

3 政策評価の基本的な枠組み

(1) 政策評価の概念

一般に、「政策評価」という言葉は様々な内容で用いられており、必ずしもその概念が一義的に確定されているものではない。また、「政策」や「評価」という言葉も極めて多義的に使われている。ここでは、今般導入される「政策評価」の概念について検討する。

(「政策評価」の概念)

まず、今般導入される政策評価制度は、国の行政機関における仕組みであり、国家行政組織法(昭和23年法律第120号)、内閣府設置法(平成11年法律第89号)及び総務省設置法(平成11年法律第91号)に関連する規定が置かれている。また、「中央省庁等改革の推進に関する方針」(平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定)において、国の行政機関が行う政策評価制度の基本的な方針が示されている。

次に、政策評価における「政策」とは、①国の行政課題に対応するための特定の目的や目標を持ち、②これらを実現するための手段として、予算、人員、権限等の行政資源が組み合わされた行政活動(案の段階のものも含む。)が目的に照らしてある程度のまとまりになっており、③行政活動の実施を通じて、一定の効果を国民生活や社会経済に及ぼすものとしてとらえることができる。

「2 政策評価導入の目的」で示した政策評価導入の目的を踏まえると、このような「政策」を「評価する」には、①政策の効果に関する情報・データを収集し、合理的な手法を用いて測定又は分析すること、②測定又は分析された結果について、政策の目的や目標などの一定の尺度に照らして検討し、客観的な判断を行うこと、③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、また、その情報を国民に対しても公表するといったことが必要になる。

以上の趣旨から、今般導入される「政策評価」とは、「国の行政機関が主体となり、政策の効果に関し、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ことにより、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。」と考えられる。

このような「政策評価」については、提供した情報を的確に企画立案やそれに基づく実施に反映させ、政策の質の向上につなげていくことが求められている。このため、政策評価は、「企画立案(plan)」、「実施(do)」、「評価(see)」を主要な要素とする政策の大きなマネジメント・サイクルの中にあつて制度化されたシステムとして組み込まれ、実施される必要がある。

また、「政策評価」を上記のようにとらえると、政策評価自体は、政策の決定そのものとは異なるものであり、評価結果を政策立案部門の企画立案作業に提供し、反映させることによって政策の決定につなげていくものであるということが出来る。このようなことから、政治的判断に基づくような政策であっても、事前にその判断を行うことに資する情報や、事後にその効果が上がっているかどうかの評価情報などを政策決定権者に提供するための評価を行うことは、政策評価の機能ととらえることができる。

（「政策評価」と「行政評価等」との関係）

なお、総務省設置法においては、政策評価を含めた各行政機関の業務の実施状況の評価及び監視を表す用語として、「行政評価等」が用いられている。これは、「政策評価」と「政策評価を除く行政評価・監視」の両者を併せた概念である。「政策評価を除く行政評価・監視」機能は、各行政機関の業務の実施状況について、主として合规性、適正性、効率性（能率性）等の観点から総務省が独自に評価・監視し、業務運営の改善を図るものとされている。

（2）政策評価の対象範囲

（政策評価の対象のとりえ方）

政策評価は、政策を対象とするものであるが、この政策の範囲については、一般に、「政策」、「施策」及び「事務事業」と言われる区分に着目すると理解しやすい。このような三つの区分について整理すると以下のとおりである。

- ① 「政策」は、特定の行政課題に対応するための行政活動の基本的な方針を示すものであり、この基本的な方針の実現という共通の目的を持った行政活動の大きなまとまりととらえることもできる。
- ② 「施策」は、上記の「基本的な方針」を実現するための具体的な方針であり、この具体的な方針の実現という共通の目的を持った行政活動のまとまりととらえることもできる。
- ③ 「事務事業」は、上記の「具体的な方針」を具現化するための個々の行政手段としての事務又は事業である。このような事務や事業は、行政活動の基礎的な単位となるものである。

これらの「政策」、「施策」及び「事務事業」は、一般に、相互に目的と手段の関係を保ちながら、全体として一つの体系を形成しているものととらえることができる。

しかしながら、このような区分は相対的な性格を有するものである。また、現実の政策の態様は多様であり、施策が複数の階層から成る場合や事務事業に相当するものが存在しない場合、一つの施策や事務事業が複数の政策体系に属する場合など、必ずしも三つの区分に明確に分かれない場合もある。したがって、このような区分による政策のとりえ方は、政策評価の対象を理解するための一つの「理念型」ということができる。

