

①定義

業績測定とは、サービスあるいは施策のアウトカム（成果）や効率を定期的に測定することである（ハトリー，2004）。この業績測定は、実施中の施策を評価する評価手法であるため、事中評価といえる（上野，2004：a）。

②目的

業績測定は、行政のアカウンタビリティの向上、職員のモチベーションの向上、施策の継続的な見直しなどが実施目的である（ハトリー，2004）。

行政は、業績測定の実施によって、明らかになった施策の成果を国民に報告し、アカウンタビリティを果たすことができる。同時に、測定結果である施策の成果は、測定対象である機関が国の予算・決算を取り扱う機関に対して、予算編成や予算要求の妥当性を示すための根拠となる。

また、測定対象となった施策の関係者が、業績測定によって明らかとなった施策の成果を確認することで、モチベーションを向上させることが期待される。

さらに、測定結果である施策の成果に係る情報は、施策に対する予算の配分を変えなどの資源配分に役立てることができる。期待する成果の出現がない施策に関しては、予算の配分を見直す機会となる。

③実施方法

業績測定は、あらかじめ目標を設定し、施策のアウトカム（成果）を示す業績値を定期的に測定する評価手法である（ハトリー，2004）。つまり、目標と業績値の比較結果が、業績測定による施策の評価結果である。

④目標と業績指標の選定

業績測定は、目標と業績値の比較を定期的に行うため、あらかじめ目標と業績指標を選定する必要がある。ハトリーによると、業績測定目標および業績指標の選定は、以下の1～5の手順になる（ハトリー，2004）。

1. 法律、条令、予算関連などの行政資料に記載されている事項や施策の関係者の意見を参考に、施策の目標を検討する。
2. 施策の顧客を最終顧客と中間顧客に区分し、施策が影響を与える対象者（対象

物)を明確化する。

3. 施策が持つ複数の目標を中間目標と最終目標に分ける。
4. 施策に期待される成果を明らかにする。施策の成果の選定に当たっては、施策の担当者や関係機関からの情報、セオリー評価の成果物であるロジック・モデル(図2)などを参考にする。
5. 施策の成果の中から、測定可能であり、特定の数で示される測定値であり、それによってアウトカム(成果)の達成状況が分かるものを業績指標として選定する。

ハトリの業績測定の理論における目標設定および業績指標の選定方法の特徴は、施策の成果の測定に重点を置いているところにある。施策の最終顧客や最終目標を明確にすることで、施策の成果を的確に捉える。それは、適切なアウトカム(成果)を示す目標の設定および業績指標の選定へと繋がると考えられる。

⑤業績測定の特長と欠点

龍と佐々木によれば、上記の業績測定には、以下のような特長と欠点があるとされる(龍・佐々木、2004)。

まず、特長として、業績測定はタイムリーかつ低コストであることが挙げられる。具体的には、業績測定は業績指標を選定し、それを定期的に測定する手法であることから、業績値の収集コストが大きくなることが挙げられる。また、業績指標の選定により、「政策に関する行動決定のための情報の提供」がタイムリーなものとなることが想定できる。

その一方で、業績測定は、業績指標を選定して定期的に測定するという簡便な方法を採用することによる欠点もある。具体的には、評価結果において、事前に立てたロジック通りに施策を達成したか否かについての検証ができないことを挙げられる。また、評価対象が単一であり、比較対象をもたない評価手法であるため、事中に発生した外部要因が評価結果に与えた影響を除去できない。例えば、ある農作物が、ある年豊作であったとしても、その理由が、農業施策に因るものなのか、まれに見る好気候に因るものなのかについては、業績測定だけでは解明できないのである。つまり、当該施策に係る外部要因を除去するために、農業施策を実施した地域と実施していない地域の比較が必要であるが、業績測定においては評価対象が単一であるため、厳密な評価

結果は得られないということである。

(3) 基本的な評価手法と業績測定の関係

①業績測定の位置付け

まず、業績測定と4つの基本的な評価手法について、それぞれの関係を述べる。

セオリー評価とプロセス評価は、業績測定と深い繋がりを持つ評価手法である。

セオリー評価は、評価対象が施策に係る業績情報間の因果関係に関する理論であることから、施策の事前から事後まで、どのようなタイミングであっても実施が可能である。また、セオリー評価は、ロジック・モデルにおいて、施策と当該施策の成果の因果関係を証明することができる。そのため、セオリー評価は、業績測定における目標の設定および業績指標の選定に利用することができる。

次に、プロセス評価と業績測定は、評価対象と評価項目が類似している一方で、評価の方法が異なる。プロセス評価は、施策の実施過程を継続的に評価（龍・佐々木，2004）するのに対し、業績測定は定期的に施策の成果を評価する。具体的な相違点としては、プロセス評価が、インプットとアウトプット、アウトプットとアウトカムの因果関係について、施策の関係者へのヒアリング調査などにより証明するのに対し、業績測定は業績情報間の明確な因果関係を把握しないことが挙げられる。つまり、プロセス評価は、業績測定よりも施策の実施過程を厳密に評価する手法といえる。

