

事項などを記載している。

評価結果の報告書は、評価手法別になっており、事業評価書、実績評価書、モニタリング結果報告書、総合評価書が作成されている。

## (2) 対象および目的

厚生労働省は、政策評価の対象が、厚生労働行政全般であることを基本計画に記載している。したがって、保健・医療、社会福祉、所得保障、労働などを含む幅広い分野の施策が評価対象となる。

また、厚生労働省は、政策評価の4つの目的を基本計画に記載している。

第1に、国民に対する行政のアカウンタビリティ(説明責任)を果たすことである。具体的には、政策評価の実施によって、施策の目標および成果などを国民に対して明らかにし、国民の信頼性の向上を図ることである。

第2に、国民本位の効率的で質の高い行政への転換である。具体的には、政策評価の実施によって、厚生労働省に対する国民のニーズに適切な対応を図ることである。また、効果的で質の高いサービスを必要最小限の資源で提供するための施策運営を行うことである。

第3に、国民の視点に立った成果重視の行政への転換である。具体的には、政策評価の実施によって、施策の成果を重視した行政となり、施策の有効性の向上を図ることである。

第4に、厚生労働省において戦略的な政策を推進することである。具体的には、政策評価の結果を施策の企画・立案・実施に反映させることである。

## (3) 評価手法

厚生労働省の政策評価は、評価手法として事業評価、実績評価および総合評価が基本計画に記載されている。

事業評価は、施策や事業の採否、選択などに資する情報の提供を目的として実施する評価手法である(溝口, 2002)。そのため、基本的には事前評価となっており、施策の成果や実施に要する費用を推計して、施策の妥当性、必要性、効率性などを評価する。なお、中間・事後評価として実施する場合は、事業や施策の課題や改善点を明らかにする。

実績評価は、政策や施策の見直しおよび改善に資する情報の提供を目的として実施する評価手法である(溝口, 2002)。実績評価は、あらかじめ目標を設定し、その達成度を定期的に測定する。その測定結果である業績値を目標と比較して評価を行う。

事業評価が主に事前評価を実施するため、実績評価は、事業評価を実施した施策の成果などを評価する事中評価であると考えられる。

総合評価は、政策の決定から一定期間を経過した後を中心に、政策の見直しや改善などの問題点の解決に資する多様な情報提供を目的として実施する評価手法である(溝口, 2002)。総合評価は、目標の達成度だけではなく、その原因を明らかにすることから、実績評価よりも厳密な評価といえる。

ただし、厚生労働省における3種の評価手法は、役割の分担が不明確である。特に総合評価は、評価の方法も曖昧であるため、毎年度の実施件数が少なく、実績評価およ

び事業評価との関連が不明確である。

#### (4) 実績評価の体系

##### ①体系の全体像

厚生労働省の基本計画において定義されている実績評価の体系は、12の基本目標の下に約160の施策目標、実績目標、評価指標を整理して体系化している(図1)。

##### ②体系の基本項目

###### ア. 基本目標

基本目標は、厚生労働行政を対象として、達成すべき基本的な目標を掲げることになっている。

例えば、基本目標1は「安心・信頼してかかる医療の確保と国民の健康づくりを推進すること」となっており、厚生労働省の組織としての使命(mission)が掲げられていると考えられる。

###### イ. 施策目標

施策目標は、基本目標を達成するために

実施する施策に関して、具体的な目標を掲げることになっている。

また、施策目標は、基本目標を達成するための施策に関する目標を2段階に分けて設定している。例えば、基本目標1の下に設定されている施策目標1は、「地域において適切かつ効率的に医療を提供できる体制を整備すること」となっている。その下に、施策目標1-I「日常生活圏の中で必要な医療が提供できる体制を整備すること」、施策目標1-II「医療機関の機能分化と連携を促進し、医療資源の効率的な活用を図ること」が置かれている。したがって、施策目標は基本目標を具体的な文言に置き換えた目標といえる。

###### ウ. 実績目標

実績目標は、施策目標の達成度を評価するために掲げることになっている。例えば、施策目標1-I「日常生活圏の中で必要な

図1) 厚生労働省における実績評価の体系

厚生労働省における実績評価の体系	
基本目標	厚生労働行政を対象として、達成すべき基本的な目標を掲げたもの
施策目標	基本目標を達成するために実施する施策に関する具体的な目標を掲げたもの
実績目標	施策目標の達成度を評価するために、具体的な施策や事業について掲げた以下の目標
	① 定量的な実績の測定が可能なものは定量的目標 ② 定量的な実績の測定が困難なものは定性的目標
評価指標	実績目標の達成状況を測定するために掲げた以下の指標
	① 実績目標を達成するために実施している施策等に関する定量的な指標 ② 定量的な指標を設定することが困難な場合には参考となりうる関連指標を掲げたもの

【注】 具体例は参考資料を参照

医療が提供できる体制を整備すること」の

【出典】 厚生労働省、「厚生労働省における政策評価に関する基本計画」, 2004年

実績目標は、「医療計画に基づき医療機関を整備すること」、「へき地保健医療対策を推進すること」となっている。

## エ. 評価指標

評価指標は、実績目標の達成度を測定するために選定することになっている。例えば、実績目標「医療計画に基づき医療機関を整備すること」の評価指標は「病床不足地域の数」である。

### ③体系の分析

厚生労働省の実績評価において、基本目標および施策目標、実績目標、評価指標から構成されている体系は、整合性が採れていない。例えば、厚生労働省の実績評価において、「医療計画に基づき医療機関を整備すること」、「患者の病態に応じた適正な病床区分を推進すること」および「医療機関相互の連携を促進すること」が、実績目標として設定されている（参考資料 施策目標 1 参照）。後者の2つの実績目標は、医療計画の目的である。そのため、医療計画の目的となるべきものが実績目標の中に混在しており、不自然であるといえる。

したがって、厚生労働省の実績評価は、基本目標および施策目標、実績目標の役割を明確に区別し、目標の体系を整備すべきである。

施策目標 1 - I 「日常生活圏の中での必要な医療提供体制の整備」を具体化した目標として、実績目標において医療計画及びへき地の保健医療対策を掲げていることは適切である。しかし、医療機関の整備に関する目標としては、具体性に欠けると考えられる。

また、実績目標は、定量的な実績の測定が可能なものについては、定量的な目標を

掲げることを基本計画において明記しているが、明確な数値目標を掲げている実績目標はほとんどない（参考資料 参照）。

さらに、実績目標「医療計画に基づき医療機関を整備すること」の達成度を測定する評価指標が、「病床不足地域の数」のみとなっていることなどから、評価指標の数が不足していることが窺える（参考資料 参照）。

評価指標については、実績目標との合致度が弱い場合もある。例えば、実績目標「医療機関相互の連携を促進すること」の評価指標が「地域医療支援病院の数」となっている。当該目標に対しては、一定の条件を満たして都道府県知事から認定を受けた病院数の増減よりも、実際に紹介を受けた患者数を評価指標とした方が適切であろう。

