

政策評価制度に関する見直しの論点整理

平成 16 年 12 月

政策評価・独立行政法人評価委員会
政 策 評 価 分 科 会

「行政機関が行う政策の評価に関する法律」は、来年の4月で施行から3年
が経過する。これを受け、政府は、法の施行状況に検討を加え、必要な措置
を講じることとされている。

本分科会では、これに向け、本年4月に「当面の活動の重点」を発表し、
政策評価の現状認識や当面の課題を明らかにした上で、各府省との意見交換
を始めとして精力的に議論を展開してきた。本論点整理は、これまでの議論
を踏まえ、政策評価の制度や運用の見直しに向け、更に検討を深めるべきと
考えられる論点を整理し、明らかにするものである。

今後、各論点について、国民各界各層の御意見・御指摘等も踏まえながら、
見直しの方向性を見出し、政策評価の充実・改善のための具体的方策を講
ずることが求められる。

なお、各府省においては、それぞれの政策評価の取組実態を踏まえつつ、
平成17年度における政策評価に関する基本計画・実施計画の改定・策定等の
取組に当たって本論点整理を参考とすることを期待する。

平成16年12月

政策評価・独立行政法人評価委員会 政策評価分科会

< 目次 >

[評価結果の予算要求等政策への反映]	
予算要求など政策の企画立案に当たって、評価結果が適切に反映されることが重要であるが、どのような方策が考えられるか。.....	4
[評価の目的に適した評価の単位の設定]	
評価の実効性を確保するためにも、評価の目的に適した評価の単位を適切に設定することが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。.....	5
[達成目標の明示への取組]	
評価の客観性を確保するためには達成目標の数値化等による特定への取組を一層進めることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。.....	6
[政策のコスト・効果の把握]	
効率性などの観点から行われる評価を適切に行うためには、政策のコスト・効果を定量的に把握することが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。.....	6
[規制の導入・修正時を始めとする事前評価の拡充]	
規制の導入・修正時を始めとして、政策の導入に当たって、政策評価を的確に実施し、意思決定に有効に活用させることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。.....	7
[学識経験者の知見の活用]	
政策評価の客観性の確保等の観点から学識経験者の知見をより一層有効に活用していくことが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。.....	8
[外部からの検証可能性の確保]	
各府省が行った政策評価の結果やそれに至るプロセスが行政の外部から検証できるようにすることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。.....	8
[評価書の簡明さの確保]	
各府省が行った政策評価の結果を国民に分かりやすく伝えることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。.....	9
[国民的議論の活性化]	
政策評価についてより多くの国民から理解を得ることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。.....	10

[政策評価の重点化・効率化]	
画一的・総花的な評価活動から、重点的・効率的な評価活動に転換することが必要であるが、どのような方策が考えられるか。	10
[職員の意識改革]	
政策評価制度をより一層行政機関の職員に浸透させることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。	11
[地方公共団体との連携]	
地方公共団体との連携を深めることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。	11
[総務省が担うべき役割]	
総務省は各府省の政策評価担当者を支援するためにどのようなサービスを提供することが方策として考えられるか。	12
総務省が行う統一性・総合性確保評価をよりの確に実施するためにはどのような方策が考えられるか。	12
総務省の客観性のチェックをより実効あるものにするにはどのような方策が考えられるか。	13
[関連分野との連携]	
政策評価制度と関連する分野と十分連携を図るべきではないか。	13

[評価結果の予算要求等政策への反映]

予算要求など政策の企画立案に当たって、評価結果が適切に反映されることが重要であるが、どのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

ほとんどの府省において、基本計画の策定等政策評価の重要事項については、外部の有識者の意見を聴取した上で、各府省の最高意思決定機関である省議等に諮って決定している。

