

【研究論文】

政策工学試論2：政策プロセス、政策評価、及び予算策定¹

上野 宏

神戸大学

hueno@kobe-u.ac.jp

要 約

現在日本では政策・施策評価への関心が高まっている。問題は日本において現在、政策評価・施策評価・業績評価・行政評価・事業評価・事前評価・事後評価などといった各種の評価用語が使用されながら、それら用語の概念定義がその使用者によってそれぞれ異なる事である。更に問題なのは、それら評価概念の相互関係が非常に不明確な状態で使われていることである。これらの問題を解決するために、この論考の第1の目的は、新しい政策評価の枠組み（framework）を提言し、その中で種々の評価概念の位置付けを行うことにある。これは本稿の「政策プロセスII」でなされる。その前に、現在一般に受け入れられている政策プロセスを「政策プロセスI」としてレビューする。「政策プロセスII」の特徴は、評価と行動決定を分離しそれらを明示的に政策プロセスの中に導入し、更に評価と行動決定との分離を全ての政策段階においてパラレルに導入したことにある。

この論考の第2の目的は、公的予算の編成と決定に係わる。政府の活動は政策によって導かれマネージされている筈であり、現実にはそのようになっているかどうかは別として、そうであるべきという事には異論はないはずである。政策は典型的には予算の執行によって実施される。逆にいえば、政策は最も典型的には立法部門（地方自治体ではなく国レベルの場合は国会）によって決定された予算書によって代表される。この予算の編成と決定方法をなるべく目的合理的にする為に、米国は1993年に政府業績結果法（Government Performance and Results Act of 1993, 以下GPRAと呼ぶ）を成立させた。其の結果、殆どの連邦政府機関は1999年財政年度分から開始して毎年度の施策業績報告書（Program Performance Report）の提出を義務付けられている。この報告書は事後的な実績評価報告書である。この論考の第2の目的はGPRAの方法をもう一歩進めて、事後的な実績評価報告書を予算の編成と決定に使うべきであるという主張を支持し、その実現への手段を検討する事である。これは「政策プロセスIII」でなされる。

キーワード

政策プロセス、政策評価、予算策定、政策工学、事後評価、成果

1. 始めに

(1) この論考の二つの目的

現在日本では政策・施策評価への関心が高まっ
日本評価学会『日本評価研究』第4巻第1号、2004年、pp.66-86

ている。問題は日本において現在、政策評価・施策評価・業績評価・行政評価・事業評価・事前評価・事後評価などといった各種の評価用語が使用されながら、それら用語の概念定義がその使用者によってそれぞれ異なる事である。更に問題なの

は、それら評価概念の相互関係が非常に不明確な状態で使われていることである²。日本における政策評価研究の先駆者であり現在も中心的な役割を担っている山谷（1997、pp.16、23、35-36、43）は繰り返し、概念混乱の問題を指摘している。更に山谷（1997、p.36）は、米国に於いてすら概念の混乱状態が整理しきれておらず、異種混交状態（heterogeneity）と呼ぶ研究者もいると述べている。

この原因の一つは、日本にない新しい概念を翻訳せねばならないという翻訳の問題もある。しかしそれ以上に、評価が最も発達している米国に於いても評価用語が混乱しており、かつ評価の全体系の枠組みが形成されていないことに問題は起因している。これらの問題を解決するために、この論考の第1の目的は、政策評価の適切な枠組み（framework）として新しい政策プロセス「政策プロセスII」を提言することにある。そして、そのプロセスの中で種々の評価概念の位置付けを行うことを意図している。これは第3章でなされる。

「政策プロセスII」は、政策が進むべき、理論的に整合的な理念型プロセスを提言することを目的としている。我々が向かうべき方向を理念型として示したい為である。現在提出されている各種の評価概念を取捨選択し、それらが向おうとしている方向のエッセンスを抽出することを意図している。又、体系化することを意図している。従って、理論的整合性と一般性を重視するので、この論考が意図する読者は、第一には政策評価研究者である。第二の想定読者は、日本・米国・先進国の政策担当者、即ち総理・大統領・自治体首長・議会議員・政府官僚・政策関連シンク・タンク研究員であるが、それぞれの国の特性・特殊事情に合わせた議論は為していない。また実用性も目的としており、その成功・不成功は読者の判断を待つとしても、意図としては実用性への方向を「政策プロセスIII」のセクションで達成したいと考えている。

結果として非常にシンプルな枠組みの中に全ての概念を位置付けることが出来た。同時に、プロセスや概念については出来る限り多くの評価関連文献を参照し最も一般的なプロセスと概念定義を行い、一般性を持たせることを心掛けた。

この論考の第2の目的は、公的予算の編成と決

定に係わる。政府の活動は政策によって導かれマネージされている筈であり、現実にそのようになっているかどうかは別として、そうであるべきという事には異論はないはずである。政策は典型的には予算の執行によって実施される。逆にいえば政策は、最も典型的には立法部門（国の場合は国会）によって決定された予算書によって代表される³。この予算の編成と決定方法をなるべく目的合理的にする為に、米国は1993年に政府業績結果法（Government Performance and Results Act of 1993、以下GPRAと呼ぶ）を成立させた⁴。其の結果、殆どの連邦政府機関は1999年財政年度分から開始して毎年度の施策業績報告書（Program Performance Report）の提出を義務付けられている。この報告書は事後的な実績評価報告書である。この論考の第2の目的は、この事後的な実績評価結果を予算編成と決定に使うべきであるという既存の主張を進化論的予算編成プロセスとして、明確に規定し、更にそれを実現する手段を示すことである。実現の為に、“実績評価”と“深い評価”両者の適切なコンビネーションを使うことが重要であることを主張する。更に、進化論的予算編成プロセス実現の可能性があることをブッシュ政権のマネジメント・スコアカードとPARTによって示す。これは第4章「政策プロセスIII」でなされる。

（2）政策と施策の定義

政策という観点からみると評価の対象のレベルは通常、政策（policy）・施策（program）・事業（project）の三つに分けられる。この用語法は通産省政策評価研究会（1999）に依拠しており、また多くの政策文献でもこの分類を用いている⁵。政策の定義について上野（2001、p.181）はいろいろと参照した結果「社会のある特定の問題又は課題に対応する為に設定された目的・原理・活動の指針、及びその為に行う政府活動の、一つの整合的な集合（set）」（一部変更）と定義している。

施策は政策を達成する為の道具である。宮川（2002、p.275）は「政策にもとづいて行われる具体的な（諸）事業」としている。但し、著者が“諸”を挿入した如く、事業（project）の集まり

が施策 (program) である⁶。Patton and Sawicki (1993, p.66) は「program: the specific steps that must be taken to achieve or implement a policy」と定義している。即ち、政策を達成する為に実施される政府の諸活動、実施組織(省、庁、法人、NGO、企業のどれか)と予算とのワン・セットを意味する。外延的な違いで見ると、政策は基本的に質的に定義され、施策は数量的に定義されると理解すれば判りやすい。更に、政策は典型的には法律によって代表され、施策はその法律に基づいた毎年の予算によって代表されると考えることが判りやすい。そして、一つの予算の中に沢山の事業 (project) が入っている。一つの政策を達成する為に通常幾つかの施策が存在するが、一つの施策しか存在しない場合もある。ここで重要なことは、評価の観点からみればこれら政策と施策は一体であると理解されている点である。米国においては、政策評価 (policy evaluation) 施策評価 (program evaluation) は同義的に使われているが、施策評価 (program evaluation) がより一般的に使用され両者を代表している⁷。日本では、むしろ政策評価という用語がこの policy evaluation と program evaluation の両者を含む用語として用いられている。いずれにしても、要は一体であるという点にある。従ってこの論考では、政策 (施策) 評価という言葉が政策評価と施策評価を表すと定義しておく。しかしどうしてもどちらかを選択せねばならないときは、どちらかより近い方を採用する。

事業とは施策を達成する為の道具であり、施策の中で実施される個別の事業のことである。このように政策・施策・事業は目的・手段の連鎖体系を形成している。例えば、道路整備法は政策であり、その法律に基づく道路建設5ヵ年計画またはその計画の中のある年度の予算は施策でありその中に沢山の道路事業がある。予算の中の一つである都市Aと都市Bをつなぐ道路が事業である。或いは、国家の小学校補助金制度は政策であり、国家予算中のある会計年度の予算は施策であり、その中に沢山ある小学校のなかの小学校Cへの補助金は事業である。さらには、市予算中の母子福祉制度は政策であり、その制度のある会計年度の予算が施策であり、予算のなかにある福祉事務所

Dへの予算は事業と考えてよいであろう。

(3) 評価の目的は二つ

政策・施策・事業いずれにしても、それらの評価それ自体は目的にはなりえないことを深く理解すべきである。評価は道具である。評価の直接的な目的の第1は、行動決定 (decision making on the action to take) の為の情報を提供することである (山谷1997, pp. 51-52)。政策 (施策) について言えば、その評価の第1の目的は、決定権者 (decision maker)⁸が、その政策 (施策) を改善するか、縮小するか、拡大するか、破棄するか、の行動決定をするために、なるべく客観的な評価情報と代替案を決定権者へ伝える事である。第2の目的は、評価情報と代替案をなるべく広く透明 (transparent) に顧客 (client、政策 (施策) の受益者のこと)・利害関係者 (stake holders) と一般市民 (citizen) へ広報することである。

第1の目的の最終的な使命 (mission) は、予算編成・決定を改善することにより最終主権者たる市民・受益者へのサービスを改善し、政策 (施策) の目的を達成し、主権者たる市民の福祉を向上させることである。第2の目的の最終的な使命は、顧客・利害関係者・市民が上記の決定に関して積極的に参画 (participation) し、主権者意識 (people's sovereignty) を持つよう育て、さらには当事者として政府活動と協働するように育て上げていくことである⁹。この最終目的は、民主主義制度を維持・改善していくために必用不可欠である (上野2003, p.20及び村松2001 pp.263-246参照)。そして、政策評価のこの第2の目的こそが民主主義制度と公共政策の最終目的である (足立・森脇2003 pp. 3-4)。

