

行財政改革・政策評価・行政法

——政策評価法等を素材とした公共政策・立法評価の現状と課題——

手塚 貴大

- 一 はじめに
- (一) 問題の所在
- (二) 本稿における検討の視角
- 二 政策評価法―公共政策・立法評価の現状―
- (一) 政策評価法の制定経緯
- (二) 政策評価法の概要
- 三 政策評価法の分析―公共政策・立法評価の課題―
- (一) 評価主体
- (二) 評価基準
- (三) 評価手法
- (四) 評価結果の公表―アカウンタビリティとその周辺―
- 四 会計検査院
- (一) 会計検査院の役割
- (二) 政策評価主体としての可能性と限界
- 五 規制影響分析（RIA）―公共政策・立法評価の展開―
- (一) RIAの概要
- (二) RIAの施行状況
- 六 結語

一 はじめに

本稿は日本における公共政策・立法評価の現状を認識し、その課題を析出・検討し、それに關する解決策・展望を紙幅の許す限りで行うものである。公共政策・立法評価が「法律（及びそれに規律される公共政策）の実効性・効率性等を審査し、それに基づき事後の公共政策の企画・立案を行うことを予定する作業」であると定義するとすれば、日本においてかかる作業を可能にするのは政策評価法であり、それを中心に本稿の検討が行われる。^①

(一) 問題の所在

わが国において公共政策の実施をする上において、当該政策が実効的・効率的であることは極めて重要である。ここで公共政策の定義は取り敢えず公共的な問題を解決するために政府が実施する一連の諸施策とでも定義しておく。例えば、具体的には、財政・金融政策、租税政策、環境政策、健康政策等の社会的な問題を解決するために行われる政府の諸活動である。そして、これらの多くについて政府は法律を根拠として実施する。したがって、法律に公共政策が規律されることは、^②換言すれば、立法活動は公共政策の企画立案作業そのものであり、公共政策に係る評価は立

(1) 本稿は筆者が二〇〇七年八月八日～一日に韓国法制研究院主催シンポジウム「立法評価の現状と課題」において報告した「公共政策の企画・実施・評価と法―日本における立法評価の現状と課題―」に若干の加筆修正をしたものである。報告依頼の形態であるため紙幅の都合があり詳細な検討ができておらず、また性質上やや概説的な記述になっているが、後日予定している比較法研究のための礎石として公表するものである。

法評価と大体において重なり合う。また、右に付言すれば、「さまざまな政策目標の実現を目指して政府が採用する政策は、行政府による財・サービスの提供、私人の活動に対する直接・間接の規制等を規律する行政法規の形態をとることが多い^③」とする指摘もあり、すなわち、公共政策を規律する法律の多くは行政法規となる^④。それ故、公共政策の評価を論ずるに際しては大概において行政法規の企画立案・実施に着目し、その評価を論ずることとなる。

さて、法律による行政の原理からすれば公共政策を法律上規律することは至極当然であるが、古典的な行政法の知見によると、法律は行政活動による私人の自由権に係る違法な制約・侵害を防止するための歯止めであった。しかし法律には政策が規律されており、法律という法形式に政策が規律されているという事実のみに着目するのみでは、行政活動が法律に適合しているか否かのみが問題となり、政策内容の合理性等については視野の外に置かれることとなる。尤も、実質的法治国家としての法律による行政の原理の意味内容として、基本権の尊重が要請されることは当然である。ただ、ここでもなお行政活動に対する評価のあり方として法適合性の観点のみが認識される^⑤。

しかし右のような状況に対して疑義が呈せられるようになった。そうした疑義は日本では行政改革への期待という形で表現された。学説の整理によると、ムダな公共事業の実施による財政危機、行政における経営管理手法の浸透、

(2) 新藤宗幸『概説 日本の公共政策』（東京大学出版会、二〇〇四年）二二頁、二〇一頁は公共政策が規律される規範形式として法律を重視する。

(3) 高橋滋「法と政策の枠組み―行政法の立場から」岩村正彦他編『岩波講座 現代の法4 政策と法』（岩波書店、一九九七年）三頁。

(4) 大浜啓吉『行政法総論 新版』（岩波書店、二〇〇六年）九三頁以下は、行政法を「公共政策を具体化した法規範」とする。本稿も右の立場を支持したい。

(5) 同旨、山谷清志『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、一九九七年）一七四―一七七頁。

官僚の不祥事⁶⁾が、あるいは社会経済情勢の変化に伴う政策評価の必要性の認識⁷⁾がその原因として挙げられている。そして、近時の日本の行政改革のベースであり、後に言及する行政改革会議最終報告(平成九年一月三日)もそうした認識に立っている。右に挙げた報告を契機として、日本では政策評価法(行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成一三年法律第八六号))が制定されたのであるが、ともかく、行政改革の要請から、政策評価の導入が提唱された。先にも言及したように、政策評価が実際に何らかの形態において制度化され、運用が定着した場合には、公共政策の内容に関して合理化の基盤が創出される。法律の改廃という作業自体は従来行われてきたのは当然であるが、法律の改廃に際して、適切な評価形式に基づき評価を行い、評価により得られた知見を改廃作業に反映させることを法律上、制度化⁸⁾することの意義は大きいと言える。すなわち、従来から、政策担当者が立法活動を行う際に、当該政策が一定の財政的制約のもとで特定の政策目的を実現するか否か、を予め何らかの形態(特に、ここではシミュレーションが想定されうる)で行わないことはありえないであろうが、かかるデータが政策担当者のもとでのみ蓄積されるとそれが第三者の批判の目にさらされず、それは公共政策の企画・立案及び立法評価のありかたとしては不合理である。したがって、評価作業自体の実施と並んで、政策評価の結果を一般に公開することによる行政活動の透明性が増すことも政策評価の正の効用として付言できよう。

(二) 検討の視角

(6) 佐藤俊一『政治行政学講義「第2版」』(成文堂、二〇〇七年)二八八頁。

(7) 堀江正弘「国における政策評価の現状と課題」『公共政策研究』二四一—四二二頁。

本稿では公共政策の評価を①如何なる指標について、②如何なる形態で、③如何なる機関が行うかという論点を中心に概観し、それに派生して生ずる諸問題を紙幅の範囲内で検討する。敷衍すると、①については、日本において立法評価に際して利用される指標を概観し、それらが立法評価を十分に行うにつき必要かつ十分であるか否かを検討する。②については、例えば実効性・効率性の充足を如何なる方法を以って計測するかに関わる。例えば、費用便益分析の実施状況あるいは近時日本において試行的に実施されているRIA等の運用状況を明らかにし、問題点を探る。③については、右のような立法評価を現在の日本において如何なる機関が実施しているかを明らかにし、その問題点を探る。

以上の三点をベースに以下の具体的諸事項を検討する。一に、日本において目下のところ立法評価のベースとなる政策評価法の制度を概観し、検討を加える。例えば、いわゆる公共政策の“企画(Plan)―実施(Do)―評価(See)”というサイクルにおいて、立法評価が実際に政策の企画立案・改廃に活用されるためには如何なる機関が評価を実施すべきか、如何なる指標を以って評価を行うか、評価結果を如何なる形で活用するか等である。評価（およびその結果）が妥当性、客観性、公正性、操作・利用可能性等を具備するような評価体制のあるべき形態を明らかにする。また政策評価法の予定する評価方式が客観的かつ厳格な評価を可能にするものでなければならぬが、現行法の評価方式はそれを可能とするのか否か、が問われなければならない。

二に、また先の評価主体に関する論点と関連するが、近時政策評価について学説においては会計検査院を活用すべきことを主張する有力説がある⁽⁸⁾ので、それを概観・検討するべきであろう。

