

第三講 政策評価制度とEBPM

杉谷 和哉

本日の内容

- 20年前の政策評価の盛り上がりを振り返ろう
- 今日のEBPMと似たところがある？
⇒政策評価の到達点と蹉跌から何を学ぶか？
- 政策評価とEBPMの違いは？

政策評価の類型

①政策分析

- 意思決定の改善が目的
- 政策を事前に評価して最適解を導出
- 高度な分析手法を用いて介入効果を測定
- PPBSをはじめとした予算策定に活用も失敗
- EBPMにも通ずる発想

②プログラム評価

- 「プログラム」

- ⇒ 行政機関の諸活動を可視化する概念

- 社会科学の諸手法を動員して介入の効果を検証

- ⇒ 「政策分析」と違って事後評価で行う

- ⇒ 「政策分析」と比べれば簡単とされるが・・・

プログラム評価とは

- 「様々な科学的手法を動員してプログラムの効果を検証する取り組み」
⇒内実は曖昧、分野によっても力点に違いがある
- 本講義では公共政策におけるものを重点に解説
- 「ニーズ評価」、「セオリー評価」、「プロセス評価」、「インパクト評価」から構成される

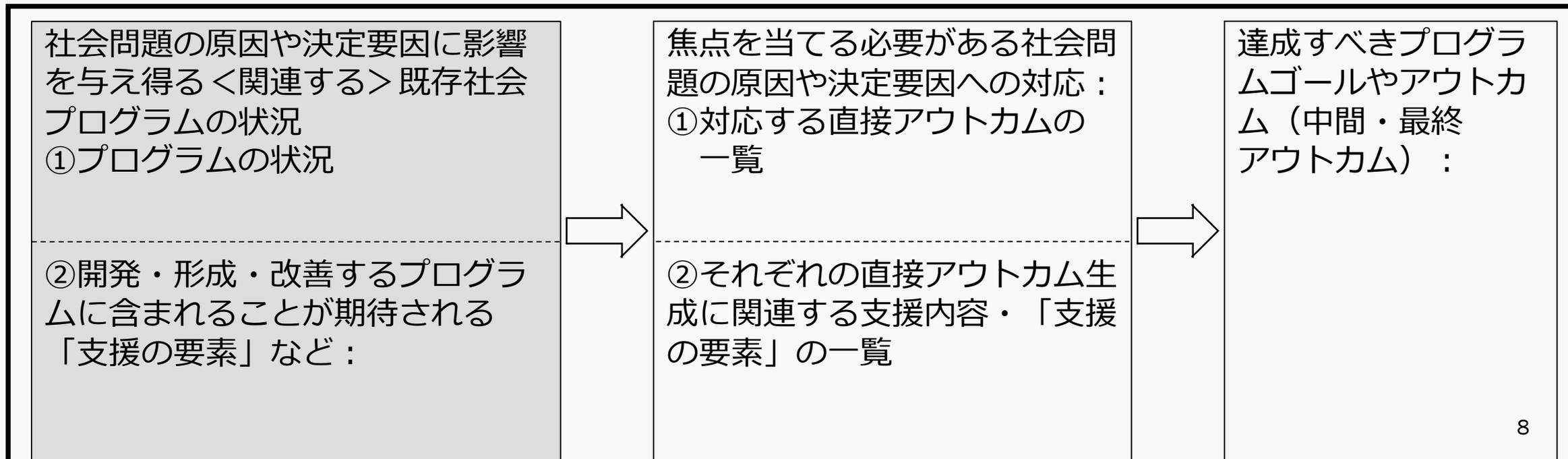
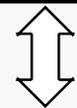
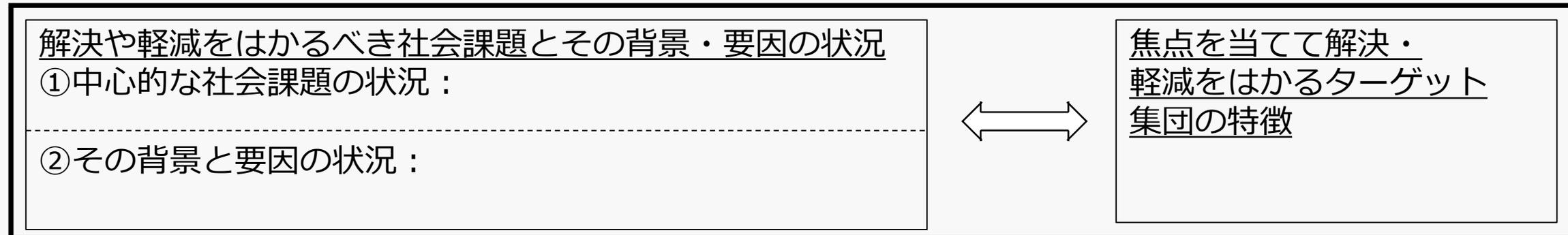
プログラム評価の内実（1）

