

予期しない政策効果を把握するための方策

－政策評価の限界と政策リサーチへの展望－

北川 雄也

概要

本稿の目的は、予期しない政策効果を把握するためにはどのような方策が有効であるかを理論的に検討することである。予期しない政策効果は、政策作成者が予測したものと異なる政策効果であり、政策を実施した後に発現する。とくに、本稿では、政策対象者に悪影響を与える予期しない負の政策効果に焦点を当てる。しかし、政策を実施した後に予期しない政策効果を把握する方策に関する研究はこれまで十分に行われてこなかった。

本稿では、予期しない政策効果を把握するために有効な方策を検討する際に、その効果の発現要因に着目する。その発現要因とは、知識の不足、推論の失敗、価値観の相違、価値観の変容の四つである。これらの発現要因を考慮に入れると、政策形成の段階ではなく政策評価の段階における予期しない政策効果の把握が有効である。くわえて、その際には、事後的かつ継続的な政策評価と政策の副次効果の把握という二つの要件を満たす必要がある。この二つの要件は、四つの発現要因に対応する。

そして、発現要因に対応した二つの要件を基準として、現行の政策評価あるいは政策リサーチが予期しない政策効果の把握に有効であるか否かを考察する。その考察の結果、現行の政策評価は、二つの要件を満たさないため予期しない政策効果の把握に有効でないことが明らかと

なった。他方で、政策リサーチは、二つの要件を満たすため予期しない政策効果の把握に有効であることが明らかとなった。

1. はじめに

本稿の目的は、予期しない政策効果 (unanticipated policy effects) を把握するためにはどのような方策が有効であるかを理論的に検討することである。まず、予期しない政策効果の概念と発現要因を整理し、政策評価の段階でそれを把握する必要性を明らかにする。そのうえで、把握するための要件を提示し、その要件にもとづき現行の政策評価あるいは政策リサーチ (policy research)¹ が有効であるか否かを考察する。

予期しない政策効果とは、政策作成者が意図および想定した効果と異なる現実の政策効果である。予期しない政策効果は、政策を実施した後に政策対象者に政策の影響が伝わることで発現する。また、政策を実施した直後だけでなく政策実施の開始から長期間を経た時点で発現する場合がある。なお、本稿では、予期しない政策効果の発現に関与する政策作成者と政策対象者を以下のように定義する。政策作成者とは、政策問題の解決のために政策目的や政策手段を設定する人びとのことである。主要な政策作成者としては、各行政組織に属する官僚や地方公

¹ 通常、'policy research' は、「政策調査」や「政策調査研究」と訳される（たとえば、山谷 2012, 15ページ）。政策調査や政策調査研究と訳される場合、省庁所管の研究機関や民間シンクタンクなどが行政組織や政治家からの調査依頼を受けて、政策に関する情報を産出する活動を意味する。しかし、本稿では、政策リサーチと訳す。なぜなら、上記の活動をより広範にとらえるためである。たとえば、伊藤は、このような意図をもって政策リサーチを定義している（伊藤 2011, 2ページ）。伊藤は、政策リサーチを定義する際に、実施主体の対象を市民にまで拡張している。また、受託調査だけでなく自発的な調査活動を政策リサーチの一種としてとらえている。そこで、本稿では、伊藤が採用した「政策リサーチ」という訳語をあてることとする。

務員があげられる。他方で、政策対象者とは、政策による影響を受ける人びとのことである。政策対象者は、政策作成者が定めた範囲の政策対象者だけでなく、それ以外の政策の影響を受ける人びとを含む。

予期しない政策効果の発現を防ぐ有力な方策は、政策を実施する前に政策効果を予測することである。政策形成の段階で政策目的と政策手段を設定するとき、政策作成者は、政策効果のパターンを予測しようとする。また、政策が政策対象者のどの範囲にまで影響を与えるのかを予測しようとする。

しかし、政策作成者は、政策を実施する前にすべての政策効果を予測することができない。ある政策効果をもたらす要因や政策効果の影響を受ける対象は、無数に存在する。くわえて、自然災害や経済成長の鈍化などの実施期間中の外部環境の変化は、政策効果に変化を生じさせる。それゆえ、政策効果は常に不確実であるため、すべての政策効果の予測は根本的に不可能である。このように、政策作成者は、予期しない政策効果の発現を事前に防げない。

予期しない政策効果は、とりわけ個人を主な対象とする社会政策において発現しやすい。社会政策は、雇用政策、ジェンダー政策、教育政策など人びとの生活の安定および向上を促進するための政策である。社会政策は防衛政策、外交政策、産業政策などと異なり、個人を主な対象として実施される。政策作成者は、政策対象者の多様な価値観に対応した政策効果の予測を行う必要がある。そのため、社会政策における政策効果の予測は困難であり、失敗しやすい。その結果、社会政策においては、予期しない政策効果が発現しやすい。以下、本稿では、他の政策分野と比べて発現する可能性が高い社会政策における予期しない政策効果を念頭において論を進める。

政策作成者が政策効果の予測に失敗し、予期しない「負の」政策効果が発現した場合には問題がある。予期しない負の政策効果の発現は、政策対象者の状況を改善するために実施した政策が、政策対象者の状況を悪化させてしまうことを意味する。Erna Ruijer は、オランダ政府のワークライフバランス政策を例にあげて、子育て中の女性という政策対象者が被る予期しない負の政

策効果について述べている (Ruijer 2012)。オランダ政府のワークライフバランス政策では、女性が子育てに専念できるように、企業に対して子育て中の女性の労働時間の削減を求めた。しかし、企業側は、対象となる女性の賃金を下げる、あるいは雇用を避けるといった行動をとった。その結果、子育てをする女性の経済状況は悪化した。これは、オランダ政府にとって予期していなかった負の政策効果であった。このように、予期しない負の政策効果は、政策対象者の状況を悪化させる点で問題がある。さらに、状況の悪化に伴い、政策作成者に対する政策対象者の不満が増幅する。不満が増幅すると、政策の作成や実施を担当する行政組織は、円滑に政策を実施できなくなる可能性がある。

