

## 政策評価ガバナンスの評価その 2 :

### 日本の政策分析・評価ガバナンスの評価と独立財政機関 ( I F I s )

#### Assessing the Governance of Policy Analysis and Evaluation, Part 2: Assessing the Governance of Policy Analysis and Evaluation in Japan and Independent Fiscal Institutions

上野 宏

Ueno, Hiroshi

(一財) 統計研究会、(一財) 国際開発センター

Institute of Statistical Research, International Development Center of Japan

出典：上野宏 (2015)、「日本の政策分析・評価ガバナンスの評価と独立財政機関 (IFIs)」、日本評価学会『日本評価学会春季第 12 回全国大会発表要旨収録』pp. 151-8、pp. 8、2015 年 5 月 30 日。

但しこの小論は、上記出典を以下のように少々変更してある：(1) タイトルに“日本の政策評価ガバナンスの評価その 2 :”を加えた、(2) このカバーシートを加えた。

Original Article: Ueno, Hiroshi (2015), “Assessing the Governance and Policy Analysis and Policy Evaluation in Japan and Independent Fiscal Institutions,” in Japan Evaluation Society, *Proceedings: The 12th Annual Spring-Conference of the Japan Evaluation Society*, May 30, 2015.

著作権：本小論は、以下の条件を満たす限り、引用・コピー・配布など自由に利用して構わない。  
条件：本小論を利用する場合は、必ず上記出典を引用すること。引用なき場合は、利用してはならない。

Copy right: You may freely quote, copy or distribute this article as far as you cite the above mentioned authorship. Otherwise, you are not allowed to use this article in any form.

<要約>本小論は、“政策評価のガバナンス”という概念を定義し、この政策評価のガバナンスが上手く行っているかどうかを評価する査定基準を作成し、この基準に基づき日本の評価ガバナンスの査定を行い、この査定の過程から、日本の評価ガバナンスの問題点を明らかにし、今後のあるべき方向を提示した。又、今後のあるべき方向の中で、独立財政機関を日本に導入する必要性とそれの持つ可能性を検討した。

<キーワード>ガバナンス、ガバナンスの評価、評価ガバナンスの査定基準、  
評価のガバナンスの査定、独立財政機関 ( I F I s )

**政策評価ガバナンスの評価その 2 :**  
**日本の政策分析・評価ガバナンスの評価と独立財政機関 ( I F I s )**  
**Assessing the Governance of Policy Analysis and Evaluation in Japan and**  
**Independent Fiscal Institutions**

上野 宏<sup>1</sup>

Ueno, Hiroshi

(一財) 統計研究会、(一財) 国際開発センター<sup>2</sup>

Institute of Statistical research, International Development Center of Japan

<要約> 本小論は、政策評価のガバナンスという概念を定義し、この評価ガバナンスが上手く行っているかどうかを評価する査定基準を作成し、この基準に基づき評価ガバナンスの査定を行い、この査定の過程から、評価ガバナンスの問題点を明らかにし、今後のあるべき方向を提示した。又、今後のあるべき方向の中で、独立財政機関を日本に導入する必要性とそれの持つ可能性を検討した。

<キーワード> ガバナンス、ガバナンスの評価、評価ガバナンスの査定基準、  
 評価のガバナンスの査定、独立財政機関 ( I F I s )

## イントロダクション

背景。日本の政策評価制度は 2001 年の政策評価法（通称）の成立、2002 年の施行以来 13 年の経験を持つ。経験にともない、評価疲れが出てきた、その実態が内部評価で客観性が担保できていない等の問題点、批判が聞かれるようになってきた。一方で、先進国において、近年のギリシャに見られるように政府が国民・市民の期待に沿った経済・政治運営を達成することができないケースが増加し、政府の統治能力と統治システム自体への疑問が語られてきている。さらに、最近の H S B C 銀行問題に代表されるように民間企業の不祥事も発生しコーポレートガバナンスの問題が議論されている。このようにあらゆる組織の統治に問題が生じつつあり、この統治問題が経済社会の発展を阻害しているという認識が広まっている。これが“ガバナンス問題”と呼ばれている。そこで、本小論は、日本の評価制度の問題を評価のガバナンス問題としてとらえて、問題点を明らかにしようとする。

