

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. 2

Ueno, Hiroshi PhD.

Parliament Budgetary Office and
Policy Evaluation Research

上野宏

国会と独立機関によるパラレル型・独立の政策評価

国会と独立機関によるパラレル型・独立の政策評価*

Policy Evaluations by the Parliament or by an Independent Institution

上野 宏

Ueno, Hiroshi

現（一財）国際開発センター研究顧問、元南山大学総合政策学部教授
Research Advisor to the International Development Center of Japan,
formerly Economics Professor at Nanzan University, Japan

出典：上野宏(2012)、「国会と独立機関によるパラレル型・独立の政策評価」、日本評価学会『日本評価学会第13回全国大会発表要旨収録』pp.8、2012年12月1-2日。

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。

<要約> 政策が良い結果を生み出すためには、“事前・執行中・事後の3ステージによる継続的・客観的な政策評価が必要である”ことを上野(2004)は仮説として提示した。近年の会計検査院の動き、本年2012年の国会原発事故調査委員会（黒川委員会）の提言の一つ、そして日本評価学会による国会予算分析局の提言案は、この3ステージによる継続的・客観的な政策評価システムが必要であるという仮説提言に対して、その正当性の一つの根拠を与えていることをこの小論は論証する。

<キーワード> 国会による評価、会計検査院による評価、独立性、透明性、パラレル型政策評価

* この小論は、2012年日本評価学会秋大会（2012年12月1-2日京都府立大学にて開催）で発表した論文である。但しその後12月14日に論文の形式を整えるため、小さな用語変更と、カバーページと参考文献リストを追加してある。

国会と独立機関によるパラレル型・独立の政策評価

Policy Evaluations by the Parliament or by an Independent Institution

上野 宏*

Ueno, Hiroshi

現(一財)国際開発センター、元南山大学

International Development Center of Japan, formerly Nanzan University

<要約> 政策が良い結果を生み出すためには、“事前・執行中・事後の3ステージによる継続的・客観的な政策評価が必要である”ことを上野(2004)は仮説として提示した。近年の会計検査院の動き、本年2012年の国会原発事故調査委員会(黒川委員会)の提言の一つ、そして日本評価学会による国会予算分析局の提言案は、この3ステージによる継続的・客観的な政策評価システムが必要であるという仮説提言に対して、その正当性の一つの根拠を与えていることをこの小論は論証する。

<キーワード> 国会による評価、会計検査院による評価、独立性、透明性、パラレル型政策評価

1. パラレル型政策評価の仮説

この小論は、国レベルの政策とその評価を対象としている。小論の構成は、パラレル型政策評価プロセスを三つの仮説として提言し、先ずそれらの理論的正当性を吟味する。次に最近の日本政府の動きと黒川委員会の提言の一つが実際にパラレル型政策評価プロセスに合致し、それを支持することを論証する。これらの結果として、パラレル型政策評価プロセスの正当性を主張する。

三つの仮説とは以下である。第1仮説は「政策が良い結果を生み出すためには、政策評価は、表1のように3ステージで形成・執行・終了する政策活動と並行して、**パラレル**に3ステージの評価活動を行うことが、最も望ましい」というものであり、これをパラレル型政策プロセスと呼ぶこととする。望ましいとは、より合理的・論理的であり、現実を説明し安く、かつ現実の良い成果を生み出す可能性が高い、という意味である。これは、上野(2004)が仮説として提言し、次に上野(2012)が改良した、パラレル型政策プロセス(parallel policy process)を、政策評価の面のみに注目して簡略化したものである。即ち、政策評価は、政策の形成・執行・終了という動きに合わせ

表1 パラレル型の政策評価プロセス

| 政策活動 | 政策評価活動 |
|------------|--------|
| ステージ1：政策形成 | 事前評価 |
| ステージ2：政策執行 | 執行中評価 |
| ステージ3：政策終了 | 事後評価 |

注1：政策評価活動は、実際には政策の分析・評価・提言活動を含む。しかしここでは、そのほうが理解しやすいため、単に政策評価活動と呼ぶ。

て、以下のような活動を継続的に行うことが望ましい。先ず、たくさん形成された政策案を事前に分析・評価(policy analysis)し、どの政策が良いかを客観的に提言する。次に、国会で政治的に決定され実際に執行されつつある政策について、その長い執行期間の全期間(7~20年)にわたって、毎週・毎月・毎年と日常的に監視・分析・評価(monitoring and evaluation)を行い、必要な場合に改善・修正・縮小、時には終了の提言を行う。最後に、政策が終了した段階か、あるいは一定期間のあとで終了したと仮定し、その全期間を対象に、その政策が意図した望ましい結果を生

