

政策評価に関する統一研修（地方研修）さいたま会場講演概要

平成 27 年 1 月 30 日開催

講演名：政策評価制度の現状と課題

講師：総務省行政評価局政策評価課課長 箕浦 龍一

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

<はじめに>

私ども行政評価局政策評価課は、国の政策評価を所管する立場にあり、この統一研修についてもその政策評価をいろんな方に知っていただくという仕事の一環として実施している。本日はいろんな資料を用意しているが、資料の中で「政策評価に関する基礎資料集」には国の政策評価制度の係るもろもろの資料を掲載している。いろんなガイドラインに則して評価を実施しているが、それらも掲載している。本日は地方公共団体で評価を担当されている方も多と思うが、総務省の自治行政局でまとめている自治体の行政評価の状況も資料集に掲載している。用意したスライドでは国の政策評価制度の仕組みや現状、課題、最近の動きについて、ひととおりの概観的な理解が得られるように用意しているが、本日は雑談も交えながらお話したい。

本日は政策評価の制度をお話しし、実態としてどこがうまくいっておらず、どうい問題があるのかについてお話ししたい。

国の政策評価制度は平成 13 年の中央省庁改革の大きな柱として導入され、もう 14 年やってきている。その後、こうした研修も行い、学者も研究を深め、評価の仕組みや分析のやり方については精緻な議論が積み重ねられてきており、それなりの成果が上がってきている。理論的な面ではかなり深まってきているのではないかと思う。

一方、行政の現場では、評価が役に立っているという実感が必ずしも得られていないのではなないか。それは国も同じような側面があり、よく評価はもっとしっかりしなくてはいけないと言われるが、評価サイドだけの問題ではない。評価は、行政の作戦計画の立案そのものと密接不可分に位置づけられていなくてははいけない。P D C A (Plan-Do-Check-Action)という言葉は、以前にはP D S (Plan-Do-See)という言い方をしていた。このように言い替えられてきた意図は Check の重要性を強調するためではなかったかと思う。実態として、Plan とか Do の行政の一番力を注いでいかなければいけない部分と See の部分が必ずしも一体的、有機的につながらないまま、スライドに描かれたサイクルのように P D C A が各行政機関の中に存在し、それが回っているかのような幻想にとらわれている。しかし、実際の現場では、評価書をしっかり作ったけれども、自分たちの機関の次の政策の改善につながっていないのではないかと

感じられているかも知れない。国も同じだが、政策について責任をもって考える立場にある方がどの程度評価の重要性を理解しているか、例えば戦略目標を立てるときに、その政策目標を達成するための政策手段の選択、その政策手段が実際にうまくいっているかどうかを測定するために、どのような手法があるのかということを考えて立案がされているか、ということが評価の中でのポイントと考えている。

本日はそうした問題意識を持ちながら国の制度の状況をお話しし、国の制度と自治体の制度は若干違うとは思いますが、大きな枠組みとか理念、目的とするところはそんなに大きく違ってないと思うので、この後、評価の手法とか、評価書を国民にどのように分かりやすく見せていくかの練習や、最後の講演では自治体の現場での実体験に基づく話をしていただけたらと思うので、そうした問題意識をもって、明日から職場に戻ってどう評価に生かしていくかをそれぞれよく考えてもらいたい。

国と自治体では、自治体は、首長（知事、市長等）がトップダウンのピラミッド型でやっているところ、国は1府12省に分かれ、加えて国会という地方議会と比べてチェックの影響が大きいものがあるという違いがあるので、そうしたことに起因した制度の違いはあるが、おおむね仕組みとしては理解してもらえらると思う。次に、最近の政策評価の動向をお話しし、最後に今後の課題をお話ししたい。

<本論>

1 国の政策評価制度の概要

(1) 政策評価制度の概要

政策評価制度の根本は、自治体によって制度の設計の違いがあるかも知れないが、国の政策評価は、基本的には、各政策を立案する各府省の自己評価を基本としている。政策評価法では政策評価の主体は各府省と位置付けられており、それぞれの各府省が自分のところの所掌する事務について、きっちりと事後に評価をする仕組みが基本になっている。

○ 効果的、効率的な行政の推進

国の政策評価制度を作ったときの目的の一つは、効果的、効率的な行政の推進である。ここでいう効果的とは、同じ行政資源を投入したときに、上位にある政策目標に向けて、より多くのできるだけ高い効果を上げられるかという視点である。効率的というのは効果を一定のものとして考えたときに、その効果を得るために投入する資源をできるだけ効率のよいものにしていくという視点である。資源は予算であったり、定員・定数であったりする。できるだけ根拠や具体的、客観的なデータをもとに検証したうえで、効果的、効率的な行政を推進していくためのツールと位置付けられている。

