

国における政策評価の現状と課題

堀江 正弘

要約

中央省庁等改革の一環として国のレベルであらゆる行政分野を対象とする政策評価制度が導入され、平成13年（2001年）1月からは政府のガイドラインにより、平成14年（2002年）4月からは新しく制定された政策の評価に関する法律に基づいて実施されている。

政策評価は、効率的で質の高い行政及び成果重視の行政の推進、国民に対する行政の説明責任の徹底等を図るため、各行政機関及び総務省により、事業評価、実績評価、総合評価等の方式で実施される。政策評価の客観的かつ厳格な実施を確保するため、計画から評価結果の公表、さらに、政策への反映までの政策評価活動の各段階について広範にわたる情報が公表される。

政策評価制度は、わが国の行政の在り方を大きく変える可能性を有するものであるが、定着するまでにはそれなりの時間と経験の積み重ねが必要である。そのためには、評価関係人材の育成・確保、評価手法等の調査、研究、開発、普及、データの整備等による有用な評価の実施、評価結果の活用促進等に取り組むとともに、初めから高度かつ厳密な評価方法の画一的な適用を求めるより、簡易な評価方法であっても、その有用性が認められているものがあればこれを適用し、定着させ、知見を蓄積して手法の高度化を図ることによって評価の質を高めていくという取組みが重要である。

キーワード：中央省庁等改革，政策評価，事業評価，実績評価，総合評価，ガイドライン，評価法，基本方針，基本計画，実施計画

1. はじめに

橋本内閣の行政改革会議の最終報告（平成9年12月3日）にまとめられた改革事項を「足すことも引くこともなく」網羅的に盛り込んだ中央省庁等改革基本法が成立した翌月の平成10年（1998年）7月、橋本内閣は参議院選挙の敗北により退陣を余儀なくされた。代わって登場した小渕内閣は経済対策を第一に掲げ、マスコミの扱いも経済対策に重点が移った。橋本内閣の退陣とともに「橋本行革」は終わったことさらに決めつける者もあり、そう早合点する者もいた。

しかし、中央省庁等改革基本法の威力は絶大なるものがあり、小渕内閣も、森内閣も、小泉内閣も、中央省庁等改革基本法に盛り込まれた改革の着実な実現に取り組んできた。新世紀の始まりである2001年（平成13年）の1月6日には、中央省庁等の大規模な統廃合・再編が実施された。新しい省の中では次第に政策・施策の融合・連携が促進されるようになった。新設の経済財政諮問会議は、小泉内閣において主要な政策論議の場となった。また、平成15年（2003年）4

月1日に郵政事業を公社化するための法案が国会に提出された。さらに、国立大学を数年後にいわゆる非公務員型の独立法人とする方向が打ち出されるなど、中央省庁等改革基本法に基づくさまざまな改革への取組みが続けられているのである。

中央省庁等改革はもとより組織改革にとどまるものではなく、広範にわたる制度、運営の改革を含むものであり、本稿の主題である政策評価制度の導入は、今後の日本の行政の在り方、その内容や質を大きく改める可能性を有するものとして、こうした改革の中でも特に重要なものの一つといえる。中央省庁等改革基本法第4条において、政策評価機能の強化とその結果の政策への適切な反映が中央省庁等改革の基本方針の一つとして掲げられているのもこうした考えによるものと理解される。

2. 政策評価制度導入の背景と経緯

2.1. 背景

上記のとおり、今回の全政府的規模での政策評価制度の導入は、行政改革会議の最終報告において提言されたものであるが、行政改革会議の場であまり時間をかけて議論された形跡はない。また、実務的には難しい問題もある新たな制度の導入であるにもかかわらず、導入そのものについて各省庁からの反対はなかった。当然のこと、あるいは、やむを得ないことと考えられたものと思われる。その主な背景事情としては次のようなことが考えられる。

第一に、わが国の行政については、プラン偏重といわれてきたように、そもそもseeの機能すなわち評価機能が軽視されがちであったため、中央省庁等の改革においてはこの点を改めることも重要と考えられたことである。

第二に、社会経済や国際環境等が大きく、めまぐるしく変化する時代となって、絶えず政策の評価や転換を図ることが重要となってきたことである。行政改革会議最終報告は、「時代環境がめまぐるしく変化するなかで、行政のみに無謬性を求めることは、その政策判断の萎縮と遅延、先送りを助長することになりかねない。この際、発想を転換し、行政の失敗の可能性を前提に、絶えず政策の評価や転換……を促す環境を整備する」と述べている。

第三に、相当長期にわたって厳しい財政事情が続くことが予想される状況の下で、政策の必要性や効果等の厳格かつ客観的な評価を行い、それを政策の継続、廃止、転換等の検討に反映させる機能や仕組みの充実強化がますます必要になってきたことである。

第四に、国会はもとより国民に対しても、行政の活動や政策について客観的データにより説明責任を果たすことが強く求められるようになったことである。単に活動や政策の仕組みを説明するだけでなく、費用対効果等についても明らかにすることが求められるようになってきたのである。

第五に、アメリカの政府業績結果評価法（Government Performance and Results Act—GPRA）やアングロ・サクソン系の国などでのいわゆるニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の手法・活動等諸外国の制度や活動についての調査研究が行われたり、わが国の地方自治体において事務事業評価等への積極的取組みが行われるようになり、国についても政策評価の導入等評価機能・活動の充実強化が求められるようになったことである。評価専担の機関など一

