

### 3 総合評価の導入及び実施の在り方

#### (1) 導入の意義

総合評価は、時々の課題に対応するために特定のテーマを設定し、様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、おおむね政策や施策ととらえられる行政活動のまとめ(以下、「政策・施策」という。)の効果を明らかにしたり、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼とした方式である。

#### (総合評価の導入の意義)

行政が国民のニーズや社会経済情勢に的確に対応するためには、政策・施策の効果を具体的に明らかにするとともに、行政として対応を求められる問題点やその原因などを分析し、その解決に資する情報を提供することにより、的確な改善・見直しにつなげていくことが必要である。特に、これまでの取組を見直し、新たな政策展開を行おうとする際には、このような評価が求められる。

総合評価は、このような要請にこたえるために必要な情報を提供するものであり、政策・施策の効果を明らかにしたり、問題点を解決することに資するものである。

なお、諸外国においても、米国、英国等の各省庁や会計検査機関において、いわゆるプログラム評価(program evaluation)が導入されており、おおむね施策等の活動のまとめについて直接的・間接的な効果等を明らかにするため、体系的な分析を用いて総合的に評価が行われているところである。

#### (政策評価導入の目的との関係)

次に、総合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」

- 政策・施策の効果を明らかにするとともに、問題点やその原因を分析し、その解決に資する情報を提供して改善・見直しにつなげることにより、その効率と質の向上が図られる。
- 政策・施策の効果が発現する因果関係のプロセスや、外部要因の影響に関する情報を蓄積することにより、行政の政策形成能力の向上が図られる。

#### ② 「国民に対する行政の説明責任の徹底」

- 政策・施策に関する詳細な情報が整理されて外部に提供されることにより、政策・施策の在り方についての国民的な議論が幅広く喚起される。
- 時々の国民のニーズや社会経済情勢に照らして政策・施策が適切なものとなっているか、政策・施策の具体的な効果は何か、対応が求められる問題点やその原因は何か、などについて国民に説明することにより、国民の政策・施策への理解や行政課題に対する共通認識が深まる。

### ③ 「国民的視点に立った成果重視の行政への転換」

政策・施策について、様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、国民が期待するような成果を上げているかを具体的に分析・把握する。

## (2) 評価の対象

事業評価により提供される情報は、事業等の採否、選択等に資する情報であり、また、実績評価により提供される情報は、あらかじめ設定された施策等の目標とそれに対する実績を点検しその達成状況を示す情報である。これに対して、総合評価により提供される情報は、他の評価方式では必ずしも得ることができない、効果が発現する因果関係や外部要因の影響等を含んだ多様な情報である。

総合評価は、様々な角度から掘り下げて総合的に分析を行うことによって、多様な情報を得ることが必要となる場合を中心として実施されるものであり、政策・施策を対象とすることが多くなると考えられる。

実際に評価を行う際の具体的な対象範囲は、設定した評価のテーマによって変わってくるものであり、柔軟にとらえられるべきものである。例えば、政策自体の在り方にもかかわるテーマを設定して評価する場合には、政策から施策、必要に応じて事務事業までを評価することとなる。また、政策を実現する具体的手段である施策に焦点を当てたテーマを設定して評価を実施する場合には、施策を中心として必要に応じて事務事業までを評価することとなる。なお、分野横断的なテーマを設定して複数の施策を対象として評価する場合も考えられる。

## (3) 評価の時点

総合評価は、既存の各種の評価手法を用いて様々な角度から掘り下げた総合的な評価を行うこととなる。このため、評価に当たっては、実績に基づく各種の詳細な情報・データが必要となり、そのような条件が整った時点において実施するのが最も有効である。

したがって、政策・施策が実施された後で、その効果がある程度発現し、実際の効果等に関する情報・データの収集が可能となった時点、すなわち、政策・施策の導入から一定期間が経過した時点において実施することが適当である。

また、政策・施策の実施前の時点においても、類似の総合評価や他の評価方式の評価により蓄積された情報・データを用いることなどにより、評価を行うことが必要な場合もある。特に、一旦実施されると国民生活や社会経済に与える影響が大きい政策・施策で、他の評価方式によって十分な情報を得ることが期待できない場合などには、その実施前に評価を行うことが考えられる。

