

2 実績評価の導入及び実施の在り方

(1) 導入の意義

実績評価は、行政の幅広い分野において、あらかじめ達成すべき目標を設定し、それに対する実績を測定し評価することにより、政策の達成状況についての情報を提供することを主眼とした方式である。

(実績評価の導入の意義)

行政は、自らの活動の現状や将来の展望を国民に積極的に明らかにし、説明責任を徹底していくことが求められる。そのためには、行政が政策の実施を通じて実現しようとしていることをあらかじめ国民に対して説明するとともに、その達成状況を定期的・継続的に把握し、実現された成果を具体的かつ分かりやすく示していくことが重要である。

また、行政活動の効果を常に点検し、不断の見直しや改善を行うことにより、政策の質の向上を図っていくことが求められている。そのためには、政策の達成状況に関する情報を適時的確に把握し、達成状況が思わしくない分野については早い段階で必要な措置を講ずるなど、政策運営に適切に反映させていくことが重要である。

実績評価は、以上のような要請にこたえるものであり、行政の幅広い分野をカバーして、達成すべき目標を設定し、それに対する実績を評価することにより、各府省の活動の目標や実績に関する全体像が国民に対して示されることとなる。さらに、このような評価の仕組みの構築は、各府省の政策運営の面で改善をもたらすとともに、職員の意識を成果重視に大きく変え、真に国民的視点に立った行政の実現に貢献する。

(諸外国の動向)

諸外国の動向を見ても、中央政府において、このような評価の仕組みを導入している国が見られる。

例えば、1990年代以降、米国のGPRA (Government Performance and Results Act: 政府業績成果法) や英国の行財政改革の枠組みであるCSR (Comprehensive Spending Review: 包括的歳出見直し) / PSA (Public Service Agreement: 公的サービス協定) において、行政機関の活動の目標を事前に設定し、その実績を定期的に測定する評価方式の導入が進められている。

また、オーストラリアやニュージーランドにおいても、アウトプットやアウトカムに着目した予算制度の一環として業績目標に基づく評価が実施されている。

(米国のGPRA)

米国のGPRAにおいては、まず各省庁ごとに、任務(mission)や主要な機能に関する全般的な目標(general goals)等を明記した中期的な「戦略計画(strategic plan)」を策定する。次に、客観的、定量的かつ測定可能な「業績目標(performance goals)」を明記した「年次業績計画(annual performance plan)」を策定する。その上で、業績目標に対する達成状況を測定し、「年次業績報告書(annual performance report)」として公表する、という仕組みを採っている。

なお、GPRAは、1993年に法律が成立した後、様々なパイロット・プロジェクトによる試行を経て段階的に実施され、2000年3月に最初の業績報告書が提出されている。

(英国のCSR/PSA等)

英国のCSR/PSA及びOPA(Output Performance Analysis:産出・業績分析)の枠組みにおいては、まず政府全体の目的を設定し、それを実現するための「ねらい(aims)」や「目的(objectives)」を各省庁ごとに設定する。各省庁ごとの目的は、業績達成目標(performance targets)等により更に具体化され、その達成度が測られることとなっており、全体として階層構造を形成している。この目標の設定に関しては、SMART(Specific:特定性・具体性、Measurable:測定可能性、Achievable:達成可能性、Relevant:関連性、Timed:目標達成期間の明示)であることが求められている。

また、各省庁における目標達成度の測定結果は、各省庁ごとに業績報告書として公表することとされている。

(地方公共団体の動向)

三重県の「事務事業評価システム」や北海道の「政策アセスメント」を始めとして、我が国の幾つかの地方公共団体においても、目標を設定してその達成状況を把握し、それを基に業績を評価するという方法が採り入れられている。これらの評価制度については、全体の仕組みや目標達成度評価の位置付け等は様々であるが、行政の透明性の確保や成果重視の行政運営の実現手段としてとらえられている場合が多い。

我が国の政策評価制度において、実績評価の導入及び実施の在り方を検討するに当たっては、行政の組織・制度や政策評価制度の運営の趣旨が異なる場合があることを踏まえつつ、以上のような国内外の事例を参考にすることが重要である。

(政策評価導入の目的との関係)