(4) 政策 (施策) の目的は期待された結果を作り出すこと

上記のように評価は行動決定のための道具である。従って、行動決定の目的によって評価の方法と目的は当然異なってくる。行動決定の目的は、(a) ある政策 (施策) の目的を達成するように達成手段を決定するか、又は (b) その政策 (施策)

の目的そのものを変更することにある。政策（施策）の目的について過去色々のことが主張されてきたが、最近では実際の結果（result）を作り出すことを目的とすることが最も適切であるとの合意が国際的に形成されつつある。結果とは、成果（outcome）と生産物（output）の両者であり、主には成果（outcome）を意味することも合意されつつある。生産物とは、政府の政策（施策）がある顧客（client）のために直接生産又は提供する財又はサービスのことである。成果とはその生産物によってもたらされる目的への貢献のことである。例えば、ある都市のゴミ収集施策では、生産物とは1ヶ月に収集され処理されたゴミの量であり、成果とはゴミが無くなり美しくなることやねずみ・蠅などの害虫がいなくなり衛生的な環境になること（目的の達成）である。これが結果志向の政策（施策）（result oriented program, result based program, またはperformance based program）と呼ばれるものである。

即ち、政策（施策）評価の直接的な第一目的は、結果を作り出すような行動を決定するのに役立つような情報を作り、意思決定者へ提供することである。そのために一番良い評価方法は当然、期待されていた結果（即ち成果、それが上手く測定できない場合は生産物）がどれだけ達成されたか（期待した通りか、期待以下か、または期待以上か）を計測することである。

（5）政策（施策）評価の枠組みとしての政策（施策）プロセス

政策（施策）評価は政策（施策）プロセスの一部である。更に上記の如く、政策（施策）評価作業とその方法は目的によって異なってくる。政策（施策）評価の目的は政策（施策）に関する行動決定のために必要な情報を提供することである。従って、評価の目的と方法は、政策（施策）に関するどのような行動決定に使われるのかによって異なってくる。より一般化すれば、何らかの行動（action）決定（decision）をもたらさないような評価は意味が無いということになる。さて、政策（施策）に関する行動決定の目的は政策（施策）がそのプロセスの何処にいるかによって異なっ

くる。従って評価の枠組みを得るためには、政策（施策）プロセスを考察することが必要となる。

以下に三つの政策（施策）プロセスを考察・提言する。即ち、第2章でプロセスI：現在一般に使われている伝統的政策プロセスを簡単に説明し、評価から見たその欠点を指摘する。次に第3章でプロセスII：その欠点を改善する為に論理的に導かれるパラレル型政策プロセスを提言する。そして第4章でプロセスIII：予算編成・決定の為に進化論的政策プロセスを考察する。論考の目的で述べた如く、パラレル型プロセスを評価の枠組みと概念定義に使い、進化論的政策プロセスを予算編成・決定の為に考察に使う。

2．政策（施策）プロセスI：伝統的な政策（施策）プロセス

今までの政策（施策）プロセスは、計画（plan）- 実施（do）- 評価（see）という企業マネジメント・サイクル型の発想の影響を受けて造られてきた。この基本的な考え方をほんのわずかが変更すれば、以下のようなサイクル型の3ステージ政策（施策）プロセスが出来上がる。

【事前計画 - 執行 - 事後評価（ - 事後評価の結果を次の事前計画へ投入する）】

これが伝統的な政策（施策）プロセスである。足立 森脇（2003、p. 6）は同様なプロセスを4段階として特定している：（A）政策決定、（B）政策実施、（C）政策評価、（D）政策終了である。山谷（1997、pp. 13と37）も類似のプロセスを提示しているが、政策終了を含めていない。一方で山谷（1997、pp. 89-93）は、このプロセスを詳細に10段階で特定しているが、そこでは政策終了がある。

この伝統的プロセスは、判りやすく、感性的にも受け入れやすいので、比較的妥当なプロセスとして今まで受け入れられてきた。しかしこのモデルには幾つかの問題がある。その第1は、評価が政策（施策）プロセスの最後の段階でのみ存在するという誤解を招いてきたことである。第2は、

執行中評価という重要な評価活動が上手く組み込まれていないことである。第3は、事前準備段階で重要な役割を果す政策（施策）事前評価（事前分析 - program analysis - と呼ばれる、これも評価の一部）が組み込まれていないことである。第4に、上記3点の問題のために、評価の研究者・専門家の間に不要な混乱を招いてきたことである。

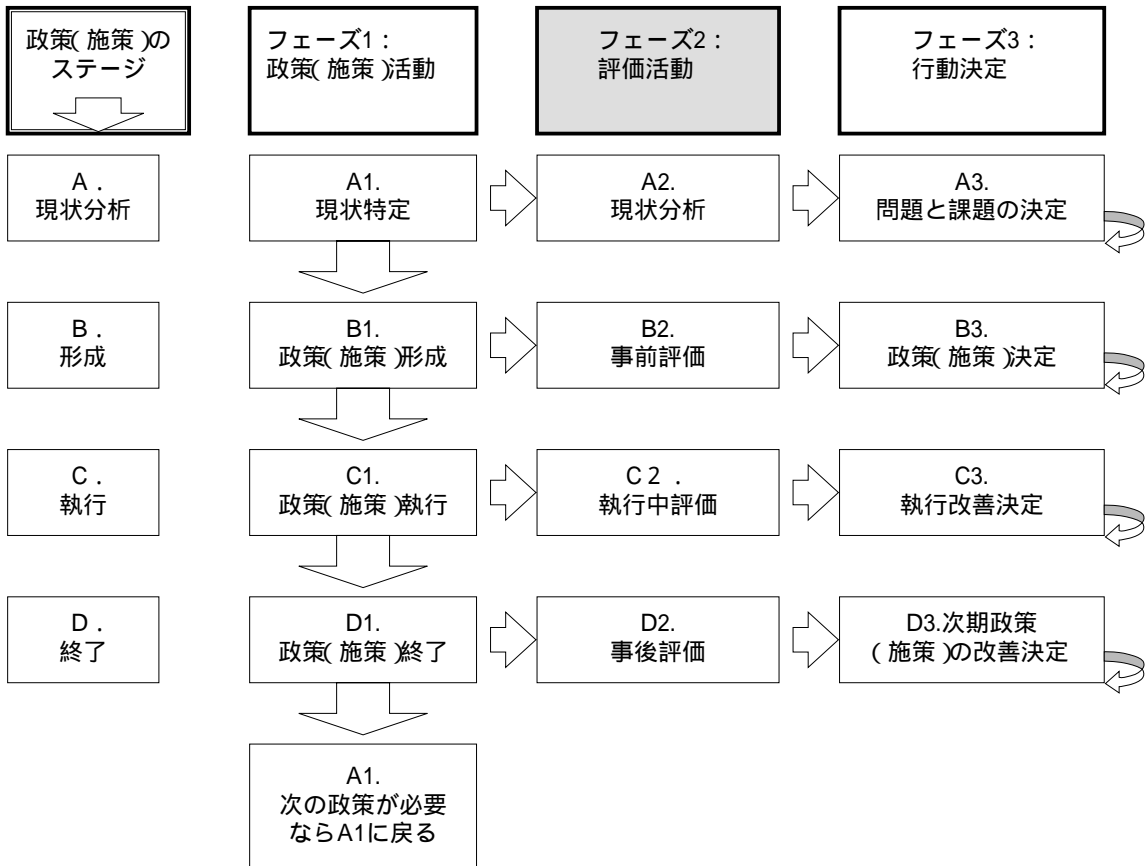
3. 政策（施策）プロセスII：パラレル型政策（施策）プロセス

(1) パラレル・プロセス

上記の3番目までの問題は、第2・第3点で問題となった事前評価と執行中評価という二つの評価

をプロセスの中に導入すれば、簡単に解決する。導入すれば必然的に、3ステージ全てに於いて必ず評価フェーズが挿入されるという政策（施策）とその評価がパラレルに存在するプロセス（パラレル・プロセス）がより適切であることが判る。これに加えて、“ある政策（施策）が解決しようとする課題の現状分析”というステージを加え4ステージにすれば、政策科学の立場を説明することが出来る。更にそれらに加えて、“政策（施策）活動そのもの その政策（施策）の評価 その政策（施策）に関する行動決定”という三つのフェーズを導入すると、評価に関して日本及び米国に起きている概念の混乱を殆ど解決することが出来る。これらの結果、政策（施策）プロセスは4ステージ・3フェーズの12プロセスとして設定される。これが政策（施策）のパラレル型活動プロセ

図1 パラレル型政策（施策）プロセス



スであり、図1に要約されている。このプロセスは米国などで現在使用されている各種の評価・政策科学概念の全てを上手く整理できる。

このプロセスの特徴は、評価の視点から3フェーズを導入し、3フェーズがパラレルに進行するプロセスを想定したことにある。

(2) 4ステージ

3フェーズについては次のパラグラフで説明することにし、先ず4ステージから説明していく。政策(施策)プロセスは基本的に以下のような4ステージで進行する。

- 【(A) 現状分析 (B) 政策(施策)形成
(C) 政策(施策)執行 (D) 政策(施策)終了】

これら4ステージのうち、形成・執行・終了の3ステージは、伝統的プロセスでもあり、常識として当然のことであり、承認されるであろう。殆どの研究者が3ステージに従っている¹⁰。それらの前に現状分析ステージを加え4ステージとした理由は、宮川(1994)・宮川(1995)の主張するように、新しい政策(施策)を作る形成ステージの前には必ず対象となる部門(sector)の現状分析が必要であるからである。現状の問題点を明確に認識してこそ適切な政策を形成することができる(宮川1994, pp. 207-229)。更にこの現状分析ステージを導入したことにより、宮川の2著書が主張する「政策科学」を明示的に政策プロセスの中に位置付けることが出来る。極端のそしりを受けるかもしれないが、「政策科学」の主な部分は現状分析の科学であると認識することもできる。但し、現状の中に、(a) 政策(施策)の対象となる部門(例えばゴミ収集)の現状に加えて、(b) (ゴミ収集に関わる)既存政策(施策)の現状をも含めるべきである。従って、既存政策(施策)が存在する場合(そして通常それは存在する)は二つの現状分析が必要となる。

