

大会論文（自由論題）

# 業績測定による政策決定

三重県の事務事業評価システムを事例として

窪田好男  
（神戸学院大学）

## 要約

本稿では、まず、公共政策に関わる評価の代表的な類型を、事前政策分析、事後的政策分析、業績測定、実施アセスメントの4つに整理する。次いで、政策分析の機能とされる事前および事後的な政策決定を業績測定に基づいて行おうという最近のわが国で頻繁に見られる試みの典型的事例として、三重県の事務事業評価システムの改良を紹介する。その上で、業績測定による政策決定というアイデアに対する政策評価研究者の批判を整理する。政策分析と業績測定の重要な相違点の一つは、政策分析が政策と純インパクトの因果関係の解明を行うのに対し、業績測定は行わないことである。両者は測定されるデータの内容およびデータの測定方法という二つの点においてまったく異なっている。そこで、政策評価研究者たちは業績測定を政策分析の代用品とすることを制度設計者が陥りやすい陥穽として強く戒め、業績測定に加えて政策分析を行うことを提言している。しかしながら、政策評価研究者の議論は制度設計者には説得的とは言えず、政策分析の必要性についてより説得力ある議論を提示することが政策評価研究にとっての課題であるといえる。

キーワード：政策分析 / 政策評価 / 業績測定 / 三重県

## 1 問題の所在

本稿では、三重県の「事務事業評価システム」の発展過程を事例として、広義の政策評価の一種である業績測定を政策決定に活用しようという試みについて検討する。その作業を通じ、政策評価論が現在取り組むべき重要課題が浮き彫りにされるであろう。

公共政策の文脈で論じられる評価（evaluation）、すなわち広義の政策評価を、政策目的が達成された程度や公共政策が発生せしめたインパクトを測定・分析・評価し、その結果に基づいて政策内容や政策過程を統制しようとする

活動である、と定義する。政策評価は政策形成とその過程の政治的合理性、技術的合理性、経済的合理性を確保する手段の一つと位置付けることができる。

かような文脈における評価制度に対する関心は、90年代の後半に入ってから、わが国でも中央・地方を問わず高まっており、評価制度を導入したり、導入の検討を行う政府が急増している。特に、評価制度の導入において先進的であるのは都道府県であり、表1に示したように、1999年3月末日現在で、47都道府県のうち、17都道府県で導入されているか導入を決定済みであり、15都道府県が検討中または試行中である。

表1 都道府県における評価制度

地域	県名	導入状況	名称	導入時期	法的根拠
北海道	北海道		時のアセスメント	1997年度	時のアセスメント実施要綱
			政策アセスメント	1998年度	道政改革の実施方針
東北	青森県	×	-	-	-
	岩手県		事務事業評価	1997年度	事務事業評価要綱
	宮城県		事務事業総点検	1998年度	行革大綱
	秋田県		施策の進行管理(一課一目標の設定)	1998年度	?
	山形県		事務事業評価システム	1997年度	総務部長通知
	福島県	検討中	?	?	?
関東	茨城県	検討中	政策評価システム(仮)	?	?
	栃木県	×	-	-	-
	群馬県		事務事業評価点検調書	1997年度	行革大綱・通知
	埼玉県		事業評価制度	1998年6月	行革大綱・財政課通知
	千葉県	検討中	事務事業評価システム	?	?
	東京都	検討中	行政評価制度?	?	?
	神奈川県	検討中	?	?	?
北陸・甲信越	新潟県	×	-	-	-
	富山県	試行・検討中	未定	2001年度予定	?
	石川県		事務事業評価システム	?	?
	福井県		事務事業の見直し	1997年度	行革大綱・通知
	山梨県	検討中	?	?	?
	長野県		?	?	?
東海	岐阜県	試行・検討中	事業評価型予算編成	?	?
	静岡県		トップシステム	1995年度	静岡県行財政改革大綱
	愛知県	×	-	-	-
	三重県		事務事業評価システム	1996年度	「さわやか運動」推進大綱
近畿	滋賀県	決定済み	行政評価システム	1999年度	滋賀県行政改革大綱
	京都府	検討中	?	?	?
	大阪府	決定済み	事務事業評価システム	1999年度	行政改革推進計画
	兵庫県	検討中	?	?	?
	奈良県	検討中	道路整備効果の評価	?	?
	和歌山県	×	-	-	-
中国	鳥取県	×	-	-	-
	島根県	×	総合計画への数値目標の付与	?	?
	岡山県	検討中	事業評価システム	?	?
	広島県	×	-	-	-
	山口県	×	-	-	-
四国	徳島県		係長等自己診断	-	-
	香川県	検討中	行政評価システム	?	?
	愛媛県	×	-	-	-
	高知県	検討中	?	?	?
九州・沖縄	福岡県		各種研究の成果評価	?	?
	佐賀県	×	予算査定の新手法	1999年度	行革基本方針・通知
	長崎県		?	?	?
	熊本県	試行中	政策評価システム(仮)	?	?
	大分県	×	-	-	-
	宮崎県	×	-	-	-
	鹿児島県	×	-	-	-
沖縄県	×	-	-	-	

共同通信社が1998年10月におこなった調査を基礎とし、自治省や各都道府県のホームページ、新聞報道等の情報に基づき筆者が作成した。導入状況欄の記号の意味は以下の通り。

