

国土交通政策の実績評価指標の充実のための検討

A Study for Improving of Indicators for Land, Infrastructure, and Transportation Policies

栗原 真行**、松井 健一**、藤本 聡**

by Masayuki KURIHARA**, Kenichi MATSUI**, Akira FUJIMOTO**

1 はじめに

2001年1月の中央省庁の再編を機に、政府機関における政策評価の制度が導入された。

国土交通省の政策評価実施要領においては、従来から行われている公共事業の評価に加えて、事前評価、業績測定（実績評価）、プログラム評価（総合評価）、国土計画等の評価を行うこととされた。これを受けて、国土交通省では、「国土交通省の使命、目標、仕事の進め方」を定めるとともに、業績測定（業績評価）のための政策目標と業績指標を設定し、公表した。

事前評価、業績測定、プログラム評価の各評価は、それぞれ異なるものを対象としているわけではなく、政策体系とその中に位置づけられる施策について異なる時期と視点で評価するものである。したがって、望ましい政策評価の実現のためには、使命にもとづく政策体系の構築と業績指標の設定が的確になされ

ているかが重要である。

本稿では、国土交通政策の評価について、業績指標の設定における課題を整理し、今後の評価の充実に向けての方向性を提案するものである。

2 政策目標・評価指標の設定の考え方

一般的に、政策体系には、上位から政策～施策～事業（事務事業、行政活動）の階層が存在し、上位のものと下位のものが目的と手段の関係になるという説が有力である。しかしながら、実際の政策体系は、必ずしもこのような階層関係にはならず、階層の数も一定ではない。ある政策の目的を実現するための手段としていくつかの個別の政策（施策）がある、すなわちひとつの政策は複数の個別政策（施策）により構成されるというべきである。

業績測定では、個別政策（施策）について、数値による目標を設定し、それに対する達成度を測定する。

米国 GAO（会計検査院）が、政府業績評価法（GPRA）の実施のために定めたガイドラインでは、業績指標の設定について次のように定めている¹⁾。

a) 結果を示す

業績指標は、組織の各目標の達成度を示すものであること。ただし施策と成果との関連が必ずしも明確でないことに留意すべきである。

b) 少数の指標に限定する

業績指標は、組織の業務領域を網羅した重要な少数のものに限定すべきである。多すぎると、評価が曖昧になるおそれがある。

c) 複合した優先事項に対応する

利害が衝突する場合などのバランス感覚が必要である。ただし優先度の高い目標以外を犠牲にすべきでない。

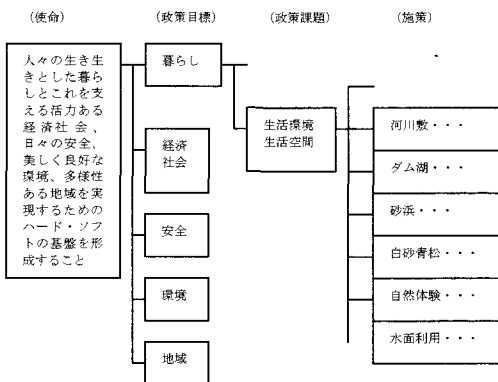


図-1 使命と政策体系のイメージ

*キーワード：整備効果計測法、公共事業評価法

**正員、国土交通省国土技術政策総合研究所
(茨城県つくば市大字旭1)

TEL 0298-64-0932、FAX0298-64-3146

d) 責任のある施策と関連させる

責任を負うべき施策と業績指標との関連性が明確であること。

また、業績測定には信頼できるデータの収集が必要であるが、コストがかかるため、評価に足る正確さ等とのバランスを考慮する必要があるとしている。

以上で述べた基本的考え方を簡単にいえば、

- ・全体として組織の活動範囲をカバーすること
- ・政策目的の達成度が評価でき、活動のマネジメントが可能となること
- ・指標設定、評価の精度に合理性があること

であり、このような考え方は、米国の州政府、たとえばフロリダ州の政策評価においても同様である²⁾。

なお、達成度の測定のための指標（尺度）は、政策の効果を直接的に示し、国民（住民）にわかりやすいという観点からはアウトカム指標が望ましいが、計測（データ獲得）の可能性、政策効果以外の要因の影響を勘案し、目標との関連の明確なアウトプット指標で評価することもやむを得ないとしている。