部の省庁においては、かなり以前から、例えばアメリカのPPBSやprogram evaluationなどの調査研究を通じて、政策体系や政策・施策等の分析・評価等の研究・実践が行われてきたが、全政府的な活動として求められるようになったということである。

第六に、以上のようなこともあって、行政改革会議発足の前後において、自民党や民主党などから、行政の自己検証体制や行政の監視・評価の在り方が取り上げられるようになったことである。

2.2. 経 緯

全政府的規模での政策評価制度導入の公式の出発点となったのは、行政改革会議最終報告である。中間報告（平成9年9月3日）の段階では、新たに導入しようとする独立行政法人制度における評価の仕組みの骨子は示されたものの、行政一般については、政策評価機能の向上を図らなければならないと総論的に述べるにとどまっていたが、最終報告においては、行政全般について、「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」とし、「政策の評価は各省の重要な機能」と述べ、自己評価機能の充実強化を強調するとともに、「各省における評価機能とは別に、各省を超えた全政府的レベルの評価機能の充実強化を図る必要」があり、「現行の行政監察機能の充実強化に加え、民間有識者などを加えた第三者の評価を可能とする仕組みが是非とも必要」と述べている。また、最終報告では、評価結果の公開が必要としている。

行政改革会議の最終報告を受けた政府は、政策評価関係を含め同報告の内容を忠実に盛り込んだ中央省庁等改革基本法案を作成し、平成10年（1998年）2月に国会に提出、6月には法律が成立した。この法律に基づいて、同年中央省庁等改革推進本部とその事務局が設置され、各府省の設置法案や改革の大綱の策定作業等がスタートした。政策評価についても、本来、この事務局が行うべきことであったが、他に膨大な事務を抱えており、また、新たに設置される総務省の政策評価担当部局が政策評価に関する制度所管官庁としての役割を果たすことが予定されていたことから、その前身部局である総務庁行政監察局が事務局のいわば別働隊となって実質的な作業を請け負い、事務局と連携し、各省庁と調整しながら作業が進められた。この各省庁との調整は、できるだけ中央省庁等改革推進本部の枠組みを利用して行われ、本部に置かれた顧問会議に節目節目で作業の進捗状況を報告し、基本方針の了承を得ながら作業が進められた。

まず、平成11年（1999年）4月27日に決定された「中央省庁等改革の推進に関する方針」において、政策評価の観点、対象、評価方法、評価結果の政策への反映、評価の担当組織・方法、実施要領等の策定、評価結果等の公表等政策評価の大枠が決定され、政策評価を実施するための標準的ガイドラインを総務省行政評価局が策定、各府省に提示することとされた。このため、総務庁に「政策評価の手法等に関する研究会（座長：村松岐夫 京都大学教授）」を設けて考え方を整理するとともに、各省庁連絡会議等を活用して調整を行うなど作業を進め、平成12年（2000年）7月、標準的ガイドラインの案を策定・公表し、さらに、パブリック・コメント等のプロセスを経て、平成13年（2001年）1月15日、「政策評価に関する標準的ガイドライン」（政策評価各府省連絡会議了承）が決定され、全政府的な政策評価制度が動き始めた。

一方、この政策評価については、平成11年（1999年）の通常国会において中央省庁等改革関

連 17 法案が審議された際に、「行政評価法（仮称）の制定について早急に検討」を求める附帯決議が衆参両院の委員会で行われた。政府は、当初、まず実施した上で必要があれば法制化についても検討するというスタンスであったが、平成 12 年（2000 年）7 月、森首相から法律の早期制定について指示があったのを契機に、総務庁に「政策評価制度の法制化に関する研究会（座長：工藤敦夫 元内閣法制局長官）」を設けるなどして法制化について検討を開始し、平成 13 年（2001 年）3 月、「行政機関が行う政策の評価に関する法律案」を国会に提出、6 月 22 日、同法が成立した。同法は、平成 14 年（2002 年）4 月 1 日施行された。

このような短期間のうちに、あらゆる政策を対象とする政策評価という全政府的規模の新しい制度が導入されたことは驚くべきことであり、さらに一気に法律まで制定されるに至ったことは、海外を含めてあまり例がないと言われている。これは、政策評価が中央省庁等改革の重要な柱の一つとして位置づけられ、いわば「中央省庁等改革号」という船に載せられ、「積み残し」や「荷崩れ」なく運ばれたことによるところ大と言えよう。このことは、例えば、環境影響評価制度導入の場合と比較してみれば、容易に理解されることである。

3. 国の政策評価制度の概要

国の政策評価制度は、まず、平成 13 年（2001 年）1 月に決定された「政策評価に関する標準的ガイドライン」（以下、ガイドラインという。）の下で実施に移され、平成 14 年（2002 年）4 月からは、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下、評価法という。）に基づいて実施されている。

ガイドラインは、①政策評価の目的、②政策評価の基本的枠組み（政策評価の概念、評価の対象、評価の実施主体、第三者の活用の在り方）、③政策評価の実施に当たっての基本的な考え方（評価の時点、評価の視点、一般基準等、評価の方式および実施の考え方、評価結果の政策への反映、評価結果等の公表）、④各府省の政策評価（実施体制・組織、政策評価の実施要領の作成等）、⑤総務省の政策評価（総務省の役割、政策評価の実施要領の作成等、行政評価・監視との関係）、⑥その他（政策評価関係部門の連携、人材の養成・確保、政策評価に関する所在情報の整備等）を詳しく示したものであり、各府省は、このガイドラインに沿った各々の府省における実施要領を策定し、評価活動が開始された。しかし、制度の実効性と国民の信頼を確保するためにはこれを明確な法律に基づく制度とする必要があるとして、ガイドラインに基づく実施の結果を待つまでもなく、評価法が制定され、これに基づく制度に移行した。

