

## 第2章 国及び地方公共団体における政策評価の実施状況と課題

### 1. 国における政策評価の実施状況と課題

#### (1) 国の政策評価制度の法的なしくみ

1999年7月に国家行政組織法の改正法案が成立して全行政機関に政策評価の実施が法的な義務として位置づけられた。その後、各府省設置法の中の所掌事務にも政策評価が加えられて2001年1月の開始時期を迎えた。この段階では評価の具体的な方法を規定した実体法はなかったが、その後、政策評価が開始されて1年余たった2002年4月から前述した評価法が施行され政策評価は法律の実施としての側面も持つこととなった。

評価法の主な規定の要点は次のとおりである。

[政策評価のあり方] (第3条)

①行政機関は…適時にその政策効果（国民生活や社会経済への影響をいう）を把握し、必要性、効率性、有効性等の観点から、自ら評価し、その結果を適切に反映させなければならないこと

②政策評価の実施にあたり、政策効果は、できるだけ定量的に把握することや学識経験を有する者の知見の活用を図ること

[政策評価に関する基本方針] (第5条)

政府は府省の基本計画の指針となるべき事項を基本方針として定めること

府省は3～5年の基本計画と毎年の事後評価に関する実施計画を定めること

[総務省の2段階目の評価] (第12条)

政策を所管する府省とは別に評価専門機関としての総務省が行う政策評価として、政府全体の政策の統一性の推進や複数府省にまたがる政策の総合的推進、より客観的な再評価が必要な場合等に政策評価を実施し、総務大臣から政策所管の大臣に勧告できることなど

このような評価法の規定内容はそれまで「政策評価に関する標準的ガイドライン」(2001年1月政策評価各府省連絡会議了承。以下「ガイドライン」と略す。)に基づき実際に運用していたことと大枠において大差はないが、全体が法的責務になったことと「政府全体の基本方針－府省の中期的基本計画－府省の毎年の実施計画」という政策評価に関する計画の体系が整備されることになったことに意義があるものとする。

## (2) 国の政策評価制度の運用面

### ア 2段階の実施

評価法の説明でも触れたが、国のレベルでは、政策を所管する府省と総務省の2段階で図表1のような役割分担や運用方法で実施していくこととしている。

図表1 府省と総務省の政策評価の役割分担

区分	各府省（政策所管省）	総務省（評価専担機関）
○対象	<ul style="list-style-type: none"> <li>・新規に開始（事前評価）する場合</li> <li>・事業等で採択後未着手、未了のもの</li> <li>・制度等で一定期間経過したもの</li> <li>・その他変化による見直し</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・全政府的見地から横断的にテーマを選定</li> <li>・複数省庁にまたがる政策を総合的に推進するため</li> <li>・府省の評価状況を踏まえ厳格な客観性担保のため</li> <li>・府省と連携して実施</li> </ul>
○政策への反映	<ul style="list-style-type: none"> <li>・予算要求等の企画立案に反映</li> <li>・評価担当組織による府省内の評価結果のまとめ</li> <li>・政策の企画立案部門へ通知</li> <li>・政策への反映の報告徴収</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・関係府省へ通知公表</li> <li>・必要により大臣から勧告</li> <li>・勧告後の報告徴収</li> <li>・評価結果の必要により総理へ意見提出</li> </ul>

図表1ではとくに、「対象」の総務省欄の「・府省の評価状況を踏まえ、厳格な客観性担保」の立場から総務省が評価を行うとしているところに大きな意義があろう。国の政策評価では、政策

所管府省が自ら評価を行うのが原則であるが、そこが仮にお手盛りの甘い評価を行った場合に総務省が再評価する、と牽制するしくみをとっており、このことは今後の板橋区をはじめとする地方公共団体が政策評価制度の改善課題を検討する際に大きな参考点となろう。

### イ 評価の3方式

国の政策評価では、ガイドラインにもとづき三つの評価の方式を奨励し、過半の府省は3方式を基準に政策評価を多面的に実施している。

三つの評価方式の概略は

「事業評価」＝多額の財政負担を伴う事務事業などを対象として費用対効果の比較などを主眼とした評価を行う方式であり、事前と事後の両方を想定しているが実際の運用では事前（とくに予算要求前）の事業評価が多い。

