

政策評価制度の見直し方針

- 目標と業績の可視化と経営改善機能の充実 -

平成19年5月

北海道総務部行政改革局行政改革課

～政策評価制度の見直しにあたって～

道では、平成9年、時代の変化を踏まえた施策の再評価を行うことを目的とした「時のアセスメント」を実施するとともに、すべての政策を対象に客観的かつ厳格な評価を行う「政策評価アセスメント制度」を導入するなど、全国に先駆けて政策の客観的な評価に努めてきました。

さらに、平成14年3月には、政策評価制度の体系化を図り、道政運営の基本的制度として、企画立案し、実施し、評価するという政策のマネジメントサイクルを確立するため、「北海道政策評価条例」を制定したところです。

これまで、第三者機関として設置している北海道政策評価委員会からのご意見を踏まえ、施策評価、事業評価の基本評価と、公共事業や研究課題、関与団体などを対象とした分野別評価に取り組むとともに、効果的な点検・検証や評価結果の道政への的確な反映が図られるよう、評価の実施方針等の改善・充実に努めてきたところです。

この度、条例施行から3年を経過したことや、平成18年2月に策定した「新たな行財政改革の取組み」においてP D C Aサイクルに基づく成果志向の行財政運営基本システムの構築に向けた政策評価制度の充実を図ることとされたことから、これまでの取り組み状況を検証するとともに国や都府県などの先進事例や北海道政策評価委員会からのご提言、道民の方から頂いた意見・要望などを踏まえながら、政策評価制度の改善・充実に必要な措置として、本方針をまとめたものです。

目 次

1	政策評価制度の見直しの経緯等	
(1)	政策評価制度の条例化	1
(2)	条例施行後の取組状況	1
(3)	見直しの経緯	1
2	政策評価制度の課題	
(1)	政策評価の活用意識	3
(2)	評価の客観性の確保	
ア	評価指標の設定	3
イ	投入資源の把握	4
ウ	自己評価の有効性	4
(3)	評価結果と予算編成等の連動	4
(4)	道民の関心の高揚	4
3	政策評価制度の改善・充実の方向性	
(1)	政策評価の機能の明確化と活用意識の向上	
ア	新しい行財政運営基本システムにおける政策評価の有効活用	5
イ	職員の意識向上	6
ウ	類似業務の統合	6
(2)	客観的な評価の実施	
ア	アウトカム指標の設定	7
イ	フルコストを踏まえた政策評価の実施	7
ウ	外部の知見の活用	8
(3)	予算・組織編成との連動	
ア	予算編成への反映	9
イ	組織編成への活用	10
ウ	政策形成への活用	10
(4)	道民への説明責任の確保	
ア	評価調書の簡明化	11
イ	多様な情報提供	11
ウ	道民の参加の促進	12
4	スケジュール	13

1 政策評価制度の見直しの経緯等

(1) 政策評価制度の条例化

政策評価制度は、46都道府県を含む全国599の自治体(H18.1現在)において導入されていますが、道では、平成9年度に取り組んだ「時のアセスメント」の精神を道政全般へ拡大するため、平成11年度から政策評価を本格的に実施し、平成14年度には北海道政策評価条例を制定して道政運営の基本システムとして確立しました。

〔注 図表1-(1)〕

北海道の政策評価制度の特徴

条例に基づく恒久的な制度としていること

全ての道の機関を評価の対象としていること

自己評価のほか知事が評価を行う2段階評価を実施していること など

(2) 条例施行後の取組状況

平成14年度から、道のすべての執行機関で事業評価に取り組むとともに、公共事業再評価、関与団体点検評価、研究課題評価、研究機関評価、地域政策推進事業評価、公共施設評価の6つの分野別評価及び特定政策評価を実施したほか、平成15年度からは公共事業(大規模等)事前評価、平成16年度からは施策評価に取り組んできたところです。

また、毎年度、実施状況を踏まえながら、評価対象の拡大や実施方法の工夫など、評価制度の改善・充実に努めてきたところです。

〔注 図表1-(2)-1、図表1-(2)-2〕

(3) 見直しの経緯

政策評価の実施にあたっては、基本方針や実施方針を毎年度見直し、実効性の確保に努めていますが、条例の附則には、条例施行後3年を経過した場合の見直し規定が設けられています。

この規定は、政策評価制度が本道はもとより全国的にも新しく、明確なルールが確立されていない制度であるとともに、その対象が多種多様な政策となっていることから、運用に当たっては試行錯誤を伴う面があり、条例制定後の経過や道政を取り巻く環境変化を踏まえて、必要な見直しを行うことを目的として定めています。

