

**厚生労働科学研究費補助金
政策科学推進研究事業**

**政策評価における実績評価の
あり方に関する研究
— 評価指標の見直しと評価結果の
活用方法の検討を中心に —**

平成17年度 総括・分担研究報告書

主任研究者 池田 俊也

平成18(2006)年 3月

目 次

I. 総括研究報告	1
II. 分担研究報告書	
1. 厚生労働省「実績評価書」の評価について	3
2. 既存の厚生統計資料を活用した政策評価指標の検討	55

政策評価における実績評価のあり方に関する研究

主任研究者 池田 俊也（慶應義塾大学医学部）

研究体制

分担研究者	大久保一郎 （筑波大学社会医学系）
	福田 敬 （東京大学大学院薬学系）
研究協力者	高取 拓史 （東京大学大学院医学系）
	白岩 健 （東京大学大学院薬学系）
	檜部 正嗣 （明治安田生活福祉研究所）
	橋詰 龍 （明治安田生活福祉研究所）
	松原 由美 （明治安田生活福祉研究所）

のように行われるべきかという「政策評価の枠組み」を考察した。実証研究では、厚生労働省の「実績評価書」が「政策評価の目的」に沿ったものであるかを個々の「実績評価書」から検証し、具体的な問題点を抽出して改善策を提言した。

まず「政策評価の目的」について、「政策評価に関する標準的ガイドライン」（政策評価各府省連絡会議了承、2001）を土台にして、既存研究で示されている視点を加えて整理した。その結果、「政策評価の目的」を「国民の意思決定に役立つ情報を提供すること」と定義した。そして、政策評価がその目的を果たすためには、4つの枠組み（「前提」→「理論モデル作成」→「実績値測定」→「評価・分析」）に沿って実施される必要があることを明らかにした。

また、厚生労働省の「実績評価書」を評価する手法として、上記の枠組みに沿って政策評価が行われているかを検証するための「チェックシート」を新たに作成した。

「チェックシート」は「政策評価の目的」に照らして、記載されなければならない事項（「チェック項目」）を政策評価の枠組みに沿って、まとめたシートである。本研究では個々の「実績評価書」の記載内容を「チェックシート」に転記することで、転記されずに空欄となった項目から個々の「実績評価書」の問題点を抽出した。また、「チェックシート」への転記については、転記を行う際のポイントなどを示した「コメント」

研究要旨

本年度の研究は以下の2つの研究テーマから構成される。

1. 厚生労働省「実績評価書」の評価について

厚生労働省が行う政策評価には、事業評価・実績評価・総合評価の3方式がある。本研究の対象である実績評価は、実績値に基づく評価方式である。本研究では、厚生労働省の「実績評価書」に対して問題点の抽出や具体的な改善策を提示することを目的とし、理論研究と実証研究を行った。理論研究では「政策評価の目的」を明らかにし、その目的を満たすために政策評価がど

を作成し、転記の簡単な解説を記した。

この方法で、厚生労働省の「実績評価書」を評価したところ、「数値目標の設定」や「因果関係の説明」などが欠けていることがあり、記載する必要があるという結論に至った。

知的財産権の出願・登録状況

なし

2. 既存の厚生統計資料を活用した政策評価指標の検討

政策評価を行うためには適切な評価指標を用いることが望まれる。平成15年度の本研究において、厚生労働省による調査・統計資料の活用の可能性について検討した。そこで、厚生労働省の統計資料を活用する具体的な事例として、医療施設調査・病院報告の個票データを用いた検討を行った。医療提供体制の充実については、二次医療圏ごとの医療機能の充足を表す指標として、診療科等の充足度を用いることが可能であると考えられた。また医療機器の充足度については、他の要因との関連を分析し、機器の設置が外来患者数と関連することが示され、医療設備を充実する政策が病院間の競争や医療費へも関連することが示唆された。

健康危険情報

この研究において、健康危険情報に該当するものはなかった。

研究発表

なし

政策評価における実績評価のあり方に関する研究
—厚生労働省「実績評価書」の評価について—

主任研究者 池田 俊也（慶應義塾大学医学部）
分担研究者 大久保一郎（筑波大学社会医学系）
研究協力者 檜部 正嗣（明治安田生活福祉研究所）
橋詰 龍（明治安田生活福祉研究所）
松原 由美（明治安田生活福祉研究所）

研究要旨：厚生労働省が行う政策評価には、事業評価・実績評価・総合評価の3方式がある。本研究の対象である実績評価は、実績値に基づく評価方式である。本研究では、厚生労働省の「実績評価書」に対して問題点の抽出や具体的な改善策を提示することを目的とし、理論研究と実証研究を行った。理論研究では「政策評価の目的」を明らかにし、その目的を満たすために政策評価がどのように行われるべきかという「政策評価の枠組み」を考察した。実証研究では、厚生労働省の「実績評価書」が「政策評価の目的」に沿ったものであるかを個々の「実績評価書」から検証し、具体的な問題点を抽出して改善策を提言した。

まず「政策評価の目的」について、「政策評価に関する標準的ガイドライン」（政策評価各府省連絡会議了承、2001）を土台にして、既存研究で示されている視点を加えて整理した。その結果、「政策評価の目的」を「国民の意思決定に役立つ情報を提供すること」と定義した。そして、政策評価がその目的を果たすためには、4つの枠組み（「前提」→「理論モデル作成」→「実績値測定」→「評価・分析」）に沿って実施される必要があることを明らかにした。

