

政策評価ガバナンスの評価その 1 :

ガバナンスの評価基準と政策分析・評価ガバナンスの評価基準

Assessing the Governance of Policy Analysis and Evaluation, Part 1: Assessment Criteria for the Governance in General and for the Governance of Policy Analysis and Evaluation

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：非出版メモ上野（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）、Long Version”。

但しこの小論は、上記 Long Version を二つに分割した前半部分である。後半部分は、別な論文上野宏（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』として出版されている。

Original Article: Unpublished mimeo Ueno (2015), “Assessing the Governance of Policy Analysis and Evaluation in Japan and Independent Fiscal Institutions.”

版權：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、必ず上記タイトルと著者名を引用すること。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 exercise the proper citation. Without proper citation, you are not allowed to use this article in any form.

<要約> 本小論は先ず、定義が明確でないガバナンスを定義した（第 1 節）。次に、ガバナンスの定義及び規範的ガバナンスの規範基準を利用してガバナンス評価の為の一般的規範基準を作成した（第 2 節）。更に、政策分析・評価活動のガバナンスを定義し、この定義から示唆される評価基準（査定基準と呼ぶ）を作成した（第 3 節）。最後に、第 2 節の一般的規範基準と、独立財政機関が成功するための条件（上野宏 2014 参照）を利用して、政策分析・評価活動のガバナンスを査定する査定基準を作成した（第 4 節）。

<キーワード> ガバナンス、規範的ガバナンス、ガバナンスの評価、
政策分析・評価のガバナンスの評価、査定基準

政策評価ガバナンスの評価その 1 :

ガバナンスの評価基準と政策分析・評価ガバナンスの評価基準

Assessing the Governance of Policy Analysis and Evaluation, Part 1: Assessment Criteria for the Governance in General and for the Governance of Policy Analysis and Evaluation

上野 宏¹

Ueno, Hiroshi

(一財)統計研究会、(一財)国際開発センター²

Institute of Statistical research, International Development Center of Japan

<要約> 本小論は先ず、定義が明確でないガバナンスを定義した(第1節)。次に、ガバナンスの定義及び規範的ガバナンスの規範基準を利用してガバナンス評価の為の一般的規範基準を作成した(第2節)。更に、政策分析・評価活動のガバナンスを定義し、この定義から示唆される評価基準(査定基準と呼ぶ)を作成した(第3節)。最後に、第2節の一般的規範基準と、独立財政機関が成功するための条件(上野宏 2014 参照)を利用して、政策分析・評価活動のガバナンスを査定する査定基準を作成した(第4節)。

<キーワード> ガバナンス、規範的ガバナンス、ガバナンスの評価、
政策分析・評価のガバナンスの評価、査定基準

イントロダクション

背景。1960年代は、先進諸国を中心に豊かさが進行した時代であった。しかし、石油危機をきっかけとして1970年代以降では、先進国の経済は停滞気味となり政治にも陰りが出てきた。これは、経済における市場資本主義制度(以下市場制度)と政治における民主主義制度(以下民主制度)の失敗の一面を反映していると思われる。その結果、経済と政治における政府の統治能力に対する信頼低下が起り、特に80年代以降、それがガバナンス問題という言葉で表現されるようになった。問題のきっかけと中心は、政府の財政危機と政府それ自体が非効率的でかつその機能を全うできないケースが起きてきたことである。これらの問題に対処する為には新公共経営(new public management)が現れ、政策分析・評価の重要性が主張され、独立財政機関(IFIs)が設立され、現在に至っている。これらは全て政府・公共部門の改革を目指す動きである。この流れに従い、日本の公共部門も新公共経営を導入し、政策分析・評価を導入してきた。導入後15年を経過し、政策分析・評価制度にも問題点が指摘され始めており、この政策分析・評価制度自体を、評価する必要性が出てきている。本小論の最終目的は日本の政策分析・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。

目的。本小論(その1)の直接的目的は、この最終目的のために、政策分析・評価のガバナンスを評価する為の評価基準(“評価の評価”という概念の困難さを緩和する為に査定基準という用語を用いる)を作成することである。これに続く次の小論(その2)で、日本の政策分析・評価のガバナンスの現状評価を行う予定である。

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

² それぞれ、研究フェローと研究顧問。

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て、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（理由は担当節にあり）、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、政策分析・評価のガバナンスの査定基準を作成する。

