

負の政策効果の把握に関する理論的検討

—障害者政策に適する政策評価システム—

北川 雄也

概要

本稿の目的は、負の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。その際、負の政策効果が政策対象者の生活状況ないしは生命を脅かすほど大きな影響を与える、障害者政策を理論枠組みの適用対象にあてはめて議論を進める。議論を進める手順としては、まず、負の政策効果の大半を占める意図しない政策効果の概念を整理する。次に、意図しない政策効果の重要な発現要因として、政策対象者のニーズの把握の失敗という要因を提示する。そのうえで、意図しない政策効果の発現要因を考慮しながら、行政が実施主体となる現行の政策評価システムは意図しない政策効果の把握に貢献できていない点を明らかにする。そこで、行政がニーズの把握の失敗を回避し政策対象者の多様なニーズに対応するためには、行政以外の主体による意図しない政策効果に関する調査活動の成果を行政が活用する新たな政策評価システムを構築する必要があることを示す。とりわけ、行政以外の主体による自発的調査の活用が意図しない政策効果の把握に適する可能性を示す。ただし、そのような政策評価システムの構築にあたっては、専門性の向上、主観性の軽減および調査資金の充足といった課題に対処する必要性を指摘する。なお、現行の政策評価システムの検討にあつ

ては、日本の府省によって実施されている政策評価を念頭において論を進める。

1. はじめに

本稿の目的は、負の政策効果 (negative policy effects/ outcomes)¹ を把握² 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。その際、負の政策効果が政策対象者の生活状況ないしは生命を脅かすほど大きな影響を与える、障害者政策を理論枠組みの適用対象にあてはめて議論を進める。議論を進める手順としては、まず、負の政策効果の大半を占める意図しない政策効果の概念と発現要因を整理する。そのうえで、意図しない政策効果の発現要因を考慮しながら、障害者政策に適する政策評価システムのあり方について検討する。

負の政策効果は行政が意図する負の政策効果と意図しない政策効果³ に分類できるが、本稿では行政が意図しない負の政策効果に焦点を当てる。なぜなら、行政は、社会改善を使命とする組織であるため、負の政策効果を意図するとは考えにくいためである。くわえて、行政以外の第三者的観点からは意図する負の政策効果の特定が困難である点も理由の一つである。意図する負の政策効果の存在を行政自らが明らかにすれば、社会改善に資すべき行政の役割に相反

¹ 'effect' あるいは 'outcome' といった単語は、政策実施後の対象の様態を総称するものであるため、対象の状況変化のベクトルの正負を問わずに用いられる (Scriven 1991: 250)。

² 本稿では、日本の府省の政策評価制度を規定する行政機関が行う政策の評価に関する法律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)。

³ 意図しない政策効果は、正の政策効果と負の政策効果に分類できる。しかし、意図しない正の政策効果は政策対象者の生活状況を悪化させないため、把握する必要性は負の政策効果と比較して乏しいと考えられる。それゆえ、本稿では、意図しない正の政策効果についてはとりあげない。

するという批判を浴びかねない。そのため、仮に、行政が負の政策効果の発現を意図していたとしても、政府の公式文書等における当該政策効果の事後的検証の記載部分には、その効果は「意図しない負の政策効果」と記載される可能性が高い。つまり、行政以外の第三者は、政府の公式文書等から負の政策効果に関する行政の意図の有無を推察できないのである⁴。以上から、行政による公式見解に依拠するアプローチをとる場合には、意図しない政策効果が負の政策効果の大半を占めると考えられる。

意図しない政策効果とは、政策作成を担う行政が設定した政策目標に記載されていない政策効果である。すなわち、行政が望んでいない政策効果を意味する。本稿では、より具体的に、政策目標のうち施策や事業単位の達成目標に記載されていない政策効果と定義する。その理由は、政策全体を基礎づける各政策領域における基本法（障害者政策の場合は、障害者基本法）の条文にある政策目標は抽象的である一方で、基本法の抽象的理念を実現するための施策や事業の目標は具体的であるためである。施策や事業単位の達成目標に着目すれば、より明確な政策意図を特定でき、その意図に沿わない政策効果の特定も容易になるのである。

意図しない政策効果には、行政の予期の有無に応じて二つの発現パターンがある（表1参照）。

第一の発現パターン（表1におけるA）は、行政がその政策効果の所在については予期しつつも、その政策効果の発現が政策対象者に及ぼす負の影響の程度を予測できなかったパターンである（de Zwart 2015: 287）。つまり、負の副次効果⁵が意図する政策効果を上回る状態を意

味する。なお、本稿では、政策対象者（本稿では、障害当事者）が被る意図しない政策効果に焦点を当てる。直接的な政策対象ではない一般市民が被る意図しない政策効果についてはとりあげない。

第二の発現パターン（表1におけるB）は、行政が事前にその政策効果の所在を予期していなかったために、政策を実施した後に政策対象者に政策の負の影響が伝わる発現パターンである。この発現パターンでは、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もある（Salamon 1979）。

しかし、政策作成者は、政策を実施する前にあらゆる政策効果の種類や程度を予測できない。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、意図しない政策効果の発現の事前防止は不可能である。

行政が政策効果の予測に失敗し、意図しない「負の」政策効果が発現した場合には問題がある。意図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。意図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道徳的な問題がある（Jabeen 2016: 145）。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

表1 政策効果の分類

	意図する	意図しない
予期する		A
予期しない		B

（出所：de Zwart 2015: 287）

⁴ 当時の行政の政策担当者へのインタビュー調査を行えば、行政が意図する負の政策効果を特定できる余地があるかもしれない。しかし、本稿では、政府の公式資料から行政の政策意図を特定する手法を前提とするため、インタビュー調査等による行政が意図する負の政策効果の特定についてはとりあげない。

⁵ 本稿でいう副次効果とは、特定の政策領域内で生じる逆機能（dysfunction）を意味する。

なる可能性がある。つまり、行政や政治システムに対する信頼性低下によって、行政と政策対象者との間で円滑なコミュニケーションが成立しなくなる可能性がある。

たとえば、障害者政策においては、現在では幾分修正がなされているが、社会から排除され孤立的な生活を送らざるを得ず生活の質が低下するという障害当事者にとっての負の政策効果が問題となっていた（楠 2009: 47）。とりわけ、保守主義レジーム（家族主義レジーム）（Esping-Andersen 1990）的な福祉政策を実施してきた日本においては、1990年代に入るまで「日本型福祉社会論」の理念の下で、障害者を家庭内あるいは家庭での保護が不可能な場合には施設内に隔離する政策が採用されていた（尾上 2009: 65）。この当時の行政は、社会の中で残存する優生主義的観念や差別感情の強さを考慮したうえで、更生困難な重度障害者に対しては措置制度に基づく給付によって家庭内あるいは施設内で保護した方がよいという意図を持っていた（*Ibid.*: 61）。しかし、障害当事者にとっては、社会参加や自立を阻害する点で負の政策効果をもたらす政策であった。そのため、障害当事者たちは、1970年代あたりから、行政に対して不満や反発を示すために障害者解放運動をはじめとした社会運動を活発化させた。その結果、地方自治体を中心に、脱施設化や地域での自立生活を志向する取り組みが結実されていった（*Ibid.*: 63）。1990年代に入ると、社会全体の規範構造も、女性政策や高齢者介護政策をはじめとして脱家族主義的な考え方への転換が進んだ（西岡 2012: 26; 横山 2002）。障害者政策においては、それに加えて、1981年から「完全参加と平等」をスローガンとする国際連合の国際障害者年キャンペーンが実施され、その基盤となるノーマライゼーションの理念が行政やマスコミを通じて国民に浸透していった（佐藤・小澤 2016: 92）。こうした状況の中で、府省レベルでも政策修正の対応が迫られた。1990年の福祉八法の改正時に身体障害者福祉法と精神薄弱者福祉法（現在は知的障害者福祉法）も改正され、ホームヘルプサービスをはじめとした地域での自立生活を支援する在宅福祉サービスが法定化された（尾上 2009: 66）。さ

らに、2010年代には障害者権利条約の批准に伴い、障害者基本法をはじめとして障害者に関する法律の大規模な改正が行われ、障害者は保護の客体ではなく権利の主体としてみなされるようになった（佐藤・小澤 2016: 233）。つまり、行政は、障害当事者の運動や社会規範の変化の影響を受けて、障害者政策の意図を容容させて、意図しない負の政策効果が生じないように政策を修正したのである。

政策効果の事前予測による意図しない負の政策効果の発現の予防に限界があるならば、政策を実施した後に意図しない負の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、政策対象者に対する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、意図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、政策実施前の段階と政策実施後の段階の双方において、意図しない政策効果を把握する機能や方策を明らかにする先行研究が不足している。政策評価研究においては、行政が意図する政策効果の把握の機能や方策に関して多くの知見が蓄積されてきた。その知見は、政策決定や政策改善に使用するための情報提供ツール（山谷 2012: 12）としての政策評価の機能向上にある程度貢献してきた。それとは対照的に、意図しない政策効果を把握する機能を高める評価手法の研究は、不足している。また、意図しない政策効果の発現に関する事例研究は数多く存在するが（たとえば、Roots 2004; Ruijer 2012; 6 2014）、事後的な発見にとどまっておりますそれを把握する方策については考察されていない。

したがって、意図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。本稿では、まず、意図しない政策効果の概念と発現要因について整理する。そのうえで、行政が実施主体である現行の政策評価システムが意図しない政策効果の発現要因に対応できるか否かを検討する。しかし、行政にとっては、政治家や一般市民に対するアカウントビリティ確保の観点からみても、意図する政策効果の有無の把握が優先すべき課題となる⁶。そのため、意図しない政策効果の