○ 政府の諸活動について国民に説明する責任を全う

もう一つの大きな目的であり、評価を行った結果を評価書という形にまとめて、これを対外的に公表することにより、国民に対する行政の説明責任を果たすということである。透明性の確保は最近の行政においては重要性を増しているが、国も自治体も含めて、自分のところでやろうとしている施策はどういうことを目的としていて、そのためにどういう手段を選んで、そのための手段としての事務事業は、こうしたものがあり、それにどれだけの資源が投入されているかということが評価書に書いてあり、それが期末において、初期の目的に比較して、どの程

度達成されたかを見ていく。これは事後評価であるが、事前評価であれば、投入している資源はこれだけで、それによってもたらされる便益はこれぐらいの便益を想定しており、費用に対してこれだけ便益が高くなっているのので、この事業を実施する、と国民に示していくことが政策評価の重要な柱となっている。

○ PDCAサイクル

PDCAサイクル。Plan(企画立案)、Do(実施)、Check(評価)、Action(企画立案への反映)で、Checkというところが、Action、次のサイクルのPlanに評価のサイクルがきちりと回転していく仕組みがうまく回っていない場合がある。評価しても、それが政策の改善に役立っているのかというときに、それはともするとCheckだけの問題にとらえられがちだが、それは先ほどお話ししたようにPlan若しくはDoの部分ときちりとコミュニケーション、連携が図られていないところにも問題があると思っている。

○ 知見の活用

自己評価という仕組みではあるが、自分達だけで評価をしていると客観性が足りなかったり、専門的な掘り下げが足りなかったりする。行政も専門的な分野が広がっているので、そうした専門的な見地から、施策の展開の仕方、あるいは作戦の立て方、それに対する指標の立て方が正しかったのか、検証の仕方がこれで妥当なのかということを外部の目からもチェックしてもらうために、評価の段階における学識経験者の知見の活用を行っている。

○ 総務省行政評価局の役割

総務省の行政評価局は基本的には制度を所管しており、政策評価法とか法令に基づいて、それぞれの評価の類型ごとのガイドラインを定めている。そのほかに、二次評価とは性格が異なるが、各府省が行なった評価書をチェックして、費用と便益の項目が抜けているのではないかと、ここは定量化が不十分ではないかと、こうした形にすれば定量化ができるのではないかとといったような指摘を行っている。

また、複数府省にわたる政策の評価について、国の場合でも各府省がそれぞれ評価をすることになっているが、最近特に政権が力を入れて推進する重要政策というのは、各府省が単独で評価を行っているのは少なくなってきている。これらは内閣府とか内閣官房が総合調整という形で政府全体の政策を決めて企画立案し、それが各府省に降りていき、政策を展開するという形になっている。そうすると各府省を横断する政策が増えており、そうしたものは各府省が単独で評価をしてもなかなか全体像が見えないことがある。そうした各府省にまたがるような政策について、総務省が評価をする取組も行っている。

全体としてはそうした構造となっている。

○ 評価結果、政策への反映状況の公表・国会への報告

こうした全体的な政策評価の状況について、政策評価の結果やそれをどのように反映したかについては各府省において公表することになっている。また、我々の方でそれを年1回国会に報告すること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府省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、事前評価は公共事業の評価や租税特別措置の税制改正に当たっての評価、あるいは新しい規制を作ったり、変えたりするときに費用と便益を比べてそれが妥当かどうかについての評価が、事前評価の類型として義務付けされている。事後評価は、国の各府省がいろんな政策・施策をもっており、この政策・施策の主なものについては目標を立てて、事後に評価をする仕組みとなっている。

○ 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
細かな点については資料集に掲載しているので参照下さい。

- ・ 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、

ものによって評価をどのタイミングで行うかは異なる。例えば公共事業などでは、事後に評価して便益より費用の方が上回っていたといったこと

では困るので、こうしたものについては事業に着手する前に事前評価をして、費用と便益を比較した上で便益が費用を上回っていることを検証した上で事業に着手する仕組み。

一方で自治体では知事部局などの政策を考えていくところや政策を進めていくといった場合は、なかなか一つ一つ費用と便益を見て行うわけにはいかないなので、その部局の施策全体について当初ある程度の目標の戦略を立てて、その後で1年に1度程度に部局が目標にしたものが予定通り進んでいるかを検証して、次の政策の改善、次年度の予算に反映していく方がやり易い。そうした評価の対象に合わせて適切なタイミングでやるのがこの適時という考え方。

