# 日本の府省における政策評価の実践とアカウンタビリティ

## ―事前評価の機能―

北川　雄也


## 概　要

本稿の目的は、日本の府省において実施されている政策評価が市民に対するアカウンタビリティ確保に貢献しているか否かを考察することにある。そのために、本稿では、日本の各府省が実施している事前評価の評価事例の分析を通じて、日本の府省の事前評価におけるアカウンタビリティ確保の機能を検討した。事前評価に着目する理由は、施策の実施に伴う不利益を被る市民や事業者の納得を事前に得るためには、行政が外在的に政策を正当化するプロセスつまりアカウンタビリティ確保が前提となるためである。なお、本稿では、日本の各府省が実施している事前評価のうち、規制の事前評価と租税特別措置等に係る評価をとりあげた。

本稿では、日本の府省における事前評価の事例分析の前提として、まず、規制の事前評価と租税特別措置等に係る評価の実施にあたっては、費用便益分析あるいは費用効果分析といった評価手法の活用が想定されている点と、その要件を満たせばアカウンタビリティ確保がなされていると判断される点を示した。費用便益分析あるいは費用効果分析の実施の際には、費用や便益あるいは効果を定量化して示す必要がある。しかし、既存の先行研究や本稿における事例分析の結果においては、各府省の事前評価事例では両要素の定量化等が適切になされておらずアカウンタビリティ確保が不十分であることが明らかとなった。本稿では、既存の先行研究と異なり、政策特性の違いと事前評価の機能の関係に着目し、障害者政策と公共交通政策の評価事例を分析したけれども結果は同様であった。つまり、日本の府省の事前評価においてアカウンタビリティ確保が不十分である要因は、政策特性にあるのではなく、各府省の評価担当者の能力不足や意欲不足をはじめとした他の要因にある可能性がある。


## 1．はじめに

本稿では、日本の府省において実施されている政策評価が市民に対するアカウンタビリティ確保に貢献しているか否かを考察する。日本の府省の政策評価は、評価時点の観点からみて事前評価と事後評価に区分できる。本稿では、前者の事前評価の機能を確認し、事前評価によって市民の納得が得られるよう政策作成の妥当性を正当化できているかを考察する。

日本の府省の政策評価制度は運用開始から十数年がたち、制度の追加や改変が行われながら各府省において政策評価のプロセスの定着が進んでいる。一般政策は、制度設立時の 2001 年から事後評価の義務付けがなされている。他方で、規制や租税特別措置といった施策は、事後評価だけでなく事前評価も義務付けられている[1]。規制の事前評価は、規制が市民の権利や自由を制限したり何らかの行為を強制する作用を持つため、2007 年以降義務付けがなされている。また、

[1] 本稿でとりあげる二つの評価以外に、一般政策における事業評価、政令で義務付けられている公共事業評価、研究開発事業評価、政府開発援助事業の事前評価がある（総務省 2015a）。

租税特別措置等に係る事前評価[2]は、特定事業者に対する税の減免措置が税負担の公平原則に反し他の事業者に不利益を生じさせる可能性があるため、2010年以降義務付けがなされている。

また、政策評価制度の運用開始当初から、市民に対するアカウンタビリティ（説明責任）[3]の確保が目的として謳われてきた。行政のアカウンタビリティとは、市民に対して行政行為を正当化する責任である（Bovens 2007: 184）。つまり、評価は、行政責任論の観点からみると、市民によって外在的に課された責任であるアカウンタビリティを確保する行為を意味する。事前評価においては、とりわけアカウンタビリティの確保が重視されてきた。なぜなら、市民に対して法律や政令の政策決定の妥当性を示す必要があるためである。

しかし、現状において、各府省で事前評価のプロセスの定着が進む一方で、それがアカウンタビリティ確保に貢献しているかについては疑問が残る。各府省の政策評価の点検活動を行う総務省は、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価ともにアカウンタビリティ確保のために必要な要件を満たしていないと指摘している。具体的には、規制の事前評価に関しては、費用や便益の値の定量化がなされていないとの指摘や規制以外の代替案との比較衡量が不十分との指摘がある（総務省 2016: 1）。また、租税特別措置等に係る事前評価に関しては、効果や達成目標の実現状況の説明が不十分との指摘や税の減免によって生ずる将来の減収額の予測が不十分との指摘がある（総務省 2015b: 5）。

既存の政策評価研究においては、PPBS（Planning Programming Budgeting System）[4]の失敗をふまえてアカウンタビリティ確保に際する事前評価の機能不全について言及がなされてきた一方で（たとえば、南島 2015: 13）、日本の府省における事前評価がアカウンタビリティ確保にどの程度貢献しているのかを考察する研究は十分に行われてこなかった。そこで、本稿では、日本の府省における事前評価の現実を観察し、事前評価導入時の理念と現実との間のギャップを明らかにする。

したがって、本稿では、以下の構成で、日本の府省で行われている事前評価はアカウンタビリティ確保という目的を達成しうるかを考察する。第2節では、規制の事前評価および租税特別措置等に係る事前評価の概要を述べる。第3節では、事前評価におけるアカウンタビリティ確保の方法について理論的に検討したうえで、規制の事前評価および租税特別措置等に係る事前評価の現状がその方法に対応していない点を明らかにする。第4節では、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価がアカウンタビリティ確保にどの程度貢献しているかを事例分析を通じて明らかにする。最後に、事例分析の結果をふまえて、アカウンタビリティ確保のための事前評価のあり方について再検討する。

なお、事例の選定にあたっては、事前評価を適用しやすい政策領域と適用しにくい政策領域から事例を選定する。この方法をとれば、総務省の点検活動で明らかにされてこなかった、政策特性が事前評価の成否を左右するのか、それとも政策特性に関係なく各府省の能力が事前評価の成否を左右するのかという点を明らかにできる。本稿では、事前評価を適用しやすい政策領域として公共交通政策をとりあげる。公共交通政策は、事前評価において主流の評価手法である費用便益分析を適用する例が多くある（たとえば、長峯 2014: 第8章；紀伊 2016）ため、事前評価を適用しやすいと考えられる。その理由は、都市・地域交通等の快適性・利便性の向上という観点で市民間での合意を得やすくニーズの相違が少ないため、ニーズに対応する便益や効果の設定が容易な点にある。他方で、事前評価を適用しにくい政策領域として、障害者政策をとりあげる。障害者政策は、事前評価において費用便益分析を適用する例はないため、事

[2] なお、事前評価の結果を検証するために、3～5年ごとに事後評価も必ず行われる（総務省 2013a: 4）。
[3] 日本の各府省の公式文書においては、「説明責任」という表記が一般的である。しかし、政策評価研究をはじめとした学術研究においては、「アカウンタビリティ」と表記される場合が多い（たとえば、山谷 2006；山本 2013）。そのため、以下では、表記を「アカウンタビリティ」に統一する。
[4] 1960年代の米国において、すべての連邦全省庁に導入された予算編成システムである。この予算編成システムにおいては、予算編成にあたって事前の費用便益分析を義務付けて政策決定の合理化を図ろうとした。しかし、各省庁の担当者の業務量の急激な膨大や分析スキルの不足といった問題が生じ、1971年にPPBSは中止された（山谷 2012: 224-225）。

