



# 日本の府省における政策効果把握と政策評価 : もう一つの評価システム

著者	北川 雄也
雑誌名	同志社政策科学研究
巻	18
号	2
ページ	57-70
発行年	2017-03-10
権利	同志社大学政策学会
URL	<a href="http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000015358">http://doi.org/10.14988/pa.2017.0000015358</a>

# 日本の府省における政策効果把握と政策評価

## —もう一つの評価システム—

北川 雄也

### 概要

本稿の目的は、現在行われている日本の府省の政策評価において、政策効果を適切に把握できない施策がある現状を明らかにしたうえで、その問題への対応策を考察することにある。本稿でいう政策効果の把握とは、「政策実施による社会状態の改善の程度を明らかにする活動」である。評価研究では、政策効果の把握のためには費用便益分析やプログラム評価といった科学的に厳密な手法を用いる必要があると論じられてきた。しかし、行政実務では、二つの手法よりも簡便で単純な「実績測定」という手法を用いて政策効果を把握できると捉えられてきた。そして、日本の府省の政策評価制度においては、実績測定の手法に依拠した目標管理型の政策評価のみが実施される傾向にある。このような簡便さや単純さを重視する傾向に問題はないのだろうか。その問いに答えるために、本稿では、目標管理型の政策評価が不適と考えられる政策対象者のニーズが多様な政策分野、とりわけ障害者政策における評価事例に焦点をあて、分析を行う。

本稿の構成は、以下の通りである。第2章では、目標管理型の政策評価の概要とそれが全府省において標準化した背景を記述する。第3章では、目標管理型の政策評価には、理論的な観点からみて政策効果を適切に把握できない施策があることを明らかにする。政策対象者のニーズが多様な施策の場合には、明確な政策目的の

特定が困難なため、適切なアウトカム指標を設定できない可能性があることを指摘する。第4章では、前章の理論的検討の正否を確認するために、内閣府における障害者政策の政策評価書の事例分析を行う。事例分析の結果として、実際に適切なアウトカム指標が設定されていないという問題点を指摘する。そのうえで、目標管理型の政策評価ではなく、ニーズの多様性に対応した新たな評価システムを構築するという問題解決策を提示する。

### 1. はじめに

本稿の目的は、現在行われている日本の府省の政策評価において、政策効果を適切に把握できない施策がある現状を明らかにしたうえで、その問題への対応策を考察することにある。その目的を達成するために、まず、日本の府省が採用する目標管理型の政策評価における政策効果の把握について理論的に検討する。そのうえで、政策評価書の事例分析を通じて日本の府省の政策評価の運用実態について説明し、その問題点と対応策を考察する。なお、本稿では、事後評価における政策効果の把握についてとりあげる<sup>1</sup>。

本稿では、政策効果の把握<sup>2</sup>を「政策実施による社会状態の改善の程度を明らかにする活動」と定義する。具体的には、政策効果の把握は、費用便益分析、事後に行われるプログラム評価お

<sup>1</sup> 本稿では、規制の事前評価や租税特別措置等の事前評価といった事前評価における政策効果の把握についてとりあげない。

<sup>2</sup> 本稿では、政策評価法第三条における表記に依拠して、政策効果の把握という表現を用いる。しかし、「把握」の英語表記は、'seize'ではなく'analyse'となる。その理由は、諸外国においては、政策効果は「分析」するものとして捉えられるためである (Dunn 2008: 10-13)。ただし、米国における「分析 (analyze)」は、費用便益分析のみを意味する場合がある (Schick 1971)。

よび実績測定 (performance measurement)<sup>3</sup> といった手法を用いた活動である (Haas and Springer 1998: Chapter 2; McDavid, Huse and Hawthorn 2013)。費用便益分析とプログラム評価は、実験デザインや重回帰分析などといった厳密な社会科学的手法を用いて政策効果を把握する手法である。他方で、実績測定は、改善したい社会状態に関する指標を設定し、その指標値の変化を単純に観測する手法である。すなわち、厳密さよりも簡便さや結果のわかりやすさを重視して政策効果を把握しようとする手法である。それゆえ、実績測定は、行政実務においては主流な評価手法として扱われる一方で、社会調査論を源流とする評価研究においては評価の一手法として扱われていない (山谷 2012a)。

日本の府省の政策評価は、2001年に「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(以下では、政策評価法と記す)が制定されて以来、政策効果に関する情報提供ツールとして定着してきた。政策評価制度において謳われてきた目的は、アカウントビリティ(説明責任)の確保、行政の効率化および成果重視の政策作成であった。より一般的には、政策評価には、政策に関する現状の確認や今後の政策の改善に資する情報の産出といった目的がある。それらの目的を達成するためには、政策効果の把握という作業が肝要である。

日本の府省の政策評価は、2012年以降、各府省が自らの裁量で評価方式<sup>4</sup>を決定する体制から全府省が目標管理型の政策評価を実施する体制への移行が進んでいる<sup>5</sup>。目標管理型の政策評価は、政策評価制度の運用を所管する総務省が全府省における評価手法の標準化を行った試みである(総務省 2012)。具体的には、毎年、各府省における評価対象となる施策に対して、

達成すべき目標に関するアウトカム指標を事前に設定し、事後の実績値と比較して目標達成度を測定する試みである。目標管理型の政策評価は、他の評価方式と比べて、評価作業の簡便さおよび評価結果のわかりやすさという点で優れている。それゆえ、総務省は、目標管理型の政策評価を全府省で標準化して実施する体制への移行を進めた。つまり、総務省は、あらゆる政策分野の施策に対して、目標管理型の政策評価を適用するように全府省に促したのである。

しかし、目標管理型の政策評価において、政策効果が適切に把握されていない施策が存在すると考えられる。たとえば、障害者政策をはじめとした対人サービスの要素が強い政策分野においては、政策効果の把握が困難であると考えられる。なぜなら、政策対象者ごとに異なる多様なニーズが存在し、それに伴い政策対象者ごとに政策効果の種類<sup>6</sup>や程度<sup>7</sup>が異なるためである。もしそうであるならば、多様なニーズに合わせた多数のアウトカム指標を設定しないかぎり、アウトカム指標が表す情報量は少なくなるであろう。また、ニーズの多様性ゆえに政策対象者間で多数の目標が存在する場合には、明確で相互排他的に分析可能な目標設定といった単純性が求められる実績測定は適さないとの指摘がなされている (Radin 2006: 25-29)。すなわち、実績測定においては、行政によるトップダウンで決定された明確な目標に関する評価情報の生産が重視されるのであり、政策対象者の多様なニーズに対応するような豊富な評価情報が生産されにくい。その指摘に則るならば、政策対象者のニーズが多様な政策分野では、実績測定の手法に依拠する目標管理型の政策評価は適さないと考えられる。くわえて、実績評価方式において、測定指標がアウトカム指標ではな

<sup>3</sup> 論者によっては、「業績測定」と訳される場合がある (たとえば、田辺智子 2014)。

<sup>4</sup> 評価方式は、三つある (総務省 2015)。実績評価方式、総合評価方式および事業評価方式である。実績評価方式は、実績測定という評価手法をベースとした方式であり、目標管理型の政策評価のベースにもなった方式である。総合評価方式は、プログラム評価という評価手法をベースとした方式であり、各政策分野の基本計画に関して政策効果の発現状況を数年おきに多角的かつ総括的に分析する方式である。たとえば、内閣府は、障害者基本計画に関して、総合評価方式を用いて政策評価を実施している (内閣府 2008)。事業評価方式は、公共事業や研究開発事業に関して、その便益と費用を事前に予測したうえで、その予測の正否を事後的に検証する方式である。

