部調書をつくった上でそれぞれの担当セクションが自己点検するのですが、その2800をいきなり見せられてそれらについて政策評価委員会がこれでいいですよという御墨付きを出すのは、とうてい不可能である。物理的にも不可能だし、能力的にも不可能だというご意見が強い。本当は私どもは御墨付きをいただきましたかったのですが、そこは断念しました。結論については道庁が責任を持って出させていただきますということでスタンスを変えました。

確かに、こういう委員の方々になっていただきましたと公表すると、新聞に名前とか写真が出ます。道庁の進めている事業に対して反対する立場におられる方々には、政策評価という一つの作業の中でも自分たちの意見をを通してほしいという強い思いを持っておられる方もいて、直接委員のほうに働きかけるようなことも起こりました。

たとえばの話ですが、ある事業について、政策評価の中で廃止したほうがいいのかという意見を言われる方もおられて、それを私どもにも言ってきています。それは原課のほうに行って「そんなことにはなりませんよ」という話をされて、そこではちががわからないということで政策評価課に来られてそういうお話をします。

その他にも、はっきりとはわかりませんが、個々の委員の方にも働きかけたような形跡があります。具体の事業がからんでくると、いろいろな問題が出てくるということがあ

ります。それで月に1度くらい集まって議論するという方式の有識者の委員会の中では、そこまでとことん踏み込んだ結論を個々に出していくのは物理的に難しいという結論が出ました。私どもとしては、システムのあり方についてのご意見をいただきたいというように方向転換をしています。

時のアセスメントの経験で申し上げますと、スタートした一つの事業を途中で廃止するのは難しい判断を強いられるし、ものすごくエネルギーが要るということを、つくづく経験させていただきました。時のアセスメントを内部検討しているときに、一つの事業というのは必ずしも直線的に右上に向かって事業の着手から完成まで進んでいくわけではありません。担当者が金をかけずに資料を集めたり構想をつくる段階があり、予算を取った調査をするような段階にあがり、その上で実施設計、実施調査をし、さらにその上にいけば着工というような、あるステップ、ステップを踏んでいくのではないか。その各ステップの中で、いろいろな事業がいろいろな段階で止まってしまうものがあります。それぞれの段階で、そのどこかで止まっているのは何か原因があるはずで、そのステップに問題があったのか、その前の段階で問題があったのか、さまざまな議論をしました。やはりステップが上がれば上がるほど、これを途中で止めることはたいへんだということになります。

土幌高原道路という国立公園内の道路は途中まで開削し、そこから先が特別地域の保護地域になっています。そこはトンネルでいこうということで、実は環境面はクリアしているのですが、自然保護団体が猛烈に反対してナキウサギ裁判とかさまざまなことがあり、なかなか進んでいなかった。

一方で地元は、何とか道路を通して観光振興とか地域振興を図りたいという思いがあります。片方では自然保護の意識も、単に一つの自然保護団体というよりは住民意識の中で相当高まってきています。やはりレベル的には自然保護に対する意識、住民感情は大きいわけです。そういったものも考えながら、どうしたらいいのかということです。

時のアセスメントというのは対象に選んだときに結論を出しているわけではなく、それを再評価する過程でもう一度このまま進めるか、あるいは止めるかを立ち止まって考えてみようという仕組みだったので、いろいろな調査やアンケートをやったりさまざまなことをしても、最終判断をするときにはこっちだというはっきりした判断はつきかねるようなケースもあります。そのへんは一つの大きな政治的判断が加わらなければだめでしょう。

その間、結論を出すまでに、推進を要望されている自治体の方々、商工会とか、いろい

ろな団体の方が何度も道庁に來られましたし、反対するほうは反対で何回も來られています。議会での議論も毎定例会、毎常任委員会ごとに議論されて、私ども事務方もたいへん忙しい思いをしました。一つの事業を廃止するためのエネルギーなり手続きなりは、猛烈にかかる。

実感として申し上げたいことは、政策評価というトータルのシステムの中でたとえば2800の事業について、毎年一つひとつにそうしたエネルギーをかけられるかということ、困難だと思います。時のアセスメントという手法が先にあったので、私どもはそういうやり方をしましたが、途中で立ち止まってもう一度見直してみようということを全体の施策に拡大すると、これは平均点しか出せないと言うか……。

道庁が政策アセスメントを始めたということで、報道機関からたいへん注目を浴びて議会からも関心を持たれ、相当な結果が出てくるのではないかという期待も一部にはありましたが、結局期待は裏切ったと思っています。先ほどの田辺先生のお話にもありましたが、予算を削減する手法とか事業を廃止するために政策評価をやるということ言えば、期待するような効果は出て来ないのではないかと。むしろ行政活動を適正に評価するというか、自己評価の機会をつくる。私どもも走りながら作業をしている段階ですので、きちっと明確に位置づけるにはしばらくかかるだろうと思っています。

4. 政策評価システムの構造

話があちこちに行っていますが、平成11年度の政策評価は、次のページのシステムの概念図に書いてあります。この政策評価システムを、道政運営の基本的なシステムにしていきたいというのが私どもの思いです。周りには総合計画、国費予算、重点政策、予算編成、組織機構と、あらゆる面で政策評価システムを基本システムにしていきたいと考えています。

道の場合は、施策評価と事業評価という二つの種類の事業評価をしています。施策評価というのは、第三次長期総合計画という10年間の計画を平成10年度からスタートしていて、その中に目標、政策、施策、小柱とかいろいろな区分があります。その中の施策という区分が880施策あります。これは予算のついたいくつかの事業が集まって一つの施策というグルーピングをしています。10年度の試行では事業評価だけに取り組みましたが、目標数値というか事業を執行する目標しか今までなかった。むしろ成果を問うような指標をこれから導入していかなければならないだろう。その成果指標を導入する上で個別の予算事業

項目との関連が問題になるのですが、成果指標は大き過ぎて事業評価をするときにはなかなか使えない。何を何カ所つくりますとか、何を何%にしますという執行評価しかなかなかこれとリンクしない。成果目標とリンクさせるためには、もう一段上のレベルのグループ評価をやって、その中に個別事業がいくつか含まれているので、その個別事業の資源配分というか、こういう成果目標を達成するためにこのグループの中のA事業は今後とも拡充していくとか、B事業は横ばいで、C事業については社会情勢も変わっているので今後は縮小ないしは廃止していくという評価をやってもらおうと思って、今年はこの2種類の評価をしたわけです。

全体としては施策評価については総合計画とのリンクを重視していますし、事業評価については予算編成や組織改正、毎年度の予算編成、重点政策に反映したいという思いで仕組みをつくりました。要素別事業検討整理という名称が入っていますが、今年をあえて優先順位をつけるという作業もやりました。優先順位の高いグループの中から平成12年度予算の重点政策を選ぼうというグルーピングをしました。これは一応、まあまあの線までだったのかと思いますが、担当からはたいへんな反発を受けています。こんなものやって何になるのか、とにかく我慢してやってくれとか、日常はその繰り返しの作業です。

開発公共事業地区別評価は事業評価のさらに細かい分類で、事業数で言えばこんなにたくさんはなく90くらいです。地区数では平成10年度の場合、道では公共事業は3400地区で実施しています。その全部を、試行のときには評価しました。コストはそんなにかかりませんが作業量が膨大なので、今年は国の基準に合わせて5年継続のものからリストアップして101に絞ってもう一度やっています。

全体はこのような概念で考えています。平成11年度に本格実施という位置づけで作業したわけですが、平成11年度は知事選がありました。知事選が終わって政策予算が6月議会に通りますので、それが終わってから作業に入ったということがあり、作業日程がたいへんきつく、実際は3カ月遅れで始めました。新たに施策評価という区分の評価も加えたので、作業的には担当のほうはしんどかったと思います。

次のページは、道としての基本的な考え方を整理したものです。下のほうに年間のスケジュールがあります。4月から方針策定をした上で5月には評価書の作成、調書の作成に入る。8月くらいには公共の地区別評価調書までつくりあげ、8月中くらいからは施策評価、先ほど言ったより上のレベルグルーピング評価。それと政策検討という枠があります。

