



平成28年度政策評価に関する統一研修

何のための行政評価か？

～豊岡市における協働型プログラム評価の導入～

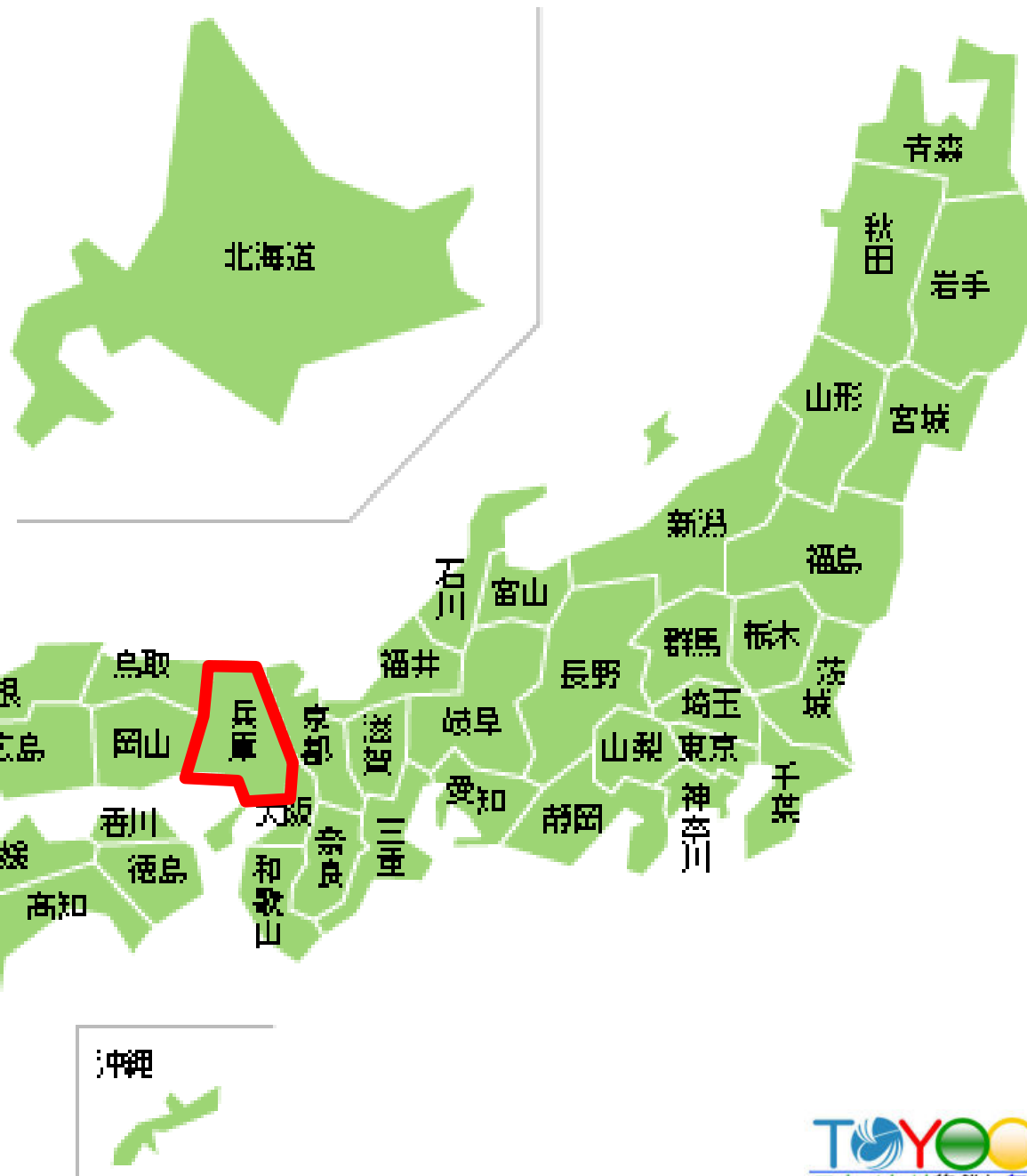
2016年11月1日

豊岡市 副市長 真野 毅





豊岡市





豊岡市

豊岡市

—TOYOOKA—

鳥取
—TOTTORI—

京都
—KYOTO—

面積 700平方キ口

人口 85,000人

東京23区

面積: 621 平方キ口

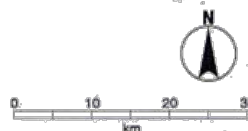
人口: 8,800,000人

岡山
—OKAYAMA—

兵庫
—HYOGO—

大阪
—OSAKA—

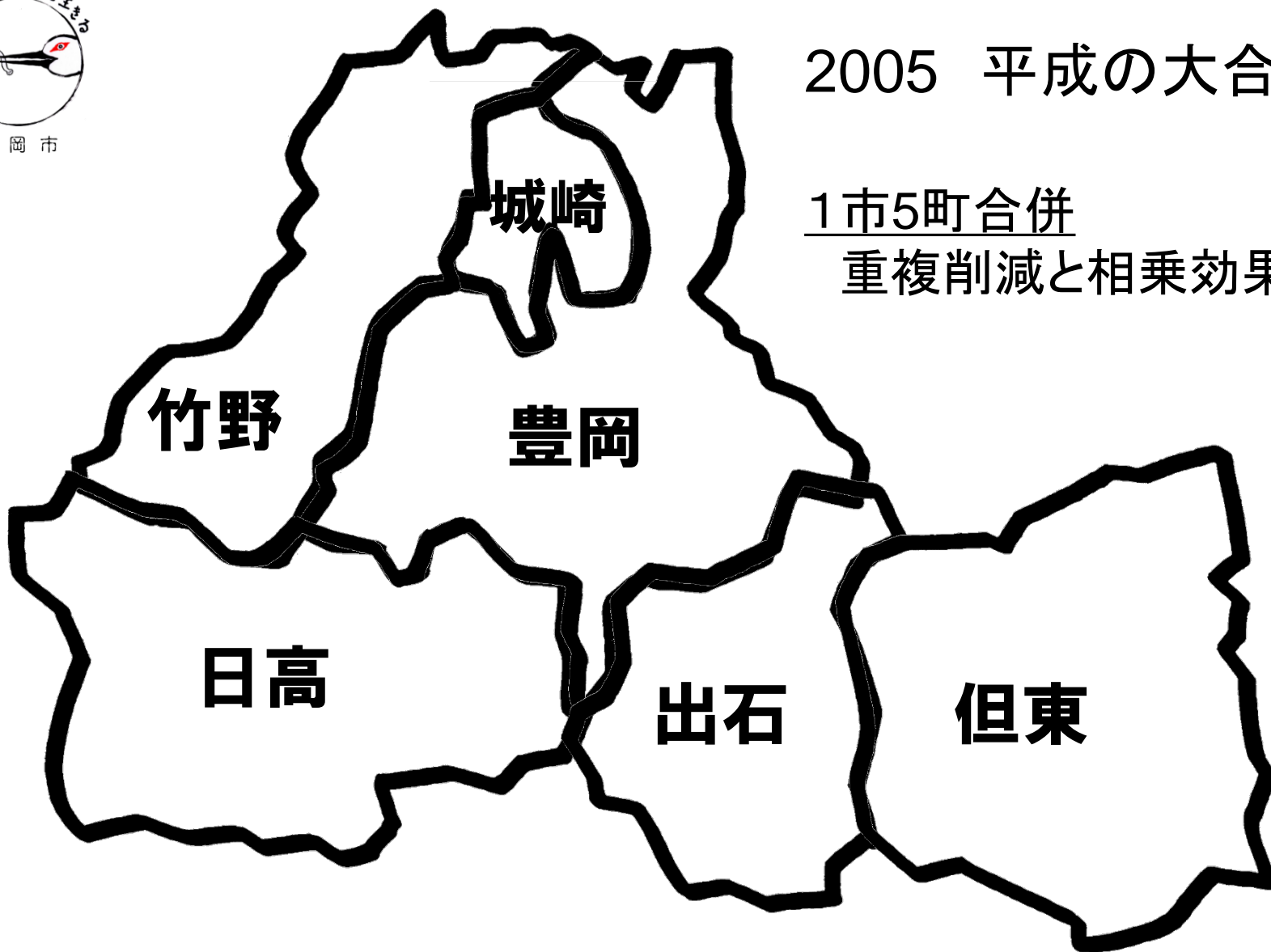
神戸市





2005 平成の大合併

1市5町合併
重複削減と相乗効果



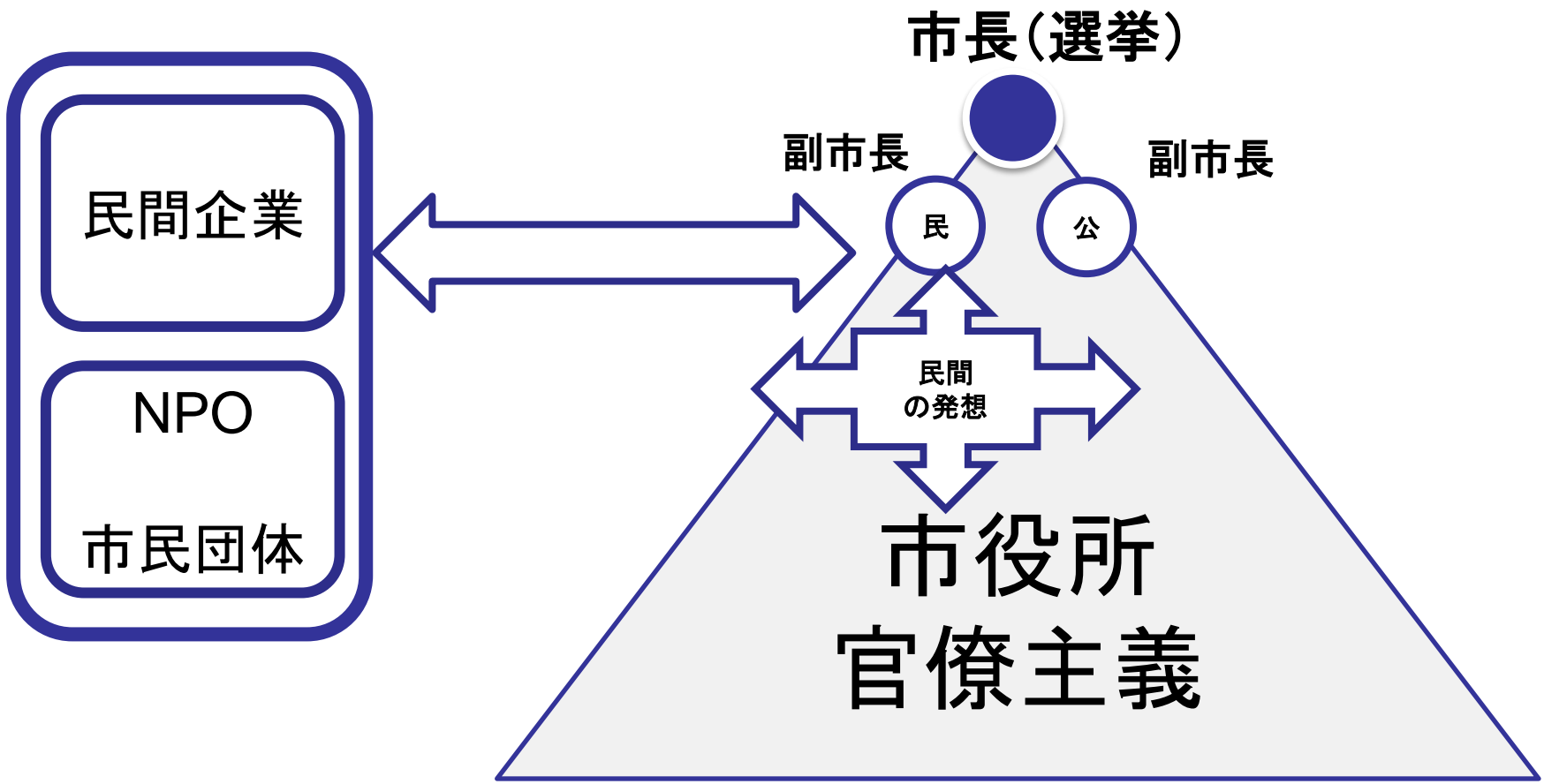


自己紹介

- 民間企業で30年の経験 海外営業、M&A ベンチャー投資、事業提携、会社経営
- 2009年に公募で豊岡市副市長へ就任 現在2期目
- 明治大学ガバナンス研究科 2011年卒
- 公共セクターにおけるコラボレーティブ・イノベーションを実践
- ① 協働型プログラム評価 政策への市民参加
- ② 官民協働型教育塾 ソーシャル・ビジネスの人材育成
- ③ 民間企業との協働の促進
太陽光発電事業、アンテナショップ事業、