ニーズ評価

- ①解決や軽減をはかるべき社会問題とその背景・要因の状況
- ②焦点を当てて解決・軽減をはかるべきターゲット集団の特徴
- ③達成すべきプログラムゴールやアウトカム指標の検討
- ④焦点を当てる必要がある社会問題の原因や決定要因の把握
- ⑤社会問題とその解決に関心をもつ利害関係者の分析

「プログラマースコープ」

山谷監修（2020：83）より抜粋

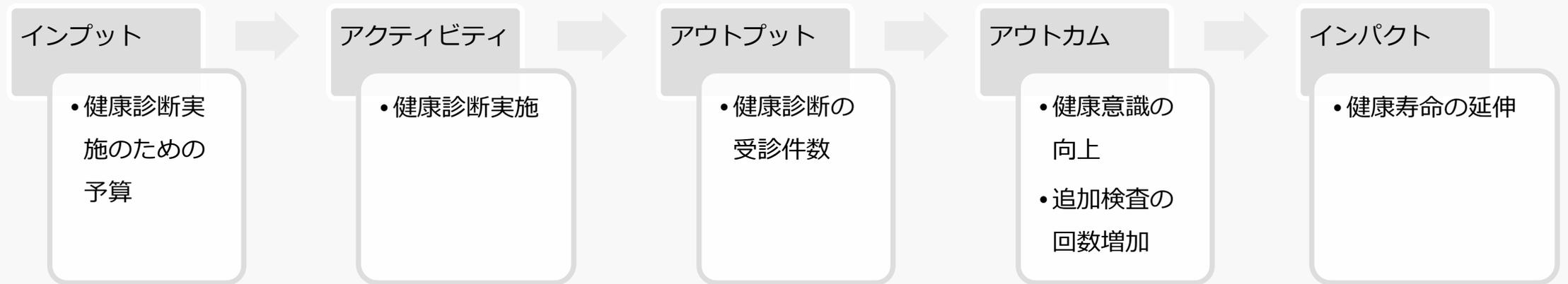


プログラム評価の内実（2）

セオリー評価

- 「セオリー」 = プログラムの手段-目的を論理的に示す
 - 「ロジックモデル」で表しているもの
 - セオリーに無理がないか？ 妥当かどうか？
- ⇒実績値などを入れてセオリーを吟味、検討する

ロジックモデル



セオリーの検討アプローチ

- 演繹的アプローチ

 - 既存の文献や調査の活用

 - プログラム介入後の実績値の参照

- 帰納的アプローチ

 - 政策実施の現場に足を運ぶ参与観察

 - インタビュー調査やアンケート調査

⇒これらの情報を踏まえてセオリーが妥当かどうかを検討する

プログラム評価の内実（3）

プロセス評価

- 計画通りに実施されたか
- 意図した対象者にサービスが提供されているか
- 実施体制、マネジメントは適切か
- 関係組織との連携は十分か
- プログラムに対する関係者の認識の変化はあったか

⇒実施の過程を分析してセオリーとの齟齬を確認

⇒ふたたびセオリー評価へ

プログラム評価の内実（４） インパクト評価

- プログラムの介入による効果の測定
- 何が本当にプログラムの効果なのか？
⇒ 高度な統計分析が必要、
- 社会プログラムの因果関係の証明は簡単ではない
⇒ 介入時点での工夫や準備が不可欠