政策評価課は政策室という組織の中に入っていて、そこには参事が二人います。ここも含めてですが、新年度の新規政策を各部と一緒に検討する作業をしています。最終的には来年度の重点予算に反映したいということで、評価の結果を政策検討の中でうまく使っていかうという考えでやっています。ただイメージとしてはこうですが、実際は今年は作業に追われて政策検討という部分がほとんど省略され、せいぜい1週間くらいの期間しかなかったという結果に終わっています。今年はもう少し早めにスタートした上で、政策評価の結果についていろいろ予算的には財政状況は厳しいので、ある部分をスクラップしながら新規政策をつくりあげていく作業をやりたいと思っています。

こういうイメージでいますが、第三者委員会、政策評価委員会でもシステムのあり方全体について議論していただいていますので、最終的に委員会の意見も反映した上で新年度のシステムをつくっていかうと思っています。

次のページです。これは予算単位ごとの事務事業の評価と施策評価とどういう違いがあるのかということ整理したものです。対象機関は知事部局で同じです。対象施策の範囲は予算計上全事業と長期総合計画の施策という違いがあります。評価の単位は、予算ごとの事業と計画部門編の主な施策です。評価の主体が事業担当部局と施策主管部局というように違っています。施策主管部局というのは、施策の中の事業は往々にして担当する課が違う場合があります。その違う場合に、どちらの課に評価責任を持ってもらうかということで施策担当課という位置づけをして、評価を加えたということをしています。

実はこのような二層性の評価をやった結果についてまとめているところです。予算事業ごとの評価は全体システムの中に組み込んでうまくいっていますが、施策評価ははたして何のためにやったのかというところを、議論の中で問題にしています。計画推進室という別のセクションが計画の推進管理をやっていて、そこでの計画の推進管理上の指標としては一定程度、役には立っていますが、当初意図した施策担当課が資源配分を決めるところは全然うまくいかない。結局は事業を担当している課の意見をそのまま記載してくるだけです。

組織上は権限も何もないわけですから結果としてはそうなるだろうと思っていましたが、やはりそうになりました。やはり施策評価のところは、直していかなければならないと思っています。評価システム自体の目的の一つに、経営的な意識を持ってもらって組織運営をしてもらう。そのときには、都道府県の場合は知事が最高責任者ですが、やはり課なり室

という単位が一つの経営単位として予算上も人事上も一つのブロックになっているわけですから、そこがいちばんの意識改革というか、経営感覚を持った上で組織運営をしてもらわなければならないだろうと考えています。そのときに、計画と事業の間に施策評価を入れましたが、計画と事業の間に組織をはめて、組織と事業をくっつけたようなレベルでやらなければならないのではないかと。施策評価では 800 の施策がありますがそれでは多過ぎるので、やはり 100 くらいが限界ではないか。そのへんは新年度に向けて検討中なのではっきりしていませんが、最終的にはそのようにしていきたいと思います。

それ以降の資料は、実際の事業評価調書をどのようなつくりをしているかということと、施策評価調書はこういうものだということを記載しています。表 1 は平成 11 年度の事業評価の結果を載せています。担当部別に事業数、予算額、継続か見直しか終了か休止か廃止かの区分でカウントしています。

その下の欄は、開発公共事業の地区別評価です。これは農政部と水産林務部と建設部の三部の評価結果が載っています。公共の地区別評価の実施結果では中止 1 地区があります。これは北海道の東部に北見という町があり、ここで計画されていた農道整備です。スパイクタイヤ規制がない時代に計画した道路で、規制が始まって線形を変えたので事業費がかさんだために地元との話し合いがまとまらないということで休止という結論にしたものです。

次の表 2 は、施策評価の結果を載せたものです。これは全体で 890 の施策ごとで、施策については定性的評価というか、継続とか見直しとかたちの結論ではなく、それぞれその中の各事業の資源配分の方向性を一つの評価の結果として載せています。これは個別の調書を見ないと結論は見えないと思います。詳しいことは資料の後ろに全体の結果をまとめたものをつけておりますので、後ほどでも見ていただきたいと思います。

5. 政策評価の現段階と将来展望

私どもは、今の段階で施策評価の基本的な仕組みはほぼできあがったかと考えています。財政状況がどんどん厳しくなっていて、この作業に相当のスクラップを期待しているところがありますが、やはり私どもの経験からは、事業をスクラップするためにはもっと別な努力というか、この仕組みの中で作業すれば出てくるというものではないと思います。

赤字対策にはいろいろありますが、私ども北海道では第三セクターの問題や道営競馬、

道立病院など赤字の要因となるものがあり、その他に土地開発公社、住宅供給公社なども相当の不良資産を抱えています。それをテーマごとにプロジェクトチームをつくり、キャップは副知事などの特別職が直接担当するかたちにして、そういうプロジェクトの中で見直しを進めています。

そういう難しいテーマまで、この評価の中で作業すればできるかという難しいわけです。平均点は出てきますが、政治判断の必要なものまでをこの中に加えるのは難しいと感じています。ただこの作業の中で得られたさまざまな角度からの評価情報があります。これは全面公開したり、議会にも提出しています。これは行政の中で持つばかりでなく、議会や住民に提供して、何らかの議論をしていくための共通の土俵づくりをやっている。そういうある程度の割り切りも必要なのではないかと考えています。

基本的には、担当する現場での自己評価が基本です。そのこと自体が大事なのだらうと思います。その他に自治体では、監査委員が何人かおられます。監査委員の仕事は単に予算経理上の評価だけでなく行政評価も含めてやるような仕組みになっています。また新たに、包括外部監査制度というのができました。これについては民間の公認会計士に委託してあるテーマに沿って監査してもらいます。そういういろいろな仕組みがありますので、それぞれの仕組みが共通のデータベースみたいなものを必要なときに取り出して、テーマの選定や監査の実施に役立てていくほうがいいのではないかと考えています。

評価の結果を今は生で出していますから全体で1万ページくらいあり、検索するのもなかなか大変です。今後さらに、検索するシステム、あるいはもう少しわかりやすい白書的なものも必要になってくるかということも頭においています。あるいは公共事業などは、地理情報システムというGISが出てきていて、視覚情報みたいなかたちで事業の計画、実施状況などを表現していったほうがわかりやすいのではないかと考えています。また、外郭団体の評価システムを検討しています。今年の11月に見直しの基準をつくり、現在は調書をつくって、それぞれの所管しているセクションで書き込みの作業に入っています。これについても情報の公開を主体にやっています。

試験研究機関の分野ですが、予算事業の単位では大き過ぎてなかなか全体がわからないので、さらに細分化した試験研究課題ごとに政策評価をやりたいと考えています。今はシステムの検討中です。来年は試行を行って、再来年から実施していくというスケジュールで考えています。

自己点検を中心にしながら、いろいろと悩みながら私どももシステムづくり、システム

の改良、さらに作業を下ろすという中で、職員の負担も調書づくりというのはけっこうたいへんなものですから、そのへんの理解を求めながら何とかいいものにしていきたい。そういう思いで重点政策に反映させようとか、組織機構にも反映させようとか、職員研修にも積極的に出かけて政策評価、政策アセスメントのPRをしながらやっています。

導入する上ではいろいろな課題がありますが、今までのような毎年経済成長が続く時代はPlanしてDoするだけよかったです。これからは Seeのところが重要になってきます。何らかの説明責任というか、こういったことをやっているし、これからはこういうことをやりたいということをきちんと住民に理解してもらえるようなかたちの評価システムを何とかかたちづくっていきたい。

私どもの課は、私を含めて12人です。予算も 140万くらいしかなくてたいへんですが、そのへんはできるだけ熱意で何とか頑張っていきたいと思っています。これから中央各省庁の皆さんも、評価システムづくりに取り組まれると思います。私ども自治体間の情報のやり取りはけっこうやっていますが、総務庁をはじめ農林水産省の情報もいただきながら政策の立案部門、実施部門と立場は違いますけれども、ぜひ一緒にシステムの完成に向けて連携していきたいと考えています。以上で終わります。どうもありがとうございました。