さらに、政策は社会経済情勢の変化などに応じて変動し得るものであり、その区分について固定的にとらえるべきものではないと考えられる。

（評価対象の位置付けの明確化）

政策が全体として目的と手段の関係による体系を形成していることを考えると、評価の対象となる政策がどのような目的の下に、どのような手段を用いて実施されるかを常に念頭に置くことにより、評価対象の位置付けが明らかになり、的確な評価を行うことが可能となる。このため、政策評価を実施する際には、評価対象に関する目的と手段の関係を明らかにする必要がある。

なお、政策の中で特にどの部分を具体的な評価対象としてとらえるかは、いかなる情報を得るために、どのような内容の評価を行うのかによって異なってくるものと考えられる。

(3) 政策評価の実施主体

今般導入される政策評価制度においては、各府省が所掌する政策について自ら評価を行うことが基本であり、その上で評価の総合性及び厳格な客観性を担保するため、総務省が更に評価を行うこととされている。そして、このような役割を各々が適切に果たすことにより、政府全体の評価機能の充実強化を図ることが求められている。

(注)「総務省」という場合には、「評価の総合性及び厳格な客観性を担保するための評価を行う、評価の専担組織としての総務省」と、「一府省として自らその所掌する政策について評価を行う総務省」という両者の立場が含まれる。ここでは前者の意味で用いており、以下、「総務省」という場合には、同様の意味で用いることとする。)

ア 各府省

(ア) 各府省が自ら評価を行うことの意義

各府省がその所掌する政策について自ら評価を行うことについては、国家行政組織法において、「国の行政機関は、内閣の統轄の下に、その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行う」と規定されており(第2条第2項)、内閣府についても内閣府設置法に同様の規定が置かれている(第5条第2項)。

このように各府省が自ら評価を行うことについては、次のような意義があるものと考えられる。

- ① 政策評価は、政策の企画立案を的確に行うために欠くことのできない機能であり、各府省の政策の大きなマネジメント・サイクルを構成する重要な要素として位置付けられる。対応すべき行政課題を最も把握しやすい立場にある各府省が自ら評価を行い、その結果を自ら企画立案やそれに基づく実施に反映させることで、実効ある改善・見直しが行われ、政策の質の向上が図られる。
- ② 各府省は、所掌する政策について最も詳しい情報・データを入手し得る立場にあり、各府省が自ら評価を行うことによって、これらが整理されて公表されることになる。国民はこれらの情報を利用して行政活動の実態を把握することが可能となり、また、政策に対する理解や行政課題に対する共通認識を深めることにもつながる。
- ③ 各府省が政策評価を通じて得られる知見を学習・蓄積し、これを今後の政策の企画立案にいかしていくという過程を確立することによって、自らの政策形成能力が高まる。

(イ) 府省内部における評価の在り方

政策評価は、府省を挙げて取り組むべきものである。各府省に新たに設置される政策評価担当組織と、政策を直接所管する部局等(政策所管部局等)は、連携協力し、府省全体として評価の実施を推進するとともに、その質を向上させていくことが求められる。一方、評価の客観性の確保という観点から、両者の間に相互牽制と補完が働くような適切な役割分担の下で評価を実施することも重要である。

各府省においては、以上のようなことを踏まえつつ、各々の実情に応じて適切な評価体制を整備する必要がある。

(政策評価担当組織の役割)

政策評価担当組織は、当該府省の個別の政策の評価を行うほか、府省内の政策の横断的な評価や複数の部局にまたがる政策の評価を行うなど政策所管部局等では行い得ないような評価を行うことが期待される。

また、府省全体における評価への取組を推進する立場から、府省全体の取組を見据え、評価の実施計画を立て、評価対象の重点化等の方向付けを行ったり、評価状況を取りまとめそれを公表するなど府省内部の政策評価を総括する役割が求められる。

