

論 説

気象庁と政策評価制度 —組織的価値の制度化過程の側面史—

若 林 悠

序章

中央省庁再編を機に開始された各府省の政策評価制度は、1990年代の行政改革の一つの成果であった。各府省への政策評価を義務づけるとともにその基本的事項を定めた、行政機関が行う政策の評価に関する法律（政策評価法）も、2001年に制定されてから20年以上の月日が流れた。こうした約20年間の歩みは、政策評価制度それ自体に対していかなる評価をもたらしているのだろうか。かつて政策評価制度の導入に向けた評価手法やガイドラインを検討すべく、1999年から2000年にかけて総務庁の下に置かれた政策評価の手法等に関する研究会のメンバーであった行政学者の田邊國昭は、次のように振り返っている（田邊 2021 : 16¹⁾）。

日本の政策評価制度が2001年に発足してから、20年以上の歳月が流れた。この間、定期的に評価が行われ、その結果が公表されてきたという点では、その制度は確実に定着したといえることができる。他方で、この定着したと思われる制度に多くの人がいぶかしさを感じている。これが我々の求めたものであるのかと。また、一体どのような形で、この制度が役立っているのかと。

かつて日本の政策評価制度を「強制された」「自己評価制度」として特徴付けた。すなわち、政府全体で法律によって、その実行が各府

1) 本稿での引用部分における（中略）は、筆者による省略部分を示したものである。

省に義務づけられているという点で、強制されているという側面をこの制度は有する。他方で、その実施方法が、まず、各府省の自己評価を基盤として成り立っているという点において、内部評価として位置づけられる。(中略)

政策評価制度の定着といふかしさの感覚の蓄積とは、この「強制された」「自己評価」としての制度基盤に起因しているように思える。

田邊が日本の政策評価制度の特徴として言及した「強制された自己評価」は、確かに制度創設期の段階から指摘されており、今日の行政学において政策評価制度を論じる際の基本的な出発点となっていると言ってよい(田邊 2001)²⁾。特に自己評価という内部評価の制度的な側面が「評価疲れ」や「お手盛り評価」への批判の矛先となったように、政策評価の仕組みに対する機能不全は近年に至るまで繰り返し問われてきた論点である(西出 2023, 原田 2022, 森田 2022, 山谷 2021 など)。だからこそ、前述の研究会の座長でもあった村松岐夫が述べるように、「府省など大規模組織の中に一部評価を担当する組織単位がつけられるということに止まらないで、自分のかかわる政策を評価するという行為が全職員の行動の一部になること」が、政策評価制度を機能させる規範的な期待とされてきたのである(村松 2001: 28)。

かくして政策評価制度をめぐる議論は、あるべき政策評価という規範的な側面と現実の政策評価という実務的な側面の緊張関係に、双方を媒介する政策評価の制度設計や評価手法という技術的な側面を絡み合わせながら、各々の制度作動への評価を導いていくことになる。それゆえ政策評価論は、政策評価自体が次の政策過程へのフィードバックとしての一段階で

2) 例えば、政策評価の手法等に関する研究会において田邊國昭は、既に「強制された自己評価」に言及していた。「政策評価の手法等に関する研究会(第21回)議事概要」(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/81262.html)。以下、本稿におけるホームページの最終閲覧日は、2023年11月1日である。

ありながら、評価活動を担う行政組織に対する行政統制や行政責任といった行政学の文脈のなかでも規範的な側面が比較的強いテーマと結びつきながら論じられることも多いのである（例えば、橋本 2017, 湯浅 2021）。

他方で、行政組織にとって政策評価制度の作動の特徴は、組織内部での評価過程における作業のルーティン化と非政治化、組織外部に向けた一定のアカウンタビリティの確保として示される（田邊 2021）。この安定的な制度作動は、組織内部向けの閉ざされた作業であったとしても、評価の公表を通じて組織外部に向けた政策の正当性の論理を示さなければならない以上、政策を評価することは行政組織の有する価値や信念といった組織的性格の検討とも緊密にならざるを得ない。換言すれば、個別の行政組織に応じた政策評価制度の作動に関する実証的な研究は、組織論の問題関心からも重要なのである。

例えば、P・セルズニックの制度理論は、政策を媒介とした行政組織と外部環境の相互作用に着目することで、その組織がいかなる価値を選択し内面化していったのか（制度化していったのか）を明らかにする（Selznick 1957³⁾）。制度化の度合いは行政組織の一体性に影響を及ぼし、組織の有する価値が政治や社会から受け入れられれば、その組織の地位や存続を強固にするものの、ひとたび批判に転じれば、組織の地位や存続は危ういものとなる（Boin 2001, 西尾 1988）。それゆえ行政組織はいかなる公的価値を守る存在となり得るのかは、制度化過程によって定着させていく組織の担う使命や役割と深く結びついている（Boin, Fahy and 't Hart eds. 2020, Goodsell 2010）。この価値の制度化過程において政策評価は、政策が組織の性格と緊密な関係にある以上、組織がその価値選択と内面化を試みるた

3) セルズニックの制度理論は、組織と制度（組織が一定の役割をはたす道具的性格を超えて、社会に根づいた状態）との間の動的な営みを制度化として叙述する組織論の理論であるため、政策評価制度のような組織とは異なる制度それ自体を扱う制度論と一緒に論じると、制度理論が指す理論的な「制度」と制度論が対象とする「制度」の判別がしづらい。このため本稿は、組織の制度化過程に着目することから、制度化という表現は制度理論の意味でのみ使用する。

めに一定の役割を果たすと考えられる。

しかしながら、従来の政策評価論は、政策評価と行政評価の違いなどの評価に関連する概念や用語の入念な検討（山谷 1997, 2012 など）、評価体制と手法の実践上の課題や技術的な検討（新井 2013, 村上 2021 など）を緻密に積み重ねてきたものの、政策評価制度の導入と作動により行政組織がどのように自らの政策を位置づけなおし、そのことを通じて組織の有する価値や信念にいかなる影響を与えているのかを必ずしも十分に明らかにしてこなかった⁴⁾。近年の政策評価論の動向をレビューした益田直子も、2000年代に入ると諸外国の政策評価論では、「評価の影響」という影響の経路を明らかにする理論的な関心から、組織の決定・行動と評価との関係のメカニズムをめぐって組織論とも接合する概念研究や実証研究（例えば、Alkin and King 2017, Henry and Mark 2003, Mark and Henry 2004 など）が蓄積されつつあるものの、日本の政策評価論においては今後の発展が期待されるものとして指摘するにとどまっている（益田 2019⁵⁾）。

それゆえ本稿は、政策評価制度の作動を手がかりにして、行政の有する遵守すべき価値やそれを表出する行動様式といった組織的性格に関わる価値の制度化過程との関係を検討することを試みる。具体的には、気象庁の政策評価制度が分析対象となる。外局である庁という行政組織の政策評価に関する研究は、例えば鏡（2020）のように政策庁や実施庁として整理される庁の機能に適した政策評価のモデルを構想し、現行の評価制度と比較して課題を析出する制度設計志向の側面が強いといえる。他方で、気象庁の政策評価の実態に関しては解説（気象庁総務部総務課業務評価室 2006）があるものの、必ずしも十分な研究がされてこなかった。天気予報の精度

4) 無論アメリカの評価機能を担う組織（The U. S. Government Accountability Office）の歴史的な研究である益田（2010）が組織の制度化過程を描く成果でもあるように、政策評価論が組織論的な関心を等閑視しているというわけではない。また組織論的な関心と接合した近年の政策評価に関する議論は、Kupiec, Celińska-Janowicz and Pattyn（2023）も参照。

5) 「評価の影響」に関する長期的な理論的動向の検討は、King and Alkin（2019）も参照。

や利便性の向上は定量的かつ客観的な政策評価の対象となりやすいものであり、もともと気象庁は政策評価制度が導入される以前から天気予報の精度に対する独自の評価（採点制度）を行っていたことがある（若林 2019：242-243）。天気予報や防災に関わる情報の提供は日々行われる行政活動であるため、行政組織としての気象庁は、政策（天気予報や防災に関わる情報）が評価されることに鋭敏な組織であったといえよう。そうであるならば気象庁にとって2001年以降の政策評価制度の作動は、組織的価値に関する制度化過程にいかなる影響を与えていたのだろうか。この点を明らかにすることが本稿の主たる目的である。

本稿の構成は、次の通りである。第一章は、政策評価論の課題認識を検討しつつ、本稿の分析視角を設定する。第二章は、業務評価の報告書と評価作業を検討する有識者の懇談会に焦点を当てて、気象庁の政策評価（業務評価）の実態を考察する。これを踏まえたうえで結語は、本稿の意義や課題に言及する。

第一章 分析視角の設定

第一節 政策評価論の課題認識

本章は、気象庁の政策評価を検討するための分析視角の設定を行う。このため本節は、序章で部分的に検討した政策評価論の課題認識を研究史の文脈から改めて考察したうえで、近年の政策評価論が評価制度の作動に着目した研究を蓄積しつつあることを指摘する。次いで第二節は、組織的価値の制度化過程の観点から、評価制度の作動を捉えるための分析視角を示す。

日本の政策評価論の特徴は、その研究史を整理する際に、政策評価制度の導入以前の時期、地方自治体での政策評価制度の導入以降の時期、その途中から重なる国の政策評価制度の導入以降の時期の三つに大別されてい

⁶⁾。政策評価制度の導入以前の時期は、1950年前後の行政効率の測定への関心と様々な効率測定の試みの検討、1970年代の政策や施策の実際の効果や価値を検証するプログラム評価や行政活動の実績状況を予算編成等に活用しようとしたマネジメント・レビューといったアメリカやイギリスの取り組みの動向とそれらの理論的な検討がなされてきた（一例として、西尾 1990：第7章）。評価に関わる概念や諸外国の事例研究が中心の時期であり、1980年代頃になるとその関心は、評価方法の技術論から次第に行政統制論やアカウンタビリティの議論と接合するかたちで評価に期待する役割が拡大していくことになる（例えば、山谷 1987, 1988）。

地方自治体での政策評価制度の導入以降の時期は、1996年の三重県での事務事業評価システムの導入を契機に、自治体の政策評価の事例を対象とした評価の実効性や実践上の課題が研究対象となっていく。それゆえ、政策評価の理念と現実の狭間への関心から、自治体職員の評価能力の向上や評価単位を広げた施策レベルの評価の重要性など、現実の評価制度に対する実践的な改革論が提示されるようになる。この過程のなかで、自治体の政策評価を通じた組織学習や意識改革といった、政策を評価する観点からすれば副次的な効用と見做される場合（小野 2008：23）もある効用にこそ、制度の意義を見出す研究もあった（真山 2001）。

国の政策評価制度の導入以降の時期は、地方自治体における政策評価への問題関心と制度や評価手法の実践的提言といった研究上の蓄積に加えて、国の政策評価の制度設計に関わる論点も重なり合っていく。例えば、評価が行政組織の自己評価であることに起因する情報の質やその情報が期待されるような活用がなされていないこと、制度設計時の特徴であった総務省による第三者評価の実効性の問題などである。もとより政策評価を機

6) 日本の政策評価論の動向は、西出(2020)や山谷(2012, 2020)などを参照した。また、政策評価制度導入以前に日本の行政において伝統的に担われてきた行政監察と政策評価の違いや、制度導入時の論点は、政策研究大学院大学 C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト(2005:149-158)や東田(1999)も参照。

能させていくにはその制度に関わる行政組織内部の管理部門と政策部門、評価制度を所管する総務省といった様々なアクターたちの支持が不可欠となるが、各アクターによって制度を支持する条件は異なる。評価を予算に活用する場合にはその所管官庁である財務省の制度上の利益も存在するように、各アクターの制度から引き出そうとする諸利益は時に矛盾し、政策評価の質や実効性を確保することは容易ではない(田邊 2005, 2006)。また、制度官庁と事業官庁の間でも政策評価によって創出される情報の質の違いも明らかにされてきた(原田 2011)。

