

政策評価に関する統一研修（地方研修）大阪会場講演概要

平成 26 年 11 月 13 日開催

講義名：政策評価制度の現状と課題

講師：総務省行政評価局評価監視官 明渡 将

講義時間：10 時 25 分～11 時 45 分

<講演の内容の構成>

本日の講演内容の構成は大きく 3 つの構成となっている。

1. 国の政策評価制度の概要
2. 政策評価制度をめぐる最近の動向
3. 今後の課題

<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
 - 自治体はガイドラインであったり、要綱であったりで行政の中で決めているが、国の方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している。
 - 法律の第 1 条にその目的があり、その中に書かれているポイントとしては、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を全うするということが規定されている。
 - その仕組みは、政策の P D C A サイクルという仕組みとなっているが、これは各府省が行うことになっている。
総務省行政評価局も色々な役割を果たしている。複数の府省にまたがる政策の評価、基本的事項の企画立案と言った制度官庁としての役割、各府省が行った評価の点検という役割を担っている。
 - 各府省の政策評価、総務省の行う政策評価については、第三者の知見の活用があり、学識経験者の知見の活用や政策評価・独立行政法人評価委員会である。
 - こうして行った政策評価については、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
 - この法律は、政策評価の枠組みを定める法律となっている。
 - 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であり、閣議で定めるもので、この原案を作成して各省庁を調整していくのが総務省の大きな役割
 - 基本計画：3 年～5 年の期間ごとに策定→基本方針のもとに各府省が基本計画を定める。
 - 実施計画：1 年ごとに策定→各省庁がこの 1 年に実施していくことについて

定める。

○政策評価の実施

この法律には、

- ・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の自己評価
- ・学識経験者の知見の活用

が規定されており、この評価には事前評価と事後評価があり、こうした評価を行うことにより評価書を作成し、その政策評価の結果を政策の企画立案に反映する。

総務省の役割は、統一性を確保するための評価、各省庁の評価のチェック、その他制度官庁的なことを実施している。

さらに、国会への報告の義務づけがある。

<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ような様々な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

法の第3条では、

- ・行政機関は、その所掌する政策について、
- ・自ら評価を、
- ・適時に行うこととされており、評価のやり方、対象等により、適切なタイミングで行うこととされている。

イ 行政過程において政策評価が行われる局面

行政過程を図にすると、原案の作成から意思決定までが政策形成過程であり、意思決定を受けて実際の業務が執行される政策執行過程に分ける形になるが、実際の行政についてはこのような簡単なものではなく、この表については簡略化したモデルということと理解してもらいたい。

○ 事前評価

→実際に事業を行う前にその事業が効果を上げるものなのかについて、政令

で定める研究開発、公共事業、ODA等について事前に行うことになっている。

○ 未着手事業の評価

→やるという意思決定がなされたが実際にはなかなか着手していないもの

○ 未了事業の評価

→事業に取り掛かったが最後までなかなか終わっていないもの

これらの事業については一定の期間が経った段階で事業が必要なのか、継続が必要なのか等について評価した上で再度考えて行くというものである。

○ 目標の達成度合いを定期的に評価

→目標を立てて進んでいる事業であり、長期間かかるものについては途中で、その達成度合いについて定期的に評価するというものである。実績評価方式と呼んでいるものである。

○ 特定テーマについて様々な角度から分析

→比較的大きなテーマについて色々な角度から見て行こうとするものである。

○ 完了事業評価

→事業が終わった時点で当初想定した効果が出ているのかについて評価するものである。

- ・ このように色んなタイミングで行うので、「適時に」ということが規定され、
- ・ その政策効果（アウトカム）を把握し、各府省が行ったことによって、国民生活や社会生活にどのような影響を及ぼしたかを把握するもので、基本的にはアウトカムを把握するとしたものである。
- ・ 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、
- ・ その評価の結果を当該施策に適切に反映させなければならない、と法第3条に規定されているところ。
- ・ ここでいう「政策」という概念は、大きな概念で捉えられており、法2条2項において、「政策」とは、行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう、と規定されており、行政機関がやっているもののほとんどが含まれるような規定となっている。

