

政策評価に関する統一研修（地方研修）高松会場講演概要

平成 26 年 11 月 20 日開催

講演名：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 川村 一郎

講演時間：10 時 40 分～12 時 00 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
 - 国の政策評価制度については法律が 2001 年に成立し、ほぼ中央省庁の再編と同時に成立したもの
 - 目的としては、政策評価法に規定されているが、効果的、効率的な行政の推進と政府の諸活動について国民に説明する責任を全うするという 2 つの目的がある。どちらに重きを置くかで政策評価についての考え方は変わる。
 - 政策評価は各府省が自ら行うというのが原則であり、ここに政策の P D C A サイクルというものがある。Plan(企画立案)、Do(実施)、Check(評価)、Action(企画立案への反映)であるが、このチェックのところでは、政策評価法には三つの観点に記載されており、必要性、効率性、有効性である。
 - 一方、総務省の行政評価局では各府省が実施しているこの P D C A サイクルに対して点検を行うこと、また、複数の府省にまたがる政策についての評価を行うこと、更に政府全体の基本的事項の企画立案を行っている。
 - チェックの段階では、各府省の政策評価では、第三者の知見として、学識経験者の知見の活用があり、総務省では政策評価・独立行政法人評価委員会において必要に応じ、調査審議を行う仕組みとなっている。
 - こうして行った政策評価については、最終的には、公表と、国会への報告が義務付けられている。
- 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→各府省がこの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

が規定されている。

→ また、この評価には事前評価と事後評価があり、事前評価は政策を行う前に、事後評価は政策の実施後にその妥当性について行うもの。事前評価については、政令に対象が規定されており、研究開発、公共事業、ODA、規制、租税特別措置等である。研究開発、公共事業、ODAについては予算施策であるので事業費10億円以上のものについて実施することになっている。規制については、法律等により規制を新設等する場合であり、租税特別措置については主に法人税の減免等に関する特別措置について評価を行うことになっている。一方事後評価については、法律上は主要な行政目的に係る施策、未着手の事業、未了の事業について定期的に行うことになっている。

→ 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し、公表し、国会に報告する作業である。

→ 総務省の役割は、統一性、総合性を確保するための評価、客観的かつ厳格な実施を担保するための評価、評価の実施のための資料提出要求、調査等、勧告や内閣総理大臣への意見具申と言った役割がある。

<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、
- ・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、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

政策評価が行われる局面であるが、政策形成過程については、事前評価について、先ほど列挙したものについて事業評価方式で行う。意思決定段階においては、未着手事業の評価を事業評価方式で行う。10年間事業が完了していない事業については事業評価方式で評価を行う。政策執行過程については、目標の達成度合いを実績評価方式で、定期的に評価を行う、総合評価方式については、テーマを特定して様々な角度から分析し評価を行う、最期に事業が完了した時に事業評価方式にて評価を行うことになっている。

<政策評価の方式>

政策評価についての分け方としては、事前評価と事後評価に分けるものと、評価方式としては、事業評価方式、実績評価方式、総合評価方式の3つに分類する方式がある。

・ 事業評価方式

→ 政策を決定する前に行う評価、中間時点で政策が完了していない場合や着手していない場合に行う評価で、その際に、その採否、選択等に資する見地から、あらかじめ期待される効果やそれらに要する費用等を推計・測定し、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どうかなどの観点からの評価する方式

・ 実績評価方式

→ 政策の目的と手段の対応関係を明示しつつ、あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定し、目標の達成度合いについて評価をする方式

・ 総合評価方式

→ テーマを決めて、そのテーマについて、効果が現れているかどうか、費用対効果等の観点から適当かどうかなどについて分析し、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

→ 政策を評価するに当たっては政策の体系図（ツリー図）を書くということが大事になってくる。それぞれ目的と手段の関係について書いていくことになる。道路交通の安全確保の例が記載されているが、一番上位に「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」ということになる。さらにその下の段階では、何故このようになるのかということで、「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。上位にあるものほど抽象的であり、下の段階になるにつれてだんだん具体的なものになってくるといったものである。こうした体系図を作った上で個々の政策について評価を実施していくプロセスになっている。