○：評価制度を導入し、その結果を公表している。

△：評価制度を導入しているが、結果を公表していない。

×：未導入。

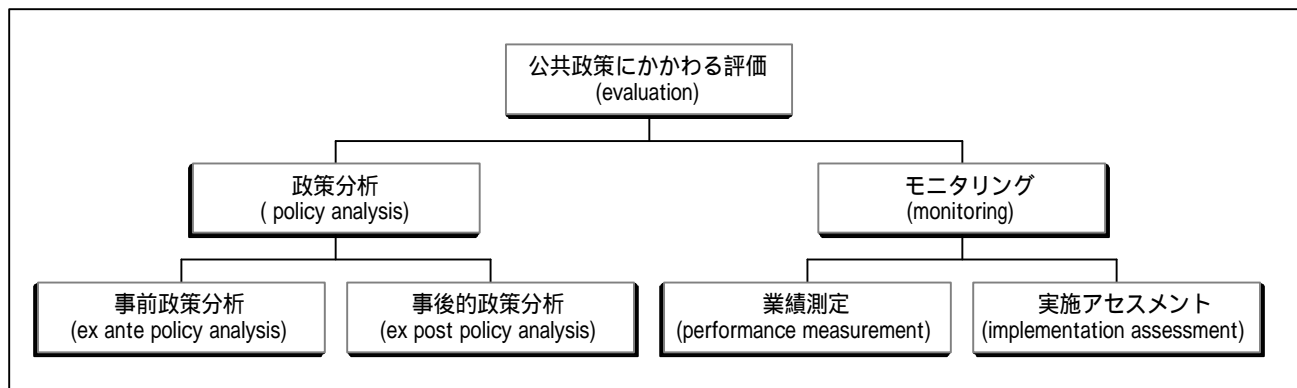


図1 政策評価の代表的な類型

広義の政策評価には、極めて多様な類型の評価が含まれている。例えば、政策評価論の代表的な研究者の一人であるパットン (Michael Quinn Patton) は、彼の主著である『活用志向型評価 第3版』に評価の類型のリストを掲載しているが、"Accreditation focus"から"Utilization-focused evaluation"まで、実に58種類の評価をリストアップしている (Patton, 1997: 192-194)。ちなみに1986年に出版された同書第2版の345-347頁には30種類がリストアップされていた。近年の評価に対する関心の高まりを反映して、約10年で評価の種類は倍増したわけである。これら数十種の評価はそれぞれ内容や目的を異にするわけであるが、公共政策にかかわる評価について概括的に理解するためには、代表的な類型を取り上げて議論を進めることが有益と思われる<sup>(1)</sup>。

政策評価の代表的な類型としては、政策分析 (policy analysis) とモニタリング (monitoring) を挙げることができる。政策分析は事前政策分析 (ex ante policy analysis) と事後的政策分析 (ex post policy analysis) に、モニタリングは業績測定 (performance measurement) と実施アセスメント (implementation assessment) にそれぞれ区分される。図1はこれを模式的に示している。以下、各類型に

ついて、先行研究を参考にしながら、内容を概観する。

政策分析とは政策の純インパクト (net impact) を対象として行われる評価である。政策内容の統制を主たる目的とし、政策実施過程の統制は副次的な目的にとどまる。政策の純インパクトは、ある政策の実施が社会に及ぼす影響と定義される。政策実施前後の社会の状態を比較すれば、通常、何らかの変化が発生しているが、その変化のうち、ある政策と因果関係を有する、換言すれば、ある政策に唯一の原因を求めることができる変化が純インパクトである。少なくとも理論的には、政策実施が開始される前後の社会の状態の変化の全体から他の社会的諸要因に起因する変化を除外することで純インパクトを求めることができる。なお、インパクトとの関連で純アウトカム (net outcome) や純効果 (net effects) が用いられることがあるが、これらと純インパクトは同義とされる場合もある (Rossi, Freeman and Lipsey, 1999: 444, 445)。しかし、アウトカムおよび効果とインパクトを区別する方がむしろ一般的であり、この場合、インパクトの方が広い概念である。

図2 政策のアウトカム、効果、インパクト

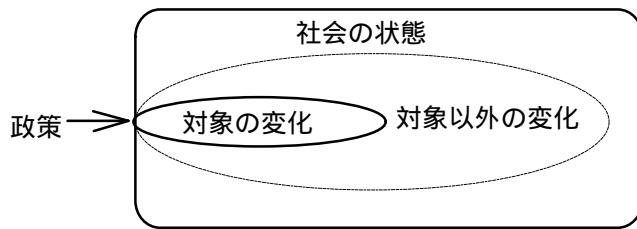


図2に模式的に示したように、ある政策が社会におよぼす影響は、政策の対象とされた人やものに発生した変化とそれ以外に発生した変化に区別することが可能である。アウトカムおよび効果とインパクトを区別するとき、対象の変化を指してアウトカムおよび効果を用い、対象以外の変化を指してインパクトを用いるのが一般的と思われる。本稿では、対象の変化を直接的インパクトと定義してアウトカムおよび効果と同義とし、対象以外の変化を間接的インパクトと定義し、両者を合わせて政策の純インパクトとする。

政策分析のうち、政策実施が開始される以前に行われるものを事前政策分析といい、政策実施が開始された以降に行われるものを事後的政策分析という<sup>(2)</sup>。

事前政策分析は、政策実施開始以前に、政策の案について、インパクトが発生するメカニズムを分析し、インパクトの内容を予測し、政府の政策として決定すべきか否かを評価するものである。政策評価論においては、慣習的に、事前政策分析を単に政策分析 (policy analysis) と呼ぶ。また、単一の政策案について分析、予測、評価を行うのではなく、複数の政策代替案を立案し、各々についてインパクトの分析と予測を行い、その結果に基づいて最も望ましい案を示すことを政策分析という場合がむしろ一般的である。しかしながら、事前政策分析のマージナルな形態は、単一の政策案についてのインパクトの分析、予測、評価であろう。事前政策分析の手法として広く知られているのが費用便益分析 (cost-benefit analysis) である。事前政策分析は経済学やシステム工学、統計学を背景とし、主として公共事業を定量的に経済的な視点から評価することに主眼をおいてきた。なお、本稿で政策評価の代表的形態として取り上げなかった類型のうち、比較的重要、かつ、事前政策分析に関係するものとして需要アセスメント (needs assessment) がある。需要アセスメントとは、事前政策分析に先立って、ある政策分野において新たな公共政策の立

