

日本における業績スタット

池田葉月

要旨

本稿は、政策の改善を推進する有効な手法の1つとしてアメリカ合衆国で注目されている業績スタット（PerformanceStat）をテーマとしている。業績スタットは日本でも注目されており、導入例もあるとされているが、それを調査したり紹介したりしている先行研究はほとんどない。本稿では、日本の地方自治体とアメリカ合衆国における業績スタットとの違いを文献と筆者が実施したインタビュー調査、各地方自治体のホームページから明らかにし、そのような違いが生じた理由を考察する。本稿で扱う事例はさいたま市と東京都豊島区、富山県水見市である。先行研究からまとめた①定期的な会議の実施、②責任者の明確化と改善への積極的な関与、③データの収集・分析の重視とその提示方法の工夫、④フォローアップの重視という業績スタットの4つの特徴がこれらの事例にあてはまるかどうかを検討する。その上で、日本では業績スタットが実施されていない理由を考察する。

1. はじめに

業績スタット（PerformanceStat）とは、業績管理（performance management）の手法の1つであり、目標を確実に達成することによって政策の改善を目指すものである。公共部門における業績管理や予算編成に関する文献で有効な手法の1つとしてとりあげられている場合や（Baxandall, and Euchner, 2007, pp.237-260；Nathan, 2008, pp.170-172；Poister and Aristigueta, et al. 2015）、これからの政府のあり方を考える文献において注目すべき手法の1つとしてとりあげられている場合などがある（ケトル, 2011, pp.222-223；ニューサム, 2016, pp.145-150）。その成果の大きさが注目されており、アメリカ合衆国の警察や地方政府で特に普及している。また、アメリカ合衆国以外にもイギリスやオランダ、カナダ、オーストラリアの地方政府や警察でも実施されている。日本でも、警察の分野では2000年代初頭から注目されており、アメリカ合衆国

でGPRAMA（GPRA Modernization Act）が制定された後は警察以外の行政においても注目が高まっている。日本の警察以外の行政における導入例としてはさいたま市や氷見市が挙げられることが多いが、その他の事例は先行研究ではとりあげられていない。

本稿では、日本の地方自治体で導入されている業績スタットとアメリカ合衆国における業績スタットとの違いを文献と筆者が実施したインタビュー調査、各地方自治体のホームページから明らかにし、そのような違いが生じた理由を考察する。インタビュー調査とホームページの調査は2017年8月から9月にかけて実施した。

業績スタットの概要は以下のとおりである。業績スタットとは、業績測定を中心とするリーダーシップと管理のための戦略である（Behn, 2014, pp.39-42）。起源となっているのは1994年に導入されたニューヨーク市警のCompStat（Computerized Statistic）であり、業績スタットはCompStatに基づく取組みを全て含む最も広範なものである（Behn, 2008a, p.2）。アメリカ合衆国では盛んに研究されており、業績も多いが、主要な研究者は、公共部門の業績を改善するためのリーダーシップについて主に研究しているRobert Behnである。ほとんどの研究はBehnの研究に基づいており、Behnは業績スタットの研究の基礎を構築したと言える。日本では、最初は警察やまちづくりの分野で注目され、その後は政策評価の分野で、政策評価の実効性を高めるものや、業績測定の改善策の1つとして注目されるようになった（警視庁, 2002；酒井, 2005；島田, 2003；地方自治体国際化協会, 2010；総務省行政評価局, 2010；総務省行政評価局, 2013；利満, 2009；南島, 2016；南島, 2018）。また、このような中で、業績スタットは日本でも導入されているとは言われてきたが（高木 2016）、それを調査したり紹介したりしているものはほとんどない。

業績スタットの特徴は、以下の4点にまとめられる（Behn, 2006；Behn, 2007；Behn, 2008a；Behn, 2008b；Perez and Rushing, 2007）。第1の特徴は、定期的に会議を実施することである。例えば2週間に1回や1か月に1回など、比較的短い間隔で会議を行うことが重視されている。短い間隔で会議を行うことによって、目標の達成や政策の改善に向けた取組みが確実に実行され、成果をあげることが期待されている。第2の特徴は、政策の責任者を明確化し、その改善に積極的に関与させることである。これは、部署や目標ごとに責任者を指名することによって責任者を明確化し、その責任者が中心となって目標の達成や政策の改善に取り組むということである。また、目標や部署の責任者だけでなく、会議の運営や会議全体の責任者など会議における役割分担を明確化しておくことも重要であるとされている。第3の特徴は、データの収集と分析を重視し、その提示方法を工夫することである。業績スタットは業績測定を中心とする手法であり、数値目標を設定することが重視されているため、事前に設定した指標を用いてデータが収集される。その収集したデータを用いて問題点や傾向、外部要因などを分析し、改善策を検討する。アメリカ合衆国地方政府では、データ分析に専念する職員が存在する場合もある。また、会議の場ではスクリーンに映された図表や地図などを用いてデータをわかりやすくかつ効果的に示すよう工夫する。第4の特徴は、政策の実施過程におけるフォローアップに力を入れることである。フォロー

アップによって、改善策が実行され、正しい方向に向かっているかどうかを確認し、より高い成果をあげることに繋がる。また、会議の場においては、褒めるべきところは褒め、追求すべきところは追求するというようにバランスのとれた対応をすることが重要であるとされている。本稿では、これらの特徴を備えているかどうかを基準として、ある制度が業績スタットであると言えるかどうかを判断する。

また、Behn はうまくいっていない例から、陥りやすい7つの主要な間違いも指摘している (Behn, 2008a)。それらの間違いとは①目的が不明確である、②責任者が特定されておらず、リーダーシップが欠如していること、③会議が不規則に開催されること、④会議を運営する権限を与えられている職員がいないこと、⑤データの分析に専念する職員がいないこと、⑥フォローアップがないこと、⑦会議やフォローアップにおいて厳しさと寛容さのバランスがとれていないことである。本稿では、日本における取組みが業績スタットとは異なるものとなっている理由を考察する上で、これらの間違いも参照する。

