

【論文】

アメリカ合衆国連邦政府教育省における政策評価の体制

橋本 昭彦*

はじめに

我が国の教育界においては政策評価への本格的な着目は1990年代に始まった。研究史的には、76年に市川昭午が教育行政における評価の重要性を指摘してこの分野の研究課題を提示した。その後、社会教育・生涯学習分野における学習成果への関心からの評価研究等の例はあるが、政府による政策評価制度導入の気運が高まる90年代に至るまでは、みるべき研究はほとんど出ていない⁽¹⁾。高等教育分野では喜多村和之によって大学評価や高等教育政策評価の論考が出されているが⁽²⁾、初中等教育分野の政策評価をはじめ、教育行政全般に関わる評価研究は蓄積が乏しい。教育政策評価の研究状況は、基礎的な情報を調査・共有することが最も重要な萌芽的段階にあると言わねばならない。このような段階では、教育における政策評価制度の導入が進められている諸外国の状況を調査・分析することは特に重要な課題であり、本稿もその一翼を担おうとするものである。

筆者は国立教育政策研究所で行われた文部科学省からの委託研究に参加し、英米の教育行政における政策評価の調査に従事した⁽³⁾。本稿は、その成果を活用しつつ、アメリカにおける連邦レベルでの教育行政に関する政策評価制度の概要を報告し、その成立条件や制度的な構造を明らかにすることで、我が国における教育行政・政策の評価研究のための基礎的な知見を提出したい⁽⁴⁾。

1. 政策評価を支える組織と体制

(1) 政策評価の対象

教育の地方分権を重視するアメリカでは、連邦政府にはながらく教育行政に関する独立の官庁が無かった。1860年代以来、教育局（Office of Education）などの名称で内務省（The Department of Interior）などに属し、教育情報の収集等を主な役割としていたが、1953年に保健教育福祉省（The Department of Health Education and Welfare）に改組された。さらに教育への連邦の関与が重視され始めるに至って1979年には教育省（The Department of Education）として独立した。教育省は、現在の連邦政府のなかではもっとも小規模な官庁である。その規模は、2000会計年度で常勤職員が4,717人、事業予算が約420億ドル（うち人件費・事務費が約11億ドル）で、事業予算とは別に中等後教育奨学金予算約415億ドルを管理した。⁽⁵⁾

現在、議会の立法による施策（program）で教育省が実施すべきものは、他省との共同分を含めて200近くあるという。教育省における政策評価とは、さしあたりこの200近くにのぼる施策を評価することである。評価は、これらの施策がどこまでの成果をあげたか、施策の中で改善すべき点は何か、の二つの関心から行われ、結果は議会および国民に対して報告される。

* 教育政策・評価研究部 総括研究官

(2) 政策評価の予算

教育省では、行政活動の評価に関わる経費があらかじめ個別施策の立法段階において、その施策が評価されねばならない旨が明記されたり、一定の金額または総経費中の割合が評価のために取り置き (set aside) されている場合がある。例えば、1998年10月31日に署名された「カール・C・パーキンス職業・技術教育1998年修正法」(Carl D. Perkins Vocational-Technical Education Act Amendments of 1998、第3次パーキンス法)の法文の中には、州への補助金配分に際して予算額の5パーセント以内または250,000ドルのいずれか高額な方を上限額として各州や学区における施策の点検・企画開発・モニタリング・評価などの経費の支出が可能であると定めている⁶⁾。

取り置きがある場合は、経費総額が比較的大きな施策であれば、総額の1パーセントを取り置きにあてるという目安があるとの説明を教育省で得た。実際に連邦教育省の施策を個別に見ると、1999年度に約1億ドル規模の予算(同年の教育省歳出総額は約335億ドル)によって行われた「マグネット・スクール支援」("Magnet Schools Assistance")プログラムの場合、100万ドルの評価(Evaluation)予算が計上されている(表1)。

表1 教育省の施策予算に組み込まれた評価経費
- "Magnet School Assistance"の場合

	1998	1999
Magnet schools program	\$ 97.0	\$ 98.0
Innovative programs	3.0	5.0
Inter-district programs	0.0	0.0
Evaluation (評価)	1.0	1.0
合計	101.0	104.0

出典：連邦教育省予算書 Fiscal Years 1999 より。単位百万ドル。

もっとも、評価にかかる取り置き分の金額は必ずしも施策の経費総額に比例しない。一般に経費総額が大きければ大きいほど、その中に占める評価関連の経費の割合は小さくなる。例えば、貧困地域・移民労働者世帯・保護遺棄などのハンディを背負った子どもたちに対する施策である"Title I : Education for the Disadvantage"の場合、経費総額は連邦教育省の中でも最大級の約87億ドルの規

表2 教育省の施策予算に組み込まれた評価経費
- "Title I : Education for the Disadvantage"の場合

	1998	1999
Grants to LEAs	\$ 7,375.2	\$ 7,676.0
Capital Expenses for Private School Children	41.1	24.0
Even Start	124.0	135.0
State Agency Programs	344.8	395.0
Evaluation (評価)	7.0	7.5
合計	\$ 7,892.1	\$ 8,237.5

