

成果志向型行政運営における業績評価のあり方と指標選定の考え方について*

How to Select Performance Indicators for Outcome Oriented Management *

小路泰広**

By Yasuhiro SHOJI**

1. はじめに

「アウトカム指標」という言葉が市民権を得て久しい。このアウトカム指標を中核とする「成果志向」あるいは「成果主義」に基づく行政マネジメントの革新が進んでいる。道路分野では、より効果的、効率的かつ透明性の高い道路行政への転換に向け、「業績計画書」や「達成度報告書」の策定が進み¹⁾、各地域における取り組みも概ね出揃うなど²⁾、成果志向型マネジメントの枠組みができつつある。

今後、市町村など様々な地域や組織がこのような枠組みを取り入れて道路行政を運営していくことになると思われるが、各地域が直面する課題の内容や投入できる資源の制約などにより、達成すべき目標やその実現方法は多様になると推測される。そのため、成果志向型マネジメントの中核となるアウトカム指標を適切に選定し、効果的に運用していくためには、これまでの実践や研究事例を踏まえた一定のルールなり方法論をまとめておくことが有益であると思われる。

そこで本稿では、成果志向型の行政運営を効果的に実施していくために、業績評価をどのように活用すればよいか、そして業績指標をどのような考え方に基づいて選定すればよいか、について検討する。以下、2. では、業績評価を行う際に、個別事業から上位政策までの連鎖関係を明示した「論理モデル」を活用して政策体系の明確化することの有効性を示す。3. では、論理モデルを用いて業績指標を選定する際の考え方について、いくつかの例を引用しながら妥当性を検証し、それを踏まえて選定ルールを提案する。4. では、道路行政分野における代表的な業績指標を取り上げ、選定ルールの妥当性や留意点を検証する。最後に5. では、結論をまとめるとともに、実務への適用に向けた課題を整理する。

2. 業績評価と論理モデル

(1) 「成果志向」に基づく業績評価

成果志向型マネジメントでは、行政が行う活動の評価を、なるべく顧客に近いところ、顧客の理解しやすいところで行おうとする。生活実感に即した成果が目標として設定され、それを評価するための業績指標と一定期間内に達成すべき目標値が設定される。いわゆる「アウトカム指標」である。これにより政策目的が明示され、国民は行政が何を目指そうとしているのかがわかるようになる。

論理モデルを用いると、何を目指そうとしているかだけでなく、どうやって目指そうとしているかも示すことができる。最も代表的かつ基本的な論理モデルは、インプット→アウトプット→アウトカムという流れであろう(図-1)。また、アウトカムを「中間アウトカム」と「最終アウトカム」に分けたり、さらに流れ

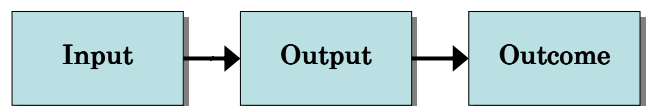


図-1 インプット～アウトカムの流れ

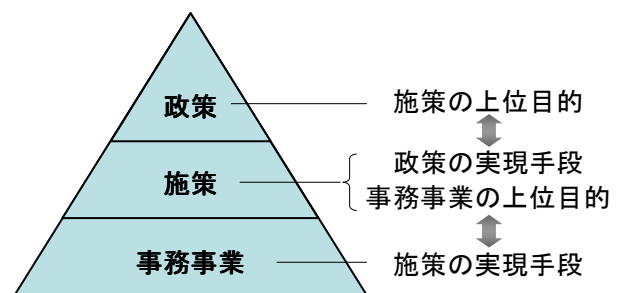


図-2 政策目的体系のピラミッド

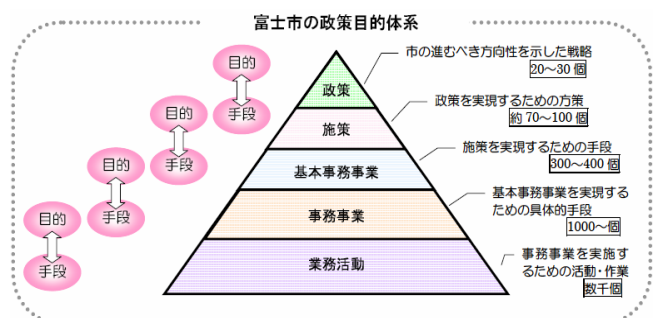


図-3 政策目的体系の例(富士市)