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

¹ 通常、暗示的にはあるが、日本の評価法も米国のGPRAも7年を目安として、ある政策の一つのサイクルが終了したと仮定している。

み出しているかどうかを分析・評価し、拡大・継続・変更・縮小・終了などの提言を行う。このように、政策の形成・執行・終了と並行してその評価を継続することが、政策が望ましい結果を生み出すために有効であるという仮説である。

第2仮説は、「政策評価が有効に働くためには**客観性**が重要であり、客観性のためには評価活動の**独立性**と**透明性**が必要である」というものである。独立性とは、政治家・行政・民間企業・市民団体といった他の他者からも影響を受けない、という意味で定義されている。透明性とは、その活動内容と分析・評価・提言の内容がマスメディア・市民へ公開され、アクセスが容易である、という意味である。

第3仮説は、「独立性と透明性のためには、**国会**に所属する独立機関あるいは完全に立法・行政・司法から**独立した国家機関**が、政策評価を行うことが望ましい」というものである。

2. 三仮説の理論的な正当性

2.1 第1仮説の理論的正当性

第1に、政策評価には大きく分けて、事前評価・執行中評価・事後評価の3種類が存在することは、既に殆どの評価専門家が認めている。これを一歩進めて、これらを別々な評価として捉えるのではなく、ある一つの政策について継続的に3評価が存在するし、継続して評価を実施した方がより望ましい結果をもたらすと考えることは、無理がなく論理にかなっている。

第2に、評価というものは評価結果の使用目的によってその内容が異なるべきであり、かつ実際にも異なっている。従って、一つの政策でも、その政策活動の3つのステージに合わせて異なった評価手法と内容があるべきであり、このためにも、その政策が動いていく各ステージに合わせて並行してそれぞれのステージ用の評価活動があると考えすることは、合理的であり、実践的である。先行研究としては Pancer=Westhues (1989)がある。彼らの主張は次頁の表2であらわされており、その主張は以下である。(a) 政策の形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、各ステージに見合った政策評価が必要である。(b) 政策評価は密接に政策の進行ステージと結びついており、政策評価は、その政策のどの面(事前・執行中・事後)を評価するのかわ知らねばならない。そして、各ステージの目的に対応して、評価・分析の目的は異なる。従って、そのステージの目的に適した政策評価手法が設定されるならば、そこから生み出される評価結果は、政策推進者・政策決定権者から、有益な情報と判断され、政策推進・政策決定に利用される可能性が高まる。即ち、政策ステージと政策評価をマッチングすることが、各ステージで行われる政策決定者を支援し、政策評価の有用性を高める。

以上の論理が、第1仮説である並行政策評価プロセスを理論的に正当化した。

2.2 第2仮説の理論的正当性

第1に、客観性について。評価には内部評価と外部評価があり、両方とも重要な役割があることは、殆どの評価専門家の間で合意されている。そして、客観性の達成という観点から見れば外部評価のほうが望ましいことも、殆どの評価専門家が認めている。他方で内部評価は、その情報量の多さという点で、外部評価より優れている。これらが示唆することは、良い評価とは2段階行われることが望ましいということである。即ち、先ず対象政策の実施担当機関である省庁がその現場情報量を生かして内部評価を行ない、その内部評価書を外部評価機関へ提出する。次に、外部評価機関は提出された内部評価書を基にして外部圧力(政策担当行政機関、利害関係のある議員・政治家、と利害関係のある市民からの圧力)から完全に独立して客観的な外部評価を行い、客観的提言を含む外部評価書を政策変更決定権者(通常、内閣あるいは議会)へ提出する。このような2段階である。このことは、決定権者の説得のためには、最終的には客観性が重要となることを示唆している。

第2に独立性について。上記の客観的な外部評価を行うためには、国会に所属しかつ独立な専門家研究集団(国会シンクタンク)が最も適している。なぜならば、国会には必ず政権党と野党それも複数の野党が存在し、外部評価機関は、そのどの党派に対しても平等にその結果を提示する必要がある。もしも評価機関が客観性を保たず、党派、特に政権党、に偏ったバイアスを持った

