

実績評価の現状と有効性検査

林 和 喜*

(会計検査院事務総長官房上席研究調査官付副長)

1 . はじめに

我が国における政策評価制度は、行政改革会議（平成 8 年11月設置）が平成 9 年12月 3 日にまとめた最終報告に明記されている政策評価機能の充実強化の提言がその端緒である。そして、この政策評価を制度として全政府的に導入するため、13年 1 月の中央省庁等の改革に合わせ、同時に施行された国家行政組織法の一部を改正する法律等により政策評価を実施することが義務付けられた。さらに政策評価の実行性を担保するため、その制度的枠組みや基本的事項を規定した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13年 6 月に成立し、一部を除き14年 4 月に施行され、これを受けて、政策評価に関する基本方針（以下「政策評価基本方針」という。）が定められている。以上のような一連の法的整備等を経て政策評価制度は実施されることとなった。

政策評価制度は、会計検査院がこれまでに行ってきた業績検査と関連する部分が多くなっているが、本稿では、政策評価制度の中においても重要な部分となっている実績評価を取り上げ、その実施状況を分析するとともに、会計検査院がこれまで行ってきた有効性検査との関係についても論ずることとしたい。（本稿は、全て筆者の個人的見解であり、会計検査院の公式見解を示すものではない。）

2 . 政策評価の実施状況

(1) 政策評価の方式

評価の方式は、以下の「事業評価」、「実績評価」及び「総合評価」の 3 類型であり、所掌する政策の特性や各々の分野における政策評価に対する要請などに応じて、適切な評価の方式を採用し、実施するものとされている。

*1955年生まれ。日本大学法学部卒業。78年会計検査院へ。2000年より現職。

事業評価

主に事務事業を対象に、事前の時点で費用対効果分析を行い、途中や事後の時点での検証を行うことにより、行政活動の採否、選択等に資する情報を提供することを主眼としている。評価の実施に当たっては、公共事業、研究開発事業、ODA事業などを中心に取り組むことになっている。

実績評価

主に施策を対象に、あらかじめ達成すべき目標を設定し、定期的・継続的にその目標に対する実績を測定しその達成度を評価することにより、施策の有効性についての情報を提供することを主眼としている。具体的には、各施策ごとに、国民に対して「いつまでに何についてどのようなことを実現するのか」を分かりやすく示す成果（アウトカム）に着目した基本目標を設定する。評価の実施に当たっては、各府省の主要な施策について幅広く対象とすることになっている。

総合評価

主に政策（狭義）及び施策を対象に、実施後一定期間を経過した時点で、その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、その効果を明らかにするとともに、問題点の解決に資する多様な情報を提供することを主眼としている。評価の実施に当たっては、社会経済情勢の変化により改善・見直しが必要とされるものなどを重点的に採り上げることになっている。

(2) 各府省における政策評価の実施状況

総務省行政評価局では、15年6月に、政策評価法第19条の規定に基づいてまとめられた「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」を公表している。この報告書によれば、14年度における各府省の評価方式ごとの実施状況は資料1のようになっている。そして、政策評価法では、この各府省が自ら実施する政策評価に関し、その客観的かつ厳格な実施を担保するために府省の枠を超えた全政府的な観点から、総務省が評価専担組織としての評価を実施することとしている。（以下「総務省審査結果」という。）

(3) 実績評価方式を取り上げた理由

実績評価は、主に施策を対象として、あらかじめ達成すべき業績目標を設定し、それに対する実績値を測定し比較することにより、施策目的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評価方式である。この実績評価方式は、既に導入している欧米の評価先進国において、すべての施策が包括的に評価の対象とされていることから、政策評価において、中心的な評価方式となっている。

我が国においては、13年1月の中央省庁等改革に伴い、実績評価を含め政策評価制度がはじめて導入されたことは既述のとおりであるが、会計検査院ではこれまでに実績評価について決算検査報告で取り上げた事例はない。一方、実績評価は施策目標と定量的な業績目標を設定し、目標に対する実績を測定して評価する方式であることから、会計検査院で従前より行っている有効性検査と関連することになる。そして、政策評価が導入されて2年以上経過したこともあり、実績評価の実施状況は有効性検査を始めとする業績検査を行う前提として重要なものになってきている。

3. 実績評価の現状

(1) 実績評価の実施状況及び13府省の実績評価の評価結果の概略

各府省における実績評価の現状を把握するため、政策評価法の対象となる17府省のうち14年度に実績評価を行っていると思われる13府省を取り上げ、以下の9つの評価項目についてその実施状況を個別に評価した。

< 評価項目 >

- 達成すべき政策目標がアウトカムベースで設定されていること
- 政策目標の達成度合いを客観的に測定するための業績指標が設定されていること
- 業績指標がアウトカムベースで設定されていること
- 業績指標に目標値が設定されていること
- 政策目標を達成する政策手段が明確に設定されていること
- 業績指標の実績値が各年度算出されていること
- 業績指標の実績値と目標値の比較により政策目標の達成度が評価されていること
- 評価結果を評価主体以外の内部組織により審査する体制が整備されていること
- 学識経験を有する者の知見を活用する体制が整備されていること

そして、実効性のある評価を行い得るレベルに達しているかどうかという実績評価の成熟度を総合的に評価したところ、第一段階にあるのが3府省、第二段階にあるのが6府省、第三段階にあるのが2府省、第四段階にあるのが2府省となっていて、大部分の府省では、実効性のある評価を行い得るレベルに達していなかった。各段階における実績評価の成熟度は第1表の通りである。