案を求める必要があるか否か、あるいは複数の政策分野の間にどのような優先順位を付けるべきかを判断するために行われる社会調査であると定義される。

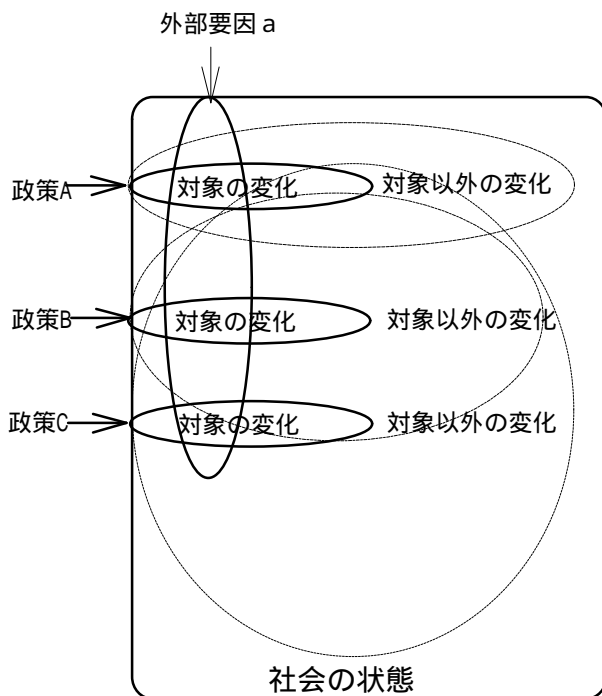
事後的政策分析は、政策評価論において、慣習的にプログラム評価 (program evaluation) と呼ばれており、狭い意味で政策評価という場合にはこれを指す。事後的政策分析は社会学や心理学、人類学を背景とした方法 例えはインタビュー、アンケート調査、ケーススタディ、参与観察法 をインパクト測定のために用い、もっぱら、福祉や教育といった政策領域での評価に主眼をおいてきた。事前政策分析が政策案のインパクトに対する評価、すなわち予測情報に基づく評価であるのに対し、事後的政策分析は、現に実施されている政策の純インパクトを測定し、それを一定の基準で評価し、政策の継続、修正、廃止を決定しようとするものである。政策の純インパクトを明らかにするために、インパクトの発生メカニズムの分析が行われる。評価基準としては、政策目的が達成されたか否か (有効性: effectiveness)、資源調達の適切さ (経済性: economy)、資源運用の適切さ (効率性: efficiency)、および政策実施によって発生した副次的なインパクトはいかなるものであったか、といった基準がある。これらの中では、例えば「公共政策に基づいて社会に対して行われる公的介入の有効性を体系的に調査するために社会調査の手順を活用すること」(Rossi, Freeman and Lipsey, 1999: 2)、あるいは、「政策評価とは、政策目標が達成されたかどうかを判断し、その判断にもとづいて政策の廃止、継続、修整を決定することである」(山谷清志・北川正恭, 1998: 103) といったプログラム評価の代表的な定義に見られるように、有効性が最も重視されるが、政策の継続、修正、廃止の決定はその他の基準も含めて総合的に判断すべきものと考えられている。

いずれにせよ、政策分析においては、政策と純インパクトの因果関係の解明が欠くべからざる要件を構成している。事前政策分析であれば純インパクトの予測が必要とされるし、事後的政策分析であれば純インパクトの測定が行われなくてはならない。しかしながら、政策と純インパクトの因果関係の解明は決して容易な作業ではない。政策と社会の変化の関係は、現実には、図2に示したような単純なものではあり得ないからである。図3に示したように複数の政策のインパクトが重なり合う、あるいは他の政府の政策

や民間の活動といった外部要因が影響をおよぼすといったことは日常的であろう。また、図には表れていないものの、そもそも同一の対象に対して複数の政策が行われるものしばしばである。

政策分析はこうした複雑な因果関係の解明という困難な作業に取り組むものである。その作業において、範囲の特定が困難であるがゆえに間接的インパクトの予測や測定はとりわけ困難を伴うであろう。

図3 政策インパクトの相互作用



モニタリングは、政策が立案者の意図通りに実施されているか、または、政策の業績の状況、すなわちいくつかの望ましい基準にかなうように政策が機能しているか、を体系的に明らかにすること（documentation）と定義される（Rossi, Freeman and Lipsey, 1999 : 190）。つまり、モニタリングでは政策と純インパクトの因果関係の解明は行われない。モニタリングには業績測定と実施アセスメントが含まれる。

業績測定とは、政策がいかに機能しているかについて指標を用いて明らかにし、レポートすることである。業績評価（performance evaluation）と呼ばれる場合もある。業績測定にはアウトプット業績測定とアウトカム業績測定がある<sup>(3)</sup>。アウトプット業績測定とは、政府活動によって

生産されるアウトプット（output：財・サービスの総称）またはアウトプットを生産する過程について事前に設定された目標がどの程度達成されたかを明らかにすることである（Scriven, 1991 : 256）<sup>(4)</sup>。これに対し、アウトカム業績測定とは、政策の成果（outcome）について、政策に利害関係や関心を有する個人や集団、組織が政策の成果を理解し、その良し悪しを判断できるようなやり方で定期的に行われるレポートである（Affholter, 1994 : 97）。政策の成果とは、具体的にいうならば政策目標が達成された程度である。業績測定は、経営学を背景とした最近の（民間）企業経営手法を公共部門に応用しようとするものである。政府が関与する全ての政策領域において、およそ年度毎に1～4回という頻度で定期的に行われる。

業績測定によって得られる情報は、政策の進行管理や業績の部門間・政府間比較を行うにあたって有用である（Rossi, Freeman and Lipsey, 1999 : 231-232 および Affholter, 1994 : 98）。また、実施過程の政策変容（真山達志, 1994）のうち、空間的変容の統制を行うにあたっても業績測定は有用である。しかしながら、一般的にはアカウントビリティの向上が業績測定の最大の目的であると考えられている。

実施アセスメントとは、政策が意図した対象者に対して適切に実施されているか、より具体的には、政策に基づいて生産される政府の財やサービスが、政策に意図された対象者に、意図された量が提供されているかについての調査である。財やサービスの提供量と対象者について、事前の計画と現状をそれぞれ調査した上で、計画と実施・現実の間に存在するギャップ、およびその発生原因とを明らかにすることを試みるものである。プロセス評価（process evaluation）と呼ばれる場合も多い。実施アセスメントで用いられる方法の背景となる学問は、事後的政策分析と同様に社会学や心理学、人類学である。主眼をおいてきた政策領域もまた事後的政策分析と同じ福祉や教育である。政策実施の段階で、政策の公平性が実施担当者や対象者の属人的な影響によって損なわれることを阻止するといった目的や、政策実施の停滞を防ぐといった目的、あるいは財やサービスの提供量を微調整するといった目的のために行われる（Scheirer, 1994 : 40-42）。

