

国における政策評価制度の導入の経緯と論点

東田親司

はじめに

第1章 政策評価制度の基礎部分における若干の論点

第1節 今次中央省庁等改革の手法等における特徴

第2節 中央省庁等改革基本法における政策評価制度の基礎構造

第2章 政策評価制度の骨格部分における主要論点

第1節 国家行政組織法等における規定

第2節 行政監察から政策評価への移行の考え方

第3節 「中央省庁等の改革の推進に関する方針」における主要な議論

第3章 政策評価の実施にむけた準備段階での論点

第1節 「政策評価の手法等に関する研究会」の検討と「標準的ガイドラインの案」

第2節 公共事業の評価活動と批判

第3節 今後の課題

国における政策評価制度の導入の経緯と論点

はじめに

政策評価は、政策の成果や効果を事前、事後、途上においてできるだけ定量的な方法で計測の上評価しその企画立案に反映させようとする制度であり、新しい世紀の行政が国民本位の効率的なものになるために重要な役割を果たすことを期待されている制度である。

これまでわが国においては、米英等の外国や都道府県等の先行的な導入状況もあって政策評価制度をめぐる理論分析は極めて多様かつ活発になされている。「政策」の定義、「政策評価」の範囲、評価主体の在り方、評価時点による区分、評価方法や手法による類型化、諸外国や地方公共団体等の先行事例の解釈や翻訳の相違、等々の様々な要因によって論分析者の用語や解釈に隔たりがあり、同一次元の土俵における研究に至っていない感も否定できないが、論者に共通しているのはわが国国政レベルにおける早期かつ本格的な制度の導入である。

こうした状況の下で、政府は政策評価を今次中央省庁等改革の重要な柱として位置づけ平成一三年一月の新府省の発足と同時に実施する方針の下に総務庁行政監察局と中央省庁等改革推進本部事務局が中心になり、各省庁政策評価準備連絡会議の場を通じて全政府的な取り組みのための準備作業を進めている。

本稿執筆時点における政府の準備・検討の段階は、平成一二年七月末に各省庁政策評価準備連絡会議が「政策評価に関する標準的ガイドラインの案」を了承したのが最も新しい動きであるところから、この「案」と、その元となった総務庁の「政策評価の手法等に関する研究会」（座長・村松岐夫京都大学院教授。）が六月末に公表した「政策評価の導入に向けた中間まとめ」における定義、理論等を最終的な考察の対象とし、そこに至るまでの経緯も振り返りつつ、主要な論点について述べてみたい。

政府が来年からの実施にむけてこれまで準備・検討を進めてきている内容が、実施規模においても、またその基盤となる理論においても、今後のわが国における政策評価制度の基軸になるものと見込まれ、新世紀のわが国の行政が国民への成果を重視する体質に変換する契機になる役割が期待されているからである。

第1章では政策評価制度の土台部分の構築過程とも言うべき行政改革会議最終報告とその立法化である中央省庁等改革基本法における若干の論点を、第2章では土台部分の上に築かれた政策評価の上物部分の骨格にあたる国家行政組織法等の法律や基本的運営事項をまとめた「中央省庁等の改革の推進に関する方針」（平成十一年四月中央省庁等改革推進本部決定）の決定経過とその際の主要論点さらにそれに関連して行政監察から政策評価へ移行する考え方の整理を、第3章では土台部分を礎石とし上物の骨格部分に沿って政策評価の内容にあたる肉付けを行った研究会の「中間まとめ」とそれを基とした「標準的ガイドラインの案」における主要論点と導入後の予想される主要課題を、それぞれ述べる。

なお、筆者は平成一二年三月までは政府の取りまとめ役の組織に在職していたのでその間の経験等によって私見をのべているが、四月以降については、関係資料と関係者からの事情聴取によっている。

第1章 政策評価制度の基礎部分における若干の論点

第1節 今次中央省庁等改革の手法等における特徴

今回の中央省庁等改革の特徴はその規模の大きさを最初にあげることができようが、改革の手法や手順においても特徴的な要素を含んでおり、これがその後の実施局面において重要な役割を果たしている。

政策評価制度の土台部分を分析するにあたって、今次中央省庁等改革の源である行政改革会議報告と中央省庁等改

革基本法が従来の行政改革に比してどのような特徴を有しているかの全体的な理解のもとに考察することが不可欠である。何故なら、政策評価制度も今次行政改革の全体的な流れの一環であるというにとどまらず、特に行政の質を変えるという基本的な改革がこれほど急激に全省庁の合意を得て実現に向かうことになったのは過去の行政改革においては見られない何らかの推進要因があったと見るべきだからである。

その第一は、行政改革会議の会長に首相自らが着任していた事実である。首相自らが会長にいても国家行政組織法上の八条機関の有識者の審議会であるという法的性格に変わりはないが、政治的、実際的な意義や影響力には大きな差異がある。

かつて、中曾根首相は土光臨調の時代に土光氏のカリスマ性を最大限活用したとの定評があるが、中曾根首相自身が改革提言作りに参画しようとは言いださなかった。改革提言がまとまる過程で政権責任者として、あるいは与党の立場から実際上の影響力を行使したことがあったとしても、形の上ではあくまで民間有識者の見識による提言の装いを崩さなかった。これに対し、時の橋本総理は自ら行政改革会議という審議会の代表者となり、かつ自らの考えや意見を積極的に提示して、そのリーダーシップの下に改革提言がまとまるよう誘導し、しかもそのこと自体が外部に見えることのためにめらいも遠慮も示さなかった。

言い換えれば審議会の性格を、純然たる民間有識者の見識の集合ではなく、総理の考えを基軸としてそれに有識者の見識を採用できる範囲で採り入れて審議会としての集約を行う方式に変更したのである。もとより行政改革会議の最終提言のすべてがそうであるといえれば言い過ぎになり、メンバーであった法律学者等の学識等によって提起された課題も少なくないが主要な報告事項の多くは彼のリーダーシップの下に方向性が固まったと見てよい。このことは今次中央省庁等改革の全体が名実ともに時の政権責任者の発意もしくは承認済であることを明らかにして外部に現れたことを意味

する。これまでの行政改革が各論段階では政策所管省庁側の意見に押されて、予期した結果に至らない場合や羊頭狗肉に終わる場合があったが、行政改革会議が中間報告から最終報告に向けての過程でのせめぎあいは一部の新省の再編等に対する議論等があったものの行政改革会議の示した膨大かつ抜本的な各論事項に比べれば比較的少なく、ほぼ中間報告の方向でとりまとめられたと見てよい。その最大の理由は上述した「名実ともに政権責任者の発意もしくは承認済であることを明らかにして外部に現れた」からである。（なお主として各論段階で政策所管省庁側の意見に押されて総論が徹底又は浸透しない状態をマスコミ等一般には官僚の抵抗と称する場合が多いが筆者はそう呼ばない。各論段階での改革意見と反対意見の理論的なせめぎあいの結果であるのに、これを一方の立場からみた表現である「抵抗」と称するのは不相当と考えるからであり、さらには内容を見ずにレッテルを貼る風潮に危険性すら感じるからである。）

