

我が国の政策評価制度における評価機能の経済的分析¹

－ 自己評価と第三者評価の機能 －

小林 優輔*
Kobayashi, Yusuke

総務省行政評価局

<要約> 政策評価法が導入されて5年が経過し、政策評価制度の様々な成果と課題が出つつある。近年は政策評価制度に関してさらなる客観性、厳格性が重要視されるようになっており、第三者的な評価等が必要ではないかと指摘を受けている。しかしながら、何故第三者的な評価が必要なのか、またそもそも政策評価制度にはどのような機能があるのか等について理論的な議論があまりなされていないように思える。そこで、本稿では経済学の視点を用いて政策評価制度を考察した。

<キーワード> 政策評価、自己評価、第三者評価

1. はじめに

我が国では、平成13年6月に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。以下「政策評価法」）が制定・施行されている。政策評価制度は、平成9年12月の行政改革会議最終報告において「評価機能の充実強化」として「評価機能の充実の必要性」「各省における評価機能の強化」「評価結果の公開」が提言されたことを受けて導入され、様々な成果を上げたが、課題も生まれつつある。具体的な成果としては、たとえば、政策評価によって平成14年度から平成17年度の4年間で廃止・休止・中止となった事業（164事業）の総事業費は約3.2兆円となっている。また、総務省行政評価局の審査活動の対象となったものは、平成18年度は16府省計705件、平成17年度は15府省計691件、平成16年度は16府省786件となっており、この審査結果によって、中止もしくは見直されたものもある²。このように着実に成果を出す一方で、「評価が適切に行われていない」「各省のお手盛り評価になっている」「第三者評価が必要である」「評価疲れを起こしている」³との指摘もある。しかしながら、何故このようなことが起こるのか、また現在の政策評価制度にどのような機能があるか等について理論的な議論があまりなされていないように思える。そこで、本稿では経済学の視点を用いて政策評価制度における評価機能を考察した。

¹ 論文に述べられている見解は執筆者個人の責任で発表するものであり、総務省行政評価局としての見解を示すものではありません。

上通文彦講師（横浜国立大学）から様々な指導を頂いた。

² 詳細は総務省行政評価局のウェブサイト、「国の政策評価 政策評価の新たな展開」「政策評価 Q&A」を参照。

³ 山谷（2006）

2. 政策評価制度の概要

政策評価法は「政策の評価の客観的か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（政策評価法第1条）」としている。政策評価法では、「行政機関が行う政策評価」と「総務省が行う政策の評価」と区別しており、前者は各府省が行う政策評価であり、後者は2つ以上の行政機関にまたがるものについて、必要に応じて総務省が政策評価を行うものである。また、行政機関が行う政策評価は、現在、一定の研究開発、公共事業及び政府開発援助に関する政策について、事前評価が義務付けられているところであり、これに加えて、規制に関する政策の事前評価を義務付けているところである（評価法施行令の一部改正（平成19年4月制令第157号。同年4月4日施行））。なお、規制の事前評価については、16年10月1日からの2年間で12府省において171件のRIAを試行的に実施したところである。政策評価の方式には、政策の特性等に応じて事業評価方式、実績評価方式及び総合評価方式がある。また、政策評価の時点には、事前評価と事後評価がある。政策評価法を所管している総務省行政評価局の主な役割は「政策評価」「行政評価・監視」「独立行政法人評価」「行政相談」の4つから成っており、「政策評価」は政策評価法が拠り所となっている。これは政策効果を把握・分析して評価を行い、政策の見直し・改善を推進することである。具体的には、「政策評価制度の推進」「総務省が行う政策の統一性・総合性確保評価」「各府省が行った政策評価の点検」であり、本稿ではこれらに焦点を当て、一般化して分析を行う。なお、政策評価法では政策について以下のように定義されている。「この法律において「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その他これらに類するものをいう。」としている。政策評価制度や客観性担保評価等に関する事例等の考察については、西本（2007）を参照されたい。