## 2. 政策評価の理論

### (1) 政策評価

#### ①政策の意義

##### ア. 政策の階層

政府の活動方針を意味する政策は、政治的な合理性と行政の技術的・経済的な合理性との関数的な関係で形成される（山谷，1997）。すなわち、政策は、国会議員の力量および行政の能力の有無による妥協によって形成されるものであり、保有する理念を行動に移すものではないと考えられる（山谷，1997）。この理念を行動に移すために存在する概念が、施策および事業である。対して政策は、下位概念の施策および事業の方針を示すものとなる（山谷，1997）。

したがって、政策には、政策（policy）、

施策 (program)、事業 (project) と 3 段階に分けた階層が存在する。

#### イ. 政策・施策・事業の定義

政策 (policy) とは、社会のある特定の問題または課題に対応するために設定された目的・原理・活動の指針及びその政府活動における一つの整合的な集合である (上野, 2004 : b)。この定義は、施策および事業を含む集合体が政策であることを示唆している。

施策 (program) は、政策に基づいて行われる具体的な諸事業を意味する (上野, 2004 : b)。政策の代表的なものが法律であり、その法律に基づいて予算の配分を受けるのが施策であると解釈できる (上野, 2004 : b)。

そして、当該施策に配分された予算によって事業が実施される。つまり、事業 (project) とは、施策を実施するための道具である (上野, 2004 : b)。

この 3 階層を行政の感染症対策で例えるなら、有効な医薬品のストック形成が政策、医薬品の直接管理および供給が施策、感染症患者に提供される医薬品が事業ということになる。

#### ウ. 評価の定義

評価 (evaluation) は、目的、目標、介入理論、実施過程、結果、成果、効率性を明らかにするための体系的な社会調査活動である (龍・佐々木, 2004)。評価対象が、行政の施策や企業の商品などの異なるものであっても、当該定義は適用することができる。

#### エ. 政策評価の定義

政策評価とは、政策に関する行動決定のための情報を提供するものである (ハトリ

一, 2004)。当該定義に係る情報提供は、政策評価における全ての評価手法に共通する目的である。

#### オ. 政策評価の対象

本研究において改善策を検討する政策評価とは、わが国の行政の自己評価である。したがって、政策評価の対象は、行政において予算の配分された施策である。

#### ②業績情報のカテゴリー

政策評価は、施策を対象として評価を実施し、政策全般に関する行動決定のための情報を提供する。そして、そうした施策の業績に関する情報 (以下、業績情報) は、インプット、アウトプット、アウトカム (成果) にカテゴリー化することができる (ハトリ一, 2004)。

インプット (input) とは、使用された資源量を意味する (ハトリ一, 2004)。例えば、地方自治体が、地域住民の癌の早期発見を目的として検診機器を地域に設置するために、地域の中核病院へ支出する補助金がインプットに該当する。また、癌の検診機器を購入するために、行政職員が費やした労働時間もインプットに該当する。

アウトプット (output) とは、生産されたサービスの量や生産物である (ハトリ一, 2004)。例えば、国の補助金により開催された研修会や整備された道路などが、アウトプットに該当する。ちなみに、生産される予定はあるが、施策の顧客に届けられていないサービスの量については、プロセス (process) と定義することができる (ハトリ一, 2004)。例えば、10 回の開催が予定されている研修会について、6 回終了している場合、残りの 4 回の研修会がプロセスということになる。

アウトカム (outcome) とは、施策の顧客に起きたこと、行動や態度の変化である (ハトリー, 2004)。ただし、施策のインプットとの間に因果関係がない場合は、アウトカムとはいえない。

なお、アウトカム (成果) は中間アウトカム (intermediate outcomes) と最終アウトカム (end outcomes) から構成される。中間アウトカムとは、施策の最終目標の達成に繋がることが期待されるアウトカム (成果) であるが、それ自体は最終目標ではないものである (ハトリー, 2004)。最終アウトカムは、施策の顧客にとって重要な事柄の状態などである (ハトリー, 2004)。例えば、癌検診の推進事業の場合、地域住民の癌の早期発見が中間アウトカムに該当する。癌を早期発見することが検診の成果であることに間違いはないが、疾患を発見しただけでは、問題の解決にはならない。したがって、癌の早期発見によって、治癒率の高い治療を受けることが可能となり、癌死亡患者数を減少させることが、当該事業の最終アウトカムといえる。

### ③基本的な評価手法

政策評価の基本的な評価手法としては、セオリー評価 (Program Theory Evaluation)、プロセス評価 (Process Evaluation)、インパクト評価 (Impact Evaluation)、費用 - 便益分析 (Cost - Benefit Analysis (注1)) がある (龍・佐々木, 2004)。

セオリー評価は、施策におけるインプットからアウトプット、アウトカム (成果) までの一連の業績情報の流れを明らかにする評価手法である (龍・佐々木, 2004)。そのため、セオリー評価の実施のためには、

投入される資源 (インプット)、生産物およびサービスの量・質・期間 (アウトプット)、実施過程、成果 (アウトカム) を明確にする必要がある。例えば、行政による医療専門職向けの講習会の場合、当該講習会に係る資金および開催回数、講習会の参加者に期待する変化を明らかにして、一連の流れを図示したものが評価結果である。

プロセス評価は、施策の当初のデザインと実際の実施状況の差を解消するために、改善すべき箇所を明らかにする評価手法である (龍・佐々木, 2004)。プロセス評価は、評価対象が施策のインプットからアウトカムまでの実施過程であり、評価項目は想定された質・量のサービスの提供状況や施策の成果などである (龍・佐々木, 2004)。つまり、施策に因る成果の有無について、その要因となったものを当該施策の実施過程の中から見つけるための評価である。例えば、地域住民への癌予防の知識の周知徹底を目標にした保健プログラムにおいて、市区町村の行政が保健所に予算を配分し、当該保健所が地域住民のための講習会を開催したとする。当該プログラムに関して、プロセス評価では、がん予防の周知徹底という成果の出現の有無を把握する。また、当該保健プログラムの実施過程を評価して、成果の出現の有無に関する要因も明らかにする。例えば、当該プログラムでは、がん予防の知識の周知徹底という成果を得られていなかったとする。そこで、プロセス評価では、当該プログラムの成果が出現しなかった要因として、行政職員や保健所職員が、講習会の開催に関する情報提供を地域住民に行わなかったために、講習会に参加した地域住民が少なかったことを明らかに

する。

インパクト評価は、実施された施策による成果の有無、また成果がある場合にはその程度を明らかにする評価手法である（龍・佐々木，2004）。例えば、わが国における介護保険制度の施行の成果について、1997年から当該制度が施行された2000年までの3年間と当該制度の施行後の3年間における高齢者介護の状況を比較して評価結果を得る。つまり、インパクト評価は、時系列の比較分析によって、施策に因る顧客の変化を把握することができる。

