

平成26年度政策評価に関する統一研修

経済財政諮問会議の視点から見た政策評価

平成27年1月16日

経済財政諮問会議議員

高橋 進

1. 誰のための政策評価か

①政策評価制度の現状は

- 政策評価制度は日本の財政制度の中に定着
- 半面で評価疲れの声も、モチベーションの低下
- やらされ感、アリバイ作り？

②評価制度は機能しているか

- 評価が自己目的化していないか
- 納税者・国民に対する説明責任と透明性の確保は十分か
- 問うべきは政策効果が発現しているか・・・自らの存在意義を確かめる作業

2. 何のための政策評価か

①政策評価は政策管理のツール

- 政府の施策がより効果を上げるためには、常に改善が必要
- 民間企業には常に「カイゼン」のインセンティブ
- 財政制約下で、一層の財政支出の効率性、効果が求められる

②PDCAのCAのためのツール

- 政策効果の把握
- わかりやすく客観的なデータや事実に基づいた評価ができるか
- 歳出について国民に対する政府の説明責任と透明性の確保

⇒政策評価は政策に反映して初めて完結

- 予算偏重の是正
- 政策評価と予算の連携強化
- 政府内外の政策論議の活性化

3. 財政を取り巻く環境変化—ますます強まる財政制約

① 待ったなしの財政再建

- 財政健全化の最大の障害は社会保障支出の増大

② 財政健全化の柱

- 財政健全化は、デフレ脱却・経済再生、歳出改革、歳入改革の3つの柱で進める必要。

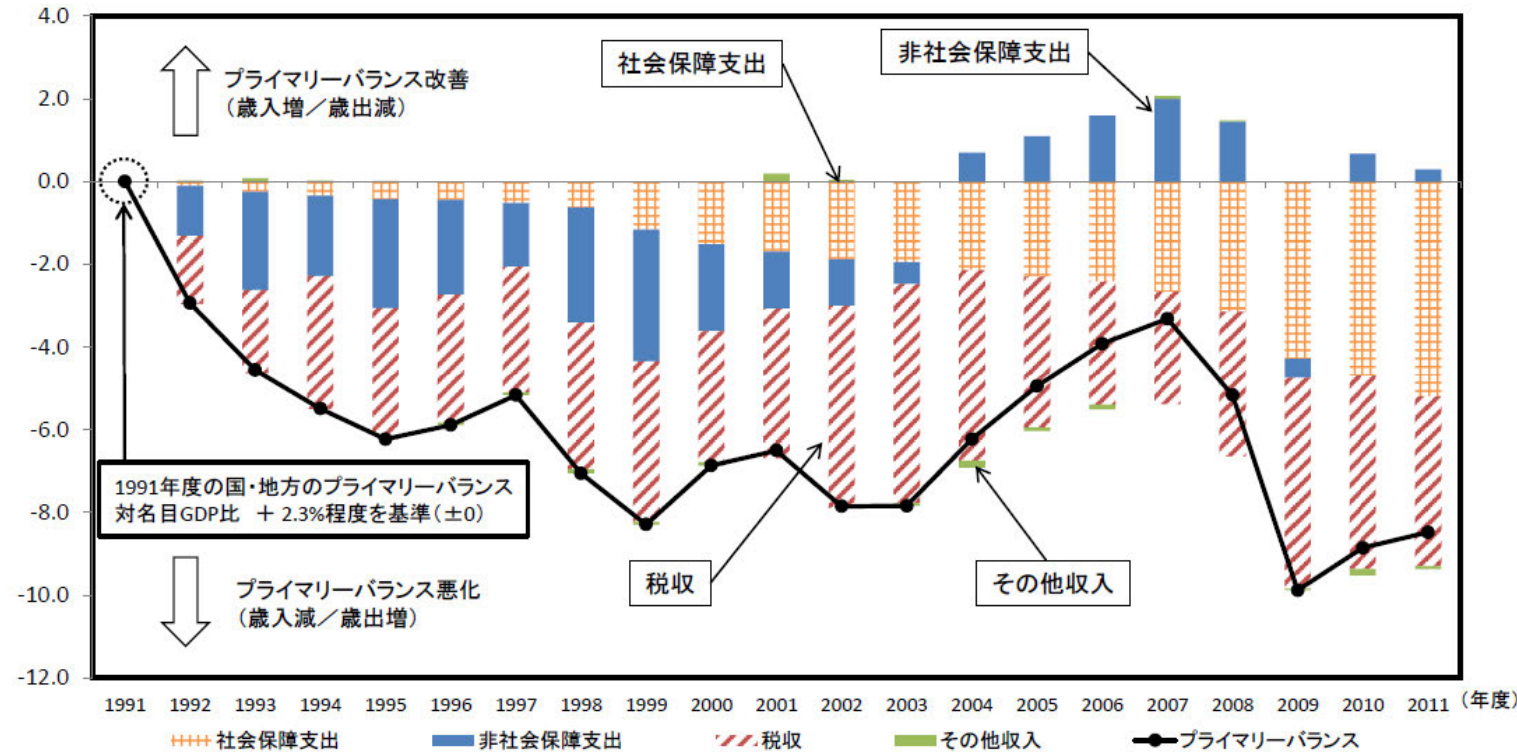
③ 歳出改革の要請

- 社会保障支出の改革が歳出改革の柱
- 非社会保障支出も一層の効率化・重点化が不可避。とりわけ、地方関連支出には効率化の要請
- その他の支出も、国・地方ともに聖域なく見直すべき

国・地方の基礎的財政収支の1991年度からの変動要因

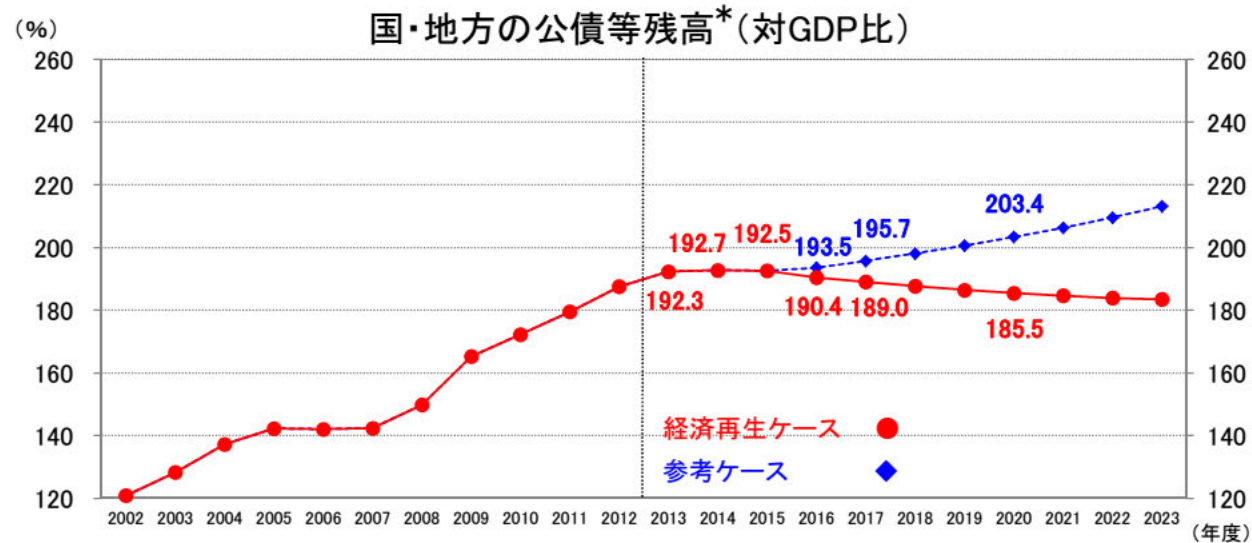
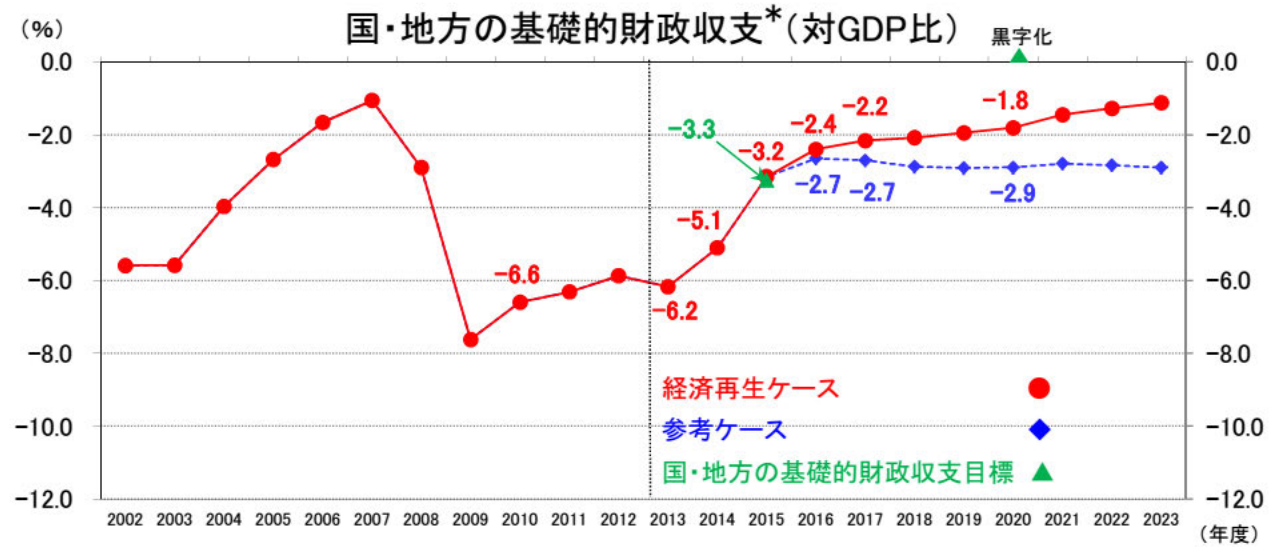
⇒ 社会保障支出は一貫して増大を続け、基礎的財政収支の最大の悪化要因に