また、相当数の府省において、予算要求の際は、政策評価担当組織と予算等取りまとめ部局が合同でヒアリングを実施するなど両者の連携が進んでいる。

しかし、予算要求等政策の企画立案に当たって、政策評価が行われてはいるものの、これに基づいて具体的な議論がなされるケースはまだ少ない。幹部が出席する会議などにおいて重要な政策決定が行われる際には、政策評価の結果に基づいた議論が行われるよう検討することが必要である。

また、相当数の府省では、予算要求時に重点要求事項や重点施策を公表し、一部の府省ではおおよその予算要求額も明示しているが、予算要求等政策の企画立案に当たって行われた政策評価が分かりやすく示されることは少ない。今後は、予算要求等政策の企画立案と政策評価のつながりを分かりやすく示すよう検討することが必要である。

相当数の府省において、実績評価方式による目標の達成度等や、評価結果の政策への反映の方向性をパターン化して示す取組を行っており、評価結果の政策への反映を促進するためにも、こうした取組を更に広げていくことを検討することが必要である。

各府省において予算要求に向けて8月の概算要求前に政策評価が行われるよう早期化が図られるとともに、相当数の府省において事前評価の実施が義務付けられた分野（研究開発課題、個別公共事業、個別政府開発援助）以外の分野においても積極的に事前評価が行われるなど、政策評価がマネジメント・サイクルに位置づけられてきている。

しかし、予算編成過程において政策評価の結果を活用する立場にある予算等査定当局からは、定性的・抽象的な記述が多い、客観性・中立性が担保されていない、有効性・効率性の観点からの評価が少ないなど、評価の質が乏しく活用が困難であるとの指摘が行われている。

今後、予算編成作業の過程において政策評価の結果をそのままの形で活用できるように、評価の精度や客観性を向上させるなど評価の質の向上に取り組んでいくことを検討することが必要である。

[評価の目的に適した評価の単位の設定]

評価の実効性を確保するためにも、評価の目的に適した評価の単位を適切に設定することが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

一部の府省では、実績評価を補うため、評価結果が一定レベルに達しない政策の政策手段別評価や政策を構成する下位の事務事業についても政策評価を実施するなどの取組が行われている。

相当数の府省において、政策全体の評価を的確に行うため、政策体系を明らかにし、政策を構成する要素を明示しており、今後、その取組を徹底していくことを検討することが必要である。

その上で、目標の達成度等に応じて個々の事業の効果の測定を行ったり、総合評価方式など他の評価方式で評価を行ったりするなどの取組を検討することが必要である。

また、総合評価方式における評価の単位については、必要に応じ、コンパクトで実施しやすい形で設定することも検討することが必要である。

また、既存の事務事業に対する事後評価については、相当数の府省において公共事業などについて取組が進んでおり、他の分野においてもこのような取組を積極的に行っていくことを検討することが必要である。

[達成目標の明示への取組]

評価の客観性を確保するためには達成目標の数値化等による特定への取組を一層進めることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

実績評価方式における達成目標の数値化等による特定については、平成 14 年度は約 3 割であったものが、平成 15 年度は約 5 割となり、各府省において取組が進んでいる。

今後も評価の客観性の確保や、評価の実効性の確保、行政の効率化などのため、達成目標やそれに関連した測定指標、達成時期等の数値化などによる特定を進めていくことが重要であり、政策の特性を勘案しつつも、総務省などによる諸外国の事例の調査研究の成果や各府省の取組を参考にしつつ、可能な限りそのような取組を検討することが必要である。

なお、定量的な目標設定が困難な場合でも、達成目標の特定化を図り、評価の実効性を確保することを検討することが必要である。

一方で基本的な制度の企画・立案など定量的な目標設定になじまない政策もあり、これらについては、実績評価方式以外の評価方式を用いるなど柔軟に対応することを検討することが必要である。

[政策のコスト・効果の把握]

効率性などの観点から行われる評価を適切に行うためには、政策のコスト・効果を定量的に把握することが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

