

講演名：政策評価の現状と課題

講師：総務省行政評価局政策評価課 課長 菅原 希

講演時間：10 時 20 分～11 時 50 分

I 国の政策評価制度の概要

1 政策評価制度の概要 ～政策評価が必要な理由～

○行政改革会議最終報告（平成 9 年 12 月 3 日）（抄）

政策評価制度は、平成 13 年の中央省庁等改革の際に、内閣の機能強化、府省の大括り再編成、独立行政法人制度の創設をはじめとして、もろもろの国の統治機構の見直しがなされたが、その一環として平成 13 年から導入されたもの。

なぜ、この政策評価制度が必要なのかということについては、中央省庁等改革の基本になった行政改革会議最終報告に記述があるので紹介したい。

① 従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった。

→ 各府省は政策の企画立案（Plan）、実施（Do）、評価（Check）、評価を企画立案に反映（Action）という P D C A サイクルを回しているが、中央省庁等改革以前は、政策の企画立案や、政策を実施するための手段として、法律が必要であれば法律を作る、予算を獲得するといったところに主眼が置かれていて、そういうことに携わった役人が評価されてきたきらいがある。政策が一旦企画立案されると、その政策を着実に実施していくことが目的となり、政策を実施したことにより実際に効果が出ているかどうかということについては二の次にされてきたところがある。

② しかしながら、政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、そのためには、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である。

→ つまり、Plan、Do だけでなく、その後の Check、Action といった仕組みをきっちり作る必要がある。これまでも施策を企画立案する中でどのような効果が上がっているかを見た上で企画立案する人はいたかと思うが、Plan や Do に重点を置かれていた中で、Check をし、Action をするというを「組織として」、「外に見える形」で行う仕組みをしっかりと作っていかなければならない。

③ また、評価機能の充実は、政策立案部門と実施部門の意思疎通と意見交換を促進するとともに、その過程において政策立案部門、実施部門の双方の政策についての評価や各種情報が開示され、行政の公正・透明化を促す効果があるこ

とも忘れてはならない。

→ これは、国民に対する説明責任ということであり、政策評価は役所の中で政策の改善・見直しをするだけでなく、国民に対してその説明責任を果たしていくことにもつながる。

1 政策評価制度の概要 ～政策評価の枠組み～

→ 政策評価は政策評価法に基づいて実施しているが、政策評価法の基本的な考え方として、誰がその政策を評価するのかについては、政策を企画立案し、実施している各府省が、それぞれ自らの政策について効果を上げているかどうかを自ら評価するのが基本である。

→ それに加えて、総務省行政評価局では政策評価法を所管している立場から、基本的事項の企画立案ということで、基本方針を作ったり、ガイドラインを作ったり、各府省のPDCAを回していくための基本的なルール作りをしているが、それに加えて各府省が行った政策評価を点検し、各府省の政策評価の質の向上を図るとともに、複数省庁にまたがる政策について評価をするという役割を担っている。

→ 政策評価法の目的は、政策評価を客観的にかつ厳格に実施して、その結果を政策に適切に反映させることにより、「効果的・効率的な行政を推進する」ということと、政策評価に関する情報を公表・公開することにより、「政府の諸活動について国民に説明する責任を全うする」ということにある。

→ 各府省がPDCAを回していく中では、学識経験者の知見も活用して、政策効果をできる限り定量的に把握し、必要性・有効性・効率性の観点から政策の実施状況の評価して、政策の企画立案につなげている。

→ 総務省行政評価局でも基本的事項のルール作りなどにおいて、学識経験者の知見を活用している。政策評価・独立行政法人評価委員会が昨年度末に廃止され、新たに政策評価審議会ができたが、この審議会の委員の知見も借りながら現在改善方策の検討を進めているところである。

1 政策評価制度の概要 ～政策評価法の概要～

→ 政策評価法は、政策評価のやり方・方法を規定しているものでなく、いわば政策評価の枠組みを規定しているものである。その内容としては、政府全体としての基本方針を作り、各府省において3年から5年の基本計画を作り、これに基づいて当該年度にどの政策を評価するのかの実施計画を作ってもらう。実施計画に基づいて、これまで実施してきた政策や、これから実施しようとする政策について評価することになるが、その際政策効果をできる限り定量的に把握し、必要性・効率性・有効性の観点から、学識経験者の知見も活用して、評価を実施してもらおう。

→ 政策評価には、政策を実施する前に行う事前評価と、実施した後で行う事後評価がある。事前評価では研究開発、公共事業、ODA、規制、租税特別措置等の5分野について実施が義務付けられている。この事前評価は、基本的にB/C（費用便益）という観点から評価を行うものである。事後評価については、主要な行

