査読付き論文

政策評価と会計検査*
－政策評価が有効性の検査に与えた影響－

東　信男**
（会計検査院事務総長官房調査課国際検査情報分析官）

1. はじめに

政策評価制度は効果的かつ効率的な行政の推進に資するとともに，国民に対する説明責任を果たすため，平成 13 年 1 月に行われた中央省庁等改革の一環として導入された。制度の導入に当たっては，9 年 12 月に提出された行政改革会議の最終報告において，「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である。」と指摘されたことが契機となった。13 年 6 月には，制度の実効性を高めるため，行政機関が行う政策の評価に関する法律（平成 13 年法律第 86 号。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。政策評価法の施行後は，規制及び租税特別措置等に係る政策評価が義務付けられたり，目標管理型の政策評価が実施されたりして，政策評価の機能を強化するための取組が行われ，現在に至っている。

我が国では，政策評価制度が導入された 12 年度前後に，政策評価の在り方を巡り理論，実務の両面において様々な議論が行われたが，その中には，政策評価と会計検査の関係も含まれていた。この背景には，政策評価の必要性を指摘した行政改革会議の最終報告において，評価は政府部内とともに，政府部外からもなされることが重要であり，会計検査院の機能は，国の施策や事務事業の効果，効率性，合理性といった観点からの評価も重複していく必要があるとされたことや，9 年 12 月に会計検査院法が改正され，同法第 20 条第 3 項に検査の観点として有効性が，他の観点とともに明記されたことが挙げられる。政策評価制

* 2014 年 9 月 22 日受付，11 月 20 日受理。
** 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修了（MBA）。1980 年会計検査院採用，その後，上席研究調査官，調査課長，厚生労働検査第 1 課長，審議官（検査支援・国際担当）などを経て 2013 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。2010 年より早稲田大学商学学術院講師（非常勤）。所属学会は，日本会計研究学会，国際公会計学会。主な著書等に，「第 2 章 わが国の公会計制度改革：現状と課題」（共著，2005 年，山本清編著『「政府会計」改革のビジョンと戦略』，中央経済社），『会計検査院の検査制度』（2011 年，中央経済社），「第 9 章 効率的運営が求められる独立行政法人の会計」（共著，2012 年，大塚宗春・黒川行治責任編集『体系現代会計学［第 9 巻］政府と非営利組織の会計』，中央経済社），“Auditing for fraud and corruption: The current situation and challenges of the board of audit of japan,” (共著, 2013, *Collection of Important Literature on Strengthening Capacities of Supreme Audit Institutions on the Fight against Corruption*, UN-INTOSAI Joint Project) がある。

度はその導入から10余年が経過し，当時の議論を検証するだけの実績が蓄積されてきている。そこで，本稿では，政策評価制度の導入が会計検査院の検査，特に有効性の検査にどのような影響を与えたのかを分析するとともに，今後の課題について論じることとしたい（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.　先行研究の整理

先行研究では，政策評価制度が導入された後の会計検査の在り方について，様々な提言が行われたが，これらを整理すると次のようになる。

2.1　政策評価の有効性の確保

(1) 実施状況の調査

政策評価制度では，政府は政策効果の把握の手法等に関する調査，研究及び開発を推進することとされているが，政府がその役割を十分に果たしていない場合には，会計検査院が各府省の政策評価の実施状況を個別的に又は包括的に調査し，優良事例又は不適切事例を紹介することなどにより，制度の定着と質的向上に貢献することを提言している（東（2001a）24-25頁，東（2002b）276-277頁）。

(2) 評価結果の検証

政策評価制度では，総務省は各府省の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を行うこととされているが，総務省は内閣の一員であり，また，評価を行う当事者でもあり，独立性に欠けるため，会計検査院が評価結果を抽出的に又は悉皆的に検証することにより，評価結果の信頼性を高めることを提言している（東（2001b）125頁，平松（2001）151頁，東（2002b）277頁，金井（2002）68頁，三菱UFJ（2006）275頁）。

(3) 評価結果の保証

政策評価制度では，政府は政策評価の実施状況等に関する報告書を作成し，国会に提出することとされているが，予算案及び法案の審議で国会が意思決定に用いる評価結果の信頼性を担保するため，会計検査院が国会に提出する報告書を検査し，その信頼性を保証することを提言している（山本（2000）9頁，山本（2002）37頁）。

2.2　政策評価の検査への活用

(1) 評価結果の検査への活用

政策評価で用いられる実績評価方式では，各府省が業績測定の手法を用いて，定量的な業績指標で目標値を設定し，実績値と比較することにより，政策の達成状況を評価するため，会計検査院が達成度の低い政策を個別に取り上げ，その発生原因を分析して改善策を要求するなど，評価結果を検査に活用することを提言している（東（2001a）25頁，牛島（2001）56頁，関田・加藤（2001）42頁）。

(2) 評価手法の検査への適用

政策評価で用いられる総合評価方式では，各府省がプログラム評価等の手法を用いて，政策効果の発現状況を様々な角度から分析するため，会計検査院も個別の政策にこれらの評価手法を用いて検査を行うことを提言している（牛島（2001）56 頁，三菱 UFJ（2006）275 頁）。

このように，政策評価制度が導入された後の会計検査の在り方については，多くの提言が行われたが[1)]，その後，会計検査院が政策評価へどのようなアプローチをとったのかを検証した先行研究はなく，本稿が初めての試みとなる。

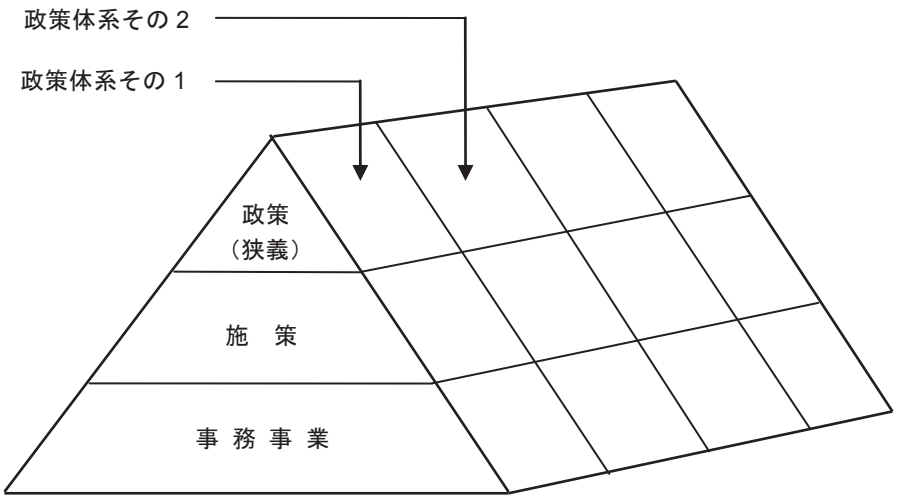
3. 評価の理論的枠組み

政策評価制度の導入が会計検査に与えた影響を分析するためには，先ず政策評価と会計検査を共通の概念で理解する必要がある。本稿では，共通の概念として，評価の理論的枠組みを用いることとしたい。

3.1 政策体系

各府省の政策は，国民生活や社会経済に発生した特定の課題を解決するために実施されることから，政策目的と政策手段の関係としてとらえると「政策（狭義）→施策→事務事業」から構成されると考えられている。ここで，①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，②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まり，③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，個々の行政活動のことである。各府省の政策は，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（図表 1 参照）。

図表 1　政策体系のイメージ



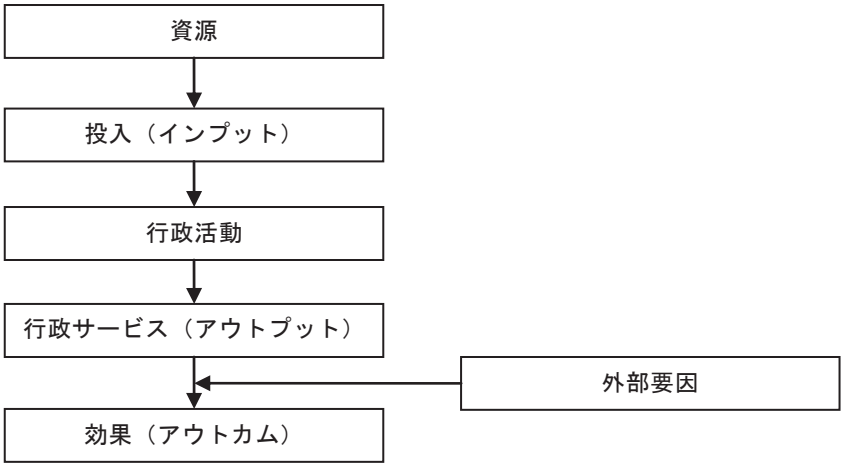
（出典）東（2011）図表 3-5（46 頁）に加筆修正

1) 政策評価制度が導入された後の会計検査の在り方については，学会でも議論されている。例えば，15 年 7 月に広島大学で開催された公共選択学会の第 7 回年次大会では，「政策評価・行政評価における“評価”の可能性について」と題して，関西学院大学の長峯純一氏がコーディネーターに，地方公共団体の代表（佐藤幹氏），府省の代表（渋谷和久氏），総務省行政評価局の代表（新井英男氏）及び会計検査院の代表（筆者）がパネリストとなり，それぞれの立場からどのような評価を行うかを議論した。

