

## 特集 / 公共事業の評価に関する取組み

# 社会資本政策のベンチマーク評価について

建設省土木研究所建設マネジメント技術研究センター  
建設マネジメント技術研究室主任研究員

くりはら まさゆき  
栗原 真行

### はじめに

平成13年1月に予定されている政府機関の再編成を定めた中央省庁等改革基本法では、政府機関の政策評価機能の強化がうたわれています。そのため、新体制発足時に向けて政策評価の枠組みづくりが各省庁で進められています。

政府の政策評価においては、業績（達成度）評価すなわちベンチマーク評価が中心的な役割を担うことが想定されています。ベンチマーク評価は米国などの諸外国や国内の自治体の政策評価で用いられている手法です。

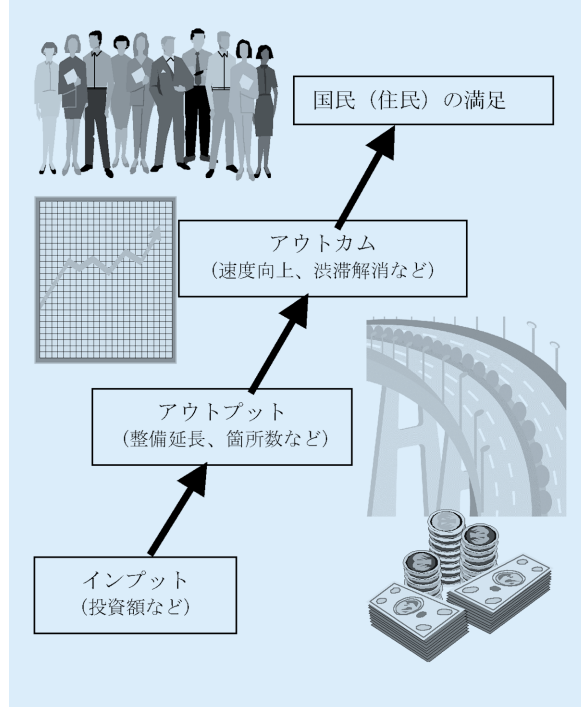
ここでは、ベンチマーク評価をわが国の住宅・社会資本政策の評価に導入していく上での課題と土木研究所における調査研究の取組みについて紹介します。

### 1. ベンチマーク評価とは

ベンチマーク評価は、政策（施策，事業）ごとに設定した具体的な指標，目標値（ベンチマー

ク）と、それぞれの政策の実績を比較することによりその達成度を評価するものです。この手法は、政策の実施段階での効率性を測る費用対効果（便益）分析などとは違って、行政サービスを受ける国民（住民）から見てわかりやすい指標を設定することで目標の達成状況を明確に示すことが

図 1 インプット，アウトプット，アウトカム



できるので、アカウンタビリティを果たす上ですぐれている手法です。そのため、米国や英国の政府、地方自治体などの政策評価で用いられています。

ベンチマークに用いる指標には、アウトカム、アウトプットとインプットがあります。アウトカムは、行政サービスが国民（住民）の生活に与える効果で、政策目的の達成度を直接的に示すものです。アウトプットは、行政サービスの直接的成果つまり行政活動の生産物の数量を直接示したものです。インプットは、行政サービスのために投入された資金、人材などの資源のことです。

道路政策を例にとると、アウトカムは道路整備の成果である時間短縮、渋滞解消、交通事故の減少などの効果、アウトプットは道路の整備延長、交差点の改良箇所数などのことです（図 1）。

わが国の道路政策の中長期的計画である「道路整備五箇年計画」の事後評価では、従来は計画期間内の総事業費に対する実績金額によるインプット評価でしたが、近年になって主要な事業における整備量によるアウトプット評価が導入され、現在の五箇年計画ではアウトカム目標が積極的に取り入れられるようになっていきます。

この例からも、国民からのわかりやすさの面からインプット、アウトプットよりもアウトカムが重視されてきているということができます。

## 2. 海外と国内のベンチマーク評価の事例

ベンチマーク評価の先進的な事例としては、米国オレゴン州、同州モルトノマ（Multnomah、ムルトマ）郡などの州政府や地方自治体があります。連邦政府機関においても、オレゴン州の取組みなどを参考として制定された GPRA（政府業績評価法）に基づいてベンチマーク評価が導入されています。

