

講義名：政策評価の現状と課題

講師：総務省行政評価局総務課企画官 尾原 淳之

講義時間：10 時 10 分～11 時 40 分

<はじめに>

国の政策評価制度は平成 13 年に中央省庁改革の大きな柱として導入された。その後 14 年が経ち、評価の仕組みや実績、手法については精緻な議論が積み重ねられ、理論面は深まりを見せている。一方、国の行政の現場では評価が役立っている実感がないとの声もある。

これは評価サイドだけの問題ではない。評価が次の政策の改善に活用されていないという原因もある。政策立案に責任を持って行う立場にある者が、どの程度評価の重要性を理解し、政策を企画・立案しているのかが重要なポイントである。

今日はこうした問題意識を持ちながら国の制度について説明し、最近の政策評価の動き、課題について説明したい。地方自治体の方でも大きな枠組みは余り変わりはないと考えている。評価の手法や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今後の参考にしていただきたい。

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>

政策評価制度の必要性については、行政改革会議最終報告（平成 9 年 12 月 3 日）において述べられていることが重要。

- 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。
- 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、それを政策の企画立案に反映させることが必要である。

→ Plan, Do だけでなく Check, Action が大切であり、組織としてこれに取り組む仕組みが必要だということである。

- 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始され、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。

→ 役所の中だけでなく、国民に対する説明責任が必要ということである。
こうした基本的思想を踏まえ導入されたのが現在の政策評価制度である。

<政策評価の枠組み>

政策評価法の大きな枠組みは2つある。一つは、政策評価を客観的にかつ厳格に行って政策に適正に反映させることによって効果的・効率的な行政を推進することであり、もう一つは政策評価の情報を公開することで政府の諸活動について国民に説明する責任を全うすることである。

政策評価は、基本的には政策を企画立案して実施する各行政機関が所掌する政策の効果を自ら評価するのが基本である。それに加えて、総務省行政評価局が評価法を所管している立場から、政策評価の基本方針、ガイドラインの作成、各府省のPDCAを回していくためのルール作り、一つの省庁では全体像が見えてこない複数省庁にまたがる政策の評価及び各府省の政策評価の点検を行っている。

評価の質を担保する仕組みとして、学識経験者の知見の活用がある。客観的な視点で見えていきながらより質のよい評価を行うことができるように取り入れている。併せて、本年4月からは、独法評価とは分離した、政策評価を専任で行う政策評価審議会の有識者のアドバイスが付加された。

こうした各府省、総務省の取組については、公表し、定期的に国会に報告することが法律に規定されている。

<政策評価法の概要>

政策評価制度の枠組み

- 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閣議決定されたもの）
- 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（後述）

《各府省の政策評価の実施》

○ 事前評価

政策形成の意思決定の前に行われるものである。対象分野としては研究開発、公共事業、ODA、規制、租税特別措置等の5分野で実施が義務づけられている。評価の手法としては費用便益分析の観点で評価が行われるものが多い。

○ 事後評価

主要な行政目的に係る政策で基本計画の期間中（3年～5年）に1回は評価を実施することが規定されている。また、政策が5年経っても未着手、10年経っても未了のものについては再評価を行うことになっている。

各府省はこれらの政策について評価書を作成し、結果を次の政策に反映していく。各府省の評価結果及び評価結果の反映状況については国民に公表し、総務省に通知する。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。

＜政策評価の主な年間スケジュール＞

ここでは目標管理型の政策評価として、各府省が主要な施策について実施する政策評価のスケジュールを典型的なものとして紹介している。

事前分析表を各府省では春ごろ作成する。事前分析表では政策により達成すべき目標、目標の達成手段としてどのような事務事業を行うかなどを明らかにする。

政策評価書は4月ころから作成する。事前分析表は同年度に行う施策について設定した達成手段・目標達成度合いの測定指標を事前に記載するものであるが、政策評価書は前年度に行った施策について目標の達成度合いを記載する。評価書の作成に当たっては有識者の知見も活用し、予算概算要求の前までに作成・公表し、その中身を概算要求に反映していく。

○ 各府省が行う政策評価

＜政策評価の対象、評価の方法＞

評価対象となる政策について、政策評価のガイドラインでは概念を3つに区分して、政策、施策、事務事業と分類している。

政策評価が主に対象としているのは、この施策レベルと事務事業のレベルである。

施策レベルの評価は実績評価方式で各府省の主要な評価は3年から5年に1回評価をしなければならない。現在は目標管理型の政策評価のガイドラインに沿って評価が行われている。政策の目的と手段の対応関係を明示しながら、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、目標の達成度合を評価する方式である。

もう一つが事務事業レベルの政策評価で、規制、公共事業、租税特別、研究開発、ODAの5分野について、事業評価方式で行うもの。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行うもので、その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を行うものである。

＜政策評価の実施状況（平成26年度）＞

平成26年度の政府全体での政策評価の実施件数は2,432件で、かなりの作業量になっている。事前評価は867件で、評価が義務づけられている5分野の政策の評価がほとんどである。事後評価は1,565件あるが、うち560件が未着手・未了の事業、678件が完了後・終了時の事業等であり、合わせて1,200件を超えている。それ以外に目標管理型の政策評価が296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。