(1991年度と各年度との比較(変化幅) 対名目GDP比、%pt)



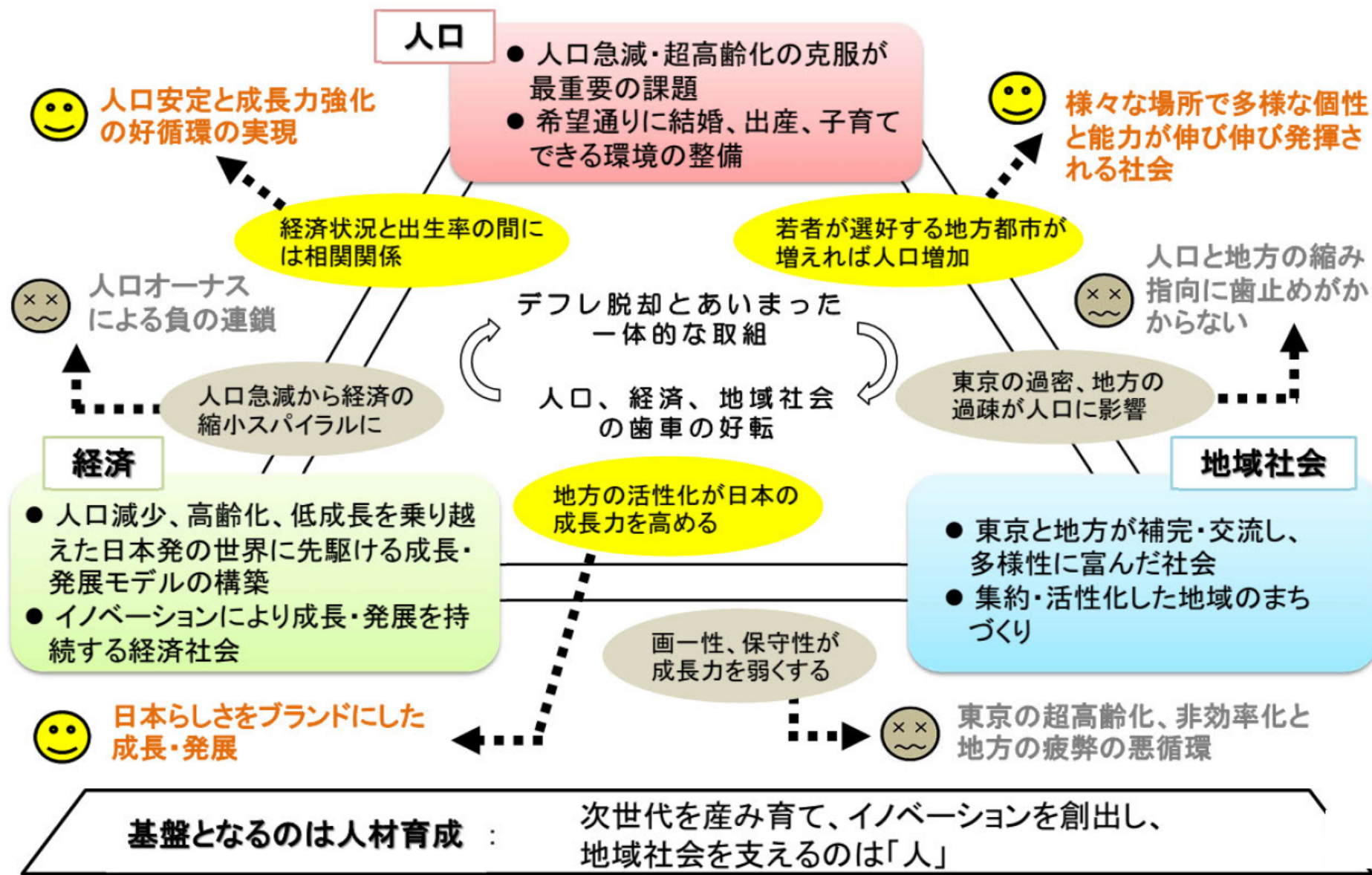
(備考) 1. 内閣府「国民経済計算」(1991年度から2000年度は平成12年基準、2001年度以降は平成17年基準)により作成。国・地方ベース。
 2. 国・地方のプライマリーバランスの変化幅(折れ線グラフ)は復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除くベース。ただし、2011年度の変動要因(棒グラフ)についてはこれらの金額を含んでいる。
 3. 「社会保障支出」は、「国・地方政府から社会保障基金への経常移転」、「現物社会移転以外の社会給付」及び「現物社会給付」の合計。