前評価を適用しにくいと考えられる。その理由は、障害の種類、程度および障害者各々の生活環境の違いから生じるニーズの多様性が、ニーズに対応する便益や効果の設定を困難にする点にある。

## 2．日本の府省における事前評価の概要

本節では、日本の府省において実施されている規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価の概要を述べる。その際、双方の評価それぞれの導入の目的、経緯および制度内容に焦点をあて、双方の評価理念としてアカウンタビリティ確保が重視されている現状を明らかにする。

規制の事前評価は、規制によって得られる便益が、費用を正当化できるか否かを政策決定以前に示す評価である。ここでいう規制とは、社会秩序の維持、生命の安全、環境の保全、消費者の保護等の目的のため、行政が国民の権利や自由を制限したり国民に義務を課す行為である[5]（総務省 2007a: 1）。規制の事前評価は、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」とよぶ）の枠組みの下[6]、2007 年に各省庁に義務付けられた[7]。義務付け対象は、法律または政令による規制の新設あるいは改廃に係る政策である。

規制の事前評価は、規制の質の向上だけでなく、市民ないしは事業者へのアカウンタビリティ確保を目的としている（総務省 2007a: 1）。規制の質の向上は、規制の費用対便益を最大化するための行政内部における学習を意味する。規制の質の向上にあたっては、複数の規制案あるいは代替案の費用便益の定量化および比較検討を行って、技術的合理性の観点から最も有効な案を選択することが重要となる。他方で、アカウンタビリティ確保は、市民や事業者に対する規制の必要性、便益および費用の明示を意味する。アカウンタビリティ確保にあたっては、市民や事業者が納得できるように、透明性の観点から規制の具体的内容および費用便益の情報を示すことが重要となる。その際、事前評価を通じて規制に関する情報を透明化するために、規制案の費用便益の定量化や代替案との比較検討が行われる。このように、規制の事前評価には二つの目的があり、それらを達成するためには費用便益の定量化や他の代替案との比較検討が必要なのである。

このような目的に沿って導入された規制の事前評価には、二つの経緯がある。

第一に、1990 年代以降、政府による干渉を忌避し市場の機能を重視する新自由主義の思潮が世界的に普及し、行政に対して規制緩和が要請された点にある。規制緩和が要請された背景には、財政赤字を削減するための行政改革（公営セクターの民営化等）や官僚の腐敗を象徴するスキャンダルの発覚による行政への市民の不信感がある。この規制緩和の要請は、日本の府省における規制の事前評価のベースとなった先進国行政における規制影響分析（Regulatory Impact Analysis 以下、「RIA」とよぶ）の導入に大きな影響を与えた（岸本 2016；Turnpenny et al. 2009: 640; De Francesco et al. 2012: 493）。規制緩和の要請に反して行政が規制の新設を行うためには、規制しない場合と比べて便益が大きいことや規制にかかる費用を最小限に抑制していることを対外的に示す必要がある。そのためのツールとして、規制の事前評価が導入された。

第二に、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development 以下、「OECD」とよぶ）の勧告（OECD 1997）による外圧である（岸本 2016: 15; Radaelli 2004: 724-725）。OECD は先進国間における経済活動に関する情報交換を支援する国際機関であり、そこでは情報交換の生産物として勧告等の文書が作成される。勧告の仕組みが導入されれば、加盟国間で勧告の遵守に関するピアレビューが実施されその審査結果が公表されるため、強制力はないものの勧告を遵守しない国は圧力を受ける（城山 2013: 109）。RIA に関する勧告も上記の形態で実施され、OECD に加盟している日本は勧告を

[5] たとえば、営業開始の許可・認可、基準を違反した場合等の営業停止命令、許可・認可の取消処分がある。
[6] 具体的な根拠法令は、政策評価法第三条第六号である。
[7] 義務付けが行われる以前から、規制の事前評価の実施は奨励されてきた。2001 年の「政策評価に関する基本方針」において「積極的に実施に向けて取り組むものとする」とされた。また、2004 年からは規制の事前評価の試行的実施も行われた（総務省 2007b: 1）。

受け入れるように圧力を受けていた。そのため、勧告の開始から時間を要したけれども、2007年に日本の府省においても規制の事前評価が導入された。

以上の目的や経緯にもとづいて、規制の事前評価の制度設計が行われた。以下では、制度内容について概観する。

規制の事前評価においては、各府省が四つの手順で評価を実施することとなっている（総務省 2007a: 3-7）。第一に、規制の新設、改廃を行う前の現状とその問題点を整理する。第二に、規制の新設あるいは改廃の必要性すなわち便益を説明する。便益を説明する際には、現状を比較対象（以下、「ベースライン」とよぶ）として、どの程度社会の状態が改善されるかを示す。第三に、費用便益比を算出する費用便益分析あるいは便益を金銭価値化できない場合には費用効果分析を行う。第四に、代替案との間の費用便益比あるいは費用効果比の比較を行う。代替案の例としては、規制以外の手段（たとえば、補助・助成、租税特別措置による税制優遇、規制基準に違反した事業者の公表等）や基準あるいは期間等の内容が異なる規制案があげられる。なお、当該規制案および代替案の費用便益分析（費用効果分析）にあたっては、ベースラインとの比較が前提となる。このような四つの手順を経たうえで、費用便益比あるいは費用効果比が最大となる案が選択され、その案にもとづく政策決定が正当化される。

便益についての項目規定はないが、規制にかかる費用に関しては、以下の三つの分類に沿って記述する旨が定められている（*Ibid.* : *5*）。第一に、遵守費用である。遵守費用とは、規制を受ける市民や事業者が規制を遵守するために負担する費用である。たとえば、申請書類の作成や提出にかかる行政への申請費用や設備の導入・維持費用が該当する。第二に、行政費用である。行政費用とは、規制を実施する主体である行政において発生する費用である。たとえば、広報費用等の規制の導入に要する費用や検査およびモニタリングにおける人件費等の規制導入後に要する費用が該当する。第三に、その他の社会的費用である。その他の社会的費用とは、社会経済全体や環境に対する負の影響である。たとえば、規制の新設または改正に伴う企業の経営負担の増加やそれに伴う負担分の価格転嫁による消費者の負担が該当する。

また、規制の事前評価に関しては、評価書の公表時期が定められている（*Ibid.* : *9*）。規制の新設または改廃が法律による場合、評価書等の公表は、遅くとも法律案の閣議決定までに行う必要がある。また、政令以下の下位法令による場合は、遅くとも行政手続法に基づく意見公募手続までに公表する必要がある。しかし、この規定は、具体的な規制内容の確定後に評価書を作成することを許容する。そのため、実際の評価書作成は具体的な規制内容の確定後に行われ、各府省における規制の事前評価は代替案を検討せずに当該規制案の正当化を行っているという批判がある（岸本 2016: 4）。

最後に、政策評価制度全体の設計や運用を担う総務省は、毎年、各府省の規制の事前評価の評価書を悉皆的に点検する（総務省 2015c）。この点検活動は、政策評価法第十三条二項が定めている総務省による客観性担保評価活動の一環として実施されている。その際の点検項目は、前記の評価手順に沿う項目となっている[8]。とくに、費用や便益を金銭価値化あるいは定量化したうえで費用を正当化しているか、または代替案との比較検討を行っているかといった点に焦点をあてて点検を行っている。なお、総務省の点検活動は、各府省の評価書の不適切な点について指摘を行う活動であるが、各府省に対して評価書の改善を促す強制力を有さない。

