

関係性の変化に敏感であるので、非常に柔軟性があり、違いを説明するよりむしろ単に記述しているにすぎない。そこでの論点は、ネットワークが説明の主体ではなく目的(object)であるというドーディングの批判を精緻化している。この批判は、安定的な政策共同体は存在しない、ヨーロッパ連合の文脈に特に強力に当てはまるようであり、故に、政策ネットワーク研究者の主な主張、すなわち政策の安定性を説明する能力は、さほど当てはまらないのだ。

このアプローチに関して、最後から2番目の(penultimate)問題は、権力の行使についての説明をしていないということである。ネットワーク論者は、ロードスの権力依存モデルを交渉関係の説明には用いない傾向がある。ほとんどのネットワークに基づく説明が仮定しているのは、関係者が協調し、合意するということである。ロードスのモデルですらも、政策が意見の一致によって発展することを暗示しているのは、関係者が自らの利益という考えを共有しているからである。政策共同体でなされるものと対照してということ言うまでもなく、変化し、より広がりがある、問題のネットワークにおいて、どのように政策が立案されるのかを説明する理論を、ネットワーク研究者は持っていない。多数の関係者で、または少数精鋭で、実行されるかどうかという、政策立案の実践は、通常、対立や交渉、連合の成立を含んでいる。たとえもし参加者が「ゲームのルール」を決めるのだとしても、それらのルールが何を意味しているのかに関する計略の余地が常にある。この批判がネットワーク支持者に不利になるのは、アプローチにおいて一つの原因となる主張を弱めているからであり、関係者を含むネットワークと、排除するネットワークの間には違いがあると考えるのである。

最後の批判は、それほど致命的ではない。これは、政策ネットワークが、それ以下ではなく部門別のレベルにおいて、機能するように設計されているという考えである。初期の研究では、例えば農業のような、政策部門全体を考察したのだが、部門別の共同体内や部門間に存在する共同体内に入れ子になったネットワークを研究することが、まさに可能なのである。農業は、とりわけ、1980年代の英国のように、安定的な政策共同体が圧力の下にある時の例である。今や、環境保護主義者や食物消費者ロビイストという新しい関係者がいる上、農業環境政策という新しい政策領域がある。農業は、鶏肉や食物の品質表示のような、従属する部門に関する自然界の例を与えている。(Jordan et al. 1994) ここで難しいのは、ネットワークの説明は大きな問題に答えるのには専門的かつ細分化されすぎているということである。なぜ政策は変化し多様化するのかを問う、どのネットワークに、誰がいるのかについての詳細を克服する必要がある。

批評家は政策ネットワーク・アプローチから多くを期待しすぎている可能性がある。政策形成と変化を説明するのではなく、他の要素の文脈でネットワークが単独で政策を説明している。この言い換えは賢明であり、政策ネットワーク・アプローチは決して公共政策の理論ではありえないのだ。それにもかかわらず、政策ネットワーク支持者は、いまだに、説明に何らかの説得力を持たせ、直面するドーディングの批判に応えることを必要として

いる。これを実行する方法は2つある。1つ目は、公正な批判をしている政策ネットワークは従属・非従属変数をはっきりとは区別しないで類型化しているのだが、ドーディングはモデルが常に固定した従属・非従属変数を持たねばならないと仮定しているので、原因と結果の説明を単純化しすぎたと、論じることである。

そのかわり、研究者は分析されたモデルにしたがって変数を特定するのだと、論じられ得る。政策ネットワークの構造が従属変数でありうるのは、研究者が制度や集団の構造と資源、ネットワークにまつわる概念の影響を調べる場合である。別のモデルにおいては、従属変数は政策結果になり、そこでは全ての変数が分析に含まれ、これらのうちの一つがネットワーク構造になりうる。難題が入ってくるのは、そして社会学者が原因となった現象を分析する複雑な手続きを展開したのは、変数間の相対的な影響を決定することである。さらに、因果関係の方向は、構造方程式モデルのように、同時に両方向にありうる。そのような研究設計上の問題は計り知れないが、あらゆるものが、あらゆる他のものに影響しているという、常識的な意見を形作っている。このようにネットワーク構造は、制度がどのように働くのかということや、政治に関与する人々が選択をする方法に影響を及ぼしている。しかし、同様に制度は、ネットワークがどのように機能するかということを構成し、そして政治選択は、政治に関わる人々が互いに持つ長期的な関係に影響している。さらに、両者の因果関係の軌道は同時に生じるのである。政治科学者の課題は、これらの関係をひも解くこと、多因性モデル (multicausal model) を導き、検証することである。ロードスとマーシュに対するドーディングの批判が持ちこたえているのは、彼らがこれらの点を慎重に考慮していなかった上、厳密な方法でネットワーク構造の重要性を検証していなかったからである。