三に、従来、手法の開発が遅れていたいわゆる規制影響分析(RIA)も試行的に実施され、実績をあげているのでそれも概観する。

二 政策評価法—公共政策・立法評価の現状—

立法評価を本稿におけるように、法律等に規律された公共政策に係る実効性・効率性等を審査・検討し、その成果を公共政策の企画立案・改廃に活用する作業であるとした場合、公共政策の企画立案作業自体が行われていれば、そこに当該政策が持つ社会的影響・費用等に関する予測作業が行われることは当然であり、現にそうであった。それ故、逆に、近時政策に係る評価の必要性が改めて提唱される根拠は何処にあるのか、が問題である。右の問いに係る解答を導出する過程で、政策評価の必要性に応える形で制定された日本における政策評価法の構造が明らかとなり、それに対する分析もできよう。

(一) 政策評価法の制定経緯

ここでは政策評価法が如何なる経緯を経て制定に至ったかを簡潔に約言する。⁽⁹⁾

1 総論—行政改革の基本理念—

政策評価法の制定の背景には本稿冒頭にも触れたように行政改革がある。⁽¹⁰⁾ すなわち、行政改革会議最終報告(平成

(8) 宮川公男/秋吉貴雄「行政統制システムの再創造—会計検査の位置づけ—」会計検査研究一四号九頁以下、村上武則「行政の監視と評価」公法研究六二号一〇六頁以下、特に、一〇八頁。

(9) 詳細については、参照、宇賀克也『政策評価の法制度』(有斐閣、二〇〇二年)一三一—一五頁、山谷清志『政策評価の実践とその課題 アカウンタビリティのジレンマ』(萌書房、二〇〇六年)一三三—一三三頁。

九年（二月三日）の認識によると、第二次世界大戦以降、日本社会は「戦争の荒廃からの復興と経済的自立・豊かさ」を求めて一丸となって邁進した。……恵まれた国際社会環境の下、欧米へのキャッチアップを国是とし、社会全体を生産競争に動員することに専念」して豊かさを享受したが、その過程で存在した「国民の統治客体意識、行政への依存体質」により「行政が国民生活の様々な分野に過剰に介入し」ていたので、それを改める必要がある。また行政自体が「縦割りの弊害や官僚組織の自己増殖・肥大化のなかで深刻な機能障害を来している」。具体的には「個別事業の利害や制約に拘束された政策企画部門の硬直性、利用者の利便を軽視した非効率な実施部門、不透明で閉鎖的な政策決定過程と政策評価・フィードバック機能の不在、各省庁の縦割りと、自らの所管領域には他省庁の口出しを許さぬという専権的・領土不可侵的所掌システムによる全体調整機能の不全」がそれであるとされる。それ故に、行政の透明性の確保が必要であり、「行政が公正な政策判断を保つためには、その意思決定を透明かつ明確な責任の所在の下に行うことが必要不可欠である。また、時代環境がめまぐるしく変化するなかで、行政のみに無謬性を求めることは、その政策判断の萎縮と遅延、先送りを助長することになりかねない。この際、発想を転換し、行政の失敗の可能性を前提に、絶えず政策の評価や転換、さらには官民を問わない政策の自由競争を促す環境を整備するとの視点も必要で」あるとする。

2 行政改革会議最終報告における政策評価

行政改革会議最終報告はさらに続けて「肥大化・硬直化し、制度疲労のおびただしい戦後型行政システムを根本的に改め、自由かつ公正な社会を形成し、そのための重要な国家機能を有効かつ適切に遂行するにふさわしい、簡素に

して効率的かつ透明な政府を実現すること」をその要諦とし、それを実現するために「行政情報の公開と国民への説明責任の徹底、政策評価機能の向上を図り、透明な行政を実現すること」が必要であると明言し、政策評価機能を行政改革の重要課題と位置づけた。また、同報告は別の箇所でも「5 評価機能の充実強化(1)評価機能の充実の必要性①従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった。②しかしながら、政策は実施段階で常にその効果が点検され、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。③また、評価機能の充実は、政策立案部門と実施部門の意思疎通と意見交換を促進するとともに、その過程において政策立案部門、実施部門の双方の政策についての評価や各種情報が開示され、行政の公正・透明化を促す効果があることも忘れてはならない。」と指摘している。以上の諸言明から凡そ以下の事項が導出されよう。「行政活動のムダを押し、効率的な行政活動を展開することが求められるが、そのためには行政活動の軌跡について政策評価を以って検証し、政策の漸次的改善を行い、ひいては国民に対してかかるプロセスを公表していくことが求められる」。

3 中央省庁等改革基本法における政策評価

中央省庁等改革基本法は先の行政改革会議最終報告を踏まえて、その理念・方針、基本事項を定め、それを推進するために制定されたものである(一条)。そして同法四条六項は「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」と規定し、同七項は「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」と規定する。さらに、同法二九条は政策評価機能の充実のために「府省において、それぞれ、その政策について厳正かつ客観的な評価を行うための明確な位置付けを与えられた評価部門を確立すること（一項）」、「政策評価の総合性及び一層厳格な客観性を担保するため、府省の枠を超えて政策評価を行う機能を強化すること（二項）」、「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こと（三項）」とする。

先にも言及したように日本の行政において従前政策評価が十分に行われてこなかったことに照らすと、中央省庁等改革基本法が政策評価に関する規定を設けたことの意義は大きいとされる。¹¹⁾

(二) 政策評価法の概要

以下に政策評価法（以下、「法」）の概要を示す。なお、日本の政策評価制度は法それ自体および行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令（平成一三年政令第三三三三号。以下、「令」）、政策評価に関する基本方針（平成一七年一二月一六日閣議決定、平成一九年三月三〇日一部変更。以下、「基本方針」）、政策評価の実施に関するガイドライン（平成一七年一二月一六日 政策評価各府省連絡会議了承。以下、「ガイドライン」）が相俟って一つの制度を形成している。

1 政策評価法の目的

法一条において、「行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項等を定めることにより、政策の評価の客観的か

(11) 宇賀克也「中央省庁等改革基本法にみる行政改革」法学教室二一七号八頁。

つ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策の評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、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を目的とする」としている。従前、いわゆる「Plan-Do-See」の「Plan」に偏重していた行政活動あるいは「サービスその他の行政活動の絶対的供給量をベースにした行政活動」⁽¹²⁾を、特に「See」にも重点を置いたものに改革することが企図されている。それは「行政活動の結果に対する評価の必要性についての認識が薄い」という批判に
 応えうるものである。

基本方針は「政策評価は、これを「企画立案 (Plan)」、「実施 (Do)」、「評価 (See)」を主要な要素とする政策のマネジメント・サイクルの中に制度化されたシステムとして明確に組み込み、その客観的かつ厳格な実施を確保し、政策評価の結果を始めとする政策評価に関する一連の情報を公表することにより、政策の不断の見直しや改善につなげるとともに、国民に対する行政の説明責任の徹底を図る」ことを以って、「政策の質の向上がもたらされるとともに、併せて行政の政策形成能力の向上や職員の意識改革が進み、これらにより、国民本位の効率的で質の高い行政や国民的視点に立った成果重視の行政が実現される」とする。

2 政策の意義

法二条二項において政策とは「行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう」とされる。右の定義に政府提出法案の企画・立案も含まれている。⁽¹³⁾それをガイドラインは「政策（狭義）」、「施策」、「事務事業」

(12) 村松岐夫『行政学教科書（第2版）』（有斐閣、二〇〇一年）二五二頁。

(13) 西尾勝『行政学 新版』（有斐閣、二〇〇一年）三三七―三三八頁。

を識別している。

(1) 政策（狭義）

特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。

(2) 施策

上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策（狭義）」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。