*キーワード：アウトカム、業績指標、論理モデル

**正員、(財)道路保全技術センター研究第一部

(東京都文京区後楽 2-3-21, Tel: 03-5803-7202,

Fax: 03-5803-7020, E-mail:shoji-y@hozen.or.jp)

を細分化する例も見られる。事務事業→施策→政策という階層構造を表す図もよく用いられるが（図－２）、これも論理モデルの一種と考えられる。参考例として富士市の政策目的体系を示す（図－３）。

論理モデルは、単にインプットあるいは事務事業の妥当性を一方的に主張するだけではなく、目標とするアウトカムをどのようにして実現しようとしているかを明らかにして国民との共通認識を形成しながら、不確実性の高い課題への取り組みについて合意形成を図る役割を持つ。

ただし、アウトカムが計測できない、あるいは状況が複雑すぎて少数の指標で表現しきれない場合も多いと思われる。また、他の政策の影響や不確実性の存在により、アウトカムレベルでのコミットメントができない場合も多いと思われる。これらの場合、必ずしもアウトカムではなく、アウトプット指標を選定する方が望ましい場合もあるとされる⁴⁾。

（２）論理モデルと説明責任

そこで重要になるのは、政策目的をどのようにして実現しようとしているかというプロセスを明示することにより、共通認識を形成しながら不確実性の高い課題に取り組む仕組みを確立するとともに、目的を実現するための手段が適切に選択されているかについて多様な視点からチェックする仕組みを確立することである。

それに寄与するのが論理モデルである。最も代表的かつ基本的な論理モデルとして例示されるのは、インプット→アウトプット→アウトカムという流れであろう（図－１）。また、アウトカムを「中間アウトカム」と「最終アウトカム」に分けたり、さらに中間的な指標を追加して流れを細分化する例も見られる。また、事務事業→施策→政策という階層構造を表す図もよく用いられる（図－２）。例として、富士市の政策目的体系を図－３に示す。

以上、表現方法に多少のバリエーションがあるものの、これらをまとめて「論理モデル」と捉えることができる。それらに共通するのは、個別具体の業務が最終的に顧客である国民の満足度に対してどのような影響を及ぼしていくかを示す連鎖的な関係が明示されるということである。

