

[特別研究会報告概要]  
第3回 政策評価研究会\* (平成13年10月15日)

## 業績測定の発展を図るための課題

谷口 敏彦\*\*

### 1. はじめに

政策評価には、取り扱う領域や手法によって幾つかの手法がある。米国、英国等は、ここに取り上げる業績測定 (Performance Measurement<sup>\*\*\*</sup>)をはじめ、プログラム評価 (Program Evaluation) などの実施において多くの経験を持っている。このうち、現在わが国の中央省庁や多くの地方自治体が採用、または採用しようとしている政策評価の中心をなすものは業績測定である。業績測定は、当該行政機関が実施、または実施しようとする施策を幅広く取り上げ、それぞれの施策ごとに達成しようとする目標をあらかじめ定め、定期的に達成度をみていこうとするものである。

今回取り上げる業績測定は、米国で理論化され発展してきたといわれる。米国は、1993年8月に「政府業績成果法」(Government Performance and Result Act ; GPRA) が制定され、法律によって政策評価を実施することにした最初の国である。連邦政府や州政府で業績測定を中心とした政策評価が盛んに実施されており、それを支援する学会活動も活発である。

### 2. 政策目標と業績測定との関係

業績測定は、先に述べたように「施策ごとに達成しようとする目標をあらかじめ定め、その達成度をみるもの」であるが、問題は、あらかじめ達成すべき目標とは何かということと、政策目的、達成しようとする目標、業績指標 (基準値および目標) との関係が誰にでも分かるような形で提示されているかということである。この点に関してはわが国の取組みの多くは、問題があるといえよう。

米国の「政府業績成果法」では、連邦政府の各省は、使命、政策目的、達成目標、業績

\* 政策評価研究会は、農林水産行政において極めて重要な位置づけを与えられている政策評価について、その研究を推進することを目的として、2001年1月に、農業総合研究所 (現 農林水産政策研究所) および農林水産政策情報センターが共同で設置した研究会である。

\*\* 農林水産政策情報センター

\*\*\* Performance Measurement を「実績評価」とせず、「業績測定」としたのは、「実績」が「達成した成績」といった過去形の語感があること、「評価」には「価値を判定する」意味が強く、行政活動を毎年毎年モニターして、その達成状況を見る Measurement の訳語としては適当でない判断したからである。

指標を定めた「戦略計画」、会計年度ごとの具体的な計画を定めた「年次業績計画」、その達成状況を報告する「年次プログラム業績報告」を議会に提出することになっている。これらの戦略計画や年次プログラム業績報告書では、使命が冒頭に記述され、その後に政策目的ごとに、達成目標と主要な業績指標（基準値と目標値）がセットで示されている。

ちなみに、2000年9月議会に提出された米国農務省の戦略計画（2000～2005年）を例にみると、農務省の使命は、「米国国民の生活の質を向上させることである。このために、農業生産を支援し、安全で、価値があり、栄養に富んだ、容易に入手し得る食料の供給を確保し、公共の土地を保全するとともに、国民が私有地を保全することを支援し、農家および農村住民に経済的な機会を提供し、農林水産物資とサービスの世界市場を拡大し、米国内および世界全体の飢餓を減少させるために行動する。」と定めている。

農務省の戦略的政策目的、達成目標および業績指標の記述と構成は、次の枠のようになっている。

戦略的政策目的 1：米国の農産物生産者に対し、経済的、商業的な機会を拡大すること。

達成目標 1-1：効果的なセーフティネットを提供し、強力かつ持続的な農家経済の実現を促進すること。

重要なアウトカム業績指標

1. 市場での機会を拡大することにより、米国農家経済の政府への依存度を低下させる。

（基準値）1999年に、農家が農産物を販売して得た現金収入は1890億ドルで、農家の純収入の47%が政府の直接支払いであった。

（目標値）2005年までに、農産物販売からの現金収入を2210億ドルとし、純農業収入に対する政府の直接支払いの割合を14%とする。

（基準値）1999年に、農家の現金粗収入の90.8%が現金その他の非政府農業現金受領であった。

（目標値）2005年までに、農家現金粗収入の96%を現金その他の非政府農業現金受領とする。

このように、農務省の使命、戦略的政策目的、達成目標、重要なアウトカム業績指標のそれぞれの関連が一目で分かるようになっている。さらに、達成目標についても基準値と目標値が具体的に数値で表されていることも見逃せない。このようにすることによって達成度の把握・測定が容易になり、達成されたかどうかといった判定作業に多くのエネルギーを投入する必要がない仕組みになっている。

