

プログラム評価と業績測定の統合化に関する基礎的考察 ～自治体政策過程における政策評価活用の実証分析～

702-020 藤谷 繁 朗 指導教官 齋藤 達 三

The Basic Study about the Integration Program Evaluation and Performance Measurement —An Analysis of Its Application to the Policy Process of Municipality—

Shigeo FUJITANI

I 本論文の考え方と構成

本論文は、政策評価の活用によって自治体政策過程の問題改善をめざす研究である。

我が国では、1990年代から、時代の要請として地方分権の流れが高まってきた。1995年5月には、通常国会で地方分権推進法が成立し、1999年7月には、機関委任事務の廃止を中心に改正地方自治法など475本の法律からなる地方分権一括法が国会で成立、同法は2000年4月に施行されている。これら一連の地方分権改革の中で、地方自治体は、国の政策の実施・請負機関から地域の総合的な政策主体となることが期待されており、今後、自治体における政策立案及びその実施が更に重要性を増していくことは論を待たない。

そして、自治体における政策立案から実施に至る過程を自治体政策過程とすると、自治体政策過程とは、自治体が地域の課題に直面して、解決に取り組むべき問題を定め（課題設定）、新政策を模索、検討、採用し（政策決定）、実施する（政策実施）過程とすることができる。このような過程を経て、自治体は自らの政策を世に送り出すことになるが、自治体に籍をおく筆者は、自治体政策過程において様々な問題が存在することを認識しており、特に、以下の2点について顕著であり、改善されねばならないと考えている。

・政策決定過程においては、自治体が直面する課題の解決にむけて、必ずしも有効な政策が選択されるわけではない

・政策実施過程においては、政策の目的と実施結果との間の乖離が頻繁に生じるが、実施のギャッ

ブ、つまり、所期の政策効果が現れない場合に、修正が限界的なものになり、効果の上がらないままになりがちである

また、今日の自治体では、行政経営上のトレンドとして、政策評価導入の進展が見られている。政策評価の概念は広く、普及初期の段階における職員の意識改革やアカウンタビリティの確保などを旨とした事務事業評価、総合計画と結びつき、個々のプログラムの業績を測定することで、主として資源配分に活用する業績測定（Performance Measurement）、政策の意図した内容が実現しているかを判断するプログラム評価（Program Evaluation）などが含まれる。そして、政策評価は行政運営のサイクルを改善する情報ツールであることから、自治体政策過程における問題点を改善するためのツールにもなり得ると考えられるが、筆者は経験上、現在、多くの自治体が採用するようになってきている業績測定型の政策評価では、評価結果が政策の業績、成果にフォーカスされることなどから、自治体政策過程における問題を改善するための情報を十分に提供することは難しいと考えている。

そこで、本論文では「プログラム評価と業績測定を統合した統合型政策評価が、自治体政策過程における問題を改善する手法となり得る」との仮説を設定した。そして、統合型の評価モデルを構築し、実際の政策に模擬適用することによってこの仮定を検証し、自治体政策過程における統合型政策評価の活用可能性について考察を行った。

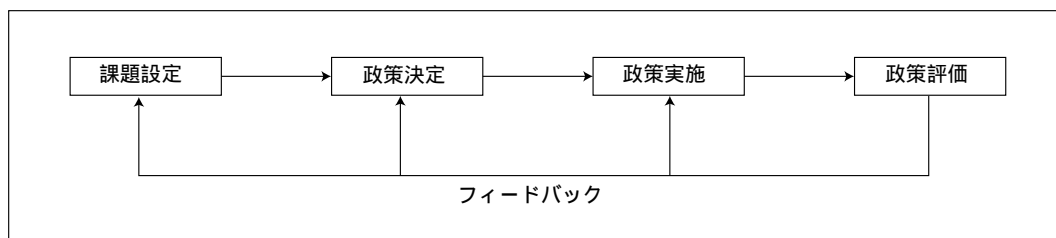
II 自治体政策過程と政策評価

本章では、本論文の主要なテーマである自治体政策過程と政策評価について先行研究を基に確認を行った。

(1) 自治体政策過程

自治体政策過程については、本論文では自治体が公共的問題に対して何をなすかという観点から、「課題設定」、「政策決定」、「政策実施」、「政策評価」の過程に分類して認識し、それらを一連の流れとして捉えた。