評価法は、政策評価の在り方、政策評価の結果の活用、評価書の作成・公表、政策評価等の実施状況および結果の政策への反映状況の国会への報告・公表等について定めるとともに、政府が政策評価に関する基本方針を定め、公表しなければならないこと、この基本方針に基づいて各行政機関の長が政策評価に関する基本計画と実施計画を定め、公表しなければならないことなどについて定めている。また、各行政機関が行う政策評価とは別に総務省が行う政策の評価について定めている。政策評価の基本方針では、基本計画の指針となるべきことなどについて定めるものとされ、政策評価の実施、政策評価の観点、政策効果の把握、事前評価・事後評価の実施、学識経験者の知見の活用、政策評価の結果の政策への反映、政策評価に関する情報の公表に関する基

本的な事項等について定めるものとされた。また、各行政機関の基本計画は、3年以上5年以下の期間ごとに定められ、計画期間、政策評価の実施に関する方針、政策評価の観点、政策効果の把握、学識経験者の知見の活用、政策評価の結果の政策への反映、政策評価に関する情報の公開に関する事項に加えて、事前評価の実施に関する事項、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、そして、政策評価の実施体制についても定めるものとされた。さらに、各行政機関の事後評価の実施計画は、1年ごとに定められ、計画期間内に事後評価の対象としようとする政策と当該政策ごとの具体的な事後評価の方法を定めなければならないこととされた。なお、各行政機関が行う政策評価と区別される「総務省が行う政策の評価」については、毎年度、当該年度以降の3年間について計画を定めなければならないこととされた。以上のように、現在の国の政策評価制度は、評価法とこれに基づく政府全体の基本方針とこれらに基づく各行政機関（総務省を含む）の計画という体系の下で実施されている。そして、平成13年（2001年）12月に閣議決定された「政策評価に関する基本方針」（以下、基本方針という。）は、上記の各事項についての留意点や解説的記述も含め、政策評価に関する現時点での政府の考え方を示した基本文書となっている。

3.1. 政策評価の目的

評価法は、「この法律は、……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を目的とする」としている。また、基本方針は、「政策評価が政策のマネジメントに組み込まれ、このサイクルが有効に機能することにより、政策の質の向上がもたらされるとともに、併せて行政の政策形成能力の向上や職員の意識改革が進み、これらにより、国民本位の効率的で質の高い行政や国民的視点に立った成果重視の行政が実現されることになる。さらに、政策評価に関する一連の情報の公表によって、国民に対する行政の説明責任の徹底が図られることにより、政策やそれに基づく活動についての透明性が維持され、ひいては行政に対する国民の信頼の向上が図られることになる」としている。

3.2. 政策評価の方式

評価法には政策評価の方式について具体的に定めた規定はなく、基本方針において、「政策評価に期待される役割を十分に果たすとともに、政策評価の効率的な実施を確保するため、……政策の特性等に応じて合目的に、『事業評価方式』、『実績評価方式』及び『総合評価方式』やこれらの主要な要素を組み合わせた一貫した仕組みなど、適切な方式を用いるものとする」とされている。

事業評価方式とは、個々の事業や施策の実施を目的とする政策を決定する前に、その採否、選択等に資する見地から、当該事業または施策を対象として、あらかじめ期待される政策効果やそれに要する費用等を推計・測定し、政策の目的が国民や社会のニーズまたは上位の目的に照らして妥当か、行政の関与の在り方からみて行政が担う必要があるか、政策の実施により費用に見合った政策効果が得られるかなどの観点から評価するとともに、必要に応じて事後の時点で事前の時点に行った評価内容を踏まえて検証する方式とされている。

また、実績評価方式とは、政策を決定した後、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標を設定し、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目標期間全体における取組みや最終的な実績等を総括し、目標の達成度合いについて評価する方式とされている。

さらに、総合評価方式とは、政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、問題点の解決に資する多様な情報を提供することにより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、当該テーマに係る政策効果の発現状況をさまざまな角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析するなど総合的に評価する方式とされている。

3.3. 事前・事後の評価と評価の対象

評価法では、政策決定の前か後かにより、政策を決定する前に行う政策評価を事前評価、政策を決定した後に行う政策評価を事後評価と呼んでいる。ガイドラインで「事前の評価」、「事後の評価」、「途中の評価」という分け方が行われていたため、国会でも「途中の評価は行わないのか」という質問があったが、ガイドラインでいう「途中の評価」は評価法でいう「事後評価」に含まれている。

政策評価とその対象となる「政策」について、評価法では、「『政策』とは、行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の目的を実現するために企画及び立案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をいう」と定義されている。ガイドラインでは、一般に使用されている「政策」、「施策」、「事務事業」といった用語についてその違いや関係などが吟味されているが、評価法でいう「政策」は、狭義の政策だけでなく、「施策」、「事務事業」を含む概念として使用されている。

