

公共組織における評価の 類型と経営上の課題

総合科学技術会議評価専門調査会
(2003年5月20日)

筑波大学社会工学系 教授

古川 俊一

本日の結論

- ◆ 1 . 評価は目的によって接近が異なる
- ◆ 2 . 科学技術をめぐる評価は事前が基本。事後評価は、別の類型
- ◆ 3 . 定性的評価と定量的評価の組み合わせが有効。
- ◆ 4 . GPRAは戦略経営方式の応用
- ◆ 5 . 評価は経営システムの一部として制度化することが肝腎。

参考文献(本日の報告の基礎)

1. 古川俊一・北大路信郷「公共部門評価の理論と実際」日本加除出版、2001年
2. 古川俊一・NTTデータ システム科学研究所「公共経営と情報通信技術」NTT出版、2002年
3. 古川俊一「公共部門における評価の理論・類型・制度」『公共政策研究』第2号、有斐閣、2002年
4. 古川俊一「NPMレジームにおける自治体職員の意識構造—評価の受容態度と制度設計」『行政管理研究』101号、2003年3月

1. 3種類の評価類型(その1)

◆理論としては、測定と分析と評価の3つ

(1)測定(measurement)は、もっとも古く業務や組織の業績の測定

(2)分析(analysis)は、戦後発達。数学の応用で最適方法の探索(事前的)

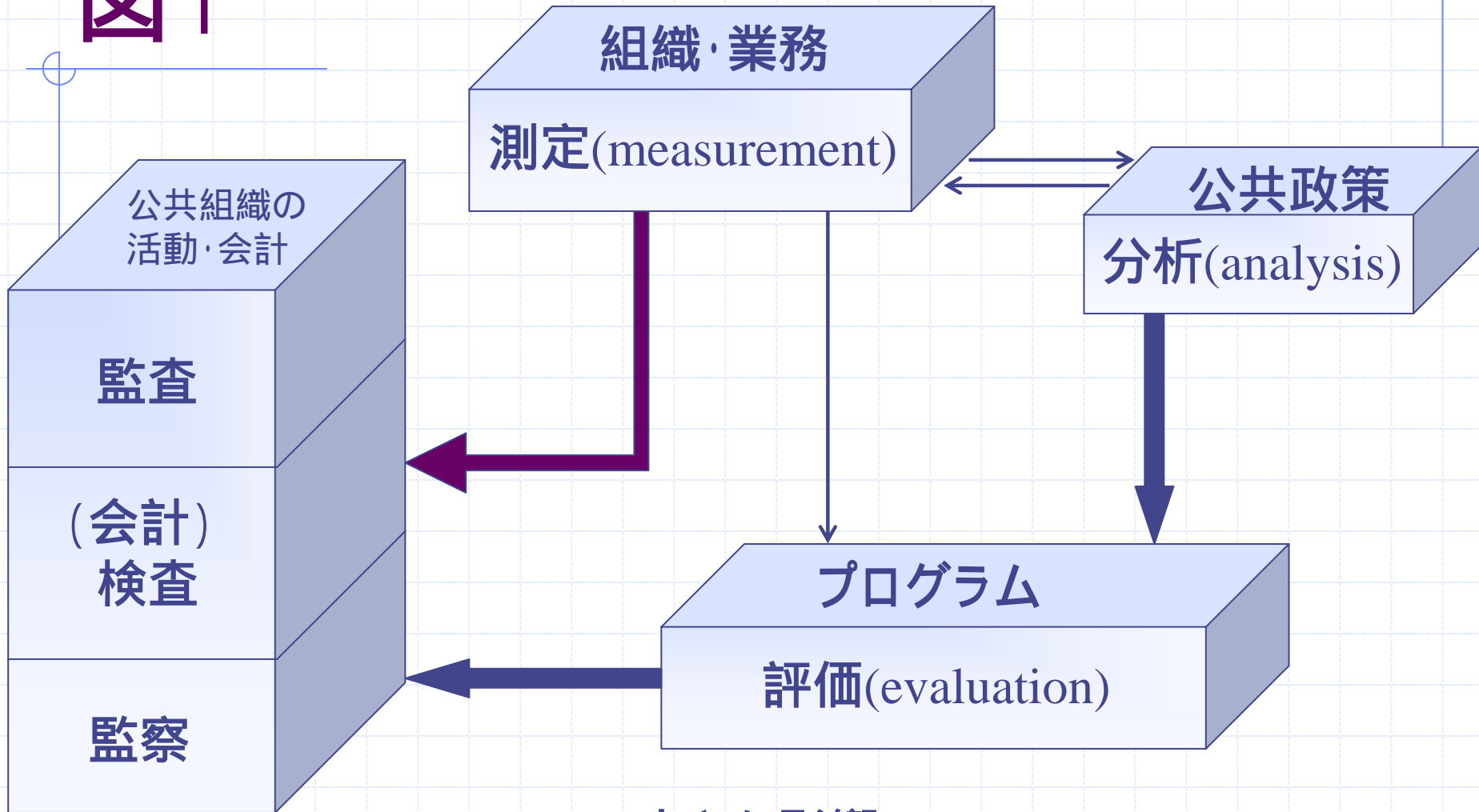
(3)評価(evaluation)は、公共政策の効果の測定(事後的)

