HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	政策評価のイノベーション ： 社会の変化に柔軟に応答するために
Author(s)	村上, 裕一; Murakami, Yuichi
Citation	年報 公共政策学, 20, 81-99
Issue Date	2026-03-31
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/99427
Type	departmental bulletin paper
File Information	20-06_Murakami.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

【論　文】

政策評価のイノベーション
― 社会の変化に柔軟に応答するために ―

村上　裕一*

1. はじめに
1.1　何のための政策評価か？

課題設定から政策の立案、決定、実施、評価へと至る政策サイクルの中で、とりわけ政策評価の重要性がますます強く意識されるようになっている。その政策評価のあるべき姿を展望するに当たって、まずはその目的と課題がどのように論じられているかを振り返ってみよう。

政策評価の目的は、「公共政策がきちんと機能しているか、政策がその目標を達成し、期待される効果を生み出しているか、政策がその利害関係者などにどのような影響を与えているかを評価すること」とされており[1)]、これはかなり普遍的な説明だと言える。すなわち、政策評価は「どのような政策が、誰のために、どのような状況で、どの程度機能するか」を明らかにすることである[2)]。

最近、特に強調されているのは、政策評価が公的機関にとって重要な学習の手段となって、より良い政策選択と公共管理に繋がるということである。政策評価の結果やそこから得られるさまざまな情報をエビデンスとすることで、主観的になりがちな政策選択をより客観的なものにする。こうしたことのために政策評価はあると、差し当たりは理解しておこう。

1.2　政策評価の現代的課題

それでは、政策評価の現代的課題は何だろうか。私見では、政策評価は果たして「アカウンタビリティ」に資するものになっているか、に尽きる。

「アカウンタビリティ」は、「(事後的な) 説明責任」と日本語訳されることが多い。しかしながら、「アカウンタビリティ」を「アクターとフォーラムの関係性であり、

＊　北海道大学大学院公共政策学連携研究部・法学部 教授
E-mail: yuichim@juris.hokudai.ac.jp

1)　Cahlikova, T., & Ballester, O. (2023). Evaluation and Digitalization: What Are the Key Challenges for Evaluation Processes and Evaluators? *Handbook of Public Policy Evaluation*. pp. 375-390.

2)　Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic Evaluation*. SAGE.

そこでアクターは自身の行為を説明し正当化する義務を負い、フォーラムは質問を投げかけて判断を下し、結果にアクターが向き合うこと」と解釈するならば[3]、それを単に「説明責任」と捉えるのでは狭すぎる。政府が採る政策について自らきちんと正当化する手段を尽くし、国民はそれを的確に問い質す。政府と国民が相互に作用するこのプロセスこそが、政策評価に期待される「アカウンタビリティ」ではないか[4]。

それでは、この現代的課題をどのように解決していくか。1つ考えうるのは、評価手法の革新である。例えば、政策評価の「刺激－反応」型モデルの問題点（①政策効果が社会経済的条件に強く依存する点、②複数のプログラムの相互作用によって形成される政策構造の影響が十分に考慮されない点、③政策実施前後における社会経済構造そのものの変容が分析枠組みに組み込まれない点）には[5]、適切な指標設定という技術的対応のほか、政策評価の客観性と有効活用のバランスについて再検討するといった方策が考えられる。また、政策評価が形式主義的に行われるあまり、それを行う意義がよく理解されていなかったり、政策評価から得られる情報が他所でも有効活用されることがないために、政策現場の「評価疲れ」に繋がっていたりすることへの対処も必要だ。さらに、技術の進歩に伴う社会の変化がますます早くなっていることから、これに対応できる政策評価へと再構築していく必要もある。

1.3　本稿における検討の焦点

この現状に対しては、総理官邸の行政改革推進会議が2022年5月に公表した報告書「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言：行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて」が示唆に富む。同ワーキンググループは、「デジタル技術の急速な進展やコロナ禍に見られるように、行政を取り巻く環境が刻々と変化する中で、行政の無謬性から脱却し、複雑かつ困難な様々な課題に機動的に対応する必要」があるとの問題意識から、「スピーディに政策サイクルを回し、モニタリング・効果検証をしながら、柔軟に政策の見直し・改善を行っていくアジャイル型政策形成・評価の在り方とその方策を検討」した。その結果、我が国の行政官僚制や政策過程の課題とされたのは、①政策課題の分析が不十分、②政策の目的・ゴールが不明確で、政策の必要性と効果のエビデンス（裏付け）が乏しい、③データの取得・活用を含め、タイムリーで適切なモニタリング・効果検証がなされていない、④政策立案・決定プロセスにリソースを集中し過ぎ、⑤縦割りの行政による社会課題への対応の遅さ、⑥政策の見直しへのインセンティブがない、⑦リソース（人、金、時間）の

3）　Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal. 13*. pp. 447-468.

4）　山谷清志（2025）『日本の政策評価』（晃洋書房）は、多面的な「アカウンタビリティ」を整理している。

5）　田辺国昭（1998）「政策評価」、森田朗編『行政学の基礎』（岩波書店）、284-301頁。

不足、という点である。

同報告書の表題にある「アジャイル・ガバナンス」は、日本国内ではコロナ禍の後に注目されたが、世界的にはすでに遅くとも2007年頃から研究が見られ、最近ではOECDの規制ガバナンスにもこれを取り入れていこうという動きがある[6)]。その特徴を一言で言うならば「flexibility（柔軟性）と responsibility（応答性）を兼ね備えたガバナンス」であり[7)]、これは上記の政策評価の現代的課題へのソリューションになりうる。すなわち、政策評価を「アカウンタビリティ」に資するものにするべく、政策評価を柔軟性と応答性を兼ね備えたものにしていくには何が必要か。これが本稿の中心的関心となる。

以下では、第１に、ヨーロッパの政策評価とその制度の動向を紹介する（第２章）。第２に、そのヨーロッパで、フランス南西部のボルドー・メトロポル（大都市圏）における都市交通を取り上げ、その政策評価の現状を紹介する。ボルドー・メトロポルは28のコミューン（基礎自治体）から構成され、人口は約85万人。フランスのメトロポルではパリ、マルセイユ、リヨン、リールに次いで５番目に人口が多い（第３章）。第３に、本稿の焦点である、社会の変化に柔軟に応答できる政策評価のあり方を考えるために、デジタル・トランスフォメーション（DX）の政策評価の新展開と現状について論じる（第４章）。そして最後に、DX評価をはじめとするアジャイル型政策評価において留意すべき点を整理し、残された課題に触れて結びとする（第５章）。

