

UCRCA

Urban Community Research Center for Asia

アジア都市コミュニティー研究センター

Publication Series 2014

出版シリーズ 2014

No. 3

Ueno, Hiroshi PhD.

Parliament Budgetary Office and

Policy Evaluation Research

上野宏

国会予算分析局と政策評価学

国会予算分析局と政策評価学

上野 宏¹

南山大学総合政策学部教授、日本評価学会“予算審議改革提言委員会”委員

出典：上野宏(2011)、「国会予算分析局と政策評価」、日本評価学会『日本評価学会春季第8回全国大会発表要旨収録』pp.4、2011年6月11日。

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。

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

国会予算分析局と政策評価学

ラウンド・テーブル・ディスカッション (RTD) 「国の予算と評価 (仮)」

日本評価学会春季第8回全国大会「国の予算と評価」－2011年6月11日

於：政策研究大学院大学、東京

発表要旨「国会予算分析局 (仮) と政策評価学との関係」

発表者：上野 宏

南山大学総合政策学部教授、日本評価学会“予算審議改革提言委員会”委員

略歴： 2005-現在： 南山大学総合政策学部教授：開発経済学、予算分析・予算制度分析、政策評価研究、総合政策原論等、の専門

1999-2005： 神戸大学大学院国際協力研究科教授：開発経済学、開発評価研究等、を担当

1995-1999： モンゴル国財務省経済顧問：国際協力事業団専門家・世界銀行より

1988-1999： 世界銀行アフリカ局エコノミスト：ナイジェリア、ガーナ、シエラレオーネ、モンゴル担当

1988： Ph.D. in Economics, Johns Hopkins University

1976-1983： (財) 国際開発センター、研究員・主任研究員

国会予算分析局と政策評価学

小論の目的

筆者は「日本評価学会予算審議改革提言 (案)」(以後“提言案”)に、その作成委員会のメンバーとして関わった。提言案は、日本の国会における予算審議をより客観的・科学的・合理的・厳密に行うことへの支援組織として、国会所属 (Parliamentary) の**予算分析局** (Budget Analysis Office) の設置を提言している。予算審議を、より客観的・科学的・合理的・厳密 (以後、“**客観的**”) という言葉でこれらを代表させる) に行うことの必要性は、提言案の最初に書かれている。国会 (衆院・参院) において、これらの必要性を満たした予算審議が行われるための支援組織として、国会予算分析局が必要となる。この小論は、この国会予算局提言と**政策評価学との関係**を理論的に論じることを意図している。以下、内容に入る。

関係第1：予算審議とは、その中心は政策審議である

政策は典型的には、予算によって代表される。予算審議とは、政策審議と全く同じとは言えないが、ほとんど同じ意味を有している。国会予算委員会で議論される内容も、政策内容である²。従って、予算審議とは政策審議とほとんど同義と考えてよい。これに

² 日本の国会予算委員会においては、政策審議に加えて、**国家戦略論議** (例えば、沖縄普天間基地政策に関連して日本の防衛戦略が議論されている) が審議されている。国家戦略策定とその分析・評価は、非常に重要な課題である。龍=佐々木 (2002)、Bryson, John M. (2004) 参照。しかしこの小論の紙幅を超えるので、別な機会に譲りここでは予算策定即ち政策策定に集中する。

は、ほとんどの専門家が賛成し異論はないはずである。

審議とは、①提案された予算案の全体方針と全体規模に関しての、その適切さの分析、善し悪しの評価、与野党による評価結果の議論、そして政党間の取引・修正による合意、または否決；そして②この全体の善し悪しを評価する重要な要素として、予算案の中の一つ一つの政策（予算項目）についての、**分析、評価、討議、修正合意**または**否決**、の二つを意味する。

関係第2：政策評価学は、個別政策の審議のうちの分析・評価を支援する

政策評価学は上記のうちの②、即ち一つ一つの政策の**分析・評価**に直接関わる。一つ一つの**討議・修正合意**については、間接的に関わる³。即ち、予算審議において、予算委員会の委員（国会議員）が、予算審議を“客観的”に行うためには、“**客観的**”な分析・評価・予測の結果であるデータが不可欠である。現在は、国会においてこれら“客観的”データなしに、憶測で議論・審議がなされている。政策評価学は、この“客観的”データを提供するのに最も適した学問分野である。従って、“客観的”データを提供することにより国会議員を支援する国会予算分析局の組織と職員は、政策評価学に精通していることが最も望まれる。そして政策評価学は、予算審議に対して“**客観的**”**データを作成することを支援**するために、必要な種々の理論・方法・概念と、研究の結果積み上げた事実（証拠に基づく事実、エビデンス）を提供する必要があるし、提供することができる。政策評価学は、国会予算分析局に対してこれらの支援を提供することにより、大いに国家の政策形成・執行に役立ち、ひいては日本国と市民の福祉向上に寄与することができる。

