

第12回 政策評価の実践と人材育成

はじめに

政策評価はアカウンタビリティの確保を目的とするという観点から、一方で政策と評価の実務に詳しくない国民（素人）に理解できるように進めなければならないという要請がある。しかしその反面、他方で厳密で客観的な評価の実施を求める要請から、評価対象になる政策に関する有識者や評価の専門家からなる外部委員会を立ち上げ、専門的な目によるチェックが求められ、非常に難しいものになっている。さらに、マネジメントのツールとして予算編成や事業管理にも役立てたいというきわめて内部的な要請も出現したため、マネジメントや行政の実務家たちの特別なニーズにも対応しなければならない。政策評価はこれら3つ鼎立する要請に応えるべく、悩み多き10年余を過ごしてきた。さまざまなシンポジウム、フォーラム*1、研究会などにおいて、評価の研究者にとりなじみ深い以下のような問題提起がなされてきた。

- 評価対象である政策・施策・事業の定義の困難さ
- アウトプットとアウトカムの区別の難しさ
- 事前評価という異なる次元へのミッションの拡大
- このミッションの拡大による評価スキームの混乱（事前評価をどのような枠組みで行うのか混乱）
- 定量評価の過大な重視と定性評価の軽視
- 制度改革に関わる評価の経験・研究の乏しさ
- 「評価シート」・「評価票」万能主義
- アカウンタビリティの誤解（「結果責任」を忘れて「説明責任」だけに矮小化し、またアカウンタビリティを問う主体は誰かを失念した）
- 行政の質的転換を促すNPM（New Public Management）や政策評価の理論軽視、技術の偏重
- 評価の人材の少なさ、エキスパートの不在
- 評価は単なる手続きではなく、思想であり文化であることを理解していない

などである。

これらの政策評価の現場で発生した問題が、実は「政策評価」あるいは「政策学」という学問分野の未発達、未熟さに原因があると筆者は考える。現場の付け焼き刃的教育では解決できない問題についての情報を収集・分析し、特徴に着目して体系化し、比較するという作業をディシプリン(discipline、学問分野)は求められるが、それを怠ったため、現場では同じ課題が発生し続け、同じ問題に悩んできたのである。言い換えると、政策評価のエキスパート育成である程度問題や課題の解決が進むはずであるが、そのエキスパートを育成する基礎カリキュラムを提供するディシプリンがどのような構成になるのかという話に議論を収斂させたい。

1. 政策評価に発生した問題と混乱

政策評価を実施した現場で多くの課題が噴出し、あるいは今も新しく出現し続ける原因は7点考えられる。

第1に、政策評価の本質を看過したことである。政策評価の本質は、①「学際性」（行政学・政治学・経済学・社会学・統計学等など多くの社会科学系の学問分野が関わっている）。②学と実務の接点にある応用研究（applied social sciences）であること。③組織を意識した行政学・経営学と、組織ミッションを目指す戦略を作成し、実施する「政策学」を背景にしていること。④政策評価とは複数の調査・分析ツールによって情報（インテリジェンス）を作り出す活動であることであって、評価そのものには判断・決定機能はない。しかし、この4点の理解と認識が徹底されていない。

第2に、わが国固有の行政文化の伝統を変えないままで単にテクニックを模倣するアプローチになって、明治期に見られた「欧米のテクニックをまねして、その背景にある思想を理解していない」という批判（「和魂洋才」）に近い状態になっている。つまり上述のように、政策評価は単なる技術とそれを動かす手続きではなく、思想であり文化であることを理解していないのである。

反面、現場では政策評価の「机上の空論」化を恐れるあまり、実践（技術の応用）を過剰に意識した結果、アメリカのPPBS、MBO、ZBBの時と同様にGPRAの枠組みで政策評価も技術として取り入れようとした。さらに、予算との連携を意識したPART (Program Assessment Rating Tool)とその手法‘performance budgeting’まで視野に入れた。また、わが国行政の財務会計実務との不整合性に気づき、公会計の見直しも併せて行ったが、技術の改革に気をとられすぎるあまり「付け焼き刃」的になった。こうした一連の動きもあいまって、技術面を重視しすぎている「和魂洋才」的な状況が発生したのである。