2. 日本における業績スタットの4つの事例

日本でもニューヨーク市警の CompStat やボルティモア市の CitiStat などの有名な事例は知られており、2000 年代初頭に主に警察の分野で注目されていた (警視庁, 2002; 酒井, 2005; 島田, 2003)。2002 年には、『警察白書』の第 1 章「我が国の治安回復に向けて」の第 3 節「今後の警察の取組み」で科学技術を活用した新たな取組みとして GIS (Geographic Information System : 地理情報システム) の活用を挙げており、その中でニューヨーク市警の CompStat による犯罪情報分析の活用と千葉県警察の警察官ロケータ・システムがとりあげられている。また、同時期にニューヨーク市警の CompStat をとりあげている論文も存在する (酒井, 2005; 島田, 2003)。その後は特にとりあげられていないが、2010 年には神奈川県警が神奈川版コムスタット、2016 年には京都府警が予測型犯罪防止システムを導入するなどの取組みも見られる (京都府 HP; 京都府議会 HP; 産経新聞, 2016.11.3; セキュリティ産業新聞)。警察以外の行政の分野では、アメリカ合衆国連邦政府において 2010 年に GPRAMA が制定され、行政機関に業績スタットの一種であるデータ主導型業績レビュー (data-driven performance review) の実施が義務付けられて以降、注目が高まっている (新日本有限責任監査法人, 2015, pp.212-213; 総務省行政評価局, 2010, pp.22-36; 総務省行政評価局, 2013, pp.80-83; 田中, 2014, pp.166-167・pp.301-307; 南島, 2016; 南島, 2018)。

このように、日本でも最初に注目したのは警察であり、導入事例も複数あると考えられるが、本稿では地方自治体の警察以外の行政で実施されている業績スタットを対象とする。先行研究と筆者の調査から、警察以外の行政ではさいたま市と東京都豊島区、富山県水見市が導入していると考えられる (高木, 2016; 三浦・玉村・長瀬, 2014, p.14)。本章ではこれらの地方自治体のホームページとインタビュー調査、メールでの調査の結果を踏まえ、①定期的な会議、②責任者の明

確化と改善への積極的な関与、③データの収集・分析の重視とその提示方法の工夫、④フォローアップの重視という業績スタットの特徴がそれらの取組みにあてはまるかどうかを検証した。その結果、日本における取組みのうち業績スタットであると言えるのは氷見市の HimiStat のみであり、その他はオープンデータやオープンガバメントに近いことを明らかにした。オープンデータとは、「公共データを広く公開することにより、国民生活の向上、企業活動の活性化等を通じ、我が国の社会経済の発展に寄与する観点から、機械判読に適したデータ形式を、営利目的も含めた二次利用が可能な利用ルールで公開する」取組みである（データカタログサイト DATA GO.JP）。また、オープンガバメントとは、行政の透明性を高め、市民の参加や行政と市民との協働を促進する取組みである（総務省, 2014, p.138）。本稿でとりあげる事例は、データの活用による政策の改善よりもデータの公開に重点を置いていることから、オープンデータやオープンガバメントに近いと考えられる。本稿でとりあげる事例をまとめたものが表1である。

表1 日本における業績スタット

自治体	名称	概要	特徴			
			①行政機関の長や幹部職員が出席する定期的な会議	②責任者の明確化と改善への積極的な関与	③データの収集・分析の重視とその提示方法の工夫	④フォローアップの重視
さいたま市	さいたまシティスタット	各種統計や施策、事業の進行状況を収集して定期的に更新し、庁内で共有する。また、データを分析し、市民ニーズや課題の把握、解決の方向性を検討する（さいたま市 2015b, p.30）。	×	×	×	×
	いわつきスタット	岩槻区役所と区に関連する多様なデータを蓄積し、いつでも、どこでも、誰でも活用できるように区のホームページ上で提供する（岩槻区ホームページより）。	×	×	×	×
東京都豊島区	シティスタット	庁内で分散して管理されている区民の声や CRM システムに保管されているデータ等と業務システムに蓄積されたデータを統合管理し、分析するツール。また、庁内の統計・業務データを行政経営に活用する仕組みや体制を検討する（豊島区 2016, pp.25-26）。	×	×	×	×
氷見市	HimiStat	『氷見市まち・ひと・しごと創生総合戦略』に掲げる目標を達成するためのマネジメントシステム。様々な指標について、月に1回、年に1回の周期で検証を行う。戦略の進捗状況を確認し、進んでいない場合は関係者と対話して継続的な改善に取り組む。ただし、試行はしたが本格実施には至っていない（氷見市 2015, p.9）。	○ 1か月に1回実施 (氷見市 2015, p.9)	○ データを「収集・分析する仕組みを構築するために、『基本目標の成果指標（氷見市の15の観点）』や『KPI（54の施策）』に関する業務フローを把握し、集計に関する考え方（方法、頻度、実行者、数値責任者等）を整理」する（玉村・宮本・長瀬 2016, p.10）	○ 「関係者との対話を行い、持続的な改善に取り組む」 (氷見市 2015, p.9)	

(注1) ○は業績スタットの特徴があてはまる、×はあてはまらないことを意味する。

[出所] 筆者作成

2.1 さいたま市のさいたまシティスタット、いわつきスタット

さいたま市は政令指定都市の1つであり、東日本における交通の要衝となっている。さいたま市の取組みには2種類ある。1つはさいたま市によるさいたまシティスタットであり、もう1つはさいたま市の行政区の1つである岩槻区によるいわつきスタットである。本節では、市のホームページから得られる情報と2017年8月に筆者が実施したインタビュー調査から得た情報を用いて説明する。

