

平成26年度政策評価に関する統一研修

政策評価におけるロジック・モデルと プログラム評価の有用性

平成27年1月16日

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科

北大路 信郷

説明の流れ

- I 政策評価のねらい
- II プログラム評価とは
- III ロジック・モデルとは
- IV 事業体系と作戦体系
- V プログラム評価の実際

I 政策評価のねらい(1) - 2つのアプローチ

<プログラム評価のねらい>

◆深刻な財政難の中で必要な行政サービスをいかに行うか？

アプローチA = ムダな事務事業、ムダな予算支出の発見、削減

アプローチB = 絶え間ない改善改革による行政の生産性向上

※自動車メーカーで例えると:

アプローチA = 利益率の低い車種の製造をやめる

アプローチB = 全社的、持続的な改善改革、経営の質向上により、安価で高品質な車を提供する

◆これまでの行政のアプローチは主にAで、これに向けた事務事業(予算ベースの)評価を行い、支出抑制・削減に取り組んできた。

◆これから必要なアプローチはBで、このためにはプログラム評価が役立つ。

長い目で見て支出削減、予算の有効活用につながるBに軸足をシフトしていく必要がある。

I 政策評価のねらい(2) – ムダの意味

＜“ムダ”の意味に関する官民の違い＞

○行政が考えるムダ = 予算カットができる余地

例えば行政事業レビュー「国丸ごと仕分け」とは

各府省自らが、全事業を、毎年点検します！各府省が、ムダの削減と効率的・効果的な事業の実現を目指し、各府省の副大臣や職員で構成する「予算監視効率化チーム」を中心に、自らの事業を点検します。(内閣府・行政刷新HP)

○民間企業が考えるムダ = 生産性向上余地、改善余地

例えば品質経営における「7つのムダ」とは

- ① つくりすぎのムダ: 必要以上につくらない。
- ② 手待ちのムダ: 待ち時間と機械の遊び時間をなくす。
- ③ 運搬のムダ: 不必要な取り扱いをなくす。
- ④ 加工そのもののムダ: 価値をつけ加えない手は加えない。
- ⑤ 在庫のムダ: 在庫の山をなくす。
- ⑥ 動作のムダ: 動作を単純化、あるいは自動化する。
- ⑦ 不良をつくるムダ: 品質管理と故障に対する安全策を実施する。

I 政策評価のねらい(3) – “プログラム”＝作戦

<プログラムとは>

◆プログラム評価で使われる英語の「program」に最も近い日本語は「作戦」

(a) P.H.ロッシ他著『プログラム評価の理論と方法』の説明

社会プログラム＝「社会問題を緩和する、あるいは社会状況を改善するためにデザインされた組織的、計画的、そして通常は現在継続中の取り組みのこと」(P.29)

(b) 龍慶昭、佐々木亮『「政策評価」の理論と技法』の説明

政策の定義＝「ある社会状況を改善するために、ひとつあるいはいくつかの目的に向けて組織化された諸資源および行動」(P.8)

※龍・佐々木による「政策」の説明はロッシほかによる「社会プログラム」の説明と同じ。プログラムは社会的介入作戦なので、「プログラム評価」は「社会的介入評価」とも言う。

I 政策評価のねらい(4) – 作戦改善

＜政策評価におけるPDCAイメージの違い＞

◆日本の行政機関で多い事務事業評価では:

[P]事業予算と目標の設定 – [D]事業執行 – [C]達成度評価 – [A]事業
予算と目標の再設定

※予算投入によってどれほど目的が達成されたか、投入の価値を評価。

[C]が政策評価を行う部分という考えが広く共有されている。

◆グローバルに活用されているプログラム評価では:

[P]作戦評価 – [D]遂行評価 – [C] & [A]作戦効果・効率性評価

※行政の作戦の質向上、作戦遂行の質向上のための評価が中心。

PDCAの全ての過程で評価を行う。

→ 評価は常に行い、[D]の段階でも、必要な改善・修正はすぐに行う。

評価・改善は[C]の段階まで待たない。

→ [C]の段階では、目標達成度よりも、作戦自体の良否・質の評価、作戦
遂行の良否・質を振り返ることが主なテーマとなる。

Ⅱ プログラム評価とは(1) – 評価セットの内容

<プログラム評価の種類／ステップ>

◆ プログラム評価の教科書の中味は標準化されている。

(a) P.H.ロッシ他著『プログラム評価の理論と方法』(P.77「プログラム評価階層」)

- ①プログラムのためのニーズのアセスメント
- ②プログラムのデザインと理論のアセスメント
- ③プログラムのプロセスと実施のアセスメント
- ④プログラムのアウトカム／インパクトのアセスメント
- ⑤プログラムの費用と効率のアセスメント

(b) 龍慶昭、佐々木亮著『「政策評価」の理論と技法』(P.9「なにを評価するのか」)

