

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	政策効果の定量的把握
他言語論題 Title in other language	Quantitative Evaluation of Program Effects
著者 / 所属 Author(s)	岩本 康志 (Iwamoto, Yasushi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 経済産業調査室主任
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	825
刊行日 Issue Date	2019-10-20
ページ Pages	01-28
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	政策評価では、できる限り政策効果を定量的に把握することとしているが、定量化は十分ではなく、政策分野によって差が見られる。どの程度定量化されているかも十分に定量的に把握されていない。

\* 掲載論文等は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 政策効果の定量的把握

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 経済産業調査室主任 岩本 康志

## 目 次

はじめに

### I 政策評価制度における政策効果

- 1 政策評価制度
- 2 政策評価の政策評価
- 3 事業評価における政策効果の定量的把握の実態
- 4 政策効果の把握の評価基準
- 5 実績評価における政策効果の定量的把握の実態

### II 費用便益分析、経済効果、乗数効果

- 1 費用便益分析
- 2 経済効果
- 3 乗数効果

### III 公共事業の事業評価

- 1 公共事業の事業評価
- 2 費用便益分析と多基準分析
- 3 公共事業評価の方法

### IV その他分野の事業評価

- 1 政府開発援助の事業評価
- 2 租税特別措置の事業評価
- 3 規制の事業評価
- 4 研究開発の事業評価

### V 目標管理型評価

おわりに

キーワード：政策効果、定量化、政策評価、事業評価、費用便益分析、規制影響評価

## 要 旨

- ① 政策評価制度は、行政機関が自ら行う政策を自己評価するもので、政策効果を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し、必要性、効率性又は有効性の観点等から評価するものとされている。政策効果が定量的に把握されていないと、政策の選択についての客観的情報が不足したり、政策で何を達成したのかが確認しづらくなる。本稿では、政策評価制度において政策効果がどの程度定量的に把握されているのか、についての定量的な情報を収集して、一覧する。
- ② 「政策評価制度において政策効果がどの程度定量的に把握されているのか」は「評価の評価」の1つの視点であるが、「その視点に立って現状が定量的に把握されているか」を問う視点は「評価の評価の評価」とも言える。評価専担機関である総務省が行っている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（客観性担保評価）活動からは、定量的な把握が不十分であることの定性的な状況は窺えるが、そのことの定量的な情報は断片的であり、全体像は必ずしも明らかではない。
- ③ 政策効果を測定するものとされる事業評価が義務付けられている特定5分野であっても、政策効果の定量化・金銭価値化の程度には差があり、その順は公共事業、政府開発援助、租税特別措置、規制、研究開発となる。定量化に差がある理由には分野によって定量化の難度が違うことも考えられるが、例えば我が国では定量化が進んでいない規制分野は、外国では定量化・金銭価値化が進んでいる例が多いことから、分野の難度だけでは定量化の進展の違いは説明できない。分野によって取組の程度の差が存在する可能性も考えられる。
- ④ 事業評価では政策効果はアウトプットとアウトカム間の因果関係を指すが、政策評価制度の大半を対象とする目標管理型評価では、政策効果はアウトカム自体を指し、アウトカムの定量化に焦点が当たっている。EBPMの中ではアウトプットとアウトカムの関係としての政策効果を示す証拠が重視され、その関係を示すロジックモデルの適用が政策評価制度で推進されているが、これは現在の目標管理型評価の体裁とは親和的ではなく、EBPMの推進が政策効果の定量的把握の進展にどの程度貢献することになるのかは不透明である。

## はじめに

行政改革会議は平成9年12月に取りまとめた最終報告で政策評価の導入を提言し、平成13年の中央省庁等改革の柱の1つとして国の政策評価制度が導入された。同年6月には、「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」）が制定され、平成14年4月から施行された。政策評価制度は、行政機関が自ら行う政策を自己評価するもので、政策効果を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し、必要性、効率性又は有効性の観点等から評価するものとされている<sup>(1)</sup>。

政策効果を定量的に把握することが重要となるのは、費用便益分析等の手法によって政策を採択する際や、政策で何が達成されたかを確認するために必要だからである。定量的ではなく定性的に把握されていると、政策の選択についての客観的情報が不足したり、政策で何を達成したのかが確認しづらくなる。政策効果が定性的にも把握されていなければ、何のために政策を実施しているのかすら不明になる。

政策評価制度の中で政策効果の定量的把握がどの程度行われているかの実態や、どのような課題があるかを把握することは、政策効果の把握の活動を評価するという意味での「評価の評価」活動に当たる。これは、総務省が行っている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（客観性担保評価）活動によってある程度、知ることができる<sup>(2)</sup>。その中では、初期から政策効果の定量的把握は不十分であるとの指摘があり<sup>(3)</sup>、制度発足から20年近く経つ現状でも課題があるとされる。しかし、この課題についての定性的な記述はあっても、定量的な情報は必ずしも十分に示されておらず、「政策効果が定量的に把握されているか」が定量的に把握されているとは言い難い状況にある。「政策効果が定量的に把握されているか」という問題意識を持った調査には、平成27年度に実施された会計検査院の検査<sup>(4)</sup>（以下「会計検査院検査」）があり、独自の有益な情報が示されている。しかし、このことは裏返すと、政策評価制度自体では的確な把握がなされていないことを意味する。

本稿の目的は、政策評価制度の中で政策効果がどのように定量的に把握されているのかについての定量的な情報を収集して、一覧することにある。制度発足から状況が変化することで、

---

\* 本稿のインターネット情報は、令和元年8月30日現在のものである。

- (1) 政策評価法第3条第1項は「行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又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、自ら評価するとともに、その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。」とし、同条第2項第1号で「政策効果は、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。」と規定している。
- (2) 客観性担保評価については、政策評価法第12条第2項に「総務省は、行政機関の政策評価の実施状況を踏まえ、当該行政機関により改めて政策評価が行われる必要がある場合若しくは社会経済情勢の変化等に的確に対応するために当該行政機関により政策評価が行われる必要がある場合において当該行政機関によりその実施が確保されないと認めるとき、又は行政機関から要請があった場合において当該行政機関と共同して評価を行う必要があると認めるときは、当該行政機関の政策について、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ものとする。」と規定されている。これまで客観性担保評価そのものは実施されたことはなく、評価活動の一環として「審査」と「点検」が行われている。
- (3) 本稿 I.3, 5.
- (4) 会計検査院「各府省等における政策評価の実施状況等について」2015.12. <[http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/2712\\_10\\_zenbun\\_01.pdf](http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/2712_10_zenbun_01.pdf)>

実態や課題を把握することの重要性が増してきている。第1の変化は、事業評価を義務付けられる分野に規制、租税特別措置が追加されたことである。これらの分野では政策効果の定量化が十分ではないという課題を抱えている。第2の変化は、平成29年度より、証拠に基づく政策立案(Evidence-based policy making: EBPM)への取組が始まったことである。ここでのEBPMとは、「(1) 政策目的を明確化させ、(2) その目的のため本当に効果が上がる行政手段は何かなど、当該政策の拠って立つ論理を明確にし、これに即してデータ等の証拠を可能な限り求め、「政策の基本的な枠組み」を明確にする取組」(下線省略)である<sup>(5)</sup>。因果関係としての政策の効果の検証は、EBPMでの狭義の証拠(エビデンス)として重要視されている<sup>(6)</sup>。

本稿の構成は以下のとおりである。Iでは、本稿の問題意識の範囲で、政策評価制度を概説するとともに、総務省による客観性担保評価活動と会計検査院検査の資料を中心に、政策効果の定量的把握の全体像を概観する。政策分野によって、定量化の程度には大きな差があることを見る。IIでは、政策効果の定量的尺度としてよく用いられる費用便益分析と経済効果の関係を整理し、政策効果として何が把握されるべきかという問題を検討する。IIIでは公共事業、IVでは事業評価を義務付けられたその他の政策分野において、政策効果の定量的把握についての現状の課題を概観する。Vでは、目標管理型評価<sup>(7)</sup>の現状の課題を見る。

## I 政策評価制度における政策効果

### 1 政策評価制度

#### (1) 行政機関による自己評価

政策評価には、政策を実施する行政機関が自ら行う自己評価と、それ以外の機関が行う第三者評価がある。政策評価法による政策評価は自己評価が中心になるが、一部に総務省による第三者評価がある。第三者評価を行う際には、総務省は評価専担機関と呼ばれる。政策評価法では行政機関による評価について、国会が報告を受ける、と規定されている<sup>(8)</sup>。

政策評価の方式は、総合評価<sup>(9)</sup>、実績評価<sup>(10)</sup>、事業評価<sup>(11)</sup>の3種類に分類されている。様々

(5) 内閣官房行政改革推進本部事務局「EBPMの推進について」(第4回EBPM推進委員会資料)2019.9.9. 首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/ebpm/dai4/siryoi1.pdf>>

(6) 津田広和・岡崎康平「米国における Evidence-based Policymaking (EBPM) の動向」『RIETI Policy Discussion Paper Series』18-P-16, 2018.11, pp.6-8. <<https://www.rieti.go.jp/jp/publications/pdp/18p016.pdf>>

(7) 「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日政策評価各府省連絡会議了承) 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000266288.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000266288.pdf)> では、目標管理型評価は、「実績評価方式を用いた政策評価及びあらかじめ設定された目標の達成度合いについて評価する内容を含む、いわゆる「施策」レベルの政策の事後評価」とされている。