また、厚生労働省の「実績評価書」を評価する手法として、上記の枠組みに沿って政策評価が行われているかを検証するための「チェックシート」を新たに作成した。

「チェックシート」は「政策評価の目的」に照らして、記載されなければならない事項（「チェック項目」）を政策評価の枠組みに沿って、まとめたシートである。本研究では個々の「実績評価書」の記載内容を「チェックシート」に転記することで、転記されずに空欄となった項目から個々の「実績評価書」の問題点を抽出した。また、「チェックシート」への転記については、転記を行う際のポイントなどを示した「コメント」を作成し、転記の簡単な解説を記した。

この方法で、厚生労働省の「実績評価書」を評価したところ、「数値目標の設定」や「因果関係の説明」などが欠けていることがあり、記載する必要があるという結論に至った。

A. 研究目的

我が国における政策評価の歴史は浅く、中央省庁等改革の一環として平成 14 年 4 月より導入された。一方、米国では 40 年程前から広範に利用され、多様な民族・宗教・価値観が混在していることもあり、政策を行う際に公共性や透明性が強く求められてきた。

我が国のように、国民の価値観に比較的高い均質性が見られる場合でも、政策に公共性や透明性は必要である。民主主義国家である以上、税金の使い方や行政パフォーマンスの測定などに対する国民の理解と支持が不可欠である。そこに、情報技術革命（いわゆる IT 革命）が加わり、情報のやりとりの簡便さが飛躍的に高まった。こうした中で、政策評価の必要性が強く認識されてきた（龍・佐々木、2004）。

しかし、我が国で実施されている政策評価はまだ模索段階といえる。そこで、本研究では、厚生労働省が実施する「実績評価書」について、問題点の抽出と具体的な改善策を提示することを目的とした。なお、本研究は厚生労働省の「政策評価」の評価を行うものであり、「政策」の評価を行うものではない。例えば、政策・施策・事業の一連の体系によって得られた純効果についての評価（インパクト評価）などの評価手法についての議論は行わない。したがって、本研究で示す具体的改善策とは、「政策評価書」において示されている項目が十分に足りているかどうか、事業の説明が十分になされているかどうか、など政策評価の構成について検証を行うものである。

B. 研究方法

本研究は理論研究を中心に進め、理論研究の帰結を厚生労働省の「実績評価書」に実際にあてはめることで検証を行った。研究方法は以下のとおりである。

- ①「政策評価の目的」を明らかにした。
- ②「政策評価の目的」を満たすような「政策評価の枠組み」を理論的に検証した。
- ③「政策評価の枠組み」に沿って、厚生労働省の「実績評価書」を評価するためのチェック項目を作成した（チェックシート）。
- ④厚生労働省の「実績評価書」を本研究の「チェックシート」に転記した。
- ⑤転記の状況について「コメント」を行い、厚生労働省の「実績評価書」に対して考察と具体的提言を行った。
- ⑥補足として、2つの「チェックシート」を集約し、「チェックリスト」に転記を行った。

C. 研究結果

1. 政策評価の理論

（1）政策評価の目的

本研究の対象である実績評価は、実績値に基づく評価方式である。実績値とは、施策・事業などの結果を実際に測定した数値のことである。実績評価は実績値を測定するという特性から、施策・事業の実施後に行われる評価（「事後評価」という）であるが、厚生労働省が行う事後評価の中核的役割を担っている^(注)。本研究では厚生労働省

^(注) 平成 16 年度に厚生労働省が実施した事後

の「実績評価書」の評価を行うにあたり、まず「政策評価の目的」を検討した。そのうえで、厚生労働省の「実績評価書」が「政策評価の目的」に沿っているかどうかを検証した。

政策評価各府省連絡会議了承「政策評価に関する標準的ガイドライン」（平成13年1月：以下、ガイドラインと記す）によれば、政策評価の目的は次の3点である。

- ① 国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること
- ② 国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること
- ③ 国民的視点に立った成果重視の行政への転換を図ること

これら3点について、ガイドラインでの記載を補足したうえで、「政策評価の目的」について、既存研究を参考にしながら考察した。

一つ目の「国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底すること」について、ガイドラインでは、「政策評価の実施を通じて、行政と国民との間に見られる行政活動に関する情報の偏在を改善し、行政の透明性を確保することにより、国民に対する行政の説明責任（アカウンタビリティ）を徹底し、行政に対する国民の信頼性の向上を図る」とある。また、既存研究でも「納税者への説明責任の向上のための材料の提供」として、「税金が有効に使われているか、代替的な『政策』と比較した場合

評価、全165件のうち、実績評価108件（65%）、事業評価52件（32%）、総合評価5件（3%）であり、実績評価は事後評価の約3分の2を占める（平成17年6月総務省「政府全体における政策評価等の実施状況等の概要」）。

にも現在の『政策』が最良な政策であるか等の判断のための情報が提供される」としている（龍・佐々木、2004）。

ガイドラインと既存研究では、説明責任の対象者が「国民」「納税者」と分かれているが、行政が説明責任を果たす必要があるという指摘は一致している。

二つ目の「国民本位の効率的で質の高い行政を実現すること」について、ガイドラインでは、「政策評価の実施を通じて、民間でできるものは民間に委ね、政府の行政活動の範囲について行政が関与する必要性がある分野に重点化・適正化を図るとの観点を徹底することにより、『行政サービスの利用者』としての国民が求める質の高い行政サービスを必要最小限の費用で提供する効果的・効率的な政策運営を実現する。

また、政策評価の結果を企画立案やそれに基づく実施に反映させるとともに、政策評価の継続的な実施を通じて得られる知見を行政組織が学習・蓄積していくことにより、政策の質の向上及び行政の政策形成能力の向上が図られる」とある。