(3) 事務事業

上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの。

3 政策評価の基準

法三条一項は「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価する」とする。政策評価の基準が右に規律されているが、定義は基本方針においてなされており、それを以下に具体的に明らかにする。なお、基本方針にはそれと並んで公平性、優先性の基準も挙げられている。

(1) 必要性

必要性の評価とは「政策効果からみて、対象とする政策に係る行政目的が国民や社会のニーズ又はより上位の行政目的に照らして妥当性を有しているか、行政関与の在り方からみて当該政策を行政が担う必要があるかなどを明らかにすることにより行うもの」である。

(2) 効率性

効率性の評価とは「政策効果と当該政策に基づく活動の費用等との関係を明らかにすることにより行うもの」である。

(3) 有効性

有効性の評価とは「得ようとする政策効果と当該政策に基づく活動により実際に得られている、又は得られると見込まれる政策効果との関係を明らかにすることにより行うもの」である。

(4) 公平性

公平性の評価とは「行政目的に照らして政策効果や費用の負担が公平に分配されているか、あるいは分配されるものとなっているかを明らかにすることにより行うもの」である。

(5) 優先性

優先性の評価とは「必要性等の評価の観点からの評価を踏まえて当該政策を他の政策よりも優先すべきかを明らかにすることにより行うもの」である。

(6) 政策効果の計測のありかた

法三条二項には一項の「政策効果」につき、政策評価の客観性およびその厳格な実施のために「政策効果は、政策

の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること」（一号）を求めている。

3 評価主体等

(1) 評価主体

・評価主体①―府省―

法二条一項は行政機関を評価主体として規定し、具体的には内閣府、内閣府に置かれる委員会、庁、各省等を挙げている。

・評価主体②―総務省―

但し、総務省は自省の政策評価の他、法二二条により、次の政策評価を行うとされている。「二以上の行政機関に共通するそれぞれの政策であつてその政府全体としての統一性を確保する見地から評価する必要があると認められるもの、又は二以上の行政機関の所掌に係る政策であつてその総合的な推進を図る見地から評価する必要があると認められるものについて、統一性又は総合性を確保するための評価」（一項）、「行政機関の政策評価の実施状況を踏まえ、当該行政機関により改めて政策評価が行われる必要がある場合若しくは社会経済情勢の変化等に的確に対応するために当該行政機関により政策評価が行われる必要がある場合において当該行政機関によりその実施が確保されないと認めるとき、又は行政機関から要請があつた場合において当該行政機関と共同して評価を行う必要があると認めるときは、当該行政機関の政策について、政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価」（二項）がそれである。

・評価主体③―学識経験者の活用―

法三条二項は「政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること」（二号）を求めている。

(2) 基本方針、基本計画および実施計画

・基本方針

法五条により政府は政策評価に関する方針、評価の観点、政策効果の把握等に関する基本的事項について基本方針を定めなければならない。

・基本計画

法六条一項、二項により行政機関の長は計画期間、政策評価の実施、観点および政策効果の把握等に関する基本的事項等について基本計画を定めなければならない。事前評価の実施に関する事項もここに定められる。

・実施計画

法七条一項により行政機関の長は、一年ごとに、事後評価の実施に関する計画を定めなければならない。

(3) 評価書

政策評価を実施した行政機関の長は、法一〇条により、評価対象政策、担当部局、実施時期、評価の観点、政策効果の把握の手法及びその結果、評価の結果等を記載した評価書を作成しなければならない。総務省による政策評価については総務大臣が法一六条により法一〇条に係る事項を記載した評価書を作成しなければならない。

4 政策評価の方法

政策評価にはタイミングに応じて大きく二つに分類できる。事前評価（法九条）と事後評価（法八条）がそれぞれある。基本方針（別紙）はそれぞれを政策の特性に応じて使い分けるものとする。

(1) 事前評価―事業評価方式―

事業評価方式とは「個々の事業や施策の実施を目的とする政策を決定する前に、その採否、選択等に資する見地から、当該事業又は施策を対象として、あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計・測定し、政策

の目的が国民や社会のニーズ又は上位の目的に照らして妥当か、行政関与の在り方からみて行政が担う必要があるか、政策の実施により費用に見合った政策効果が得られるかなどの観点から評価するとともに、必要に応じ事後の時点で事前の時点に行った評価内容を踏まえ検証する方式」である。但し、事前評価の実施はあらゆる政策ではなく、個々の研究開発、公共事業及び政府開発援助といった法令の定める一定の事業に限定している（法九条一号、二二号）。

(2) 事後評価―実績評価方式・総合評価方式―

実績評価方式とは「政策を決定した後、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、政策の目的と手段の対応関係を明示しつつ、あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定し、これに対する実績を定期的・継続的に測定するとともに、目標期間が終了した時点で目標期間全体における取組や最終的な実績等を総括し、目標の達成度合いについて評価する方式」である。

総合評価方式とは「政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより政策の見直しや改善に資する見地から、特定のテーマについて、当該テーマに係る政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析するなど総合的に評価する方式」である。

なお、確か事後評価の対象となる政策は多いが、しかし、すべての政策ではなく法七条二項に定める政策のみが対象となる。

5 評価結果の扱い

政策については、法三条一項は政策評価の「……結果を当該政策に適切に反映させなければならない」とする。

次に予算については法四条は「予算の作成及び二以上の行政機関の所掌に係る政策であつてその総合的な推進

を図ることが必要なものの企画及び立案に当たりその適切な活用を図るように努めなければならない」として、政策評価の予算編成への反映を要請する。但し、右に見るように「努め……」と努力義務になっているのは予算編成については性質上評価結果の画一的な当てはめは好ましくないからである。

また以上の作業を行うために関係行政機関の連携が求められる（基本方針 7、ガイドライン 6）。

6 公表手段

法二二条は「総務大臣は、政策評価の結果その他の政策評価等に関する情報を入手しようとする者の利便を図るため、その所在に関する情報の提供に関し必要な措置を講ずるものとする」とし、基本方針 18 才は一例としてインターネットのホームページを想定している。

三 政策評価法の分析—公共政策・立法評価の課題—

政策評価法が施行されてから数年が経過しているが、政策評価法は見直し条項を有しており、その運用の過程で生じた新たな課題も認識され、例えば、法附則 2 条の見直し条項に基づき発表された総務省「政策評価制度に関する見直しの方向性」といったそれに関する資料も公にされてきている。本稿ではそうした資料の一部に基づき、¹⁵⁾ 政策評価法の課題を検討する。

(15)

文献として、若生俊彦「政策評価制度の現状と課題」田中一昭編著『行政改革（新版）』（ぎょうせい、二〇〇六年）一四一頁以下、一五三頁以下、IAM 行政学研究会編『政策評価ハンドブック 評価新時代の到来』（ぎょうせい、二〇〇六年）。

(一) 評価主体

1 府省による自己評価

如何なる機関が政策評価を行うかは評価の客観性・信頼性に大きな影響を与える。既に言及したように、政策評価法における政策評価の主体として行政機関が想定されているが、これは自己点検であり、性質上評価の客観性・公正性について疑義が生ずる。この点、行政機関のもとに専門的知識・人的資源の蓄積があるため、行政機関のもとの政策評価が合理的であるとされる。この点、国レベルにおける日本の立法過程の現状を見ると、いわゆる官僚優位現象を挙げられうる。⁽¹⁶⁾ すなわち、日本の行政法学説のうちいくつかは立法過程に着目し、従来の思考形式は主として法律の執行の過程のみを考察の対象としてきたが、現実に法律案の殆どが内閣提出法案である現実を直視すると、既に行政活動は法律案の企画立案、すなわち公共政策の企画立案の段階で始まっているものと見るべきであるとする。⁽¹⁷⁾ かかる認識はいわゆる政治行政分断論の克服と符合する。すなわち、政策の決定は政治が行い、行政はそれを単に執行するに過ぎないという認識は現状に適合せず、行政による政策の企画立案が活発になっている以上、そこに従来とは逆の政治行政融合論が認識されるのである。⁽¹⁸⁾