ネットワークを救う第二の方法は、ネットワークの特性が集団の持つ資源のような他の要素の独立性に影響を与えていると論じることである。ネットワークに関する文献によると、これが成し遂げられるいくつかの方法が存在している。ネットワークは特定の連関構造を規定するので、構造が関係者間の意思疎通に影響を及ぼす方法は、問題が処理される方法に作用しうる。例として、ネットワークは一つあるいはいくつかの中心を持つかどうかということが挙げられる。また、相当に濃密なネットワークは、緩やかなものに比べて、より速く問題を処理する。構造があるのと同時に、ネットワークは知識と信頼の発展を基盤とし、それによって意思決定者がどのように交渉ゲームに携わるのかが影響されうる。

その関係性は交渉の結果変化し、ネットワークはより密度の濃いものになる。信頼関係は、ネットワーク内での情報交換を容易にし、強力なネットワークが政策変化と学習を促進することを示すのである。合理的選択論者によれば、信頼と学習が交渉の理論の中で説明されうるのだ。このようにしてもたらされる結論は、交渉の理論とネットワーク分析は対立するよりはむしろ収束するのだということである。

ネットワークに関して、政策を説明する上で重要である別の点に、その多次元的な性質がある。政策問題にまつわる関係性は、しばしば、専門家や親類 (propinquitous)、私的な

交友団体 (friendship association) の混合物である。政策立案者は異なる方法で互いに関連していて、ネットワークの概念は、関係性の異なる側面がいかんして互いに補強しあっているのかを捉えている。この概念は、ヘクロとウィルダフスキー (Hecllo & Wildavsky) (1974) による英国政府の「村」生活 ('village' life in Whitehall) という有名な説明で、考察されている。政策空間を越えた関係性は、単なる直接的な資源の交換以上であるが、時を経て打ち立てられ、前の時期に起こった関係性に起因しているのである。このようにネットワークの個性が重要であるのは、特に、政策ネットワーク学校の組織上の焦点が、分析の構築物 (building blocks of analysis) として、計量社会学的な方法において、個人によって取って代わられるときなのだ。ネットワークに関わる人々は、互いの関係に投資をし、協力と情報を求めてネットワークを結ぶ。これらの意図的に発展した関係が政策選択に影響を与えるのは、意思決定者が決定をするときに互いの関係を重んじているからである。

公共政策の理論上、政策ネットワークの形成は、失敗を運命付けられているといえる。この点は、政策ネットワーク論者自身に、より注意深い主張によって、受け入れられている。(Rhodes and Marsh 1994) ネットワークとは、構造が主に別の場所で決定される関係を識別するための調査手段なのである。しかし、そのことは、ネットワークが何の効果も持たないことを意味している訳ではない。調査戦略はネットワークの構造を第一に認識し、次いで観察されているようなやり方でその構造が機能する理由を確かめなければならない。そして、研究者が主要な権力関係を考察した後に、ネットワークがもたらす効果を推定することが可能となるだろう。

5. 社会経済的アプローチ

政治学の研究において最も永続的な主題の一つは、社会的・経済的な要素が行動を説明するという考えである。多くの研究者は、投票行動や政治資源への集団のアクセス、政権の安定性、民主主義的な説明責任 (democratic accountability) のような要素を組み立てる「客観的な」状態を、社会や経済が表していると信じている。マルクスやウェーバー、デュルケムによる社会科学の古典的な論文は、もし単純に扱われるなら、社会決定論者あるいは政治への社会学的アプローチとしてのレッテルを貼られうる。そして、それによって集合的な意思決定は、経済・社会で機能するもっとも強力な力から「読み」とられうるのだ。公共政策においては、この種の説明が1960年代に人気のあった政策形成に関する社会学的アプローチの中心にあり、1970年代にマルクス主義に基づく理論立てに拡張され、1980年代の後退の後、規制論者 (regulationist) の政治経済や政治活動 (political life) のグローバル化の研究で再浮上している。

単純な概念として、政策プロセスは、選択肢の合理的な比較考量からは程遠く、強力な

社会経済的な力によって動かされており、その力は議案を設定し、意思決定者の選択を組み立て、施行を制約し、最も強力な者の（あるいはシステム全体の）利益が政治システムのアウトプットや成果を決定することを保証するのである。公共政策は、国家の経済・社会権力の構造から生じている。一連の権力関係や社会や経済の規制が必要とされる基準は、権力バランスと、異なる部門や様々な国での政策立案の調整を説明している。政策変化を調べる時、調査が仮定しているのは、社会経済的狀態における変化が政策選択の変更を促すということである。社会経済的アプローチは通常、主流な政治科学が政治自治に過度のウエイトを置き、政策立案の広い文脈を軽視しているとして、批判している。