．．．ということで

- 「政策分析」よりも「簡単」な「プログラム評価」
⇒実際にやるのは大変、専門家の支援も必須
- ほとんどの自治体では簡易的な形で実施されている
⇒ロジックモデルの活用等はセオリー評価に近い
⇒実績値を入れることでプロセスも一応見てはいる

③業績測定

- あらかじめ定められた指標に基づく評価
 - KPIなどを用いてプログラムの進捗を管理する
 - 事前予測の困難さを回避
- ⇒政策の因果関係を細かくは見ない
- 簡易的な手法である分、幅広い分野で応用可能

日本の政策評価の歴史

日本政策評価の前史

- PPBSの検討（1960年代後半～1970年代前半）
 - ⇒ 米国での流行を取り入れ、日本でも検討された
 - ⇒ 米国での失速を受けて本格的な導入はされず
- 行政学者たちによる「プログラム評価」の発見
 - ⇒ 米国の会計検査院制度から着想を得る

日本の「政策評価」の二つの流れ

- ①「プログラム評価」型
- ②「業績管理／業績測定」型

⇒日本の政策評価は今日では②が主流

⇒①と②では目的も異なるのだが十分認識されていない

日本における政策評価の展開

- 三重県の北川正恭知事（1995～2003）
- 「事務事業評価」を大々的に導入、全国的な話題に
⇒大規模な予算カットの実現が大きな話題に
- 岩手県でも1997年に「事務事業評価」が導入される
- 1998年には「公共事業評価」も導入

「行政経営」の発想

- 上山信一『「行政評価」の時代』（1998年）
 - 公共セクターに「経営」の発想を持ち込む
 - 市民を「顧客」と見立てる発想
 - NPMとして世界的に浸透、日本でも流行
- ⇒ 「顧客」に答えるための「評価」！

『行政革命』のインパクト 杉谷（2024：47）

① 触媒としての行政	「舵取り」（方向性を決める）と「漕ぐこと」（サービスの提供）で、政府が主として担うべきは前者である。
② 地域社会が所有する行政	サービスの提供ではなく市民に権限や財源を移譲し、自主的に管理・運営してもらう。
③ 競争する行政	行政はサービスを独占すべきではなく、行政同士や民間とのあいだで競争してサービスをよくすべきである。
④ 使命重視の行政	規則や手続きではなく、課せられた使命や目標を重視した行政の方が望ましい。
⑤ 成果重視の行政	政策の結果得られた成果を測定し、それに基づいた人事評価や組織マネジメントに注力する。
⑥ 顧客重視の行政	競争を前提に市民のニーズに沿った行政サービスの提供を目指す。
⑦ 企業化する行政	起業的な精神を公務員が身につけ、公共セクターであっても利益を追求する。
⑧ 先を見通す行政	後手に回るのではなく、正確な予測を打ち立てて、それに基づいて政策をつくる。
⑨ 分権化する行政	ハイアラーキーな組織ではなく、フラットな組織を目指し、チームワークや参加を重視する。
⑩ 市場志向の行政	計画主義的な規則、規制ありきの行政ではなく、市場をベースにした行政運営を心掛ける。

「業績管理／業績測定」の席卷

- 「業績管理／業績測定」が「評価」として広まる
⇒ 労力の問題、評価が流行ったきっかけ・・・
- 「評価」は「予算カット」のため？
⇒ 本当は違うが、そのような運用が全国で行われる

日本の政策評価の特徴と課題

- 「業績測定」や「業績管理」が中心
⇒ コストカット、予算削減への過剰な傾斜
- 「全数評価」の主流化
⇒ 「浅く広い」評価、厳密性は低い
- 「有効性」よりも「効率性」を重視

「効率性」と「有効性」の違い

- 「効率性」
（主に）投入された資源と成果の比率で算出
「コスパ」に近い概念、予算カットの際に重視
- 「有効性」
政策に効果があったかどうかを重視
予算カットは必ずしも目的ではない

評価は何のためにある？

- ①政府のアカウンタビリティの追求
政府活動の結果が有効だったかどうか
- ②専門分野への知的な貢献
新型コロナ対策の評価など
- ③組織のマネジメントへの貢献
組織活動が効率的か否か、生産性はどうか、など