他方で、租税特別措置等に係る事前評価は、租税特別措置によって得られる効果が、租税特別措置によって生じる減収額すなわち費用を正当化できるか否かを政策決定以前に示す評価である。租税特別措置とは、特定の事業者の税負担を軽減して、特定の政策目的の実現に向けて

[8] 具体的には、以下の八項目である。①規制の目的、内容及び必要性の説明の有無、②遵守費用の分析（金銭価値化、定量化、定性的記述、負担なし、分析なしのいずれか）、③行政費用の分析（金銭価値化、定量化、定性的記述、負担なし、分析なしのいずれか）、④その他社会的費用の分析（金銭価値化、定量化、定性的記述、負担なし、分析なしのいずれか）、⑤便益の分析（金銭価値化、定量化、定性的記述、分析なしのいずれか）、⑥費用と便益の関係の分析（費用便益分析、費用効果分析、費用分析、定性的分析、分析なしのいずれか）、⑦代替案の設定（設定あり、想定される代替案なし、設定なしのいずれか）、⑧代替案との比較（費用・便益で比較、費用で比較、便益で比較、比較なしのいずれか）である。

経済活動を誘導する手段である。租税特別措置等に係る事前評価[9]は、2010年から開始され、法人税、法人住民税または法人事業税関係の租税特別措置等の新設、拡充あるいは延長要望にあたっては各府省に義務付けられている。また、その他の税目関係の租税特別措置等の新設、拡充あるいは延長要望にあたっては、各府省に努力義務が課されている（総務省 2013a: 1）。いずれの税目においても、財務省をはじめとした税制当局への税制改正要望より前に評価が実施される。

租税特別措置等に係る事前評価を実施する目的は、市民に対するアカウンタビリティ確保にある。租税特別措置は、特定の事業者に対する税減免であるため、税負担の公平原則に反する。また、税を減免する分だけ政府の税収が減少するため、市民に資する行政活動の資源の減少につながる可能性がある。つまり、租税特別措置は、事業者や市民に対して悪影響を与える可能性がある。したがって、とりわけ市民に租税特別措置の内容について納得してもらうために、行政は、減収額すなわち費用を上回る租税特別措置の効果を示す必要がある。このように、租税特別措置等に係る事前評価においても、行政は、規制の事前評価と同じくして費用効果分析を行ってアカウンタビリティ確保を行う。

租税特別措置等に係る事前評価が導入された背景には、2009年の自由民主党から民主党への政権交代がある。民主党は、政権交代に向けた公約として2008年に税制抜本改革アクションプログラムを公表した（民主党 2008）。そのなかでは、「租税特別措置の抜本的見直し」について言及がなされている。具体的には、租税特別措置の整理・合理化のための租税特別措置透明化法案を制定し、納税者の立場に立った「公平・透明・納得」のプロセスの構築に言及している。つまり、租税特別措置等の新設や延長にあたっては、税負担の公平原則やアカウンタビリティ確保を重視する方針を提示したのである。この方針が提示された背景には、自民党税制調査会における不透明な政策決定プロセスや租税特別措置による高所得者優遇に対する批判、税制の複雑化による徴税コストの増大、そして税収減による財政赤字拡大への懸念があった。2009年に、民主党政権が樹立した後、実際に租税特別措置の抜本的見直しが行われ、租税特別措置等の事前評価の根拠法令となった租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律（以下、「租特透明化法」とよぶ）も制定された。また、2009年12月22日に閣議決定された「平成22年度税制改正大綱」で示された「租税特別措置の見直しに関する基本方針」と見直しの指針をふまえて（首相官邸 2009: 89-91）、総務省が「租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン」を作成し租税特別措置等に係る事前評価の制度枠組みが構築された。

以上の目的や背景をふまえたうえで、租税特別措置に係る事前評価の制度設計が行われた。以下では、租税特別措置等に係る事前評価の制度内容について概観する。

前記の租税特別措置の見直しの指針によると、租税特別措置等の事前評価にあたっては、合理性、有効性および相当性の観点から評価がなされる。合理性の評価は、租税特別措置の必要性を正当化できるか否かを検証する評価を意味する。有効性の評価は、租税特別措置の適用数が僅少でないかあるいは特定の事業者に適用の偏りが生じないかを検証する評価[10]と、税収減による費用[11]と租税特別措置による効果を対比して分析する評価を意味する。租税特別措置による効果の予測にあたっては、達成目標に関する指標の値の推移予測や租税特別措置を実施しない場合のベースラインとの比較を行う。最後に、相当性の評価は、補助・助成や規制といった他の政策手段と比べて租税特別措置の方が有効であるか否かを検証する評価を意味する。日本の府省は、これら三つの観点から評価を実施して、アカウンタビリティを確保しようとしている。なお、諸外国における租税特別措置等の事前評価と比較して、日本の租税特別

[9] 根拠法令は、2010年に制定された租税特別措置の適用状況の透明化等に関する法律と、政策評価法第九条および政策評価法施行令第三条第七号・第八号である。

[10] 租税特別措置の延長の場合には、租税特別措置の適用実態調査（租特透明化法第五条）により、過去の適用数を明らかにし、適用数が僅少でないかを確認する。また、租特透明化法第三条の規定より事業者から提出された適用額明細書をもとに、上位十社の適用額を明らかにして適用対象の偏りの有無を確認する。

[11] 租税特別措置の延長の場合には、租税特別措置の適用実態調査により過去の減収額を明らかにする。

措置等に係る事前評価は「有効性」や「相当性」に至るまで体系的に評価がなされている点で特異であるとの指摘がある（総務省 2013b: 48）。

また、総務省は、客観性担保評価活動の一環として、各府省が実施した租税特別措置等の事前評価について合理性・有効性・相当性の観点から適切に評価が行われているかを点検している（総務省 2015b）。その点検過程において、各府省による説明が不足している点あるいは不明な点があれば、各府省に対して補足説明を求め、評価書の内容の充実を図っている。そして、その点検結果は、租税特別措置等の要否を決定する税制当局に対して参考資料として提供される。

## 3. 事前評価におけるアカウンタビリティ確保

前節では、導入の経緯をふまえつつ、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価がアカウンタビリティ確保を目的としている点を確認した。また、アカウンタビリティ確保の機能を担保するための制度内容についても概観した。本節では、アカウンタビリティ確保のための事前評価のあり方について費用便益分析の観点から理論的に検討する。

政策決定の前段階における行政によるアカウンタビリティ確保は、市民や事業者によるアカウンタビリティ追及に対応あるいはアカウンタビリティ追及を未然に防ぐために行われる。アカウンタビリティ追及は、政策内容に不満が生じたときに行われる。そのため、行政は、規制や租税特別措置が「不当に」市民や事業者の権利を制限したり財政赤字を拡大する試みではないことを示し、市民や事業者の不満を解消する、あるいは市民や事業者に政策内容について納得してもらう必要がある。

