

政策評価に関する統一研修（地方研修）高松会場講演概要

平成 27 年 12 月 1 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 清水 正博

講義時間：10 時 40 分～12 時 00 分

<はじめに>

政策評価は中央省庁再編の際に導入された。政策評価は地方公共団体が先に導入しており、国においては行政改革会議において議論がなされ、法律が平成 13 年に成立し、14 年から施行され、10 数年が経過した。現在では、行政の仕事に評価が伴うことは常識になってきた。一方、経済財政諮問会議などでは評価結果を政策の見直しにいかすという当たり前の点の徹底などの指摘があり、実務の現場からは評価疲れということも言われている。本日は改めて、政策評価はそんなに面倒なものでないことを説明したい。

○ 行政過程において政策評価が行われる局面

政策形成過程では、行政の課題があり、企画をする。部内で意思決定をし、実行していく。これが通常政策プロセス。何が問題であり、そのために何をするのかを考えていく。執行の場面でも、何がうまくいっていないか。もっとうまい方法があるのではなど、終わったところでうまくいったかどうか考える。

違った指摘がある。役所は何をしているのか外に見えないという批判がよくある。政策を実施しているのにどうして課題が解決されないのか。このことについて説明が足りない又は下手であるという批判がある。また、説明が届いていないこともあり、行政過程が分からないという批判もある。これを両方解決していこうというのが評価ではないか。

評価のために特別なことを求めてはいない。行政の内部で持っているデータ等検討のプロセスをまとめて公表をすること、また、国民・住民に対する公表を通じて政策への理解を深めてもらい、批判もしてもらおう。これらを実施するために、政策評価制度がある。

○ 評価の対象となる「政策」と政策体系

評価や政策の企画立案に当たっては、政策体系を整理することが重要である。現に実施していることを改めて企画、運用していくことである。

例えば、道路交通の安全確保の例では、陸上交通事故のない社会を目指すという目標があり、そのために安全運転を確保することを目指すこととし、さらに道路の構造を事故の起こりにくいものにする、子供への安全教育などの具体的な手段を考えていく。こうした大きな目標では、指標になりやすく、今年何をするということにはなりにくい。ターゲットを決めると具体的に数字が出てくる。

行政は常にこうしたことを考えて政策を実施していると思う。財政当局にもこうし

た説明をして初めて予算が認められたり、要員が増えたりする。そのためには、本年度何をするかを具体的に決めて、そのためには必要な予算の検証がされているはず。それを評価において整理する。

企画・立案・評価というのは単独で存在するものでもない。評価の中には第三者評価というものもあり、そうしたことが有効なこともあるが、評価法で基本的に実施すること、地方でも実務で定着しているもの。これは仕事をしている人、情報を持っている人が実施するのが効率的であり、合目的的でもある。外部の人に丸投げすると全部説明する必要もあり、かえってコストが掛かることもある。

通常の業務で忙しいのは分かるが、評価というのは企画立案と裏返しにあるものであり、通常の業務で実施していることを翻訳して実施していくものと理解してもらいたい。企画立案だけでなく、評価も行ってもらいたい。この制度もそうしたことを意図して組み立てられている。

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、

- ① 政策は企画立案重視で、これが足りない、あれが足りないということはよく言うが、実施したことがどうだったかの説明はしてこなかったとの指摘
 - ② 政策は実施している最中も大事であり、評価も大事であるとの指摘
 - ③ 行政が開示され、行政の公正・透明化を促すことも必要との指摘
- この3つが指摘され、政策評価制度が必要だということが言われた。

<政策評価の枠組み>

政策評価制度において、各府省はPDCAサイクルを回していく。その際に学識経験者の知見も活用することで客観性を担保していく。総務省は各府省のできない評価を行い、各府省の評価で客観性が足りないと思われるものの評価を行い、見直しを促していく、それらを制度として一つにまとめて運用していく。

<政策評価法の概要>

評価法は基本計画や実施計画の作成を各府省に義務づけている。これにより、何の評価をいつ実施するかを事前に明らかにしてもらい、うまくいかないからこの評価はやめようということにならないようにしている。これも客観性確保の一つのツール。学識経験者の知見も使ってもらおう。

説明責任の徹底ということでは、私たちも基本方針を作り、これも公表する。各府省が作る基本計画、実施計画、評価書も公表する。政策評価の結果は政策の企画立案に反映するが、これも公表する。公表により見てもらうことがこの制度の大きな柱である。

<政策評価の主な年間スケジュール>

ここでは、大まかな国の政策評価の年間スケジュールを書いている。各府省が実施

した政策については、次年度の4月から7月までの間に自己評価をしている。一方で新規事業等については、8月末の次年度概算要求に反映していくのが基本的なサイクルである。

