

講義名：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 福田 勲

講義時間：10 時 30 分～12 時 00 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）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
- 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、それを、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策の企画立案に反映させることが必要

とされている。これがあるべき姿ではあるが、霞が関の役人は、法律の成立や予算の獲得さえすればよいという発想があることが従来から問題点として指摘されてきた。

- ③ 評価した結果について情報を開示して、国民に示すことで、行政の公正・透明化を図っていくべきことが指摘されている。

また、この報告書の後、平成 10 年の中央省庁等改革基本法では、政府の評価監視機能について、府省横断的な評価機能の強化、客観的公正な評価手法の確立、評価結果の公表の政策への反映が規定され、総務省行政評価局が制度官庁としてその役割を担うことになった。各府省においても評価部門の確立を図ることが盛り込まれた。その後、平成 13 年に政策評価法が成立し、14 年 4 月から施行された。

<政策評価の枠組み>

政策評価の主体については、各府省が所掌する政策について自ら評価を実施することが基本である。総務省は各府省とは違う立場で、政策評価の推進という制度官庁としての役割を担いながら複数の府省にまたがる政策の評価を実施する役割を担っている。

政策評価の目的は、効果的、効率的な行政の推進、公表による国民への説明責任を果たすことである。

また、政策評価の仕組みは、政策評価法では、必要性、有効性、効率性の観点からの評価の実施や、学識経験者の知見の活用が規定されている。こうした各府省及び総務省の取組は、公表及び国会への報告が法律に規定されている。

<政策評価法の概要>

政策評価法を具体化する法令等としては、政策評価法施行令及び施行規則並びに各種ガイドラインが存在するが、大枠は政策評価法で定められており、政府における基本方針の策定や、各府省における計画の策定及び評価の実施等について規定されている。

《各府省の政策評価の実施》

主なポイントとしては、政策効果のできる限り定量的な把握、必要性、効率性、有効性等の観点からの自己評価、学識経験者の知見活用が求められる。評価の方法については、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もの、②政策効果の把握手法が開発されているもの等を対象とし、研究開発、公共事業、規制、ODA、租税特別措置等の5分野について政令で評価が義務づけられている。

(事後評価)

評価の対象とする政策は、各府省が実施計画において定める。主要な行政目的に係る政策について一定期間で評価を行う目標管理型の政策評価が行われているほか、政策が5年経っても未着手のもの又は10年経っても未了のものについては、評価が義務付けられている。

評価の実施後には評価書を作成、公表し、評価結果を次の企画立案に活用する。また、作成された評価書は総務省行政評価局に送付され、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するとされている。

＜政策評価の主な年間スケジュール＞

政策評価の主な年間スケジュールについて説明する。まず年度当初は、前年度に実施した事業について評価を実施し評価書を作成する。評価書の作成に当たっては、有識者の意見を踏まえながら評価書を完成させて、8月末までに公表する。この評価結果を各府省は概算要求に反映し、政府としては評価結果を踏まえながら財政当局で予算編成を行い、12月末ごろに政府予算案が決定される。

併せて、前年度末頃から事前分析表を各府省において作成している。新しい政策を始める場合は、この事前分析表を作成し、夏ごろに公表している。この事前分析表では、評価の測定指標のモニタリングが実施されている。

総務省行政評価局は、6月に政府全体の状況を取りまとめ国会に報告するほか、各府省の評価書の点検活動、複数府省にまたがる政策の評価を実施している。

○ 各府省が行う政策評価

＜政策評価の対象＞

政策評価の対象は、細かく分類すると狭い意味での政策、施策、事務事業に分類される。

＜政策評価の方法＞

各府省は、基本的にこの施策を単位として主要な行政目的に係る政策評価を実施

している。ガイドラインでは、施策について実績評価方式で行うこととされており、最近政府が力を入れて取り組んでいる目標管理型の政策評価がその中の一つの手法である。

施策の下位レベルの事務事業については、事業評価方式で評価を行っている。対象は規制、公共事業、租税特別措置、研究開発及びODAの5分野である。

実績評価方式は、事後評価の主要な評価方式であり、政策の不断の見直しや改善を行う観点から、政策の目的と手段の関係を明示した上であらかじめ達成すべき目標を設定し、達成度合いについて事後的に評価を行う方式である。

