

わが国府省「政策評価」制度で 開示される情報

宮 本 幸 平

1. はじめに（考察の目的）

宮本 [2021] で示されたとおり、わが国の府省においては、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（以下、評価法）を根拠とし、「政策評価」制度が施行されている。「政策評価」の対象となるのは、府省が実施する政策・施策・事業である（総務省 [2017a], 11頁）。これらに対しては、「事業評価方式」・「実績評価方式」・「総合評価方式」の三つの方式を用いて、事前および事後評価が行われる（同上, 13頁）。また評価の結果は、予算の概算要求とその査定に活用され、最終的に次年度予算政府案が決定される（同上, 30頁）。

本考察は、わが国の府省「政策評価」において開示される情報の内容を整理して示すことを目途とする。以下では、まず第2節で、制度の枠組と、公表書類の全体構成（体系）を説明する。そのうえで、第3節から第5節を通じて、公表書類に記載される情報の特質を概観する。

2. 府省「政策評価」制度で開示される書類の全体構成

以上のように本考察は、わが国府省の「政策評価」制度で開示される情報について明らかにするものである。本節では、第1項で、現行「政策評価」制度の基本的枠組を説明する。次に第2項で、制度で開示される書類の全体構成を示す。

2.1 わが国府省「政策評価」制度の基本的枠組

2.1.1 「政策評価」の対象

わが国では、中央省庁等改革の柱として、平成13年1月に「政策評価」制度が開始され、同年6月に、制度の実効性を高めるため、評価法が制定されている（平成14年4月施行）。この制度は、効果的・効率的な行政推進、国民への説明責任達成を目的とし、当該達成の手段として、各府省によるセルフチェック、および総務省によるそれらの点検が眼目であ

る(総務省 [2017b], 11頁)。

「政策評価」の対象は、「政策」・「施策」・「事務事業」であり(総務省 [2017a], 11頁), 「政策—施策—事務事業」の縦列体系で捉えられる(同上, 11頁)。

「政策」は「特定の行政課題に対応するための基本的方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり」と定義される(同上, 11頁)。

「施策」は「政策の基本的方針の実現を目的とする行政活動のまとまり」と定義される(同上, 11頁)。

「事務事業」は「施策に含まれる具体的方策を具現化するための行政手段の基礎的な単位となるもの」と定義される(同上, 11頁)。

2.1.2 「政策評価」の方式

「政策」・「施策」・「事務事業」に対する具体的な評価は、「事業評価方式」・「実績評価方式」・「総合評価方式」に類別された方式(方法)によって行われる(同上, 13頁)。

(1) 事業評価方式

「事業評価方式」は「事務事業」を対象に, 新規事業は事前評価, 継続事業は事後評価が行われる(同上, 14頁)。この方式は, 個々の事業を決定する前に, 期待される政策効果, それらに要する費用等を推計・測定し, 国民のニーズに照らして妥当かを評価するものである(総務省 [2017c], 別紙)。他方, 継続事業については, 事前の時点に行った評価内容を踏まえた事後検証が行われる(同上)。

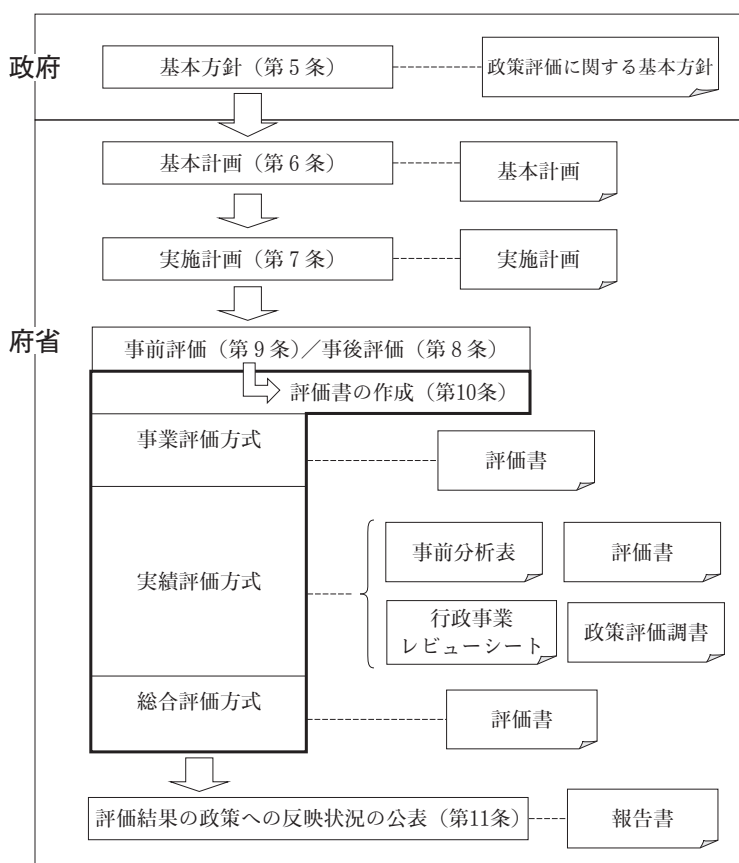
また, 国民生活や社会経済に与える影響が大きい政策, 多額の費用を要する政策に対しては, 特に詳細な事前評価が求められている(総務省 [2017a], 21頁)。具体的には, ①「研究開発」, ②「公共事業」, ③「政府開発援助(ODA)」, ④「規制」⑤「租税特別措置等」を目的とする政策につき, 事前評価が義務付けられている(同上, 21頁)。

