

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 川村 一郎

講義時間：10 時 20 分～11 時 50 分

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わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった、②政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要であり、それを、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策の企画立案に反映させることが必要、③評価機能の充実には、行政の公正・透明化を促す効果もあるという、3つのことが報告された。

政策評価制度はこうした基本的思想の下で導入された。

<政策評価の枠組み>

政策評価法が平成 13 年に制定され、政策評価の枠組みができた。その枠組みは大きく 2 つあり、一つは各府省が所掌する政策について自ら実施する評価、もう一つは総務省が政策評価の推進を図る立場から、複数の府省にまたがる政策について実施する評価である。

政策評価の目的には、効果的・効率的な行政の推進と政府の諸活動についての国民への説明責任の徹底の 2 つがある。

◇ PDCA サイクル

政策評価制度における PDCA サイクルは、各府省が政策を Plan（企画）し、Do（実施）し、次に Check（評価）する。そして、ここが重要であるが、必要性、有効性、効率性等の観点から評価を行い、それを Action（企画立案に反映）していく流れである。

各府省が評価を行う際には学識経験者の知見の活用が行われ、さらに一部の評価については総務省による点検などが行われている。政策評価の結果、評価結果の政策への反映状況については、国民への公表及び国会への報告が義務づけられている。

<政策評価法の概要>

まず、政府全体でとして基本方針が閣議決定され、それに基づいて各府省で 3 年～5 ごとに評価の基本計画を作成し、さらに各府省で毎年実施する政策評価の実施計画を定める。各府省はこの計画に基づいて評価を実施する。

《各府省の政策評価の実施》

政策評価には、法律で定められているものとして、事前評価と事後評価がある。

事前評価は政策を実施する前に行う評価であり、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分野で実施が義務づけられている。

事後評価は各府省の主要な行政目的に係る政策について政策決定後に行う評価である。また、政策が決定されてから5年経っても未着手のもの、政策を実施後10年経っても未了のものについては事後評価が義務づけられている。

これらの政策について各府省は評価書を作成し、結果を次の企画立案に反映していく。

《総務省行政評価局の役割》

総務省行政評価局は、政策評価制度の基本的な企画立案、複数府省にまたがる評価である統一性・総合性を確保するための評価、客観的かつ厳格な実施を担保するための評価、評価結果の政策への反映に必要な措置についての勧告、必要な措置がとられるための内閣総理大臣への意見具申等を役割としており、また、政策評価等の実施状況及び評価結果の反映状況に関する報告書を毎年国会に提出している。

＜政策評価の主な年間スケジュール＞

各府省は評価対象政策の事前分析表を3月ごろから作成し、政策評価書は4月ごろから作成する。評価書の作成に当たっては有識者の知見も活用し、予算概算要求に合わせ8月末までに評価書を作成、公表し、その中身を概算要求に反映している。

総務省では3月に総務省が行う政策評価等に関する計画である行政評価等プログラムを作成し、6月には前年度に実施された政策評価等の国会報告を行う。また、各府省の評価書の点検活動、複数府省にまたがる政策評価を行っている。

○ 各府省が行う政策評価

＜政策評価の対象＞

政策評価の実施に関するガイドラインでは、政策評価の対象について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。このピラミッド形の図はそれら3つの概念からなる政策体系を図式化している。

一番上の段階の概念である政策は特定の行政分野の基本的方針、次の段階の施策は「政策」を実現するための具体的方策や対策、一番下の事務事業は「施策」を具現化するための個々の行政手段となっており、それぞれが目的と手段の関係でつながっている。

施策は実績評価方式で評価されている。政府全体で約500の各府省の主要な施策について、目標管理型の政策評価として、あらかじめ目標を設定し、実績を測定して、その目標の達成度合いを評価している。

事務事業は事業評価方式で行っている。分野ごとでは、「規制」は規制の新設・改

廃に当たり、その費用・効果等を評価、事前評価で行う。「公共事業」は10億円以上の事業について事前・事後評価で行う。「租税特別措置」は事前・事後評価で行う。「研究開発・ODA等」については10億円以上の事業について専門的知識を有する者を活用し事前・事後評価で行う。これらは政令で規定されている。