- ①理論(セオリー)評価 (a)の②と同じ
- ②実施過程(プロセス)評価 (a)の③と同じ
- ③改善効果(インパクト)評価 (a)の④と同じ
- ④効率性(コスト・パフォーマンス)評価 (a)の⑤と同じ

Ⅱ プログラム評価とは(2) – PDCAと評価①

◆プログラム評価は、PDCAマネジメント・サイクルに対応させることができる。

(1) Pの評価＝ニーズの評価とロジックの理論の(セオリー)評価

作戦そのものの評価。ニーズに対応する作戦か、論理的に作戦目的を達成する作戦構造になっているか、質の高い作戦か。

※ Pの評価は作戦遂行の前に徹底して行うことが必要。

(2) Dの評価＝作戦プロセス(遂行)の評価

作戦を上手に実施できているか、実施できたか。

※ Pの評価とDの評価は必要があれば作戦遂行中にも行うが、一般的には次期作戦を策定する際に振り返って評価することが多い。

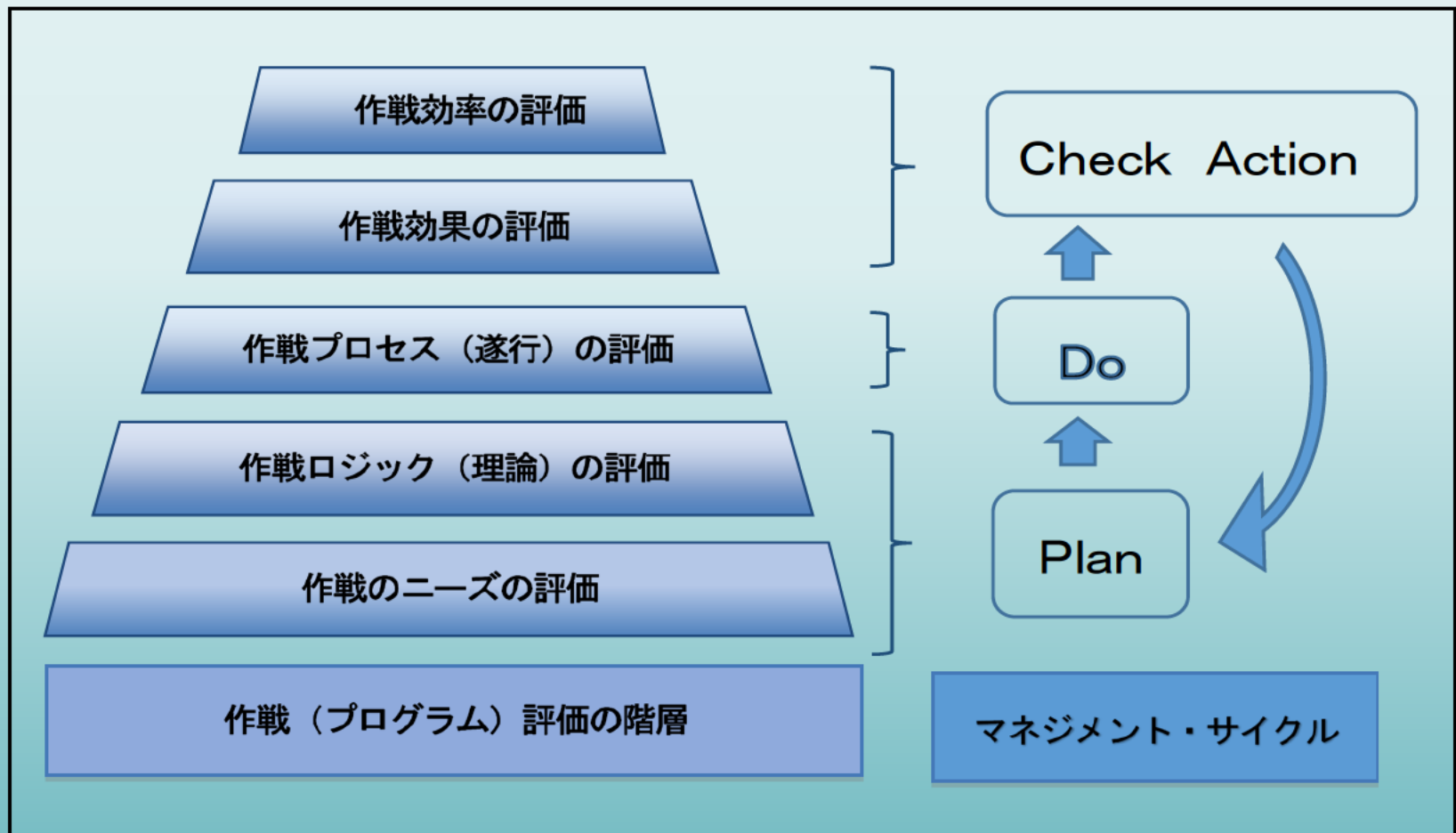