以上4つの代表的類型のうち、政策評価論の研究者が最も関心を寄せてきたのが政策分析、とりわけ事後的政策分

析であり、研究の蓄積も多い。しかしながら、実務的な関心は政策分析ではなく業績測定に集中している。表1に示した都道府県の評価制度はほぼ全てが業績測定であり、国や市町村で導入されたり検討されたりしている評価制度も同様である<sup>(5)</sup>。これはわが国に限ったことではない。ニュージーランドやイギリス、合衆国の中央政府、さらにオレゴン州、テキサス州、フロリダ州、オレゴン州MULTI郡などの合衆国の地方政府が業績測定の導入によって注目を集めている<sup>(6)</sup>。業績測定の導入は先進国に共通する潮流となっている。そして、現在わが国で評価制度の設計を行っている人々の関心を集めているのが、業績測定を政策決定に活用できないか、より具体的には業績測定によって事前および事後的な政策選択、すなわち政策案の選択や政策の継続、修正、廃止の決定を行うことができないかというアイデアなのである。

## 2 業績測定の三重県的展開

三重県が運用している業績測定のシステムは事務事業評価システムと名付けられている。三重県は1995年4月の北川正恭知事の就任以来、1995年度から1997年度のさわやか運動および1998年度から現在に至る行政システム改革により、精力的に改革を進めていることで知られるが、事務事業評価システムはそれら改革の根幹と位置付けられている<sup>(7)</sup>。社団法人日本能率協会の協力を得て、1995年にシステム設計が開始され、1996年度から運用が開始された。以後、現在に至るまで、段階的に改良を加えつつ運用されている。

表2は事務事業評価システムとその関連事項を年表形式でまとめたものである。

表2 事務事業評価システム関連年表

会計年度	年月	事項
1995 (平成7)	1995年4月	北川正恭知事(1期目)就任。
	1995年6月	北川知事が県議会でさわやか運動を提唱し、事務事業評価システムの導入を表明。
	1995年7月	地方分権・行政改革総括推進室(知事直属組織)設置、事務事業評価システムを主管する。
	1995年後半 1995年11月	事務事業評価システムの骨格構築および幹部研修。 新総合計画の策定作業開始。
1996 (平成8)	1996年9~11月	事務事業目的評価表の作成(1996年度版)。
	1996年10月	「三重県さわやか運動推進大綱」を公表(目標期間は平成7~9年度)。
1997 (平成9)	1997年9~11月	事務事業目的評価表の作成(1997年度版)。 基本事務事業目的評価表の作成(試行)。
	1997年11月	『新しい総合計画 三重のくにづくり宣言:2010年への変革と創造』公表。
	1998年2月	事務事業目的評価表の公開開始。
	1998年3月	新総合計画の第一次実施計画を公表。「行政システム改革」公表。
1998 (平成10)	1998年4月	事務事業評価システムの主管が総務局政策評価推進課に移るとともに、事務事業目的評価表と基本事務事業目的評価表の改良を目的とする検討作業が開始される。
	1998年9~11月	継続事務事業目的評価表の作成、新規事務事業目的評価表の作成、改良版基本事務事業目的評価表の作成。
	1998年12月	海外調査。
	1999年1~3月	事務事業評価システム運用改善のための検討作業が開始される。 各部フリートーキング。
1999 (平成11)	1999年4月	北川正恭知事(2期目)就任。 事務事業目的評価表・基本事務事業目的評価表のインターネットでの公開開始。

現在のところ、事務事業評価システムによって具体的に  
行われる作業は、毎年度の予算編成と並行して、おおむね  
9月から11月の期間に、県の基本事務事業と事務事業につ  
いて、各々の担当者が「目的評価表」と呼ばれるシートを  
作成するというものである。事務事業とは、一般的にいっ  
て事務および事業の意味であるが、事務事業評価システム  
では予算の分類における款項目に続く細事業目<sup>⑧</sup>を意味す  
る。この細事業目は予算査定単位である。予算査定の単  
位である細事業目をあえて事務事業と呼ぶのは、三重県の

場合、款項目細事業目という予算の体系とは別個に、  
総合計画に基づく政策の体系を構築しているからである。  
三重県の政策体系は、政策 施策 基本事務事業（総合計  
画では事業）事務事業という階層に分類されており、各々  
の数は、政策(20) 施策(67) 基本事務事業(約 500) 事務  
事業(約 3,300)となっている<sup>⑨</sup>。なお、基本事務事業とは、  
予算の体系における事業目にほぼ相当する。表3は基本事  
務事業のいじめ対策事業を中心とした政策体系の例である。

表3 政策体系の例（1999年度）

政策	施策	基本事務事業	事務事業
人権の尊重	人権施策の 総合推進	いじめ対策事業	いじめ問題等啓発事業 < 継続 >
			リストアプロジェクト事業 < 継続 >
			「こころの教室」の緊急整備事業 < 継続 >
			登校拒否に関する実践研究委託事業 < 新規 >
			心のフレッシュアップ推進事業 < 新規 >

事務事業評価システムの特徴は、公共政策にかかわる評  
価の種類としては業績測定に分類されるものでありながら、  
アカウントビリティ向上の手段にとどまらず、政策選択の  
手段としての役割もまた期待されていることである。事務  
事業評価システムは、一つのシステムによって異なる目的  
を追求するという、いささか分裂症的な様相を呈している。  
そして、この症状は、システムが導入された当初にはさほ  
ど目立たなかったが、システムに改良が加えられるにつれ  
て一層強まっていくのである。

導入当初、システム設計に当たったのは、地方分権・行  
政改革総括推進室である。その意図は、事務事業評価シ  
ステムの基本的な役割を、県職員や県民の意識改革の手段お  
よびアカウントビリティを向上させる手段とし、政策選択  
の手段としての役割は部分的なものにとどめるというもの  
であった（梅田次郎・武内泰夫, 1999: 99-103）<sup>(10)</sup>。これに  
対し、システムの改良を行った総務局政策評価推進課とそ  
の作業に参加した総務局予算調整課は、意識改革の手段よ  
りむしろアカウントビリティと政策選択の手段という役割、  
とりわけ政策選択の手段としての役割をより強化しよ  
うとした。以下、本章では、この点について、事務事業目  
的評価表の様式の変更の過程を事例に検討する<sup>(11)</sup>。