一方、既存研究では「資源配分の最適化・効率化のための材料の提供」として、「財政的、人的、物的、時間的、情動的（ノウハウ、信用等）資源配分を最適化・効率化するための材料を提供することで、どの『政策』において非効率が発生しているのか、その場合どう改善すべきかの情報が提供される」としている（龍・佐々木、2004）。

ガイドラインでは、民間委譲の視点や行政の政策形成能力の向上といった視点が盛られているのに対し、既存研究では、非効率の追究という視点が提起されている。

三つ目の「国民的視点に立った成果重視

の行政への転換を図ること」について、ガイドラインでは、「政策評価の実施を通じて、政策の実施のためにどれだけの資源を投入したか(インプット)、あるいは、政策の実施によりどれだけのサービス等を提供したか(アウトプット)のうえに、サービス等を提供した結果として国民に対して実際どのような成果がもたらされたか(アウトカム)ということを中心とした行政運営を推進することにより、政策の有効性を高めていく。また、職員の意識改革を進め、手続面を過度に重視するのではなく、国民的な視点に立って成果を上げることを一層重視する行政運営に重点を置くことによって、国民にとって満足度の高い行政を実現する」とある。既存研究においても、『政策』に関する意思決定の改善のための材料の提供」として、『意思決定の改善のための材料を提供する』ことで『投入量指向型管理』から『成果指向型管理』への移行が可能となる」ことが指摘されている(龍・佐々木、2004)。つまり、「政策評価が行われる以前は、行政による資源投入量の増減が行政の実績として報告されることが多かったが、政策評価を実施することで、資源投入後の成果(改善効果)、およびそれにより税金支出の節約の総見積額がいくらであったか(コスト・パフォーマンス)等を評価することができる。これらの情報に基づいて『政策』の拡大、縮小、継続、廃止が決定される」(龍・佐々木、2004)としている。

ガイドラインが示す「成果(アウトカム)重視」の視点から、既存研究では一歩進めて、成果(アウトカム)を示すことにより、政策評価が「政策」に関する「意思決定の改善のための材料の提供」となり得ること

を示している。つまり、政策評価における「評価」とは「価値判断を入れず、客観的な数値を用いて、客観的な結論を提示する」(山谷、1997)ことであり、政策評価が提供する情報は、「政策の善し悪しを判断するものではなく、判断するための材料」(山谷、1997)と考えられる。

本研究においては、基本的にはこれらの考え方を踏襲するが、新たに以下の2つの視点を加えて「政策評価の目的」について整理を行った。

1) 政策策定者だけでなく国民も意思決定を行う

民主主義国家である我が国では、選挙や世論などによって民意を反映させることが可能であるため、間接的にはあるが政策策定者に加えて、国民も意思決定者となりうる。したがって、政策策定者だけではなく、国民も政策評価が提供する情報の受け手となる必要がある。政策策定者も一国民であることを考慮すると、政策評価の目的を、国民に対する情報提供(情報の内容については後述)と捉えることができる。

2) 3つの目的はそれぞれ密接に関係している

「説明責任(アカウンタビリティ)」(目的①)と「効率的資源配分」(目的②)は広い意味では、「成果重視および意思決定の材料提供」(目的③)に含まれると考えられる。

つまり国民による意思決定(および、その意を汲んだ政策策定者の意思決定)が行われるためには、「説明責任(アカウンタビリティ)」(目的①)が果たされることが必要であるし、評価対象である政策について「効率的資源配分」(目的②)の観点から情

報が提供されることも必要となる。

そこで、本研究においては「政策評価の目的」を以下のとおりに定義する。

【政策評価の目的】

国民の意思決定に役立つ情報を提供すること。

《意思決定に役立つ情報》

- ・ 財政的、人的、物的、時間的、情動的（ノウハウ、信用等）資源配分を最適化・効率化するための材料（龍・佐々木、2004）。
- ・ 納税者への説明責任を向上させるための材料（龍・佐々木、2004）。など

（2）政策評価の枠組み

1）4段階の枠組みによる構成

「政策評価の目的」（国民の意思決定に役立つ情報を提供すること）を満たすために、どのように政策評価を行わなければならないかについて考察する。

政策評価の目的に鑑みると、政策評価は（i）ニーズや課題等の「前提」の提示、（ii）要素間の因果関係を示す「理論モデル作成」、（iii）実績値の「測定」、（iv）「実績値」と「目標値」を比較し、「評価・分析」を行う。といった4つの枠組みを順に示すことが望まれる（図1）。

行う。具体的には政策・施策・事業が実施される前提となる課題やニーズを示すこと、政策評価を行う担当部署を明示することが期待される。

（ii）理論モデル作成

① ロジック・モデル

実施される政策・施策・事業が課題を解決し、ニーズを充足するための優れた方策であることを論理的に説明する。

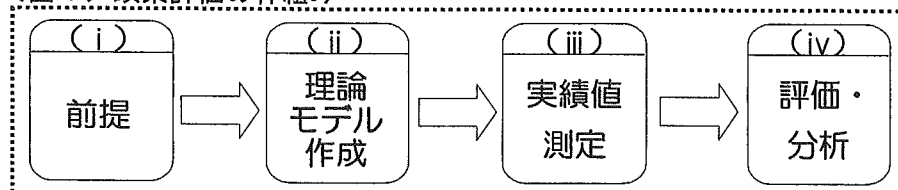
その際、各要素（インプット・アウトプット・アウトカム等）を明示し、政策・施策・事業の一連の政策体系における目的・手段の関係を明確にしたうえで、インプットからアウトカムに至るまでの因果関係の説明を行う。これらの説明は後述する「(iv) 評価・分析」においても再度検証する非常に重要な段階となる。

