

政策評価に関する統一研修（熊本会場）講演概要

平成 28 年 1 月 27 日開催

講演名：実績評価方式等による施策レベルの政策評価を実施する際の留意点

講師：総務省行政評価局行政評価制度研究官 松本 順

講演時間：14 時 50 分～16 時 20 分

<はじめに>

まず、目標管理型の政策評価についてお話する。主に使われる方式は実績評価方式が中心だが、総合評価方式を使う場合もある。それらを総称して目標管理型の政策評価と言っている。政策－施策－事務事業からなる政策体系の中段に位置する施策を対象として行われており、この施策は各府省の合計で 500 位ある。評価は毎年やるのではなく、あらかじめ設定した目標の達成度合いを測定するをモニタリングのみを行う年もある。目標の設定は本省で行われるが、測定指標がどのように推移しているのかをフォローするモニタリングは出先の現場で収集されたデータが活用される。もし、そういう作業にあたるならば政策評価を行うためのデータ収集という背景を意識しながら行えばよいのではないか。

「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」では、政策評価を行う上で各府省が合意し取組んでいる基本的なルールが決められている。このガイドラインの制定において、政策評価を行う前提として、あらかじめ当該政策により達成すべき目標や達成手段について記載した事前分析表を作ることが決められた。同ガイドラインでは事前分析表の標準様式も定めてある。また、評価書の標準様式も定められている。

平成 26 年度には、約 500 施策のうち 296 施策について、目標管理型の政策評価として評価結果が公表された。その評価結果は同年度に総務省で点検・チェックを行い、課題が明らかにされたので、その内容を紹介しながら、今後 27, 28 年度以降評価を進めるに当たり留意頂きたい点を御紹介したい。

I 国の目標管理型の政策評価

<制度概要>

◇目標管理型の政策評価とは

- ・宮内庁を除く 20 の府省がやっている。主要な 500 の施策を対象に事後に行う評価
- ・あらかじめ当該政策の目標と測定指標を設定し、事前分析表で明らかにする。評価の際には、測定指標を用いて目標の達成度合いを評価する。
- ・例えば、観光立国の推進の施策。測定指標は日本に来る外国人の人数とし、平成 32 年に 2,000 万人という目標を立て取組んだ。
- ・目標管理型の政策評価は標準化と重点化の推進に取り組んでおり、平成 26 年度から

本格実施

◇評価結果の標準化

評価結果の標語が各府省で区々であったため、評価した結果が横並びで比較しづらかった。このため、評価結果を標準化し各府省共通の5区分で評価することとした。「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」の5つ

◇実施時期の重点化

評価を毎年行うのではなく、3～5年の施策の節目で評価を行い、評価を行わない年はモニタリングを実施し、測定指標がどう推移しているのか実績を測定することとした。評価書作成事務の軽減、作業の軽減化を図ることが目的

◇内容の重点化

評価を行う年には深く掘り下げた評価を行う。目標の達成度合の測定に加え、目標を達成しなかった場合には原因を分析するなど踏み込んだ評価を実施。掲げた達成手段が有効か達成手段の有効性・効率性を検証、立てた目標が妥当かどうかの視点からの検証を行う。

<年間スケジュール（平成26年度）>

政府の予算概算要求の財務省への提出期限が8月末なので、これまでに評価書を作成・公表することで、評価結果を予算に反映する。事前分析表はその前に作る。評価書については有識者の意見も聞く。

総務省はそれに点検を常時行う。必要があれば改善の意見を通知する。

<事前分析表>

事前分析表の様式では、作成責任者を記載する。課長クラスの作成責任者名を記載し、事前分析表自体の責任者は誰かを明らかにする。

測定指標については、基準値を定め平成何年度にどれだけのデータ・数値であったか、いつまでにどれだけの目標アップさせるのかを明らかにする。年度毎の目標値を上段に下段に実績値を書く。測定指標の選定理由、目標値の水準、目標年度の設定根拠も明らかにする。

