

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 21 日現在

機関番号：21201

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25518009

研究課題名(和文) 科学性・民主性の政策形成：予算編成及び政策評価の制度構築に関する日米豪比較研究

研究課題名(英文) Policy Formulation on Scientific and Democratic Perspective

研究代表者

西出 順郎 (Nishide, Junro)

岩手県立大学・総合政策学部・教授

研究者番号：20433112

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 4,000,000円

研究成果の概要(和文)：日本における予算編成を含む政策評価の在り方について考察。文献の内容分析をはじめ、行政職員に対する郵送による質問紙調査調査等を実施。また、米国およびオーストラリア政府関係者に対するインタビュー調査を実施。その結果、評価結果の有効活用及び予算編成プロセスにおける有用性について具体的に明らかにすることができた。

研究成果の概要(英文)：The Purpose of this research is to analyze the effectiveness of Policy Evaluation System focusing not only on budgeting process in Japan but also on comparing other country systems. The research was implemented by content analysis on official evaluation reports and others, quantitative analysis on the evaluation process, qualitative analysis on administrative behavior of government officials. The empirical finding is that the evaluation results are strongly tend to hold some characteristics followed the intentional aim of governmental officials.

研究分野：行政学、公共政策

キーワード：政策評価 予算編成 政策形成

1. 研究開始当初の背景

政策は、民意の要請に応え、そのための合理的かつ効率的な手段でもって構成されねばならない。しかし、将来負担を二の次に民意に迎合した政策、政治・官僚主導で民意を軽視する政策は明らかに存在する。時に後者は、目の前の現実や将来予測を熟慮した結果ではなく、省益や利益団体益に執着した産物に過ぎないこともある。

民意との健全な距離感を「民主性」、政策根拠の信頼度を「科学性」と言い換えるのなら、1960年代、膨大な財政赤字を抱えた米国のなかで台頭した公共政策学(“Public Policy”、もしくは政策科学“Policy Studies”)は、科学性でもって統制し、民主性のなかで決定する「政策形成」を目論んだ応用重視の社会科学である。

政府(特に立法および行政機構)の政策形成を掌る「装置」は事前の「予算編成」と事後の「政策評価」の2つである。前者においては民主性と科学性との葛藤が政策へと昇華され、裏打ちされた財源のもと立法機構の承認をもって政策決定される。後者では当該政策の効果が実証的に検証され、更なる改善が展開される一方、立法機構の政策決定もしくは行政機構の政策実施の責任が問われることで前者(予算編成)における作業的急慢や悪意ある操作の思惑を牽制する。

我が国でも1970-80年代、PPBS(Planning Programming Budgeting System)やプログラム評価を中心とした予算編成・政策評価に関する研究が展開された。90年代後半から2000年代前半にかけては、OECD諸国のNPM(New Public Management)ムーブメントが席卷し、特に成果主義や権限移譲と事後統制との関係性から政策評価の現実機能に対する期待はより一段と高まった。また多くの研究者の学術的牽引によって政策研究と政策実務との距離は急速に縮まり、中央政府や多くの地方自治体が政策評価制度もしくは行政評価システムと称した公式の「制度的枠組」を装置化するに至った。

このような政策研究と政策実務の相乗的展開は公共政策学が自らの存在意義を発揮した一証左といえる。

しかし、今般の社会、政治的な動向に鑑みると、公共政策学には科学性と民主性の政策形成、すなわち予算編成と政策評価の現実機能について改めて問い直す責務があると考えられる。

特に、政策の形成に対し事前に矯正・牽制できない政策評価機能のあり方である。この装置の制度的枠組の深堀検証なくして科学性・民主性の政策形成の現実機能は到底想定できない。

公共政策学は、当該局面打開に資する応用社会科学の使命として、政策形成そして当該装置の理論と実際に今一度接近しなければならないと考えられるのである。

2. 研究の目的

政策評価の主流は、政策や施策、事務事業の達成目標を事前に設定し、定期的にそれらの達成度を評価するもので、主たる目的は政策のマネジメントサイクルの構築、さらには予算や人事等の経営資源管理への貢献にある。

しかしその実効性は導入当初から疑問視されていた。制度開始3年後の平成17年度に行われた当該制度の見直しでは評価結果の予算要求への反映等が求められ、「平成23年度予算編成の基本方針」(平成22年12月16日閣議決定)、「経済財政運営と改革の基本方針」(平成25年6月14日閣議決定)においても議論の対象とされた(首相官邸2010、2013)。事前分析表の導入や行政事業レビューとの連携等、制度運用の改善は未だ進行中である。