わが国でも、米国の州政府などの取組みにならってベンチマーク評価を取り入れる事例が一部の都道府県などにみられるようになりました。

海外の代表的な事例の一つの「オレゴン・ベンチマークス」（1991年）の概要を簡単に説明します。これは、米国オレゴン州政府の長期計画（戦略計画）である「オレゴン・シャインズ」（1989）の達成度を評価するために策定されたものです。同計画の改定に伴いベンチマークスも1999年に改定され、現在は次のような体系になっています。

使命～政策分野（5分野）～  
目標（20分野）～指標（79項目）

戦略計画、ベンチマークの作成と実施状況の監視は、知事直属の「オレゴン・プロGRESS・ボード」により行われています。

同様のベンチマーク評価の事例としてミネソタ州の「ミネソタ・マイルストーン」（1992年）、フロリダ州の「フロリダ・ベンチマークス」（1996年）などがあります。

これらの事例におけるベンチマーク評価の体制や住民参加の態様に異なる点がありますが、各州の政策体系あるいは住民が望ましいと考える方向性に基づいて指標体系を設定していること、アウトカム指標を積極的に取り入れていることは共通しており、政策体系や指標の構成に大きな違いもありません。

指標の数についても同様で、州全体の政策の動きを把握するには、数十個程度が適切との考えによるとされています。たとえばオレゴン州では当初あった200以上の指標が見直しを経て現在の数に整理されました。フロリダ州もほぼ同様の経過をたどっています。

米国の連邦政府機関では、GPRA法（1993年）によりアウトカムを中心とした政策目標の設定と達成度評価を行うことが定められ、各省庁の使命に基づく戦略計画（6年以上の中長期計画）および年次業績計画の各階層からなる目標と指標の体系が構築されています。

使命～戦略目標（3～10分野）～  
アウトカム目標（6～44項目）～  
業績目標（25～45項目）

評価指標については、GPRA法の趣旨から、アウトカム指標を中心とするのが望ましいとされていますが、毎年の報告の対象となる業績目標はアウトプットあるいはインプットの指標の割合が高くなっています。

わが国では、東京都の政策目標と実績を住民にわかりやすく示すことを目的として策定された「東京都政策指標」(1999年)などの事例がありますが、基本的な考え方は米国の州政府の事例にならっているといえます。わが国においては重要度が高いと考えられる社会資本に関連する分野(環境、防災、居住、インフラなど)に関する指標が多く取り入れられているなどの特色はありますが、アウトカムの割合が必ずしも高くはなく、また策定過程において住民の意見を直接的に反映させたものではないため、ベンチマーク評価の意義である住民に近い視点からの評価を果たしうるかについては課題があります。

### 3. ベンチマーク評価の課題

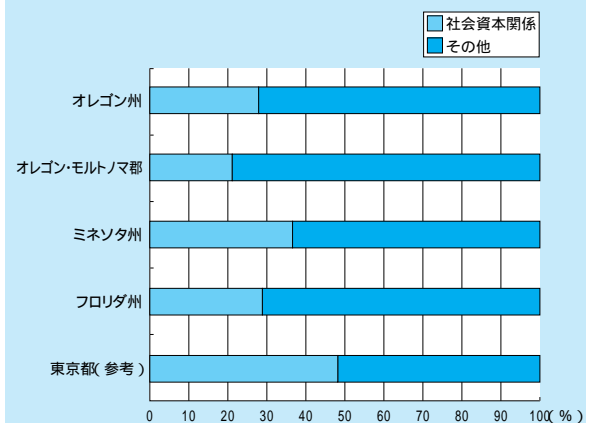
これまで紹介した事例について、社会資本整備に関する指標およびアウトカム指標の確立状況の観点から分析してみました。

まず、社会資本に関連する指標についてです。ここでは、社会資本整備の直接的成果と社会資本と密接に関連すると考えられる防災・環境・住生活等の指標、さらに行政分野に限定されない共通的な指標のうち社会資本行政に関わりのあるものも含めることにします。

米国の州政府の事例では、社会資本整備に関連する指標の数は全般に多くはありません(図2)。内容をみると、たとえば道路では維持管理に関するものが中心となっています。これは、社会資本ストックが相当高い水準に達しているため、住民の関心が相対的に低いことが理由と考えられます。

これに対し、わが国の代表例として東京都の政策指標をみると、社会資本整備に関連する指標が

図 2 社会資本関連指標の割合



全体の半分近くを占めています。これは、わが国における社会資本へのニーズを反映させたものであると考えられます。

次に、紹介した事例において採用されているベンチマークのうちアウトカム指標がどれほど含まれているかについてみることにします。

指標を個別に見た場合、明確にアウトプットあるいはアウトカムと区分できるものではなく、また、アウトカムについても、客観的な指標である経済、社会の統計的数値と主観的指標である国民(住民)の満足度の間では大きな違いがあります。そこで、上位の国民(住民)の満足度から下位のアウトプットまでを次のような三つの段階に分類してみます。

