

行政学第24回

城山英明

siroyama@j.u-tokyo.ac.jp

4-8 政策評価

4-8-1 政策評価とは何か？

（１）政策分析と政策評価

- 政策分析の種類

事前評価と事後評価

課題の構造化と所与の課題の下での政策選択肢の評価

- 政策評価は主として各類型における後者（前者もある－RIA、残された課題の構造化）

（２）政策評価の体系

- レベルの違い－事業評価と政策評価

- ツリー構造？

プロジェクト

プログラム＝複数の下位プロジェクトにより構成

政策＝複数の下位プログラムにより構成

- あるプロジェクトが複数のプログラムの要素である可能性

（３）政策評価の相対的重要性 cf. ソーシャルインパクトボンドの活用：財政と評価に特化

4-8-2 政策評価の諸次元

(1) 政策活動の段階と指標

- インプット：経費－（作業量）－アウトプット：事業量－アウトカム：効果
cf.主観的指標＝満足度－職員あるいは顧客にとって（E SとC S）－特にアウトカム
- 例：家庭のごみ収集運搬（西尾348）
職員実働時間・収集車両走行距離－収集量・回数－街の衛生・家庭負担軽減
- 実績・産出・効果・便益の測定法
環境景観の場合－C V M（仮想価値支払額）、ヘドニック法（地価）
- (2) 政策評価の基本類型－有効性評価と効率性評価
- 有効性（effectiveness）：実績を初期の目標水準に照らし達成度合いによって評価
cf.資源の有限性は考慮に入っていない＝資源配分の基準には使えない
- 効率性（efficiency：西尾の用語では能率性）：投入産出比率
cf.費用効果分析、費用便益分析
cf.西尾の経済性（同成果を安い費用で）と効率性（同費用で高い成果）の区別（会計検査検査基準）

4-8-3 政策評価の技術的課題

(1) 指標の存在と選択

- 効果に関する調査統計の不足
- 評価指標に関する合意の不存在－例：財政政策－資源配分or再分配or景気安定
- (2) 環境諸条件の評価＝政府政策の寄与率 cf.特に効果＝アウトカムの場合
- 例：混雑時間帯における平均速度（－当該自治体の政策、隣接自治体の政策）
- 例：消防（－政策、乾燥度、風の強さ、木造密集度）
- (3) 主観的指標－C S・E S
- 誰の意見を聞くのか－納税者かサービス受益者か職員か
- どのようにして意見を聞くのか－自主表明、アンケート・・・
- プロの意見かアマの意見か－病院、博物館等の利便性評価と質評価
- (4) 評価のコスト

(5) 評価軸の一次元化－規範的判断が前提

- 例：図書館行政（貸出冊数＋蔵書数、年間新規購入冊数、入館者数）
- 例：消防行政（被害総額＋火災発生件数、類焼戸数、被災者数、死傷者）
- 例：宛名書きの作業効率－速度、正確さ、筆跡の美しさ・丁寧さ

(6) 基本：目標とは何だったのか？

- 目標の公示形式－法律、閣議決定、政党の政策
- 例：自治体合併－1000を目標－当時の与党合意であって閣議決定ではなかった

(7) NPOの評価 cf. エプスタイン・ユーザス（2015）

- NPOによる社会的活動の場合－目標・評価軸の選択の重要性－多様性
- ドナーの動機への配慮の重要性－社会的インパクト、金銭的リターン、プロセスのリターン（知識、経験、人脈）、アイデンティティのリターン（満足感、評判）

(8) 幅広い測定手法の分類 cf. エプスタイン・ユーザス（2015）

- 専門家の判断：議論、間接、専門家による分析
- 定性的調査：構造化インタビュー調査、現場視察
- 定量化
- 貨幣化：費用効果分析等

4-8-4 政策評価の利用

(1) 基本的課題

- 不完全情報の利用
- 利用主体類型－政策決定者、市民・国民一般
- 利用目的－総括管理機関による管理統制、各部局による自己点検、執行管理機関による実施機関の管理、議会による統制

