

政策評価に関する統一研修（中央研修）講演概要

平成 27 年 1 月 16 日開催

講演名：経済財政諮問会議の視点から見た政策評価

講師：高橋 進 経済財政諮問会議議員、日本総合研究所理事長

講演時間：10 時 30 分～12 時 00 分

<はじめに>

本日は、政策評価制度に専門的な知見を持つ者という立場ではなく、経済財政諮問会議の議員などを務めた経験から、財政、経済を全般的に見た立場で政策評価について語りたい。

<政策評価の現状>

政策評価制度の現状は、日本の財政制度の中に定着しており、精緻で体系的に整備されていることは間違いない。

ただし、役所の皆さんと反対側の立場から見ていると、評価をしている皆さんが疲れているのではないかと、やらされ感や、きちんとやっているというアリバイ作りという気持ちがあるのではないかと疑問を感じるというのが個人的な感想である。

評価の方法が精緻であるために、評価に相当の時間が取られることや、そのかけた時間に値する成果があるのかということが原因ではないか。

<評価制度は機能しているか>

言い換えると、行政のプロセスにちゃんと活かされているのかということ。これができていないと機能していないということになる。

評価は自己目的化しがちであるが、納税者・国民に対する説明責任と透明性を確保するための手段であり、政策効果が発現しているかどうかについて、わかりやすい説明をするように心がける必要がある。

その仕事が本当に必要か？と問われた時、必要と言えるのか。もし、言えないのであれば、その仕事を畳んで、他の事業にリソースを割り振る。何のために行政をやっているのか、自らの存在意義を確かめる作業でもある。

<政策評価は政策管理のツール>

政策評価は政策管理のツールである。政策管理という言葉は「カイゼン」という言葉に代えても良い。

行政は誤びゅうがあつてはいけないという建前から、民間企業よりカイゼンが難しい。

民間企業では、カイゼンという言葉も随分昔から使っている言葉である、何千何万もカイゼンをしたら、タネがつきるのでないかと疑問が上がるが、民間企業では少しでも効

率を上げるためにいろいろと試行する。カイゼンのタネはつきない。

以前はそこまでやらなくても問題無かったが、グローバル化などの流れを受け、民間企業では、そこまでやる必要が生じた。

行政も、財政制約の下でだんだんと厳しくなり、カイゼン、すなわち一層の財政支出の効率性、効果が求められるようになってきた。

<PDCAのCAのツール>

日本はPDCA (Plan-Do-Check-Action) のPとDはよくできているが、CとAがうまくいっていない。また、PDCAは次のサイクルにつながらなくてはいけないのだが、Aから次のPにつながっていないことがある。

同じ予算であっても、支出の中身を良くしていくことが求められるのではないか。

また、事業仕分けや行政事業レビューの議論をみていると、数値が本当に客観的なものか疑問を感じるものや、アウトプットとアウトカムを混同しているもの、また数値目標が全く示されていないものなどがある。

数値がなじまない目標もあるが、そういう場合であれば、アウトカムを適切に示すように努力するなど、何らかの形で「見える化」が必要である。

これがないと、いくら政策評価をやっても自己満足、お手盛りになってしまい、客観的に正しい評価ができない。

繰り返しとなるが、政策評価は次のPに反映して初めて完結するわけで、新しい政策にどれだけ反映できるかが重要である。

予算を取ればよいという時代ではなく、政策評価の結果を、次の予算につなげていくことが大事である。

政策評価の結果をもとに限られた予算の中で、仕事の優先付け、効率性を考えていく。

これからは、財政制約こそが、政策評価を行う最大のモチベーションになるのではないかと考えている。

それから、説明責任をはっきりさせるということは政府内外の政策論議の活性化につながることになる。その政策が本当に役立っているのか。他の政策の方がよいのか各方面で議論を活発することにより、行政の皆さんにとっては迷惑かもしれないが、結果的には日本にとって、よりプラスになると思う。

<財政を取り巻く環境変化>

これまで、いろいろと批判めいたことを申し上げたが、ここからは政策評価への取り組み強化が必要とされる背景を説明したい。

現在、待ったなしの財政再建が求められており、財政健全化の最大の障害は社会保障支出の増大となっている。

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が

ある。

一番良いのはデフレ脱却・経済再生による税収増であり、次に歳出改革となる。歳入改革（増税）は逆に景気が冷え込む恐れもあり、最後の手段となる。

歳出改革については、今まで聖域となっていた社会保障支出の改革が柱となるが、これまで改革してきた非社会保障支出についても、社会保障支出の増大を受け、一層の効率化・重点化は不可避である。

<安倍総理は 2020 年度のプライマリーバランス黒字化にコミット>

更に最近の状況を補足すると、安倍総理は、目標として 2015 年度の対 GDP 比のプライマリーバランスの赤字半減（△3.2%）、2020 年のプライマリーバランス黒字化を確約している。

2015 年度の赤字削減は、厳しい目標ではあるが、何とか達成できる見込みがついた。

しかし、黒字化は相当厳しいものであり、消費税率引上げについては、1 年半延長したが、1 年半後の引上げを確約している。

時の総理が増税を約束して選挙を戦ったということは、実はすごいことであり、また時期を示して財政を黒字化するという約束も、安倍政権が退路を絶って行っていることの覚悟の現れである。

引上げを確約するという事は、それまでに増税に耐えられる体力をつくる必要があり、今年一年の間に様々な手を打たなければならない。

その一方で、今年の夏には、財政健全化への道筋を示すこととしている。

ゆるい右肩上がりの目標に見えるが、これはアベノミクスが成功し、年実質 2% の経済成長を盛り込んだものであり、この角度でも社会保障支出や経済情勢を考慮すると非常に厳しい目標である。

