

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 稲垣 好展

講義時間：10 時 30 分～12 時 00 分

## 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、政策評価制度の必要性が指摘されている。

- 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、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 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仕組みを充実強化することが必要
- ③ 評価機能には行政の公正・透明化を促す効果もある。

このあと、平成 10 年 6 月に中央省庁等改革基本法が成立し、政策評価機能の強化が条文に盛り込まれ、平成 13 年 1 月の中央省庁再編と同じタイミングで政策評価制度が導入された。政策評価法自体は平成 13 年 6 月に成立し、翌年 4 月に施行された。

#### <政策評価の枠組み>

政策評価の大きな枠組みは 2 つある。①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、②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する。

政策評価の目的には、効果的・効率的な行政の推進と政府の諸活動についての国民への説明責任である。

#### ◇ PDCA サイクル

政策評価の基本は、各府省が自ら政策を Plan（企画）し、Do（実施）し、Check（評価）し、Action（企画に反映）する。総務省行政評価局では、政策評価に関する基本的事項の企画立案、各府省が行った評価の点検、複数府省にまたがる政策評価の実施を行う。また、各府省が行った政策評価の結果とその反映状況については各府省が公表するとともに、総務省行政評価局が取りまとめ、国会への報告を行っている。

#### <政策評価法の概要>

まず、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）が作成され、それに基づいて各府省で基本計画（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。）を作成し、

さらに各府省で毎年実施する政策評価の実施計画を定める。この実施計画により自ら政策評価を実施していくことになる。

#### 〈各府省の政策評価の実施〉

政策評価の実施に当たっては、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を行うこと、併せて学識経験者の知見の活用が求められている。

政策評価法では、事前評価と事後評価が定められている。

##### ○ 事前評価

政策を実施する前に行う評価であり、①国民生活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、に該当する政策（政令で規定）として、対象分野としては研究開発（10 億円以上）、公共事業（10 億円以上）、ODA（無償資金協力は 10 億円以上、有償資金協力は 150 億円以上のもの）、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。

##### ○ 事後評価

各府省の主要な行政目的に係る政策について政策決定後に行う評価である。また、事前評価を行い政策が決定されてから 5 年経っても未着手のもの、政策を実施後 10 年経っても未了のものについても事後評価を行うことになっている。

これらの政策について各府省は評価書を作成し、結果を次の企画立案に反映していく流れとなっている。

#### 〈総務省行政評価局の役割〉

総務省行政評価局では、各府省から送られてくる政策評価書の点検、必要に応じで複数府省にまたがる政策評価などを行っている。

#### 〈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行う際には、事前分析表と政策評価書を作成する。事前分析表は全施策について毎年度作成している。政策評価書は毎年度作成する必要はなく、節目、節目で作成すればよい。

事前分析表は政策を実施する前に作成し、政策評価書は評価を実施する年度に 4 月ごろから作成する。評価書については有識者の意見を聞いたうえで、夏ぐらいに公表し、予算要求などに反映させていく。

##### ○ 各府省が行う政策評価

##### 〈政策評価の対象、方法〉

政策評価に関するガイドラインでは、政策評価を行うに当たって、政策体系を基本計画や実施計画を作成する際に併せて公表することとされている。政策体系はピラミッド型で、政策、施策、事務事業の 3 層構想になっている。

ここでいう「政策」は達成目標に向けた基本的方針、次の「施策」は「政策」を実現するための具体的方策や対策、「事務事業」は「施策」を具現化するための個々の行政手段となっている。それぞれが上位の目的を実現するための手段となってお

り、目的と手段の関係でつながっている。

事務事業レベルの評価は、事業評価方式で行う。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をするものと必要に応じ事後の時点で事前の時点で行った評価内容を検証するものがある。

一方、施策レベルの評価は実績評価方式を取っている。その一つとして目標管理型評価があり、後ほど詳しく触れるが、全府省が施策の約 500 の施策を対象に評価を行っている。実績評価はあらかじめ目標を設定し、事後に目標の達成度合いについて評価する方式となる。