◆分析から評価へ影響。測定が主流となりつつある。政策評価は2または3のこと

◆図1、表1

評価類型の相互関係

図 1





(注)  大きな影響
 小さな影響

表 - 1 3種類の評価

表 1

	測定	分析	評価
理論	科学的管理法 経営学 組織理論	OR, システム分析 政策科学 工学、公共経済学	システム分析 公共経済学 社会学、教育学
類型	業績測定	政策分析	プログラム評価
内容	事業の達成度合 の 常時監視と報告 警報を出す 浅く広く測定	事前の予測に基 づく科学的分析	プログラム執行につき個別 の事後的なシステムの研究 プログラム業績の幅広い情 報調査 深く広い調査
制度	企業活動測定 自治体行政活動測 定 業績検査（監査） GPRA* 実績評価(日本)	公共事業の事前分 析 PPBS 事業評価(日本)	公的事業効果測定 米国会計検査 総合評価（日本） 事業評価（日本）

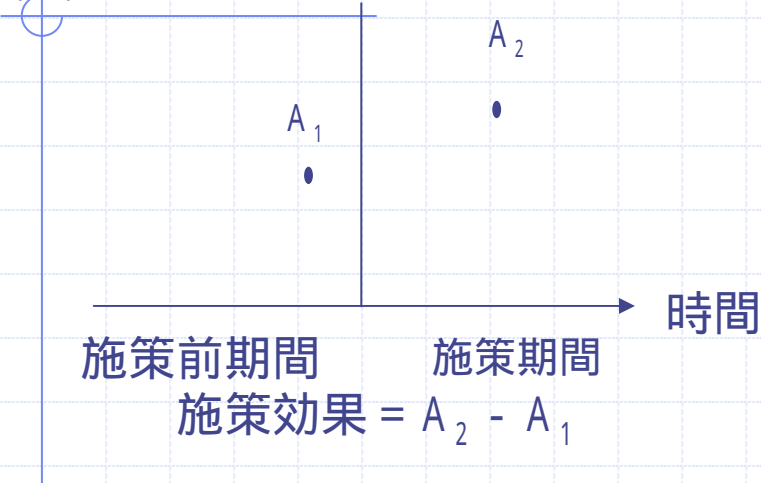
(注) 筆者作成。* 政府業績結果法（1993年制定、米国連邦法）

1. 3種類の評価類型(その2)

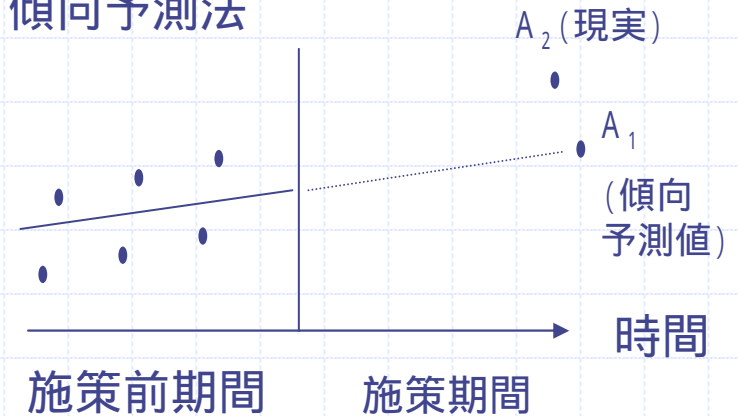
- ◆ (1) 業績測定「政策、施策、事務事業について、成果指標等を用いて有効性又は効率性を評価するもの」(1999年度自治省研究会報告書)
- ◆ (2) 社会科学的評価「施策又は政策を向上させるため、その執行又は成果を、明示された又は暗黙の標準に照らして、体系的に評価すること」(Weiss, Evaluation)
- ◆ (3) 政策評価は、科学的な政策分析の一種。
- ◆ (4) 行政評価は日本の造語。国では、行政評価等 = 政策評価 + 行政評価・監視。地方では行政評価 = 業績測定。日本での用語の使い方は、独特