政目的に係る政策については基本計画の期間中に1回は評価をすることが法律で規定されている。また、一旦政策を行うと決めたものの、5年経っても未着手となっているもの、あるいは10年経っても未了となっているものについては、再評価を行うことが義務付けられている。

→ このような政策を対象として、各府省は実際に評価書を作成し、その結果を政策に反映していくことになる。各府省は総務省行政評価局へ通知するだけでなく、基本方針を含めて、基本計画、政策評価書、政策評価結果の政策への反映状況についてそれぞれ公表することになっている。また、総務省行政評価局では、各府省が行った政策評価やその政策への反映状況について、取りまとめて毎年国会に報告している。

1 政策評価制度の概要 ～政策評価の主な年間スケジュール～

→ 各府省では、主要な施策について評価をする場合に事前分析表と政策評価書を作成することになっている。平成27年度であれば、27年3月までに事前分析表を作成し、こういう目的のためにこういう施策を、その手段としてこういう事務事業をやりますということを明らかにする。また、政策評価書では平成26年度に実施した分について評価をすることになる。政策評価は政策に反映するために行っているの、政策の見直しは予算の見直しにもつながる。このため、来年度の予算要求に間に合うように政策評価を実施し、その際有識者の意見も活用する。各府省では概ね4月位からこの作業が始まって、概算要求をするまでにやっていたことになる。

→ 一方、総務省行政評価局では、随時、各省の政策評価書についての点検活動や複数省庁にまたがる政策評価を実施している。また、昨年度行った政策評価について取りまとめて、概ね6月位に国会に報告している。

2 各府省が行う政策評価 ～政策評価の対象～

→ 何を対象に評価を実施するのかについては、政策評価法では、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立案する行政上の一連の行為についての方針、方策、その他これに類するもの」という定義がされている。ガイドラインでは、この政策というものを概念として「政策」、「施策」、「事務事業」の3つに区分しており、「政策」は特定の行政分野の基本方針、「施策」は政策を実現するための具体的な方策や対策、「事務事業」は施策を具現化するための個々の行政手段と位置づけている。それぞれが上位の目的を実現するための手段という関係になっている。

→ 政策評価が対象としているのは、「事務事業」レベルでは、事前評価が義務づけられている規制、公共事業、租税特別措置等、研究開発、ODA等がある。これらは事業評価方式によって評価する。個々の事業や施策の実施を目的とする政策を決定する前に、その採否、選択等に資する見地から、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実施するものである。例えば、公共事業、研究開発、ODA等については、事業費を上回る効果が見込めるかどうかを評価する。あまり馴染みがないかも知れないが、租税特別措置等については

事業費があるわけではないが、税制上の優遇措置を講じなければ一定の税収があるところ、税制上の優遇措置を講じることによってその分の税収が減ることになるので、その減収に見合う効果があるかどうかを同様に評価する。規制については、例えばスプリンクラーの設置の義務付けが課せられた場合、スプリンクラーを設置するのにどの位の費用がかかるのかということから、社会的にはコストがかかるので、そのコストを正当化できるだけの便益が発生し得るかどうかを評価する。

→ 「施策」レベルの政策評価については、各府省の主要な政策については、法律上3年から5年に1回評価しなければならないこととされており、現在は目標管理型政策評価のガイドラインに沿って評価を実施している。これについては実績評価方式を採っており、あらかじめこの施策によってどういうことを実現しようとするのかの目標を設定してもらい、その施策を実施した後で実績を測定し、目標の達成度合いを評価するものである。

2 各府省が行う政策評価 ～政策評価の実施状況（平成26年度）～

→ 各府省がこのような仕組みの下で実施した政策評価の実施状況は、26年度に実施したものについて27年6月に国会に報告したものであるが、政策評価の実施件数は政府全体で2,432件となっており、これが多いか少ないかは意見が分かれるかもしれないが、政府全体としてはそれなりの作業量になっているのではないかと思う。このうち事前評価は867件であり、事前評価が義務づけされている5分野がほとんどである。事後評価は未着手、未了のもの、あるいは完了後・終了時の評価ということで公共事業、研究開発で行われている。各府省の主要施策約500施策についての目標管理型の評価についても300件ほどが行われている。

2 各府省が行う政策評価 ～政策への反映状況（平成26年度）～

→ 政策評価は、評価結果を政策の企画立案に反映させ、政策の見直し・改善を図ることに目的があるので、政策評価の結果がどのように政策へ反映されているか、平成26年度の反映状況をまとめたものである。