3. モデル

以下では、評価をする者と評価させる者（評価をチェックする者）に関してモデル化を行う。モデル化にあたっては、倉澤ら（2003）を参考にした。モデルでは、総務省行政評価局（以下、評価局）と各府省庁（以下、各省）⁴の2つの主体が存在する。各省は政策評価の結果として評価書を評価局に提出する。簡単化のため、各省が行う政策の効果が高い場合をタイプG、低い場合をタイプBの2種類が存在すると仮定する。タイプは各省の内部情報であり、各省は自身が行う政策のタイプを知っているが、評価局は各府省のタイプを観察することはできない。評価局がタイプGに出会う確率を w 、タイプBに出会う確率を $1-w$ とする。 w と $1-w$ は行政機関全体に占めるタイプGとBの割合と考えることもできる。 w の値は各省と評価局の間で共有知識である。評価局は、各省のタイプを観察することはできないが、各省のタイプと相関を持つ外部情報を観察することができる。各省が行う政策についての外部情報は s_g か s_b のいずれかの値をとる。真のタイプがGであることを所与とすると、 s_g が発生する確率を v 、 s_b が発生する確率を $1-v$ とし、真のタイプがBであることを所与とすると、 s_g が発生する確率を u 、 s_b が発生する確率を $1-u$ とする。外部情報は真のタイプに関する情報を持つので、以下の式が成立する。

$$v > u$$

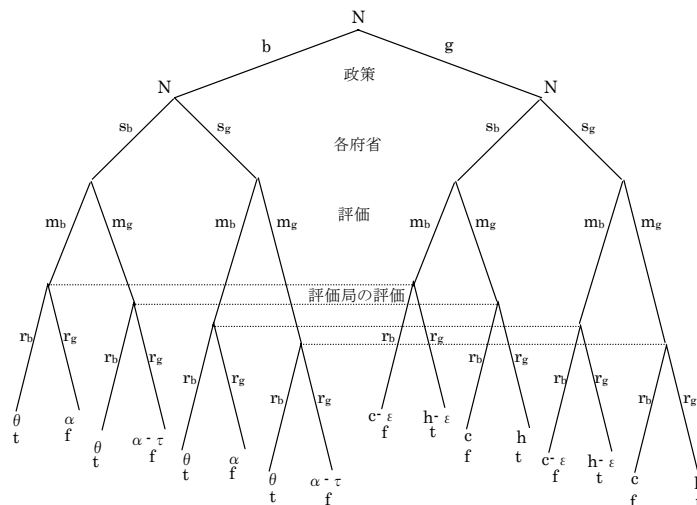
⁴ 各府省の中には政策を行う総務省も入るが、本論では文章中の混乱を避けるために、各府省の中から総務省を除き、また簡略化をするために、評価を受ける主体は1府省とする。

発生した外部情報は、評価局と各省の両者に観察され、それぞれの発生確率 v 及び u は評価局と各省の間で共有知識であり、これらの外部情報は評価局にとっては、公開された政策に関連する情報（各省が提出した評価書以外の情報．例えば、マスコミ、大学、シンクタンクの調査結果等）と考えることができる．各省は、真のタイプと外部情報の両方を観察した上で、評価局に m_g または m_b の評価書を提出する．評価局は、各省から受け取った評価書と外部情報を観察した後、最終的な評価として、 r_g または r_b の評価結果を公表する．

ゲームの手順

1. Nature (以下, N) がタイプを決める．タイプ G となる確率を w ($0 < w < 1$) , タイプ B となる確率を $1-w$ とする．
2. N がタイプ G の各省に対して確率 v ($0 < v < 1$) で外部情報 s_g を発生させ、確率 $1-v$ で外部情報 s_b を発生させる．一方、タイプ B の各省に対して、確率 u ($0 < u < 1$) で外部情報 s_g を発生させ、確率 $1-u$ で外部情報 s_b を発生させる．
3. 各省はタイプと外部情報を見て、評価局に m_g または m_b の評価書と提出する．
4. 評価局は受け取った評価書と外部情報を観察した後、 r_g または r_b の最終的な評価を公表する．

