

政策評価制度の見直しについて

行政監視委員会調査室

いかり
礎

たけと
建人

はじめに

政策評価制度の見直しが行われて、半年以上が経過した。本稿では、どのような見直しが行われたのか、また見直しの際に、どのような議論がなされていたのかを紹介するとともに、政策評価制度の今後の課題について考察する。

1. 政策評価とは

(1) 行政機関が行う政策の評価に関する法律の制定に至る経緯

政策評価制度の導入が提言されたのは、平成9年12月3日の「行政改革会議最終報告」においてである。そこでは「従来、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、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき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。しかしながら、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、そのためには、政策の効果について、事前、事後に、厳正かつ客観的な評価を行い、それを政策立案部門の企画立案作業に反映させる仕組みを充実強化することが必要である」とされた。

その後の政策評価制度化の流れを受け、平成13年1月の中央省庁等改革の一環として、政策評価制度がスタートした。また、全政府的に政策評価に取り組むために、各府省が政策評価に関する実施要領を策定するための標準的な指針を示すものとして、同月「政策評価に関する標準的ガイドライン」(以下「標準的ガイドライン」という。)が、政策評価各府省連絡会議において了承された。

さらに、平成13年6月には、政策評価制度の実効性を高め、国民の信頼の一層の向上を図るため「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下「政策評価法」という。)が制定、翌年4月1日から施行され、現在に至っている。

(2) 政策評価法の目的及び概要

政策評価法は、政策評価に関する基本的事項を定めている。同法第1条によると、その目的は、「政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図るとともに、政策評価に関する情報を公表し、もって効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに、政府の有するその諸活動について国民に説明する責務が全うされるようにすること」とされている。

政策評価法においては、(1)各府省が所管する政策について、適時にその効果を把

握し、必要性、効率性、有効性の観点、その他当該政策の特性に応じて必要な観点（公平性、優先性）¹から評価を行うこと、(2)原則として、政策を実施している各府省自らが政策の評価を行い、その評価の結果を当該政策に適切に反映させること、(3)政策評価の客観的かつ厳格な実施の確保のため、可能な限り定量的に政策効果を把握すること、また学識経験者の知見を活用すること、(4)予算の作成等に当たり、政策評価の結果について適切な活用を図るよう努めること、(5)政府は政策評価に関する基本方針を策定するとともに、各府省は基本方針に基づき、中期的な基本計画と1年ごとの実施計画を策定すること、(6)行政機関の長は、政策評価を行ったときは、評価書を作成し、当該評価書及びその要旨を公表しなければならないこと、また少なくとも毎年1回、当該行政機関における政策評価の結果の政策への反映状況を公表しなければならないこと、(7)政策評価の統一性、総合性及び一層厳格な客観性を確保する観点から、総務省が各府省の政策について評価を行うこと、などが列挙されている。

（3）政策評価に関する基本方針

政策評価法第5条第1項において、「政府は、政策評価の計画的かつ着実な推進を図るため、政策評価に関する基本方針（以下「基本方針」という。）を定めなければならない」と規定されている。また、同条第2項において、基本方針が、行政機関の長が定める中期的な基本計画の指針となるものであることも規定されている。

この基本方針は、政策評価法制定以前から存在していた標準的ガイドラインを基本として作成されており、政府の政策評価活動において基本とすべき方針を示したものとされている。

その基本計画の指針としては、(1)政策評価を政策マネジメント・サイクル²に組み込むことにより、国民本位の効率的で質の高い行政、国民的視点に立った成果重視の行政の実現を目的とすること、また、政府は政策評価の実施の過程を通じて、制度の改善・発展を図っていくこと、(2)政策の特性に応じて、「事業評価方式」、「実績評価方式」、「総合評価方式」等の適切な方式を用いること、(3)政策の特性に応じて、適切な政策評価の観点（必要性、効率性、有効性等）を選択し総合的に評価すること、(4)できる限り政策効果を定量的に把握することができる手法を用い、それが困難で定性的な把握で評価を行う場合でも、できる限り客観的な実施を確保すること、(5)事前評価は、一定の政策を決定するときは行わなければならないこと、(6)事後評価は適切なタイミングで行うこと、(7)学識経験を有する者の知見を活用すること、(8)政策評価の結果を政策に反映させるための仕組みなどを設けること、(9)政策評価に関する情報を公表すること、などが挙げられている。