3.2　ロジック・モデル

各府省の政策は，セオリーによる因果関係としてとらえると「資源→投入（インプット）→行政活動→行政サービス（アウトプット）→＜外部要因＞→効果（アウトカム）」の各過程を経て国民生活や社会経済に変化を与えると考えられている。評価の理論では，この一連の流れをロジック・モデルと呼んでいる。ここで，①資源とは行政活動に投入する資金，人，物等の生産要素，②投入（インプット）とは行政活動を実施するために必要な資源の費消，③行政活動とは行政サービスを提供するための組織的な生産活動，④行政サービス（アウトプット）とは国民生活や社会経済に発生した特定の課題を解決するために提供する公共財，⑤外部要因とは効果に影響を与える当該アウトプット以外の要因，⑥効果（アウトカム）とはアウトプットが国民生活や社会経済に発生した特定の課題に与える好ましい変化のことである（図表2参照）。

図表2　ロジック・モデルのイメージ



（出典）東（2011）図表3-6（47頁）

3.3　評価の手法

(1) プログラム評価

プログラム評価（Program Evaluation）とは，政策の計画，実施過程，インパクト及び効率性について，社会科学の調査研究手法を用いて体系的に評価する手法のことである。プログラム評価では，評価の視点をロジック・モデルのどの部分に置くかによって，①セオリー評価，②プロセス評価，③インパクト評価，④コスト・パフォーマンス評価の手法が用いられる（図表3参照）[2)]。

[2)] プログラム評価を行う場合，理論的には4つの手法を①→④の順ですべて行うことが理想とされるが，実務的には，時間，費用等に制限があるため，1つの手法が用いられることも多い。どのような手法を用いる場合でも，プログラム評価の前提条件として，評価対象となる政策について，ロジック・モデルを作成することが不可欠とされる。

図表３　プログラム評価の手法

手　法	内　容
セオリー評価	政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を評価する手法である。この評価手法は，ロジック・モデルが整合性の取れた形で設計されなければ，アウトカムは達成されないという考え方に基づいている。なぜなら，資源からアウトカムに至る仮定の連鎖がうまく機能しなければ，政策はたとえ実施されたとしても途中で破綻し，目標とするアウトカムまでたどり着けないからである。セオリー評価でマイナスの評価が出た場合，ロジック・モデルに関して見直しを行うことになる。
プロセス評価	政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を評価する手法である。この評価手法では，ロジック・モデルのうち「資源→インプット→行政活動→アウトプット」までの過程に視点が置かれる。この評価手法は，ロジック・モデルが整合性の取れた形で設計されたとしても，計画された量・質のアウトプットが計画されたタイミングで提供されなければ，アウトカムは達成されないという考え方に基づいている。プロセス評価でマイナスの評価が出た場合，資源の量・質，インプットのタイミング，行政活動の方法・内容に関して見直しを行うことになる。
インパクト評価	政策が国民生活や社会経済に改善効果（インパクト）を与えたかどうかということを評価する手法である。この評価手法では，ロジック・モデルのうち「アウトプット→（外部要因）→アウトカム」までの過程に視点が置かれる。この評価手法は，計画された量・質のアウトプットが計画されたタイミングで提供されたとしても，アウトプットがアウトカムを達成する手段として有効でなければ，アウトカムは達成されないという考え方に基づいている。このため，外部要因を取り除いた改善効果や当該政策が実施されなかった場合との差が分析される。インパクト評価でマイナスの評価が出た場合，アウトプットの量・質・タイミングに関して見直しを行ったり，政策手段であるアウトプットそのものの見直しを行ったりすることになる。
コスト・パフォーマンス評価	政策が投入した資源以上の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を評価する手法である。この評価手法は，アウトプットが国民生活や社会経済に効果を与えたとしても，それに見合う以上の費用が掛かったのであれば，費用対効果の視点からは優れた政策手段とはいえないという考え方に基づいている。コスト･パフォーマンス評価でマイナスの評価が出た場合，資源の量・質に関して見直しを行ったり，政策手段であるアウトプットそのものの見直しを行ったりすることになる。

（出典）東（2011）126-127 頁に加筆修正

(2) 業績測定

業績測定（Performance Measurement）とは，事前に政策の目的及びアウトカムを明らかにするとともに，その達成状況を測定するため，定量的な業績指標で目標値と目標期間を設定した後，定期的に業績指標の実績値を収集することにより，目標期間終了時において，事前に設定された目標値がどれだけ達成されたのかを評価する手法のことである。アウトカム業績指標を設定することが困難な場合には，アウトプットベース又は行政活動ベースの業績指標で目標値を設定することがある。

(3) メタ評価

メタ評価（Meta Evaluation）とは，評価の品質と信頼性を確保するため，評価の設計，データの収集，データの分析，評価結果に至る過程等の一次評価の内容について，その妥当性を検証する手法のことである。メタ評価は一次評価者，内部の関係者又は外部の第三者により，一次評価実施中に継続的に行われたり，一次評価終了後に限定的に行われたりする。

3.4　政策評価

政策評価に関する基本方針によれば，各府省は政策の特性に応じ次の評価方式等の適切な方式を用いて政策評価を行うこととされている（総務省（2005）2-3 頁）。

(1) 事業評価方式

事業評価方式では，主に事務事業を対象に，事前に又は必要に応じ事後に，事務事業の採否，選択等に資する評価情報を提供するため，プログラム評価のうちコスト・パフォーマンス評価の手法を用いて，事務事業の実施により費用に見合った効果が得られるかどうかが評価される。

(2) 実績評価方式

実績評価方式では，主に施策を対象に，事後に，施策の不断の見直しや改善に資する評価情報を提供するため，業績測定の手法を用いて，定期的に業績指標の実績値を収集し，目標期間終了時において，目標値が達成されたかどうかが評価される。

(3) 総合評価方式

総合評価方式では，主に政策（狭義）を対象に，事後に，政策（狭義）に係る課題とその発生原因の解決に資する評価情報を提供するため，プログラム評価等の手法を用いて，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が行われる。

また，総務省は政策評価法により，各府省の政策評価の実施状況を踏まえ，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を行うこととされているため（第 12 条第 2 項），メタ評価の手法を用いて，評価の実施形式の点検（要件審査）と内容に係る点検（内容点検）を行っている。

3.5　政策評価と会計検査

(1) 評価の観点

政策評価に関する基本方針によれば，政策評価の観点は，①必要性，②効率性，③有効性，④その他となっている（総務省（2005）3 頁）。一方，会計検査院の会計検査基準（試案）によれば，会計検査の観点は，①正確性，②合規性，③経済性，④効率性，⑤有効性，⑥その他となっている（会計検査院（2012）8-9 頁）。一見すると共通しているのは，効率性と有効性の観点であるが，効率性に関しては留意が必要である。政策評価の効率性の観点は，効果と当該政策に基づく活動の費用等との関係を明らかにすることと定義され，資源とアウトカムの関係となっている。一方，会計検査の効率性の観点は，事務事業の遂行及び予算の執行において，同じ費用でより大きな成果が得られないか，あるいは費用との対比で最大限の成果を得ているかと定義されているが，実務上，資源とアウトプットの関係となっており [3)]，資源とアウトカムの関係は，有効性の観点に含めている。従って，政策評価に対応する会計検査は，有効性の観点からの検査になるため，本稿では，有効性の検査を取り上げ，政策評価の影響を分析することとしたい。

---

3) 最高会計検査機関国際基準（ISSAI）では，効率性の観点は，利用可能な資源から最大のアウトプットを得ているかと定義され（ISSAI 3000, para. 1.5），資源とアウトプットの関係となっており，グローバル・スタンダードと整合性のとれた実務上の取扱いとなっている。

