

# 公共政策の決定、執行、評価

政策研究大学院大学

名誉教授 堀江 正弘

この講座では、まず、公共政策とは一般にどのようなものとして定義され、理解されているかということから始め、次に、各行政分野には規模や具体性を異にする様々の政策（広義の政策）があり、これらが、「政策（狭義）」、「施策」、「事務事業」に分類され、相互に関連するまとまりのある政策体系を構成するものとして整理されることを説明し、そうすることが、政策を理解し、検討し、評価する上で有用であることを、文化行政を例にして考える。その上で、具体的な政策について考えるための視点、着眼点として、公共政策の構成要素、政策目的達成のための様々の手段、手法について考える。これらを踏まえて、後半では、公共政策の作成・決定、実施・執行、評価という各段階で構成される政策過程について考える。

## 1. 政策とは何か

政府・行政においてはその役割を果たすために様々な活動が行われており、実務の世界では、政策という言葉は、通常、そのような活動の基礎となる方針とされるものを指す言葉として広く使われている。そのような意味での政策は、あらゆる分野に存在しており、具体的な位置づけや重要性、対象の範囲、内容の具体性の程度などに応じて、政策のほか、大綱、要綱、計画、対策、施策、プランなどいろいろな用語が使われている。また、政府から、各行政分野について、毎年、いわゆる白書が作成・公表されているが、これは、それぞれの行政分野における課題と政策とその実施状況を中心にまとめたものである。

学問の世界では、「政策」についていろいろな定義や考え方が示されているが、日本の政治学、行政学における例として次のようなものがある。

大森彌は、「政治社会における政策は、社会次元での調整をこえる争点ないし紛争に対して統治行動を施すことによって、その一応の解決をはかる手段であり、この意味で社会の安定に関係づけられる統治活動の内容である」としている。（「政策」『年報政治学 1979 政治学の基礎概念』日本政治学会）「統治行動」という言葉を使っているところに特徴があると考えられるが、そのことにより、「政策」の範囲が狭くなるように思われる。

これに対して、西尾勝は、「政府が、その環境諸条件又はその対象集団の行動に何らかの変化を加えようとする意図の下に、これに向けて働きかける活動の案」とし、「政府の決定・了解・了承などに定められた事項、国会での首相の施政方針（所信表明）演説、外務大臣の外交演説、財務大臣の財政演説などを初めとして、首相、大臣の国会答弁とか記者会見での

発言において表明された政府の活動なども、政策の一部でありうる」としている。(西尾勝著「行政学」) 大森の場合より範囲が広がる。

また、足立幸男は、私たちが日々の生活のなかで遭遇する数多くの様々な問題や困難を、①私たちが私的に(個人や家族・親族等のレベルで)対処するほかなく、またそれが不可能でも不適切でもないような純然たる私的関心事、②さまざまな営利あるいは非営利の個別的団体に固有の一そのメンバーにとってのみ共通の一問題であり、その処理を当該団体に委ねても特に重大な社会的不都合が生じないような問題、③個々人や個別的団体の手に余る問題や、当事者にその処理をすべて委ねることが必ずしも適切でないと考えられる—したがって、その適切な処理のためには、個々人や個別的団体を越えたより包括的な社会単位における集会的検討と、その社会単位を構成するすべての個人や団体を拘束する取り決めが必要となるような—諸問題という3つに大別、分類し、言葉の厳密な意味での「公共」問題と言えるのはこの第3の種類に属するものであり、これら公共問題に社会として対処するための行動指針こそが「公共政策」に他ならないとしている。(足立幸男編著「公共政策学」)

以上の日本における定義や考え方に対して、アメリカで版を重ねているThomas R. Dyeの教科書*Understanding Public Policy*ではpublic policyをwhatever governments choose to do or not to do (to fulfill the roles and responsibilities of the governments) と定義している。短く、単純で、しかも、「やる」ことだけでなく「やらない」という選択、決定も政策であるとしていることが重要である。

## 2. 公共政策の体系と構造

### <公共政策の体系>

日本では、政府全体に政策評価を制度として導入するに当たって、政府の活動を「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」という言葉を使って説明し、政策(狭義)—施策—事業という政策の体系、構造を想定し、整理した。