政策評価に関連して議論された新公共管理（NPM）導入に際しても、理論の学習よりはテクニック（独立行政法人・市場化テストなど）導入に積極的で、NPMの背景にある思想、発祥の地イギリスの政治的社会的条件までには思いが至らなかった*2。そして、この思想と条件が理解できれば、手法として中立的な政策評価と、NPMの理論は議論のレベルが違い、NPMで用いられる「評価」である業績測定と政策評価の本来のプログラム評価は違う方法論であることに気づいたはずである。また、NPMで言うマネジメントにはコントロールの意味合いは強くないにもかかわらず、日本の行政ではコントロールと矯正の色彩が強いことも、テクニックを導く思想の食い違いという面では重要であろう。

なお、政策評価が情報を収集し、分析・比較するツールであるという理解によれば、この政策評価を行う枠組み、システムの構築が必要である。具体的にはかつてアメリカの州政府中心に流行した‘Sunset’のように仕組み・枠組みとして評価を入れ、プログラムの見直しを行う利用・活用体制の面から評価システムを考える必要があるが、これら仕組み、システムを十分考えなかった点もテクニックの話に偏った原因があると思われる。

課題出現の第3の理由は、ミス・キャストが原因となって発生した4つの勘違いである。NPMが喧伝され、「マネジメント」を実施できるマインドを持つ公務員になることが改革の指針であると考えられた。このため行政の現場では M. Weber の官僚制モデルに象徴される性向を持つ‘Public Administrator’が、民間企業の経営者マインドを身につけた‘Public Manager’を気取って評価を始めた。しかし、心は伝統的な公務員の世界にあり、そのため4つの勘違いが起きた。すなわち、i. 政策評価がねらう有効性やアウトカムよりも、むしろ‘legal-framework’へのコンプライアンスを過剰に意識した。ii. コスト削減ねらいで、担当者が理解できる範囲の「現場知」「相場観」だけの活用で評価を運用した。iii. ‘evaluation’

でなく ‘measurement’ を多用し、評価の評価 (meta-evaluation) については ‘audit’ や ‘inspection’ のやり方で対応した。iv. 評価対象の多くは ‘policy’ ではなく ‘operation’ であったため、結果として効率を求められる人が評価対象の「重箱の隅を突つつく」膨大な作業負担に悩む非効率が発生した。

課題が出現した第4の理由は、である。行政を取り巻く過剰な効率主義、あるいは安易なコスト削減が蔓延したことである。効率主義や安易なコスト削減が国や地方自治体の基本戦略を導くべき ‘big-policy’ や、高度に政治的な判断が伴う ‘high-policy’ にまで入り込んで評価対象を空疎にした。逆に、政策レベルに届かない業務効率化中心の論議（たとえばタウンミーティングの開催、美術館への入場者数など）も同じ評価に入り込み、評価対象を矮小化した。

政策評価を導入して、行政を現代化する意気込みで運動が勧められた時期に、この運動の意気込みをくじく過誤行政 (mal-administration) が発生し、それらが悪影響を及ぼしたことが、第5の理由になった。社会保険庁や防衛施設庁、独立行政法人・緑資源機構、各地の地方自治体の首長の汚職など、数多く噴出しこれら「過誤行政」を非難する目が評価の本来のあり方を忘れさせ、非違を摘発するときの目で評価を運営させた。

第6に、上記第5の理由にも関連するが、効率化や過誤行政の摘発などにも役立つ「万能薬」と錯覚され、政策評価・行政評価がすべての病気に即効性を持つ万能薬であると錯覚された。時には、あらゆる無駄な事務事業を自動的にカットできる有力な「ターミネーター」だと誤解された。しかし実は限定的な機能しか持たない漢方薬で、効く病気とそうでない病気とがある。

最後の第7として、(本稿の主題である) 理論の欠如である。政策学や評価学の理論に導かれた指針・ガイドが少ない中で、評価担当者は自分の工夫と先行事例調査で何とかなると錯覚したが、実際はそうならなかったところが多い。多くの評価「同業者」が切磋琢磨する日常的に触れ合う大都市にいたのであれば修正・矯正は可能であるが、地方では素人の工夫を導く理論の指針がないため、何が正しいか不明な中で、安易に流れた。仕組みは入れ、技術は模倣したが、それらの背景思想を理解しないため形式に流れたところが多い。また、人事異動を繰り返して、それがひどくなったところもある。人事院・都道府県の研修、総務省が毎年各地で行っている政策評価統一研修も、政策評価のエッセンスは理解されるかもしれないが、時間の制約から聴講した話を持ち帰って実践できるほどのトレーニングにはなりにくい。

こうした7つの課題から生まれた混乱状況を克服する方法は3つ考えられる。

1つは理論と実務に詳しい専門家が評価手法を標準化して、初心者や素人にわかりやすく解説する方法である。日本評価学会の「評価手法標準化分科会」がそうした考えから設立された。