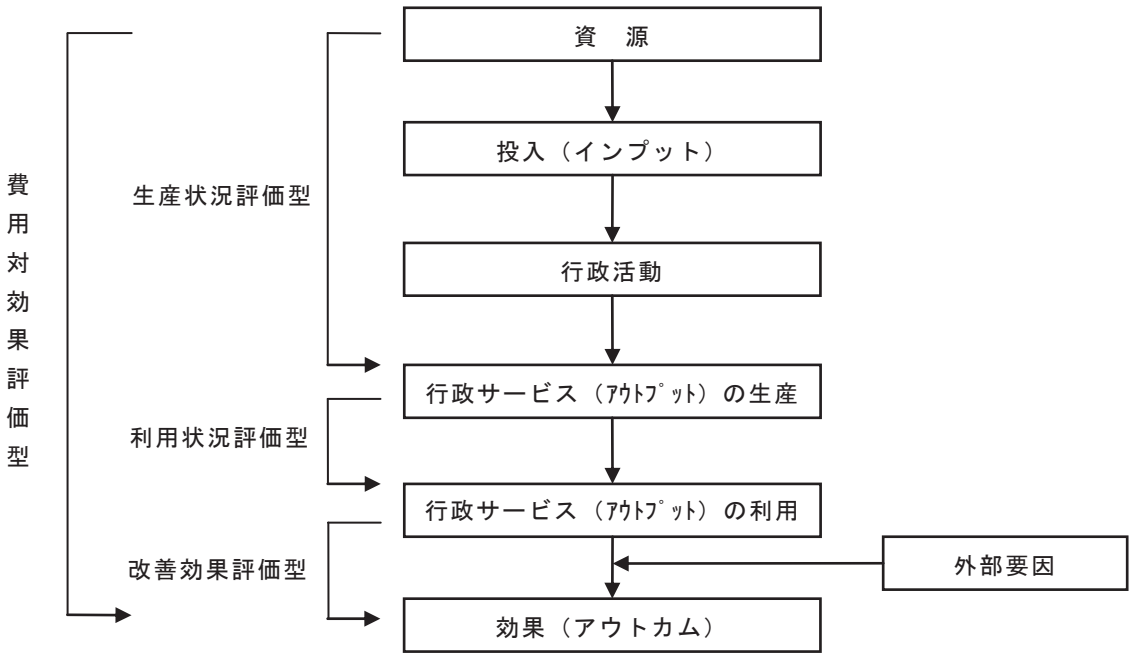
(2) 評価の対象

政策評価に関する基本方針によれば，政策評価の有効性の観点は，得ようとする効果と当該政策に基づく活動により実際に得られている，又は得られると見込まれる効果との関係を明らかにすることと定義されている（総務省（2005）3 頁）。一方，会計検査院の会計検査基準（試案）によれば，会計検査の有効性の観点は，事務事業の遂行及び予算の執行の結果が，所期の目的を達成しているか，また，効果を上げているかと定義されている。従って，政策評価が政策（狭義），施策及び事務事業で構成される政策体系全体を対象としているのに対し，有効性の検査は政策体系において最下層に位置する事務事業を対象としていることになる。

3.6 有効性の検査

有効性の検査の報告事例は，決算検査報告において明示されているものの，これらの報告事例は，検査の方法及び指摘の態様が多種多様であり，しかも，評価の理論的枠組みを意識した記述内容にはなっていないため，現状のままでは，政策評価の影響を網羅的かつ体系的に分析することは容易ではない。そこで，政策評価制度の導入が会計検査に与えた影響を分析するため，ここでは，評価の理論的枠組みを用いて有効性の検査を類型化することとしたい。有効性の検査の報告事例は，評価の視点をロジック・モデルのどの過程に置くかによって，次のように類型化することができる（図表 4 参照）。

図表 4　有効性の検査の類型



（出典）東（2011）図表 9-2（128 頁）

(1) 生産状況評価型

生産状況評価型とは，ロジック・モデルにおいて，資金，人等の資源が行政活動に投入され，組織的な行政活動が行われ，アウトプットが生産されるまでの過程に視点を置き，資源が計画通りに投入されなかっ

たり，行政活動が計画通りに行われなかったりしたため，アウトプットが計画通りに生産されていない事態を指摘したものである。評価手法としては，プログラム評価のうちプロセス評価が用いられる。アウトプットが計画通りに生産されないと，当然の結果としてアウトプットは利用の段階まで至らないため，アウトプットは国民生活や社会経済に効果を及ぼすことはできない。

(2) 利用状況評価型

利用状況評価型とは，ロジック・モデルにおいて，生産されたアウトプットが受益者に利用されるまでの過程に視点を置き，アウトプットが生産されたにもかかわらず，それが計画通りに利用されていない事態を指摘したものである。評価手法としては，プログラム評価のうちプロセス評価が用いられる。アウトプットが計画通りに利用されないと，当然の結果としてアウトプットは国民生活や社会経済に効果を及ぼすことはできない。

(3) 改善効果評価型

改善効果評価型とは，ロジック・モデルにおいて，利用されたアウトプットが国民生活や社会経済に及ぼす効果に視点を置き，アウトプットが計画通りに利用されたにもかかわらず，アウトカムが達成されていない事態を指摘したものである。評価手法としては，プログラム評価のうちインパクト評価，業績測定及びメタ評価が用いられる。アウトプットが計画通りに利用されたとしても，アウトプットがアウトカムを達成する手段として有効でなかったり，外部要因の影響を受けたりすると，国民生活や社会経済に効果を及ぼすことはできない。

(4) 費用対効果評価型

費用対効果評価型とは，ロジック・モデルにおいて，投入された資源とアウトプットが国民生活や社会経済に及ぼしたアウトカムの関係に視点を置き，アウトカムが達成されたにもかかわらず，それ以上の資源が投入された事態を指摘したものである。評価手法としては，プログラム評価のうちコスト・パフォーマンス評価及びメタ評価が用いられる。アウトプットが国民生活や社会経済に効果を及ぼしたとしても，それに見合う以上の費用が掛かったのであれば，費用対効果の視点からは優れた政策手段とはいえない。

4. 分析結果

4.1 分析対象

政策評価制度の導入が有効性の検査にどのような影響を与えたのかを分析するため，政策評価制度が導入される直前の5カ年度分（平成7年度～平成11年度）の決算検査報告と直近の5カ年度分（平成20年度～平成24年度）の決算検査報告から，有効性の検査に該当する報告事例を抽出し[4]，それぞれ4類型に分類した後[5]，類型別に検査テーマ又は評価手法にどのような変化が生じているかを比較した。

---

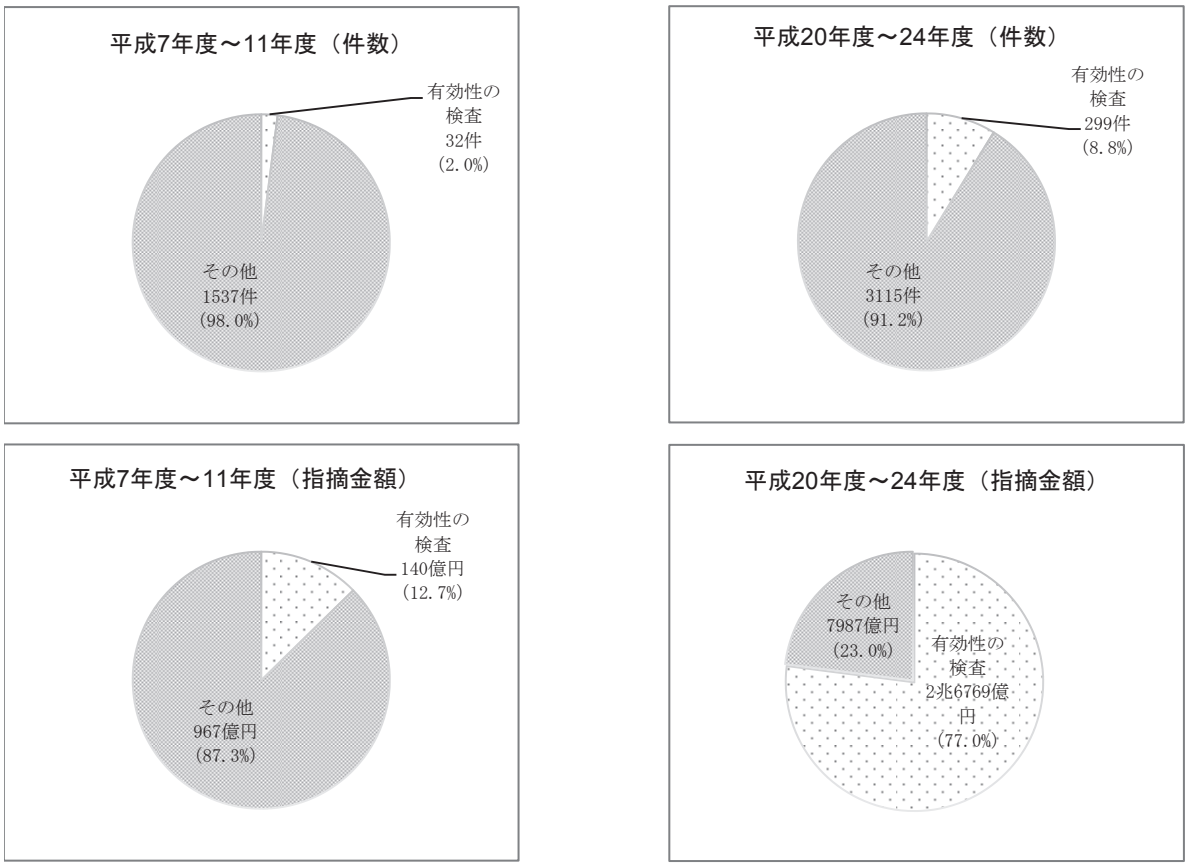
[4] 報告事例には，複数の観点から検査したものもあるため，有効性の検査に該当する報告事例として，直近の5カ年度分については，「会計検査のあらまし」の施策分野別・観点別の指摘事項一覧において主に有効性の観点から検査したと分類されているものを抽出した。また，導入直前の5カ年度分については，このような悉皆的な分類がなされていないため，「決算検査報告」の観点別の検査結果において主に有効性の観点から検査したと分類されているものを抽出した。