「実績評価」＝主として施策レベルを対象として目標に対する実績を測定し各府省の主要な課題への取組み状況を数年計画でできるだけ網羅的にカバーする方式である。地方公共団体ではこの方式で毎年度事務事業を評価するやり方が比較的多いと見られるが、国においては施策レベルを対象に評価していくことが特徴である。

「総合評価」＝時々の社会的な問題等に対応して特定のテーマを選び問題点や原因等も含め総合的な評価を行う方式であり、例えば法務省が「オウム真理教対策」をテーマとしているのは典型的とみられる。

これら3方式の全部を採用するか、または一部とすればどれを採用するか、これら以外のものを採用するかは各府省に委ねられているが、過半の府省では3方式を採用しており、評価の多面的視点からの実施と政府全体の政策評価の均質化を図る役割をはたしている。後述するように、地方公共団体の政策評価が実績評価に過度に集中している状況の改善策を検討する場合に国の3方式は十分参考になると考える。

### (3) 国の政策評価の実施状況と課題

#### ア 実施件数

これまで総務省が毎年政府全体の実施状況を取りまとめて公表しているので、これにもとづき3年間の実績を各府省ごとに一覧にして〔図表2〕でみる。紙幅の都合上、やや略称等が多いがお許しねがいたい。

図表2 各府省の政策評価の実施状況

府省略称	事前評価					事後評価						合計 第3者機関の有無 = ○× (注5)
	計	個別 公共 事業 対象	研究 開発 課題 対象	規制 含む 新規 施策	左記 以外 予算 要求	計	実績 評価 方式 等	総合 評価 方式 等	事業 評価 方式 等	完了 終了 事業 評価	未着 未了 事業 評価	
2001												
2002												
2003												
三方式の採用状況(注3)												
内01	100	99	—	—	1	66	18	—	46	—	2	166
③02	3	—	—	—	3	—	—	—	—	—	—	3
03		—	—	—	—	19	18	1	—	—	—	19
												×
正01	—	—	—	—	—	6	3	3	—	—	—	6
②02	—	—	—	—	—	2	1	1	—	—	—	2
03	—	—	—	—	—	9	3	2	3	1	—	9
												×
宮01	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
×02	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
03	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
												×
警01	15	—	—	—	15	24	24	—	—	—	—	39
③02	17	—	—	—	17	25	25	—	—	—	—	42
03	16	—	—	—	16	—	—	—	—	—	—	16
												○

防01	26	—	—	—	26	46	—	13	28	5	—	72
②02	18	—	10	—	8	39	—	16	7	16	—	57
03	19	—	10	—	9	28	1	11	2	14	—	47
												×
金01	—	—	—	—	—	26	26	—	—	—	—	26
③02	6	—	—	—	6	27	27	—	—	—	—	33
03	☆金融庁の事務年度は7月から6月までのため2年度分のみ の実績しかない											
												×
総01	61	—	—	—	61	108	83	—	25	—	—	169
③02	18	—	18	—	—	83	83	—	—	—	—	101
03	6	—	6	—	—	80	79	1	—	—	—	86
												○
調01	—	—	—	—	—	5	5	—	—	—	—	5
①02	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0
03	—	—	—	—	—	5	5	—	—	—	—	5
												×
法01	1	—	—	—	1	30	25	2	3	—	—	31
③02	2	2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	2
03	5	—	—	1	4	21	19	1	1	—	—	26
												○
外01	—	—	—	—	—	3	—	3	—	—	—	3
①02	—	—	—	—	—	159	—	118	—	—	41	159
03	25	25	—	—	—	—	—	—	—	—	—	25
												○間
	(政府開発援助)											
財01	—	—	—	—	—	40	40	—	—	—	—	40
③02	—	—	—	—	—	40	40	—	—	—	—	40
03	—	—	—	—	—	40	39	1	—	—	—	40
												○
文01	28	—	—	—	28	96	42	2	52	—	—	124
③02	62	—	29	—	33	142	125	2	15	—	—	204
03	61	—	12	—	49	229	203	—	18	8	—	290
												○