2.　ヨーロッパの政策評価について

2.1　四十年史とその評価・示唆

日本の政策評価の歴史がいわゆる政策評価法制定以降の30年程だとすると、ヨーロッパの政策評価の歴史は40年以上とされており、中でもその規制インパクト評価については、その実施手法や利害関係者との協議（コンサルテーション）の点でOECDから高い評価を受けている[8)]。

ヨーロッパでは、行政・執行府である欧州委員会を中心に、政策評価を政府のアカウンタビリティ確保の重要な手段としてきた。最近では、従前分立的だった政策評価を「より良い規制」アジェンダの改訂などによりますます合理化・調和化してきており、政策評価は、新たなアジェンダの設定や政策情報・知識の蓄積、市民を巻き込んだ政策論議の促進、メガ・トレンドを踏まえたフォーサイトの獲得といったところに

6）村上裕一（2024）「「アジャイル・ガバナンス」の新規性」、『北大法学論集（第75巻・第1=2号（合併号））』、1-32頁。

7）Mergel, I, Ganapati, S, & Whitford, A. B. (2020). Agile: A New Way of Governing (Viewpoint Article). *Public Administration Review. Vol.81, Iss.1, January/February 2021*. pp. 161-165.

8）Stephenson, P. J., & Schoenefeld, J. J. (2023). The Role and Functioning of Evaluation in the European Union. In Varone, F., Jacob, S., & Bundi, P. (eds.). *Handbook of Public Policy Evaluation*. Edward Elgar Publishing. pp. 266–284.

も活用されるようになっている。評価に携わるNGOや民間評価会社の政策評価「マーケット」への参入は、その「活用」に呼応した動きとも考えられる[9]。

こうしたヨーロッパの豊かな政策評価の現状からは、政策評価の質向上や政策決定へのさらなる活用といった、我が国における政策評価の現代的課題の解決に向けたヒントが得られる。

2.2　近年の「合理化」と「調和化」

欧州委員会の政策評価（policy evaluation）は、その内部管理の手段となるとともに、事後評価を通じて加盟各国に説明責任を課す統制手段としても機能してきた[10]。それに対しインパクト評価（impact assessment）は、欧州委員会が策定・提案する政策の意義をValue for Money（支払った金額に見合った、もしくはそれ以上の価値）などの観点から示すとともに、その結果が示唆する政策のインプット・アウトプット・アウトカムの間の因果関係が、加盟各国やEU理事会などを巻き込んだ政策論議を促している[11]。こうして、ヨーロッパにおける政策評価の存在意義は、狭義のアカウンタビリティ（説明責任）確保にとどまらず、内部管理（モニタリング）や政策の正当化、政策のインプット・アウトプット・アウトカムの間の因果関係の解明、政策論議の惹起などをも含むようになった。

欧州委員会では当初、政策評価が各所で個々に立ち上がったゆえに分立的だったこともあり、結果と実態とに乖離があった。このことから、欧州委員会は1996年にガイドラインを示し、①政策の妥当性・関連性、②有効性、③効率性、④一貫性、⑤EUの付加価値などの観点から、政策評価の合理化と調和化を図った。その時、欧州委員会は事前のインパクト評価についても制度化し、その後も欧州委員会事務総長の権限強化に伴ってさらにその改革を進めた[12]。そのガイドラインでは新規法案にインパクト評価を事実上義務付けたことから、政策評価の実践と利用が急増したが、それとともに、評価の質をどう高めていくかという問題意識が皆で共有されていった。なお、規制に関しては、独立の立場からインパクト評価を監視する規制精査委員会（RSB：Regulatory Scrutiny Board）が事前・事後評価をチェックするのに対し[13]、内部管理的な政策評価に関しては、それを行う欧州委員会事務総長がそのガイドラインを策定し、

9）村上裕一（2024）「欧州の実践から：アカウンタビリティ確保のためだけの政策評価を超えて」、『季刊 評価クォータリー（第71号）』、2-20頁。
10）Stame, N. (2008). The European Project, Federalism, and Evaluation. *Evaluation, 14(2)*. pp. 117-140.
11）Backlund, A.-K. (2009). Impact Assessment in the European Commission: A System with Multiple Objectives. *Environmental Science & Policy, 2(8)*. pp. 1077-1087.
12）Radaelli, C. M., Dunlop, C. A., & Fritsch, O. (2013). Narrating Impact Assessment in the European Union. *European Political Science, 12*. pp. 500-521.
13）村上裕一（2022）「「より良い規制」のための評価システムの条件」、『日本評価研究（第22巻・第2号）』、97-109頁。

各総局の具体的な評価作業を支援するという役割分担が見られる。

以上のように、ヨーロッパ（欧州委員会）では、まず政策評価の目的の確認に始まり、近年では政策評価の集中管理化と評価の基準やアプローチの調和化が見られ、政策評価とパフォーマンス監査の専門化が進んでいる。その中で、政策学習（policy learning）と新たな政策立案のための政策評価の重要性がますます強く意識されるようになり、さまざまなメカニズムを通じてそれらが政策サイクルの中へと統合されていっている。こうして重きが置かれるようになった政策評価の結果が、政策論議においてますます利用されるようになるという好循環も生まれている。他方、エビデンスに基づく政策立案（EBPM：Evidence-Based Policy Making）の進展に伴い、政策評価が社会においてより大きな重みを持つようになった結果、そのアジェンダの設定や結果の利用が政治性を帯びるという「副作用」も生じている[14)]。

2.3　ヨーロッパの先進性と課題

ヨーロッパの政策評価の先進性は、①事前のインパクト評価から事後のパフォーマンス監査に至るまでの幅広さ、②単に説明責任を課すということだけにとどまらない評価結果の用途の多様性、③機関間連携や民間評価会社など、専門的な評価者の豊かさ、といったことによるものと考えられる[15)]。ヨーロッパの政策評価に関してはデータの不足や管理の問題も指摘されているが、これには、事前・事後の政策評価の結果をその都度「消費」してしまうのではなく、それを保存し後で容易にアクセスできるようにしておくことでかなり対処しうる[16)]。最近では事後評価が政策学習のツールとして制度化されてきており、単に政府に説明責任を果たさせるという意味合いのみならず、政策論議や政策立案への活用が意識されている点がポイントとなっている[17)]。