ところで、政策評価制度自体は橋本総理の発意によるものではなかった。筆者が当時の行政改革会議事務局関係者から聴取したところでは、同事務局の若手職員の発案によるものとのことである。おそらく若手職員が欧米における政策評価制度の実施状況を勉強して新世紀のわが国行政の方向として採用すべきと考え、報告の事務局原案作成の際に挿入したものであろう。しかし、事務局原案が行政改革会議の審議のまな板にのり、報告としてとりまとめられる過程で政策評価制度は行政改革会議の意思となり、そして他の項目と同様、「名実ともに政権責任者の発意もしくは承認済であることを明らかにして外部に現れた」（この場合は「承認済」）のである。そのせいか、中間報告から最終報告にいたる過程で、政策評価制度に関する論議は殆ど耳にしていな。俗っぽく言えば「総理が望んでいるから」とか「総理が了承しているから」との諦観に似た感情が霞が関内に蔓延していたと言っても過言ではなかったと考える。（また半信半疑の気持ちもあったであろう。）

わが国における政策評価制度の出生時の背景事情には上述したように、良く言えば官僚の知恵と政治家の決断の協同

作業の結果が、悪く言えば政治決断に対する諦観ともいえる風潮が漂っていたとも言えよう。

では何故に橋本総理は行政改革に関して、こうした強権発動とも言うべき政治スタイルをとったのか、あるいはとれたのかが次の課題となる。この理由として筆者は橋本総理が長期にわたり自民党行財政調査会会長として在任し、行政改革に関しては過去の経緯や力関係を知悉していた事実をあげるべきと考える。とくに、今次中央省庁等改革の以前では最大規模の行政改革であった土光臨調の時に党行財政調査会会長として臨調側と党政務調査会の各部会との間に立つて三公社の民営化をはじめとする諸課題についての具体的な調整を行った事実は、彼の胸の内に「自分が最も行政改革に詳しく、自分の裁きなら多くの関係者の納得を得ることができる」との自信を生んだであろうことが推測しうる。

そしてこの自信は次に、行政改革は役人まかせにしているは出来ない、政治家が政治生命をかけて取り組むべき課題であるとの認識につながったことも想像できる。その証拠に彼は行財政調査会長時代から行政改革の各論のとりまとめを役所レベルで行う総務庁に対し、極めて好意的、同情的であり、有力な支援者であった。筆者はこの事実の中に、「行政改革を役人に任せていては可哀相だし、不十分なものになる。」との彼の認識をくみ取っている。このような自信と意欲を有する者が政権責任者となったため、審議会のあり方を変えて自らが代表者となり自らのリーダーシップの発揮のもとに運営していく方式をとったのである。また平成五年の連立政権の誕生は自民党に旧来の発想と支持基盤に依存することの限界を認識させ、せめぎあいの一方の中心であった政務調査会の各部会所属の国会議員（多くはいわゆる族議員）の力を減退させ、もしくは力の発現場面を抑制させる効果を招き、橋本総理の党内における活動自由度を増大させていた背景事情も考慮に入れるべきであろう。

第二に注目すべきは改革の土俵が行政のみでなく、立法府まで巻き込んだものである点である。最近の大規模な行政改革として、いわゆる土光臨調とその後の行革審等の流れをあげて考えれば、「有識者による審議会の提言↓政府に

よる包括的対処方針の決定（閣議決定）↓個別改革事項実施のための法令等の改正の提案↓国会における法案の審議・成立等」の手順で進むのが一般的であった。これに比し、今次中央省庁等改革においては「政府による包括的対処方針の決定」と「個別改革事項実施のための法令等の改正の提案」の間に「改革全体像の立法化」のプロセスがあり、これが重要な役割を果たしている。

行政改革会議の最終報告後、政府は直ちに翌日（平成九年一月四日）包括的対処方針の決定（いわゆる最大限尊重の閣議決定）を行ったが、あわせて最終報告全体を立法化する方針をとった。これは行政改革の歴史上初めてのことである。この異例の考え方も行政改革会議会長であった橋本総理の意向によるものとのことである。時がたてば退却したり風化していくことが多いことを彼の経験から学んだ結果であろう。

（なお参考までに審議会の答申の翌日に最大限尊重の閣議決定を行うのもきわめて異例である。通常は閣議決定するにあたり与党の了承手続きを行うが行政改革会議最終報告の最大限尊重の閣議決定ではこれを省略した。ここにも政府側の自身と決意の証を見ることができ。）

この立法化措置は、中央省庁等改革基本法案として約二か月半のスピードでまとめられ平成一〇年二月国会提出、同六月成立となる。法案の内容はほとんど最終報告と同様であり、法的規定になじまないものを除き削除等を行われていないが、法律の成立により最終報告に盛り込まれた改革内容に沿って行政改革を進めていくことが行政府だけでなく立法院の意志となった。行政府のみの意志決定であれば、場合によりその後各論段階で報告内容を変更したり、保留にしておくことは比較的容易であるが、各論まで含めた法律として成立した以上はそのような変更等は極めて困難になる。

審議会の提言の後、その内容全体を法律化して退却を認めないとする姿勢をとったところに、今次中央省庁等改革に

かける当時の政府側とくに橋本総理の決意の固さを見ることができ、政策評価制度は行政改革会議報告に続き、中央省庁等改革基本法に盛り込まれたことと言わば国政上の嫡出子として出生した。したがって政策評価制度の基礎構造の構築過程をみることは、中央省庁等改革基本法における規定ぶりを分析することに他ならない。

第2節 中央省庁等改革基本法における政策評価制度の基礎構造

中央省庁等改革基本法（平成一〇年法律第一〇三号。以下「基本法」という。）では政策評価制度に関する規定は三カ所に登場する。

第一は、中央省庁等改革の基本方針を掲げた第四条である。第四条では「政府は、次に掲げる基本方針に基づき、中央省庁等改革を行うものとする。」との本文の下に八項目の方針が併記されているがその六番目に「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること。」が規定されている。政策評価とは何であるかについては基本法にはこの四条の規定しかない（他の条文は政策評価の運用に関する規定である。）のでこの条文から政策評価の性格をさぐるしかないが、二つの根幹の意味を有すると考える。

一つは評価の視点が国民的視点でなければならないことであり、これは具体的には特に実績評価を行う際の実績が単なる行政の投資実績（例えば所要経費、投入公務員の人数など）や事実行為の実績（例えば会議日数、出勤回数など）にとどまらず、できるだけ国民への実際の効果や影響（例えば利便や安全の向上度など）を評価視点にすべきことを意味すると考えられ政策評価制度の基礎構造構築後の上物作りに影響を与えたものである。