制度開始から約15年、なぜ未だ議論は終結しないのか。そこで着目したのが政府職員の評価に対する一とそれらの評価作業における具体の行動である。これを合理的選択という概念レンズを通して観察すると、実効性を妨げる具体的な動きがみえてくる。

本研究では、それらの動きやその目的、そしてそれらが産出する評価結果の特性について、理論的に仮説を設定し、複数の実証分析をおこなう。そして、政策の科学性(効率性)、民主性を担保するための管理機能として装置化された政策評価が、実際にどのように機能しているのか、その実効性はどうか、米国および豪州における政策評価の動向と比較しながら、本研究における上記の問いに答えることにある。

但し、その答えを見出すのは容易なことでは決してない。評価の価値はその活用者が判断するからである。第三者が評価情報に如何なる疑問を呈しても、活用者がその有効性を主張すれば、実効性の議論は進展しない。活用者と評価者、そして評価客体の実施者が同じである場合、その主張はより強くなる。

ゆえに本研究は、評価結果の活用の是非を直接問うものではなく、評価結果がどのように産出されるのかの具体を可視化することを具体の目的とする。

3. 研究の方法

第一に、我が国の政策評価制度の実際を明らかにする。そのためにはあらかじめ演繹的に仮説を設定し、その検証のため、以下の3つの分析をおこなった。

一つは評価書の内容分析である。一つの評価事例について複数年にわたって評価書の内容を検討し、その変遷から評価作業上仮説を支持する問題が発現していたのか否かを明らかにした。

二つめは、計量分析である。第一の分析はあくまで単一事例の分析結果であり、一般化することができない。よって、政策評価に関わる政府職員に対し、郵送による質問紙調査

を実施し、その解答データを計量分析にかけ、仮説の一般化を試みた。具体的には、まず、収集した政府職員の認識データを複数回の重回帰分析にかけ、その結果を階層化する形で統合し、一つのモデルを構築した。次に、当該モデルをパス解析にかけ、モデル全体の適合度を検証した。

三つめは、政府職員へのインタビュー調査に基づく質的分析である。第二の分析では、評価作業上の動きは明示できるが、その因果的な説明は何ら明らかにはならない。当該分析によって、どのように計量分析で支持された動きが発現するのか、具体の説明の付与を試みた。

第二に、外界事例の調査分析である。海外において上記のような深堀の分析は困難なことから、文献レビューおよび政府職員に対するインタビュー調査を実施した。

米国

- ・ 連邦政府予算管理局
- ・ IBM 政府センター
- ・ メリーランド州モントゴメリー郡政府評価室

豪州

- ・ オーストラリア国立大学
- ・ 連邦政府財務省
- ・ クィーンズランド州政府評価コミッション
- ・ メルボルン大学

なお、本研究において設定された調査仮説は次のとおりである(詳細は西出 2016 参照)。

行政職員が持つ個人の価値の多くは自らの統制下にある資源の量と相関的に関係があり、その中には個人的な権力・名声・収入や組織的な権力・名声・財源、そして安全がある(Downs 1967:196)。また彼らは、自らの裁量の範囲内で多くの行政運営の持つ基本的に非人格的な性質を変更せずに個人的な要素をその意思決定に反映させることができる(Ibid:73)。

政策評価制度の評価従事部門としては、府省の政策を企画立案・実施すると同時に評価書案を作成する「政策部門」、評価制度を管理運営する「事務局部門」、評価書案を評価書として確定する「幹部部門」の三つがある。よって各評価従事部門は自らの価値の増大を目指して独自の目的を形成する。そして目的達成のための評価行動を定め、同行動が想定する評価結果を産出する。

・ 政策部門

行政機関の各部門は、少なくとも部分的には他の部門と競合的であり(Ibid:54)であり、政治的文脈から予算の前提となる政策評価をねじ曲げる誘惑に直面する(村松 2001:14)。その最たるものである同部門は、上司の好意を得るべく情報のフィルタリング(Tullock 2005:151)や事業擁護のための自己評価機能(Patton 1997:140-142)を駆使し、企画立案を経て将来の