→ 事前評価はそもそもその事業をやるかどうかを決めるためにやっているものであり、評価した結果、規制の場合であれば法律を改正する、租税特別措置等の場合では税制改正要望をする、公共事業の場合であれば予算を要求するといったことに使われている。

→ 事後評価については、実際にやってみてその結果を企画立案に反映させていくことになる。目標管理型の場合、これまでの取組を引き続きやって行こうというものが235件、施策の改善・見直しを実施するものが60件となっている。

未着手・未了の事業についても、事業の改善・見直しを実施するものが21件、事業を休止又は中止すると判断したものが6件ある。この6件の事業費の内訳をみると、総事業費が460億円、残事業費が412億円であるので、48億円は執行したが、そこで再評価した結果これを休止又は中止することになり、412億円がムダに使われずにすんだと言えるが、一方では48億円がムダに使ってしまったとも言える。いずれにせよ、再評価の仕組みが無かった場合には、一旦事業をやると決

めたら最後まで事業が行われていたのであるが、この再評価をすることによって休止又は廃止する事業が出てきている。例えば、厚生労働省の事業では、簡易水道の再編事業が計画されていたが、その後隣接する上水道事業から送水を受けた方が事業費が安くすむということが分かったので、簡易水道の再編事業を中止したものなどがある。

2 各府省が行う政策評価 ～予算への反映状況（平成 27 年度予算）～

→ 政策への反映ということでは、その最たるものが予算への反映ということになる。平成 27 年度予算編成に政策評価がどのように活用されたかということについては、これは財政当局でまとめているものであるが、それによると 305 億円の削減につながっている。この中には、各府省が政策評価を行った結果、各府省が事業を見直し、前年度要求に比べて要求額を削減したというものもあれば、財政当局が各府省との間で議論を行い、予算を削減したというものもあると思われる。具体的な事例としては、経済産業省では、海外市場開拓支援事業のうち貿易投資促進事業として、インフラ・システムの輸出促進を目的とした研修・専門家派遣や若手人材の海外インターンシップ等を行うっていたが、評価の結果、より貢献度、寄与度が高い事業に重点化を図ることにより、対象経費を削減したものなどがある。

2 総務省が行う政策評価 ～複数府省にまたがる政策の評価～

→ これまでは各府省が行う政策評価について述べたが、ここは総務省行政評価局が行っている政策評価であり、統一性確保評価と総合性確保評価の 2 つの種類がある。

→ 統一性確保評価というのは政府全体の統一性を確保する観点から、いわば各府省がやっている施策、事務事業を横串で見た場合にどういうことが言えるのかという観点から行っているものであり、総合性確保評価は、政策評価は基本的には各府省が行うこととなっているが、複数の府省にまたがっているものについては総務省行政評価局が行うことになっている。

→ 具体的な例としては、統一性確保評価では「検査検定制度に関する政策評価」がある。これは、各府省が所管している検査検定制度 126 制度について、検査を受けるためにはそれぞれコストがかかるが、検査料の見直しを行っているかとか、検査を受ける側としては 1 か所でしか検査を受けられないよりも数か所で検査を受けることができるようになればより便利になるが、受検者の利便性の向上に取り組んでいるかとか、横並びでみて評価を行ったものである。

例えば、車検については、一定年数以上のものは毎年受けなければいけなかったものが 2 年周期の検査でよくなり、これによって受検側では何億円分も受検コストが下がったが、他の省庁の検査でも、このような検査周期の見直しをするための比較の材料にしてもらうことで取組んだものである。

→ 複数府省にまたがる総合性確保評価については、最近では「消費者取引に関する政策評価」を行っており、消費者基本計画を消費者庁が音頭を取って作ることになっているが、いわば各府省がやっている施策が総合性が取れるような形にな

っているか、基本計画において政府全体として進むべき目標がきっちり立てられているかというようなことについて評価したものである。

2 総務省が行う政策評価 ～政策評価の点検～

→ 2 つ目として、総務省行政評価局は各府省が行っている政策評価の点検活動を実施している。各府省が行う政策評価の質の向上を図り、政策の見直し・改善につながるように、各府省の政策評価書の中身のチェックをし、その結果を公表している。

→ この点検により、公共事業などでは評価マニュアルの見直しや、あるいは個別の評価の修正ややり直しなどを指摘している。直近のものになるが、平成 26 年度に実施した点検結果では、先ほど事前評価で義務付けられている 5 分野のうち、租税特別措置等、規制、公共事業については、全てではないがチェックを行っている。