もうひとつは評価の手法が客観的でなければならないことである。この意味は主観的な評価を否定するにとどまらず、

できるだけ定性的ではなく定量的な手段で評価すべきことを意味しており、これも上物作りの際議論のあったところである。

いづれの意味も容易なようであるが行政の実務にあてはめて考えると難しい面があり、政策評価制度の上物にあたる標準的ガイドラインの案づくりの際には政策所管省庁側からは「できるだけ定量的な手段」を極力弾力的に適用して欲しい旨の意向がみられたところである。例えば国政においては、外交や防衛のように国民生活への影響が間接的とみられる行政分野があり、この分野で国民生活の利便や安全の向上の度合いの面から評価しようとしても無理があろうし、ましてや定量的な計測手法などは思いつかないのは当然である。比較的身近な行政を扱う地方公共団体の評価制度に比し、国の場合どうしてもある程度の多様性を認めざるを得ない点である。

第二に政策評価制度が基本法で登場するのは第二九条である。同条では「政府は第四条第六号の基本方針に従い、次に掲げるところにより、政策評価機能の充実強化を図るための措置を講ずるものとする。」として三点掲記している。

一点目は「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。」との文言で評価を担う組織体制にまで言及している。担当組織まで言及する理由について元となった行政改革会議最終報告では次のように言っている。「政策の企画立案には、政策の効果分析や評価が不可欠なものであり、政策の評価は各省の重要な機能となるべきである。このため各省の本省組織に、明確な位置付けをもった評価部門を確立すべきである。」

このように組織体制にまで注文をつけたのは、これまで評価部門が、「各省の重要な機能」に位置付けられなかったという事実につきよう。行政改革会議最終報告自身言っているように「わが国の行政においては法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すと言った評価機能は軽

視されがちであった。」のである。筆者の経験でもこれまでの評価機能らしき機能を探しても思い当たる組織等は見当たらず、せいぜい合規性の視点からの内部考査や監査部局（そのトップは郵政省と建設省における本省局長クラスの監察官であるが政策の企画立案に反映する機能を果たしているとは見られない。）が評価機能の一翼を担い政府全体では行政監察や会計検査がその機能の一部に政策評価の機能を発揮する場合があった、と言えるだけの状態ではなかったろうか。もとより各省庁には官房政策課のように政策の企画立案を専門に担当する組織が置かれているのが通例であるが、この企画立案組織と評価機能との間で評価の結果を企画立案に反映するといった有機的なつながりはこれまで見られなかったし、そもそも有機的つながりに値するような内部考査結果等を見かけたこともないのである。内部考査・監査部局は企画立案のための評価といった位置づけにはなく、企画立案されたとおりに実施しているか、法令通達等を遵守しているか等について監視することが主任務であり、そのため人事運用にあたって、企画立案部門や実施部門の人材に比べ冷遇されていたのが実情と認識している。わが国行政における *plan-do-see* の管理サイクルは政策所管省庁内部では殆ど機能しておらなかったところに、この二九条一号で担当組織の明確化を打ち出したことの意義があるものと考えられる。とにかくこの規定により再編後の新府省はすべて政策評価を実施し、その担当組織を本省内に定めることとなった。

二点目は「政策評価の総合性及び一層厳格な客観性を担保するため、府省の枠を超えて政策評価を行う機能を強化すること。」との文言で、政策評価が二段構造、すなわち政策を所管する府省だけではなく、第三者的立場等ならかの府省の枠を超えた立場からも政策評価が実施されるべきことが規定されている。行政改革会議最終報告とこれを受けた中央省庁等改革基本法に基づきその後主として運営面の基本的事項をまとめた「中央省庁等の改革の推進に関する方針」（以下「方針」という。）が全閣僚をメンバーとする中央省庁等改革推進本部で決定されるが、この方針のとりまと

めにあたって、各省庁間で議論をよんだ事項のひとつがこの「府省の枠を超えて政策評価を行う機能を強化すること」であった。このあと説明する第一七条との関係から評価専担組織としての総務省（旧総務庁行政監察局）がこれに該当することには争いがなかったが（正確には該当するとしてもどの程度府省の枠を超えた評価を総務省が実施するのかについてはむしろ議論の中心であったが）、それ以外にも府省の枠を超えて評価を行う部門があるのではないか、たとえば、新しい経済政策の決定にあたり現在の経済政策を評価するが、調整官庁としての経済企画庁には他の経済政策所管官庁の政策の評価が認められるべきであり、こうしたことも府省の枠を超えた政策評価ではないか、との議論である。この議論が認められれば、内閣官房が総合調整する際の評価も該当しようし、大蔵省主計局が予算査定する際の評価も該当することになる。結局この議論は、総合調整や予算査定等の中に政策評価の機能が含まれているのは事実であるが、それは総合調整や予算査定そのものであり、中央省庁等改革基本法で規定する政策評価ではないと解釈することで決着した。

二九条では三点目として「政策評価に関する情報の公開を進めるとともに、政策の企画立案を行う部門が評価結果の政策への反映について国民に説明する責任を明確にすること。」と規定されている。この規定については対立するような議論はなく、情報公開等の具体化（例えば評価結果だけでなく結果にいたる過程のデータをどこまで公表するのかと言った議論）を「方針」においてどの程度記述するかが議論の中心であった。

第三に基本法で政策評価が登場するのは第一七条の総務省の編成方針の箇所である。

「行政の評価及び監視の機能について、府省の関係部門との連携、客観的かつ公正な評価方法の確立、評価の迅速化、評価結果の公開及び府省の政策への反映、調査対象の拡充及び権限の明確化等その充実を図るとともに、当該機能を公共事業における費用効果分析の仕組みの確立及び実効性の確保のために活用すること。」との編成方針が二号目に規定

されている。ここでは政策評価との用語は用いられず、代わりに行政の評価及び監視という用語が使用されていることから政策評価と行政評価との関係をどのように理解するかが争点になった。第一七条二号は総務庁行政監察局の移行後の任務を規定していることは明白なので同局の任務の全体（もとより行政相談は除く）が「行政の評価及び監視」と捉えられていると解釈せざるをえないことから、その中の一部分に政策評価が位置づけられていると考えざるを得なかったところである。つまり政策評価の概念範囲よりも行政評価の概念範囲の方が広いと解釈することになった。この解釈については実務面ではとくに問題を生じなかったが、学説の一部とは用語の使い方が異なる結果となった。つまり、政策の改廃を論じるのが政策評価であり、政策を前提にしてその執行面の効率性等を論じるのが行政評価もしくは執行評価と区分する学説からすれば大きく用語や定義を異にすることになるが、この説も通説とは言えず、行政の実態を踏まえた基本法の関連条文の解釈として妥当と考えたところである。