[5] 報告事例が複数の類型に該当する場合，ロジック・モデルにおいてより後段階の過程に視点を置いた類型に分類した。

4.2　全体の状況

有効性の検査は，件数でみると，導入直前の5カ年度分が計32件（決算検査報告全体に占める割合2.0%）であるのに対し，直近の5カ年度分が計299件（同8.8%）となっている。また，指摘金額でみると[6]，導入直前の5カ年度分が計140億円（同12.7%）であるのに対し，直近の5カ年度分が計2兆6769億円（同77.0%）となっている。有効性の検査は，政策評価制度の導入後，絶対数及び割合が件数，指摘金額ともに飛躍的に増加しており，会計検査院が評価を指向した検査にシフトしてきていることがうかがえる（図表5参照）[7]。

図表5　有効性の検査の実績（全体）



（出典）筆者作成

4.3　生産状況評価型

生産状況評価型の検査は，件数でみると，導入直前の5カ年度分が計6件（有効性の検査全体に占める割合18.8%）であるのに対し，直近の5カ年度分が計67件（同22.4%）となっている。また，指摘金額でみると，導入直前の5カ年度分が計0円（同0.0%）であるのに対し，直近の5カ年度分が計2219億円（同

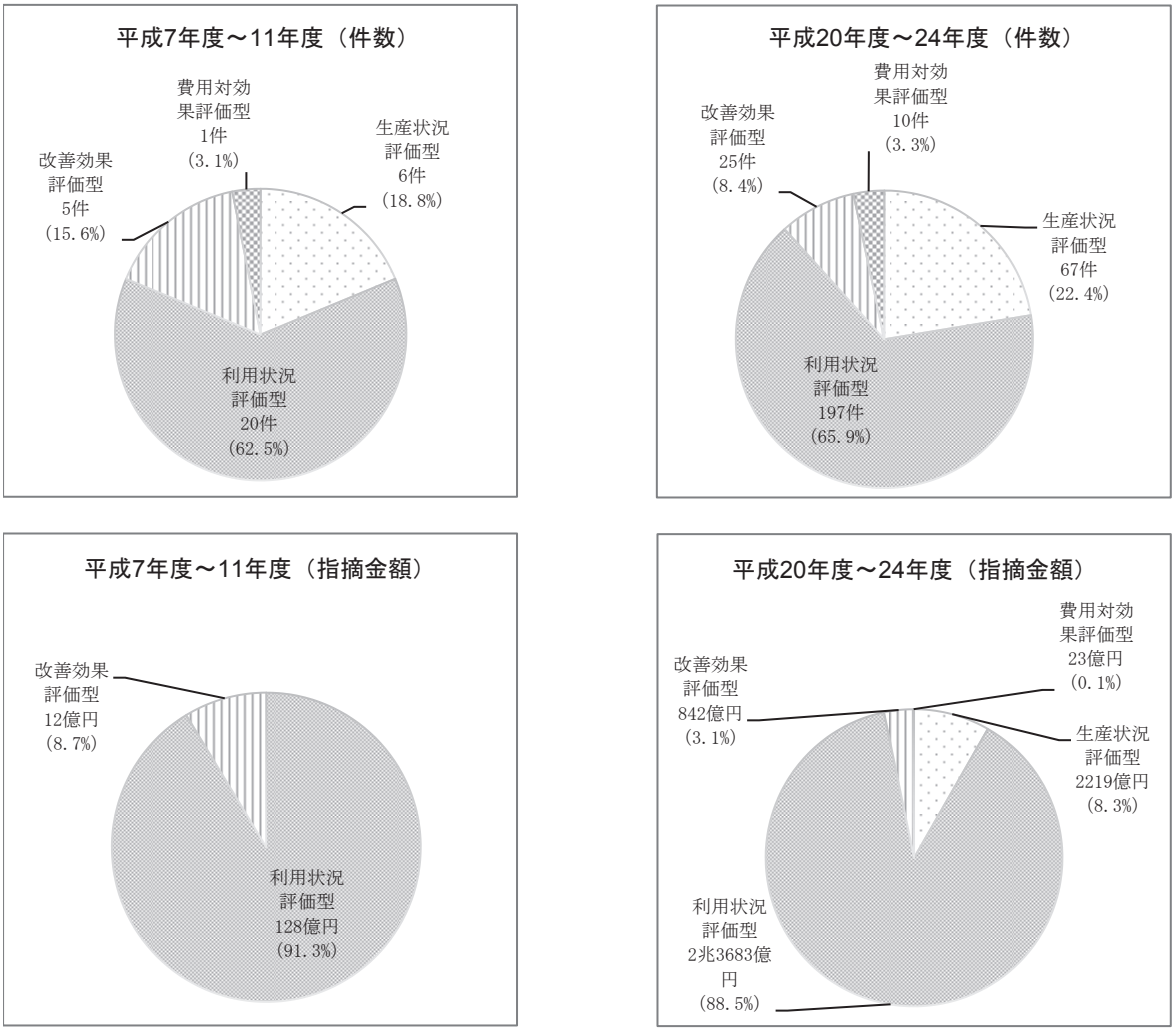
[6] 決算検査報告において，第3章「個別の検査結果」に掲記された報告事例には，指摘金額又は背景金額が記述されるが，第4章「国会及び内閣に対する報告並びに国会からの検査要請事項に関する報告等」に掲記された報告事例には，このような金額は記述されない。このため，第3章に掲記された報告事例のうち背景金額が記述されたもの，及び第4章に掲記された報告事例については，件数にはカウントされているが，指摘金額にはカウントされていない。

[7] 会計検査院は有効性の検査を昭和30年代後半から行ってきており，検査の観点が明記された平成9年12月の会計検査院法の改正は，従来から行ってきた有効性の検査を含む3E検査の根拠を法律に明定するという趣旨で行われたと解されている（会計検査院（2008）58-60頁）。このため，有効性の検査が飛躍的に増加したのは，会計検査院法の改正というよりはむしろ，政策評価制度の導入が大きな影響を与えたと考えられる。

8.3%）となっている（図表 6 参照）。生産状況評価型の検査では，検査テーマにおいて次のような影響が見られた。

各府省は政策評価制度の導入後，事務事業レベルで，採択後，5 年経過しても着手していないもの，又は 10 年経過しても完了していないものについては，事後評価を行うことを義務付けられた。事後評価では，事業実施の妥当性について総合的かつ客観的な評価が行われ，評価結果に基づいて事業の継続，縮小その他の変更，休止又は中止の方針が決定されるようになってきた。このように，政策評価において，効果の早期発現に向けた取組が制度化されたこともあり，会計検査院も採択後，完了予定期間が終了しているにもかかわらず，着手していなかったり，完了していなかったりしている事務事業を検査テーマとして取り上げ，未着手又は未完了の原因を分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査を行うようになってきた（4 件→18 件）[8]（図表 7 の代表例 1 参照）。

図表 6　有効性の検査の実績（類型別）



（出典）筆者作成

[8] （ ）は，政策評価制度の導入直前の 5 カ年度分の件数から，直近の 5 カ年度分の件数への推移を示している。以下同じ。

4.4　利用状況評価型

利用状況評価型の検査は，件数でみると，導入直前の 5 カ年度分が計 20 件（有効性の検査全体に占める割合 62.5%）であるのに対し，直近の 5 カ年度分が計 197 件（同 65.9%）となっている。また，指摘金額でみると，導入直前の 5 カ年度分が計 128 億円（同 91.3%）であるのに対し，直近の 5 カ年度分が計 2 兆 3683 億円（同 88.5%）となっている（図表 6 参照）。利用状況評価型の検査では，検査テーマにおいて次のような影響が見られた。