相当数の府省において、政策のコスト・効果の定量的な把握に向け調査研究などの取組が行われているが、今後も、可能なものはできる限り定量的に把握できるよう、総務省及び各府省において諸外国の実例の調査研究などを実施し、そこで得られたノウハウを共有するよう検討することが必要である。

また、予算書、決算書について、政策ごとに予算と決算を結びつけ予算と成果を評価できるようなものとなるよう検討することが必要である。

[規制の導入・修正時を始めとする事前評価の拡充]

規制の導入・修正時を始めとして、政策の導入に当たって、政策評価を的確に実施し、意思決定に有効に活用させることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

平成 16 年度から規制影響分析 (R I A) が試行的に実施されているが、相当数の府省では、定量的な分析は作業量の点からも困難なケースがあり、定性的な分析を行って手段の比較を行うとしている。

今後、各府省は、R I A の試行的実施や規制の事前評価の義務付けに向けた評価手法の開発に一層積極的に取り組むべきである。

また、総務省は、各府省における R I A の試行的実施を把握・分析するとともに、評価手法が開発された時点で評価法の枠組みの下で規制の事前評価を早期に義務付けるための取り組みを進めるべきである。

相当数の府省においては、事前評価が義務付けられている 3 分野(研究開発課題、個別公共事業、個別政府開発援助) 以外の分野についても自主的に行うなど、積極的に事前評価に取り組んでいるが、その結果が評価対象政策の改善・見直しに十分つながっているとは言い難い状況にある。

今後、各府省の重点施策について、予算要求等の際に成果目標、事後的な評価手段等が明示されるよう検討することが必要である。また、事前評価の結果、政策の採択や実施の可否、複数の政策代替案の中から適切に政策を選択することなど、政策の改善・見直しを徹底するよう検討すべきである。

[学識経験者の知見の活用]

政策評価の客観性の確保等の観点から学識経験者の知見をより一層有効に活用していくことが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

ほとんどの府省において、政策評価の客観性の確保等の観点から、行政外部の学識経験者から成る会議が開催されており、基本計画、実施計画の策定や評価書の取りまとめに当たって全般的に意見を聴取し、適宜その結果を反映するなど、学識経験者の知見の活用に取り組んできている。

しかし、計画策定や評価結果の取りまとめなど活用の段階ごとにみると、その態様はまちまちであり、今後は、適切なタイミングで学識経験者の知見を活用するようにするとともに、一部の府省で行われているように、個別の政策ごとに当該政策分野の学識経験者の知見を積極的に活用していくことを検討することが必要である。

なお、政策評価分科会としても、各府省との意見交換を行うなど政策評価全般について今後とも精力的に議論を行っていききたい。

[外部からの検証可能性の確保]

各府省が行った政策評価の結果やそれに至るプロセスが行政の外部から検証できるようにすることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

各府省において、評価結果をホームページ上で公開し、外部からのアクセスを容易にする取組がなされており、一部の府省では、政策ごとに事前評価から事後評価の一連の経緯が分かる形で整理するよう取り組んでいる。

事前評価の実施が義務付けられている3分野などについて、外部からの検証可能性を確保するためには、評価の過程で用いたデータ、評価手法等評価結果以外の情報を公表することが重要であり、データ等が不足して各府省が行った評価結果を行政の外部から検証することができない場合は、総務省及び各府省の意見・要望受付窓口寄せられた情報を基に改善を図ることを検討すべきである。

また、将来的には、外部からの指摘の実態を踏まえ、評価情報の公表のための考え方を整理していくことを検討することが必要である。

[評価書の簡明さの確保]

各府省が行った政策評価の結果を国民に分かりやすく伝えることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

相当数の府省において、評価法で作成を義務付けられている評価書の要旨を適切な形でホームページに掲載することや、評価結果について、パターン化した文言で整理したり、図表の活用を図るなど国民に分かりやすく伝えるための取組を行っている。

