

I 府省横断的な政策評価の状況と今後の課題

1 一般政策の政策評価

1-1 実績評価方式による評価

(要旨)

(1) 評価方式の特性と政策評価の枠組み

① 実績評価方式は、政策を決定した後に、政策の不断の見直しや改善に資する見地から評価する方式である。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、これに対する実績を定期的・継続的に測定するとともに、目標期間が終了した時点で目標期間全体における取組や最終的な実績等を総括し、目標の達成度合いについて評価する方式である。

したがって、実績評価方式による評価を行うに当たっては、まず、目標に関し達成すべき水準を数値化等により明確にすることが基本となる。

② 基本計画及び実施計画において、実績評価方式による評価を行うこととしている府省は、15府省である。これら府省における実績評価方式による評価の対象とする政策の数や切り出し方、大きさについては、府省により様々となっている。

(2) 政策評価の実施状況

実績評価方式による評価が行われ、平成20年1月1日から12月31日までに評価書が総務大臣に送付された15府省の計276件を審査の対象とした。各府省横断的な現状は次のとおりである。

i) 目標に関し達成水準が数値化等により特定されている評価の割合は75.4%である(平成19年度71.1%、18年度57.2%、17年度54.6%)。

ii) 目標の達成度合いについて、あらかじめ判定基準を定量的に示すなど明確にしている府省は、文部科学省及び農林水産省である。

iii) 施策を構成する個々の事務事業等にまで掘り下げた分析・検証が、農林水産省及び経済産業省において行われている。

(3) 今後の課題

① 目標に関し達成しようとする水準が数値化等により特定されていない政策が多い府省においては、所管する政策の特性等を勘案しつつ、基本計画等において、あらかじめできる限りその水準を数値化等により特定していくことが必要である。このためには、政策効果を具体的に測定できる指標の設定や充実が必要である。府省によっては、所管する政策の特性上、数値化等による特定は困難とするものもあるが、その方策として、例えば、評価結果を導き出す根拠となった指標の測定結果を参考に目標値が設定できないか検討することも有効である。

可能な限りの検討を行ってもなお目標に関し達成しようとする水準が特定できないものなどについては、実績評価方式として期待される機能を発揮することに

限界がある。このようなものについては、政策の特性に応じ、総合評価方式や事業評価方式、あるいはこれらの主要な要素を組み合わせた仕組みの適用について検討するなどの見直しを行うことも有効である。

- ② 実績評価方式は、「あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定」して事後に評価を行う方式である。政策評価の妥当性の確保のためには、達成水準が数値化等により特定できる目標を設定することに加え、さらに、目標の達成度合いの判定方法や基準をあらかじめ明示することも求められる。

目標の達成度合いの判定方法や基準を明示していない府省においては、政策評価の結果に無用の疑念を生じさせることがないようにするためにも、どのような達成度合いであれば、「達成した」、「ほぼ達成した」等の評価結果とするのか、その判定方法・基準をあらかじめ明示しておくことが必要である。

なお、判定方法・基準をあらかじめ明示することが困難な場合には、評価を行う際に、なぜそのような判定をしたのか、その理由や根拠を可能な限り明示することが必要である。

- ③ 実績評価方式は、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、あらかじめ設定した目標について、これに対する実績を定期的・継続的に測定し、当該目標の達成度合いを評価する方式である。このことから、評価を行うに当たっては、あらかじめ設定した指標による効果を測定し、なぜ目標がそのような達成度合いになったのかについての原因分析を行った上で評価結果を導くことが基本である。

特に目標の達成度合いが低調であるような場合は、なぜ目標が低調な達成度合いにとどまったのかについての十分な原因分析を行った上で評価結果を導くことで、当該評価結果を的確に政策の見直しや改善につなげることができることから、こうした原因分析を十分に行うことが求められる。

- ④ 実績評価方式では、評価方式の特性上、目標が達成されていない場合の原因を必ずしも十分に把握することができない。このため、目標期間中の達成度合いが芳しくない、目標が達成されないなど問題のある施策については、必要に応じて、事業評価方式や総合評価方式を用いて、施策を構成する個々の事務事業等にまで掘り下げた分析・検証や政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げた分析・検証を行うことが有益である。その上で、政策に係る問題点を把握するとともに、その原因について分析・検証を行うことが有益である。