2つめの方法は、専門技能を身につけた専門家 (エキスパート) の育成である。専門技能を身につけているかどうか判断するには資格認定が必要になるが、日本評価学会では2007年夏、「評価士」の資格認定制度を検討している。ただし、いかなる機関が、誰を(どのような背景を持つ人)を対象に、どのようなカリキュラムで、その専門技能を身につけるのか、誰が認定するのが重要な議論になった。

エキスパートの授与には研修も考えられるが、しかし国や地方自治体の公務員研修は政策評価に特化した体系的な教育システムになっていない。また評価シートを実際に書き込む担当者向けの、総務省行政評価局が毎年行っている政策評価統一研修、中央官庁や都道府県・政令市の研修ともに限られた時間であるため、主たる講義内容は評価制度・関連法令・導入されるまでの経緯の説明、シートの記述方法の解説、評価の精神論 (なぜ評価が必要なのか) になっ

てしまい、評価のエキスパート育成まで届かない。

そこで大学や大学院などの高等教育における政策評価の講義と授業を見直すべきではないか、という3つめの、本質的な原則論に基づく視点が出てくる。

2. 政策評価論講義の現状

エキスパートの養成には、それが専門的であればあるほど基礎教育が欠かせない。そして、大学や大学院で行われる政策評価教育に関わる基礎教育がどのようなものであるべきかに関しては、実はあまり議論されなかった。主な理由として以下が考えられる。

1. かつて政策評価というディシプリンが存在しない中で、政策過程の政策立案・形成、政策決定、政策実施の後に政策評価を置くことが当然視されたが、なぜ必要なのか、何を教えるのかが議論されないまま政策学部、大学院政策研究科のカリキュラムに入れられた。
2. 政策評価の講義を担当する教育関係者が一堂に会してお互いのシラバスや教育方針を比較・議論する場がない。
3. 政策評価論担当者の専門が行政学・経済学・政治学・社会学・開発経済・環境経済・社会工学・公会計学・出向している行政官など多様な背景に分かれており、仮に一堂に会しても議論がすれ違う。

それでは政策評価教育を誤らせないためには、何が必要であろうか。試みに、筆者が最初に政策評価論を担当したときのカリキュラムをとりあげ、そのシラバスにならざるをえなかった背景を説明したい。ついで、「静岡総研フォーラム」を参考に2007年段階の議論状況、つまり政策評価の‘the states of art’を明らかにし、最後に関西で政策系学部の新設、既存政策学部のカリキュラム再編に際して出てきた議論を参考に、政策系学部における政策評価論の「場」を確認し、それが政策評価エキスパートの育成にどのような意味を持つのかについて考察する。

(1)1995年の講義

かつて筆者は同志社大学大学院総合政策科学研究科で、はじめて政策評価論を担当した1995年、以下のようなシラバスを手探りで作成した【参考1】。ただし、ここには大きな限界が存在した。参考になる政策評価の講義が日本国内に存在しなかったのである。やむを得ず行政学、政治学、公共政策関連の講義を参照し、またアメリカで出版された政策評価関係の諸文献を参考にしてシラバスを構成した。

ところで、この講義シラバスには4つの特徴がある。

第1に、政策やプログラムの評価である政策評価と、組織の評価である「管理評価」とを区別している。その理由は、行政学の先行研究において政策評価と管理評価とが区別されていたこと*3、またイギリスの行政改革（中央政府はマネジメント・レビュー、地方庁ではパフォーマンス・レビュー）に対する調査事例が政策評価と管理評価との間の微妙な違いについて報告していたことがある*4。それらによると、政策評価は組織の上位の政治的な判断を含むが、管理評価は行政活動・パフォーマンスの評価を中心としており、組織のレベルが違う。とくにイギリスでは‘programme analysis and review’や‘programme evaluation’などの用語が「政

策」評価に特定して使われて、マネジメント・レビューと区別されていた。これらから、政策評価と管理活動、あるいは現場の業務活動の見直しに関わる評価活動と政策評価は違うという前提で、総合「政策」科学研究科の政策評価の講義を考えていた*5。

