

都道府県の業績評価指標…アウトカム志向は定着したか？

宇野 二郎

- 一 はじめに
- 二 概念整理
- 三 調査結果
- 四 考察
- 五 結論

一 はじめに

行政改革に関する議論において、政策形成やその実施、そして行政機関の運営をアウトカム志向へと転換するべきだという認識には一定の合意が得られるだろう。またそのための重要な手段として政策評価があげられることにもさほど異論はなからう。^① こうした議論に後押しされ、日本の行政機関でも、これまでに中央政府や都道府県・政令指定都市のほぼすべてで政策評価が制度化されるに至っている。^② では、こうした政策評価の制度化によって、現

都道府県の業績評価指標…アウトカム志向は定着したか？(宇野)

実には、日本の行政機関にアウトカム志向は定着したのであるだろうか。すなわち、現在の政策評価はアウトカム志向を支援するマネジメント・ツールとして役立つものとなっているだろうか。こうした問題意識から、本稿では、政策評価の導入で他を先行した都道府県レベルを対象とするサーヴェイ調査の分析に基づき、政策評価制度におけるアウトカム志向の定着について論ずる。

サーヴェイ調査の分析に先立って、関連する研究によりながら政策評価に関する簡単な概念整理を行いたい。ここでは特に、業績測定と呼ばれる政策評価の類型において用いられる業績評価指標の種類を明確にしたい。本稿ではこの業績評価指標の分析が中心となるためである。次に、サーヴェイ調査の分析結果を示したのち、その結果に基づいて、アウトカム指標に関して仮説的に考察する。最後に、全体を要約し、また将来の研究課題を示すことで本稿の結論とする。

二 概念整理

(1) 政策評価の類型

政策評価は、大きくプログラム評価と業績測定に区別することができる(古川 二〇〇〇…六五―六七、塚本 二〇〇五…六一―六五)。プログラム評価とは、政策のニーズ関連性や実施の妥当性、さらには政策の有効性や効率性、等を問うものであり、その代表類型はインパクト評価である。これは、外部要因を統制したうえで、純粋に政策の実施により生じた結果を特定しようとする評価であり、結果の特定のために様々な技法が用いられる。このようにプログラムに関して広範かつ詳細な研究調査が行われる点がその特徴である(塚本 二〇〇五…六一)。

これに対して業績測定とは、組織や政策の目標に関連付けられた業績評価指標及び達成目標値を設定したうえで、その経過を定期的に測定し、目標達成度を評価する方式である（塚本 二〇〇五：六四）。

こうした業績測定の実史は古く、アメリカでは一九一五年にはニューヨーク市政調査会によって政府活動の業績測定を行うことが勧告されていた（New York Bureau of Municipal Research 1915）。しかしその焦点は、長く政府活動のアウトプットやインプットに関連した経済性や効率性に合わせられていた。アメリカのコンテクストでは、七〇年代後半には、アーバン・インスティテュートやICMA（International City Management Association）によって有効性や結果という視点から業績測定を論じる文献が公表され、その後の「政府再生」の動きのなかで定着していったという（Ho/Ni 2005: 63）。このように経済性や効率性のみならず政府活動の成果に焦点を合わせた業績測定が登場、すなわちアウトカム志向が現在の業績測定の特徴である。

こうした政策評価の類型を前提としたとき、本稿の研究対象である都道府県では特に業績測定の普及が目立つ（塚本 二〇〇五：七〇、山谷 二〇〇二：一五七）。例えば、三重県では、一九九五年から「事務事業評価システム」を構築していたが、これは事務事業の目的を成果指標という形で明確にしたうえで、それを用いて事務事業の目標管理・進行管理を行おうとするものであった（大西 一九九九：一六二）。また、北海道では、長期間停滞していた公共事業についての再評価制度（「時のアセスメント」）が先行したが、その後、施策評価と事務事業評価からなる政策評価を導入している。施策レベルではアウトカム指標に基づく評価が行われ、事務事業レベルではアウトプット指標に基づく評価が行われる（山口 一九九九：七三）。

(2) 業績測定とフィードバック

業績測定も政策評価の一種であると考えれば、業績は測定されるだけでは事足りず、最終的にはその業績情報を用いた評価が要請されよう³⁾。また、その評価結果が次の政策循環にフィードバックされることが、アウトカム志向の政策形成や行政機関の運営には求められよう。加えて、政策評価が政府のマネジメント・システムを構成するサブシステムの一つだと捉えれば、予算編成、人的資源、組織形態といったその他のサブシステムと適合するように設計されなければならないだろう(田辺 二〇〇六：一〇五―一〇七)。こうした問題意識から、特に業績測定と予算編成がどのように連携し、そして業績測定による評価結果がどのようにフィードバックされるのかに関する実証的な研究が国内でも行われ始めている⁴⁾。

例えば、宮本(二〇〇三：九七―一〇〇)は、都道府県の政策評価と予算編成の連携について調査し、その多くで評価結果を次期の予算編成に反映する仕組みが設定されていることを発見した。さらに、その連携の多様な仕組みを検討することで、評価と予算編成の連携に関する問題点として、①評価と予算の単位が一致していないと評価結果を予算編成へ反映させることが困難となる、②予算編成への反映を重視すると予算編成における単位と直結する「事業」レベルでの評価が重視されるようになり、より包括的な活動の成果の把握が困難になる、という二点を指摘した。

また、松尾(二〇〇六：一二五、一三三―一三四)は、予算編成と評価との関連について、四団体⁵⁾へのインタビュー結果に基づき、予算編成方式の分権度合いを考慮に入れる必要があると指摘している。すなわち、財政部局が事業を個別に査定していく方式である場合には事務事業評価レベルでの評価結果が重要となるが、予算を部局等へ包括

的に配分する方式である場合には、個別事業に関する業績情報は財政部局では不必要となる。また、伊丹市を対象とした研究により、①主体的に増減可能な事業数は多い、②統一的な評価基準に基づく評価と所管部門の総合的な判断を組み合わせるといった多様な関心や価値基準を反映させる仕組みが重要である、③評価システムの歳出抑制効果は認められなかったが、アウトプットを増加させる傾向はみられた、という分析結果が得られた。