このような関係を前提に、評価局と各省のペイオフを以下のように定める．各省においては、タイプ g が r_g と最終的に評価されたときのペイオフは h 、 r_b と最終的に評価されたときは c ($\theta < c < h$) とする．適切に評価を行った場合（タイプと同じ評価書を出す）に、タイプ b が r_g と最終的に評価されたときのペイオフは α 、 r_b と最終的に評価されたときは θ とする．一方、適切に評価が行われなかった場合（タイプと異なる評価書を出す）に、タイプ b が r_g と評価されたときはのペイオフは $\alpha - \tau$ 、 r_b と評価されたときは θ とする．評価局においては、適切に最終的な評価したならば（タイプと同じ最終的な評価結果を出す）、すなわち、真のタイプが g の各省を r_g と最終的な評価したとき、または真のタイプが b の各省を r_b と最終的な評価したとき、ペイオフを θ とする．一方、誤った最終的な評価をしたとき、すなわち、真のタイプが g の各省を r_b と評価したとき、または真のタイプが b の各省を r_g と最終的に評価したとき、ペイオフは f とする． w, u, v の値、評価局と各省のペイオフ及びゲームの構造（評価の手順）は、評価局と各省で共有知識である．モデルを展開型ゲームで表現すると以下の図となる．また、評価局と各省の純粋戦略は以下の表となる．



上段のペイオフ：各省 下段のペイオフ：評価局

図1 モデルの展開型ゲーム

	b	b	g	g
	sb	sg	sb	sg
s1	mg	mg	mg	mg
s2	mb	mg	mg	mg
s3	mg	mb	mg	mg
s4	mg	mg	mb	mg
s5	mg	mg	mg	mb
s6	mb	mb	mg	mg
s7	mg	mb	mg	mb
s8	mg	mb	mb	mg
s9	mb	mg	mb	mg
s10	mg	mg	mb	mb
s11	mb	mb	mb	mg
s12	mb	mb	mg	mb
s13	mb	mg	mb	mb
s14	mg	mb	mb	mb
s15	mb	mb	mb	mb
s16	mb	mg	mg	mb

	sb	sb	sg	sg
	mb	mg	mb	mg
r1	rg	rg	rg	rg
r2	rb	rg	rg	rg
r3	rg	rb	rg	rg
r4	rg	rg	rb	rg
r5	rg	rg	rg	rb
r6	rb	rb	rg	rg
r7	rg	rb	rg	rb
r8	rg	rb	rb	rg
r9	rb	rg	rb	rg
r10	rg	rg	rb	rb
r11	rb	rb	rb	rg
r12	rb	rb	rg	rb
r13	rb	rg	rb	rb
r14	rg	rb	rb	rb
r15	rb	rb	rb	rb
r16	rb	rg	rg	rb

表1 評価局と各省の純粋戦略

3.1 1回のゲームの均衡

ここでは、1回のゲームの均衡を求める。wが極端に大きい場合には、評価局は常にrgと評価し、wが極端に小さい場合には、評価局は常にrbと評価するという戦略が均衡となることが自明である。状況に応じて評価が変わる戦略が均衡となるケースに着目するために、以下の仮定を置く。すなわち、外部情報がsgであることを所与とすると、タイプgである確率がタイプbである確率よりも高く、外部情報がsbであることを所与とすると、タイプbである確率がタイプgである確率よりも高いとする。

$$\text{仮定 1 } \Pr(g|sg) > \Pr(b|sg) \quad \text{すなわち, } \frac{wv}{wv + (1-w)u} > \frac{(1-w)u}{wv + (1-w)u}$$

$$\text{仮定 2 } \Pr(b|sb) > \Pr(g|sb) \quad \text{すなわち, } \frac{(1-w)(1-u)}{(1-w)(1-u) + w(1-v)} > \frac{w(1-v)}{(1-w)(1-u) + w(1-v)}$$

仮定1と仮定2をまとめて、以下のように書き直す。

$$\frac{u}{v} < \frac{w}{1-w} < \frac{1-u}{1-v}$$

次に、各省の行動について、以下の仮定を置く。

仮定3 mgという評価書を提出する場合と、mbという評価書を提出する場合の期待利得が無差別であれば、各省はmgの評価書を提出する。

仮定4 $f < t$, $0 < \theta < c < \alpha < h$, $0 < \varepsilon < h$ とする。

このモデルの基本的な結果をみるために、1回のゲームでの均衡について考察する。表1は、各省と評価局の純粋戦略を列挙したものである。各省の戦略は、真のタイプと外部情報に依存しており、純粋戦略s1, ..., s16から決定される。一方、評価局の戦略は外部情報と各省から提出された評価書に依存しており、純粋戦略r1, ..., r16から決定される。このゲームの純粋戦略の均衡は、以下の命題1となる。

命題 1 $\tau < \alpha$ かつ $\theta < \alpha - \tau$ のとき, (s1, r11) が純粋戦略のナッシュ均衡であり, $\tau \geq \alpha$, $\theta > \alpha - \tau$ のとき, (s6, r9) が純粋戦略のナッシュ均衡となる.