厚01	145	—	—	—	145	213	161	6	46	—	—	358
③02	67	—	16	—	51	161	161	—	—	—	—	228
03	69	39	1	—	29	147	110	3	—	—	34	216 ×
農01	7208	7188	20	—	—	1186	70	—	5	445	666	8394
②02	6033	6011	22	—	—	1728	70	—	23	1103	532	7761
03	3942	3863	78	—	1	2443	82	1	87	1390	883	6385 ○
経01	138	—	—	138	—	9	—	—	9	—	—	147
×02	133	—	—	133	—	41	—	—	30	9	2	174
03	117	—	—	117	—	31	—	—	6	—	25	148 ×
国01	1175	1108	22	45	—	888	27	11	1	60	789	2063
③02	999	922	29	48	—	1108	—	11	2	13	1082	2107
03	909	787	30	92	—	2805	97	8	3	194	2503	3714 ○
環01	—	—	—	—	—	55	48	7	—	—	—	55
③02	1	—	—	1	—	48	48	—	—	—	—	49
03	70	60	6	4	—	48	48	—	—	—	—	118 ○
計01	8897	8395	42	183	277	2786	572	47	215	510	1457	11698
02	7353	6935	124	182	112	3577	553	148	77	1141	1657	10929
03	5270	4749	143	214	114	5932	731	29	120	1607	3445	11177
												○9×8

(注1) 表頭の区分は2002年度及び2003年度報告書の区分による。

(注2) 府省は政策評価法第2条の行政機関の全部であり、略称は以下のとおりである。内=内閣府、宮=宮内庁、警=国家公安委員会・警察庁、防=防衛庁、金=金融庁、総=総務省、正=公正取引委員会、調=公害等調整委員会、法=法務省、外=外務省、財=財務省、文=文部科学省、厚=厚生労働省、農=農林水産省、経=経済産業省、国=国土交通省、環=環境省

(注3) 府省略称の下の③は当該府省が評価の標準3方式への準拠を規定している場合に表示した。②は3方式のうちの2方式に

準拠している場合であり、×は3方式への準拠を規定していない場合である。国土交通省は独自の3方式を用いているが、本表では便宜上、標準3方式に区分した。

(注4) 01は2001年度(2001年1月からを含む)の実施件数の略、02は2002年度の実施件数の略、03は2003年度の実施件数の略である。

(注5) 右端の合計欄の○は全省的な第3者機関を設置している場合、×は設置していない場合の意味である。

### イ 実施状況からみた課題等

これら3ヵ年余の実施状況を見ると次の様な特徴や問題点がうかがえる。

①評価方式については、17実施機関のうち10機関が標準3方式(事業評価、実績評価、総合評価)を基準として実施しており、標準3方式は国の政策評価の多面的視点からの実施と評価方法を均質化する役割を果たしていると認められる。(標準3方式のうち一部の評価方式に偏っている省庁で比較的予算規模が大きい省庁である防衛庁、外務省については、いずれもその是正が課題と考えられる。)

②全省的な第3者機関の設置の有無はほぼ半々となっている。今後政策評価の客観性確保の要請はさらに高まることが予想されることから、外部有識者等による第3者機関の設置に向けた積極的な取組が要請される。その場合、政策ごとに有識者の参集組織を設置することも有効であるが、全省的な第3者機関を設置していれば相当効率的、統一的に外部有識者の意見を聴取できるのではないかと考えられる。国民生活への影響が直接的である厚生労働省や経済産業省などでは全省的な第3者機関が未設置であるが、早期設置が課題と思われる。

③3ヵ年とも全体で約1万件余の実施件数の6~8割を農水省が占めているが、これは同省の件数が公共事業の実施箇所ごとに1件として計上していることによる(国土交通省も同様)。どのような単位を1件とするかについて統一的な基準はなく、また府省ごとに相違する行政対象を統一的にとらえることの難しさは認め