こうした政策評価の有効性をめぐる制度設計と運用の論点は、制度を(政策評価の理念に沿うかたちで)いかに作動させるのかという関心と結びついていた。南島(2020)は、政策評価の法制化に至る制度設計過程で節約と透明性の論理が見い出されることを指摘しつつ、実際の作動段階では評価結果の反映の論理が強調されたように、評価制度をめぐる価値観の錯綜が制度作動の混乱を生じさせる要因であったとする。また、西出(2020)も、制度設計から制度の成立とその後の見直し論議を検討するなかで、評価従事者の目的に沿った評価結果へと歪む「作為的評価行動」が許容されており、評価制度が適切に機能してこなかったことを指摘する。これらの先行研究は、制度に向ける価値観や職員集団たちの作業特性といった主たる関心事の違いはあるにせよ、制度導入時から現在に至るまでの制度作動の実態を俯瞰しつつ、現行の制度の在り方を問うものとなっている。

以上の検討を踏まえれば、日本の政策評価論の課題認識の特徴は次のように整理できる。第一に、近年の政策評価論は、制度設計に加えて、制度の作動への関心を強めている。これは国の政策評価制度の導入から一定程度の時間が経過したことによるものであり、制度設計時の議論や成立過程に立ち返りつつ、その後の作動を分析しようとする行政学の作動論(牧原 2018)の理論的な関心とも共鳴し得るものである。第二に、政策評価に期待される役割が拡大するにつれ、政策評価をめぐる論点は拡大していった

ことである。評価手法の技術論のみならず、行政組織外部からの行政統制論やアカウントビリティの議論にはじまり、行政組織内部で果たしうる行政責任論や効率性を重視する New Public Management (NPM) といった様々な側面からの評価への関心と理論的な蓄積が日本の政策評価論に合流しており、現行制度に対する評価や改革論が時に錯綜し、時に現実の改革構想はデジャヴ化する（山谷 2023）。第三に、それにもかかわらず、制度を通して創出される評価情報の質やその活用への関心が強く、評価作業や評価情報によって得られる組織学習や意識改革といった効用は、菊池（2015）のような近年の研究もあるものの、相対的に傍流の議論にとどまっている。

とはいえ、評価と組織との関係を分析した田邊國昭の次の指摘は、政策評価論において組織を論じる今日的な重要性を端的に示している（田邊 2006：108）。

改革の時代においては、100%変われ、変革せよという標語が闊歩する。しかしながら、100%変わらないと動かない制度というのは、導入した途端、全く動かないであろう。逆に、現状のまま 100%変わらないような制度を導入しても意味がない。この中間地点で、よりよい方向を目指し、改革をねらってゆくための情報基盤を作り上げてゆくということが、この政策評価制度の意味であり、その組織条件がそろったところで初めて機能する。

（中略）政策評価制度は、その機能条件を他の制度に負っているという点において、逆に、他の制度領域における活動を変容させてゆく

7) NPM の文脈で政策評価を位置づけ検討した研究成果として、村松編（2008）が挙げられる。同書のなかで村松岐夫は、「政策評価は、諸行政改革の手法のなかでも普及度が高いが、それは、NPM の諸手法の中でも最も中立的で個別問題発見型の手法群であったからであるように思われる」と、NPM のなかに政策評価を位置づけて述べている（村松編 2008：278）。

可能性をもっているという点において、日本の中央省庁を取り巻く様々な制度と共振しながら、展開してゆかざるを得ないのである。

そうであるならば、組織的価値の制度化過程と政策評価の制度作動との関係を分析しようとする本稿の試みは、組織論の観点から重要であるのみならず、政策評価論の観点においてもその効用と意義の広がりを変えて問うものともいえよう。それゆえ次節は、気象庁による政策評価の制度作動を捉えるにあたり、その組織的価値の制度化過程を捉えるための分析視角を検討する。

第二節 「機械的客観性」と「エキスパート・ジャッジメント」の視角

行政組織の内部や外部に価値を浸透させ組織的自律性や正当性を確保する試みである制度化過程を捉えるためには、その組織の中核的な価値に関わる分析視角が設定されなければならない。本稿は、主に2000年代までの気象庁における価値の制度化過程を扱った若林（2019）に依拠して、価値の分析視角を設定する。

若林（2019）は、組織と外部環境を媒介する政策が評判の源泉であるとしたうえで、行政組織は評判を最大化するために「専門性」を行使することを念頭に置いていた。このため「専門性」の行使を支えている価値の選択が、実際の政策の性質や組織の行動様式に影響を与えることになる。T・ポーターの議論（Porter 1995）を踏まえれば、「専門性」の行使を支える価値は、「機械的客観性」と「エキスパート・ジャッジメント」の大きく二つに大別される。「機械的客観性」は、定量的方法に基づく計算がそのまま判断に適用されることを指し、その計算が代替的に非人格的な判断を担うことで、評判を獲得しようとする。政策の性質は定量的であることを志向し、組織の行動様式は可能な限り裁量の余地を狭めていくことにつながる。他方で、「エキスパート・ジャッジメント」は、専門家の知識や経験、

自由裁量に基づく「主観的」な判断のことを指し、その専門家が担う判断によって評判を獲得しようとする。政策の性質は数量化に馴染まず、組織の行動様式は裁量や調整を必要とし、その余地を広げていくことにつながる。それゆえ行政組織は、自らが担う政策の性質や技術的な水準を睨みながら、評判の最大化を図るべく、組織内部や外部に向けていずれかの価値の浸透を選択していくのである。

とはいえ価値の選択は、一回選択すればそれで終わりというわけではない。価値の制度化過程が成功する場合もあれば、失敗する場合もあり得る (Boin, Fahy and 't Hart eds. 2020)。序章でも述べたように、価値の制度化が上手くいかない脱制度化は、組織の自律性の確保やその存続を危ういものにしていく。他方で、価値の制度化が十分に成功したがゆえに組織は価値の浸透に伴い変動する組織内外の環境に適応できなくなる場合もある。例えば「機械的客観性」の浸透を進めた結果として、新たな技術による「機械化」と「自動化」、あるいは「数値化」の徹底が別の側面で判断や決定する余地を広げ、裁量を拡大することにつながるからである。さらにこうした組織の在り様を社会側が期待するならば、「機械的客観性」の制度化よりも、「エキスパート・ジャッジメント」の制度化が組織に求められることになる。このように行政組織は、組織内外の環境に応じて価値の再選択を行い、新たに選択した価値の制度化を試みるのである。換言すれば、「機械的客観性」と「エキスパート・ジャッジメント」は、長期的な文脈でみれば、螺旋状に循環する相互関係といえる。

本稿が対象とする日本の気象庁は、第二次世界大戦後に数値予報の導入を目指した。従来の予報官の「専門性」に裏づけられた天気予報（「主観的」な判断）から、モデルや計算式の結果に基づいた客観性のより高い天気予報に移行することは、「エキスパート・ジャッジメント」から「機械的客観性」への価値の再選択というべきものであった。1970年代になると国内気象監視計画を策定し、気象庁は気象業務の「機械化」と「自動化」を進め、

組織内部への「機械的客観性」の価値のさらなる浸透を図った。1980年代には数値予報と連動した確率予報や短時間予報が実用化され、気象庁は人々の詳細な予報を求める需要にも応えていったのである。しかしながら、組織内外への「機械的客観性」の浸透は、民間気象事業者の台頭とともに官民の役割分担という新たな課題に直面した。1990年代に気象庁は「天気予報の自由化」という改革を行い、ナショナル・ミニマムとしての天気予報と防災情報のシングルボイスを掲げつつ、防災の機能を次第に強調するに至った。改革以降、気象庁は天気予報や防災情報におけるグレーゾーンをめぐって民間気象事業者への指導を強め、防災情報の提供における「エキスパート・ジャッジメント」の価値が要請されるようになったのである（若林 2019）。また1990年代以降の気象庁内部では、気象業務と比較して「エキスパート・ジャッジメント」の価値が深く埋め込まれていた地震火山業務は、そのプレゼンスの高まりとともに「機械的客観性」の価値が緩やかに浸透し、情報の数値化が少しずつ整備されていった（若林 2020）。かくて本稿が関心を寄せる政策評価制度は、「機械的客観性」の制度化を進めてきた気象庁が「エキスパート・ジャッジメント」の価値に再び向き合う時代のなかで、始動したのである。

二つの価値の分析視角を設定したうえで政策評価制度と組織的価値の関連性を検討する場合、政策評価と「機械的客観性」や「エキスパート・ジャッジメント」との関係は、次のように想定される。政策評価制度において質の高い評価情報は、客観的なデータに裏づけられた情報であり、定量的であることが望ましい。それゆえ、行政組織が「機械的客観性」の浸透を志向することは、政策決定や政策実施において定量化を進めることにつながるため、政策評価と「機械的客観性」は親和的であると考えられる。他方で、行政組織が「エキスパート・ジャッジメント」の浸透を志向することは、政策決定や政策実施において裁量や調整の余地が大きいいため、評価情報も定性的な性格を強めざるを得ない。このため政策評価と「エキスパー

ト・ジャッジメント」は、政策評価の理念に照らすと必ずしも相性が良いとはいえないと考える。換言すれば、政策評価の態様は、組織内外の課業環境に適応しようとしてきた組織の価値を反映しているのである。⁸⁾

以上の分析視角による理論的な想定を踏まえると、気象庁の政策評価は組織内外への制度化過程のなかでどのような特徴がみられるのだろうか。次章は、気象庁の政策評価の実態を考察する。

第二章 気象庁による政策評価の実態

第一節 業務評価の分析

本章は、気象庁による政策評価の実態を分析する。気象庁による政策評価は、国土交通省の外局である実施庁としての政策評価であり、具体的には地震火山業務を含めた気象庁全体の業務を指す広義の気象業務に対する業務評価である。この業務評価は、2002年7月の「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）—平成13年度の実施状況と14年度の計画」（以下、「業務評価レポート」とし、必要に応じて西暦で年度を表記する）以来、前年度の評価結果について2023年現在まで毎年公表されてきた。それゆえ本節は、「業務評価レポート」の記述を手がかりにして、気象庁の業務評価の実態を明らかにすることを試みる。

最初の検討対象とするのは、気象庁にとって初めての業務評価の公表となった、前述の2002年度版の「業務評価レポート」である。この「業務評価レポート」の第1章では、気象庁にとっての業務評価全体の目標が記載されている。具体的には、「国民本位で効率的な質の高い行政の実現」、「国民の視点に立った成果重視の行政への転換」、「国民に対する説明責任の徹底」、「仕事の進め方の改善、職員の意識の向上」が掲げられていた。⁹⁾

8) この点は、政策評価の意義として、組織の変化する文脈への適応に言及する Picciotto (2016) も参照。

9) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）—平成13年度の実施状況と14年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/14report/>

つ目までの目標は、国土交通省の政策評価の目標に沿ったものである。しかしながら、四つ目の「仕事の進め方の改善、職員の意識の向上」は、気象庁が業務評価を作動させていくにあたり、強く意識した点だとい¹⁰⁾う。

次に「業務評価レポート」の第2章では、気象庁の業務評価全体の目標を受けて実際の業務評価の進め方が示されている。具体的には、気象庁のミッション（使命）とビジョンを示し、それらを踏まえた業務目標を提示したうえで、評価方式が説明されている。まず、ミッションとビジョンについて、ミッションは「気象業務の健全な発達を図ることにより、災害の予防、交通の安全の確保、産業の興隆等公共の福祉の増進に寄与するとともに、気象業務に関する国際協力を行う」とした¹¹⁾。ビジョンは、「常に最新の科学技術の成果を的確に取り入れ、我が国の気象業務の技術基盤を確立する」ことと、「防災等の利用目的に応じた信頼できる、質が高くわかりやすい気象情報の作成・提供を行う」ことが示されている¹²⁾。それゆえ、業務評価の対象の根幹にあるのは、気象業務に関わる技術と情報ということになる。