目標の達成手段も明らかにする。予算事業が達成手段となることが多いが、新しく法律を作る、税制を改正する、体制の強化を図るなどといったことが入る場合もある。

予算事業については、行政事業レビューという別のスキームでも点検が行われており、これとの連携を図る観点で行政事業レビューでの事業の番号も記載する。これにより行政事業レビューでどういう結果が出たのかをチェックして検索するときにとり着きやすくなる。

<政策評価書>

前半は事前分析表と同じつくり。施策名、施策の概要、達成すべき目標、予算・執行額、施政方針演説等の主なもの、測定指標といった欄は同じものが使える。

目標の達成度合いの測定結果が共通 5 区分のいずれに当たるかを書き、そう判断した理由も記載する。

施策の分析の欄では、目標の達成度合いの測定結果に基づいて、何が問題か、達成手段が有効で効率的・効果的であったのか、当初想定できなかった外部要因があったかなどを分析する。

次期目標への反映の方向性欄では、達成すべき目標や測定指標を見直す必要があるか、予算にどう反映するのかを書く。

II 点検結果からみた政策評価実施上の留意点

<国の目標管理型の政策評価の点検の視点>

総務省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、点検を実施している。点検の結果、必要に応じ、補足説明、評価マニュアルの見直し、評価の修正・やり直し等を要求したり、指摘事項や対応状況を公表したりしている。

目標管理型の政策評価に係る点検では、評価の標準化・重点化が適切に実施されているのかを中心に点検を行った。点検の結果と、それを踏まえた留意点についてこれから述べる。

<各府省の共通課題（平成 26 年度）>

点検の結果、次の各府省の共通課題が見られた。

①目標達成度合いに係る要因等の分析

標準化の視点。目標設定の妥当性や目標達成度合いに係る要因等を十分に分析することが必要

②達成手段が目標へ有効に寄与しているかの分析

達成手段がいかに目標の実現に寄与するかを事前に明らかにした上で、事後に当該想定を検証することが必要

・検証に当たっては、できる限り、以下のような分析を実施

ア目標に対する実績はどのような要因により得られたのか

イ達成手段により得られた実績は事前の想定どおりか

③政策評価と行政事業レビューとの連携確保

行政事業レビューにおける指摘を踏まえて、どのような事業の見直しを行い、当該見直しが施策の目標設定や目標達成度合いにどのように影響するのかを把握するなど、政策評価と行政事業レビューとの間で情報等の相互活用を図る。

<標準化>

1 5 区分の明示

目標管理型の政策評価を実施した全ての行政機関が共通 5 区分により評価結果を明示していた。

2 目標達成度合いの測定結果

9割が「目標達成」、「相当程度進展あり」という評価結果

3 課題

目標達成度合いの測定に当たり、以下のような課題もみられた。

①事前分析表であらかじめ設定した測定指標と異なる測定指標を用いて評価している。

- ・異なる測定指標を用いる場合には、その理由をきちんと説明すべき。政策評価は国民に対する説明責任の責務も負っているため国民にとって分かりにくい評価書では意味がない。

②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。

- ・目標未達成の指標があるにも関わらず、「目標達成」としている評価書が見られた。
- ・逆に、全ての測定指標で目標を達成しているにもかかわらず「相当程度進展あり」、「進展が大きくない」と低く評価したものもある。「目標達成」とすべき。

<重点化>

1 実施時期

平成26年度は、約4割(17行政機関中7行政機関)が評価の実施時期を重点化した。

6割の省庁はまだ毎年やるというやり方をしている。

重点化を実施している省庁は公正取引委員会、復興庁、総務省、外務省、文部科学省及び環境省。平成27年度からやる予定であるのは内閣府、公害等調整委員会及び法務省。毎年度やると考えたのは警察庁、金融庁、消費者庁、財務省、経済産業省など。毎年同じだけやるという省庁、政策の節目毎にやらない省庁もある。

平成27年度以降、実施時期を重点化する省庁が増えていくと思う。

2 内容

内容の重点化については、ガイドラインに基づく取組の初年度でもあり、目標達成度合いの測定に加え、踏み込んだ評価が十分に行われているとはいえないものの、踏み込んだ評価も一部の省庁で見られた。