第1表

段階	府省名	各段階の特徴
1	内閣府、金融庁、公営等調整委員会	この段階は、達成すべき政策目標がアウトカムベースで設定されていなかったり、または、政策目標の達成度合いを客観的に測定するための業績指標が設定されていない又は不明確な状況である。
2	公正取引委員会、国家公安委員会・警察庁、総務省、法務省、財務省、厚生労働省	この段階は、達成すべき政策目標がアウトカムベースで設定され、その達成度合いを客観的に測定するための業績指標が設定されている一方で、目標値の設定が大部分の業績指標で行われていない状況である。
3	文部科学省、環境省	この段階は、政策目標の達成度合いを客観的に測定するための業績指標が設定されている一方で、目標値の設定が業績指標の半分程度に止まっている状況である。
4	農林水産省、国土交通省	この段階は、政策目標の達成度合いを客観的に測定するための業績指標が設定され、目標値の設定がすべての業績指標で行われている状況である。この段階では、業績指標の実績値が算出され、政策目標の達成度の評価は、定量的に行われている。

注：各府省の平成14年度実績評価報告書を基に作成している。

(2) 実績評価における目標値の位置付け

実績評価を実施するに当たっては、各府省が施策の実施により、いつまでに何を實現するかという目標を具体的に明らかにするとともに、その目標の達成度を測定するために業績指標・目標値・目標年度を設定することが重要であり、基本的に、目標年度到達時に測定された実績値と目標値を比較分析することにより、その達成度を評価することとなる。

実績評価では、その実施目的からもアウトカム重視と顧客志向が重要であり、施策等を行った結果、行政サービスの顧客たる国民や地域などにどのような施策効果であるアウトカムがもたらされたかを測定することとなる。多くの府省においては、その基本計画等においてアウトカムを重視すべきことを唱えている。しかし、現状は、政策目標のレベルでは7割程度がアウトカムに着目した内容で設定されているものの、実際に政策効果を測定するための業績指標では、逆に7割弱がアウトプットで設定されており、事業量で業績を評価しようとする姿勢が払拭されていないことを示している。

業績指標は、一般に、評価の対象となる施策の目標全体をカバーしていること、当該施策の目標と関連を有していること、当該施策の目標の達成度を明確かつ客観的に把握できることなどが要件として求められるが、その明確性、客観性といった要件を満たすためには、指標は可能な限り定量的であることが望ましく、また、数値目標を設定するためにも、指標の定量化は重要な条件であると認められる。

政策目標と業績指標の関係について、(1)で最も優れていると評価している第4段階の国土交通省と農林水産省についてみると第2表の通りとなっており、農林水産省の方が実績評価の体制は進化している。

第2表

項目	国土交通省	農林水産省
政策目標	27 目標全てアウトカムベース	70 目標全てアウトカムベース
業績指標	113 業績指標のうちアウトカム業績指標 56、アウトプット業績指標 57	247 業績指標のうちアウトカム業績指標 226(約 90%)、アウトプット業績指標 21
業績指標の定量化	全ての業績指標が定量化されている	全ての業績指標が定量化されている
業績指標の目標値	全ての業績指標に目標値が設定されている	全ての業績指標に目標値が設定されている
各年の目標値	設定されていない	設定されている
各年の実績値	調査間隔の関係で全ての目標値で毎年測定されているわけではない	基本的には測定されている
各年の目標の達成度評価	定性的	定量的

注1：国土交通省と農林水産省の平成14年度実績評価報告書を基に作成している。

注2：アウトカム、アウトプットの個々の目標等での分類は総務省審査結果によっている。

なお、目標値の水準については、国土交通省においては、目標値の設定に当たり、施策等の特性等に応じ、既に設定されている長期目標を踏まえたもの、あるいは過去の実績値の推移を勘案したもの等、一定の合理性をもった算出を行い、安易ないし過大な目標とならないよう留意することとしている。そして、実際に、国土交通省における目標値の算出根拠を検証してみると、新道路整備五箇年計画や第八次下水道整備五箇年計画といった国土交通省の各部局が策定した計画目標をそのまま採用したり、その目標を基礎として算出しているものが30指標と最も多く、全体の約27%を占めている。整備計画における計画数値は、省として一定期間内に完遂すべき整備目標であるから明確な目標であることは確かであるが、一般的に整備計画は事業量の目標を定めているものでありその意味では、これに該当する指標数の多さは、そのままアウトプット業績指標の多さを示しているともいえる。これに対して、法律やそれに基づく基本方針や大綱に根拠を有する目標値が13指標見受けられ、このうち11指標がアウトカム業績指標となっているのは、基本方針や大綱等に根拠を有するものについては、例えば交通パリアフリー法に基づく主務大臣の基本方針で示された水準の確保の場合には民間事業者の協力等の外部要因が影響を与えることになるなど目標のレベルが上がることによると考えられる。

4．政策目標と政策手段

(1) 政策手段の有効性の評価

実績評価において、政策目標を達成する上での政策手段の有効性を評価するためには、事前に政策目標とともにそれを達成するための政策手段を明らかにすることが重要である。この場合、事前に政策目標をアウトカムベースで設定すること、当該政策目標の達成度を評価するための業績指標・目標値をアウトカムベースで設定すること、政策手段の量的規模及び質的内容を明らかにすること、当該政策目標に影響を与える当該政策手段以外の外部要因を特定すること、政策目標、政策手段及び外部要因の定量的又は定性的な相関関係を明らかにすることが必要である。政策目標をアウトカムベースで設定し、その達成度を評価するための業績指標をアウトプットベースで設定した場合、このアウトプット業績指標に直接対応した施策等が政策手段になると考えられるが、当該政策手段の有効性は評価できないことになる。また、政策目標をアウトプットベースで設定した場合、基本的には政策目標と政策手段は一致するため、当該政策手段の有効性は評価できないことになる。

