

政策評価に関する統一研修（中央研修）講演概要

平成 27 年 1 月 16 日開催

講演名：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

講師：北大路 信郷 明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

講演時間：14 時 40 分～16 時 10 分

<はじめに>

「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」という題で、五章立てで説明をする。

まず、政策評価のねらいについて説明する。政策評価のねらいは、評価対象によって二つに分類される。一つは、お金の使い道を対象とするもので予算の単位である事業を評価の対象にするもの。もう一つは、活動を対象にするもの。プログラム評価は基本的に活動を対象とする評価なので、本日は、後者についてお話しする。

第二章では、プログラム評価についてお話しする。政策評価においてプログラム評価の体系をとっているものは少なく、現状はほとんどが予算の使い道に関するものになっているということをお話しする。

第三章では、プログラム評価において一番大切なのは、ロジックモデル（作戦）を持つことであるということをお話しする。作戦書の作成には手間がかかるのがネックだが、一度作ってしまえばその後は評価が楽にもなるし、役立つものである。本日は政策の構造、作戦構造について興味をもっていただければ、私の意図は達成できたものと思う。

第四章では、作成体系と事業体系という二つの体系の違いについて御説明する。

最後に、プログラム評価の実際の例を御紹介する。

I 政策評価のねらい

<2つのアプローチ>

行政サービスの高度化に伴う深刻な財政難の中で、必要な行政サービスを行うために、政策評価が広まった。政策評価については、2つのアプローチがある。アプローチAは、お金を対象としたもので、ムダな事務事業、ムダな予算支出の発見、削減をしようというもの。アプローチBは、活動を対象としたもので、絶え間のない改善改革により行政の生産性を上げようというものである。

自動車メーカーで例えると、アプローチAでは利益率の低い車種の製造をやめる。しかし、日本の優秀な自動車メーカーでAをメインとしているところはないと思われる。アプローチBでは全社的、持続的な改善改革、経営の質を向上することにより、安価で高品質な車を提供する。長い目で見ると支出削減、予算の有効活用につながるのはBで、ほとんどの民間企業はこちらのアプローチをとっている。

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評価を行い、支出抑制・削減に取り組んできた。しかし、今後はBが重要なのではないかというのが本日の趣旨である。

<ムダの意味>

“ムダ”という言葉については、民間と行政で理解が大きく異なる。行政が考えるムダとは、「予算カットができる余地」である。例えば行政事業レビュー「国丸ごと仕分け」は明らかにアプローチAのものである。各府省自らが、全事業を毎年点検する。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、自らの事業を点検する。こうしたアプローチは「予算監視」という名前からも明らかなように、支出のムダを念頭に置いたものである。

これに対して民間企業でのムダは生産性向上余地や改善余地を意味する。例えば品質経営における「7つのムダ」（つくりすぎのムダ、手待ちのムダ、運搬のムダ、加工そのもののムダ等）はお金の使い方のムダというより活動のムダである。例えば、会議の当日にしか使わない資料を必要以上に丁寧に作る。あるいは「こういうことも聞かれるかもしれない」といつて聞かれてもいないことを詳しく作る。こういったことは労力の過剰投入、活動のムダである。

<“プログラム”＝作戦>

プログラム評価で使われる英語の「program」に最も近い単語は、「作戦」である。P.H. ロッシらは、社会プログラムについて「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」と定義しているが、これは明らかに作戦のことを指しているといえる。

<PDCAの意味>

日本の行政機関で多く行われている事務事業評価と、グローバルに活用されているプログラム評価とでは、PDCA(Plan-Do-Check-Action)サイクルの理解について大きな隔りがある。

事務事業評価では、予算投入によってどれほど目的が達成されたかを評価するCが重要だと考えられ、Cこそが政策評価だと言うような人もいる。

しかし、最も重要なのはPの評価である。作戦活動の質向上をねらいとするプログラム評価の立場からすれば、作戦を遂行したあとで評価をしていたのでは手遅れで、作戦遂行の前に、作戦自体、つまりPの評価に最も時間をかけることが重要になる。また、Dの作戦遂行の段階でも評価を行い、必要な改善・修正はCを待たずに行う。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。政策の効果はすぐに反映されるわけではないので、目標達成度の評価につい

