

## 第 部 総説～行政のマネジメント改革を目指して～

### 第 1 章 政策評価の考え方

#### 1 政策評価導入の背景

政策評価は、平成 9 年 12 月の行政改革会議最終報告において、中央省庁改革の重要な柱の一つとして位置付けられ、その導入に向けた検討が旧総務庁を中心とした政府全体により進められてきた。一方、北海道開発庁、国土庁、運輸省及び建設省の旧 4 省庁では、このような政府全体の動きと並行して、国土交通省における新たな政策評価体系導入のための検討を進めてきた。

新たな政策評価体系の導入にあたっては、その目的をまず明確にする必要があった。「何のために政策評価を行うのか」という目的意識を明確にしないまま、政策評価をいわば事務手続きの一つと捉えて全省的に導入してしまうことは、政策評価を行ったという体裁を整えることだけを重んじる、いわば「評価のための評価」に陥ることになりかねない。政策評価の全省的な導入に伴う事務コストは決して小さくない。形式的な運用を避け、コストに見合うだけの成果を得るためには、政策評価の意義、目的を明確化した上で、それらを職員全員が共有しながら、徐々に制度化を進めていく必要があった。

そこで、旧 4 省庁では、国土交通省における政策評価制度の立案にあたり、具体的な評価の方式や手法についての検討を行う前に、政策評価の理念についての議論を先行させた。折しも、省庁統合を控えた旧 4 省庁では、改革の必要性に対する問題意識はとりわけ大きく、改革のためのツールとして政策評価を積極的に活用しようとする意気込みは、他省庁と比べても強いものがあった。

問題意識の背景の一つは、いうまでもなく省庁統合である。国土交通省は、計画行政、産業行政、公共事業、規制、税制、金融などさまざまな政策手法を旧 4 省庁から受け継ぎ、国民生活に密接に関係する幅広い行政分野を担当する、総合政策官庁として生まれ変わるポテンシャルを持っていた。その一方で、異なる 4 つの組織間の融合がうまく進むのかといった懸念や、公共事業の大半を所管する「巨大官庁」が生まれることへの批判も寄せられていた。このような懸念に応えるとともに、さまざまな政策手法を連携させ、統合のメリットを活かした総合的な政策展開を図るため、国土交通行政のビジョンを策定する作業が 4 省庁によって進められた。

一方、省庁統合の動きとは別に、公共事業批判等に応えるため、現場や部局レベルでの改革の取組も進められてきた。真に国民のための社会資本整備を進めるためには、公共事業に対する個々の批判に応えることを超えた、より抜本的な対応が必要であるとの認識に立ち、計画段階からの住民との対話、幅広い層の参加による地方ビジョンづくりなど、国民との対話を基調とするさまざまな取組が地方支分部局や公共事業所管部局を中心として進められてきた。

#### 2 政策評価の基本的な理念

国土交通省における新たな政策評価のあり方の検討は、このような問題意識を背景として進められた。欧米先進諸国における取組みを詳細に研究するとともに、国内地方公共団体における先行的な取組みも調査した。国内の取組みは、既存の事務事業から出発し、それをどのように見直すことが改善につながるかという発想のものが多く、一方、欧米の事例は、むしろ組織の使命や顧客の観点から成果を重視する方向へ仕事の進め方を転換するという基本的な理念に基づいている。国土交通省が新しい組織として改革の実をあげていくという上記の問題意識を踏まえ、旧 4

省庁における検討の結果、新たな政策評価体系を全省的に導入することによって、以下のような4つの目的達成を目指すべきとの結論に達し、平成12年7月、「国土交通省の政策評価のあり方（案）」として、パブリックコメントに付された。これらの目的はその後、後述の「国土交通省政策評価実施要領」「国土交通省政策評価基本計画」に取り入れられている。なお、以下の4つの目標は、旧4省庁における検討にあたって設置した「国土交通省における政策評価のあり方に関する懇談会」（座長：金本東京大学教授）における議論の内容も踏まえて整理したものである。

#### 国民本位の行政を実現すること

政策の善し悪しを最終的に判断するのは国民である。政策評価は、行政が自ら評価してその結果を一方的に国民に示すのではなく、施策の意図と自己診断結果を国民に分かりやすく説明することによって、国民が政策を判断する際の手助けとなるべきものである。また、政策評価を介して国民との双方向の対話を促進することによって、行政サービスの顧客としての国民の声をより的確に行政に反映させることが可能になる。政策評価は、社会資本整備のみならず、国土交通省のすべての政策分野で顧客たる国民との対話を進め、その満足度を高めていくためのコミュニケーションツールとして位置付けられるべきものである。

