

# 比較政策学と評価ポリシー比較の課題

—日韓比較から—

山谷 清志・韓 廷旼

## 概要

比較政策に関わる研究に相当する英語は2種類ある。'Comparative public policies'と'Comparing policies'で、個々の政策について異なる政策主体別に比較するのが'comparing policies'で政策比較とも言い、その政策比較によって得られた知見を総合して全体の傾向を見たりそれらの傾向を予測したりするのが'comparative public policies'である。言い方を変えると'policies in comparative perspectives'である。

本稿では前半で比較政策学に至る政治学、行政学、ガバナンス研究の歴史を概観し、後半で具体的な比較の事例研究として日本と韓国の政策評価ポリシーを比較する。政策評価ポリシーとは各国政府が決める政策評価の実施方針のことで、それを比較することは'comparing policies'の実践研究になる。こうした2つの比較政策の研究は、それぞれの国で行っている政策評価の特徴を明らかにし、課題を発見し、その改善案を提供するだろう。それが比較政策の「学」としての可能性を考える手がかりになる。

## 1. 比較と社会科学

比較の研究方法は、自然科学の仮説検証型の実験手法をとりづらい社会科学においては、古くからよく使われてきた。比較法や比較憲法論、比較政治体制論、比較政治学、比較行政学などである。もちろん、国家同士の比較もあれば、地方自治体間の比較、国際機関との比較、民間企業との比較など対象も多様であるが、ここには2つの目的がある。1つは同レベルの対象同士の比較であり、それぞれの制度や政策の長所・

短所を知りたい、違いを見たい、比較によって自らの特徴を再確認したい時に使われる。2つめの目的は、進んだ国や地域の制度や仕組みを、遅れている自国に導入したい時にも使われる(大内 2010:20)。前者は評価(evaluation)に近づき、ランキングや評定のツールになる。後者は政策模倣やアイデアをコピーする時に使われる。

この論文のねらいは、比較の手法を通じて日本の政策評価制度の21世紀初頭における特徴を明らかにすることにある。日本では2001年に政策評価が法制度化されたが、プログラム評価を意識した総合評価を「脇役」に、実績評価のパフォーマンス測定を「主役」にして使ってきた。また、実績評価は独立行政法人評価、実施庁(特許庁や公安調査庁、国税庁、海上保安庁、気象庁)が行う実施庁評価、行政事業レビューなどと複雑に絡み合っているため、実績評価を用いて政策実施プロセスをたどるのが難しい使い方になっている。これを理解しない人が政策評価すべてを「政策へのフィードバック機能が弱い」と批判するため、担当者の徒労感が募り、政策評価制度の「制度疲労」が強まってきた。その結果、簡素化や省略化、形骸化も進み、「経年劣化」の様相を呈するようになってきた。

こうして日本の政策評価は、諸外国の政策評価と比べるとかなり特異な展開を遂げており、「ガラパゴス化」状態になっている。ここではその原因が日本の行政文化、実務の慣行にあると考える。これが正しいかどうかを検証するために比較の視点を入れ、韓国の政策評価とそれを取り巻く行政実務の現状と対比して日本の政策評価の特色を明らかにしたい。ただし、ひとつ大きな留意事項がある。すなわち、近代日本の政治・行政の歴史にある背景事情である。

明治維新後に近代的な統治制度を形成していた日本では、西欧の統治制度（とくにプロイセンの官の制度）の導入と模倣に熱心だったので比較政治機構論、比較憲法論の枠組みで「明治国家の〈日本官制〉を生み出した」（井出 1976:302）。しかし外見上は西欧モデルの立憲政体ではあるが、日本独自の「国体」に基づく「特異なく日本官制」を形づくっていた」（井出 1976:303）。その独自性の中心にあったのは「オオヤケ（オホヤケ）」の解釈を、官庁が独占する論理である。この論理は、官庁内部に残る伝統思考「法規国家」'Rechtsstaat'（古川俊一 2005）とあいまって、独特の行政文化を創り、それが政策評価にも影響している。官庁横並びのルール化、減点主義を恐れるあまり試行錯誤を避けたがる習性、政策の失敗は存在しないという建前（官の無誤謬主義）から失敗原因は研究しない慣行、法律的な手続き思考への拘泥である。

その拘泥は政策評価にも見られ、導入する法律が4つもある事実表れている。中央省庁等改革基本法（1998年）、内閣府設置法と総務省設置法（1999年）、そして行政機関が行う政策の評価に関する法律（2001年）であり、これら4つの法律で政策評価の詳細な形式的要件を指定している一方で、政策の中身（substance）についての評価（evaluation research）の記述は少ない。内容よりも手続きの形式を重視する、これも日本の政策評価の特徴になり、また公の解釈を独占する官のシステムに組み込まれたのである。伝統的な考えでは官の範疇に入らない「地方公共団体」（地方自治体を官側が呼ぶ呼称）が、政策評価ではなく行政評価の名称を選び事務事業評価に後退するのも、「官が政策を担う」と考える伝統思考を想起させる。

さて、こうした日本の特殊事情を念頭に入れ、比較の研究に戻りたい。

## 2. 比較政治学と比較政府論

政策を比較するのは難しい。難しい理由の第1は、西欧の政治や法律の概念を日本に輸入したとき発生する言葉の問題である。たとえば戦後の西ドイツが政策研究を始める際に直面した悩みを手がかりに考えると分かりやすい。ドイ

ツ語で英語の 'policy' に相当する言葉は 'Politik' であるが、そもそも 'Politik' には英語では3つの意味がある（ヴォルマン 1990）。すなわち政体 'polity'、政治 'politics'、そして政策 'policy' である。'Polity' は政治の制度を言い、君主制、共和制、民主制などである。'Politics' は権力の動向、利益実現などをめぐる政治的社会的諸活動のプロセスを見る。'Policy' は政治的目的を実現していく行動戦略とその手段のことである。つまり 'Politik' の比較と言う時には、3種類の比較があり、そのいずれを考えているのか細かな説明が必要になる。実は政治学は長年この3つをめぐって比較の研究を展開してきたが、それは政治学研究そのものの歴史と重なっている。

たとえば 'polity' の比較政治体制・比較政治機構論・比較憲法があり、日本の政体は君主制なのかどうかを考える話になる。また 'politics' の比較政治学としては政治発展論や政治文化論がサブディシプリンとして展開された。民主主義の制度を運用する政治的実践の比較には、民主政の比較がありエリート・デモクラシー、多元主義デモクラシー、多極共存型デモクラシー、ネオ・コーポラティズムなどの比較研究がある（ヘルド 1998）。また大統領制度と議院内閣制度の比較、大統領制度同士の比較、中央政府と地方政府の関係を見る政府間関係の比較などもある（岩崎美紀子 2005）。政治体制から政治そのものを経て D. Easton の「政治システム」を使って政策を展望した研究もある（山口 1989）。

また政治から政策にむかう方向の間には、Almond と Powell のように比較政治の文脈で行う政府の比較研究もある（Almond and Powell 1966）。政府が実際に行っている諸機能、すなわち政党の利益集約（interest aggregation）機能、政治システムの能力（extractive, regulative, distributive, symbolic, responsive）に注目し、政治発展の文脈で各国政府を比較する。同じく 'comparative government' のタイトルで政府をその能力に着目して研究するスタイルも見られる（Hague and Harrop 1982）。ここでは 1970 年代から問われてきた政府の統治能力（governability）に注目しており、この議論は後述するガバナンス論に向かう。