図2 プログラム効果の評価法

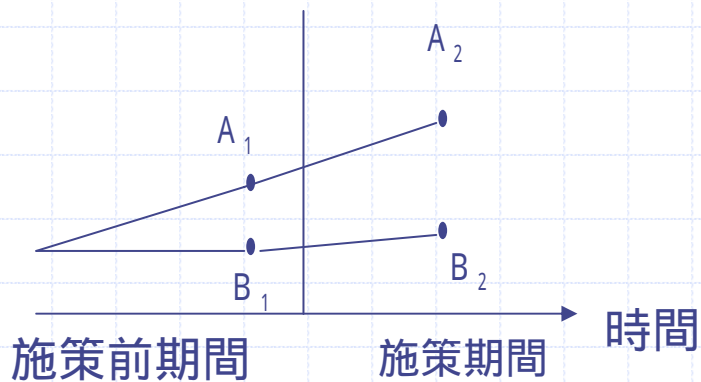
(1) 前後比較法



(2) 傾向予測法

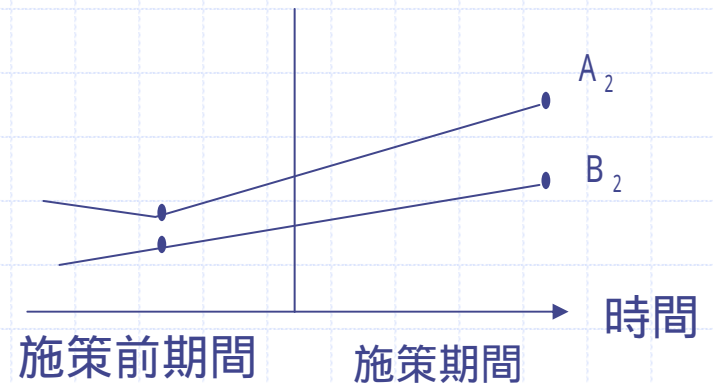


(3) 施策対象比較法



施策効果 = $(A_2 - A_1) - (B_2 - B_1)$
(変化率の差をとることもある)

(4) 比較集団法



施策効果 = $A_2 - B_2$

1. 3種類の評価類型(その3)

(4) 3つの類型(続き)

- ・業績測定 全体を常時監視し測定(全体に網をかける。広く浅く)。しばしば指標を活用。しかし、政策体系が前提。

(例1:三重県事務事業評価システム)

(例2:静岡県業務棚卸法)

(例3:カリフォルニア州サニーベール市計画経営システムは、1970年代後半から)

(例4:ベンチマーキング(東京都政策指標のごとし))

1. 3種類の評価類型(その4) 分析手法の発展

- ◆ORが基礎
- ◆CBA, CEA
- ◆データ包絡分析(DEA)
- ◆階層化意思決定法(AHP)
- ◆real option

2. 評価手法の選択と活用

- ◆ Why
- ◆ Who
- ◆ To Whom, For Whom
- ◆ When
- ◆ What
- ◆ How

3. 評価の本質と目的

- ◆ 合理的な意思決定に資するもの
- ◆ 測定類型を前提とすれば戦略経営の手法
 - (1) 公共的な価値を表す「目的」とそれを実現する「手段」との体系化
 - (2) どのような効果が期待されるか、あるいは実現したかを事前または事後に測定すること

