

第6回 諸外国の政策評価と中央府省 ― 何を、どのように受容したか

政策評価にはサイエンス志向の応用社会科学的な傾向の強い「評価研究」「プログラム評価」と、行政の実務の「技(art)」の領域に属す業績測定(実績評価)、さらに事業評価(project evaluation)がある。そしてグローバルな政府改革を指導した思想の「ガバナンス論」、「NPM」の影響がわが国では強いために、業績測定が現場では優勢であった。

1. 総務省(行政評価局)

(1)アメリカ合衆国

GPRA(Government Performance and Results Acts of 1993)。「国家業績レビュー」NPR:National Performance Review、①政府に対するアメリカ国民の信頼性向上、②プログラム(施策)の業績改善に向けた改革の促進、③プログラムの有効性と国民へのアカウントビリティの向上、④行政サービス向上の支援、⑤議会の意思決定の改善、⑥政府の内部管理の改善、を目的。歳出の合理化・効率化には言及していないアメリカ連邦政府のGPRAの使い方は、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドの各政府と異なり、重視する施策目標(「総合目標・目的」)を、行政の責任においてコントロール可能な「アウトプット」(例:警官のパトロール時間の増加)ではなく、政策の真の狙いにより近い「アウトカム」(例:犯罪率の減少)で設定を求める点。

プログラム評価は、総務省が調査した具体例、公立学校の民間管理、税政策(アルコール燃料税)による誘因効果、鉛中毒(連邦政府のヘルスケアが不十分)、危険物質輸送プログラムに対する全省的プログラム評価、両親の公平負担プログラム。

(2)イギリス ブレア政権(1997年5月～)以後の評価関連業務の概略。

行政サービス協定(PSA)、実績目標を160項目に絞った新たな「サービス提供協約(SDA)」。2001年度から資源会計・予算(RAB:Resource Accounting and Budgeting)制度を導入。政府会計に発生主義を導入しどのプロジェクトに投資すべきか決める「資本予算(capital budgeting)」と、プログラム実施経費、すなわち人件費、賃料、減価償却費、資本コスト、引当金などを単年度予算編成に合わせて作成することを目的。

(3)カナダ

1978年から1986年まで米国式PPBSを手本とする‘Policy Expenditure Management System’が導入されたが、PPBS同様、膨大な実施コスト問題から挫折。その後は下の年表のように、結果重視のマネジメント改革への取り組みから業績測定(performance measurement)を中心とする政策評価が進められている他、カナダ連邦政府財務委員会ではプログラム・レビュー(1994年～1996年)の後を受けてプログラム評価を実施しており、財務委員会事務局が各省庁の評価を管理、監督している。カナダ会計検査院が行っている「VFM(value for money)監査」。3Eに加え‘ecology’の観点から監査を行う。

(4)オーストラリア

1997年政府決定により、業績測定を重視。1986年からプログラム評価も試行、さらに政策助言のために‘Policy Management Review’を1992年から1996年にかけて一部使用していた。

(5)ニュージーランド

大蔵省が財政統制の面から業績測定を推進。大臣は各省の所有者としての立場を持つ責任大臣(Responsible Minister)という立場と、予算によってアウトプットを購入する購入大臣(Vote Minister)の二種類。アウトプット予算。ここではアウトカムは効果発現に時間がかかる、不確定要素が混在するので実績が出ていないときの言い訳になるという理由で、あまり考慮されていない。政府レベルで戦略的目標(アウトカム)を設定、これにしたがって各省が実践していく目標(アウトプット)が設定。予算要求に関しては大蔵省と行政人事管理委員会(SSC:State Service Commission)が妥当性に関してレビューの対象。

(6)韓国

導入期(1961～1981年)国務総理が政策全般の分析および評価を実施。移行期(1981～1994年)個

別の分析・評価は経済企画院に、全体評価は国務総理にと役割分担。再整備期(1994～1998年)国務総理に再度一本化。 発展期(1998年～)には国務総理の権限強化が行われ、政策評価委員会の設置、機関評価方式が導入、そして政府業績評価等基本法の法制化(2001年1月)。法に定められた評価類型は、①主要政策課題取り組み状況の評価・機関能力評価・総合評価を行う自己評価的な「機関評価」、②国務総理と中央行政機関が企画課題評価と懸案課題評価を行う「特定課題評価」。

2. 経済産業省

行政活動一般の評価としてプログラム評価とアメリカのGPRAの他に、イギリス貿易産業省(DTI)のROAME(Rationale Objectives Appraisal Monitoring Evaluation)制度について、システムとしての政策評価の例として言及しているところが特徴的。通産省当時の政策評価に関する研究・調査は、評価機能に注目し、その機能別に各国の調査を行っていたところに特色。

3. 財務省 一 財政制度審議会の財政構造改革特別部会が行った海外調査報告。

(1)政策評価の「制度」の各国比較

アメリカ、ニュージーランド、オーストラリア、イギリスでは財政健全化と政策評価の導入が並行して進められ、ただし政策評価は財政健全化の直接的な手段としては位置付けておらず、仕組み上も政策評価が直接的に予算配分額を決定するようなものとはなっていない。予算配分の合理化・効率化を図る手段として政策評価が活用されることを目的としている。また、政策評価の実際の適用に当たっては、(ニュージーランドを除き)査定当局が中心的役割を担っていると言われる。

(2)政策評価の仕組みー4か国における概要 いずれもNPMの考え方。

(3)財務省調査の特徴

この財務省の調査で明らかになっているのは、NPMといっても、実はかなり違いがあるということであった。その上で「諸外国の予算査定における政策評価手法等の諸施策について調査を行うため」、と冒頭に記しているように、はじめから政策評価と予算編成との関係を強く意識したものになっている。その後のわが国の政策評価の展開を考えると、この調査のインパクトは大きかったかも知れない。ただし、それが政策評価と言うよりは業績測定ではないかという疑問は残る。

4. 国土交通省

(1)国土交通政策研究所

政策評価を「NPMとの関係が深い行政マネジメントにおける業績測定(performance measurement)及びプログラム評価(program evaluation)」であると位置づけている。つまり政策評価の概念の背後には政策評価をそのシステムの一部とする大きなマネジメントの理論、NPMが存在し、政策評価が担っている期待が実現されるためには、政策評価を単独の行政活動として捉えるのではなく、NPM理論を土台として働くマネジメント・システムのためのツールの一つとして捉えることが重要である」という。「政策評価は、NPM型の行政改革において国民と政府、政府と議会、政府機関相互、政府機関と民間企業その他関係者の間の共通言語を提供する役割を果たしている」と考えているからである。

6. その他の機関

(1)外務省ではアメリカの国務省のGPRAなども参考に、国連の「ミレニアム開発目標(‘Millennium Development Goals:MDGs)』を使えないかどうか検討したことがある。

(2)会計検査院では1997年12月19日に会計検査院法の一部改正により、検査の観点の多角化のため、検査における経済性(economy)、効率性(efficiency)および有効性(effectiveness)の3Eの観点が明記。