出典：連邦教育省予算書 Fiscal Years 1999 より。単位百万ドル。

「合計」には"Comprehensive School Reform Demonstration program"への支出を含む。

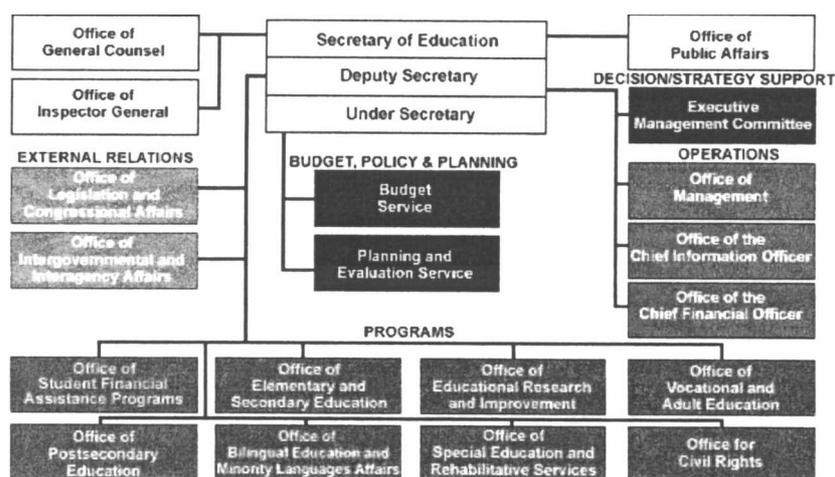
模をもつ。そのうち、750万ドルが評価経費として計上されている。それは日本円で9億円にもおぼる巨額ではあるが、施策の経費全体から言えばの0.1パーセントにとどまる。(表2) 評価に関わる経費が置きざりにされていない場合には、評価が必要とされる都度、新規の要求を行ったり教育省の調査予算の中から支出されたりするが、新規の要求にしても役所手持ちの経費の中からの支出にしても手続き的には労力が増える。教育省の評価担当者の意見としては、通常は評価が必要となるので、評価が無用な特別な場合を除いて、評価のための予算は最初から施策全経費の中に組み込んで置く方が効率的である、ということであった。

(3) 政策評価担当部局の組織

連邦教育省において政策評価を主管する部局は次官補官房 (Office of Under-Secretary ; OUS) の計画・評価部 (Planning and Evaluation Service ; PES) である。

図1に示されるように、次官補 (Under-Secretary) を補佐する政策スタッフは、財務 (Budget Service) と計画・評価 (Planning and Evaluation Service ; PES) の2部からなる。PESの職掌は、政策や長期的な施策・計画を調整するとともに、新規または執行中の政策や施策の及ぼしうる経済的・社会的・制度的な効果についての分析的研究 (analytical studies) を企画・指導することである。主な管理職は、Alan L. Ginsburg部長 (Director、経済学Ph.D.)、Val Plisko初中教育担当課長 (Elementary and Secondary Education Division Director、社会学M.A.)、Ricky Takai中等後・成人・職業教育担当課長 (Postsecondary, Adult, and Vocational Education Division Director、社会学Ph.D.)、Lenore Yaffee Garcia国際問題担当課長 (International Affairs、地域研究と経済学でM.A.) である。

図1 連邦教育省における計画・評価部
(Planning and Evaluation Service ; PES) の位置
(教育省のウェブサイト <http://www.ed.gov> による)



評価に関わりうる常勤専門職員は約40人で、他に事務担当職員や非常勤職員・非常勤顧問などがいるという。教育省発足当時は常勤専門職員数は60人ほどいたが、レーガン政権の人員削減の際に現在の規模になったという。専門職員は、社会学・教育学・経済学・心理学などさまざまな研究領域の出身者からなり、大学や教育研究所等の研究機関から移ってきて3~4年で大学などに戻って行く人と、15年、20年と勤め続ける人とが居るということであった。

(4) 政策評価実施のためのインフラ

PESの存在以外に、教育省の政策評価にはそれらを支えるインフラストラクチャーがある。教育省外に政府の政策評価に関わることでできる人材や民間機関が多く存在するということである。

人材養成についてみれば、大学が重要である。教育分野で政策評価の教育と訓練を行う修士課程・博士課程コースを提供することでできる大学は多くはないが、調査しえた範囲でも、単に研究と教育だけでなく実践をも行っている大学もある⁽⁷⁾。カリフォルニア大学バークレー校(The University of California, Berkeley ;UCB)では政策評価の委託などをも受け付けるセンターを設置している。スタンフォード大学(Stanford University)では、実際に政策評価を受託している民間企業に学生を派遣する修士課程コースがあり、評価を担う人材を育成すると同時に評価の現場を直接に支えるスタッフを供給している⁽⁸⁾。

評価研究の委託先としては、シンクタンクや調査機関が主要な存在であり、評価の実務の多くの部分を供給している。それらは、様々な分野の調査や統計処理を引き受けるとともに、近年アメリカでも需要の多い行政施策(program)の評価を受託している。教育分野の調査研究では、全米学力調査(National Assessment of Educational Progress ; NAEP)の実施作業や、我が国も参加するOECDの「生徒の学習到達度国際調査」(Programme for International Student Assessment ; PISA)⁽⁹⁾の業務を分担している民間会社もある⁽¹⁰⁾。

全米で10機関を数える「地域教育研究所」(Regional Educational Laboratory; LAB)も政策評価の執行の一端を担っている。LABは、活動費のおよそ半額を連邦の教育省からの補助や委託研究費でまかなっている、いわば半官半民の研究所で、評価にかかわる研究・研修活動を行ういっぽうで、民間企業に伍して政策評価の受託を行っている⁽¹¹⁾。

2. 教育省における対議会「GPRA 報告書」について

(1) 教育省にみる対議会報告制度

本章では教育省が提出を義務づけられている対議会報告書について検討する。この報告書じたいは評価としては簡易にすぎるが、教育省の毎年度の計画と活動についての報告が具体的な業績指標(達成指標)を伴って示されており、教育省の行政活動をつぶさに点検したデータ集であるといえる。対議会・対国民の説明責任を確保する手段として作成され、まさに議会関係者の求める情報を収録してあるという。説明責任のみならず、本格的な政策評価を行うための重要な基礎資料としても位置づけられており、教育省においてかなりの労力が投入されている報告書である。