(2) 政策手段の設定状況

政策評価基本方針では、「政策評価の体系的かつ合理的で的確な実施を確保するため、その実施に当たっては、政策評価の対象とする政策が、どのような目的の下にどのような手段を用いるものかという対応関係を明かにした上で行う」ものとしている。この基本方針に従って目的と手段を明示的に整理しているのは、国土交通省及び農林水産省となっている。ここで、明示的に整理しているというのは、国土交通省では政策チェックアップ書、農林水産省では政策手段別評価報告書を作成しており、各政策目標に採用されている政策手段及びその実施状況を明らかにしている。

農林水産省については、アウトカム業績指標がほとんどとなっていて、政策手段別評価結果報告書が作成されており、目標と手段の関係について分析が行われている。農林水産省において政策手段に位置付けられている事務事業によって生み出されるアウトプットがアウトカム業績指標にどれだけ貢献しているかについて政策手段別評価報告書を分析してみたが、現状においては有意な定量的又は定性的分析結果を得

ることが出来なかった。

国土交通省では、政策目標ごとに政策手段名と実施状況が明示されているが、政策手段が目標に与えた効果を数字で明示することが出来る体制にはなっていない。

以下においては、主に国土交通省について取り上げて分析している。実績評価においてはアウトカムベースの目標に対してアウトカム業績指標が設定され、これらを達成するための政策手段の効果が定量的に明示されるのが望ましいわけであるが、日本の実績評価制度の現状においてはアウトカムベースの目標と政策手段の定量的又は定性的な貢献度分析が十分行われているわけではなく政策手段名と実施状況の明示までとなっている。このため、目標と手段の関係を把握しやすいアウトプット業績指標と把握しにくいアウトカム業績指標が半々となっている国土交通省について取り上げて、目標の分類、分析を行い、アウトカム業績指標における政策手段の特徴を把握することとしたい。

(3) 国土交通省における政策目標と政策手段

ア 政策チェックアップ結果

国土交通省では、平成14年度政策評価年次報告書の中で政策チェックアップの結果を政策目標ごとに以下のようにまとめている。

目標値 目標値，目標年度及び実績値 業績指標 指標の定義，目標値設定の考え方，過去の実績値の推移 主な施策等 ・主な施策の概要 ・他の関係団体 測定・評価結果 ・目標の達成状況に関する分析 指標の動向，施策の実施状況 ・今後の取組の方向性 新たな目標設定等 平成15年度における新規の取組 担当部局等

国土交通省では、政策チェックアップの実施にあたっては、予め定めた政策目標と業績指標を、国民に対する約束ととらえて、その達成状況を定期的に国民に対して報告するという役割よりも、目標の達成状況を定期的に点検することによって、現場によるマネジメント改善を促すという役割を重視している。この場合、政策目標や業績指標は、唯一絶対の目標というよりは、現場の自己改善を促す「きっかけ」の一つとして捉えられている。したがって、政策チェックアップの内容も、業績指標の達成状況そのものよりも、常に政策目標や業績指標を念頭に置いて行政運営を行っているかどうか、また、業績指標の達成状況が思わしくない場合に、原因分析や関連する施策の実施状況の点検をきちんと行っているかどうかという点が重要になっている。

イ 政策手段の分類

国土交通省の「主な施策」の内容について分析を行うに当たり、政策手段を次のように 直轄， 補助， 公団実施， 融資， 税制， 規制等， 支援， 体制の整備， 普及・啓蒙， 研究・開発の10種類に分類した（第3表参照）。

第3表

大分類	分 類
直接的 施策	①直轄 国土交通省の地方支分部局である工事事務所等で事業を実施する。 ②補助 国土交通省が地方公共団体等に補助金等を交付して事業を実施する。 ③公団実施 都市基盤整備公団等が事業を実施する。
間接的 施策	④融資 民間事業者等に融資して事業を実施する。 ⑤税制 税の軽減の特例措置を講じるなどして、事業の促進を図る。 ⑥規制等 規制緩和又は規制強化を行って、弾力的な事業運営を推進する。 ⑦支援 事業に関係する団体等の活動を援助する。
実施体 制の整 備	⑧体制の整備 国土交通省内部において目的を達成するために人的、物的な体制を整備する。 ⑨普及・啓蒙 民間事業者、一般国民を対象に施策についての普及・啓蒙活動を行う。 ⑩研究・開発 施策を実施するための技術等の研究開発を行う。

ウ 政策手段ごとの集計

政策チェックアップ結果では、27政策目標の下に97の下位政策目標が定められ、この政策目標ごとに業績指標の結果（14年度の結果が出ている112業績指標）、政策手段である施策の概要等が記載されている（第4表参照）。

第4表

項目	政策目標	下位政策目標	業績指標	政 策 手 段
数	27	97	112	172
例示	バリアフリー社会の実現	住宅をバリアフリー化する	バリアフリー住宅ストックの割合	<ul style="list-style-type: none"> ・補助によるバリアフリー化された住宅の供給 ・融資によるバリアフリー化された住宅の供給 ・高齢者に配慮した住宅に係る基準の整備等

