

2016年総務省政策評価統一研修
新潟大学法学部
南島和久（Ph.D.）

評価制度見直しの視点 —成果指標の議論を中心に—

コンテンツ

1. これからの改革論議
2. 政策をめぐる「批判」
3. 業績測定でよいのか
4. 評価の次のステップ

1. これからの改革論議①

- ◎ 国の財政事情の悪化
- ◎ 経済成長の不透明性
 - = 地方へのしわ寄せの可能性
 - = 政府支出に占める地方財政のウェイトは、国と地方の歳出決算・最終支出ベースで3：5（自治財政局）。

1. これからの改革論議②

- ◎ 地方交付税総額の推移
→ 平成25年をピークに再び減少傾向
平成16-17年度水準に近い
- ◎ 社会保障関連費の自然増
- ◎ 地方財政の借入金残高は196兆円規模
→ 平成3年から2.8倍,126兆円の増

1. これからの改革論議③

◎ 自治体改革

故・松下圭一法政大学名誉教授が提唱

→ 従来の「階級闘争」型の民主主義論から「自治体再構築」型の民主主義論（地域民主主義）への転換。

→ 地方分権改革に連結
（自己決定・自己責任）

1. これからの改革論議④

◎ 熟柿型大改革

- 1960年代以降の「自治体改革」の蓄積を踏まえ、2000年分権改革が登場（＝「熟柿型の大改革」）。
- 「熟柿型」：「長時間かけて熟成させ、現実課題として解決せざるを得なくなった」（『自治体改革』2010年、33頁）

1. これからの改革論議⑤

- ◎ 自治体改革・自治体再構築の鍵
→ 必要となるのは「自治体財政」
ではなく「自治体財務」ではないか。

<財政>：配分をどうするかの議論

<財務>：マネジメントと責任論

（「財務会計」「財務管理」）

1. これからの改革論議⑥

◎ <自治体財務>について

→ 「財務」は各自治体の個別政策の
選択責任と結びついている。

→ 「政策法務」とならび、今後は
「政策財務」が自治体の戦略課題
となる。（『自治体改革』2010年、17頁）

→ 各自治体みずからの財務情報を
作成公開し、市民に問う。

1. これからの改革論議⑦

◎ 住民との関係について

- これからの厳しい時代においては、市民・住民からの批判に〈対応〉するだけでは間に合わない。
- 市民・住民にも〈責任〉を負ってもらわなければならない。
- 〈無責任の体系〉が最大のリスク。

2. 政策をめぐる「批判」①

- ◎ 政策はどのように「批判」されるのか。
 - ①そもそも事業は「必要」なのか？
 - ②必要であったとして、事業はちゃんと「設計」されているのか？
 - ③事業は設計されたとおりに「実施」されているのか？
 - ④実施された事業は「効果」を発揮しているのか？
 - ⑤事業が効果を発揮しているとして、その「費用」は適正なのか？

2. 政策をめぐる「批判」②

評価のステージ	鍵概念	投げかけられる疑問・疑念
①ニーズのアセスメント	「必要」	<ul style="list-style-type: none">・そもそも当該事業は必要なのか。・特定のニーズに偏っていないか。
②プログラムセオリーとデザイン	「設計」	<ul style="list-style-type: none">・政策目的に的確に対応しているか。・目的と手段のデザインは適切か。
③プログラム・プロセス	「実施」	<ul style="list-style-type: none">・選択された政策手段は妥当か。・政策実施の過程に問題はないか。
④アウトカムとインパクト	「効果」	<ul style="list-style-type: none">・十分な社会的効果がみられるか。・中長期的によい影響が出ているか。
⑤節約と効率性 (ダブルE)	「費用」	<ul style="list-style-type: none">・節約の努力は払われているのか。・費用の最小化が図られているか。

2. 政策をめぐる「批判」③

	必要	設計	実施	効果	費用
名称	①ニーズの評価	②セオリー評価	③プロセス評価	④アウトカム評価	⑤コストの評価
手法 (一例)	査定,F/S,環境影響評価,RIA,事前評価等	ロジックモデル,ログフレーム,PCM・PDM等	予算執行調査,会計検査,事業レビュー,業績測定	中期目標期間終了時の総括,行政評価局調査等	費用便益分析,コスト比較/分析,入札等監視等
評価基準	必要性 Needs to Need	有効性 Effectiveness (Outcome and Impact)			効率性 Economy & Efficiency