第2章 政策評価制度の骨格部分における主要論点

第1節 国家行政組織法等における規定

行政改革会議最終報告と中央省庁等改革基本法によって土台部分が構築された政策評価制度は次に国家行政組織法、内閣府設置法、総務省設置法の三法律において具体的に府省の業務として規定されるとともに、「中央省庁等の改革の推進に関する方針」（平成一二年四月中央省庁等改革推進本部決定）の決定により、二段構造の役割分担や情報公開の原則等が明らかにされた。この段階を骨格部分の構築過程と仮に名づけその過程と主要論点について説明するとともに行政監察から政策評価への移行の考え方についても触れたい。

中央省庁等改革基本法を受けて政策評価制度の具体化作業を進めていた過程では、当初は国家行政組織法や内閣府設

置法に政策評価制度の根拠規定を設けるとの話はなかった。

推測になるが、中央省庁等改革推進本部事務局が別内容で国家行政組織法の改正内容を内閣法制局とともに検討している過程で今次中央省庁等改革の基本方針の一つに位置づけられている政策評価制度は政策調整制度とともに国家行政組織の共通的、総則的制度であり、国家行政組織法を改正するのであればこれらもあわせて規定しようとの話になったと推測される。

現在施行されている国家行政組織法第二条第二項では「国の行政機関は、内閣の統轄のもとに、行政機関相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。」となつてはいるが、これを「国の行政機関は、内閣の統轄のもとに、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い、並びに国の行政機関相互の調整を図るとともにその相互の連絡を図り、すべて、一体として、行政機能を発揮するようにしなければならない。」と改正された。（下線部が実質的挿入部分。施行は来年一月から）

この改正についてどの様な論議があつたのか、詳しく知る立場にはなかったが、少なくとも政策評価に関しては法制的な議論以外はとくにもめなかつたと理解している。従来なかつた内閣府が各省とは違って一格上の組織として新設されることとなり国家行政組織法の対象ではないため（従来の総理府は国家行政組織法の対象）別途同じ内容を内閣府設置法に規定するとしたのも法制技術的な話に近いだろう。国家行政組織法と内閣府設置法の規定によって、新府省はそれぞれ政策評価を組織構成原理の一環として実施していく法的義務を負うことになったが、そのことの意義は大きいものと考えられる。これまでの政府内の評価機能の弱体ぶりに比べれば隔世の感がある。

さて、三法案の中で最ももめたのは総務省設置法案であった。上述した基本法第一七条の総務省の編成方針の第二項で行政の評価及び監視の機能について調査対象の拡充や権限の明確化等の多くの課題が課せられているため関係省庁と

様々な議論を行った。関係省庁との縄張り争いのようなものは紹介を省略するとして、最も理論的な意味で争点になり記憶に残るのは、総務省の大臣の権限として、従来の行政監察のように、対象行政機関に対し勧告できることにするかどうかであった。

各省庁からすれば、従来の行政監察はどちらかと言えば合規性の視点が中心であり、法令や通達の違反や怠慢に対しては弁解の余地がないことから勧告という法的手段で処理されることに異存はない。しかし政策評価は効果や成果の測定の手段も多様であるうえ、効果の有無の判断基準も一元的でないことから分担管理事務の最高責任者である大臣から大臣への勧告になじまないのではないかと、むしろ総務庁が政策評価の結果の処理として勧告が通例であると考えているとすれば政策評価の性格を正しく理解せず、行政監察の延長位の意識でいることの現れであり、そのことの方が問題ではないかといった反撥状況であった。この議論は結局勧告権が認められたが、教えられることが多かった。第一は確かに政策評価においてはできるだけ客観的な評価を行おうとしても評価者の主観、とくにデータの取り方、成果の範囲の取り方などには有意差が現れるのは否定できない。必ず勧告するものとは考えず、総務省の調査結果を政策所管省庁に提供し参考にしてもらうことの方が全政府的には良い結果になる場合もありうる。総務大臣の権限として勧告権がないと政府内部の政策評価の二段構造はタガのはずれた制度になろうが、結果の処理が絶えず与えられた権限を行使するものである必要はない、と考えるに至った。行政監察においても必ず勧告するとの仕組みをとると、問題点探しに熱が入り、歪んだ調査結果（俗に「重箱の隅をつつく」と呼ばれる状態）になりかねないことを経験してきたからである。その旨、部内の職員にも意識変革を働きかけていくことにした。第二に教えられたのは各省庁の行政監察に対する見方であった。監察する側としては多様な視点をもって実態調査を行い、評価しているつもりである。第一段階の合規性は当然として、第二段階の有効性、効率性、経済性、第三段階の公平性、信頼性、透明性などきわめて複眼的に対応して

いるつもりであったが、監察をうける側から見れば、合規性が殆どでそれがために勧告を受けても止むを得ないと考えていることがわかり外部の眼の厳しきという一種のショックを受けたが、同時に行政監察から政策評価への変身の必要性を痛感するとともにその選択が間違いでなかったことをあらためて確信したところである。

第2節 行政監察から政策評価への移行の考え方

上述した経緯から総務省設置法では行政監察という用語はなくなり、代わって政策評価や行政評価・監視という用語が登場する。機能的には発展的解消であり、従来行政監察と言う名で行ってきた活動がなくなるわけではないが、五〇年以上にわたっての活動の看板をどの様な認識と考え方を基に捨て去ることとしたのか、この機会に詳述して置きたい。まず最初に筆者なりに行政監察の歴史の概要を整理してみる。五〇年余の行政監察はその視点の重点の置き方から三つの時代区分が可能と考える。

第一期は行政監察が発足した昭和二三年から約一〇年間であり、社会的には戦後の混乱期にあたる。この時代は公務員の汚職の摘発や補助金等の公金の不正獲得を防止することに行政監察の重点が置かれて運用された時代であり、代表的な視点は合規性である。

第二期はその後の約一五年間位であり、戦後の混乱が収まり、経済成長が始まって、高度成長の終焉までの時代である。この時代は大きくとらえれば経済の好調からくる豊かな財政事情を背景に、行政も複雑多様化していき多くの施策手段が講じられて、それらが所期の目的どおりの効果を発揮しているかが最大関心事ととらえられていた時代であり、行政監察の代表的視点は有効性、あるいは合目的性である。

第三期は狂乱物価を境に低成長に入ってから現在に至るまでの約二五年間であり、低成長による税収減を背景に厳し

区分	監察の重点	行政監察テーマ例	主な指摘例
合規性中心監察 昭23～昭32	<ul style="list-style-type: none"> 公務員の非違の摘発 本省庁の方針の出先への浸透 執務の能率向上 	<ul style="list-style-type: none"> 官吏服務、補助金 農地開拓、経済統制 出先機関、特殊法人 	<ul style="list-style-type: none"> 補助金不正獲得 監査未実施 報告未提出
有効性中心監察 昭33～昭48	<ul style="list-style-type: none"> 施策目標からみた実績の改善 国民ニーズの変化に即応した行政 	<ul style="list-style-type: none"> 公共事業、許認可 農業近代化 地域開発、下水道 社会保障 	<ul style="list-style-type: none"> 対象地域不適當 補助施設遊休化 採択基準見直し 実績低調
効率性中心監察 昭49～現在	<ul style="list-style-type: none"> 肥大化した行政の是正 経費の効率使用 	<ul style="list-style-type: none"> 郵政3事業、食糧 規制緩和 防衛調達、宇宙開発 特殊法人財務分析 	<ul style="list-style-type: none"> 要員の縮減、組織整理 許認可整理 民間委託、競争契約