① 目標を達成しなかった原因の分析等

原因分析を踏まえて政策の見直し・改善の方向性が明らかにされているものが見られた。

例えば、内閣府のバリアフリーの施策の中で「バリアフリーの認知度」という測定指標について、25年度は100%まで上げようという目標を立てたのに対し、実績値は91.3%であった。これについて年代層別に深く分析すると、20代以下の年代層で認知度が90%を下回るということが明らかになったので、周知活動にSNSを使うような形で20代以下の若年層に対する周知の取組を強化しようという改善を導き出した。評価結果を踏まえた見直しがきちんと行われている例。

② 達成手段が目標へ有効に寄与しているかの分析

特定の場合（測定指標単位の目標達成度合いが150%超や50%未満の場合など）に、目標に対するどのような要因（達成手段、想定外の外部要因など）により得られたのかの分析を行う評価の枠組みを構築した上で、分析が行われているものがあった。

<重点化（事例）>

●定量的な評価の枠組みを構築（農林水産省）

1 測定指標単位の目標達成度合いの判定

目標達成度合いが150%を超えるとA⁺、90%以上150%以下はA、50%以上90%未満はB、50%未満はCと判定。測定指標毎に達成度合いをまず判定する。

2 ガイドラインで定めた評価5区分の判定

5区分のどれに該当するのかをどう組み合わせで判断するのかのルールを決めている。ガイドラインで「目標超過達成」は全ての測定指標で目標が達成され、かつ、測定指標の主なものが目標を大幅に上回って達成されたと認められたものとされているのに対し、農水省では全ての測定指標がA⁺又はAであり、かつ主要な測定指標のうち半数以上がA⁺であるとき「目標超過達成」とすることとしている。

このように、複数の測定指標を設定した場合、1つ1つをAからCまで判定したうえで、その数がどのように分布しているかを整理した上で達成度合いを決定するルールを定めている。定量的な評価の枠組みを定めている。

3 測定指標についての要因分析

しっかりやっている。

<具体的な例>

政策「農業・農村における6次産業化の推進」で地産地消の推進の施策を評価した。目標は学校給食における地場産物の利用の促進。測定指標は13あるうちの1つの「学校給食における地場産物を使用する割合」で基準値は22年度が25%を目標値は27年度までに30%に上げる。実績値は24年度は25.7%に上がったが25年度は25.1%に下がった。年度毎の目標値も立てた。25年度の年度毎の目標値は27%に対し25.1%で目標達成度合いはC。最終的には13の指標を見渡し相当程度進展ありと評価をしている。

なぜ、目標を達成できなかったのかの分析もしている。外部要因は、学校給食の原材料の多くを占める野菜について調査時期に生育状況や価格が高い等の理由から入手しづらかった地域があったことや東京電力福島第一原発事故の影響により、被災地域における学校給食への地場産物の使用が消極的となったという要因があった。内部要因は、学校給食で地場産物の優良事例の紹介や献立情報などの普及啓発事業を補助事業として行ったが進まなかった。「食材を一定量、一定の品質で確保すること」が必要の声があった中で生産・供給体制の構築を進めるには至らなかったという要因があった。

次期目標等への反映も分析している。文科省と連携して知事あてに利用促進の文書を出すとともに第2次食育推進基本計画で27年度まで30%以上にすると周知する。情

報収集・普及啓発に加え26年度からは学校給食の食材として地場産物を安定的に生産・供給する体制づくりのモデル事業を新しく構築する。スーパー食育スクール事業も新しくする。取組は次のステップへの見直し結果になる。

<行政事業レビューとの連携>

行政事業レビューで受けた指摘を踏まえたものになっているか。工夫している例。

[事例1] 国産農畜産物を軸とした食と農の結び付きの強化（農林水産省）

目標（達成すべき目標）は生産数量目標の達成に向けた国産農畜産物の消費喚起及び供給拡大で、測定指標は消費者ニーズの高い優良果実の供給拡大（優良品目、品種への転換割合）を立て、20年度基準値0%だったものを6年後には3%まで上げる。25年度は年度ごとの目標は2.4%に対して1.7%という実績だったので達成度合いは71%で判定はBと評価した。評価結果を政策にどう反映したのかの欄では事業の見直しや新しい方向を打ち出す。見直しも行政事業レビューの段階でこの事業に対する指摘が行われた。それを踏まえて政策評価でも連携して評価を行った。