用語定義と小論の範囲。この小論は、国レベルのガバナンス、政策分析・評価を扱う。この小論は、政策の分析（政策の事前に行われる政策案の評価活動）と評価（政策の事後におこなわれるその評価活動）を対象とし、これら进行评估という言葉で代表させる。独立財政機関（I F I s）とは、近年多くの先進国で新設されている独立な公的財政機関であり、主には政府が国会へ提出する予算案を国会審議に先立ち分析・評価を行い、その結果を国会に提出し国会の適切な審議を支援する機関である。より詳しい定義は、一昨年の報告上野（2013）を参照されたい。本小論の中では、評価も査定も同じ評価概念として使用する。査定は単に“評価ガバナンスの評価”という少々困難をきたす用語法を避けるために“評価ガバナンスの査定”という形で導入している。

本小論の構成。第1節で、近年定義が不明確になってきたガバナンス概念を定義する。次に第2節で、良いガバナンスとは何かという観点から、ガバナンス評価の為の規範基準を作成する。第3節で、政策分析・評価のガバナンスを定義し、次にこの定義から政策分析・評価の査定基準を導き出す。第4節で、政策分析・評価のガバナンスを査定する査定基準を作成する。作成にあったっては、I F I s が成功する為の条件（本学会昨年秋大会で著者が報告した小論で特定してある）その他を利用する。

ガバナンス論の背景。近年の先進国におけるガバナンス議論の高まりは、ある意味で経済における市場資本主義制度（以下市場制度）と政治における民主主義制度（以下民主制度）の失敗の一面を反映していると思われる。即ち、市場の失敗を是正する（＝市場制度に望ましい機能を発揮させる）役割を担っているはずの政府が失敗しつつある。即ち政府の無能化と無責任化。これがガバナンスの問題として認識され議論を呼んでいる。当然、これらの議論が目指すことは政府の失敗を是正して本来の政府の役割を果たせる政府制度と政府そのものを築くことである。これに加えて、起こりつつある政府の失敗は、先進国が信頼し利用してきた政治制度である民主制度が、以下の二つの問題を抱えている事を示唆している：（1）民主制度の本来の役割である国民市民の意思・希望を正確に反映するという機能を、政府が果たせなくなってきた問題と、³（2）より本質的には、国民市民の意思・希望を正確に反映する政府、即ちポピュリズムを実行する政府が失敗するという事実の問題である。本小論の目的は民主制度を検討することではないので、第1の問題だけを扱う。ガバナンス論の高まりは、このような二つの問題（無能化・無責任化および民主制度における失敗）に起因する政府への不信任であり、それを是正するメカニズムを探る動きであると思われる。

1. ガバナンス概念の定義と類型

ここでは、ガバナンスという概念を再定義しておく。ガバナンスという概念は近年注目されるようになり、あらゆる種類・レベルの組織・制度のガバナンスが検討・議論されている。例えば、エンロン等の企業不祥事に対するコーポレートガバナンス、イラク等の脆弱国家に対する政府ガバナンス、U B S 銀行の倒産危機等に見られる欧州銀行部門の脆弱性に対するバンキングセクター・ガバナンス、国連安全保障理事会のガバナンスなど、

³ これは、政治家・議員・行政官僚による私利私欲の優先、汚職、利益誘導、といった現象によって象徴されている。

あらゆる組織・制度のガバナンスが議論に上っている。当然、小論のテーマである評価のガバナンスもこの中の一つということになる。検討・議論の背景にあるものは、それらの統治能力に対する信頼の低下であり、その信頼低下の問題を表現する言葉がガバナンスである（宮川 2006、p.55）。信頼の低下は、対象とされる組織・制度のガバナンスの弱さ（途上国に多くみられる脆弱性・不完全性・機能不全など）から起こる場合と、偏り（過剰な官僚統制、あるいはその逆にあたる制限の無い過剰な自由・放縦など）から起こる場合と、欠点（ナチズムに代表される独裁、全体主義など）から起こる場合とがある。これらの結果、ガバナンス概念がかなり拡張され、使用者によって概念がかなり異なって使用されてきているので、ガバナンスという概念そのものを再定義しておく必要がある。