この二つの研究のように、業績測定結果のフィードバックという問題に対して、国内ではこれまで制度とその運用実態や効果という面からアプローチする研究が中心であった⁶⁾。これに対して、カバルツォとイトナーの研究では、業績評価指標の選択と解釈が難しいという技術的な問題や、適切な業績評価指標が設定されているかどうかという情報内容に関する点も、現場での業績情報の利用に影響を与えるという (Cavalluzzo/Itner 2004)。すなわち、政策評価制度の導入及びそのフィードバックの制度化（及びその効果）というレベルと、政策評価制度のなかで産み出される情報内容のレベルとを区別するなら、後者は、右にみるようにその重要性が指摘されながら、しかしそれに焦点を合わせた国内の実証研究は少ない。

もちろん政策評価制度がどのような内容の情報を産み出しているかに関わらず、政策評価が行われ、またそのフィードバックが制度化されることによって、その直接的な効果として職員意識がアウトカム志向となることもありうる。しかし、制度導入とその効果とを直接に結びつける、こうしたアプローチでは、類似する政策評価制度間で効果に差異が生じるメカニズムを解明するには不十分であろう。この点で、政策評価制度によって得られた何らかの情報により、政策や行政運営に対して評価を下し、それを次期の政策循環に活用していくという流れを前提としたうえで、政策評価制度によって産み出される情報内容に着目することは、その改善にとって重要な視点である

う。そこで本稿では、都道府県レベルで定着している業績測定システムの産み出す情報内容に着目し、そのレベルでのアウトカム志向定着を検証したい。

(3) 業績評価指標の種類

業績測定としての政策評価では、業績情報は、プログラム評価のように深い分析に基づく多様な内容ではなく、主に業績評価指標によって収集されるものに限られる⁽⁸⁾。そうであるならば、業績測定によって得られる情報は、主に、どのような業績測定指標を設定するのか、そして指標に関連するデータをどの程度の頻度で収集するかによって決定される。こうしたコンテキストでは、業績測定としての政策評価にとって、業績評価指標の開発やその体系化が重要な論点となるだろう。

冒頭でも述べたとおり、現代の行政ではアウトカム志向が重要概念の一つとなっている。このため業績評価指標にもアウトカム志向であることが推奨されている。ではアウトカムとは何か。定評のある業績測定の教科書であるハトリの『業績測定』(邦訳『政策評価入門―結果重視の業績測定』)では、アウトカムを「プログラムがしたことではなく、プログラムをしたことによって生じた結果のことである」(ハトリ 一九九九「上野/上野訳 二〇〇四」:一七)であると定義している。そして「プログラムがしたこと」(アウトプット)と「プログラムをしたことによって生じた結果」(アウトカム)の区別をわかりやすく説明する例として、「州立の精神病院で治療を受けて退院した患者数(アウトプット指標)と退院した患者のうち自力で生活できる人の割合(アウトカム指標)とは異なる」という事例を挙げている(ハトリ 一九九九「上野/上野訳 二〇〇四」:一七)。

アウトカム指標には、少なくとも二つのレベルがある。最終アウトカム指標と中間アウトカム指標である。前述のハトリの定義によれば、最終アウトカムは「プログラムの顧客や市民にとって重要な事柄の状態」（ハトリ一九九九「上野／上野訳 二〇〇四」：二二）のことである。これには、意図されたものもあれば意図されないものもある。例えば、スパイクタイヤ規制では、その意図された最終アウトカムには「降下ばいじん量等の減少」や「舗装補修量の減少」等があるが、同時にスパイクタイヤが使われなくなったことにより路面が滑りやすい状態になり、冬型交通事故が増加すること等が意図されない最終アウトカムと言える（浅野 二〇〇五：四七―四九）。

これに対して中間アウトカムとは、「最終目標の達成につながるものが期待されるアウトカムであるが、それ自体は最終目標ではないもの」のことである（ハトリ 一九九九「上野／上野訳 二〇〇四」：一九）。こうした中間アウトカムの指標例として、住民や顧客の満足度やプログラムへの（自発的な）参加人数が取り上げられる。

アウトカムに対して、アウトプットはプログラムによって産出された財やサービスそのものを指す。道路の補修量やプログラムに関連するイベントの開催回数などがわかりやすい例であろう。また、これらのアウトプットを産み出すために消費される資源、すなわち人員や資金などをインプットと呼んでいる。

こうした定義から、各プログラムでは、インプットからアウトプットが産み出され、そのアウトプットから中間アウトカムや最終アウトカムが産み出される、という流れが容易に理解できるであろう。そして、インプット、アウトプット、アウトカム、さらにその所期の目的とのそれぞれの関係に焦点を合わせると効率性や有効性が識別できる。すなわち効率性はインプットに対するアウトプットの関係を示し、有効性はアウトカムに対するその所期の目標の関係を示す。

こうした業績評価指標の分類に加えて、業績評価指標の多面性を強調するバランスト・スコアカードの枠組⁹⁾における分類が興味深い。ここでは、大きく財務指標と非財務指標とが区別される。さらに、非財務指標として、顧客満足度等の顧客の視点からの指標、業務プロセスに関する指標、そして人材と変革に関する指標とが区別される¹⁰⁾。こうした視点に立てば、例えば、応対時間、従業員の態度や満足度、さらには従業員の学習能力等の組織内部の視点も付け加わることとなる。

三 調査結果

(1) 調査概要

九〇年代後半以降に普及した国内の業績測定システムの実態に関する調査は数多くある。しかしそれらは、主に業績測定システム全体に焦点を合わせたものであった。特に、業績測定システムの導入状況や導入に伴う課題の抽出を目的としたものが多かった(例えば、総務省 二〇〇六、日本都市センター 一九九九、および同 二〇〇四)。しかし業績測定の普及が進むと、単純に業績を測定すればよいのではなく、業績測定・評価によって得られた情報を次の政策循環に反映させていく仕組みの重要性が強調されるようになった。こうしたフィードバックの仕組みは、フィードバックを受け入れる側、例えば予算編成、の仕組みにも影響されようが、同時にフィードバックされる情報の特質にも何らかの関係があるのではないだろうか(例えば、業績評価指標の特質が及ぼす予算等への効果について Melkers/Willoughby 2005)。こうした問題意識から本稿では都道府県¹¹⁾で導入されている業績評価指標の内容を調査し、そこでどのような業績測定指標が使用されているかを明らかにする。そしてこれにより業績情報の