今回、各政策目標に14年度の政策チェックアップにおいてどのような政策手段が執られているかの集計を行い、さらにアウトカム業績指標とアウトプット業績指標における政策手段の特徴を分析するため大分類に基づいた集計も行っている（第5表参照）。各政策目標については通常複数の政策手段が採用されているが、今回の調査においては、「1目標について1政策手段」といった限定的な捉え方ではなく、政策手段として明確に把握できた172の政策手段を取り上げている。集計した結果、97政策目標において最も多く政策手段としてとられているのは直轄によって行う事業の実施、次に多いのは補助によって行う事業の実施となっていて、現状においては直轄や補助といった直接的な政策手段が主要になっている。他の政策手段については、数の多寡はあるものの、直轄に比べると概ね2分の1以下になっている。

第5表

区 分	目 標 数	直接的施策			間接的施策				実施体制の整備		
		直轄	補助	公団 実施	融資	税制	規制 等	支援	体制 の整 備	普及 啓蒙	研究 開発
政策目標(ア ウトカム業績指 標が対応)	47	13	17	4	11	12	7	10	14	12	5
政策目標(ア ウトプット業績指 標が対応)	48	26	17	2	4	1	1	1	9	2	1
政策目標(両 方の業績指 標が対応)	2	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	97	40	36	6	15	13	8	11	23	14	6
割合 1		23%	21%	3%	9%	8%	5%	6%	14%	8%	3%
政策目標(ア ウトカム業績指 標が対応) (割合 2)	47	29 61%			28 59%				23 48%		
政策目標(ア ウトプット業績指 標が対応) (割合 3)	48	39 81%			6 12%				11 22%		
政策目標(両 方の業績指 標が対応) (割合 4)	2	2 100%			0 0%				0 0%		

注 1：割合 1 は各政策手段の合計を政策手段の合計 172 で除したもの。

2：大分類については、各政策目標において 10 の政策手段のうち一つ（例えば「直轄」だけ）に該当していれば大分類（例えば「直接的施策」）一つにカウントしている。反対に、ある業績指標において複数の政策手段がとられていても（例えば「直轄、補助、公団実施」の 3 政策手段）、大分類（例えば「直接的施策」）一つにカウントしている。

3：割合 2.3.4 は各大分類の政策手段の合計を各政策目標数で除したもの。

エ 政策手段の特色

アウトカム業績指標が対応している政策目標については三つの大分類がそれぞれ約50%から約60%とまんべんなく該当している。国土交通省ではコントロールできない外的要因が目的達成において影響を受ける面があるということで直接的施策よりも間接的施策の方が多くなっている。アウトカム業績指標に対してどのような政策手段が有効であるかについては、アウトプット業績指標における直接的施策のように明確な関係は見出せないものとなっている。今回の調査結果でも直接的施策、間接的施策、実施体制の整備がそれぞれまんべんなく採用されているのはそれだけアウトカム業績指標における要因分析が困難な結果であると考えられる。

アウトプット業績指標が対応している政策目標については、48政策目標のうち39政策目標と81%の目標において直接的施策が採用されている。これは、アウトカム業績指標が対応している政策目標における直接的施策61%に比べ高いものとなっている。また、実施体制の整備についてみると、入札の改善等の4政策目標において第6表のとおり政策手段がとられている。これらの政策目標においては、直接的施策や間接的施策はとられておらず、4業績指標の内容がシステムの導入や制度の推進といった段階にあって直接的施策や間接的施策を実施する前の段階にあると考えられる。

第6表

下位政策目標	業績指標	政策手段
建設業における不良・不適格業者を排除する	発注者支援データベース ・システムの導入状況	・発注者支援データベースを活用した監理技術者の現場専任制の確認の徹底
公共工事入札及び契約の適正化を推進する	公共工事入札契約適正化法に規定された入札契約に関する情報の公開等の状況	・国土交通省直轄工事における入札契約関係情報の公表制度の策定 ・入札適正化法及び適正化指針の措置状況のフォローアップ
公共入札の電子化を推進する	電子入札の実施割合	・電子入札の推進
国の行政手続の電子化を推進する	申請・届出等手続のオンライン化率	・申請・届出等手続のオンライン化に向けたシステムの整備 ・申請・届出等手続のオンライン化に向けた法制面での手当

注：平成14年度国土交通省政策評価年次報告書を基に作成している。

オ 政策目標と政策手段の課題

実績評価における政策目標がアウトカムベースであり、目標に対応したアウトカム業績指標と目標値が設定されること、目標を実現するための政策手段について貢献度分析が行われ更に政策手段についてもアウトプット業績指標と目標値が設定されること、政策目標についてのアウトカム業績指標と政策手段についてのアウトプット業績指標のいずれについても目標値に対して実績値が測定され評価すること、が望ましいのはいうまでもない。このような、実績評価制度が実現するには、政策評価制度の予算制度との連動、公会計制度改革との連動及び人事制度との連動が必要になる。

現在のところ実際に採用されている政策目標の7割がアウトカムベースの目標となっているものの、政策目標に対応した業績指標の7割はアウトプット業績指標であることは先に述べたとおりである。また、業績指標として採用されているアウトカム業績指標が適切なものとなっているかといった問題もある。政策目標と政策手段については、現状においてはアウトプット業績指標が多いことから、その政策手段としては直轄や補助による事業の予算執行となっている。一方、アウトカム業績指標が設定されている場合でも、アウトプット業績指標の場合と異なり政策目標を実現するための政策手段として何が必要であるかについては明確になっていない状況である。この政策目標に対する政策手段の効果の把握について、農林水産省では、個々の事業単体の効果の把握を目的とし事業レベル等のマイクロ・データによる政策手段の効果把握するのを原則としているが、データの制約により、事業のマイクロ・ベースのデータが入手困難な場合や他事業の効果を分離できない場合等については、事例の活用、マクロベースの経済情勢等を基にマイクロベースの環境変化を推定するなどの手法によることとしている。そして、実際には、政策手段ごとの効果を集計して定量的に分析している例は一部あるが、地域別分析において実状等を定性的に説明するに止まっている例が多くなっており、定量的な貢献度分析を行うまでには至っていない。