関係第3：政策評価学は、政策策定だけではなく、政策全体に貢献する

この第3を傍証するために、Pancer=Westhues(1989)の図表1を以下に引用する（次頁）。図表1でわかるように、彼らは、政策の生成から終了までの全ライフサイクルの全ての政策ステージにおいて、政策評価が必要であると主張している⁴。図表1に従えば、国会予算委員会と国会そのものは①～③の政策形成ステージを行い、国会予算分析局は当然これら①～③へ、“客観的”分析とそのデータを提供する役目を担う。政策評価学は国会予算局がこれら分析・データを提供するために、図表1の右端の事前評価、具体的には右から2番目の列の価値分析・ニーズ分析・問題分析・目標分析・ロジックアナリシス・実現可能性分析などの理論・方法・概念を提供し、研究結果として積み上げた事実（エビデンス）を提供することができる。これらは、評価学の**事前評価**による政策策定への貢献である。

以上の事前評価の利用に加えて、国会予算分析局は、④～⑥の政策執行・事後ステージにおける、政策評価学の貢献を利用することができる。即ち政策評価学によって**事後**

³ ①の予算案全体の審議とは即ち、上記脚注1で示唆した、**戦略策定**の為の審議である。このためには、戦略を科学的・客観的・合理的・厳密に行う為の戦略学が必要であるが、これは、まだ学問としては成立しておらず、何人かの専門家により、戦略論が論じられているのが現状である。例えば、龍=佐々木(2002)、Bryson(2004)など。いずれ、より科学的な、公共戦略のための科学を作る必要がある。とはいえ現実には、国家戦略は必要であり、公共戦略科学が存在しないとしても、提言されているP-BAOは、その重要な仕事として、戦略分析の機能を担う必要がある。政策評価学会は、この公共戦略科学を開発・発展させる義務がある、と言って良いであろう。

⁴ これは筆者の主張（上野2004）と、ほぼ一致する。

図表 1. Pancer=Westhues の、政策進行ステージとそれに対応する政策評価研究

政策進行のステージ	政策科学対応	各ステージで解決されるべき主な問題 (=各ステージの活動目的)	政策評価の機能 (=目的)	評価時期
㉑ 社会の価値基準の決定	目的分析	そのコミュニティはどのような価値 (例えば健康) をどのレベルで達成しようとしているのか?	価値分析 (values analysis)	事前評価
㉒ 社会のニーズ測定	問題分析	現状では、上記の達成希望レベルはどこまで達成されているか?	社会のニーズ分析・問題分析	
㉓ 政策の目標の決定	目的分析	上記の達成希望レベルを達成するためには、社会の何をどのように変えれば良いのか?	目標分析	
㉔ 政策の諸代替案の設計	政策形成	社会を㉓のように変えるためには、どのような政策サービス提供 (複数政策案) を使う事が出来るか?	政策の論理分析 (program logic analysis)	
㉕ 政策案の選択・決定	政策決定	諸代替案の中のどれを選ばよいか?	実現可能性分析 (feasibility study)	
㉖ 政策の立ちあげ	政策執行	政策は、どのように操業すればよいか?	立ちあげ評価	執行中
㉗ 政策の操業	政策執行	政策は計画通りに操業されているか?	政策のプロセス評価 (process evaluation)	評価
㉘ 政策の成果 (outcomes)	政策終了と事後評価	政策は希望レベルの社会変化を引き起こしているか?そして、希望したレベルのコストで達成したか?	成果評価 (outcome evaluation)	事後評価

出典：Pancer=Westhues (1989, pp.60-1, Table1)。一部筆者追加。

注：筆者翻訳。Program は、政策と訳してある。その理由は上野 (2004) を参照。“政策科学対応”と“評価時期”の列は、政策科学や評価時期との関係を示すために筆者が挿入した。