インパクト評価および費用-便益分析は、施策の成果を事後的に評価することを主な目的としているため、施策の成果を定期的に評価する業績測定との直接的な関係はない。

次に、業績測定と厳密な評価であるプロセス評価およびインパクト評価、費用-便益分析の関係について述べる。

まず、業績測定は、厳密な評価ではないため、プロセス評価などの評価手法よりも低いコストで実施することができる（龍・佐々木，2004）。また、業績指標の選定によって、定期的な測定が可能であり、政策の立案者にタイムリーな情報を提供することができる（龍・佐々木，2004）。したがって、プロセス評価と業績測定は相互補完の活動を実施することが理想である。通常は、タイムリーな情報提供を可能とする上に低コストである業績測定を実施し、予想外の評価結果の出た施策についてはプロセス評価を実施して厳密に施策の成果を評価することで、効果的かつ効率的な政策評価が展

開できるであろう。

さらに、業績測定の結果は、施策の関係者が意図していた成果の有無を明らかにするため、その原因についてプロセス評価などの厳密な評価を行うインセンティブを持っている（ハトリ、2004）。この厳密な評価を実施する際には、業績測定が蓄積している各施策の成果に係る情報が役立つと考えられる（ハトリ、2004）。したがって、業績測定と厳密な評価の相互補完の関係は、妥当なものであると想定される。

②業績測定におけるロジック・モデルの有用性

上述の通り、業績測定は、あらかじめ目標を設定し、目標達成度を示す業績値を定期的に測定する評価手法である（ハトリ、2004）。そこで、設定する目標を施策の期待するアウトカム（成果）、業績指標を施策の測定可能なアウトカム（成果）とすることで、成果指向型の施策の策定や運営に資する情報を得ることのできる評価となる。したがって、業績測定を適正に遂行するためのポイントは、施策の成果を重視した目標設定と業績指標の選定にある。

そして、業績測定において測定対象とする施策のアウトカム（成果）は、当該施策のインプットと因果関係を持っていることが、測定を行う前提条件である。そのため、施策におけるインプットからアウトプット、アウトカム（成果）までの流れを確認する必要がある。よって、セオリー評価（Program Theory Evaluation）の成果物であるロジック・モデル（龍・佐々木、2004）を利用することが有意義である。

また、ロジック・モデルによって示された業績情報を基に、実績評価の対象となる施策の目標設定と業績指標の選定を実施することもできる（ハトリ、2004）。

ただし、ロジック・モデルにおけるアウトカム（成果）を評価指標として選定する場合には、施策の最終的なアウトカム（成果）へ近づく程、外部要因によって施策の影響力が弱くなることに留意する必要がある（ハトリ、2004）。例えば、糖尿病予防に関する研修会を開催することの最終アウトカムは、糖尿病患者の減少である。しかし、研修会に参加した人が予防を積極的に行う一方で、不参加の者がマスコミなどの影響により、自主的に予防に取り組み、糖尿病の罹患率が減少することも考えられる。つまり、予防に関する研修会のアウトカムには、その他の要因によって現れるアウトカムが多く含まれていることが考えられる。

3. 米国の GPRA

(1) 施行の背景

GPRA の施行以前の米国では、政府の非効率な施策の策定および運営に対する国民の不満が顕著であった。GPRA の施行には、政府機関において施策の成果を説明するシステムを作ることで、政府の能力に対する国民の信頼を回復させる狙いがあった（鈴木ら、2001）。具体的には、施策の成果および顧客満足、サービスの質を把握し、アカウントビリティの徹底を図ることによる国民からの信頼回復である。

また、政府の管理職員に、施策の到達目標（objectives）に合わせた計画を立てさせ、施策の成果およびサービスの質についての情報を提供することで、政府の適切な内部管理が成されることが期待された。さらに、施策の成果に関する情報を得ることによって、議会の意思決定が改善されることも期待された。

(2) 全体像

GPRA の政策評価は、戦略計画（strategic plan）、年次業績計画（annual performance plan）、年次プログラム業績報告（annual performance report）によって構成されている（鈴木ら、2001）。

戦略計画（strategic plan）は、機関の組織および予算構造を機関の使命（mission）と連携させるための長期的な計画である。

年次業績計画（annual performance plan）は、戦略計画に基づいて作成される短期的な計画である。

年次プログラム業績報告（annual performance report）は、年次業績計画に記載されている目標に対する業績を報告する。

GPRA では、業績測定に係る計画を策定する時点で、計画を長期計画と短期計画に分けている。そして、短期計画に係る目標の達成度を1年ごとに報告するシステムとなっている。

(3) 評価の目的

GPRA における評価は、米国の政府の戦略計画に寄与することを目的として実施が規定されている（鈴木ら、2001）。評価結果の確認が、戦略の変更を検討する機会となる。

また、政府が政策の改善の一助となる情報を得ることによって、関係者に成果指向の

意識を持たせるために行われている（鈴木ら，2001）。これは、政策評価の実施において、施策の成果の測定を重視していなければ実現しないと考えられる。

（４）評価手法

GPRA における政策評価の評価手法は、業績測定（Performance Measurement）とプログラム評価（Program Evaluation）の２つから構成される（鈴木ら，2001）。