事後評価結果について、目標管理型の政策評価296件の反映状況としては、「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件である。また、同評価の予算概算要求への反映件数が250件、事前分析表への反映件数

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 6 件の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 件の事業の総事業費は 460 億円、残事業費は 412 億円である。この残事業費が無駄に使われずに済んだとも考えられ、再評価の意味はあったのではないかと。

< 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 305 億円の予算の削減につながったと整理されている。この中には各府省が政策評価を行い事業を見直して減額要求が行われたものや、要求を行う中で予算当局による査定の判断基礎にされたものがある。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、単独府省では完結し得ない評価を実施する役割を担っており、統一性・総合性確保評価を実施している。

< 政策評価の点検 >

総務省では、各府省が実施した政策評価について点検（客観性担保評価活動）を実施しており、評価の質の向上とそれを通じた政策の見直し・改善を目指して評価の課題を指摘し、指摘事項や各行政機関の対応状況を公表している。必要に応じて、個別の評価の修正や見直し、評価マニュアルの見直し等を求めている。

平成 26 年度の点検では、租税特別措置等、規制、公共事業について個別の課題を指摘している。そのほか事前評価が義務づけられている研究開発と ODA についてはかつて点検を行っていたが、専門性の高い分野であり、かつそれぞれの領域で評価の手法が確立されてきていることから、点検対象を重点化するという点で現在は行っていない。また、目標管理型評価は平成 26 年度に本格実施されたばかりでもあり、現在は優良事例の紹介にとどまっている。

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

民主党政権下の事業仕分けで行政評価局も対象となり、評価機能の抜本的強化ということになった。その対応の一つが目標管理型の評価である。

< 目標管理型評価とは >

主要な施策の評価は各府省でも行ってきたが、今までは決まったルールのようなものがなかった。

平成 24 年度に評価書及び事前分析表について標準様式が作成された。これらのフォーマットはガイドラインの方で掲載している。政策、施策はそれぞれ中身が全く

異なり、画一的に必ず同じ様式で書くのは無理があるので、様式の変更を認めつつ記載の必要な要素をガイドラインで求めている。

目標管理型評価は実績評価方式で行うが、ここでは目標をしっかりと立てることが重要になる。政策、施策、事務事業がそれぞれ目的と手段の関係につながっていくことが大事。この流れを体系にしたものがロジック・モデルである。その目標の達成度合いを測定するために測定指標を設定する。

【ケーススタディ】道路交通事故対策（交通安全白書より）

- ・達成すべき目標→平成 27 年度までに年間の 24 時間死者数を 3,000 人以下
- ・施策→道路環境の整備、交通安全思想の普及、安全運転の確保、車両の安全性の確保、道路交通秩序の維持、救助・救急活動の充実
- ・施策効果の分析例（シートベルトの着用）→シートベルトを着用した場合の致死率 0.16%は、しない場合の致死率 2.30%に対し 14 倍低いので死者数の減少に寄与、しかし、シートベルトの着用率は 93.8%と高止まり、今後の死者数の減少には期待薄。今後はチャイルドシート、エアバックの着用や自動ブレーキが考えられる。
- ・事故の分析例（高齢者対策の強化）→死者数のうち 65 歳以上の高齢者が占める割合が高いので、高齢者に対する実践型の交通安全教育の充実、高齢運転者講習強化に取り組む。

<事前分析表>

- ①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か」を明示する。
- ②測定指標は、原則として達成すべき水準を数値化。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。
- ③達成手段は、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>

- ①測定指標ごとに実績値と目標値、目標達成の成否を記載
- ②目標の達成度合いについて、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、その区分をした判断根拠を記入
- ③目標未達成の原因分析、達成手段が目標に寄与したかなどを分析
- ④達成すべき目標や測定指標の妥当性を検証し、必要に応じ見直しを実施

【平成 26 年度主要な政策に係る政策評価の事前分析表（総務省行政評価局の事例）】

- 平成 26 年度の行政評価局の事前分析表に基づき、事前分析表について説明
- ①行政評価局の基本目標は、制度の管理、事務の処理という施策の性質上一定の限界があり、具体性には欠け、抽象的にならざるを得ない。
- ②目標（値）についてアウトプット、アウトカム、定量的、定性的な事例を紹介し、検証可能な目標（値）とする必要があることを説明
- ③達成手段について、実態把握、各省調整という業務の性質上達成手段は事業費の

みで簡潔に記載していることを説明。

【平成 26 年度主要な政策に係る評価書（総務省行政評価局の事例）】

- 平成 26 年度の行政評価局の政策評価書に基づき、評価書について説明
 - ① 「目標の達成度合い」欄について、測定結果は「進展度合いが大きくない」であり、その判断根拠は「一部の測定指標で目標が達成されず、また達成した目標についても大きな進展があったとはいえない」ためであることを説明
 - ② 「施策の分析」欄について、目標未達成の原因分析は行われているが、達成手段が目標へ寄与したかの分析が十分でないことについて説明
 - ③ 「次期目標等への反映の方向性」欄について、今後の取組方針は記載されているが、目標・測定指標の見直しが言及されておらず、今後の事前分析表作成段階で見直しが必要であることを説明

