

## デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言（案）

### 本提言について

政策評価審議会（以下「審議会」という。）は、令和 3 年 3 月に、ポストコロナ新時代における行政の評価の在るべき姿の実現に向けて、提言（以下「令和 3 年提言」という。）を取りまとめた。同提言は、政策評価を、政策の改善等に活用される（役に立つ）ものにしていくことを目指し、評価のあるべき姿として、「役に立つ評価」「しなやかな評価」「納得できる評価」という三つの姿を示し、これに沿って、改善の取組のアイデアを整理したものであり、これに基づき、総務省とともに、政策評価の具体的な改善方策等について検討を進めてきた。

こうした中、令和 3 年 11 月に、デジタル臨時行政調査会（会長：内閣総理大臣）が発足し、デジタル改革、規制改革、行政改革に係る横断的課題を一体的に検討し、実行していくこととされた。同調査会において「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方」が検討テーマの一つとされたことを受け、審議会においても、政策評価制度の見直しについて審議を行ってきた。

本提言は、こうした経緯により、審議会として、令和 3 年提言を基に、デジタル臨時行政調査会の動きを踏まえて検討を深化させ、デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方と、それを踏まえた政策評価制度の具体的な改革の方向について取りまとめたものであり、総務省組織令（平成 12 年政令第 246 号）第 123 条第 1 項第 2 号の規定に基づき、総務大臣への意見として提出するものである。

## 1 デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方について

令和3年11月にデジタル臨時行政調査会が発足し、「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方」について検討を進めていくこととされた。審議会では、政府全体の改革の取組に貢献する観点から、この動きも踏まえて、政策評価制度の見直しについて審議を進めてきたところであるが、検討に当たっては、まず「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方」がどのようなものかを整理した上で、政策評価制度の改革の方向について考えていくこととした。具体的には、以下のように整理を行う。

### <デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方について>

デジタル技術の発展など社会経済が急速に変化し、その課題も一層複雑化・困難化している。また、新型コロナウイルス感染症対策のように、前例がなく予測困難な課題への対応が必要となっている。

こうした課題に対し、行政がスピーディかつ的確に対応していくためには、データ等（行政が保有するデータ、民間データ、過去の施策の結果に関するデータなど多様なものを含む。以下同じ。）に基づき、できるだけ正確に現状を把握し、可能な限りエビデンスを求めながら、政策の企画立案の質を高めるとともに（EBPMの実践）、実施しながら政策の効果等を適時的確に把握し、必要があれば、速やかに政策の見直しが行われるよう、政策形成・評価のプロセスを変えていくことが重要である。

一方、社会の複雑性、不確実性が増す中で、前例のない新たな課題に対応していくためには、政策の立案段階での検討に時間をかけ過ぎて機を逸することがないように、まずは、その時点で考え得る最善の政策を、事前の想定を明確にした上で速やかに実行に移し、実施しながら政策の効果等を適時に把握・検証し、柔軟に軌道修正していくアプローチも必要である。

こうした中で、今後の政策形成・評価のプロセスにおいては、実施後のモニタリングや効果検証を適時的確に行い、機動的かつ柔軟に政策の見直しが行えるよう、政策の立案段階から、事前の設計を適切に行うことが特に重要であり、政策の企画立案等の質を高めていく観点から、以下のような取組が行われるよう、できるものから順次進めていくことが必要である。

#### 【政策の立案段階の取組】

- ・ データ等に基づき正確に現状を把握し、課題（政策目標）を設定
- ・ データ等のエビデンスに基づく政策手段の検討（複数選択肢の比較）、政策目的と政策手段の論理的なつながり（ロジック）の明確化（EBPMの実践）
- ・ 政策効果を測定するための指標等の設定やデータの把握方法、代替手段やその発動条件の設定など、モニタリングや評価の事前設計

### 【政策の実施段階以降の取組】

- ・ 政策を実施しながら、事前設計を踏まえて、あらかじめ設定した指標の動向等をモニタリングし、政策効果の発現状況等を適時に把握・検証、必要に応じ分析
- ・ モニタリング・評価の結果を踏まえ、政策の見直し等が必要な状況かを判断し、政策の運用改善、政策手段の見直し、政策の転換等を柔軟に実施

※ 上記の取組は、政策形成・評価のプロセスにおける取組の一つの理想型を示すものであり、実際のプロセスにおいては、立案時に設定した目標やロジックモデルを、実施しながら見直していくなど、政策の特性等に応じて、柔軟に対応することが必要である。

※ 政策の設計を行う際には、目標の達成期限や事業の終了年度など、政策の期限等についても、できるだけ明確にすることが望ましい。なお、上記は、主に政策の見直し等に係るプロセスについて記載したものであるが、政策の完了時においても、他の政策の参考とするため、その時点のデータや結果等について整理し、記録することが重要である。

