

第3章 合衆国保健・福祉省の政策評価の取り組み

(1) 政策評価のための組織・体制

合衆国連邦政府各省庁において、戦略計画・年次業績計画・年次業績報告を策定していくためには、業績を測定するための方法論、プログラムを評価していくためのデータの整備、評価結果に基づいて予算策定を行っていくための考え方等を明らかにする部局が必要とされる場合が多い。実際に、合衆国保健・福祉省においても、政策立案・評価補佐官²⁰が設置されている。同補佐官は、政策の企画や協調関係、法案策定、戦略計画策定、政策調査や政策評価及び経済分析等について保健・福祉省長官を補佐する役割を担っている。なお、同補佐官をサポートするために、政策立案・評価課²¹が運営されており、保健・福祉省政策に関連する分野²²について政策立案・政策評価の観点から報告書を提出している。

1999年度年次業績計画に基づいてみると、業績目標を達成したかどうか、業績の改善がどの程度達成できているのかといった観点について、同課から報告されている²³。基本的には、合衆国保健・福祉省の関連機関²⁴について業績改善、政策評価結果を提起しており、連邦議会における予算審議のための重要な情報を提起している。なお、各関連機関においては、同様に当該機関の施策を立案し、評価するための部署を設置している場合もあり、プログラムの有効性について、大学や地方政府との連携を通じたパイロットプロジェクトを設置した上での、当該施策の評価を行い、全米レベルでの政策展開を図るべきかどうか、政策評価を進めていくための必要なデータを整備していくことができるかどうか等について検討を進めている状況にある。

このような体制の下で取り組まれている米国の保健・福祉省における政策評価に

20 政策立案・評価補佐官:the Assistant Secretary for Planning and Evaluation :ASPE

21 政策立案・評価補佐課:office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation

22 この分野には、保健政策(Health Policy)、対人サービス政策(Human Services Policy)、障害・高齢化・長期ケア政策(Disability, Aging, and Long Term Care Policy)、プログラムシステム(Program Systems)、科学政策(Science Policy)がある。

23 Web上では、<http://aspe.os.dhhs.gov/progsys/99eval/index.htm>において公開されている。

24 小児・家庭総局(ACF: Administration for Children and Families)、高齢対策局(AoA: Administration on Aging)、保健医療政策・研究局(AHCPR: Agency for Health Care Policy and Research)、疾病対策・予防センター(CDC: Centers for Disease Control and Prevention)、食品・薬品局(FDA: Food and Drug Administration)、医療保険財政庁(HCFA: Health Care Financing Administration)、保健資源・事業局(HRSA: Health Resources and Services Administration)、国立衛生研究所(NIH: National Institute of Health)、薬害・精神衛生事業局(SAMHSA: Substance Abuse and Mental Health Services Administration)などがある。

においては、年次業績報告が連邦議会に提出されることによって、予算審議等にも活用され、合衆国における連邦議会での審議・意思決定の能力を向上させているものとみることができる。また、こうして評価された結果をもとに、次の政策の企画立案(Plan)が組み立てられていくという意味からは、政策の企画・執行・評価というサイクルが完備されているものと解釈することもできる。しかしながら、GPRAによって提出される基本文書によって、予算の審議プロセスへの直接的な結びつけは、未だ困難であるといわれていることから、合衆国における政策評価システムは将来への発展的課題を残しているものとみることができる。GPRAは、数年間に及ぶ段階的なパイロットプロジェクトを経た後に、1999年度より正式に全省庁で施行されたものの、連邦議会による評価・採点では、決して満足のいく水準にまで達していないことが明らかであり、連邦中央政府における政策評価システムが一層発展していく今後の余地を十分に残しているといえる。

(2) 保健・福祉省の戦略計画(1997年9月30日)

保健・福祉省は、連邦省庁の中で最大の省庁の一つであり、また全国で最大規模の健康保険事業体、かつ連邦省庁での最大の補助金給付体である。保健・福祉省は、アメリカ国民の健康と福祉を増進、保全しつつ、バイオ医療や公衆衛生科学の分野での世界的リーダーシップを発揮している。保健・福祉省は、基礎科学や応用科学、公衆衛生、所得支援、子どもの発育支援、保健や社会的サービスに関する財政支援や規制等の多くの施策を展開し、これらの目標を達成する。

① 包括的使命 (MISSION)

アメリカ国民の健康と福祉 (well-being) の増進のために効果的な保健・福祉サービスを提供するとともに、医療、公衆衛生、社会サービスの基礎となる科学の強力で継続的な進歩を育むこと

② 目標 (GOALS)

目標1と2は個人及び家族の健康と福祉の増進のために当省が努力することを示すものである

- 1 すべての国民の健康と生産活動 (productivity) に関わる主要な脅威を軽減する
- 2 合衆国における個人、家族、地域社会の経済的、社会的福祉を改善する

目標3と4は効果的対人サービスを供給するために当局が努力することを示すものである

- 3 保健サービスのアクセスを改善し、国民の健康に対する権利とセイフティネットプログラムの透明性を確立する
- 4 ヘルスケアと対人サービス (human services) の質を改善する