次に、実績評価の導入の意義について、政策評価導入の目的に照らして整理すると、以下のとおりである。

①「国民に対する行政の説明責任の徹底」

実績評価の導入により、各府省が具体的に何を実現するか、実際にどのような成果を上げているか、その実現が何に貢献するかなどの情報が積極的に公表されることとなる。これにより、行政の透明性が一層高まり、国民の側から行政活動の実態を把握することが可能となる。

② 「国民本位の効率的で質の高い行政の実現」

- 達成すべき目標に対する実績を継続的に測定することにより、成果の上がらない分野が早期に発見され、行政活動の改善・見直しにつながる。
- 府省として達成すべき目標を設定することを通じ、戦略的な視点から企画立案を行うことが促される。

③ 「国民的視点に立った成果重視の行政への転換」

- 国民に対して実際に成果として何を実現するかという目標を掲げ、それを達成することを通じて行政活動の有効性が高まる。
- 成果ベースの目標を設定し、それに対する実績を測定する過程で国民的視点に立った成果重視の行政に向けて職員の意識改革が進む。

(2) 評価の対象

実績評価は、各府省が具体的に何を実現するかという目標と、実際にどのような成果を上げているかという実績の全体像を国民に対して明確に示すものである。その評価の対象については、ある程度の具体性と継続性を持ち、かつ、量的にも全体像の把握ができるような行政活動のまとまりであり、国民に分かりやすいものであることが必要である。また、各府省の政策に関する戦略的な政策運営に資するという視点を考慮すると、広範にわたる行政活動の中でも主要な課題への対応を目的とするものを中心に設定することが重要である。

さらに、諸外国の中央政府や我が国の地方公共団体における取組事例を見ると、目標の設定や実績の評価の対象となる単位は様々であるが、米国や英国の中央政府の例では、共通の目的を有する行政活動の一定のまとまりを対象としているものと考えられる。

以上を考慮すると、実績評価において目標の設定と実績の評価を行うに当たっては、「共通の目的を有する行政活動の一定のまとまり」を対象とすることが適当であると考えられ、実際にはおおむね施策程度のまとまり(以下、「施策等」という。)に相当する場合が多くなるものと考えられる。なお、その際には、各府省の主要な課題を幅広くカバーし、国民にとって重要な課題が含まれることを確保することが求められる。

(3) 目標及び指標についての考え方

ア 目標及び指標の概念

(ア) 目標と指標の関係

(基本目標と達成目標)

実績評価における「目標」は、各府省の主要な施策等に関し、「いつまでに、何について、どのようなことを実現するか」を示すものとなる。

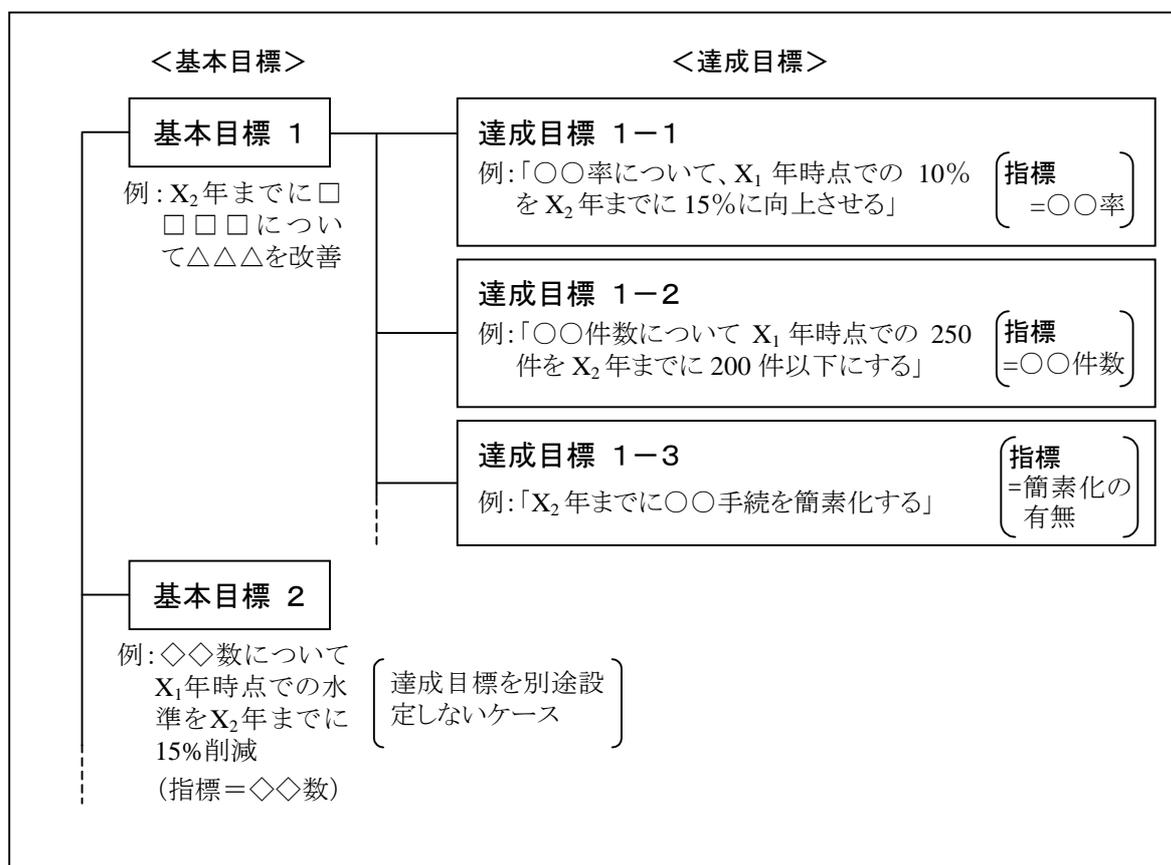
以下、このような目標を「基本目標」と称することとするが、基本目標は、行政活動の一定のまとまりを対象として設定されるものであり、様々な要素を包含することとなる。このため、その具体的な達成水準を一義的に示すことは一般に困難であり、その方向性を示すにとどまることが多いと考えられる。