#### (4) 評価の内容

総合評価は、政策・施策の効果を具体的に明らかにするとともに、問題点やその原因などを分析し、その解決に資する情報を提供するものである。このため、主として以下のような内容の評価を行うこととなる。なお、これらの評価の内容は、評価テーマや評価対象の性質等に応じて選択すべきものであり、必ずしもすべての内容について実施することとなるものではない。

- ① 政策・施策の効果が発現する状況を様々な角度から具体的に明らかにする。当該政策・施策が効果の発現にどの程度寄与したか、どのような因果関係の下に効果が発現したか、場合によっては、外部要因の影響はどの程度かについても掘り下げた分析を行い、さらに、波及効果(副次的効果)のプロセスなどについても分析を及ぼすこととなる。
- ② 政策・施策の枠組みやその実施過程においてどのような問題が発生しているかを明らかにするとともに、その原因を分析する。
- ③ 国民のニーズや社会経済情勢が変化した場合に、政策・施策の目的が依然として妥当性を有しているかについて検討する。また、必要に応じて、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も検討する。
- ④ 必要に応じて、政策・施策の効果とそのために必要な費用(マイナスの効果や間接費用を含む。)を比較・検討する。また、「行政サービスの利用者」である国民にとってより効率的で質の高い代替案がないかについて検討する。
- ⑤ 関連する政策・施策との間で相互の整合性が確保されているか、あるいは、複数の目的が競合的な関係にある場合に相互のバランスが適切なものとなっているかについて検討する。
- ⑥ 場合によっては、①～⑤などの評価内容を踏まえた上で、他の政策・施策よりも優先的に実施する必要があるかについても検討する。

## (5) 評価テーマの設定

総合評価については、その計画、情報・データの収集の準備を含めると、1テーマ当たりの評価に要する期間が長く、コストもある程度大きくなることが予想され、毎年実施できる評価の件数には限りがある。

したがって、時々の課題に対応して、評価の実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、選択的かつ重点的に実施することとなるものと考えられる。

一方で、総合評価は、特定の評価手法によらず、個々の評価対象の性質等に応じて各種の定量的、定性的な評価手法を用いて評価するものであることから、おおむねあらゆる行政分野において評価テーマを設定することが可能である。

このため、総合評価を実施するに当たっては、評価によって何を明らかにするか、どのような課題に対応した情報を得ようとするかなどの問題意識を明確にした上でテーマを設定することが必要である。

### (評価テーマの設定の考え方)

各府省や総務省において、総合評価のテーマとして重点的に採り上げるものとしては、例えば、以下のようなものが挙げられる。

- ① 社会経済情勢の変化により改善・見直しが必要とされるもの
- ② 国民からの評価に対するニーズが高く、緊急に採り上げて実施することが要請されるもの
- ③ 社会経済や国民生活に与える影響が大きいもので、開始から一定期間が経過したもの
- ④ 従来の政策・施策を見直して、新たな政策展開を図ろうとするもの
- ⑤ 評価を実施してから長期間が経過したもの

### (評価テーマを設定する機会)

総合評価によって提供される評価結果を政策・施策の企画立案とそれに基づく実施に適切に反映することが期待できるという点からは、各府省は、次のような機会をとらえて評価を実施できるよう、そのテーマを設定することが重要である。

- ① 実績評価において、目標の妥当性の検討や目標に対する実績の評価が行われるに際して、掘り下げた総合的な評価が必要であると判断される場合
- ② 法律の見直し条項による制度の見直しや、期限が到来した時限法のその後の対応の検討を行う場合
- ③ 各種中長期計画の策定や改定を行う場合

また、審議会等において政策・施策の改善・見直しに係る審議を行い、企画立案への適切な反映が図られる場合も想定されるが、その際、専門的な見地から必要な調査・分析を行い、評価結果を別途まとめて公表するなどの手続を踏むことを前提として、総合評価と位置付けることも考えられる。

## (6) 評価の実施の流れ

総合評価については、その準備や実施等に要する期間が長く、コストもある程度大きくなることが予想されるため、例えば、次のような流れに沿って重点的・計画的に取り組むなど、効果的・効率的に実施していくことが求められる。

### ① 評価テーマの設定

- 情報・データの収集など評価に必要な事前準備等に時間的な余裕を持って取り組むことができるよう、評価の実施に関する中期的な計画を策定するなど、あらかじめ評価テーマを設定し、公表する。また、必要に応じこれを見直す。
- 評価テーマが適切な分野において設定されるよう計画的に行う。
- 評価テーマの設定、見直しに際し、外部からの意見・要望等も参考にする。