各府省は政策評価制度の導入後，22 年 5 月から租税特別措置等の新設，拡充又は延長を行う場合は，事前に評価を行うことを義務付けられた。事前評価では，租税特別措置等により実現しようとする政策の目的，効果の発現状況を評価するための業績指標の設定と，租税特別措置等が適用された場合の減収額の推計が行われ，減収額を是認するような効果が発現するかどうかが評価されるようになってきた。このように，政策評価において，支出は伴わないものの財政収支上，支出と同様の効果をもたらす租税特別措置等に関する評価が制度化されたこともあり，会計検査院も租税特別措置等を検査テーマとして取り上げ，租税特別措置等の適用状況を検査し，必要に応じ減収額を試算したりして，不適切な事態がある場合にはその原因を分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査を行うようになってきた（0 件→6 件）（図表 7 の代表例 2 参照）。

4.5　改善効果評価型

改善効果評価型の検査は，件数でみると，導入直前の 5 カ年度分が計 5 件（有効性の検査全体に占める割合 15.6%）であるのに対し，直近の 5 カ年度分が計 25 件（同 8.4%）となっている。また，指摘金額でみると，導入直前の 5 カ年度分が計 12 億円（同 8.7%）であるのに対し，直近の 5 カ年度分が計 842 億円（同 3.1%）となっている（図表 6 参照）。改善効果評価型の検査では，評価手法において次のような影響が見られた。

(1) インパクト評価

各府省は政策評価制度の導入前は，事務事業の目的や効果の発現状況を評価するための業績指標をアウトカムベースで設定しないことが多く，会計検査院にとって，インパクト評価を行う際に不可欠なアウトカム業績指標を独自に設定し，その実績値を収集することは困難であった。しかし，各府省は政策評価制度の導入後は，事務事業レベルでも，その目的をアウトカムベースで設定したり，効果の発現状況を評価するための業績指標をアウトカムベースで設定し，その実績値を収集したりするようになってきた。このため，会計検査院は各府省の評価の枠組みを活用してアウトカム業績指標の設定とその実績値の把握が可能となり，インパクト評価の手法を用いて，事務事業の効果を定量的に評価し，効果が発現していない場合にはその原因を分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査を行うようになってきた（4 件→16 件）（図表 7 の代表例 3 参照）。

(2) 業績測定

各府省は政策評価制度の浸透に伴い，事務事業レベルでも，業績測定の手法を用いて，事前に，事務事業の目的，アウトカム業績指標，目標値及び目標期間を設定し，定期的にアウトカム業績指標の実績値を収集することにより，目標期間終了時において，事前に設定された目標値がどれだけ達成されたのかを評価するようになってきた。このため，会計検査院は各府省の業績測定の評価結果を部分的に活用すること

が可能となり，達成度の低い事務事業を個別に取り上げ，達成度の低い原因を分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査を行うようになってきた（2 件→6 件）（図表 7 の代表例 4 参照）。

(3) メタ評価

各府省は政策評価制度の浸透に伴い，事務事業レベルでも，インパクト評価の手法を用いて，効果の発現状況を評価し，その評価結果を事務事業の継続の有無，予算要求額の算定等に反映するようになってきた。このため，会計検査院は評価結果の信頼性を高めるため，評価結果を直接取り上げ，メタ評価の手法を用いて，評価手法の妥当性，アウトカム業績指標の適格性，実績値の正確性等を検証し，不適切な事態がある場合にはその原因を分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査を行うようになってきた（0 件→6 件）（図表 7 の代表例 5 参照）。

4.6　費用対効果評価型

費用対効果評価型の検査は，件数でみると，導入直前の 5 カ年度分が計 1 件（有効性の検査全体に占める割合 3.1%）であるのに対し，直近の 5 カ年度分が計 10 件（同 3.3%）となっている。また，指摘金額でみると，導入直前の 5 カ年度分が計 0 円（同 0.0%）であるのに対し，直近の 5 カ年度分が計 23 億円（同 0.1%）となっている（図表 6 参照）。費用対効果評価型の検査では，評価手法において次のような影響が見られた。

(1) コスト・パフォーマンス評価

各府省は政策評価制度の導入前は，事務事業の目的や効果の発現状況を評価するための業績指標をアウトカムベースで設定しないことが多く，会計検査院にとって，コスト・パフォーマンス評価を行う際に不可欠なアウトカム業績指標を独自に設定し，その実績値を収集することは困難であった。しかし，各府省は政策評価制度の導入後は，事務事業レベルでも，その目的をアウトカムベースで設定したり，効果の発現状況を評価するための業績指標をアウトカムベースで設定し，その実績値を収集したりするようになってきた。このため，会計検査院は各府省の評価の枠組みを活用してアウトカム業績指標の設定と実績値の把握が可能となり，コスト・パフォーマンス評価の手法を用いて，事務事業の費用対効果を定量的に評価し，費用に見合った効果が発現していない場合にはその原因を分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査を行うようになってきた（0 件→1 件）（図表 7 の代表例 6 参照）。

(2) メタ評価

各府省は政策評価制度の導入前は，土地改良事業等の一部の事務事業についてのみ，採択時において費用便益分析を行うことを義務付けられていたが，政策評価制度の導入後は，一定の条件を満たす研究開発，公共事業，政府開発援助等について，採択時において費用便益分析等を行うことを義務付けられた。費用便益分析では，事務事業がもたらす社会的便益と社会的費用が金銭価値化され，事務事業の採択に当たっては，社会的便益が社会的費用を償うこと，つまり，費用便益比が 1.0 以上であることが必要条件とされるため，費用便益分析の評価結果は，事務事業の採否に大きな影響を及ぼすようになってきた。このため，会計検査院は評価結果の信頼性を高めるため，評価結果を直接取り上げ，メタ評価の手法を用いて，便益項目，費用項目等の内容を検証し，必要に応じ費用便益比を試算したりして，不適切な事態がある場合にはその原因を分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査を行うようになってきた（1 件→9 件）（図表 7 の代表例 7 参照）。