対議会報告の法的根拠は、新公共経営(New Public Management)の理論から生まれた1993年の「政府業績成果法」(The Government Performance and Results Act of 1993。1997年10月1日完全実施。以下GPRAと略称する)である。GPRAによって、連邦政府各省は、計画段階ではその施策や予算を具体的な目標や業績指標を設定しながら立案し、施策の実施段階では、省の所管事務の全体、および個別の施策(specific programs)の成果や目標の達成度、を定期的に議会に報告することとされた。すなわち、各省は1998年2月には最初の「年次業績計画」"Annual Performance Plan"を、また2000年3月31日までには最初の「施策業績報告」"Program Performance Report"を提出することと定められた⁽¹²⁾。

これを受けて教育省でも1998年2月には1999年度の「業績計画」2巻⁽¹³⁾を議会に提出し、2000年3月には1999年度の「業績報告」と2001年度の「業績計画」を一体にした2巻本⁽¹⁴⁾を出した。2000年3

月版は、1巻が教育省の活動全体を施策横断的（department-wide）に扱い、もう1巻が個別施策（individual programs）ごとに達成度とそれを踏まえた計画を示す構成になっている。

このようにして教育省ではGPRAの要請に対応したが、これらの報告書は「GPRA報告書」（GPRA Reports）とも通称される。次に、その大略を見てゆきたい。

（２） 対議会「GPRA報告書」第1巻の内容

GPRA報告書第1巻は、前述のとおり教育省の行政活動の全体像を横断的（department-wide）に扱っている⁽¹⁵⁾。教育省の行政活動は、上位から順に「使命」(Mission、1項)、「目標」(Goal、4項)、「目的」(Objective、22項)という三層構造によって構成されている。「使命」(Mission)とは「全ての子どもに等しく学ぶ機会を保障し、卓越した教育を追求する」(To ensure equal access to education and to promote educational excellence throughout the Nation.) というものである。その下に四つの「目標」(Goal)があつて、それらが中期的な「戦略計画」(Strategic Plan = 5年間)が構築される。四つの「目標」の下にはそれぞれ四つないし七つの「目的」(Objectives)が示されている。「目的」は全部で22項あり、いずれも「目的番号」が付される。「目的番号」は、それが属する「目標」の番号 + 小数点 + 「目的」の個別番号とによって決まる。例えば、目標1については、Objective 1.1からObjective 1.7までの七つの「目的」があり、目標4については、Objective 4.1からObjective 4.7までの七つの「目的」がある。

すなわち教育省の諸施策は22項の「目的」(Objectives)を実現するべく行われる形になる。GPRA報告書第1巻の叙述はこの22項について逐一必要性や妥当性を説明し、達成状況を点検する内容である。表3で示したように22項の「目的」は、統一された様式で説明・点検がなされる。

表3 連邦教育省「GPRA報告書」第1巻の「目的」ごとの記述項目構成

(U.S. Department of Education Volume 1-- Department-wide Objectives:
1999 Performance Reports and 2001 Plans)

「目的」(Objective)の番号；「目的」の内容の表示

「国家的必要性」(National Need) ... 「国家的な利益」(National Concerns)と「教育省の果たす役割」(Our Role)の小項目がある。

「達成状況」(Our Performance) ... 「目的」達成の指標とその評定結果から成る重要な部分。必要に応じて、冒頭に「どのように測定(評定)したか」(How we measure)という小項目を配されている。次に複数の「指標」(Indicator)が設定されている。

「教育省の取り組み」(How We Plan to Achieve Our Objective) ... 「目的達成のためにいかに教育省の取り組みが貢献したか」(How ED's Activities Support the Achievement of this Objective.)という小項目のもとで、教育省が行った個別の施策に言及しながら達成しえた実績について、施策の内容ごとの箇条書きによる詳しい説明を加えている。

「他の政府部局との連携」(How we Coordinate with Other Federal Agencies) ... 連邦教育省が、連邦政府の他省や、連邦補助金の支出を受けた州政府や民間組織との間で、当該施策につきどれほど連携しえたかを示す。(下記説明参照)

「目的達成のための課題」(Challenges to Achieving Our Objective) ... 各「目的」の達成上で不都合と考えられることがらや、現状では不十分な点を指摘している。不適切な予算の二重支出、IT化の遅れなどの環境の未整備、施策間の不整合などが率直に綴られている印象である。

注：業績測定対象の「目的」(Objective)ごとの記述の項目構成を示す。
一部項目・細目が省略されている場合がある。

このうち と につき、補足の説明を加える。「達成状況」(Our Performance)では、各「目的」(Objective)の達成の程度を示す「指標」(Indicator)ごとに、その「進歩の測定」(Assessment of Progress)の記述がなされている。冒頭の短い評語を見ると、簡明で率直に評定がなされている印象を与えられる。すなわち、指標をよく達成した場合は、「目的達成」(Target exceeded)とか「良い方向」(Positive trends toward the targets)などで始まり、そうでない場合は「変化なし」(No significant change between 1996 and 1998)とか「目的不達成」(Target not met)などで始まり、各種のデータ、資料、図表、参照文献等を交えた説明が続く。データが得られず、判定が出来ない場合には「データ無し」(No 1999 data available)などと記される。使用したデータについては、その出所(Source)・データの確かさの確認手続き(Validation procedure)・データの限界性及びその補強法(Limitations of data and planned improvements)などの情報が盛り込まれている。

