

1. 研究の問い

日本の政策評価制度は、なぜ両立困難な二つの目的を掲げることとなったのか。そのことは何をもたらしたのか。本稿ではこれらの問いを追求する。

政策評価制度は、行政機関が行う政策の評価に関する法律¹（以下、「評価法」という。）に基づく制度で、制度目的として、「効果的かつ効率的な行政の推進に資する」こと（以下、「目的Ⅰ」という。）と「政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすること」（以下、「目的Ⅱ」という。）の二つを掲げている（評価法第1条）。国の行政機関がその所掌に係る政策の効果を自ら評価する取組であるとされている「政策評価」（評価法第3条）が政策評価制度の基本的な取組で、その政策評価の結果は、「評価書」として公表されることとされている（評価法第10条）。各府省の自己評価が基本という特徴（田辺 2006, p.91）により、目的Ⅰと目的Ⅱを同一の評価書で達成することが難しい構造となっている。行政の有効性、効率性向上に資する情報を得るためには、現行政策の問題点を明らかにする必要がある。他方で、政策について国民へ説明しようとするならば、各府省は自らを正当化するための情報を生産する。そこで、自己評価を行う各府省は、現行政策の問題点を明らかにする情報の産出と自己正当化のための情報の産出とを選択することになる（平松 2008, p.4）。このように、目的Ⅰと目的Ⅱは競合することもあり（小西 2009, p.24）、同時に実現することが難しい。では、なぜこの二つを追求することとしたのだろうか。

本稿はこの問いに対して、制度の導入過程を詳細に振り返ることで答えていく。さらに、両立困難な二つの目的を追う中で、目的Ⅱについて法律の文言と実務の運用が離れていくという帰結を指摘する。この帰結は、現行の制度見直しにおいても懸念を生じさせる。そこで、このような帰結がいつの時期から生じてきたのかについて、制度導入後の経過から明らかにし、その要因を検討した上で、今後の対応策を論じる。

以下、第2節では、政策評価制度の概要と先行研究の状況を整理する。第3節で、制定過程について取り上げ、第4節で、制度導入後の変化を扱う。第5節で考察をし、第6章で議論を整理し、今後の展望を述べる。

2. 政策評価制度の概要と先行研究

2.1. 政策評価制度の概要

まず、行政法学における先行研究に基づき、目的Ⅱの要求水準について整理をする。評価結果に関して、専門用語や数式を用いた膨大な評価書は専門家以外には理解しがたいという観点から、評価法は、評価書のほかにその要旨も公表することを義務づけている（宇賀 2002, p.30）。加えて、評価書の記載事項（評価法第10条1項）に関して、「政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項」（同項6号）が公表されることによって、国民は「政策評価の結果」（同項7号）に関するメタ評価（評価の評価）を行うことが可能になる（宇賀 2002, pp.29-30）。評価結果の公表における「内容」と「態様」について、評価法は、「政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報に関する事項」（同

項6号）等の評価書への記載を求めつつ、「評価書」と「要旨」の両方の公表を義務づけており（同条第2項）、評価対象の政策に関する情報をわかりやすく伝える「要旨」と詳細な情報を提供する「評価書」による「役割分担」が予定されている（小西 2021, p.25）。

この構造によると、「目的Ⅱは、国民に、評価対象の政策に関する詳細な情報を、評価書（同条第1項）という形で具体的・専門的に、説明すること（以下、「具体的・専門的説明」という。）及び国民に、評価対象の政策に関する情報を、要旨という形でわかりやすく、説明すること（以下、「要約的説明」という。）の二点を求めている」と整理（以下、「法的整理」という。）できる。

次に、法的整理と実務的運用を照らし合わせる。具体的・専門的説明に関して、「学識経験者を有する者の知見の活用」欄（同項5号）が単に空欄になっている評価書が内閣府等で見られる。評価対象の政策の性質から「学識経験者を有する者の知見」を活用していないことを示しているとの解釈も可能であるが、追加的な説明がなく、法定記載事項が空欄とされている状況では、「国民に評価対象の政策に関する詳細な情報を具体的・専門的に説明」していると評価することは難しいといえる。また、要約的説明に関して、令和4年度実施施策に係る実績評価の評価書を公表しているのにもかかわらず要旨は公表していない府省は2024年1月1日時点で10府省にのぼる。この観点では、法律上の手続が満たされていない²状況である。このように、法的整理は実務上果たされておらず、法律上の要求と実務的運用との間で乖離が生じているといえる。

府省	令和3年度以前の実施施策に係る評価書の要旨の公表の有無	令和4年度実施施策に係る評価書の要旨の公表の有無
内閣府	×	×
宮内庁	○	○
公正取引委員会	△	△
	※標準様式の評価書に加え、実績評価書資料が存在	※行政事業レビューシートに加え、重要な位置付けの「評価書」が存在
警察庁	○	×
個人情報保護委員会	×	×
カジノ管理委員会	×	※評価書の公表なし
金融庁	○	○
消費者庁	○	○
デジタル庁	—	—
復興庁	×	—
総務省	×	※評価書の公表なし
公営企業委員会	△	×
	※平成19～22年度に行った評価に限定して、要旨あり	
法務省	○	×
外務省	△	△
	※「概要」という項目が評価書に存在	※「概要」という項目が評価書に存在
財務省	○	○
文部科学省	×	—
		※評価書の公表なし
厚生労働省	△	×
	※平成14～21年度に行った評価に限定して、要旨あり	
農林水産省	×	×
経済産業省	○	○
国土交通省	○	○
環境省	△	×
	※平成14～16年度に行った評価に限定して、「評価書概要版」あり	
原子力規制委員会	○	○
防衛省	×	×

表 1

実績評価の要旨の公表状況

（政策評価ポータルサイトにリンクのある府省のHPから作成。）

このように実務の運用は法律の文言とは異なる形で現実的に対応されてきた。こうした方向性が制度の見直しに最終的にはつながっていく。機動的かつ柔軟に政策の軌道修正が行われ、社会経済の変化に対応できる行政を実現するためには、政策の効果等を適時に把握・検証することが重要との見地から、政策評価制度の見直しが進められている（政策評価審議会 2022, p.1）。この見直しの方向性は、政策評価審議会答

