

博士学位論文審査要旨

2018年1月13日

論文題目： 障害者政策の評価の現状と課題
—ニーズの多様性への対応—

学位申請者：北川 雄也

審査委員：

主査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

本論文は、日本の府省における障害者政策の評価活動の分析を通じて、制度化された政策評価の現状、課題、限界を示し、その克服の方法を提案している。

第1章は、障害者政策が既存の政策評価の枠組みでは適切に評価できないと主張する。すなわち障害者の政策ニーズが多様で、これが政策の構造を複雑にし、政策効果の発現パターンの予測や事後的な把握を困難にするからである。しかし、日本の政策評価制度はこの困難を念頭に置いた評価をしていない。

第2章では、現行の障害者政策の体系とその形成過程について述べる。日本の障害者政策の体系は貧弱であった。それが変化したのは1980年代の国際障害者年キャンペーン、2009年民主党政権交代後の障害者権利条約の批准に向けた政策転換であった。これらが政策評価活動にも変更を迫っていると指摘する。

第3章では、障害者政策に適した評価とは何か、これを理論的に検討する。ここではとくに、「意図しない」「負の」政策効果に注目している。意図しない負の政策効果の発現を防止するためには事前評価が必要で、それには当事者の生活実態に即したニーズを探るゴールフリー型評価、つまり事後的実態調査を政策に反映する方法が適切である。しかし、現行の政策評価制度は、このタイプの評価を採用していない。そこで本稿は、行政以外の主体に委託する調査を活用する方を提示した。

第4章では、第3章に引き続き、府省の評価を事例分析した結果から、行政が「意図した」政策効果の把握においても、大きな課題があると指摘する。評価手法が目標達成度の測定に偏っているからである。

それをふまえた第5章では、Human Services 関連の政策評価書の事例分析を行っている。目標管理型政策評価として標準化された中で、保健・医療、生活支援、雇用の政策領域に関しては意図する事業効果の指標が適切に設定されているものの、障害者政策を統括する内閣府は各省庁の目標管理型測定の結果のとりまとめだけである。このように、各府省では障害当事者の隠れたニーズを発見する評価はほとんど行われていないのである。

第6章では、行政責任論、すなわち行政のアカウントビリティとレスポンシビリティの観点から、障害者政策の評価機能強化の必要性を論じた。アカウントビリティ確保は、政策決定者の意思を尊重しているかどうか重要になる一方で、レスポンシビリティ確保は行政組織や公務員の政策改善に向けた自発的取り組みが重視される。しかし、日本の府省では、政策評価の制度設計上アカウントビリティ確保が優先される。そこで、レスポンシビリティを確保するためには、政

策評価制度の枠外にある調査活動が必要であると指摘した。

最後の第 7 章では、政策評価制度の枠外にある調査活動が、政策評価を補完する可能性を検討した。各府省独自の実態調査、委託調査、自発的調査である。これらの有用性を高めるためには、調査コストを確保し、調査内容を政策にフィードバックする努力が必要であると論じた。

以上のように、制度化された政策評価の理論上の課題、あるいは実務上の問題を提示し、障害者政策だけでなく、「政策」一般を、正しく「評価」する活動の可能性を示唆している本論文は、これまでの政策評価研究には無かった、新しいフロンティアを提示していると考えられる。

したがって、本論文は、博士（政策科学）（同志社大学）の学位論文として十分な価値を有するものと認められる。

総合試験結果の要旨

2018年1月13日

論文題目： 障害者政策の評価の現状と課題
—ニーズの多様性への対応—

学位申請者：北川 雄也

審査委員：

主 査： 総合政策科学研究科 教授 山谷 清志

副 査： 総合政策科学研究科 教授 真山 達志

副 査： 総合政策科学研究科 教授 風間 規男

要 旨：

北川氏の学位申請論文について、2018年1月13日9時00分から10時00分まで、公聴会方式により口頭試問を実施した。まず、北川氏自身から約30分にわたって論文の概要についてのプレゼンテーションを行ってもらい、その後約30分間、北川氏と審査委員との間で質疑応答を行った。

審査委員からは、まず、論文中に使用されている用語、概念についての理解について確認があったが、北川氏はいずれに対しても行政学、政策学の知見をふまえて明確かつ正確に説明をしていた。また、内容面での弱点や疑問点についての質問に対しても、今後の研究課題を示した上で審査委員を納得させる回答をした。以上のことから、北川氏の十分な研究能力を確認することができた。

また、外国語能力については、政策評価研究および政策形成研究、政策実施研究、そして行政学における先行研究の検討において英語文献・資料を参照、引用しており、その理解や引用においても誤りがないことを確認した。したがって、研究に必要な外国語能力は十分であると判断した。