### ② 評価の実実施計画の策定、事前準備

評価の実施に先立って、中期的な計画に基づき、その実施のための具体的な計画を策定するとともに、並行して評価の事前準備を進める。

実施計画においては、評価対象、評価項目、日程等について具体的に定める。また、その際、あらかじめ評価に要するコスト、実施体制なども勘案する。

事前準備においては、評価対象の概況の把握、過去の評価結果や類似の評価結果等の確認、基礎的な情報・データの収集等を進める。また、必要に応じてヒアリング調査等を実施する。

### ③ 調査・分析の実施

実施計画に沿って、評価対象に関する情報・データを収集し、各種の定量的、定性的な評価手法を用いて総合的な分析を行う。また、必要に応じて、ヒアリング調査や、シンクタンク等の外部機関に対する調査委託を行う。

### ④ 評価結果のとりまとめ、公表

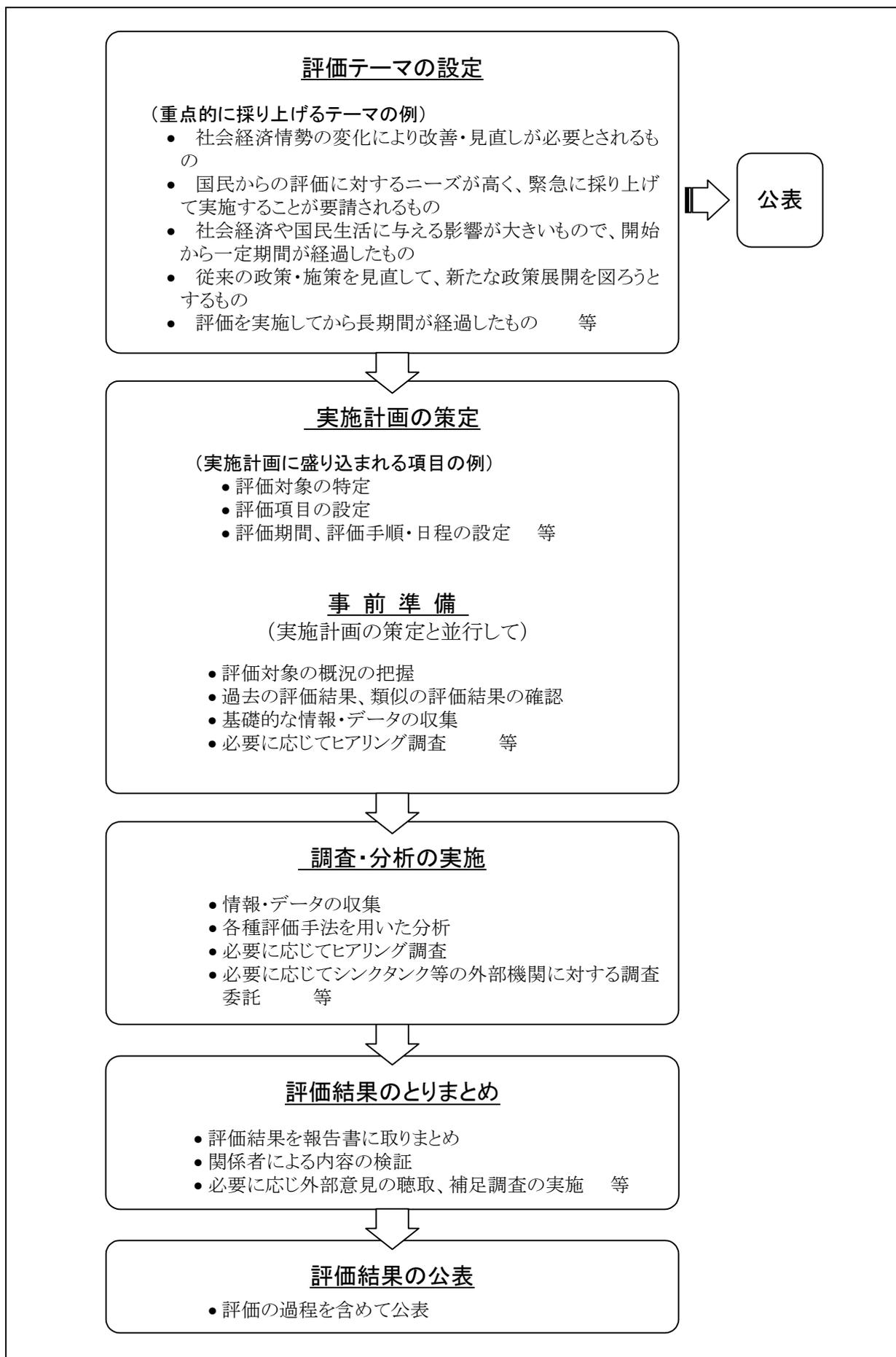
上記の調査・分析の結果を報告書に取りまとめた上で公表する。

評価結果の取りまとめに当たっては、関係者間で十分な検証を行い、必要に応じて、外部の意見の聴取や補充調査等を実施する。

また、評価結果の報告書には、評価の際に使用した評価手法・指標、データや仮定等の前提条件、それらを使用した理由、考慮すべき外部要因等を記載するとともに、内容の理解を容易にするための簡潔で分かりやすい概要を作成する。

以上示した評価の実施の流れを示すと、図4のとおりである。

<図4:総合評価の実施の流れ>



## (7) 評価の実施に当たっての留意点

総合評価は、各種の評価手法を用いて様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行うものである。これを的確に実施するためには、専門的な知識や能力が必要になるが、我が国の行政においては、行政学、経済学、社会学、心理学、工学等についての専門的な知識や技能の蓄積が必ずしも十分とはいえない。また、経営分析や財務分析などの実務的な知識や経験も必ずしも十分ではない。このため、総合評価を実施するに当たっては、当初、精緻な分析結果を得ることは困難を伴うことも予想される。

したがって、総合評価については、評価を円滑に実施し、評価の質の向上を図っていくため、特に、次のような方策を積極的に講ずることが必要である。

- ① 評価手法の選択や適用の在り方に関する研究の実施とその成果の普及、評価の実施に当たって手引きとなる各府省や諸外国の優良事例の紹介と解説などを行うことにより、各府省間で評価手法等に関する技能の共有化を図ること