また の「他の政府部局との連携」の項について言えば、縦割り行政の弊害を排していかに政府の他部局と効果的な連携を行うかが行政改革の一つの重要な鍵とされている。連邦会計検査院(Government Accounting Office; GAO)は、1999年7月には、教育省が他部局との連携について大きな改善をなしていることを認める一方、1999年1月には「さらなる改善」の必要性をも指摘している。教育省では、州政府・非政府組織や民間企業・連邦政府の他部局などとの積極的な連携を推進するため、職員に連携の状況やさらなる可能性を定期的に報告させるようにしている⁽¹⁶⁾。

このほか、第1巻の記述における特徴的な事をいくつか求めてみると、第一に「業績指標」設定上の工夫、第二にデータの正確さへの工夫、第三にGPRA報告書の「政策評価」(Program Evaluation)への応用、などが重要であろう。第三の点については、次章で言及したい。

(3) 対議会「GPRA報告書」第2巻の内容

第2巻では、個別施策(individual programs)ごとに達成度とそれを踏まえた計画を示す構成になっている。この版では105件の施策が収録されている。達成度を測定する記述様式は、基本的には第1巻と共通するものがあるが、施策ごとに掲げた目標をどこまで達成したかを様々な指標で実証しようとしている。ここでも、その記述項目の構成を表4として掲げておきたい。

実際に記述を通覧してみると、第1巻に比べて第2巻の記述の方が施策そのものを扱うだけに具体的であると言える。他方で、第1巻は基本的に22個の「目的」にそって記述するのに対し、第2巻は取り上げる件数が105件と数が多く、その分だけ以下の「業績指標」の評定についての記述の分量が少ない。指標も数量化が容易なものばかりではなく、学会誌などの第三者的メディアで取り上げられたとか、外部の評価委員会の評価結果などと、その内容が直ちに知れない「指標」もある。また指標自体を「開発中」とするものが少なくない。総じて教育省のGPRA報告書の現状は、大枠において確立されているが、なおも改善中であるというところである。

表4 連邦教育省「GPRA報告書」第2巻の「施策」ごとの記述項目構成

(U.S. Department of Education Volume 2-- Individual Programs:
1999 Performance Reports and 2001 Plans)

「目標」(Goal) ...各施策固有の目標を一文で表現
「第1巻・の施策横断的目的 (Department-wide Objectives) との関連」 ...当該施策が第1巻で示された施策横断的な「目的」のうちの、どれと関連が深いかを示す。
「2000年度の予算額」(Fiscal Year 2000)
「2001年度予算要求額」(Fiscal Year 2001 ; Requested budget)
「目的(群)」(Objective[s]) ...数個の下位目的が掲げられ、Objective 1, Objective 2,などと目的ごとに「業績指標(インディケータ)」(Indicator) が設定される。
「業績指標」を測定するものとして、さらに具体的に；
1) 「達成上の狙い」(Performance Targets)
2) 「実際の達成度」(Actual Performance)
3) 「進捗状況の評定」(Assessment of Progress)
4) 「データの出所と質」(Sources and Data Quality)
などの項目による評定がなされる。
「基本戦略」(Key Strategies) ...目的達成のためにいかなる方策を用いるか、内容ごとに箇条書きによる説明がなされる。
「他の政府部局との連携」(How This Program Coordinates With Other Federal Activities) ...当該施策が、連邦政府の他省や、連邦補助金の支出を受けた州政府や民間組織の活動とどれほど連携しえたかを示す。
「目的達成のための課題」(Challenges To Achieving Program Goal) ...各「目標」の達成上で不都合と考えられることがらや、現状では不十分な点を指摘している。

注：業績測定対象の「施策」(Program) ごとの記述の項目構成を示す。
一部項目・細目が省略されている場合がある。

(4) 対議会「GPRA報告書」における「政策評価」への言及

GPRA報告書においては、教育省の業績測定とそれを踏まえた活動計画の説明を詳しく行うことが基本的な目的であった。それだけでは政策評価とはいえないが、GPRA報告書第1巻の末尾では、「GPRA体制下における政策評価」(Program Evaluation in the GPRA Environment) と題して、GPRAを前提としつつ、教育省における政策評価の方向性に関して三つのポイントに言及している⁽¹⁷⁾。それは、業績測定と政策評価との関係、教育省における政策評価の可能性、今後とるべき方向性、だということができるが、以下それらにつき簡単な紹介を行いたい。

まず第一に、「業績測定」(performance measurement / performance assessment / performance monitoring など) と「政策評価」(program evaluation) の区別及び両者の関係が示されている。「測定」が、各施策でどのくらいの成果が挙げられているかを調べる定型的・恒常的な活動であるのに比べて、「評価」はしばしば「なぜ成果が挙げたか(或いはなぜ挙げらなかったか)」を追究する分析的・探求的なものであり、かつ施策の修正や調整につながる知見をもたらす現実的・実用的な活動である。そのために教育省では、各施策についての正確なデータを担当部局から集める一方で、各部局と評価部門との協同関係(partnership)を構築し始めている。

第二に、「政策評価」がどのような役割を果たしうるか、については次の5点が指摘される。すなわち、「業績測定」よりも深く多様な知見の提供、「測定」で得られる諸データの整理と業績指標の改善、戦略的目標(strategic goals)への示唆、施策を改善する指針の提供、長期的視野の提供、の諸点である。ここにはGPRAを基礎としつつも、本格的な政策評価制度を展開させることの意義が示されている。

