

# 政策評価制度に関する決議

## — 10年ぶり3度目の決議をめぐる動き —

行政監視委員会調査室 徳田 貴子

### 1. はじめに

第189回国会では、「政策評価制度に関する決議」が参議院行政監視委員会及び参議院本会議において、全会一致で可決された<sup>1</sup>。我が国では、平成13年に政策評価制度が全政府的に導入され、平成14年4月からは行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成13年法律第86号、以下「評価法」という。）に基づく政策評価が開始、平成17年には評価法に基づく施行後3年の見直しが行われた。このような歩みに合わせ、参議院行政監視委員会及び参議院本会議では、平成15年に「政策評価に関する決議」<sup>2</sup>、平成17年に「政策評価制度の見直しに関する決議」<sup>3</sup>を行っている。前回の決議から10年となる今年、政策評価関連としては3度目の決議を行うこととなった。

本稿では、政策評価制度の概要やこれまでの国会の決議等を紹介し、今回の決議の背景・経緯を最近の行政や国会の動きとともに整理した上で、決議や今後の政策評価制度について考える。

### 2. 政策評価制度

#### (1) 政策評価制度の概要

政策評価制度とは、各行政機関（各府省）が所掌する政策について、適時に、その政策効果を把握し、必要性、効率性、有効性等の観点から、自ら評価するとともに、その結果を当該政策に反映させていくという制度である（評価法第3条）。

その内容は、評価法や行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令（平成13年政令第323号。以下「評価法施行令」という。）、政策評価に関する基本方針（平成17年12月16日閣議決定。以下「基本方針」という。）、各種ガイドライン（政策評価各府省連絡会議了承）<sup>4</sup>等によって定められている。

基本方針では、政策の「企画立案（Plan）、実施（Do）、評価（Check）、反映（Action）」といういわゆるPDCAサイクル<sup>5</sup>の中に政策評価を制度化されたシステムとして明確に

<sup>1</sup> 平成27年7月6日参議院行政監視委員会、同8日参議院本会議。本会議決議と委員会決議はそれぞれ別のものであるが、ほぼ同じ内容となっている（過去2回の決議も同様）。

<sup>2</sup> 平成15年7月16日参議院行政監視委員会、同18日参議院本会議。

<sup>3</sup> 平成17年6月13日参議院行政監視委員会、同22日参議院本会議。

<sup>4</sup> 政策評価の実施に関するガイドライン（平17.12.16）、規制の事前評価の実施に関するガイドライン（平19.8.24）、租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン（平22.5.28）、政策評価に関する情報の公表に関するガイドライン（平22.5.28）、目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン（平25.12.20）の5つがある。

<sup>5</sup> 基本方針では、『企画立案（Plan）』、『実施（Do）』、『評価（See）』を主要な要素とする政策のマネジメント・

組み込むことによって、政策の不断の見直しや改善、国民に対する行政の説明責任の徹底を図るとしている。

また、各行政機関が行う評価とは別に、総務省が評価専担組織として行う統一性・総合性確保評価及び客観性担保評価も、政策評価制度の大きな柱となっている。

#### ア 各行政機関が行う政策評価

各行政機関の長は基本方針に基づき、3年以上5年以下の期間ごとに「政策評価に関する基本計画」（以下「基本計画」という。）を定めなければならない（評価法第6条）。また、1年ごとに「事後評価の実施に関する計画」を策定し、これらに基づいて事後評価<sup>6</sup>を行わなければならない（評価法第7、8条）。

事後評価の対象は基本計画に記載されている政策、当該政策が決定されたときから長期間（5年～10年）が経過しているにも関わらず、政策実現のための諸活動や効果が認められない政策、そのほか自主的に対象とする政策となっている（評価法第7条）。

また、国民生活若しくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすこと又は多額の費用を要することが見込まれる政策であり、かつ、評価の方法が開発されている政策については、事前評価<sup>7</sup>を行わなければならないとされており（評価法第9条）、現在は研究開発、公共事業、政府開発援助、規制、租税特別措置の5分野がその対象となっている（評価法施行令第3条）。

各行政機関は、政策評価を行ったときは評価書を作成し、総務大臣に送付するとともに、当該評価書及びその要旨を公表しなければならない（評価法第10条）。また、少なくとも毎年1回、政策評価の結果の政策への反映状況について、総務大臣に通知するとともに、公表しなければならない（評価法第11条）。

#### イ 総務省が行う政策の評価

総務大臣は、毎年度、当該年度以降の3年間について、統一性・総合性確保評価及び客観性担保評価に関する計画を定め、これに基づき評価を実施しなければならない（評価法第13、14条）。これらの評価に当たり、総務大臣は行政機関の長に対し、資料の提出や説明を求め、又は業務について実地に調査することなどができる（評価法第15条）。

統一性・総合性確保評価とは、複数の行政機関の政策について、政府全体として統一性を確保する見地から、又はその総合的な推進を図る見地から行われる評価であり（評価法第12条第1項）、これによる近年（過去10年）の勧告実績は年間1～2件程度となっている。

客観性担保評価は、行政機関の政策評価の実施状況を踏まえ、改めて政策評価が行われる必要がある場合若しくは社会経済情勢の変化等により政策評価が行われる必要があ

---

サイクル」とされているが、一般的には「PDCAサイクル」が使われることが多いため、ここでは置き換えている。

<sup>6</sup> 評価法では、政策決定の時点を境に事前評価、事後評価を分けている。事後評価とは、「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」である（基本方針）。

<sup>7</sup> 事前評価とは、「政策の決定に先立ち、当該政策に基づく活動により得られると見込まれる政策効果を基礎として、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うもの」である（基本方針）。

る場合で、当該行政機関によりその実施が確保されないときや、行政機関から要請があった場合などに行われる評価である（評価法第12条第2項）。この評価はいまだ行われたことがなく、総務省行政評価局では、政策評価推進の取組として客観性担保評価活動という名で各行政機関が行った政策評価の評価書の点検活動を行っている。