また、こうした分析・検証を行う場合には、その結果を導き出す根拠として用いた具体的な情報・データや事実等を十分かつ的確に示していく必要がある。

(説明)

(1) 評価方式の特性と政策評価の枠組み

(評価方式の特性)

実績評価方式については、基本方針において、「政策を決定した後に、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、政策の目的と手段の対応関係を明示しつつ、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、これに対する実績を定期

的・継続的に測定するとともに、目標期間が終了した時点で目標期間全体における取組や最終的な実績等を総括し、目標の達成度合いについて評価する方式」とされている（基本方針（別紙）〔実績評価方式〕）。

実績評価方式は、「あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定」して事後に評価を行う方式である。「政策効果」とは、評価法において「政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響」とされており（評価法第3条第1項）、政策によってもたらされる国民の利便や環境への負荷といったプラス面及びマイナス面を含めた成果（アウトカム）を意味している（注1）。

したがって、「達成すべき目標」については、あらかじめアウトカムに着目した目標を設定することが基本である。それを具体的に示し、その達成度合いを把握することが困難である場合には、できる限り客観的に達成度合いが測定可能となるよう、アウトカムに着目した目標に関連した指標を設定することが必要となる。

また、実績評価方式は、「目標の達成度合いについて評価する」方式であることから、目標そのもの又は測定のための指標を定量的に把握することが可能である場合には、達成度合いを客観的に測定することが容易となる。この点に関し、評価法においては、政策効果を「できる限り定量的に把握すること」とされている（評価法第3条第2項）。また、基本方針においては、政策効果を定量的に把握することが「困難」であるか又は「政策評価の客観的かつ厳格な実施の確保に結びつかない」場合に、政策効果を定性的に把握する手法を用いる場合においても、「できる限り、客観的な情報・データや事実を用いること」とされている（基本方針Ⅰ-3-ア）。

このように、実績評価方式は、アウトカムに着目した目標を設定し、目標の達成度合いについてできる限り定量的に把握し、評価するという評価方式である。これにより、実績評価方式を用いた評価は、評価法第3条及び基本方針により政策評価に求められている、①アウトカムを把握し評価すること、②できる限り定量的に把握することという要件を満たすこととなる。

実績評価方式において設定される目標を大別してみると、①完了、完成の水準（最終的な到達水準）（例えば、「ブロードバンド・ゼロ地域の解消（目標年度：平成22年度）」（総務省））、②中間的な到達水準（例えば、「汚水処理人口普及率を平成19年度に86%」（国土交通省））、③維持すべき一定の水準（例えば、「新規漁業就業者数を毎年度1,500人確保」（農林水産省））となっている。実績評価方式では、目標が達成されたかどうかは明らかになるものの、目標が達成されていない場合の原因について必ずしも十分に把握することができない。

目標の達成度合いについては、基本方針において、「実績を定期的・継続的に測定するとともに、目標期間が終了した時点で目標期間全体における取組や最終的な実績等を総括」するとされている。アウトカムの発現までには一定の時間を要することが通常であることから、基本的に、目標期間の始期から終了時までの複数年にわたってアウトカムの発現状況等を毎年度測定し、その期間内において達成された

実績を目標期間終了時において全体として総括することにより、目標の達成度合いの評価を行うことが想定されている(注2)。実績評価方式は、年度ごとに達成度合いについて評価・分析していくことになじまないと判断される場合には、一定期間を経た段階での総括的な評価を行うこととし、それまでの各年度においては実績の測定を行うことを想定していると考えられる。

(注1) 行政活動に投入された資源(インプット)により行政が産出したサービスを「アウトプット」といい、行政活動から産出されたサービスによりもたらされた成果を「アウトカム」という。

(注2) 実績評価方式は、定期的・継続的に実績を測定し、必要に応じて、随時、関係する施策等の改善・見直し又は目標自体の見直しを行うことも想定されている。

(政策評価の枠組み)