② 指標（目標）設定

前項「①ロジック・モデル」により明示された各要素を指標化して数値として測定可能なものとし、同時にそれらの目標値を設定する。指標化について、特にアウトカム指標は政策・施策・事業の成果を示す重要な指標となるので、指標設定は慎重に行うべきである（ハトリ、2004）。

また、目標を設定することも重要である。目標を設定していないと、実績値を測定（後述（iii））しても、実績値が良いのか悪いのか判定することができない。目標は、目標

＜図1＞政策評価の枠組み



（i）前提

政策評価を実施するための背景の説明を

値として数値化が出来ることが、評価・分析の段階まで考慮すると最も望ましいが、

定性的な指標で目標値を設定しにくい場合でも、目標とする状態を記述するなど、後に評価・分析できるようにすることが重要である。

(iii) 実績値測定

「(ii) 理論モデル作成」で設定された指標を実際に測定する。また、測定値の信頼性を高め、測定値が評価者によって恣意的に操作されていないことを示す意味でも、測定方法やデータソースを明確にする必要がある。

(iv) 評価・分析

① 測定結果についての考察

評価・分析段階で最初に行うことは、測定値に関する結果（達成、未達成）を明示して、それらの要因についての考察を行うことである。未達成である場合は特に、理論モデル（前述（ii））にまで立ち返り、政策体系のどの部分から未達成となっているのかを検証することが、今後の政策策定にとって大きな意味をもつ。

② 総合評価と提言

政策評価の結論部分。この段階に至るまでに集積された情報をもとに、評価対象となる政策・施策・事業についての総合的な評価を行う。さらに、実施された事業の一つひとつや政策全体、および今後の取組みについての提言がなされることが期待される。

2) 上記枠組みを重視する理由

上記枠組みについて特に重視すべき点は、それぞれの段階（「前提」→「理論モデル作成」→「実績値測定」→「評価・分析」）が順番に示されることである。以下でその理由を述べる。

(i) 政策評価には前提が必要不可欠

「前提」は、政策評価の冒頭で説明される必要がある。何故ならば、課題やニーズが冒頭に示されずに政策の説明が先に提示されるならば、当該政策の必要性を十分に伝えることができず、何のために政策が実施されるかが不明確になってしまうからである。

「政策評価の目的」として「説明責任」が含まれている限り、冒頭で示すといった一見、表記上の留意点も大きな意味をもつと考えられる。

(ii) 「理論モデル作成」から政策評価が開される

「理論モデル作成」は実施される事業が最終的にどのような成果を生み出すことが期待されているのかを論理的に示す部分であるため、政策評価においては非常に重要な項目である。例えば、「理論モデル作成」を省略して、事業の「実績値測定」のみを行う政策評価は、最終的に目指すべき状態（アウトカム）が示されないため、事業の実績値（多くの場合、アウトプット）しか示すことができない。仮に事業の実績値だけで、その事業の「評価・分析」を試みたとしても、判断根拠となる理論がなければ国民に対して一方的に結果の報告を行うだけになり、受け手である国民はそれらの情報だけでは意思決定を行うことができないだろう。

(iii) 「実績値測定」なくしては「評価・分析」は行えない

「実績値測定」については、前述のとおり「理論モデル作成」が行われることが前提となる。「実績値測定」は実際に政策が実施された後の状況を示し、「評価・分析」を

行うための材料を提供する重要な段階である。「実績値測定」を省略して「評価・分析」を行うことはできない。

(iv) 「評価・分析」は各段階により得られた情報の整理を行う

「評価・分析」は「理論モデル作成」や「実績値測定」によって得られた情報を整理する段階である。「評価・分析」に至るまでの各段階が適切に行われていれば、意思決定に役立つ情報を提供することができる。

このように、政策評価の枠組み（「前提」→「理論モデル作成」→「実績値測定」→「評価・分析」）が何ひとつ欠けることなく、またこの順番で示されることが、「政策評価の目的」（国民の意思決定に役立つ情報を提供すること）に照らして重要といえる。