「北海道政策評価条例」附則

施行後3年を経過した場合において、政策評価の実施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する。

また、平成18年2月に策定した「新たな行財政改革の取組み」の一つに挙げている行財政運営システムの見直しでは、政策評価の充実や予算・組織編成手続きの見直しによりPDCAサイクルに基づく成果志向の行財政運営基本システムの構築を目指すこととしています。

〔注 図表1-(3)〕

新たな行財政改革の取組み（抜粋）

PDCAサイクルに基づく成果志向の行財政運営基本システムの構築

政策評価制度の充実

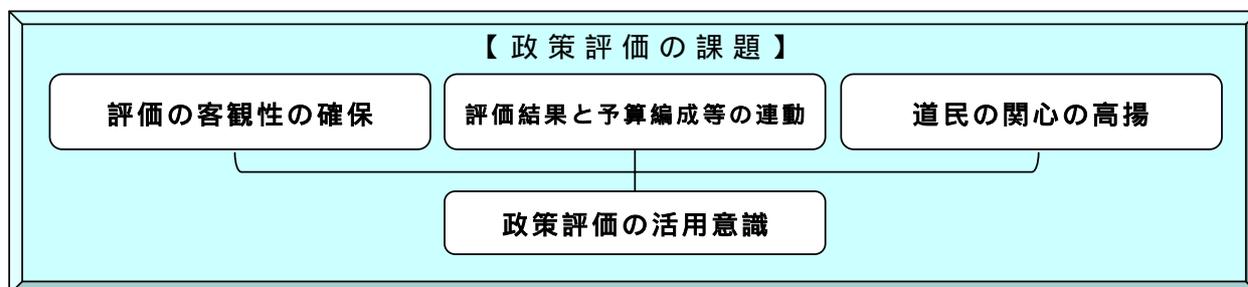
- ・ 新規・拡充施策に係る事前評価の導入
- ・ アウトカム指標による成果目標の達成度の評価
- ・ フルコストを踏まえた政策評価の実施

予算・組織編成手続きの見直し

- ・ 評価結果に基づく施策優先度の決定
- ・ 予算・組織編成における各部局の裁量の範囲と責任の明確化

2 政策評価制度の課題

条例の施行から1万件を超える評価を着実に実施し、予算編成や重点政策の展開に反映させるなど、評価制度が道政運営の基本システムとして定着してきましたが、その一方で課題も明らかになってきました。



(1) 政策評価の活用意識

政策評価制度は、政策を企画立案し、実施し、評価するというマネジメントサイクルを確立することにより、合理的な政策の選択と質の向上や限られた行財政資源の効果的な配分、行政の透明性と道民への説明責任の確保を図ることを目的として導入したのですが、評価作業に比べて期待どおりの成果が上がっていない、評価以前に方向性があらかじめ決まっている、マネジメント層が政策選択に評価を活用していないなどの課題が指摘されています。

このように、評価を実施すること自体が目的化（評価のための評価）し、本来の趣旨に沿って政策評価制度の機能を有効に活用しようとする意識が弱い面が見られます。

〔注 図表 2-(1)-1、図表 2-(1)-2、図表 2-(1)-3〕

(2) 評価の客観性の確保

ア 評価指標の設定

政策評価は、施策や事業の目指す姿や目的・目標を明らかにし、その達成状況や当該施策等の有効性・効率性を客観的に点検・検証することが重要であるため、これまで指標や目標値の設定に取り組んできたところですが、未だに指標の設定率が低く、設定されていても施策・事業との関連性が薄いものが散見されるなど、指標設定の困難さも指摘されるところです。

また、評価調書自体が定性的・抽象的な文章表現を主体とした構成となっており、その判断は評価者の主観に左右されがちなため、施策・事業効果の把握・見極めにおいて客観性が十分に確保されていない状況にあります。

〔注 図表 2-(2)-ア-1、図表 2-(2)-ア-2、図表 2-(2)-ア-3、図表 2-(2)-ア-4〕

イ 投入資源の把握

現状の事業評価等においては、事業の実施に要する予算計上額のみを評価単位としており、当該事業に投入されている人件費や間接費などをコストとして考慮していないため、実態に即した費用対効果、効率性の把握・分析が難しい仕組みとなっています。

〔注 図表 2-(2)-イ〕

ウ 自己評価の有効性

政策評価の実施主体は事業等の実施機関となっていますが、業務所管課の自己評価では、いわゆる「よくみせる評価」(事業の正当性の主張に傾斜し、正確な業績を表さない評価)になってしまうという指摘が多く見られます。

〔注 図表 2-(2)-ウ-1、図表 2-(2)-ウ-2〕

(3) 評価結果と予算編成等の連動

評価結果については、予算編成や組織編成等へ適切に反映させマネジメントサイクルを確立させることとしていますが、予算編成については厳しい財政状況や予算・政策・評価部門で評価結果の反映に関して認識が異なる面があり、評価結果と計上された予算に乖離するものが見られる状況にあります。