² なお、「政策評価の実施に関するガイドライン」（令和5年3月31日一部改正）では、「評価書が既に簡潔で分かりやすいものとなっている場合には、当該評価書を要旨と兼ねるものとして位置付け得るものとする。」とされ、要旨を公表する必要がない場合もある。

¹ 2001年6月22日成立。

申（2022年12月21日）に当たって公表された談話によると、「説明責任に重きを置き、『きちんと出来ているか』を説明させる『監督者の視点』が強い」制度³から、「『何がボトルネックとなっていて、どうすれば改善するのか』といった『政策立案者の視点』を重視する制度へと本能的に転換するものと位置付けられている（辻 2023, p.54-55）。つまり、目的Ⅰが重視⁴されているのである。

2.2. 先行研究の状況

政策の効果を把握する取組全般としての評価機能は、政策評価制度の法制化以前から官学で調査研究が行われてきた。評価機能の理論的な目的は、「アカウントビリティの追求」（行政機関が期待される効果を出して責任を全うしているかどうかを判断するためのデータを求めること）、「マネジメントへの貢献」（行政内部のマネジメント活動に貢献するデータである評価結果を現場のマネジメントにフィードバックすること）及び「関連分野への知的貢献」（評価の前提として調査したデータや評価結果といった新しい情報を専門分野に提供すること）の三点に分類される（山谷 2006, pp.36-38）。評価法との関連では、直接的にはマネジメントへの貢献とアカウントビリティの追求が明文化⁵され、それぞれが目的Ⅰと目的Ⅱに対応していると整理できる。特に、目的Ⅰは、有効性と効率性の観点⁶から、評価結果を政策へフィードバックすることを求めているものであるといえる。さらに、目的間の関係性について、政策評価制度の主たる目的はマネジメントへの貢献であり、他の二つの目的は強くないとされている（山谷 2006, p.38）。

理論的な目的に対応して、制度上の問題も指摘されている。まず、目的Ⅱについて、「誰が、どのような立場で、どんな評価（説明）を求めているのか」ということが明確にされていないとの問題がある（山谷 2006, p.10）。加えて、一般的に「国民に説明する責務」と互換的に用いられている「説明責任」や「アカウントビリティ」という言葉⁷（以下、これらの概念を「説明責任概念」という。）が、政策評価を各府省に導入、定着させる過程で強調されたところ、こうした言葉の内実が曖昧であったために、説明するための材料や資料は多い方がよいとの風潮が生まれ、政策評価の件数が増大し、評価書の記載内容が詳細で膨大となる現象が生じたことが指摘されている（岩田 2010, pp.14-15）。こうした支障に対しては、「どのような情報をどのような場合に提示すればアカウントビリティを果たしたことになるのか」という点を明らかにすることにより、説明のために政策評価をする作業量は軽減されるはずであると制度上の課題が指摘されている（山谷 2006, p.224）。

³ 法制化の議論の中で、事務的作業としての政策評価の実行可能性も考慮され、説明責任の徹底に重心が置かれるようになったと指摘がある（鎌田 2008, pp.39-50）。

⁴ 田辺（2021, p.24）も、政策評価審議会提言（2021年3月17日）では各府省において役立つという評価のあり方への志向が強調されており、アカウントビリティよりも政策の改善に向けた役割に重点が置かれているとしている。

⁵ 「関連分野への知的貢献」は、当該専門分野が行政実務に応用される際に、行政現場への有効性や効率性の向上に資することも考えられるが、間接な効果であると位置付ける。

⁶ 「効果的かつ効率的な行政の推進に資する」（評価法第1条）

⁷ 総務省が公表している「政策評価に関する基礎資料集 令和3年度版」では、「4政策評価に関する用語集」において、「説明責任（accountability：アカウントビリティ）」が挙げられている。

説明責任概念は、他制度でも参照されている。アカウントビリティや説明責任といった言葉は、1990年代に急速に公的分野で使用されるようになった（岩田 2010, pp.7-8）。その背景としては、1990年代頃に政治家・行政官の汚職や不正経理が相次ぎ、行政活動に対する透明性向上を求める声が高まったことやNPMの潮流により、事前の予算・計画偏重の行政から事後の決算・成果を重視する行政への転換が志向されたことが挙げられる（山本 2013, pp.13-14）。説明責任という言葉は、行政改革会議と同時期に活動した行政改革委員会の過程において、「accountable」の意味（説明できる、責任のある）から類推する形で、「accountability」の共通の訳語として創出され、用いられるようになったが、公的分野では「説明責任」の意味合いが厳密に定義されて使い分けられているわけではない（岩田 2010, pp.3-19）。

このように、透明性向上を求める社会的情勢等を背景として、説明責任概念は政官界で言及されるようになった。しかし、説明責任概念は多義的な概念であり、他制度も含めて統一的な解釈が確立しているわけではない。そこで、制度ごとに説明責任概念の内容を明らかにする必要がある。

また、政策評価を行う行政現場の認識についても先行研究がある。まず、政策評価制度黎明期では、行政現場で政策評価制度全体の趣旨、目的についての十分な理解を欠く状況にあったとされている（岩田 2010, p.8）。政策評価制度に対する評価として、行政管理庁や総務庁に職業公務員として勤務していた鎌田（2008, pp.47-51）は、定期的に成果情報を産出しているという観点から、政府の説明責任の徹底は十分であると述べている。また、西出（2020）は、政策評価を行う担当者の意向に関して、作為的な評価行動が評価従事者に見られることを実証的に検証している。

2.3. 小括

制度の現状として、目的Ⅱに関連して法律上の要求と実務上の運用との間に乖離が生じている。さらに、現在の制度見直しの方向性は、目的Ⅰ重視となっており、目的Ⅱの趣旨を基礎とする法律の文言と実務的運用との乖離が拡大する懸念が想定される。

先行研究においては、なぜ二つの目的が掲げられるようになったのかは十分に明らかにされていない。さらに、説明責任概念が多義的であるとされている中で、目的Ⅱに対応する説明責任概念の内容は一般に不明確であるとされている。一方で、定期的に成果情報を産出しているという観点から、目的Ⅱは十分に果たされているとする見解も存在する。では、目的Ⅱの内容は定期的な成果情報の産出であるのか。このような見解の対立も制度の帰結の一つであるといえる。