資 料

政策評価に関する講演会

資料（１）

平成12年1月13日

農林水産政策情報センター

政策評価の理論と手法

2000/01/13

田辺 国昭

1. 政策評価の目的

2. 政策評価の3類型

表1 行政活動評価・プロジェクト評価・政策プログラム評価

	行政活動評価	プロジェクト評価	政策プログラム評価
目的	組織の誘因付け	事業の採否の決定 選択と優先付け	改善のための情報提供
対象	全組織横並び	事業分野毎	限定的・重点的
時期	事後・定期的	事前	事後
手法	指標化・定量的	費用便益分析 規制インパクト分析	複数の手法・定性的
情報	成績点検情報	判断情報	問題解決情報
例	三重県事務事業評価 G P R A	道路・鉄道事業 大統領令 12866 号	G A Oプログラム評価 Coleman 報告

3. 行政活動評価をめぐる諸問題

- (1) G P R AとCSRをめぐる
- (2) 指標形成の問題
- (3) 利用をめぐる問題点

4. プロジェクト評価をめぐる諸問題

- (1) 費用便益分析
- (2) 評価情報の利用

5. プログラム評価をめぐる諸問題

(1) GAOの例

(2) 評価の進め方

6. 政策評価を活かすための組織の条件

政策評価に関する講演会

資料（２）

平成12年1月13日

農林水産政策情報センター

政策評価関係資料

平成12年1月13日

北海道総合企画部
政策室政策評価課

北海道の政策評価のあゆみ

○道政改革（平成7年8月～）

政策評価に関する改革項目

- ア 事業別政策調書の作成及び政策評価手法の研究（平成8年度～）
透明性の確保や住民との情報共有を図るとともに、政策評価の手法を研究する。
- イ 政策主導型予算編成（平成9年度～）
財政課の予算編成事務に先立ち、来年度の重点政策を固める。
- ウ 情報公開制度の改革
政策形成過程の情報もオープンにする。
- エ 政策検討プロジェクトチーム
横断的な課題に対する職員主体の政策検討チーム

○時のアセスメント（平成9年1月～）

- ア 要綱の制定
- イ 対象施策のリストアップ
- ウ 6件の施策を決定
- エ 3件の追加施策を決定
- オ 9件すべての方向性を定める作業を完了（平成11年3月）

○政策アセスメントの試行（平成10年度）

- ア 一次評価（部局）
 - ・ 予算事業を単位として、事業担当課が調書を作成
 - ・ 施策の柱ごとに事業をグループ化し、ABCの3類型で事業の優先度を設定
- イ 二次評価（全庁組織）
 - ・ 一次評価結果の点検
 - ・ 全庁的な視点から評価
- ウ 公共事業
 - ・ 補助、単独事業のすべて、約3,400地区を評価
- エ 評価結果の公表
 - ・ 試行結果の全面公開、インターネットを通じた情報提供

○政策評価の導入検討プロジェクトチーム（平成10年度）

- ・ 事業評価と施策評価の二層制評価等を提言

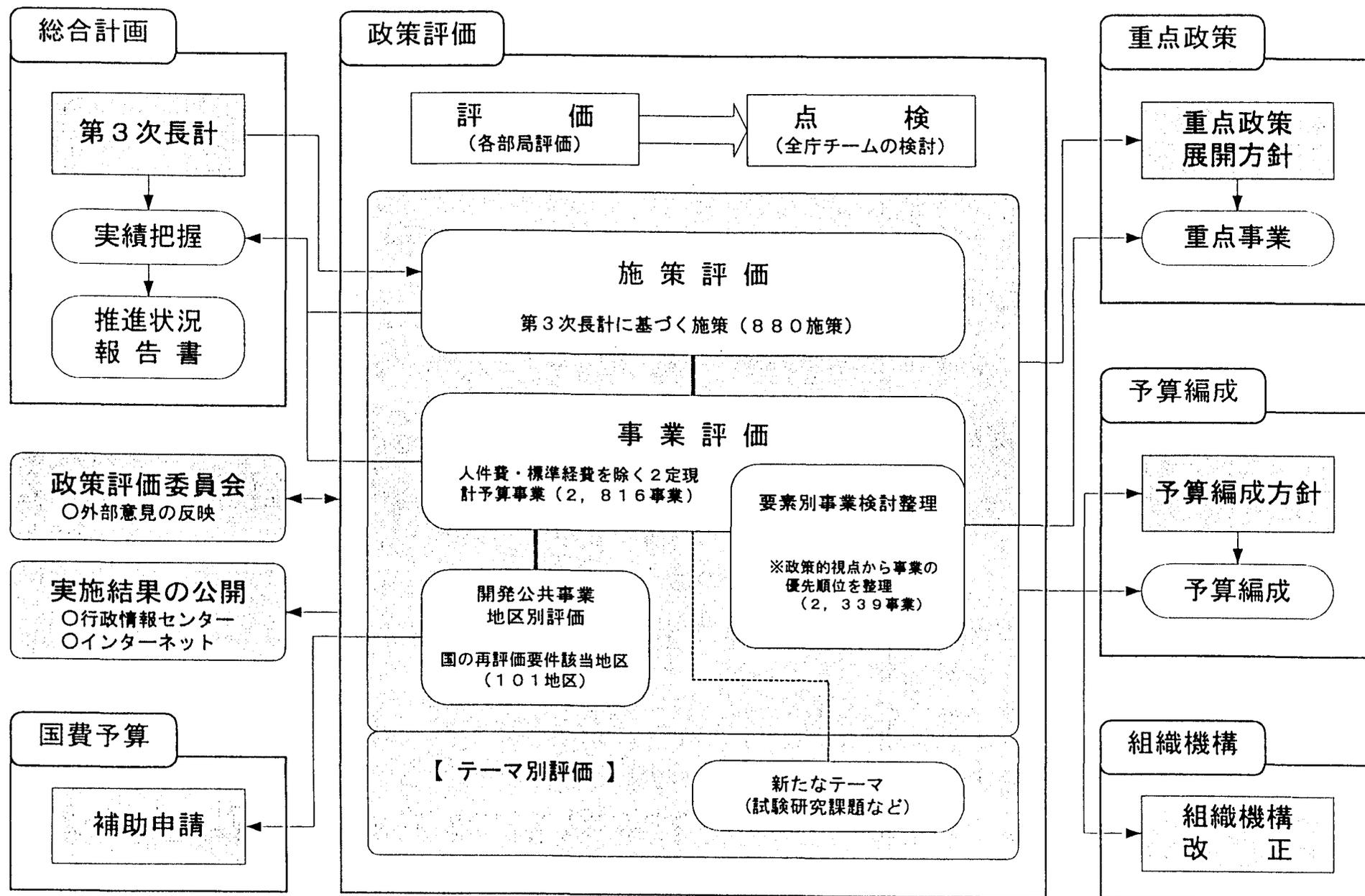
○政策評価課の設置（平成11年5月）

- ・ 政策評価、時のアセスメント、重点政策を担当

○政策アセスメントの本格実施（平成11年6月～）

- ・ 二層制評価の実施
- ・ 有識者の政策評価委員会を設置

政策評価システム概念図



政策評価（「政策アセスメント」）の本格実施について

平成11年 7月
政策室政策評価課

1 基本的な考え方

(1) 昨年度実施した「政策アセスメント」の試行の実施結果及び「政策評価の導入検討プロジェクトチーム」からの提言を踏まえて、「政策アセスメント」制度の本格実施に移行する。

《 プロジェクトチームの検討報告書の要旨 》

- ・ 行政の自己改革としての「政策評価」は、①事務事業レベルの評価と、②事務事業が直接結びつく施策レベルの評価との2段階で行うことが適当
- ・ 施策レベルの評価を行うためには、道政運営を「事業執行中心型」から「施策効果中心型」に転換する必要があり、そのための組織体制の整備や予算編成システムの改革等が不可避

