

政策の質的改善と評価 ～プログラム評価の理論を適用して～

源 由理子

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科

2017.1.20

本講演の目的と構成

■政策の質的改善のために、評価が果たせる役割を、プログラム評価理論を活用して検討します。特に、評価が「政策の質的改善を行う主体」に与える影響に注目します。

■構成：

Part I: 「プログラム評価」の理論とその特徴

Part II: プログラム評価の適用事例から学ぶ

「プログラム評価」の理論とその特徴

米国において対人サービスプログラム、公共政策の評価で広く使われている評価理論の紹介

「評価」の定義

- 「評価」とは (Scriven)
 - 「評価は、評価対象の本質、値打ち、意義を体系的に明らかにするものである」
“Evaluation is the systematic determination of merit, worth and significance of things.”
 - 「評価は社会の改善活動である」
Evaluation is for social betterment.

「プログラム」とは

特定の社会目的を達成するための一連の介入

活動群、活動を実施に導くルール、予算の運用
実施体制の特定、スケジュールの策定等も含む



ある社会的効果を生み出すための取組全体
(事業、プロジェクト、イベント、政策……)

プログラム評価とは

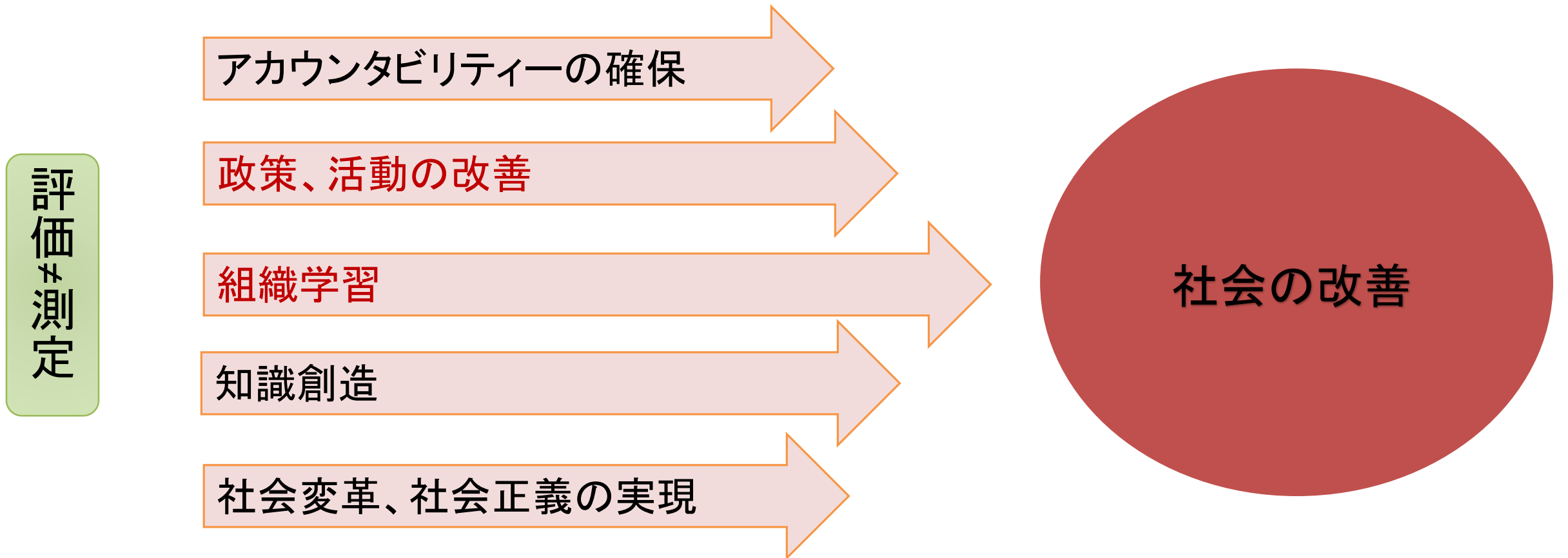
Weiss (1997,1999)

- 「プログラムの改善に寄与するための手段として、明示的または黙示的な基準と比較しながらプログラムの実施あるいはアウトカムを体系的に評価すること」

(政策評価について)