一般的な過程モデル



a 課題設定過程

課題設定過程は、自治体が社会に存在する様々な問題を認識し、その問題の原因・背景等を分析し、その問題に対して自治体として対応するか否か決定を行うものである。ここでは、議会、住民、企業、マスメディアなど、自治体外部における様々な主体が影響を及ぼすものであり、過程における主体について、主に経済的エリートととらえるエリート主義や多くの政治アクターととらえる多元主義のいずれの立場においても、課題設定過程における自治体外部の要因を強く意識するものである。

b 政策決定過程

政策決定過程は、政策課題として設定し、自治体が政策対応することにした問題について、政策案をいくつか策定し、それらの案の中から政策案の選定を行うものであり、とりわけ自治体政策過程における政策決定過程は、自治体において支配的な計画である予算編成の実証研究を通じて、リンドブロム（Charles E.Lindblom）のいうインクリメンタリズムによって決定されている、と指摘されてきた。このインクリメンタリズムとは、政府が目的達成のための全ての手段を検討し、それらの中から最も適切なものを選択するという合理的行為者モデルに対する批判から出発している。具体的には、過去の経験をもとに、考慮の対象を熟知している具体的でかつ実現可能性の高い手段に限定し、しかも結果の不確実性を回避するために限界的な対応を重視し、そこから生じた小さな変化の積み重ねを行うことにより、より高度な問題に対処しようとすることを個人レベルの意思決定モデルとし、それらを統合・調整し集合的意思決定とするものである。

c 政策実施過程

政策実施過程は、前段階で選定された選択の実施を行うものである。ここでは、自治体内の異なる部門間の連結が多数連なった実施連鎖に依存していることや、政策によって影響を受ける人達の相互作用の複雑さといった影響を受けるなど、複雑な構造を持つものであるため、プレスマンとウィルダフスキー（Pressman, Wildavsky）の研究を先駆として、政策決定段階における願望と政策実施段階の現実との乖離、すなわち、実施のギャップ（implemtation gap）が生じがちである、と指摘されている。

d 政策評価過程

政策評価過程は、政策実施活動が政策の定めたとおりに適正に行われているか、また、実施活動の結果、所期の目的が達成されているか評価を行い、次の各政策過程にフィードバックさせるものであるが、政策評価の概念は時代と共に拡張され、ロッシ、フリーマン、リップセイ（Rossi, Freeman, Lipsey）による研究では、事後的な評価にとどまらず、政策過程における各過程に適用される様々な評価方式がプログラム評価のバリエーションとして指摘されている。

(2) 政策評価

政策評価については、本論文では先行研究を基に、「プログラム評価（Program Evaluation）」と「業績測定（Performance Measurement）」に分類して捉えた。

プログラム評価と業績測定の特徴

	プログラム評価 (Program Evaluation)	業績測定 (Performance Measurement)
評価の目的	政策成果の予測・検証 改善方策の検討	計画に示された目標についての達成 度の測定
評価対象	個別的政策	全庁的政策
評価時期	随時、単発	定期、繰り返し
分析の特徴	狭く深い	広く浅い
成果の把握	政策に帰属する全ての成果を把握す る	政策目標を代表する主要な成果を指 標化して把握する
評価方法	各種の評価方式による分析	政策目標の達成度の測定
主な活用先	政策決定 (新規政策の採用・政策の見直し等)	行政資源配分 (総合計画・予算・職員等)

a プログラム評価 (Program Evaluation)

