

政策の多様な効果と効率性の統合評価 —目標管理型評価の見直しを踏まえて—

東京都立大学 都市環境学部 教授 朝日 ちさと

はじめに

新型コロナ、デジタル・トランスフォーメーション（DX）、脱炭素化などの社会経済の総合的な変革の中、ますます合理的な政策の意思決定のあり方が問われている。特に、政策に費やす予算や人員の資源については、その不足とともに公民連携等による拡がりも見せている。そのような変化を背景として、政策の多様な成果を資源配分と改善（PDCAサイクル）に反映させるための情報の必要性は増している。

本稿では、その情報提供の役割を担う「行政評価」のあり方の変化に焦点をあてる。行政評価は行政システム全体のあり方の評価であるが、ここでは施策や事業の評価を念頭におく。すなわち、事務事業あるいは施策の活動指標・成果指標を測定し、PDCAサイクルで資源配分（予算・定員等）や運用の改善に反映させる営みである。

次節では、国の政策評価制度導入以来、約20年を経て提示された国の見直しの議論を概観する。そして地方自治体の行政評価において、成果の資源配分への反映が依然として課題と認識されていることを確認したうえで、その解決に資する視点をもつ手法として多基準分析の事例を紹介する。

1. 目標管理型評価の見直し

(1) 総務省審議会の提言の内容

国の政策評価審議会（総務省）は、2021年3月、「政策評価制度導入20年の節目に「行政の評価」の向かうべき方向についてまとめたもの」として、政策評価審議会提言「ポストコロナ新時代の「行政の評価」に転換するための改善策」（以下、「提言」と略す）を公表した。背景には、人口減少やデジタル技術進展といったこの20年

の社会経済の変化と新型コロナの拡大を踏まえ、従来の社会環境を前提とした仕組みである「行政の評価」は、仕組みそのものの改善が求められる現在、実質的な評価ニーズに答えきれていないとの認識がある。そのため、あらためて「行政の評価」のあるべき姿を提示し、具体的な取組を整理することが提案されている。新たな「行政の評価のあるべき姿」とは、以下の3点である。

- ① 役に立つ評価（ユーザーから見て、使える評価、知りたい情報を提供）
- ② しなやかな評価（評価者が、時の経過や社会経済の変化に応じて、適時・的確かつ弾力的に評価）
- ③ 納得できる評価（評価の内容は、優れた研究やデータにより、情報が充実し、分かりやすいものに）

ここに至る議論には、目標管理型評価の運用に関する反省が盛り込まれている。目標管理型評価は、「事業評価」「実績評価」「総合評価」の3つの枠組みから成る現行の国の政策評価制度において「実績評価」に該当する。施策の成果指標と目標値を設定し、測定した指標と目標値との乖離がPDCAサイクルにおける改善（Action）の根拠として用いられる。

目標管理型評価は、評価手法としては「業績測定（Performance Measurement）」にルーツを持つ。業績測定はアメリカの地方自治体で1960年代から用いられ、改良を重ねてアメリカ連邦政府の政策評価制度でも義務付けられた手法である。日本では、地方自治体の行政評価の多くが参考とした三重県の事務事業評価制度の基礎をなす手法でもある。よって、国の目標管理型評価の見直しは、地方自治体の行政評価にとっても参考にすべき点が大いと思われる。

(2) 目標管理型評価に関する言及

「提言」では、目標管理型評価についてどのように言及されているのだろうか。まず「現状認識」において、「固定的なスタイルにこだわる業務のやり方が、「行政の評価」の目的（政策改善に役立てられ、立案過程が国民に適切に説明されること）に役立たない結果を招来」と指摘される。その内容として「担当業務を網羅して目標管理型評価をすることに注力し、政策改善につなげる活動というよりは、「評価のための評価」となっているおそれ」と分析されている。次に「これまでの取組と課題」では、政策評価の営みが定着し、評価の質が着実に向上したことを評価しつつも、評価書作成作業の自己目的化、行政事業レビューやEBPM（証拠に基づく政策立案）との類似の作業による重複感（評価疲れ）とともに、「目標管理型評価」の画一的なやり方に対する限界が挙げられている。具体的な事例として、無理に目標や指標を設定する、目標による進捗管理になじまないものにあてはめている、目標による管理では施策の根本的な見直しに資する情報が得られにくい等が挙げられている。これらの課題認識は、筆者の知る限り、自治体の行政評価においても少なからず実感され、繰り返し改善が模索されてきたことではないだろうか。

これらの課題に対し「提言」では、「施策の特性等に応じた政策評価」のために、目標管理型評価の過度の偏重を改め、施策の特性等に応じて柔軟に多様なスタイルで評価を行うことが提案されている。つまり「全ての担当する施策分野を網羅して目標管理型評価を行う必要はないこと」、評価手法や評価時期を柔軟に考えるべきであり、そのためには施策の類型化や「総合評価」の活用方法を検討すべきであることが述べられている。

2. 行政評価の課題：目標管理型評価と予算反映の関係

(1) 地方自治体の行政評価の特徴

自治体の行政評価は「業績測定」型の評価で

ある一方、国の目標管理型評価とは異なるニーズを持つ。それは、業績測定型評価の延長に施策・事業の効率性や費用対効果に関する情報が求められることである。国の目標管理型評価は事業の採否といった資源配分上の評価の役割を期待されておらず、成果のモニタリングと運営の改善を旨とする。資源配分の評価は、事業レベルの事前評価を事業評価方式（費用便益分析など）で行うことになっている。一方、自治体の行政評価は、財政の構造的変化や公共施設再編等に伴う支出平準化のニーズから、成果指標による業績測定の評価結果を予算等の資源配分の根拠としたい意向がある。

(2) 指標による評価の実施状況

「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果」（総務省、2017）により行政評価の課題を確認しよう。市区町村における行政評価の導入割合は60.0%（1,721団体中1,033団体）である。「評価指標を導入している」と答えた団体が86.7%であり、そのうち「評価対象業務の8割以上に対して評価指標を導入している」と回答している団体は59.9%、また、市区町村の行政評価導入団体のうち成果指標を導入している団体は62.9%であり、評価結果を「予算要求に反映又は参考」とする団体は75.3%である。

▼図表1 地方公共団体における行政評価の導入状況と評価対象

	団体数	構成比(%)
市区町村 (指定都市をのぞく)	1721	
行政評価を導入している	1033	60.0
評価指標を導入している	896	86.7
評価対象業務の8割以上に対して評価	537	59.9
成果指標を導入している	650	62.9
予算要求について反映又は参考としている	778	75.3

<出典>総務省（2017）「地方公共団体における行政評価の取組状況に関する調査結果」をもとに筆者作成