目的評価表の種類として、事務事業目的評価表と基本事  
務事業目的評価表があることは既に触れたが、それぞれの中  
でも年度毎に様式が異なるため、区別を行う必要がある。  
そこで、まず事務事業目的評価表の種類について整理して  
おく。事務事業目的評価表には4種類、1996年度版事務事  
業目的評価表、1997年度版事務事業目的評価表、継続事務  
事業目的評価表、新規事務事業目的評価表が存在する。96  
年度版は導入当初の事務事業目的評価表である。続く97  
年度版では大幅な変更が加えられた。1998年度には、事務  
事業目的評価表は、継続事務事業目的評価表と新規事務事  
業目的評価表に分化した。このうち、継続事務事業目的評  
価表は97年度版事務事業目的評価表とほぼ同内容である  
が、新規事務事業目的評価表には大幅な変更が加えられて  
いる。

では、事務事業目的評価表の様式変更の過程について検  
討を開始するが、政策選択の要素が強化されていくことを、  
まず継続事務事業目的評価表を、次いで新規事務事業目的  
評価表を事例として確認しよう。

表4 継続事務事業目的評価表の主要項目

区分	主要項目
事務事業の目的と成果	目的（対象、手段、意図、結果）
	事務事業成果指標
	成果指標の目標値と実績値の推移
	コスト（予算額と所要時間等）の推移
	根拠法令、事務事業の種類、財源内訳
事務事業の評価	公共関与の妥当性・県の関与の妥当性
	対象、意図、手段の妥当性
	他部門・他事務事業との機能重複及び総合行政の視点からの他部門との関連性
	ポジショニング
改革案・予算要求案	改革の方向性、方法改善等の概要
	改革後の対象と手段、成果指標
	改革の予想効果（内容、予算額、所要時間等）
環境変化	事務事業を取り巻く環境の過去から現在の経過、今後の予測

表4は継続事務事業目的評価表に含まれる主要項目を示したものである。白抜き文字で示された項目は、97年度版事務事業目的評価表以降に追加または変更が行われた項目である。

継続事務事業目的評価表は、大きく4つ、「事務事業の目的と成果」、「環境変化」、「事務事業の評価」、「改革案・予算要求案」に区分されている。用語について多少の変更はあるものの、この点については96年度版事務事業目的評価表以来、変更されていない。「事務事業の目的と成果」が一般的な業績測定の部分であり、アカウントビリティの要素となっている。一方、「事務事業の評価」と「改革案・予算要求案」は、事務事業目的評価表における政策選択の要素となっている。なお、「環境変化」は、アカウントビリティの要素ととらえることも政策選択の背景ととらえることも可能であるが、いずれにせよ、業績測定には通常必要とされないものである。なお、事務事業評価システムは、成果、すなわちアウトカムに指標を設定するものであり、業績測定の中ではアウトカム業績測定に分類される。

96年度版事務事業目的評価表からの主要な変更点を順次指摘する。

成果指標の目標値と実績値の推移の項目では、従来、予算額と所要時間のみが示されていたが、98年度から「必要概算コスト」が追加された。必要概算コストは所要時間×人件費平均時間単価という数式によって算出される<sup>(11)</sup>。これによって、事務事業のコストをより正確に把握することが可能になった。

根拠法令、事務事業の種類、財源内訳の項目は97年度版から追加された。この項目によって、事務事業を実施しているのが、県の意思か国の意思かが、根拠法令や財源の点から明らかにされる。アカウントビリティの要素を強化する項目といえよう。

事務事業の評価の区分では、公的関与の妥当性の項目、県の関与の妥当性の項目、他部門・他事務事業との機能重複及び総合行政の視点からの他部門との関連性の項目が、それぞれ97年度版から追加された<sup>(12)</sup>。また、改革案・予算要求案の区分では、97年度版から改革内容がより詳細になり、改革後の対象、手段、成果指標が新たに示されるようになった。その一方、96年版では改革案の区分が原案課検討案 課決定案となっており、課内で事業横断的な議論が行われるよう誘導していたのだが、97年度版からは廃止された。評価と改革案の区分については、総じて、政策選択の要素を強化し、アカウントビリティや意識改革の要素を弱めたといえよう。この傾向は次に検討する新規事務事業目的評価表では一層強化されている。

新規事務事業目的評価表は、1998年度から使用が開始されたものであり、名称通り、新規事務事業のみに用いられる。従来から、事務事業目的評価表は予算見積書の添付資料の一つとして予算査定に使用されてきたが、98年度からは唯一の添付資料とされることになった。それに伴い、不要な要素は削除され、新規事務事業の予算査定に必要と考えられる要素と事前政策分析の要素が追加された。表5は新規事務事業目的評価表の主要項目を示したものであり、白抜き文字で示された項目が新たに追加されたものである。



表5 新規事務事業目的評価表の主要項目

区分	主要項目
現状と課題	事務事業を取り巻く環境の過去から現在の経過、今後の予測
新規事務事業の 目的と成果	目的（対象、手段、意図、結果）
	予想される副次的効果・派生的効果
	事務事業成果指標
	総合計画との関連
	根拠法令、事務事業の種類、予算額、財源、所要時間等
新規事務事業の 妥当性の検討	公的関与の妥当性、県の関与の妥当性
	実施上の課題の検討
	手段の妥当性の検討（要望する新規事務事業の検討経過）
	参考事例等（他県の状況、先進事例等）

新規事務事業目的評価表で新たに追加された政策分析の要素として注目すべきは、予想される副次的効果・派生的効果の項目である。97年度版までの事務事業目的評価表では、事務事業の意図にかかわる効果、すなわち直接的インパクトのみが評価の際の判断材料とされてきたわけであるが、新たに、意図に関わりなく発生するインパクト、すなわち間接的インパクトが判断材料に組み込まれた。これにより、事務事業評価システムに政策分析の要素が追加されたといえる。

事務事業成果指標の項目では、数値入りの指標式が追加された。もちろん、ここで用いられる数値は予測値に過ぎないが、これによりアカウンタビリティの要素が飛躍的に強化された。というのは、従来の事務事業目的評価表では、成果指標という数式と実績値という解答のみが公表されていたため、大部分の事務事業では公開された情報のみでは実績値の追証が不可能であったからである。例えば、「いじめと人権」高校生からの意見作文募集事業という事務事業では、（参加高校生/高校生数）×（研究会参加教員数/県立学校教員数）×（H10 いじめ発生件数/H9 いじめ発生件数）という成果指標が設定され、1997年度の、目標値が23.5、実績値も23.5という情報が公開されているが、数式を埋めるべき数値は、参加高校生数が4,500人と示されているのみである。これでは追証がまったく不可能であり、とするならば、実績値とコスト（この場合、予算額551,000円、所要時間30時間）を比較する意味もほとんど失われる。たとえ、担当者による予測値に過ぎないとしても、成果指標の数式を埋める数値が公表されることには、アカウンタビリティを向上させるという観点からみて大きな意義がある。