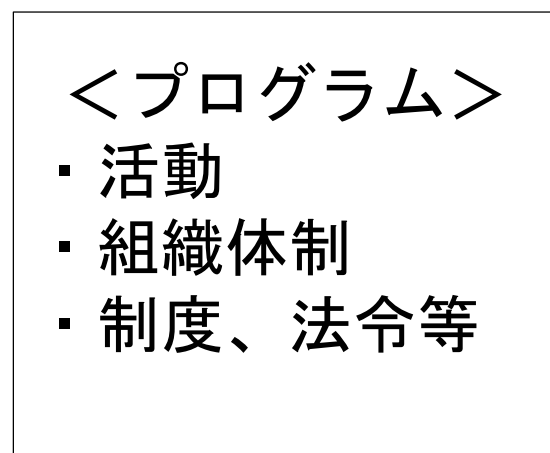
- 「政策評価の活動は、市民を代表して計画や政策、実践の改善に携わる人々・組織を支援することが目的である」
- 「評価はEnlightenment (啓蒙)活動である。Enlightenmentとは意思決定の現場に新しい情報、アイデアを浸透させていくプロセスである。」

プログラム評価結果の主な用途 (目的)



プログラム・セオリーの概念

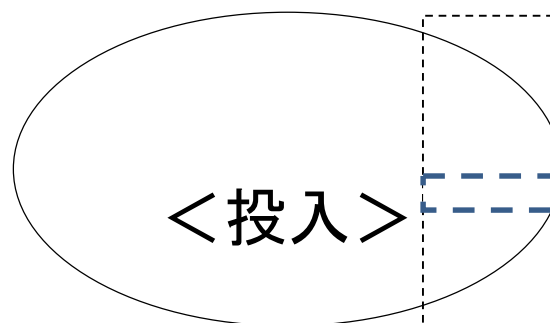
【プロセス理論】



近位の
アウトカム

遠位の
アウトカム

【インパクト理論】



ブラック・ボックス

アウトカム

成果をみせるだけ
なら、セオリーは
いらない

なぜ、ブラックボックス評価だけではだめなのか？

■プログラム評価理論の変遷

- ✓「評価データの科学的検証」から「活用される評価情報の提供」へ
- ✓「手法重視の評価」 vs 「セオリー重視の評価」

■プロセスの情報がないければ改善に結びつかない

- ✓インパクト評価とプロセス評価の組み合わせ

プログラム・セオリーに基づくロジックモデルの考え方

最終アウトカム: 目指すべき良い変化・最終的な目的

中間アウトカム: 最終的な目的を達成するための成果

アウトプット／直接アウトカム:
中間アウトカムを達成するための手段
詳細な活動により達成される事柄

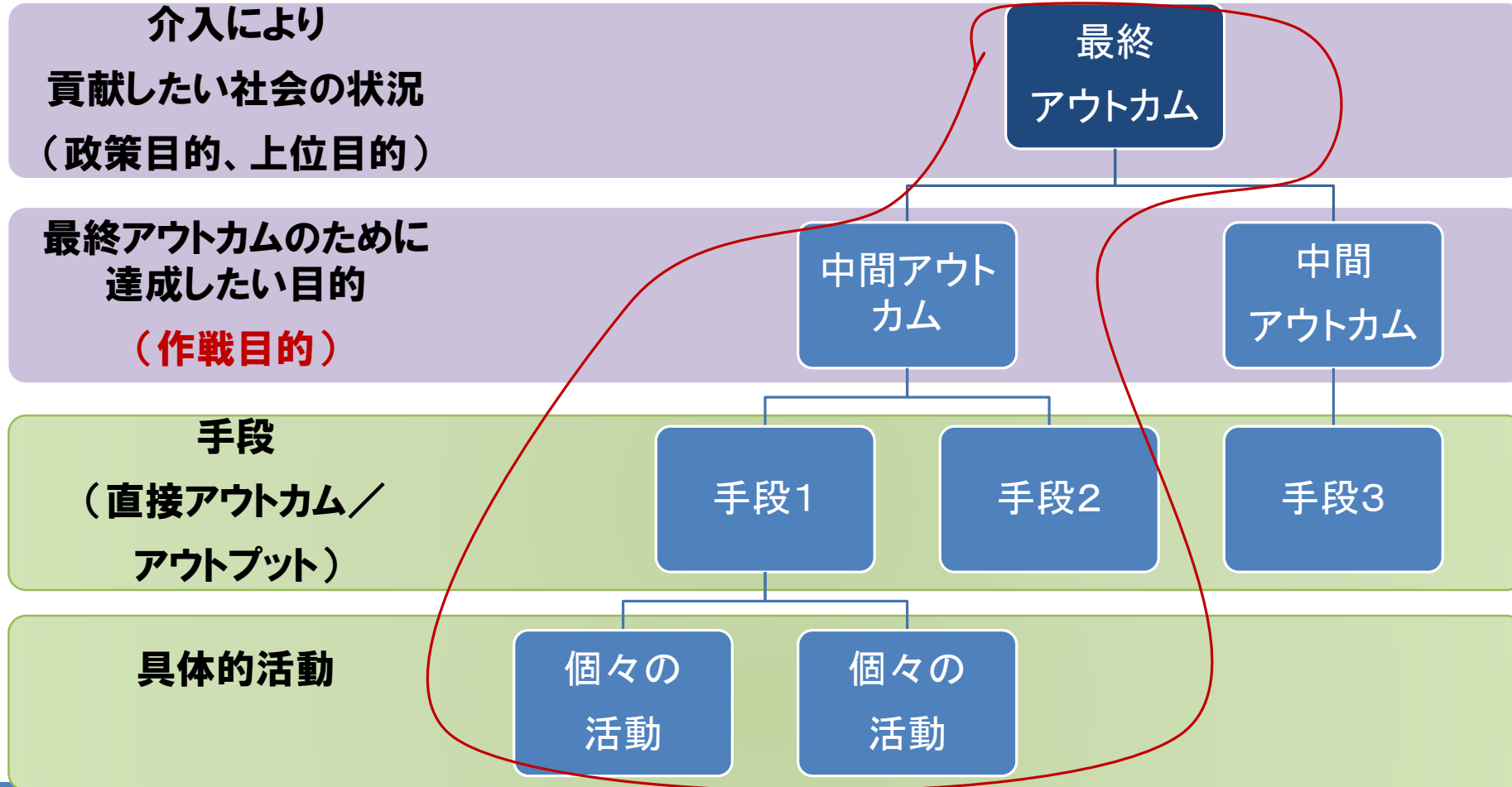
投入

期待される良い
変化

マネジメントの
責務

政策のロジックモデル(作戦体系図)

最終アウトカムに貢献するための作戦(手段の組合わせ)の系図



【例：安全・安心な都市：地域の防災力向上】

