

## 政策評価制度の課題と展望

### - 政策評価法施行後 3 年を経過して - \*

東 信 男\*\*

( 会計検査院事務総長官房上席研究調査官 )

## 1 はじめに

政策評価制度は、政策をその効果や実施後の社会経済情勢の変化に基づいて積極的に見直すため、平成 13 年 1 月に行われた中央省庁等改革の一環として創設された。そして、政策評価の実効性を高めるため、13 年 6 月に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。）が制定され、14 年 4 月から施行されている。各府省は政策評価法に基づき、その所掌に係る政策について適時にその政策効果を把握し、これを基礎として必要性、効率性、有効性等の観点から自ら評価を行うとともに、その評価結果を当該政策に適切に反映させることとされた<sup>1)</sup>。

政策評価法では、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、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとされているが<sup>2)</sup>、政策評価法は 17 年 4 月で施行から 3 年を経過した。そこで、本稿では、政策評価制度の制度上及び運用上の課題を論ずるとともに、欧米先進国の動向を踏まえながら今後の対応策について展望することにより、政策評価制度の見直し論議に一石を投じたい。（本稿は、すべて筆者の個人的見解であり、筆者が属する会計検査院の公式見解を示すものではない。）

## 2 政策評価制度の制度上の課題

### ( 1 ) 政策評価法の実施義務規定の欠如

政策評価制度の法体系は、政策評価法、行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令、政策評価に関する基本方針（平成 13 年 12 月 28 日閣議決定）等で構成されている。政策評価法では、政策評価をその行う時点に応じ、政策を決定する前に行う事前評価と政策を決定した後に行う事後評価に分けている。政策評価法が各府省に対して実施を義務付けているのは、一定の要件を満たす研究開発、公共事業及び政府

\*本稿は、平成 17 年 6 月 4 日に千葉商科大学で開催された政策情報学会 日本学術会議 経済政策研究連絡委員会 学術研究発表会で報告した内容に加筆修正したものである。

\*\*1956 年生まれ。1980 年横浜国立大学経済学部卒業、1986 年ロチェスター大学経営大学院修士課程終了 (MBA)。1980 年会計検査院採用、その後、文部検査第 2 課総括副長、通商産業検査課総括副長、大蔵検査課決算監理官などを経て 2001 年より現職。この間、1990～1993 年在ニューヨーク総領事館出向、2003 年名古屋大学経済学部講師併任。

<sup>1)</sup> 政策評価法第 3 条第 1 項。

<sup>2)</sup> 政策評価法附則第 2 条。

開発援助に係る事前評価<sup>3)</sup>と未着手又は未了の政策に係る事後評価<sup>4)</sup>だけであり、その他の政策については、実施を義務付けていない。また、政策評価に関する基本方針では、政策評価の方式として、政策の特性等に応じて事業評価方式、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等を用いることとしており<sup>5)</sup>、各府省に対して統一的な評価方式を採用することを義務付けていない。

このように現行の政策評価制度は、法定3事業等を除き、各府省に対して政策評価を実施することを法的に義務付けていないため、評価の対象とする政策の範囲、評価方式、基本計画・実施計画・評価書のフォーマット等が統一されていない。このため、政策評価の実施状況を府省横断的に比較したり、複数の府省において共同で取り組むべき政策に対して共通の業績目標を設定することができないのが現状である。現行の政策評価制度は、各府省の裁量が大きいため、政府全体として行政活動の効率化にもたらす効果が限定的なものとなっている。

## (2) 予算制度(財政規律)との連動の欠如

各府省の政策体系は、目的・手段の関係として捉えると「政策(狭義)・施策・事務事業」で構成されている。ここで、政策(狭義)とは特定の行政課題を解決するための基本的な目標、施策とは政策(狭義)を達成するための具体的な目標で、組織的な行政活動のまとめり、事務事業とは施策を達成するための具体的な政策手段で、個々の行政活動である<sup>6)</sup>。そして、国の政策は多くの場合、一つの政策(狭義)に複数の施策があり、また、一つの施策に複数の事務事業があるため、ピラミッド型の3層構造になっている。このため、予算上の厳しい財政規律を定め、その下で設定される歳出限度の枠内で、評価結果を踏まえた政策の改善や見直しを行い、より効果的な、或いはより費用対効果の高い政策手段により多くの予算を配分すれば、アウトプット及びアウトカムの水準を維持しながら<sup>7)</sup>、財政の健全化を図ることが可能となる。