評価方式の第1のタイプはプログラム評価である。これは、個別的政策における政策効果の成果や改善方策について、可能な限り深く掘り下げた分析を行うものであり、最終的には、新規政策の採用や政策の見直し等、個々の政策の決定に活用されるものである。一般的に、プログラム評価では、各種の評価方式を用いて政策実施に伴う成果の予測・検証や改善方策の検討が行われるが、典型的な評価方式は、ニーズ・アセスメント、セオリー評価、プロセス評価、インパクト評価、効率性評価の5つに分類される。

① ニーズ・アセスメント (Needs assessment)

これは、プログラムのニーズ、つまり、直面する社会問題の規模、分布状況、深刻性や重要性などプログラムが必要とされる背景について、具体的に規定を行う評価である。評価の手法として統計データ等の社会指標を利用・分析し、プログラムの重要性はもとより、対象の特徴を規定することによって、プログラムの対象を絞り込むことなどがあげられる。そして、このような性格から、ニーズ・アセスメントはプログラムに対するニーズを把握し、どれを取り上げるかという課題設定に用いられる。

② セオリー評価 (Assessment of Program theory)

これは、プログラムのコンセプトやデザインに関する評価であり、投入 (Input)、活動 (Activities)、結果 (Outputs)、成果 (Outcomes) の一連の因果連鎖を整理、図式化することで政策の意図を明らかにするものである。ここでいうセオリーとは、最初の資源投入が最後に受益者に起こる改善成果を引き起こすまでの道筋を表すものであり、セオリー評価の結果、ロジック・モデルが作成される。ロジック・モデルは、最終的な成果に至る過程を明らかにするという性格から、課題を解決するための代替案の中から最も望ましいものの選択決定や、既存政策の継続、廃止、改善といった政策決定の判断材料となるものである。

③ プロセス評価 (Assessment of Program process)

これは、プログラムが当初のデザインどおり実施されているか、想定された量・質のサービスを

提供しているかについての評価であり、サービスの利用状況、資源の使用状況、アウトカムといったプログラムに関する多種多様な指標を、定期的に監視（Monitoring）するものである。このようなことから、プロセス評価は、プログラムが当初の計画どおり実施が行われているか、または成果があがっているかを管理するツールとなる。

④ インパクト評価（Impact assessment）

これは、プログラムの成果や影響についての評価であり、プログラムの実施が、どの程度社会問題及び対象者に影響を与えたかについて事後的に分析するものとされる。インパクト評価には多数の手法が存在するが、プログラム成果を掘り下げて分析し、把握することから、政策実施後の政策効果の検証を行うものである。

⑤ 効率性評価（Efficiency assessment）

これは、政策の成果、費用を貨幣価値に換算して評価するものであり、政策によってもたらされた社会状況のあらゆる変化を貨幣価値に換算した値（便益：Benefit）から政策実施にかかったあらゆる費用を貨幣価値に換算した値（費用：Cost）の差を計算する費用便益分析（Cost Benefit Analysis）とプログラムから算出される成果1単位あたりの費用を計算する費用効果分析（Cost Effectiveness Analysis）がある。このような効率性評価は、事前的に用いられる場合は経済性の面から政策決定の判断材料として、また、事後的に用いられる場合には、実施された政策の効率性を検証することに用いられる。

b 業績測定（Performance Measurement）

評価方式の第2のタイプは業績測定である。これは、戦略によって導かれた政策目標が政策実施によりどの程度達成されたかを評価するものであり、全庁的な政策を対象とし、政策目標を代表する主要な成果を指標化して定期的に測定を繰り返す広く浅い評価である。こうした業績測定は、全庁的レベルで政策の達成度を評価することから、主として計画、予算及び定数配分にフィードバックされ、その結果、全庁的視点での資源配分の最適化に活用されるものである。

ちなみに、今日の自治体で導入の進展が見られる「行政評価」は業績測定をベースとした、いわば業績測定型の政策評価である。行政評価は、政策目標とその達成度を測定する指標を決め、達成度を定期的に測定する形式であることに加え、「基本構想」、「基本計画」、「実施計画」の階層構造からなる自治体の総合計画体系における実施計画を主要な活用先とするものが多く、階層化された計画体系から導き出された政策目標の達成度を評価する形になっていることから、拙稿（2002）で足利市を例として明らかにした。