これらの考えを示した概念図が図2である。

図2では左から右に、政策評価の枠組み（「前提」→「理論モデル作成」→「実績値測定」→「評価・分析」）を順に示している。

「前提」では、政策策定者がニーズや課題を把握したうえで、「理念」に基づき、「政策・施策」を決定する。そして「政策・施策」を実現する手段として「事業」を決定する。

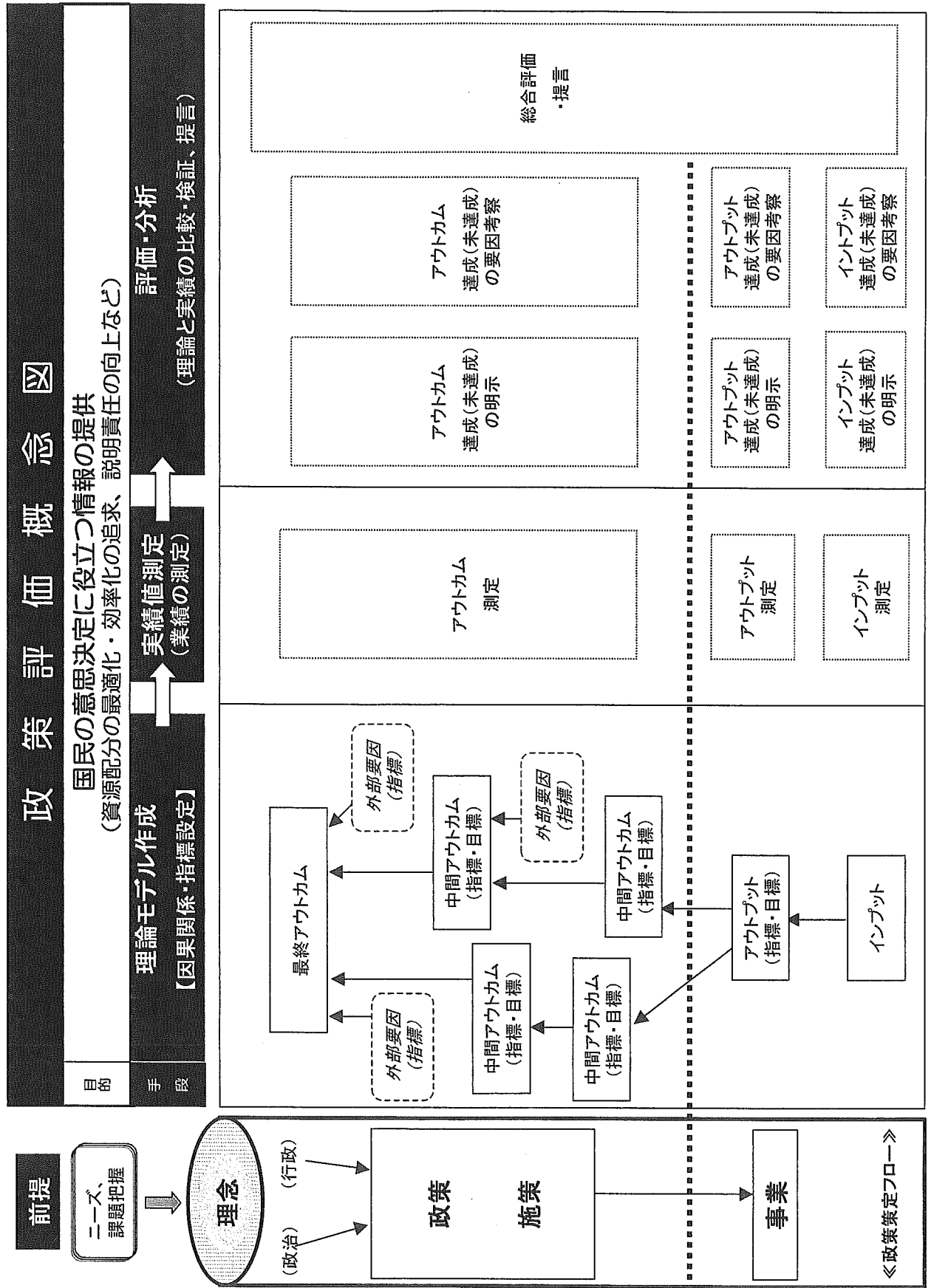
「理論モデル作成」では、「事業」を実施するためのインプットおよび「事業」の結果としてのアウトプットを明らかにする。そのうえで、「政策・施策」の対象者に起こることが期待される変化（成果）をアウトカムとして表記する。図2では、アウトプットが1つ、アウトカムが5つとなっているが、これは一例であり、政策・施策によって、アウトプットおよびアウトカムの数

や連結の状況は様々である。なお、事業の結果（アウトプット）と期待される変化（アウトカム）の境を点線で示している。

「実績値測定」では、「理論モデル」で設定された指標を測定する。

「評価・分析」では、測定値が目標値と比べてどうであったか（達成・未達成）を明示し、その要因を考察する。そして、それらを踏まえて、総合評価・提言を行う。

＜図2＞政策評価の概念図



(3) チェック項目作成

1) 研究における評価軸の作成 (チェック項目の作成)

厚生労働省の「実績評価書」の評価を行うためには、評価軸を明確にしておく必要がある。本研究における評価軸は、「政策評価の枠組み」における具体的な項目(「チェック項目」)である。チェック項目ごとに厚生労働省の「実績評価書」を検証することで、「政策評価の枠組み」と合致している点および相違している点を抽出し、それぞれについての考察を行う。本研究で用いるチェック項目は下記のとおりである(表1)。

2) チェック項目の検討

チェック項目について、枠組み(「前提」→「理論モデル作成」→「実績値測定」→「評価・分析」)に沿って順に検討していく。

(i) 前提

政策評価を行う前段階の情報としては以下の2項目が必要となる。

① 担当部署の明示

② 課題やニーズの明示

(ii) 理論モデル作成

理論部分に関しては、まず大きく「ロジック・モデル」と「指標(目標)設定」の2つに分類する。

<表1> 本研究で用いるチェック項目

チェック項目	
前提	担当部署の明示
	課題やニーズの明示
理論モデル作成	ロジック・モデル
	各要素の明示
	インプット
	財政的資源
	その他資源
	アウトプット
	中間アウトカム
	最終アウトカム
	外部要因
	因果関係の説明
	アウトプット→アウトカム
	中間アウトカム→中間アウトカム
	中間アウトカム→最終アウトカム
	外部要因→アウトカム
	指標(目標)設定
	指標設定
	アウトプット
	中間アウトカム
	外部要因
	指標の妥当性の説明
中間アウトカム	
外部要因	
目標設定	
アウトプット	
中間アウトカム	

チェック項目	
実績値測定	指標測定実施
	測定方法・データソース
	アウトプット
	中間アウトカム
	外部要因
	指標測定
	インプット
	財政的資源
	その他資源
	アウトプット
中間アウトカム	
外部要因	
評価・分析	測定結果についての考察
	実績値測定した結果、達成(未達成)の明示
	インプット
	財政的資源
	その他資源
	アウトプット
	中間アウトカム
	測定結果の要因についての考察
	インプット
	財政的資源
その他資源	
アウトプット	
中間アウトカム	
総合評価と提言	総合評価
	測定結果の評価・分析に基づいた評価
	特定の測定結果を重視する場合、理由の明記
提言	