形成ステージの評価は将来指向である。即ち将来に期待する“結果”と“費用”を予測し、その予測に基づいて政策(施策)代替案を評価する。執行と終了ステージの評価は過去指向である。即

ち過去(一週間、一ヶ月、3ヶ月、1年、3年、5年又は10年)に実現した“結果”と“費用”に基づいて評価を行う。従って、執行と終了ステージの評価は、米国では広義の業績評価(performance evaluation in a broad sense)と総称される。

終了ステージで通常実施される事後評価から得られる知見は、次期政策(施策)の形成への重要な情報となる。従って、それらを次の段階の(A)現状分析か(B)政策(施策)形成ステージへ投入することが望ましい。この結果、政策プロセスはサイクルとして理解するほうが適切であることになる。

(3) 3フェーズ

評価は全てのステージで存在する。これは村松(2001, pp.250-251)も認めている。より一般化してしまえば、人間はあらゆる状況で、行動決定を行う前に評価を行っている。勿論、評価の目的はその結果を利用して行動決定を行うことである。むしろ人間は、何がしかの行動決定の必要に迫られて評価を行うと考えるべきである。このように考えれば当然、評価に対応して全てのステージで行動決定が存在することがわかる。そしてこの行動決定の要請に従って評価が為されるべきなのである。行動決定は、評価結果を政策そのものにフィードバックするメカニズムを保証し、評価のやりっぱなしという問題を解決する。従って、政策(施策)プロセスは各ステージにおいて、以下のような3フェーズを通過すると模型化することが適切である。

- [1. 政策(施策)活動そのもの 2. それらの評価活動 3. それらに関する行動決定]

この3フェーズは全てのステージに存在するので、一般共通の3フェーズとして設定することが出来る。フェーズ1の活動は上記の政策(施策)ステージそのものであり、それらが次のフェーズ2で評価される対象となる。フェーズ2で評価を行う。政策プロセス1のように評価がプロセスの最後に来るのではなく、図1のように、各ステージ

に必ず評価活動が存在することを認識すべきである。更に各ステージに必ず、行動決定も存在する。パラレル評価プロセスと命名した所以である。これによって、プロセスの問題点であった全ての評価の位地付けを明確にする事が出来る。当然各ステージでは、対象となる政策（施策）活動が異なり、さらに行動決定の目的が異なるから、評価活動の目的も各ステージで非常に異なる。どのように異なるかは、以下の諸パラグラフで説明していく。

このパラレル型プロセスは、以下のC2で強調する執行中評価の重要性を明示的に示すことができる。即ち現在までの政策評価理論においては、事後評価と事前評価に関心が集中し、どちらかと云えば執行中評価はあまり注目されずに来たように思われる。しかし政策の実際の“結果”の少なくとも半分、多分それ以上は、平均して20年程度には及ぶ政策執行段階の実績から生まれるものである。“結果”の成否はこの執行段階にあり、そこでのモニタリングと評価は“結果”に重大な影響を及ぼすと考えられる。

更に、最近の経営学における企業マネジメントも、Plan - Do - SeeのサイクルからPlan - Do - Check - Actionのサイクルが望ましいという方向に変化してきている。即ち、評価（Check）と行動決定（Action）を明示的に区別するという上記のパラレル型の政策プロセスと同じ方向性を示している。

(4) 評価と行動決定の厳格な分離

以上のプロセスで最も重要なことは、評価と行動決定の2フェーズを厳格に区分することである。財政学では、神野（2002、pp. 125-135）は、このような区分は理論的には為されているが、日本の実際の政策・予算プロセスにおいては、区分が成立していないとする。公共政策学・行政学に於いては、足立・森脇（2003、pp.188-189）及び村松（2001、pp. 252、256）は、この区分は既に厳格になされているとする。政策科学でも、この区分は必要と考えられており、宮川（2002、p. 241）はこの分離区分の必要性の主張を進歩主義モデルと呼ぶ。総合すれば、少なくとも理論的に

はこの分離の必要性は既に合意されていると考えられる。このような評価と決定の厳格な区分によって、評価における客観性と政治性というジレンマを解決する事ができる。この論考の特徴は、評価と共に行動決定を明示的に政策プロセスの中に導入したこと、そして行動決定と評価の分離を全てのステージにおいてパラレルに導入したことにある。

(2)の評価フェーズでは可能な限りの客観性が重要であり、評価は科学を目指す。但し評価は、無目的な客観性ではなく、目的をもった（行動決定に資する）客観性、或いは価値基準を明らかにした客観性を目指す。評価の第1の目的は知識の蓄積（learning）ではない。

一方で、(3)の行動決定フェーズは政治的決定であり、そうであるべきである。但し政治的という意味は、利害団体による影響力行使に従って良いということでは全くない。むしろ逆で、民主主義制度にのっとった市民大衆（最終的な主権者）の価値判断を最終的に尊重するように（これは例えば陪審員制度に見事に具現されている）行動決定がなされるべきであることを意味する。行動決定は政治的であるから、評価における合理的結論とは異なる決定をすることがありうるし、そうあるべきである（窪田2003、p.188）。

これが価値判断における、そして政治的決定における多元性の存在（pluralism）を保証する。但し、行動決定は、民主主義制度という意味での政治的妥当性を追及せねばならない。この区分を敷衍すれば、評価はどちらかと言えば専門家が実施すべきものであり、決定はむしろ素人の一般市民の価値判断を基準として行われるべきであるという違いがあるといっても良いであろう。

更にもう一つの“但し”がつく。行動決定は政治的妥当性によって決定してよいが、その決定プロセスに於いて、または政治的な審議・議論に於いては、論理的合理性即ち科学性が追及されねばならない。単に多数決で決めれば良いという考えは、民主主義的決定の誤った解釈である。議論の場に於いては、論理による説得こそが優先されねばならない。

(5) 市民による参画・協働

上記のように分離することによって、われわれは決定というものが評価と如何に異なるものであるかを明瞭に理解できるようになる。そして、この行動決定フェーズにおいて最も、民主主義制度に依拠した市民参加（そして参画・協働）の役割が重要となる。勿論、他の二つの政策活動・評価活動に於いても参加は重要であるが、特にこの第3フェーズにおける参加が重要である。この論者の始めに述べた如く、評価フェーズの結果を可能な限りの透明性をもって市民・受益者（clients）・利害関係者（stakeholders）へ知らせることが、決定フェーズにおいて適切で生産的な市民参加を可能にする。更に、情報を提供し決定段階へ参加を促す事が、民主主義制度を維持・改善できるような市民大衆を育てることに貢献する。即ち、評価結果の情報公開宣伝が民主主義制度を支え発展させる。更に論末注9で述べた、大住の参画・協働という考えが重要である。大住の考えは、未来の社会経済システムが、政府と市場の二者による混合経済システムから政府・市場・非営利部門（NPO部門）の三者による混合経済システムへ変化するその移行プロセスを見事に言い表しているように思える。このような考え方を政治の観点から見れば、直接民主主義制度への流れの増大を意味するといつて良いのではないだろうか。

市民投票（referendum）、市民参加、市民ボランティア活動、利害関係者の主張（voice of stakeholders）、民間・NGO等による政策・施策活動の運営実施、オンブズマンによる政策・施策活動の監視、などの直接民主主義制度にかかわる制度は重要である。これらは政策（施策）プロセスのどのステップでも可能であるが、それぞれに最も適したステップがあるように思える。その個別性を抽象して全体的にみれば、上記の如くやはり第3の行動決定フェーズにこれら市民参加システムを導入することが最も重要であろう。但し、参加の度合いについては決定の社会環境によってその適切レベルは非常に異なるだろう。

(6) プロセス中の各ステップ

以上の4ステージと3フェーズを総合すると、図1の如く政策は（A1）対象特定、（A2）現状分析、（A3）問題決定又は課題決定、（B1）政策（施策）形成、（B2）政策（施策）分析（program analysis）、（B3）政策（施策）決定、（C1）政策（施策）執行、（C2）執行の監視測定（monitoring）、（C3）執行改善決定、（D1）政策（施策）終了、（D2）事後評価（program evaluation）、（D3）次期政策（施策）改善決定、という12ステップを踏むというモデルが出来上がる。これまで説明してきたような理由により、このプロセスが政策（施策）評価の枠組みとしてもっとも説明力がある。以下に各ステップを簡単に説明すると共に、評価に関する種々の概念を整理していく¹¹。

（A1）現状特定。先行の節で説明したように、このステップでは二つの現状を確認・特定する必要がある。即ち、問題を抱えている対象分野の特定とそれに係わる現行政策の特定である。後者はプロセスIIIに於いては重要な役割を演ずる。

（A2）現状分析¹²。ここでは上記二種の現状を分析する。現状分析とは、別な言葉でいえば現状をある基準を設けて評価することである。用語としては分析と云っても評価と云っても同じである。

このステップでは二種の現状それぞれの（a）問題点を抽出し、出来るだけその原因を究明し、（B）達成すべき課題の代替案を形成し、それら代替案の得失を評価し、それらの結果を報告書として意志決定者へ提出する。一般には既に現行の政策・施策が存在するので、これらの（a）問題点と（b）達成すべき課題を提示することが重要となる。この活動はプロセスIIIに於いては重要な役割を演ずる。これらの分析での考え方としてはSWOT分析が非常に役に立つ筈である¹³。又、宮川（1994、pp.207-229）は、政策問題の構造化という方法について詳しく検討している。更に、国際開発高等教育機構（2001a、pp.15-32）も樹系図などの現状分析の方法を提言している。

当然、分析結果を出来る限り市民・受益者・

利害関係者へ開示・宣伝する事も必用である。

(A3) 問題決定及び課題決定。意思決定者が、報告書から得られるより良い情報に基づいて、対象分野と現行政策（施策）のそれぞれについて、(a) 解決すべき問題点と (B) 達成すべき課題を決定する。これが“よりよき情報に基づく決定” (informed judgment) と呼ばれるものである。