連鎖的な関係の性質は、次に示す何れかまたはそれらの組み合わせが考えられる。

原因→結果（因果関係）

要素→全体（包含関係）

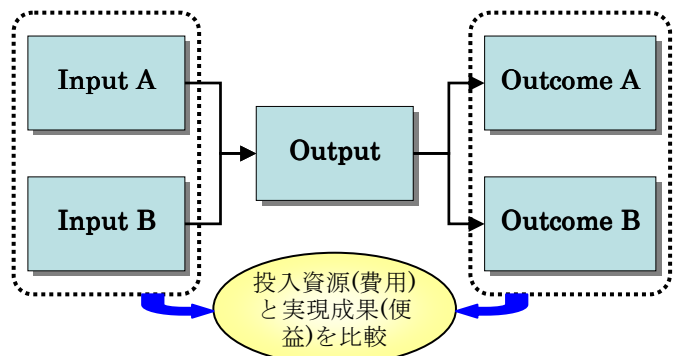
先行→後行（順序関係）

手段→目的（目的手段関係）

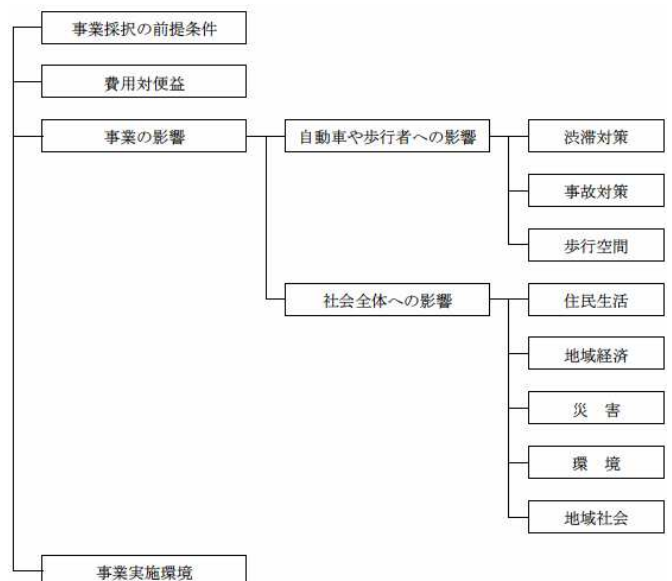
論理モデルは、単にインプットあるいは事務事業の妥当性を一方的に主張するに留まらない。個別の事業等が上位の政策や国民生活の向上にどの程度貢献するのかについて、国民は必ずしも十分な知識や情報を持たないという情報の非対称性がある。そのため、個別事業等の妥当性は国民の視点から評価されにくい。論理モデルは、個別事業と国民生活との関連性をつなぎ合わせ、影響の波及、あるいは目的に対する手段の妥当性という視点から、行政内部でチェック（内部マネジメント）を促すとともに、国民をはじめ利害関係者による多様な視点からのチェック（外部マネジメント）を促す。

（３）事業評価と政策評価

業績評価と同様な目的を持つものに、事業評価（費用便益分析）がある。事業評価は、個別事業への



図－４ 事業評価



図－５ 事業評価の体系

投入資源と、事業実施によりもたらされる効果を比較することにより、事業の妥当性を判断するための科学的な根拠として用いられる。しかしこれは、インプット～アウトカムの流れの中で、インプットとアウトカムを直接比較していることになるため、その中間過程が明示されチェックが働く仕組みにはなっていない。また、費用便益分析を用いる際には、貨幣価値という統一尺度が用いられるが、多様なアウトカムを貨幣換算するプロセスが一般国民にとって難解であることから、多様な利害関係者によるチェック機構として機能しにくい面があると思われる。成果主義に基づく業績評価は、これら事業評価の限界を補完し、適正な事業執行を担保するための車の両輪として機能することが期待される。

3. 論理モデルを用いた業績指標選定の考え方

ただし、目標とするアウトカムが、他の政策の影響や不確実性の存在によりその達成をコントロールできない場合や、アウトカムが計測できない、あるいは状況が複雑すぎて少数の指標で表現しきれない場合も多いと思われる。これらの場合、必ずしもアウトカムではなく、アウトプット指標を選定する方が望ましい場合もあるとされる。では、実際にはどのような場合にどの指標を選択すればよいのだろうか？

そこで、参考文献を参考に、「論理モデル」を用いた成果指標の選定ルールを以下のとおり仮説的に提案し、その妥当性を考察していく。

- 【1】なるべく顧客に近い「アウトカム」を選定する
- 【2】外部要因の影響があまりに大きい指標は避ける
- 【3】信頼性が高く安価に入手できる指標を選定する

4. 代表的な施策を対象にした考察

前述の「論理モデル」を用いた選定ルールについて、渋滞、交通安全、無電柱化、防災を例にとり考察する。

(1) 渋滞の例 (図-9)

渋滞の状況を表す「時間損失」は、包括的な指標であるとともに、道路管理者の立場で多様な渋滞対策が可能である。外部要因として景気変動や土地利用の変化に伴う交通需要の増減がある点には注意が必要であ

