

総合的な政策評価を可能にする「ファクト・ビルディング（F B）法」

行政情報コンサルティング部
上席コンサルタント 谷口 俊治

1. はじめに

地方自治体では行政評価の導入が進んでおり、最近では事務事業評価だけでなく施策評価や政策評価への取り組みが広まりつつある。しかし、その多くはアウトカムベースのベンチマーク指標づくりが中心であり、既存の政策を総合的に評価し、その評価結果を今後の政策改善に活かそうとする動きはまだ多くない。

国においても、政策評価の実施要領を策定するための標準的な指針「政策評価に関する標準的ガイドライン（以下、ガイドラインと略す）」が2001年（平成13年）1月に公表され、2002年4月には「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が施行され、政策評価制度が全政府的に導入された。ただ、各府省においても、政策評価は試行錯誤の段階であり、既存の政策に対する共通的な評価手法は開発途上にある。

野村総合研究所では、2001年度に、国のさる補助金制度に関する総合評価を支援し、さまざまな手法を組み合わせ多面的な事実により制度の成果などを評価する手法「ファクト・ビルディング法」を考案し、評価を行った。この手法は、国の多くの制度や施策の評価に適用できるだけでなく、地方自治体の各種施策、特に特別会計により運営され見直しが求められている制度や施策の評価にも適用できるものである。

2. ファクト・ビルディング（F B）法の枠組み

ファクト・ビルディング法（以下、F B法と略す）は、上記のガイドライン及び2001年12月に閣議決定された「政策評価に関する基本方針」に準拠して組み立てられた。国が実施する政策を評価するために定めたガイドライン及び基本方針ではあるが、その内容は地方自治体の政策評価にも十分通用するものである。

「政策評価に関する基本方針」によると、政策評価は、個々の事業や施策の採否・選択を事前に検討する「事業評価」、政策の目標達成状況を測定する「業績評価」、及び特定のテーマを対象に一定期間後に行う「総合評価」の3つに分けられる。

今回、評価対象としたのは、国家的なインフラ整備を促進するために、対象地域において公共施設の整備を支援する補助金制度である。この補助金制度も含め、わが国の既存の制度や施策の多くはあらかじめ目標（アウトカムベースの目標値）を定めていない。目標値があれば、上記の業績評価の対象となるが、これがないため総合評価の対象となる。

F B法は、この総合評価のための手法であり、個別の公共施設単位の評価結果を束ねることにより、補助金制度全体の評価を可能とするものである。

また、ガイドラインによると、総合評価では「政策・施策の効果の発現状況を様々な角度から具体的に明らかにする。その際、政策・施策の直接的効果や因果関係、場合によって

は、外部要因の影響についても掘り下げた分析を行う」としている。すなわち、政策・施策の効果の発現状況をその“直接的効果や因果関係”に着目して明らかにすることを求めている。この点を踏まえ、F B法では政策の効果をインプット - アウトプット - アウトカムの因果関係の中で明らかにすることをめざしている。

F B法を組み立てる枠組みとして「評価の観点」をまず定めた。「政策評価に関する基本方針」によると、必要性、効率性、有効性、公平性、優先性の5つの観点を指定している。この5点は、地方自治体の政策評価においても共通する普遍性の高いものである。この5点の中でも、総合評価では「効果の発現状況」に着目するため、「有効性」に力点を置くこととした。そして、この5つの観点について、対象とした補助金制度の内容に即して、具体的な評価項目を定め、各項目を評価するための手法を検討した。

3. ファクト・ビルディング (F B) 法を構成する評価手法

総合評価は、わが国では、外務省のODA (政府開発援助) の評価を除くと、ほとんど先行例がない。一方、米国などでは、総合評価は「プログラム評価」として1960年代以降、研究の対象となっている。その手法は、定量的手法と定性的手法に分けられる。代表的な手法を表1に示す。