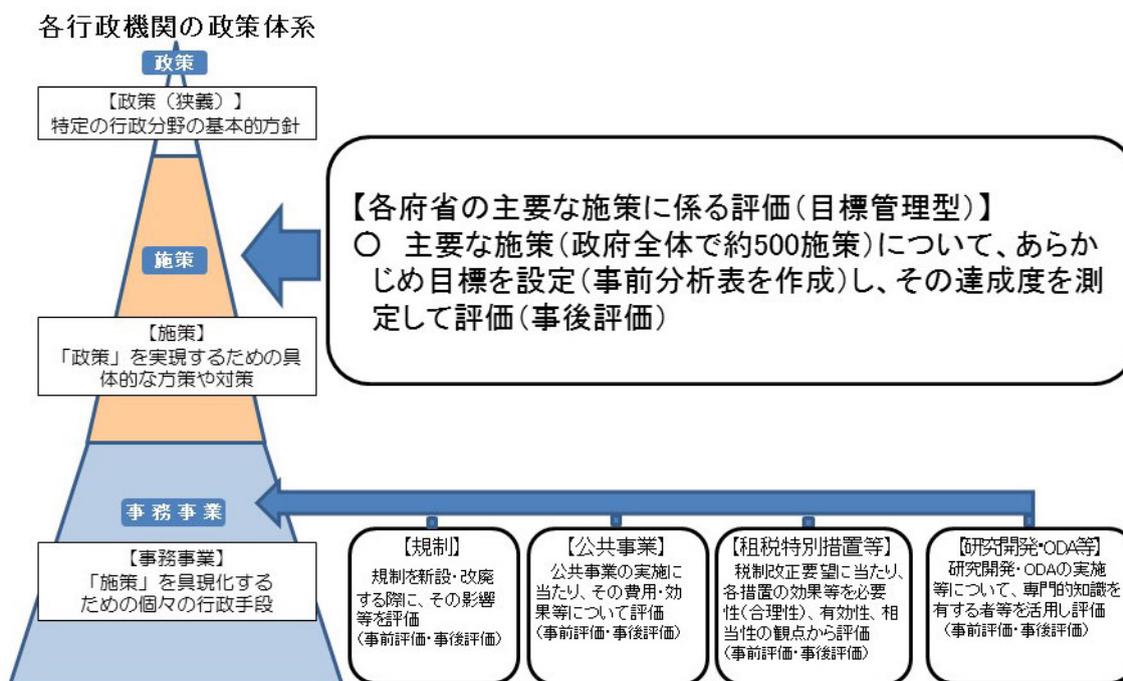
(8) 政策評価法第19条で「政府は、毎年、政策評価及び第12条第1項又は第2項の規定による評価(以下「政策評価等」という。)の実施状況並びにこれらの結果の政策への反映状況に関する報告書を作成し、これを国会に提出するとともに、公表しなければならない。」とされている。

(9) 総合評価は、行政学での「プログラム評価」に基づいたもので、「政策評価に関する基本方針」(平成17年12月16日閣議決定)では「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様々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。

(10) 実績評価は、行政学での「業績測定」に基づいたもので、「政策評価に関する基本方針」(同上)で「政策を決定した後に、政策の不断の見直しや改善に資する見地から、政策の目的と手段の対応関係を明示しつつ、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。

な種類の政策（後述の「政策（狭義）」と区別する場合は「政策（広義）」と呼ばれる。）は、ピラミッド状に体系づけられ、上位から政策（狭義）、施策、事務事業、の3種類に分類される<sup>(12)</sup>（図）。この分類は厳密に適用されるものではないが、総合評価は政策（広義）、実績評価は施策、事業評価は事務事業のレベルに概ね対応するという整理がされている。

図 各府省が行う評価の概要



（出典）「各行政機関の政策体系」総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000557052.jpg](http://www.soumu.go.jp/main_content/000557052.jpg)>

政策評価制度に関わる審議会としては平成11年に、総務省に政策評価・独立行政法人評価委員会政策評価分科会が設置されていたが、平成27年5月に政策評価審議会に継承された。同審議会には、政策評価制度部会が設置され、さらに同部会の下に、目標管理型評価ワーキンググループ、規制評価ワーキンググループ、公共事業評価ワーキンググループが設置された。

また、平成24年度からは政策評価制度とは別に発足した行政事業レビューの連携の取組が始まり、政策評価制度の実績評価が施策レベルに、行政事業レビューがその下部の事務事業レベルに対応する形に整理され、実績評価の事前分析表と行政事業レビューシートの事業名と事業番号が共通化された。現在は、実績評価は後述する目標管理型の政策評価に取って代わり、政府全体で約500の施策で実施される一方で、約5,000事業を対象に行政事業レビューが行われている<sup>(13)</sup>。

(11) 事業評価は、「政策評価に関する基本方針」（同上）で「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、当該事業又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ら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又は上位の目的に照らして妥当か、行政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、必要に応じ事後の時点で事前の時点に行った評価内容を踏まえ検証する方式」とされている。

(12) 「政策評価の実施に関するガイドライン」（平成17年12月16日政策評価各府省連絡会議了承、平成27年4月1日一部改正）総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000354069.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000354069.pdf)>

(13) 内閣官房行政改革推進本部事務局「これでわかる！行政事業レビュー（平成26年度版）—PDCAで国の「仕事」を改善する—」2015.6.18. <[https://www.gyokaku.go.jp/review/img/review\\_summary.pdf](https://www.gyokaku.go.jp/review/img/review_summary.pdf)>

表1は、政策評価が法制化された平成14年度以降の評価実施件数の推移をまとめたものである。時期によって分類方法が変化しているが、直近の平成30年度分の表記に合わせて、過去の計数を整理し直している。表では、まず事前評価と事後評価に分類し、それぞれを政策分野別に分類している。当初は公共事業の評価実施件数が非常に多かったが、その後評価対象が精選されることで、平成21年度以降は全体の評価件数は2,000件台で推移している。

表1 方式別政策評価の推移

(合計・事前評価)

年度	合計	事前評価						
		研究開発	公共事業	政府開発 援助	規制	租税特別 措置	一般分野	
							新規事業	新規施策
平成14(2002)	10,930	124	6,935				112	182
平成15(2003)	11,177	143	4,749	25			114	214
平成16(2004)	9,428	197	4,564	38			127	221
平成17(2005)	9,796	318	3,856	30			133	224
平成18(2006)	3,940	145	802	35			126	143
平成19(2007)	3,709	158	686	40	138		121	112
平成20(2008)	7,088	145	963	46	157		131	104
平成21(2009)	2,645	183	316	59	107		88	165
平成22(2010)	2,922	160	320	39	68	193	53	73
平成23(2011)	2,748	167	294	58	92	141	25	31
平成24(2012)	2,631	148	362	65	62	139	10	67
平成25(2013)	2,559	197	252	67	188	199	54	
平成26(2014)	2,432	155	348	63	109	138	54	
平成27(2015)	2,657	138	388	90	129	79	39	
平成28(2016)	2,130	96	397	69	128	151	17	
平成29(2017)	2,126	118	355	79	154	80	14	
平成30(2018)	2,670	77	1,237	54	98	117	22	

## (事後評価)

年度	事後評価												
	実施中の政策（未着手・未了を除く）					未着手・未了			完了後・終了時				
	一般分野					規制	租税 特別 措置	研究 開発	公共 事業	政府 開発 援助	研究 開発	公共 事業	一般 分野
	目標管理型 評価		左記以外										
	実績 評価 方式	総合 評価 方式	実績 評価 方式	総合 評価 方式	事業 評価 方式								
平成 14 (2002)			554	148	77				1,657			1,141	
平成 15 (2003)			731	29	120				3,445			1,607	
平成 16 (2004)			754	137	147				1,710			1,533	
平成 17 (2005)			679	104	116				2,011			2,325	
平成 18 (2006)			492	93	108				1,141			855	
平成 19 (2007)			392	114	49				931			968	
平成 20 (2008)			312	69	39				4,236			886	
平成 21 (2009)			297	65	27				551			787	
平成 22 (2010)			307	58	40	2	31		644			934	
平成 23 (2011)			299	46	43	11	25		720			796	
平成 24 (2012)	297	20	2	17	22	7	30		454			929	
平成 25 (2013)	349	19	0	14	8	3	28		536	7	407	227	4
平成 26 (2014)	296		1	12	10	1	7		552	8	490	184	4
平成 27 (2015)	303			12	10	0	47		426	13	772	209	2
平成 28 (2016)	250			14	3	0	40	1	571	18	208	159	8
平成 29 (2017)	300			6	3	36	11		563	23	209	171	4
平成 30 (2018)	218			12		23	56	1	403	14	174	160	4

(出典) 総務省『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』各年版 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/seisaku\\_n/nenji\\_houkoku.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/nenji_houkoku.html)> を基に筆者作成。

事前評価は事業評価方式で実施され、実施が義務付けられる特定分野が拡充されてきた。当初の平成 14 年度に研究開発と公共事業、平成 15 年度に政府開発援助が導入された後、平成 19 年度に規制、平成 22 年度に租税特別措置が義務付けられ、現在の 5 分野（以下「特定 5 分野」）となっている。特定 5 分野以外（一般分野）の事業評価は、初期に 300 件を超えていたが長期にわたり減少傾向にあり、直近の平成 30 年度は 22 件と少数である。

事後評価は当初は、総合評価、実績評価、事業評価の 3 方式に分類されていたが、平成 24 年度から導入された目標管理型評価が、実績評価に取って代わっている。目標管理型評価以外の事後評価の大半は特定 5 分野の事業評価である。目標管理型評価以外の一般分野は減少傾向に

あり、直近の平成 30 年度で 12 件である。

図ではこうした現状を反映して、総合評価方式と一般分野の事業評価は省略されている。本稿でも、こうした実態に沿い、事前評価が義務付けられている、特定 5 分野の事業評価の定量的把握の現状を見た後、目標管理型評価の定量的把握の現状を見る。

## (2) 評価専担機関としての総務省による評価

総務省は、統一性又は総合性を確保するための評価（統一性・総合性確保評価）と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（客観性担保評価）を行っている。本稿の目的と関連するのは、後者の評価活動である。政策効果の定量化を図るのは所管官庁であるが、総務省の役割には、統計をまとめることによってその実態を把握することと、評価書の点検を通して改善を促すことの 2 つがある。当初は実施形式の点検（要件審査）と内容に係る点検（内容点検）があったが、平成 22 年度から点検として一本化され、全体に関する定量的情報を把握できる総括的審査はこのときに終了し、現在は公共事業、規制、租税特別措置の 3 分野の評価書について点検が行われている。その詳細は、ⅢとⅣのそれぞれの項で説明する。

## (3) 事業評価と実績評価における政策効果

政策評価法では、政策効果は「当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響」と定義されている<sup>(14)</sup>。客観性担保評価活動の一環である審査では、政策効果は、「いわゆるアウトカム（国民生活や社会経済に与える影響としての政策の成果）を指している」としている<sup>(15)</sup>。文章では分かりづらいが、審査で政策効果の定量化の状況を把握する作業を見ると、事業評価と実績評価では政策効果が違った意味で用いられていることが分かる。

公共事業を中心にして事業評価で用いられている費用便益分析では、政策効果とはアウトプット（行政活動に投入された資源（インプット）により行政が産出したサービス）<sup>(16)</sup>がアウトカムに与える影響を指している。事業評価での事前評価では、これは政策によって得ようとする効果、あるいは費用に対する効果という意味で使われている。

一方、実績評価は、アウトカムに着目した目標を設定して、達成度合いを定量的に把握する方式となる。このことから、後述するようにアウトカム指標の定量化に関しての審査がされている。混同が生じないように、実績評価での関心を「アウトカム指標の定量的把握」と呼ぶことにし、アウトプットとアウトカムの関係である「政策効果の定量的把握」と区別することにする。

## 2 政策評価の政策評価

政策評価制度も国の施策の 1 つであり、政策評価制度による評価を受けている。目標を適切に設定するために平成 24 年度より導入された事前分析表に見る経緯は以下のとおりである。政策評価は、総務省の政策「行政評価等による行政制度・運営の改善」に含まれる施策であり、施策目標「政策評価の推進により、効果的かつ効率的な行政の推進、国民への説明責任を果たすこと」に相当する。府省別に政策が整理されているため、評価専担機関としての総務省が行

(14) 政策評価法第 3 条第 1 項 前掲注(1)

(15) 総務省行政評価局『各府省が実施した政策評価についての審査—平成 14 年度総括—』2003.7, p.3.

