

# 政策評価制度

## ～ 制度運用の課題と展望 ～

行政監視委員会調査室 いしばし じゅんぞう  
石橋 順三

### 1. はじめに

参議院は、政府がその存立の基礎を置いている衆議院に対して抑制・補完する役割を担っており、立法府の担う行政監視機能については、より強い機能を期待されている。

こうした背景の下で、参議院行政監視委員会は、平成 10 年にオンブズマン的機能を備えた委員会として新設され、幅広く行政活動全般を対象として対政府質疑を行ってきた。特に、総務省が行う「政策の評価<sup>1</sup>」については、これを議題として説明聴取・質疑を行うとともに、平成 15 年には政策評価に関する決議を、また平成 17 年には政策評価制度の見直しに関する決議を行うなど、政策評価制度と深く関連した活動を行ってきた。

本稿では、政策評価制度の概要について俯瞰<sup>ふかん</sup>するとともに、現状の問題点を整理し、より有効な制度として活用していく上で考えられる今後の課題について検討したい。

### 2. 政策評価制度の概要

#### (1) 政策評価制度の導入

政策評価制度は、平成 9 年 12 月に提出された行政改革会議最終報告において導入が提言された<sup>2</sup>ことを契機として各府省において行われるようになり、翌年 6 月に成立した中央省庁等改革基本法第 29 条において、府省における評価部門の確立、府省の枠を超えた政策評価機能の強化及び国民に対する説明責任の明確化が規定された。

その後、平成 13 年には、政策評価の実効性を高めるための「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。)が制定された。同法により、政策評価は国のすべての行政機関で実施することが義務付けられることとなり、各府省では独自に基本計画や実施計画を策定した上で、評価結果を公表している。各府省が企画立案・実施する政策に関し、府省内に設置された評価担当部門が、新規事業は「事前評価」、既存事業は「事後評価」として、必要性や費用対効果を分析し、予定通り実施するか、一部見直すか、廃止・中止するかを個別に判断することとなった。

また、同法では、政策評価が客観的・厳正に実施されるよう、「政策効果は、政策の特性に応じた合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること」と規定されているほか、「政策<sup>3</sup>」の評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならないこと、また予算の作成等に活用するように努めなければならないことが規定されている。

#### (2) 政策評価と行政評価

政策評価の目的は、評価の結果の政策への活用を図るとともに、国民に対する説明責任

の徹底及び効率的な成果重視の行政への転換を図ることである。この目的を達成するため、必要性・有効性・効率性・公平性<sup>4</sup>等の観点から評価が行われる。政策評価に類似した概念としては行政評価があるが、これを比較すると以下ようになる。

政策評価は公共政策（Public Policy）自体の評価であり、政治領域にも関わっていく場合があるのに対して、通常、行政評価は、行政管理（人事管理・定員管理等）の改善や公行政（Public Administration）の運営と体制の評価の意味で使われる。国の政策評価は、組織目標となるべき下位概念である施策や事業の達成すべき目標を示し、方向付けを行う指針としての役割を示す政策や施策の効果を直接評価する点に意義がある。なお、地方自治体では行政評価の用語が使われているが、これは、業績測定（Performance Measurement）であり、対象とする施策や事務事業ごとに評価指標（Performance Indicators）を設定し、その実績値の数値を追跡することにより、施策や事務事業の改善につなげることを目的としている。

国の政策評価においては、個々の事務事業レベルも評価対象としてはいるものの、評価の主眼は政策・施策段階に置かれている。これは、中央省庁では、政策目的を達成する手段の事務事業評価よりは、政策そのものの合理性に関心があり、政策官庁としての政策企画立案能力及び政策そのものの質の改善が重視されていることがある。また、特に政策形成における中央官庁の権限が地方自治体には移行していないという状況があるため、中央官庁との関係では、地方自治体はいまだに実施官庁・事業官庁的な性格が強いことから、事務事業評価や政策資源の使用状況の見直しに対する関心が必然的に高くなるという現状がある。

地方自治体で実施されている行政評価とは別に、総務省が行う行政評価・監視がある。これは、旧総務庁行政監察局が行ってきた行政監察の機能を、中央省庁改革の後に総務省行政評価局が引き継いだものである。政策評価が、政策の必要性・効率性・有効性等の観点から、政策の改廃を視野に入れて行われるのに対して、政策の企画立案（Plan）、実施（Do）、評価（See）という行政過程全体に着目し、その適正さを問題にする点に違いがある。なお、政策評価法第 18 条では、政策効果を把握するため、政策評価と行政評価・監視との連携を確保するよう努めるものとしている。