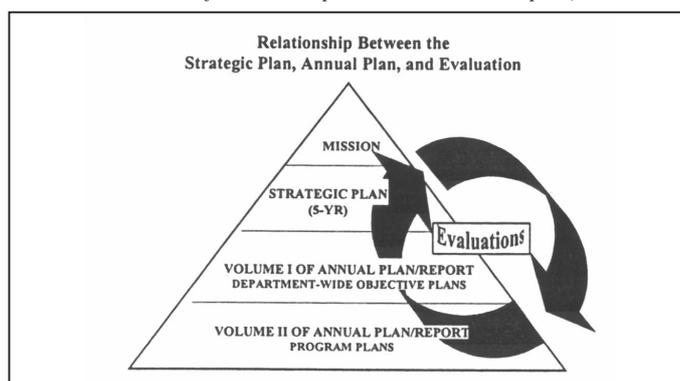
第三に、教育省が今後政策評価を推進する際にとるべき方向性として、次の4点が示されている。

- i 「業績測定」の補強...政策評価は、定型的な「測定」によるデータ収集では説明できない問題を因果関係の考察や観察法などの多様な方法を用いて解明することで、「測定」を補強することが期待される。また、施策の質を判定するための「基準群」(Benchmarks ; 具体的な複数の「計測指標 (benchmark)」の組み合わせ) の開発にも力を入れる
- ii 測定方法の改善...当事者の自己申告に負う調査方法では信頼できる情報が得にくい、より客観的な回答を得られるような質問紙や観察法を工夫するなどの改善に努める
- iii 情報技術の駆使による対応時間の短縮...連邦政府・州政府各部局などで既に収集された多様なデータを情報技術を駆使して活用する。すなわち、元々別個の物として存在した施策の評価 (evaluation) ・業績測定 (monitoring) の情報や一般的な行政情報を、連邦・州をまたいで共用できるよう、情報システムの電子化・統合化を進め、担当組織の整備を行う
- iv 職員の能力向上...GPRAの精神を全施策の中に行き渡らせるために、職員の研修や能力開発を強化する。特に施策のあらゆる主体 (州・学区・学校・連邦) に対して、評価を通じて得られた情報をフィードバックするとともに、評価の技法を伝えることで、彼ら自身の政策改善の能力を育てる効果をあげる

教育省は、1993年以来のGPRAの実施を契機として、同法の求める客観的な業績測定に連動させる形で政策評価のシステムを整備しようとしている。GPRA体制との関連で政策評価の役割を示したのが図2である。この図では、前述した教育省の「使命」(Mission) ・「目標」(Goal) ・「目的」(Objective) の達成状況をモニターしつつ、それらの改善に資する反省的・循環的活動としての「評価」(Evaluation) のありようが如実に描かれている。

図2 1993年「政府業績成果法」(GPRA)体制下における政策評価の位置

(U.S. Department of Education Volume 1-- Department-wide Objectives:
1999 Performance Reports and 2001 Plans. p.2)



3. 教育省における政策評価の実施

(1) 教育省における政策評価システムの大略

教育省における政策評価を主管する計画・評価部 (Planning and Evaluation Service ; PES) で行っている政策評価活動には、おおまかに言って2種類ある。その1は、隔年に発行する「評価年報」であり、教育省各局の施策ごとに一定の様式によってこれを評価する。その2は、モノグラフ的な評価報告であり、特定の行政課題または個別の施策をより総合的に吟味する。評価の主体でみると、前者がPESと施策所管部局との協同で評価にあたる「内部評価」だとすれば、後者は省外の研究機関に委託して行う「外部評価」だといえる。公表の程度で言えば、前者は公式の報告書であってWEBサイトにおいても閲覧可能である。後者も原則として情報公開の対象であるが、未刊行の報告書として教育省で保管されているものも少なくない。

以下、教育省において実施されている二種類の政策評価活動について見てゆきたい。

(2) 隔年の「評価年報」(Biennial Evaluation Report ; BER)

PESが編集する「評価年報」(Biennial Evaluation Report ; 以下BERと略す) は隔年刊行されている。最新版は表題が*Biennial Evaluation Report Fiscal Years 1995-1996* である。BERは1993年に出された「教育振興基本法」(General Education Provision Act ; GEPA)を根拠法令として奇数年の3月31日を期して一年おきに議会に提出される年報であって、ほかにBERの1993-1994年版 *Biennial Evaluation Report Fiscal Years 1993-1994* がある。⁽¹⁸⁾

1993年はGPRAが制定された時でもあり、BERの作成に際してもGPRAの要求する各省における施策の「業績指標」(performance indicators) を利用しているが、年報を通じた「評価」の趣旨は、「施策の担当者がよりよい成果を挙げることができるような知見」の提供にあるという (*Biennial Evaluation Report Fiscal Years 1995-1996*, "Foreword")。PESの担当官の説明でも、評価の目的はアカウントビリティ以上に実施される施策の改善 (improvement) の効果を期待しているという。評価の対象となるのは教育省の全施策ではないが、それでも全部で約200件ある教育省の施策のうち、件数にして約75% (この号では151件)、経費の額にして95%についての評価を行っているという。評価を行う主体は、PESの専門官と教育省内各局の施策担当者である。評価の作業は両者の協同の下で、施策執行の過程で蓄積された文書類 (program files) や施策に関連する印刷物・出版物などを資料とし、あるいは必要に応じてインタビューなどの調査を交えて実施される。

一件あたりの記述の分量は3~4ページ程度のものが多く、ときには十数ページに及ぶものもあるが、記述の分量と予算規模の大小には相関関係は無い。記述には一定の様式があり、約150件全てが統一された項目で記されている。その項目は、概ね表5のような項目構成である。

このような体裁をもつBERの編集過程を通じて、PESと教育省内の施策担当部局との共同作業としての政策評価が行われる。BERは、業績測定の報告であるにとどまるGPRA報告書よりも深い分析と提言を付けうる報告書である。しかし、1993年のGPRA体制成立以後は、その作業が多分にGPRA報告書作成過程のそれと重なることが省内でも認識されており、今後もBERとGPRA報告書とが並行して刊行され続けるのかどうかは微妙だということである。1997年度以降の「評価年報」は、現在のところ発行されていないが、これはGPRA報告書との兼ね合いで、発行が見合わせられている可能性が考えられる。