その際、市民や事業者が行政のアカウンタビリティ確保を十分と判断するには、政策導入による費用の種類を考えうる限りリスト化したうえで、費用が少なくかつ便益や効果が高いことを示す必要がある。そのためのツールとして、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価では、費用便益分析あるいは費用効果分析の手法を援用している。なお、租税特別措置等に係る事前評価においては、費用効果分析の手法のみを援用している。

規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価において援用される費用便益分析ないし費用効果分析は、以下の三つの前提にもとづいて実施される。本節では、規制の事前評価の例を用いて説明する（総務省 2007a: 4-5）。

第一に、ベースラインの設定である。「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、比較対象すなわちベースラインとして設定する。費用と便益の推計は、ベースラインと「当該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」とを比較して求める。つまり、費用と便益の推計の前提として、十分な現状分析が必要である。そのうえで、将来の費用あるいは便益と現状の費用あるいは便益との差分を計算する。

第二に、費用および便益の各要素の分析である。費用と便益については、考えうる限りの要素をリスト化したうえで、費用を負担する主体または便益を受ける主体を示す。その際、費用と便益の各要素がどのような因果経路で各主体に帰着するのかを示すことが望ましい。また、費用と便益は、透明性あるいは市民や事業者にとっての評価結果の分かりやすさの観点から、可能なかぎり定量化または金銭価値化して示すことが望ましい。ただし、便益について金銭価値化できない場合には、費用効果分析によって代替される。さらに、費用と便益を定量化できない場合には、定性的な説明が認められている。

第三に、規制や租税特別措置による副次的影響の分析である。費用及び便益の要素については、直接的影響に加え、政策決定において考慮すべき副次的影響や間接的影響も含める。規制の事前評価においては、その他の社会的費用に該当する。とくに、目標達成に影響を及ぼす外部要因が想定される場合には、その旨を説明する必要がある。なお、副次的影響や間接的影響についても、可能なかぎり定量化または金銭価値化することが望ましい。

アカウンタビリティ確保の観点からみると、費用や便益については定量化あるいは金銭価値化が望ましいとされる一方で、費用や便益のリスト化や帰着先の特定を優先すべきとの見解もある（岸本 2016: 16）。費用や便益の定量化あるいは金銭価値化にあたっては、費用や便益に

ついての仮定や計算プロセスあるいは算定根拠を明示するための経済学や統計学のスキルが必要である。そのスキルがなければ、費用や便益を適切に定量化あるいは金銭価値化できない可能性があり、アカウンタビリティの確保が十分になされない。評価担当者は、府省の局や課に所属する官僚であり、経済学や統計学のスキルを習得するために十分な時間を割けない。また、評価情報の利用者である市民や事業者も、経済学や統計学のスキルを十分に有さない可能性が高く、費用や便益の定量化あるいは金銭価値化が適切かを判断するリテラシーを有さない可能性がある（Shulock 1999）。その場合には、費用や便益の定量化あるいは金銭価値化を志向するよりも、規制や租税特別措置による影響を帰着先別に一覧表で示した方がアカウンタビリティ確保に貢献する。

しかし、費用便益分析や費用効果分析には根本的限界がある点にも留意しておく必要がある。根本的限界は、とくに政策対象者のニーズが多様な政策領域において生じやすい。ニーズが多様であるという状態は、政策対象者にとっての便益や費用の種類が多様であるという状態を意味する。便益や費用が多様であればあるほど、その各要素の列挙が困難となる。また、便益や費用の多様性を無視して費用や便益の種類を少なくする過度な抽象化を行うと、具体的次元の状況を反映できないため便益や費用に関する定量的指標の設定が不適切となる。それゆえ、障害者政策をはじめとした政策対象者のニーズが多様な政策領域において、費用便益分析あるいは費用効果分析は適用しにくい。

また、実態として、規制の事前評価や租税特別措置等に係る事前評価において、費用便益分析あるいは費用効果分析の質は低い。

まず、規制の事前評価に関しては、アカウンタビリティ確保が十分でないとの指摘が政策評価制度の運用を所管する総務省からなされている（総務省 2016: 1）。その理由として、費用・便益ともに定性的記述にとどまっている点（岸本 2016: 9）、その他の社会的費用については記述がほとんどない点や代替案の設定がなされていない事例が散見される点（会計検査院 2015: 62-64）、ベースラインの設定がなされていない点や費用・便益として見込まれる要素の列挙不足が指摘されている（総務省 2015d）。くわえて、前記したように、具体案がほぼ定まった後に、はじめて評価書の作成は行われるため、意思決定プロセスの中に組み込まれてはいない。そのため、事前評価の段階におけるアカウンタビリティ確保は体をなしていない。

他方で、租税特別措置等に係る事前評価に関しては、合理性や相当性の評価は一定水準に達しているが、有効性の評価は不十分であると指摘されている（総務省 2014: 11）。具体的には、効果の算定根拠が不明な評価書が 8 割を占める点、外部要因の影響を大きく受ける指標を設定しているため適切に効果を分析できていない評価書が半数以上を占める点、減収額の推計がなされていない評価書が半数を占める点が指摘されている（総務省 2015b: 5）。このように、租税特別措置等に係る事前評価においても、費用効果分析の観点からみて、行政のアカウンタビリティ確保は十分になされていない。

以上の実態から、費用便益分析の観点からみて、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価において、行政のアカウンタビリティ確保が十分になされていないことは明らかである。費用や便益が定性的記述にとどまる評価書が多い規制の事前評価と比較すると、租税特別措置等に係る事前評価の方が定量的な指標を用いて効果を分析しようとする評価書が多いためアカウンタビリティ確保の機能は高いといえるかもしれない。しかし、効果の算定根拠が不十分であったり、費用としての減収額の推計がなされていない評価書が多い現状から、アカウンタビリティ確保の機能が未だ不十分であることは明らかである。このように、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価において謳われていた評価理念と実態との間には大きなギャップが生じている。次節では、評価の事例分析を政策領域の違いによって費用便益分析の質に差が生じているのかを検証する。具体的には、費用便益分析が適していないと考えられる障害者政策の評価事例と、適していると考えられる公共交通政策の評価事例を分析する。この分析を通じて、政策特性が費用便益分析の質を左右するのか、それとも各府省の評価担当者の分析能力が費用便益分析の質を左右するのかを分析する。その分析結果が明らかとなれば、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価の質を向上させるための方策を再検討するのに

役立つと考えられる。

## 4．日本の府省における事前評価の事例分析

### (1) 規制の事前評価の事例分析

本項では、障害者政策と公共交通政策に関する規制の事前評価の事例分析を二例ずつ行う。その際、以下の二点に着目してアカウンタビリティ確保が十分に行われているかを検討する。第一に、費用および便益は定量的あるいは金銭価値化されているか、あるいは定性的記述にとどまっているのかという点である。第二に、代替案との費用便益比あるいは費用効果比の比較検討が行われているかという点である。以上の二点をもって、費用便益分析が適切に実施されているか否かを確認する。なお、規制の事前評価については、総務省が各評価書について点検を行っているが、点検項目ごとの選択式のチェックシートにとどまっており具体的な問題点の指摘はほとんど行われていない。そのため、本項における評価書の分析では、点検結果について言及しない。

