

測定指標の類型論について

2013年3月19日

神戸学院大学 南島和久

1. 指標類型の整理について

この整理はたいへん分かりやすいものと思います。事後評価実施計画の別表としてなど公表していただくとよいと思われます。枠組みや整理を公表いただくことは意義あることと考えます。

2. アウトカム指標とアウトプット指標

この整理には「普及啓発型」「調査研究型」「行政サービス型」「その他」の4類型が示されています。おもに指標にからむ論点整理となっています。

ところで、これらが「アウトカム」と称してよいのかという点が最初の論点です。「アウトカム」の定義は「社会経済的な影響」です。その前提は、国民生活が行政関与によって何らかの変化を生じるというものです。「アウトカム」という言葉をどこまで厳しく定義するかという留保はありますが、分類の中身を見ますと、必ずしも「アウトカム」とは言い難いものが含まれているように思われます。

政府の方針としては、指標はすべからく「アウトカム志向」であることが期待されています。ただし、バックオフィス業務は直接的には政策効果を生じないため、政策評価論ではアウトカムを表現することが難しいものとされています。この点について整理すべきと考えます。

3. バックオフィス業務

「バックオフィス業務」とは、「フロントオフィス業務」に対応する言葉ですが、総務・財務・人事などのことを意味します。行政学では「計画立案 (Planning)」「機構改革 (Organizing)」「人事行政 (Staffing)」「指導監督 (Directing)」「各種調整 (Coordinating)」「報告連絡 (Reporting)」「予算編成 (Budgeting)」の7つの機能だということにも表現されてきました。こうしたサービスは「ミドルマネジメント」(トップマネジメントを支える機能)ともよばれています。ここではわかりやすくバックオフィス業務とよんでおきます。

こうしたバックオフィス業務は、直接的な政策効果を生み出すことに主眼はおかれていたものではありません。バックオフィス業務の利用者はあくまでも組織のトップや担当部局となります。このバックオフィス業務は、直接アウトカムを生み出しませんので、アウトカムの追求は無理には必要ないものとされています。コンメンタール(『政策評価ガイドブック』)にもそのような趣旨が説明されていますのでご確認いただければと思います。

4. 四類型について

「普及啓発型」「調査研究型」「行政サービス型」「その他」に戻りますが、内閣府の事務にはこのバックオフィス業務に該当するものがいくつも含まれています。

「普及啓発型」は政府広報系の事業です。広報機能は広聴機能とともに、行政管理の一環にも数えられています。当該組織と対象集団とのコミュニケーションを円滑化し、個別政策のスムーズな実施を支援する基盤的な行政活動だからです。行政作用として見た場合には対象集団の行動変容までみることになりませんが、広報機能そのものでは直接そこまでの議論ができないものも多数あります。すなわち、アウトカムからの距離が遠いものも含まれていて、アウトプットベースだけれども、行政関与の活動環境を整備するにとどまるものもたくさんあるといえます。

「調査研究型」の基本は、政府政策の立案に資するものです。あくまでも第一義的にはそのための調査であって、国民生活には何ら直接的な変更を及ぼしません。これも典型的な行政管理系の事務に数えられます。したがって、これをアウトカムベースで議論することはやはり無理があります。重要な要素は政策立案に活用できるような質の高い情報の提供です。どのような情報を収集すればよいのかという点は立案側の意図に基づきます。立案側が必要とする限り、情報提供は継続しなければなりません。そこではアウトカムが顕在化しているかどうかは二次の問題です。

「行政サービス型」という類型で思いつくのは、個別具体的なサービス提供で、大学での教育サービスなどです。福祉の領域はそうしたヒューマンサービスがたくさんあります。分担管理事務の集合である内閣府の場合、そういう整理が可能な事務がどれほどあるのだろうかという点がここでのひとつの論点になります。

5. 枠組みに関するコメント（5点）

以上を踏まえ、以下、5点ほどコメントを申し上げます。

①モデル論の視点

第1に、これらは全施策を網羅する類型論として示されています。他方、私はモデルないし標準的な考え方として提示するという方法も考えられるのではないかと思います。全領域を網羅して整理しようとするれば、論理性に配慮し、定性的評価やアウトプットレベルのものを徹底して識別しないといけないことになります。他方、標準的な考え方やモデルとして提示するならば、主だった機能を整理しておけばよいという話となります。私は、今の段階ではゆるやかに後者の考え方をとっておいてもよいのではないかと考えます。（具体的には、四類型ではなく、「普及啓発型」「調査研究型」「行政サービス型」の3タイプの整理にとどめ、「その他」「定性的評価」「アウトプット指標」は整理に含めないえもよいではないかということです。）

