

米国の「政策評価への事業費 1 パーセント保留」の歴史的意義

One Percent Set-aside for Policy Evaluation: Historical Meaning in US Policy Industry

上野真城子

Makiko Ueno

アジア都市コミュニティ研究センター

Urban Community Research Center for Asia (UCRCA)

<要約>

米国の政策産業は政策研究・政策分析・政策評価という、政策形成能力の根源を作る、「知」の産業を代表するものである。この興隆と繁栄は、米国の取り組むべき課題とその解決に、より有効に機能する政策を生み出し、米国のデモクラシーの過程を強靱なものとするのに役立った。この産業の成長の契機は、米国健康教育福祉省に出来た計画評価局の政策評価に起源がある。米国の政策産業の展開と現在を概観することから、日本の政策形成力の強化と政策産業の育成と成長への示唆を得る。

<キーワード> 政策産業、政策研究・分析・評価、シンクタンク、1%政策評価保留資金

1. 問題意識

政策研究・分析・評価は、国の政策形成力、政策形成キャパシティーの根幹をなすものである。米国においては、この政策形成力を、民主主義社会において必須のものとして、産業が成長してきたとみることが出来る。この政策産業と市場に従事する研究者は政策産業をなす政策研究評価機関である独立シンクタンクに雇用の場を得る政策アナリストという知識集団として、「知」を「治」につなげる重要な役割を果たしてきた。この産業の振興の契機と展開は今後の日本の政策産業の成長にとって学べるものがある。

2. 米国の政策産業の発展

米国の政策分析と評価が政府内の主要な政策形成のツールとなったのは、1960年代初頭の国防省による PPBS の導入によるところが大きい。その批判の上で、国内政策に適応されたのは、1966年に健康教育福祉省（HEW 現 HHS）に出来た計画評価局（Assistant Secretary for Planning and Evaluation: ASPE）の設立に重要な起点を発する。1960年代後半は、ジョンソン政権下の膨大な社会福祉政策「偉大な社会」プログラムが実施される。しかしこのまれにみる福祉政策は、ベトナム戦争の一方で、同時に不公正、不平等への認識の高まりと差別への公憤を伴って、暗殺と都市暴動を巻き起こすことになる。ここで福祉と市場経済の葛藤において、国家予算の公平な公正な分配とは何かという政策評価の規範の模索が始まる。初代次官補 William Gorham は政策アナリストを政府内外から部局に入れ、プログラムの評価と分析を行ったが、極めて意義深いこととなったのは、省の事業の予算要求の中に、評価のための資金費用を含めるというコンセプトを造ったことである。すなわち新事業のために予算計上された事業費の 1 パーセントは省全体としてまとめて保留され、これは省長官の自由裁量において、政策研究と評価に使うことという、1%政策評価保留条項が作られた。

Gohram の省での認識においては、多くの社会政策プログラムは学者の頭脳からないしは限られた、評価なしの、実験事業から始められたものが多く、既存の、また現行の膨大な事業プログラムから学び、構築すべき経験と利益があるにもかかわらず、そ

れを引き出す評価分析がなされていないことであった。彼が就任後行った省内での調査において、どのように、なぜ、その事業が社会の問題解決に寄与しているのかを図る、計測するというコンセプトを持っている担当官はほとんどいないということがわかった。すなわち行政の事業プログラムに関わるデータがあるとなれば、事業を受け負う企業について、誰が金を受け取ったか、その金は会計上適切に使われたか、時として、どのくらいの人に参加したか、と言ったことについてであった。これらの情報が定期的に集められたとしても、これらのデータが、事業プログラムの成否を検証するというには使われていなかった。1%政策評価保留条項は、事業の有用性、有効性を検証する「評価」と研究に用いられるべきとして挿入されたのである。

この時点で、Gorham はこの条項が米国の評価産業を振興させるものと思っただけではなかったが、この条項によって、政策研究プロジェクトが省庁から出されることを確信して、Urban Institute をつくる。

1960年代の終わりまでには、根源的な社会問題の解決には、より深い理解と研究が必要であり、より多くの資金がより賢い政策を目指す知的資源の開発に投資されなければならないという認識が高まった。ASPE に始まったこの1%政策評価保留は他省庁に波及し、この時代の要請にこたえるものとして、歴史的意義を持つものとなったのである。