④安倍総理は2020年度のPB 黒字化にコミット



(資料) 中長期の経済財政に関する試算2014年7月25日経済財政諮問会議

4. 財政を取り巻く環境変化—大きく構造変化する日本の経済・社会



5. 経済財政諮問会議の視点

- 経済財政諮問会議の民間議員は、予算制度や財政の仕組みのあり方について、安倍政権下でこれまで数度にわたって提言
- 財政制約が強まる下で、これまでの歳出のあり方を見直さなければ、国民に必要な行政サービスを提供し、経済を活性化し、かつ財政健全化も成し遂げるということはできない
- 実効性のあるPDCAサイクルを構築することで、財政の「質」を高め、歳出＝政策の効率性、有効性を高めることが必要
- 経済財政運営上、とくに重要な政策分野については、掘り下げた総合的な評価を政府横断的に行い、第三者のチェックを行うことが重要
- それ以外の分野についても、政策評価の仕組みの質の改善が図られているか
- 政策評価を通じて財政の質の改善を進めていくにはどうすればいいのか

5. 経済財政諮問会議の視点

財政の質の改善に向けて(平成25年3月8日 民間議員ペーパー)
～実効性あるPDCAサイクルの構築に向けて～

□ これまでの仕組みの改革

- PDCAサイクルの問題点を精査して、実効性を向上すべき
- 行政事業レビューの外部評価・公開を徹底すべき
- 司令塔機能を強化すべき

□ エビデンスに基づくPDCAサイクルの確立に向けて

- 数値目標、工程表、責任主体を明示すべき
- 中間評価での事業中止、評価結果の翌年度予算への反映を進めるべき
- 所得、収益などセミマクロ指標への影響を分析すべき
- 評価基準となる統計データ整備、オープン化を進めるべき
- 財政措置と規制改革を連携する場合、双方のベストミックスを検討すべき

財政の質を高めるためには、実効性あるPDCAサイクルを確立することが極めて重要である。しかしながら、これまでに各種の取組みが行われてきたものの、現状、その実効性が上がっているとは言い難い。①PDCAを推進する強力な司令塔の不在、②評価手法の問題、③重複評価等に原因がある。

1. これまでの仕組みの改革

(1) PDCAサイクルの実効性向上

- 規制にかかる事前評価制度(発足後5年経過)を含め、政策評価の実効性が上がってきているのか。特に、「電子政府、電子自治体」、「省庁・部門横断的な調達改革(IT調達、調達規格の統一、バック・オフィス業務の効率化・アウトソーシング化等)」について、PDCAサイクルのどこに問題があったのか。これらの点について、精査し、諮問会議に報告をすべき。

(2) 行政事業レビューの活用

- 行政事業レビューは外部評価・公開を徹底すべき。
- 行政事業レビュー、政策評価、会計検査報告、予算執行調査などの多くの評価業務が行われている。事務負担の軽減と基礎情報の統一のため、取扱い件数の多い行政事業レビューのデータシートを拡充し、これに“one sheet化”すべき。

(3) 司令塔機能の強化

- 上記の取組みを通じて、PDCAサイクルの確立にむけた問題点を洗い出し、司令塔機能の強化に向けた検討が必要。

2. 結果(エビデンス)に基づく政策評価を基礎とするPDCAサイクルの確立に向けて

経済再生に資する政策について、結果(エビデンス)に基づく以下のPDCAサイクルを確立すべきである。2013年度予算から主要分野・主要事業(例えば、社会保障や公共投資)について、結果(エビデンス)に基づくPDCAの仕組みを改善・具体化すべきである。新たに取りまとめる成長戦略においても、こうした取り組みを参考に、実効性あるPDCAの仕組みを検討願いたい。

