

1. 三つの体系

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(2001年6月29日法律第86号)。地方自治体では行政評価、事務事業評価、経営評価、独立行政法人評価など混乱。他にODA評価、内閣府男女共同参画局の「監視・影響調査」も。

教育行政・福祉行政・医療行政に共通する「行政」の機能とそれを研究対象にする行政学という学問分野、教育政策・福祉政策・医療政策に共通する「政策」の機能とこの政策を研究する政策学、教育・福祉・医療の各プロフェッションと教育学・福祉学・医学という3種類の体系。

2. 「評価」とは何か

(1) 価値観

政策の良い悪い、優劣を判断するものだという誤解。過誤行政、失敗、汚職や腐敗の責任を追及する仕組みであると過った期待、二つの問題が出てきた。(1)行政の自己評価からはじまるため、国民の政策評価に対する理解(客観的で厳正な評価により「行政の統制」と、行政の実務(評価結果の現場へのフィードバックを通じた政策の自己管理)との間に大きな齟齬が存在する問題。(2)政策評価が価値判断や良し悪し、優劣を決める手段であると考えられているため、評価そのものが常に価値観に強く影響を受け続けているという問題。政策転換のツールとしての政策評価(総合評価・プログラム評価)、有効性、適切性。経費削減・予算重点化手段。効率、費用対便益、節約、経済性、「支出に見合った価値(Value for Money)」。政策評価もまた知らず知らずのうちに特定の価値観の反映になっている。

(2) 政策評価の議論でいう評価

①評価を依頼した人の目的に従って情報を集める。②集めた情報を分析、比較(優秀事例や過去事例など)、③情報を評価の依頼者の目的に従って整理して評価シート、ロジカルフレームワーク(PDM)、調査報告書などにタイミング良く書き込む作業。テキスト、7ページ、X県の県立病院がになう医療政策の評価と他の評価視点。わが国では英語で‘evaluation’を意味すべき「評価」という言葉に、分析(analysis)、査定・値踏み(appraisal)、事前評価(assessment)、監査(audit)、鑑定・見積もり(estimate)、監察(inspection)、測定(measurement)、概観・総覧(review)、予告・下検分(preview)、格付け・序列(ranking)、等級付け・評定(rating)、調査・情報収集(research)、研究(study)、価値付け(value)のような多様な意味で使用ため、混乱、目的と方法の不適合が発生。

(3) SMRT基準

評価しようとしている対象が、評価に耐えるものであるかどうかを判断するための五つの基準。 1. 具体性(Specific) 語られている活動方針、目標が具体的であるかどうか。 2. 測定可能性(Measurable) 数値目標、達成期間、期待する達成度が明示され、測定できる状態になっているか。 3. 実現可能性(Achievable) 事業の自体の実行可能性[feasibility]は高いか。コスト、スケジュール、スタッフの質と量、社会環境や経済情勢への適合性に問題はないか。関係者の反対はどうか。 4. 適切性(Relevant) 達成すべき目標と、その目標を達成するための手段は、適切な因果関係のもとで結ばれているか。目標には問題の核心が示されているか。事業相互間の整合性、優先順位などが明確か。 5. 期限明示(Timed) 実施時期、期限が明示されているか。

3. 評価方式と評価手法

2001年1月15日に政策評価各府省連絡会議で了承された『政策評価の実施に関する標準的ガイドライン』の標準的方式、「総合評価」「実績評価」「事業評価」。教科書 p.84。代表的評価手法は、総合評価がプログラム評価、実績評価は業績測定、事業評価ではプロジェクト評価(費用便益分析)。ただ、限定されない。

① ‘Result models’: 総括的評価(summative evaluation)とも呼ばれ、組織活動やプログラムの結果、成果(outcome)を見る方式。② ‘(Explanatory) Process model’: 政策決定から実施(implementation)にかけてのプロセスをリアルタイムで見る。形成的評価(formative evaluation)、プロセス評価、中間評価、モニター。③ ‘System model’: インプット、(政策の)構造、プロセス、アウトカム、結果の観点から体系的に見る方法と、類似のプログラムや組織のすぐれた結果と比較するある種ベンチマーキングに近い方法の2種類。④ ‘Economic models’: 評価の対象(プログラムや組織)をブラックボックスにして、結果やアウトプット(便益)とインプット(費用)との関係を考える。インプットとア

アウトプット(アウトカム)の比率を見る効率性評価とも呼ばれ、パフォーマンスを見るコスト・パフォーマンスの場合もある。

⑤ ‘Actor model’:顧客やステークホルダーの意向、住民満足、専門家の規範・能力が評価基準。政策がその対象になる人びとにどのようなインパクトを及ぼしたか、という視点で見ると、インパクト評価とも呼ぶことができる。