3. 評価法の制定過程

制度導入までは、大きく三つの時期に分かれる。通例、現在の政策評価の淵源は、行政改革会議最終報告⁸（以下、「改革会議最終報告」という。）に「政策評価」という項目が設けられ、政策評価制度の導入が提言されたことであると説明される（岩田 2010, p.10）。その後、法制化に向けた議論が重ねられ、評価法定に至る。一方で、政策評価に類似する制度としてかつては行政監察があり、評価機能に関する議論は行政改革会議以前にも見られた。つまり、第一に評価機能強化の必要性の公的部門による認識、第二に評価機能強化の理

⁸ 1997年12月3日

念の行政改革会議等における設定、第三に法制化に向けた議論という形で三つの時期に分かれる。以下、この三つの時期ごとに制定過程を整理する。

3.1. 評価機能強化の必要性の認識

まず、政策評価制度導入の提言の下地として、政官界では、評価機能はどのように理解されていたのか。行政改革会議以前の状況から整理する。

3.1.1. 行政機関における評価機能の検討

1975年度から、行政管理庁において、評価機能等に関する基礎的理論や各種手法の開発改良等について調査研究が行われていた（行政管理庁行政管理問題研究会 1976）。行政管理に関する理論と技術の調査研究を一つの役割とする一般財団法人行政管理研究センターの発足（1977年9月）以降は、当センターが行政機関からの調査研究の委託も受けている（総務庁長官官房総務課 1986）。

また、総務庁年次報告書の記載からは、総務庁が取り組んでいた政策やテーマを把握できる。平成7年度以降の総務庁年次報告書では、「政策評価」や「アカウンタビリティ」への言及が見られる。平成8年度の総務庁年次報告書では、「行政のアカウンタビリティを全うし国民からのフィードバックに効果的に対応する」などと述べられており、説明責任概念が言及されている。平成9年度版では、「社会経済情勢を踏まえた今後の行政の展望」として、「説明責任の徹底」や「評価の充実」が挙げられた。なお、平成10年度版では、政策評価機能の充実・強化に関する項目は挙げられていない。

3.1.2. 評価機能をめぐる国会の議論

評価機能に関する国会の議論は、評価法制定以前にも見られた。その代表例が、行政監視院法案をめぐる議論である。第41回総選挙を目前に控えた時期に、当時の菅直人民主党代表が、行政機関の調査を行い、法令の制定・改廃を提言する権限と評価機能を持つ国会附属機関の設置及び総務庁行政監察局の廃止を骨子とする行政監視評価委員会の設置構想を発表した。そして、この構想を発展・具体化した行政監視院法案が議員立法として第139回臨時国会に提出される。与党である自由民主党も行政監視院法案を協議課題の筆頭に位置付けられていたが、複数の論点で対立は解消されず、第140回通常国会で政策協議が決裂し、審議未了・廃案が決定づけられた（窪田 2005, pp.39-49）。

3.1.3. 小括

評価機能に関する調査研究の実施状況から、行政改革会議以前にも評価機能を強化、改善する必要性は政官ともに認識していたといえる。特に、1997年時点で総務庁は評価機能の充実や説明責任の確保を課題として位置付けている。一方で、政官界で評価機能強化という課題は認識されているものの、評価機能を強化する具体的手段は確立していなかった。

3.2. 評価機能強化の理念設定

行政改革会議では、評価機能強化の理念が示された。行政改革会議は、複雑多岐にわたる行政の課題に柔軟かつ的確に対応するため必要な国の行政機関の再編及び統合の推進に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議するために設置された。行革会議最終報告では、理念の一つに「まず何よりも、肥大化し硬化化した政府組織を改革し、重要な国家機能を有効に遂行するにふさわしく、簡素・効率的・透明な政府を実現する」ことが掲げられ、改革の基本的な考え方として、内閣・官邸機能の抜本的な拡充・強化や透明な行政の実現、行

政の簡素化・効率化等が挙げられ、詳細な改革案が提案された（田中・岡田 2000, pp.2-3）。

3.2.1. 行政改革会議

行政改革会議委員の指摘内容は、外部評価の導入の必要性や行政監察の改革、公共事業評価の必要性、経済問題に関する専門的評価の必要性などであり（南島 2020, p.76）、政策評価の具体的な制度論の議論よりは、評価機能の充実強化という方針の確認が中心であった。行革会議最終報告の評価機能に関する部分については、会議での審議がほとんどなく、集中討議（第37,38回会議）に事務局から提出された「たたき台」の文章が修正なく承認されている（岩田 2010, p.20）。

行革会議最終報告では「評価機能の充実強化」という項目で、評価機能が軽視される日本行政の傾向を指摘した上で、「政策は……不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、そのためには、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である。」と評価機能強化の必要性が述べられた。また、説明責任概念に関して、①評価機能の充実、立案部門と実施部門の意思疎通と意見交換を促進し、政策についての評価や各種情報の開示により行政の公正・透明化を促す効果があること、②政策評価の眼目は、政策に必要な修正を加えるとともに、政策に関する議論を明らかにし、政策選択についての国民的議論を喚起することにあるため、評価の迅速化や情報公開を積極的に進める必要があること、及び③評価が政策に実効的に反映されるためにも、評価結果の政策への反映に関する政策立案部門による説明責任の明確化が必要であることが言及されている。そして、評価機能の充実強化に向けた制度論として、実施部門の情報を政策立案部門に環流させるために実施部門を評価する仕組みを導入することなど四点が言及された（南島 2020, p.77）。

3.2.2. 中央省庁等改革基本法

中央省庁等改革基本法（以下、「基本法」という。）は国会審議で修正されることなく、1998年6月10日に成立する。基本的内容は行革会議最終報告と同一である（東田 1999, p.4）。

基本法は、中央省庁等改革の基本方針として「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること。」（第4条6号）及び「行政運営の透明性の向上を図るとともに、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるものとすること。」（同条7号）を挙げる。第4条6号の方針は第29条で具体化された。同条3号で挙げられた「政策評価に関する情報の公開を進めるとともに、政策の企画立案を行う部門が評価結果の政策への反映について国民に説明する責任を明確にする」という方向性は、第4条7号とも関連性がある。