4. 目的と手段を明らかにする

- 意図と対象と結果への分解
- どんな意図で、どのような対象にどのような結果をもたらしたいかを明らかにする。

- 高齢者福祉の例
- 廃棄物処理行政の例

体系図の記載例

廃棄物による環境負荷の軽減

- 1 排出される廃棄物の減
 - (1) 譲り合いシステムの支援
 - (2) 家庭たい肥化の支援
 - (3) ゴミ袋の有料化
- 2 廃棄物の資源化促進
 - (1) 民間回収・資源化システム支援
 - (2) 資源ゴミ分別排出の徹底
 - (3) 資源ゴミの収集
 - (4) 資源ゴミ資源化
- 3 可燃ゴミの処理・活用
 - (1) 可燃ゴミの分別排出の徹底
 - (2) 可燃ゴミの収集
 - (3) 可燃ゴミの焼却
 - (4) 可燃ゴミ焼却熱発電
 - (5) 可燃ゴミの残灰埋立
- 4 不燃ゴミの適正処理
 - (1) 不燃ゴミの分別排出の徹底
 - (2) 不燃ゴミの収集
 - (3) 不燃ゴミの処理
- 5 粗大ゴミの処理・活用
 - (1) 粗大ゴミの収集
 - (2) 粗大ゴミの再生利用
- 6 有害ゴミの適正処理
 - (1) 有害ゴミの分別排出の徹底
 - (2) 有害ゴミの収集
 - (3) 有害ゴミの処理
- 7 ゴミ処理施設の維持・管理
 - (1) 第1清掃工場
 - (2) 第2清掃工場
 - (3) リサイクルセンター
- 8 ゴミ排出ルール教育
 - (1) 分別排出普及啓発
 - (2) 優良団体表彰
- 9 不法投棄の減
 - (1) パトロール
 - (2) 不法投棄物の処理

5. GPRAの精神と経営

- ◆ 議会の行政統制
- ◆ 行政の自発的改善メカニズム
- ◆ GAOのGPRAシフト
- ◆ OMBの大幅関与

ブッシュ大統領経営改革方針 (PMA)

- ◆ President's Management Agenda
- ◆ 1. 人的資本の戦略経営
- ◆ 2. 競争的入札
- ◆ 3. 財務業績の改善
- ◆ 4. 電子政府の拡充
- ◆ 5. 予算と業績の結合

通信簿scorecard方式

- ◆ PMA進行管理メカニズム
- ◆ 単純な緑、黄、赤の3種類
- ◆ 組織ごとに表示で一目瞭然
- ◆ 将来改善する方向を、基準で示す。
- ◆ 各分野についての緑、黄、赤の基準は詳細(資料)
- ◆ NSFは優等生

PARTと業績予算

- ◆ 資源配分への着目が再燃、PMAの5番目
- ◆ PART (program assessment rating tool)
- ◆ 大統領経営会議(各省庁幹部)の進言で2002年から実施(2004会計年度から)
- ◆ 監察総監、会計検査院も関与
- ◆ GPRAを予算面から補強?(配布資料)
- ◆ 予算の削減増額に自動的に直結せず

6 . R & D 評価

- ◆ R & D 評価は P A R T でも別立て (付属文書 E)
- ◆ 事前と事後とが混在
- ◆ 研究開発予算は事前評価が必然
- ◆ しかし、事後評価の必要も
- ◆ 定量的アウトカム評価指標の困難性を指摘した Research Roundtable (1994-1998)----> 戦略計画、業績計画への反映
- ◆ 事後の観点の欠如した分析レジームの問題の克服

7. なお進化する評価

- ◆ 評価の通奏低音は合理的思考
- ◆ 類型の融合化(ODA, 公共事業)
- ◆ ただし、日本の場合は伝統的な統制強化の道具に墮する可能性も。
- ◆ 個別プログラムの評価はスタンドアロン
- ◆ 組織全体の業績と結び付けられなければ効果は少ない