政治を比較する研究が、政府の比較研究に進むのには理由がある。第1に実務の要請である。

その代表は福祉制度とその実践である福祉政策の各国比較であり、ここには福祉国家と呼ばれる先進諸国の福祉レジームの特徴を比較しながら政策プロセスを考えてきた歴史的な慣行がある。なお、レジームとは宮本によれば「(資本主義体制や社会主義体制といった—引用者)高位レベルのシステムより下の中位レベルの体制であって、ただし個々の政権や内閣よりはずっと一貫したものである」(宮本 2008:12-13)。このレジーム概念はまた、国家の活動領域がグローバル展開している時には、国際的な文脈で比較する時に便利である。

政治の比較が政府の比較に進む第二の理由は、「ブラック・ボックス」の中身を知りたい研究者の願望がある。すなわち政府の中にインプットされた資源(政治的支持・納税)がアウトプット(政策)として出てくるのは分かるが、そのインプットがアウトプットまで加工されるプロセスがブラック・ボックスの中にあつたのでよく見えなかった。しかし、見えない中で作られた政策が成功したり失敗したりするのを「なぜか」と思った市民が、情報公開をはじめとする制度をもとめ、それがブラック・ボックスの‘transparency’を高めたので研究環境も整ってきた。これらは1970年代から1980年代の政策実施(implementation)研究、そして1990年代の政策評価(evaluation)研究につながり、またある国で巧くいった政策がなぜ別の国で失敗するのかを考える比較政策評価研究になる。

それは政府が市民に説明し納得を得るよう努力する責務であるアカウントビリティにとって重要なテーマでもあるので、比較政府研究の先にはアカウントビリティ制度の国際比較が待っている。

### 3. 比較ガバナンスとアカウントビリティ

ところで、1970年代の先進諸国では経済成長が停滞し(ローマクラブの報告書『成長の限界』は1972年)、とくに日本では1973年のオイルショックが引き金になり、高度経済成長から低成長の時代が訪れた。しかし各国政府はこの低成長に迅速に対応できなかった。相変わらず開発イデオロギーと成長シンドロームに罹患する政府が多かったが、そのイデオロギーとシ

ンドロームは民主化が進んでいた先進国に強く見られた。先進国はその民主的である故に高水準の福祉サービスを求める民意に抗しきれず、不況で税収が落ち込み財政赤字に直面しても、選挙対策でサービスを拡大したからである。とくに、選挙民迎合が公約のインフレを招いた結果、財政赤字を拡大し続けたのである。こうして、先進国では政府の「民主主義の統治能力(governability)」が問われることになる。

ここで政府の舵取りの良し悪しが問題になり、ガバナンス(governance)の概念が注目され、1990年代から一種の流行語になる。たとえば環境ガバナンス、科学技術ガバナンス、エネルギー・ガバナンス、安全保障ガバナンス、国際金融ガバナンスなど、実に多くの分野でバズワード的に使われる。それだけでなく政治学のガバナンスとデモクラシー、国際関係論のグローバル・ガバナンス、さらに行政学の‘Good governance’、‘public governance’というように拡大して使われる。そして、このガバナンス概念の拡大、「インフレ」的な使用の中心には、これもまたグローバルな流行語になったアカウントビリティがある(Mark Bevir 2007:1)。ただしグローバル・ガバナンスにおけるアカウントビリティの使い方は政治学、行政学の伝統から逸脱している。

政治学や行政学で言うアカウントビリティは、階統制組織に典型的な上下関係の中で、強制と制裁を前提にした、外部からのコントロールによって責任を確保させる概念であった。しかし、グローバル社会において国家間関係は基本的には対等で、アカウントビリティが前提とする階統制の垂直型(vertical)上下関係ではない。また‘principal/agent’で表されるタテ関係が存在しないため、アカウントビリティが前提にする強制と制裁のコントロールが使えない。そこで別のソフトなコントロール手段を使わざるを得ない。情報提供で「お願い」する、取引する、あるいはインセンティブによって誘導するコントロールが代表である。そこでグローバル・ガバナンスの文脈では新しいアカウントビリティのレジームづくりが求められた。水平型(horizontal)で相互(mutual)的なアカウントビリティ関係を構築して、プログラムの有効性を評価し、もし有効性がない場合には経済的なインセンティブ(協力や援助)の増減に

よって政策活動の変更を促す方法である（山谷2009）。後述する、政策評価やプログラム評価を使った有効性の確認が、政府開発援助（ODA）を中心とした国際協力の分野で求められるのは、ソフトなコントロール手段にこれらの評価がマッチしているためである。

ところで、国際社会では国際機関や先進諸国のような援助のドナーのガバナンスの認識と、先進諸国から援助を受ける途上国のガバナンス認識が違っていることがよくある。この点に気づいた時、ガバナンスの比較研究が始まる。途上国型ガバナンスと先進国型ガバナンスである。

国際通貨基金（International Monetary Fund: IMF）や世界銀行による途上国支援では、援助の条件‘conditionality’として、以下のポイントについて改革を求め、それによって健全なガバナンスが実現されると考えられていた（World Bank 1992; World Bank 1994）。すなわち行政改革（財政赤字削減、公務員の能力開発、国営企業の民営化など）、サービス提供の競争（民営化、入札による市場開放）、アカウントビリティ強化の文脈での透明化と情報公開、政府調達改善、報道機関の能力開発、市民の‘voice’機能の重視、法的枠組みの整備である。また、汚職や腐敗の研究も、この途上国型ガバナンスの重要なテーマであった。

他方、先進国型ガバナンス改革は経済協力開発機構の提言に見られた（OECD1995）。すなわち財政と政府組織構造の柔軟性、政策評価や業績測定によるアカウントビリティ確認、競争と選択（市場の重視、外部委託、民営化）、応答的なサービス（サービスの「ものさし」を市民視点で設定）、人的資源の有効活用（「費用効果」的な業績重視の雇用形態とそれに連動した柔軟な給与体系）、政府規制の質の改善（規制インパクト分析）、中央の‘steering’機能重視（戦略的視点）などである。

先進国型ガバナンスと途上国型ガバナンスの比較が同じガバナンス概念に入っているが、それは途上国もいずれ先進国型ガバナンスに収斂するはずだと考える規範的思考があった。その思考が新しい公共経営（New Public Management : NPM）のネオリベラル価値観と重なり、グローバル・ガバナンス概念に影響を強く持った。「良いガバナンス」とはパフォー

マンス測定で確認できる効率（efficiency）と節約（economy）を達成した「小さな政府」のことで、具体的方法として自由化と市場の活用、規制緩和、民営化、民間委託が流行する。それが‘Good governance’である。もちろん、日本の政府が1990年代から2000年代にかけてようやく政府改革、中央省庁改革、行政手続法や情報公開法の制定、地方分権改革、選挙制度改革と政治資金制度改革に取り組んだ歴史を見れば、途上国型ガバナンス改革を行っていたことは明らかであろう。

さまざまな改革では、比較はいつの時代でも自分の姿を知る有力な方法である。そしてガバナンスとは各国政府の健全性と統治能力（governability）を比較する時の重要な項目になったのである。