ただし、正確に言えば、プログラム評価は評価手法の単なる名称ではない。GPRA におけるプログラム評価とは、客観的な測定および系統的な分析を通して、連邦プログラムが意図した到達目標の達成の度合い及びその達成の方法について調査することを意味する（鈴木ら，2001）。プログラム評価は、いわば厳密な評価手法の総称であると捉えられる。

GPRA では、業績測定を実施した結果、予想外の成果を出した施策または成果の出なかった施策について、プログラム評価を実施して原因を探り、改善に資する情報を得る（龍・佐々木，2003）。

つまり、GPRA では、コストが高い上、結果を得るまでに長時間を要するプログラム評価を通常は実施することになっていない。相対的にコストが安い上、タイムリーな情報提供が可能な業績測定（龍・佐々木，2004）を通常は実施する。一方で、業績測定は施策とその成果との因果関係を明確にできないため、プログラム評価が業績測定を補完している。したがって、業績測定とプログラム評価は相互補完的な活動を行っているといえる。これは、既述の理論上のプロセス評価と業績測定の関係と一致する。実際に、GPRA では、プログラム評価の一種としてプロセス評価が実施されている（鈴木ら，2001）。したがって、GPRA における政策評価は、各評価手法の相互関係と役割が明確になっていることが窺える。

（５）GPRA における業績測定の体系

①体系の全体像

米国の GPRA における業績測定の３種の目標と評価指標は、２つの計画に分けられて記載されている。GPRA における業績測定では、戦略計画の一般目標（general goals）および一般到達目標（general objectives）、年次業績計画の業績目標（performance goals）および業績指標（performance indicators）によって体系化さ

れている（図3）。

②基本項目

ア．一般目標（general goals）

一般目標では、GPRAの業績測定を実施する各機関の使命（mission）を果たすための方法が定義される。一方で、一般目標は、政策および施策のような性格を保有するものでもある。各機関の施策は、当該機関の使命を果たすために策定されるものであることから、一般目標は複数の施策の最終目標であると考えられる。

なお、一般目標は、戦略計画に記載されていることから、出現までに長期間を必要とするアウトカム（成果）であるといえる。

以上のことから、一般目標は、政府機関が実施する複数の施策に共通して出現する最終アウトカム（成果）を示すべきものと考えられる。

イ．一般到達目標（general objectives）

一般到達目標は、一般目標の達成の可否についての調査を補助するために設定することになっている。つまり、業績測定において、一般目標に係る施策の成果を示す業績値と比較する目標である。一般目標が複数の施策の成果を含むことから、一般到達目標は、一般目標に係る各施策の成果を個々に表した目標であることが想定される。

なお、一般到達目標は、戦略計画に記載されている上、一般目標に準ずる目標であることから、出現するまでに長期間を要する事象を示すと考えられる。

ウ．業績目標（performance goals）

業績目標は、事業（program activities）に係るアウトプットおよびアウトカム（成果）について、定量的に表現される目標である。つまり、業績目標は、業績測定の評価対象となる施策に係る事業の達成目標を数値で示す。

また、業績目標は、戦略計画で定められた一般目標および一般到達目標に基づいて設定される目標として、年次業績計画に記載される。したがって、業績目標は、達成に長期間を要する一般目標及び一般到達目標について、1年ごとの達成状況を確認するための目標といえる。

エ. 業績指標 (performance indicators)

GPRA における業績測定の業績指標は、業績目標の達成度を示すアウトカム（成果）およびアウトプットを測定するために用いられる特定の価値や性質を有するものである。

③体系の特色

GPRA では、戦略計画において施策のアウトカム（成果）を示す目標が設定され、年次業績計画では、事業のアウトプットおよびアウトカム（成果）を示す目標と指標を掲げることが、OMB のガイダンスに明記されている。アウトカムを示す目標と指標を掲げることから、GPRA における業績測定では、施策の成果を重視した業績測定を実施するための体系が策定されることが窺える。

成果指向の施策運営やアカウントビリティの確保の観点から、施策のアウトカム（成果）を測定することは重要である。一方で、政府機関は、アウトカム指標のみを用いると、施策の成果が表れない理由を全て外部要因に因るものと誤解する可能性がある（鈴木ら、2001）。そのため、施策の成果の要因を探る一助となるアウトプットの測定も必要としている。アウトプットとアウトカム（成果）の双方を測定して比較することで、施策とその成果との因果関係の一部を明らかにし、アウトカム（成果）を示す業績値の正当性を確認することができる。

また、GPRA では、業績測定に係る各目標を長期計画と短期計画に分けて記載していることから、当該目標は、施策のアウトカム（成果）の出現までの期間を踏まえて策定され则认为られる。業績指標は、短期計画である年次業績計画に記載されており、業績目標と関連するものであることから、短期的に出現する施策の成果を示す数値と认为られる。

図3) GPRAにおける業績測定の体系

(“OMB Circular No.A-11 Part 2,Preparation and Submission of Strategic Plans”)

