

○平澤 冷（政策研究大学院大），富澤宏之，伊地知寛博（科技厅・科学技術政策研）

総務庁を中心として検討されてきた「政策評価に関する標準的ガイドライン」の案がまとめられ、それを受けて新府省を単位とする府省レベルの「実施要領」が具体化されつつある。しかし一方で、政策評価の概念は多義的であり、本来「政策評価」があるべき姿はどのようなものであり、また今回実施に移されようとしている「政策評価」が有効に運営されるためには、どのような点に留意すべきか等について、議論を深める必要がある。特に科学技術を対象とした政策については、研究評価の「大綱的指針」との整合性の問題もある。

ここでは、科学技術関連政策を対象とした場合、真に実効性のある政策評価を実現するために配慮すべき点について述べてみたい。

1. 政策評価の枠組み

広義の政策は階層構造を成していて、次の4階層に通常分けられる。①総合政策（理念、ビジョン、基本戦略、基本計画）、②狭義の政策（まとまった施策群）、③施策（個別制度、プログラム＝まとまった事業群）、④事業（個別プロジェクト）。これらは必ずしも、規模の大小を反映しているわけではない。「政策評価」の語は、評価の対象として広義には、これら全体を含み、また中義には施策以上の階層を意味している。また、広義の政策を対象とした評価のあり方として、①狭義の政策評価（組織目標ないし、目標達成のための政策内容の評価）、②管理評価（業績の評価：政策目標達成のための支援的仕事に関する運営の適否、効率性等）、③行政評価（行政監査 audit、行政監察 inspection 等）があるが、ここでも、これら全体を含む広義の意味で「政策評価」を用いる場合と、その場合でも行政評価を除く場合（中義）とがある。

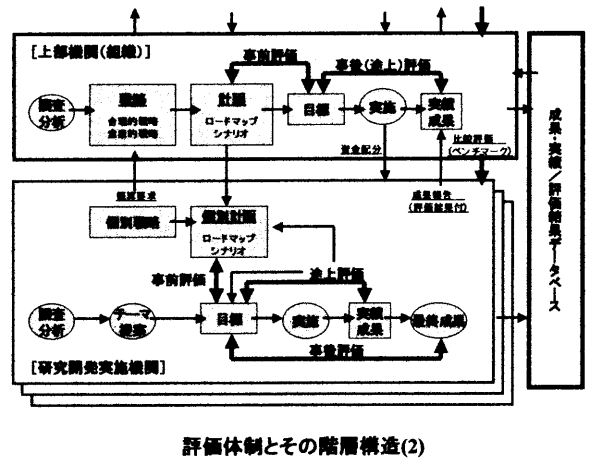
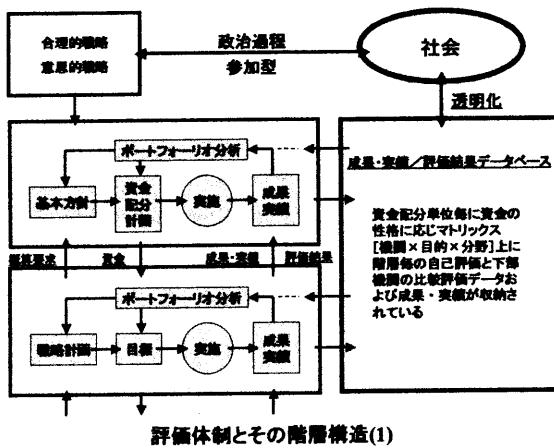
「政策評価」は独立した行為として捉えるべきではなく、政策の形成、運用、そして成果の受容にいたる一連の行為と関係づけて扱うべきである。行政機関における政策評価は、特に①個別の政策担当部署（通常の担当課や室）、②予算等の査定部署（庁ないし省レベルでの分野別意思決定担当課）、そして③評価担当部署（評価業務の管理、支援、統括担当課）で、それぞれの担当機能に合わせて評価作業が担われねばならない。

このように「政策評価」は、その対象や行為においてもまた体制においても、システムとして扱われるべきものである。このような認識のもとで、我が国の組織風土になじみ易い「政策評価」の概念システムを構想する。

我が国では、目標設定において海外の先行指標に依存することが多く、独自の国家戦略、統合計画、重点課題等を合理的に選択するための体制が発達してこなかった（官／民）。また終身雇用

制のもとで、組織内従業員の能力やモラルを最大限に引き出すための human side management が発達し、組織目標に向かって、評価／被評価の立場を峻別することなく、共同して取り組む (inclusive-interactive : 「内在接触型」) 「支援的評価」体制が一般化した (民)。そこでは先行目標に向かっての動機付けが「評価」そのものより重要視された。このような組織環境の中で、評価体制としては、行為者が自ら評価も行ういわゆる「自己点検型」の評価が普及している (官／民)。

しかし、「自己点検型」評価は、評価に関する相対性の視点を獲得し難く、自己満足や不徹底、また馴れあいや形骸化に陥ることが多い。しかしながら一方で、担当内容に関し最もよく知る者が、工夫を重ねる契機としうるという意味で、「自己点検」の意義そのものは決して小さくはない。必要なことは、弊害に陥らないためのシステムを設計し、「自己点検型」を強化することである。具体的には①理念としては「内在接触性」を活かし、②自己点検と循環的改革を基本プロセスとし、③支援的な評価担当部署を設置し、④公開性、透明性を徹底し、⑤外部監査体制 (たとえば抜き取り型の監査) を付加する。そして、⑥評価の階層構造を整備することによって、総合的に評価のコストパフォーマンスを高める。その概念システムを図に示す。