なお、こうした今後の取組みの基本方針は、先に知事の「道政執行方針」として表明している。

《 知事道政執行方針（関係部分） 平成11年6月22日 》

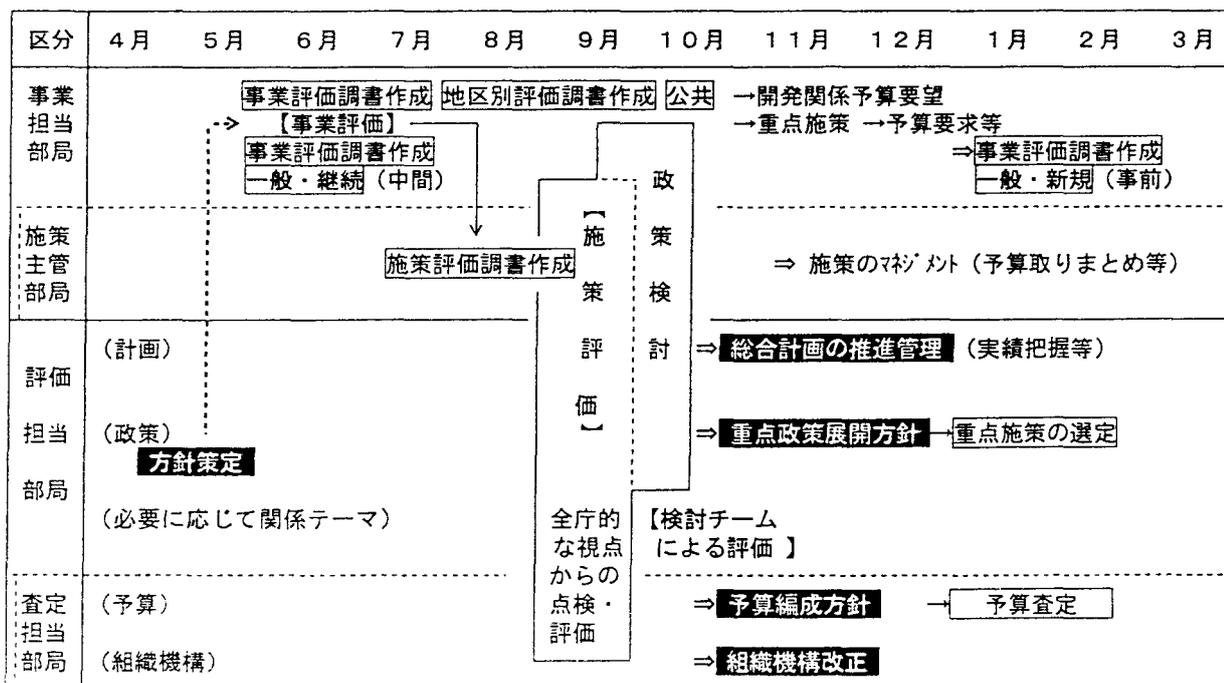
また、全国に先駆けて試行した政策評価の本格実施により、これまでの事業執行中心の考え方から政策効果中心の考え方への転換や、政策形成への道民参加を促進するとともに、既存の仕組みや体制にとらわれない効果的な道政執行に努めてまいります。

(2) 「政策アセスメント」の本格実施に当たっては、「政策アセスメント」を道政運営の基本となる仕組みとして位置づけ、毎年度定期的実施することにより、施策や事業の推進の流れの中で「評価」の過程を明確化し、政策重視・成果重視の視点に立って施策及び事業の評価を行い、その評価結果を道政の各分野において反映させ、活用していくことをめざす。

- 〔反映・活用を図る分野〕
- ・ 道政の基本的指針である総合計画の推進管理
 - ・ 重点施策などの政策展開
 - ・ 翌年度の予算編成、組織機構の整備
 - ・ 事務事業の見直し等の事務改善、経費節減 など

(3) 「政策アセスメント」本格実施による年間を通じた施策・事業の推進（マネジメントサイクル）のイメージは、次のとおり。

* 通常年を想定



2 評価システムの概要

区分	事務事業評価	施策評価
対象機関	・知事部局（これ以外の機関については、知事部局の取扱いに準じて実施）	
対象施策の範囲	・予算に計上した全事業〔ただし、人件費、標準経費を除く。〕	・第3次北海道長期総合計画のすべての施策（各事務事業が結びつく直近上位の段階）
評価の単位	<ul style="list-style-type: none"> ・予算事業〔いわゆる〇（マル）事業〕（政策評価の基本的な単位） →約3000事業 （このほか、開発公共事業については、国の指定事業（5年経過等）について地区別に評価 →約200地区） 	<ul style="list-style-type: none"> ・総合計画部門編の「主な施策」 ・総合計画総論編・地域編は、部門編の「主な施策」に準じて整理した施策 →約900施策
評価の主体	<ul style="list-style-type: none"> ・事業担当部局〔予算事業を所管する部（課）〕 	<ul style="list-style-type: none"> ・施策主管部局〔「主な施策」ごとに新たに定める当該施策を主管する部（課）〕
<div style="border: 1px dashed black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> 全庁的な視点での評価は、関係部課（室）で構成する評価検討チーム </div>		
評価の時点	・中間（事業実施中）評価として、毎年度の一定時期に実施	・中間（施策推進中）評価として、毎年度の一定時期に実施
評価の視点	<ul style="list-style-type: none"> ・上位の施策への寄与度（施策目的の達成に寄与する事業か） ・道の主体的な関与の必要性（道が主体的に担うべきニーズがある事業か、事業を取り止めた場合の社会的影響はどうか） ・市町村、民間との役割分担（市町村、あるいは民間に移管することが適切な事業ではないか） ・目的と手段の適合性（目的と手段が適合し、効果の高い事業となっているか。手段が目的化していないか） ・事業の価値の変化（事業の価値が変化し、必要性、妥当性、優先性などが薄れていないか） など 	<ul style="list-style-type: none"> ・目標・指標の達成度（総合計画で想定した目標・指標は達成されているか） ・施策の方向性の妥当性（施策の方向性を見直すべき情勢や環境の変化はなかったか） ・目的と手段の適合性（施策の目的・目標を実現するための事務事業は適切に組み合わせられているか） など
外部意見の反映	<ul style="list-style-type: none"> ・部局段階の評価においては、審議会や関係団体などの外部意見も踏まえて評価を行うよう努める。 ・全庁的な評価においては、第三者委員会などから意見を聴取し、評価結果に反映させる。 	
実施結果の公開	<ul style="list-style-type: none"> ・全庁的な評価が終了した後、実施結果を公表するとともに、調書等の関係書類をインターネット等で公開する。 	

※ なお、平成11年度の政策アセスメントの実施に当たっては、次の視点にも配慮する。

- 「構造改革の基本方向」に沿った政策展開という観点からの施策・事業の検証
 - 厳しい財政状況を踏まえた事業の休・廃止の検討
 - 関与団体の見直し作業との連携
- など

3 今年度の実施スケジュール

- | | |
|------------|-----------------------------|
| 7月中旬 | ・実施方針決定 |
| 7月下旬～8月下旬 | ・各部局（事業担当部局）において「事務事業評価」を実施 |
| 8月中旬～9月中旬 | ・各部局（施策主管部局）において「施策評価」を実施 |
| 9月中旬～10月上旬 | ・評価検討チームによる評価を実施 |
| 10月中旬 | ・第三者委員会への報告、意見聴取 |
| 10月下旬 | ・実施結果のとりまとめ、公表 |

Ⅲ 事業の執行

<p>①事業実施計画（11年度の実施計画）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・推進協議会の開催（年間3回、6月～3月） ・福祉のまちづくり指針の周知（随時） ・福祉読本の活用（随時） ・福祉のまちづくりコンクールの実施（7月～10月） ・福祉環境アドバイザーの派遣（年間） ・福祉のまちづくり資金の貸付（年間） <p>②道民への周知方法（媒体、回数など）</p> <p>新聞広告、パンフレット、ポスターの配布 道のホームページへの掲載</p>	<p>③本庁と出先機関との役割分担</p> <p>支庁では、各種機会を通じた普及啓発、市町村等への指導・助言、アドバイザー派遣希望のとりまとめを行う。 11年度は支庁単位でも精神協議会を設置する予定。</p> <p>④全体事業計画（事業計画が複数年次にわたる場合、単年度の実施計画ではわかりにくい全体像）</p> <p>〔事業計画期間： 年度～ 年度〕</p> <p>⑤事業執行上の問題点（外部の阻害要因など）</p> <p>なし</p>
--	---