第2の特徴は、政策実施過程評価を評価理論の中でどのように位置づけるか、という課題の処理方法である。この講義では、アメリカの評価の研究においては評価理論を主導していた理論家たちの一人、Joseph S. Wholey が1983年頃から後にNPMの議論でも使われるようになる概念、‘results-oriented management’や‘process-oriented management’を、‘process evaluation’の枠組みの中で議論し始めていたことに着目した*6。そこで講義では従来主流であった政策終了後の総括的評価 (summative evaluation) だけでなく、形成的評価 (formative evaluation)、つまり政策実施過程における評価 (monitor) にも関心が出始めたと考え。もちろん、政策実施過程 (implementation process) 研究で既にこの種の研究は見られていたこともこの判断の背景にあり、さらに管理やマネジメントの評価とは区別された、政策の「生産工程」での動きをモニター・測定する「政策アウトプット分析」も念頭に置いていたのである*7。

第3の特徴は、NPM型の行政評価には全く言及していない点である。上記のようにこの講義では政策評価と管理評価とを区別し、また政策実施過程評価をプロセス評価あるいは形成評価として議論したことがNPMに言及しなかった理由であるが、もう一つ1995年前後では、わが国ではいまだNPMという用語、概念は一般的でなかったことも理由としてあげられる。もちろん、1991年にHoodが *Public administration* 誌で‘New Public Management’と名付けたM. サッチャーの政府改革に見られる行政管理の動向については*8、当時わが国の調査・研究において既に指摘されていたが*9、そこで使われている「評価」は業績の測定 (performance measurement) であって政策評価 (policy evaluation) ではない。しかも1960年代既に‘evaluation’と併用されていた業績指標の「パフォーマンス」という言葉が曖昧で、‘efficacy’ ‘equity’ ‘quality’ ‘consumer voice’ などについてまでに限定無く無原則に使用された (この無限定・無原則さは、わが国の政策評価の2007年段階の状況にも見られた)。そうした状況は克服されないままイギリスでは改革戦略に採用され、急速に「感染していった」*10。この意味で、1990年代の半ばでは、大学院の講義で使用できるほどのレベルにまでNPM型行政評価は成熟していなかったのである。なお、講義から若干の期間を置いて、わが国でもNPMに関する研究が見られはじめたが、それは1998年頃であった*11。

最後の第4番目の特徴は、政策評価の実務に関する言及が全くないことである。理由は簡単で、当時わが国では政策評価の公式の実践は見られず、また公共事業評価に関しては公共事業官庁や地方自治体において実施はされていたものの、一部の実務関係者のみに知られており、一般的には知る状況になかったことが指摘できる。唯一、例外的に公表されていたのは政府開発援助 (ODA) の評価だけであった*12。この例外的に知り得たODA評価の中に政策評価の可能性を、当時の講義において「政策レベルの評価」「プログラム・レベルの評価」「プロジェクト・レベルの評価」として指摘しただけで、実務の紹介は終わった。

(2) 政策評価の方式に合わせた教育体系の模索

政策評価の講義は、全国各地における政策系学部の叢生とともに急速に数を増やした。また、2001年6月の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下「評価法」と省略)の制定、2002年からの中央府省全面実施は、政策評価の概念そのものの普及に貢献し、必要

性の認識を深めた一方で、政策評価の講義をする側にとっては講義内容の方向性が明確になり（フリーハンドで自由に講義をしろと言われると逆に厳しい）、講義の必要性を疑問視する人々や「政策評価講義は不要」と主張する政策学部関係者に講義の必要性を説得するのが容易になった。こうして政策評価の講義は、その内容の質を問わなければ、格段に楽になったのである（評価法制定後の政策評価論のシラバスは【参考2】）。評価法ができてから、講義で語るべき内容は、政策評価の目的、実施に至る背景、各府省や地方自治体の実践、共通に認識されている課題など、政策評価の制度や手続き等に関して、最低限「話さなければならないこと」が自動的に決まり、ある程度標準化した。

表1 政策評価の方式と評価方法

方式	対象	手法	関連する研究分野・学問
事業評価	公共事業、ODAプロジェクト、研究開発	CVM法、ヘドニック法、費用便益分析に関連した手法	経済学、社会工学、統計学
実績評価	行政活動一般（事業、施策、事務事業）	業績測定を使った目標によるマネジメント	経営学、マネジメント理論
総合評価	政策、施策（プログラム）	プログラム評価のインパクト評価、セオリー評価、ロジック・モデル	行政の制度の理解（行政学）、社会学（社会調査）、統計学
その他	自治体の「行政評価」、「事務事業評価」	目標管理のシート方式、ベンチマークス、業績測定、アウトプット分析、公会計	TQM、会計学、「現場知」
	規制影響分析	費用便益分析	経済学

