

平澤 冷（ナレッジフロント），○田原敬一郎，川島 啓，野呂高樹（政策科学研）

フランスを除く主要国では、施策の多くはプログラム化されている。プログラム化された施策のことを「プログラム program/programme」とよび、プログラムは、政策体系の中での位置付け、戦略計画と施策内容に係る達成目標、施策展開のための制度と体制、それに各段階での評価法を含むマネジメント手法等が明確に規定されたものである。したがって、実績の区分概念とアウトカムの定義は、このような属性を備えたプログラムの評価を想定して定められている。プログラムの多くは行政機構内部で循環的に見直されより効率的なものへと修正される。

ここでは、施策評価システム、特に「プログラム」を対象にした評価を念頭に置き、その実績の枠組みとアウトカム概念について、主要国の状況を整理する¹。

なお、上位の政策では世論を直接反映させるメカニズムがより多く用いられることになり、評価のあり方は多少異なるが、ここではその実態に関しこれ以上触れないこととする。

1. 米国

一般に行政機関に適用される評価には予算過程と決算過程の2種類がある。

米国の場合、行政府での予算過程において最も重要な評価は大統領府行政管理予算局 OMB においてなされ、その評価はプログラム評価手法 PART (Program Assessment Rating Tool) に則して行われる。PART は、具体的にはプログラムを評価する手法であるが、研究開発関連予算では、予算量の約 70% がプログラム化されていて、プログラム化された全施策が評価対象とされる。そして毎年 1/5 程度のプログラムが精査の対象に取り上げられる。この方式はブッシュ政権になってから導入された。前政権のクリントン政権に対し議会が定めた行政実績成果法 GPRA に基づく評価項目をその一部に含んでいる。その意味で PART は現政権にとって予算過程において最も重要な評価手法であり、また全省庁に適用されるものでもある。

また、決算過程に対しては行政機関とは独立に連邦議会の下にある行政明示局 GAO (Government Accountability Office:

General Accounting Office を改称) が対応する。なお、PART はプログラムに対し循環的に適用されるので、行政機関内部においても決算状況に対し PART システムによる評価が実質的に適用されることになる。

以下では、この PART における規定を中心にとりまとめる。PART は循環的にプログラムの改善を図ることを目的としている。そのために実績の把握と共にプログラムとしての完全性を追求する。実績の把握はアウトカム概念を手がかりとし、プログラムの完全性はロジックモデルをツールとしてプログラムの設計上の論理的完全性を手がかりとしている。

PART を運用するための解説書 (Guidance for Completing the Program Assessment Rating Tool (PART)) が OMB によって作成され、運用経験を参考にして毎年その内容が改善されてきている。この解説書はプログラムを評価するための概念的枠組みについて述べると共に、評価と関連して各プログラムがどのような実績をあげるべきかについて解説したものである。全プログラムを対象にした一般的解説部分では、アウトカムとアウトプットは次のように規定されている。

- ・Outcomes describe the intended result.
- ・Outputs describe the level of activity.

アウトカムは「意図した結果」であり、アウトプットは「活力のレベル」である。プログラムの目標として設定された内容に係る成果がアウトカムであり、アウトプットはアウトカムを生み出す活力や能力の高さである。

アウトカムは公共の便益に連なるプログラムの最終的な結果であり、プログラムの評価にとって最も重要な情報である。しかし通常プログラムはその途中の段階で評価されるので、プログラムの最終的なゴールに焦点を絞り、現実には測定されるプログラムの活力の水準 (アウトプット) をプログラムの成果 (アウトカム) に翻訳 (translate) しなくてはならない。アウトプットはアウトカムを把握するための先行指標であり、その限りにおいて意味をもつ。アウトプット情報をまず集めそれからそれらをアウトカム情報に翻訳するのではなく、アウトカム情報に連なるアウトプット情報の活力を測定する。

このような概念設定の背景には公共性に関する厳格な認識がある。米国では公的資金は公共の便益を生み出すためにのみ使

¹ 本稿は、平成 17 年度科学技術振興調整費調査研究「研究開発のアウトカム・インパクト評価体系」の成果の一部をとりまとめたものである。なお、本稿の内容は、「アウトカム概念の知識論と事例調査結果」(発表者: 平澤冷) の内容を受けたものであり、本稿で用いられる用語等はこれに基づいている。