したがって、行政は現実にはおそらく法律の改廃作業に際しては法律執行のパフォーマンスを考慮するであろう。

(16) 中島誠『立法学「新版」―序論・立法過程論―』（法律文化社、二〇〇七年）。

(17) 例えば、阿部泰隆『政策法学の基本指針』（弘文堂、一九九六年）二七五頁以下。

(18) 政治行政分断論の概念の説明として、参照、西尾・前掲注(13)二八一―二九頁。

(19) 佐藤・前掲注(6)一〇―一一頁、二七四頁、西尾・前掲注(13)三三一―三三三頁。

したがってここに公共政策の企画立案→実施→評価→企画立案……というサイクルが構築され、立法活動にもフィードバック機能が埋め込まれる。要するに今日の公共政策の企画立案の主役であり、かつその専門家である行政の活動において政策の事前・事後の評価を制度化し、それを確実に行わしめることによる政策の質の上昇・改善が企図されている。

2 客観性確保のための総務省・第三者評価

しかし、それだけでは制度として最適ではない。第三者のレビューが必要である。但し、先に見たように国の全体としての政策領域の範囲は広く、また個々の政策領域は詳細・複雑であり、深い。したがって、第三者があらゆる政策領域について評価を行うのは困難であるという認識は正当である。したがって、政策評価の実施と評価の公正性を確保することの調和を図る必要がある。政策評価法はこの点、行政機関による自己評価が原則とされ、一定の要件のもと、第三者によるレビューに付されることとなる。総務省による評価、評価作業への専門家の関与である。総務省による客観性評価は各府省の行った政策評価の客観性をチェックするものである。そのうちの一つに個別審査があり「予算等への反映に資する情報を提供するために、予算の概算要求に向けて行われた政策評価を中心に、府省ごとに個々の評価について、点検項目に照らしてチェックし、改善すべき点を指摘」²⁰とされる。右のうち点検項目とは大まかには実績評価方式については「達成すべき目標が数値化等により具体的に特定されているか否か」、事業評価方式については「得ようとする効果が具体的に特定されているか否か、事後的な検証を行うこととされているか。行うこととされている場合、その時期は特定されているか、政策効果の把握方法が特定されているか(以上、事前評価)」、「『当初得ようとした効果が実際に得られたのか、得られなかった場合はどのような事情によるのか』について明らか

にされているか（事後評価）⁽²¹⁾である。この客観性評価は既にいくつか実績をあげている⁽²²⁾。これにより、経済社会の与件を評価者が恣意的に認識・分析することを通じて予算を必要以上に要求する理論的根拠とすることが防止され、さらには後にも言及するように評価結果を各府省が政策のアピールとして利用することも防止することが可能になるかもしれない。この他にも、多くの中央省庁において学識経験者等による政策評価委員会が開催されており、詳細な議事録がホームページ上で閲覧できる⁽²³⁾。そうした委員会の積極的活動が望まれるところである。尤も、外部者の人選（専門家、有識者または市民か？）、役割の設定（助言的かまたは悉皆的か？）を適切に行う必要がある⁽²⁴⁾。

但し、あくまでも第三者性を徹底させる場合には、行政外部に第三者機関を設置することが望ましいかもしれない。右の論点を敷衍させると、例えば行政統制の趣旨に鑑みて国会自身による政策評価が考えられる。例えば“国会審議を充実させる”⁽²⁵⁾あるいは“評価主体の多元化の要請に基づき行政への政策評価情報の提出要求および独自の政策分析を行うべき”⁽²⁶⁾という見解がある。ここで国会のみによる政策評価を採用することは妥当でない。何故なら、国会も公

(21) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/tenken.html なお点検項目の具体的設定については、参照、行政評価局長決定「実施手続等の評価の実施形式において確保されるべき客観性・厳格性の達成水準等に関する審査における点検項目等の設定についての考え方」（平成一四年八月一日）。

(22) 具体例は、http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/torikumi.html において確認可能である。

(23) http://www.maff.go.jp/www/council/council.com/kambou/seisaku_hyoka.htm（農林水産省）、http://www.meti.go.jp/policy/policy_management/top-files/kondankai-research-top.htm（経済産業省）、http://www.meti.go.jp/b_menu/shingij/chousa/seisaku/001/index.htm（文部科学省）等。

(24) 山谷・前掲注（9）二六五頁。

(25) 糠塚康江「政策評価と国会」杉原泰雄先生古稀記念論文集刊行会『二一世紀の立憲主義 現代憲法の歴史と課題一』（勁草書房、二〇〇〇年）五一七―五一九頁。

共政策を規律する法律の議決機関であるので、自己統制の域を出ないし、専門知識の蓄積という点で難があるからである。また、極論ではあるが国会が公共政策の内容について深く検討をせずに承認を与えるだけであると国会による行政統制が不十分であるのは勿論、国会の立場からする公共政策に係る評価に基づく合理化はできない⁽²⁷⁾。したがって、国会が行政による政策評価を少なくとも補完する役割を果たすのがよいであろう。

では、国会のもとに設置される第三者機関はどうか。これは評価対象機関に関連する専門知識を有する専門家を配備すればその点は問題ないが、評価対象事項の量等の問題があるので、やはり行政による評価との二元的評価が望ましい。さらに後に述べるが会計検査院等も含めた多元的評価が一層望ましい。勿論、性質上司法機関が評価を行うことはできない。結局、行政機関による自己評価をベースにして、その評価作業の公正性、客観性を確保する手段を講じていくのが合理的である。但し、そのような評価作業の精度を高める方法をとると、評価者に過大な負担をかけ、いわゆる「アカウンタビリティのジレンマ」という現象を引き起こすおそれが指摘されている。

3 予算編成と政策評価

既に述べたように政策評価は予算編成とリンクさせることが予定されている。これ自体制度のあり方として首肯できるが、実際の運用はどうであろうか。例えば、制作評価の予算編成への活用を考えた場合、端的に考えて仮に予算増額を論証するためのみにその活用を予定することは勿論、予算増額に論理的正当性を要求することを通じて不合理な予算増額が避けられるという正の効用が期待できるが、しかし制度趣旨としてそれに尽きるわけではない。財政緊

(26) 新藤・前掲注(10)二二三頁。

(27) 糠塚・前掲注(25)五二二頁。

(28) 同旨、新藤・前掲注(10)二二三頁。

縮の途を残すことが予算編成のあり方として正しいとすれば制作評価の結果はある政策の縮小的改廃にも同じように利用されるべきこととなる。以下に実例を見ると、財務省はもとより、予算要求をする各府省においても政策評価の結果として事業廃止を決定するという動向が見られる。⁽³⁰⁾ このことは各府省が予算要求を正当化するためにのみ政策評価を行うけではないことを示している。なお、かかる評価のあり方を維持するために先に言及した総務省による客観的評価も大きな意義を持つと推察可能である。

(二) 評価基準

1 評価基準の合理性

法は必要性、有効性、効率性の基準を示し、基本方針は公平性、優先性を示した。法における基準はその性質上ムダのない行政活動を実現することを指向している。すなわち、必要のない政策を行う必要はなく、仮に必要であつて