その他にも、政策評価の質の向上等のために政府が講ずる措置（政策評価に関する調査、開発等についての情報交換の推進、政策評価担当職員の人材確保や資質の向上、政策評価に関する情報の所在を国民が容易に検索できるようにすることなど）、その他政策評価を円滑かつ着実に実施するために必要な措置（各行政機関による連絡会議

の開催、基本方針の見直しなど) などについても触れている。

(4) 政策評価に関する基本計画

基本計画は、政策評価法第6条第1項により、各行政機関の長が「3年以上5年以下」の期間ごとに基本方針に基づいて策定しなければならないとされる。この中では、政策評価の実施に関する方針、実施に関する体制等について定めることとされている。また、基本計画の策定に当たっては、各行政機関の主要な政策を計画期間の範囲において網羅することが求められている。

この基本計画において定めるべき事項は、同法第6条第2項において定められており、その内容は(1)計画期間、(2)政策評価の実施に関する方針、(3)政策評価の観点に関する事項、(4)政策効果の把握に関する事項、(5)事前評価の実施に関する事項、(6)計画期間内において事後評価の対象としようとする政策その他事後評価の実施に関する事項、(7)学識経験を有する者の知見の活用に関する事項、(8)政策評価の結果の政策への反映に関する事項、(9)インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する事項、(10)政策評価の実施体制に関する事項、(11)その他政策評価の実施に関し必要な事項となっている。

2. 政策評価制度の見直しについて

平成17年には、平成14年4月1日の政策評価法の施行から3年が経過したことから、同法附則第2条の規定に基づき、政策評価の施行状況に検討が加えられ、同年12月に、同法の施行状況の検討結果が示された。そこでは、政策評価がマネジメント・サイクルの中に定着したとしつつも、課題として重要政策に関する評価の徹底、政策評価と予算・決算の連携強化、評価の客観性の確保などが挙げられた。これを踏まえ、政策評価の改善・充実に向けた必要な措置として、基本方針の改定等を行い、平成18年度から実施することとなった。

(1) 基本方針等の見直し

基本方針等の見直しのポイントとしては、次の4点が挙げられる。

第一に、内閣の重要政策に関する評価の徹底であり、(1)施政方針演説等で示された内閣の重要政策について、目標や方針を明確にした政策体系を各府省で整備し、適時的確に評価する、(2)政策評価の重点化・効率化を進める、(3)規制の事前評価の早期義務付けに向けた取組を行う、などである。

第二は、評価結果の予算要求等への反映であり、(1)政策評価書と予算書、決算書の書式や費目の分類を統一すること、(2)政策体系をあらかじめ明示しておくこと、(3)評価結果を政策や予算要求等にどのように反映したかを明確化すること、などである。

第三は、政策評価の客観性の確保であり、(1)達成目標の数値化、(2)学識経験者の知見の活用、(3)外部からの検証を可能となるようにデータ等の公表の徹底、を行う

ことである。

最後に、国民への説明責任の徹底であり、(1)国民に分かりやすい政策評価とするため、要旨は簡潔に、評価書は情報等の所在を明確に示すなどして役割分担をすること、(2)政策評価制度の広報を積極的に展開すること、である。

(2) 政策評価の実施に関するガイドラインの策定

平成17年の見直しの際に、政策評価の実施に関するガイドライン(以下「ガイドライン」という。)が、基本方針に基づいて新たに策定された。このガイドラインは、政策評価法に基づく政策評価の円滑かつ効率的な実施のための標準的な指針を示したものであり、平成17年12月に政策評価各府省連絡会議において了承された。

この中では政策の体系化として、(1)「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」などの政策体系を、基本計画あるいは実施計画を策定する際に、あらかじめ明らかにした上で評価を実施すること、(2)政策評価担当組織と予算等取りまとめ部局や政策の所管部局が連携し、政策評価と予算・決算の連携強化に資するものとなるように努めること、(3)政策評価の重点化・効率化を図るため、内閣としての重要政策については、関係する行政機関は所掌する政策について、それとの関係や目標、方針を明確に示した政策体系を整備した上で評価を適時的確に実施することなどが書かれている。