⁶ 西尾勝は、アカウントビリティは代表性の遵守による正統性すなわち行政の立法意思への忠実性の確認によって確保されると述べている（西尾 1990: 316）。

把握に費やす資源が手薄になるとも想定される。そこで、本稿では、行政以外の主体による政策に関する調査活動が意図しない政策効果の発現要因に対応できるかについても検討し、その機能を高めるための政策評価システムのあり方を考察する。なお、本稿では、日本の府省の政策評価システムを念頭において論を進める⁷。

次に、理論枠組みの適用対象として障害者政策を選定した理由について説明する。負の政策効果は、障害者政策に限らず、あらゆる政策領域において発現しうる。しかし、本稿で障害者政策の評価に焦点を当てるのは、その負の政策効果が対象者の生命や生活の質に大きな影響を与えるにもかかわらず、負の政策効果の種類や程度のバリエーションが広くなりやすいためである。また、負の政策効果を被る対象者はそれぞれ範囲が限定されるため、一度その範囲を特定できれば、他の政策領域と比べ負の政策効果の把握可能性が高い。

第一の理由は、障害者政策は、その正否が日本国憲法によって保障される基本的人権や生存権に直結する点にある。障害者福祉サービスの支給、障害者の雇用促進および職場環境の整備、障害者差別の排除などといった施策や事業は、障害者の基本的人権や生存権を保障するために実施されている。それゆえ、これらの施策や事業において、意図しない負の政策効果が発現した場合には、道徳的問題だけでなく法的問題が生じる。したがって、障害者政策は、意図しない負の政策効果を未然あるいは早期に把握する必要性が高い政策領域である。

第二の理由は、障害者政策は、政策対象者のニーズが多様であるため政策効果の種類や程度のバリエーションが増え、行政にとって意図しない負の政策効果が生じやすい点にある。まず、医学的観点から見て、障害そのものが多種であり上下肢障害、知的障害、精神障害、内部障害などの機能障害があげられる。これらの機能障害を重複して有する者もあり、その障害の程度および種類や重複パターンに応じてニーズが異なる。さらに、障害当事者各々をとりまく家庭環境、経済状況、居住地域の環境などの社会的

条件に応じてニーズはさらに多様となる。また、障害者政策は、ニーズの多様「化」が進んでいる。障害観は、医学的観点からみた機能障害というイメージから、社会的条件つまり社会構造が生む障害というイメージに変わりつつある(佐藤・小澤 2016:17)。後者の障害観に依拠する場合には、障害者個人の問題だけでなく、社会における問題を解決していく必要がある。くわえて、発達障害者や難病患者といった、これまで「谷間の障害者」(Ibid.:34)として扱われていた者も、時が進むにつれて正式な政策対象者として認識されつつある。このようにニーズが多様な状況においては、障害当事者各々が被る政策効果の種類や程度も多様になりやすいため、負の政策効果も生じやすいと考えられる。社会経済状況の変化や障害観および障害の定義の変化によっても、政策効果の程度や種類のバリエーションは動的に変化する。

第三の理由は、障害者政策は、政策領域横断的な性質を有し、領域ごとあるいは領域をまたぐ多様なニーズが存在するため、行政にとって意図しない負の政策効果が発現しやすい点にある。障害者政策には、医療、福祉サービス、雇用、教育、住居等のバリアフリー、差別解消などといった幅広い政策領域の施策が含まれる(内閣府 2013)。これらの施策ごとに多様なニーズが存在するのはもちろんのこと、領域をまたいだニーズも存在する。たとえば、精神科病院等に長期入院している精神障害者を退院させて、地域の中での生活を営ませる地域移行(厚生労働省 2012)は、障害者当人に関する医療・福祉サービス・雇用の保障だけでなく、その障害者を地域で受け入れる住民に対する教育や差別解消のための啓発が重要となる。もし、教育や啓発が十分に行われない場合には、精神障害者当人の自立に関するニーズは退院によって一旦充足されても、地域生活や職業生活において不当な扱いを受ければ病状が再び悪化し再入院となり、地域移行が実現しないという悪循環に陥る。このような意図しない政策効果は、医療・福祉サービス・雇用といった地域移行に関する施策を所管する厚生労働省と、教育を所管する文部

⁷ 府省レベルの障害者政策を分析対象とする理由は、日本の府省、とりわけ内閣府が障害者政策の計画(障害者基本計画)の策定を行っており、行政の意図を形成しているからである。なお、地方自治体レベルにおける障害者政策は、障害者基本計画に依拠、すなわち日本の府省の意図に沿って実施されている。

科学省や障害者に関する広報啓発を所管する内閣府との連携が機能しないかぎり、対処が困難である。このように、障害者政策においては政策領域横断性という特性があり、施策ごとに多様なニーズが生じるだけでなく、異なる府省間で連携して対処しなければならないニーズが生じるため、意図しない負の政策効果が発現しやすい。

第四の理由は、障害者政策は、負の政策効果の把握可能性が相対的に高い点にある。障害者政策の場合には、具体的なニーズが表明されやすく、ニーズを表明する対象を特定しやすい。それゆえ、ニーズの集約可能性が高い。たとえば、機能障害別に対象集団が明確に分かれているため、その対象集団ごとにニーズ調査を行えばニーズに関する情報を集約しやすい。負の政策効果に関する情報も、対象集団ごとの発現の性質の違いに着目できれば集約しやすい。他方で、具体的なニーズが表明されにくく、ニーズを表明する対象を特定できないため、ニーズの集約可能性が低い政策領域も存在する。たとえば、交通安全政策、環境政策、防衛政策などといった政策領域は、対象集団が一般国民全体となり細分化できないため、具体的なニーズの特定が困難となる。以上のように、ニーズの集約可能性が高い障害者政策は、負の政策効果の把握がしやすい政策領域の一つである。

本稿の意義は、以下の二点である。

第一に、政策評価の議論において負の政策効果の把握の議論を導入する点にある。日本の府省による事後評価においては、意図する正の政策効果のみを把握しようとする目標管理型の政策評価の全府省導入（総務省 2012）、つまり標準化が進んでいる。標準化が進んだ背景には、評価作業の簡便さや政治家や一般市民に対するアカウントビリティ確保の容易さがあげられる。しかし、この政策評価システムでは、意図しない負の政策効果を被る政策対象者の状況を確認できないという問題点がある。本稿において、この問題点の解決に寄与する政策評価システムを提示できれば、政策対象者の生活状況の改善だけでなく政策の質向上による行政の信頼向上に貢献できる。

第二に、障害者政策という個別の政策領域に適した政策評価システムを検討する点である。従来の政策評価研究においては、政策領域横断

的で汎用的な政策評価システムの検討に重点が置かれてきた。その一例が、前述の目標管理型の政策評価である。他方で、政策特性に応じた政策評価システムの検討はなされてこなかった。他の政策領域と異なり、政策対象者のニーズの多様性によって意図しない負の政策効果が発現しやすいという特性を持つ障害者政策に適する政策評価システムの検討は、政策評価システムの部分最適化へと志向を変更する端緒となると考えられる。

2. 負の政策効果の把握

2.1 意図しない政策効果の概念と先行研究

まず、本稿では、意図しない政策効果を、行政が追求する目的に含まれない効果と定義する。より具体的には、行政が設定した政策目標のうち、施策目標や事業単位の目標に記載されていない政策効果と定義する。本稿では、意図しない負の政策効果についてとりあげる。

意図しない負の政策効果は、前述の表1で示したように、予期しているが意図していない政策効果と、予期していないかつ意図していない政策効果に分類できる（de Zwart 2015 : 287）。

前者は、行政が政策を形成する際にあえて明示しない負の政策効果である。つまり、行政はその負の政策効果の所在を認識しているが、意図する正の政策効果の方が効果量を上回ると判断する政策効果である。このような負の政策効果は、所在を明示すると政策の正当性を損なう可能性がある。それゆえ、政府の公式文書等においてその効果は明示されない。しかし、負の政策効果の影響の予測が過少であった場合には、行政による意図しない政策効果の把握の適切性に疑問が呈され、政策対象者からの非難を回避するため政策修正をせざるをえない。たとえば、2005年の障害者自立支援法（現在の障害者総合支援法）の施行にあたっては、障害者のスティグマの解消や財政的事情のために福祉サービスの応益負担化（原則1割負担）がなされた。しかし、低所得の障害者や複数の福祉サービスを利用する重度障害者が強く反発し、障害者自立支援法違憲訴訟へと発展した（佐藤 2015 : 60）。その後、2009年の民主党への政権交代後

に、障害者福祉施策を所管する厚生労働省は、応益負担から応能負担へと政策修正を余儀なくされた。

後者は、行政が事前に予測できなかった負の政策効果である。つまり、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負の政策効果である。後者の効果も負の程度が大きい場合には、政策対象者からの非難を回避するため政策修正をせざるをえない。たとえば、発達障害に関して認知されていなかった頃の教育政策においては、発達障害を有する人は、身体障害者や知的障害者等と異なり、特別な支援を受けずに教育を受けていた。しかし、社会の変化に伴い発達障害の存在が認知されるようになってから、通常の教育では、発達障害を有する児童の発達や学生の学業に悪影響が生じ、不登校や大学中退といった事態を招くことが明らかとなった。それを受けて、教育政策を所管する文部科学省は、2005年の発達障害者支援法の施行により、発達障害者に対しての個別教育支援計画の推進等の新たな施策を導入した。

