

政策評価に関する統一研修（地方研修）名古屋会場講演概要

平成 27 年 12 月 11 日開催

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 竹中 一人

講義時間：10 時 20 分～11 時 50 分

<はじめに>

政策評価は地方公共団体で先行して発展し、国よりも地方の方が進んでいるところもあるが、国ではこのように進めているということで参考にしてもらいたい。

○ 政策評価によく似た言葉について

今日のテーマに入る前に、政策評価に類似した言葉について紹介したい。政策評価以外に、行政評価、業務監査、行政評価・監視、監察、会計監査、行政事業レビューなどがある。

なお、地方公共団体の評価については、「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」（平成 26 年 3 月 25 日付総務省自治行政局発表資料）において、「行政評価」とは、政策、施策及び事務事業について事前、事中、事後を問わず、一定の基準、指標をもって妥当性、達成度や成果を判断するものと定義されている。

○ 政策評価と行政評価（・監視）等の違い

政策評価と行政評価（・監視）及び行政事業レビューとの違いについて触れる。

政策評価は、教科書によると、「政策の効果等に関し、科学的な知見を活用しつつ合理的な手法により測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行うもの」とされている。

行政評価（・監視）は行政運営の改善・適正化を図るため、主に合規性、適正性、効率性等の観点から、行政機関の業務の実施状況をチェックするもので内部管理業務も対象としている。

行政事業レビューは会計サイドからアプローチしているもの。概算要求前に原則全ての事業について、予算が最終的にはどこに渡り、何に使われたかといった実態を把握し、外部の視点も活用しながら、過程を公表しつつ、事業の内容や点検を行い、その結果を予算の概算要求や執行等に反映させる取り組みになっている。予算面からのアプローチになっていることがポイント。

○ 今日の進め方

I で国の政策評価制度の概要について、II では政策評価を巡る最近の動き、それに対する課題、これまでの取組、今後の取組について話していきたい。

I 国の政策評価制度の概要

○ 政策評価制度の概要

<政策評価の目的>

政策評価の目的は、政策評価法第 1 条では政策評価の客観的かつ厳格な実施を推進し、その結果の政策への適切な反映を図ること、政策評価に関する情報を公表す

ることにより、①効果的かつ効率的な行政の推進、②政府の有するその諸活動について国民に説明する責任が全うされるようにするとされており、政策評価に関する基本方針では、政策の効果等に関し、科学的な知見を活用しつつ合理的な手法により測定又は分析し、一定の尺度に照らして客観的な判断を行い、その結果について、①政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うことに資する情報を提供すること、②政策評価の結果を次の政策に反映させ、政策に不断の見直しや改善を加えることとされている。

政策にとって一番重要なことは、実施した政策の成果を測って、それを次の政策に生かしていくことになる。

<政策評価の枠組み>

政策評価には、各府省が自ら評価を実施する評価と、総務省が制度官庁の立場から実施する複数府省にまたがる政策の評価がある。

P D C A サイクルで Check に当たる部分が評価になるが、P、D、Aについてもそれぞれの部分で評価が加わることもある。

<政策評価法の体系>

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

《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。また、学識経験者の知見の活用を図る。

○ 事前評価

国民生活等に相当程度の影響を及ぼすこと、政策効果の把握手法が開発されているもの等に該当する政策で実施が義務づけられており、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分野がある。

○ 事後評価

主要な行政目的に係る政策及び未着手・未了の政策について実施が義務づけられている。

これらの政策については各府省は評価書を作成し、結果を次の政策の企画立案に反映していく。それぞれの基本計画や評価書、評価結果の政策への反映状況については各府省が国民に公表し、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仕組み

みである。

○ 各府省が行う政策評価

<政策評価の対象>

スライドの図は政策体系をピラミッド型の図にしたもの。

3つに概念を区分して、政策、施策、事務事業に分類している。

施策については実績評価方式により、事務事業については事業評価方式により評価を実施している。

<政策評価の方法>

実績評価方式は、最近では目標管理型の政策評価といわれているが、政策を決定した後で、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もの

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もの

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総合評価方式がある。

<目標管理型の政策評価とは>

目標管理型の政策評価は実績評価方式を用いた政策評価で、あらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる「施策」レベルの事後評価である。重要な点はこの評価に当たっては事前分析表を作成して行うことである。

<政策評価の主な年間スケジュール>

各府省と総務省の動きを書いている。

事前分析表を各府省では春ごろ作成し、有識者の意見を聞いて、確定し、公表する。4月からは政策評価書を作成し、有識者の意見を聞いて確定する。その中身を8月中旬ごろに概算要求に反映していく。政策評価書の作成の意義は評価書を作成して次の政策につなげることにあるので、次につなげる予算要求に使う。政策を中止する場合の判断材料にも使われる。

総務省では前年度に実施された政策評価等の国会報告を行うとともに、各府省が作成している政策評価書を随時点検しており、複数府省にまたがる評価を行っている。また、年度計画としては3月には行政評価等プログラムを策定している。

<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件になっている。うち事前評価は867件、事後評価は1,565件で、事後評価のうち560件が未着手・未了の事業（公共事業、政府開発援助）、678件が完了後・終了時の事業等（研究開発課題、公共事業等）。そ