定義。ガバナンスとは日本語では統治と訳され、異論はあるとしても、統治という言葉はその本質を表していると考えられる。日本語文献においてガバナンスについて最も厳密に討議している宮川（2006）は、ロズナウ（Rosenau and Czempiel, 1992, p.3）、ピエール＝ピーターズ（Pierre and Peters, 2000, pp.50,64-65）、ピエール（Pierre, 2000, pp.3,36）、オズボーン＝ガーブラー（Osborne and Gaebler, 1992, p.34）、キッカート他（Kickert et al. 1997, p.2）、ローズ（Rhodes, 1997, pp.47-57）、クーイマン（Kooiman, 1993b, pp.2,258）、マインツ（Mayntz, 1993, pp.10-11）等の所説を検討した後で、近年拡張されてきた“新しいガバナンス”に関して、「(新しい) ガバナンスとは、人間の社会的集団の統治に関わる（システムが存在し、その）システムを構成する諸社会的行為者の相互関係の構造と、行為者間の相互作用のプロセスとの発現形態（＝現れるパターン）である。このような定義はシステム理論的なもので、システムは目的、構造、およびプロセスによって特性づけられるとする立場に立つものである」（括弧内は筆者）と定義している。

しかし、このシステム理論的定義は、そのシステムの中で行われる統治行為の内容の善し悪しの問題（規範的側面）が抜け落ちてしまっている。この善し悪しの問題が、上記の“統治能力に対する信頼の低下”に大きく関わっていると思われるので、宮川の定義に、統治内容の規範的側面を追加導入しておく必要がある。従って本小論は、宮川の定義に加えて、内容の規範的側面を導入し、以下のように定義しておく「ガバナンスとは、人間集団の統治を目的とした統治システムである。このシステムは、統治行為の歴史的経験から生まれ、その集団を構成する行為者間の関係構造のパターンと、行為者間の相互作用プロセスのパターンから成り立っている。このシステムに加えて、ガバナンスはそのシステム内で行われる統治活動の内容を含む」更に、少々強引であるかもしれないが「行為者間の関係構造とは組織構造と殆ど同じであり、行為者間の相互作用プロセスは制度プロセスと殆ど同じである」と定義しておく。ここで、ガバナンスに対する規範的側面は、組織構造と制度プロセスの二つのパターンに代表されるシステム自体の善し悪しと、その中で行われる統治行為の内容の善し悪しとの二つの面から検討されることになる。

以上の理論的定義への補助として、実際に使われている実務上の定義を以下に挙げておく。これらは具体的で判りやすい。World Bank（1991, p.1）は「ガバナンスの一般的定義は“政府の権威・統制・運営・権力を行使すること”であり、世界銀行に関連付けた定義は“ある国の経済的・社会的諸資源を開発の為に運用する際に行使される権力の行使のやり方”である」と定義している。更に世界銀行の世界ガバナンス指標プロジェクトは「ガバナンスとは、ある国において、その国の権威（authority）がその権力を行使する際に従う諸伝統と諸制度である。これら諸伝統と諸制度は以下を含んでいる：政府が選定され、監視され（monitored）、交代させられるプロセス；健全な諸政策を効果的に形成・実施する政府能力；市民と政府の間の経済的・社会的な相互作用を支配する諸制度を市民と政府が尊重すること」（World Bank 2014, p.1）と定義している。

更に、統治に対する定義を宮川に従って行っておく。宮川（2006, p.61）は、「統治

する (govern) あるいは統治すること (governing) は、人間のつくる社会的集団における進路の決定 (steering)、秩序の維持、および異なる意見や利害の対立の調整 (coordination) に関わる活動を意味する」と定義しており、本小論はこれを採用する。

3つの類型。ガバナンス概念は1970年代以降先進国で議論されるようになった⁴。先進国でのガバナンス概念については、先ず基本として伝統的ガバナンスの概念が昔から存在する。これは、伝統的な間接民主主義制度の理論に基づき、主権をもつ国民市民が代議員と大統領を選出し、あるいは代議員だけを選出し代議員が首相を選出することにより、大統領あるいは首相に統治権が委任される。統治権を得た大統領あるいは首相は内閣を組織し、これが政府として国を統治する。このような統治活動は、統治する主体としての政府と統治される客体としての国民市民が想定されている。政府は法に基づいて国家構成員に対して指示および統制 (command and control) できる権力、即ち合法的権力を持ち、それに依拠して統治を行う(宮川 2006,p.61)。これが伝統的ガバナンスである。宮川(2006, p.58)は国家中心のアプローチと呼んでいる。