目的。本小論の直接的目的は、日本の評価制度のガバナンスの現状を総合的に評価することである。評価する目的は、評価ガバナンスの現状の問題点を明らかにし、問題点から今後のあるべき方向を探ることにある。更に、今後のあるべき方向の中で、特に、独立財政機関 ( I F I ) を日本に導入する必要性とそれの持つ可能性を検討することも目的としている。I F I の定義については、一昨年報告上野 (2013) を参照されたい。

本小論の方法。まず、ガバナンス一般に関する文献と各種国際機関の提言・報告書にあるガバナンスの各種の定義を渉猟し検討し、それらを統合して評価のガバナンスの定義を行う。次に、評価ガバナンスの評価方法を査定方法と呼び (“評価の評価方法” という用語法 の理解困難を避けて判りやすくするために)、評価ガバナンスの定義・I F I s が成功する為の条件・規範ガバナンス文献が主張する規範基準の三種の基準を総合して、評価方法のガバナンスの査定基準を作成する。I F I s が成功する為の条件は、昨年報告上野 (2014) の条件を利用する。次に、この査定基準を利用して、日本の評価ガバナンスの現状の査定を行う。最後に、この査定の結果を使って、日本の評価ガバナンスの問題点を抽出し、今後のあるべき方向を探り、日本への I F I 導入の必要性・可能性を検討する。

<sup>1</sup> 連絡先：〒487-0017 愛知県春日井市高座台 2-2-1-101-1007, EM: htueno@nifty.com

<sup>2</sup> それぞれ、研究フェローと研究顧問。

## 1. 評価のガバナンスという概念の定義

ここでは、評価のガバナンスという概念を定義する。しかしこの作業は、既にこの小論に先行する筆者の別論文で行われており、ここではその結果を利用する。別論文では、先ず研究者・世界銀行などの文献を利用して政府のガバナンスを定義し、次にその定義を評価のガバナンスへ当てはめて、評価のガバナンスを定義した。この結果得られた定義は、以下である。即ち、評価のガバナンスとは、(1) 評価を行う為のシステムであり、(2) 政策の改善と市民の覚醒を目的として事前分析・執行中評価・事後評価（分析と評価）を行うシステムであり、(3) 組織、制度、とその中で行われる分析・評価の活動からなり、(4) 法的に政策分析・評価をすることを定められた組織を持ち、(5) 幅広いグラデーションを持つ市民参加メカニズムを持つ、このようなシステムとして定義できる<sup>3</sup>。

## 2. 政策分析・評価のガバナンスに対する査定基準

ここでは、評価ガバナンスに対する評価方法を作成する。評価ガバナンスの評価方法を査定方法と呼び、上記1節の評価ガバナンスの定義・I F I sが成功する為の条件（上野2014の条件を利用する）・規範ガバナンス文献が主張する規範基準の三種の基準を総合して、評価方法のガバナンスの査定基準を作成する。しかし紙幅の都合上、この作業の説明は別論文にゆだね、ここではその結果だけを利用する。三種の基準のうちで、上記の評価ガバナンスの定義から引き出される基準を重要視している。何故なら、定義から生まれる査定基準は最も基礎的な基準だからである。次には、I F I sが成功する条件を重視している。何故ならI F I sは予算の分析・評価活動を行う機関であり政策の分析・評価活動と類似性が高いためである。このようにして統合して作られた査定基準が以下の19基準である。これらによって、評価ガバナンスを総合的に評価することができる。又これらは、優先順位の高い順に並べられている。更に、キーワードには下線を引いてある。