まず、障害者政策の評価事例として「障害を理由とする差別の解消に関し、主務大臣の事業者に対する対応指針に定める事項についての報告徴収、助言、指導及び勧告の権限の新設並びに報告の徴収に対する担保としての罰則の新設」に関する評価書（内閣府 2013）を分析する。この規制の新設は、障害を理由とする差別の解消の推進に関する法律の改正にあたってのものである。障害者差別（たとえば、障害者であることを理由とした入店拒否や聴覚障害者に対する窓口業務における筆談対応の拒否等）の解消のために、事業者が不適切な対応を行っていると疑われる場合、まず事業者に対して報告を求め、個別具体的な事案の状況を確認し、その上で必要に応じ助言や指導を行う。また、助言・指導を行ってもなお障害者の権利利益を侵害する悪質な行為等を行う事業者に対しては、障害者の権利利益を保護するためにて勧告を行ったり罰則を科す。

当該評価書においては、遵守費用が「報告徴収に対応するための資料作成等の費用」、行政費用が「報告徴収、助言、指導、勧告を行うために要するための費用」といったように定性的記述にとどまる。その他の社会的費用については記述はなかった。また、便益についても、「障害を理由とする差別による障害者の権利利益侵害の解消」という定性的記述にとどまる。また、代替案との費用便益比の比較検討も行われていない。この代替案についても、「報告徴収、助言、指導及び勧告の諸権限を与えない案」となっており、ベースラインと同一であるため、代替案として適切ではない。以上から、この評価書においては、アカウンタビリティ確保が不十分である。

次に、「法定雇用率の算定基礎の見直し」に関する評価書（厚生労働省 2013）を分析する。この規制の強化は、障害者の雇用の促進等に関する法律第四十三条第二項および第五十四条第三項の改正にあたってのものである。障害者雇用のさらなる促進のために、法定雇用率の算定基礎に身体障害者や知的障害者だけでなく、精神障害者を加える。その際、障害者雇用数が法定雇用率に満たない事業主からは障害者雇用納付金を徴収する。なお、精神障害者を算定基礎に加えれば、法定雇用率が引き上がる。

当該評価書においては、遵守費用が「事業主による施設整備や職場環境の整備」、行政費用が「事業主への周知にかかる費用」といったように定性的記述にとどまる。その他の社会的費用については記述がなかった。また、便益についても「働く意欲・能力のある者の就業の促進を通じた障害者の社会参加と経済社会の発展」といった定性的記述にとどまる。代替案は、障害者雇用調整金という助成金の拡充である。代替案との費用便益比の比較検討においては、代替案は助成金拠出による行政費用が大きく、事業者の自主的取り組みに委ねるため便益が小さくなるため、改正案の方が費用が少なく便益が大きいと示している。しかし、定量的な費用便益比の比較ではなく、改正案の遵守費用の大きさについて具体的な記述がない。以上から、この評価書においては、アカウンタビリティ確保が不十分である。

他方で、公共交通政策の評価事例として「旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の一部を改正する法律案」に関する評価書（国土交通省 2015a）を分析する。具体的

には、九州旅客鉄道株式会社（以下、「JR 九州」とよぶ）の完全民営化に伴う法改正であり、旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の適用対象から除外される九州旅客鉄道株式会社に対する指針の策定、指針に照らした指導、助言、勧告・命令等の措置の新設[12]である（附則第二条～第五条）。実質的には、完全民営化に伴う規制緩和である。

当該評価書においては、遵守費用が「適切な路線の維持や中小企業への配慮等に係る事業者負担」、行政費用が「指導、助言、勧告及び命令等の措置等に要する事務費」といったように定性的記述にとどまる。その他の社会的費用については記述がなかった。また、便益も「九州圏内の各地域の活性化」といったように定性的記述にとどまる。代替案の設定はなされておらず、規制案の費用便益比の分析についても、鉄道会社の負担額の想定等の遵守費用の定量化や九州地域の経済成長率等の便益の定量化がなされていないため質が低い。以上から、この評価書においては、アカウンタビリティ確保が不十分である。

次に、「地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案」に関する評価書（国土交通省 2014）を分析する。この法改正（第二十八条、第三十八条）は、認定地域公共交通再編事業の実施に係る勧告・命令、報告の徴収等に関するものである。認定地域公共交通再編事業とは、持続可能な地域公共交通網の形成のために、地方公共団体が先頭に立って、関係者との合意の下で、持続可能な地域公共交通ネットワーク・サービスを形成するための枠組みである。改正前の法規定にもとづく地域公共交通総合連携計画の多くは民間バスが廃止された路線についてコミュニティバス等で代替するための単体の計画にとどまっていた。そのため、地域公共交通網の再編については、実効性を担保する措置が講じられていなかった。そこで、地域の関係者が連携して路線バスや路面電車等の路線再編、他の交通モードへの転換、自家用有償旅客運送による代替、異なる公共交通事業者間の乗継ぎの円滑化を行う「地域公共交通再編事業」を創設することとなった。そして、地域公共交通再編事業の実効性を担保するために、公共交通再編事業の実施主体が、正当な理由なく事業を実施していないと認めるときは、国土交通大臣は、当該事業を実施すべきことを勧告・命令をすることができる。また、勧告・命令の前提となる事業の実施状況を的確に把握するために、認定地域公共交通再編実施計画に定められた地域公共交通再編事業を実施する者に対し、当該事業の実施状況について報告を求めることができる。

当該評価書においては、遵守費用が「報告に要する費用」、行政費用が「報告の徴収、勧告･命令に要する事務費」といったように定性的記述にとどまる。その他の社会的費用については、記述がなかった。また、便益については「持続可能な地域公共交通網の形成が促進され、人々の外出機会が確保されるとともに、集約型都市構造の実現が図られ、都市が活性化することにより得られる便益」といったように定性的記述にとどまる。代替案は、法令によらない通達等による行政指導である。しかし、代替案との費用便益比の比較検討は、定性的記述による比較にとどまっており、とりわけ便益の差分が明らかとなっていない。以上から、この評価書においては、アカウンタビリティ確保が不十分である。

### (2) 租税特別措置等に係る事前評価の事例分析

本項では、障害者政策と公共交通政策に関する租税特別措置等に係る事前評価の事例分析を二例ずつ行う。その際、以下の三点に着目してアカウンタビリティ確保が十分に行われているかを検討する。第一に、租税特別措置による効果を定量的に予測できているか、そして定量化できている場合は算定根拠が示されているかという点である。その際、効果を測定するための指標が他の外部要因の影響を除いた適切な測定指標となっているかについても着目する。第二に、減収額の推計が行われたうえで、効果が費

[12] 特殊会社から純民間会社となる JR 九州について、他の JR 会社との間における相互の連携･協力、国鉄から承継した路線の適切な維持や、施設整備における利用者利便の確保、中小企業者への配慮については引き続き求められるべきものであり、それらについての指針を策定する。必要な場合にあっては指導、助言、勧告及び命令を行うことを法令上規定する。