このように予算制度は、予算編成上の財政規律を設定することにより、政策評価の効果を高めることができるにもかかわらず、現在のところ法律レベルの財政規律は、設定されていない<sup>8)</sup>。現行の政策評価制度は、予算編成プロセスとは切り離されて実施されているため、財政の健全化にもたらす効果が限定的なものとなっている。

## (3) 予算制度(予算査定)との連動の欠如

各府省は実績評価方式を用いる場合、事前に評価の対象とする施策とその達成度を測定するための業績指標・目標値を設定し、事後に業績指標の実績値と目標値を比較することにより、当該施策の達成度を評価している。このため、評価の対象とする施策とその達成度を測定するための業績指標・目標値等を定めた実施計画については、その客観性を確保することが不可欠である。なぜなら、実施計画には、業績指標・目標値の設定に各府省の主観的な判断が含まれるため、意図的に高め又は低めの目標値が設定されたり

<sup>3)</sup> 政策評価法第9条。具体的には、個々の研究開発であって10億円以上の費用を要することが見込まれる直轄及び補助事業、個々の公共的な建設の事業であって10億円以上の費用を要することが見込まれる直轄及び補助事業、個々の無償資金協力であって当該資金供与の額が10億円以上となること見込まれるプロジェクト関連事業及び個々の有償資金協力であって当該資金供与の額が150億円以上となること見込まれるプロジェクト関連事業とされている(同法施行令第3条)。

<sup>4)</sup> 政策評価法第7条第2項第2号。具体的には、政策の決定から5年間未着手又は10年間未了の政策とされている(同法施行令第2条)。

<sup>5)</sup> 総務省行政評価局(2001)1(2)政策評価の方式。

<sup>6)</sup> 政策評価各府省連絡会議(2001)3-4頁。

<sup>7)</sup> アウトプットとは国が提供する行政サービスのことであり、アウトカムとはアウトプットが国民生活や社会経済に及ぼす改善効果のことである。

<sup>8)</sup> 財政規律を定めた法律として、9年12月に財政構造改革の推進に関する特別措置法が施行され、17年度までに国と地方を合わせた半年度の財政赤字の対GDP比を3%以下にするなどの財政目標が設定された。その後、この法律は、財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律により、10年12月にその施行が停止された。

などする可能性があるからである。業績指標の目標値は、予算額と連動している場合が多いため、実施計画の客観性の確保は、財務省が予算編成プロセスの中で予算査定と同時に行うのが合理的である。

このように予算制度は、その予算編成プロセスにおいて実施計画の客観性を確保することにより、政策評価の信頼性を高めることができるにもかかわらず、政策評価法は財務省による実施計画の審査を義務付けていない。現行の政策評価制度は、予算編成プロセスとは切り離されて実施されているため、信頼性の高い評価情報を提供することができない。

#### （４）予算制度（予算体系）との連動の欠如

各府省の政策体系は、目的・手段の関係として捉えると「政策（狭義） 施策 事務事業」で構成されている。政策評価はこのような政策体系に基づいて行われているため、評価結果を踏まえた政策の改善や見直しを行い、より効果的な、或いはより費用対効果の高い政策手段により多くの予算を配分すれば、行政活動の効率化を図ることが可能となる。この場合、評価結果を予算に反映させるとともに、予算編成の透明性を確保するためには、政策体系と予算体系を一致させることが合理的である。

このように予算制度は、予算体系と政策体系を一致させることにより、政策評価の効果を高めるとともに、予算編成の透明性を向上させることができるにもかかわらず、現行の歳出予算は、必ずしも政策別に区分されているわけではない<sup>9)</sup>。現行の政策評価制度は、政策体系と予算体系が一致していないため、行政活動の効率化にもたらす効果が限定的なものとなっている。

#### （５）発生主義会計との連動の欠如

政策評価は「政策（狭義） 施策 事務事業」で構成される政策体系に基づいて行われているため、評価結果を踏まえた政策の改善や見直しを行い、より効率性（アウトプット/インプット）の高い、或いはより費用対効果（アウトカム/インプット）の高い政策手段により多くの予算を配分すれば、行政活動の効率化を図ることが可能となる。政策手段の効率性及び費用対効果を比較するためには、政策別に各府省が提供したアウトプットの量・質及びアウトカムを定量的に把握するとともに、アウトプットの提供に要したインプットのコスト<sup>10)</sup>を発生主義ベースで把握することが不可欠である。

このように公会計制度は、発生主義会計を採用することにより政策評価に不可欠なコスト情報を提供できるにもかかわらず、現在のところ基本的には現金主義のままである。現行の政策評価制度は、コスト情報がないまま実施されているため、行政活動の効率化にもたらす効果が限定的なものとなっている。