目標5と6は医療、公衆衛生の基礎となる科学とシステムの強く継続的な進歩を育むものである

- 5 公衆衛生システムを改善する
- 6 国の保健・福祉科学研究事業を強化し、その生産性を増進する

③ 健康なアメリカ国民のビジョン

個人や家庭、地域コミュニティが健康で生産的であることは、国家の安全と富において基本である。医療や公衆衛生等、国家による健康プログラム、セイフティネット・プログラムを通じて、合衆国保健・福祉省は国家および全世界の人々の健康と福祉を改善する。保健・福祉省の業績は、個々人、家族地域コミュニティの身体的、精神的な健康の改善や経済的厚生を改善するという基準によって測定されるべきものであり、医療や公衆衛生の進歩を通じて世界全体にもたらす便益を通じて測定されるべきものである。保健・福祉省は目標を達成するために、州政府、地方政府、部族政府、大学研究機関、企業、NPO ボランティア組織、他国、国際機関等との連携を進めていく。

④ 主要な価値

省の継続的なプログラム運営、戦略計画策定においては機関の主要な価値を定めるものである。

- ・省のプログラム提供によって、国民や地域そしてプログラムに要する費用を支払うアメリカ国民全体に対して、満足のできる結果をもたらすこと
- ・省のプログラム提供において、アカウントビリティを確保し、サービス提供の効率性、質の高さを向上させる
- ・保健と対人サービスの提供における差別をなくす
- ・保健や社会問題の予防について常に注力する
- ・規制、調査、サービス提供、経営管理における新しい協力体制を構築する
- ・創造性、多様性、革新性、チームワークそして高い倫理基準を促進するための職場環境を維持する

なお、合衆国保健・福祉省はGPR Aの実行によって、プログラム改善とアカウントビリティの向上を達成していくものである。合衆国保健・福祉省には、マネジドケアの変容や無保険者の増大、アメリカ人の家族の変容、高齢化等の要因が大きく影響している。こうした要因については、常にデータを整備し、適切な時期にプログラム業績目標を明らかにしていくことによって、効率的・効果的な施策を遂行していくことが重要である。

合衆国保健・福祉省における戦略計画の業績指標については、②目標の下に、それぞれ具体的に測定することのできる戦略目標を策定している。これらの戦略目標については、紙面の関係から詳述は別の機会¹³⁾に行うこととするが、ここでは「戦略目標1 すべての国民の健康と生産活動にかかわる主要な脅威を軽減する」という目標設定下での具体的な事例として「1.1 喫煙、特に若年層における喫煙を削減する」について取り上げることにする。

[1 すべての国民の健康と生産活動にかかわる主要な脅威を軽減する]

アメリカ国内の年間の死産の半数近くを占める要因がタバコ、食事療法、運動パターン、アルコール、傷病、性的行動、そして不法麻薬使用の行動的要因である。これらの行動的要因を軽減する一般的な方法として、調査、予防、公的教育、規制という一連の施策があり、各段階において様々な関係機関・組織との協力が必要となる。特に、弱者層、例えば若年、老年、女性、少数派、障害者などへはより一層の強い努力をするものとする。これらの活動を一貫して行うために保健・福祉省が掲げたコンセプトは「ヘルシーピープル」である。このコンセプトのもとに官民の部門は予防プログラムのための基準を策定し、10年間の目標を決める。以下の目的と戦略は2000年のヘルシーピープル目標の達成に特に寄与し、2010年の同目標を掲げる基礎をなすであろう。

戦略目標 1.1

喫煙、特に若年層における喫煙を削減する。喫煙による死亡は国内でも主要な位置を占めており、このような影響を与える喫煙経験はほぼ 10 代のうちに始まっている。若年層における喫煙率をこの 7 年で 50% に抑えるよう大統領令が下っている。

<調査>

国立衛生研究所は若年層が喫煙を始める理由、喫煙を継続する理由を明らかにし、この危険な行為を抑制するための戦略を評価する。またニコチン中毒の生態への影響、青年期の喫煙の抑制・統制、危険性についての情報伝達の方法や、情報に基づいた意思決定の方法についても研究を続ける。これらの結果は保健・福祉省機関ならびに他の関係各者と共有する。

<予防>

疾病対策予防センターは、喫煙による健康への影響を全国民に教育する指導的立場をとり、そのためのインフラ整備に関して技術的支援をする。インディアン保健局は先住アメリカ人たちへの教育を受け持つ。同様に、保健資源・事業局は地域単位での予防策と初期治療プログラムの教育・関連活動を取り入れる。最後に、保健医療政策・研究局は健康計画、診療医、消費者に効果的な禁煙方法を提供することとする。

<施行>

食品・医薬品局は未成年者に対するタバコ製品の流通とアクセスを制限するための規制を強化し、これを実行・監視する。同様に薬害・精神衛生事業局は州にシナー修正条項の実行を支援することとし、これによって州は、未成年者へのタバコ販売禁止と法律の包括的な施行を求める規制を持つものとする。

<測定方法>

- ・若年層の喫煙率
- ・成人の喫煙率

<新規則・規制>

食品・医薬品局はニコチン害の媒体として喫煙を規制する

<主な外的要因>

若者の喫煙については、本省が政策推進するものの、目標の達成には、州の活動が必要であり、タバコ産業は慎重な対応である。成果は法的枠組みや喫煙予防を推進するための資源投入に大きく影響を受ける。

以下、戦略計画の策定は、戦略目標 1 の下に 1.1～1.6、戦略目標 2 の下に 2.1～2.7、戦略目標 3 の下に 3.1～3.6、戦略目標 4 の下に 4.1～4.5、戦略目標 5 の下に 5.1～5.2、戦略目標 6 の下に 6.1～6.7 という目標を掲げ、それぞれの目標達成について達成方法、測定方法、新しい法規、主な外的要因を明らかにしたものとなっている。