○ 政策評価の課題

政策評価の道具立ては改善してきたが、まだまだ内外から指摘を受けている。

<骨太の方針>

平成 25 年の骨太の方針では、以下の指摘を受けている。

- ・ 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を図り一体的な取組を促進
- ・ 政策評価を形式的なものとせず、効率的に行うため、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行われた。①～④までは各府省の取組、⑤～⑧については総務省の取組に対する決議である。

- ① 数値や明確な根拠に基づく評価、踏み込んだ分析の実施
- ② 目標管理型の政策評価について、目標や測定指標の改善
- ③ 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
- ④ 総合評価について、評価手法の開発等により改善
- ⑤ 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
- ⑥ 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
- ⑦ 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
- ⑧ 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>

政策評価法に基づいて行う政策評価以外に、類似の取組として行政事業レビューがある。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。それに対して、政策評価の対象施策は約 500 であり、これらについては連携し、情報の相互活用を図っている。

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
事前分析表の達成手段の事業名と行政事業レビューの事業番号の共通化を図ることで、相互に情報がアクセスしやすくなり、例えばある施策の達成手段の事務事業は行政事業レビューでどのような結果を受けているのかを見やすくなる。
- ・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、情報の相互活用
政策評価と行政事業レビューは評価・レビューの対象が異なり、担当窓口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。作業プロセスを連携して行うことにより、情報を相互に活用でき、作業負担も軽減化される。

<標準化>

平成 26 年度から評価結果の標準化を導入した。導入以前は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（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）により行うこととした。

この区分で目標超過達成、目標達成が必ずしも良いというわけではなく、目標超過達成の場合は、目標が甘すぎたことも考えられる。「相当程度進展あり」が内容的には良かったりするので、上の方の区分が必ずしもよいというものでない。成績表のようなものではなく、中身をチェックするのが重要

<重点化>

重点化には実施時期の重点化と内容の重点化がある。

- ・実施時期の重点化
今までは毎年評価していたが負担が大きいということで、3年から5年に1回計画期間中に評価を行うことを明確化した。評価を実施しない期間はモニタリングを行い、定めた測定指標を見て、進展度合いが低すぎる場合などには踏み込んだ評価を実施する。
- ・内容の重点化
評価のための評価になっているのではないかとの指摘もあるので、ポイントを絞り、深堀をして評価を行っている。視点としては
 - ①事前に想定できなかった要因の分析（外部要因があったのではないか）
 - 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がある。

○ 今後の取組

<政策評価審議会における検討>

政策評価審議会では、現在目標管理型評価のワーキング・グループと規制評価ワーキング・グループが立ち上げられて検討が行われている。

- ・ 目標管理型評価
(主な課題) ①メリハリのある評価の実施、②目標設定、③施策の分析手法
(取組) 事前分析表の例を見ながら、各府省の実情も踏まえ、具体的な目標管理型の政策評価の改善方策を取りまとめ
- ・ 規制評価
(主な課題) ・分析の質として定量化が不十分、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いかされていないという実態がある。
(取組) 各府省に、政策評価の改善方策を提示
- ・ 公共事業
公共事業については、現在課題の洗い出しを実施しており、来年度からワーキング・グループの設置して行う予定である。

【参考】様々な場でPDCAの実施が求められている。

- 1 個別の法律においても「評価結果を踏まえた見直し」を規定
 - ①産業競争力強化法（平成 25 年法律第 98 号）では「・・・、重点施策の進捗及び実施の効果に関する評価を行い、その評価の結果・・・」と規定
 - ②水循環基本法、健康・医療戦略推進法、小規模企業振興基本法、内水面漁業の振興に関する法律、アレルギー疾患対策基本法、アルコール健康障害対策基本法、消費者教育の推進に関する法律、消費者安全法、肝炎対策基本法などにおいても、施策の効果の評価を踏まえ一定期間ごとに基本方針・基本計画等を変更する旨の規定がある。
- 2 閣議決定において {PDCAの実施} を規定している例
 - ①まち・ひと・しごと総合戦略（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定）
「・・・、それぞれの進捗についてアウトカム指標を原則とした重要業績評価指標（KPI）で検証し、改善する仕組み（PDCAサイクル）を確立する。」
 - ②日本再興戦略（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）
「・・・、客観的、定期的、及び総合的に政策の成果を評価できるよう・・・」
「・・・、個別施策の「進行管理」を行うこれまでどおりのボトムアップ型のPDCAを実施する必要がある。」

【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る。

【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。

・達成を前提とした目標設定では、政策の見直し・改善は見込めない。勘違いしている人もいるので皆さまにも改めて認識していただきたい。

・「目標超過達成」が「優」で「進展が大きくない」が「不可」ではない。「進展が大きくない」なら、その理由をどう分析し、政策をどう見直ししていくかが重要

◆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（事前分析表の作成段階）で、事前の想定を十分に行うことが重要

政策の立案する部局と評価部局との有機的な連携が必要。私たちも重要と思っているが皆様も念頭において行っていただきたい。