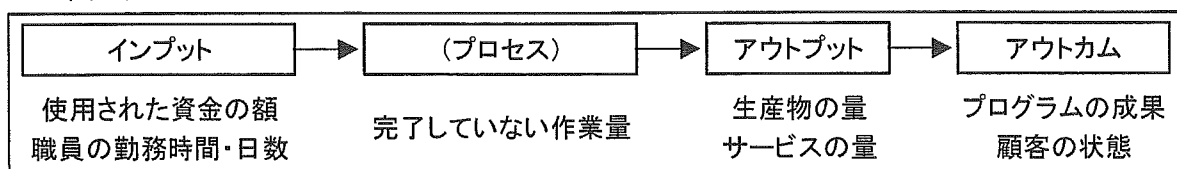
費用 - 便益分析は、実現された成果の見積貨幣価値、利用された資源の見積貨幣価値が、評価結果となる（龍・佐々木，2004）。例えば、行政の施策において医療機器を配置した場合、当該機器によって疾病が完治した元患者の生命を当該患者が完治後の労働によって得る賃金に換算して、当該施策の効率性を評価することが、費用 - 便益分析である。

（注1）引用文献では、「費用 - 便益分析」を「費用 - 効率性評価」と呼称している。

#### ④ロジック・モデル

セオリー評価は、施策におけるインプットからアウトプット、アウトカム（成果）までの一連の業績情報の流れを明らかにする評価手法である。一連の業績情報の流れを図示したものが、セオリー評価の成果物であるロジック・モデルである（図2）。

図2) ロジック・モデル



（ハトリ，2004）

そして、このロジック・モデルにより、業績情報間の因果関係が明確化される。

まず、インプットとアウトプットの因果関係であるが、施策の策定過程において、インプットによって産出されるアウトプットは確実に決められている。なぜならば、策定された施策は、生産予定の物やサービスの量が決められているからである。例えば、わが国の厚生労働省が、常備すべき医薬品を確保するための予算を確保した場合、製薬会社から医薬品を買い取るための資金がインプット、常備用の医薬品がアウトプットであることが明らかである。よって、ロジック・モデルにおけるインプットとアウトプットの因果関係が強いといえる。

次に、アウトプットとアウトカムの因果関係であるが、アウトカムは、アウトプットが施策の対象物および顧客に与えた行動や態度の変化を示す業績情報である。例えば、舗装された道路の長さ（アウトプット）が伸びた結果により、地域住民の生活環境に視られる変化がアウトカムとなる。そのアウトカムの一つとして、舗装された道路によって、交通の便が良くなるという地域住民の利点が挙げられる。一方で、自動車の交通量が増えることによる騒音や空気の汚染もアウトカムとして想定される。よって、アウトプットとアウトカムの因果関係は、ロジック・モデルの作成者が、セオリー評価の対象となる施策に係る情報を収集・

分析した結果から、予測または想像した因子によって成り立つものである。

また、ロジック・モデルは、施策のインプットからアウトプット、中間アウトカム、最終アウトカムに至るまでの時間的な流れを視覚的に捉えることができる（ハトリ、2004）。そのため、施策に関して時系列に中期的な目標と長期的な目標を検討することもできる。例えば、病院職員向けの研修プログラムにおいて、中間アウトカムと予測された「病院職員の意識の変化」を中期的な目標とする。そして、研修に参加した病院職員の意識の変化に因って出現が予測される最終アウトカム「患者の医療に対する満足感の向上」を長期的な目標とする。

#### ⑤基本的な評価手法の特長と欠点

龍と佐々木によれば、上記の4つの基本的な評価手法の中でもプロセス評価およびインパクト評価、費用・便益分析は、以下のような特長と欠点があるとされる（龍・佐々木、2004）。

これら3つの評価手法は科学的手法である。例えば、インパクト評価は、評価対象に対して比較対象を設定して長期的に大規模な実験等を行うなど、科学的な実験結果を得て、その結果を施策に活かすことを指向している。

さらに、インパクト評価は、評価結果に係る外部要因を特定し、実施した施策に因る純粋な効果を測定することも指向している。よって、インパクト評価がその目的通りに機能すれば、施策の善し悪しを精密に評価できる。

また、プロセス評価は、施策におけるインプットからアウトプット、アウトプットからアウトカムへの流れについて、それぞ

れの因果関係を継続的に調査し、厳密な評価を行う。

こうした特長と表裏一体の関係にあるといえるが、これらの評価手法は実験等により科学的な結果を得られる反面、時間とコストが嵩む可能性が高いという欠点を有する。そのため、場合によっては、「政策に関する行動決定のための情報を提供するもの」という、政策評価の定義に反することになる。

## （2）業績測定

### ①定義

業績測定とは、サービスあるいは施策のアウトカム（成果）や効率を定期的に測定することである（ハトリ、2004）。この業績測定は、実施中の施策を評価する評価手法であるため、事中評価といえる（上野、2004：a）。

### ②目的

業績測定は、行政のアカウンタビリティの向上、職員のモチベーションの向上、施策の継続的な見直しなどが実施目的である（ハトリ、2004）。

行政は、業績測定の実施によって、明らかになった施策の成果を国民に報告し、アカウンタビリティを果たすことができる。同時に、測定結果である施策の成果は、測定対象である機関が国の予算・決算を取り扱う機関に対して、予算編成や予算要求の妥当性を示すための根拠となる。

また、測定対象となった施策の関係者が、業績測定によって明らかとなった施策の成果を確認することで、モチベーションを向上させることが期待される。

さらに、測定結果である施策の成果に係

る情報は、施策に対する予算の配分を変えるなどの資源配分に役立てることができる。期待する成果の出現がない施策に関しては、予算の配分を見直す機会となる。

### ③実施方法

業績測定は、あらかじめ目標を設定し、施策のアウトカム（成果）を示す業績値を定期的に測定する評価手法である（ハトリー，2004）。つまり、目標と業績値の比較結果が、業績測定による施策の評価結果である。

### ④目標と業績指標の選定

業績測定は、目標と業績値の比較を定期的に行うため、あらかじめ目標と業績指標を選定する必要がある。ハトリーによると、業績測定の目標および業績指標の選定は、以下の1～5の手順になる（ハトリー，2004）。

1. 法律、条令、予算関連などの行政資料に記載されている事項や施策の関係者の意見を参考に、施策の目標を検討する。
2. 施策の顧客を最終顧客と中間顧客に区分し、施策が影響を与える対象者（対象物）を明確化する。
3. 施策が持つ複数の目標を中間目標と最終目標に分ける。
4. 施策に期待される成果を明らかにする。施策の成果の選定に当たっては、施策の担当者や関係機関からの情報、セオリー評価の成果物であるロジック・モデル（図2）などを参考にする。
5. 施策の成果の中から、測定可能であり、特定の数で示される測定値であり、それによってアウトカム（成果）の達成状況が分かるものを業績指標として選定する。ハトリーの業績測定の理論における目標

設定および業績指標の選定方法の特徴は、施策の成果の測定に重点を置いているところにある。施策の最終顧客や最終目標を明確にすることで、施策の成果を的確に捉える。それは、適切なアウトカム（成果）を示す目標の設定および業績指標の選定へと繋がると考えられる。

### ⑤業績測定の特長と欠点

龍と佐々木によれば、上記の業績測定には、以下のような特長と欠点があるとされる（龍・佐々木，2004）。

まず、特長として、業績測定はタイムリーかつ低コストであることが挙げられる。具体的には、業績測定は業績指標を選定し、それを定期的に測定する手法であることから、業績値の収集コストが大きくなることが挙げられる。また、業績指標の選定により、「政策に関する行動決定のための情報の提供」がタイムリーなものとなることが想定できる。