では必ずしも毎年行う必要はない。ただし、中長期的な変化を計測するためにも、モニタリングは重要である。

II プログラム評価とは

<PDCAと評価>

プログラム評価について、ロッシらは5段階に評価階層を分類しているが、これはPDCAマネジメント・サイクルに対応させることができる。

プログラム評価では、まず作戦のニーズがあるかを評価し、論理的に作戦目的を達成する作戦構造になっているか、質の高い作戦かを評価するが、これはPの評価に対応する。その後作戦を実行し始めると、Dの段階で、作戦を上手に実施できているか、実施できたかの評価を行う。作戦が終わると作戦効果・作戦効率を振り返るCとAに当たる評価を行う。

CとAの段階について、河川の水質改善のような、数年以上継続され、作戦効果がすぐに反映されるわけではない作戦の場合、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一度程度行うのがよい。

<Pに関する考え方>

行政機関でもPDCAマネジメント・サイクル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」、「計画を変更しない」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・サイクルの考え方とは矛盾してしまうものである。

PDCAマネジメント・サイクルにおけるPとは、柔軟に変更すべきものである。変更するといっても、作戦目的を変更することはほとんどなく、作戦遂行の手段を変更することが念頭に置かれている。一度決まった計画について手段すら変更できないならば、PDCAマネジメント・サイクルを実行するのは不可能である。

III ロジック・モデルとは

<ロジック・モデルとは>

プログラム評価では、「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。

「ロジック」は論理的に因果関係を説明することを意味し「モデル」という言葉は物事を説明するための図式であることを意味する。したがって、「ロジック・モデル」とは、作戦目的と作戦目的達成のための手段の体系を論理的に説明したものという意味である。卑近なロジック・モデルの例として体重減量作戦の構造を考えてみると、作戦の上位目的

である最終アウトカムは「生活習慣病のリスクが減ること」である。そしてこの最終アウトカムを達成するための中間アウトカム（作戦目的）は、「標準体重になること」である。さらにこの「標準体重になる」という作戦目的を達成するために、具体的手段が設定されている。

行政の作戦例として、次に挙げる図（P. 13）は、A県の職員が農家の農業所得を向上させるという作戦を描いたものである。

このような現実の作戦を記述する場合、多段階に多くの作戦手段がツリー構造を形作ることを表現するには次の図（P. 14）のような表形式にするのが便利である。

このようなロジック・モデルの記述によって、政策が理論的な整合性を持っているかどうかを検証することができる。

馴れないと大変な作業に見えるかもしれないが、作戦の優劣を評価するためには非常に大きな価値をもつものになる。

このような作戦記述はしばしば難しい、時間が掛かる、と言われるが、行政の担当者がロジック・モデルを作れないということは、政策能力がないというのに等しい。

<ロジック・モデル策定のポイント（アウトカム）>

ロジック・モデルの策定において最も重要なのが質の高いアウトカムを設定することである。アウトカムは、作戦が貢献しようとしている変化、社会に起こる望ましい変化のことである。

アウトカムはまず具体的で、多くの人にとって具体的にイメージできるものでなければならない。

法律の第1条の目的を引用して、「地域の活性化」、「青少年の健全育成」などの表現を政策目的に設定することがあるが、これらは社会にどのような変化が起こるのかを具体的にイメージできないため、作戦目的としてのアウトカムには相応しくない。

また、アウトカムは将来実現が望まれる状態を表すもので、手段を表すものであってはならない。例えば「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」というのは、一見社会に起こる変化のように思えるが、手段に過ぎない。さらに言えば、これがかりに望ましい変化を表しているとするれば、子ども達が巻き込まれるような犯罪が多い街になることが望まれていることになってしまう。

アウトカムを設定する際には、短期的で測定可能な成果にこだわらないことも重要である。日本では、イギリスやニュージーランドでは過去のものとなった新公共経営の考え方がいまだに残っているが、新公共経営がもたらした弊害として成果を計測することを重視し過ぎたため、計測できないアウトカムを避けて、短期的で把握可能な成果しか追求しない傾向を生んだことがあげられる。