実施の主体
行政、町内会、消防団、市民、学校、NPO

上位目的

災害による被害が少なくなる

作戦目的

地域の防災力が強くなる

災害応急網が効果的に機能する

手段

自主防災組織が活発に活動している

- ・組織計画の策定
- ・防災訓練の実施
- ・組織間連携強化
- ・(他)

市民がより多くの防災知識を身に付ける

- ・防災講演会の実施
- ・防災マップ作成
- ・出前講座の実施
- ・(他)

地域で防災活動ができる人材が増える

- ・防災リーダー養成講座の実施
- ・こども防災監養成講座の開催
- ・(他)

災害に強い住・生活環境ができる

- ・住宅耐震化の推進
- ・家具類の固定
- ・消火器、非常持ち出し品の整備
- ・(他)

プログラム介入による変化

プログラム実施のプロセス

共通言語としてのロジックモデル

- 個人がもっている認識、経験、知の表出（個人知を組織知へ）
 - ✓ 知識創造のプロセス（真野 2016）

- ロジックモデルは変化し続ける⇒改善のサイクル
 - ✓ Pは常に変わる
 - ✓ 政策目的は短期的には変わらないが、手段は変わりうる
 - ✓ より効果的な作戦を関係者で考える

- 評価情報はロジックモデルの改善を支援するもの

評価の5つの階層

(Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 80)

プログラムのコストと効率性の評価

Assessment of Program Cost and Efficiency

プログラムのアウトカム／インパクト評価

Assessment of Program Outcome/Impact

プログラムのプロセスと実施の評価(プロセス評価)