Ⅳ 事業の評価

〔事業の成果〕

<p>①事業の進捗状況</p>	<p>a 当初の予定どおり進んでいる b 概ね当初の予定どおり進んでいる c 当初の予定より遅れている d 当初の予定より著しく遅れている</p>	<p>〔説明〕 10年度から施行された条例の趣旨を踏まえ、それぞれの事業を実施しており、当初の予定どおり進めている。</p>
<p>②目標の達成度（I-③で設定した目標の達成状況）</p>	<p>a 目標を十分に達成している b 目標をある程度達成しており、今後十分達成できる見込みがある c 目標をある程度達成しているが、今後十分達成できる見込みはない d 目標をほとんど達成していないが、今後ある程度達成できる見込みがある e 目標をほとんど達成しておらず、今後ある程度達成できる見込みもない</p>	<p>〔説明〕 条例施行後1年余りが経過しただけの段階であるため、条例の認知度はまだ十分ではないが、10年度に策定した指針の普及啓発、福祉読本の活用PRなどに努めることにより、「福祉のまちづくり」の理念の浸透が図られるものと考えている。 なお、福祉環境アドバイザー派遣及び福祉のまちづくり資金貸付の10年度の実績はそれぞれ15回、3億円となっており、当初の見込み（20回、6億円）を下回っている。</p>

〔事業の目的・目標の評価〕

<p>①事業の必要性（事業を行うことについて社会的なニーズはあるか）</p>	<p>a ニーズが十分にある b ニーズがある程度ある c ニーズがない</p>	<p>〔説明〕 高齢者や障害者をはじめすべての人を対象とした人にやさしいまちづくりを進める必要がある。</p>
<p>②民間との役割分担（民間に移管することが適切なものではないか）</p>	<p>a 行政が行うべき b 民間が行うことも可能 c 民間が行うべき</p>	<p>〔説明〕 条例に規定された道の責務に基づき、道が行うべき施策を事業化している。</p>
<p>③市町村との役割分担（市町村に移管することが適切なものではないか）</p>	<p>a 道が行うべき b 市町村が行うことも可能 c 市町村が行うべき</p>	<p>〔説明〕 条例に規定された道の責務に基づき、道が行うべき施策を事業化している。</p>
<p>④手法の妥当性</p> <p>④-1 対象、手段は適切に組み合わせられているか</p> <p>④-2 事業効果を判断するために設定した、めざす目標は適切か</p>	<p>a 適切である b 改善の余地がある c 適切でない</p> <p>a 適切である b 改善の余地がある c 適切でない</p>	<p>〔説明〕 条例の認知度がまだ十分ではないことなどから、普及啓発の手法や道の事業制度のPR手法の改善について検討する必要がある。</p> <p>〔説明〕 条例の目的に沿って目標設定を行っており、理念の普及と人にやさしい公共施設や交通機関の整備をめざすことは適切である。</p>
<p>⑤コスト削減余地 それぞれの事業メニューにおいては、必要最低限の経費を計上しており、経費の削減は事業効果を著しく損なうおそれがある。</p>		
<p>⑥事業を取り止めた場合に生じる影響</p> <p>条例で掲げた施策の基本方針に基づき事業を展開しており、代替策を講じないで事業を取り止めた場合には、道の責務を十分果たせないばかりでなく、「福祉のまちづくり」施策全般の停滞を招き、道民が求める福祉環境の整備に支障をきたす。</p>		

Ⅴ 事業の方向性

<p>①今後の対応方向</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> 継続 <input type="checkbox"/> 見直し（統合・振替等事業の組立ての変更） <input type="checkbox"/> 終了（期間満了又は単年度事業） <input type="checkbox"/> 廃止 <input type="checkbox"/> 休止（隔年度実施事業を含む）</p>	<p>〔説明〕 引き続き民間事業者や市町村に対する普及啓発、技術的・財政的支援を実施し、「福祉のまちづくり」の理念の浸透を図る。</p>
--	--

施 策 評 価 調 書

【記載例】

施策主管部課

保健福祉部地域福祉課

(内線 〇〇-〇〇〇)

施策名	だれもが利用できる公共的施設や公共交通機関、道路の整備など福祉環境の整備の促進	施策コード	部局	大項目	中項目	目標	小柱	施策
			D	10	1	03	01	05

I 施策のあらまし (平成11年8月1日現在)

1 施策の趣旨 (この施策の目的、目指す姿及びそのための取組みの内容)

障害者や高齢者、妊産婦や傷病者等、行動上の制限を受けやすい人々も社会参加の機会を等しく有することのできる福祉環境の整備を促進するため、北海道福祉のまちづくり条例の普及を図るほか、道立施設の福祉環境の改善整備、市町村などにおける福祉環境整備の取組みに対する支援を進める。

2 施策の背景

(1) 施策を必要とする社会経済情勢

高齢化社会の到来や障害者の自立意識の高まりにより、高齢者や障害者等、誰もが住み慣れた地域で安心して快適に生活し、社会参加の機会を等しく有することのできる、人にやさしいまちづくりを進める必要がある。

(2) 関係する法令、計画、公約等

- 条例 (北海道福祉のまちづくり条例 (平成10年4月施行)))
- 計画・指針等 ()
- 国の施策〔法令・事業等〕 ()
- 公約 ()
- 団体等の要望 ()
- その他 ()

3 関係部局との連携 (この施策を進める上での主な関係部局とその取組みの状況)

不特定多数の人が利用する公共的施設、公共的車両、道路、公園の整備が必要なことから、建設部 (建築物一般及び道路)、総合企画部 (交通) をはじめ、教育庁、道警本部を含めた全庁的な連携が必要となっている。このため、各部長等で構成する「総合リハビリテーションシステム推進会議」に「福祉のまちづくり部会」を設置し、連絡調整を図っている。

II 施策の体系と構成事業 (平成11年8月1日現在)

区分	総合計画に基づく施策体系の各段階の施策名
(大項目)	だれもが安心して暮らせる住み良い社会を形成する
(中項目)	健やかでいきいきと暮らせる社会の形成
(目標)	自立を支える人にやさしい福祉社会の構築
(小柱)	人にやさしいまちづくりや住まいづくり
(主な施策)	だれもが利用できる公共的施設や公共交通機関、道路の整備など福祉環境の整備の促進

【施策を構成する事業と事業評価結果】

構成事業名	実施年度	加付事業	担当部課	実施期間	実施方法	H11予算額 (一般財源)	開始時評価				今年度評価				事業の位置づけ	資源配分の方向	摘要		
							事業の必要性	民間との分担	市町村との分担	手法の柔軟性	目標の達成	事業の必要性	民間との分担	市町村との分担				手法の柔軟性	目標の達成
福祉のまちづくり推進費	◎	◎	保福・地域福祉課	H9～	直単						b	a	a	a	b	a	継続	◎	↗
人に優しい建物づくり推進事業費	○		建設・建築指導課	H7～	直委						a	a	a	a	a	a	継続	△	→
高齢者・障害者に優しいまちづくり推進事業費	◎		保福・地域福祉課	H3～H11	直単						a	a	a	a	a	a	終了	○	
わがまち福祉振興事業費補助金	◎	◎	保福・地域福祉課	H8～	補単						a	a	a	b	b	b	見直し	◎	↘
市街地再開発事業費補助金	○		建設・建築指導課	S48～	補単						b	a	a	a	b	a	継続	△	→
バス利用促進等総合対策事業費補助金	○		総企・交通企画課	H3～	補単						b	a	a	b	b	a	継続	◎	↗

2 施策を取り巻く環境の変化（総合計画策定時から現在までの情勢変化など）

障害者や高齢者等に特別に配慮して整備するのではなく、はじめから障害者や高齢者等も共用できるように施設や器具を整備・デザインするユニバーサルデザインの考え方が広まりつつあり、より広範で質の高い福祉環境整備が求められるようになってきている。