(3) CとAにおける評価＝作戦効果(インパクト)評価、効率性評価

期待した結果を得たか、作戦が功を奏したか、コスト・パフォーマンスが優れていたか。

※ 数年以上継続的される作戦の場合、単年度ごとに行うCではPとDの評価を行い、作戦効果や効率性評価は数年に1度程度行うのがよい。

Ⅱ プログラム評価とは(3) – PDCAと評価②

図 プログラム評価の各段階とマネジメント・サイクルの関係



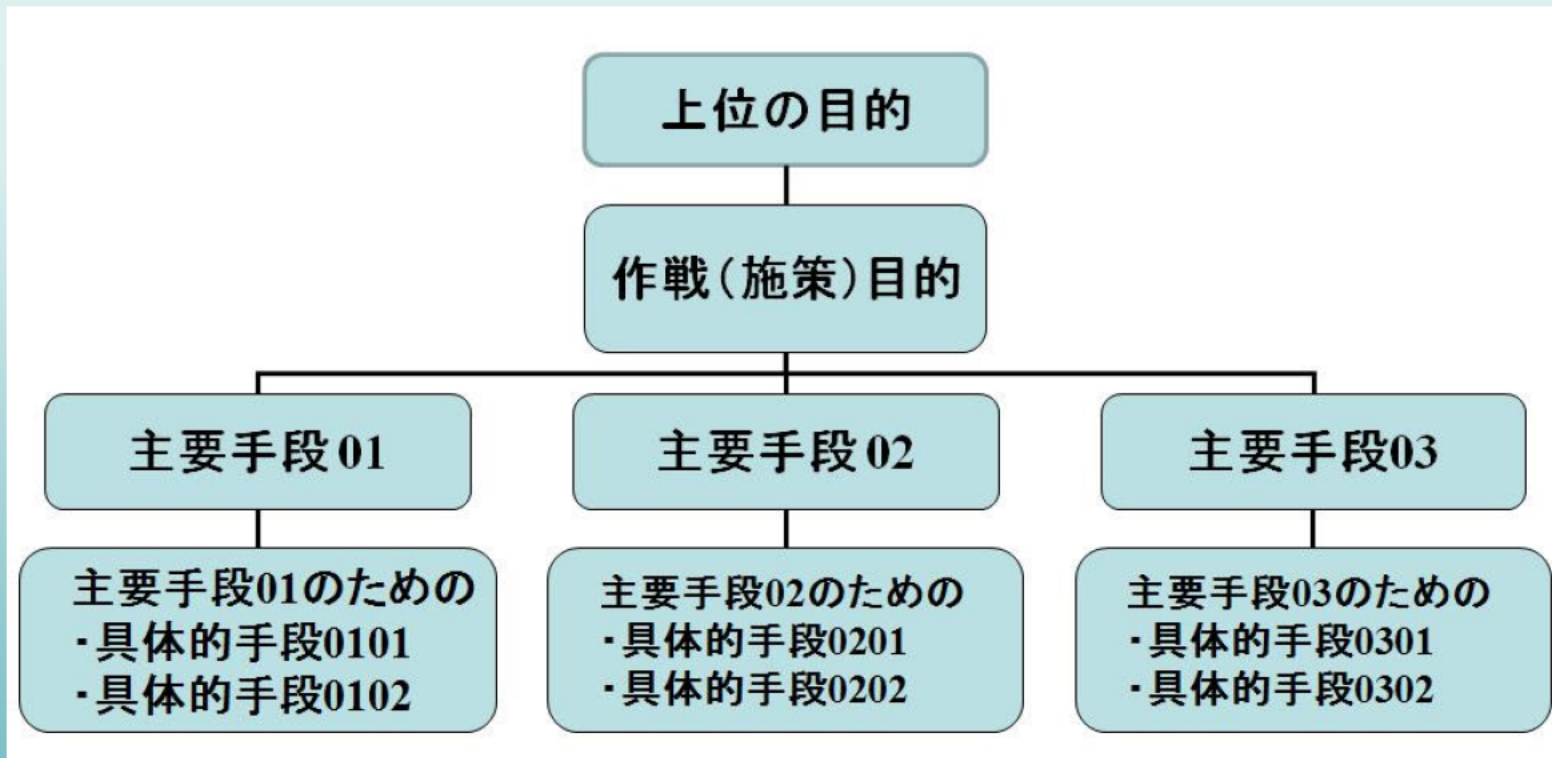
Ⅱ プログラム評価とは(4) – Pに関する考え方

- ◆行政機関でもPDCAマネジメントが重要という認識が共有されてきた一方、行政では「計画性」が重要という考えもほとんど変わっていない。「計画通りに実施する」という意味での計画性が基本であれば、柔軟に計画を変更すべきというマネジメント・サイクルの考えとは矛盾してしまう。