(2) 実績評価方式

「実績評価方式」は「施策」を対象に, 事後評価が行われる(総務省 [2017b], 14頁)。この方式は, 政策効果に着目した達成目標を予め設定し, これに対する実績を継続的に測定し, 期間全体における取組や最終的な実績等を総括し, 目標の達成度合について評価するものである(総務省 [2017c], 別紙)。「施策」に対して実績を測定し, 目標達成度合の事後評価を行うのが眼目といえる(総務省 [2017b], 13頁)。

また当該方式に対しては, 2013年に「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」(12月20日各府省政策評価連絡会議了承)が作成されている。これにより, 目標管理型の「政策評価」が目指される。具体的には, 事後評価において, 予め目標を設定して

図表1 「政策評価」制度で開示される書類の全体構成



出所：総務省 [2017b], 12頁を参照して作成。

「事前分析表」を作成し、これに対する実績を測定して目標の達成度合を評価するものである（総務省 [2016], 17頁）。

(3) 総合評価方式

「総合評価方式」は「政策」・「施策」が対象で、事後評価が行われる（総務省 [2017b], 14頁）。これは、政策の決定から一定期間を経過した後において、政策の見直しや改善に資する見地から、特定テーマにつき、政策効果の発現状況を多角的に分析し、問題点把握と原因分析を行う方式である（総務省 [2017c], 別紙）。

とくにここでは、特定の「テーマ」に係る政策効果の発現状況を掘り下げて分析するため、定型フォーマットではなく、文書形式のアウトプット・イメージが想定されている（南島 [2020], 59頁）。

2.2 制度で開示される書類の全体構成

以上により、評価方式、即ちわが国府省の「政策評価」制度の基本的枠組が明らかとなった。その実体である公表書類につき、全体の構成を示すと、図表1の様になる。

図表のとおり、評価法第10条（評価書の作成）に依拠し、「事前評価方式」・「業績評価方式」・「総合評価方式」のそれぞれにおいて評価書等の書類が作成される。特に「実績評価方式」では、「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」（2013年）に基づき、「事前分析表」、「評価書」、「行政事業レビューシート」、「政策評価調書」の4書類が公表されている。

そこで、以下の第3節／第4節／第5節では、「事前評価方式」／「業績評価方式」／「総合評価方式」のそれぞれで開示される書類の内容についてサーベイする。

3. 「事業評価方式」に基づいて開示される書類

まず「事業評価方式」では、個々の事業の採択を決定する前に、その採否に役立てる見地から、期待される政策効果やそれらに要する費用等を測定し、それに見合った政策効果が得られるかの評価が行われる（総務省 [2017c], 別紙）。とくにここでは、「一般分野」・「研究開発」・「公共事業」・「政府開発援助」・「規制」・「租税特別措置法等」の6つに分類され、予算概算要求等に係る査定の結果として、評価書が作成・公表される。