用される。プログラムは公共のために設定されるので、プログラム管理者はプログラムの成果を最後まで見届ける責務がある。

PART を導入した当初、OMB による評価結果をめぐるプログラム担当者との間で最も食い違いを生じたのはこの点に関する認識のズレであった。多くのプログラム担当者はプログラムに掲げた目標の手前にある成果をプログラムの最終成果として放出し、「あとはどなたかにお任せします」式の運営になれていた。このような場合 OMB は最終成果に至る過程を担保するアクターとのパートナーシップの仕組み等をプログラムに付加することを求めた。プログラムとしての完全性の追求である。また、公的組織等へのブロックファンドに相当するプログラムのように、プログラムの直接的受益者が市民ではなくその手前に位置する公的組織や公的機関である場合、その組織や機関の公共への貢献の効率性の検証が厳しく求められることになる。また、例外的ではあるが対象機関が民間企業であるようなプログラムの場合は、企業活動の公共への貢献の状況が一層厳しく詮索されることになる。国立標準技術研究所 NIST の先端技術プログラム ATP はその典型的な事例であり、毎年プログラム自体の存続が問われる状況に置かれている。

PART にはインパクト概念が存在しない。その理由は上記により明白であろう。ただし、研究開発プログラムに関しては付節を設け GPRA 導入以来の議論を引き継ぎ、特に基盤のおよび基礎的研究プログラムに対しては他のプログラムと同様の方式でアウトカムを特定することは期待していない。しかし、成果のハイライトが何であるかを明確にし、定性的なアウトカム測定や定量的な過程状況の数量的把握 (process metrics) を要求している。また、たとえば「或る研究分野での主導的な立場の維持」が目的であるならば、その状態自体 (アウトカム) とその状態を維持するプロセスに関しベンチマーク等の適切な評価法の適用を奨励している。GPRA での長い論争を経て、PART においても基礎的研究の公共性は十分認知されている。

以上のように PART では、実績概念として「成果」の他に「過程」も含め、制度、体制、マネジメント等から成る過程に対しても上記のアウトカム概念とアウトプット概念を準用する。その際、過程に対してはプロキシ・アウトカム (proxy outcome) 等の用語を充てている。

2. 英国

英国の行政経営 public management 方式の特徴は、行政組織における標準的マネジメント手法の設定とその循環的改善にある。

英国の場合、政策形成の枠組みは財務省による長期投資計画から始まる。評価の観点から最も重要な文書は財務省のいわゆる

「グリーンブック」(THE GREEN BOOK: Appraisal and Evaluation in Central Government) であり、その中で財務省は社会の便益を最大化する公的投資の実現をめざし、全省庁に対し評価のあるべき姿について説明している。米国の GAO に相当する組織は英国では国家会計検査院 NAO (National Audit Office) であり、また全省庁の調達業務の改善促進を媒介する機関として財務省により設立された政府商務庁 OGC (Office of Government Commerce) も同様に、全省庁の行政経営方法に係る手引き書 (Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide や OGC successful Delivery Toolkit 等) をまとめている。これらの文書は「グリーンブック」を補強し、行政経営手法のあり方について説明を深めることを目的としている。したがって、これらの文書には実績の区分概念に関する新たな規定はなく、「グリーンブック」の規定を前提として準用している。

一方、省庁によっては適用する対象に合わせ、グリーンブックの大枠を踏まえた上でアウトカムの独自の用例を定めている場合もある。これらの中から研究開発政策に関係の深い事例としては、DTI の“Guidance on Preparing Evaluation Plans”と OSI の PSA target metrics for UK research base があるが、ここではとりあげない。

さて、グリーンブックは、その副題にも示されているように、中央政府における事前評価から事後 (追跡) 評価までのあるべき姿について説明した公共経営のガイドブックである。その論理構造の骨格は、英国の政策研究 policy studies による「発見」でもある ROAMEF サイクルに則っている。ROAMEF は Rationale (政策として措置する理由)、Objectives (実現すべき内容)、Appraisal (代替案を含む事前評価)、Monitoring (目標に導くための途上評価)、Evaluation (実施結果の把握とそれを踏まえ教訓を導き出すための事後評価)、Feedback (結果の公表、情報集積、アセスメントへのフィードバック) の頭文字を並べたものであり、これらの各ポイントは循環的ないし螺旋的に政策を改善していく際の重要なポイントである。

アウトカムは Objectives に関係した概念として位置づけられている。Objectives は政策によって実現すべき内容に係る一般的ないし包括的概念で、その内部に Outcomes、Outputs、Targets という階層化された概念構造を有している。

- Outcomes: the eventual benefits to society
- Outputs: the results of activities

目的 objectives が願望を込めた内容であるのに対して、アウトカム outcome は政策として達成すべき意図的 intended な内容である。具体的には、その内容は公的資金を用いることから、「社会に対