III 分析の枠組み

本章では、本論文における分析の枠組みの提示を行ったが、前段として、まず自治体政策過程における問題点の整理を行った。具体的には、政策決定過程において自治体が直面する課題の解決に

むけて、必ずしも有効な政策が選択されるわけではないことを「制限された合理性下での政策決定」とし、政策実施過程において、政策の目的と実施結果との間の乖離（実施のギャップ）が頻繁に生じるが、所期の政策効果が現れない場合に、修正が限界的なものになり、効果の上がないままになりがちであることを「限界的な修正の重視」と呼称することとした。そして、これらの解決には、問題の性質から、政策決定過程において政策効果の予測・検討を十分行うこと及び実施のギャップの原因を究明し、改善方策を検討する制度的な仕組みを整えることの2点が必要であると考え、本論文では、プログラム評価を既存の行政評価（業績測定）に統合し、発展させた統合型政策評価が、自治体政策過程における問題を改善するための手法となる、との仮説を提示した。

本論文で提示する統合型政策評価とは、セオリー評価を中心としたプログラム評価と業績測定とを統合したものである。具体的にはセオリー評価と業績測定を「基本的評価」と位置づける。この2つの評価は、後述するように、評価指標の設定や政策の修正を行う際に密接にリンクするものであり、統合型政策評価の基本となるものである。そして、効率性評価やインパクト評価といった評価方式は、投入する資源量が相対的に大きく費用対効果を算定する必要がある政策や、パイロットプロジェクトなどの実施によりインパクトを測定する必要がある政策の場合に、必要に応じて行う「補完的評価」である。

統合型政策評価のフレーム

政策過程	各過程において使用する評価方式	
	基本的評価	補完的評価
課題設定過程		
政策決定過程	セオリー評価	効率性評価
政策実施過程	密接にリンクする 業績測定	
政策評価過程		インパクト評価 効率性評価

(1) 基本的評価の手順

基本的評価はセオリー評価と業績測定を統合したものであり、業績測定（行政評価）が目的とする資源配分の改善だけでなく、政策過程の内包する問題点、つまり「制限された合理性下での政策決定」及び「限界的な修正の重視」の改善をも目的とするものである。

そのために基本的評価は、以下の手順で行う。

第1段階では、政策決定過程においてセオリー評価を行い、ロジック・モデルを作成する。ロジック・モデルは前述したように、投入から成果に至る一連の因果関係を整理、図式化することで政策の意図を明らかにするものであることから、ロジック・モデルの作成は政策効果の予測・検討と同

プログラム評価と業績測定の統合化に関する基礎的考察

じ意味を持つ。そのため、手段先導型で政策効果の検討がなおざりにされる「制限された合理性下での政策決定」においても政策の有効性を確認した上で政策決定を行うことにつながり、課題の解決に有効でない政策の採用を抑止することから、これを改善し得ると考えるのである。

基本的評価の手順

段階	政策過程	使用する評価およびその活用手法	具体的な評価・活用内容
第1段階	政策決定過程	セオリー評価	<ul style="list-style-type: none"> 投入から成果に至る因果連鎖の明確化による政策効果の予測・検討 投入、活動、結果、成果の各段階において測定する指標の設定
第2段階	政策実施過程	業績測定	<ul style="list-style-type: none"> 政策目標の達成度の測定 セオリー評価で設定された指標の測定
			<u>実施のギャップの発生</u>
第3段階	政策決定過程	修正案の作成	<ul style="list-style-type: none"> ロジック・モデルをもとに実施のギャップの原因を究明 原因に応じた修正案の策定
第1段階	政策決定過程	セオリー評価	
⋮	⋮	...	繰り返し

