

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 27 年 11 月 10 日開催

講演名：政策評価の現状と課題

講師：総務省行政評価局評価監視官 勝山 寛

講演時間：10 時 25 分～11 時 45 分

<はじめに>

国の政策評価制度が発足して十数年が経つが、いまだ P D C A サイクルに評価結果が活かされていない、予算への連動が弱い及び評価疲れなどの指摘があり、いまだ制度が確立したという水準には至っていないと思うが、制度導入前に比べて国民への説明責任、行政情報の開示、情報の提供という意味では大きく機能しているのではないかと思う。本日は政策評価の全体状況を理解頂き、今後の皆さんの業務に何らかのお役に立てればと思う。

I 国の政策評価制度の概要

○ 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）において、

- ① 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という反省のもと、
- ② 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、政策効果について、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

と指摘されており P D C A のサイクルの中で次の取組に活かすという問題意識が示されている。

また、同最終報告において

- ③ 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・透明化を促す効果もある。

と説明責任の重要性やオープンに実施しなければならないことが指摘されている。

こうした議論がなされている中で、平成 13 年 1 月に中央省庁再編を行い、それに併せて政策評価も導入された。今では会計検査院、人事院、内閣官房を除く全ての府省が政策評価を行っている。

<政策評価の枠組み>

政策評価法の下、各府省が所掌する政策について自ら評価を実施するとともに、総務省自らも、政策評価の推進、複数の府省にまたがる政策の評価を実施している。

また、効果的、効率的な行政の推進及び国民への説明責任を全うするということを基本的な目的にしている。

テキストにはPDCAの図が描かれているが、国、地方公共団体でも、大きな政策、施策、事務事業レベルなど、それぞれプランを立てて実施し、情報を蓄積しながら何らかの形でチェックをする。そのチェックを次のアクションに反映させる。これは政策評価でなくとも様々なところに活用できる原理の仕組である。

総務省には、①基本的事項の企画立案という政策を推進、②第三者的立場から点検、③複数の省庁が同じ政策目的に関わっているもの等について横断的に評価をするという3つの役割がある。

<政策評価法の概要>

政策制度の枠組み、スキルを描いている。

- ・ 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が平成13年に閣議決定され、その後何回か改訂されている。）
- ・ 基本計画（実施する機関ごとに、3年～5年ごとに評価の基本計画を定める。）
- ・ 実施計画（毎年の実施計画を定める。）
- ・ 政策評価の実施、公表（政策評価の実施、公表とあるが、基本方針の公表、基本計画の公表、実施計画の公表、評価書の公表、反映状況の公表とオープンすることがひつこいくらいに求められている。）

《各府省の政策評価の実施》

主なポイントとしては、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自己評価する、学識経験者の知見を活用することが挙げられる。評価の方法については、以下のとおり、事前評価と事後評価がある。

（事前評価）

①国民生活等に相当程度の影響を及ぼすこと等、②政策効果の把握手法が開発されているものを対象とし、該当する政策については政令で規定されている。対象分野としては、研究開発、公共事業、ODAについて予算規模で10億円以上等のものに対する評価が法令で義務付けられている。政策評価法施行後においては、平成19年から規制が、平成22年から租税特別措置が義務付けされている。

（事後評価）

①主要な行政目的に係る政策について一定期間で行うもの、②政策が5年経っても未着手のもの、10年経っても未了で完成していないものについては評価が義務付けられている。

これらの政策については評価書を作成し、一般の国民にも分かるように公表して、次の企画立案に活用し、総務省行政評価局に送付する。総務省行政評価局はそれを取りまとめて毎年国会に報告し、一般国民や国会に状況を報告する仕組みである。

(総務省行政評価局)

総務省は、所管行政を自ら評価をする一府省でもあるが、制度官庁として横断的に見る立場でもあり、①制度官庁としての企画、立案、②統一性、総合性を確保するための評価、③客観的かつ厳格な実施を担保するための評価、④評価結果の政策への反映に必要な措置についての勧告、必要な措置がとられるための内閣総理大臣への意見具申（法令上は決められているが行使した実績はない）の機能を担っている。