手段の妥当性の検討の項目は、「考えうる代替案のうち、ると説明されている。具体的には、新規事務事業についての予算要求を行うにあたって、複数の代替案を作成し、それらを費用対効果の観点も踏まえて比較検討することを担当者に求め、その検討の経過を新規事務事業目的評価表に記入し、公表しようという項目である。副次効果・派生的効果の項目と共に、政策分析の要素を導入するものといえる。

参考事例等（他県の状況、先進事例等）の項目は、事務事業の目的、内容、成果、コスト等を比較する対象としての事例を提供するものである。

最後になったが、現状と課題の区分は、従来の事務事業評価表における環境の変化の区分に相当する。

### 3 業績測定と事後的政策分析:業績測定による政策決定についての理論的検討

本章では再び政策評価論研究者の議論に目を転じ、アウトカム業績測定に基づいて事前および事後的な政策決定、すなわち政策案の選択や政策の継続、修正、廃止の決定を行うというアイデアに対する彼らの主張に耳を傾けてみよう。なお、業績測定のうち、アウトプット業績測定については、これを政策決定に活用しようというアイデアは見られないので特に触れないことにする。よって、以下特に断らない限り、業績測定という場合は、アウトカム業績測定を指す。

結論からいえば、このアイデアに対する政策評価論研究者の答えは否である。アフォルター（Dennis P.

Affholter)のように、業績測定を事前であれ、事後であれ、政策選択に用いようというのは、業績測定に対する非現実的な期待であると断ずる研究者もいる。業績測定は決して万能薬ではなく、アカウンタビリティを向上させる手段の一つに過ぎない。政策選択は政策分析が果たすべき役割であって、業績測定で代替することはできない、と彼は指摘する(Affholter, 1994: 112)。こうした主張は、決して少数意見ではない。筆者の見るところ、業績測定によって政策選択を行おうとするのは業績測定が陥りやすい陥穽であるという主張の方がむしろ一般的である(例えばAffholter, 1994: 111 および Rossi, Freeman and Lipsey, 1999: 225 など)。政策評価論の研究者、とりわけ事後的政策分析を重視する研究者のほとんど全てが、業績測定と政策分析を混同したり業績測定を政策分析の代用品とすることを強く戒め、両者の内容と役割を明確に区別すべきであると説いている。

事後的政策分析を重視する政策評価論の研究者によれば、業績測定の結果に基づいてなんらかの政策判断を正当化することはできない。つまり、業績測定の結果として、ある政策の目標達成度が高ければその政策は成功であり低ければ失敗であるとか、あるいは、複数の政策の間で目標達成度や目標達成度1ポイントあたりのコストを比較して優劣を付けるといったことは、正確な分析とは言えないし、公正でもないということである。彼らによれば、業績測定とは、行政や議会、市民といった政策の利害関係者に対し、より詳細な検証を行うべき政策領域を伝えることができるだけのものに過ぎない(Affholter, 1994: 98-99, 103, 115-116 および Rossi, Freeman and Lipsey, 1999: 225)。つまり、事後的政策分析を重視する研究者が推奨する代替案とは、業績測定の結果としてある政策に目標達成度やコストの点で何らかの異常が確認された場合、事後的政策分析によって異常の原因を究明し、そのデータに基づいて対策を立案する、というものである。こうした観点から、最近では、あらゆる政策に対し網羅的かつ日常的に行うべきという含意から業績測定を定期評価(regular evaluation / periodical evaluation)と呼び、特定の問題に対処する事後的政策分析をアドホック評価(ad hoc evaluation)と呼ぶことがある。定期評価としての業績測定とアドホック評価としての事後的政策分析の関係について、アナロジーを用いて説明すると以下ようになる。業績測定はたとえてい

うならなら血圧やコレステロール値の日常的なチェックである。その数値に異常が発見されれば、医師による診察と治療、すなわち事後的政策分析を受けることで疾病を早期に治癒することができる(Affholter, 1994: 99)。

さて、事後的政策分析を重視する政策評価論の研究者が、業績測定と政策分析を明確に区別しなければならないと主張するのは、業績測定と政策分析では、測定されるデータの内容、およびデータの測定方法という二つの点において明確な違いがあると考えからである。

測定されるデータの内容という点について、確かに業績測定と事後的政策分析は、どちらも政策のインパクト=アウトカムに焦点を合わせる。このため評価者に必要とされる技能にも共通点が多い。しかしながら、業績測定が政策アウトカムの単なる追跡とレポートであるのに対し、事後的政策分析は政策とインパクトの因果関係の解明に踏み込み、政策に起因する純インパクトを測定しようとする(Affholter, 1994: 98 および Wholey, 1997: 130)。

政策に起因して社会に一定の変化が生じたということと、社会に一定の変化が生じたときに政策が行われていたということは、厳密に考えればまったく異なる意味合いを持つ。例えば、社会に望ましい変化が生じていたとして、前者であれば政策が有効であったと評価することができるが、後者であれば政策は有効でなかったことになる。しかしながら、業績測定では政策とインパクトの因果関係の解明に踏み込まないため、両者の違いを判別できないのである。

政策の有効性を評価するためには、社会の状態の変化全体から、社会的・自然的外部要因に起因する変化、他の政策に起因する派生的インパクトに起因する変化、および政策の対象者による政策とは無関係な自助努力などに起因する変化を差し引いた政策に唯一の原因を求めることができる変化、すなわち純インパクトを求める必要がある。業績測定にそれができないのは、政策の純インパクトを測定することは事後的政策分析のために開発されてきた特別な手法 実験計画法、疑似実験計画法など を用いる以外には困難であり、そうした手法を用いることは業績測定の枠組みの範囲を超えているからである(Rossi, Freeman and Lipsey, 1999: 203, 232)。なお、業績測定で政策の純インパクトを測定するための実験計画法や疑似実験計画法といった手法を用いることができないのは、これらの手法は測定のための専門家を必要とし、かつ多額の費用を必要とす