- (1) 政策の立案に際し、①政策の目標を明確にし、具体的な数値目標を示すとともに、②政策実行の工程表、③責任主体を明示。
- (2) 政策の進捗状況等を中間評価し、中止すべきものは直ちに中止。政策完了時には、目標に照らした結果に基づき厳格に評価し、翌年度予算等に反映。
- (3) 当該政策の効果が及ぶ業種、地域等の雇用、給与等の所得、企業収益など(セミ・マクロの指標)の改善にどの程度寄与したかを結果で評価。これらの取り組みの結果得られた手法を他の分野に活用。
- (4) 政策効果を評価するための統計(上記のセミ・マクロの指標など)の整備はこれまで必ずしも十分ではなく、整備が遅れている分野もある。こうした統計が整備されるよう検討を行うとともに、各省庁も自ら整備を進めるべき。
また、各府省の評価のみならず、第三者による評価が進むよう、統計データの徹底したオープン化が重要。こうした取り組みを公的統計整備にかかる新5か年計画(26年度～)に盛り込むよう検討すべき。
- (5) 財政措置(歳出、税制)と規制の双方で連携して政策を実施する場合であって、目標が達成されていない場合、それぞれの政策実施状況のレビューを含め、双方のベスト・ミックスを諮問会議でも検討すべき。

経済財政諮問会議の視点(平成25年5月20日 民間議員ペーパー) 実効性あるPDCAサイクルの確立に向けて

□ 重点的な取り組み

- 経済財政諮問会議の主導でPDCAサイクルを回す仕組みを作るべき
- 以下の重点で中間精査を行い、次年度の政策立案・予算に反映すべき
(人材育成、女性の活躍促進、健康・医療産業、IT戦略、PFI/PPP)

□ 政策評価全体の質の改善

- 評価を自己目的化せず、政策の見直しに活かしていくべき
- メリハリをつけた評価を行うべき
- 定量的、客観的なデータに基づく評価を行うべき
- 経済財政諮問会議による定期的な第三者チェックを行うべき

3月8日の資料(「財政の質の改善に向けて」有識者議員提出資料)で述べたように、財政の質の改善のためには、実効性あるPDCAサイクルを確立することが不可欠である。そのためには、政策の評価等に関し具体的に以下の取り組みを行うべきである。

1. 重点的な取組

経済財政運営上、特に重要な対象分野については、経済財政諮問会議がイニシアティブをとって、その取組状況について適時関係府省から報告を受け、PDCAサイクルを回していく仕組みを作るべき。

これまでの審議でも取り上げたとおり、

- 社会保障分野では、改革の効果について定量的なシミュレーションを含めて経済財政諮問会議で定期的に検討を行いながら、改革への戦略を明確にしていく
- 公共事業分野では、必要と考えられるサービスを生み出すプログラム全体を一体として評価して必要性を判断し、個別の施策・事業の必要性、優先順位を明確にしていくなどの取組を推進することで、財政全体の健全化を着実に進めていくことが重要。
- また、経済再生、財政健全化に資する別紙に重要な対象分野について、今秋目途に諮問会議において取組状況の報告を受け、重点配分の必要性、効率化の余地などを含めて議論を行い、その結果を来年度予算編成に反映させる。来春以降にも、その後の取組状況や政策評価の状況等の報告を受けて議論を行い、次年度以降の政策立案に反映させる。総務省は、これらの重要な対象分野について、上記のサイクルを踏まえながら、実効性のあるPDCAサイクルの確立に寄与するよう、適時総合的な観点からの評価や監視の実施を行う。

2. 政策評価全体の質の改善

政策評価の実効性向上のために、ガイドラインの改訂等により以下の観点を徹底すべきである。

(1) 評価の目的の徹底

評価の目的は、評価結果を政策の見直しに活かすことである、という当たり前の点を徹底する。評価を自己目的化させない。

(2) メリハリある評価

評価対象となる分野や事務事業・施策・政策の階層の違いなどにより、適切な評価手法は異なる。総合的な観点からの評価がほとんど行われていない現状は見直すべき。

重要な政策には相応の時間と分析を経た評価を行うべきである一方、実質的な意義の乏しい評価は思い切った簡素化を図るなどのメリハリが必要。

(3) 結果(エビデンス)に基づく評価

評価に当たっては、経済社会や国民生活への影響を定量的に示す、分かりやすく客観的なデータや事実に基づいて行うとの観点をできる限り採り入れる。そのため、行政資料を統計化してオープンなものとする取組や地域統計の一層の整備など、必要な統計等の整備の検討を進めるべき。

(4) 第三者のチェック

自己評価については、それに対する第三者のチェックが重要。経済財政運営上、特に重要な政策については、経済財政諮問会議への評価の進捗や結果の定期的な報告を求めるべき。

財政健全化に向けて(平成26年4月4日 民間議員ペーパー)