(3) 保健・福祉省の年次業績計画(1998年2月)

合衆国保健・福祉省は、(1)戦略計画を実行・達成するために毎年度の年次業績計画を策定し、当該年度内での、①業績目標、②客観的・定量的・測定可能な目標形式、③業績目標の達成方法、④業績指標、⑤目標との比較基準、⑥測定値の検証を明らかにすることによって、毎年の政策評価のための計画策定を行っていくこととなる。以下、1999年度における保健・福祉省の年次業績計画の一部を取り上げる。

<プログラム戦略>

G P R A が測定する業績結果は、連邦議会が授権し、保健・福祉省とそのパートナー（関連機関）と共に実行するプログラム戦略である。保健・福祉省が業績達成するための方法は、基礎・応用科学、公衆衛生、収入支援、児童保育、そして医療と社会サービスの財政管理と規制のプログラムにおける業績の達成によるものである。

<保健・福祉省年次業績評価戦略>

保健・福祉省の業績評価戦略は、保健・福祉省とプログラム実行やサービス提供における関連機関が、与えられたプログラムと資源によって生み出す業績結果に重点を置いている。保健・福祉省は年次業績計画を明らかにすることによって、保健・福祉省と関連機関との共同プログラムの目的と目標、保健・福祉省のプログラム戦略あるいはプログラムの結果人々にもたらす影響測定について、連邦議会や国民に情報公開していくものである。

保健・福祉省の1999会計年度業績計画はこの概要と保健・福祉省関連の年次業績計画を含んだものとなっている。概要はすべての計画への省全体の概要を表わしている。G P R A の実施のためには業績測定が非常に重要な役割を持っており、関連機関についても、年次業績計画の策定を通じて、業績測定を行い、必要とされる予算を示すこととなる。

<業績計画と予算>

行政管理予算局通達 A-11 のパート 2 が「プログラム活動の構造は業績目標と業績指標を定義し明らかにするための基本である」と規定したように、保健・福祉省は 300 ものプログラム活動を管理するための年次業績計画を策定し、提示することが必要であり、業績評価に応じた予算（業績予算）を策定することが必要とされる。このように政策を評価し、予算を決定する仕組みを構築することは、連邦議会における予算審議の意思決定能力を向上させていくために必要である。

<年次業績測定への保健・福祉省の取り組み>

合衆国会計検査院が 1997 年の 3 月の報告で示したように²⁵、GPRA の下での保健・福祉省の業績測定は発展的で（年次サイクルとして）反復的な工程となる。GPRA 下において政策評価・プログラム評価を行うためには、適切で信頼性が高く、時宜を得たデータを作成・入手することは、保健・福祉省の目標を設定し、業績測定を行うための指標の作成において決定的に重要な要因である。また、こうしたデータに裏付けられたプログラム成果、産出（アウトプット）、プロセスについて業績を測定していくことが重要である。

<関連機関との関係>

保健・福祉省プログラムの適用とサービス提供の経営においてさまざまな関連機関との連携が重要である。保健・福祉省施策においては、州政府や地域機関、非営利団体、大学、保険会社、医療機関等多くの地域での機関との調整・補完を通じてサービスを提供している。

こうした連携関係によって業績評価に必要なデータを収集しており、必要なデータの整備及び業績測定手法を開発することは、保健・福祉省の業績計画策定、業績評価、業績測定において重要な要因である。

<業績目標と業績指標>

保健・福祉省の政策プログラムは、年次業績計画の中で、定量的・定性的な業績目標を掲げている。このような定量的・定性的な業績目標、業績指標の設定は、1999 年度保健・福祉省の年次業績計画において最も重要な一面である。業績目標、業績指標の達成については、関連部局、業績の関連機関における業績計画によって詳細な説明を提供することとなっている。こうした関連部局での業績計画を策定し、業績

²⁵ The government Performance and Results Act: 1997 Government Wide Implementation Will Be Uneven (GGD-97-109, June 2, 1997)

測定をすることを通じて、全体として、保健・福祉省の戦略計画策定を支える構造となっている。

<関連部局の業績計画の例示：疾病対策・予防センター(CDC)の例>

1999年度保健・福祉省年次業績計画には、小児・家庭総局、高齢対策局、保健医療政策・研究局、疾病対策・予防センター、食品・医薬品局、医療保険財政庁、保健資源・事業局、国立衛生研究所、薬害・精神衛生事業局における機関の概要、業績目標設定、業績測定方法へのアプローチが記述されている。これらの戦略目標については、平成11年度「米国の社会保障施策の評価に関する調査研究」において紹介されているが、ここでは、疾病対策・予防センター(CDC)に関する業績計画の概要を取り上げることとする。

疾病対策・予防センター (CDC: Centers for Disease Control and Prevention)

<概要>

疾病対策・予防センターは、健康と生活の質の向上を促進するために疾病や傷病、障害の予防と対策を行う。この使命を達成するために、疾病対策・予防センターは全国、全世界の関連機関と提携し、健康の監視や、健康問題の調査・発見、予防強化のための研究指揮、十分な保健政策の発展と擁護、予防戦略の実行、健康的な行動の促進、安全で健康的な環境の育成、そして公的な指導と研修の提供を行う。

疾病対策・予防センターは他の連邦・州・地域機関や部族政府、民間組織と提携してリーダーシップを行使する。これら全ての関連機関は保健・福祉省の戦略目標、特に下記の目標の達成に資する。

