

# 政策評価と社会的合意形成

Policy Evaluation and Social Consensus Building

わが国において、国や地方自治体が実施する政策に対する評価（いわゆる政策評価）が実施されるようになって、すでに数年以上が経過している。しかし、評価結果の公表等による説明責任の確保を越えたより積極的な活用によって、政策評価がその実施コストに見合うだけの真価を發揮しているのか、という観点からはまだまだ十分な成果が出ていないように思われる。国においては、昨年の政権交代後の民主党政権の下で、政治主導によりようやく政策達成目標明示制度、事業仕分け、行政事業レビュー、政策コンテスト等、評価結果を活かした政府の意思決定の実務が本格化し始めている段階である。

このような状況を背景として本稿では、公共政策デザインの主要な要素として位置づけられる政策評価の、社会的合意形成との関係を取り上げる。政策評価は政策の立案・実施に対する社会的な合意の形成に貢献しうるのか、というのが、その具体的な問題意識である。そのような問題意識に照らして、政策評価の社会的合意形成への活用の可能性やその態様について、概念（考え方）および実務上の取り組み状況を、政策評価の種類ごとに整理している。

結論的なメッセージを予め総括すれば、①政策評価の種類を問わずに、政策評価は社会的合意形成のツールたりうること、②しかしその源泉は、政策評価の種類によって異なっていること、③合意形成がなされるパターン（時間の経過と合意形成の程度との関係）も、政策評価の種類によって大きく異なっていること、そして、④政策評価による社会的合意形成への貢献の実務も、その現状に大きな相違があること、等があげられよう。

そして最後に、政策評価が、公共政策の企画立案および実施の局面における社会的合意形成に今後より良く貢献していくために、（政策評価制度およびその運用の改善という点以外で）実務的にどのような改善が望まれるか、という観点からの若干の提案を行っている。



It has been around a decade since Japanese governments (national, regional, and local) have introduced and implemented systems of policy evaluation. The policy evaluation systems, however, have not seemed to produce enough outcomes against their introducing and implementing costs, except for establishing certain levels of accountabilities by disclosing their results. At national level, new DPJ administration who took office last year just launched some politician-led initiatives of decision-making by active use of policy evaluation results, such as several types of project reviews, or setting-ups of national level policy goals, or competitive policy selection.

Based on this background, this paper examines the relationship of policy evaluation, which is regarded as one of major factors of public policy design, with social consensus building. The specific question focused on is whether policy evaluation can contribute to social consensus building for policy proposals or implementation. In the context of this question, this paper discusses the possibility and ways of utilizing policy evaluation in social consensus building, organizes relevant concepts, and analyzes actual measures by different types of policy evaluation.

The conclusions derived can be summarized as follows. (1) Regardless of its type, policy evaluation can be a tool for social consensus building. (2) The resource (base) for becoming tool, however, varies depending on its type. (3) The pattern of consensus building (the relationship between the passage of time and the degree of consensus) also varies for different types of policy evaluation. (4) There are significant differences in actual measures to utilize policy evaluation in social consensus building.

Lastly, this paper makes some proposals regarding desirable practical improvements in policy evaluation that will better contribute to social consensus building in public policy planning, decision-making, and implementation (besides improvements for policy evaluation systems and their operations themselves).

## 1 | はじめに

わが国において、国および地方自治体を実施する政策に対する評価が少なくとも現在のような取り組みとして実施されるようになったのは決して古くはなく、1990年代半ば以降のことである。しかし逆からみれば、政策評価が実施されるようになってから、すでに数年以上は経過しているということでもある。国の制度でいえば、政策評価に関する法律の制定からすでに10年近くが経過している。その間、政策評価は、評価結果の公表等により説明責任の確保に貢献してきたことは確かであろう。その一方で、そのような説明責任の確保を越えたより積極的な活用によって、政策評価がその実施コスト（行政職員の投入時間を含む）に見合うだけの真価を発揮しているのかという観点からは、まだまだ十分な成果が出ていないように思われる。たとえば国においては、昨年の政権交代後の民主党政権の下で、政治主導によりようやく政策達成目標明示制度、事業仕分け、行政事業レビュー、政策コンテスト等、評価結果を活かした政府の意思決定の実務が本格化し始めているという段階である。また地方自治体においては、いわゆる改革派首長の下で、もしくは改革への意識の高い行革部門や財政部門のイニシアティブによって、政策評価が意思決定上での重要な役割を果たしている団体が徐々に生まれてきている状況である。

このような状況を背景として本稿では、国や自治体における政策デザインの主要な要素として位置づけられる政策評価の、社会的合意形成との関係の在りようを取り上げたい。政策評価は政策の立案・実施に対する社会的な合意の形成に果たして貢献しているのか、というのが、その具体的な問題意識である。このような問題意識に照らして、具体的に政策評価の社会的合意形成への活用の可能性やその態様について、概念（考え方）および実務上の取り組み状況を整理して分析する。

## 2 | 定義と仮説

まず、本稿におけるキーワードについて簡単にその定

義づけを確認するとともに、本稿にて想定するモデルを提示しておきたい。

### (1) 定義

#### ①政策評価

政策評価は、効果的かつ効率的な行政の実現に向けて、また政府の説明責任の確保のために、政府（府省）が自らの政策の効果等を把握し分析して、その後の企画立案や実施に役立てる仕組みである。わが国政府の場合には、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（2001年）がその根拠となっている。また地方自治体の場合には、この法によらずに自主的に評価を実施している。