3. 政策産業の経済規模の考察

1パーセント政策評価保留は1970年代以降米国の政策産業、公共財としての政策を、研究し、分析し、予測し、評価する、知識情報産業の発展と繁栄をもたらした。これを産業と市場の構成として示したものが図1である。ここではプログラム評価を中心として、政策予測、分析、評価を行っている、政府内の組織機構、政府外の、非政府、民間非営利、営利組織（シンクタンク、大学等）を上げている。この産業と市場は、政府の研究評価資金によるものと、フィランソロピーと総称される、個人、企業、財団等の資金によって支えられている。

1%政策評価保留をその資金の1部を構築したものと鳥瞰するのが図2の政策産業創出のメカニズム：事業費の1%の評価保留資金による政策情報と政策人材の輩出である。ミクロの公共政策プログラムから政策研究プロジェクトが立てられ、いわば「公共事業」として、政府外の組織機構にプロジェクトが契約発注され、政策研究・予測・分析・評価という成果（生産物）が生み出された。1970年会計年度のHEWの評価資金は\$17 millionであったが、その45%は営利政策研究組織、29%が非営利組織、21%が大学、4%が州と連邦政府機関に提供された(Abert, 1979)

こうした評価研究は、プログラムの改善、改良、廃止等の、政治決定の基礎データとなり、また市民の政策判断の基盤となる情報を提供することになったのである。

4. 政策評価プロジェクト事例

1%政策評価保留資金は具体的にはどのような評価研究プロジェクトとして発注されたかをUrban Instituteの例でみてみたい。表1は筆者が研究に従事していた1990年代から2000年代初頭にかけての政策分析評価研究の事例である。この時代は豊かな政策研究資金により政策研究と分析評価の黄金時代ともいえる。実際にこの政策分析が、1900年代最後の国家財政の健全化に大きな役割を果たした。政策の成功と、政策分析がその実績を誇ったときである。この時代の政策研究プロジェクトは、資金額の大きさ、数年度にわたる研究体制、そしてその研究が政策の改善にフィードバックされ政策の強靭さが作られ、産業への社会的信頼を生み出した。現在では政府による大きな政策研究は減少し、業績評価のような継続的モニタリングが主流になっている。

図 1. 米国の政策産業と市場：政府内機関、非政府機関・NPO 組織、資金と利用

		< 政策研究資金 >
大統領及び行政府	非営利独立シンクタンク	政府機関による資金 (1% 政策評価保留等)
財務省合成管理予算局	ブルッキングス研究所、ランド、CSIS	
全省庁、行政機関	アーバン・インスティテュート、アメリカン・エンタープライズ	
政府内関係機関（州	国際経済研究所、経済戦略研究所	
地方行政機関）	世界資源研究所、アメリカン・リサーチ	民間財団（非課税資金）
	大学・学界/高等研究機関	企業フィランソピー
	ハーバート・MIT ジョイント・センター	市民
議会・立法府	公共政策行政大学院	< 利用者 >
議会委員会	NBER 研究センター	政治家
議員スタッフ	営利シンクタンク	政策担当者
会計検査院（GAO）	Abt、Mathematica	メディア
議会予算局（CBO）	自治体協会グループ	国民・有権者
議会調査局（CRS）	業界・組合シンクタンク	学者/研究者

者

5. 政策産業の規模の測定

ではこの産業の規模はどの程度のものであるかを考えてみたい。しかしこの規模の測定の基準はない。ひとつの判断材料として図 1. の非営利独立シンクタンクの年間収支から見てみよう。表 2. はシンクタンク研究を続けている、Hans Gutbrod による、米国のトップ 20 シンクタンク分析から作成したものである。

これらは年間収支規模、スタッフの数、また政策形成および政治決定の影響力において政策産業を代表するといえるものであり、Gutbrod はこれらが産業の 8 割を占めると考えられるとしている。すなわち営利シンクタンクと大学など高等研究機関を除いて、政策産業は、\$1,000 million、雇用者 7,000 人を含む市場といえる。決して大きいとはいえないが、情報知識産業の核心として、民主主義制度の根幹の政策をつくる産業として、かつ高学歴を有する、政策研究人材の雇用の場としての意味は、この産業への投資は極めて価値があったといえる。

