

総務省 政策評価に関する統一研修（仙台会場）  
於・仙台市情報産業プラザ

# 政策の体系的評価

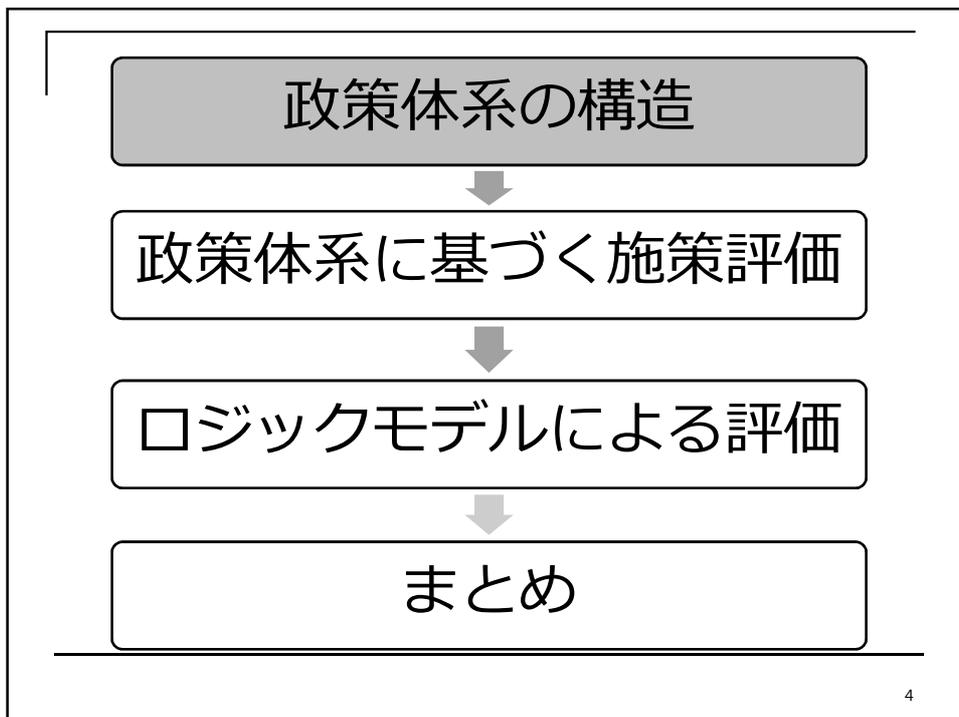
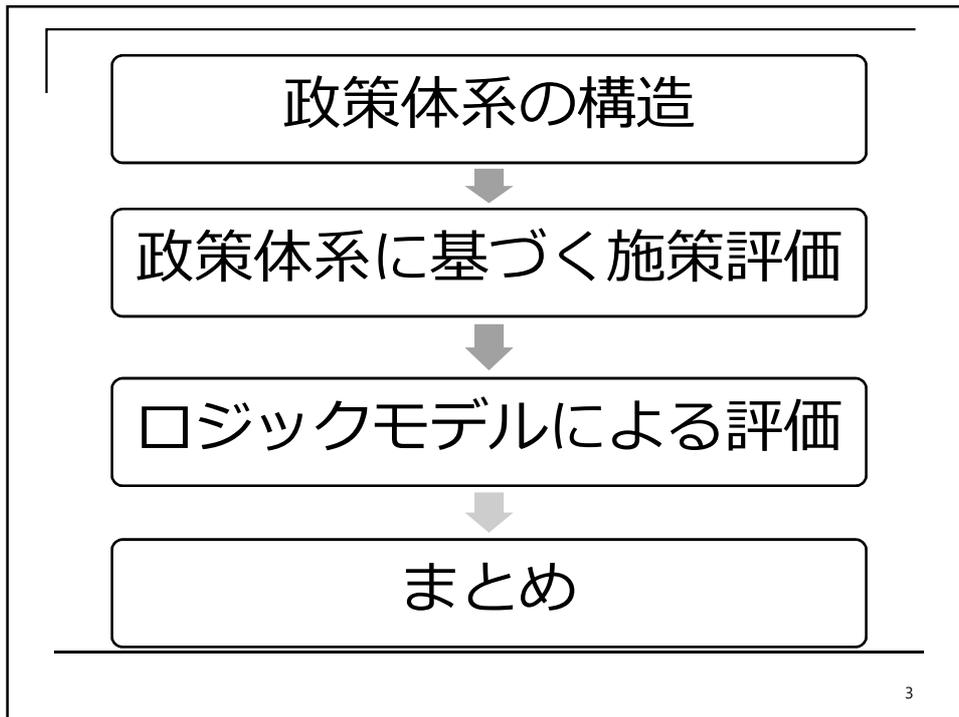
## 政策の体系化による 政策評価の体系的かつ合理的で 的確な実施について

2016年1月21日（木）13:00-14:30

高崎経済大学 地域政策学部・大学院地域政策研究科 教授  
佐藤 徹  
(行政学・政策科学・政策評価論)  
博士（国際公共政策）、上級評価士（日本評価学会認定）

## 本日の研修のねらい

- 適切な行政運営には、政策評価を通じた政策のマネジメントが必要不可欠である。
- そのためには、「目的-手段」の連鎖の下に政策を体系化することが必要である。
- このため、政策評価の体系的かつ合理的で的確な実施の前提となる政策の体系化について具体的な例を踏まえながら理解を深める。
- また、政策の体系化に当たって留意すべき点等について解説を行う。
- さらに、本研修では演習問題を通じて、受講生の方々に理解を深めて頂く。



## 政策の定義

- 政府の方針、方策・構想・計画等の総称
- 首長の公約、条例・計画、事業、予算案等の総称

A) [ ]の活動案（西尾）、[ ]によって、行動する、もしくは行動しないと決定されたもの（Thomas R.Dye）

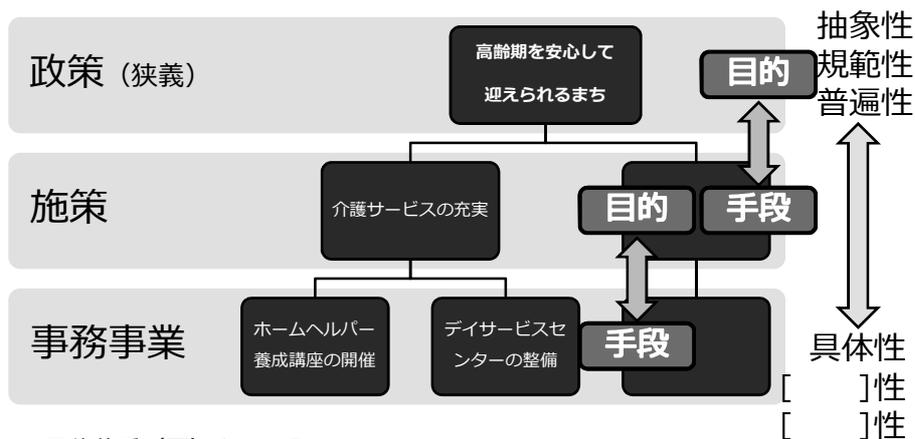
B) [ ]の手法（松下）、[ ]と社会管理（森田）

（参考）行政機関が行う政策の評価に関する法律

この法律において「政策」とは、行政機関が、その任務又は所掌事務の範囲内において、一定の行政目的を実現するために企画及び立案をする行政上の一連の行為についての方針、方策その他これらに類するものをいう。