<sup>5</sup> なお、目標管理型の政策評価において採用される評価手法である実績測定は、世界各国の政策評価において、結果重視の行政管理を基軸とする NPM (New Public Management) の理念の普及に伴い主流化しつつあるとの指摘がある (Vedung 2010: 273)。他方で、諸外国の政策評価制度と比較して、目標管理型の政策評価の全府省導入が進む日本の政策評価制度は、特異であるとの指摘もなされている (山谷 2012b)。

<sup>6</sup> 政策目標に示されている政策作成者が意図する政策効果だけでなく、たとえば、政策対象者の一部のみが認識している副次効果も存在する。

<sup>7</sup> 政策効果の程度の違いとは、政策対象者間で政策効果の程度が平等でない状態を意味する。

く、行政の活動量のみを表すアウトプット指標となっている不適切な評価の件数が多かったとの指摘もなされている（小野 2013）。

先行研究においては、政策分野ごとの目標管理型の政策評価の機能について詳細に検討されていない。これまでの日本における先行研究では、目標管理型の政策評価ないしは実績評価方式の一般的な機能、現状およびその問題点について論じられてきた（たとえば、原田 2011; 南島 2015）。また、諸外国における先行研究では、NPMの浸透による実績測定的主流化は、主流化以前よりも政策効果を適切に把握できなくなったという意図しない結果をもたらしたと論じられてきた（たとえば、van Thiel and Leeuw 2002; Hood and Peters 2004）。他方で、目標管理型の政策評価が政策分野ごとにどのように機能しているかについては、詳細に検討されていない。そのため、本稿では、目標管理型の政策評価によって、政策効果の適切な把握が困難な政策分野が存在するか否かを検討する意義がある。

そこで、本稿では、あらゆる政策分野において目標管理型の政策評価によって政策効果を適切に把握できるか否かを検討する。そのために、目標管理型の政策評価において政策効果を適切に把握するための必要条件を導出する。そのうえで、内閣府による障害者政策の評価事例において、その必要条件が満たされているか否かについて分析する。障害者政策を事例分析の対象とする理由は、政策対象者のニーズが多様なため政策効果の把握が困難であると考えられるためである。また、内閣府の政策評価書を事例分析の対象とする理由は、内閣府が各省庁による障害者政策に関連する取り組みを統括し障害者政策の計画と実施において最も重要な役割を果たすと考えられるためである。そして、政策を統括する立場である内閣府が目標管理型の政策評価を実施する場合には、抽象的な目標の設定をせざるをえないため、具体的なニーズに対応した指標の設定が困難であると考えられる。仮に、評価事例において、政策効果を適切に把握するための必要条件を満たせていないならば、目標管理型の政策評価を一律的にあらゆる政策分野の施策に適用する現行の方策には問題があるという推察が可能であろう。つまり、施策の特性を無視した目標管理型の政策評価の標準化は、適切ではないという推察が可能なのである。

その場合には、目標管理型の政策評価とは異なる方策の活用を検討する必要がある。すなわち、既存の評価システムに代わって、施策の特性に応じた各府省独自の評価活動を奨励する新たな評価システムを構築する必要がある。

本稿の意義は、政策効果の把握の質向上に資する新たな知見を提示する点である。政策評価書の事例分析を通じて目標管理型の政策評価の標準化の問題点を明らかにし、それへの対応策を提示できれば、日本の府省の政策評価における政策効果の把握の質向上に貢献できる。とくに、事例分析においてとりあげる障害者政策における政策効果の把握の質向上に貢献できる。そして、政策効果の把握の質が向上すれば、政策デザインや政策実施過程の改善につながると考えられる。また、日本の地方自治体の行政評価においても実績測定的主流化が進んでいるため（田中 2014）、本稿の議論が一定の貢献をなすと考えられる。

最後に、本稿の構成は、以下の通りである。第2章では、目標管理型の政策評価の概要とそれが標準化した背景を記述する。第3章では、目標管理型の政策評価における政策効果の把握に関する理論的検討を行う。第4章では、障害者政策における目標管理型の政策評価書の事例分析を行う。そして、仮に、事例分析によって政策効果を適切に把握できていない状態が明らかになった場合には、その対応策として、既存の政策評価制度の枠外にある評価活動を視野に入れた新たな評価システムの構築を検討する。

## 2. 目標管理型の政策評価

政策評価法の制定以来、日本の府省の政策評価制度は、総務省が制度全体の設計を行い、各府省がその制度設計にもとづいて所管する政策を評価する体制となっている。政策評価法の制定によって、各府省に対して所管する政策の事後評価が義務付けられた。それに伴い、政策評価制度全般の設計および運用を担当する総務省は、政策評価に関する基本方針やガイドラインを各府省に示し、各府省による政策評価活動を支援してきた。その結果、政策評価法制定以後の傾向として、総務省が各府省の評価の概形を実質的に規定してきた。ただし、評価活動自体



はあくまで各府省の自己評価に終始しており、総務省が各府省による個々の政策評価活動の企画や実施に介入するわけではない（田辺国昭 2006: 89）。

政策評価制度の定着が進むなかで導入された目標管理型の政策評価は、すでに各府省間で主流化していた実績評価方式をベースとした試みであり、総務省が全府省における評価手法の標準化を行った試みである。実績評価方式とは、事前に設定した政策目標にもとづいて、毎年定期的かつ継続的に政策効果を把握する方式である。実績評価方式は、他の評価方式と比べて、各府省における実施件数が格段に多かった（田辺智子 2014: 12）。実績評価方式が多く府省で採用されていた理由は、他の評価方式と比較して、実績評価方式が評価作業の簡便さおよび評価結果のわかりやすさという点で優れていたためである<sup>8</sup>。実績評価方式においては、目標達成度と実績値の推移の確認のみが主要な評価作業であるとみなされた。そのため、評価作業が簡便で評価結果がわかりやすい<sup>9</sup>と捉えられたのである。実績評価方式が多く府省で採用されている現状を鑑みて、総務省は、2012年に目標管理型の政策評価の全府省導入を実施した（総務省 2012）。それに伴い、政策評価書は、各府省間で共通の標準様式となった（総務省 2013）。

目標管理型の政策評価が全府省導入されるにあたっては、評価対象となる施策に関する事前分析表と事後評価表の標準様式が示された。事前分析表の作成においては、達成すべき目標とその目標の設定根拠の明示、および目標達成度を数値で表す測定指標の設定が求められた<sup>10</sup>。また、事後評価表の作成においては、測定指標の基準値<sup>11</sup>・目標値・実績値の明記および比較や評価結果の総括の記述を求められた<sup>12</sup>。

日本の府省における目標管理型の政策評価の

標準化は、前述の評価作業の簡便さにもつながる。目標管理型の政策評価の標準化によって、府省は標準様式の既定の欄に数値や記述をあてがうだけでよくなった。つまり、評価書を作成する際の創意工夫の手間を少なくできるようになった。このように、目標管理型の政策評価の標準化によって評価作業が簡便となった。

しかし、目標管理型の政策評価において、測定指標の設定の作業を標準化できないため、測定指標の設定の作業が簡便になるわけではない。各府省は、それぞれの施策の政策目的や施策の特性に合わせて、政策効果を把握するための測定指標を設定する。つまり、測定指標の設定は、事後の評価作業と異なり、各府省の創意工夫や裁量に大きく委ねられる。したがって、測定指標の設定の適切性は、評価対象の施策の特性や各府省の評価担当者の能力に左右される可能性がある。測定指標を適切に設定できない場合には、政策効果の適切な把握が困難となる。