図-2のように、政策立案の基本的な手順（現状認識～問題の明確化～政策の決定）を念頭におけば、指標を設定すべき対象は限られてくるため、以上のような考え方には妥当性がある。

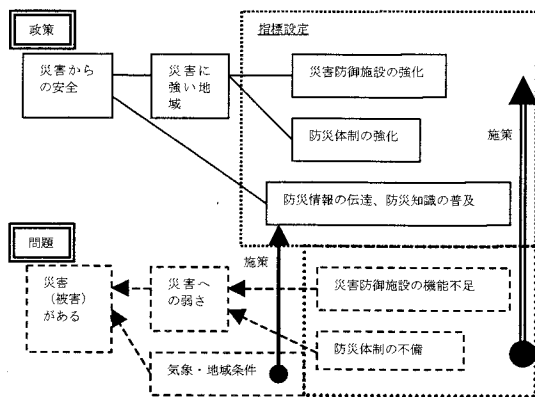


図-2 問題認識と政策体系

3 国土交通省の政策評価

国土交通省は、「国土交通省の使命、目標、仕事の進め方」を受け、業績測定を実際に行うために、表-1に示す27の政策目標と111の業績指標の案を

定めた。その策定に際しては、次の点に留意したとしている³⁾。

- ・国土交通省の主要な政策分野をカバーし、一覧性をもたせること
- ・アウトカムに着目すること
- ・できるだけ部局横断的とすること

この考え方は、先進例である米国の事例とほぼ同様のものである。一方、「国土交通省の使命、目標、仕事の進め方」で定められた政策体系では、国土交通省の使命の下に五つの基本的目標、これらの目標と共通課題を実現するための40の政策課題が位置づけられている⁴⁾。

両者を比較すると、北海道、積雪地域などの特定地域を対象とした政策、景観、コスト、技術開発、国際協力など政策目標・業績指標が設定されていない政策課題がみられる。理由としては、計測可能な指標が存在しないことがあげられる。

一覧性の観点からは、これらについても今後指標の設定を行っていくことが必要と考えられる。

表-1 国土交通省の政策目標・業績指標

政策目標		業績指標
1 暮らし		
1	居住水準	誘導水準達成率など2指標
2	バリアフリー	バリアフリー住宅割合など7指標
3	子育て	誘導水準達成率など4指標
4	余暇	国民平均宿泊数・泊数など3指標
5	住環境・都市生活の質	都心部住宅供給戸数など8指標
6	公共交通の利便性向上	3大都市圏鉄道延長など5指標
7	都市内渋滞緩和	主要渋滞地点解消数など2指標
8	アメニティ豊かな環境	海辺アクセス海岸延長など6指標
9	良質で安定した水	河川流量不足解消指数など2指標
10	地域交通確保	離島航路維持など3指標
2 経済社会		
11	広域的モビリティ	高規格道路カバー率など3指標
12	国際競争力	港湾等専導道連絡率など5指標
13	物流効率化	主要空港等への連絡率など2指標
14	新たな市場育成	不動産証券化市場規模など2指標
15	公正競争的な市場環境	発注者支援DB導入状況など5指標
16	産業の生産性向上	専門工事業DB登録状況
17	消費者利益の保護	性能評価・表示住宅割合
3 安全		
18	災害による被害の軽減	水害安全度指標など13指標
19	交通安全	海難・海中転落死者等など9指標
20	海上治安	巡視船艇高速化率
21	船員災害防止	船員災害発生率
4 環境		
22	地球環境	環境自動車割合など5指標
23	大気汚染・騒音の軽減	排ガス規制適合車割合など3指標
24	自然環境の保全、形成	新たな砂浜創出面積など5指標
25	循環型社会の形成	建設工事リサイクル率など5指標
共通の政策課題		
26	IT革命	港湾EDI普及率など6指標
27	国際交流	訪日外国人旅行者数など2指標

（注）政策目標と業績指標は記述を一部簡略化して記載。

4 住民意識との比較

(1) 評価指標に対する意識

東京都が 1999 年に公表した「東京都政策指標」の策定のため、都政モニターを対象に行った調査によると、指標に対する意識（必要性の認識とわかりやすさ）には表－2 に示すような傾向があった⁵⁾。これを整理すると、次のことがいえる。