①ロジック・モデル

・各要素の明示

政策評価で論理的説明を行うためには、はじめに要素を明確にする必要がある。対象となる要素は以下のとおり。

【インプット】

アウトプットやアウトカムを生み出す資源（ハトリ、2004）。インプットの内訳としては予算等で示される「財政的資源」と人・モノ・時間などの「その他資源」がある（龍・佐々木、2004）。

【アウトプット】

生産物や生産されたサービス（ハトリ、2004）。厚生労働省の「実績評価書」においては複数示されることもある。

【中間アウトカム】

施策の顧客に起きた行動や態度の変化。最終目標の達成につながることを期待される状態であるが、それ自体は最終目標ではないもの（ハトリ、2004）。

【最終アウトカム】

施策が目指すべき状態。達成しようとする最終目標（ハトリ、2004）。中間アウトカムと比較して、抽象的な状態であることが多く、指標化して測定することが困難な場合がある。

【外部要因】

ロジック・モデル内の要素に影響を与えるロジック・モデル外のもの。インプットやアウトプット、アウトカムと異なり、当該政策ではコントロールができないもの。

「各要素の明示」において、アウトプットとアウトカムを区別することが特に重要である。本研究では、前述の定義よりアウトプットは提供側（厚生労働省）が生み出

す生産物やサービスで、中間アウトカムは生産物やサービスによって顧客側（国民）に起こる変化である。これらの点から、政策評価を行う際には生産物やサービスの提供側に関する評価（アウトプット）と、その結果生じた（もしくは、生じることが期待される）変化の受け手側に関する評価（アウトカム）を区分する必要がある。

・因果関係の説明

明示された各要素間の因果関係を説明する。分かり易く丁寧に因果関係を説明することで、「実績評価書」の読み手（国民）に対して、実施する政策・施策・事業の重要性を説くことができる。

説明が求められる要素の組み合わせは以下のとおり。

【アウトプット→アウトカム】

アウトプットからアウトカム（中間・最終）に至るまでの論理的な説明。

【中間アウトカム→中間アウトカム】

中間アウトカムが複数ある場合、中間アウトカムと他の中間アウトカムとの関係についての論理的な説明。ただし、多くのアウトカムが明示され、因果関係が自明な場合は省略可能。

【中間アウトカム→最終アウトカム】

中間アウトカムから最終アウトカムまでの説明。最終アウトカムは指標化して測定することが困難なため、本項目において因果関係が説明される必要がある。

【外部要因→アウトカム】

当該政策ではコントロールができない外部要因が、アウトカム（中間・最終）に与えると考えられる影響についての説明。

②指標（目標）設定

・指標設定

要素の明示が行われたものについて、実績値を測定するための指標を設定する。ただし、インプットは明示された時点ですでに指標化されているため（例：予算として何円、時間として何時間など）、指標設定の確認は不要である。また、最終アウトカムについては、抽象的な状態であることが多くその特性を示す適切な指標を設定することが困難なことがあるためチェック項目としては設けない。

・指標の妥当性の説明

設定された指標が要素の特性を適切に示しているか、など指標の妥当性についての説明。指標を設定する要素のうち、アウトプットはそれ自体が指標に近い状態として示されるため（例：＜アウトプット＞講習会を開催する：＜指標＞開催した回数・時間など）、チェック項目は設けない。したがって、指標の妥当性の説明は中間アウトカムと外部要因についてのみ、チェックする。

・目標設定

設定された指標について数値目標を設定する。数値目標が設定されていなければ、測定結果について評価・分析を行うことができない。

政策評価において、数値目標が設定されておらず、アウトプット指標が測定されるだけである場合は、「投入量指向型管理」（龍・佐々木、2004）とならざるをえないが、アウトカム指標の数値目標を設定することで「成果指向型管理」（龍・佐々木、2004）への移行がはじめて促進される。

指標として設定される要素のうち、外部要因は当該政策ではコントロールができな

いため目標設定項目から除外する。よって目標設定される要素はアウトプットと中間アウトカムの2つである。

（iii）実績値測定

指標測定実施

・測定方法・データソース

測定値の信頼性を高め、測定値が評価者によって恣意的に操作されていないことを示す意味でも、測定方法やデータソースを明確にする必要がある。対象となる要素は「指標設定」と同じで、アウトプット、中間アウトカム、外部要因となる。

・指標測定

設定された指標の測定。測定の対象となる要素は「指標設定」されたアウトプット、中間アウトカム、外部要因であるが、さらにインプット（財政的資源・その他資源）を加える。

インプットはロジック・モデルでは予算などの投入予定量が明示されているが、実績値測定では投入予定量ではなく、実際の投入量を測定する必要がある。

（iv）評価・分析

①測定結果についての考察

・実績値測定した結果、達成（未達成）の明示

「目標設定」と「指標測定」がされていれば、達成（未達成）は自明のことであるが、評価・分析を展開するうえで重要な基礎的情報であるので、項目として設けた。対象となる要素は、「指標測定」した要素であるが、外部要因は「目標設定」がないため除外される。対象となる要素は、インプット（財政的資源・その他資源）、アウトプット、中間アウトカムである。

・測定結果の要因についての考察

測定結果（達成・未達成）と前述の「因果関係の説明」を比較しながら測定結果の要因を考察する。理論と数値の両面で検証を行うことで、今後の改善等に役立つ情報を提供することが期待される。対象となる要素は前項同様、インプット（財政的資源・その他資源）、アウトプット、中間アウトカムである。