まちづくり会社における事業推進



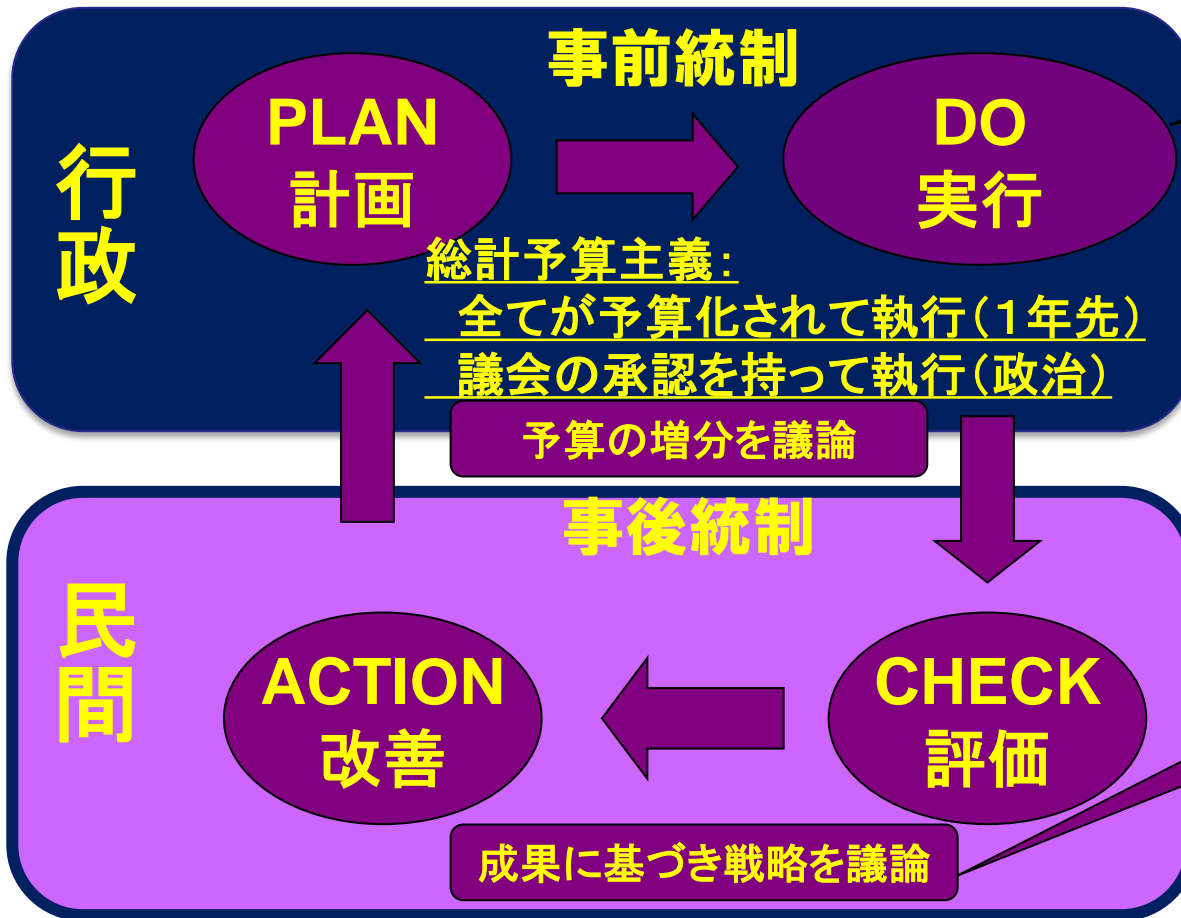
民間副市長の役割





企業 vs 行政 PDCAは？

資源・手段志向のパラダイム



予算が認められない
と何もできない

成果ができれば
投資ができる

成果志向のパラダイム



予算査定を通じての議論

- 予算を削減するのが目標でしょうか？
- 最終目標達成の為、市が何ができるかを考えることが重要
- 目標の設定が間違っているのではないですか？
- 予算金額と既存の作戦の枠の中で考えていませんか？
- 行政で何でもしようとしていませんか？

作戦 C 4000万

作戦 A 2000万

↓ 作戦 A 1850万

作戦 B 1000万

予算

(行政で全てする。人件費。)

(民間を活用する。)

目標



資源志向の課題

予算査定で欠けていると感じる点：

- 小さな経費で大きな成果という発想
- 持続可能な投資という発想
- 民間活力を如何に使うかという発想
- 目的・目標を明確にするという発想
- 市場のニーズが重要という発想
- 職員の生産性が大切という発想



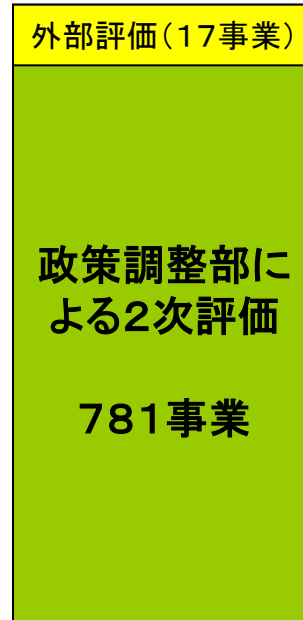
事務事業評価のプロセス

予算(お金)の上手な使い方が成果を生む

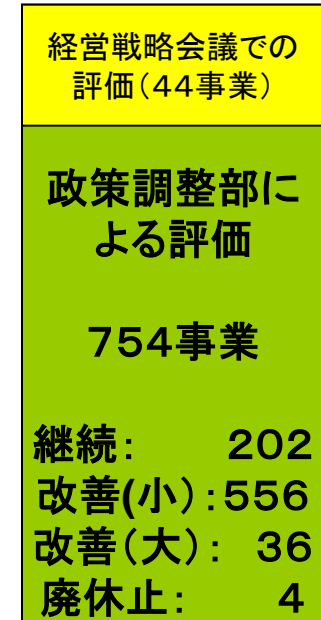
担当課による
自己評価



外部評価(事業仕分け)
2次評価(政策調整部)