政策効果の事前予測による予期しない政策効果の発現の予防が不可能ならば、政策を実施した後に予期しない政策効果を把握し政策修正を施すことが考えられうる。政策実施後であれば、政策作成者は、政策対象者への現実の政策効果やその政策効果が発現した要因に関する情報を収集できるためである。それらの情報を収集した結果、予期しない負の政策効果の所在が明らかになった場合には、適切に政策を修正できる。

しかし、政策実施後に予期しない政策効果を把握する方策を明らかにする先行研究は、管見の限りでは不足している。評価研究においては、政策実施後の政策効果の把握に関して多くの知見が蓄積されてきた。その知見は、政策決定に使用するための情報提供ツール (山谷 2012, 12 ページ) としての政策評価の機能向上にある程度貢献してきた。とくに、評価研究では、政策作成者が政策実施前から重視してきた政策効果が発現しているか否かを検証するための評価手法の開発に重点が置かれてきた。しかし、それとは対照的に、予期しない政策効果を把握するための評価手法の研究が不足している。

したがって、政策を実施した後に予期しない政策効果を把握できる方策を検討する必要がある。そこで、本稿では、現行の政策評価あるいは政策リサーチをとりあげる。政策リサーチは、行政組織以外の主体であっても政策を実施した後に政策効果を把握できる手法である。そして、これら二つの手法が予期しない政策効果を把握する機能を有しているか否かを明らかにする。

本稿の意義は、政策評価の段階で予期しない

政策効果を把握する方策を提示することで、政策対象者に対する悪影響を軽減する政策修正に貢献できうる点にある。事前に予期しない負の政策効果を把握できなくとも、政策評価の段階で早期に予期しない政策効果を把握することが重要である。それが可能であれば、政策実施によって政策対象者が被る悪影響は早期に排除できる。

本稿の構成は、以下の通りである。第2節では、予期しない政策効果の概念と発現要因について整理を行ったうえで、発現要因の性質から政策評価の段階における把握が重要であることを示す。第3節では、現行の政策評価による予期しない政策効果の把握の限界について検討する。最後に、第4節では、政策リサーチによる予期しない政策効果の把握について検討する。

2. 予期しない政策効果

2.1 予期しない政策効果の概念

予期しない政策効果²は、政策作成者が意図および想定した政策効果と異なる現実の政策効果と定義される (Ruijter 2012, pp. 312-313)。この定義では、予期しない政策効果は意図しない政策効果と想定しない政策効果の双方の接合部にある概念としてとらえられている。意図しない政策効果とは、政策作成者が政策目的を設定する際に考慮しない政策効果である。他方で、想定しない政策効果とは、政策作成者が事前に予測できない政策効果である。予期しない政策効果は、政策作成者が望む政策の方向性に沿わない効果のうち、その存在や影響の大きさを予測できない効果を意味する³。

上記の定義によれば、予期しない政策効果は、政策実施の開始から一定期間後にその発現を認識できる政策効果である。仮に政策作成者が政策効果を完全に予測できているならば、予期し

ない政策効果は発現しない。対照的に、政策効果の予測に失敗した場合には、予期しない政策効果が発現する可能性がある。しかし、その場合でも、政策形成の段階や政策実施を開始した当初の期間では、その効果は顕在化しない。予期しない政策効果は、政策対象者に政策の影響が伝わり対象者の状況に著しい変化が生じたときに、その存在が認識される。

また、予期しない政策効果は正と負の効果に分類できるが、本稿では予期しない負の政策効果に焦点を当てる。なぜなら、予期しない負の政策効果は、正の政策効果とは異なり、政策そのものが政策作成者や政策対象者に対して新たな問題を生じさせるためである。Roger I. Roots は、最低賃金に関する政策を例にあげて、予期しない負の政策効果について以下のように述べている (Roots 2004, p. 1378)。Roots によると、労働者の最低賃金を増やすよう雇用者側に強制する政策を実施すると労働者の所得増加に伴う消費が活性化すると当初想定されていたが、逆に雇用者側が追加コストを避けるために労働者を解雇し失業率が増加することで消費が低迷するといった予期しない負の政策効果が発現した事例があるという。このように、政策は政策作成者が意図および想定したように機能するとは限らず、政策対象者に悪影響を与えることもある。

Ruijter によると、予期しない政策効果の概念は、Robert K. Merton が提唱した「予期しない結果」という概念に由来する (Ruijter 2012, p. 312)⁴。この概念が提唱された背景は、Merton が社会の予測、統制、そして計画に関する新たな知見を提供しようとしたことにあった (Merton 1936, pp. 903-904)。その知見とは、政策作成の観点に置き換えると、事前に政策効果のパターンを正確に予測しようとしても政策対象者間の複雑な相互作用に影響を受ける政策実施の段階で不確実性に直面するということである。

² 本稿では、予期しない政策効果をアウトカムとインパクトの双方を包含した概念としてとらえる。アウトカムとは、政策作成者が定めた範囲の政策対象者に対する政策効果である。他方で、インパクトとは、既定の政策対象者以外の人びとに対する政策効果である。

³ 政策作成者にとって意図しない政策効果であっても、政策作成者が政策目的を設定する段階でその効果を認識している場合には、予期しない政策効果に該当しない。

⁴ 予期しない政策効果と予期しない結果の違いは、政策に対する評価内容にある。予期しない政策効果と表現される場合には、政策の全体的な評価ではなく部分的な評価を行っている。すなわち、わずかに予測できなかった政策効果の部分があったとしても、その部分を予期しない政策効果と表現できる。対照的に、予期しない結果と表現される場合には、政策の全体的な評価を行っている。すなわち、政策効果を総括的に精査した結果、予期しない政策効果はその大半を占めるなら、その結果を予期しない結果と表現できる。

2.2 予期しない政策効果の発現要因

予期しない政策効果の発現要因については、まず Merton が提示した「予期しない結果」の発現要因の分類を概説する。Merton は、「予期しない結果」の発現要因を四つに分類した (Ibid., pp. 900-903)。その発現要因は、知識の不足、推論の失敗、利益および関心の即時性、そして価値観および意図に反する予測の四つである。この発現要因の分類は、Ruijter による先行研究においても、そのまま採用されている (Ruijter 2012, pp. 313-314)。以下では、その概要を簡単に説明する。

第一に、知識の不足である。ここで要求される知識とは、将来の政策結果を予測するために必要な知識である。しかし、政策作成者は、予測能力や保有できる知識量に限界があるため、政策結果を完全に予測できず、予測が失敗に終わる可能性がある。予測が失敗に終わる場合には、予期しない結果が発現する。