なお、「年次プログラム業績報告書」をみると、達成度について若干コメントがなされ、また当該業績指標に関連のあるプログラム評価が実施されている場合は、簡潔に実施機関と評価の概要が記述されているに過ぎない。経済的、社会的要因について分析し、当該プログラムが成功したか失敗であったかの分析作業は、プログラム評価の領域とされている。

わが国では、政策評価を Plan Do See の行政マネジメントサイクルの中で、See が政策評価であると受け止めている者が少なくない。予め目標となる数値を定めることは、すなわち Plan（政策の策定）であって、業績測定ではこの Plan の部分が重要であることを認識する必要がある。米国の連邦政府やオレゴン州などの州にみられるように、測定作業よりも戦略計画の策定に多くの時間と人的資源を割いていることを見逃してはならない。

このように業績測定については、当該機関の業績の達成状況を幅広くみていこうとするもので、社会的、経済的分析に深入りすることは避け、迅速に当該機関の業績を議会や国民・州民に提供する仕組みである。測定作業の中に目標がどうあるべきであるとか、その解釈は正しいかどうかといったことにエネルギーを費やすのを避けているようにすら思われる。

### 3．政策目的と達成目標をめぐる課題

行政機関において「業績測定」を実りあるものとする上で、政策目的と達成目標の設定は、重要な課題である。この点に関して内外の動きの中から課題を提起していると思われる四つを紹介する。

#### （1）財務省における総合目標の変更

財務省は、平成 13 年 9 月、13 年 4 月以降の政府の政策の変更（総理大臣所信表明演説、平成 14 年度予算の概算要求に当たっての基本的な方針等）を踏まえて、九つの総合目標のうち五つを変更した。同省は、「同一年度内においても社会経済情勢等の変化により、方針が新たに設定・転換された場合には、目標の記述の変更や指標の修正等を行うことがある。」と述べている。

例えば、総合目標 7 をみると、「我が国経済が厳しさを増している財政状況に鑑み、財政が将来にわたり持続可能な仕組みを作り上げる準備として、財政の効率化と質的改善を図るとともに、財政のさらなる透明性を推進する。」であったが、改訂では、「平成 14 年度予算は、財政面における抜本的構造改革の第一歩として、国債発行額を 30 兆円以下に抑えることを目標とするとともに、歳出全般にわたる徹底した見直しを行い、思い切った縮減と重点的な配分を実現する。」とされている。しかし、この目標は、単年度の予算編成方針であり、目標の期間としては、少し短いのではないかと考える。

政策が変更されれば、「目標」が変更されるのは当然であるといえなくもないが、測定・評価するための基本となるものが頻繁に変わるという事態が想定される。政策評価を

念頭とした「目標」とは何かを考える必要があるように思われる。

## （２） 事務事業評価からの脱却の試み

三重県では「政策推進システム」の導入にあたっての基本的な考え方で、同県が実施している「事務事業評価システム」には、基本事務事業、事務事業という総合計画の事業レベルの評価に止まっている、職員の作業負担が大きい、などの課題があるとし、こうした課題を克服し、進化した形での評価を目指すとしている。このため、14年度から施策レベルも評価の対象にするとし、施策レベル、基本事務事業レベル、事務事業レベルの3段階で評価するとの方針を打ち出した。施策評価は県民とのコミュニケーションのツールとして位置付けて67の施策を対象に、基本事業評価は県庁のマネジャーのマネジメントのツールとして約250事業を対象に、さらに事務事業評価は、事業担当者の意識改革のツールとして実施するとしている。今回明らかにされた三重県の方針は、これまで事務事業評価が持っていた課題を是正しようとするものであるといえる。

## （３） 行政機関の権限・影響力と目標の設定

米国会計検査院（General Accounting Office；GAO、会計検査院と訳されることが多いが、議会のために行政を監視することを基本としており、わが国の会計検査院とは、役割が大きく異なる）は、議会の求めに応じて米国農務省の2000年度プログラム業績報告と2002年度業績計画における主なアウトカムと主な管理運営上の問題点についてレビューしたレポートを出している。