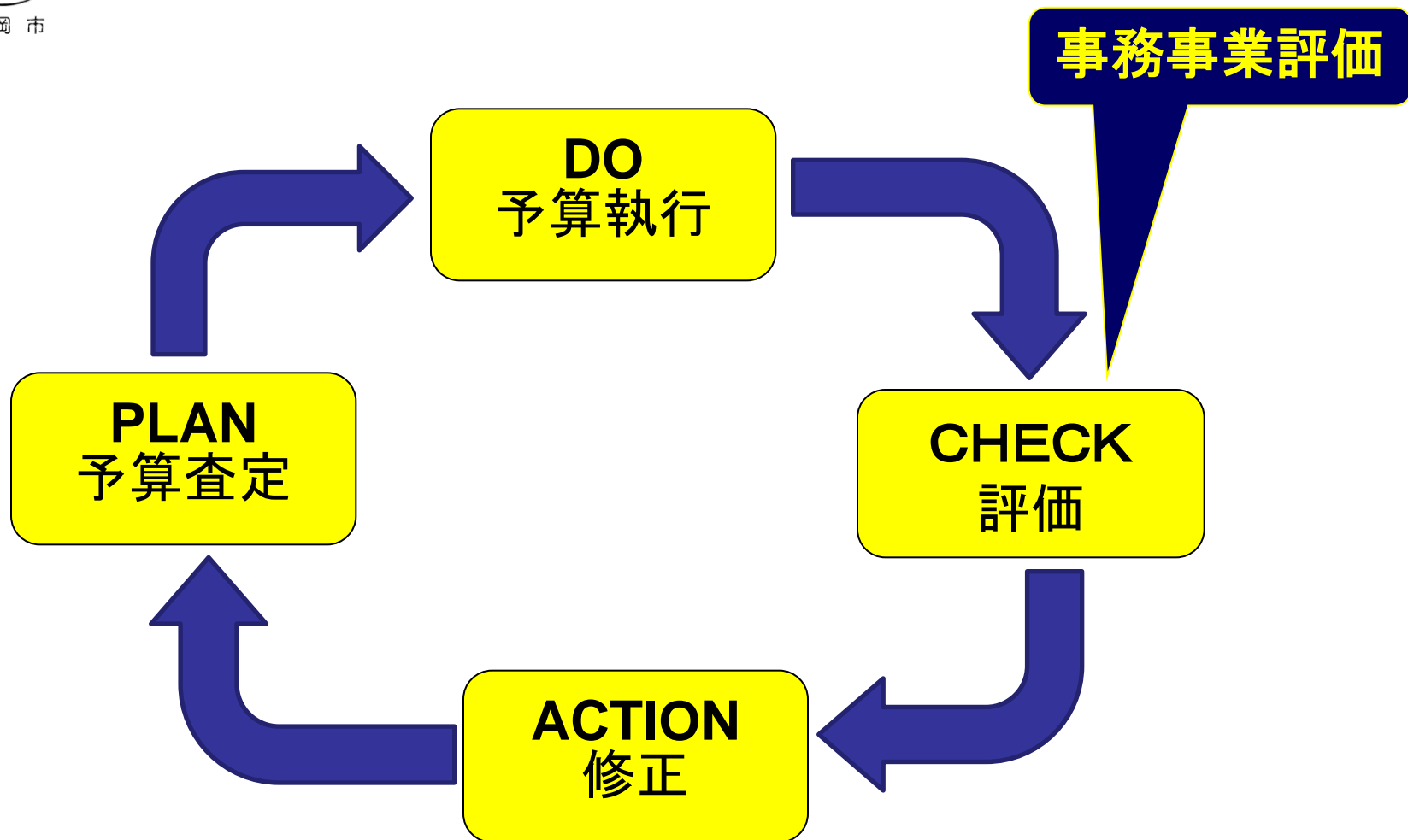
2次評価
市としての最終評価



予算獲得=仕事の原点という職員文化



PDCA とは





豊岡市

事務事業評価の結果

	2008 事業		2009 事業		2010 事業		2011 事業	
全事業数	798		777		673		673	
外部評価	17		15		12		12	
一次評価	798	100%	777	100%	136	20%	138	21%
二次評価	798	100%	236	30%	56	8%	55	8%
A継続	202	25%	20	3%	10	1%	15	2%
B改善小	556	70%	196	25%	40	6%	37	5%
C改善大	36	5%	19	2%	6	1%	3	0%
D休廃止検討	4	1%	1	0%	0	0%	0	0%

一次評価:担当部門による評価 二次評価:担当部門以外の評価
 (出所)豊岡市のHPのデータから筆者が作成



作戦マネジメントの必要性

問題) 予算獲得を目的とする新しい事務事業提案:

例) xx作家 来訪100年記念事業

事業の目的:

- ①xx作家の遺徳をしのび、その功績を後世に引き継ぐ
- ②xx作家の足跡を整備し、xx温泉の風情・情緒を再認識するとともに、観光客の受け入れ態勢を環境整備する。
- ③100周年記念事業の情報発信を行い、誘客に繋げる。

目的が明確でない事業は、評価しようがない。



作戦マネジメントの必要性

問題) 何を評価するのか、アウトカムが不明瞭

例) 200円バス

アウトカムが何かを
明確にしておく必要あり。

目標とする乗客が確保できなかったが、要望もあるので、社会実験を進めたい。

アウトカムは何か？

地域の皆さんが、公共交通機関を守ろうというまとまりができて来た。経費面でも、中学校向けの定期代のコストを加味すれば、経費の削減に繋がった。



事務評価から、政策評価へ

政策選択において失敗した事業を、効率的に運営する？

区分	性格	評価基準	内容
減量経営	事業評価	財源収支	人件費削減・福祉費カット・組織縮小
行政経営	施策評価	施策効果	外部団体活用、効率的資産管理、行政組織改革
政策経営	政策評価	政策効果	公共事業の選択、市民連携、政策選択の最適化

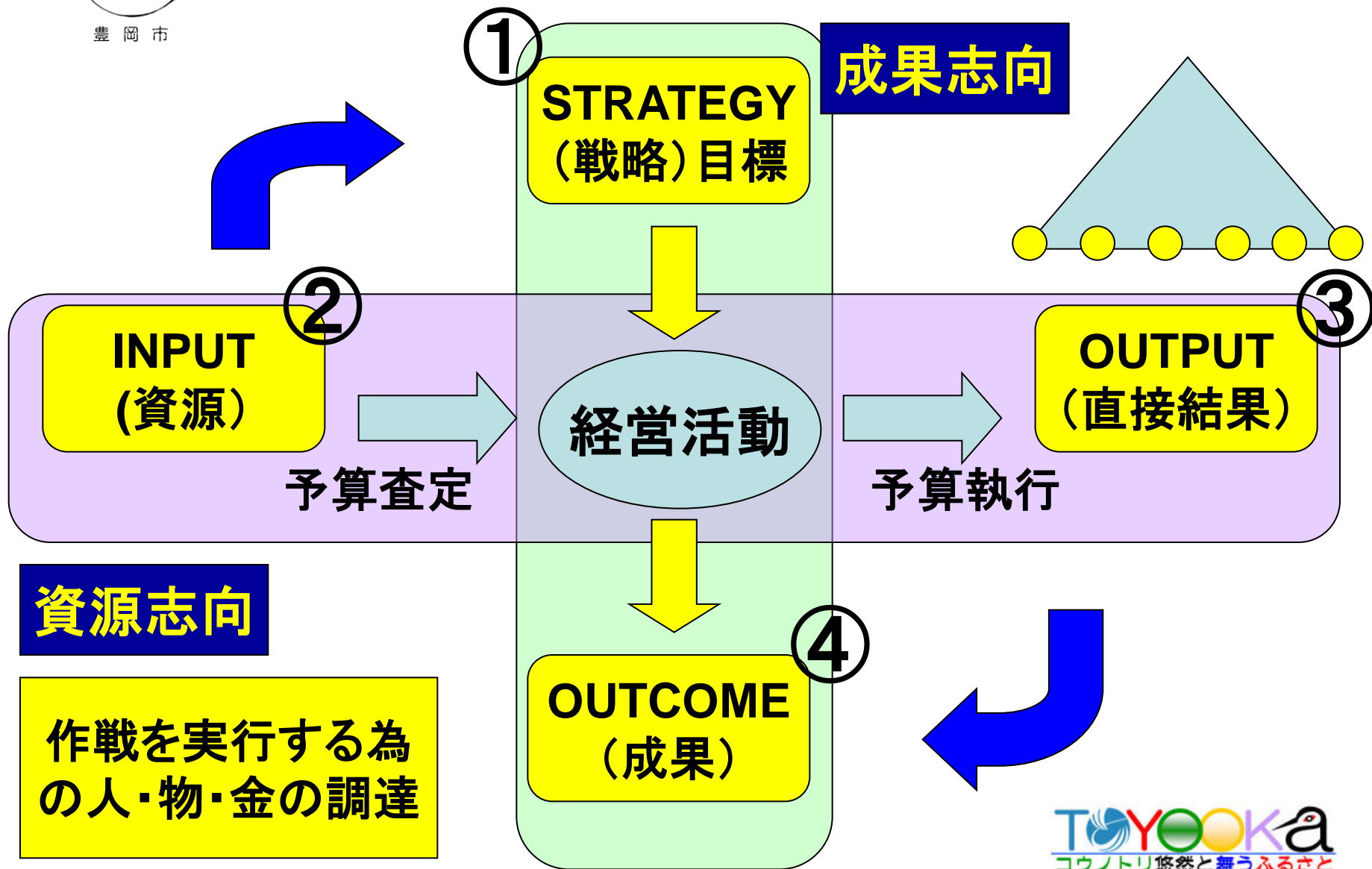
出所：高寄昇三（1998）『地方自治の行政学』

「減量経営」は、事業評価に基づくものであり、支出削減が大きな目標になっている。

「行政経営」は、単なる支出削減ではなく、民間も活用し、行政資源の有効利用を通じた業務改善を目指すものである。

「政策経営」は、政策評価によって政策選択の最適化が必要となり、行政自身の政策能力が問われる。政策とは、特定の成果を出すための目的—手段の体系、作戦体系、である。

行政経営への発想転換





協働型プログラム評価

最小の経費で成果(アウトカム)の改善向上を図る「戦略マネジメント手法」

協働型 ・ 戦略 ・ プログラム評価の3つの構成要素:

協働型 : 市民協働ワークショップ(ファシリテーション)
戦略を対象 : 戦略レベルの政策(ロジックモデル)
プログラム評価

- ① セオリー評価: 良い作戦(プログラム)を作ること
- ② プロセス評価: 作戦の遂行を上手に進めること
- ③ PDCAを回すことで①と②の持続的な改善をすること