### （ 3 ）政策評価の方式・手法

#### ア 事業評価・実績評価・総合評価

政策評価の方式としては、事業評価（Project Evaluation）・実績評価（Performance Evaluation）・総合評価（Comprehensive Evaluation）が標準的な方式として挙げられる<sup>5</sup>。各府省は、政策の特性や評価目的に応じて適切な評価方式を採用することとなる。

##### （ a ）事業評価

事業評価は、個々の事業の採択を決定する前に、その採否・選択等に資する見地から、あらかじめ期待される効果や必要とされる費用を費用効果分析等の手法により推計・測定し、政策の目的が国民や社会の要望又はより上位の目的から考えた際の妥当性や、行政が担う必要性、政策の実施によって要した費用に見合った政策効果が得られるか等の観点か

ら評価する方式である。

(b) 実績評価

実績評価は、行政の幅広い分野において、あらかじめ政策効果に着目した達成目標を設定し、それに対する実績を測定し評価することにより、政策の達成状況についての情報を提供することを主眼とした方式である。目標の数値化等により、政策の達成度合いを明確にすることが基本となっている。実績評価により問題点があると判断される施策については、事業評価方式や総合評価方式による評価と連携させ、個々の事務事業等にまで掘り下げた分析・検証を行うことが有効である。

(c) 総合評価

総合評価は、政策の決定から一定期間を経過した後に、特定のテーマについて政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて総合的に評価を行い、問題点を把握するとともに、その原因を分析する方式である。同方式では均衡の取れた評価が可能となる反面、客観的な評価基準を設けることが困難となるため、我が国ではこの方式は例外的に実施されている。

総合評価の例としては、外務省改革や政府開発援助における一般政策などの評価のほか、文部科学省における国際競技力向上施策に関する評価などがある。

政策評価の方式

	対 象	時 点	目的・ねらい	方 法
事業評価	個々の事務事業が中心、施策も	事前 必要に応じ 事後検証	事務事業の採否、選択等に資する	あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計・測定
実績評価	各府省の主要な施策等	事後 定期的継続的に実績測定、 目標期間終了時に達成度を評価	政策の不断の見直しや改善に資する見地	あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定目標の達成度合について評価
総合評価	特定のテーマ（狭義の政策・施策）について	事後 一定期間経過後が中心	問題点を把握その原因を分析など総合的に評価	政策効果の発現状況を様々な角度から掘り下げて分析など総合的に評価

(出所) 総務省行政評価局「政策評価Q & A」

イ 事前評価と事後評価

事前評価は、政策の決定に先立ち、的確な政策の採択や実施の可否の検討に有用な情報を提供する見地から行われる<sup>6</sup>。政策評価法第9条は、国民生活や社会経済に与える影響が大きい政策や多額の費用を要した政策等のうち、政令で定める政策を決定しようとする

ときは、事前評価を行わなければならないとしている。事前評価において、政策の実施によって何らかの効果が得られることは、当該政策の必要性が認められるための前提であり、どのような効果が発現したことをもって得ようとする効果が得られたとするのか、その状態を明確にしておくことが必要である。

事前評価の代表例である規制影響評価（RIA：Regulatory Impact Analysis）は、規制で生じる安全性の向上や費用増などを極力数値化し、代替手段との比較や有識者の見解も添える政策評価である。規制の長所と短所を客観的に分析・公表することで、当該規制の必要性を判断するもので、1980年代以降、米国・英国で実施されている。我が国でも「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画」（平成16年3月19日閣議決定）の中に、評価手法が開発された時点で導入することが盛り込まれ<sup>7</sup>、規制改革・民間開放推進会議（現・規制改革会議）が導入を求めていた。政府は本年10月からの本格的な導入に先立ち、平成16年度から現在までの間に12府省で合計180件を超える案件で試行している。

事後評価は、政策評価に関する基本方針では、政策の決定後において、政策効果を把握し、これを基礎として政策の見直し・改善や新たな政策の企画立案及びそれに基づく実施に反映させるための情報を提供する見地から行うものとされている。事後評価の実施に当たっては、行政目的と手段の関係を念頭に置きつつ、政策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行うものとされる。対象となる政策が継続中のものである中間的な評価と、対象となる政策が既に完了している完了後の評価とに区別される。

