

<報告>

開発における「評価」の基本的考え方

杉 本 正 実

公共部門改革の最近の流れの中で、「行政成果の測定・評価」が注目を集めている。「成果の測定・評価」は、国民ないし住民より委託を受けて行ったパブリック・サービスの実行の結果、獲得された成果に関するアカウントビリティの遂行といった「外向き」の目的を志向するものと、行政運営の改善といった「内向き」の目的を達成するための手段としての必要性にもとづくものと二つの側面を有することを、出発点としてまず明確に認識した上で議論を進めなければならない。

かつて、アジア危機直前の数年間におよんで開発における民間導入または民営化がブームとして盛り上がった時、公共部門の果たすべき基本的な役割を忘却し、浮足立った上滑りの議論と施策の横行によって、幾多の国々において地に足のついた開発の進展が後戻りを余儀なくされた事実を私は忘れる事ができない。そして、その時中心におかれていたキー・ワードが「民営化手法導入」であった。

ODAや途上国開発といった公共部門改革の枠組の中での「成果の測定・評価」のにわかな盛りあがりの中での、成果達成指標の設定と適用を中心とする「成果評価の手法導入」

といった流れと、上記の「民営化」にみられた頃の現象との間に、「基本を忘れてテクニックに走る」といった点における類似性を感じざるを得ない。

以下は、開発における「評価」で、「テクニックに走る」前に立脚すべき基本点の一つの側面に関して私見をまとめたものである。

1. パブリック・マネジメント・サイクルの一環としての「評価」機能の位置づけ

公共セクターの改革は古くて新しい問題であるが、近年ニュージーランドをはじめとする欧米先進諸国、またフィリピン、インドネシアなどの開発途上国においても政府部門の運営管理を民間のマネジメント概念・手法を援用することによって改善していこうとする具体的な動きが世界的に顕著にみられ、またそれらはNew Public Managementとして学会における一つの研究対象領域としても発展をみせている。

民間のマネジメントの基本は「Plan」「Do」「See」のプロセスであり、これに

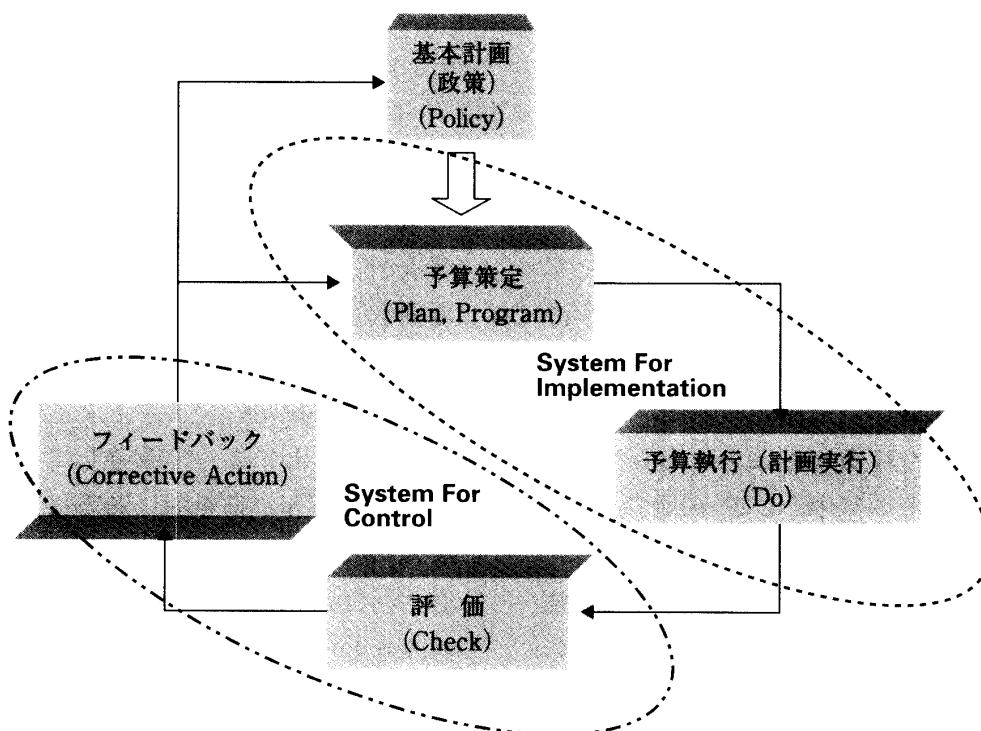
「Feedback」が付け加わって一連のマネジメント・サイクルを形成している。上記の公共セクターの改革も、基本的にはかかるサイクルを公共政策プロセスに導入しようとする試みにほかならない。