事後評価は、全ての政策を対象としうるものであるが、当該政策が決定されてから5年を経過するまでの間に、政策効果発揮のために不可欠な諸活動が行われていないもの、10年を経過したとき当該政策が目指した効果が発揮されていないものについては実施計画に含めなければならないこととされている。事前評価については、評価法で、「①当該政策に基づく行政上の一連の行為の実施により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当該政策がその実現を目指す効果を発揮することができることとなるまでに多額の費用を要することが見込まれること、②事前評価に必要な政策効果の把握の手法その他の事前評価の方法が開発されていること」という要件に該当する政策として個々の研究開発、公共事業および政府開発援助を実施することを目的とする政策その他の政策のうち政令で定めるもの（研究開発（人文科学のみに係るものを除く）、公共事業、無償資金協力による政府開発援助（ODA）については10億円以上、ODAのうち有償資金協力については150億円以上を要すると見込まれるもの）について行わなければならないとされている。これは、研究開発や公共事業やODAの分野では事前評価に比較的近いものがあることなどによるものであるが、基本方針では、法律の規定に基づき事前評価を義務づけられた政策以外のものであっても、上記の①に該当するもの（すなわち、国民生活もしくは社会経済に相当程度の影響を及ぼすもの、または多額の費用を要するもの）については、政策効果の把握の手法等に関する研究・開発を積極的に進め、その状況を踏まえつつ順次実施に取り組むものとするとともに、規制についても、政策評価に必要な情報・データの収集を進め、積極

的に実施に取り組むものとする」とされた。

3.4. 政策評価の観点と政策効果の把握

政策評価の観点について、評価法では、必要性、効率性または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から政策評価を行うこととされ、基本方針では、政策の特性に応じて選択して用いる観点としては、公平性や優先性などの観点が考えられるとしている。公平性の観点とは、行政目的に照らして政策効果や費用の負担が公平に分配されているか、あるいは分配されるものとなっているかというものであり、優先性の観点とは、当該政策を他の政策よりも優先すべきかというものである。

また、政策効果の把握については、評価法では、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が求められており、基本方針では、政策効果の把握に要するコスト、得られる結果の分析精度等を考慮した適切な手法を用いるものとし、定量的な手法を用いることが困難等のため定性的手法を用いる場合においても、できる限り、客観的な情報・データ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ものとする」とされているが、基本方針では、「すべてにおいて、初めから高度かつ厳格な手法の適用を画一的に行うより、簡易な手法であっても、その有効性が求められているものがあれば当該手法を適用し、政策評価の実施の過程を通じて知見を蓄積して手法の高度化を進めていくことにより政策評価の質の向上を図っていく等の取組みを進めていくものとする」とされている。

3.5. 各府省による評価と総務省による評価

新しく導入された政策評価制度は、各行政機関による政策評価、評価専担組織としての総務省による政策の評価、そして、政府全体の第三者機関として位置づけられる政策評価・独立行政法人評価委員会の活動を中核として成り立っている。

各行政機関による評価は、政策を企画立案し遂行する立場にある各行政機関が、その所掌する政策について、当該行政機関の任務を的確に達成する見地から行うものであり、各行政機関の枠を超えた評価専担組織としての総務省による評価は、各行政機関の政策について、政府全体としての統一性を確保し、または総合的な推進を図る見地から行うとともに、各行政機関の政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するために行うものであり、基本方針では、「各行政機関及び総務省は、評価制度の効果的かつ効率的な運用を図るため、評価の実施体制、業務量、緊急性等を勘案しつつ、……評価活動を、政府全体として、総合・一体的な形で展開」するもの」とされている。なお、行政機関から要請があった場合、総務省と当該行政機関が共同で評価を行うことも可能である。

このような考え方の下に、基本方針では、各行政機関は、①内閣の基本的な方針等により重点的に取り組むべきこととされた行政分野において、当該行政機関が所掌する主要な政策、②内外の社会経済情勢の変化を踏まえ、見直しや改善の必要があると認められる主要な政策、③国民からの評価に対するニーズが高く、評価を実施する必要があると認められる政策について、重点的かつ計画的な評価の実施を図るもの」とされている。また、総務省についても、①法令や閣議決定等に基づき政府全体としての取組みが求められている主要な行政課題に係る各行政機関の政策、

②行政機関に共通的な行政制度・システムを活用する政策、③複数の行政機関の所掌に関係する政策であって、法令や閣議決定等に基づき政策の総合性の確保に関する目的や講ずべき措置が明らかになっている主要なもの、④その他、これらに準ずるものについて、統一性または総合性を確保するための評価活動を重点的かつ計画的に実施するものとされるとともに、政策評価の客観的かつ厳格な実施を確保するための評価活動についても、同様に、重点的かつ計画的な実施が求められている。なお、従来、総務庁が行ってきた行政監察は、政策評価という新しい活動と区別するために、行政の「評価及び監視」という言い方になり、さらに、政策評価と「評価及び監視」を合わせた言い方として「行政評価等」という表現が総務省設置法において用いられることとなった。評価法では、総務省の行う政策評価と「評価及び監視」との連携確保を求めている。

総務省に設置された政策評価・独立行政法人評価委員会は、民間有識者により構成され、政策評価に関する重要事項、各府省の政策について行う統一的もしくは総合的な評価または政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するための評価に関する重要事項について調査審議し、総務大臣に意見を述べる機関として、評価法制定以前から活動を開始している。そして、評価法でも基本方針の案について総務大臣から意見を求められることが規定され、その審議を経て決定された基本方針においても一定の役割を果たすことが規定されている。評価法では、各行政機関においても学識経験を有する者の知見を政策評価に活用することを当然のこととして想定しており、基本方針では、高い識見、高度の専門的知識・能力の活用や国民生活・社会経済への政策の関わりに関する実践的な知識の活用を基本として行うこととしている。