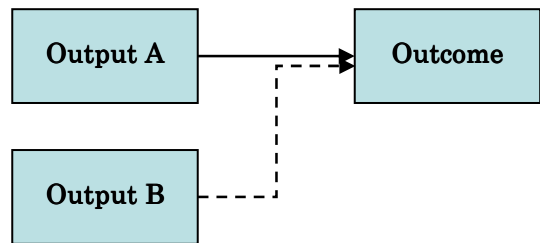


図-6 政策目的体系の例 (富士市)

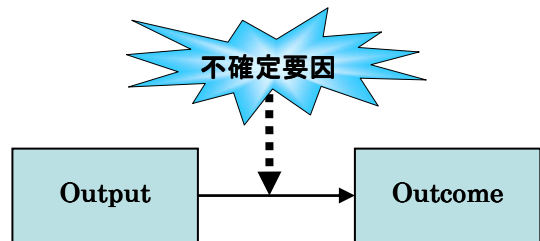


図-7 政策目的体系の例 (富士市)

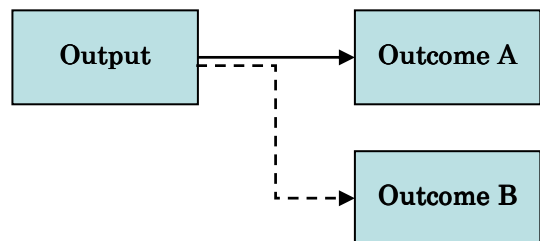


図-8 政策目的体系の例 (富士市)

るものの、成果指標として優れていると思われる。

(2) 交通安全の例 (図-10)

交通安全の代表的な指標である「死傷者数」は、主に道路管理者が実施する道路施設面での対策に加え、交通管理者（警察）が実施する対策も大きな効果をもたらすため、注意を要する。ただし、事故原因分析により予防策として道路施設面が有効か交通管理面が有効かの判別がある程度可能であると思われ、また両者が複合的に効果をもたらす場合には協力による対策が可能のため、包括的な指標として比較的優れている。

(3) 無電柱化の例 (図-11)

無電柱化によるアウトカムとして景観、バリアフリー、防災があげられるが、これらはいずれも計測が困難であり、また外部要因や他の政策の影響も大きいことから、アウトプット指標にならざるを得ない。しかし、以前は「電線類地中化」と呼ばれていた施策が「無電柱化」に変わり、地中化のほかに「軒下配線」など施策内容の多様化が図られており、その意味では「中間アウトカム」としての性格を持つ指標といえる。

(4) 道路防災の例 (図-12)

防災の成果は、いかにして災害を未然に防ぎ、また災害時にいかにして迅速な救助・復旧を支えるかで評価されるべきである。しかし、外力の種類、場所、規模などにより、また地域や施設の状態や利用状況などにより、被害や対策のシナリオは無数ありうるため、単一または少数の指標で評価することは困難である。そのため、業績はアウトプット指標で評価せざるを得ないが、目指すべきアウトプットの合意が前提となる。

5. まとめと今後の課題

本稿では、社会資本分野におけるガバナンスの確立に向け、「成果主義」や「民間委託」という視点に着目しながら、基本的な概念整理を行った。

本稿で提案した「論理モデル」を活用した成果指標の選定方法はあくまでもたたき台に過ぎず、今後、選定方法の確立に向け、具体的な選定事例なども踏まえ幅広い議論をしながら確立していく必要がある。

参考文献

- 1) 国土交通省：平成 16 年度道路行政の達成度報告書・平成 17 年度道路行政の業績計画書，2005.6 (<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-perform/h17/all.pdf>)
- 2) 地域における道路行政マネジメントの取り組み状況，(<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-perform/16g.html>)
- 3) 道路局企画課道路事業分析評価室：主要指標現況値算出マニュアル(案)平成 15 年度版，2003.12 (<http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-perform/manu.pdf>)
- 4) 富士市：政策目的体系構築マニュアル（要旨）(<http://www.city.fuji.shizuoka.jp/cityhall/soumub/gyousei/seisakumokutekitaikeima.pdf>)
- 5) 大住 荘四郎:ニュー・パブリック・マネジメント：理論・ビジョン・戦略，日本評論社，1999.12
- 6) 徳山日出男: 行政経営の時代，日経 BP 社，2004.9
- 7) ハリー・ハトリ：政策評価入門，東洋経済新報社，2004.7