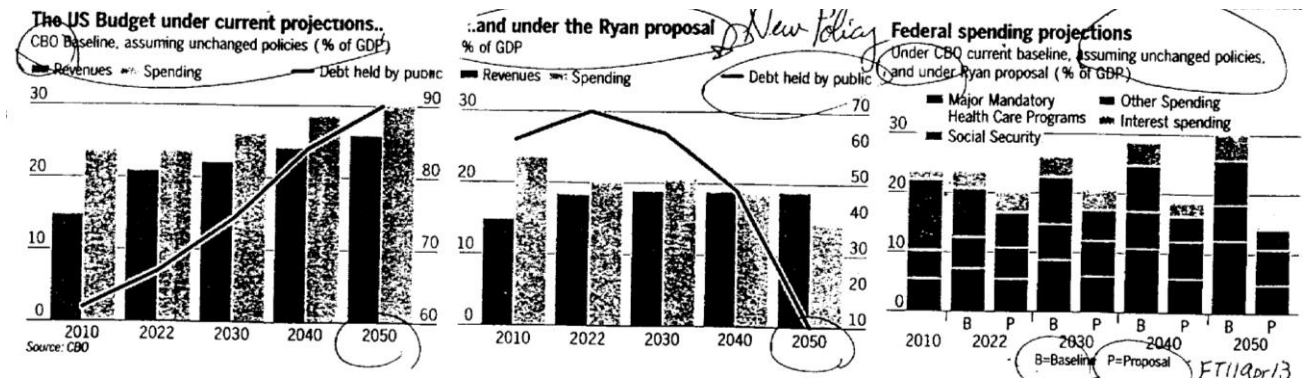
的に行われる各種の評価活動 (立ち上げ評価・プロセス評価・事後評価・成果評価など) の研究結果を、**積み上げた事実 (事後的なエビデンス)** として、政策案 (予算案) の“客観的”評価へ利用することができる。これら評価活動の中のプロセス評価は、政策の執行中に継続的に行われる評価である。このように政策評価学は、政策の執行中・事後的に積み上げた事実 (エビデンス) を、国会予算分析局の政策の事前評価活動へ提供することができる。即ち、政策評価学は、政策の事前・執行中・事後の**政策全体**のプロセスへ貢献できる。

関係第 4：国会予算分析局の予算分析 (政策分析) は外部評価に近く、市民へも貢献する

国会予算分析局は、首相・内閣からの指示に従って予算の分析・評価を行うのではなく、国会内の与党・野党各派に対して偏見なく対応するために、**客観的**な分析・評価が求められ、それを最大の基準とすることになっている (US-CBO 参照)。従って、この活動は、

内部評価と言うよりは、**外部評価**に近い。この客観性により、国会・首相・内閣・行政の**外部からの一般的支持**を得ることができるし、それを目指すべきである。即ち民間企業・マスメディア・NGO・アソシエーション・**市民**などが信頼できる第3者的な**外部評価に近い**分析・評価を提供できるし、そうすべきである。例えば、米国のCBO（議会予算局）の分析・評価の報告書は、以下のグラフ（FT1011年4月13日号）のように、世界的に信用されている新聞（FTファイナンシャル・タイムズ、NYTニューヨークタイムス等）によって客観性のある重要な情報として引用されている。以下のグラフは2050年には、現状のままだと連邦政府の負債が国内総生産（GDP）の90%にも達する（左端のパネル）が、それに対するライアン政策案を採用すると、10%になる（中央のパネル）と予測している。ちなみにライアンは共和党右派である。ザ・エコノミスト（The Economist, April 9th, pp. 10, 33-4）の記事は、このCBOの分析・評価に基づいて、ライアン政策案（予算案）を米国議会は真剣に討議すべきであると主張している。このようにマスメディアだけではなく、市民に対しても信頼できる客観的データを提供することにより、市民の啓蒙・育成に貢献することができる。この客観的データ作成の為に、政策評価学は貢献できる。

同時に下記のグラフは、国会予算分析局による客観的な**結果予測・将来予測**の作業の重要性を示唆している。即ち、ある政策（予算）が、どのような将来を引き起こすかを極力客観的に示す作業と、透明性を確保するためにその結果を**開示**することが、国会予算分析局の重要な作業の一つであることを示唆している。



参考文献

- 上野宏（2004）「政策工学試論 2：政策プロセス、政策評価、及び予算策定」日本評価学会『日本評価研究』4（1）、3月、pp.66-86。
- 龍慶昭＝佐々木亮（2002）『戦略策定の理論と技法』多賀出版。
- Bryson, John M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, 3rd Ed. Jossey-Bass.
- Financial Times*, (2011), April 13.
- Pancer, S. Mark, and Anne Westhues (1989), "A Developmental Approach to Program Planning and Evaluation," *Evaluation Review*, 13(1), pp.56-77, February.