事業評価方式は、施策や事務事業について事前又は事後に政策の効果や費用を分析し、事業等の採択、実施の際の判断に用いる方式である。

この他にも総合評価方式がある。あまり各府省でも行われていないが、様々な角度から様々な原因分析などを行いながら評価を行う方式である。

<政策評価の実施状況（平成26年度）>

平成26年度の各府省における政策評価は2,432件である。事前評価は867件あり、公共事業、研究開発、租税特別措置が件数的には多い。事後評価は、まず目標管理型の政策評価が296件ある。政府全体で約500件の主要施策について目標管理型で評価を行うこととしているのに対し件数が少ないが、目標管理型は全ての施策について毎年評価をするのではなく、3年から5年に1回程度の節目に評価を実施しているためである。そのほかでは、未着手・未了の事業や完成後の公共事業の評価の件数が多いが、これは細かい単位で事業が分かれているためである。

目標管理型の政策評価の結果としては、5段階の評価結果のうち、目標を超過達成したものが5件、目標を達成したものが122件、目標に向けて相当程度の進展があったものが138件、進展が大きくなかったものが27件となっている。目標を達成したものと相当程度の進展があったもので全体の87.8%を占めている。

<政策評価の反映状況（平成26年度）>

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。診療所の火災を踏まえ、政省令改正でスプリンクラー設置対象施設の拡大が行われた例などが挙げられる。

事後評価結果の政策への反映について、目標管理型の政策評価296件の反映状況は、「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件となる。その後について見ると、「予算概算要求に反映」が250件、「事前分析表に反映」が93件となる。

また、未着手・未了の事業について560件行われた評価のうち、「事業の中止又は休止」がなされたものは6件であった。中止された事業の例として、厚生労働省の簡易水道事業、国土交通省のダム群再編事業などがある。休止・中止により厚生労働省では460億円の総事業費のうち412億円について事業費を使わずに済むこととなった。

< 予算への反映状況（平成 27 年度予算） >

政策評価は、個々の予算に反映されており、平成 27 年度予算では総額 305 億円の削減効果があった。

< 複数府省にまたがる政策評価 >

総務省が実施している複数府省にまたがる政策評価については、大きく分けて統一性確保評価と総合性確保評価がある。

統一性確保評価は、各府省が同じような仕組みで行っている制度について共通の視点で横串的に評価する。過去には検査検定制度、特別会計制度について評価を実施している。

総合性確保評価は、複数の府省で同じ政策を行っているものについて、各府省の個々の取組が同じ方向を向いているのかワンパッケージ化して評価を実施する。過去に消費者取引に関する政策評価、ワークライフバランスの推進に関する政策評価を実施している。最近では食育の推進の政策評価結果を公表したところ。

< 政策評価の点検 >

総務省が担うもう一つの役割として、政策評価の点検を行っている。各府省で行っている租税特別措置、規制、公共事業、目標管理型の政策評価の結果について当局で、客観性、公正性を確保するための点検を実施。租特の点検結果では、分析・説明が一定水準に達しているものが 19%にとどまっていた。公共事業では便益や需要などの算定方法の誤りなどがみられたため、評価書の修正の必要性等を指摘した。

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 >

目標管理型の政策評価は、平成 26 年度から本格的に導入され、ガイドラインを策定し評価のやり方の標準化を図るなど、政府全体として強化して取り組んでいる。政府全体で約 500 の主要な施策を対象として行っている。

事後評価であるので、あらかじめ目標を設定して、事後に評価を行う。その際にあらかじめロジック・モデルを作り、政策、施策、事務事業について目的と手段の関係を整理するのがポイントである。

中央省庁は目標を定量的に決めることが難しい仕事を行っており、一定程度定性的な目標になりがちである。そのため、この目標が達成されているかどうか、達成度を測定する測定指標を設定する。

ロジックモデルのケーススタディとして、交通事故での死者数を 3 千人以下とする目標を達成するためにどんな事業が必要かを考えてみると、シートベルトの着用数は 93.8%と高止まりの状況である一方、死者数に占める高齢者の割合が高い状況が見られるため、高齢者向けの交通安全対策などの強化・充実を図ることが考えられる。

<事前分析表>

事前分析表については、政府全体の標準様式を導入している。政策を実施する前にこのシートを作成し、公表することになる。事前分析表の作成に当たっては、まず目標を設定する。この目標は定性的な目標になりがちであるので、目標達成度を測定するための指標をあらかじめ設定しておく。また、この目標を達成するために、どんな手段で進めていくのか、予算事業について記載する。事前分析表においては、毎年度測定指標についてモニタリングをし、事前の目標とその後の達成状況はどうかを比較を行う。