これを公共セクター（政府セクター）に適用した場合の概念図を以下に示すが、これらは基本計画（政策）にもとづき、それを実行に移すための資金的裏付けを与える予算策定、それにもとづく計画の実行（予算執行）、実行結果の評価、評価にもとづいた計画・予算へのフィードバック、を要素とする一連のサイクルであり、それらの各要素が合理的かつ有機的に構成され、さらにそのサイクルを効率的（efficiently）、経済的（economically）、効果的（effectively）〈3Eの原則といわれる〉に回すことのできるシステムの構築が、望ましい公共セクターの運営と管理に不可欠となるのである。換言すれば、サイクルを構成する各々の要素はサイクル内の他の要素との関

連においてのみ意味を有するのであって、それらを全く独立に考察の対象として扱うことは、まさに「木をみて森をみず」の議論に陥ることにまず注意を喚起する必要があるろう。

従来の公共セクターにおける共通の問題点は、上記サイクルのうちの“System for Implementation”に偏重したものの見方と行動様式である。つまりパブリック・マネジメント・サイクルのうち、大半のエネルギーを上流の「予算策定」の過程に費やし、「予算執行」の過程ではただその計画どおりの支出を促進することに腐心する。そこにおいての主たる関心事は予算どおりに支出が行われたかであって、その予算執行の結果、当初の政策の目指した目標に照らして、果してどれだけの成果が獲得できたかに関しては二次的もしくは三次的な関心しか払われない、といった本末転倒現象の病が国民、国際経済を問わず公共部門にユニバーサルに蔓延しているといつてよい。年度末の駆け込み支出、予算・

パブリック・マネジメント・サイクルと「評価」の位置づけ



決算の単年度主義、単式簿記による現金主義をベースとした公共会計、さらにはODA分野におけるデイスバース促進を中心においた案件監理。これらはすべて、上記の公共セクターにおけるマネジメントの歪みを端的に表象するものである。

このような弱点を改善し、政策ないし予算執行後の行政成果を測定・評価して、以降の計画、予算策定にフィードバックする機能に注目を移してそれを強化しようとする動きが、近年世界的規模の様々な分野・段階の公共セクターにおいて活発化してきたのは望ましいことである。しかしながら、世界各地での「成果評価」への関心の盛り上がり方の中には、単純に「成果測定指標の設定」のみに偏重した試みが散見されるのは問題である。そこには、トータル・パブリック・マネジメント・サイクルの一要因としての機能である「成果測定・評価」といった視点も、したがって評価後のフィードバック体制の構築への配慮もみられない。最近のフィリピンの公共セクター改革における複数の省庁・政府機関に、UNDP、世銀、ドイツ（GTZ）、オーストラリア（AusAID）等の多数の援助機関が入り乱れての“Performance Indicator”作り（結果は相互に関連の薄い複数の指標体系が孤立乱立する）に一つの典型がみられる。本年5月にJBICは「運用・効果指標リファレンス」（初版）を作成し、各セクターごとに運用指標（Operation Indicator）と効果指標（Effect Indicator）の策定を行った。これ自体は、従来のデイスバース促進と規定への準拠性を中心としたプロジェクトの実施監理に大半の案件管理の精力を使い果たしてきた、旧OECD時代からの案件監理方式からの脱皮を目指す第一歩であり評価すべきものではあるが、成果評価イコール成果指標作りと、その機械的な適用といった安易な方向性の域を

どのように越えていくかが今後の課題であると考えられる。

以上の視点から、政策・プログラム評価を、全体的なパブリック・マネジメントの一局面として位置づけ、他の局面との有機的な連関のもとに分析・考察を進めることが、まず第一の基本的前提である。この視点は、特に次に述べるシステムを中心に据えた考察を行う際の前提となる。

2. システムを基盤に置いたアプローチ

上記のとおり、公共セクターの運営・管理を実践する体制は循環的な構造を有するトータル・マネジメント・システムである。そして、政策レベル、プログラム・レベル（もちろんプロジェクト・レベルでも同じ）の評価にあたっては、単体としての「成果」を独立に測定するのみではなく、システムの一環としての視点から有機的に評価することが必要である。それを前提とすると、次の三つの側面においてシステムを基盤においた思考方法が要求される。