5

## 政策の体系とは何か



- 目的体系（図）ともいう
- 目標実現のための連関性のある階層構造（hierarchy）・・・行政計画の根幹
- 一般的に、行政の基盤的事業、庶務的業務、内部管理業務等を除く

6

## 政策の体系化の意義

- 総覧化
  - 無駄の発見
  - 部局横断的な行政運営（縦割行政の弊害の軽減）
  - 公表による行動指針の提示
- 職員意識の改革
  - 事務事業の手段性・手法性の再認識
- 政策のマネジメント機能の強化
  - 目標に対する手段の貢献度合いの評価
  - 同一目的下の手段どうしの相対評価
  - 大所高所からの優先順位づけと資源配分の検討

7

## 政策体系の現実

- 実際には
  - 増分主義、事務事業の積み上げによる計画策定  
⇒ 「目的－手段」が疑わしい例も
  - レベル間の不整合（部分集合、総論－各論型など）
  - 行き場のない事業（目的不明瞭）のブランチ
  - 民意の反映が希薄 cf.外部評価
  - 体系の全貌が見えにくい（基本計画と実施計画の分離、評価書に体系図がない）

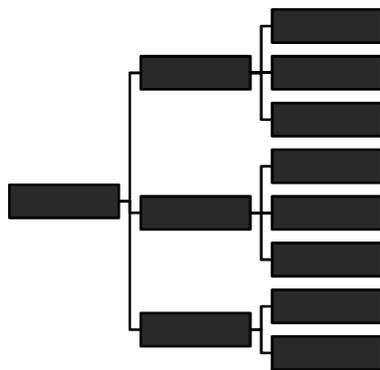
8

## 政策体系の構築への課題

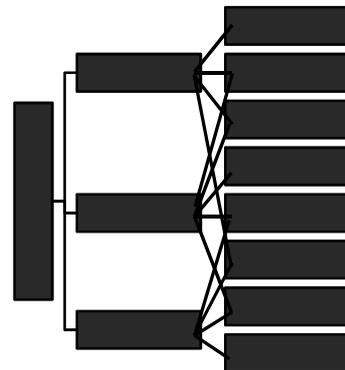
- 目的手段合理性の追求
  - 政策目的に対して考えられる全ての手段（代替案）を洗い出すのは困難 ⇒ 限定合理性
  - ロジックモデルの活用（後述）
- 往々にして事業は多目的
  - 「Aに資するとともに、Bに寄与する」
  - Tree構造の限界 ⇒ Semi-lattice構造
  - 手段は独立ではない⇒手段間の影響関係、複合的な影響を考慮した寄与量の推計（五味ほか2013）
- 政策体系と組織体系の不一致
  - 組織は戦略に従う ⇒マトリクスで整理

9

### Tree構造



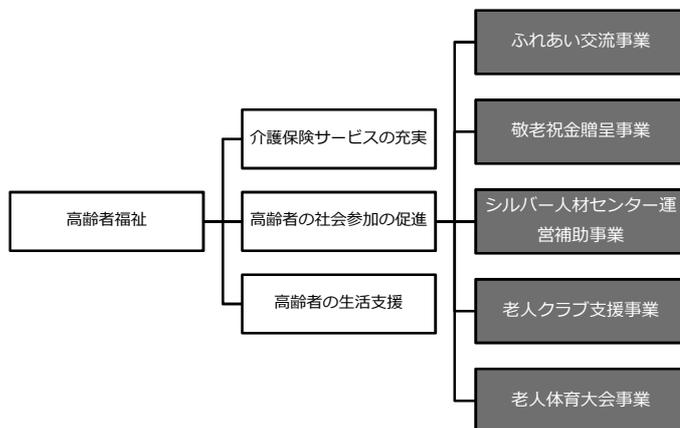
### Semi-lattice構造



10

## 演習問題 1

- 表 1 の内容をよく読み、以下の政策体系で問題がありそうな点を 1 つ挙げなさい。

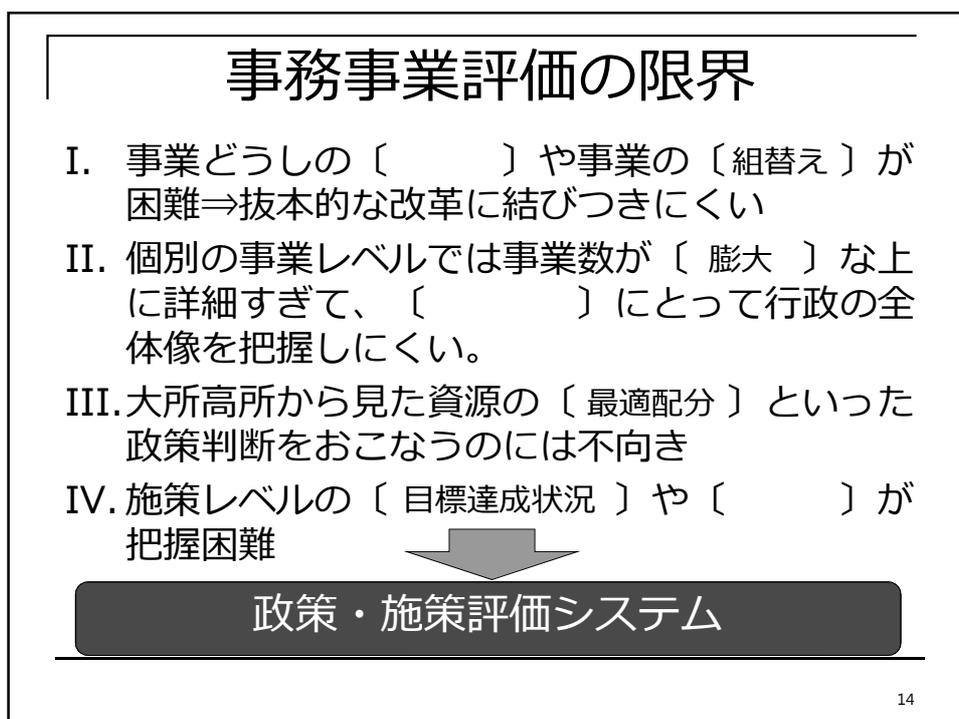
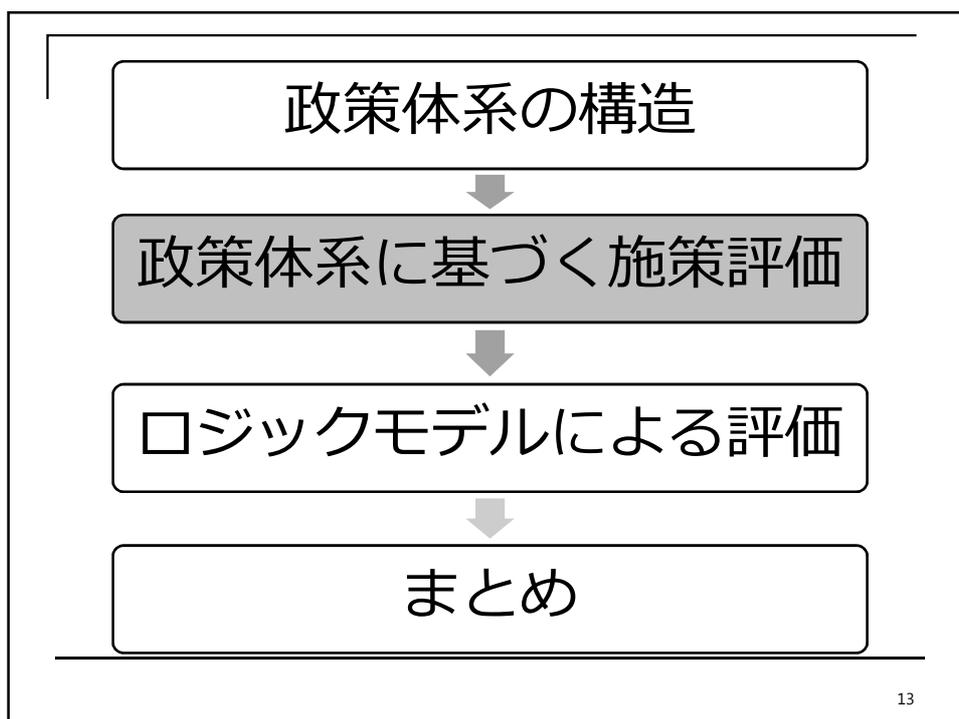