6. 政策産業の政策能力：推計、評価、分析のツールの開発と適用

政策産業の繁栄は、政策研究・分析・評価が、政策の強化向上につながるというシンクタンクと研究機関の地道な研究努力による。それは政策を、より科学的、客観的、事実に裏打ちされた評価と分析を、手法の開発とともに積み重ねてきたことである。それは純粋学問とは異なって、社会問題の解決に社会科学を適用する、合理性と目的性を持つものであり、それは民主主義の主体である市民を説得しうるものでなければならぬ。

公共政策研究者にとっての重要な継続的課題は、長期にわたる問題を常に取組み、必要な時にその課題に対する研究分析を提起できることである。教育、社会保障と医

療制度、税制、貧困、犯罪正義、移民といった、国内政策の常なる課題は、一つのシンクタンクがカバーできるものではないが、それらのどれかに継続的に取り組んでいるのが、米国のシンクタンクである。

UIでは特に、データと情報を得、それらを有効に用いる、分析技術ツールの開発を行っている。それらのツール：モデルによって、より適切な推測予測と、政策の費用コストの算定が可能となり、同じゴールにいたる、他の道筋、代替案の比較検討が可能となるのである。このモデルは常に検証され、公開されている。現在多くのミクロ経済分析に用いられるモデルは長年 UI が研究開発してきたものである。シンクタンクは、その独立性、非党派性、UI でいえば、厳密な分析能力をともなった政策研究に徹することで、信頼性を確保してきた。こうした努力が政策産業の繁栄を支えたのである。

7. まとめ：政策産業育成の提言

日本の政策評価法は政策の執行組織の強化にとって重要な一步であるといえるが、政策を強化し、社会の政策能力を高めるためには限界がある。とくに、政策評価を行政組織内部の活動とするのは、行政組織自体にとっても実りある成果を期待できない。また外部に委託契約する政策評価研究への資金が準備されていないことは、政策評価産業を政府外に育成する契機をつくることが出来ない。

1%政策評価保留は、政策研究・分析・評価プロジェクトを政府外に発注する資金の流れを作り、政府外に政策研究・分析・評価の能力、政策キャパシティーを育てる政策産業を生み出した。この産業の雇用する研究者の豊かさは、米国社会の知的活力の根源となっている。このいわば公共投資は、結果的に政策の効率と費用効果を高めることに役立った。この経験に鑑みて、日本でも 1%政策評価保留資金条項を作り、政策評価を産業の育成・振興の契機とすることを望みたい。

図 2. 事業費の1%の評価保留資金による政策情報と政策人材の輩出

公共策機能領域	<政策プロジェクト>	<流通機構>	<組織・人材資源>
<ul style="list-style-type: none"> ● 政策領域・機能 財政・予算・税制 国家軍事・防衛・安全保障 国際関係、外交・援助 科学、宇宙開発・技術 エネルギー・自然資源・環境 農業 通商・住宅金融・クレジット 運輸交通 コミュニティー・地域開発 教育 健康医療制度 所得保障・福祉 社会保障・年金 雇用労働 社会サービス 人権・女性・家族 司法行政・行政機関 分権自治 	<ul style="list-style-type: none"> ● 生産物 政策研究・開発プロジェクト プロジェクト課題選択 研究枠組 研究仕様の作成 プロジェクト・コスト <p style="text-align: center;">政策研究・分析・評価</p> <p style="text-align: center;">政策理念</p> <p style="text-align: center;">政策データ・調査・情報</p> <p style="text-align: center;">マクロ・ミクロ分析・予測</p> <p style="text-align: center;">統計処理・分析</p> <p style="text-align: center;">評価・業績測定</p> <p style="text-align: center;">政策費用コスト予測</p> <p style="text-align: center;">理論・手法開発</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● 発注者 省庁企画・評価機関 政策担当官 企画官・評価官 財団・産業・企業 <ul style="list-style-type: none"> ● 購入・入札 公開原則 プロジェクト・コスト <ul style="list-style-type: none"> ● 契約形態 省庁・民間 公共・NPO 財団・NPO 	<ul style="list-style-type: none"> ● サービス・プロバイダー 生産者 政策研究評価機関 独立 NPO 機関 営利・非営利シンクタンク <ul style="list-style-type: none"> ● 専門人材 研究起業者 エグゼクティブ 政策アナリスト 研究者 研究管理マネージャー IT スペシャリスト 統計専門家 情報管理者 広報・教育・メディア担当 研究契約担当者 経理・会計・監査