2. 「政策評価に関する標準的ガイドライン」の案の問題点

前項で述べた視点から、現在実現されようとしている「ガイドライン」案の内容を分析すると、次のような問題点が認識できる。

(1) 階層性を利用したシステミックなアプローチにはなっていない。

「ガイドライン」案では、評価行為のカテゴリー (事業評価、実績評価、総合評価) を評価対象 (事務事業、施策、狭義の政策) と関連させて設定し、さらに評価時点とも限定的に関連づけたため、それぞれの評価行為を独立に行う必要がある。たとえば、事業評価は事務事業を対象と

し、事前評価として実施し、事後は事前評価結果の検証に限定している。また、実績評価は、施策レベルを対象とし、いわゆる「管理評価」の内容に関して循環型で行い、総合評価は、施策ないし政策（狭義）レベルを対象とし、途上ないし事後に分析的に行うこととしている。このようなアプローチの場合、評価のためのデータはそれぞれ独立に収集することとなり、結局各々の範囲で可能なことに評価行為が限定され、不徹底なものになっていくであろう。あるいは、事業実施者にそれぞれ異なるタイミングで異なる視点からのデータの提出を義務づけることとなる。

（２）監査、監察と「政策評価」とを別のものと位置づけ、「政策評価」の枠組みからはずしている。

従来我が国では、行政組織内の監査制度が政策内容の適否に踏み込まない、形式的な規律監査に限定されているので、政策内容の運用に関する監査が抜け落ちてしまうことにならないだろうか。

（３）最上位の政策に関する評価への配慮が十分でない。

基本計画等に関しては総合評価の対象にすることが述べられているが、総合評価が途上ないし事後評価に限定されているため、反省材料の収集にほぼ限られ、将来を構想するための評価が欠落することとなる。

以上のような欠陥は、「政策評価」を行政機関内部で行われる閉じた作業に限定し、また当面可能な局面から手がける漸進的な改革手法をとったことによる。しかし、我が国になじむ、あるべき「政策評価システム」全体を想定したうえで、漸進的なアプローチをとったなら、より本格的な改革へ継げることができたであろう。

3. 科学技術関連政策の政策評価

「ガイドライン」は全省庁の政策を念頭に置いてまとめられたものであるため、科学技術関連政策については、具体化する段階でさらに考慮すべき点がある。またそれ以前に府省レベルの「実施要領」が定められてきているが、たとえば経済産業省のものは、前項で述べた欠落をほぼ修復してあり、注目される。

科学技術関連政策の場合、具体的な評価項目としては、いわゆる技術経営（MOT）や研究開発マネジメント（R&D マネジメント）の基本概念を踏まえたものでなくてはならない。たとえば、評価の一般的基準として「ガイドライン」では「必要性」、「効率性」、「有効性」、「公平性」、「優先性」をあげているが、このうち「必要性」と「優先性」はほぼ内容にかかわる評価項目であるのに対して、「効率性」や「有効性」はマネジメントやアプローチいかんによって大きく変化する。従って評価にあたっては、R&D マネジメントのどのような思考モデルに則り、どのような体制で研究開発に取り組むか等が明確になる仕組みまでが必要になる。

このようなマネジメントやアプローチの妥当性の他に、科学技術それ自身および科学技術によ

って実現される社会経済的価値の可能性の見きわめであるとか、実現される価値と R&D の関係等、固有の評価項目にブレイクダウンする必要がある。

4. さらに有効性を高めるための方策

政策を対象とした評価をさらに効果的にするため、「ガイドライン」で対象とした評価と補完的な機能を果たすことが期待される評価について補足しておきたい。

(1) 社会に開かれた評価体制

最上位の政策については、専門家といえども社会の多様な価値観を反映させることは困難であり、社会に広く開かれた参加型の評価体制が構築される必要がある。遠隔的なオーディット・システム、ヴァーチャルなエキスパート・ネットワーク、対面的なフォーラム等多様な形式が世界で試みられている。

(2) 議会によるチェック機能の強化と評価専門組織の付設

政策内容にかかわる監査や監察機能は、本来議会によるチェック機能により代替されるべきであるが、より詳細で、また専門的なチェックは、議会に付設される評価専門機関によって担われ、また議会のチェック機能そのものを支援し強化する組織も必要である。

(3) 補完的な政策分析機関の強化

上位の政策については対象や効果の広がりが大きく、その分析には、専門的な取り組みが必要である。「ガイドライン」では「総合評価」の中にこのような取り組みを部分的に折り込んでいるが、行政の外部に置かれた機関による継続的な作業体制を整えることが望まれる。

このような機関では、いわゆる政策のインパクト分析の他に、横断的な比較分析とベスト・プラクティスの検出、行政に対する遺漏分析（行政が取り組んでいない政策の評価と重要課題の抽出）等に補完的に取り組む必要がある。

(4) 支援的な政策評価機関の育成・強化

科学技術関連政策の場合、評価作業においても専門的な能力を備えた評価支援者や、評価作業を受託し行政機関の外部でそれを実行する機関等が必要になってきている。今後、評価作業が拡大する中で、行政における評価を支援する、そのような外部機関の育成や強化が望まれる。