現在、基本計画等において実績評価方式による評価を行うこととしている府省は、15府省(内閣府、公正取引委員会、国家公安委員会・警察庁、金融庁、総務省、公害等調整委員会、法務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省)(注3)である。これら15府省の基本計画等の内容をみると、実績評価方式による評価の基本的枠組みは、おおむね基本方針で掲げられている「実績評価方式」に沿ったものとなっている(資料I-1-1-①及び資料I-1-1-②参照)。

また、実績評価方式は、各府省の主要な施策を幅広く対象として、共通の目的を有する行政活動の一定のまとまりを政策評価の対象とすることを想定している。各府省の基本計画等には、政策評価の対象とする政策が定められている。その範囲と単位についてみると、当該府省の所掌事務を対象に、「当該行政機関がその任務を達成するために社会経済情勢等に応じて実現すべき主要な行政目的に係る政策」(評価法第6条第3項)を単位として行うこととしている。ただし、対象とする政策の切り出し方や大きさについては、府省により様々である(資料I-1-1-③参照)。

実施年度は、毎年度実施するとしているものと特定年度に実施するものに大別される。15府省のうち、9府省では、図表I-1-1-①のとおり、当該府省における主要な政策を体系化した上で、所掌するすべての政策を対象に毎年度実績評価方式による評価を行うこととしている。

一方、残りの6府省は、次のとおり行うこととしている。

- i) 実績評価方式による評価の対象とする政策を基本計画期間中に網羅するもの(内閣府及び経済産業省)
- ii) 基本計画期間中に、主要な政策の特性等に応じて、「毎年度」、「2年に1回」又は「3年に1回」の頻度で、実績評価方式又は総合評価方式により評価を行うもの(総務省)
- iii) 5年間の基本計画期間の各年度を、実績評価方式による評価を行う年度、評価指標のモニタリングを行う年度に分けるとともに、並行して総合評価方式による評価を行うもの(厚生労働省)
- iv) 基本計画期間中に事後評価の対象としようとする政策から当該年度において実

績評価方式による評価を行う政策を選定するもの(公正取引委員会及び防衛省)

図表 I-1-1-1-① 実績評価方式による評価の対象範囲と実施年度

実施年度 対 象	毎年度実施	特定年度に実施	計
所掌するすべての政策	国家公安委員会・警察庁、金融庁、 公害等調整委員会、法務省、財務省、 文部科学省、農林水産省、国土交通 省、環境省 (9府省)	内閣府、総務省、厚生労働省、経済 産業省 (4府省)	13 府省
一部の政策	公正取引委員会、防衛省 (2府省)	—	2 府省
計	11 府省	4 府省	15 府省

(注) 各府省の基本計画等に基づき、当省が作成した。

(注3) 外務省は、基本計画(平成18年2月策定)において、事後評価を総合評価方式の手法を取り入れた評価としているが、その実施においては「実績評価方式の手法を踏まえつつ」行うものとしている。
宮内庁は、事業評価方式を基本として事後評価を行うこととしている。

(2) 政策評価の実施状況

ア 審査の対象

実績評価方式による評価が行われ、平成20年1月1日から12月31日までに評価書が総務大臣に送付された15府省(内閣府、公正取引委員会、国家公安委員会・警察庁、金融庁、総務省、公害等調整委員会、法務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省)の計276件を審査の対象とした。

(実施府省数及び件数の推移)

評価法が施行された平成14年度以降における実績評価方式による評価の実施府省数及び件数をみると、図表I-1-1-1-②のとおり、実施府省数15府省となっており、また、実施件数は、各府省における政策体系の大ぐくり化等を背景として、減少傾向にある。

図表 I-1-1-1-② 実績評価方式による評価の実施府省数及び件数の推移

(単位：府省、件)

	平成14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
府省 (指数)	8 (100)	13 (163)	14 (175)	13 (163)	14 (175)	15 (188)	15 (188)
件数 (指数)	471 (100)	500 (106)	488 (104)	441 (94)	407 (86)	318 (68)	276 (59)