<政策評価の方法>

政策評価の方法には、主に実績評価方式と事業評価方式の2つがあり、これは基本方針等に規定されている。

実績評価方式は、政策を決定した後で評価するもので、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、目標の達成度合いについて評価する方式であり、事業評価方式は、政策を決定する前に、政策の実施により費用に見合った政策効果が得られるかなどの観点から行う方式である。

このほか、特定の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し、その原因を分析する総合評価方式がある。

<評価の観点>

評価の観点としては代表的なものとして、必要性、効率性、有効性という観点があり、そのほかに公正性、優先性、合規制、総合性といった観点がある。

<政策評価の実施状況（平成26年度）>

平成26年度における政策評価の政府全体での実施件数は2,432件。うち事前評価867件、事後評価は1,565件

事前評価は公共事業が一番多く348件、研究開発が155件、租税特別措置が138件、規制109件、政府開発援助63件、その他54件である。

事後評価は目標管理型評価が296件、未着手・未了の事業の評価が560件、完了後・終了時の事業等の評価が678件でその他31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、事業の採択、予算概算要求等に反映がなされている。

事後評価のうち、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（公共事業、政府開発援助）を対象とした評価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件の内訳については厚生労働省が5件、国土交通省が1件である。厚生労働省の5件は、簡易水道事業関係となっている。

<予算への反映状況（平成 27 年度予算）>

各行政機関が行った政策評価結果に基づき、個々の事務事業の効率性の検証を行うなど、政策評価は予算編成においても活用されている。

平成 27 年度政策評価結果の予算への活用額は▲305 億円となっている。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 百万円の削減となっている。

<複数府省にまたがる政策の評価>

総務省は複数府省にまたがる政策の評価を行っており、統一性確保評価及び総合性確保評価がある。

統一性確保評価は、検査検定制度の政策評価や特別会計制度の活用状況に関する政策評価など複数の府省に共通するそれぞれの政策について、政府全体の統一性の確保を図る見地から横串的に行う評価である。

総合性確保評価は、消費者取引に関する政策評価や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、複数の府省の所掌に関係する政策について、その総合的な推進を図る見地から総合性を確保するために行う評価である。

<政策評価の点検>

さらに総務省は、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（客観性担保評価活動）を実施している。点検結果を踏まえて必要に応じ、個別の評価の修正や見直し、評価マニュアルの見直し等を指摘し、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 年度の点検件数等は、租税特別措置等が点検件数 144 件に対し指摘件数 133 件、規制は点検件数 119 件に対し指摘件数 69 件、公共事業は点検件数 58 件に対し指摘件数 18 件である。

目標管理型の点検件数は 296 件で、「標準化・重点化」の実施状況を中心に点検を行っており、点検結果を踏まえ、個々の評価の課題を指摘するのではなく、評価の質の一層の向上が図られるよう、各行政機関に対して課題や優良事例の共有を行った。

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>

目標管理型の政策評価に当たっては、ロジック・モデルに即して、目標及び測定指標を設定する。例として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。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。」がある。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。

<事前分析表>

事前分析表は、目標管理型の政策評価の実施に関するガイドラインに標準様式が掲載されており、次のことが明記されている。

- ①目標は「いつまでに、何について、どのようなことを実現するか」を明示する。
- ②測定指標は、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する。
- ③達成手段は、予算事業は行政事業レビューの事業単位で行い、法律や租税特別措置等についての非予算事業についても明示する。

<政策評価書>

政策評価書についてもガイドラインに明記されている。その中身は次のとおり

- 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、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分析
- ④達成すべき目標や測定指標の妥当性を検証し、必要に応じ見直しを実施

○ 政策評価の課題

<骨太の方針>

◇「実効性あるPDCAサイクルの確立に向けて」(平成25年5月経済財政諮問会議)

平成25年の経済財政諮問会議において、政策評価について次の課題が提言された。

- ・評価の目的は、評価結果を政策の見直しに活かすことである、という当たり前の点を徹底し、評価を自己目的化しない。
- ・メリハリのある評価の実施が必要
- ・評価に当たっては、その影響を定量的に示し、分かりやすく客観的なデータや事実に基づいて行うこと

◇「経済財政運営と改革の基本方針」(平成25年6月閣議決定)

これを受け、平成25年の骨太の方針では、次のことが決定された。

- ・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にせず、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決議があり、8点指摘されている。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決議である。