この命題は, 情報を偽る費用に依存して均衡が異なることを意味している. $\tau < \alpha$ のように, 情報を偽る費用 (情報を偽ったときのペナルティ) が低いときは, (s1, r11) でみられたように, 各省は偽り, 評価局は信じないという状態が構築される. 一方, $\tau \geq \alpha$ のように, 情報を偽る費用 (情報を偽ったときのペナルティ) が高いときには, (s6, r9) でみられたように, 各省は適切な評価書を送り, 評価局は信じるという状態が構築される.

次節では, ここで得られた均衡関係を念頭に, 情報を操作する費用 τ が, どのように内生的に形成されるかを分析する.

4. 情報の操作費用

情報を偽る費用は「制度」または「社会的規範」によって異なるだろう. このモデルでは, τ の大きさの違いが, 制度や規範の違いとして解釈することができる. たとえば, 商法・証券取引法では会計情報の開示方法や監査役に対する規定がなされている. これに違反した場合, 営業停止などの処分や罰金, 税務署からの追徴課税が課される. 銀行や債権者から損害賠償を請求される場合もあるだろう. 公認会計士法・税理士法では, 会計士・税理士は真実に忠実であることが義務として定められており, これに違反した場合, 罰金や免許剥奪等の処分が下される. これらの法律は, 情報に優位な立場にある企業に対して, 情報を捏造する費用を高め, 情報操作を抑制している. そのほかにも, 情報捏造が発覚した場合, 企業の評判が低下し, 資金調達が困難となったり, 取引先を失ったり, 世間から批判されたりするだろう. また, 仮にそれが発覚しなくても, 情報操作をする後ろめたさや罪悪感もあるだろう. これらもまた, 情報操作を抑制する要因となる. 制度や規範は, 国などの中立的な機関が強制的に作り出すこともあるし, 制度と直接利害関係を持つ企業や投資家が必要性を認識し, 内生的に作り出されることもある. 本稿では, 制度または規範の違いと解釈できる τ の差が, どのような要因に影響を受けて決まるかを議論する.

4.1 基本的な枠組み

前節で導かれた命題 1 より, 純粋戦略のナッシュ均衡である (s1, r11) と (s6, r9) の 2 つに注目する. 各省と評価局の両者は図 1 のゲームをプレイすることを知っており, かつお互いにそれを知っていることを知っているならば, 各省にとって最適反応となりうる戦略は s1 と s6 の 2 つのみであり, 評価局にとって最適反応となりうる戦略は, r9 と r11 のみである. 以降では, このようなゲームの仕組みを各省と評価局の両方が知っていると仮定し, 各省と評価局の戦略空間を以下のように限定する.

仮定 5 各省の戦略空間と $S_d = \{s2, s6\}$, 評価局の戦略空間を $S_{aeb} = \{r9, r11\}$ とする. このとき, 各省と評価局の利得行列は, 表 2 で表される.

	r11	r9
s1	((1-w)[(1-u)\theta + u(\alpha - \tau)] + w[(1-v)c + v h], (1-w)[(1-u)t + uf] + w[(1-v)f + vt])	((1-w)(\alpha - \tau) + wh, (1-w)f + wt)
s6	((1-w)\theta + w[(1-v)c + vh], (1-w)t + w[(1-v)f + vt])	((1-w)\theta + wh, t)