- その政策効果を把握し、

政策効果は内容によって異なるが、一般的に政策の目標の下に、その目標を達成するための具体的な手段があるという、ツリー構造で認識されると思う。それらの手段ごとに、この手段を達成するためにどのような作戦を立てて、その作戦によってどのような効果が期待されるのか。それを指標として評価においても位置づけをしてそれを事後的に検証していこうというもの。

- 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、

必要性は予算の要求のときに事業の必要性を述べるので説明できると思うが、効率性とか有効性というのは定量的要素が入ってくる。ものによってはいろんな外部要因もあり、定量的や金銭的には測れないものもある。そうしたものについてはそれぞれの特性に応じて、必要な観点から、画一的にこのやり方でやらなければだめだということはなく、政策に応じた相応しいやり方があればそういうやり方で行ってもよいということになっている。

- 自ら評価するとともに
自己評価ということ
- 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。

P D C Aのうち、Check を行なったら Action しろということ

このように、政策評価法3条には、短い文章の中に、結構政策評価や行政評価における重要なことが書かれている。

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としては、政策形成過程においては、意思決定の前に行われるのが事前評価である。意思決定とは裏腹に国の評価書では意思決定を後付するような評価書が多くなっている。そういう意味ではこの図の位置は実態には近いが、本来あるべき思考のプロセスとしては政策の形成の過程で先ほどの評価の観点を考えながら政策は作られているので、もう少し早い段階で

事前評価は行われるべきではないかと考える。

事前評価の例としては、公共事業、研究開発、ODA、規制、租税特別措置等があるが、研究開発、公共事業、ODAについてはお金がかかり、これらについては決まる前に事前評価をしようとする仕組みで回している。大きな制度改正として、規制の改定を行うときには事前評価書を作って行う仕組みとなっている。租税特別措置については、地方税を含めて、法人税関係で税の軽減を内容とするものについては、税の減収を伴う措置であるから税収減が発生するため、税収減の措置の要件を判断するときに、措置に見合った便益が期待できるかを事前に評価しようとするものである。こうしたものを事前評価として行っている。

また、事前評価の中でも意思決定したが事業がなかなか始まらない公共事業、事業に着手したが予定では終わりになる事業が5年経ち、10年経っても終わらない事業については、未着手事業の評価とか未了事業の評価として、義務付けがなされている。一定の期間がいたずらに経過した場合には、その事業は本当に必要だったのかということについて評価を行う仕組みとなっている。

政策執行過程については、目標の達成度合いを定期的に評価するということになっており、ほとんどの主要政策についてはこうした形で定期評価を行っている。これは実績評価方式で、初期の目標に対してどの位実績が上がったかということについて、各府省において実績評価する仕組みとなっている。

その他、特定のテーマについて、単なる目標の達成状況だとか費用便益分析では測れないものについて、各府省が独自に様々な角度から分析し評価を行う総合評価方式の評価がある。

事業評価については、事業が完了した段階に初期の費用に対する便益が得られたかの評価を行う完了事業の評価がある。

○ 政策評価の方式

政策評価の方式は説明したとおりとなるが、代表的なものとしては、まず一つが事業評価方式として、典型的なものは費用と便益を比較するというものである。もう一つは実績評価方式として、ある程度事前に予定された目標があり、それがどの程度達成されたかについて、後から評価することに馴染む方式である。

ウ 評価の対象となる「政策」と政策体系

先ほど政策体系とか政策ツリーのお話をした。自治体も同じだと思うが、それぞれの部門において、最終的に何をこの部門において達成すべきかが作戦の一番上位にある目的だと思う。この例でいうと、道路交通の架空の政策体系を書いているが、一番上に「陸上交通事故のない社会を目指す」がある。陸上交通事故はいろんな要因で起こると思うが、ドライバーサイドの視点でこの目的についての手段を考えると、安全運転がある。また、歩行者サイドからは、安全教育など別の視点からの手段がツリーの下の部分に埋まっていくことになる。それぞれの部門の最終的に目指すものが一番上にあり、その下にどんどんブレイクダウンして、その目的を達成するためにどういう手段でどういうことを具

体的に施策として展開して行けばよいのかについて、体系的に整理したものがここにあり、そのような政策体系図である。論理的には上から下に段々ブレイクダウンして、細かく手段が位置づけられていく。右の小さく書いてある絵を見てもらうと上の目的に対して一つ下が手段として位置づけられていく。交通事故のない社会が一番上の目的で、安全運転の確保がそのための手段となり、次に、安全運転の確保のために何をやるのかということになり、飲酒運転の厳罰化やシートベルトの着用率の向上が手段となっていく、さらにその下にはシートベルトの研究開発などが手段となってくる。このように、目的、手段という形で体系を立てていく。こういう政策体系のツリーを考えていくことで、どういう政策をどういう手段で達成していくかを整理していくことができる。行政の現場では評価書に表すかどうかは別にしても各行政の現場ではそういう考え方で政策を考えているのではないかと思う。