3.　フランスの都市交通と政策評価

3.1　都市交通の政策評価研究

次に本章で取り上げる都市交通政策は、地方分権、財政的制約、アカウンタビリティや持続可能性に対する都市民の期待の高まりに応じて、ここ数十年で大きく変容してきた。それを研究対象としてきた交通経済学は、都市交通の効率性や費用対便益分析、インフラ供給やサービス提供における外部不経済の軽減に主に着目してきた[18)]。それに対して、同じく都市交通政策に注目してきたガバナンス研究は、政策が成果を

14）Stephenson & Schoenefeld・前掲注(8)論文。
15）村上・前掲注(9)論文。
16）Schoenefeld, J. J., & Jordan, A. J. (2017). Governing Policy Evaluation? Towards a New Typology. *Evaluation, 23(3)*. pp. 274-293.
17）村上・前掲注(9)論文。
18）Small, K. A., Verhoef, E. T., & Lindsey, R. (2024). *The Economics of Urban Transportation (3rd ed.)*. Routledge.

挙げるための制度・仕組み、アクター間ネットワーク、政策手段の選択の重要性を強調してきた[19)]。

それに対して政策評価研究は、1つには政策評価の技術や手法によって先行研究にある不足をカバーしうるが、それだけではなく、正当性や透明性、分配的正義といった政治的・社会的側面をそこに組み込む方向へと進化もしている[20)]。これにより、政策研究全般に資する部分も新たに見出せよう。

そこで本章では、第2章で取り上げたヨーロッパの中でもフランスに着目し、まず、都市交通計画が予算・財源や評価・分析とどう結びつけられてきたのかについて、歴史と制度と運用を振り返る（第2節）。次に、フランス南西部のボルドー・メトロポルにおける都市交通政策を取り上げ、その計画の内容と政策評価との関係について紹介するとともに、都市交通の計画と政策評価のあるべき関係と、計画の実効性を高めるために政策評価がどうあるべきかについて、ボルドーの実践から導かれる示唆を整理し今後の課題をまとめる（第3節）。

3.2　都市交通の計画と政策評価

3.2.1　都市交通計画の変遷

フランスの都市交通計画（PDU：Plan de Déplacements Urbains）は、1982年の「国内交通基本法」に基づき策定されることとされた。当初パイロット的に6都市で始まり、PDU策定が国の補助対象となる条件になったこともあってそれは45都市にまで広がった。しかしながら、PDUはそれを策定すること自体が義務化されていたわけではなく、また、策定した場合にそれが実際の政策を法的に拘束するわけでもなかったため、都市交通行政に関わる各部署を横割りで総括するものにはならなかった（すなわち、縦割りを超える「総合計画」ではなかった）。その後、1986年のコアビタシオン（フランソワ・ミッテラン大統領（社会党）とジャック・シラク首相（右派）の保革共存政権）の下でPDU策定が国の補助対象となる条件から外れると、都市交通計画の策定や実行は各都市の取組に委ねられることになった。

ところが、1996年に「大気とエネルギーの合理的利用法」が制定されると、同法で自動車交通を削減するという大目標をPDUによって実現するものとされた。人口10万人以上の70都市にPDUの策定が義務付けられた結果、各都市で自身のPDUを基にした都市交通政策が展開されるようになった。フランスにおいて広域的なメトロポル

19）Rhodes, R. A. W. (2006). Policy Network Analysis. In Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford University Press. pp. 425-447. 及び Pierre, J., & Peters, B. G. (2020). *Governance, Politics, and the State*. Red Globe Press.

20）Vedung, E. (2017). *Public Policy and Program Evaluation*. Routledge. 及び Dahler-Larsen, P. (2021). The Circulation of Evaluative Information. *Scandinavian Journal of Public Administration, 25(1)*. pp. 3-20.

（大都市圏）の数は現在22のため、PDU策定が義務付けられている都市はその3倍以上に上る、ということになる。

すなわち、都市交通計画であるPDUが現在のような地位を得るのには、環境規制、なかんずく自動車交通削減というミッションが必要だったということである。この点は、我が国と前提が大きく異なると言わざるを得ない。

3.2.2　予算・財源との関係

このような経緯を辿ったPDUは、その大目標として、①自動車依存の軽減、②公共交通・徒歩・自転車の利用促進、③大気環境の改善と温室効果ガス排出の削減、④移動制約者へのアクセシビリティ向上、⑤土地利用政策と交通政策の調整、を掲げている。PDUは各都市の交通当局によって策定されるが、その大目標は交通以外のさまざまな部局とも関係することであることから、より広範な諸計画（例：環境計画、地域計画、都市計画）と整合的に、もしくはそれらを十分考慮して策定される必要があるとされている。

さらに、PDUの策定プロセスも法律で明文化されている。すなわちPDUは、①その原案について利害関係者から意見聴取をすること、②承認に先立って公開事前調査（現状の評価もしくはモニタリング）を行うこと、③PDUを住民や利害関係者の意見を基に策定することとされている[21)]。したがってPDUには、①任意ではなく義務的である、②中央政府の法的枠組みの下で、地方に相当の裁量が与えられている、③利害関係者との協議が求められている、という特徴がある。

都市は、PDUを策定することによって国から金銭的補助を得ることができるが、都市にもそれなりの「自主財源」があるということに注意を要する。例えばボルドーの都市交通政策の財源構成（2020年）によると、国からが17%、ユーザー（乗客など）からが７%だが、最大なのは地元企業などからの27%であって、そのかなりの部分が「モビリティ負担金（Versement mobilité）」によって占められている。これは域内に立地する一定規模以上の事業所が、従業員に支払う給与総額を課税標準として支払義務を負う交通負担金で、その使途は原則としてPDUに反しないものに限定されている。こうして財源と計画が有機的に結びつくことによって[22)]、PDUの存在感と実効性が確保されているのである。