総務省が上記の評価を行ったときは、評価書を作成し、意見を付して関係行政機関の長に送付するとともに、当該評価書及びその要旨並びに当該意見の内容を公表しなければならない（評価法第16条）。また、評価の結果必要があると認めるときは、行政機関の長に対し必要な措置をとるよう勧告し、その措置について報告を求めることができ、特に必要があると認めるときは、内閣総理大臣に意見を具申するものとされている（評価法第17条）。

### ウ 実施状況の国会報告

政府は毎年、各行政機関が行った政策評価及び総務省が行った政策の評価の実施状況並びにこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成し、これを国会に提出するとともに、公表しなければならないとされており（評価法第19条）、これについては、総務省が例年6月頃に取りまとめ、年次報告として国会に提出している。

### エ 政策評価審議会

平成27年4月より、従来の政策評価・独立行政法人評価委員会（以下「政独委」という。）に代わり、政策評価審議会が設置された（後述）。政策評価審議会は、学識経験者等から構成され、政策評価に関する基本的事項並びに統一性・総合性確保評価、客観性担保評価及び行政評価・監視<sup>8</sup>に関する重要事項について、総務大臣の諮問に応じて調査審議するとともに、総務大臣に対して意見を述べること、評価法の規定に基づきその権限に属させられた事項を処理することを所掌事務としている（総務省組織令第123条）。具体的には、総務省が行う政策の評価のテーマ選定や、基本方針改定の際の総務大臣への答申などを行う。

### オ 評価の実施

政策評価の実施については、基本方針や政策評価の実施に関するガイドライン（以下「実施ガイドライン」という。）に具体的な内容が定められている。実施ガイドラインでは、まず「政策（狭義）－施策－事務事業」といった政策体系を明示し、対象とする政策がどのような目的の下にどのような手段を用いるのかという対応関係を明らかにする必要があるとしている。大きな「政策」の下にそれを達成するための「施策」、さらにそれを達成するための個々の「事務事業」があるといったイメージである。そうすることで体系的かつ合理的で的確な政策評価の実施ができるとともに、予算・決算との連携強化等も行いやすくなるとしている。

---

<sup>8</sup> 行政評価・監視とは、総務省設置法第4条第18号に定める各行政機関の業務の実施状況の評価及び監視のこと。総務省が各行政機関の業務の実施状況を調査し、合規性、適正性、効率性などの観点から業務運営上の問題点を明らかにして、関係行政機関に勧告等を行うことにより、行政運営の改善を図る（総務省ホームページ<[http://www.soumu.go.jp/kanku/kanto/tokyo/bunya/sei\\_gyo3.html](http://www.soumu.go.jp/kanku/kanto/tokyo/bunya/sei_gyo3.html)>平27.9.3最終アクセス）。総務省行政評価局の行っている政策の評価（統一性・総合性確保評価）及び行政評価・監視をあわせて行政評価局調査という。

評価方式としては、基本方針に「事業評価方式」、「実績評価方式」、「総合評価方式」の3つが挙げられている。「事業評価方式」とは、政策を決定する前に、その採否、選択等に資する見地から、当該事業又は施策の費用や効果を推計・測定し、評価するとともに、必要に応じて事後の時点で、事前に行った評価内容を踏まえ検証する方式である。

「実績評価方式」は、政策を決定した後に、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、あらかじめ目標を設定し、これに対する実績を定期的・継続的に測定するとともに、目標期間が終了した時点で全体を総括し、目標の達成度合いについて評価する方式である。

「総合評価方式」は、政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、政策の見直しや改善に資する見地から、特定のテーマについて様々な角度から分析を行い、政策に係る問題点の把握や原因を分析するなど総合的に評価する方式である。実施ガイドラインには、これらの方式の具体的内容や留意点が記載されている。

その他、実施ガイドラインでは、評価手法や学識経験者の知見の活用、評価結果の政策への反映、政策評価の基盤整備などについて定められている。

## (2) 政策評価制度の変遷

政策評価制度は平成13年1月の中央省庁等改革の際に全政府的に導入され、平成14年4月からは評価法に基づく政策評価制度が始まった。

施行後3年の見直し(評価法附則第2条)では、総務省が、評価結果の予算要求等政策への反映、重要政策に関する評価の徹底、評価の客観性の確保、国民への説明責任の徹底を柱とする「政策評価制度に関する見直しの方向性」(平成17年6月17日。以下「見直しの方向性」という。)を取りまとめ、これを基に、平成17年12月16日に基本方針の改定と実施ガイドラインの策定が行われた。

その後も、「行政改革の重要方針」(平成17年12月24日閣議決定)や、見直しの方向性の内容を具体化する形で、様々な政策評価制度の改善が行われた。主なものとしては、規制の事前評価の義務づけ(平成19年10月1日開始)<sup>9</sup>、重要政策に係る政策評価の重点的・効率的な実施(平成19年末開始)<sup>10</sup>、政策評価と予算・決算との連携強化(平成20年度予算から予算書、決算書の表示科目の単位と政策評価の政策単位を対応)が挙げられる。

そのような動きの中、平成21年11月に総務省行政評価局の行政評価機能(政策評価、行政評価・監視)が行政刷新会議による事業仕分けの対象となり、「抜本的な機能強化」という評価結果となった。これを受け、総務省では「行政評価機能の抜本的強化ビジョン」(平成22年1月12日)を策定、「行政評価機能の抜本的強化方策(平成22年4月総務省)」を盛り込んだ「行政評価等プログラム」<sup>11</sup>を平成22年4月13日に策定し、政策評価推進

<sup>9</sup> 基本方針一部変更(平19.3.30)、評価法施行令一部改正(平19.4.4)、規制の事前評価の実施に関するガイドライン策定及び評価法施行規則制定(平19.8.24)。