社会経済的アプローチが公共政策の形成と実施についての説明に強力な一群を与えるとということであり、いかにして公共政策が生じ、実施されたかの話の一部を伝えるものである。問題が出発するのは、これまでの章のように、社会経済的な要素が公共政策を説明し、少なくとも支配的な影響力であるのだと、政策研究者は信じている時である。完全さを目的として、社会経済的アプローチは通例、構造的な要素の最も重要な点を確認する説明を、その枠組みに包括している。このアプローチは、制度や集団の原動力、概念を、それらが社会経済的な力の表現であるという点で、知覚の上にあるものとみなしている。しかしながら、もし構造主義者が政治や制度の過剰な単純化という間違いをするなら、政策の複雑さや多面的な性質と調和しようとする時にも失敗するのだ。さらに、政治上の自治の導入や制度の役割の認識といった独創的な試みが、社会的・経済的な構造を基盤とする統合された枠組みの要求を、しばしば弱体化し、蝕んでいるということである。

6. 理論的な枠組みを研究することの意味

進化する政策分析の枠組みを研究していくことの必要性は、単に政策分析という学問的領域による自立的な動向についての理解を深めるばかりでなく、むしろ実務的な要請、特に公共政策を考える上での視点にとって多くの示唆を含むものである。残念ながら、現在までのところ政策評価に関わる調査研究では、比較的実態把握とその問題を取り扱うことが精一杯ではあるものの、政策分析研究を進めていくことを通じて、公共政策に含まれる諸問題についての理解を深めていくこととなる。

欧米、特に既にみたアメリカやイギリスにおける政策分析の歴史は古く、多くの研究アプローチが提起されている。また、こうしたアプローチの多様さはむしろ、政策分析が単純な理論モデルによって構成されているわけではなく、その時代のニーズによって生み出される政策の生成・企画、実行や評価、批判に求められることによってすがたを変えていることに由来している。そのため、政策分析あるいは政策評価は、既に一定の社会的価値判断の上に立ったものであることから、実証主義を越えた（ポスト実証主義）要素を多分に含んだものとならざるをえない。

一方、こうした理論的な背景に関わる理解は、残念ながら我が国で紹介されているものは極めて限られている上に、研究者についてみると充実した法学（行政法）や政治学に比較した場合、政策分析に関わる理論的研究、実践的な研究のいずれにおいても、不十分な感を否めないというのが現実であろう。にも関わらず、既に行政的要請によって政策評価を実施していくことの枠組みは決められているという事情であるため、実務レベルでの活動を具体的に行うと同時に、その内容の充実を図るための理論的研究を進めざるをえないといえる。本研究では、こうした事情を踏まえ、アメリカ・イギリス・カナダ・オーストラリアといった諸国の実務的実態を調査するため、同時に政策分析の理論的な全体像を把握することの必要性を提起している。

第二章 アメリカ合衆国における政策評価

(評価の事例と分析の枠組み)

1. 政策評価の枠組み

現在、連邦政府は、政策評価システムの確立を長期的かつ体系的に行おうとしている。1993年に、連邦議会は政府業績結果法（GPRA）を成立させ、大統領もこれを承認した。連邦政府全体の改革として、各省庁が目的設定とその達成度を測定し、その達成度による予算決定という仕組みの構築をめざしている。

(以下、GAO及びGPRAの説明については、平成12年度 厚生科学研究(政策科学推進研究事業 H11-政策-014 主任研究者野口正人)より一部抜粋)

(1) 連邦政府のアカウントビリティ

「アメリカ国民は、支払う税金の対価として、政府に対して業績とアカウントビリティ（説明責任）を期待している。今日、議会によって定められた相互に関連する一連の改革を通じて、連邦省庁は国民の期待に応える機会を得ている。アメリカの民間部門や地方政府部門のように、連邦政府においても業績の改善と結果に対するアカウントビリティの向上に取り組んでいる。³」

合衆国における新たな行政の経営管理の中核は、GPRAによる枠組みである。首席財務官が、省庁の経営改善や財務的な説明責任の改善を目標としていたのに対して、GPRAはプログラムの業績の改善を目指したものである。これまでの行政省庁では、施策プログラムにおいて投入される金額規模や、職員の規模をプログラムの成功の指標としてみてきた。しかしながら、連邦議会での検討を通じて、省庁のこうしたプログラムに要する資源投入をみるだけでは、もはや業績を達成しているものとはみることができないということが明らかになった。

GPRAの枠組みの下では、業績に関するアカウントビリティは、結果に関するアカウントビリティを表わすものとなった。その結果、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⁴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。」(1997年合衆国会計検査院年次報告より作成)

(2) GPRA

連邦政府の業績の向上とアカウントビリティの向上を目指す行政改革に本格的に

³ 1997年合衆国会計検査院の年次報告より

⁴ 使命: mission

取り組むこととなり、成立したのがG P R Aであり、G P R Aの下、連邦政府における全ての省庁において、業績の向上とアカウントビリティの向上のために政策評価を行っていくことが義務づけられた。G P R A条項内にも言及されている通り、この法律の目的は以下の6つに要約できる。