行政資源の獲得を有利にすべく評価自体の歪曲を目論む(田辺 2006:95)。

・ 事務局部門

行政機関は、外部との強い合意があり外部の支持に強く依存するときはいつでも外部の見解に従うことができる(Downs 1967:192)。一方、助言する力の持つ機関ですら自らの助言が結局無意味にならぬよう、政策実施機関との効果的な連携構築を強いられることがある(Rourke 1976:123)。適切な制度運用を目的とし、外部意見の調整等を担う同部門は、調整を企図するものの制度の円滑な遂行を最優先し、関係者間による予定調和の成立(森田 2006:103-104)を目論む。

・ 幹部部門

当該部門は政務職を中心に対外的な評判に強い関心を持つ。時には、事業の修正や撤退が受益者や公衆の支持、行政機関の名誉に対し影響を及ぼすような逆効果を懸念し、否定的な評価結果を無視する(Crompton & Lamb, Jr 1986:92)。しかし、公衆からの高い評判が如何なる行政機関に対しても立法府に対処する十分な影響力をもたらす(Rourke 1976:60)ことは熟知している。よって同部門は評価情報を社会へのシグナリング、さらには広報宣伝ツール(Patton 1997:139)として想定し、自らの功績の標榜を目論む。

これらの結果、産出された評価情報は次の特質を帯びることになる。

1. 職員が持つ、制度目的と異なる評価目的が意図的に特性のある評価結果を産出する。
 1. 評価目的とは次のとおりである。
 - (ア) 既存政策の堅持(修正として追加)
 - (イ) 行政資源の獲得
 - (ウ) 円滑な制度運用
 - (エ) 評価結果の積極的標榜
 2. 徳性ある評価結果とは次の折である。
 - (ア) 判定結果の高い評価結果
 - (イ) 政策に追従する評価結果
 - (ウ) (中庸な評価結果、修正として追加)

4. 研究成果

我が国の分析結果においては、調査仮説を支持する評価作業が発現していることを評価書内容の整合性を確認することで明らかにすることができた。但し、一部仮説を修正する必要性もわかった。

具体的には次のとおりである(詳細は西出 2016 参照)。

・「政府職員の評価の目的」が求める「特性ある評価結果」の産出については、その発現及びそれを産出する「意図ある評価行動」の

具体、すなわち「判定結果」の規定事項を変更する動きを評価情報の中から確認できた。
・「特性ある評価結果」を産出しようとする「意図ある評価の行動」については、その意図を持つ評価情報及びや関連施策の政策動向の動きとの連動を根拠に、評価情報と政策情報との因果性確保を目論む、意図ある評価行動の存在を確認できた。

第二、第三の分析結果においては、修正仮説を支持する結果が産出された。これらについては論文投稿予定であるが、第二については、当該仮説を操作化し、各具体の独立変数、媒介変数、従属変数において、特定の変数間において、因果関係を示す結果が産出されたことを述べる。第三については、その因果的な動きをどのような意図でどのように展開するのか、それらについての具体の事象について述べる。

海外事例については、両国の現状、特に政権交代による影響、各府省への評価担当章の関与の度合い等、禁煙の動向等を確認することができた。これらにおいても成果として公表する予定である。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計1件)

西出順郎、政策評価制度の実効性に関する実証的考察：法科大学院制度の実績評価を事例に、年報行政研究、査読有、51、2016、138 - 156

6. 研究組織

(1)研究代表者

西出 順郎 (NISHIDE, Junro)
岩手県立大学・総合政策学部・教授
研究者番号：1 2 0 4 3 3 1 1 2

(2)研究分担者

縣 公一郎 (AGATA, Koichiro)
早稲田大学・政治経済学術院・教授
研究者番号：0 0 1 5 9 3 2 8

(参考文献)

田辺國昭 (2006)「政策評価制度の運用実態とその影響」『レヴァイアサン』第38号、86-109頁

村松岐夫 (2001)「政策評価における政治と行政：成果主義という観点から」『都市問題研究』第53巻第10号、3-29頁

森田朗 (2006)『会議の政治学』慈学社

Crompton, J. I. & Lamb, Jr, C. W. (1986) Marketing Government and Social Services, John Wiley & Son

Downs, A. (1967) Inside Bureaucracy, Harper Collins Publisher

Patton, M. Q. (1997) Utilization-Focused

Evaluation, 3rd edition, Sage Publication
Rourke, F. E. (1976) Bureaucratic Power in National Politics, 2nd edition, Little Brown and Company
Tullock, G. (2005) Bureaucracy : The Selected Works of Gordon Tullock volume 6, Liberty Fund