- ① 満足度などの主観的指標  
「環境がよいと感じる住民の割合」など
- ② アウトカム指標(成果を直接的または間接的に示す客観的指標)  
「環境基準を達成している地域の割合」、「環境汚染物質の排出量」など
- ③ アウトプット指標(もっぱら社会資本整備の直接的成果を示す指標)  
「下水道の普及率」、「道路の環境対策延長」など

米国の州政府の事例をみると、全体ではアウトカム指標の割合が9割近くと高くなっています

図 3 アウトカム指標の割合（州政府）

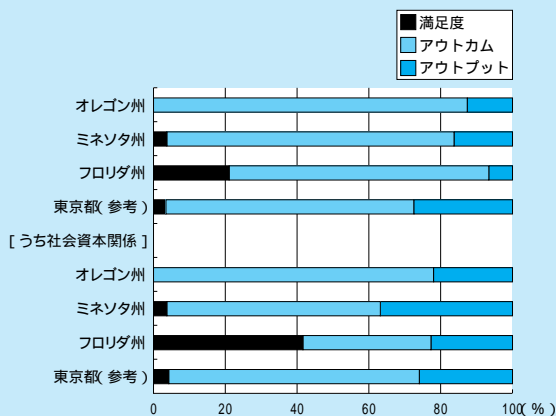
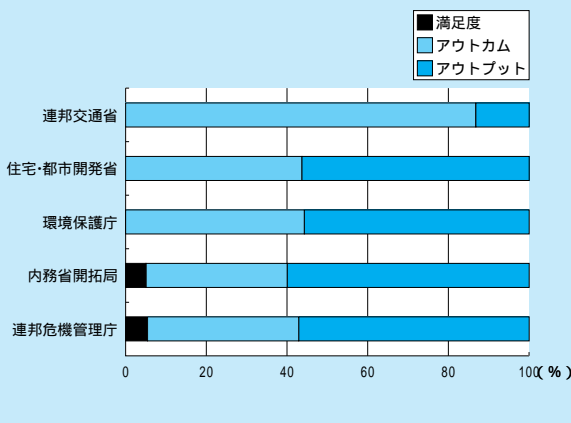


図 4 アウトカム指標の割合（連邦政府）



が、社会資本関連指標についてみると6～7割程度にとどまっています。

東京都では全体でのアウトカムの割合が7割強ですが、社会資本関連指標についてもアウトカムが75%程度となっています（図 3）。

これに対し、連邦政府機関の例をみると、交通省ではアウトカムの割合が90%近いものの、他の省庁では50%以下の低い割合にとどまっています。

理由としては、交通以外の分野ではインフラ整備の成果として説明しうるアウトカムのデータが少ないため、アウトプット、インプットやプロセ

ス的な指標に頼らざるを得ないといったことがあると考えられます。

#### 4. 社会資本政策のベンチマーク評価の確立に向けて

これまで述べてきたように、国民（住民）の視野に立ったアウトカム指標体系の確立には多くの課題が残されています。またわが国においては、政府（機関）の使命に基づいた政策体系の確立がなされていない状況です。したがって、まず経済・社会情勢と社会資本に対する国民の価値意識等をふまえて政策およびアウトカムの体系を構築していく必要があります。そのため、土木研究所建設マネジメント技術研究室では、以下のような調査研究を行っています。

(1) 社会資本整備に対する住民ニーズの予測手法に関する研究

心理学的側面に着目して社会資本政策と住民満足度との関連性を住民意識調査およびその特性・分析により明らかにし、社会資本整備に対する住民ニーズの把握および住民満足度の予測を行う手法を開発し、住民意識からの社会資本整備効果の評価手法の確立を目指すものです。

(2) アウトカムによる社会資本政策の評価手法に関する研究

社会資本に係る個別の政策ごとの住民意識（満足度）と、社会資本整備のアウトプット指標およびアウトカム指標との関連性を明らかにすることにより、社会資本政策の評価に適したアウトカム中心の指標体系の構築を目指すものです。

これらの調査研究の成果を活用して、社会資本政策のベンチマーク評価を確立することにより、政策の効果を国民にわかりやすく提示し、以後の政策に反映させることが円滑に行われ、アカウントビリティの一層の向上が期待されます。