このような場合には、基本目標に関連した測定可能な指標を別途用いて、それぞれの指標ごとに達成水準を示す具体的な目標(以下、「達成目標」という。)を設定し、その実績を測定することによって、基本目標に対する実績の測定に代えることが必要になる。

なお、具体的な指標により達成水準等が示し得る基本目標については、その実績を直接測定することが可能であるため、達成目標を別途設定する必要はない。

以上で示した基本目標及び達成目標のイメージを示すと、図1のとおりである。

<図1:基本目標及び達成目標のイメージ>



(イ) 基本目標

(成果ベースの目標設定)

基本目標は、「いつまでに、何について、どのようなことを実現するか」を国民に対して明らかにするものであり、国民に対して何をもたらそうとしているかを示す成果に着目した目標を設定することが基本となる。

このような成果に着目した目標は、一般に、行政機関が必ずしも統制できない外部要因の影響を受ける場合が多く、行政機関が実績に関するすべての責任を負うことは難しい。このような場合は、影響し得る外部要因の説明と併せて、成果ベースの分かりやすい目標を国民に示すことが重要である。

(目標の設定対象の考え方)

基本目標の設定対象については、年間支出額の多寡等の一定の基準で形式的に判断するのではなく、国民の側から見た重要度や優先度を考慮し、幅広くとらえていく必要がある。また、主要な施策等に関する目標としてふさわしいものが示される必要があり、その判断に当たって数値化しやすい指標を用いることが可能であることや、短時間で数値に反映されやすいという側面への考慮が優先されることのないようにする必要がある。

(目標期間の考え方)

基本目標の達成期間については、施策等の成果の発現までには一定の期間が必要であることから、中期的な期間、一般的には5年程度とすることが基本となるものと考えられる。一方、施策等の性質によっては、成果が短期間で現れるものや、長期間を要するものもあり、具体的な目標期間の設定に当たっては、施策等の性質に応じて適切な期間を設定することが適当である。

(ウ) 達成目標

達成目標は、基本目標に関連した測定可能な指標の達成水準を示すものであり、可能な限り客観的に達成状況を測定できる指標を用いて示すことが重要である。達成度合いを明確かつ具体的に示すためには、可能な限り定量的な指標を用いることが望ましい。その際、施策等の性質に応じて、アウトカムに着目した指標やどれだけの財やサービスを生み出すかというアウトプットに着目した指標などを適切に用いることが必要である。

また、施策等の性質によっては、指標の定量化が困難であったり、適切でないため、定性的な指標を用いる場合も多いと考えられる。そのような場合には、府省が何をどの程度実現するかについて、具体的な事実に基づき判定することが可能な指標を用いることが重要である。