そこでは、「政策(狭義)」は、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とされ、「施策」は、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とされ、「事務事業」は、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とされている。「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」が相互に目的—手段の関係を持つものとして整理され、全体でいわば政策ツリーとなるような政策の体系、構造が想定されている。(「政策評価の実施に関するガイドライン」、平成17年12月16日、政策評価各府省連絡会議了承) このような整理は、アメリカにおけるpolicy, program, project

という区分と体系の考え方に相応するものである。

ただし、上記のような「政策（狭義）」、「施策」、「事務事業」の区分は相対的なものであり、一つの「理念型」であるのに対して、現実の政策の態様は多様であることから、施策が複数の階層から成る場合や事務事業に相当するものが存在しない場合、一つの施策や事務事業が複数の政策体系に属する場合など、三つの区分に明確に分けることが困難なこともある。

### <文化芸術の振興に関する政策の体系>

この講座は文化政策に直接間接に関わる人たちを対象としたものであることを考慮し、政策体系の例を具体的に文化芸術振興政策の例で見よう。

文化芸術振興については、文化芸術振興基本法<sup>1</sup>に基づき、「文化芸術の振興に関する基本的な方針」が閣議決定されている。平成27年5月22日に閣議決定された第4次基本方針は、文化芸術振興に関する5つの重点戦略を掲げるとともに、文化芸術振興の基本理念の下に、国は以下の施策を講ずるとして、具体的に、①文化芸術各分野の振興、②地域における文化芸術振興、③国際交流等の推進、④芸術家等の養成及び確保等、⑤国語の正しい理解、⑥日本語教育の普及及び充実、⑦著作権等の保護及び利用、⑧国民の文化芸術活動の充実、⑨文化芸術拠点の充実等、⑩その他の基盤の整備等を掲げている。

また、文部科学白書（ここでは平成27年度版）では文化芸術に関する行政の政策体系がまとめられている。具体的には、この白書の第9章は「文化芸術立国の実現」と題して、①文化芸術創造活動の推進（それを構成する内容・柱として、文化芸術創造活動の活性化支援、新進芸術家などの人材育成、芸術祭の開催、企業による芸術文化活動への支援）、②映画・メディア芸術の振興（その内容・柱として、日本映画の振興、アニメーション、マンガなどのメディア芸術の振興）、③子供たちの文化芸術活動と地域における文化芸術の振興（その内容・柱として、子供たちの文化芸術活動の推進、地域における文化芸術活動への支援、文化芸術創造都市の推進）、④文化財の保存と活用（その内容・柱として、有形文化財の保存と活用、無形文化財の保存と活用、民俗文化財の保存と活用、記念物の保存と活用、文化的景観の保存と活用、伝統的建造物群の保存と活用、文化財保存技術の保護、埋蔵文化財の保護、「歴史文化基本構想」の普及・促進、古墳壁画の保存と活用、世界遺産と無形文化遺産、日本遺産の魅力発信）、⑤美術館・歴史博物館・劇場等の振興（その内容・柱として、美術館・歴史博物館・劇場等の振興、美術品補償制度の導入等、登録美術品制度等）のほか、以下、その内容・柱は省略するが、⑥国際文化交流を通じた日本文化の発信と国際協力への取

---

<sup>1</sup> 「文化芸術振興基本法」は2017年（平成29年）6月23日の法改正までの題名で、現在は「文化芸術基本法」に改められています。

組、⑨社会の変化に対応した国語施策の推進、⑩外国人に対する日本語教育施策の推進、⑪新しい時代に対応した著作権施策の展開、⑫宗教法人制度と宗務行政、⑬アイヌ文化の振興を掲げている。

このように文化芸術に関する行政だけでも広範多岐にわたり、整理の仕方一つではないが、関連する行政活動をまとまりのあるグループとして整理し、グループを構成する活動について、目的・手段関係を吟味して、体系として整理することは、具体的な政策、施策、事務事業の目的、内容、必要性、有効性など、政策とその在り方を検討するうえで大変重要なことである。

### 3. 公共政策の構成要素

#### <政策の構成要素>

「政策（狭義）」、「施策」、「事務事業」を包括した広い意味での政策が実行されるためには、施策、事務事業を含めた広義の政策あるいは総体としての政策に、次のような要素（事項）が盛り込まれていることが重要である。これらは一義的、自動的に決められるものではなく、政策の作成・決定、実施の過程において内容が詰められる重要な検討事項である。