表 1. トップ 20 シンクタンクの分析: 2012 American Enterprise Institute, Atlantic Council, Brookings Institution, Center for American Progress, Cato Institute, Center on Budget and Policy Priorities, Carnegie Endowment for International Peace, Center For Global Development, German Marshall Fund of the United States, Heritage Foundation, International Crisis Group, National Bureau of Economic Research, New America Foundation, Peterson Institute for International Economics, Rand Corporation, Urban Institute, Wilson Center, World Resources Institute

Name/Abbreviation (Founded)	Expenditure 2012	Employee 2012
AEI (1938)	\$32m	201
Atlantic Council (1961)	\$8m	66
Brookings (1916)	\$94m	554
CAP (2003)	\$34m	355
CATO (1977)	\$22m	200
CBPP (1981)	\$29m	189
CEIP (1910)	\$30m	135
CGDev (2001)	\$10m	85

CSIS	(1962)	\$33m	319
GMFUS	(2000)	\$38m	98
Heritage	(1973)	\$80m	504
ICG	(1995)	\$20m	55
NBER	(1920)	\$38m	658
New America	(1999)	\$15m	143
Peterson	(1981)	\$12m	69
Pew	(1948)	\$28m	150
RAND	(1948)	\$279m	2,001
Urban Institute	(1968)	\$73m	408
WilsonCenter	(1924)	\$19m	131
WRI	(1982)	\$44m	329
Sum		\$940m	6,650

By Hans Gutbrod, How did leading US Think Tanks fare in 2012? Analysis by numbers.

<http://onthinktanks.org/2013/09/12>

表2. アーバン・インスティテュート 政策評価プロジェクト

プロジェクト・タイトル (Evaluation Project Title)	発注機関 (Sponsoring Agency)	契約金額 (Contract/ Funded Amount)	研究期間 (Performance Period)
1. CAR プログラム評価 (Children at Risk Program)	司法省 (Dept. of Justice)	約 1.2 億円 (\$1 million)	6 年 (1992-98)
2. 司法監督プログラム評価 (Judicial Oversight Demonstration Program)	司法省 (Dept. of Justice)	約 1 億 3600 万円 (\$1.1 million)	3 年 (1999-02)
3. キルギスタン・モニタリング・キャパシティー・プログラム (Kyrgyzstan Monitor Capacity)	世界銀行 (The World Bank)	約 1800 万円 (\$150,000)	5 ヶ月 (2000)
4. ミクロ分析モデリング助成 (Micro-Analytic Modeling Support Service)	健康ヒューマンサービス省 (Dept. of Health and Human Service)	約 5.1 億円 (\$4.3 million)	6 年 (1997-03)
5. 短期政策評価 (Short-term Policy Assessment)	健康ヒューマンサービス省 (Dept. of Health and Human Service)	約 5 億円 (\$4.25 million)	5 年 (1995-00)
6. プログラム・パフォーマンス・指標開発 (Program Performance Indicator)	住宅都市開発省 (Dept. of Housing and Urban Development)	約 4.5 億円 (\$3.7 million)	5 年 (1997-02)
7. メディケイド医療改革 デモンストレーション・プログラム評価 (Evaluation Medicaid Health Reform Demonstration)	健康ヒューマンサービス省 (Dept. of Health and Human Service)	約 8 億円 (\$6.6 million)	7 年 (1995-02)
8. 新連邦主義の検証	多元, 主要 18 民間財団	約 76 億円	9 年