表2 Pancer=Westhues の、政策進行ステージとそれに対応する政策評価・政策研究

| 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 |
|-------------------|-----------|--|---------------------------------|-------|
| ㉐ 社会の価値基準の決定 | 目的分析 | そのコミュニティーはどのような価値（例えば健康）をどのレベルで達成しようと努力しているのか？ | 価値分析（values analysis） | 事前評価 |
| ㉑ 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 | |
| ㉒ 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 | |
| ㉓ 政策の諸代替案の設計 | 政策形成 | 社会を㉒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） | |
| ㉔ 政策案の選択・決定 | 政策決定 | 諸代替案の中のどれを選べばよいか？ | 実現可能性分析（feasibility study） | |
| ㉕ 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 | 執行中評価 |
| ㉖ 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 |
| ㉗ 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)。第2・5列は、筆者が追加した。

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。本小論との比較がしやすいように、第2列“政策科学との対応”と第3列“評価時期”の列を筆者が挿入した。

評価を行ったならば当然、野党に代表される反対党の議員から、その評価内容は信用されず、評価機関自体も信用されない。従って、**外部評価機関**はどの党派・議員・行政機関・市民団体に対しても独立を保ち最大限の客観性を持つ評価を行い、どのステークホルダーへも平等にその情報を公開せねば信用されない。これが、独立性が必要な論拠である。

第3に透明性について。客観的で独立性を保持した政策評価を決定権者（通常、国会か内閣）へ提出したとしても、多数派与党がこれを無視して、自党のバイアスに従って決定を行うことはしばしば起こる。勿論、これに対して野党が非を鳴らすであろうが、多数決で押し切られてしまう。このような事態への対処法が、透明性である。即ち、評価結果をマスメディア・市民へ開示し、マスメディア・市民の啓発・教育を行うことが非常に重要である。これを行えば、客観的情報を得た市民は、それを無視して党利党略へ走った与党を批判し、次回選挙で与党を落選させ、野党を当選させることができる。更にそれよりも重要なことは、評価情報の透明性の結果、市民が啓発・教育され、政策その他に関して、主体的に考え判断出来るようになることである。これは、民主主義制度の維持・発展のために必要不可欠なことである。このように、政策評価機関にとっては、政策評価情報を開示し、自らの評価作業・評価方法・データも開示することが、市民の啓発・育成に不可欠であり、評価機関自身の信頼性確保につながる。更に、本来は市民（principal）の持つ政策決定権を委譲されている諸議員（agent）も、当然のこととして、客観的な外部評価の結果そのものと、その評価を利用して政策改変・採用・否決の決定をおこなう自らの議論・決定作業とを、本来の主権者である市民へ知らせる義務がある。あるいは知らせねば信用を失い、次回の選挙で落選する。

即ち、政策決定の透明性を保つことが、国会とその議員に課された仕事であり、国会と議員の信用を維持する。

但し、透明性原則にも例外がある。透明性が最大限守られねばならないことは確かであるが、当然のこととして国家にとっての戦略的重要性があり、機密事項として公開されるべきではない情報というものは存在する。評価機関は戦略的重要情報に関して、どの情報が公開されるべきではないかという判断は、適切な国家機関と相談の上、決定すべきであろう。評価機関のみによる判断は危険であるが、さりとて、その判断が外部から評価機関へ与えられるのは評価機関の独立性を脅かす。適切な国家機関と相談の上、その機関と合意の上で決定し、その決定議事録を正確に取り、非公開資料として、のちの再検討の可能性を保持するために、保存することが必要であろう。

以上の4点は、第2仮説である“客観性、独立性、透明性が必要である”という2仮説を理論的に正当化した。

2.3 第3仮説の理論的正当性

第1に、上記の客観的な外部評価を行う機関は、国会に所属しかつ独立な専門家研究集団(国会シンクタンク)が最も適している。なぜなら、国会でない行政省庁へ所属する評価機関は、独立性・客観性を保つことが、非常に難しい。例えば、評価機関の年間経費を拠出する上部省庁は、当然のこととして、評価機関に対し圧力をかけその省庁に都合のよい評価を行わせるか、都合の悪い評価を削除させようとする。更には、評価機関の方も、自己の予算増加と人事上の便宜を得るために、自ら上部省庁の省庁利益バイアスを推測し、暗黙にそれへすり寄っていくことが、しばしば起こる。しかし、評価機関が国会に所属している場合はかなり異なる。先ず、国会には与党以外の複数の野党があり、彼等はお互いに非常に異なったバイアスを持っており、ある政策について国会として一枚岩の利害を形成することは不可能に近い²。従って国会に所属すれば、評価機関は、独立性を保ちやすく、各派の議員からも独立性を望まれる可能性が高い。