なぜ、測定指標の設定の作業は標準化できないのであろうか。施策の特性によって、適切な測定指標の設定が困難な施策が存在する理由について、さらに検討を進める。

### 3. 政策効果を把握するための必要条件

目標管理型の政策評価において政策効果を把握するためには、測定指標としてアウトカム指標の設定が必要となる。政策実施の状況を調べるために用いる指標としては、インプット指標、アウトプット指標、そしてアウトカム指標がある。インプット指標は、政策を実施するための投入資源の量を示す指標である。また、アウトプット指標は、政策の実施の際に生じる行政の活動量を示す指標である。これら二つの指標は、政策実施活動の成立を確認するうえでは有用で

<sup>8</sup> ただし、実績評価方式は、実績値の変動の要因を説明できないため、政策自体の効果を特定できない（Hatry 1999: pp. 5-6）。つまり、実績測定だけでは、政策自体の効果と経済・社会的変動あるいは他の政策の影響といった外部要因を区別できない。他方で、政策効果と外部要因の区別といった政策効果の把握の正確性に関する点においては、プログラム評価をベースとした総合評価の方が優れている（Hunter and Nielsen 2013; 田辺智子 2014）。

<sup>9</sup> 評価結果がわかりやすければ、政治家や市民にとっても評価結果の解釈が容易になる。評価結果のわかりやすさは、行政によるアカウンタビリティ確保に貢献する。

<sup>10</sup> なお、目標達成度を数値で表せない場合に限っては、進捗状況を簡単に記述する。

<sup>11</sup> 基準値とは、目標設定時点における指標値である。

<sup>12</sup> 評価結果の総括の記述にあたっては、目標の達成状況を五段階区分（「目標超過達成」、「目標達成」、「相当程度進展あり」、「進展が大きい」、「目標に向かっていない」）で示し、その判断根拠を明記する（総務省 2013: 3）。

あるものの<sup>13</sup>、政策効果そのものを把握するための指標としては有用でない。政策効果を把握するためには、政策実施によって社会状態が実際に改善しているかどうかを測定するアウトカム指標が必要となる。

アウトカム指標は、社会の理想状態を示す政策目的を参照したうえで設定される。アウトカム指標は、前述の通り、政策実施による社会状態の改善の程度を示す。そのため、アウトカム指標を設定する府省は、特定の施策において何をもって社会状態の改善といえるのかを定義しておく必要がある。その際に重要となるのが、施策の実施によって実現されるべき社会の理想状態の定義である。具体的には、その作業は、政策目的の設定である。政策目的の設定によって、社会の理想状態と現在の社会状態との間のギャップが明らかとなり、改善の方向性が示される。改善の方向性が示されれば、その改善の程度を表すアウトカム指標の設定が可能となる。つまり、政策目的の設定により、アウトカム指標として設定できる目標が特定される。

そのため、府省の評価担当者は、政策目的を事前に特定したうえで、目標達成度を表すアウトカム指標を設定するといった一連の作業を行う必要がある。その一連の作業とは、具体的には、政策対象者のニーズの調査、政策体系の作成およびロジックモデルの作成である。目標管理型の政策評価において、これらの作業は、事前分析表を作成するまでに行う必要がある。つまり、政策評価を実施する前に、施策の仕組みを分析したうえで適切な測定指標を設定する評価デザインの作業<sup>14</sup>が不可欠である（Weiss 1998: 72）。評価デザインの作業は、政策を企画・立案する政策デザインの段階で行われる場合と、政策実施後に政策評価を実施する前に行われる場合がある。また、これらの作業のうち、政策対象者のニーズの調査は、政策目的の設定や政策効果の種類の特定の前提となる作業であり、政策体系の作成やロジックモデルの作成に先立つ作業である。以下では、前述の三つの評価デザインの作業について述べる。

第一に、政策対象者のニーズは、次に連なる作業である政策体系およびロジックモデルの作成に資する情報を生産するために調査する必要がある。政策対象者のニーズに関する調査は、政策対象者が想起する社会の理想状態や政策効果に関する情報を生産する。そのため、この作業は、評価デザインの第一段階として位置づけられる。Peter Rossi らが一連の評価作業を体系的にまとめた評価階層の理論においても、ニーズの調査（アセスメント）は、プログラムデザインおよびプログラム理論（セオリー）のアセスメントよりも下位にある評価作業の最も基礎的な階層に位置づけられている（南島 2011: 68-69; Rossi, Lipsey and Freeman 2004: 80）。

第二に、政策体系は、評価対象となる施策の政策目的を特定するために作成する必要がある。政策体系は、政策、施策（プログラム）、事業の三階層から成る<sup>15</sup>（図1参照）。ここでいう政策の階層は、政策の方向性すなわち政策目的を規定する階層である。そして、その下位にある施策の階層は、政策目的を実現するための政策手段（たとえば、規制、補助・助成、税制、処罰、広報、教育など）を規定する階層である。なお、さらに下位にある事業の階層は、政策手段を実施するための具体的活動を規定する階層であり、予算項目の分類と一致する。このうち、施策が目標管理型の政策評価の対象となる。施策は、政策目的に合わせて作成される。そのため、目標管理型の政策評価を実施するにあたっては、政策目的と政策手段との間の論理的な対応関係を把握しておく必要がある。つまり、評価担当者は、評価を実施するまでに政策体系を作成し、政策目的を特定しておく必要があるのである。

第三に、ロジックモデルは、適切にアウトカム指標を設定するために作成する必要がある。ロジックモデルとは、政策実施によって政策目的が達成されるまでの因果経路を表し、政策の設計図もしくはシナリオとも表現される（山田 2013: 32）。すなわち、インプット、アウトプット、アウトカムの連鎖関係を表す（図2参照）。

<sup>13</sup> 山谷清志は、アウトプット指標やインプット指標のみを測定する政策評価を「行政管理型政策評価」とよぶ（山谷 2005）。

<sup>14</sup> なお、Carol Weiss は、評価デザインの作業を「評価計画（evaluation planning）」とよぶ（Weiss 1998: 72）。

<sup>15</sup> なお、日本の府省の政策評価において、政策体系は政策（狭義）—施策—事務事業からなる三階層と定義されている。本稿における定義は、総務省による政策体系の定義に準拠している。また、政策評価を実施するには、政策体系の明示が求められている（総務省 2015b: 2）。

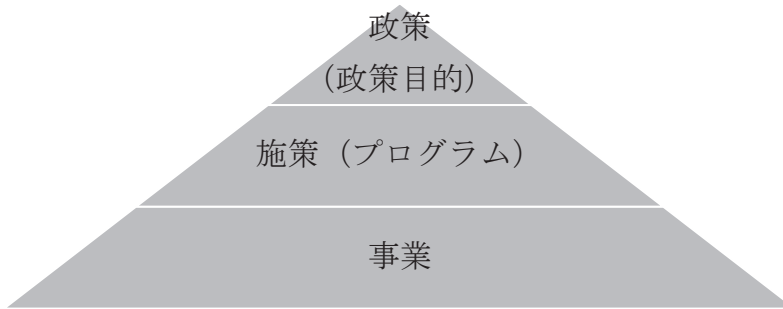


図1 政策体系 (出所：総務省 2015b: 2 を参考に筆者作成)