GPRAにおける業績測定の体系	
一般目標【戦略計画】 (general goals)	長期にわたりどのように各機関が自らの使命を実行するかを定義
	目標の達成の成否について、将来の調査が可能となるように表現
	プログラム(施策)的、政策的、又はマネジメント的な性格を保有
	通常、アウトカム(成果)形式の指標となる
一般到達目標【戦略計画】 (general objectives)	一般目標が既に達成されたか否かについての調査を補助するためのもの
	通常、一般目標よりも特定された水準の目標を記述
業績目標【年次業績計画】 (performance goals)	実際の達成度と比較しうるようにわかりやすく、測定可能な目標として示される業績の達成目標水準(target levels)
	アウトカム(成果)またはアウトプット目標
業績指標【年次業績計画】 (performance indicators)	個々の事業(プログラム行動)に関連するアウトプット又はアウトカム(成果)を測定するために用いられる特定の価値又は性質を有するもの
	業績目標と関連するもの

4. 厚生労働省における実績評価の見直し

(1) 評価手法

①GPRA との比較

厚生労働省は、政策評価の評価手法である事業評価、実績評価、総合評価の役割分担が不明確である。厚生労働省の総合評価は、毎年度の実施件数が少ない上、評価方法も曖昧である。

それに対して、米国の GPRA では、業績測定を主たる評価手法とする一方で、プログラム評価を業績測定では補えない施策の成果を測定するための厳密な評価手法として位置付けている。つまり、米国の GPRA においては、業績測定とプログラム評価の相互補完が、明確に位置付けられている。

②実績評価の位置付け

厚生労働省における総合評価は、GPRA の評価手法の役割分担に準えると、プログラム評価に該当するものであり、施策の成果を厳密に評価するプロセス評価などの評価手法の総称であるべきものと考えられる。プロセス評価は、施策の成果を継続的に記録し、実績評価の結果が施策の期待する成果と乖離していた要因を明らかにすることができる。プロセス評価のような厳密な評価は、施策の改善または中止を検討する際に役立つ。こうした役割は、評価指標を利用して定期的な測定を実施する実績評価では果たすことができない。

よって、厚生労働省は、米国の GPRA に倣い、政策評価の評価手法の役割を考慮して、各評価手法の位置付けを明確化するべきである。具体的には、実績評価を主たる評価手法とする一方で、総合評価を実績評価では補えない施策の成果の要因を明らかにするための厳密な評価手法として位置付け、実績評価と総合評価の相互補完を実施すべきと考える。

(2) 実績評価の体系

①GPRA における業績測定との比較

ア. 対比項目

厚生労働省の基本計画と米国の OMB (Office of Management and Budget) のガイダンス (鈴木ら (訳), 2001) に示された実績評価 (業績測定) の体系を比較した (図 4)。

厚生労働省と GPRA の実績評価 (業績測定) において、目標および評価指標から構成される体系を段階的に区分して対比させた場合、基本目標は一般目標 (general goals)、施策目標は一般到達目標 (general objectives)、実績目標は業績目標 (performance goals)、評価指標は業績指標 (performance indicators) と同様の位置付けになる。

厚生労働省は、基本目標および施策目標、実績目標を基本計画に記載している。それに対し、GPRA は、一般目標および一般到達目標を長期的な計画である戦略計画、業績目標を短期的な計画である年次業績計画に記載している。したがって、実績評価 (業績測定) に係る計画の策定に当たって、GPRA は長期目標と短期目標を

明確に区別しているが、厚生労働省は長期目標と短期目標の区分が明らかにしていないことが窺える。

図4) 実績評価（業績測定）の体系の比較

厚生労働省の実績評価【基本計画】	GPRAにおける業績測定【戦略計画・年次業績計画】
基本目標	一般目標【戦略計画】 (general goals)
施策目標	一般到達目標【戦略計画】 (general objectives)
実績目標	業績目標【年次業績計画】 (performance goals)
評価指標	業績指標【年次業績計画】 (performance indicators)

【明治安田生活福祉研究所】

イ. 基本目標と一般目標 (general goals)

厚生労働省の基本目標は、組織の使命 (mission) の性格を有する。一方、GPRAの一般目標は、組織の使命 (mission) だけではなく、政策および施策の性格を目標に持たせている。したがって、GPRAの業績測定における一般目標は、評価対象である施策に係る目標であるといえる。つまり、一般目標には、業績測定の対象となる施策が存在していることを表している。

当然のことではあるが、実績評価は、評価対象となる施策が存在しない場合は、実施することができない。また、評価対象の施策が不明確である場合は、行政が実施している業務および投入した資金 (インプット)、提供されたサービス (アウトプット)、想定している成果 (アウトカム) が、評価結果を確認する者には分からない。そのため、実績評価の実施が、行政のアカウンタビリティの向上へと繋がらない。

したがって、厚生労働省の基本目標は、実績評価の評価対象である施策の存在を確認するため、施策の性格も有する目標となるべきである。

ウ. 施策目標と一般到達目標 (general objectives)