	PDCAマネジメント・サイクル における計画「P」	行政機関が予定どおりに予算や事業を 執行するための計画
性格	計画は柔軟に改善、修正、変更するもの	計画は当初決めたとおりに実行するもの
内容	とるべき作戦活動の体系	(予算に基づく) 事業の一覧・体系
策定 目的	成果(アウトカム)をどのようにして 実現するのかを記述し、共有するため	予算執行の根拠として参照し、 確実に事務・事業を執行するため

Ⅲ ロジック・モデルとは(1) – プログラム評価の前提

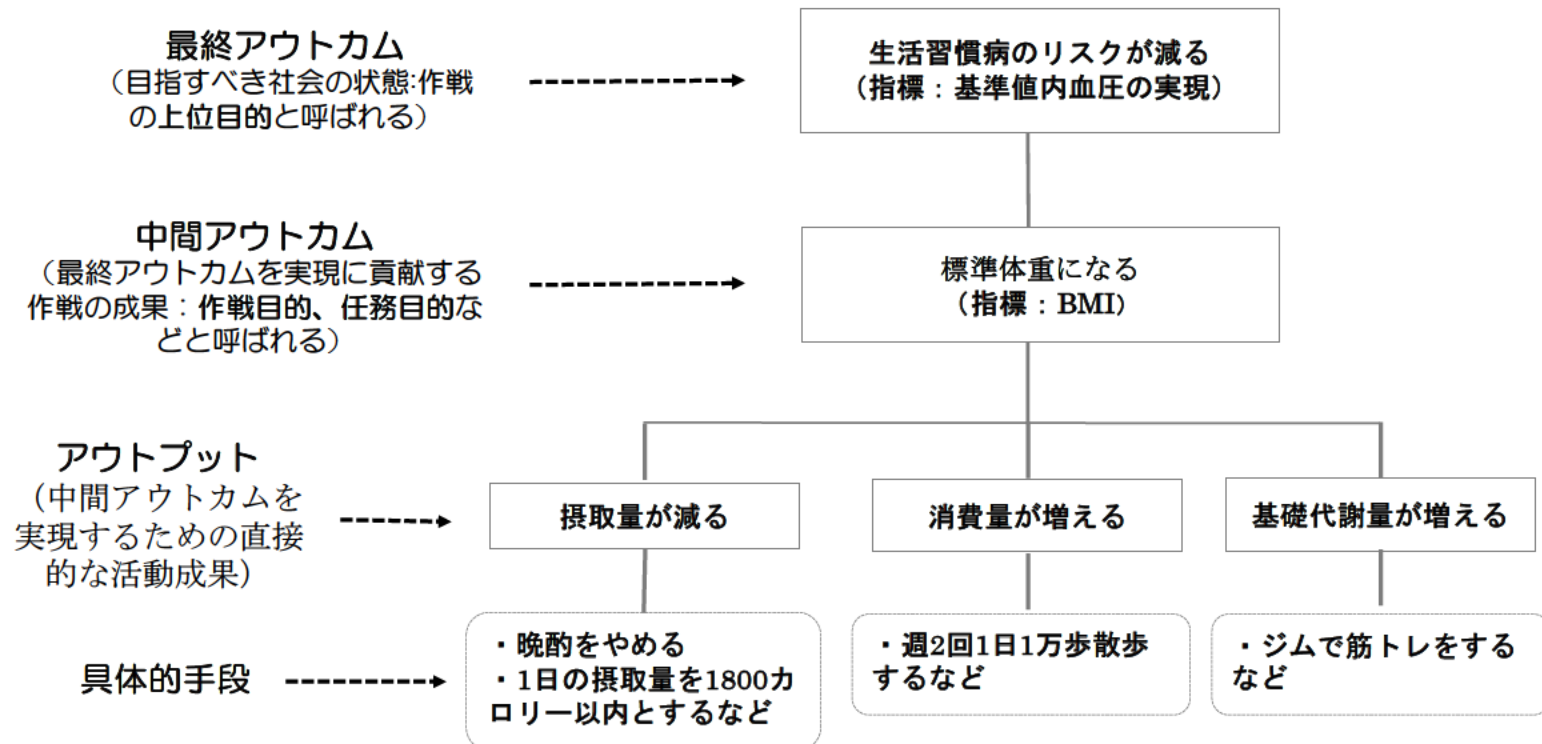
◆プログラム評価は、「いかに質の高い作戦を策定するか」、「作戦をいかに効果的に遂行するか」、に重大な関心を持つ。そのため、前提として作戦の構造がしっかりと把握・記述される必要がある。作戦構造、つまり作戦目的と作戦手段の体系を描いたものをロジック・モデルと呼んでいる。