○ 各府省が行う政策評価

<政策評価の対象>

この三角形の図では、一番上に最も大きなくくりである狭義の政策があり、次にそれを実現するための施策がある。施策は政府全体で500位ある。その下に実行の手段として事務事業がある。現在は行政事業レビューが行われており、その事業単位にシートを作ることになるが、そのシートが5,000位ある。

施策レベルでは、この500の施策を対象として自己評価が行われている。

事務事業レベルでは、公共事業で言えば事業費10億円以上の事業、規制の新設の際、租税特別措置の要求の際、研究開発についても事前評価を行うことが、法律、政令で決められている。

<政策評価の方法>

実績評価方式は、行政の実務のレベルではこれが評価として定着しているが、目標を設定し、目標の達成度合いをチェックして見直しをしていく方式である。具体的な内容等については、最近の動向で後程説明したい。

事業評価方式は、個々の事業単位による評価を実施するものであり、典型的なものが費用便益分析を行い、B/Cで1以上になっているかを中心として評価するもの。

<政策評価の実施状況>

平成26年度の各府省における政策評価は、事後評価で1,565件、事前評価867件、合わせて2,500件弱が行われた。例年だいたいこの程度の件数が行われている。事後評価の内訳としては、各府省の主要な施策についての目標管理型の評価が300件程度、公共事業の未着手・未了の評価が560件、完了後の事業評価が678件の事後評価が行われている。事前評価も900件弱あり、公共事業が350件程度を占めている。

<政策への反映状況（平成26年度）>

評価結果を政策に反映することは政策評価法において規定されているが、目標管理型の評価のうち、評価結果を踏まえ見直された政策が60件、引き続き推進することとされた政策が235件であった。また、予算への反映が行われたものは250件である。

事業評価については、事業採択時に事前評価することが義務付けられてから年数が経過したこともあり、評価結果を踏まえ未着手・未了の事業が休止・中止になる件数は減少傾向にある。一定の評価の効果はこうしたところにも出てきている。

<予算への反映状況（平成27年度予算）>

評価結果を予算にどのように反映したかの事例を挙げている。各府省の要求の段

階では評価結果を踏まえ予算を重点化することで削減し、査定の段階でもそのように使われた。各府省の施策レベルの評価は数字でわかるものもあればそうでないものもあるが、このような形で議論の材料になって共通の基盤の下で議論できるようになり、そのプロセスが、評価書なり、反映状況という形で国民にも明らかになる。

<複数府省にまたがる政策の評価>

総務省は、各府省の実情を見ながら様々な制度の見直しをしたり、評価の結果等を取りまとめたりするという政策評価の推進機能を担っているが、それ以外に直接総務省が政策の評価を行う場合がある。

一つが総合性確保評価であり、ここで取り上げている消費者取引に関する政策評価、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、政策が各府省横断的なパッケージになっているような政策について、各府省の自己評価を補完する制度として複数の府省にまたがる評価を行う。

また、政府全体で統一的に考える必要がある政策については統一性確保評価として評価を行っており、検査決定制度や特別会計制度のような政策について評価を行っている。

<政策評価の点検>

もう一つ総務省が行っているものとして、客観性担保評価活動、すなわち各府省の評価結果の点検という作業がある。平成 26 年度は、例えば租税特別措置等について 144 件の点検を行い、133 件の指摘を行っている。租税特別措置の点検は難しいが、代替案を示しながら工夫が必要だとの指摘を行っている。こうしたことを実施しながら評価の質の向上に取り組んでいる。

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

<目標管理型評価とは>

各府省の主要な政策について目標を設定してその達成度合いを測ることで行っている実績評価である。政策、施策、事務事業のうち、施策について一定の期間内に達成できるようなものを目標として設定し、その指標を設定し検証していくということを全府省共通的に行うもの。評価の対象となる施策は各府省で約 500 件ある。

<事前分析表>

事前分析表の導入以前にも、各府省が行っていた実績評価において基準値や目標値は示されていたが、これを年度当初に作成・公表してもらうため、事前分析表を導入した。導入の契機は、この時期に始まった行政事業レビューと政策評価との橋渡しをするという発想である。

達成手段の欄が事務事業に当たる。ある施策に対し、達成手段はこういう事務事業であるということを事前に整理をしてもらう。

<政策評価書>

各府省の政策評価書についても、政府の主要な政策に係る評価を活用しやすくすることを旨とし、標準様式が導入された。目標管理型の評価については、標準化・重点化をしてきたので、そこで改めて詳しく説明したい。

○ 政策評価の課題

<骨太の方針>

予算の質の向上、費用対効果の向上が求められる文脈の中で、評価がもっと活用できるのではないかとということが経済財政諮問会議などで議論された。この中で安部総理が、「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である」と言われ、それが閣議決定にされた。