11

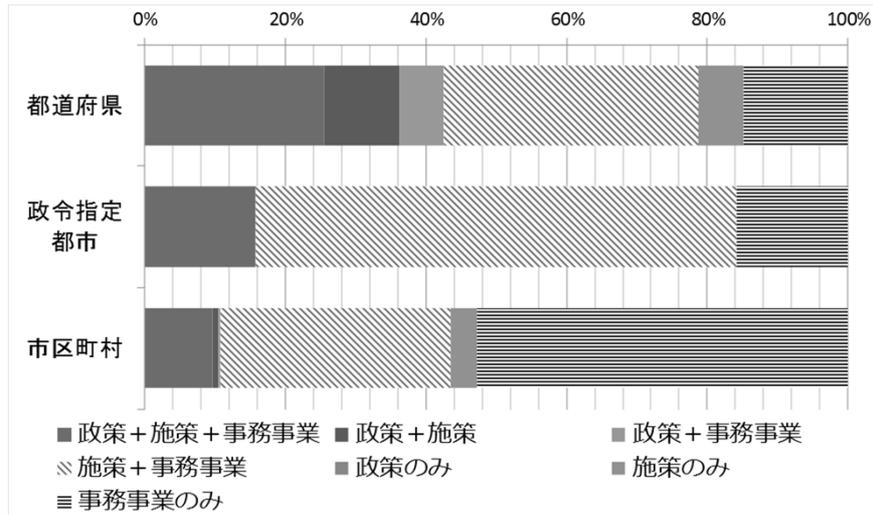
### 表 1 事業名と事業内容

事業名	事業概要
ふれあい交流事業	公民館等を活用して、健康づくり講座、日常動作訓練・趣味の創作活動・介護予防活動などのサービスをひとり暮らしの高齢者に対して提供する。
敬老祝金贈呈事業	支給年齢（77歳、88歳、100歳）に該当した高齢者を対象に、それぞれの節目に長寿を祝福し、祝い金を贈呈する。
シルバー人材センター運営補助事業	シルバー人材センターの運営資金等を助成する。
老人クラブ支援事業	老人クラブ連合会とこれを構成する単位老人クラブへの支援を行う。
老人体育大会事業	大会を通じて、高齢者の健康と生きがいを助長し、高齢者福祉の増進を図る。

12



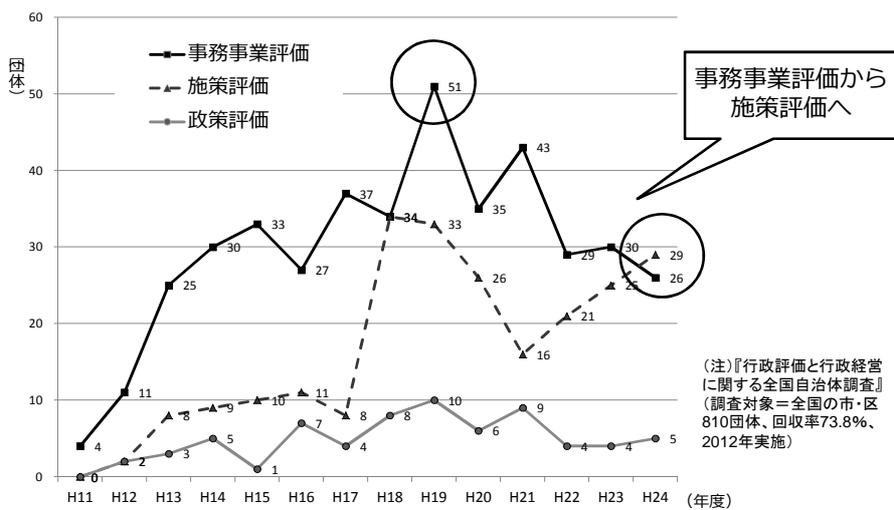
## 評価対象レベルの取組状況



出所:総務省『地方公共団体における行政評価の取組状況等に関する調査結果』(平成26年3月25日)

15

## 行政評価の導入年度別団体数

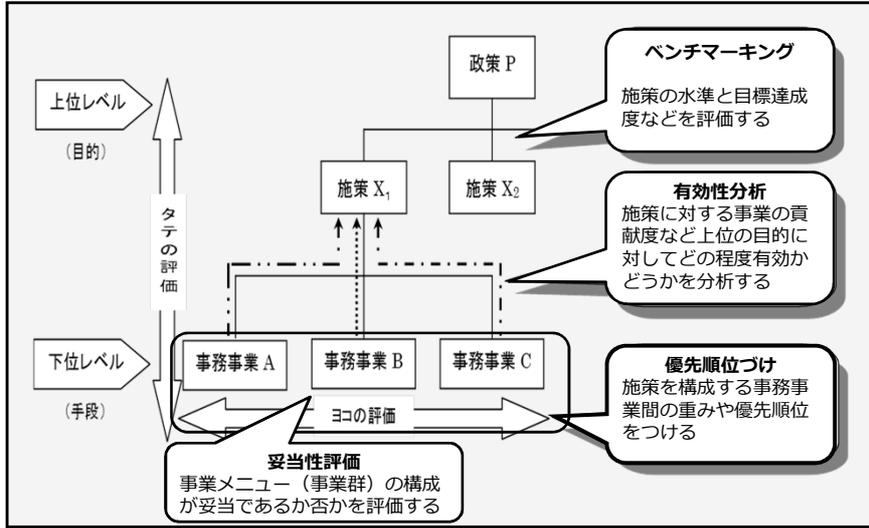


(注)『行政評価と行政経営に関する全国自治体調査』(調査対象=全国の市・区810団体、回収率73.8%、2012年実施)