られるが、政策評価の実施状況を定量的に統一把握するためにも、また国民への分かりやすさの点から見ても例えば実施箇所ごとの評価は別件数とするなど政府全体での件数の計上の仕方について、できるだけ均質化する方向での工夫が必要と考えられる。

④公共事業については、農水省や国土交通省において事前評価の対象として取り上げられ、費用対効果の検証等が行われている様子が理解できるが、事後評価において同程度の件数が事業評価方式や完了・終了事業評価方式等の欄に登場していない。これは事業開始後まだ年月がたっていないことが最大の理由と考えられるが、中長期的課題として、事前評価したものは原則事後にも再評価する方針で対応することが必要と考えられる。

#### （４）国の政策評価制度の実施状況からみた板橋区への参考事項

国は板橋区と同様に３年間の実績しかないが、前述のように政策所管府省と総務省との２段構造や３方式を基準とする方法で政策評価に取り組んでいる。これまでの国の実施状況からみて板橋区への参考になりうる点として次の３点を指摘しておきたい。

##### ア 国の政策評価の２段構造からみた参考点

国は各府省ごとに行政事務が法律に基づき分担管理され、また人事権も分散していることから、政策所管府省とは別に評価専担の総務省が第２次的な評価を行うことにそれなりの意味が認められる。板橋区は区長の下で人事権も一元化しているので国と事情が異なっているが、政策担当部局とは別に自治体の政策全体の優先性や予算配分を司る部署などが中心になって、担当部局の評価の２次的な審査を行なうなどして、評価の客観性の審査機能を強化していくことが重要と考えられる。この点で現在の板橋区政策企画課の機能を見直して庁内の政策評価の総合調整権限を付与する（例えば事務事業ごとの成果指標の選定、経費の算定、区民の自己負担額の適否の判断、今後の方向性などについては政策企画課の承認を要件とする）などの方策も検討すべきではないかと考えられる。



## イ 国の3方式による評価対象が施策と事務事業を対象にしている点

国は事前の、事務事業を対象とする事業評価にやや偏りが見られるが、17機関のうち10機関が3方式を標準としており、その結果として施策と事務事業の双方を対象に選定している。

これとの対比で板橋区の評価方式を見た場合、事務事業評価には問題はないが、施策評価のあり方が課題と考えられる。とくに板橋区自体が実施している事務事業と施策との間に国や都の事務事業が入っていて、板橋区の努力と施策の成果との関係が間接的でいわば隙間が多いと思われる場合の施策評価をどうするかが最大の問題のように思われる。

換言すれば、板橋区の所管する事務事業においていかに成果をあげても、施策の成果には直接つながらない場合の評価をどうしたらよいかという問題である。あまり施策評価を無理に義務づけると負担感の増大という副作用を派生させるおそれがある。

この問題は基礎的自治体が共通してかかえる課題であり、多くの地方公共団体で苦勞しているものと考えられ後述する改善方策のところで再度とりあげるが、国の実施状況からみると、板橋区の施策評価はやや自分の手の届かない課題なのに評価対象に取り上げている感が否めないという感想をここでは提示しておきたい。

なお、板橋区では事務事業を対象にして、目標対実績の評価に費用対効果の視点等を加味して評価するのが中心的活動になっているが、国では2004年度から規制影響分析（R I A）を試行的に実施しており、このことについて前述した「見直しの論点」では「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づ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」との認識を示している。板橋区においても、事前評価の義務づけ、とくに区民の権利の制限、義務の増大や負担の増大等にかかわる政策等を導入する場合に事前の評価を義務づける余地がないかなど評価方式の多様化に引き続きの努力が必要と考えられる。

## ウ 総務省が行政監察から政策評価に機能変更したことが示唆する点

国には、シー機能としては会計検査院のほかに総務庁の行政監察があったが、総務庁から総務省への統合の機会に、行政監察から政策評価へ機能変更し、合規性中心の評価（行政監察）から必要性、合目的性、効率性等への評価（政策評価）へと重点移行している。また、会計検査院も財政監査的機能に加えて成果の評価に重点を置きつつあると言われる。