その一方で、業績測定は、業績指標を選定して定期的に測定するという簡便な方法を採用することによる欠点もある。具体的には、評価結果において、事前に立てたロジック通りに施策を達成したか否かについての検証ができないことを挙げられる。また、評価対象が単一であり、比較対象をもたない評価手法であるため、事中に発生した外部要因が評価結果に与えた影響を除去できない。例えば、ある農作物が、ある年豊作であったとしても、その理由が、農業施策に因るものなのか、まれに見る好気候に因るものなのかについては、業績測定だけでは解明できないのである。つまり、当該施策に係る外部要因を除去するために、農業施策を実施した地域と実施していない地域の



比較が必要であるが、業績測定においては評価対象が単一であるため、厳密な評価結果は得られないということである。

### (3) 基本的な評価手法と業績測定の関係

#### ①業績測定の位置付け

まず、業績測定と4つの基本的な評価手法について、それぞれの関係を述べる。

セオリー評価とプロセス評価は、業績測定と深い繋がりを持つ評価手法である。

セオリー評価は、評価対象が施策に係る業績情報間の因果関係に関する理論であることから、施策の事前から事後まで、どのようなタイミングであっても実施が可能である。また、セオリー評価は、ロジック・モデルにおいて、施策と当該施策の成果の因果関係を証明することができる。そのため、セオリー評価は、業績測定における目標の設定および業績指標の選定に利用することができる。

次に、プロセス評価と業績測定は、評価対象と評価項目が類似している一方で、評価の方法が異なる。プロセス評価は、施策の実施過程を継続的に評価(龍・佐々木, 2004)するのに対し、業績測定は定期的に施策の成果を評価する。具体的な相違点としては、プロセス評価が、インプットとアウトプット、アウトプットとアウトカムの因果関係について、施策の関係者へのヒアリング調査などにより証明するのに対し、業績測定は業績情報間の明確な因果関係を把握しないことが挙げられる。つまり、プロセス評価は、業績測定よりも施策の実施過程を厳密に評価する手法といえる。

インパクト評価および費用-便益分析は、施策の成果を事後的に評価することを主な

目的としているため、施策の成果を定期的に評価する業績測定との直接的な関係はない。

次に、業績測定と厳密な評価であるプロセス評価およびインパクト評価、費用-便益分析の関係について述べる。

まず、業績測定は、厳密な評価ではないため、プロセス評価などの評価手法よりも低いコストで実施することができる(龍・佐々木, 2004)。また、業績指標の選定によって、定期的な測定が可能であり、政策の立案者にタイムリーな情報を提供することができる(龍・佐々木, 2004)。したがって、プロセス評価と業績測定は相互補完の活動を実施することが理想である。通常は、タイムリーな情報提供を可能とする上に低コストである業績測定を実施し、予想外の評価結果の出た施策についてはプロセス評価を実施して厳密に施策の成果を評価することで、効果的かつ効率的な政策評価が展開できるであろう。

さらに、業績測定の結果は、施策の関係者が意図していた成果の有無を明らかにするため、その原因についてプロセス評価などの厳密な評価を行うインセンティブを持っている(ハトリー, 2004)。この厳密な評価を実施する際には、業績測定が蓄積している各施策の成果に係る情報が役立つと考えられる(ハトリー, 2004)。したがって、業績測定と厳密な評価の相互補完の関係は、妥当なものであると想定される。

#### ②業績測定におけるロジック・モデルの有用性

上述の通り、業績測定は、あらかじめ目標を設定し、目標達成度を示す業績値を定期的に測定する評価手法である(ハトリー,

2004)。そこで、設定する目標を施策の期待するアウトカム（成果）、業績指標を施策の測定可能なアウトカム（成果）とすることで、成果指向型の施策の策定や運営に資する情報を得ることのできる評価となる。したがって、業績測定を適正に遂行するためのポイントは、施策の成果を重視した目標設定と業績指標の選定にある。

そして、業績測定において測定対象とする施策のアウトカム（成果）は、当該施策のインプットと因果関係を持っていることが、測定を行う前提条件である。そのため、施策におけるインプットからアウトプット、アウトカム（成果）までの流れを確認する必要がある。よって、セオリー評価（Program Theory Evaluation）の成果物であるロジック・モデル（龍・佐々木，2004）を利用することが有意義である。

また、ロジック・モデルによって示された業績情報を基に、実績評価の対象となる施策の目標設定と業績指標の選定を実施することもできる（ハトリ，2004）。

ただし、ロジック・モデルにおけるアウトカム（成果）を評価指標として選定する場合には、施策の最終的なアウトカム（成果）へ近づく程、外部要因によって施策の影響力が弱くなることに留意する必要がある（ハトリ，2004）。例えば、糖尿病予防に関する研修会を開催することの最終アウトカムは、糖尿病患者の減少である。しかし、研修会に参加した人が予防を積極的に行う一方で、不参加の者がマスコミなどの影響により、自主的に予防に取り組み、糖尿病の罹患率が減少することも考えられる。つまり、予防に関する研修会のアウトカムには、その他の要因によって現れるアウト

カムが多く含まれていることが考えられる。

### 3. 米国の GPRA

#### （1）施行の背景

GPRA の施行以前の米国では、政府の非効率な施策の策定および運営に対する国民の不満が顕著であった。GPRA の施行には、政府機関において施策の成果を説明するシステムを作ることで、政府の能力に対する国民の信頼を回復させる狙いがあった（鈴木ら，2001）。具体的には、施策の成果および顧客満足、サービスの質を把握し、アカウンタビリティの徹底を図ることによる国民からの信頼回復である。

また、政府の管理職員に、施策の到達目標（objectives）に合わせた計画を立てさせ、施策の成果およびサービスの質についての情報を提供することで、政府の適切な内部管理が成されることが期待された。さらに、施策の成果に関する情報を得ることによって、議会の意思決定が改善されることも期待された。

#### （2）全体像

GPRA の政策評価は、戦略計画（strategic plan）、年次業績計画（annual performance plan）、年次プログラム業績報告（annual performance report）によって構成されている（鈴木ら，2001）。

戦略計画（strategic plan）は、機関の組織および予算構造を機関の使命（mission）と連携させるための長期的な計画である。

年次業績計画（annual performance plan）は、戦略計画に基づいて作成される短期的な計画である。

年次プログラム業績報告（annual performance report）は、年次業績計画に記載されている目標に対する業績を報告する。

GPRA では、業績測定に係る計画を策定する時点で、計画を長期計画と短期計画に分けている。そして、短期計画に係る目標の達成度を1年ごとに報告するシステムとなっている。

### （3）評価の目的

GPRA における評価は、米国の政府の戦略計画に寄与することを目的として実施が規定されている（鈴木ら，2001）。評価結果の確認が、戦略の変更を検討する機会となる。

また、政府が政策の改善の一助となる情報を得ることによって、関係者に成果指向の意識を持たせるために行われている（鈴木ら，2001）。これは、政策評価の実施において、施策の成果の測定を重視していなければ実現しないと考えられる。