これに対して、1980年代以降、政府の失敗の進行により政府の統治能力に対する信頼の低下が大きくなり、それが新しいガバナンス (新公共統治 new public governance あるいは new governance approach と呼ばれる) という概念を生み出した。これは先ず新公共経営 (new public management, NPM) の動きとして現れ、その行きつく先として生まれた (Nolan 2001, p.18; Osborn 2006, p.383)。これは新公共経営も含むが、その中心は市民参加型ガバナンスである。その背景には、政府だけに任せていたのでは、主権者である国民市民の良き暮らしは達成できない、市民が参加せねば政府はまともな公共サービスを提供できない、という意識がある。市民参加の程度は色々のレベルの提言があり、それは政府統治活動への単なる参加から政府と協働して統治を行うレベルへ、更には政府を排除して市民の協働だけで自治を行うレベル (これは国家レベルでは難しく、コミュニティーレベルで可能となる、宮川＝山本 2002, pp.115-116) までの幅広いグラデーションがある。

以上の流れとは別に、規範的ガバナンス (良いガバナンス) と呼ばれる概念が台頭してきている。これは世界銀行を中心として国際機関で主張されるようになった。即ち、「開発経済学者、…途上国…のための融資を任務とするエコノミストたちは、…途上国への融資を決定する上で、経済発展は…良いガバナンス (good governance) を実現するための諸制度が重要であることを認識するようになってきている」と宮川 (2006, pp.58-59、括弧内は筆者追加) は述べている。“良い”という規範性を持ったガバナンス概念が規範的ガバナンス概念である。この概念の為に提言される規範基準は、上記経緯から判るようにガバナンスを評価するための評価基準として機能するし、意図的にガバナンス評価基準として提言されている。何故なら、“良い”ガバナンスを実現した国へは融資を継続・増加し、“悪い”ガバナンスしか実現できなかった国へは融資を削減・停止するという現実的な判断根拠が必要であるためである。これら規範基準を書きかえることによって、小論の目的である“政策分析・評価のガバナンス”を査定する為の規範基準を手に入れることができ

⁴ 宮川 (2006, pp.55-57) は、「第一に…西側先進諸国が比較的安定的な経済成長に恵まれた1960年代から、ニクソン・ショックやオイル・ショックに見舞われ成長が減速した70年代を経て、80年代、90年代に至り、各国とも租税収入の増加が止まり、他方引き続いてケインズの福祉国家政策を維持するための財政支出の自然増加があつて…財政危機が共通に表面化した。…政府のガバナンス能力が問われるようになった…。第二に、特に1980年代以降政府部門の顕著な非効率や業績の悪さが強く認識されるようになった。…第三に、上述のような政府の失敗…」と述べている。

る。このように、ガバナンスの規範基準はこの小論にとって重要であるので、以下に新しく節を立ててその内容を検討する。

2. ガバナンス評価の為の規範基準

ここでは、ガバナンスを評価する為の規範基準を作成する。この規範基準作成を行う理由は、それ自体としても役に立つが、小論としては、次の段階である政策分析・評価のガバナンスの規範基準作成の根拠として役に立つ、からである。規範的ガバナンス概念において提言されている、ガバナンスを評価するための評価基準あるいは、“良い”ガバナンスという規範基準は、主に国際機関によって各種提言されており、これらを国際機関以外も含めて表1にまとめた。

表1は不思議なことに、第1節で述べたガバナンス論が盛んになってきた最大の原因である(1)政府ガバナンス能力の低下とその信用低下と、(2)財政不安の増大、という問題が抜けおちている。この二つを検討しているかどうかを、表1に加える必要がある。即ち、ガバナンス評価の主な規範基準として先ず以下の2点を作成した：(1)政府はガバナンス改革を意図し、その活動を開始しているかどうか、(2)政府は財政健全化を意図し、その活動を始めているかどうか、である。これに表1から示唆される規範基準を加えればよい。

表1から示唆されるガバナンスの主な規範基準は、(3)平和・安全の存在、暴力の不在；(4)政治的な安定；(5)法の支配；(6)適切な選挙プロセス；(7)政治的自由；(8)立法行為者への資源配分；(9)効果的な司法(表1にある“効率的な司法”ではその本質を表現していないので、筆者が書き換えた)；(10)効果的な政府；(11)信任結果責任(accountability)；(12)透明性、情報公開；(13)市民・NGO参加、ボイス；(14)報道機関による市民啓蒙(表1にある“報道機関”に筆者がその内容を加えた)；(15)汚職の不在、適切な規制；(16)持続可能な発展、人間発展、持続可能な環境；(17)人権保護；(18)公正・平等、となる。総計で18項目となる。これらを、当面のガバナンス評価の為の規範基準として提言する。以上の基準作成では、表1内での類似基準は統合し、重要ではあるが他と比較して重要性が低いと思われる基準(例えば、多数決だけでなく審議、世界市民への共感など)は排除した。