3.6. 政策評価に関する各種情報の公表

評価法では、政策評価そのものについての透明性、アカウンタビリティの確保、客観的かつ厳格な評価の実施等を確保するため、政策評価活動の各段階について広範にわたる情報の公表を行うことを定めている。

まず、すでに述べたように、政策評価に関する政府全体の基本方針、各行政機関ごとの基本計画と実施計画を公表しなければならないとされている。

次に、政策評価を行ったときは、評価書を作成し、公表しなければならないとされている。評価書には、対象とした政策、政策評価を担当した部局または機関、実施時期、政策評価の観点、政策効果の把握の手法およびその結果、学識経験を有する者の知見の活用、政策評価を行う過程において使用した資料その他の情報、政策評価の結果を記載しなければならない。これらの情報は、行政機関による政策評価活動を行政部外からでも検証可能なものにしていく。

さらに、行政機関の長は、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について公表しなければならないとされている。

評価専任組織としての総務省が行う政策の評価についても、計画、評価書等を公表しなければならない。

そして、最後に、政府は、毎年、各行政機関による政策評価と総務省による政策の評価の実施状況と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、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いる。これらの情報のインターネット等による公表は評価法でも求められているところであるが、基本方針では、インターネットのホームページのほか、プレスリ

リース、広報拠点への備置き、窓口での配布等、国民が容易に内容を把握できるよう適切な手段により行うものとされている。

3.7. 政策評価の結果の取扱い

政策評価の結果の取扱いについて、評価法は、まず、「行政機関は、……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」と定めるとともに、「政府は、……予算の作成及び二以上の行政機関の所掌に関係する政策であってその総合的な推進を図ることが必要なものの企画及び立案に当たりその適切な活用を図るよう努めなければならない」と定めている。この「活用」を図るよう「努め」というのは、政府の予算については政策評価の結果の機械的反映を求めるのではなく、重要な資料の一つとして活用する努力義務を課すものである。また、総務省が行う評価について、総務大臣は、関係行政機関の長に対し、評価結果を政策に反映させるために必要な措置をとるべきことを勧告し、その勧告に基づいてとった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、内閣総理大臣に対し意見具申するものとするとしている。

政策評価の結果の取扱いは、国会での評価法案の審議においてもっとも議論されたポイントの一つであり、片山総務大臣は、上記の評価法案の規定についての質問に対して、「この政策は何のためにやるのかといたら、これは選択する政策への反映、施策への反映や、やっぱり予算への反映ということが私はポイントだと思います。そこで、どうやるかということなのですが、この法律は、まず予算要求には反映してもらおうと、政策評価の結果を、……編成の方は、これは即そのままというとなかなか、政策評価自身がまだ極めて成熟しているという段階じゃありませんから、……。また、予算というのは政策評価の結果だけじゃなくて、財政面全体の制約やそのほかいろんな要素を加味して総合的に決めていくというものでございますから、今直ちにこれを拘束するというでなくて、努力義務でもだんだんその努力の度合いを高めていけばいいいんではなかるうか、こういう考えで今のような規定にいたしましたわけでありまして」と答弁している。基本方針では、国会審議等を踏まえつつ、「各行政機関の実情に応じて、政策評価担当組織が中心となって、政策の所管部局等における政策評価の結果の取りまとめや当該結果の政策への反映を推進するとともに、予算、法令等の取りまとめ部局との連携を確保するなど、政策評価の結果の政策への反映の実効性を高めるための仕組み等を設ける」ものとするとしている。

4. わが国の政策評価制度の特色

上記のようなわが国の政策評価制度の特色としては、次のようなことがあげられる。

第一は、行政の自律的な管理・改革の仕組みとして、特に、各行政機関の自己評価が基本に据えられていることである。評価法制定前において、中央省庁等改革の一環として改正された国家行政組織法で「国の行政機関は……その政策について、自ら評価し、企画及び立案を行い」と「政策」を「自ら評価」という表現が初めて使われ、新たに制定された内閣府設置法においても同様の規定が設けられている。

第二は、各行政機関による政策評価のほか、府省を超えた評価専任組織としての総務省によ

る評価をもう一つの柱としていることである。各行政機関と総務省による評価のような二元的な評価制度は地方自治体には見られないものであろう。

第三は、すでに述べたように、政策評価の客観性、厳格性を確保し、信頼性を確保するためのさまざまな制度、手続等が設けられていることである。各行政機関の評価のほか総務省による評価が行われる理由の一つはこれであり、さらに、総務省に政策評価・独立行政法人評価委員会が設置されているのもこのためである。政策評価活動の各段階において、広範にわたる情報の公表が求められているのもこのためであり、政策効果の把握について合理的な手法を用い、できる限り定量的に把握すること、定性的手法を用いる場合もできる限り客観的な情報・データを用いることとされているのもそのためである。各行政機関による政策評価についても政策の特性に応じた「学識経験を有する者」の知見を活用することが評価法で求められているが、基本方針で、通常の学識経験者を示す表現に代えて「高い識見、高度の専門的知識・能力を活用することや国民生活・社会経済への政策の関わりに関する実践的知識を活用すること」という表現が使われているのもそのためである。

第四は、あらゆる政策分野を包括的に対象としていることである。また、個々の事業や政策についての事業評価、実績評価から主要な政策の総合評価までさまざまな評価を一つの法制度の下に包括していることである。「アメリカやイギリスでは、わが国の実績評価に近い仕組みが制度化されているが、同じ制度の下に公共事業の評価のようなものを位置付けるには至っていない」と言われている。しかし、このことは、わが国において、各行政機関・各政策分野について統一的方式が画一的に強制されているということの意味しない。評価法や基本方針において、「政策の特性に応じて」という表現が各所に見られ、また、各行政機関ごとに基本計画や実施計画が定められるのは、この包括的な制度の下で、具体的な運用においては柔軟性が認められることを示すものである。