【G P R Aの目的】

- 連邦政府に対し、プログラムの達成度合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。
- プログラム目標設定、プログラム目標に対する業績測定、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。
- プログラムの結果、サービスの質、顧客満足に焦点を置くことによって、連邦プログラムの有効性とアカウントビリティを向上させる。
- 連邦政府管理者に対して、プログラム目的に合致する計画策定を義務づけ、プログラム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。
- 法令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を改善する。
- 連邦政府の内部マネジメントを改善させる。

このような広い目的を達成するために、連邦政府の保有する諸資源と結果（業績）とを結び付けるベースを提供するために、行政省庁は業績に関する計画書と結果に関する報告書を作成し、連邦議会に提出することが義務づけられた。これらの計画書と報告書は、①戦略計画(Strategic Plan)、②年次業績計画(Annual Performance Plan)、③年次業績報告(Annual Performance Report)の3つの基本文書である。

◆ 戦略計画

1997年9月30日までに、各行政機関の長は、行政管理予算局長官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されている。この計画は以下の事項を含むものであり、少なくとも5会計年度の期間をカバーし、3年毎に更新されるものとされている。

<略計画に含まれる事項>

- ①包括的使命：各行政機関の主要な機能と運営に関する包括的使命
- ②目標と目的：各行政機関の主要な機能と運営のための、成果（outcome）に基づく目標と目的を含んだ全般的な目標と目的
- ③目標・目的の達成方法：目標や目的の達成に必要となる運営上のプロセス、技能や技術、人、資本、情報、その他の資源の説明を含んだ、目標や目的の達成方法
- ④年次業績計画との関係：年次業績計画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外部要因：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プログラム評価の説明：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

◆ 年次業績計画

1999年度より、行政管理予算局長は、各行政機関に対して各プログラム活動をカバーする年次業績計画策定を各省庁に対して要求する。この計画は省庁の予算において、各プログラム活動に関わる産出物（アウトプット）、サービス水準、成果（アウトカム）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こと等の内容を含んだものである。省庁の長期間における業績目標をより具体化するために、各省庁の職員によって毎年策定されるものである。なお、年次業績計画には、以下の事項を含むものとされている。

<業績計画に含まれる事項>

- ①業績目標：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客観的・定量的・測定可能な目標形式：別に定める「代替形式」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業績目標の達成方法：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業績指標：各プログラム活動に関わる産出物（outputs）、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目標との比較基準：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
- ⑥測定値の検証：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

◆ 年次業績報告

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、各行政機関の長は、前年度のプログラム業績報告を作成し、大統領及び連邦議会に提出することとされている。業績報告には、当該年度の年次業績計画において提示された業績目標と、実際に達成されたプログラム業績とを比較し、業績が達成できていない場合については、未達成となった理由、目標の達成のための計画とスケジュールを明らかにすることが必要とされる。また、設定された目標を実現することが不可能な場合については、その目標修正をすべきかどうかについて明らかにすることが必要とされる。2000年度の業績報告は前年度の実際の結果を示し、2001年度は前2年度分の結果、2002年度以降は前3年度分の結果を含むものとされている。なお、この年次業績報告は以下の事項を含むものとされている。

<業績報告に含まれる事項>

- ①業績達成：報告対象の会計年度の業績目標達成の検証（レビュー）
- ②業績計画への反映：報告の対象となる会計年度における業績達成を考慮して、報告時点での年度業績計画の評価
- ③業績未達の説明：業績目標を達成しなかった場合については、目標が達成されなかった理由、設定された目標を達成するまでの計画とスケジュール、もし業績目標が非現実的あるいは不可能な場合その理由と今後取るべき行動の3点を説明することが求められる
- ④免除項目に関わる説明：行政管理上のアカウントビリティと柔軟性に関する免除項目⁵を適用した場合、その活用方法の説明と目標達成への有効性を評価する