Assessment of Program Process and Implementation

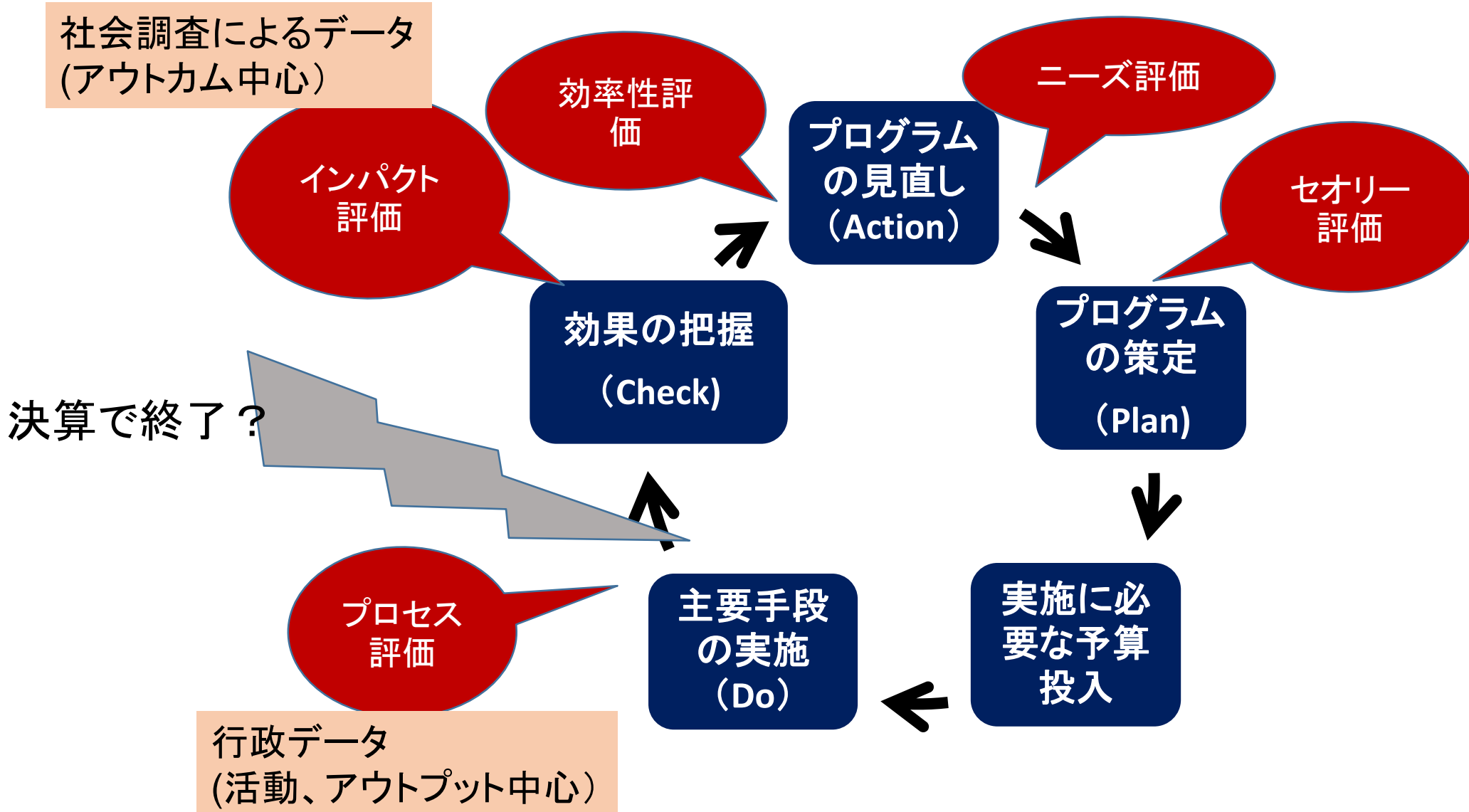
プログラムのデザインとセオリー評価(プログラム理論評価)

Assessment of Program Design and Theory

プログラムのニーズ評価

Assessment of Need for the Program

PDCAにおける評価の位置づけ



セオリー評価とプロセス評価の重要性

セオリー評価

- 目的を達成するための作戦はこれでいいのだろうか
 - ✓ めざすべきアウトカムの共有
 - ✓ 手段と目的間の論理的整合性
 - ✓ 持続的に成果、効果をみる指標の検討
- 過去のデータ蓄積、新たな調査・研究成果の活用／関係者(専門家含む)との討議・政策論議
- 基準: もっともらしさ(plausibility)

プロセス評価

- 手段、活動の実施過程の評価
 - ✓ 意図した対象にサービスが届いているか
 - ✓ アウトプットは達成されたか
 - ✓ 何が、なぜ起きているのか
 - ✓ 問題は起きていないか
- アウトカム達成の阻害・貢献要因の抽出
- 現場の暗黙知の表出化

政策形成・実施に与える影響

評価データ・情報をもとに:

- ✓これまで想定していた仮説がもう通用しないかもしれない
- ✓自分たちが成し遂げようとしていることは間違いない
- ✓作戦を一部変更して、より効果的な手段(活動)に資源を集中させよう
- ✓実施途中だが事業を廃止した方がいいかもしれない



- PDCAを回す行政職員やステークホルダーの改善過程を支援

プログラム評価の適用事例から学ぶ

兵庫県豊岡市、千葉県習志野市における協働型プログラム評価導入事例

事例1：兵庫県豊岡市の全庁的取組

〔問題意識〕

地域のめざす姿(価値)は、これでいいのだろうか
この活動は本当に成果をあげているのだろうか
もっと良くするにはどうしたらいいのだろうか



成果・結果の良し悪しや、予算の使い方を評価しているだけでは、
政策の改善に必ずしもつながらない(事務事業評価の廃止)

対象となった重点政策(当初)

	上位目的(最終アウトカム)	戦略目的(中間アウトカム)
1. 安全・安心のまち	災害による被害が少なくなる	災害に備え、地域の防災力が強くなる
2. 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
3. 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
4. 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
5. 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
6. 子育てに優しいまち	子育てに優しいになる	市民が子育てを楽しみ親世代の育児が楽になる

特徴1:

ステークホルダーと協働で評価を行う
(協働型プログラム評価)