## 2 デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方を実現していくための政策評価制度の改革の方向性

### (1) 政策評価の位置付けの整理

政策評価制度の改革の方向について検討するに当たり、1で整理した「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価」の考え方を踏まえ、こうした政策形成・評価のサイクルを効果的に機能させ、政策の質の向上に貢献していく観点から、政策評価の位置付けや役割等について、これまでの課題等を踏まえて、整理する必要がある。

中央省庁等改革の一環として平成13年に導入された政策評価制度は、20年を経て、現在では、「自らの活動について評価を行い、国民に対しその状況を明らかにする」という取組は、各府省の現場で定着しており、国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）の確保に貢献してきたと言える。一方、国民に対する説明のための作業（評価書を作成するための作業）が自己目的化し、実際に行われている政策の企画立案や見直し・改善のプロセスにおいて活かされていないとの問題提起もなされている。

もとより、政策評価制度の目的は、政策の企画立案等に活用され、政策の不断の見直しや改善につなげることである。しかし、評価を、政策のプロセスとは切り離された「評価作業」と捉える限り、たとえ「評価」の質を向上させても、政策をより良くしていくことにはつながらない。むしろ、政策の企画立案等の中で実際に行われている効果検証等の取組こそが、評価であると考えられることもできる。

こうした中で、今後、政策評価は、「評価」という作業と捉えるのではなく、1で整理した、あるべき政策形成・評価のプロセスに沿って行われる政策の企画立案等のプロセスにおいて、これと一体として行われる取組と位置付け、この政策プロセスにおいて重

要な役割を担っていくべきものと整理すべきである。

また、これまでの政策評価は、年 1 回施策単位で行われる目標管理型評価を中心に実施されてきたが、こうした政策評価の位置付けの整理も踏まえ、今後は、固定的・画一的な評価プロセスを改め、実際の政策のプロセスにおける取組を活かしつつ、政策の企画立案や改善等に貢献できるタイミング、単位で設計、実施されるものとしていくことが必要である。

政策評価が、こうした考え方に沿って行われることとなるよう、(2)で具体的な取組について記述する。

## (2) 具体的な改革の方向

政策形成・評価のプロセスにおいて、1で述べた政策のサイクルが効果的に機能し、柔軟に政策の見直し・改善が行われるようにするためには、政策の立案時に、事後の効果把握や分析、改善等を十分に考慮した設計が行われるようにしていくこと、また、政策の実施段階では、政策効果を把握すべきタイミングで必要なモニタリング等が行われ、迅速な見直しが行われる、あるいは、大きな制度改正などのタイミングでこれまでの政策効果の詳細な分析が行われるなど、適切なタイミング、単位で評価が実施されるようにしていくことが必要である。

そのためにも、これまでの政策評価は、特定分野における事前評価を除き、政策を執行した後に行う事後評価を中心に実施されてきたが、今後、各府省は、政策の立案時において、設計の妥当性等についての検証や、それに基づく柔軟な形の評価に積極的に取り組むべきである。

こうした取組を進めるため、各府省の支援や評価の環境整備を図るとともに、評価の実施の考え方について見直しを行うことが必要である。

### ① 各府省の支援

(1)で述べた今後の政策評価の位置付けを踏まえ、各府省において、立案時を含めた政策のプロセス全体を通じて、上記のような取組が積極的に行われるよう、総務省は、各府省のニーズを把握した上で、政策評価制度の所管部局としてこれまでに蓄積してきた知見を活かして取組を支援し、政策プロセスにおけるEBPMの実践を進めていくことを含め、重要なものから順次取組が進むよう、内閣官房とともに、その役割を適切に果たすべきである。

(各府省への支援の具体例)

- ✓ 実証的共同研究の枠組みを活用した効果分析等の支援
- ✓ 実証的共同研究の経験等を踏まえ、効果検証の方法や指標の在り方、ロジックモデルの構築等に関する助言
- ✓ 指標等の推奨事例の収集・整理・共有や、各府省担当者に対する研修の実施

✓ 外部専門家等の知見の活用支援 など

また、例えば、実際の政策のプロセスにおいて、政策の効果検証等の取組が行われ、その内容について一定の整理がされている場合（審議会・懇談会等の審議資料・答申・報告書、白書、各種計画等）には、これを評価書の全部又は一部として活用できるように整理し、別途、評価書を作成する作業を不要とするなど、各府省の負担軽減を図りつつ、実質的な取組を推進していく必要がある。