(16) 同上

う政策評価がその評価対象にあるが、間接的に行政機関の行う政策評価全体の評価にもなる。

事前分析表での測定指標は改廃が激しいが、比較的継続したものであり、かつ、本稿の問題意識と関係するのは、客観性担保評価活動における課題の指摘状況の指標である。最初に設定されたのは、平成 25 年度に設定された指標「客観性担保評価活動（政策評価の点検）の対象とした評価（評価マニュアルを含む。）のうち、課題を指摘する必要がなかったものの割合」である。平成 24 年度の実績値を 45% として、平成 25 年度に 50%、平成 29 年度に 70% 程度とする目標が設定された<sup>(17)</sup>。政策効果が定量化されておらず、それに関する説明が十分でない場合には指標で把握されるので、この指標は政策効果の定量化に関係している。しかし、この指標からどの程度定量化されているかを読み取ることはできない。平成 26 年度の前分析表では、評価の対象が変化した指標「客観性担保評価活動の一環として点検を実施している 3 分野に係る政策評価について、点検の結果により確認される以下のもの ①当初から課題を指摘する必要のなかったものの割合 ②補足説明や評価書の修正を踏まえ、最終的に課題の残らなかったものの割合」が設定された。①については、平成 25 年度の実績値が 27% であり、平成 26～28 年度の目標がそれぞれ 35%、40%、45% と設定された<sup>(18)</sup>。

平成 27 年度からは、アウトカム指標とアウトプット指標が区別されるようになった。平成 27・28 年度の測定指標は、アウトカム指標が「各府省の評価結果が施策の改善に結びついた割合」で、アウトプット指標が「目標管理型の政策評価と規制の事前評価の質の向上に向けた検討」、「点検を通じた 2 分野（租税特別措置等及び公共事業）に係る政策評価の質の向上に向けた取組」の 2 つとされている。後者の指標は、評価の対象が若干変化し「客観性担保評価活動の一環として点検を実施している租税特別措置等及び公共事業に係る政策評価の点検について、点検の結果により確認される以下のもの ①当初から課題を指摘する必要のなかったものの割合 ②補足説明や評価書の修正を踏まえ、最終的に課題の残らなかったものの割合」となった。①は、平成 26 年度の実績値が 27% であり、平成 27・28 年度の目標がそれぞれ 35%、40% と設定された<sup>(19)</sup>。このアウトプット指標は、政策評価書において、平成 28 年度の目標値に届かなかったという評価となっている<sup>(20)</sup>。

平成 29 年度より施策目標の下部に実施手段が設けられたが、「政策評価審議会等の知見を活用した政策評価の推進及び客観性担保評価活動の一環として点検を実施」の 1 つのみが挙げられている。平成 29 年度からのアウトカム指標「政策評価の質及び実効性の向上」は定量化されていない。その理由については、「当該指標の定量化は困難であるが、制度を所管する総務省において当該指標を改善するためには、有識者の知見及び各省が把握している課題を活用し、政策評価の改善のための検討を行うことが求められることから、平成 29 年度～31 年度それぞれにつき、それまでに総務省が提示した政策評価の改善方策の反映状況について把握するとともに、政策評価制度部会において新たな改善方策の検討を行う。併せて平成 31 年度については、

(17) 「平成 25 年度主要な政策に係る政策評価の事前分析表」（総務省 25-③）総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000238578.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000238578.pdf)>

(18) 「平成 26 年度主要な政策に係る政策評価の事前分析表」（総務省 26-②）同上 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000300947.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000300947.pdf)>

(19) 「主要な政策に係る政策評価の事前分析表（平成 27 年度実施政策）」（総務省 27-②）同上 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000395596.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000395596.pdf)>

(20) 「主要な政策に係る評価書（平成 28 年度実施政策）」（総務省 28-②）同上 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000504413.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000504413.pdf)>

本評価期間内の取組状況について、政策評価制度部会の議論も踏まえ、総括する。」と説明している<sup>(21)</sup>。そして、参考指標として「規制、租税特別措置等及び公共事業に係る政策評価の点検数」が挙げられている<sup>(22)</sup>が、これはアウトプット指標である。

このように政策評価書からは、政策効果の定量化の実態を読み取ることには限界があり、より詳細な資料による検討が必要であり、以下でそれらの資料を概観することにする。

### 3 事業評価における政策効果の定量的把握の実態

一般分野の事業評価に関しては、当初の平成 14 年度の客観性担保評価活動での審査で、事前評価において見込まれる効果を定量的に把握している例は見られず、効果を把握するための手法が不十分な状況であるとの指摘がある。そして、効果を把握する手法についての研究を進めるとともに、効果の検証が比較的容易なものから評価を行うことについて検討を進めることが重要であるとの認識を示している<sup>(23)</sup>。

客観性担保評価の中では、事業評価での政策効果の定量的な把握の全体像をつかめる定量的な情報は無い。ただし、平成 15～17 年度に一般分野の事業評価について、「政策の実施により得ようとする効果について、実際にどの程度得られると見込まれるかなど、得ようとする効果の達成見込みの確からしさがどのように検証されているか」の観点から点検が行われている。効果の達成見込みの根拠は、「推論」、「比較」、「推計」、「実験」の 4 種類に分類されている。このうち推論は、「定性的な説明等により、得ようとする効果が実際に得られると見込まれることを説明しているもの」としており、定量化がされていない又は分析がされていないものを指し、推論とそれ以外の方法<sup>(24)</sup>に区別した統計が示されている。政策効果の定量化の状況を示したものではないが、政策効果の把握の根拠を問う点検項目であり、現在、取組が進められている EBPM でのエビデンスレベルを問う作業<sup>(25)</sup>に相当する。

表 2 は、3 年間の件数の合計を省庁別に示したものである。全体の 610 件のうちで推論以外の方法（比較・推計・実験）をとったものは、2 割に満たない 113 件であった。また、推論以外の方法をとる比率が高い省庁もあれば、比率が非常に低い省庁もあり、省庁間の差が大きい。ただし現在では、表 1 でも示した通り、一般分野の事業評価の件数が減少しており、表 2 で示さ

(21) 「主要な政策に係る政策評価の事前分析表（平成 29 年度実施政策）」（総務省 29-②）同上 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000493433.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000493433.pdf)>

(22) 平成 29 年度については、以下のように記載されている（同上）。

- ・規制に係る政策評価の点検数：平成 29 年 10 月 1 日以降に提出された評価書について点検を実施中であり、平成 30 年秋に公表予定。
- ・租税特別措置等に係る評価の点検数：40 件
- ・公共事業に係る政策評価の点検数：21 件

(23) 総務省行政評価局 前掲注(15), pp.103-104.

(24) 推論以外は、以下のように定義されている。「比較」（過去の同種類似の政策の実施等により得られた効果、実績等を基に、今回の政策の実施により得ようとする効果が実際に得られると見込まれることを帰納的に根拠付けているもの）、「推計」（定量的なデータの集計・分析等に基づき、当該政策の実施により得ようとする効果が実際に得られると見込まれることを一定の手法により算出し根拠付けているもの）、「実験」（実験や研究の結果に基づき、当該政策の実施により得ようとする効果が実際に得られると見込まれることを実証的に根拠付けているもの）。総務省行政評価局『各府省が実施した政策評価についての審査の総括報告—評価法 2 年目の状況と今後の課題—』2004.3, p.85（資料 2-4-⑬）。

(25) エビデンスレベルとは、証拠（エビデンス）が政策効果の確実性の強弱を示す尺度である（政策効果の強弱に関する尺度ではない）。実際に用いられているエビデンスレベルの解説に、土屋隆裕「EBPM とエビデンスレベルの評価指標」『ESRI Research Note』No.49, 2019.7. <[http://www.esri.go.jp/jp/archive/e\\_rnote/e\\_rnote050/e\\_rnote049.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_rnote/e_rnote050/e_rnote049.pdf)> がある。

れた省庁の中で現在も一般分野において事業評価方式の事前評価を実施しているのは国土交通省のみであり、この種の点検はあまり大きな意味を持たなくなっている。

表2 効果の達成見込みに関する検証方法（平成15～17年度）

	件数	推論	推論以外
国家公安委員会・警察庁	45	18 (40%)	27 (60%)
防衛庁	7	0 (0%)	7 (100%)
金融庁	18	10 (56%)	8 (44%)
文部科学省	144	99 (69%)	45 (31%)
厚生労働省	103	97 (94%)	6 (6%)
経済産業省	162	154 (95%)	8 (5%)
国土交通省	131	119 (91%)	12 (9%)
合計	610	497 (81%)	113 (19%)