第五は、法律によって義務づけられた政策評価制度であるということである。諸外国の例では、アメリカのGPRA以外は法律によって義務づけられたものではなく、政令や通達等により実施されていることが多いと言われている。わが国では、ガイドラインの下での政策評価活動がやっと1年経ったばかりで、一部の行政機関を除けば、実質的にはほとんど経験のないまま、制度の実効性と国民の信頼を確保するため法律による制度に移行した。国会で、「政府は、この法律の施行後3年を経過した場合において、この法律の施行の状況について検討を加え、その結果について必要な措置を講ずるものとする」という附則を加える修正が行われたのは、「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、見直しを行う必要がある」と考えられたからである。

5. 各行政機関における取組み状況

5.1. 実施体制

中央省庁等改革基本法で「府省において、それぞれ、その政策について厳正かつ客観的な評価を行うための明確な位置付けを与えられた評価部門を確立する」と定められたことから、各府省共通かつ一斉に政策評価に関する基本的事項の企画立案、政策評価の総括等を担当する政策評価

担当組織が設置された。各行政機関の官房あるいはそれに相当する機能を有する部局に「評価」を冠した課またはそれに準ずる組織・ポストが設けられた。政策評価についてもっとも精力的に取り組んできた行政機関の一つである国土交通省と厚生労働省では局長クラスの政策統括官が政策評価担当として指名されている。

また、政策評価の在り方、運営、評価結果の審議等を行う機関を大半の府省で設けており、行政機関内部の幹部クラスで構成される委員会（政策評価委員会等）と学識経験者など第三者が参加する委員会、研究会等を開催している。国土交通省では、大臣を始めとする省幹部で構成される省議において政策評価に関する主要事項の決定（実施要領の策定・修正、業績指標・目標の決定、評価書の決定、評価結果の反映状況報告書の決定等）を行うとともに、第三者が参加する委員会等として、本省では政策評価会、各地方支分部局等では事業評価監視委員会が開催されている。

5.2. 評価の方式と対象

評価法は平成14年（2002年）4月から施行されたばかりであるため、評価法の下での評価の実績はまだない。しかし、評価の対象や方式についての政府の方針や考え方は、ガイドラインの下における政策評価と評価法、基本方針の下における政策評価とで基本的に異なるものではない。大方の行政機関においては、経験も浅く、また、評価法や基本方針では政策の特性等に応じた対応が認められていること等から考えても、評価方式等が直ちに大きく変わるものとは考えにくい。そこで、ガイドラインの下においてどうであったかということを中心に各行政機関の取組みを見ると以下のとおりである。

評価方式としては、ほとんどの行政機関が、標準的な事業評価、実績評価、総合評価の3つの方式を基本としている。特定の一つの方式のみを基本としているのは、公害紛争の解決等について実績評価を基本として適用する公害等調整委員会と事業評価を基本としている宮内庁である。他の行政機関においては複数の評価方式が採用されているが、比較的早くから評価に取り組んできた行政機関においては、評価方式の呼称を含め独自性が見られる。

国土交通省では、個別の公共事業、研究開発課題に関する評価については「個別の公共事業等に関する評価」を実行し、より幅広い政策の評価としては、政策のマネジメントサイクルの各段階に応じて、「政策アセスメント（事前評価）」、「政策チェックアップ（業績測定）」、「政策レビュー（プログラム評価）」の各方式を採用している。「政策アセスメント（事前評価）」は、導入しようとする新たな施策等を必要性、有効性、効率性等の観点から評価するもので、①新たに導入を図ろうとする施策等、②既存の施策等のうち、その改正、廃止、緩和、延長等を図ろうとするものを対象としている。「政策チェックアップ（業績測定）」は、国土交通省全体の主要な政策について、あらかじめ目指すべき目標を設定し、それに対する業績を測定し、その達成度を評価するものである。そして、「政策レビュー（プログラム評価）」は実施中の施策等について、所期の効果をあげているかどうか、結果と施策等との因果関係等について詳しく分析するもので、国土交通省の政策課題として重要なもの、国民からの評価に対するニーズが特に高いもの、他の政策評価の実施結果等を踏まえ、より総合的な評価を実施する必要があると考えられるもの、社会経済情勢の変化等に対応し、政策の見直しが必要と考えられるものについて選定し、計画的に実

施するとしている。以上の考え方は、新たに決定された基本計画、実施計画でも引き継がれている。

経済産業省でも、政策運営過程の時間的経過に沿って、マネジメントサイクルを構成する評価として、「事前評価」、「モニタリング」、「事後評価」の各方式を採用している。「事前評価」は、政策課題に対して最適な施策案が選択されているか否かの評価を、意思決定の段階において行うものである。「モニタリング」は、複数年次にわたる施策について、毎年度、当初設定した指標を計測し、目標の達成状況を把握するものである。「事後評価」は、施策の着手後、所期の政策効果が十分に生じているか否かを判定するものである。実施に当たっては、評価作業を含めたプロセス全体の費用対効果を考慮して、①予算措置を伴う施策、②政策金融を伴う施策、③税制措置を伴う施策、④法律に基づく施策およびこれに準ずる施策を対象としている。以上の考え方は、新たに決定された基本計画、実施計画でも引き継がれている。