- ・全てのアメリカ国民の健康と生産性への主要な脅威を削減する
- ・公衆衛生システムを改善
- ・国の健康科学研究事業を強化し、その生産性を高める

<測定方法へのアプローチ>

測定方法戦略のなかで、疾病対策・予防センターは、各プログラム活動に対し、目的と目標、測定方法、データ収集法を明らかにする。当機関のプログラム活動は、相互補完的であるため、計画は、伝染病、予防接種、保健統計、慢性病予防、予防研究、予防的保健・保健補助金、傷病の予防・対策の機能的分野に分けて組み立てられている。例えば、伝染病部門は、伝染病、結核、HIV/AIDS、性的感染症等の複数の疾病予防プログラムを含んでいる。

有効なデータを用いることによって、疾病対策・予防センターは多くのプログラムの業績成果測定方法を明らかにすることができる。これらの多くは、ヘルシーピープル2000の目的・目標に基づいている。それゆえに疾病対策・予防センターは結核や

HIV/AIDS、性的感染症、ワクチン予防が可能な疾病のような病気を削減するための結果測定法を明らかにする。

特定の削減目標や測定法を明らかにできない場合、疾病対策・予防センターは産出(output)とプロセスの測定方法の論理的根拠を明らかにする。多くのこれらの産出とプロセスの測定方法は疾病対策・予防センターが州や地域保健部局の予防プログラムの改善を支える役割を担っている。

(4) 保健・福祉省の年次業績報告(2000年3月)

合衆国保健・福祉省は、1998年2月に提出した、1999年度年次業績計画をもとに、当該年度における施策実行によって、計画が達成されたのかどうか、その結果を1999年度業績報告として作成し、2000年3月に作成し、連邦議会に提出した。

G P R Aは、合衆国保健・福祉省がアメリカ国民に提供するプログラムの改善にとって価値のあるツールである。約300にも及ぶプログラムの業績目標を開発し、また測定するための継続的な取り組みによって、保健福祉省はプログラムや機関に関する情報を収集している。しかしながら、大規模かつ異質の機能をもった多くの機関によって構成されているため、予算審議プロセスにおいて、省は各機関を指導していくことが必要である。こうした審議プロセスを通じて、保健・福祉省はプログラム業績のデータ収集能力を強化していくことは、業績測定戦略や目標管理戦略にとって有益であり、省全体のプログラム改善にとって有益である。G P R Aの情報プロセスは未だ開発の途上にあるといえるが、合衆国保健・福祉省プログラムの業績測定は長官D. Shalalaの過去4年間にわたる尽力を通じて、省の主導的役割を支えてきたし、将来においても省の主導的役割を推し進め業績目標に貢献することとなるであろう。

G P R Aに関する保健・福祉省のプログラム活動の結果に関する詳細な情報は、業績報告や業績計画に記されているが、それは連邦議会が2001年度の保健・福祉省予算審議にとって必要な個別機関毎の構成となっている。1999年度業績報告には、業績測定を行うために必要とされる750の業績指標の半分以上が示されている。O M Bが求める要件を満たしていくためには、今後業績指標を議会に提出していくことが必要とされている。

以下、業績報告においては、連邦議会が、省の予算審議に関連した業績の状態や進捗状況を要約し、またG P R A下での省の戦略計画に関連した業績の状態や進捗状況を要約したものとなっている。将来的にG P R Aの実行を充実していくためには、業績活動や業績結果に関して継続的にデータを利用を徹底していくことが必要

とされている。特に業績活動、業績結果を査定(assessing)する継続的なデータや徹底した査定が必要とされるようなプログラム評価活動、結果を改善するために必要なプログラム戦略の再定義や時宜に適った優先的業績目標や政策決定に必要なものを特定して最新のものとしていくことが必要である。

なお、実際の業績報告には、第1部として戦略計画に記された目標(p.20 参照)に基づいた1999年度の取り組みと改善評価が記され、第2部として業績測定に関する合衆国保健・福祉省の問題点を提起した構成となっている。

ここでは「戦略目標3 保健サービスのアクセスを改善し、国民の健康に対する権利とセイフティネットプログラムの透明性を確立するすべての国民の健康と生産活動にかかわる主要な脅威を軽減する」という目標に関する1999年度年次業績報告の概要を紹介する。

現在約4,400万人に及ぶ医療保険非加入者(無保険者)に対して合衆国保健・福祉省は過去4年間取り組んできた。医療提供は農村地や都心部等で十分ではないとされている。個人が転職する際に保険を継続できるような施策やメディケア・メディケイドの加入資格範囲を拡大している。費用効果的な選択肢を提供しているものの、未だメディケアの財政管理的な改善は省の最優先事項の一つとされている。

■ 児童の健康保険プログラム

(SCHIP:State Children's Health Insurance Program / Medicaid)

19歳未満の約1,100万人の児童健康保険非加入者であるが、HCFAの戦略目標としては、毎年100万人の子どもは通常のメディケイドかSCHIPプログラム加入の有資格者を増やすというものである。

■ 少数民族、低所得者、無保険者の医療アクセス

1998年保健センターやナショナルヘルスサービスは約1,040万人に対してプライマリケアや予防サービスを提供した。それは少数民族の64%、低所得者の86%、無保険者の41%に及ぶものとされている。このプログラムはHRSA(保健資源・事業局)が提供するセイフティネットの役割であるが、引き続き低所得、少数民族、無保険者に対して1999年度及びそれ以降も提供されていくものである。