3.2.3　評価・分析との関係

PDUで設定された目標に実態が近付いていっているかは、定期的な評価によって

21）板谷和也（2016）「計画プロセスとしてのフランスPDUの特徴」、『運輸と経済（第76巻・第７号）』、103-110頁。
22）板谷・前掲注(21)論文。

確認することになっている。そのため、PDU策定時には、住民との合意形成プロセスの中で複数シナリオの評価を行うことが推奨されている。例えば、各シナリオが実現した場合の自動車交通量や走行速度、環境へのインパクト、費用対便益を予測し、各値と実際の値が近付いていっているのか離れていっているのかを監視（monitoring）することによって、当初の計画をそのまま進めてよいのか方針転換をしなければならないのかを判断する。その際、利害関係者を巻き込んで検討する。すなわち、定期的に行うことになっている評価の報告書が、利害関係者を交えた検討の材料になるとともに、それが信頼に値する計画立案側の専門的な評価によって裏打ちされていること、さらにそれが誰にでも理解できるように整理（・公開）されていることが[23]、ここでは重要だと考えられる。

「モビリティ・バロメータ（Baromètre des mobilités）」は、PDUで設定された目標と実態・実績に乖離があるのか否かを評価した結果が分かりやすく整理されたものである（**図**を参照）。すなわち、PDUが掲げたさまざまな数値目標が達成されたかどうかを評価（evaluation）するための方法として、ここでは政策評価が機能している。例えばオルレアン・メトロポルでは、2002年に61％だった自動車分担率が、最も厳しいシナリオでは2017年に55％に、最も緩いシナリオでは65.4％になると予測された。その後、2014年に実際には55.2％という結果になったことから、最も厳しい（政策効果の高い）シナリオに近い成果を挙げているとの評価が下された[24]。

ここでは、数値目標を達成したか否かだけに一喜一憂するのではなく、複数シナリオに基づく予測値があることによって、いかなる政策の内在的・外在的要因によってそうした数値を得るに至ったのかの分析がしやすくなっているものと思われる。結果

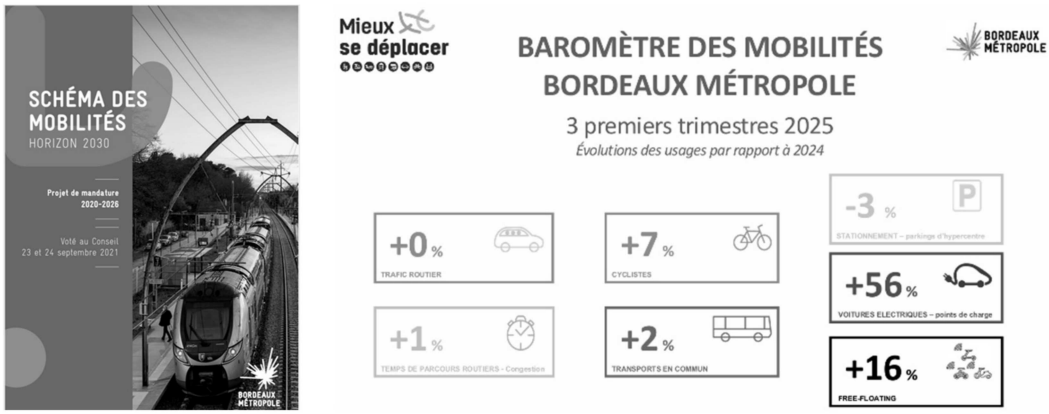

図　ボルドー・メトロポルのPDU（左）と「モビリティ・バロメータ」（右）

（出典）ボルドー・メトロポルのホームページ（左：https://www.bordeaux-metropole.fr/sites/MET-BXMETRO- DRUPAL/files/2023-08/Schema_mobilites_interactif24_29_2021.pdf、
右：https://sedeplacer.bordeaux-metropole. fr/en-voiture/trafic-routier/barometre-mobilites）

23）板谷・前掲注（21）論文。
24）板谷・前掲注（21）論文。

の善し悪しが自治体の政治責任の一部になることはあったとしても、現場職員個人の行政責任になるということは余程の懈怠や重過失がない限り考えにくい。このことによって、政策評価に必要な情報もあまり抵抗感なく現場から提供されるのではないかと考えられる。

3.3　ボルドーの実践からの示唆

3.3.1　ボルドーのPDUの特徴

ボルドーのPDUの特徴は、次の3点にまとめることができる。

第1に、サービス革新と委託運営である。例えば、最近、ボルドー中心部と郊外（メドック地方）を結ぶ急行バス路線が新規開通し、1日16,000人がこれを利用しているという。また、同急行バスは民間交通事業者であるケオリスに委託して運営されており、利用者数やサービス内容については委託契約によりあらかじめ設定された内容に基づき常時モニタリングされている。これにより、メトロポルの政策目標と交通事業者の運営実務が評価を介して立案・確認の持続的フィードバック・ループをなしており、ガバナンスの実効性が担保されている。第2に、「低排出ゾーン（ZFE：Zone à Faibles Émissions）」と評価の統合である。ボルドーを取り巻く環状道路（rocade）の内側に設けられたZFEでは、排出ガス規制に係る法的権限の行使、協定上の義務付け、現状把握と市民への情報発信を組み合わせた統合的なガバナンスが展開している。すなわち、政策の透明性と住民参加を確保しつつ、権限行使だけでなく協定締結、政策評価、情報提供といったツールを駆使した社会的意思決定が、この仕組みによって可能になっている。第3に、自転車インフラと「やさしいモビリティ（Mobilité douce）」（環境に優しい非自動車型・低環境負荷の移動手段）への投資である。フランスの都市では自転車の流量などの利用状況も測定・評価されており、最近では「やさしいモビリティ」が10%超増加という効果が確認されているといい、こうした政策の効果に関する評価と情報共有によって政策が正当化されている。他方で、政策の効果が認められない場合は政策論議が活性化され、この点でも政策評価によって得られた情報が有効活用されている。

ボルドーのPDUでは、①都市圏の渋滞緩和、②モビリティ需要増加への対応、③交通の現代化を主要目標に掲げており、アクション・プランとして、①公共交通の発展、②アクティブ・モビリティ（人力や小型の電動補助を利用した移動手段）の推進、③柔軟な輸送とオンデマンド・サービスを挙げている。ネットワークをなしているボルドーの公共交通における施策の具体例としては、ガロンヌ川両岸をつなぐ橋の建設や渡船のリニューアル、ボルドー中心部と郊外を結ぶ急行バス路線の新設、シェア・サイクルのアップデートがある。