3. 政策分析・評価活動それ自身のガバナンスの定義とそれから示唆される査定基準

3.1 政策分析・評価活動それ自身のガバナンスの定義

ここでは、政策分析・評価のガバナンスの定義を行う。本小論は、最初“評価のガバナンス”を検討するようタイトルを与えられた。“評価のガバナンス”へのアプローチは二つあると思われる。即ち(1)評価による国家のガバナンスへの貢献は何か、というアプローチと、(2)評価活動それ自身のガバナンスとは何か、というアプローチ、である。前者も政府改革の為に非常に重要であるが、この小論は評価制度・評価活動の改革・改善を目指しているので後者を中心に検討する。但し、(1)の中のガバナンス改革への貢献と財政健全化への貢献との二つの貢献の重要さだけは指摘しておく必要があるので、この二つは査定基準に取り入れることとした。

さて、上記1で抽出した一般的なガバナンスの定義と類型を、“政策分析・評価のガバナンス”という部分集合へ当てはめ書き換えることにより“政策分析・評価のガバナンス”を定義することができる。これをこの節で行う。先ずガバナンスの一般的定義を要約すれば、ガバナンスとは(1)人間集団の統治を目的とした統治システムであり(目的定義、何のために)、(2)組織(誰が)、制度(どのように)、とその枠内で行われる統治活動(何を)からなり、(3)伝統的ガバナンスが意味するように法的に合意された合法的な統治権力を持つ政府という組織があり、(4)新しいガバナンスが意味するように幅広いグ

ラダーションを持つ市民参加メカニズムを持ち、(5) 規範ガバナンスが示唆する 18 の規範基準を守る事が望ましい (良い) システムである、ということになる。

表1 ガバナンス評価の為に規範基準 1/					
規範基準名	1.Worldwide Governance Indicators 3/	2.World Governance Index 4/	3.Sustainable Governance Indicators 5/	4.Simple Measure of Good Governance 6/	5.良好統治(good gov.) 7/
提案者/機関	World Bank& World Bank Institute		Bertelsmann Foundation	Huther& Sha of WB	猪口孝
分類↓対象国→	先進・途上国215	先進・途上国179	EU& OECD 41 countries	先進・途上国40	全て
安全・安定	(政治的な安定と暴力の不在(political stability& absence of violence)	平和と安全(peace& security)			
	政治的な安定(と暴力の不在)(political stability& absence of violence)				
政治、民主制度、政府、参加の質: 確固とした民主制度とその実施 (Are democratic institutions and practices robust?)	法の支配(rule of law)	法の支配(rule of law)	法の支配(rule of law)		
			適切な選挙プロセス(electoral processes)		
			(市民権と)政治的自由(civil rights and political liberties)	(市民参加と)政治的自由(citizen participation index, political freedom)	
			立法行為者への資源配分(legislative actors' resources)		
				効率的な司法(judicial efficiency)	
	効果的な政府(government effectiveness)		社会との協議能力も含む政府の強力な指導能力(strong steering capabilities of the government including social consultation)	効率的な官僚(bureaucratic efficiency)	
					多数決だけでなく審議を通じて選好を変え集合意思を決定
	(ボイスと)信任結果責任(voice& accountability)			説明	
市民啓蒙と市民参加			最大の情報入手(access to information)		公開
		(人権と)参加(human rights& participation)	市民の参加における力量(citizens' participatory competence)	市民参加(と政治的安定)(citizen participation index, political stability)	参加
	ボイス(と信任結果責任)(voice& accountability)				
			非政府組織の政策形成参加(non-governmental actors to involve in policy-making)		
			報道機関(media)		
		政党、市民協会、利害団体(parties and interest)			
適切な規制	取り締まられた汚職(controlled corruption)			汚職の不在(lack of corruption)	
	良質な規制(regulatory quality)				
経済		持続可能な発展(sustainable development)	持続可能な経済政策(economic policies to address sustainability challenges)	外向き経済、低政府負債、独立中央銀行をもつ経済運営(economic management: outward orientation, central bank independence, and inverted debt to GDP ratio)	
人間・個人		人権(と参加)(human rights& participation)	市民権(と政治的自由)(civil rights and political liberties)		人権
		人間発展(human development)		人間発展(human development)	
社会			平等で公正な社会を促進する社会政策(social policies to facilitate an equal& fair)	博愛的な所得配分(egalitarian income distribution)	平等
					世界の地球市民への共感
環境			持続可能な環境を目指す環境政策(environmental policies to address sustainability issues)		