第二に、推論の失敗である。ここでいう推論の失敗とは、政策作成者が将来の見通しを熟考せずに政策結果を予測した結果、予期しない結果が発現することを意味する。とくに、「前例踏襲」的な政策作成が行われたときに推論の失敗が生じやすい。前例踏襲的な政策作成とは、政策問題の解決のために既存の類似した政策の作成過程を参照することである。予測される政策結果のパターンも既存のパターンと同様となる。その場合、政策間の文脈の違いから、予期しない結果が発現する可能性がある。

第三に、利益および関心の即時性とは、個人が現状の利益に満足し、将来の行動の結果に関心を示さない状態をさす。あらゆる個人は、自らがとった行動の長期的な結果には関心を示さず、行動をとった後の直近の利益を追求するという近視眼的見通しに依存する (McAulay 2007, p. 388)。直近の利益追求の結果、社会全体の行動は当初設定された目的から逸脱し、予期しない結果が発現する。

第四に、価値観および意図に反する予測とは、社会を改善するための対策の必要性を主張する個人が将来の対策の結果を検討しないために、社会状況が変化した後予期しない結果が発現する状態をさす。ここでいう社会状況の変化は、各個人が最初に意図していた結果から社会状況

が分岐していく状態である。もしくは、当初の期間において各個人によって重視された価値観が、将来的には「意図に反する」ものとして放棄される状態である。

ここまで Merton の予期しない結果の発現要因の分類を説明してきたが、予期しない政策効果の観点からみると第三および第四の発現要因は適切でないと考えられる。なぜなら、Merton の予期しない結果の発現要因の分類は、社会行動の動態に着目している一方、政策作成者と政策対象者の関係に着目していないためである。政策作成者と政策対象者の関係に着目しなければ、政策作成者の意図および想定と政策対象者の状況が合致しないために発現した予期しない政策効果を正確に把握できない。Merton による予期しない結果の発現要因の分類は、政策作成者の問題と政策対象者の問題が別個に扱われている。第一および第二の発現要因については、政策作成者に焦点を当てて説明している一方、第三および第四の発現要因については、社会を構成する個人すなわち政策対象者の行動に焦点を当てて説明している。

そこで、Merton が分類した予期しない結果の発現要因のうち前者二つをそのまま採用する一方で、政策作成者と政策対象者の関係に着目した二つの予期しない政策効果の発現要因を新たに提示する。Merton が提示した知識の不足と推論の失敗といった発現要因は、政策作成者に起因する問題を記述しているためそのまま採用する。他方で、後者の二つの発現要因は、価値観の相違と価値観の変容という発現要因に置き換える。この新たな発現要因の分類を提示する理由は、問題解決の先にある「望ましい将来の状態」のイメージすなわち価値観が政策作成者と政策対象者との間で異なるからである (足立 2005, 79 ページ)。本稿では、この状態を価値観の相違とよぶ。さらに、政策作成者と政策対象者との間にある「望ましい将来の状態」のイメージの相違は、政策の実施から一定期間後の外部環境の変化により生じうる。本稿では、政策実施中に生じた価値観の相違を価値観の変容とよぶ。

本稿では、予期しない政策効果の発現要因を以下のように分類する。その発現要因とは、知識の不足、推論の失敗、価値観の相違および価値観の変容の四つである。

新たに導入した第三の発現要因は、価値観の相違である。ここでいう価値観の相違とは、政策形成の段階から政策作成者と政策対象者の間で政策効果の正負を判断する規準 (criteria) に違いが生じていることを意味する。各人は、効率、平等、社会正義などに関して各人によって異なる「レンズ」を用いて政策効果を価値判断するのである (Langbein 2012, p. 7)。また、それぞれの政策対象者は特定の政策に対してそれぞれの規準を有しており、「誰にとって効率的か」あるいは「誰にとっての成功か」という疑問に対する回答も政策対象者によって異なる (Ingram et al. 2007)。そうした状況から、政策作成者と政策対象者との間で価値観の相違が生じる。その結果、政策作成者の「レンズ」では見えなかった予期しない政策効果が発現する。

また、新たに導入した第四の発現要因は、価値観の変容である。政策対象者の価値観は、政策実施中の自然災害や経済成長の鈍化などといった外部環境の変化によって変容する。その結果、政策作成者と政策対象者の間で価値観の相違が生まれ、予期しない政策効果が発現する⁵。とくに、政策作成者が長期よりも短期で政策を予測することを重視したとき、政策対象者の価値観の変容による予期しない政策効果が発現しやすい。(van der Linden 2010, p. 281)。なぜなら、外部環境の変化は、突然生じる場合あるいは漸進的に生じるためである。

2.3 予期しない政策効果の発現と政策過程

以上の予期しない政策効果の四つの発現要因は、政策形成あるいは政策実施の段階に由来する。知識の不足、推論の失敗、および価値観の相違は、政策形成の段階に由来する発現要因である。他方で、価値観の変容は、政策実施の段階に由来する発現要因である。

政策形成の段階に由来する発現要因は、政策作成者の能力の問題だけでなく、政策作成者の規準にもとづく政策効果の予測が政策対象者の実際の状況をふまえていないことから説明で

きる。知識の不足と推論の失敗は、政策対象者の状況とは関係なく、政策作成者の能力に問題がある状態である。他方で、価値観の相違とは、政策を実施する前から政策作成者の価値観が政策対象者の価値観と合致していない状態である。この状態は、政策作成者が設定した政策目的、政策手段および政策対象について政策対象者が合意していないことを意味する。その結果、政策作成者が価値観の相違を認識していない場合には、予期しない政策効果が発現する⁶。

他方で、政策実施の段階に由来する予期しない政策効果の発現は、政策実施中に政策対象者の価値観が変容し、政策作成者との間で新たな価値観の相違が生じることから説明できる。予期しない政策効果は、政策形成の時点で政策目的の設定や政策効果の予測に問題がなかったとしても、政策を実施する期間が長ければ長いほど発現する可能性が高まる。その理由は、自然災害や経済成長の鈍化など政策形成の段階では知りえない外部環境の変化が政策対象者の生活状況に変化を生じさせるためである。その結果、政策対象者の価値観が変容し、政策作成者との価値観の相違が発生する。このように、予期しない政策効果の発現は、政策形成の段階だけでなく政策実施の段階にも起因しうる。