(注) 計数は、平成15～17年度の客観性担保評価での審査結果の合計である。  
 (出典) 総務省行政評価局『各府省が実施した政策評価についての審査の総括報告—評価法2年目の状況と今後の課題—』2004.3, p.84 (資料2-4-⑩); 同『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—』2005.3, p.254 (資料2-4-⑪); 同『政策評価の点検結果—政策の実効性の向上に向けて— (資料編)』2006.3, p.56 (資料Ⅱ-1-2-⑦(2))を基に筆者作成。

事業評価における政策効果の定量化の全体像を伝えてくれる資料は、平成27年に実施された会計検査院による検査である。この検査は、平成22～26年度に実施された評価10,850件を対象にしている（集計の対象と方法の違いにより、この件数は、表1に示した総務省報告の計数とは合致しない）。

会計検査院検査の3つの着眼点の1つが政策効果の定量的把握であり、それは更に以下の3つの項目から成る<sup>(26)</sup>。

- ① 政策の効果の把握をできる限り定量的に行うなどして政策評価が実施されているか
- ② 定性的な把握のみを行っているものについては、合理的な理由があるか
- ③ 具体的な効果を測定できるように指標を設定するなどして客観的な把握が行われているか

表3は、政策効果の把握の第1の項目に関して、事業評価（事前評価）における政策効果の把握の状況を、報告書に報告された計数に基づいて、「定量的に把握」、「定性的に把握」、「記述無し」の3段階に分類したものである。会計検査院検査は、必ずしも特定5分野を統一した基準で整理したものではないため、表3はできる限り統一的形式となるように整理した。分野間により食い違うところで大きいのは、政府開発援助のうち無償資金協力は事前評価のみの計数が得られないため、事後評価を含んだことである。また、公共事業に関しては、事後評価を含む922件のうち854件（92.6%）が費用便益比を算出する方法で費用便益分析を行っていて、68

<sup>(26)</sup> 残りの2つの着眼点は、「各府省等が所掌する政策に係る政策評価の実施状況等はどうになっているか」、「各府省等において、事前評価が実施された当該府省等が所掌する政策について、その後、事後評価又は検証が適時適切に実施されているか」である。会計検査院「各府省等における政策評価の実施状況等についての報告書（要旨）」2015.12, pp.5-6. <[https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/27/pdf/271210\\_youshi\\_01.pdf](https://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/27/pdf/271210_youshi_01.pdf)>

件（7.3%）がそれ以外の方法によるものと報告されている<sup>(27)</sup>。前者は効果が金銭価値化されていることが分かるが、後者がここでの分類項目のどれに当てはまるかは判然としない。このため、表3には公共事業の分類は示していない。しかし、政府開発援助以外の分野の定量化の比率は低く、そのことは金銭価値化の比率も低いことを意味するので、公共事業は金銭価値化が一番進んでいる分野であると推測できる。

表3 事業評価（事前評価）での効果の定量化の状況（平成22～26年度）

	件数	記述無し	定性化	定量化
政府開発援助	63		4	59
租税特別措置	110	20	49	41
規制	46		46	
研究開発	164	160	4	

（注）政府開発援助は事後評価を含む。

（出典）会計検査院「各府省等における政策評価の実施状況等について」2015.12, pp.36-37, 60-62, 71. <[http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/271210\\_zenbun\\_01.pdf](http://report.jbaudit.go.jp/org/pdf/271210_zenbun_01.pdf)> を基に筆者作成。

表3では、定量的な把握の進展順に並べている。ほとんど定量化されている分野、ほとんど定量化されていない分野があるなど、分野によって大きな違いがある。上述した会計検査院検査の他の2つの項目については、所見を含めた定性的な記述から評価を読み取らざるを得ず、全体像を把握できるような定量的な情報はない。

会計検査院検査の所見では、「各府省等においては、政策評価の実施に当たって、次の点に留意して、政策評価の対象等を適切に定めて適時に実施するとともに、有識者等の知見も活用した上で、できる限り定量的な測定指標を設定するなどして政策効果の客観的な把握に努め、評価結果を政策や次年度以降の予算に適切に反映させていくことが必要である。」と述べた後、各事業の所見を述べている<sup>(28)</sup>。Ⅲ以降では、分野ごとに所見（上記引用文中の「次の点」）と会計検査院検査以降の動向を見ていく。

## 4 政策効果の把握の評価基準

### (1) 具体例

政策効果の定量化の程度については、統一的な評価基準が存在するわけではなく、分野ごとに異なった形式で評価されている。

総務省の行う租税特別措置の事業評価の点検では、EBPMの取組も踏まえ、「達成目標」、「過去の適用数」、「将来の適用数」、「過去の減収額」、「将来の減収額」、「過去の効果」、「将来の効果」の7項目について、客観的なデータ・証拠に基づき分析・説明されているかについて、表4のようにA～Eの5段階で評価している<sup>(29)</sup>。定量化されている場合はC以上の評価になり、分析・説明の質に応じてA～Cの3段階に分けて評価されている。なお、政策効果以外の項目にも適用される基準でもあり、金銭価値化したか否かの評価にはなっていない。

(27) 会計検査院 前掲注(4), p.42.

(28) 同上, pp.91-93.

(29) 総務省行政評価局『租税特別措置等に係る政策評価の点検結果—説明責任の向上に向けて—』2018.11, p.5（図表4）。<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000581821.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000581821.pdf)>

表4 租税特別措置の事業評価の点検方法

分類	考え方	分析・説明の有無	定量化の有無	十分な算定根拠等の説明の有無	十分な分析・説明の有無 (注)
A	一定の分析・説明はされており、今後も評価水準の維持向上を図っていくべきもの	あり	あり	あり	あり
B	データが算定根拠とともに示されているが、それらを用いた分析・説明が十分ではないもの(外部要因が勘案されていない、想定と実態がかい離しているが原因分析が不十分など)	あり	あり	あり	なし
C	定量的なデータによって分析・説明されているが、その算定根拠等が不足しているもの	あり	あり	なし	
D	定性的説明はされているが、定量化が不十分なもの	あり	なし		
E	分析・説明されていないもの	なし			

(注) 外部要因を考慮した措置の直接的効果の分析等

(出典) 総務省行政評価局『租税特別措置等に係る政策評価の点検結果—説明責任の向上に向けて—』2018.11, p.5  
(図表4). <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000581821.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000581821.pdf)>

総務省の行う規制の事業評価の点検では、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)、行政費用(規制主体において発生する費用)、効果の3項目について「金銭価値化されている」、「発生しないとされている」、「一部定量化されている」、「定性的に記載されている」の4段階で評価している(詳細はIV.3で後述)。

## (2) 総合的な視点の試案

会計検査院検査、総務省の行う租税特別措置と規制の事業評価の点検の項目と視点をすべて含めようとする、表5のような整理が考えられる。まず、(A)欄は、定量化の程度を4段階で示すもので、どの方法もこの視点を有している。(B)欄では、会計検査院検査、租税特別措置の事業評価への視点に見られるような、根拠や定量化できない理由の説明を問うものである。(C)欄は、租税特別措置の事業評価への視点に見られるような、分析・説明が十分であるかを問うものである。見方を変えれば、現行のいずれの評価も、表5に示した、すべての項目を問うているわけではないことになる。

表5 政策効果の定量化のチェックポイント

(A) いずれか1つを選択	(B) (A) 欄で選択した行で該当するものにチェック	(C) (B) 欄でチェックした行で該当するものにチェック
<input type="radio"/> 金銭価値化されている	<input type="checkbox"/> 根拠が説明されている	<input type="checkbox"/> 説明が十分である
<input type="radio"/> 定量化されている	<input type="checkbox"/> 根拠が説明されている	<input type="checkbox"/> 説明が十分である
	<input type="checkbox"/> 金銭価値化できない理由が説明されている	<input type="checkbox"/> 説明が十分である
<input type="radio"/> 定性的に把握されている	<input type="checkbox"/> 根拠が説明されている	<input type="checkbox"/> 説明が十分である
	<input type="checkbox"/> 定量化できない理由が説明されている	<input type="checkbox"/> 説明が十分である
<input type="radio"/> 説明されていない		

(出典) 筆者作成。

## 5 実績評価における政策効果の定量的把握の実態

総務省の客観性担保評価活動での審査では、当初の平成14年度から平成21年度まで、実績評価での目標水準の定量化の動向を数値で示していた。表6は、その推移を示したものであり、平成14年度には目標水準が定量化されている割合が34.2%であったが、平成21年度には82.5%に達した。途中、平成15年度と平成19年度に大きな増加があった。目標水準は実績評価が着目したいアウトカムであるとは限らず、アウトカムが定量化される割合は目標水準が定量化されている割合より小さい。また、資料ではアウトカムの定量化の状況は平成18年度までしか示されておらず、平成19年度以降、全体の目標水準の定量化が進んだ時期に、アウトカムの定量化が進んだかどうかは確認できない。

表6 目標水準が定量化されている割合

年度	件数	目標水準が定量化されている割合	アウトカムが定量化されている割合
平成14(2002)	471	34.2% (161)	19.3% (91)
平成15(2003)	500	50.0% (250)	30.4% (152)
平成16(2004)	488	55.5% (271)	33.8% (165)
平成17(2005)	441	54.6% (241)	36.3% (160)
平成18(2006)	407	57.2% (233)	45.0% (183)
平成19(2007)	318	71.1% (226)	
平成20(2008)	276	75.4% (208)	
平成21(2009)	268	82.5% (221)	

(注) 括弧内は該当する件数を表す。

(出典) 総務省行政評価局『政策評価の点検結果—評価の実効性の向上に向けて—(資料編)』2008.3, p.44(資料I-1-1-⑥). 国立国会図書館インターネット資料収集事業ウェブサイト <[http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL\\_WA\\_po\\_print/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/menu\\_news/s-news/2008/pdf/NDL\\_WA\\_po\\_080328\\_7\\_b\\_2\\_1-1-1.pdf](http://warp.da.ndl.go.jp/collections/NDL_WA_po_print/info:ndljp/pid/997626/www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2008/pdf/NDL_WA_po_080328_7_b_2_1-1-1.pdf)>; 同『政策評価の点検結果—評価の実効性の向上に向けて—(資料編)』2010.3, p.35(資料I-1-1-④). <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000059508.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000059508.pdf)> を基に筆者作成。

会計検査院検査では、平成26年度に施策単位で定量化された測定指標が設定されたものは83%であると報告しており<sup>(30)</sup>、表6の状況とほぼ同じ傾向であると考えられる。

(30) 会計検査院 前掲注(4), p.29.