#### ウ 定量的評価と定性的評価

分析手法については、定量的評価と定性的評価が挙げられる。定量的評価とは、計算等により算出された具体的な数値の変動等により明確に結果を導き出す手法であるのに対して、定性的評価とは論理的な検証を経た判断により結果を導き出す手法である。政策評価法や閣議決定においては、極力、政策効果を定量的に把握することができる手法を用い、これが困難である場合、又は政策評価の客観的かつ厳格な実施の確保に結びつかない場合においては、政策効果を定性的に把握する手法を用いるものとする<sup>8</sup>こと、また定量的評価を原則として、仮に定性的評価を使う際には、できる限り客観的な情報・データや事実を用いることにより、政策評価の客観的かつ厳格な実施の確保を図るべきであるとしている。

しかし、各府省において行われた政策評価においては、政策の問題点の把握とその原因分析が定性的に行われており、政策の必要性の検証について、法令や閣議決定、審議会答申等を根拠としているだけのものが多く、収集した情報・データの分析から定量的に明らかにされているものは少ないという実態がある。

平成16年度から試行された規制影響評価においては、2年間に実施された171件のうち、期待される効果について定量的に記載しているものは13件で、全体の1割にも満たず、定性的に記載しているものが158件となっている<sup>9</sup>。また、想定される負担について定量的に記載しているものは10件で、定性的に記載しているものが134件となっている。

#### (4) 政策評価の実施状況及び政策への反映状況

平成 18 年 6 月に総務省が公表した「政策評価等の実施状況及びこれらの結果の政策への反映状況に関する報告」によれば、平成 17 年度の実施件数は、全省庁で 9,796 件で前年度と比べて 368 件増加しており、ここ数年は約 1 万件で推移している。決定から 5 年後も未着手だったり、10 年経過しても終了していない事業 2,011 件のうち、各省庁が実際に中止したと報告してきたものは 42 件、事業費総額では 8,400 億円に上る。

本年度の政策評価結果の予算要求等への反映状況をみると、昨年 4 月から 8 月末に各府省が実施した政策評価 1,173 件のうち、その結果を本年度予算要求に反映した件数は 1,103 件 (94.0%) となっている。予算要求に反映されたものとされる 1,103 件のうち、事後評価は 710 件となっており、改善・見直しをしたものが 343 件、廃止・休止又は中止したものが 6 件となっている。なお、改善・見直しをした 343 件の内訳を見ると、重点化したものが 141 件、一部の廃止・休止又は中止をしたものが 58 件となっている。また、本年度の機構・定員要求に反映した件数は 198 件 (16.9%) となっている。

本年度予算要求に反映した政策評価の成果としては、財政負担の大きい公共事業等を始めとした政策の中止・廃止が挙げられる。

具体的事例としては、昨年度に公表された経済産業省における吉原・末武川工業用水道事業 (山口県周南市・下松市) において、工業団地への企業進出が見直され、需要見込みが減少したため、これまで整備した施設で給水可能と判断されることから、建設事業は中止することとし、工業用水道事業費補助金の交付も中止することが妥当とした政策評価結果を踏まえ、今後予算要求は行わないとしたものがある。

また、国土交通省が平成 15 年度に事後評価した「一般道道・夕張厚真線」の事例は、北海道夕張市周辺に新道を造る事業であるが、事業費と維持管理費を合わせた総費用は 112 億円に上った。これに対して、交通量などのデータを所与の公式に当てはめて割り出した総便益 (経済効果の総計額) は 63 億円にとどまったことから、同省は、地元自治体も事業の困難さを理解していることを踏まえて最終的に中止に踏み切った。

総務省の行う府省横断的な政策の評価により非効率とみなされた事業が中止・廃止に至った具体的事例としては、以下のようなものがある。平成 15 年の政策評価では、リゾート法 (昭和 62 年施行) に基づき官民共同で建設された総合保養施設の経営について、41 都道府県で 42 の大規模リゾート開発事業に関する計画を評価し、「これまでと同様に実施することは妥当ではない」と関係 4 省に通知した。これを受け、翌年 2 月、国はリゾート整備に関する方針を変更し、道府県で構想の廃止を含む見直しが行われた。