アウトカム志向の程度を検証するとともに、アウトカム指標の使用頻度と業績評価システムの有用性との間にどのような関係があるのかを検証する。

本稿での分析には『自治体の業績評価システムに関するアンケート2次調査』（以下では、単に「業績評価調査」と呼ぶ。）の調査結果のうち都道府県のデータを使用した。この調査は、二〇〇六年三月に早稲田大学バランス・スコアカード研究所（所長・長谷川恵一教授）が行ったものである。¹² 本稿の分析で使用する都道府県データの調査対象は四七都道府県の十の政策領域の課（室）長（以下では「課長」と呼ぶ。）である。一般的に課長は、自己評価が中心となる都道府県の業績測定システムでは、当該政策領域の政策実施において中心となるだけでなく、第一段階の評価を担当する職員でもある。政策領域には、都道府県に典型的なものとして、①環境保全、②社会福祉、③保健衛生、④地域づくり・市民活動、⑤一次産業振興、⑥一次産業関連インフラ整備、⑦商工業振興、⑧都市整備（計画）、⑨道路建設、⑩教育、が事前に設定され、当該領域に属すると思われる部署の課長に回答を依頼した。調査は質問票の郵送によって行われた。いくつかの例外を除いて、多くの質問は、ある項目に対する回答者の評価や認識について5件法によって回答する形式をとっている。例えば、「顧客／住民満足度」という指標の使用頻度についての質問では、1（＝全く使用されない）から5（＝かなり使用される）までの5段階で回答者の認識を尋ねることとした。

四十七の都道府県（対象者四七〇名）のうち二三の都道府県（回答者一八九名）から回答が寄せられた（回収率は四〇・二％）。このうち業績測定システムを未導入である団体が二団体あった（回答者一名）が、残る二二団体（回答者一八八名）では何らかの業績測定システムを導入している。

都道府県の業績評価指標・アウトカム志向は定着したか？（宇野）

(2) 業績評価指標の使用頻度

行政機関への業績評価導入の目的の一つにアウトカム志向への転換をあげる文献は多い。それらは、(少なくとも部分的には)行政機関の活動によって、住民の視点から何が達成されたのかを明らかにするアウトカム指標の重要性に言及する。では、現在の都道府県で用いられている業績評価指標はどの程度アウトカム志向になっているのだろうか。また、アウトカム指標に加えて、どのような指標がしばしば用いられるのだろうか。こうしたことを明らかにするために、「業績評価調査」では、予め提示しておいた各種指標をどの程度の頻度で使用しているかについて尋ねている。

回答者に予め示した指標は、複数の都道府県の指標群に加えて、多様な種類の指標を抽出するために、バランスト・スコアカードを試行している団体の指標群を参考に設定したものであり、一八種類ある(表1を参照¹³)。このうち特に最終アウトカム指標と考えることができるのは、「社会経済状況に関する指標」であろう。これは、行政活動によってもたらされる社会や経済の在り様に関する指標であり、例えば、「犯罪件数」「市内で主な買い物をする市民の数」「保育待機児童数」のような指標を意味するものである。これは「プログラムがしたことよって生じた結果」(ハトリ― 一九九九「上野/上野訳 二〇〇四」:一九)というアウトカムの定義に合致するだろう。アウトカム志向の定着とは、こうした最終アウトカム指標が業績評価指標としてしばしば使用されている状態として、まず理解できるであろう。また、中間アウトカム指標と考えられるものには「顧客/住民満足度の値」と「利用者数・利用件数」がある。「顧客/住民満足度」がしばしば中間アウトカム指標として用いられることには異論も少ないだろう。問題となるのは、「利用者数・利用件数」である。これは、確かに行政活動の最終的な目標を意味していない

点でアウトカム指標とは言えず、むしろ行政活動のアウトプットを示す指標とも考えられる。しかし行政サービスや施設の利用が高まることで、その行政サービスや施設が本来持つ行政目的は達成されやすくなる考えることもできよう。そこで本稿では「利用者数・利用件数」を中間アウトカム指標として考えることとしたい。⁽¹⁴⁾ 本稿では、これらの中間アウトカム指標がしばしば使用されることもアウトカム志向の定着と考えることとした。

都道府県の政策評価システムを概観するならば、その測定対象には、事務事業や施策といった複数のレベルが存在し、業績評価指標もレベル毎に設定されていることが多い。そこで「業績評価調査」でも、業績評価指標の使用頻度について、事務事業レベル（「事務事業評価」）と施策レベル（「施策評価」）に分けて尋ねている。⁽¹⁵⁾

調査の結果は表1に示すとおりである。各業績評価指標をしばしば使用する回答者（5段階のうち「4」か「5」と回答した回答者）の割合を、事務事業評価と施策評価のそれぞれについて整理したものである。

期待したとおり、最終アウトカム指標と考えられる「社会経済状況に関する指標」では四〇%超の回答者が、それをしばしば使用すると回答している（事務事業評価 四二・一%、施策評価 四三・九%）。また、中間アウトカム指標と考えられる「顧客／住民満足度」についても同程度の回答者がしばしば使用すると回答している（四三・二%、四六・二%）。さらに、同じく中間アウトカム指標と考えられる「利用者数・利用件数」についても多くの回答者がしばしば使用すると回答している（七二・三%、五六・八%）。指標の利用という面ではアウトカム指標の利用頻度がある程度水準にあると評価しても差し支えなからう。

驚くことではないが、典型的な最終アウトカム指標である「社会経済状況に関する指標」の利用よりも中間アウトカム指標の利用の方が、特に「利用者数・利用件数」の方が、その頻度は高い。