政策研究における意図しない政策効果や予期しない政策効果の概念は、Ruijterによると、Robert K. Mertonが提唱した「予期しない結果」(unanticipated consequence)という概念に由来する(Ruijter 2012: 312)。この概念が提唱された背景には、鳥瞰的な視点から社会の予測、統制、そして計画することに限界があるという知見があった(Merton 1936: 903-904)。その知見とは、社会計画を行う行為者が特定の目的を追求しようとしても、社会における個々人の行動の集積が目的と異なる状態を生み出さうという知見であった。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。なお、Frank de Zwartによると、Mertonはのちの論考で、社会の機能を社会計画に示される顕在的機能(manifest function)と社会計画に示されない潜在的機能(latent function)に分類し、潜在的機能を「意図しない結果」(unintended consequence)と呼んだ。その際、「予期しない結果」と「意図し

ない結果」は同義の概念として定義した(de Zwart 2015: 288-289; Merton 1968: 117)。

また、政策研究において、意図しない政策効果は、政策実施研究や政策の成功あるいは失敗に関する研究でとりあげられてきた。政策実施研究においては、当初の政策意図が時間の経過や空間の違いによって実現するか否かについての議論がなされてきた(たとえば、Pressman and Wildavsky 1973; Hill and Hupe 2014; 真山 1994)。また、上記のトップダウンアプローチと対比されるボトムアップアプローチにおいては、政策意図とは関係なく現場の政策実施者(ストリートレベルの官僚)と政策対象者との相互作用の分析によって政策効果を捉えようとしてきた(村上 2003: 149; Lipsky 1980)。他方で、政策の成功あるいは失敗に関する研究においては、政策の成功あるいは失敗をもたらす要因の一つとして意図しない政策効果の発現をとりあげてきた(たとえば、Hall 1982; Bovens and t' Hart 1996; McConnell 2010)。しかし、いずれの研究アプローチにおいても、特定の事例に則した意図しない政策効果の発現メカニズムの解明にとどまっており、意図しない政策効果を把握する方法について体系的な指針を提供していない。さらに、本来、政策効果の把握を主題として扱う政策評価研究においては、意図しない政策効果の存在について指摘があったとしても、意図しない政策効果の分析に焦点をあてた研究は少ない⁸。

2.2 意図しない政策効果の発現要因

意図しない政策効果の発現要因については、Mertonが提示した「予期しない結果」の発現要因の分類が先行研究としてあげられる。Mertonは、「予期しない結果」の発現要因を四つに分類した(Merton: 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。前者の二つは、行為者である行政の認知能力の限界(政策効果の予測能力の限界)や前例踏襲をはじめとした認知バイアスに着目した発現要因である。他方で、後者の

⁸ 意図しない政策効果の分析を主題としてとりあげている研究として、たとえば、Sherrill (1984)、Morell (2005)、Jabeen (2016)がある。しかし、これらの研究は、理論的な論点整理にとどまっており、意図しない政策効果を把握するための方法論の確立には至っていない。

二つは、行為の影響を受ける政策対象者の行動に着目した発現要因である。

しかし、これらの発現要因は、行為者である行政の意図を分析の出発点としたうえで行政と政策対象者との間の相互関係に着目する本稿の分析枠組みには適さない。Mertonによる予期しない結果の発現要因の分類は、社会を計画する行為者の問題と社会を構成する各個人の問題が別個に扱われているのである。Mertonは、あくまで社会学的な分析の素材として「予期しない結果」の概念を活用しようとしていたと考えられる。

そこで、本稿では、行政と政策対象者との関係性に着目して、新たに政策対象者のニーズの把握⁹の失敗という意図しない政策効果の発現要因を提示する。政策対象者のニーズの把握の失敗とは、行政が政策対象者の有する特定の種類のニーズやそのニーズの程度を把握できなかった状態である。本稿でいうニーズとは、政策対象者が想起する「望ましい将来の状態」(足立 2005: 79) すなわち解決すべき社会的課題を表し、政策が望ましい将来の状態の達成に寄与しているか否か、あるいは逆に阻害しているか否かが政策対象者にとっての政策効果の判断規準 (criteria) となる (Langbein 2012: 7)。意図しない負の政策効果は、行政が政策対象者のニーズの把握に失敗し、そのニーズの充足を政策が阻害したときに生じるのである。

また、ニーズの把握の失敗は、具体的には三種類に分類できる。いずれの失敗も放置した場合には、行政にとって道徳的な問題が生じたり、行政の信頼性低下につながる。それゆえ、以下の三種類それぞれの失敗の程度が大きければ大きいほど、行政は把握できていなかったニーズに対応する必要がある。

第一に、対応すべきニーズを有する政策対象者の範囲の予測の失敗である。たとえば、教育政策の実施において、発達障害を有する人の存在を考慮していない場合、それらの人びとのニーズの把握には失敗する。特定の政策の実施によって、発達障害を有する人が学校に通学できないといった意図しない負の政策効果が生じた場合には、行政にとって道徳的な問題や法的な問題が生じうる。

第二に、行政が対応していないニーズを有する政策対象者の数の予測の失敗である。ニーズを有する対象者数を過少に予測したためそのニーズに対応しなかった場合の失敗である。特定のニーズを有する対象者の数が増えれば増えるほど、その対象集団の政治的・社会的影響力が大きくなるため、行政は当初の意図に反する政策修正を余儀なくされる。

第三に、政策実施によって、政策対象者の特定のニーズの充足度が低下するといった不利益の予測の失敗である。これは、意図しない負の政策効果の程度を行政が過少に予測していたという失敗である。政策実施によって特定のニーズの充足度が実施前よりも大きく低下した場合には、政策対象者の生活状況が悪化する可能性がある。前節で述べた障害者自立支援法における福祉サービスの応益負担化の失敗は、この類型にあてはまる。

ニーズの把握の失敗は、Merton が提示した予期しない結果の発現要因である行政の知識の不足や推論の失敗によって生じる。以下では、行政の認知能力の限界から生じる知識の不足と、行政の認知バイアスによって生じる推論の失敗の観点に分けてニーズの把握の失敗が生じやすい場面について述べる。

知識の不足によるニーズの把握の失敗は、以下の状態のときに生じやすい。第一に、各政策対象者のニーズが多様なときである。ニーズが多様であればあるほど、行政がニーズを把握するときの作業量が増えるためである。第二に、自然災害や経済恐慌などの外部環境の劇的な変化によって政策対象者の生活状況が劇的に悪化したときである。自然災害や経済恐慌は突発的に起こるため、政策対象者の経済状況等の悪化による新たなニーズの発生は予測できない場合がある。

推論の失敗によるニーズの把握の失敗は、以下の状態のときに生じやすい。第一に、行政が意図した政策効果のみに関心を有するときである。つまり、行政が政策目標に関連するニーズのみの充足を重視する一方で、政策目標に沿わないニーズを考慮しない状態である。第二に、行政が前例踏襲的な政策効果の予測を行っているときである。この状態は、行政が、発達障害

⁹ ニーズの把握という表現は、障害者福祉の専門書を執筆する佐藤久夫と小澤温の表現に依拠している (佐藤・小澤 2016: 120)。

についての認知の広まりなどの漸進的な社会変化に伴って生じた政策対象者の新たなニーズを考慮していない状態に該当する。あるいは、政策対象者の範囲を拡大して既存の政策を再実施する際に、従来の政策対象者と新規に拡大された範囲の政策対象者との間のニーズの相違を考慮していない状態に該当する。

以上のように、ニーズの把握の失敗によって生じる意図しない政策効果の発現は、政策実施前の政策形成の段階あるいは政策実施後の段階に由来する。政策形成段階におけるニーズの把握の失敗は、行政による推論の失敗やニーズの多様性に関する行政の知識の不足によって生じる。他方で、政策実施後の段階におけるニーズの把握の失敗は、外部環境の劇的な変化をはじめとした根本的な不確実性に関する行政の知識の不足によって生じる。

このような意図しない政策効果の発現要因が生じる時期を考慮すると、行政は、意図しない政策効果を把握するためには事前の段階だけでなく事後の段階においても評価を実施する必要がある。推論の失敗や知識の不足を防げず意図しない政策効果が政策実施の期間中に生じた場合も、意図しない負の政策効果の程度が大きい場合には政策を修正する対応しなければならない。意図しない負の政策効果による政策対象者の生活状況の悪化を早期に抑制するためには、行政が事後的に評価を実施して意図しない負の政策効果の所在やその影響の程度の把握が必須となる。

3. 現行の政策評価システムの検討

本章では、現行の政策評価システムにおいて、意図しない政策効果の把握が適切になされるかについて検討する。本稿でいう現行の政策評価システムは、日本の府省の政策評価システムを前提としている。その政策評価システムにおいては、政策を作成する行政組織が自ら事前評価と事後評価を実施する¹⁰。本稿では、意図しない政策効果の把握の観点から、事前評価と事後評価の機能を検討してから、行政が運用する

現行の政策評価システムと意図しない政策効果の把握との関係について論ずる。

なお、本稿では、現行の政策評価システムに依拠して政策形成段階の事前評価と政策評価段階の事後評価とを区別して論を進めるが、実態としてこの二つが区別されるわけではない点に留意する必要がある。すなわち、本稿では、まず、政策実施研究におけるトップダウンアプローチの観点から政策評価システムの検討を進めるが、実態はボトムアップアプローチに近いということである。障害者政策をはじめとした福祉分野では、地方自治体等で活動するストリートレベルの官僚が政策実施において大きな役割を果たす（Lipsky 1980）。日常的に行われる政策対象者との相互作用において、ストリートレベルの官僚は、裁量を用いて情報収集、ニーズ対応そして政策修正を行っている。つまり、政策を運用する現場では、政策実施過程においても政策形成が行われるのが実態であり（伊藤 2015：212-213）、インフォーマルな形で事前評価と事後評価が区別されずに実施されている。