また、評価の方式としては、基本方針に掲げられている「事業評価方式」、「実績評価方式」、「総合評価方式」の三つの標準的な評価方式の具体的な内容及びそれらを用いて評価を実施する際の留意点等が示されている。

次に、各行政機関が政策評価を実施する際、または政策評価のための評価手法を決定する際に踏まえるべき点について触れている。ここでは、踏まえるべき点として、(1)政策評価の実施に当たっては、定量的な評価手法を可能な限り用いること、(2)それが困難な場合などは定性的な評価手法を適用するが、その際は客観的な情報・データや事実に基づくなど、可能な限り評価の客観性を確保すること、(3)限りある能力で評価を行うため、事前にどのような情報を求めて評価を行うか、どの程度の分析制度が必要か、どの程度の時間、コストをかけるべきかなどの検討を行った上で適切な評価手法を選択すること、(4)評価手法選択の際には、事後的に評価結果が検証可能かといった点についても留意すること、が挙げられている。

学識経験者の知見を活用する際の留意点としては、(1)評価の対象とする政策の特性、評価の内容、評価作業の効率性等に応じたものとなるようにすること、(2)学識経験者の意見内容やそれらを評価結果に反映した際には、その具体的な反映内容を評価書に明記するなどして公表することなどが示されている。

その他に、政策評価書とその要旨の役割分担や、評価書の作成に当たっての留意事項についても触れられている。

さらに、評価結果の政策への反映としては、(1)政策評価の結果が予算要求等の政策の企画立案作業に重要な情報としての的確に反映されるよう速やかに評価書を作成

し、公表すること、(2)政策評価専担組織と予算等取りまとめ部局の連携を強化することの取組を進めることを明記している。また、総務省が評価結果の予算要求等への反映状況について取りまとめ、公表することも書かれている。

最後に、政策評価の基盤整備のために総務省が行うこととして、調査研究等の実施、成果の提供、実践面も含めた研修の実施、政策評価を実施する際の手引書や情報の提供・交換、政策評価に関する広報活動などが挙げられている。

3. 政策評価の見直しの際の議論

政策評価制度の見直しのために、総務省に設置されている政策評価・独立行政法人評価委員会の政策評価分科会で何度も議論が行われた³。その際には、政策評価の活用の仕方や政策評価の手法、優先順位付け、総務省の役割、国民への開かれた体制など多岐にわたる議論が展開された。

ここでは、このうち、政策評価の活用の仕方、政策評価の手法及び国民への開かれた体制についての議論を紹介する。

(1) 政策評価の活用の仕方

分科会においては、政策評価の活用状況として、毎年度行われる予算編成等への活用、また毎年度提出される機構・定員審査に当たっての活用について、財務省、総務省から説明を受けた⁴。

その中で、最近の財務省の取組として、予算の概算要求の際に財務省が各府省に提出を求めている政策評価調書の単位を、政策評価法上の政策評価の単位である「施策」程度の括りにするようにしているとの説明があった。そして、各府省が行っている政策評価と政策評価調書の単位を一致させることで、各府省の業務が軽減されること、また、予算書・決算書の表示科目も「施策」程度とすることで、予算、決算と政策評価との連携・強化を図っていくことを強調した。

その議論の際、政策評価の活用のされ方について、予算や体制の拡大のために使われることが多いことが、問題点として挙げられた。つまり、現状でも予算編成等のために政策評価が活用はされているが、その活用のされ方は、政策の目的・目標を達成するために既存の体制では不十分との説明や、このような政策が必要なので体制として機構・定員が必要であるという説明のようなものであり、体制・予算等を増やすための評価が多いとの指摘だった。

また、評価の際にも、体制強化に代わる手段との比較がされていなかったり、体制強化以外の要因も考えられる場合でもそれらの要因に対する分析が不十分だったりしていることも問題点として取り上げられた。