(注) 過去の審査結果を基に、当省が作成した。

指数は、平成14年度の実績を100とした場合の当該年度の割合を示す。

イ 審査の結果

15 府省が実施した実績評価方式による評価について、共通の点検項目に基づき個別審査を行い、その結果を通知した。この個別審査も踏まえた、各府省横断的な現状は次のとおりである（共通の点検項目については、資料序－⑥参照）。

（ア）共通の点検項目に基づく個別審査

- 点検項目：目標に関し達成すべき水準が数値化されているなど具体的に特定されているかどうか

（考え方）

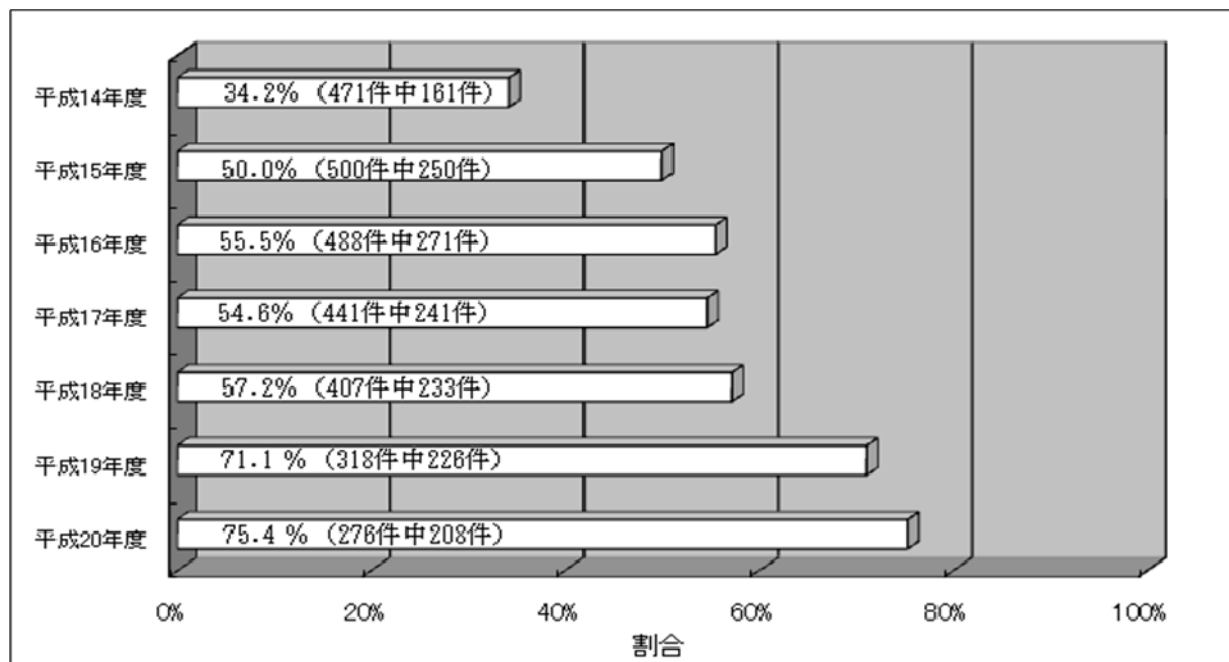
実績評価方式は、あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定し、これに対する実績を測定して目標の達成度合いについて評価していく方式であるので、当該目標に関して達成すべき水準を明確にする必要がある。

このため、達成水準が数値化等により特定されているかどうかを点検した。

（点検結果）

達成水準が数値化等により特定(注4)されている評価の割合は、図表 I－1－1－③のとおり、平成 20 年度は、15 府省全体で 75.4%となっており、19 年度から更に上昇している（資料 I－1－1－④参照）。