<政策評価書>

政策評価書についても各府省で様式が区々になっていたものについて事務負担の軽減、分かりやすさの観点から標準化、簡素化を図り、見直しを行っている。

評価書の標準様式においても、政策の概要、予算、測定指標とそれに対する実績等を書き、それを踏まえ、事前に定めた目標に対するその後の達成状況を書く。この達成状況については、区分を各府省共通の5段階に整理して政府横断的に見られるようにしている。達成状況については、判断した根拠、原因の分析を記載し、それを踏まえた見直しのアクションについて今後の方向性を書くこととされている。

この統一研修を題材に、目標と測定指標についてのケーススタディを試みる。多くの人材の確保と資質の向上との目標達成のため、どういった測定指標を設定すべきか。例1の研修10回開催は、実現しやすい指標だが、人材確保と資質向上との関係が不明。例2の受講者千人以上は、多くの人材確保が図れるが資質向上との関係が不明。例3のアンケート回答で研修が役立ったとの回答が80%以上は、資質向上との関係が推定可能。例4の役立ったとの回答が800人以上では、多くの人材確保、資質向上との関係が推定可能、さらに、B/C分析の実施、アンケート結果に基づく研修内容などの見直しへの反映も可能と考えられる。

<骨太の方針>

次に、政策評価の課題について述べる。政策評価制度を導入して15年程度が経過し、定着は進んできたとは思いますが、まだまだ、各方面から課題が指摘されている。

政府の経済財政諮問会議でも、評価結果の政策への見直しにいかすことができていない、評価が自己目的化している、メリハリのある評価を行うべきとの指摘がされている。

これを受け、政府としてもエビデンスに基づいた政策評価の実施と、政策評価と行政事業レビューとの一層の連携の強化等について閣議決定している。

また、国会においても、今年度の7月に参議院本会議で「政策評価制度に関する決議」が行われた。各府省に関するものとしては、エビデンスに基づく評価、より踏み込んだ評価、目標管理型の評価の改善、政策評価と行政事業レビューとの連携強化及び事後評価の手法についての開発が求められている。制度官庁の総務省には、総合性・統一性確保評価の充実・強化、公共事業・租税特別措置等の点検活動についての改善、地域活性化や評価手法等についての地方公共団体への支援について求

められた。当局もこのような指摘を受け、取組の見直しを始めている。

<レビューとの連携①>

政策評価と行政事業レビューとの関係については、事務の負担感が多いという指摘や類似の取組は整理してほしいといった要望があり、整理を行った。結果として、施策の部分については政策評価で、事務事業については行政事業レビューで見ることとし、相互にそれぞれの評価の結果を活用していくこととした。

<レビューとの連携②>

具体的には、政策評価の事前分析表の達成手段として予算事業を記載する欄に行政事業レビューの事業番号を書くこととし、行政事業レビューのシートには政策評価の番号を書き、相互に関係が分かるようにしている。これにより施策と事務事業の関係を一体的に分かるようにし、より効果的な見直し、事務負担の軽減を図った。

<レビューとの連携③>

行政事業レビューも政策評価と同じようなスケジュールで行われる。この中で、政策評価書、行政事業レビューシート相互のプロセスについても共通化を図っており、同じ有識者に意見を求める等の取組が行われている。

<標準化>

標準化された政策評価の5つの結果区分を示している。目標が予定どおり達成できたのは2番目の「目標達成」である。「目標超過達成」については、必ずしもよいというわけではなく、最初の目標設定が甘過ぎた場合、過剰に予算を投入した場合等では当然見直しが必要になる。逆に「進展が大きくない」では、取組方針の抜本的な見直しが必要になる。「目標に向かっていない」では、事務事業の廃止を含めた抜本的な見直しが必要となる。

<重点化>

標準化のほかに最近取り組んだ見直しとして、重点化がある。目標管理型の政策評価では、評価を毎年度行うのではなく、節目の年にきっちりと評価を行う。その間の年度には目標の達成度を測る測定指標のモニタリングを行う。こうしたメリハリをつけた取組を行うこととした。ただし、モニタリングに際して大きな問題点や実績が大きくかい離しているということがあれば、それなりの見直しは当然行う必要がある。