こうした状況を背景に、国際的な雑誌 *Governance : An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 誌が1988年1月に創刊されている。そして当時、流行していたネオリベラル型の構造調整政策を主流にする考えは、構造調整に消極的な国を政治的公共財を欠く政策実施能力が無い「弱体国家（weak state）」だと批判し、社会的規律を遵守する実効的政府を持たない国を「軟性国家（soft state）」だと非難した。批判や非難をする側が中心で動かすグローバル社会では、さまざまなアカウントビリティの方法が模索され、その中で評価（政策評価・プログラム評価）、パフォーマンス測定が取り上げられた。ガバナンスには「不正をしない」古典的な消極姿勢だけではなく、業績を達成し成果を出している積極性で市民を満足させる姿勢も求められたからである。もちろん、単に数字や指標を示すだけでは無意味なので、他国の類似事業、よく似た組織活動と比べて見る必要がある。比較によるアカウントビリティ判断材料の収集は、説明ツールとしてはとても役に立ち、ここに評価と比較が結びつく理由がある。

ガバナンス論が比較を通じて評価に接近した背景事情は他に3つある。第1は国際的な事情、グローバルな動向で、代表事例は国連の Millennium Development Goals (MDGs) である。国連が2000年9月に採択した宣言のMDGsは、2015年までに国連で加盟国が約束した開発目標を達成するために、さまざまなプログラムや事業の進捗を測定し、それを地域間・分野間で



比較し、進捗が進む地域と遅れた地域の比較も進めた。もちろん、取り組みの定期報告は人間開発報告書として毎年度公表され、進捗が遅れた国や地域は、国家間の約束により遅れた理由を弁明する責務（アカウンタビリティ）を担っていた。またMDGsに触発されて人権指標、環境指標など多くの分野で、指標設定とその測定を通じた比較に国際的な関心が向かっており、それは2015年に Sustainable Development Goals (SDGs) に引き継がれ、日本国内でも教育や医療、環境、人権などの政策の中で展開されて、さまざまな分野で応用されたのである。たとえば、「まち・ひと・しごと総合戦略」（2014年12月）によって内閣府が展開してきた地方創生の付属文書のアクションプラン（工程表）にある Key Performance Indicator もこの発想に近い。なお、測定（measurement）は評価の前提作業であるが、評価そのものではないし、測定を使わない評価も多いことは注意すべきである。

第2に実務では、国際的な評価の潮流が強まり、とくに先進国だけでなく途上国においても関心が高い ODA 評価の分野では評価の制度、評価活動、評価結果を比較し、各国での取り組みを改善する作業が始まった。ODA における ‘Good governance’ の中心に評価が置かれているからである。日本の外務省が1982年から公表してきた『経済協力評価報告書』、2011年からは『ODA 評価報告書』に見られるように評価の各国比較の記述があり、その中で評価業務の改善を国内外に公表してきたのである。

たとえば、経済協力開発機構（OECD）の開発援助委員会（DAC）は1981年から開発評価ネットワーク（EvalNet）を設置したが、ここには日本を含む45カ国・地域が参加し、情報共有と評価の取り組み改善が図られてきた（外務省大臣官房 ODA 評価室2016, 2-3）。とくに2015年は国連総会（2014年12月）で「国際評価年」として承認され、持続可能な開発目標（SDGs）にむけた評価能力の向上が提唱された。日本でも外務省や国際協力機構（JICA）が中心になって各種のイベントを開催し、日本評価学会も2015年秋の全国大会（12月12日）で『国際評価年：評価のイノベーション』と題してシンポジウムを開催している。ここで明らかになったのは SDGs 自体は目標達成度の方法

で事業単位のマイクロ評価メカニズムを備えていたのであるが、そこに国際比較という視点でマクロ評価の要素が入ったことである。もちろん、こうした評価が比較の姿をとって表れるのは ODA だけではなく、行政改革についても続けられている（OECD『図表で見る世界の行政改革』）。国際的な潮流では目標設定とその測定、各国比較の形で二重の評価が同時に行われてきている。

ガバナンス論が比較を通じて評価に接近する事情の第3は、後述する評価そのものの比較で、その舞台は *Comparative Policy Evaluation Series* であった。これまで述べてきたように、比較政策評価を導いてきたのは実務であり、研究はそれをフォローする形で付いてきた。ここが比較政策学と比較政策評価論の違いであろう。

#### 4. 比較政策学と比較政策評価論

これまで述べてきた大きな政治体制の比較、それを受けた比較政治、やや具体的な政治文化や政治発展の比較、実践的な比較政府論や比較ガバナンス論、そして比較政策学へと続く流れは、政策学そのものが持っている研究の特徴がもたらした必然である。この文脈で政策研究は大きな政策のシステム、具体的に政策活動が営まれる現場の政策過程、そして政策活動を導くプログラムを研究対象にしてアプローチしてきたのであり、ここに比較や評価の視点から政策を考える方法が3つ出現する。

その第1はマクロの視点での比較である。先に述べた MDGs や SDGs に代表されるように、トップ・エグゼクティブがゴール（目標）を設定し、そのゴールに指標を付けて、政策体系を構成するプログラム活動（医療・教育・平和構築・人権など）の進捗を知る場合に使われる。英語で ‘Comparative Public Policy’、‘Policies in Comparative Perspectives’ と言う場合で、トップダウンで行われる鳥瞰的なレビューが想起される。なお、ここでは数字の達成度を測定し、他と比較し、その結果の理由を考えるとろまでを含めて評価という。

第2はマイクロの視点での政策研究を比較につなげる方法である。‘Comparing Public Policies’ という場合の研究で、政策分析（analyzing

public policies)、政策研究 (studying public policies)、そして政策評価 (evaluating public policies) と同じような使い方である。ただし分析や評価が個別の政策だけを微に入り細をうがって、「重箱の隅を突つつく」ように見ていったとしても、その事業単体の情報だけでは中止や廃止、継続の判断には使えない。意思決定者や判断者が求める情報は、費用便益分析の場合と同じように、他の代替案の分析結果との比較衡量、類似政策と比べた結果と重ね合わせて相対比較してみることによって有益な判断材料になる。

最後はマクロとミクロの中間的なアプローチである。いわゆるメゾ・レベル・アプローチであるが、プログラム・アプローチと呼んでも良いかも知れない。政策が成功するか失敗するかはそのプログラムの出来や不出来に左右されるので、巧くいったプログラム、杜撰なプログラムを比べてみるのは重要である。国際レジームの比較でも、このプログラムに着目する研究が増えている。プログラム比較とプログラム評価は接近しており、ここに比較政策学が比較政策評価論に発展する理由を見ることができる。

このプログラムは政策目標とその目標を達成する政策手段群との組み合わせ（政策デザイン）、そのデザインの運用方法の指示から構成され、プログラムを実際に観察したい時には農業や教育などのセクター別、児童虐待・薬物濫用・防災・減災などの課題別、技術援助や資金協力・交付税などのスキーム別に見るとプログラムの実態をよく観察できる。プログラムを日本国内では要綱、作業手順、実施計画などと呼び、具体的な例では政策医療、政策金融がこうしたプログラムの代表領域である。プログラムはそれぞれ地域別に、また時代別に内容が違ってくるが、それは社会実践を重視しているからである。