(2) 政策評価・利用をめぐる基本的スタンス

- 合理主義パラダイム

目的手段の連鎖構造としての政策・社会科学の分析方法をそのまま適用

自動的フィードバック・評価者が流過程に介入する必要なし

評価基準設定は政策評価者の仕事

客観性重視

- 組織パラダイム

権力構造の特性に合致する形で政策評価を实践

情報利用を決する組織体制・有効な利用を促すコンテキストの確保

価値判断は政策決定者（評価者は価値多元性を許容しつつ決定者に比重を示唆）

有効利用重視

（３）評価利用における具体的課題

- ①評価項目の自己目的化
- ②政治性－それを前提としたフィードバックメカニズム－組織パラダイムの必要
 - ・市民レベル－透明性の必要
 - cf.1991年イギリス市民憲章＝サービス水準設定公表
 - ・政策決定者レベル－予算とのリンクの必要
 - 政策評価の項目と予算書の項目の整合化
 - タイミングの問題－評価が出てくる段階では数年前の情報
 - ・規制影響評価－対外説明以上の潜在性を活かすには評価提供タイミング等工夫必要（原田2011、151）
 - ・議会との関係－評価は議会バイパスを考えられる場合もあるが、議会活動支援の側面も－決算委員会等で評価結果の検討or独自に評価活動：行政監視院構想

（５）日本の政策評価制度＝事業評価、実績評価、総合評価

- ・公示形式
 - 当初：政策評価の標準的ガイドライン
 - 修正：行政機関が行う政策の評価に関する法律＋政令（政策評価に関する基本方針、同法律施行令）
- ・方式
 - 自己評価依存－資源の効率的利用という観点では合理的（村松）
 - 各府省：政策評価に関する基本計画・実施計画策定
 - 各府省：評価書、反映状況公表
 - 外部から客観性を担保
 - 各省評価会（→その後、廃止）
 - 政策評価・独立行政法人評価委員会（総務大臣に意見具申）
- ・特色：「強制された自己評価方式」、政府全体の方針に関する評価の欠如
 - Cf. 独立行政法人の評価－他者評価、評価能力の問題

4-8-5 おわりに

- 政策評価への関心の文脈 = N P M
- 行政裁量の適切性確保 = 行政責任確保のメカニズムの 1 つとしての政策評価制度

4-9 行政責任

4-9-1 基本的課題

- (1) 統制と責任
 - 裁量の存在の裏（裁量の適切性の確保）としての行政責任確保
 - アカウンタビリティ = 元来は政治機関、上級機関に対する制度的責任
- (2) 能動的責任 – 「機能的責任」、「政治的責任」（フリードリヒ）
 - 「機能的責任」 – 専門家仲間ないし科学者集団によるチェック
 - 「政治的責任」：応答性（responsibility） – 対象集団、利害関係者等への対応
 - 事実上の組織内外のダイナミズムをどう制度化するかという問題 = 行政責任のプロセス動態論の必要
cf. 過度な一部集団への応答性はcapture
 - 他方、ファイナーによる伝統的制度的統制の強調
- (3) アカウンタビリティの拡大
 - アカウンタビリティ（説明責任）の概念の拡張 = 責任を負うべき対象が国民の代表機関である政治機関のレベルを超え、究極の監督者である国民のレベルにまで引き上げられたために、この上級機関に対する制度的責任（accountability）と個々のサービスの利害関係者の国民諸集団に対する非制度的責任（responsibility）を区別する意味が消失
 - 2つのアカウンタビリティという議論（対委任者、対対象者） cf. 国際援助の場合のズレ
 - 背景：インターネットの普及 = 情報インフラの展開

(4) 市場メカニズムと政治メカニズム

- 行政責任の変化 = 市場を通して直接国民の要望に応える形態ヘシフト
- ただし政治メカニズムのメリットも - 少数の社会的弱者の利益配慮
- Intensive accountability = 市場：集中コントロール, Extensive accountability = 多様な顧客による多様なコントロール (Donahue)

(5) 行政責任の動態的性格cf. 4-2-2 問題定義における因果言説の重要性

- 行政責任はダイナミックな概念 = かつて「不可抗力」とみられていた地震・水害等の自然災害が科学技術の進歩により統制可能な行政の責任問題として持ち上がり、市民の文化水準の向上によって町の景観改善が行政の機能領域に含まれてくる
- = 予測可能性・結果回避可能性 + 期待水準 (前者に埋め込まれて解釈?)