- (1) 政策評価（政策分析・政策評価）は政策の改善を第1目的とすること；  
従って評価結果を政策改善へ反映させる<sup>4</sup>メカニズムが存在することと、政策へ反映させる環境条件が整備されていること；
- (2) 評価は、ガバナンス改革の為の重要な道具としての役割があり、ガバナンス改革へ貢献していること；
- (3) 評価は、財政健全化の為の重要な道具としての役割があるので、財政健全化へ貢献していること；  
従って評価結果を予算へ反映させるメカニズムが存在することと、予算へ反映させる環境条件が整備されていること；
- (4) 評価は主権者である市民の政策に関する意識を覚醒させ、市民が積極的に政策そして政治に参加するようになることを重要な目的とすること；
- (5) そのために評価活動は、透明性を維持し、情報公開をすすめ、市民との良好なコミュニケーションを保つこと；  
市民・利害関係者等のボイス（政府選択への参加、表現の自由、組織形成の自由、報道の自由、などで代表される）を奨励し、それに答えるメカニズムを持っていること；
- (6) 市民を覚醒させるために、マスメディアと良好な関係を維持し、評価結果を公開・広報する努力をすること；
- (7) 各種のレベルをもった幅広い市民参加のメカニズムを持っていること；

<sup>3</sup> このように、政策評価とは、事前の政策分析、執行中の政策評価、事後の政策評価で構成されるので、本小論では、“政策評価”と“政策分析・評価”とを互換可能な用語として用いている。

<sup>4</sup> 即ち、政策評価結果が、その政策の改廃・維持・拡充の決定の参考情報として利用されること。

- 又、NGO、アソシエーション（協会）、が参加するメカニズムを持っていること；
- (8) 評価と評価ガバナンスは政党・議員・政府に対して独立性、非党派性を堅持すること；
  - (9) 評価と評価結果の客観性、専門性、信頼性を維持すること；
  - (10) 政府情報への評価組織のアクセス権を取得し維持すること；
  - (11) 評価システム（担当組織、制度、活動内容）は、法的に定められ保護されていること；
  - (12) 評価システムに対する政党・政府・国会のコミットメントを獲得し維持すること；  
これを逆方向から述べれば、コミットメントを得るためには信頼されねばならず、信頼されるためには評価システムはそのプリンシパルである政府・立法府に対して適切なサービスを提供する必要があり、政府・立法府に対して信任結果責任を負う必要があること；特に政府に対して情報不足・分析不足である国会とその委員会を強化するようなサポートを提供していること；
  - (13) 評価システムへの適切な財政措置を確保すること；
  - (14) 評価システムは、その結果について信任結果責任（accountability）を負うこと；  
評価システムを監査・評価する外部組織が存在すること、それは当然組織・制度・活動全てを監査・評価すること；汚職がないこと；
  - (15) 評価活動は効果的・効率的であること；
  - (16) 評価活動は、一つの組織で全て対応するかどうかは別として、事前評価、執行中評価、事後評価を行うメカニズムを用意していること；
  - (17) 評価組織はテクニカルな支援者として存在し、決定は行わず、表舞台に立たないこと；  
即ち、評価者は決定者とは全く異なり、決定者にはなれないし、ならない方が良い、という査定基準；
  - (18) 可能ならば、提言・助言を行うことの承認を得て、提言・助言を行う能力を持ち、提言・助言を行うこと；
  - (19) 評価対象となる政策に優先順位を付け、優先順位の高い政府の重要政策や大規模支出政策を評価し、それらの改善に貢献すること；例えば以下のような優先順位の高い政策へ貢献すること；  
平和・安全な社会、暴力の無い社会、のための政策に貢献すること；  
人権保護政策へ貢献すること；  
公正、公平、平等政策へ貢献すること；  
持続可能な発展、人間開発、持続可能な環境といった政策へ貢献すること；  
大規模災害にたいする対策／政策へ貢献すること；  
財政の持続可能性へ貢献すること。

### 3. 日本における評価ガバナンスの査定、問題点、今後のあるべき方向

ここでは、上記2節で紹介した19項目の査定基準を利用して、日本における評価ガバナンス（政策分析・評価活動のガバナンス）の現状を査定する。査定対象は日本の評価ガバナンス全体であるが、主には総務省行政評価局を念頭に置いている。日本の評価ガバナンスの現状記述は紙幅の都合上省略する。査定は、[良好、どちらとも言えない・普通・標準、問題あり]の3段階で行う。査定の上で、評価ガバナンスに関わる問題点を検討し、その対策として今後の評価ガバナンスのあるべき方向への示唆を引き出し、IFIとの関連を検討する。