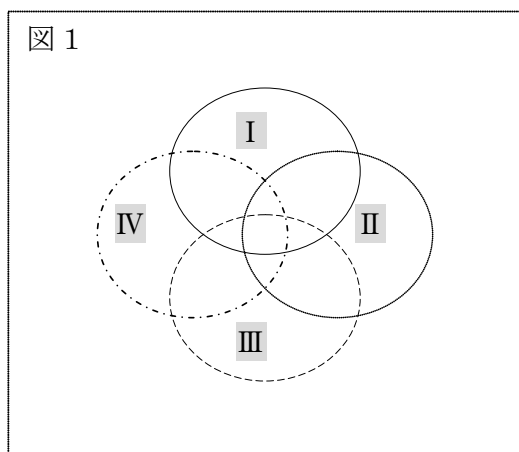
ところで、こうした政策評価教育の外枠は決まっていたが、その教える中身の話は不十分であるか、適正に存在しなかった。政策評価に詳しいスペシャリストであることと、政策評価を実際に行なうエキスパートであることとは別の話だったからである。そして、このスペシャリストとエキスパートのギャップを埋めるために、政策評価の方法、進め方、現場での実践を教える必要が出てきた。イメージとしてわかりやすいのは、評価法の下で政策評価を進めるガイドラインにある政策評価の3方式（事業評価・実績評価・総合評価）、自治体での行政評価・事務事業評価、規制のインパクト分析それぞれに特有の方法の教育である。もちろん、評価の方式から論理的に評価方法が導き出され、その日評価方法に合わせたエキスパタイズを教えることになる（表1を参照）。

もっとも、これは相当難しい。一人の人間が複数のディシプリンを修め、公認会計士の資格を持ち、社会工学の知識をもって分析ツールを使いこなすのは神業に近いからである。そうなると、複数のエキスパートの教員が綿密な相談のもとにカリキュラムを作らなければならないが、それは学部では物理的に無理である。学生が理解するにはそれぞれのディシプリンの前提になる基礎教育が不可欠で、これに多く時間（コマ数）がとられるからである。したがって、一見旧カリキュラムによく見られた一般教育（人文分野、社会科学分野、自然科学分野）カリベラル・アーツ教育に似たカリキュラムを組み、大学院教育を前提とした学部教育をすることになる。つまり、政策評価のエキスパートを作る教育とは、政策学部そのものが目指すカリキュラムとほとんど変わらなくなる。もちろん、学問と実践との相互連携を考え、臨床教育も必要になるため、医学部が附属大学病院で行うような

インターンシップが不可欠になってくる。

3. 政策評価論講義の構想——政策学部カリキュラム検討に際して

政策評価教育がその内容において実は政策学部カリキュラムと重なることが明らかになったとき、われわれは政策学部を開設する際、あるいは政策学部のカリキュラムの再検討をする際の議論を思い起こさなければならない。その際重要なことの第1に政策学部は、旧一般教養が発展した学部ではないということである。そして、旧一般教養改組的に設置した政策系学部と、政策学そのものを目指して新設した学部との決定的違いがここにある。すなわち、両者の違いは前述の政策評価の4つの本質にある。すなわち①「学際性」、②学と実務の接点にある応用研究 (applied social sciences)、③組織を意識した行政学・経営学と区別された組織ミッションを目指す戦略を作成し、実施する「政策学」を背景、④複数の調査・分析ツールによって情報 (インテリジェンス) を作り出そうとすること、の4つである。政策学部のカリキュラムと政策評価の本質がどのように重なるのか、これについては以下のような説明が可能である。



政策評価の思考をする手順

I 政策学: 政策デザイン、政策プロセス、政策体系、政策目的と政策手段、政策と価値、政治。

II 政策の対象: 外交、防衛、社会福祉、ODA、地域振興、金融、教育、環境、構造改革...

III 制度・管理: 行政、経営、法令、マネジメント、NPM、公会計制度の見直し。

IV スキル: 政策分析、調査の手法、情報収集手段、統計学、社会調査・市場調査、バランスシート。

※経済学はIIとIVの両方にある。

まず第1に、われわれが評価シートを使った行政評価ではなく、本来の「政策」の評価をすることになったとき、まず政策のデザインつまり政策目的と政策手段であり、また政策がどのように執行されているのか政策のプロセスを見るはずである。また無視できないのは政策をめぐる価値の問題であり、どのように合理的にデザインされ、うまく執行できる政策であっても、その社会で共有されている価値観や倫理観に抵触すると「目の目を見ない」か、強力な抵抗を受け頓挫する。おなじように、政策に強い影響を及ぼす政治 (選挙結果・住民の意識・国際情勢) を考えることも必要であろう (図1のI)。政策評価理論の「プログラム・セオリー」「プログラム仮説」の議論はここで行われる。

