

政策評価に関する統一研修（地方研修）金沢会場講演概要

平成 26 年 11 月 7 日開催

講義名：政策評価制度の現状と課題

講師：総務省行政評価局行政評価制度研究官 松本 順

講義時間：10 時 20 分～11 時 50 分

<講演の内容の構成>

1. 国の政策評価制度の概要

→国の政策評価制度は、政策を企画立案した各府省が自ら評価する自己評価を原則としつつ、複数の府省にまたがる政策、各省庁横断的な政策については総務省行政評価局が直接評価を実施する二重の構造となっている。

2. 政策評価制度をめぐる最近の動向

→経済財政諮問会議が復活し、国の政策についても Plan Do Check Action の仕組みを今まで以上に回していかなければならないという議論がなされ、その中でチェックの機能を果たす政策評価の質の向上が課題となり、そこに力点をおいて現在国として取り組んでいる。

3. 今後の課題

→質が高く、活用される政策評価にするにはどうしたらいいのか課題であり、その点についての現状認識、課題を取り上げる。

<本論>

1. 国の政策評価制度の概要

(1) 政策評価制度の概要

→国は行政機関が行う政策の評価に関する法律に基づいて実施

総務省は各府省が自ら行う評価を推進・向上するとともに、総務省自ら複数の省庁にまたがるものについては直接評価を実施する二重の構造となっている。

その目的は、主なものは、効果的、効率的な行政の推進と政府の諸活動についての国民への説明責任である。

政策の P D C A サイクル実施の背景事情としては企画偏重の行政からの是正がある。各省庁は政策のプランについては力を入れるが、予算のチェックの面についての視点が抜けている点があった。この手法は行政学の手法というよりも経営学の手法で、それを取り入れようということで、アメリカ、イギリス、オーストラリア、ニュージーランドなどが先行していたが我が国にも取り入れようということで始まったもの。以前は P D S と言ったこともあったが、現在では P D C A サイクルということで一般化してきている。

このサイクルで注意する点は自己評価であるのでお手盛り評価にならないように気をつけなければならないということで、学識経験者の知見を活用したり、政策評価・独立行政法人評価委員会の意見を聴き、お手盛りの評価にならないようにしていこうということになっている。

総務省行政評価局の役割としては、基本的事項の企画立案、複数府省にまたが

る政策の評価、各府省が行った評価の点検があり、評価結果、政策への反映状況の公表・国会への報告がある。

→行政機関が行う政策の評価に関する法律の概要

○基本方針：政府全体として、政策評価の計画的かつ着実な推進を図るための基本的な指針

○基本計画：3年～5年の期間ごとに策定

○実施計画：1年ごとに策定

○政策評価の実施

- ・政策効果をできる限り定量的に把握し、必要性、効率性、有効性等の観点から自己評価
- ・学識経験者の知見の活用

<事前評価>

国民生活等に相当程度の影響を及ぼすこと等、政策の効果の把握手法が開発されている政策で、対象分野としては研究開発、公共事業、ODA、規制、租税特別措置等について義務付けで実施

<事後評価>

主要な行政目的に係る政策体系を明らかにし、政策評価を実施。

公共事業に代表される政策が5年間経っても未着手のもの、10年経っても終了していない未了のもの等については法律に基づいて実施が義務付け

※総務省の権限

総務省の権限としては、総務省行政評価局が複数の省庁にまたがる政策を評価した場合で課題が発見された場合、評価結果の政策への反映に必要な措置についての勧告の権限があり、必要な措置が採られるための内閣総理大臣への意見具申もすることも可能

<法の下、政策評価を定めたレベル>

(政令レベル)

- 政策評価法施行令
事前評価の義務付け対象等を規定

(閣議決定レベル)

- 政策評価に関する基本方針
政府の行政評価活動において基本とすべき方針

(ガイドライン等)

各府省の水準を保つために以下のガイドラインを設定

- 政策評価の実施に関するガイドライン
- 規制、租税特別措置等の事前評価に関するガイドライン
- 政策評価に関する情報の公表に関するガイドライン
- 目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン

(2) 各行政機関が実施する政策評価

ア 各行政機関が実施する政策評価の在り方

○ 政策評価法第3条

行政機関は、その所掌する政策について、適時に、その政策効果を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。

イ 行政過程において政策評価が行われる局面

政策評価は、大きくは事前評価と事後評価になるが、行政過程で見てももう少し分けて見ることができる。

○ 政策形成過程で見る事前評価

→意志決定の直前でなく如何に事前評価の時期を早くするかが重要である。政策選定が合理的なものとなるよう事前評価で明らかにしていくためには如何に早く評価を実施するかが課題

○ 政策執行過程で見る評価

- ・事業評価方式による未着手事業の評価、未了事業の評価
- ・実績評価方式による目標の達成度合いを定期的に評価
- ・総合評価方式による特定テーマについての様々な角度からの分析
- ・事業評価方式による完了事業評価

※ 政策評価の方式

政策評価の方式について、今までに説明してきたものを整理すると次の分類に整理される。

- ・事業評価方式
事業を単位としたものについての評価方式
- ・実績評価方式
事業を束ねた施策についての評価方式
- ・総合評価方式
総合的に評価する方式

ウ 評価の対象となる「政策」と政策体系

各府省の政策評価は基本計画を3年から5年ごとに作成することになるが、評価対象となる政策については3段階ないし4段階のツリーを作成して実施する。

政策体系図は標準的には3段階となっている。1番上が目的・目標と言われる政策レベル、2段目が施策レベル、3段目が事業レベル、言い方を変えれば政策、施策を達成するための手段レベルである。こうした政策体系を作成し、3年から5年の中で、どの部分を何時やるのかということを決めて、評価をやっていく、その時にどの評価方式を使ってやっていくのか、一番下の手段としては多いのが事業評価であり、二番目の施策レベルになると実績評価または総合評価になる。一番上の政策レベルになると総合評価が多い。例示としては交通事故を掲げているが、各省庁色々な政策があり、その政策の特性に応じてどの評価方式を使うのかはお任せしている。

この政策体系を作成するにあたっては、上位政策の目的を達成するために適

切な手段として下位政策が組み込まれているか、という政策全体の体系の整合性(ロジックモデル)が保たれているのかという点に注意してもらいたい。政策体系図のイメージとしては次の図のように、政策、施策、事務事業となっているが、各省庁の基本計画を見ていただくとそれぞれ出ているので見ていただきたい。

エ 政策の「目標」と「測定指標」

評価の最も重要なファクターとしては目標と目標の達成状況を測る測定指標を如何に見出すかが重要

政策目標(例示)→交通事故のない社会を目指すという目標のもとに、どういう施策を行うのか。道路、海、空を切り分けた上で、そうした交通事故のない社会を目指す上でどういう事務事業を実施していくのかということで、交通環境の整備、安全思想の普及、交通秩序の維持などの施策がぶら下がっていく。

測定指標→年間死者を何人以下にするか、年間事故発生件数を何件以下にするか、の測定指標を設定するが、このような設定がなかなか難しいものがあり、如何に適切な測定指標を設定するかが課題となっている。

<政策評価の実施主体>

各省庁においては、政策評価が各部門でバラバラにならないように全体をコーディネートするセクションを設けてやってもらっている。各省庁の各部局で実施している評価がバラバラにならないようにある一定の水準に保てるようにやってもらっている。

実際の評価は、政策を立案する各部局が実施しており、政策を企画立案した人が自己評価を実施することが多々ある。その場合、自己評価の限界やお手盛り評価とならないかとの疑念もある。政策を立案した人がある時点で評価を実施する側が変わる。自分がプランニングした政策を、予算要求に際し、そのまま継続することが適当なのか、それとも統廃合する必要はないか、評価を通じて見直していこうということになっている。プランナー イコール アナリストになっている。

評価のための指標を作るという発想でなく、政策を立案する時に、その効果をどのようにして測っていくのかということ視野に入れながらプランをしていくことが大事と考えている。