3.2.3. 小括

行革会議最終報告は、評価機能の充実強化の必要性を指摘した上で、その目的として「評価結果の政策への反映」と「評価情報の公開」を掲げ、四点の具体的な制度論を示した。マネジメントへの貢献の観点から評価結果の政策への反映が掲げられ、アカウンタビリティの追求の観点から評価情報の公開が掲げられたと整理できる。一方で、行政改革会議では、評価手法等の議論に終始し、制度論的な議論が不十分だった。制度の具体化は、基本法制定を経て、中央省庁等改革推進本部における検討へと移行した。また、政策評価は、行政の信

信頼性確保のための方策として位置付けられた。情報公開制度に加え、積極的な説明責任のために政策評価制度の確立も求められたのである（南島 2020, p.91）。しかし、説明責任の内容については具体性を欠いたままであった。評価情報の公開や説明責任の明確化は、透明な行政の実現という基本的な考え方に対応する一方で、評価情報の公開等は評価結果の政策への反映の基礎となるというように行政の簡素化・効率化の手段とも捉えられる形であった。

基本法でも行革会議最終報告を引継ぎ、「評価結果の政策への反映」と「評価情報の公開」という方向性は明記された。これらの関係について、第 29 条 3 号は、評価情報の公開として、政策評価に関する情報の公開と評価結果の反映状況の説明をともに求めているところ、評価結果の反映が先に存在し、その反映状況を国民に説明するという前後関係が読み取れる。このように、評価機能強化の目的が一定程度整理された。

3.3. 法制化の議論

評価機能強化の方向性が一定の具体性を持って示された後、準備会合等で、諸外国の動向や国内の先駆事例が参照され、政策評価の法制化へと進んだ。（南島 2020, pp.82-91）。

3.3.1. 政策評価の手法等に関する研究会

「政策評価の手法等に関する研究会」⁹（以下、「手法研」という。）では、政策評価の導入に向けて用語の定義や制度目的、評価手法等について議論された。

第 7 回までの会議を経て、2000 年 2 月に「政策評価の導入に向けた意見・論点の中間整理」（以下、「手法研中間整理」という。）が取りまとめられる。目的が整理され、①「国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）の徹底」、②「国民本位で効率的な質の高い行政の実現」及び③「国民的視点に立った成果重視の行政への転換」の三点が挙げられた。理論的な目的との関係では、①がアカウンタビリティの追求、②③がマネジメントへの貢献に対応している。目的間関係については、①が第一に挙げられており、他の目的とも独立した形で目的の一つとして明記されている。

三つの目的それぞれには補足説明が付されており、目的の意義やその具体的内容等を理解する指針となる。①では、行政に対する国民の信頼性の向上を図ることが重要であること、効率化の誘因が働きにくいという行政の性質があるため、政策評価結果の公表により国民が行政活動をチェックできるようにすることが重要であること、政策の在り方についての国民的議論を喚起するとともに国民の政策への理解や共通認識を深めていくことが重要であること、及び法令や手続の遵守状況という手続的な側面についての説明責任に加えて一定の資源の中で効果的・効率的に成果を上げているかという結果についての説明責任を果たすことも国民に対しては重要となってきた状況を踏まえた政策評価の実施が重要であることの四点が挙げられている。

「(2) 公表の在り方」の項目では、国民の理解が得られるように「政策に関する情報をわかりやすく説明すること」と外部検証可能とするために「詳細で専門的、具体的な情報を説明すること」の両立が求められている。

説明責任概念は第 7 回までの会議でも言及され、制度目的の整理、検討が必要であるとの意見（第 1 回会議・村松岐夫、第 5 回会議・星野芳昭）も見られた。しかし、説明責任概念

には様々な意味合いが示されており、有効性、効率性も説明する内容に含まれるという考え方が共通している程度で、統一した見解が示されるわけではなかった。また、説明責任概念を制度目的に位置付ける根本的な背景に関して、評価機能の理論的な目的の一つにアカウンタビリティの追求がある旨を複数の学者が述べるとともに、第 2 回会議では太田誠一総務庁長官が「憲法の理念に照らすと、国民主権から国民に対する説明責任が不可欠である」と述べている。

第 15 回までの会議を経て「政策評価の導入に向けた中間まとめ」（以下、「手法研中間まとめ」という。）が取りまとめられた。目的や政策評価の結果等の公表について、手法研中間整理の内容を引き継いでいる。さらに、第 21 回までの会議を経て取りまとめられた「政策評価制度の在り方に関する最終報告」（以下、「手法研最終報告」という。）では、目的や政策評価の結果等の公表について、手法研中間まとめと同様の内容が言及されている。

評価機能の目的としてアカウンタビリティの追求に直接言及しているものは、少なくとも議事概要では、手法研中間整理が取りまとめられて以降、ほとんど見受けられない¹⁰。

3.3.2. 政策評価制度の法制化に関する研究会

「政策評価制度の法制化に関する研究会」（以下、「法制研」という。）では、法制化に関する基本的な考え方や制度枠組み等が検討され、2000 年 12 月に「政策評価制度の法制化に関する研究会報告」（以下、「法制研報告」という。）が取りまとめられた。

法制研報告では、「評価書」という概念が登場し、「4 評価書の作成・公表」の項目では、「政策評価を政策の企画立案と区別し、政策のマネジメント・サイクルの中での位置付けを明確にするとともに、評価結果を政策の企画立案に適正に反映させるため、本法制においては、評価結果について、書面（評価書）を作成することを義務付けることが適当である。また、国民に対する説明責任の徹底の観点から、この評価書については、公表を義務付けることが適当である。評価書には、評価結果を政策の企画立案に反映させるために必要な情報が記載されている必要があるが、同時に、評価書が公表されるものであることから、ガイドライン案において、評価の過程を含めて可能な限り具体的に公表されるものとされており、このため、評価結果が外部からも検証できるように、評価の過程を含めた情報も記載されている必要がある。」と述べられており、マネジメントへの貢献が評価機能の主目的に位置付けられ、マネジメントへの貢献に資するように作られた評価結果を公表することで、アカウンタビリティの追求も副次的に満たすという整理がされているように見受けられる¹¹。