<sup>10</sup> 簡素で効率的な政府を実現するための行政改革の推進に関する法律(平成18年法律第47号)、経済財政改革の基本方針2007(平19.6.19閣議決定)。

<sup>11</sup> 「行政評価等プログラム」とは、行政評価局調査テーマ及び行政評価局機能に係る当面の運営方針を定めたもので、毎年度ローリング方式による見直し・改定が行われている。

機能の更なる強化に取り組んだ。これは、政策評価に関する情報の公表、政策達成目標明示制度への対応、成果志向の目標設定の推進、事前評価の拡充、予算編成に資する政策評価の推進、政策評価の推進における現地調査機能の活用などが柱となっている。これに基づき、平成 22 年 5 月 28 日には租税特別措置等の事前評価義務づけ<sup>12</sup>及び政策評価に関する情報の公表に関するガイドラインの策定が行われるとともに、平成 24 年 11 月には政策評価ポータルサイト<sup>13</sup>が開設された。

近年の主な取組としては、目標管理型の政策評価<sup>14</sup>の改善や、行政事業レビュー<sup>15</sup>との連携、政策評価の標準化・重点化が挙げられる。平成 24 年 3 月 27 日に実施ガイドラインの一部改正及び「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」（政策評価各府省連絡会議了承）策定が行われ、目標管理型の政策評価における事前分析表の作成、評価書の標準様式導入、メリハリのある評価の推進、行政事業レビューとの連携、目標管理型の政策評価の簡素合理化等を踏まえた取組を行うこととされた。

行政事業レビューとの連携としては、事前分析表と行政事業レビューシートにおける事業名と事業番号の共通化（平成 25 年度開始）などが行われた。平成 25 年 5 月 20 日の経済財政諮問会議においては、評価基準の標準化、重点化による質の向上が政策評価の課題として挙げられた。その後の「経済財政運営と改革の基本方針」（平成 25 年 6 月 14 日閣議決定）でも同様の方向性が示されたため、それらを受け、行政事業レビューとの連携や政策評価の標準化・重点化を規定した目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン（以下「目標管理型ガイドライン」という。）が平成 25 年 12 月 20 日に策定されている。

なお、政策評価の標準化・重点化とは、目標の達成度合いを各行政機関共通の 5 区分<sup>16</sup>で明示し（標準化）、毎年度行っていた評価を施策の節目に合わせて行い（実施時期の重点化）、目標の達成度合いに加え、その原因を詳しく分析する（内容の重点化）という内容となっている。平成 26 年度は目標管理型ガイドラインに基づく取組の初年度として、総務省が評価書の点検を行っている。

---

<sup>12</sup> 基本方針一部変更（平 22.5.25）、評価法施行令一部改正、実施ガイドライン一部変更及び租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン策定（平 22.5.28）。

<sup>13</sup> [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/seisaku\\_n/portal/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/portal/index.html)（平 27.9.7 最終アクセス）

<sup>14</sup> 目標管理型の政策評価とは、実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる「施策」レベルの政策の事後評価のことである（目標管理型ガイドライン）。多様な行政分野において、PDCAサイクルを通じたマネジメントの向上、説明責任の徹底に資することのできる特質を有しているとして（「目標管理型の政策評価の改善方策に係る取組について」）、政策評価において広く利用されている。

<sup>15</sup> 行政事業レビューとは、各府省自らが、予算の概算要求前の段階において、原則全ての事業について、予算の支出先・用途等の実態を把握し、国民に公表した上で、事業の内容や効果の点検を行い、その結果を概算要求や執行等に反映させる取組であり（大迫丈志「事業仕分けと行政事業レビュー—意義と課題—」『調査と情報-Issue Brief-』No.757（2012.8.28）8頁）、平成 22 年から実施されている。政策評価の対象となる施策と行政事業レビューの対象となる事務事業は対応関係にあるため、連携することでより効率的・効果的に取組を進めることができるとされている。

<sup>16</sup> 「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」の 5 区分となっている。

### 3. 決議を中心とした政策評価に関連する国会の動き

#### (1) 評価法施行まで

政策評価制度は平成13年の中央省庁等改革の際に導入されているが、その中央省庁等改革のための「内閣法の一部を改正する法律案等中央省庁等改革関連十七法律案<sup>17</sup>」に対する附帯決議に、評価法に関する項目が盛り込まれている。衆議院の附帯決議（平成11年6月9日行政改革に関する特別委員会）では、「行政評価の実効性を高めるため、行政評価法（仮称）の制定について早急に検討に着手すること」という文言、参議院の附帯決議（同7月8日行財政改革・税制等に関する特別委員会）では、「行政評価の実効性を確保するため、行政評価法（仮称）の制定について早急に検討を進めること」という文言になっている。行政評価法（仮称）とは、評価法のことを指しており、この時点ではまだ国家行政組織法等に位置づけられるにとどまっていた政策評価を早急に個別の法律で制定すべきとした。

その後、評価法は、第151回国会において審議・成立（平成13年6月22日）しているが、施行後3年の見直し条項である附則第2条は、衆議院における修正によって加えられたものである。衆議院総務委員会における修正案趣旨説明では、「国民に対する行政の説明責任の徹底という観点のもと、政策評価の実効性を確保し、本制度を確実に定着、発展させていくため、今後の政策評価の実施状況、評価手法の研究開発の動向等を踏まえ、一定期間経過後に見直しを行う必要がある」<sup>18</sup>と説明され、その後、評価法は修正部分を含め全会一致で可決されている（平成13年6月7日。衆議院本会議は翌8日。）。

#### (2) 政策評価に関する決議

第156回国会の参議院行政監視委員会（平成15年7月16日）及び参議院本会議（同18日）において、「政策評価に関する決議」が全会一致で可決された。平成14年4月に評価法による政策評価制度が始まってから1年が経ち、初めて国会に提出された年次報告書や行政監視委員会での調査などを踏まえた7項目からなる決議である（以下、項目に応じ1項目目を①、2項目目を②・・・と記載。（3）でも同じ。）。