8. 用語の定義の混乱

◆ 理論の未成熟と言葉のあいまいさにある

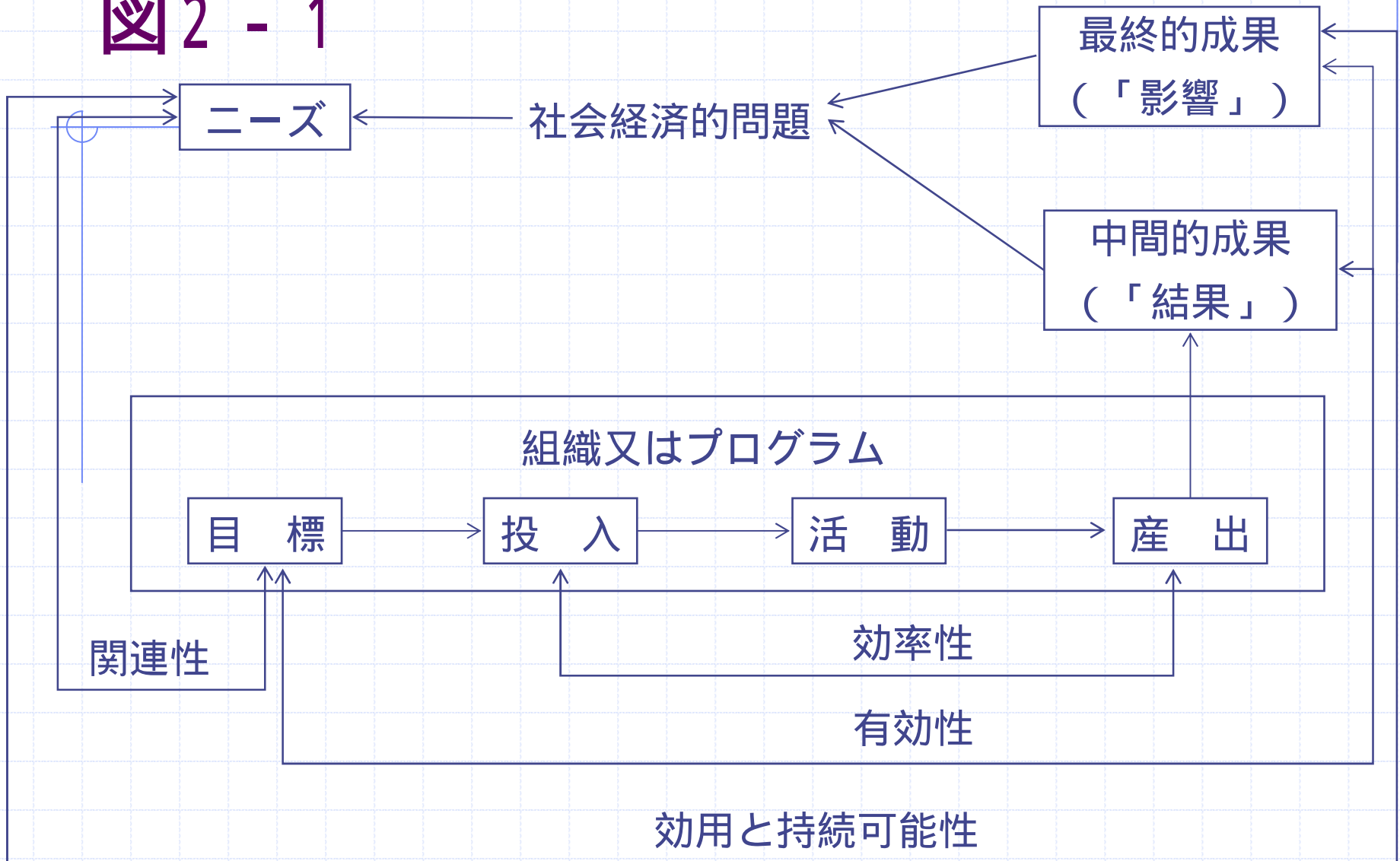
1. 政策評価は実定法上の用語
2. 行政評価は実務上。法律上は行政監察的内容
3. 政策評価は理論的には政策分析
4. 施策評価はプログラム評価ではない。
5. 施策は政策の下位手段、事務事業はさらに下位手段、しかしプログラムたりうる。
6. 政策それ自体は公共目的で価値判断。評価できない。目的へ対応する手段と効果の双方からみるのみ。