#### （６）政府出資法人の評価との連動の欠如

各府省はその政策目的を達成するため、自ら実施する事務事業に加え政府関係機関、独立行政法人、国立大学法人等の政府出資法人が事業主体となる事務事業を政策手段としている。このため、各府省は実績評価方式を用いる場合、「政策（狭義） 施策 事務事業」で構成される政策体系の中で、各政府出資法人が実施している事務事業の位置付けを明確にすれば、その政策目的を達成する上で、当該法人が実施している事務事業がどの程度貢献しているか、分析することが可能となる。一方、独立行政法人及び国立大学法人では、業績評価制度が導入されており、これらの政府出資法人は、各府省の政策目的を達成するた

<sup>9)</sup> 現行の歳出予算は、「所管 組織 項目」で構成されている（財政法第 23 条及び第 31 条第 2 項）。このうち「項」は、国会議決の最小単位となっているが、一つの政策に関する経費が複数の「項」に分散されたり、逆に、複数の政策に関する経費が一つの「項」に包含されたりしていることが多いため、「項」は必ずしも政策別に区分されているわけではない。

<sup>10)</sup> インプットとは、アウトプットを提供するために行政活動に投入された資源のことである。

めの手段として行政サービスを提供しているため、主務大臣が独立行政法人及び国立大学法人に対して設定する中期目標は、この目的と手段の関係が明確になるように、各府省が実績評価方式を用いる場合に設定する業績指標・目標値とリンクさせることが合理的である<sup>11)</sup>。

このように政府出資法人は、各府省の政策体系の中に取り込まれることにより、その貢献度が評価できるにもかかわらず、現在のところ各府省の政策体系上で政府出資法人の位置付けを明確している府省は、ほとんど見受けられない。また、各府省の業績目標と独立行政法人の中期目標をリンクさせることは、各府省の業績目標を達成する上で不可欠であるにもかかわらず、現在のところ両者の目標をリンクさせている府省は、ほとんど見受けられない。現行の政策評価制度は、政府出資法人の評価と切り離されて実施されているため、行政活動の効率化にもたらず効果が限定的なものとなっている。

### (7) 人事制度との連動の欠如

各府省の活動サイクルは、目的・手段の連鎖構造で捉えると「政策目的の達成・行政サービスの提供・組織の運営・資源の投入」の関係になっているため、一定の政策目的を達成するためには、この目的・手段の連鎖構造を下位方向に体系的・整合的に分解することが不可欠である。つまり、政策目的に関する業績目標を、行政サービスの提供、組織の運営、資源の投入といった各段階における業績目標に順次、置き換える必要があり、最終的には、資源の中で最も重要な個々の職員に対して業績目標を設定することになる。一方、各府省の活動サイクルは、原因・結果の連鎖構造で捉えると「資源の投入・組織の運営・行政サービスの提供・政策目的の達成」の関係になっているため、最終的に政策目的を達成するためには、資源の投入、組織の運営、行政サービスの提供といった各段階で設定された業績目標が順次達成されることが不可欠である。そのためには、活動サイクルのスタートとなる資源の投入、特に個々の職員に対して、設定された業績目標を達成しようとするインセンティブを与える必要がある。そして、この個々の職員へのインセンティブは、それぞれの業績目標の達成状況を、昇給、昇格等の個々の職員の処遇へ反映させることにより、与えることができる。

このように人事制度は、業績目標の達成状況を職員の処遇へ反映させることにより、職員に対して設定された業績目標を達成しようとするインセンティブを与えることができるにもかかわらず、現在のところ職員に対して政策評価とリンクした業績目標を設定している府省は、ほとんど見受けられない。現行の政策評価制度は、人事制度における職員の評価と切り離されて実施されているため、行政活動の効率化にもたらず効果が限定的なものとなっている。

### (8) 会計検査制度との連動の欠如

各府省は実績評価方式を用いる場合、事前に評価の対象とする施策とその達成度を測定するための業績指標・目標値を設定し、事後に業績指標の実績値と目標値を比較することにより、当該施策の達成度を評価している。このため、評価の対象とする施策とその達成度を評価するために測定した業績指標の実績値等をまとめた評価書については、その客観性を確保することが不可欠である。なぜなら評価書には、各府省の内部統制が有効に機能していない場合、不正確なデータが含まれたり、或いは施策の達成度を高めるため、意図的に操作されたデータやバイアスのかかったデータが含まれたりなどする可能性があるからで