前文では、政策評価制度導入から日が浅いため、改善すべき課題が多いが、政策評価の質的向上、国民への積極的な情報提供と内容の充実に努めることにより、政策評価の信頼性・実効性を高め、同制度を定着させることが必要であるとしている。

各項目の内容は、①定量的な評価手法の採用、政策評価書の早期作成・公表及び評価の拡充、②総務省による政策評価結果を踏まえた各行政機関の政策の見直し・改善に向けた措置及び総務省のフォローアップ実施、③～⑦では、それまでに総務省が行った統一性・総合性確保評価の内容について、それぞれ言及したものとなっている。

<sup>17</sup> 17 法律のうちの内閣府設置法（平成11年法律第89号）、国家行政組織法の一部を改正する法律（平成11年法律第90号）、総務省設置法（平成11年法律第91号）により、政策評価が初めて法律上位置づけられた。なお、中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）には、基本方針として政策評価機能の強化が盛り込まれている。

<sup>18</sup> 第151回国会衆議院総務委員会議録第19号25頁（平13.6.7）

### (3) 政策評価制度の見直しに関する決議

第162回国会では、評価法附則第2条の施行後3年の見直しの時期が来ていたことなどから、参議院行政監視委員会（平成17年6月13日）及び参議院本会議（同22日）において、「政策評価制度の見直しに関する決議」が全会一致で可決された。

政策評価制度は一定の進展が図られているものの、必ずしも政策評価結果が有効に活用されていない場合もあると述べられた前文と、前回の政策評価に関する決議よりも具体的な課題や改善策を示した6項目からなる決議である。

各項目の内容は、①政策評価の質の向上、政策評価結果の一層の活用、②政策体系をあらかじめ明示した上での評価、事前評価の積極的な実施と事後評価の徹底、③政策評価の重点化・効率化、④政策目標の一層の数値化、データや手法の公表徹底、⑤政策評価の予算・決算との連携、総務省と財務省の連携及び会計検査院との情報交換の強化、⑥政策評価の取組等の積極的な広報活動となっている。

## 4. 政策評価、PDCAに関連する最近の動き

### (1) 政策評価・独立行政法人評価委員会から政策評価審議会へ

政独委は、平成13年の政策評価制度導入時に総務省に設置され、政策評価に関する基本的事項等の調査審議といった政策評価に関する役割と、各府省の独立行政法人評価委員会の評価結果への意見を述べるなどの独立行政法人の評価に関する役割を担ってきた<sup>19</sup>。

この政独委が担ってきた役割のうち、独立行政法人の評価に関する部分については、平成26年の独立行政法人通則法の改正<sup>20</sup>により、平成27年4月から新たに総務省に設置された「独立行政法人評価制度委員会」が担当することとなった。これに伴い、政独委は政策評価に関する役割を承継する「政策評価審議会」に改組され、従来の政策評価に関する事項に加え、行政評価・監視に関する重要事項もその審議対象となった。なお、政策評価審議会は平成27年5月12日に第1回審議会を開催し、新たな審議体制をスタートさせている。

また、政独委は平成27年3月にその役割を終えるに当たり、これまでの活動を総括し、「提言」（平成27年3月9日）を発表している。その中で、政策評価の取組は我が国に定着し、評価書の形式や内容、質は全体として向上してきているが、評価結果の政策への反映という観点からは、制度導入時の目標が十分に達成されていないとし、政策評価に係る課題として主に以下のような提言を行っている。

- ・政策評価全般については、評価手法の更なる定量化を進めること。また、政策効果の把握のため、政策の目標や測定指標に与える様々な要因についての踏み込んだ分析を行うとともに、政策評価のデータをできる限り開示すること。
- ・目標管理型の政策評価については、企画立案時における目標及び測定指標のより適切な設定と更なる政策の体系化を行うこと。

<sup>19</sup> 独立行政法人は評価法の対象ではなく、その事業に関する評価については、独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）によって定められている。

<sup>20</sup> 独立行政法人通則法の一部を改正する法律（平成26年法律第66号）

- ・規制の事前評価については、費用や便益の定量化・金銭価値化が不十分である上、評価書の作成・公表のタイミングについても検討が必要。
- ・行政評価局調査については、統一性・総合性確保評価と行政評価・監視の一層の連携が必要であり、新委員会（政策評価審議会）における審議事項として行政評価・監視を明確に位置付けるべき。また、時宜にかなったテーマ選定、専門的知見を活用した個別テーマの実効的な審議を行うこと。

## （２）地方創生における取組

現在の政府の重要政策とされる「地方創生」においても、P D C Aサイクルが重要視されている。まち・ひと・しごと創生法（平成 26 年法律第 136 号）に基づき、国が作成したまち・ひと・しごと創生総合戦略（平成 26 年 12 月 27 日閣議決定。以下「総合戦略」という。）では、「国は、適切な短期・中期の政策目標を伴う政策パッケージを示し、それぞれの進捗についてアウトカム指標<sup>21</sup>を原則とした重要業績評価指標（K P I）<sup>22</sup>で検証し、改善する仕組み（P D C Aサイクル）を確立する。」とされ、「各地方公共団体も、国と同様に、地域課題に基づく適切な短期・中期の政策目標を設定し、各『地方版総合戦略』の進捗を検証し、改善するP D C Aサイクルを確立することが重要」とされている。

そして各地方公共団体でも 2015（平成 27）年度中に中長期を見通した「地方人口ビジョン」と 5 か年の「地方版総合戦略」を策定し実行するよう努め、2016（平成 28）年度以降は、「地方版総合戦略」に基づき、データによる政策効果検証を行い、改善を進めるP D C Aサイクルを本格的に稼働させる必要があるとしている。政策評価等でP D C Aサイクルが定着してきた国と異なり、地方公共団体の取組状況には差があるため<sup>23</sup>、このように一律にP D C Aサイクルの整備を求める取組は注目すべきと考えられる。