組織編成については、各部局の所管する業務の実態として予算化された事業のほかに様々な事務などが複雑に混在している上、人件費等のコストを適切に評価に取り入れていないことや、課やグループ等の行政活動単位と評価単位が整合していないため、評価結果をそのまま活用することが難しい状況にあります。

また、政策の選択や質の向上については、施策体系と評価単位が一致していないことや、事業評価が政策評価制度の中心となっていることから、政策や施策など上位の目的を達成する観点より事業自体の必要性を優先する傾向が強く、合理的な政策の選択や質の向上に評価結果を十分活用していない状況にあります。

〔注 図表 2-(3)-1、図表 2-(3)-2、図表 2-(3)-3、図表 2-(3)-4、図表 2-(3)-5、図表 2-(3)-6、図表 2-(3)-7〕

(4) 道民の関心の高揚

北海道のホームページに設けている政策評価のページや行政情報センター等を通じて、評価情報の提供と道民意見の聴取に努めていますが、現状の評価調書は文章表現が中心で分かりづらい、毎年度膨大な数の評価を実施しているためボリュームがありすぎる、各部局が提供する詳細情報や関連資料とリンクされていないため検索しづらいなどの意見があります。

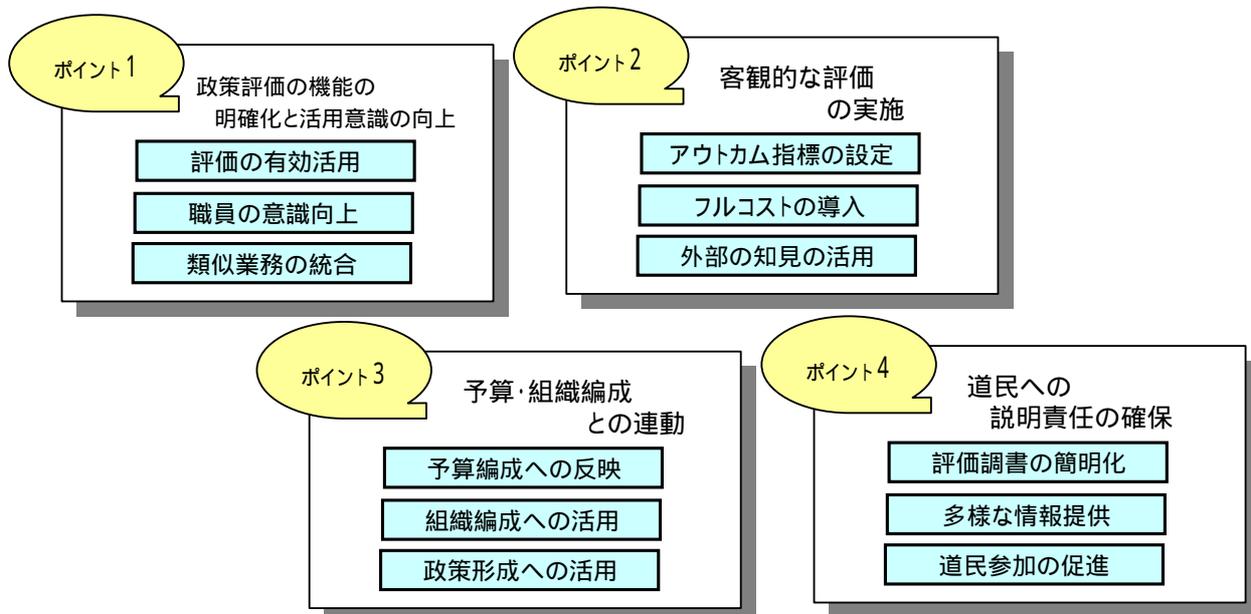
また、魅力ある広報展開や情報提供の工夫が足りない面もあり、特に若年者や女性からの評価制度や評価を通じた政策への道民意見が少ないなど、道民に道政への参加を呼びかけるツールとしての機能を十分に発揮していない状況にあります。

〔注 図表 2-(4)-1、図表 2-(4)-2、図表 2-(4)-3〕

3 政策評価制度の改善・充実の方向性

これまで取り組んできた評価制度の課題を踏まえると、制度の改善・充実を図るためのポイントは、政策評価の機能の明確化と活用意識の向上、客観的な評価の実施、予算・組織編成との連動、道民への説明責任の確保の4つに大きく分けることができます。