査定基準（1）政策分析・評価（以後、評価とする）の結果を政策改善へ反映させるメカニズムが存在し評価結果が政策改善に利用されること、による査定：問題あり。現在の日本の評価活動においては、その文言においては評価結果を政策改善に利用すると述べられているようだが、問題は、評価結果を直接的に政策改善に結びつけるメカニズムが存在しない事である。政策評価それ自体は手段であり、評価の第1の目的はその政策の欠点を直し改善するか、あるいは政策の長所を伸ばし政策を拡充する、ということにある。日本における

政策評価の最大の問題点は、評価活動は行われ評価報告書は積み上がっているが、評価結果が政策改善に利用されず、実際に改善が為された例は少なく、政策改変へのインパクトは僅かである点である、と言ってよさそうである。この点は、評価担当者・関連者の間に徒労感が広がり“評価疲れ”という言葉が生まれてきて久しい事実によって例証されている。評価結果が政策変更に直接リンクされるメカニズムが規定され、特に次年度予算（予算と政策は殆ど同義語である）に評価結果が反映されるならば、評価疲れ等は起こらず、行政職員・政治家は必死になって評価に対応しようとするであろうし、その結果評価者は評価疲れどころか評価作業に生きがいを持つであろうし、評価は国家政策へ大きく貢献できる。これに関して、日本政府の政策評価・独立行政法人評価委員会（以下、政策評価委員会）<sup>5</sup>は、今後の課題として「評価結果が、法人の組織体制や業務手法の見直し、役職員の処遇、予算配分等に適切に活用されているかどうか厳格にチェックする必要がある」と述べている（政策評価委員会、2015）。現在、先進国で設立が進んでいる独立財政機関（IFIs）は、予算案を審議する国会へ予算案評価書を提出することにより、予算案に代表される政策に影響を与えられることが期待されている。日本もこれを設立すれば、評価と政策改善とのリンクが可能となり、この問題の解決への大きな一歩となると思われる。

加えれば、評価専門家や評価制度設計者の間において、評価手法や評価結果の客観性についての議論は為されているが、評価結果の政策改善への利用度合い・利用方法への関心が薄い点も問題点として挙げることができる。

査定基準（2）評価は、ガバナンス改革へ貢献していること、による査定：していない。現在日本の評価システムは、個別政策についてのこまかな評価が中心であり、大規模な政策、戦略的に重要な政策の評価を行った事例を見ない。従って、ガバナンス改革という大きなかつ戦略的に重要な政策への、評価システムからの貢献は殆ど無いと言って良い。ここで、評価システムと国の最高意思決定機関である国会の関係についての考察を加えておく。現在、本来政策の形成と審査を担当すべき国会と国会議員が、実際にはこれらから離れ、殆ど政策の形成・審査の実質を担っていない、言われている。例えば、議員立法の数は成立立法の数の約4分の1前後であり、政策審議は事前に提出した質問書とそれに対する政府の答弁が形だけ行なわれ、国会の審査である議決は既に与党多数決で決定されることがきまっており、国会は予算案を修正する権限はなく単に承認するか否決するかしかできない。国の最高意思決定機関である国会のこのような空洞化を阻止し、国会を強化する為に評価システムは重要な役割を担えるはずである。残念ながら、現在の評価システムはその機能を果たせるように設計されておらず、国会強化への貢献もできない。国会のこのような弱体化を阻止し国会を強化する為に、現在、先進諸国において独立財政機関（IFI）の設立が進行しており、2015年時点で、19カ国の先進国がIFIを設立している（OECD 2015）。IFIは国家財政の健全化を目指す独立組織で、予算を事前に評価するため、政策形成・審査に大きな影響を与えることができる。日本もIFIを国会内に設立すれば、予算案の事前評価を通じて、評価が国会の強化と政策の強化の両方に貢献できる可能性が生まれるだろう。