②総合評価と提言

・総合評価

政策・施策・事業をそれぞれ個別に評価するのではなく、全体として目的と手段が合致しているかなどを測定結果や理論モデルなどから総合的に説明する。政策評価の結論部分にあたる非常に重要な項目である。本研究においては次の2つの視点を重視する。

【測定結果の評価・分析に基づいた評価】

評価が測定結果と無関係になされては、評価の根拠が不明確であり、説得力のある情報を提供することができない。評価・分析は、測定結果に基づいていなければならない。

例えば、課題やニーズを再掲し、「これらの問題を解決するために、引き続き当該政策が必要である」という類の総合評価では、「国民の意思決定に役立つ情報提供」とはおおよそ言えない。理論モデルの提示や、実績値と目標値との比較などを踏まえて、政策・施策・事業の一連の体系が、実施前に掲げた目標に対してどの程度有効であったかが述べられていなければならない。

【特定の測定結果を重視する場合、理由の明記】

実績値の測定を行い、ある事業は目標を

達成しており、別の事業は目標が未達成であるような場合、政策全体として、どのように総合評価をするか、およびその理由を明らかにする必要がある。未達成の事業は個別に改善（又は廃止などの）提案を行うべきだが、政策全体として、どの事業の結果が重要であり、どの事業の結果が枝葉の部分であるかは、「ロジック・モデル」まで立ち返って、説明される必要がある。

評価者が重視する測定結果は、実施された政策・施策・事業の一連の政策体系にとって大きな影響力を持つと考えられているため、その理由を明記する必要がある。ここでの説明が今後の改善策等を検討する際の根拠となる。

・提言

評価対象となる政策・施策・事業が単年度で終わることは少ない。通常、翌年度以降も実施されることが多い。そのため、評価結果を踏まえて政策体系全体、もしくは事業などについて、今後の改善策等の提言が行われるべきである。

2. 厚生労働省の「実績評価書」の検証

（1）検証方法

1) 「チェックシート」と「チェックリスト」

厚生労働省の「実績評価書」を検証する手段として、前述の「チェック項目」をもとに作成した「チェックシート」と「チェックリスト」を用いる。

（i）「チェックシート」

「チェック項目」ごとに政策評価を記入できる欄を設けた「チェックシート」を作成する。「チェックシート」の使い方は、「実績評価書」から「チェック項目」に該当す

る部分を転記する。したがって、転記箇所が多ければ（空欄が少なければ）、提供される情報も豊富であり、転記箇所が少なければ（空欄が多ければ）、「実績評価書」の読み手（国民）に提供する情報が少ないことが明らかになる。

また、「チェック項目」ごとに転記の有無を示す評価欄（基本的には記入があれば「○」、なければ「×」）も設けた。

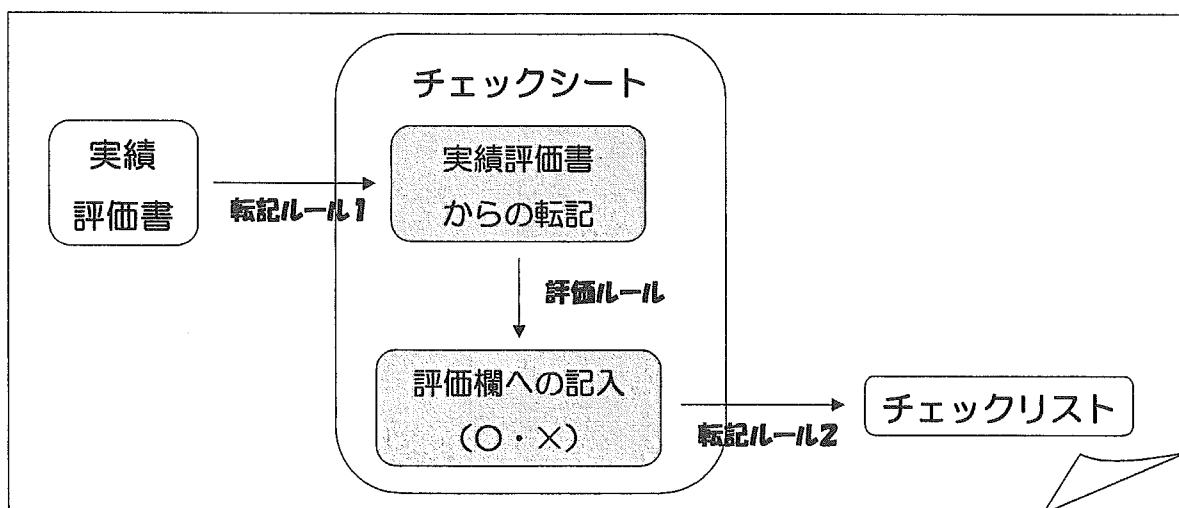
(ii) 「チェックリスト」

「チェックシート」の評価欄（○・×）の結果をまとめた一覧表。「チェックシート」が個々の「実績評価書」ごとに作成されるのに対して、「チェックリスト」は複数の「実績評価書」の評価結果を集約・整理したものである。つまり、検証を行った厚生労働省の「実績評価書」について、全体の傾向・特徴を容易に把握するためのツールである。

2) 転記ルールと評価ルール

検証を適切に行うためには、対象となる「実績評価書」ごとに転記方法や評価方法が異なることがないように、統一したルールが必要である（図3）。そこで、「実績評価書」から「チェックシート」に転記するときの「転記ルール1」（表2）、「チェックシート」の評価欄にて評価（○・×）を行う際の「評価ルール」（表3）、「チェックシート」の評価（○・×）を「チェックリスト」に集約する際の「転記ルール2」（表4）を作成した。