用を正当化する説明がなされているかという点である。第三に、ベースラインとの比較すなわち租税特別措置等が新設あるいは延長されない場合の影響予測によって、効果による費用の正当化が行われているかという点である。以上の三点をもって、費用効果分析が適切に実施されているか否かを確認する。なお、租税特別措置に係る事前評価については、総務省の点検評価において各評価書ごとの具体的な問題点が列挙されている。そのため、本項における評価書の分析では、総務省の点検評価における問題点の指摘を随時引用する。

まず、障害者政策の評価事例として「障害者を多数雇用する場合の機械等の割増償却制度の適用期限の延長」に関する評価書（厚生労働省2015）を分析する。この租税特別措置は、①障害者雇用割合が50％以上、②障害者雇用割合が25％以上かつ障害者を20人以上雇用、③20人以上の障害者を雇用し、かつそのうち重度障害者の割合が50％以上（法定雇用率を達成しているものに限る）のいずれかを満たす場合、その年またはその年の前年以前5年内の各年において取得、製作、建設した機械・設備等について、普通償却限度額の24％（工場用建物32％）の割増償却ができるというものである。障害者を多数雇用する企業は小規模な事業所が多く、経営環境が脆弱である上、一般の企業に比べて収益が小さい。その一方で障害者の働きやすい環境整備のためには、多額の設備投資を要するゆえに厳しい経済環境に置かれている。このため、障害者雇用納付金制度等の助成金に加えて、税制上の特例措置により、障害者を多数雇用する企業の設備投資のインセンティブを喚起し、設備を充実させて企業の生産性を高めつつ障害者の働きやすい環境を図ることは、障害者の雇用の維持・拡大につながる。

当該評価書においては、総務省の点検評価で以下のような問題点が指摘されている（総務省2015b: 155）。第一に、租税特別措置の効果を示す測定指標として実雇用率をあげているが、この指標だけでは経済情勢の変化等の他の外部要因の影響を排除できない。つまり、本租税特別措置の効果による実雇用率の上昇を実証できない。第二に、減収額の推計がなされていないため、費用効果分析が不可能である。第三に、租税特別措置等が延長されなかった場合の影響として、実雇用率の伸びの鈍化をあげているが、どの程度鈍化するか定量的に示されていない。以上から、この評価書においては、アカウンタビリティ確保が不十分である。

次に、「障害者の『働く場』に対する発注促進税制の延長」に関する評価書（厚生労働省2014）を分析する。この租税特別措置は、企業（個人事業主含）が、障害者就労施設等[13]に対して物品及び役務の発注を行った場合に、一定期間内に取得した減価償却資産について、上限の範囲内で前年度からの発注増加額と同額の割増償却（固定資産の普通償却限度額の30％を限度）を認めるものである。この租税特別措置によって、働く意欲や能力のある障害者の就労を支援し、障害者就労施設等で就労する障害者の自立を促進する。障害者が地域で自立した生活を送るための基盤として、就労支援が重要である。しかし、就労継続支援事業所等で働く障害者の工賃は､非常に低い水準に留まっている。そこで、一般就労が困難である重度障害者に対しては、就労継続支援事業所等での工賃の水準が向上するように、支援していくことが必要である。工賃向上にあたっては、就労継続支援事業所等が提供する物品等の質を向上させるとともに、就労継続支援事業所等が提供する物品等に対し、一般企業の需要を増進することが効果的である。そのため、当該特例措置を実施するとしている。

当該評価書においては、総務省の点検評価で以下のような問題点が指摘されている（総務省2014: 294-295）。第一に、租税特別措置の効果を示す測定指標として法定雇用率と工賃をあげているが、これらの指標だけでは経済情勢の変化や「障害者を多数雇用する場合の機械等の割増償却制度の適用期限の延長」といった他の租税特別措置等の他の外部要因の影響を排除できない。つまり、本租税特別措置の効果による法定雇用率の達成や工賃の上昇を実証できない。

[13] 障害者総合支援法における就労移行支援事業所、就労継続支援事業所（A型・B型）、生活介護事業所、障害者支援施設（生活介護、就労移行支援または就労継続支援B型を行う事業所）、地域活動支援センター並びに障害者雇用促進法の特例子会社及び重度障害者多数雇用事業所のことである。

第二に、減収額の推計がなされていないため、費用効果分析が不可能である。第三に、租税特別措置等が延長されなかった場合の影響として、障害者就労施設等における工賃の減少や障害者の雇用機会の喪失をあげているが、どの程度工賃が減少したり、雇用機会が喪失するのかについて定量的に示されていない。以上から、この評価書においては、アカウンタビリティ確保が不十分である。

他方で、公共交通政策の評価事例として「JR北海道及びJR四国に対する鉄道建設・運輸施設整備支援機構の助成金に係る圧縮記帳の拡充」に関する評価書（国土交通省 2015b: 47-50）を分析する。本租税特別措置は、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構（以下、「鉄道・運輸機構」とよぶ）がJR北海道およびJR四国に交付する助成金に対し、法人税法第四十二条にもとづく圧縮記帳の特例の対象に追加するものである。この助成金により取得した固定資産等の圧縮記帳を認めれば、助成金の効果が最大化され、JR北海道及びJR四国の経営自立が促進されるとする。JR旅客会社等については、累次の閣議決定により「経営基盤の確立等条件が整い次第、できる限り早期に完全民営化を行う」ことが、国鉄改革以来の基本的な方針となっている。この方針に従い、完全民営化の前提となる安定的な経営基盤を確立するため、鉄道・運輸機構を通じた設備投資支援を行う。JR北海道、JR四国については、国鉄改革から28年目を迎えるにも関わらず、低金利の長期化による経営安定基金の運用益の減少、高速道路網の発達、少子高齢化の進展による人口減少による輸送需要の減少等により厳しい経営環境にあり、今なお、健全な事業体としての経営基盤を確立するに至っていないことから、JR北海道及びJR四国の経営基盤の確立による経営自立を図る。経営自立が実現すれば、鉄道網の充実・活性化や地域公共交通の活性化につながる。

当該評価書においては、総務省の点検評価で以下のような問題点が指摘されている（総務省 2015: 464-465）。第一に、租税特別措置による効果を示す測定指標として経常利益率をあげており、その予測値も提示されているが、その算定根拠が示されていない。第二に、減収額の予測値が示されているが、それと経常利益率の予測値との対比がなされていないため費用効果分析が実施されていない。第三に、租税特別措置等が拡充されなかった場合の影響として「経営自立が困難になること」をあげているが、どの程度経常赤字が拡大するか等について定量的に示されていない。以上から、この評価書においては、アカウンタビリティ確保が不十分である。

次に、「首都直下地震・南海トラフ地震に備えた耐震対策により取得した鉄道施設に係る特例措置の創設」に関する評価書（国土交通省 2013: 120-122）を分析する。この租税特別措置は、首都直下地震・南海トラフ地震で震度6強以上が想定される地域等において耐震対策により取得した鉄道施設に係る税の減免措置である。防災・減災対策の強化が喫緊の課題となっている首都直下地震・南海トラフ地震等の大規模地震に備えて、レジリエンスの観点から地震時における鉄道網の確保を図る。また、一時避難場所や緊急輸送道路の確保等の公共的機能も考慮し、より多くの鉄道利用者の安全確保を図る。これらの目的のために、当該租税特別措置により主要駅や高架橋等の耐震対策を一層推進し、耐震化率の向上を目指す。