図表 I－1－1－③ 目標に関し達成しようとする水準が数値化等により特定されている評価の割合（府省全体）



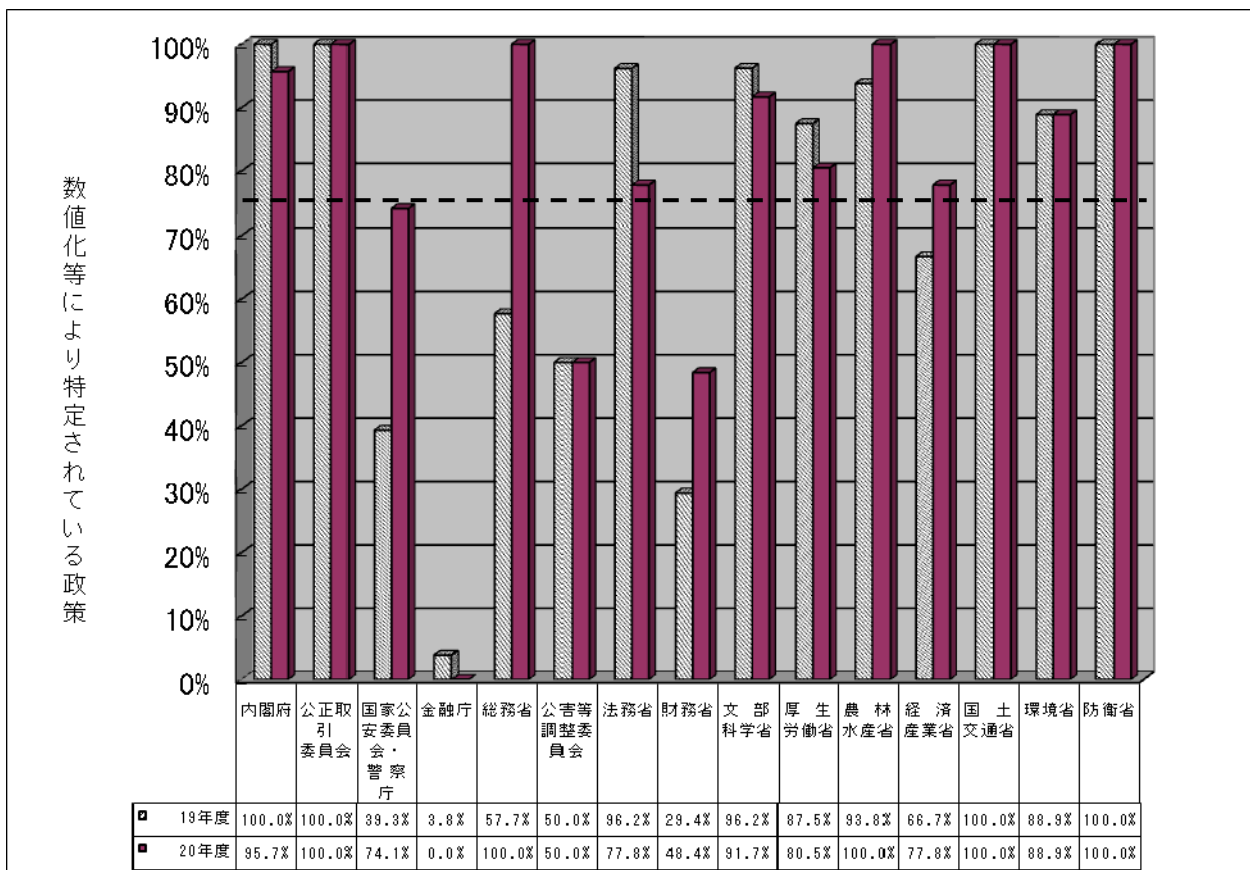
（注） 各府省の評価書に基づき当省が作成した。

（注4） 評価対象政策に複数の指標が設定されている場合、少なくとも一つの指標について達成水準が数値化等により特定されている場合には、達成水準が数値化等により特定されている政策として計上した。

府省別にみると、図表 I-1-1-④のとおり、公正取引委員会、総務省、農林水産省、国土交通省及び防衛省は 100%となっており、金融庁、公害等調整委員会及び財務省では 50%以下にとどまっている（資料 I-1-1-④参照）。

また、当該 15 府省について、平成 19 年度との比較でみると、10 府省（公正取引委員会、国家公安委員会・警察庁、総務省、公害等調整委員会、財務省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省及び防衛省）において、達成水準が数値化等により特定されている評価の割合が同率又は上昇している（資料 I-1-1-④参照）。