(Assessing the New Federalism)	13 Private Foundations	(\$63 million)	(1995-04)
9. 健康医療パスポートプログラム 評価 (Health Passport Evaluation)	西部地域知事連合会 (Western Governors' Asn)	約 4300 万円 (\$360,000)	4 年 (1998-02)
10. 芸術関連組織データベース (National Arts Organ Database)	国立芸術機構 (National Endowment for Arts)	約 3800 万円 (\$ 320,000)	4 年 (1998-02)
11. 教師の労働市場動向 (Teacher Labor Market)	教育省 (Dept. of Education)	約 1800 万円 (\$ 150,000)	3 年 (2001-04)
12. 経済関連応用研究 (Economic & Related Applied Research)	労働省 (Dept. of Labor)	約 2.1 億円 (\$1.7 million)	3 年 (1997-02)
13. 議会規定義務プログラム評価 「州児童健康保険プログラム」 (Congressionally Mandated Evaluation of the State Children's Health Insurance Program) (参考資料 1)	健康ヒューマンサービ ス省(HHS), 政策企画 評価局(Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation、ASPE)	約 1.8 億円 (\$1.5 million)	2.5 年 (2001-03)
14. HOPE IV. 居住者インパクト評価 (HOPE Impact Evaluation of Original Resident)	住宅都市開発省(HUD), 政策開発調査局	約 2.6 億円 (\$2.2 million)	5 年 (2000-05)
15. 住宅公平法の政策分析及び問題 測定 (Measurement of Equal Housing Opportunity)	住宅都市開発省 (HUD), 議会規定義務、特別予 算(Congressionally Mandated Special Appropriation)	第1: 約 2.6 億円 (\$2.2 million) 第2: 約 18 億円 (\$15 million)	2 年 (1987-89) 3 年 (2000-03)
16. CDBG 支出の都市近隣地区への インパクト評価研究 (The Impact of CDBG Spending on Urban Neighborhoods)	住宅都市開発省 (HUD)、政策開発調査 局(Office of Policy Development and Research)	約 3600 万円 (\$300,000)	1 年 (2002)
17. コミュニティー・ディベロッ PMENT・ブロック・グラント・プロ グラム評価 (Community Development Block Grant) (参考資料 2)	住宅都市開発省 (Dept. of Housing and Urban Development), 政策開発 調査局 (Office of Policy Development and Research)	約 1.2 億円 (\$ 1 million)	2 年 (1993-95)
18. 全国ホームレス・援助者調査分 析 (Analysis of the National Survey of Homeless Assistance Providers)	住宅都市開発 (HUD), 政策開発調査局(Office of Policy Development and Research)	約 8000 万円 (\$660,000)	3 年 (1996-00)
19. ホームレス・ケア事業継続の評 価 (Assessing Continuums of Case for	住宅都市開発 (HUD), 政策開発調査局(Office of Policy Development	約 6000 万円 (\$500,000)	1 年 (2000-01)

Homeless People)	and Research)		
20. ホームレス・食事サービス制度 評価(Evaluation of the Prepared Meal Provision for the Homeless)	農林食料栄養サービス 省 (Dept. of Agriculture, Food and Nutrition Services)	約 8400 万円 (\$690,000)	2 年 (1986-88)
21. フード・スタンプ制度変化評価 (Evaluation of Food Stamp Changes)	農林食料栄養サービス 省 (Dept. of Agriculture)	約 1.4 億円 (\$1.2 million)	2 年 (1983-85)
22. 全国「福祉から就労グラント」 評価(The National Evaluation of the Welfare to Work Grant Program)	健康ヒューマン・サー ビス省(HHS)ASPE	約 2.3 億円 (\$1.9 million)	4 年 (1998-02)
23. 「約束する近隣住区」評価 (Promise Neighborhoods)	教育省 (Dept. of Education)	約 1.9 億円 (\$ 1.9million)	5 年 (2013-18)
24. DC Housing Needs	地方自治体(DC Gove.)	(\$160,000)	1 年
25. DC Housing Evaluation	地方自治体(DC Gove.)	(\$750,000)	1.5 年

参考文献

Hans Gutbrod, How did leading US Think tanks fare in 2012? Analysis by numbers.
<http://onthinktanks.org/2012/09/12/>

James G. Abert edit., Program Evaluation at HEW: Research Versus Reality, Marcel Dekker.
 Inc. NY 1979

Makiko Ueno & Rudolf G. Penner (2004). An Institution Model for Reforming Japan:
 Capacity to Budget. NIRA Research Output. Vol.17, No.1

William Gorham (1998) "The Urban Institute 30 Years of Service" *Annual Report:1968-1998*

Carol H. Weiss (1992) *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think*. Sage
 Publications.