⁵免除項目とは「行政管理上のアカウントビリティと柔軟性」の規定を指している。

業績目標の達成のために、職員数や、給与水準、予算費目間の変更等行政手続き上の制限に関する規定の適用を免除する提案を行うことができる（柔軟な行政管理）。その提案

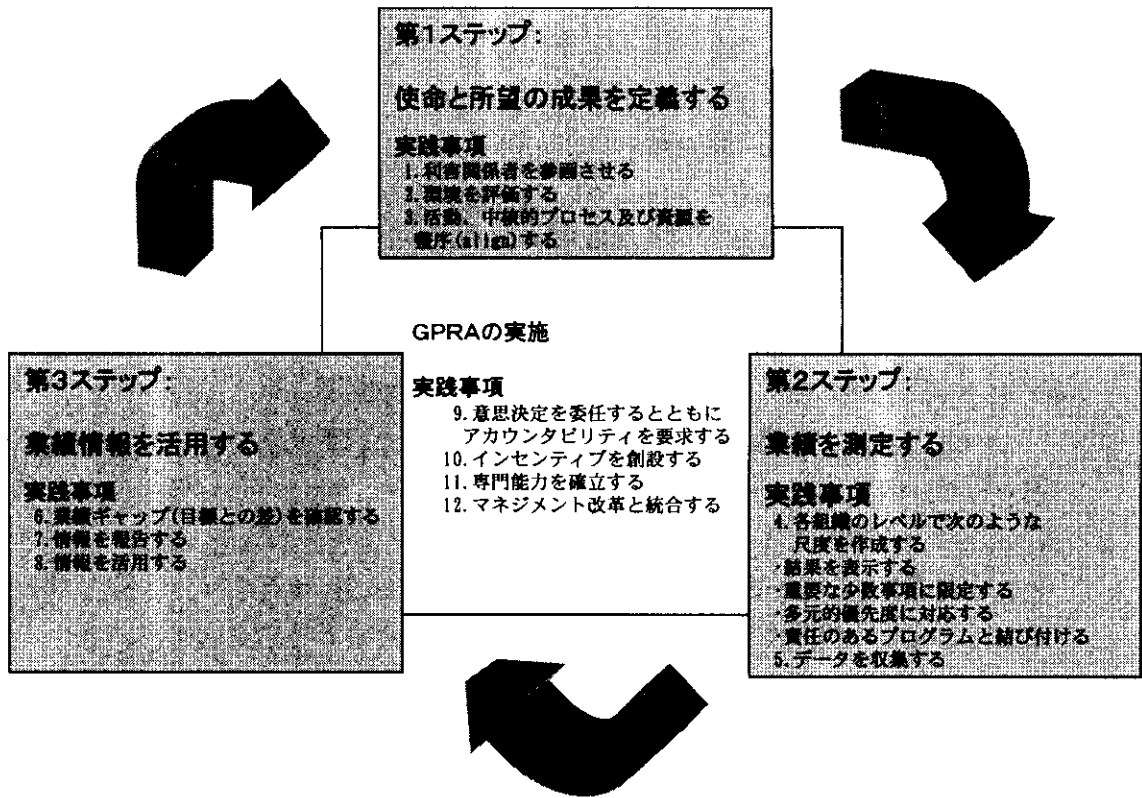
ことが求められる

- ⑤完了プログラムの評価：報告の対象となる会計年度において完了したプログラム評価については、調査結果の概要を提示する

以上のようにG P R Aによって規定された3つの基本文書（戦略計画、年次業績計画、年次業績報告）を明らかにするためには、連邦各省庁において「省の使命、成果とは何か」を規定し、定義しなければならない。そして政策を実行した場合に「十分な成果を達成できたのかどうか、十分でないとするればどの点が十分でないのか、どの程度十分でないのか」を明らかにしなければならないため、具体的どの程度の成果であるのかを明らかにするための業績測定の方法、結果の表示方法等について明らかにしなければならない。そして測定を実際に行うためには、政策目標に合致したデータ、測定値等を収集することも必要とされる。このようにして測定された政策成果・業績は、当初の使命・計画と比較した場合、次にどうすればよいのか、新しい計画をどのようなものとすべきなのかについて、測定された業績の情報を活用していくことが求められる。こうした一連のサイクルは、企業経営において用いられている Plan-Do-See を単位としたビジネスサイクルと本質的には同じものである。

が、行政管理予算局長によって承認された場合、行政管理上・組織上の柔軟性の向上によって期待される業績結果改善について定量的に説明することが求められる。期待される業績改善とは、現在の実績および、免除されなかった場合に予想される業績レベルとの比較である。特に給与水準について免除規定を適用する際には、業績達成に対するボーナスや報奨規定について厳密に金額表示することが求められる。

G P R A 実施のための主要ステップと実施事項



「アメリカ連邦政府の行政改革—GPRAを中心として— (宮川公男)
 (経済経営研究 平成11年6月より)

連邦政府における行政各省庁に対して、これらの基本文書の提出を義務づけることを定めたGPRAの成立を通じて、既に各省庁の戦略計画、年次業績計画は提出され、2000年3月には、初めての年次業績報告が提出されている。戦略計画は少なくとも3年毎に策定され、年次業績計画、年次業績報告は毎年度作成されるものであるから、以下の図のようなサイクルとして実施されていくものとみることができ

GPRA下における戦略計画・年次業績計画・年次業績報告のサイクル

戦略計画 (5年間を対象に計画策定、3年毎に更新)				
			戦略計画	
1999 年次業績計画	2000 年次業績計画	2001 年次業績計画	2002 年次業績計画	2003 年次業績計画
		1999 年次業績報告	1999,2000 年次業績報告	1999,2000,2001 年次業績報告

1993年にGPRAが成立して以来、既に8年を経過しており、実際に連邦各省庁に対して施行された1999年に至るまでの期間、各省庁の計画策定に関しては、幾つかのパイロットスタディを行う形で進められ、そして連邦議会・会計検査院(GAO)との協議を積極的に行っている。