(1) さいたまシティスタット

さいたま市では都市経営戦略本部都市経営戦略部が担当している。市長が高い関心を持っていたことから2014年に検討を開始し、外部に委託して構築したさいたまシティスタット基盤というシステムを2017年3月から運用している。このシステムでは、時間外労働時間、保育状況、義務教育状況、課税状況・税収、市民意識調査の結果などの情報が提供されており、ダッシュボードやマッピングで表現されている。ただし個人情報除かれており、外部には公開していない。さいたまシティスタットは『第4次さいたま市情報化計画』(2015年度～2020年度)に基づく取組みである。さいたま市はオープンガバメントの実現を目指しており、業務横断的な視点に基づいて全庁的に取り組む重要施策として位置付けている。そのために①より身近で市民目線に立った行政サービスの拡充、②安心・安全で暮らしやすい地域社会の構築、③スリムでオープンな行政経営の転換の3つの施策群がある(さいたま市, 2015a, p.28)。施策群③の中の施策の1つとして市役所経営情報の把握と統計分析を行うさいたまシティスタットが位置付けられている。詳細は『さいたま市情報化アクション・プラン 2015』(2015年度～2020年度)で定めている(さいたま市, 2015b, p.3)。この計画はオープンガバメント推進のための重点施策を設定しており、その1つがさいたまシティスタットであり、市役所経営情報の把握と統計分析を行うとされている。目的は①各種統計や施策、事業の進行状況を収集し、定期的に更新するとともに、庁内にて共有を図ることと、②データの分析を行い、市民ニーズや課題の把握、解決の方向性についての検討を行うことである(さいたま市, 2015b, p.30)。

上記の説明からわかるように、①定期的な会議、②責任者の明確化と改善への積極的な関与、③データの収集・分析の重視とその提示方法の工夫、④フォローアップの重視という特徴のいずれにも該当しないため、業績スタットではない。

以下ではインタビュー調査の結果も踏まえ、さいたま市では市長が意欲的であったにも関わらず業績スタットの導入には至らず、本来とは異なるものになった理由を考察する。さいたま市が業績スタットを導入したのは2014年に市長がボルティモア市へ視察に行き、さいたま市でも実施したいと考えたことが最大の理由である。市のホームページで市長がメッセージを発信するページである「市長の部屋」においても、2014年8月21日にボルティモア市を訪問し、シティスタットが職員の意識改革や業務のスピードアップ、行政コストの削減に役立っていることから、さいたま市でも取り組めることがあれば参考にしたいと書かれている。さらに、2015年4

月1日には、2015年度の方針の中で、さいたまシティスタットを構築してタイムリーかつスピーディーに対応できる市政を推進すると述べている。また、「世界最先端IT国家創造宣言」や「経済財政運営と改革の基本方針2017」、「統計改革推進会議最終取りまとめ」などにおいて確かな根拠に基づく政策立案（Evidence Based Policy Making：EBPM）が注目されていること、2016年12月14日に施行された官民データ活用推進基本法などの国の動向も背景にあるとのことである。

さらに、インタビュー調査の結果から、さいたまシティスタットの課題は個人情報の取扱いに関すること、データ分析に必要な技術の不足、さいたま市にとって最適な形の模索という3点に整理できる。第1の課題は個人情報の取扱いに関することである。生のデータは価値の高いものだが、同時に個人情報そのものでもあり、市役所内でも担当部署以外は他の部署が所管している個人情報を自由に使うことはできないため、詳細な分析ができない場合もある。第2の課題はデータ分析に必要な技術の不足である。この点については2017年度から研修を実施している。現在は基礎研修だが、今年度中には実践演習も実施する予定である。しかし、個人の能力に加え、データを重視するという組織文化の醸成も必要とされている。第3の課題はさいたま市にとって最適な形の模索である。市長は業績スタットによって市役所全体の生産性を向上させることに強い関心を示しているが、市役所における生産性とは何なのかという点が曖昧であり、実施は難しいと職員が考えているのが現状である。また、できるだけ早く解決すべき明確な問題があるなら、その解決のために業績スタットを導入すればよいし、市役所の業務量や内容の多様性を考えるとその方が適していると担当者も考えている。しかし、さいたま市はそのような状況ではないし、人口などの将来の見通しはむしろ良好であるため、原形のまま業績スタットを導入することは考えにくいとのことであった。

このような現状から、業績スタットとは別のものになった理由としてはBehn（2008a）が指摘している7つの間違いのうち、目的の曖昧さと、リーダーシップの不十分さ、データ分析に専念する職員の不在が特にあてはまる。第1の目的の曖昧さは、市長が考える生産性がどのようなものなのかが十分に明確化されておらず、他の職員に適切に伝わっていないことによるものであると考えられる。第2のリーダーシップの不十分さは、市長自身は意欲的だが、業績スタットにおいて重要な役割を果たすとされている幹部職員の理解や協力が得られていないことによるものであると考えられる。第3のデータ分析に専念する職員の不在は、職員個人の技術不足とデータ活用に対する組織の認識によるものであると考えられる。

この事例においては、市長以外の職員は積極的ではないことに加え、個人情報の取扱いに関することなどさいたま市の取組みだけでは解決できない問題も存在する。そのため、現段階では困難な点の多い取組みであると考えられる。

(2) いわつきスタット

岩槻区はさいたま市の行政区の1つであり、市の最東部に位置している。もともとは岩槻市

であり、2005年にさいたま市と合併した。いわつきスタットは区長による独自の取組みであり、岩槻区役所と岩槻区に関連する多様なデータを蓄積し、行政機関のみでなく、いつでも・どこでも・誰でも活用できる岩槻区版の統計データや資料を提供するものである。岩槻区総務課が担当しており、2016年3月に区のホームページで公開された。課ごとに様々なデータをエクセルで公開している。例えば、福祉課は岩槻区の被生活保護世帯数・人員数や、岩槻区の民生委員・児童委員数など、課税課は岩槻区の軽自動車税課税台数など、コミュニティ課は岩槻区の自治会数や、自治会加入世帯数及び加入率、岩槻区の天然記念物などを公開している。

いわつきスタットの目的は以下の2点である。第1の目的は各種統計データから、区の特徴や今後の将来予測について検証することであり、これまでに高齢化率や人口の増加について検証を行っている。第2の目的は区の情報を発信し、区民が自分の区を知るために使ってもらうことである。それによって地域に対する愛着を持ってもらうことを期待している。また、活用方法の1つとして、例えば2017年8月の市報では夏休みの自由研究に活用できると宣伝されている(岩槻区, 2017b, p.2)。