以下、この4つのポイントごとに、具体的な改善・充実の方向性について整理していきます。



(1) 政策評価の機能の明確化と活用意識の向上

ア 新しい行財政運営基本システムにおける政策評価の有効活用

政策評価機能の活用意識の徹底

P D C A サイクルに基づく成果志向の行財政運営基本システムの導入に伴い、新しい総合計画を起点とする施策推進体系に基づき、効果的・効率的な施策の推進を実現する必要があります。

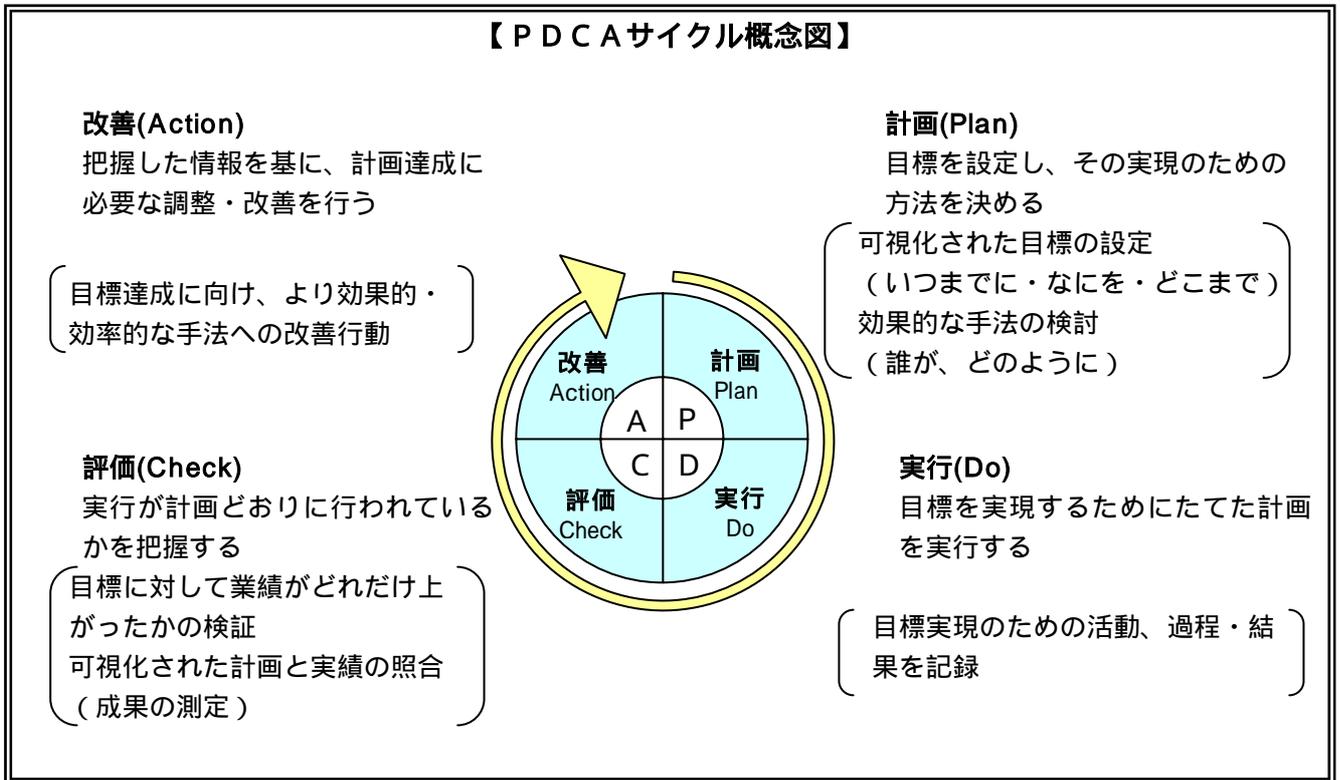
このため政策を決定するマネジメント層から業務を担当する職員までが、目標や業績を可視化した上で、最適な施策等を選択するという、政策評価本来の機能を有効に活用する意識を徹底します。

業務改善の促進

予算や組織の縮減傾向が続く中、急速に変化する社会経済情勢に対応し、政策の質を落とさずに道民の期待に応えられる道政を実現するためには、旧態依然のやり方を踏襲するのではなく、施策展開や事務事業の大胆な見直しが急務となっていますが、評価自体を自己目的化（評価のための評価）し、評価結果を反映した「改善行動」の実効性が確保されないなど、経営改善ツールとして有効に機能していない面がみられます。

このため、改善を促す重要なツールとして評価制度を再認識し、Plan（計画） Do（実行） Check（評価） Action（改善）というサイクルのもとで、「改善行動」を常態化させていくこととします。