出所:佐藤徹「行政経営システムにおける行政評価の機能と構造」『高崎経済大学論集』第56巻第2号、2013年

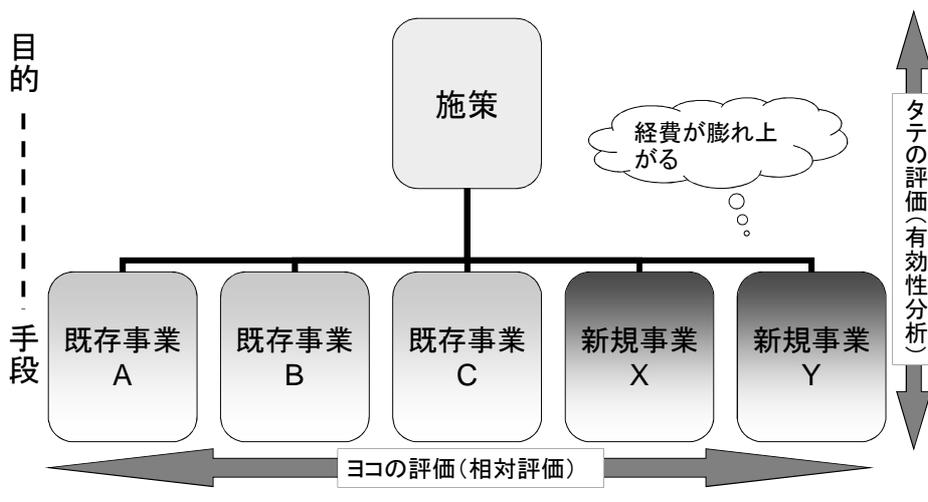
16

# 施策評価の基本フレーム

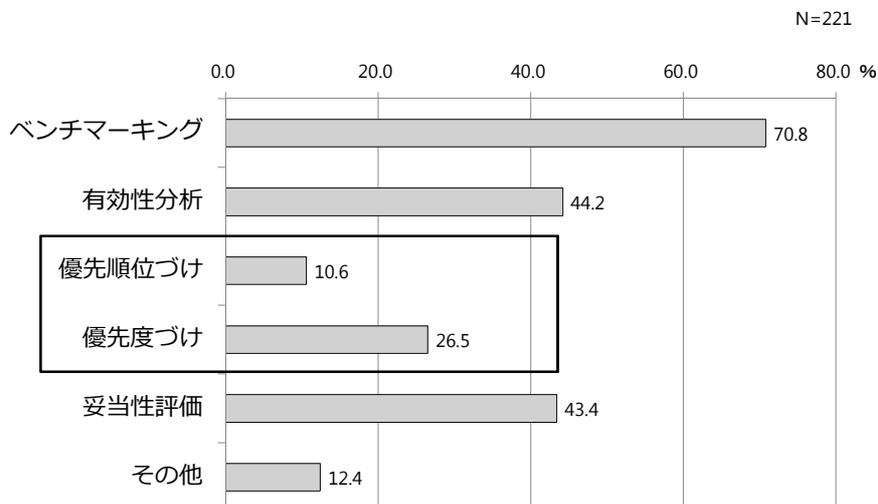


出所：佐藤徹『自治体行政と政策の優先順位づけ』大阪大学出版会、2009年、p.25を一部修正・加筆

# 政策体系に基づく優先順位づけ



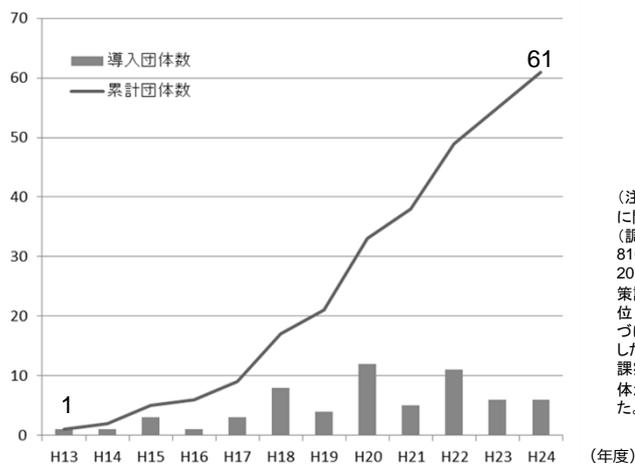
## 施策評価の手法



出所：佐藤徹「行政経営システムにおける行政評価の機能と構造」『高崎経済大学論集』第56巻第2号、2013年

19

## 優先順位づけの導入年度



(注)『行政評価と行政経営に関する全国自治体調査』(調査対象=全国の市・区810団体、回収率73.8%、2012年実施)において、施策評価で事業間の「優先順位(狭義)づけ」又は「優先度づけ」を実施していると回答した84団体の行政評価担当課宛に調査票を送付。61団体から有効回答が得られた。

出所：佐藤徹『施策評価での優先順位づけ・優先度づけに関する全国自治体調査』(H24年11月)

20

# 予算編成過程における施策評価情報の 利用度を規定する要因

順位	説明変数	カテゴリー数	AIC統計量	AIC値の差
1	施策評価と予算編成のフロー	5	-475.69	
2	施策評価:妥当性評価	3	-387.17	88.52
3	施策評価:優先順位づけ	3	-385.81	1.35
4	施策評価の導入年数	3	-384.58	1.23
5	施策評価のサイクル	3	-384.57	0.02
6	施策評価:有効性分析	3	-384.45	0.11
7	施策評価:その他	3	-381.90	2.55
8	施策評価:ベンチマーキング	3	-381.41	0.50
9	予算での事務事業評価情報の利用度	5	-175.33	206.08
10	行政評価と予算編成:定期的協議	3	-105.31	70.02

出所) 佐藤徹 (2011) 「評価と予算の連動メカニズムの実証分析—予算編成過程における行政評価情報の利用度の規定要因—」『公共政策研究』第11号,pp.71-84

戸田市 施策評価シート

優先度の高い事務事業の順に、「A」「B」「C」をつける。

作成日 平成25年06月26日 作成次長名 施策を担当する部局の次長 評価者名

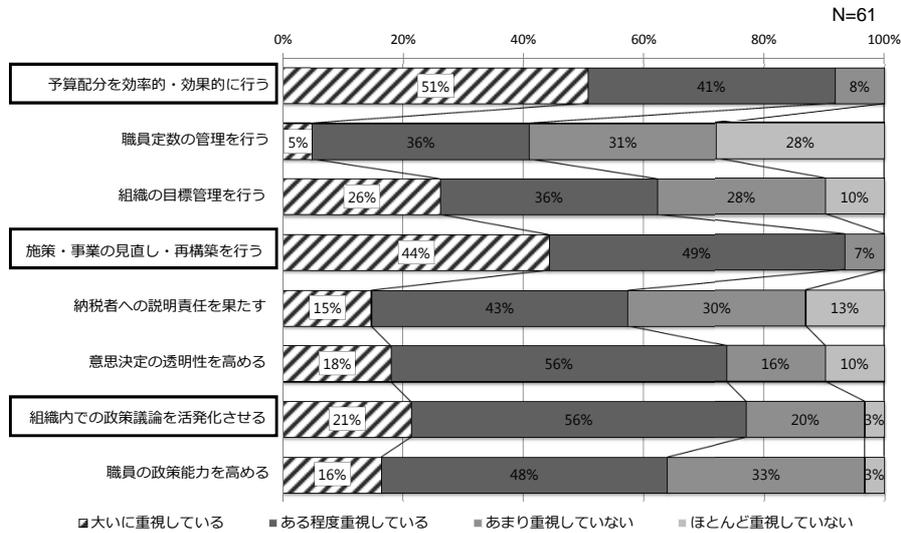
5. 事務事業の検討 【一般会計】 (単位:千円)