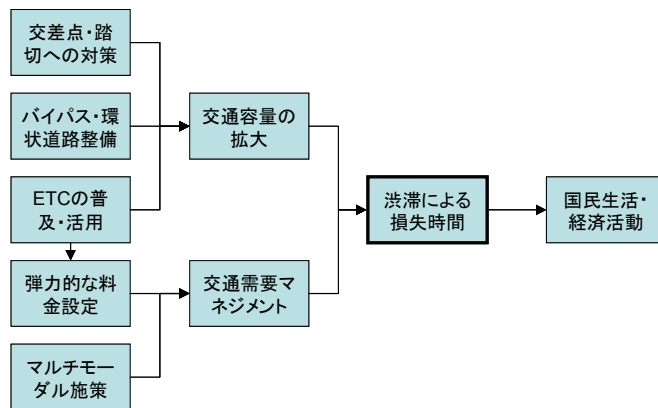


図-9 指標選定の例：渋滞

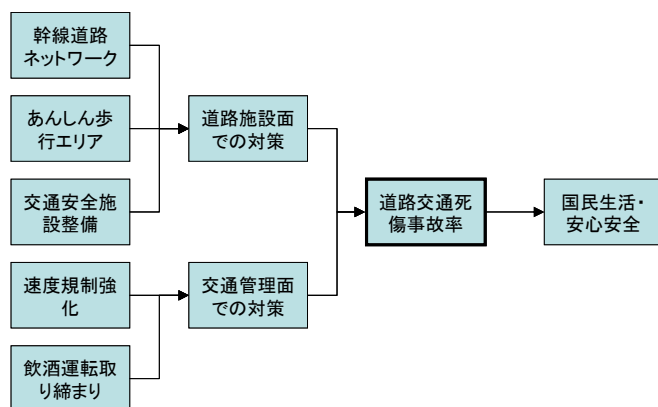


図-10 指標選定の例：交通安全

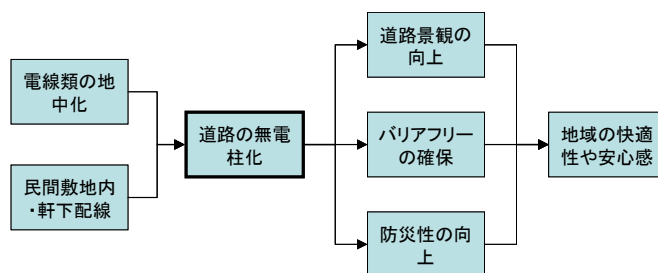


図-11 指標選定の例：無電柱化

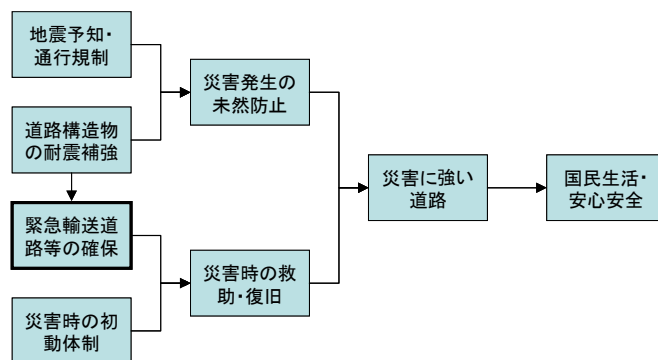


図-12 指標選定の例：防災

※図-9～12は、指標選定の例示として作成したものであり、実際の施策における想定とは異なる。