■ 母子保健

州との連携によってHRSA、母子保健庁(Maternal and Child Health Bureau)は、母体、胎児、児童、青年の健康を増進する。1998年度から、全米各州は2,020人に対して提供される母子保健補助金の影響を測定し、報告を開始している。これらの影響を計る指標としては、以下の測定値等が含まれている。

○胎児死亡率を7.1/1000から6.1/1000に引き下げ、同時に白人と黒人の胎児死亡率を一定の枠内に収めること。

○施設収容を要する特定疾患の児童罹患者の収容率を向上させる。

○未熟児出産率を引き下げる。

■ メディケアプログラムの保全と管理

メディケアプログラムを保全し、不正濫用を削減することは省長官の最優先課題として取り組まれてきた。現在では MIP(the Medicare Integrity Program)や HCFAC(the Health Care Fraud and Abuse Control)に取り組んでいる。こうした取り組みを通じて会計監査で不正等を発見し、メディケア基金の誤支払いを削減している。なお、メディケア出来高払い誤支払い率、在宅保健サービスの不適切な支払、プログラム保全の包括的計画、電子商取引等についても具体的な業績指標値を示しつつ改善の方向性を示したものとなっている。

これらの要約された業績指標以外にも、ヘッドスタート、特定疾患患者に対するヘルスケアサービス、児童に対する精神保健、臓器移植、骨髄移植等について具体的な測定指標が提示されている。

(5) 保健・福祉省の政策評価の方向性

G P R Aが 1993 年に成立し、幾多のパイロットスタディを経て、ようやく 2000 年 3 月に計画(Plan:戦略計画と年次業績計画)、実行(Do)、評価(See:年次業績報告)という最初のサイクルが一巡したこととなっている。

合衆国連邦政府は、ほぼ半世紀にわたって行政改革を推進するための試みに挑戦し続けてきた歴史があるといわれている。それは 1947 年の第一次フーバー委員会が「政府行政部門における経済性、効率性およびサービス改善を促進すること、そしてそのために必要な政府諸省庁の機構改革を行うこと」を目的として設置されて以来、1965 年ジョンソン大統領による P P B S (Planning-Programming-Budgeting System) 導入の宣言とその廃止、ニクソンによる目的管理の強化である M B O (Management by Objectives)の提案、Z B B (Zero-Base Budgeting)といった過去の取り組みも、政府行政部門における改革を推進するための提案であった²⁶とされており、これらの取り組みは必ずしも成功裏に実行されているといえない場合もあるといわれている。その一方において、行政改革の流れとしてみた場合、一時的なブー

²⁶ 前出「アメリカ連邦政府の行政改革—G P R Aを中心にして—(宮川公男)」(経済経営研究 平成 11 年 6 月)、「政策科学の基礎(宮川公男)」(東洋経済)等参照

ムに終わることなく、増大する政府支出をどのようにして管理・コントロールしていくのか、いかにして行政管理において業績・結果を明らかにしていくのかという問いに答えていくための改革とみることはできないであろうか。こうした改革への取り組みは、時として「制度的に挫折した」等と批評されるような場合があるものの、合衆国政府において行政管理を行っていくための政策科学的志向は、明らかにその後の合衆国に大きな影響を与え続けているものとみることができる。

1993年に成立したGPRAによって、連邦各省庁は業績に関するアカウントビリティを高めることが義務付けられたとみることができる。そして業績に関するアカウントビリティとは、結果に関するアカウントビリティを表わすものであり、行政省庁自身が次の根本的な問いに答えなければならなくなった。「何がその省庁の使命なのか。目標は何か。目標をいかにして達成できるのか。業績をいかにして測定できるのか。業績に関する情報を通じていかにして改善を図っていくのか。」こうした問いに答え続けていくことは、政策を評価する一つの視点であることとみることができる。これらの情報を連邦議会に提出することによって、予算審議等にも活用され、連邦議会での審議・意思決定の能力を向上させているものとみることができる。また、こうして評価された結果をもとに、次の政策の企画立案(Plan)が組み立てられていくという意味からは、政策の企画・執行・評価というサイクルが完備されているものと解釈することもできる。

しかしながら、GPRAの実行により提出される基本文書によって、予算の審議プロセスへの直接的な結びつけは、未だ困難であるといわれていることから、合衆国における政策評価システムは将来への発展的課題を残しているものとみることができる。GPRAは、数年間に及ぶ段階的なパイロットプロジェクトを経た後に、1999年度より正式に全省庁で施行されたものの、連邦議会による評価・採点では、決して満足のいく水準にまで達していないことが明らかであり、連邦中央政府における政策評価システムが、一層発展していく今後の余地を十分に残しているといえる。

合衆国におけるGPRAの取り組みを明らかにすることによって、政策評価に関わる、将来的な取り組みへの課題として以下の点を挙げるることができるであろう。

合衆国における政策評価の将来的課題

- 保健・福祉省の政策の中には、その業績を示すために必要とされるデータについて、収集方法・精度・分析視点等については、未だ十分であるとはいえないものが数多くある。将来的には、こうした業績測定に関する課題を解決していくことが必要である。
- 業績評価の視点は、時代の中で変化し得るものであり、特定の業績測定に

必要なデータ、その分析視点は決して恒常的に適用できるものではない。その時流に合ったものを常に活用できる形にすることが必要である。

- 業績測定の結果を予算審議にフィードバックするための仕組みが未だ明確なものとはなっていない。したがって、プログラムには優先順位付けなども必要である。今後、こうした予算審議の視点を評価サイクルに結び付けていくための枠組みについて研究が必要とされるであろう。
- GPRAにおいて必要とされる計画策定とその実行には、多様な関係者（関係団体、地域など）の関与が必要である。こうした関係者との意見交換や計画の改善プロセスには多大な労力を要するといわれているが、恒常的に必要なプロセスである。