参議院行政監視委員会でも、第 189 回国会の平成 27 年 3 月 23 日に「地方創生に向けた国と地方の取組体制とP D C Aの整備に関する件」をテーマに参考人質疑が行われた。参考人として、徳島県神山町長の後藤正和氏、独立行政法人中小企業基盤整備機構理事長の高田坦史氏、同志社大学政策学部・大学院総合政策科学研究科教授の山谷清志氏が招かれた。後藤氏からは神山町におけるまちづくりの取組と地方創生について、高田氏からは中小機構の視点からのP D C Aサイクルと地方創生について、山谷氏からは地方創生に向けた国と地方の取組体制と政策評価について意見が述べられた。

質疑では、地方公共団体における行政評価の導入状況と課題、神山町における地方版総合戦略作成に当たっての課題、地方版総合戦略の計画期間（5 年間）と成果で交付金額が増減する仕組みの妥当性、公的機関にP D C Aを定着させるために重要と考えられる点、評価の基準・着眼点及び評価結果の責任の所在、地方公共団体の行政評価におけるN P O

<sup>21</sup> 政策の実施により、結果として国民にどのような便益がもたらされたのか（アウトカム）を示す指標。（総合戦略）

<sup>22</sup> Key Performance Indicator の略。政策ごとの達成すべき成果目標。（総合戦略）

<sup>23</sup> 総務省の「地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果」（平成 26 年 3 月 25 日）によると、都道府県及び特例市以上の市ではほぼ全団体、その他の市区でも 8 割以上の団体で行政評価が導入されている一方で、町村での導入は約 3 分の 1 にとどまっている。

活用方策、P D C Aが地方公共団体に与える負担の実情とその回避方策、中小企業におけるP D C Aに係る人材と資金的課題、地方創生に係る国と地方公共団体間の調整の在り方、行政改革の手段としての行政評価に対する所見、戦略レベルと個々の施策レベルにおけるP D C Aの相違点、地方版総合戦略の効果検証を行う組織の構成員の在り方、数値目標、重要業績評価指標（K P I）設定に当たっての留意点などが取り上げられた。

### （3）国際評価年

国際的にも評価の重要性への注目は高まっており、2015年は評価と証拠に基づく政策形成を提唱する「国際評価年（the International Year of Evaluation）」となっている。これは、国連の各種組織や民間の評価組織などがつくるグループ（EvalPartners）<sup>24</sup>が中心となり、2013年9～10月にブラジルで開催された国際会議（Third International Conference on National Evaluation Capacities 2013）<sup>25</sup>において、2015年を「国際評価年」と宣言したものである。

2015年は、2000年9月に国連総会で採択された「国連ミレニアム宣言」などを基にまとめられた「ミレニアム開発目標（MDG s）」の達成期限であり、2015年9月には、新たな「持続可能な開発目標（SDG s）」の採択が予定されている。この新たな目標に向け、ミレニアム開発目標に対する総合的な評価が注目されることが、2015年を国際評価年とした大きな理由であるとされている<sup>26</sup>。

また、これらの動きを受けて2014年12月の国連総会では、国単位での評価能力の向上についての決議（Building capacity for the evaluation of development activities at the country level）<sup>27</sup>が行われている。

## 5. 第189回国会における議論

第189回国会の参議院行政監視委員会では、行政評価等プログラムに関する件及び行政評価・監視活動実績の概要に関する件について説明等を聴取したほか、参考人質疑を1回（前述）、政府に対する質疑を2回行った<sup>28</sup>。政府に対する質疑における政策評価やP D C Aに関連する主な内容は以下のとおりである。

地方創生関連諸施策はその推進とともに、早期の調査・検証を行うことが必要なのではないかという質疑に対し、二之湯総務副大臣から、現時点では地方創生関連諸施策について実地に調査すべき事例が蓄積していないものの、平成27年度に実施する「地域活性化に関する行政評価・監視」を通じて、これまでの地域活性化の取組の実態について把握するとともに、課題を整理することによって地方創生に役立てたいとの答弁があった<sup>29</sup>。

<sup>24</sup> <http://www.mymande.org/evalpartners>（平 27.9.2 最終アクセス）UN WOMEN や IOCE（International Organization for Cooperation in Evaluation）など多数の組織が参加している。

<sup>25</sup> <http://www.nec2013.org/>（平 27.9.2 最終アクセス）

<sup>26</sup> [http://mymande.org/evalyear/Declaring\\_2015\\_as\\_the\\_International\\_Year\\_of\\_Evaluation](http://mymande.org/evalyear/Declaring_2015_as_the_International_Year_of_Evaluation)（平 27.9.3 最終アクセス）

<sup>27</sup> [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/69/237](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/237)（平 27.9.2 最終アクセス）

<sup>28</sup> 平成27年6月8日及び7月6日。

<sup>29</sup> 第189回国会参議院行政監視委員会会議録第2号3頁（平 27.6.8）

行政事業レビューにおいては、事業のみに注目するのではなく、その上位にある施策や戦略との整合性、事業の優先順位を点検していくべきではないかという質疑に対し、有村国務大臣から、政策評価と行政事業レビューの連携を一層強化し、上位の政策との整合性や事業の優先順位を意識した点検を行うことが極めて大事であるとの答弁があった<sup>30</sup>。

各地方公共団体における地方創生交付金によるプレミアム商品券発行の効果検証を行うのかという質疑に対し、内閣府から、各地方公共団体に消費喚起効果の調査を依頼しており、国としてもそれを集約して検証したいと考えている旨の答弁があった<sup>31</sup>。また、検証自体が各地方公共団体の負担になっていないかという質疑に対し、内閣府から、効果検証は地方版総合戦略の根幹の仕組みでもあり、P D C Aを回してもらうことは必要だが、地方公共団体の実情に合わせて取り組んでいただく旨の答弁があった<sup>32</sup>。