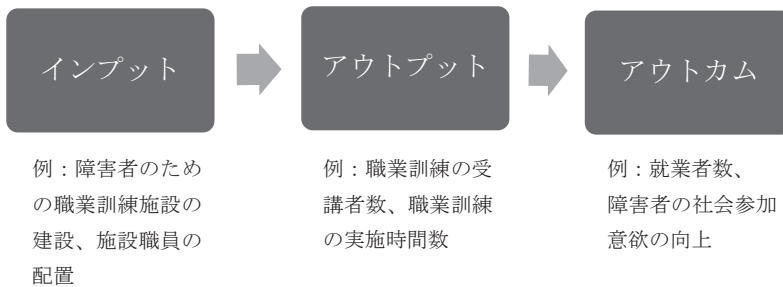


図2 ロジックモデル (出所：山谷 2012a: 17 を参考に筆者作成)

つまり、ロジックモデルの作成は、ある施策がどのような政策効果を及ぼすかについての理論構築につながる (Chen 1990)。理論が構築できれば、評価担当者は、その理論が示す政策効果に対応するアウトカム指標を設定できる。

このように、目標管理型の政策評価において政策効果を把握するためには、評価デザインが適切である必要がある。事前分析表を作成する段階において、府省の評価担当者がアウトカム指標を明確に設定できるならば、評価デザインが適切であったといえる。目標管理型の政策評価において事前分析表の作成が完了すれば、事後評価表の作成に至るまでアウトカム指標値の推移のモニタリングのみを行うだけでよい。この作業自体は、簡便であり標準化可能である。そのため、評価対象となる施策において評価デザインが適切であれば、目標管理型の政策評価によって政策効果を適切に把握できる。

しかし、政策対象者のニーズが多様な場合には、明確な政策目的を設定できないため評価デザインが不適切となり、アウトカム指標の設定が不適切となる場合がありうる。政策対象者のニーズの多様性は、社会の理想状態や政策効果の程度および種類についてのイメージについて、政策対象者間で違いが生じている状態である。違いが生じる理由は、政策対象者間で身体的・精神的特徴、経済状態、あるいは居住する地域特性をはじめとした各人をとりまく社会状態が異なるからである。政策対象者のニーズが多様な場合、府省は、政策対象者のニーズを取捨選択したうえで政策目的を設定するか、あるいはすべてのニーズを包括するような政策目的を設定するかといった選択を迫られる。前者の場合は、明確な政策目的が設定されるが、ニーズが満たされない政策対象者からの反発を受けやすい<sup>16</sup>。したがって、府省は、後者を選択す

<sup>16</sup> なお、ここでは、ニーズの調査において、すべての政策対象者からのニーズ情報の入手を前提としている。ただし、現実的には、調査資金の不足ゆえに政策対象者のニーズの情報が不足しているケースが多いであろう。しかし、明確な政策目的が設定されるか否かは状況によって異なるけれども、府省が政策対象者からの反発を受けるという帰結は同様である。

る可能性が高い。しかし、その帰結として、抽象的で不明確な政策目的が設定される。不明確な政策目的が設定されれば、政策目的と政策手段との間の論理的な対応関係の発見が困難になるため、適切な政策体系を作成できない。また、政策目的という参照物が不明確であれば、ロジックモデルにおいて適切なアウトカム指標を設定できない。つまり、政策対象者のニーズの多様さに適切に対処できず、政策体系およびロジックモデルの作成といった評価デザインの作業が適切ではない場合は、適切なアウトカム指標を設定できない。

したがって、政策対象者のニーズが多様な政策分野の施策では、目標管理型の政策評価において政策効果を把握するための必要条件を満たせず、政策効果を適切に把握できない可能性がある。実際に、実績着眼型評価思考に依拠した評価活動において、ニーズアセスメントやロジックモデル構築の作業が軽視される傾向があるとの指摘がある（西出 2005）。

#### 4. 政策評価の運用実態とその課題 —内閣府による障害者政策の評価—

本章では、前章における理論的検討の正否を確認するために、目標管理型の政策評価の事例分析を行う。本稿では、政策対象者のニーズが多様な政策分野と考えられる障害者政策の政策評価書を対象として事例分析を行う。また、障害者政策において最も大きな役割を果たすと考えられる内閣府が実施する評価活動に焦点をあて分析を行う。事例分析の対象となるのは、目標管理型の政策評価の全府省導入以後の事後評価書である。次節では、事例分析に入る前に、障害者政策とそれを実施する内閣府の特性について述べる。

##### (1) 障害者政策の特性

障害者政策は、障害者基本法第一条にあるように、障害の有無にかかわらず誰もが人格と個性を尊重し支え合って共生する社会を目指し、

障害者の自立や社会参加を促進することを目的とする。この政策分野は、政策対象者となる障害者の障害の程度、経済状態および障害者を取りまく社会状態が各人によって異なるため、目的達成にあたって政策対象者のニーズが多様になる。たとえば、障害者の自立や社会参加の促進のために障害者の就労機会を増やそうとするとき、軽～中程度の障害を持つ人びとや経済・社会的自立を求める人びとは、ニーズが充足されると感じるであろう。しかし、重度の障害を持つ人びとは、その政策に対するニーズを有さないかもしれない。むしろ、そのような人びとは、在宅介護サービスの充実を優先してほしいというニーズを有するかもしれない。このように、障害者政策は、対人サービスの要素が強く各々の政策対象者の生活状況も異なるため、政策対象者の多様なニーズへの対応が要請される政策分野の一つである。

障害者政策の目的を達成するために、複数の府省において施策が実施されている。障害者に関する施策は多岐にわたる（佐藤・小澤 2016: 152-158）。たとえば、福祉施策、雇用施策、保健・医療施策、特別支援教育施策、住宅や交通のバリアフリー施策、成年後見制度などの権利擁護施策、市民への啓発施策などがある。このうち、福祉施策、雇用施策、保健・医療施策に関しては厚生労働省が所管している。しかし、厚生労働省だけが障害者施策を所管しているわけではなく、特別支援教育施策は文部科学省、住宅や交通のバリアフリー施策は国土交通省、権利擁護施策は法務省、そして市民への啓発施策は内閣府が所管している。以上から、障害者施策の内容とそれを所管する府省の多様性は明白である。

内閣府は、障害者政策の目的達成のために、各省庁の活動の総合調整を行うという重要な役割を担う。内閣府は、担当する主たる省庁の特定が困難な課題で全政府的に調整が必要なものについて、総合調整を行う<sup>17</sup>（牧原 2009: 104）。内閣府が総合調整を担う政策には、経済財政政策、科学技術政策、防災政策、男女共同参画政策、沖縄振興政策などがある（五十嵐 2013: 56）。そして、障害者政策も、主たる担当

<sup>17</sup> 法規定に関しては、内閣法第十二条を参照。



省庁の特定が困難であるため、内閣府が総合調整を行う必要がある政策に該当する。これらの政策において、内閣府は、関連施策の実施主体である他省庁よりも一段高い立場として企画立案および総合調整の役割を担う。たとえば、雇用、教育、権利擁護などの施策分野別基本方向を規定する障害者基本計画の策定や障害者差別解消のための啓発広報を行っている。

以上から、障害者政策には、二つの特性を見出せる。

第一に、政策対象者のニーズが多様な政策分野である。前章の理論的検討では、政策対象者のニーズが多様な政策分野においては、目標管理型の政策評価の評価デザインが不適切となりやすいと指摘した。逆にいえば、政策対象者のニーズを直接的に考慮しない、あるいはニーズが少数でありその特定が容易な政策分野においては、目標管理型の政策評価が適している。つまり、人を直接的に対象としない事業を実施する政策分野や、政策対象（者）の範囲が限定されていたり性質やニーズが固定化されている政策分野については、目標管理型の政策評価が適している（原田 2016: 160）。この点をふまえて、政策分野全体を鳥瞰すると、農林水産政策、公共交通政策、都市インフラ政策などといった政策分野については、目標管理型の政策評価が適している。他方で、障害者政策、教育政策、医療政策などといった政策分野は、人を直接的な対象とし、生活実態に合わせて政策対象者のニーズが多様かつ流動的であるため、目標管理型の政策評価は適しにくい。