さらに、評価手法等に関する研究・開発を進め、評価に関する知識や技能を政策所管部局等に提供するなど、評価の実施を支援することも重要である。

このような役割を十全に果たすためには、必要な組織体制を整備するとともに、このような政策評価を担い得る人材を養成・確保することが必要である。

(政策所管部局等の役割)

政策所管部局等は、政策評価担当組織の総括の下に、所管する政策の評価を行うこととなる。また、政策評価担当組織が評価を行う場合に、政策所管部局等は、関連する情報・データを提供するなど、積極的に協力することが求められる。

(評価の客観性及び公正性の確保)

各府省が自ら行う評価は、客観的かつ公正なものでなければならない。このため、

- ① 評価の結論のみならず、用いたデータや前提条件を含む評価過程等に関する情報の公表の徹底を図り、評価の透明性を高めること、
- ② できる限り客観的な情報・データを用い、また、主観的要素が入る余地が小さい評価手法を選択すること、
- ③ 必要に応じ、行政外部の第三者を評価に参画させたり、その意見を聴取することなどが求められる。

(ウ) 第三者等の活用

各府省が政策評価を行うに当たり、高度の専門性や実践的な知見が必要な場合、客観性の確保や多様な意見の反映が強く求められる場合などにおいては、学識経験者、民間等の第三者を活用することが有益なことも多い。

第三者の活用は、評価の対象とする政策の性質、評価の内容等に応じ、

- ① 学識経験者等からの意見聴取
- ② 学識経験者等により構成される研究会等の開催
- ③ 審議会等における専門的検討

などから適切な方法を選択して用いることが重要である。

その際、専門知識の活用を期待するのか、チェック機能を期待するのか、また、どの程度の役割を期待するかなど、第三者の活用についての基本的な考え方をあらかじめ明確にしておくことが必要である。また、第三者の活用は、ある程度のコストや時間を要するものであり、このようなコスト等についても十分勘案した上で、その活用を図っていくことが重要である。

(シンクタンク等を活用する際の留意点)

各府省においては、以上のような第三者以外にも、民間のシンクタンク、コンサルタント等を活用する場合も増えていくものと考えられる。その際には、すべてを任せ切りにすることは適当でなく、委託者である各府省には、評価に用いる情報・データや前提条件、得られる結果などについて説明責任を果たすことが求められる。

なお、各府省は、シンクタンク等の専門的調査研究機関としての地位を尊重し、委託の範囲を超えて過度に介入することがないよう留意する必要がある。

イ 総務省

総務省には、①各府省の政策について、統一的又は総合的な評価や政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価を行い、その結果が各府省の政策に適時的確に反映されるようにする評価実施組織としての役割と、②政策評価に関する基本的事項の企画立案及び政策評価に関する各府省の事務の総括を行う組織としての役割とがある。

(ア) 総務省による評価の意義

評価実施組織としての総務省は、「中央省庁等改革の推進に関する方針」において、政策評価の総合性及び厳格な客観性を担保するため、

- ① 全政府的見地から府省横断的に評価を行う必要があるもの
- ② 複数の府省にまたがる政策で総合的に推進するために評価する必要があるもの
- ③ 府省の評価状況を踏まえ、厳格な客観性を担保するために評価する必要があるもの
- ④ その他、政策を所掌する府省からの要請に基づき、当該府省と連携して評価を行う必要があるもの

について評価を行うこととされている。

このような評価において、総務省は、各府省が評価した結果等について、政策を所掌する各府省とは一定の距離を置いた立場から評価の質と厳格な客観性を確保するための評価を行い、政府の国民に対する説明責任の徹底を促す役割を果たす必要がある。

また、各府省が行った評価の過程や公表の在り方について評価を行うとともに、各府省の評価について、その客観性や正確性を比較して評価を行うことにより、政府全体の評価の質の向上を図る役割を果たすことも重要である。

その際、評価を専担する組織の立場から、政策の効果が発現している実態を直接調査し、把握し得るといふ機能をいかして評価を行うことが求められる。

なお、以上のような役割を適切に果たすためには、政策の内容や評価の実施に関し、専門的・実務的な知識や経験を持った人材の養成・確保を図ることが必要である。

(イ) 評価に関する企画立案及び的確な運用の確保

(標準的ガイドラインの策定及び運用)