政策評価の実効性向上のため、ロジックモデルの活用やインプット・アウトプット・アウトカムの定量化の推進、適切な要因分析等を行う必要があるのではないかという質疑に対し、総務省から、実際の政策では難しい面もあるが、すべて政策評価の質の充実に極めて重要なものであるため、今後とも可能な限り努力する旨の答弁があった<sup>33</sup>。

その他に、地方公共団体における政策評価等のシステムの導入状況と国の支援、気象予測の精度向上等の取組に関する行政評価・監視、行政事業レビューの具体的な成果と今後の取組及び適切な成果目標の設定、日本年金機構におけるP D C Aを通じた評価・検証の必要性、定額給付金等過去の交付金事業の効果検証の在り方、申請手続に係る国民負担の軽減等に関する実態調査、政策評価見直し後10年間の進展などについて質疑が行われた。

なお、行政監視委員会以外における今国会での議論を見てみると、政策評価については行政事業レビューとの関係強化などで取り上げられることがあったが、全体としては余り多くなかった。P D C Aは地方創生との関係で取り上げられることが多かったが、他の分野においても比較的多くみられ、大臣の発言も目立った<sup>34</sup>。

また、参考までに過去10年の常会及び本年（平成27年）の常会における質疑等で『政策評価』、『P D C A』という言葉が出てきた会議数（会議録数）を調べてみると、下記のグラフのとおりとなった。政策評価の導入からまもなく、見直し等が行われていた10年前は『政策評価』がよく使われていたのに対し、最近は『P D C A』がよく使われている。また、衆・参で見ると数字は余り変わらないように見えるが、母数である全体の会議録数は衆議院の方がかなり多いため<sup>35</sup>、相対的には参議院で使用される頻度の方が高いのでは

<sup>30</sup> 第189回国会参議院行政監視委員会会議録第2号13頁（平27.6.8）

<sup>31</sup> 第189回国会参議院行政監視委員会会議録第2号15頁（平27.6.8）

<sup>32</sup> 第189回国会参議院行政監視委員会会議録第2号16頁（平27.6.8）

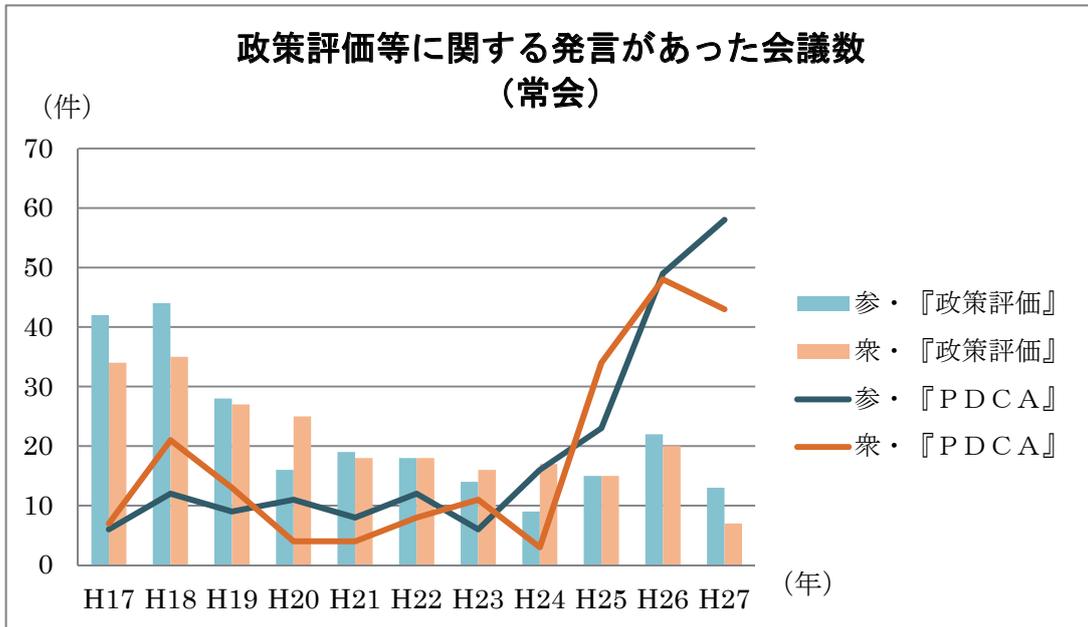
<sup>33</sup> 第189回国会参議院行政監視委員会会議録第3号6頁（平27.7.6）

<sup>34</sup> 例えば、塩崎厚生労働大臣の医療従事者の勤務環境改善に関する発言（第189回国会参議院厚生労働委員会会議録第8号13頁（平27.4.21））や、下村文部科学大臣のオリンピック・パラリンピックに向けた選手強化に関する発言（第189回国会参議院文教科学委員会会議録第8号14頁（平27.5.12））など。また、平成25年6月14日に閣議決定された「日本再興戦略」の中では、「成果目標（K P I）のレビューによるP D C Aサイクルの実施」が明記されており、第二次安倍政権以降、政府が様々な分野でP D C Aを取り入れようと力を入れていることがわかる。

<sup>35</sup> 平成17～27年の常会における総会議録数の平均は、衆議院436、参議院370となっている。平成27年8月31日に国会会議録検索システムで検索。（平成27年の常会については1月26日～8月31日。会期終了予定）

ないかと考えられる。

なお、衆議院では決算行政監視委員会が決算と行政監視の両方を所管しており、決算に関する議決案の中に度々政策評価についての記述が出てくるなどの特徴がみられる<sup>36</sup>。



(出所) 筆者作成。国会会議録検索システムで『』の単語を検索 (平成 27 年 8 月 31 日)。  
平成 27 年の常会については 1 月 26 日～8 月 31 日の期間。会期終了予定日は 9 月 27 日。