### （4）評価手法

GPRA における政策評価の評価手法は、業績測定（Performance Measurement）とプログラム評価（Program Evaluation）の2つから構成される（鈴木ら，2001）。

ただし、正確に言えば、プログラム評価は評価手法の単なる名称ではない。GPRA におけるプログラム評価とは、客観的な測定および系統的な分析を通して、連邦プログラムが意図した到達目標の達成の度合い及びその達成の方法について調査することを意味する（鈴木ら，2001）。プログラム評価は、いわば厳密な評価手法の総称である

と捉えられる。

GPRA では、業績測定を実施した結果、予想外の成果を出した施策または成果の出なかった施策について、プログラム評価を実施して原因を探り、改善に資する情報を得る（龍・佐々木，2003）。

つまり、GPRA では、コストが高い上、結果を得るまでに長時間を要するプログラム評価を通常は実施することになっていない。相対的にコストが安い上、タイムリーな情報提供が可能な業績測定（龍・佐々木，2004）を通常は実施する。一方で、業績測定は施策とその成果との因果関係を明確にできないため、プログラム評価が業績測定を補完している。したがって、業績測定とプログラム評価は相互補完的な活動を行っているといえる。これは、既述の理論上のプロセス評価と業績測定の関係と一致する。実際に、GPRA では、プログラム評価の一種としてプロセス評価が実施されている（鈴木ら，2001）。したがって、GPRA における政策評価は、各評価手法の相互関係と役割が明確になっていることが窺える。

### （5）GPRA における業績測定の体系

#### ①体系の全体像

米国の GPRA における業績測定の3種の目標と評価指標は、2つの計画に分けられて記載されている。GPRA における業績測定では、戦略計画の一般目標（general goals）および一般到達目標（general objectives）、年次業績計画の業績目標（performance goals）および業績指標（performance indicators）によって体系化されている（図3）。

②基本項目

ア. 一般目標 (general goals)

一般目標では、GPRA の業績測定を実施する各機関の使命 (mission) を果たすための方法が定義される。一方で、一般目標は、政策および施策のような性格を保有するものでもある。各機関の施策は、当該機関の使命を果たすために策定されるものであることから、一般目標は複数の施策の最終目標であると考えられる。

なお、一般目標は、戦略計画に記載されていることから、出現までに長期間を必要とするアウトカム (成果) であるといえる。

以上のことから、一般目標は、政府機関が実施する複数の施策に共通して出現する最終アウトカム (成果) を示すべきものと考えられる。

イ. 一般到達目標 (general objectives)

一般到達目標は、一般目標の達成の可否についての調査を補助するために設定することになっている。つまり、業績測定において、一般目標に係る施策の成果を示す業績値と比較する目標である。一般目標が複数の施策の成果を含むことから、一般到達目標は、一般目標に係る各施策の成果を個々に表した目標であることが想定される。

なお、一般到達目標は、戦略計画に記載されている上、一般目標に準ずる目標であることから、出現するまでに長期間を要する事象を示すと考えられる。

ウ. 業績目標 (performance goals)

業績目標は、事業 (program activities) に係るアウトプットおよびアウトカム (成果) について、定量的に表現される目標で

図3) GPRAにおける業績測定の体系

GPRAにおける業績測定の体系	
一般目標【戦略計画】 (general goals)	長期にわたりどのように各機関が自らの使命を実行するかを定義
	目標の達成の成否について、将来の調査が可能となるように表現
	プログラム(施策)的、政策的、又はマネジメント的な性格を保有
	通常、アウトカム(成果)形式の指標となる
一般到達目標【戦略計画】 (general objectives)	一般目標が既に達成されたか否かについての調査を補助するためのもの
	通常、一般目標よりも特定された水準の目標を記述
業績目標【年次業績計画】 (performance goals)	実際の達成度と比較しうるようになりやすく、測定可能な目標として示される業績の達成目標水準(target levels)
	アウトカム(成果)またはアウトプット目標
業績指標【年次業績計画】 (performance indicators)	個々の事業(プログラム行動)に関連するアウトプット又はアウトカム(成果)を測定するために用いられる特定の価値又は性質を有するもの
	業績目標と関連するもの

(“OMB Circular No. A-11 Part 2, Preparation and Submission of Strategic Plans” )

ある。つまり、業績目標は、業績測定の評価対象となる施策に係る事業の達成目標を数値で示す。

また、業績目標は、戦略計画で定められた一般目標および一般到達目標に基づいて設定される目標として、年次業績計画に記載される。したがって、業績目標は、達成に長期間を要する一般目標及び一般到達目標について、1年ごとの達成状況を確認するための目標といえる。

#### エ. 業績指標 (performance indicators)

GPRA における業績測定は、業績目標の達成度を示すアウトカム (成果) およびアウトプットを測定するために用いられる特定の価値や性質を有するものである。

#### ③体系の特色

GPRA では、戦略計画において施策のアウトカム (成果) を示す目標が設定され、年次業績計画では、事業のアウトプットおよびアウトカム (成果) を示す目標と指標を掲げることが、OMB のガイダンスに明記されている。アウトカムを示す目標と指標を掲げることから、GPRA における業績測定では、施策の成果を重視した業績測定を実施するための体系が策定されることが窺える。

成果指向の施策運営やアカウントビリティの確保の観点から、施策のアウトカム (成果) を測定することは重要である。一方で、政府機関は、アウトカム指標のみを用いると、施策の成果が表れない理由を全て外部要因に因るものと誤解する可能性がある (鈴木ら, 2001)。そのため、施策の成果の要因を探る一助となるアウトプットの測定も必要としている。アウトプットとアウト

カム (成果) の双方を測定して比較することで、施策とその成果との因果関係の一部を明らかにし、アウトカム (成果) を示す業績値の正当性を確認することができる。

また、GPRA では、業績測定に係る各目標を長期計画と短期計画に分けて記載していることから、当該目標は、施策のアウトカム (成果) の出現までの期間を踏まえて策定されると考えられる。業績指標は、短期計画である年次業績計画に記載されており、業績目標と関連するものであることから、短期的に出現する施策の成果を示す数値と考えられる。

#### 4. 厚生労働省における実績評価の見直し

##### (1) 評価手法

##### ①GPRA との比較

厚生労働省は、政策評価の評価手法である事業評価、実績評価、総合評価の役割分担が不明確である。厚生労働省の総合評価は、毎年度の実施件数が少ない上、評価方法も曖昧である。

それに対して、米国の GPRA では、業績測定を主たる評価手法とする一方で、プログラム評価を業績測定では補えない施策の成果を測定するための厳密な評価手法として位置付けている。

つまり、米国の GPRA においては、業績測定とプログラム評価の相互補完が、明確に位置付けられている。

##### ②実績評価の位置付け

厚生労働省における総合評価は、GPRA の評価手法の役割分担に準えれば、プログラム評価に該当するものであり、施策の成果を厳密に評価するプロセス評価などの評

価手法の総称であるべきものと考えられる。プロセス評価は、施策の成果を継続的に記録し、実績評価の結果が施策の期待する成果と乖離していた要因を明らかにすることができる。プロセス評価のような厳密な評価は、施策の改善または中止を検討する際に役立つ。こうした役割は、評価指標を利用して定期的な測定を実施する実績評価では果たすことができない。