表1 各指標の使用頻度（高頻度回答者の構成比）

	事務事業評価		施策評価	
	%	n	%	n
単位あたりコスト	42.9	156	24.4	131
総コスト	50.6	158	34.1	132
コストの削減率	27.3	154	21.5	130
顧客／住民満足度	43.2	155	46.2	132
事業やサービスへの苦情件数	9.7	154	6.2	130
社会経済状況に関する指標	42.1	152	43.9	132
職員一人あたり取扱件数	11.7	154	6.9	130
1件あたり応答時間・処理時間	4.5	154	4.6	130
施設等の利用率	47.4	154	38.5	130
職員満足度の値	3.3	152	2.3	129
職員離職率・職員定着率	1.3	151	1.6	128
研修参加回数・参加者の割合	34.0	156	24.4	131
就業意欲の高い職員の数・率	1.3	150	0.8	128
職員の目標理解度	7.1	155	6.1	131
業務関連の試験の合格率・数	4.7	150	4.7	127
整備率・整備量	62.9	159	57.5	134
事業実施量・進捗度	81.3	160	73.5	136
利用者数・利用件数	72.3	159	56.8	132

札幌法学一八巻一号（二〇〇六）

注：表中の数値は各指標に対して4または5と回答した回答者の構成比(%)である。

出典：早稲田大学バランス・スコアカード研究所『自治体の業績評価システムに関するアンケート2次調査』から筆者作成

アウトカム指標と比較した場合、それよりも使用頻度が高い指標には「事業実施量・進捗度」（事務事業評価 八一・三％、施策評価 七三・五％）、「整備率・整備量」（六一・九％、五七・五％）があげられよう。これらは行政機関がその活動を通じて直接生み出すものを測るアウトプット指標である。こうしたアウトプット指標の使用頻度は、「利用者数・利用件数」を除くアウトカム指標のそれに比べて顕著に高い。いずれのアウトプット指標も施策評価でよりも、事務事業評価の方が使用される頻度が多いのが特徴であろう。

これに対して、アウトカム指標と同程度の使用頻度である指標に「単位あたりコスト」（事務事業評価 四二・九％、施策評価 二四・四％）、「総コスト」（五〇・六％、三

四・一％）、がある。これらはコストに関連した指標である点では共通しているが、特に前者はコスト指標であるとともに効率性指標でもある。

アウトプット指標ほどではないが、こうしたコスト関連指標がアウトカム指標とは同程度に使用されている点は興味深い。国内の業績測定システムは、有効性評価の必要性が強調され、アウトカム指標偏重であるという現状認識（松尾 二〇〇三・四三頁）とは異なった結果であった。とはいえ、現金主義を採用し、かつ費目別計算を原則とする、現在の地方公共団体の会計システムでは、十分なコストデータを得ることが難しく、ここで使用されるコスト関連の指標もそうしたデータ収集上の不完全さを免れ得ないものと考えが必要であろう。この意味では、上記のアウトカム指標偏重という指摘とも整合する可能性も残されている。コストに関連する指標には、このほか「コスト削減率」がある。これは「単位あたりコスト」や「総コスト」よりも使用頻度が低い（事務事業評価 二七・三％、施策評価 二一・五％）。

「単位あたりコスト」と同様に効率性指標と考えられるものに「施設等の利用率」がある。これについても、「単位あたりコスト」とほぼ同程度の回答者がしばしば利用していると回答している（事務事業評価 四七・四％、施策評価 三八・五％）。

このほか「職員一人あたり取扱件数」「1件あたり応答時間・処理時間」といった業務効率性の指標や「職員満足度の値」「職員離職率・職員定着率」「研修参加回数・参加者の割合」といった職員に関する指標についても使用頻度を尋ねたが、「研修参加回数・参加者数の割合」（事務事業評価 三四・〇％、施策評価 二四・四％）を除けば、その使用頻度は比較的低いものであった。

表2 指標設定の難易度

	事務事業評価		施策評価	
	回答数	構成比	回答数	構成比
とても設定しにくかった	16	9.6	18	12.8
どちらかといえば設定しにくかった	62	37.1	67	47.5
どちらともいえない	51	30.5	32	22.7
どちらかといえば設定しやすかった	38	22.8	23	16.3
とても設定しやすかった	0	0.0	1	0.7
合計	167	100.0	141	100.0

出典：早稲田大学バランス・スコアカード研究所『自治体の業績評価システムに関するアンケート2次調査』から筆者作成

(3) 業績評価指標設定の難易度

業績評価指標の使用は、その指標を容易く設定できることが前提となっている。それが金銭的なものであれ、精神的なものであれ、その指標を設定することに多大なコストが必要となる場合には、内容がどれほどよい指標であったとしても、それを採用し、使用することは難しい。では、都道府県の実務者たちは業績評価指標の設定の難易度についてどのような認識を持っているのだろうか。「業績評価調査」では、回答者に対して業績評価指標がどの程度設定しやすいものであったのか尋ねている(ⅠⅡとても設定しにくかった、ⅤⅡとても設定しやすかった)。

調査の結果は表2に示されたとおりである。事務事業評価では「とても設定しにくかった」「どちらかといえば設定しにくかった」という回答の割合の合計は四六・七％であった。これに対して施策評価ではより多くの回答者が同様の回答をしている(六〇・三％)。この結果から全体的に業績評価指標の設定には何らかの困難を感じている様子が伺え、特に施策評価については、事務事業評価についてより困難を感じている様子が伺える。

ではどのような点で業績評価指標の設定に苦労したのであろうか。表3はこれに関する設問への回答結果を示したものである。事務事業評価、施策評価に関係なく、「施策・事業に合う指標がなかった」という回答が多い。時間的な余裕や学

表3 指標設定で苦労した点

	事務事業評価		施策評価	
	%	n	%	n
業務が忙しく、指標を吟味する時間的余裕がなかった	41.5	164	39.4	142
施策・事業に合う指標がなかった	61.4	166	59.9	142
指標設定のための研修やフォローがなかった	32.9	164	31.7	142
指標設定について、部下の理解が得られなかった	1.9	162	0.7	140