※ 政策評価の方式

政策評価の方式については、次に紹介するものが基本方針に定められている。

・ 事業評価方式

→政策を実施する前に、政策の実施により費用に見合った政策効果が得られるかなどの観点からの評価であり、公共事業の分野、研究開

発の分野等がこれにより実施されている。

- ・ 実績評価方式
→ある程度政策が実施された後に目標の達成度合いにより評価する
- ・ 総合評価方式
→様々な観点から掘り下げて分析するもの

ウ 評価の対象となる「政策」と政策体系

- 政策を評価するに当たっては政策の体系を整備していかなければならないが、「政策」という定義は幅広くなっており、抽象的なものから具体的なものまでである。ここに挙げた例で言うと、大きな政策としては、「陸上交通事故のない社会を目指す」ということを目的として、手段としては「安全運転を確保する」ということになり、更にその下の段階で→「飲酒運転を厳罰化する」ということにすると飲酒運転が少なくなる、ということで目的、手段という形で体系を立てていくことになる。これはモデルで、実際にはこのような単純にはいかないが、分析していくに当たってモデル化していくことが有効なのではないかということである。
- 以上の話を抽象化したのが次の政策体系図（イメージ）であり、狭い意味での政策、行政活動のまとまりとしての施策、その下にぶら下がっているものを事務事業ということで整理している。相対的なものであるのでこのように綺麗に分かれるということはないと思うがこのような整理で考えている。

エ 政策の「目標」と「測定指標」（政策評価の把握）

- 政策の目標ということでは、先ほど説明したとおり、上の段階になれば抽象的で、下の段階では具体的にになっており、それらの目標を達成するための測定指標が必要になる。
- ここに掲げた交通安全対策の例で言うと、年間死者〇〇人以下、年間事故発生件数〇〇以下等ということになるが、実際の行政では、このような定量的な指標でなく、その政策によっては定性的な指標となる場合がある。
<実際の例>、

- ・ 環境省の例：目標としては 2050 年までに温室効果ガス排出量 80%削減を達成するという具体的な数字となっているが、測定指標では、温室効果ガスの排出量を 62 年度に 2 億 1,180 万トンという具体の指標もあれば世界全体での低炭素社会の構築推進という抽象的なものもある。
- ・ 国土交通省の例：目標としては観光立国を推進するという抽象的なものになっているが、測定指標については、訪日外国人旅行者数を 28 年に 1800 万人にするというもの等具体的な数値等が掲げられている。
- ・ 法務省の例：人権の分野については、色々と意見が分かれる場合が多いがこうした分野は抽象的になりやすく、目標としては「人権の擁護に関する施策を総合的に推進し、人権が尊重される社

会の実現に寄与する」という題目のようなものになっており、測定指標の方も「国民一人一人の人権に関する理解・関心の度合いに応じた人権の啓発活動の実施状況」といった、自分たちがどういった活動をするのかといったことが測定指標になっている。アウトカムでなく、アウトプットの方を測定指標に出している例である。

- ・警察庁の例：振り込め詐欺を初めとする特殊詐欺の防止と言った目標に対して、測定指標は「特殊詐欺の認知件数及び被害額」と言った具体的なものとなっている。絶対値でなく、前年度からの比較ということで、そういう意味では相対的なものになるが、減らしていくという数値目標となっているケースもある。

<政策評価に関する用語>

- アウトカム、アウトプット、インプットという政策評価に使用する用語である。
 - ・インプット→政策を実施するために投入した、予算、人員等
 - ・アウトプット→インプットの投入により行政側が算出したもの
 - ・アウトカム→アウトプットを受けて、それを受ける側としての国民等の側の国民生活であったり、社会経済に及ぼされる影響や効果をアウトカムと言っている。

※指標はアウトカムで表すことが望ましいが、色んな行政分野があるので政策によってはアウトカムで表せない指標もあり、そういったものについてはアウトプットで指標を表わす場合も出てくるのが現在の状況である。

オ 評価の観点

→ 評価の観点として並べたものであるが、一般的に政策評価の観点という場合には、効率性、有効性の観点が多い。租税特別措置と言った場合には公正性も出てくる。評価監視では契約手続とか債権管理の各省横並びの関係であったりすると合規性の観点も出てくる。

カ 評価作業に用いる「情報」

→ 評価作業に用いる様々なデータについては集めるのは大変ではないかと考えられそうだが、それぞれ担当している部局では日常の業務の中で多くの情報に接している。実際に統計を取ることもあったり、報道、国会や議会で質問があったり、国民の側からの相談や問い合わせ、事業を実際に実施している地方支分部局や独法から情報もあるなど、色んな情報や相談があったりする。そうしたものが評価をする上での貴重な情報となるのではないかということを示したものである。