査定基準（3）評価は、財政健全化に貢献していること、による査定：殆どしていない。問題は、現評価システムは財政健全化への道具を持っておらず、現在の評価報告書は国会の政策・予算論議へ貢献するためには向いておらず、国会での予算案論議・審議は不足しているか、あるいは低調である、点にある。国会予算委員会の議論のほとんどは、外交・防衛・政治家不祥事など予算と無関係な議論に費やされ、予算案自体は最後の数時間で多数決で可決される。この結果、国会において、政策評価の結果を利用して議員が政策・予算案に関し

<sup>5</sup> 2015年2月に政策評価委員会はその活動終了（2014年度末）に際し、今後取り組むべき諸課題を提言した。これは、それら課題のひとつである。

て活発な討議を行うことにより、政策・予算案の問題点あるいは長所を、国民・市民に周知させる事が不足している。不足の原因は当面二つ考えられる。原因の第1は、日本の国会の予算審議制度にある。即ち、日本の国会は、前述のように、内閣が提出した予算に対して承認するか否決するかの二者択一の権限しか持っておらず、米国のように予算に関して対案を出す、あるいは対抗予算を出せる制度になっていないという問題がある。これでは、議員は予算そのものの討議・審議に興味を持つことができないし、国会は国の最高意思決定機関の役割を果たすことはできない。今後は、予算案の変更、対抗予算案の提出を行えるような制度を作ることが、政策・予算のガバナンスを高める為に必要な第1歩であると思われる。原因の第2は、予算案を分析・評価する為に必要な情報・知識・ノウハウを全て財務省が握っており、国会議員はこれらを持っていないし、財務省に問い合わせても財務省に都合のよい情報しか提供されないという点にある。この問題は、独立財政機関（IFI）を国会内に設立し予算に関する情報・知識・予測・分析・評価を国会へ提供させれば、かなり改善するはずである。実際に、米国の独立財政機関である議会予算局（CBO）は、この点で米国議会へ強力な力を与えているし、その予測・評価報告書の内容は学者・マスメディアに引用され最も信用される客観性の高い予算分析・予測として受け入れられている。

更に、評価専門家・評価制度設計者そして国民市民の間で、予算への関心が低いという問題が挙げられる。これを別な面から述べれば、政策コストへの意識が不足している。この為、無駄遣いが行われる。事後的評価から見れば、毎年発表される会計検査院の無駄の指摘は多額に上る。しかし、これは無駄遣いのほんの一部である。何故なら、会計検査院報告は主に法令遵守の観点からの検査を行い、政策が目的を達成しているか、成果（アウトカム）を挙げているか、という観点からの検査は殆ど行っていないためである。政策評価が、後者の観点から無駄を計測すれば、無駄は膨大なものになるはずである。しかし現在では、目的達成度・成果による評価は殆ど為されていない。更に、原子力事故の対策費用の測定方法や原子力発電のコストの推定においては、直接的財務費用のみが推定され、廃棄物処理費などの間接費用や経済・環境・職場移転などの社会費用は算定されておらず、コスト算定さえもまともに行われていない。これらのコスト算定は現在の評価システムで出来るはずであるが、行われていない。現在の総務省行政評価局では、目的達成度・成果による評価や、間接費用・社会費用を含めた費用分析を行うには微力であり、政策評価に責任を持ち独立を保てる強力な組織に改編するか、新しく組織を新設することが望ましい。しかし、現在の政府赤字・累積債務問題から考えれば、まずは独立財政機関を国会に設立し、予算を通じて政策改善を図る方が優先順位が高いと思われる。