注：表中の数値は各設問に対して4（どちらかといえばそう思う）または5（そう思う）と回答した回答者の構成比（%）である。

出典：早稲田大学バランス・スコアカード研究所『自治体の業績評価システムに関するアンケート2次調査』から筆者作成

習機会の不足といった評価指標設定プロセスの改善によって対応できる点によりも、施策や事業の目標を明確としそれを指標という形で示すことに困難を感じている様子が伺える。表として示していないが、前節でとりあげた各業績評価指標の使用頻度とこの指標設定の難易度との相関をみると、「施設等の利用率」や「利用者数・利用件数」との間には有意なマイナスの関係が見られた。指標設定をより難しいと感じている回答者が「施設等の利用率」や「利用者数・利用件数」をより多く使用していると解釈できよう。

(4) 業績評価システムの有用感と業績評価指標

業績評価指標は、その他のマネジメント・システムがそうであるように、何らかの目的達成のために導入され使用される。ところが、様々な業績評価システムが並存する現在においては多種多様な目的が識別でき、また現存する各業績評価システムをみても、それは必ずしも明確かつ単一の目的を有するものとはなっていない。こうしたなかで業績評価システムがどの程度役立っているものと感ぜられているのかを知るために、「業績評価調査」では、予め複数の導入目的を掲げ、それらに対して業績評価システムがどの程度役立っているかを回答者に尋ねている（1Ⅱ役立っていない、5Ⅱ役立っている）。

回答者に示された業績評価システム導入の目的は、①住民や成果を志向した企画立案の促進、②施策・事業の優先順位の明確化などに代表されるような戦略的な行政活動の促進、③業務改善、④組織の課題や目標に関するコミュニケーションの改善、であった。

前二者、すなわち「住民や成果を志向する企画立案の促進」や「戦略的な行政活動の促進」は、アウトカム志向や戦略経営が強調される改革のコンテキストのなかでは当然の目的といえよう。これらが政策や行政活動の有効性を高めるための目的であるとするのなら、次の「業務改善」は効率性を高めるための目的と理解できるだろう。そして最後の「コミュニケーションの改善」は、その相手方によって三つの目的に分かれる。第一に、有効なパブリック・インプットを得るための一手段としての、住民とのコミュニケーションの改善があげられる。また第二には、組織内のアウトカム志向を高めるために、所属部局内の職員間での政策課題や目標に関するコミュニケーションを改善することが考えられよう。さらに第三には、組織横断的な政策課題に対応していくために、部局を跨いだ他部署の職員とのコミュニケーションを改善することである。いずれもアウトカム志向の行政運営の基盤として重要な目的といえよう。¹⁶⁾

調査の結果は表4にまとめられたとおりである。「住民志向・成果志向の企画立案」と「戦略的な行政活動」に対しては、半数以上の回答者が業績評価システムは役立っていると有用感を示している。すなわち「住民志向・成果志向の企画立案」に対して業績評価システムが「どちらかといえば役立っている」又は「役立っている」と回答した割合は、事務事業評価については五〇・〇%であり、施策評価については五六・三%であった。同様に、「戦略的な行政活動」に対しても、事務事業評価について五一・九%、施策評価について五六・三%の回答者が有用感を示

表4 業績評価システムの有用感

	事務事業評価		施策評価	
	%	n	%	n
住民志向・成果志向の企画立案	50.0	180	56.3	142
戦略的な行政活動	51.9	181	56.3	142
既存事業の業務改善	62.8	180	57.7	142
住民との コミュニケーション	15.6	179	21.8	142
同部署の職員間での コミュニケーション	53.9	180	51.4	142
他部署の職員との コミュニケーション	30.0	180	41.5	142

注：表中の数値は各設問の見解に対して4（どちらかといえば役立っている）または5（役立っている）と回答した回答者の構成比（%）である。

出典：早稲田大学バランス・スコアカード研究所『自治体の業績評価システムに関するアンケート2次調査』から筆者作成

した。

また、業務改善についても有用感を示した回答者の割合は比較的高く、特に事務事業評価については六二・八%に上った。コミュニケーションの改善に関する有用感についても、確かに住民とのコミュニケーションについては比較的低い割合にとどまっているが、その他の二者とのコミュニケーションの改善に役立っていると回答した回答者の割合はある程度高いものであった。

もっとも、詳細にみると各々に対する回答に特徴がみられる。事務事業評価と施策評価の評価対象の違いから容易く推察できることであるが、「住民志向・成果志向の企画立案」や「戦略的な行政活動」では事務事業評価よりも施策評価について有用感を示した回答者がやや多く、他方で「業務改善」についてはむしろ事務事業評価についての方が有用感を示す回答者が多い。また、他部署の職員とのコミュニケーションに対して有用感を示す回答者は、事務事業評価においてよりも施策評価においての方がやや多い。事務事業に比べて施策の方が部局横断的なものが多いことを反映した結果であろう。

上記にみた業績評価システムの有用感と各種業績評価指標の使用頻度がどのように関連しているかを検証するために、表4で示した目的別の業績評価

表5 評価システムの有用感と業績評価指標の相関関係

	評価システムの有用感			
	事務事業評価		施策評価	
		n		n
単位あたりコスト	0.050	154	-0.001	131
総コスト	0.145	156	0.079	132
コストの削減率	0.192*	152	0.107	130
顧客／住民満足度	0.310**	153	0.210*	132
事業やサービスへの苦情件数	0.137	152	0.078	130
社会経済状況に関する指標	0.150	151	0.176*	132
職員一人あたり取扱件数	0.111	152	0.103	130
1件あたり応答時間・処理時間	0.143	152	0.147	130
施設等の利用率	0.072	152	0.131	130
職員満足度の値	0.283**	151	0.198*	129
職員離職率・職員定着率	0.170*	150	0.084	128
研修参加回数・参加者の割合	0.011	154	0.157	131
就業意欲の高い職員の数・率	0.203*	149	0.123	128
職員の目標理解度	0.260**	153	0.188*	131
業務関連の試験の合格率・数	0.077	149	0.097	127
整備率・整備量	0.088	157	0.263**	134
事業実施量・進捗度	0.051	158	0.348**	136
利用者数・利用件数	0.106	157	0.248**	132