日本の政策評価の課題 とEBPM

EBPMと政策評価の違い

- EBPMはPolicy Makingに注目するので「事前評価」が基本
 - ⇒ただし評価結果のフィードバックという点で重なる
 - ⇒政策形成に力点を置く
- 「エビデンス」を重視する立場
 - ⇒厳密なエビデンスへの志向、データ利活用も視野に入れる
 - ⇒データサイエンスや経済学が主流の学問に

「改革理念の潮流」

時期	主要論議の特徴
1960年代中葉～1970年代後半	合理的・階層的計画及び費用便益分析、進歩主義的楽観
1970年代後半～1990年代後半	NPM、効率性のための経営技術、「経営改善」の勃興
1990年代後半～（現在）	主導モデルの不在、ガバナンス、ネットワーク、協働など
2000年代～現在（？）	EBPM、行動経済学、統計的因果推論（？）

ポリット、ブカールト（2022：31）より一部改変

6 レビューシート作成のポイント <STEP② 効果発現の経路を考える>

STEP② 効果発現の経路を考える 事業所管部局の「意思」をロジカルかつ具体的に表現する

査定担当者や国民がレビューシートを読んだだけで、「どのような経路（段階）を辿って事業の効果が発現することを目論んでいるのか」を理解、納得できるように記載する。

「どのような状態がその事業の目的を達成した状態だと考えているのか」（＝長期アウトカム）、「その実現に向けて、途中段階で、どのような情報（データ等）を収集・参照しながら、どのように改善の取組を行うのか（行っているのか）」（＝短・中期アウトカム）について、事業所管部局の「意思」を、ロジカルかつ具体的に表現する。

真に社会課題解決の実現を目指すには、有効性の検討の継続こそが必要

事業の「必要性」に着目した検討

(例) 「XX法に基づいて…」
「閣議決定に基づいて…」

⇒予算獲得、インプット思考が強すぎる
大切なのは、「それでどうするか」

事業の「効率性」に着目した検討

(例) 「競争入札方式で実施」
「段階的に政府負担を減少」

⇒ムダ削減だけでは、政策や事業はよくなる
ず、現代社会が求める本来の行政の
役割を發揮できない

事業の「有効性」に着目した検討

- 政策や事業が対象とする社会は複雑で、事前設計を十分に重ねても、目論見通りにはいかない
- 環境変化によっては、うまくいっていたものが、突然うまくいなくなることもある



- 目標達成のため、より効果の高い方策は何か
- 直面するボトルネックは何か、それをどう超えるか

そもそも、政策や事業の対象である社会は多様で課題解決は難しいことを前提に知恵を出し合う
複雑で変化の速い社会であっても、政策立案の精度をさらに向上させ、しっかりと結果を出せる行政に

参考：亀井善太郎「政策立案の精度をさらに向上させるためダイナミックなEBPMを実現していく」（EBPM勉強会・ワークショップ資料）、2022.08. 16

「効率性」と「有効性」

- 「効率性」 = 投入された資源と得られた成果の比率
- 「有効性」 = 政策に効果があったかどうか
- 政策評価も本来は双方を重視する筈だったが・・・
 - 「財政削減」に成功したとの触れ込み
 - 「効率性」を歪に追及する政策評価が定着

今日の政策評価の課題

- 評価結果が政策の改善に繋がらない
 - 評価の目的は？ 予算削減？
 - 業務内容を円滑に進めるためだけ？
- 「お手盛り評価」の蔓延
 - 「使い物にならない」評価結果
 - 客観的な「評価」からかけ離れた情報の作成

EBPMを根付かせるために

- 政策の「有効性」に注目すべき

→「有効性」の希求は困難、高い専門性が必要

(※でも本当は「効率性」も・・・)

- そもそも評価は何のためにやっている？

→政策形成に繋げるにあたって必要なのは？

EBPMの内製化に向けて

- 現状、日本のEBPMは内製化できていない
 - たいていの場合、コンサルや研究者に頼る
- 高度なデータ分析とかはできない・・・
 - 「内製化」は無理なのか？何が課題？
- 何を考える必要があるのか

参考文献

- 山谷清志（2012）『政策評価』ミネルヴァ書房
- 山谷清志監修（2020）『プログラム評価ハンドブック』晃洋書房