第2段階では、政策実施過程において業績測定を行う。一般的な業績測定は、政策目標の達成度を定期的にモニタリングするものであるが、基本的評価における業績測定では、測定する対象を拡大し、セオリー評価時に設定した投入から成果に至る各段階における指標を定期的にモニタリングする。そして、これらの指標を定期的にモニタリングすることにより、政策が、当初意図したとおりに成果に至っているか検証できるとともに、成果があがっていないことが確認された場合、つまり、実施のギャップが発生した場合、投入から成果に至るどの段階に問題が所在しているか特定することが可能となる。

第3段階では、政策決定過程において、実施のギャップに応じた修正案を作成する。ここでは、ギャップの原因に対応した適切な修正を行う。そのため、「限界的な修正の重視」における問題点、つまり、修正が限界的な内容にとどまり、効果の上がらないままになりがちであるという点を改善し得ると考えられるのである。

(2) 基本的評価のフォーム

基本的評価の具体的な評価フォームについては、指標区分を最も包括的かつ体系的にモデル化していると考えられる斎藤達三のモデルを基に提示した。

本論分で提示するセオリー評価（ロジック・モデム）のフォーム

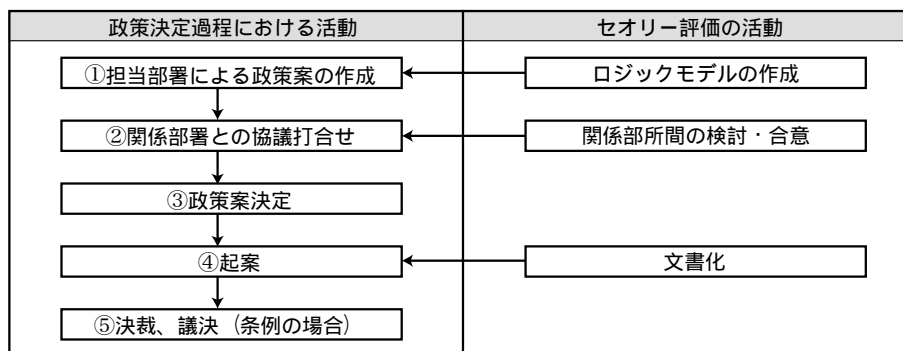
活動区分	行政過程指標		サービス成果 指標 (Outputs)	有効度指標		
	行政入力指標 (Inputs)	行政活動指標 (Activities)		社会成果指標 (Outcomes)		
				短期 (Initial)	中期 (Intermediate)	長期 (Long Term)
	外部要因					
	外部要因					
	外部要因					

(3) 基本的評価の制度化手法

基本的評価を構成するセオリー評価と業績測定のうち、業績測定では、自治体で導入されている行政評価の制度を利用し、先に提示したフォームを行政評価に付加する事により制度化する。このように、業績測定については、新規に制度を構築せずすむため、制度化は比較的容易と考えられるが、セオリー評価では、この目的に利用可能な既存の制度が存在しないため、新たに制度化手法を考える必要がある。

そこで、セオリー評価の制度化手法を考えると、セオリー評価は、これまでも述べたとおり政策決定過程で行うものであることから、政策決定過程の諸段階に組込むことで制度化を行う。まず、担当部署により政策案の作成と同時に、投入から成果に至る因果関係を検討し、ロジック・モデルを作成する。次に、政策案が関係部署によって協議打合せが実施される際に、ロジック・モデルについても関係部署間で検討・合意を行う。そして、起案の段階で、起案文書にロジック・モデルを添付し、公式に文書化する。このように、基本的評価では、業績測定は既存の行政評価に組み込み、セオリー評価は起案などの実務制度に組込むことで定着を図る。