同レポートは、米国農務省の政府業績成果法への取組みについて前進がみられると評価しつつも、幾つかの点で改善が必要であるとしている。その一つが農産物の世界市場の維持拡大に関する業績指標に関してで、同分野での米国農務省の役割は限られているとし、実態に合った業績指標を設定すべきであると勧告している。これに対して農務省は指標の改定には応じられないとしている。

この勧告の考え方に従うと、現在農林水産省が実施している政策評価の場合、例えば、「望ましい栄養バランスの実現、脂質熱量割合（供給ベース）：28%（平成16年度）」などは、農林水産省としての影響力が少ないという理由で、設定すべきでないということになる。しかし指標をアウトカムで設定するとすれば、農林水産省の指標は当然このようになると思われる。米国会計検査の勧告は、目標の設定や指標の考え方に関して問題を提起したレポートである。

## （４） 達成目標の水準

オレゴン州のベンチマークの一つに「1970年に農地であった土地が農地として保全されている割合」がある。2010年の目標値は97%とされていたが、既に1994年時点で97%になっており、増えつづける人口に対応して住宅地や商業用地を供給し、また湖水面の上昇などによって農地の減少が進む中であって、意欲的目標値が設定されている。し

かし、現実的であるとはいえない。最新の報告書では、このベンチマークについては「検討中」とされ、実績値の記述があるのは1997年までで、その後は記述されておらず、2010年の目標値も示されなくなっている。このベンチマークの場合、現在下されている評価のF（5段階評価の最下位）から脱する見込みがないことは明らかである。

米国行政学会は、達成目標の設定は、SMARTであるべきであるとしている。SはSpecific（具体的である）、MはMeasurable（測定可能である）、AはAmbitious（意欲的である）、RはRealistic（現実的である）、TはTime bound（時宜を得ている）、を意味している。問題は、Ambitiousであるべきとし、同時にRealisticであるべきとしていることである。AmbitiousとRealisticは、まったく正反対の概念である。このことに関して、オレゴン・プログレス・ボードの事務局長は、当方の質問に対して、「達成目標はAmbitiousであるべきとし、その後にRealisticであるかを検討すべきである。」と答えている。参考にすべき見解であると考えられる。

#### 4．評価者の問題

評価者の問題に関しては、米国とわが国とでは全く異なっているように見られる。米国会計検査院では、業績測定については、「通常、この作業は、プログラムの担当官あるいは省の管理職が行う。」としている。同院の評価手法の担当責任者に対するインタビューで、プログラム評価は内部と外部の両方で行われるとしたが、業績測定については機関内部でなされるべきであるとした。

しかしながら、戦略計画に関しては、多数の利害関係者（ステークホルダー）から意見を求めており、農務省に対して行ったインタビューでも多数の利害関係者に意見を求めているとのことであった。州レベルでは、多くの有識者の意見を聞いて「戦略計画」を取りまとめた例としてオレゴン州の戦略計画である「オレゴン・シャインズ」が有名である。これはオレゴンの繁栄を願った20年間の戦略計画で、知事が指名した180人の産業、労働、教育、州政府のリーダーからなる市民委員会の支援を得て1年間かけて1989年に策定されている。成果を測定するための指標であるベンチマークの選定に当たっても同様に意見を聞いている。

言うまでもなく、わが国の中央省庁で実施されている「業績測定」も組織内部で行う建前になっているが、同時に「学識経験を有する者の知見の活用に関する事項」を記載した評価書を作成しなければならないことが法律で定められており、実質的に「第三者委員会」を設けなければならない評価システムになっている。そして第三者委員会において政策目的や指標の設定といった基本的な事項について多くの時間が費やされている。

#### 5．アウトカムとアウトプットの問題

これまでの行政においては、予算額や事業量がどれだけであるかといったことに人々の

関心が集中していた。このため行政担当者は、予算編成時に事業の目的や想定される効果について説明しなければならないことはあったが、事業完了後において実際どのような効果があったかといったことについては、厳しい説明を求められてこなかった。

しかし、財政事情が厳しくなっていることもあって、納税者の目は厳しさを増してきている。橋をかけたこと、施設を作ったことよりもそれによってどれだけ所得が向上し、生活水準が向上したかといったことが問われるようになってきている。