区政における取組みに対する姿勢や具体的な目標をまとめた区長マニフェストにおいても言及されており、「平成28年度 さいたま市岩槻区 区長マニフェスト評価書」によれば、現状は以下のとおりである(岩槻区, 2017a, p.4)。2016年度は区役所に関する各種統計データのホームページ掲載件数が55件、新規に掲載したデータ等のホームページ掲載件数が47件となった。これに対して区長は「3(目標どおりだった)」と評価しており、一般評価では59%、有識者評価では50%が「(ア) 十分、(イ) おおむね十分」と評価している。

上記の説明からわかるように、①定期的な会議、②責任者の明確化と改善への積極的な関与、③データの収集・分析の重視とその提示方法の工夫、④フォローアップの重視という特徴のいずれにも該当しないため、業績スタットではない。また、業績管理ではなく情報発信のために実施されており、オープンデータに近いと考えられる。オープンデータはデータの公開状態によって5段階に分けられるが、エクセルでの公開は5段階のうち下から2番目である(Linked Data)。これは、PDFなど人が理解するための公開文書としてウェブ上で閲覧できるように情報を公開しているという第1段階に加え、コンピュータで処理可能な状態のデータを公開しているという段階である。第1段階との違いは編集可能な状態であることだが、機械での判読が可能な状態ではない。そのため、オープンデータの取組みとしても十分ではなく、オープンデータに力を入れているわけではないと考えられる。また、区長マニフェストの評価もアウトプットによるものであり、どれくらい活用されているのかというアウトカムについては不明である。

2.2 東京都豊島区のシティスタット

豊島区は東京23区の西北部に位置する特別区の1つである。豊島区のシティスタットは行政経営にデータを活用するための仕組みや体制のことである(豊島区, 2016, p.25)。政策経営部情報管理課が担当している。2016年度から2018年度にシステム導入を検討し、2019年度にシステ

ムの調達・開発を実施し、2020年度から運用を開始する予定である（豊島区, 2016, p.25）。

シティスタットは『豊島区第3次行政情報化実施計画』（2016年度～2020年度）に基づく取組みである（豊島区, 2016, pp.34-35）。区民の利便性向上（目標1）、行政事務の効率化・高度化（目標2）、地域社会の活性化（目標3）、安全性・信頼性の向上（目標4）という4つの目標のうち目標2に関係する。また、その目標2における3つの取組方針である庁内システムの更なる最適化推進（2-1）、ワークスタイル変革による多様な働き方への対応（2-2）、庁内データの利活用の推進（2-3）のうち2-3に位置付けられている。取組方針2-3の実施内容は統合型GISの運用の拡充とシティスタット基盤の構築である。その目的は庁内システムにおいて保有しているデータを行政経営に活用することである。具体的には、庁内で分散して管理されている区民の声やCRMシステム（Customer Relationship Management System：顧客管理システム）に保管されているデータ等と業務システムに蓄積されたデータの統合管理や、分析ツールの導入、庁内の統計・業務データを行政経営に活用する仕組みや体制の検討とされている（豊島区, 2016, p. 26）。これらの取組みによって区民の意見をタイムリーに収集し、行政評価や政策策定の精度を向上させることを期待している（豊島区, 2016, p.27）。

上記の説明からわかるように、①定期的な会議、②責任者の明確化と改善への積極的な関与、③データの収集・分析の重視とその提示方法の工夫、④フォローアップの重視という特徴のいずれにも該当しないため、業績スタットではない。また、『豊島区第3次行政情報化実施計画』は各分野の実施計画で計画化した情報化施策の実現を促進するために重点的に実施する事業を明確化したものであり、目的は情報化施策と施策の進め方を明確化することである（豊島区, 2016, p.1）。つまりこの計画は情報の活用よりも情報化そのものや情報化のための基盤整備に重点を置いている。また、名称はシティスタットだが、情報化のための基盤整備に力点が置かれていることから、ボルティモア市のCitiStatと311という非緊急時用の電話サービスを一体のものとして理解している可能性もある。ボルティモア市はデータを収集する方法の1つとして311を実施しているが、CitiStatと311は一体のものではない（Horton, 2010, p.24）。豊島区はデータの収集や統合、管理などを行うものとしてシティスタットを捉えていると考えられることから、311の方が近いと言える。つまり、豊島区のシティスタットが業績スタットではない理由はCitiStatと311を同一のものとして理解してしまったからではないかと考えられる。

なお、この事例は現段階では未実施である。しかし、さいたまシティスタットと同様に個人情報に関する問題やデータの扱いに関する職員の技術不足などが課題となる可能性が高いと考えられる。

2.3 富山県氷見市のHimiStat

氷見市は富山県の西北に位置しており、漁業が盛んである。HimiStatとは『氷見市まち・ひと・しごと創生総合戦略』（2015年度～2019年度）に掲げる目標を推進するための進捗状況管理のツールであり（氷見市, 2015, p.9）、当時の市長であった本川祐治郎氏が導入した。ボルティモア市

のCitiStatを参考にしており、氷見市版のCitiStatであるとされている。様々な指標について月に1回、年に1回の周期で検証して総合戦略の進捗状況を確認し、進んでいない場合は関係者と対話して継続的な改善に取り組む。担当は総務部総務課であり、2016年度に試行し、2017年度から本格実施の予定であった。しかし、本格実施には至っておらず、今後実施する予定もないとのことである。以下では市のホームページから得られる情報と担当者からメールで得た情報を用いて説明する。ただし、担当者からの要請により、既に公開されている情報のみを用いる。

HimiStatの目的は未来志向の地方自治体経営システムを構築することである（氷見市，2015，p.9；玉村・宮本・長瀬，2016，pp.10-11）。そのために、月単位ではデータに基づいて地方創生に関する政策の継続的な改善に取り組む。また、年単位では測定したデータを用いて白書を作成するとともに、戦略の達成状況を検証して基本目標や施策の検証・見直し等を行うとされている。