5.3. 政策評価の実施状況

政策評価制度導入に伴い、各行政機関において、評価の前提となる政策目標、施策目標、業績指標等の設定・公表、評価手法等の検討、評価の実施等の取組みが行われている。平成13年(2001年)(1~12月)における取組みの状況をいくつかの省について概観すると以下のとおりである。

国土交通省は、「政策アセスメント(事前評価)」では、平成14年度予算概算要求、税制改正要望等に当たり、38の新規施策等について事前評価書を取りまとめ、公表し、「政策チェックアップ(業績測定)」では、パブリック・コメントの結果等を踏まえ、27の政策目標と112の業績指標を決定、公表し、指標の測定を実施し、「政策レビュー(プログラム評価)」では、平成13~17年度に実施する予定の29項目のテーマを選定し、13年度開始分から実施している。「個別の公共事業等に関する評価」は、平成12年度に2472件について新規事業採択時評価、再評価、事後評価を実施したように、以前から実施されているが、平成14年度予算概算要求に当たって48件の新規事業採択時評価、44件の再評価の結果を公表している。

農林水産省は、「実績評価」では、79の政策分野について平成12年度の実績評価を実施、公表し、70の政策分野、目標、課題等を記載した平成13年度評価シートを作成、公表し、「総合評価」では、平成13年度から17年度までに実施する予定の9項目のテーマを掲げた中期計画を定め、13年度分について実施し、「事業評価」では、公共事業について事前評価5739事業、再評価929事業、事後評価414事業の評価を実施、公表したほか、研究・技術開発についても評価を実施、公表している。

経済産業省は、「事前評価」では、平成14年度予算概算要求に当たり、継続分も含め網羅的に実施し、131施策の目的、目標達成時期、目標達成度合いを測定する指標、責任課長等を事前に明らかにし、これらを「評価書」としてまとめて公表し、「モニタリング」、「事後評価」では、上記の「評価書」を用いて、当該施策を評価し、評価結果を施策の企画立案・実施に反映中であり、その他、技術開発、ODA、工業用水道事業等に係る41事業について評価を実施、公表している。

厚生労働省は、「事前評価」では、平成14年度予算概算要求に当たって新規事業等136事業に

ついて実施、公表し、国民生活に及ぼす影響等から評価が必要と認められる事務事業について「中間・事後評価」を実施し、「実績評価」では、11の基本目標と160の施策目標を設定し、「総合評価」では、平成14年（2002年）の通常国会提出予定法律案に関するテーマについて実施している。

文部科学省は、「事業評価」では、平成14年度予算概算要求に当たって重要課題2テーマ、新規事業28件、継続事業48件について試行的に実施、公表し、「実績評価」では45の施策目標を設定、公表し、「総合評価」では、2テーマについて評価手法等の検討を行いつつ、評価を実施している。

環境省は、省全体の政策を対象とした「全体評価」を実施、公表し、「事業評価」では165事務事業について実施、公表し、「実績評価」でも23施策について評価を実施し、評価結果を公表している。

その他の行政機関においても、各々の行政の特性等を踏まえつつ、精力的な取組みが行われている。例えば、財務省では、「実績評価」を行うため、財務省の行政分野全てについて47の目標等（総合目標9、政策目標33、組織運営の方針5）を設定、公表し、「総合評価」についても中期的計画として4テーマを掲げ、一部について実施している。評価専担組織としての総務省においても、府省横断的、統一的な評価及び複数府省にまたがる政策の総合評価等についてテーマ等を公表し、実施中である。

評価法が施行され、各行政機関ではすでに3～5年間を対象とする基本計画と平成14年度の実施計画を策定し、新たな取組みを進めている。

6. 国の政策評価制度・活動の課題と展望

各行政機関による自己評価を重視する政策評価制度の導入に伴い、各行政機関において、所管行政の目的の明確化あるいは再認識、所管行政の目的と具体的な政策との関係、政策、施策等における目的と手段との関係等政策体系の分析・検討・再編成、アウトプット思考の重視等、すでに意識・思考方式の変化・改革が起りつつあるが、新しく導入された政策評価制度が有効なものとして定着、発展するためには、有用な政策評価が実施されることと政策評価結果が適切に活用されることが重要であることを念頭に置いて、引き続き次のような課題に取り組む必要がある。

第一は、評価活動に従事する人材の養成・確保と資質の向上である。政策評価制度の全政府的規模での導入は、いくつかの行政機関において、強い使命感と情熱（passion）をもって評価制度の導入、推進をリードする優れた人材を産みだしているが、いわばchange agentとしての彼らに続く人材、そして、政策評価制度の意義を十分理解し、実際の評価活動に従事する人材の養成・確保、資質の向上が重要である。

第二は、政策効果の把握の手法その他政策評価等の方法に関する調査、研究、開発の推進と普及である。理論としては、これまでもさまざまな評価方式や手法が紹介されているが、必ずしも確立されたものではなく、また、評価活動そのものの費用対効果、時間的制約、データの入手可能性等の問題もあり、実務の世界では悩ましい課題である。しかし、政策評価の有用性を左右するもっとも重要な課題である。