9. 政策形成の本質と評価

- ◆ 政策形成モデルと評価
- ◆ 政策の階層性と体系
- ◆ 図 2 - 1 , 2 - 2

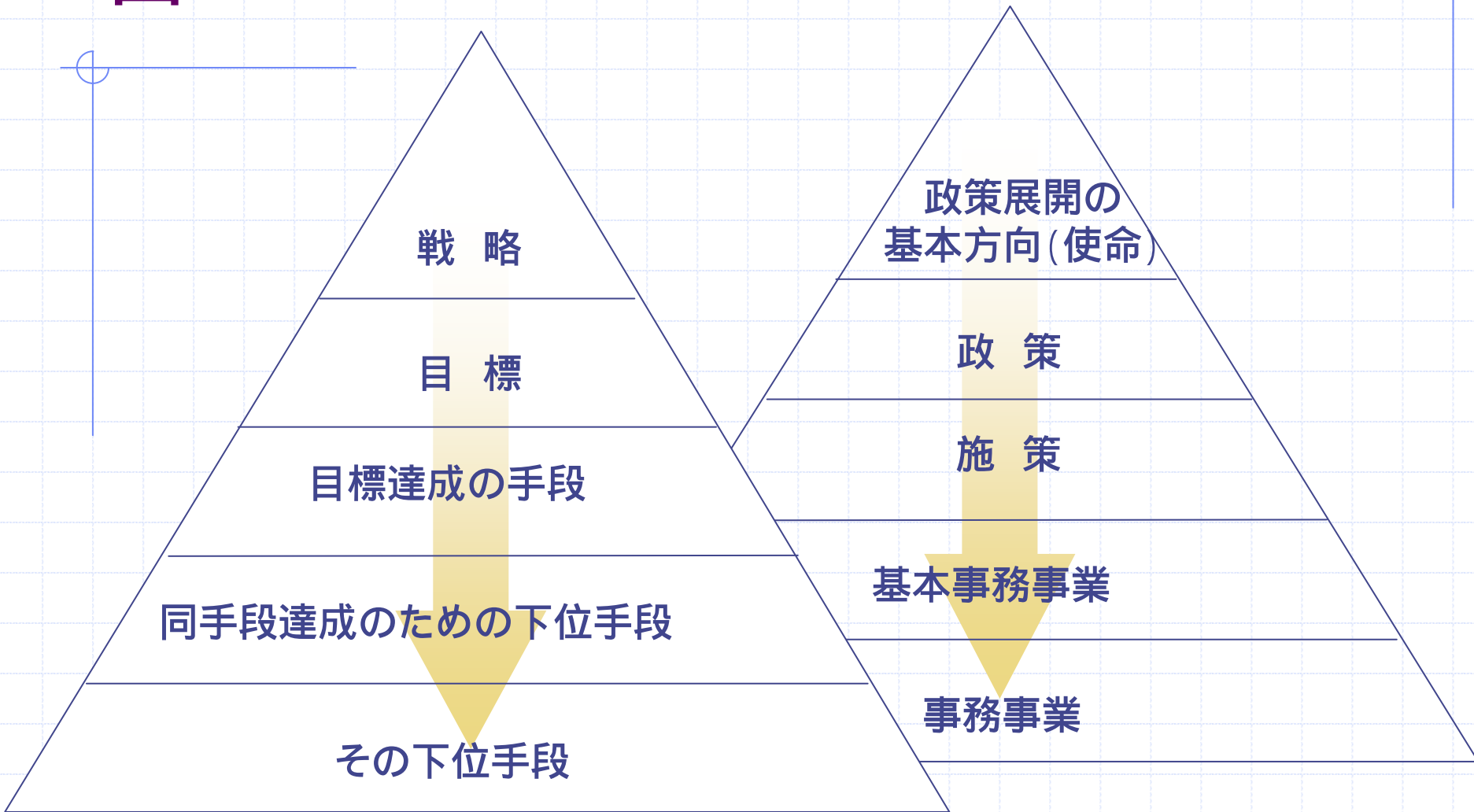
政策形成モデルと評価

図 2 - 1



政策の階層性

図 2 - 2



10. 評価の三つの基準(業績測定を念頭に)

- (1) 投入: どれだけ使ったか(インプット)コスト(人件費も含む) 人工(にんく)の観念 決算額だけではない。
- (2) 産出: どれだけ生み出したか(アウトプット)(提供したサービス、できた施設) 活動指標あるいは管理指標
- (3) 成果: どれだけ効果をあげたか(アウトカム) 目的に照らして判断。いずれも測定が肝腎。
(具体例: 活動指標と成果指標)