表5 連邦教育省「評価年報」(Biennial Evaluation Report) 各施策ごとの項目構成
(Biennial Evaluation Report Fiscal Years 1995-1996)

施策名	付された番号(例:CFDANo.84.116)は、連邦政府の公共施策データベースにあたる"Catalog of Federal Domestic Assistance"(年二回、6・12月更新)の登録番号。この評価報告が同カタログまたはウェブサイト(http://www.cfda.gov/)で閲覧できることを示している
法的根拠 (Legislation)	根拠法令名・条項番号・有効期限(期限付き法令の場合)を示す
経費投入履歴 (Funding History)	年度毎の経費総額。別の財源が混ざる場合にはその旨の注釈が付く
施策の業績測定 (Analysis of Program Performance) A.目標・目的, B.目標達成のための戦略 C.達成の度合い	どのように目標達成が図られたかについての説明と、達成状況の分析。「業績指標が未開発である」、「評価が進行中である」との理由で、特にデータや説明が無い場合もある。また、詳しい分析と提言が行われている例もある
別途評価の予定 (Planned Studies)	別途に予定される評価計画がある場合、その内容。個別の事業評価による報告書の提出なども言及する
情報の出所 (Sources of Information)	評価に用いた情報の出所や種類。他に何も無いときでもほとんどの場合「関係文書」(Programfiles)だけは記載されている。プログラム管理者の定期刊行物・ウェブサイトなども評価の資料となりうる
問い合わせ先 (Contacts for Further Informations)	教育省内における当該施策の担当者(ProgramOperations)と、施策の評価担当者(ProgramStudies)の氏名と電話番号等

(3) 単行の評価報告

BERが年度ごとに個々の施策について一律に定型的な評価を行うものであるのに対し、特定の施策や施策群について、より長期的・多角的・専門的観点で実施される単行の評価がある。

現在、教育省のウェブサイト上ではこうした評価報告が施策の担当部局別に70件ほど公開されておりPDF形式による閲覧が可能である⁽¹⁹⁾。多くはBERでも扱う施策であるが、分量においても質においてもBERよりも充実した一種の研究報告になっている。複数年度や複数の施策にまたがる問題設定がなされている場合は、もとの施策名とは標題が少し異なることがある。

公開のものも未公開のものも含めて、教育省が外部委託した評価契約の件数・件名・予算額・受託者等は、BERの巻末に一覧表で示されている。これを簡素に整理したものが表6である。見ると、概ね1990年以降144件の評価プロジェクト(年度をまたぐ分を毎年数えた延べ件数は267件)が挙げられている。教育省が委託した評価の全てが一覧表で網羅されている保証はないが、教育省が外部への委託によって各分野の様々な施策についての評価を行っていることは明らかである。

表6 連邦教育省による施策の外部委託評価一覧
(Biennial Evaluation Report Fiscal Years 1995-1996. Appendixより算出)

会計年度	委託費総額	委託件数	一件平均経費	備考
1989年度	3,611,000ドル	3件	1,203,667ドル	
1990年度	8,046,686ドル	13件	618,976ドル	
1991年度	26,652,790ドル	18件	1,480,711ドル	
1992年度	30,984,548ドル	22件	1,408,389ドル	
1993年度	32,701,240ドル	35件	934,321ドル	GPR成立
1994年度	39,417,033ドル	58件	679,604ドル	
1995年度	32,111,725ドル	59件	544,267ドル	
1996年度	18,600,685ドル	59件	315,266ドル	

注：委託費総額・件数とも各年度のすべての事案を網羅しているとは限らない。

こうした外部委託による評価には、金額的にも相当の投資が行なわれている。この一覧表の委託経費総額は約1億9216万ドル（1996年度単年度では約1860万ドル、1995年度では約3211万ドル）で、各評価プロジェクトに投入される予算は一件あたり平均は約72万ドル（1996年度単年度では約32万ドル、1995年度では約54万ドル）である。施策本体の経費に占める委託経費の割合を見た場合、例えば1995年度の経費総額が約1億2200万ドルの施策である"School to Work Initiative"の同年度の外部委託評価経費（計2件）は約356万ドルであった（経費総額は1996年度版のBER本文・外部評価経費は同付録による）。この例では施策本体の予算の約2.9%にのぼる委託経費が支出されている。この割合は施策によってばらつきがあり、経費総額が約20億ドルの施策である"Vocational Rehabilitation"の評価研究である"National Longitudinal Study of Vocational Rehabilitation"の経費は144万ドル弱で、施策本体の総予算のうち0.07%ほどを占める。単行の評価報告書は、定型的な年報であるBERよりも分量も多いほか、独自の仮説や視点を立てて、質問紙法、民族誌的記録法、インタビュー評価等の多様な手法を組み合わせた政策研究（policy analysis）に相当する。

このような単独の評価研究を行う対象をどのように定めるか。200近い教育省の全施策の中からどのような基準で単行の評価を行う施策を選ぶかを教育省の担当者に聞いてみたところ、一般的な観点は次のようだという説明があった。すなわち、

- i 施策の予算規模... 予算規模が大きいものほど妥当性や効率性を確かめておく必要もまた大きい。小額の施策に莫大な評価予算を付けることは経済的に効率が悪い
- ii 施策の現代性... 何十年も実施されて評価も定まった施策や事業を幾度も評価するよりも、導入間もない施策や実施前で計画段階にある施策の評価がより緊急性が高い場合が多い
- iii 予算の有無... 新しく法律が制定された施策には評価の予算に言及した条項が付されている場合が多くなってきた。予算が確保されている施策は評価がしやすい