図表７　報告事例の代表例

番号	件　名	内　容
1	東郷ダムの工事が完了していないため事業期間が長期化している国営東郷土地改良事業及び国営ふらの土地改良事業について，事後評価を行ってその結果を事業に適切に反映させるとともに，可能な限り経済的で効果的なかんがい用水の水源確保の方法を選定して事業効果の早期発現を図るよう意見を表示したもの（生産状況評価型）	農林水産省は，北海道富良野市において昭和 47 年度から，安定的な用水供給機能及び排水条件の確保により農業生産性の向上を図るため，国営東郷土地改良事業（東郷事業）を実施している。その事業内容は，受益地内の田及び畑にかんがい用水を供給するため，貯水池（東郷ダム）1 か所，頭首工 1 か所，揚水機 1 か所等を新設するもので，工事の完了予定時期は平成 21 年度となっている。また，同省は，富良野市等において 14 年度から，国営ふらの土地改良事業を実施している。その事業内容は，東郷ダムを改修するとともに，新たな区域の畑にかんがい用水を供給するため，揚水機 1 か所，幹線用水路 2 条等を新設するもので，工事の完了予定時期は 20 年度となっている。 東郷ダムでは，5 年度から 6 年度まで及び 9 年度から 10 年度までの 2 回にわたり貯水し，その安全性や貯水機能を確認するための試験を行っているが，いずれも想定を上回る漏水が確認されたため，工事を完了することができず，東郷事業の事業着手から 38 年を経過した現在でも安全に貯水することができない状態が続いており，両事業は完了していない。そこで，会計検査院は，両事業の事業計画で定められた受益地における水需要が現時点においても適切なものであるかどうか，営農状況及び水利用の状況から検査した。その結果，営農状況が両事業の事業計画の策定時から大きく変化していないこと，安定的にかんがい用水を利用できない状況が実際に発生していることなどから，両事業の事業計画で定められた受益地における計画用水量は現在も大きく変化していないと思料された。（平成 22 年度決算検査報告 382-390 頁）
2	相続財産を譲渡した場合における譲渡所得の課税の特例に係る租税特別措置について，特例を取り巻く状況が大きく変化していることを踏まえ，特例が有効かつ公平に機能しているかの検証を行った上で，相続税と所得税の負担の調整という本来の趣旨に沿ったより適切なものとするための検討を行うなどの措置を講ずるよう意見を表示したもの（利用状況評価型）	財務省は，相続税の課税対象となった相続財産の譲渡が相続の直後に行われる場合，特に相続税納付のために相続財産の譲渡が行われるときには，当該相続財産に対して課される相続税のほか，値上がり益である譲渡所得金額に対して所得税が相次いで課されることとなるため，相続税と所得税の負担の調整を図るため，昭和 45 年に相続財産に係る譲渡所得の課税の特例を創設した。その後，平成 5 年度の税制改正において，相続財産である土地等を譲渡した場合における取得費加算額については，「譲渡した相続財産に対応する相続税相当額」から「相続した全ての土地等に対応する相続税相当額」に拡大され，譲渡していない土地等に対応する相続税相当額も譲渡収入金額から控除されることとなった。 会計検査院は，5 年改正により土地等に係る取得費加算額が著しく増加したことから，取得費加算額の増加による所得税額への影響をみるため，特例適用者 21 年分 934 人及び 22 年分 1,032 人，計延べ 1,966 人を対象に，5 年改正前の制度による所得税額を試算した上で，現行制度における所得税額と比較を行った。その結果，5 年改正前の制度においては，土地等に係る取得費加算額は，譲渡した土地等に対応する相続税相当額が限度となるため，現行制度と比較して 785 億 9426 万余円少ない 424 億 5816 万余円となり，これにより譲渡所得金額は 1699 億 7579 万余円と試算される。そこで，同金額に現行の譲渡所得税率 15%を乗ずるなどして所得税額を算出すると 252 億 8343 万余円となり，現行制度の所得税額 135 億 0374 万余円はこれと比べて 117 億 7969 万余円軽減されていることになる。（平成 23 年度決算検査報告 159-168 頁）
3	グリーン家電普及促進対策費補助金等の効果等について（改善効果評価型・インパクト評価）	環境省等 3 省は，基金設置法人に対し補助金を交付して，グリーン家電普及促進基金を造成させ，省エネ性能の高いグリーン家電の普及促進を通じた地球温暖化対策の推進等を図るため，平成 21，22 両年度にグリーン家電の購入に対しエコポイントを付与するなどの事業を実施している。購入に伴い付与されるエコポイントは，様々な商品と原則として 1 ポイント 1 円換算で交換することができることとなっている。 3 省は，エコポイント事業を実施したことに伴う二酸化炭素排出量の増減の実績については算出していなかった。そこで，会計検査院は，エコポイント事業の実施前後において，二酸化炭素排出量がどれだけ増減したのか，一定の仮定条件の下で試算した。その結果，買換え分については，買換え前の製品よりも消費電力量が下がることから，冷蔵庫で 99 万 t の二酸化炭素排出量が減少することとなるなど，一定の二酸化炭素排出量の減少が認められたものの，新規購入については，二酸化炭素排出量が純増になり，例えば，エアコンでは 243 万 t の二酸化炭素排出量が増加していたことになる。これにより，申請されたエコポイント対象製品の合計では最大で 173 万 t の二酸化炭素排出量が増加していたことになる。（平成 23 年度決算検査報告 1053-1063 頁）
4	国産原材料サプライチェーン構築事業の実施に当たり，事業主体が事業実施計画を作成する際に，事業主体の構成員間での合意形成や生産物の需給に関する見通しの検討・予測等を十分に行わせることで適切な成果目標等を設定させ，これに基づいて採択することなどにより，事	農林水産省は，加工・業務用需要に対応した国産農畜産物の供給体制の整備を行い，加工・業務用途における国産農畜産物のシェアを向上させるため，生産者，中間事業者及び食品製造業者等を構成員とする国産原材料供給・利用協議会（協議会）等が事業主体となって実施する国産原材料サプライチェーン構築事業に対し補助金を交付している。協議会は事業実施計画の作成に当たり，計画承認年度の 3 年後を目標年度として，達成すべき成果目標を設定することとされている。この成果目標は，①協議会内取引段階において，協議会生産物の協議会内への出荷量を 10%以上増加させること，②全取引段階における販売金額を 5%以上増加させることなどとなっている。 会計検査院は，63 協議会が平成 24 年度を目標年度として実施した構築事業について，成果目標が達成されているかどうか，検査した。その結果，各取引段階における成果目標

	業が効果的に実施されるよう改善の処置を要求したもの（改善効果評価型・業績測定）	を全て達成していたのは19協議会で，残りの44協議会は，いずれかの取引段階において成果目標を達成していなかった。さらに，これらの44協議会のうち38協議会は，達成率が50%未満と低調となっており，この中には活動を中止したため，協議会生産物の生産量が事業実施前より減少するなどして達成率が0%以下となっている協議会が16協議会あった。（平成24年度決算検査報告420-425頁）
5	労働時間等設定改善推進助成金及び職場意識改善助成金について，その政策効果を測定するアウトカム指標を達成しているか否かの評価をより的確に行うため，正確なアウトカム実績を把握するための体制を整備するよう，また，支給後においても必要に応じて適切な支援を行うため，適時のフォローアップを行うよう意見を表示したもの（改善効果評価型・メタ評価）	厚生労働省は，中小企業における労働時間等の設定の改善を推進するため，中小企業事業主の団体及び事業主に対しそれぞれ助成金を支給している。同省は，平成21年度から23年度までの間に労働局から承認を受けた団体及び事業主に対し支給した各年度の助成金のアウトカム業績指標として，年休取得率の上昇度合い（3.55ポイント以上の上昇）及び所定外時間数の削減割合（10%以上の削減）を設定している。同省では，各年度においてアウトカム業績指標の実績値を収集して目標値と比較した結果，それぞれ達成されていたため，助成金の予算の概算要求を継続して行っている。 会計検査院は，21年度から23年度までの間に77団体及び1,160事業主に対し支給された助成金について，アウトカム業績指標の実績値が正確に把握されているかどうか，検査した。その結果，①助成開始前及び助成終了時の両方の時点において共に算出対象となっていた傘下事業主数が，当該団体の傘下事業主全体数の50%未満となっていた団体が，年休取得率で全体の52.0%，所定外時間数で全体の47.3%で見受けられたり，②年休取得率を厚生労働省が示している算出方法と異なる方法で算出していた団体が，全体の58.7%で見受けられたり，③雇用調整助成金を受給していて事業主が休業させた労働者を所定外時間数の算出対象に含めていたりしていて，正確な実績値の把握が行われていなかった。（平成23年度決算検査報告299-305頁）
6	二酸化炭素の排出抑制対策に係る補助事業の実施に当たり，排出抑制等のための目標量を設定させるなどして，事業を効率的，効果的に実施するよう意見を表示したもの（費用対効果評価型・コスト・パフォーマンス評価）	環境省は，エネルギーの使用に伴って発生する二酸化炭素（エネルギー起源CO_2）の排出抑制・削減を図るため，これらに資するために実施される様々な事業に対し補助金を交付している。補助事業の補助メニューについては，補助メニューを所掌する担当部局ごとに補助金交付要綱，事業実施要領等が定められている。平成17年度から21年度までの間に実施された補助メニュー18事業のうち14事業では，エネルギー起源CO_2の排出抑制・削減に係る適切な目標値と目標期間を設定し，目標期間終了時において，補助事業の実施により排出が抑制・削減されたエネルギー起源CO_2の実績値と比較することとされている。 会計検査院は，上記補助メニュー14事業で実施した103件の補助事業について，補助事業が完了した翌年度の実績値を用いてエネルギー起源CO_2を1t排出抑制・削減するために交付した補助金の交付額（CO_2抑制・削減単価）を算定した。その結果，補助メニュー間において24千円／tから36,762千円／tの開差が生じていたり，同一の補助メニューにおける補助事業間において548千円／tから140,949千円／tの開差（クールシティ中枢街区パイロット事業の例）が生じていたりしていた。補助メニューの目的が，すべてエネルギー起源CO_2の排出抑制・削減となっているにもかかわらず，補助メニューによってCO_2抑制・削減単価に1,000倍以上の開差が生じているのは，適切とは認められない。（平成22年度決算検査報告600-605頁）
7	森林整備加速化・林業再生基金事業における木造公共施設等整備及び木質バイオマス利用施設等整備の実施に当たり，事業採択の要件である費用対効果分析の算定方法を明確にするなどして，費用対効果分析が適切に行われるよう意見を表示したもの（費用対効果評価型・メタ評価）	林野庁は，間伐等の森林整備の加速化と間伐材等の森林資源を活用した林業・木材産業等の地域産業の再生を図るため，都道府県が行う木造公共施設等整備事業，木質バイオマス利用施設等整備事業等の森林整備加速化・林業再生基金事業（基金事業）に必要な基金の造成に要する経費に対し補助金を交付している。事業主体は基金事業を実施する場合には，事前評価において，費用対効果分析を行うこととされている。費用対効果分析は妥当投資額を総事業費で除することにより投資効率を算定するもので，投資効率が1.0以上となることが基金事業としての事業採択の要件の一つとされている。このうち，妥当投資額は年総効果額を還元率で除したもので，年総効果額については，事業ごとに複数の効果項目が定められており，効果項目ごとに算定した年効果額を合算して年総効果額を算定することとされている。 会計検査院は，246事業主体が平成21年度から23年度までの間に実施した基金事業について，費用対効果分析が適切に行われているかどうか，検査した。その結果，交流資源利用効果を整備された施設の勤務者等を含めて算定したり，住宅における地域材需要拡大効果を年間利用者の実人員ではなく述べ人員で算定したり，炭素排出抑制効果を改定前の二酸化炭素回収技術コストで算定したりなどしていた。そこで，これらの事態を踏まえて修正計算を行い，投資効率を試算したところ，木造公共施設等整備事業及び木質バイオマス利用施設等整備事業を実施した計61事業主体に係る70件において，当初1.0以上と算定されていた投資効率が事業採択の要件である1.0を下回ることとなった。（平成23年度決算検査報告428-436頁）

