

公共事業の新政策評価システム

し ぶ や か ず ひ さ

渋谷 和 久

(国土交通省政策統括官付政策評価企画官)

1 個別公共事業の評価

公共事業の効果を評価しようとする試みは、相当に長い歴史を持つ¹⁾。例えば、土地改良事業については、昭和24年の法制定当時から、事業実施に当たっての基本的要件として、事業に伴う便益が費用を上回るべきことが政令で明記されている。道路、鉄道、治水、下水道等々、公共事業を実施するにあたり、費用対効果を常に念頭におくことは、当然のことといえる。

1990年代後半になると、「公共事業の効率的な執行及び透明性の確保」が、「公共事業見直し」の重要な課題となった。それを受けて、平成8年11月には、「道路、下水道、港湾、さらには農業農村整備などの公共事業について、各省の枠を越えた連携、建設費用の低減、費用効果分析の活用などを通じて投資効果を高める」(第139国会総理大臣所信表明)ことが政府の方針とされた。また、平成9年12月には、「物流効率化による経済構造改革特別枠に関する関係閣僚会合」において、次のような総理発言がなされた。

- ・ 事業実施段階において、事業採択後一定期間経過後で未着工の事業や長期にわたる事業等を対象に再評価を行い、その結果に基づき必要な見直しを行うほか継続が適当と認められない場合は休止又は中止とする新たな「再評価システム」を公共事業全体に導入する。
- ・ 事業採択段階における費用効果分析の活用については、基本的に全事業においてこれを実施する。

これを受けて、旧建設省等において、平成10年度から、「新規事業採択時評価」を原則としてすべての事業について実施、また、事業採択後5年経過して未着工の事業、事業採択後10年経過して継続中の事業等を対象とする「再評価」を実施している。平成12年度においては、国土交通省所管事業について、新規事業採択時評価は1,353事業を対象に実施、再評価は1,070事業について実施した。再評価の結果、「中止」190事業、「見直し継続」2事業、「継続」866事業等となった²⁾。このほか、事業終了後の「事後評価」についても、試行的に実施している。(図1)

新規事業採択時評価は、いわゆる費用対効果分析を行い、それも含めた総合的な評価を実施している。再評価、事後評価も含め、個別公共事業の評価については、今後とも一層の充実を図る必要があるが、本稿の趣旨は、その点について詳述することではない。真の公共事業改革を進めていくためには、個別公共事業の評価に加えて、より総合的観点からの政策評価システムを構築することが必要ではないか、ということを以下に論じたい。

2 評価の役割と期待

国土交通省は、国の公共事業費の太宗を所管することから、「国土交通省の政策評価」について語るとき、ほとんどの方が「個別公共事業の評価」をまずイメージされるようである。個別公共事業の評価に関しては、費用対効果分析手法を中心に、旧建設省、旧運輸省等が先進的な取組みを進めてきたことも事実であり、またそれに対する期待も大きい。

さて、公共事業の見直し、改革にはいくつか波がある。実は、これは公共事業や行政に限ったことではなく、民間企業活動の改革についても同様であると考えられる。

そもそも、個別公共事業の評価が体系化されたのは、「効率的な執行及び透明性の確保」という観点からであった。これは、社会問題化したいくつかの事例も踏まえて、

公共工事のコストは高すぎるのではないかと

省庁間で調整して、類似事業の連携を進めるべきではないかと

ムダをなくすためにも、事業採択に至る過程をもっとオープンにするべきではないかと

公共事業は、いったん始まると止まることがないという印象があるが、社会経済情勢の変化等による見直しを行うべきではないかと

などという観点から語られたものである。ある意味では、公共事業の執行面（ビジネスプロセス）の改善を求めるものである。については、「公共工事コスト縮減に関する行動指針」（平成9年）が策定され、についても連携を推進する等、対応が進められた。そして、主としてに対応するのが「新規事業採択時評価」であり、に対応するのが「再評価」ということになる。また、旧建設省では、特にを念頭において「コミュニケーション型行政への転換」をうたったほか、上記～すべてをカバーし、また他の改革方針も盛り込んだ「公共事業の説明責任（アカウントビリティ）向上行動指針」（平成11年）を策定した。特筆すべきことは、これらがいずれも現場（地方建設局（当時）、工事事務所）における取組みを重視している点であり、一種の業績改善運動とよべるものである³⁾。