cf. 分野による期待水準の違い

既存法令 (例：河川の構造令) にあていれればよいのか

それ以上を要求するのか - 海外の雑誌の参照期待、現在の科学技術水準要求

予算抗弁の有無 (自然公物：河川と人工公物：道路)

4-9-2 行政責任確保のための諸制度

4-9-2-1 行政統制 (責任) の4類型 - ギルバート

cf. 図表20-1 (西尾384)

図表20-1 行政統制 (行政責任) の構図

	制度的統制	非制度的統制
外在的統制	議会による統制 執政機関による統制 裁判所による統制	諮問機関における要望・期待・批判 聴聞手続における要望・期待・批判 情報開示請求による統制 その他対象集団・利害関係人の事実上の圧力・抵抗行動 専門家集団の評価・批判 職員組合との交渉 マス・メディアによる報道
内在的統制	会計検査院・人事院その他の 官房系統組織による管理統制 各省大臣による執行管理 上司による職務命令	職員組合の要望・期待・批判 同僚職員の評価・批判

4-9-2-2 制度的外在的統制－近年再注目？

- （１）国会による統制－立法権による統制
 - ・ラバースタンプ論←→粘着性論－審議スケジュールの全員一致制等
 - ・類型化：標準型（ラバースタンプ）、粘着型（阻止、遅延・修正能力）、討議型（与野党対立－議論による抵抗）
 - cf. フリードリヒ：予測的対応（anticipated reaction）の重要性
 - －村松による政党優位論
- ・国会による予算統制－内閣の予算提案権を損なわない範囲で修正可能
- ・実質修正と形式修正（1996年度予算が唯一）
- ・パトロール型と火災報知機型（例：情報公開法）
- （２）内閣・内閣総理大臣・各省大臣による統制
 - ・大臣無能論と反論（「大臣自身の考え」の重要性上昇）

（３）現実としての空洞化？

- ・主計局、法制局、人事院の自律性－制度的内在的調整
- ・他方、橋本行革以降の動向－内閣機能の強化、国民主権原理の強調、人事行政改革の試み

（４）裁判所による統制

- ・行政訴訟の消極性←→ある程度の統制（フット：交通事故の処理、雇用問題の処理、借地借家をめぐる紛争処理）（真淵274）
- ・司法制度改革の動き

司法制度改革審議会意見（2001年6月）－行政に対する司法審査も対象
 内閣・司法制度改革推進本部事務局・行政訴訟検討会（2002年2月－）
 行政事件訴訟法の一部を改正する法律（2004年6月）

4-9-2-3 外在的非制度的統制－多様な模索

- （１）職能代表方式－職能集団を選挙区とする職能代表議員
 - ・戦間期欧州の試み
 - ・選挙区の構成が技術的に困難、職能集団間の利害調整の場として機能せず利害対立鮮明に
 - （２）諮問委員会方式＝職能代表異なり選挙ではなく任命
 - ・日本では濫設気味、橋本行革で審議会整理：211から91に、他方、内閣・内閣府に濫設？
 - ・他に大臣局長の私的諮問機関、各省庁非公式研究会
 - ・学識経験者＋対象集団・利害関係者の代表－日本は区別がない？
 - （３）市民参加－「県民会議」、「市民会議」 cf.行政委嘱員が「一般市民」代表となることも
 - （４）住民参加
 - ・住民運動（＝特定の集団利益代表）を起因とする事実上の交渉の形態が多い
- 事業計画の即地的決定（空港、新幹線、原発、ダム等）に即発されて組織化されることが多い
利害関係者住民の範囲を確定すること難しい
- ・議会の持つ代表性の欠陥を補完する意義

- （５）行政手続法
 - ・昭和30年代後半：第1次臨調は事前手続法提言－第2次臨調も
 - ・国際化の下での不透明性批判-1989年日米構造協議
 - ・1994年行政手続法施行
- （６）パブリック・コメント
 - ・1994年行政手続法－規則制定の事前手続きの規定なし
 - ・1999年閣議決定「規則の設定または改廃にかかる意見提出手続き」
 - ・2005年行政手続法改正に伴う法制化
cf.米国の「交渉による規則制定法」