るからである。一般的に、測定手法の技術の質と費用はトレードオフの関係にある。業績測定が定期評価として全ての政策について行われる以上、専門家を必要とし、かつ多額の費用を必要とする測定手法を採用することは事実上不可能なのである。

では、以上の議論を踏まえて、三重県が行った事務事業目的評価表の改良についてどのようなことがいえるのだろうか。三重県は、成果指標の数値化、すなわち政策インパクト＝アウトカム測定にあたっての原則の一つとして、「測定方法が実用的でコストが十分低いこと」をあげている。具体的には、既存の各種統計や業務記録の活用を基本とし、やむを得ない場合にのみ新規に調査を企画して測定するとしている（「事務事業評価システムの手引き」）。事後的政策分析を重視する政策評価論の研究者からすれば、政策とインパクトの因果関係の解明を適切な手法を用いて行わない限り、たとえ事務事業目的評価表において政策分析の要素が強化されたとしても、それは政策分析の代用品とはなり得ないということになる。

とはいえ、事務事業目的評価表に加えられた改良が無意味であるとか、ましてや有害であるというわけではない。新規事務事業目的評価表に追加された項目は、システム改良者たちの意図とは異なるかもしれないが、対外的なアカウンタビリティの向上には明らかに役立っている。ただし、この場合、通常使われる結果を説明するという意味のアカウンタビリティではなく、政策の内容や目標、コスト等を公的に確定した上で、行政部がそれらを妥当と判断するに至った検討経過を公開しているという意味でのアカウンタビリティである。

#### 4 政策評価論へのインプリケーション

従来、事後的政策分析を重視する研究者たちはモニタリングを軽視してきた。モニタリングについて論じる場合でも、取り上げるのは実施アセスメントであり、業績測定、とくにアウトカム業績測定はほとんど無視してきた（Affholter, 1994 : 96）。しかし、この状況も合衆国では5年ほど前から、わが国でもここ1・2年で急速に変化しつつある。業績測定を取り上げずに政策評価を論じることは、現在ではほとんど不可能となっている。

政策評価論の代表的な研究者の一人であるホーリー

（Joseph S. Wholey）は、業績測定の有用性を明らかにするためには、事例研究を通じて以下のテーマに取り組む必要があると論じている。そのテーマとは、業績測定が導入された背景の調査、実際に使用されている業績指標の調査・分析、業績測定によって得られた情報が、いかに活用され、どのようなインパクトを発生させたかの調査、個々の業績指標が、いかなる理由で、どのように設定されているかについての記述、業績測定の導入から得られた教訓の定式化、業績測定の政治的、行政的、財政的コストの明確化、の6つである（Wholey, 1997 : 131-132）。ホーリーは業績測定に関する政策評価論の研究課題を的確に要約していると思われる。わが国でも、静岡県や三重県が業績測定システムをインターネットで公開するようになったことや、一応の定着を見るようになった評価システムが徐々にではあるが増え、設計担当者たちが積極的に発言を行うようになったことなどが相まって、上記の研究課題に取り組む前提が整いつつあるように思われる。

しかしながら、本稿の論考を踏まえて、政策評価論全体の課題として、上記の課題以外にも重要な研究課題があると筆者は考えている。本稿の結びに代えて、その課題の指摘を行いたい。

既に見たように、事後的政策分析を重視する研究者たちは、業績測定に基づいて政策決定を行うのは誤りであり、業績測定によって政策に何らかの異常が確認されれば、事後的政策分析によって純インパクトの測定、分析、評価を行い、その結果に基づいて政策決定を行うべきと主張する。言い替えれば、業績測定と政策決定の連関は間接的なものにとどまるべきであり、両者を媒介するものとして事後的政策分析を導入しなければならないと主張する。彼らが提示する根拠はこの主張の妥当性を保証するものといえるだろうか。残念ながら筆者には確信が持てない。ただ、事後的政策分析を重視する研究者たちが業績測定を軽視してきたのと同様に、業績測定を導入しようとする人々は事後的政策分析を重視する研究者たちの主張を軽視してきたのは事実であろう。

政策評価論の古典の一つ、ワイス（Carol H. Weiss）の『評価研究：政策の有効性を測定する手法』には、事後的政策分析の最も基本的な手順が以下のように述べられている。（Weiss, 1972 : 24-25）

1. 政策の目的を明らかにする。
2. 政策の目的を達成度の測定が可能な指標、すなわち目標に変換する。
3. 政策実施前後に政策の対象に発生した変化についてデータを収集する。
4. 政策実施前後に政策の対象に発生した変化と目標と対比して、目標の達成度を明らかにし、政策の成功 / 失敗を判定する。

事後的政策分析の基本形が上記のようなものであるとするなら、それは業績測定とどう異なるのか。政策に起因しようがしまいが、政策が対象とした人や物に一定の望ましい / 望ましくない変化が生じたことさえ業績測定によって把握していれば、必要な政策対応が可能ではないか。政策の実施と政策対象の状態変化の因果関係を解明することは、政策実施担当者の責任追及という目的には必要不可欠であるが、政策コントロールという目的には必ずしも必要ではないのではないか<sup>(13)</sup>。こうした問いに対して、政策評価論の研究者はいかなる解答を用意すべきなのか。事後的政策分析を導入すべしと主張する研究者は、その必要性についてより説得力のある根拠を新たに提示せねばならないだろう。従来の政策評価論は主として評価と行政の関係を主に扱ってきた。しかしながら、この課題に取り組むにあたっては、公共政策にかかわる評価と政治との関係を実証的、理論的に検討せねばならないと思われる。

#### 注

- (1) より網羅的に評価の類型を収集したものとしては、政策評価研究会, 1998. がある。
- (2) より厳密な区分としては、政策実施が開始される以前に行われる事前分析、政策実施が開始されてから終了するまでの事中分析、政策実施が終了した時点での終了時分析、それ以降に行われる事後的分析、という分類もあるが、本稿では必要最小限の分類にとどめた。
- (3) 公共政策にかかわる評価を取り上げてわが国の実務家に大いに注目された『「行政評価」の時代：経営と顧客の視点から』（上山信一, 1998, NTT 出版.）という書物がある。同書では政策評価と執行評価という分類が用いられているが、政策評価は本稿でいうアウトカム業績測定に、執行評価はアウトプット業績測定にそれぞれ相当する。