## Ⅱ 費用便益分析、経済効果、乗数効果

### 1 費用便益分析

政策効果を定量的に把握する上で、何を政策効果と考えるのが適当であるかは、重要な問題となる。費用便益分析は、基本的な考え方として、社会的純便益（政策によってもたらされる便益から政策の費用を控除したもの）を政策の効果として把握するものである。便益は、政策の影響を受ける当事者が政策の実施に対して支払ってもよいと考える金額（支払意思額）であり、金銭価値化されている<sup>(31)</sup>。つまり、便益は政策の効果を金銭価値化したものである。仮にすべての費用と効果が金銭価値化されていて、社会的純便益が正であれば、当事者が費用を上回る価値をその事業に認めているので、その事業の実施を望ましいと判断する。このように費用便益分析では評価と意思決定が一体化している。

どのような政策の影響を考え、それを金銭価値化するかは、政策によって注意深い検討が必要であり、発生した便益をすべて含め、同じ便益を二重計上しないようにしなければならない。公共事業に関する費用便益分析では、事業分野ごとに、どのような便益をどのような手法で計上するのかが、有識者の所見を踏まえて、所掌部局が作成するマニュアルに記されている。実際の適用では、政策のすべての効果を金銭価値化できるとは限らない。金銭価値化できない政策効果がある場合に、費用便益分析をどのように適用するかは、Ⅲで説明する。

費用便益分析での便益とは異なる「政策効果」の概念として、「経済効果（経済波及効果）」や「乗数効果」があり、混同しやすいので、その違いをここでまとめておこう。

### 2 経済効果

経済効果（経済波及効果）は、多数財の生産構造を表した産業連関表を用いて計算され、その概念と計算方法の説明には行列の計算を必要とするが、本稿では1財の生産に単純化して説明する。代表的な1財は、生産に投入される同財と資本、労働を使って生産される。

産出額 = 中間消費 + 最終消費

政策のための支出は、最終消費の一部であり、「他の最終消費の項目が同じ」であれば、政策のために増えた最終需要を満たすために、産出額<sup>(32)</sup>が同額だけ増えなければいけない。これが「直接効果」と呼ばれる。さらに、産出額を増やすために中間消費が必要となり、それを満たすために産出額が増えなければいけない。

経済効果の分析では、最終需要が増加すると、それに伴い生産が増加すると考えられている。これは、遊休資源が存在して、それが政策の支出によって活用されることを暗黙に想定している。現実には、遊休資源が活用されずに、既存の需要を満たすために使用されている資源が政策を実現させるために転用されると、既存の需要が満たされなくなる。

(31) Anthony E. Boardman et al., *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*, 5th ed., Cambridge University Press, 2018, p.30.

(32) 我が国の産業連関表では「生産額」と呼ばれる。中間消費（中間投入、ともいう）が含まれているが、国民経済計算での「国内総生産」は、中間消費を控除した概念であるので、用語が混乱しやすい。

事例を、東京オリンピックにとろう。東京オリンピックは東京ビックサイトをメディアセンターとして使用する予定である。このため 20 か月間、東京ビックサイトの利用が制限されるために、247 本相当の見本市が中止になり、2.2 兆円の売上を失うと一般社団法人日本展示会協会は試算し、メディアセンターとしての利用計画を見直すように、訴えていた<sup>(33)</sup>。

経済効果の計算では、理論的にはメディアセンターの設置にかかる費用（東京ビックサイトの借入費）は政策の支出として計上されるものである。そして、会場に対する需要増を満たすように、会場の供給が増えて、既存の会場の需要は影響を受けないと考えているのが、経済効果の計算の前提である。すなわち、日本展示会協会が提示したような問題は生じないという想定であり、経済効果の中には、既存の需要が満たされなくなるという負の影響は含まれていない。

一方、費用便益分析での標準的な設定では、資源はすべて利用されていると考えられていて、政策の支出によって既存の需要が満たされなくなることの費用は、政策の影響として含めて考えることになる。

経済効果を前述した費用便益分析と混同すると、政策の判断を誤ることになる。前述したように費用便益分析では、便益が費用を上回ることが事業の採択に必要とされる（実際の運用では、上回る事業が必ず採択されるわけではない）。経済効果をこの便益と混同すると、経済効果は直接効果（政策実施費用）よりも大きいので、混同した「便益費用比」（便益/費用）は常に 1 を上回る。このことをもって、事業を採択する合理性があると判断するのは誤りである。すべての事業を採択する合理性があると判断することになるので、判断基準としては正当なものではないことが分かる。このように産業連関表を用いて計測される経済効果は、費用便益分析で計測されるべき真の便益とは別種のものになる。

### 3 乗数効果

経済安定化のための財政政策の効果として用いられる「乗数効果」は、経済効果とは全く違う概念であり、政策による最終需要増が最終的にそれ以上に生産を増加させることを指す。これは、政策の支出と同時に（純輸出を含む）最終需要も増えることを意味している。これに対して、経済効果では政策の支出以外の最終需要は変化しないと考えている。つまり、経済効果の計算に当たっては、乗数は 1 である<sup>(34)</sup>。

一方、標準的な費用便益分析では完全雇用を想定しているので、政策の支出はその他の最終需要を減らし、最終需要の合計は変わらない。つまり、乗数は 0 と想定されている。

## Ⅲ 公共事業の事業評価

### 1 公共事業の事業評価

公共事業は平成 9 年 12 月の「物流効率化による経済構造改革特別枠」に関する関係閣僚会合において、事業採択段階での費用対効果分析を活用することが指示され、政策評価制度施行時点で、既に費用便益分析が広く適用されていた。

最も多くの公共事業の事業評価を行っている国土交通省を例にとると、その評価実施体制は

<sup>(33)</sup> 日本展示会協会「公式声明文 第 5 号改訂版」2018.5.23. <[https://www.nittenkyo.ne.jp/image/170914\\_petition\\_ja.pdf](https://www.nittenkyo.ne.jp/image/170914_petition_ja.pdf)>

<sup>(34)</sup> 多数財では、財ごとの最終需要は変化して、それによって相対価格が変化して、最終需要の合計額が変化する可能性がある。このことを加味すると、乗数はほぼ 1 である。

以下のようになっている。事業種類別に、所掌部局別に新規事業採択に係る事業評価が行われるが、学識経験者から構成される評価手法に関する研究会が設置され、事業種類別の評価方法の検討を行っている。

国土交通省全体では、平成13年に公共事業評価システム研究会（現在は、公共事業評価手法研究委員会がその機能を引き継いでいる。）が設置され、評価手法に関する事業種間の整合性、評価指標の定量化等の検討を行ってきた。費用便益分析では、事業ごとに推計手法が整備され、マニュアルが整備されていったが、事業分野ごとに便益算定のための原単位の設定や計算手法がまちまちであるという課題があった。研究会の下部組織として、平成14年に事業評価手法検討部会が設置され、各事業横断的な技術的課題を検討し、平成16年2月には、「公共事業評価における費用便益分析に関する技術指針」を策定した。その後、この技術指針は平成20年6月にCO<sub>2</sub>削減効果の貨幣価値原単位及び支払意思額による生命の価値を取り入れる改定を行い、平成21年6月には需要予測等について情報開示する具体的内容を取り入れる改定を行った<sup>(35)</sup>。

## 2 費用便益分析と多基準分析

事業評価は、「費用に見合った政策効果が得られるか」という視点があり、費用便益分析ではこの視点から事業の採択に関する判断を行う手順が構成される。

費用便益分析では、事業から生じるすべての影響（費用と効果）<sup>(36)</sup>を把握し、できるだけその費用と効果を金銭価値化しようとする。金銭価値化することで、多様な側面のある効果を単一の尺度に集約し、かつ費用と比較可能にすることで、政策の良否の判断に使用することができる。

しかし、この金銭評価には推計誤差が必然的に伴う。実際の費用便益分析では、金銭価値化が難しい（推計誤差が大きい）影響項目は推計の対象外とされ、便益に計上されていない。

費用のうち財政支出は比較的明確であるが、その事業を実施するために民間が負担する費用等も含まれる（規制の遵守費用は、規制の事業評価で重要な部分を占める。）。そのため費用の金銭価値化がいつでも完全に可能とは限らない。

費用の中に計測されないものがあったり、すべての効果が金銭価値化できない場合は、政策の影響が多面的になるので、多基準分析（multi-purpose analysis）という手法が使われる<sup>(37)</sup>。別の角度から見ると、費用便益分析は、多次元の政策効果が一次元で、費用と比較可能な指標に換算された多基準分析の特殊例である。

効果の一部が部分的に金銭価値化されるときが多基準分析の手法を整理したものが表7である。

(35) 国土交通省「公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針（共通編）」2009.6. <<http://www.mlit.go.jp/tec/hyouka/public/090601/shishin/shishin090601.pdf>>

(36) 効果には、政策が目的としている効果だけではなく、目的としていない効果（場合によっては負の影響もある。）を合わせ、政策によるすべての影響を含める。負の影響を負の効果と見るか、正の費用と見るかの包括的な基準は存在しないが、どちらの見方でも社会的純便益の計算は同じになる。

(37) Boardman et al., *op.cit.*(31), pp.44-48.