〔注 図表 3-(1)-ア〕



イ 職員の意識向上

政策評価を合理的な施策の選択や業務改善などのマネジメントツールとして有効に活用するため、職員を対象とした研修の充実などきめ細かな評価支援体制を整備し、政策評価の必要性に対する職員の意識を深めるとともに、活用ノウハウの向上を図ります。

また、政策評価を通じた政策の改善・充実を強力に推進するため、管理職員の意識改革やマネジメント力の向上にも併せて取り組んでいきます。

〔注 図表 3-(1)-イ〕

ウ 類似業務の統合

道では、総合計画と知事公約がそれぞれ独立した政策目標として位置づけられているため、一つの事業の進捗状況を重複して管理するという非効率的な取り扱いとならざるを得ず、これに評価が加わり、作業量は大きなものとなっています。

今後は、目標管理型行政運営システムのもと、総合計画を起点に施策・事務事業等を全庁的に体系化するとともに、知事公約や各部局の特定分野別計画とも有機的な連携が図られることから、政策評価を効率性の高い推進管理ツールとして活用していくこととします。

〔注 図表 3-(1)-ウ〕

(2) 客観的な評価の実施

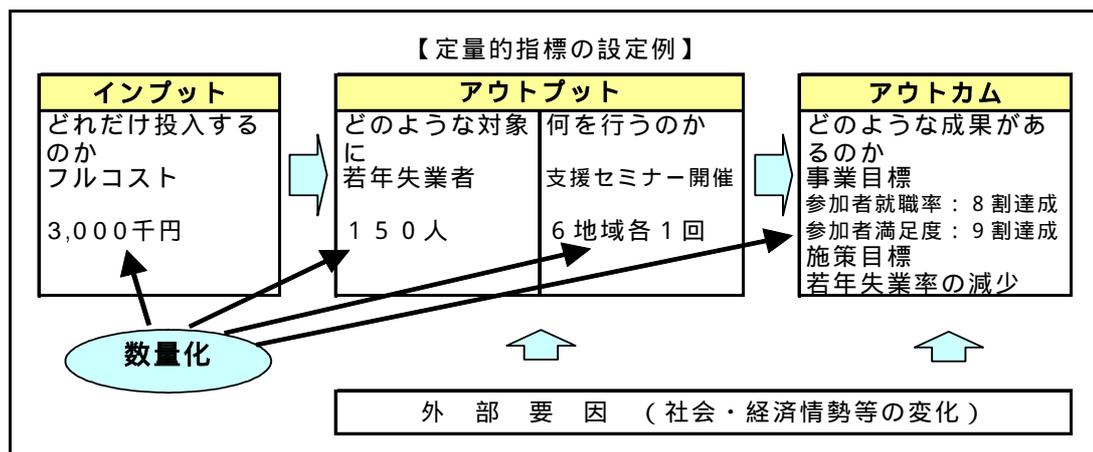
ア アウトカム指標の設定

抽象的・主観的な評価を、具体的かつ客観的な評価に改善し、計画（目標）や事業実施の効果、達成状況に関する情報を共有化するため、道民に提供される財やサービスなどの事業量（アウトプット）を数値化するとともに、社会経済情勢や道民の意識・行動にもたらす成果（アウトカム）についても定量的な指標の設定・充実を図っていきます。

特に、アウトカム指標については、事業実施にともなう成果を客観的に把握・分析することにより、事業の効率性や政策の質の向上に反映させていくことが期待されます。

このため、客観的で信頼性が高く、継続的かつ適時に入手できるデータをもとに指標を設定し、その達成状況の可視化に努めていくこととしますが、既存のデータがないなど適切な指標の設定が困難な場合には、全国順位や道民の満足度調査など事務事業特性に応じた有効な指標の検討を促すとともに、他県等の先進事例の情報提供や相談機能の充実を図ります。

〔注 図表 3-(2)-ア〕



イ フルコストを踏まえた政策評価の実施

事業の実施にあたっては、事業に直接費やされる経費（事業費）のほかに、人件費や退職手当引当金等の「人」に要するコストや、維持費・消耗品費等の「物」にかかるコストなど様々な行政コストが発生していますが、現状では、一部の評価を除き事業費のみをコスト情報として整理しているのが実態です。

今後は、附帯する事務等を含めた事業に要する様々なコストを可能なものから順次取り入れ、行政資源の投入量に対して成果がどれだけ上がったか、決算情報の活用も図りながら施策や事業の効率性評価を実施し、費用対効果を的確に検証していきます。