準備のため、表2の標準形ゲームにおけるナッシュ均衡を求める。 $\tau < \alpha - \theta$ のとき、戦略 s_6 は戦略 s_1 に強く支配される。 s_1 を所与とすると、評価局の最適反応は r_{11} である。したがって、 (s_1, r_{11}) が唯一のナッシュ均衡となる。一方、 $\tau > \alpha - \theta$ のとき、戦略 s_1 は戦略 s_6 に強く支配される。 s_6 を所与とすると、評価局の最適反応は r_9 である。したがって、 (s_6, r_9) が唯一のナッシュ均衡となる。また、 $\tau = \alpha - \theta$ のとき、評価局の戦略にかかわらず、各省にとって戦略 s_2 と s_6 は無差別となる。ここで、混合戦略を考える。各省が戦略 s_2 をとる確率を p 、 s_6 をとる確率を $1-p$ とし、評価局が戦略 r_{11} をとる確率 q 、 r_9 をとる確率を $1-q$ とする。各省が混合戦略をとるとき、 q は以下を満たす。

$$q\{(1-w)[(1-u)\theta + u(\alpha - \tau)] + w[(1-v)c + vh]\} + (1-q)\{(1-w)(\alpha - \tau) + wh\} \\ = q\{(1-w)\theta + w[(1-v)c + vh]\} + (1-q)\{(1-w)\theta + wh\}$$

この等式は、 $\theta = \alpha - \tau$ のときに常に成り立つ。よって、 $\tau = \alpha - \theta$ のとき、 q^* は以下となる。

$$0 \leq q^* \leq 1$$

同様にして、評価局が混合戦略をとるとき、 p は以下を満たす。

$$p\{(1-w)[(1-u)t + uf] + w[(1-v)f + vt]\} + (1-p)\{(1-w)t + w[(1-v)f + vt]\} = p\{(1-w)f + wt\} + (1-p)t$$

これを p について解くと p^* は以下となる。

$$p^* = \frac{w(1-v)}{(1-w)(1-u)}$$

5. 均衡

5.1 τ が外生のときの均衡

前述で求めた混合戦略を整理する。 τ が外生的に固定されている場合には以下の3つの均衡が存在する。

- 均衡1 $\tau > \alpha - \theta$ のとき、 (s_6, r_9)
- 均衡2 $\tau = \alpha - \theta$ のとき、 $(S_d, R_{aeb}) = (p^*, q^*)$
- 均衡3 $\tau < \alpha - \theta$ のとき、 (s_1, r_{11})

5.2 τ が内生のときの均衡

前述の5.1を参考に τ を以下の範囲に分けて整理する。

$\tau > \alpha - \theta$ のとき、 (s_6, r_9) が均衡となる。このときの各省のペイオフは $(1-w)\theta + wh$ となる。 $\tau = \alpha - \theta$ のとき、混合戦略となる p^* を用いると、各省のペイオフは $q^* = 0$ のとき、 $(1-w)\theta + wh$ となる。一方、 $q^* = 1$ のとき、 $(1-w)\theta + w[(1-v)c + vh]$ となる。 $0 \leq \tau < \alpha - \theta$ のとき、 (s_1, r_{11}) が均衡となる。このときの各省のペイオフは $(1-w)[(1-u)\theta + u(\alpha - \tau)] + w[(1-v)c + vh]$ となる。 $\tau = 0$ のとき、このペイオフは、 $(1-w)[(1-u)\theta + u\alpha] + w[(1-v)c + vh]$ で最大となる。

以上より、 $0 \leq \tau < \alpha - \theta$ かつ $\tau = 0$ のとき、各省のペイオフが最大となる $(1-w)[(1-u)\theta$

$+u\alpha -]+w[(1-v)c+vh]$ と $\tau > \alpha - \theta$ のとき、各省のペイオフが最大となる $(1-w)\theta + wh$ を比較して、どのような条件の下で τ が最適となるか求めると以下の命題が得られる。

命題 2

$c > h - \frac{(1-w)(\alpha - \theta)u}{w(1-v)}$ のとき、 $\tau < \alpha - \theta$ かつ $\tau = \theta$ が最適な τ となる。

$c \leq h - \frac{(1-w)(\alpha - \theta)u}{w(1-v)}$ のとき、 $\tau > \alpha - \theta$ が最適な τ となる。

命題 2 より、外部情報 v, u が各府省と評価局に与える影響は以下の 4 つである。

1. 任意の w, u のとき、 $(1-v)$ が増加すると、各省は適切に評価を行い、評価局はそれ信じるとい均衡または混合戦略となる。
2. 任意の w, u のとき、 $(1-v)$ が減少すると、各省は評価を誤り、評価局はそれ信じないという均衡となる。
3. 任意の w, v のとき、 u が増加すると、各省は評価を誤り、評価局はそれ信じないという均衡となる。
4. 任意の w, v のとき、 u が減少すると、各省は適切に評価を行い、評価局はそれ信じるとい均衡または混合戦略となる。