また、評価を行うときは重点的に深堀して行うことが必要。原因の重点的な分析、事業の目標に対する寄与度の分析等、重点的な評価が求められる。

<政策評価審議会における検討>

こうした見直しを行ってきたが、更に見直しを進めるべきということで、総務省行政評価局では、今年の4月より政策評価審議会を立ち上げている。この政策評価審議会に対して、政策評価に関する重要事項や行政評価局が行う調査

についての審議をお願いしている。また、政策評価制度部会も作り、目標管理型評価と規制評価の見直しのためのワーキンググループを立ち上げた。

<目標管理型評価>

目標管理型評価のワーキングでは、現在、メリハリのある評価を行うべきではないか、目標管理型の政策評価では政府の500の施策を網羅的に対象としているが、中には目標管理型に馴染まないものがあるのではないかとといった課題が挙がっている。

また、目標設定では、何をいつまでに実施するのか明らかではない、評価のための目標設定になっており政策実現のための適切な目標設定になっていないなどの指摘がされている。施策の分析手法では、未達成の原因分析や様々な予算事業や事務事業を行っている中で、政府の取組が目標に対してどの程度効果が挙がっているのかの深掘した分析がなされていない。最近の評価書を見ても分析ができていないものが多いとの指摘がある。

そのため、ワーキングでは、委員の先生方に各府省の事前分析表を見ていただき、評価対象の類型化や目標設定の在り方について議論をしてもらっている。

<規制評価>

規制評価のワーキングでは、規制のコストや便益についての定量化が不十分である、規制の企画立案と評価結果の取りまとめ・公表のタイミングが合っておらず、評価結果が企画立案に活かされず形だけ評価書を作っているといった指摘がある。

今後の取組としては、定量化等を通じた評価の質の向上、検討段階での評価の活用の推進、メリハリのある評価の実施等について改善方を検討している。メリハリのある評価では、費用の掛からない規制、国際条約や上位法令で義務づけられている規制や科学的知見に基づいて行っている規制について事前評価の簡易化等が検討されている。

<公共事業評価>

公共事業については、現在ワーキングを立ち上げていないが、次年度以降にワーキングを立ち上げ、当局の現地調査機能も活用して各府省の公共事業評価の見直しを進めていくことを考えている。

【最後に】本日のまとめ

政策評価は、各組織の成績表ではなく、政策の見直しのツールであることを念頭において、今後政策評価を活用してもらいたい。達成を前提とした目標設定を行うと、見直しや改善を行っていかうという意識ができず、PDCAサイクルの質は向上しない。「目標超過達成」が「優」で、「進展が大きくない」が「不可」というわけではない。

政府の政策や事務事業は、社会情勢、経済情勢の変化を見ながら絶えず見直しを図っていく必要があり、政策評価をきっかけとして、所管する政策につい

て絶えず見直しを図ってほしい。

そのためには、ロジック・モデルが重要である。政策の企画立案の前段階で、きちんと事前の分析を行っていないと、事後的な見直しも難しい状況になる。我々も、目標管理型評価の事前分析表を活用した見直し等について取り組んでいきたい。皆さんも今後とも意識して行ってほしい。

【参考】独立行政法人制度の見直し（平成 27 年度～）についての説明

独立行政法人の目標管理においても、目標の内容が不明確、評価の P D C A サイクルが十分機能していないなどの問題点が指摘されており、最近の独法改革の中でこの業績評価の仕組みの見直しも検討され、平成 26 年に独立行政法人通則法が改正され、新しい業績評価の仕組みが今年度から導入された。この新たな評価の仕組み（総務大臣が目標設定と評価のガイドラインを作成し、これに基づき主務大臣が目標設定と業績評価を行い、新たに総務省に設置された独立行政法人評価制度委員会が目標や評価結果の点検を実施）や、総務大臣のガイドラインの概要、平成 27 年 11 月の独法評価制度委員会の点検結果について紹介した。

【参考】自治体の事務事業の総点検についての説明

自治体でも経営環境は厳しい状況にあり、少子高齢化、人口の減少、税収基盤が弱いなどの問題がある。それにもかかわらず地方分権は次々に進んできて、様々な仕事が入ってくる。そうした状況の中で、市民の行政に対する要望というのも多様化してきている。こうした状況の中で、自治体における経営意識の醸成、地域特性と身の丈に応じた質の高い市民サービスを持続的に提供していくため、自治体が事務事業の総点検に取り組んだ例を紹介した。