する終局的な便益」であり、この点に関しては米国の諸規定とも一致している。そして、このように規定するアウトカムが直接的には測定 measure できない場合、アウトカムへの途上にある中間段階の成果をアウトプットとして適宜把握する。したがって、アウトプット output は政策達成に取り組む担当組織の「活力の成果」とであると規定されている。この点に関しては、米国の PART とは多少異なり、PART が過程 process の活力に配慮してプログラムの「活力のレベル」と規定しているのに対して、グリーンブックでは組織の活力自体への配慮が乏しいニュアンスとなっている。

政策が対象とする領域は実際にはある程度の広がりがあり、目的やアウトカムとして設定される内容について焦点を絞り具体的に細かく特定する必要がある。通常、この種の階層性は目的・目標の階層構造で表現される。グリーンブックでは目標 target について次のように規定している。目標は、アウトプットの生成、アウトカムの提供、目的への到達を支援できるような具体性(時空的關係性や測定可能性等)をもって特定すべきことが述べられている。

3. 独国

アメリカやイギリスで見られるような実績区分の概念規定は、ドイツでは少なくとも一般的には使用されていない。行政機関が共有する実績の区分概念はない。実績の把握が詳細に行われていないという実態は、政策評価の体制整備がまだ十分ではないことを意味している。また、今回調査した研究資金配分機関(DFG と PT)や研究開発機関(MPG と HGF)さらには政策研究機関(FhG - ISI)においてもアウトカム概念は使用されていない。しかし勿論評価が行われていないわけではなく、複雑な研究開発メカニズムや多様な科学技術を「対象概念の枠組み」で区分することに躊躇しているのが実態である。多くの場合短期・中期・長期等の現象論的区分概念を用いている。

4. 仏国²

フランスもドイツと同様にアウトカム概念を用いていない。しかし、2001 年に制定された「諸予算法に関する組織法律」(LOLF: Loi organique relative aux lois de finances)に基づき予算の執行体制が、したがって評価システムも、大きく変わってきている。LOLF は 2002-2004 年の準備期間、2005 年の試行期間を経て、2006 年から本格的に実施に移されることになっている。LOLF は米国の GPRA に刺激されて生み出されたものであるが、GPRA のコピーではなく、独自の論理構造をもっている。まず、LOLF の関連部分を確認したうえで、評価システムのあり方について説明する。

フランスでは、従来議会で政策(予算)を決定し、その管理は政府の責任とされるが、管理上の変更はデクレなどの法的手続きつまり議会プロセスを必要とするため、行政管理上の改善が著しく制約されていた。そしてさらに決算については厳しく問われる体制になっていなかった。いわば予算を配分した後は放任していた。

LOLF では、GPRA に倣って実績と結果を問う制度を導入した。しかしその仕組みは GPRA とは根本的に異なる。GPRA の基本構造は循環的に改善する学習型システムでありこの構造は PART に受け継がれより精緻なものへと進化しているのに対して、LOLF は基本的に初期最適型システムの基本構造を温存し初期設定の仕組みの精緻化、運営の柔軟化、実績把握の精緻化で対処しようとしている。しかし実態的には政府の所掌範囲内での循環的改善サイクルを作動させる可能性が残されてはいる。以下に多少具体的に述べてみよう。

- ・ 予算費目の内部構造を「使用費目別」(人件費、物件費、設備費等)から「活動(アクション)別」(活動の階層構造)に変え、評価単位であるアクションの評価結果と予算費目の内部構造との整合性を図った。
- ・ 予算の枠組みを「ミッション」-「プログラム」-「アクション」と階層構造化を図った。全省庁で 32 ミッション、132 プログラム、580 アクションが設定された。研究開発予算枠は 1 ミッションを成し、12 プログラムと 1 テーマから構成されている。
- ・ 「アクション」は「戦略」に基づいて展開される。その際、「戦略目標」-「実施目標」= {「戦略の意味を拡大した目標」+「中間目標」+「補完目標」} の 2 階層にブレイクダウンされ各目標に指標が設定される。たとえば「高等教育と大学研究」は 1 プログラムを成し、5 アクションから構成される。アクションの一つに「国際的レベルの高い科学知識を生産する」があり、その評価指標として「高等教育機関のフランス、EU、世界の論文のシェア」、「論文数/被引用数(2年後)」、「被引用数(出版2年後)」が設定された。プログラムの実現に際し、最も重要な要素とみられる少数の活動(6程度以下)を取り上げ、その活動を戦略的に展開する際の目標を戦略目標とする。もし活動の一部が戦略目標でカバーできない場合には下位の「実施目標」で補完する。
- ・ 米国や英国での「アウトプット」や「アウトカム」は成果を分類しているのに対し、LOLF では上記のように「目標」を分類する。したがって必然的にアウトカム概念はあからさまな形では登場しない。しかし内容的には「目標」は「期待される成果」であり、また「本質的に重要な内容」を掲げることになり、それは実質的に米英の「アウトカム」でもある。