米国のクリントン・ゴア政権による行政改革が、National Performance Review (NPR) という、まさにこうした業績改善運動の視点から始まったことも想起されたい。民間企業もそうであった。大量生産という、企業にとっての目標が自明であった時代には、生産性の向上は、こうした執行面での改善運動が重要な意味をもった。改革とは、すなわち改善運動（ムーブメント）であった。

しかし、現在、公共事業に対して問われていることは、より本質的な問題ではないかと思われる。とにかく社会資本整備が遅れていた時代は、公共事業の目的自体は明白であった。ちょうど大量生産時代の民間企業がそうであったように。しかし、今、公共事業について、そもそも「何のための事業か」ということが問われている。評価の用語を使えば、「公共事業一般に対する顧客満足度が低下している」ということになる。多品種少量生産の時代になって、民間企業は、「顧客満足度」を重要な業績評価指標とするようになった。「顧客ニーズ」を十分踏まえた商品開発をすることが求められている。大量生産時代のように、提供する商品が決まっていれば、「いつまでに、どのくらいの量」を生産するかについてだけ「顧客ニーズ」を聴けばよかった。しかし今では、そもそもどういった商品を提供するかから、「顧客ニーズ」を踏まえる必要がある。これは、公共事業に限らず、行政全般について言えることではないか。

そこで、「公共事業一般」よりも、「個別具体の事業」について、顧客満足度を高め

るように、商品開発、すなわち計画段階から留意することが必要となってくる。「個別公共事業の評価」についての期待が高まってきたのも、そうした文脈で理解すべきであろう。

「個別公共事業の評価」、特に新規事業採択時評価における費用対効果分析について、論者が指摘する「期待」は、おおむね次のように整理される。

- <期待1> 採択に当たって厳格な評価を実施すれば、真に必要な事業のみが採択され、ムダな事業は排除される
- <期待2> 費用対効果分析を統一的基準のもとに実施し、その評価結果をみれば所管公共事業についての「優先順位」をつけられる

さて、結論から言えば、<期待1>は、一般論では正しいが、「ムダな事業の排除」を評価の目的ととらえていかどうかについて、後述する。一方、<期待2>については、かなり誤解がありそうである。

まず、「ムダ」の概念である。よく「あまり利用されていない公共施設」がムダであると指摘されるが、はたしてそうだろうか。ムダかどうかは事業の目的により判断されるべきものである。例えば、博物館に一般利用者の観覧に供するという目的だけでなく、学芸員による研究の推進という重要な目的があった場合に、一般利用者の数が少ないからといって、ただちに「ムダ」ということにはならないし、逆に一般利用者の数は多いが、その対応に忙殺されて研究が進まない状況も望ましいとは限らない。要するに重要なのは事業の目的であり、当該事業がその目的の達成に対しどの程度貢献するかという「有効性」が重要な判断基準となる。本来の目的以外の効果がいかに大きく、費用がいかに小さくても（すなわちみかけの費用対効果が大きくても）、本来の目的実現に対して有効でなければ、その事業はムダだったのではないか。新規創業者のインキュベーションを目的とする箱モノができたが、本来想定した入居者が少ないため、行政関係者が入居したり会議で利用したりして「稼働率」をあげることがよくあるが、これも「せっかく作ったから使わなければもったいない」からそうしているのであって、本来の事業目的からすれば「失敗」の事例である。稼働率がいいものが「ムダ」でないとは言えないのである。

3 事業の目的（アウトカム）

「目的」は、アウトカム(成果)とよばれることが多くなってきたが、抽象的な「地域振興」「高齢者福祉」という「言葉」だけでは評価の尺度足りえず、もっと具体的なものとする必要がある。少なくとも、「いつまでに、誰の、どういう状態を、どの程度改善するか」というレベルで明らかにされていないと、真の評価はできない。

さて、ここから先のアプローチが重要である。多くの地方公共団体は、事務事業評価を実施する上で、事務事業ごとに「目的」を記載する。これまで無意識のうちに持っていたはずの「目的」を顕在化させるという意味はあるが、事務事業ごとに目的を考えさせる方法は、事務事業を所掌する現場の担当者が「アウトカム」にまで思いを致すことは必ずしも容易ではなく、したがって、「無理に」思いついた「目的」が記載されることになりやすい、という陥穽をもつ。