い財政事情のもとで、高度成長期に肥大化した行政を簡素・効率的なものにするこ
とが求められている時期である。行政監察の代表的視点は効率性であり、組織・定
員・経費等役所内の効率性と規制緩和等の行政範囲の見直しも課題となる。

もとより、年間約二〇テーマ選んで本庁が調査計画を作り、全国の出先機関を動
員して監察を行う活動（中央計画監察という）は、その年年の社会経済政治状況を
反映して多彩なテーマと勧告事項からできているので、一つの時代区分における活
動の総体が単一の性格のものと捕らえることに無理と危険があるのはいうまでもな
いが、行政監察の全貌を外部の者が理解しやすくするためあえておおまかに3つに
時代区分してみたものである。

各時代の行政監察の重点、代表的テーマの例、主な指摘事項を表形式で対比する
と上表のようになる。（もとより筆者の私見である）
これらの合規性、有効性、効率性等の評価視点が入れ代わりではなく、追加的・
重疊的に登場し重点がシフトしていったとみるべきである。つまり現在においても、
合規性の視点や有効性の視点は存続しているが、最も活用されている視点は効率性
の視点である。

では次に、このような時代的変遷を辿りつつも基本的に三つの視点からの評価の
性格を持っている行政監察に対する、一般国民、マスコミ、国会等からの現在時点

①「きちんとやれ監察」(合規性監察)

戦後混乱期に多かった公務員汚職等の合規性の問題は現在例外

-----綾グループ事件、防衛調達、警察不詳事、

戦後混乱期に多かった公務員汚職等の合規性の問題は現在例外

②「しっかりやれ監察」(有効性中心監察)

経済成長期の有効性の問題、即ち施策目的から見た実績の評価

-----国民生活に身近な主要施策、補助事業、新規施策等

今後の政策評価では政策所管府省との役割分担必要。

一方、施策の方向性が確定していない分野、複数省庁にまた

-----難民、いじめ問題、交通事故、高齢者、土地問題、震災対策

③「効率よくやれ監察」(効率性中心監察)

簡素効率化をねらいとした見直し活動は所管省庁での取組みは

-----宇宙開発、金融行政特殊法人財務分析

また全政府的に行政改革推進の見地から行政監察機能の発揮

-----行政手続、規制行政窓口事務

での三つの評価視点に対する見方はどのようなものであろうか。

三つの視点からの行政監察をその本質を分かりやすく仮に「きちんとやれ監察」、

「しっかりやれ監察」、「効率よくやれ監察」

と名付けた場合の国民等の見方についての、筆者の主として本庁での経験からくる印象を要約すると、上表のようなものである。

このような三視点の行政監察に対する外部の要請を考慮すると今後の政策評価を含む行政評価・監視活動のおおまかな方向は次の四点になろうかと考えられる。

第一に、「きちんとやれ監察」については、今後も役所や公務員の不祥事、事件、事故等の背景に行政の制度、運営等の問題の所在が推測される場合には国民からの要請に答えて行政監視活動として対応することが望まれる。調査してみても事件、事故等

が個別的、属人的な要因の場合には勧告事項はないことになるが、それを恐れて調査開始を躊躇するのは本末転倒と考える。また、合規性がとくに厳格に要請される公金取り扱いの行政分野や多額の財政支出を伴う事業などにも第三者の監視が必要であろう。結局、今後は行政監視活動として、機動監視、地域監視、計画監視の三類型を標準として活動すべきと考える。

第二に、「しつかりやれ監察」については、今後は政策所管省庁の政策評価活動に基本的に委ねていくべきものと考える。理由は目的からみた実態・実績の評価は最も所管省庁が把握すべき内容であり、かつ情報も持っているからである。ただし、評価の客観性に問題が出てくる可能性があり、手前ミソの評価の場合には総務省がいつでも再評価するとの構えが必要であろう。総務省が府省の評価状況を把握して、問題ある評価をすみやかに発見するための仕組みがポイントとなる。

第三に「効率よくやれ監察」の今後のあり方については、総務省の政策評価活動の大きな柱として位置づけるべきと考える。第三者の視点から、あるいは全政府的視点からの簡素・効率化をねらいとする評価は所管省庁には見られない厳しさと、発想が見られるからであり、逆に言えば政策所管省庁自らの簡素・効率化の視点に過大な期待はできないからである。総務省は行政分野を順次計画的に取り上げていくか、もしくは例えば特殊法人のように横断的、共通の課題を取り上げていくか、おそらくはこれら両者の混在型となるが、政策評価活動で最もマンパワーを注ぐべき活動タイプとなる。そして、この活動の結果処理は原則勧告とすべきであろう。

従来の行政監察からみた今後の活動方向は以上であるが、今後政策評価活動に移行していくに際して新しい別な要請が出てくるものと考えている。

それは行政が、国民生活への影響や成果を重視していくように体質転換をせまる声である。これまでの行政では投資

旧活動	総務省の対応	結果処理の原則
①きちんとやれ監察	⇨行政監視活動として継続	勧告
②しっかりやれ監察	⇨府省の政策評価へ委ねる 総務省は例外的に実施	勧告
③効率よくやれ監察 〈新規〉	⇨総務省の政策評価の柱	勧告
④国民への成果重視の行政への 転換のための政策評価	⇨府省の実績評価等の活動 状況を見つつ実施	通知

実績や活動実績等のいわゆる output をベースに実績評価がなされてきたが、今後は行政投資や行政活動によって国民生活等が実際にどのようなように便益や安全の向上等を受けたかで評価しようとするものである。後述する政策評価の三つの方式ではとくに目標に対する実績の評価を行うタイプにおいてこのような視点からの評価の要請が高まるものと考えられる。こうした要請に応じて、府省の評価状況を見て成果重視の行政への転換を促進する見地から総務省の政策評価が新しく機能していくことが求められるのではないかと推測される。また、府省からも成果重視の行政への転換を進めるために、成果指標の共同開発や職員への統一的な研修等も要請されるのではないか。

この場合、国民への成果重視の行政への転換を促していくことに意義があることから、結果処理は勧告を原則と考える必要はないのではないかと考える。

以上述べた筆者なりの行政監察から政策評価への移行の対応関係を整理すれば上表のようになる。

第3節 「中央省庁等の改革の推進に関する方針」における主要な議論

「中央省庁等の改革の推進に関する方針」（平成一一年四月中央省庁等改革推進本部決定）

ではA四サイズで三枚程度の文章が政策評価に関して記載されており、各府省や総務省の政策評価制度の具体的運用に関する考え方がのっている。多くの議論の中で最大の問題は総務省の政策評価のあり方、言い換えれば政策所管省庁と総務省との役割分担に関する議論であ