（出典）各年度の決算検査報告より筆者作成

4.7 課題

政策評価制度の導入は，有効性の検査において，検査テーマと評価手法にある程度の多様化をもたらし，会計検査の充実強化に資する検査環境を醸成したと評価できるが（図表 8 参照），有効性の検査を更に充実強化するためには，検査テーマと分析手法に関し次のような課題に取り組む必要がある。

図表 8　政策評価の影響

単位：件

類型	評価手法		検査テーマ／分析手法		Before（H7~11）	After（H20~24）
生産状況評価型	プログラム評価	プロセス評価	不適切な行政活動		0	16
			給付金等の不適切な算定（量）		1	9
			施設等の不良・欠陥（質）		1	24
			施設整備等の未着手・未完了（タイミング）		4	18
	計				6	67
利用状況評価型	プログラム評価	プロセス評価	施設・基金等の未利用・低利用		14	174
			施設・基金等の要件に反する利用		4	9
			施設・基金等の目的外利用		2	6
			施設等の処分		0	2
			租税特別措置等の適用状況		0	6
	計				20	197
改善効果評価型	プログラム評価	インパクト評価	比較グループ無し	受益者評価	0	0
				単純事前・事後比較モデル	4	11
				パネル・モデル	0	0
				時系列モデル	0	0
				クロスセクション・モデル	0	0
			比較グループ有り	一般指標モデル	0	1
				統計的等化モデル	0	4
				マッチング・モデル	0	0
				回帰・分断モデル	0	0
				ランダム実験モデル	0	0
		小計			4	16
	業績測定				2	6
	メタ評価				0	6
	計				6	28
費用対効果評価型	プログラム評価	コスト・パフォーマンス評価	費用分析		0	0
			費用効果分析		0	1
			費用便益分析		0	0
		小計			0	1
	メタ評価				1	9
	計				1	10
合計					33	302

（注）改善効果評価型では，1 報告事例において複数の評価手法又は分析手法を用いている場合があるため，計及び合計は図表 5，図表 6 とは一致しない。
（出典）筆者作成

(1) 検査テーマ：規制の検査

各府省は政策評価制度の導入後，19 年 10 月から規制の新設又は改廃に係る政策を行う場合は，事前に評価を行うことを義務付けられた。事前評価では，規制の新設又は改廃を行わない場合に生じると予測される状況をベースラインとして設定し，費用及び便益の推計は，ベースラインと，規制の新設又は改廃を行った場合に生じると予測される状況とを比較することによって行われる。費用には，①遵守費用（規制を受ける国民や事業者が規制を遵守するために負担する費用），②行政費用（規制主体において発生する規

制の導入に要する費用と導入後に要する費用），③その他の社会的費用が含まれる。事前評価では，費用及び便益の推計後，定性的又は定量的な分析手法により，規制によって得られる便益が，規制がもたらす費用を正当化できるかどうかが評価される。

規制は直轄事業，補助事業，租税特別措置等と同様に重要な政策手段であり，政策評価でも，規制の事前評価が制度化されたが，有効性の検査の実績は，今までのところ皆無である。規制の事前評価においても，政策評価制度の浸透に伴い，費用及び便益の定量化又は金銭価値化が進み，費用効果分析，費用便益分析等の定量的な分析手法が用いられるようになることが予想される。このような検査環境が醸成された場合には，会計検査院も規制を検査テーマとして取り上げ，利用状況評価型の検査で規制の適用状況を検査したり，費用対効果評価型の検査でメタ評価の手法を用いて便益項目，費用項目等の内容を検証し，必要に応じ費用便益比を試算したりして，不適切な事態がある場合にはその原因を分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査に取り組むことが考えられる。

（2）検査テーマ：施策の検査

各府省は政策評価制度の導入後，政策評価と行政事業レビューとの連携を図るため，目標管理型の政策評価を行うこととされている。目標管理型の政策評価とは，施策レベルを対象に業績測定の手法を用いて，事前に設定された目標の達成状況を評価するもので，24 年度から，府省共通の標準様式で事前分析表及び政策評価書が作成されている。事前分析表では，施策別に概要，達成すべき目標が明らかにされ，その達成状況を測定するため，定量的な業績指標で基準値，目標値及び目標期間が設定されている。さらに，事前分析表では，各施策の政策手段となる事務事業別に概要，予算額等が明らかにされている。

有効性の検査は，直轄事業，補助事業，租税特別措置等の個々の事務事業を対象に行っており，施策レベルを対象に行った検査の実績は，今までのところ見当たらない。施策は通常，複数の事務事業を政策手段としているため，一定の資源を，効果のより高い，あるいは費用対効果のより高い政策手段に配分するためには，事務事業別に施策への貢献度を分析する必要がある。今後，目標管理型の政策評価の浸透に伴い，会計検査院は各府省の施策レベルの業績測定の評価結果を活用することが可能となるため，達成度の低い施策を個別に取り上げ，達成度の低い原因を事務事業レベルまで遡って分析するとともに，事態を改善するための処置を要求する検査に取り組むことが考えられる。

（3）検査テーマ：統一性又は総合性を確保する検査

総務省は政策評価制度の導入後，2 以上の府省に共通するそれぞれの政策であってその政府全体としての統一性を確保する見地から評価する必要があるもの，又は 2 以上の府省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見地から評価する必要があるものについて，統一性又は総合性を確保するための評価を行うとされている [9]。統一性確保評価では，政府全体としての方針を統一的に推進するため，各府省の政策がどの程度政府の統一方針に沿って実施されていたのかが評価される。また，総合性確保評価では，政府全体としての方針を総合的に推進するため，各府省の政策が総体としてどの程度効果を発現していたのかが評価される。

有効性の検査において，統一性確保評価に相当するものは，今までのところ見当たらず，また，総合性

[9] 総務省は 25 年度までに 23 件の統一性又は総合性を確保するための評価を行っている（総務省（2014）表 1（4-5 頁））。このうち，統一性確保評価は 3 件，総合性確保評価は 20 件となっている。

確保評価に相当するものは，情報通信等の一部の政策分野で実績が見られるもの[10]，他の政策分野では見当たらない。政府は今後も，国民生活や社会経済に発生した課題を解決するため，閣議決定等により政府全体としての方針を決定した後，府省横断的に既存の政策を見直したり，新たな政策を実施したりすることが考えられる。会計検査院の検査課は，基本的に府省別の組織編制になっているが，府省横断的な検査を行う検査課も設置されていることから，これらの検査課では，政府全体としての方針を推進させるため，統一性又は総合性を確保するための検査に取り組むことが考えられる。

(4) 分析手法：インパクト評価の高度化

直近の5カ年度分の改善効果評価型の検査25件のうち，インパクト評価の手法を用いたのは16件で，採用した分析手法としては，単純事前・事後比較モデルが11件で，最も多い。このモデルは，簡便であるため採用しやすいが，アウトカム業績指標に生じる外部要因の影響を取り除けないため，分析手法としての信頼性は高くない。この分析手法を採用できる前提条件は，もし政策を実施しなければ，アウトカム業績指標の事前と事後の実績値が同じ水準になるであろうと十分に予想できる場合である。また，政策のインパクトは，実施直後に現れるとは限らないため，インパクトが現れるまで一定の期間を要すると見込まれる政策については，採用できない。