3.3.2　計画と政策評価の「連繋」

ここで注目すべきは、ボルドーの都市交通政策ではPDU（計画・目標）と「モビリティ・バロメータ」（政策評価・現状）が時間幅をもって連続的に繋がっている点である。

ボルドーの都市交通政策における2023年の実績（評価）、2024年の目標（計画）、2024年の実績（評価）の「連繋」が分かりやすくなるように、**表**を作成した。実績において目標が達成された①や⑤については、既往の取組が正当化されるとともに、次なる野心的な目標の設定が期待される。一方で、例えば②環状道路の西側における移動時間は、2023年の評価では－6.7％という実績が確認されたのに対し、2024年の計画では「都市民の移動効率をさらに改善する」という目標が設定され、2024年の評価では「一部地域において移動時間が短縮した」という実績が確認された。このことから、次の計画には全体として（もしくは地域を絞って）さらなる改善が必要と記されることになるだろう。③渋滞は、2023年の評価では±０％だったのに対し、2024年の計画では「今の取組を継続する」とされ、2024年の評価では「南部とガロンヌ川右岸では状況が悪化した」という実績が確認された。このことから、次の計画ではそれらの地域を絞った対策が謳われることになるだろう。⑥市中心部における駐車件数に関して、2023年の評価では－7.2％という実績が確認されたのに対し、2024年の計画では「市中心部の駐車場をリノベーションする」という目標が設定され、2024年の評価では－2.0％という実績が確認された。このことから、次の計画では、路上駐車の減

表　ボルドー・メトロポルの評価と計画の「連繋」

		2023 年実績（評価）	⇒ 2024 年目標（計画） ⇒	2024 年実績（評価）
①	自動車交通量	－1.3％	環境影響をさらに低減する	－2.0％
②	環状道路の西側における移動時間	－6.7％	都市民の移動効率をさらに改善する	一部地域において移動時間が短縮した
③	渋滞	±0％	今の取組を継続する	南部とガロンヌ川右岸では状況が悪化した
④	自転車利用	＋7.3％	駐輪場、シェアリング・サービス、専用橋を拡充する	＋6.0％（市中心部では＋7.0％）
⑤	公共交通利用率	＋8.0％	ネットワークの拡充とアプリケーションの開発により＋7.0％を目指す	＋9.0％
⑥	市中心部における駐車件数	－7.2％	市中心部の駐車場をリノベーションする	－2.0％
⑦	電気自動車の充電スタンド	＋34.3％	インフラをさらに拡充する	＋27.0％

（出典）ボルドー・メトロポルのホームページの情報により筆者作成。

少を目指しつつ、一定の時間幅で市中心部に流入する自動車を減らすという方針が採られるだろう。⑦電気自動車の充電スタンドについては、2023年の評価では＋34.3%という実績だったのに対し、2024年の計画では「インフラをさらに拡充する」という目標が設定され、2024年の評価では＋27.0%が達成された。このことから、次の計画ではインフラ拡充を継続しつつ、さらなる別の一手が模索されることになるだろう。

このように、道路交通量や公共交通利用率といった、適度に抽象化された（政策のアウトカムかアウトプットかは厳密には問わない）ポイントに関し、都市民は計画と評価を一定の時間幅で連続的に捉えることができる。この仕組みの下で、メトロポルと民間交通事業者ケオリスとの運営委託契約では利用者数や定時運行率といったパフォーマンス指標が設定され、定期的なモニタリングと契約条件の見直しも行われている。これにより政策目標と運営実態とにフィードバック・ループが現れ、両者の「乖離」が埋められていく。

3.3.3 「乖離」を埋める政策評価

ボルドーの都市交通政策からは、まず、民間（交通事業者）を含む評価重視の多層的なガバナンスの姿を見て取ることができる。その前提には、法令に基づきメトロポルに権限と財源が付与されているという制度的基盤がある。その上で、交通事業者には協定（契約）に基づき一定のサービス・レベルが義務付けられ、評価（モニタリング）の結果は広く公開されるとともに、契約条件の見直しにも活用されている。適度に抽象化されたデータに基づく政策評価を介して、また住民参加により政策論議や政策学習もプロセスに統合されて、計画と実態とが架橋されている点が特徴的である。

ボルドーにおける都市交通の政策評価の結果は、こうしたプロセスを通じて次期計画に反映される。また、政策評価が単に説明責任の履行にとどまらず、都市民の政策学習を促し、計画と実態の「乖離」を埋めることで政策の応答性を高める役割を果たしている。この点の過大評価は慎むべきだが、現場において政策評価が過度な負担になっているとの声は確認されておらず、その意味では、無理がなく持続可能な制度設計と運用がなされていると評価することも可能だろう。もっともこの点については、計画策定や政策評価の態勢やプロセス、政治責任と行政責任の所在・切り分け、さらにはデータに基づく計画策定の実態について、今後さらなる掘り下げが必要である。

フランスにおける実践についてはなお詳細な実態調査を要するものの、我が国の政策評価にとって示唆的な点も少なくない。第１に、日本では行政統制の観点から、依然として行政に説明責任を果たさせることやアウトプットそのものを捉えることに重点が置かれている。その結果、各担当部署に一律に「アウトプット」目標達成の有無の確認が求められ、膨大な項目について形式主義的な評価作業が発生している。さらに、当初の目標が達成できなかった場合に行政責任が問われる可能性もあることから、各部署が目標設定や評価そのものに消極的になるという事態も生じている。それに対