なお本稿で用いる「政策」という用語は、政策・施策・事業という階層での政策レベルという意味ではなく、広く行政機関が課題解決のために実施する活動を全般的に示す用語として用いている。また、行政機関の活動に対する評価として、特に地方自治体においては、「政策評価」ではなく「行政評価」という用語が一般的に用いられているが、本稿ではそのような評価活動も「政策評価」という用語で統一して用いている。

#### ②社会的合意形成

他方、合意形成は、利害関係者の多様な見解を一致させることである。松浦（2010）によると、合意形成は交渉によりもたらされる、とされている。そして交渉とは、「複数の人が、将来の協力行動について約束するための話し合い」であるとする（松浦（2010））。それを踏まえると本稿で議論する社会的な合意形成は、公共政策の企画・実施に関して、多様な利害関係者の多様な見解が、協議の場を通じて一致していくプロセス、として位置づけられる。

### (2) 政策評価と社会的合意形成についての仮説

そして次に、政策評価と社会的合意形成の関係について、本稿として想定する仮説を提示しておきたい。政策評価と社会的合意形成の関係について、本稿にてモデルとして考えるのは、「政府が政策評価の結果を利害関係者と共有し、また評価結果を踏まえて今後の在り方を協議（交渉）した上で、次の段階における政策上の対応方法に

ついて、利害関係者の合意の下で意思決定する」というものである<sup>1</sup>。別の表現をすれば、政策評価を合意形成のツールとして位置づけるというものである。

ただし、政策の利害関係者には複数の階層が想定される。たとえば、評価対象となっている政策との利害関係の濃淡の観点からは、「直接の利害関係者（＝より近い利害関係者、固有の利害関係者）」「主権者・納税者としての利害関係者（＝より遠い利害関係者、一般的な利害関係者）」という少なくとも2階層があると考えられる。

後者の立場からは、このモデルの「共有」「協議（交渉）」という、合意形成上の重要なプロセスにおいて、必ずしも積極的な行動がともなうとは限らない。単に受動的に情報を受け取り、その後も単に事態の推移を見守って納得するという状況も十分にありうる。本モデルでは、（必ずしも政府・自治体の政策への無関心ゆえの行動ではないとの前提の下で）このような姿勢も含んでおり、「共有」「協議（交渉）」とは必ずしも積極的な行動のみを意味するものではないとの前提で議論を進めるものとする。

### 3 | 政策評価の種類と方式

政策評価には、その機能に着目して、「形成的評価」（formative evaluation）と「総括的評価」（summative evaluation）という2種類がある（図表1・2）。形成的評価は、多くの場合、施策の設計段階・導入段階に行われるもので、施策を担当する者が自ら施策等の改善を意図して行われる。他方で総括的評価は、多くの場合、施策が導入された後に行われるもので、外部者もしくは意思決定者によって、今後、当該施策を拡大・全面展開すべきか、継続すべきか、それとも止めるべきかを意思決定するために行われる。

簡単に言えば、形成的評価は、定期的もしくは組織加入時等に行われる「健康診断」「人間ドック」のようなものであり、その後の生活改善もしくは精密検査等の在り方についての情報を提供する。他方、総括的評価は必要に応じて実施される「精密検査」のようなものであり、病気が存在する場合には、その特定とその後の治療方針の検討についての情報を提供する。

図表1 形成的評価と総括的評価（1）

| 形成的評価   | 総括的評価   |
|---|---|
| 多くの場合、施策の設計段階・導入段階に行われるもので、施策を担当する者が自ら施策等の改善を意図（intent to improve）して行われる。 | 多くの場合、施策が導入された後に行われるもので、外部者もしくは意思決定者によって、今後当該施策を拡大・全面展開すべきか、継続すべきか、それとも止めるべき（discontinue）かを意思決定するために行われる。 |

資料：高崎（2009）

図表2 形成的評価と総括的評価（2）

| 形成的評価<br>改善指向型評価   | 総括的評価<br>判断志向型評価  |
|--|---|
| <p>&lt;主たる質問&gt;<br/>事業の長所と短所は何か？ 望まれる成果に対して参加者の進捗程度はどのくらいか？ どのタイプの参加者が順調に前進し、どのタイプがそうでないか？ 実施にあたってどのような問題が顕在化し、どのように対処されているか？ 予期されなかったことで何がおきているか？ 何を変えたいか？ 事業に固有の文化と状況に対する見方はどうか？ 事業の外務環境が内部作業にどんな影響を与えているか？ 効率性はどこで実現できるか？ どのような試行可能な新しい発想が生まれているか？</p> | <p>&lt;主たる質問&gt;<br/>事業はうまくいったか？ 目標は達成されたか？ 事業を継続すべきか中止すべきか？ 財源拠出サイドの意図に準じて実施されたか？ 予算は想定された目的のために適切に使われたか？ 事業対象者の期待した成果があげられたか？</p> |

資料：バットン（2001）を基に作成。

このような政策評価の機能による分類に加えて、政策評価にはその実施内容・手法等の評価方式による分類も存在しており、「事業評価 (project evaluation)」「実績評価 (performance measurement)」「総合評価 (program evaluation)」<sup>2</sup> という3方式から構成されている (図表3)。

事業評価は、政策の実施を決定する前に、期待される政策効果やそれに要する費用等をあらかじめ把握したうえで、また代替案などの比較を行ったうえで、政策の妥当性や有効性を評価するものである。また必要に応じて、事後の評価によってそれが検証されることもある。

実績評価は、政策の不断の見直し・改善のために、政策の目的・手段の関係を明確にしたうえで、あらかじめ設定した目標値に対する進捗状況や達成状況を定期的・継続的に把握していくものである。