第二に、府省横断的に取り組まなければならない課題が存在し、内閣府が各省庁による関連施策を総合調整する政策分野である。複数の府省が政策に関与する状態は、障害者政策が政策対象者のニーズの多様な政策分野である証左である。しかし、同じくニーズが多様な政策分野に分類できる教育政策や医療政策においては基本的に単一の省が企画立案を主導し施策を実施するのに対して、障害者政策は施策を実施する省庁より一段高い立場として別の主体である内閣府が企画立案および政策全体の統括を行う。この点において、障害者政策は、ニーズの多様性に伴う付加的な特性を有する。この特性は、内閣府が障害者政策を目標管理型の政策評価によって評価するとき、それを困難にする方向へ

と作用すると考えられる。なぜなら、内閣府は、障害者政策全体を総括する立場から、共生社会の実現や障害者の社会参加の推進といった府省横断的な課題に関する目標の達成度を測定する必要があるためである。これらの目標は、障害者政策の体系全体の目的に直結する目標であるため、抽象的にならざるをえず数値による測定が困難である。その一方で、障害者政策の関連施策を実施する各省庁は、内閣府による総合調整の下で割り振られた所掌事務に対応した具体的な課題に関する目標を設定できるため、内閣府による評価と比較すると数値化された指標の設定が容易であると考えられる。以上から、他の省庁による評価と比較して、内閣府による障害者政策の評価は目標管理型の政策評価の適合度が一段と低いと考えられる。

以上の二点から、内閣府が所管する障害者政策は、目標管理型の政策評価にとって不適合な領域の一つであると考えられる。次節では、事例分析を通じてその正否を確認したのちに、内閣府による障害者政策の評価が不適切であることが明らかになった場合には、その問題に対処するための代替的な評価システムのあり方を考察する。

## (2) 障害者政策の評価の事例分析

本節における事例分析では、政策効果が適切に把握されているか否かを確認するために、以下の二点に着目する。第一に、アウトカム指標が設定されているか否かに着目する。第二に、明確な政策目的の特定がなされたうえで、適切なアウトカム指標が設定されているか否かに着目する。

以下では、内閣府が作成した評価書の事例をみる。なお、障害者施策担当の参事官が作成した評価書をとりあげる。くわえて、施策内容が同一である場合には、最新の公表年の評価書を分析する。本稿では、「障害者施策に関する広報啓発、調査研究等」に関する評価書と「障害者施策の総合的推進（障害者基本計画）」に関する評価書の二つを分析する。この二つの評価書以外に、内閣府による障害者政策に関する目標管理型の政策評価書は存在していない。

第一に、「障害者施策に関する広報啓発、調査研究等」に関する評価書である（内閣府 2014b: 22-23）。政策目的は、障害者基本法第一

条に規定されている目的である、共生社会の実現である。施策の達成目標は、共生社会の周知と理解の深化である。そして、測定指標は、共生社会の認知度のみである。この指標は、アウトカム指標である。しかし、そもそも共生社会の実現という政策目的は抽象的であり、政策対象者の多様なニーズを具体的に捉えられていない。実際には、具体的次元において多様なニーズが存在するのである。たとえば、ある障害者は、社会インフラの整備によるハード面でのバリアフリー化により、共生社会が実現すると考えているかもしれない。あるいは、社会生活における障害者差別意識の解消により、共生社会が実現すると考えているかもしれない。したがって、共生社会の認知度というアウトカム指標は抽象的であるため適切ではない。以上から、この評価事例において、政策効果を適切に把握できていない。なお、目標管理型の政策評価の全府省導入以前の実績評価方式の時代から当該施策の評価書が公表されてきたが、2015年度以降、「障害者施策に関する広報啓発、調査研究等」に関する評価書は公表されていない。また、内閣府の2016年度の政策評価実施計画では、「障害者施策に関する広報啓発、調査研究等」に関しては「障害者施策の総合的推進（障害者基本計画）」と統合して評価されるようになるため（内閣府2016:4）、目標管理型の政策評価の対象から除外された。

第二に、「障害者施策の総合的推進（障害者基本計画）」に関する評価書である（内閣府2014b:21-22）。障害者基本計画は、障害者基本法にもとづき策定される。本評価書では、2013年に閣議決定された第3次障害者基本計画の推進の進捗を評価している。政策目的は、共生社会の実現や障害者の自立および社会参加の促進である。施策の達成目標は、障害者施策を実施する他府省の取り組みの総合的かつ計画的な推進である。そして、測定指標は、障害者施策の進捗状況の検証および効果的施策の立案となっている。この指標は、定性的記述にすぎず、アウトカム指標ではなくアウトプット指標である。基準値や実績値の記入欄には、「進捗状況を確認」と書かれているのみであるため、この評価事例は目標管理型の政策評価ではなく実施状況のモニタリングを行っている状態である。以上から、この評価事例において、政策効果を

適切に把握できていない。なお、実績評価方式の時代から当該施策の評価書が公表されてきたが、2015年度以降、「障害者施策の総合的推進」に関する評価書は公表されていない。他方で、内閣府は、第3次障害者基本計画の対象年度が終了する2018年度中に「障害者施策の総合的推進」に関する事後評価を総合評価方式で実施する旨を示している（内閣府2015）。そのため、「障害者施策の総合的推進」の評価方式は、目標管理型の政策評価から総合評価方式へと移行したと考えられる。

以上の事例分析を通じて、内閣府による障害者政策の目標管理型の政策評価の二つの評価書ともに、適切に政策効果を把握できていなかった状態が明らかとなった。両評価書ともに、具体的なニーズの調査やニーズに対応したロジックモデルの構築はなされていなかった。それゆえに、ニーズに対応した具体的なアウトカム指標が設定されていなかったり、アウトカム指標そのものが設定されない状態となったと考えられる。たとえば、「障害者施策に関する広報啓発、調査研究等」の評価書において、仮にロジックモデルの構築が適切になされていれば、共生社会の認知度だけでなく、社会インフラのバリアフリー化に伴う市民の費用負担に関する理解度や障害者に対する差別感情の有無に関する指標も測定指標に加えられたであろう。また、評価対象が政策体系の最上部である政策目的に限定されているため、それより下位の府省の所掌事務に対応する具体的な政策目的に関するアウトカム指標を設定できていない。つまり、内閣府の役割に対応する政策体系全体を総括する評価となっていない。さらに、両評価書ともに、現時点において目標管理型の政策評価の対象から外れている状態も明らかとなった。このことは、障害者政策の評価に際して目標管理型の政策評価の採用が不適切と内閣府が判断していることを意味する。

### (3) 障害者政策の評価の問題点とその対応策の検討

内閣府の障害者政策に関する評価書の分析から見出される問題点は、以下の二点である。

第一に、「障害者施策に関する広報啓発、調査研究等」の評価書に関しては、政策目的が明確でないゆえに、アウトカム指標が抽象的であ

る。「共生社会の実現」という政策目的は政策対象者である障害者にとって同意しやすい一方で、具体性に欠ける。そのため、実際の社会生活における障害者の具体的で多様なニーズに対応した政策目的ではない。それゆえ、そのような政策目的にもとづいた「共生社会の認知度」というアウトカム指標は、抽象的であり、障害者の多様なニーズに対応した指標ではない。したがって、当該事例において、ニーズの多様性が不明確な政策目的の設定をもたらし、適切な政策効果の把握を困難にしようという前章における理論的検討は正しい。