次に対象になる政策の分野を見るはずである (図1のII)。外交、防衛、社会福祉、ODA、地域振興、金融、教育、環境、構造改革などである。それぞれの政策分野には、その時代時代の特徴があり、表面的に見ただけでは政策の本来の姿を見失う。代表例は1990年代までの日本の公共事業であり、その本来目的のインフラ整備よりは中央から地方への財の「再配分」機能を担っていたことはよく知られている。

第3に、その政策を実施するときの制度を見る必要がある。政策は必ず何らかの組織体制、制度的条件を整備してから実施に向かうからである（図1のⅢ）。地方分権、中央省庁改革、独立行政法人制度の創設、民営化、NPOの活用などはここでの議論である。さいごにスキル、すなわち政策分析、調査の手法、情報収集手段、統計学、社会調査・市場調査、バランスシート等を考え、当該政策の評価として、いかなる情報を集め、分析し、報告することを求められているのかについて考える必要がある（図1のⅣ）。NPMの業績測定と目標管理、国家財政ナビゲーション（新潟大学・桜内文城准教授）、地方自治体財政健全化法（2007年6月）、一般会計と特別会計との連結決算なども、このツールであろう。もちろん費用便益分析、費用対効果分析、形成評価（formative evaluation）、規制影響評価、ベンチマークス、ニーズ評価なども、このⅣに含まれる。

政策評価を依頼されたときに進める作業手順は基本的にⅠ～Ⅱ～Ⅲ～Ⅳと進むが、地方自治体が財政再建を最優先した場合の節約・事業カットだけの時は、Ⅲ～Ⅳの議論で済む。また、政策学を学び始めた、政策学や政策評価に無知な大学生は、「環境問題をやりたい」「国際関係、外交に興味がある」と言うようにⅡだけに興味を持つ傾向がある（この場合は自然科学系の学部か、国際関係学部に行くことを勧める）。そして政策学系学部だけでなく、一般に日本の文科系学部はⅣが弱い。文科系、理科系の区別で受験テクニックを磨く弊害がここにあり、とくに私立大学の文科系で政策学を解説する場合には問題が多い。

かりに、図1を使って「政策評価の講義＝政策学の講義」という考えで、特定のトピックを使って授業を行うとすれば、以下のような講義内容になるであろう。

2007年夏の参院選において争点になった農業政策（食糧自給率の向上と農家の保護）について言えば、政府与党は大規模農家育成による食糧自給率向上で政策の方向性を決めていた（図1のⅠ）。政府与党の政策の方向性を受けて選択された政策手段（Ⅱ）は、一般企業の農業参入規制緩和、農地賃貸あっせん組織たちあげ、政令市化に伴う都道府県からの農地関連の権限を市に移譲と言うことになる。これで耕作放棄地問題が解決されるはずである。それが当初の意図通りになったのかどうかに関しては、事後的に調査すればよい。

他方、この政府与党に対抗する民主党の「農政基本法案」（中小零細農家の所得保障含む）は、政府与党案と根本的に違うが、この民主党の大勝をうけて政府与党は政策を変更するかも知れず、その場合には図1のⅠとⅢにおいて、大きな変更が出るだろう。

おわりに

政策評価の研修として確認できるものとしては1978年までさかのぼる。すなわち、故・華山謙教授が「自治大学校第一部の公共政策コースで政策の評価という大変に難しい科目を担当させられることになってから、もう五年経ってしまった……」である*12。これに続き、華山教授は政策評価の本質について興味深い指摘をしている。すなわち、

「政策の評価とは社会の評価とほとんど同義だといってよい。つまり、どんな政策がよい政策かと問うことは、どんな社会を理想とするかと問うことほとんど同じである。そして、人々はどんな社会がよい社会であるかという判断の基準として、いくつもの指標をあげることができるであろう。たとえば、経済的に豊かであること、効率的であること、視覚的に美しいこと、品格があること等々……」

ジョン・ロールズに関心を持つ経済学者が議論する政策評価論はこうした傾向を持つであろう

ことは容易に想像が付く。そして、今でも一般の国民・市民が政策評価という言葉を目にして、この華山教授の言葉で説明すれば、政策評価とはそんなものかと納得するであろう。しかし、それから 25 年以上たつて広がった政策評価は、当時よりニュートラルなツールとしての外見を持ち、客観的な分析ツールや数字で判断情報を提供することに努めているように見える。その行き着く先は、政策評価に関係する実務家がエキスパートになるべきであり、そのために政策評価の教育は、政策学そのものの教育に深く関係すると述べてきた。政策評価という新たな思考のツールが、単なる技術やテクニックに墮落するのか、あるいはかつての P P B S*13 や目標管理 (MBO)、ゼロベース予算 (ZBB) のように流行で終わるのか、あるいは政策学における新しいディシプリンへと成長するのか、その成否の鍵を握るのもまた政策学そのものであると考えたためである。しかし、ここに大きな論争の種が潜んでいる。