例えば、国土交通省の「事業評価方式／一般分野」の評価書では、図表2の内容が開示される。

図表2 国土交通省「事業評価方式／一般分野」評価書の内容

表示項目	記述内容
■施策等の概要・目的	・実施する施策等の概要、目的および予算額が記述される。
■政策目標・施策目標	・「〇〇を向上する」、「△△を軽減する」など、政策・施策の目標が示される。
■業績指標（目標値・目標年度）	・「〇〇率・△△％・令和×年」というように、業績の目標値および目標年度が示される。
■施策等の必要性	(目標と現状のギャップ) ・当初目標と現状とのギャップの状況が文章で記述される。 (原因の分析) ・上記ギャップが生じた原因が、文章で説明される。 (課題の特定) ・ギャップを埋めるため取組むべき課題が特定され、文章で記述される。 (施策等の具体的内容) ・上記課題に対する取組につき、具体的に文章で記述される。

■ 国の関与	・当該施策に対し、国がいかに関与していくべきかが、文章で記述される。
■ 施策等の効率性	・「〇〇が推進され△△が向上する」という様に、施策の実施により効率化する内容が具体的に文章で記述される。
■ 代替案との比較	・「代替案では〇〇が進まない」など、実施する施策の方が効率化に適していることが、文章で記述される。
■ 施策等の有効性	・「〇〇が進む」など施策実施が有効性を持つこと、それにより目標の達成に寄与することが、文章で記述される。

出所：総務省，政策評価ポータルサイトを参照して作成。

このように、国土交通省「事業評価方式／一般分野」の評価書では、まず政策・施策の目標と業績指標が示される。そして、当該政策が必要であること（必要性）、および効率性的かつ有効的であること（効率性・有効性）が、文章によって明示される。こうした記載によって、費用に見合った効果が生じ得ることが内外にアピールされる。

次に、国土交通省の「事業評価方式／規制」の評価書では、図表3の内容が記載される。

図表3 国土交通省「事業評価方式／規制」評価書の内容

■ 規制の目的・内容及び必要性	・規制を実施しない場合の将来予測、直面する課題などが文章で記述され、規制の目的が明らかにされる。 ・規制の具体的な内容が、文章で記述される。 ・規制手段選択の妥当性・必要性が文章で記述される。
■ 直接的な費用の把握	・規制実施に必要な費用につき、文章で記述される。 ・「遵守費用」につき、定量化・金銭価値化して示される。
■ 直接的な効果（便益）の把握	・政策の具体的な効果につき定量化し、文章で記述される。 ・政策の効果（便益）につき、金銭価値化して示される。 ・規制緩和により削除される「遵守費用」を、便益として金銭価値化して示される。
■ 副次的な影響及び波及的な影響の把握	・当該規制による負の影響を含めた、副次的・波及的な影響につき、文章で記述される。
■ 費用と効果（便益）の関係	・明らかとなった費用と、その効果・便益との関係を分析し、効果・便益が費用を正当化できるかにつき、文章で記述される。
■ 代替案との比較	・設定された「規制」に対するオプションとしての代替案につき、費用・効果（便益）の観点から比較衡量し、採用案の方が妥当であることが、文章で説明される。

出所：総務省，政策評価ポータルサイトに公表される評価書を参照して作成。

「規制」の評価書では、施策の必要性が、文章によって示されるとともに、金額として測定された費用、および「費用便益分析」（CBA: Cost Benefit Analysis）によって測定された便益が表示される。当該分析は、経済学のアプローチであり、事業の実施によって生じる便益を貨幣額（円）で測定するものである。これにより、期待される政策効果、およ

びそれに要する費用等が把握でき、実質的な政策効果を明確にすることができる。

4. 「実績評価方式」に基づいて開示される書類

二つ目の「実績評価方式」では、主要な施策を対象とし、あらかじめ設定された目標に対する実績が測定され、目標の達成度合の事後評価が行われる（総務省 [2017b], 13頁）。また近年では、新たな展開として「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」（平成25年12月20日、以下「ガイドライン」）が設定されている。そこにおいて公表される書類は、「事前分析表」、「目標管理型の政策評価に係る評価書」、「行政事業レビューシート」、および「政策評価調書」である。本節では、それぞれの内容について説明する。

4.1 「事前分析表」

「ガイドライン」によれば、「目標管理型の政策評価」の実施においては、適切な目標設定が重要とされる。「施策」に対し、事前に想定される事項を整理し、事後の実績を踏まえてこれを検証していくことで、マネジメントの強化が達成できる（「ガイドライン」、2頁）。こうした問題意識のもとで、「政策評価各府省連絡会議」（平成25年12月20日）において、「施策」ごとの「事前分析表」作成が義務付けられている。主な表示項目は、図表4で示すとおりである。