なお、施策を立案・改廃するのは議会・政治家なので、教育省において施策を評価する場合には、不要な施策の削減を評価の目的とするというよりもむしろ、施策がどれほどの成果（performance）を挙げたかというアカウンタビリティからの観点による測定とそれの議会への報告が重視されるという。施策の改善（improvement）による行政サービスの向上の観点から企画される評価研究（evaluation studies）が重要だということであった。

4 . 結論

以上、アメリカにおける連邦政府教育省レベルの教育政策評価制度の概要を明らかにしてきた。

教育省の政策評価の制度を見たところ、それは新公共経営（NPM）の手法による対議会報告システムという形をとった大規模かつ簡易な政策評価と、教育省PESや省外諸機関の専門家による科学的な手法による政策評価（program evaluation）という一層精確な政策評価との二重構造になっていることが判った。前者のような手法は、窪田好男の分類したところの「画一的な評価手法、政策実施担当者による自己評価、評価手法の簡易化、評価プロセスと評価結果の積極的な情報公開、」という特徴を持つ「NPM型政策評価（NPM-affected policy evaluation）」に相当すると言える⁽²⁰⁾。教育省の場合は後者が政策評価制度の本体というべきであるが、こちらも窪田の分類による「活用志向型（utilization focused）」の政策評価だといえる。すなわち60年代におけるアメリカ連邦政府のPPBS（Planning-Programming-Budgeting System）が定着しなかった原因と言われる評価即実質的な政策決定という厳格さからの「戦略的後退」の結果として、政策関係者の参考となり活用できる知見を生み出すことのできる政策評価の在り方をいう。

GPRAについては、「議会及び行政機関の決定の改善に有益な業績に関する情報を提供するものではない」という評価結果がすでにある⁽²¹⁾。しかし、教育省の各種報告書を見る限り、施策の業績（performance）を測定する指標（indicator）はまだ開発途上であることは明らかである。また、教育省ではGPRA報告書と自前の政策評価の組み合わせによって、教育省の政策の有効性や妥当性を検証する体制をとっており、その成否が明らかになるのはまだこれからのことであろう。

次に、政策評価を支える組織と体制についてみたところでは、教育省で行われているprogram evaluationは「政策評価」と呼ぶに相応しい目的で実施されている。また、予算面では、十分な額か否かは別として、評価のための経費を取ることが必要であるという認識は一般的であるし、組織面でも評価の専門家集団を擁して実際の評価作業や外部委託の事務を執る体制がある。省外に目を転じれば、評価研究を受託できる経験豊富なシンクタンクや研究機関が育っており、大学は評価の実務的な人材教育を提供している。アメリカの教育行政にかかわる政策評価は、これらの条件が整えられた中で実施されていることが判った。日本において政策評価を導入する際の参考としてアメリカを見る場合には、制度のみならずこうした諸条件をも参照しなくてはならない。

最後に、政策評価を有効に機能させるための条件についても付加的に一考しておく。連邦会計検査院（GAO）がGPRAが成功する条件として挙げたのは、各省庁のトップレベルの管理職による関与、情報収集・利用を可能にする人材の育成、GPRA利用への誘因の付与、日常業務への組み込み、議会によるGPRAプロセスの有効利用、であるという⁽²²⁾。この5条件は政策評価制度においても妥当する条件であろう。また、アメリカの地域教育研究所の一つを訪れた折りに、副所長（評価部門担当）に政策評価制度の正否を分けるものが何かを尋ねたところ、「評価されることを喜ぶ者は多くない。それでも、評価をされる側がその意味を実感出来ると評価も進むものである。評価を通じて職務が向上する・改善されるとの見通しが持てること。形成的評価の利益を実感できることが必要である。また、システム創始期には、施策評価（政策評価）がなぜ必要かを理解してもらうことが重要であろう」との示唆を得た⁽²³⁾。

今後の研究上の課題としては、アメリカにおける教育政策評価の制度の実態的側面を調査し、その実際効果や運用上の工夫や問題点などを明らかにしたい。ひるがえって、我が国の政策評価制度の在り方を考えるうえで、アメリカの制度との環境的、慣習的な差違や共通性についても考察を深める必要があると考える。また、学校評価、個別の生徒への教育評価などの先行研究の比較的多