- 協働関係者の参加による年1回の評価ワークショップ
 - 市民協働マネージャー
- 異なる経験と立場の協働者間の「対話」をとおして・・・
 - 信頼関係を構築する
 - 相互に学習し合う
 - 自分の考えを再形成する
 - 当事者意識の醸成

「市民協働マネージャー」と「協働促進役」

市民協働マネージャー

- 政策の活動と一緒に携わっている人、あるいはこれから携わる人（汗をかく人）
- 町内会、NPO、公的機関、企業、学校など



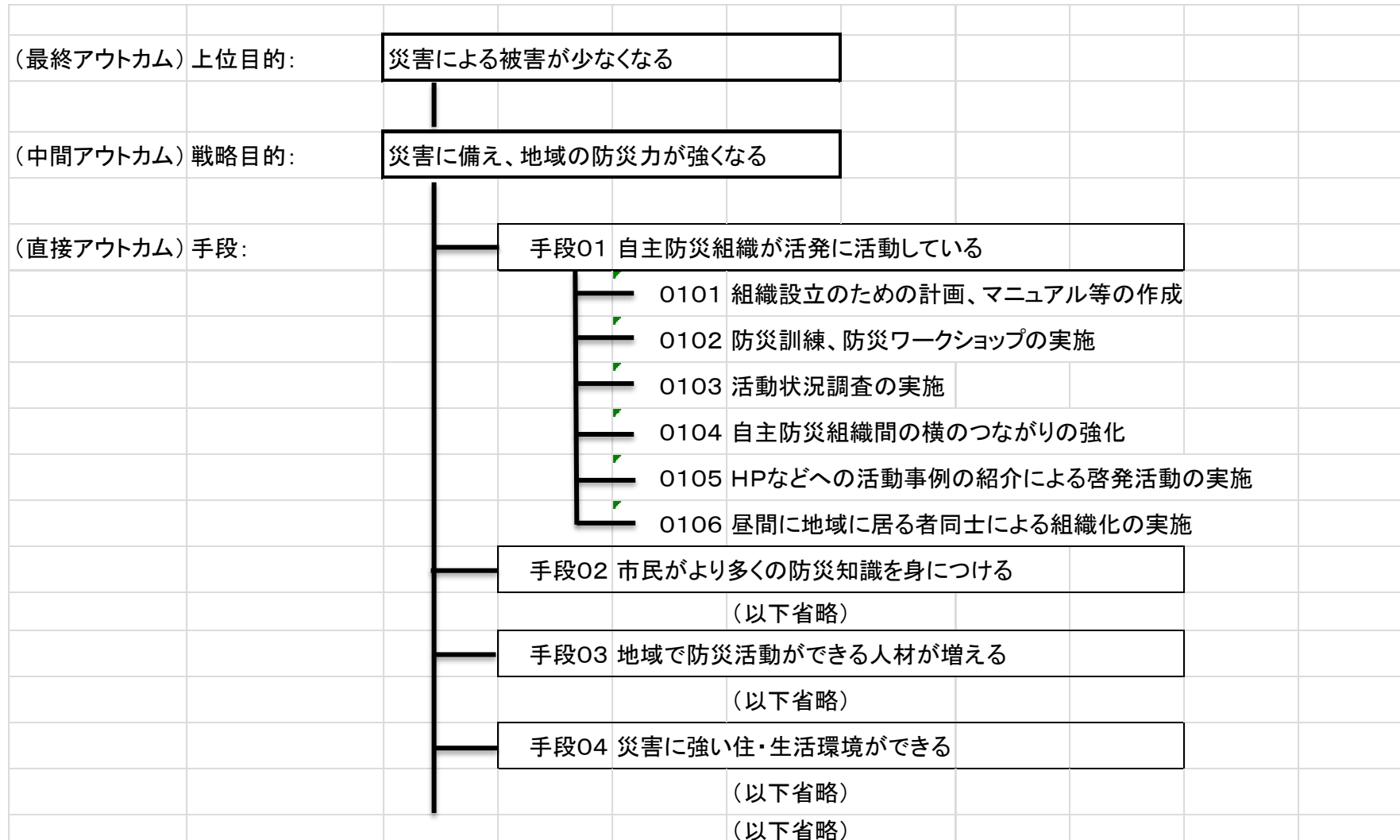
協働促進役

- 各政策の協働を促進する行政職員
- ワークショップの対話を促進する役割もある（ファシリテーター）
- 政策の担当課

特徴2: ロジックモデルの活用

- 評価対象となっている事業群のプログラム体系図を関係者で作成する(指標の検討も含む)
- その過程が「セオリー評価」や「プロセス評価」となる
 - ⇒ この作戦で効果が上がるのだろうか？
 - ⇒ 実施の過程(プロセス)で何が起きているのか？何が問題なのか？
- 「ロジックモデル」をプログラム全体やその実施方針(戦略)を見直すための道具として活用する