法制研報告は、評価結果を外部検証可能とするための情報公開に加え、「国民に分かりやすい形での公表」も求めており、この要請に対応するため、評価書とは別に「評価書の概要を作成し、広く一般に公表することも必要」¹²としている。また、「評価結果等について、国民にとって容易に入手できる方法で、かつ、速やかに分かりやすい形で公表する」とする「政

⁹ 1999 年 8 月～2000 年 6 月

¹⁰ 第 11 回に、星野芳昭が「評価の実行可能性とアカウンタビリティとは別次元の問題で、評価できないから公開できないということにはならない。」と意見している。

¹¹ 「アカウンタビリティを果たすことが目的であり、そのための有効な「手段」の一つが政策評価である。……「手段」が目的化しないよう注意する必要がある。」という意見（第 4 回会議）があり、あくまで「アカウンタビリティの追求」も目的の一つである。

¹² この記述と同様の意見が第 9 回会議で出されている。

策評価に関する標準的ガイドライン(案)」の整理を取り上げている。このように、評価書自体の内容に加え、概要を設け、公表するという態様によっても果たしていくべき旨が読み取れる。こうした棲み分けは、「外部検証可能とする詳細な情報の公表」と「国民にとってのわかりやすさ」の両立を確保するために求めているといえる。

3.3.3. 政策評価に関する標準的ガイドライン策定

「政策評価に関する標準的ガイドライン(平成13年1月15日政策評価各府省連絡会議了承)」(以下、「標準的ガイドライン」という。)は、手法研や法制研と並行的して議論され、取りまとめられた(西出 2020, p.128)。

目的は、手法研中間整理と同内容となっている。評価結果等の公表に関して、「評価書」という用語は用いられておらず、評価書との関係は明らかではないが、「外部検証可能とする詳細な情報の公表」と「国民にとってのわかりやすさ」の双方が言及されている。

3.3.4. 政策評価制度法制化

国家行政組織法改正や各府省の設置法等の中央省庁等改革関連17法律案が1999年7月に成立した。これらの法律で、国の行政機関がその政策について「自ら評価」することや総務省が政策評価制度を所掌することが規定され、政策評価は法律上の根拠を有する取組となった(辻 2021, p.55)。実際に、2001年度の政策評価はこの関連法と標準的ガイドラインに基づいて実施された(小西 2009, p.9)。

評価法は、法案に附則第2条を加える修正を経て成立する(清水 2002, pp.9-10)。なお、国会では、「厳格な評価の実施。自己評価への不信を基礎として、『客観性』や『定量性』を高め、国民から信頼が得られる評価にすべき」や「予算への反映。予算要求における反映にとどまらず、予算編成においても、政策評価の結果を活用すべき」といった要求が見られた(小西 2021, pp.22-25)。

評価法では目的Ⅰと目的Ⅱが掲げられる。これらは標準的ガイドラインを基礎としており、手法研中間整理や標準的ガイドラインで挙げられた③成果重視の意味合いは、評価法第1条では「効果的」の部分に込められている(宇賀 2002, pp.15-16)。

法制化の過程について、1999年10月5日に自公連立内閣が発足し、総務庁長官に公明党出身の統訓弘が就任したことによる公明党の党派的影響があったことも指摘されている(小西 2021, pp.20-21)。具体的には、公明党の若松謙維議員が「行政評価法を制定して、国民に納得される行政の目標と、その実績や業績を公表することが必要だと確信いたします。」と述べる(同年11月17日衆議院行政改革に関する特別委員会)など、アカウンタビリティの追求も重視する党派性¹³であったといえる。

3.3.5. 小括

三つの目的及び「わかりやすい説明」と「詳細で専門的、具体的な説明」の両立確保については、手法研中間整理において整理されて以降、評価法まで引き継がれている。ただし、説明責任概念の意味合いについては、その内容を明らかにすることの必要性が手法研の議論の中で複数回指摘されたもの

¹³ 当時の公明新聞の記述に基づくこと、公明党は無駄の排除を実効的に実施するために政策評価制度法制化を望み、基本原則として、(1)客観的基準に基づく政策評価の徹底(2)生活者の視点への配慮(3)情報公開の原則(4)外部評価・立法府のチェック体制の強化などを挙げている。なお、公明新聞は、2023年11月24日に公明党本部に問い合わせ、政策評価制度に関する記事を共有いただいた。

の、その後の議論も含め、統一的な見解が整理されることはなく、評価法における定義まで至っている。

目的間の関係について、手法研最終報告まではアカウンタビリティの追求が独立的な目的として位置付けられている。他方で、法制研では、マネジメントへの貢献が評価機能の主目的に位置付けられ、評価結果を公表することでアカウンタビリティの追求も副次的に満たすという整理が見られるようになる。

手法研における議論を参照するところ、理論的な目的の一つとしてアカウンタビリティの追求が学者から挙げられるとともに、太田誠一総務庁長官が説明責任は不可欠であると述べるなど、学術的にも政治的にも後押しを受けて、アカウンタビリティの追求も制度目的として位置付けられたといえる。その後の議論に関しては、公明党が連立政権を構成する中で、政策評価の機能の一つとしてアカウンタビリティの追求を重要視する公明党の党派的影響もあったと考えられる。

4. 政策評価制度導入後の変化

評価法附則第2条では「政府は、この法律の施行後3年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定された。この規定に基づく見直しに関連して、総務省行政評価局長を務めた塚本(2002, p.9)は、新制度の期待に応えるためには「実務の蓄積、経験の蓄積、……課題の克服ということも必要であり、一定程度の時間も必要になるのではないかと思われる……。……今後の努力、あるいは発展というものにまつべきところがある……。…」と述べており、制度を実際に動かしてみながら改善していくという方針が当時の総務省にはあったといえる。

2004年12月には、「政策評価制度に関する見直しの論点整理」が取りまとめられ、評価結果の政策への反映や評価に関する情報の公表等に必要の方策を検討することの必要性等が示された。特に、評価結果等の公表について、外部検証可能とする詳細な記述と国民へのわかりやすさの両立を確保するために、評価書と要旨との役割分担を明確にすることが必要であるとしている。