Ⅲ ロジック・モデルとは(2) - 意味と構造

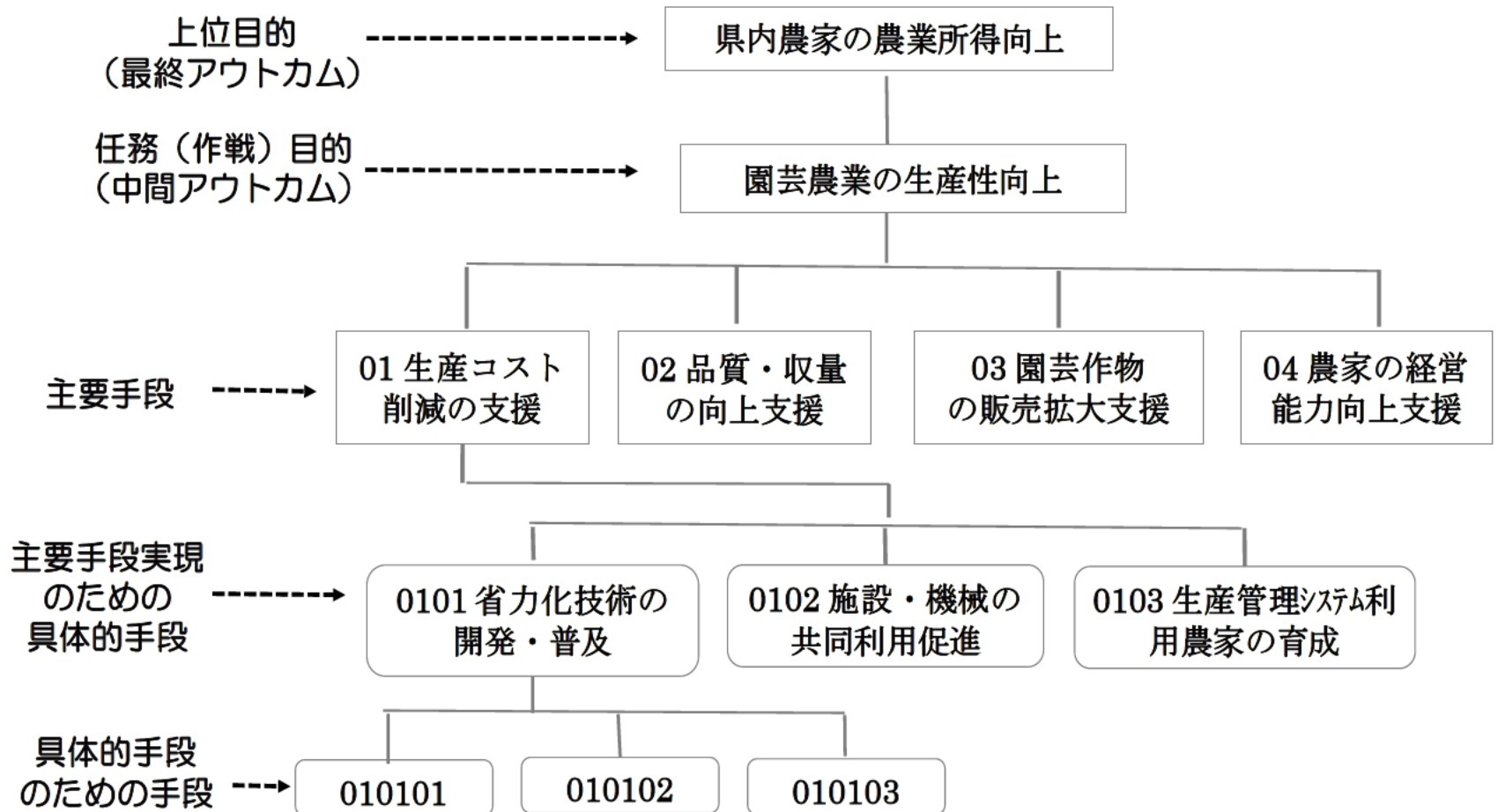
- 【ロジック・モデル】= 目的と目的達成のための手段の体系を論理的に説明したもの
 【ロジック】 = 論理; 因果関係に関する理論的な説明
 【モデル】 = 物事を説明するための枠組み (例: 経済モデル)

《ロジック・モデルによる体系図の例：減量作戦》



Ⅲ ロジック・モデルとは(3) – 樹木構造図

「A県農政部〇〇農業改良普及センター園芸係」作戦構造



Ⅲ ロジック・モデルとは(4) - 表形式の作戦記述

A県 農政部〇〇農業改良普及センター園芸係 作戦ロジック・モデル表

(平成T年度当初)