<測定指標の例>

わかりやすい例として国土交通省の観光立国推進という政策がある。そこでは訪日外国人旅行者数を平成28年に1,800万人にするという指標が設定されている。指標の設定がなかなかうまくいかない指標の政策もあり、例えば総務省の行政手続制度や行政不服審査制度についての政策の測定指標設定はなかなか難しい。児童虐待とかドメスティックバイオレンスなどの政策がうまくいっているのか、いないのかを何の指標で図っていけばいいのか悩むところがある。虐待防止に関する法律ができた時に一時相談件数が増えたことがあったが、それは今まで水面下に眠っていたものが法律ができたことにより表に出てきたとみるべきで、相談件数の増加を政策効果が上がっていないとみるべきではない。それから10年経っても

同じ傾向であればその政策は効果を上げていないということができるが、政策発足当初はそれだけで判断してはいけない。このように測定指標を如何に作っていくかが重要になる。まだまだ国の指標についても改善の余地があり、日々担当者はどのような測定指標にしようかということで悩んでいる状況である。

<政策評価に関する用語>

- インプット、アウトプット、アウトカムについて分かりやすい事例で説明すれば、道路を建設するために投入する予算、人員等の行政資源がインプットであり、それにより、道路の距離がどの程度伸びたのかがアウトプット、その延長された距離の効果により、時間がどの程度短縮されたかといった及ぼされる影響や効果がアウトカムと言える。

出来る限り、政策を評価するには、どのような効果があるかと言ったアウトカム指標を大事にしてもらいたい。

オ 評価の観点

評価の観点としては、大きくは必要性、効率性、有効性を代表例として挙げる事ができる。それ以外にもこう言った観点があるということで紹介したい。

必要性→国、自治体、独法の方で、パブリックの観点から行う必要があるのか、民に任せる余地はないのかと言った観点

効率性→得られた効果が費用に見合ったものとなっているか、否かの観点、費用とベネフィットの観点

有効性→その政策を行うことによってどのような効果を期待しているのか、目標どおりに達成されているのか。達成手段はその効果を上げるのに有効に機能しているのか、事業を行っても逆の方向に進んでいないか、役に立たない施策ではやめてしまう必要はないのかと言った観点

そのほか、政策に応じて使ってもらいたい観点としては、公正性の観点、優先性の観点、合規制の観点、総合性の観点がある。

カ 評価作業に用いる「情報」

評価を行う際にどのような情報を基に評価を行っていくかという点については、評価のための情報を集めるというのは、非効率であり、無駄でもある。

各省庁が政策をプランニングする場合には色々な情報が集まってくるので、政策評価を行う際に必要な各種のデータは、評価を行うために入手するというよりも常日頃から各方面から入手しているものによるのが効率的であり、また一般的である。それで足りない場合については満足度調査等、アンケートを利用した情報の入手方法を用いる場合もある。

キ 各行政機関における政策評価の実施状況

各行政機関における政策評価の実施状況をみると、昨年度1年間で2,559件の政策評価が実施された。昨年若干減少しているが毎年この程度になっている。平成14年の制度発足当初は1万件位あったが、評価書作りに追われ、評価疲れとか、何のために評価を実施しているのかという声も聞かれた。その後3年間経って法律の見直しが行われ、もう少し重点的に実施するという見直しが行われ、平成17年から18年ぐらいになると4千件位に減った。その後最近では3,000件弱で推移している。

それを事前と事後に分けると、多いのは事後評価である。事前評価が1,000件弱、事後評価が1,600件位になっている。

事前評価、事後評価を分野ごとに分けると、

事前評価→事前評価の実施が義務付けられている分野が5つあり、公共事業、租税特別措置、研究開発、規制、ODAがそれである。最も多いのが公共事業で、道路、河川、ダム、水道と言った事業について一つ一つ評価を実施していくやり方が一番多い。その次に多いのが租税特別措置ということで、所得税、法人税のほかにも分野ごとに特別の税制措置を講じているものについて、引き続き必要とされるのか、新しく講じる必要があるのかについて、毎年税制改正をやっているため、その時に事前の評価を実施している。そのほか、研究開発、規制、ODAについてそれぞれ事前の評価を実施している。