厚生労働省の基本計画における施策目標と GPRA における戦略計画の一般到達

目標は、上位の目標である基本目標と一般目標を具体化した目標となる。つまり、施策目標と一般到達目標は、同様の役割を担う目標と位置付けられる。

そして、GPRAにおける戦略計画の一般到達目標は施策の成果を表す目標である。当該目標に倣い、厚生労働省の基本計画における施策目標は、基本目標に係る個々の施策の成果とすることが考えられる。施策目標において、評価対象となる施策を明らかにすることが、施策の期待する成果を出現させるための事業を明確化することに繋がる。

エ. 実績目標と業績目標 (performance goal)

厚生労働省の基本計画において、実績目標は、施策目標の達成度を評価するための目標である。基本計画における実績目標は、具体的な施策や事業に関する目標とすることになっている。この実績目標と同様の位置付けにある GPRA の年次戦略計画の業績目標では、事業のアウトカム（成果）またはアウトプットに係る目標を掲げることになっている。

厚生労働省の基本計画においては、基本目標を組織の使命および政策、施策を含む目標、施策目標を個々の施策の目標とすべきことが想定されるため、実績目標は事業に関する目標を掲げることが妥当であろう。これにより、厚生労働省の基本計画において、政策の 3 階層に沿った目標の体系が整備される。

また、GPRA における年次業績計画の業績目標に倣い、厚生労働省の実績目標においても、施策の目標を達成するための事業について、測定可能なアウトカム（成果）またはアウトプットを目標として掲げるべきである。これにより、実績目標は、実績評価の体系において、最も具体的な目標となり、業績指標との比較結果が分かりやすくなると考えられる。

オ. 評価指標と業績指標 (performance indicator)

厚生労働省の実績評価は、実績目標の達成状況を測定するために、施策等に関する評価指標を掲げることが基本計画に明記されている。GPRA における年次業績計画の業績指標は、個々の事業に関連するアウトプットまたはアウトカム（成果）を測定する。また、GPRA の業績測定では、業績指標を業績目標と関連するものとしている。

厚生労働省の実績評価は、GPRAの業績測定に倣い、事業に関する評価指標を選定すべきである。施策よりも事業に関する評価指標の選定を検討する方が、施策の成果を適切に示す業績値を採ることに繋がるであろう。事業は、政策および施策の目標を達成するための具体的な活動であるため、政策および施策よりも数値化が可能な事象を検討することが容易である。

なお、厚生労働省は、基本計画において、選定する評価指標を施策や事業のアウトカム（成果）またはアウトプットとすることを記載していない。厚生労働省において、実績評価の評価指標を選定する際に、施策のアウトプットおよびアウトカム（成果）に関する検討を行っていないことが窺える。しかし、成果指向型の行政への転換を図ることが政策評価の実施目的であるため、施策のアウトカム（成果）を把握することは重要であり、アウトカム（成果）に係る指標の選定が必要である。また、施策の成果の要因を説明するために、アウトプットを示す評価指標も選定すべきである。このように、業績測定（実績評価）における評価指標の選定では、施策のアウトカム（成果）およびアウトプットについて検討するべきである。

②実績評価の体系のあり方

厚生労働省の基本計画とOMBのガイダンスに示された実績評価（業績測定）の体系を比較した結果、厚生労働省における理想的な実績評価（業績測定）の体系は、図5のようになると考えられる。

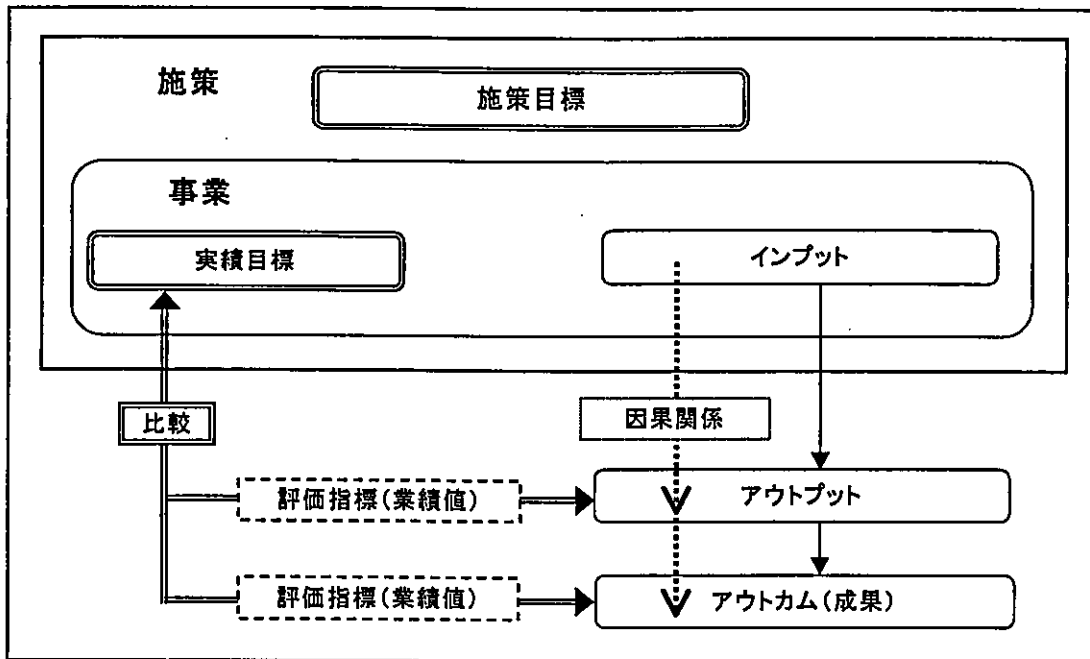
施策は、政策を具体化したものとして目的を持たされており、それを達成するために予算が配分されている。その施策に期待されている成果が、厚生労働省の基本計画における施策目標である。そして、基本目標は、複数の施策目標の上位概念として存在する。