査定基準（4）評価は主権者である市民の政策に関する意識を覚醒させ、市民が積極的に政策さらには政治に参加するようになるように働くべきこと、による査定：問題あり。即ち、評価活動と評価結果は国民の覚醒・政治参加に殆ど役だっていない。これは政策評価の第2目的であり、政策評価の重要な機能であるにも拘わらず、である。政策評価の第2目的は、評価結果を広く一般市民に知らしめる事により、国民市民の政策への関心・意識を高め、情報を得た国民市民がその政策の変更・拡充への行動を起こし、国民市民の政治参加へのモチベーションを高め、その政策を形成・決定した担当政治家と執行者である担当行政府に対してアカウントビリティー（信任結果責任）を要求するようになるように、国民市民を覚醒することにある。評価機関が評価結果を広く広報宣伝し、又国会が評価結果をもとに活発な討議を行い評価が示唆する問題や成果を国民市民へ周知させる事が必要である。それにより、国民を政策に関して覚醒させ、覚醒した国民・市民が、問題がある政策と予算に関与した政治家の再選について、投票権による主権を行使するようになることが必要である。しかし現実には、評価結果は広報宣伝されておらず、国会では活発な政策討議は行われず、国民市民は殆ど関心を寄せていない。これは、政策評価を行う担当者側と、関心を寄せない

国民・市民の側の両方に問題があるからであろう。しかし、例えば、国民・市民が政策評価に直接に参加し（即ち、評価への市民参加）、直接に政策決定に参加出来るメカニズムがあるならば（例えば米国カリフォルニア州で最も頻繁に行われているような政策リファレンダムを行うなど）、これらの問題への改善に役立つかもしれない。試みの一つとして、これらを実験してみる事は有益と思われる。

査定基準（5）評価活動は、透明性を維持し、情報公開をすすめ、市民との良好なコミュニケーションを保つこと、による査定：良好。良好だが、最後の行政評価局と市民との良好なコミュニケーションができていないか、保たれているか、については疑問が残る。

査定基準（6）市民を覚醒させるために、マスメディアと良好な関係を維持し、評価結果を広報・頒布する努力をすること、による査定：不明だが多分、問題ありであろう。マスメディアと良好な関係を維持しているようには見えない。

査定基準（7）各種のレベルをもった幅広い市民参加のメカニズムを持っていること、による査定：問題あり。各省庁による政策評価や行政評価局での評価では、市民参加はほとんどないと思われる。行政評価局には、通常の官庁が持っている国民相談の為の総合行政相談所しか存在しない（総務省 2015）。

査定基準（8）評価と評価ガバナンスは政党・議員・政府・行政府に対して独立性、非党派性を堅持すること、による査定：問題あり。今までの日本の政策評価は全て行政即ち政策執行当局によって為され、評価の独立性が担保されているとは言い難い。これでは、評価基準に基づく評価手法がどれほど精緻化しても、評価の独立性は確保できない。今後は、政府と行政から独立した機関が評価を行う必要がある。これは、必要な資金を十分得られる民間独立シンクタンク（例えば、米国のブルッキングス研究所）が行うことが望ましい。しかし、その実現可能性が低い場合には、国会に独立財政機関（IFI）を設置することが望ましい。何故ならば、国会は政府・行政から独立しており、かつ少なくとも形式上は国の最高決定機関として政府・行政を高い位置から監査する機能も付与されている。さらに、政策の最終決定権をもっており、政府・行政に対して全て（一部の例外はある）の情報を請求できる権限をもっている。国会が設立するIFIであれば、国会のこれらの権限を利用して、政府・行政が秘匿している関連情報も入手できるし、政策・予算の提案・執行をおこなう政府・行政とは独立に分析・評価・提言ができ、それにより国会の政策・予算審議の質を高めることができる。

査定基準（9）評価と評価結果の客観性、科学性、信頼性を維持すること、による査定：良好。この方向への努力が認められる。しかし、政策評価に専門的な科学性が導入されているかについては、疑問が残る。例えば、RCT（ランダム化比較試験）による科学的な評価がどれほど行われているのかについては、はなはだ心もとない。

査定基準（10）政府情報への評価組織のアクセス権を取得し維持すること、による査定：問題あり。現在の政策評価システムは、政策の各担当省庁が政策評価を行い、行政評価局はそれら報告書を集め検討する、という仕組みである。政策評価は全て担当省庁内で行われ、多分他省庁の情報への・からのアクセスは不可能であろう。この問題は、今後、国会に独立財政機関（IFI）を設置すれば解決される。何故ならば前述のように、国会は政府・行政の全ての情報にたいして（一部、再重要国家機密情報を除く）アクセス権をもっており、IFIがこれを使えば各省庁が秘匿している情報を入手することができる<sup>6</sup>。