評価書を長い短冊のように仕上げるわけにはいかないで、ある程度大きくくりにして、大きなものを政策、その下のレベルのものを施策、細かな先ほどのシートベルトの着用率向上やそのための研究開発、取締の強化などがそれぞれに位置づけられていく。このような関係になってくる。

このような政策体系的な考え方は非常に大事であり、評価そのものというよりは作戦計画の立案サイドの問題ではないかと思う。評価としては仕組みとしてはそれなりに優れており、それが立案サイドで考えているものを書き下ろすというつながりになっていないから評価書を作るのが難しいのではないかと思う。

エ 政策の「目標」と「測定指標」（政策評価の把握）

次に、先ほどのツリーをもう少し幅広く考えてみるということで、交通事故は陸上だけでなく、海に行けば船の事故があり、空には航空機事故がある。このようにいろんな体系があるが、全体を見ると交通の安全ということになる。上位の政策になるほど抽象的になり、所管がまたがることになる。道路交通だけでも警察庁と国土交通省で異なった所管が入ってくる。交通安全全体では、1番上までいくと政府全体にまたがってくるということになり、わけが分からなくなる。さらに目標が抽象的になる。

これを測定するために評価に落とし込んでいくためにどういう体系として整理するかでいうと、例えば道路交通などで言えば、目標が事故のない社会を目指すのであるので、死者数を減らす、事故の発生件数を減らすなどの測定指標を決めて、それに即してどのような取組をしていくかが一番下に出てくる。何をやりたいかという作戦そのものになる。

交通事故のない社会を目指す。そのためには実際どのようなことを実現すればよいのかを考えて、体系図に入れていく。そのためには走りやすい道路を作る、安全教育を行う、交通秩序の維持として、赤信号の時間と青信号の時間の配分とか、交通量の多いところは時間帯を限って右折禁止にするとかが具体的取組として挙がってくる。ここの交差点は事故の発生が多いのでこの交差点は規制を変えた方がよいといった発想の順序になってくる。

それで、この交差点では月に 50 件程度の接触事故を含めて起きているとなれば、この交差点は危ないという戦略の立て方になってくる。したがって、測定指標に照らして、事故の発生が多いところをねらって何をしていくか、死者が多いとなれば、高齢者が多いのか、自転車の事故が多いのかなど、施策のターゲットとなる事象を分析するところがまず思いつく。そうすると効果的施策として何を行っていけばよいかという発想につながる。実際にやってみてどの程度減ったか、朝の 7 時半から 9 まで右折禁止にしたら、施策を実施する前と比べたら事故件数が 50 件から 10 件になったとなれば、効果があったということになる。これは評価サイドの問題というよりも立案サイドの問題ではないかと思う。そのため、政策評価書を作るときに政策ツリーで悩んでいても仕方がなくて、こういう評価書を作るプロセスを通じて、作戦を立てるところの妥当性を検証することが重要ではないかと思う。

○ 国の行政機関における目標と測定指標の例

ここで掲げているのがおすすめということではなく、自治体も同じだと思うが、部局によってはいろいろな性質、性格の事務を行っている。自分のところの事務はなかなか定量化には馴染まないと言ったところもあると思う。国も役所によって性質、性格がまちまちである。

- ・ 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、28 年に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 28 年に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おり、この目標は何をどのようにすれば達成できると言うのは難しいので、測定指標については、訪日外国人旅行者数や国内観光旅行による年間宿泊数、日本人による海外旅行者の数などの具体的指標を設けている。
- ・ 総務省の例：行政手続法の制度を所管する目標と指標の例で、制度を所管するところは定量的な指標は難しい。しかし、いろいろ考えて定量的指標を立てている。制度を所管するところはそれで回っていることがうまくいっているということではあるが、ここでは申請手続を受けてから処理するまでの標準処理期間をきっちり定めようということで、各府省に標準処理期間を立てて進めようということを行っている。目標値 41.2%以上ということで、定量化している。

行政不服審査法については定量的な目標は立てられないので、新しい法律ができたので、適切な施行を含めて取り組みますという指標となっている。あるいは新しい審査制度について 3 か月以内に処理された件数の割合を 29.3%以上にするということで、前の年度の数值よりも少し高い目標値にしている。