上記の説明からわかるように、HimiStatには業績スタットの4つの特徴が全てあてはまるため、業績スタットであると言える。第1の特徴である定期的な会議については、1か月に1回の頻度で会議を実施している（氷見市，2015，p.9）。第2の特徴である責任者の明確化と改善への積極的な関与については、入手した資料からあてはまると考えられるが、詳細は明らかにできない。第3の特徴であるデータの収集・分析の重視とその提示方法の工夫については、データを「収集・分析する仕組みを構築するために、『基本目標の成果指標（氷見市の15の観点）』や『KPI（54の施策）』に関する業務フローを把握し、集計に関する考え方（方法、頻度、実行者、数値責任者等）を整理」とされている（玉村・宮本・長瀬，2016，p.10）。第4の特徴であるフォローアップの重視については、関係者との対話を行い、持続的な改善に取り組むことがフォローアップに該当し、1か月に1回の頻度でその機会を設けていることから重視していると言える（氷見市，2015，p.9）。

第1節から第3節からもわかるように、日本では名称にスタットという言葉が含まれていても業績スタットであると言えるものは実施されていない。そのような中でHimiStatは、唯一業績スタットであると言えるものであるが、試行段階に留まり、本格実施には至らなかった。以下ではその理由を考察する。氷見市が業績スタットを導入する上でキーパーソンとなっていたのは当時の市長の本川氏と総務部参事の内片素子氏である。本川氏は様々な地域づくりに関わってきたプロのファシリテーターである。そのため、若手から管理職までの全職員を対象として実践を交えた様々な研修を実施し、職員の意識改革とスキルアップに力を入れていた（ガバナンス編集部，2013，pp.74-76）。また、仕事を進める上では、職員が提案した案件に対して個別にコーチングを行うなど民間企業と同様の対応を求めるという方法をとっていた（ガバナンス編集部，2013，p.76）。これらのことから、業績スタットのようにデータと議論を重視する業績管理手法にも関心を持っていたと考えられる。また、内片氏は氷見市が地方創生推進のために民間の各分野から起用した7人の人材の1人である。民間企業や非営利組織での人材育成や組織開発、マーケティングの経験を活かし、組織における人材育成のエキスパートとして『まち・ひと・しごと創生総合戦略』の遂行のために業績スタットを導入する支援を行っていた（氷見市，2016）。

このように、本川前市長は地方創生の推進に力を入れており、その進捗管理の方法の1つとして業績スタットを導入することを考えていたが、2017年4月に選挙で落選し、市長が交代した。当時の担当者によれば、本格実施に至らなかった主な理由は人手不足のため業務の負担が大きいことである。以下は推測となるが、方針の異なる市長への交代と幹部職員が反対していたことも理由の1つとして考えられる。市長交代後に機構改革が実施され、「秘書・市民とともに創る未来政策課総合戦略・HimiStat 担当」から「企画政策課政策推進担当」に改称されており、市長の交代は理由の1つであると考えられる（氷見市, 2017）。機構改革において組織の名称を見直したのは従来の名称が長くてわかりにくいからとされているが（氷見市, 2017）、全く異なる名称になっていることから、方針が異なると考えられる。また、業績スタットの実施においては幹部職員が重要な役割を果たすため、幹部職員が本川氏に賛同して、その意義を理解し、熱心に取り組んでいたのであれば、市長が交代しても継続された可能性は高い。しかし、市長の交代後に本格実施に至らなかったのは、幹部職員が実は反対していた、あるいは消極的であった可能性もある。そのため、本格実施に至らなかった主な理由は職員の負担感と市長の交代、幹部職員による賛同や協力の不足であると考えられる。

3. 地方地方自治体における業績スタットの導入背景

アメリカ合衆国では、ニューヨーク市警が1994年に導入したCompStatが高い成果をあげたことから各地の警察で普及し、その後、地方政府、州政府、連邦政府へと普及していった。その普及の過程は非常に勢いがあったことから、業績スタットの大流行や業績スタットに対する熱狂と表現されることもある（Behn, 2014, pp.2-4・pp.10-11）。また、警察における普及の過程では、ニューヨーク市警で確立された4原則が都市の規模や国に関係なく忠実に取り入れられていたことが1つの特徴であるとされている（Behn, 2014, pp.1-4）。警察以外の行政では、業績スタットの定義に十分に沿っていないものや外れているものもあると指摘されているが（Behn, 2008a）、前章でとりあげた日本の地方自治体における取組みほど異なるものにはなっていない。しかし、前章における事例の検討から、日本では警察以外の行政で実施されている取組みは、業績スタットではなくオープンデータやオープンガバメントに近いことが明らかになった。また、HimiStatは業績スタットの特徴があてはまる唯一の例だが、試行段階で終わってしまい、本格実施には至らなかった。その理由としては、国の動向の影響と組織のこれまでの取組みが考えられる。本章では、日本の業績スタットが本来のものとは異なるものになっており、それほど普及していないことについて、データの活用に関する国の動向と地方自治体のこれまでの取組みとの違いという2点から考察する。

日本における業績スタットの特徴の1つとして、さいたま市や豊島区のように、データの収集や活用、情報化に対する関心に基づいていることが挙げられる。この点については、さいたま市の担当者も述べていたように、国の動向も影響していると考えられる。データの活用に関する国の動向としては以下の3点が挙げられる。第1に、総務省は情報通信政策（ICT政策）におい

て ICT (Information and Communication Technology:情報通信技術) の利活用を促進しており、その中でオープンデータ戦略を推進している。