要するにプログラムとは政策目標を達成するために行われる活動を導くガイドラインであり、政策実施担当者が実務ルーティンで準拠する当面の具体的目的、政策がうまく進んでいるか判断する評価物差し (measure)、関係者の権限 (responsibility) のリストと役割分担表、作業スケジュールと工程表が含まれている。このプログラムの比較によって政策実務家は自分が行っている政策を振り返り反省することができ、また市民は自分が所属する政府や地方自治

体の政策の傾向やバイアス、癖（開発主義）、病（経済成長パラノイア）を見て、他政府や他自治体と比較して「良いガバナンス」状態にあるかどうか把握できる。こうしたプログラムを正しくデザインできる能力が備わっているのか、できないのであればそれはなぜか、これらも重要な関心事であろう。もちろんその説明材料は比較によって入手できるはずである。

ミクロ、マクロ、メゾの3つの公共政策の比較作業のそれぞれに、評価が深く絡み合っていることは既に明らかである。政策学の基礎理論の応用として政策評価があるように、比較政策学には比較政策評価の研究があると言いかえることもできる。その有力な手がかりは *International Library of Policy Analysis Series* (2013-) と *Journal of Comparative Policy Analysis* (1999-) 誌で、両者によって比較政策研究の現状を知ることができる。その重要なポイントは、政策学が実務を意識せざるを得なかったのと同じように、比較政策学も実務（評価）に接近したという点である。とくに国際機関、国際NGO、OECD、政府開発援助の分野では政策の企画立案、実施、評価と一連の流れが重視され、そこでのガバナンスとアカウンタビリティの重視は評価 (evaluation) 研究の流行を招いた。比較の視点から政策を見るときに応用として評価の実践に注目が集まり、実践を理論化する政策評価の専門研究が出てきたのである。

評価研究 (evaluation research) そのものは、アメリカの1960年代の社会プログラムの実験にルーツを持つが、それがODAや社会福祉、経済開発などの国際活動でグローバル化し、カナダ、イギリス、スカンジナビア諸国、スペインなどに普及した。プロフェッションとアカデミズムをつなぐ需要が理論と実践のフォーラムを求め、その代表が雑誌の *Evaluation: the International Journal of Theory, Research and Practice* (1995-) に結実した。さらに実務家と研究者の討議とキャパシティ・ビルディングの場として多くの書籍が精力的に刊行されたが、とくにシリーズ化された *Comparative Policy Evaluation Series* (比較政策評価シリーズ, 1990-) は、評価にまつわる世界各地のトピックや理論を網羅しており、2019年7月には第26巻目の *The Evaluation Enterprise: A Critical View* (Furubо and Stame, eds.) が刊行されている。

注目すべきなのがこの比較政策評価シリーズの第9巻目 *International Atlas of Evaluation* (2002) である。2001年当時、評価制度を導入した国ぐにが使う評価制度の比較を実施しているからである。ここでは政策評価にとって重要であると考える9項目を置き、それぞれの項目で「積極的」で「良くやっている」が2点、「普通にやっている」「それほど積極的ではない」は1点、「やっていない」「劣っている」は0点で採点した(各項目の後ろの括弧内は日本と韓国の得点である)。それをランキングしたのが表1である。

- I 全政策領域での実施(日1点、韓1点)
  - II 多様な専門評価者を国内で自給(日0点、韓1点)
  - III 評価の国内認知度(日0点、韓2点)
  - IV 評価の職業(profession)専門家の組織(日1点、韓2点)
  - V 政府内で評価の制度化(日1点、韓2点)
  - VI 立法府内で評価の制度化(日0点、韓0点)
  - VII 評価を行う組織や担当者が各政策領域に多元的に存在(日0点、韓2点)
  - VIII 最高検査機関(会計検査院)で評価を実施(日0点、韓1点)
  - IX アウトカム評価の実施(日0点、韓1点)
- 2001年段階では表1に見るように、日本は

表1 9指標による各国の評価のランキング

Ranking of Countries on the Indicators of an Evaluative Culture										
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	Total
United States	2	2	2	2	2	2	2	2	2	18
Canada	2	2	2	2	2	1	2	2	2	17
Australia	2	2	2	2	1	1	2	2	2	16
Sweden	2	2	2	1	2	1	2	2	2	16
Netherlands	2	2	2	1	2	1	2	2	1	15
United Kingdom	2	2	2	2	1	1	2	1	2	15
Germany	2	2	1	2	1	1	2	1	1	13
Denmark	2	2	2	1	1	0	2	1	1	12
Korea	1	1	2	2	2	0	2	1	1	12
Norway	2	1	1	1	2	1	1	2	1	12
France	2	1	1	2	2	1	1	1	0	11
Finland	2	1	1	1	1	1	1	1	1	10
Israel	1	1	1	2	1	0	1	1	1	9
Switzerland	1	1	2	2	0	0	2	0	0	8
New Zealand	1	0	1	2	0	0	1	1	1	7
Ireland	1	1	1	0	1	0	1	1	1	7
Italy	1	1	1	2	0	0	1	1	0	7
China	1	1	0	0	2	0	1	0	1	6
Spain	1	0	1	2	1	0	0	0	0	5
Zimbabwe	1	1	0	0	1	0	0	1	0	4
Japan	1	0	0	1	1	0	0	0	0	3
<b>Total</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>30</b>	<b>26</b>	<b>11</b>	<b>28</b>	<b>23</b>	<b>20</b>	

評価の充実度が22カ国中最下位（得点は3点）で、9位の韓国（得点12点）とは差がある。とくに日本が0点で韓国が2点の項目、すなわち評価の当該国内での認知度（日0点、韓2点）、評価を行う組織や担当者が各政策領域に多元的に存在する（日0点、韓2点）が興味深い。なお、II、IV、VIIに関して日本の得点が低いのは、専門学会である日本評価学会がこの調査の2001年には設立されたばかりで（設立が2000年9月25日）、政策評価の法律「行政機関が行う政策の評価に関する法律」が2001年6月に成立した直後だったことが反映している。

さらに重要なのは10年後、同じグループが中心になって調査した結果である。10年後でも韓国は日本よりも高得点であった（Jacob, et. al. 2015）。全体の平均点は日本が12.9、韓国は15.3であった。韓国は9項目の全体でまんべんなく日本よりも高く得点しているが、とくに差が開いたのは立法府の関与（日本は0.3、韓国は1.7）、評価の専門家組織の充実（日本は1.3、韓国が1.7）である。

この差はどこから出てくるのか。詳細に考えるためには、日韓の政策評価ポリシーを比較する必要であり、そのためにまず韓国における政策評価の歴史と実情を概観したい。

## 5. 韓国の政策評価

他国の制度をレビューして、自国の制度と比較する上での最大の難問は言葉である。ここでもその難問に直面しているが、韓国の政策評価に関する研究業績をもとに（김명수 & 공명천 2016, 노화준 2015, 이윤식 2018）、まずは歴史の視点から韓国の政策評価制度を概観してみよう。韓国の政策評価の歴史は、それぞれの時代の特徴に着目すると、導入期、過渡期、再整備期、発展期、統合期の5つの時期に分けられる（表2を参照）。