- (4) アウトプットが生産される過程を測定対象に含めないものをプロダクト評価 (product evaluation) という場合がある。
- (5) 例外が会計検査院である。会計検査院が行っている検査には、事後的政策分析に近似するもの (3E 検査) や実施アセスメントに相当するものが含まれている。
- (6) ニュージーランドについては Jonathan Boston and June Pallot, 1997、イギリスについては Mawhood, Caroline, 1997、合衆国連邦政府の政府業績・成果法 (Government Performance and Result Act) については Wholey, Joseph S., 1997 をそれぞれ参照のこと。
- (7) さわやか運動と行政システム改革の全体像については 村尾信尚・森脇俊雅, 1999 を参照されたい。
- (8) 三重県における名称であり、自治体ごとにそれぞれ名称は異なる。
- (9) 総合計画の策定と事務事業評価システムの構築が同時期に並行的に行われたため、若干用語の混乱が見られる。すなわち、総合計画に示された政策体系は政策 施策 事業となっている。総合計画における事業はおおむね事務事業評価システムにおける基本事務事業に相当するが、一部、総合計画の事業とは異なる基本事務事業が存在する。なお、基本事務事業と事務事業が概数となっているのは年度毎の変動があるからである。
- (10) 梅田次郎氏は地方分権行政改革総括推進室長、武内泰夫氏は社団法人日本能率協会の主幹研究員。職名はいずれも当時のもの。
- (11) 三重県は人件費平均時間単価を外部に公表していないが、ある事務事業の予算額が 543,000 円、所要時間が 1,424 時間、必要概算コストが 6,496,000 円と公表されていることから、人件費平均時間単価は約 4,180 円と推測できる。
- (12) 公的関与の妥当性および県の関与の妥当性の項目で行われるチェック内容については、梅田次郎・武内泰夫, 1999 の 122 ページを参照されたい。

(13) 政策実施担当者の責任追及という目的に事後的政策分析を用いることの適否については、拙稿, 1997 を参照されたい。

[\*] 基本事務事業の設計の過程を事例にするのは紙数の問題もあって、今回は断念する。今後の課題。

基本事務事業目的評価表には2種類、1997年度版と1998年度版が存在する。97年度版基本事務事業目的評価表は96年度版事務事業目的評価表と共に事務事業評価システム設計時に開発されていたものであるが、事務事業目的評価表に1年遅れて1997年度に試行されたものである。その結果を踏まえて開発されたが98年度版基本事務事業目的評価表であり、現在使用され、インターネットで公開されている基本事務事業目的評価表はこの版である。

#### 参考文献

Affholter, Dennis P., 1994, "Outcome Monitoring", in Handbook of Practical Program Evaluation, Wholey, Joseph S., Hatry, Harry P. and Newcomer, Kathryn E., Jossey-Bass.

Jonathan Boston and June Pallot, 1997, "Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector", Journal of Policy Analysis and management, vol.16, No.3, pp.382-404.

Mawhood, Caroline, 1997, "Performance Measurement in the United Kingdom(1985-1995)", in Chelimsky, Eleanor and Shadish, William R.(eds.), Evaluation for the 21st Century: A Handbook, Sage.

Patton, Michael Quinn, 1997, Utilization Focused Evaluation (third edition), sage.

Rossi, Peter H., Freeman, Howard E. and Lipsey, Mark W., 1999, Evaluation (sixth edition), sage.

Scheirer, Mary Ann, 1994, "Designing and Using Process

Evaluation", in Handbook of Practical Program Evaluation, Wholey, Joseph S., Hatry, Harry P. and Newcomer, Kathryn E., Jossey-Bass.

Scriven, Michael, 1991, Evaluation Thesaurus, sage.

Weiss, Carol H., 1972, Evaluation Research: Methods for assessing program effectiveness, Prentice-Hall.

Wholey, Joseph S., 1997, "Trends in Performance Measurement: Challenges for Evaluator", in Chelimsky, Eleanor and Shadish, William R.(eds.), Evaluation for the 21st Century: A Handbook, Sage.

梅田次郎・武内泰夫, 1999, 「三重県の事務事業評価システム」, 齊藤達三 編著, 『実践 自治体政策評価』, ぎょうせい.

窪田好男, 1997, 「政策評価論再考 事後的政策分析としての政策評価」, 『政策科学』第5巻1号 / 立命館大学政策科学会.

窪田好男, 1998, 「三重県の事務事業評価システム 評価を通じた政策改善、あるいは評価システムによる『行政革命』」, 『公共政策 1998: 日本公共政策学会年報』, 日本公共政策学会.

政策評価研究会, 1998, 『政策評価の現状と課題: 政策評価研究会中間報告』, 通商産業省大臣官房政策評価広報課.

真山達志, 1994, 「実施過程の政策変容」, 西尾勝・村松岐夫 編, 『業務の執行』(講座 行政学第5巻), 有斐閣.

三重県行政改革推進本部, 1996, 『三重県「さわやか運動」推進大綱 生活者起点の行政運営を目指して』.

三重県, 1997, 『新しい総合計画 三重のくにづくり宣言: 2010年への変革と創造』.

三重県, 1998, 『行政システム改革』.

村尾信尚・森脇俊雅, 1999, 『動きだした地方自治体改革』, 関西学院大学出版会.

山谷清志・北川正恭, 1998, 「政策評価の方法と課題」, 佐々木信夫 編著, 『政策開発 調査・立案・調整の能力』(分権時代の自治体職員 2), ぎょうせい.

インターネットアドレス

「事務事業評価システムの公開について」(目的評価表閲覧のトップページ):

<http://www.pref.mie.jp/SEIHYO/gyousei/jimu/index.html>

### Performance Measurement as a Tool for Policy Choice

KUBOTA Yoshio

Public policy evaluation subsumes ex ante policy analysis (policy analysis), ex post policy analysis (program evaluation), performance measurement and implementation assessment. From a survey of the improvement process of Mie prefecture's performance measurement system, and review of the extant literatures on public policy evaluation, this article explores the question: "Is to make a policy choice based on performance measurement appropriate?" Almost literatures contend that policy analysis and performance measurement are completely different because the policy analysis makes cause and effect relation clear whereas the performance measurement is not to do it. Therefore, using performance measurement as the substitution of policy analysis is not appropriate. But this article calls for further inquiry on the foundation to make ex ante and ex post policy analysis.

Keyword: Policy analysis / Policy evaluation / Performance measurement / Mie prefecture