以上より、以下の系 1 が導かれる。

系 1 外部情報の精度が高いほど、各省と評価局の間には適切に情報が伝達される関係が構築される。

命題 2 より、各省のタイプ B, G が各省と評価局に与える影響は以下の 2 つである。

1. w が極めて 1 に近いとき、各省は適切に評価を行い、評価局はそれ信じるとい均衡となる。
2. w が極めて 0 に近いとき、各省は評価を誤り、評価局はそれ信じないという均衡となる。

以上より、以下の系 2 が導かれる。

系 2 政策が良い各省が多いほど、各省と評価局の間には適切に情報が伝達される関係が構築される。

命題 2 より、良い政策にもかかわらず、最終的に認められなかったときの費用 c が各省と評価局に与える影響は以下の 2 つである。

1. c が極めて h 近いとき、各省は誤った評価を伝え、評価局はそれ信じない。
2. c が極めて 0 に近いとき、各省は適切な評価を伝え、評価局はそれ信じる。

系 3 良い政策にもかかわらず、最終的に認められなかったときの費用が高いほど、各省と評価局の間には、適切に情報が伝達される関係が構築される。

6. 結論

以上より、いくつかの結論が得られた。1つめに、政策の最終的な評価が各省の政策の実施に大きな影響を及ぼす場合、評価局は各省から評価書によって内部情報を引き出すことが可能であり、精度の高い最終的な評価を行うことができることから、このような状況の政策評価制度は十分に機能する。しかし、最終的な評価が各省の政策実施にさほど影響がない場合、各省からは最終的な評価に必要な評価書によって内部情報を引き出すことが難しく、このような状況の政策評価制度においては、十分に機能が発揮されないことが分かった。つまり、これは財政的な余力があり、各省の政策のタイプにかかわらず、政策の実施が可能な状況のとき、各省は誤った評価を行い、適切な最終的な評価は行われぬ。一方、財政的な制約が厳しく、政策が慎重に行われる状況では、各省は適切な評価を行い、適切な最終的な評価が行われる。2つめに、各省のタイプと最終的な評価が各省に与える影響をみると、良い政策を持つ各省は最終的な評価が政策実施に及ぼす影響が大きくなっていても評価書によって内部情報を引き出し、このような政策評価制度は機能する。一方、良くない政策を持つ各省は最終的な評価が政策実施に及ぼす影響が小さいにもかかわらず、評価書によって内部情報を出さず、このような状況の政策評価制度においては、十分に機能が発揮されないことが分かった。3つめに、外部情報と最終的な評価との関係を見ると外部情報の精度が高まるからといって、各省から評価書を通して内部情報を引き出し、精度の高い最終的な評価を行えるとは限らない。一方、外部情報の精度が低い場合でも、各省から評価書を通して内部情報を引き出すことが可能であり、政策評価制度が十分に機能することが分かった。これは外部に対して、政策に関する情報の伝達が不十分であっても、評価書を作成する際には、適切に内部情報を伝達するということが分かる。

政策評価制度、特に自己評価による評価書の作成については、様々な指摘を受けているが、本稿の分析でも示したとおり、各省や評価局は評価書、最終的な評価を行う際に、外部の情報、政策実施に及ぼす最終的な評価の影響力等が関係しており、一概に自己評価が機能しないと指摘は当てはまらず、政策評価制度の機能をより発揮させるためには、これらの影響等について考慮する必要がある。

7. 参考文献

- 倉澤資成, 小林優輔, 山田聖子 (2003) 「格付けの情報伝達機能」日本ファイナンス学会プロセス・デザイン。
- 総務省行政評価局 (2006) 「国の政策評価 政策評価の新たな展開」
- 総務省行政評価局 (2006) 「政策評価 Q&A 最終更新日 平成 19 年 2 月 26 日」, (http://www.soumu.go.jp/hyouka/index_c.htm 2007 年 3 月現在)
- 西本哲也 (2007) 「政策評価の客観性をめぐる一考察 一不良債権処理に伴う雇用対策評価をめぐって」, 『日本評価研究』第 7 巻第 1 号, pp. 147-159, 日本評価学会。
- 山谷清 (2006) 『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。