

Ⅱ 政策評価の標準的な方式の導入及び実施の在り方

1 事業評価の導入及び実施の在り方

(1) 導入の意義

事業評価は、事前の時点で評価を行い、途中や事後の時点での検証を行うことにより、事業等の採否、選択等に資する情報を提供することを主眼とした方式である。

(事業評価の導入の意義)

事業等には、国民生活や社会経済に与える影響が大きいもの、多額の財政支出を伴うものがある。このような事業等については、いったん開始してから見直しを行ったのでは、著しく効果を損ない、あるいは非効率になる場合もあるため、事業等の採択の段階で不要・不急のものを排除したり、想定される選択肢の中から国民にとって真に必要なものに限定する、あるいは効率的で質の高いものを優先して選択することなどにより、行政資源の非効率・不適切な配分を未然に回避することが求められる。

また、事業等の中には、その内容が高度な専門性を有するものもあり、その採否、選択等に当たって、高度な専門性に基ついた情報が強く求められる場合もある。

事業評価は、このような事業等の採否、選択等に有用な情報を提供することを主眼とするものであり、それらの決定を合理的に行うことに資するものである。

(政策評価導入の目的との関係)

次に、事業評価の導入の意義について、政策評価導入の目的に照らして整理すると、以下のとおりである。

① 「国民本位の効率的で質の高い行政の実現」

- 事業等の採否、選択の段階で、行政関与の在り方から見て行政が担う必要がある事業等への重点化・適正化が図られる。
- 効果や費用などを分析し、費用に見合った効果が得られるかを評価することにより、事業等が必要最小限のコストで効率的に実施される。
- 事前の時点で評価を行い、途中や事後の時点での検証を行うことを通じて、事業等の質の向上や改善・見直しが図られる。また、このような過程で得られる知見を行政組織に学習・蓄積させることにより、行政の政策形成能力が向上する。

② 「国民に対する行政の説明責任の徹底」

事業評価の結果やその評価の実施過程の情報を公表することにより、事業等の採否や選択、その実施の透明性が確保され、国民が事業等の実態を把握することが可能となる。

③ 「国民的視点に立った成果重視の行政への転換」

事業等について、国民にもたらされる効果を重視し、国民が期待する効果が生み出されるかなどについて評価を行うことにより、事業等の有効性を高めていくことが可能となる。

(2) 評価の対象

事業評価は、事前の時点で評価を行い、活動の採否、選択等に資する情報を提供するものであるが、このような具体的な採否、選択等は取り分け事務事業において必要となることが多い。

また、このような評価においては、事前の時点で、費用に見合った効果が得られるかを検討するため、費用や効果の分析、それらの関係の検討等が求められる場合も多い。この点、事務事業は、その目的や内容が具体的であるため、その実施のために必要なインプット、実施することによるアウトプットやアウトカムなどの推計が可能である場合が比較的多く、現実に評価を実施しやすい条件が整っているものと考えられる。

このようなことから、事業評価の評価対象としては、事務事業が中心となるものと考えられる。

また、こうした評価を行うことの必要性があり、かつ、その条件が整っている場合には、おおむね施策としてとらえられる行政活動のまとまりについてもその対象となる場合があると考えられる。

(3) 評価の時点・内容

事業評価は、事前の時点で評価を行い、途中や事後の時点で検証を行うことにより、事業等の採否、選択等に資する情報を提供することを主眼とするものであり、各時点における評価や検証の内容は、主として以下のようなものになる。ただし、評価の目的、評価対象の性質等によっては該当しない内容もある。

ア 事前の時点における評価の内容

事前の時点における評価の内容は、主として次のとおりである。

- ① 事業等の目的が国民や社会のニーズに照らして妥当か、上位の目的に照らして妥当かについて検討する。また、行政関与の在り方から見て行政が担う必要があるかなどについて検討する。
- ② 事業等の実施により、費用に見合った効果が得られるかについて検討する。このため、可能な限り、予測される効果やそのために必要となる費用を推計・測定し、それらと比較する。その際、効果については、受益の帰属先を示し、可能であれば定量化する。また、費用については、国の直接的な支出とそれ以外の費用に分けて検討する。
- ③ 必要に応じて、より効率的で質の高い代替案がないかなどについて検討する。
- ④ 上位の目的の実現のために必要な効果が得られるかについて検討する。
- ⑤ 必要に応じて、事業等の目的に照らし、その効果の受益や費用の負担が公平に分配されるかについて検討する。
- ⑥ 必要に応じて、①～⑤などの検討結果を踏まえた上で、他の事業等よりも優先的に実施する必要があるかについて検討する。