板橋区にかぎらず地方公共団体では合規性中心の評価の機能として監査委員制度があり、そこは合規性だけにとどまらず効率性等を加味した評価機能も果たしていると見られるが、監査機能と政策評価機能との役割分担は明確であろうか。あるいは類似した機能であっても対象選定に連携が取られていればよいとの考え方もあろう。いずれにしても考え方の整理をしておく必要があるだろう。

## 2. 地方公共団体における政策評価の実施状況と課題

### （1）地方公共団体の実施状況

総務省は1999年度から毎年全国の地方公共団体における政策評価の実施状況を調査して公表している。最新のものは2004年7月末時点のものを2004年12月28日に公表している。これによれば、すでに導入済みのものに試行中のものを加えてみると、都道府県ではほぼ全県が実施（鳥取県を除く）、政令市では全市が実施している。市町村では近年、実施が増えては来ているが、いぜん24%程度に低迷しており（とくに町村が低率であり、9割近くが実施していない）、小規模な市町村での政策評価の導入が課題となっている。

また導入済みの地方公共団体でも、その実施内容はきわめて多様であり、名称も様々であるが、実施の根拠を条例ではなく要綱に置くものが多いこと、事務事業はほとんどが対象に取り上げているが、施策を対象にしているものは都道府県や政令市では比較的多いものの市町村段階では半数を切っていることなどがわかつ

ている。全国的にみても施策への評価が課題となっている状況がみられる。

## (2) 評価方式

これ以上の詳細な情報がないため、地方公共団体全体の評価の方式については推測するしかないが、目標対実績の評価が中心的な評価方式であろうとみている有識者が多い。

目標対実績の評価は、評価手法が容易で評価しやすいこと、多くの施策や事務事業を対象に選定しやすく組織的・統一的な評価の手法として優れた面をもっているが、他方で施策や事務事業の必要性、合目的性、費用対効果の測定がおろそかになりがちというデメリットをもっており、その他の評価手法を加味して補完する必要がある。このため、後述するように個別の自治体では何らかの工夫をして目標対実績の評価の欠点をカバーしており、板橋区でも同様な努力をしている状況がみられる。

今後の地方公共団体全体の評価方式に関する課題としては、必要性、合目的性、費用対効果の測定などの評価要素を加味した運営をしていく必要があり、そのためにはこうした要素を加味した評価個表の設計等に一層の努力を注ぐ必要があろう。板橋区においても後述するように調査個表のあり方を課題としているのは同様な理由からである。

なお、参考までに、前述した国の「見直しの論点」においては、国の実績評価方式における達成目標の数値化が2002年度は約3割であったが、2003年度は約5割になっているとみて積極的に評価したうえで、「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」として、国の段階でも実績評価以外の評価方式の採用努力を呼びかけているのが注目される。

## (3) 公表

上述した総務省の調査結果では、評価結果の公表についてはほ

とんどの地方公共団体で何らかの公表をしている。問題は公表の質であり、住民から見て分かりやすい内容になっているかがポイントである。この点については資料がないが、同じ調査結果で、「評価結果へ住民意見を反映させる仕組」の実施率が都道府県で半分程度となっているなど一般に低調であること、「評価結果の議会への報告等の状況」の実施率がさらに低い状況となっていることなどから見て、公表内容についても更なる努力が必要な状況ではないかと推測される。今回個別に抽出した地方公共団体の中には公表内容に多大な努力を傾注しているところ（例えば横須賀市）が見られたが、板橋区においても毎年の行政評価報告書の公表にあたって、住民の視点から見て分かりやすい内容にするよう、場合によっては公式報告書とは別に簡略かつわかりやすい説明内容の普及版を頒布するなどの工夫を検討すべきではないかと考えられる。

なお、国の「見直しの論点」においては、政策評価の結果を国民にわかりやすく伝えることが重要との認識を示しつつ、わかりやすさと他方で詳細に提供してほしいという両立困難な面があるので、「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重要」との考え方を提起しているのは板橋区においても参考になるのではないかと思われる。