#### <政策評価の実施状況（平成 26 年度）>

政府全体での実施件数は 2,432 件で、うち事前評価 867 件、事後評価は 1,565 件である。その内訳は、事前評価は事業評価方式で公共事業が一番多く 348 件(40.1%)、研究開発が 155 件(17.9%)、租税特別措置が 138 件(15.9%)、規制 109 件(12.6%)、政府開発援助 63 件、その他 54 件である。事後評価は目標管理型評価が 296 件(18.9%)、未着手・未了の事業（公共事業、政府開発援助）が 560 件(35.8%)、完了後・終了時の事業等（研究開発課題、公共事業等）が 678 件(43.3%)、その他が 31 件となっている。

#### <政策評価の反映状況（平成 26 年度）>

事後評価結果については、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、また、予算概算要求への反映状況等については、「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。

事後評価の未着手・未了の事業（公共事業、政府開発援助）を対象とした評価 560 件で、そ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 件は、簡易水道事業関係で、隣接する上水道から導入を受ければその方が安くなることが分かり、簡易水道の再編事業が中止となったもの。金額ベースでは総事業費 460 億円に対し、412 億円の残事業費があったので、これらの額は使わずに済んだことになる。

#### <予算への反映状況（平成 27 年度予算）>

各行政機関が行った政策評価結果に基づき、個々の事務事業の効率性の検証を行うなど、政策評価は予算編成において適切に活用されている。

平成 27 年度政策評価結果の予算への反映状況は 305 億円となっている。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 百万円の削減となっている。また、外務省のインフラ・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シップ等について、これまでの事業成果を分析し、貿易投資促進への寄与度が高い事業等に重点化を図り、対象経費を削減した。

### ＜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、統一性確保評価及び総合性確保評価がある。

統一性確保評価は、例えば検査検定制度の政策評価や特別会計制度の活用状況に関する政策評価などを実施しており、複数の府省に共通する政策について、政府全体の統一性確保を図る見地から評価を行うものである。

総合性確保評価は、消費者取引に関する政策評価やワークライフバランスの推進に関する政策評価のように、複数の所掌に関係する政策についてその総合的な推進を図る見地から評価を行うものである。

### ＜政策評価の点検＞

また、総務省では、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、点検（客観性担保評価活動）を実施しており、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の必要性等を指摘し、指摘事項や各行政機関の対応状況を公表している。

平成 26 年度の点検件数等は、租税特別措置等が点検件数 144 件、指摘件数 133 件。規制の点検件数は 119 件、指摘件数 69 件。公共事業の点検件数は 58 件、指摘件数 18 件。目標管理型の指摘件数は 296 件で、「標準化・重点化」の実施状況を中心に点検を行っている。

政策評価については、制度上はまず各府省が自ら実施することになっているが併せて総務省が制度の企画立案、複数府省にまたがる政策評価と政策評価の点検を行っている。

## II 政策評価を巡る最近の動き

先ほど政策評価の導入の経緯で、平成 9 年の行改革会議での指摘を受け、中央省庁改革法で政策評価の重要性が盛り込まれ、中央省庁改革と同時に政策評価制度が導入されたが、その後は、平成 19 年に規制の事前評価が義務付けられ、租税特別措置の事前評価も平成 22 年から導入、そして平成 24 年に目標管理型の政策評価を導入した。

### ○ 目標管理型の政策評価の実施

#### ＜目標管理型評価とは＞

目標管理型の評価は実績評価に該当するが、平成 24 年までは評価の様式や共通のルールがなかった。それを 24 年度から標準様式と共通のルールを導入した。毎年度事前分析表を作るようにし、節目・節目で政策評価を行っているが、その際の標準の様式、ルールを導入している。

この評価に当たっては、ロジック・モデル（政策が意図した状況を実現するまでの流れを目的と手段の連鎖体系として論理的に体系化したもの）に即して、目標及び測定指標を設定する。

例として、道路交通の安全確保では、政策は「安全で安心できる交通の確保」があり、その実現のための施策の一つに「道路交通の安全性の確保・向上」がある。その下には幾つかの事務事業が続く。この施策の目標としては、「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、道路交通の安全性を確保・向上する。」がある。この目標を達成するための達成度合いを測る指標として「道路交通による事故危険箇所の死傷事故抑止率 (%)」の測定指標を設定する。