(29) 例えば、財務省の政策評価の在り方に関する懇談会『平成19年度予算編成等への政策評価の活用状況』においていくつかの実例が示されているが、文部科学省に係る大学的財産本部整備事業につき一定の予算確保が決定されているが、「査定にあたっては……既存事業において、各大学の特許取得件数の達成状況などの事業評価を踏まえ、引き続き効果の低い大学については知的財産の管理・活用体制の整備に係る経費を削減するなどメリハリ付けを行うこととする」(同二頁)とされ、政策効果に照らし漸次修正の途を残している。さらには租税特別措置につきその増減のみに着目して性あく評価を論ずるべきではないと留保しつつもその一定数の減少の実績を挙げている(同五頁)。

(30) 例えば、国土交通省『平成19年度評価結果反映状況報告書』によると、公共事業に関する評価において費用便益分析に基づき廃止したのも見られる(同二〇〇頁以下)。

も現実具体の政策手段が有効であるか否か、代替的手段が他にないか否かを検討して最適な政策実現手段を構築することはまさに行政改革の要請であると言えよう。したがって政策評価法および基本方針における評価基準は合理性を持つものと解する。そもそも公共政策が資源の有限性のもとの国家による社会への介入という性質を持つので、それ故、学説における「行政法の政策化という現象に着目し、それを担保するのが政策評価法である。」⁽³¹⁾との認識は正当と言えよう。

但し、特に法における評価基準は基本方針における公平性の基準とトレードオフの関係に立つ可能性もあるので留意すべきである。その優劣関係は個別具体の政策ごとに異なるかもしれない。

2 政策目的の明確化の必要性

右に関連して、学説上、政策目的(ここで「政策目的」は政策評価法上の「政策目標」と取り敢えず解しておいて差し支えない)の曖昧さ・政治性がしばしば指摘される。すなわち従来より公共政策の企画立案に際してそこには多くのアクターが登場し、彼らのコンセンサスを得ることなしには現実には政策は成立しない。したがって、コンセンサス獲得のために妥協的の産物として政策目的が曖昧のままにされることがある。目的が不明確である場合には政策評価の実効性は期待できない。このことは次の二つの設例を通じて一層明らかになる。

(1) 設例 1.. 給付行政⁽³²⁾ — 比例原則による政策評価の可能性 —

給付行政とは日本において「国民の生存を配慮するために役務や財の提供を行う活動」⁽³³⁾と定義できる。その際、行

(31) 中川義朗「行政法の「政策化」と行政の効率性の原則について—ドイツにおける行政法改革論議を参考にして—」川上宏二郎先生

古稀記念論文集刊行委員会編『川上宏二郎先生古稀記念論文集 情報社会の公法学』(信山社、二〇〇二年)七八頁。

(32) 窪田好男「政策評価論」足立幸男/森脇俊雅編著『公共政策学』(ミネルヴァ書房、二〇〇三年)一七五頁以下、一八四頁。

政から私人に提供される役務あるいは財は給付目的を実現するのに過剰あるいは過少であつてはならない。給付活動は国家による社会への介入であるから必要最小限でなければならぬ。もしかかる介入が政策目的に比して過剰・過少な役務・財が給付されると、それは効率的でないあるいは実効的でない判断できるが、かかる評価は目的が明確であり、それをベースにかかる目的との関係で最適な手段を選択できてはじめて可能になる。それ故立法者は法律上予め目的を明確に規律することが求められよう。すなわち、給付行政による供給サービスは有限であり、比例原則を適用することにより政策目的を最適に実現する手段を発見することが必要である。

(2) 設例 1.. 租税特別措置

租税特別措置とは例えば「担税力その他の点で同様の状況にあるにもかかわらず、なんらかの政策目的の実現のために、特定の要件に該当する場合に、税負担を軽減し、あるいは加重することを内容とする措置」と定義され³⁶⁾、租税を政策目的に利用することが実務上行われている。そもそも租税を政策目的に利用することができるか否か自体理論的な問題であるが、日本の学説はそれを許容する。この点有力説は税收獲得を企図する財政税と政策目的の実現を企図する規制税とを識別し、今日の租税は両方の性質を有するとする。³⁷⁾

さて、税を政策実現に導入しても、それは税である以上政策実現手段としてのみ認識されるわけではない。あくま

(33) 給付行政に係る以下の叙述は、村上武則編著『基本行政法（第三版）』（有信堂、二〇〇六年）二六頁（村上武則執筆）、同「ゲルグ・ハベルカテ「給付国家の法問題」の紹介」広島法学八巻二・三号一五六頁以下、宇賀克也『行政法概説Ⅰ【第3版】』（有斐閣、二〇〇九年）一〇九頁以下に負う。

(34) 村上編著・前掲注（33）六頁（村上執筆）。

(35) 村上武則「会計検査院と給付行政」阪大法学四八巻二号三六七頁。

(36) 金子宏『租税法 第十四版』（弘文堂、二〇〇九年）七九頁。

でも税収獲得をも動機付けられているので、政策実現手段としては不透明である。すなわち、税という形式を用いている以上、税収獲得機能のみが認識され、それ以外の社会経済に対する政策的影響・効果が一見不明確になると言える。したがって、例えば、一に、政策目的で税を投入する際には、当該税が政策税制であること、並びにその実現すべき政策目的も法律上明らかにすべきであろう。二に、税を政策目的から減免する場合、または税を政策目的から課重する場合、具体的な例として環境税を汚染者負担原則に基づいて課税する場合、課税の根拠が不明確になる可能性があるので、政策目的をやはり法律上明確にしておくべきである。このことは特定の政策に係る目的が政策評価者および政策の名宛人である私人にとって明確であらねばならないことを意味する⁽³⁸⁾。したがって政策評価作業の実効性は政策目的の明確化と関連する。

(三) 評価手法

以下に実務における若干の設例を挙げて、それぞれの評価方式の具体的概要を示す。

1 事業評価—国土交通省の“ロジカルフレームワーク”評価—

事業評価は事前評価であるが、ここで“政策アセスメント”⁽³⁹⁾と呼ばれる国土交通省の政策評価をベースにして以下

(37) 木村弘之亮『租税法総則』（成文堂、一九九八年）七二—七三頁。

(38) 同頁、武藤博己「政策評価の手法開発」松下圭一他編『岩波講座 自治体の構想3 政策』（岩波書店、二〇〇二年）九九—一〇〇頁。

(39) 以下の概要については、国土交通省ホームページ（<http://www.mlit.go.jp/hyouka/>）および渋谷和久「国土交通省における政策評価の展開」日本評価研究一卷二号七九頁以下、八五頁に拠った。

に紹介する。政策アセスメント（事前評価）とは、「新たな施策の企画立案などにあたり、現状と課題が何であるかを明らかにし、国土交通省の目標を実現するために、当該施策が真に必要なものであるか、期待される効果が大きいものであるか等の観点から評価する手法」である。

(1) 必要性の評価

所論によると、ある政策が必要であるか否かを論証する際に、積極的なそれが必要であるという。まず①目標と現状のギャップ分析を行い、②現状が目標を達成していないことの原因分析を経て、③そうしたギャップを埋めるための現状改善が必要であることを示すことによつて政策課題が明確となり、④右の政策課題を実現するための具体的な手段・手法の構築が可能となるというのである。おそらく②の段階まで作業がたどり着けば必要性の論証は実質的には行われたといえるであろう。③および④は性質上有効性・効率性の評価をも斟酌した上で判断する必要がある。

(2) 有効性の評価

有効性の評価に際しては、目標実現のために当該政策がどのように寄与するのかという因果連鎖を明らかにすることが求められるという。

(3) 効率性の評価

可能であれば複数の政策選択肢の比較検討を経た上で、当該政策を実施することによつて得られると期待される効果が大きいものを選択する必要があるという。その際費用便益分析が使用される。