第2に、上記は理想的状態であり、その実現は、現実にはなかなか難しい。多数派の与党がその圧力を利用して、評価内容を自派のバイアスに沿うように圧力をかけることは十分ありうる。もしも、多数派与党が、評価機関の予算や人員配置・人事に少しでも影響力を持つならば、このような圧力は簡単に実現する。それに対して、野党が非を鳴らすかもしれないが、与党は多数決により押し切る事が出来る。与党が弱体であるか、連立を組まねばならない場合は、逆に少数野党がキャスティング・ボートを握り、評価内容・評価作業へ圧力をかけてくる可能性がある。従って、評価機関が国会に所属したとしても、国会内部に対しては独立を保てない場合が十分ありうる。これへの対策として、法律によりその評価機関の独立性を保証し、その予算・人事に対するあらゆる干渉を制限する必要がある。これが、国会内での独立性の必要性である。勿論、日本の会計検査院のように完全にどこからも独立(後述)であるなら問題はない。但し、国会・行政への影響力は減殺されるかもしれない。

第3に、国会所属の評価機関であると、国会という最高決定機関であるがゆえに、行政・民間企業・市民・専門家に対して強い調査権を持つことができる。即ち、その機関設置法に規定されれば、文書請求権を有し、国会運営委員会に対して国政調査権の発動要請を行うことができる(国会事故調2012, 調査の概要 p.1)。このことにより、最良の情報を集めることができ、また最高の専門頭脳を集めてヒアリングを行うこともでき、重要政策について最高の専門的政策評価をすることができる可能性を有している。

以上が、国会所属独立機関による政策評価、あるいは完全独立な評価機関の必要性の理論根拠である。

2.4 理論からの小結

以上の検討結果を結合すれば、国会による政策の外部評価の完全なメカニズムが出来上がる。

² もっとも、近年の国会の問題は、各党派の利害が一致する共通利害分野で起きている。即ち、議員の給与及び年間活動費である歳費の引き上げ、議員総数削減への抵抗、お互いに競い合って歳出を拡大するばらまき政策、大衆迎合(populism)への競争、などである。しかし、政策評価の対象である、ある一つの政策について各党派が全て一致することは、非常にまれであろう。

即ち、政策に関して、その事前評価、執行中評価、事後評価の外部評価を、一貫して国会の独立機関あるいは完全な独立機関が担当するメカニズムが出来上がり、それが理論的な正当性を持つことが示唆されている。

3. 一セットの実証例：黒川委員会提言と近年の会計検査院の動きが政策評価論へ示唆すること

ここでは三つの客観的評価の具体例を紹介し、それらが一つのセットとしてパラレル型政策評価プロセスを形成し、結果としてそのパラレル型政策評価プロセス仮説を支持すること論証する。三つとは、“国会予算分析局”による客観的評価、国会事故調提案の“行政に対する、国会による常設の監視・評価とのための専門家諮問機関”による客観的評価、および会計検査院による客観的評価である。引用符“ ”は、それが未だ日本には存在せず、提言の段階にあるコンセプトであることを示している。以下で、これらを順次、検討していく。

3.1 国会予算分析局による客観的評価

2010年春大会以来、日本評価学会は「予算審議改革提言検討委員会」を設置し、衆議院議長と参議院議長に対する“日本型の国会予算分析局”（以後、分析局）を提言することを検討してきた。未だ最終提言書までには至っていないが、その素案02（評価学会検討委員会,2011）は、2011年6月の春季大会において公開で検討された。

提言内容は、(a) 日本型の国会予算分析局（以下、分析局）を国会直属の機関とし設置すべきである；(b) 分析局の第1の目的は、国会・議員を支援するために、政策案・予算案を客観的・科学的・論理的に分析・評価してその結果を議員へ配布することである；即ち、政策案の事前分析・評価を行うことである；(c) 第2の目的は、その分析・評価の結果を公表することにより、国民を支援することである；(d) 分析・評価の主な作業は、ある政策・予算案が成立した場合としなかった場合を想定し、それぞれどのような結果になるか、どのような影響を与えるか将来予測することである；(e) 独立性、特に行政に対する独立性を保ち、客観的なサービスを提供する、というものである。