政策評価に関する基本的事項の企画立案等を行う組織としての総務省の役割は、各府省との連携の下、政策評価の実施に関する標準的ガイドラインを策定し、必要に応じて改定することが基本となる。この標準的ガイドラインは、政策評価制度に関する基本的事項について規定するもので、各府省が実施要領等を策定する際の標準的な指針を示すことが主眼である。

なお、評価の実施に係る詳細な手順等については、各府省が別途実施要領等において定めることとなるが、その上で、総務省としては標準的ガイドラインに沿った各府省の評価への取組を促進していくことが求められる。

(円滑な実施のための支援)

また、総務省には、各府省が評価を行う際に参考となる手引きを示すなど、各府省による政策評価の円滑な実施を支援する役割を担うことが求められる。その際、各府省が実施した評価事例のうち、今後の参考となるような事例を紹介したり、地方公共団体における評価への取組を紹介することが有益である。また、諸外国における評価制度やその実施状況などについて実地の調査研究を行い、その結果を提供することも期待される。

(政策評価関係機関連絡会議(仮称)の開催)

政策評価に対する取組を促進し、評価の質の向上を図るためには、各府省における取組状況についての情報交換が行われ、評価に関する知識や技能の共有化を図ることが求められる。このため、総務省が中心となり、政策評価関係機関が一堂に会する場である政策評価関係機関連絡会議(仮称)を適時に開催し、この場を積極的に活用することが必要である。

(人材の養成・確保)

評価担当職員の評価能力の向上を図るためには、各府省において独自に人材の養成・確保の努力が払われることはもとより、その上で、これらの職員に評価に関するより幅広い知識や技能を体得させるようにし、また、行政内外からの有能な人材を養成・確保する仕

組みを整備することが求められる。このため、総務省が各府省の協力を得て、全政府的な研修を実施したり、評価担当者の人事交流や官民交流等を推進することが重要である。また、各府省の研修を総務省が様々な形で支援することも求められる。

(評価情報の検索機能の構築)

各府省の評価に関する情報は膨大で、かつ、各々独自に管理されている。このため、総務省には、これらの所在情報について、国民が容易に、かつ、一元的に検索できる機能(例えば、「クリアリング・ハウス」としての機能)を構築することが求められる。また、評価情報に関するデータベースを各府省が構築するための共通的な仕様を作ることも期待される。

(ウ) 政策評価・独立行政法人評価委員会の役割

総務省に設置される政策評価・独立行政法人評価委員会は、民間有識者により構成される第三者機関である。同委員会は、次のような機能を的確に果たすことにより、総務省が行う政策評価の中立性及び公正性を確保するとともに、政府全体の政策評価制度に対する国民の期待にこたえていくことが求められている。

- ① 政策評価に関する基本的事項の調査審議
- ② 総務省が各府省の政策について行う統一的若しくは総合的な評価又は政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価に関する重要事項の調査審議
- ③ ①、②に関連した総務大臣に対する意見具申

このような機能を発揮するため、同委員会は政府全体の政策評価を見渡すのにふさわしい広い視野と高い識見を備えることが求められるとともに、それに基づく積極的かつ能動的な意見の表明が期待される。

また、総務省を通じた調査により、各府省における政策評価の取組状況や評価対象となった政策に関する具体的な情報を的確に把握する必要がある。

さらに、国民からの意見や要望などに対し開かれたものであることが重要であり、総務省が実施する評価に時々の国民のニーズや社会経済情勢が適切に反映されるようにする役割を果たすことも期待される。

(4) 政策評価の時点

ア 基本的な考え方

政策評価は、政策の選択、実施、実施の終了やその効果の発現などの一連の流れの中で、評価を行う時点によって、基本的には事前及び事後の評価があり、政策の性質によっては途中(中間)の評価がある。また、事前、途中又は事後の時点の評価は、それぞれ意義を異にするものと考えられる。

なお、実際の政策運営の中で、具体的にどの段階がそれぞれ事前、途中、事後の時点に当たるかについては、政策の性質によって明確に区分しがたい面がある。

したがって、実際に評価を行うタイミングについては、評価の目的、評価対象の性質等に応じて、また、評価目的に関連しどのような評価方式を採用するかによって具体的に判断する必要がある。