## 6. 政策評価制度に関する決議

第 189 回国会の参議院本会議で可決された決議の全文は以下のとおりである。下線部は、本会議での決議にのみ追加された文言であり、行政監視委員会で行われた決議にはないが、それ以外の文言は同じである。なお、行政監視委員会では平成 27 年 7 月 6 日に決議が行われている。

### 政策評価制度に関する決議

平成 27 年 7 月 8 日  
参議院本会議

政府は、平成十三年の中央省庁等改革を機に、政策評価制度を全政府的に導入し、平成十四年からは、行政機関が行う政策の評価に関する法律、いわゆる政策評価法を施行するとともに、平成十七年には、同法に基づく施行後三年の見直しを行っている。

このような政策評価制度の歩みにあわせ、参議院改革の一環として創設された行政監視委員会及び本会議においては、平成十五年及び平成十七年に、それぞれ決議を行ったところである。

本年は、平成十七年の政策評価法見直しから十年が経過するとともに、独立行政法人通則法の改正に伴い、政策評価と独立行政法人評価について、それぞれ独立した審議体制が発足したほか、地方創生推進の観点から、地方公共団体は PDCA サイクルの整備が求められている。

日は 9 月 27 日。)

<sup>36</sup> 参議院決算委員会の決算審査における措置要求決議の中にも政策評価に関する言及があるが、衆議院ほど頻繁ではない。

また、国際連合の評価グループなどが、本年を、評価と証拠に基づく政策形成を提唱する「国際評価年」として指定し、昨年十二月の国連総会でも、国単位での評価能力の向上についての決議が行われている。

このような状況を踏まえ、政府においては、国民目線に立って、行政について不断の見直しを行うとともに、国民への説明責任を果たす観点から、今後とも、政策評価制度の実効性を高め、国民の行政への信頼向上を図るため、次の事項について、適切な措置を講ずべきである。

一、政策評価の結果を政策に十分反映するためには、時宜に適した政策評価の実施と的確な政策効果の把握が重要であることに鑑み、事後評価においては、適切な目標設定と達成手段を事前に明示し、数値や明確な根拠に基づく評価を実施するとともに、事前評価においては、政策の効果と政策費用の的確な把握を徹底するよう、最大限努めること。なお、政策効果の把握のため、政策目標や測定指標に影響を与える様々な要因について、踏み込んだ分析をするよう十分配慮すること。

二、目標管理型の政策評価については、目標の適切な設定が評価の良否を左右することから、各府省は、適切な目標設定の下で意義ある評価が行われるよう、事前分析表の作成段階において設定される目標や測定指標の改善を図ること。なお、測定指標については、国民生活及び社会経済に及ぼす影響を客観的・定量的に示すことができるよう、更なる開発・設定に努めること。

三、PDCAサイクルを通じた行政運営の向上、説明責任の徹底の観点から、政策評価と行政事業レビューとの役割分担、有機的連携を一層強化することにより、メリハリのある分かり易い政策評価を推進するとともに、事務事業レベルまで含めた政策の体系化、一覧性の確保をさらに推進すること。

四、主要な評価方式である総合評価については、政策体系のより上位の政策等の評価に用いることが想定されており、制度改善など政策の大幅な見直しへの活用が期待されることから、評価手法の開発や外部シンクタンクの活用などの改善方策を検討し、一層の活用を図ること。

五、総務省が担う総合性・統一性確保評価については、府省横断的政策の評価という極めて重要な役割を果たしていることから、適切なテーマの選定、量的拡大、実施体制の強化、外部シンクタンクの活用などにより、その充実・強化を図ること。

六、総務省の客観性担保評価活動については、政策評価制度全体の質の向上に大きな役割を果たすことが期待されており、今後とも、政策評価法第十二条及び政策評価に関する基本方針の趣旨を十分勘案し、一段の見直し・改善に努めること。

七、地方創生推進諸施策の実施に当たっては、従来に関連諸施策の十分な検証が不可欠であることから、総務省は、政府内における第三者的な評価専担組織の立場から、地方公共団体における中心市街地活性化、地域再生、都市再生などの地域活性化策の実施状況、効果の発現状況、国の支援施策の活用状況等について、早期に調査・検証を行うこと。

八、政策評価推進機能を担う総務省においては、地方人口ビジョンや地方版総合戦略の策定等を行う地方公共団体がPDCAサイクルを十分活用できるよう、国の関係部局及び地方公共団体への評価手法等の情報提供等の支援に努めること。

右決議する。

## (1) 決議の背景・経緯

国会、特に参議院では政策評価制度開始以来、その動きを注視するとともに、必要に応じ決議等を行ってきた。近年は、随時報告聴取や質疑を行うにとどまっていたが、今年は何回かの決議から10年という大きな節目を迎えると同時に、政策評価に関連する様々な動きがあったため、行政監視委員会においても質疑等を行い、意見を明らかにすることが必要であるとの認識から、決議を行うに至った。

政策評価に関連する様々な動きとしては前文にあるとおり、政独委が政策評価審議会へ改組されたことや、地方創生に関連し地方公共団体にPDCAサイクルの整備が求められていること、本年が国際評価年であることなどが挙げられ、その詳細は前述のとおりである。これらの動きを踏まえ、委員会で更なる質疑等が行われるとともに、それらの内容は決議の各項目に活かされている。

行政監視委員会における決議は、所属する全会派<sup>37</sup>が共同提案し、全会一致で可決された。この委員会の動きを受け、行政監視委員が中心となり、委員会に所属していない会派及び各派に属しない議員<sup>38</sup>も共同提案に加わった決議案が参議院に提出され、委員会審査省略の上、本会議において全会一致で可決されたものである。