よって、総合試験の結果は合格であると認める。

博士學位論文要旨

論文題目： 障害者政策の評価の現状と課題—ニーズの多様性への対応—

氏名： 北川 雄也

要旨：

本論文では、障害当事者の多様なニーズへの対応が課題である日本の府省の障害者政策においてどのような評価活動が実施されているか、また望ましい評価活動のあり方とはどのようなものかを明らかにすることを目的として論を進めてきた。その結果、まず、日本の府省においては、障害者政策に適した政策評価はほとんど実施されていない点が明らかとなった。また、行政責任の確保の観点から、障害当事者の多様なニーズに対応した評価活動の必要性を指摘したうえで、評価に際して政策評価制度の枠外にある府省独自の調査活動、障害当事者団体への委託調査、障害当事者団体による自発的調査の成果を補完的に活用することが重要であると論じた。以下、本論文の検討結果をまとめた第8章を除いた、第1章から第7章の内容の概要を示す。

第1章では、障害者政策の構造は複雑であるため、既存の政策評価の枠組みでは適切な評価は困難であるという想定を提示した。障害者政策は、障害の種別ごとのニーズの多様性と政策領域横断的なニーズの多様性を有する。さらに、近年では、発達障害者や難病患者も障害者として定義されるようになり、対応しなければならないニーズの多様化が進んでいる。そのようななかで、政策評価法にもとづき、日本の府省は、ほかの分野の政策と同様に障害者政策に関しても政策効果を把握する試みの実施が義務付けられている。しかし、障害者政策に内在するニーズの多様性の問題は、政策の構造を複雑にし、包括的な政策効果の発現パターンの予測や事後的な把握を困難にする可能性がある。つまり、障害者政策においては、所与の条件として政策評価の機能の低減を念頭に置く必要がある。そこで、本論文では、既存の枠組みでは障害者政策の評価は困難という想定の妥当性と障害者政策に適した評価のあり方を中心に検討すると述べた。

第2章では、現行の障害者政策の体系とその形成過程について述べた。現行の障害者政策は、憲法、障害者権利条約、そして障害者基本法などの法規定によって実施が義務づけられ、障害当事者の多様なニーズにもできる限り対応する体制が求められている。しかし、戦前や戦後しばらくは、障害者は社会から排除された存在であり、障害者政策の体系は貧弱であった。この状況が徐々に変化する契機となったのが、1980年代の国際障害者年キャンペーンや、2009年の民主党への政権交代後に進んだ障害者権利条約の批准に向けた政策転換であった。その結果、障害者の社会参加・自立や社会における共生の促進が政策の新たな軸となり、雇用、教育、バリアフリーなど取り組まなければならない政策のバリエーションも広がった。また、時代が進むにつれて、発達障害者や難病患者も、障害者政策の対象に入った。最後に、そのような変化が生じているなかで、政策評価活動においても、固定的基準にもとづいた評価だけでなく、多様なニーズに対応した柔軟な評価体制の構築が求められていると指摘した。

第3章では、障害者政策に適した評価のあり方について、理論的に検討した。本章では、行政が障害当事者の多様なニーズの把握に失敗した場合に生じる、意図しない負の政策効果を議論の中心において論を進めた。意図しない負の政策効果は、政策目標と障害当事者のニーズとの間に齟齬が生じた場合に発現する。そのため、意図しない負の政策効果の発現を防止するためには、政策目標の達成度ではなく障害当事者の生活実態に焦点をあてて障害当事者のニーズを探るゴールフリー型評価の実施が必要になる。しかし、日本の府省における政策評価制度では、政策目標の達成度の測定が重視されている。また、日本の府省の政策評価制度では、基本的に、政策を

作成する組織が自ら政策を評価するしくみとなっている。そのため、意図した政策効果の発現の有無を確認する動機づけが強く働くと指摘した。したがって、日本の府省の政策評価においては、意図しない負の政策効果を把握できないことを理論的に明らかにした。そこで、意図しない負の政策効果を把握するための別の方策として、行政以外の主体（障害当事者団体をはじめとしたNPO団体など）への委託調査や行政以外の主体による自発的調査の成果を評価活動に活用する方策を提示した。

第4章では、評価書の事例分析を通じて、日本の府省における障害者政策の事前評価の機能を分析した。日本の府省においては、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価が実施されている。いずれの評価も、規制にかかる事業者の遵守費用や歳入の減収額といった費用に対して、政策効果がどの程度上回るのかを予測する費用効果分析の手法を想定している。しかし、事例分析の結果、規制の事前評価は、費用・効果ともに簡潔な記述にとどまり、数値を使った分析となっていない点が明らかとなった。租税特別措置等に係る事前評価も、減収額の推計がなされていない点や、租税特別措置の効果以外の外部要因による指標値の改善の可能性を排除できない点で問題を有する。つまり、行政が意図した政策効果の把握に関して大きな問題がある現状が明らかとなった。