## ② 評価の環境整備

### ア データ収集・利活用支援

データ等により実態を正しく把握し、EBPMの実践による質の高い政策形成を行うとともに、実施段階で、適時的確に政策効果の把握・検証を行い、柔軟に政策の見直し・改善が行われるようにしていくためには、既存の統計や行政記録情報などはもちろんのこと、リアルタイムデータ、ビッグデータ等の活用など、民間が保有するデータや地方公共団体のデータも含めて、官民の幅広いデータの収集・利活用ができるよう、データカタログの整備やルール作り、情報システムの整備などの環境整備の早期実現が必要である。

同時に、現時点で十分なデータ等が得られない場合でも、例えば、データ同士の組合せによる多角的な分析や、データを端緒にしつつも、関係者からの聞き取りなどによる定性的な情報や、海外を含む先行研究の文献調査や情報収集などを組み合わせるなど、工夫して取り組むことが重要である。

これらについては、関係府省の今後の取組による部分も多く、その充実が期待されるが、政策評価制度を所管する総務省としても、内外の取組事例の収集、分析、共有など、各府省の取組に資するよう努力していく必要がある。

また、政策評価の情報それ自体も、政策に関する議論を行う際の重要な基盤となるものである。現在、各府省の「評価書」は、「政策評価ポータルサイト」において一覽的に公開されているが、政策担当者を始めとしたユーザーができるだけ使いやすいかたちでスピーディに情報提供されるよう、改善を図ることが必要である。

### イ 人材育成

1で述べた政策形成・評価のサイクルを効果的に機能させていくためには、政策効果の把握・分析手法やEBPMの実践方法、データリテラシーの醸成など、政策形成・評価に係る基礎的な知識・能力等を持つ人材を育成していくことが重要である。また、職員が、そうした知識・能力等を身に付け、実際の政策のプロセスの中で、これを発揮する機会が得られ、政策の企画立案や改善等に活かされたと実感することが、特に若手職員を中心にモチベーションの向上にもつながるものと考えられる。

総務省は、政策評価に関する研修について、政策の企画立案や改善等に活かされ

る実践的な内容にするなど、各府省の職員の人材育成を図るとともに、①で述べた取組などを通じ、各府省において質の高い政策形成・評価のプロセスが実践されるよう積極的に支援を行う必要がある。

### ③ 評価の実施の考え方の整理

#### <目標管理型の評価の一体化>

現在、政策評価は特定分野における事前評価を除き、政策を執行した後に行う施策単位の目標管理型評価を中心に実施され、これとは別に、予算事業を網羅する形で「行政事業レビュー」が実施されている。両者は、その対象を「施策」と「予算事業」ですみ分けてはいるものの、いずれも、あらかじめ成果指標（KPI）を設定し、指標の達成状況を踏まえて、必要性・有効性・効率性等の観点から各府省が自ら評価・点検を行うものであり、概算要求に向けて8月末を目指して作業を進めるプロセス・内容面で重なる部分が多いことから、現場レベルでの作業に重複が多いとの指摘がなされている。評価は、政策の意思決定に資する情報を提供し、政策をより良くしていくためのものであり、これらの評価関連作業が、政策サイクルの中で、政策に関する議論に活用されるようにしていくためには、できるだけ重複を排除し、一体的な取組としていくことが望ましい。

また、現在の「目標管理型の政策評価」（「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）に沿って行われるものは、おおむね部局等の所掌事務を単位とする「施策」（約500）を対象に各府省において幅広く実施されているが、政策のアウトカムに個々の政策手段がどのようにインパクトを与えたかが分かりにくいなど、政策効果の把握や分析を的確に行うことができず、評価結果が政策の見直し・改善に活かされにくいという課題があると考えられる。

さらに、実際の政策の企画立案や改善等のプロセスにおいては、予算要求などの検討過程で、上位の政策目的や最終アウトカムを意識しつつ、政策効果の把握・分析などが容易な個別の「事業」ごとに議論され、運用改善や政策手段の見直しなどの検討が行われることが多いと考えられる。

こうした現状等を踏まえれば、今後は、予算事業を対象として実施される「行政事業レビュー」の取組に「目標管理型評価」を一体化し、政策の立案時の設計に基づき、政策効果のモニタリング・検証、改善まで、政策のサイクル全体を効果的に回していくための「基盤」と位置付けることとすべきである。これにより、政策の立案時の設計（現状把握・課題設定、効果発現のロジック、政策効果を検証するための指標の設定等）や、政策効果のモニタリング・検証、点検・評価の結果などの情報が集約され、政策の企画立案や改善等の検討に活かされるようにしていくことで、より質の高い意思決定につなげていくこととする。