アウトカムベースの政策目標に対するアウトカム業績指標として、どのような指標が適切であるかについては、今後の府省での実績の積み重ねを待たなければならず、その際、アウトカム業績指標の計測が経済的にタイムリーに行うことが出来るようにもしてはならない。現状においては、実績評価を行うに当っては政策目標に対応する具体的な政策手段との関係を明らかにするとともに必要に応じて政策手段レベルに掘り下げた評価分析を行っていくことが有益であると考えられる。特に、政策手段についての貢献度分析や定量分析の前提となる政策手段のアウトプット業績指標と目標値を設定してその実績を測定し、アウトプット業績指標がアウトカム業績指標に及ぼす効果を明らかにしていく体制の整備が必要となる。

5. 実績評価と会計検査

(1) 指摘事項等の態様

会計検査院が憲法第90条により作成する検査報告の掲記事項のうち、指摘事項と呼ばれている不当事項、意見表示・処置要求事項、処置済事項、特記事項及び検査状況を報告する特定検査状況の概要は第7表の通りとなっている。

指摘の態様については、一般的に不当事項、意見表示・処置要求事項、処置済事項、特記事項の順番に当局の責任が減少すると理解されている面があるが、各指摘の態様についてだけでなく個々の指摘事項についても、不当性は基本的には同等のものとなっている。また、個々の指摘事項についての国等の損失の回復は、補助金であれば「交付決定取消」、「額の再確定」、「自主返還」等の措置がとられ、交付決定取消のケースでは加算金が徴収されている。

(2) 有効性検査について

一般的に「業績検査」は、会計検査の観点である正確性、合規性、経済性・効率性、有効性のうち経済性・効率性と有効性の検査を合わせた概念として取り扱われている。業績検査の指摘の態様としては、不当事項以外の意見表示・処置要求事項、処置済事項、特記事項及び特定検査状況において掲記されている。

第7表

態 様	内 容	根 拠
不当事項	・法律、政令、予算に違反し又は不経済、非効率など不当と認めた事項	院法第29条第3項
意見表示・ 処置要求事項	・違法不当な会計経理に関してその是正や再発防止のための改善の処置を要求した事項 ・改善を要する法令、制度又は行政に関して意見を表示し又は改善の処置を要求した事項	院法第34条 院法第36条
処置済事項	・会計検査院が検査の過程において意見表示又は処置要求を必要とする事態として指摘したところ、指摘を契機として省庁や団体において改善の処置を執った事項	院法施行規則第15条
特記事項	・事業効果、事業運営等の見地から広く問題を提起して事態の進展を促すなどのため特に掲記を要すると認めた事項	院法施行規則第15条
特定検査状況	・国民の関心が極めて高い問題について、特にその検査状況を明らかにするための記述	院法施行規則第15条

実績評価の実施状況を見ると、政策手段の必要性、有効性、効率性の評価が行われているが、評価の中心となっているのは有効性の評価となっている。このため、今後、実績評価と検査報告の関係で関連が多くなるのは有効性検査の分野になると考えられる。

実績評価の評価結果書の蓄積が現状では制度が発足したばかりで少なく、また、実績評価の評価結果を踏まえた会計検査院の検査結果がまだ出ていない状況においては、その動向を分析することは出来ないが、これまでの決算検査報告における有効性検査の実績と当該業務を所管する府省の実績評価の内容を例示することとしたい。

(3) 実績評価と検査報告事例

最近の決算検査報告でみると、各府省の実績評価で取り上げられている政策目標や政策手段として取り上げられている施策、事務事業を検査の対象としているものは少ない。多少とも関係があると考えられる事例としては平成12年度決算検査報告で3事例、平成13年度決算検査報告で1事例となっていた。

12年度の3事例の状況は以下のようなものとなっている。

平成 12 年度決算検査報告	
厚生労働省所管	(指摘の態様) 処置済事項
(件名) ケアハウスの施設整備事業を実施するに当たり、国庫補助協議対象施設の選定基準を見直すなどして、事業を効果的に実施するよう改善させたもの	
(実績評価との関係) 厚生労働省は実績評価の業績指標としてケアハウスの整備数を掲げているが、これはゴールドプラン 21 に沿ったものとなっていて、整備された施設の定員で業績を測定している。会計検査院の指摘は整備されたケアハウスの定数に対して入居率が低い施設があることを問題にしているものである。会計検査院の指摘では施設運営上の問題や発生原因についても触れているが、ケアハウスの入居率は政策目標を達成するための政策手段の一部分である。(本件の内容については事例 1 を参照。)	
農林水産省所管	(指摘の態様) 意見表示
(件名) 農用地の流動化を推進するための事業の実施に当たり農用地の利用集積という目的を実現するため効果的な実施を期するよう改善の意見を表示したもの	
(実績評価との関係) 農地の流動化を推進しその利用集積を図ることを目的として、農用地に関する利用権の設定、農作業の受委託等に関する情報の把握、管理、活用により徹底した農用地の利用調整等を一体的に推進するなどの事業において、農業者に対する意向調査等が適切に行われておらず農用地の流動化に関する情報が適切に把握されていないものとなっている。これは、農用地の流動化の前提となる情報の把握が十分でないという事業の内容に関するもので、農林水産省の実績評価の政策目標そのものではなく、政策手段を行う前提に位置するものとなっている。	
国土交通省等が検査対象	特定検査状況
(件名) 旅客鉄道株式会社の駅周辺におけるバリアフリー化の状況について	
(実績評価との関係) 駅におけるバリアフリー化を実施するエレベーター等の整備が、実際に車椅子利用者等にとって円滑な移動ができるよう実施されてきたか、という個々の建設した施設の利便性について検査を行っている。	