(7) 計画策定の事前手続き

- 都市計画：公聴会の開催等利害関係を有する住民の意見反映に必要な措置
but骨抜き
- 1997年河川法改正：河川整備計画－策定に際しては学識経験者、関係都道府県知事又は関係市町村長からの意見の聴取が義務づけられ、必要があると認められる時は、公聴会の開催等関係住民の意見を反映させるために必要な措置を講じなければならない

(8) 環境影響評価：環境アセスメント

(9) 広報広聴

(10) 苦情処理・オンブズマン

- 行政相談委員
- オンブズマン＝本来議会に選任され、議会に対して責任を負う独立かつ不偏不党の公務員
- 行政機関または行政官の行動または決定が権力の濫用、不当な権利侵害に当たるとする市民の苦情を受け付け、職権で調査し、是正措置を勧告し、議会に報告行う
- 世界銀行のInspection Panel

(11) 情報公開制度

- 「市民オンブズマン」の活動促進という機能
- 限界：政府は新情報の収集作成は義務づけられない＝開示情報がわかりやすく有意義である保障はない、逆インセンティブ（記録しなくなる、短期間廃棄）

(12) 職員組合の参加－辻の期待とディレンマ

(13) その他の非制度的統制（真淵285以下）

- 与党による統制－与党審査 cf. 予測的対応
- マスメディアによる統制
- 利益集団による統制
- インターネットへの書き込み

4-9-2-4 内在的制度的統制

- 会計検査院、人事院、主計局、省庁内官房系統組織による統制等 – 従来重要だった
- cf. 一定の独立性の積極的な評価 – 独立財政機関等

4-9-2-5 内在的非制度的統制

- 同僚職員の評価・評判等
- 政策評価（自己評価） – 一定の制度的統制ともいえる

4-9-2-6 自律的責任

- フリードリッヒ：本人による統制という関係が成立しにくい状況において、それでも行政責任を確保しようとするならば、代理人自身が本人の要求を察知し、それを実現しようとする知識と意欲が重要になる：権力の賢明な行使が問題←→ファイナー：「責任の感覚」（＝フリードリッヒの責任）と「責任の事実」（＝統制可能性）は異なる：行政機能の拡大それ自体が問題（真淵308）
- 行政責任のディレンマ状況 cf. ジェノサイド、背景には相矛盾する多様な統制手段の要請

4-9-3 行政責任確保制度の運用－外在的非制度的統制の場合

4-9-3-1 参加型プロセス設計・運用の課題

（１）多様な利害関係者（stakeholders）

- 利害関係者とは？

例：河川敷利用者（自然保護、スポーツ）、パークアンドライド（区域内住民、土産物屋）、原子力発電（立地地域住民、需要地電力利用者）

- 利害関係者の範囲をどこまで探索すべきか？

- 多様な範囲

受益圏と受苦圏（ゴミ問題と原発問題の差異）－各々の重なり合いの程度

行政区画で切り取れるのか

範囲を民主的に決めることの不可能性－裁量への依存不可避

- 能動的探索手法としてのステークホルダー分析＝コンフリクトアセスメント

- 対応は？

重み付けの問題 cf. 投票：１人１票

顕在化しない利益への対応の問題

「声なき声」を誰が代表するのか：政府、NGO（例：環境）－代表性の保障問題

（２）公正なプロセス

- 多段階でのインプットの機会の設定
- 応答義務－反映する必要は必ずしもないが
- 全体プロセスの事前告知 Cf. 場合によっては P I の P I が必要
- 第三者機関の役割

場の設定者かプロセスチェック者か－日本の場合は多くは後者、米国の場合前者（＝審議会事務局ではなく機能の委託？）も多い

日本における前者の例：成田

（３）体制上の課題

- コスト（人的財政的コスト）－社会として受け入れるべきもの、具体的枠の有無
- 行政内コミュニケーションの重要性－現場と上部、様々な分野間温度差
- 接続問題－公式的社会的意思決定との距離－あまりに近いと柔軟性失い斬新なアウトプットを生み出しにくい
- 評価－成果、プロセス、副産物（ソーシャルキャピタル等）