ここで必要になってきた概念が、アウトプットとアウトカムである。実施した事業量を表すのがアウトプットであり、実施した事業によってもたらされる効果を表すのがアウトカムである。簡単にいえば、アウトプットは「どれだけ事業をしたか」、アウトカムは「それでどうなったか」ということである。

しかしながら、アウトカムについては、いつの時点の事業成果かという問題が常につきまとい、このことがアウトカムを理解する上で混乱を引き起こしているように思われる。米国ヴァージニア州計画局策定のハンドブックによると、一つのプログラムには究極的なアウトカムに向かって発展的な段階があるとし、「初期」(それ自体で終わるものではなく、望ましい成果に向かうために必要なステップ)、「中期」(初期アウトカムと長期アウトカムをリンクさせるもの)、「長期」(プログラムが影響を与えるとみられる最終到達の利益、またはプログラムが意図した変化・相違)の3段階に分けてみていく必要があり、各機関はこういった連続性を理解すべきである。」としている。

わが国では、業績指標の目標値は、アウトカムでなければならないとする受け止め方が一般的になってきたように思われる。これまでアウトプット、すなわち事業の実施量に注目し、事業の効果を度外視、ないし軽視する傾向があったのと比較すると格段の進歩であるといっている。しかしアウトカムのような成果はすぐに出るものではなく、施策や事業実施直後にアウトカムを測定することは理論的にみて困難な場合が少なくない。また仮に測定できたと思えるような場合であっても、多くは過去の施策の効果を見ているということになりかねないといった問題があることも忘れてはならない。

## 6．終わりに当たって

平成14年4月から「行政機関が行う政策評価に関する法律」が施行され、各省庁において政策評価が本格的に実施されることになる。農林水産省をはじめ、国土交通省、財務省などは既に政策評価を実施しており、これらの省では2年度目を迎えている。本格的な実施を前にあらためて政策評価の目的は何か、政策評価とは何か、評価結果を活かすためにはどうすればいいかといったことなどを考えてみる必要があると考える。

業績測定は、各分野で展開されている行政活動の業績・成果を網羅的に、かつ同時並行的にモニターしていく手法であって、現在のところこのような機能を持つものは、業績測定以外にない。そして、この業績測定を実りあるものとするためには職員のやりがいを引き出すことが何よりも重要である。現在最も心配されるのは、業績測定が単なる作業にな

ってしまうことである。そのようになる要因は幾つか内在している。その一つが学識経験者の活用といった形をとっていることもあって測定・評価作業が煩雑になっていないかと懸念されることであり、もう一つは真の意味での戦略計画を持たないことからくる現状改革についての視点の欠如である。

あらためて言うまでもなく、政策評価は、公共サービスの向上、すなわち国民・市民の満足度の向上を図ることを目指しているといっている。米国の「政府業績成果法」では、サービスの受け手である国民、すなわち顧客の満足度の向上を図ることが目的の一つとして掲げられている。ようやく日本においてもこの考え方が定着しつつあるといっている。

しかし、米国や英国等においては、同時に従業員満足度(Employee Satisfaction)の向上も重要であるとされ、そのための対策が採られようとしている。一つの仕事をしたときに、それに携った者が満足しているかを問うているのである。政策評価の実施過程においても他の施策や事業の立案・実施の場合と同様に、従業員（公務員）が満足しているかどうか問われている。わが国の政策評価では、先に述べたように戦略計画との一体性が必ずしも明確に位置付けられているとはいえず、Plan Do See のサイクルの概念は、机上のものであるといっている。仮に See のみの作業に終わっている場合（追われている場合と言い換えてもいい）、評価結果を政策の立案に反映させることを具体的に評価作業に携わった者が描くことが難しくなり、従業員満足度が著しく低下することになりかねない。

わが国で従業員の満足度に注目して運動を展開している事例を取り上げるとすれば、福岡市の「DNA2002 計画」であろう。この DNA 計画は、「できる(D)から始めよう × 納得(N)のできる仕事をしよう × 遊び(A)を忘れずに」の頭文字を取ったものである。もちろん市役所の組織の根源的なところから変えていかなければならないという意味で遺伝子 DNA が使われている。市役所職員の満足なくして行政改革、市役所改革が進まないことを強く意識した取組みであるといえよう。