(B1) 政策（施策）代替案形成。上記の決定を受けて、政策担当官が、問題点を解決する為の、又は課題を達成する為の沢山の政策（施策）の代替案を形成する。ここで重要なことは形成とB2での分析評価を厳しく分離することである。これはブレン・ストーミングの「アイデアを生み出す段階で決して批判をしてはならない」という原則から来ている。

(B2) 事前評価。米国に於いては、この事前ステージの評価を施策分析 (program analysis) 執行中・事後ステージでの深い評価 (in-depth evaluation) を施策評価 (program evaluation) と呼び習わしている。但し、深い評価にはprogram evaluation以外の評価も含まれる。事前評価では、評価専門家が各代替案について将来期待される成果（または便益）と費用をなるべく客観的に分析し、優劣比較を行う。即ち費用効果分析の方法が基本である。これらの結果を報告書に記し、意志決定者へ報告する。分析評価結果を出来得る限り市民・受益者・利害関係者へ開示・宣伝する。

(B3) 政策（施策）決定。受け取った評価情報を利用して、主権者である市民大衆の意向を反映しているはずの国家戦略（または自治体戦略）を基準として、意志決定者が行動決定を行う。即ち、幾つかの代替案の中から一つの政策（施策）代替案を実施すると決定するか、或いは逆にどの代替案も実施しない（即ちその特定の政策（施策）は実施しない）と決定する。ある代替案（これはもちろん予算配分額も含んでいる）を実施すると決定した場合に、重要なことが二つある。第1に、その政策（施策）の執行中評価と事後評価を行うための、“結果”とその測定指標と評価基準（こ

れらは業績測定指標と評価基準とも呼ばれる、英語ではperformance indicators or outcome indicators とtheir benchmarks) を定義させ、政策・施策計画書の中に記載させることである。これが事後評価の時に、ひいては次期予算編成に、非常に役に立つ。更に、これは将来、予算編成方式が業績特定予算方式 (performance budgeting, outcome budgeting, results-based budgeting, またはPB2=performance-based program budget) へ進化する時に、中心的な役割を果す。

第2は、施策計画総括表 (program design matrix、以後PDMと呼ぶ、logical frameworkの変形) の利用である¹⁴。政策（施策）計画および執行（操業）計画（以下のC1で作成する）を決定したならば、それらを簡単な（多分1ページの）PDMとして記録しておくことが大変役に立つ。PDMという記録の方法は、元々はUSAIDが開発し、それをドイツのGTZが改善し、更に日本の国際開発高等教育機構 (FASID) が改善したものである。

(C1) 政策（施策）執行。執行ステージは定性的には、三つのサブ・ステージに分かれる：執行の為の執行計画サブ・ステージ、立ち上げ (building) サブ・ステージ、および操業サブ・ステージ（但し維持・改善活動も含む、operation-maintenance-improvement sub-stage）である。時間的には通常、執行計画は1年以内で半年もあれば出来上がり、立ち上げも通常1年で出来あがり、かつこれらサブ・ステージは一回実施してしまえば通常その後は繰り返す必要はない（例外はあるが）。一方で、操業サブ・ステージは長期であり、かつ同じ作業を毎年繰り返す場合が殆どである。期間には、施策によって大きく異なるが通常施策は20年は継続されるのではないだろうか。ゴミ収集処理などの生活基盤施策は操業サブ・ステージの長さが殆ど永遠に近い。この場合は、10年または20年と区切って操業期間と考え、評価することが推奨されている。

政策（施策）の目的である“結果”は、この操業サブ・ステージによって生み出される。即ち操業サブ・ステージこそが政策（施策）の中心なのである。国の有料道路5カ年計画という政策（施策）の例で考えると、政策（施策）決定後、先ず

その執行計画が多分半年で作られる。即ち、どの建設局が、どのような道路を、どの都市間で、何年度に、いくらの費用で、どのようにして（例えば民間企業に発注して）建設するかが作られる。この計画に従って毎年予算が組まれ、立ち上げ即ち道路建設が行われる。建設された後、それらの道路は操業に入る、即ち最低20年は運営・維持・改善されて使用され、料金を集める。ここで起こる一般的な誤解は、政府も市民も“立ち上げ”即ち建設が終了すれば施策は完成したとってしまうことである。当然これは誤りである。ある有料道路がどんなに立派に頑丈に建設されても、もしも誰もその道路を使わなければ、“結果”即ち道路利用者に対するサービスの提供と其の結果として期待されるスピード・アップや経済効果はゼロなのである。その道路を実際に使う車の台数が期待使用台数の半分ならば、結果は50%なのである。このように、操業がその政策（施策）の成功・不成功の鍵を握っている。

もう一つ注意せねばならない重要な点がある。即ちもし第1年度にその政策（施策）の“立ち上げ”が終了してしまえば、それ以後通常20年間は、その政策（施策）は“既存”の政策（施策）となり、“新規”の政策（施策）のように事前評価の対象からはずされてしまい、既得権益化する傾向がある点である。この傾向は先進国・途上国を問わず殆どの国で見られる。この問題は執行中評価と事後評価を導入することによって避けることが出来るし、避けねばならない。

（C2）執行中評価。日本では事中評価とも呼ばれる。米国では施策業績評価（program performance evaluation）と呼ばれ、執行のモニタリング（監視測定）と評価を行う。従ってM&E（monitoring and evaluation）とも呼ばれる。

先ず、上で説明した執行の3サブ・ステージ（執行計画、立ち上げ、操業）に沿って説明する。執行計画サブ・ステージ自体のモニタリングは、殆ど為されてこなかったし、する必要もあまり無い。但し、執行計画そのものは、評価され、承認・改訂・否決の為の行動決定にまわされる。評価の目的は事前評価の場合と同じで、その執行計画が実施された場合に、期待された結果を生み出

すかどうか、実現可能（feasible）かどうか、単位費用が最低であるかどうかの評価である。

立ち上げサブ・ステージのモニタリングと評価は重要である。それらの目的は、計画通りに、予算内で、予定期間内で、“立ち上げ”られたか、即ち建設され・人員組織が確保され・活動準備（例えば学校のカリキュラム設定）が出来たかどうかを判断することである。

最も重要なのが、操業サブ・ステージのモニタリングと評価である。理由は上記（C1）で詳しく説明した。この重要な操業サブ・ステージのモニタリングと評価は、次の四点から行う必要がある：（i）執行計画・操業計画の通りに操業されているかどうか、即ち計画した“結果”を達成できなかったり計画した単位費用を超過したりしてはいないか；（ii）操業レベルにおいて“結果”を低減させ、単位費用を増加させている原因は何か、或いは逆に、“結果”を増加させ、単位費用を低下させる為に改善できることは無いか；（iii）執行計画・操業計画自体に問題はないか、改善できないか；及び（iv）執行計画・操業計画ではなく、政策（施策）の計画（design）自体に、“結果”を低減させ、単位費用を増加させている原因はないか、或いは逆に、“結果”を増加させ、単位費用を低下させる為に改善できることは無いか、である。（i）と（ii）はプロセス評価（process evaluation）とも呼ばれ、（iii）と（iv）はコンセプト評価（concept evaluation）とも呼ばれる。繰り返すが、測定・評価結果を出来得る限り市民・受益者・利害関係者へ開示・宣伝する必要がある。

操業サブ・ステージでの上記4点の評価を行うためには、次のような4サブ・ステップが必要となる：（i）業績結果（performance）を測定する、即ち操業結果を測定する；（ii）測定結果を評価する（evaluating the performance results）、即ち測定結果を何等かのベンチマーク（通常は操業計画値又は操業期待値又は同種業界平均値）に照らして評価する；（iii）必要な対策代替案か改善代替案を作成する；そして（iv）代替案を比較し優先順位をつけて、全ての結果を意志決定者に報告する。

操業サブ・ステージでの評価方法は2種類あ

る：(i)業績評価(performance evaluation)；及び(ii)深い評価(イン・デプス・パリュエーション、in-depth evaluation)¹⁵、の2種類である。これらは類似した方法であるが、その主な違いはその評価する対象が異なることと、その“深さ”が異なることにある。即ち、業績評価は主に計画の執行・操業を対象に評価し、なるべく簡単に判りやすく(あるいは科学的厳密性を犠牲にして)評価することを目的とし、“深い評価”は、政策(施策)の計画そのものを対象として評価し、科学的に厳密に(深く)評価することを目的とする。

業績評価は主に執行・操業ステージを主な対象とし、深い評価は政策(施策)計画そのものを主な対象とする。従ってこのステップC2では、業績評価を説明し、深い評価は以下のD2の事後評価活動のところで説明する。

業績評価は非常に重要であり、現在米国に於いても日本においても注目を集めている評価活動である。“業績評価(performance evaluation)”は日本では行政評価とも呼ばれており、(a)業績測定(performance measurement)と(b)測定結果の評価と(c)対策としての代替案の作成と(d)代替案間の優先順位付け、を行う。業績評価の目的は以下である。第1に政策(施策)の計画ではなく、その執行特に操業(operation)が効果的(effective)で効率的(efficient)であるかを中心に評価する。従って第2に、原則として政策(施策)の計画そのものを正しいものとして受入れ、それらを実行基準として操業実績と執行計画を評価する。即ち、期待した(計画した)通りに“結果”と費用が実現したかどうかを測定し評価し、実現のために、さらには計画以上の結果を達成する為に、執行計画と操業計画をどう改善すればよいかを考え、その対策代替案を提言する。即ち、その焦点は操業と操業計画の適切さと改善にある。操業を主眼とする結果、第3に、定期的にかつ頻繁に(最長で3ヶ月以内)モニタリングすることを最大目的とする。更にこの“定期的で頻繁”と、決定権者にとっての利用しやすさへの要求が、“理解しやすさ・実施しやすさ・簡単さ・低費用”を要求するので、業績評価の作業はこれらを重視する。即ち実用性を重視する。このように業績評価は、操業のマネージメントの基本的な道具であ