<政策評価の主な年間スケジュール>

テキストでは国の政策評価の年間スケジュールを説明している。目標管理型の政策評価について、各府省は春ごろから事前分析表を作成する。政策評価のデータの蓄積をしながら5月、6月に有識者の意見を聞き、国の場合は8月末には予算要求をするので、予算への反映という意味でも、8月が評価書の作成・公表の時期になっている。その後はモニタリング等を実施して、次のPDCAサイクルに向かっていくという流れになる。

行政評価局は、政策評価等の実施に関する「行政評価等プログラム」を毎年4月頃に大臣決定して公表し、各府省の評価書の点検活動や複数府省にまたがる政策の評価を行っている。

○ 各府省が行う政策評価

<政策評価の対象>

テキストでは、政策評価のピラミッド、政策評価ツリー図が描かれているが、ほとんどの行政では、政策の基本的な方針のようなものがまずあり、その下に政策目的を実現するための一定の塊である施策があり、さらに、その施策を実現するための具体的な手段となる事務事業がある。

例えば廃棄物リサイクル対策であれば、廃棄物リサイクル対策を実施するというものが一番上にあり、それを実現するための施策として、一般廃棄物対策や産業廃棄物対策の幾つかの塊があり、その下の具体的な事務事業として廃棄物施設の整備、不法投棄対策などの具体的な個々の事業がある。

施策というのは一番上の政策を実現するための手段であり、下の事務事業の目的でもある。このピラミッドは、政策—施策—事務事業で、目的と手段のパッケージになっている。こうした整理をした上で評価しないとうまくいかない。

実績評価方式による評価は、最近では目標管理型の政策評価といわれているが、国の場合約500施策あり、それらについて、あらかじめ目標を設定し、これに対する実績を測定して、目標の達成度合いを評価する。

事業評価方式は政策を決定する前に費用に見合った効果が得られるかどうかという観点から評価を行う。事業評価方式は事務事業レベルを対象とした評価方式である。

例としては、

- ・ 規制の新設・改廃に当たり、その費用・効果等を評価（事前評価）
- ・ 公共事業の実施に当たり、その費用・効果等を評価（事前・事後評価）

- ・ 税制改正要望の提出に当たり、①合理性、②有効性、③相当性の観点等から評価（事前・事後評価）
 - ・ 研究開発・ODAの実施等について、専門的知識を有する者等を活用し評価（事前・事後評価）
- が行われている。

<政策評価の方法>

①評価方法

- 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する方式
- 事業評価方式： 政策を決定する前に、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評価する方式
- 総合評価方式： 上記のほか、特定テーマに係る政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析する方式

②評価の観点

政策の目的、特製に応じて必要性、効率性、有効性等の観点からの評価する形になっている。

<政策評価の実施状況（平成 26 年度）>

政策評価の実施状況については毎年国会報告が義務付けられている。平成 26 年度の政策評価の実施件数は 2,432 件、うち事前評価 867 件、事後評価 1,565 件となっている。しかし、最近は何れも絞込みを繰り返しており、件数が多ければよいというわけではない。

事後評価 1,565 件の内訳についてみると、施策 500 の塊のうち約 6 割の 296 件を目標管理型の政策評価として実施、560 件が未着手・未了の事業（公共事業、政府開発援助）として実施、678 件が完了後・終了時の事業等（研究開発課題、公共事業等）として実施している。

事前評価 867 件の内訳としては、義務付けされている公共事業が 348 件、研究開発課題が 155 件、租税特別措置等が 138 件、規制が 109 件、政府開発援助が 63 件となっている。

<政策評価の反映状況（平成 26 年度）>

政策評価法第 3 条で「各行政機関は評価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。

事前評価結果の政策への反映については、評価結果を踏まえ、法令改正、税制改正要望、事業採択、予算概算要求等を実施している。

事後評価に係る目標管理型の政策評価 296 件の反映状況についてみると、これまでの取組を引き続き推進が 235 件、施策の改善・見直しを実施が 60 件、その他法令に基づき施策が終了したものが 1 件である。また、予算概算要求への反映が 250 件、