豊岡市

ガバナンス体制の変遷

ガバナンスの原則	時代の流れ	政府の役割	政策の立案	政策の執行
古典的行政 OPA 階級組織	経済成長 基本的ニーズへの対応	船を漕ぐ	行政	行政
新公共経営 NPM 競争	財政の危機 公共経営(民間経営の発想)	舵を取る	<input type="checkbox"/> 立案と執行の分離 <input type="checkbox"/> 業績測定	市場
新公共サービス NPS(=NPG) 協働	ニーズの多様化 社会的企業 マルチステークホルダー型解決	仕える	協働	協働

出展: Denhardt, J.V. & R.B. Denhardt (2003). *The New Public Service: Serving, not Steering*: M.E. Sharpeに筆者が加筆 19



プログラム評価 vs. 事務事業評価

政策の事前評価(成果志向)

重要な政策

目的

Plan

Do

上位目的

戦略目的

施策:手段

事業

事務事業:手段

事業

事業

事業

事業

Action

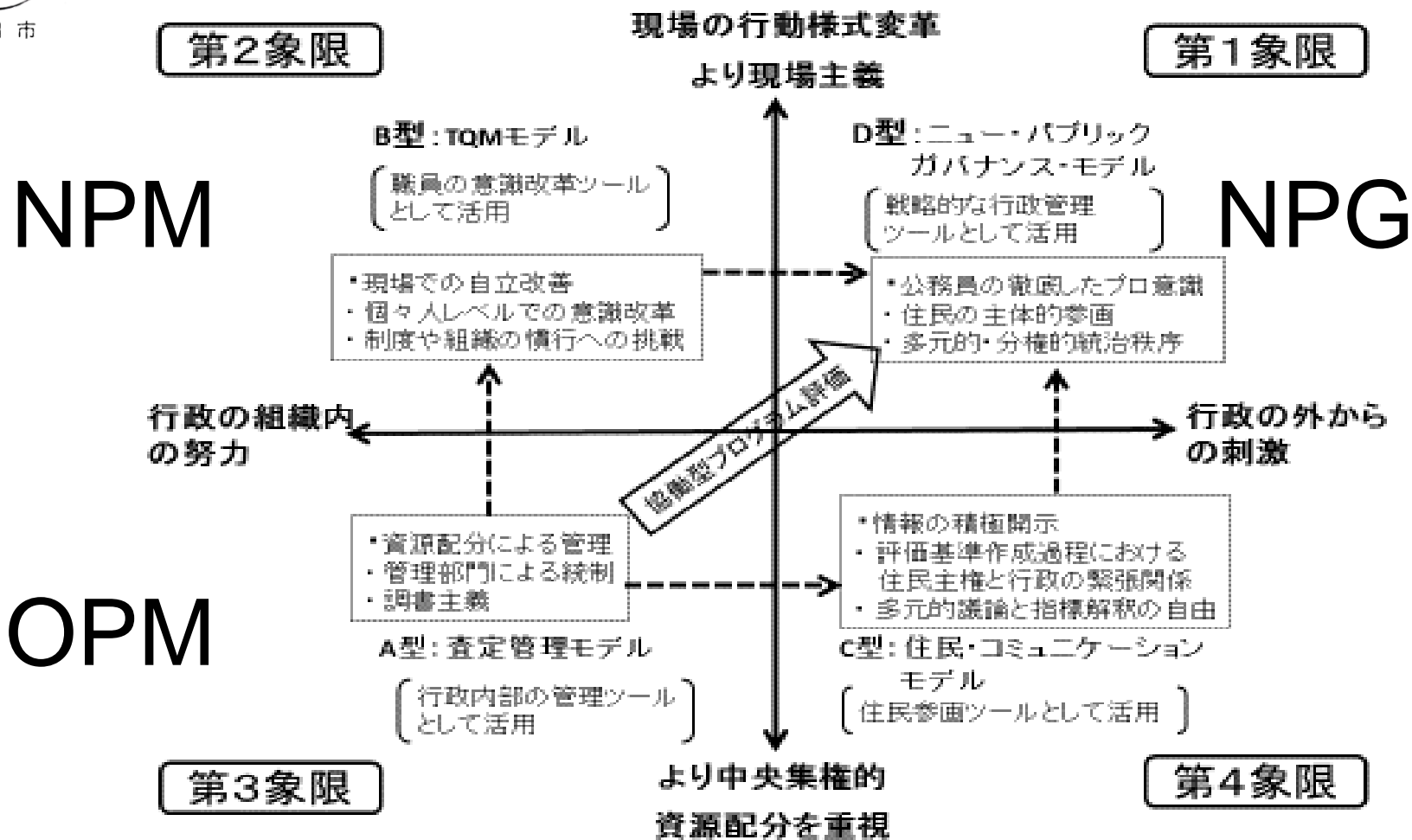
Check

事業の事後評価(削減志向)

多目的+網羅的+管理的



協働型プログラム評価の位置づけ



出所: 上山信一・伊関友伸(2003) 『自治体再生戦略—行政改革と行政評価』

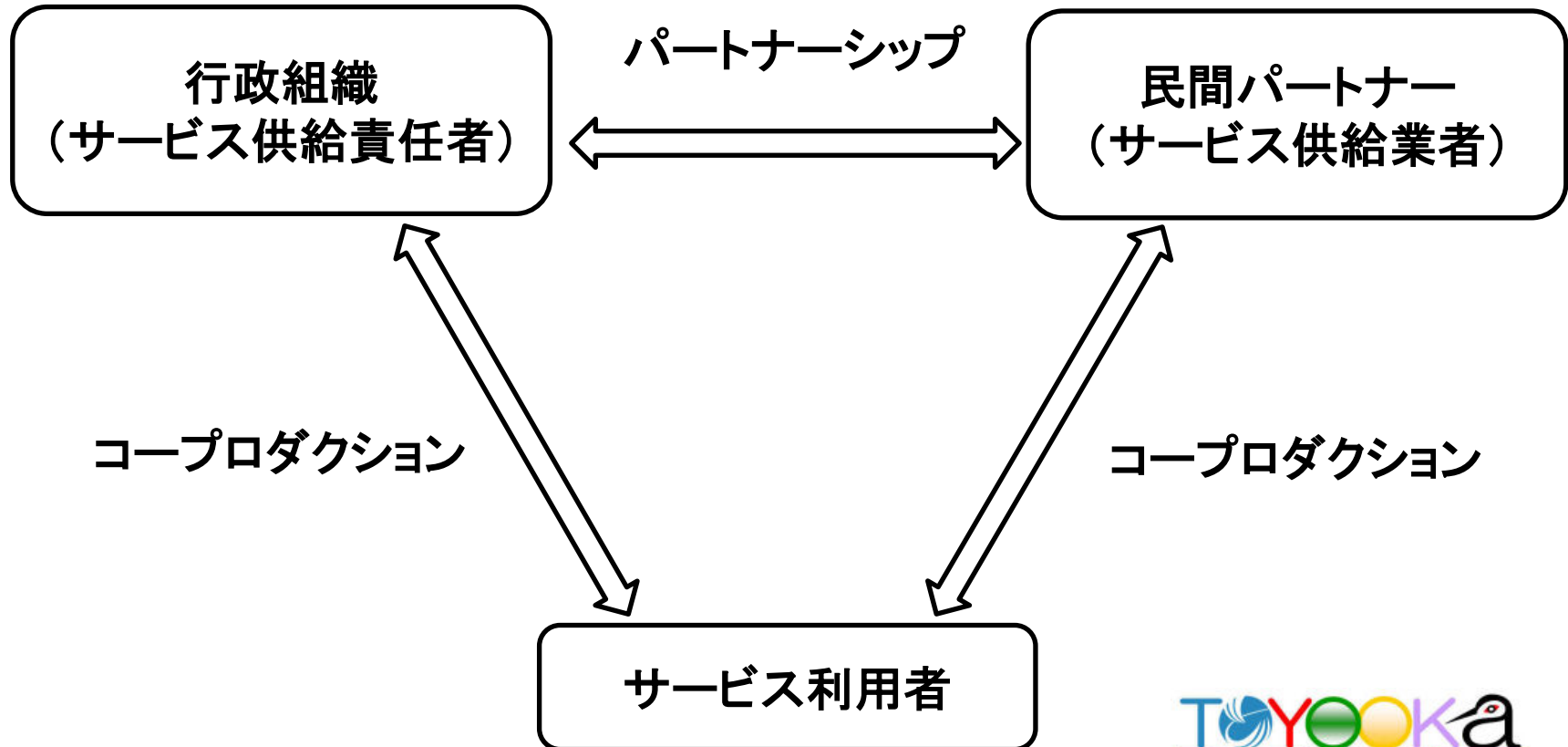
協働を拒むもの！





協働とは？

= パートナシップ and/or コープロダクション





民間との協働型政策評価

ワークショップ2日目：解決策の検討



市民協働ワークショップ(2010)