そもそも、評価とはある尺度(物差し)にしたがってなされるものである。同じ目的を有するものについては同じ物差しでいいが、異なる目的を持つものどうしを一つの

物差しで評価することは問題である。

例えば、マニュアルを設けずに、顧客の希望を聞いて一杯一杯丁寧にコーヒーをいれ、「ゆったりとした時間」を店内で提供することをミッション(使命)とする「Sコーヒー」チェーンと、いわゆるファーストフード店とでは、それぞれ、顧客に対して提供する価値、ミッションが明らかに異なる。「Sコーヒー」の活動を、「商品提供までの客の待ち時間」や「客の回転率」というファーストフード店と同じ指標で評価することはおかしいし、そういう評価がなされると、「Sコーヒー」で、指標にしばられて本来のミッションに反する業務執行がなされるおそれがある。組織のミッションやアウトカムがまず先にあって、当該組織の行動がミッション、アウトカムに照らして効果的なものであるかどうかを見るのが評価である。つまり、「コーヒーや軽食の提供」という施策、事業の形態が見かけ上同じであっても、これらの評価は形態から出発するのではなく、まずそれぞれのミッション、アウトカムから出発するべきなのである。

公共事業でも同じであって、そもそものアウトカムが異なるものを、同じ尺度で評価・比較しようとするには十分慎重でなければならない。

まずミッション、アウトカムがあり、それらに照らした「望ましい」状態、すなわち目標とする状態と現状とのギャップを埋めるために、施策、事業といった「手段」の企画立案がなされるのである。施策の評価であるか事業の評価であるかという区分は何の意味ももたない。何であれ、それがアウトカム実現の手段であるならば、ギャップを埋めるために効果的であることを説明する必要がある。それが評価である。

公共事業批判の根本が、「何のために」という点にあるのであれば、仕事の進め方を、このように「成果(アウトカム)重視」のものに切り替える必要がある。施策、事業から出発すると、いつまでも「施策、事業の実施が自己目的化」しているのでは、という「疑い」が消えない。先ほどの〈期待1〉に対する答えは、公共事業の評価は、単に手段としての効率性等をチェックするだけではなく、当該事業が、「組織として示されているミッション、アウトカムを実現する上での目標」を達成する上で真に効果的な手段であるかという観点から行われるべきものであり、そういう評価活動を通じて、「成果重視の行政運営への転換」を図ることを目的とする、ということになる。もちろん、当該手段が効果的であるとされた後も、より効果的な手段はないか、執行面での改善の余地はないか等の、従来からある視点でのチェックも忘れるべきではない。

ここまで来ると、執行面の改善というムーブメントだけではなく、組織全体としてのマネジメントの問題になる。公共事業改革は、こういう視点を持ってこそ真に国民の立場に立った改革足りうるのではないか。そして、そういう問題認識で公共事業についての評価を考えると、「個別公共事業の評価」だけに過重な負担を負わせるのではなく、組織全体のマネジメント改革を志向する新たな政策評価体系を構築することが必要ではないかという点が理解されよう。

4 マネジメント改革

評価以上に重要なのは、組織としてのミッション、アウトカムを明示することである。これは「評価を行う前提として整理する」という生半可なものではなく、組織としてもっとも基本となる戦略(ビジネス・ストラテジー)づくりである。

民間企業においても、「多品種少量生産の時代」に入り、管理主義的・手続重視的経営が生産性向上につながるという考えは過去のものとなり、経営者がミッションとそれに基づき目指すべきアウトカムを戦略として示し、現場の事業部門等は、それを効

果的に実現するための具体策を企画立案、実施するという「ミッション・戦略重視のマネジメント」が主流となっている。

このマネジメント体系を確立するために、評価はどういう場面でどのような役割を持つべきか。国土交通省は、民間企業の業績評価手法とその理論を研究し、次のような整理をした。

組織全体としての戦略が、各部門まできちんと「落とし込み」(カスケーディング)がなされていることを確保する 各部門が、具体策を企画立案するにあたって、ミッション、アウトカムから必要性を説明する「事前評価」

各部門が事業等の進行管理をするだけでなく、組織全体としても、戦略に基づいて、全体として良い方向に向かっているかどうか、定期的に確認(「健康診断」)をする あらかじめ設定した指標に基づき、目標の達成状況を測定する「業績測定」

組織全体として、施策、事業の連携を進め、もっとも効果的、効率的なアウトカム実現を確保する 同じアウトカム実現に寄与する具体策をパッケージ(プログラム)として総合的に評価する「プログラム評価」

