

都市政策・地域経済ワークショップⅡ

テーマ：政策はなぜ検証できないのか

講師：明治大学公共政策大学院教授 西出順郎先生

日時：2021年12月3日（金）18:30～

場所：梅田サテライトキャンパス

【概要】

政府の政策評価制度について、1. 評価制度の枠組み、2. 検証（評価）できない理由、3. 現行の評価制度になった理由、4. 検証の方法・可能性、5. 今後の展望などに言及しつつ、政策が検証できない理由を検討する。

【内容】

1. 評価制度の枠組み

・関連法令など

根拠法令には、国家行政組織法、内閣府設置法、総務省設置法、評価法などがある。

①制度の目的（評価法）

・政策改善（予算要求への反映）：政策評価の客観的かつ厳格な実施を推進し、評価結果の政策への反映かつ公表によって効果的かつ効率的な行政の推進に資すること。

・説明責任：政府の諸活動に対する国民への説明責任を全うすること。

※基本方針として、行政機関自らが政策の「企画立案（plan）」「実施（do）」「評価（see）」を的確にマネジメントするシステムとして位置付けられている。

②評価主体

各府省が実施する内部評価（評価の基本計画、実施計画は各府省が作成する）、および総務省が実施する第三者的評価（統一性・総合性確保評価、客観性担保評価）が挙げられる。

③対象

原則として、すべての施策が対象となる。

2. 検証（評価）できない理由

■制度設計過程での問題

評価作業に対する外部介入を極力排除し、評価作業の具体的な運用はあえてルール化せず、各府省に一任されているなど、事業部門による評価の囲い込み的な動きが見られる。定量的な分析手法の導入が期待される一方、その具体策は講じられてはいない。

■制度機能の脆弱性（「お手盛り評価」）への批判（先行研究）

産出された評価結果の質、評価結果を活用できない・活用しない・活用することによる問題、外部からの牽制の機能不全、説明責任の全うなどに問題が指摘されている。その一方で、制度が機能しない因果関係を実証的に考察する研究がエピソードに依存する側面があるため、産出された評価結果に対する批判的検討への客観性の担保が課題となっている。

※参考：演者によれば、評価制度が機能しない理由に関する研究方法論として、合理的選択論の基本前提に立脚して、官僚制研究や評価理論といった理論的枠組みを援用しているという。演繹的アプローチのもとで「作為的評価行動」（評価従事者の「評価目的」が「評価結果」の内容を規定する）という仮説を設定するとともに、公式資料や「霞ヶ関 課長アンケート」などを分析して、定量的側面および定性的側面から「作為的評価行動」の妥当性や特徴を実証的に検証している。

■作為的評価行動の視点による演者の分析

①政策効果が高いとする評価結果を産出しようとする作為的評価行動

従事者の個人評価の評価目標と施策の評価目標が合致する場合、評価従事者が活動業績を標榜するために評価制度を利用しようとする。一部の従事者、特に政務職は、積極的に標榜する意図は少ないが、与党部会などで議論の俎上に載せられることを想定する場合は評価結果に関心を払うため、当該評価従事者は政策効果が高いとする評価結果を産出しようとする。その結果として、仮に定量的に評価結果が思わしくないことが想定される場合でも、評価結果を高めるための根拠を評価書内に定性的に記載し、総合的に評価結果を高めるようとする。

②既存政策に追従する評価結果を産出しようとする作為的評価行動

評価従事者は、行政資源を獲得する、もしくは着実、円滑な制度運用を遂行するために評価制度の利用を企図する。行政事業レビューや予算査定、外部有識者会合の協議過程において当該作業の資料と評価書の整合性が問われることがあり、これを端緒に予算が減額される懸念を事前に排除しようとする。また、このような取り組みは同様に外部有識者との関係性においても必要となるため、特に評価担当部門は政策部門に整合性の確保を向上させるよう目論む。その結果として、進行中の既存政策の方向性を支援する評価結果が産出されることになる。この場合、評価書の記載時に予算要求作業などで産出された既存情