即ち、政策案の事前分析・評価を行う組織（分析局）を国会内に設置し、その組織は客観的に政策案の評価を行い、独立性を保持し、透明性を確保する、ことを提言している。従って、この提言案は、仮説1の政策の事前評価の必要性を提案し、他の二つの仮説を支持している。

米国のCBO（Congressional Budget Office）やEC諸国の国会予算局（parliamentary budget offices）の実例は、国会の独立機関による予算を通じた政策事前評価の有用性と国民認知を示唆している。米国CBOの予算・政策分析結果は、先ず議会議員による委員会討論において、加えてマスメディア・学者の報道・分析において頻繁に使用され、客観的・科学的な根拠として利用されている。

3.2 行政活動に対する国会による監視・評価のための専門家諮問機関

国会事故調（黒川委員会）は、本年2012年7月に、その最終の調査報告書を衆院議長・参院議長へ提出した。報告書は、福島第1原発の事故原因を特定し、原発メルトダウン事故という問題解決に向けての提言を行った。7提言の中の第1提言が、規制当局に対する国会の監視を強化、制度化せよ、というものであった。その内容は以下である。国民の安全と健康を守るために、規制当局（行政の一部）を監視する目的で、国会に原子力に関する常設の委員会を設置すべし。この委員会は、上記目的のために、規制当局からの説明聴取や学識経験者等からの意見聴取を恒常的に行うべし。委員会が最新の知見を持って、安全問題に対応できるよう、事業者（原発を持つ民間電力会社）、行政機関（規制当局を含む）から独立した、グローバルな視点を持った専門家からなる諮問機関を設けよ、というものであった（事故調2012, 結論と提言, p.7）。国会委員会は常設であり、恒常的に規制当局と原子力推進担当の経産省を監視・監督する。

以上は、国会内に、ある政策（原発規制政策）とその執行機関（規制当局）を常時、監視・監督する組織の設置を求めている。この提言を政策評価の観点から眺めれば、ある重要政策について、その行政による執行の外部評価を国会が常時行うべきである、という提言を意味する。即ち、行政による政策執行の外部・独立評価を国会が行うべきであるという主張である。その理由は、原

発事故の原因の一つが、規制当局である保安院が事業者である東電の虜になってしまっていたこと (capture) にあったことにある。更に、規制当局の保安院を内部評価し監視・監督する役割をもつ経産省までが、虜となってしまう、まともな監視・監督ができなかった、という判断がある。これらは、報告書を読む限り、正当な理由であり、正当な提言である。即ち、少なくとも原子力規制政策と組織（住民の安全確保のための規制政策と組織）に関しては、行政による政策執行と規制当局に対して、国会が外部・独立評価を常時継続して行うべし、という提言は、仮説1の中の国会による執行評価を正当化する具体例となっている。

仮説2の、客観性・独立性・透明性についても、上記提言は明快にその必要性を主張し、仮説2の正当化への根拠を与えている。更に、国会事故調そのものの活動も、その会合をリアルタイムでビデオ配信し、その会合・活動内容記録をネットに掲示し、会合後は自由参加の記者会見を行い、報告書は英文を含めて素早く配布するなど、最大限の透明性を発揮した運営が為された。

3.3 会計検査院による政策の事後評価

地位。日本の会計検査院（以後、検査院）は、1947年に制定された日本国憲法90条によって規定された独立な国家機関であり、3権からも独立した機関である。従って、ホームページに掲載された国家の組織図的から見ても、立法・司法・行政の3権と並列する第4権を形成する重要な機関として存在している（会計検査院2012a）。但し、組織図は検査院を行政のトップである内閣のすぐ隣に配置し、如何にも行政に近いと意識しているように見える。しかし会計検査院法第1条では、「内閣に対して独立の地位を有する」と規定されており、ホームページの文章では、国会および裁判所に属さず、内閣に対して独立の地位を有する、と規定している（会計検査院2012a）³。即ち独立機関である。