注

1/ 後の統合の為に類似規範基準を同じ行に集めてある。上位分類との整合性の為に同じ規範基準を複数のセルにリストしている場合がある。この場合は重点が置かれていない部分を括弧()の中にくくった。

規範基準1-3については、各基準の測定方法が定義・提案されている。他は未確認。

3/ Source: World Bank(2014), "The Worldwide Governance Indicators (WGI) project," (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>) (2015年4月20日閲覧)

4/ Source: Forum for a New World Governance(2010), "WGI: World Governance Index," (http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_short_version_EN_web-2.pdf) (2015年4月20日閲覧)

5/ Source: Bertelsmann Stiftung(2014), "SGI 2014 Survey," (<http://www.sgi-network.org/2014/>) (2015年4月20日閲覧)

6/ Huther, Jeff, and A.Shah (1998), Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate on Fiscal

Decentralization, WB Policy Research Working Paper 1894, World Bank, p.3.

7/ 猪口孝(2000)「良好統治」『政治学事典』弘文堂、p.1134。

定義。これらを、政策分析・評価のガバナンスへ当てはめてみれば、政策分析・評価のガバナンスとは、(0) 評価を行うためのシステムであり、(1) 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・事後評価を行うシステムであり、(2) 組織、制度、とその中で行われる分析・評価の活動からなり、(3) 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、(4) 幅広いグラデーションを持つ市民参加メカニズムを持ち、(5) 上記の 18 の規範基準を守ることが望まれる、このようなシステムとして定義できる。

3.2 上記の政策分析・評価ガバナンスの定義から示唆される査定基準

ここでは、上記の定義から示唆される政策分析・評価のガバナンス（以下、評価ガバナンスとする）の評価基準を抽出する。評価の評価基準という用語法は理解困難を招く恐れがあるので、“評価基準”ではなく“査定基準”という語を用いることにした。ここでは、二つの意味は同じものと想定している。定義から示唆される評価ガバナンスの査定基準は以下となると考えられる：(1) 政策分析・評価（以下、評価とする）は政策の改善を第1目的とすること；(2) 評価は市民の政策に関する覚醒を第2目的とすること；(3) 評価は事前分析・執行中評価・事後評価を行うことが望ましいこと；(4) 評価ガバナンスは組織、制度、活動内容（これを評価ガバナンス・システムと呼ぶ）からなりそれらを査定すること；(5) 評価ガバナンス・システム（組織、制度、と活動）は法的に定められ保護されていること；(6) 幅広い各種の参加メカニズムを持っていること；(7) 上記の 18 の規範基準を守ることが望ましいこと、という査定基準である。

4. 政策分析・評価のガバナンスを査定する為の査定基準

4.1 ガバナンスの規範基準から導き出される評価ガバナンスの査定基準

さて、上記2で抽出した一般的なガバナンス評価の為の規範基準を、“政策分析・評価のガバナンス”という部分集合へ当てはめ書き換えることにより、小論の目的である“政策分析・評価のガバナンス”を評価・検討する規範基準を作ることができる。これをこの節で行う。ここで“評価のガバナンスを評価する”という用語法は理解に困難をきたす可能性があるため、“評価”の代替語として“査定”という用語を用いる。二つの用語は本来異なるものであるが、ここでは評価も査定も同じ内容ということにして、判り易さを優先して以後は“査定”を用いる。