～平成27年度予算と中期的な取組～

□ 平成27年度予算と中期的な取組

- 平成27年度のPB赤字半減を確実に達成すべき
- PB黒字化に向けて歳出効率化を抜本的に強化すべき

□ 財政の質の改善

- 経済財政諮問会議によるチェック機能を強化すべき
- 予算の消化・執行状況の情報公開を進めるべき
- 地方政府の四半期決算データなど、地方財政の情報開示を進めるべき
- 中期計画の策定では、縦割りを避け、アウトカムを明確にすべき
- 予算の効率的活用の観点から、政策評価のチェック機能を強化すべき

財政の質の改善

(1) 諮問会議のチェック機能強化

- 国際機関は財政・予算の透明性向上を各国に促しており、諸外国では財政動向に関する分析(check)や具体的提言(Plan, Action)の強化・充実等を通じて、財政健全化目標に向けた取組強化が進められている。IMFによると「財政ルール導入・遵守状況」と「財政状況の改善」は相関する。
- OECDは、日本について財政政策の枠組みの改善が必要と評価し、特に諮問会議のチェック機能強化を提言。財政ルールや目標の遵守状況のモニター、現行法制を前提としたベースラインと制度変更を想定した場合の比較分析等、制度・体制の強化を含めしっかりとした取組が必要。

(2) 財政の透明性向上を通じた財政健全化、財政と整合的な計画策定

- 公共事業をはじめ、国・地方に計上された予算がどれだけ消化され、消化されていない残額がどれだけあるか、マクロ経済運営の観点(予算執行の促進)、予算の適正規模の把握の観点から、こうした情報の把握と公開を進めるべき。
- 地方財政の内訳に関する早期把握や情報開示を進め、各自治体の財政状況を一層比較考量可能にするとともに、地方財政支出の増加・減少要因につき総体的な検証を進めるべき。

- 日本は地方政府の四半期決算データが整備されておらず、一般政府ベースの財政収支を四半期で捕捉するための基礎的情報の開示
- 地方財政審の会議の資料や、全国・県・市町村各レベルでの地方交付税の基準財政需要額の内訳を行政分野別に示すなどのわかりやすい情報開示

- 分野別の中期的計画等の策定・改訂に当たっては、縦割の弊害に陥ることのないよう、総合性、全体性を担保するため、経済財政諮問会議と連携すべき。また、経済財政状況、社会状況の変化に柔軟に対応できるよう、金額ありきではなく、目指すべき姿、達成すべき目標 (outcome) を明確にすべき。
- 政策評価においては、効率的、効果的な予算の有効活用等の観点からチェック機能を強化すべき。各省庁の概算要求への評価結果反映状況を一覧性あるかたちで示すなど情報の把握と公開を進めるべき。

経済再生と両立する財政健全化に向けて（平成26年10月21日 民間議員ペーパー）

～「骨太方針2013」「平成26年度予算の全体像」のフォローアップ～

- フォローアップ結果（優先課題推進枠の採択案件を中心に）
 - 継続案件や、一般枠で措置しているものが多数
 - 予算の重点化というより、単なる予算確保手段になっている面も
 - 予算の経済的効果が不明なものが多数

- 重点化・効率化の仕組みの構築に向けて
 - 補正予算を含めた財政・歳出規律を強化すべき
 - 中期の歳出管理に重点を置くべき

- 中長期的なマクロとの整合性
 - 2020年度PB黒字化に向けての道筋を明らかにすべき
 - 社会保障、非社会保障、地方財政の10年展望を明示すべき
 - 歳出抑制インセンティブが働く仕組みを導入すべき

1. フォローアップ結果から

～「新しい日本のための優先課題推進枠」の採択案件を中心に～

- 推進枠で採択された施策のうち約8割が継続的的案件、約4割が事業内容を分けて一般枠でも措置されている。金額の大きい公共事業等では、大きく査定することが見込まれる。推進枠で緊急性の高い施策を中心に要求し、平成25年度補正予算で予算を確保した例もみられる。
- 裁量的経費の一般枠の要求額は10%削減されるため、相当な絞り込みを行わなければならない。また、推進枠も一般枠に比して、要求額に対する歩留まりが低い。推進枠も本来の「予算の重点化」というよりも、予算確保のための手法となっている可能性がある。
- 行政事業レビューに掲げる大きな目標と個別予算が目指す目標との間の関係性が明らかでなく、このため、予算の経済的効果が不明なものが多い。中間目標を設定させるなどにより、政策効果を検証できるよう早期に改善すべき。

2. 重点化・効率化の仕組みの構築に向けて

- 最近15年間に編成された補正予算は総額合計約41兆円(歳出予算額合計の7%超)に達する。また、補正予算の大半が1月以降に成立しており、繰越しやすい公共事業、地方交付税交付金が約2割ずつを占める。
- 補正予算の常態化、繰越額の巨額化の中、補正予算に関する財政規律が明確でない。また、「クラウドイング・アウト」や財政の急激な変動を避けるための公的資金全体の支出動向の管理が不十分となっている。