² フランスの状況については、パリ中央大学校リサーチ大久保嘉子氏によるレポートをもとにしている。

- ・ 戦略目標としては、以下の3局面に配慮すべきことが要請されている。「社会経済的有効性」、「サービスの質」、「管理の効率化」であり、社会経済的有効性は行政が行った「コト」ではなくその「インパクト」であり、サービスの質は全ての関係者に対するサービスのあり方に目を向けるべきこと、また管理の効率化は予算を削減し活動量の増加を図るべきこと。ここでまた、社会経済的有効性は公共政策一般のアウトカム目標そのものでもある。
- ・ これらの改革に伴い、予算年度もプログラムレベルで数年間単位となった。

以上のように、LOLF の枠組みは初期最適化型であるが、初期に設定する内容はいわば「骨太の方針」であり、上記の範囲では実施段階に十分な自由度が残されている。しかし、国レベルではそうであっても、現在詰められている機関レベル以下で同様のフラクタルな構造が保持されるとすれば、結局英国で進化させてきた目標設定 setting target のスキルに依存することとなり、英国で実施している担当者のマネジメントスキルの向上と、政策および政策運営の循環的な修正メカニズムが組み込まれていないだけ LOLF の方が硬い方式であることになる。そしてまた、達成すべき内容や領域まで実施者の行為がおよばない無責任型に陥る危険性を孕んでいる。

5. 日本

省庁再編にあわせ 2001 年度から我が国にも政策評価制度が導入された。アウトカムの概念はその際に規定されその後の見直しにおいても基本的には変更されていない。また、研究開発評価に関しては、先行的に 1997 年に指針が示されその後 2 回の見直しが行われた。アウトカムの概念は 2005 年の 2 回目の見直しの際に導入された。

我が国の評価制度は、公共経営全般を見直す過程で導入されたものではなく、むしろ公共経営改革の尖兵として「官僚組織」に送り込まれたものである。もちろん当初から「成果重視の行政への転換」であるとか、「マネジメントサイクル」に評価制度を「制度化されたシステムとして組み込む」といった位置づけはなされていたが、それに相応しい新たな公共経営体制が用意されていたわけではない。しかしながらこのような制約の中で、評価行為を基点として、行政を「経営組織」として機能させるためのニューロンとシナプスが徐々にネットワークを成長させてきたことも事実である。「アウトカム」は既に述べたようにモデル依存の概念である。したがって、どのような行政モデルを想定してその内容を規定するかが重要であり、米英では行政経営モデルの進化とアウトカムの概念規定の進化とが相互に刺激し合いながら一体的に進化してきた。このような

観点から、我が国の概念規定の現状について事実関係を整理しておく。なお、本稿の対象が「プログラム」を中心とした施策評価であることから、「政策評価に関する標準的ガイドライン」を検討の対象とした。

「政策評価に関する標準的ガイドライン」は、「政策評価法」の制定を受けて、各府省が政策評価に関する実施要領を策定する際の指針として各府省連絡会議で 2001 年 1 月に了承されたものである。アウトカム概念については、政策評価を導入する目的の一つである「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」という項目の「補足説明」の中で次のように規定されている。

「・・・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)の上に、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)ということを重視した・・・」

この規定は、実は出力(アウトプット)と結果(アウトカム)という「物理モデル」を背景とした規定であり、米国で 1992 年に制定された GPRA に模したものである。GPRA は実績と結果を重視した行政のあり方について議会が行政に投げかけた法律であり、その意義は大きい。しかし、現在米国では PART に取って代われ、法律であるから消滅したわけではないが、ほとんどその実効性を発揮していない。その理由は、GPRA のアウトカム規定では、行政が政策の実効性担保に係る責任を回避できる構造になっているからである。PART のアウトカム規定ではその逃げ道を塞いでいる。実際上記「ガイドライン」においても、実績評価の実施に関する項で次のように説明している。

「成果」(アウトカム)「に着目した目標は、その達成が一般的に行政機関が必ずしも統制できない外部要因の影響を受けることを排除できず、達成の度合いを全面的に行政機関に帰するとすることは困難である。・・・」

上記ガイドラインが見直され連絡会議で了承された「政策評価の実施に関するガイドライン」(2005 年 12 月)では、上記文章の最後の部分が「・・・帰するとすることは適切でない場合もある。・・・」と修正されているが、この「適切性」の判断基準は示されていない。

参考文献

平成 17 年度科学技術振興調整費調査研究報告書「研究開発のアウトカム・インパクト評価体系」、政策科学研究所(2006.3)