それぞれのグループのまとめを、それぞれの代表がグループ全体に説明。

環境経済戦略の戦略体系図



説明を聞くワークショップ参加者。自分たちのアイデアがどうまとまったのかの確認。

学びと共創を可能にするワークショップ

できた戦略体系図	3.0 / 5
学びと共創	3.7 / 5
ワークショップ手法	3.9 / 5
協働推進への期待	4.3 / 5

審議会・委員会方式





協働型（参加型）評価

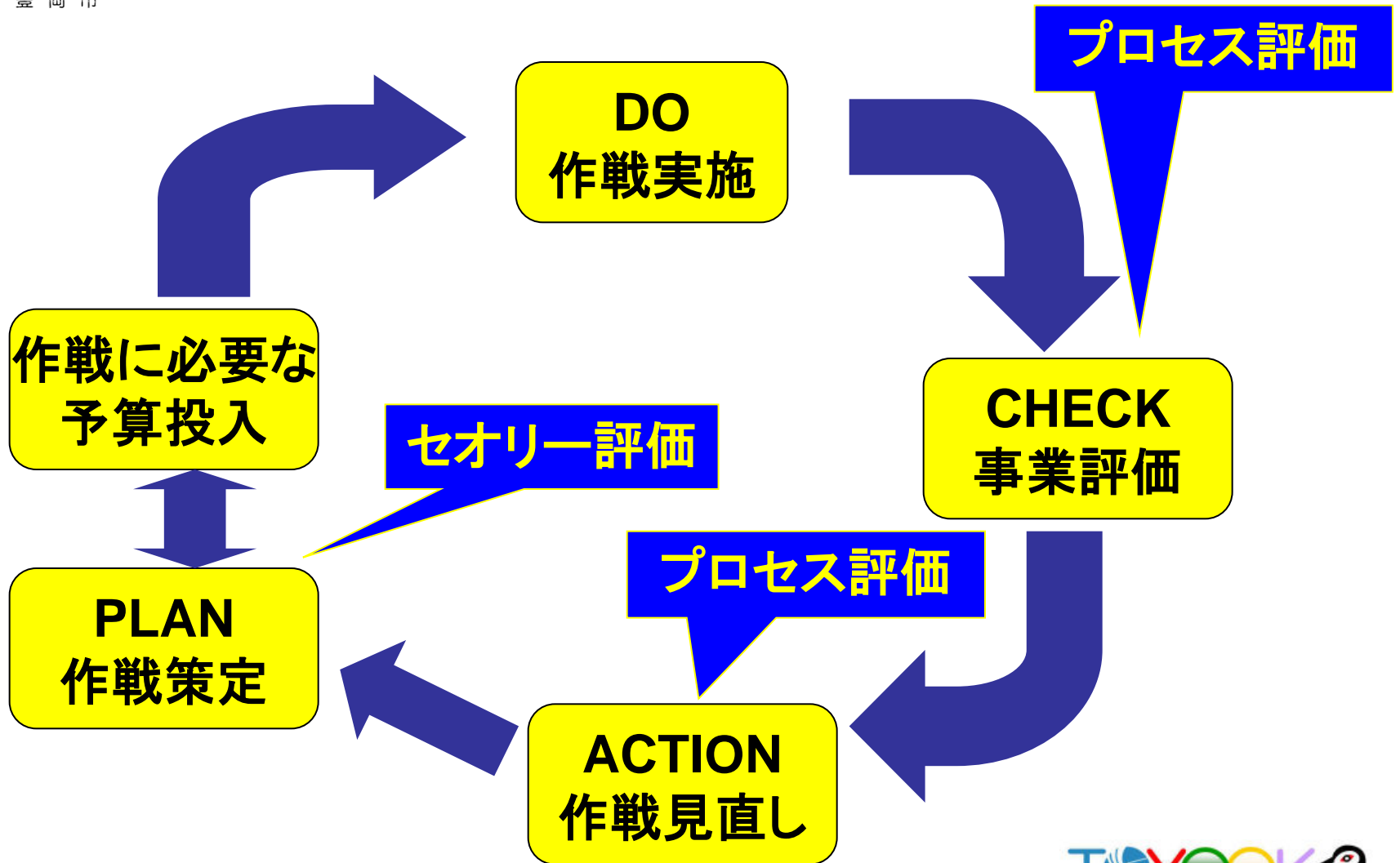
「協働型プログラム評価」では、地域のアクターと戦略を考える場である「ワークショップ」を通じて、政策の改善を行う。