る。最後に第4には、必用と思われる場合は業績評価結果を利用して、政策(施策)計画そのものを改善・改訂すべきかどうかについても提言することも目的とする。これらの結果として、業績評価は安い費用で政策(施策)へも大きな影響をあたえる可能性をもっている。

業績評価をその頻度・作業時間から検討する。業績測定についての大御所であるHatry(1999)は、最長で3ヶ月毎の頻度で(出来たらそれより短い期間の頻度、例えば1週間毎の頻度で行うべきとしている。勿論、業績評価の最長は1年だといえる。なぜなら、最長で1年毎には行わねば毎年の予算計画に反映することが出来なくなってしまふからである(これは事後評価のところでも更に検討する)。従って評価にかかる時間は短く、1週間から1ヶ月と思われ、最長で3ヶ月といったレベルと思われる。評価の対象となる執行期間は、当然評価頻度に合わせて、過去1週間、1ヶ月、3ヶ月、又は1年にその政策(施策)が実現した“結果”と“費用”を測定することとなる。しかし分析をし易くするために、少なくとも前期、できたら過去数期分、さらには1年前のデータも添付することが望ましいとHatry(1999)は述べている。

(C3)執行・計画改善決定。意志決定者(通常はその施策の実施担当マネジャー)が決定を行う。最初に述べた市民参加は大切である。決定は一般に二つのことについて行われるべきである：操業そのものと操業計画の改善決定、と政策(施策)計画(design)の改善・変更決定である。勿論、最も重要なのは操業レベルでの改善決定であり、これが業績評価のもともとの目的である。民間企業においては、これはトヨタの“カイゼン”方式として世界的に有名になった方法である。

政策(計画)の改善・変更決定も重要である。これは必用とあらば政策(施策)の計画自体の変更決定を行うことを意味する。当然、こういう変更には大きな費用がかかるので、通常は決定の前に“深い評価”を行い其の結果の情報を入手して、“より良い情報に基づく決定(better informed judgment or decision)”を行う。決定の為に代替案は時によっては、最近経営学で教えられているリ

アル・オプションに近いところまで考える必用がある。即ち、操業中であってもその操業自体の廃絶までも含めた改変・縮小・拡大の可能性を検討し決定することもありうる。従ってこの場合の意思決定者は多分、その施策の実施担当マネジャーではなく、国会・県議会・市議会という本来の意思決定機関となるであろう。プロセスとしては、次年度予算の審議の時点で、その政策（施策）に関する改訂案として提出され、議会在審議することが妥当な流れであろう。

最後に、政策（施策）計画または執行・操業計画の改訂を決定した場合は、それを計画変更として記録しておくことが大変役に立ち、特に事後評価において役に立つ。記録の方法としては、注14で紹介したPDMをPDM1、PDM2という形で変更し保存する手法が便利である。

(D1) 政策（施策）終了。終了であるから、ここでは何も政策（施策）活動は存在しない。強いて云えば、後始末の作業が在る程度であろう。このステージで重要な活動は、次の事後評価と次期政策（施策）改善決定のステップである。但し、事後評価のために“終了”をどう設定するかという問題が残るので、これを検討する。終了に関しては足立 森脇（2003、pp. 161-173）が詳しく検討している。この論考では詳細に入らず、終了には以下の2種類があると考え。このほうが判りやすい。(i) その政策・施策の根拠法で定められた真の意味での終了である。通常5年から20年の期間が取られるのではないだろうか。しかし、上記ごみ収集処理の例のように政策（施策）が殆ど永遠に操業されるものがある。これらに関しては、“深い評価”を必用と認めた時点（例えば5年毎又は10年毎）を終了とみなし、それまでの操業全期間（例えば5年とか10年とか）を対象として評価する。(ii) 政策（施策）自体は2年以上から永遠に操業したとしても、予算年度（通常1年）を一つの“終了”とみなし、予算年度内の業績を評価する。結果を作り出すという政策（施策）の最終目的から考えれば、これらの重要性の順位は丁度逆の(ii)そして(i)の順になると思われる。

(D2) 事後評価 (ex-post evaluation)。これは其

の結果を次世代政策（施策）特に次期予算編成に利用すべきなので、重要である。事後での政策（施策）評価方法も二種類ある：(i) 業績評価 (performance evaluation) 及び(ii) 深い評価 (イン・デプス・スタディー) である。これらは「(C2) 執行中評価」で説明した二種類と全く同じものである。但し、業績評価の対象期間は1週間ではなく予算期間（通常1年）の間の業績である。上で述べたように、事後評価には深い評価が向いている。業績評価は執行中評価のところで説明したので、ここでは深い評価のみを説明する。

“深い評価 (in-depth study)”は、米国で一般的に“施策評価 (program evaluation)”と呼ばれているもの (Program Analysisとは異なる) や、インパクト評価 (impact evaluation)¹⁶などを含み、業績評価より厳密な評価を意味している。この評価の目的はむしろ、第1に政策（施策）計画とその執行計画が適切であったかにある。執行や操業そのものは主な関心ではなく、副の関心である。従って第2に、深い評価は、過去1年以上にさかのぼり政策（施策）執行の全期間を対象として評価する。第3に、“深い評価”は重要な政策（施策）に関して、事後的に、深く科学的・客観的・論理的な評価を行うことを目的とし、通常測定結果の原因を究明することが重要な目的として入ってくる。従って、測定結果が果たして政策（施策）を実施した結果として起きたのか、それとも政策（施策）外の全く異なる要因により起きたのかに注意を払う。其の結果、典型的な深い評価では、実験計画法による評価分析を行う。従って、大掛かりであり、時間と費用が掛かる。第4として、“結果”の良悪が政策（施策）計画ではなく執行・操業に起因するかどうかにも関心がある。

“深い評価”を評価頻度・時間から見ると、定期的ではなく必用に依じてアド・ホックに行われ、評価にかかる期間が長く米国では最低で1年、通常は2又は3年をかけているケースが多い。当然、これらの期間・時間は評価の対象・目的・測定指標などによって変化すべきもので、ここに述べた期間は単なる目安である。評価の対象となる期間は業績評価のように1年か又はそれ以内で1週間が最適というものではなく、対象とする政策（施策）が執行された過去の全期間（例えば7年）である

べきである。なぜなら、その年一年間の操業を評価するのではなく、計画それ自体を評価することを主な目的とするからである。

業績評価と“深い評価”は相互補完的であり、そうあるべきといわれる。業績評価はどの施策のどの点について深い評価をすべきかに示唆を与えるし、深い評価は「どうしてその業績評価のような結果が出たのか、原因は何か等」に答えることによって、業績評価とその方法の改善に寄与できる。両方実施することが望ましいが、事後評価のためにどちらかを選ばずれば、業績評価方法をまず行うべきであろう。理由は、一年間の業績評価は毎年定期的に行われるから、次年度の予算編成にもっとも利用しやすい、低費用でできる、簡単でやりやすい、一般市民にもわかりやすい、これらの結果として低費用で“結果”に大きな影響を与える可能性を持っている、といった点である。

理想的には、深い評価を全ての施策 (programs) について行うことが望ましい。方法としては、(C2) で述べたように深い評価の方法は米国では一般的に施策評価 (program evaluation) が代表しているため、これを用いればよい。しかし現実的には、深い評価は時間がかかり費用もかかるので、全ての政策・施策の深い評価を一度に実施することは殆ど不可能である。従って、それら評価の緊急性に従って年をずらして徐々に行うことになるであろう。徐々に実施していく間、他の政策 (施策) について何もせずに放置するのは愚かである。そこで、各予算年度末に、全ての政策 (施策) について過去1年間の業績評価を実施することが推奨されている。これがGPRAが目的としていることである。ある政策 (施策) の執行全期間についての深い評価がなくとも、毎年の業績評価があれば、その政策 (施策) の次年度計画と予算についてかなりの改善が出来るはずである。勿論、非常に根本的な又は重要な改訂の為の分析は、深い評価でしか行えない。年数がかかっても、全ての政策 (施策) について深い評価を行うべきである。

(D1) のパラグラフで、政策 (施策) の“終了”の仕方が2種類あることを述べた。予算年度別の評価方法は、毎年定期的に行われるものであるから、簡単で判りやすいほうが良い。従って、業績評価方法が向いている。一方で、全期間評価の評

価方法は、執行の全期間を対象として、結果とその原因までも深く調べたほうが良いので、“深い評価”の方法が向いている。

事後評価の目的は三つあり「(D3) 次期政策 (施策) 改善決定」の目的と一致するので、ここで説明する。最も重要な目的は、“結果”の達成度を測定・評価し、次期の類似または同じ政策 (施策) の改善・改訂計画へ役立てることである。この目的は (C2) 執行中評価での監視測定と評価の中の「(iii) 政策 (施策) 計画 (design) レベルにおいて、“結果”を低減させ、単位費用を増加させている原因は何か、或いは逆に、“結果”を増加させ、単位費用を低下させる為改善できることは無いかを検討する」目的と同じである。即ちこの目的から見た評価は、執行中評価でも事後評価でも全く同じものであり、同じ機能を果たすることができる。このため、執行中評価と事後評価は同じ一つのものとして扱う著作もあるが、執行中評価における (C2) の (i)(ii) と (D3) の (ii)(iii) など二者間で異なった目的があるので、分離して考えた方が判りやすい。

事後評価によって、次期の類似または同じ政策 (施策) の改善・改訂計画へ役立てる為には、予算案と結びつけることが最も早道である。より多くの“結果”を生み出すように政策 (施策) を改善・改訂するには、改善・改訂案を作り、それに従い予算案を改善・改訂し、それを意志決定機関 (通常は議会) で審議してもらい、決定してもらうこと、が最も効果的である。それには、事後評価が最も適切であり、重要な情報源となるであろう。しかも、もしこの事後評価を既存の政策・施策を含めた全てに実施し、しかもリアル・オプションを含めた評価にすれば、素晴らしい次年度予算案を作ることが出来るであろう。但し、この段階まで進んだ国は今まで何処にもない。事後評価において最も進んでいるといわれる米国の1993年GPRA法もここまでは要求していない。