また、本年 3 月に出された政策評価の点検結果における北海道旭川市の忠別ダムの整備事業がある。同事業で、旭川市は市の人口が平成 15 年度の 36 万人から 40 年後には 38 万 3,800 人に増加すると推計し、水道水を確保するために事業の継続が必要であるとし、また、補助金を出している厚生労働省も事業を継続すべきであるとした。しかし、実際の人口は 5 年間で約 3,300 人減少しており、総務省は昨年、厚生労働省に評価のやり直しを求めた結果、浄水場拡張の中止・縮小などにより事業費が約 42.5 億円削減された。

### 3. 我が国の政策評価制度の特徴と問題点

我が国の政策評価制度には、現状の制度運用においては以下のような特徴があるとともに、幾つかの問題点を指摘することができる。

#### (1) 政策評価の仕組み

政策評価の仕組みとしては、各府省による自己評価が義務付けられているとともに、総務省が各府省の政策評価の客観性を担保するための評価活動を実施するという二層構造となっている。このため、各種の政策を対象とした各府省による内部評価と総務省が行う客観性担保評価があるほか、統一性・総合性確保評価や行政評価・監視、また独立行政法人評価等が並行して行われており、各府省が説明責任を果たすべき対象となる国民からみれば、これらの識別が困難な面がある。

また、評価手法については、政策評価法では基本的枠組みを示すにとどまっており、政府全体として統一された方式を規定している訳ではない。このため、各府省は事業評価・実績評価・総合評価の中から、評価の対象や目的に照らして最も適したものを、独自の裁量により自由に選択し実施する柔軟な方式となっている。諸外国では必ずしもこうした方式ではなく、例えば、英国では、内閣の方針として、各府省に対して実績評価方式で数値目標を立てて事後的にそれを点検することを義務付けるといった方式を採用している。こうした制度上の仕組みは、政策評価手法の混在を招き、焦点が見えにくい評価結果を生み出している。公共事業評価など複数の府省で実施しているものの、同一の方式で評価を行うことが好ましいと考えられるものについて、政府として統一した評価方法及び評価基準を設けていないことが問題点として指摘できる。

次に、「強制された自己評価<sup>9</sup>」であるため、客観性が担保されにくい面がある。具体的な事例としては、平成 17 年度の外務省の政策評価において、当時停滞していた中国・韓国との関係や国連改革について、いずれも「目標達成に向けて進展があった」との評価結果が、明白な事実認識を欠いているとの批判を招いたことがある。また、先にみた北海道旭川市の忠別ダム整備事業においても、総務省による評価の前に当初から厚生労働省が最新の人口推計に基づいて事業の政策評価を行っていれば、より早く無駄を省くことができたとも考えられる。こうした事例は、自ら実施してきた政策に否定的な評価を下したり、事業等を中止することに対して消極的な姿勢を取りがちな政策官庁の意向により、客観的に導き出されるべき評価結果が、実態としては影響を受けている場合があると考えられる事実を示唆している。

#### (2) 予算・決算との連携

政策評価法第 4 条では、予算の作成に当たり、「評価結果の活用を図る」ことが規定されている。また、本院における政策評価制度の見直しに関する決議においても、政策評価の実効性を高めるため、政策評価と予算・決算の連携を図る必要性が挙げられている。また、平成 15 年以降、経済財政諮問会議や与党からの要請により、政策評価結果を予算編

成に反映させる方向性が強まり、「政策群」や「モデル事業」の試みなどが進められてきた<sup>10</sup>。

しかし、我が国の予算制度では、政策評価の結果と予算・決算との連携を図ることについては困難な面がある。

第一の理由として、政策評価と予算・決算を連携させるためには、政策の単位に合わせて予算書・決算書の費目を設けなければ、政策評価と予算執行及びその成果を正確に比較できない。例えば、政策評価と予算要求等を行う担当部門が異なることもあり、厚生労働省の「地域医療の効率的な提供体制の整備」の政策評価項目をみた場合、対象となる費目が決算書では保健衛生対策費に、予算書では保健衛生諸費などの中に含まれているが、対応関係が不明確である。

また、歳入歳出予算においては、歳出は所管・組織・項から構成されており、項は目的別に集計することとされているが、予算額に計上される費用が人件費、庁費などの管理部門に含まれたり、また個々の事務事業レベルの予算額として示されることなどから、予算書から国が実施する政策ごとの支出内訳を、直接には把握できない仕組みになっている。