して、本稿冒頭（1.1）で整理した政策評価の目的に鑑み、そこで把握することが重要と思われる「アウトカム」は、各担当部署が採る政策以外のさまざまな社会経済的要因によっても左右されるため、目標達成の有無は各部署の活動のみではいかんともしがたいものを本質的に含んでいる。したがって、政策評価を単なるアウトプット目標達成度確認にとどめず、現状を把握しモニタリングする1つのバロメータとして位置付け直すことで、より冷静で厚みのある政策論議が可能になるのではないか。第2に、各部署に分断されたアウトプット評価では、PDUにおける自動車交通量削減のような、適度に抽象化された大目標の達成に至るまでのさまざまな政策を細切れにし、それらの相互作用を不可視化するとともに、政策の全体像を見えにくくする恐れもある。近年各所で導入されようとしているロジック・モデルは本来、このような政策間の連関や全体像を捉えるために活用されるべきではないか。第3に、そもそも「何のための政策評価か」という根本を改めて問い直す必要がある。日本の政策評価制度は、国際的に見れば完成度が高いと評価される一方で、目的や用途に比して過度に形式主義的で手間がかかり、政策評価によって得られた知見が十分に活用されていないという現実もある。今後は、政策評価を拡充しその作業量を増やすこと一辺倒ではなく、何をそぎ落とし、いかにして有意義で実効性のある政策評価へと再構成していくのかという観点での検討が必要である。

4. DXの政策評価の現状と新展開

4.1 DX評価の現状と課題

次に本章では、本稿の中心的関心である、社会の変化に柔軟に応答できる政策評価のあり方を検討するために、デジタル・トランスフォメーション（DX）を取り上げ、その政策評価の現状と新たな展開について論じる。前章で取り上げたボルドーの評価実践も、DX評価を構想するための理論的手がかりを提供している。本章ではこれも踏まえ、DX評価の現状を批判的に検討した上で、その社会的影響・インパクトを統合的に捉える新たな評価枠組みの可能性を探る。

前章で検討したボルドーの都市交通政策評価は、計画と実態との「乖離」を埋める装置として政策評価を位置付け、評価を通じて政策学習と応答性を高める実践を示していた。そこでは、政策評価は単なる事後的な説明責任の履行ではなく、複数アクターが関与するガバナンスの中で、計画・実施・見直しを循環的につなぐ媒介として機能していた点が重要である。この視点は、DXをめぐる政策評価を考察する上でも有効である。都市交通政策とDX政策は、一見すると対象領域を異にするが、いずれも①複数のアクターが関与する政策領域であり、②政策の効果が時間をかけて段階的・累積的に現れ、③当初の計画段階では予測困難な社会的影響を伴う、という共通の特性を有している。したがって両者においては、静態的・直線的な政策評価ではなく、政策過程に組み込まれた動態的・循環的な学習志向の評価が不可欠となる。

DXは、公共部門において情報通信技術を活用し、行政サービスを拡充する取組として理解されている。しかし実際には、それにとどまらず、公共部門の組織や業務プロセス、さらには組織文化そのものを変容させ、価値創造のあり方にも影響を及ぼす包括的な変革過程である[25)]。さらに、DXが社会にもたらす影響やインパクトは、その後のDX推進の方向性やあり方に対して決定的な影響を与える[26)]。問題は、DXがこのように極めて大きな社会的影響力を持つにもかかわらず、その政策評価、さらにはDXが利害関係者や対象集団に与える影響が、これまで十分に検討されてこなかった点にある[27)]。既存のDX評価もインプットとアウトプットにフォーカスする傾向が強いが、これはアウトカムやインパクトに比べて評価や測定が比較的容易だと考えられてきたためではないか。加えて、DX関連の公共政策におけるアウトプット、アウトカム、インパクトが、それらを生み出した組織の構造と切り離して捉えられがちだという問題点も指摘されている[28)]。

4.2　技術・制度・組織的評価

デジタル社会においては、単一のアクターが一律のルールを定めるのではなく、各システムを担う多様なアクターが主体的にルール形成や問題解決に関与することが求められるため、DXをめぐっては「マルチステークホルダ・ガバナンス」の必要性が指摘されている[29)]。DXは、前述のとおり包括的な変革過程であると同時に、大きな財政資源を要する政策領域であることから、その妥当性や正当性の精査に利害や関心を持つ関係者は極めて多く、利害対立も先鋭化しやすい[30)]。ここで政策評価は有効な手段となりうる。情報通信技術への投資の評価に関しては、①定量化されたコスト・ベネフィットや価値評価に基づく「有形」の客観的手法と、②システム利用者の態度や認識を捉える「無形」の主観的手法とに大別できるとの整理がなされている[31)]。さ

25）Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining Digital Transformation: Results from Expert Interviews. *Government Information Quarterly, 36(4)*. Article 101385.

26）Cahlikova, T. (2021). *The Introduction of E-Government in Switzerland: Many Sparks, No Fire*. Palgrave Macmillan.

27）Misuraca, G., Savoldelli, A., & Codagnone, C. (2014). Evaluating E-Government: A Comprehensive Methodological Framework to Assess Policy Impacts. In Anthopoulos. L. G. & Reddick. C. G. (eds.). *Government E-Strategic Planning, and Management*. Springer. pp. 25-47.

28）Sorrentino, M., Naggi, R., & Agostini, P. L. (2009). E-Government Implementation Evaluation: Opening the Black Box. In Wimmer, M. A., School, H. J., Janssen, M., & Traunmüller, R. (eds.), *Electronic Government: 8th International Conference, EGOV 2009, Linz, Austria, August/September 2009. Proceedings*. Springer. pp. 127-138.

29）経済産業省（2021）『Governance Innovation Vol.2：アジャイル・ガバナンスのデザインと実装に向けて』。

30）Sivarajah, U., Irani, Z., & Weerakkody, V. (2015). Evaluating the Use and Impact of Web 2.0 Technologies in Local Government. *Government Information Quarterly, 32(4)*. pp. 472-487.

31）Powell, P. (1992). Information Technology Evaluation: Is It Different? *The Journal of the Operational Research Society, 43*. pp. 29-42.