2. 政策をめぐる「批判」④

◎ 必要性の観点

→ 「行政関与のあり方に関する基準」

→ 三重県の「事務事業評価」

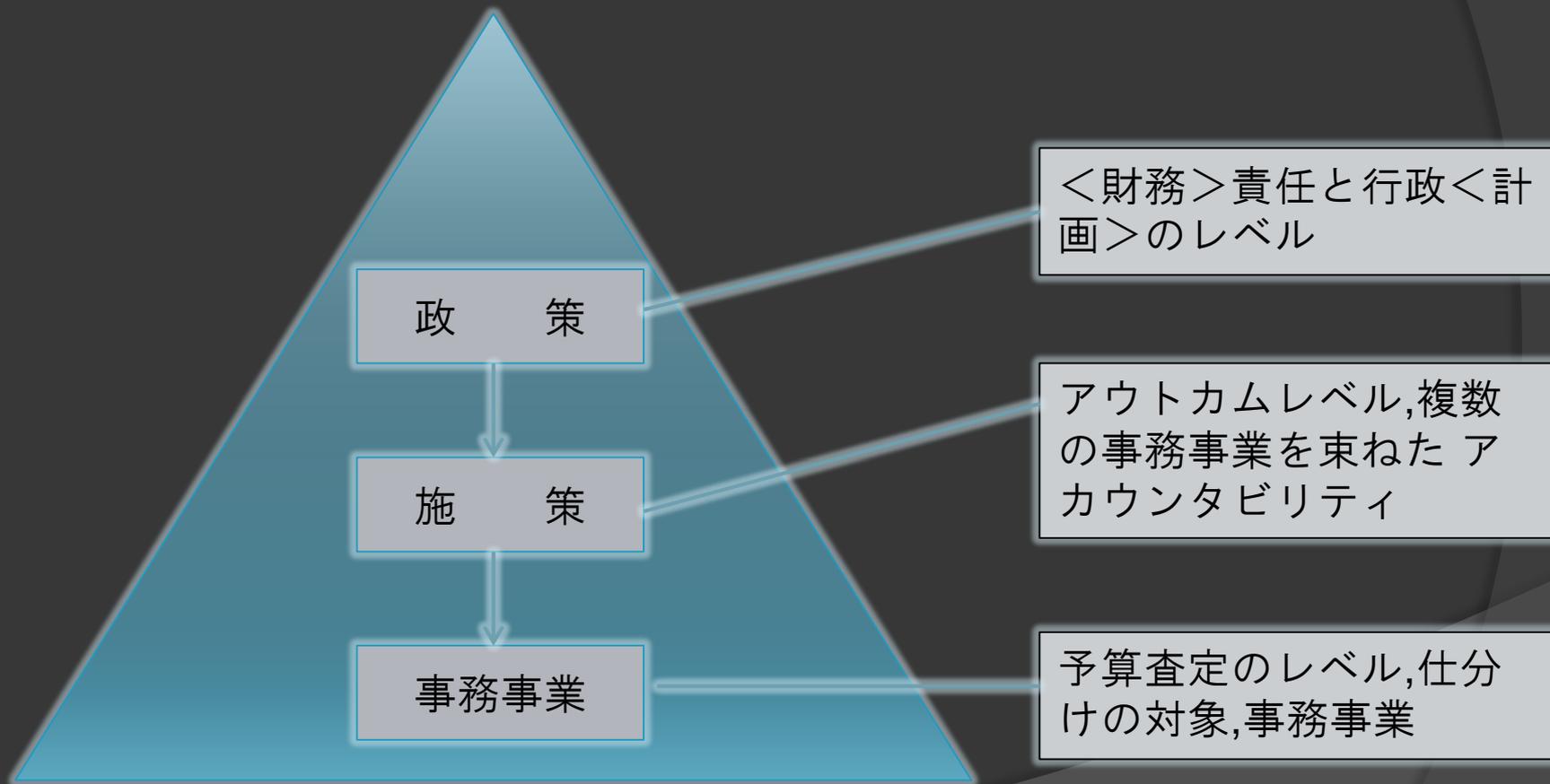
→ 予算査定、仕分けでの「廃止」

．．．．予算査定レベル

＝事務事業レベルの評価。

(課題) 「事務事業」にとどまる。

2. 政策をめぐる「批判」⑤



2. 政策をめぐる「批判」⑥

- ◎ 有効性の観点

- 「アウトカム」「政策効果」の議論

- 「複数の事務事業の括り」

- ＝ 「行政の縦割構造」を超えた議論

- ・ ・ ・ 「アウトカム」の追求を志向。

- （課題） 「アウトカム」が見えない。

2. 政策をめぐる「批判」⑦

◎ 2つの有効性評価

①業績測定 (performance measurement)