施策を実行するために設けられるのが、複数（又は単一）の事業である。例えば、「医療安全対策の総合的推進」を施策とした場合、当該施策に係る事業として「診療行為に関連した死亡の調査分析モデル事業」や「医療事故に関する情報の収集・分析・提供事業の推進」などが配置される（平成17年度厚生労働省予算案の主要事項）。

事業は、施策に期待されている成果を出現させる活動を行うため、当該施策から予算が配分されている。予算を与えられた各事業は、施策の成果の一部（又は全部）を達成するための目標を有する。この目標が実績目標である。

また、事業のアウトプットおよびアウトカム（成果）であり、測定可能なものが業績指標である。そして、業績値と事業の目標を比較することが、業績測定の評価方法である。なお、評価指標（業績値）によって示されるアウトカム（成果）およびアウトプットは、実績目標を有する事業におけるインプットとの因果関係が、明確になっている必要がある。

図5) 理論上の実績評価の体系



【明治安田生活福祉研究所】

D. 考察

1. 厚生労働省における政策評価手法の改善策

(1) 実績評価と総合評価の相互補完

厚生労働省では、実績評価を中心に実施し、総合評価が実績評価の補完的な役割を担うことで、円滑な政策評価が実施できるであろう。厚生労働省の実績評価は、施策の成果を定期的に測定する評価手法である。実績評価の結果が期待されていた施策の成果と乖離していた場合に、その要因を明らかにするため、総合評価を実施するべきである。この場合、総合評価として用いる評価手法は、実績評価より厳密な評価であるプロセス評価である。

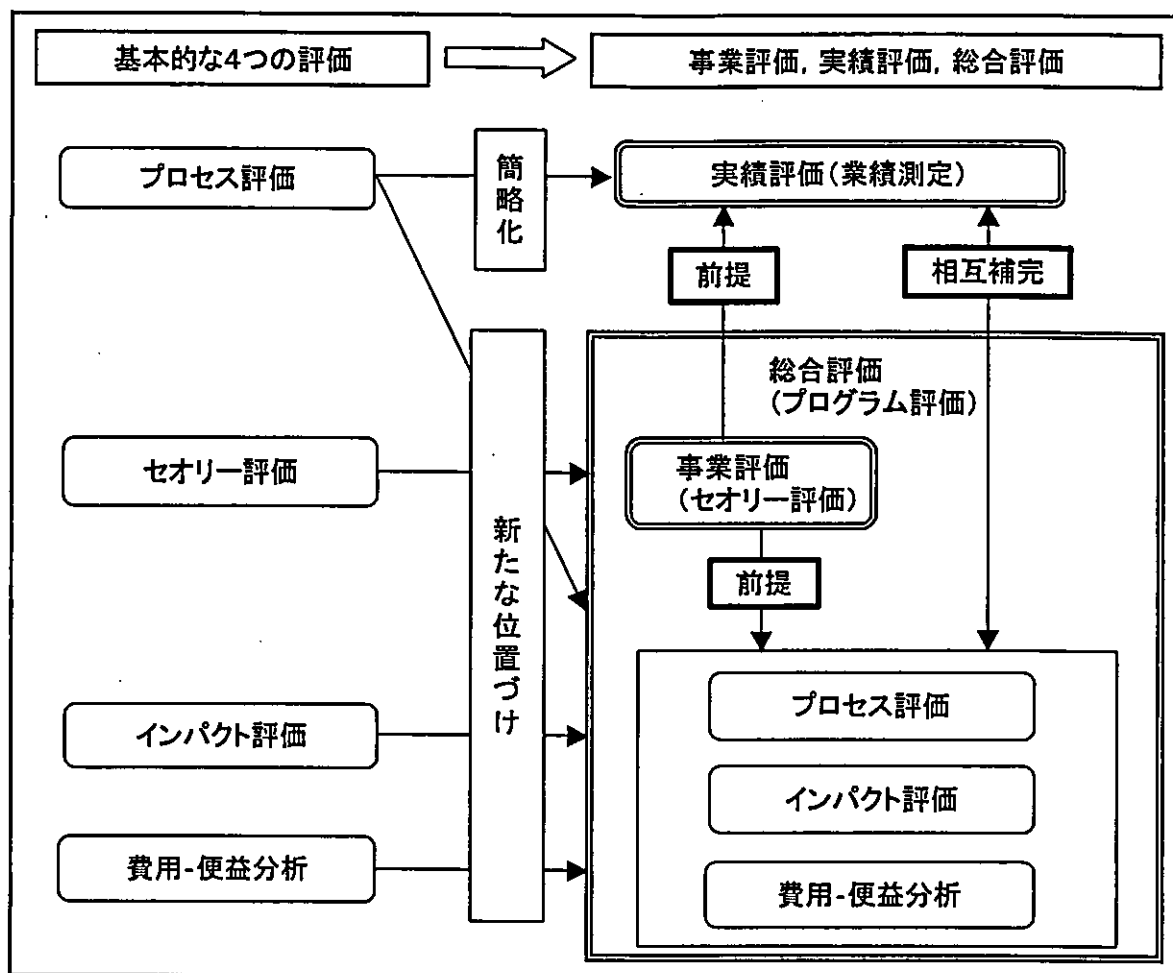
また、厚生労働省の総合評価には、インパクト評価や費用 - 便益分析を含ませるべきであろう。施策が、中止または継続、縮小などを決定する節目を迎えたときに、施策の具体的な成果とその要因を明らかにする評価手法としての利用が想定される。当該評価を実施する際には、実績評価によって定期的に得ていた業績情報が役立つであろう。つまり、実績評価には、インパクト評価や費用 - 便益分析に対して、情報を提供する役割を持たせることができる（図6）。