第2に、2016年に官民データ活用基本法が制定された。この法律は官民データの活用に関する政策を推進することで安心・安全に暮らせる社会と快適な生活環境の実現に寄与することを目的とするものであり、官民データ活用推進基本計画の策定や基本的施策、官民データ活用推進戦略会議について定めている。基本計画については都道府県は義務、市町村は努力義務だが、国の計画に即して計画を策定することが第9条で求められている。地方自治体に関する主な事項としては、第10条から第15条で行政手続に係るオンライン利用の原則化、オープンデータの推進、マイナンバーカードの普及と活用、デジタルデバイドの是正、情報システムの整備と業務の見直しなどが挙げられる。また、2017年に閣議決定された『世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画』では官民データ活用推進基本計画の施策の1つとしてオープンデータの促進とデータの円滑な流通の促進が挙げられている(閣議決定, 2017.5.30, pp.44-52)^{*1}。この計画の中で地方自治体は、保有している様々な分野でオープンデータ化を推進することが求められている。また、統計等データなどの客観的な証拠は確かな根拠に基づく政策立案の基盤となることから、データの活用と確かな根拠に基づく政策立案はセットで扱われている。『世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画』では、官民データの活用推進に関する施策の基本的な方針の1つとして、確かな根拠に基づく政策立案の推進が挙げられている(閣議決定, 2017, p.24)。また、「経済財政運営と改革の基本方針 2017」と「統計改革推進会議最終取りまとめ」においても確かな根拠に基づく政策立案の推進に向けて国以外の機関もオープンデータに取り組み、各分野において標準化された包括的なデータプラットフォームを構築することが必要であるとされている(閣議決定, 2017.6.9, p.30; 統計改革審議会, 2017, p.4)。

第3に、『科学技術基本計画』でも、データや ICT の活用、確かな根拠に基づく政策立案に取り組むことで、行政の信頼性や効率性の向上、国民参加・官民協働の推進、経済の活性化などを実現することが目指されている。(閣議決定, 2016, pp.10-13) また、これらの取組みを実施することで、最終的には超スマート社会 (Society5.0) の実現が目指されている^{*2}。

このように、国レベルの政策や計画においてデータや ICT の活用、それによる確かな根拠に基づく政策立案などが重視されている。また、官民データ活用基本法のように、地方自治体に対して具体的な取組みを求めるものもある。業績スタットにおけるデータの収集と活用という側面が特に注目されたことには、このような背景があったことが影響しているのではないかと考えられる。ただし、これらの取組みにおける視点は、ある目標を達成するためにデータを活用する、デー

*1 「世界最先端 IT 国家創造宣言」は2015年に採択された後、2016年に一部が変更され、2017年に『世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画』となった。

*2 超スマート社会 (Society5.0) とは、「ICT を最大限に活用し、サイバー空間とフィジカル空間 (現実世界) とを融合させた取組により、人々に豊かさをもたらす」社会のことである(閣議決定, 2016, p.11)。また、Society5.0 には、「狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続くような新たな社会を生み出す変革を科学技術イノベーションが先導していく」という意味が込められている(閣議決定, 2016, p.11)。

タを活用して政策を改善するというよりも様々なデータを公開することによってそれを何らかの用途に活用することを促すという側面の方が強い。そのため、業績スタットに注目していても実際の内容はオープンデータやオープンガバメントに近いものになったのではないかと考えられる。

また、地方自治体において情報化が注目される背景としては他にも、インターネットなどによって情報の伝達移動がオープン化した結果、様々な社会現象が相互関連性を強め、情報が横断的に共有されようになったことが挙げられている（宮脇，2017，pp.3-4）。情報化は、ガバナンス構造を構築する中核的要因となり、分野ごとに細分化された縦割り構図を越えた情報共有や、地域や住民との情報共有を促進する（宮脇，2017，p.3；若生，2017，p.206）。また、公的組織のオープン化を進め、応答性を高めるとともに、政府にとっても利用しやすい情報にする e ガバナンスという概念も注目されている（レーン，2017，pp.29-30）。このようなことから、データの活用や情報化は現代の行政にとって取り組むべき課題の1つであり、業績スタットもその方法の1つとして捉えられたと考えられる³。

考察の2点目に関しては、業績スタットは地方自治体の組織のこれまでの取組みとの違いも大きい。業績スタットの大きな特徴は、実施している政策の担当者が目標達成に向けた改善のために幹部職員と議論することと、幹部職員や政策の責任者にリーダーシップを発揮させることによって政策の改善を促進することである。地方自治体評価に関する先行研究でも、評価のプロセスにおける議論の重要性や幹部職員が関与することの重要性については述べられている（窪田，2014，pp.18-24；佐藤，2008，pp.63-100；田中，2014，pp.256-258；古川，2008，pp.146-147）。しかし実際には、業績測定による政策評価を実施していても、その結果を踏まえて組織内で改善策を議論する場を設けている地方自治体や、結果を踏まえてどのように対応したのか、その対応策は成果をあげているのかというフォローアップを実施している地方自治体は少ない。また、そのような場におけるリーダーシップの発揮についても必要性は指摘されているが、具体的な取組みや研究は少ない。議論については、職場における議論を活性化させることで地域の課題を解決するための政策の開発と創造を行うことを目指す現場主導の創造的政策評価という具体的な方法も考案されているが、実施例が少ない（佐藤，2008，pp.66-100）。つまり、地方自治体では、政策の形成過程において長や幹部職員がリーダーシップを発揮し、そこでの決定を改善するためにデータを活用して議論するということは一般的に実施されているわけではないと考えられる。よって、このような国の動向と従来を取組みとの違いから、業績スタットの中心は業績測定という比較的簡易な手法であり、ある程度注目もされているが、日本では普及してないと考えられる。

*3 ただし、情報技術や情報化の影響は最近注目され始めたことではない。例えばトフラーは、人類はこれまで第1の波である農業革命と第2の波である産業革命を経験してきており、今後は第3の波である情報革命によって情報化社会となると述べた（トフラー，1982）。また、インターネットと政治に関わる研究領域は成長産業の1つであり、世界中で様々な著書や論文が発表され続けているとされている（Brainard and Siplon, 2000；岡本，2017，p.1）。

4. おわりに

業績スタットは業績測定を中心とするものであり、日本の評価制度は、府省の行政事業レビューや目標管理型の政策評価、地方自治体評価など業績測定を中心的な手法として用いている場合が多い。そのため、制度や手法の面では適用可能であると考えられる。しかし実際には、第2章で述べたようにアメリカ合衆国で実施されているような業績スタットの導入例はない。しかし、業績スタットに近いものも見られる。