表7 多基準分析と費用便益分析との関係

目的	目的の細目	使用される手法
効率性	定量化されていないもの	定性的費用便益分析
	定量化されたもの	費用対効果分析
	金銭価値化されたもの	費用便益分析
分配		分配を考慮した費用便益分析
その他		(モデルの外側)

(注)「その他」の例として、政治的実現可能性、住民の合意等がある。  
(出典) 筆者作成。

通常費用便益分析では、消費者それぞれの便益を合計することで、消費者余剰（政策の実施に対する支払意思額がそれに伴う負担額を上回る部分）を計算する。この場合、例えば低所得者から高所得者に1円移転しても、低所得者の1円の消費者余剰の増加と高所得者の1円の消費者余剰の減少がちょうど相殺されて、社会全体の消費者余剰が変わらない。つまり、こうした所得再分配政策の価値は生じないと考えていることになる。こうしたことから、通常費用便益分析では、所得分配を考慮していないと言われている。この課題に対しては、低所得者の消費者余剰を重く見て、分配を考慮した費用便益分析を考えることができる。ただし、事業の受益者が特定の所得階層に偏る場合には、通常費用便益分析が不適當であると考えられる一方で、実際の実務では分配を考慮した費用便益分析が使われる場面は少ない。なお、個人ではなく地域によって消費者余剰のウェイトを変える費用便益分析も考案される<sup>(38)</sup>一方で、地域間でウェイトを付ける手法をとるべきでないという意見もある<sup>(39)</sup>。

政策の効果が金銭価値化されずに定量化されたものを費用対効果分析と呼ぶ。効果が多次元の数値である場合には、政策の効果を単純に比較することはできない。効果が定量化されておらず定性的に示されているものは定性的費用便益分析と呼ばれる。

多基準分析では、その他の要因も考慮に入れられる。これは、費用便益分析の基礎となったモデルでは考慮されていない要因である。例えば道路事業では、交通需要のモデルによって費用便益分析の理論的基礎が与えられているが、そのモデルでは、用地買収に関する土地所有者の同意の程度は考慮されない。しかし、事業の実施には用地買収は不可欠であり、事業採択の判断では重要な要因として考慮しなければならない。

### 3 公共事業評価の方法

公共事業の事業評価で費用便益分析が行われていても、費用便益分析によって推計された費用便益比によって機械的に事業の採択をしているわけではない。まず、現状の費用便益分析には、政策のすべての影響を金銭価値化しているわけではないという課題がある。このような課題をどう克服するかには、2つの手段がある。第1は、より多くの項目を金銭価値化するように、評価手法を開発し、費用便益分析を適用可能なものとしていくこと、第2に、多基準分析を用いることである<sup>(40)</sup>。

(38) 例えば、上田孝行ほか「地域修正係数を導入した費用便益分析」『土木計画学研究・論文集』16巻、1999、pp.139-145。

(39) 例えば、金本良嗣「費用便益分析における効率と公平」社会資本整備の費用効果分析に係る経済学的問題研究会編『費用便益分析に係る経済学的基本問題』1999.11、pp.13-14。国土交通省ウェブサイト <[https://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/H11\\_1\\_1.pdf](https://www.mlit.go.jp/pri/houkoku/gaiyou/pdf/H11_1_1.pdf)>

現実の公共事業の評価では、第2の手段である多基準分析が行われている。具体的な方法は、事業によって様々であるが、ひな形となるのが平成14年8月に公共事業評価システム研究会がまとめた「公共事業評価の基本的考え方」<sup>(41)</sup>に示された、「委員長試案」<sup>(42)</sup>の評価方法である(表8)。これは、まず「事業効率」、「波及的影響」、「実施環境」の3つの大項目に分類され、その下に中項目、小項目が設定されている。費用便益分析は「事業効率」の評価項目に位置付けられている。中項目と小項目は、事業の性格に合わせて異なったものになり得る。これらの小項目ごとに評点をつけ、また各項目にウエイトをつけて全体を集計することが、1つの評価方法である。

表8 公共事業評価システム研究会での公共事業の評価項目の体系 (委員長試案)

(大項目)	(中項目)	(小項目)
事業効率	費用対便益 (直接受益者)	
	採算性	
波及的影響	住民生活 (自立した個人の生き生きとした暮らしの実現)	公共サービスの向上
		生活機会の拡大
		快適性の向上
	地域経済 (競争力のある経済社会の維持・発展)	生産の拡大
		雇用の増加
	安全 (安全の確保)	自然災害の減少
		事故・災害の減少
	環境 (美しく良好な環境の保全と創造)	生活環境の保全
		自然環境の保全
		地球環境保全の寄与
		景観等の改善
	地域社会 (多様性ある地域の形成)	地域資源の活用
		地域社会の安定化
地域文化の振興		
実施環境	事業の実行性	地域の同意
		法手続の状況
	事業の成立性	上位計画との関連
		他事業との関連
	技術的難易度	

(出典) 公共事業評価システム研究会「公共事業評価の基本的考え方」2002.8, p.8. 国土交通省ウェブサイト <[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/13/130830/130830\\_1.pdf](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/13/130830/130830_1.pdf)> を基に筆者作成。

(40) 山崎治「公共事業の事前評価」『レファレンス』661号, 2016.2, p.25. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999852\\_po\\_066102.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999852_po_066102.pdf?contentNo=1)>

(41) 公共事業評価システム研究会「公共事業評価の基本的考え方」2002.8. 国土交通省ウェブサイト <[http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/13/130830/130830\\_1.pdf](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha02/13/130830/130830_1.pdf)>

(42) 研究会の委員長名(中村英夫武蔵工業大学教授(当時))をとって「中村基準」とも呼ばれる。特に道路公団国民営化推進委員会でこの評価方法がとりあげられたときに、この呼称が使われていた。

費用便益分析で金銭価値化された便益は、波及的影響には計上せずに、二重計算を避けるものとされる。多基準分析の観点からは、費用便益分析に計上される便益と計上されない効果を重みをつけて集計することは、後者は実質的には主観的な判断で金銭価値化していることになる。

実際の評価方法として、国土交通省で先駆けて費用便益分析が導入され、手法的に先導的な役割を果たしている道路・街路事業を見てみよう。道路・街路事業の評価方法は、評価項目は「事業採択の前提条件」、「費用対便益」、「事業の影響」、「事業実施環境」の4項目に分類されている。ただし、「事業採択の前提条件」は、「費用対便益」と「事業実施環境」から構成されており、実質的には3つの大項目がある。評価結果を示す表は、「事業の影響」の下部項目を含め、表9のようになる。

表9 道路事業の評価

評価項目		評価	
費用対便益	B/C (費用便益比)	B/C を記入	
	感度分析の結果	B/C を記入	
事業の影響	自動車や歩行者への影響	渋滞対策	多段階評価
		事故対策	多段階評価
		歩行空間	多段階評価
	社会全体への影響	住民生活	多段階評価
		地域経済	多段階評価
		災害	多段階評価
		環境	多段階評価
		地域社会	多段階評価
事業実施環境		多段階評価	

(出典) 国土交通省道路局、都市・地域整備局「道路事業・街路事業に係る総合評価要綱」2009.12, p.14. <<https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-hyouka/yoko.pdf>> を基に筆者作成。

「事業の影響」の各項目は「◎」「○」「△」「×」の4段階と、「-」によって評価される。これらの項目は政策効果を定性的に把握することに相当する。「費用対便益」と「事業実施環境」は事業採択の前提条件として使われるので、むしろ実質的な評価は費用便益分析ではなく、「事業の影響」の定性的評価で行われている。ただし、他事業では上述の委員長試案を基にして、費用便益比とその他の効果を重みづけして評価しているものもある。

道路事業の費用便益分析マニュアルでは、「走行時間短縮」、「走行経費減少」、「交通事故減少」の3項目について便益を算出する、としている<sup>(43)</sup>。費用便益分析の立場から、「事業の影響」の項目を見ると、費用便益分析で便益として評価されている項目（渋滞対策、事故対策、歩行空間）、費用便益分析で考慮されているので改めて考慮に入れる必要がない項目（住民生活、地域経済、地域社会）<sup>(44)</sup>、費用便益分析で考慮されていない項目（災害、環境）に分かれる。

(43) 国土交通省道路局・都市局「費用便益分析マニュアル」2018.2, p.1. <[http://www.mlit.go.jp/road/ir/hyouka/plcy/ki\\_jun/ben-eki\\_h30\\_2.pdf](http://www.mlit.go.jp/road/ir/hyouka/plcy/ki_jun/ben-eki_h30_2.pdf)>

(44) 費用便益分析マニュアルで算出される便益は道路投資で直接に発生する効果であり、住民生活、地域経済、地域社会への影響は、道路投資の波及効果である。波及効果が生じる市場が効率的であれば、直接に便益が発生した市場で便益を計測した場合には、波及効果を便益として考慮する必要はない、とされている。Boardman et al, *op.cit.*(31), Chap. 6.

仮に災害と環境の影響を金銭価値化できれば、現行の費用便益分析で把握されている影響を合わせて、「事業の影響」の項目が金銭価値化されることになる。費用便益分析では、評価手法を開発して、金銭価値化する項目を広げていくことが意識されている。道路事業においても、当初の3項目から、具体的にはここで挙げられている環境と災害を便益に加えることが課題とされてきている<sup>(45)</sup>。

そのような金銭価値化を拡張する取組と比較すると、現状は、各項目を別の方法によって重み付けをして、点数を集計していると言える。その重みが費用便益分析で評価された金銭価値に近いものであれば、費用便益分析と同様の評価結果を得ることになるが、異なった重みで集計すれば、費用便益分析の評価とは違った結果が導かれる可能性があり、その場合は費用便益分析の立場から見れば不適当な評価がされていることになる。

他国と比較すると、我が国の道路事業で便益に算定される項目は限定的である。道路事業の費用便益分析マニュアルが見直された際に、諸外国の便益項目の算定状況を示す資料(表10)が作成されているが、他国では環境、快適性等の便益項目が算定されている<sup>(46)</sup>。便益項目の拡大は我が国でも検討されているが、算定されている3項目は、当初から現在まで変わっていない。

表10 諸外国における便益算定

		日本	ドイツ	ニュージーランド	英国	フランス
直接効果	走行時間の短縮	◎	◎	◎	◎	◎
	走行費用の減少	◎	◎	◎	◎	◎
	交通事故の減少	◎	◎	◎	◎	◎
	舗装による運転者の走行快適性の向上			◎		
	追い越し機会の増加によるイライラ減少			◎		
	所要時間の信頼性向上			◎	○	
	騒音減少		◎		○	◎
	CO <sub>2</sub> 減少		◎	◎	○	◎
	大気汚染減少		◎			◎
	歩行者等の交通遮断の解消		◎			
	健康(サイクリングの機会等)				○	
	利用可能な交通手段の増加				○	
間接効果	雇用創出		◎		○	
	農業・畜産の生産性向上			◎		
	料金収入					◎
	税収増大					◎