事後評価→事後評価で多いのは、目標管理型の政策評価、未着手・未了の公共事業、完了後・終了時の事業となっており、多いのは完了後・終了時の事業評価が多い。

ク 目標管理型政策評価について

あらかじめ目標を設定し、その達成度を測定して評価する形式の政策評価で、主に実績評価となるが、これを目標管理型政策評価として位置づけ、それが政府のPDCAサイクルを適切に機能させていく基盤となるように取組を進めている。

これを政府全体として一定の水準を保つために政府全体として共通のガイドラインを定めている。政策目標を定める場合に、測定指標などの明らかにすべき情報を政策評価の事前分析表という共通様式を定めた。政策評価に当たっては、あらかじめ事前分析表を作成・公表し、毎年度政策の達成状況（実績）を測定指標等により把握し、政策の節目の時点で深堀評価していくことにしている。評価書についても各省バラバラでは好ましくないため平成26年度から標準様式を導入している。この目標管理型の政策評価は、政策評価体系で見るとおおむね2段目の施策に当たるものを対象として評価を行っている。

政府全体として約500の施策があり、この施策について事前の目標を明らかにした事前分析表を明らかにし、毎年全てについて評価するのではなく、重点化を図りながら3年に1回とか2年に1回実施している。毎年約350の施策について実施している実態となっている。

<平成26年度実施施策に係る政策評価の事前分析表の記入イメージ>

→政府全体で約500の事前分析表を作成・公表

施策名、施策の概要、達成すべき目標、目標設定の考え方・根拠、評価の実施予定時期を明示

→施策目標（期待される政策効果）の達成度を検証する「測定指標」を明示
定量的に測りやすく、アウトカムの測定指標をできる限り設定

→・施策目標の達成手段（事務事業）を一覧で明示

・予算事業については、予算額、執行額を明示

・税制措置、法律や政令等による新たな規制、補助金、民間委託等その施策

目標を達成するためどのような達成手段によりこの目標を達成していくのかを明らかにしていく。

→測定指標については中間目標も設定し、毎年毎年それがうまく進んでいるのかについてチェックするシートにもなっている。

<政策評価書の標準様式>

事前分析表を基に翌年度に、事前に立てた目標がうまくいっているかをチェックし、評価書を作成することとし、その標準用紙を定めている。約500ある施策について、毎年やるもの、3年に1回やるもの、あるいは2年に1回、5年に1回深掘り評価をするものがあるが、評価した結果を評価書として作成する際に盛り込むべき事項を様式化したものである。

施策名、施策の概要、達成すべき目標、施策の予算額・執行額等については事前分析表にあるものをコピーすることで対応可能となっており、それらの前提条件のほか、測定指標、測定指標による評価結果を記載する。

評価結果の欄は三つに分かれており、「目標達成度合いの測定結果」には、各行政機関共通の5段階区分とその根拠を記載し、「施策の分析」には、施策そのものの問題点、達成手段が当該施策目標へ有効かつ効率的に寄与しているか、外部要因等事前に想定できなかったことにより実施に与えた影響について記載し、「次期目標等への反映の方向性」には、設定していた目標の妥当性と必要な見直し、新たな目標の在り方、その他、今後の施策への反映の方向性について、今後の課題や当該施策に係る問題点を把握したうえで、施策、測定指標ごとに記載することとしている。

今年度からこの評価結果の欄の充実を図ったところである。今年度は300位の目標管理型の政策評価書が作成されており、総務省で点検し、課題があれば各省に改善を促すこととしている。