Ⅳ 検討課題及び今後の対応方向

1 施策推進上の課題

・ 公共的施設等の出入口の段差解消を着実に進める必要がある。
・ その他の福祉環境の整備状況も十分とは言えず、満足度も低い状況のため、庁内体制の再活性化を図り体制整備を進めるとともに、推進連絡協議会を通じ民間（交通事業者等）への働きかけを強め、段階的な整備を図っていく必要がある。

2 組織体制上の課題

・ 上記のとおり、庁内体制の再活性化を図り体制整備を進める必要がある。

3 今後の対応方向

（1）施策展開の方向性

・ 公共的施設等のうち、道立施設については、平成11年度を目標に、不特定多数の道民が利用する施設を中心に、出入口の段差解消を図ることとしており、また、道立高校については、平成20年度を目標に段差解消、車いす使用者用トイレ、手すり等を設置することとしている。
・ 市町村などの福祉環境条件については、引き続き条例の普及啓発、技術的支援・財政的援助を行い、その整備の促進を図る。なお、段階的な整備を図るため、全体整備計画の策定についても、今後検討する。
・ また、ベビーベッドも備えた多目的トイレの設置等、誰もが利用しやすく、共用可能な施設整備を進めるユニバーサルデザインの考え方について、広く普及を図る。

（2）構成事業の組替え・統合・一時休止等の可能性

・ ユニバーサルデザインの考え方が普及することにより、公共主導の福祉環境整備から民間主導の福祉環境整備への転換が進む可能性があり、補助金等による誘導については、市民との協働という観点から今後見直しを検討していく必要がある。

事業評価・地区別評価における事業の方向性(部局別)

事業評価	対象事業		事業の方向性(今後の対応方向)								金額(単位:百万円)	
	事業数	H11予算額	継続		見直し		終了		休止		廃止	
			事業数	H11予算額	事業数	H11予算額	事業数	H11予算額	事業数	H11予算額	事業数	H11予算額
総務部	224	292,971	182	270,939	24	18,559	14	3,451	3	19	1	3
総合企画部	147	27,092	127	17,228	15	8,920	5	944	0	0	0	0
環境生活部	264	14,899	233	14,198	12	426	18	264	0	0	1	11
保健福祉部	466	257,091	402	224,266	26	29,614	31	546	1	0.3	6	2,665
経済部	341	687,663	298	685,407	23	921	13	1,282	4	30	3	23
農政部	313	243,343	278	203,087	20	38,032	15	2,224	0	0	0	0
水産林務部	331	149,389	268	144,933	45	3,737	16	711	0	0	2	8
建設部	269	499,477	251	488,632	6	10,188	10	653	0	0	2	4
出納局	14	441,913	14	441,913	0	0	0	0	0	0	0	0
知事部局計	2,369 (100.0%)	2,613,838 (100.0%)	2,053 (86.7%)	2,490,603 (95.3%)	171 (7.2%)	110,397 (4.2%)	122 (5.1%)	10,075 (0.4%)	8 (0.3%)	49 (0.0%)	15 (0.6%)	2,714 (0.1%)
教育庁	406	86,135	362	75,084	9	188	27	10,822	5	38	3	3
企業局	6	11,106	4	8,324	2	2,782	0	0	0	0	0	0
議会	10	1,460	10	1,460	0	0	0	0	0	0	0	0
監査委員事務局	5	84	5	84	0	0	0	0	0	0	0	0
人事委員会	6	88	6	88	0	0	0	0	0	0	0	0
選挙管理委員会	10	2,768	8	79	0	0	0	0	2	2,689	0	0
地方労働委員会	4	60	4	60	0	0	0	0	0	0	0	0
各種委員会等計	447 (100.0%)	101,701 (100.0%)	399 (89.3%)	85,179 (83.8%)	11 (2.5%)	2,970 (2.9%)	27 (6.0%)	10,822 (10.6%)	7 (1.6%)	2,727 (2.7%)	3 (0.7%)	3 (0.0%)
総計	2,816 (100.0%)	2,715,539 (100.0%)	2,452 (87.1%)	2,575,782 (94.9%)	182 (6.5%)	113,367 (4.2%)	149 (5.3%)	20,897 (0.8%)	15 (0.5%)	2,776 (0.1%)	18 (0.6%)	2,717 (0.1%)

開発公共事業地区別評価	評価対象			対応方針								金額(単位:百万円)	
	事業数	地区数	H11事業費	継続		見直し		休止		廃止			
				地区数	H11事業費	地区数	H11事業費	地区数	H11事業費	地区数	H11事業費		
農政部	15	74	10,602	59	9,111	14	1,491	1	0				
水産林務部	2	10	1,601	10	1,601								
建設部	10	17	8,045	17	8,045								
計	27	101	20,248	86	18,757	14	1,491	1	0	0	0	0	

表 2

施策評価の対象施策

1 体系別施策数(第3次北海道長期総合計画に基づく施策体系)

区 分	大項目 (施策コード)	各 段 階 の 施 策 数			
		中項目	目 標	小 柱	施 策
分野別 施策	<部門編第1章> だれもが安心して暮らせる住みよい社会を形成する (10)	5	17	50	154
	<部門編第2章> 北の風土に根ざし世界と交流する人と文化を育む (20)	3	13	30	115
	<部門編第3章> 豊かな生活と地域を支える産業を創る (30)	10	38	96	380
	<部門編第4章> よりよい環境を未来に引き継ぐ環境重視型社会を創 出する (40)	4	11	31	80
	<部門編第5章> 新しい時代を支える基盤をつくる (50)	5	21	49	145
総括的 施策	<総論編> 総合計画の推進 (60)	3	3	3	10
地域関 連施策	<地域編> 可能性を引き出し、活力とゆとりのある地域をつくる —地域生活経済圏の形成— (70)	1	1	1	6
計		31	104	260	890

2 主管部局別施策数

部局名	主管施策数	部局名	主管施策数	部局名	主管施策数
総 務 部	58	経 済 部	209	教 育 庁	60
総合企画部	76	農 政 部	63	警 察 本 部	10
環境生活部	125	水産林務部	105		
保健福祉部	63	建 設 部	121	計	890

注)警察本部は未実施

平成11年度政策評価（「政策
アセスメント」）の実施結果

平成11年11月

北 海 道

目 次

第1 取組みの経過	62
第2 趣 旨	62
1 基本的な考え方	
2 政策評価導入のねらい	
第3 実 施	63
1 評価システムの概要	
1-1 評価手法	
1-2 外部意見の反映	
1-3 実施結果の公開	
2 実施方法及び実施結果	
2-1 事業評価	
2-2 開発公共事業地区別評価	
2-3 施策評価	
第4 政策評価結果の取扱い及び評価システムの充実	67
1 政策評価結果の取扱い	
2 評価システムの充実	
【資料】 表1 事業評価・地区別評価における事業の方向性（部局別）	
表2 施策評価の対象施策（体系別施策数、主管部局施策数）	

第1 取組みの経過

道では、平成9年1月から、長期間停滞している施策などに関して「時」という物差しを当て、時代の変化を踏まえて施策の役割や効果等について現時点で改めて点検・評価を加える「時のアセスメント」（時代の変化を踏まえた施策の再評価）を実施している。

また、「道政改革の実施方針」（平成8年9月）において掲げた「政策評価手法の研究」を進めるために、平成9年11月に「赤レンガ・政策検討プロジェクト」として「政策評価の導入検討プロジェクトチーム」を設置し、道における政策評価のあり方と具体的な評価手法について検討を行い、平成11年5月、報告書を取りまとめている。

さらに、プロジェクトチームでの検討とともに、「時のアセスメント」の精神を道政全般へ拡大し、政策評価システムの導入に向けた具体的な取組みを進めることとして、平成10年度においては、道のすべての事業を対象に政策的な観点からの点検・評価（道ではこの取組みを「時のアセスメント」の精神の拡大という意味で「政策アセスメント」と呼んでいる。）を試行した。