査定基準（11）評価システム（担当組織、制度、活動）は、法的に定められ保護されていること、による査定：良好。政策評価を行うことを法的に定められた総務省行政評価局という組織があり、その他省庁の評価担当部局も法又は令などで公式化されている。しかし、

<sup>6</sup> 但し近年明らかになった、外務省の沖縄密約情報の秘匿のケースでは、国会の情報請求に対して、“密約メモ・文書などは存在しない”として、情報提供を拒否している。

政策と予算の事前分析を目的とする独立財政機関は設置されておらず、当然法律も存在しない。即ち、評価システムによる事前の予算評価は為されていない。

査定基準 (12) 評価システムに対する政党・政府・国会のコミットメントを獲得し維持すること、による査定：普通。この査定基準を逆方向から見れば、コミットメントを得るためには、評価システムはそのプリンシパルである政府・立法府に対して適切な評価サービスを提供する義務を負い、評価終了後は評価結果に関する信任結果責任を負っている。この観点から査定すると：それほどしていない。現在の評価システムが、どれほど政策決定機関である国会を支援しているか、政策提案者でかつ政策実施者である政府・行政を評価が支援しているか、について筆者はあまり確信が持てない。評価者・評価専門家や評価制度設計者の間において、評価結果が政府・立法府・政治家にどのように利用されているか、への関心が薄いという問題がある事は既に指摘した。特に政府に比較して情報不足・分析不足である国会とその委員会を強化するような評価情報支援を提供しているとは思えない。この点からも、今後は、独立財政機関 ( I F I ) を国会内に設置することが望ましい。

査定基準 (13) 評価システムへの適切な財政配分措置を確保すること、による査定：現在の少予算から考えて、問題ありだろう。

査定基準 (14) 評価システムは、その結果について信任結果責任 (accountability) を負うこと、による査定：問題あり。現在、結果を情報として報告・説明する活動はなされていると思われる。しかし、信任結果責任は単なる事後的な報告・説明義務という概念ではなく、死刑までも含みうる事後的な賞罰の概念である (山本 2013, pp.46-52, 宮川＝山本 2002, pp.23-24)。このような真の意味での信任結果責任は果たされているとは思えない。

査定基準 (15) 評価活動は効果的・効率的に行っていること、による査定：どちらともいえない。多分、効率的には行っているであろう。しかし、効果的に (成果測定や目標達成度測定を含む評価) は殆ど行われていない。従って、どちらでもない、となる。今後は当然、効果的な評価が為されることが望ましいし、そうすべきである。

査定基準 (16) 評価活動は、一つの組織で全て対応するかどうかは別として、事前評価、執行中評価、事後評価全てを行うメカニズムを用意すること、による査定：問題あり。これらが全て為されている政策評価事例を見たことはないし、システムティックにこれらを行っている例も見つけない。更に問題は、政策の事前評価 (通常“政策分析”と呼ばれる) の不足である。予算案への関心の薄さの問題は、事前評価である政策分析において、より深刻である。日本において政策とその予算の事前評価が殆ど為されていないという問題がある。今まで、政策評価は事後評価に重点が置かれ、事前の政策分析・予算案分析が軽んじられている、といった指摘がある。政策とは具体的には予算によって実現・実行され、予算が無ければ政策は実行されない。従って、政策の事前評価とは予算案評価であり、そうでなければならぬ。事前の予算評価の不足又は不存在が、世界最大と言われる日本の政府債務 (予算赤字の累積値) の原因の一つとなっている。この予算案の事前評価の不足の問題は世界の殆どの先進国で問題になっており、この問題への対策の一つとして、これらの諸国で独立財政機関 ( I F I s ) の設立が進行している。<sup>7</sup> 今後、日本も I F I 設立を検討すべきである。I F I が設立されれば、その活動の中で事前評価である政策分析は重要な役割を果たすことになる。