らに、DX政策の評価においては、①政策そのものの特性、②政策がもたらす便益と結果、③政策の成功（あるいは失敗）に影響を与えた要因を主要な評価軸とすべきであり、これらを測定するために構築された指標を評価戦略と連動させるとともに、政策目標そのものに組み込む必要があるとの指摘もある[32)]。

もっとも、DXの社会的影響が広範かつ多層的に及ぶことを踏まえると、その評価は必然的に極めて複雑なものとなる。こうした問題意識の下で、DXの政策評価の本質は①技術、②制度、③組織という3側面を統合的に捉えることにあるとの提言がなされている[33)]。すなわち、DXの政策評価は、技術的成果や効率性の検証にとどまらず、それを支える制度設計や組織の変容を含めて総合的に把握する枠組みとして構想される必要がある。

DXの政策評価の具体例として、スイスにおけるEduNum（初等・中等教育へのデジタル・スキル教育導入）が取り上げられている[34)]。同事例における政策評価の特徴は、①継続的、②形成的（プロセスの途中で改善や発達を促すこと）、③活用志向である点に集約される。第1に、「技術」の側面（評価要素として、ツールの使いやすさ、流通する情報の質、プライバシー及びセキュリティ）に関しては、教員研修に対する満足度や教員と生徒のデジタル・スキルが評価対象とされた。この評価には高度な専門技術的知見が求められたため、DXの専門家の関与が促されたが、その一方で、評価の独立性をいかに確保するかという課題も浮き彫りになった。第2に、「組織」の側面（評価要素として、サービス・デリバリーのあり方、政府の組織構造、公的機関における組織文化への影響）に関しては、利害関係者の組織文化や価値観、協働の質、コミュニケーションの態様が評価対象となった。この評価を通じて、利害関係者間の共通理解の欠如が重大な問題であることが明らかになり、政策目標及び各アクターの役割を明確化する必要性が重要な教訓として導き出された。第3に、「制度」の側面（評価要素として、サービスの質と業務効率性の向上、透明性やアカウンタビリティの改善、市民参加の促進、社会変革を支える制度的枠組み）に関しては、政策展開を規定する文脈的・制度的・政治的・評判的（reputational）要因が評価対象とされた。この評価の結果、政治的リスク、法的リスク、さらには風評リスクの存在が顕著であることが明らかになり、政策評価においては、政治的・行政的な意思決定要因を的確に理解した上で、文脈的制約を踏まえた結論を導き、それを提言へと結び付けることの重要性が示された。このように、EduNumの事例は、DX政策を技術・組織・

32）Luna-Reyes, L. F., Gil-Garcia, J. R., & Romero, G. (2012). Towards a Multidimensional Model for Evaluating Electronic Government: Proposing a More Comprehensive and Integrative Perspective. *Government Information Quarterly, 29(3)*. pp. 324-334.

33）Cahlikova・前掲注(26)論文。

34）Tovey, T. L. S., & Greene, J. C. (2021). What is Next for Cases in Teaching and Learning Evaluation? A Call to Action. *New Directions for Evaluation, 2627(172)*. pp. 103-108.

制度の3側面から統合的に評価することによって、その社会的影響やインパクトを多面的に可視化しうることを示している。

4.3　ヨーロッパの多面的評価

ヨーロッパのレベルに目を転じると、EUではDXを単発的な政策介入としてではなく、2030年を見据えた長期的な社会変革プロセスとして戦略的に位置付け、その進捗と影響を多面的かつ継続的に評価する枠組みが構築されている。欧州委員会によれば、こうした評価の目的は、政策の有効性を検証するとともに、改善が必要な領域を特定し、DXがEUの価値観と中長期的な政策目標と整合的であることを確認する点にある。

その中核をなすのが「デジタルの10年（Europe's Digital Decade）」政策プログラムである。同プログラムでは、デジタル・スキル、デジタル・インフラ、企業のデジタル化、公共サービスのデジタル化という主要分野について、2030年目標の達成に向けた進捗状況を年次報告書によって体系的に追跡している。これにより、DXの進展を単なる個別施策の成果としてではなく、分野横断的かつ時間軸を伴う変化として把握することが可能となっている。さらに、EU全体の進捗状況を把握するための共通指標として、デジタル経済社会指数（DESI：Digital Economy and Society Index）が用いられている。DESIは、加盟国間の比較を可能にすると同時に、地域レベルでのDXの到達度や課題を可視化する役割を果たしており、政策の形成と見直しの基礎情報として活用されている。ヨーロッパでは、これらの定量的モニタリングに加え、政策レビューと評価を通じてDX関連政策・取組の影響や有効性、さらにはより広範な社会的・経済的目標との整合性が検証されている。その際には、インフラ整備の進捗、デジタル・スキルの水準、企業におけるデジタル技術の導入状況など、さまざまな側面からデータが収集・分析され、DXの効果が多角的に検証されている。加えて、この評価プロセスには、EU加盟各国政府のみならず企業、市民社会組織、研究機関といった多様な利害関係者が関与している。こうした関与を通じて、政策に対するフィードバック情報が収集され、DXが利害関係者のニーズやプライオリティとどの程度整合しているかが確認されている点も特徴的である。

このように、ヨーロッパにおけるDXの政策評価は、継続的なモニタリング、定量指標による可視化、政策レビュー、データ分析、利害関係者の関与を組み合わせた多面的なアプローチによって構成されている。確かにこうした評価には手間と時間がかかるが、一面的な成果指標と無理矢理に照らし合わせて達成・未達成を確認するだけの評価手法に比べれば、政策過程における学習や調整を可能にする点でより豊かな政策評価のあり方を示していると言える。

5.　おわりに

5.1　本稿の振り返り・まとめ

本稿では、社会の変化に柔軟に応答できるアジャイル型政策評価のあり方を検討するために、ヨーロッパにおける政策評価制度の展開（第 2 章）、フランス・ボルドーの都市交通政策の評価実践（第 3 章）、そしてDXの政策評価の現状と新展開（第 4 章）を順に検討してきた。これらから浮かび上がるのは、政策評価を単なる事後的な説明責任の履行としてではなく、政策の進捗や影響を可視化し、その結果を住民参加や利害関係者との協働と結び付けることによって、計画と実態との乖離を埋めていく装置としてそれを位置付け直す必要性である。

ボルドーの事例が示したのは、政策評価の結果（バロメータ）を次期計画（PDU）へと組み込み、政策を状況変化に応じて更新し続けるプロセスとして運用するアプローチであった。そこでは、政策評価は単に政策の成否を最終判断するものではなく、政策学習を媒介として応答性を高めるための仕組みとして機能していた。