(注) ◎マニュアルで規定済、○手法を検討・試行中。

(出典)「道路の事業評価手法の見直しについて」(第4回道路事業の評価手法に関する検討委員会資料5)2008.11.25, p.7. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/hyouka-syuhou/4pdf/5.pdf>> を基に筆者作成。

(45) 防災機能の評価については社会資本整備審議会道路分科会事業評価部会等で審議され、平成23年に「防災機能評価手法(暫定案)」、平成28年に「道路の防災機能の評価手法(案)」が取りまとめられている。

(46) 「道路の事業評価手法の見直しについて」(第4回道路事業の評価手法に関する検討委員会資料5)2008.11.25, p.7. 国土交通省ウェブサイト <<https://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/hyouka-syuhou/4pdf/5.pdf>> 表10は、以前から諸外国との比較がされたことを示すために取り上げたが、最近時点での比較には、神山泰「公共事業評価の実務—公共事業評価実務の実績と課題認識—道路事業について」『運輸と経済』Vol.78 No.7, 2018.7, pp.118-120がある。

## IV その他分野の事業評価

### 1 政府開発援助の事業評価

政府開発援助の事業評価は、政策評価制度が実施される以前から行われており、平成15年度から政策評価制度の中に取り込まれた。政策評価制度で事業評価が義務付けられているのは、交換公文（E/N: Exchange of Notes）供与限度額10億円以上の無償資金協力、E/N供与限度額150億円以上の有償資金協力である<sup>(47)</sup>。それ以外に、外務省による政策（狭義）・施策レベルの「ODA評価」と政府開発援助の実施機関である国際協力機構（JICA）による評価がある。

JICAによる評価はプロジェクト・レベル（政策評価制度でいう事務事業レベル）を基本とし、その手法は、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）が規定するマニュアル・ガイドラインに沿っている。このことから、同じ言葉でも政策評価制度とは違った意味で用いられているものもある。政策効果の定量的把握は、「インパクト評価」と呼ばれている<sup>(48)</sup>。JICAが実施する政府開発援助に係る外務省の政策評価は、JICAの事業評価を第三者の意見として用いており、特定5分野での他分野と対応するものは、主にJICAの事業評価になる。一方、会計検査院検査の対象は政策評価制度に基づく調査であることから、JICAの行う事業評価に対する評価は行っていない。

会計検査院検査では、「測定指標の定量化が進んでいる状況」と評価しており<sup>(49)</sup>、所見では、定量化されていない評価書を念頭に置いて「定量的な測定指標の設定が困難であるため定性的な測定指標を設定する場合であっても、事後に客観的かつ具体的な効果を測定でき、かつ、その達成度合いを客観的に判定するための測定指標を設定するよう引き続き努めること」とされている<sup>(50)</sup>。

### 2 租税特別措置の事業評価

租税特別措置の事業評価は、租税特別措置の抜本的な見直しの一環として「平成22年度税制改正大綱」（平成21年12月22日閣議決定）に「政策評価を厳密に行う」ことが記され、平成22年の政策評価法施行令の改正により、法人税関係（法人税、法人住民税、法人事業税）の租税特別措置等の新設、拡充・延長に係る政策の政策評価が義務付けられた<sup>(51)</sup>。特定5分野の中では最も新しく導入されたものであった。

会計検査院検査の所見は、「事前評価時には目標及び測定指標の設定を、事後評価時等には測定指標に基づく測定を、それぞれ適切に実施するなどして、目標の達成状況をより明らかにするよう努めること。そして、事後評価時等に目標が未達成と判定されたものについては、その

(47) 行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令（平成13年政令第323号）第3条第5号。

(48) プログラム評価で用いられる用語である。Peter Rossi et al., *Evaluation: A Systematic Approach*, 8th ed., Los Angeles: SAGE Publications, 2019, p.23.

(49) 会計検査院 前掲注(4), p.61.

(50) 同上, p.92.

(51) 「平成22年度税制改正大綱」（平成21年12月22日閣議決定）首相官邸ウェブサイト <<https://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1222zeiseitaikou.pdf>> 「政策評価に関する基本方針」（平成17年12月16日閣議決定 平成29年7月28日一部変更）総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000499512.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000499512.pdf)> では、それ以外の租税特別措置等についても、積極的かつ自主的に事前評価及び事後評価の実施に努めるものとされている。

原因をより適切に分析するよう努めること」とされている<sup>(52)</sup>。

総務省による点検の観点では数度の変更が見られ、平成 29 年度の実施分（平成 30 年度税制改正要望に係る政策評価）からは、EBPM の取組も踏まえ、「達成目標」、「過去の適用数」、「将来の適用数」、「過去の減収額」、「将来の減収額」、「過去の効果」、「将来の効果」の 7 項目について、「分析・説明できているか」、「定量化されているか」、「算定根拠等が十分に示されているか」、「十分な分析・説明があるか」の 4 項目の有無について 5 段階評価がされている。平成 30 年度の点検結果では、「達成目標」の設定及び「効果」の分析・説明は十分とはいえない状況<sup>(53)</sup>であるとされている。表 11 は、平成 29・30 年度の「将来の効果」の点検結果をまとめたものである。効果が定量的に示されているもの（A～C）は 3 割前後と低く、会計検査院検査での割合（4 割弱）を若干下回っている。

表 11 「将来の効果」の点検結果

分類	考え方	平成 29 (2017)	平成 30 (2018)
A	一定の分析・説明はされており、今後も評価水準の維持向上を図っていくべきもの	3 (8%)	1 (2%)
B	データが算定根拠とともに示されているが、それらを用いた分析・説明が十分ではないもの	4 (10%)	5 (8%)
C	定量的なデータによって分析・説明されているが、その算定根拠等が不足しているもの	6 (15%)	10 (17%)
D	定性的説明はされているが、定量化が不十分なもの	22 (55%)	29 (49%)
E	分析・説明されていないもの	5 (13%)	14 (24%)
合計		40	59

(注) 括弧内の数値は、各年度での構成比を表す。

(出典) 総務省『租税特別措置等に係る政策評価の点検結果—説明責任の向上に向けて—』2017.11, p.6 (図表 6). <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000517111.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000517111.pdf)>; 同『租税特別措置等に係る政策評価の点検結果—説明責任の向上に向けて—』2018.11, p.6 (図表 6). <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000581821.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000581821.pdf)> を基に筆者作成。

総務省による点検では、単に定量化されているかどうかを見るだけでなく、その分析・説明の質まで評価しているが、一定の分析・説明ができているとされる評価書は非常に少数になっている。このことから、租税特別措置の政策効果の定量的把握に課題が多いことは明らかである。しかし、点検において今後の向上を定量的に把握することのできる評価体系であることは意義があり、他分野の点検にも参考となるものである。

### 3 規制の事業評価

規制の事前評価は、諸外国で導入されていた規制影響評価 (Regulatory Impact Assessment: RIA) を平成 19 年に導入したもので、規制の新設又は改廃に対して事前評価が義務付けられた。RIA は 1980 年頃に英国、米国で導入され、OECD は 1995 年に RIA の導入を勧告して以来、加盟国

<sup>(52)</sup> 会計検査院 前掲注(4), pp.92-93.

<sup>(53)</sup> 総務省行政評価局 前掲注(29), p.5.

に対する RIA 導入と改善の取組を続けていたが、我が国での導入は後発であった。

当初のガイドライン<sup>(54)</sup>では、費用便益分析の適用が前面に出されていたが、会計検査院検査の報告にもあるように、政策効果の金銭価値化のみならず定量化も全く進展していない状況であった(表3)。会計検査院検査の所見では、「費用及び便益の定量的な分析が困難であるため定性的な分析を行う場合であっても、費用及び便益の要素の規模を評価書に記載するなど、できる限り具体的な分析を行い、また、できる限り代替案を設定して分析するよう努めること」とされている<sup>(55)</sup>。

OECD では、加盟国の RIA の質に対する評価を法令・下位法令別に「手法」、「システムの採択」、「透明性」、「監視・品質管理」の4分野で評価している。我が国は2014年調査では、法令の総合点で RIA 実施国 34 か国中 29 位という低い評価であった。特に「透明性」、「監視・品質管理」の2分野の評価が低かった<sup>(56)</sup>。

政策評価審議会の規制評価ワーキンググループは、平成 29 年 3 月に「規制に係る政策評価の改善方策」<sup>(57)</sup>を取りまとめた。費用便益分析を前面に出した現行の仕組みから、社会、経済、環境などの様々な分野への影響を漏れなく想定することに重点を置き、特に遵守費用を重視(少なくとも定量化)することとした。そして同年 7 月にガイドラインが改正された<sup>(58)</sup>。この際に、総務省による評価書の点検(評価の評価という意味で「メタ評価」と呼ばれる。)が始まった。ガイドラインの改定と新しい体制により、OECD 指標も改善し、2017 年調査では、34 か国中 18 位に改善した<sup>(59)</sup>。

表 12 は、客観性担保評価の中で 2017 年度から点検されている、事前評価での政策効果の定量的把握の状況をまとめたものである(効果の定量化は簡素化された評価では求められていないので、効果に関する件数は遵守費用、行政費用に比べて小さくなる)。定量化は始まっているものの定性的に記載されたものが多く、金銭価値化されたものは少数にとどまる。

表 12 規制の事業評価での政策効果の定量化

	遵守費用		行政費用		効果	
	平成 29 (2017)	平成 30 (2018)	平成 29 (2017)	平成 30 (2018)	平成 29 (2017)	平成 30 (2018)
金銭価値化	7	4	10	4	2	11
発生しない	21	22	18	33	0	1
一部定量化	9	11	1	3	8	6
定性的に記載	40	60	48	57	59	78
合計	77	97	77	97	69	96

(出典)「規制に係る政策評価の点検結果 平成 29 年度」p.2. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000588954.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000588954.pdf)>; 総務省行政評価局「規制に係る政策評価の点検結果 平成 30 年度」2019.8, p.2. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000637319.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000637319.pdf)> を基に筆者作成。

(54) 「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」(平成 19 年 8 月 24 日政策評価各府省連絡会議了承)

(55) 会計検査院 前掲注(4), p.92.

(56) OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2015*, Paris: OECD Publishing, 2015, p.98 (Figure 4.1).