活動指標と成果指標

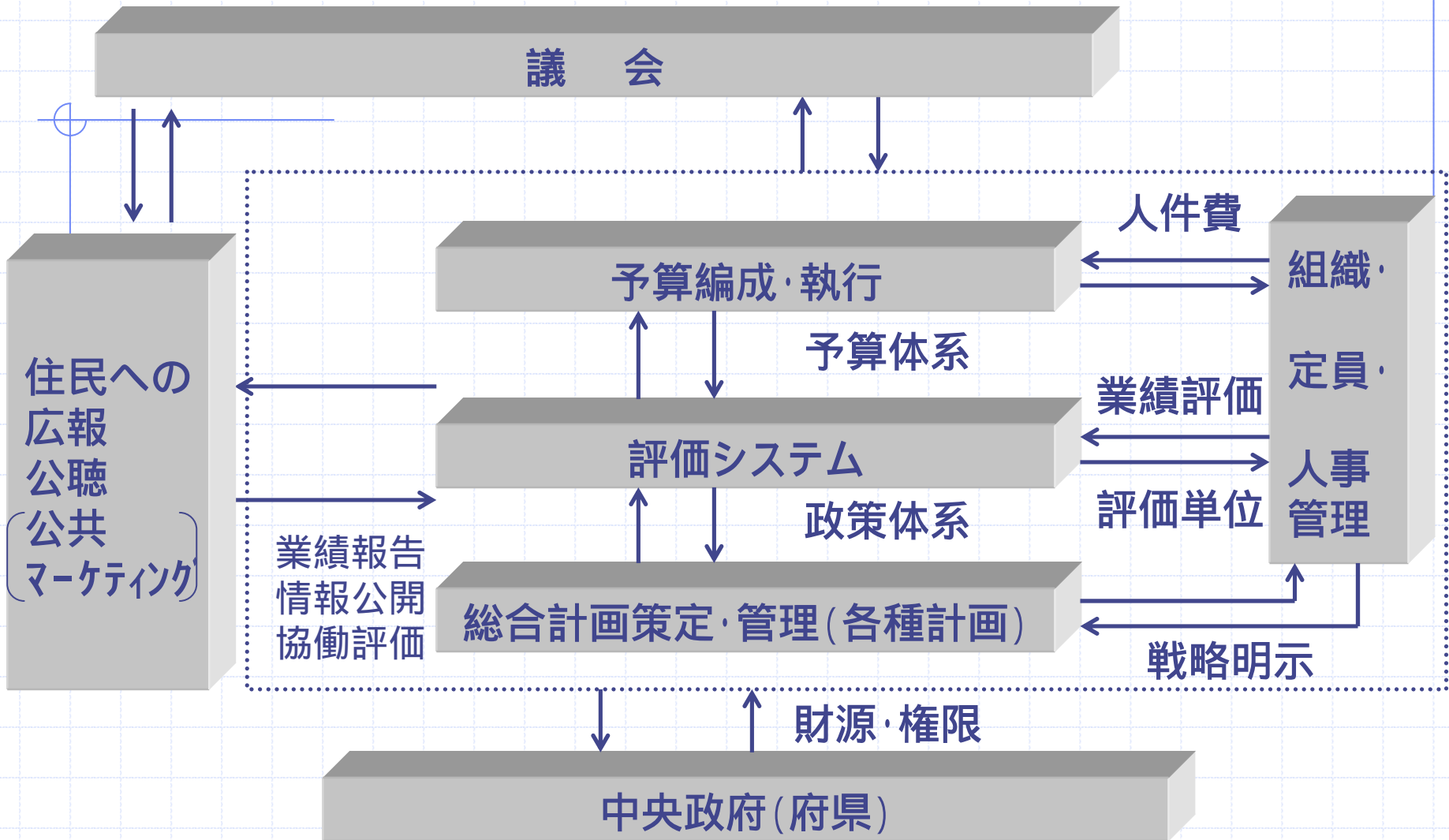
行政活動の例	活動指標	目的	成果指標
下水道整備	水洗化された世帯数	河川等水質汚濁の解消	対象河川における水質汚濁(BOD)比率
道路の整備	道路整備延長	渋滞の緩和	ある地点からある地点までの特定時間帯での通過所要時間
		交通安全の向上(危険の防止)	ある地点からある地点までの一定期間における交通事故発生数
デイサービス	デイサービス利用者数	お年寄りの自立化の促進	デイサービス利用によって自立して生活が出来るようになったお年寄りの数
人権啓発	ポスター等配布部数 啓発キャンペーン参加者数	人権の重要性についての認識を多くの人に持ってもらおう	人権について一定水準以上の認識を持っている人の割合
ボランティアリーダー育成講座	講座参加者数 提供講座数	地域で多くの人々がリーダーとして活躍してもらおう	育成講座を受けた人の中で地域で実際に活動している人数

11. 経営システムとしての評価

- ◆ 計画、予算、人事、組織、定員、
- ◆ 議会
- ◆ 広報公聴・情報公開 = 公共マーケティング
- ◆ 政府間関係
- ◆ マネジメント・サイクルの修正 (PDSは誤り)
- ◆ 図 1 - 7 , 1 - 8