- ・ 法務省の例：法務省は事柄の性格上、目標の立て方が難しい。苦勞して書いたのが「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活動の実施状況」である。ほとんど定量的にはなっていないが、実施の内容や

実施の回数、あるいは人権啓発活動で講演を行ったときに参加者のアンケートを取って、より分かりやすかったという答えが多かったかどうかで具体的な測定をしているのではないか。

- ・ 警察庁の例：警察庁はノルマが課せられる役所なので、指標を立てやすい。振り込め詐欺であるが、認知件数、被害総額は前年度より減少、検挙件数、検挙人員も過去5年間の平均値よりも増加という測定指標を立てている例である。

このように、それぞれ所管している政策や担当分野に応じて数字で表すことはなかなか難しいという実感をもっておられる方もおられると思うが、それぞれ性質に応じて、自分達はということが期待されており、そのためにどう取り組んで、改善をこの1年間やっていくのかについては考えられると思う。それを後で測れる何らかの指標を立ててみる。具体的な指標が難しければ、人権教育と同じように実施回数だけでもよいのかもしれない。講習会であればその参加者を増やすということでもよいのかもしれない。しかし、講習会を増やしてみても参加した人が「つまらなかった。来年はこない。」と言っているようでは啓発には役立っていないかもしれない。そうしたところまで狙うのであれば、参加者のアンケートを取ってみることも必要となる。その結果今年は面白かったということであれば、何が面白かったのかということになり、次の政策につながっていく。これは一般の評価書を作ってもらうために言っているのではなく、そうした方がよい政策展開になり、次のステージにつながっていくのではないか、そういう発想でお話している。

ここでは、それぞれの分野において目標の立て方や測定指標の立て方は様々あるということを理解していただきたい。

○ 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

最近、アウトカムの話をされていて、おいしいカレーを食べるのは、アウトカムなのかアウトプットなのかということをお話していて、それはなかなか難しいということになった。幸せな人生を送るのがアウトカムで、そのアウトプットとして美味しいカレーを食べるのかということになり、近いかも知れないということであった。ともすれば、アウトカムを書け、アウトプットを書けというが、この辺りは学者の方に聞いてもらいたい。ただ、今までもインプットというのはよく使われる概念であり、行政がよくなったか、改善されたか、行政改革がもたらされたかについては、今まではインプットの部分だけを見て、掛けるお金が少なくなったとか、定員をどの程度減らしたとかで見てきた。ところがアウトプットというのは、インプットによって何を達成しようとしたかということであり、例えば、道路で県道を整備するとした場合に、そのために幾ら必要になるといった場合。この場合に県道の整備はアウトプットになり、それに対して必要となる予算がインプットになる。道路整備にはお金だけではなく、道路整備のために道理事務所に勤めるスタッフの人件費も必要となり、そこに投入される定員もインプットに該当する。

政策というのは道路を作ることが目的ではないので、例えば県全体の経済の発展だとか、もっと上位の達成すべき概念があって、そうした抽象的なものがアウトカムなのかとは思ふ。

オ 評価の観点

評価の観点は先ほどより触れているが、よく使われるのは必要性、効率性、有効性という三つの観点が挙げられる。

- ・ 必要性：そもそもそれを行う必要があるのかということ。国民や市民はそれを望んでいるか、あるいは、長い将来を考えた場合に必要と言えるか、ニーズがあるか、それに対してサプライズする関係になっているかということが必要性の考え方
- ・ 効率性：費用と便益に対する考え方である。行政は税金で運営される仕組みであるから、税金を投入するだけの便益が得られるかというのが効率性の考え方である。
- ・ 有効性：有効性というのは、手段を講じようとしたときにそれは何のためにやるのかということがあり、実際にやったときにそれだけ効果が上がりましたかというのが有効性の観点である。

その他にも、政策を考えるときに公正性だとか、優先順位の問題、法律に則した政策になっているか、法令に従ったことになっているかという合規性の観点、総合性の観点として、他のいろんな施策があつてあちらの部局で行っている施策とこちらの部局で行っている施策は相矛盾していないかというような観点、そうした視点も必要かも知れない。

政策を考えるときにはその政策の特質に応じて、いろんな観点から見ていかなければならない。国の場合も、政策評価法という法律はこういう物差しで全部同じようにやりなさいとは書いていない。それぞれの政策の特性に応じて合目的的に評価の手法を選択して評価をしようということになっている。

自治体の現場ではもっと住民に近いので、それぞれの施策のバリエーションは国以上に同じ機関の中で幅広いと思うので、同じやり方でこの事業はうまく評価できたけれどもこちらの施策は馴染まないということがあると思う。いろんな観点を考えながら評価を行っていくことが重要ではないかと思う。