4-9-3-2 パブリック・コメント手続の運用（原田2011）

• 運用状況

パブリック・コメント手続の実施件数

提出意見数推移－0～10件が8割

原案修正率推移－20～30%程度

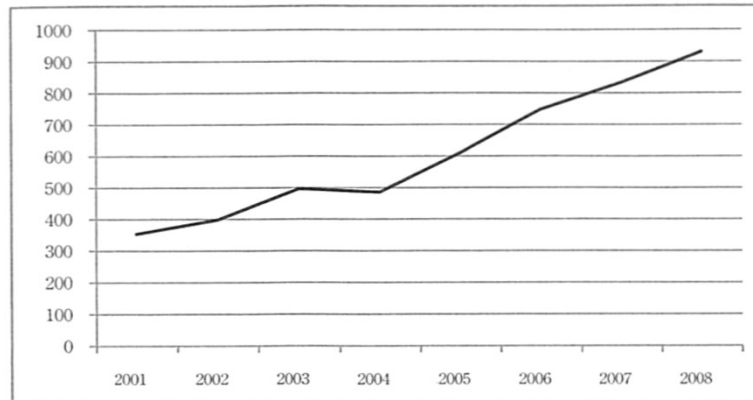
意見提出率・原案修正率の省庁間差異

- 仮説：提出される意見数の少なさ←パブリック・コメント手続に先立つ規制案作成段階において実施されるプレ接触における意見聴取、代替手段としての審議会－統制手段間機能代替

何故プレ接触が好まれるのか←速やかな施行

⇔護送船団方式が批判された金融庁はプレ接触に消極的な姿勢

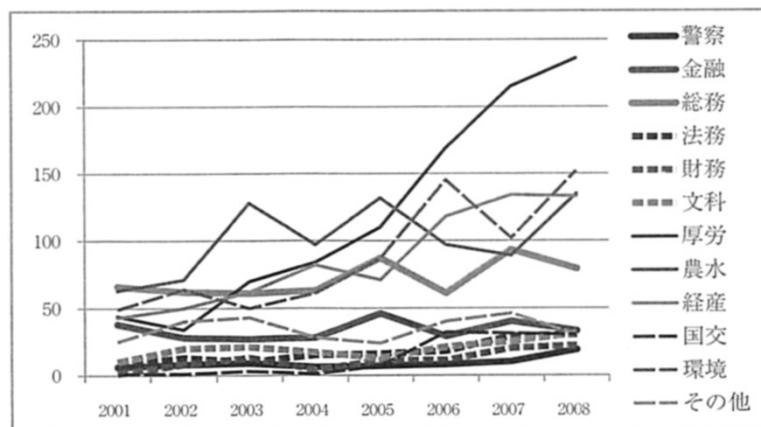
図表1-3：パブリック・コメント手続の実施件数



出典：総務省ホームページに基づき筆者作成

原田2011(15)