続いて気象庁の業務評価のための基本目標は、大きく4つに分けられている¹³⁾。第1の目標は、「的確な観測・監視および気象情報の充実等」である。これは、下位の基本目標（関連する施策等）として、台風や豪雨、地震や火山に関する情報の充実・改善である「災害による被害の軽減のための情報の充実等」、航空機や船舶のための情報の充実・改善である「交通安全の確保のための情報の充実等」、オゾン層や地球環境に関する情報を対象

1gyoumuhyoka.pdf) 2頁。この年度のレポートは各章が分割されたデータで公表されているため、ホームページのアドレスは当該箇所を指す。また以降の各年度の「業務評価レポート」の引用は、煩雑さを避けるため、初出時のみ副題とホームページのアドレスをそれぞれ記載する。

10) 橋田俊彦へのインタビュー（2023年12月8日、オンライン）。

11) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/14report/2susumekata.pdf>) 3頁。

12) 同上。

13) 以下の4つの基本目標は、同上、4-5頁を参照。

とする「地球環境の保全のための情報の充実等」、天気予報や週間予報の充実に関わる「生活の向上、社会経済活動の発展のための情報の充実等」から成る。第2の目標は、「気象業務に関する技術に関する研究開発等の推進」である。これは、同じように「気象等の数値予報モデルの改善」、「観測・予報システム等の改善・高度化」、「気象研究所等の研究開発・技術開発の推進」で構成される。第3の目標は、「気象業務に関する国際協力の推進」である。ここでは、「国際的な中枢機能の向上」と「国際的活動への参画および技術協力の推進」が下位目標として挙げられている。第4の目標は、「気象情報の利用の促進等」である。これも、下位目標として「民間における気象業務の支援、気象情報の利用促進」と「気象情報に関する知識の普及」が挙げられている。4つの基本目標を概観すると、第3の目標と第4の目標は、評価に際して他の組織外部アクターとの関係性が強くなるため、第1の目標と第2の目標と比較して抽象度がより高いものとなっている。

最後は、業務評価の評価方式である。気象庁は、事前評価（アセスメント）、業績測定・実績評価（チェックアップ）、プログラム評価（レビュー）の3つの評価方式を実施するとして、これらの順番で「業務評価レポート」内での説明がなされている。特に着目すべきは、次のような業績測定・実績評価の説明箇所であろう。¹⁴⁾

気象行政の健康診断のようなものです。組織全体のマネジメントがうまく進んでいるかどうかを確認するため、使命・ビジョンに沿った基本目標に、定量的な指標となる業績指標とその目標値を設定し、その指標の値を定期的に測定することにより、目標の達成状況についての情報を提供する方式が業績測定です。

（中略）

14) 同上、6頁。

これらの方式は、「目標によるマネジメント」のための基本的なツールであり、気象庁の業務評価では、気象行政の特質から、特にこの方式による独自の評価活動に取り組んでいます。

「健康診断」という表現は2004年度版までの特徴として指摘できるものの、業績測定・実績評価の詳しい記述は、「国土交通省の政策評価に沿って実施しています」という記述で説明が終わる事前評価とプログラム評価とは明らかに書きぶりが異なっている。2002年度版の「業務評価レポート」では、評価方式の説明における順番に対応して、事前評価、業績測定・実績評価、プログラム評価の順に評価内容が記載されているが、2003年度版の「業務評価レポート」は、評価方式の説明における順番が入れ替わり、業績測定・実績評価、事前評価、プログラム評価となっている¹⁵⁾。これ以降、2011年度版の「業務評価レポート」までは、同様の順番で評価方式の説明と評価内容が記載されているのである。記載の順番が再び変化する2012年は、3月に総務省の主導によって目標管理型の政策評価の導入が決定し、評価対象となる施策ごとに事前分析表の作成が求められるなど、評価制度の改革が行われた年であった(西出 2020:143-144)。2012年度版の「業務評価レポート」内でも政策アセスメントの対になる用語が事前評価から事業評価方式へと変更されており、国の評価制度全体の見直しが契機となっていると考えられる¹⁶⁾。以上を踏まえれば、気象庁の業務評価の組織的な重点は、「健

15) 「気象庁業務評価レポート(平成15年度版)―平成14年度の実施状況と15年度の計画」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/15report/h15report.pdf>) 6-8頁。

16) ただし、事前評価から事業評価方式へと用語が変更されたものの、2011年度版と2012年度版の「業務評価レポート」内の該当箇所の用語説明は、同じままである。「気象庁業務評価レポート(平成23年度版)―平成22年度の実施状況と平成23年度の計画」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/23report/23honbun.pdf>) 3-4頁。「気象庁業務評価レポート(平成24年度版)―平成23年度の実施状況と平成24年度の計画」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/24report/24honbun.pdf>) 5頁。

康診断」たる業績測定・実績評価にあったといえよう。それゆえ本節は、主として業績測定・実績評価を検討対象とする。

行政活動の業績測定を行うためには、業績を測定するための指標が設定されなければならない。また実績評価を行うためには、業務目標が設定されなければその実績を評価することもできない。2002年度版の「業務評価レポート」では、2001年度の業績測定結果と2001年3月に設定された業務目標に対する実績評価結果が掲載されている。まず業績測定結果について、政策評価制度の開始以前から行われていた取り組みは、特に古いもので1997年からの過去の数値が測定値として掲示されている。例えば、台風予報の精度（台風中心位置の誤差）の項目では、業績指標・目標値は、台風中心位置の72時間先の予報誤差を、2005年までに約20%改善し、360kmにするとされ、測定結果が1999年に435km、2000年に443km、2001年に401kmと記されている¹⁷⁾。それゆえ、業績測定結果に関するコメントは、「台風予報の精度について目標達成に向けて概ね順調に推移していると認められる」ということになる¹⁸⁾。

同様に、天気予報の精度の項目は、降水確率、最高気温、最低気温に関する明日予報が大きくはずれた年間日数を業績指標の対象とし、2000年の実績値に対して2006年までにそれぞれ2割程度減らすことが目標として掲げられている。2000年の実績値は、降水確率が27日、最高気温が49日、最低気温が33日であり、2001年の実績値は、それぞれ26日、53日、32日であった¹⁹⁾。週間天気予報における降水の有無の適中率を2006年までに70%に改善するという目標についても、2000年が67%に対して2001年が69%であることも合わせて、業績測定結果に関するコメントは、「明日予報、

17) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）—平成13年度の実施状況と14年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/14report/besatsulgyouseki.pdf>）別冊（業績測定結果）、1頁。

18) 同上。

19) 同上、7頁。

週間予報ともに降水の予報に関しては改善傾向が認められた」ということ²⁰⁾になる。

業績測定を行う場合、業績指標と目標値はその達成度合いを明確にするため、可能な限りの数値化が要請される。この観点からすれば気象庁の天気予報や防災気象情報は、既に数値化を進めてきたものが多く、情報の精度に関わる業績の評価をしやすい対象といえるだろう。もっとも前述した天気予報の精度の項目では、明日予報が大きくはずれた年間日数を業績指標としているが、「大きくはずれた」という点は曖昧かもしれない。しかしながら、業績指標の解説は、「大きくはずれた」という点について降水は「降水確率の予報に対して実際の雨の降り方が大きく（50%以上）はずれた年間日数」とし、気温は「最高気温・最低気温の予報のそれぞれについて、3℃（予報誤差の約2倍程度、例えば春や秋では半月程度の季節のずれに相当）以上はずれた年間日数」であると、明確化を試みている²¹⁾。

他方で2002年度版の「業務評価レポート」では、地震火山業務における情報の精度に関わる業績指標と目標値は、震度情報の精度（推計した震度と実際の震度との合致率）の項目のみにとどまる。この項目は、合致率を2006年度までに70%にすることを掲げているが、2000年は50%であったものの、2001年は合致率の算出基準となる地震（震度5強以上）の発生がなかったため、測定結果には数値が記載されていない²²⁾。このように地震現象と気象現象との性質の差が業務評価の在り方自体にも反映されることになる。結果的に地震火山業務における業績指標と目標値は、想定東海地震の監視能力（①異常検知可能な地殻変動の大きさ、②把握可能な地震の大きさ）と火山活動の監視能力（事前に異常を検知できる火山数）と

20) 同上。

21) 2002年度版の「業務評価レポート」の「気象業務の評価（チェックアップ）に関する業績指標と目標値」内の「(9) 天気予報の精度（明日予報が大きくはずれた年間日数、週間天気予報における降水の有無の適中率と最高・最低気温の予報誤差）」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/shihyo/shiryou/kohyou/9tenki.pdf>)を参照。

22) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）」別冊（業績測定結果）、2頁。

して記述されるように、情報の精度ではなく情報を創出する「監視能力」に傾斜しているのである。

加えて、業績測定・指標値においても一つ着目すべき点は、気象情報の満足度の項目を設定していることである。この対象は、大雨警報、台風情報、地震情報、津波予報・情報、東海地震情報、火山情報、気象観測統計・災害統計である。具体的な満足度の数値化は、2002年2月から3月にかけて「全国の2500機関以上の防災関係機関を対象に実施した「防災気象情報の満足度に関する調査」の結果から、各防災気象情報の総合満足度（「満足」、「まあ満足」、「やや不満足」、「不満足」のそれぞれに100、67、33、0点の重みを与えて平均した評価点）を指標」としたものであった。²³⁾2006年度までを目標年度とし、防災関係機関のみが調査対象ではあるものの、情報の質を数値化し測定しようというアウトカムの明確化への意図が窺える。

次は、2002年度版の「業務評価レポート」における、業務目標に対する実績評価結果の記載事項を検討する。実績評価は、業務目標を明確化し、その達成度や実績を評価するものである。前述した第1の基本目標（「的確な観測・監視および気象情報の充実等」）と第2の基本目標（「気象業務に関する技術に関する研究開発等の推進」）に即した業務目標とその実績評価結果を概観すると、気象業務と地震火山業務の両方とも情報の精度に関わるもの以上に、観測能力の向上（観測設備の拡充）と情報の提供（種類の拡充や対象範囲の詳細化）に関する項目が多い。例えば、「対象を絞り込んだ気象警報等の発表」という項目では、二次細分区域を設定した府県予報区数を40とすることが目標とされており、実際に32府県予報区・226二次細分区域は2002年3月において47府県予報区・294二次細分区域へと拡大され、「業務評価レポート」は「目標を達成」と評してい

23) 同上、11頁。

²⁴⁾。これを受けて、2002年度の業務目標は、二次細分区域を全国の56府県予報区のうち50以上で設定し、二次細分区域数を全国で約330とすることが定められた。²⁵⁾ 気象業務と同じように地震火山業務の場合でも、「震度情報の発表対象地点数を47都道府県の約3000市町村とする」という2001年度の業務目標は、37都道府県の2413市町村から7県474市町村を追加し、合計44都道府県の2887市町村へと拡充したため、「目標をほぼ達成」と評価されることになる。²⁶⁾ 2002年度の業務目標も、震度情報の発表対象として3道県の150市町村を追加し、全都道府県で3037市町村とすることが定められた。²⁷⁾ 以上のように、業務目標の設定と実績評価結果は、情報の提供の量的拡充に関わるものほど数値化を明確にして達成度を示しているのである。気象庁における情報提供の質や情報の精度が提供対象の範囲や観測能力に左右される以上、量的拡充を実績として評価することが多くなるのは、一定程度想定されるものであろう。

しかしながら、こうした特に業務目標にみられるアウトプット志向の強さは、2003年度版の「業務評価レポート」において「業績指標でアウトプット目標的なもの等があり、国民に分かり難い表現がある。その成果（アウトカム）をわかりやすくすべきである。特に、観測機器等の整備を業務目標にしているものは、業務的な目的をわかりやすく記述すべきである」と、気象業務の評価に関する懇談会から指摘されるに至った。²⁸⁾ また、2004年度版の「業務評価レポート」では、同懇談会が「業績指標と業務目標の仕分けが分かりにくい」と指摘したことを受けて、2004年度版から業績指標・

24) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）—平成13年度の実施状況と14年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/14report/besatsu2ziseki.pdf>）別冊（実績評価結果）、1頁。

25) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/14report/4-314mokuhyou.pdf>）25頁。

26) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）」別冊（実績評価結果）、2頁。

27) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）」25頁。

28) 「気象庁業務評価レポート（平成15年度版）」11頁。

目標値の使用をやめ、気象庁が業績測定と実績評価する際の目標はすべて業務目標に統一されることになったのである。かくして業績測定・実績²⁹⁾評価は実績評価のみへと変更されることにより、実績評価結果の記載事項とその表示形式は2007年度版の「業務評価レポート」まで安定化する。2008年度版以降も、2011年度版まで基本的な記載事項は概ね変わらないものの、その記載する情報量が増大していく傾向にあったといえる。例えば2010年度版の「業務評価レポート」では、「台風予報の精度」の項目に関して、2006年度から2009年度までのそれまでの評価の結果（「目標に向けて大いに進展」など）を年度単位で記載し、記載事項のなかにみられる技術的用語（欧州の気象衛星 MetOp に搭載された GPS 受信機による GPS 掩蔽観測データを指す、MetOp/GRAS など）の詳細な補足説明もなされていたのである。³⁰⁾

以上の実績評価における記載事項の安定化を踏まえるならば、2003年度版と2004年度版の「業務評価レポート」の策定過程において、気象庁が取り組む実績評価の基本的な形式は概ね確立していたと言ってよい。2003年度版の「業務評価レポート」の最後にある「気象庁の業務評価は、本格的に導入してから2年余りで、その体制がほぼ整いつつあります」という表現と、気象行政に適した評価システムに向けて改善を図る努力を継続していくという形式的な表現が、数値部分を変えながら2010年度版まで記載され続けたことは、逆説的にその在り方の変更を迫るほどの大きな機会がなかったという証左であろう。³¹⁾

他方で、「業務評価レポート」内で気象庁と社会との関係を考えるうえ

29) 「気象庁業務評価レポート（平成16年度版）—平成15年度の実施状況と14年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/16report/16report.pdf>）8頁。

30) 「気象庁業務評価レポート（平成22年度版）—平成21年度の実施状況と平成22年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/22report/22shiryō.pdf>）資料編、21頁。

31) 「気象庁業務評価レポート（平成15年度版）」56頁。

で重要なのは、前述したように気象情報の満足度を測定し評価しようとしていたことである。これは、2002年2月から3月にかけて実施した防災関係機関への防災気象情報の満足度に関する調査の結果を始点として、2006年度に向けて大雨警報や地震情報などの目標値の達成を目指すことが示されていた³²⁾。2005年度版の「業務評価レポート」では、2004年11月から2005年1月にかけて実施された2回目の同調査を受けて、目標年度に向けた中間的な測定結果が記載された。気象庁は、満足度を指標とした目標に関して、「業務目標は、気象庁の業務の性格上、精度の向上など技術中心の目標が多いのですが、成果重視の観点からはこれらが国民にもたらした効果を客観的に評価し、業務に反映する必要があります。気象庁では、各種気象情報に対する満足度を指標とした目標を設定し定期的に測定することで、基本目標として掲げた情報の充実・改善等の成果を把握しています」と、行政サービスの質を数値的に評価するものとして強調している³³⁾。

実際に満足度の点数に関して、目標年度となった2006年度の防災気象情報の満足度に関する調査の結果である大雨警報の満足度の実績値は、都道府県69.3点（2002年度に設定された目標値は73点）、市町村66.5点（同様に目標値は70点）であり、①満足（100点）と②まあ満足（67点）の回答者が多くなければ達成することが難しいものといえる。それゆえに、気象庁は次のような評価に対する判断を行っている³⁴⁾。

満足度を指標とした目標については、すべての目標において未達成

32) 「気象庁業務評価レポート（平成14年度版）」別冊（業績測定結果）、11-12頁。

33) 「気象庁業務評価レポート（平成17年度版）—平成16年度の実施状況と平成17年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/17report/17report.pdf>）9頁。

34) 「気象庁業務評価レポート（平成19年度版）—平成18年度の実施状況と平成19年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/19report/19report.pdf>）10頁。

となりました。その理由としては、防災関係機関や国民が、当庁の発表する防災気象情報を危機管理上の重要な情報として一層重要視し、期待してくださっているため、その内容に対して、より厳しい評価となつて表れたものと考えています。

気象庁では、より迅速かつ的確な防災気象情報の発表に向けて、多くの取組を実施してきたところですが、今後は、発表する地域、精度及び発表・解除のタイミング等、関係機関及び国民の改善要望が高いと判断された分野について、防災関係機関及び国民の期待に応えるべく、全庁をあげて計画的に取り組んでいきます。

ここには気象庁が向き合う気象情報の評価と対応策の論理構造が端的に示されている。2004年度の防災気象情報の満足度に関する調査の対象者の市民として、過去に新潟豪雨（2004年）や東海豪雨（2000年）で被害にあった三条市や名古屋市の市民を対象に調査をしているように、被害にあった地域や市民が情報に対して高い満足度を示すことは難しい³⁵⁾。したがって、気象情報の精度と提供方法の改善という選択肢以外には、気象庁が防災関係機関や市民の満足度を直接的に高める方法はほぼ存在しないのである。防災関係機関や市民の満足度がまだまだ低いから気象情報の技術的改善を図る、その技術的改善が進めば期待水準が上がることになるため満足度は充足しない、ゆえに気象情報のさらなる技術的改善を図るという循環的な図式が成立している。この観点からも政策評価の記述は、防災関係機関や市民の満足度という社会との接点を確保しつつ、気象業務にとって技術的なフィードバックへとつなげやすい相性が良いものともいえる。

2007年度版の「業務評価レポート」では、満足度に関する調査は2012年度まで防災気象情報と天気予報を交互に行っていくことが予定されてい

35) 「防災気象情報の満足度に関する調査報告書（本編）」(<https://www.jma.go.jp/jma/press/0507/08b/17manzokudo-honpen.pdf>)。

³⁶⁾た。しかしながら、2007年度の天気予報に関する満足度調査、より広義にとっても2008年度の地震及び火山に関する防災情報の満足度調査を最後に、従前と比較可能な満足度調査は行われなくなった。これらを機に業績測定結果における各気象情報の満足度と関連した具体的な記載事項は、明記されなくなったのである。例えば、2015年度版の「業務評価レポート」において過去10年間の調査は、次のように示されている³⁷⁾。

平成 17 年度 天気予報
平成 18 年度 防災気象情報
平成 19 年度 天気予報
平成 20 年度 地震及び火山に関する防災情報
平成 21 年度 新しい気象情報
平成 22 年度 防災気象情報の利活用状況等
平成 23 年度 緊急地震速報の利活用状況等
平成 24 年度 緊急地震速報等の利活用状況
平成 25 年度 特別警報の認知度等
平成 26 年度 気象情報等の利活用

2014年度に行われた気象情報等の利活用に関する調査は、6年ぶりに満足度も調査したものであった。このように実際の2009年度以降の調査は、総体的な満足度の把握を行うことより、むしろ情報の利活用状況を詳細に尋ねていくことに変化したのである。このこと自体は、防災関係機関や

36) 「気象庁業務評価レポート（平成19年度版）」56頁。

37) 「気象庁業務評価レポート（平成27年度版）—平成26年度の実施状況と平成27年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/27report/27honbun.pdf>）21頁。

38) この変化は、2009年度から調査目的が業務の改善と業務目標設定に活用することに変更されたことによるものという。換言すれば、調査目的の主眼が、業務の良し悪しを評価すること以上に業務の改善につなげることを重視したためと考えられる。

市民の各情報に対するニーズを仔細に把握するうえで重要である。とはいえ、調査対象が当該時点での重要性に応じて選択されているため固定的ではなく、またその実施間隔も気象情報と地震情報を交互に行うといった定期的なものでもないためアドホックな調査の印象はやや否めないものになっている。換言すれば、防災関係機関や市民の満足度という主観的な判断から気象庁の業務の質を評価するという観点において、調査の意義として有していた、中長期の時間軸を見据えた時系列的な把握はむしろ後退したといえる。

本節をまとめると、以下のように整理することが可能である。第一に気象庁の業務評価の組織的な重点は、「健康診断」たる業績測定・実績評価にあったことである。第二に業績測定・実績評価は、指標の数値化が進められていたが、気象業務と地震火山業務との間ではその数値化の度合いは異なっていた。第三に業績測定・実績評価はアウトプット志向が強いものの、防災関係機関や市民の満足度を数値化して測定するアウトカムの把握もみられた。「業務評価レポート」からみえる政策評価制度の作動は、気象庁の有する価値である「機械的客観性」と相性の良いものに捉えることができる。しかしながら、満足度の把握は、組織外部の評判獲得が組織的自律性に関わる気象庁にとって重要な政策評価の指標になり得るにもかかわらず、満足度の調査は定期的なかたちで行われなくなり、政策評価のフィードバック過程からは後退していった。これらの特徴を踏まえて次節は、別の観点から政策評価の実態を検討することにしたい。

第二節 気象業務の評価に関する懇談会の分析

政策評価法は、「政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること」（第三条第二項第一号）と規定しているように、組織外部から政策評価の質を検討することを設けていた。とはいえ、学識経験者の意

気象庁業務評価室へのメールによる聞き取り調査（2023年12月12日に回答）。

表1 気象業務の評価に関する懇談会の委員（2001-2023）

2001年8月	2002年3月	2003年3月	2004年3月	2005年3月	2006年3月	2007年3月	2008年3月	2009年3月	2010年3月
石田東生	片田敏孝	片田敏孝							
小林昂	小林昂	小林昂	小林昂	大木一夫	小林昂	小林昂	木本昌秀	木本昌秀	木本昌秀
小室広佐子	小室広佐子	小室広佐子	小室広佐子	小林昂	小室広佐子	小室広佐子	小室広佐子	小室広佐子	田中淳
平啓介	平啓介	平啓介	平啓介	小室広佐子	平啓介	平啓介	田中淳	田中淳	田測雪子
田測雪子	田測雪子	田測雪子	田測雪子	平啓介	田測雪子	田中淳	田測雪子	田測雪子	中川和之
廣井脩	廣井脩	廣井脩	廣井脩	田測雪子	廣井脩	田測雪子	中川和之	中川和之	山村雅之
森下俊三	森下俊三	森下俊三	森下俊三	廣井脩	矢野厚	吉村辰久	吉村辰久	吉村辰久	
2011年5月	2012年3月	2013年3月	2014年3月	2015年3月	2016年3月	2017年3月	2018年3月	2019年3月	2020年3月
片田敏孝	池田敏								
木本昌秀	木本昌秀	木本昌秀	高橋正行	小室広佐子	小室広佐子	小室広佐子	小室広佐子	小室広佐子	片田敏孝
小室広佐子	小室広佐子	小室広佐子	田中淳	高橋正行	田中淳	田中淳	田中淳	田中淳	小室広佐子
田中淳	田中淳	高橋正行	田測雪子	田中淳	田辺博	田辺博	田辺博	田測雪子	田中淳
田測雪子	田測雪子	田中淳	中川和之	田測雪子	田測雪子	田測雪子	田測雪子	中川和之	田測雪子
中川和之	中川和之	田測雪子	早坂忠裕	中川和之	中川和之	中川和之	中川和之	早坂忠裕	中川和之
山村雅之	山村雅之	中川和之		早坂忠裕	早坂忠裕	早坂忠裕	早坂忠裕	星野理彰	早坂忠裕
2021年3月	2022年3月	2023年3月							
池田敏	池田敏	片田敏孝							
片田敏孝	片田敏孝	小室広佐子							
小室広佐子	小室広佐子	島雄策							
田中淳	田中淳	田中淳							
田測雪子	田測雪子	田測雪子							
中川和之	中川和之	中川和之							
早坂忠裕	早坂忠裕	早坂忠裕							