「政策評価制度の在り方に関する最終報告」(2000 年 12 月 11 日、政策評価の手法等に関する研究会)では政策評価の目的として 3 つ、すなわち(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)国民本位の効率的で質の高い行政の実現、そして(3)国民的視点に立った成果重視の行政への転換を掲げており、これがそれ以降の政策評価のあり方を規定し、国の府省、地方自治体、そして研究者の多くが疑問を持たずにきた。しかし、本稿のこれまでの議論のように、政策評価をエキスパートの手による品質の高い情報ツールまで高める方策は、大きな問題をはらんでいる。すなわち政策評価によって確保したい行政責任、アカウンタビリティの意味の再解釈が必要だという点である。

アカウンタビリティを政策評価によって確保するという目的については田辺教授が「問いかける主体が欠如する場合、アカウンタビリティは十分に成立しない*14」と根元的な課題を指摘されている。しかしさらに、教育、研修という道筋で

脚注

(本文中に*付きの数字で表示)

1. 本稿は新公共経営・政策評価フォーラム・主催、(財)静岡総合研究機構・(財)行政管理研究センター・共催、「新公共経営・政策評価フォーラム」第 8 回シンポジウム、2007 年 7 月 7 日の参加者の発言に多くの示唆を得ている。
2. NPM の背景にある思想は新自由主義経済学(オーストリア学派)、公共選択理論(バージニア学派)、シカゴ学派の経済学、「エージェンシー」理論、マネジリアリズム、ネットワーク型社会であり、また NPM 型の組織マネジメントが機能するには、公共部門の成熟、情報革命、グローバリゼーション、市民社会の成長の各条件が満たされている必要があると考えられている。Cf. Jan-Erik Lane, *Public Administration and Public Management: the Principal-agent perspective*, Routledge, 2005; Andrew Massey and Robert Pyper, *Public Management and Modernisation in Britain*, Palgrave Macmillan, 2005.
3. 西尾勝「政策評価と管理評価」、行政管理庁・行政管理問題研究会『行政管理研究』、第 2 号、1976 年 6 月。
4. 財団法人・行政管理研究センター『社会経済の変化と行政の対応に関する調査研究—マネジ・レビューなどの管理方式を中心とする—』、1979 年 12 月。なお、この調査研究の代表は辻清明であり、外国調査委員長が加藤芳太郎、報告書作成委員長が西尾勝、行政学関係の委員は伊藤大一、片岡寛光、大森彌、大河内繁男、磯部力、新藤宗幸であった。