GAOは、各国の最高検査機関(Supreme Audit Institutions -略称SAI-)の中でも最も業績監査に積極的であるといわれることがある。後述するように、業績監査としてのGAOの活動は、政策評価を考える上で非常に重要ないくつかの視点を提起しているものとみることができるものである。

(3) GAO (合衆国会計検査院) とGPRA (政府業績結果法)

1921年、政府の予算及び会計機能を改善、統合する目的によって、予算会計法が成立した。同法によって、行政府に予算局(BOB、現在のOMB)が設立されると同時に、連邦議会は、従来財務省での監査官の機能を独立させ、GAOを創設し、会計検査院長(Comptroller General of the United States)の下、行政府の会計検査を行い議会に報告することとした。GAOはこれまでの歴史的変遷の中で、連邦議会の付属機関であるとされている。GAOが行政府からの独立していることは予算会計法によるものであるが、以下の要件を通じて、GAOの独立性が強化されているといわれている。

GAOの独立性を支える要件

1: 会計検査院長は15年間の任期である。

会計検査院長は議会が推薦する3人の中から大統領の任命によって選出される。任期は15年(定年は70歳)という長さであり、上下両院の合同決議あるいは弾劾によるのでないかぎり解任されない。

2: 行政府はGAOの要求に対して全ての資料を提出することとされている。

会計検査院長の指揮の下、独立して行政府の支出について調査する。議会は、GAOに対して、行政を検査し、公金(public money)の受領、支出及び利用に関係する全ての事柄について、議会に直接報告する広範囲な権限と責任を付与した。ただし、中央情報機関(Central Intelligence Agency: CIA)や特定の国際機関等については、GAOの検査から免除されている。⁶

3: GAOの予算は連邦議会によって決定される。

4: 職員の採用はGAO独自で行われる。

GAOは設立以来、その役割や機能について大きな変化をとげているものと考え

⁶ General Policies/Procedures and Communications Manual : March 1997 より

られ、大きく三期に分けられるといわれている。

○第一期：1921年の設立より、初代院長(McCarl)在任期間中を示しており、第二次大戦までの時期とされている。この時期のGAOは帳票(Voucher)の監査を行っており、その視点としては、政府支出の正確さ、合法性にあったといわれている。

行政の役割が増大し、活動が広範囲になることによって政府支出が増加するにつれ、GAOが監査すべき帳票も膨大なものとなっていった。それにしただがって、GAOの職員も大幅に増員されることとなり、最大時では14,000名を超えたといわれている。しかしながら、ルーズベルト大統領によるニューディール政策時代において政府支出が一気に増大することによって帳票監査は非常に困難なものとなったとされている。

○第二期：第二次大戦によって政府支出が大幅に増大したため、1945年には14,000名を超す職員にも関わらず、3,500万件に及ぶ帳票が未処理となった。第2代院長となったWarrenは、このような事態に対して戦後1947年に財務省と予算局との検討を通じて、監査方法の改革を行った。それによって、各省庁自身が、その支出の検査と会計を行うこととされ、GAOは会計原則を決定し、財務管理手続きと内部統制の妥当性をチェックするという方式になった。

○第三期：1966年にジョンソン大統領が、エコノミストで30年近く予算局にいたStaatsを第4代院長に任命した。スターツ院長は予算局からPPBSの概念を導入し、公金が効率的に使われたか、施策プログラムが有効であったかを分析することとなった。

このようなGAOの新しい任務が法律的根拠を与えられたのは、1970年の立法府再編法であり「政府プログラムや活動の結果について、コスト便益分析を含む審査及び分析を行う」ことが規定され、1974年の執行留保統制法によって「連邦プログラムの評価を実現するための方法の開発及び議会へ勧告する権限が付与された」。そのような政策志向的分析は、1970年代に入ると「プログラム結果検査」(program results audit)と呼ばれ、プログラム評価が次第にGAOの通常の活動となっていった。

参考:GAO歴代院長:初代:McCarl、第2代:Warren、第3代:Campbell、第4代:Staats、第5代:Bowsher、院長代行:Hinchman、第7代:Walker(現在)

② GAOとGPRAの関係

GAOは、議会に付属する機関として「議会の番犬」と呼称されており、連邦の政策実行に関する調査活動、情報収集活動を通じて、連邦議会での審議に必要とされる政策評価に関わる情報を積極的に提供している。連邦議会におけるGAOの評価は高く、客観的・論理的に導かれる結論や分析を報告し、連邦議会に対して有益な情報を提供しているものとされている。

GAOの基本方針⁷

- (1) 連邦議会議員および他の者に対して、正確な情報、不偏の分析、客観的勧告を提供し、アメリカ国民のために公的資源を用いるための最良の方法について、政策を立案し、公共の利益に給仕することである。
- (2) 議会支援はGAOの基本的な目的である。そのために議会の要求に対して迅速かつ有効に応えることが求められる。有効な議会支援は、GAOの基本的立法責任(BLRs⁸)に従うことでもある。
- (3) 議会に対する最も分かり易いGAOの支援は、連邦のプログラム、活動、機能について調査することである。