[事例2] 交通安全対策に関する広報啓発・調査研究等（内閣府）

「第9次交通安全基本計画」に基づき、啓発を図り、「春・秋の交通安全運動」などの事業を推進する事業について、測定指標は普段から交通安全を意識していると思う人の割合で、目標は9割だが40%しか達成できなかった。目標は達成できなかったが、結果をふまえて測定指標について見直し変更する判断をした。平成25年度の行政事業レビューの結果において、事業の効果を把握するよう指摘を受けたことも踏まえ測定指標を事業の効果を把握できるよう変更。以前は普段から交通安全を意識していると思う人の割合、事業と無関係な指標を立てた。変更後は交通安全運動を行った結果を通じて交通安全を意識している人がどれくらい変化したのかの割合に変えた。

<その他（評価の質を高める取組－測定指標の見直し－）>

●定量的な測定指標や、政策効果を把握できる測定指標への見直し（内閣府）

[事例1] 定量的に把握できる測定指標に変更

民間資金等活用事業について、以前はアクションプランなどを踏まえた施策の推進という抽象的・定性的な指標しか立てられなかったが、工夫して26年度の事前分析表においてはPFIの事業件数、地方公共団体へのPFI専門家派遣件数にした。以前に定性的なものに比べれば定量的になった。

[事例2] 政策効果を把握できる測定指標を追加

地域再生基盤強化交付金の配分計画の策定の施策について、事業が完了した自治体の調査で「交付金の持つメリットを効果的に活用できた」と回答した割合」の1つの指標しか掲げていなかったが、評価結果を踏まえ指標を追加して、計画期間が終了した地方公共団体に対する調査で、「目標を上回っている」「目標どおり」とした計画の割合」の指標も追加して指標の充実を図った。

<その他（評価の質を高める取組－事前分析表の工夫－）>

●事前分析表における達成手段への寄与の説明欄の設定（内閣府）

達成手段は目標達成にどう寄与するかとの関係を事前分析表の中に説明する欄を設けている内閣府の例。

●事前分析表におけるアウトカム指標とアウトプット指標の明示（文部科学省）

施策の達成すべき目標（測定指標）への寄与の内容の欄を設けている。ロジック・モデルを明らかにしている。政府全体の統一様式に加えてカスタマイズされ内閣府の様式として工夫されている。アウトカム・活動指標とアウトプット・成果指標の2つあるが、これがどちらに当るのかアウトプット指標はどれで、結果どんな成果アウトカムを目指すのかを明らかにする工夫。アウトカムが週1回以上のスポーツ実施率を挙げ、アウトプットは総合型地域スポーツクラブが創設されている市区町村の割合。運営面や指導面において周辺の地域スポーツクラブを支えることができる拠点クラブ数とかの環境整備的なアウトカムを達成するためのアウトプット活動指標を併せて書いている。このような工夫もされている。

<その他（評価の質を高める取組－評価書の工夫－）>

●予算への反映状況を明示

農林水産省、厚生労働省、文科省では予算にどう評価結果を反映したのかの欄を設けている。

●主要な指標の欄を設定（厚生労働省）

指標といっても主な指標と主ではないが、参考的な指標などの種類がある。主要な指標がどれかを明らかにしている省庁がある。厚生労働省では主要な指標には○印を振っている。この○印のない指標は主要使用ではない。主要な指標を基に5段階の区分を行うので、これが分からないと意味がない。工夫した指標となっている。

点検結果からみて課題やいろいろ工夫されている例を紹介した。今後、政策評価に携わるときに少し念頭に置きながら、いろいろな工夫していただければと思う。

III 政策評価審議会（目標管理型評価ワーキング・グループ）における検討状況

目標管理型の政策評価は審議会で更なる発展のためにどんなことを改善方策を検討いただいている。指標の話や目標設定のあり方などを中心に行われている。

私が個人的に注目しているのは、スライド中の（4）「目標管理型の政策評価になじまない施策に係る評価手法」という検討課題で、どういう形で審議会で結論がでるのか興味を持って見ている。結果ができれば公表される。ご関心を持っていただければと思う。