- ① 取り組むべき問題・課題：社会に存在する問題・課題のうち、政府が取り組むべきとするもの
- ② 達成すべき目的・目標：上記の問題・課題に取り組むことにより達成すべき目的・目標とその水準（注）
- ③ 政策目標達成のために用いる手段、手法
- ④ 政策を適用すべき対象：政策の適用対象となる事象、地域、人、組織など
- ⑤ 政策の策定、実施に責任を有する組織：政策の企画・立案、実施について責任を持つべき組織及び人
- ⑥ 政策の実施時期・期間：政策の実施時期、さらに実施期限、期間を想定する場合にはそれらの時期、期間
- ⑦ 政策遂行のために必要な資金等の資源：予算、組織、要員など

（注）「達成すべき目標」が複数ある場合がある。また、達成すべき目標を量的に示す場合の水準については、限界値基準、充足値基準、期待値基準という異なる水準を想定・設定する考え方がある。

### <政策目的達成のための手段、手法>

政策目的達成のための手段、手法には様々なものがあり、いろいろな分類・整理が行われている。アメリカやイギリスなどではLester M. Salamon編の*The Tools of Government*など膨大な分析、研究があるが、ここでは、日本の学者による分類・整理の例を示しておきたい。

足立幸男による政策手段、手法の整理・分類は次のようなものである。

- ① 市場メカニズムの導入：市場の自由化（規制緩和、民営化など）、市場の創出、市場的手法の活用
- ② 誘因を変えるための税と補助金：生産者を対象とするもの（税の減免、補助金交付など）、消費者を対象とするもの（バウチャーの提供、税の減免、低利の貸し付けなど）
- ③ ルールに基づくコントロール：行為規制、規制（価格規制、数量規制、登録・証明・免許制度など）
- ④ 非市場メカニズムによる財・サービスの提供：政府機関による財・サービスの供給、民間企業との委託契約など
- ⑤ 保険とクッション：強制保険制度や任意保険加入者に対する補助制度、エネルギー・食糧・救援物資などの備蓄、生活困窮者に対する財政的支援など

（足立幸男編著「公共政策学」）

また、磯崎初仁による条例で活用できる政策手法の整理・分類は次のようなものである。（ただし、以下は例示である。）

- ① 基本的な政策手段、手法
  - ・規制的手法：禁止制、許可・承認制、協議・同意制、指定・登録制、命令制
  - ・誘導的手法：行政指導制、補助金制、政策税制、認定・認証制、広報啓発制
  - ・支援的手法：金銭交付制、金銭貸与制、サービス提供制、施設提供制、相談・情報提供制
  - ・調整的手法：意見聴取制、調停あっせん制、当事者協議制、協定・契約制、苦情対応制

## ② 補完的手法

- ・計画的手法：行政計画制、行動指針制
- ・実効性確保手法：罰金制、是正命令制、処分取消制、行政調査制、氏名公表制、  
給付拒否制
- ・財源調達手法：独自税制、寄付促進制
- ・協働促進手法：住民提案制、住民授権制、住民協議制、民間委託・指定制

(磯崎初仁著「自治体政策法務講義」)

### <政策の企画・立案組織と実施組織>

公共政策の企画・立案は、通常、所管の行政組織において必要な作業と手続きにより行われるが、当該政策（施策、事務事業を含む）の実施はこの政策を企画・立案した組織が行うとは限らない。むしろ、他の組織により実施される場合が多い。

国の政策の場合、各省庁とその地方出先機関、附属機関、独立行政法人、特殊法人、地方自治体、民間非営利団体、民間営利企業、個人などにより実施されている。

また、地方自治体の政策の場合も、各地方自治体とその出先機関、附属機関、公営企業、地方独立行政法人、外郭団体、指定管理者、民間非営利団体、民間営利団体、個人などにより実施されている。

## 4. 政策過程

公共政策の流れは、実際には単純ではないが、通常、次のような段階を想定した過程（プロセス）として理解されている。

すなわち、政策の作成・決定→政策の実施・執行→政策の評価→次の段階へのフィードバックという流れがそれであり、この政策過程（プロセス）は、Plan→Do→Check→Actionというサイクル（PDCAサイクル）として理解されている。実際の政策過程はここで示された各段階がさらにいくつもの段階で構成され、大変複雑なものであるが、政策過程についての議論の出発点としてはこれで足りる。

なお、かつては、「Plan偏重の行政」と言われて、新規の政策の企画・立案や予算の獲得に多くの関心・エネルギーが注がれ、政策の実施や評価についての関心は相対的に低かったが、今日では、政策の実施、評価についても重視されるようになった。以下、政策の作成・決定、実施・執行、評価について考える。