また、フルコストの導入は、コスト情報をもとに効率性の年度推移や類似事業・代替案との比較が可能となるため、職員一人ひとりのコスト意識の向上が期待されます。

さらに、人件費の算出にあたって事業に携わる人工数を明らかにすることにより、評価結果を組織機構の検討等に活用させていくこととします。

〔注 図表 3-(2)-イ〕

【公会計におけるコストの扱い】						
事業費 事業執行や行政サービスの提供に直接投入される経費	人件費 職員人件費	間接費 維持費 消耗品費 共通経費	退職手当 引当金	公債金利 当該事業の 将来負担分	減価 償却費	機会費用 現実と異なる取引で想定される利益等
通常意識されるコスト 公会計		上の歳出 企業会計上の費用 フルコスト				

ウ 外部の知見の活用

道民意見の積極的聴取

政策評価制度の仕組みや評価結果などについては、ホームページや行政情報センター等を通じて道民意見の聴取に努めていますが、道民意見や要望が少ない実態にあります。

このため、積極的・効果的なPR展開により関心を喚起するとともに、入手しやすさや分かりやすさに配慮した情報提供や、評価プロセスの一定段階において集中的に道民意見を求める仕組みを検討するなど、多くの道民の意見を反映した客観性の高い評価制度を確立していくこととします。

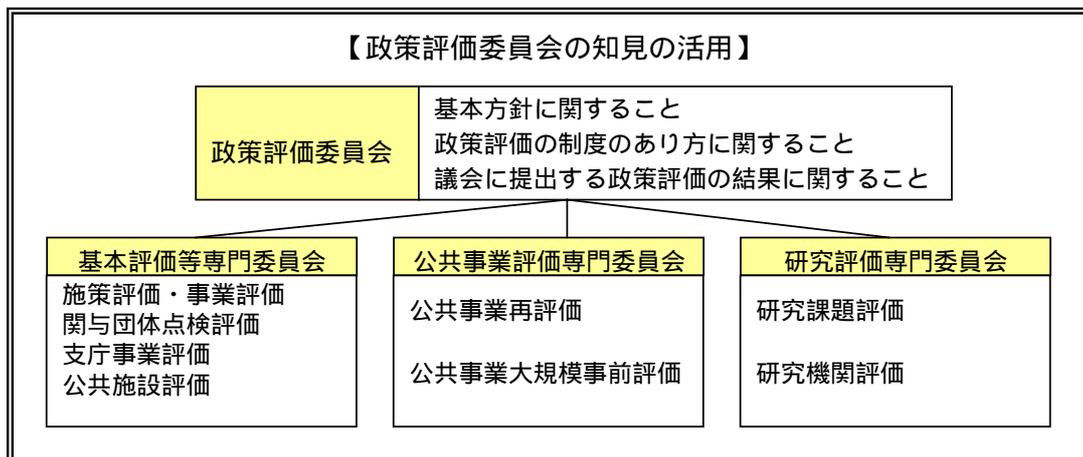
政策評価委員会の知見の活用

政策評価の実施にあたっては、行政外部の学識経験者等からなる北海道政策評価委員会を設置し、評価に係る基本方針や評価結果について意見を聴取するなど、委員の知見を活用した、客観的かつ厳格な評価の実施に努めています。

今後も、北海道政策評価委員会及び評価の分類に応じて設置した3つの専門委員会（基本評価等・公共事業評価・研究評価）の知見を、評価に着実に反映していくこととします。

また、基本評価等専門委員会における施策・事業評価においては、対象が膨大なため総体的・全般的な評価を主体としていますが、喫緊の課題に関連する個別施策を抽出するなど、重点的かつきめ細やかに意見を聴取するといった運営手法などについても検討し、委員の専門的な知見のより有効な活用を図っていきます。

〔注 図表 3-(2)-ウ〕



国等が実施する関連評価との連携

平成17年度に行われた多目的ダム「当別ダム建設事業」の公共事業再評価において、事業目的・実施主体ごとに外部の有識者等で構成する委員会を設置して別々に評価が行われているため、全体の事業内容や必要性を把握することが難しく、また、他の評価結果が先行することによる議論の制約があることなどの問題点が、道の公共事業評価専門委員会から指摘されました。

このため道では、多目的ダムに係る「総合的な公共事業評価システム」に関する研究を行い、その結果を踏まえて国へ制度改善等について提案要望を行うとともに、平成18年度の多目的ダムの再評価において、各事業者の担当部局が所管事業を相互に説明する評価システムを取り入れたところです。

今後とも、関連事業者間の連携・協力を強めながら、評価の一体性・総合性の向上を図るとともに、外部知見の効果的な活用に努めていくこととします。

(3) 予算・組織編成との連動

ア 予算編成への反映

評価結果の予算への着実な反映

アウトカム指標やフルコストを導入した政策評価は、事務事業の有効性・効率性に係る業績測定機能を高め、財源配分の合理性や必要性をより客観的に現すこととなるため、予算編成作業において評価結果を有効かつ着実に反映することができます。