このため、政策評価の対象項目に対応する予算書の費目がどれに該当するのか、政策評価書と予算書を突き合わせて、改めて検証する作業が必要となる。双方における事業の対応関係が一見して明白でない現状では、評価結果を予算に反映させることが義務付けられたとしても、実際には困難な現状にある<sup>11</sup>と言わざるを得ない。

こうした現状を受けて、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(平成 18 年 7 月 7 日閣議決定)においては、「政策ごとに予算と決算を結びつけ、予算とその成果を評価できるようにする仕組みについて、引き続き予算書・決算書の見直しを行い、平成 20 年度予算を目途に実施する」とされている。また、総務省及び財務省は、政策評価と予算・決算について、事業ごとに名称を統一し、必要性がどう判断されたか、第三者が点検しやすいように予算書・決算書の表示項目と政策評価の単位を施策の括りで一致させることを検討し、改善を図ることとしている。

第二の理由として、行政機構上の問題がある。連邦議会が予算策定の決定過程に深く関与している米国では、議会附属機関である会計検査院(GAO)が政策評価を担当し、連邦管理予算局(OMB)が、評価結果を点検した上で予算を議会に提示する役割を担っている。また、英国、スウェーデン、オーストラリア、ニュージーランドでは、財務省や予算作成を担当する行政機関が政策評価の担当機関であるため、予算策定に評価結果が直接反映されるような行政機構上の仕組みになっており、評価と予算編成作業が同一組織において行われている。これに対して我が国では、評価の専任組織は総務省行政評価局であるが、予算編成の事務は財務省主計局が実施しており、組織的に分離している。このため、行政組織の観点からみても、予算との連携が強い制度設計にはなっていない。

政策評価の活用により、有効性や必要性が低いと結論付けられる政策を取りやめることが可能となって初めて、行政組織を肥大化させることなく、真に必要とされる政策を新たに企画・立案するための環境が整うと言える。しかし現状では、政策評価結果が予算要求に直接連動していないため、こうした効果をもたらすことが難しく、政策評価に携わるす

すべての部署の職員が政策評価に対して積極的に関与していくことについての動機付けが弱まる要因ともなっている。

### (3) 評価対象

現在の政策評価制度に指摘される問題点として、制度目的として挙げられる説明責任の不明確さがある。政策評価にかかる説明責任は、評価対象である政策によって影響を受ける利害関係者等に具体的かつ明確な形で果たしていくことが必要であるにもかかわらず、現状は不特定の国民一般を対象として想定しているため、焦点が定まらず抽象的な形でしか果たされないことになってしまう。つまり、評価対象が総花的になるため、多量の評価書類が作成される結果となり、評価書を読んでも内容が理解しにくいのみならず、「評価疲れ」という言葉に代表されるように、政策評価が自己目的化してしまう。誰でもが閲覧できるホームページに評価結果が掲載されても、その意味する所に対する問合わせに応じるコンサルティング機能を果たす部署が各府省には設置されていない。このような現状は政策評価に期待される説明責任を、実態として形骸化・空洞化させてしまう結果を生み出している。

評価の対象や内容を絞った上で評価書を作成した場合には、全体として評価の情報量を減らすことにより、焦点が定まり理解しやすい評価結果を提供することができることから、利用主体や利用目的も自ずと明確になり、このような問題は生じないと考えられる。

また、政策評価結果には客観性・価値中立性が求められているにもかかわらず、評価を行う目的は特定の価値観を反映しており、その評価目的に合う評価方式が選ばれ、その方式で使用可能な評価方法・手法が用いられていることから、政治的に偏った立場を正当化する手段になるおそれがある。また、施策等がもたらす様々な便益や費用のうち、どれが特に重要であると考えられるかは主体により様々であり、客観的に決定される訳ではないため、評価結果の解釈が主体により異なる可能性があり、一つの評価結果に対しても価値観等に応じて異なった解釈がなされ得る余地がある。そもそも評価の対象として把握できる社会的便益や費用などの要素は多様であり、すべてを捕捉することは難しい。施策等のあらゆる側面を客観的に評価することは容易ではなく、政策評価の役割は政策の改廃を決定する際の参考としての情報提供にとどまらざるを得ず、我が国の政策評価の現状が、総合評価ではなく実績評価を中心としたものとなっていることの理由とも言える。