<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—>

資料(P.8)は経済財政諮問会議の中の「選択する未来」委員会でも 50 年後、100 年後の日本の未来を考えて作ったもの。

これから何の対策も取らないでいると、人口急減、超高齢化により働き手が減っていくために、経済がスパイラル的に悪化していく。地方では消滅する地域が発生し、東京、大阪では超高齢化による問題が生じてくる。

今後、人口の問題も考慮して、行政サービスを考えていかないと間違った方法に進むことになる。

政策評価で言えば、アウトカムのレベルでは、このような視点も盛り込んで目標を設定していく必要がある。

<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、財政健全化を成し遂げることはできない、

ワニの口に例えると、上あごが歳出で、下あごが歳入になるが、上あご（歳出）の角度が高いとどうにも口が閉まらない。

これから政府として着目していくのが、政策評価であり、これを使って財政の質を高めていきたい。

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、これまでよりも歳出（政策）の効率性、有効性を高めていくことが必要である。

それから、これから日本の財政を立て直していこうとすると、少子化など、とくに重要な分野については、縦割りの自己評価ではなく、横断的に掘り下げた総合的な評価と第三者によるチェックを実施していくことが重要となる。

こういう視点で過去2年間、提言を行ってきた。

○財政の質の改善に向けて～実効性あるPDCAサイクルの構築に向けて～

（平成25年3月8日）

- ・ これまでの仕組みの改革として、
 - ① PDCAサイクルの問題点を精査し、実効性向上すべき
例：電子政府、電子自治体
（約1兆円の予算を費やして目的達成されたか？国民生活の利便性は向上したか？という視点で確認。例えば電子納税は家庭からできるようになったが相変わらず手元に電卓が必要。もっと利便性を向上できないのか？）
 - ② 行政事業レビューの活用
せっかく行った行政事業レビュー、政策評価がお互いに活用されているか？
- ・ 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
例：中間目標の設定（中間評価の結果によっては事業を中止）、具体的な数値目標、データを示す

○実効性あるPDCAサイクルの確立に向けて（平成25年5月20日）

- ・ 重要な施策について、中間精査を行い、次年度の政策立案・予算に反映
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（ハードでなくてソフトの整備で対応できないか等）していく等の取組を推進

- ・ 政策評価全体の質の改善

○財政健全化に向けて～平成 27 年度予算と中期的な取組～（平成 26 年 4 月 4 日）

- ・ 平成 27 年度のプライマリーバランス赤字半減を確実に達成、プライマリーバランス黒字化に向けて歳出効率化を抜本的に強化

- ・ 財政の質の改善

① 諮問会議のチェック機能強化

IMFによると、財政ルールを導入・遵守状況と財政の改善は相関する。言い換えれば、財政について厳しいルールを徹底するほど、財政は改善するということ。

例：日本では当初予算を縛っても、補正予算で支出してしまっている

例：スウェーデンは補正予算の限度額が当初から設定されている。

② 財政の透明化向上を通じた財政健全化、財政と整合的な計画策定

分野別の中期的計画等（各種総合計画）と日本の政策の方向性との全体的な整合性はとれているのか。

○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）

- ・ 優先課題推進枠の採択案件を中心としたフォローアップ

優先課題推進枠は、本当に機能しているのか？厳しい予算制限の逃げ場となっていないか？という視点で財務省と議論

- ・ 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 41 兆円となっており、財政規律からみて、大きすぎるものとなっている。また、補正予算の大半が 1 月以降に成立しており、年度内の平準化を図る必要がある。

- ・ 中長期的なマクロとの整合性

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時期であり、2020 年の財政黒字化だけでなく、その先を見据えた対処を行うことが重要。

<まとめ 改めて政策評価のあり方を問う>

今後、政策立案プロセスの改善が必要となる。

財政制約により、公的部門の裁量でできる事業に限界が出てきた。一方、行政への要求は際限がない。

今後は、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となる。現在は、PFI、コンセッションなどの民間活用に行き詰り、行政側のインセンティブがない。インセンティブをつけていくことも重要である。

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」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。したがって事前の政策の調整が重要となる。

現在の評価には、アウトカムがないものが多くみられる。また、アウトプットは、あくまで中間目標であるが、アウトカムと連携、整合性がとれていないことが多い。これらの点を改善する必要がある。

その他、他施策との整合性の検証や、重要な政策と実質的な意義の乏しい評価にメリハリをつけること、政策評価と行政事業レビューの連携を図ることなどが必要となる。

繰り返すが、政策評価は、次の政策、予算への反映、見直しに活かせることが重要だと考えている。

<目指すべき一つの姿>

・最後に、今日の話と直接関係ないが、面白い事例なので丸亀町（香川県高松市）の事例を紹介させていただく。

・中心市街地活性化プロジェクトとして国の補助金等を利用して行った事例で、民間主導により、土地を買うのではなく、土地を借りることで総事業費の軽減を図っている。

・69 億円の事業費（大半が補助金）がかかっているが、この結果、高松市の税収（固定資産税）は 6,500 万円増加している。今時、年利でこれだけつく事業は少なく、アウトカムの一つのとらえ方だと思う。

<質疑応答>

Q：経済財政諮問会議の提言については、どの程度実行されているのか。

A：提言を行うに当たっては、そもそも実行できないものでは諮問会議としての意義が問われ、反対に全部すぐに取り入れられるようなものでは何も現状と変わらない。

どこまで現場の意見をくみ取って提言するか、いつもせめぎ合いが生じている。

政策評価に関する実現度合いについて言えば、実感としては 30%程度というところである。

Q：要望であるが、補正予算はやめるという議論をしてほしい。

A：そういった部分を含めて議論を続けていきたい。