ケ 評価結果の政策への反映の例

(1) 事前評価結果の政策への反映状況

→評価結果を踏まえ、事業の採択、予算概算要求、税制改正要望を提出等

(2) 事後評価結果の政策への反映状況

<目標管理型の政策評価の反映状況>

昨年度の例 250件→取組を引き続き推進

116件→施策の改善・見直しを推進

1件→施策を廃止

<未着手・未了の事業（公共事業、政府開発援助）を対象とした評価の反映状況>

昨年度の例 504件→これまでの取組を引き続き推進

25件→施策の改善・見直しを実施

14件→休止又は中止

休止又は中止とすることとした事業としては、外務省1件（ODA）、厚生労働省1件（簡易水道事業）、農林水産省2件（国有林野、治山事業）、国土交通省10件（ダム、河川、鉄道、官庁営繕等）があり、残事業費として約2000億円が他の事業費に振り向けられることになっており、見直しの

効果と言えるのではないか。

中止の例としては、有田川総合開発事業（国土交通省）の例や東日本大震災を踏まえた合同庁舎の新設を中止した事例もある。

（3） 総務省が実施する政策の評価

ア 複数行政機関にまたがる政策についての直接評価（統一性・総合性確保評価）

<統一性確保評価>

複数の府省に共通するそれぞれの政策であってその政府全体として統一性を確保する見地から評価する必要があると認められるものについて、統一性を確保するために行う評価であり、事例としては、検査検定制度に関する政策評価（平成 16 年 4 月 2 日通知）や特別会計制度の活用状況に関する政策評価（平成 15 年 10 月 24 日通知）の事例がある。

<総合性確保評価>

複数の所掌に関係する政策であってその総合的な推進を図る見地から評価する必要があるものについて、総合性を確保するために行うための評価であり、事例としては、消費者取引に関する政策評価（平成 26 年 4 月 18 日 勧告）やワーク・ライフ・バランスの推進に関する政策評価（平成 25 年 6 月 25 日勧告）の事例がある。

※「ワーク・ライフ・バランスの推進に関する政策評価」の勧告の概要と政策への反映状況についての概略の説明があった。

イ 客観性担保のため各行政機関が行った評価についての点検（客観性担保評価活動）

総務省が行っている評価についての点検

- 評価の妥当性に疑問を生じた場合に、その内容に踏み込んだ点検、
- 目標が明確であるかなど評価に求められる要件を満たしているかどうかを点検

平成 25 年度は、租税当特別措置等、規制、公共事業の 3 分野について重点的に実施しており、租税特別措置等では対象評価件数 225 件中 221 件、規制では 117 件中 54 件、公共事業では 133 件中 13 件について課題を指摘している。

点検・指摘の事例として【公共事業】厚生労働省：簡易水道再編推進事業についての説明があった。

2. 政策評価制度をめぐる最近の動向

（1）政策評価制度のこれまでの経緯

- 政策評価制度の導入（平成 13 年 1 月）
- 政策評価法施行（平成 14 年 4 月）
- 法施行 3 年経過後の見直し（平成 17 年～）
 - ・規制の事前評価の導入（平成 19 年 10 月）
 - ・予算書・決算書の表示科目の単位と政策評価の単位との対応（平成 20 年度予算から）
- 行政評価機能の抜本的機能強化（平成 21 年～）

- ・ 租税特別措置等に係る事前評価の導入（平成 22 年 5 月）
- ・ 目標管理型の政策評価に政策評価の事前分析表及び評価書の標準様式を 24 年 4 月に導入し、26 年にその充実を図った。
- 実効性ある P D C A サイクルの確立に向けた政策評価の見直し（平成 25 年～）
 - ・ 行政事業レビューとの連携強化（平成 25 年度～）
政府全体として、約 500 の施策にその達成手段として約 5000 の事業がぶら下がっており、当該事業を対象に予算部局を中心として点検作業（レビュー）が別途行われている。そうした行政事業レビューとうまく連携していこうというもの
 - ・ 政策評価の標準化・重点化（平成 26 年度～）
約 500 の施策について毎年全てやるというのではなく、3 年に 1 回とかに重点的に評価を掘り下げて行うとともに、測定指標を基にした政策目標の達成状況の分析（効果測定）結果については、各省バラバラではいけないので、比較できるような評価区分を導入していこうという取り組みを行っている。