(4) ロジカルフレームワークの特徴

ロジカルフレームワークはその「ロジカル」という名称とは裏腹に決して定量的評価のみに評価手法の地位を認めるものではない。定量的評価の不完全性を認識した上で定性的評価の意義を十分に認めている。政策アセスメントは

「政策の意図、期待される効果を事前に明確にして、企画立案の過程を国民の皆様明らかに」することによって、国民の合意を獲得することが期待されている。そして国民の合意を得るためには評価に論理性が認識されなければならぬ。そこで定性的評価であってもそこに論理が認識されれば評価手法としては合理性をなお持つとされるのである。そもそも公共政策の企画立案に常にロジカルな思考が組み込まれること自体歓迎すべきことである上に、右の手法は、定量的評価が完全無欠ではない現状のもと、時として生ずる定性的評価の欠点である厳格性・客観性の不足を補い、また同時にアカウンタビリティの実現も可能にする優れたものであるといえよう。但し、ロジカルフレームワークは、代替案の比較検討を必ずしも可能としなかったり、因果関係について思い込みによる評価を行いやすくなること等の欠点が認識されている。⁽⁴⁰⁾

2 業績評価

(1) 設例 1—財務省—

財務省の平成 18 年度政策評価実施計画の概要の中での、特に事業評価（財務省においては実績評価と呼ばれる）についての概要は以下のようなものである。⁽⁴¹⁾ 財務省のすべての行政分野にわたっていくつかの目標を立てて、それが達成されたか否かを評価し、その情報提供を行うことが主眼である。例えば、「適正かつ公平な課税の実現」という政策目標があり、それに関して、①指標等に照らした目標の達成度、②目標を達成するための事務運営のプロセス（施策・活動の手段や進め方）が適切、有効かつ効率的であったか、③結果の分析（特に目標未達成の場合の反省点の把握）が的確に行われているか、④当該政策自体の改善や、政策評価システムの運用の改善について有益な提言がされている

(40) 山谷・前掲注(5) 九七—九八頁。

(41) <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/honshyou/18nendo/jishikeikaku/kansur-keikaku.htm> を参照。

か、という基準で評価するものとしている。なお、具体的な施策等は平成18年度実績評価の実施計画において定められている。

そして、平成18年度政策評価書における対応部分を見ると、例えば「ロ 中小企業関係税制・同族会社の留保金課税制度について、適用対象から中小企業（資本金等が1億円以下の会社）を除外する」凡そ具体的な税制改革の項目が箇条書きに挙げられている⁽⁴²⁾。右の設例を見ると、一に、政策目標が定性的である。しかし、税制改革の公準として公平・中立・簡素があるので、税制改革立法の場合は性質上やむをえない。かかる場合は定性的評価が許される。二に、先に挙げた評価基準の実施した施策等への当てはめ作業が評価書からは明確に読み取れない。あまりに詳細な評価書は国民に分かりづらいかもしれないが、アカウンタビリティーを徹底させるという観点からすれば不十分である。

(2) 設例2―厚生労働省―

平成17年度実績評価書において「開発途上国の健全な労使関係の構築に貢献する人材を育成すること」という目標があり、そのための手段としてアジア諸国企業の中堅幹部を日本企業に受け入れ研修させることを補助するがある。それについて必要性、有効性、効率性の観点から評価して目標を達成していると評価している。しかし、目標達成の指標として外国人受入人数が設定されている⁽⁴³⁾。

本来、かかる指標はいわゆるアウトカムアウトカムが設定されるべきであるとされる。従来は公共政策によりどの程度のサービスが供給されたかというサービス量、つまりアウトプットの多寡を基準にして評価が行われる傾向が

(42) <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/honsyou/18nendo/hyoukasho/s2.pdf>を参照。

(43) <http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyou/05jisseki/10-2-1.html>を参照。

あったが、政策評価法による評価では提供されたサービースを通じて実際に問題が解消された程度を示すアウトカムが指標として設定されるべきであるとされる。それを右の設例に当てはめると、人材を受け入れ研修を実施しても、果たして実際に有為の人材が育成されたか否かは一概には明らかにならない。しかし他に適当な指標も見出しがたいところに問題の難しさがある。したがって、アウトカム指標が望ましいが、設定ができない場合にはアウトプット指標で代えているケースも多い。⁽⁴⁴⁾

また、政策の目標値を定量的に設定する際にも、当該政策の有効性を論証するために目標値を意識的に低めに設定したり、当該政策の手段が有効であることが論証できる場合には一層の予算獲得のために、目標値を意識的に高めに設定することもありうる。したがって、政策目的・政策目標値の設定には右の諸設例に見られる点で恣意性が介在する可能性があるので注意が必要である。

但し、政策目標を意識的に高めに設定することが常に不合理であるわけではない。国土交通省では、予め政策目標を高め設定して職員を鼓舞し、高い目標を実現するインセンティブ付与を企図することがある。しかしいずれの意図のもとにそうした目標設定が行われているかは一概に明らかではない可能性がある。

3 総合評価

平成17年度～19年度文部科学省政策評価基本計画において「平成22年までにオリンピックにおけるメダル獲得率3・5%を実現する」という政策目標がある。そして文部科学省がそれに向けて行っている諸施策が果たして目標実現に寄与するものであるか否かを評価する際に総合評価方式が選択された。⁽⁴⁵⁾

(44) 最近の実績評価の動向について、参照：林和喜「実績評価の現状と有効性検査」会計検査研究二九号一八五頁以下。

(45) http://www.next.go.jp/a_menu/hyouka/kekka/0603271.htmを参照。

その際、セオリー評価およびインパクト評価という手法が選択された。前者は「施策の論理的な構造（プログラム・セオリー／ロジック・モデル）を明らかにし、その質や内容を評価する手法」で「一般的には、インプット→アウトプット→アウトカムという政策の流れについて、予想される仮定の連鎖（セオリー／ロジック）について、その因果関係が妥当であるかどうかの観点から論理的に行う」とされ、後者は「政策の実施が初期の効果を実際に生み出したのか否かを見極めようとする評価手法」で「本手法は、政策が外部要因を除いて実際にどれだけのアウトカムをもたらしたのかを測定するため、政策とアウトカムの間の因果関係を実証的に検証」し、「因果関係の検証にあたっては、例えば政策を実施した集団と比較集団を設定してデータを比較したり、政策実施の事前と事後で指標を比較する等様々な手法を用いて、政策の社会への直接の影響・貢献度を測定できるようにする」とされる。

ここでそうした手法を用いた評価を行うことによって、施策・事業の体系化、施策のアウトカムへの貢献度合い、外部要因の識別、評価資料の適切な収集・取捨選択が可能になったとされる。但し、評価に定量性が欠けたり、セオリー評価にはロジカルフレームワークとおなじような欠点があるかもしれない。

以上によると、評価手法全体について客観的かつ厳格な評価を可能にする手法開発の努力が必要であろう。

(四) 評価結果の公表—アカウンタビリティとその周辺—

政策評価法では評価結果の公表が義務付けられている。かかる義務付けは行政改革の理念におけるアカウンタビリティと結びついている。市民に対して政策評価を可視的な状況に置けば、行政運営の透明性は増すし、専門家の観点からの一層高度なレビューも可能となる。そのことは政策担当者を合理的な政策の企画立案を行うよう規律づけら

れる。なお、ここでアカウンタビリティーとは公共政策の企画立案について当該政策の内容に係る合理性をも含めた説明責任を意味する。すなわち、アカウンタビリティーは従来は行政活動が法令を遵守して行われていたか否か、支出行為は会計法規に適合していたか否か等に係る手続的・形式的側面のアカウンタビリティーであったが、それでは現実の行政統制には足りず、次第に政策の内容に実質的側面のアカウンタビリティーも要求されるようになっていった。⁽⁴⁶⁾