れ以外に主要な施策の目標管理型の評価が 296 件となっている。

<政策評価の反映状況（平成 26 年度）>

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。

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 件の内訳は厚生労働省が 5 件、国土交通省が 1 件である。厚生労働省の 5 件は、総事業費 460 億で残事業費は 412 億円であり、この残事業費分が使われずに済んでいる。

<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った結果、事業を見直して、前年度の要求の削減や要求を行う中で予算当局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、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、この評価は総務省が実施する役割を担っており、統一性確保評価及び総合性確保評価を実施している。

<政策評価の点検>

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、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 年度の事前評価が義務づけられている 5 分野のうちの点検状況は、租税特別措置、規制、公共事業の点検を行った実績になっている。

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～概要～

<目標・測定指標>

ロジック・モデルは、政策が意図した状況を実現するまでの流れを、目的と手段の連鎖関係として論理的に体系化したものであるが、これに即して、目標及び測定指標を設定する。

例としては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が、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。」があり、この目標を達成するための指標として「道路交通による事故危険個所の死傷事故抑止率(%)」の設定がある。

(参考) 測定指標の例

測定指標の例を掲載している。目標についてはできる限り定量的な目標値にすることが望ましいが、無理に定量化できないものまで設定する必要はない。ただ安易に定量化できないと諦めることは良くない。

<事前分析表>

自治体の方では今までにやられてきているだろうと思うし、国の各府省においても今までやってきていたが、政策の事前分析を統一されたフォーマットで実施することになった。ここに明示するものとしての留意点は次のとおり

- ①「いつまでに、何について、どのようなことを実現するのか」明示
- ②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
- ③予算事業は行政事業レビューの事業単位で、非予算事業（法律、租税特別措置等）についても明示

<政策評価書>

現在はこの統一したフォーマットで評価を実施しており、その留意点は次のとおり

- 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区分のいずれかに当たるか、また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の分析を実施
- ④達成すべき目標や測定指標の妥当性を検証し、必要に応じて見直し

(参考) 目標管理型の政策評価の点検結果（概要）

【点検結果】

総務省での点検結果、平成26年度に評価を実施した行政機関【17行政機関】が目標達成度合いを5区分で明示したものとなっていたが、目標達成度合いの測定がガイドラインに沿って行われていない等の課題も見られた。

【今後の方向性】

- 今後の目標管理型の政策評価の実施に当たって、ガイドラインを踏まえた一層の評価の質の向上が図られるよう、次のような課題を各府省に共有した。
- ・目標の妥当性や目標達成度合いに係る要因を分析するなど、踏み込んだ評価を実施
 - ・行政事業レビューとの連携

○ 政策評価の課題

政策評価については内外から課題を指摘をされている。

<骨太の方針>

平成 25 年の骨太の方針では次の指摘がされた。

- ・ 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

<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なされた。①～④までは各府省の取組、⑤～⑧については総務省の取組への注文である。

- 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
特に、⑦、⑧は地方に関係したものである。⑧については行政評価局が担当する。

○ これまでの取組

<レビューとの連携>

政策評価に類似した取組として行政事業レビューがあり、次の連携に取り組んできたところ。

- ・ 政策評価の事前分析表と行政事業レビューの事業名と事業番号を共通化して、相互の参照が可能になった。
- ・ 作業プロセスにおける連携を強化して、施策と事務事業の状況を一体的に把握できるようにした。

これによって、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の軽減

●作業プロセスの相互連携の年度スケジュール

政策評価担当部局、行政事業レビュー担当部局の相互連携の年度スケジュールについては、4 月当初の政策評価書と行政事業レビューシートの事業名・事業番号の共通化による情報の相互活用に始まり、省内作業プロセスの相互連携、有識者意見の聴取について、会合の合同開催を実施。結果の取りまとめを施策と事務事業の状況を一体的に把握し、見直す。公表については HP にリンクを貼るな

ど、両者を一覧しやすい形で分かりやすくして行い、政策の改善・見直し、8月末の予算要求の確定につなげている。

<標準化>

目標管理型の評価結果は従来各府省により標語がバラバラで、施策の進捗状況が分かりにくかったが、各府省共通の5区分により評価することにより、施策の進捗状況を横断的かつ分かりやすく把握することを可能にした。

<重点化>

●実施時期の重点化

単に毎年度評価するのではなく、施策の節目にあわせて3年に1回程度実施し、評価未実施の年度はモニタリングで進捗状況を管理する。

●内容の重点化

目標達成状況のチェックだけでなく、次のような踏み込んだ評価を行うことにした。

- ①外部要因等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

<政策評価審議会における検討>

今までは政策評価と独立行政法人評価とを同一の委員会で審議を行っていたが、独法の部分が独立し、政策評価については新たに立ち上げられた政策評価審議会において審議することとなった。この審議会では、政策評価だけではなく、総務省が行う行政評価・監視も審議事項となっている。

同審議会の政策評価制度部会では現在目標管理型評価ワーキング・グループと規制評価ワーキング・グループを立ち上げ検討が行われている。

目標管理型評価については、主な課題として、①メリハリのある評価の実施として、栄転事務などの法律に基づく事務の執行など目標管理型の評価にはなじまない施策があること、②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こと、③施策の分析手法について、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十分に行われていないことがあり、現在検討されている。

規制評価については、主な課題としては分析の質の問題として、定量分析が不十分や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、これらの課題への対応が検討されている。

【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、各行政機関ごとに事前分析表、評価書、行政事業レビューシート、政策評価調書等の情報を一覧で見ることができるようになっている。