<演習>

1つの規制を導入したときの政策効果をどう測定するのか、その測定や評価はいろいろな切り口がある。政策評価の教科書にも使われている例らしいが、例を用いて、頭の体

操をしていただければと思う。

アメリカのコネチカット州政府が導入した自動車の速度規制を評価する。規制強化の内容は州法を改正してスピード違反者に対する罰則を強化した。違反1回で10日間の免許停止。2回で1か月、3回で無期限という規制の強化をした。政策効果や目標は規制を強化することで、ドライバーは処分を恐れてスピードを落とし自動車事故が減っていくだろうと考えた。

その規制強化の効果について知事はこう説明した。規制を強化する前は1年間の交通事故死亡者数は324人。規制の強化を行うことで1年後には285人に減った。従ってこの規制は効果があった。この分析は当を得ているのかの目で考え頂きたい。1つの切り口、検証の視点としては間違っているとは思わないが考え方としてはそれで足りているのか。

切り口として5つの検証の視点を示す。1つは外部要因を考える必要はないか。2つ目はトレンドという切り口は必要ないのか。規制を導入した前後を2年間直前と直後の年だけで判断している。もう少し長期スパンで見る必要はないのか。コネチカット州だけの交通事故者数で物事を判断していいのか。米国全体、近隣の他の州はどうなっているかの分析をしなくていいのかの視点もある。3つ目は測定尺度。事故死亡者数で適切か。もう少し工夫した指標ある意味絶対値といってもいいが、何かに換算する必要はないか。4つ目は測定の対象は死亡者数だけでいいのか。他に測定対象としての指標があるのではないか。5つ目は多重介入。達成手段として規制強化だけが事故死者数の減少の達成手段なのか。他の達成手段、他の施策との相互作用はないのか。これくらいの検証の視点はあると思う。

<解答例>

外部要因は、路面凍結の発生状況を考えなくてもいいのか。路面凍結すると事故が発生する可能性が高くなる。気候変動の状況や要素を外部要因として加味する必要がある。道路が舗装されたか。1956年に事故が減ったのは暖冬で路面凍結が少なかったのかも示れない。こういう要素も考慮の一部に置いておく必要がある。2番目のトレンドは、コネチカット州の事故の推移だけでなく他の州ではどうなのかのデータを集めた上で分析する必要はないのか。比較するときは死亡者数では単純に比較できない。人口比で換算してやらなければいけないが人口10万人当たりで比較すると近接する州で同じように減少していて他の州は規制の強化をしなかった。規制を強化したから事故が減った説明は疑問を感じる。2年間だけの比較ではなく、規制の場合はもう少しロングスパンで検討してみないと効果の発現は正確に把握できない。56年の後3年間引き延ばすと他の州は交通事故は減っていないがコネチカット州は毎年着実に減っていった。その意味では規制の強化は効果があった。測定尺度は毎年何人死亡したという単純な数値だけでなく高速道路の通行車両がどれくらいかにより起因する要素もある。通行車1台当たりで換算して効果を測定する必要はなかったか。これを換算してみると決して死亡者数は減っていなかったという分析もできた。死亡者数だけで評価するのは危険。いろいろな工夫をし

ながらしないと危ない。特定の対象は、死んだ方の数だけではなく発生件数も測定する必要がある。大型バスが事故を起こすことにより何十人の方が一度に亡くられるケースと乗用車の事故で1人か2人の場合で違う。他の施策との相互作用は、規制だけではなく、スピード違反の取り締まりの要素も死亡者数の減少には繋がる可能性が高い。取り締まりが不十分だったならば死亡者数が減る方向にはいかない。スピード違反の取り締まりを強化したのかの分析もやっていく必要がある。いろいろな面から単純なスピード違反の規制強化はいろいろな角度から分析する余地はある。

政策評価を考えるときはどういう測定指標で目標を達成したかどうかを測定するのか充分配慮して考えてやって頂きたいという1つの例として紹介した。