カ 評価作業に用いる「情報」

評価に用いる情報であるが、政策の立案に用いるときの情報とイコールだと考えてもらってよい。民主主義国家であるから、いろんな外的反応を見ながら政策の選択をしていく。そこにはマスコミの反応もあるし、国会でいろんな論議があつて、国会での審議や議員からの問合せや議員を通じた国民からの声、直接国民からの相談、問い合わせ、苦情、出先などの現場からの声、関係団体からの陳情などが、それぞれの部局で政策を決めるときに、無視できない大きな要素だと思う。こういうことで政策を考えていくのだから、こうした情報は評価においても役に立つ、参考にしていかなければならないものとなる。したがって、手元にある行政資料だけでまとめるのは不十分となってくる。特に、国民、国会、議会の反応、議論に即した方向で施策が取り組まれているか、目標が達成できているかを見ていかなければならない。

キ 各行政機関における政策評価の実施状況

政策評価実施件数は年間 2,500~2,600 件で実施されている。

ク 目標管理型政策評価について

自治体の方には参考として聞いていただきたいが、毎年度評価で各府省は評価をしているが、中央省庁の主要評価はこの目標管理型の政策評価という枠組みで行っている。基本的には実績評価である。最近の動きとしては評価があまり役に立っていないという空気があり、疲労感が高まっていること、一方で毎年度の評価が深掘りされていないという問題があり、標準化・重点化の取組を行っている。そうしたことから最近の動きとしては目標管理型の政策評価の改善の取組に力を入れている。

国では事前分析表を最近導入した。PDCAと言っているなかで、企画立案部門の戦略部門との評価部門の連携が十分行われていないために、評価書の中には立案表が書いてあるけれども、それが評価書に表される目標について立案部門の責任者はあまり見ていないことがある。そのため、評価書の中の目標には不十分なものが散見されるので、実績評価も後で評価のしようがなく、形はついていないが内容のない評価書が多い。そのため事前分析表で当時行政事業レビューの取組もあったので、事前にそれぞれの政策ごとに手段としてどういう手段を選んで、どういうことを達成するのかを分析しようということで事前分析表の作成の取組を最近行っている。

○ 平成 26 年度実施施策に係る政策評価の事前分析表

事前分析表の例であるので後で参照ください。

○ 実施施策の政策評価書

目標管理型の政策評価書であるが、細くなるので後で参照下さい。

これらはフォーマットを作っており、ガイドラインで記載している。ただ、部局、府省によって政策、施策がバラバラで、特性もバラバラであるので、全部この同じ様式に当てはめるとということには無理があるので、多少はそれぞれの特性に応じてカスタマイズはしてよいということにしている。こういう要素だけは盛り込んでほしいというものは、ガイドラインにおいて統一的運用ルールとして決めている。

自治体でも各部局によっては画一的にやろうとすればはみ出てくるものもあると思われる。

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に反映することとされている。

建前上は事前評価でいろんな事業、規制、制度改革、租税の特別措置の要求等は事前評価を行うことになっている。しかし、事前評価書は事前に作成されているが、本当にそれが反映されているかは確たることは言えない。

例えば規制の改正であれば、事前評価書の作成時期は、法律で言えば閣議決定がされるまでに出すことになっている。そうすると法律案は閣議決定までであるので、事前評価書が私たちのところに出てきたときには、法律案は国会に

提出されている。したがって評価して、その結果、評価が十分にできているかどうかは分からない。評価書が十分でなくてもそのときには法律案は国会で出ていることになる。

また、税制改正要望などは毎年のプロセスから言うと8月末に概算要求が出され、それと同じように税制改正要望が出てくるが、議論が深まるまでに事前評価書が出てくるので中身が不十分のことが多い。

事前評価を反映しているということは、建前上は活用していると言えるが、十分な反映になっているかといえはまだ、そんなに威張れたものではない。

② 事後評価結果の政策への反映状況

事後評価については、政策立案部門の戦略部門の経営幹部がしっかりコミットしていれば本当の意味での改善につながっているところもあるかもしれないが実態はそういう府省は少ないのではないかと思っている。私たちも各府省の評価書をチェックし、足りないところを指摘はする。かつては各府省の担当者と行政評価局の担当者が議論して何処かで折り合っていた。私が着任してからこれはおかしいのではないかと指摘すると、簡単に修正されたりした。各府省で評価書を作成するのは係員や係長であるが、予算を要求するときは局長や大臣まであげるのに対し、評価書についてはせいぜい課長補佐までしかあげていないことが多い。そのため、私の言い分が簡単に通ってしまったりする。その政策に本当に責任をもっている幹部の方が政策評価まで視野に入れて自分のところの戦略を考えていない。こんな中ではどんなに良い評価書を作っても本当の意味での改善につながっていかない。