<sup>11)</sup> 主務大臣は、今後3～5年の期間において独立行政法人が達成すべき中期目標を作成し、これを当該独立行政法人に指示することとされている。この中期目標には、業務運営の効率化、行政サービスの質の向上、財務内容の改善等に関する目標が示されることになっている(独立行政法人通則法第29条)。また、文部科学大臣は、今後6年の期間において各国立大学法人が達成すべき中期目標を作成し、これを当該国立大学法人に指示することとされている。この中期目標には、教育研究の質の向上、業務運営の改善及び効率化、財務内容の改善等に関する目標が示されることになっている(国立大学法人法第30条)。

ある。業績指標の実績値は、決算額と連動している場合が多いため、評価書の客観性の確保は、会計検査院が決算確認プロセスの中で正確性の観点からの検査として行うのが合理的である。

このように会計検査制度は、その決算確認プロセスにおいて評価書の客観性を確保することにより、政策評価の信頼性を高めることができるにもかかわらず、政策評価法は会計検査院による評価書の検査を義務付けていない。現行の政策評価制度は、決算確認プロセスとは切り離されて実施されているため、信頼性の高い評価情報を提供することができない。

### 3 政策評価制度の運用上の課題<sup>12)</sup>

#### (1) 事業評価方式の実施状況

事業評価方式は主に事務事業を対象として、事前の時点で予想される政策効果と必要な費用等の推計・測定を行い、事務事業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を行うとともに、必要に応じて途中や事後の時点で検証を行うことにより、事務事業の採否、選択等に資する情報を提供することを主眼としている<sup>13)</sup>。このため、事業評価方式では、事務事業の政策効果を明確にするとともに、費用に見合った政策効果が得られるかどうかを判定するために、ライフサイクルにわたる費用と政策効果を貨幣価値に換算することが不可欠である。事業評価方式は16年度では、17府省<sup>14)</sup>のうち14府省で取り組まれており、その実施状況は次のようになっている。

#### ア 研究開発

研究開発課題の評価では<sup>15)</sup>、外部評価が中心であり、府省の一部で論文数、特許件数等の業績指標が用いられているに過ぎない。また、研究開発施策の評価では<sup>16)</sup>、各府省とも、引き続き評価の方法等を模索している状況にあり、当該研究開発施策が、必要性、有効性及び効率性の観点からみて妥当であることを定性的に説明しているものが大部分である<sup>17)</sup>。

#### イ 公共事業

公共事業の評価では、定量的な費用便益分析が行われているものの、事前評価では、評価結果により不採択が妥当と判定された事業は皆無(0件/4788件)である。また、再評価では<sup>18)</sup>、評価結果により中止・休止が妥当と判定された事業の割合は1.5%(52件/3395件)となっている。さらに、完了後の評価では<sup>19)</sup>、評価結果により改善措置が必要と判定された事業の割合は0.1%(2件/1402件)となっている<sup>20)</sup>。

#### ウ 政府開発援助

政府開発援助の事前評価では、政策効果を業績指標・目標値により明確にしている事業の割合は35.7%(10件/28件)であり、また、ライフサイクルにわたる費用と政策効果を貨幣価値に換算して費用便益分析を行っている事業は皆無(0件/28件)である。また、事後評価では、評価結果により中止が妥当と

<sup>12)</sup> 各評価方式の実施状況は、総務省行政評価局(2005)に基づいて記述している。この報告書は、16年2月1日から17年1月31日までの間に総務省に送付された評価書を対象としている。

<sup>13)</sup> 総務省行政評価局(2001)(別紙)[事業評価方式]。

<sup>14)</sup> 政策評価法の対象となる行政機関は、内閣府、宮内庁、公正取引委員会、国家公安委員会、防衛庁、金融庁、警察庁、公害等調整委員会及び各省(10省)の計18機関であるが、国家公安委員会と警察庁は、同一の政策評価に関する基本計画、実施計画及び評価書を作成している。このため、本稿では国家公安委員会と警察庁を1つの行政機関と捉え、政策評価法の対象となる行政機関は、全部で17府省としている。

<sup>15)</sup> この評価は、国の研究開発プロジェクトや国が助成する研究開発テーマ等の個々の研究開発を対象としている。

<sup>16)</sup> この評価は、各府省の研究開発に関する戦略やこれを具体化する制度を対象としている。

<sup>17)</sup> 総務省行政評価局(2005)18-21頁。

<sup>18)</sup> この評価は、政策の決定から5年間未着手又は10年間未了の事業について、主に事業継続の必要性等を判断するために実施されている。

<sup>19)</sup> この評価は、事業完了後の一定期間が経過した時点で、事業の効果等について検証を行い、必要に応じて改善措置等を検討するとともに、同種事業についての評価手法の見直しや計画・調査等のあり方を検討するために実施されている。