（2）政策評価の機能強化を求める全政府的な議論

- 平成 25 年に、経済財政諮問会議において、「実効性ある P D C A サイクルの確立」に向けた議論が累次にわたり行われ、政策評価制度の機能強化が求められた。
- 行政改革推進会議においても、行政事業レビューと政策評価との連携が求められた。
- これらの議論を踏まえ、政府全体の方針として、
 - ・ 25 年 4 月に行政改革推進会議で取りまとめられた行政事業レビューの実施要領の中で、政策評価との連携が位置づけられるとともに、
 - ・ 25 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針」（いわゆる骨太の方針）において、政策評価の機能強化に係る取組方針が盛り込まれた。

（3）政策評価の機能強化に向けた具体的取組

ア 政策評価と行政事業レビューとの連携強化

①政策評価と行政事業レベルの相互活用

約 500 施策の政策評価の事前分析表と約 5000 事業の行政事業レビューシートに記載する事業名と事業番号の共通化を図ることとした。

具体的には、政策評価の事前分析表の中に政策目標を達成するための手段を書く欄を設けているが、そこに記載される行政事業レビューの対象事業の名称と事業番号を共通化し、相互活用することとした。

②政策評価と行政事業レビューの作業過程の共同化

お互いの評価過程を可能な限り共同で行うこととした。具体的には、政策評価は各省の政策評価広報課等の政策評価部局が実施しており、行政事業レビューは会計課等の予算部局が実施しているが、それがばらばらに行われるのではなく相互に情報を活用しつつ予算編成や政策の見直しに向けて、庁内の作業プロセスを連携してやっていこうということになっている。例えば、各種会合を一緒に行うとか、評価結果の取りまとめ過程において行政事業レビューの指摘を踏まえた政策評価が行われているかしっかりチェックすることとしている。

③政策評価書と行政事業レビューシートの一覧しやすく、分かりやすい公表

総務省のホームページの行政評価局のサイトに政策評価のポータルサイトを設け、国の政策評価を一覧にし、ここから全ての省庁の「事前分析表」、「評価書」、「行政事業レビューシート」、「政策評価調書」等の情報を一元的に閲覧・利用できるようにしている。政策体系一覧では、政策・施策→政策目標→評価結果→個別事業→概算要求反映状況があり、それをクリックするとそれぞれに移っていくようになっている。

イ 政策評価の標準化・重点化

①政策評価の標準化

各府省の評価結果がバラバラで、施策の進捗状況が分かりづらかった。

→次のような各府省共通の 5 区分により、施策の進捗状況を横断的かつ分かりやすく把握することを可能にすることとした。

具体的には、①目標超過達成、②目標達成、③相当程度進展あり、④進展が大きくない、⑤目標に向かっていない、の 5 区分により、全省庁共通で政策を評価することとし、これによって各省庁がその施策をどのように評価し、どのレベルにあるのか、国民に分かりやすく、容易に比較できるようにした。

②政策評価の重点化

毎年評価するのではなく、施策の節目にあわせて 3 年又は 5 年に 1 回程度深掘りして踏み込んだ評価を行うこととし、それ以外の年は実績をモニタリングすることとした。

3 今後の課題

○「実効性ある P D C A サイクルの確立に向けて」(平成 25 年 5 月 20 日経済財政諮問会議)の指摘

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

○平成 26 年度総務省行政事業レビュー公開プロセスにおけるコメント

→「政策評価の費用対効果に問題があり、膨大な労力・コストを費やしている割に効果が出ていない。」

を踏まえ、①政策の企画立案段階において適切な目標の設定・明示等をした上で、それらを踏まえた分析を行い、達成手段の検証、目標の必要な見直し等を行うことが重要であり、また、②各行政機関が、このような自律的な政策のマネジメント・サイクル (P D C A) を国民に明らかにしていく必要があると考えている。