2005年6月には、総務省は「政策評価制度に関する見直しの方向性」(以下、「見直しの方向性」という。)を取りまとめた。「国民への説明責任の徹底」に関して、「国民への分かりやすさの確保、評価書・要旨の標準化」及び「国民的議論の活性化」が挙げられており、評価書本体と要旨の役割分担の明確化の必要性¹⁴にも言及がある。また、「評価の観点や実施時期など法定記載事項が必ずしも明確に記載されていない府省もある。」との課題を示し、「評価方式の特性を勘案して、法定記載事項が明確に記載されたものとなるよう標準的な様式を提示し、その際、法定記載事項ごとに具体的にどのような内容を記載すべきかも明示することとする。」という対応方策を提示している。さらに、評価結果の内容に関して、外部検証可能性確保にも言及がある。

附則第2条に基づく見直しによる対応方策は、各府省が2005年度内の基本計画や実施計画に反映し、2006年度から新たな枠組みの下で評価を実施することとなった(新井 2013, pp.11-12)。

¹⁴ 当時、附則第2条に基づく見直しを担当していた総務省行政評価局政策評価官室の調査官を小西敦が務めていたこともあり、小西(2021, p.25)の指摘とほとんどが一致する内容となっている。

その後、事業仕分けや行政刷新会議、経済財政諮問会議、政策評価・独立行政法人評価委員会、政策評価審議会等の議論に応じて、見直しの動きがあった（西出 2020, pp.140-152）。

各段階の方向性としては、「政策に関する情報をわかりやすく説明すること」と「詳細で専門的、具体的な情報を説明すること」を両立する評価結果等の公表の改善やマネジメントへの貢献機能に関する改善、行政事業レビュー等との連携強化による評価作業の軽減¹⁵といった内容が挙げられる（西出 2020, pp.135-152；新井 2013, pp.8-13）。特に、マネジメントへの貢献機能の強化は、実現する上で技術的な課題も存在することもあり、多くの時期で言及されている。

また、国民の説明責任の徹底を図ることは、「見直しの方向性」等の資料において、今後の課題と対応策として挙げられた。一方で、総務省が実施しうる具体的な対応策は標準的な様式の提示程度であった。その他の方策としては「要旨においては、評価書の該当部分等を容易に参照できるように、その所在情報を明記することとする。」というように共通的な方針が示されているものの、政策評価を行う各府省の取組に委ねざるを得ない形になっていた。

5. 考察

5.1. なぜ二つの目的を追う制度となったのか。

まず、行政改革会議以前から、行政管理庁や総務庁は調査研究を行っており、評価機能の各目的を認識していたといえる。行政改革会議から法制化に至るまで各目的への言及が見られるように、従来の調査研究で認識されていた理論的な目的が制度導入過程で言及されることは当然である。

行革会議最終報告では、基本的な考え方である行政の簡素化・効率化や透明な行政の実現に対応して、評価機能の充実強化の目的として「評価結果の政策への反映」と「評価情報の公開」が掲げられた。行革会議最終報告では第一の機能としてマネジメントへの貢献が挙げられている（鎌田 2008, p.39）ところ、同時に、不透明性の問題に対して、積極的な説明責任のために政策評価制度の確立が求められた（南島 2020, p.91）ため、マネジメントへの貢献に目的が絞られることはなかったのだろう。すなわち、当時の社会的な要請と親和的であった二つの目的がともに制度目的として掲げられることとなったと考えられる。

目的間の競合関係を鑑みると、制度目的としてはアカウントビリティの追求が法制化の過程で捨象されることも論理的には考えられる。しかし、アカウントビリティの追求は法制化の議論で否定されなかった。その背景としては、アカウントビリティの追求という目的が学術的、政治的に所与のものとして受け入れられており、むしろ連立政権を構成していた公明党の党派的影響により推進されたことが指摘できる。さらに、理論的には複数の目的があるという総論を前提としつつも、複数の目的を機能させるために必要な条件や措置を各論的に検討する必要も考えられるが、実現可能性を含めたこうした検討は制定過程を通じて不十分であった。

したがって、行政の簡素化・効率化と透明な行政の実現という社会的要請¹⁶に親和的な二つの目的は、政策評価制度導

入の提言以降所与として受け入れられ、必要措置等の制度論的検討も十分に行われなかったことによりそれらの目的が積極的に否定されることがなかったため、政策評価制度は二つの目的を追う制度になったといえる。

5.2. 二つの目的を追う制度は何をもたらしたか。

5.2.1. 目的間の構造に関する解釈

両立困難な二つの目的をとともに達成するためには、それらが機能する条件を考え、必要な措置を講じる必要がある。二つの目的を追求する上では、ある目的を所与として他の目的を限定的に扱うというような条件も考えられる。こうした目的間の関係は、評価法の規定からは直接導かれられないものの、法制研報告の記述の解釈から整理できる。それが、「マネジメントへの貢献が評価機能の主目的に位置付けられ、評価結果を公表することでアカウントビリティの追求も副次的に満たす」という整理である。さらに、具体的な制度論として、「わかりやすい説明」と「詳細で専門的、具体的な説明」の両立確保が手法研中間整理から評価法まで引き継がれている点を併せて考えると、「マネジメントへの貢献を重視する形で評価を行い、評価結果外部は検証可能かつわかりやすい形で公表することで、アカウントビリティの追求も副次的に果たす」という構造が浮かび上がる。この構造には、アカウントビリティの追求として評価結果等を公表し、外部検証等を経ることで、マネジメントへの貢献機能の強化を期待するという含意もある。このような整理は、政策評価制度の主たる目的はマネジメントへの貢献であり、アカウントビリティの追求の目的は強くないと指摘（山谷 2006, p.38）とも親和的である。

したがって、目的Ⅱの内容は、評価法第1条の記述からは多義的であるように思われるが、法制研報告に基づく整理のように、目的Ⅱの内容は目的Ⅰとの関係で一定の限定を付す解釈が可能である。

5.2.2. 法的整理と実務の運用の乖離

アカウントビリティの追求という目的が否定されず、二つの目的を追う制度となった帰結として、目的Ⅱに関する評価法第10条の規定を満たさない運用が見受けられるようになった。このような運用は、「見直しの方向性」の記述に見られるように、附則第2条に基づく見直しが行われた時期から指摘されている。遅くとも2005年時点では法的整理と実務的運用の乖離が生じているといえるのである。