GAOは上記の基本方針の下に、議会からの要求に応じた業務については、反応よく、適切な時期に完遂することについて特段の注意が払われている。そのために、以下の具体的な方針を定めている。

- ・重要な公共政策の問題に関する議会の意思決定に貢献する。
- ・法律上あるいは立法上における要求・責任を果たす。
- ・誤った管理(mismanagement)、不正(fraud)、濫用(abuse)を明らかにし、排除する。
- ・主な政府プログラムが、より低い費用によって、より望ましい成果を達成し、目的を達成するための政策・手続き・管理構造を検討する。
- ・主な政府プログラムが法律・規制に準拠し、資金が合法的に使われていることを確認する。
- ・主な政府プログラムのための資金が、正確に記載説明されていることを確認する。
- ・GAOにおいて用いる、方法論・技術論的な技能(skill)を向上させる。

⁷ GAO/Office of Policy :General Policies/Procedures and Communication Manual(1997)

⁸ Basic Legislative Responsibilities

なお、上記の基本方針を実現するために、GAOの監査業務については、成果物に対して以下の指針が定められている。

GAOの成果物(product)は、有用(useful)、適切な時期(timely)、正確(accurate)、完全(complete)、建設的(constructive)なものであるべきとされている。加えて、説得力ある(convincing)、客観的(objective)、明快かつ平易(clear and simple)、簡潔(concise)であって機敏に反応する(responsive)ものであるべきとされている。

- ・有用：GAOの成果物は、利用者の関心を引く重要な問題領域の範囲であるべきである。
- ・適切な時期：意思決定者にとって、必要な情報について、十分に注意するが故に遅すぎる報告となってしまえば、その価値はほとんどなくなってしまう。
- ・正確：報告の事実は、正しくかつ真実として分析されたものでなければならない。
- ・完全：結論や意見は提示された証拠から導き出されるものであることが求められ、報告に記載される事実、結論あるいは意見は暗に示すよりも、はっきりと記述されるべきものである。
- ・建設的：GAOの報告では、過去の業績の批判よりも、必要とされる改善による便益を強調すべきものである。
- ・説得力：どのような結論も勧告についても、提示された事実から論理的な流れによって示されるべきものである。
- ・客観的：GAOの仕事は偏見のない(unbiased)ように結論を示すものであり、十分な事実に基づく説得力を持つべきものである。
- ・明快かつ平易：効果的に報告を伝えるためには、読者に問題に関する詳細な知識や専門用語、頭文字や不慣れな略語を用いない方が良い。この点について、明快な定義を用いて、正確に記述して適切に結論を導くことが重要である。
- ・簡潔：GAOの報告は簡潔にかつ効果的であるべきである。記述された内容をより平易にするために、視覚的な補助（写真、図表、グラフ、地図など）を用いることは有益である。
- ・機敏な反応：要求者による問題について適切に検討しなければならない。

以上のように、GAOは連邦議会に対する支援を基本方針としているわけであるが、合衆国の最高検査機関としての活動には、財務監査と業績監査といった二つの側面がある。この両局面にとって、最近重要な法律が成立している。一つは財務管理(Financial Management)の側面について管理・コントロールを強化するものとされる1994年に成立した政府経営改革法(the Government Management Reform Act)

であり、主要な省庁は、財務監査を受けた統一書式の財務諸表を提出することが義務付けられた。そして他の一つが業績管理(Performance-Based Management)の側面について管理・コントロールを強化するものとされるGPRAである。GPRAは、プログラムの業績(program performance)の改善を目指したものである。GAOは、これまで省庁が期待された業績を達成できていない分野等についても監査し、評価活動を行ってきた。これまでの省庁では、施策プログラムにおいて投入される金額規模や、職員の規模をプログラムの成功の指標としてみてきたといわれている。しかしながら、議会における検討を通じて、省庁のこうしたプログラムに要する資源投入だけをみるだけでは、業績を達成していないということが明らかになった。

GPRAの枠組みの下では、業績に関するアカウンタビリティは、予算に関するアカウンタビリティばかりでなく、結果に関してアカウンタビリティを向上させることが義務付けられた。

このように、GAOはGPRAの成立を受けて、連邦各省庁に対して、行政結果、政策実行結果に対する業績監査に対して、これまで以上に積極的に関与していくこととなったわけである。なお、GPRAの条項内部においても、GPRAを実行していくために必要とされるGAOの役割について以下のように若干の言及がなされている。

「会計検査院長は、GPRAの実行状態について連邦議会に報告すること（法第8条）」とされ、「人事管理庁は、行政管理予算局と会計検査院長と協議しつつ、戦略計画策定及び業績測定に関する研修プログラムを開発すること（法第9条）」。