(今後の取組)

- 財政健全化を推進するため、以下の取組を強化すべき。
 - ① 補正予算を含め財政・歳出規律を強化すべき(例えば、以下で紹介するスウェーデンの例を参照)。
 - ② 中期の歳出管理に重点を置くべき(社会保障関係費が聖域化しないよう、「自然増」の範囲で要求するシーリングに、例えば、複数年での(病床再編等の)計画による医療費の適正化や薬価の毎年の市場価格の下落を反映させる、非社会保障関係費では、中期の歳出限度管理を導入する等、を検討すべき)。

3. 経済再生と両立する財政健全化に向けて(中長期的なマクロとの整合性)

- これからの10年は、団塊の世代が後期高齢者に突入するなど人口動態に大きな変動を迎える政策的に極めて重要かつ難しい期間である。以下の取組を通じて、「経済成長」、「財政健全化」、「社会保障改革」の“三方よし”を実現すべき。
- 財政健全化目標として、節目の年度(2015年度、2020年度)の基礎的財政収支を設定するだけでは、計画的な支出や歳出抑制の取組として十分ではないのではないか。

(今後の取組)

- 2020年度の基礎的財政収支黒字化に向けては、具体的な道筋を早期に明らかにする。
- 内外の経済情勢が変動する中、2020年の先をも見据えて対処することが重要。社会保障費、非社会保障費、地方財政経費について、10年展望を明示し、予測可能性を高めるべき。定期的に実績を検証、乖離していれば要因を検証し所要の修正措置につなげていくべき。
- 諸外国では分野や省庁別に向こう3～4年間の歳出上限を設定する仕組みなど、様々に工夫を重ねている。諸外国の経験も踏まえ、各省庁や主要政策分野において、歳出抑制インセンティブが働く仕組み、効率的な歳出を促す仕組みの導入を検討すべき。

6. 改めて政策評価のあり方を問う

①政策立案プロセス

- 財政制約の意味：公的部門の裁量でできる事業の制約
- 民間活用の視点：官の世界で完結させるのではなく、民間の知恵やカネ、ヒトを巻き込んで政策の成果を上げる発想が必要

②事前の政策調整の必要性

- 公共投資などの事業性評価は、地域の経済・社会の将来予測のあり方に大きく左右される
- 「コンパクトシティ」作りなどは各省の連携が不可欠な政策であり、アウトカム、アウトプットは、各施策の相乗作用で大きく変わる

③政策評価指標の選択

- 施策を評価できる適切な指標が選択されているか(所得や収益といったセミマクロ指標をうまく組み合わせているか)
- 適切な指標がなければ、公的統計のあり方を見直すべき
- 重要な施策については、総合的な視点からの目標設定がなされているか

④アウトプットとアウトカム

- アウトプットはあくまでも中間目標。アウトカムとの間の関連性、整合性は取れているか

⑤他施策との整合性の検証

- ・他に選択肢はないのか、妥当性は当初と変わっていないか
- ・他の施策、他省庁・部局と同じ方向を向いているか
- ・他に類似施策、競合施策、重複施策はないか

⑥評価におけるメリハリ

- 重要な政策については、相応の時間と分析などを経た評価を行うべき。一方で、実質的な意義の乏しい評価は取りやめを含めて見直すべき

⑦政策評価と行政事業レビューの連携

- 施策の個々の達成手段である事業の整理に際して、行政事業レビューを活用
- レビューでは、手段としての有効性、緊要性、情報開示といった視点のチェックが行われているか
- 外部有識者のチェックに際しては、適切な事業が選択され、チェック結果は適切に反映されているか