イ 基本目標及び達成目標の設定の具体的な考え方

実績評価においては、どのような基本目標や達成目標を設定するかに加え、どのような過程を経てそれらを設定するかが重要なポイントになる。

(目標設定の具体的な考え方)

基本目標及び達成目標の設定に当たっては、各府省内において、現在取り組んでいる課題や今後の課題は何か、これらに対する取組によってどのようなことを実現するか、また、それは何に貢献するか、さらには、それをいつまでに達成するかなどについて十分な議論を重ね、府省として目標を設定することが必要である。

基本目標及び達成目標は、国民の間の幅広い意見・要望や専門的意見等が適切に反映されたものであることが重要である。

また、各府省ごとに目標相互間の整合性を図ることも重要である。

さらに、基本目標及び達成目標は、時々々の社会経済情勢や財政状況等を踏まえ、安易ないしは過大な目標とならないようにすることも重要である。

なお、複数の府省に関連する行政活動のまとまりに関する目標については、今般の中央省庁等改革の一環として政策調整システムや内閣府による総合調整など各府省間の調整を行うための仕組みが導入されたところであり、必要に応じて、これらを活用して適切に調整を行い、目標を設定することが求められる。

(目標の設定過程等に関する情報の公表)

基本目標及び達成目標の設定過程や目標設定の前提に関する情報などについては、可能な範囲で国民に対してこれを積極的に公表し、その妥当性や合理性を説明することが重要である。このような外部による実態把握と行政機関へのフィードバックのプロセスを通じて、目標設定の改善が図られる。

その際、目標が適切なものとなるよう、なぜその目標を実現するのかという目標設定の考え方や、基本目標と達成目標との関係、基本目標の実績を測定する指標が適切かなどについて明らかにすることが必要である。

また、目標を達成するためにどのような手段を用いるか、どの程度の費用を要するか、その場合、限られた資源との関係で適切な目標となっているかなどの事項についても可能な限り明らかにすることが重要である。

さらに、成果ベースの目標の場合には、目標達成に影響を及ぼす可能性がある外部要因についても、可能な限りあらかじめ説明しておくことも求められる。

(4) 達成目標の実績測定及び基本目標の実績評価の考え方

(達成目標に対する実績の測定)

達成目標に対する実績の測定とその結果の公表は、原則として1年間を基本的なサイクルとすることが合理的である。しかしながら、施策等の性質等によっては、情報・データの収集に係る問題から毎年の実績測定が困難なものや意義が乏しいものなどもあると考えられ、実績測定と公表のタイミングについては、ある程度の柔軟性を持たせることが必要である。ただし、そのような場合であっても、少なくとも毎年、目標達成のためにどのような活動を行ったかなどについて説明することが必要である。

達成目標に対する実績の定期的な測定結果を点検情報として活用し、必要に応じて、随時、関係する施策等の改善・見直しを行う。また、このような改善・見直しの結果、目標水準の設定等に問題がある場合には、目標自体の見直しを行うこともある。その際には、目標の見直しを行う理由を明示することが必要である。

なお、具体的な指標により達成水準等を示し得るため、達成目標が別途設定されない基本目標についても、上記に準じて実績の測定を行う必要がある。

(基本目標に対する実績の評価)

基本目標の目標期間が終了した時点で、目標期間全体における取組や、達成目標に対する最終的な実績等を総括し、目標期間中における実績の測定結果の経年的推移を示すとともに、基本目標がどの程度達成されたかについて評価する。その際、必要に応じて、施策等や次の目標期間の目標設定の在り方について見直しを行う。また、目標設定時に前提とした考え方が妥当であったかについても併せて検証を行い、その結果を公表する。最終的な実績が著しく目標を下回った場合には、可能な限り主な要因について説明することも重要である。

なお、基本目標に対して具体的な達成目標の設定がなし得なかった場合においては、基本目標を達成するためにどのような活動をどの程度実施したかという実績を具体的に説明するといった代替的な措置を講ずることが必要である。