い領域の知的・経験的な蓄積に学ぶ必要が大きいことを、一文を書き終えて痛感しているしだいである。

注

- (1) 市川昭午「教育行政評価論」、伊藤和衛『教育行政過程論』第一法規出版、1976年6月。なお、学校評価研究の領域では、第二次世界大戦後にアメリカの教育経営学の影響を受けた実践が広がり、研究の蓄積が見られる。評価対象や方法に差異はあるが、原理的、あるいは運用的側面で政策評価と共通する課題が多い。日本における学校評価の実践・研究については、木岡一明「学校評価論」(日本教育経営学会編『教育経営研究の理論と軌跡』玉川大学出版部、2000年12月)などを参照。
- (2) 喜多村和之『高等教育と政策評価』玉川大学出版部、2000年8月。
- (3) 平成12年度文部省委託研究「教育行政における諸外国の評価制度およびその実施状況等に関する調査研究」(代表・塚原修一、分担・河合久、佐々木毅、澤野由紀子、名取一好、橋本昭彦、渡部宗助)。本稿における伝聞体の記述は、2000年11月に実施した訪問調査の際に得た情報及び示唆による。同研究による『教育行政における諸外国の評価制度およびその実施状況に関する調査研究』(国立教育政策研究所、2001年3月。以下『報告書』と略記する)が刊行されており、筆者は「アメリカ合衆国政府の教育に関する政策評価」等を寄稿した(『報告書』15~37頁)。
- (4) 本稿の研究関心はもっぱら行政府における「政策評価」に置いているが、ウェブ調査・文献調査を行い、訪問調査で研究者や行政官の話を聞いた感触では、連邦や各州の教育省レベルの「政策評価」を表す言葉としてはprogram evaluationという語が最も一般に使用されていた。複数の研究者によると、policy evaluationは政治過程を含むために実施が容易ではない、客観的な評価になじみにくい、とのことであった。
 program evaluationは直訳すれば「施策評価」という日本語になるが、政策的視点を有する「施策評価」「事業評価」は「政策評価」であると言える(山谷清志『政策評価の理論とその展開 政府のアカウンタビリティ』、晃陽書房、1997年)ことから、本稿では「施策評価」をも包含する意味で「政策評価」という言葉を主に用いた。
- (5) 青木薫・安原一樹「全米連邦教育局の初期の性格に関する一考察」、『広島大学教育学部紀要第1部』38、1990年、133~141頁)及び、U.S. Department of Education, Office of the Under-Secretary, Planning and Evaluation Service, *U.S. Department of Education Volume 1-- Department-wide Objectives: 1999 Performance Reports and 2001 Plans*, 2000.3を参照。
 なお、最新版である*U.S. Department of Education's 2000 Performance Report and 2002 Program Annual Plan* が2001年3月に発行された(<http://www.ed.gov/pubs/AnnualPlan2002/>)。
- (6) SEC. 112. Within State Allocation。他にも法の随所で評価の必要を規定している(SEC. 123. Improvement Plans、SEC. 134. Local Plan for Vocational and Technical Education Programs、など)。
- (7) University of California Berkeley、Policy Organization Measurement and Evaluation (POME)コースのCarolyn Huie Hofstetter教授、Stephen M. Moore研究員、Stanford University、MA Policy Analysis and Evaluation Program主宰者David Fetterman教授への取材(2001年1月、澤野・渡部と共同)による。
- (8) 澤野由紀子「アメリカの大学院における政策評価の専門家養成」(『報告書』、69~77頁)。

- (9) 渡辺良「OECD『生徒の学習到達度調査(PISA)』」、『教育と情報』504、第一法規、2000年3月。
- (10) 受託企業名は第3章で述べるBER付録の外部委託評価課題一覧中に掲げられている。
- (11) 地域教育研究所については、河合久が『報告書』42～44頁に紹介している。
<http://www.ed.gov/EdRes/EdFed/RegLab.html> を参照。
- (12) "The Government Performance and Results Act of 1993"の全文は
<http://www.ombwatch.org/article/articleview/191/1/67>。GPRAの解説や邦訳文は松下和史
「米国における政策評価の取り組み--The Government Performance and Results Act of 1993--」(『月刊自治研』40-12、自治研中央推進委員会、1998年12月、p.63～73)
- (13) *U.S. Department of Education FY 1999 Annual Plan, Volume 1. Objective Performance Plans and Data Quality*、及び*U.S. Department of Education FY 1999 Annual Plan, Volume 2. Program Performance Plans*。
- (14) *U.S. Department of Education Volume 1-- Department-wide Objectives: 1999 Performance Reports and 2001 Plans*および*U.S. Department of Education Volume 2-- Individual Programs: 1999 Performance Reports and 2001 Plans*の2巻。なお、(13)(14)いずれもU.S. Department of Education, Office of the Under-Secretary, Planning and Evaluation Service編刊。2000年版は、
<http://www.ed.gov/pubs/AnnualPlan2001/index.html> により閲覧・入手が可能。
- (15) GPRA報告書第1巻の冒頭部分については、前掲『報告書』「資料編」に宮島由以氏による和訳を掲出してある。本章でもその訳文を一部引用した。
- (16) GPRA報告書第1巻、179頁参照
- (17) GPRA報告書第1巻、185～189頁。
- (18) 全文が教育省のウェブサイト <http://www.ed.gov/pubs/Biennial/95-96/index.html> にある。
- (19) <http://www.ed.gov/offices/OUS/PES/eval.html>
- (20) 窪田好男「NPM型政策評価と政府の失敗 地方行革との関連で」『会計検査研究』18、1998年9月。
- (21) *Congressional Letters and Reports on Result Act.*, 1998.6.9。(12)松下論文65～66頁による。
- (22) 参議院常任委員会調査室・特別調査室の共同調査「国会における政策評価とその可能性」(リーダー・嶋谷潤)の第一章「政策評価の展開とその限界」、『立法と調査』別冊(参議院事務局企画調整室編・刊、1999年3月。)8～9頁。
- (23) 2000年11月に、Mid-continent Research for Education and Learning (McREL、コロラド州Aurora市)を名取一好と訪ねた折の、Louis F. Cicchinelli副所長(評価部門担当)の言。

【謝辞】本稿を成すにあたり、本文中に名前を掲げた方々の他、PESのRicky Takai、Hugh Walkup、David Goodwin、教育省教育研究・改善局(Office of Educational Research and Improvement; OERI)のBarbara Vespucci、Lance Ferderer、Harold S. Himmelfarb、Peirce A. Hammond、Lynn Spencer、Kathy Fuller、Sharon Kinney Horn、Joe Wilkesの各氏に直接連邦教育省関係の情報を頂いたので、ここに謝意を記したい。現地調査に際し、大森不二雄・大使館参事官(調査当時文部省より出向中)、岸本睦久・文部省大臣官房企画調査統計課専門官(調査当時)の御援助を頂いた。併せて御礼申し上げたい。