査定基準 (17) 評価組織はテクニカルな支援者として存在し、決定は行わず、表舞台に立たないこと、による査定：良好。この基準は守られているようである。

査定基準 (18) 可能ならば、提言・助言を行うことの承認を得て、提言・助言を行う

<sup>7</sup> I F I s については、筆者の別報告で検討されている。又、政府の累積債務に対する重要な対策のもう一つは、予算制限法 (財政赤字制限法) の制定である。これも日本には未だ制定されていないという事実は、予算への関心の低さを顕している。



能力を持ち、提言・助言をおこなうこと、による査定：問題あり。即ち、提言・助言を行う承認は得られていないし、行われてもいないようである。

査定基準（19）政策に優先順位を付け、政府の重要政策、大規模支出政策を重点的に評価し政府戦略に貢献すること、による査定：問題あり。これは殆ど為されていない。例えば、東日本大震災復興事業や福島第1原子力発電所メルトダウン事故復興事業は明らかに国の重要施策である。これらに対して評価が行われ、これら大規模災害にたいする政策へ貢献しているか、と考えると、これに対する答えは否定的にならざるをえない。

#### 4. 結論：今後のあるべき方向とIFIの必要性

以上の査定の結果は、日本の政策評価のガバナンスは、査定基準の大部分 19 項目中 13 項目で“問題あり”ということになり、日本の評価ガバナンスの総合的現状評価の結果は、日本の評価制度は非常に多くの問題を抱えているということになる。政策評価制度を持ち、政策評価を13年も行ってきたという自己満足は危険である。これら問題の中心課題を抽出してみると（1）評価制度は存在するが不完全・不十分であり、直接的目的である政策の改善は達成していないし、（2）国民市民の覚醒も未だ達成していない。更に（3）評価制度が重要な役割を果たすべきで、かつ評価制度の本質的な貢献となるべき、行政改革への貢献は為されていないし、（4）財政健全化への貢献はまだまだ先の状態にある。今後の改善の余地が大きいことを示している。今後のあるべき方向は当然、これら4つの中心課題を解決すべく評価制度とそのガバナンスの改革を一步ずつ進めることである。多分その第1歩が、独立財政機関（IFI）を国会内に設立することであると思われる。その他の項目に関する今後のあるべき方向性は、基本的には、査定基準を逆に書き直せば生み出すことができる。

査定の中で、4割以上の査定項目で、しかも上記の4課題に直接かかわる優先順位の高い査定項目で、独立財政機関を国会の中に設立することにより、評価ガバナンス問題を削減できるか解消できることが示唆されている。即ち、査定基準1、2、3、8、10、11、12、16において、IFIを国会に設立する必要性とそのメリットが述べられている。IFIを国会に設立すれば、総合的評価で指摘された諸問題をある程度改善できるし、上記4課題で指摘された政策の改善・国民市民の覚醒と、行政改革への貢献・財政健全化への貢献へ大きく前進できることが示唆された。

#### 参考文献

- 上野宏（2013）「政府予算案分析のための独立財政機関とそれらの評価基準」日本評価学会『第14回全国大会発表要旨収録』12月。
- （2014）「独立財政機関（IFIs）の活動内容とその評価」、日本評価学会『第15回全国大会発表要旨収録』11月。
- 政策評価・独立行政法人評価委員会（通称、政策評価委員会）（2015年2月）、「提言案の概要」、[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/dokuritu\\_n/gijiroku/94316.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/dokuritu_n/gijiroku/94316.html)（2015年4月12日閲覧）
- 総務省（2015）「行政評価局の紹介」、  
（[http://soumu.go.jp/main\\_sosiki/hyouka/](http://soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/)）（2015年4月20日閲覧）
- 宮川公男（2006）「ガバナンス改革とNPM」*Reitaku International Journal of Economic Studies*, Vol.14, No.1, March 2006.
- 宮川公男、山本清（2002）（編著）『パブリック・ガバナンス：改革と戦略』日本経済評論社。
- 山本清（2013）、『アカウントビリティを考える：どうして「説明責任」になったのか』、N T T出版。
- OECD, Public Governance Committee (2015), *Principles for Independent Fiscal Institutions and Country Notes*, a handout at 7th Annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials and Independent fiscal Institutions, April.