(4) GPRAにおける合衆国保健・福祉省の取組みと課題

本研究では、GPRAによって作成される戦略計画、年次業績計画、年次業績報告に取り組んでいる合衆国保健・福祉省における取組み事例の概要を把握するとともに、実務的な多くの問題点を把握することによって、将来的な取組み課題や問題を明らかにする。

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⁹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¹⁰が運営されており、保健・福祉省政策に関連する分野¹¹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。基本的には、合衆国保健・福祉省の関連機関¹²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

⁹ 政策立案・評価補佐官:the Assistant Secretary for Planning and Evaluation :ASPE

¹⁰ 政策立案・評価補佐課:office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation

¹¹ 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。

¹² 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 (AHCP: 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。

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

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ーフティネット

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

これらの戦略目標の設定は、相互に強い関係を有している。特に2.を除く1. 3. 4. 5. 6. に関わる相互関係性の強さは、今般のインタビュー調査によって明らかになった。特に最も重要な目的は4であると考えられ、3. 及び1. はこの目標を達成する上で必要とされる目標であると位置付けることができると考えられている。(前出：保健福祉省政策評価部局 (ASPE) における GPRA 担当の局長 Mike Herrell 氏)

上記の目標を達成するために、保健・福祉省では年次毎の業績計画と業績報告を作成している。こうした業績に関わる計画策定に当たっては、当該省庁(保健・福祉省)が自立的に策定するというより、多くの関係当事者の意見を集約していくプロセスであるとされている。計画策定に関するプロセスについては、概略のみをインタビューできたにとどまるものの、医療サービスの提供に関わる関係団体(アメリカ医師会、病院協会など)をはじめ、地域選出の政治家(議員)や関連機関による意見、学者(academician)などの意見が組み込まれることとなる。特にインタビューを実施した時点では、ブッシュ大統領の下で、国家安全担当省庁の設立が検討されていたために、予算を含む計画の策定には大きな方向転換が予定されていた。このような意味では、年次業績計画が関係機関を含んで、かなりのボリュームとなっている現状ではあるが、政策の立案および予算化に当たっては、戦略計画に基づいた長期的目標達成のための年次計画というより、プログラムの構成は、多くの関係者との交渉によって組み立てられているとのことである。

なお、本来はプログラムの作成に当たって以下のようなフレームを理想としているものの、実際に策定される業績計画には多くの課題が含まれている。

- 1：省庁のミッションの明確化
- 2：長期的な達成目標の明確化(戦略計画策定)
- 3：年次業績の計画策定(プログラムの策定、予算策定)
- (4：適正な執行)
- 5：年次業績の報告(プログラムの評価、予算の実行評価)
- 6：評価結果に基づく次年度業績計画の策定…

なお、プログラムの策定及び評価に当たっては、プログラムの実施によるアウトプットと結果としてもたらされる成果(アウトカム)に関するモデルを構築することが必要とされる。一般的に医療分野においては、成果となる国民の健康状態や公平性の向上などの成果目標に至るロジックの組み立てが困難であるとの指摘が多く含まれている。インタビュ

一調査においても、「HHS が担当するプログラムは全体で 2-300 にも及ぶ広範囲なものであるが、実際のアウトカムに対してよく管理された(well controlled)プログラムは 2-3 に限定されているのが実態である (GPRA 担当の局長 Mike Herrell 氏)」とのことである。例えば FDA や CRM (旧 HCFA) によるプログラム管理能力は高いといわれている。またこうした機関での目標に対する直接的な影響の大きさ、権限の大きさあるいはインプットとアウトカムに至る直接さによって、プログラムの業績を測定することが極めて明確な指標によって表現することができるとしている。

しかしながら、保健・福祉省が担当する多くのプログラムは、成果指標とプログラムに隔たる因果関係のモデルが存在していない場合が多いため、戦略策定や業績測定は困難であるとされるものが数多い。こうした点については、アメリカに限らず多くの国において共通のものであることが予想されるものであることから、GPRA をはじめとするプログラム評価活動についての今後の課題としつつも、解決の方向性は未だ明確ではないとのことである。

しかしながら、各国のプログラム評価に関する問題意識を共有し、評価の基礎となる評価指標の設定についての考え方や測定方法、測定結果の相互比較などが可能な条件整備を進めることの価値は大きいのではないかと指摘があった。

プログラム評価活動は、息の長い活動であり、また将来発展的な意義の強いものであるという理解の浸透が重要であると考えられる。後述するカナダにおいても、ヘルスケアに関する評価活動の困難さは、必ずしも一国の問題ではなく、台湾やイギリス等が国際共同研究を進めている実態もあることから、比較的先進国共通の問題であることが判明した。

なお、本研究では現地におけるインタビュー調査を行うために必要とされるいくつかのプログラム評価事例を収集・分析しているため、以下にアメリカでの取組み状況を示すこととする。なお、厳密な意味でのプログラム評価の事例ではなく、シンクタンクや行政内部での評価の事例を取り上げることによって、比較的広範囲な視点を提示するものとなっている。