そしてプログラム評価は、政策の実施後に、政策効果の発現状況等をさまざまな角度から掘り下げて、今後の意思決定に活用しようとするものである。

政策評価に関するこのような2つの分類の、相互関係を示すと図表4のようになる。事業評価の内では事前評価

として実施される評価および実績評価とが、形成的評価として位置づけられると考える。そして、事後評価として実施される事業評価およびプログラム評価とが、総合的評価として位置づけられる。

以下、このような政策評価のさまざまな種類・方式において、上記にて提起したモデルが概念としていかに機能しうるのか、また実務においてどのように機能しているのか、について検討していくこととする。

## 4 | 政策評価の種類・方式による社会的合意形成の態様 - 考え方と実務上の取り組みの整理 -

### (1) 形成的評価

まずは、形成的評価について分析する。

#### ① 事業評価 (事前評価) ～「三角型」の合意形成～ 【考え方】

事業評価 (事前評価) においては、以下に見るように、政策評価プロセスと合意形成プロセスとが一对一に同期しているという特徴がある。これは、事業評価 (事前評価) による評価情報の深化と合意の形成とが同期していると表現することも可能であろう。

図表3 政策評価の3方式

| 事業評価  | 実績評価  | 総合評価 (プログラム評価)  |
|---|---|---|
| 個々の事業や施策の実施を目的とする政策を決定する前に、その採否、選択等に資する見地から、当該事業又は施策を対象として、あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計・測定し、政策の目的が国民や社会のニーズ又は上位の目的に照らして妥当か、行政関与の在り方から見て行政が担う必要があるか、政策の実施により費用に見合った政策効果が得られるかなどの観点から評価するとともに、必要に応じ事後の時点で事前の時点に行った評価内容を踏まえ検証する方式。 | 政策を決定した後に、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、政策の目的と手段の対応関係を明示しつつ、あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定し、これに対する実績を定期的・継続的に測定するとともに、目標機関が終了した時点で目標期間全体における取組や最終的な実績等を総括し、目標の達成度合いについて評価する方式。 | 政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資する見地から、特定のテーマについて、当該テーマに係る政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析するなど総合的に評価する方式。 |

資料：「政策評価に関する基本方針」(平成17年12月16日閣議決定)より。下線は筆者が付した。

図表4 政策評価の種類と手法の関係

|       | 事業評価     | 実績評価 | プログラム評価 |
|-------|----------|------|---------|
| 形成的評価 | ○ (事前評価) | ○    | —       |
| 総合的評価 | ○ (事後評価) | —    | ○       |

資料：筆者作成

わが国政策評価法における事前評価の考え方である「政策の決定に先立ち、当該政策に基づく活動により得られると見込まれる政策効果を基礎としての確な政策の採択や実施の可否を検討し、又は複数の政策代替案の中から適切な政策を選択する上で有用な情報を提供する見地から行うもの」（政策評価に関する基本方針）に基づく、事前評価は、評価対象事業の選定から決定に至る各段階において、必要な項目についての情報収集・蓄積・分析を行ってそれを文書化するとともに利害関係者との合意形成を図るプロセスとして位置づけられる。

事業評価（事前評価）に共通する特徴として、案件実施に向けた意思決定の（＝事前評価の）プロセスが進展するに従って、当該案件に関する情報の収集・整理が進み、また分析も深められていく、との流れが存在することがあげられる。たとえ同一の項目に関する情報であっても、評価プロセスの早期の段階ではその概要しか得られていないのに対して、プロセスの進展に従って詳細な情報収集・分析が実施され、プロセスの後期ではその量・質（精度）双方において、意思決定をするのに必要十分な水準へと高まっていっている。そして、事前評価のプロセスにおける情報深化に併せて、当該案件に関する実施組織内外の利害関係者との合意形成が進展している点も、事前評価に共通した特徴である。このような事前評価と合意形成の関係について、図表5・6が示すように、時間軸と合意形成の程度の関係に着目して、ここでは「**三角型**」の合意形成と位置づけたい。

このような、事前評価の進展にともなって、すなわち評価情報が深化するにともなって、利害関係者間の合意形成も進展するという事業評価（事前評価）の特徴は、政策評価の観点から見れば、以下のような重要な視点を提供している。

まず事前評価は、意思決定に際してのひとつのポイントではなく、「プロセス」として認識されているという点である。事前評価が実施される諸分野において、事前評価は、案件（事業）の実施可否の決定や複数代替案の検討の「プロセス」として活用されている。一時点での静

的な評価ではなく、プロセスとしての動的な評価がなされている。

そして2点目として、事前評価においては、案件実施の意思決定に必要となる評価項目が、評価プロセス上の相対的に早期から明示されることを意味している。プロセスの早期から詳細な視点が提示され、それがプロセスの最終段階に至るまで、一貫かつ共通しているということである。

#### 【実務】

わが国の政策評価法では、規制、公共事業、ODA、研究開発、租税特別措置を対象とした事前評価を実施することが定められている。そこで以下では、これらわが国の事前評価の対象分野から、そのいくつかについて他の諸国がどのような事前評価を実施しているかを見ることとしたい。