国土交通省をはじめ国の府省は「縦割り」であるとの意見はよく聞くが、民間企業経営にあっても、製造部門、販売部門、経理部門等が「縦割り」でいることの弊害はつとに指摘されている。それを克服し、「部分最適よりも全体最適」を目指すべきと主張するエリヤフ・ゴールドラットの小説「ザ・ゴール」⁴⁾は最近になって邦訳版が出版され、評判になっているが、もともとは17年前に書かれたものである。また、ハーバード・ビジネス・レビューに「ミッションを中心としたマネジメント戦略」が特集されたのは10年前、1992年である。

ミッション重視、戦略重視のマネジメントにあっては、 が評価のコアであり、まさに「ミッションを実現する戦略的手法」そのものとして位置付けられているところである⁵⁾。 は一種の「精密検査」とでも言おうか。

これらの方式を、「政策・施策・事務事業」という分類に対応したものと整理することは適切ではない⁶⁾。国土交通省では、これらを独立した「方式」と考えず、相互に有機的に関連した一体のシステムとして、全省的に取り組むこととしている。

成果重視の行政運営を実現するためには、意識改革がまず必要である。こうした政策評価を、「方式」「手続き」であるとして位置付けるより前に、メンタルフレームワークとして理解することが先で、国土交通省においては、まずそれを志向した。具体的には、「評価」という日本語の語感を排するため、下記のような「ニックネーム」を併用している。

事前評価	政策アセスメント
業績測定	政策チェックアップ
プログラム評価	政策レビュー

その上で、図2にあるとおり、それぞれが、政策のマネジメントサイクルの各ステージで実施されるものであるという理解をしている。

このような「政策評価システム」は、公共事業改革にとって、やや迂遠ではないかと指摘されることがある。〈期待1〉に戻ると、「ムダな事業」をいくつ止めたか、というわかりやすい形で早く結論を示すべきだ、とも言われる。しかし、アメリカの行政改革は、クリントン前大統領の次の言葉で始まった。

行政改革は施策を削減・廃止することであると考えている人がいるが、それでは問題の解決にならない。行政改革とは、行政の仕事の仕方を根本的に見直すことである。我々は、明確なミッションの下、成果(アウトカム)をベースにした行政運営を行い、顧客満足度(CS)で業績を測定することにより、国民主導の政府を作っていく。

そして、この考え方は、ブッシュ現政権にも受け継がれている⁷⁾。「改革」にはさまざまな段階や手法があると思うが、こういう視点での改革、すなわちマネジメント改革が根底になれば、本質的な改革にはならないという考え方がグローバルスタンダードであると言えよう。

公共事業の場合も、例えば、渋滞緩和というアウトカムに対して、環状道路の整備、「開かずの踏切」改良(連続立体交差)、駐車場整備、公共交通機関の利便性向上等、ハード、ソフト含め様々な施策、事業が実施されているが、これらを単品として見るのではなく、組織全体として、もっともうまく連携、融合し、最大の効果をあげようと努力することが、今求められていることであろう。「公共事業は何のために」という根本的な問いに答えるとともに、新たな事業がこうした戦略に基づき的確に企画立案されるようなマネジメントシステムを構築することが、「新政策評価システム」の目的である。

5 評価と政策判断

先ほどの<期待2>に戻ろう。民間企業の場合は、財・サービスの受益者、費用負担者、選択者が、みな一人の「顧客」である。だからこそ、顧客にとっての「バリュー・フォー・マネー(VFM)」というのが、財・サービスを評価する重要な指標となる。ところが、行政の場合は、特に公共事業の場合、事業により直接受益する者、その費用を負担する者は、しばしば異なる主体であり、誰を「顧客」と見るかも一義的ではない。また、受益だけではなく外部不経済効果の影響を受ける「利害関係者」まで含めると、実に多くの「利害」「価値」を調整することが日常的に求められている。そして、施策等を最終的に「選択」する者は、直接的な利害のみではなく、例えば「離島振興」のような別な「価値」も含めた総合的な判断を行うことが求められる。

そもそも、評価というのは、一定の尺度、物差しに従ってなされるものである。何らかの価値体系がすでにある、あるいは価値判断がすでになされていることが前提となる。評価にしたがって政策判断をするのではない。上述のように複雑な利害が絡む行政において的確な政策判断を行うことは容易ではなく、評価は、的確な政策判断を行う上で必要な客観的な情報を提供することに重要な役割がある。