したがって、予期しない政策効果に関しては、事前の予測が困難であるならば、政策評価の段階でそれを把握して政策の修正⁷を行う必要がある。予期しない政策効果の把握とは、政策作成者が政策形成の段階で意図および想定しなかった政策効果を特定する作業である。この作業とは、政策効果の事前予測ではなく、政策実施中に発現した政策効果を遡及的に精査することである (Vedung 1997, p. 7)。その際、仮に予期しない政策効果を発見した場合には、どのような発現要因によって予期しない政策効果が発現したかについても確認する。発現要因が分かれば、政策作成者は政策を修正しやすくなる。知識の不足や推論の失敗によって予期しない政策効果が発現したのであれば、新たに得た政策効果に関する知識を政策修正に反映させればよ

⁵ 逆に、政策対象者の価値観の変容によって政策作成者と政策対象者との間で価値観が一致することもありうる。この場合には、予期しない政策効果は発現しない。なぜなら、政策作成者の意図と一致した政策効果が発現しているためである。

⁶ 政策作成者が政策対象者との間で合意が成立しないことを認識している場合は、予期しない政策効果は発現しない。

⁷ ここでいう政策の修正とは、政策目的と政策手段の変更あるいは政策作成者が想定する政策対象者の範囲の拡大といった政策実施の方法の変更を意味する。

い。また、価値観の相違や価値観の変容によって予期しない政策効果が発現したのであれば、政策対象者の価値観について理解したうえで、政策対象者との間で新たな合意形成を促す政策修正を施せばよい。このように、発現した政策効果を精査する作業により、予期しない政策効果を把握したうえで政策を適切に修正できる。

以上、本節では、予期しない政策効果の概念および発現要因を示したうえで、それを把握するための政策評価の必要性を指摘した。次節では、予期しない政策効果を把握する機能の観点から現行の政策評価を検討する。

3. 現行の政策評価の限界

3.1 予期しない政策効果の把握と政策評価

ここでいう予期しない政策効果の把握とは、政策効果の有無だけでなく、その政策効果が発現する要因に関する情報を入手することを意味する。この把握の作業は、前節で述べたように、政策評価の段階で行われる。仮に予期しない政策効果の把握に成功すれば、そこで得られた情報は政策修正に活用される。

予期しない政策効果を把握するための政策評価に求められる要件は、二つある。すなわち、事後的かつ継続的な政策評価と政策の副次効果の把握である。本稿では、事後的かつ継続的な評価を要件 A と表記し、政策の副次効果の把握を要件 B と表記する。これら二つの要件を満たせば、政策評価によって予期しない政策効果を把握できる。

要件 A は、事後的かつ継続的な政策評価である。事後的な政策評価とは、政策の実施を開始してから一定期間後に政策効果を把握する取り組みを行い、政策の正否を検討することである。事後的な政策評価により予期しない負の政策効果の発現が確認された場合には、政策評価者が政策修正の検討を促す情報を提供することとなる。他方で、継続的な政策評価とは、一回のみの政策評価の実施ではなく、長期間にわたっ

て何度も政策評価を実施し、政策効果の変化を確認することである (Wildavsky 1979, p. 7)。継続的な政策評価により予期しない負の政策効果の発現が確認された場合には、政策評価者が政策修正の検討を促す情報を提供することとなる。このように、事後的かつ継続的な政策評価は、予期しない政策効果の把握とそれに続く政策修正のための有用な情報提供を可能にする。

要件 A は、予期しない政策効果の四つの発現要因を特定するために必要である。事後的な政策評価は、知識の不足と推論の失敗といった予期しない政策効果の発現要因を特定できる。これらの発現要因については、政策を実施する前の政策作成者に起因するため、事後的な政策効果の把握によって対応可能である。また、事後的な政策評価は、価値観の相違という発現要因を特定する前提条件となる⁸。この発現要因は、政策を実施する前の政策作成者と政策対象者の状態に起因するため、事後的な政策効果の把握によって対応可能である。他方で、継続的な政策評価は、価値観の変容という発現要因を特定する前提条件となる⁹。価値観の変容による予期しない政策効果の発現は、政策を実施している時点での政策対象者の生活状況の変化に起因する。この発現要因に対応するために、継続的に政策効果の変化を確認することで、実施期間中に発現する予期しない負の政策効果を把握しやすくなる。

要件 B は、政策の副次効果の把握である。副次効果とは、政策作成者が重視しない政策効果である。すなわち、政策作成者の価値観にもとづく評価規準に沿わず、政策形成段階で反映されない政策効果である。副次効果は、予期された副次効果と予期しない副次効果¹⁰に分類できる (Vedung 1997, p. 58)。予期された副次効果は、政策作成者の評価規準に沿わないけれども、その存在が予測されている。政策作成者はその存在を予測しつつも、自らが重視する政策効果を優先するためにその副次効果を考慮しないのである。他方で、予期しない副次効果は政策作成者の評価規準に沿わないだけでなく、その存在が予測されていない。政策作成者はその

⁸ 価値観の相違に関しては、要件Aと要件Bの双方を満たすことで特定できる。

⁹ 価値観の変容に関しては、要件Aと要件Bの双方を満たすことで特定できる。

¹⁰ 予期しない政策効果と予期しない副次効果との違いは、予期しない政策効果は政策作成者が本来ならば重視するけれども知識の制約上予測できなかった政策効果を含む概念である一方、予期しない副次効果はそれらの政策効果を含まない概念である点にある。

存在を予測していないため、副次効果が政策対象者に与える影響や政策を失敗に導く可能性を推測できない。予期された副次効果と比べて、予期しない副次効果は政策作成者にとって統制が困難であるため、早期に把握することが重要となる。したがって、本稿では、とりわけ予期しない負の副次効果に焦点を当てる。

要件 B は、価値観の相違や価値観の変容といった発現要因を特定するために必要である。副次効果が政策作成者の価値観に沿わない政策効果であるならば、その把握は、価値観の相違の有無を確認することを前提とする。仮に政策作成者が価値観の相違を確認すれば、政策作成者は政策対象者の評価規準を参照して、副次効果を把握できる。以上のように、政策の副次効果を把握できれば、価値観の相違や価値観の変容といった発現要因を特定できる。