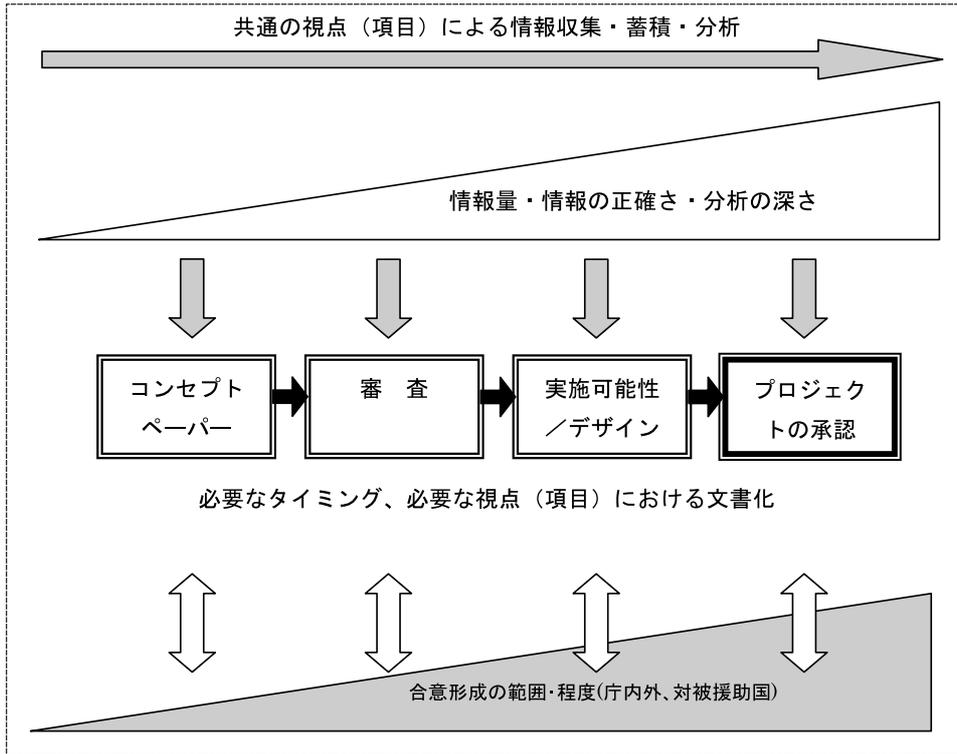
まずODA分野を取り上げる。ODAの事前評価は、援助案件の実施に先立って、当該案件がドナー国・機関の外交政策・援助戦略や、被援助国の開発目標等に照らして、必要かつ妥当なものであるかを評価して、適切な援助案件を選定し決定することを目的として実施されるものである。

図表5は、ODA分野における事前評価と合意形成との関係を、カナダの国際開発庁（CIDA）のプロジェクト・サイクルを例に図示したものである<sup>3</sup>。動的な事前評価プロセスであり、評価の進展による情報の深化にともなって合意形成の範囲・程度も拡大していっている。

ODA分野では、当該案件の実施に関して、それを実施する機関内部、外交政策・財政担当機関、レシピアント国など、国内外の利害関係者との合意が、事前評価のプロセスの進展にともなう情報の深化にあわせて徐々に形成されていっている。

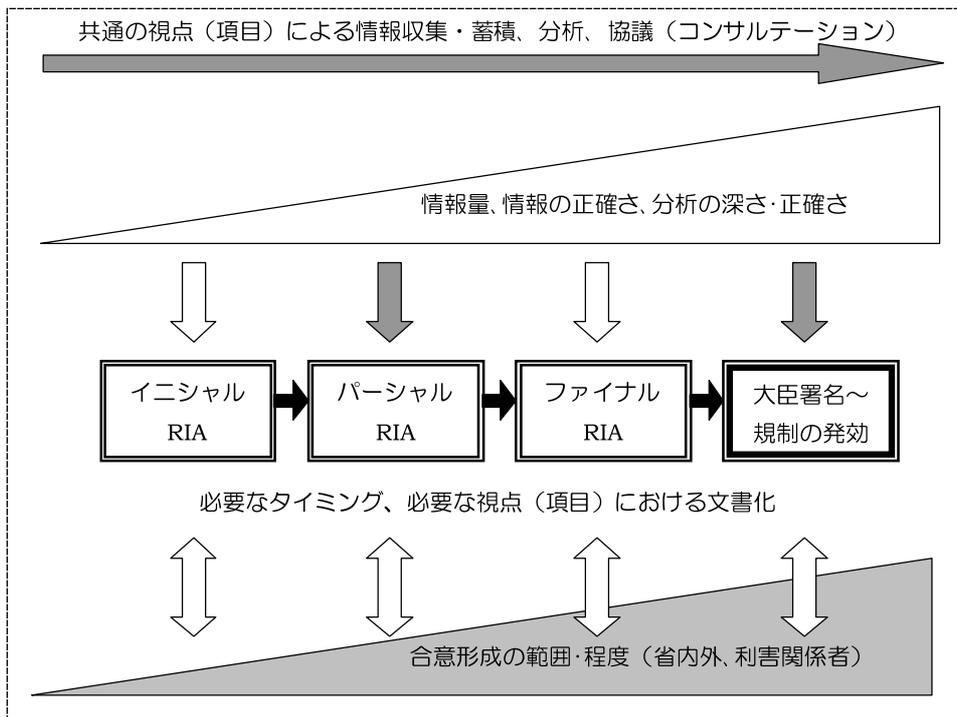
そして次に、規制の分野を取り上げる。規制分野の事業評価（事前評価）は、規制影響分析（Regulatory Impact Analysis : RIA）<sup>4</sup>として実施されているものである。図表6は、英国政府において実施されている規制影響分析の枠組みにて実践されている事前評価と合意形

図表5 ODA事前評価にみる政策評価と合意形成のイメージ（カナダCIDAの例）



資料：CIDA資料をもとに作成

図表6 規制影響分析（RIA）にみる政策評価と合意形成のイメージ（英国政府の例）



資料：英国政府資料をもとに作成

成との相互関係を示している。ここでもODA分野と同様に、共通の評価項目に対する「プロセスとしての事前評価」が行われ、評価の進展とともに情報の深化がなされ、それにあわせて政府内外の利害関係者との合意形成が図られる仕組みとなっている。