業績スタットに近い例は、京都府京丹後市の行政評価における外部評価である。以下ではホームページから得られる情報に基づいてその概要と特徴を説明する^{*4}。京丹後市は行政改革と歳出抑制を目的とし、2007年度から内部評価と外部評価を組み合わせた行政評価を実施している。業績スタットの4つの特徴を行政評価委員会にあてはめると以下のように説明できる。第1の特徴である定期的な会議については、行政評価委員会を1年間に6回開催している。第2の特徴である責任者の明確化と改善への積極的な関与については、担当部局の責任者が委員会に出席し、ヒアリングや補足説明に対応する。また、積極的な自己評価や歳出抑制のアイデアの提案などが求められている。第3の特徴であるデータの収集・分析の重視とその提示方法の工夫については京丹後市には該当しない。しかし、京丹後市の評価調書は施策や事業とその成果の概要をつかみやすいものであるとされており（京丹後市行政評価委員会, 2015, p.1）、必ずしも数量的なデータ重視ではなくても、情報をわかりやすく示すという工夫はなされている。第4の特徴であるフォローアップの重視については、委員会でヒアリングをして外部評価案を作った後、それを施策・事業の担当課に示している。それを踏まえて次回の委員会の最初に前回の補足や再説明や意見を求めることがフォローアップになっている。

このように、京丹後市の行政評価委員会は意図的ではないが業績スタットに近いと言える。他の事例とは異なり、京丹後市では成立している理由としては以下の2点が考えられる。第1に、目的が明確で必要性が高いからである。京丹後市では、目的が行政改革と歳出削減と明確であり、合併地方自治体であったことから、職員もその必要性を十分に理解していたと考えられる。また、先行研究でも指摘されているように職員の中でも特に幹部職員の理解は重要であると考えられる（古川, 2008, pp.146-147）。第2に、自己評価ではなく外部評価だからである。つまり、立場は違っても同じ職員から厳しく追及されるよりは、外部の評価者から追求される方が受け入れやすい場合もあるのではないかと考えられる。また、職員だけでは気付かなかった視点やアイデアを得ることができれば、前向きに取り組みやすいということも考えられる。また、兵庫県宝塚市も業績測定による自己評価とともに外部評価を行う行政評価委員会を1年間に6回開催しており、外部評価の結果を踏まえた対応について報告する場も設けられている。宝塚市では、毎回の委員会で報告しているわけではなく、次年度の最初の委員会で前年度の評価結果を踏まえた対応を報告している。そのため、京丹後市ほどタイムリーなフォローアップにはなっていないが、フォロー

*4 主にホームページから得た情報に基づいているが、筆者は過去に委員会を傍聴したこともある。

アップを実施している例の1つであると言える。

よって、日本の地方自治体では、データの活用に関する国の動向や政策形成過程の特徴から、業績スタットに注目していても別の取組みになっている、あるいは本格実施には至っていないという現状だが、近いものは存在すると言える。また、業績スタットを組織に定着させることによって職員は問題の改善に責任を負っていることを明確に認識し、前向きに認めるようになるため、改善に向けた取組みが促進されることが最も重要なことであるという指摘もある（Behn, 2008b, p.210・p.216）。つまり、業績スタットを実施するにあたっては、表面的な特徴だけでなく、このような点を意識することも必要であると考えられる。

謝辞

調査に協力していただいたさいたま市と氷見市の職員の方々に記してお礼申し上げます。

参考文献、参考ホームページ

参考文献

- 岩槻区（2017a）「平成28年度さいたま市岩槻区 区長マニフェスト評価書」。
- 岩槻区（2017b）「市報さいたま岩槻区版 2017年8月1日号」。
- 岡本哲和（2017）『日本のネット選挙 - 黎明期から18歳選挙権時代まで - 』法律文化社。
- ガバナンス編集部（2013）「平成につぼんの首長 自治の自画像（第80回）富山県氷見市長 本川祐治郎」『ガバナンス』第151号, 74-77頁。
- 京丹後市（2015）『平成27年度 京丹後市廃外部評価報告書』。
- 窪田好男（2014）「自治体評価の深化と進化 - 業績測定から聞き取りへ - 」『評価クォーターリー』第28号, 14-28頁。
- ケトル, D（2011）『政府はなぜ動けないのか - アメリカの失敗と次世代型政府の構想 - 』勁草書房。
- さいたま市（2015a）『第4次さいたま市情報化計画』。
- さいたま市（2015b）『さいたま市情報化アクション・プラン2015』。
- 酒井吉廣（2005）「NY発 ニューヨークを全米一安全な街に変えた警察システム『コンプスタット』とは何か」、『サイビオ』第17巻第10号, 32-34頁。
- 佐々木亮（2003）「特集にあたって」『日本評価研究』第3巻第2号, 1-5頁。
- 佐藤徹（2008）『創造的政策評価 - 自治体における職場議論の活性化とやりがい・達成感の実現 - 』公人社。
- 産経新聞（2016.11.3）「京都府警 近未来型捜査システム まるで映画!? 犯罪予測し防ぐ」, 朝刊 27面。
- 自治体国際化協会（2010）「米国における地域の治安維持活動」, Clair Report No.348
- 島田貴仁（2003）「クライム・マッピング - 地理的犯罪分析の現状と方向性（7）ニューヨーク市警のコムスタット・プロセスに学ぶ - 」第52巻第12号, 54-60頁。
- 新日本有限責任監査法人（2015）『「アメリカの政府業績成果現代化法（GPRAMA）等の運用から見た我が国の政策評価及び会計検査」に関する調査研究』。
- 総務省（2014）『平成26年度版 情報通信白書』。