以上の二つの要件が、予期しない政策効果を把握するための政策評価に求められる。事後のかつ継続的な評価によって、知識の不足や推論の失敗といった発現要因に対応可能である。しかし、価値観の相違や価値観の変容といった発現要因に対応するには、事後のかつ継続的な政策評価を実施するだけでは不十分である。後者の二つの発現要因については、副次効果の把握の試みを通じて政策対象者との間に価値観の相違が生じているか否かを確認する必要がある。このように、予期しない政策効果を把握するためには、事後のかつ継続的な政策評価と政策の副次効果の把握の双方が必要である。

3.2 政策評価の現状とその問題点

政策評価の現状は、上記の二つの要件を満たしていないため、予期しない政策効果を把握できない状態である。

以下では、評価体制の問題点と評価手法の問題点を区別して説明する。

①評価体制の問題点

現行の評価体制では、各行政組織が政策評価を実施している。現行の政策評価は、実施した

政策の効果を行政組織が自主的に把握するためのツールとして活用される。すなわち、現行の政策評価の実施主体は、政策を作成および実施する行政組織である。行政組織は、政策評価によって把握した政策効果に関する情報を政策の修正に活用する。

まず、現行の評価体制では、要件 A を満たす場合もあれば、満たさない場合もある。行政組織が要件 A を満たすためには、評価作業に対して組織資源を長期にわたって割り当てる必要がある。つまり、要件 A を満たすか満たさないかの基準は、行政組織が使用可能な評価費用の程度にある。評価を実施する回数を増やしたり良質な評価を実施しようとするればするほど、多くの人員や金銭が必要となる。くわえて、行政組織は、政策評価のみに組織資源を集中させるわけではない。行政組織は、新規の政策作成、それに伴う法案作成、予算要求および予算執行に関わる組織管理と並行して政策評価に取り組んでいく必要がある。したがって、評価費用を費やす余力が少ない行政組織にとっては、要件 A を満たすことが困難である。

次に、現行の評価体制では、要件 B を満たさない。要件 B を満たさない理由は、二点ある。第一の理由は、政策を作成する行政組織が自らの評価規準に沿って政策評価を実施する点にある。政策を作成する行政組織が自ら政策評価を行う場合、政策作成者の評価規準に沿って政策効果を把握することになる。なぜなら、政策が意図通りに機能しているか否かに重点を置くためである。そのため、政策を作成する行政組織は、政策対象者の評価規準を参照する動機づけに乏しい。したがって、現行の評価体制では、政策の副次効果を把握できない。第二の理由は、各行政組織間で生じるセクショナリズムにある。各行政組織は、それぞれが担当する政策分野の範囲において政策を作成および実施する。その状況下では、行政組織は、異なる行政組織が担当する政策分野の効果に関心を持たなくなり、自ら評価対象の範囲を限定する。その結果、行政組織で実施される政策評価では、政

策が他の行政組織が担当する政策分野に与える副次効果を把握できない。

②評価手法の問題点

行政組織内で実施される現行の政策評価の手法は、プログラム評価と目標達成度評価に分類できる¹¹。以下では、なぜ二つの評価手法が要件 A と要件 B の双方を満たさないか説明する。

プログラム評価とは、今後の意思決定のために政策、プログラムあるいはプロジェクトの有効性を判断する実証的な社会科学の研究手法を応用した評価手法である (Langbein 2012, p. 3)。プログラム評価は、主に三つの手法から構成されている (Maddison and Denniss 2013, pp. 162-164)。その三つの手法とは、プロセス評価、インパクト評価¹² および経済学的評価である。まず、プロセス評価とは、政策作成者の意図に沿って政策が実施されているか否かを把握する手法である。ここでの関心は、政策作成者の視点からみた政策実施の適切さにある。次に、インパクト評価とは、政策と現実の政策効果との間の因果関係を解明する手法である。ここでの関心は、政策作成者の意図に沿った政策実施によって正の政策効果が発現したのかといった疑問にある。最後に、経済学的評価とは、費用便益分析や費用対効果分析といった経済学的手法を用いて政策対象者にとっての便益と費用を計算する手法である。ここでの関心は、政策作成者あるいは政策評価者が予期できる範囲での政策対象者にとっての正の政策効果と負の政策効果にある。

プログラム評価は、要件 A と要件 B を満たさない。

要件 A を満たさない理由は、プログラム評価は事後的な政策評価が可能であっても継続的な政策評価を実施していくことが困難な点にある。プログラム評価は、政策実施から一定期間経過後に総括的に政策効果を把握できる。しかし、評価費用の観点からみると継続的な実施が容易でない。なぜなら、プログラム評価の場合には、プロセス評価、インパクト評価および経

済学的評価といった三つの手法を組み合わせる必要があるためであり、評価費用が高くなるためである。その結果、行政組織は、評価費用が高いプログラム評価を継続的に実施していくことに積極的になりにくい。

要件 B を満たさない理由は、プログラム評価は政策作成者が意図しない政策効果を把握する評価手法でない点にある。プログラム評価は、政策作成者が意図した正の政策効果が発現しているかどうかを確認する評価手法である。以上から、プログラム評価は、政策の副次効果を把握するために適切な評価手法でない。

他方で、目標達成度評価とは、政策実施と並行して事前に設定された政策目標の達成度すなわちアウトカムを測定し、その達成度の推移を定期的かつ継続的に観察することである (Davies 1999, p. 152)。この評価手法は、業績測定とよばれることもある。目標達成度評価は、目標値と事後の実績値を比較するという簡便な方法で実施できるため、評価費用が安くなる。

目標達成度評価は、プログラム評価と同様に二つの要件を満たしていない。

要件 A を満たさない理由は、目標達成度評価は評価費用が安い点で継続的に政策評価を実施することは可能であっても、事後的な政策評価の手法でない点にある。目標達成度評価においては、政策実施の継続を前提として、目標達成度向上のための情報提供が行われる。また、目標達成度評価においては、行政の組織活動を示すアウトプット指標を観察することに重点が置かれる場合がある。なぜなら、自然災害や政策対象者の行動変化により変動が大きくなるアウトカム指標を観察するよりも、アウトプット指標を観察する方が目標達成度を向上させる手段を検討しやすくなるためである。この場合には、予算執行や人員管理が行政の組織活動の大半を占めるため、政策効果の把握の作業と直接的な関連がない。山谷によると、目標達成度評価は、「業績マネジメントの手段として考えられており、行政サービスの提供者のサプライサ