繰り返すが、分析結果を出来る限り市民・受益者・利害関係者へ開示・宣伝することが重要である。特にこの段階での開示・宣伝は重要である。

(D3) 次期政策 (施策) 改善決定。ここでの決定の目的は四つある。(i) “結果”の達成度を測

定・評価し、次期の同種または同じ政策（施策）の改善・改訂計画へ役立てる；即ち特定政策（施策）の計画の改善・改訂に役立てる。(ii)“結果”の達成度を測定・評価し、市民・受益者・利害関係者へ配布宣伝し、参加を促し、民主主義制度の維持改善に役立てる。(iii)“結果”の達成度を測定・評価し、結果責任（アカウンタビリティ、accountability）を求め¹⁷、即ち良い結果の責任者・責任組織には報償（incentive）を与え、悪い結果の責任者・責任組織にはペナルティーを与える。及び(iv)セクター（部門、sector）別、又は類似施策別の一般知識を蓄積し、類似セクターや施策の改善の為の一般知識として提供する；即ち一般化を目的とする；GAOのEvaluation Synthesisがこのセクター別一般化を目指しているという主張もある（三輪2003）。以上の四つである。

上記（C2）の最後に述べたように、政策（施策）計画または執行・操業計画の改訂を決定した場合は、PDMを使い計画変更として記録しておくことが大変役に立つ。

4. 政策・施策プロセス：進化論的政策プロセス

政策プロセスでは、現在存在する各種の政策（施策）活動とそれらの評価の概念を整理する為の便利な枠組みを提言した。政策プロセスは、将来この方向に向かうべきであるという、将来へ向かった検討・提言である。特に政策（施策）改善・改訂の要となる次年度の予算策定を如何に効果的にするかに関わる検討・提言を行う。

(1) 事後における業績評価の重要目的の一つは次期における予算案形成と審議・決定への貢献である

以上の評価特に執行中評価と事後評価に関する論理は、これらの評価特に事後評価が次期の予算編成に非常に有益な働きをもたらすことを教えてくれる。その論理とは以下のようなものである。まず、目的の設定とそれを達成する為の政府活動の設定が政策であり、それを実現する為の予算と

人員の設定が施策であると以前に述べた。別な言葉でいえば政策とは、ある一つの政策課題に対する戦略計画（政府全体の戦略計画ではない）と呼ばれるものと同じものと考えても良い。次に、施策は人員までも予算の中に含まればつまるところ予算設定によって代表される。更に、政策は施策によって実現することを理解すれば、政策（施策）のエッセンスは予算設定にある。従って、政策（施策）評価はそのエッセンスとしては、より良い政策（施策）を作成すると共に、より良い予算の作成を助けることを目的としていると考えられる。

一方で、上記の政策（施策）プロセスの説明から察しがつくように、より生産的な評価を行うためには予算編成方式を変える必要がある。即ち、現在先進国・途上国を含め殆どの国で使われている支出項目別予算方式（line item budgeting）と前年比増減型予算方式（incremental budgeting）から、業績特定予算方式（performance budgeting）又は成果特定予算方式（outcome budgeting）へ、さらには施策別予算方式（program budgeting）又は機能別予算方式（functional budgeting）へ、其の結果としてPBX（performance based program budgeting）へ変えていくことが望ましい。これらの新しい予算編成方式はもともと、予算案をより結果効果的（結果を作り出すよう）・結果効率的（安い費用で結果を作り出すよう）にすることを目的として提案されてきたものである。従ってこれらの提案は、評価のみではなく、予算編成そのものにとっても大切な将来の方向を指し示している。これらについての説明は紙幅の都合上できないので、World Bank（1998, pp.11-16）を参照されたい。前に述べた如く、完全な施策別予算方式（program budgeting）に到達している国はない。まずは、業績特定予算方式（performance budgeting）を実施することから開始すべきというのが現在の共通認識である。

(2) 予算形成と決定を峻別する必要がある

今まで、予算編成・決定という言葉の説明なしで使用してきた。ここで、その理由を説明する。予算編成とは予算案形成を意味し、予算決定はま

さに修正・決定を意味するものとして使ってきた。その理由は、この二者が別物であり、別物であるべきであり、別な取り扱いを受ける必要があるという点にある。予算案形成は基本的には政府の行政府によって行われ、首相または内閣によって立法府へ提案される。次に、立法府はこれを評価し、必要な修正を行い、最終的に決定する。ポイントは修正・決定権が市民を代表する立法府にあり、修正・決定するためには立法府も予算執行の評価結果を必用としているという点にある。

例えば米国においては、予算形成を行政府に属する経営予算局（OMB、注4を参照）が担当し、立法府（議会）による予算決定を議会予算局（CBO、Congressional Budget Office）が支援する（Ueno and Penner, 2003, pp.48-57）。即ち、予算に関する行政府と立法府の機能分化が明確に為されている。そしてGPRAは（年次）施策業績報告書をこれら行政府と立法府という両者に提出することを義務付けている（注4参照）。

このように、適切な予算を決定するためには、事後の業績評価と深い評価（及び、適切な執行中評価）の報告書を行政府と立法府の両者に提出し、使って貰う必要があるのである。そしてこのために、特に立法府を強化するために、予算編成と決定とを区別する必要があるのである。これらを区別することにより、パラレル型プロセスで整理した三フェーズ“政策活動 - 評価 - 行動決定”を以下のように予算プロセスにも反映させることができる。

[予算案形成 予算案評価 予算修正・決定]

この次期予算に関する事前的な予算プロセスが、事後的な業績評価と深い評価の二種類の報告書を必要とするのである。このプロセスを組織的観点から見れば、予算案形成は行政府により行われ、予算案評価は米国の場合のCBO（これに当たる組織は日本には存在しない）により行われ¹⁸、予算決定は立法府により行われる。このようにすれば、合理的な予算プロセスを形成することができる。CBO的組織が日本に作られれば弱体と批判されてきた立法府（国会及びその議員）を強化するために重要な役割を演じる事が出来る。このよ

うな組織については、Ueno and Penner（2003）が提案している。

(3) 進化論的予算策定の理論：事後評価が予算プロセスの最初に来るべきである

青木（2003）は、予算作成は「事前査定から事後評価への...パラダイム・シフト（枠組みの転換）が必要である」と述べている。基本的にこのパラダイム・シフトの主張は正しいが、今ひとつ主張が弱いように思える。即ち彼の主張をよく読むと、財政支出の事後評価結果を国会にフィードバックし国会によってむだ遣いを抑制し、政治家を本来業務である政策論議と予算編成に参加させる、という主張であることが判る。どうも事後評価から出発して予算立案を行えと提言しているようには読めない。

彼の主張をもう一步進めれば、この論考が支持する「プロセスIII：進化論的予算策定プロセス」となる。即ち、予算策定は政策（施策）の事後評価と執行中評価とから出発すべきであるという主張である。

このように事後評価の結果を次期の予算案編成へ利用せよという考えは、既に存在し、理論として一般に合意されていると思われる。この論考は、理論を更に進めて、それを実現する手段を検討する。しかし、その前にここでは先ず、この理論を明確に提示することを行う。それから次の節で実現手段を検討する。

ここで提言する予算プロセスとは、先ずは既存の政策（施策）について事後評価（業績評価と深い評価）を行い、その結果に基づいて予算案を作成・決定するというプロセスである。即ち、政策（施策）プロセスIIの（D2）事後評価から予算プロセスを開始し、（D3）の次期政策（施策）の改善・維持・破棄の決定を行い、そのまま（B3）の既存政策に関する政策（施策）決定へ進む予算決定プロセスの提言である。勿論、予算執行は（D1）で終了する。この予算プロセスの方が、現実的でありかつ効率的な予算作成方法であると考えられる。その理由を以下に説明する。

第1．事後評価によって“結果”を生み出せなかったと判断された政策（施策）は廃止され、そ

の責任者はペナルティーを科され、“結果”を生み出した政策は継続（または拡大）し、その責任者は報償を与えられる、というシステムを作れば、予算編成と決定はドラスティックに変わるはずである。このプロセスを極端に誇張してみると、従来の予算編成方法である事前査定による事前最適化計画によるのではなく、とにかく政策（施策）を執行し、その操業1年後の事後的“結果”によって以後の継続・改変・棄却を決めるシステムを中心に置く予算最適化法という事になる。即ち、トライ・アンド・エラーによって進化論的に予算案が最適化していく。“結果”から見た、適者生存、不適格者死滅の原則である。この進化論的最適化を進めるためのメカニズムとして事後評価が最も適している。

第2．従来の事前的最適化による予算編成方法は予算を肥大化することに貢献してきた（青木2003及びWorld Bank 1998 pp.11-12参照）。其の結果、「従来の方法が最適化に成功している」と考えている予算専門家は殆どいないであろう。ならば、進化論的予算編成法のほうがより最適化に向いていると考える根拠はあるといえる。

根拠の第3は、事後的なトライ・アンド・エラーによる方法はフレキシブルであり、フィードバック機能が埋め込まれている。

第4に、予算項目の殆ど（例えば全予算額の90%）は既に前年かそれ以前に決定され執行されている“既存”の政策（施策）である場合が多い。ならば、それらの“結果”と費用の事後評価を行い“改善”する方がより生産的な対応である。