<sup>20)</sup> 総務省行政評価局(2005)23頁及び資料2-2-。

判定された事業の割合は23.1%（3件/13件）となっているが、資金協力を中止することとされた3件は、いずれも対象国から利用を中止したい旨の意図表明がなされているものである<sup>21)</sup>。

## エ 法定3事業以外

法定3事業以外の事前評価では、政策効果を明確にしている事務事業の割合は31.1%（74件/238件）であり、また、ライフサイクルにわたる費用と政策効果を貨幣価値に換算して費用便益分析を行っている事務事業は皆無（0件/238件）である<sup>22)</sup>。

このように事業評価方式は、公共事業では事業の費用と政策効果が費用便益分析により比較されているものの、形式的に行われているだけで、予算要求の正当化に使われたり、既存政策の拡充に結びつきやすいとの印象を与える結果となっているため<sup>23)</sup>、より信頼性の高い評価を実施する必要がある、それ以外の事業では費用と政策効果を比較する水準まで達していないため、評価手法の開発に努める必要がある。

## （2）実績評価方式の実施状況

実績評価方式は主に施策を対象として、あらかじめ政策効果に着目した達成すべき目標の設定を行い、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や最終的な実績等の総括を行い、目標の達成度合いについて評価を行うことにより、政策の普通の改善や見直しに資する情報を提供することを主眼としている<sup>24)</sup>。実績評価方式は16年度では、17府省のうち14府省で実施されており、また、実施している14府省のうち12府省では、所掌するすべての施策又は主要な施策を網羅的に評価の対象としている。実績評価方式では、施策の目標をアウトカムベースで設定するとともに、その目標の達成度合いを客観的に測定するために、アウトカムベースの業績指標を用いて目標値及び目標年度を設定することが不可欠である。16年度の14府省における実施状況を見ると、業績指標で目標値が設定されている施策又は定性的であっても達成度合いが具体的に特定されている施策の割合は55.3%（269件/486件）で、その内訳は、アウトカムベースが33.7%（164件/486件）、アウトプットベースが21.6%（105件/486件）となっている。また、目標年度が設定されている施策の割合は、53.7%（261件/486件）となっている<sup>25)</sup>。

このように実績評価方式は、定量的に評価を行っている施策の割合が半分程度に止まっているため、より客観性の高い評価を実施する必要がある<sup>26)</sup>。

## （3）総合評価方式の実施状況

総合評価方式は主に施策を対象として、政策の決定から一定期間を経過した後を中心に特定のテーマの設定を行い、当該テーマに係る政策効果の発現状況について様々な角度から掘り下げた分析を行い、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析したりなどして総合的な評価を行うことにより、政策の改善や見直しに資する情報を提供することを主眼としている<sup>27)</sup>。総合評価方式は16年度では、17府省のうち7府省で実施されており、また、実施している7府省のうち1府省では、所掌する主要な施策を網羅的に評価の対象としている。総合評価方式では、政策効果の発現状況や効果が発現していない場合の発生原因を分析するため、セオリー評価、プロセス評価、インパクト評価及びコスト・パフォーマンス評価を

<sup>21)</sup> 総務省行政評価局（2005）資料2-3-<sup>1</sup>、資料2-3-<sup>2</sup>及び資料2-3-<sup>3</sup>。

<sup>22)</sup> 総務省行政評価局（2005）36-37頁及び資料2-4-<sup>1</sup>。

<sup>23)</sup> 牛尾・奥田・本間・吉川（2004）1頁。

<sup>24)</sup> 総務省行政評価局（2001）（別紙）[実績評価方式]。

<sup>25)</sup> 総務省行政評価局（2005）資料1-<sup>1</sup>及び資料1-<sup>2</sup>。

<sup>26)</sup> 実績評価方式の実施状況に関するその他の課題については、東（2002）を参照のこと。

<sup>27)</sup> 総務省行政評価局（2001）（別紙）[総合評価方式]。

行うことが不可欠である<sup>28)</sup>。16年度の7府省における実施状況を見ると、これらの評価手法を用いて本来の総合評価を行っている施策の割合は22.3%（31件/139件）となっている<sup>29)</sup>。

このように総合評価方式は、政策効果の発現状況や効果が発現していない場合の発生原因に関する有用な評価情報を提供してくれるにもかかわらず、他の2つの評価方式と比較して実施している府省の割合が低く、また、本来の評価手法を用いて総合評価を行っている施策の割合が低いため、より積極的に実施する必要がある<sup>30)</sup>。