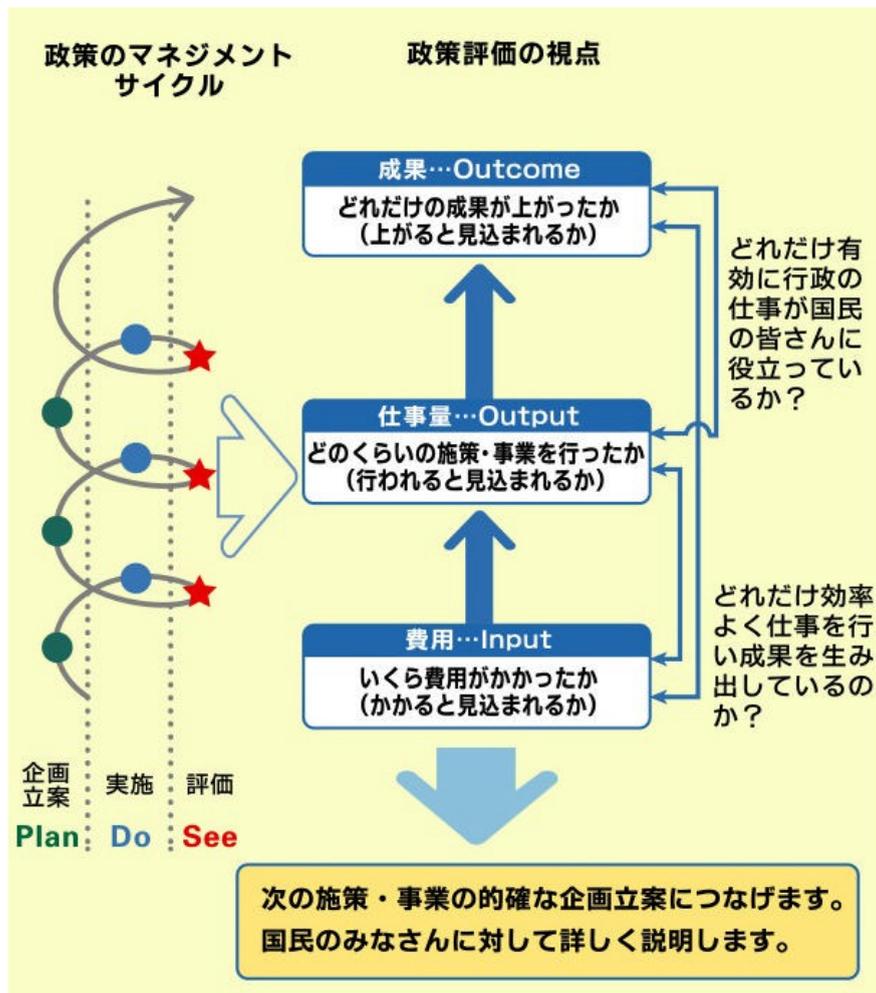
#### 省全体の目標や戦略と連動させること

物事を「評価する」という行為は、すべからく価値判断を伴うものであり、客観的な評価を行うには一定の価値尺度が前提となる。行政機関が実現すべき価値を示したものが、政策目標である。こうした目標を網羅したものが総合計画等とよばれるものだが、近年のように政策課題が複雑化し、かつ対応できる資源の限界が顕著になると、むしろ、それらの目標を体系づけ、異なる目標間の関係や優先順位を示すことが必要となる。それが、組織の戦略といわれるものである。政策評価は、戦略が組織全体で正しく共有され、かつその戦略が有効に機能しているかどうかをチェックするための有効なツールとなる。国土交通省では、旧4省庁から受け継いださまざまな政策手法を活用し、部局間の連携や新たな施策展開を効果的、効率的に進めるためにも、省全体を通じた戦略的な施策展開が必要であり、そのためには目標や戦略と連動させた政策評価体系を構築する必要がある。

#### 成果主義への転換を進めること

業務の内容や進め方まで事前に細かく指示・管理する「手続主義」に陥るあまり、肝心の成果があがっていないのではないかとということが、行政批判の根底にある。これからは、達成すべき目標を明確に示したうえで、そのための仕事の進め方は、画一的管理よりもむしろ現場の裁量に委ねることによって現場の創意工夫を促進し、目標達成につなげる「成果主義」へと、行政の進め方を転換していく必要がある。政策評価は、このような成果主義への転換の流れの中で、成果を測定・分析し、目標を達成する上で必要な施策の改善へとつなげていくための重要な機能を果たすものである。政策評価を積極的に取り入れることにより、政策の企画立案 実施 評価 政策の改善という「政策のマネジメントサイクル」（図1-1）を確立することができる。

(図1-1) 政策のマネジメントサイクル



### 職員の意識改革につなげること

目標指向の政策立案を進め、また自らの目指すべき目標とその成果について国民と対話することは、職員一人ひとりにとっても、自らの職務の意義を再認識させ、成果の達成に向けた自発的な努力を促すきっかけとなるものである。また、このような取組を通じて、ひいては行政に携わる者としての自覚の形成や、職務に対する満足度の向上にもつながる。政策評価は、このような自発的な業務改善のための前向きな取組として、積極的に推進していくべきものである。

以上説明したような基本理念は、使命・戦略や顧客を重視、成果主義による現場の自律的取組を促進するという、欧米の行政改革におけるもっとも根幹的な理念と機を一にするものである。こうした考え方は、公共部門において企業経営的な手法を導入しつつ、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指すもので、「ニュー・パブリック・マネジメント (NPM)」とよばれている(コラム1)。国土交通省の新たな政策評価体系は、NPMの理念に基づいて立案されたものである。

### コラム1：手続き重視から成果重視へ

欧米諸国における行財政改革は、「ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）」という考え方を基本理念として進められました。これは、**成果重視**、**組織のミッション（使命）重視**、**現場への権限委譲**などに要約できる考え方で、政策評価もそこから派生した改革手法の一つと位置づけることができます。

この「成果重視」は、政策評価においても最も重要な理念の一つとなっています。（「成果重視」と反対の概念が「**手続重視**」。）

行政が良い仕事をしているかどうかを、「**手続きどおりにきちんとやったか**」「**作業効率は良かったか**」で評価するのではなく、**組織のミッション（使命）**や政策の目的に照らした**成果**がもたらされているかどうかで評価しようというものです。つまり、**インプット**（**予算をどれだけ使ったか**：例えば、**道路改修工事に〇〇億円の予算を執行した** など）、**アウトプット**（**事業をどれだけしたか**：例えば、**道路の整備延長、パトロール巡回件数** など）よりむしろ、**アウトカム**（**成果**：例えば、**渋滞がどの程度緩和されたか、犯罪がどの程度減少したか** など）を重視するものです。