インパクト評価の分析手法には，図表8のようなものがあるが，それぞれ分析結果の信頼性，分析に要するコスト，前提条件等が異なる。インパクト評価において，アウトカム業績指標に生じる外部要因の影響を取り除くことは，分析結果の信頼性を高めるためだけではなく，効果が発現していない場合の原因分析と，事態の改善を図るための処置を検討する上で重要なポイントとなる。会計検査院は各府省の評価の枠組みを活用してインパクト評価を行う場合でも，政策の特性等に応じ信頼性のより高い分析手法を採用する必要がある。

(5) 分析手法：コスト・パフォーマンス評価の高度化

直近の5カ年度分の費用対効果評価型の検査10件のうち，コスト・パフォーマンス評価の手法を用いたのは1件で，採用した分析手法は，費用効果分析である。この分析手法は，効果と費用が必ずしも金銭価値化されないため，分析結果だけでは，政策が投入した資源以上の効果を国民生活や社会経済に与えたかどうかを判断することはできない。政策を達成するための政策手段が複数あった場合，これらの政策手段相互間の相対的なコスト比較や効果比較ができるだけである。コスト・パフォーマンス評価の本来の目的を果たすためには，費用便益分析を採用して費用及び便益の金銭価値化を行い，費用便益比を算定することが不可欠である。

会計検査院は昭和61年4月に会計検査問題研究会を設け，その研究成果を平成2年1月に「業績検査に関する研究報告書」として取りまとめたが，政策評価の先駆的研究とされている（山谷（2002）5頁）。この報告書では，費用便益分析等の分析手法が紹介され，道路整備，土地改良，河川整備等の公共事業だけではなく，公共職業訓練事業においても，事例研究が行われている。会計検査院は各府省の評価の枠組み

[10] 代表例として「人事・給与等業務・システム，調達業務の業務・システム並びに旅費，謝金・諸手当及び物品管理の各業務・システムの3の府省共通業務・システムにおける最適化の進捗状況等について」（平成23年度決算検査報告1074-1087頁）がある。この報告事例では，政府は「電子行政推進に関する基本方針」（平成23年8月IT戦略本部決定）で，情報通信技術を活用した行政の電子化により，行政事務の抜本的な効率化を図るという方針を立てているにもかかわらず，3の府省共通業務・システムにおいて，参加府省の運用開始が大幅に遅延している事態を指摘している（生産状況評価型）。

を活用してコスト・パフォーマンス評価を行う場合でも，過去の研究成果やメタ評価の経験を生かしながら費用便益分析を採用する必要がある。

（6）分析手法：メタ評価の高度化

メタ評価には，①評価の質的管理，②第三者による評価結果の再検証，③評価結果の統合（Evaluation Synthesis）の3つのタイプがある。直近の5カ年度分の改善効果評価型の検査25件及び費用対効果評価型の検査10件のうち，メタ評価はそれぞれ6件，9件となっているが，いずれも②のタイプとなっている。②のタイプは，個々の政策に関して行われた一次評価の内容について，その妥当性を検証する手法である。他の評価手法と異なり，自ら政策の評価設計を行う必要がないため，比較的採用しやすいが，個々の評価報告書の評価結果に関する信頼性についての情報しか提供できない。

③のタイプのメタ評価は，類似の複数の評価結果を検証して，総合的な評価的結論を導き出すために採用される。つまり，一次評価の対象となった政策について，可能な限りの評価報告書を収集し，比較したり，総合的に分析したりして，政策がもたらす平均的なインパクトの幅を推定する手法である。会計検査院は各府省の評価結果を直接取り上げ，メタ評価を行う場合でも，個々の評価報告書の評価結果を検証するだけではなく，政策がもたらしたインパクトを分析するため，③のタイプのメタ評価に取り組む必要がある[11)]。

5.　おわりに

先行研究の多くは，政策評価制度が導入された後の会計検査の在り方について，政策評価が有効に機能するための会計検査を行うことや，政策評価がもたらす評価情報を活用した会計検査を行うことを提言していた。政策評価制度の導入が有効性の検査にどのような影響を与えたのかを分析したところ，前者に関しては，メタ評価の手法を用いて，評価結果の信頼性を高めるための検査を行っていた[12)]。また，後者に関しては，各府省の評価の枠組みの中でインパクト評価，コスト・パフォーマンス評価及び業績測定の手法を用いて，効果を定量的に分析する検査を行っていた。さらに，未着手・未完了の事務事業を積極的に取り上げたり，租税特別措置等の適用状況を新規に取り上げたりして，政策評価の動きに連動した検査テーマを取り上げるようにもなっていた。このように，政策評価制度の導入は，有効性の検査において，検査テーマと評価手法にある程度の多様化をもたらし，会計検査の充実強化に資する検査環境を醸成したと評価できる。

政策評価制度はその導入から10余年が経過したものの，目標管理型の政策評価の取組にみられるように，未だに進化・発展を遂げている。政策評価制度の浸透は，各府省にPDCAサイクルを通じたマネジメントの向上をもたらすだけではなく，会計検査院に有効性の検査に有用な評価情報をもたらす。なぜなら，

---

11) 米国会計検査院（GAO）は1960年代後半からプログラム評価に取り組んでいるが，評価手法として用いているのは，プロセス評価と各府省の行ったプログラム評価のメタ評価であり，インパクト評価，コスト・パフォーマンス評価を用いることは極めて稀とされている（三菱UFJ（2006）75-76頁）。GAOは議会からの検査要請を受け，プログラムの実施状況と効果の発現状況に関する評価情報を提供するため，②のタイプのメタ評価だけではなく，③のタイプのメタ評価（Evaluation Synthesis）も行っている（GAO（1992）p.7）。

12) 分析対象年度には含まれていないが，会計検査院は平成12年度決算検査報告において，第4章の特定検査対象に関する検査状況に「公共事業の再評価について」を掲記した。この報告事例は，公共事業の再評価が政策評価制度の導入に先行して実施されており，導入後は，各府省の評価の枠組みの中で重要な役割が期待されていたことから，その運用状況を包括的に検査し，優良事例及び不適切事例を紹介することなどにより，制度の定着と質的向上に貢献することを目指したものである。従って，会計検査院は評価情報の保証を除き，先行研究の提言に沿った検査を行ってきたことになる。

有効性の検査において，プロセス評価の手法を用いるためには，検査の規準となるロジック・モデルが必要であり，また，インパクト評価等で定量的な分析手法を採用するためには，効果を測定するためのアウトカム業績指標とその実績値が必要になるからである。会計検査院は会計検査の充実強化を図るため，今後も，政策評価制度の動きを注視しながら，検査テーマの多様化を図ったり，分析手法の高度化を図ったりしていく必要がある。

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，18-25 頁。

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』第 24 号，103-126 頁。

東信男（2002a）「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』第 25 号，195-218 頁。

東信男（2002b）「NPM における会計検査院の役割－その国際的動向－」『会計検査研究』第 26 号，257-279 頁。

東信男（2005a）「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』第 31 号，253-275 頁。

東信男（2005b）「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－」『会計検査研究』第 32 号，245-254 頁。

東信男（2011）『会計検査院の検査制度』中央経済社。

牛島博久（2001）「政策評価－行革先進国の経験から何を学ぶべきか－」『レファレンス』第 608 号，51-57 頁。

会計検査院（2008）『日本国憲法下の会計検査院 60 年のあゆみ』。

会計検査院（2012）『会計検査基準（試案）』。

会計検査問題研究会（1990）『業績検査に関する研究報告書』。

金井利之（2002）「会計検査院と政策評価－会計検査活動と基本方針・各省庁等政策評価・有効性検査との離隔距離－」『年報行政研究（行政の評価と改革）』第 37 号，60-83 頁。

関田康慶・加藤由美（2001）「政策・施策評価システムの設計と評価方法」『会計検査研究』第 24 号，21-44 頁。

総務省（2005）『政策評価に関する基本方針』。

総務省（2014）『平成 25 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』

平松英哉（2001）「議院内閣制下の会計検査院による「政策評価」－英国会計検査院の動向に着目して－」『同志社法学』第 53 巻 2 号，126-155 頁。

龍慶昭・佐々木亮（2004）『「政策評価」の理論と技法』多賀出版。

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社（2006）『欧米先進国における有効性検査の手法と事例に関する調査研究』（平成 17 年度会計検査院委託業務報告書）。

山本清（2000）「政策評価と会計検査」『公共政策』1-10 頁。

山本清（2002）「政策評価とガバナンス」『公共政策研究』第 2 号，26-39 頁。

山谷清志（2002）「わが国の政策評価－1996 年から 2002 年までのレビュー－」『日本評価研究』第 2 巻 2 号，3-15 頁。

General Accounting Office (1992) The Evaluation Synthesis.