第4章 終わりに (我が国の政策評価について)

本調査研究では、政策評価システムの一つの例として、アメリカ合衆国の連邦中央政府において実行されているGPRAの事例を取り上げた。GPRAはプログラム結果評価を法的に義務付けたものである。

我が国においても、平成10年6月、中央省庁等改革基本法が成立することによって、平成13年1月に行政省庁は再編され「国民的視点に立ち、かつ、内外の社会経済情勢の変化を踏まえた客観的な政策評価機能を強化するとともに、評価の結果が政策に適切に反映されるようにすること。」と義務付けられている。そのため、我が国で合衆国と同様、法的な義務付けを明確にしているとみることできる。

しかしながら、合衆国保健・福祉省も問題を明らかにしている通り、政策を評価するために必要とされる評価基準を定め、業績情報・業績データを明らかにした上で、実際に収集し、次の政策展開に反映させていくことは、決して容易なことではなく、不断の改善を求められるものである。

特に厚生労働省が所管している政策は、国民の生活にとって非常に幅広く、かつ大きな影響をもった政策が含まれているのであるが、人々の健康に関わる政策だけをとり、合衆国の保健・福祉省の事例からわかるように、その評価を行っていくことは、極めて難しい内容が含まれているものとみることができる。具体的な評価の方法を明らかにしていくことは今後の課題であろう。

ここで、本調査研究事業の主任研究者の個人的考え方として、政策評価を行っていくために必要とされる基本的視点を提起しておくこととする。

<政策評価を行うための基本的視点>

- 政策を政策－施策－事業といった階層構造を前提とした場合、常に各レベルの目的と目標が上位レベルとのつながりを維持していることが求められる。
- 政策の目的、目標を明確に設定することは、政策評価の前提として必要である。特定の分野に限定しない政策の評価においては、設定された目標の達成を明らかにした上で公表するというプロセスによって評価を行うことが必要である。
- 評価を行うための考え方として、基準となる評価指標を設定することが望ましい。どの程度達成できたのか、将来的にどの程度まで達成するのかを明らかにする評価によって、国民にとって分かり易い評価結果を示すことは重要な視点であろう。
- 政策評価を行っていくために必要とされる能力の向上が必要とされる場合、ある

いは客観的評価を行うためには、適宜外部の機関や有識者等を活用していくことが必要である。特に評価活動が「お手盛り」とならないためにも、こうした外部の活用は有効である。

- 国内外の政策評価事例の収集と分析研究が必要である。政策を適切に評価するためには、国内外の評価の事例、評価機関との情報交換によって、より適切な評価方法等に関する情報を蓄積していくことが必要である。特に業績評価に積極的姿勢を示している最高検査機関等の情報を収集し、また各国の当該政策担当省庁（例えば合衆国では保健・福祉省など）の情報を常に収集することは有効であろう。
- 分かり易い評価結果の公開が必要である。政策評価に関する情報を公開し、国民の理解を得るとともに、評価結果の反映について国民に説明する責任を明確にすることが必要とされていることから、国民の視点に立脚した分かり易い評価結果の公開が必要である。同時に、国民からの意見を受け入れるための窓口、ホームページ等への表示等の取り組みも望ましいものと考えられる。
- 客観性を確保することが必要である。政策を評価していくためには客観的であることが求められている。どのように評価することが客観性を確保できるのかについて検討が必要であり、そのために必要なデータをどのようにして収集することのかという方法論まで明らかにすることの必要性も検討していくことが望ましいであろう。
- 評価結果のフィードバックが必要である。評価した結果をどのように活用することができるのか、次の政策展開をどうするのかといった評価サイクルを確立することが必要である。そのため、公開された評価結果について、省内での議論、審議と同時にサイクルとして次の政策の企画・立案・予算化のプロセスとの連携を図ることが望ましい。

こうした基本的視点に対して、全てに答えていく政策評価というものは、必ずしもスタートの時点から可能なわけではない。それは、合衆国のGPRAの実施においてもいわれているように、決してスタートから有益な情報ではないかもしれないが、やがて政策サイクルの確立、評価データの公表と議論を深めるプロセスを通じて、国民の支持を得ることができるものになっていくものと期待される。したがって、政策評価は、一つの永続的活動として捉え、毎年の評価サイクルの中で改善を図っていくという基本的なスタンスを貫くことが望ましいものと考えられる。

(参考資料 1) G P R A 訳

第 103 回アメリカ合衆国議会第 1 セッション

1993 年 1 月 5 日火曜日ワシントン特別行政区で開催

連邦政府の戦略計画策定および業績評価²⁷確立等のための法律²⁸

以下は、アメリカ合衆国上下両院の可決により発効する

第 1 節 題名

この法律は、政府業績結果法²⁹と呼ぶ。

第 2 節 調査結果と目的

(a) 調査結果—連邦議会は以下の調査結果に至った。

(1)連邦プログラムにおける無駄や非効率によって、アメリカ国民は政府に対する信用を低下させているし、連邦政府自身も公共のニーズに応えるための能力を低下させている。

(2)プログラム目標³⁰が不明瞭であり、プログラム業績に関する適切な情報がないために、連邦政府管理者によるプログラムの効率性³¹や有効性³²を向上させる努力が、著しく不利な状況にある。