出典）気象庁ホームページより筆者作成。年月は名簿掲載時点を意味し、網掛けをした委員は、座長を指す。

見聴取や調査権限など政策評価の質を確保するための具体的な仕組みは、各行政組織の裁量によって委ねられていた（西出 2020：114）。気象庁の場合は、気象業務の評価に関する懇談会が随時開催され、学識経験者による意見・助言を受けて、政策評価（業務評価）の質を改善することが図られた。各年度版の「業務評価レポート」には、気象業務の評価に関する懇談会での助言を受けたことが明記されている。そうであるならば、気象業務の評価に関する懇談会の実態や懇談会での議論を検討することは、前節で明らかにした業務評価の特徴をめぐってどのような論点が出ていたのかを明らかにすることになると考える。そこで本節は、気象業務の評価に関する懇談会を対象として、気象庁の業務評価の実態を改めて検討する。

気象業務の評価に関する懇談会は、2001年8月3日に初めて開催された。2004年9月20日の第9回開催までは一年の間に複数回開催されていたものの、2005年3月2日の第10回開催以降は、毎年1回の開催となっている。

加えて2011年5月31日の第16回開催を除けば、2023年3月7日の第28回開催時点までで例年3月に同懇談会は開催されている。この開催時期が安定化した理由は、主たる議題の一つが当該年度の実績評価の結果と次年度の業務目標の原案であり、それらを盛り込むことになる「業務評価レポート」が7月から8月にかけて対外的に公表されることから、例年3月の開催へと至ったと考えられる。

学識経験者による意見・助言を通じた業務評価の質の改善を図る場合、どのようなメンバーで構成されているのかは重要な点である。気象業務の評価に関する懇談会の委員は、表1のとおりである。第一の特徴は、委員の構成が非常に安定的であることである。委員としての入れ替わりが最も多いのは、東日本電信電話株式会社から委員になっている人たちである（吉村辰久、山村雅之、高橋正行、田辺博など）。他方で座長を務める委員は委員歴が長い。また委員数も概ね7名で構成されている。

第二の特徴は、委員の専門性という観点からみると、防災分野（災害情報論、社会心理学など）に重点が置かれていることである。例えば、2009年3月の委員構成を確認すると、座長である田中淳（東京大学）や片田敏孝（群馬大学）は災害情報論を専門としている。他の研究者は、気象学者の木本昌秀（東京大学）とマスメディア研究者の小室広佐子（東京国際大学）である。業務評価の質を改善するのであれば、業務の内実に知悉した専門家と評価活動に詳しい専門家を加えることが求められる。この観点において委員の人数構成は、防災に関わる気象庁の業務評価に重点を置いていたといえる。他方で、政策評価の専門家として委員となっているのは第1回開催から地方自治体の行政評価の実態に精通した田淵雪子のみであり、³⁹⁾政策評価を専門とする研究者が委員として新たに加えられたことは2023年3月開催時点ではなかった。

39) 田淵による地方自治体の行政評価の動向を整理したものとして、小野・田淵（2001：第2章）が挙げられる。

第三の特徴は、上述の二つの特徴に関連して、委員たちは長期に渡って気象庁の業務評価の作動に関わるようになったということである。この意味で委員たちの意見・助言をつぶさに検討していくことは、気象庁の業務評価における組織的価値の制度化過程の実態とその変容の有無を追跡していくのに適している。とはいえ、議事概要のみの回や議事録のみの回があり、さらに議事概要のみの場合では委員たちのそれぞれの発言を具体的に判別しながら検討することは難しい。こうした資料的制約を踏まえつつ、本節は委員たちの議論を検討していくことにする。

前述したように、2001年から2004年までの気象業務の評価に関する懇談会は、年度内に複数回開催されており、試行錯誤の時期にあったといえる。第1回開催では、気象庁における評価活動イメージと今後の課題が議題となり、同庁が2001年度に取り組んでいた業務目標を参考資料としながら議論が行われた。当初から、前節で言及した業務目標と業務指標の分かりにくさの点が指摘されていたことがわかる⁴⁰⁾。また、「天気予報の適中率と最低気温予報の精度は素晴らしいアウトカム指標である」という指摘があるものの、「分かりやすさを満たすような業務を行い、国民から評価を受けるべきであり、それができて初めて気象庁が評価を受けたということではないか」と、何らかの国民からの評価を業務評価の仕組みに導入すべきことが提起された⁴¹⁾。委員による、「気象庁の業務目標は、気象庁自らの体力・技量の向上を目指すことに尽きているように感じる。つまり、この体力・技能が向上した結果が、どのように反映され、どのように気象業務が改善され、国民にとってどのような効果があるのか触れられていない」という発言は、今後の課題に関する懇談会全体の雰囲気象徴するものだったと考えられる⁴²⁾。換言すれば、気象庁の業務評価（政策評価）は、

40) 「「気象業務の評価に関する懇談会」（第1回）の概要」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankail/gaiyo1.htm>）。

41) 同上。

42) 同上。

組織内部の政策実施のための能力に関わる評価に傾注しており、社会や市民に影響を与える政策それ自体を評価する内容が乏しいということである。それゆえ、満足度調査が一つの突破口として着目されたのである。

他方で気象庁側は、委員たちの議論に対して自らが進めようとしていた業務評価の実態をどのように回答していたのか。第2回開催（2001年10月3日）では、委員からのコスト意識を反映した評価の実現について、気象庁側は「気象業務は技術開発がベースであり、業績指標との関係でコストパフォーマンスをどのように考えるかについては、少し時間をかけたい」と、慎重な姿勢を示している⁴³⁾。また、満足度調査の必要性に関しては、「国民の声（期待）の殆どが、気象庁が発表する情報に対して精度向上、リードタイムの延長を求めている。技術のベースラインで設定しないと、アウトカム目標を着実に達成できないので、やや技術立脚型の指標案となっている。国民の満足に対する期待値は十分把握できていない」とし、満足度を把握していくことが検討対象となっていた⁴⁴⁾。ここで重要なのは、気象庁側も業務評価の実態が「技術立脚型」になっていることを認識している点である。国民の評判を獲得するために技術に立脚した業務評価を構築していくという論理は、気象庁の有する「機械的客観性」の組織的価値が政策評価制度においても体现されていたことが窺えるのである。

確かに第3回開催（2002年3月22日）においても気象庁は「業務評価は全てトライアルである」としつつ、「技術向上の把握は、技術に立脚した観点でみていくことで可能であるが、それを社会への貢献の観点から見た場合、定量化にどのような意味があるのか、また、気象情報の満足度測定を試行しているが、社会との関係で気象庁の仕事を定量化できるか、その方向が適切かを明確に回答することは現状では難しいところがある」と、

43) 「「気象業務の評価に関する懇談会」（第2回）の概要」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai2/gaiyo2.htm>）。

44) 同上。

防災気象情報に関する満足度の調査結果の詳細な公表を目前に控え、「技術立脚型」から社会側の評価に立脚したアウトカム志向を強めることには依然として漸進的な姿勢であった⁴⁵⁾。例えば、「業務評価レポート」(2002年度版)の策定を受けた第4回開催(2002年9月20日)では、委員からは概ね満足度調査の結果に対する好意的な姿勢が示され、次年度以降の継続も指摘されたが、気象庁は「その時点でのニーズであって、災害が発生すると満足度はドラスティックに変化する」ため、「満足度だけを指標としてしまうと、社会の変化に伴って必ずしも業務改善の効果が見えなくなる」と応答している⁴⁶⁾。しかしながら、気象庁の業務評価において社会の変化の影響を受けずに業務改善の効果を見ようとするならば、技術開発の評価が技術に立脚したアウトカム志向(前述した予報の精度など)となり、社会側の評価に立脚したアウトカム志向の導入は、そもそも馴染まないことになる。かくして第5回開催(2003年3月8日)では、直前に行われた天気予報に関する満足度調査の結果をもとに、委員から天気予報の内容面での民間気象事業者との棲み分けに関わる意見が出たことを受けて、気象庁は次のような「技術立脚型」の姿勢を改めて示すのである⁴⁷⁾。

気象事業は、気象庁だけでなく民間気象事業者も担っており、この

- 45) 「「気象業務の評価に関する懇談会」(第3回)の概要」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai3/gaiyo3.htm>)。業務評価の模索を試みる志向性は、今日の気象庁業務評価実施要領にも継続されている。例えば、2019年の一部改正を受けた実施要領では、「行政機関における施策や業務の評価は、世界的に広く導入されているが、先進事例を見ても、まだ完成されたものはなく、試行錯誤を重ねている状況にあることから、気象庁においても、気象行政に最も適した業務評価システムの確立を究極的な目標として、第三者や国民の意見も踏まえ、常に方式等の見直しを行い、改善を図る努力を継続する」としている。「気象庁業務評価実施要領」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/guide.pdf>)、8頁。
- 46) 「「気象業務の評価に関する懇談会」(第4回)の概要」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai4/gaiyo4.htm>)。
- 47) 「「気象業務の評価に関する懇談会」(第5回)の概要」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai5/gaiyo5.htm>)。

調査結果をもって、気象庁が直ちにどうするという事にはならず、トータルとして国としてどうするかということである。民間気象事業を振興させるために、気象庁の情報を開示することが重要で、気象庁はそれに向けて取り組んでいる。このような基礎資料の充実が気象庁の役目である。気象庁の役割は何かを考えながら、調査結果の中から気象庁が行うべきこと、民間気象事業者が進めていくことを検討していく必要がある。いずれにしても、業績指標に含まれている基盤的な情報を充実させるという責務を気象庁はもっと持つという方向性が必要と考える。これによって応用される世界が広がると考える。

既に述べたように気象業務の評価に関する懇談会は、2005年以降に開催頻度が一定化していった。「業務評価レポート」も同様に公表が毎年繰り返されていくなかで、委員たちからは評価の結果に対する甘さや評価の結果を記述する形式面の改善などが意見として何度も提示されていき、見直しが図られていった。評価の結果に対する甘さという意見は、目標の設定の妥当性が問われることになる。この点は、第11回開催（2006年3月2日）で小林昂委員から「既に何年も経過して一定の物差しが定着して、毎年その物差しで同じようにやっていくということであれば、ある程度仕方がないかなと、今ではそのように思っております」と指摘されているように、業務評価における制度作動は、評価作業のルーティン化を着実に促していったのである⁴⁸⁾。

さらに業務評価における制度作動の安定化は、組織的価値を業務評価へと反映させていくうえでの課題を表出させていった。第一の課題は、技術的な水準からみた場合の業務評価における天気予報の評価の難しさであ

48) 「「気象業務の評価に関する懇談会」(第11回) 議事」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai11/gaiyo11.pdf>)、4頁。なお、2006年から発言する委員の氏名が明記された議事録も公開されるようになった。

る。「業務評価レポート」(2005年度版)では明日の天気予報と週間天気予報の精度の実績評価に対して「目標に向けてあまり進展なし」と評したように、同時期には目標の進展度合いの少なさを記述することが多かった⁴⁹⁾。この点を問われた際に気象庁は、「日々の天気予報につきましては、相当長年業務を行ってきており、技術的には相当サチュレートしているということも事実でございます。いろいろ技術的なブレークスルーをねらってはいるんですけども、これは単に日本のみならず、国際的に見ても、なかなか目に見えた改善に至らない一方で、社会のデマンドの方はどんどん進んできております」と、技術的な水準の高さによるものとしている⁵⁰⁾。換言すれば、「機械的客観性」の価値を浸透させてきた天気予報は、定量的な評価がしやすいものの、中期的な目標で最終的な達成度合いをみるとはいえ、その技術的水準の高さゆえに毎年の実績評価を行うことに馴染みにくいのである。かくして「業務評価レポート」(2007年度版)では目標値の見直しが行われており、2011年度までを中期目標とする週間天気予報の精度は全国平均で降水の有無の適中率を72%(2006年度までの中期目標では70%)に目標値を若干引き上げたものの、明日の天気予報の降水確率、最高気温、最低気温が大きくはずれた年間日数は2006年度の2割程度から2011年度に向けて1割程度削減するという目標値の引き下げが行われたのであった⁵¹⁾。これにより、2008年度版から2011年度版にかけて「業務評価レポート」での明日の天気予報に関する記述は、「目標に向けて進展あり。取組は適切かつ積極的」という評価の基調へと転じていくのである⁵²⁾。