図表4 「事前分析表」の主な表示項目・内容

表示項目	表示内容
達成すべき目標	<ul style="list-style-type: none"> 「いつまでに、何について、どのようなことを実現するのか」を文章で記述。
業績指標	<ul style="list-style-type: none"> 達成すべき目標値と間近5年の実績値を数値で表示。 業績指標の選定理由を記述。 目標値設定の根拠を記述。
達成手段	<ul style="list-style-type: none"> 施策の目標を達成する手段となる事業を列挙。 事業ごとに、予算額を表示。 事業ごとに、達成手段の概要を文章で記述。 行政事業レビューにおける「事業番号」を明示。

出所：「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」、別紙1を参照して作成。

表示項目の「業績指標」においては、目標値、および間近5年の実績値が表示され、また当該指標を選定した理由、および指標における目標値設定の根拠が明示される。

表示項目の「達成手段」では、施策を構成する事業ごとに、予算額と当該事業の達成手段¹⁾が説明される。さらに、「達成手段」の目標となるアウトプットとアウトカム¹⁾が示される。

4.2 「目標管理型の政策評価に係る評価書」

各府省において政策が実施されると、次にはその見直し・改善を達成する立場から、「目標管理型の政策評価に係る評価書」（以下、「評価書」）の作成が要請されている。具体的には、「施策」の目標と実績が表示され、目標の達成度合に対する評価が行われる（総務省 [2016], 17頁）。「評価書」の主要な表示項目と内容を要約すると、図表5に示すとおりである。

図表5 「評価書」の主な表示項目と内容

表示項目	示される内容
達成すべき目標	・「いつまでに、何について、どのようなことを実現するのか」を文章で記述。
予算額・執行額等	・間近4年の予算額と執行額を表示。
測定指標	・〇〇率などの測定指標ごとに実績値、目標値を表示。
目標達成度合	・測定指標ごとの目標達成の実績に照らし、各府省共通の5区分のいずれに当たるか、またその区分をした判断根拠が何かを文章で記述。
施策の分析	・目標未達成となった原因の分析結果を文章で記述。 ・達成手段が目標へ寄与したかの分析結果を文章で記述。
次期目標等への反映の方向性	・達成すべき目標や測定指標の妥当性を検証し、見直す事項を文章で記述。

出所：総務省、政策評価ポータルサイトに公表される評価書を参照して作成。

ここで「目標の達成度合」には、「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段階区分が適用される（ガイドライン, 3頁）。そのうえで、当該区分とした根拠が文章で記述される。

「施策の分析」では、目標未達成となった原因が分析されるが、想定していなかった外部要因や、目標に掲げられなかった費用等の要素についても分析が行われる（ガイドライン, 4頁）。

また「次期目標等への反映の方向性」においては、設定されていた目標の妥当性、目標達成に効果のあった取組や工夫について分析され、必要となる見直し事項が記入される（ガイドライン, 4頁）。

4.3 「行政事業レビューシート」

「行政事業レビューシート」は、「政策評価」制度とは別の、「行政事業レビュー」（平成25年4月閣議決定）において作成される書類である。その目的は、各府省庁が所掌する事業の効果的・効率的な実施、並びに国の行政に関する国民への「説明責任」の確保を図ることとされる（「行政事業レビューの実施等について」, 平成25年）。

「行政事業レビュー」では、各府省庁自らが、事業に係る予算の執行状況等について、個別の「事業」ごとに整理した上で、毎会計年度終了後に、必要性・効率性・有効性等の観点から検証して当該事業の見直しを行い、その結果を予算要求および執行に反映するとともに、それらの結果が公表される(同上)。

そして、「政策評価」が「施策」を主たる単位とするのに対し、「行政事業レビュー」はその下位の「事業」を単位とするため、「政策評価」において「事業」の番号を持つことで、「施策」と「事業」の一体的把握が図られている²⁾。