#### <事前分析表>

この事前分析表は、標準様式で毎年度作成することになっており、記載の流れは次のとおり。

- 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>

この政策評価書の標準様式の流れは次のとおり。

- 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

#### ○ 政策評価の課題

政策評価が導入された平成13年から15年が経ち、様々な課題も投げかけられている。近年の主なものは次のとおり。

#### ◇「実効性あるPDCAサイクルの確立に向けて」(平成25年5月経済財政諮問会議)

- ・評価の目的は、評価結果を政策の見直しに活かすことである、という当たり前の点を徹底し、評価を自己目的化しない。
- ・メリハリのある評価の実施が必要
- ・評価に当たっては、その影響を定量的に示し、分かりやすく客観的なデータや事実に基づいて行うことが提言された。

#### ◇「経済財政運営と改革の基本方針」(平成25年6月閣議決定)

- ・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ならず、効率的に行うため、メリハリのある取組を推進することが決定された。

#### <国会決議>

平成 27 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、8 点指摘されている。①～④までは各府省の取組、⑤～⑧については総務省の取組への決議である。

- 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 総務省の客観性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>

政策評価は約 500 施策を対象としており、行政事業レビューは約 5,000 の事務事業を対象としている。これらの相互活用を図るため次のことを実施した。

- ・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

これらの実施により次の効果が期待される。

- ・政策の見直し・重点化、予算の縮減・効率化
- ・双方の作業の共通基盤整備による事務負担軽減

### <標準化>

各府省の評価書の評価結果についてはバラバラで、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とから、平成 26 年度からこの標準化を導入し、各府省共通の 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、施策の進捗状況を横断的に把握しやすくした。

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や資源投入量が多すぎたことも考えられる。「相当程度進展あり」と「進展が大きくない」の違いは主要指標が進んでいるか進んでいないかの違いがある。「目標に向かっていない」は主要指標も全く進んでいないので事業の廃止も含めた抜本的見直しが必要となる。

### <重点化>

#### ・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、例えば 3 年に 1 回程度評価を行い、その間はモニタリングを行い、定めた測定指標を見て、進んでいる場合は踏み込んだ評価は行わず、進展度合いが低すぎる場合は、踏み込んだ評価に入っていく。

### ・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、評価をポイントを絞り、深堀をして評価を行っている。例えば、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）、達成手段の有効性・効率性の検証、未達成となった原因の分析、目標の妥当性と必要な見直しを実施する。

評価の実施時期を重点化することで、評価にメリハリをつけて、評価の内容の重点化ができるようにしたということである。

## ○ 今後の取組

### ＜政策評価審議会における検討＞

平成 27 年 4 月に発足した政策評価審議会では、総務大臣の諮問事項に関する調査審議（各府省が行う政策評価、総務省が行う行政評価局調査）、総務大臣への意見具申を行う。

現在部会の政策評価制度部会では、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・グループを立ち上げて検討が行われている。

政策評価について、①政策の改善・見直しへの一層の活用、②各府省担当者の作業負担の軽減を中心に、当面、以下の 3 分野の改善方策等の検討を行っている。

### ・目標管理型評価

目標管理型評価は、次の課題について、中間取りまとめに向けて審議いただいている

- ①メリハリのある評価の実施：目標管理型の政策評価になじまないと考えられる施策が含まれている。
- ②目標設定：目標（測定指標）について、「いつまでに、何について、どのようなことを実現するのか」が必ずしも明らかにされていない。
- ③施策の分析手法：未達成の原因分析や達成手段の目標への寄与等の分析が行われている。

### ・規制評価

規制評価についての主な課題は次のとおり。

- ①分析の質として定量化が不十分
- ②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

定量化については平成 26 年度に総務省が点検した 84 件のうち定量化・金銭化されたのは 1 件のみで、なかなか難しいことを表している。

タイミングについては、企画立案する前の段階で規制の評価をして、それをもとに企画立案するのが理想だが、実際にはパブリックコメントや閣議決定をするタイミングに評価結果をまとめることが多く、企画立案にうまくいかせていない。また、政治的な要素で結論が決まっているケースもある。

これらをうけ、次の改善方策を検討することとしている。

- 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

#### ・公共事業

公共事業については、現在課題の洗い出しを現地調査機能を活用した情報収集・分析、臨時委員・専門委員の知見を活用して実施しており、来年度からワーキング・グループを設置して行う予定となっている。

#### 【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る。