¹¹ 現行の政策評価で他に用いられている評価手法として、プロジェクト評価がある。しかし、プロジェクト評価は、計画あるいは施策レベルの政策ではなく、計画あるいは施策を前提とした短期で地域限定的な事業レベルの政策に適用される評価手法である。そのため、本稿では、とりあげない。

¹² ここでいうインパクトとは、プログラムが対象となる社会にもたらす変化をさす。プログラムが対象以外の社会にもたらす変化や正負の副次効果は、この定義に含まれない。

イダー的視点が強く、ある種『管理会計』的な側面が強調される」(山谷 2006, 93-94 ページ)。以上から、目標達成度評価は、事後的な政策評価という要件を満たさない。

要件 B を満たさない理由は、目標達成度評価は意図した政策効果に関する政策目標の達成度のみを測定する評価手法である点にある。目標達成度評価では、政策作成者が意図しなかった政策効果を把握できない。なぜなら、事前に設定した政策目標に関する指標のみを測定する手法だからである。このように、目標達成度評価は、幅広い政策効果の把握を想定した手法でないため、政策の副次効果を把握できない。

したがって、現行の政策評価は、予期しない政策効果を把握できない。行政組織による現行の政策評価の実施体制では、要件 B を満たさない¹³。また、プログラム評価あるいは目標達成度評価といった評価手法を採用したとしても、要件 A と要件 B の双方を満たさない。このように、現行の政策評価で採用されている評価手法では、予期しない政策効果を把握できない。

現行の政策評価の問題を補完するためには、要件 A と要件 B の双方を満たす方策を検討する必要がある。その方策を検討する際には、行政組織が評価を実施することにより生じる問題への対処が重要である。つまり、行政組織以外の主体が政策効果を把握する方策の検討が重要である。また、現行の政策評価で採用される評価手法は、事後的かつ継続的な評価に適さず、いずれも意図した政策効果が発現しているか否かについての確認に焦点を当てている。このようなことから、現行の政策評価の問題を補完できる方策の検討が必要である。

以上、本節では、予期しない政策効果を把握

する機能の観点から政策評価の現状とその問題点を明らかにした。次節では、現行の政策評価の問題点を補完しうる政策リサーチへの展望を示すために、政策リサーチの特徴を説明しその有効性を明らかにする。

4. 政策リサーチの有効性

4.1 政策リサーチの特徴

政策リサーチは、政策問題に関して個人あるいは組織が分析し、そこで得られた情報をもとに問題解決に資する情報を生産する活動である (Majchrzak and Markus 2014, p.2)。まず、個人あるいは組織からなるリサーチの実施主体¹⁴は、自発的あるいは行政組織や政治家などから委託を受けて政策問題を分析する。実施主体が自発的に政策問題を分析する場合には、分析の前に政策問題を発見する作業を行う。他方で、実施主体が行政組織や政治家などから委託を受けて政策問題を分析する場合には、委託元が設定した政策問題を分析する。次に、政策問題に関連する政策の分析を通じて、政策効果を把握する。そのうえで、どのような原因によって問題が生じているかを明らかにする。最後に、問題の原因に対処できる解決策を検討する。

このような政策リサーチには、現行の政策評価と比較したとき、以下の三つの特徴がある。本稿では、この三つの特徴をそれぞれ特徴①、特徴②および特徴③と表記する。

特徴①は、政策問題を解決するために、政策目的の変更を考慮に入れた代替案を提示できる点である。現行の政策評価と比較して、政策リサーチは、政策目的が達成されたか否かの

¹³ ただし、行政組織でも副次効果を把握しようとする試みがある。たとえば、内閣府男女共同参画局が実施する男女共同参画影響調査(以下、「影響調査」とよぶ)である(内閣府男女共同参画局 2003)。影響調査は、男女共同参画社会の形成にかかわる各省庁の政策を対象に実施される。これは、社会や家庭における男女の状況やニーズの違いによって、政策を作成する各省庁が意図していた政策効果と異なる効果が生じているか否かを把握するものである。すなわち、副次効果を把握するものである。実施された影響調査に関する報告書は、現在までのところ以下の三つが公表されている。2007年3月に作成された「多様な選択を可能にする能力開発・生涯学習施策に関する監視・影響調査報告書」、2008年6月に作成された「高齢者の自立した生活に対する支援に関する監視・影響調査報告書」および2009年11月に作成された「新たな経済社会の潮流の中で生活困難を抱える男女に関する監視・影響調査報告書」である。

¹⁴ Ann Majchrzak and M. Lynne Markus は、政策リサーチの実施主体に関してプロフェッショナルとアマチュアの双方の存在の重要性を指摘した (Majchrzak and Markus 2014, pp. 3-4)。プロフェッショナルとは、省庁所管の研究機関や民間シンクタンクに所属してリサーチを行う人びとをさす。他方で、アマチュアとは、現場で政策に直接かかわる人びとや政策対象者でありながらリサーチを行う人びとをさす。しかし、アマチュアには、リサーチを実施するうえで重大な欠点がある。その欠点とは、プロフェッショナルと異なり統計分析など高度な分析手法を活用できない点である (Ibid., pp. 4-5)。高度な分析手法を活用できない場合には、政策効果を適切に把握できない可能性がある。仮に政策効果を適切に把握できなければ、それに続く政策問題の分析は、信頼性や妥当性を欠く。

評価に限らず、政策目的の評価も対象とする (Etzioni 1971, p. 9)。現行の政策評価は、所与の政策目的の達成に資するツールとして機能する (山谷 2012, 16 ページ)。現行の政策評価は、政策目的を達成するための施策や事業の正否に焦点を当てる。しかし、現行の政策評価においては、政策目的は所与として扱われるためそれ自体の正否は問われない。つまり、評価段階における政策目的の変更は想定されていない。対照的に、政策リサーチは、政策目的を達成するための手段に関する情報だけでなく、政策目的そのものの正否に関する情報を生産できる。つまり、政策リサーチは、政策目的をはじめとした政策の枠組みに問題がある場合には、それを大幅に変更させる解決策に関する情報を生産できる。