さらに、エビデンスに基づく政策評価の徹底、政策評価と行政事業レビューの連携強化、政策評価を効率的に行うためのメリハリのある取組を推進することが閣議決定されている。これらは各府省に限らず、制度官庁としての総務省に与えられた課題でもあるのでこの数年これに基づいて制度の見直しに取り組んできている。

<国会決議>

今年の7月の参議院本会議で政策評価に関する決議がなされた。

- ・数値や明確な根拠に基づく評価、踏み込んだ分析
- ・目標管理型の政策評価について、目標や測定指標の改善
- ・政策評価と行政事業レビューとの有機的連携の強化
- ・総合評価の評価手法の改善
- ・総務省が行う総合性・統一性確保評価の充実・強化
- ・総務省の客観性担保評価活動について見直し・改善

国の政策評価に直接の関係がないものでは

- ・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
- ・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が求められている。

これらはもともと取り組んでいることではあるが、この「地域活性化策の実施状況等についての早期に調査・検証」については、これに基づいて現在取り組んでいる。また、8番目のものは、今日の研修もそうではあるが、地方公共団体の方を含め、ノウハウをできる限り提供していくということで取り組んでいる。

○ これまでの取組

<レビューとの連携>

これまでの取組のうち、まず紹介するのが行政事業レビューとの連携である。政策評価は国の施策レベルで行い、行政事業レビューは個々の予算単位で行っている。これらを相互に情報をつないでいくことで、政策評価では達成手段は幾つもあるが、これが施策の目標に寄与しているか。事務事業についても小さな目標は立つが、それが施策の目標に貢献しているかどうか。連携により、こうした見

直しが可能になるというのが基本的な考え方である。

行った取組は単純で、両方の資料を一覧で見ることができるようにし、作業プロセスをできる限り共通化した。また、有識者の意見聴取も一緒にして、一つの施策に10の塊の事業を一度に見てもらえるようにした。この結果は取りまとめて大臣に報告し、政策評価の報告書を最終的には大臣の名前で決定し、公表してもらうことになる。この際に、もう一度見ってもらうことで概算要求への反映もしやすくなり、その理由の説明もしやすくなる。これを一つのプロセスで動かせるような見直しをした。

<標準化>

経済財政諮問会議での議論を踏まえて、各府省の評価結果をもっと使いやすく、一元的に見えるようにした。

従来は評価結果を示す標語が各府省でバラバラであった。自己評価では各府省は性格の特性も違い、目標管理型の政策評価の導入当初は各府省自由に設計できるようにしていたが、各府省で区々の方法が定着してしまい、それを外から横並びで見ると分かりにくくなってしまった。そのような問題意識の下で、評価結果を5つの共通区分に分けて評価をすることにした。平成26年度から始めたもので、5区分の用い方には各府省バラツキがあるが、今後事例を積み重ねていって、共通的な相場観が形成されるものと思っている。

5区分のうち、「目標超過達成」という区分を立てたが、これはいろいろ意見があり、必ずしもよいものではなく、何らかの見直しが必要ではないかとの考えでこの区分を作った。

測定指標は必ずしも定量的ではなくてもよいが、定性的でもよいので出来たか出来なかったかの判定ができる程度の指標の設定を求めている。

平成26年度に目標管理型の評価を各府省がどのように実施したかについて、客観性担保評価活動を使ってフォローアップを行った。結果は、各府省頑張ったがまだまだ工夫の余地があるというところである。

<重点化>

標準化と合わせて、評価の作業量を減らす取組も行った。評価書の作成は施策の節目よいこととし、代わりに指標の動きだけは毎年度モニタリングし、それを次年度実施施策の事前分析表に載せてもらうことにした。モニタリングして異常値が出れば評価に移ることとしている。

併せて評価をするときには外部要因の分析、達成手段の有効性・効率性の検証を行う。これは施策と事務事業を関連づけて分析するので、どの達成手段が有効なのか分析してもらうことをセットにしたものである。

このようなメリハリのある仕事の進め方をしてもらう取組を重点化として実施した。

○ 今後の取組

<政策評価審議会における検討>

平成 26 年度までは、政策評価・独立法人委員会があり、そこで政策評価制度を見ていたが、今年独立行政法人の制度が大きく変わったということで、単独で政策評価審議会が置かれることになった。機能そのものは大きく変わってはいないが、政策評価以外に行政評価局全般の活動についても議論もしてもらうことになった。目標管理型の評価の見直しを中心に、もう一つは規制評価の見直しに重点的に取り組んでいくということでこうした新しい体系になった。