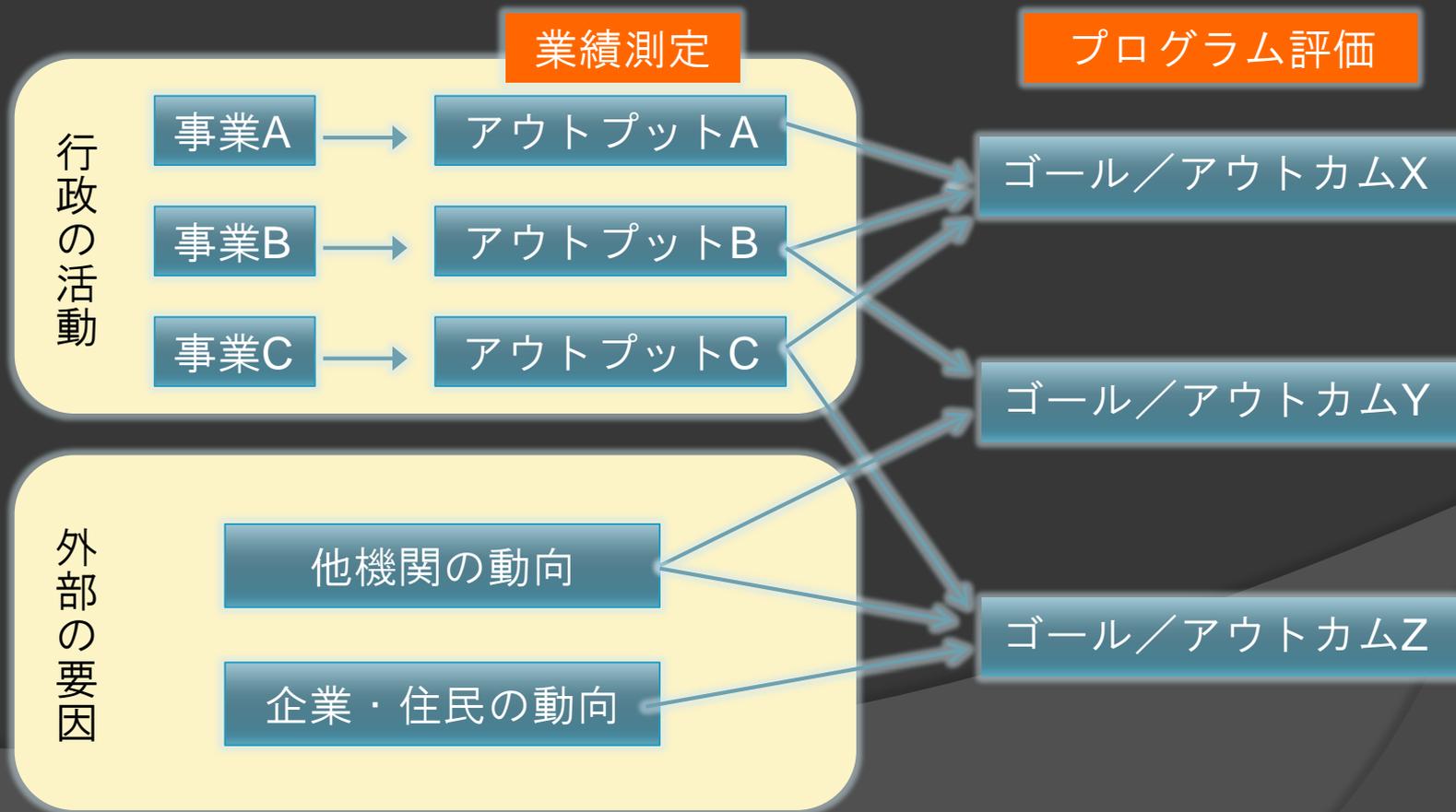
事前に計画された目標の「達成度」を検証しようとするもの。

②プログラム評価 (program evaluation)

政策が実施された後に、「効果」を多面的に検証しようとするもの。

2. 政策をめぐる「批判」⑧

- ◎ 「業績測定」では、なぜ、アウトカムが「見えない」のか？



2. 政策をめぐる「批判」⑨

◎ 効率性の観点

→ 「費用対効果」

＝公共事業評価、規制評価など

→ 「コスト縮減方策」

＝入札監視、仕分けの「見直し」

．．．．「査定」を中心に展開。拡張中。
(課題) 組織全体での調整が難しい。

3. 業績測定でよいのか①

- ◎ 「業績測定」の基本機能（1）

＝ 「行政評価」 「事務事業評価」

「実績評価」 「目標管理型評価」

など多彩な言葉で表現されている。

・ ・ ・ 注視するのは以下の2点

①有効性の観点

②効率性の観点（経済性を含む）

3. 業績測定でよいのか②

- ◎ 「業績測定」の基本機能（2）

- ① 「有効性」の議論は不十分

- ② 「効率性」の議論に終始しがち

- 上記①が不十分であれば、

- 上記②は「一律カット」あるいは

- 「枠による抑制」しかない？

- ．．．．実質的にこれが展開中。

3. 業績測定でよいのか③