では、なぜこのような乖離が生じたのか。「見直しの方向性」で示された対応策の裏返しとして考えると、乖離の表面的な要因は、評価法規定の内容も含め共通的な方針が各府省では認識されていなかったことであると考えられる。さらに、その要因を制定過程から考えると、政策評価制度では各府省の独自の取組が中心に位置付けられていたこと及び制度目的間の関係が簡明でなかったことにあるといえる。評価法制定を待たずに2001年度には各府省の設置法と標準的ガイドラインに基づき、各府省の取組として政策評価は実施された（小西 2009, p.9）。加えて、法制化された制度も自己評価が基本であり、具体的な実施方法等については各府省の取組に委ねざるを得ないものとなった。さらに、政策評価制度を実際に動かしてみても、実施しながら改善していくという方針があった（塚本 2002, p.9）。行政現場では、政策評価制度全体の趣旨、目的に関する十分な理解を欠く状況があった（岩田 2010, p.8）。そこで、各府省の政策評価を実施する現場で独

¹⁵ 2007年までには評価項目の大きくくり化や評価対象の重点化も行われた（鎌田 2008, p.40）。

¹⁶ 透明性確保や説明責任概念は、行政手続法や情報公開法の議論でも言及されており、中央省庁等改革や政策評価制度法制化の議論において同様の概念に言及されたのは、特段の事情がない限り、当然であ

るといえる。

自的な取組が続く中で、制度趣旨が理解されないまま自主的な運用が続いたことが乖離の要因であると指摘できる。



図 1
乖離が生じた要因の整理

法的整理と実務的運用の乖離は現在でも見受けられる。では、なぜ法的整理と実務的運用の乖離は解消されなかったのか。「見直しの方向性」における記述に見られるように、乖離の状況は制度見直しの段階で総務省に認識され、対応策も示されていた。この対応策はなぜ機能しなかったのか。それは、乖離の根本的な問題が各府省の自主的な運用にあるにもかかわらず、対応策が各府省の取組に委ねざるを得ず、各府省で自主的な運用が続く要因については対処することができなかったことが考えられる。また、作爲的な評価行動の存在（西出 2020, pp.155-160）からは、制度趣旨が理解されていたとしても、法制度に沿った行動のインセンティブがなく、法律から乖離した行動を評価従事者が行うことも考えられる。しかし、こうした懸念に対する実質的な方策も見られなかった。

制度見直しは多くの時期に試みられていたにもかかわらず、実質的な対応策がされなかったことも重要な観点である。その要因としては、制度見直しの方向性の多くは、技術的な課題を抱えるマネジメントへの貢献機能に関する改善であり¹⁷、法的整理と実務的運用の乖離は重視されなかったことにあると考えられる。説明責任は果たしているという認識が一部であったことも、乖離が重視されなかった要因の一つであると指摘できる。

このように、対応策が機能せず、また、実質的な対応策が講じられなかったことにより、乖離が解消されなかったと考えられる。

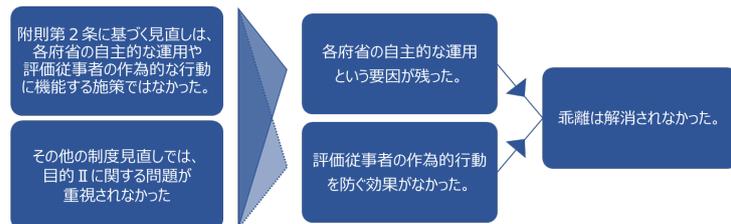


図 2
乖離が解消されなかった要因の整理

6. 議論の整理と今後の展望

6.1. 議論の整理と研究上の課題

本稿では、法律上の要求と実務的運用との乖離の要因を、各府省の自主的な運用に委ねる制度の特性と抽象的な制度目的の内容や位置付けが具体的に明示されなかったことにより、制度趣旨が理解されずに自主的な運用が継続したことにあると整理した。そして、制定過程の分析を通じて、マネジメントへの貢献を重視する形で評価を行い、評価結果を外部検証

可能かつわかりやすい形で公表することで、アカウンタビリティの追求も副次的に果たすという解釈上の目的間の構造を示した。さらに、法的整理の趣旨として、「一般国民向けに行政の透明性を向上させる目的」と「外部検証等を通じてマネジメントへの貢献機能強化に資するという評価結果等の公表の効果」の二点があることを指摘した。

これらの検討はあくまで先行研究や政府資料に基づく整理であるが、実務的運用を対象としている以上、実務へのヒアリング等を通じて、その実態を詳細に分析する必要性は残るといえる。研究上の今後の課題としては、本稿による整理を仮説として、実証的に検証することがある。

6.2. 今後の展望

現在の制度見直しの方向性は、マネジメントへの貢献機能の強化であるところ、制度見直しに沿った評価書を作成している府省は少なくなく、各府省はこの方向性に概ね応じているといえる。一方で、法的整理と実務的運用との乖離という問題は残る。加えて、評価情報の公表は外部検証の基礎となり、マネジメントへの貢献機能向上にもつながる。この観点が意識された評価結果等の公表がされなければ、マネジメントへの貢献機能の強化の実効性も低減しうる。また、目的Ⅱの不明確性により評価書の記載内容が詳細で膨大となる現象が生じたこと（岩田 2010, pp.14-15）を考慮すると、本稿で指摘した乖離が残ることで、評価作業の効率化も目指す制度見直しを形骸化させてしまう懸念もあるといえる。

このような課題や懸念に対して、どのような方策を講じるべきか。乖離に対して、法律論としては、実態に法律を合わせる（小西 2021, p.30）か、法律に実態を合わせるかのどちらかの対応は必要である。そして、「政策に関する情報をわかりやすく説明すること」と「詳細で専門的、具体的な情報を説明すること」の両立確保という評価法の趣旨を考慮すると、政策論的には、法律に実態を合わせる方が適切であると思われる。そこで、各府省による自主的な運用や制度目的の抽象性及び複雑性といった政策評価制度の特性を考慮した上で、制度趣旨の浸透を各府省において行う必要がある。