第二に、「障害者施策の総合的推進」の評価書に関しては、アウトカム指標が設定されておらず、測定指標が定性的記述となっている。つまり、数値化されたアウトカム指標を測定するという目標管理型の政策評価の基本様式を満たしていない。その原因は、内閣府の組織特性にある。前述したように、内閣府は、障害者政策全体の企画立案およびそれに基づいた他省庁の施策の総合調整を主な所掌事務とする特性を有する。その特性ゆえに、内閣府が障害者基本計画の評価を行う場合には、他省庁の施策の効果を総合して把握する必要がある。しかし、毎年の評価の実施は、組織資源の制約上困難である。そのため、測定指標の基準値や実績値の記述が各省庁の施策の「進捗状況を確認」となっていると考えられる。また、内閣府の組織特性は、交通や住宅のバリアフリー整備や雇用機会の創出などといった障害者のニーズの多様性によって生じると解釈できる。つまり、ある政策分野において複数の省庁が施策を所管するという状態は、その政策分野における多様なニーズの存在を意味する。したがって、当該事例においても、ニーズの多様性が適切な政策効果の把握を困難にするという前章における理論的検討は正しい。

これら二つの問題点への対応策として、内閣府は、上記の二つの施策を目標管理型の政策評価の対象から除外し、「障害者施策の総合的推

進」に関しては総合評価方式を適用したと考えられる。内閣府は、障害者政策全般の統括を担うため、担当する施策目標も抽象的にならざるをえない。その場合、政策効果を適切に把握する必要条件を満たせない状態で、目標管理型の政策評価を実施せざるをえない。そこで、内閣府は、目標管理型の政策評価の標準化を促進する総務省の方針とは異なる対応策を選択したのである。ただし、総務省は、同時期に並行して、目標管理型の政策評価の標準化の方針に変更を加えている。施策の特性から目標管理型の政策評価に馴染まないと判断した施策に関しては、各府省の判断でその評価対象から除外してもよいという方針を示したのである（総務省 2016: 3）。その方針変更の背景には、非生産的な政策評価活動による評価担当者の「評価疲れ」（鎌田 2008; 岩田 2010）への危惧がある。このように、障害者政策をはじめとした政策分野において、目標管理型の政策評価の標準化を見直す動きが出ている。

総合評価方式は、長期的な観点から、政策効果の発現状況を多角的かつ掘り下げて分析する点に特徴がある（註 4 参照）。目標管理型の政策評価とは異なり、評価スパンの裁量幅が広く、通常数年おきに評価が実施される。また、実績測定よりも厳格な評価手法であるプログラム評価を活用できる。プログラム評価は、社会科学的分析を考慮に入れた評価手法であるのにくわえて、前章で言及した評価デザインを分析の前提とする評価手法である。

「障害者施策の総合的推進」に関する総合評価にあたっては、三つの観点から評価を実施する予定となっている（内閣府 2015: 7）。第一に、障害者基本計画の基本理念、基本原則<sup>18</sup>、各分野に共通する横断的視点<sup>19</sup>の推進状況を分析する。第二に、10の分野別施策、すなわち生活支援、保健・医療、雇用・就業・経済的自立の支援、教育・文化芸術活動・スポーツ等、生活環境、情報アクセシビリティ、安全・安心、差別の解消および権利擁護の推進、行政サービ

<sup>18</sup> 「地域社会における共生等」（障害者基本法第三条の規定）、「差別の禁止」（障害者基本法第四条の規定）、「国際的協調」（障害者基本法第五条の規定）の三つである（内閣府 2013）。

<sup>19</sup> 「障害者の自己決定の尊重及び意思決定の支援」、「当事者本位の総合的な支援」、「障害特性等に配慮した支援」、「アクセシビリティの向上」、「総合的かつ計画的な取組の推進」の五つである（内閣府 2013）。



ス等における配慮、国際協力の推進状況に関して指標を用いて分析する<sup>20</sup>。第三に、推進体制の状況を分析する。

しかし、「障害者施策の総合的推進」に関する総合評価は、第2次障害者基本計画の対象期間（2003年～2012年）中にも実施されている（内閣府2008）が、これに関しては政策効果を適切に把握できていなかった。当該評価事例では、施策分野ごとの政策効果の発現状況を明らかにしようと試みている。しかし、実際に評価書の内容を分析すると、各省庁の施策の実施状況を一つの評価書にまとめたのみであり、施策の実施状況を分野横断的に示したにすぎなかった。測定指標のほとんどは、アウトプット指標であった。そのため、当該評価事例においては、多角的な視点が入り入れられているものの政策効果の発現状況を分析できていない。

仮に、内閣府が前回の総合評価における手法を変更せず踏襲した場合、政策効果の把握方法が不適切な評価とみなされうるため、追加的な方策を検討する必要がある。各省庁の施策の実施状況をまとめるだけでは、測定指標としてアウトカム指標が採用されていても各省庁による目標管理型の政策評価の結果を寄せ集めただけにすぎない。政策対象者のニーズの多様性に対応する評価を実施するためには、目標管理型の政策評価とは異なる別の方策が必要である。そこで、内閣府が政策効果を適切に把握するための追加的な方策について検討する。

本稿で提示する追加的な方策とは、障害者政策の目的達成を確認できる指標開発のための調査を内閣府が行う方策である。今まで、内閣府は、障害者基本計画の総合評価において各省庁の施策の評価結果をもって、障害者政策の目的である共生社会の実現、障害者の自立および社会参加の促進が達成されてきたかを評価してきた。しかし、各省庁の施策の目的は障害者政策全体からみると部分的であるため、各省庁の施策の評価結果を継ぎ合わせるだけでは障害者政策全体の効果を適切に把握できない。障害者政策の

目的達成を確認するためには、内閣府による別個の評価が必要となるのである。

この追加的な方策は、内閣府の組織特性を活用した評価を実施するために必要である。障害者政策における内閣府の政策特性は、障害者政策全体を統括した企画立案と各省庁が実施する関連施策の総合調整の役割を担う点にある。前述のように、目標管理型の政策評価においては、この組織特性が適合せず、適切に政策効果を把握できていなかった側面があった。具体的には、障害者政策体系全体の有効性を把握するために必要な政策目的の達成度に関する情報の入手が困難なのである。他方で、現行の総合評価は、各省庁が実施する関連施策の総合調整には一定程度寄与する一方で、障害者政策全体の企画立案の質の向上には寄与していないと考えられる。その問題に対処するためには、障害者政策の目的である共生社会の実現、障害者の自立および社会参加の促進がどの程度達成されているかについて、政策対象者のニーズや分野別施策に即した多面的な観点から複数の指標を設定する必要がある。そのうえで、各指標値を合成したりレーダーチャートで示す評価が必要である。

本稿では、内閣府が共生社会の実現、障害者の自立および社会参加の促進という総体的かつ抽象的な目的の達成度を測定するための指標開発の方策として、ニーズ調査とそれに関連している規範的政策分析をあげる。これらの方策は、政策目的の具体化を行う評価デザインの初期段階の作業として重要であり、次の段階の作業である政策体系の作成やロジックモデルの作成に役立つ。これらの方策を実施すれば、評価担当者は、明確なアウトカム指標を設定できるようになる。

ニーズ調査は、政策対象者にとっての理想状態の相違を具体的に特定する方策である。これまで論じてきたように、障害者政策においては、生活環境の違いによって障害当事者にとって共生社会、障害者の自立および社会参加の具体的