- 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

○ これまでの取組

<レビューとの連携>

政策評価では約 500 施策を、行政事業レビューでは約 5,000 の事務事業を評価、点検しており、これらの情報、結果の相互活用を図るため、次のことを実施した。

- ・政策評価の事前分析表と行政事業レビューシートの事業名と事業番号の共通化
- ・作業プロセスにおける連携を強化し、施策と事務事業の状況を一体的に把握、情報の相互活用

これらの実施により、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軽減といった効果が期待される。

<標準化>

各府省の評価書の評価結果についてはバラバラであり、施策の進捗状況は外部の者が見ても分かりづらく、検証も行いにくかった。そこで平成 26 年度からこの標準化を導入し、評価結果を各府省共通の 5 区分（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）によることとし、施策の進捗状況を横断的に把握しやすくした。

この区分で「目標超過達成」、「目標達成」が必ずしも良いというわけではなく、目標超過達成の場合は、目標が甘すぎたことや資源投入量が多すぎたことも考えられる。「相当程度進展あり」と「進展が大きくない」の違いは主要指標が進んでいるか進んでいないかの違いがある。「目標に向かっていない」は主要指標も全く進んでいないので事業の廃止も含めた抜本的見直しが必要となる。

<重点化>

- ・実施時期の重点化

今までは毎年全施策について評価を実施していたが、負担が大きいということで、実施時期の重点化を図った。例えば評価は 3 年に 1 回程度行い、その間は設定した測定指標についてモニタリングを行い、進展度合いが順調な場合は評価は行わず、低すぎる場合は踏み込んだ評価を実施する。

- ・内容の重点化

評価のポイントを絞り、内容を重点化して評価を行う。例えば、

- ① 事前に想定できなかった要因の分析（外部要因があったのではないか）
- 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

○ 今後の取組

<政策評価審議会における検討>

政策評価審議会では、総務大臣の諮問事項に関する調査審議（各府省が行う政策評価、総務省が行う行政評価局調査）等を行う。

現在の政策評価制度部会では、目標管理型評価のワーキング・グループと規制評価ワーキング・グループを立ち上げて検討が行われている。また、公共事業については、行政評価局の現地調査機能を活用した情報収集・分析による課題の洗い出しを、臨時委員・専門委員の知見を活用して実施しており、来年度からワーキング・グループを設置する予定となっている。

【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、各府省の事前分析表、評価書、事業レビュー及び計画などを一様に見ることができるので是非活用してほしい。

<事前質問事項・回答>

(質問事項)

① 評価結果のいかし方について

毎年度、行政評価（事務事業・施策）を行ったうえ、経営資源配分（予算編成等）へ進んでいるものの、評価結果に基づかない恣意的な判断による資源配分となることが多い。仕組みとして、効果的な評価をいかしつなげていく方法があれば教えてほしい。

② 評価の精度のばらつきについて

各部署の評価作業について、年々に精度のばらつきが生じる部署がある。人事異動により作業担当者が変わるためだが、評価担当部署による指導や調整は行っている。評価の精度にバラツキが出ないようにするために良い方法があれば教えてほしい。

(回答)

① 評価結果のいかし方について

国で行っている政策評価と地方の行政評価では少し違っている。地方の場合は首長のトップダウンによる判断があると思うが、その場合には行政評価の結果がその判断の重要な材料になっていると思われる。国の政策評価の施策や予算への反映とは少し違ってくるが、ただ先ほど説明した国会での決議で地方公共団体への評価手法の情報提供等の支援が決議されているので、来年度以降その点について我々も検討しなければならないと考えている。

国の政策評価についても、今回の研修のように知見を有している学者の方をお願いしているが、地方公共団体については、行政評価についての知見を有している方が多いのでその知見を活用いただければと思う。

② 評価の精度のばらつきについて

担当者が変わり評価の精度にバラツキが出るとのことであるが、これは国でも同じだが、研修制度を充実させることが重要なのではないか。研修制度はそれぞれの行政機関でも行っており、総務省の行政評価局でも今回のような研修を実施してきている。まず、内部での研修の充実が必要と思われるが、なかなか制約もあり、自前での研修が難しければ今回のような研修を活用いただければと思う。