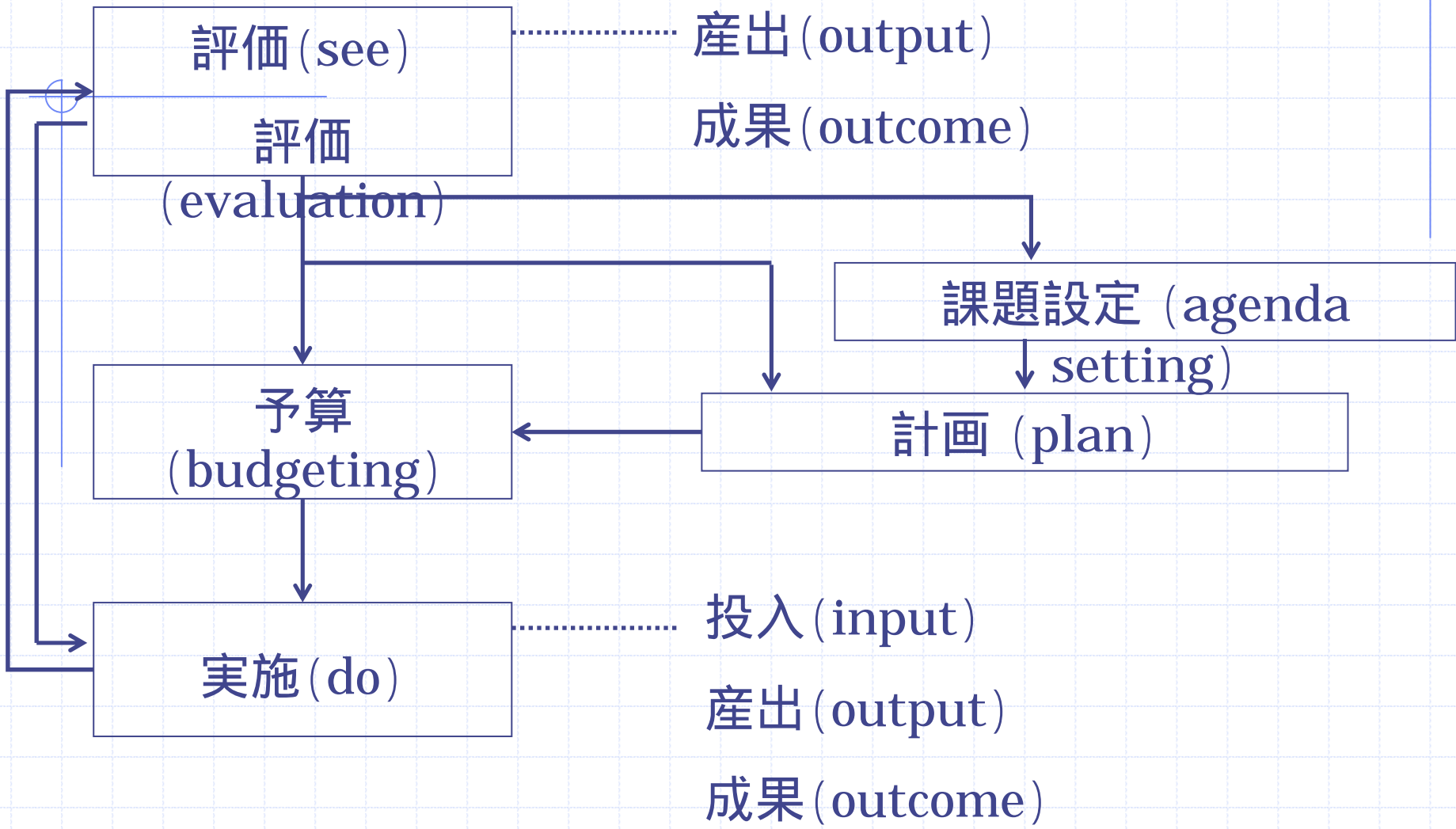
経営システムと評価

図1-7



評価から始まる政策過程

図1 - 8



本日の結論ふたたび

- ◆ 1 . 評価は目的によって接近が異なる
- ◆ 2 . 科学技術をめぐる評価は事前が基本。事後評価は、別の類型
- ◆ 3 . 定性的評価と定量的評価の組み合わせが有効。
- ◆ 4 . GPRAは戦略経営方式の応用
- ◆ 5 . 評価は経営システムの一部として制度化することが肝腎。