(5) 評価の実施手順

達成目標の実績測定及び基本目標の実績評価の考え方を踏まえ、評価を実施する手順や各段階における取組の内容を要約して示すと、次のとおりである。

① 基本目標及び達成目標等の設定

まず、府省としていつまでに何についてどのようなことを実現するか、また、それにより何に貢献するかについて検討を行い、基本目標及び達成目標を設定し、公表する。

② 達成目標に対する実績の定期的・継続的な測定

達成目標に対する実績を定期的・継続的に測定し、公表する。

③ 次期の基本目標及び達成目標等の設定準備

基本目標の目標期間の終了が近づいた段階で、達成目標に対する実績を測定する作業と並行して、次期の基本目標及び達成目標等を暫定的に設定する。

④ 基本目標に対する実績の評価

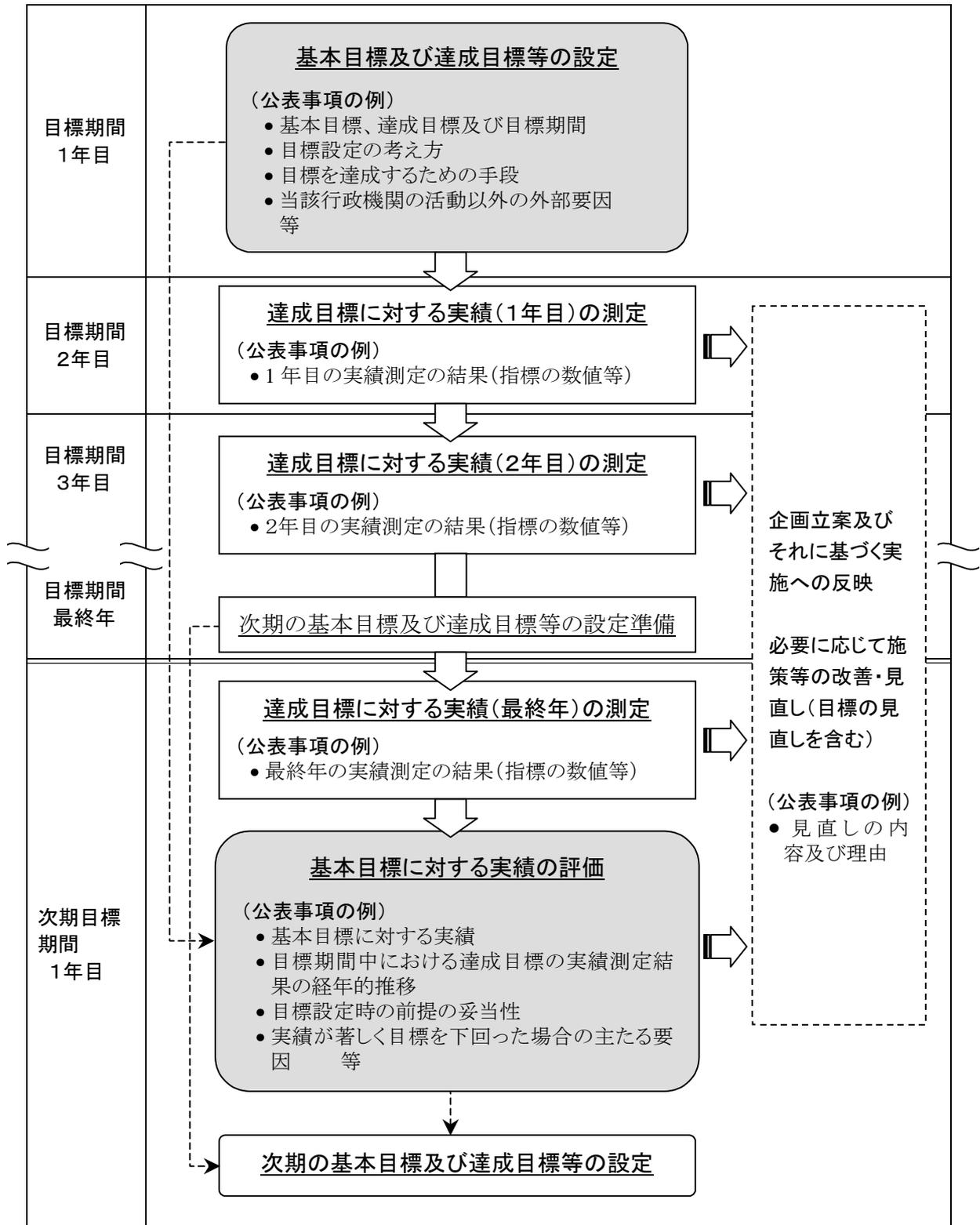
達成目標に対する最終年の実績を測定するとともに、目標期間全体における達成目標に対する実績を総括し、基本目標の達成状況について評価を行い、公表する。