一方で、評価書の分量は多くなるが、国民への説明責任を果たすという観点から、詳細なデータを公表することを重視している府省もある。

国民が政策への判断を行うことに資する情報を提供することが政策評価の目的の一つであり、国民に対し、評価の対象とした政策に関する情報を分かりやすく伝えるとともに、一方で詳細に提供することも重要である。

これらを両立させることは困難であるが、評価書本体については外部からの検証可能性を確保するため詳細に記述しつつも専門用語には注釈をつけるなど工夫し、評価書の要旨については特に平易な言葉遣いに心掛け、当該政策を国民に分かりやすく説明するようにするなど、評価書本体と要旨との役割分担を明確にして、これらを両立させる方策を検討することが必要である。

また、どのようにすれば国民に分かりやすくなるかについて、評価書の公表時に学識経験者からの意見を聴くなど、第三者の視点を取り入れることを検討することが必要である。

[国民的議論の活性化]

政策評価についてより多くの国民から理解を得ることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

総務省は、平成 16 年 10 月から 12 月にかけて、全国 3 か所（東京、大阪、福岡）で「政策評価フォーラム」を開催し、参加者の合計は約 1,000 人に達し、この模様は広くマスコミで報じられた。また、政府広報（テレビ、広報誌等）を通じて、政策評価制度を広く国民に紹介した。

一部の府省では、パンフレットを作成したり、基本計画や評価書等政策評価に関する基本的な情報についてホームページに掲載するだけでなく全国の図書館、大学等に配布するなど積極的な広報活動を行っている。また、政策評価に関する重要事項について、広く国民の意見を反映させるために意見募集を行うなど、国民の意見を評価作業に取り入れる取組も行われている。

今後は、各府省においても基本計画の改定時期などに合わせ、政策評価の取組の総括、以後の取組の重点、特徴等を積極的にアピールするなどの取組を検討することが必要である。

[政策評価の重点化・効率化]

画一的・総花的な評価活動から、重点的・効率的な評価活動に転換することが必要であるが、どのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

相当数の府省において、政策評価をマネジメント・サイクルの中に定着させることをねらいとして、実績評価方式により施策を網羅的に対象として評価を実施している。しかし、評価書の作成等に忙殺され、評価作業に対する負担感は相当大きくなっており、本来は力点を置いて取り組むべき評価活動がおろそかになりかねないという指摘がある。一方で、政策評価が各府省のマネジメント・サイクルの中で定着してきていることに留意すべきであるとの指摘もある。

今後は、評価の重点化・効率化を図り、国民の視点に立って必要性が高いと考えられる評価が的確に実施されることが必要であり、このため、各年度の政策評価の重点的テーマ・分野を設定するほか、実績評価方式以外の方式の的確な選択・組み合わせを行ったり、実績評価方式において毎年度達成度合を評価分析するのになじまない場合一定期間経過後の総括的評価に注力することなどを検討する必要がある。

総務省は、各府省のこうした取組を促進するとともに、評価方式等について諸外国の例などを調査研究し、その成果を各府省に対して提供していくことを検討することが必要である。

[職員の意識改革]

政策評価制度をより一層行政機関の職員に浸透させることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

ほとんどの府省において、政策評価の導入後、成果主義の考え方、政策評価の必要性等についての認識が広がっており、職員の意識は変わりつつある。

今後は、政策評価作業を直接担当している職員のみならず、目標設定等に際しては幹部職員が一層積極的に関与することが重要であり、本年度から複数の府省に設置された政策評価審議官を始め各府省の幹部職員に、より一層政策評価制度の趣旨を浸透させていくことを検討することが必要である。

一方、「評価疲れ」という言葉に代表されるように、政策評価には相当大きな労力をかけているが、評価結果の政策の企画立案への反映が不十分であることから、政策評価に携わっている職員の士気が上がらないという指摘もある。