地方自治体であれば外部のシンクタンク等に委託するケースもあると聞いている。大きな政策については第三者のシンクタンクに評価をお願いするということになると、第三者的に、より客観性を持った形で評価が行われる可能性があり、そうした点はメリットがあるということになる。その結果職員が評価に携わらなくてよく、他の業務ができるというメリットもある。しかし、一方そうした外部のシンクタンクといったものは必ずしも仕組や制度を持っているところと比べ

ると日常的に制度、施策について情報を集めているということではないというケースもあるということに注意しておく必要がある。その場合、普段からの情報をシンクタンクに情報を提供する必要も出てくることもあり、かえって手間もかかるケースもあるかもしれない。一概に否定はできないが、その状況に応じて外部のシンクタンクを使うことになるのではないかと考える。

もともと、それぞれの担当部局が必要な情報を持っていることもあり、各府省が評価を行うのが基本的な仕組みとなっている。

キ 各行政機関における政策評価の実施状況

→ 今までが仕組みの話であったが、実際にどの程度行われているのかについての説明である。毎年国会に報告することになっており、26年度に報告した25年度分の実績は約2500件であり、24年度と比較すると若干の減少となっている。しかし、数字自体は各省が政策策評価を試行錯誤しながらやっているのであまり大きな意味は持たない。

何点か変化の要因を説明すると、

事前評価→事前評価957件の内訳が掲載されているが、「公共事業」が前年度362件が25年度252件に大幅に減ったが、これは評価の単位を変えたことによる。駅のバリアフリー工事について前年度は駅ごとに実施していたが25年度からは路線ごとにまとめてやるようになったことによる。そうしたことがあると件数が減ってくることもある。一方、「規制」については前年度62件が188件になったが、これは一部の府省において本来24年度に公表しようとしていたものが、手続が遅れ、25年度に公表することになり、非常に多くの規制を含むものが25年度にあったことによる。

事後評価→全体の3分の2を占めているのが事後評価(1602件)であり、後程説明するが「目標管理型の政策評価」、「未着手・未了の事業」、「完了後・終了時の事業等」がある。「完了後・終了時の事業」が大幅に減っているが、これは一部の省庁では2年に1回と隔年ごとに実施しており25年度は少ない年だったということがある。

年々の評価の波もあり、評価の単位を変えたりすることもあるので、数について大きな意味があるわけではない。

ク 目標管理型政策評価について

→ 政策評価の抜本的機能の強化ということで平成24年度から実施されたものである。資料集に「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」を掲載しているが、最近から取り組んでいるものである。先に示した政策評価方式で示した実績評価方式と総合評価方式がこれにあたる。そのやり方を工夫して目標管理型の政策評価としたものである。主要な施策について、あらかじめ目標を設定し、その達成度合いを測定して評価を行なう形である。したがって、事前分析表を作り、後で政策評価書を作るということでその様式が示されている。

→ 政府全体で約500施策について事前分析表が作成され、毎年、約350施策についての評価を実施している。

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、税制改正要望の提出等をする際に利用されている。

(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

※廃止は、震災における男女共同参画の観点の視点からの対応マニュアル作成・周知が行われたことから廃止されたもの。

<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

※休止又は中止の主な理由としては、①今後の事業進捗が困難なもの、②他の対策案が優位なもの ③事業の必要性が失われたもの、となっている。

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の折りから官庁営繕で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。

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のもう一つの評価として、客観性担保評価がある。

→○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

→ 具体的に見ると平成 25 年度では、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、規制では 117 件、公共事業では 133 件について評価し、指摘している。

※点検・指摘の事例として、公共事業の厚生労働省が実施した「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）
→ 中央省庁再編の時にこの仕組みが導入された。
- 政策評価法施行（平成 14 年 4 月）
→ 制度導入後の 1 年後に法律に基づく制度となった。
- 法施行 3 年経過後の見直し（平成 17 年～）
→ 見直しの対象として具体的に行ったのが
 - ・ 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） 等である。
- 行政評価機能の抜本的機能強化（平成 21 年～）
→ 民主党政権下の事業仕分けで、行政評価局も対象になり、その仕事を抜本的に見直すことが指摘された。それを受けて行政評価機能の抜本的機能強化ということが出てきた。その一環として取り組んだものが、
 - ・ 租税特別措置等に係る政策評価の導入（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、共通するようなものにした。等がある。
- 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～）
→ 民主党政権時代において、事業仕分けを受けて、各省版の事業仕分けを実施してはどうかと言うことで、行政事業レビューが出てきた。
 - ・ 行政事業レビューとの連携強化（平成 25 年度～）
→ この事業レビューは各府省自らが外部性、公開性を確保しながら、予算の執行状況を点検していこうというもので、その結果を事業の見直しに反映させるものである。
 - この行政事業レビューは自民政権化においても引き継がれ、実効性ある P D C A サイクルの確立に向けた政策評価制度の見直しと次の政策評価の標準化・重点化に取り組んでいる。
 - ・ 政策評価の標準化・重点化（平成 26 年度～）