→ 点検の結果であるが、例えば、規制については、規制によって得られるベネフィットと規制のもたらすコストについて、定量化を図ることは難しいところはあるが、なぜこの規制を行う必要があるのか、便益と費用との関係から十分に説明が出来ていないのではないかとか、公共事業については、便益と費用は数字できっちりと表れるが、便益の算定に当たって間違えた算定方法をとっているとか、租税特別措置等については、本来税の負担であるので公平になさなければならないが、特別の目的のために特定のものに対しての軽減措置を取ることになる措置であるので、実際にどれぐらいの社に適用されているか調べたところ、特定の企業のみが恩恵を受けていたので見直しが必要ではないかとか指摘している。

目標管理型については、平成 24 年度から導入したものである。これは個別の評価書を見て良い悪いといった指摘をするよりも、各府省でどのように実施されているのかフォローアップの観点から実施したものであり、各府省でこういう評価をしているところがあるので、これを参考にしてもらいたいというような、むしろ優良的事例を見つけて推奨している。

II 政策評価を巡る最近の動き

1 目標管理型の政策評価の実施～目標管理型評価とは～

→ 目標管理型の政策評価は平成 24 年度から実施することになったもの。主要な施策の評価については、それ以前にも各府省で行ってきたが、考え方自体は実績評価方式を採っていたほかは、特にルールといったものはなかった。それを平成 24 年度に標準様式を導入して、あらかじめ目標設定をするための事前分析表というものとこれについての達成度合いを評価するための政策評価書をこういう様式で作って下さいということにした。この実績評価方式では目標をしっかりと立てることが大事になるので、政策についても狭義でいうところの政策と施策と事務事業、これがそれぞれ目的と手段にという関係になっている必要がある。ここに掲載しているのは国土交通省の例を挙げているが、例えばこの施策（道路交通の安全性の確保・向上）では、信頼性の高い道路ネットワークづくりや交通安全

対策、戦略的な道路管理を進めることにより、道路交通の安全性の確保・向上するということが目標になっている。しかし、これは定性的記述になっているので、目標の達成度合いを測定するための指標を設定してもらい、この場合では道路交通による事故危険個所の死傷事故抑止率（％）ということで、交通事故が起きない対策をした箇所での事故の発生率を3割減らそうという目標となっている。

【ケーススタディ】 道路交通事故対策（交通安全白書より）

→ テキストには載せていないが、ロジック・達成手段の頭の体操ということで紹介する。道路交通安全白書の中では、平成27年度までに年間の24時間死者数を3,000人以下にするということが達成すべき目標とされている。ピーク時の昭和45年では16,000人以上亡くなっていたのが、昨年では4,113人に減ってきているが、あと1年で3,000人以下に減らせるかが焦点となる。

→ この目標を達成するためには、その達成手段としての施策としては、それに寄与するものである必要があるが、これを見る限りはそれぞれ死者数を減らすための手段となっている。

例えば、

- ◆道路環境の整備（信号機の設置、歩道の設置、交差点の改良、道路照明の設置等）
- ◆交通安全思想の普及（交通安全教育、反射材の着用推進、自転車の灯火徹底等）
- ◆安全運転の確保（高齢運転者の検査の義務化、事業所の安全運転管理の徹底等）
- ◆車両の安全性の確保（衝突被害軽減ブレーキや車線逸脱警報装置の導入促進等）

などの施策を講じており、ロジックとしては成り立っていると思う。

しかし、具体的にこの死者数を減らしていくといった場合にどのような施策を実施するのがより効果的なのかといった観点から分析しているものはないのかと見てみると、【施策の効果の分析例】としてシートベルトの着用というものがあった。シートベルトを着用しない場合の致死率は2.30%で、着用した場合の致死率は0.16%となっており、この格差は14倍あり、シートベルトの着用は死者数の減少に非常に寄与しているというのが分析結果である。ただし、シートベルトの着用率は93.8%であり、100%までの隙間があまりないので、今後の死者数を減らしていく手段として期待は薄い。このため今後は、チャイルドシート、あるいはエアバッグとか自動ブレーキなどをやっていくということが考えられる。

シートベルトの場合では、着用した場合と着用していない場合では統計があるので、こうした分析ができるが、例えば、交通安全教育をした場合としなかった場合でどの位の死者数が減ったのか、減ると見込まれるのかといったことについて分析するのは難しいだろう。それでは、どのように死者数を減らしていけばよいのかといったときに白書では、死亡者の半数以上は高齢者であり、特に多いのが歩行中、次に多いのが運転中、同乗中となっている。ここを減らしていくのが、今後の目標達成に有効な手段であり、そうした施策を行っていくべきではないか