(1) 成果達成のための実行システムの評価

いうまでもなく、成果の達成は適切な計画設定とそれにもとづいた適切な計画実行によりもたらされる。そして、それらは組織によるシステムティックな活動によって生み出されるものである。したがって、成果達成指標を適用しての評価によって、目的とする成果が達成できなかった場合、その乖離の原因を分析するにあたって（分析がなければフィードバックはできない）必ず行われなければならないのはシステムの分析である。つまり、システムのどこに問題があったのでどのような側面の目標がどれだけ達成できなかったかを分析する必要がある。成果指標と結果をみ比べるだけの評価は、たとえその指標が完璧なものであったとしても、それをフィードバ

ックにつなげるためにはほとんど意味がない
 といってよい。

(2) システム改善強化のための技術・経済支 援

成果の達成を妨げるシステム的な弱点が把握された場合においては、それを相手国の問題として看過することは許されない。「評価」をトータル・サイクルの一側面と捉え、これをフィードバックの局面につなげて行くには、上記分析によって発見されたシステム上の弱点の改善・強化に対する支援を行わなければならない。

世銀、ADB等の国際援助機関では、“Public Expenditure Management” ないしは“Governance” といったキー・スキームのもとに被援助国の公共セクターの管理・運営システムのレビューとそれにもとづくシステム強化のための支援を行っている。例えば世銀においてはシステム・レビューのツールとして“Public Expenditure Review (PER)” を有し、また個別のInstitutional Schemeの強化に対する直接支援スキームである

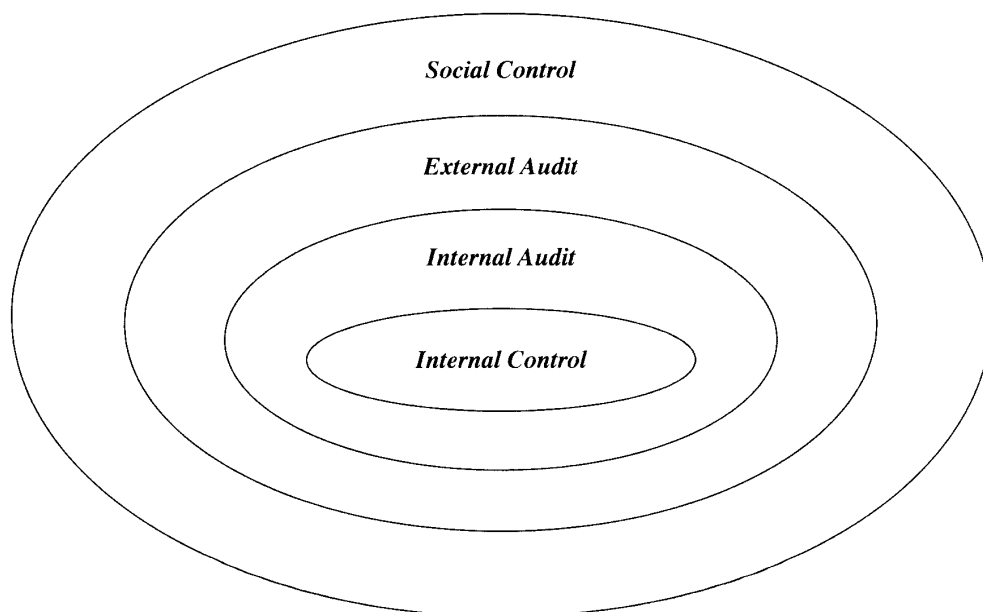
“Governance and Institutional Reform Loans (GIRLs) ”、マクロ政策実行とマクロ指標達成を条件とする国際収支支援である構造調整融資に替わって、公共管理システム（制度組織）改善達成を条件とする財政支援スキームである“Public Expenditure Reform Loans (PERLs) ”、それに技術支援を加えた多彩な手段を用いてシステムの強化支援を行っている。

わが国の今後の援助政策を考えて行くにあたって、それが目的とする開発支援の究極目標である「開発成果獲得」の達成度合を測定・評価し、これを以後の援助スキームに反映させていくのが、公共サービスとしてのODAの、その政策評価におけるフィードバックであると理解しなければならない。

(3) 成果モニター・評価のための重層的シ ステム

組織による活動の実行結果の評価（途中段階でのモニターを含む）は、下図に示すような重層的なチェックング・システムの下においてのみ効果的に行われる。

重層的評価システム



途上国のある地域の総合的な農業開発プログラムの評価を例にとろう。この場合当該プログラムの実行主体として農業省の中に独立のプログラム実施ユニットが組織される例が一般的である。プログラムの実行成果は当該実施ユニットによるルーチン・ベースによるモニタリングと定期的に行われるアドホックの評価活動による内部的なセルフ・コントロールによってまず行われなければならない。これが第一義的な内部統制 (Internal Control) システムである。自己評価だけに一般的に統制力は最も弱い、逆にフィードバックの力は最も強い。

