

Pascal Courty and Gerald Marschke (2004), "An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives," *Journal of Labor Economics*, vol. 22, no. 1.

労働政策研究・研修機構 **富岡 淳**

1990年代以降、英国、米国、豪州を中心として、公的部門へ成果主義システムが導入されている。対象分野は、公立の学校、病院、職業紹介、警察、裁判所、環境保全など幅広い。定量的な指標に目標水準を設定して達成状況を管理し、経営に活用するほか、費用対効果などを推定して諸政策にプライオリティをつける機能をも担う。また、公的サービスの社会的なアカウントビリティや消費者（利用者）主権を促進する役割も期待されている。日本でも90年代末から自治体や中央省庁で行政評価が導入されている。実効性はさておき、法制度は整備され、評価の重要性が認知されてきた。最近では、小学校の業績評価システム導入が注目を集めている。

ただし、海外での先行事例を調べると、成果主義のシステムを導入した結果、予想外の弊害が現れたケースも多い。しばしば、実施主体が戦略的な行動をとり、業務がシステムとのゲームと化す。各国とも試行錯誤による制度改革を続けており、研究者もふくめて、いわば「評価システムの性能評価」というメタ分析が行われている。（90年代の日本の企業における成果主義導入ブームと、その後のやり戻し・試行錯誤、という経緯を想起させる。）

日本の公的部門の政策評価は、いくつかの先進国に比べると、「周回遅れ」といえるかもしれない。しかし見方を変えれば、海外の先行事例の教訓を学ぶことで、その「遅れ」を活用できると思われる。

一般に、企業には利潤追求という行動原則があるが、公的機関は予算や裁量の拡大を志向する傾向があり、その限りで戦略的に行動する誘因をもつ。評価システムの改革で行動が変わること自体は問題ではなく（そもそも新システムを導入する理由のひとつであるから）、重要なのはその規範的な意味である。行動の変化は、本来のミッションに照らして非効率性を生むのか、それとも形式上・会計上の問題にすぎないのかを識別し

たい。

定性的な知見ならば、行政学や経済学において蓄積がある。しかし、行動の変化が効率性に与える影響を定量的に把握するのは容易ではなく、研究はまだ少ない。今回とりあげる論文は、米国の公的職業訓練機関の質の高いデータを利用して、就業状態などの成果を評価者に報告するタイミングに関する行動を分析している。

ある期に目標水準を達成したオフィスは、次期に予算上のボーナスを得る、という成果主義的システムを考える。その種のシステムには、4つの特徴がある。

①ボーナスは成果水準の非線形関数である（ステップ関数など）。②成果は年度ごとに集計され、報告された集計値の目標達成度に応じて評価が行われる。③成果水準は、オフィスにとって外的でランダムな攪乱要因に左右される。④各オフィスは、訓練終了後、各受講者の状態を把握しつつ成果の測定、および評価当局への報告のタイミングをある程度選択できる。いわば、測定・報告についてオプション価値が生じる。

すると、環境が変動し成果水準が悪化する「悪い年」にあたり、もはや今期の目標達成は望めないと判断したオフィスは、よい成果の報告を次期まで延ばして挽回を期す。逆に、「よい年」にあたり、早々に実績値が目標値を大きく超えると判明したら、早めに（悪化しないうちに）今期分の報告を済ませて余剰分を次期にまわす。個別オフィスは、このようにして安定的に目標水準を達成しボーナスを確保する可能性を高める誘因をもつ。

本論文が分析する米国連邦政府の公的職業訓練JTPA (Job Training Partnership Act, 1982) の概要は以下の通りである。①規模の大きさ：毎年予算40億ドル、参加者100万人、実施オフィス620箇所。②分権性：各オフィスは、訓練参加者の選定と訓練の実施方法について裁量をもつ。訓練期間は年度をまた

がってよい。連邦政府は、厳格な規則ではなく緩やかな成果主義の枠組みのもと、各州を通して間接的に管理を行う。③各オフィスは、訓練終了日から90日以内に成果を測定し報告する。④成果指標として、就業率、福祉受給者率、平均賃金、就業者一人当たり費用、そして最初の報告から13週間後の就業率、福祉受給者率、平均週収入、平均就業週数がある。

評価までの段階は以下の通りである。応募、受付、無作為配分（比較対照データ作成のため）が短期間のうちに行われ、受講者グループに訓練（最長8カ月）を実施する。訓練終了後90日以内の任意のタイミングで各オフィスが成果指標を測定し報告する。さらに、無作為配分から約18カ月後にも、就業状態について調査を行う。全オフィスの平均でみると、ボーナスは予算の約7%を占める。

本論文は3種類の質の高いマイクロデータを利用している。①各参加者の事前・事後の属性データ。米国労働省が1987年から1989年に行ったNJS（National JTPA Study）という社会実験による。②各対象者の訓練内容のデータ。同じくNJSによる。③各オフィスの誘因に関するデータ。州政府から入手する。

回帰分析の結果、戦略的な反応と、効率性のロスが存在が示唆された。まず、訓練期間の短縮が年度末に顕著に生じている。（人的資本最大化を目的とするファースト・ベストの設定では、最適な訓練期間は年度の区切りと無関係になるはずである。）第二に、訓練終了日と成果測定・報告日との乖離が大きいオフィスほど、元受講者の収入が低い。第三に、（おそらく年度末は測定・報告のタイミングをめぐる活動が重視され、訓

練内容が軽視される結果）年度末に訓練途中であった元受講者の収入は低い。第四に、極端な就職困難者の多くは（おそらく次年度にもちこさないように）年度末に成果測定・報告されており、またこの傾向は収入と負の相関がある。

これらは、JTPAの基本的なミッションである人的資本の蓄積に反する。公的職業訓練の効率性は、成果主義的システム導入の結果、低下したことになる。分析手法の面でいえば、「訓練終了後の報告期限」など各オフィスにとって外的な制約の情報を、内生的な選択行動がもたらす因果的な効果を識別するための外生的要因として利用した点に、スマートな着眼が感じられる。

本論文の知見が、どれだけ一般化できるかは別の問題である。異なるデータ、評価システム、環境のもとでは、結論は大きく異なりうる。現時点で確かなのは、著者たちの問題意識とアプローチの重要性である。それは第一に、制度の詳細と追跡調査の情報を利用する事後評価の意義であり、第二に、各評価システムが導く戦略的反応と、その結果の効率のロスを概念上明確に区別し、定量的に把握すること、すなわち実証的な因果関係の把握と、規範的な厚生評価の両立である。日本の政策評価を拡充していくにあたって、政策当局や研究者が、このような海外の試行錯誤の事例から学ぶところが多いのは確かだと思われる。

とみおか・じゅん 労働政策研究・研修機構研究員。最近の主な著作に「労働経済学における主観的データの活用」『日本労働研究雑誌』No. 551 (2006)。労働経済専攻。