ということで、白書では実践型の交通安全教育を充実していくのだということになっている。高齢者が運転している場合の死者を減らすには、高齢者の免許の更新時に講習の充実を図ったり、視認性は劣るので、信号機や標識を見やすいように変えていくといったようなことが書かれている。

どういう施策がより効果があるのかということで、どの施策がどれだけ寄与しているのかということ进行分析出来るものもあれば出来ないものもあるかもしれないが、そうしたことを常日頃考えていくことが重要ではないか、効果が出ないのであればどういうところに原因があるのかを考えて、それを取り除く手段を考えていくことが必要なのではないか、ということをお願いして紹介させていただいた。

1 目標管理型の政策評価の実施 ～事前分析表～

- 目標管理型の政策評価については、標準的様式を平成 24 年度から導入し、事前分析表と政策評価書について、ここにはガイドラインに掲載しているものを例示として示しているが、これでは分かりにくいので私ども総務省行政評価局の実際の事前分析表と政策評価書の例で紹介したい。この事前分析表や政策評価書がお手本になるという意味ではなく、自戒の意味も込めて例示するもの。
- 事前分析表の基本目標欄には、達成すべき目標及び目標設定の考え方・根拠を示すことになっており、行政評価局では、局の基本目標として、「行政機関の実施する業務の不断の見直し、質の向上、国民の行政に対する信頼の確保を図る」ことを掲げている。ガイドラインでは、目標はいつまでに何についてどのようなことを実現するのかを明示することとなっている、この事前分析表では、少し具体性に欠ける目標になっている。先ほど説明した交通安全白書のように、交通事故死者数を減らすという施策であれば目標は立てやすいが、制度の管理や事務の処理といった施策からすると、何をいつまでにやるのかという目標は立てにくく、施策の性格上一定の限界があると思う。
- そうはいつでも、自分たちのやっていることを評価していくためには、測定指標はどうしても必要になる。そこで当局の測定指標は、十分知恵が絞られているかどうかは分からないが、それなりに考えた上で設定している。測定指標の 1 はどれだけ調査を実施するかというアウトプット、いわゆる活動指標になっている。何本実施するかについては示しているので定量化はなされているが、目指すべき成果が分からないという問題がある。行政評価局調査は各府省の施策の実施状況について調査をし、その結果改善すべきものについて各省に勧告するという業務なので、アウトカムとして設定できる指標は何かないかと考えたところ、ここでは勧告をした後で各省がそれに対応しているのかどうか、勧告であるので各府省は必ず対応する義務が生じるわけではないが、我々としては調査をして勧告をしたことが役に立っていなければならないので、各府省に改善してもらった率を測定指標としている。いくら調査をするというアウトプット指標に止まらず、その結果、各府省に改善してもらった割合をアウトカム指標として設定している。
- 測定指標 3 は、政策評価の制度官庁としての業務であり、「目標管理型の政策評価の質の向上」としている。これは各府省が行うことなので、アウトカム指標で

はあるが定性的な記述に止まっており、これでは質の向上がなされたかどうか検証ができない。そこで、各府省の政策評価の質の向上を測定できるような指標はないかと考えたところ、我々が評価書の点検をした際に、指摘をする必要のないものの割合と、指摘をした結果改善されたものの割合が増えていけば、質の向上が図られたと言えるのではないかとということで、前者が45%、後者が75%という目標を設定した。これは各府省が行う政策評価の全てを網羅しているものではないが、何とか定量化をしてアウトカム指標を設定できないかということでこのような目標を設定している。