## 4 政策評価制度の展望<sup>31)</sup>

### (1) 業績予算の導入

#### ア 欧米先進国の動向

欧米先進国では、政策の評価結果を予算編成に反映させるため、評価と予算をリンクさせた業績予算が導入されている<sup>32)</sup>。業績予算は国により具体的な制度設計が異なるが、一般的には、予算が施策別に区分されていること、施策の目標がアウトカムベースで設定されていること、施策別に予算額とともに、アウトプットベース又はアウトカムベースの業績指標で目標値が設定されていることなどに特徴がある。各省庁は年度開始前に、これらの財務見積及び業績目標を掲載した予算書を作成し、財務省等の予算当局の査定を経て議会に提出している。また、各省庁は年度終了後に、施策別に予算額と決算額を対応させた財務報告と、施策別に業績指標の目標値と実績値を対応させた業績報告をそれぞれ作成し、これらを予算査定や予算審議の参考とするため、財務省等の予算当局及び議会に提出している。このように欧米先進国では、施策の包括的な評価は、財務省等の予算当局の所管の下で予算編成プロセスの一環として行われている。このため、予算当局の査定権を背景に政策の体系化、業績目標の設定等を統一のフォーマットで行うことにより、複数の省庁において共同で取り組むべき施策に対して、共通の業績目標を設定することが可能となっている。また、各省庁に対して、予算の流用や不用額の翌年度への繰越を弾力的に認めることにより、施策の目標達成に向けた予算上のインセンティブを与えることが可能となっている。

#### イ 我が国の展望

我が国では、総務省が政策評価制度を所管しているため、政策の評価結果を予算編成に反映させる重要性は認識されているものの、政策評価法上、評価と予算をリンクさせる制度的な仕組みは、規定されていない。一方、財務省は政策の評価結果を予算編成に反映させる独自の取組として、政策評価法上の政策評価とは別に、各省庁が予算要求を行う場合、施策又は事務事業別に目的、予算要求額、業績目標等を記載した「施策等の意図・目的等に関する調書（政策評価調書）」を提出させたり、現行の予算書及び決算書が必ずしも施策別に作成されておらず、事後の評価になじみにくいため、予算書及び決算書を施策別

<sup>28)</sup> これらは、いわゆるプログラム評価の手法であるが、総合評価方式においても適用可能である。具体的には、セオリー評価とは、各府省が施策を立案するに当たり、政策目的と政策手段の関係を明確にした政策体系を設計しているかどうか、また、原因と結果の連鎖関係について、整合性の取れたロジック・モデルを設計しているかどうかということの評価する手法、プロセス評価とは、各府省が施策を実施するに当たり、事前に設計したロジック・モデルに従って、計画した量・質のアウトプットを計画したタイミングで提供しているかどうかということの評価する手法、インパクト評価とは、各府省の実施した施策が国民生活や社会経済に改善効果を与えたかどうかということの評価する手法、コスト・パフォーマンス評価とは、各府省の実施した施策が投入した資源以上の改善効果を国民生活や社会経済に与えたかどうかということの評価する手法である。

<sup>29)</sup> 総務省行政評価局（2005）43頁。

<sup>30)</sup> 総合評価方式の実施状況に関するその他の課題については、東（2005）を参照のこと。

<sup>31)</sup> 欧米先進国では、政策評価制度が有効に機能するように関連諸制度と有機的に結合しているが、具体的な事例については、東（2001b）を参照のこと。

<sup>32)</sup> 田中（2005）316-323頁。

に作成することを検討したり<sup>33)</sup>、モデル事業及び政策群という形で業績予算を試行的に導入したり<sup>34)</sup>などしている。このように我が国では、施策レベルの包括的な評価については、総務省と財務省の所管の下で別々に行われており、しかも、両者に関連はないため、各省庁に対して二重の負担を与えるとともに、国民に対して評価が重複して行われているという印象を与えている。

したがって、政策評価のうち主に施策を対象とする実績評価方式については、政策の評価結果を予算編成に反映させるという観点から、政策評価法の対象から除外し、財務省が業績予算という形で予算編成プロセスの中に取り込むことが考えられる。これにより、財務省から予算査定を受けている省庁のすべての施策が包括的に評価の対象となるため、政策評価制度の制度上の課題として取り上げたもののうち、政策評価法の実施義務規定の欠如、予算制度（財政規律・予算査定・予算体系）との連動の欠如及び政府出資法人の評価との連動の欠如に係る課題を解決することが可能となる。