逆に、自治体などの状況を報道などで見ると、評価をまじめにやっているところがある。それはなぜかと言えば、トップが一人だからというところが結構多いのではないか。若しくは組織の作り方、評価部門が戦略部門の中に位置づけられているかどうか。国でも大臣官房に政策評価課が置かれているが、少し離れ座敷のような位置づけになっているところが多い。これが官房の政策課や企画課と一体になって、立案部門と一体になって評価が動いているかどうかのポイントとなる。

評価がそれぞれ施策の現場で活用されるためには、政策の立案部門である戦略の中核部門と評価部門が連携して行うことになっているか。経営企画的な人が評価に携わることになっているか。そこの部分がカギになる。

ここで反映の例と書いて、うまく反映しているとは説明はしているが、実態はねらっているところの理想の状態にあるとは言えないのではないかと思う。

(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）

この部分は簡単にしたいが、先ほどお話した横串、横断のものについては自己評価だけではなく総務省も行うものがあるということを書いている。各府省が同じように行っている共通の業務、あるいは横断的な政策については、総務省が政策の評価を行う例があるということを紹介している。

- ・ 統一性確保評価

- ・ 総合性確保評価
- 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）

先ほどと同じで各府省の評価のチェックを行っている。

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～）

民主党政権時代に事業仕分けを大々的に行った。このときに行政評価局の行政評価も仕分けの対象になった。しかし、ここで、行政評価機能については抜本的機能強化となった。行政評価局の取組としてはここが転機となった。

 - ・ 租税特別措置等についても事前評価の対象になり、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～）

行政事業レビューは、政策評価と目的は大分違っているが、役所の仕事をレビューする、チェックするという行為自体は評価と似通っている。その両者の関係をどう整理するかということで最近多少のマイナーチェンジが図られている。

一つは事前分析表を導入する取組、これは 24 年 4 月に導入された。また、事業レビューが続く中で、体系の中の政策、施策の下にぶら下がっている事務事業があるが、行政事業レビューというのは政策の末端にある事務事業レベルのものを対象としている。かつ、政策評価は効率性だけでなく効果的な行政もねらいにしているが行政事業レビューというのはどちらかということと仕分けの発想と同じで歳出削減的なウェイトがある。したがってねらいとするところは予算の削減、効率性である。だから、政策評価の視点とは大分異なる。行政事業レビューの対象は事務事業レベルで、各府省の予算の費目に対応している。しかし、行政を何らかの形でチェックし、見直しを図っていくということでは取組として共通する要素は大きい。

やっているところが違うのでバラバラでやっているが、相互に参照して、レビューの結果を政策評価に活用したり、あるいは政策評価の結果を踏まえて行政事業レビューに活用してみたりしている。例えば、評価書や事前分析表の中で事業レビューのコード番号を記載させて行政事業レビューとの対応

関係を明らかにする取り組みをここ数年行うようになってきている。ただ、この取り組みも緒に就いたばかりである。単に番号でコード付けてインデックスは付いているが、中身の分析まで深堀して、事業レビューで言われていることを踏まえた評価が行われたり、あるいは政策評価のプロセス、または政策の立案のプロセスの中で、政策体系の政策、施策の達成手段の作戦の立案の過程で、こういう考え方をしたので行政事業レビューでこうだという中身の連携をしたりという段階にまでは深まっていないのが現状である。加えて予算書のレベルと言ったが、予算の括りはまちまちなので粒が揃っていません。政策体系は整理したことになるが、上位の政策目的と末端の事業との対応関係が正確でないのではないか、この事業はこちらの政策体系に位置付けられるのではないかとといったような混乱がまだ残っている。今後そのあたりは整理していく必要がある。

- ・ 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

国の財政は厳しい状況が続いている。政策評価を取り巻く環境の中でこれがどう役に立つのかと言ったときに、役に立つと言う人の念頭にあるのはもっぱら効率性の要素が大きい。予算の削減にどう役にたったかということがクローズアップされる。私も行政改革に携わる仕事が長かったが、インプットの部分だけを行う行革は、やっていてむなしい。国民に役に立っている実感が持てない。おそらく自治体の方も同じだと思う。一生懸命に住民のために考えているなかで、経費や人件費削減などのことばかり考えてしまいがちだが、それはアウトカムやアウトプットの部分が説明できていないことが大きいのではないかと。