→ 政策体系図のイメージは、大きくは3つに分類されるが、政策や施策についても更に上位の政策や施策に分類されるものもある。政策というのは、さきほどの交通事故のない社会とか世界最先端の科学立国を目指すなど、かなり大きなものである。それに対して施策はもう少し具体的なものであり、安全運転を確保するとか宇宙分野に関する研究開発の推進とかといったものである。事務事業は更に予算施策と結びついたものとなり、宇宙開発に関する予算助成事業とかといった個々の具体的なものとなる。

エ 政策の「目標」と「測定指標」（政策評価の把握）

→ 目標があって指標を設定するというので、交通事故のない社会を目指すとか海難等のない社会を目指す目標があり、その目標を達成するために指標を設定する。ここに掲げる「年間死者〇〇人以下」とか「年間事故発生件数〇〇件以下」と言ったものである。この指標については出来る限り数値で定量的に定めることが望ましいとされている。しかし、場合によっては数値に現わしにくいものもあり、そうしたものは定性的な数値に基づかない指標もある。この指標を設定して、それがどれぐらい達成されたかを定期的に効果測定していくのが政策評価の方式となる。

<実際の例>

- ・環境省：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的な指標もあれば、28年アジアへの展開という目標に対し、世界全体での低炭素社会の構築推進や国全体での適応策の実施及び地方支援と言った目標に対し、気候変動影響評価、適応策の推進という抽象的な測定指標もある。
- ・国土交通省：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、国内観光旅行による国民1人当たり年間宿泊数が目標値28年2.5泊等具体的な数値等が掲げられている。

その他、総務省の例、法務省の例、警察庁の例がここに掲げられている。

<政策評価に関する用語>

- ・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産出したもの
- ・アウトカム→アウトプットを受けて、サービスを受ける側としての国民の視点から、行政活動の結果、国民生活及び社会経済に及ぼされる影響や効果のことである。

※ 指標については定性的な指標でなくて、定量的な指標が望ましい。また、

アウトプットの指標ではなくアウトカムの指標を設定するように言われている。アウトプットというのは物がどれだけ生み出されたということだが、それが国民生活にどれだけ役立ったかを示していない場合がある。そうしたときはアウトプットではなく、アウトカムで国民にどれだけ便益が供与されたかという観点から指標を設定する必要がある。例えば国土交通省の例があるが、アウトプットであると予算が幾ら投じられたかということになるが、ここでは訪日外国人旅行者数だとか日本人宿泊数だとか、後は満足度と言ったものも指標に挙げられるので、利用者や国民の目から見た観点から指標が設定されているので、比較的アウトカム指標になっているのではないかと思われる。

オ 評価の観点

- 法律上は必要性、効率性、有効性という三つの観点が挙げられている。
 - ・必要性：行政目的に照らして妥当性を有しているか、行政が担う必要はあるか、そういった政策を行うことが現行の社会の中で求められているかという観点である。
 - ・効率性：費用対効果で、投入した費用に対してどの程度の効果が上がっているのかと言った観点である。
 - ・有効性：実際に政策を行ってどれだけ効果が現れているのかと言った観点である。効率性については投じられた費用に対しての効果を見るのに対して、有効性の方は国民に対してどの程度効果が現れているのかと言った観点である。
- こういった必要性、効率性、有効性と言った観点以外に、公正性、優先性、合規制、総合性と言った観点が加わることがある。
 - ・公正性：公平に便益が供与されているか、資源が公平に分配されているかどうかといった観点
 - ・優先性：他の観点からの評価を踏まえて当該政策が他の政策よりも優先されるかどうかと言った観点
 - ・合規性：法令の規定に見合ったものとなっているか、執行されているかと言った観点
 - ・総合性：複数の政策が矛盾なく説明できるかと言った観点
- こうした観点以外にもその政策によって独自の観点から見る場合もあり、各府省によってこれら以外の観点から見る場合もある。

カ 評価作業に用いる「情報」

- 評価作業に用いる「情報」は、日常的に集めている新聞等の報道であったり、国会での質疑・問合せであったり、国民からの問合せ・相談であったり、地方や海外の出先からの情報であったり、業界団体からの報告・陳情などを日常的に集めるということで、それでも足りない場合はアンケート調査を行ったりして収集している。