政策決定過程における活動



プログラム評価と業績測定の統合化に関する基礎的考察

また、各評価を行う部門については、セオリー評価は対象政策の担当部署が行い、業績測定は管理部門が行うべきだと考える。

これは、セオリー評価は、政策決定過程において政策効果の予測・検討を行うものであるため、実際に政策案を作成し、その内容を最もよく把握する担当部署が評価を行うことにより、予測・検討の精度が高まることに加え、評価結果を直接、担当部署自らが作成する政策案に反映することができるからである。そして、業績測定は、一般的に全庁的レベルで政策の達成度を測定し、総合計画・予算・職員等の行政資源配分に活用されるものであることから、これらの行政資源配分を担当する管理部門が行うことにより、その活用が円滑に行えることに加え、基本的評価における業績測定は、実施のギャップの原因を特定するものであるため、実際に政策を実施している担当部署が評価を行い、自らが実施している政策の問題点を指摘することは、心理的に困難であると思われるからである。

(4) 補完的評価の考え方

補完的評価は、手法自体に技術的困難性を伴うものであるため、その活用は、自治体において評価技能を有する職員の育成に伴って進展を図るべきである。現在のところ自治体では、こうした人材の育成は必ずしも行われていないため、補完的評価の活用は将来的な課題といえるだろう。そのため本論文では、補完的評価の検討は今後の課題とし、具体的なフォームや制度化手法については言及しないこととした。

IV 自治体施策過程における問題点の検証

これまで、自治体政策過程における問題点の改善手法としての統合型政策評価のモデルを提示したが、本章では、モデルの有効性を確かめるために、まず統合型政策評価の前提となる自治体政策過程における問題点について、実際の自治体政策過程に即して検証を行った。

(1) 制限された合理性下での政策決定の検証

制限された合理性下での政策決定については、某自治体における企業誘致に関する優遇策及び中心市街地の空き店舗活用対策補助制度の2つの政策を取り上げ、政策決定過程を観察することで検証した。詳細は省略するが、実際の自治体政策過程では手段先導型の政策決定がなされており、政策効果に対する検討がなおざりにされていることから、必ずしも課題の解決に向けた有効な政策を採用するわけではないという制限された合理性下での政策決定の問題が存在するといえるだろう

(2) 限界的な修正の重視の検証

限界的な修正の重視については、某自治体における実施計画計上額の変化を観察することで検証した。これは、自治体が発行している多数の政策の中では、絶えずいずれかの政策で実施のギャップが発生していると考えられるが、こうした実施のギャップに対して、限界的な修正を重視した対応を行っているのであれば、政策の実施に必要なとされる行政資源配分の変化も比較的小さなものに

とどまると考えられるからである。

検証の結果、2つの実施計画間で行政資源の配分はほとんど変化していないことから、政策実施過程で実施のギャップが発生しているとしても、限界的な修正を重視した対応が行われ、効果の上がないままになりがちであるという限界的な修正の重視による問題が存在するといえるであろう。

V 統合型政策評価の必要性の検証

本章では、統合型政策評価が自治体政策過程における問題点を改善する手法となることがいかに可能であるか、検証を行った。検証の手法としては、前述した某自治体における中心市街地の空き店舗活用対策補助制度における政策過程に対して、統合型政策評価の内、基本的評価を模擬適用した。これは、当該制度は、手段先導型の政策決定であり、政策効果についての十分な検討が行われず、「制限された合理性下での政策決定」の問題が発生していたと考えられること、また、制度利用実績がなく実施のギャップが発生しており、制度の修正が行われているが、補助限度額などの限界的な修正にとどまり、「限界的な修正の重視」の問題も発生しているといえることから、「制限された合理性下での政策決定」、「限界的な修正の重視」の2つの問題点が実際に発生しているといえるからである。

模擬適用の詳細は、紙面の都合上割愛するが、セオリー評価の結果、当該政策の内容は、再考の余地があることが明らかであったことに加え、ロジック・モデルを用いることで、実施のギャップの原因究明と改善方策の提示を行うことが可能であった。

VI 結論

本論文では、「制限された合理性下での政策決定」、「限界的な修正の重視」という自治体政策過程における2つの問題点を改善する手法として、プログラム評価と業績測定を統合した統合型政策評価を提示し、こうした問題点と統合型政策評価の有効性を検証した。こうしたことから、筆者は、統合型政策評価は自治体政策過程の問題点を改善する手法となり得ると考えるのである。