プログラム評価で用いられる定量的手法の性格は、新実証主義的なものであり、その背景にある学問分野は経済学、統計学、心理学、社会学などである。これに対し、定性的手法では、経済学と統計学に替えて人類学的なアプローチが取られる。一般的に、客観性・操作性・汎用性という点を考慮すると、定量的手法の方がプログラム評価には適している。

表1 プログラム評価に用いられる主な手法

定量的手法	定性的手法
1. 実験デザイン：有効性を事前事後の比較、実験集団と対照集団の比較などで評価 2. 時系列デザイン：プログラム実施前から終了時点までの従属変数の測定。(例：速度制限後の人口あたり交通事故死亡者数など) 3. 回帰分析：ある要因によって他の要因を説明する統計分析。 4. 費用便益分析、費用有効性(効果)分析：単位費用あたりの生産性、有効性の測定 <まれに使用される手法> 5. システム・ダイナミクス：コンピュータにより社会問題の構造を擬似再現したもの 6. 計量経済モデル：経済理論を統計学の手法を使って数式化したもの 7. 産業連関分析：産業部門間の財やサービスのやり取りをマトリックスにしたもの 8. 階層分析法(AHP)：代替案の決定を一対比較などにより階層化し行うもの 9. 相関分析：相関を持つ変数の関係を数式化したもの	1. ケーススタディ：インタビュー、観察、資料や記録の検討、調査 2. エスノグラフィ的面接：小集団のエスノグラフィ(民族誌)の情報収集のために行う個人面接 3. 参与観察法：観察の方法や対象にコントロールが加えられない観察法 4. フィールドワーク 5. 評価の評価(meta-evaluation)：評価の問題点に答えるため、他の評価結果を総合的に考察するもの

資料)「政策評価の理論とその展開」(山谷清志著)をもとに作成(手法の説明に加筆)。

表1に示すプログラム評価の定量的手法のうち、「実験デザイン」、「時系列デザイン」、「回帰分析」、「費用便益分析・費用有効性（効果）分析」を基礎として、F B法の具体的な評価手法を決定した。特に、「実験デザイン」の考え方にしたがって、補助金投入のない類似自治体との比較や公共施設の整備当時と現在との比較といった時間の経過を加味した評価手法などを取り入れた。

なお、表1で「まれに使用される手法」としている「システム・ダイナミクス」、「計量経済モデル」、「産業連関分析」などマクロモデル手法については、F B法には採用してい

ない。それは、これらの手法が、手法としての完成度が高い反面、専門的な数学技法を用いており、政策評価の狙いである「説明責任（アカウンタビリティ）＝わかりやすさ」という要請にそぐわない点や、補助対象となる市町村というスケールにもなじまないという点などを考慮しての結果である。

5つの評価の観点とそれに対応した評価項目ごとに、表2のような評価対象と調査手法を決定した。

表2 F B法を構成する評価手法（総合評価のための体系）

評価の 観点	評価項目	評価手法	
		評価対象	調査方法
1. 必要性	制度の目的そのもの	当初目的が現時点においても変化していないのかどうか。	文献調査（国会審議録） 関係者オーラルヒストリー
2. 効率性	1) 補助金のインプットに対するアウトカム	補助実績と当該インフラ整備量の相関 補助実績と施設コストの相関	既存統計 利用者アンケート調査
	2) 制度全体の予算執行の効率性	補助制度の決算収支 補助金交付の事務コスト	既存統計 自治体インフラビュー
3. 有効性	1) 当該インフラの整備	ストックとしての当該インフラ整備量	既存統計
	2) 公共施設の整備	<アウトプット> 整備件数、整備規模 等 <アウトカム> 利用者数、満足度（整備当時／現在） 必要度 等	既存統計（公共施設状況調） 利用者アンケート調査 自治体アンケート調査
4. 公平性	受益者にとっての負担	受益者から見た同制度の負担感	受益者アンケート調査
5. 優先性		同制度を他の政策よりも優先すべきと判定できる材料があるかどうか。	文献調査 学識者の知見（意見交換）