- 総務省行政評価局（2010）『政策評価の実効性向上のための方策に関する調査研究 - 報告書 - 』。
- 総務省行政評価局（2013）『カナダ・米国における実績評価の動向及びその運用実態に関する調査研究報告書』。
- 高木麻美（2016）「スタット・モデルの背景にあるデータ活用型行政経営の進展」『日本評価学会 春季第13回全国大会発表要旨集録』, 197-200 頁。
- 田中啓（2014）『自治体評価の戦略』東洋経済新報社。
- 玉村雅敏, 宮本祐輔, 長瀬光市（2016）「毎月のPDCAで持続的な皆瀬の実施するシステム構築 - 氷見市の地方創生を実現するHimiStatの挑戦 - 」『地方行政』第10612号, 10-12 頁。
- 統計改革推進会議（2017）「統計改革推進会議最終取りまとめ」。
- 利満慎一（2009）「ボルチモア市の政策支援 GIS への取り組み」。
- トフラー, A（1982）『第三の波』中央公論社。
- 豊島区（2016）『豊島区第3次行政情報化実施計画』。
- 内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室（2017）「官民データ活用推進基本計画について」。
- 南島和久（2016）「米国のGPRAMAにみる制度改革への視座 - 日本への示唆と業績マネジメント - 」、『評価クォーターリー』第38号, 45-60 頁。
- 南島和久（2018）「自治体における評価制度見直しの視点 - 成果指標を中心に - 」、『評価クォーターリー』第45号, 29-29 頁。
- ニューサム, G（2016）『未来政府』東洋経済新報社。
- 氷見市（2015）『氷見市まち・ひと・しごと創生総合戦略』。
- 氷見市（2016）「News Release 160525」。
- 氷見市（2017）「臨時記者会見 - News Release - 平成29年4月24日」。
- 古川俊一（2008）「自治体評価」, 三好皓一『評価論を学ぶ人のために』世界思想社, 134-150 頁。
- 三浦雅夫, 玉村雅敏, 長瀬光市（2014）「CitiStatによる業績マネジメントシステムの構築 - リーダーシップ戦略を支える業績マネジメントの浸透と成果 - 」『地方行政』第10677号, 14-19 頁。
- 宮脇淳（2017）「自治体経営の進化とリスク」『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社, 2-41 頁。
- レーン, J（2017）『テキストブック 政府経営論』勁草書房。
- 若生幸也（2017）「情報化を基盤とした事務事業の進化」『自治体経営リスクと政策再生』東洋経済新報社, 192-246 頁。
- 閣議決定（2016.1.22）『科学技術基本計画』。
- 閣議決定（2017.5.30）『世界最先端 IT 国家創造宣言・官民データ活用推進基本計画』。
- 閣議決定（2017.6.9）「経済財政運営と改革の基本方針2017」。
- Baxandall, P., and Euchner, C.C. (2007) "Can Baltimore CitiStat Work For Other Communities?" In Callahan, K. (Eds.), *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*, NW, Taylor and Francis Group, pp.237-260.
- Behn, R. D. (2006) "The Varieties of CitiStat", *Public Administration Review*, 66 (3) ,pp.332-340.
- Behn, R. D. (2007) *What All Mayors Would Like to Know About Baltimore's CitiStat Performance Strategy*. IBM Center for The Business of Government.

- Behn, R. D. (2008a) “The Seven Big Errors of PerformanceStat” , *RAPPAPORT Institute for Greater Boston*, pp.1-8.
- Behn, R. D. (2008b) *Designing Performancestat. Public Performance & Management Review*, 32 (2) , pp.206-235
- Behn, R. D. (2014) *The PerformanceStat Potential*. Washington, D.C.: Brookings, Institution Press.
- Bens, C. (2005) “CitiStat: Performance Measurement with Attitude” , *National Civic Review*, pp.78-80.
- Brainard, L. and Siplon, P. (2000) “Cyberspace Challenges to Mainstream Advocacy Groups : the Case of Health Care Activism” , Paper prepared for delivery at the 2000 annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C. August31-September 3, 2000.
- Horton, J. (2010) “An Examination of the Applicability of the CitiStat Performance Management System to Municipal Fire Departments” , Faculty of the Graduate School of The University of Texas.
- Nathan, R. P. (2008) “The Role of Performance Management in American Federalism” , In Redburn, F. S., Shea, R. J., and Buss, T. F. (Eds.) , *Performance Management and Budgeting: How Governments Can Learn From Experience.*, NY, M.E.Sharpe, Inc, pp.170-177.
- Perez, T. and Rushing, R. (2007) *The CitiStat Model* .Center for American Progress.
- Poister, T. H., Aristigueta, M. P., and Hall, J. L. (2015) *Managing and Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations: An Integrated Approach 2nd Edition*, CA, Jossey-Bass.

参考ホームページ（最終閲覧日 2018年6月3日）

岩槻区 いわつきスタット

<http://www.city.saitama.jp/iwatsuki/001/002/009/index.html>

官民データ活用推進基本法

http://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=428AC1000000103

京丹後市 行政評価について

<http://www.city.kyotango.lg.jp/shisei/shisei/gyokaku/jimujigyohyoka/gaibuhyoka.html>

京都府 予測型犯罪防御システム活用事業費（平成29年度）

<http://asukyo.pref.kyoto.lg.jp/projects/1064>

京都府議会 委員会活動 警察常任委員会 管外調査

<http://www.pref.kyoto.jp/gikai/html/joho/22jounin7-keisatu.html>

警視庁『平成14年版 警察白書』

<https://www.npa.go.jp/hakusyo/h14/h14index.html>

さいたま市 市長の部屋 市民の皆様へ（平成26年年8月21日）

<http://www.city.saitama.jp/006/003/001/006/p037679.html>

さいたま市 市長の部屋 市民の皆様へ（平成27年4月1日）

<http://www.city.saitama.jp/006/003/001/007/p041109.html>

セキュリティ産業新聞 嬉しいコムスタット導入

日本における業績スラツト

http://secu354.co.jp/contents/rensai/kaze/kaze_sorekara-6-03.htm

総務省

情報通信 (ICT 政策)

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/index.html

オープンデータとは

http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/ictseisaku/ictriyou/opendata/opendata01.html

データカタログサイト DATA GO.JP

<http://www.data.go.jp/>

Linked Data

<http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>

(2018年9月27日受理)

(いけだ はづき 公共政策学硏究科 博士後期課程2回生)