事前分析表への反映が 93 件となっている。

さらに、事後評価の未着手・未了の事業の評価 560 件の反映状況を見ると、これまでの取組を引き続き推進が 533 件、事業の改善・見直しの実施が 21 件、事業の休止又は中止が 6 件となっている。

このうち休止又は中止 6 件の省庁別内訳については、厚生労働省が 5 件、国土交通省が 1 件である。厚生労働省の 5 件については、総事業費 460 億で残事業費は 412 億円であり、これで十分かどうかは分からないが、少なくとも政策評価以前はこうした廃止をオープンにした取組はなかった。

<予算への反映状況（平成 27 年度予算）>

平成 27 年度政策評価結果の予算への反映状況は、評価結果に基づき、個々の事務事業の効率性の検証を行うなど予算編成において適切に活用するという事で、305 億円の予算を削減する判断の基礎とされた。主な活用例としては、経済産業省の海外市場開拓支援の貿易投資促進事業の予算で 250 百万円の削減を行った。

<複数府省にまたがる政策の評価>

総務省では、複数府省にまたがる政策の評価を行っており、各府省は自己評価を行うが、単独府省では完結し得ない評価もかなりあり、総務省が統一性確保評価及び総合性確保評価を実施する役割を担っている。

<政策評価の点検>

政策評価は自己評価が基本であるが、自己評価だと、どうしてもお手盛りやごまかしになるきらいがある。そのため総務省では各行政機関が実施した評価の客観性を担保するために、各府省が実施した政策評価について、評価の質の向上とそれを通じた政策の見直し・改善を目指して、公共事業評価や租税特別措置評価について点検（客観性担保評価活動）を実施している。

一方で、規制や目標管理型については評価が難しい面があるので、評価の在り方について、総務省の政策評価審議会にワーキング・グループを立ち上げて検討してもらっているところである。

II 政策評価を巡る最近の動き

○ 目標管理型の政策評価の実施

<目標管理型評価とは>

全府省が、主要な政策の約 500 施策を対象に、あらかじめ目標を設定した上で、これに対する実績を測定し、目標の達成度合いを評価するもの。

ロジック・モデルは、政策実現までの流れを目的と手段の関係で体系化し、目標と測定指標を設定して行うものである。目標は抽象的である場合が多いので、測定指標を設定してその達成度合いを測定する。一般的に事業官庁では定量的な測定指標の設定が比較的しやすいが、制度官庁や調整官庁では、目標にしても、測定指標にしても具体的・定量的な設定が難しい。

＜事前分析表＞

事前分析表は、正式な評価ではないが毎年測定指標のモニタリングをして、目標の達成度合いをフォローしようとするもの。平成 24 年度から原則として全府省がこのフォーマットで実施している。

目標については「いつまでに、何について、どのようなことを実現するか」を明示することが大切。同じ目標でも 1 年先に達成するのと 10 年先に達成するのでは全く意味合いは異なる。また、目標を書いてもどうした状態になれば達成したことになるのかを書いておかないと後から評価のしようがない。次の取組に活かさない。

測定指標は、原則として達成すべき水準を数値化・定量化する。数値化が困難な場合でも、事後検証が可能な定性的指標を設定する。アウトプットでは調査を何件行ったというような指標を設定できても、アウトカムとしては必ずしも定量化できずに定性的な表現しかできないものがある。

達成手段については、予算事業は行政事業レビューの事業単位で行い、法律や租税特別措置等についての非予算事業についても明示する。

＜政策評価書＞

政策評価書のフォーマットで、要素としては事前分析表と同じである。

測定指標については、測定指標ごとに実績値と目標値、目標達成の成否を簡潔に記載する。

評価結果欄の目標の達成度合いについては、測定指標ごとの目標達成の実績に照らし、各府省共通の 5 区分のいずれに当たるか、またその区分とした判断根拠を記載する。平成 26 年度からこの共通区分を導入している。