例えば、大都市の渋滞緩和を目的とする道路整備と、過疎地域の活性化を目的とする道路整備とを、前者に関連する指標(例えば現道の交通量)を共通にあてはめて比較・評価しようとするのは、前述の「Sコーヒー」とファーストフード店を同じ物差しで比較することと同じ問題がある。そのどちらを優先させるかは政策判断である。評価の問題ではない。目指すべきアウトカムが十分整理され、それらの優先順位(何が当面の重点課題であるか等)について組織全体の戦略として明らかになっていけば、それに従って、「個別の公共事業の評価」を的確に行うことが可能であるが、それが確立されていない段階(「みんな大事」としか言えない段階)では、まず戦略作りを行うことが必要で、そのために、先行的に業績測定やプログラム評価を実施し、その結果等を活用することになる。アメリカの連邦政府では、この作業に7年かけている。業績測定が「簡易な事後評価手法」とよばれることがあるが、戦略づくりというマネジメント改革にとってもっとも重要なプロセスを進める上で不可欠なものなのである。

国土交通省では、統合に先立つ4省庁（北海道開発庁、国土庁、運輸省、建設省）の段階から、統合に向けた準備として、「国土交通省の使命、目標、仕事の進め方」を取りまとめる作業に着手した。幹部職員に対するインタビューや、地域別シンポジウムの開催、知事・市町村長インタビューも含めた積極的なパブリック・インボルブメント（寄せられたパブリックコメント数＝11,114）を実施し、本年1月に取りまとめ、公表した⁸⁾。具体的には、「国土交通省の使命」としてミッションを明確にし、そのもとに「政策目標」をアウトカムベースで明らかにしている。「自立した個人の生き生きとした暮らしの実現」「競争力のある経済社会の実現」「安全の確保」「美しく良好な環境の保全と創造」等で大きく括った上で、より具体的な政策目標（アウトカム目標）を示している。さらに、「仕事の進め方の改革」として、マネジメントサイクルの確立をはじめとしたマネジメント改革も、大きな柱にしている。

国土交通省では、これも踏まえつつ、省の主要な行政分野をカバーするものとして、27の政策目標（アウトカム目標）を明示した。具体的には、「居住水準の向上」「バリアフリー社会の実現」等であるが、留意したのは、

特定の施策等との強い関連性を排し、成果（アウトカム）に着目すること
できるだけ部局横断的にすること

国土交通省の主要な行政分野をカバーしつつ、一覧性を持たせること
である。そして、それぞれの政策目標（アウトカム目標）の達成度を定量的に測定する指標（業績指標）を、112設定した。これらは、本年5月に素案を公表の上、パブリックコメントに付し、8月に大臣以下幹部全員が出席する省議で意思決定したものである⁹⁾。

そして、それぞれの業績目標に対して、5年以内の目標値（業績目標）を設定した。業績目標については、その目標設定の「正統性」をいかに確保するかを留意し、目安としては、以下のいずれかの基準より設定している。

- 1) 受益者のニーズにより設定
- 2) ベスト・プラクティスにより設定
- 3) 過去のトレンドを踏まえ設定

なお、業績指標、業績目標の決定・公表を8月に行うこととしたのは、概算要求等、施策等の企画立案をする以上は、まず目標が示されていなければならない、という「目標による行政運営」の考え方を重視したことによるものである。

当面は、これらの指標、目標に基づき業績測定（政策チェックアップ）を実施することになるが、その結果やプログラム評価（政策レビュー）結果も踏まえ、国土交通省としての本格的な戦略づくりを進めていきたい。その際には、青森県が実施している「政策マーケティング」や静岡県の「業務棚卸し」等の理念も大いに参考になる。

国土交通省では、小泉内閣の基本方針に沿って、「21世紀型社会資本整備への転換」を目指した改革を進めている。すぐに結論を出さなければならないものも多いが、「何のために」という根本的な公共事業批判に応えるためには、多少時間がかかっても、本稿で述べたようなマネジメント改革を進めていくことが必要であると考えます。

評価を改革のツールとして位置づけることは間違いではないが、個別事業の評価結果を政策判断に直結させようとしたり、「質より量」的な感覚で評価という作業を多く実施することが自己目的化することがあってはならない。