- ・住民が問題意識をもっている（認知している）指標は受け入れられやすい。
- ・住民の生活に深い関わりのあるアウトプット指標は受け入れられやすい。
- ・住民の問題意識が低い、あるいは理解しにくい指標は受け入れられがたい。
- ・わかりやすくても、行政活動との関わりが低いと意識された指標は受け入れられがたい。
- ・想定（シミュレーション）的な指標でも、住民がその意義を理解したものは受け入れられる。

都が実際に指標を決定するに際しては、住民意識だけで決定することなく、必要に応じ指標の名称や

説明文名の見直し等を行った上で選定している。すなわち、政策全体の一覧性と評価結果によるマネジメントに配慮したものといえる。

(2) 政策に対する住民意識

社会資本政策に対する住民の意識構造を把握するため、心理学の欲求理論（欲求階層説、ERG 理論）を念頭においてその体系化を行い⁶⁾、市町村の住民を対象にアンケート調査を行った（2001 年 2 月）。

アンケートの内容は、表－3 に示す A～H の各政策分野に対する重視度を一対比較により、(1)～(34) の各政策分野に対する重視度を 5 段階評点で問うものとした。

表－3 意識構造にもとづく社会資本政策の体系

政策分野	政策課題
A 安全	災害、事故、環境破壊などからの身体・財産の安全 (1)洪水、地震など被害が少ないこと (2)災害への備えがあること (3)交通事故などの被害が少ないこと (4)公害が少ないこと (5)戦争がなく平和に暮らせること
B 安心	安定した生活基盤、生活環境、医療・福祉などの安心できる暮らし (6)安心できる住いを確保できること (7)安心でおいしい水が得られること (8)水や空気がきれいなこと (9)ごみ汚水が適切に処理されること (10)病院などに行きやすいこと (11)高齢者等が安心して出歩けること (12)治安がよく安心して暮らせること (13)経済基盤・働く場があること
C 利便	日々の暮らしのための活動、コミュニケーション、余暇などの利便さ (14)近所へ徒歩で出かけやすいこと (15)町内へ車で出かけやすいこと (16)電車やバスで出かけやすいこと (17)他の町へ車で出かけやすいこと (18)多様な交通手段が選べること (19)暮らしの施設や店が身近にあること (20)娯楽の施設が身近にあること (21)情報通信が使いやすいこと (22)運動・レクの機会場所があること
D 人間関係	良好な近隣関係、交流などの人間関係 (23)人間関係が良好と実感できること (24)地域の交流活動の機会があること
E 社会	まちづくり、社会のための活動への参加 (25)まちづくりに積極的に関わること (26)社会活動の機会があること (27)国際協力・交流の機会があること
F 情報	政府・役所がしていることがわかること (28)役所の正しい情報が得られること (29)役所・職員への対応が適切であること
G 美しさ	美しい街並み・景観、自然環境・地球環境、歴史文化が守られること (30)景観や街並みが守られること (31)文化・歴史的な資源が守られること (32)自然や緑、地球環境が守られること
H 正義	社会の公平、正義が保たれること (33)役所が公正に行動すること (34)弱者への配慮、社会公平が保たれること

このときは社会資本政策を対象に調査したもので

表－2 評価指標に対する住民意識

「必要性」、「わかりやすさ」とも評価が高いアウトカム指標の例	阪神淡路大震災規模の地震発生時の死傷者数、建物倒壊件数、ライフライン被災率
	災害時、徒歩15分以内で避難場所に行ける人の割合
	人口10万人当り交通事故死傷者数
	人口10万人当り火災発生件数
	建設副産物のリサイクル率
「必要性」、「わかりやすさ」とも評価が高いアウトプット指標の例	高齢者・障害者向け公的住宅戸数
	バリアフリー住宅戸数
	1人当り公園面積
	緑化された道路の割合
	歩道の整備率
「必要性」に比して「わかりやすさ」の評価が低い指標の例	不燃領域率
	治水安全度
	総合危険度
	騒音要請限度超過地点数
	環境基準達成地域割合
「わかりやすさ」に比して「必要性」の評価が低い指標の例	1人当りCO2排出量
	広域水循環使用量
	下水の高度処理率
	緑が少ないと思う住民割合
	景観が美しいと思う住民割合
	富士山が見える日数(晴天)
	夜空に見える星の数
	バスの定時運行率
	交差点の1日当たり渋滞時間