そして、右を首肯するとしてもアカウンタビリティーには問題がある。まず、一に、「アカウンタビリティーのジレンマ」という現象で、行政組織の中に政策評価に充てられる人員が限られており、政策評価作業にあまりに多くの労力を割けず、また、評価作業の負担の重さにより通常の業務に支障が生ずるおそれもある。そのためには評価担当者が増員や、評価に熟練した職員を増加させるよう研修を一層徹底することが必要であろう。二に、評価書をインターネット等で公開してもその内容が不十分であり、国民に行政活動の実質を十分に説明するものとならないかもしれない。右のことは現に評価書の書き方として問題視されており、かえって自省庁の政策の必要性をアピールすることに終始している内容も見られるとされる。各省庁に画一的な評価作業を行わしめるのは妥当でないが、総務省による各省庁の政策評価に対する評価に際して、その点の指摘が行われるべきであるかもしれない。

(46) 山谷清志「行政の評価と統制」福田耕治他編『行政の新展開』（法律文化社、二〇〇二年）一五二—一五三頁、一六三頁。

(47) 山谷・前掲注（9）二〇九頁以下。

四 会計検査院

(一) 会計検査院の役割

会計検査院について、憲法九〇条は「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査」と規定しており、すなわち、会計検査院は一会計年度の国の歳入歳出の実績を示す確定的な計数書である決算の検査を行う権限を有する。要するに、会計検査院は国の一年間の収入支出が会計法規に適合しているかを検査することをその役割としている。そして、会計検査院はその活動について「内閣から“独立していることは一般的に承認されているが、しかし国会からの独立性については実は議論がある。但し、本稿では会計検査院は国会からも独立していることを前提とする。”⁽⁴⁹⁾

(二) 政策評価主体としての可能性と限界

会計検査院はそもそも国の支出行為が会計法規に適合しているか否かを判断する役割を担う。しかし、行政改革会議最終報告は「評価は、政府部内のそれとともに、政府の部外からもなされることが重要である。国会におけるその

(48) 例えば、声部信喜／高橋和之補訂『憲法 第四版』（岩波書店、二〇〇七年）三四七頁、辻村みよ子『憲法 第2版』（日本評論社、二〇〇四年）五三九頁。

(49) <http://www.jbaudit.go.jp/jbaudit/position/position.html>を参照。

機能が期待されることは当然であるが、会計検査院の果たす役割への期待も大きい。この見地から、国の収入・支出の検査、会計経理の適正化という観点を主体として遂行されてきた同院の機能は、今後、国の施策や事務・事業の効果、効率性、合理性といった観点からの評価も重視していく必要がある。このために、同院の機能の充実強化を図るべきである」とする。学説の中にも会計検査院に政策評価の役割を期待するものがある。その根拠は、会計検査院法三六条に「会計検査院は、検査の結果法令、制度又は行政に関し改善を必要とする事項があると認めるときは、主務官庁その他の責任者に意見を表示し又は改善の処置を要求することができる」と定めがあること⁽⁵⁰⁾、平成九年改正による同法二〇条三項が「会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性及び有効性の観点その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする」としていることである。特に二〇条三項の「経済性、効率性、および有効性」の観点から支出行為の中に問題を認識する場合、会計検査院は支出の前提となる政策自体の必要性の欠如を指摘したり⁽⁵¹⁾、(そもそもここで「有効性」とは「事業が所期の目的を達成し効果をあげているかについての検査」⁽⁵²⁾とされるので、有効でない政策は必要ない、あるいは改善すべきと判断できる)あるいは当該政策目的を実現する手段の再選択をせまることも考えられよう。

しかし以上のような法律に根拠を持つ会計検査院の権限の行使は抑制的、消極的であった。会計検査院は「内閣の設定した政策・事業の目標や優先順位については検査対象としないこと」⁽⁵³⁾が「不文律」であるとされた。しかし、そ

(50) 村上・前掲注(33)四五頁(佐藤英世執筆)。

(51) 村上・前掲注(33)一〇九頁(村上武則執筆)。

(52) 新藤・前掲注(2)二二六―二二七頁。

(53) 新藤・前掲注(2)二二九頁。

もそも会計検査院の活動は独立性をその特徴としており、例えば政策の目的まで評価対象とすることは会計検査院は政治・行政の領域に入り込むことを意味しており、その点で躊躇があるかもしれない。しかし、先に述べた行政の外部コントロール⁽⁵⁴⁾としての会計検査院の独立した地位、評価のチャネルの多元性の要請、会計検査院法二〇条三項、国会による特定事項に係る検査要請に対する報告可能性（会計検査院法三〇条、国会法一〇五条）があるので、会計検査院は現在では有効性に関する検査も行っていて、不文律も破られるであろう。⁽⁵⁵⁾

五 規制影響分析（RIA）―公共政策・立法評価の展開―

（一） RIAの概要

1 RIAの意義

近時の日本においては経済構造改革の一環として規制緩和政策が強力に推進されているが、その中で政府は「規制改革・民間開放推進3か年計画」を平成一六年三月一九日に閣議決定を行った。右の計画において「規制影響分析（RIA）等の規制改革手法の導入・充実」が提唱されている。右の規制影響分析とは“Regulatory Impact Analysis”の和

(54) 村上武則「我が国の会計検査院の法的諸問題」広島法学一〇巻三号、二二八頁、二二七頁。

(55) 会計検査院ホームページ（<http://www.jiaudit.go.jp/jaudit/move/trans.html>）を参照。

(56) 会計検査院に政策評価の役割を積極的に承認するものとして、参照、村上武則「会計検査院と公共性」広島法学一四巻四号二五五頁以下、二五九―二六〇頁。

訳語であり、凡そ「規制の導入や修正に際し、実施に当たって想定されるコストや便益といった影響を客観的に分析し、公表することにより、規制制定過程における客観性と透明性の向上を目指す手法」であると定義つけられている。すなわち、本稿との関連で換言すれば、規制を法律上配備・修正する際に、事前にその影響を分析し、配備の可否を決定するための手段である。それにより、規制導入時における客観性や透明性を高めるものであるが、それに加え、規制の導入から一定期間が経過した後に、当該規制がその時点での社会経済情勢に照らしてなお最適であるか否かを判断する材料としても有効であるとされているのである。なお RIA は従来まったく行われていなかったわけではなく、平成一九年一〇月一日以降正式に制度として明確に義務付けられたのである。

2 RIA に関する日本政府の認識

以下では、先の「規制改革・民間開放推進3か年計画」における RIA に関する叙述を紹介し、日本政府が RIA を今後の政策評価・規制改革政策において如何にして位置づけ、その普及を目指して、扱っていくかを認識することとしたい。

……

イ「基準」による規制のチェック

規制の必要性・合理性等を迅速かつ客観的に議論・判断していくため、規制改革・民間開放推進会議は、規制の見直し基準を早急に策定し、これに基づいて既存規制の見直しを推進する。

その基準は、「中央省庁等改革基本法」(平成10年法律第103号)第44条第1項の規定及び「規制改革推進3か年計画(再改定)」において、規制の見直しの視点として掲げられている事項を参考にしつつ、参入・退出、業務内容、

競争条件といった観点で設定し、個別分野ごとのものではなく横断的なものとする。あわせて、その基準は、最低基準としてではなく、むしろ標準として、例えば、その基準を上回る規制については、その必要性・妥当性をより厳しく検証するという形で用いることとする。

その際、規制の新設審査（※）を行うこととされている各府省の大臣官房等、内閣法制局、総務省行政管理局、財務省主計局も引き続き厳格に審査を行うとともに、規制改革・民間開放推進会議の求めに応じ、情報提供など必要な協力を行うこととする。