公共事業批判に応えるために、国土交通省は「コミュニケーション型行政」への転換も重視している。これまでのような「提示型行政」ではなく、日常的なコミュニケーション活動を通じて、施策、事業の企画立案に活かしていこうとするものである。

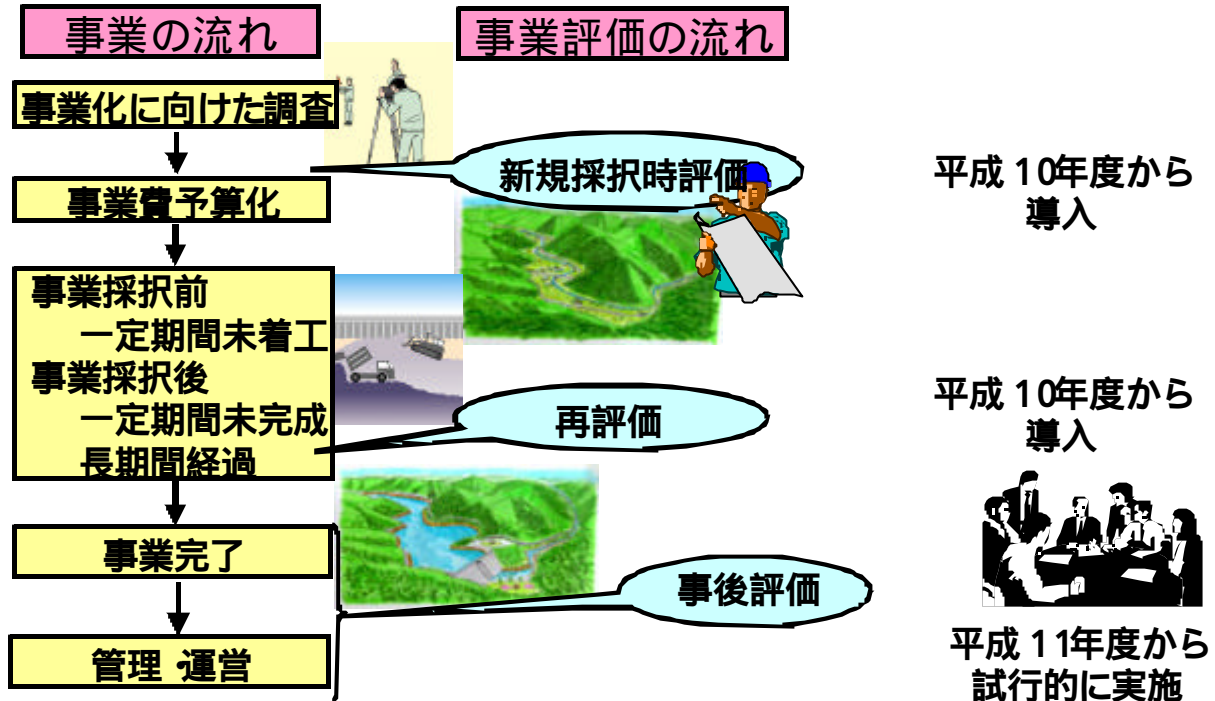
その際、評価結果を公表して国民に情報提供するだけでなく、評価という作業を通じて、国民の立場に立った仕事の進め方へ転換するという意味で、評価は行政と国民との間をブリッジするコミュニケーションツールであると理解するのが適当ではないか¹⁰⁾。