(2) ロジック・モデルによる実績評価の遂行

適切な実績評価を実施するためには、施策の施行前に事業評価を実施することが重要である。ここでの事業評価は、セオリー評価を意味する。セオリー評価によって、施策のインプットおよびアウトプット、アウトカム（成果）の一連の流れを図示したロジック・モデルを策定することで、実績評価の目標及び評価指標の選定が容易になる。

また、施策の運営においてもロジック・モデルは、重要な役割を果たす。いわば施策の事中評価である実績評価は、評価指標が、施策のアウトカム（成果）およびアウトプットを示す。実績評価の対象である施策についてセオリー評価を行うことで、当該実績評価が測定している施策のアウトカム（成果）およびアウトプットと当該施策のインプットとの因果関係を確認することができる。つまり、ロジック・モデルは、実績評価の評価指標の正当性を確保するためのツールといえる。

図6) 政策評価における実績評価の位置付け



【明治安田生活福祉研究所】

2. 厚生労働省における実績評価の体系の改善

(1) 体系の全体像のあり方

厚生労働省と GPRA の実績評価の体系は、目標および指標の序列が、非常に類似した体系となっている。しかし、各目標と評価指標の役割および位置付けが少し異なることが窺える。その要因は、政策評価に係る計画にある。

厚生労働省の実績評価は、基本目標および施策目標、実績目標が全て同一の計画の中で策定されており、長期または短期の視野に立った施策の成果が明確に区分されていない。

一方で、GPRA は、戦略計画および年次業績計画を策定することで、長期的な視野に

立った施策の達成目標と短期的な視野での達成目標を明確に分けている。具体的には、一般目標および一般到達目標が長期目標、業績目標が短期目標である。そのため、施策が最終的に求めている成果と、当該成果を得るために1年単位で求められる成果が区別できる。つまり、GPRAの業績測定の体系は、年度ごとに施策の進捗状況を正確に把握できる評価の体系である。当該体系では、施策の最終的な目標達成に向けて、施策の軌道修正を行うための情報を得るための評価が実施できる。

なお、GPRAでは、施策に関する目標である一般到達目標は、長期目標となっていることから、施策の成果は出現するまでに長期間を必要するものとの想定がされていることが窺える。一方で、事業に関する目標である業績目標が、短期目標となっていることから、事業の成果は短期間での出現が想定されていることが窺える。

厚生労働省の基本計画は、長期計画と1年ごとに練り直される短期計画に分けることで、評価対象となる施策が長期的に期待する成果と短期的に期待する成果を分かりやすく区別することが望まれる。1年ごとに評価が実施される実績評価において、長期的な成果を視野に入れた短期的な目標を設定することは重要である。

(2) 体系の基本項目のあり方

①基本目標

厚生労働省における政策評価の基本計画において、基本目標は2つの性格を持つ目標とする。

1つは、既に厚生労働省の基本計画に記載されている組織の使命(mission)であり、いわば組織の存在理由を示す目標である。

もう1つは、基本目標は、複数の施策が共通して保有する最終アウトカムを表す目標とする。いわば政策目標とすることで、実績評価の評価対象となる施策を確認するための役割をもつ目標となることが望まれる。

②施策目標

基本目標には複数の施策の成果が含まれているため、当該目標を具体化した目標を置かなければ、評価対象となる個々の施策の成果が曖昧になる恐れがある。そのため、施策目標が、基本目標の下位に位置する目標として、評価対象となる個々の施策の成果を明らかにしている必要がある。

施策は、政策を具体化して予算の配分を受けたものであるため、厚生労働省が年度ごとに作成している予算書に記載されている。予算を確保するためには、施策が予算の配分を受ける理由が必要である。そのため、予算書には、施策の成果を示す文言が記載されていることが望ましい。