49) 「気象庁業務評価レポート(平成17年度版)」19頁。

50) 「「気象業務の評価に関する懇談会」(第10回)議事概要」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai10/gaiyo10.pdf>)、4頁。

51) 「気象庁業務評価レポート(平成19年度版)」43頁。

52) 「気象庁業務評価レポート(平成23年度版)—平成22年度の実施状況と平成23年度の計画」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/23report/23shiryō.pdf>)資料編、29頁。

第二の課題は、2000年代以降における地震火山業務への「機械的客観性」の価値のさらなる浸透に伴うものである。2007年の気象業務法の一部改正で地震火山業務でも予報と警報の概念が法的に取り入れられ、それを象徴するものとして地震業務では緊急地震速報が一般提供され、火山業務では噴火警戒レベルが導入された（若林 2019, 2020）。これを受けて緊急地震速報の精度向上が単年度目標として新たに設定され、「業務評価レポート」（2009年度版）から実際の評価が行われていくことになる。噴火警戒レベルもそれを導入する火山数が中期目標として設定され、従来の火山活動度レベルの導入作業から移行するかたちで、「業務評価レポート」（2008年度版）から実際の評価が行われていった。⁵³⁾

しかしながら、気象業務の評価に関する懇談会の議論では、緊急地震速報をめぐるアウトカムの論点はその精度以上に情報の限界点を踏まえたいえでの利活用への関心が強かったように見える。⁵⁴⁾他方で、噴火警戒レベルに関する評価は、導入数を数値的に示すことが可能なものの、地方自治体などの関係機関との調整を経て導入することを今後の取り組みとして記述していくように、気象庁のみの技術改善では完結しない評価対象であった。この点について気象業務の評価に関する懇談会で中川和之委員は、「気象庁の業務目標だけを優先し関係機関とのプロセスをきちんと踏まないと不信感を招いてしまう」とし、「気象庁だけで出来る数値目標であれば気象庁の努力次第で達成出来ると思いますけれども、このような目標は関係機関、特に観光業者とかいろんな人たちもかかわってくる中での合意形成

53) 「気象庁業務評価レポート（平成 21 年度版）—平成 20 年度の実施状況と平成 21 年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/21report/21shiryo.pdf>）資料編、24 頁。

54) 「気象庁業務評価レポート（平成 20 年度版）—平成 19 年度の実施状況と平成 20 年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/20report/20shiryo.pdf>）資料編、9 頁。

55) 「「気象業務の評価に関する懇談会」（第 14 回）議事録」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai14/gijiroku.pdf>）、9-10、12 頁。

が必要なことだと思しますので、この数字をお役所仕事のこなすようなことはあってはならない⁵⁶⁾」と述べている。それゆえ、気象業務の評価に関する懇談会では、地震火山業務における防災情報の充実化と整理が進展していく 2000 代後半にあって、地方気象台の役割強化や関係機関（特に市町村レベルの地方自治体）との連携という、「機械的客観性」志向から「エキスパート・ジャッジメント」志向の強い評価対象が業務評価の目標設定や結果を検討するうえでの主要な関心となっていた⁵⁷⁾。

こうした気象庁の連携に対する関心の高まりは、「業務評価レポート」の記述からも窺える。2007 年度までの「業務評価レポート」では、「防災関係機関への情報提供機能および連携の強化」（基本目標）のうち業務目標は、「防災気象情報の拡大」となっていた。ここでの地方自治体への主たる対応は、「都道府県等の防災機関への警報等の迅速・確実な伝達を確保するため、防災情報提供装置を改良更新する」であり、「市町村が行う避難勧告等の適切な実施を支援するため、市町村への要望調査に基づきインターネットを活用した情報共有環境で提供する気象情報の内容を充実させるための開発を行う」という「技術立脚型」の目標となっていた⁵⁸⁾。2008 年度版から 2009 年度版まで同業務目標の項目は削除され、「台風・豪雨等に関する気象情報の充実・改善」（基本目標）のうちの業務目標である「市町村の防災対応を支援する気象警報の改善」が、類似の目標として設定されていた⁵⁹⁾。しかしながら、2010 年度版の「業務評価レポート」になると、再び「防災関係機関への情報提供機能および連携の強化」のなかで、「地方公共団体の防災対策への支援強化」とより踏み込んだ業務目標

56) 「「気象業務の評価に関する懇談会」（第 13 回）議事録」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai13/gijiroku.pdf>）、8 頁。

57) 例えば、同上、9-11 頁。前掲、「「気象業務の評価に関する懇談会」（第 14 回）議事録」5-8 頁。「「気象業務の評価に関する懇談会」（第 15 回）議事録」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai15/gijiroku.pdf>）、10-13、20 頁。

58) 「気象庁業務評価レポート（平成 19 年度版）」17 頁。

59) 例えば、「気象庁業務評価レポート（平成 21 年度版）」資料編、21 頁。

が設定されたのである。⁶⁰⁾さらに2015年度版の「業務評価レポート」では、同基本目標内で「市町村の地域防災計画や避難勧告等判断・伝達マニュアル改正への支援状況」と「災害発生時における市町村等への情報提供状況」が業務指標（従来の業務目標の部分に該当）に設定され、連携に関わる業務評価の項目はより細分化されるに至った。⁶¹⁾

第三の課題は、前節でも検討したように、満足度調査の恒常的な活用の後退である。「業務評価レポート」では、2006年度を目標年度として気象や地震火山に関する情報への満足度を高めることが目指され、定量的な指標にもとづく評価結果が掲載されてきた。2007年度の「業務評価レポート」においても、2012年度までの満足度に関する調査予定の項目が掲載された。しかしながら、項目における記述は2006年度までと異なり、目標値を設定していた大雨警報の満足度や台風情報の満足度などすべての項目が「モニター」することに変更されていた。⁶²⁾この点は第12回開催（2007年3月2日）の気象業務の評価に関する懇談会で議論の対象となったが、従来から「モニター」という表現を用いていた天気予報全般の満足度や週間予報の満足度の説明がなされたのみであり、目標値を新たに設定する議論が深まることはなかった。⁶³⁾第13回開催（2008年3月6日）では、2007年度の天気予報に関する満足度調査が検討対象となった。ここでも前年度の防災気象情報に関する満足度調査を継続的に行う重要性が提起されたものの、目標値の設定がなくなったことへの言及はない。⁶⁴⁾かくして2008年度の「業務評価レポート」では、「気象情報の満足度の測定」という表形

60) 「気象庁業務評価レポート（平成22年度版）」資料編、59頁。

61) 「気象庁業務評価レポート（平成27年度版）—平成26年度の実施状況と平成27年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/27report/27shiryo3.pdf>）資料3、13頁。

62) 「気象庁業務評価レポート（平成19年度版）」47-48頁。

63) 「「気象業務の評価に関する懇談会」（第12回）議事録」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai12/gaiyo12.pdf>）、17-18頁。

64) 前掲、「「気象業務の評価に関する懇談会」（第13回）議事録」12-14頁。

式で示してきたこれまでの測定結果と目標値の一覧は、記載されることがなくなったのである。

気象業務の評価に関する懇談会では、利活用に関する調査結果の議論は続けられた。第20回開催（2015年3月3日）では、天気予報に関する満足度調査は久しぶりに行われたため検討対象となった。だが、2000年代にみられた満足度調査を業務やその評価にどのように活かすのかといった論点は深まることはなく、また満足度調査が久しぶりに行われた趣旨も問われないうまま、それらの議論は事務的な説明と質疑にとどまったのである⁶⁵⁾。満足度調査は定量的な評価や社会に対するアウトカム志向を進めるためのツールとして使われたが、その恒常的な活用の後退は気象庁にとって業務評価の性質が変容しつつあることを暗示していたといえる。なぜなら2010年代に入ると、気象業務の評価に関する懇談会の一つの主要な論点は、業務目標における定性的な目標設定の多さとなるからである。

2012年度版の「業務評価レポート」から評価結果が達成度（AからD）と取組（1から4）の組み合わせによって記述され、目標値との関係が視覚的に分かりやすくなった。この2012年度の業務目標は、28項目に対して14項目が「目標（測定）値設定なし」となっており、気象業務の評価に関する懇談会では、田淵雪子はその点を疑問視していた⁶⁶⁾。田淵は、第18回開催（2013年3月7日）でも「目標値の設定がない6つのA評価は、気象庁サイドからの単なる自己満足になってしまっているのではないか、はたから見るとそう見えるような評価結果になっておりますので、そうではないということであれば、データをとるなりしっかりその辺は把握して

65) 「気象業務の評価に関する懇談会（第20回）」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai20/gijiroku.pdf>）、41-45頁。

66) 「気象庁業務評価レポート（平成24年度版）—平成23年度の実施状況と平成24年度の計画」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/hyouka-report/24report/24shiryo.pdf>）資料、平成24年度業務目標の1-2頁。「気象業務の評価に関する懇談会」（第17回）議事録」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai17/gijiroku.pdf>）、13-14頁。

A 評価の根拠を明示する、そういった形での評価をしていただきたいと思
います」と、同様の問題点に言及している⁶⁷⁾。さらに第 19 回開催（2014 年
3 月 3 日）では、前述した気象庁の地方自治体との連携に関わる「地方公
共団体の防災対策への支援強化」でも「目標（測定）値設定なし」となっ
ていることを田渕が言及した点について、座長である田中淳は次のように
述べるのである⁶⁸⁾。

私、いつからここに入らせていただいたかわからないんですが、最
初のころに、あんまり数値目標にこだわると、挑戦的な技術官庁とし
ての気象庁を縛るような、そういう、本当に矮小化された活動しか出
なくなるんじゃないかということ、何度も申し上げてきていました。

その一方で、ちょっと今回拝見すると、目標なしというのが余りに
も今度はふえ過ぎてしまったのではないか。それが、先ほど田渕委員
から出たように、目標なしでどうやって評価するんですかというところ
で、本省からいらっしゃっているお立場からもいろいろとご発言せ
ざるを得なくなってくるのではないかという気もするんですね。

（中略）数値目標ができるものは、田渕委員にご相談されればよいし、
それから、数値目標化することで、矮小化してしまうという片田委員
のお話も当たり前のことですので、その辺のバランスをとっていただ
くということで、そろそろ 10 年以上たつので、この評価のやり方も
含めて、少しご検討をいただいたほうがよいのではないかという気が
いたしました。

こうした 2010 年代の定性的評価に向けられる関心は、定量的な評価を

67) 「気象業務の評価に関する懇談会（第 18 回）」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai18/gijiroku.pdf>）、31-32 頁。

68) 「第 19 回気象業務の評価に関する懇談会議事録」（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai19/gijiroku.pdf>）、34 頁。

進めてきた業務評価の制度作動観に対する一つの帰結であった。他方で、関係機関との連携強化という「エキスパート・ジャッジメント」の適用範囲を拡大させる傾向により、「機械的客観性」に支えられてきた「技術立脚型」を中心とする評価は、もはや気象庁の政策（業務）の実態の変容を捉えきれないことを示しつつあったともいえよう。