報をより活用しようとする。

③中庸化された評価結果を産出しようとする作為的評価行動

評価従事者は、着実、円滑な制度運用もしくは活動業績の結果が及ぼす影響を想定し、評価制度の利用を企図する。その背景として、外部の政策アクターや社会情勢の捉え方とのバランスを要する政策もあるため、評価書の内容によって当該アクターや世論との間に評価結果に対する乖離が生じ、評価によって関係の悪化や社会的批判が生じることへの恐れがある。また、各政策部門は特に幹部部門による指摘や低い評価結果に対する批判を回避するために、あらかじめ他の政策部門との横並び望み、目立たないように振る舞う。その結果として、よくも悪くもなく、中庸な評価結果を産出しようとする。

3. 現行の評価制度になった理由（設計過程）

- ・制度設計の過程で行政側が評価を囲い込もうとした（評価の囲い込み）側面が見られるという内部評価としての設計問題が挙げられる。
- ・法律から、総務省、各府省へと設計（具体的な実施ルール）の主体が変遷するなかで、府省内の独立した評価部門ではなく政策部門自らが実施する制度設計と変わっていった。
- ・外部による統制機能の設計にも課題が残されている。

※制度改善がなされない理由としては、効率化のための改善はしたが「評価の囲い込み」自体は維持され、「施策と達成手段の整理表」の作成省略など評価手法が簡便化するなかで、目標を管理するという手法が重視されたことが挙げられる。いくら評価書記載事項の効率化し、政策への反映状況を毎年度公開しても、作為的行動は統制できない。実施ルールは各府省へ白紙的委任とする状況が継続している。

4. 検証の方法・可能性、

■現状

政策を検証するうえで基本的に重要なことは、科学的見地（論理的、実証的、体系的）に基づいた独立性（客観性、透明性）のある検証を行うことである。現行では検証的な制度・取り組み（証拠に基づく政策立案 [evidence-based policy making : EBPM]）がなされているが、評価制度および行政事業レビューは自己検証・公表であり、会計監査を行う会計検査院は行政機関からは独立しているものの、内実的（例えば事務局部門の独立性）には問題がないわけではない。結果として、科学的見地に基づいた独立性のある検証の実施には未だ課題が残されている。

■理想

科学的見地に基づいた独立性のある検証を行うには、政府から独立した検証専門主体があらゆる政策手段について政策選択時の事前検証および政策終了時（一定のサイクルにおける）の事後検証を行うことが望まれる。しかし、現実的な問題として、検証作業にかかる投入資源の限界、検証作業を政治・行政の意図（思惑）から独立させることの困難などがあるため、課題解決は容易ではない。

5. 今後の展望（メソドロジー評価の可能性）

これまでの評価制度に関する検討を踏まえると、評価制度の評価結果が行政機関内の政策管理、予算、人事、広報などの各システムによって有効に利用されるという考えは作為的評価行動の視点から見ても艱難であることがわかる。しかし、政策効果の優劣ではなく、各システムの分析作業の質のよし悪しに焦点を絞った評価を横断的に展開することは可能である。個別システムの分析作法を問う「メソドロジー評価（methodology-focused evaluation）」によって政策評価の結果ではなくプロセスに重点を置いて分析することで、評価制度および政策評価の改善に向けた批判的検証が期待できるのではないか。

所感

現行の政策評価制度に対して「政策はなぜ検証できないのか」と率直に問いかけながら、政策評価をめぐる作為的評価行動として、①政策効果が高いとする評価結果を産出しようとする特徴、②既存政策に追従する評価結果を産出しようとする特徴、③中庸化された評価結果を産出しようとする特徴などが合理的選択論の視点から析出される議論の展開が印象的だった。証拠に基づく政策立案（EBPM）への批判的検証の方途として、個別システムの分析作法を問う「メソドロジー評価」を提出する演者の問題意識は明解であり、「政策評価を評価する」というメタ的な視点に基づいた政策評価へのアプローチの発展に期待したい。

〈参考文献〉

西出順郎．政策はなぜ検証できないのか：政策評価制度の研究．東京，勁草書房，2020．

以上

報告者：渥美 M21AA501