(3)プログラムの業績や結果に対する関心が低いために、連邦議会における、政策決定、支出の決定能力、プログラムの監督³³能力は、著しく低下している。

(b) 目的—この法律の目的は以下の通りである。

(1)連邦政府に対し、プログラムの達成度合いに関する体系的なアカウントビリティを持たせることによって、連邦政府の能力に対するアメリカ国民の信頼を向上させる。

(2)プログラムの目標設定、設定された目標に対するプログラム業績測定、そしてプログラムの進捗について報告するための一連のパイロット・プロジェクトを通じてプログラム業績の改革に着手する。

(3)プログラムの結果、サービスの質、顧客満足に対して新たに焦点を置くことによって、連邦プログラムの有効性やアカウントビリティを向上させる。

(4)連邦政府管理者に対して、プログラムの目的³⁴に合致する計画策定を義務づけ、

²⁷ 業績評価: performance measurement、通常は「業績測定」と訳すべきであるが、ここでは業績評価とした。

²⁸ 原文では' An Act To provide for the establishment of strategic planning and performance measurement in the Federal Government, and for other purposes.

²⁹ 政府業績結果法: Government Performance and Results Act of 1993

³⁰ 目標: goals

³¹ 効率性: efficiency

³² 有効性: effectiveness

³³ 監督: oversight

³⁴ 目的: objectives

プログラムの結果やサービスの質に関する情報を提供することによって、サービス提供の改善に役立たせる。

(5)法律の目的達成に関する、より客観的な情報、連邦プログラムと支出に関する相対的有効性や効率性に関する、より客観的な情報を提供することによって、連邦議会の意思決定能力³⁵を改善する。

(6)連邦政府の内部管理を改善する。

第3節 戦略計画策定³⁶

合衆国法³⁷第5編第3章は、新たに以下の節を第305節の後に追加することによって改正される：第306節 戦略計画

(a)1997年9月30日までに、各行政機関の長は、行政管理予算局³⁸長及び連邦議会に対してプログラム活動のための戦略計画を提出することとする。この戦略計画は以下の事項を含まなければならない。

(1)各行政機関の主要な機能と運営に関する包括的使命³⁹

(2)各行政機関の主要な機能と運営のための、成果⁴⁰に関する目標と目的を含む、全般的⁴¹な目標と目的

(3)目標や目的の達成に必要となる運営上のプロセス、技能⁴²や技術、人、資本、情報、その他の資源の説明を含んだ、目標や目的の達成方法

(4)第31編第1115節(a)によって義務づけられている計画⁴³における業績目標が、どのように戦略計画の全般的目標や目的に関連しているかについての説明

(5)全般的目標や目的の達成に重大な影響を与える可能性がある、行政機関のコントロールできない外的要因の特定

(6)将来のプログラム評価の計画に伴い、全般的目標や目的を設定したり改訂したりする際に用いられるプログラム評価に関する説明

(b)戦略計画は、提出から少なくとも5会計年度先までをカバーし、少なくとも3年毎に改正されなければならない。

(c)第31編第1115節(a)によって義務づけられている業績計画⁴³は、機関の戦略計画と整合的であることを要する。この節において定められている戦略計画の該当期間に含まれていない会計年度分については、業績計画を提出してはならない。

³⁵ 意思決定能力:decisionmaking

³⁶ 戦略計画策定:STRATEGIC PLANNING

³⁷ 合衆国法:United States Code

³⁸ 行政管理予算局:the Office of Management and Budget

³⁹ 包括的使命:comprehensive mission

⁴⁰ 成果:outcome

⁴¹ 全般的な:general

⁴² 技能:skills

⁴³ 訳注:これは業績計画:Performance Plansのこと

- (d)各行政機関が戦略計画を策定する際には、連邦議会と協議し、また計画によって潜在的に影響を受けた人々や計画に関心を持つ人々の見解や提案を考慮しなければならない。
- (e)この節における「機能⁴⁴」や「活動⁴⁵」とは、本来的な⁴⁶政府機能である。この節での戦略計画の策定にあたっては、連邦政府職員⁴⁷によってのみ策定することができる。
- (f)この節における「機関⁴⁸」とは、第 105 節で定められた行政省庁⁴⁹を示しているが、中央情報局、会計検査院、パナマ運河委員会、連邦郵便公社及び郵便料金委員会は含まれていない。

第 4 節 年次業績計画及び報告

- (a)予算内容と議会への提出—合衆国法第 31 編 1105 節(a)は最後に以下の新しい段落を追加することによって改正される。(29)1999 年度より、第 1115 節に規定されている全体の予算に関する連邦政府の業績計画
- (b)業績計画と報告—合衆国法第 31 編第 11 章は、第 1114 節の次に以下の節を追加することによって改正される。

第 1115 節 業績計画

- (a)第 1105 節(a)(29)の規定を遂行するにあたり、行政管理予算局長は各機関に対して、当該機関の予算に組み込まれる各プログラム活動内容の年次業績計画を策定することを要求するものである。業績計画には以下の事項を含むものとする。
- (1)プログラム活動によって達成されるべき業績水準を定義するための業績目標を設定する。
 - (2)準節(b)に定める代替形式⁵⁰を除き、目標の客観的、定量的、測定可能な形式で説明する。
 - (3)業績目標を達成するために必要とされる運営上のプロセス、技能や技術、人、資本、情報、その他の資源に関して簡単に説明する。
 - (4)各プログラム活動に関わる産出物⁵¹、サービス水準、成果を測定あるいは評価するために用いる業績指標を設定する。
 - (5)実際のプログラムの結果と業績目標とを比較するための基準を提供する。