⑤ 次期の基本目標及び達成目標等の設定

③で暫定的に設定した次期の基本目標及び達成目標等について、④の目標期間全体における実績等を踏まえ、必要に応じて、目標水準等の修正を行い、次期の目標等を正式に設定し、公表する。

このような評価実施手順のイメージを示すと、図2のとおりである。

＜図2：実績評価の実施手順のイメージ＞



(6) 導入スケジュールの考え方

(段階的導入の必要性)

実績評価については、各府省が達成すべき目標とその実績の全体像を把握できることが重要であり、本来、当初から各府省が時期をそろえて主要な施策等について一斉に実施することが望ましい。

しかしながら、あらかじめ目標を設定し、それに対する実績を測定し評価するという評価方式は、これまで経験のない新しい取組であり、目標設定や実績測定の方法等について試行を重ね、改善を加えながら取り組むというプロセスを経ることが必要である。また、これまでの仕事の進め方を大きく変える要素を持っており、研修等による職員の意識啓発も行わなければならない。さらに、新たな業務量の増加にもつながる面があり、特に導入当初において評価にかかるコストや事務負担が大きくなることが想定されることから、こうしたコストや事務負担も勘案しつつ導入を進めることが重要である。

諸外国の取組事例においても、一定の試行期間や準備期間が設けられている。例えば、米国のGPRAでは、1993年に法律が制定されてから2000年に最初の業績報告書が出されるまで6年余りの準備期間を確保しており、その間、様々な試行的実施を行い、その結果を踏まえながら制度の改善を図っている。

以上を考慮すると、実績評価については、試行を含めた段階的な導入を図り、数年を経て本格的な実施に移行できるようにすることが適当である。

(段階的導入の具体例)

実績評価を段階的に導入する方法としては、例えば、次のような手順が考えられる。

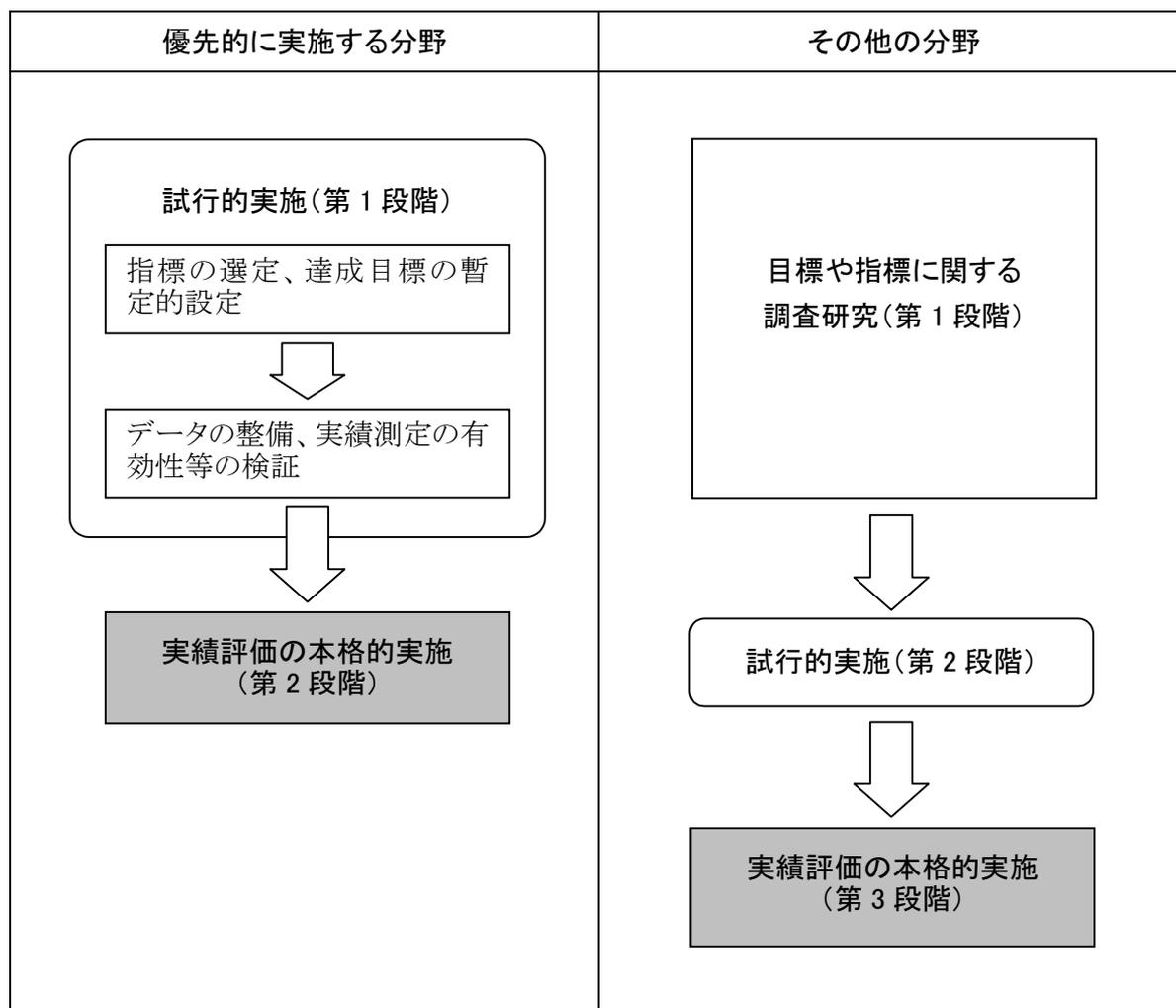
- 各府省における主要な分野の行政活動のうち、まず優先的に評価を実施すべきものから取り組む。このような分野の選択に当たっては、例えば、以下のようなものを中心に検討することが重要である。
 - ① これから新規に開始しようとするもの
 - ② 開始後一定の期間が経過し、効果を把握する必要があるもの
 - ③ 社会的状況の急激な変化の影響を大きく受けることが想定され、改善・見直しを行うための点検情報を早期に得る必要があるもの
- 優先的に実施する分野を選択した後、まず試行的実施として、基本目標に対する実績を測定するための指標を選定して暫定的に達成目標を設定する。そして、必要な情報・データを整備し、当該指標により有効な実績測定が可能かどうかについて検証する。このような試行的段階を経た上で、達成目標を正式に設定し、実績測定を本格的に実施する。