4. ファクト・ビルディング (F B) 法の特徴

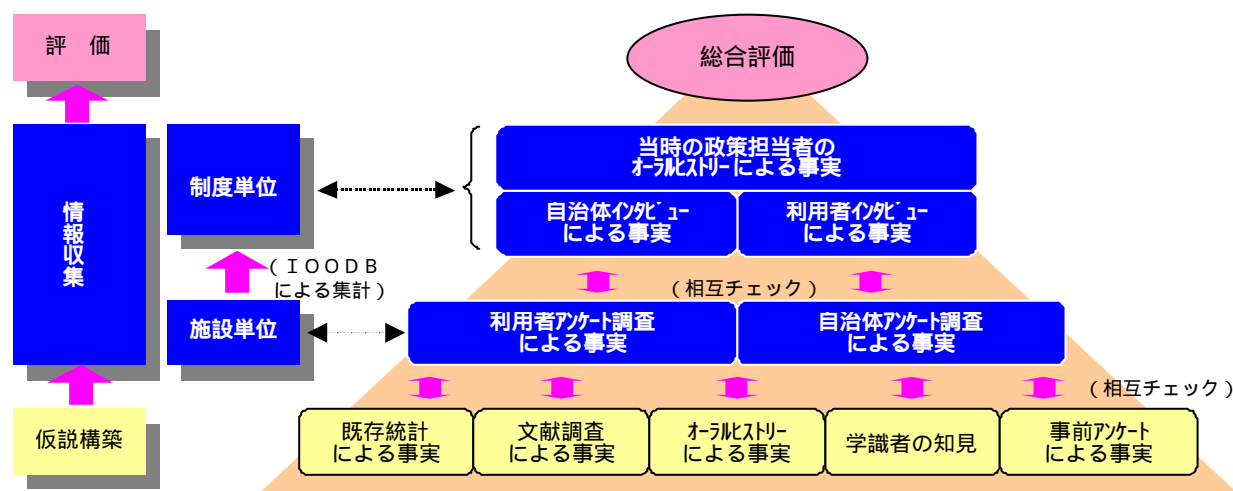
F B 法では、利用者アンケート調査や自治体アンケート調査により、個別の公共施設単位に施設整備量であるアウトプットと利用者満足度などのアウトカムを実証的に把握し、これらをひとつの「事実」とした。そして、これを公共施設の種類ごとに集計し、補助金投入のない類似自治体と比較して、その差を補助金による効果とみなした。また、整備時期による効果の違いや整備当時と現在との効果の比較を行い、補助金による効果を時間の経過の視点からも評価した。

このような「事実」を制度全体としての「有効性」の評価を行う材料とした。また、「有効

性」以外の評価の観点に関しても、文献調査・既存統計分析・インタビュー・アンケート調査を駆使して「事実」を収集し、さらに個々の「事実」を異なる調査方法により相互にチェックし客観性を高めた。

このように、個別の公共施設の評価結果である「事実 (ファクト)」を積み上げることににより制度全体の評価を行うとともに、異なる調査手法を駆使して得られた「事実 (ファクト)」を相互に積み上げることににより制度全体の評価を行うことが F B 法の特徴である。(図 1 ご参照) すなわち、これは、「アカウンタビリティ = わかりやすさ」を重視する観点から、体系的に得られたデータや情報をありのままの「事実」とし、その「事実」をして制度の成果を語らしむ、という手法である。

図 1 F B 法 の 概 念 図 (事 実 の 積 み 上 げ に よ る 総 合 評 価)



さらに、F B 法には以下の 2 つの特徴がある。

オーラルヒストリーの採用

一つは、「オーラルヒストリー」の採用である。制度の評価を行う際に、制度の時間的な経過、すなわち歴史に着目することが重要

である。そこで、F B 法の一環として制度に関わる国会審議録を確認した他、関係者(国及び自治体等の当時の政策担当者)約 30 名へのオーラルヒストリーを実施した。