(東京都の調査結果をもとに作成)

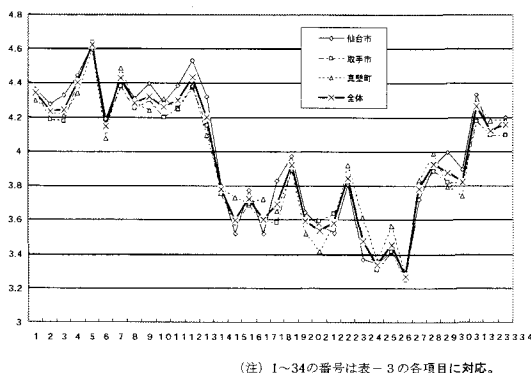
あるが、国土交通政策の相当部分をカバーしている。

調査対象市町村は、大都市（人口 30 万人以上）、地方都市（人口 5 万人以上）、農山村（人口 5 万人未満）の 3 区分から選び、宮城県仙台市、茨城県取手市、茨城県真壁町とした。対象者は住民基本台帳から各 500 件を無作為抽出、郵送方式で 385 件（25.7%）の有効回答を得た。

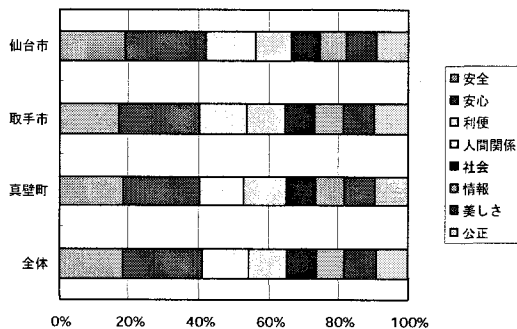
調査結果から得られた各市町ごと及び全体の各項目に対する重視度（選択肢により 1～5 点を与える）の平均値を図－4 に示す。各市町間の平均的な住民意識に大きな差異はみられなかった。

この調査結果のうち注目すべきは、景観・街並み、地域の文化・歴史、行政運営、公平・公正などの分野に対する重視度が高く、無視できないということである。

これらの分野については、国土交通省の業績測定では指標が設定されていないが、その必要性は高いと判断できる。



図－4 社会資本政策の重視度



図－5 政策分野に対する重視度

5 まとめ

今回は、国土交通政策の評価指標について、住民意識調査結果をもとにその課題を整理するとともにその改良の方向性を検討した。その結果は次のとおり。

- ・ 国民（住民）からみでのわかりやすさと評価結果にもとづくマネジメントを念頭においた指標設定は、かなりの部分において可能である。
- ・ 住民意識のうえで大きなウェイトを占める分野において指標が未確立である。

指標が未確立の分野については、適切な評価の実現と的確な政策マネジメントの観点から、早急に指標の整備を行う必要がある。

そのための方策としては、次のような検討を行う必要があると考えられる。

- ・ 住民意識との関連性の高い指標の抽出と、計測手段の確立
- ・ 住民の主観評価（満足度、意識度）などの新たなデータ収集の実施

参考文献

- 1) General Accounting Office, USA: Executive Guide: Effectively Implementing the Governmental Performance and Results Act, pp. 22-25, 1996.
- 2) Office of Program Policy Analysis and Government Accountability, Florida State, USA: Performance-Based Program Budgeting and Justification Review Guide, pp. 15-21, 1997.
- 3) 国土交通省：政策チェックアップのための政策目標、業績指標，
<http://www.mlit.go.jp,2001>
- 4) 国土交通省：国土交通省の使命、目標、仕事の進め方，<http://www.mlit.go.jp,2001>
- 5) 東京都政策報道室：東京都政策指標の開発に向けて」，pp. 93- 105, 1999.
- 6) 栗原，藤本，山下：国民意識に基づく社会資本政策体系の提案，土木学会第 56 回年次学術講演会講演概要集，2001