### (4) 評価指標の的確性

政策評価により合理的な結論を導き出すには適当な指標を選択することが必要であるが、仮に政策効果を指標値の変化として測定できたとしても、他の要因によっても評価結果が影響されることが多いため、政策自体の効果を測定することが困難であるという問題点がある。

例えば、非行少年対策や若年者雇用対策の政策評価を行う場合に、政策効果の指標として非行少年の補導人員数や若年層における求人倍率・失業率等を探ると、前者では補導にかかる体制、後者においては経済状況等、評価の対象になる政策以外の要因に指標の数値



の動向が影響されることが考えられる。

政策評価における指標数値の動向が、政策効果を的確に反映したものであるか否かは十分検討を要する問題であり、これが不十分な場合には、政策の有効性等について誤った判断を誘導する危険がある。評価の前提となる指標の選択及びその妥当性について十分な研究・分析を行うことが求められる。

#### 4．今後の課題と展望

先にみたような、現在指摘されている政策評価制度の問題点を克服し、より有効で活用しやすいものに改善していくためには、以下のような課題があると考えられる<sup>12</sup>。

##### (1) 政策評価の有効性の強化

政策評価制度を有効に活用するためには、予算との十分な連携が図られなくてはならない。その前提条件として、予算の単位となる施策単位で政策を評価する必要がある。また、総務省行政評価局と財務省主計局とのより綿密な連携はもとより、省庁における予算の概算要求の作成段階においても、政策評価結果をより効果的に活用していくような仕組みを検討する必要がある。このため、各府省がどの政策を評価対象とするか、真に評価が必要な政策を対象を絞った上で予算措置を検討していくことが重要であり、各府省に設置されている政策評価担当部門の機能強化を図る必要があろう。このように政策評価制度が有効に機能するためには、単に政策評価制度内部の効率化を図るだけでは不十分であり、政府内部の行政管理全般にわたる改革が必要である。

なお、政策評価の予算査定への反映は、政策上の要請に応じて各年度の目標を変動させ、それに見合った予算を要求する手段として使われるという状況を招来しかねないため留意する必要がある。

##### (2) 外部評価の活性化

自己評価による各府省の政策評価の客観性を確保するためには、第三者に対して評価過程や評価結果の適正性や妥当性を評価させるなど、評価の再点検機能の強化が必要となる。現状においても、各府省には有識者による第三者機関が設置されているが、形式的な審査にとどまっているに過ぎないとの批判がある。また、パブリック・コメント制度や外部モニター制度により外部の声を反映させようとする試みもなされているが、評価が一方的な価値観からなされないよう、客観的な視点からの再評価主体を確保する必要がある。

そこで各府省に設置されている有識者から成る外部評価委員会と政策評価担当者との連携及び意思疎通をより強化することが求められるとともに、シンクタンク等の外部研究機関や大学・NPO等の各分野における研究者など、専門家による評価の実施によって、多元的な評価体制を形成していく必要がある。これらの機関に対して、調査手法や調査技術の開発の支援及び財政援助等を、政府として行っていくことも必要であろう。

新聞等のマス・メディアや評価対象に関係する利益団体の果たす役割も大きい。これら

が政策評価の情報を国民に対して提供し、評価情報に基づく政府活動や現状の政策の優先度に対する国民の理解を促し、最終的には選挙における投票行動に結び付く政策判断の基礎を与える役割を担っているためである。逆に、これらの政策に対する視点によっては、評価結果に対する国民の判断を一定方向へ誘導することが可能であることから、価値中立的な議論がなされるよう留意することが必要であろう。

### (3) 政策評価に対する政治分野の適切な関与

政策評価については、評価専担組織の長である総務大臣の責任が大きいことは言うまでもないが、各府省における政策評価についても最終的な責任の所在は、与党から選出されている各府省の大臣にあることをより明確に意識して運用を行うことが求められる。政策評価の実効性ある活用については、公共事業の中止に代表されるように大胆な政治決断が不可欠である場合があり、当該政策の財政的負担や環境への影響が大きいといった負の側面が顕著である場合には、必要性・有効性が欠如していると判断されれば、政治が積極的に関与していくことにより、当該政策の中止・廃止を検討することを早急に指示する姿勢が、政策評価を真に有効なものとする強力な手段となり得る。