規制影響分析においては、実施導入されようと計画されている規制案およびその代替案を対象として、事前に必要性（妥当性）、有効性・効率性等を主に費用便益分析を用いて明らかにするとともに、その結果を利害関係者と協議して合意形成を図ることが制度化されている。利害関係者とのこのような協議は「コンサルテーション」と呼ばれており、利害関係者との公式・非公式の会合、パブリック・コメント等を通じた協議が実施される。コンサルテーションの場には、費用便益分析の結果および使用データも示され、そこでデータおよび算定方法の妥当性・適切性も議論される。多くの場合において、利害関係者から実務や綿密な調査を踏まえたより適切なデータや算定手法も示され、政府の側ではそのようなデータや手法により費用便益分析を実施しなおして、徐々に分析の精度を上げていくとともに、その結果を次の段階のコンサルテーションにて提示して、形成される合意の水準も徐々に高めている。

このように英国の規制影響分析や、カナダにおけるODAの事前評価においては、評価プロセスが実質的に合意形成プロセスとシンクロしている状況が確認できる。

他方でわが国政府の場合には、既述のように事前評価の対象が法により義務づけられている。しかし、事前評価を事業等の導入検討プロセスの可能な限り早期から実施して意思決定に活用する旨は定められているものの、それら早期からの実施や意思決定への活用は義務づけられているわけではない。また実務としても、実質的な意思決定がなされた後に形式的に事前評価が実施されている側面も否定できない状況であると考えられる。こうしたことから、わが国において事業評価（事前評価）が社会的合意形成のツールとして機能するためには、制度・運用の双方において、まだ発展途上と認識される。

## ②実績評価 ～「波型」の合意形成～

### 【考え方】

次に、実績評価をとりあげる。既述した概要が示すように、実績評価は、実施する政策の「不断の見直し、改善」のために「定期的・継続的な測定」を行うことから、プロジェクト・サイクル（PDCAサイクル）と相対的により密接不可分な連携がなされることになる。

プロジェクト・サイクルの途中段階では、定期的なモニタリングにより、目標達成に向けたその時点での進捗状況を把握して、目標の達成に向けての改善や（若干の）軌道修正が必要な場合にはそれを実施して、目標が達成できるようにしていく。そしてひとつのサイクルが終了すると、最終的な目標達成状況を把握するとともに、それを踏まえて次期サイクルにおける目標の設定、およびその達成に向けて必要な修正が実施されることとなる。このようにプロジェクト・サイクルの中に密接不可分に組み込まれて、現況（結果）の把握、および目標の達成に向けた改善を繰り返していくプロセスが実績評価である。

この内、進捗状況把握を行って改善や軌道修正を行うプロセスにおいて、政府と利害関係者と情報（状況）の共有がなされ、その状況を踏まえて次に採るべきステップについての有形・無形の協議・コミュニケーションがなされ意思決定がなされていくプロセスを通じて、利害関係者との合意が形成されていくこととなる。具体的には、中間段階での進捗状況の把握・改善、サイクル終了段階での評価結果の把握および次期計画への反映というプロセスでのコミュニケーションを通じて合意形成が図られることとなる。このようなプロジェクト・サイクルを通じた政策マネジメント上のプロセスそのものが合意形成のプロセスとなる。

さらに、プロジェクト・サイクルは複数の層によって構成されることが一般的であろうと考える。具体的には、複数年のサイクル、通年のサイクル、半期・四半期ごとのサイクル、等がそれにあたる。たとえば、四半期ごとのサイクルで実績評価とそれを通じた合意形成がなされると仮定すると、通年サイクルでみると計4回の間段階

階での実績評価・合意形成がなされている（繰り返されている）ことになる。このような特徴から、実績評価における社会的合意形成のパターン（時間軸と合意形成の程度の関係）は、事業評価（事前評価）のような三角型ではなく、サイクルに合わせた「**波型**」の合意形成となると考えられる。ただし、同じ政策であっても、合意が形成されるスピードや程度は、サイクルによってまちまちであることから、合意形成の波の波形は一様ではないと考えられる（図表7）。

**【実務】**

わが国（国・地方自治体）の実務実態に照らして、政策評価の3方式の中で相対的に最も合意形成への取り組みが進んでいるのが、この実績評価であろうと思われる。政府としての説明責任を果たすとの観点からの実績評価の実施および評価結果の公表というやや受動的な合意形成への取り組みはすでに国・自治体を問わずに実施されている。そして、そのような段階から、より踏み込んだ評価の実施およびそれを通じた合意形成への取り組みが、自治体がやや先行する形で進められている。具体的には、説明責任としての実績評価および評価結果の公表から、評価結果の予算・人事等への反映等、意思決定に用いられる実績評価、市民等の利害関係者が直接的・間接的に参加する実績評価、等への転化（進化）が図られている。

さらに実績評価は、適切に運用されれば、政策転換、政府経営方針の転換等、政策運営上のより高度な局面に

おける社会的な合意形成の役割を担いうる。たとえば、1990年代半ばのカナダ連邦政府にて、未曾有の財政難を背景に、既存政策のレビュー（実績評価）である「プログラム・レビュー・テスト」を徹底的に実施して、政府全体で約22%の歳出削減を実施した事例や、わが国の現民主党政権の下で、既存政策をレビューして今後の実施について大ナタを振るっている一連の「事業仕分け」も、このような取り組みの一端であると考えられる<sup>5</sup>。また同様に財政難を背景として、政府のスリム化を目指し、政府として取り組む政策とやめる政策を根本的かつ過激に選別して、そのことへの市民の合意を形成することに注力した米国ワシントン州（ロック知事時代）の取り組みもそのような一例と考える。