(57) 政策評価審議会政策評価制度部会「規制に係る政策評価の改善方策」2017.3. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000471068.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000471068.pdf)>

(58) 「規制の政策評価の実施に関するガイドライン」(平成 19 年 8 月 24 日政策評価各府省連絡会議了承、平成 29 年 7 月 28 日一部改正) 同上 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000499513.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000499513.pdf)>

(59) OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris: OECD Publishing, 2018, p.60 (Figure 2.19).

ガイドラインの改定によって、費用便益分析を前面に出した枠組みから、規制の影響を可能な限り定量化することに改められたが、国際的には定量化が義務付けられている例も多い。表13は、OECDが2017年に加盟国とEU加盟国に対して行った調査で、RIAにおいて規制の効果を定量的に把握することが義務付けられているかどうか、の結果をまとめたものである。法律と下位法令別、及び影響を受ける主体（4類型）別に、義務付けの程度が調査されているが、義務付けされていない国は非営利団体を除き、4割以下である。我が国はすべての分類で義務付けられていない。全部の法令に義務付けている国も非営利団体を除き、9か国以上存在する。

表13 規制の効果の定量化を義務付けている国

	無し	一部	主要	全部
(法律)				
個人	15	15	4	9
企業	13	14	5	11
非営利団体	22	14	3	4
政府	11	13	3	16
(下位法令)				
個人	17	12	5	10
企業	17	10	5	12
非営利団体	22	12	4	6
政府	15	10	5	14

(注) 日本はいずれも「無し」に該当する。合計は法律が43か国、下位法令が44か国。

(出典) “2017 Indicators of Regulatory Policy and Governance.” OECD website <[https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV\\_REG](https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=GOV_REG)> を基に筆者作成。

#### 4 研究開発の事業評価

研究開発の事業評価は、「科学技術基本法」(平成7年法律第130号)に基づき、第1期科学技術基本計画時(平成8～12年度)に「国の研究開発全般に共通する評価の実施方法の在り方についての大綱的指針」(平成9年8月7日内閣総理大臣決定。以下「大綱的指針」)に沿って実施されていた評価を、政策評価制度の枠組みに組み入れたものである。科学技術基本法に基づく研究開発評価の対象となるのは、研究開発プログラム、研究開発課題、研究者等の業績、研究開発機関等の4類型であるが、後の2類型は、政策評価法に基づく評価の対象外である。また、独立行政法人(国立大学法人を含む)、特殊法人等が研究開発主体の場合も、政策評価法の対象外である。政策評価法で事前評価が義務付けられているものは、10億円以上の研究開発課題である。

大綱的指針は、第2期科学技術基本計画時(平成13～17年度)に、「国の研究開発評価に関する大綱的指針」(平成13年11月28日内閣総理大臣決定)<sup>(60)</sup>に改定され、制定された政策評価法との調和をとった。この際には、必要性・効率性・有効性の視点の中に「費用対効果」の言及はなく、「大規模プロジェクトについては、責任体制の明確さ(研究代表者の責任を含む)、費用対効果等を含めて、特に厳正に評価する」の箇所に費用対効果が言及されるのみであったが、平

(60) 「国の研究開発評価に関する大綱的指針」(平成13年11月28日内閣総理大臣決定)内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/cstp/hyoukasisi.pdf>>

成 17 年の改定<sup>(61)</sup>で研究課題評価の効率性の観点の 1 つに「費用構造や費用対効果の妥当性」が言及されるようになり、平成 20 年<sup>(62)</sup>、平成 24 年<sup>(63)</sup>に改定された指針まで継続した。研究開発プログラム評価については、平成 28 年に改定された指針<sup>(64)</sup>でも言及されている。

研究開発の事業評価は、総務省の行う客観性担保評価では平成 21 年度までは対象となり、点検結果に課題が記載されていたが、翌年度に個別政策分野ごとの点検に移行してからは、点検対象になっていない。政策効果の定量的把握に関する具体的な状況は、この点検からは情報が得られない。

会計検査院検査の所見では、「研究開発に係る政策評価において、費用及び効果に関する独立した評価項目を設定するなどして、費用及び効果に関する評価をより明確なものとするよう努めること。また、定量的な測定指標の設定が困難であるため定性的な測定指標を設定する場合であっても、目標とする対象や実現すべき内容の水準を具体的に定めるなどして、事後に効果の測定結果を客観的に判定できる測定指標を設定するよう努めること」とされていた<sup>(65)</sup>。

所見に対応して費用及び効果をより明確にしたかどうかの情報はない。なお、平成 28 年に改定された指針では、会計検査院の所見に対応するロジックモデルが「道筋」として導入され、「何を、いつまでに、どの程度届けるかといった具体的で実現可能な目標（アウトプット目標）と、成果の受け手が行う活動及びその効果・効用として現れる価値（アウトカム目標）を、時間軸に沿った『道筋』として示すことにより、誰の責任で、何をどのように実施するのかを明らかにしておくことが重要である。」と記述された<sup>(66)</sup>。

## V 目標管理型評価

会計検査院検査の所見では、「施策の効果を客観的に把握するため、測定指標を設定するには、定量的な測定指標をできる限り設定し、定量的な測定指標の設定が困難であるため定性的な測定指標を設定する場合であっても、目標を達成すべき時期及び目標とする対象並びに実現すべき内容の水準を、あらかじめ事前分析表に具体的に定めておくことなどにより、事後に、その達成度合いを検証できる測定指標を十分に検討した上で設定するよう努めること」とされていた<sup>(67)</sup>。既に述べたように、ここでの効果は、アウトカムを指している。

政策評価審議会の目標管理型評価ワーキンググループ（以下「目標管理型 WG」）は、平成 27 年度の検討<sup>(68)</sup>において、約 7 割の指標が定量化されていると報告しており、会計検査院報告とほ

(61) 「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成 17 年 3 月 29 日内閣総理大臣決定）国土交通省ウェブサイト <<http://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/tec/kaihatsu/images/02.pdf>>

(62) 「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成 20 年 10 月 31 日内閣総理大臣決定）内閣府ウェブサイト <<https://www8.cao.go.jp/cstp/kenkyu/taikou081031.pdf>>

(63) 「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成 24 年 12 月 6 日内閣総理大臣決定）同上 <<https://www8.cao.go.jp/cstp/kenkyu/20121206sisin.pdf>>

(64) 「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成 28 年 12 月 21 日内閣総理大臣決定）同上 <<https://www8.cao.go.jp/cstp/kenkyu/taikou201612.pdf>>

(65) 会計検査院 前掲注(4), p.92.

(66) 「国の研究開発評価に関する大綱的指針」（平成 28 年 12 月 21 日内閣総理大臣決定）前掲注(64), p.8.

(67) 会計検査院 前掲注(4), pp.91-92.

(68) 政策評価審議会政策評価制度部会「目標管理型の政策評価の改善方策（平成 27 年度）」2016.2. 総務省ウェブサイト <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000403634.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000403634.pdf)>

ば合致する。政策効果に関連する情報としては、事前分析表について「目標の達成のためにそれぞれの達成手段が論理的にどのような順序で結びついているか、目標や測定指標を設定するまでのプロセス（因果関係）が十分に明らかにされていない。」と記述し、どれだけの割合かという定量的な情報はない。

平成 29 年度の目標管理型 WG の取組では、「統計等データの利活用状況」、「分析の妥当性」、「目標・測定指標の適切な設定」の 3 項目について検証を行っているが、政策効果の定量的把握の視点はない<sup>(69)</sup>。この検証結果に関する報告書では、EBPM に係る実証的共同研究におけるロジックモデルの活用について言及がある。ロジックモデルの中で、政策効果の定量的把握が位置付けられるはずであるが、ロジックモデルの活用の意義として、明示的にそのことには触れられていない。

目標管理型 WG の 3 年間の取組からは、政策効果の定量的把握については十分でないことが窺われるが、定量的な情報がないため、どのような状況にあるのか、改善がされているのかについては不明な状況である。

## おわりに

本稿では、政策評価制度において政策効果がどの程度定量的に把握されているのかについての定量的な情報を収集して、一覧した。「政策評価制度において政策効果がどの程度定量的に把握されているのか」は「評価の評価」の 1 つの視点であるが、「その視点に立って現状が定量的に把握されているか」を問う視点は「評価の評価の評価」とも言える。残念ながら、評価専担機関である総務省による客観性担保評価からは、定量的な把握が不十分であることの定性的な状況は窺えるが、そのことの定量的な情報は断片的であり、全体像は必ずしも明らかではない。

政策効果を測定するものとされる事業評価が義務付けられている特定 5 分野であっても、政策効果の定量化・金銭価値化の程度に差がある。その理由には分野によって定量化の難度が違っても考えられるが、例えば我が国で定量化が進んでいない規制分野では、外国では定量化・金銭価値化が進んでいる例が多いことから、分野の難度だけで定量化の進展の違いを説明することはできない。分野によって取組の程度に差が存在する可能性も考えられ、国内外のベストプラクティスに学ぶ取組が有効であるかもしれない。

事業評価では政策効果はアウトプットとアウトカム間の因果関係を指すが、政策評価制度の大半を対象とする目標管理型評価では、政策効果はアウトカム自体を指し、アウトカムの定量化に焦点が当てられている。EBPM の中ではアウトプットとアウトカムの関係としての政策効果を示す証拠が重視され、その論理的関係を示すロジックモデルの適用が政策評価制度で推進されているが、これは現在の目標管理型評価の体裁とは親和的ではなく、EBPM の推進が政策効果の定量的把握の進展にどの程度貢献することになるのかは不透明である。

事業評価と総合評価の中で費用便益分析、費用対効果分析、インパクト評価等が活用されれば政策効果の定量的把握が行われるので、EBPM の取組が政策効果の定量的把握の進展に貢献

(69) 政策評価審議会政策評価制度部会「目標管理型の政策評価に係る評価書の検証結果等（平成 29 年度）」2018.3. 同上 <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000543572.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000543572.pdf)>

するかもしれない。しかし、事業評価が義務付けられた特定5分野以外の政策分野では、これらの方式による政策評価の件数は次第に減少し、現在では非常に少数になっている。そのため、EBPMの取組が政策効果の定量的把握の進展につながるには、事業評価と総合評価を拡充させることが課題になると考えられる。

(いわもと やすし)