(2) 政策評価の手法

既述のように、現在、予算書、決算書の表示科目と政策評価の単位を施策程度の括

りて一致させるように財務省で検討しているが、これが進むことで、政策評価との連携が促進されると、分科会では認識していた。また一方で、予算編成等に政策評価を活用するためには、政策評価における目標や効果等を定量化することで、目に見える形にする必要があり、そうでなければ、実績評価方式が増えることになると考えていた。

ただ同時に、この実績評価方式については、なかなか機構・定員削減には利用しづらい、なぜなら、実績評価方式では、政策そのものを所与のものとして考えるからだとの意見もあった。

また、実績評価方式における問題点はそれだけでなく、機構・定員審査に当たっての政策評価結果の活用状況について議論がされた際に、(1)政策の必要性の評価に重点が置かれているものが多いこと、(2)評価結果と機構・定員要求との間の具体的な関連が明らかになっていない場合が多いこと、(3)現行の体制評価に代わる手段との比較がされていないものが多いことが問題点として挙げられた。

そのため、委員から政策を所与のものと見なす実績評価方式だけでなく、多角的な視野で評価を行う総合評価方式を積極的に取り入れる必要があるとの発言があった。

それに対し、総務省からは、政策評価を行うに当たっては、各政策の特性にあった評価方式を用いることとされているが、その決定権は各府省にあり、さらに、総合評価方式は実績評価方式よりコストやマンパワーがかかるため、あまり普及していないとの説明があった。

(3) 国民への開かれた体制

分科会において、国民に分かりやすい政策評価書を目指すことが重要だとの意見があった。これに対し、総務省は、評価の内容を簡潔にまとめた要旨を作成するとともに、政策評価書においては情報や関連資料の所在を盛り込み、要旨と評価書で役割分担を行うと述べた。また、評価制度を国民に広く知ってもらうため、評価制度の広報を積極的に行うことが必要だとの意見に対しては、政策評価フォーラムを全国で行っているとの説明があった。

これに関して、評価制度に対する国民からの反応についても委員から質問があったが、ほとんど意見等はないとの説明があった。その際、委員から、政策評価書を直接見る国民は少ないのではないかと、多くの国民は政策自身に対し興味を持ち、その政策を調査していく段階で、その政策に対する政策評価を見つけ、評価を参考にするというのが多くの場合であり、政策から政策評価へたどり着けるようなリンクをした方が国民も政策評価を利用しやすいのではないかと、そうでなければ多くの国民は政策評価に気付かないままなのではないかと、との発言もあった。

さらに、国民から意見があった時の対応についての疑問の声もあった。つまり、国民からの意見がどのように反映されたのか、もしくはなぜ反映されなかったのかが分からないと、国民も意見をやる気力を失うのではないかとという発言があった。

4. 今後の課題

標準的ガイドラインや基本方針において、政策評価制度を導入する主な目的は、その実施によって、(1)国民に対する行政の説明責任の徹底を果たすこと、(2)国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること、(3)国民の視点に立ち、成果重視の行政を実現すること、などとされている。その観点を含め、政策評価制度の今後の課題について考察する。

(1) 国民への積極的な情報の開示

上述のとおり、評価に関する情報の開示は進んでいるものの、実際国民に政策評価が活用されているかという観点で考えると、ほとんど活用されていないのが現状だろう。政策評価分科会の委員も述べていたように、政策と政策評価のリンクをより強化するべきではないか。

また、総務省では、国民からの意見等の収集のための特段の方策は採っていないとのことである。あえて言うなら、総務省のホームページに設けられている「政策評価の総合窓口」をクリックすると、クリックされた回数がカウントされるようになっており、このカウンターが年に約6万件カウントしていることについては把握しているとのことだった⁵。政策、政策評価に関する国民からの意見を積極的に収集し、それが政策にどのように反映されたかなどを公表すべきではないか。

以上のように、まだまだ改善の余地はあると思われる。確かに国民に対し、評価情報の開示は行っているかもしれないが、それは見たい人はどうぞという受身の姿勢であり、今後は、どのようにしたらより多くの国民に見てもらえるかという積極的な姿勢への転換が必要になるだろう。米国や英国で行われているような国民に身近な評価情報の提供といった取組を参考にして、国民への評価情報の提供をさらに推進すべきではないか。そうすることで、国民による政策評価の活用も促進されると思われる。