1961年9月は、政策評価が初めて政府に公式導入された時期である（이윤식 2018:192）。政府組織を全面的に再編成した「政府組織法」（1961年8月）によって内閣企画統制官室が新設され、ここで審査分析（review and analysis）という名称で政策評価が実施された。その後1963年12月、内閣企画統制官室が国務総理企画調整室に組織変更され、評価制度を所管することになった。大統領を補佐し、政府行政組織を統括する権限を持つ国務総理が、政府組織の企画・統制業務を効率的に遂行できるように変更したのである（김명수 & 공명천 2016:194）。内容の詳細はキムとゴン（김명수 & 공명천）

表2 韓国政府業務評価制度の変遷過程

	導入期	過渡期		再整備期	発展期	統合期
施行期間	1961.9-1981.10	1981.11-1990.3	1990.4-1998.2	1994.12-1998.2	1998.3-2006.3	2006.4- 現在
主管部署	企画調整室	経済企画院	行政調整室	行政調整室	国務調整室	国務調整室→ 国務総理室→ 国務調整室。
内容	政府部門において最初に審査分析制度導入	審査分析業務を経済企画院の審査分析局に移管	行政調整室に政策評価機能新設	政府組織再編により経済企画の審査分析業務と行政調整室の政策評価業務を統合、審査評価機能を遂行（ただし政府投資機関評価は経済企画院が続けて遂行）	金大中政権とともに審査評価制度を改編し機関評価制度導入	参与政府（盧武鉉大統領政権名称）以降、統合的政府業務評価制度及び成果管理制度導入推進
法的根拠	政府の企画及び審査分析に関する規定（大統領令第6143号1972.4）	政府企画及び審査分析に関する規定（大統領令第10821号1981.5）	政府主要政策評価及び調整に関する規定（総理令第364号1990.4）	政府業務の審査評価及び調整に関する規定（大統領令第14531号1995.2）	政府業務などの評価に関する基本法（法律第6347号2001.1.8）	政府業務評価基本法（法律第7928号2006.4.1）

出典：政府業務評価委員会（2007）『政府業務評価白書』および이윤식（2018）『政策評価論』（第3版）を韓廷旼が修正して引用



によれば以下のとおりである。

国務総理企画調整室には、企画調整官、審査分析官、計画調整官の担当官が置かれた。企画調整官は行政部各機関の企画の調整、行政府基本運営計画の検討と統合および調整、企画調整委員会の運営に関する事項、その他国務総理が指示する企画に関する事項を担当する。審査分析官は行政府全般と部・処・庁などの国務総理所属機関が担当する計画の実施結果を審査分析・評価し、もし国務総理が審査分析・評価を指示すればそれも担当した。計画調整官は、行政府全般と部・処・庁その他の国務総理所属機関が施行する計画の進捗度を把握する（大韓民国官報 1963:4）。

1969年には、政府の基本運営計画の執行結果に対し、専門知識を活用した評価を実施する目的で国務総理企画調整室内に評価教授団を設置した（노화준 1983:424-425）。予算事業を効率的に実施し、進捗状況を把握するためである。つまり、国務総理企画調整室は、政策執行過程評価を行っていたのである（이윤식 2018:192）。

このような経緯の後、審査分析制度が大統領令第 6143 号「政府の企画および審査分析に関する規定」（1972 年 4 月）によって創設された。以後、審査分析制度が政府内でそれ以前よりも一層多く活用されることとなり（김명수 & 공명천 2016:194）、後の 1973 年に調整官を増やして組織を拡大する改定を経て、1981 年まで続いた（노화준 1983:424-425）。

さて、韓国の政策評価の歴史の 2 番目は過渡期である（1981 年 11 月～1994 年 12 月）。この時期は、経済企画院が審査分析を行っていた時期（1981 年 11 月～1990 年 3 月）と、国務総理室にあった行政調整室が政策評価を実施した時期（1990 年 4 月～1994 年 12 月）の 2 つの時期に分けられる（이윤식 2018:192）。その背景には、韓国で第 5 共和国（1981 年 3 月～1988 年 2 月）が始まる 1981 年に、既存制度を補完するために行政組織が大きく改編されたことが背景にある。

すなわち「政府組織法」（1981 年 12 月）の第 23 条第 1 項によって、国務総理室が担当していた審査分析機能は経済企画院の審査分析局に移管された。移管により、行政実務に対する審査分析が各部処で自主的に行われ、その結果

は経済企画院が取りまとめ、調整するようになった。これらに関連する制度を改善するため、大統領令第 10821 号「政府の企画および審査分析に関する規定」が全文改正された（1982 年 5 月）。続いて 1984 年には、大統領令第 11395 号「政府投資機関管理基本法」の「政府投資機関管理基本法の施行令」が制定され（1983 年 3 月）、経済企画院の審査分析局機能の一部が変更された。この変更によって審査分析は、経済企画院の審査分析局が担当することになった（김명수 & 공명천 2016:196）。

しかし、経済企画院が行う予算事業中心の審査分析は、政府全体の総合的な評価を行うには無理があり、この無理を補うために総理令第 364 号「政府主要評価および調整に関する規定」（1990 年 4 月）が制定され、国務総理行政調整室が政策評価機能を遂行するようにした。こうして行政調整室は政策の適合性、時期、効果、能率性、国民満足度などの観点から総合的な評価を遂行した（이윤식 2018:192）。

第 3 期、再整備期（1994 年 12 月～1998 年 2 月）は、審査分析と政策評価に二元化されていた過渡期を経て、評価制度を統合し一元化した時期である（김명수 & 공명천 2016:198）。1994 年の制度再編は、従前の実績評価中心に対する批判への対応策として、大統領令第 14531 号「政府業務の審査評価および調整に関する規定」（1995 年 2 月）が置かれたことに始まる。審査評価制度は、政府施策および事業推進の効率性を再考する一方で、施策に対する政府の責任も確保することが目的であった（이윤식 2018:193）。

行政調整室が国務調整室に格上げされた時期の政策評価が、発展期（1998 年 3 月～2006 年 3 月）である。この 4 番目の時期、1997 年に始まったアジア通貨危機の負の影響を克服するため、大統領は韓国政府が行う政策と事業の効果（政策学で言う有効性）と能率性（いわゆる効率性）を求め、それに対する政府の責任を強調する大統領令第 15774 号「政府業務の審査評価および調整に関する規定」（1998 年 4 月）を出した。それまでの政策評価を改め、機関単位の機関評価を実施し、政府機関の競争力の向上を目指した。

その後もこの方向は維持され、3 年後、法律第 6347 号「政府業務などの評価に関する基本

法」(2001年5月)が制定され、政策評価が大統領令ではなく、基本法と名づけられた法律のもとで実施されることになった(召명수 & 공명천 2016:198)。基本法では国務調整室が評価主体であるが、実際の作業は審議機関である「政策評価委員会」が中心に実施する(申 2005:24)。この「政策評価委員会」は評価の専門性と客観性を担保するため学会や研究機関、市民団体関係者から構成される。同じ時期に日本でも「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(2001年6月)が制定されるが、日韓の政策評価制度の違いはここにも現れており、韓国の政策評価委員会は日本政府各府省に置かれる政策評価に関する有識者会議と違って、政策評価の実務も担う本格的な委員会である。言い換えると、韓国では政策評価の実務を担うことができる人材が政府の外にも存在するのである。