まず、事前評価においては、費用便益分析あるいは費用効果分析という評価手法を用いて政策効果を把握する。費用便益分析は、ある政策を実施した場合の政策対象者にとっての便益と費用を貨幣価値として評価し、便益と費用の大きさを比較して、その結果を意思決定に役立てようとする手法である。また、便益の貨幣価値化が困難な場合には、便益の代わりにアウトカム指標を用いて費用効果分析を行う（長峯 2014：110）。このような分析手法が事前評価において用いられる理由は、予算に制約があるなかで、政策実施においてできる限り効率的な資源配分が求められる点にある。なお、日本の府省においては、規制の事前評価（総務省 2007）、租税特別措置等に係る政策評価（総務省 2013）、公共事業評価、研究開発事業評価、政府開発援助の事前評価（総務省 2015a）において費用便益分析あるいは費用効果分析の手法が活用されている。

しかし、事前評価の機能は、意図しない政策効果の把握の観点からみて限界がある。ここで便益を正の政策効果、費用を負の政策効果と解

¹⁰ 田辺国昭は、この政策評価システムを「強制された自己評価」とよんでいる（田辺国昭 2006: 91）。日本の府省による政策評価の実施は、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」の規定によって義務付けられている。

積するならば、費用便益分析あるいは費用効果分析においては、意図する政策効果だけでなく、事前に予期できる範囲における意図しない負の政策効果（表1におけるAの領域）を把握できる余地がある。しかし、根本的な不確実性の問題から、事前評価の段階で予期できない政策効果（表1におけるBの領域）も存在するのである（Jabeen 2016: 145）。

他方で、事後評価においては、業績測定（performance measurement）あるいはプログラム評価¹¹の一手法であるインパクト評価という評価手法を用いて政策効果を把握する。日本の府省においては、目標管理型の政策評価において業績測定（原田 2016: 156）、総合評価方式においてインパクト評価（山谷 2006: 8）が活用されている。以下では、それぞれの手法の機能について検討する。

業績測定とは、事前に設定した政策目標の達成度についての継続的なモニタリングである（田辺智子 2014: 2）。業績測定は、政策目標に関する指標値の変化を単純に観察する手法であるため、行政の評価担当者にとって簡便である。また、評価書を閲覧する政治家や一般市民にとっても評価結果がわかりやすく、行政によるアカウントビリティ確保が容易である。それゆえに、行政実務においては主流の評価手法となっており（Vedung 2010: 273）、日本の府省においては目標管理型の政策評価を一律適用するシステムが定着しつつある（総務省 2012）。

しかし、業績測定は、意図しない政策効果の把握の観点からみると不適切な評価手法である。業績測定は、政策目標の達成度を測定する評価

手法であるため、意図する政策効果の把握しかできない。つまり、予期しているかないかにかかわらず、意図しない政策効果の把握を行わない評価手法なのである（Vedung 1997: 45-46）。この点において、業績測定は、「視野狭窄」(tunnel vision) 的な思考を併せ持った評価手法である（de Zwart 2015: 287; van Thiel and Leeuw 2002）。以上から、業績測定のみには依拠する政策評価システムにおいては、意図しない政策効果を把握できない。

業績測定の対となる評価手法としてゴールフリー型評価が存在するが、意図しない政策効果を把握できる余地があるにもかかわらず評価に関する行政実務において普及が進んでいない。ゴールフリー型評価は、政策目標の存在を考慮の外に置いたうえで、政策対象者のニーズに合致した政策効果が発現したか否かを確認する評価手法である。この評価手法は、政策実施研究のボトムアップアプローチやストリートレベルにおける官僚の役割と親和性がある。また、政策目標にもとづいた政策評価と対比して、ニーズにもとづいた政策評価ともよばれる（Scriven 1991: 180）。この評価手法においては、政策対象者へのニーズ調査を通じて、政策意図や予期との関係の有無を考慮せずあらゆる政策効果を把握する¹²。その結果として、意図しないかつ予期しない政策効果の所在を発見できる余地がある。しかし、ゴールフリー型評価は、評価における行政実務において普及してこなかった¹³。その理由は、評価実務に対応した具体的な方法論が確立されていない点¹⁴（Jabeen 2016: 146）やニーズ調査にあたって評価費用が高い

¹¹ 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: 3）。プログラム評価は、三つの手法から構成されている（Maddison and Denniss 2013: 162-164）。その三つの手法とは、プロセス評価、インパクト評価および経済学的評価である。まず、プロセス評価とは、政策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。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。最後に、経済学的評価とは、費用便益分析や費用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。

¹² 多様なニーズを把握しようとすればするほど、意図しない政策効果の正確な把握が可能となる。同様の文脈で、佐野亘は、政策評価も含めた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）。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ニーズを反映しニーズの「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。

¹³ 例外として、内閣府男女共同参画局が実施していた男女共同参画影響調査（以下、「影響調査」とよぶ）がある（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。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 たとえば、評価規準がないため、どの程度のニーズを抽出すべきかについては、評価担当者の裁量による判断となる。

点 (Vedung 1997: 62) にある。

もう一つの事後評価の評価手法であるインパクト評価は、厳格な調査手法を用いて政策効果を把握する手法である。インパクト評価は、業績測定の長所にあるような簡便さを犠牲にする代わり¹⁵に、外部要因の効果を排除して政策の純効果を把握できるという精密さに長所を有する。具体的には、実験アプローチ、擬似実験アプローチあるいは統計解析などといった科学的な調査手法を用いて外部要因を統制し、政策効果を把握する (田辺智子 2014: 4)。評価研究においては、インパクト評価を用いた政策効果の把握が、評価実務の標準的アプローチとして捉えられている (山谷 2012: 12)。ただし、日本の府省においては、評価の実施に必要な組織資源や金銭が莫大となるため、総合評価方式による評価の実施件数が著しく少ない (田中 2013: 41)。

インパクト評価は、意図しない政策効果の把握の余地がある評価手法である。たしかに、インパクト評価は、プログラム評価の一手法であり、評価手法を活用する際の問題関心は、意図する政策効果が発現しているか否かを正確に把握する点にある (Rossi, Lipsey and Freeman 2004: 16)。その問題関心に依拠する限りは、意図しない政策効果を把握できない。しかし、行政が特定の意図しない政策効果の発現の兆候を認識できる場合には、意図しない政策効果の所在を確認するためにインパクト評価を実施することも可能である。すなわち、意図しない政策効果を予期できる場合には、インパクト評価

を実施できる。他方で、予期できない場合には、インパクト評価はその効果の把握に貢献できない (Jabeen 2016: 147)。以上から、インパクト評価は、活用者の問題関心が特定の意図しない政策効果の所在の確認にあるのであれば、意図しない政策効果を把握できる余地がある。

以上、評価研究において検討されてきた評価手法の意図しない政策効果の把握に関する機能の理論的検討の結果をまとめると、表2のとおりである。

次に、現行の政策評価システムと意図しない政策効果の把握との関係について、二点指摘する。

第一に、現行の政策評価システムでは、政策を作成する行政組織自らが政策評価を実施するため、とりわけ事後評価において評価対象が意図する政策効果のみに限定されやすいと考えられる。行政組織自らが政策評価を実施する場合には、自らの意図通りに政策が機能しているかどうかを確認する動機づけが強く働く。つまり、意図する政策効果の把握に重点を置く動機づけが働く。また、政治家や一般市民へのアカウントビリティ確保を志向するのであれば、行政は政策目標の達成度の明示を優先する必要がある。その証拠として、日本の府省においては、前述したように目標管理型の政策評価の標準化が進んでいる。

第二に、現行の政策評価システムでは、行政が意図しない政策効果の把握のために多くの組織資源や金銭を費やすことが困難である。行政組織は、政策評価のみに組織資源を集中させる

表2 各評価手法の意図しない政策効果の把握の機能

	意図しないけれども 予期する政策効果	意図しないかつ 予期しない政策効果
費用便益／費用効果分析	○	×
業績測定	×	×
インパクト評価	○	×
ゴールフリー型評価	○	○

(出所：筆者作成)

¹⁵ 他方で、業績測定には、指標の実績値の変動の要因を説明できないという短所がある。すなわち、その変動が政策によるものか、あるいは外部要因によるものかを特定できない (Hatry 1999: 5-6)。

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いった多様な業務と並行して政策評価に取り組んでいく必要がある。また、費用便益分析、インパクト評価あるいはゴールフリー型評価をはじめとして質の高い評価を実施しようとすればするほど、多くの人員や金銭が必要となる。したがって、政策評価に割り当てる組織資源や金銭の余裕が乏しい行政組織にとっては、質の低い費用便益分析あるいは費用効果分析や簡便な評価手法である業績測定を実施せざるをえない。とくに、事前評価の評価手法である費用便益分析あるいは費用効果分析に関しては、効果の予測法、効果の評価基準の選択法や相互換算法、代替案間の比較法や便益や費用の情報収集について高度な技術が要求されており、行政にとって過重な負担となってきたと指摘されてきた¹⁶（西尾 1976: 3; 山谷 2012: 224-225）。その証拠の例として、各府省の政策評価の点検活動を行う総務省は、規制の事前評価と租税特別措置等に係る事前評価に関して、以下の指摘を行っている。規制の事前評価において、費用や便益の値の定量化がなされていないとの指摘や規制以外の代替案との比較衡量が不十分との指摘がある（総務省 2016a: 1）。租税特別措置等に係る事前評価においても、効果や達成目標の実現状況の説明が不十分との指摘や税の減免によって生ずる将来の減収額すなわち費用の予測が不十分との指摘がある（総務省 2015b: 5）。以上のような状況下では、行政は、意図しない政策効果を把握できない。