なお、事前の時点で評価を行う際に、途中や事後の時点における検証について、具体的にいつの時点で、どのような内容の検証を行うか、あるいはどのような場合に事業等の見直しの検討を行うかなどを定めておくことも重要である。

イ 途中や事後の時点における検証の内容

途中や事後の時点における検証の内容は、主として次のとおりである。

- ① 途中の時点で、事業等の実施予定に対する進捗状況、目的、目標等の実現状況について把握する。
- ② 事後の時点で、事業等の目的、目標等の実現状況について把握する。
- ③ 途中や事後の時点で、事前の時点で行った評価内容について検証する。

なお、既に実施されている事業等について、今後継続して実施すべきか否か、改善・見直しが必要か、などの情報を得ることを主眼として、途中や事後の時点において事前の時点における評価と同様の内容の評価を行うことも考えられる。

(4) 評価の実施に当たっての留意点

事業評価については、その評価対象が、行政活動の基礎的単位である事務事業を中心とするものであるため、他の評価方式に比べ、評価が実施される数が著しく多くなり、実際に評価に携わる者も相当程度広範に及ぶことが想定される。このため、実際に評価を行う際に参考となる評価の手引きを作成するなど評価実施の支援体制を整備することが重要である。

また、ある程度一定の評価手法が確立しつつある分野においては、事前の時点における効果や費用の推計・測定など評価の精度を更に高めるために調査研究を行うことが必要である。評価手法に関する研究・開発が十分に進んでいない分野においても、適用可能な評価手法等に関する調査研究を進めることが重要である。

さらに、事業等の実施主体が国以外である場合には、その効果等について、国が直接、事前の時点で予測をしたり、途中・事後の時点での検証を行うことが困難なことも多いものと考えられる。このような場合においては、あらかじめ評価の目的や内容、手続などを明らかにし、事業等の実施主体である地方公共団体や民間企業などの理解を求めるとともに適切な協力を要請し、的確な評価が行われるよう努める必要がある。

なお、事業等のコストを的確に把握するため、事業評価の対象の単位とこれに帰属すべき予算との関係が明確になるよう、これらの関係の在り方について検討していくことが求められる。また、公会計の在り方も含め、将来的なものも踏まえたコストの的確な把握のための仕組みの整備についても検討することが期待される。

(総務省の役割)

総務省は、各府省の事業評価の実施状況を把握するとともに、各府省が評価した結果等について厳格な客観性を担保するために評価を行ったり、その正確性や客観性を比較して評価を行うことにより評価の質の向上を図る役割を果たす必要がある。

(5) 各行政分野等における評価の導入及び実施の在り方

事業等は、個々具体的でその性質や態様などが大きく異なっており、また、既に評価に関する一定の取組が行われている分野もあることから、事業評価の導入及び実施の具体的な在り方を検討するに当たり、以下においては、行政分野等ごとに事業等の評価の現状を記述するとともに、これらに対する考え方等を示すこととする。

ア 公共事業

(ア) 公共事業の評価の現状

(公共事業の評価の仕組みの導入)

公共事業については、その効率的な執行及び透明性の確保を図る観点から、平成 9 年 12 月の内閣総理大臣指示に基づき、公共事業関係 6 省庁(北海道開発庁、沖縄開発庁、国土庁、農林水産省、運輸省及び建設省)において、平成 10 年度から、事業採択後一定期間経過後で未着工の事業や長期にわたる事業などを対象とする再評価を行い、その結果に基づき必要な見直しを行うほか、継続が適切と認められない場合は休止又は中止とする新たな再評価システムを公共事業全体に導入することとされた。また、併せて、新規事業の採択段階において基本的に全事業について費用対効果分析を活用することとされた。

(新規採択時の評価)