最後の統合期(2006年4月～)は、その後の韓国の政策評価制度の基本を作った時期である。前述の発展期の機関評価制度を整えるため、2006年に韓国政府は法律第7928号「政府業務評価基本法」(2006年4月)を制定し、評価を統合した。政府業務評価基本法より以前の政策評価制度には、政策の成果を管理する規定がなく、自己評価委員会の活動が形式的だという批判があった。また、評価が重複しているため評価実施者の作業負担が大き一方で、評価結果が活用されない問題も指摘されていた。これらを改善するために2006年に「政府業務評価基本法」を制定し、改善をはかったのである(이윤식 2018:194)。

機関評価制度は2014年、法律第12844号「政府業務評価基本法」(2014年11月)を制定することにより、成果を管理する制度になる。この制度は政策の企画立案と執行において自律性を付与し、その結果に関して責任を求めるところに特徴がある。そのため、政府業務評価は、公正性と透明性が重視され、政策機関担当者の自己評価よりは外部専門家による評価が強調された(노화준 2015:480)。

2017年5月、政権が変わることにより政策評価を主管していた国務総理政策分析評価室が国務調整政府業務評価室に改編され、政府業務評価に対する理解増進と教育、評価指標開発等の業務を担当している(이윤식 2018:198)。

以上の韓国政府の政策評価の歴史に見る特徴

は、何よりも60年近い歴史を持っていることである。そしてその長い歴史に共通しているのは、政府中枢が考える方針に従いトップダウンで政策評価制度を運用してきた経験である。その経験で培われてきたのは、政策評価を担当できる人材の政府内外での育成で、韓国政府の政策評価は、その人材活用に積極的であるところに大きな特徴がある。

## 6. 比較政策学から見た日本の政策評価

ここでは日韓の政策評価ポリシーの比較から見えてくる、グローバル社会における日本の政策評価の特徴を提示したい。すなわち、韓国の政策評価と比較して見ると、日本の政策評価には7つの変った特徴があり、それが日本独特の政策評価レジームを形成してきたと考えられるのである。

第1に考えるべき特徴は、韓国の正式の導入は著しく早く(表2)、逆に日本ではそれから40年以上後に導入されたという時間差である(山谷 2012, 第5章; および表3)。その理由として推測されるのは、アメリカ行政学との精神的・物理的「距離」である。韓国は日本以上にアメリカ行政学に近いが、それは独裁体制期の行政管理(public administration)や政策分析、そして政策評価をはじめとするアメリカの行政技術を習得したテクノクラートの登用、研究者教育におけるアメリカ行政学の重視に見られる(Mo 2007, pp.618-621)。また、実務と研究の距離の近さも大きな理由で、大学教授が政府高官に任用される機会が日本よりも多いので、アメリカでの政策評価が早い時期に直接導入されたと考えられる。

ただ、日本でも全くアメリカで政策評価の動きに無関心だったわけではなく、たとえばアメリカのサンセット法(プログラム評価の応用)に倣った旧行政管理庁「新規施策の定期調査」制度(1977年)が導入されたこともある。しかしこれは一時的な例外で、一般に知られていないまま忘却された(山谷 2012, p.128)。つまり、日本の行政機関はアメリカの制度や手法の導入に抵抗するわけではないが、積極的ではないことが韓国と比べた「遅れ」になった。戦前の、アメリカ行政学とは違った行政の「官の論理」、

表3 日本の政策評価の変遷過程

	前史	導入	制度化	変更	現在
	1977年	1996年～	2001年～	2004年～	2016～
内容	1976年、アメリカの「サンセット法」に影響される。	1996年～1997年、「行政改革会議」で政策評価制度の導入決定。 通産省、1997年「政策評価広報課」設置。	総務庁行政監察局に政策評価の実務に担当で構成された「政策評価各府省連絡会議」設置。 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」により、予算や定員要求への反映を要請。	2004年総務省行政評価局「政策評価法附則」第2条に基づき、政策評価制度見直しを公表。 2015年総務省行政評価局「政策評価審議会」設置。	2016年5月、自民党行政改革推進本部エビデンスベース政策作成(EBPM)を提言。
結果	旧行政管理庁1977年、「新規施策の定期調査」制度。	通産省政策評価広報課1998年3月～1999年6月「政策評価研究会」で政策評価ガイドラインを公表。 総務庁行政監察局1999年8月～2000年12月「政策評価の手法等に関する研究会」で政策評価制度の在り方を公表。	2001年1月15日「政策評価に関する標準的ガイドライン」。 2001年6月「行政機関が行う政策の評価に関する法律」制定。 2002年4月から「行政機関が行う政策の評価に関する法律施行令」が施行。	2012年度「目標管理型政策評価」を標準的方式として全府省で実施。	2011年6月民主党政権、事業仕分けに代えて「行政事業レビュー」導入。 2015年4月自民党政権、「行政事業レビュー」改定、予算編制業務との関係強化。

出典：山谷清志（2012）『政策評価』第5章、総務省HPを参考に、山谷清志が作成

ドイツ国法学の残滓が20世紀後半でも存在し、行政学や政策学・政策科学、そして政策評価の知見を実務にそのまま導入するのは珍しく、自己流にアレンジして導入することが多かった。

第2に、韓国の発展期（1998年～）に当たる時期に、日本でも行政改革本部で政策評価の導入が検討され、通産省で先駆的に政策評価課が設置されたが（1997年）、その背景事情の差異を詳しく精査する必要がある。政府全体の政治課題であった行政改革の中で、行政改革本部事務局の若手官僚たちが導入をめざした日本の政策評価は、日本の「この国のかたちを変える」目的に貢献するはずだったが、国際通貨基金をはじめとする国際機関の影響は少なかったと考えるべきであろう。逆説的であるが、国外からの影響が少なかったことに、日本の政策評価が「ガラパゴス化」した原因があるかも知れない。この点は日本のODA評価がグローバル標準に足並みをそろえているのと比べると対照的である。

第3の特徴は、日本の政策評価の仕組みがボトムアップで積み上げられるところである。し

かも日本で政府全体の政策評価制度を所管するのが「局」レベル（総務省行政評価局）なので、政府のトップではない。政府の大統領直属で行う韓国と違い、総理大臣はトップダウンの指示は出さない。したがって、総務省行政評価局が採りうる手法は調整と協議で、お願いやご相談のスタイルになる。そこで各府省各課の政策現場の考え、それをとりまとめる各府省大臣官房の思惑の影響を受ける。ここに「ガラパゴス化」するもう一つの背景理由がある。

第4に、特定の府省内でのトップダウンに期待して、当該府省内で政策評価の制度を所管する組織を各府省内の筆頭「政策」局に移す考えもあった。たとえば、日本の外務省ではその筆頭局の総合外交政策局総務課に政策評価の権限を集約する考え方があった（山谷2005）。しかし外務省は、結果としてこの方針を採用せず、大臣官房に置かれた考査政策評価官と官房総務課長が外務省の政策評価を所掌した。理由は、日本の政策評価が官房事項（予算会計と人事、国会対応）に結びついたため、あえて言えば政策評価と呼ぶよりも行政評価（政策ではなく



行政活動や業務、人事、会計のマネジメント評価)に近かったからである。さらに政策評価が2012年以降行政事業レビューにも活用され、レビューで使用する事前分析表の作成に政策評価担当者はエネルギーをとられ、会計課が主管する事業予算の編成作業、事業予算査定時の資料作成作業のようになった。言うまでもなく、予算編成作業は課室の現場から会計のラインで延々と続く各課個別の集積作業であり、その断片化した作業は府省内の全体像を把握しがたいセクショナルリズムのシンボルである。政策評価が政策を評価する方向に向かわないのも日本の特徴である。