**=有意水準は<0.01

*=有意水準は<0.05

出典：早稲田大学バランスト・スコアカード研究所『自治体の業績評価システムに関するアンケート2次調査』から筆者作成

システムの有用感のデータを用いて、総合的な有用感指標を構成し(Cronbach's alpha=0.918)、それと各業績評価指標の使用頻度とのスピアマンの相関係数を計算した。

表5にその結果が示されている。事務事業評価の有用感と、中間アウトカム指標と考えられる「顧客／住民満足度」の使用頻度との間には、さほど強いものではないが、有意な関係が析出された。これは施策評価についても同様であった。事務事業評価との関係の方が、施策評価との関係よりもやや強い(相関係数・事務事業評価・三一〇、施策評価・二一〇)。また、同じく中間アウトカム指標と考えられる「利用者数・利用件数」の使用頻度は、施策評価については有用感

との間に有意な関係が見出されたが、事務事業評価については見出されなかった。すでに表1でみたように、「利用者数・利用件数」は、それをしばしば使用する回答者の割合が高い業績評価指標であった。にもかかわらず、事務事業評価については有用感との間に有意な関係が見出されなかったという点は興味深い。

これに対して、最終アウトカム指標と考えられる「社会経済の状況に関する指標」と有用感との間には、事務事業評価においては有意な関係がみられなかったが、施策評価においては有意な関係がみられた。しかし、その関係はさほど強いものではなく、最終アウトカム指標の有用性を強く支持するものとはいえない。

特に施策評価について見られた結果であるが、注意を引くのは、「整備率・整備量」や「事業実施量・進捗度」といったアウトプット指標と有用感との間に有意な関係が見られるという点であろう。「社会経済状況に関する指標」のようにアウトカムを示す指標との間よりもやや強い相関関係がアウトプット指標との間に見られる点は、アウトカム志向が定着したのかどうかという問いに対してはやや否定の材料を与える。

興味深いことに、職員に関する業績評価指標と有用感との間には有意な関係が見られた。すなわち「職員満足度の値」や「職員の目標理解度」といった指標の使用と有用感との間に有意な関係がみられる。表1でみたとおり、これらの指標の使用頻度が高い回答者の割合は低い。にもかかわらず、こうした職員に関する業績評価指標と有用感との間に何らかの関係が見出されたことは、今後の業績評価指標の開発に対して示唆に富む。

四 考察

因果関係の方向こそ特定はできないが、「業績評価調査」の分析から、業績評価システムの有用感と、中間アウト

カム指標としての「顧客／住民満足度」の使用頻度との間に何らかの関係があることがわかった。これに対して、最終アウトカム指標としての「社会経済状況に関する指標」の使用頻度は、事務事業評価の有用感とは関係がなく、また施策評価の有用感との間には関係があることを見出されたが、それは「顧客／住民満足度」の使用頻度の場合と比べて強いものではなかった。すなわち都道府県の実務者は、「顧客／住民満足度」に比べて「社会経済状況に関する指標」は、業績評価システムの有用感とは関係が薄いものと認識していると言つてもよからう。

「業績評価調査」の自由記述によれば、最終アウトカム指標について、外部要因による影響を大きく受け、都道府県の政策や行政活動によっては制御しづらいものであるという課題が指摘されている。例えば、商工政策に従事するある回答者は、「最終目標は雇用の増大であるが、その変動には景気の影響が九〇%以上であると思う。県の施策によって雇用増大しているのは一部分に過ぎない。」と回答している。また、農業政策に従事するある回答者は、「農産物の需給動向や価格等の他動的要因で指標が変動してしまう」と回答している。

都道府県の政策や行政活動との因果関係の希薄さが課題である場合にはロジック・モデルの活用が重要であろう(塚本 二〇〇四:七三)。すなわち政策の目的と手段の因果連鎖を明らかにし、最終アウトカム指標に至る道筋を理解することで、最終アウトカム指標の動向を自らの活動と関連づけて評価することが可能となるであろう。むしろ、最終アウトカムが産み出される各段階において相応の配慮が必要であり、それらの状況を計測しておく必要があるだろう。

しかし、このようにアウトカム指標に向かう一連の流れが識別できたとしても、そこに外部要因が加わり、また多様な主体が関連することによって生ずる、制御のしづらさという課題は解決されない。右の自由記述の回答から

もわかるとおり、特に産業政策の領域においては、経済情勢という外部要因が最終アウトカム指標の動向に及ぼす影響が大きい。このため最終アウトカム指標の動向によって評価を行うと、それは必ずしも行政機関の努力を正確に反映したものとはならない。また、ある最終アウトカムの達成に対して、都道府県のみならず、国の行政機関、市町村行政、さらには民間企業や市民団体等の多彩な主体が関与していることも多い。こうした場合も、最終アウトカム指標の動向によって評価を行うのでは、評価結果は必ずしも正しく都道府県の努力を反映したものとはならない。

これに関し、興味深いことに、「業績評価調査」によれば、施策評価の有用感はアウトプット指標の使用頻度とも関係がある。行政機関の努力を直接的に表現するアウトプット指標の使用頻度は、むしろ事務事業評価の有用感と関係があるように考えられようが、「業績評価調査」では事務事業評価の有用感との間には関係が見出されず、施策評価の有用感との間に関係が見出された。そしてこのアウトプット指標の使用頻度と施策評価の有用感との関係の強さは、当然のことであるかもしれないが、最終アウトカム指標とのそれよりもやや強いものであった。

こうした結果から、現実の都道府県の業績評価システムにおいてはアウトプット指標の重要性が強調されうるであろう。すなわち、制御しづらい最終アウトカム指標の動向よりも、都道府県の政策や行政活動の直接の結果を示すアウトプット指標を鍵となる指標として重視することで、業績評価システムは、各政策領域を担当する課長レベルの実務者にとって活用しやすいものに改善されよう。

もつとも、自由記述の回答にのみじくも示唆されているように、現代の公共問題が本質的に多くの外部要因と多彩な主体を含むものであるとするならば、アウトプット指標と最終アウトカム指標との乖離に配慮を欠くことはで