＜ロジック・モデル策定のポイント（手段設定）＞

ロジック・モデルは、目的（アウトカム）と手段の因果関係を示すもので、手段が実施されれば目的が達成され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、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。

整合性は、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個別手段が主要手段の構成要素として十分かという三つの点からチェックする。

合理性は、選択した手段について、目的達成のために有効な手段が組み合わされているか、重要かつ有効な手段が抜け落ちていることはないか等を確認するものである。

IV 事業体系と作戦体系

＜事業体系と作戦体系＞

長男が将来自分と同じように医者になるよう、医大合格のために東京の予備校に行かせることにした開業医のストーリーを使って、この長男医大合格支援事業の評価をする場合に事務予算ベースの事業評価とプログラム（作戦）評価がどのように違うかを示したのがA（P.17）とB（P.18）である。

両者ともツリー構造になっている点は似ているが、Aでは目的の下に事務事業を並べ、Bでは主要手段、つまり活動群を並べている。

また、最終的な評価として、Aが支出の必要性、効率性を説明しているのに対し、Bは今年の結果を踏まえ、作戦の改善策について議論している。

このBの例では、改善策として本人の動機付けという手段の強化を提案しているが、この手段には事務事業（予算）がない。作戦手段は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。

事務事業評価とプログラム評価の違いを行政の事例使って示したのが次の保健センターの例である。Aでは業務体系の中味が事務事業のリストになっている（P.19）のに対し、Bでは手段である活動の体系が示されている。（P.20）。

V プログラム評価の実際

＜ロジックの理論評価＞

新藤前総務大臣は、大臣政務官時代からプログラム評価に関心を持たれていて、大臣に就任されるとプログラム評価を活用するべく「政策評価に関する研究会」を開かれ、お招きいただいた。そこでプログラム評価の基本となるロジック・モデルの作成に取り組むこととし、数回の研究会を重ねて（P.21）のようなロジック・モデルを作成した。研究会に参加したチームメンバーからは「このように表にすると、改めて政策がよく分かるようになった。」と好評であった。

<理論評価の繰り返し>

プログラム評価を実際行う上では、理論評価を繰り返すことになる。理論評価のプロセスには二つの方向性があり、一つは目的から手段を考えるプロセス、もう一つは手段から目的を考えるプロセスである。

手段から目的を考えるというプロセスは、本来逆ではないかと思われるかもしれないが、行政の現場では課や係が既に様々な業務(手段)を担当して、手段である活動が現実に行われていていることが多い。手段が実行されているにもかかわらず、アウトカムが曖昧なままにされ、ロジック・モデルが示されていないのが普通である。そのため、現実に行われている行政活動を網羅的に整理し、ロジック・モデルを作りつつ、理論評価を行うことが必要である場合が多い。このプロセスを業務棚卸と呼んでいるが、行政の現場でロジック・モデルを策定する場合にはむしろこのプロセスをとるケースが多いはずである。

もちろん、新規に策定する作戦の場合は目的から手段を考えるプロセスを踏むが、これまで継続実施してきた作戦の場合は手段から目的を考えるプロセスでスタートする。手段の整理から始めて目的を設定した場合も、その後目的に照らして改めてとるべき手段を考える必要がある。また目的から手段を設定した場合も、その後改めて手段から目的を再吟味する。この双方向の理論評価はその後繰り返し行うことになる。

<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組が行われてきた。自治体では、「業務棚卸」のアプローチから入る例が多く、静岡県や四日市市(三重県)、伊東市(静岡県)、館林市(群馬県)などで実践されている。

目的から手段を考えるプロセスは、豊岡市(兵庫県)や習志野市が実践しており、従来取り組んできた事務事業評価に代えてロジック・モデルによる政策評価に取り組んでいる。

<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る。例えば、職員教育訓練のための時間・コストの確保、予算重視思考の抑制、目標管理信奉の解消、組織内分権の推進などがあげられる。

しかし、民間でも行政でも、経営と業務活動の質の向上、生産性の向上は簡単ではない。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る。