特徴②は、手法が多様な点である。現行の政策評価と比較して、政策リサーチには定式化された手法が存在しないため、手法が多様である (Haas and Springer 1998, p. 6)。現行の政策評価は、前節で示したプログラム評価あるいは目標達成度評価といった標準的な評価手法を用いて実施される。現行の政策評価においては、この二つの評価手法が定式化されている。したがって、現行の政策評価の手法には、多様性がない。対照的に、政策リサーチは、手法が多様である。このことは、政策リサーチが実施目的や政策効果を把握する手段を自由に選択できる活動であることを意味する。つまり、政策リサーチにおいては、政策問題の状況に合わせた多様な手法が存在する。

特徴③は、政策作成者が予期しない副次効果を把握できる点である。現行の政策評価と比較して、政策リサーチは把握できる政策効果の範囲に制限がないため、副次効果を把握できる。現行の政策評価では、政策作成者の評価規準のみを用いて政策効果が把握される。そのため、現行の政策評価は、副次効果の把握が困難である。対照的に、政策リサーチでは、政策効果は必ずしも政策作成者の評価規準を参照して把握されない。なぜなら、政策リサーチは、政策を

作成する行政組織以外の主体が実施する場合には、政策作成者とは異なる評価規準を参照できる余地があるためである。このように、実施主体が政策作成者とは異なる評価規準を参照して政策効果を把握するならば、予期しない副次効果を把握できる¹⁵。

4.2 予期しない政策効果の把握と政策リサーチ

前節で提示した要件とここまで述べてきた特徴が合致するため、政策リサーチは、予期しない政策効果の把握に有効な方策である。

要件 A を満たす特徴は、特徴①と特徴②である。

特徴①から、政策リサーチは、事後的かつ継続的に実施可能である。政策リサーチは、政策問題の解決に資する情報を生産するために実施される。政策リサーチにおいては、これまで実施されてきた政策の効果を把握したうえで、政策問題の所在を確認するというプロセスが存在する。このプロセスが存在するならば、政策リサーチは事後的に実施可能である。また、政策リサーチは、政策問題に関する実施主体の関心が変化しないかぎり実施されうる。すなわち、政策リサーチは、継続的に実施可能である。

くわえて、特徴②からも、政策リサーチは、事後的かつ継続的に実施可能である。政策リサーチは、実施時点に制約がない。政策リサーチには、政策分析のような事前実施される手法だけでなく、プログラム評価のような事後に実施される手法もある (Nathan 2000, p. 12)。また、政策リサーチは、手法が多様であるため、継続的に政策効果の把握や問題の原因分析を実施可能である。たとえば、長期間にわたって政策実施に関係する現場や政策対象者に対して参与観察を行い、政策効果がどのように変化しているかを観察することも可能である。この例では、政策リサーチは、継続的に実施されている。政策リサーチは、実施主体の関心に応じて柔軟に手法を選択あるいは創出できるのである。こ

¹⁵ 副次効果は、多様な評価規準を参照すればするほど、正確な把握が可能となる。そのため、実施主体が多様であること、あるいは実施主体ができるかぎり多様な評価規準を参照することが望まれる。同様の文脈で、佐野は、規範的政策分析に期待される役割として「議論の幅を広げること」をあげている (佐野 2013, 72 ページ)。すなわち、政策分析を行う際に、できる限り包括的あるいは網羅的に価値観を反映し価値観の「見落とし」を防ぐことで、政策問題の状況を適切に把握しやすくなると論じている。この示唆は、副次効果を把握するための評価規準のデザインを検討する際にも有益である。

のように、手法が多様であるため、政策リサーチは継続的に実施可能である。

他方で、要件Bを満たす特徴は、特徴③である。政策リサーチは、多様な評価規準を用いて政策効果を把握できる余地があり、幅広い範囲の政策効果を把握できる。そのため、政策リサーチは、副次効果を把握できる。

以上から、政策リサーチは二つの要件を満たしているため、予期しない政策効果を把握する方策として有効である。

5. おわりに

本稿では、予期しない政策効果を把握するためにはどのような方策が有効であるかを理論的に検討してきた。

第2節では、予期しない政策効果の概念と発現要因を明示し、予期しない政策効果が現実の政策過程においてどのように発現するのかを明らかにした。そのうえで、予期しない政策効果の発現要因の性質から、政策評価の段階で予期しない政策効果を把握する必要があることを示した。

第3節では、予期しない政策効果を把握するための政策評価の要件を提示したうえで、現行の政策評価ではその効果を把握できないことを明らかにした。予期しない政策効果を把握する機能を判断する基準として、予期しない政策効果を把握するための政策評価の二つの要件を提示した。そのうえで、現行の政策評価が二つの要件を満たしているか否かを確認した。その結果、現行の政策評価は、二つの要件を満たしていないため、予期しない政策効果を把握できないということが明らかとなった。

第4節では、現行の政策評価の問題点を補完する方策として政策リサーチを提示し、政策リサーチがなぜ予期しない政策効果の把握に有効であるかを明らかにした。政策リサーチの有効性を明らかにするために、政策リサーチが前節で提示した二つの要件を満たしているか否かを確認した。その結果、政策リサーチは、二つの要件を満たしているため、予期しない政策効果を把握できるということが明らかとなった。

本稿の意義は、以下の二点である。

第一の意義は、従来の研究と異なり、政策評

価の段階において予期しない政策効果を把握する方策を検討している点である。従来の評価理論に関する研究では、政策作成者が予期しない政策効果を把握する方策について十分に検討されていない。具体的には、政策作成者が重視あるいは想定していない副次効果を把握する手法の研究が不十分である。こうした問題点をふまえて本稿では、政策作成者以外の主体が政策作成者とは異なる評価規準を用いて政策効果を把握できる政策リサーチの重要性を指摘した。本稿と従来の研究との違いは、政策リサーチは予期しない政策効果の把握に有効であることを示した点にある。