評価結果による影響を重視している従来の評価に対して、

評価プロセス自体が利害関係者へ与える影響を重視した評価方法。



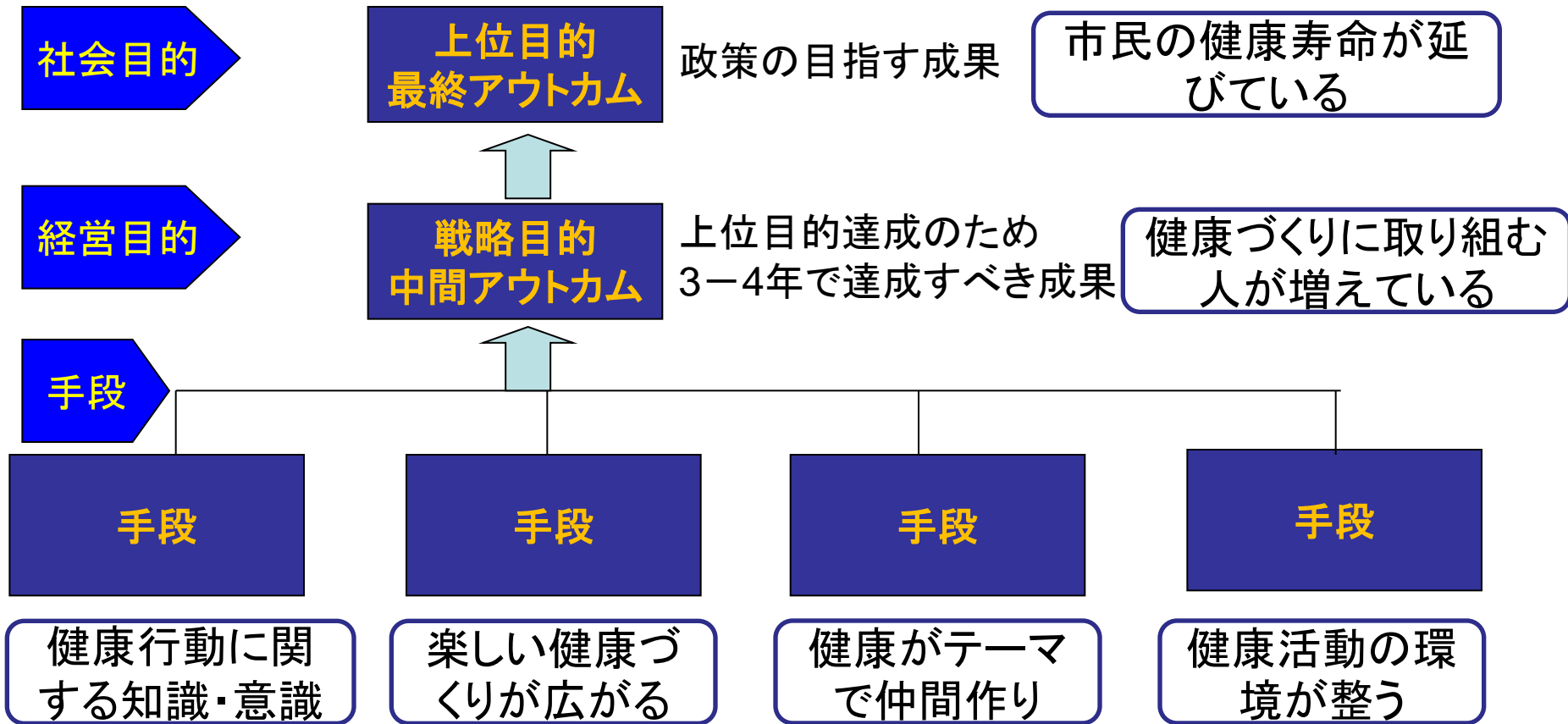
プログラム評価：PDCA





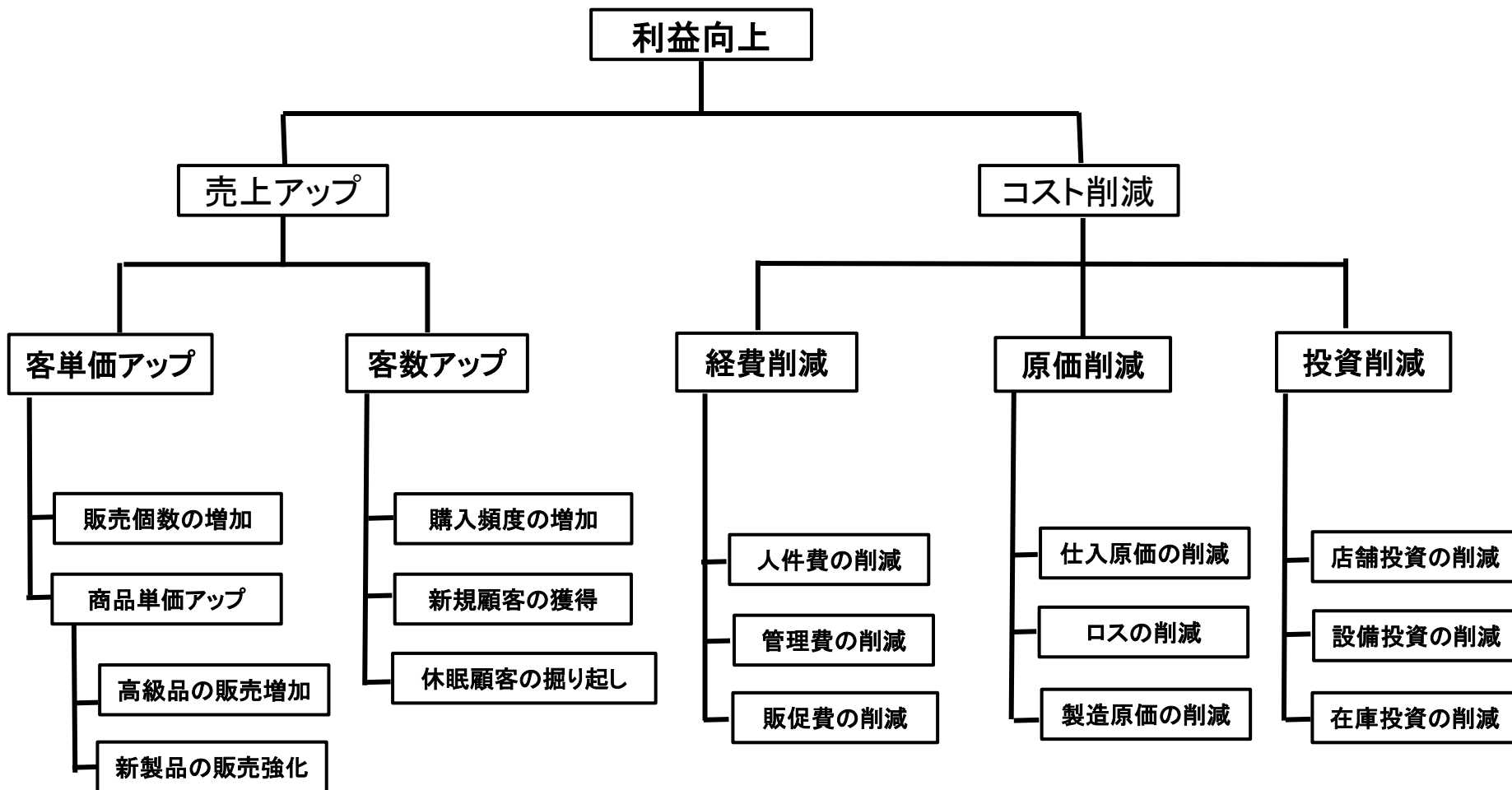
セオリー評価

戦略体系図＝目的-手段のロジックモデル





民間企業の方針管理





豊岡市

プログラム評価

	業績測定	プログラム評価
分析の単位	プログラムのアウトプット	プログラムのアウトカム
主たる目的	外部への報告	プログラムと政策の改善
視点	財務・内部管理	政策とプランニング
使用する手法	測定	応用社会科学としての評価手法
データの利用方法	プログラムを管理するものと外部の利害関係者(受益者・納税者)に情報をフィードバックする。	プログラムのアウトカム 並びにインパクトに関する情報を、政策作成者やプランナーにフィードバックする。
求められるもの	定点観測・経常監視	変化に向けて必要な情報

出所: 山谷清志 (2012) 『政策評価』



豊岡市

プロセス評価

プログラムの実施過程を評価するもので、施策の実施状況をチェックし、評価結果を次年度の計画と実施の改善・修正に活かすことが目的

- 手段は計画どおりに（タイミング、活動内容等）、かつ適切に行われているか
- 想定した利用者（受益者）を巻き込んでいるか。その規模、人数は適切か等
- 実施組織内のマネジメントは適切に行われているか
- 組織間の連携は十分に行われているか



プロセス評価の観点

計画との比較

- 手段（活動）は計画どおりに実施されているか
 - ✓ 実施時期、活動内容は予定どおりにすすんでいるか？
 - ✓ 進んでいないとしたら何が原因か？
- 手段は中間アウトカム（戦略目的）を達成する上で適切か
 - ✓ 活動のタイミングは適切か？
 - ✓ 活動内容は適切か？
 - ✓ より強化すべき活動はあるか？
 - ✓ 見直すべき活動はあるか？
 - ✓ もっとほかに効果的な手段はあるか？
- 当初想定していた地域のニーズは今もあるか
 - ✓ 解決すべき社会的課題とのずれはないか？
 - ✓ 新たな関連課題はないか？



豊岡市

プロセス評価の観点

想定した対象者（受益者）

- 想定した人々にサービス、もしくは活動による便益がとどいているか
 - ✓ その人数、対象者は適切か？
 - ✓ 対象地域は妥当か？
 - ✓ 排除されている人々はいないか？
 - ✓ 人々はサービス等に満足しているか？
- 2桁手段（直接目的）は達成されているか。戦略目的（中間アウトカム）に貢献しているか
 - ✓ 直接目的の達成が、サービス利用者、組織等の行動変容につながっているか？（たとえば、研修等を受けた人々がその知識や技術を活かしているか）
 - ✓ 行動変容をおこすための機会が提供されているか？
 - ✓ 行動変容につながっていないとしたら何が問題か？



プロセス評価の観点

実施組織内のマネジメント

- 活動を行うための資源は十分、かつ効率的に使われているか
 - ✓ 活動を行うための予算は十分で、使い方の柔軟性は確保されているか？
 - ✓ 十分な人材が確保されているか？人材の配置は適材適所か？
 - ✓ 活動を行うための情報は十分か？
 - ✓ 組織内のコミュニケーション、情報共有は適切に行われているか？
- 活動の見直しは定期的に行われているか
- リーダーシップに問題はないか
- 必要な条例や制度、規則等が整備されているか



重要政策の上位・戦略目的

政策	上位目的(最終アウトカム)	戦略目的(中間アウトカム)
安全・安心のまち	災害による被害が少なくなる	地域の防災力が強くなる
健康長寿のまち	市民の健康寿命が延びる	健康づくりに取り組む人が増える
環境に優しいまち	環境に優しく、暮らしも豊かなまちになる	環境に価値を見出し、経済にプラスになる 環境行動を行う市民や企業が増える
おもてなし観光のまち	世界中から人が集まり、賑わい活気に溢れている	豊岡のブランド価値が向上する
交通の便利なまち	誰もが自由に移動でき、交流が拡大する	公共交通の利用者が増える
子育てに優しいまち	子育てに優しいまちになる	市民が子育てを楽しみ、親世代の育児が楽になる



安全・安心のまちの政策 (2013版)

上位目的:	災害による被害が少なくなっている		
戦略目的:	災害に備え、地域の防災力が強くなっている		
	手段01	市民がより多くの防災知識を身に付ける	
		手段0101	防災学習会、講演会等の開催
		手段0102	防災マップ等の作成
		手段0103	防災知識の広報啓発
		手段0104	子供、女性、老人向け勉強会の実施
	手段02	防災組織の活動が活発に活動している	
	手段03	地域で防災活動ができる人材が増える	
	手段04	災害に強い住・生活環境ができる	
	手段05	いざというとき命を守るため逃げることができる	
	手段06	いざというとき危険情報等を市民が入手することができる	



豊岡市

協働型ワークショップ

協働促進役

防災課2名

市民協働マネージャー

- 地域の区長
- 公民館主事
- FM放送局DJ
- 小学校長
- 消防団長
- 児童委員
- 防災士会事務局長
- 病院職員
- 警察警備係長
- 県防災課長



豊岡市

社会調査：毎年実施

0 回答者(あなた)ご自身についてお答えください。

*該当する番号に○をつけてください。

豊岡市民
18歳以上
3000名対象

無作為抽出
1362の回答

【問1】 あなたの性別は？

- ①男性 ②女性

【問2】 あなたの年齢は？

- ①10代 ②20代 ③30代 ④40代 ⑤50代 ⑥60代 ⑦70代 ⑧80代以上

【問3】 あなたの職業は？

- ①会社員 ②自営業 ③公務員 ④パート・アルバイト ⑤主婦 ⑥学生
⑦NGO・NPO (活動内容：_____) ⑧その他 (_____)

【問4】 あなたがお住いの小学校区は？

- ①豊岡小学校 ②八条小学校 ③三江小学校 ④田鶴野小学校 ⑤五荘小学校
⑥新田小学校 ⑦中筋小学校 ⑧奈佐小学校 ⑨港東小学校 ⑩港西小学校
⑪神美小学校 ⑫城崎小学校 ⑬竹野小学校 ⑭中竹野小学校 ⑮竹野南小学校
⑯府中小学校 ⑰八代小学校 ⑱日高小学校 ⑲静修小学校 ⑳三方小学校
㉑清滝小学校 ㉒弘道小学校 ㉓福住小学校 ㉔寺坂小学校 ㉕小坂小学校
㉖小野小学校 ㉗合橋小学校 ㉘高橋小学校 ㉙資母小学校

【問5】 あなたの同居家族の構成は？

- ①ひとり暮らし ②夫婦のみ ③夫婦と子ども (小学生以下の子ども：_____人)
④父親と子ども、または、母親と子ども (小学生以下の子ども：_____人)
⑤二世家族 (夫婦と夫あるいは妻の親と同居)
⑥三世家族 (小学生以下の子ども：_____人)
⑦その他 (_____)



社会調査項目：安全・安心のまち

- あなたの区では、災害時、被害を軽減するために「住民同士の助け合い行動ができる」と思いますか？
- あなたは区で開催される防災訓練（消火器取り扱い訓練、避難訓練、救命講習など）に参加したことがありますか？
- あなたは災害に備えて次のことを実践していますか？
下の一覧のうち、実践していることにすべて○をつけて下さい。
 - A. 消火器を設置している。
 - B. 住宅火災警報器を設置している。
 - C. 非常持ち出し袋を準備している。
 - D. 家具の転倒防止を施している。
 - E.