った。

一般に、政策所管省庁側は、政策評価はまず政策所管省庁において積極的に取り組まれ政策の企画立案に反映されるべきであり、二段階目の総務省による政策評価は例外的、限定的に発動されるべきとの主張であった。とくに総務省が勝手に分野やテーマを選んで評価活動を行うと自分達が計画的に実施しようとしている時に妨害になることなどの理由をあげ総務省の政策評価はどのような場合に行われるかの説明や約束を求めてきていた。

この問題のとりまとめ役の総務庁としては、基本法第二九条で二段構造が規定されている以上、二段目の政策評価はどうかの場合に行われるかの考え方の整理は必要と思うが、総務省の政策評価が補完的、受動的にしか実施できないのでは基本法の趣旨に反するので各府省の政策評価の実施状況を見て問題がある場合には総務省の自主的な判断で実施できるようにすることは譲れないと主張した。

結局、「方針」では「総務省においては、政策評価の総合性及び厳格な客観性を担保するため次の政策について——評価を行う」として四点あげることとした。

- (1) 全政府的見地から府省横断的に評価を行う必要があるもの
- (2) 複数の府省にまたがる政策で総合的に推進するために評価する必要があるもの
- (3) 府省の評価状況を踏まえ、厳格な客観性を担保するために評価する必要があるもの
- (4) その他、政策を所掌する府省からの要請に基づき、当該府省と連携して評価を行う必要があるもの

これら四点が各省庁とのせめぎあいをした結果であり、(1)、(2)、(4)については、とくに大きな議論はなかったが、(3)については激しい論議の末の結論であった。

「府省の評価結果を踏まえ」ではなく「府省の評価状況を踏まえ」としたのは政策評価すべきなのにしていない場合も総務省の政策評価の対象になりうることを読めるようにしたものである。実際の運用にあたっては、仮にある省庁が所管のある政策の評価を行っていない場合で総務省の立場から見て政策評価すべきと考える場合には、まずその省庁からどういう事情にあるのか、今後政策評価を行う予定はあるのか、ある場合にはいつ予定されているかなどについて聴取した上で、総務省におかれる政策評価・独立行政法人評価委員会で総務省の政策評価の対象に取り上げることが適当かどうかを判断するものと考えている。「方針」では、これで決着したが、実際に実施してみるとこの(3)の運用には困難な面が予想され、政策所管省庁側が総務省から指摘をうけても「自身で政策評価を近く実施する予定である」と主張し、なかなか総務省にやらせようとしないうことも考えられる。

おそらく政府の政策評価制度への信頼のひとつがこの(3)の的確な運用になるのではないかと思われる。この他「方針」では、評価の視点として、必要性、優先性、有効性を主たる視点として掲げたことや積極的公表の方針をうちだしたことなどが特記される。

第3章 政策評価の実施にむけた準備段階での論点

第1節 「政策評価の手法等に関する研究会」の検討と「標準的ガイドラインの案」

平成一一年四月末に国家行政組織法改正法案、内閣府設置法案、総務省設置法案が閣議決定されて国会に提出され、また「方針」も中央省庁等改革推進本部で決定されてからの準備作業は一番肝心の政策評価とは何を対象にどういうやり方で評価するのかまたどの位実施すれば良いのかといった実施段階レベルの肉付けを行うことであった。

「方針」では総務省は「府省と連携しつつ、府省が政策評価の実施要領、評価基準等を策定するための標準的ガイド

ラインを策定し、府省に対し提示」することとされていた。

このため、総務庁では総務省移行後直ちに上記標準的ガイドラインを提示できるよう早めに標準的ガイドラインの案づくりのための検討体制を敷くこととし、平成一一年五月に行政監察局内に政策評価等推進準備室を設置するとともに、各省庁の政策評価準備担当課長等で構成される各省庁政策評価準備連絡会議を組織した。また、政策評価の評価手法等については学識者の見識を必要とすることから「政策評価の手法等に関する研究会」を開催して八月から審議を開始した。研究会メンバーは、座長に京都大の村松教授、以下東大の奥野、金本両教授、田辺助教授、岩手県立大の山谷教授、実務界から監査法人トーマツの久保公認会計士、日本能率協会の星野チーフコンサルタントの七人であり、いずれもわが国中央政府への政策評価の導入に熱意を持っている方々であった。

総務庁としては、冒頭述べたように、わが国の学界、実務界を通じて政策評価の定義や概念が様々であることから、この研究会でできるだけ汎用性のある定義や概念を確立するとともに、標準的ガイドラインの素案のようなものについても学識者のまとまった意見を出してもらい、それを基に各省庁と議論をしていく方針であった。

研究会は各メンバーの考え方はもとより、地方公共団体の先行例のヒアリングや諸外国の研究などを行いつつ、平成一二年二月に「政策評価の導入に向けた意見・論点の中間整理」を公表し、六月に「政策評価の導入に向けた中間まとめ」を公表した。同中間まとめをまとめるにあたっては事務局の総務庁から各省庁に実際上の協議を行っているので、この中間まとめを基にして標準的ガイドラインの案に移行する作業は比較的円滑に行われた。したがって中間まとめ標準的ガイドラインの案とは分量、様式等に差異があるもののほぼ同じ内容である。以下では分量が多く考え方のわかりやすい中間まとめをとりあげて説明する。

中間まとめではまず、政策評価を導入する意義について、次の三点に集約しているのが注目される。①国民に対する

行政の説明責任（アカウンタビリティ）の徹底、②国民本位で効率的な質の高い行政の実現、③国民的視点に立った成果重視の行政への転換、の三点である。行政改革会議最終報告では評価機能の充実の必要性について、主として plan-do-see のマネジメントサイクルからの説明、すなわち評価結果を企画立案へ反映していくべきことの重要性に力点が置かれていたが、これら三点の導入意義の整理はさらになぜマネジメントサイクルが機能しないと分析し三つの側面に分けたものである。①が、どちらかと言えば行政の対象者の視点、②が行政の主体側の視点、と色分けすることが可能と思われるが、③はどちらにも属せず、わが国の新たな行政の方向性を示唆したものと見ることができるとではないか。諸外国でも行政実績である output よりも国民への具体的な効果や影響を現す outcome を重視する方向が出ているが、③を政策評価制度の導入意義に加えたことは中間まとめの特徴のひとつであろう。