**（2）総括的評価**

次に、総括的評価について分析する。

**①事業評価（事後評価）**

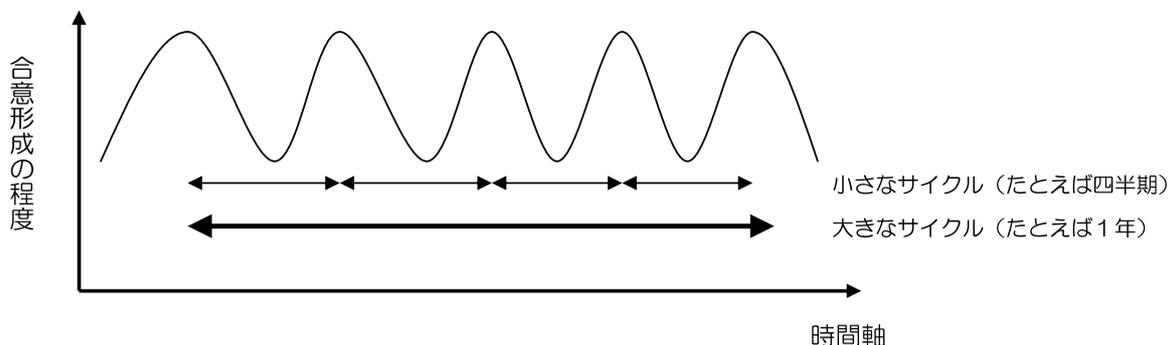
事後評価として実施される事業評価における社会的合意形成の態様は、評価対象の相違や事前評価の有無等の点での相違を除くと、下記②のプログラム評価と基本的に同様と考えられることから、以下にまとめて議論することとしたい。

**②プログラム評価 ～「一山（ひとやま）型」の合意形成～**

**【考え方】**

事業評価（事後評価）およびプログラム評価も、プロジェクト・サイクル（PDCAサイクル）の中に位置づけ

図表7 実績評価における合意形成パターンのイメージ



資料：筆者作成

うる評価ではあるが、定期性・経常（定常）性がなく、特に次期の案件が計画されていない場合には「単発的に1回だけ実施される」評価となる。そのような評価が実施されて評価結果が出た後に、それが市民・国民に広く共有され、有効性・効率性等が確認され共有されていけば、合意形成のツールになりうる。その意味で社会的合意形成のパターン（時間軸と合意形成の程度の関係）は、**「一山型（単発型）」の合意形成**となる（図表8）。

プログラム評価においては多様な評価手法が用いられるが、特にインパクト評価<sup>6</sup>において、政策と社会経済状況との因果関係の立証が可能な手法が採用された場合には、評価結果の国民・市民への説得力が一般的に増すために、全体としての社会的合意形成力も増すものと考えられる。一方で、そのような因果関係の立証が可能な手法として「ランダム・サンプリング手法」<sup>7</sup>等が採用され、そのことによって自らの必要としている政策の恩恵を受けられなかったことが判明した特定の国民・市民に対しては逆に説得力が低下するため、合意形成が難しくなる局面も想定される。このように、政策とその波及効果との因果関係の立証力は、社会的合意形成の観点からは両刃の側面を有している。

なお、事業評価（事後評価）もプログラム評価も、直接の利害を有する（近い）利害関係者に対しては、評価結果報告書のドラフト段階にて、評価結果の最終化前にコメントを求め、出されたコメントを踏まえて、評価結果を再検討（もしくは事実誤認の修正、表現の修正等）

を行ったうえで最終化することが一般的である。その意味では、これらの総括評価は、直接の利害関係者との関係では**「三角型」の合意形成**であるとも認識しうる。

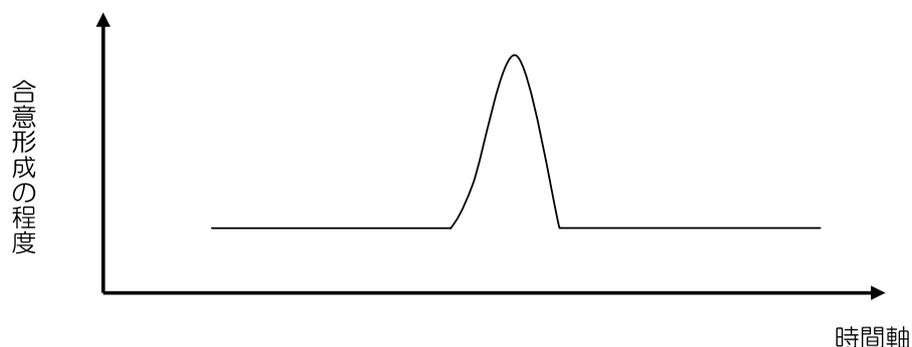
#### 【実務】

事業評価（事後評価）、プログラム評価等の総括的評価は、いわゆる「手間暇かけて、金かけて」で実施する評価である。しかし、そのような評価に対する投入資源の巨大さの割に、その活用の点では最も「もったいない」状況にあるのがこれらの評価である。評価結果は意思決定や合意形成にきわめて有用に活用しうるのに、あまり使用されていない実態がある。このような状況は、わが国だけに限らない。たとえば米国連邦政府でも、省内外の専門家（博士レベル）を集結させ、数年間にわたって巨額を投じて実施されたプログラム評価が、省の幹部にはその存在すら認識されておらず、したがって評価を通じて明らかにされた画期的な評価結果も何ら活用されていない、という実態が少なからず存在する。