第二の意義は、従来の研究と異なり、予期しない政策効果の発現要因に着目したうえで、予期しない政策効果を把握するための政策評価を検討している点である。従来の社会学における予期しない結果の研究では、政策対象者間の相互作用に着目する一方、政策効果を予測する政策作成者の視点を欠いている部分がある。こうした問題点をふまえて本稿では、政策作成者と政策対象者双方に起因する発現要因の重要性を指摘した。本稿と従来の研究との違いは、価値観の相違および価値観の変容と予期しない政策効果の発現との関係を考察した点にある。

しかし、本稿には二つの課題が残されている。

第一の課題は、価値観の相違が生ずるメカニズムの解明ができていないことである。政策作成者のみに起因する予期しない政策効果の発現に比べて、政策作成者と政策対象者双方に起因する予期しない政策効果の発現はその説明が複雑になる。価値観の相違に焦点を当てた場合、説明のパターンが多岐にわたる。しかし、本稿では、そのパターンについて具体事例をふまえて詳述および整理することができなかった。そのため、今後は、具体事例の検証を通じて価値観の相違のメカニズムを解明し、そのメカニズムを介して予期しない政策効果が発現する過程を明らかにする必要がある。

第二の課題は、政策リサーチの適用可能性を検討できていないことである。本稿では、予期しない政策効果の把握には政策リサーチが有効であると論じてきた。他方で、政策リサーチには、費用面や専門性をはじめとした技術的側面で問題がある。実施主体が良質なりサーチを実施できない場合には、政策作成者や政策対象者

にとって政策リサーチを活用するメリットが少なくなる。したがって、政策リサーチは、あらゆる場面において適用できるわけではない。つまり、社会政策全般において現行の政策評価よりも政策リサーチの方が有効であると断言できない。そのため、今後は、政策リサーチの適用可能性に関する個々の事例に即した検証を行う必要がある。

今後は、第一の課題を解決するために、価値観の相違が生ずるパターンに着目してそのメカニズムの解明を進める。とくに、そのパターンのなかでも、予期しない政策効果が発現しやすい価値観の相違のパターンに着目する。

また、第二の課題を解決するために、政策リサーチを実施する際の問題点に着目して検討を進める。政策リサーチの問題点としては、費用の高さ、必要な組織リソースの大きさおよび専門性の高さがあげられる。このような問題点をふまえて、予期しない政策効果を把握するための政策リサーチの適用可能性を個々の事例に即して検証する。その際には、現行の政策評価と比較したうえでの政策リサーチの有効性、ならびに政策リサーチの問題点を克服する方法について検討を進める。

以上、これら二つの点を今後の研究課題としたい。

参考文献・ウェブサイト

- 足立幸男「構想力としての政策デザイン」(足立幸男編著『政策的思考とは何か—公共政策学原論の試み』ミネルヴァ書房、2005年)、53-86ページ。
- 伊藤修一郎『政策リサーチ入門—仮説検証による問題解決の技法』東京大学出版会、2011年。
- 佐野亘「規範的政策分析の確立に向けて」『公共政策研究』第13号、2013年、65-80ページ。
- 内閣府男女共同参画局「影響調査事例研究ワーキングチーム中間報告書—男女共同参画の視点に立った施策の策定・実施のための調査手法の試み—」2003年。
<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/eikyoku/houkoku/pdf/hei1511-honmon.pdf> (2015年4月6日閲覧)。
- 内閣府男女共同参画局「多様な選択を可能にする能力開発・生涯学習施策に関する監視・影響調査報告書」2007年。
<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/kansieikyo/pdf/ka-h-2.pdf> (2015年4月6日閲覧)。
- 内閣府男女共同参画局「高齢者の自立した生活に対する支援に

関する監視・影響調査報告書」2008年。

<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/kansieikyo/senmon/pdf/koureihoukoku.pdf> (2015年4月6日閲覧)。

内閣府男女共同参画局「新たな経済社会の潮流の中で生活困難を抱える男女に関する監視・影響調査報告書」2009年。

<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/kansieikyo/seikatsukonnan/pdf/honbun.pdf>

(2015年4月6日閲覧)。

山谷清志『政策評価の実践とその課題—アカウンタビリティのジレンマ』萌書房、2006年。

山谷清志『政策評価』ミネルヴァ書房、2012年。

I. Davies, *Evaluation and performance management in government*, *Evaluation*, Vol. 5, No.2, 1999, pp. 150-159.

A. Etzioni *Policy research*, *The American Sociologist*, Vol. 6, 1971, pp. 8-12.

P. J. Haas and J. F. Springer, *Applied Policy Research: Concepts and Cases*, New York: Routledge, 1998.

H. Ingram, A. L. Schneider and P. deLeon, *Social construction and policy design*, *Theories of the Policy Process*, second edition, ed. by P.A. Sabatier, Colorado: Westview Press, 2007, pp. 93-126.

L. Langbein, *Public Program Evaluation: A Statistical Guide*, second edition, New York: M. E. Sharpe, 2012.

L. McAulay, *Unintended consequences of computer-mediated communications*, *Behavior & Information Technology*, Vol. 26, No. 5, 2007, pp. 385-398.

S. Maddison and R. Denniss, *An Introduction to Australian Public Policy: Theory and Practice*, second edition, Melbourne: Cambridge University Press, 2013.

A. Majchrzak and L. M. Markus, *Methods for Policy Research: Taking Socially Responsible Action*, second edition, California: Sage Publications 2014.

R. K. Merton, *The unanticipated consequences of purposive social action*, *American Sociological Review*, Vol. 1, No. 6, 1936, pp. 894-904.

R. P. Nathan, *Social Science in Government: The Role of Policy Researchers*, New York: Rockefeller Institute Press, 2000.

R. I. Roots, *When laws backfire: Unintended consequences of public policy*, *American Behavioral Scientist*, Vol. 47, No.11, 2004, pp. 1376-1394.

E. Ruijer, *Social equity, policy intentions and unanticipated outcomes: A comparative analysis of work-life balance policies*, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 14, No. 4, 2012, pp. 311-329.

M. van der Linden, *Unanticipated consequences of 'humanitarian intervention': The British campaign to abolish the slave trade, 1807-1900*, *Theory and Society*, Vol. 39, No. 3, 2010, pp. 281-298.

E. Vedung, *Public Policy and Program Evaluation*, New Jersey: Transaction Publishers, 1997.

A. Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, second edition, New Jersey: Transaction Publishers, 1987.