当該評価書においては、総務省の点検評価で以下のような問題点が指摘されている（総務省 2013c: 1010）。第一に、租税特別措置による効果を示す測定指標として駅や路線の耐震化率をあげているが、「首都直下地震・南海トラフ地震に備えた耐震対策により取得した鉄道施設に係る固定資産税の課税標準の特例措置」等、他の租税特別措置の影響を大きく受ける。そのため、本租税特別措置の効果による鉄道施設の耐震化率の上昇を実証できない。また、耐震化率の予測値が示されているが、その算定根拠は示されていない。第二に、減収額の推計がなされていないため、費用効果分析が不可能である。第三に、租税特別措置等が拡充されなかった場合の影響として耐震対策の遅れがあげられているが、どの程度耐震化率が鈍化するかについて定量的に示されていない。以上から、この評価書においては、アカウンタビリティ確保が不十分である。

### (3) 日本の府省における事前評価の問題点と課題

以上の分析結果から、分析対象となった事例において、規制の事前評価、租税特別措置等に係る事前評価ともに、アカウンタビリティ確保が不十分であるという問題が生じていることは明らかである。つまり、アカウンタビリティ確保のために費用便益分析や費用効果分析を適切に活用するという評価理念と各府省による事前評価の実態との間の大きなギャップの存在を確認できた。このギャップを埋めるためには、アカウンタビリティ確保に向けた事前評価の質向上を図る必要がある。

くわえて、障害者政策と公共交通政策の双方において、事前評価におけるアカウンタビリティ確保に問題が生じていることが明らかとなった。この分析結果からは、日本の府省による事前評価は、政策特性の違いに関係なく政策領域横断的に機能していない可能性を指摘できる。つまり、現状において、日本の府省による事前評価の質は、政策特性に左右されているのではなく、府省の評価担当者の能力や意欲などに左右されている可能性を指摘できる。そうであるならば、各政策領域の政策特性に対応した事前評価のあり方を検討するよりも先に、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価そのものの評価システムの再検討が必要であると考えられる。

最後に、本稿では、このような分析結果をふまえて、アカウンタビリティ確保の機能改善に向けた日本の府省における事前評価の課題を検討する。ここでは、規制の事前評価および租税特別措置等に係る事前評価に共通する課題について述べる。

第一の課題は、各府省における評価担当者への教育である。事例分析の結果から明らかであるように、各府省における事前評価は、費用便益分析あるいは費用効果分析の質が低いため、便益あるいは効果が費用を正当化するに至っていない。この問題を解決するには、各府省の評価担当者が費用便益分析あるいは費用効果分析のスキル、とりわけ費用や便益の要素を定量的に示すスキルが必要となる。そのスキルを習得するためには経済学者をはじめとした専門家による研修を行ったり、専門家が評価作業に関わることが不可欠である。ただし、費用便益分析のスキルの習得は、事前評価以外に予算編成や実施に関わる業務等に従事する原局あるいは原課の職員にとっては過重な負担となり事前評価以外の業務が困難となる可能性がある。事前評価以外の業務を重視して過重な負担を避けるのであれば、費用や便益の定性的記述を許容する「評価の簡便化」の方向に舵を切らざるをえない。しかし、「評価の簡便化」の方向に舵を切るのであれば、事前評価におけるアカウンタビリティ確保という目的は成立しない。したがって、原理的には、この課題を放棄するのであれば、規制の事前評価あるいは租税特別措置等の事前評価の制度について廃止という選択肢も含めて再検討する必要がある。

第二の課題は、メタ評価機能の強化である。本稿でいうメタ評価とは、総務省による点検活動である。総務省による点検活動は、規制の事前評価だけでなく租税特別措置等に係る事前評価においても各府省の事前評価の問題点の指摘にとどまっており、各府省に対してその改善を強制する活動ではない。そのため、点検活動自体は円滑に実施されているとしても、各府省の事前評価においては低質な評価の再生産の循環が永続する可能性は残る。そこで、アカウンタビリティ確保の機能を重視するのであれば、総務省が各府省の評価活動に強制的に介入する権限を持たなければならない。ただし、現行の政策評価制度において、総務省は各府省の政策評価の「とりまとめ役」にすぎず、各府省との双方向のコミュニケーションも成立していない。したがって、総務省によるメタ評価機能を強化するためには、政策評価法の大規模な改正が必要であり、行政だけでなく政治的にも大きな負荷が課される。つまり、この課題の解決についても、現実的ではないとの批判を免れないであろう。

第三の課題は、各政策領域における審議会との連携である。審議会は、政策形成の段階において各政策領域の専門家や実務家から政策内容について意見を諮問する場である。審議会は、閣議決定や税制改正要望よりも前に行われるため、事前評価の実施よりも前に行われる。つまり、審議会と事前評価の連結は可能である。審議会と事前評価の連結が可能であれば、各府省における事前評価の質が向上する余地がある。

たとえば、審議会の委員と各府省の評価担当者が連携すれば、評価担当者が認識していなかった費用あるいは便益の要素を発見したり、委員が費用便益分析あるいは費用効果分析の知見を有しているのであればアカウンタビリティ確保に資する評価書の作成が可能になる。

## 5．おわりに

本稿では、日本の府省において行われている事前評価はアカウンタビリティ確保への貢献が不十分であることを明らかにした。

第 2 節では、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価の概要を述べた。そのうえで、双方の評価において、市民や事業者に対するアカウンタビリティ確保が重要な目的として位置づけられている点を確認した。

第 3 節では、事前評価におけるアカウンタビリティを確保するための前提について理論的に整理したのち、規制の事前評価および租税特別措置等に係る事前評価の実態がその前提と合致しておらずアカウンタビリティ確保に貢献していない点を明らかにした。しかし、既存の文献から整理した双方の評価の実態は全般的特徴を捉えたにすぎない。そこで、次節では、どのような要因がアカウンタビリティ確保を妨げているのかを政策領域を二つに絞った事例分析を通じて試論的に考察した。

第 4 節では、事例分析を通じて、各府省の評価担当者の能力不足ゆえに双方の評価がアカウンタビリティ確保に貢献していない可能性を指摘した。事例分析の結果、事前評価を適用しにくい障害者政策だけでなく、事前評価を適用しやすい公共交通政策においても、費用便益分析の質が低い点を明らかにした。この結果からは、政策特性による評価の困難さ以前に各府省の評価担当者の能力不足や意欲不足といった他の要因が費用便益分析の低い質に影響を与えている可能性を示唆できる。そして、その結果をふまえると、アカウンタビリティ確保のためには、各府省における評価担当者への教育、メタ評価機能の強化および審議会との連携といった改善方策を実施し、評価担当者の能力や意欲を高めていく必要性を指摘した。ただし、前者の二つについては、その実施が困難あるいは非現実的な側面がある点に留意する必要があるとも述べた。