第5章では、評価書の事例分析を通じて、日本の府省における障害者政策の事後評価の機能を分析した。各府省による事後評価は、目標管理型の政策評価の標準化が進んでいる。目標管理型の政策評価は、厚生労働省や文部科学省が実施している。保健・医療、生活支援、雇用の領域を所管する厚生労働省の評価に関しては、意図する政策効果の指標が適切に設定されている点が明らかとなった。他方で、教育の領域を所管する文部科学省の評価に関しては、教育環境の整備度に関するアウトプット指標のみを設定している点が明らかとなった。また、内閣府は、障害者基本計画の評価に関して、多角的かつ深掘りした分析が可能な総合評価方式を採用している。しかし、この総合評価は、各省庁の目標管理型の政策評価の結果のとりまとめに重点が置かれている。そのほかに、障害当事者が参画して障害者基本計画の実施状況の監視などを行う内閣府障害者政策委員会の活動や、第三者的観点から各府省の施策の実施状況を分析する総務省行政評価局調査の事例をとりあげた。しかし、内閣府障害者政策委員会における活動は、政策に対する障害当事者の単なる意見表明にとどまっていると指摘した。また、総務省行政評価局調査は、現場での調査を通じて施策の実施プロセス上の問題を発見し、障害当事者のニーズの対応の成否を明らかにしている点を指摘した。しかし、専門性が乏しい点や、一回限りの調査であり継続的な調査が困難である点などの問題点を指摘した。以上から、事後評価に関しては、意図した政策効果の測定は行われている事例がある一方で、意図とは異なる障害当事者の多様なニーズを発見する評価はほとんど行われていないことが明らかとなった。

第6章では、行政責任論の観点から障害者政策の評価機能強化の必要性を論じた。行政責任論では、行政に対して政治家や市民が外在的に責任を課すアカウンタビリティと、行政組織や公務員が内在的に責任を負うレスポンシビリティの二つの責任の確保が必要であると論じられてきた。アカウンタビリティ確保においては、立法意思の遵守の有無が重要となる。そのため、評価を実施する際には、障害当事者の多様なニーズの把握よりも、政策目標の達成度の測定および分析が重視される。他方で、レスポンシビリティ確保においては、行政組織や公務員による自発的な政策改善に向けた取り組みが重視される。そのため、評価を実施する際には、政策目標に含まれない障害当事者のニーズの把握に取り組む余地が生じる。しかし、日本の府省においては、政策評価制度の設計上、アカウンタビリティ確保が優先される。そこで、双方の責任を確保するためには、政策評価制度の枠外にある調査活動が必要であると指摘した。

第7章では、政策評価制度の枠外にある調査活動の機能分析を通じて、政策評価活動に対する補完機能の有無を検討した。本章では、日本の府省による独自の実態調査、厚生労働省による障害当事者団体への委託調査、そして障害当事者団体による自発的調査の事例をとりあげた。まず、

日本の府省による実態調査については、厚生労働省、文部科学省および法務省の事例をとりあげた。しかし、厚生労働省による一部の調査を除いては、障害当事者のニーズを明らかにする調査は行われていなかった。また、厚生労働省による調査も、統計調査であるため、障害当事者のニーズを深掘りして分析する調査にはなっていないと指摘した。次に、障害当事者団体への委託調査の事例として、厚生労働省の障害者総合福祉推進事業をとりあげた。そのなかでは、意思疎通支援事業や移動支援事業に関するニーズ調査において、これまで潜在化していた障害当事者のニーズの発見がなされていたことが明らかとなった。そのため、とりわけニーズ調査に関しては、各府省が障害当事者団体への委託調査をより積極的に実施しその成果を活用することが重要であると論じた。最後に、障害当事者団体の自発的調査の事例として、障害を持つ女性の複合差別に関する調査を中心にとりあげた。本調査では、これまで社会的に認識されてこなかった障害のある女性の具体的困難やニーズを明らかにしている点を示した。しかし、障害当事者団体による自発的調査、とりわけ障害当事者のニーズを発見する調査は少なく、既存の政策評価の欠陥を補完する役割はほとんど果たせていないと指摘した。以上をふまえたうえで、政策評価制度の枠外にある調査活動の機能を高めるためには、調査コストの問題、政策資源の配分の公平性の問題、調査内容のわかりにくさといった難問を解決する必要があると論じた。

(3982 文字)