よって、厚生労働省は、米国の GPRA に倣い、政策評価の評価手法の役割を考慮して、各評価手法の位置付けを明確化するべきである。具体的には、実績評価を主たる評価手法とする一方で、総合評価を実績評価では補えない施策の成果の要因を明らかにするための厳密な評価手法として位置付け、実績評価と総合評価の相互補完を実施すべきと考える。

## (2) 実績評価の体系

### ①GPRA における業績測定との比較

#### A. 対比項目

厚生労働省の基本計画と米国の OMB (Office of Management and Budget) のガ

イダンス (鈴木ら (訳), 2001) に示された実績評価 (業績測定) の体系を比較した (図 4)。

厚生労働省と GPRA の実績評価 (業績測定) において、目標および評価指標から構成される体系を段階的に区分して対比させた場合、基本目標は一般目標 (general goals)、施策目標は一般到達目標 (general objectives)、実績目標は業績目標 (performance goals)、評価指標は業績指標 (performance indicators) と同様の位置付けになる。

厚生労働省は、基本目標および施策目標、実績目標を基本計画に記載している。それに対し、GPRA は、一般目標および一般到達目標を長期的な計画である戦略計画、業績目標を短期的な計画である年次業績計画に記載している。したがって、実績評価 (業績測定) に係る計画の策定に当たって、GPRA は長期目標と短期目標を明確に区別しているが、厚生労働省は長期目標と短期目標の区分が明らかにしていないことが窺える。

図 4) 実績評価 (業績測定) の体系の比較

厚生労働省の実績評価【基本計画】	GPRAにおける業績測定【戦略計画・年次業績計画】
基本目標	一般目標【戦略計画】 (general goals)
施策目標	一般到達目標【戦略計画】 (general objectives)
実績目標	業績目標【年次業績計画】 (performance goals)
評価指標	業績指標【年次業績計画】 (performance indicators)

#### イ. 基本目標と一般目標 (general goals)

厚生労働省の基本目標は、組織の使命 (mission) の性格を有する。一方、GPRA の一般目標は、組織の使命 (mission) だけではなく、政策および施策の性格を目標に持たせている。したがって、GPRA の業績測定における一般目標は、評価対象である施策に係る目標であるといえる。つまり、一般目標には、業績測定の対象となる施策が存在していることを表している。

当然のことではあるが、実績評価は、評価対象となる施策が存在しない場合は、実施することができない。また、評価対象の施策が不明確である場合は、行政が実施している業務および投入した資金 (インプット)、提供されたサービス (アウトプット)、想定している成果 (アウトカム) が、評価結果を確認する者には分からない。そのため、実績評価の実施が、行政のアカウンタビリティの向上へと繋がらない。

したがって、厚生労働省の基本目標は、実績評価の評価対象である施策の存在を確認するため、施策の性格も有する目標となるべきである。

#### ウ. 施策目標と一般到達目標 (general objectives)

厚生労働省の基本計画における施策目標と GPRA における戦略計画の一般到達目標は、上位の目標である基本目標と一般目標を具体化した目標となる。つまり、施策目標と一般到達目標は、同様の役割を担う目標と位置付けられる。

そして、GPRA における戦略計画の一般到達目標は施策の成果を表す目標である。当該目標に倣い、厚生労働省の基本計画における施策目標は、基本目標に係る個々の

施策の成果とすることが考えられる。施策目標において、評価対象となる施策を明らかにすることが、施策の期待する成果を出現させるための事業を明確化することに繋がる。

#### エ. 実績目標と業績目標 (performance goal)

厚生労働省の基本計画において、実績目標は、施策目標の達成度を評価するための目標である。基本計画における実績目標は、具体的な施策や事業に関する目標とすることになっている。この実績目標と同様の位置付けにある GPRA の年次戦略計画の業績目標では、事業のアウトカム (成果) またはアウトプットに係る目標を掲げることになっている。

厚生労働省の基本計画においては、基本目標を組織の使命および政策、施策を含む目標、施策目標を個々の施策の目標とすべきことが想定されるため、実績目標は事業に関する目標を掲げることが妥当であろう。これにより、厚生労働省の基本計画において、政策の 3 階層に沿った目標の体系が整備される。

また、GPRA における年次業績計画の業績目標に倣い、厚生労働省の実績目標においても、施策の目標を達成するための事業について、測定可能なアウトカム (成果) またはアウトプットを目標として掲げるべきである。これにより、実績目標は、実績評価の体系において、最も具体的な目標となり、業績指標との比較結果が分かりやすくなると考えられる。

#### オ. 評価指標と業績指標 (performance indicator)

厚生労働省の実績評価は、実績目標の達

成状況を測定するために、施策等に関する評価指標を掲げることが基本計画に明記されている。GPRAにおける年次業績計画の業績指標は、個々の事業に関連するアウトプットまたはアウトカム（成果）を測定する。また、GPRAの業績測定では、業績指標を業績目標と関連するものとしている。

厚生労働省の実績評価は、GPRAの業績測定に倣い、事業に関する評価指標を選定すべきである。施策よりも事業に関する評価指標の選定を検討する方が、施策の成果を適切に示す業績値を採ることに繋がるであろう。事業は、政策および施策の目標を達成するための具体的な活動であるため、政策および施策よりも数値化が可能な事象を検討することが容易である。

なお、厚生労働省は、基本計画において、選定する評価指標を施策や事業のアウトカム（成果）またはアウトプットとすることを記載していない。厚生労働省において、実績評価の評価指標を選定する際に、施策

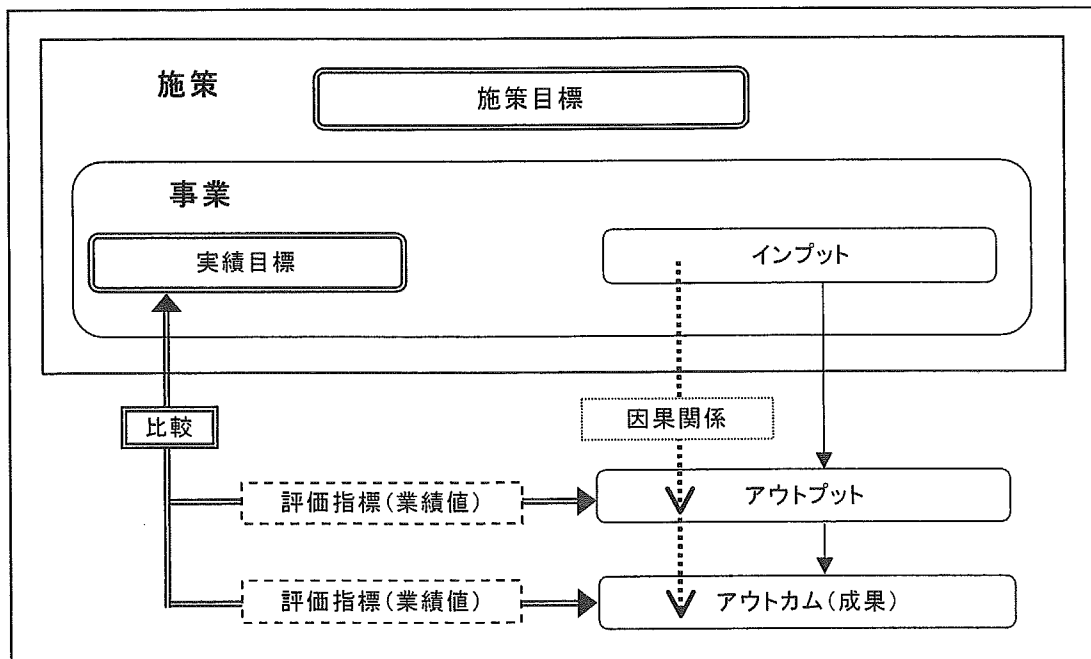
のアウトプットおよびアウトカム（成果）に関する検討を行っていないことが窺える。しかし、成果指向型の行政への転換を図ることが政策評価の実施目的であるため、施策のアウトカム（成果）を把握することは重要であり、アウトカム（成果）に係る指標の選定が必要である。また、施策の成果の要因を説明するために、アウトプットを示す評価指標も選定すべきである。このように、業績測定（実績評価）における評価指標の選定では、施策のアウトカム（成果）およびアウトプットについて検討すべきである。