合意形成のパターンが「一山型」であることから分かるように、プログラム評価の実施中における利害関係者との接点は、一部の評価手法を除けば相対的に少ないという特徴がある。利害関係者とコミュニケーションする機会を設定しにくい、そのような機会が限定的なために有効活用しにくい等の状況があり、それがこのような現状に影響を及ぼしているものと思われる。

その意味で、米国連邦政府のオバマ現政権の経営改革におけるプログラム評価の重視は、その改善プロセスと

図表8 事業評価（事後評価）、プログラム評価における合意形成パターンのイメージ



資料：筆者作成

みてよい。オバマ大統領は、投入資源の高額な政策を対象にしてプログラム評価を体系的かつ網羅的に実施して、巨額を投じていることの正当性の立証を含めた説明責任を果たすとともに、その結果を用いて利害関係者との合意形成を通じた意思決定を図ろうとしている。なお、このオバマ政権の取り組みは、そのプログラム評価に投じようとしている評価予算も巨額である。今年2月に示された2011年度大統領予算では、17省庁に対して計1億ドル（約85億円）が計上されている。

**(3) まとめ**

以上、政策評価による社会的合意形成に関して、考え方（概念的な整理）と実務上の取り組みを、政策評価の種類別（形式的評価、総括的評価）に概観してきた。これまでの分析をまとめると図表9のようになる。

形式的評価、総括的評価のどちらにおいても、社会的合意形成のいわばツールとして政策評価が活用しうると考えられる。ただその源泉は政策評価の種類によって異なっており、前者の場合には政策評価の有するプロセス性が社会的な合意の形成に貢献すると考えられるのに対して、後者の場合には政策評価の持つ客観的な立証力等が合意形成に貢献すると考えられる。

そして実務面では、形式的評価の方が、社会的合意形成への活用という点でその取り組みが進展しているものと考えられる。ただし、いずれも今後の改善の余地を多く残しているものと思われる。

**5 | 実務上の改善に向けて**

本稿を終える前に、政策評価が、公共政策の企画立案および実施の局面における社会的合意形成に今後より貢献していくためには、（評価制度およびその運用の改善という点以外で）実務的にどのような改善が望まれるか、という観点から若干の検討をしておきたい。具体的には、コミュニケーションのツール、および評価報告の要件という観点から検討を行う。

**(1) コミュニケーション・ツール**

まずコミュニケーション・ツールに関しては、政策評価に関する情報を「可視化」されたツールを介して利害関係者のコミュニケーションを図ることが効果的と考える。

具体的には、共通のツールとして、「ロジック・モデル」<sup>9</sup>を適切に活用することがより重要となってくるであろう。ロジック・モデルは、実施する政策がどのような波及経路を辿って政策課題の解決に貢献するのか、また逆に、

図表9 政策評価による社会的合意形成（まとめ）

|       | 考え方   | 実務  |
|-------|---|---|
| 形式的評価 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆社会的合意形成のツールとして活用しうる。</li> <li>◆政策評価の有する「プロセス」性を背景にした合意形成がなされるのが特徴。</li> <li>◆合意形成のパターン・イメージ                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業評価（事前評価）：<b>三角型</b></li> <li>・実績評価：<b>波型</b></li> </ul> </li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆事業評価（事前評価）は、他の先進諸国の取り組みにおいて、その機能を実態的に担っている。もしくは担いうような制度・運用の改善がなされてきている。</li> <li>◆実績評価は、説明責任の確保というやや受動的な合意形成を超えて、意思決定への活用、参加型の評価実施という点で、より積極的な合意形成へ進化する途上。</li> </ul> |
| 総括的評価 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆社会的合意形成のツールとして活用しうる。</li> <li>◆政策評価の持つ（因果関係等に関する）客観的な立証力、およびそれを基にした説得力を背景にした合意形成がなされるのが特徴。</li> <li>◆但し、手法によっては逆の効果もたらされるリスクも内包。</li> <li>◆合意形成のパターン・イメージ                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・事業評価（事後評価）、プログラム評価：<b>二山型（単発型）</b></li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆投資額の大きな評価となる割に、機能を十分に果たせていない。</li> <li>◆他の先進国にて、改善の萌芽がみられる。</li> </ul>  |

資料：筆者作成

政策課題の解決のためにはどのような政策が解決手段として実施される必要があるのか、という「政策課題」と「政策」との関係性を、「目的—手段」の観点から整理したものであり、フロー形式、樹形図形式等により表現されるものである。ロジック・モデルの持つ直感的に理解しやすい点、他者と容易に共有しうる点などの利点が、合意形成の点から重要な役割を果たしうる。

わが国においても、国・自治体等でロジック・モデルが活用されているケースは多い。本稿では評価方式の比較説明において、実績評価にてこのロジック・モデルを作成する旨を言及しているが、すべての評価方式においてロジック・モデルの活用が可能かつ重要である<sup>9</sup>。

しかしその一方で、ロジック・モデル活用の実務には、共通した問題点も存在している。それは、外形的にフロー図、樹形図が作成されて、一見、ロジック・モデルが策定されているように見えても、実際には「目的—手段」の関係で整理されていないものが多く見受けられる。また外形上の理解の容易さゆえに、特に政府職員の中に、ロジック・モデルは容易に作成しうると誤解されているケースも広く見受けられる。ロジック・モデルの作成は技術的に困難な作業ではないが、目的と手段の関係を論

理的に考えたうえでそれを図示をする点において、一定のトレーニングと習熟が必要なものであり、行政職員であればいつでも容易に作成しうると考えるのは決して正しい認識ではない。

なお、事業評価（事前評価、事後評価）の場合には、このようなロジック・モデルに加えて、政策の実施に関してどのような費用と便益の要素がどのような主体（利害関係者）に帰着（発生）するのかを表形式で示す「便益帰着構成表」等を活用することも、政策評価の可視化による合意形成の促進という観点から有益であると考えられる。