かくて気象業務の評価に関する懇談会の在り方や業務評価全般の見直しが懇談会の論点として取り上げられるようになる。第20回開催では、田淵雪子は次のように述べている。⁶⁹⁾

ここは評価懇談会ですので、個別のプロジェクトに関しての評価は皆さんのほうでしっかりやっていただいて、本来であれば、まさに片田委員がおっしゃられるところになってくると思うんですけれども、それを踏まえて、その上段の施策、政策レベルでの議論をこの評価懇談会の中で委員の皆さん方に議論いただくという形の運営の仕方もあるのではないかと。このままだと、毎年同じようなコメントになってしまう。それよりも、職員の皆さんは、もうしっかり評価ができる状況になられているので、今までの委員会での議論、コメントをしっかり読み直してもらえれば気をつけなければいけないところはわかっているだけだと思うので、今後は、もう一段上の施策、政策のレベルで議論ができる懇談会にしていったほうが委員の皆さんの知見を生かしていけるのではないかと思います。懇談会自体の運営の仕方を変えていく時期に来ているのかなと思います。

田淵の意見を受けて片田敏孝は、「ここに上がっている数字の数値目標みたいなものは皆さんの内なるものにしていただいて、何%なんていう数字はどうでもいいということで、高い目標設定にしたから少なくなった

69) 前掲、「気象業務の評価に関する懇談会（第20回）」39頁。

んだと中にとどめていただいて、政策的な話として懇談したほうが。例えば僕なんかだったら、防災という観点から気象庁に対してどういうことを僕は求めたいと思うのかという議論をしたいわけです」と、気象庁側から詳細に説明される定量的な業績指標とその結果への質疑応答というスタイルに物足りなさを示している⁷⁰⁾。田中淳も、「このメンバーを見ていただくと、技術評価をできる先生が早坂先生だけなんです。あとは防災や人のほうから見ている、あるいはマネジメントから見ているということでもありますから、本当にここに書かれている30目標が妥当かと言われると、気象庁は本当はこれの技術開発をやらなきゃいけないんじゃないのとかいう話はあると思うんですね。だけど、ちょっとそれはこういうメンバーでは難しい、早坂先生一人で獅子奮迅していただくことになるという気がいたします」と、委員構成と評価の論点との関係を補足している⁷¹⁾。換言すれば、委員たちの意見は、業務評価の繰り返しを通じた制度作動の成熟を踏まえ、気象庁の組織的性格をはじめ気象業務や地震火山業務の方向性に関わる広範な評価を検討することにあつたといえる。

委員側の意見を踏まえ第21回開催（2016年3月1日）では、気象庁の業務評価の改善が大きな議題となつた⁷²⁾。気象庁側からは業績指標の評価に関して、達成度の評価と取組の評価を統合することが提示された。しかしながら、むしろ着目すべきなのは、気象庁のミッション、ビジョン、基本目標（戦略的方向性と下位目標の関連する施策等）の連関のなかで特に基本目標（戦略的方向性）が再編されたことであつた。具体的には、「的確な観測・監視・予測及び気象情報充実等」（一番目の基本目標）と「気象情報の利用の拡大等」（四番目の基本目標）を「防災気象情報の充実及び利活用の促進」（一番目の基本目標）と「社会経済活動における気象情

70) 同上、40頁。

71) 同上。

72) 「第21回気象業務の評価に関する懇談会資料」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai21/shiryoo.pdf>)、1頁。

報の利用の拡大」(二番目の基本目標)へと再編し、「観測から情報の利用までを1本で通して統合」することで、基本目標のなかで防災気象情報の提供とその連携がより強調されたのである。⁷³⁾

さらに第22回開催(2017年3月1日)では、近年の気象行政の動向を踏まえた、気象庁のビジョンの見直しも議論の対象となった。気象庁側から用意された資料は、使命は時代が変わっても普遍的なものであり、ビジョンを時の流れや業務の変化に応じて見直していくものとしたうえで、行政サービスを享受する「ユーザー目線」や防災支援強化を明確にする「部外との連携」を反映させるアイデアを提示するものとなっていた。⁷⁴⁾ また、アメリカ国立気象局(National Weather Service)、気象局を持つカナダ環境省(Environment Canada、現在は環境・気候変動省)、オーストラリア気象局(Bureau of Meteorology)らのミッションやビジョン、目標に関わる箇所のうち意思決定を支援する部分やインテリジェンス機能の部分⁷⁵⁾を強調し、気象庁の役割が人々の意思決定を支援する組織であることを位置づける資料も含まれていたことは注目されてよい。

同時期には、地域における気象防災業務のあり方検討会が報告書(2017年8月)を作成し、地方気象台と地方自治体の連携を通じた地域への防災気象対応の強化を謳い(若林 2022)、交通政策審議会気象分科会でも2030年の科学技術を見据えた気象業務のあり方に関する提言(2018年8月)が提出されるなど、気象庁のビジョンの見直しに関わる動きが相次いだ。これらの報告や提言を踏まえ、基本目標(戦略的方向性)は、「防災気象情報の充実及び利活用の促進」から「防災気象情報の的確な提供及び地域の気象防災への貢献」へと地域との連携がさらに強調する文言に改定され、

73) 「第21回気象業務の評価に関する懇談会 議事録」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai21/gijiroku.pdf>)、3頁。

74) 「第22回気象業務の評価に関する懇談会資料」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai22/shiryu.pdf>)、53-55頁。

75) 同上、60-61頁。

ビジョンも「安全、強靱で活力ある社会を目指し、国民とともに前進する気象業務」を前文に加えただうえで、「産学官や国際連携のもと、最新の科学技術を取り入れ、観測・予報の技術開発を推進する」と「社会の様々な場面で必要不可欠な国民共有のソフトインフラとして気象情報・データが活用されることを促進する」へと、全面的に書き替えられたのであった。⁷⁶⁾ 気象業務の評価に関する懇談会では、従来のビジョンにあった防災の表現が消えたことへの疑問も示されたが、気象庁長官の橋田俊彦は、利用者サイドを強調したうえでの技術と利用が両輪であり、「気象庁は、関係機関と技術を持って立つという話と、どのように社会に効果をもたらせるかという観点で物事を」みるため、両輪に支えられた防災までが一つのパッケージになっていると説明している。⁷⁷⁾

確かに技術開発と情報の作成・提供を強調する従来のビジョンと比較すれば、約20年を経た「国民とともに前進する」という新たなビジョンの表現には、気象庁側の社会との距離感の変化が反映されていたといえよう。かくして2019年3月にビジョンは改められたのである(図1)。とはいえ、この変化は、気象業務の評価に関する懇談会で繰り返されてきた、気象庁の技術上の限界を伝えることと、関係機関や人々がそれを知り適切な活用と業績評価の指標設定に反映させるという難しい論点に加えて、さらに2020年代に入って指摘され始める防災に「前のめり」な気象庁を前にした、関係機関や人々側のより切実な向き合い方という課題へと深化させていくのである。⁷⁸⁾

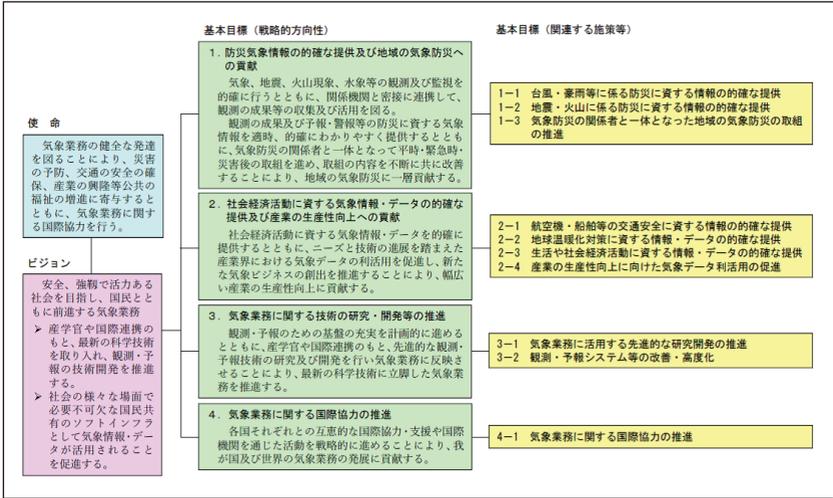
以上の分析をまとめると、次のように整理することが可能である。第

76) この点は、第24回開催(2019年3月13日)の会議資料である「気象庁のビジョンについて」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai24/shiryo1.pdf>)を参照。

77) 「気象業務の評価に関する懇談会(第24回)」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai24/gijiroku.pdf>)、11頁。

78) 「気象業務の評価に関する懇談会(第27回)」(<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/kondankai/kondankai27/gijiroku.pdf>)、30-33頁。

図1 気象庁の使命とビジョン、基本目標



出典）気象庁ホームページ（<https://www.jma.go.jp/jma/kishou/hyouka/vision.pdf>）。最終改定が2019年3月と記載された図である。

一に、気象業務の評価に関する懇談会の初期の議論では、気象庁の政策評価（業務評価）が組織内部の業務改善として完結する「技術立脚型」であり、社会側の評価に関わるアウトカム志向を強めることが論点となっていた。この打開策が満足度調査であったが、次第に満足度調査は行われなくなり、利活用に関する調査結果が議論されるようになることでニーズ把握の志向が強まり、評価それ自体への恒常的な活用は後退していった。第二に、2010年代になると気象業務の評価に関する懇談会の議論は、業務目標における定性的な目標設定の多さに関心を向けるようになる。定性的な目標設定が多いのは、地震火山業務のみならず、気象業務において防災機関との連携を強化するにあたり、裁量や調整の比重が高い「エキスパート・ジャッジメント」志向の業務が評価対象に加わったためである。こうした定性的評価に向けられた委員たちの関心は、むしろ「技術立脚型」により定量的な評価を基調としてきた業務評価の制度作動観と結びついていたといえる。第三に、業務評価の改善が検討されるなかで、ビジョンの見直し

が進められた。この点は特に交通政策審議会気象分科会の議論が中心となったため、気象業務の評価に関する懇談会が主導したわけではなかった。とはいえ、この懇談会でも気象庁の組織的性格が検討されたように、政策評価の技術的な議論を超える場ともなっていたことが窺えるのである。⁷⁹⁾

結語

本稿は、組織的価値の制度化過程に着目し、気象庁の政策評価制度の実態を考察した。第一章は、政策評価論の課題認識を検討しつつ、気象庁の歴史的展開を踏まえたうえで「専門性」の行使を支える価値である「機械的客観性」と「エキスパート・ジャッジメント」の分析視角の設定を行った。この分析視角から理論的に想定される政策評価との連関性も考察した。第二章は、「業務評価レポート」と気象業務の評価に関する懇談会を対象とし、気象庁の政策評価制度の実態を明らかにした。「業務評価レポート」からみえる政策評価制度の作動は、気象業務と地震火山業務での違いはあるものの、指標の数値化を模索するなかでアウトプット志向が強く、アウトカムの把握を含め組織内部の業務改善として完結させようとする傾向があった。少なくとも制度作動の初期段階で埋め込まれた満足度調査は、社会側の評価に関わるアウトカム志向を取り入れる模索であったといえる。とはいえ、総じてその作動と方向性は気象庁の有する組織的価値である「機械的客観性」と相性の良いものであった。

他方で、気象業務の評価に関する懇談会では、「技術立脚型」の評価の実態に対して、社会側の評価に関わるアウトカム志向を強めることが議論された。2010年代になると気象業務の評価に関する懇談会の議論は、気象庁の業務に「エキスパート・ジャッジメント」の浸透が再び求められる

79) 他方で、設置当初の段階から気象業務の評価に関する懇談会は、業務評価のみにとどまらず、気象行政全体を議論する場としても期待されていたという。橋田俊彦へのインタビュー（2023年12月8日、オンライン）。