審議会の議論がまとまればホームページにも載せ、フォローアップも行うので来年度以降のこのような研修の場で紹介できるのではないかと。

【参考】政策評価ポータルサイト

政策評価法に基づいて各府省の政策評価の情報は全て公表されているが、総務省でポータルサイトを作り一元的に見やすく整理している。行政事業レビューの情報とも対照しながら見れるようになっている。何か調べものがあるときには是非活用していただきたい。

【参考】よくある事後評価

最近私は地方活性化策を担当しているので、国の評価書も地方の評価書も見ることがあるが、実際によくあるパターンを紹介させていただく。

地域活性化策で観光客を増やそうということで道路を作るときに、アクセス時間の短縮効果だけを指標にした評価がよくある。しかし、アクセス時間の短縮だけで観光客の増加に効果があったのかは分からない。やはり、観光客を何人増やそうということがあって何人になったということがないといけない。思った以上にこうした評価があるので注意してもらいたい。

一方、河川の水質改善のため、下水道整備率だけを挙げているものがある。これも事業の進捗率に過ぎず、効果を測る指標ではないのではないかとこのものが多く見られる。調べてみれば河川の水質汚染の原因が下水道ではなかったかもしれない。目的を実現するために測ってもらうことが重要。典型例を紹介させていただいた。

<終わりに>

政策評価は面倒ではないと言いながら、必要な作業も多いが、それが政策をよくすることでもあるので、余り難しく考えないで評価に取り組んでももらいたい。

<質疑応答>

Q： 国では施策評価ということで 500 の施策評価をするということであるが、我々のところは事務事業にとどまっている。施策全体を見ないと木を見て森を見ないことになるので、今後施策評価を取り入れたいと考えている。国ではこの施策評価は、個々の事業は担当者が行うと思うが、施策というところのレベルの人が行うのか。

A： だいたい 500 位の施策があり、霞が関では局の数が百数十あるが、大きな局では 5 つ 6 つ、小さな局では 1 つ 2 つの施策があるのがモデルパターンとなる。単

独の課というよりも大きなくくりで施策が構成されているので、局の総務課のようなところが取りまとめをして評価書を作っているのが実情ではないかと思う。少なくとも大臣まで決裁をもらい、公表するものであるので、作業は担当の者が行うが、課長クラスの者も、局長クラスの者もしっかり目を通して、公表も行っている。

Q： 測定指標の数値化が重要ということではあるが、数値化が難しい場合は必ずしも数値化する必要はないとのことであった。仮に数値化しないのであればどういった方法で評価するのか。

A： 数字は分かりやすいが、必ずしも数字でなければいけないことはない。ただし、判断できる程度に細かくしてもらうようにはしている。先ほどの話で効果的効率的な行政を実現するという目標は、実現していないということであればそれまでだが、数字にこだわると数字がないことが評価をしなくてもよい理由にしてしまい、国民に対する説明を放棄することになる。そういうことなら無理に数値を並べるよりも、出来たか出来ていないかの基準を定性的に説明してもらおう。そういうことでテキストにある標準様式の評価書の②、③、④の欄を用意して理由の説明は記載できるようにしている。

Q： 標準化された評価結果区分に基づくものになる評価書のようなものがあると思うが、そのシートが今日の資料の中にあれば教えてほしい。

A： 標準化された様式としては、テキストでは11頁の上の表が事前分析表でこれは重点化ということの説明したが、評価をしない年にも作ってもらうもので、各省で毎年約500枚作成されることになる。それに対して、その下にあるのが政策評価書で評価結果を表すものである。これの①のところに測定結果の実績値を書いてもらい、②のところに5段階のどれかを書いてもらう。その判定の理由や分析の理由を③、④で書いてもらうことになる。

Q： 評価をする範囲というのか、例えばふるさと納税というものであれば自分のところの町に寄付をしてもらえるが、寄付をしたところの市町村からすれば自分のところの住民税が減ってしまうことになる。そういうことではパイを大きくする政策であればよいが、パイを取り合ってしまうような政策のときには評価の単位が大事になると思うがどうか。

A： 政策の目的と手段と言ったが、政策体系の上は国のありようから下は個々の事業まである。目的にしたがって区分していくので、普通は各省では施策ぐらいがレベルになる。もっと上のレベルでは、私も地域再生政策の評価を行っている。どこの自治体も一番効いた施策は企業誘致だと言われる。うまくいかなかった理由は企業が撤退したからだと言われる。景気が良く、工場が増えているときはよいが、星の取り合いになる。それでも自治体ではふるさと納税を増やしていこうという目標があり、そのためのアピール施策を行ってそのことの評価もかまわないが、国で、例えば地方農政局担当部局が評価をするときにどういう視点で評価をするかはもっと違った視点が必要にはなると思う。