第5に上記のように、従来の支出項目別予算方式（line item budgeting）は予算肥大化を促進した。

残りの10%程度の新規政策（施策）の予算プロセスについてのみ、プロセスIIをそのまま踏襲すれば良いであろう。

(4) 進化論的予算策定プロセスの実現手段

このセクションと次のセクション(5)では、進化論的予算策定プロセスを実現する手段の可能性を検討し、この論考の第2の目的を果す。

進化論的予算策定プロセスは理論として一般に合意されているかも知れないが、問題はこの合意

が実施されている国が存在しないことである。窪田（2003、pp.176-189）は、実施されていない理由は政策評価に伴う技術的・政治的な困難さにあるとし、以下のような11項目の（著者のまとめによる）困難を指摘している。（A）政治的に見ると、（日本の）財務省が評価を行うことが出来る政策は3年以上前の新規政策であり、2-3年で異動する官僚にとっては関心が薄れがちとなり、新規の政策の査定にもっぱら関心が向けられる。このように政策評価が軽視されるのは、評価を行わざるを得ない仕組みが欠落しているからである。（B）公共政策の効果や弊害を事後評価のために完全に明らかにすることは困難を極める。必用十分な精度と客観性を有する評価を行政が負担し得るコストで行うことは不可能に近い。必用十分な精度と客観性を有する評価が行われなかったために、評価結果が予算査定に活用されない。（C）政策目的が曖昧である場合が多いこと、及び政策目的が多義的である場合があること。（D）行政の政策目的と利害関係者・市民の想定する政策目的とが乖離することがある。（E）自己評価の場合に事業を改正・廃止する動機が乏しい、また自己に都合の良い指標を選んで評価を行おうとする。（F）成果指標の設定と測定には専門的知識が必要であるが、内部評価者にその能力があるとは限らない。（G）必用十分な精度を保ちつつ判りやすい評価を行うことは、技術的に困難である。（H）業績評価では外部要因を除去できない。（I）プログラム評価は精度や正確さを重視し、そのため政策決定に必用なタイミングにあわせることが難しい。（J）事務事業評価では行政コストのみが測定され、行政以外の社会的コストや機会費用が測定されていない。（K）政策課題において社会の構成員の間に深刻な価値観の対立が見られるという状況の下で、政策が達成しようとする目的が妥当なものか否かを決定することが出来るのかという疑問がある。

窪田はこれら困難の指摘と同時に、これら困難に対して採用されるべき方策も指摘している。以下に窪田の指摘とそれに対する著者のコメントを述べる。（A）に対しては、窪田は評価を行わざるを得ない仕組みを作るべきことを示唆する。例えば日本の地方レベルの行政評価の発展には、広

範な行政改革を要請した1994年の自治事務次官通達がその仕組みとして役立った、としている。この論考は、その通りであり、そのような仕組みを合意し発令することが必要であると考え。(B)については、精度・客観性が高く費用もかかるプログラム評価と、精度・客観性は低い費用も安い業績測定の異なった評価手法が存在することを指摘している。この論考が指摘しているようにこれらを適切に組み合わせれば、限られた予算のなかで、かなりの成果を挙げることが出来る筈である。(C)前半の曖昧性については窪田は検討していない。この目的のあいまい性は多くの評価専門家が指摘しており、その対策も提言されている。龍・佐々木(2000, pp. 28-29)によれば、Urban InstituteのWholeyグループは、評価可能性評価(evaluability assessment)によって、目的の明確化の方法を提示した。又、前出のPDMやlogical frameworkも目的の明確化のために作られたと云って良く、目的明確化に役立つ。(C)後半の多義性と(D)については、窪田は行政に対する利害関係者や市民の参加の必要性を指摘している。その通りである。更に加えて、OMBはGPRAに関して、多義性の結果関連しあう省庁間の調整を促すと共に、共通業績指標を開発中である。(E)について窪田は、評価表の公表などの透明性(transparency)の確保と市民参加を提言している。これもそのとおりである。透明性・結果責任・外部評価が基本的な手段であろう。(F)については、学者学生の参加を提言している。これに加えてNGOや政策系シンク・タンクも使える。(G)については、窪田は提言していないが、当然プログラム評価と業績評価の適せつなコンビネーションで可能はずである。(H)(I)についても同様に、プログラム評価と業績評価の適せつなコンビネーションで可能はずである。(J)について、窪田は検討していないが、深い調査によって、社会的費用や機会費用の測定は可能である。(K)については、窪田は議会や市民、研究者や学生といった外部の主体が、自主的に取り組むべきであろうとしている。そのとおりである。これは民主主義教育への第一歩となりうる。

このように我々は既に事後評価の結果を次期の予算案編成へ利用する手立てを大部分知ってい

る。残る問題は、これらをどのように使って、進化論的予算策定を実現させるかである。

(5) 米国の事例

実現手段について、米国の最近の動きが我々の進むべき方向をさし示しているように思える。少なくとも、最近の米国の動きは、一つの事例として、進化論的予算策定プロセスが実現される可能性を示している。以下に田中(2003)に依拠しながらこの動きを追う。

田中(2003, pp. 19-27)によれば、GPRAは、OMBによる予算案作成や議会による予算決定において、彼らからの評価情報への需要を拡大するメカニズムに欠けている。そこでブッシュ政権は2001年8月に、大統領マネジメント・アジェンダ(President's Management Agenda)を発表し、そこでうたわれた5項目の連邦政府改革課題の中で最も重要なものとして予算と業績の統合(budget and performance integration)をあげた。

更に2001年10月には、この5課題を実現する手段として行政府マネジメント・スコアカード(Executive Branch Management Scorecard)を導入した。これは、予算と業績との統合を含む5課題について、課題への対応・進捗状況を各省庁ごとに評価(青信号・黄信号・赤信号の3段階評価)し、3ヶ月毎に公表するシステムである。これにより、各省庁にプレッシャーをかけ競争させる。

更にOMBはPART(Performance Assessment Rating Tool)という道具を2002年7月に決定し、2004年度予算(2003年7月 2004年6月)から実施した。PARTとは、各省庁の施策の有効性を判断する道具であり、各施策を以下の4項目について5段階(有効、ある程度有効、普通、有効でない、成果は示されず)で評価する。

- (a) 施策の目的と概要は明確であり、かつ弁護可能か?
- (b) 施策に対して妥当な長期・短期(1年)の目標が設定されているか?
- (c) 財務や施策の改善などの、施策のマネジメントの評価;
- (d) 施策の結果としての目標達成度合い。

この評価結果をOMBは予算策定の判断材料の一つとして利用する。2004年度予算の策定には全体の予算規模の20%に当たる234の施策についてPART評価を行った。今後、毎年度20%ずつの施策をPARTの対象とする方針である（以上この項の記述は全て田中2003に依拠している）。

（6）小結

このように、少なくとも米国は業績と予算とを結びつける方針を打ち出し、実現へ向かっている。これは即ち、事後評価から予算査定へとというプロセスIIIと同じであり、これを毎年繰り返していけば進化論的予算最適化を達成することができる。米国の動きは、明らかに進化論的予算策定プロセスを作り上げる方向への動きであるといっていようであろう。これは、日本を含めた世界が向かうべき方向を指し示しているように思える。

5．終わりに

以上で、第3章では評価を軸とした新しい政策プロセスであるパラレル政策プロセスを提言した。提言に加えて重要なことは、政策と評価において、操業段階（執行段階の中心部分）が重要であり、政策操業の経営（management）が重要であるという点である。第4章では進化論的政策プロセスの概要と、その実現可能性を示した。ここでも重要なことは、事前計画によるワン・ショットの最適化ではなく、業績から予算へとというプロセスを何度も繰り返すことによる最適化である。これも、政策の経営という考え方と同じ流れにあると見てよい。そこに流れている思想のようなものは、プロセス指向・変化指向と呼ばれるものである。ワン・ショットの美しい建築物のような静的な“政策”ではなく、変化する状況に適應して常時変化していく動的な政策とそれをサポートするプロセスというイメージである。これが今後の大きな流れを示しているように思える。

残された問題は沢山あるが、先ず「現状分析の具体的手法」についての検討が紙幅の都合上残されている。これは著者の今後の課題としたい。

謝辞

著者が不勉強であった行政学・公共政策学における学問の成果を指摘して下さった匿名の査読者に、記して感謝したい。

注記

- 1 この論考は、上野（2001）「政策工学試論：政策形成、政策評価及び行動決定」を継続発展させたものである。これを試論1と考え、この論考は「政策工学試論2」と呼んでいる。
- 2 著者は、概念定義の不明確さ、概念間の関係の不明確さは問題であると考え。学問においては概念定義と概念間の相互関係ははっきりしないと議論が噛み合わないのではないかと危惧するためである。
- 3 理論的にいえばそうではなく、政策は成立して現存する法律によって代表されると考えた方が良いと思われる。しかし政策評価の実践の上では、むしろ毎年決定される予算が政策を代表すると考えた方が判りやすい。この点については、論考の後半で再検討する。
- 4 GPRAは、CIAやGAOを含む5個の機関を除いた全ての連邦政府機関に対し、以下の書類を（a）大統領府に属する経営予算局（Office of Management and Budget, 以下OMBと呼ぶ）または大統領と、（b）議会とへ提出することを要求した。1997年9月までに5年間以上をカバーする戦略計画（Strategic Plan、以後少なくとも3年以内にアップデートする）98年2月までに99年財政年度を対象とした年次業績計画（Annual Performance Plan）遅くとも2000年3月までに99年度の施策業績報告書（Program Performance Report）を提出し、以後毎年3月まで前財政年度の報告書を提出する（USA Government 1993、政策評価研究会 1999、pp.68-76、島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部 1999、pp.80-82参照）。
- 5 例えば、島田 1999、巻末資料p.7を見よ。
- 6 この論考はある一つの政策に関してのみ検討している。国家又は地方自治体が持っている多数の政策間の優先順位、つまり国家全体（又は地方自治体全体）のアジェンダ設定（agenda setting）・戦略計画（strategic plan）・戦略経営（strategic management）については、この論考は扱わない。これらについて