農業省には内部検査機能があるはずである。それは省内の評価局もしくは独立の内部監査 (検査) 局によって遂行され、その評価は二つの側面につき実行される。一つは上記プログラム実施ユニットの自己評価を含むコントロール機能の有効性についてであり、もう一つは当該部局が外部者としての立場から直接に行うプログラムそのものの評価である。ここで留意すべきは、上の図における“Internal”、“External”という立場は相対的な概念であり、例えば農業省の監査 (検査) 機能は、プログラム実施機関としてのプログラム実施ユニットに対しては“External”な統制機能であるが、農業省という舞台の中ではそれは未だ“Internal”な立場にとどまっている、ということである。以下の各段階においても舞台をどこにおくかによってそれぞれの立場は異なってくる。

農業省の内部監査 (検査) 機能のそとには、開発計画省 (庁) などの独立のコントロール省庁があり、政府が行う全てのプログラム、プロジェクトの評価を行っている。もちろんそれより内部に位置する諸機関の評価業務とは視点が異なることはあろうが、「より内部のシステムの整備・運用状況の評価」と「自

らによる直接のプログラム・チェック」をその内容とするという点において基本的な相違はない。

ここまでは政府内部での統制・評価機能であるが、政府の外部監査人たる監査総局 (日本の場合は会計検査院) は、政府の活動・業績に対しての評価権限を持ち、結果を国会 (および大統領) に直接報告する。監査といえば財務・会計といったお金のチェックが連想されるが、公共監査の重要な役割は政府の業績評価である。(公共監査と評価については次に述べる)

そして、最も外部に位置するのが“Social Control”である。以上の結果は国のディスクロージャー制度にもよるが、社会的な開示が行われ、最終的には国民の評価にさらされることになる。

最近問題となっているわが国警察の不祥事の中で、新潟の少女監禁事件における新潟県警の対応は上記の「重層的な評価ないしチェック体制」の現実を想起させた典型的な事例といってよい。行動・活動の適正性チェックにおいては前図の同心円のコア部分には「個人の正義感・注意力」を位置づけなければならないが、9年間の監禁ののちの少女救出といったわが国初の異常事件の解決時に、温泉旅館でマージャンにふけていたといった新潟県警本部長の行動を、第一義的に律すべきであったのは個人の正義感である。しかし、これが欠如していた場合に働くべきコントロール機能は、新潟県警内部のシステムとしての内部牽制機能であり、また監査 (検査) 機能である。それをさらに外部よりチェックするのが警視庁による行政観察である。ここまでは警察内部の自己統制システムがあるが、これをさらに政府として警察の外部から監視するのが国家公安委員会である。

この事件が「重層的チェック体制」の必要

性を改めて想起させた要因は、本部長等の個人の正義感はもとより、新潟県警の内部統制が全く働かなかつたところか、新潟県警にとっては外部チェック機能として働くべき警視庁の監察官が一緒になって不良行為をともにした上に、さらに国家公安委員会のチェック機能でさえも十分ではないことが露呈し、とうとう最後の砦であるソーシャル・コントロールによって漸く決着がついた、という特異な点にある。

東海村臨界事故、医師・スタッフのミスによる医療事故、雪印乳業大阪工場の集団食中毒事故といった、最近たて続けに起こった不祥事への対応をみると、私には、ここで述べている「システム思考」、「重層的チェック体制」からの観点がどうも欠落しているようにしか思えない。

ここで評価の問題に立ち返ると、前記のような重層的な評価・チェック体制があつて初めてプロジェクト、プログラム、政策の評価が有効に行われるのである。そして、そこにおいて注目すべき点として以下の二点を指摘することができよう。

- コントロールの強さは内部に向かうほど弱く、外部に向かうほど強くなり、また逆に、フィードバックの力の強さは内部に向かうほど強く、外部に向かうほど弱くなる。
- それぞれの層における評価・チェック機能は、より内部の評価・チェック・システム及びその結果に依拠し、独自に行う直接の評価・チェックはその信頼性の程度を確かめるために行う。

ODAにおける援助機関による評価・チェックも上記の重層的チェック体制の最外部に近い所に位置づけられるものであるが、上記の観点からすれば、以上述べたような、全体的なパブリック・マネジメント・サイクルでの位置づけと、重層的な評価・チェック・シ