※ 規制の新設審査

規制の新設に当たっては、原則として当該規制を一定期間経過後に廃止を含め見直すこととする。法律により新たな制度を創設して規制の新設を行うものについては、各府省は、その趣旨・目的等に照らして適当としないものを除き、当該法律に一定期間経過後当該規制の見直しを行う旨の条項（以下「見直し条項」という。）を盛り込むものとする。なお、この見直しの結果、その制度・運用を維持することとするものについては、その必要性、根拠等を明確にする。各府省は、規制の新設について、これを必要最小限にするとの基本的な方針の下に、大臣官房等総合調整機能を有する部局において審査を行うこととする。このため、RIAの試行的実施が行われるまでの間、各府省は、規制の新設に当たり、規制の必要性、期待される効果、予想される国民の負担等のコスト等について検討し、その検討結果を、見直し条項を付した法律及び見直し条項に基づき見直しの結果とともに、毎通常国会終了後速やかに国民に分かりやすく公表する。

また、内閣法制局、総務省行政管理局及び財務省主計局は、規制の新設についてそれぞれの所掌事務に基づき厳格な審査を行う。

なお、総務省行政管理局及び財務省主計局は、規制の新設抑制等の観点から、各府省が行う規制の設定又は改廃に係る意見提出手続に際し、必要に応じ意見を述べるものとする。

エ 規制改革・規制制度の評価等及び国民への情報提供等

……

(ウ) 規制コスト及び効果の分析

各府省は、所管する行政分野における国民の負担等の規制のコスト及び効果の分析・把握を行い、現行規制制度の見直しに資する。

(エ) 政策評価等の実施等

規制制度等の評価に当たっては、各府省における政策評価の積極的な実施を図るとともに、総務省の政策評価機能及び行政評価・監視機能を積極的に活用する。

……

(2) 規制に係る手続の見直し

① RIA 導入の推進 【平成16年度以降逐次実施】

……しかしながら、RIAの手法は、規制導入時における客観性や透明性を高めるだけでなく、先述のとおり既存規制をチェックするツールとしても有効であることから、すべての規制の新設・改正時に用いられるべきであり、以下のようにその導入を推進する。

ア RIAについては、各府省において平成16年度から試行的に実施することとし、評価手法の開発された時点において、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の枠組みの下で義務付けを図るものとする。

…

イ RIAが客観性を持ち得るためには、可能な限り定量的かつ詳細な分析が必要であるが、その分析手法が確立していない現時点においては、一律に定量かつ詳細な分析を義務付けることは行政コストを増大させるのみで実益に乏しい。

したがって、当面、RIAについては、諸外国の例を参考にしつつ分析項目のみ提示し、内容面については徐々に充実に実させていくことが適当である。また、定期的なレビューの実施に資するため、レビューの時期や規制を見直す条件等を盛り込むことが適当である。

項目例としては、以下の項目が考えられる。

- (ア) 規制の内容（規制の目的・必要性等を含む。）
- (イ) 規制の費用分析（規制実施による行政コスト、遵守コスト、社会コストの推計）
- (ウ) 規制の便益分析（規制実施による産業界や国民への便益、社会的便益の推計）
- (エ) 想定できる代替手段との比較考量
- (オ) 規制を見直す条件
- (カ) レビューを行う時期

(二) RIAの施行状況

既に言及したように、RIAは日本では試行的段階から制度定着へと向けて進行しており、その今後の運用が注目さ

れるところではある。本稿では、日本において現在実施されている RIA を以下で紹介し、今後の議論のベースとする。実際に RIA のフレームワークを用いて実際の政策の改廃に結びつけた例もある。

1 設例 1—財務省—

たばこ事業法二四条において未成年者の喫煙防止の観点から店舗に併設していないたばこの自動販売機について、店舗併設を販売機の設置許可条件にするという政策が一昨年採用された。⁽⁵⁸⁾ その際、財務省は RIA の手法に基づき、3 つの政策選択肢（選択肢①未成年者喫煙防止の観点から早期に是正すべき対象者を特定して、当該者に対して順次自動販売機を店舗に併設する条件を付与する、選択肢②文書指導の実施により販売機の店舗併設を促す、選択肢③早期に是正すべき対象者を特定せず、順次、自動販売機を店舗に併設する条件を付与する）をそれぞれの期待される効果と予想される負担を比較検討し、結局選択肢①を採用した。

2 設例 2—厚生労働省—

雇用対策法 28 条において、外国人労働者の雇用管理の改善等のために、現行法上、任意で行っている外国人雇用状況報告の内容を拡充した上で、義務化するという方向での改正が検討されている。⁽⁵⁹⁾ 厚生労働省は RIA の手法に基づき、2 つの政策選択肢（選択肢①外国人雇用状況報告の義務化、選択肢②現状維持（外国人雇用状況報告を義務化しない）をそれぞれ予想される効果と想定される負担とを比較検討し、結局選択肢①を採用し、法改正作業の手続を進めている）。

3 設例の検討

(58) <http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/honsyou/16nendo/hyoukasho/jigyohyouka-excel.pdf> を参照。

(59) <http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/RIA/10.html> を参照。

RIAの導入により、先に挙げた効果が期待できることは首肯しうるが、問題点もあるので簡単に指摘しておく。まず、右の設例に係る評価書を見ると、一に、効果と負担とが定性的なものにとどまっているおり、二に、その際、厚生労働省の評価書では「……択肢1により得られる便益が、コストを上回っており、外国人労働者の雇用管理の改善等といった政策目的を達成する上で最も適切な手段であるとの結論に達した」という記述があり、定量化されていないにも拘わらず、便益とコストとを比較している。財務省のそれは「……択肢1（本件措置）が適切かつ効果的と考える」としている。勿論、RIAのすべてについて定量的評価を行うことはできないであろうが、かかる評価の実際を直視すると、RIAは必ずしも定量的評価を要請しない点で客観性・厳格性に欠けるが、複数の政策択肢を比較検討の組上りにのせ、評価過程を国民に明らかにすることによって、公共政策の企画・立案を合理化するという政策評価本来の目的に資する余地を持っているであろう。

六 結語

以上に本稿では日本の公共政策・立法評価の現状と課題について概観・検討してきたが、まとめに代えて、本稿の内容を約言する。

一に、日本の立法評価は政策評価法をベースとして行われており、それは行政改革への要請から制定されたものである。

二に、日本の立法実務が、中央省庁により法律案のほとんどが企画・立案されていること、法律に係る改善すべき問題は法律の運用を行う行政機関が最もよく認識できること等を直視すれば、日本における立法評価は行政機関に

よる自己評価の域を出ていない。しかし、評価作業に際しては学識経験者等も参加することによって第三者による評価も実施できることとなり、その点で客観性はなお担保できる。

三に、評価主体の多元性の要請からは、今後は会計検査院も政策評価の主体となってよい。会計検査院は内閣から独立していることに鑑みてもそうあるべきである。

四に、評価に際しては客観性を担保するためにできるだけ定量的な手法で行われ、設定される目標についても具体的な数値が望ましい。しかしデータが不足していたり、性質上定量的な評価ができないものについては定性的評価が望ましい。また、ロジカルフレームワークやセオリー評価といった論理的思考に基づくものも評価手法として導入されており、これも評価の客観性を高めることとなろう。但し、評価手法は今後においても研究・開発作業により一層高度化させる必要がある。

五に、政策評価の意義を認めるとしても、あまりに過度の評価事務の負担を課すと、評価者の本来業務の遂行を妨げるおそれもあり、そこがアカウントビリティのジレンマと呼ばれる現象が生じている。

六に、RIAは制度化されてさほど時間は経過していないが、それなりに成果を挙げている。

※本研究は平成19―21年度科研費(課題番号…19730023)の助成を受けたものである。