- ② 詳細な分析を行うために必要な各種の情報・データの収集や整備を着実に進めていくこと
- ③ 評価に従事する職員の研修制度の整備や、府省間における政策評価担当職員の人事交流の促進等により、行政内部の専門家の養成・確保を着実に進めること
- ④ 必要に応じ学識経験者やシンクタンク等の専門的な知識・技能を活用するとともに、評価の分野における官民交流等を促進すること

また、米国会計検査院(GAO:General Accounting Office)によるプログラム評価においては、行政活動の問題点について指摘する場合、評価のための限られた情報・データや資源の下で、因果関係の分析にまで至らない例や、比較的簡易な評価手法を用いて評価を行っている例なども多いと指摘されている。

このため、総合評価については、性急に精緻な評価結果を求めるのではなく、上記のような方策を講じつつ、具体的な評価の実践の中で徐々にその質の向上を図っていくことが求められる。

## (8) 総務省が実施する総合評価

総務省が実施する政策評価については、「中央省庁等改革の推進に関する方針」において、政策評価の総合性及び厳格な客観性を担保するため、府省の実施状況に留意し、また、評価の実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、各年度ごとに、次のようなものの中から、重点的・計画的に実施するものとされている。

- ① 全政府的見地から府省横断的に評価を行う必要があるもの
- ② 複数の府省にまたがる政策で総合的に推進するために評価する必要があるもの
- ③ 府省の評価状況を踏まえ、厳格な客観性を担保するために評価する必要があるもの
- ④ その他、政策を所掌する府省からの要請に基づき、当該府省と連携して評価を行う必要があるもの

このうち、特に、①や②については、包括性や総合性が求められることから、総合評価として実施するものが多く含まれることになるものと考えられる。

その際、評価専担組織としての立場から、政策の効果が発現している実態を直接調査し、把握し得る機能をいかし、各府省とは異なった視点からより掘り下げた評価を行うことが特に重要である。

### (政策評価・独立行政法人評価委員会の役割)

総務省に置かれる政策評価・独立行政法人評価委員会は、国民的視点に立ち、総務省が実施する評価テーマに、時々々の国民のニーズや社会経済情勢が適切に反映されるようにすることが求められる。また、各府省において総合評価を早急に実施することが求められるテーマであるにもかかわらず実施されないような場合には、総務省に対し、その実施を要請することも重要である。