## 5. 政策の作成、決定

政策の作成、決定の段階は、さらに次のような段階に区分される。ただし、実際には、すべての段階があり、それらがこの順番どおりに進むとは限らない。

- ① 行政が対応すべき問題の把握
- ② 行政が対応すべきとされた問題についての行政の課題の検討
- ③ 行政の課題を行政が取り組むべき政策に変換
- ④ 具体的な政策内容の企画・立案（通常複数の選択肢を作成し、長所・短所、メリット・デメリット、費用対効果などを検討）
- ⑤ 必要な手続きを踏んで、採用すべき政策について決定

政策（案）（複数の選択肢）の中には政策を実施するために必要な構成要素が含まれていなければならない。また、政策（案）の選択肢を検討する際には、経済性、費用対効果、有効性などのほかに次のような点に留意する必要がある。

- ① 政策案の現実性、合理性
- ② 技術的可能性や法令上の可能性
- ② 政治上の実現可能性
- ③ 行政資源の調達可能性
- ④ 業務上の執行可能性、管理可能性あるいは難易
- ⑤ アカウンタビリティの確保
- ⑥ 不確実性への対応
- ⑦ 倫理的正当性など

また、実務の世界では、問題対応の緊急性、政策立案に要するコスト、政策転換のコストなどの観点から、状況に応じて、既存の政策の微修正、既存の政策の転用、他の国または地方自治体の成果実証済みの政策の模倣、独自の新規政策の研究開発というようにいろいろなアプローチがあることを認識して、適切な選択を行うことが重要である。

## 6. 政策の実施、執行

公共政策は、政策が作成・決定されればその次の実施・執行の段階でそのとおりに実施され、期待した結果や成果が出てくるというものではない。その原因は次のようなことを含めいろいろあり、留意する必要がある。

- ① 政策の目的が抽象的であったり、複数の目的が設定されていてその関係や優先順位などが不明確という場合がある。
- ② 予算、組織、要員が不十分という場合が少なくない。
- ③ 政策を企画・立案・決定した組織・人と政策を実施する組織・人が同じでない場合が多い。このような場合には、誤解や理解不十分という事態が生じやすい。
- ④ 公共政策の実施は準公的組織や民間組織に委託される場合が多いが、委託に当たって事務事業のコストの節約などが過大に強調されると質の確保に影響が出る場合がある。
- ⑤ 政策を担当する組織の長などの能力や関心・熱意などの違いが、当該政策の実施の在り方や成否に影響することがある。

## 7. 政策の評価

途上国を含め世界の多くの国で政策、施策、事務事業について評価が行われている。日本では、国においては政策評価という呼び方で、また、多くの地方自治体においては行政評価、事業評価などの呼び方で、評価が行われている。

### <評価の目的>

評価の目的は、政策目標の達成度の評価、政策の影響・インパクトなどの評価、効率性等の評価、その他政策の実施上の問題点等の評価を行うことにより、政策の継続、廃止、変更、問題点の改善等に活用することである。

### <評価の視点>

評価の視点は、政策の進捗状況と結果・成果、長期・短期の政策の影響・インパクト、3E (economy, efficiency, effectiveness—経済性、効率性、有効性)、直接間接のコストと便益、政策プロセス、政策プロセスのロジックの妥当性などである。

### <評価の方法>

評価の方法は、下記の参考に示すように、いろいろある。定量的と定性的な評価、政策の実施の前後の比較、同一対象における政策実施前からのトレンドの延長と政策実施後の実際の状態との比較、政策実施対象と非実施対象におけるトレンドと政策実施前後の実際の状態との比較などである。

学問・研究の世界と異なり、行政の実務の世界では、時間や予算などの制約、データの不十分さや分析の難しさ、その他の政治的、行政的事実などの理由から、実際に採用される方

法に限られなどの難しさがある。しかし、このような事情は日本だけではなく、前掲のDyeの教科書にアメリカの例が書かれているように、他の国でも多かれ少なかれ存在するものであることを理解する必要がある。

(参考) 日本における政策評価方式の類型（「政策評価に関する基本方針」（平成17年12月16日、閣議決定）

- ・ **事業評価方式**：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
- ・ **実績評価方式**：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
- ・ **総合評価方式**：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