以上の 3 件は実績評価における、政策目標や業績指標の実施状況というよりも、事業そのものは実施することを前提として、個々の事業の実施の中身を問題としているもので、政策目標や業績指標の進捗なり実績を問題にしているわけではない。

13年度の事例の概要は次の通りである。

農林水産省が検査対象	特定検査状況
(件名) 中山間地域等直接支払制度の運用について	

特定検査状況で対象としている中山間地域等直接支払制度は農林水産省の実績評価の政策目標である「中山間地域の振興」の政策手段の一つであるが、農業者等に対し中山間地域等直接交付金を交付するという我が国の農政史上例のない制度である。会計検査院の検査状況と農林水産省の政策手段別評価書において内容が一致しているものや農林水産省において決算検査報告を引用しているものが見受けられる。(事例 2 参照)

実績評価は全国的な統計を基本とし、農林水産省において自己評価を行うものであるため、その分析内容については、定量的な手法がより多く用いられれば、比較可能性を増すこととなるが、定量的な手法が少なれば比較可能性が低くだけでなく分析の精度も低く浅くなる。

一方、会計検査院の検査は基本的には実地の検査に基づいているため検査した内容は実際に調査した資料によっており、分析の精度は深いものになるが、対象となる事業全てについて調査を行っているわけではない。

例えば、特定の補助事業について全都道府県の実施状況を1年間で調査することは現実には出来ないもので、本件の場合の25道府県のように一部の都道府県に限られる。これまでの会計検査院の検査においては一部の対象について実地に検査を行いそれを詳細に分析してきたが、中山間地域においては一部で統計資料を活用して記述している。この統計資料の活用については、今後農林水産省における実績評価の結果を活用していくことも考えられ、逆に、中山間地域等直接支払交付金についての政策手段別評価書のように検査報告のデータを利用することにもなる。一方、中山間地域について今回会計検査院が指摘している部分は、農林水産省の実績評価において政策目標ではなく政策手段である事務事業の実施状況に関する部分となっている面もある。

6. おわりに

実績評価については、今後政策目標、業績指標、目標値のアウトカム化及び定量化が進捗するとともに、政策目標を実現する政策手段については貢献度分析とアウトプット業績指標の測定及び評価を導入することが望まれる。また、これを実現するためには組織の責任が明確であることが必要になる。一方、平成9年の行政改革会議最終報告では評価機能の充実強化の中で「会計検査院による評価」が期待されている。今後、有効性検査の対象が政策手段である事務事業から施策に拡大するとともに、実績評価における業績指標の定量化と政策手段の貢献度分析が進むことによって、有効性検査と実績評価の機能と質が高まることが期待される。

(参考文献)

- [1] 東信男 (2001) 「我が国の政策評価制度の課題と展望」『会計検査研究』NO.24
- [2] 東信男 (2002) 「政策評価の留意事項と実施状況ーベスト・プラクティスを求めてー」『会計検査研究』NO.25
- [3] 総務省行政評価局 (2003) 「各府省が実施した政策評価についての審査ー平成14年度総括」
- [4] 総務省行政評価局 (2003) 「公正取引委員会、公害等調整委員会、国土交通省が実施した政策評価についての審査結果」
- [5] 総務省 (2003) 「平成14年度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」
- [6] 国土交通省 (2003) 「平成14年度国土交通省政策評価年次報告書」
- [7] 農林水産省 (2003) 「平成14年度農林水産省政策評価結果」

<資料1>

各府省における政策評価の実施状況

行政機関名	評価の方式及び評価の対象とした政策等 [評価実施件数]
内閣府	事業評価：平成 15 年度予算概算要求に係る事業 [3] (上記の他、「ガイドライン」によるもので 14 年度中に評価書を公表したもの：沖縄振興に関する事業 [1])
	実績評価：(「ガイドライン」によるもので 14 年度中に評価書を公表したもの：18 分野の政策 [18])
宮内庁	(政策評価の対象となる新規の事務事業等なし)
公正取引委員会	実績評価：1 の行政活動 [1]
	総合評価：1 の行政活動 [1]
国家公安委員会・警察庁	事業評価：平成 15 年度予算概算要求の重点事項に関する事業 [17]
	実績評価：8 つの基本目標 [8]、25 の業績目標 [25]
防衛庁	事前の事業評価：平成 15 年度予算概算要求に係る新規事業 [18]
	中間段階の事業評価：平成 15 年度予算概算要求に係る継続事業 [7]
	事後の事業評価：実施を完了した事業 [16]
	総合評価：業務遂行のための制度等 [16]
金融庁	実績評価：26 政策についての目標等 [26]
総務省	事業評価：平成 15 年度予算概算要求に係る研究開発 [18]
	実績評価：83 政策についての目標等 [83]
公害等調整委員会	実績評価：(「ガイドライン」によるもので 14 年度中に評価書を公表したもの：公害等調整委員会の所掌する政策 [5])
法務省	事業評価：法務省所管に係る施設の整備 [2] (「ガイドライン」によるもので 14 年度中に評価書を公表したもの：法務省所管に係る施設の整備、補助事業、法務に関する研究 [4])
	実績評価：(「ガイドライン」によるもので 14 年度中に評価書を公表したもの：25 政策の目標等 [25])
	総合評価：(「ガイドライン」によるもので 14 年度中に評価書を公表したもの：法制度の整備、オウム真理教対策 [2])
外務省	総合評価：基本政策 [20]、中期施策 [50]、重点施策 [48]、ODA 案件 [41]
財務省	実績評価：9 つの総合目標と 31 の政策目標 [40]
文部科学省	事業評価(事前)：平成 15 年度予算概算要求に係る新規・拡充事業 [56] " (事前)：平成 14 年度公募・外部評価型研究開発課題 [6] " (事後)：平成 15 年度予算概算要求に係る継続事業 [15]
	実績評価：9 つの政策目標、42 の施策目標、125 の達成目標 [125]