◎ 「業績測定」の基本機能（3）

→ 鍵となるのは「有効性」

「組織の枠外の活動に言及できない」

「組織活動の範囲しか説明できない」

「アウトカムの説明が不十分になる」

「アウトプットレベルの指標が並ぶ」

「指標の設定が不十分と指摘される」

3. 業績測定でよいのか④

- ◎ 「欠陥業績指標」 (poor performance) 問題？
 - ・ 使えない業績指標、無意味な業績指標を拡大再生産していないか？
 - ・ 行政活動の実態が洞察できないような指標ばかりを掲げていないか？
 - ・ 責任者が関与できないような議論に陥っていないか？

3. 業績測定でよいのか⑤

◎ 事例：A県の「結婚・妊娠・出産支援」（1）

担当課A 機運醸成を所管

→出前講座の回数、資料の作成

担当課B 政策医療を所管

→不妊治療の助成件数、
周産期医療体制の整備

担当課C 婚活支援を所管

→イベントの満足度、成婚者数、
マッチングシステムの登録者

3. 業績測定でよいのか⑥

◎ 事例：A県の「結婚・妊娠・出産支援」（2）

- ・ この県の合計特殊出生率は全国トップクラス
- ・ 企画・財政部局の意見
「国の財源措置を積極的に活用を！」
- ・ 交付金等を活用することで他の部局との間で
「縦割構造」に
- ・ 相互の指標間の関係が分かりにくく、何を解決しなければならぬのかが「見えにくい」。