オーラルヒストリーは、形式的にはインタ

ビューと同様であるが、その狙いは、文書で残された情報以外に当時の関係者からの証言を付加することにより、政策過程をより多面的・具体的に把握することにある。現実の政策の中で結果として実現しなかったものがなぜ実現しなかったか、といった記録に残っていない部分の意思決定のプロセスを明らかにしていくことが目的である。制度の「必要性」や「有効性」の評価項目を検討するにあたり、このオーラルヒストリーは非常に効果を発揮した。

ＩＯＯ（インプット・アウトプット・アウトカム）データベースの構築

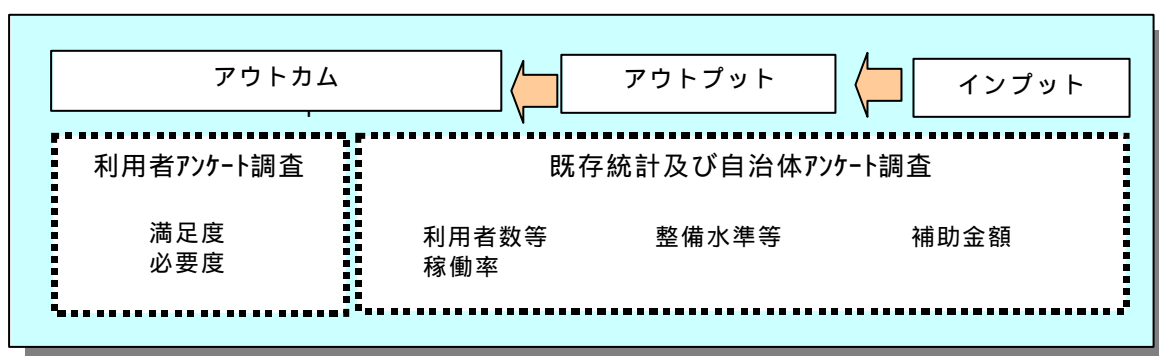
もう一つの特徴は、「ＩＯＯ（インプット・アウトプット・アウトカム）データベース」の構築である。ＦＢ法では、インプット・アウトプット・アウトカムの因果関係に着目すると同時に、個別の公共施設の評価結果を制度全体の評価につなげるようにしており、そのベースとなるものがＩＯＯデータベースである。

これは、交付された補助金をインプットとし、これにより生まれた公共施設の整備量をアウトプット、公共施設の利用者数や利用者

から見た満足度・必要度などアウトカムとして、公共施設単位の検索もできるようにしたデータベースである。これを任意に集計することにより、公共施設の種類ごと、さらに制度全体のアウトプットやアウトカムが把握できるようにしている。

なお、利用者の満足度・必要度の調査については、公共施設の現場で調査する方法と当該自治体住民を対象にアンケート調査する方法の２通りが考えられる。今回はプレ・アンケート調査を実施した上で、後者の方法を採用し、60市町村6万4千人（発送ベース、回収率40％）を対象とする大規模なアンケート調査を実施し、「事実」の精度向上に努めた。

図２ ＩＯＯデータベースの概念図



5．おわりに

以上のようなF B法による総合評価の結果、当該制度について「必要性、有効性、公平性、及び制度創設当時の優先性に関して高い評価が与えられるが、効率性に関しては改善の余地が認められる」と総括され、今後の環境変化も加味した具体的な改善方向が示された。

各府省において、また各地方自治体において、あらかじめ目標値が立てられていない既存政策に関する政策評価（総合評価）の本格的な取り組みはこれからであり、いかに効率的で分かりやすい評価手法を確立するかが重要な課題となっている。そのような課題に応えるために、このF B法が一助になれば幸いである。

筆 者

谷口 俊治（たにぐち しゅんじ）

行政情報コンサルティング部

上席コンサルタント

専門は政策評価、行政マネジメント、地域政策

E-mail: s-taniguchi@nri.co.jp

本F B法をはじめ政策評価にご関心のある方は、下記あてにご連絡をお願いいたします。
行政情報コンサルティング部 谷口 03-5203-0798 s-taniguchi@nri.co.jp