このため、研修等を通じて職員に「企画立案(Plan)」、「実施(Do)」、「評価(See)」のマネジメント・サイクルの中で評価を行うという政策評価の意義や趣旨を浸透させることはもとより、重要な意思決定の際には政策評価の結果に基づいた議論が具体的になされるようにし、政策評価が適切に行われていない政策については政策決定の場でその点を考慮されるようにすることを検討することが必要である。

[地方公共団体との連携]

地方公共団体との連携を深めることが重要であるが、そのためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

総務省においては、地方支分部局を活用して、地方公共団体の行政評価担当者との意見交換を実施するなど、国と地方の連携を図っている。また、一部の府省においては直轄事業、補助事業等の評価について、地方公共団体からデータを収集しやすくするよう協力を得るための努力を行っている。

今後、国の政策評価を行うに当たり、必要に応じ、地方公共団体の協力を得たり、地方公共団体における行政評価の取組を参考にするため、地方公共団体との連携に一層積極的に取り組むよう検討することが必要である。

[総務省が担うべき役割]

総務省は各府省の政策評価担当者を支援するためにどのようなサービスを提供することが方策として考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

総務省は、政策評価支援システムを整備しており、また、政策評価関連情報を収集・整理して各府省に提供している。

今後、総務省において、各府省の先進的な取組を紹介したり、各府省の要望も踏まえつつ、調査研究等の場合によっては府省と共同で実施してその結果を各府省に提供したり、一層実践的な研修を実施するなど、各府省の政策評価作業に資するための活動を一層積極的に行うよう検討することが必要である。

総務省が行う統一性・総合性確保評価をよりの確に実施するためにはどのような方策が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

総務省が行う統一性・総合性確保評価のテーマの選定に当たっては、引き続き、国民の視点に立って評価の必要性が高い分野を適切に取り上げることが必要である。

平成16年度から導入された「政策群」など複数府省が関係する政策の企画立案の際に政策の達成目標、目標期間、達成目標と政策手段との関係などを明確にする取組が行われてきているが、いまだ、これらの事項が十分に明らかにされていないものや、関係施策が極めて多岐に亘っているため、政策全体を効果的・効率的に評価することが困難になっている場合がある。

今後、関係府省は、政策の達成目標、目標期間、達成目標と政策手段との関係などの明確化を図っていくことが必要である。また、総務省は、各府省の協力を得て、これらの事項が必ずしも十分明確になっていない場合でも、指標の設定や調査分析手法に工夫をこらしつつ評価していくことや、関係施策が極めて多岐に亘っている政策については、評価の結果を政策に適切に反映するために合理的と認められる単位により評価していくことを検討することが必要である。

また、評価結果の取りまとめに当たっては、総務省のスタンスを明確に打ち出していくことが重要である。取りまとめのタイミングについても、予算要求や新たな政策策定の時期を念頭に、適切な時期としていくことを検討することが必要である。

総務省の客観性のチェックをより実効あるものにするにはどのような方が考えられるか。

(取組の現状と今後の検討課題)

総務省が行っている各府省の政策評価についての審査活動は、各府省が行った政策評価結果全般を対象としており、評価の実施手続等の形式のチェックが中心となっている。また、一部の府省からは、機械的ではなく内容に応じたアドバイスを求める意見・要望も出されている。

また、各府省の政策評価の質の向上を促進するためにも、年度末に取りまとめる審査の総括報告において各府省の取組の参考になる推奨事例の紹介などに一層積極的に取り組むことを検討することが必要である。

今後、政策評価の信頼性を一層高めていく観点から、審査対象を重点化し、評価の内容面も射程に入れて活動を行っていくことを検討することが必要である。

[関連分野との連携]

公会計の見直し、人事評価、統計データの活用の見直しなど、政策評価と関連する分野について、それぞれ検討が進められているが、政策評価分科会としてもこれらの動向に引き続き関心を払っていきたい。