なお、現行の政策評価システムにおいては、第三者的観点から、総務省の行政評価局調査(旧行政監察局の行政監察の流れを汲む)や会計検査院の有効性検査において各府省が所管する政策を評価しているが、業績測定やインパクト評価の手法を用いた意図する政策効果の把握にとどまっている(総務省 2016b; 東 2015)。これらの調査や検査は、社会的反響の大きな問題に対して、行政上の問題として改善すべきかを判断するために実施されうる(増島 1981: 212-216)。この点においては、ゴールフリー型評価を実施する余地があると判断できる。しかし、実際に

ゴールフリー型評価を実施できる可能性は低い。その理由としては、総務省に関しては内閣の一員である点、会計検査院に関しては検査結果の立法府への報告義務を有するため政策実施が立法意思を遵守しているかどうかの確認を重視する点にある。また、白智立は、行政監察や会計検査はその対象となる行政組織との協力調整を前提としている点を指摘したうえで、行政監察ないしは会計検査プロセスの障害について、以下のように述べる。「調査結果が関係行政機関に尊重されれば、発見された問題について速やかな解決を果たすのに有利であるかもしれないが、他方、あまりに協力の保持を強調するならば、かえって調査対象機関の言いなりとなり、これが実質的な問題点の発見の障害となって、相手側の認める事情しか監察しえない事情を生む恐れがある」(白 2001: 102-103)。

以上、現行の政策評価システムについての検討の結果、行政単独では、意図しない政策効果の把握は困難であることが明らかである。事前評価においては、費用便益分析あるいは費用効果分析の質が低く、意図しない政策効果の分析にまで組織資源や金銭を割り当てることは困難である。また、事後評価においては、意図しない政策効果の把握ができない業績測定の主流化が行政実務において進んでいる。つまり、現行の政策評価システムにおいては、事前評価・事後評価ともに、意図する正の政策効果の立証による政策の正当化に重点が置かれているため、正負双方の政策効果をバランスよく把握することに関心が無い。

そこで、意図しない政策効果を把握するために費用効果分析、インパクト評価およびゴールフリー型評価を実施するためには、行政が行政以外の主体による調査活動の成果を活用する必要があると考えられる。現行の政策評価システムは、行政によって認定されたニーズの充足の有無を確認する、いわば「審査型」のニーズ評価である。しかし、この評価システムでは、行政によって認定されていないニーズを有する政策対象者への関心が向けられず、そのような政策対象者が被る負の政策効果を把握できない。そこで、負の政策効果を把握するためには、「審

¹⁶ この指摘は、1960年代の米国において連邦全省庁に導入された費用便益分析を活用した予算編成システムであるPPBS(Planning Programming Budgeting System)の失敗の経験にもとづいてなされている。

査型」から行政が認定すべきニーズを特定する「発見型」のニーズ評価へと転換する必要がある。その転換にあたっては、行政だけでなく、認定すべきニーズに関する情報を提供する行政以外の主体によるニーズ調査の活動が前提となる。

行政以外の主体であれば、意図した政策効果を把握する動機づけに左右されない。むしろ、調査主体が政策対象者の立場に近似すればするほど、政策対象者の実際のニーズに対応した意図しない政策効果を把握する動機づけが働くと考えられる。次章では、この想定をふまえたうえで、行政以外の主体による調査活動が意図しない政策効果の把握に貢献しうるか否かについて考察を深める。

4. 障害者政策に適する政策評価システムの構築に向けて

4.1 行政以外の主体による調査活動の機能

本節では、行政以外の主体による調査活動によって、意図しない政策効果を把握できるかについて検討する。本稿でいう行政以外の調査主体とは、シンクタンク（民間シンクタンクやコンサルティング会社）、学術団体（学会や大学付属の研究機関）、（福祉）オンブズマン¹⁷、政策対象者が参加するNPO団体¹⁸を念頭に置いている。また、本稿で評価活動と調査活動を区別する理由は、評価活動が行政による意思決定に直接活用できる政策効果情報を生産する活動であるのと対照的に、調査活動は政策問題の実態に関する情報を生産する活動である点にある。つまり、政策に関する調査活動は、行政以外の調査主体が特定の政策問題に関して分析を行い、そこで得られた情報をもとに行政に対して問題解決を促す情報を生産する活動として捉える（Majchrzak and Markus 2014: 2）。

行政以外の主体による調査活動には、現行の評価活動と比較したとき、以下の二つの特徴が

ある。

第一の特徴は、調査活動の主眼が政策問題の実態把握と問題解決にあるために、政策目的すなわち政策意図の正否についても検討可能な点である。現行の評価活動と比較して、行政以外の主体による調査活動は、政策目的が達成されたか否かの評価に限らず、解決すべき政策問題の設定すなわち政策対象者のニーズの特定の正否も含めた政策目的自体の評価も対象とする（Etzioni 1971: 9）。すなわち、ゴールフリー型評価の実施も可能であり、政策目的や政策意図と合致しない政策対象者のニーズがもたらす意図しない政策効果の把握が可能となる。対照的に、現行の評価活動は、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）。つまり、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、現行の評価活動においては、政策目的や政策意図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のである。

第二の特徴は、政策効果を把握するための手法が多様であり、意図しない政策効果の把握に適した手法も存在する点である。Peter J. HaasとJ. Fred Springerによると、調査活動における政策効果を把握するための手法として、問題探索型調査（ゴールフリー型評価）、現状記述型調査（プログラム評価におけるプロセス評価）、因果関係特定型調査（インパクト評価）、将来予測型調査（シナリオ分析）および政策選択型調査（費用便益分析）の五種類があるという（Haas and Springer 1998: 27-54）。このうち、問題探索型調査は、政策対象者へのインタビュー調査、サーベイ調査、参与観察などを通じて政策対象者のニーズを把握し、解決すべき政策問題を特定する手法である。問題探索型調査を通じて、事前評価あるいは事後評価の段階で行政の政策意図に沿わないニーズを発見できれば、意図しない政策効果の把握に貢献する可能性がある。対照的に、現行の政策評価活動においては、費用便益分析、インパクト評価および業績測定といった三つの評価手法が定式化されてい

¹⁷ 政策対象者個人の苦情や権利を救済するために、個人の代わりに行政に対して異議申し立てを行う役割が期待される。その異議申し立てを行う際に、オンブズマンは、意図しない政策効果に関する調査を実施する。とくに、オンブズマンは、早い段階での個人の異議申し立ての一般化を行うことで、行政に対して政策変更を促し、負の政策効果の影響をできる限り小さい程度にとどめる能力を有する（今川 2011）。

¹⁸ 個別疾病の患者会、家族会、日本障害者協議会や障害者インターナショナル協議会などの当事者団体があげられる。

る。したがって、現行の政策評価活動の手法は、行政以外の主体による調査活動と比較すると多様性がない。多様性がない理由は、現行の政策評価活動においては意図する政策効果の把握に特化した評価手法のみが活用されているためである。

次に、行政以外の主体による調査活動の形態について述べる。以下では、委託調査と自発的調査の二つの形態をとりあげる。

第一に、委託調査は、行政が行政以外の主体に対して政策効果に関する情報提供を依頼する調査である。委託調査は、行政単独では組織資源の制約から政策効果の把握の作業が困難な場合に実施される¹⁹。実施にあたっては、行政が調査の実施主体に対して、調査目的や依頼したい調査内容（たとえば、調査対象や調査手法）を詳細に記した調査依頼書（request for proposals）を提示したうえで、依頼に応じた実施主体に委託調査のための資金を提供する（*Ibid.*:76-78）。調査の実施主体は、日本の府省においては、調査手法に関する専門知識を有するシンクタンクやコンサルティング会社であることが多い（原田 2012: 305）²⁰。また、委託調査は、アカウントビリティ確保を志向する評価活動と異なり、行政が自発的に政策効果を把握し、その情報を政策改善に役立てようとする調査である。つまり、行政が民意に自発的に応答する責任であるレスポンスビリティ（西尾 1990: 316）を確保するための調査である。

しかし、委託調査では、意図しない政策効果の把握が困難である可能性が高い。委託調査においては、行政が調査の実施主体に対して調査内容の指示を行うため、調査結果には行政の意向が働きやすい。前述したように、行政は意図する政策効果の有無の確認に関心を有する。それゆえ、委託調査を実施する場合には、民間シンクタンクやコンサルティング会社が質の高い費用便益分析（費用効果分析）やインパクト評価を実施し、意図する政策効果の有無を明らかにする場合が多いと考えられる。ただし、行政

が問題探索型調査を調査の実施主体に委託する場合には、ニーズ調査を通じて意図しない政策効果を把握できる可能性がある。以上のように、委託調査は、専門性が高く行政のレスポンスビリティ確保には有効である一方で、調査の実施主体にとっての自由裁量の程度が小さいため意図しない政策効果の把握は困難である可能性が高い。