(2) 評価手法の改良の必要性

分科会でも意見があったとおり、今後、実績評価方式が増えるであろうが、政策の特性によっては、総合評価方式を導入する必要もあろう。その際には、あまり普及していない総合評価方式を導入するため、各府省にインセンティブを与えるような方策も必要ではないか。

また、現在行われている評価手法以外の手法を考える必要もある。現在の評価手法では、評価の着目点が主に「アウトカム」であるが、アウトカムに至るまでの途中部分、つまり計画どおりにサービスが提供されているのか、といった「プロセス」の部分に着目することも重要である。また、その政策のコストパフォーマンスが最適なものだったのか、といった「コスト」の面を十分に見る必要もあろう。

海外では、このような評価の研究が行われていることを考えれば、日本でもこのよ

うな評価を検討する必要があるだろう。

(3) 成果重視へ向け、政策評価と予算等との連携の強化

成果重視という目的から考えると、政策評価と予算等との連携は、もっと促進されるべきであることは多くの人の意見が一致するところであろう。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予算書、決算書の表示科目の統一の早期実現が望まれる。それと並行して、ガイドラインでも示されているように、成果目標の定量化を進める必要がある。

現在、財務省の取組等もあるように、予算等との連携の強化は進められており、目標管理型の実績評価方式の導入も進んでいるとはいえ、実際には、評価のやり方や内容に問題があるものもまだある。そういった事例を減らし、評価の質を向上させることが重要である。そのために、政策評価を行う上で、各府省が陥りやすい事例や各府省が参考にすべき推奨事例等を総務省が公表しているのは良いことである。統一性確保評価や総合性確保評価等と合わせ、総務省が政策評価制度の事務を総括する立場からの役割を十分果たしていく必要がある。

なお、総務省は、政策評価に関して、「認定関連活動」を行っている。これは、各府省が行った政策評価の内容について疑問が生じた場合に、各府省に事実関係を照会して、その上で疑問を解消し、その結果明らかになった問題の改善を図るものである。このような制度も十分活用していくべきであろう。

5. おわりに

平成17年度政策評価白書等によると、17年度には政策評価の結果、41事業（約8,000億円）が廃止・休止・中止等され、また、目標管理型の政策評価の結果、約半数が政策の改善・見直しに反映されるなど、政策評価制度が進展し、定着してきたことが伺える。

今回の見直しは、政策評価法の規定に基づき、政策評価法施行3年後の見直しとして行われたが、一度見直せば政策評価の制度が完成するものではない。今後も政策評価を実施する中で、少しずつ改良を加えていく必要がある。そのためには、評価を実施している各府省や評価専担組織の総務省だけでなく、国会も行政監視の立場から、政府の政策評価を注視していく必要があるだろう。

政策評価はあくまでもツールである。ツールである以上、機能的に使われないと意味がない。各府省、政府、国会、国民による多元的な利用と利用者側からのフィードバックがなされてこそ、政策評価制度は真に実効あるものとなるだろう。

¹ 必要性、効率性、有効性、公平性、優先性の観点については、標準的ガイドラインで、下記のように説明されている。

必要性：政策効果からみて、対象とする政策に係る行政目的が国民や社会のニーズ又はより上位の行政目的に照らして妥当性を有しているか。当該政策を行政が担う必要があるか。

効率性：投入された資源量に見合った効果が得られるか、また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、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。

有効性：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。

公平性：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。

優先性：他の政策よりも優先的に実施すべきか。

² マネジメント・サイクルとは、Plan（企画） Do（実施） See（評価） Plan...というサイクルのこと。Plan Do Check（確認） Action（対策実行）と言われることもある。

³ 政策評価分科会の議事録については、以下のホームページに詳細が掲載されている。

http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku-hyoukaiinkai_f.htm

⁴ また、今年度からは、地方の税制についても活用するべきではないかとの意見があり、地方税制改正に当たっての活用状況についても、議論を行った。

⁵ 総務省によるとこのカウント数については、経年変化がほとんどないとのことである。