この試行を通じて明らかになった課題や「政策評価の導入検討プロジェクトチーム」での検討結果を踏まえて、平成11年度から、政策評価の専掌組織として総合企画部政策室に政策評価課を設置し体制を整備するとともに、実施要綱等を制定して、実施に移行したものである。

第2 趣旨

1 基本的な考え方

政策評価（「政策アセスメント」）の実施は、「政策アセスメント」を道政運営の基本システムとして位置づけ、毎年度定期的実施することにより、施策や事業の推進の流れの中で「評価」の過程を明確化し、政策重視・成果重視の視点に立って施策及び事業の評価を行い、その評価結果を道政の各分野において反映させ、活用していくことを目的とする。

評価結果の反映・活用を図る分野は、道政の基本的指針である総合計画の推進管理のほか、重点政策などの政策展開や翌年度の予算編成、組織機構の整備、事務事業の見直し等の事務改善・経費節減などである。

2 政策評価導入のねらい

こうした政策評価の取組みを行う趣旨は、政策の企画（Plan）－実施（Do）－評価（See）という政策循環過程を確立するとともに、政策決定や事業遂行に関わる情報を広く道民に提供する仕組みづくりを進めることにあり、そのねらいは主に次の3点である。

（1）合理的な政策の選択と政策の質の向上

総合計画の着実な推進を図り、地方分権の推進や北海道の構造改革に向けた効果的な施策展

開のために、政策の評価を定例的に行い、政策情報を蓄積することによって合理的な政策の選択を行い、政策の質の向上を図っていくこと。

(2) 行政の透明性の確保と説明責任の遂行

平成10年4月1日から施行された北海道情報公開条例は、道として「道政の諸活動について説明する責任を全うする」という姿勢を明確にしており、その精神に沿って、行政の透明性を確保し説明責任を果たしていくため、道の施策とその実施効果などを把握・評価する情報を道民に積極的に提供していくこと。

(3) 簡素・効率化の視点からの行政資源の効果的配分

厳しさを増す行財政環境、とりわけ極めて厳しい財政状況のもとにあって、施策の必要性の検証や優先度の設定、簡素・効率化の観点などから事務事業の見直しなどを行い、限られた行政資源（財源、人員等）を効果的に配分して、簡素で効率的な行政システムを確立していくこと。

第3 実施

1 評価システムの概要

1-1 評価手法

予算計上された事務事業を対象とした「事業評価」と、事務事業が直接結びつく施策を対象とした「施策評価」との2層制を基本とし、さらに、事務事業のうち、開発公共事業については、一定の基準に該当する施工地区について「地区別評価」を実施した。

(1) 対象機関

知事部局を対象とし、これ以外の機関については知事部局の扱いに準じて実施した。

(2) 対象事業及び施策

ア 事業評価

平成11年度予算（2定補正後）に計上した全予算事業（ただし、人件費、標準経費を除く。）を対象とする。

イ 開発公共事業地区別評価

施工地区のうち国が定めた再評価の要件に該当する地区を対象とする。

ウ 施策評価

第3次北海道長期総合計画に基づくすべての施策（第3次北海道長期総合計画部門編における「主な施策」及びこれに準じて整理した総論編・地域編の施策（以下「施策」と総称する。））を対象とする。

(3) 評価時点

平成11年8月1日現在とした。

(4) 実施体制

事業評価では予算事業を所管する事業担当部局、施策評価では施策ごとに定めた当該施策を主管する施策主管部局が評価調書を作成し、副知事を座長に6課(室)で構成する「政策評価(政策アセスメント)検討チーム」において、部局での評価結果の点検・整理と全庁的視点に立った評価を実施した。

1-2 外部意見の反映

評価の客観性及び信頼性を確保するために、学識経験者などから構成する第三者委員会である「政策評価委員会」(委員長:宮脇 淳 北海道大学法学部教授)を設置し、政策評価の実施に関する意見を聴取した。

1-3 実施結果の公開

道政に関する情報を道民に積極的に提供し、政策情報を道民と共有する考え方に立って、実施結果は公表し、評価調書等の関係書類を行政情報センターに備え付けて自由閲覧に供するとともに、インターネット上でも公開する。

2 実施方法及び実施結果

2-1 事業評価

(1) 実施方法

ア 評価の単位

予算事業(『平成11年度予算参考資料』の予算積算内訳備考欄に○により掲載されている事業区分。いわゆる○(マル)事業)とする。必要に応じて、事業区分を分割又は統合する。

イ 評価の視点

評価に当たっては、次のような視点に立って、事業目標の達成度や事業の必要性、妥当性などを多角的、多面的に点検・評価した。

① 上位の施策への寄与度

施策目的の達成に寄与する事業か。

② 道の主体的な関与の必要性

道が主体的に担うべきニーズがある事業か。事業を取りやめた場合の社会的影響はどうか。

③ 市町村・民間との役割分担

市町村あるいは民間に移管することが適切な事業ではないか。

④ 目的と手段の適合性

目的と手段が適合し、効果の高い事業となっているか。手段が目的化していないか。

⑤ 事業の価値の変化

事業の価値が変化し、必要性・妥当性・優先性が薄れていないか。

⑥ 優先性

総合計画や構造改革に向けた道の基本方針、知事公約などに該当しているか。休止したときの問題の大きさはどの程度か。

ウ 平成12年度に向けた事業の方向性

評価の結果、次の区分により事業の方向性（今後の対応方向）を整理した。

- ・ 継続 …… 基本的には事業の目的や目標の水準、事業の組立てなどを変更せずに、継続して実施する事業
- ・ 見直し …… 事業の目的や目標の水準の変更や、他の類似事業との統合、事業の振替、制度改正、事業メニューの変更など事業の組立ての変更を行う必要がある事業
- ・ 終了 …… 平成11年度において事業期間が満了する事業又は単年度事業
- ・ 休止 …… 平成12年度においては休止する事業。隔年度実施事業を含む。
- ・ 廃止 …… 平成11年度限りで廃止する事業

(2) 実施結果

ア 対象事業数 2,816事業

イ 評価結果（事業の方向性別）

- ・ 継続 2,452事業（対象事業の予算総額 25,758億円）
- ・ 見直し 182事業（対象事業の予算総額 1,134億円）
- ・ 終了 149事業（対象事業の予算総額 209億円）
- ・ 休止 15事業（対象事業の予算総額 28億円）
- ・ 廃止 18事業（対象事業の予算総額 27億円）

(3) 優先度の検討整理

事業評価の結果、継続又は見直しとされた事業（国庫委託・受託事業や他会計繰出金、庁舎等維持費などの義務的な経費は除く。）については、第3次北海道長期総合計画や構造改革に向けた道の基本方針、知事公約などに該当しているか、休止したときの問題の大きさなどはどの程度か、などを検討の視点（要素）として、部局ごとに事業の優先度の検討整理を行った。

2-2 開発公共事業地区別評価

(1) 実施方法

ア 評価の単位

公共事業関係省庁の通知等により事業種別ごとに示された単位とする。

イ 評価の視点

公共事業については、事業の効率的な執行と実施過程の透明性の確保が強く求められていることから、評価に当たっては、特に次のような視点に立って点検・評価を行った。

① 事業の進捗状況

事業の進捗は順調か。事業の円滑な推進に課題を抱えていないか。課題解決のための手法は妥当か。

② 事業の必要性

当初予定した事業の必要性に変化はないか。着工後の状況変化により事業計画変更の必要性はないか。

③ 事業を推進する上での課題

事業執行に当たり環境上の課題やその他の課題はないか。

④ 事業コスト縮減の取組み

コスト縮減の観点から代替案の可能性はないか。

⑤ 事業の達成見込み

事業達成に向けた見込みはどうか。事業達成上の課題はないか。課題解決のための手法は妥当か。

ウ 平成12年度の対処方針

評価の結果、次の区分により対処方針を整理した。

- ・ 継続 …… 現行の事業計画どおり翌年度以降も事業を継続する事業
- ・ 見直し …… 課題の解決を図るため、事業計画等を見直し継続する事業
- ・ 休止 …… 種々の事項を勘案し事業を休止する事業
- ・ 廃止 …… 種々の事項を勘案し事業を廃止する事業