<sup>20</sup> 分析にあたっては、他省庁による目標管理型の政策評価の結果を活用する方策が考えられうる。たとえば、「福祉から自立へ向けた職業キャリア形成の支援等」に関する評価書（厚生労働省2014）は、障害者職業能力開発校の修了者における就職率および就職者数などを測定指標としているため、評価結果を確認すれば雇用・就業・経済的自立の支援の推進状況を分析できる。また、「一人一人のニーズに応じた特別支援教育の推進」に関する評価書（文部科学省2015）は、特別支援教育に関する個別の教育支援計画の作成率などを測定指標としているため、評価結果を確認すれば教育の推進状況を分析できる。ただし、測定指標がアウトプット指標となっている。



な理想像が異なる。すなわち、障害者は、障害者政策の基本理念にある抽象的文言には同意できる一方で、その具体的内容については各々の生活環境の違いによって解釈が異なるのである。本稿でいうニーズ調査は、障害者政策の目的である基本理念の具体的内容について障害者の意見を収集する調査である。なお、厚生労働省は、1996年から5年おきに「生活のしづらさなどに関する調査（2006年調査までは身体障害児・者等実態調査及び知的障害児（者）基礎調査）」（最新版は、厚生労働省 2013）において、障害者の生活実態とニーズを把握している。ただし、調査事項は、厚生労働省が所管する生活支援や保健・医療施策に関連する事項がほとんどである<sup>21</sup>。

他方で、規範的政策分析は、ニーズ調査の結果を統括することで、明確なアウトカム指標の作成に貢献する方策である。規範的政策分析とは、倫理学者、政治哲学者あるいは特定の政策分野の専門家などが、政策目的に関する価値規範<sup>22</sup>のフレームワークすなわち「道徳の羅針盤」を作成する作業である（佐野 2013; 伊藤 2013）。具体的には、政策目的から事業までの一貫した政策体系を整理したうえで、政策目的の達成度を測定する指標を作成したり<sup>23</sup>、価値規範間の対立構造（Richardson 2002; Peters 2015: Chapter 9）や統合の可否を明らかにし価値規範の優先順位づけを行う。

障害者政策における規範的政策分析では、ニーズ調査で得た共生社会の実現、障害者の自立および社会参加の促進に関する政策対象者の価値規範の情報をもとに、価値規範の優先順位づけを行ったうえで政策目的の下位分類化を行う。実際には障害者基本計画の施策分野目標と近似すると考えられるが、政策目的の下位分類化を行えば上位目的よりも具体的で測定の信頼性が高い指標を開発できる。規範的政策分析は、各省庁の施策の取り組みをまとめるボトムアップ型調査と異なり、最初に具体的な政策目的を

特定したうえで各省庁の施策の効果を確認するトップダウン型調査である。内閣府の組織特性を活かすのであれば、規範的政策分析を活用した総合評価の方が政策効果の把握において適切である。

しかし、現状において、内閣府は、指標開発のためのニーズ調査や規範的政策分析を実施できていない。内閣府は、障害者施策に関する国際比較調査や世論調査、意識調査を定期的に実施している（内閣府 2014a）。国際比較調査は、海外での先進的取り組みを把握するための調査である。また、世論調査や意識調査は、障害者差別や障害者のイメージに関する調査であり、障害者ではなく一般市民が調査対象である。しかし、内閣府は、調査活動において障害者に対するニーズ調査やそれをもとにした規範的政策分析を実施していない。そのため、今後は、ニーズ調査や規範的政策分析の実施を通じて、評価や測定的前提となる調査活動の質を向上させる必要がある。

最後に、本節において検討してきた対応策は、目標管理型の政策評価という既存の評価システムに代わって、政策評価制度の枠外である各府省独自の調査活動の奨励を基軸とした柔軟性を有した新たな評価システムの構築を意味する。目標管理型の政策評価は、政策領域横断的に一律の手法を適用する評価システムである。しかし、本稿で論じてきたように、政策対象者のニーズが多様な政策分野の代表例であり、内閣府による各府省の施策の総合調整が必要な障害者政策では、その評価システムが機能してこなかった。その原因は、目標管理型の政策評価の下では、実績の「測定」に焦点があたる一方で、測定的前提となる指標開発のための「調査」の視点が欠落している点にある。そうであるならば、指標設定の難度が高いニーズが多様な政策分野においては、総務省は、目標管理型の政策評価の標準化を各府省に対して促すのではなく、評価手法など評価の概形に関して自律的な決定を

<sup>21</sup> 調査事項として、日常生活のしづらさの状況、障害の状況、障害者手帳の有無、福祉サービスの利用状況、日常生活上の支援の状況、日中活動の状況、外出の状況および家計の状況に関する事項があげられている。

<sup>22</sup> 本稿では、理想の社会状態のイメージと政策目的に関する価値規範とを同義として捉える。

<sup>23</sup> 内閣府においては、専門家チームを組織し「共生社会」の実現度の指標を体系化する試みが行われた（内閣府 2006）。また、実際に指標の体系化に成功した例としては、国際連合のミレニアム開発目標があげられる。ミレニアム開発目標とは、国際連合が平和、軍縮、環境保護、貧困、人権などに関してさまざまな世界会議で合意された目標を体系化および合成した総合指標である（城山 2013: 98-99）。

各府省に促す新たな評価システムを検討すべきであろう。また、現状において、指標開発のための調査活動は政策評価制度の枠外での活動であるため、評価システムの範囲を拡張させる必要がある。

## 5. おわりに

本稿の目的は、現在行われている日本の府省の政策評価において、政策効果を適切に把握できない施策がある現状を明らかにしたうえで、その問題への対応策を考察することであった。

第2章では、目標管理型の政策評価の概要とそれが全府省において標準化した背景を記述した。そのうえで、目標管理型の政策評価における評価作業の標準化の試みは測定指標の設定に適用できず、測定指標の設定には各府省の創意工夫が求められる点を指摘した。

第3章では、目標管理型の政策評価には、理論的な観点からみて政策効果を適切に把握できない施策があることを明らかにした。明確な政策目的の特定は、適切なアウトカム指標の設定につながることを明らかにした。しかし、政策対象者のニーズが多様な施策の場合には、明確な政策目的の特定が困難なため、政策効果を適切に把握できない可能性があることを指摘した。

第4章では、前章の理論的検討の正否を確認するために、政策評価書の事例分析を行い、日本の府省の政策評価の問題点とそれへの対応策を検討した。本稿では、障害者政策に関する内閣府の政策評価書に焦点をあて分析を行った結果、政策効果が適切に把握されていない事例を確認した。そして、これらの評価事例において政策効果を適切に把握できていない原因は、障害者政策の特性であるニーズの多様性とそれに起因する内閣府の組織特性にあると指摘した。そこで、その問題に対処する方策として、障害者政策の統括を担う内閣府が政策体系全体の有効性を俯瞰できる適切な指標設定のために、政策対象者のニーズ捕捉やロジックモデルの構築に資する調査活動を実施する新たな評価システムの構築を提示した。

最後に、今後の研究課題は、以下の二点である。

第一に、他の政策分野の政策評価書の事例分

析を行う。本稿では、政策対象者のニーズが多様な政策分野であり、かつ内閣府が各省庁の施策の総合調整の役割を担う障害者政策の政策評価書に焦点をあてた。しかし、事例のサンプルとしては少ない。そのため、今後は、性質が類似する男女共同参画政策や子育て支援政策などといった政策分野の施策に対して、本稿の議論を適用できるか否かを検証する必要がある。