本稿の意義は、日本の府省における事前評価が政策領域横断的に機能していないことを明らかにした点にある。先行研究においては、事前評価に関する機能について理論的に検討されたり、規制の事前評価および租税特別措置等に係る事前評価の全体的な問題点については十分に論じられてきた。しかし、評価事例の分析は行われておらず、政策領域ごとの機能の違いについて明らかにされてこなかった。そこで、本稿では、政策領域の違いに焦点をあて、政策領域の特性によって事前評価の質に相違があるかを検証した点に意義がある。くわえて、アカウンタビリティ確保の観点から分析を行った点にも、先行研究とは異なる特色がある。行政が重視するアカウンタビリティ確保のための課題を示した本稿は、行政実務の観点からみても一定の意義があると考えられる。

最後に、今後の研究課題は、以下の二点である。

第一に、他の政策領域の事前評価の事例分析を行う。本稿では、事前評価を適用しやすい政策領域として公共交通政策、事前評価を適用しにくい政策領域として障害者政策の事前評価をとりあげた。しかし、事例のサンプルとしては少ない。そのため、今後は、費用便益分析や費用効果分析の実例が豊富に存在するため事前評価を適用しやすいと考えられる、環境政策、通信政策、医療政策といった政策領域の評価事例において同様の分析結果が得られるかを検証する必要がある。他方で、事前評価を適用しにくい性質が類似する男女共同参画政策､教育政策、子育て支援政策といった政策領域の評価事例においても、同様の分析結果が得られるかを検証する必要がある。このように、事例分析の積み重ねによって議論の精緻化を図る必要がある。

第二に、アカウンタビリティを確保するための改善方策についての詳細な検討である。本稿では、政策領域の違いという要因によって費用便益分析の質が低い結果を説明しようとした。しかし、分析結果からは、政策領域の違いが費用便益分析の質を左右していないことが明らかとなった。つまり、政策特性以外の他の要因、たとえば府省の評価担当者の能力不足や意欲不足が費用便益分析の質に一定程度影響を与えて

いる可能性を示唆する。他にも、政治的リーダーシップの欠如ならびに事業者や市民とのコンサルテーション（諮問）手続の不全等の要因が分析結果に影響を与えている可能性を指摘できる（たとえば、岸本 2016; De Francesco et al. 2012; Turnpenny et al. 2009）。これらの要因についても別稿で詳細に検討し、アカウンタビリティを確保するための改善方策の精緻化を図る必要がある。

## 参考文献


Bovens, M. (2007) “Public Acoountability”, Ferlie, F., Lynn Jr, L., and Pollitt, C. (ed.) *The Oxford Handbook of Public Management*, 182-209, Oxford University Press.

De Francesco, F., Radaelli, C., and Troeger, V. (2012) “Implementing Regulatory Innovations in Europe: the Case of Impact Assessment”, *Journal of European Public Policy* 19 (4) , 491-511.

OECD (1997) *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD* Countries, OECD.

Radaelli, C. (2004) “The Diffusion of Regulatory Impact Analysis – Best practice or lesson-drawing?”, *European Journal of Political Research* 43, 723-747.

Shulock, N. (1999) “The Paradox of Policy Analysis: If It is Not Used, Why Do We Produce so Much of It?”, *Journal of Policy Analysis and Management* 18 (2) , 226-244.

Turnpenny, J., Radaelli, C., Jordan, A., and Jacob, K. (2009) “The Policy and Politics of Policy Appraisal: Emerging Trends and New Directions”, *Journal of European Public Policy* 16 (4) , 640-653.

紀伊雅敦（2016）「政策分析研究の最前線―都市交通政策を例として―」『評価クォータリー』37、18-30。

岸本充生（2016）「規制影響評価（RIA）の現状と課題―エビデンスに基づく政策形成に資するには―」『評価クォータリー』37、2-17。

城山英明（2013）『国際行政論』有斐閣。

長峯純一（2014）『費用対効果』ミネルヴァ書房。

南島和久（2015）「政策評価の概念とそのアポリア―分析・評価・測定をめぐる混乱」『評価クォータリー』33、2-18。

山本清（2013）『アカウンタビリティを考える―どうして「説明責任」になったのか』NTT 出版。

山谷清志（2006）『政策評価の実践とその課題―アカウンタビリティのジレンマ』萌書房。

山谷清志（2012）『政策評価』ミネルヴァ書房。

会計検査院（2015）「各府省等における政策評価の実施状況等について」
http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/27/pdf/271210_zenbun_01.pdf.

厚生労働省（2013）「規制の事前評価書 法定雇用率の算定基礎の見直し」
http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/ria/25/dl/ria25_04_05.pdf.

厚生労働省（2014）「租税特別措置等に係る政策の事前評価書 障害者の『働く場』に対する発注促進税制の延長」
http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyou/14sozei01/dl/jizen_03.pdf.

厚生労働省（2015）「租税特別措置等に係る政策の事前評価書 障害者を多数雇用する場合の機械等の割増償却制度の適用期限の延長」
http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyou/15sozei01/dl/jizen_05.pdf.

国土交通省（2013）「租税特別措置等に係る政策評価書（平成 25 年 8 月 30 日）」
http://www.mlit.go.jp/common/001009704.pdf.

国土交通省（2014）「規制の事前評価書 地域公共交通の活性化及び再生に関する法律の一部を改正する法律案」
http://www.mlit.go.jp/common/001027182.pdf.

国土交通省（2015a）「規制の事前評価書 旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の一部を改正する法律案」
http://www.mlit.go.jp/common/001080656.pdf.

国土交通省（2015b）「租税特別措置等に係る政策評価書（平成 27 年 8 月 27 日）」
http://www.mlit.go.jp/common/001101516.pdf.

首相官邸（2009）「平成 22 年度税制改正大綱～納税者主権の確立へ向けて～」
http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2009/1222zeiseitaikou.pdf.

総務省（2007a）「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pdf/070824_2.pdf.

総務省（2007b）「規制の政策評価に関する研究会―最終報告―」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000154093.pdf.

総務省（2013a）「租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000067742.pdf.

総務省（2013b）「租税特別措置等に係る政策評価に関する政策効果等の分析手法等に関する調査研究―報告書―」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000119225.pdf.

総務省（2013）「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―（2 分冊の 2）」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000255524.pdf.

総務省（2014）「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―」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000319127.pdf.

総務省（2015a）「政策評価に関する基本方針」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000354068.pdf.

総務省（2015b）「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―」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000382873.pdf.

総務省（2015c）「規制の事前評価の点検結果」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/kisei.html.

総務省（2015d）「平成 26 年度政策評価に関する統一研修（中央研修）の概要 規制の事前評価の質の向上について 田辺国昭教授講演資料」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000341506.pdf.
総務省（2016）「規制に係る政策評価の改善方策（平成 27 年度中間取りまとめ）」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000403635.pdf.
内閣府（2013）「障害を理由とする差別の解消に関し、主務大臣の事業者に対する対応指針に定める事項についての報告徴収、助言、指導及び勧告の権限の新設並びに報告の徴収に対する担保としての罰則の新設に係る規制の事前評価（平成 25 年 4 月）」
http://www8.cao.go.jp/hyouka/h25hyouka/h25jizen/sabetsukaisyoubassoku/hontai.pdf.
民主党（2008）「民主党税制抜本改革アクションプログラム―納税者の立場で「公平・透明・納得」の改革プロセスを築く―」
http://archive.dpj.or.jp/news/?num=14851.
※ウェブサイトの最終閲覧日は、いずれも 2016 年 11 月 20 日である。