⑥ ‘Program theory model’:組織活動が問題解決プログラムとして問題に介入する時の論理構造の妥当性の評価、背景・メカニズム・アウトカムの因果関係から分析する形をとる。セオリー評価として使用。

4. アカウンタビリティのジレンマ

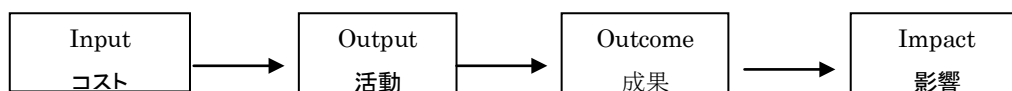
政策評価は「政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」(政策評価法第1条)というねらいで制度化。しかし、さまざまな評価業務に時間がとられすぎて、本業の時間が削られるジレンマ状況(本業において無責任になる)。また、意識改革が必要だと言われたので「公務員性善説」を体現しようと思いに取り組んだが、評価書を見る側は「公務員性悪説」なので、この性悪説から見れば、所詮自己評価なのでいくら真剣にやっても「お手盛り評価」の疑いをかけられ、政策担当者のモラルが低下。ただでさえ手間暇かかる評価作業の他に、不祥事や汚職に対する予防の意味で手続き順守、コンプライアンスが強く求められ、本質的に評価とは違う作業をやらせられるというばやきもある。あるいは「箸の上げ下ろしまで云々しないから結果を出せ」と言いながら、毎年事業評価や業務実績の評価、監査・会計チェックのために詳細な資料を大量に作らさせられ、それを重箱の隅までほじくるように細かく見られ、いろいろな資料要求が次から次へと来て、本業が何もできなくなるという悲劇。

誰が、どのような立場で、どんな評価(説明)を求めているのかということをも不明確にしないまま、‘accountability’を「説明責任」に矮小化したため、政策評価を担当する現場では「説明すればよい」という安易なモラルハザードも登場。

5. プログラム(施策) 山谷「評価の理論と実践におけるプログラムの概念」、『同志社政策科学研究』、2004年12月。

プログラムの概念:①抽象的な政策を具体的に説明したものである(例:「過疎地域のまちづくり」ではなく、「過疎地域人口の過半数を占める高齢者が買い物、通院、屋根の雪下ろしに困っている」)。②問題状況の詳説、将来実現したい希望の説明。どの程度まで解決すべきかについて目標(目的に期待する数値を付けたもの)を設定する。スケジュール、誰がやるのかという責任主体と支援者も明記。③プログラムは複数のプロジェクト、事務事業の集合体であることが多い。また上記①と②を考えた事業の組み合わせで予算がどの程度必要なのか明確になってくる。④政策意図を明確に伝えるキャッチ・コピーを考える(青森市「コンパクトシティ」都市計画マスタープラン、1999年策定)。ODA政策、相手国の社会経済状況に合わせた援助を、相手国の開発計画と連携して進める計画(プログラム)を「国別開発計画」として策定している。

プログラムの仕掛け。第1にインプットからインパクトまでに至るプロセスの認識が必要。インプットとアウトプットの比が費用便益分析で、またインプットとアウトカムの比が費用対効果分析。取り組む前の手を加えない状態と取り組んだ後の比較が「事前・事後比較」、影響評価・影響調査と呼ばれるインパクト評価もあり得る。



第2に、政策体系。体系の中間レベルにプログラムが位置して、プログラムが政策を説明し、事業の展開する方向を指示する。個々の事業との論理的整合性を因果関係の視点で論証する。プログラム評価のセオリー評価が代表的。因果関係を明確にした論理的な思考での組み立てであり、またそのための適正な実態調査とデータ収集である。このようにプログラムは政策の目的・手段を説明し、うまく動くように指示・コントロールする仕組み。

6. 政策評価の将来 二つの方向性。

(1)現場の政策の見直し。1968年6月15日制定「都市計画法」は「改正まちづくり法」(2006.5.)で見直し、1951年成立「社会福祉事業法」を2000年に「社会福祉法」として再生。行政処分の対象であった福祉サービス利用者を契約当事者にしたこと、児童福祉・高齢者福祉・障害者福祉を地域福祉という概念(プログラム)で総合化。

(2)理論研究の場。マクロの視点での研究。「緊急雇用対策特別交付金」。オーラルヒストリー手法を用いた長期間にわたる政策の総合的レビュー。