第二に、対応策の詳細な検討である。とくに、どのような制度設計の下で、現行の評価手法と組み合わせて活用していくのかを検討していく必要がある。新たな評価システムの構築にあたっては、各府省の評価担当者の負担を考慮する必要がある。たとえば、障害者政策において、評価担当者の負担を考慮するならば、障害者福祉サービスの供給の役割を果たす地方自治体や行政以外の民間主体（たとえば、社会福祉法人やNPO団体など）と内閣府が連携して対応策を実行できるようにする環境整備も必要であろう。以上の事項をふまえたうえで、今後は、新たな評価システムの制度運用のあり方について詳細に検討する必要がある。

## 参考文献・ウェブサイト

- 五十嵐吉郎 (2013) 「内閣官房、内閣府の現在—中央省庁等改革から13年目を迎えて—」、『立法と調査』347、54-79。
- 伊藤恭彦 (2013) 「政策過程と規範的思考—政策過程における『道徳の羅針盤』」、『公共政策研究』13、20-31。
- 岩田一彦 (2010) 「政策評価の『目的』と『情報』」、『評価クォーターリー』13、2-23。
- 小野達也 (2013) 「政策評価と実績測定—府省の実績測定における計量・計数の現状」、『日本評価研究』13 (2)、21-36。
- 鎌田英幸 (2008) 「政策評価の本来的機能の発揮に向けて」、『季刊行政管理研究』124、39-54。
- 佐藤久夫・小澤温 (2016) 『障害者福祉の世界』第5版、有斐閣。
- 佐野亘 (2013) 「規範的政策分析の確立に向けて」、『公共政策研究』13、65-80。
- 城山英明 (2013) 『国際行政論』、有斐閣。
- 田中啓 (2014) 「自治体評価の戦略—有効に機能させるための16の戦略」、東洋経済新報社。
- 田辺国昭 (2006) 「政策評価制度の運用実態とその影響」、『レヴァイアサン』38、86-109。
- 田辺智子 (2014) 「業績測定を補完するプログラム評価の役割—米国のGPRAMAの事例をもとに」、『日本評価研究』14 (2)、1-16。
- 南島和久 (2011) 「府省における政策評価と行政事業レビュー—政策管理・評価基準・評価階層」、『会計検査研究』43、57-71。
- 南島和久 (2015) 「政策評価の概念とそのアポリア—分析・評価・測定をめぐる混乱」、『評価クォーターリー』33、2-18。
- 西出順郎 (2005) 「行政評価の再構築—理論着眼型評価思考の確立に向けて—」、『日本評価研究』5 (1)、15-25。
- 原田久 (2011) 「各府省における実績評価—『政治主導』は10年の制度運用を乗り越えうるか?」、『評価クォーターリー』18、

- 2-12。
- 原田久 (2016) 『行政学』、法律文化社。
- 牧原出 (2009) 『行政改革と調整のシステム』、東京大学出版会。
- 山田治徳 (2013) 「政策評価書とは何か、どうあるべきなのか—政策の意味、評価の本質、あり方を踏まえて」『評価クォーターリー』 25、20-35。
- 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」、『年報行政研究』 40、24-46。
- (2012a) 『政策評価』、ミネルヴァ書房。
- (2012b) 「政策評価の制度化をふまえた理論の再構成—政策評価『学』にむけて—」『評価クォーターリー』 22、11-25。
- Chen, H. (1990) *Theory-driven Evaluation*, Sage Publications.
- Dunn, W. (2008) *Public Policy Analysis: An Introduction*, fourth edition, Prentice Hall.
- Haas, P. and Springer, J. (1998) *Applied Policy Research: Concepts and Cases*, Routledge.
- Hatry, H. (1999) *Performance Measurement: Getting Results*, The Urban Institute Press (上野宏・上野真城子訳 [2004] 『政策評価入門—結果重視の業績測定』、東洋経済新報社)。
- Hood, C. and Peters, G. (2004) "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox", *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3), 267-282.
- Hunter, D. and Nielsen, S. (2013) "Performance Management and Evaluation: Exploring Complementarities", *New Directions for Evaluation* 137, 7-17.
- McDavid, J., Huse, I. and Hawthorn, L. (2013) *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*, Sage Publications.
- Peters, G. (2015) *Advanced Introduction to Public Policy*, Edward Elgar.
- Radin, B. (2006) *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press.
- Richardson, H. (2002) *Democratic Autonomy: Public Reasoning about the Ends of Policy*, Oxford University Press.
- Rossi, P., Lipsey, M., and Freeman, H. (2004) *Evaluation: A Systematic Approach*, seventh edition, Sage (大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎監訳 [2005] 『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』日本評論社)。
- Schick, A. (1971) "From Analysis to Evaluation", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 394, 57-71.
- Van Thiel, S. and Leeuw, F. (2002) "The Performance Paradox in the Public Sector", *Public Performance and Management Review* 25 (3), 267-281.
- Vedung, E. (2010) "Four Waves of Evaluation Diffusion", *Evaluation* 16 (3), 26-43.
- Weiss, C. (1998) *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, second edition, Prentice Hall (佐々木亮監訳、前川美湖・池田満訳 [2014] 『入門 評価学—政策・プログラム研究の方法』日本評論社)。
- 厚生労働省 (2013) 「平成 23 年生活のしづらさなどに関する調査 (全国在宅障害児・者等実態調査) 結果」  
[http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu\\_chousa\\_c\\_h23.pdf](http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/seikatsu_chousa_c_h23.pdf).
- 厚生労働省 (2014) 「平成 26 年度 実績評価書 福祉から自立へ向けた職業キャリア形成の支援等をすること」  
<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyou/14jisseki/dl/V-2-2.pdf>.
- 総務省 (2012) 「目標管理型の政策評価の改善方策の概要」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000152600.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000152600.pdf).
- 総務省 (2013) 「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000266288.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000266288.pdf).
- 総務省 (2015a) 「政策評価に関する基本方針」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000067739.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000067739.pdf).
- 総務省 (2015b) 「政策評価の実施に関するガイドライン」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000152600.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000152600.pdf).
- 総務省 (2016) 「目標管理型の政策評価の改善方策 (平成 27 年度)」  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000400451.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000400451.pdf).
- 内閣府 (2006) 「共に生きる新たな結び合い」の提唱  
<http://www8.cao.go.jp/souki/tomoni/>
- 内閣府 (2008) 「障害者施策の総合的推進 (障害者基本計画)」の事後評価  
<http://www8.cao.go.jp/hyouka/h19hyouka/syougaisya/hontai.pdf>.
- 内閣府 (2013) 「障害者基本計画 (第 3 次) 本文」  
<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/kihonkeikaku25.html>.
- 内閣府 (2014a) 「障害者施策に関する調査等」  
<http://www8.cao.go.jp/shougai/suishin/tyosa.html>
- 内閣府 (2014b) 「平成 25 年度実施施策に係る政策評価書 共生社会実現のための施策の推進」  
<http://www8.cao.go.jp/hyouka/h25hyouka/h25jigo/h25jigo-12.pdf>.
- 内閣府 (2015) 「総合評価方式により政策評価を実施する平成 27 年度実施施策の概要」  
<http://www8.cao.go.jp/hyouka/youshikisha-22/22-sankou4.pdf>.
- 内閣府 (2016) 「内閣府本府政策評価有識者懇談会 (第 24 回) 議事録」  
<http://www8.cao.go.jp/hyouka/youshikisha-24/24-gijiroku.pdf>.
- 文部科学省 (2015) 「平成 26 年度実施施策に係る事後評価書 一人一人のニーズに応じた特別支援教育の推進」  
[http://www.mext.go.jp/component/b\\_menu/other/\\_icsFiles/afiedfile/2015/10/09/1361411\\_4.pdf](http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afiedfile/2015/10/09/1361411_4.pdf).

※ウェブサイトの最終閲覧日は、いずれも 2016 年 10 月 22 日である。