2節で抽出したガバナンスの規範基準 18 項目を当てはめてみると、政策分析・評価のガバナンス（以後、評価ガバナンス・システム）の査定基準は、以下のよう 17 項目として作成することができる：(1) 評価活動は政府のガバナンス改革の重要な道具としての役割があり、ガバナンス改革に貢献していること；(2) 評価活動は政府の財政健全化のための重要な道具であり、財政健全化へ貢献していること；(3) 評価ガバナンス・システムが平和・安全の存在、暴力の不在へ貢献すること；(4) 評価ガバナンス・システムが安定している事；(5) 評価ガバナンス・システムが法によりバックアップされている事；(6) 主権者である市民を代表するような評価組織と評価制度であること；(7) 評価活動の自由があること；(8) 評価ガバナンス・システムへ資源を配分すること；(9) 効果的な評価ガバナンス・システムであること；(10) 評価ガバナンス・システムの信任結果責任（accountability）があり、評価ガバナンス・システムを評価・監査する外部組織が存在すること；(11) 評価ガバナンス・システムは透明性、情報公開があること；(12) 市民・NGOの参加があり、ボイスを受け入れ、メディアの批判に答えること；(13) 報道機関との友好的関係による市民啓蒙を行うこと；(14) 評価ガバナンス・システム内部において汚職がなく、適切な内部規制・規律（例えば、人権侵害・放縦などを制限する規制）が存在すること；(15) 評価ガバナンス・システムは一般ガバナンスが目指す持続可能な発展、人間発展、持続可能な環境などに寄与すること；(16) 人権保護へ寄与すること；

(17) 公正・平等へ寄与すること、という17項目となる。ここで、一般ガバナンス評価の“規範基準(9) 効果的な司法”は評価ガバナンスと無関係と思われるので排除してある。従って、基準項目は17項目となった。ここでの(3)と(15)－(17)は一見、評価ガバナンス・システムと無関係に見えるかもしれないが、そうではない可能性が高い。何故なら、評価ガバナンス・システムは政府のガバナンス・システムのサブシステムであるから当然、政府一般のガバナンス・システムの規範基準を支援せねばならない。従って、(3)と(15)－(17)の査定基準は妥当であると判断しここに追加しておいた。

4.2 独立財政機関が成功する為の条件から示唆される評価ガバナンスの査定基準

上記で政策分析・評価ガバナンスの査定基準ができたが、この基準の中には政策分析・評価活動において重要である独立性等の査定基準が出てこない。これは問題である。この問題を解決する為に、政策分析・評価活動と類似した活動を行う独立財政機関(IFIs)についてそれが成功する為の条件があるので、これを利用し、政策分析・評価ガバナンスの査定基準へ書き換えることにより、政策分析・評価の査定基準への追加基準を作成する。IFIsが成功する為の条件は、本学会2014年秋大会での筆者報告上野(2014)が提言しているもので、それを以下の表2の左側におき、右側でそれを政策分析・評価ガバナンスの査定基準へ解釈しなおした。その結果が表2である。

表2 独立財政機関が成功する為の条件から示唆される評価ガバナンスの査定基準

IFIsが成功する為の諸条件 1/	政策分析・評価ガバナンス・システムの査定基準 2/
以下、最も重要な2条件	以下、最も重要な2条件
1.政党・政府による財政持続可能性へのコミットメント	1.政党・政府による評価へのコミットメント
2.IFIの独立性・非党派性	2.評価の独立性・非党派性
以下、IFIが設立・存続する為の環境条件	以下評価システムが設立・存続する為の環境条件
3.IFIのコンテキストへの適応性	3.評価活動のコンテキストへの適応性
4.IFIに対する法的な根拠・保護	4.評価活動に対する法的な根拠・保護
5.IFIへの財政措置	5.評価活動への適切な財政措置
6.政府情報へのIFI自体のアクセス権	6.政府情報への評価組織のアクセス権
7.財政ルールが存在と、政府財政に関わる環境条件の整備	7.評価結果の政策への反映を保証するルールの存在と、政策への反映に関わる環境条件の整備
以下、IFI自体が備えるべき条件	以下、評価システム自体が備えるべき条件
8.IFIの信頼性、客観性、専門性	8.評価結果の信頼性、客観性、専門性
9.IFIの透明性と市民との良好なコミュニケーション	9.評価の透明性と市民との良好なコミュニケーション
10.立法府に対するIFIのアカウントビリティ	10.政府、立法府に対する評価機関のアカウントビリティ
11.IFI自身の活動に関するアカウントビリティ	11.評価機関自身の活動に関するアカウントビリティ
12.可能なら提言・助言を行う能力 3/	12.可能ならば、提言・助言を行うことへの承認を得て、提言・助言を行う能力
13.舞台の表に出ないこと	13.評価機関は決定権者へのテクニカルな支援者として存在し、舞台の表に出ないこと