アカウンタビリティの追求を第一の目的と扱うことにより、マネジメントへの貢献機能が低減される事態になってはならない。本稿で整理した目的間の構造は、現在の見直しの方向性とも親和的¹⁸である。各府省における制度理解が進まなかったという制度運用上の反省及び目的Ⅱの不明確性を考慮すると、評価法第 10 条に沿って評価結果を外部検証可能かつわかりやすい形で公表する程度で目的Ⅱは十分果たされることになると強調することも重要である。このような形で、目的間の構造に関する解釈を、制度見直しの方針を具体化する資料の中で明確化し、各府省に普及していくことが望まれる。

(以上)

¹⁷ 各時期の見直しは政治から始まるが多かったところ、政治側の主な関心はマネジメントへの貢献機能にあった。

¹⁸ この構造は、評価法の規定から直接導かれるものではなく、制定過程における資料の解釈上の整理であるという点を留意した上で、評価法との整合性を考える必要もある。

主要参考文献 (抄)

- 新井誠一 (2013) 「政策評価制度 10 年の軌跡～制度導入以降の省察と今後の展望～」, 『日本評価研究』, 13 巻第 2 号, pp.3-19
- 岩田一彦 (2010) 「政策評価の目的と情報」, 『評価クォータリー』, 13 号, pp.2-23
- 宇賀克也 (1995) 『行政手続法の理論』, 東京大学出版会
- 宇賀克也 (2000) 『情報公開法の理論[新版]』, 有斐閣
- 宇賀克也 (2002) 『政策評価の法制度 政策評価法・条例の解説』, 有斐閣
- 大國彰 (1978) 「発刊にあたって」, 『季刊行政管理研究』, No. 1, p. 1
- 鎌田英幸 (2008) 「政策評価の本来的機能の発揮に向けて」, 『季刊行政管理研究』, No.124, pp.39-54
- 行政改革会議事務局 OB 会編 (1998) 『行政改革会議活動記録-21 世紀の日本の行政』, 行政管理研究センター
- 行政管理庁行政管理問題研究会 (1976) 『行政管理研究』, 1 号
- 窪田好男 (2005) 『日本型政策評価としての事務事業評価』, 平文社
- 小西敦 (2009) 「政策評価の現状と課題」, 『評価クォータリー』, 8 号, pp. 8-25
- 小西敦 (2021) 「政策評価制度再考-政策評価法制定時の議論を振り返りつつ政策評価審議会提言を踏まえて」, 『季刊行政管理研究』, No.176, pp.16-34
- 衆議院「議案審議経過情報」
https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/52E6.htm
- 政策評価審議会 (2021) 「政策評価審議会提言」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000738611.pdf
- 政策評価審議会 (2022) 「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する政策評価審議会答申～政策評価をより政策の見直し・改善に反映させるために～」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000852431.pdf
- 総務省「政策評価の手法等に関する研究会」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/81303.htm
- 総務省「政策評価制度の法制化に関する研究会」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_kmoku.htm
- 総務省「政策評価制度に関する経緯」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku.htm#/
- 総務省「政策評価ポータルサイト」
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_nportal/index.html
- 総務省行政評価局 (2017) 「政策評価 Q&A (政策評価に関する問答集) (平成 29 年 10 月版)」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000359598.pdf
- 総務庁長官官房総務課 (1986) 『行政における評価機能の実態とその在り方に関する調査研究報告書』
- 総務庁編 (1995) 『行政の管理と総合調整 平成 7 年度版総務庁年次報告書』, 大蔵省印刷局
- 総務庁編 (1996) 『行政の管理と総合調整 平成 8 年度版総務庁年次報告書』, 大蔵省印刷局
- 総務庁編 (1997) 『行政管理・総合調整白書 平成 9 年度版総務庁年次報告書』, 大蔵省印刷局
- 総務庁編 (1998) 『行政管理・総合調整白書 平成 10 年度版総務庁年次報告書』, 大蔵省印刷局
- 田辺國昭 (2006) 「政策評価制度の運用実態とその影響」, 『レビューアサン』, 38 号, pp.86-109
- 塚本壽雄 (2002) 「政策評価の現状と課題」, 『季刊行政管理研究』, No.97
- 辻寛起 (2021) 「政策評価制度 20 年の回顧と今後の展望」, 『評価クォータリー』, 58 号, pp.54-67
- 辻寛起 (2023) 「政策形成・評価の在り方に関する改革の動向-「役に立つ」評価を目指して-」, 『日本評価研究』, 第 23 巻第 2 号, pp.45-59
- 内閣官房「行政改革会議」
<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/284573/www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/index.html>
- 内閣官房「中央省庁等改革」
<https://warp.ndl.go.jp/collections/info:ndljp/pid/11242326/www.kantei.go.jp/jp/cyuo-syocho>
- 南島和久 (2013) 「政策評価とアカウントビリティ」, 『日本評価研究』, 13 巻 2 号, pp.53-67
- 南島和久 (2020) 『政策評価の行政学-制度運用の理論と分析-』, 晃洋書房
- 南島和久 (2023) 「政策評価制度の転換点-何が変わろうとしているのか-」, 『日本評価研究』, 23 巻 2 号, pp. 5-16
- 西出順郎 (2020) 『政策はなぜ検証できないのか 政策評価制度の研究』, 勁草書房
- 東田親司 (1999) 「政策評価制度の導入をめぐる論点」, 『季刊行政管理研究』, No.86, pp. 3-12
- 平松英哉 (2008) 「評価制度を機能させるための論点: 評価結果の公表と外部評価」, 『評価クォータリー』, 第 7 号, pp. 2-8
- 村松岐夫 (2001) 「日本の政府における政策評価論について」, 『法学論議』, 148 巻 5・6 号, pp. 1-33
- 山本清 (2013) 『アカウントビリティを考える どうして「説明責任」になったのか』, NTT 出版
- 山谷清志 (1991) 「行政責任論における統制と倫理-学說的考察として-」, 『修道法学』, 13 巻 1 号, pp.141-198
- 山谷清志 (1997) 『政策評価の理論とその展開-政府のアカウントビリティ-』, 晃洋書房
- 山谷清志 (2006) 『政策評価の実践とその課題-アカウントビリティのジレンマ-』, 萌書房
- 山谷清志 (2012) 『公共政策 9 政策評価』, ミネルヴァ書房

※すべての URL は 2024 年 1 月 15 日時点で閲覧済み。