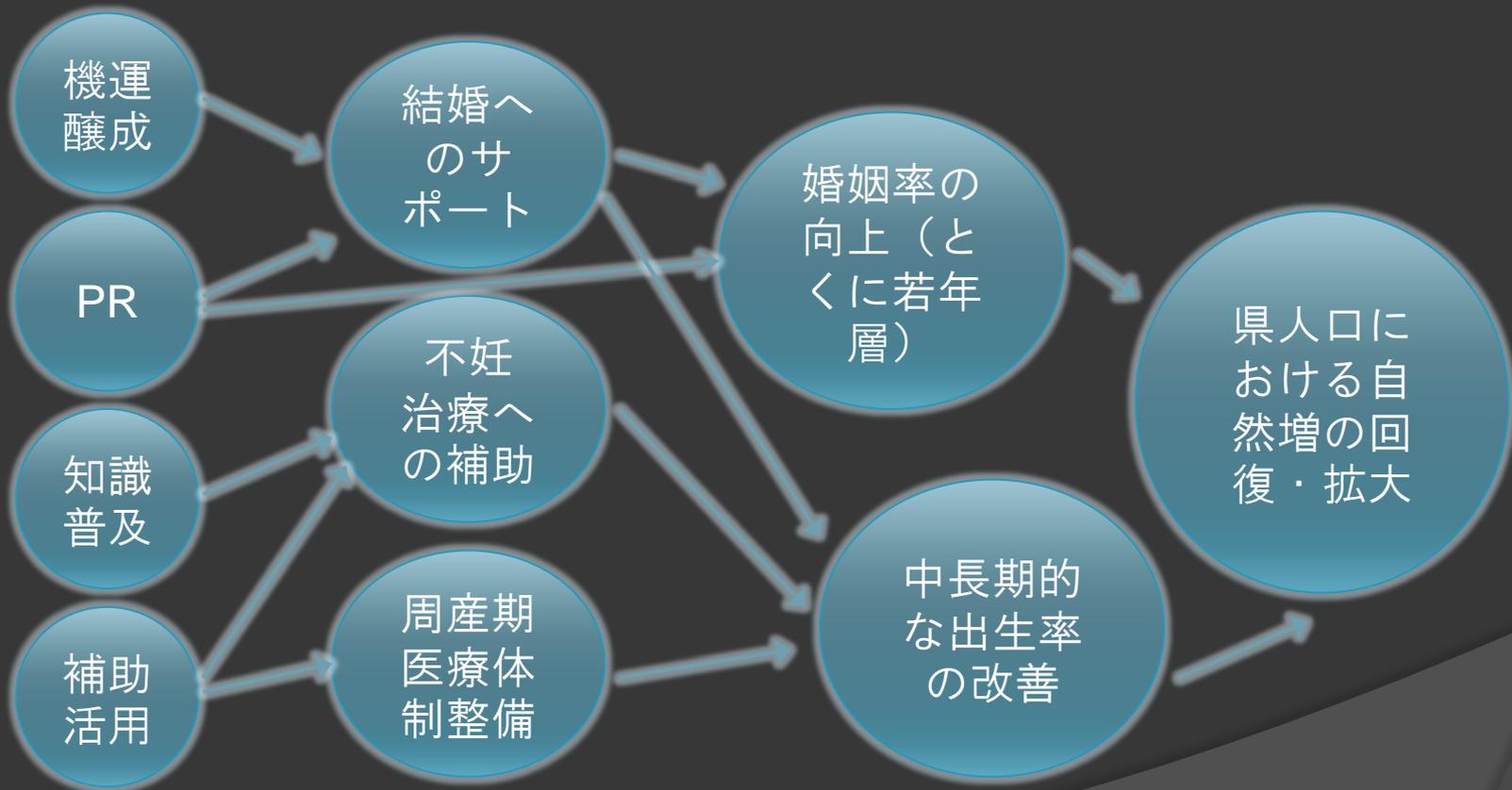
3. 業績測定でよいのか⑦

アウトプット

短期アウトカム

中間アウトカム

最終アウトカム



3. 業績測定でよいのか⑧

- ・ 「プログラム構造」 (または「プログラムセオリー」)
= 「行政活動」がどのように行われているか？
- ・ 「アウトカム構造」 (または「インパクトセオリー」)
= どのように「政策効果」が発現しているか？
- ・ . . . 「アウトカム構造」をもっと見ていく必要がある。