新規採択時の評価については、国からの出資、補助等が行われるもので、新たに事業費を予算化しようとする全公共事業を対象として、費用対効果分析を活用した事前評価を実施することとされている。平成 11 年度予算における実績をみると、新規に採択したすべての事業について評価が行われており、そのうち 9 割を超える新規採択箇所で費用対効果分析が行われている。

(再評価)

再評価については、国からの出資、補助等が行われる全公共事業を対象として、①事業採択後 5 年間を経過した時点で未着工の事業、②事業採択後一定期間(事業特性に応じて 5 年間から 10 年間)を経過した時点で継続中の事業、③社会情勢の急激な変化等によって見直しの必要が生じた事業について実施されている。

その際、①事業の進捗状況、②事業採択時の費用対効果分析の要因の変化や地元の意向の変化など事業をめぐる社会経済情勢等の変化、③コスト縮減の可能性や代替案立案の可能性の検討という三つの視点から評価が行われている。

(イ) 公共事業の評価に対する考え方

公共事業の評価については、以上のような評価の現状を踏まえつつ、事業評価の枠組みに整合的に位置付けた上で、次のような評価の取組の一層の改善・充実を図ることが求められる。

(事後の時点での検証の仕組みの構築)

すなわち、公共事業においても事後の時点で、事業の目的、目標等の実現状況や事前評価の結果などの検証を行い、それによって得られた情報をそれ以後の事業の企画立案やそれに基づく実施、事前の時点での評価に活用していくことは有益である。また、これらの情報を広く公表することによって、国民に対する説明責任の徹底に資することにもなる。なお、関係省庁においては、平成 11 年度から一部の公共事業を対象として事後評価が試行的に実施されている。

公共事業については、評価手法等に関する研究・開発を進めつつ、事後の時点での検証を行うための適切な仕組みを構築することが求められる。

(評価の透明性及び質の向上)

また、評価の透明性の一層の向上を図るため、評価に関する情報の適切な公表を進めることが求められる。さらに、類似事業間における評価指標や手法の共通化を促進するなど、費用対効果分析に対する信頼性を高め、評価の質の向上を図っていくことも重要である。

イ 研究開発事業

(ア) 研究開発事業の評価の現状

(研究開発事業の評価の仕組みの導入)

研究開発事業については、研究開発活動の効率化・活性化を図り、より優れた研究成果を上げるという観点から、「国の研究開発全般に共通する評価の実施方法の在り方についての大綱的指針」(平成 9 年 8 月内閣総理大臣決定。以下、「大綱的指針」という。)において、関係省庁等は、評価のための具体的な仕組みを整備し、国費によって実施されるすべての研究開発課題を対象として評価を実施することとされている。

(研究開発課題の評価)

研究開発事業等の研究開発の課題については、大綱的指針において、原則として事前・事後の各時点で評価を行うこととされている。また、5 年以上の研究開発期間を有するものや研究開発期間の定めがないものについては、各評価実施主体が 3 年程度を目安として定期的に中間評価を実施することとされている。さらに、研究開発課題の内容・種類に応じた評価の考え方が示されている。

平成 10 年 10 月現在、国の研究機関の 9 割において研究開発課題の評価が実施されている(「科学技術基本計画に関する論点整理」(平成 12 年 3 月科学技術会議政策委員

会。以下、「論点整理」という。))。

評価手法については、ピア・レビュー(評価対象の分野に関する専門的な知識を有する研究者による評価)が主として用いられている。また、メガサイエンス等の大規模かつ重要なプロジェクトの評価については、費用対効果を含めた特に厳正な事前評価を行うこととされている。

なお、現在、科学技術会議において、科学技術基本計画の改定に向けた検討が進められており、これを受けて大綱的指針も改定される予定である。このため、同会議の政策委員会は、研究開発事業の評価の問題点を指摘するとともに、大綱的指針の改定等に向けて盛り込むべき論点を整理している。

(イ) 研究開発事業の評価に対する考え方

研究開発事業の評価については、以上のような評価の現状を踏まえつつ、事業評価の枠組みに整合的に位置付けた上で、次のような評価の取組の一層の改善・充実を図ることが求められる。

(評価の質及び透明性の向上)