- は大住2003やGupta (2001, pp. 46-69) を参照されたい。
- 7 例えばPatton and Sawicki (1993, p.66) は、「policy: a settled course of action to be followed by a government body or institution. Often used as a synonym for Plan and Program」と定義している。
- 8 決定権者とは、基本的には予算を決定する立法部門のことである。国レベルでは国会だがこの論考の場合は、地方自治体も含めて州議会・県議会・郡議会(米国の場合)または市議会も含める。このように、重要な政策(施策)の改訂・新設は立法府が行わねばならないし、そのように法律で定めているはずである。即ち、内閣・州知事・県知事と幹部、市長とその幹部といった行政のトップは決定権者ではない。しかし、より下位の決定、特に政策・施策執行上の決定は当然、行政のトップが意思決定者であり、更に下位の、例えば週レベル・月レベルでの執行上の改善の決定は政策(施策)実施担当官が決定権者であろう。
- 9 参加(participation)を更に一歩進めた、この参画・協働という考え方は、大住(2003, pp.23-31)に負っている。大住のこれらの考え方は、NGOやNPOの社会・公共的な活動を見事に活写している。更に、足立・森脇(2003, p. 188)も協働の重要性を指摘している。村松(2001, pp. 281-282)は、行政側がパートナーとしての市民を期待するようになったと述べている。
- 10 例えば、Baum (1978, p.3), Pancer and Westhues (1989) cited by Rossi et.al. (1999, p.45), 通産省政策評価研究会(1999, pp.84-88), 大住(2003, p.48), 龍・佐々木(2000, p.21)参照。
- 11 これらステップのうち、政策・施策形成ステージに興味があるならば、上野(2001)を参照されたい。
- 12 現状分析は次の政策形成ステージに取って非常に重要である。なぜなら、問題が正しく把握されれば、その解決策である政策の形成は半分以上出来上がったも同然であるからである。そのための方法は非常に重要である。ただこの現状分析の方法は、それ自体で一つか二つの論文を必要とするテーマなので、ここでは非常に簡単にふれるに止めた。著者の今後の課題としたい。
- 13 SWOT分析とはビジネス・マネジメントで使われる考え方で、内部的な長所(Strengths)・弱点(Weaknesses)と外部的な可能性(Opportunities)・脅威(Threats)という観点から問題または課題を分析していく方法である。これについては、佐々木(2001, pp. III.6-III.7, III.22-III.53)及び大住(2003, pp. 46, 67)を参照した。さらに、他のビジネス・スクールの手法も利用できる。例えば内田(2001)は色々な分析手法を紹介している。しかし、内田もSWOTを中心手法として紹介しており、著者の経験から考えてもSWOT分析を中心とすることは正しいと思われる。
- 勿論、消費者余剰分析など既存の経済学的手法、社会調査手法、環境調査におけるCVM法等も利用できるが、ここでは紙幅の都合上触れることが出来ない。
- 14 PDMについては、国際開発高等教育機構(2000)、国際開発高等教育機構(2001a)、国際開発高等教育機構(2001b)を参照。logical frameworkについては、山谷(1997, pp. 94-98)を参照されたい。
- 15 「深い評価」という言葉を用いる理由は以下の2点である。(1)この言葉はHatryと著者とが討議したときに出てきた概念であり、Hatryと合意したものである。基本的に、performance evaluation に対する対概念であり、performance evaluationよりも深くかつより科学的な評価活動をさす。逆にいえば、performance evaluationは浅く簡単な評価である。これら2者の間の得失は以下で説明されている。(2)program evaluation は、この概念の一部であり、他にはimpact evaluationも、この中に含まれる。従って、「深い評価」は、program evaluation より広い概念である。
- 16 インパクト評価は、期待された結果だけではなく、期待されていなくても重要なインパクトは全て扱うことを旨としている。例えば、中国の三峡ダムにおける環境評価や社会インパクト評価がこれに当たるといえる。
- 17 アカウンタビリティの定義と訳について。これについては既存の日本語訳である「説明責任」がどうもしっくりしないので、筆者は業績評価の大御所であるHatryと討議確認した(2003年夏)。彼と筆者とが合意した結果が、「結果責任」という訳である。合意を筆者なりに説明すれば、英語のresponsibilityは、基本的には「事前に、貴方は(ある組織は)これこれの活動について責任がありますよ」という意味で事前的な責任が強調される。一方で、Accountability

は事前よりは「その活動が終了した後で其の結果について、事後的に責任がありますよ」、即ち単なる説明責任だけではなく、結果の良し悪しについても責任を負わねばならないという事後的な責任が強調される。従って、報償とペナルティーもaccountabilityの概念の中に含まれると考えてよい。又、山谷(1997, pp. 198-199)も、M. Weberを引きながら、accountabilityを結果責任と解釈している。

- 18 日本において事後の業績評価の取り纏めを担当する総務省行政評価局は、米国に当てはめればOMB内の業績評価部に相当すると思われる。米国のCBOは、立法府を支える為に存在し、基本的には事前的な予算評価にかかわり、広範な活動を行っており(Ueno and Penner 2003)、事前評価のために事後評価報告書と執行中評価報告書を必要とする。CBOの目的は、OMBより提出された予算原案にたいして、その中の個々の政策(施策)を含めて評価を行い、重要な戦略・方針や政策(施策)に関しては、それらの代替案をつくり代替案と原案との比較評価を行い、それらの結果を立法府(議会)へ提出し説明することにより、立法府の本来の立法活動を支援することにある。

参考文献

- 足立幸男及び森脇俊雅編著(2003)『公共政策学』、ミネルヴァ書房
 青木昌彦(2003)「経済教室、日本の再設計3：財政の枠組み転換急げ」、『日本経済新聞』1月7日
 神野直彦(2002)『財政学』、有斐閣
 国際開発高等教育機構(2000)『PCM手法に基づくモニタリング・評価、第3版』、FASID、東京
 国際開発高等教育機構(2001a)『開発援助のためのプロジェクト・サイクル・マネージメント、参加型計画編、第5版』、FASID、東京
 国際開発高等教育機構(2001b)『PCM手法の理論と活用』、FASID、東京
 窪田好男(2003)「第11章 政策評価論」、足立幸男・森脇俊雅編著『公共政策学』、ミネルヴァ書房
 三輪徳子(2003)「効果的な評価結果の活用のために - 個別プロジェクトの2001年度終了時評価結果の総合分析として」、『日本評価学会第4回全国大会報告論文集』、第4回全国大会実行委員会、立命館アジア太平

洋大学

- 宮川公男(1994)『政策科学の基礎』、東洋経済新報社
 宮川公男(1995)『政策科学入門』、東洋経済新報社
 宮川公男(2002)『政策科学入門、第2版』、東洋経済新報社
 村松岐夫(2001)『現代行政の政治分析：行政学教科書』第2版、有斐閣
 内閣府経済財政諮問会議(2001)「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針：骨太の方針」、内閣府
 大住荘四郎(2003)『NPMによる行政改革』、日本評論社
 龍慶昭、佐々木亮(2000)『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版
 佐々木亮(2001)『すぐ使える戦略策定：公共・非営利組織の戦略マネジメントのために』、国際開発センター、東京
 島田晴雄・三菱総合研究所政策研究部(1999)『行政評価』、東洋経済新報社
 田中啓(2003)「アメリカのGPRA - 10年の評価と日本への含意 -」、日本評価学会全国大会報告用論文、ミメオ
 通産省政策評価研究会、通産省大臣官房(1999)『政策評価の現状と課題』、木鐸社
 内田学(2001)『MBAエッセンシャルス』、東洋経済新報社
 上野宏(2001)「政策工学試論：政策形成、政策評価および行動決定」、『日本評価学会第1回全国大会発表要旨収録』、第1回全国大会実行委員会、東京工業大学大学院牟田研究室、大岡山キャンパス、東京、2月17日
 上野真城子(2003)「第1章、2、(2)補論：“プログラム評価”はなぜ必要か、」、『NIRA政策研究』16(5)、2003年5月
 山谷清志(1997)『政策評価の理論とその展開：政府のアカウントビリティ』、晃洋書房
 Baum, Warren C.(1978). The Project Cycle. in *Finance and Development*, December, World Bank and IMF, 1-9.
 Gupta, Dipak K.(2001). *Analyzing Public Policy*. CQ Press, Washington D.C.
 Hatry, Harry P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Urban Institute, Washington D.C., USA.
 House, Ernest R. and Kenneth R. Howe (1999). *Values in Evaluation and Social Research*, Sage Publications.

- Owen, John M. and Patricia J. Rogers (1999). *Program Evaluation: Forms and Approaches*. Sage Publications.
- Pancer and Westhues (1989). A Developmental Stage Approach to Program Planning and Evaluation. *Evaluation Review*, 1989, Vol.13, No.1, 56-77.
- Patton, Carl V., and David S. Sawicki(1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning, Second Edition*. Prentice Hall, USA.
- Patton, Michael Q. (1997). *Utilization Focused Evaluation the New Century Text, Edition 3*. Sage Publications, thousand Oaks, USA.
- Rossi, Peter H., Howard E. Freeman, and Mark W. Lipsey(1999). *Evaluation: A Systematic Approach*. 6th Ed., Sage Publications, Thousand Oaks, CA, USA.
- Struyk, Raymond(2002). *Four Workshops on Program Evaluation*. Urban Institute, Washington D.C.
- Ueno, Makiko, and Rudolph G. Penner. (2003). Component I.2: An Institution Model for Reforming Japan: Capacity to Budget. *Changing Policy Priorities in an Aging Society*, the Urban Institute, USA, 40-77.
- USA Government (1993). *Government Performance and Results Act of 1993*.
<http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/misc/s20.html>.
- Weiss, Carol(1998). *Evaluation, 2nd Edition*, Prentice Hall.
- Wholey, Joseph S., Harry P. Hatry, and Kathryn Newcomer (ed.). (1994). *Handbook of Practical Program Evaluation*, Jossey-Bass Publishers, USA.
- World Bank (1998). *Public Expenditure Management Handbook*. Washington D.C., USA.
- Worthen, Blaine R., James R. Sanders, and Jody L. Fitzpatrick (1997). *Program Evaluation, 2nd Edition*. Longman.

(2004.1.22受理)

Essay on Policy Engineering No.2: Policy Process, Program and Performance Evaluations, and Budgeting Process

Hiroshi UENO

Kobe University
hueno@kobe-u.ac.jp

Abstract

This paper reviews existing program evaluation concepts, proposes a new policy process as a comprehensive framework for all kinds of program evaluations. Based on the proposed framework, this paper examines the possibility of instituting a new budgeting process that would achieve the most effective way to produce the results, i.e., outcomes. The proposed new budgeting process utilizes the results of ex-post performance evaluations and program evaluations of existing programs.

Keywords

policy process, program evaluation, performance evaluation,
budgeting process, ex-post evaluation, results