きない。そうした配慮を欠けば、都道府県行政はより良く運営されたが公共問題は解決されない、という状況が生み出されかねない。こうした問題に対して、最終アウトカムと中間アウトカムとの区別が重要であろう。すでに見たとおり「業績評価調査」では、「顧客／住民満足度」や「利用者数・利用件数」といった中間アウトカム指標がしばしば使用されており、またそれらは業績評価システムの有用感とも関係していた。都道府県行政とその他の主体や外的要因との関係を解きほぐし、有効な中間アウトカム指標を開発・使用していくことが、最終アウトカム指標の制御しづらさを緩和すると思われる。

五 結論

本稿では、都道府県ではどのような業績評価指標が使用されているのかをみていくことを通じて、政策評価の制度化によって、行政機関にアウトカム志向は定着したのかを検証した。

冒頭でも触れたとおり、九〇年代後半以降、特に都道府県では、業績測定を中心とする政策評価が制度化された。こうした政策評価の定着については、政策評価システム自体の導入の有無、評価対象のレベル、評価結果の活用方法、予算編成等との連携方法、職員意識の変化、等に関して実態調査が行われ、その特徴が明らかにされていた。しかし、政策評価の制度化によってどのような情報が産み出されるようになったのか、に関する国内の研究は少ない。

そこで本稿では早稲田大学バランス・スコアカード研究所による調査に基づき、都道府県がどのような業績評価指標を用いているのかを検証した。調査結果から、「顧客／住民満足度」や「社会経済状況に関する指標」のよう

にアウトカム指標と目される業績評価指標をしばしば使用する回答者も半数以上いることが明らかとなった。特に「顧客／住民満足度」の定着はアウトカム志向の定着の表れとして一定の評価ができるだろう。これに対して、コストに関する指標や職員に関する指標などの組織内部に関する指標の使用頻度が低い結果となった。

このようにアウトカム指標の使用頻度がある程度のものであることはわかったが、それは業績評価システムに対する有用感とどのような関係があるのだろうか。こうした問いかけに対して、アウトカム指標のうち「顧客／住民満足度」は業績評価システムの有用感と何らかの関係があることがわかった。しかし、「社会経済状況に関する指標」については、事務事業評価の有用感との間には関係を見出すことができず、施策評価の有用感との間には「顧客／住民満足度」よりも弱い関係が見出されたにとどまった。

こうした事実に対して、議論の余地は十分に残されているが、少なくとも次のような解釈が可能であろう。すなわち、「社会経済状況に関する指標」は政策や行政活動がもたらす最終的な状況を示すアウトカム指標として設定されはした。しかし、それが短期的には変動しにくく、かつ都道府県の行政機関以外の多様な主体や外的要因によって強く影響を受けるものであることから、直接的に行政機関の活動を方向付けるものとしては使用しづらいと実務者に認識されている。そうであるのなら、業績評価システムの有効な利用という視点からはアウトカム指標は十分な機能を果たしているとはいえず、こうした観点からはアウトカム志向は定着していないといえる。

本研究での分析結果を敷衍するならば、アウトカム志向の流れにおいては重要視されてこなかったアウトプット指標を使用していくことで、実務者にとっては有用な業績評価システムを構築していく方向もあろう。しかし、そこで見過ごされることとなるアウトプット指標とアウトカム指標との間の乖離に対応するためにも、より有効な中

間アウトカム指標の開発と使用が鍵となると思われる。⁽¹⁷⁾

これに関し、本稿では、最終アウトカム指標を「社会経済状況に関する指標」、中間アウトカム指標を「顧客/住民満足度」あるいは「利用者数・利用件数」というように、抽象的に取り扱ってきた。このため、ある種類の業績評価指標の使用頻度や、それと業績評価システムの有用感との関係がある程度明らかにすることはできなかったが、ある種類の業績評価指標のなかでのヴァリエーションについて検討することができなかった。また、事務事業評価と施策評価というレベルでの回答に基づく分析であったことで、業績評価指標が測定している具体的な事業や施策の特質や状況との関連について検討できなかった。どのような測定対象に対して、どのような業績評価指標が用いられているのだろうか。これを明らかにする事例研究が今後の課題である。

謝辞

早稲田大学バランス・スコアカード研究所の所長である長谷川恵一教授(早稲田大学)、及び『自治体の業績評価システムに関するアンケート2次調査』を中心となって実施した小林麻理教授(早稲田大学)には、その調査結果の一部の利用を許可して頂いた。記して感謝したい。

- (1) 塚本(二〇〇五:六〇頁)では、政策評価を「公共目的の達成という視点から政策の実施の過程や効果について把握し、その結果を一定の基準に照らして客観的かつ系統的な方法により分析・評価して、政策の改善に資する情報を算出する活動」と定義し、「公共目的の達成」という視点を明確にしている。この点でアウトカム志向との共通点を見出せる。
- (2) 国レベルでは二〇〇一年一月より実施されている。当初は「政策評価に関する標準的ガイドライン」に基づいたものであったが、同年「政策評価法」が制定された後は、同法に基づいて行われている。また、地方レベルでは、四六都道府県、および一三政令

指定都市で導入済みである(総務省 二〇〇六)。制度の導入は、国レベルでは法律によるものであったが、地方レベルでは条例による場合もあるが、多くは要綱によるものである。なお、「政策評価法」や宮城県政策評価に関する条例の解説は宇賀(二〇〇二)を参照。

(3) ただし吉川(二〇〇四・四九)では、「測定とは文字通り測定であって、評価(evaluate, estimate)するものではない。したがって、客観的な事実の測定ができればそれで目的は達せられる」としている。しかし、その利用目的を含まないとするならば、測定システムの定義としては不十分であるように思える。例えば、塚本(二〇〇四・六四)は、業績測定を「目的の達成(アウトプットないしアウトカム)につき、一定の指標を設定してその達成目標を定め、定期的に実績を測定し、一定期間の経過後目標の達成度を評価することにより、政策や事業の実施が組織の任務の達成に寄与することを確保するとともに個々の政策や事業の改善に資する活動」と評価を含めて定義している。