私のご提案の意味は、考え方をシンプルに整理し、この整理を見た人にとって理解しやすくするという点にあります。論理徹底を図らず、複雑化させないということでもありま

す。それ以上の議論は、この整理が定着してから、その必要性をみきわめ、ステップアップする際に考えるということでもよいと思います。

②内閣府の設置思想

第2に、内閣府の業務は分担管理事務についても、個別の政策効果を発揮する事務は少ないというものです。それは内閣府の設置思想、設置の際の改革思想からくるものだと私は思います。分担管理事務というと個別の行政サービスを担っていると考えがちです。しかし、具体的な成果をもたらす事務はしばしば他府省に整理されており、かつ、総合調整が必要なものや、各省の分担管理に落ちないものなどが、内閣府には多数寄せられてしまっています。中央省庁等再編時にはそういう改革思想に基づいて事務が整理されたがゆえに、内閣府の分担管理事務は、他省庁にくらべてアウトカムの発現を確認しにくく、他省庁との調整を必要とする（予算の付け替えなど）という構造になっているのではないかと考えられます。

そのような諸事務について、アウトカムを追求することが難しい傾向があるのは当然です。もちろん「アウトカム志向であるべきだ」という政府方針は尊重してしかるべきものです。しかし、それはあくまでもバランスの問題です。過度に無理をするなら、かえって事務の本質を見失わせかねないという点については、十分な配慮が必要ではないかと考えます。

③内閣府分担管理事務の特性

第3に、内閣府の分担管理事務は、政府広報や調査研究にみられるように、ミドルマネジメントの要素を含むものがたくさんあります。こういう種類の行政活動は、たとえば生活保護事務や介護保険のように、社会問題の直接の解決をもたらすものとは異なっています。その意味で、アウトカムの計測が困難な種類の行政活動といえます。こうした種類の行政活動については、そもそも活動実績そのものが、説明責任として重要となるでしょう。言い換えれば、予算を預かり、それを何に使っているのかという点が、説明責任の本体となると思います。その意味では、「アウトカム志向」という「志向性」は保持しつつも、現実には「アウトプットベース」での議論がその中心を占めるということを許容してもよいのではないかと考えます。

④「〇〇の推進」と「アウトカム志向」

第4に、内閣府の事務の特徴だと私は思っているのですが、施策名に「〇〇の推進」という言葉がたくさんあります。「何かを推進する」ということが命題になっているということです。その場合に、どのような視点で施策を見ればよいのかという点は、私は重要だと思います。

「〇〇の推進」という場合、内閣府にとって難しいのは内閣府だけでは事務が完結しないという点です。それは、「総合調整」機能の発揮という課題とコインの裏表の関係にあります。たとえば自殺対策は各省庁に事業が分散しています。

内閣府には共生社会分野に自殺対策室があり、それを統合することが求められています。

しかし、それが目に見える形で出てくるのは自殺総合対策大綱策定の段階です。警察庁、法務省、厚生労働省、文部科学省などに分散されている事務が一体性をもって表現されているのは、この大綱レベルの議論です。

他方、内閣府自身には、普及啓発が置かれており、それが事業の中心を占めます。分担管理事務として見た場合、所管事務は基本的にこの範囲に限られるのであって、したがって評価書にはこれがメインで説明されているというつくりになっています。

しかし、政務側から問われるのは、結局どれくらい政府活動で自殺が予防できたのかという点です。それを統合し、総合調整機能を発揮してまとめていくことが、理念的には内閣府に求められています。

一朝一夕にはいきませんが、その方向を目指すことは重要なことだと思います。「アウトカム志向」はそのような視点で考えたい部分という整理になることでしょう。しかし、それは評価書には表現されていないという問題を抱えています。

⑤施策の熟度：再論

第5に、そのお話の続きになりますが、施策の熟度の問題性です。自殺対策のお話を続けると、総合調整のような部分の議論とともに（大綱レベル）、具体的に予算を何に使っているかという説明もまた重要です（普及啓発レベル）。

しかし、こうなると、結局、アウトカムとアウトプットレベルの議論が乖離している点が問題になります。論理的にどのようにこれらがつながっているのか説明できないのです。それをどうつなげていくのかという課題性がある、と言い換えてもよいでしょう。

自殺対策の場合の課題性は、「単なる普及啓発にとどまってはならない」という点にあります。施策の管理は一定の熟度をふまえ、ギアチェンジをしていかなければなりません。「普及啓発」の次のステップとしては、「医療機関の具体的な体制整備」「コミュニティでの具体的な体制整備」を経て、最終的にはやはり、「自殺者数を減らすような自殺対策の取り組み」まで議論を展開させていく必要があります。そうでなければ政府目標の年間3万人超の自殺者数を2万4千人水準にまで抑え込んでいくという大綱の目標は達成できません。

具体的にこれをどうやって実現していくのかという道筋の設計が、「アウトカム志向」を掲げる際の最大の論点となるだろうと思います。その設計図こそが、本来的には「プログラムセオリー」「ロジックモデル」の意義となるといってよいと思います。

「〇〇の推進」という施策名は、それだけの重さをもつものだと思います。それは他在の立場からどうこういえるものではなかなかありません。サブスタンスを握る担当部局の「自ら評価」の課題です。こうした議論を始めると、政策評価は単なる説明責任から脱皮して、プログラムデザインとの接点を持ち始めることになります。それが、モチベーションの議論にもつながっていく政策評価の活用方策だと思いますし、政策評価を梃子として、そういうお話ができる環境を整備していくことが、重要なことではないかと私には思われます。

以上