機能。会計検査院の機能の法的基礎は、1947年に公布施行された現行会計検査院法にある。そこでは、それ以前の明治憲法での規定に比べて、地位・組織・権限の大幅な改革と強化が行われた。特に注目すべき点は、(a) 内閣に対する独立性が強化され、国会との関係が緊密になったこと、(b) 検査の対象が拡充されたこと、(c) 検査の結果が直ちに行政に反映させる方法が定められたことなど、である（大塚2007, p.1）。しかし、現実の検査院の活動は近年まで、従来からの正確性と合規性、特に伝統的な合規性の観点からの検査を中心に行われてきた（会計検査院2012b p.3、黒川2005 p.9）。徐々にではあるが、正確性・合規性だけでなく、経済性 (Economy)・効率性 (Efficiency)・有効性 (Effectiveness) のいわゆる3Eからの検査も行われてきた（宮川2000, p.6）。有効性の検査に取り組むようになったのは1965年ごろになってからである（会計検査院2012b p.3）。1990年代初めには、有効性分析の重みが強く認識されるようになり、財政状況を反映して効率性・経済性のウェイトが増してきていた（黒川2005, p.9）。特には、橋本第2次内閣による1996年の行政改革会議の設置とその結果である1998年の中央省庁等改革基本法の成立のころから、政府内に行政改革の機運が高まり、検査院も経済性・効率性・有効性の観点からの**業績評価型**の検査の充実拡大に努めている（会計検査院2012b p.3）。これら慣行を法的に明確に規定するために、1997年の検査院法改正の20条で「会計検査院は、正確性、合規性、経済性、効率性および有効性の観点、その他会計検査上必要な観点から検査を行うものとする。」と規定した。なおここでの「その他会計検査上必要な観点」とは、社会保障上等のソフト分野への検査領域の拡大に伴って、政策の効果の受益や費用の負担が社会における諸集団の間に公平に配分されているかどうかという公平性 (equity) の観点（3Eに対する第4のEともいわれる）などが考えられるほか、今後の検査観点の更なる拡大の可能性を考慮したものとされている（以上は主に、宮川2000 p.6に依拠、会計検査院2012aも利用）。1997年の改正は、**事後評価**を担う会計検査の機能の充実を期したものであり、検査院は3E検査、特に事業や施策の効果を問う**有効性の検査**の拡充強化に努めており、その主生産物である検査報告にその成果を多数掲載している（会計検査院2012b, p.3）、と検査院は主張している。更に、検査院は**決算分析**というものを、2001年から開始している。これは、国の財政に関

³ この地位規定は、大陸法系諸国（ドイツ、フランス、オランダ）と一致し（東2002, p.276）、英米法系諸国（米・英・豪・ニュージーランド）で国会所属と規定されている点とは一致しない（東2004, p.170）。

する近年の関心に応じて財政の見直し等に資するために、国の一般会計や特別会計の個別の決算について横断的・統一的に分析し、これら決算のうちで財政全般に関わる事項を取りまとめる活動である（会計検査院 2012b, pp.2-3）。この決算分析活動の産出物を“決算検査報告”と呼んでいるように見受けるが、両者の関係は定義されていない。

以上の動きに対して、以下の危惧も表明されている。政策評価法が成立し、それ以外でも財務省による予算執行評価など、いろいろな業績評価・事後評価・有効性評価・実績評価が行政側で為されつつある。これらの動きと、上記の検査院の動きとは、明らかに管理のリダンダンシー・重複を招くのではないかと、黒川（2005, p.9）は危惧している。筆者の立場からいえば、この重複の問題は多分、行政側での内部評価の実施と、その評価報告書を利用した検査院での**外部評価**と規定すれば、問題は解決し、両者を有効に使えるようになると思われる。

以上から判ることは、実体としてどの程度行われているかは少々疑問があるが、検査院は政策の事後評価、とくに有効性評価を中心とした業績評価手法による事後評価、を行うことが法律上規定されており、検査院自体もそれを拡充強化しようとしている。即ち、検査院は完全な独立機関として、政策の事後評価を外部的に即ち客観的に実施することを、法的に規定され、その活動を拡充強化しようとしている。

この動きは、諸外国の動きとも一致している。特に米国の会計検査院 GAO は、その名称を **General Accounting Office**（一般会計局）から **Government Accountability Office**（政府信任結果責任局）に変更し、その主な機能を会計チェック機能から政策の事後評価特に業績評価を中心とした評価を行い信任結果責任を問う機能へ、重点移動を行っている。更に、英国・豪州・ニュージーランド・ドイツ・フランス・オランダの会計検査院も業績評価制度の導入を実施している。