施策の分析欄では、目標未達成の原因、達成手段が目標に寄与したかなどの分析を実施する。こうした次につながる分析を行うことが重要である。

次期目標等への反映の方向性欄では、達成すべき目標や測定指標の妥当性を検証し、必要に応じて見直しを行う。ほとんどの場合は不断の見直しが必要となる。

○ 政策評価の課題

＜骨太の方針＞

近年各方面から政策評価の在り方について御指摘をいただいております、その主だったものを紹介している。

ここではいわゆる骨太方針について書かれている。政策評価制度については、平成 13 年度に制度を導入してから随時見直しを行ってきたが、いまだに必ずしもあるべき姿にはなっていないとは言い難い。

経済財政諮問会議の「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）では、

- ・ 評価結果を政策の見直しに活かすという当たり前の点を徹底する。評価を自己目的化させない。
- ・ 重要な政策には相応の時間と分析を経た評価を行うべきである一方、実質的な意義の乏しい評価は思い切った簡素化を図るなどメリハリを付ける。

- ・ 客観的なデータや事実に基づいて行うとの観点をできるかぎり採り入れるといった指摘を受けている。

以上を受けて、「経済財政運営と改革の基本方針」(平成 25 年 6 月 14 日閣議決定)が閣議決定され、政府全体で政策評価をもっと意味のあるものにする必要があるということで、次のような提言がされている。

- ・ 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
- ・ エビデンス(根拠、裏付け、証拠)に基づく政策評価を確立
- ・ 各府省において政策評価と行政事業レビューの連携強化を図り一体的な取組を促進
- ・ 政策評価を形式的なものにせず、効果的に行うため、メリハリのある取組を推進

<国会決議>

本年 7 月に参議院本会議において政策評価制度に関する次の決議があり、今後このミッションを果たすべく一層の取組をしていかなければならない。

- ・ 数値や明確な根拠に基づく評価、踏み込んだ分析の実施
- ・ 目標管理型の政策評価について、目標や測定指標の改善
- ・ 政策評価と行政事業レビューとの有機的連携の一層強化
- ・ 総合評価について、評価手法の開発等による改善
- ・ 総務省が担う総合性・統一性確保評価についての充実・強化
- ・ 総務省の客観的担保評価活動について一段の見直し・改善
- ・ 総務省は、地方公共団体における地域活性化策の実施状況等について、早期に調査・検証
- ・ 総務省は、地方公共団体等に評価手法の情報提供等の支援を実施

○ これまでの取組

<レビューとの連携①>

政策評価法に基づいて行う政策評価以外に類似の制度として行政事業レビューがある。政策評価と似ているが対象が異なる。目標管理型の政策評価の対象となる施策は約 500 施策あるが、行政事業レビューの対象となる事務事業は約 5,000 事業ある。これらについて連携し、その取り組みがムダにならないようにしている。

政策評価と行政事業レビューの相互活用として次の取組を実施している。

- ・ 「政策評価の事前分析表」と「行政事業レビューシート」の事業名と事業番号の共通化
- ・ 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、情報の相互活用

政策評価は総務省行政評価局が所管し、行政事業レビューは内閣官房行政改革推進本部事務局が所管しており、相互の連携を図りながら行っている。

<レビューとの連携②>

平成 24 年度における取組としては、行政事業レビューに対応した「行政評価の事

前分析表」を全政府的に導入した。平成 25 年度からは、政策評価と行政事業レビューの相互活用を取組を実施している。

<レビューとの連携③>

政策評価と行政事業レビューとは、評価書を作成し、省内プロセスを経て、結果を取りまとめて公表するというスケジュールはだいたい似ている。ただし、政策評価は行政事業レビューとは対象のくくりが異なる、担当窓口が異なるなどの違いがある。同じ役所でも政策評価は政策評価広報課や政策評価官が担当し、行政事業レビューは予算担当部局が担当しているなど両制度の担当部局が異なる場合が多いので、相互に有機的連携を図るような取組を全府省的に行っている。

<標準化>

実績評価方式は以前からあるが、平成 25 年に「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」を総務省が中心になって作成し、それを踏まえて 26 年度からこの標準化を導入した。