③実績目標

実績目標は、評価対象である施策に係る事業のアウトカム（成果）またはアウトプットを目標として選定する。当該事業は、施策を実施するための道具（上野，2004：b）であるため、予算が配分されている。そのため、事業は、施策の期待する成果の一部（又は全部）を満たすことを目標としている。したがって、事業のアウトカム（成果）を示す目標は、必然的に施策の成果の一部（又は全部）を具体的に表すことになる。

また、予算を配分した理由の根拠が、サービス量の増加などのアウトプットだけに依拠する場合は、実績目標としてアウトプット目標を設定することが考えられる。

④評価指標

評価指標は、評価対象の施策に係る各事業の目標達成度を評価するため、事業のアウトカム（成果）およびアウトプットから選定する。評価対象の施策に係る全事業の目標の達成度を示す業績値が、施策の目標の達成状況を判断する情報となる。そのため、施策の評価指標は、数多く存在することが想定される。したがって、当該評価指標は、必要性および有効性、公平性などの観点から、施策の運営に資する情報として順位付けすることが必要となるであろう。

また、業績測定の実施においては、選定する評価指標を主にアウトカム指標とすることで、成果指向型の施策の運営に資する情報を得ることができる。また、アウトプット指標を選定することで、アウトカム（成果）の有無の要因について、その一部を確認することも有意義である。アウトカム指標のみが選定されている場合、施策の成果が出ない理由を全て外部要因にしてしまう可能性がある（鈴木ら，2001）。

3. 厚生労働省における実績評価の体系の改善方法

現在、厚生労働省における実績評価の測定対象は、施策のアウトカムよりも測定が容易であるアウトプットに傾向している（齋藤ら，2004）。本来は、成果指向型の施策の運営を行うための情報を提供するため、施策のアウトカム（成果）を測定するべきである。それは、ロジック・モデルを活用し、施策のアウトカム（成果）に係る目標および評価指標を設定することで可能となるであろう。

（1）評価対象となる施策の選定

実績評価の実施に当たって、最初に行うべきことは、評価対象となる施策を選定することである。厚生労働省の年次予算書に記載されている施策を評価対象とすることが妥当である。

この場合、評価対象とする施策を選定する年度の年次予算書に記載されていないが、前年度までに予算の配分を受けている施策については、当該年度以降も実績評価の対象とする必要があることに留意する。施策に係る事業が終了し、インプットおよびアウトプットが無くなった後に、当該施策のアウトカム（成果）が出現することも想定されるためである。

（2）施策の目標の明確化

施策の目標は、評価対象である施策に期待される成果を示すものとする。これにより、当該施策に含まれる複数（又は単一）の事業による最終的な成果を確認することができる。通常、施策の目標は、達成するまでに長期間を要するものである。当該目標は、厚生労働省の基本計画における施策目標とする。

なお、評価対象となる施策の目標と他の施策の目標に共通する成果が、基本計画における基本目標となり、施策目標の上位段階の目標とする。

（3）評価対象となる施策に係る事業の明確化

施策から予算の配分を受けた全事業を明らかにする。事業は、施策に期待される成果を実現するために、予算の配分を受けている。そのため、評価対象となる施策に係る事業は、年次予算書を利用して明らかにする。

なお、1つの施策に係る事業は、複数あることが一般的である。しかし、単一の事業で施策に期待される成果を実現することを試みることもあることに留意する。

(4) ロジック・モデルの作成

施策の策定によって予算を配分された各事業の顧客を明らかにする。顧客は、中間顧客と最終顧客に分類することにより、最終的な施策の成果を表す対象者（対象物）を確認する。

これを踏まえて、ロジック・モデルを作成し、各事業のインプットからアウトプット、アウトカム（成果）までの流れを確認する。

なお、通常、施策は複数の事業を含んでいるが、全ての事業について、ロジック・モデルを作成する。当該ロジック・モデルにより、施策に含まれる全事業の最終アウトカムが、一致していることを確認する。全事業の最終アウトカムが一致していない場合は、共通の施策目標を掲げていないことになり、当該事業が同一の施策から予算を配分されるべきではないことを意味する。

(5) 事業の目標の確認

ロジック・モデルによって示されたアウトカム（成果）およびアウトプットは、事業の目標と成り得る。この目標の中から、実績目標を選定する。できる限り、事業のアウトカム（成果）を実績目標として選定する。実績目標のアウトカム（成果）は、事業との因果関係があることが条件となる。

(6) 評価指標の選定

ロジック・モデルによって示された事業のアウトカム（成果）およびアウトプットの中から、アウトカムを中心に測定が可能なものを評価指標として選定する。

E. おわりに

実績評価（業績測定）は、実施中の施策における一時点の成果を明らかにする一方で、その要因を明確にはできない。しかし、厚生労働省が、所管する施策の成果を定期的に評価し、効果的な施策運営を図ることは、成果指向型の行政への改変や国民のニーズを重視したサービス提供に繋がるであろう。

ただし、本研究では、わが国と米国の社会背景の厳密な分析を行っていないため、米国