- 測定指標の7~10は、国民からの相談を受けて各府省にあっせんをする業務であるので、何件あっせんするとか、処理をするとかのアウトプット指標で定量化されているが、今のところアウトカム指標の知恵は出ていない。
- 以上が測定指標であるが、目標管理型の政策評価で求めているような事前分析表には必ずしもなっていないかもしれないが、制度官庁という立場もあるので、いろいろと知恵は絞っているつもりである。
- 事前分析表では施策の達成手段として事務事業をあらかじめ明示することになっている。事務事業の欄は、行政事業レビューができたので、行政事業レビューの事業単位で記載し、予算額も記載することになっている。行政評価局の事業としては、基本的に紙と鉛筆の世界の仕事なので、この2つの事務事業になってしまうが、目標を達成する上での手段としてこの事務事業が有効かどうかは、これだけでは分析がなかなか難しい。各府省では、直轄事業、補助事業、租税特別措置等など、施策の達成手段は相当多いところもあり、そういうところでは関連する指標が明示されているので、どの事業が目標の達成にどう寄与しているのかという分析がしやすくなるのではないと思う。
- 次に、事前分析表は毎年度始まるまでに作成してもらうことになるが、政策評価書の方は毎年度作成してもらう必要はない。平成26年度では事前分析表は約500作成されているが、政策評価書は約300になっている。ここには行政評価局の評価書を掲載しているが、先ほどの事前分析表とは作成時点が違うので、対応関係が違っている。この中では測定指標について、実績がどうであったか測定し、達成状況を記入していくことになる。達成状況欄の「-」はまだ目標期間が満了していないものという意味であるが、一部の指標で未達成となっている部分がある。これは各府省における事前分析表の公表が一部遅延したことによる。この測定結果をもとにして目標の達成度合いを評価することになるが、達成状況は個別の指標ごとには出てくるが、全体としてはどうなのかということについての自己評価は「進展が大きくない」という少し辛めの評価をしている。
- 政策の分析という欄で、それぞれ分析をしているが、目標を達成できていないものについては、何故達成できていないのかについて、まず分析する必要がある。どういう目標がよいのか、達成するための手段としてこの手段でよいのかについての分析は行なわれているが、達成手段がその目標達成に寄与したのかどうかの分析は十分ではない。我々の事務事業は2つしかないので、単純にそれだけを分析をただけでは判断が難しい。その上で分析をした結果、次期目標にどのように反映していくのか、今後目標を達成できなかったものについて、どのように進

めていくのかの今後の取組方針は記載しているが、目標や測定指標の見直しは、この中で言及されておらず、平成 27 年度の事前分析表を作成する段階で 27 年度については見直しを行っている。これは必ずしもよい例というわけではないが、こういうもので事前分析表において資料を出しながら、あるいは評価書の方で目標が達成できなかった分析をしながら現在進めているところである。

【ケーススタディ】政策評価統一研修

- 主に測定指標と未達成の場合の分析という観点から、施策レベルではないがこの統一研修を例にとって頭の体操を試みたい。この統一研修は何のために行っているかと言えば、政策評価等に従事する職員の人材の確保及び資質の向上である。
- この場合の測定指標としてはどのようなものが考えられるのか。一番簡単なのは例 1 の「研修 10 回以上実施」といった活動指標であるが、この指標ではどういった成果があったのか、人材の確保・資質の向上にどれだけ寄与したのか不明である。この測定指標で見直しができることといたら、未達成となった場合にその原因が職員の不足にあるのなら、その一部を民間に委託するとか、その予算はないということであれば、回数を減らすとかといったことに止まるであろう。
- 次に考えられる例 2 の「研修受講者 1,000 人以上」とした場合。これについても実績を測れば、1,000 人になったかどうかは分かるが、未達成の原因としては、研修の日時・場所が決められており受講できる者が限定されるということであれば、時間・場所の制約を受けない研修方法の検討が必要ということになる。
- さらに例 3 の「研修受講者のうち研修が役に立った答えた者の割合が 80%以上」とした場合、その目標にとどかなかった場合の原因が、受講者により研修内容が簡単すぎ又は難しいと受け止め方が様々だとすると、受講者の理解度に応じた研修方法の検討を行うということが考えられる。
- 例 4 の「研修が役に立ったと答えた受講者 800 人以上」は例 2 と例 3 を掛け合わせたものとなるが、ここまでくれば人材の確保・資質の向上に寄与しているかどうかということが分かるし、役に立ったとしている者の 1 人当たり費用がいくらになるかの計算などができるようになって、より有効で効率的な方法が考えられるのではないかと。
- このような測定指標を掲げることによって、例えば、e-ラーニングを導入すれば受講機会を増やすことができ、その上で e-ラーニングを受講した人を対象により専門的な・実践的な研修を実施すればより資質の向上につながるのではないかとといった改善策が見えてくるのではないかと。現在の研修方法による費用・効果とこのような研修方法による費用・効果を比較検討した上で、どうしたやり方をしていくのがよいのか、目標と測定指標で評価した結果をこのように見直し・改善につなげていくことが、政策評価で目指していることである。

2 政策評価の課題 ～骨太の方針～

- 最近の動きのところ、目標管理型の政策評価の話をしたが、ここでは政府内

外から政策評価に課題があると指摘を受けているのでご紹介する。平成25年の骨太方針の基になった経済財政諮問会議の民間議員からの指摘であるが、政策評価の結果を政策の見直しに活かしていない、評価のための評価になっているのではないか。中身を見ていくと重要なものについてじっくり評価をやる一方で、実質的意味がないものについては思い切って簡素化して、メリハリをつけてはどうか。また、目標は定量的に示し、客観的データに基づいて評価を行う必要があるとの指摘があった。