社会調査等の活用

2014年調査の結果：若者層の防災訓練不参加の傾向が明らかになった。

手段0104 「市が実施する防災訓練等に若者層をはじめ、多くの市民が自発的に参加している」を戦略体系図に加える。

2015年の調査の結果：「助け合いの意識」に対する意識と防災訓練への参加体験の間には統計的に有意な相関関係が明らかになる。

それぞれ区で自発的に行っていた防災訓練を、若者が参加しやすい8月30日に市民総参加訓練として実施。8月30日の参加率が76.8%まで向上。

市民協働ワークショップでは、訓練時に若者に役割を与えるとか、遊びを取り入れた防災イベントとかが議論され、やれるものから実施されている。



政策評価 進行管理記録シート

コード (2桁-4桁)	手段	プロセス評価項目		
		データソース	プロセス指標	指標の達成度合い(平成28年6月末)
01	市民がより多くの防災知識を身に付け適切な行動が取れている	モニタリング調査	災害時における住民同士の助け合い行動がとれるか H26 50.3% ⇒ H27 55.2% ↑	
0101	子どもたちの防災・減災思想を醸成する防災教育の取組が推進されている	行政データ	メモリアル防災授業の全校的な取組(公立幼①・小②・中学校⑩) ・北但大震災関連 全実施 ・台風23号関連 44校実施	子どもたちへの防災教育は確実に実施されており、機会提供はなされているものの、指導内容が各学校に任されているため、その取組には温度差があると考えられる。全校での体系だった取組や指導する教職員向けの出前講座を実施するなど、防災教育のあり方について教育委員会との事前相談や連携に努めていく必要がある。
0102	防災を学ぶ機会が提供され、自らの判断で適切な行動が取れる市民が育っている	行政データ	出前講座実施状況 ・H26 延36回(1,356人受講) ・H27 延20回(783人受講)8/6現在	出前講座の実施回数は年々増加し、学ぶ機会の充実が図られてきているものの、市民自身の「自助」行動のさらなる底上げが必要。
0103	過去に起こった災害教訓の後世への伝承に努めている	行政データ	北但大震災メモリアル事業 ・H27 300人参加	北但大震災メモリアル事業実施にあたり、マスコミへ積極的に情報提供した結果、過去の災害への学びの場として多くの市民参加を得た。その他、北但大震災写真展で掲出したパネルデータを市内小・中学校へ配付し、防災授業への活用を促している。また、台風23号水害についても国交省が作成した「水害に備える」(小学生用・中学生以上用の2種類)図書を市内小・中学校へ配布し、防災授業への活用を促している。
0104	市や地区が実施する防災訓練等に若年層をはじめ、多くの住民が自発的に参加している	モニタリング調査	区の防災訓練に参加したことがあるか H26 55.4% ⇒ H27 56.4% ↑	参加したことのない市民をいかに意識付け、参加を促していくかが課題。市主催による市民総参加訓練を8月30日に実施したが、訓練を機に「地域の顔見知りが増えた」、「要援護者と支援する者双方の確認の機会になった」、「今後の訓練実施のよいきっかけとなった」等々の意見をいただいている。
0105	災害に備え、多くの市民による事前の住・生活環境の備えができています	モニタリング調査	消火器の設置 ・H26 75.5% ⇒ H27 27.3% ↓ 住警器の設置 ・H26 81.6% ⇒ H27 82.6% ↑ 非常持ち出し袋 ・H26 24.8% ⇒ H27 21.5% ↓ 家具の転倒防止 ・H26 16.3% ⇒ H27 16.5% ↑ 耐震診断・改修 ・H26 13.0% ⇒ H27 9.7% ↓	「自助」の部分が大変脆弱であるため、出前講座や市広報等を活用した災害の備えの普及啓発に努める必要がある。 また、住宅の耐震改修を促進するため、簡易耐震診断を受けた市内住宅で、市内業者による耐震改修工事とリフォーム工事を行うものに対し、耐震改修工事費補助とセットで活用できるリフォーム補助金制度が、H27.10.1から実施されることから、この制度の普及啓発に努める必要がある。
		行政データ	耐震診断実施(耐震化率) ・H25 99件(65.0%) ・H26 51件(65.5%) 住宅再建共済(フェニックス共済)加入状況 ・H25 4,181世帯(16.4%) ・H26 4,230世帯(16.6%)	

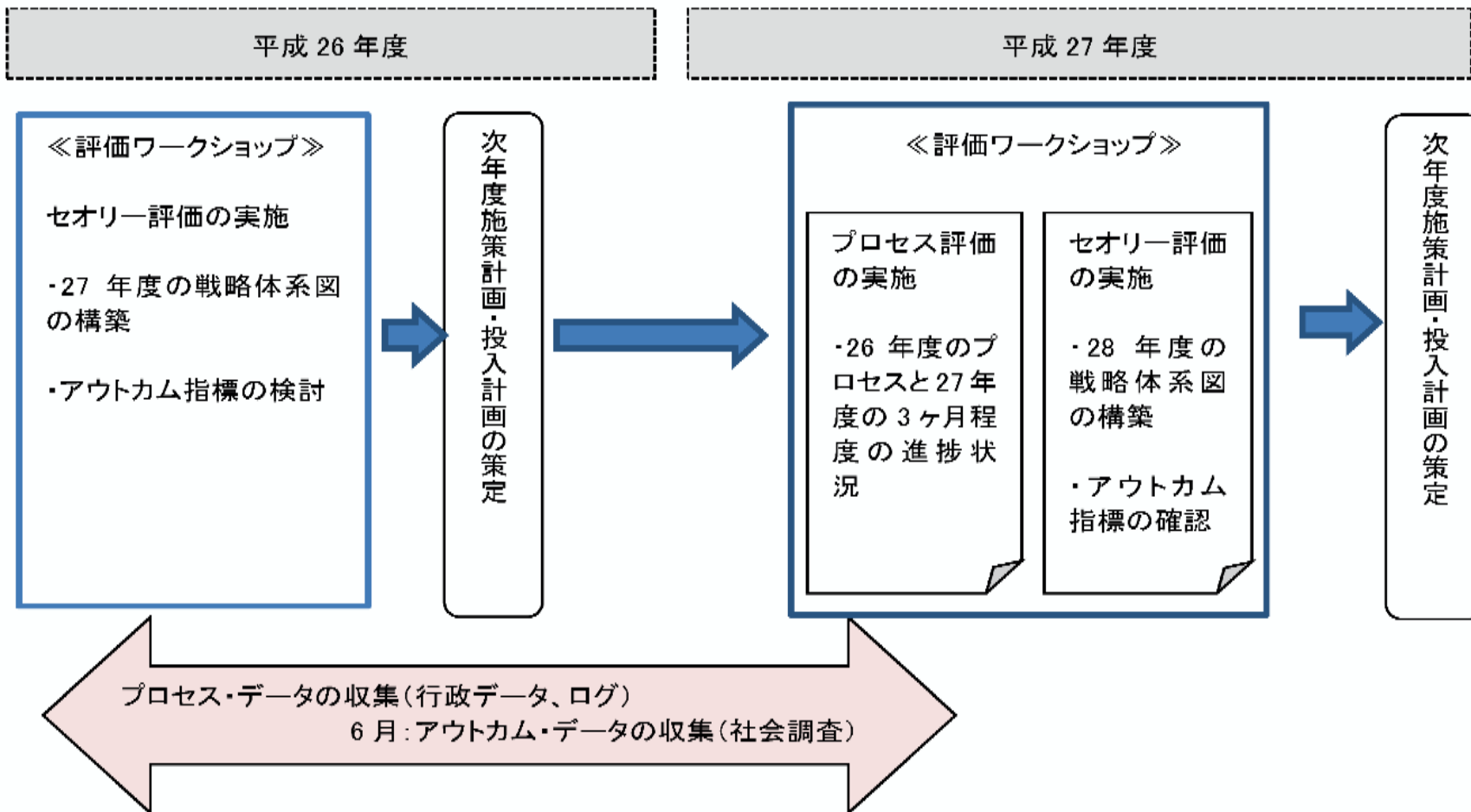


安全・安心のまちの政策 (2014版)

上位目的	災害による被害が少なくなっている
戦略目的	災害に備え、地域の防災力が強くなっている
手段01	市民がより多くの防災知識を身に付け適切な行動がとれている
手段0101	防災を学ぶ機会が提供され、自らの判断で適切な行動がとれる市民が育っている
手段0102	子供たちの防災・減災思想を醸成する防災教育の取り組みが推進されている
手段0103	過去に起こった災害教訓の後世への継承に努めている
手段0104	市が実施する防災訓練等に若者層をはじめ、多くの住民が自発的に参加している
手段02	防災組織の活動が活発に行われている
手段03	地域で防災リーダーとして活動ができる人材が増えている
手段04	災害時に避難することができる体制が整備されている
手段05	防災情報等を市民が容易に入手できている
目的	防災・危機管理体制が整備されている
目的	治水・治山・砂防対策等ハード整備が行われている
目的	防災時の消防・救急体制が整備されている