(例) ロジックモデルを活用した政策体系図 (豊岡市の例一部抜粋)



特徴3:

社会調査結果、行政データ等の活用

政策を実施することにより、どんな変化がもたらされたのか

- 実績(行政データ)
- プロセスの問題点(プロセス評価データ)
- 効果(社会調査):豊岡市政策モニタリング調査(毎年1回)

アウトカム指標を考える

- アウトカム(目指すべき効果)を何で測るのか?
- その効果は期待どおりか?
- もしそうでなければ何が悪いのか?どのように改善すべきか(セオリー評価へ)

継続的な政策の見直し



藤田理士 (明治大学)

政策の実施



データの収集
(アウトカムデータ、
プロセスデータ)



対話・議論、
合意形成



政策の見直し



政策の実施

事例2：習志野市（個別の施策評価）

ほぼ豊岡市と同様の取り組み方（協働型プログラム評価）

- 発達支援施策（平成25年度～）
- 男女共同参画施策（平成26年度～）
- その他の取組への広がり

ワーク・ライフ・バランスを推進するロジック・モデル

中間アウトカム

仕事にやりがいを持ち、家庭生活や地域活動を行う従業員が多い事業所が増える。

評価指標

- ・週50時間以上働く労働者の割合
- ・余暇活動、家族と過ごす時間
- ・早期離職
- 女性管理職比率

直接目的1

充実した家庭生活や地域・社会活動を送る従業員を大切にしている事業所が増える。

【評価指標】

- ・福利厚生 of 整備状況、利用度
- ・WLBと経營業績

具体的手段(3つ)

直接的目的2

仕事にやりがいを持って働く従業員を大切にしている事業所が増える。

【評価指標】

- ・従業員のやりがい

具体的手段(5つ)

直接目的3

性別、年齢、国籍、障がいの有無にかかわらず、多様な人材の能力を活かす事業所が多くなる。

【評価指標】

- ・女性の継続就業
- ・外国人、高齢者、障がい者の雇用と経営

具体的手段(5つ)

直接目的4

行政等がワーク・ライフ・バランスを推進する人や事業所を大切にしている。

【評価指標】

- ・行政による公的優遇制度の認知度
- ・行政側の姿勢

具体的手段(5つ)

直接目的5

市民や地域の関係者がワーク・ライフ・バランスを推進する事業所を支援している。

【評価指標】

* 次期男女共同参画基本計画前に検討予定

具体的手段(3つ)

社会調査の実施


■ベースライン調査

- ✓対象: 習志野商工会議所会員及び非会員(約1,300事業所)
- ✓アンケート調査(質問紙、オンライン)
- ✓調査内容 ➡ ロジックモデルのアウトカムに対応

週50時間以上の長時間勤務をする従業員の割合、余暇や家庭に関わる時間、女性・高齢者・外国人・障がい等のある従業員の割合、従業員に対する経営の考え方、人材活用、行政の対応等

■経年変化による成果の把握

ロジックモデルを活用し政策論議を行う

時点	中間アウトカム	ワーク・ライフ・バランスに対する意識	アウトカムの対象は誰か
ワークショップ (平成27年1月)	過労働の縮小	過労働は経営側、管理職側のマネジメントの仕方の問題だ。	事業所
途中 (平成27年春～夏)	1. 長時間労働がない事業所が増える (庁内担当者会議)		事業所
	2. 家庭生活や地域・社会活動を大切にする人や事業所が増える。(男女共同参画審議会等)		事業所と人
ほぼ完成 (平成27年秋～)	家庭生活や職業生活、地域活動を行う従業員が多い事業所が増える。(庁内、男女共同参画審議会)	仕事にやりがいを見出し、それ以外の時間も充実させるのがワーク・ライフ・バランスだ。	事業所とそこで働く従業員

二つの事例から評価のEnlightenment機能を考える

(参考: 真野 2016, 芹澤 2016, 源 2015)

- 評価の「場」の共有: 共通言語による対話をとおした知識創造の場
- 暗黙知の言語化、知の連結化
- 行政職員の変化: 意識、キャパシティ、行動変容
- 政策論議の推進: 政策の継続的な見直し
- 行政組織の自己変革