## ②実績評価の体系のあり方

厚生労働省の基本計画とOMBのガイダンスに示された実績評価（業績測定）の体系を比較した結果、厚生労働省における理想的な実績評価（業績測定）の体系は、図5のようになると考えられる。

施策は、政策を具体化したものとして目的を持たされており、それを達成するため

図5) 理論上の実績評価の体系





に予算が配分されている。その施策に期待されている成果が、厚生労働省の基本計画における施策目標である。そして、基本目標は、複数の施策目標の上位概念として存在する。

施策を実行するために設けられるのが、複数（又は単一）の事業である。例えば、「医療安全対策の総合的推進」を施策とした場合、当該施策に係る事業として「診療行為に関連した死亡の調査分析モデル事業」や「医療事故に関する情報の収集・分析・提供事業の推進」などが配置される（平成17年度 厚生労働省予算案の主要事項）。

事業は、施策に期待されている成果を出現させる活動を行うため、当該施策から予算が配分されている。予算を与えられた各事業は、施策の成果の一部（又は全部）を達成するための目標を有する。この目標が実績目標である。

また、事業のアウトプットおよびアウトカム（成果）であり、測定可能なものが業績指標である。そして、業績値と事業の目標を比較することが、業績測定の評価方法である。なお、評価指標（業績値）によって示されるアウトカム（成果）およびアウトプットは、実績目標を有する事業におけるインプットとの因果関係が、明確になっている必要がある。

## D. 考察

### 1. 厚生労働省における政策評価手法の改善策

#### （1）実績評価と総合評価の相互補完

厚生労働省では、実績評価を中心に実施し、総合評価が実績評価の補完的な役割を担うことで、円滑な政策評価が実施できるであろう。厚生労働省の実績評価は、施策の成果を定期的に測定する評価手法である。実績評価の結果が期待されていた施策の成果と乖離していた場合に、その要因を明らかにするため、総合評価を実施すべきである。この場合、総合評価として用いる評価手法は、実績評価より厳密な評価であるプロセス評価である。

また、厚生労働省の総合評価には、インパクト評価や費用 - 便益分析を含ませるべきであろう。施策が、中止または継続、縮小などを決定する節目を迎えたときに、施策の具体的な成果とその要因を明らかにする評価手法としての利用が想定される。当該評価を実施する際には、実績評価によって定期的に得ていた業績情報が役立つであろう。つまり、実績評価には、インパクト評価や費用 - 便益分析に対して、情報を提供する役割を持たせることができる（図6）。

#### （2）ロジック・モデルによる実績評価の遂行

適切な実績評価を実施するためには、施策の施行前に事業評価を実施することが重要である。ここでの事業評価は、セオリー評価を意味する。セオリー評価によって、施策のインプットおよびアウトプット、アウトカム（成果）の一連の流れを図示した

ロジック・モデルを策定することで、実績評価の目標及び評価指標の選定が容易になる。また、施策の運営においてもロジック・モデルは、重要な役割を果たす。いわば施策の事中評価である実績評価は、評価指標が、施策のアウトカム（成果）およびアウトプットを示す。実績評価の対象である施策についてセオリー評価を行うことで、当該実績評価が測定している施策のアウトカム（成果）およびアウトプットと当該施策のインプットとの因果関係を確認することができる。つまり、ロジック・モデルは、実績評価の評価指標の正当性を確保するためのツールといえる。