第二に、自発的調査は、行政が関与せず、調査の実施主体自らの問題意識に沿って政策効果を把握する調査である。自発的調査は、行政が調査内容に介入しないため、実施主体が調査目的や調査内容を自由に決定できる。また、自発的調査の実施主体は、主に委託調査を担う民間シンクタンクやコンサルティング会社と異なり、自らの経験から特定の政策に対して問題意識を有する主体が担う。そのため、自発的調査は、政策対象者から構成される NPO 団体などが実施主体となりうる。その場合には、政策対象者が特定の政策実施によるニーズの充足度の低下を主張するために、自発的調査を通じて政策意図に沿わないニーズの存在が意図しない政策効果を発現させていることを立証できる。つまり、自発的調査において、政策対象者が実施主体となるあるいは政策対象者が調査チームに入っていれば、意図しない政策効果を把握できる余地がある。

行政以外の主体による調査活動の特徴や形態についての議論をふまえると、意図しない政策効果の把握に特化した調査活動としては、調査の実施主体が問題探索型調査を自発的に実施する活動が最も望ましいと考えられる。ここで、意図しない政策効果を把握するための問題探索型調査において重要となるのは、事例研究などの定性的調査を通じて、政策が政策意図と異なる効果をもたらしている因果メカニズムを明らかにすることである（Jabeen 2016: 145; Pawson 2006: 24-25）²¹。因果メカニズムの解明の際には、生活実態や居住する地域特性などを含めた政策対象者の文脈を詳細に調

¹⁹ なお、評価活動と別個の活動として、行政が自発的に調査を行う場合もある。たとえば、障害者政策では、厚生労働省が「生活のしづらさなどに関する調査」（厚生労働省 2013）において障害者の生活実態やニーズについてアンケート調査を行っている。

²⁰ なお、障害者政策においては、厚生労働省が障害当事者から構成される一般財団法人全日本ろうあ連盟に「意思疎通支援実態調査事業」を委託した事例がある（佐藤 2015: 151）。この調査では、障害者総合支援法の意思疎通支援事業の対象となっていないもの実際に意思疎通の支援を必要とする障害者について、その現状と支援ニーズを把握するための事例調査を行っている。

²¹ 沼上幹は、経営学における意図しない結果の研究においては、定量的研究による法則的立定アプローチよりも、個別事例研究に基づいた因果メカニズム解明アプローチの方が望ましいと述べている（沼上 2000: 136-137）。

査したうえで、文脈の影響を受けた政策対象者が政策意図と異なるニーズを有し、政策意図と実際の政策対象者のニーズとの相違が負の政策効果をもたらしている状態を示す必要がある。

また、問題探索型調査の方法論の具体化にあたっては、マーケティング論の知見の活用も有用である。楠木建は、製品のマーケティングには、製品が売れる要因に関する科学的知識である know-why 型知識や製品の売り方に関する実践知である know-how 型知識だけでなく、製品の既存のユーザーあるいは潜在的ユーザーのニーズに関する知識である know-what 型知識が必要であると論じている（楠木 2001 : 56-57）。know-what 型知識は、具体的には、ユーザーが求める製品が何であるのか、どのユーザーがどのような価値を求めて製品を使用するのかに関する知識である。これらの知識は、製品の根幹を決める製品コンセプトに関する知識であり、政策に置きかえると政策目的に関する知識である。このような知識を得るためには、ユーザーからのフィードバックが重要である。双方向的なコミュニケーションを通じて、製品の作成者は、製品コンセプトの問題点や改善点を発見し、必要に応じて製品コンセプトを変更する。つまり、know-what 型知識は、因果関係の立証をめざす know-why 型知識や製品コンセプトの実践をめざす know-how 型知識のように特定の目的を所与とせず、新しい目的を創造する知識である。このような知識創出のあり方は、これまで述べてきた障害者政策の評価のあり方にも共通する。なお、know-what 型知識を創出する試みと共通する視座として、政策分析や政策評価の研究においても、分析者（あるいは評価者）とそのユーザー（政策担当者や障害当事者をはじめとしたステークホルダー）との間の双方向的な知識創出あるいは学習プロセスの重要性が指摘されている（松田 2016 : 36 ; Berriet-Sollicc, Labarthe and Laurent 2014 : 207-209）。

このような双方向的な知識創出のための調査方法として、近年のマーケティング論では行動観察（参与観察）によって製品の問題点を発見する試みが行われている（松波 2013）。従来の政策研究では、双方向的な知識創出のために、ワークショップやフォーカスグループディスカッションをはじめとした参加型評価（参加型政策分析）の手法が重視されてきた（源 2016）。

しかし、ワークショップやフォーカスグループディスカッションといった手法は、指定された時間の枠内で表出されたニーズしか捉えられない。また、参加者が意識的に表出したニーズしか捉えられない。他方で、行動観察という手法は、調査者が調査対象者（本稿では障害当事者）の生活する現場に足を運び、対象者の行動やその背景にある生活状況に関する情報をつぶさに観察する方法論であり、障害当事者やその家族が認識していなかった潜在的なニーズまでも発見できる点に強みがある（松波 2013 : 76, 82）。ただし、調査対象者の日常的な行動をつぶさに観察したうえでニーズの分析を行うため、調査に長い時間を要し人件費も高くなるという費用面での難点がある。しかし、この調査手法は、委託調査であれ自発的調査であれ、ニーズの把握の機能が高いという点において、障害者政策に関する調査にも有用であろうと考えられる。

本節の最後に、意図しない負の政策効果に関する NPO 団体による調査活動の成功例をあげる。本稿では、特定非営利活動法人政策 21（以下、政策 21 とよぶ）によって実施された平成 28 年度岩手県民協働型評価業務「精神障がい者の地域移行支援の取組」についての調査（岩手県 2016）を紹介する。政策 21 は、政策評価制度の導入および運用支援だけでなく外部評価の実施や中間支援を行う、政策評価を専門とした NPO 団体である（岩淵 2008 : 85）。政策 21 は、岩手県民協働型評価事業の評価企画案の公募に応じて評価テーマを提示し、岩手県と委託契約を結び当該調査を実施した。また、岩手県民協働型評価とは、内部評価とは異なる視点で、NPO 等がより県民の実感に近い視点で県施策の評価および政策提言を行うものである（岩手県 2015）。

本調査は、厚生労働省が地方自治体に対して推進している、施設や精神科病院に入所（入院）している障害者の地域移行に関して、これまでの岩手県の取組の成果や課題・県への要望を、現場で地域移行支援に携わる実務者を対象とした実態調査を通じて明らかにしている（岩手県 2016 : 3）。調査手法は、県の担当課（障がい保健福祉課）・医療機関（4 か所）・支援事業者（4 か所）を対象とした聞き取り調査、市町村（35 市町村）を対象としたアンケート調査、そして

地域移行実務者（4人）とのワークショップといった手法が採用された。とりわけ、医療機関や支援事業者を対象とした聞き取り調査や実務者ワークショップでは、県に対する要望も聞いており（*Ibid.*:2）、問題探索型調査に近い形態となっている。このように、問題探索的で双方向的な知識創出を企図した政策分析に適した手法となっている。

この調査を実施した結果、主に市町村に対するアンケート調査を通じて、地域移行支援に関するいくつかの意図しない負の政策効果が明らかとなった（*Ibid.*:9）。

第一に、退所（退院）したとしても、頼れる家族・親族がいないため、地域での生活が困難で病状が悪化しやすい点である。とくに、岩手県のように過疎化が進む地域では、家族機能が衰退しており、家族が精神障害者を支援することが困難となっている。また、聞き取り調査やワークショップを通じて、家族や親族がいて帰宅が実現したとしても、逆に気を使ってしまい本人の病状が悪化するケースが報告されている（*Ibid.*:28,39）。

第二に、家族に頼らず自宅で生活する場合にも、病院や施設での生活に慣れているため、当人は強い不安を抱き病状が悪化しやすい点である。たとえば、家事を一から覚える必要があるため本人の負担が大きい点、金銭管理や服薬管理への不安、対人関係への不安といった問題点が指摘されている。なお、このような問題を解決するために、自宅への移行をスムーズに行うための24時間サポート体制の整備が提言されている（*Ibid.*:49）。

第三に、退所（退院）後に居住するグループホームの施設不足やグループホーム入居者の滞留によって（*Ibid.*:37）、退院後の受け皿が不足し、新たな地域移行や社会復帰が困難になっている点である。この問題は、実施体制の未整備にあるのはもちろんのこと、就労支援事業所との連携不足や地域社会の無理解によって、グループホームからも退居する完全な社会復帰が困難になっていることを示唆している（*Ibid.*:50）。

ただし、本稿でとりあげた成功例には、これまでの本稿の議論をふまえると、いくつかの問題点があることにも留意する必要があるであろう。第一に、調査主体が障害当事者から構成さ

れている団体ではない点である。第二に、障害当事者に対して聞き取り調査や行動観察を実施していない点である。第三に、自発的調査というよりも委託調査に近い形態の調査である点である。第四に、あくまで岩手県のみという一部の地域に限定された調査となっている点である。しかし、この調査は、調査団体が評価手法に関する専門性を生かして、地域移行支援施策の実施プロセスについて現場から丹念に情報を収集し、問題探索型調査を適切に実施できている。

4.2 新たな政策評価システムの構築に向けての課題

本節では、意図しない政策効果を把握するために、行政が行政以外の主体による調査活動の成果を活用する新たな政策評価システムの構築のあり方について考察する。現行の政策評価システムにおいては、行政以外の主体による自発的な調査活動の成果が活用されていないがゆえに、意図しない政策効果の把握が困難となると考えられる。そこで、まず、活用の障壁となっていると考えられる行政以外の主体による自発的な調査活動の問題点について検討する。そのうえで、問題点を解決するための課題について、行政以外の主体の課題と行政の課題をそれぞれ示す。