* なお、本稿中、意見にわたる部分は、個人としての見解を示したものである。

-
- 1) 通商産業省政策評価研究会「政策評価の現状と課題」平成 11 年 8 月による。
 - 2) 「国土交通省所管公共事業の事業評価実施要領」は、次の国土交通省の HP 参照。
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha01/13/130709_.html
また、具体の事業についての評価の内容は、例えば道路事業について、道路局 IR サイト参照。<http://www.mlit.go.jp/road/ir/home.html>
 - 3) 具体の事例等ベストプラクティスの紹介は、<http://www.mlit.go.jp/tec/account2/1-1.html>
 - 4) エリヤフ・ゴールドラット著(三本木亮訳)「ザ・ゴール」ダイヤモンド社、2001
 - 5) 業績評価は、評価基準を単なる事業評価の管理指標として用いるだけでなく、企業変革を実現させる戦略的指標として体系的に取り入れようとする経営手法であり、自社のミッション等を個々の事業レベルでも実現する整合性の取れたマネジメントを目指すものと説明されている(アーサーアンダーセン「業績評価マネジメント」生産性出版、2000、p12 ~)。
 - 6) 総務省がとりまとめた「政策評価に関する標準的ガイドライン」では、事前評価を「事業評価」の一部として位置付けるとともに、業績測定は「実績評価」、プログラム評価は「総合評価」とよび、それぞれ、「おおむね施策レベル」「おおむね政策レベル」を対象とするものとし、これらを「評価の方式」3分類として整理している。
また、来年 4 月施行予定の「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成 13 年法律第 86 号)は、「事前評価」と「事後評価」の 2 分類で、「実績評価」「総合評価」は後者であると説明されている。なお、同法律においては、個別公共事業についての事前評価と、いわゆる「再評価」の実施が他の政策一般と区別されて義務付けとされている。義務付けの理由は、「先進的に取組み、一定の手法が確立されていること」等と説明されている。
 - 7) 例えば "The President's Management Agenda FY2002" (August, 2001)参照。
 - 8) 平成 13 年 1 月 30 公表。内容は、次の HP 参照。
http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha01/01/010130_.html
 - 9) HP 参照。<http://www.mlit.go.jp/hyouka/>
 - 10) 上山信一氏は、「行政評価は市民とのコミュニケーション回路である」としている。
(上山信一「行政評価の時代」NTT出版、1998、p 12)

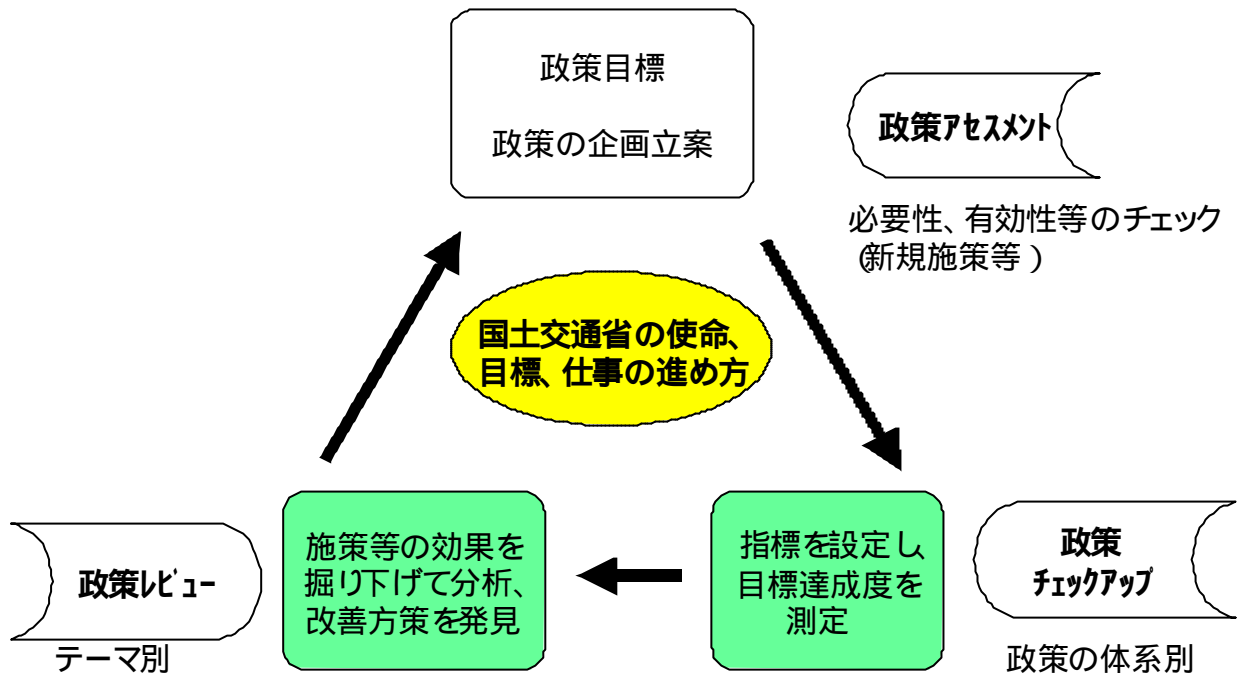
(図1)

公共事業の事業評価システム



(図 2)

< 国土交通省の新政策評価システム (マネジメントサイクル) >



* 従来から実施している個別の公共事業の評価 (新規採択時評価、再評価、事後評価) についても、一層の充実を図る