すなわち、研究開発事業の評価においてピア・レビューを実施するに当たっては、国際的な水準と比較するなど研究開発の質に着目した評価を徹底することなどが重要である。

また、評価の透明性の一層の向上を図るため、評価に関する情報の適切な公表を進めることも求められる。この点については論点整理においても、厳正かつ公正な評価が実施される必要があることが強調されるとともに、このため、どのような基準で、どのような段階を経て評価がなされるかという評価の実施過程をあらかじめ明確にしておくことが必要であることなどが指摘されている。

ウ ODA(政府開発援助)事業

(ア) ODA事業の評価の現状

ODA事業については、その透明性・効率性の向上の観点から、「ODAの透明性、効率性の向上について」(平成10年11月対外経済協力関係閣僚会議幹事会申合せ。以下、「幹事会申合せ」という。)において、関係省庁等は、ODA事業の評価システムの充実に努めることとされた。

幹事会申合せにおいては、ODA事業の評価について、事前調査を適切に実施するとともに、可能な限り事後評価や実施段階でのモニタリングを充実させ、その結果をその後実施する事業に的確に活用するように努めることとされている。また、事業の性格に応じた効果的な評価方法の開発・導入に努めることとされている。

ODA事業については、幹事会申合せに基づき、関係省庁等において事後の時点での事業の評価を中心とした評価の取組が行われている。

(イ) ODA事業の評価に対する考え方

ODA事業の評価については、以上のような評価の取組を踏まえつつ、次のような評価の取組の一層の改善・充実を図ることが求められる。

(事前の時点での評価、途中の時点での検証の仕組みの構築)

すなわち、ODA事業についても、事前の時点で事業の必要性、費用と効果の関係等を評価して、事業の採否や選択に活用したり、途中の時点で事業の進捗状況や事前評価の結果などを検証して、事業の着実な実施や必要な改善・見直しなどに活用していくことが必要である。

ODA事業の評価を事業評価の枠組みに整合的に位置付けるに当たっては、これまでの事後の時点での評価に加えて、事前の時点での評価や途中の時点での検証の仕組みを構築し、事前から事後の時点までの一貫した評価の確立を図っていくことが求められる。

(評価の取組の拡充)

また、現在は評価が十分に行われていないとの指摘がなされている技術協力事業の一部などのODA事業についても、その評価の在り方について検討していくことが求められる。

エ 規制

(ア) 規制の評価の必要性

規制は、国や地方公共団体が国民の活動に対して特定の政策目的の実現のために関与・介入するものであり、行政の広範な分野における重要な政策手段の一つとなっている。しかし、規制は一度設けられると、国民の権利が制限され、義務が課されるなど国民生活や社会経済に大きな影響を与えることになるものである。また、多額の財政支出を伴わない場合にも、規制を受ける者の活動を過度に制約したり、国民にとって潜在的に大きな負担を発生させる可能性を持つものもあると指摘されている。

このため、規制の新設・見直しに当たっては、どのような目的の実現のために実施され、いかなる効果をもたらす、そのためにどの程度の負担が生じるかなどについて事前の時点で評価を行い、これを国民に対して明らかにすることが必要である。

我が国の「規制緩和推進3か年計画(再改定)」(平成12年3月閣議決定。以下、「3か年計画」という。)においても、「各省庁は所管行政の規制について、新設する場合も含め、その効果と負担についての国民への説明責任を果たすことができるシステムの確立に向けて、政策評価機能の充実・強化という観点を踏まえ、検討を進める」とこととされている。

このように、政策評価の導入に当たり、規制の評価への取組が緊要の課題となっている。

(イ) 諸外国における規制の評価の現状

諸外国の状況を見てみると、米国、英国、オーストラリア、カナダ等においては、規制の新設・見直しに当たり、事前の時点で評価を行うこととされている。その際、一定の仕組みの下で、規制の影響に関する分析が行われている。

規制の影響に関する分析の具体的な内容や対象、手続などの仕組みは国によって様々であるが、基本的には、規制の必要性の説明、規制の新設・見直しに伴って発生する社会における便益や費用の推計、便益が費用を上回っていることの説明、他の代替案との比較、適正な手続が踏まれていることの説明などが行われている。

ただし、諸外国の事例によれば、必ずしも全般的に定量的な分析が行われているわけではないが、規制の影響のうち、特に規制遵守費用 (compliance cost) については、定量的に示されている例も多い。