自発的調査には、行政がその成果を活用するのを妨げるいくつかの問題点がある。

第一の問題点は、調査の実施主体による政策効果の調査手法の専門性が低い点である。意図しない政策効果を把握するための自発的調査は、政策対象者から構成されるNPO団体が実施主体として想定される。たしかに、政策対象者は、特定の政策分野に関する専門性は高い。しかし、政策効果の調査に関する技術、たとえば費用便益分析やインパクト評価の技術に関する専門性は、民間シンクタンクやコンサルティング会社に比べると低い可能性が高い。そのため、意図しない政策効果の存在を実証する技術に欠ける。この点において、行政は、民間シンクタンクやコンサルティング会社の委託調査の成果の活用親しんでいるため、政策対象者による自発的調査の成果の活用を忌避する可能性がある。

第二の問題点は、自発的調査は政策アドボカシーであるという批判を免れない点である。

NPO 団体による自発的な政策評価の形態として政策提唱型評価 (advocacy evaluation) という概念がある (山谷 2002: 91)。その概念を自発的調査にも適用するならば、自発的調査は、自らの生活状況を改善するための政策を作成するよう行政に要請するための活動でもある。そのため、政策対象者による自発的調査は、政策対象者自身の主観性が反映されているとの批判がなされる可能性がある。また、調査によって生産された意図しない政策効果に関する情報が、恣意的なエビデンス (cherry-picking evidence) (Head 2016: 476) にもとづいているとの批判がなされる可能性がある。とくに、意図しない負の政策効果を被る政策対象者の数や政策対象者の集団の政治的影響力が小さい場合には、行政は、自発的調査の主観性を考慮して、自発的調査の成果を活用しない可能性がある。

第三の問題点は、自発的調査の場合、調査に必要な組織資源や資金が不足しやすい点である。とくに、政策対象者から構成される NPO 団体の場合、民間シンクタンクやコンサルティング会社と比べると、小規模な組織である可能性がある。組織の属する人員が少ない場合には、ニーズ調査や意図しない政策効果の存在を裏づけるためのより大規模なアンケート調査の実施が困難となる。また、NPO 団体に対する寄付金などの資金源の額が少なければ、調査を行うために必要な資金調達も困難となる。

最後に、自発的調査の問題点を解決するための課題について、行政以外の主体と行政それぞれの観点から考察する。

まず、行政以外の主体、とりわけ政策対象者から構成される NPO 団体においては、社会科学的な調査手法に関する専門性を高める必要がある。社会科学的な調査手法を利用して調査を実施できれば、政策アドボカシー活動において免れない主観性の軽減につながり、行政に対してより説得力ある情報提供が可能となる。ここ

でいう社会科学的な調査手法とは、前章でとりあげた費用便益分析 (費用効果分析) やインパクト評価をさす。また、組織資源の制約上、社会科学的な調査手法を利用できない場合は、社会科学的な調査手法に関する知見を持つシンクタンクや学術団体と調査チームを組織する方策が有効である²²。

他方で、行政は、意図しない政策効果の把握の機能を高めるために、とくに政策対象者から構成される NPO 団体 (NPO 団体とシンクタンクあるいは学術団体から構成される調査チームを含む) がより多くの調査資金を調達できるしくみを構築する必要がある。その際、行政からの一定の独立性を担保するためには、NPO 団体が一般市民や企業などから資金を調達できるしくみを構築する必要がある²³。この資金調達のしくみの一つとして、近年では、社会的インパクト投資が提唱されてきた (Epstein and Yuthas 2014)。社会的インパクト投資は、助成財団・企業・個人投資家などが NPO 団体に対して資金を投資し、その見返りとして NPO 団体は実施する事業による社会的リターンや事業の成功報酬²⁴ を事業への投資者に提供するしくみである (*Ibid.*: Chapter 2)。また、日本の府省においても、社会的インパクト投資と投資のリターンを明らかにするための社会的インパクト評価のしくみの構築の検討が始まっている (内閣府共助社会づくり懇談会 2016)。社会的インパクト評価においては、NPO 団体の事業による社会的インパクトについて、NPO 団体が業績測定だけでなくインパクト評価や費用便益分析 (費用効果分析) を用いて評価することを求めている (牟田 2015; 長峯 2015)。このような社会的インパクト投資や社会的インパクト評価のしくみが浸透すれば、NPO 団体は自発的調査に必要な資金を調達できる可能性がある。また、社会的インパクト評価の実践を通じて、意図しない政策効果を把握するための調査手法を

²² ただし、日本のシンクタンクに関しては、量的には整っている一方、質的には未熟であるとの指摘がなされている。たとえば、営利目的のために存在するシンクタンクは、委託研究中心でオリジナリティのある研究が困難であるという。また、公益法人などの非営利目的のために存在するシンクタンクも、中央府省との結び付きが強く、いわゆる天下り先となっており、研究の独立性の担保が困難であるという (飯塚・堤 2015: 107)。

²³ なお、行政からの独立性は担保されない委託調査であるが、専門家とともに調査チームを組織した NPO 団体が、障害者福祉施策を所管する厚生労働省の厚生労働科学研究補助金を申請する方法もある。申請の諾否は、専門的・学術的観点や行政的観点等からの評価をもって判断される (厚生労働省 2016)。

²⁴ 事業の成功を判断する資金仲介者 (ファンド、ベンチャーキャピタル、助成財団、金融機関) によって投資者に支払われる報酬である (内閣府共助社会づくり懇談会 2016: 5)。

扱う技術の洗練につながる可能性がある。

5. 今後の研究課題

最後に、今後の研究課題を三点あげる。

第一に、障害者政策における事前評価と事後評価によるニーズの把握の実態の検証である。本稿では、事前評価と事後評価の機能の理論的検討の段階にとどまっている。今後は、日本の府省の政策評価を事例として実態を検証する。

第二に、行政以外の主体による意図しない政策効果の把握の有効性の検証である。本稿では、行政以外の主体による自発的な調査活動が、意図しない政策効果の把握に貢献しうるところを理論的に示す段階にとどまった。他方で、調査活動の実態やその機能について検証できていない。そのため、今後は、障害者政策において、行政以外の主体が行っているいくつかの事前あるいは事後の政策効果の調査活動を事例として用いて、行政以外の主体が意図しない政策効果を適切に把握できているかを検証する。

第三に、行政以外の主体による意図しない政策効果に関する自発的な調査活動の成果が行政によって活用される条件の検討である。行政以外の主体による調査活動には、専門性、調査の主観性、組織資源および調査費用の調達で機能に制約がある。とりわけ、政策対象者から構成されたNPO団体が単独で調査を実施する場合には、制約が大きくなる。そのため、意図しない政策効果の把握に際して、行政にとって説得力のある良質な調査を実施できない可能性がある。このような想定の正否を検討するために、今後は、行政以外の主体による自発的な調査活動の事例を分析する。その際、どのような調査体制の下で、そしてどのような調査手法を用いて意図しない政策効果に関する情報を生産し、どの方法でその情報を行政に伝達しているかを調査する。また、行政は、どのような調査手法によって生産された意図しない政策効果に関する情報を有意と判断し、実際にその情報を活用して政策修正を行ったかを調査する。

参考文献・ウェブサイト

- 東信男 (2015) 「政策評価と会計検査—政策評価が有効性の検査に与えた影響」『会計検査研究』51: 33-52。
- 足立幸男 (2005) 「構想力としての政策デザイン」足立幸男 (編著) 『政策学的思考とは何か—公共政策学原論の試み』53-86、ミネルヴァ書房。
- 飯塚俊太郎・堤麻衣 (2015) 「シンクタンクの役割と影響—国政における事業仕分けの採用過程」『公共政策研究』15、104-115。
- 伊藤修一郎 (2015) 「政策実施の理論」『公共政策学の基礎』新版、209-229、有斐閣。
- 今川晃 (2011) 『個人の人格の尊重と行政苦情救済』、敬文堂。
- 岩淵公二 (2008) 「非営利セクターと自治体の政策評価」『日本評価研究』8 (1)、83-93。
- 海野道郎・長谷川計二 (1989) 「「意図せざる結果」素描」『理論と方法』4 (1)、5-19。
- 尾上浩二 (2009) 「措置制度」茨木尚子・大熊由紀子・尾上浩二・北野誠一・竹端寛編著 『障害者総合福祉サービス法の展望』、60-72、ミネルヴァ書房。
- 楠木建 (2001) 「価値分化と制約共存—コンセプト創造の組織論」一橋大学イノベーション研究センター (編) 『知識とイノベーション』、51-102、東洋経済新報社。
- 楠敏雄 (2009) 「戦後の障害者運動から見た障害者福祉法のあるべき方向」茨木尚子・大熊由紀子・尾上浩二・北野誠一・竹端寛編著 『障害者総合福祉サービス法の展望』、46-55、ミネルヴァ書房。
- 佐藤久夫 (2015) 『共生社会を切り開く—障害者福祉改革の羅針盤』、有斐閣。
- 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。
- 田中啓 (2013) 「府省における政策評価の所見—現状の課題と解決の方向性」『評価クォーターリー』25、36-48。
- 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。
- 長峯純一 (2014) 『費用対効果』、ミネルヴァ書房。
- 長峯純一 (2015) 「ソーシャル・インパクトの評価可能性とガバナンス—SIBへの期待と懸念も含めて」『公共政策研究』15、51-63。
- 西尾勝 (1976) 「政策評価と管理評価」『行政管理研究』2、1-5。
- 西尾勝 (1990) 『行政学の基礎概念』、東京大学出版会。
- 西岡晋 (2012) 「福祉国家再編政治のミクロ解釈学：厚生官僚制による「少子化アジェンダ」フレーミング」『金沢法学』55 (1)、1-32。
- 沼上幹 (2000) 『行為の経営学—経営学における意図せざる結果の探究』、白桃書房。
- 白智立 (2001) 『日本の行政監察・監査』、法政大学出版局。
- 原田久 (2012) 「中央省庁における情報調達資源活動の実証研究—委託調査を中心として」『立教法学』86、317-300。
- 原田久 (2016) 『行政学』、法律文化社。
- 増島俊之 (1981) 『行政管理の視点』、良書普及会。
- 松田憲忠 (2016) 「多様性のなかの政策分析と政策過程—社会選択・論理性・活用性」縣公一郎・藤井浩司 (編) 『ダイバーシティ時代の行政学—多様化社会における政策・制度研究』、22-42、早稲田大学出版部。
- 松波晴人 (2013) 『「行動観察」の基本』、ダイヤモンド社。
- 真山達志 (1994) 「実施過程の政策変容」西尾勝・村松岐夫 (編) 『講座行政学第5巻 業務の執行』33-69、有斐閣。
- 源由理子 (編著) (2016) 『参加型評価—改善と変革のための評価の実践』、晃洋書房。
- 牟田博光 (2015) 「開発プロジェクトにおけるソーシャルインパクトの可視化の意義」『公共政策研究』15、13-24。