キ 各行政機関における政策評価の実施状況

- 平成 25 年度の政策評価実施件数は 2,559 件でそのうち、事前評価が 957 件、事後評価が 1,602 件となっている。事前評価については、公共事業が 252 件、

租税特別措置等が 199 件、研究開発課題が 197 件、規制が 188 件、ODA が 67 件、その他が 54 件となっている。一方事後評価は、目標管理型の政策評価が 368 件、未着手・未了の事業が 543 件、完了後・終了時の事業等が 638 件、その他が 53 件となっている。

ク 目標管理型の政策評価について

- 目標管理型の政策評価は各府省で主要な施策を対象として、目標を設定し、その目標の達成度合いを評価するものである。
- 政府全体の共通様式で「政策評価の事前分析表」を作成し、公表している。
- 評価書についても標準様式を導入している。
- 政府全体で約 500 件の施策について事前分析表が作成され、毎年、約 350 件の施策について評価を実施している。

<平成 26 年度実施施策に係る政策評価の事前分析表>

- 政府全体で約 500 件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
- 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

<実施施策の政策評価書>

- 評価は、毎年実施しているものもあるが、数年に一度実施してその間は指標をモニタリングする取組を推進している。

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の統一

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」、「消費者取引に関する政策評価」の勧告の概要と政策への反映状況についての概略及び現在「食育の推進に関する政策評価」を実施中であるとの説明があった。

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

具体的に見ると平成 25 年度では、租税特別措置等、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 件を指摘している。

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、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～）
 - ・ 政策評価の標準化・重点化（平成 26 年度～）

※ このように、政策評価導入後に定期的に見直しを行い、改善を進めてきた。

(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いく中で、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。
- 行政事業レビューとの連携のポイント
 - ・ 政策評価との連携強化を進め、情報の相互活用や一覧性のある公表など、それぞれが効果的・効率的に実施されるようにする。
- 「経済財政運営と改革の基本方針」のポイント
 - ・ 政策評価は、政策の効果と質を高めるための政策インフラ
 - ・ 各府省において政策評価と行政事業レビューの連携推進を図り一体的な取組を進める。
 - ・ 毎年毎年行うのではなくメリハリのある取組を進める。
 - ・ 規制に係る事前評価制度の改善
 - ・ 税制の政策評価については「租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律」に基づく適用実態調査を活用するなどの改善を図る。

こうしたことが提示されている。

<連携の強化を図るためにやるべきこと>

総務省としてはこうした指摘に対して次のように対応してきている。

- ① 政策評価と行政事業レビューとの連携強化
 - 政策評価と行政事業レベルの相互活用
 - ・ 事業名と事業番号の共通化
 - ・ 施策と事務事業の状況を一体的に把握
- ② 評価基準の標準化
 - 目標の達成状況について、6 行政機関は評価区分を設定しており、12 の行政機関は区分を設定していなかった。そうしたことから政策の特性に応じた共通的な評価結果の表示方法を全政府的に導入した。
- ③ 重点化による質の向上
 - 約 500 施策のうち、毎年約 350 施策を評価していたが、一部府省では数年に一度のローテーション化し実施。それに対しては毎年の評価の対象を重点化（数年に 1 度のローテーション化を徹底）し、評価内容を深掘りすることとした。
 - ※ 政策評価・独立行政法人評価委員会の審議、各府省との調整を経て、今年度の評価から実施することとなった。

(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

<政策評価と行政事業レビューとの連携の強化の概要>

- 全政府で約 500 件の施策があり、それに対して政策評価を行っている。消防庁の例として「命をまもる」という政策目的が掲げられており、これに対して施策としては「地域の消防体制の強化」、「住宅防火対策」、「救急救命体制の強化」があり、事務事業としては「救命講習による応急手当の普及促進」、「傷病者の搬送・受入体制の整備」が挙げられている。
- 約 500 件の施策について様式を共通化する、明確化・透明化する、それと行政事業レビューとの連携を進めて行くということで、事業名と事業番号を共通化する、作業プロセスにおける連携を強化し、施策と事務事業の状況を一体的に把握するというを進めている。