このような規制の影響に関する分析の取組については、米国においては、特に安全、健康、環境の分野で進んでいるが、分析の対象については、年間1億ドル以上の影響をもたらす重要度の高いものに範囲を限定している。

(ウ) 我が国における規制の評価をめぐる状況

我が国では、規制緩和を進める一環として、規制の新設を抑制する観点から、3か年計画に基づいて次のような規制の新設審査が実施されている。

- ① 各省庁は、規制の新設について、これを必要最小限にするとの基本的な方針の下に、i) 規制の必要性、ii) 規制により期待される効果、iii) 規制により予想される国民の負担等について検討し、検討結果を毎通常国会終了後速やかに国民に分かりやすく公表する。
- ② 内閣法制局、総務庁行政管理局及び大蔵省主計局は、規制の新設についてそれぞれの所掌事務に基づき厳格な審査を行う。

政策評価の視点から、このような仕組みにおける検討の取組を見ると、必要な情報・データの収集や評価手法等に関する研究・開発などが進んでいないため、規制の影響に関し十分な分析が行われているとはいえない現状にある。例えば、規制の影響に関する分析の基礎的な項目である規制遵守費用を把握するための情報・データの収集も十分に行われていないのが実情である。また、評価手法やその適用に関する知識や技能の蓄積が不足していることも否めず、具体性や掘り下げの面で不十分であるとの指摘もある。

(エ) 規制の評価に対する考え方

以上のことから、我が国において規制の評価への早急な取組が必要な時期に来ているものと考えられ、各府省においては、評価に必要な情報・データの収集を進め、可能なものから順次評価に取り組んでいくことが重要である。

その際、規制遵守費用を可能な限り定量的に推計したり、規制の便益や費用の帰属先を把握することなどから取り組み、規制の評価に関する知識や技能を蓄積していくことによって、評価の質の向上を図ることが求められる。また、規制の評価手法等に関するケース・スタディ等を行いながら調査研究を進めたり、試行的に評価を行っていくことも重要である。

このような取組においては、新規の規制で、国民生活や社会経済に与える影響が大きいものや諸外国で実施の蓄積があるものなどを優先的に採り上げていくことが考えられる。

以上のような取組と並行して、規制の評価の仕組みの具体的な在り方について早急に検討し、その具体化を図ることも重要である。

さらに、こうした規制の評価の進展を踏まえつつ、規制の新設審査における検討内容等の充実を図ることも求められる。

オ その他の行政分野等

(補助事業)

まず、国から補助金を交付する対象となる補助事業は、行政の広範な分野において実施されており、その内容や態様なども様々であるなど一括りにして取り扱うことが難しい面もあるが、その中には、国民生活や社会経済に与える影響が大きいもの、多額の財政支出を伴うものなど評価の必要性が指摘されているものが多く含まれている。また、補助事業の効果等を可能な限り客観的に明らかにすることは、行政の透明性を確保し、国民の理解を得る観点からも必要である。

したがって、公共事業、研究開発及びODA以外の事業分野における補助事業に関する評価の実施について検討することが必要である。その検討に当たっては、補助事業の分野ごとに適用可能な評価手法等に関する研究・開発を進めていくことが重要である。また、評価に必要な情報・データの収集を進め、可能なものから試行的に評価を行い、評価の仕組みを順次構築していくことも求められる。その際には、例えば、新規の補助事業で金額が大きいものなどを優先的に採り上げていくことも考えられる。

(新規に開始しようとする事業等)

また、これまで採り上げてきた行政分野等以外においても新規に開始しようとする事業等については、上記の補助事業と同様に評価に関する取組の検討を行うことが求められる。その際には、評価にかかるコストや時間的制約等も踏まえ、評価を行う対象を工夫して実施することなども考えられる。

(その他)

これまでに触れた行政分野等以外についても、事業評価により必要な情報が提供されることが望まれる。事業評価の枠組みをどこまで広げるかということに関しては、国民生活や社会経済に与える影響が大きいものや多額の財政支出を伴うものなど、評価の必要性が高いものを優先した積極的な取組が求められる。その際、具体的にどこまで実施するかについては、評価にかかるコスト等も勘案して検討することが重要である。