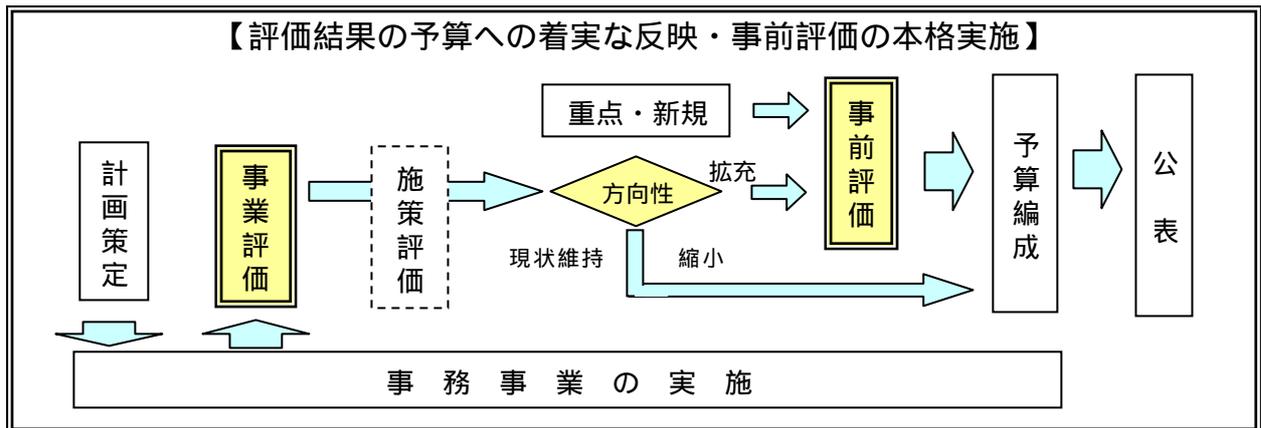
事業評価では、事業の方向性に係る予算編成への反映状況を平成15年度から試行的に取りまとめ、平成17年度からは反映状況の概要を公表しています。

今後は、予算への反映状況を具体的かつきめ細かく公表するとともに、評価結果の方向性が予算に反映されていない場合にはその経過と理由を明らかにするなど、評価・予算の連携強化と道民への説明責任の充実に努めていくこととします。

事前評価の本格実施

公共事業評価や研究課題評価においては、評価結果を予算編成に着実に反映させるため事前評価に取り組んでいるほか、中間評価のみを実施している事業評価についても、翌年度の新規・拡充事業等のうち政策的な判断が必要な事業を対象に、平成15年度から事前評価の試行実施に取り組んでいます。

厳しさを増す財政下にあっては、これまで以上に政策の合理的な選択と、限りある行財政資源の効果的な配分が強く求められていることから、事前評価の実施については、各部局の自律性・裁量性の確保と道政の総合的な推進を図る観点から、実施機関評価及び知事評価の対象範囲や役割分担について明確化し、本格実施に向けた取り組みを進めます。



イ 組織編成への活用

政策評価結果と連動した予算編成の仕組みは構築されつつありますが、組織編成の検討にあたっては、政策評価以外にも考慮すべき要素があることなどから、評価結果をそのまま活用することが難しい状況にあります。

限られた人的資源を効果的に活用し、業務目標に応じた組織編成や効率的な執行体制を構築するためには、政策評価制度をマネジメントツールとして有効に活用していくことが求められています。

人件費を含むフルコストを踏まえた評価を実施する予定としていることから、今後は事務事業評価の結果に基づく必要人工の把握により、類似する事業を執行体制の観点から比較し効率性の向上につなげるなど、組織機構手続きとの連動を図ることが可能となります。

また、人事担当部局において検討が進められている組織・定数に関する権限を各部局長に委ねる仕組みなどを踏まえながら、評価結果と組織編成手続きとの一層の連携を図っていくこととします。

ウ 政策形成への活用

目標管理型行政運営システムの導入に伴い、施策ごとに掲げた業務目標を単位として、その達成状況を評価する「施策評価」を政策評価の中心に位置づけ、政策や施策など上位の目的を達成する観点から事務事業の妥当性を検討するとともに、事業評価における各部局の裁量性を高め、施策優先度の合理的な決定や政策の質の向上を図っていきます。

また、事前評価の本格実施にあたっては、アウトカム指標やフルコストの導入により有効性・効率性を明らかにするとともに、予算や人材などの行財政資源を重点的・機動的に投入するトップマネジメントツールに位置づけ、重点政策の形成や展開に効果的に活用していきます。