以上の検討から判るように、独立機関である会計検査院が、政策の事後評価機能を導入することが、現実起きており、多分望ましい動きであると思われる。独立機関であるから当然、その事後評価は独立評価である外部評価である。ここで“多分”と書いた理由は、以下の4. 結論の最後に、残された課題として述べる。独立機関という用語を用いた理由は、上記脚注で述べたように、米英法体系の諸国では検査院が国会に所属した独立機関であるためである。

透明性については、1999年の院法改正で、日本の会計検査院は情報公開法の対象機関となった。それは、国民に会計検査院に対する直接のアクセスのルートを開くものとして画期的な意義を持つ（成田 2000, p.6）。このように、透明性確保にも動いている。

3.4 実例からの小結

以上の実例の検討から判ることは、3具体例が一つのセットとして、3仮説の全てが、具体的な例によって実証されたということである。即ち、(仮説1) 政策の動きと平行に政策評価が為される枠組みの一例を提供しており、(仮説2) 3実例いずれも客観性・独立性・透明性の必要性を強調し、外部評価の重要性を主張しており、(仮説3) 3実例いずれも、国会所属の独立機関あるいは完全独立機関のどちらかが、政策評価を行うシステムになっていることを強調している。即ち、3仮説はロバストネスを持つ。

4 結論

第1に、われわれは、市民にとってそして世界にとって望ましい政策を評価・決定するメカニズムを必要としている。政策の決定権者である国会・議員は、市民・世界にとって望ましい各種・多量の政策案を評価・決定・マネージする義務があるが、不幸なことに現在はその能力を持っていない。この問題の原因を、国会・議員の個人的な質の問題に還元してはならない。国会・議員・内閣は、専門家ではなく科学的評価者でもなく各種の政策に関わる専門知識も持ち合わせていない素人である。むしろ素人であることが、専門家ではない市民の望みを代表することに向いており、それがむしろ民主制度として良いことなのかもしれない。しかし、現在のように大型化し複雑化してきている多量の政策を、各政策に関して専門知識もなく客観的分析能力もなく分析する時間も持ち合わせていない素人が評価・決定することは非常に危険である。どうすればよいか？一つの解決策は、専門家ではなく素人である決定権者へ、最大限の**専門知識**と**客観的情報**を提供し、そのうえ

で政策決定をおこなってもらうことである。そうすれば、彼等が望ましい政策を評価・決定できる可能性が高まるだろう。更に、政策決定権者が、その政策評価能力を上昇させることが出来、また上昇させねばならなくなるような制度と組織を用意すること、が必要である。そうすれば、彼等は自然に政策評価能力を高めることができる。上記の検討は、これらのための制度・組織として、国会に所属する独立評価機関が非常に適している、ことを示唆している。この国会の政策評価機関は、この面で与野党を含めた議員と国会を支援することが出来る。

第2に、国会の第1の重要業務は望ましい政策を決定することであるが、第2の重要業務は内閣を含む行政の活動を常に監視・評価・指導することである。この点においても、現状の日本の国会はその能力を持っておらず、むしろ悪いことに行政とくに官僚機構に依存している。上記の第1点と全く同様に、これらの問題も、国会・議員の個人的な質の問題に還元してはならない。国会・議員・政党が、行政に対する監視・評価・指導する能力を上昇させることが出来、かつ上昇させねばならなくなるような制度と組織を用意すること、が大切である。そうすれば、彼等は、自然にそれらのマネージ能力を形成できるようになることが期待できる。上記の検討は、このような**行政への監視・評価・指導**能力向上のための制度・組織として、国会に所属する独立評価機関は非常に適している、ことを示唆している。国会の政策評価機関は、この面でも与野党を含めた議員と国会を支援することが出来る。

第3に、仮説に対する上記の検討結果は、**国会所属**の独立機関は、事前・執行中・事後いずれの政策評価においても、客観的・科学的に評価を行うことに非常に適している可能性が高い、ことを示唆している。但し、これを実施した場合に起こる問題点は、政府資金による政府機関ゆえに独占となる可能性が高まり、政策評価活動において競争が無くなる恐れがあることである。これに対する対策は、なんとかして競争を持ち込むことである。競争の可能性としては、1案として行政に所属する財務省・総務省経済企画関係局などに所属する独立評価機関に全く同様の仕事を与えること、が考えられる。2案としては、M.サッチャー元首相のアイディアを採用し市場化テスト（market test）を行うこと、即ち民間独立のシンクタンクへ依頼して全く同様な仕事を入札によって委託し実施し、その成果を競争させること、が考えられる。