(2) 実施結果

ア 評価対象数

- ・ 評価対象事業数 27事業
- ・ 評価地区数 101地区

イ 評価結果（対処方針別）

- ・ 継続 86地区（11年度事業費 188億円）
- ・ 見直し 14地区（11年度事業費 15億円）
- ・ 休止 1地区（11年度事業費 - 億円）
（オホーツク中部広域営農団地農道整備事業）
- ・ 廃止 0地区（11年度事業費 - 億円）

2-3 施策評価

(1) 実施方法

ア 評価の単位

第3次北海道長期総合計画部門編における「主な施策」及びこれに準じて整理した総論編・地域編の施策とする。

イ 評価の視点

評価に当たっては、次のような視点に立って、施策目標の達成度や施策展開の推移、施策を構成する事業の組合せや資源配分の方向性、施策を取り巻く環境の変化などを点検・評価した。

① 目標・指標の達成度

総合計画で想定した目標・指標は達成されているか。

② 施策の方向性の妥当性

施策の方向性を見直すべき情勢や環境の変化はなかったか。

③ 目的と手段の適合性

施策の目的・目標を実現するための事務事業は適切に組み合わせられているか。

ウ 検討課題と今後の対応方向

施策目標の達成度や施策の推進状況などの把握・分析に基づいて、今後の施策推進に当たっての課題と施策展開の方向性を整理した。

(2) 実施結果

ア 対象施策数 890施策

イ 評価実施施策数 880施策（警察本部が主管する10施策については評価を実施しなかった。）

ウ 評価結果（検討課題と今後の対応方向の整理）

「時のアセスメント」による再評価の結果、取り止めることとなった「医療・産業・研究都市づくり」に係る1施策（「医療・産業・研究都市の計画的な整備」）を除き、その他の施策については、それぞれの課題を踏まえながら推進を図っていくこととしている。

なお、これらの評価結果は、個々の施策ごとに、施策評価調書に文章記述により記載して整理している（類型化にはなじまないため、統計的とりまとめは行っていない。）。

第4 政策評価結果の取扱い及び評価システムの充実

1 政策評価結果の取扱い

政策評価の対象事業等について、継続、見直し等の方向性を整理しているが、これらの方向性は、今後、予算編成に至る各過程において、引き続き検討が加えられていくべきものであることに留意するものとする。

2 評価システムの充実

道の政策評価制度は、「政策評価の導入検討プロジェクトチーム」での検討、昨年度の試行を経て、平成11年度から実施の段階に入った。全体としては、定着に向けて歩みを進めているといえるが、実施体制や評価手法などは確立されたものではなく、いまだ課題があるといわなければならない。

したがって、今後、制度のさらなる改善・充実に向けて、実施を通じて得られた課題などを踏まえ、第三者委員会である「政策評価委員会」からの意見を聴きながら、引き続き、評価手法の改善などに努め、この評価システムがより効果的なものとなるよう取組みを進めていく必要がある。

事業評価・地区別評価における事業の方向性(部局別)

事業評価		金額(単位:百万円)											
	対象事業		事業の方向性(今後の対応方向)										
	事業数	H11予算額	継続		見直し		終了		休止		廃止		
			事業数	H11予算額	事業数	H11予算額	事業数	H11予算額	事業数	H11予算額	事業数	H11予算額	
総務部	224	292,971	182	270,939	24	18,559	14	3,451	3	19	1	3	
総合企画部	147	27,092	127	17,228	15	8,920	5	944	0	0	0	0	
環境生活部	264	14,899	233	14,198	12	426	18	264	0	0	1	11	
保健福祉部	466	257,091	402	224,266	26	29,614	31	546	1	0.3	6	2,665	
経済部	341	687,663	298	685,407	23	921	13	1,282	4	30	3	23	
農政部	313	243,343	278	203,087	20	38,032	15	2,224	0	0	0	0	
水産林務部	331	149,389	268	144,933	45	3,737	16	711	0	0	2	8	
建設部	269	499,477	251	488,632	6	10,188	10	653	0	0	2	4	
出納局	14	441,913	14	441,913	0	0	0	0	0	0	0	0	
知事部局計	2,369 (100.0%)	2,613,838 (100.0%)	2,053 (86.7%)	2,490,603 (95.3%)	171 (7.2%)	110,397 (4.2%)	122 (5.1%)	10,075 (0.4%)	8 (0.3%)	49 (0.0%)	15 (0.6%)	2,714 (0.1%)	
教育庁	406	86,135	362	75,084	9	188	27	10,822	5	38	3	3	
企業局	6	11,106	4	8,324	2	2,782	0	0	0	0	0	0	
議会	10	1,460	10	1,460	0	0	0	0	0	0	0	0	
監査委員事務局	5	84	5	84	0	0	0	0	0	0	0	0	
人事委員会	6	88	6	88	0	0	0	0	0	0	0	0	
選挙管理委員会	10	2,768	8	79	0	0	0	0	2	2,689	0	0	
地方労働委員会	4	60	4	60	0	0	0	0	0	0	0	0	
各種委員会等計	447 (100.0%)	101,701 (100.0%)	399 (89.3%)	85,179 (83.8%)	11 (2.5%)	2,970 (2.9%)	27 (6.0%)	10,822 (10.6%)	7 (1.6%)	2,727 (2.7%)	3 (0.7%)	3 (0.0%)	
総計	2,816 (100.0%)	2,715,539 (100.0%)	2,452 (87.1%)	2,575,782 (94.9%)	182 (6.5%)	113,367 (4.2%)	149 (5.3%)	20,897 (0.8%)	15 (0.5%)	2,776 (0.1%)	18 (0.6%)	2,717 (0.1%)	

開発公共事業地区別評価		金額(単位:百万円)									
	評価対象			対処方針							
	事業数	地区数	H11事業費	継続		見直し		休止		廃止	
				地区数	H11事業費	地区数	H11事業費	地区数	H11事業費	地区数	H11事業費
農政部	15	74	10,602	59	9,111	14	1,491	1	0		
水産林務部	2	10	1,601	10	1,601						
建設部	10	17	8,045	17	8,045						
計	27	101	20,248	86	18,757	14	1,491	1	0	0	0

施策評価の対象施策

1 体系別施策数(第3次北海道長期総合計画に基づく施策体系)

区分	大項目 (施策コード)	各段階の施策数			
		中項目	目標	小柱	施策
分野別 施策	<部門編第1章> だれもが安心して暮らせる住みよい社会を形成する (10)	5	17	50	154
	<部門編第2章> 北の風土に根ざし世界と交流する人と文化を育む (20)	3	13	30	115
	<部門編第3章> 豊かな生活と地域を支える産業を創る (30)	10	38	96	380
	<部門編第4章> よりよい環境を未来に引き継ぐ環境重視型社会を創 出する (40)	4	11	31	80
	<部門編第5章> 新しい時代を支える基盤をつくる (50)	5	21	49	145
総括的 施策	<総論編> 総合計画の推進 (60)	3	3	3	10
地域関 連施策	<地域編> 可能性を引き出し、活力とゆとりのある地域をつくる —地域生活経済圏の形成— (70)	1	1	1	6
計		31	104	260	890

2 主管部局別施策数

部局名	主管施策数	部局名	主管施策数	部局名	主管施策数
総務部	58	経済部	209	教育庁	60
総合企画部	76	農政部	63	警察本部	10
環境生活部	125	水産林務部	105		
保健福祉部	63	建設部	121	計	890

注)警察本部は未実施

政策評価に関する講演会プログラム

平成12年1月13日

石垣記念ホール

1. 開会挨拶

農林水産政策情報センター

代表 大河原太一郎

1. 政策評価の理論と手法

(資料1)

東京大学大学院 法学政治学研究科

助教授 田辺国昭氏

1. 政策評価の現場から

(資料2)

北海道総合企画部政策室政策評価課

課長 石川久紀氏

主催 (財)農林水産奨励会 農林水産政策情報センター

後援 農 林 水 産 省