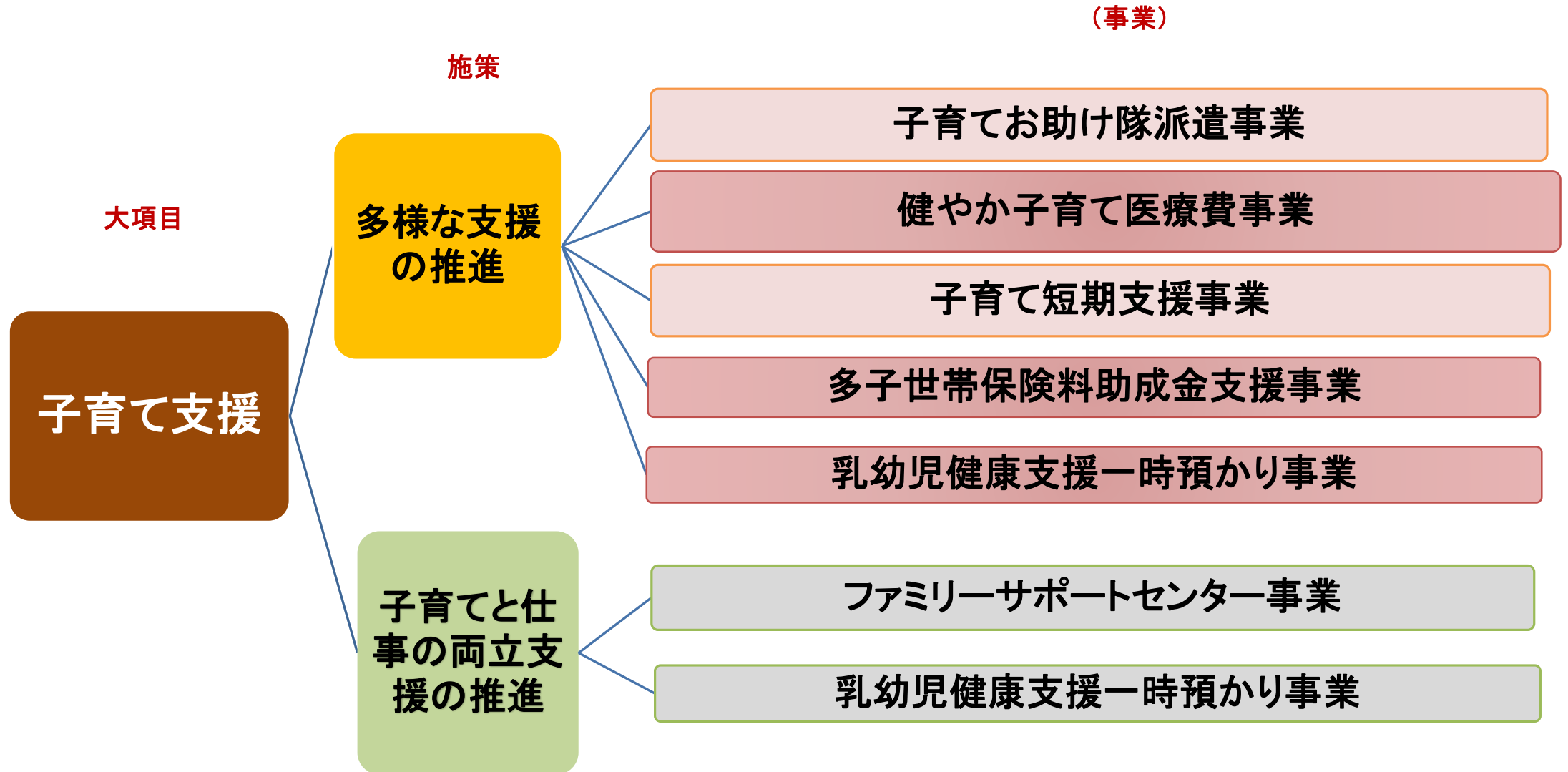
自分たちが成し遂げたいことを実現するために評価を活用する

(参考)