「行政事業レビューシート」の主要な表示項目と内容を要約すると、図表6に示すとおりである。

図表6 「行政事業レビューシート」の主な表示項目と内容

表示項目	内容
事業の目的	・事業の目指す姿が、簡潔に文章で記述される。
事業概要	・事業の内容が、概括的に文章で記述される。
予算額・執行額	・過去3年/当年度/次年度の、当初予算額・補正予算額・執行額・執行率が表示される。
予算内訳	・当年度および次年度の歳出予算目が表示される。 ・次年度に増減がある場合、当該理由が記述される。
成果目標と成果実績 (アウトカム)	・成果目標・成果指標を示し、過去3年の目標値・成果実績・達成度(実績/目標値)が表示される。
活動指標および活動 実績(アウトプット)	・事業の活動指標に対するアウトプットにつき、過去3年分が表示される。
単位当たりコスト	・提供サービス1単位当たりにより要したコストにつき、間近3年分の金額が表示される。
政策評価との関係	・当該事業の上位となる政策・施策が示される。 ・当該事業の上位の施策の、「政策評価」における「測定指標」につき、間近3年分の目標値と実績値が示される。 ・当該事業の成果により、上位施策の測定指標がどのようになるかの関係性が文章で記述される。
国費投入の必要性	・事業所管部局により、「事業の目的は国民・社会のニーズを反映しているか」、「政策目的の達成手段として必要な事業か」などが○・△・×で評価され、評価に関する説明が文章で記述される。
事業の効率性	・事業所管部局により、「単位当たりコスト等の水準は妥当か」、「費目・使途が事業目的に即し必要なものに限定されているか」などが○・△・×で評価され、評価に関する説明が文章で記述される。
事業の有効性	・事業所管部局により、「成果実績は成果目標に見合っているか」、「活動実績は目標に見合っているか」などが○・△・×で評価され、評価に関する説明が文章で記述される。
事業所管部局による 点検・改善結果	・事業所管部局による、事業の点検結果、改善の方向性に関する説明が文章で記述される。

出所：総務省、政策評価ポータルサイトに公表されるレビューシートを参照して作成。

表を見ると、まず「事業」に対する、過年度／当年度／次年度の、当初予算額・補正予算額・執行額・執行率が表示されている。また、当年度および次年度の、歳出予算目が表示され、次年度に増減がある場合には、その理由が記述される。

次に、事業の「アウトカム」および「アウトプット」が示される。「アウトカム」につき、成果目標・成果指標を示したうえで、目標値・成果実績・達成度（実績／目標値）が数字で表示される。また「アウトプット」については、事業の活動指標に対する実績につき、過去3年分が表示される。

また「レビューシート」では、「政策評価との関係」についても示されている。当該事業の上位の施策につき、その測定指標（「政策評価」で管理）の、間近3年分の目標値と実績値が示される。そして、当該事業の成果により、上位施策の測定指標がどのようになるかの関係性が記述される。例えば、「本事業により……を図ることにより、施策における……の解消が図られる。」などの文面である。

さらに、「国費投入の必要性」、「事業の効率性」および「事業の必要性」につき、該当する項目が○・△・×で評価され、評価に関する説明が文章で記述される。これにより、予算執行後の成果を検証し、場合によっては事業の見直しが行われる。そして、レビュー結果が、予算要求および次期執行に反映される。

4.4 「政策評価調書」

「政策評価調書」は、「政策」ごとの評価結果を予算編成において適切に活用するため、結果の概要や概算要求への反映状況等を記載したものである。予算編成・執行プロセスの透明化を図るため、平成22年度概算要求から、これをホームページで公開することとしている。

「政策評価調書」の表示項目の一つは、「政策目標の達成度合」である。そこでは、「相当程度進展あり／進展が大きくない／モニタリング中」など、当該達成度合が文章で記述される。

もう一つの表示項目は「予算額」である。「政策」の予算科目が「一般会計／特別会計」・「組織／勘定」・「項」・「事項」に分類され、その単位の「当年度当初予算額」および「次年度概算要求額」が表示される。

5. 「総合評価方式」に基づいて開示される書類

「総合評価方式」は、政策の決定から一定期間を経過したのち、政策の見直し・改善を目的に、特定の「テーマ」に対し、政策効果の発現状況分析、問題点把握と原因分析など

によって評価する方式である。そこでは、非定型の文書形式で「テーマ」を分析し、「評価書」が作成される。事例として、国土交通省における当該書類の記載事項が、図表7に示されている。

図表7 国土交通省「総合評価方式・評価書」の記載事項例(抜粋・要約)