5. Joseph S. Wholey, *Evaluation and Effective Public Management*, Little Brown, 1983.
6. 政策アウトプット分析に関しては、新藤宗幸「政策アウトプット分析の分析概念」、日本行政学会・編『社会変動と行政対応』（年報行政研究・12）、ぎょうせい、1976年を参照。
7. Christopher Hood, 'A public management for all seasons?' *Public Administration*, vol. 69, 1991/Spring.
8. 行政管理研究センター『サッチャーの行政改革』（1990年2月）。なお、この報告書の第6章「能率の政治－行政管理におけるサッチャリズム－」で山谷は、能率概念を政治戦略として採用した結果サッチャー行革の改革理念は陳腐なものを採用していると述べている。すなわち、アカウントビリティ概念は一昔前の‘financial accountability’ ‘managerial accountability’であり、能率が達成された後に政府が何を求めるのか青写真が無く、20世紀初頭にアメリカ行政で注目された民間の生産管理における価値観（能率と生産性）を政治的リーダーシップを背景に強引に持ち込んだと批判した。
9. Neil Carter, 'Learning to measure performance : the use of indicators in organizations,' *Public Administration*, vol. 69, 1991/Spring, p90.
10. わが国でNPMに関する研究が出始めたのを1998年にしたのは、以下の著書と2論文による。君村昌『現代の行政改革とエージェンシー－英国におけるエージェンシーの現状と課題－』、財団法人・行政管理研究センター、1998年3月。毎熊浩一「NPM型業績責任試論－監査とその陥穽に着目して－」、『季刊行政管理研究』（no. 81）、行政管理研究センター、1998年3月、および窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗－地方行革との関連で－」、『会計検査研究』（第18号）、1998年9月。
11. ODAの評価が議論されはじめたのは当時の外務省経済協力局に「経済協力評価委員会」が設置された1981年であり、翌1982年から『経済協力評価報告書』が公表されてきた。
12. 華山謙「ジョン・ロール図の正義論についての覚え書き」、自治大学校編『地方自治の現実と未来－自治大学校創立30周年記念論文集－』、ぎょうせい、1983（昭和58）年10月15日発行、242～254ページ。華山教授はこの時期、東京工業大学で経済学担当。
13. 筆者が多くの地方自治体における行政評価のあり方に既視感をもち、若干の虚しさを抱くのは、現在の行政評価流行の有様が30年以上昔に大流行したPPBSの内容とほとんど一緒だからである。1968年の各省連絡会議の設置、学者と行政職員との研究交流とその実務への応用、英米の模倣、自治省が地方自治体に薦める普及などの体制面だけでなく、それが目指すものも科学的予算編成・管理体制の構築、プログラム体系の構築、プログラム分析、アウトプット指標、合理的な意思決定とシステムズ・アナリシス、費用便益分析・費用有効度分析の活用、シンクタンクとの協働、事業目的・ニーズ確認・成果指標・費用見積もり・データ入手先などを書かせる調査票（評価票）の作成等、現在実施されている行政評価とほとんど変わらない試みを行っていたのである。この30年以上の時間の意味を、実務と研究に問い直す意味で、宮川公男・編『システム分析概論－政策決定の手法と応用－』（有斐閣、1973年）、および自治省情報管理室・編『地方行政とPPBS』（財団法人・地方財務協会、1971年）を参照されたい。
14. 田辺国昭「中央省庁における政策評価の現状と課題」、NIRA『政策形成支援のための政策評価』、2005年を参照。

〔参考1〕 山谷「政策評価論」シラバス、1995年度

- 1 政策評価の必要性
 - (1) 「評価無き世界」の悲劇
 - (2) 評価関連用語の解説
 - (3) その他の重要関連用語
 - (4) 評価の論点と目的
- 2 評価研究の歴史
 - (1) ‘evaluation research’
 - (2) ‘performance auditing’
 - (3) ‘program evaluation’
 - (4) 評価の現在
- 3 政策評価の目的
 - (1) 各専門分野に対する知的貢献、政策提言
 - (2) ‘accountability’ の確保
 - (3) 管理の支援
- 4 政策型思考
 - (1) 目的＝手段的認識
 - (2) 循環的発想(policy cycle)。
 - (3) システム的発想
 - (4) 問題解決的思考の限界
 - (5) 政策型思考が日本で未成熟な理由
- 5 政策過程と政治過程（評価の「場(locus)」）
 - (1) 政治過程(governmental process)
 - (2) 政策過程
 - (3) 政治過程のアクター
- 6 政策評価の実際
 - (1) 政策評価、プログラム評価、プロジェクト評価
 - (2) ‘evaluation cycle’ : ODAプロジェクトの例
 - (3) 評価の進め方
- 7 政策評価の手法
 - (1) 定量的手法(quantitative method)
 - (2) 定性的的手法(qualitative method)
 - (3) 両者の比較
 - (4) データ収集の方法
- 8 評価の実施体制（国際比較）：(1)米、(2)英、(3)カナダ、(4)ヨーロッパ
- 9 政策評価の教育体制
 - (1) 教育の目的
 - (2) 現状：46の教育プログラムの分析
 - (3) 実際に設置されたカリキュラムの具体的内容
 - (4) 問題。
- 10 総括：評価をめぐる価値と合理性
 - (1) 公共政策の合理性
 - (2) 公共政策の非合理性
 - (3) 政策評価の価値観
 - (4) 政策評価の倫理的問題。
- 11 おわりに——政策評価と管理評価

〔参考2〕 山谷「政策評価論」シラバス、2007年度

- 1 政策評価とは何かー政策, 評価, 応用社会科学
- 2 政策評価小史
- 3 政策評価の制度とその構造
- 4 政策評価の手法と方針
- 5 New Public Management と政策評価
- 6 地方自治体改革と評価運動
- 7 政策評価の国際比較ーガバナンスの視点
- 8 政策評価における「技 (art) 」と民主主義
- 9 個別政策分野における評価ーODA 評価と政策評価
- 10 政策評価の混迷とアカウントビリティの多義性
- 11 政策評価制度の見直し
- 12 政策の価値