この政策評価を通じた調整と学習は、技術的・社会的な環境変化がとりわけ速いDX政策においてよりいっそう重要な意味を持つ。DXは、単なる技術導入の成否にとどまらず、公共部門の組織構造や業務プロセス、さらには利害関係者との関係性そのものを変容させる包括的な変革過程である。そのため、DXの政策評価においては、アウトプットの目標達成度確認を超えて、アウトカムやインパクト、さらには組織的・制度的変化を捉える視座が不可欠となる。本稿で検討したヨーロッパの実践は、こうしたDX評価を政策形成そのものに内在化された動態的プロセスとして構想しうることを示唆している。

5.2　政策評価の革新に向けて

以上を踏まえ、本稿の結論として、政策評価を革新していく上で重要な点を技術・組織・制度の 3 側面から整理しておきたい。第 1 に、技術面では、独立した専門家による専門知の活用が不可欠である。1960～70年代の米国や近年のヨーロッパに見られるように、専門的な評価者が存在し、それが政策評価「マーケット」を形成していることは、政策評価の社会的意義とプレゼンスを高める要因となる。政策評価の結果が政策論議を惹起し、さらに評価情報が蓄積・共有され、将来の政策形成に活用される環境が整えば、政策評価は形式主義的で単発的な作業ではなく知識基盤として機能するようになる。

第 2 に、組織面では、利害関係者の政策評価プロセスへの関与と、それを通じたコミュニケーションの確保が重要である。アジャイル・ガバナンス論において「マルチステークホルダ・ガバナンス」の重要性が強調されているように[35)]、多様なアクター

35）村上・前掲注(6)論文。

がルール形成や問題解決に能動的に関与することで政策の柔軟性と応答性は高まる。

第3に、制度面では、政策が政治的・社会的文脈や利害関係から影響を受けると同時に、それらに影響を及ぼす存在でもあることを前提とした評価が求められる。確かに、この点において政策評価は本質的に困難を伴う。しかしながら、だからこそ、政策の内在的論理と外在的文脈の双方を射程に収めた測定・評価を試みることが俊敏なガバナンスにつながる。そのためには、適切な指標設定、データ活用、制度運用を相互に連動させる設計が不可欠である。

5.3　今後検討すべき課題

もっとも、こうしたことを実現する上ではなお多くの課題が残されている。

第1に、社会の複雑性ゆえに、政策とアウトカムとの因果関係やロジックを完全に解明することは困難である。しかし、完全な因果解明を求める完璧主義に陥れば政策学習が進まないのも確かである。ついては、一定の割り切りを交えつつも、政策評価を通じて知見を蓄積していく姿勢が求められる。第2に、既存の政策評価では、インプット・アウトプット・アウトカムが並列的に提示されることはあったとしても、投入されたリソースに照らして妥当なアウトカムが得られているのかというところにまでは踏み込めていない場合が多い。政策の特性上、アウトカムが過大評価される傾向があることも踏まえつつ、例えば公共事業評価における費用対効果分析に類する視点を意識的に政策評価へと取り込む余地もあるのではないか。第3に、アジャイル型政策評価を推進する際、行政官僚制の特性との摩擦をいかに乗り越えるかという問題も残る。権限や所掌の制約から、多面的評価を掲げつつも踏み込みにくい領域が必然的に生じること、また定量的評価に対する現場の抵抗感や「数字の独り歩き」への懸念にどう向き合うかは、今後の重要な検討課題である。さらに、計画の策定過程に政策評価の視点がもっと組み込まれたならば、計画・予算・評価が有機的に連動する政策サイクルが構築される望みも開ける。

以上のように、本稿は、政策評価を社会の変化に柔軟に応答するための装置として再構成する意義と必要性を、ヨーロッパとDX政策の事例を通じて論じてきた。政策評価を「説明責任のためだけの作業」から「調整と学習のためのプロセス」へと位置付け直すことが、まさに政策評価のイノベーションにほかならない。

謝　辞

本稿は、2025年度 科学研究費補助金「行政官僚制に「アジャイル・ガバナンス」はいかにして可能か」（代表：筆者、研究課題／領域番号：25K04929）、及び、2020～25年度 同「マルチレベル・ガバナンスの研究：人や組織のdiscretionによる事例分析」（代表：筆者、研究課題／領域番号：20K01442）の成果の一部をまとめたものであり、2025年6月15日午後に金沢歌劇座・会議棟で開催された日本公共政策学会

2025年度（第29回）研究大会（共通論題Ⅱ「政策評価の再構築―課題と展望」、企画・司会：藤田由紀子先生、討論者：山谷清志先生・大竹文雄先生）、及び、2025年11月16日午後に一橋大学・一橋講堂で開催された日本評価学会第26回全国大会（自由論題⑤「計画と評価」）における筆者の報告内容に、加筆・修整を施したものである。本研究にご指導・ご協力を賜った関係者各位に深く御礼申し上げる。併せて、長年に渡り本誌の編集実務を担われた田中みどりさんに、記して謝意を表したい。

（以上）

Innovating Policy Evaluation: Policy Learning and Agile Governance in Times of Social Change

MURAKAMI Yuichi

Abstract

This study examines how policy evaluation can be innovated and reconceptualised not merely as an ex-post instrument of accountability, but as a core mechanism for policy coordination and collective learning that underpins agile governance in times of rapid social change. Drawing on European experiences, the evolution of policy evaluation systems, evaluation practices of urban transport policy in Bordeaux, France, and recent approaches to evaluating digital transformation (DX) policies are analysed. Through the Bordeaux case, this study demonstrates how evaluation operates as an institutionalised feedback mechanism: evaluation results — most notably policy barometers — are systematically incorporated into successive planning cycles such as the *Plan de Déplacements Urbains* (PDU). This iterative integration enables continuous policy adjustment and illustrates a common structural logic of evaluation that cuts across policy domains, ultimately linking urban transport and DX policy through shared processes of feedback generation, learning, and adaptation. Building on this cross-sectoral perspective, the study argues that effective DX policy evaluation must move beyond narrow output measurement to address outcomes, societal impacts, and transformations in organisational and institutional arrangements. Accordingly, an integrated evaluative perspective that connects technological, organisational, and institutional dimensions is proposed. By embedding evaluation within policymaking processes and combining it with stakeholder engagement and iterative adjustment, policy evaluation enhances responsiveness and learning capacity, thereby contributing to agile governance in contemporary public administration.

Keywords

Policy evaluation, policy learning, agile governance, digital transformation (DX), stakeholder engagement