4. 評価の次のステップ①

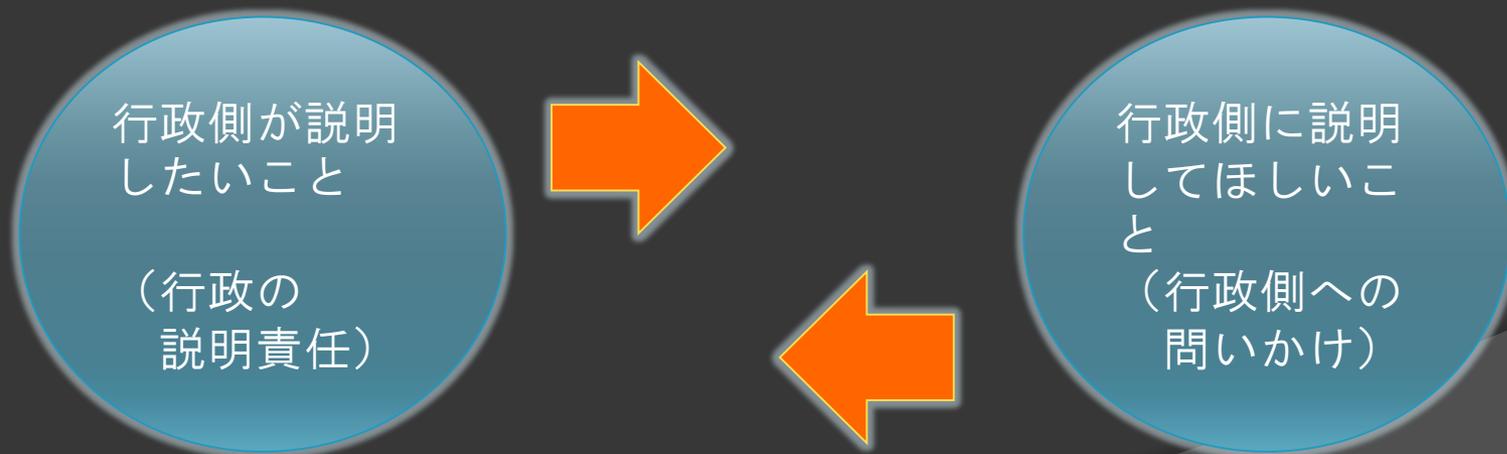
- ◎ 「行政側が説明したいこと」と
「行政側に説明してほしいこと」の乖離

アウトプット

短期アウトカム

中間アウトカム

最終アウトカム



4. 評価の次のステップ②

アカウントビリティの視点

レベル	テーマ	鍵概念	テーマ	外部からの指摘の難易度
レベル1	ポリシー・レベル	政策	予測と分析	外部から指摘しにくい  外部から指摘しやすい
レベル2	プログラム・レベル	施策	アウトカム	
レベル3	パフォーマンス・レベル	事務事業	アウトプット	
レベル4	プロセス・レベル	手続遵守	手続き, マニュアル	
レベル5	清廉潔白さのレベル	違反摘発	コンプライアンス	

4. 評価の次のステップ③

- ◎ レベル5は、外部からも指摘しやすく、精度としても導入しやすい。
- ◎ 徐々にアカウントビリティのレベルをあげていく方向で精度をあげていくことが重要。
- ◎ 現在、レベル3の政策評価制度に挑戦中。
- ◎ レベル1、レベル2はしばしば強い期待を集めるが、なかなかうまくいかない。
→ソ連邦の5カ年計画、アメリカのPPBS
＝「有効性評価」の難しさはここにある。

4. 評価の次のステップ④

- ◎ 「スタット・モデル」への注目
 - = 「欠陥業績指標」問題を克服する手法として注目される。
ボルティモア市やニューヨーク市等。
「スタット・ムーブメント」
 - = アメリカのGPRAMAにも影響を与えた。

4. 評価の次のステップ⑤

◎ 「スタットモデル」の論点は以下の3点

① 業績データの積極的な活用

② 定期的戦略的な会議の設定

③ 幹部・関係者の積極的関与

4. 評価の次のステップ⑥

◎ 評価制度見直しの論点（まとめ）

- ①「業績測定」の弱点をいかに克服するか。
- ②とくに組織の責任者とどうつなぐか。
- ③政策の「有効性」にいかに接近するか。
- ④「組織の縦割構造」をどう乗り越えるか。
- ⑤住民にも責任を分有してもらうためには。

ありがとうございました。

評価制度見直しの視点
-成果指標の議論を中心に-