注

1/ 出典：上野(2014) p.236。

- 2/ 出典：筆者が左側の条件を政策分析・評価の査定条件として再解釈した。又、この列では“政策分析・評価”を“評価”だけで代表させている。
- 3/ この条件は上野（2014）とは逆になっている。何故ならば、I F I s の生き残りのためには昨年提言の内容で良いのであるが、I F I s 自体の機能としては、提言・助言を許可され提言・助言が出来る方が、財政健全化にとっても望ましく、社会にとっても望ましいためである。

4.3 政策分析・評価のガバナンスに対する査定基準

ここでは、以上全てを利用して、評価ガバナンス・システムの最終的な査定基準を作成する。具体的には、3.2 節で抽出した定義から示唆される査定基準、4.1 節で作成した規範基準から導き出される査定基準、4.2 節で作られた I F I s が成功する為の条件から示唆される査定条件、の 3 つの査定基準を統合することにより、政策分析・評価ガバナンスに対する査定基準を作成する。統合するに当たって、3.2 節と 4.2 節の査定基準を 4.1 節の査定基準よりも重視している。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り、また独立財政機関は予算の分析・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。当然、これら 3 者の中で重複している基準は一つに集約している。又統合にあったって、査定基準に優先順位を付け優先順位の高い順に列挙している。優先順位の付け方は、基本的に 4.1 節と 4.2 節の順位を尊重している。又、優先順位が低いと思われる査定基準の一部はリストから外してある。以上の結果、政策分析・評価ガバナンス（以後、評価ガバナンスとする）の査定基準は以下 19 項目が望ましいと思われる。ここで、キーワードには下線を引いてある。

- (1) 政策分析・評価（以後、評価とする）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⁵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第 2 の目的とすること；
- (5) そのために評価活動は、透明性を維持し、情報公開をすすめる、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・頒布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；
又、NGO、アソシエーション（協会）、の参加の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；

⁵ 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。

- (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る、政府・立法府に対して信任結果責任を負うひつようがあること；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・効率的評価をおこなっていること；
- (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、事後評価を行うことメカニズムを用意すること；
- (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・安全の散在、暴力の不在、といった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。

5. 結び

以上で、政策評価のガバナンスを査定する為の査定基準が出来た。これらを使って、各国の評価ガバナンスの現状の査定を行うことができる。ここで注意しておきたいことは、以上の査定基準は、3.2節で抽出した定義から示唆される査定基準、4.1節で作成した規範基準から導き出される査定基準、4.2節で作られたIFIsが成功する為の条件から示唆される査定条件、の3つの査定基準を統合して作られており、その統合の判断は筆者が行っているという点である。即ち、上記の19の査定基準は筆者一人により統合・判断されており客観性は脆弱である。今後、他の研究者によりこれらの査定基準が吟味され、訂正され、あるいはまったく新しい査定基準が作成されることが必要である。沢山の研究者が吟味し合意することにより、査定基準の客観性が高まることを期待している。

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。

- 上野宏 (2014) 「独立財政機関 (I F I s) 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 (2015年2月)、「提言案の概要」、
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/ (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』、NTT出版。
- Kickert, Walter, J.M. Erik-Hans Klijn, and Joop F.M. Koppenjan. eds. (1997), *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*, Sage Publications.
- Kooiman, J.C. (1993a), *Modern Governance*, Sage Publications.
- Kooiman, J.C. (1993b), “Social-Political Governance: Introduction”, in Kooiman 1993.
- Mayntz, Renate (1993), “Governing Failures and the Problem of Governability: some comments on a Theoretical Paradigm,” in Kooiman (1993a).
- Nolan, Brendan C., ed. (2001), *Public Sector Reform: An International Perspective*, Palgrave.
- 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.
- Osborne, Stephen P. (2006), “The New Public Governance?,” *Public Management Review*, Vol.8, Issue 3, Taylor and Francis.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to Statehouse, City Hall to the Pentagon*, Addison Wesley.
- Pierre, Jon, ed. (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Pierre, Jon, and Guy Peters (2000), *Governance, Politics, and the State*, St. Martin’s Press.
- Rhodes, Rod. A. W. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press.
- Rosenau, James N., and Erest-Otto Czempiel (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press.
- Wikipedia (2015), “Governance,”
<http://en.wikipedia.org/wiki/Governance> (2015年4月15日閲覧)
- World Bank (1991, p.1), *Managing Development: The Governance Dimension*, a Discussion Paper.
- World Bank (2014, p.1), “The Worldwide Governance Indicators (WGI) project,”
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home> (2015年4月20日閲覧)