イ 各時点における評価の意義

(事前の時点における評価の意義)

政策の実施前の時点における評価については、政策の採択や実施の可否を検討したり、複数の政策代替案の中から適切な政策を選択する上で有用な情報を提供するという意義が考えられる。また、ある政策の実施に当たり、あらかじめ予想される問題点や他の政策との関係等を整理し、必要な対応策等を検討するという意義が認められる。

事前の時点における評価については、その結果を政策の実施前に企画立案に反映させやすいというメリットがある。

ただし、その場合には、政策の実施前であるため、将来予測の不確実性を伴うことが避けられず、情報・データの入手とその信頼性の確保が困難なものとなったり、政策の実施に必要な限られた時間内に評価結果を出すことが求められるという制約もある。

(事後の時点における評価の意義)

政策を一定期間実施した後や政策の実施の終了後の時点においては、政策によってもたらされた、あるいはもたらされつつある効果に関し、実際の情報・データなどを用いて実証的に評価を行うことが可能である。また、事前の時点で将来予測に基づく評価を行った場合に、その将来予測が妥当なものであったかが検証されなければならない。

このような実証的な情報・データに基づく評価結果を適時的確にフィードバックすることにより、当該政策の改善・見直し、あるいは、新たな政策の企画立案及びそれらに基づく実施に反映させることができる。

(途中の時点における評価の意義)

ある程度継続する政策の実施途上における評価については、計画等に沿って着実に進められているかという進捗状況や、当初の目的、目標を達成しているかという達成状況を定期的に把握することが可能である。このような進捗状況や達成状況を把握することによって、今後何をどうすべきかという道筋を示す情報を得ることができ、政策の的確・着実な実施の推進に資することとなる。

また、政策によっては、実施途上で社会経済情勢の変化を踏まえた改善・見直しのための判断情報を得ることが要請される場合もある。

(5) 政策評価の観点等

ア 基本的な考え方

政策評価は、政策の効果に関し、一定の尺度に照らして検討し、客観的な判断を行うことにより、政策の企画立案やそれに基づく実施を的確に行うための情報を提供するものである。この尺度に当たるものとして、政策の目的や目標があるほか、評価の観点や評価基準などを設定して用いるのが通常である。

政策評価を行う際には、あらかじめ、政策の目的や目標とともに、どのような観点から評価するか、どのような基準に基づいて検討し、判断するかについても明らかにしておくことが求められる。

(ア) 評価の観点

政策評価の観点については、「中央省庁等改革の推進に関する方針」において、各府省及び総務省は、主として「必要性」、「優先性」、「有効性」等の観点から評価を行うこととされている。また、同方針で明示されたこれら三つの観点に加え、諸外国の評価においても用いられている「効率性」及び「公平性」の観点から評価を行うことも重要である。

これらの観点については、「必要性」、「効率性」、「有効性」、政策の性質によっては「公平性」等の一次的な観点と、主としてはこれらの観点からの評価を踏まえた二次的な観点である「優先性」とに分けることが可能である。政策評価においては、これらの観点から、評価の目的、評価対象の性質等に応じて適切なものを選択し、総合的に評価を行うことが重要である。

(イ) 評価基準

政策評価の基準は、「必要性」、「効率性」、「有効性」、「公平性」、「優先性」等の観点から評価を行うに当たり、どのような点に着目するかを表すものである。

評価基準は、評価の目的、評価対象の性質等に応じて設定されるものであり、具体的な評価基準を統一的に設定することは困難である。このため、ここでは、評価基準を設定する上で基本となるもので、上記の各観点を敷衍したもの(以下、「一般基準」という。)を示すにとどめ、各府省及び総務省が政策評価を実施するに当たっては、これらを踏まえ、評価基準の更なる具体化・詳細化を図っていく必要がある。

イ 各観点及び一般基準の内容

(ア) 「必要性」

政策評価を行うに当たっては、対象となる政策の目的の妥当性について検討する必要がある。その際、そもそも政策が実現しようとするものを国民や社会が必要としているといえるのか、上位の目的に照らして当該政策の目的が妥当かという点に着目する必要がある。また、国民や社会のニーズに合致している場合でも、民間でできるものは民間に委ね、行政活動を必要最小限にとどめることが基本である。このため、行政が関与する必要があるか、民間に委ねることができないかについても検討することが求められる。