## （２）企業会計的手法の導入

### ア 欧米先進国の動向

欧米先進国では、説明責任の履行に必要な財務情報を提供したり、経済的・効率的な行政活動に必要な財務情報を提供したりなどするため、公会計に企業会計的手法が導入されている<sup>35)</sup>。公会計への企業会計的手法の導入は、国により具体的な制度設計が異なるが、一般的には、発生主義、複式簿記、原価計算等を採用して、省庁別に貸借対照表、業務コスト計算書、キャッシュ・フロー計算書等の財務報告を作成することなどに特徴がある。これらの財務報告は、民間企業の財務報告に適用される一般に認められた会計原則（GAAP）とほぼ同一の会計基準に準拠して作成されており、その中には、施策別に当該施策の実施に要したコストを表示した計算書が含まれている。各省庁の財務報告は、（１）アで述べたように業績報告とともに、予算査定や予算審議の参考とするため、財務省等の予算当局及び議会に提出されている。このように欧米先進国では、決算制度に企業会計的手法を導入することで、施策別にアウトプットの提供及びアウトカムの達成に要したインプットのコストを把握している。また、施策別に予算額と決算額を対応させるため、予算制度にも発生主義を導入している国が見受けられる。このため、評価結果を踏まえた政策の改善や見直しを行い、より効率性（アウトプット／インプット）の高い、或いはより費用対効果（アウトカム／インプット）の高い政策手段により多くの予算を配分することが可能となっている。

### イ 我が国の展望

我が国では、各省庁において 14 年度決算から企業会計の考え方と手法を活用して、貸借対照表、業務費用計算書等の省庁別財務書類が作成されている。この企業会計の考え方と手法の活用とは、年度終了後、現金主義・単式簿記で作成された現行の歳入歳出決算を經常的支出と資本的支出に区分し、当該年度の經常的支出を業務費用計算書に計上したり、また、公共用財産の場合、耐用年数にわたる過去の資本的支出を累積して取得原価を推計し、これから定額法により算出した減価償却費相当額を控除したものを貸借対照表に計上したりなどすることであり、アで述べた欧米先進国で導入されている企業会計的手法とは根本的に異なっている。現行の歳入歳出決算は、施策別に区分されていないため、省庁別財務書類を作成して

<sup>33)</sup> 財務省（2005）5 頁。

<sup>34)</sup> モデル事業では、各省庁が概算要求の段階で当該モデル事業について、政策目標、業績指標・目標値で設定された業績目標、目標期間（1～3 年程度）、達成手段、予算額を明示するとともに、財務省が目標期間中の毎年度終了後に目標達成度等について報告を求めたり、予算執行調査を行ったりなどして、その結果を予算の執行及び査定に活かすこととされている。このモデル事業は、16 年度予算から導入されており、17 年度の概算要求額は、48 件 767 億円となっている。また、政策群では、概算要求の段階で各省庁に共通する当該政策群について、関係省庁、政策目標、業績指標・目標値で設定された業績目標、関係する規制改革・制度改革等、予算額を明示するとともに、財務省が政策群別に担当主計官を置き、省庁横断的な査定を行ったり、内閣府が関係する規制改革・制度改革等についてフォローアップを行ったりなどして、予算の質を向上させることとしている。この政策群は、16 年度予算から導入されており、17 年度の概算要求額は、18 政策群 2 兆 1983 億円となっている。

<sup>35)</sup> 財団法人 社会経済生産性本部（2004）第 4 章及び補論（参考 1）。



も、施策別のコスト情報を把握することはできない。このように我が国では、施策の効率性、或いは費用対効果を評価する上で不可欠な施策別のコスト情報を把握するための体制が整備されていないのが現状である。

したがって、決算制度に発生主義、複式簿記、原価計算等の企業会計的手法を導入して、民間企業の財務報告に適用される GAAP とほぼ同一の会計基準に準拠した財務諸表を作成するとともに、その中に施策別に当該施策の実施に要したコストを表示した計算書を含めることが考えられる。また、施策別に予算額と決算額を対応させるため、予算制度にも発生主義を導入することが考えられる。これにより、施策の効率性及び費用対効果を評価する上で不可欠な施策別のコストを把握することができるため、政策評価制度の制度上の課題として取り上げたもののうち、発生主義会計との連動の欠如に係る課題を解決することが可能となる。

### (3) 業績報告の検査

#### ア 欧米先進国の動向

欧米先進国では、業績報告の客観性を確保するため、会計検査院が業績報告の適正性について検査を行っている<sup>36)</sup>。会計検査院の検査は、国により具体的な制度設計が異なるが、業績検査として行われたり、財務検査として行われている。会計検査院は、業績報告に記載されている業績指標の目標値の適正性や実績値の正確性等について、業績報告の作成に係る内部統制の有効性を検証したり、業績指標に関するデータ収集システムの信頼性を包括的に検証したり、または、個々の実績値の正確性を検証したりなどしている。会計検査院の検査報告書は、個別に又は当該業績報告とともに議会に提出されている。このように欧米先進国では、会計検査院が業績報告を検査することにより、その客観性を確保している。