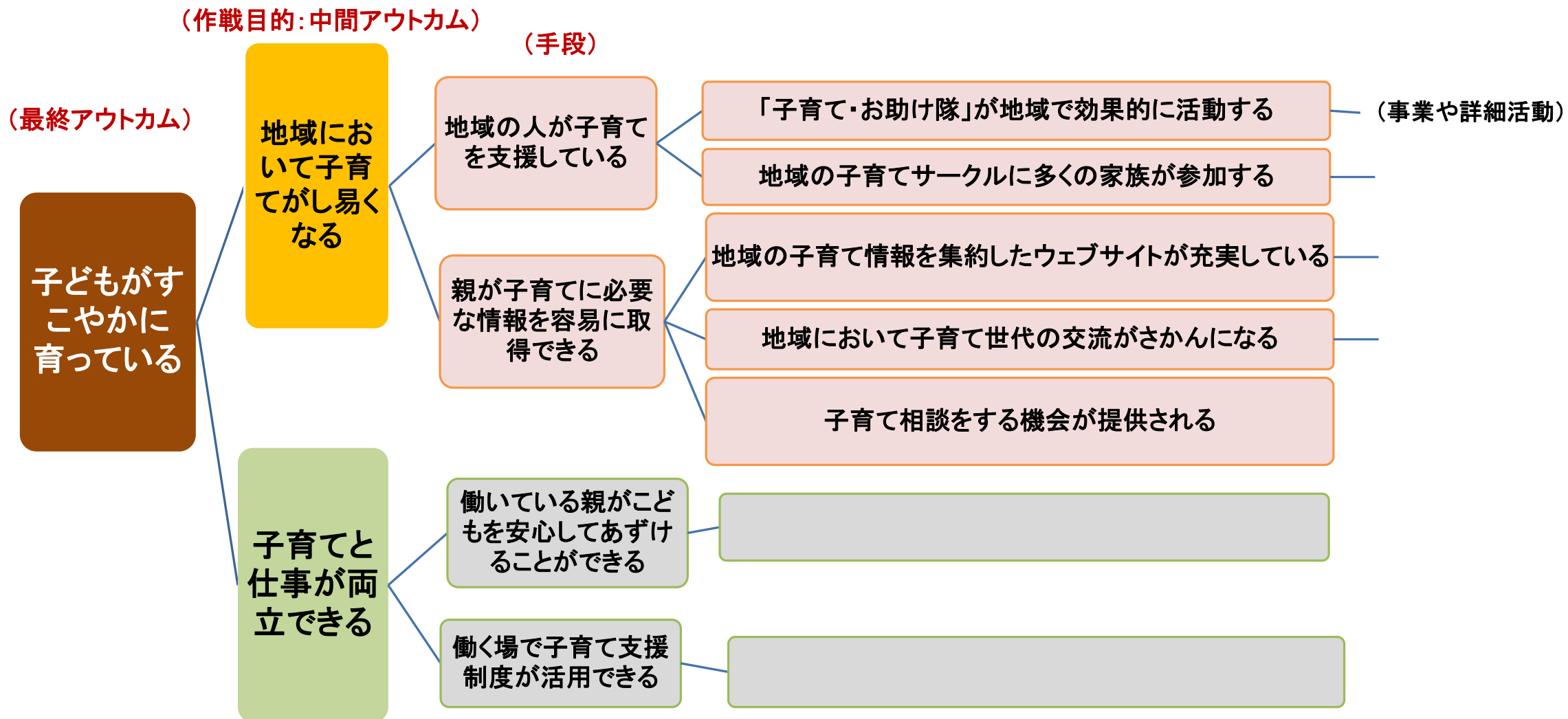
国内の政策評価に関わって直面した困難(1)

- 評価対象である「プログラム」がうまく構築できない
- 作戦がどう組み立てられているのかわからない
 - ✓ 予算偏重のため調達ベースの事業が評価対象となってしまう
 - ✓ ロジックモデルが「分類表」になってしまう
 - ✓ 予算がついていないもの(制度づくり、アウトカムを生み出す様々な活動)が評価対象に入れられない
- 「担当部局をまたぐ」ことを受け入れてもらう

(参考) 分類: 類似のもののみまとめ



(参考) ロジックモデル: 手段—目的の関係



(参考)

国内の政策評価に関わって直面した困難(2)

[特に中央省庁]

2. 間接的に実施している事業が多い

- 交付金
- 補助金、委託費
- 拠出金、分担金、等

3. 多様な政策の形がある

- 府省が作戦を明確にもっているもの
- 自治体等による多様な取組の一部を補完するもの
- 法令の執行に関するもの

■適用可能性

①府省が明確にめざすべきアウトカムや作戦を持っている政策

例:総務省地域経済循環創造事業 (参考:北大路2015)

②府省が委託事業として行う政策

参考文献：

北大路信郷(2015)「府省におけるプログラム評価活用の可能性、意義と課題」、『評価クォーターリー』 No.33

芹澤佐知子(2016)「習志野市における協働型プログラム評価の実践」、『評価クォーターリー』 No.38

真野毅(2016)「知識創造プロセスを活用した公共セクターのイノベーション」、源由理子編著『参加型評価～改善と変革のための評価の実践』 晃洋書房

源由理子(2014)「地域ガバナンスにおける協働型プログラム評価の試み」、『評価クォーターリー』 No.30

Rossi, P.H., Freeman, H. E., and Lipsey, M. W. (2004) *Evaluation: a systematic approach*, 7th ed., Sage (日本語版：『プログラム評価の理論と方法—システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』 大島巖他訳、日本評論社、2005年)

Weiss, C.(1997) *Evaluation –Methods for Studying Programs and Policies*, Sage Publications (日本語版：入門評価学—政策・プログラム研究の方法』、佐々木亮監訳、日本評論社、2014年)

Weiss, C. (1999) “The Interface between Evaluation and Public Policy”, *Evaluation*, No. 5, pp468-486