第5に、政策評価に関わる新しい日本独自の動向も特徴になっている。政策評価の担当課は2001年導入時に11府省に存在した。しかし2019年春には11府省のうちわずか3府省(内閣府、経済産業省、総務省)に残るだけである。政策評価を担当する組織自体が大きな組織に吸収され、埋没しているのである。その原因は、政権与党の自民党が行政改革のツールとして使っていた行政事業レビューのためにEBPM(Evidence Based Policy Making)に拘泥したためである。その結果2017年5月の統計企画推進会議の最終報告に基づきEBPM担当審議官(政策立案総括審議官)を置くことが決まり、政策評価課がここに吸収された省庁が多い。これらの省庁では政策評価の組織は係単位で存在するが、省庁が公表している組織図には出なくなった。なお、このEBPMの作業は概念上、講学上はそのタイトル通り政策作成であり、政策評価ではない。これが政策評価をめぐる2019年度の動向である。

第6の特徴は、日本の政策評価が目標管理型の実績評価を中心に行っているところである。そして目標管理型政策評価は自民党政権が衆議院選挙で敗北し、民主党政権に交代した2009年9月、時の菅直人副首相が提案した方式であった。そして再度2012年12月に自民党が政権に復帰しても、引き続き同じ目標管理方式中心に政策評価制度を運営しているところが奇妙な特徴である。政権交代があっても前政権の置き土産の方式を続けていること、また目標管理型政策評価は政策評価のプロトタイプのプロダクト評価とは全く異なる企業経営の現場管理思想(PCDA: Plan Do Check Actがその代表)に基

づく方式であること、この2点が韓国と比べると奇妙に思える点である。なお、フィードバックを通じて政策の内容を再考するのに不向きなのが目標管理型政策評価であり、民主党・自民党いずれの政権も、政策評価に関心がないというところが見えてくる。

最後の第7の特徴は、「評価の時間」問題を考えていない慣行である。政策評価がグローバル標準にしたがって、もともとは事後評価を主に導入された経緯は無視されており、それも日本の政策評価の特徴になっている。政策の単位と予算の単位とが一致していないことはたびたび指摘されるが(山谷2012:152)、政策がその成果を出すまでの長期間と予算の短期間との不整合もあり、しかしそれでも政策の成果(outcome)に注目した評価結果を予算編成作業に反映させるように求められる。この困難が、日本の政策評価を歪な形に進化させている。そもそも、たとえば2019年8月現在に政策評価を予算編成に反映させる作業を依頼されても、その実際は「2018年度の政策評価結果を2020年度予算に反映することになる」。こうした事実を、実務担当者たちがあえて考えないようにしているのもまた特徴であろう。

他方、数十年の長期で政策を評価しても、それが今後の政策にフィードバックできるとは限らない。また、「歴史の教訓」も歴史観の違いの価値論争に入り込んでしまうが、それは政策評価の守備範囲を超えてしまう規範論の研究になる。

## おわりに

以上の7つの特徴とは、見方を変えたと、7つの欠点と言うこともできる。それらも踏まえて、最後に日本の20年の経験から判明した3つの根本課題を指摘したい。

まず、いささかエキセントリックな表現になるが「評価は権力である」。評価を指示すれば、指示を受けた人の本来業務に使う労働時間を奪う。また多くの場合指示された側が政策の実務だけではなく評価についても詳しく知っており、逆に指示した側がそれらを理解していない「情報の非対称性」も多くあり、評価を命じられた人は、権力の抑圧を感じてしまう状況がある。



また評価に関するさまざまな詳細に、評価担当者は神経質になる。たとえば評価の方式（総合評価・事業評価のタイミング、目標管理型実績評価と予算との連携）、時期（事後評価や事前評価）、評価結果の公表方法、評価担当者が何をどこまでやればよいかなどで、これらは上から目線の命令や指示では、現場は納得しない。無理して納得させようとするので権力的になる。

しかも評価担当者は政策を担当している人でもあり、本来は教育や医療、研究、技術開発などを行っている。ここに評価業務が追加されるので負担感が大きい。それでも、評価によって予算が増え昇進するなら我慢できるが、逆に予算カットされたり、評価結果をチェックした組織から指摘事項が出て面倒な作業が発生したりするならば、評価は苦役になる。他者に苦役を強いるのは「権力」で、それが韓国のように選挙で選ばれたトップの権力であれば納得するが、そうでない同レベルの組織、明らかに格下の組織、全く無関係の外部のコンサルタントの場合には、「納得いかない」(unaccountable)。評価はアカウントビリティの確保に使うと欧米の行政学や政策学では言うが、日本の実務でその言説は通用しないばかりか、逆転現象が生じている。評価を命ずる立場の人が、なぜ評価を命ずるのか、何に使うのか事前説明し、使った後どうなったのか事後説明するアカウントビリティを担うべきで、そうした評価が社会にとってどんな意味があるのか説明する義務がある。

2つめの根本問題は、数字の過信である。数字は実情を知るためには重要だが、地域特性や、個人の感情、過去の経緯から抱いている思い、他人から見た印象などは数字で表せない。数量データのコンピュータ処理に頼って思考する行動科学 (Behavioral Sciences) の影響をうけて政策科学 (Policy Sciences) は1950年代に誕生し、1970年代に流行した。当時は社会主義国家でも実践したが（南1976, 第5章）、数字と実験が実務の有用性を超えて信仰になってしまった苦い記憶がある。数字は基礎データに過ぎないし、また数字に拘泥するのは危険な場合もある（数字の捏造、都合良い数字の選択・採用、自己正当化に使う数字）。

しかし、根拠のない政策、成果を評価しようとしぬ政策運営、勘違いの政策が多い日本で

は、2016年頃から客観的な数字を使うべきだとEBPMが流行した。EBPMを求めることは政策決定の担当者が自らの恥をさらすことで、そのEBPMを政権与党が言い出したところに日本の不思議さがあり、しかもその政権与党が各府省にEBPM担当審議官の設置を命じたところを見ると、政治家たちが自戒を込めてEBPMを主張したわけではないことは明かである。評価にEBPM採用を求める理屈はわかるが、それでデータ収集、分析、判断、公表までの全評価作業が自動的に決まるわけではない。コップ半分の水が残っている時、まだ半分あると安心する人と、もう半分しかないとあわてる人がいる。安心か、あわてるか、判断するのは政治家であるが、それをせず、数字で何かが自動的に決まると考えるならば、それは責任放棄である。

3つめの根本問題は政策のマネジメント、政策の工程表、PDCAなどの言説と重なった数字信仰である。これは工場の生産ライン現場のカイゼン思考そのものであり、注意して活用する必要がある。極端に言えば、量的データの定量分析だけでは役に立たない問題が多い。たとえばかつてアメリカの連邦政府では多くの社会プログラムに評価を導入した。貧富の格差、発展から疎外された地域、児童虐待、高齢者の貧困と福祉医療、マイノリティの生活支援など、今の日本でも通用する難問ばかりである。これらの具体的事例では数字の政策分析ではなく、主としてプログラム「評価」(evaluation research)が使われた。実態を知るために数字は必要であるが、政策そのものの成果を現場を見ない数字で測るのは危険である。また政策目標に付けられた数字（達成目標数値）は、達成できないときに政策担当者にさまざまなマイナスが出てくるため、「ノルマ」だと認識されるようになる。それが社会のイノベーションを高めたい気分をくじく。