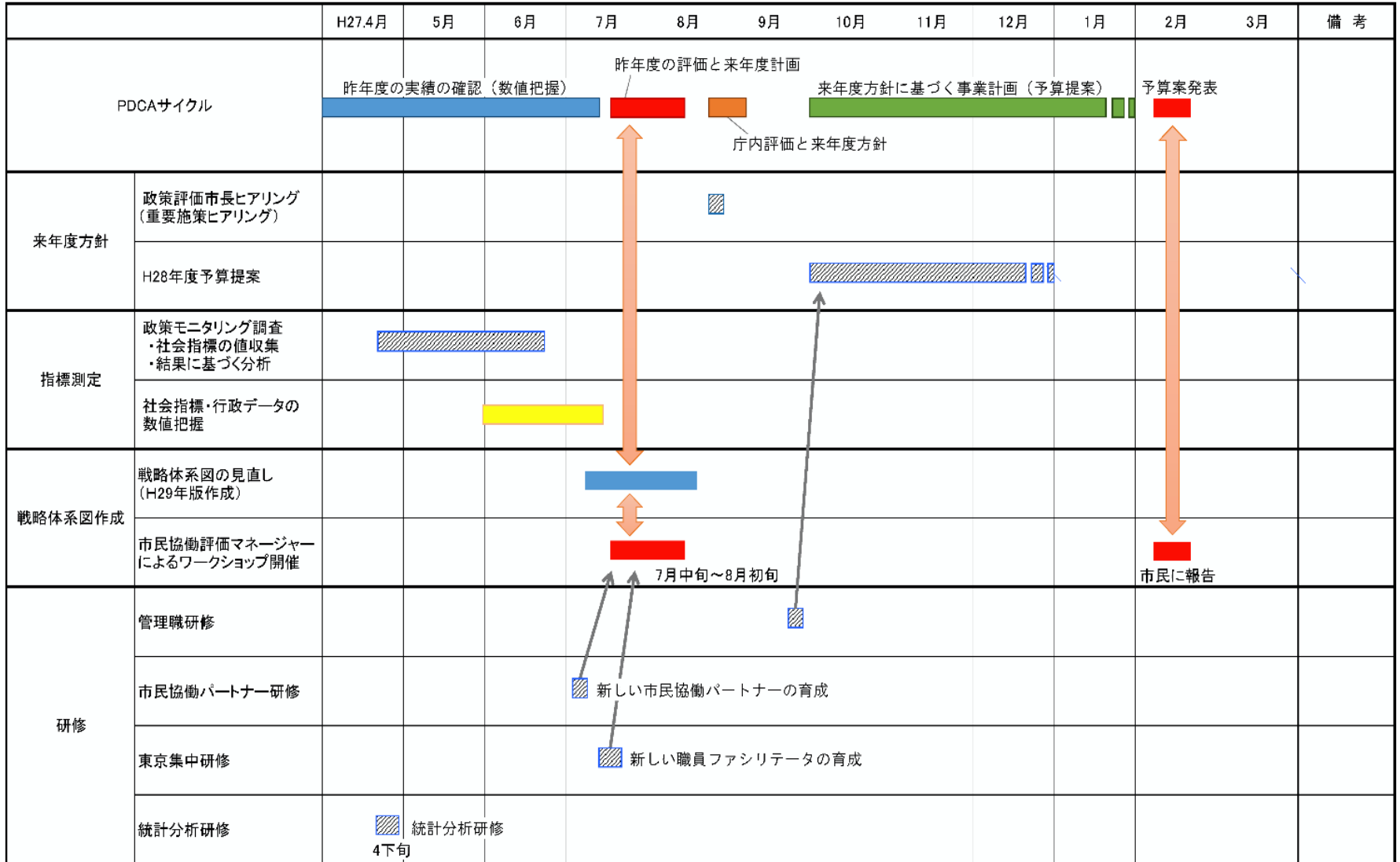
協働型プログラム評価における プロセス評価の位置



(出所) 明治大学ガバナンス研究科の北大路・源教授からの提案資料



協働型プログラム評価のPDCA



■ 黒塗り部分…各部課での作業 ■ 網掛け部分…全体での作業



豊岡市

地方創生の戦略体系図

※第2版に向け修正作業中

上位目的 (最終アウトカム)

豊岡に暮らす価値を認め、豊岡で暮らすことに自信と誇りを持って住む人が増えている

戦略目的A (中間アウトカム) 暮らすなら豊岡と考え、定住する若者が増えている

主要手段 A01	豊岡の暮らしの「豊かさ」が内外に知られている (情報発信)
01-01	様々なメディア等で豊岡が取り上げられている
01-02	WEB や SNS 等で豊岡の情報が共有されている
01-03	豊岡の魅力を語る人々が世界中にいる
01-04	豊岡を築立った人たちが豊岡とつながっている
01-05	豊岡とのつながりを楽しむ「関係人口」が増えている
01-06	移住に必要な情報が得られるワンストップ窓口がある
主要手段 A02	人々が豊岡の「豊かな暮らし」を楽しんでいる (高付加価値・成熟化)
02-01	やりがいと安定した収入が得られる仕事が増えている
02-02	新たな事業や仕事にチャレンジする人が増えている
02-03	人とつながり、支え合う喜びを感じる人が増えている
02-04	自然とのつながりを楽しむ人が増えている
02-05	自分の時間を持ち、暮らしを楽しむ人が増えている
02-06	外から豊岡とつながり、行き来して暮らす人が増えている
主要手段 A03	豊岡で人々が世界と出会っている (ローカル&グローバル)
03-01	世界中から人々が来訪し、豊岡を楽しんでいる
03-02	メイドイン豊岡が世界に広がっている
03-03	国内外から優れた人材が集まり、豊岡の魅力を高めている
03-04	世界の人々と対等に向き合う人材が増えている
主要手段 A04	子どもたちのふるさとへの愛着が育まれている (次世代育成)
04-01	子どもたちが豊岡のことをよく知っている
04-02	子どもたちが様々なコミュニティの中で役割を果たしている
04-03	子どもたちが豊岡で外国人とのコミュニケーションを楽しんでいる
04-04	子どもたちの想像の翼、行動の翼が世界に羽ばたいている
04-05	まちを挙げて子どもたちの育ちを応援している

戦略目的B (中間アウトカム) 多くの子どもでにぎやかな家庭を持つ若者が増えている

主要手段 B01	若い夫婦の数が増えている
01-01	多種多様な出会いの機会が充実している
01-02	交際・結婚に向けた独身者へのきめ細かな支援体制が充実している
01-03	若者が集い、交流する場が増えている
01-04	安定した雇用が増えている
主要手段 B02	夫婦一組あたりの子どもの数が増えている
02-01	出産を支える仕組みが整っている
02-02	子育てを支える仕組みが整っている
02-03	女性も働きやすい環境が広がっている

移住・定住の戦略体系

結婚促進・多子出産の戦略体系

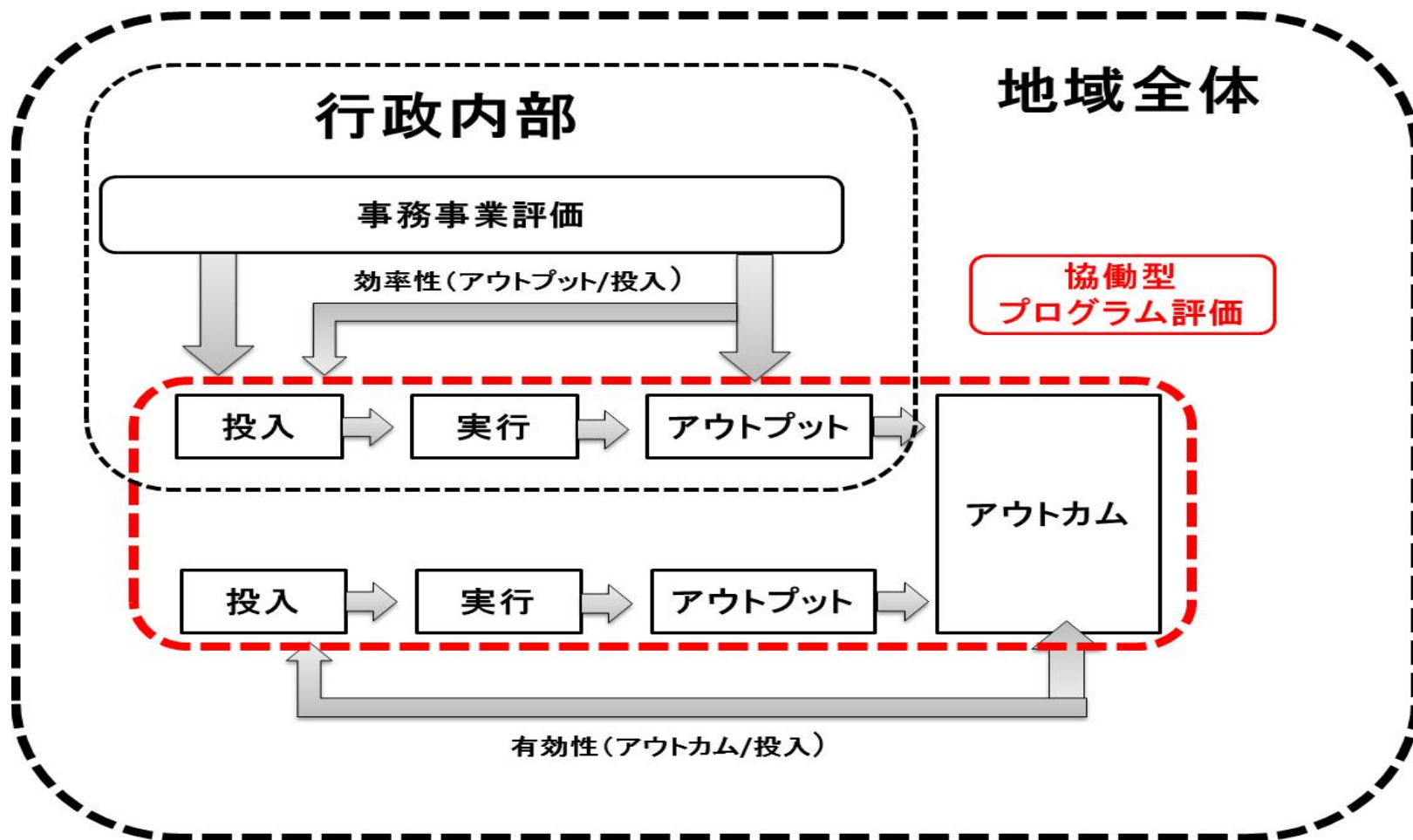
これらの戦略体系をもって、次の目標を達成

2040年の人口: このままだと 57,608人 ➡ **62,165人** (+4,557人)

- ・若者回復率 ※10代の転出超過数 に対して、20代の転入超過数が占める割合
現在 35% ➡ 2025年までに **50%**
- ・合計特殊出生率 ※1人の女性が一生の間に持つ子供の数
現在 1.82 ➡ 2035年までに **2.3**



行政による自治体マネジメントから 多様なアクター地域経営へ





豊岡市

メタ・ガバナンスが必要

	19世紀後期～	1980年～	2000年～
ガバナンス体制	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">OPA</div>	<div style="text-align: center;"> <p>官僚主義・階級組織</p> <p>↕</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">NPM</div> </div>	<div style="text-align: center;"> <p>市場主義・競争</p> <p>↕</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">NPG</div> </div>
システム	官僚主義	市場主義	ネットワーク
ガバナンスの原則	階級組織	競争	協働



協働型プログラム評価の目的

- 市民が求める社会の実現
 - 政策の継続的改善
 - 作戦の立案と執行の改善を通じて

- ・社会の変化に対応できる地域力の育成
 - プロの公務員と主体的な市民を育成
 - 協働型市民ワークショップを通じて