※ 一体化に当たっては、「行政事業レビュー」の取組が各府省において定着している状況を踏まえ、できるだけ現在の取組を活かすとともに、「レビューシート」をそのまま「評価書」として取り扱うなど、各府省に新たな負担が生じないよう整理することが必要である。

なお、予算事業を中心とした評価体系に移行する際には、政策の意思決定の判断に資する情報を提供していく観点から、相互に関連する事業等を容易に把握できるよう、引き続き、「政策体系」を明示するなど、関連する事務事業が一覧的に示されるとともに、必要に応じ、上位の政策目標（アウトカム）や測定指標が設定され、モニタリングが行われることが適当である。

### ＜政策の特性等を踏まえた評価の推進＞

基本的に全ての予算事業を対象に実施される「行政事業レビュー」の取組に「目標管理型評価」を一体化し、これを政策の企画立案や効果検証、改善等の基盤として位置付けることを踏まえ、これまでのように各府省の施策を対象に、「目標管理型評価」を画一的・網羅的に実施することは要せず、政策の意思決定に資する有用な情報を提供していく観点から、政策の特性等に応じて、柔軟で多様なやり方で、必要な評価が適時に行われるよう見直しを行うべきである。

その際、各府省は、実際の政策のプロセスにおける取組を活かしつつ、1で述べた取組を実践していくことや、評価作業の重複を避けつつ、政策の重要性やアカウンタビリティの確保等の観点も踏まえながら、「主要な行政目的に係る政策」（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）第6条第3項）について、各府省の計画において対象を定め、評価を実施するものとする。（下記具体例参照）

また、評価対象とする政策の位置付け等を明らかにするため、引き続き「政策体系」を明示する。

これにより、評価に係る形式的な作業をできるだけなくし、政策の企画立案や改善等の意思決定に資する情報を提供する「役に立つ」評価作業に注力するとともに、全体として負担の軽減を図りつつ、従来の評価のためのリソースを、政策の立案（EBPMの実践）などに向けることで、政策形成・評価の質の向上を図ることとする。

（政策の特性等を踏まえた評価の実施の考え方の例）

- 例えば、以下のような場合には、「主要な行政目的に係る政策」に、行政事業レビュー対象事業以外の政策を定めて評価を実施
  - ✓ 現在、専ら予算事業以外の政策を「主要な行政目的に係る政策」と位置付けて評価を実施している場合
  - ✓ 現在、予算事業と予算事業以外の政策を合わせて「主要な行政目的に係る政策」と位置付けて評価を実施している場合

- ✓ 政策の企画立案や改善等の検討に資する情報を得るため、個々の事業ではなく、施策等の単位で評価を行うことが適していると考えられる場合
- ✓ 行政事業レビューは実施されているが、政策の企画立案や改善等の検討に資する情報を得るためには、別途対象を定めて、評価を行うことが適していると考えられる場合
- 評価対象は、必ずしも網羅的に設定する必要はなく、政策の企画立案や改善等の検討に資する情報を得る観点から、例えば、各府省に置かれている政策評価に関する有識者会議の意見を聞くなどし、必要と考える政策を主要な政策として、評価対象に選定
- 評価のやり方は、総合評価方式の活用を含め、施策の特性等に応じて柔軟に選択。評価の実施時期についても、年度等の固定的なサイクルで行う必要はなく、柔軟に設定

### 3 今後の取組について

デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方への転換に向け、今後、具体化を進めるに当たっては、国の行政機関のみならず、地方、民間等あらゆるステークホルダーとの連携を通じて、国民や地方公共団体の声を適切に反映し、スピード感を持った高度な政策立案が行われることとなるよう、取り組んでいくことが重要である。また、AI、DX等を前提にした最新のデジタル技術を活用した評価方法の導入についても、併せて研究を進めていく必要がある。

本提言を受け、具体的な改革の速やかな実現が図られるよう、総務省においては、本提言を実行するために必要となる措置について、各府省の協力を得ながら、早急に具体的な検討を進め、順次実施していくこととすべきである。その際、新たな枠組みへの円滑な移行を図るため、各府省に対し、十分に支援を行うことが必要である。また、政策形成・評価のプロセスにおけるEBPMの実践や、政策効果の把握・分析等を支援するため、総務省においては、実証的共同研究の枠組みの充実を図るとともに、内閣官房と連携して、EBPMに通じた外部の専門人材をプールし、各府省がその知見を活用できるようにするなど、各府省の個別の政策課題に寄り添いながら積極的な支援を行うことが必要である。その際には、国民や地方公共団体の声を日常的に把握していくため、管区行政評価局等の機能も積極的に活用していくべきである。

審議会としては、今後も、政府全体の動向を注視しつつ、具体的な改革の実現に向けて、必要に応じ役割を果たしていく。