〔注 図表 3-(3)〕

(4) 道民への説明責任の確保

ア 評価調書の簡明化

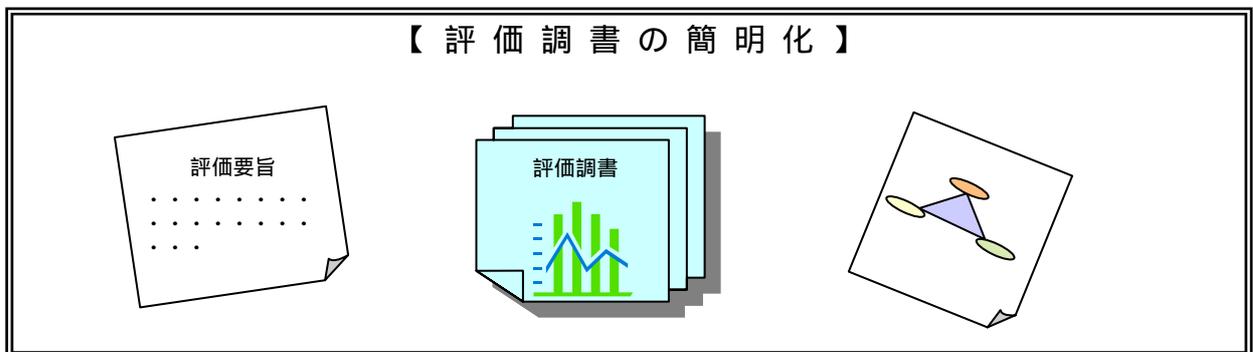
評価の目的の一つである道民への説明責任を確保するため、政策に関する情報を提供するツールが評価調書です。

道民に評価対象や評価手法をより分かりやすく伝えるため、これまでも様式の見直しや簡明化に努めていますが、より分かりやすく見やすいものにしていく必要があります。

このため、簡潔で明瞭な文章表現はもちろんのこと、グラフ・図表の活用や詳細情報に係る付表や概要版の作成など、評価調書として備えるべき要素を確実に盛り込んだ上で、評価調書に見せる工夫を凝らします。

なお、アウトカム指標やフルコストの導入にあたっては、調書のボリュームを増やさないよう留意した上で、分かりやすさを確保することとします。

〔注 図表 3-(4)-ア〕



イ 多様な情報提供

分かりやすさと入手しやすさに配慮した情報提供

評価調書が部・課ごとの整理となっていることや、毎年度3千件を超える膨大な量の評価調書があるため、評価制度や公表の仕組み、道庁の組織等のある程度理解していなければ、特定の政策や事業に関する情報を取得することが困難な状況にあります。

このため、施策推進体系に基づいた評価調書の整理や、ホームページにおける評価調書検索等のガイド機能の充実など、分かりやすさ・入手しやすさに配慮した情報提供に努めていきます。

施策・事業関連情報との連携

各施策・事業を所管する多くの部・課では、ホームページや各種パンフレット等を通じて、道民や利用者・対象者等に向けた施策・事業関連の情報提供に努めていますが、こうした情報の中には、評価調書を補完する内容も含まれていることから、評価調書自体の簡明化を図る一方で、評価調書とこれらの関連情報等をリンクさせ、評価内容に対する一層の理解を深めていくことができるよう努めていきます。

各種ツールを活用した積極的で効果的な広報展開

政策評価制度については、ホームページへの掲載や、政策評価委員会の公開、報道機関への資料提供を通じて道民への周知に努めていますが、今後は、道政情報を周知する広報紙・メールマガジンなどの各種広報ツールや、各機関が開催する若年者や女性を対象としたフォーラム等PR機会の活用とともに、各部・課の施策・事業PRにも評価内容を盛り込むなど、幅広い層への積極的で効果的な広報展開に努めます。

〔注 図表 3-(4)-イ〕

ウ 道民参加の促進

政策評価制度や評価結果については、ホームページを通じて道民からのご意見やご質問を求めているほか、アンケート調査にも取り組んできたところですが、今後は、意見提出窓口の開設・充実を図るとともに、政策評価委員会によるヒアリングの公開や、評価プロセスの一定段階において集中的に道民意見を求める仕組みの検討などにより、道民参加を促進していきます。

〔注 図表 3-(4)-ウ〕

4 スケジュール

政策評価制度の改善・充実にあたっては、P D C Aサイクルに基づく成果志向の行財政運営基本システムの構築と連動し、見直しを進めていくこととします。

平成19年度には、有効なアウトカム指標の設定やフルコストの積算範囲など、新たな仕組みの実効性を高めるための手法を検討し、試行実施により課題とその対応方針を明らかにしたうえで、平成20年度に新しい政策評価システムを本格的に実施することとします。

〔注 図表4〕