第三は、上記の第二の課題と関連するが、政策効果の把握等のために必要な情報、データの整備である。政策評価結果が有用であるためには、用いられた評価手法やデータが適切なものでなければいけない。これまで、行政機関においては、いわゆるインプット、アウトプット情報に比べ、アウトカムに関する情報、データは必ずしも十分でなく、ましてや、政策評価を行うためにこうした情報・データが整備されてきたわけではない。このため、既存の限られた情報・データのみでは、一面的な評価、不十分な評価として、客観性、信頼性、説得力を欠く評価との扱いを受けかねない。したがって、情報、データの整備は、政策評価の生命線である。基本方針では、「政策効果の把握に関しては、当該政策に基づく活動の実施過程を通じて政策効果の把握に必要な情報・データや事実が効果的・効率的に入手できるよう、その収集・報告の方法等についてあらかじめ配慮するよう努めるものとする」とされている。

第四は、政策評価過程全体を通じた客観性、透明性の確保である。この点は、わが国の政策評価制度の概要とその特色について述べた際に強調したことであるが、行政の自己改革能力が問われる中であって、各行政機関による自己評価を重視する政策評価制度の信頼性、そして、有用性を確保するためにもっとも留意すべきことである。

第五は、政策評価が実施される必要があると考えられる政策、施策等については、必ず評価を実施するようにすることである。重要な施策について評価が行われない場合には説得力のある説明が可能でなければいけない。そうでなければ、政策評価制度の有用性は低下し、制度そのものに対する信頼も低下する。

第六は、政策評価の結果が当該政策に適切に反映されるようにするなど、政策評価結果が、評価制度導入の目的に照らして、適切に活用されるようにすることである。国土交通省では、政策評価が、行政のマネジメントサイクルにすでにビルトインされて成果をあげていると考えられるが、他の行政機関においても促進されよう。また、平成14年度の予算概算要求の基本的方針についての閣議了解において、「要望・要求に当たっては政策評価機能を十分に発揮し、評価結果を概算要求に反映する観点から、施策等の意図・目的、必要性、効果、効率性等を明らかにする」とされたのも重要なことである。政策評価結果が活用されることは政策評価活動に対するインセンティブとしてもっとも重要なことであり、各方面から幅広く関心をもたれることは政策評価の進歩・充実にも大いに役立つことである。

第七は、行政機関だけでなく、大学や研究機関などさまざまな主体によって政策評価が行われることである。一つの政策について一つの評価しかあり得ないということはない。公共政策に関する教育・研究機関が充実されつつある今日、これらの機関等を含む多元的な評価活動は、政策評価の質的向上、行政機関等に対する評価人材供給等、さまざまな面で重要な効果をもたらすはずである。

7. おわりに

政策評価制度は、短期間のうちに全政府的に適用される法律に基づく制度となったが、評価の制度、活動が定着するまでにはそれなりの時間と経験の積み重ねが必要である。しかし、政策評価に対する関心やニーズは高く、こうした期待に応え、少しずつであっても、早期に成果を出し

ていくことも重要である。基本方針にあるように、「初めから高度かつ厳格な手法の適用を画一的に行うより、簡易な手法であっても、その有用性が認められているものがあれば当該手法を適用し、政策評価の実施の過程を通じ知見を蓄積して手法の高度化を進めていくことにより政策評価の質の向上を図っていく」という取組みが重要である。

国土交通省の政策評価基本計画（平成14年4月）は、「政策評価は、形式的な運用に陥るならば、行政組織に膨大な事務負担をかけるばかりで効果が見られないという事態を招くおそれがある。このため、国土交通省では、全組織を挙げて、政策評価の考え方と実際の進め方についての理解を深めながら、段階的に着実な実施を進め、政策評価を組織に根付かせるように努める」と述べている。わが国の行政の在り方を大きく変える可能性を秘めた政策評価の活動を一時限りの流行のようなものにしてはならず、着実な取組みが求められているのである。

(2002年5月受理)

[主要参考文献]

- 政策評価の手法等に関する研究会（2000）.「政策評価制度の在り方に関する最終報告」。
- 政策評価制度の法制化に関する研究会，（2000）.「政策評価制度の法制化に関する研究会報告」。
- 政策評価制度の導入と政策手法等研究会（2001）.『政策評価ガイドブック』行政管理研究センター。
- 東田親司（1999）.「政策評価制度の導入をめぐる論点」『季刊行政管理研究』86号。
- 山中洋信（1999）.「『政策評価の現状と課題——新たな行政システムを目指して』について」『季刊行政管理研究』88号。
- 田辺国昭（1999）.「政策評価の仕組み」『ジュリスト』1161号。
- 古川俊一（2000）.「政策評価の概念・類型・課題」『自治研究』76巻2，4号。
- 新川達郎（2000）.「政策評価の制度化」田中一昭・岡田彰『中央省庁改革』日本評論社。
- 新井誠一（2001）.「政策評価制度の導入・実施」『会計と監査』2001年2月号。
- 村松岐夫（2001）.「日本の政府における政策評価論について」『法学論叢』148号。
- 若生俊彦（2001）.「国における政策評価の取組」『都市問題研究』610号。
- 堀江正弘（2001）.「国の行政機関における政策評価制度について」『研究・技術・計画』16巻1号。
- 行政管理研究センター（2002）.「政策評価学術フォーラム——政策評価の可能性と将来性を求めて」『季刊行政管理研究』97号。
- 田辺智子（2002）.「政策評価の手法——アメリカの評価理論と実践をもとに」『季刊行政管理研究』97号。
- 新井英男（2002）.「行政の評価と改革——政策評価制度の構築とその推進」日本行政学会『行政研究』37号。
- 国土交通省（2001）.「特集・政策評価——行政のマネジメント改革を目指して」『国土交通』54巻12号。