これは本来、政策評価は価値中立的な観点から客観的に行われるべきであり、合理的な手法によって導き出された評価結果については直接政策に反映していくべきであるものの、現実の政策の決定過程においては、行政機構に対して政策の方向性を提示する政治が大きな役割を果たしており、最終的な政策判断を決定するには、府省の責任者である大臣による指示及び各方面に対する調整が不可欠な場合が少なくないからである。政策評価は、国会審議や国会議員・政党の政策立案に活用されることで、より一層有効に機能すると考えられる。経済社会における多様な要素を考慮した上で、予算配分を最終的に決定する権限を持つ政治分野が政策決定の際の重要な指針として適切に活用できるよう、行政府は立法府に対して政策評価の内容及び結果を適切に説明し、より十分な理解を図るよう努めていくことが求められる。

### 【参考文献】

山谷清志 『政策評価の理論とその展開 - 政府のアカウンタビリティ - 』晃洋書房、1997年5月

山谷清志 『政策評価の実践とその課題 - アカウンタビリティのジレンマ - 』萌書房、2006年5月

---

<sup>1</sup> 評価専担組織である総務省は、「政策の評価」として、複数の行政機関に共通するそれぞれの政策であって、政府全体としての統一性を確保する見地から評価する必要があると認められるものについて統一性確保評価、複数の行政機関に関係する政策であって、総合的な推進を図る見地から評価する必要があると認めるものについては総合性確保評価をそれぞれ行うほか、各府省の行う政策評価について客観的・厳格な実施を確保するための客観性担保評価を行う。

<sup>2</sup> 同報告では、その必要性について「 従来、我が国の行政においては、法律の制定や予算の獲得に重点が置かれ、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。」と述べている。

<sup>3</sup> 政策評価法において、「政策」とは、「行政機関が、その任務または所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これに類するもの」とされている（第2条第2項）。

<sup>4</sup> 「有効性」とは、政策によってどの程度期待された効果が得られているかを意味する。「効率性」は、資源の投入に対する結果の大きさの比率を示す概念であり、便益が費用を上回れば、その政策は現状よりも望ましいという判断がなされる。

<sup>5</sup> 平成 13 年 1 月 15 日に政策評価各府省連絡会議で了承された『政策評価の実施に関する標準的ガイドライン』が標準的方式としてこれらを取り上げている。

<sup>6</sup> 現在、政策評価法施行令においては、研究開発・公共事業（10 億円以上）・政府開発援助の3分野における事前評価が義務付けられているが、本年3月の政令改正により、10 月から全ての規制に対象が拡大される。

<sup>7</sup> 同計画で R I A は、「規制の導入や修正に際し、実施に当たって想定されるコストや便益といった影響を客観的に分析し、公表することにより、規制制定過程における客観性と透明性の向上を目指す手法」とされている。

<sup>8</sup> 例えば、農水省が市町村長に対し、遊休農地の草刈りなどを所有者に命じることができるようにする措置については、「想定される効果」として「周辺農地の営農条件が確保されることが期待される」などと書かれているだけであり、総務省は各省庁に対し、原則的に数値の記載を求め、数値化が難しい場合は有識者の見解を多数盛り込むなどの基準作りを検討している。

<sup>9</sup> 田辺国昭「政策評価制度の構築とその課題」『日本労働研究雑誌 No.497』（平 13.12）p.9

<sup>10</sup> 「政策群」「モデル事業」は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」（2003 年 6 月 27 日閣議決定）に盛り込まれ、2004 年度予算から試行された方針である。なお、平成 18 年度予算編成において「モデル事業」の試行を経て「成果重視事業」が創設された。

<sup>11</sup> ただし、この問題点について、大東文化大学法学部の東田親司教授は、予算と政策評価の項目が異なるため、予算への反映ができないのではなく、成果がよく把握できないため、拡大するのか縮小するのか判断できないために、予算に結びつかないとしている。

<sup>12</sup> 東京大学大学院法学政治学研究科・田辺国昭教授は、今後の政策評価の方向性として、評価形式の軽量化と実質の確保、情報ループの縮小、政治と行政の役割分担と補完、外部主体の介入による活性化、予算とのリンクを挙げている。（「政策評価の現状と課題 - 評価を有効にする組織条件 - 」『評価クォーターリー 2007.4』）