<政策評価と行政事業レビューの相互活用（イメージ）>

- 24 年度における取り組みとしては、行政事業レビューに対応した「政策評価の事前分析表」を全政府的に導入、25 年度は政策評価と行政事業レビューの相互活用として、事業名と事業番号を共通化、施策と事務事業の状況を一体的に把握することとしたこと、それによって期待される効果としては、①政策の見直し・重点化、予算の縮減・効率化、②双方の作業の共通基盤整備による事務負担軽減がある。
- 政策評価の事前分析表と行政事業レビューシートの共通化として、事業名と事業番号を共通化

<政策評価と行政事業レビューの作業（イメージ）>

- 政策評価については、各府省政策評価部局である政策評価広報課等が担当しており、行政事業レビューの方は各府省の予算担当部局である会計課等が担当している。評価書については、各部局が作成したものをそれぞれ 4 月以降に取りまとめて作成していくことで、その作成のプロセスを相互連携していくことにしており、どちらも有識者の意見を聴いて、会合の合同開催を行い、同時期に結果の取りまとめを行い、施策と事務事業の状況を一体的に把握し、見直ししていく。概算要求の時期に行うので毎年度 8 月末あたりに公表ということになる。この公表に当たっては HP にリンクを貼るなど、両者を一覧しやすい形で分かりやすく公表していくこととしている。更にそれをもとに政策の改善・見直しを行い、予算要求を確定していく。

<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、ここから全ての府省の「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。

イ 政策評価の標準化・重点化

- 目標管理型政策評価について、政策・予算の見直しに活用しやすく、国民にとって分かりやすいものとするため、行政事業レビューとの連携も踏まえ、府省横断的に標準化、重点化を推進
- 政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会に設置した WG における検

討や同分科会の審議を経て、「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」を策定し、26年度から全政府的に導入

→ 標準化・重点化の概要は次のとおり、

<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を可能にした。

- 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区分に分けた。

- ① 目標超過達成：人事評価の際に考慮するとか、目標設定が甘すぎた場合には、次により高い水準に設定する。資源投入量が大きすぎたという結論になった場合には、他の施策に資源を振替える。
- ② 目標達成：十分目標どおりに達成されたということであれば、類似の施策に同様の手法を活用する。
- ③ 相当程度進展あり：運用面で工夫するとか、取組を更に進展するといった取組などする。
- ④ 進展が大きくない：取組を抜本的に見直す、あるいは貢献度の小さい事業については、有効性を上げるべく検討する。
- ⑤ 目標に向かっていない：事務事業の廃止も含めて抜本的に見直す。

<政策評価の重点化>

○ 実施時期の重点化

→ 毎年度評価するのは、評価が形式的なものになりやすいのでメリハリをつけていく。これからの例に掲げられているが、24年4月の施策に対して、25年4月、26年4月はモニタリングにとどめ、27年8月に重点評価を行う。3年に1回重点評価をし、1年目2年目はモニタリングをするということに変えていく。

○ 内容の重点化

→ 目標達成状況の形式的なチェックだけでなく、事前に想定できなかった要因の分析や未達成となった原因の分析、達成手段の有効性・効率性の検証などを行うことにより、評価をより実質的なものにしていく。

3 今後の課題

政策評価制度の今後の課題として、

- 「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。
- 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。」—「現状、各府省の「政策評価」は、評価疲れがあるように日ごろか

ら感じている。効率的・効果的な行政の実現が目的にもかかわらず、膨大な資料の作成・調整作業に疲弊し、報告書を作ることが目的になっていないだろうか。」との指摘がある。

これらの指摘を踏まえ、総務省としては、

- 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ない、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
ということで、もともとの取組に立ち帰るということである。
 - 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ことが必要
- 評価書を作ることが自己目的化しているのではないかといった指摘があるので、政策評価制度が作られた原点に立ち帰ってマネジメントサイクルをきっちり回していくことが重要なのではないか。

と考えている。これは、国民への説明責任も原点に立ち帰って求められているのではないかということである。