## 2. 厚生労働省における実績評価の体系の改善

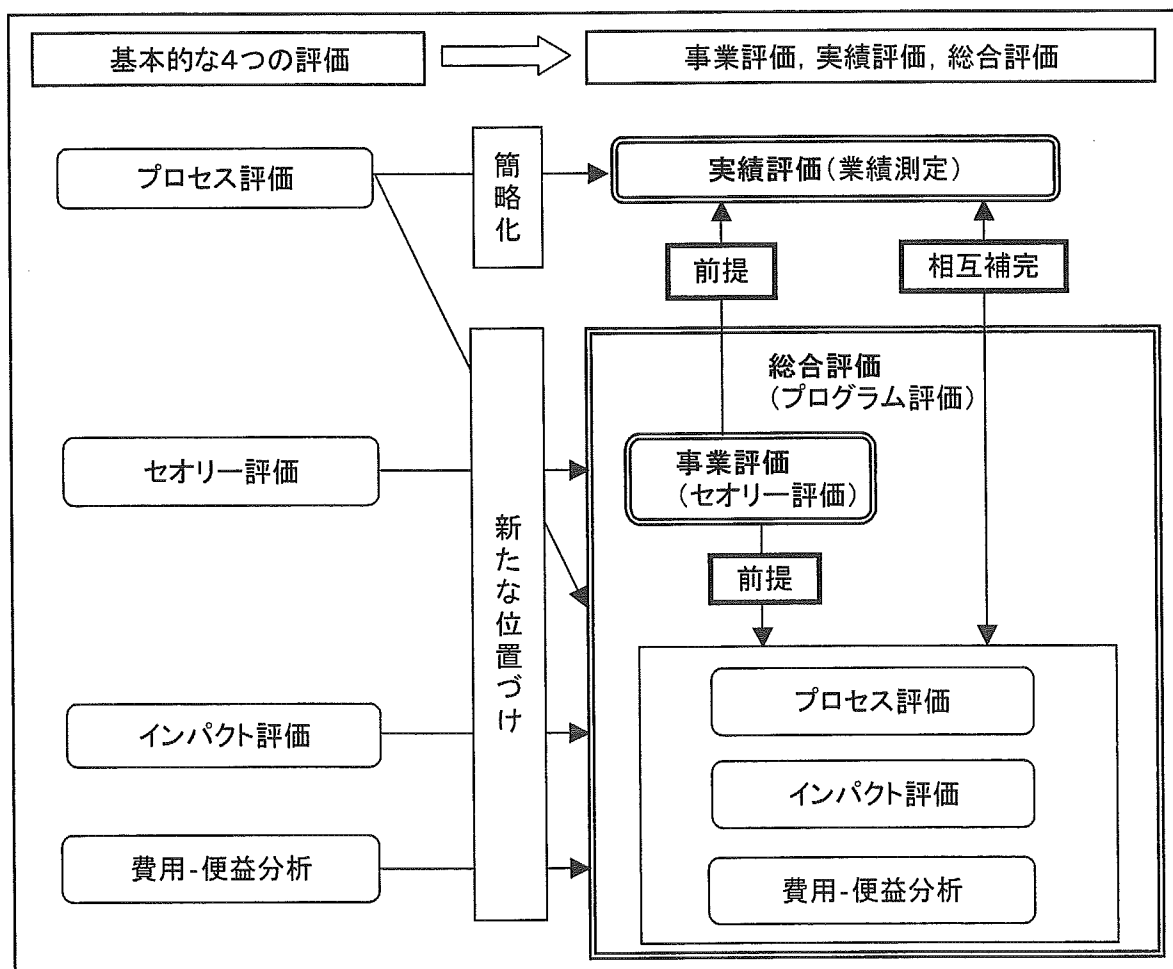
### (1) 体系の全体像のあり方

厚生労働省とGPRAの実績評価の体系は、目標および指標の序列が、非常に類似した体系となっている。しかし、各目標と評価指標の役割および位置付けが少し異なることが窺える。その要因は、政策評価に係る計画にある。

厚生労働省の実績評価は、基本目標および施策目標、実績目標が全て同一の計画の中で策定されており、長期または短期の視野に立った施策の成果が明確に区分されていない。

一方で、GPRAは、戦略計画および年次

図6) 政策評価における実績評価の位置付け



業績計画を策定することで、長期的な視野に立った施策の達成目標と短期的な視野での達成目標を明確に分けている。具体的には、一般目標および一般到達目標が長期目標、業績目標が短期目標である。そのため、施策が最終的に求めている成果と、当該成果を得るために1年単位で求められる成果が区別できる。つまり、GPRAの業績測定の体系は、年度ごとに施策の進捗状況を正確に把握できる評価の体系である。当該体系では、施策の最終的な目標達成に向けて、施策の軌道修正を行うための情報を得るための評価が実施できる。

なお、GPRAでは、施策に関する目標である一般到達目標は、長期目標となっていることから、施策の成果は出現するまでに長期間を必要するものとの想定がされていることが窺える。一方で、事業に関する目標である業績目標が、短期目標となっていることから、事業の成果は短期間で出現が想定されていることが窺える。

厚生労働省の基本計画は、長期計画と1年ごとに練り直される短期計画に分けることで、評価対象となる施策が長期的に期待する成果と短期的に期待する成果を分かりやすく区別することが望まれる。1年ごとに評価が実施される実績評価において、長期的な成果を視野に入れた短期的な目標を設定することは重要である。

## (2) 体系の基本項目のあり方

### ①基本目標

厚生労働省における政策評価の基本計画において、基本目標は2つの性格を持つ目標とする。

1つは、既に厚生労働省の基本計画に記

載されている組織の使命(mission)であり、いわば組織の存在理由を示す目標である。

もう1つは、基本目標は、複数の施策が共通して保有する最終アウトカムを表す目標とする。いわば政策目標とすることで、実績評価の評価対象となる施策を確認するための役割をもつ目標となることが望まれる。

### ②施策目標

基本目標には複数の施策の成果が含まれているため、当該目標を具体化した目標を置かなければ、評価対象となる個々の施策の成果が曖昧になる恐れがある。そのため、施策目標が、基本目標の下位に位置する目標として、評価対象となる個々の施策の成果を明らかにしている必要がある。

施策は、政策を具体化して予算の配分を受けたものであるため、厚生労働省が年度ごとに作成している予算書に記載されている。予算を確保するためには、施策が予算の配分を受ける理由が必要である。そのため、予算書には、施策の成果を示す文言が記載されていることが望ましい。

### ③実績目標

実績目標は、評価対象である施策に係る事業のアウトカム(成果)またはアウトプットを目標として選定する。当該事業は、施策を実施するための道具(上野, 2004:b)であるため、予算が配分されている。そのため、事業は、施策の期待する成果の一部(又は全部)を満たすことを目標としている。したがって、事業のアウトカム(成果)を示す目標は、必然的に施策の成果の一部(又は全部)を具体的に表すことになる。また、予算を配分した理由の根拠が、サービス量の増加などのアウトプットだけに依

扱われる場合は、実績目標としてアウトプット目標を設定することが考えられる。

#### ④評価指標

評価指標は、評価対象の施策に係る各事業の目標達成度を評価するため、事業のアウトカム（成果）およびアウトプットから選定する。評価対象の施策に係る全事業の目標の達成度を示す業績値が、施策の目標の達成状況を判断する情報となる。そのため、施策の評価指標は、数多く存在することが想定される。したがって、当該評価指標は、必要性および有効性、公平性などの観点から、施策の運営に資する情報として順位付けすることが必要となるであろう。

また、業績測定の実施においては、選定する評価指標を主にアウトカム指標とすることで、成果指向型の施策の運営に資する情報を得ることができる。また、アウトプット指標を選定することで、アウトカム（成果）の有無の要因について、その一部を確認することも有意義である。アウトカム指標のみが選定されている場合、施策の成果が出ない理由を全て外部要因にしてしまう可能性がある（鈴木ら，2001）。

### 3. 厚生労働省における実績評価の体系の改善方法

現在、厚生労働省における実績評価の測定対象は、施策のアウトカムよりも測定が容易であるアウトプットに傾向している（齋藤ら，2004）。本来は、成果指向型の施策の運営を行うための情報を提供するため、施策のアウトカム（成果）を測定すべきである。それは、ロジック・モデルを活用し、施策のアウトカム（成果）に係る目標および評価指標を設定することで可能とな

るのである。

#### （1）評価対象となる施策の選定

実績評価の実施に当たって、最初に行うべきことは、評価対象となる施策を選定することである。厚生労働省の年次予算書に記載されている施策を評価対象とすることが妥当である。

この場合、評価対象とする施策を選定する年度の年次予算書に記載されていないが、前年度までに予算の配分を受けている施策については、当該年度以降も実績評価の対象とする必要があることに留意する。施策に係る事業が終了し、インプットおよびアウトプットが無くなった後に、当該施策のアウトカム（成果）が出現することも想定されるためである。

#### （2）施策の目標の明確化

施策の目標は、評価対象である施策に期待される成果を示すものとする。これにより、当該施策に含まれる複数（又は単一）の事業による最終的な成果を確認することができる。通常、施策の目標は、達成するまでに長期間を要するものである。当該目標は、厚生労働省の基本計画における施策目標とする。

なお、評価対象となる施策の目標と他の施策の目標に共通する成果が、基本計画における基本目標となり、施策目標の上位段階の目標とする。

#### （3）評価対象となる施策に係る事業の明確化

施策から予算の配分を受けた全事業を明らかにする。事業は、施策に期待される成果を実現するために、予算の配分を受けて