(2) 政策評価の機能強化を求める全政府的な議論

- 25 年に入り、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、行政事業レビューを進めて行く中で、政策評価との連携が求められた。※資料集 70 頁以下を参照
- 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、※資料集 73 頁以下参照
- 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。※資料集 69 頁参照

(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ベルとの連携強化①

<政策評価と行政事業レベルとの連携の強化の概要>

政策評価の3つのツリー図として、代表的には行政事業レビューとして約 5000 の事業があり、2 段目として約 500 の施策があり、一番上に大きな政策目的が掲げられるが、評価の前提として、この図にあるように相互の連携なり、共通様式の設定なりを進めている。

<政策評価と行政事業レベルの相互活用（イメージ）>

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の事業名と事業番号の共通化のイメージ図である。

<政策評価と行政事業レビューの作業（イメージ）>

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、行政事業レビューが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に向けて、政策の見直しに向けて、庁内で連携してやっということを推進している。

<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。実際のものを見て確認してもらいたい。

イ 政策評価の標準化・重点化

<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。

→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が可能にした。

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 区分の用語に分け、全省庁共通で評価結果の欄にそれを掲げている。

→実際には、同じような区分になるのかどうかは個別にも見て行かなければならない。

<政策評価の重点化>

→目標管理型というのは約 500 の施策があるが、それを毎年評価するのではなく、モニタリングにとどめて、3年に1回なりと内容も踏み込んでやっていくことで事前に想定しなかった要因を分析するなどして、より有効性、効

率性の検証に積極的に取り組んでいこうということで、色んな分析を行なって重点化を図って行こうとしている。

3 今後の課題

○「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との指摘

○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。」との指摘

○現状は、その実効性について疑問が投げかけられている。

→ こうしたことから、先ほどらい説明してきた取組も総務省では行ってきており、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(PDCA)を国民に明らかにしていく必要があり、これを如何に有効なものとしていくのか、それを効率的に行っているのかを常に見て行くのが総務省の役割ではないかと考えている。

→ 今までお話ししたことを聞かれて、非常にテクニカルなこと複雑なことをやっていると思われるかもしれないが、PDCAとか様式のお話をしたが、それ自体は手段に過ぎないのではないかと考えている。こうしたやり方は、当該組織によって違ってくるし、その時々の問題意識によって見直していかなければならないと思っている。大事なのは、自分のやってきたことについて、きっちりと顧みるということではないかと思う。本省の霞が関で仕事をしていると仕事を企画することはあるが、実施してもらうのは地方の機関であったり、独立行政法人であったり、自治体であったりするものが多々あり、その結果が出るまでには時間がかかり、決めたのは前任者であったりするようなこともある。自分のやったこと、そのポストがやったことについてきっちりと顧みるということが重要ではないかと考える。そういう一助となるのがこうした政策評価ではないかと考えている。

<質疑応答>

Q 頁16には、平成25年度の政策評価実施件数が2,559件となっており、一方、頁29の表では施策約500となっているがこの差は何か

A 2,559件というのは実際に行われた実施件数であり、約500というのは、目標管理型の評価については、政府全体として500施策の事前分析表が作成されており、その数が500である。その事前分析表を踏まえて評価を実施したのが368件である。それ以外に未着手・未了の事業について評価を実施しており、更に、それに事前評価957件を加えた数が2,559件となる。500というのは政策評価を実施した件数ではなく、目標管理型の政策評価を行う単位数である。

Q 頁16には公共事業実施件数252件となっているが、政府全体の公共事業はこの何十倍とあると思うが、この公共事業の政策評価を実施する基準は定められたものがあるか

A 資料集7頁「行政機関が行う政策評価に関する法律施行令」があるが、その第3条3号に、10億円以上の費用を要することが見込まれるものの実施を目的とする政策と規定されており、10億以上かかるという公共事業はやることになっている。