	総合評価：特定のテーマ [2]
厚生労働省	事業評価：平成 15 年度予算概算要求に係る新規・拡充事業 [51] " : 平成 15 年度予算概算要求に係る研究開発 [16] 実績評価：161 の施策目標 [161]
農林水産省	事業評価(事前・公共事業)：6,011 事業実施地区 [6,011] " (事前・研究開発)：22 研究開発課題 [22] " (事後・公共事業)：期中の評価 532 事業実施地区、完了後の評価 1,008 事業実施地区 [1,540] " (事後・研究開発)：中間評価(研究分野別評価) [3] 中間評価(研究課題評価、農林水産政策研究所研究課題評価) [20] 事後評価(研究課題評価) [95] 実績評価：70 の政策分野の 159 の目標について評価を実施。また、実績評価において関連する政策手段の有効性等に問題がある等と考えられる 180 事業を対象に政策手段別評価を実施 [70]
経済産業省	(事前評価)：平成 15 年度予算概算要求に係る新規・既存の施策 [130] 法令に基づく規制等の事前評価 [3] (事後評価)：財政資金を使用する施策の事後評価 [22] 政策の特性上、独自の評価方法による政策等 研究開発 [3]、政府開発援助 [2]、公共事業 [4] 法令に基づく規制等の事後評価 [1] その他(12 年度補正事業) [9]
国土交通省	(事前評価) 政策アセスメント：平成 15 年度予算概算要求、税制改正要望等に係る新規施策 [48] 個別公共事業の評価：平成 15 年度予算概算要求に係る新規事業採択時評価 36 件 平成 15 年予算に向けた新規事業採択時評価 878 件 平成 14 年度予算に関して年度途中において事業費が予算化されたものについて新規事業採択時評価 8 件 [922] 個別研究開発課題の評価：平成 15 年度予算概算要求に係る個別研究開発課題 [16] 事前評価 [13] (事後評価) 政策チェックアップ：27 の政策目標 [27]、 113 の業績指標に係る政策 [113] プログラム評価：重要な政策課題等 [11] 個別公共事業の評価：平成 15 年度予算概算要求に係る再評価 11 件 平成 15 年度予算に向けた評価として、再評価 1,071 件 [1,082] 個別研究開発課題の評価：中間評価 [2]、事後評価 [13]
環境省	事業評価：新設規制の評価 [1] 実績評価：平成 13 年度までに行った施策(15 年度に取り組むべき 7 分野を重点的に評価) [48]

注 1：表中の [] の数値は、評価実施件数である。

2：平成14年度「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」等を基に作成している。

< 事例 1 >

<p>決算検査報告での指摘 平成12年度決算検査報告（処置済事項） ケアハウスの施設整備事業を実施するに当たり、国庫補助協議対象施設の選定基準を見直すなどして、事業を効果的に実施するよう改善させたもの</p>	
<p>厚生労働省の実績評価書 施策目標：介護保険制度の適切な運営等を通じて、介護を必要とする高齢者への支援を図ること 細施策目標：質・量両面にわたり介護サービス基盤の整備を図ること 実績目標：必要な介護サービス量の確保を図ること （実績目標を達成するための手段の概要） 全国の自治体におけるサービス提供見込みを積上げて策定したゴールドプラン21に基づき、各自治体の介護関連施設整備に関する取組みについて必要な支援を行う。</p>	
<p>決算検査報告での指摘</p>	<p>厚生労働省の実績評価書</p>
<p>・ゴールドプラン21では16年度末までにケアハウスを10万5千人分整備 ・814施設、定員31,831人について調査したところ入居率の平均は93.6%となっていた。 ・入居率が70%に満たない施設が26施設、空き部屋566人分あった。 （問題な状況） 施設建設時の借入金の返済を滞納している施設等、経営上の問題を抱えている施設が見受けられた。 （発生原因） これは、施設の建設地についての検討不十分、入居者のニーズの把握不十分などによる。</p>	<p>（評価指標） ケアハウス：48,257人分（平成12年度） （施策目標の達成状況と評価） ゴールドプラン21に沿って介護基盤整備が進められてきており、介護サービスの提供量は着実に増加している。 （特記事項、会計検査院による指摘） 特になし</p>