大 事 業	中 事 業	事業コード	事業区分	事務事業評価の結果										★事務事業の方向性	H 26 予 算 額	事業費 うち 一般財源		
				H24決算額		H25予算額		評価結果		実施計画候補		実施の方向性					実施内容優先度	コメント
				H	26 社 計 額	事業費 うち一般財源 人件費	うち一般財源 人件費	事業の方向性	実施計画候補	実施への貢献度	経費水準	事業手法	実施の方向性					
02	緑化普及啓発費 (環境政策課)																	
		01	任意	保存樹木補助金事業	2,664												0	
		01	任意	規則に合致した樹林、竹林・樹木、生け垣に、補助金を交	3,113												0	
		01	任意	生け垣等設置奨励補助金事業	2,956	1	B	B	B	B	1	B					0	
		02	任意	新たに生け垣、緑化フェンス	2,304												0	
		02	任意	若しくは花壇を設置する等又	270												0	
		02	任意	屋上等緑化奨励補助金事業	920	1	B	B	B	B	1	B					0	
		03	任意	建築物の屋上に緑化フェンス	1,240												0	
		03	任意	若しくは花壇を設置する等又	1,240												0	
		04	任意	苗木の無料配布事業	1,646	1	B	B	B	B	1	B					0	
		04	任意	建築物の屋上に緑化フェンス	114												0	
		04	任意	苗木の無料配布事業	1,000												0	
		05	任意	水と緑のネットワーク推進事	1,500												0	
		05	任意	水と緑のネットワーク形成プ	1,500												0	
		05	任意	プロジェクトの推進のため「戸	1,317												0	
		05	任意	緑化事務費	2,580												0	
		05	任意	緑化事務費	3,041												0	
		05	任意	緑化事務費	3,044	1	B	B	C	C	1	C		配布樹種や配布方法			0	
		05	任意	緑化事務費	2,614									などについて検討し			0	
		05	任意	緑化事務費	2,634									ていく。			0	
		05	任意	緑化事務費	12,290												0	
		05	任意	緑化事務費	8,866	1	O	A	B	A	B	1	O	水と緑のネットワー			0	
		05	任意	緑化事務費	9,000									ク形成プロジェクト			0	
		05	任意	緑化事務費	9,000									は、具体的な事業実施			0	
		05	任意	緑化事務費	5,926									に向けて関係する各			0	
		05	任意	緑化事務費	0									課と調整を行う。			0	

出所:平成25年度戸田市施策評価シートに一部加筆

22

## 優先順位づけの目的



出所：佐藤徹『施策評価での優先順位づけ・優先度づけに関する全国自治体調査』（H24年11月）  
23

## 優先順位づけの評価基準

- 行政評価担当部門が施策担当部門に対して、あらかじめ優先順位づけの際の評価基準を示していない自治体は57.4%（35団体）。

経済性	効率性	有効性	必要性	先進性
5	13	23	15	2
19.2%	50.0%	88.5%	57.7%	7.7%
緊急性	負の外部性	地域性	公約実現性	その他
15	1	0	5	9
57.7%	3.8%	0.0%	19.2%	34.6%

(注) 基準を提示している26団体に対する比率

出所：佐藤徹『施策評価での優先順位づけ・優先度づけに関する全国自治体調査』（H24年11月）  
24

## 政策マネジメント上の留意点

- 政策体系においては、あまり多階層化しないこと
- 1つの目的に対する代替案は、あまり多く設定しないこと
- 優先順位づけにあたり、何らかの制約ルールが設定されていないと、施策担当部門は所管事業のすべてにAを付けてしまったり、Cを全く付けなかったりする（佐藤2009）

25

## 政策体系の構造

政策体系に基づく施策評価

ロジックモデルによる評価

まとめ

26

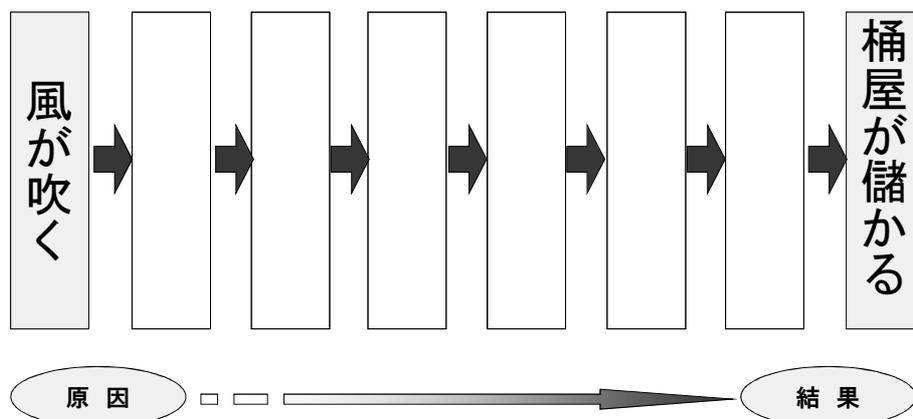


## ロジックモデルの効用

- 事前又は事後的に施策の概念化や設計上の欠陥や問題点の発見、インパクト評価等の他のプログラム評価を実施する際の準備、施策を論理的に立案する等のうえで意義がある（文科省）。
- 可視化・視覚化⇒把握・共有化されやすい⇒議論のレベルアップ
- 成果の定義、成果指標の設定のしやすさ、指標の混乱の回避⇒政策及び評価指標の体系化（佐藤2009）