問題意識としては、それまでは各府省の評価結果の表現が 100 種類以上あるなどバラバラで施策の進捗状況が分かりづらく、検証も行いにくかった。これを各府省共通の 5 区分により、施策の進捗状況を横断的で分かりやすく把握しやすくした。

目標管理型の評価結果については、原則 5 区分の標語（目標超過達成、目標達成、相当程度進展あり、進展が大きい、目標に向かっていない）により行うこととした。

評価の対象とする政策はそれぞれ性格が異なり、目標を甘く設定すれば達成度は高くなるので、達成、未達成というのはそれほど意味はないが、表現は合わせようということで平成 26 年度から実施している。用語の統一はしたが、まだ定着したかどうかは分からない。例えば、評価の際にあらかじめ決めたものとは違う測定指標で評価をしているなどガイドラインに沿った測定が行われていない例もあり、まだまだこれからである。

<重点化>

これまで、ほとんどの行政機関が毎年評価を行っていたが、もう少しメリハリをつけ、評価は何年かに 1 回でもよいので、実施するときには掘り下げて原因分析などを行うということにした。

実施の仕方は各府省の判断によるが、40 ほどある施策を今年 10 施策、来年 10 施策と実施していく府省が多い。ほかには何年かに 1 回全ての施策をまとめて評価するという府省もある。各府省の事情があるので、各府省の判断で行っている。モニタリングは全府省が毎年全施策について実施している。

評価を行う内容の重点化としては、次のことを行っている。

- ①事前に想定できなかった要因の分析
- ②達成手段の有効性・効率性の検証
- ③未達成となった原因の分析
- ④目標の妥当性と必要な見直し

○ 今後の取組

<政策評価審議会における検討①>

従前の政策評価・独立行政法人評価委員会を母体として、政策評価審議会が本年4月から総務省行政評価局に政令で設置されている。政策評価審議会というネーミングであるが、政策評価を中心としつつ、行政評価・監視についての重要事項やテーマの選定等についても同審議会に諮り、有識者の知見を活用していくことにしている。スタートしたばかりではあるが、審議会の下に政策評価制度部会を設けて、政策評価に係る諮問事項に関する専門的な審議等を行う体制にしている。

<政策評価審議会における検討②>

目標設定については、いつまでに、何について、何の指標でどのようなことを、どの水準まで実現するのかが明らかにされていない評価が未だに多くある。そのような課題や目標の設定の仕方及び施策の分析手法等についての検討を予定している。

<政策評価審議会における検討③>

規制の評価については、定量化が不十分、金銭価値化が難しい、評価結果がまとまるタイミングと企画立案のタイミングのズレがあり、評価結果が次の政策に活かされていないという実態がある。これらの課題について、ワーキンググループにおいて、①費用便益分析の定量化等を通じた評価の質の向上、②検討段階等での評価の活用の推進、③メリハリのある評価の実施について議論いただいている。

公共事業評価については、来年度以降にワーキンググループにおいて在り方の検討を予定している。

【参考】政策評価ポータルサイト

総務省行政評価局は政策評価ポータルサイトを設置している。各府省のホームページにリンクしており、各府省の事前分析表、評価書、事業レビュー及び計画なども一様に見ることができ、便利なので、是非ご活用いただきたい。

【最後に】本日のまとめ

政策評価は、政策の見直し・改善のためのツール（政策インフラ）であって、成績表ではない。次の政策に活かすための基礎である。そのために如何に意義のあるものにしていくかが重要である。また、政策の見直し・改善に役立てるためには、政策の企画立案の段階で、事前の想定を十分に行うことが肝要である。

政策評価は、評価書を作る作業ではない。PDCAというサイクルを活かして業務を改善するツールであり、さらに言えば、行政に携わる者の意識改革でもある。PDCAサイクルを活かすというのは大きな話から身近な話まで色々なレベルや段階で適用し得る。常に業務を見直して次の取組にいかしていくことは、行政機関全体では当然のことであり、部局単位でも、課室単位、係単位でもいえる。更に個人についても次の仕事の改善に活かしていくことは有効である。そのような意識を持って業務に取り組んでいただきたい。