ようになるなかで、業務目標における定性的な目標設定の多さに関心を向けるようになる。次第に業務評価の改善が検討されるなかで、ビジョンの見直しも進められたのであった。こうして気象業務の評価に関する懇談会は、気象庁全体の組織のあり方を検討するという、政策評価の技術的な議論を超える場にもなったのである。

以上の分析結果による本稿の意義は、これまで必ずしも十分に研究されてこなかった気象庁の政策評価（業務評価）の実態を明らかにした点にある。さらに「機械的客観性」と「エキスパート・ジャッジメント」という価値の制度化の分析視角を用いることにより、組織内外に向けた価値の制度化過程の行方が政策評価の在り方にも反映していたことを示すことができた。しかしながら、政策を評価するという観点からすれば附随的な効用となる、組織論的な関心から政策評価を論じているため、政策評価論の中核を成す評価技術や行政統制といった規範的な議論を検討することは今後の課題である。加えて、本稿の知見を用いて、他府省の政策評価制度を比較検討することも必要であろう。

また政策評価制度の有効性とも関わる論点として、政策評価論は評価部門に携わる職員の人事や部局のプレゼンスの向上に関心を寄せるが（西出2020：162-163）、制度開始から約20年あまりであり、現段階での気象庁の場合でも論じることは難しいと考える。主に2010年代までの業務評価室の人事表は、表2のようになっている⁸⁰⁾。もし評価部門の地位やプレゼンスが上昇するならば、業務評価室長を経た本庁の技術系の内部部局での課長経験者は増えるのではないかと予想される。こうした若林（2020）の関心に沿って、本庁の総務部を除く内部部局での課長ポストの2020年までの経験者を確認すると、業務評価室長11名のなかでは4名（経験年が早

80) 表2では、業務評価室は既に2000年には設置されていたことが確認できる。これは政策評価制度の実施に備えて総務課に業務評価室を早めに置くことにしたからという。橋田俊彦へのインタビュー（2023年12月8日、オンライン）。

表2 業務評価室の人事表 (2000-2020)

	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
業務評価室長	福谷博	福谷博	竹内昌明	網野正明	網野正明	網野正明	吉永泰祐	吉永泰祐
調査官			三浦郁夫		中辻剛	加藤孝志	加藤孝志	山際龍太郎
評価係長	池谷慶二	池谷慶二	今野英慈		池田秋央	深畑純一	深畑純一	安達正樹
調査係長	飯野悟	飯野悟	池田秋央	池田秋央	中辻剛(事)	網野正明(事)	加藤孝志(事)	本間克幸
	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年
業務評価室長	江藤隆儀	江藤隆儀	江藤隆儀	横山博	里田弘志	里田弘志	里田弘志	須田一人
調査官	山際龍太郎	中村隆	中村隆	池田秋央	池田秋央	成澤達也	成澤達也	佐野浩
評価係長	安達正樹	塚原正浩	塚原正浩	塚原正浩	山澤秀幸	山澤秀幸	笠石昌史	笠石昌史
調査係長	山際龍太郎(事)	中村隆(事)	中村隆(事)	井口一男	池田秋央(事)	成澤達也(事)	成澤達也(事)	佐々木幸博
	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年			
業務評価室長	須田一人	八木勝昌	八木勝昌	益子直文	大野智生			
調査官	佐野浩	佐野浩	齊藤貞夫	齊藤貞夫				
評価係長	高橋正臣	高橋正臣	太白智子	吉田友香	大野智生(事)			
調査係長								
技術主任					岡垣晶子			

出典)『職員録』(大蔵省印刷局、2001年より財務省印刷局、2003年以降は国立印刷局)各年度版より筆者作成。(事)は事務取扱を指す。

い順番に竹内昌明、網野正明、里田弘志、須田一人)が該当する。竹内昌明は2003年に地震火山部管理課長、網野正明は2008年に観測部観測課長、里田弘志は2015年に地球環境・海洋部海洋気象課長、須田一人は2020年に地球環境・海洋部地球環境業務課長である。こうした本庁内部部局の主要ポストの推移から検討するには、制度定着から未だ日が浅いのである。

かくして本稿の知見は、若林(2019, 2020)が明らかにしてきた気象庁の組織的価値の制度化過程を政策評価の観点から補完するものであった。政策評価制度の始動期に存在した従来の技術的側面を押し出したビジョンは、2019年に「国民とともに前進する」気象庁という新たなビジョンへと変化した。そうである以上、こうした側面史のささやかな試みは、2000年代以降の気象庁の組織的変容を確かに政策評価制度の側から照らし出していたのである。

【謝辞】

本稿の執筆に際して、元気象庁長官の橋田俊彦氏に対するインタビュー調査(2023年12月8日、オンラインでの実施)と、気象庁の業務評価室へのメールによる聞き取り調査(2023年12月12日に回答)を行う機会

を得た。ご多用のなか調査に応じていただいた関係者には、記して厚く御礼申し上げます。なお本稿の内容に関する一切の責任は、筆者が負うものである。

参考文献

- 新井誠一 (2013) 「政策評価制度 10 年の軌跡—制度導入以降の省察と今後の展望」『日本評価研究』第 13 巻第 1 号。
- 小野達也 (2008) 「都道府県の評価の 10 年—定量評価のこれまでとこれから」『日本評価研究』第 8 巻第 1 号。
- 小野達也・田渕雪子 (2001) 『行政評価ハンドブック』東洋経済新報社。
- 鏡圭佑 (2020) 「庁が実施する評価の現状と課題」『日本評価研究』第 20 巻第 1 号。
- 菊地瑞夫 (2015) 「評価情報の多義的利用に向けて—政策評価・行政評価と組織学習、市民の信頼」『評価クォーターリー』第 32 号。
- 気象庁総務部総務課業務評価室 (2006) 「気象庁における政策評価への取組み」『国土交通』第 63 号。
- 政策研究大学院大学 C. O. E. オーラル・政策研究プロジェクト (2005) 『東田親司オーラル・ヒストリー』政策研究大学院大学。
- 田邊國昭 (2001) 「政策評価制度の構築と課題」『日本労働研究雑誌』第 43 巻第 12 号。
- 田邊國昭 (2005) 「中央省庁における政策評価の現状と課題—期待と失望のスパイラルを超えて」総合研究開発機構編『政策形成支援のための政策評価—NIRA 型政策評価モデルの提言』総合研究開発機構。
- 田邊國昭 (2006) 「政策評価制度の運用実態とその影響」『レヴァイアサン』第 38 号。
- 田邊國昭 (2021) 「政策評価制度の定着のもとで」『評価クォーターリー』第 58 号。
- 南島和久 (2020) 『政策評価の行政学—制度運用の理論と分析』晃洋書房。
- 西尾隆 (1988) 『日本森林行政史の研究—環境保全の源流』東京大学出版会。
- 西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』東京大学出版会。
- 西出順郎 (2020) 『政策はなぜ検証できないのか—政策評価制度の研究』勁草書房。
- 西出順郎 (2023) 「政策評価研究の黄昏」『ガバナンス研究』第 19 号。
- 橋本圭多 (2017) 『公共部門における評価と統制』晃洋書房。
- 原田久 (2011) 「各府省における実績評価—「政治主導」は 10 年の制度運用を乗り越えるか?」『評価クォーターリー』第 18 号。
- 原田久 (2022) 『行政学 [第二版]』法律文化社。
- 東田親司 (1999) 「政策評価制度の導入をめぐる論点」『季刊行政管理研究』第 86 号。
- 牧原出 (2018) 『崩れる政治を立て直す—21 世紀の日本行政改革論』講談社。
- 益田直子 (2010) 『アメリカ行政活動検査院—統治機構における評価機能の誕生』木鐸社。
- 益田直子 (2019) 「評価活動は、何を、どのように、私たちにもたらしうるのか?—「評価の利用・影響」に関する理論研究及び実証研究を振り返る」『日本評価研究』第 19 巻第 2 号。

- 真山達志 (2001) 「自治体における事業評価導入の多面的意義」『会計検査研究』第 24 号。
- 村上裕一 (2021) 「科学技術政策におけるモニタリングとアドバイス—フランスの試行錯誤を踏まえた評価の改善策」『日本評価研究』第 21 巻第 1 号。
- 村松岐夫 (2001) 「日本の政府における政策評価論について」『法学論叢』第 148 巻第 5・6 号。
- 村松岐夫編 (2008) 『公務改革の突破口—政策評価と人事行政』東洋経済新報社。
- 森田朗 (2022) 『新版 現代の行政 [第 2 版]』第一法規。
- 山谷清志 (1987) 「合衆国連邦政府における行政統制システムの動向—プログラム評価をめぐって」『季刊行政管理研究』第 37 号。
- 山谷清志 (1988) 「行政国家における議会統制の可能性—「交換モデル」とプログラム評価」『法学新報』第 94 巻第 9・10 号。
- 山谷清志 (1997) 『政策評価の理論とその展開—政府のアカウントビリティ』晃洋書房。
- 山谷清志 (2012) 『政策評価』ミネルヴァ書房。
- 山谷清志 (2020) 「評価と評価学」山谷清志監修、源由理子・大島巖編『プログラム評価ハンドブック—社会課題解決に向けた評価方法の基礎・応用』晃洋書房。
- 山谷清志 (2021) 「政策学における評価理論の貢献—日本の評価システムから」『同志社政策科学研究』第 22 巻第 2 号。
- 山谷清志 (2023) 「政策評価における行政学理論の交錯—再検討にむけて」『日本評価研究』第 23 巻第 1 号。
- 湯浅孝康 (2021) 『政策と行政の管理—評価と責任』晃洋書房。
- 若林悠 (2019) 『日本気象行政史の研究—天気予報における官僚制と社会』東京大学出版会。
- 若林悠 (2020) 「地震火山部創設後の気象庁—業務間の資源配分に関する考察」『大東法学』第 30 巻第 1 号。
- 若林悠 (2022) 「気象庁による地域への防災対応—地方気象台と自治体の連携を中心に」『都市問題』第 113 巻第 12 号。
- Alkin, Marvin C. and Jean A. King (2017) “Definitions of Evaluation Use and Misuse, Evaluation Influence, and Factors Affecting Use,” *American Journal of Evaluation*, Vol. 38, No. 3.
- Boin, Arjen (2001) *Crafting Public Institutions: Leadership in Two Prison System*, Lynne Rienner Publishers.
- Boin, Arjen, Lauren A. Fahy and Paul 't Hart eds. (2020) *Guardians of Public Value: How Public Organisations Become and Remain Institutions*, Palgrave Macmillan.
- Goodsell, Charles T. (2010) *Mission Mystique: Belief Systems in Public Agencies*, CQ Press.
- Henry, Gary T. and Melvin M. Mark (2003) “Beyond Use: Understanding Evaluation's Influence on Attitudes and Actions,” *American Journal of Evaluation*, Vol. 24, No. 3.
- King, Jean A. and Marvin C. Alkin (2019) “The Centrality of Use: Theories of Evaluation Use and Influence and Thoughts on the First 50 Years of Use Research,” *American Journal of Evaluation*, Vol. 40, No. 3.
- Kupiec, Tomasz, Dorota Celińska-Janowicz and Valérie Pattyn (2023) “Understanding Evaluation Use from an Organisational Perspective: A Review of the Literature and a Research

- Agenda,” *Evaluation*, Vol. 29, No. 3.
- Mark, Melvin M. and Gary T. Henry (2004) “The Mechanisms and Outcomes of Evaluation Influence,” *Evaluation*, Vol. 10, No. 1.
- Picciotto, Robert (2016) “Evaluation and Bureaucracy: The Tricky Rectangle,” *Evaluation*, Vol. 22, No. 4.
- Porter, Theodore M. (1995) *Trust in Numbers: The Pursuit of Objectivity in Science and Public Life*, Princeton University Press. (藤垣裕子訳 (2013) 『数値と客観性—科学と社会における信頼の獲得』 みすず書房)
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*, Harper & Row. (北野利信訳 (1975) 『組織とリーダーシップ』 ダイヤモンド社)