(4) 松尾(二〇〇六・一一三―一二四)に先行文献が詳細に紹介されている。

(5) 三重県、大阪府池田市、豊中市、兵庫県伊丹市である(松尾 二〇〇六・一二四 注2)。

(6) ただし、松尾(二〇〇六・一一三)では、評価システムの有効性に対する組織要因や行動要因に関する補足的な分析を行っている。

(7) プログラム評価の結果は、レポート形式をとり詳細なものとなることが知られている。

(8) こうした情報の性質の違いを、田辺(二〇〇六)は、プログラム評価(総合評価)による業績情報を「問題解決情報」、業績測定(実績評価)による情報を「成績点検情報」と整理している。

(9) バランス・スコアカードの意義やその国内での行政機関への導入に関しては稲生(二〇〇四)を参照。

(10) アメリカとカナダの地方自治体を対象に実施されたバランス・スコアカード導入に関する調査では、「財務業績」、「業務効率」、「顧客満足」、「従業員業績」、「革新と変革」の五分類としていた(Chan 2004: 210)。

(11) 都道府県は、国や大半の市町村に比べて政策評価に取り組んだ時期が早く、制度運用の実績をより多く持つ。このため本調査では、特に都道府県を対象とした。

- (12) 本調査は、長谷川恵一教授(早稲田大学)を研究代表とする、独立行政法人日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究(B)「バランス・スコアカードの理論と我が国における実践に関する学際的研究」(課題番号15330089)による研究成果の一部である。
- (13) 「業績評価調査」では、このほか、環境に関する指標(「省エネルギー率」「環境負荷低減率」「エネルギー使用量」)や財務指標(「総資本経常利益率」「流動比率・当座比率」「収入等に対する費用割合」)についても調査しているが、本稿の分析では使用しなかった。
- (14) 厳密には、アウトカムに対する当該年度の行政の努力を示すのは「利用者数・利用件数」の対前期増加数である。
- (15) 何が事務事業レベルの業績測定であり、また、何が施策レベルの業績測定であるかについては、回答者の認識に拠っている。
- (16) 山田(二〇〇四:三〇一-三四)は、指標の意義として、(一)情報公開とマーケティング、(二)説明責任と住民参加、(三)監視・統制、管理、インセンティブ、(四)比較、の四点にまとめている。ここでは、指標によって得られる情報の直接的な効果のみならず、「住民との相互理解の形成や深化」や「個人と組織の理念の共有化」等の間接的な効果が指摘されている。
- (17) また、最終アウトカム指標の活用促進のためには、外部の環境や組織との関係を制御しうる(またはそれに責任を持つ)アクターを識別することも重要である。しかし、この点に関しては、課長レベルを対象とした調査に依拠する本稿の範囲を超えるため、今後の研究課題としたい。

参考文献

- Cavalluzzo, Ken S./Christopher D. Ittner (2004) Implementing performance measurement innovations: evidence from government, *Accounting, Organizations & Society* 29 (3/4): 243-267.
- Chan, Yee-Ching Lilian (2004) Performance measurement and adoption of balanced scorecards, *The International Journal of Public Sector Management* 17 (3): 204-221.
- Hary Hatry (1999) *Performance Measurement: Getting Results* (上野宏・上野真城千訳 (二〇〇四) 『政策評価入門』)
- Ho, Alfred Tat-Kei/Anna Ya Ni (2005) Have Cities Shifted to Outcome-Oriented Performance Reporting? - A Content Analysis

of City Budgets, *Public Budgeting and Finance* 25 (2): 61-83.

Melkers, Julia/Katherine Willoughby (2005) Models of Performance -Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects, *Public Administration Review* 65 (2): 180-190.

New York Bureau of Municipal Research (1915) The Citizen and the Government. A Statement of Policy and Method,

Municipal Research 57: 1-4.

浅野基樹(二〇〇五)「ロジックモデルによる冬期道路施策の政策評価に関する研究—北海道における「脱スパイクタイヤ政策」を事例として—」『計画行政』二八(四): 四四—五一。

稲生信男(二〇〇四)「行政経営とガバナンス型 Balanced Scorecard (BSC) に関する一考察」『会計検査研究』三〇: 一一—三〇。
宇賀克也(二〇〇二)『政策評価の法制度』。

大西均(一九九九)「三重県の事例—三重県における「さわやか運動」(行政改革)の推進」日本都市センター(一九九九): 一六一—一九八。

総務省(二〇〇六)『地方公共団体における行政評価の取組状況(平成一八年一月一日現在)』。

田辺国昭(二〇〇六)「政策評価制度の運用実態とその影響」『レヴアイアサン』三八: 八六—一〇九。

塚本壽雄(二〇〇五)「政策評価の現状と課題」北川正恭/縣公一郎/総合研究開発機構編『政策研究のメソドロジー』: 六一—六五。
日本都市センター(一九九九)『自治体における行政評価の現状・課題・視点—都市自治体の行政評価に関する調査研究中間報告』。

日本都市センター(二〇〇四)『都市自治体の行政経営改革とベンチマーキング』。

古川俊一(二〇〇〇)「政策評価の概念・類型・課題(上)(下)」『自治研究』七六(二): 七六(四): 六二—八三、四七—六七。

松尾貴巳(二〇〇三)「地方公共団体における戦略的業績管理システムの構築に向けて—池田市のケース—」『大阪府立大学経済研究』四八(二): 三二—五一。

松尾貴巳(二〇〇六)「地方公共団体における業績評価システムの導入研究—予算編成における行政評価システムの意義とその効果に関する実証研究」『会計検査研究』三三: 一一—一三五。

都道府県の業績評価指標…アウトカム志向は定着したか?(宇野)

宮本幸平（二〇〇三）「自治体業績評価におけるフィードバックの諸問題―都道府県の現状調査と考察―」『會計』一六四（三）：九一―一〇二。

山口二郎（一九九九）「北海道における政策評価システムの検討」『會計検査研究』二〇：六五―八一。

山田治徳（二〇〇四）「自治体行政評価指標の意義と限界」『月刊自治研』五四〇：二九―三七。

山谷清志（二〇〇二）「行政の評価と統制」福田耕治／真淵勝／縣公一郎編『行政の新展開』：一四五―一八一。

吉川富夫（二〇〇四）『米国における地域経営の新展開―業績測定による成長管理』。