<p>テーマ名： ○○マネジメント制度</p> <p>評価の目的・必要性</p> <p>○○において、自主的な安全管理体制の構築が的確に実施されているかについて、施策の成果を検証し、輸送の安全確保を徹底するために国土交通省が取り組むべき施策の方向性をまとめる。</p> <p>政策の目的</p> <p>経営トップから現場まで一丸となって安全管理体制の構築を目指すこと、構築された安全管理体制を内部監査などによってチェックし、改善されていくことなどを目的とする。</p> <p>評価の視点</p> <p>○○マネジメント制度が○○の自主的な安全管理体制の確立に貢献しているか。</p> <p>評価手法</p> <p>○○マネジメント評価の情報をういた○○毎、△△毎の取組の達成状況、事故発生状況の変化、保険金支払い状況の変化等を分析。</p> <p>評価結果</p> <ul style="list-style-type: none">・○○マネジメント評価における14項目の充足率が比較分析された。・鉄道・自動車・海事の事故件数状況が分析された。・事業者へのヒアリングの結果が分析された。 <p>政策への反映の方向</p> <p>今後の取組の方向性として、内部監査強化のための支援、「ヒヤリ・ハット」³⁾の収集・分析による事故防止対策の推進などについて提示。</p>
--

出所：総務省，政策評価ポータルサイトに公表される評価書をもとに作成。

このように、「総合評価方式」の「評価書」では、政策・施策のなかで重要な「テーマ」を政策担当者が選び、評価方法(任意)を明示したうえで、事後評価が行われる。とくに「評価結果」においては、内在する問題点も顕現化されている。そしてこれをもとに、「政策への反映の方向性」として、どのような取組をしていくかが示される。

6. おわりに

以上のように本考察では、わが国の府省が実施する「政策評価」制度において開示される書類の内容が明らかにされた。評価法第10条・「評価書の作成」に依拠して作成される、「事前評価方式」・「業績評価方式」・「総合評価方式」による評価書等が概観されたわけである。見てきた様にそれらには、膨大な記述と詳細な評価が含まれている。そして、評価

結果の政策への反映状況も公表されており、総じて言えば、内部利用と外部への説明の目的が十分に達成されている。

考察から、この制度が有用と認められる点は、①新規事業を対象に「事業評価方式」によって事前評価を行うこと、②施策に対し「実績評価方式」による事後評価を行うこと、③「実績評価方式」において「行政事業レビュー」と連携して「事業」の事後評価を行うこと、④「総合評価方式」において「政策」・「施策」の重要な「テーマ」を選んで事後評価を行うこと、である。

他方で、制度の課題としてピックアップできるのは、①政策の事前および事後評価につき政策担当者によって行われること、②評価書の記載事項につき文章での記述が中心であること、である。即ち、文章の記述による自己評価を基本とする現行制度によっては、その客観性に限界が生じることが懸念される。

そこで、一部の地方政府で実施されるように、「セグメント会計」と「政策評価」を連携できれば、「政策」・「施策」・「事業」の各単位で、一定の客観性が具備される会計情報を利用することができる。これにより、政策担当者の主観的評価を減衰させることが可能となる。

ただし、会計情報はインプットおよびアウトプットの測定値であるため、アウトカムの測定値については、「費用便益分析」などによって測定された便益を表示するのが妥当である。当該分析は、政策の実施によって生じる便益を貨幣額（円）で測定するものであり、成果の測定にはこれを併用するのが有効と言える。

注

- 1) 行政活動に投入された資金である「インプット」により産出したサービスが「アウトプット」であり、そこからもたらされる成果が「アウトカム」である（総務省 [2017a], 17頁）。
- 2) 総務省 [2016], 22-23頁。「政策評価」の事前分析表において、施策の目標を達成する手段となる事業が列挙されている。各々に事業番号を付与し、これを「行政事業レビュー」と共通化し、2つのシステムを連携させて、政策の見直し・重点化、予算の縮減・効率化が図られる（同上, 23頁）。
- 3) 「ヒヤリ・ハット」とは、重大な災害や事故には至らないものの、それが起こってもおかしくないような事例の認知をいう。

参 考 文 献

- 総務省 [2016] 「政策評価の現状と課題」政策評価に関する統一研修資料（平成28年）。
- 総務省 [2017a] 「政策評価 Q&A」総務省。
- 総務省 [2017b] 「政策評価の現状と課題」政策評価に関する統一研修資料（平成29年）。

総務省 [2017c] 「政策評価に関する基本方針」。

南島和久 [2020] 『政策評価の行政学』晃洋書房。

宮本幸平 [2021] 「わが国府省における「政策評価」制度の概要」『神戸学院大学経営学論集』第18巻第1号。