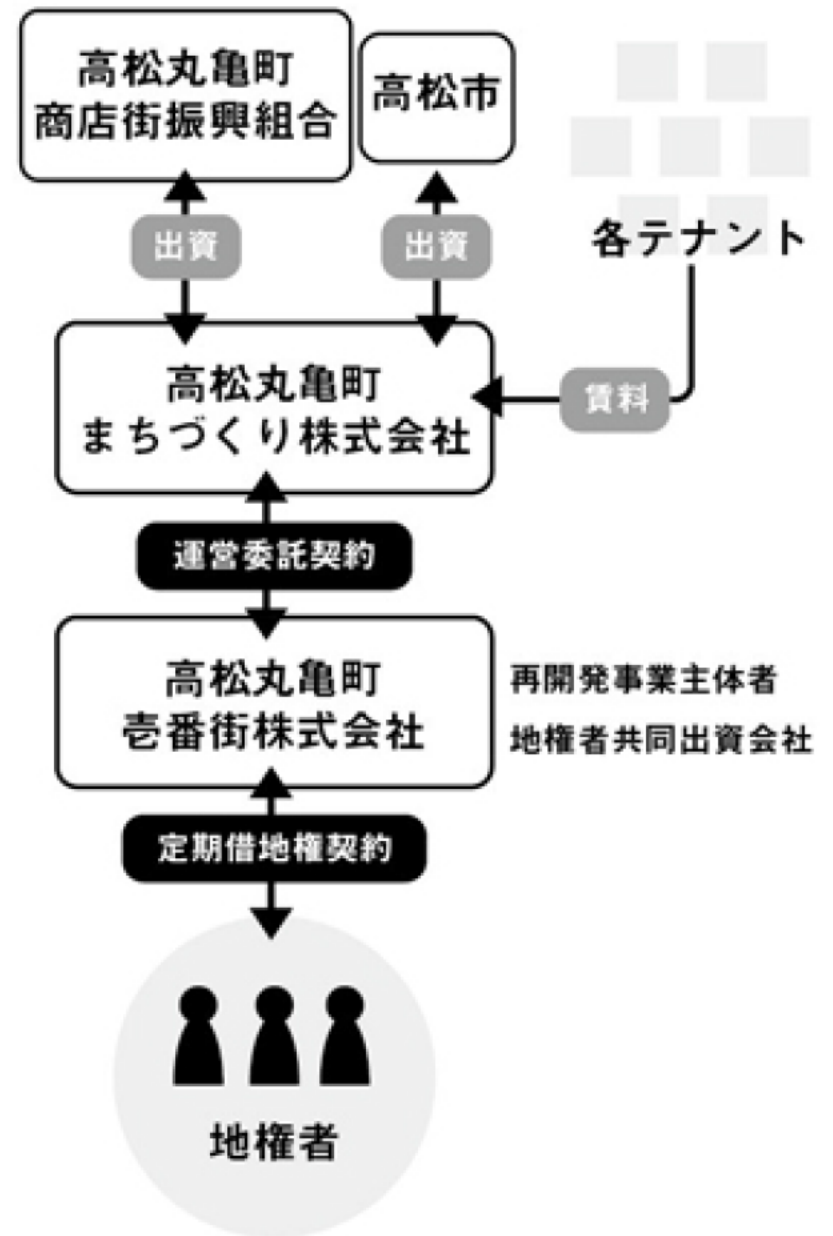
⇒再び問う：政策評価は政策の見直しに活かされているか？

7. 目指すべき一つの姿

- 丸亀町の中心市街地活性化プロジェクト
- コンセプト
- 定期借地を利用した再開発
- 民間主導：行政主導では現行制度の枠の中から出られない



(資料)街元気サイト「高松丸亀町 これからのまちづくり戦略」



7. 目指すべき一つの姿

- 丸亀町の中心市街地活性化プロジェクト
- 制度をフル活用
- いったん立ち上がれば自主財源で賄う

法律面

- 都市再開発法
- 都市再生特別措置法
- 中心市街地活性化法

事業面

- 第一種市街地再開発事業
- 民間都市再生事業
- 戦略的中心市街地中小商業等支援事業
- 高度化融資（施設集約化事業）

A 街区第一種市街地再開発事業

総事業費	69.2 億円
(内訳)	
補助金（国土交通省関連）	28.2 億円
保留床売却 （マンション分譲、増床）	11 億円
保留床売却 （コミュニティ投資有限会社）	7.4 億円
保留床売却（一番街株式会社）	22.6 億円

↓
一番街株式会社（地権者共同出資会社）による
保留床購入資金（22 億 6 千万円）の内訳

補助金（経済産業省関連）	8.4 億円
市中銀行借入	2.6 億円
中小企業基盤整備機構 高度化資金借入	8.6 億円
テナント敷金	2.3 億円
自己資金	0.7 億円

7. 目指すべき一つの姿

- 丸亀町の中心市街地活性化プロジェクト
- 丸亀町は補助金漬け？
 - 再開発計画の69億円の事業費の大半で補助金や国の融資制度を活用

(例) 高松市の税金 建物の固定資産税

(A 街区)

建物……開発前 400 万円
開業後 3600 万円 (従前比 900%)
3200 万円の増加

(B・C 街区)

建物……開発前 428 万円
開業後 3740 万円 (従前比 873%)
3312 万円の増加

(国)	登録免許税 法人税 消費税	投下された補助金に 対する利回りは6%
(県)	不動産所得税 法人事業所税 法人県民税 地方消費税	7街区完成時の 増税予想額 ■国 60,900 万円 / 年 ■香川県 16,485 万円 / 年
(市)	建物固定資産税 土地固定資産税 法人市民税 法人事業所税	■高松市 22,024 万円 / 年 合計 99,409 万円 / 年