また政策評価とはそもそも何であるかについて次のように結論付けているのも関心がひかれる。「今般導入される政策評価とは、国の行政機関が主体となり、政策の効果に関し、測定又は分析し、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。」なのである。ここで注目すべきは「政策の企画立案―を的確に行うことに資する情報を提供する」のが政策評価である、と言い切っている点である。つまり政策評価は政策判断そのものではなく、判断に役立つ情報を提供することであるから、極端な場合には政策評価の結果と政策判断とが相違する場合もありうるのを許容していることである。もとより好ましいことではないかもしれないが、政策評価の結果では費用に比し効果が小さいという結論であっても、政治判断で実施を決定することも考えられる。筆者がある国会議員に政策評価の仕組みを説明していたら、その議員は選挙区に多くの離島を抱えているせい、「政策評価で効果が少ないことが分かっても、離島に橋をかけなければならぬ場合もある。」と言っていたのが象徴的である。

この場合、政治判断で橋をかけたほうが良いと考えた要因、例えば住民の安心感や政治への信頼感まで、考えられるすべての outcome を数量化し効果にカウントできれば、政策評価の判断と政治判断とは一致することになり、この議員が懸念するような事態はおこらないことになるが、実際上は「すべての outcome を数量化」するのは困難であるので、政策評価の結果と政治判断とは別物として扱ったほうが正直でありまた実際的でもあろう。中間まとめも同様な考え方に立って整理したものと思われる。この点で、政策評価をめぐる国会での議論やマスコミ報道などを見てみると、まるで政策評価制度が導入されれば多くの政策判断は自動的にかつ適正に行われるかのような論調が見られるが、これは政策評価制度への正しい理解とは言えないし、むしろある意味で危険な傾向とも言えるだろう。

さて、肝心の評価の標準的な方式については、中間まとめは3つの方式を提起し、各府省や総務省は所掌する政策の性質や政策評価への要請に応じて適切な評価方式を採用すべきことを求めている。三方式を理解するためには、その前提として政策評価の対象とする政策が、狭義の政策——施策——事務事業という三つの階層を構成し、相互に目的と手段の関係を有しながら一つの体系を成していることを先ず理解しなければならぬ。その上で、事業評価、実績評価、総合評価の順に内容のポイントと論点を紹介する。

まず事業評価は主として三つの階層の一番下の事務事業レベル（英語では Project に該当）を対象にするものであり、事前にどの事務事業を実施するかを選択決定するための情報を得ることを主たるねらいとして実施するものである。公共事業、研究開発、ODAなどの分野ではすでに取り組みされており、こうした先行例を追認した意味合いもある。例えば、ある公共事業の工事がある地域で施工することが費用からみて効果が大きいかを事前に検証したり、ある国のある地域に特定の技術協力をして効果がでるかを評価したりするものであり、一般的には国民生活や社会経済に与える影響が大きいものや多額の財政支出を伴うものなどについて事前に予想される効果とそれに必要な費用などを分析検討する

ものである。現在、先の総選挙結果を受けて、公共事業の見直しが政治課題になっているが、国民からみた政策評価の最大対象は事業評価の一環としての公共事業評価であり、これを抜きにした評価方式は成立しないであろう。公共事業については、数年前から橋本総理の指示があつて先行実施されているが、後節で問題点をとりあげたい。

二番目の実績評価は主として施策レベル（英語では Program に該当）を幅広く対象にして、あらかじめ設定した目標に対する実績を測定評価するものである。研究会の審議過程において、米国や英国がほぼ同様な方式で実施していたり、また三重県をはじめとする地方公共団体でも類似の目標実績対比が幅広く先行している事実を照らし、委員が皆同様に府省を通じた幅広い分野での政策の目標値に対する実績の定期的継続的な評価活動の必要性を主張したものである。（参考までに地方公共団体の政策評価的活動は名称、内容は多様であるがすべての都道府県、政令市で実施または実施に向け実践的検討が進められている。研究会委員のひとりであった田辺国昭助教はその全体像について、「目的＝組織の誘因づけ」「対象＝全組織横並び」「時期＝事後・定期的」「情報＝成績点検情報」の四点をあげている。）

問題はどのレベルを標準的な対象にして、どの位の濃密さで実施することにするかであった。三重県からのヒアリングでは県政の事務事業を約三三〇〇に分けて目標対実績を毎年度点検することとであったが国政においては事務事業レベルで評価するのは物理的に不可能と考えられたことから、主として施策レベルを念頭においたものである。これを各省庁が実施することになると、まず所管の政策を狭義の政策——施策——事務事業という三つの階層に体系化し、その上で何十か何百かの施策ごとに目標設定を行う作業が必要になってくる。米国の GPRA (Government Performance and Result Act of 1993) 法では各省庁ごとに五年ごとの戦略計画書で任務 (mission)、全体目標 (general goals) を明記するほか、毎年度業績目標 (performance goals)、業績指標 (performance indicators) を設定して達成状況を報告することになっている。これらの作業がどの程度の精密さで行われているかは彼我の制度の相違と、米国

では六年以上かけて段階的に実施途上であることから詳細は不明であるが、おそらくは施策レベル以上の括りで実施していると思われるであろう。わが国でも施策レベルを標準として実施するとなれば相当のコストと見識を要する政府内作業となるであろう。

三番目の総合評価は前二者にくらべてさらに抽象度が高くわかりづらい。中間まとめでは「時々の課題に対応するために特定のテーマを設定し、様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、政策の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」であるという。平易に言えば、政治的、社会的にある政策が問題となった時等に効果がでない原因まで踏み込んで様々な分析を行うものであり、事業評価に比べれば、事前の費用対効果分析などによる政策選択のための評価ではない点で基本的な違いがあり、実績評価に比べれば、あらかじめ幅広く設定した目標に対する実績の評価ではなく単発的な課題の総合的な分析活動である点で基本的な違いがあるものである。おそらく実行段階に入れば前二者の評価方式では得られない問題情報などを得る場合に活用されたり、総務省が第2章第3節で述べた四つの場合に、二段目の政策評価として登場するのはこの総合評価になるものと考えられる。米国におけるGAO (General Accounting Office、会計検査院) の評価活動の中心もこの総合評価である。

このような三つの評価方式を標準として採用した考え方は、おそらく思考の順序として①本来、政策評価は特定の政策が効果をあげているかを見るものであるから「総合評価」が出発点に位置しているものである②しかしそれでは単発的、選択的であって行政機関の活動の全体的な評価にならないので、どこかのレベルで網羅的、横断的な評価を行う必要があり「実績評価」が登場する③さらに実績評価では実績がでるまで時間がかかる場合が多いし、むしろ多額のコストをかける政策では事前の採択段階での予測的な評価が重要であるので「事業評価」が必要となる、と言った考え方の整理ではなかったかと思われる。

これ以外にも政策の性質等に応じて異なる評価方式もありえようが、標準的にはこれら三つの方式で足りるものと考えられる。

第2節 公共事業の評価活動と批判

政策評価制度が平成一三年一月の省庁再編と同時に実施に入り、多くの省庁が試行錯誤を開始することになる中で、公共事業所管省庁は数年先んじた経験を持つ。

建設省や運輸省等では大規模な公共事業について事業採択段階等での費用対効果分析を実施していたが、平成九年一月橋本総理から公共事業関係六大臣に対して公共事業の再評価システムの導入及び事業採択段階における費用対効果分析の活用について指示が行われた。六省庁は再評価システムを平成一〇年度から導入するとともに、事業採択時の費用対効果分析についても一〇年度から試行している。総務庁が平成一一年に行政監察の一環としてこれらの実施状況の実態調査を行い平成一二年五月に通知・公表したところではまだ評価活動は緒にたばかりであり、多くの課題を抱えている状況が明らかになった。