<図3> 転記ルールと評価ルール



(i) < 転記ルール1 > 「実績評価書」から「チェックシート」への転記

< 表2 > 転記ルール1

チェック項目	転記基準															
全般	<p>① 「実績評価書」での記述は全て転記を行う。 ただし、逸脱したものや全く論理的でない記述については、転記後に取り消し線を引くこととする。</p> <p>② 各要素の定義については前述の「各要素の明示」に定められたものとする。 特にアウトカムに関しては以下のよう扱う。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 「アウトカム」 → 中間・最終のいずれか、もしくは両方。 ・ 「中間アウトカム」 → 中間アウトカムA・中間アウトカムB (下記「各要素の明示」欄参照) のいずれか、もしくは両方。 															
各要素の明示	<p>厚生労働省の「実績評価書」の「政策体系」を、用語定義により以下のように読みかえる。</p> <p>【政策体系】</p> <table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">基本目標</td> <td style="width: 10%;">→</td> <td style="width: 60%;">最終アウトカム</td> </tr> <tr> <td>施策目標A</td> <td>→</td> <td>中間アウトカムA</td> </tr> <tr> <td>施策目標B</td> <td>→</td> <td>中間アウトカムB</td> </tr> <tr> <td>実績目標</td> <td>→</td> <td>中間アウトカムB① (②～)</td> </tr> <tr> <td>実績目標の手段</td> <td>→</td> <td>アウトプット</td> </tr> </table> <p>*ただし、用語定義から外れるものはこの限りではない。 *施策目標について、便宜上、基本目標に近いものを「施策目標A」、実績目標に近いものを「施策目標B」とした。</p>	基本目標	→	最終アウトカム	施策目標A	→	中間アウトカムA	施策目標B	→	中間アウトカムB	実績目標	→	中間アウトカムB① (②～)	実績目標の手段	→	アウトプット
基本目標	→	最終アウトカム														
施策目標A	→	中間アウトカムA														
施策目標B	→	中間アウトカムB														
実績目標	→	中間アウトカムB① (②～)														
実績目標の手段	→	アウトプット														
財政的資源 (各要素の明示)	実施前の予算額															
その他資源 (各要素の明示)	人・物・時間などの投入予定量															
インプット (指標測定)	予定量ではなく、実際に投入された量。															

(ii) <評価ルール>「チェックシート」評価欄への記入

<表 3 > 評価ルール

チェック項目		評価基準
全般		評価基準は原則、以下のように扱う。 ・ 適当な説明あり→「O」、説明が全くない・あっても逸脱→「X」
		例 外 項 目
因果関係の説明		政策体系（政策→施策→事業）の説明になっているものは「X」。 （例：「アウトカム」を達成するための有効な手段は「アウトプット」である、等）
実績測定した結果、達成（未達成）の明示		目標値が設定されていない場合は「X」とする。
測定結果の要因についての考察		「達成（未達成）の明示」がない場合は「X」とする。

(iii) <転記ルール 2 >「チェックシート」から「チェックリスト」への転記

<表 4 > 転記ルール 2

チェック項目		転記基準
全般		①チェックリストへの転記は、チェックシートの評価欄に記入されている評価（「O」、「X」）をそのまま転記する。 ②ただし、1項目に複数の評価対象がある場合（アウトプットが3つ、等）は以下のとおり。 ・ 複数全て「O」→「O」、複数全て「X」→「X」、「O」と「X」が混在→「△」

3) 「コメント」

厚生労働省の「実績評価書」の検証には「チェックシート」と「チェックリスト」の他に「コメント」を用いた。「コメント」とは、転記ルールや評価ルールに基づいて行う作業において、「チェックシート」や「チェックリスト」上では示すことができなかった点を「実績評価書」ごとに記した解説書的なものである。「コメント」で解説する事項は以下のとおりである。

(i) 前提

担当部署および課題やニーズの記載を確認する。

(ii) 各要素の評価について

要素ごとに評価対象となる「チェック項目」を確認する。例えばアウトプットについては、「実績評価書」で述べられるべき項目（「各要素の明示」、「指標設定」、「目標設定」、「測定方法・データソース」、「指標測定」、「実績値測定した結果、達成（未達成）の明示」）がそれぞれ適切に示されていたかを順に検証していき、問題点がないか等を確認していく。インプット（財政的資源・その他資源）、アウトプット、アウトカム（中間・最終）、外部要因においても同様に検証する。

要素ごとに検証することで、例えば「目標設定」を行っていないにも関わらず、「達成（未達成）の明示」を記述している、などの問題点がないかを確認することができる。

また、各要素の情報をもとにロジック・モデルを図示して、インプットから最終アウトカムまでの一連の流れを把握する。

(iii) 測定結果の要因分析に役立つ項目に関する評価について

「チェック項目」のうち、個々の要素を論理的につなぐ「因果関係の説明」と「測定結果の要因についての考察」が示されているかを確認する。両項目とも今後の改善策の検討へと展開されることが望まれる重要な項目である。

(iv) 総合評価・提言について

評価・分析段階で記述されるべき事項、つまり政策評価の結論部分として、論理的で説得力がある記述がされているかを確認する。対象となる「チェック項目」は「総合評価」と「提言」である。

(2) 厚生労働省の「実績評価書」の検証

1) 「チェックシート」と「コメント」による検証

厚生労働省の「実績評価書」の検証手順は、はじめに個々の「実績評価書」についての情報を収集し、次に、個々の「実績評価書」から得られた情報を整理して全体の考察を行う。個々の「実績評価書」における情報は「チェックシート」や「コメント」から得られるし、それらの情報の集約・整理は「チェックリスト」を用いることで可能となる（図4）。