役所の評価は難しいということに対しては、うなずける反面、評価の大切さは、冒頭に政策評価法の目的で示したように国民に対して行政のアクティビティを説明していくことが大事になる。役所の仕事は評価に馴染まないとか、それは定量化には馴染まないとか言っている以上は、それでは説明できないということになる。だから、評価がきちりと行われて、この事務事業、この施策がこのように役に立ったということを住民に示せることがこれからますます大事になる。

ところが、今後何が起こるかというと同じような議論が続いていく。財政諮問会議がまたこの6月に向けた議論を行なおうとしている。消費増税も次に上げないと財政もガタガタになる。増税をするために必要な見直し、改善、改革でやりましたという姿勢を示し、国民に明らかにしていく中で次の骨太の方針に向けた議論の中でもPDCAの話が出てくると思われる。そのときに効率性の議論ばかりにしたくないと思う。おそらく自治体も同じだと思う。評価の現場でこれは財政削減につながるのではないかとされる場面が結構多いのではないかと。予算の削減は大事だが効率とか効果の部分を説明できないと、本当に住民のためとか、10年後、20年後、50年後、100年後の住民のため本当にやらなければいけない事業ができなくなる。そのためにも評価手法に基づいて戦略の立案をやり、それを評価で定量的に行い、国民に示していくことが重要になってくる。それができるためには評価だけやっても仕方がないといいながら、日々頭を悩ましている。今後どうなるかについてのこの話は私の推測だが、これまでの動きとい

うことで去年までの資料をいろいろと載せているので参照して欲しい。

○ 政策評価の重点化

目標管理型の評価で国の事業レベルの評価を聞いて各府省が所管している政策評価については実績評価を原則毎年度期末に評価をしてお話したが、実態としてはなかなか深掘りが進まないこと、もう一つは各府省も人が減らされる中で評価ばかりやっても厳しいし役にも立たないという話が多い中で、毎年精緻な評価書を作るのは大変だから、何年に一度に重点化しようということで取組んだのが政策評価の重点化である。今年から各府省の多くの省庁では3年ごと、4年ごと、5年ごとというように、評価を行う年を間引いて行い、その間は事前分析表の中で指標がどの位進んだかということを経済指標の測定を行って、ねらっている方向に仕事が進んでいるかのチェックを行うモニタリングを行うことになった。今までよりも業務の負担は楽になっている。その代わりに3年、5年ごとにやる調査はしっかりやる。各府省にも負担を軽減しながら実の上がる評価をやる取組を始めている。

3 今後の課題

○ 「実効性あるPDC 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。

しかし、これは冒頭お話ししたように評価部門だけやっても大変だということは分かっていただけと思う。

○ 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。」と言われている。

いろいろと国の政策評価については課題が突きつけられている。行政事業レビューは財務省が取りまとめに当たっているので事業レビューをやると必ず予算の削減につながる。なぜなら切れそうな予算を主として取り上げてやっている。しかし、政策評価は全部の政策の評価を行っている。先ほどお話しした仕組みでやっているのではなかなかうまく回らない。ここを今後どうしていくかは大きな課題である。

最後になるが、このPDC AのサイクルはPDSにしておけばよかったのではないかと思っている。Checkをあまり強調しすぎてPlanとDoにつながっていかないといけないので概念的にはいろんな人がいろんな想像をしている。サイクルというよりは、PlanとDoの周りをSeeが取り囲んでいるのが本当の姿だという方もいる。学者の中にもそんな声が聞こえる。PDC AやPDSというのは、本当は絵に表すのは難しいかもしれないが、政策の立案、施策を考える作戦計画を立てるときにしっかりと考えていただくこと、論理的にその目的を達成するためにどのような手段が妥当なのか、その手段によって何を達成しようとしているのか、そこが基本でないかと思う。

そこをしっかりと考えていただき、各府省で言えば総務省行政評価局がやれと言っているのではやっているといるのがあるが、民間の経営者であればそれは当たり前にするのではないと言われる。マネジメントそのものになる。したがって、それぞれの機関で

自分の問題として自律的に仕事を回してもらおう。評価の仕組みというよりは政策立案の戦略の仕組みとして回してもらおうことが基本になると思う。

我々もそういうことで今までは評価の質の向上ばかりに力を入れていたが、どうしたら立案部門と有機的に結びついた取組ができるかを日々考えながら国の政策評価制度も進めていきたいと思っている。同じ思いとか悩みを共有しながら評価の現場に携わっている皆さんとこうしてお話しできたことを感謝して終わらせていただく。