図表 I-1-1-④ 目標に関し達成しようとする水準が数値化等により特定されている評価の割合（府省別）



(注) 1 各府省の評価書に基づき当省が作成した。

2 グラフ中の点線は、平成 20 年度における 15 府省全体での目標に関し達成しようとする水準が数値化等により特定されている評価の割合（75.4%）を示す。

(イ) 目標の達成度合いについての判定基準

実績評価方式における目標の達成度合いについての判定は、国民への説明責任の観点から、明確な判定基準に基づき整理されることが望ましい。目標に対する実績が数値により測定可能なものとなっていれば、目標の達成度合いは明らかである。このことから、目標の達成度合いの水準をどのように評価するか

についての判定基準が明示されていれば、目標の達成度合いを客観的に評価することが可能となる。

各府省の実績評価方式による評価における目標の達成度合いの判定方法についてみると、次のとおりである。

- a 農林水産省では、すべての政策について毎年度、目標と実績を定量的に比較することを基本として、当該年度における目標値を設定している。その目標値に対する実績値の比率により、あらかじめ3段階に分けて設定された各政策共通の判定基準（A、B、Cの達成ランク）に従って目標の達成度合いを判定している（詳細については「Ⅱ 各府省の政策評価の状況と今後の課題」の「13 農林水産省」を参照）。
- b 文部科学省では、個々の政策の特性に応じ、すべての政策ごとに4段階の判定基準（S、A、B、Cの達成ランク）を設定し、この判定基準に従って目標の達成度合いを判定している（詳細については「Ⅱ 各府省の政策評価の状況と今後の課題」の「11 文部科学省」を参照）。
- c その他の府省では、目標の達成度合いについての判定基準が明確にされていない。明確に示すことが困難である場合においては、目標の達成度合いをどのように判定しているかについて説明することが求められる。

なお、評価結果を「達成した」、「ほぼ達成した」などとパターン化された文言等によって整理している府省があるが、目標の達成度合いについての判定基準が明確に示されているわけではない。

（ウ）目標の達成度合いの評価・検証

実績評価方式は、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、あらかじめ設定した目標について、これに対する実績を定期的・継続的に測定し、当該目標の達成度合いを評価する方式である。このことから、評価を行うに当たっては、あらかじめ設定した指標による効果を測定し、なぜ目標がそのような達成度合いになったのかについての原因分析を行った上で評価結果を導くことが基本である。

この点につき、平成20年度の評価では、いくつかの府省において、あらかじめ設定した指標による効果の測定が行われていないほか、目標の達成度合いが低調であるにもかかわらず、十分な原因分析を行わずに評価結果を導いている事例がみられた。

（エ）政策を構成する個々の事務事業等についての評価・検証

実績評価方式は、あらかじめ設定した目標の達成度合いを評価する方式であるため、政策を構成する個々の事務事業等については、必ずしも評価・検証の対象となるわけではない。

実績評価方式において、具体的な事務事業等についての評価・検証が行われ

ている場合には、その評価・検証がどのような質の情報を提供するものであり、それがどのように政策評価の結果に結びついているのかが重要となる。

このような観点から、農林水産省では、目標の達成度合いが低いなど問題のある政策がある場合には、これを構成する個々の政策手段を対象に、また、経済産業省では、必要に応じて、評価の対象となる施策の目標を実現するための具体的措置のうち、予算規模の大きいもの等、特に重要と判断される事業を対象に、政策を構成する個々の事務事業等についての評価・検証を実施している（詳細については「Ⅱ 各府省の政策評価の状況と今後の課題」の「13 農林水産省」及び「14 経済産業省」を参照）。

（3）今後の課題

実績評価方式による評価は、17府省中15府省で実施されている。ほとんどの府省において実績評価方式による評価を実施している中で、実績評価方式による評価については、これまでも、政策評価の質の向上の観点から、「目標に関し達成すべき水準の特定化」、「目標の達成時期の明確化」、「目標の達成度合いの判定基準の明確化」などについての指摘を行ってきた。