まず再評価システムについては事業採択後五年間未着工等を対象に実施しているが、これらの再評価のための評価指標の設定状況をみると定量的指標の割合は建設省で四七％、運輸省で三一％、農水省で七五％にとどまっており、定性的指標による評価に止まっている実態に改善の余地が見られる。また、再評価にかかる情報の公開状況では、評価結果の根拠となる資料の公表範囲の拡大の余地やインターネット等による公表手段の拡大が指摘されている。また新規採択時評価制度では、費用対効果分析の方法について、例えば環境への影響等の要素を盛り込んだものが少ない状況が見られたほか、下水道事業と農業集落排水事業等類似する事業において効果の範囲の取り方に差異が見られ、今後共通した

方法での評価の余地が指摘されている。

公共事業改革が政治的、社会的に大きな課題になる中で、民間研究機関からも現在の公共事業の評価制度が問題を抱えていることが提起されている。日本経済調査協議会（理事長・橋本徹富士銀行会長）が平成一二年七月にまとめた「利用者と納税者のための公共事業改革」では、①評価結果は公表されても使用したデータ等を含む詳細情報が公表されない②第三者による評価結果の評価（メタ評価と呼ばれる）が不可能に近い③採択された事業の評価結果だけが公表されているがどのような代替案が検討されたかの公表が必要④公共事業以外の施策との代替関係を幅広く評価すべきだがこうした評価を行う政府部局が存在しない、といった厳しい基本的な指摘がなされ、行政評価法の制定や総務省に設置される政策評価・独立行政法人評価委員会の役割への期待が述べられている。

第3節 今後の課題

平成一三年一月以降政策評価制度が実施段階に入ってから、表面化するのではないかとみられるいくつかの課題と対処方向を考えてみたい。

第一に懸念されるのは実績評価への全政府的取り組み、具体的には所管政策を狭義の政策——施策——事務事業に体系化し、施策レベル以上のどこかで目標値を設定していく作業が円滑に進められるかである。各省庁の政策がこれだけ大量かつ多様であることから、作業の質やスケジュールに濃淡等の差異が生ずるのは避けられない。問題は取り組み姿勢において各省庁の前向き対応が見られるかである。とくに目標値の設定ができるだけ国民生活に結びついた成果重視のものにするとなると外交や防衛など国民生活への影響が間接的な行政分野を中心に多くの省庁では当面様子見の姿勢をとるかも知れない。成果重視の目標設定に熱心な省庁が推進役になって、少し時間をかけて政府全体を誘導していく

のが結局は近道なのかも知れないと考える。総務省が政府全体の政策評価の実施状況に関する白書を公表することになっているが最初のうちはこれによって国民世論がどの位各省庁の尻を叩くかにも関係してこよう。

第二は公共事業を中心とする事業評価を積極的に実施し、指摘されている問題点の克服を着実にやっていけるかである。行政監察結果の問題点のうちでは、とくに定性的評価に止まったり、環境への影響を負の成果としてか正のコストとしてかはともかく正しく把握していないなどの実態は、極端に言えば政策評価を実施しているとの範疇に入れることにためらいを感じる人もいるであろう。例えば公共事業による地域経済への影響や地域雇用への影響などは公共事業所管省庁が集まって数値指標による定量的評価の統一的手法が作成できると思われるし、環境への配慮や影響についても同様な努力が望まれる。

公共事業に関しては、先の総選挙結果をうけて、自民党自身が抜本見直しの方針を打ち出している。今のところ事業採択後長期間たっても完成しないものなどの中止を求めていく方針のようであるが、こうしたいわば札付きの個別事業のありかたの問題は政治判断で決着するしかないが、行政側の政策評価は、新規採択の客観化のための事前評価や途中、事後に事前予測どおりになっているかの検証を原則すべて実施していく方針でいくべきであろう。

第三に懸念されるのは政策評価制度の二段構造、すなわち総務省の政策評価が適時適切に発揮されるかである。第二章第3節の「中央省庁等の改革の推進に関する方針における主要な議論」のところで述べたように、総務省が「府省の評価状況を踏まえ、厳格な客観性を担保するために評価する必要がある」と判断した時に円滑に評価活動に入れるかである。総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会がより客観的立場からの総務省の政策評価の実施に向けた検討のための審議を行う際には、必ず所管省庁の意見を聴くことにしているが、その際、所管省庁側から「近く評価に入るの待って欲しい」と要望された時にさてどうするかである。評価すべきなのにしていない場合と評価したが客観性に問題

がある場合との二通りがあるが、どちらの場合も例えば「一年以内に所管省庁自身による満足すべき（再）評価結果が出された場合を除き」総務省の判断で評価活動に入れるようになるべきだろう。そのためには総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会及びそれを支える事務局が各府省の政策評価の実施予定や実績を継続的に把握し客観性等に問題がないかの情報を入手するしかないであろう。地道な努力が求められるが、総務省の政策評価・独立行政法人評価委員会により客観的立場からの政策評価の実施に適時にゴーサインを出すかどうかは今回導入される政策評価制度への国民の信頼がかかっていると言っても過言ではないと考えている。

最後にいわゆる行政評価法の立法化の動きについて簡単にコメントしておきたい。各府省が政策評価を実施すべきことや政策評価制度の骨組みについては既述したように国家行政組織法等の法律や「中央省庁等の改革の推進に関する方針」に規定されているので、行政評価法のような基本的作用法がなければ今後の政策評価制度が円滑に機能発揮できないという状況にはない。立法化の動きは野党とそれに触発された与党の一部の政治的判断によるものであったが、平成一二年八月の臨時国会以降は森総理自身が早期制定に向けての準備を指示したようであり、大きな政変がなければおそらく次期通常国会へ提出されるものと見込まれる。理論的に不備があるため法制定が求められているのとは違い、言わば政治的ポーズの立場からの立法化であるため、どのような内容の法案になるかは不明であるが、仮に政府立法の提案をするのであれば、この際「政策評価の手法等に関する研究会」の提起した三つの標準的評価方式の法的位置づけをはじめ、評価にあたっての第三者の活用努力、評価結果の政策への反映の考え方、公表範囲の積極化の方針といった府省共通的事項とともに、政策所管府省と総務省の役割分担の考え方や国会への報告事項などが考えられる。

いずれにしても、政策評価のスタートまで残された時間は少ないが、国民本位の、成果重視の行政への転換に向けた着実な歩みに期待したい。（平成十二年十月脱稿）