⁴⁴ 機能: functions

⁴⁵ 活動: activities

⁴⁶ 本来的な: inherently

⁴⁷ 連邦政府職員: Federal employees

⁴⁸ 「機関」: 'agency'

⁴⁹ 行政省庁: Executive agency

⁵⁰ 代替形式: alternative form 訳注:ここでの代替形式とは、次の(b)節における(A)(i)(ii)項、(B)項をさしている。

⁵¹ 産出物: outputs

- (6)測定した値を確認し、立証するために用いられる方法を説明する。
- (b)行政管理予算局長と協議し、各機関が特定のプログラム活動による業績目標を客観的、定量的、測定可能な形式で提示することが可能ではないとされた時については、それに代わる代替形式による業績目標が認められる。(1)代替形式には、以下のそれぞれの項目を含む記述が要求される。
- (A)(i)最も効果が低いプログラムを提示する
(ii)効果の高いプログラムを提示する
- (B)行政管理予算局長によって認められた、十分な精度があると同時に、プログラム活動の業績がその説明により規定されている条件を満たしているかどうかについて、正確かつ独立した判断が可能な代替形式;(2)または、なぜそのプログラム活動のための業績目標を表わすことが不可能であったり非現実的になるのかについて説明する
- (c)機関の主要な機能や運営の意義を損ったり、失わない限りにおいて、当節の規定に定められるプログラム活動を統廃合、合併することができる
- (d)機関は、年次業績計画を提出する際、以下の条件に該当する場合は、計画に付録を付けて提出することができる
- (1)行政命令⁵²が、国防上あるいは外交政策上の理由によって、秘密扱いとされる条件に該当する場合
- (2)上のような分類に属する行政命令の場合
- (e)この節にいう機能や活動とは、本来的な政府機能である。この節での業績計画の策定にあたっては、連邦政府職員によってのみ策定することができる。
- (f)この節および第 1116 から 1119 節まで、第 9703 節及び 9704 節における用語について
- (1)「機関⁵³」とは、第 5 編第 306 節(f)による定義と同じ意味である。
- (2)「成果測定⁵⁴」とは、プログラム活動の意図された目的に比較した、結果の評価である。
- (3)「産出物測定⁵⁵」とは、定量的あるいは定性的に表現された、活動や努力に関する情報を作表、計算または記録することである。
- (4)「業績目標⁵⁶」とは、定量的基準、価値、割合によって表現する目標を含めて、実際の業績を比較できるよう、明白で測定できる形で表現された業績の目標⁵⁷水準である。

⁵² 行政命令:Executive order 大統領名による場合は大統領令とする。

⁵³ 機関:'agency'

⁵⁴ 成果測定:'outcome measure'

⁵⁵ 産出物測定:'output measure'、「アウトプット測定」としてもよい。

⁵⁶ 業績目標:'performance goal'

⁵⁷ 目標:target

- (5)「業績指標⁵⁸」とは、産出物や成果を測定するために用いられる特定の価値尺度あるいは特質である。
- (6)「プログラム活動⁵⁹」とは、合衆国政府の年次予算において、プログラム及び資金計画として記載された特定の活動またはプロジェクトである。
- (7)「プログラム評価⁶⁰」とは、連邦政府が意図した目的をどのように、どの程度達成したのかを客観的測定と体系的な分析を通じて評価することである。

第 1116 節 プログラム業績報告

- (a)2000年3月31日までに、そしてそれ以降毎年の3月31日までに、各機関の長は、大統領及び連邦議会に対して前会計年度におけるプログラム業績に関する報告を作成し、提出しなければならない。
- (b)(1)各プログラム業績報告は、当該会計年度の計画において記載された業績目標と実際に達成されたプログラム業績との比較を行い、第 1115 節に基づいて策定された業績指標を明確に示さなければならない。
- (2)業績目標が 1115 節(b)に基づいて代替形式による場合については、最も効果が低いプログラムまたは効果の高いプログラムのいずれかの基準を満たしているかどうかを含めて、プログラムの結果については、これらの関連において説明しなければならない。
- (c)会計年度 2000 年の報告は、前年度の実際の結果を含み、会計年度 2001 年の報告は、前 2 年度分の実際の結果を含み、会計年度 2002 年及びそれ以降の報告は、前 3 年度分の実際の結果を含まなければならない。
- (d)各報告は--
 - (1)会計年度の業績目標の達成を検証⁶¹することを要する。
 - (2)報告に含まれる会計年度の業績目標に対する業績の達成度合いを比較して、当該会計年度の業績計画を評価することを要する。
 - (3)業績目標を達成しなかった場合、以下の項目について説明することを要する。
(プログラム活動の業績が、第 1115 節(b)(1)(A)(ii)に基づく効果的なプログラム活動の基準に該当しない場合、あるいは別の代替形式が用いられた場合の達成基準に該当しない場合を含むものとする。)
 - (A)なぜ目標が達成されなかったのか
 - (B)設定された業績目標を達成するための計画とスケジュール
 - (C)業績目標が非実用的あるいは不可能であるならば、その理由と取るべき行動
 - (4)この編第 9703 節にいう免除項目⁶²による場合については、業績目標の達成度合

⁵⁸ 業績指標: 'performance indicator'

⁵⁹ プログラム活動: 'program activity'

⁶⁰ プログラム評価: 'program evaluation'

⁶¹ 検証: review