29

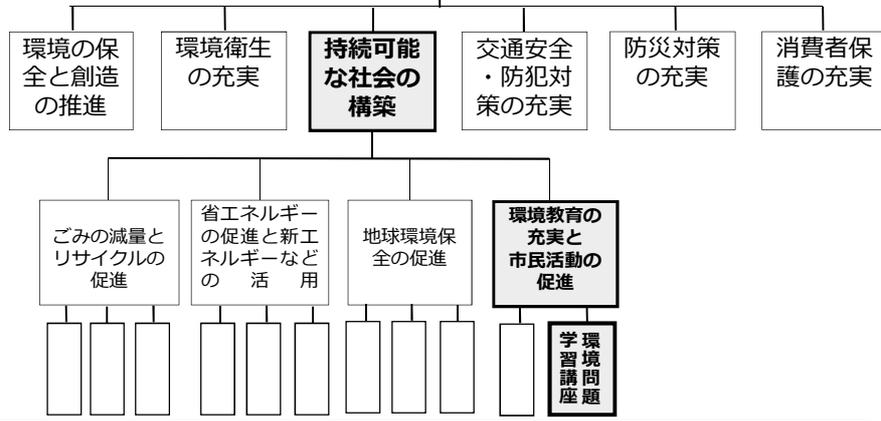
## 原因と結果のロジックを考える 風が吹けば、なぜ桶屋が儲かる？



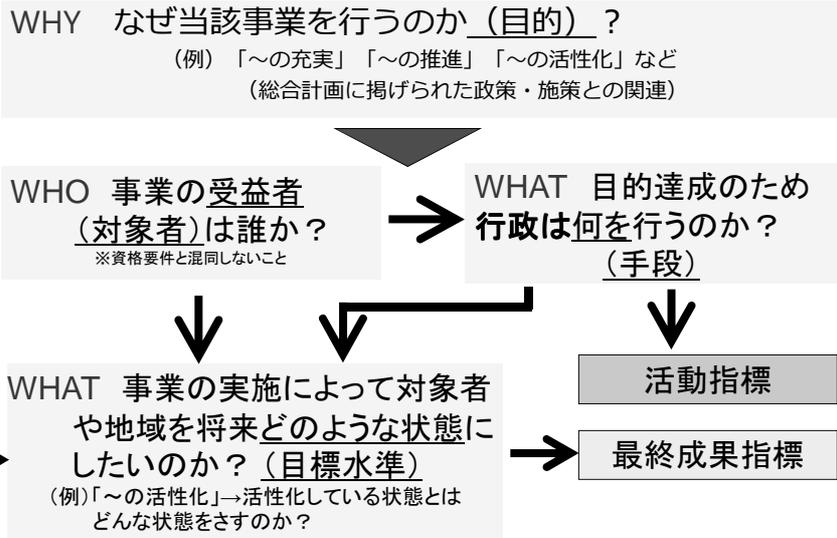
30

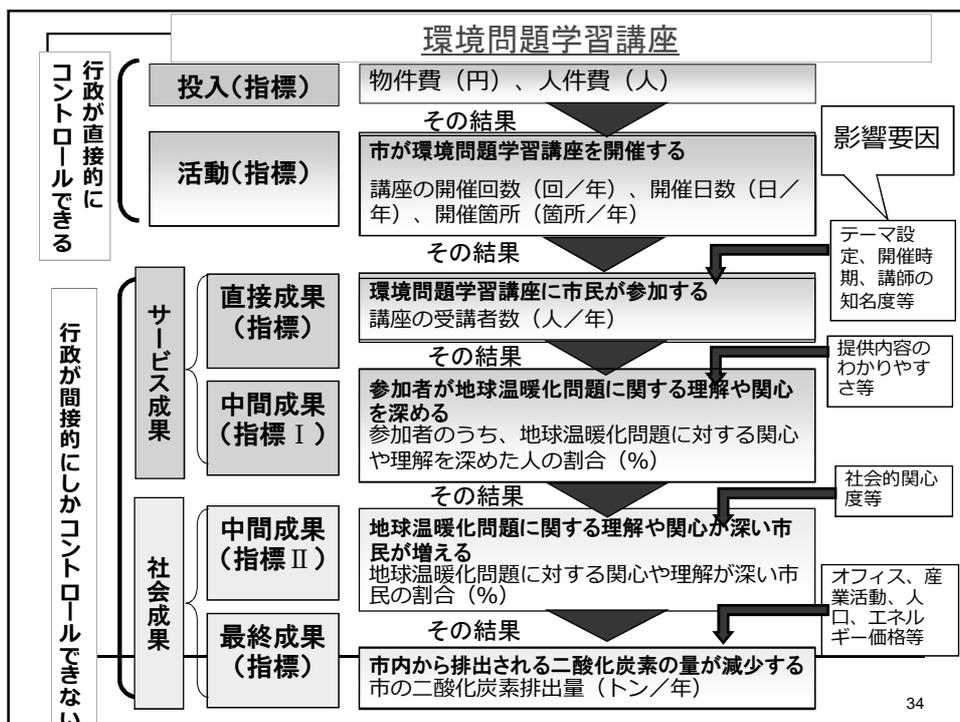
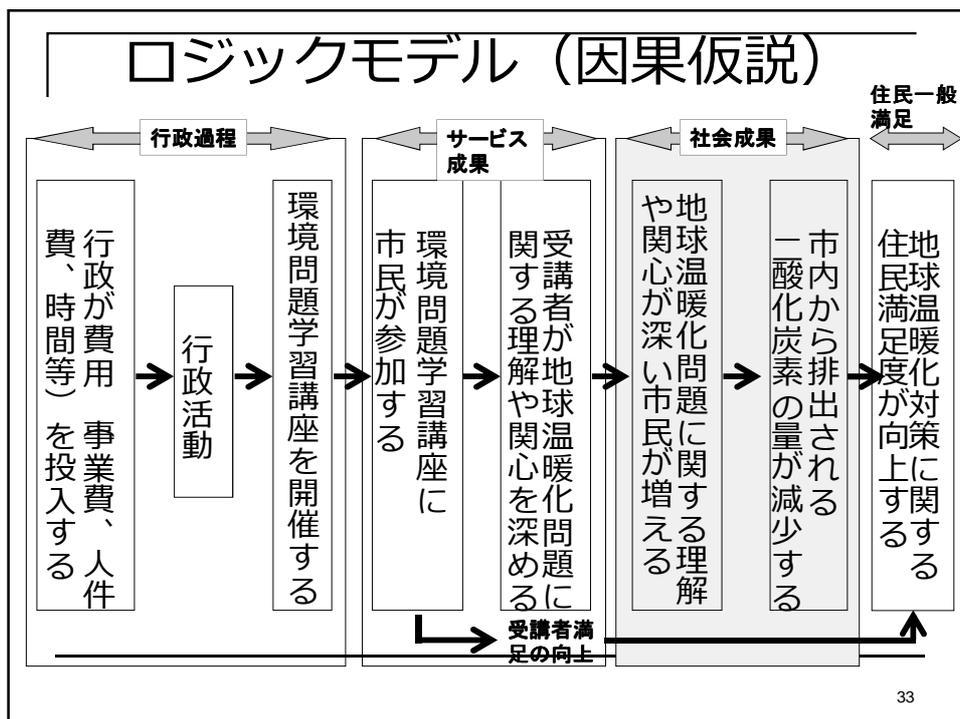
## 【例】環境問題学習講座

豊かな環境につつまれた  
快適で安全なまちづくり



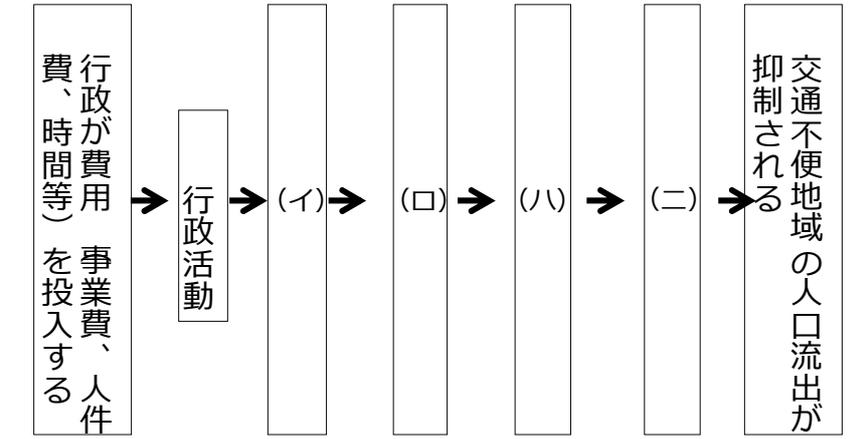
## 評価指標の導出





## 演習問題 2

下図は某市の「生活バス路線対策事業」のロジックを示したものである。図中の（イ）～（ニ）に、選択肢①～④のうちから適当なものを当てはめて、完成させなさい。



35

## 選択肢

- ① 交通不便地域の住民が安心して暮らせる。
- ② 交通不便地域の高齢者、高校生、障害者等がバスを利用する。
- ③ 市が生活路線を維持するため民間バス事業者に補助を行う。
- ④ 交通不便地域のバス利用者が安心して暮らせる。