手段コード	目的・手段	管理指標	実績(平成T-2)	目標	期限	困難度
上位目的	県内農家の農業所得向上	農家平均所得	xxx円	xxx%増	平成T+2年度末	H
		年収千万円以上農家戸数	xxx戸	xxx%増	平成T+2年度末	H
任務目的	園芸農業の生産性向上	園芸農業労働生産性	xxx円/時	xxx円/時	平成T+2年度末	H
01	生産コスト削減の支援	平均生産費用	xxx円	xxx%減	平成T+2年度末	H
0101	省力化技術の開発・普及	省力化技術採用農家比	xxx%	xxx%	平成T年度末	M
	010101 普及促進マニュアル作成・配布	利用志向農家比	(実績なし)	xxx%	平成T年度末	L
	010102 技術指導講習会の開催	講習会参加者数	xxx人	xxx人	平成T年度末	L
	010103 省力化技術新規開発	開発件数	xxx件	xxx件	平成T年度末	M
0102	施設・機械の共同利用促進	共同利用施設・機械稼働率	xxx%	xxx%増	平成T年度末	M
	010201 農協管理農機具のリース台数増加	台数	xxx台	xxx台	平成T年度末	M
	010202 オペレーターの育成	オペレーター数	xxx人	xxx人	平成T年度末	M
0103	生産管理システム利用農家の育成	利用農家数	xxx戸	xxx%増	平成T年度末	H
	010301 生産管理法講習会の開催	講習会参加者数	xxx人	xxx人	平成T年度末	L
	010302 パソコン講習会開催	講習会参加者数	(実績なし)	xxx人	平成T年度末	L
02	品質・収量向上支援	単位当たり収量	(品目別実績別記)	(品目別目標別記)	平成T+2年度末	(別記)
		秀品率	(品目別実績別記)	(品目別目標別記)	平成T+2年度末	(別記)
0201	生産施設の整備・改善促進	高水準施設保有農家比	xxx%	xxx%増	平成T年度末	M
	020101 (中略)					
0202	新栽培技術の定着促進	定着率	xxx%	xxx%増	平成T年度末	H
	020201 (中略)					
03	園芸作物の販売拡大支援	平均売り上げ	xxx円	xxx%増	平成T+2年度末	H
	0301 (中略)					
04	農家の経営能力向上支援	経営分析実施農家比率	xxx%	xxx%増	平成T+2年度末	M
	0401 (以下略)					

困難度: H=高い(挑戦目標) M=中位(満足目標) L=低い(最低目標)

Ⅲ ロジック・モデルとは(5) – 策定のポイント①

＜重要ポイント：アウトカム設定＞

アウトカムの記述に問題があると、論理的な作戦構造を作ることができない。アウトカム設定には下記の注意が必要である。

◆ 具体的であること

多くの人にとって、実現したい状態が具体的にイメージできること。曖昧な表現や広すぎる概念、キャッチフレーズのようなものだと、人によって解釈が大きく異なってしまう。

× 地域の活性化、青少年の健全育成、ふれあいのあるまちづくり

◆ 将来実現したい望ましい状態であること

手段ではなく、作戦が結果として貢献するはずの将来の望ましい変化であること。

× 危ない目にあった子ども達が駆け込める場所が多くなる

◆ 短期的で測定可能な成果にこだわらないこと

成果を数値目標の形で設定し、成果を計測することを重視し過ぎたために、計測できないアウトカム、実現を妨げるリスクが大きいアウトカム、実現に長い時間が掛かるアウトカム、などを避けて目的設定する傾向があるが、たとえ測定が困難に見えても、アウトカムは社会の将来の方向性を明確に示すものでなければならない。

Ⅲ ロジック・モデルとは(6) – 策定のポイント②

＜重要ポイント：手段設定＞

ロジック・モデルは手段と目的(アウトカム)の因果関係を示すもので、手段(のセット)が実施されれば目的が達成できるはずだという仮説に基づいている。本当に仮説が成り立つのか、その整合性と合理性を確認しながら組み立てていくことが重要である。

◆整合性があること

手段が目的達成に貢献するのか、その手段で成果を上げることができるのか、以下の3つの関係性の整合性をみる。

- ① 最終アウトカムに対して中間アウトカムが貢献するか
- ② 中間アウトカムに対して主要手段が貢献するか
- ③ 個別手段は主要手段の構成要素として十分か

◆合理性があること

目的達成のために有効な手段の組み合わせが選択されているか、単に思いついた手段や横並びあるいは前例だからという理由だけで手段が並んでいないか、重要かつ有効な手段が抜け落ちていることはないか、手段セットの合理性を確認する。

IV 事業体系と作戦体系(1) – 支出評価と作戦評価①

<個人開業医ドクター佐藤の浪人長男支援事業>

A 有名予備校へ通うため一人暮らしをする長男のための支援事業の【事業評価】

(1) 目的と事業内容

- ・最終アウトカム： 長男が医師として社会に貢献すること
- ・中間アウトカム： ○○医大での勉学と医師免許の獲得
- ・アウトプット： ○○医大入試合格
- ・事業内容： 医学部合格実績の高い予備校で十分な受験対策がとれるよう、当該予備校での勉学に必要な環境を整備するとともに、勉学活動を支援する