骨太方針の中では、エビデンスに基づく政策評価の確立、内閣官房で行っている行政事業レビューとの連携による一体的な取組の推進、政策評価を形式的なものにとせず、効率的に行うため、メリハリのある取組を推進することとされている。

2 政策評価の課題 ～国会決議～

→ 今年の参議院の本会議において政策評価についての国会決議がなされた。政策評価制度が出来て今年で15年目を迎え、これまでに2度ほど国会から決議を受けているが、これが3回目になる。

決議では、1～4までが政策評価の実施主体である各府省に対する注文で、5～8までが制度官庁や行政評価局調査を実施している総務省への注文である。

→ 先ほどの経済財政諮問会議の指摘にもあったが、政策評価制度が導入されて15年が経過し、この間標準様式を導入するなどの道具立てはいろいろ作ってはきており、各府省にもそれなりの手間をかけて政策評価を実施している。しかし、政策評価が政策の見直し・改善につながっているかといえば、まだまだ十分であるとの世間様の評価をいただいているので、今後とも更に対応していかなければならないと思っている。

3 これまでの取組 ～レビューとの連携①～

→ これまでの取組ということで2つほど紹介する。行政事業レビューは、政策評価とは別途の仕組みとして導入され、現在も約5,000の事業を対象に行われている。行政事業レビューが導入された際に、政策評価と重複するのではないかとの問題があり、行政事業レビューは事務事業レベルを対象とし、政策評価は目標管理型を中心とした施策レベルの評価をするとの棲み分けをしている。

3 これまでの取組 ～レビューとの連携②～

→ その上で政策評価と行政事業レビューの連携を図りなさいということであったので、先ほどの事前分析表の中の事務事業について、行政事業レビューとの関連性をはっきりさせるために事業名、事業番号を共通化した。これによって施策と事務事業の状況を一体的に把握できるようにしようということで、各府省にやってもらっている。

3 これまでの取組 ～レビューとの連携③～

→ 政策評価の窓口は、各省の政策評価広報課といったところが担当し、行政事業レビューは会計課といった予算担当が窓口となるが、原局原課までいけばそれぞれ

れのところで、事前分析表も作り、行政事業レビューシートも作っている。政策評価では有識者への意見聴取をすることになっているが、行政事業レビューでも有識者による点検を行うことになっており、これを別々にやると手間がかかる上、政策評価で出てきた結果と事業レビューで出てきた結果が相反する可能性もある。そこで、実際に作業をしていく上で連携を図ってもらい、有識者の会合を合同でやるとか、結果について合同で政務に上げるとか、公表も一体的にやるとか、それぞれの作業がバラバラになり、連携が図られていないということがないようにしていこうとしている。

3 これまでの取組 ～標準化～

→ 目標管理型の政策評価では、標準化と重点化をやっている。

標準化については、先ほどの我が局の例で言うと「進展が大きくない」が施策全体の標語であったが、この標語は以前は各府省バラバラであり、独自の区分を設けていたのが6府省、それ以外のところには標語がなかった。そうすると、「順調に進捗している」とか、「相当進展している」とか、「概ね進展している」とかいろいろな書き方がなされていて、横並びで見てもどの施策の達成度合い進んでいるのか分からない状況であった。このため、各省共通の区分を設けることとし、「目標超過達成」、「目標達成」、「相当程度進展あり」、「進展が大きくない」、「目標に向かっていない」の5分類に区分した。

「目標超過達成」のイメージとしては、よく頑張って達成したという場合もあるが、必ずしも超過達成でよかったかというのと、もともと目標が甘すぎたからという場合もある。また、資源の投入量が多すぎたため、次期は他の施策に資源を振り替えていくという場合もある。それぞれそのようになった結果の原因を見て今後の取組の改善につなげていけばよいということである。

3 これまでの取組 ～重点化～

→ 重点化であるが、時期の重点化としては、各府省の主要な評価は、法律上は計画期間中に評価をするということになっているので、3年から5年に1回評価をすればよいが、実際には各府省は毎年評価をしている。ただし、メリハリの観点もあるので必ずしも毎年やらなくてもよい。測定指標を立ててその実績は毎年度測定し、毎年事前分析表の中で明示していくことで、十分進捗しているということが分かれば、原因分析や今後の施策の見直しまで踏み込んだような評価をする必要はないのではないか。そういう意味では通常はモニタリングをすればよく、評価は本来やるべき時期にしっかりやればよい。ただし、指標が思うように伸びていないということが分かったならば、その時にはしっかり評価する必要がある。毎年結果が良かろうが悪かろうが評価をするというのではなく、よい状況が続いているならばやる必要はないし、思ったような結果が出ていないということであればその時点でやってもらうというやり方に変えるというのが時期の重点化である。