36

### 演習問題 3

つぎの文章は、ある県の職業訓練事業のロジックモデルに関する内容を示したものである。【選択肢群】には2つとも適当な選択肢の組み合わせが3つ存在する。それらは1～10のうち、どれか答えなさい。

- 県（行政）がコストや人員を投じて、職業訓練事業を実施する。その直接的成果としては（ a ） 、そして中間的成果としては（ b ） さらに（ c ） 、最終的成果としては（ d ） などが考えられる。ロジックが構築できたら、各段階にふさわしい評価指標とそれらに影響を及ぼす要因を検討してみよう。
- まず投入指標であるが、これはたいてい「事業に要する費用（円） , 人員（人） , 時間（日, 時間）」である。そして活動指標であるが、（ e ） や（ f ） などが考えられる。

37

- また直接成果指標としては（ g ） や（ h ） などが挙げられる。このとき直接成果指標への影響要因としては（ i ） や（ j ） などサービス供給者である行政が直接的にコントロールできる内部要因が考えられる。
- つぎに中間成果指標Ⅰであるが、（ k ） や（ l ） などが考えられる。この指標への影響要因としては、（ m ） や（ n ） など行政が完全にはコントロールできない外部要因が挙げられる。そして中間成果指標Ⅱとしては（ o ） などが考えられる。このとき影響要因としては（ p ） や（ q ） など、行政が完全にはコントロールできない外部要因が挙げられる。最後に最終成果指標であるが、これは社会へのインパクトともいべき指標であり、（ r ） などが考えられる。
- 最終成果指標への影響要因としては、たとえば（ s ） や（ t ） などが挙げられる。

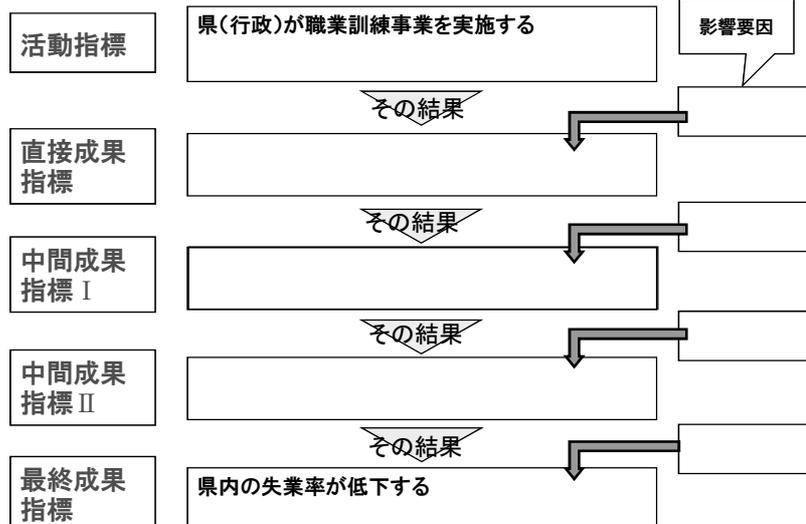
38

## 選択肢群

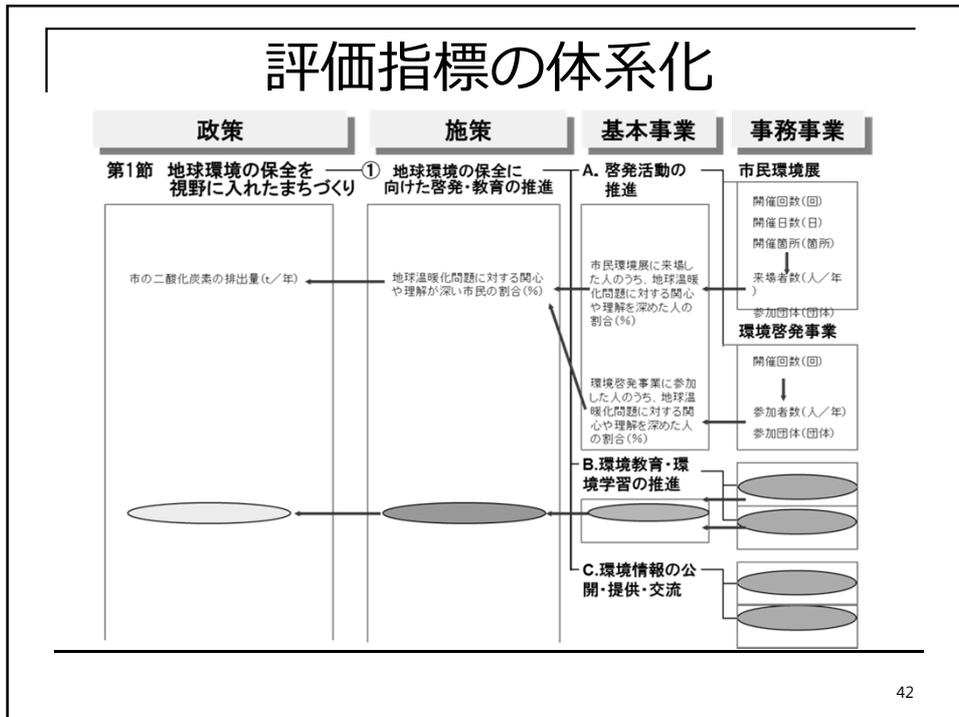
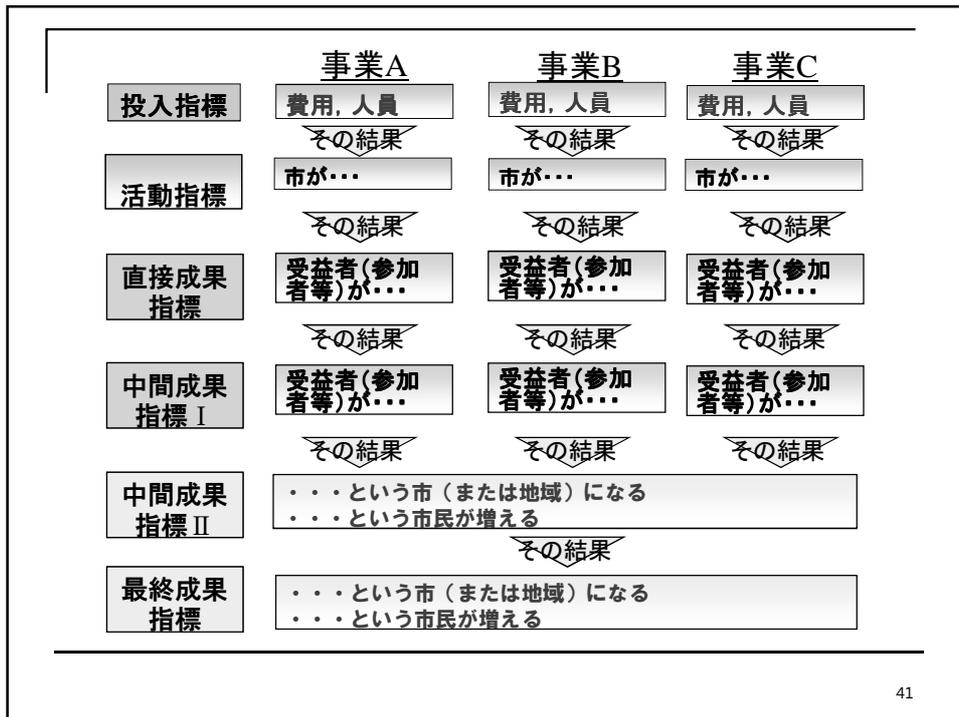
1. h=開催日数（日） k=職業訓練修了者（人）
2. i=開催時期 l=訓練の難易度
3. j=PR方法 m=カリキュラム数（種類）
4. a=県民が職業訓練を受講する g=受講者数（人）
5. b=職業訓練の修了者がXヶ月後に就職する n=国の経済政策
6. c=職業訓練の受講者が技能を修得し修了する q=過疎化の進展
7. d=県内の失業率が低下する r=職業訓練修了者数（人）
8. k=職業訓練修了率（%） h=職業訓練学校数（校）
9. f=カリキュラム数（種類） d=県内の失業率が低下する
10. s=経済成長率 p=有効求人倍率