(2) 事業体系（事務事業のリスト）

1) 居宅借り上げ費（ワンルームマンション賃貸料）	1,260,000円
2) 生活扶助費（食料費等、不足分は本人がアルバイト）	600,000円
3) 教育費負担金（予備校授業料）	700,000円
4) 教材等整備費（消耗品ほか）	140,000円
合計	2,700,000円

(3) 評価

長男の能力水準からみて、医学部合格のために専門予備校での勉学は必須と考えられる。仮に医学部以外の大学への進学、医師としてのキャリアを断念する場合、両親がこれまで行った個人医院への莫大な投資が無駄になる。（必要性◎、効率性○）

IV 事業体系と作戦体系(2) – 支出評価と作戦評価②

<個人開業医ドクター佐藤の浪人長男支援事業>

B 有名予備校へ通うため一人暮らしをする長男のための支援事業の【作戦評価】

(1) 目的と事業内容 (Aの事業評価と同じ)

- ・アウトカム: 長男が医師として社会に貢献すること
- ・中間アウトカム: (以下略)

(2) 主要手段

1. 医大入学への動機水準の向上・維持
2. リーズナブルな受験生活環境の整備・維持
3. 合格に必要な知識・技能の習得支援

※事業評価における事務事業リストではなく、作戦手段である作戦活動が示される

(3) 評価 (改善策)

昨年の作戦遂行結果の評価: 医大合格についての動機が不十分であることが失敗の主な原因である可能性が高い。医大進学への意欲の確認、医師という職業に関するより具体的な情報の提供、優れた医師の現実の生活状況や人格、価値観、などを知る機会の提供など、主要手段1の拡大強化を図る必要がある。

※ 動機付けという手段の強化を提案しているが、この手段に対する事務事業(予算)がないことに注目。作戦手段が事務事業と対応することもあるが、そうでない場合も多々ある。

IV 事業体系と作戦体系(3) – 事業分類の例

[A市保健センター業務体系]

最終アウトカム： 健康な市民が多くなる

中間アウトカム： (1) 健康維持・増進が可能な生活が続ける市民が多い

(2) 感染症・食中毒などの広域的な健康被害を受ける市民が少ない

手段1. 健康づくりの推進

1-1. 健康づくり組織の育成事業

1-2. 健康推進事業

1-3. 健康保養地拠点づくり事業

手段2. 保健活動の充実

2-1. 母子の保健教室事業

2-5. 基本健康診査等事業

2-2. 母子の健康診査事業

2-6. がん検診事業

2-3. 母子の健康相談事業

2-7. 39歳以下健康診査事業

2-4. 成人保健対策事業

2-8. 歯科保健推進対策事業

手段3. 感染症対策の推進

3-1. 予防接種事業

3-2. 感染症啓発事業

IV 事業体系と作戦体系(4) - 手段体系の例

[A市保健センター業務体系]

最終アウトカム： 健康な市民が多くなる

中間アウトカム：（１）健康維持・増進が可能な生活が続ける市民が多い
（２）感染症・食中毒などの広域的な健康被害を受ける市民が少ない

手段 1. [疾患予防] 市民の健康維持・増進活動を支援する

- 1-1. 健康維持・増進の場や機会の提供
- 1-2. 健康維持・増進に役立つ情報の提供
- 1-3. 健康維持・増進実践の指導・促し

手段 2. [疾患発生対応] 市民の健康異常を早期に発見する

- 2-1. 健康異常の早期発見機会の提供・促し
- 2-2. 健康異常発見後の対応のための情報提供・助言指導
- 2-3. 関係機関との連携活動

手段 3. [被害予防] 発生の恐れがある健康被害の予防

- 3-1. 予防接種など、予防機会の提供
- 3-2. 予防に関する広報、知識・情報提供
- 3-3. 発生拡大を防ぐための指導、（強制を含む）措置
- 3-4. 医師会等関係機関との連絡、体制づくり、情報収集

手段 4. [被害発生対応] 発生した健康被害の軽減・抑制

- 4-1. 健康被害の速やかな軽減（受診、治療、入院、静養）の支援
- 4-2. 健康被害の救済（後遺症、生活上の問題への対応）、補償

V プログラム評価の実際(1) - ロジックの理論評価

総務省「政策評価に関する研究会」によるロジック・モデル (2013年7月)