ステムを念頭に置かない、単なる「成果測定指標」の策定と、その単純なる適用による単体的なプロジェクト、プログラム、政策の評価が如何に無機的かつ皮相的なものであるかが理解できよう。

3. 公共監査機能における成果監査の重視

民間部門の私企業監査における中心は決算財務諸表を対象とする会計・財務監査 (Financial Audit) である。民間部門の監査においても規則への準拠制をチェックする合規性監査 (Compliance Audit)、業務運営の効率性、有効性をチェックする業務監査 (Operational Audit) があるがこれらは主に企業の内部監査部門及び監査役による内部監査によって行われている。

一方公共部門の監査においても上記の諸監査は実施されているが、先進国の行政改革におけると共に、現在開発途上国と援助機関において最も注目を集め、その強化に力が入られているのが「成果監査 (Performance Audit)」である。公共監査において中心的役割を果たすのが、各国の最高監査機関 (Supreme Audit Institutions -SAI-) であるが、その国際組織である INTOSAI (International Organization of SAI) の一つの重点は、公共会計基準における「成果報告書 (Performance Statement)」であり、公共監査における「成果監査」である。また、インドネシアにおける実質的な SAI である BPKP においては、付設の研究開発センターが来るべき本格的な開発案件 (プロジェクト、プログラム) の成果評価監査の実施に備えてその監査手法の研究と試行に精力を傾注しているし、フィリピンの COA (Commission on Audit)、パキスタンの Office of the Auditor

Generalといった両国のSAIにおいては自国行政（開発案件の評価をも当然含む）の成果監査の強化・充実のために政府および政府機関の内部監査人等の関連職員の教育訓練と監査マニュアルの整備を行っているほか、アジア各国のSAIの国際組織（日本の会計検査院もメンバー）であるASOSAI（Asian Organization of SAI）の協力のもとに、アジア各国の監査人を招いての教育訓練によって成果監査の能力強化に積極的な努力を払っている。

このようにプロジェクト、プログラム、政策の各段階における達成成果の評価において公共監査はひとつの中心的役割を果たすものといってよい。その意味において途上国の公共監査とりわけ主たるゲーム・プレーヤーである最高監査機関（SAI）の現状と動向をひとつのキー・エレメントに据えた調査研究が必要となる。

4. 地方自治体の政策評価実践のケースを参考に

近年の行政改革の実践拠点世界各国の例を見てもしばしば地方自治体にあるといってもよい。私が行ったパキスタンにおける調査においても、政府の新しい業績評価（主にプログラムと政策評価）の導入を目指して“Performance Budgeting”という名の下に新手法である活動基準予算管理を採用したり、公共監査において成果監査（Performance Auditing）に重点をおいてその分野の人材育成と全国の開発プログラムの成果監査の実践でリーダーシップを取っているのは、実は連邦政府ではなく、ラホール市を中心とするパンジャブ州政府であった。また、行政の成果を正しく評価するために、「活動基準原価計算」「成果測定指標」「わかりやすい予算」「顧客満足度調査」の四つの行革ツールを導

入したアメリカのインディアナポリス市の事例もNew Public Managementの分野で注目されている。

わが国においても遅々として実質的な進展がみられない中央政府の行政改革に対して、民間部門のマネジメント導入によって新しい公共管理の実践に乗り出しているのは、三重県、宮城県、滋賀県長浜市等の地方自治体である。本調査研究においても特に政策評価の面では、これらの生きのよい地方自治体の試行的な実践のなまの実体験を大いに参考にすべきものと考えている。

5. 総括

以上を総括すると、開発における「政策レベルおよびプログラム・レベルの評価」を考察するにあたっては「成果測定指標」等を用いた単一のテクニックを適用しての一次元的な方法では甚だ不十分であり、トータルな公共セクター管理の中で、システムを思考の中心に据えた方法によらなければ、真に地に足のついた有効な政策およびプログラム評価はできない。

したがって、今後実施されるべき各国および国際援助機関の先進事例の調査においても、彼らが用いている評価の手法を単に収集するといった表層的な調査ではなく、その手法を採用している背景にある思想、フィードバックとしてのシステム強化のための支援策等も含めたトータルかつ有機的な情報の塊を収集して、わが国のODA政策に適応し、かつ実行可能な評価手法の提案を目指すべきである。

（すぎもとまさみ 新光オーエムシー株式会社代表取締役/公認会計士）