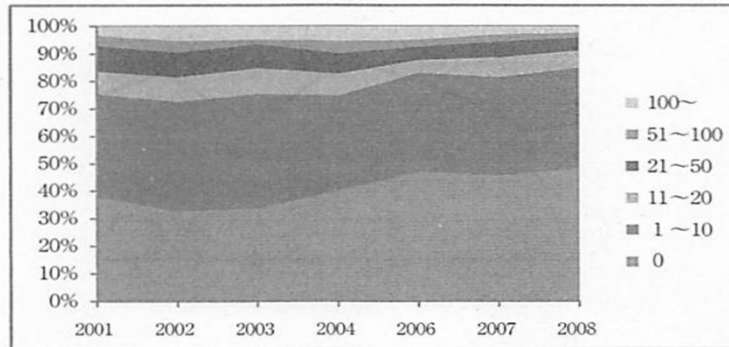
図表1-4：府省ごとのパブリック・コメント手続の実施件数



出典：総務省ホームページに基づき筆者作成

原田2011(15)－厚労省が最も増加

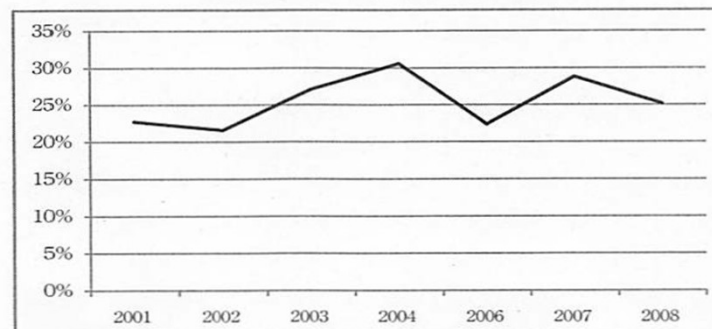
図表 1-6：提出された意見数の推移



出典：総務省ホームページに基づき筆者作成。なお、2005(平 17)年度はデータが存在しないため、図表中に掲載していない。

原田2011(17)

図表 1-7：原案修正率の推移



出典：総務省ホームページに基づき筆者作成。なお、2005(平 17)年度はデータが存在しないため、図表中に掲載していない。

原田2011(18)

図表1-8：意見提出率・原案修正率の省庁間差異（％）

	警察	金融	総務	法務	財務	文科	厚労	農水	経産	国交	環境
意見提出率	86.6	68.6	66.8	83.0	72.0	76.8	74.8	46.1	63.5	60.5	76.6
原案修正率	7.7	54.2	19.9	29.0	33.3	34.0	23.0	14.5	38.8	14.5	25.5

出典：筆者作成

原田2011(21)

- パブリック・コメント手続における行政官僚制の行動

業界応答仮説：プレ接触のある原案の方が修正率低い⇔○事前意見調整図つたと思われるものでも2～3割修正
 = 制約された広範囲応答仮説 cf. ただし、プレ接触を回避する金融庁の修正率が高い

○共鳴盤としての所管課長仮説：技官（所属部局に長期間勤務）所管は修正率が低くなり、事務官所管は高くなる

○法令レベル仮説：政令レベルは省令レベルよりも修正率低い

○省庁間コンフリクト仮説：共管の政令案の修正率が高くなる

下3つの仮説の支持－外部環境以上に組織内部の「適切さの論理」に依拠していることを示す

- 規制影響分析とパブリック・コメント手続－規制の事前評価書が「関連資料」として添付されたパブリック・コメント手続において、添付されていない場合と比べ、意見数に差異があるか

添付の場合の平均意見約11件⇔非添付約31件（144）

修正率も差異無し（⇔高いあるいは低ければRIAの影響推定可能）

何故影響を与えないのか－儀礼化仮説（対外公表（説明責任）を重視し成果重視の観点から利用しない）：事前評価書公表とパブリック・コメント手続公示の平均期間が短い（平均7日）とも符合

規制影響分析はルーティーン化した他の政策評価に係る運用実務から逆に影響を受けた

4-9-4 行政責任の課題

- (1) 行政倫理 cf. Thompson
- 構造の倫理：Problem of many hands = 公的組織においては個人責任の確定困難？
- 反論：責任は貢献に比例して問う必要なしnegative responsibility（回避行動をとらなかった責任）
- ネットワーク化システム = ガバナンスにおける責任 – 帰責はより困難に
- (2) 外在的制度的統制の重要性の再提起
cf. 司法・議会によるコントロール
- (3) 動態的性格の実証的研究の必要 – 期待水準、予見回避可能性、専門家団体態様含め
- (4) 行政責任確保の仕組みとしての多様な観点からの評価（＝裁量行使の可視化）の重要性（再論）

参考文献

- 宮川公男（2002）『政策科学入門』東洋経済新報社。
- 田辺国昭（1998）「政策評価」、森田編『行政学の基礎』岩波書店。
- マーク・エプスタイン、クリスティ・ユーザス（2015）『社会的インパクトとは何か：社会変革のための投資・評価・事業戦略ガイド』英治出版。
- 森田朗（1998）「行政責任」、森田編『行政学の基礎』岩波書店。
- 西尾・村松編（1995）『講座行政学第6巻：市民と行政』有斐閣。
- 原田久（2011）『広範囲応答型の官僚制－パブリック・コメント手続の研究－』信山社。
- Dennis F. Thompson (1985), "The Possibility of Administrative Ethics," Public Administration Review.