【 I 元気をつくる】「1. 活力ある地域づくりを通じた新しい成長の実現」 (1) 地域の経済循環の創造			
ミッション	地域の資源と資金を活かし、新たな経済循環を全国で展開する		
最終アウトカム	・地域で業が起こり、雇用の拡大する	総務省関連予算額 (単位:千円)	
中間アウトカム	・産・学・金・官ラウンドテーブルの構築により事業化が進む(1. 地域資源を活用した地域企業の事業化の取組、2. 大学等の研究機関のノウハウの活用、3. 地域金融機関の出融資、4. 自治体のコーディネート等を連携させることにより、事業化が進む) ・事業化プロセスに応じた支援策により事業化が進む	㊸補正	㊹当初
01	地域の中で新たな経済循環が創造されること		
0101	地域資源が再発見され、地域において事業構想(ビジネスモデル)が構築されること 【事業構想段階】		
	010101 先行モデル等のノウハウ(プラットフォーム)の活用(地域資源再発見、ビジネスモデル構築に係るノウハウの活用)		
	010102 ガイドラインの活用(地域資源再発見、ビジネスモデル構築に係る活用)		
	010103 地域資源・事業化支援アドバイザーの活用(地域資源再発見、ビジネスモデル構築に係る助言)		30,000
	010104 大手企業の企業人等を地域企業等へ派遣する制度(地域資源再発見、ビジネスモデル構築に係る支援)の活用	50,000	30,000
0102	事業プラン・資金調達計画等の作成・具体化が進むこと 【事業スタートアップ段階①】		
	010201 先行モデル等のノウハウ(プラットフォーム)の活用(事業プラン・資金調達計画等の作成に係るノウハウの活用)		
	010202 ガイドラインの活用(事業プラン・資金調達計画等の作成・具体化に係る活用)		
	010203 地域資源・事業化支援アドバイザーの活用(事業プラン・資金調達計画等の作成・具体化に係る助言)		(再掲)30,000
	010204 大手企業の企業人等を地域企業等へ派遣する制度(事業プラン・資金調達計画等の作成・具体化に係る支援)の活用	(再掲)50,000	(再掲)30,000
	010205 地域金融機関との連携(資金調達計画等に係る助言・相談体制の活用)		
0103	初期投資財源が調達できること 【事業スタートアップ段階②】		
	010301 先行モデル等のノウハウ(プラットフォーム)の活用(初期投資財源の調達に係るノウハウの活用)		
	010302 ガイドラインの活用(初期投資財源の調達に係る活用)		
	010303 地域金融機関との連携(地域金融機関からの出融資)		
	010304 民間による支援の活用(地域経済循環創造事業実行計画)		

V プログラム評価の実際(2) – 理論評価の繰り返し

(ア) 目的から手段体系を考えるプロセス

- ①上位目的の設定＝達成したい究極の状態(最終アウトカム)の定義
- ②作戦目的の設定＝最終アウトカム達成のための中間アウトカムの定義
- ③手段設定と体系化＝目的設定のための手段を取捨選択と体系化

(イ) 現実の業務の棚卸－(ア)と逆に手段(活動)から目的を考えるプロセス

- ①棚卸対象業務群の特定＝現実に遂行している一連の業務活動を選定
※課や係が担当している業務を対象とすることが多い
- ②棚卸作業[総ざらい]: 同一目的を持つ業務活動のまとまりの把握
- ③棚卸作業[体系化]: ②で把握した活動群を作戦手段のセットとみなし、
手段セットがどのような目的のために存在するのか、上位の目的を定義

※新規に策定する作戦は(ア)から、これまで継続実施してきた作戦は(イ)からスタートするが、その後どちらも(ア)と(イ)を繰り返して作戦の論理性を評価する。

V プログラム評価の実際(3) – 実践例

◆日本の行政機関でのプログラム評価実践例はあまり多くないが、いくつかの自治体では取り組みが行われてきた。

(イ) 現実の業務の棚卸－手段(活動)から目的を考えるプロセス

自治体の業務の大半は毎年必ず実施する基礎的サービスであるため、全く新たに作戦を策定することが少ない。そのため、「業務棚卸」と呼ばれる(イ)のアプローチから入る例が先行している。

- ・静岡県では1995年から全庁的にロジック・モデルを策定し、これを「施策展開表」と呼んで、業務改善や投入管理などに活用している。
- ・同様に、業務棚卸によるロジック・モデル作成は、四日市市(三重県)、伊東市(静岡県)、館林市(群馬県)、などでも実践されている。

(ア) 目的から手段体系を考えるプロセスの実践

- ・豊岡市(兵庫県)は従来取り組んできた事務事業評価に代えてをロジック・モデルによる政策評価に取り組んでいる。行政と市民が協働でプログラム評価を行うため、市の重要課題について、新たに戦略策定を行っていることから(ア)のアプローチを採用している。
- ・習志野市(千葉県)も複数の政策課題について市民協働でロジック・モデル策定に取り組んでいる。

<最後に>

◆プログラム評価の実践には、取り組むべき多くの課題があります。

例えば

- ・職員の教育訓練のための時間・コストの確保
- ・過度な予算重視(事業志向)の抑制
- ・目標管理信奉の解消
- ・組織内分権の推進

などなど。

◆しかし、民間でも行政でも、経営と業務活動の質向上、生産性の向上は簡単ではありません。行政活動の質向上のために、プログラム評価への関心が広がることを願っています。

<ご静聴有り難うございました。>