内容の重点化であるが、評価のための評価になっているのではないかということで、毎年やっているからそうになっているのかもしれないが、なかなか踏み込んだ

だところまで評価できていない。目標が達成できたのは例えば外部要因による場合も考えられ、達成手段を講じたことにより目標に達したのかはよく検証する必要がある。特に、例えば経済成長率何%にしますといったアウトカム指標であれば、その施策による効果なのかどうかは、他の要因も入って来るのでそういうものの分析はできないか。未達成となった場合にその分析という意味で取り組み自体の変更をする必要があるのかということも考えられる。全てのものに毎年やる必要はないが、特にしっかり取り組まなければならないものについてはより踏み込んだ評価をしてもらいたいということで重点化を図っている。

4 今後の取組 ～政策評価審議会における検討①～

→ 政策評価があまり使われていないのではないかと、評価書の中身としても十分ではないのではないかと指摘を受けており、評価書の評価の質の向上を図って、実際の各府省の施策の見直し、改善につなげてもらうために、政策評価審議会で目標管理型の評価と規制の評価について、ワーキング・グループを作って、そこで委員の方々に検討をいただいている。

4 今後の取組 ～政策評価審議会における検討②～

→ どんなことを検討しているのか簡単に説明すると、目標管理型の政策評価については、政策の改善・見直しへの一層の活用・促進を図るにはどうしたらよいかということと各府省の作業負担をどのように軽減していくのかを中心にして、目標設定とか、施策の分析手法とか、目標と達成手段との関係のロジックモデルとか、個別の評価書を見ながらどのような改善方策があるのか今検討しているところである。

4 今後の取組 ～政策評価審議会における検討③～

→ 同様に規制評価についても、評価書の中でコストとベネフィットの定量化が十分されていないということ、実際に規制を導入する場合に、決まった後にあわせて評価書を作っている実態もあり、より実際の規制を導入するときに役に立つ評価にしてもらいたいということで検討を行っている。

また、今現在ワーキング・グループは設置されていないが、公共事業評価についても問題点の洗い出しを行い、ワーキング・グループの設置の検討も行っている。

【参考】様々な場でPDCAの実施が求められている①

1 個別の法律において「評価結果を踏まえた見直し」を規定している例

→ 以上、政策評価制度の説明だったが、政策評価制度以外でもPDCAをしっかりやれと最近よく言われている。一つは個別の法律の中に評価結果を踏まえた見直しを行うことがビルトインされているものがある。ここには、産業競争力強化法の例を出しているが、実行計画の見直しのときに重点施策の進捗、実施の効果に関する評価を行い、評価の結果、計画を改定するというたぐいの法律が最近多くなってきている。

【参考】様々な場でPDCAの実施が求められている②

2 閣議決定において「PDCAの実施」を規定している例

→ まち・ひと・しごと総合戦略においてもPDCAサイクルを確立しなさいということで、国もそうであるがそれぞれ地方自治体においても言われているところである。

【参考】政策評価ポータルサイト

→ これは私どもの宣伝であるが、各府省の政策評価が一覧で見られるようにポータルサイトを運用している。

【最後に】本日のまとめ

→ 政策評価（目標管理型）は、政策の見直し・改善のためのツール（骨太方針では政策インフラ）であって、一部誤解があるかもしれないが、政策を担っている組織の成績表ではないということを理解してもらいたい。成績表ということになると達成しなくてはいけないとの思いから、達成可能な目標にしてしまうとか、定性的な目標にしてしまうという傾向があり、政策の改善・見直しが見込めない。

「目標超過達成」が「優」で「進捗が大きくない」が「不可」ではない。「進捗が大きくない」なら、その理由をどう分析し、政策をどう見直しして行くかが重要である。

→ 政策の見直し・改善に役立てるためには、評価の段階でいろいろ考えてもそこで改善が図るのは難しい。政策の企画立案の段階（事前分析表の作成段階）で、こういう目標を達成するためには、この施策や事務事業の達成手段でよいのかについて十分に検討することが必要である。

先ほどの交通安全白書の例のように、この達成手段が一番寄与しているというものがみんな出るわけではないが、どのような施策が効果があるのか、どういうところをターゲットにして施策を進めて行くべきなのかということを政策の企画立案の段階で十分に検討することが一番重要なことである。ここがしっかりしていないと、あとでいくら実績を測って、達成した、しなかったと評価しても、ロジックがしっかりしていないと評価自体が無意味になりかねない。企画立案の段階で目標の達成に資するのはどういうことなのかを十分に検討して、できれば組織内で共有してものごとを進めるのが一番望ましい。