このような「必要性」の観点からの評価を通じて、真に実施しなければならない政策への重点化・適正化が図られることが重要である。

「必要性」の観点から評価を行う際の一般基準としては、「政策の目的が、国民や社会のニーズに照らして妥当か、上位の目的に照らして妥当か」及び「行政関与の在り方から見て行政が担う必要があるか」を挙げることができる。

(イ) 「効率性」

政策を実施するためには、予算、人員等の行政資源を投入する必要があり、これが組み合わせられた行政活動を通じて一定の効果が生み出される。一方、行政資源は有限であり、また、そもそも国民の負担に係るものであることから、行政資源を適切に利用し、より効率的で質の高い行政を展開することが求められる。

「効率性」は、このような有限な行政資源を前提に、投入される資源量とそれから生み出される効果の関係が適切であるかを見る観点であり、端的には、より少ない資源でより多くの効果を得るということが基本となる。

このような「効率性」の観点は、国際的にも広くその重要性が認められている。

「効率性」の観点から評価を行う際の一般基準としては、「投入された資源量に見合った効果が得られるか、又は実際に得られているか」、「必要な効果がより少ない資源量で得られるものが他にないか」及び「同一の資源量でより大きな効果が得られるものが他にないか」を挙げることができる。

(「政策評価を除く行政評価・監視」における「効率性」との関係)

「中央省庁等改革の推進に関する方針」は、「政策評価を除く行政評価・監視」の観点の一つとして「効率性」を挙げている。これは、政策の執行面における効率性、すなわち、政策を所与のものとして必要な事業量等をより少ない予算、人員等で実施することはできないか、無駄な支出をやめることができないかといった、国家公務員法等に見られる「能率」の概念に近いものと考えられる。このように、「政策評価を除く行政評価・監視」における「効率性」(能率性)が政策の執行面の効率に着目するのに対し、政策評価における「効率性」は、政策の費用と効果との関係からとらえた政策そのものの効率、すなわち、社会経済全体の資源配分から見た効率に着目するものである。

(ウ) 「有効性」

政策の効果を評価することは、政策を実施することで、本来の目的や目標に照らして予想される効果が得られるか、あるいは実際に得られているかを的確に把握することにほかならない。

「有効性」は、政策によって生み出された効果が政策の目的や目標を達成しているかを表す観点であり、政策の効果の達成状況を目的や目標に照らして見るものである。

このような情報を得ることにより、これまでの取組が本来の目的を実現するのにどの程度貢献したか、又は、今後どのような取組が必要かを明らかにすることができる。

「有効性」の観点から評価を行う際の一般基準としては、「政策の実施により、期待される効果が得られるか、又は実際に得られているか」を挙げることができる。

(エ) 「公平性」

政策によっては、その効果の受益や費用の負担を社会における様々な集団等に対して公平に分配することを本来の意図とするものがある。これは、政策の目的から見て、効果の受益や費用の負担について、集団等間で有利不利が生じないような取扱いが必要な場合である。このような場合には、「公平性」の観点から評価を行うことが求められる。

具体的には、政策の目的に照らした政策の効果の受益や費用の負担の帰属先の設定を行い、これが公平に分配されるものとなっているか、又は、実際に設定どおりの帰属先に分配されているかといった点について評価を行うことが必要である。

「公平性」の観点から評価を行う際の一般基準としては、「政策の目的に照らして、政策の効果の受益や費用の負担が公平に分配されるか、又は実際に分配されているか」を挙げることができる。

(オ)「優先性」

政策の実施に必要な行政資源には限りがあるため、「必要性」、「効率性」、「有効性」、「公平性」等の観点からは実施することが認められる政策でも、必ずしもすべてを同時に実施することはできない。そこで、これら一次的な観点からの評価の結果を踏まえた上で、当該政策が他より優先的に実施されるべきかを検討する「優先性」の観点からの評価を行うことが求められる。

「優先性」の観点から評価を行う際の一般基準としては、「他の政策よりも優先的に実施すべきか」を挙げることができる。