## (2) 決議の内容

決議の各項目をまとめると以下のようなになる（項目に応じ①～⑧となっている。）。

- ①政策評価結果を政策に十分反映させるため、事後評価における目標設定の改善及び定量化の推進、事前評価における政策効果・費用の把握徹底、政策目標等に対する影響要因の分析強化。
  - ②目標管理型の政策評価の改善のため、事前分析表の目標や測定指標の改善、測定指標の更なる開発・設定。
  - ③政策評価と行政事業レビューとの役割分担、有機的連携の強化、事務事業レベルまで含めた政策の体系化、一覧性の確保。
  - ④総合評価方式の改善方策検討（評価手法開発や外部シンクタンクの活用等）と一層の活用。
  - ⑤統一性・総合性確保評価の充実・強化（適切なテーマ選定、量的拡大、実施体制の強化、外部シンクタンクの活用等）。
  - ⑥客観性担保評価活動の一段の見直し・改善。
  - ⑦地方創生推進諸施策実施に当たり、評価専任組織である総務省による過去の地域活性化策の早期の調査・検証。
  - ⑧地方版総合戦略の策定等を行う地方公共団体がPDCAサイクルを十分活用できるよう、政策評価推進機能を担う総務省による情報提供等の支援。
- 過去2回の決議に比べ、手法等について具体的な指摘が多い点、総務省に対する項目が

<sup>37</sup> 自由民主党、民主党・新緑風会、公明党、維新の党、日本共産党、日本を元気にする会・無所属会、次世代の党及び生活の党と山本太郎となかまたちの8会派

<sup>38</sup> 無所属クラブ、社会民主党・護憲連合及び新党改革・無所属の会の3会派と各派に属しない糸数慶子議員

多い点、地方創生という具体的な政策に言及した項目があるという点が今回の決議の特徴といえる。

①～④は手法に関する部分である。①では、評価自体の質の向上のための具体的な手段が挙げられている。②では、最近の大きな流れである目標管理型の政策評価の質の向上、また、③では政策評価と行政事業レビューの連携推進など、現在の政府の取組を後押しするような内容となっている。④は、①～③と少し意味合いが異なり、現在余り活用されていない総合評価方式の改善方策の検討と一層の活用を図るよう促す内容となっている。

⑤～⑧は総務省の取組を求める項目であり、そのうちの⑤、⑥は総務省が行う政策の評価に関するものとなっている。⑤は総合性・統一性確保評価について更なる充実・強化を求めており、これは政策評価審議会などでも議論されるものと考えられる。⑥の客観性担保評価は本来、各行政機関が行う自身の政策評価が不適切になっていないかという点を監視、またはそういった疑念を払拭するという重要な機能を持っているが、現在は本来の意味での積極的な活用がなされていない。そのため、もう一度基本方針等の趣旨を勘案して見直し・改善を行うよう求めている。⑦、⑧は地方創生に関連し、総務省に取組を求める事項となっており、⑦の地方創生に当たっての過去の関連諸施策の十分な検証については、委員会の質疑でも取り上げられている。なお、総務省の「平成 27 年度行政評価等プログラム」によれば、「地域活性化に関する行政評価・監視」が今年度行われる予定となっている。また、地方創生で地方公共団体は、地方版総合戦略の策定やPDCAサイクルの活用を求められているが、経験や情報が少ない地方公共団体等のため、その支援を総務省に求めているのが⑧である。

## 7. おわりに

政策評価制度導入から 15 年近くが経ち、前述したとおり本年は政策評価にとって節目の年である。国は評価法施行後 3 年の見直し、行政刷新会議や経済財政諮問会議の指摘などの大きな動きを受けながら改善を重ね、政策評価制度はある程度整備され、定着してきた。そのような中で、国は政策評価制度の次なる進路を示すべき段階にいると言える。自ら改善を重ねるとともに、今回の決議が取組の大きなきっかけや道しるべとなることを願う。

政策評価制度やPDCAサイクルの徹底は、政策的な対立や反対が少なく、その目的や取組については、基本的に賛同を得て進められることが多い。そのため制度の導入は簡単に進められるのだが、反対が少ないことや、特定の政策に限ったものではないために、その後、注目を浴びることが少ない。そのため、制度で定められた評価を行うこと自体が目的となり、現場に大きな負担がかかる割に、本来の目的である政策の改善にいかされないという問題が発生し、評価疲れという言葉も聞く。

そうならないために、制度・評価自体の質を上げることや、フォローアップなど評価の後に注目する動きが必要であるとともに、政策評価制度自体の知名度向上も必要なのではないかを感じる。何か問題が起きたときや特定の政策を検証したいとき、政策評価はどうなっていたのか、評価・検証は正しく行われていたのかという声が国会や国民から上がること、政策評価における指摘事項などが様々な機会に取り上げられることなどによって政

策評価もいかされ、政策評価を適正に行う動機付けにもなるのではないか。

政府がP D C Aを多くの分野で取り入れようとし、地方創生を通じて地方公共団体へと普及させようとしている中で、総務省を始めとする行政機関には、これまでの経験をいかす場ができた、政策評価やP D C Aの知名度を上げる機会ができたと捉え、積極的な取組・関与がなされることを期待したい。

#### 【参考文献】

山谷清志『B A S I C公共政策学 第9巻 政策評価』（ミネルヴァ書房、2012年）

大迫丈志「事業仕分けと行政事業レビュー—意義と課題—」『調査と情報-Issue Brief-』  
No.757（2012.8.28）

総務省行政評価局「政策評価に関する基礎資料集」（平成26年11月）

総務省行政評価局「政策評価Q&A」（平成27年5月版）

<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/seisaku\\_n/q\\_and\\_a.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/q_and_a.html)>（平27.9.3  
最終アクセス）

内閣官房行政改革推進本部事務局「これでわかる！行政事業レビュー（平成26年度版）～  
P D C Aで国の「仕事」を改善する～」（平成27年6月18日）

<[http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/H27\\_review/H27\\_Topics002/review\\_summary.pdf](http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/gyoukaku/H27_review/H27_Topics002/review_summary.pdf)>（平27.9.2最終アクセス）

（とくだ たかこ）