第4に、繰り返しになるが、国会所属の政策評価機関は、客観的・科学的であるためには**独立**であることが最も重要である、ことが示唆されている。即ち、所属する国会・議員、内閣、与党を含む政党諸派、行政省庁、民間企業、市民団体、外国などいずれの外部団体からも独立に、評価が為されねばならない。

第5に、その機関は**透明性**を最大限保つ必要がある、ことが示唆されている。生産する評価報告書、そのデータ・分析方法、評価作成活動は、常時最大限にマスメディア・市民へ開示され、更に強力に情報発信し、マスメディア・**市民を覚醒・教育**する必要がある。なぜなら、市民こそが主権者であり、最終的には彼らこそが最良の情報を手に入れて、自分自身で政策分析・政策評価をおこない自分自身で政策判断を行う必要があるからである。これが、民主主義制度を維持し育てるために必要不可欠であり、民主主義制度を維持するためのコストである。そして、この国民の政策評価に関する能力が高まることで、市民の代理人である議員・政党間の競争を高め、指導者となる内閣間の競争を高め、最終的に望ましい政策を作り上げる。この点で、今回の国会事故調は、公開を徹底し英文を含めて情報発信を強く進めて、非常に良い実例を示したと思われる。

最後に、今後に残された課題を述べる。検査院の事後評価についてである。本小論は、検査院が事後評価を受け持つものと理解して、検討を進めた。しかし、検査院の事後評価とは、その主産物である毎年の検査報告で代表されるように、継続して行われる毎年の事後評価であり、単年度を対象とする“毎年評価”であり、これは本小論の定義では執行中評価に相当するようと思われる。従って、政策全体の事後評価、即ち7年かそれ以上にわたっての政策結果全体を取り扱う真の意味での事後評価を、検査院がどの程度まで行っているのか、あるいは行おうとしているのか、不明である。これを明らかにする必要がある。

参考文献

- 東信男 (2002) 「NPM における会計検査院の役割：その国際的動向」 会計検査院『会計検査報告』 26号、9月、pp.257-69。
- 東信男 (2004) 「NPM における会計検査院の役割：大陸系諸国の動向」 会計検査院『会計検査報告』 29号、4月、pp.169-83。
- 上野宏 (2004) 「政策工学試論：政策プロセス、政策評価、および予算策定」 日本評価学会『日本評価研究』 4(1)、3月、pp.66-86。
- _____ (2012) 「総合政策学の枠組みとしての政策プロセス：政治学、政策科学、政策評価論、経済学を統合した政策実現枠組み」 南山大学『アカデミア、社会科学編』 3号、6月、pp.45-90。
- 会計検査院 (2012a) 「会計検査院の地位」、ホームページ>会計検査院について>会計検査院の地位 (2012年10月28日閲覧)、www.jbaudit.go.jp/jbaudit/position/html
- 会計検査院 (2012b) 「会計検査院のあゆみ」、ホームページ>会計検査院について>会計検査院の歴史 (2012年10月28日閲覧)、www.jbaudit.go.jp/jbaudit/history/html
- 黒川和美 (2005) 「新公共部門経営の時代、新契約国家と会計検査の概念」 会計検査院『会計検査研究』 3号、9月、pp.5-10。
- 国会事故調 (2012) 『国会事故調報告書』 日本国国会、7月5日。
- 成田頼明 (2000) 「行政の制度・システムの改革と会計検査のあり方」 会計検査院『会計検査研究』 22号、9月、pp.5-7。
- 日本評価学会予算審議改革提言検討委員会 (2011) 「国会の予算審議・予算評価に関する提言書 (素案02)」 ミメオ。
- 宮川公男 (2000) 「会計検査院への期待の高まりに寄せて」 会計検査院『会計検査報告』 21号、3月、pp.5-8。
- Pancer,S.M, and A.Westhues(1989), “A Developmental Approach to Program Planning and Evaluation,” *Evaluation Review*, 13(1), pp.56-77, February.