- 村上芳夫 (2003) 「政策実施 (執行) 論—ガバナンス化に向かう政策の実施」足立幸男・森脇俊雅 (編著) 『公共政策学』143-159、ミネルヴァ書房。
- 山谷清志 (2002) 「政策評価とNPO—もう一つの実験—」『公共政策研究』2、82-95。
- 山谷清志 (2006) 『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。
- 山谷清志 (2012) 『政策評価』、ミネルヴァ書房。
- 横山文野 (2002) 『戦後日本の女性政策』、勁草書房。
- 6, P. (2014) Explaining Unintended and Unexpected Consequences of Policy Decisions : Comparing Three British Governments, 1959-74. *Public Administration* 92 (3) : 673-691.
- Barriet-Sollicc, M., Labarthe, P. and Laurent, C. (2014) Goals of Evaluation and Types of Evidence, *Evaluation* 20 (2) : 195-213.
- Boudon, R. (1982) *The Unintended Consequences of Social Action*, Macmillan.
- Bovens, M. and 't Hart, P. (1996) *Understanding Policy Fiascoes*, Transaction Publishers.
- Dunn, W. (2008) *Public Policy Analysis : An Introduction*, fourth edition, Prentice Hall.
- Epstain, M. J. and Yuthas, K. (2014) *Measuring and Improving Social Impacts : A Guide for Nonprofits, Companies, and Impact Investors*, Barret-Koehler Publishers. (=2015、鶴尾雅隆・鴨崎貴泰監訳、松本裕訳『社会的インパクトとは何か—社会変革のための投資・評価・事業戦略ガイド』英治出版。)
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press. (=2001、岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態—』ミネルヴァ書房。)
- Etzioni, A. (1971) Policy Research. *The American Sociologist* 6 : 8-12.
- Haas, P. J. and Springer, J. F. (1998) *Applied Policy Research : Concepts and Cases*, Routledge.
- Hall, P. (1982) *Great Planning Disasters*, University of California Press.
- Hatry, H. (1999) *Performance Measurement : Getting Results*, The Urban Institute Press. (=2004、上野宏・上野真城子訳『政策評価入門—結果重視の業績測定』、東洋経済新報社。)
- Head, B. W. (2016) Toward More "Evidence-Informed" Policy Making? *Public Administration Review* 76 (3) : 472-484.
- Hill, M. and Hupe, p. (2014) *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, third edition, Sage Publications.
- Jabeen, S. (2016) Do We Really Care about Unintended Outcomes? : An Analysis of Evaluation Theory and Practice. *Evaluation and Program Planning* 55 : 144-154.
- Langbein, L. (2012) *Public Program Evaluation : A Statistical Guide*, second edition, M. E. Sharpe.
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation. (=1986、田尾雅夫・北大路信郷訳『行政サービスのディレンマ: ストリートレベルの官僚制』、木鐸社。)
- Maddison, S. and Denniss, R. (2013) *An Introduction to Australian Public Policy: Theory and Practice*, second edition, Cambridge University Press.
- Majchrzak, A. and Markus, L. M. (2014) *Methods for Policy Research: Taking Socially Responsible Action*, second edition, Sage Publications.
- McConnell, A. (2010) *Understanding Policy Success: Rethinking Public Policy*, Routledge.
- Merton, R. K. (1936) The Unanticipated Consequences of Purposive Social Action. *American Sociological Review*, 6 (1) : 894-904.
- Merton, R. K. (1968) *Social Theory and Social Structure*, Free Press.
- Morell, J. A. (2005) Why are there Unintended Consequences of Program Action, and What are the Implications for Doing Evaluation. *American Journal of Evaluation* 26 (4) : 444-463.
- Pawson, R. (2006) *Evidence-based Policy: A Realist Perspective*, Sage Publications.
- Pressman, J. L. and Wildavsky, A. (1973) *Implementation*, third edition, University of California Press.
- Roots, R. I. (2004) When Laws Backfire : Unintended Consequences of Public Policy. *American Behavioral Scientist* 47 (11) : 1376-1394.
- Rossi, P., Lipsey, M., and Freeman, H. (2004) *Evaluation: A Systematic Approach*, seventh edition, Sage Publications. (=2005、大島巖・平岡公一・森俊夫・元永拓郎監訳『プログラム評価の理論と方法—システマ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。)
- Ruijter, E. (2012) Social Equity, Policy Intentions and Unanticipated Outcomes: A Comparative Analysis of Work-Life Balance Policies. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 14 (4) : 311-329.
- Salamon, L. M. (1979) The Time Dimension in Policy Evaluation : the Case of New Deal Land Reform. *Public Policy* 27 : 129-183.
- Schick, A. (1971) From Analysis to Evaluation. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 394 : 57-71.
- Scriven, M. (1991) *Evaluation Thesaurus*, fourth edition, Sage Publications.
- Sherrill, S. (1984) Identifying and Measuring Unintended Outcomes. *Theory and Program Planning* 7 : 27-34.
- van Thiel, S. and Leeuw, F. (2002) The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance and Management Review* 25 (3) : 267-281.
- Wedung, E. (1997) *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers.
- Wedung, E. (2010) Four Waves of Evaluation Diffusion. *Evaluation* 16 (3) : 26-43.
- de Zwart, F. (2015) Unintended But Not Unanticipated Consequence. *Theory and Sociology* 44 : 283-297.
- 岩手県 (2015) 「県民協働型評価の概要」
<http://www.pref.iwate.jp/seisaku/hyouka/kenmin/006196.html>.
(2017年6月11日閲覧)
- 岩手県 (2016) 「精神障がい者の地域移行支援の取組について」
http://www.pref.iwate.jp/dbps_data/_material/_files/000/000/053/060/28houkou-seisaku21.pdf.
(2017年6月11日閲覧)
- 厚生労働省 (2012) 「精神障害者の『地域移行』について」
http://www.mhlw.go.jp/jigyoo_shiwake/dl/h24_rv01b.pdf.
(2017年6月11日閲覧)
- 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.
(2017年6月11日閲覧)
- 厚生労働省 (2016) 「厚生労働科学研究費について 一年の流れ及び評価の仕組み」
<http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/kenkyujigyou/pdf/rf-one-year-flow.pdf>.
(2017年6月11日閲覧)
- 総務省 (2007a) 「規制の事前評価の実施に関するガイドライン」
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/pdf/070824_2.pdf.
(2017年6月11日閲覧)
- 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/000152602.pdf.
(2017年6月11日閲覧)
- 総務省 (2013) 「租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000067742.pdf.
(2017年6月11日閲覧)
- 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.
(2017年6月11日閲覧)
- 総務省 (2015b) 「租税特別措置等に係る政策評価の点検結果—説明責任の向上に向けて—」
http://www.soumu.go.jp/main_content/000382873.pdf.
(2017年6月11日閲覧)

総務省（2016a）「規制に係る政策評価の改善方策（平成 27 年度中間取りまとめ）」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000403635.pdf.

（2017 年 6 月 11 日閲覧）

総務省（2016b）「行政評価局調査」

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/hyouka_kansi_n/.

（2017 年 6 月 11 日閲覧）

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>.

（2017 年 6 月 11 日閲覧）

内閣府共助社会づくり懇談会（2016）「社会的インパクト評価に関する調査研究 最終報告書」<http://www.npo-homepage.go.jp/uploads/social-impact-hyouka-chousa-all.pdf>.

（2017 年 6 月 11 日閲覧）

内閣府男女共同参画局（2003）「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—」

<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/eikyou/houkoku/pdf/hei1511-honmon.pdf>.

（2017 年 6 月 11 日閲覧）

内閣府男女共同参画局（2007）「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」

<http://www.gender.go.jp/kaigi/senmon/kansieikyo/pdf/ka-h-2.pdf>.

（2017 年 6 月 11 日閲覧）

内閣府男女共同参画局（2008）「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」

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

（2017 年 6 月 11 日閲覧）

内閣府男女共同参画局（2009）「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」

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

（2017 年 6 月 11 日閲覧）