< 事例 2 >

決算検査報告での検査状況 平成 13 年度決算検査報告（特定検査状況） 中山間地域等直接支払い制度の運用について	
農林水産省の実績評価書 政策分野：中山間地域の振興 目標値：中山間地域の農業産出額の全国に占める割合の維持（36.7%、16 年度） （政策手段シートでは 42 の政策手段を取り上げている）	
決算検査報告での指摘	農林水産省の政策手段別評価書
調査対象	
25 道府県に交付された <u>中山間地域等直接支払交付金</u> 12 年度 184 億円、13 年度 184 億円について調査している。	<u>中山間地域等直接支払交付金</u> 及び <u>中山間地域等直接支払推進費補助金</u> を一緒に評価している 14 年度実績：35.0% 達成状況：101% 達成ランク：A ・交付市町村数：1,946 市町村 ・協定数：33,376 協定 ・協定締結面積：65 万 5 千 ha
調査結果	
(1)各道府県の資金の積立て等の状況 <u>市町村に交付するために取り崩した額は、12 年度 115 億円、13 年度 143 億円と 13 年度の取崩額は 12 年度の 1.2 倍に増加。</u> しかし、資金残高は 12 年度末 68 億円、13 年度末 109 億円となっており、13 年度末の資金残高は、12 年度末に比べて 1.6 倍に増加。 一部の道府県において、相当額の資金が繰り越されているのは、主として実際に集落協定の集結面積が実施見込面積を下回ったことによるほか、前年度の資金残高について必ずしも十分考慮されていなかったことによると思料される。	13 年度末で都道府県の基金に一定の資金が積み立てられている状況等に考慮し、15 年度の予算額について 100 億円減額。一部の都道府県において相当額の基金が繰り越されている。 本事業については、都道府県における資金造成額に比し取崩額が低位（ <u>会計検査院による平成 13 年度決算検査報告によれば、調査した 25 道府県における 12、13 年度の国からの交付額約 369 億円に対して取崩額は約 259 億円</u> ）となっており、必要性の観点から予算額の縮減を図る必要があると認められるところ、15 年度予算において事業規模の縮減（対前年度比 100 億円が減額され 230 億円）が図られた。
(2)統計資料等と比較した本制度の実施状況 ・25 道府県の 13 年度の <u>実施率は 86.1%</u> ・耕作放棄地と本制度の実施状況を 2000 年世界農林業センサスを基に調査したところ、 <u>中間・山間農業地域における耕作放棄率が高い地方公共団体の中に、実施率が低率に止まっている県がある。</u>	<u>協定締結率：83%</u> <u>地方自治体別の取組みに格差がある。</u> <u>急傾斜地が多く高齢化率が高い等条件が厳しい山間地域においては取組の進展が十分ではないとの結果も出ている。</u>

<p>・第3次土地利用基盤整備基本調査を基に傾斜地における本制度の実施状況を調査したところ、傾斜地における取組率については、<u>地方公共団体によってかなりの差異が生じている。</u></p> <p>・畑について取組率をみると、<u>田に比べてその取組率が低くなっている。</u></p>	<p><u>地方自治体別の取組みに格差がある。</u></p> <p>地目別を取組の格差があり、特に畑の緩傾斜地での協定締結が遅れている。</p>
<p>・市町村による対象農用地の基準の選択など本制度の浸透を図るべき対象農用地の選定状況に相違があることから、本制度の実施状況に相当な開差が生じている。</p>	<p>調査結果なし</p>
<p>(3)対象農用地において集落協定が締結されていない理由</p> <p>対象農用地と協定締結面積に開差がある市町村を調査したところ次のような状態であった。集落内に中核となる農業者等がないこと又は農業者の高齢化が進んでいることを理由として集落協定が締結されていない対象農用地面積は、全体の7割を占めていた。また、<u>集落協定は締結されているが一部の農用地が集落協定の対象とされていない場合もある。</u>このような農用地面積の約6割は高齢を理由として集落協定に参加しない農業者、既に耕作放棄地となっている農用地等に係るものである。</p> <p>このように、集落協定への不参加の理由は、中山間地域等における耕作放棄地の増加要因と関係するもので、本制度の枠組みの中だけでその解消を図ることは困難な社会的・構造的な問題を背景とするものとなっている。</p>	<p><u>高齢化率かつ耕作放棄率が高い集落に存する農用地での取組が遅れている。</u></p>
<p>調査結果なし</p>	<p>実施市町村割合：93% 参加農家数：61万戸 7千3百haの農地が農振農用地に編入 154haの既耕作放棄地が復旧</p>
<p>総括的意見</p>	
<p>一部の道府県において、協定締結面積が実施見込面積を下回るなどのために相当額の資金が繰り越されており、このような状況のまま推移すれば、資金残高は一層増加することが予想される。また、耕作放棄率が高いのに本制度の実施率が低い地方公共団体や傾斜地における取組率が低い地方公共団体が見受けられるなどしたほか、中核となる農業者等の不在などの社会的・構造的な要因により集落協定の締結が進まなかったりしているなどの傾向が見受けられたところである。</p> <p>したがって、本制度の趣旨・目的が十分達せられるよう、農林水産省及び地方公共団体においては、改善点に留意し、本制度をより効果的に推進していくことが望まれる。</p>	<p>有効性・効率性の改善が必要 本事業については、15年度予算において予算規模の縮減が図られたものの、なお、一部の都道府県において相当額の資金が積み上げられていること、畑地や高齢化率及び耕作放棄地率が高い集落に存する農地での協定締結率が低いこと等に起因して、全体的にも協定締結率が83%にとどまっていることから、有効性及び効率性の改善が必要である。</p>