## （２）「政策評価報告」が満たすべき要件

次に、政策評価報告が満たすべき要件について検討する。政策評価が説明責任やマネジメント改善に貢献するとともに社会的な合意形成にも役割を果たすためには、政策評価そのものの質に加えて、さらにコミュニケーションの観点からも一定の要件を満たす必要があると考える。

その一端を示すのが、政策評価報告の在り方であろう。政策評価の結果は、単に報告書にまとめて公表すれば済むというのではなく、特にその結果を政府と利害関係者とのコミュニケーションに活用するとの視点に立つと、さらに求められる要件が出てくる。この点については、

図表10 政策評価報告が満たすべき基準

| 基準      | サブ項目              |
|---------|-------------------|
| 透明性     | 評価報告書へのアクセスの容易さ   |
|         | 評価報告書の読みやすさ       |
|         | データの検証可能性・妥当性     |
|         | ベースラインおよび傾向値の提供   |
| 公共の便益   | アウトカム目標の明示        |
|         | アウトカム指標の適切性       |
|         | 機関によるアウトカムへの貢献の説明 |
|         | コストとの比較           |
| リーダーシップ | ビジョンの表明           |
|         | 失敗の説明             |
|         | マネジメント課題の明示       |
|         | 改善計画の記述           |

資料：米国ジョージ・メイソン大学マーカス・センター資料より作成

米国連邦政府の各省が政府業績結果法（GPRA）に基づいて作成する「年次業績報告書」が満たすべき基準について、米国ジョージ・メイソン大学マーカス・センターが、過去10年にわたって行ってきた評価およびレーティング（「業績報告書スコアカード」と呼称される）の判断基準が参考になる。具体的には、図表10に示す基準により、評価報告書が判断され、総合的に3段階のレーティングが付されている<sup>10</sup>。これは主に「実績評価」手法の評価報告を想定した基準であるが、本稿の趣旨に照らしても、サブ項目に重要な示唆が内包されていると考えられる。特に、わかりやすさ、アクセスのしやすさに加えて、政策課題（＝図表10ではアウトカム目標）の明示およびそれと政策との関係の説明、失敗の説明、マネジメント課題・改善計画の記述等も含まれており、政策評価結果を用いた利害関係者とのコミュニケーションを有益なものにしていくために求められる事項として、有用

な基準であると考えられる。

## 6 | 最後に

本稿では、政策評価と社会的合意形成の関係を考える端緒として、その態様について、概念および実務上の取り組み状況を簡単に整理した。このテーマ自体が大きな研究課題となりうるものであり、今後の検討課題とせざるをえなかった課題もたくさん残されている。

たとえば、合意形成の「プロセス」に影響を及ぼす政策評価の要素、合意形成の「程度」に影響を及ぼす政策評価の要素、両者の関係を円滑にするような政策評価制度およびその運用の在り方、等である。また事例を用いた個別詳細な考察もそのような対象として位置づけられよう。いずれも、今後の重要な検討テーマとして取り組んでいきたい。

### 【注】

- <sup>1</sup> ここでいう「政府の意思決定」とは、行政府等の執行部門によるものと、国会・地方議会等の立法部門によるものの双方を含んでいる。すなわち、意思決定の対象となる政策によりその実施主体は異なるが、本稿ではその双方を含んだものを政府の意思決定として取扱っている。
- <sup>2</sup> 総合評価は、プログラム評価と呼称されることもあり、本稿では以降、プログラム評価という表現を用いる。
- <sup>3</sup> この図表を初めて作成した2004年時点の同国の実施サイクル。その次に取り上げる英国も同様。
- <sup>4</sup> 規制インパクト分析、規制影響評価、等のさまざまな呼称がある。英国では、現在は単に「影響分析」と呼称されている。
- <sup>5</sup> 同様の取り組みは、ほかにも旭川市などにてみられる。
- <sup>6</sup> プログラム評価の4形態（セオリー評価、アウトカム評価、インパクト評価、費用対効果分析）の内のひとつ。実施した政策がもたらす社会経済状況への波及効果を把握して、施策との因果関係を検証するもの。
- <sup>7</sup> 政策を実施する対象と実施しない対象とをランダムにサンプリングして決定して、政策効果を図る評価手法。
- <sup>8</sup> 目標体系図、施策体系図、リザルト・チェーン等と呼称されることもある。
- <sup>9</sup> 脚注6にて言及しているプログラム評価の4形態のうち、「セオリー評価」とはまさにこのようなロジック・モデルを作成して、政策の実施状況を評価するものである。
- <sup>10</sup> 以下を参照。<http://mercatus.org/publication/10th-annual-performance-report-scorecard-which-federal-agencies-best-inform-public>

### 【参考文献】

- ・マイケル・クイン・バットン（大森彌監修、山本泰・長尾真文編）「実用重視の事業評価入門」（2001）清水弘文堂書房
- ・経済協力開発機構開発援助委員会援助評価作業部会「評価と援助の有効性：評価および結果重視マネジメントにおける基本用語集」（2003、日本語版）
- ・日本政府「政策評価に関する基本方針（平成17年12月16日閣議決定）」（2005年）
- ・米国会計検査院（Government Accountability Office: GAO）, “Performance Measurement and Evaluation —Definitions and Relationships,” 2005（GAO-05-739SP）
- ・高崎正有「新政権での政策評価の行方～形成的・総括的機能」三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社『サーチ・ナウ』、2009年12月2日
- ・松浦正浩「実践！交渉学 —いかに合意形成を図るか」（2010）ちくま新書