最後に、評価の機能を考える際に認識すべきことを指摘したい。信用、保証、信頼が社会で果たす役割と、評価が求められる役割とは別だと言う認識である。はじめに信頼や信用があればその評価は客観的、中立的ではない。評価を繰り返すことで信頼や信用を醸成すると言うならわかるが、「信頼、信用があるから評価を行う」ならば馴れ合いを生じ、評価の手抜き、重要事項の故意の見落としになる。とくに評価をアカ

ウンタビリティ追及、責任確保に使う時、そこには評価対象についての信頼、あえて言えば人間性善説は必要ない。むしろ性悪説に基づくドライな視点が求められるが、それが難しい日本の社会、行政文化のもとでは、評価は説明ツールとして使われても、アカウンタビリティの確保に向かわない。評価のグローバル標準とのズレである。

#### 【日本語参考文献】

1. 井出嘉徳 (1976) 「行政文化の再検討」、『行政学講座 5 行政と環境』、第 7 章。
2. OECD 編著、平井文三・訳 (2016) 『図表で見る世界の行政改革 OECD インディケータ 2015 年版』、明石書店。
3. 大内伸哉 (2010) 「比較について考える」、『書齋の窓』、有斐閣、2010 年 5 月号、No.594、p.20-24。
4. 外務省大臣官房 ODA 評価室 (2016) 『ODA 評価年次報告書 2016』。
5. 国連開発計画 (2003)、秋月弘子・横田洋三・日本語版監修 『人間開発報告書 2003 - ミレニアム開発目標 (MDGs) 達成に向けて -』、国際協力出版会発行、古今書院。
6. 佐藤功 (1967) 『比較政治制度』、東京大学出版会。
7. 慎斗範 (1990) 「韓国政治 - 行政四十年間の回顧」、日本行政学会・編 『比較行政研究』(年報行政研究 25)、ぎょうせい。
8. 申龍徹 (2005) 「韓国における政策評価制度の形成について」、『自治総研』2005 年 7 月号、財団法人・地方自治総合研究所。
9. ヘルド、デヴィッド、中谷義和・訳 (1998) 『民主政の諸類型』、お茶の水書房。
10. 古川俊一 (2005) 「国の政策評価の現状と課題解決の視座」、『日本評価研究』、Vol.5, No.2、第 2 回全国大会報告。
11. 溝口雄三 (1996) 『一語の辞典 公私』三省堂。
12. 南博 (1976) 『行動理論史』岩波書店。
13. 宮本太郎 (2008) 『福祉政治 日本の生活保障とデモクラシー』、有斐閣。
14. 山口定 (1989) 『政治体制』東京大学出版会。
15. 山谷清志 (2005) 「外務省大臣官房の政策管理機能 - 総合外交政策局とのデマケーション」、日本行政学会・編 『官邸と官房』、ぎょうせい。
16. 山谷清志 (2006) 「ガバナンス理論と NPM の影響」、『政策評価の実践とその課題』、萌書房、第 4 章。
17. 山谷清志 (2009) 「環境ガバナンスと民主的アカウンタビリティ - グローバリゼーションの視点から -」、足立幸男 『持続可能な未来のための民主主義』、ミネルヴァ書房、第 2 章。
18. 巖山政道 (1950) 『比較政治機構論』、岩波書店。
19. ヴォルマン、ヘルムート、縣公一郎・訳 (1990) 「西独における『政策研究』の発展系譜とアプローチ方法」、日本行政学会・編 『比較行政研究』(年報行政研究 25)、ぎょうせい。

#### 【ハングル参考文献】

1. 김명수 & 공병천 (2016) 『정책평가론』, 서울: 대영문화사. (キム・ミョンス & ゴン・ビョンチョン (2016) 『政策評価論』、大栄文化社.)
2. 김윤권 (2017) 「비교연구」, 한국행정학회 『한국행정학 60 년 1956 ~ 2016』, 서울: 법문사. (キム・ユンクォン (2017) 「比較研究」, 韓国行政学会 『韓国行政学 60 年 1956 ~ 2016』、法文社.)
3. 盧化俊 (1983) 『政策評価論』 初版, 서울: 법문사. (ノ・ファジュン (1983) 『政策評価論』 初版、法文社.)
4. 노화준 (2015) 『정책평가론』 제 5 판, 서울: 법문사 (ノ・ファジュン (2015) 『政策評価論』 第 5 版、法文社.)
5. 박대식 (2001) 「비교정책접근방법모색 (Approaches to comparative

- Public Policy Study)」。충남대학교사회과학연구소, 『사회과학연구』, 12:79-92. (バク・デシク (2001) 「比較政策接近法模索 (Approaches to comparative Public Policy Study)」, 忠南大学校社会科学研究所 『社会科学研究』 12:79-92.)
6. 이윤식 (2018) 『정책평가론』 제 3 판, 서울: 대영문화사. (イ・ユンシク (2018) 『政策評価論』 第 3 版、大栄文化社.)

#### 【英語参考文献】

1. Almond, G. A. and Powell, G. B. (1966) *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little Brown.
2. Beetham, David, ed. (1994) *Defining and Measuring Democracy*, London, Sage.
3. Bavir, Mark, ed. (2007) *Encyclopedia of Governance I*, Sage.
4. Castles, Francis G. (1998) *Comparative Public Policy: Patterns of Post-War Transformation*, Cheltenham, Edward Elgar.
5. Feldman, Elliot (1978) "Comparative Public Policy: Field or Method", *Comparative Politics*, Vol. 10, No. 2, pp. 287-305.
6. Furubo, J, E, Rist, RC, and Sandahl, R (2002) *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers.
7. Furubo, Jan-Eric, and Stame, Nicoletta (2019) *The Evaluation Enterprise: A Critical View*, New York: Routledge.
8. Hage, Rod and Harrop, Martin (1982) *Comparative Government: An Introduction*, London: Macmillan.
9. Jacob, Steve, Speer, Sandra, Furubo, Jan-Eric (2015) "The Institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later," *Evaluation*, 2015, Vol. 21 (1) 6-31.
10. Kjær, Anne Matte (2004), *Governance*, Cambridge, Polity Press.
11. Mo, Changhwan (2007) 'Korean Policy Analysis: From Economic Efficiency to Public Participation,' in Fisher, Frank, Miller, Gerald, Sidney, Mara S. (2007), *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods*, chapter 40, CRC Press.
12. OECD (1995) *Governance in Transition, Public Management Reforms in OECD Countries*.
13. Peters, B. Guy (2000), 'Governance and Comparative Politics,' in Pierre, Jon, *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
14. Rhodes, R.A. (2000) 'Governance and Public Administration,' in Pierre, Jon, *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press.
15. World Bank (1992) *Governance and Development*.
16. World Bank (1994) *Governance in the World Bank Experience*.
17. Adolino, Jessica R., and Blake H. Charles (2011), *Comparing Public Policies: Issues and Choices in Industrialized Countries*, second edition, Washington: CQ Press.