39

### ロジックモデル（職業訓練事業）



40



## 小 括

- 事前分析
  - 新規事業の立案、計画策定時
  - 仮説の具体化
- 事後検証
  - うまく行かなかった時の検証と分析はロジカルに行う
  
- 人間は感情で動く。「なんとなく良い」「なんとなくダメ」という勘も重要。「論理」だけでなく「情熱」も必要。

43

政策体系の構造



政策体系に基づく施策評価



ロジックモデルによる評価



まとめ

44

## まとめ

- 政策体系の構築でマネジメント機能の強化を図る（優先順位づけ等）
- 政策の立案段階で「目的—手段」の妥当性を [ ] で検討
- 行政は目標達成に影響を与えるが、完全に制御できなかつたり、予測できない（∴不確実性）
- 政策体系やロジックはあくまで [ ]
- だからこそ、 [ ]（評価）が必要

45

## 参考文献

- 経済企画庁経済研究所（1971）『PPBSの研究』
- 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」『評価クォータリー』(33), pp.19-40
- 五味馨・林優里・松岡 譲（2013）「低炭素社会の実現に向けた様々な取組が温室効果ガス排出量削減に及ぼす定量的寄与量の推計」土木学会論文集G(環境)(環境システム研究論文集第41巻) 69(6) II\_1-II\_12
- 佐藤徹（2008）『創造型政策評価』公人社
- 佐藤徹（2009）『自治体行政と政策の優先順位づけ』大阪大学出版会
- 古川俊一・NTTデータシステム科学研究所編（2002）『公共経営と情報通信技術』NTT出版
- 宮嶋勝（1983）『公共組織の管理論』企画センター
- 山田治徳（2000）『政策評価の技法』日本評論社
- ロッシほか（大島巖ほか監訳）（2005）『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』日本評論社

46

## 主な公職等（評価・行革関連のみ）

内閣府：官民競争入札等監理委員会専門委員  
総務省：政策評価等研究会メンバー  
文部科学省：地方スポーツ政策に関する調査検討会委員  
群馬県：行政改革評価・推進委員会委員長（現職）  
千葉県：総合計画の進行管理に関する有識者懇談会委員（現職）  
岩手県：政策評価委員会委員（政策評価副専門委員長）（現職）  
岩手県：岩手型市場化テスト・官民比較型モデル事業評価委員会委員長  
岩手県北上市：政策評価委員会行政評価検証専門部会長（現職）  
東京都中野区：外部評価委員会委員長（現職）  
埼玉県戸田市：外部評価委員会委員長（現職）  
群馬県安中市：行政改革審議会行政評価部会長  
大阪府豊中市：第3次豊中市総合計画後期基本計画における評価・  
進行管理に関する市民検討会議座長  
東京都狛江市：行政評価委員会委員長  
北海道帯広市：自治体経営研究会アドバイザー  
長野県須坂市：補助金等検討懇話会委員/副座長  
埼玉県川口市：行政マネジメントシステム構築委員会アドバイザー 等

47

## 第4回自治体政策経営研究会

1. 日 時 2016年3月18日（金）14:00 - 17:00
  2. 場 所 埼玉県上尾市役所（職員研修室）
  3. テーマ 政策の見える化—ロジックモデル  
の作成と活用（予定）  
話題提供 弘前大学准教授・児山正史さん  
中央学院大学准教授・林健一さん
- 準備の都合上、事前にメールで下記まで参加申込み願います。自治体職員限定。参加費無料。
  - 自治体政策経営研究会事務局 栃木あて  
ts13262tm@tcue.ac.jp（高崎経済大学・佐藤徹研究室内）  
<http://www1.tcue.ac.jp/home1/tsato/Networks.html>

48

**現在ロジックモデルを用いた評価を行っている、  
あるいはロジックモデルを用いた評価を検討した  
いと考えている方々へ**

- 2015年度から科学研究費を得て、ロジックモデルに関する研究をスタートさせています。
- ロジックモデルの作成・活用等に関する各種調査や共同研究などの依頼は、Eメールにてお問い合わせください。

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科  
教授 佐藤 徹 博士(国際公共政策)  
所在地: 〒370-0801 群馬県高崎市上並榎町1300  
TEL: 027-343-5417(代表) 研究棟331号室  
E-MAIL: tsato(a)tcue.ac.jp (a)を@に置き換えてください。  
URL: <http://www1.tcue.ac.jp/home1/tsato/index.html>

## 演習問題 1

- 「高齢者の社会参加の促進」という施策（目的）を実現する手段として、5つの事業が掲げられている。
- このうち「敬老祝金贈呈事業」については、祝金の贈呈をもって、長年にわたって社会に尽くしてきた高齢者に敬意を表し、長寿を祝うものである。しかし、高齢者の社会参加、すなわち就業、ボランティア活動や町内会への参加等を促す手段としては、必ずしも妥当であるとは言い難い。

1

## 演習問題 2

因果関係が成り立つように並べ替える。

③ 市が生活路線を維持するため民間バス事業者に補助を行う。

↓

② 交通不便地域の高齢者、高校生、障害者等がバスを利用する。

↓

④ 交通不便地域のバス利用者が安心して暮らせる。

↓

① 交通不便地域の住民が安心して暮らせる。

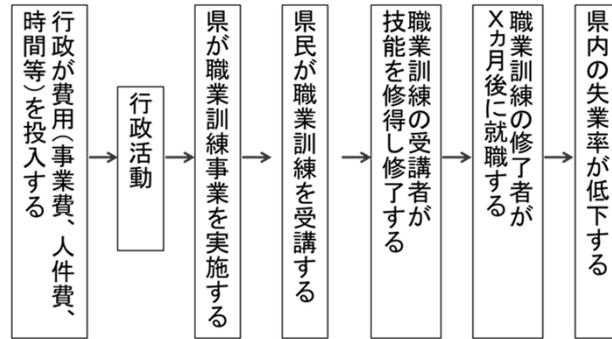
↓

交通不便地域の人口流出が抑制される

2

# 演習問題 3

2つとも適当な組合せは、4、9、10の3つ  
論理的連鎖（職業訓練事業）



## ロジックモデル(職業訓練事業)