その際、まず各府省が実現する目標についての基本的な方向性や考え方等を整理した上で、当該府省における目標の全体像をある程度念頭に置きながら作業を進めることも重要である。

- 以上のような分野以外の主要分野は、基本的に、達成目標の設定が困難な分野であると考えられる。そこで、まずは目標や指標に関する調査研究を進め、必要に応じて、上記と同様の試行的段階を経た上で本格的に実施するという手順を踏むことが考えられる。

以上で示した段階的導入のイメージを示すと、図3のとおりである。

<図3: 実績評価の段階的導入のイメージ>



(7) 評価の実施に当たっての留意点

実績評価は、目標とそれに対する実績を指標を用いて測定し、その達成状況を把握するものであり、行政活動の成果についての重要な情報を提供するものである。しかし、評価の対象となる活動は多くの要素を含み、かつ、様々な要因の影響を受けるため、施策等の有効性を判断する際の万能な尺度とはなり得ない。このため、施策等の改善・見直しを行う際には、実績評価から得られた情報だけではなく、他の要素を考慮し、総合的に判断することが必要となる場合もある。

また、実績評価は、施策等の達成状況の全体像を示すことを主眼とした枠組みであり、目標が達成できなかった場合でも、組織としての説明責任は別として、そのことのみをもって関係する職員個人の責任を問うことは必ずしも適当でない。

さらに、実績評価を実施するに当たっては、目標が一人歩きし、その達成に過度に拘泥するといった弊害が生じないように留意すべきである。

(総務省の役割)

実績評価を円滑かつ適切に実施するため、総務省は以下のような役割を果たす必要がある。

- 各府省の協力の下、目標や指標の設定、実績の測定・評価、公表等を支援するための手引き等の作成や、優良事例の紹介を行う。
- 政府全体における実績評価の取組状況について把握し、目標の設定や実績の測定・評価の客観性を確保する。その際、総務省に置かれる政策評価・独立行政法人評価委員会には、国民的視点に立った積極的な役割を担うことが求められる。
- 白書等により政府全体の取組状況を総括し、これを公表する。