#### イ 我が国の展望

我が国では、政策評価の客観的かつ厳格な実施を担保するため、総務省が政策評価法に基づいて各府省の政策評価の実施状況について評価を行うこととされている<sup>37)</sup>。この評価は、政策評価に関する基本方針に基づき、実施手続等の評価の実施形式において確保されるべき客観性・厳格性の達成水準等に関して審査することとされている<sup>38)</sup>。このため、総務省の審査内容は、実績評価方式を例にとると、施策目的の設定状況、業績指標・目標値の設定状況、学識経験を有する者の知見の活用状況等の形式上の審査に止まっており、業績指標の目標値の適正性や実績値の正確性そのものについては、審査していない。

したがって、業績予算が本格的に導入されて、政策評価のうち実績評価方式が予算編成プロセスの中に取り込まれたり、さらに、企業会計的手法が本格的に導入されて、各省庁が GAAP とほぼ同一の会計基準に準拠して財務諸表を作成することが法制化された場合、会計検査院が決算確認プロセスの中で、業績報告に記載されている業績指標の実績値の正確性等について検証することが考えられる。これにより、業績報告の客観性を確保することができるため、政策評価制度の制度上の課題として取り上げたもののうち、会計検査制度との連動の欠如に係る課題を解決することが可能となる。

## 5 おわりに

民間企業は利益を獲得するため、市場機構において競争原理による評価を受けながら消費者に財貨・サ

<sup>36)</sup> 東(2001a) 22-24頁。

<sup>37)</sup> 政策評価法第12条第2項。

<sup>38)</sup> 総務省行政評価局(2002)。

ービスを提供している。このため、民間企業の活動は、財務報告で開示される利益により定量的・画一的に評価することが可能であり、また、非経済的・非効率的な企業活動を行うと市場の淘汰を受け、市場からの退出を余儀なくされるため、経済的・効率的な企業活動を行おうとするインセンティブが働いている。一方、国は政策目的を達成するため、国民に行政サービスを提供しているが、この行政サービスは、市場機構において競争原理による評価を受けながら提供されているわけではないため、政策目的の達成状況と行政活動の経済性・効率性を評価するための仕組みを行政内部に構築する必要がある。政策評価制度はこのような必要性に応えるために構築された制度であるが、有効に機能するためには、予算制度、決算制度、会計検査制度等の関連諸制度と有機的に結合するとともに、評価手法の開発により客観的かつ有用な評価情報を提供することが不可欠である。我が国の政策評価制度は単独で制度設計されていたり、評価手法の開発が一部の政策分野に止まっていたりなどして、その有効性には限界があるため、業績予算、発生主義会計の導入など、関連諸制度を含めて抜本的な改革を行う必要がある。

### (参考文献)

- 東信男(2001a)「政策評価制度における会計検査院の役割 - その国際的動向 - 」『会計と監査』4月号
- 東信男(2001b)「我が国の政策評価制度の課題と展望」『会計検査研究』No. 24
- 東信男(2002)「政策評価の留意事項と実施状況 - ベスト・プラクティスを求めて - 」『会計検査研究』No. 25
- 東信男(2005)「プログラム評価の手法と総合評価の実施状況」『会計検査研究』No. 31
- 牛尾治朗・奥田碩・本間正明・吉川洋(2004)『政策評価の充実に向けて』(経済財政諮問会議民間有識者議員提出資料)
- 財団法人 社会経済生産性本部(2004)『国の公会計基準の研究』(平成15年度会計検査院委託業務報告書)
- 財務省(2005)『政策評価と予算との連携強化について』(経済財政諮問会議谷垣議員提出資料)
- 政策評価各府省連絡会議(2001)『政策評価に関する標準的ガイドライン』
- 総務省行政評価局(2001)『政策評価に関する基本方針(閣議決定)』
- 総務省行政評価局(2002)『実施手続等の評価の実施形式において確保されるべき客観性・厳格性の達成水準等に関する審査における点検項目等の設定についての考え方』
- 総務省行政評価局(2005)『各府省が実施した政策評価の点検結果 - 評価法3年目の状況と今後の課題 - 』
- 田中秀明(2005)「ニュー・パブリック・マネジメントと予算改革 - 第16回 業績予算 - 」『地方財務』5月号