今般、審査の対象とした各府省の政策評価をみると、目標に関し達成しようとする水準が数値化等により特定されている評価の割合は75.4%（平成19年度は71.1%）となっており、改善傾向がみられる。

しかしながら、目標の達成度合いの判定方法や基準について、あらかじめ明示している府省は、依然として少なく、取組の進展を図る余地があるものとなっている。

なお、平成20年12月の行政支出総点検会議の指摘事項において、「各府省は、自ら所管する政策について、必要性、有効性、効率性等の観点から政策評価を行い、その結果を政策の企画立案や実施に役立てており、政策評価が無駄の削減に一層資するよう、その取組を強化すべきである。」との提言がなされたことを受けて、実績評価方式による評価においても、その評価の特性を考慮しつつ対応していくことが必要である。

このような状況を踏まえ、引き続き、政策評価の質の向上に向け、以下のような取組を推進していくことが必要である。

（政策の特性等に応じた政策評価の設計）

目標に関し達成しようとする水準が数値化等により特定されていない政策が多い府省においては、所管する政策の特性等を勘案しつつ、基本計画等において、あらかじめできる限りその水準を数値化等により特定していくことが必要である。このためには、政策効果を具体的に測定できる指標の設定や充実が必要である。府省によっては、所管する政策の特性上、数値化等による特定は困難とするものもあるが、その方策として、例えば、評価結果を導き出す根拠となった指標の測定結果を参考に目標値が設定できないか検討することも有効である。

可能な限りの検討を行ってもなお目標に関し達成しようとする水準が特定できな

いものなどについては、実績評価方式として期待される機能を発揮することに限界がある。このようなものについては、政策の特性に応じ、総合評価方式や事業評価方式、あるいはこれらの主要な要素を組み合わせた仕組みの適用について検討するなどの見直しを行うことも有効である。

（目標の達成度合いの判定方法・基準）

実績評価方式は、「あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定」して事後に評価を行う方式である。政策評価の妥当性の確保のためには、達成水準が数値化等により特定できる目標を設定することに加え、さらに、目標の達成度合いの判定方法や基準をあらかじめ明示することも求められる。

目標の達成度合いの判定方法や基準を明示していない府省においては、政策評価の結果に無用の疑念を生じさせることがないようにするためにも、どのような達成度合いであれば、「達成した」、「ほぼ達成した」等の評価結果とするのか、その判定方法・基準をあらかじめ明示しておくことが必要である。

なお、判定方法・基準をあらかじめ明示することが困難な場合には、評価を行う際に、なぜそのような判定をしたのか、その理由や根拠を可能な限り明示することが必要である。

（目標の達成度合いの評価・検証）

実績評価方式は、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、あらかじめ設定した目標について、これに対する実績を定期的・継続的に測定し、当該目標の達成度合いを評価する方式である。このことから、評価を行うに当たっては、あらかじめ設定した指標による効果を測定し、なぜ目標がそのような達成度合いになったのかについての原因分析を行った上で評価結果を導くことが基本である。

特に目標の達成度合いが低調であるような場合は、なぜ目標が低調な達成度合いにとどまったのかについての十分な原因分析を行った上で評価結果を導くことで、当該評価結果を的確に政策の見直しや改善につなげることができることから、こうした原因分析を十分に行うことが求められる。

（事業評価方式や総合評価方式を用いた掘り下げた分析・検証）

実績評価方式では、評価方式の特性上、目標が達成されていない場合の原因を必ずしも十分に把握することができない。このため、目標期間中の達成度合いが芳しくない、目標が達成されないなど問題のある施策については、必要に応じて、事業評価方式や総合評価方式を用いて、施策を構成する個々の事務事業等にまで掘り下げた分析・検証や政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げた分析・検証を行うことが有益である。その上で、政策に係る問題点を把握するとともに、その原因について分析・検証を行うことが有益である。

また、こうした分析・検証を行う場合には、その結果を導き出す根拠として用いた具体的な情報・データや事実等を十分かつ的確に示していく必要がある。