

## 政策評価に関する統一研修（地方研修）金沢会場講演概要

平成 27 年 10 月 2 日開催

講義名：政策体系と評価 ～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～（演習）

講師：静岡文化芸術大学文化政策学部教授 田中 啓

講義時間：13 時 00 分～14 時 30 分

はじめに

→ 本日のテーマ名は「政策体系と評価」、副題としては「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～」となっており、評価のために政策を体系化する方向をこれからお話すると理解されているかもしれないが、ことはそれほど単純ではなく、政策体系がうまくできていないからそれを整理すれば評価がうまくできるというようなものではなく、もう少し事態は複雑である。政策、政策体系と評価というものの見方、あるいは評価のやり方について時間の許される範囲で話していきたい。

本日の研修の趣旨

→ 評価を行うときは、評価対象はまず政策体系があって、それが評価対象として使われるというケースが多いので、政策体系と評価の関係に焦点を当てたい。確かに有意義に評価をするためには政策体系が適切に構築されていなければならない。これは頭の中では分かるので、政策体系を組みなおせばいいのだと思いがちだがそうではない。その場合に政策体系のどのような部分に着目して評価をすればよいか。また、その場合にどのような手法を用いて、どのような観点で評価をすればよいかという点について出来る限り実践的な解説を行いたい。

→ この研修は、演習なので途中で練習問題を出題し、少し考えてもらうことにしている。

### 1. 政策体系について

#### (1) 「政策」の定義

→ 政策ということについては皆さんは馴染みが深いと思うが、政策という言葉は民間でも使用する。政策は行政や政府だけの専売特許ではないが、この場で政策と言うのは公共政策の政策と言うことである。いろんな定義があるが、政策とは、政府の方針・方策・構想・計画などを総称している。あるいは、もう少し簡単に言えば政治機関が決定したこれからこういうことをやると決めた案を政策と言うのだという説明がよくされている。国の政策評価法では政策を定義している。「・・・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・・・」となっており、これを見ると、何らかの目的を持つ行政機関の活動や行為の元となるものはみんな政策であるといった定義になる。

一方、行政学では、政策というときには、政府が行うことの全てではなく、特定のものだけであるとみなすのが一般的である。例えば、毎年やるようなものは政策に含まないという考え方もある。

今は、両方あるということと国の政策評価ではこの法律があるので基本的には所管として目指しているものは全て政策と呼ぶというような整理をしておきたい。

#### (2) 政策の「体系」とは

→ まず1点目として、政策は何らかの階層を持つ。ここに掲げたのは政策体系の1例であるが、一番上に、「地域の一般廃棄物の減量」という政策レベルの方向性、地域の廃棄物を減量するというためにはどうしたらいいかということで、その下に2つがある。一つはリサイクルを推進する。もう一つはごみ発生を抑制する。これは通常施策レベルと考えられる。これでは、リサイクル、ごみ発生についてのほしいイメージは出来るが具体的に何をどうするかはこれではあまり明らかでない。それを明らかにしたものがその下の事業レベルでごみの分別収集・処理とか、ごみ資源化の推進等とかである。一番下は皆さんが業務としてイメージが出来るレベルとなっている。先ほどの課長の説明でもこの政策体系の説明があったと思うが、一般に政策の体系というのは、政策、施策、事業といった3層構造位で考えているのが一般的である。これは上位の目的を達成する手段として下位におかれて、その手段がその下位の目的として働く、目的一手段、目的一手段が連鎖していく関係性になる。このような絵を書いてこれが自分の行政機関なり自治体の政策であると説明されることが多いと思う。

### (3) 政策体系の特徴

→ 政策体系を踏み込んで考えて見ると、先ほどの政策、施策、事業の三層で考えて見ると体系の上のレベル、政策、施策位は、下のレベルの事業中心では若干性格が異なる。上位の政策なり、施策は、ここでは仮想的または観念的と書いているが、どういう方向を目指していくのか、あるいはどういう方針で実施するのかという方向性なり目的を与える階層、単位であるという意味である。皆さんが直接仕事として担当して、何か実務として直接かかわるといよりは、自分の仕事というのはこういう方向を向いていけばいいのだということを示すための階層が政策、施策となる。対して、事業というのは実在的であり、具体的で、実際に皆さんが担当する業務に非常に近い単位である。

→ まず、この階層による性格の違いがあり、次に出来方の違いがある。二通りが大まかにあり、ここで「規範系」と書いているが、これは組織のトップの知事や市長が、あるいは大臣が自分の機関がこういうものを目指すというものをトップが示して、その目指された目標や目的を達成するためにどうすればいいのかを上から下、トップダウンで考えていくのが「規範系」である。一方で、政策体系を作りなさいと言われたときに、皆さんが実際に経験されていると思うが、自分の部署で既にある事業を前提として、政策体系を少し組んで下さいと言われることがあると思うが、皆さんは実務を担当しているので、仕事がこういうものがあり、3つ位に分かれてこうですというように、事業レベルから施策にまとめて、再び上の政策につなげていく作業もすると思う。これはボトムアップと呼ばれている。これはどちらが正しく、間違っているというわけではなく、現実問題として政策というのは両方の方向で出来ている。上からの指令で作っていくものもあれば、今あるものを前提として作っていくものもある。これをどこかで整合させて自分の機関の施策体系としている場合が多いと思う。言い換えれば政策体系は最初から理路整然と合理的に出来ているとは限らない。合理的な面と実務的に現実としてやっているから入れ込む両方があるということを押さえておく必要がある。

## 2. 政策体系と評価

### (1) 政策体系に基づく評価の実施

→ 政策体系と評価との関係になるが、公共部門の評価においては政策なり行政活動を対象とする場合が多い。もう一つの可能性として行政活動、政策、施策、事業で

実際やっていることではなく、組織の様々な側面を対象とする可能性はある。例えば行政機関の機構が適切な状況にあるか、あるいは役所内のいろいろなプロセスが適切か、あるいは人材の育成の仕方、配置の仕方がどうかという組織的側面を評価対象とすることもあり得る。残念ながらこうしたケースは多くはなく、日本の国、地方を問わず行政機関が行っている評価は大半が行政活動を対象としている。

行政活動は、政策が規定する方針・構想・計画等に基づいて実施されるものが多い。さらに、政策体系を想定して、「政策—施策—事業」の施策レベルだけを対象とする、事業レベルだけ、場合によっては施策レベルだけ、そういうように評価対象を選ぶという場合が極めて多い。

## (2) 評価における政策体系の重要性

→ 評価においてこの政策体系はどういう重要性を持つかということであるが評価は政策体系によって構築された政策、施策、事業を対象にして実施される。そもそも政策とか施策、事業と言う体系に何か不備があった場合にはそれを評価してもあまり意味がない。

特に、どういう問題があるかということと次のような問題がある。

### ・政策体系が 現実の政策を正確に反映していない

→ これは本来あってはいけないが、特に自治体では総合計画を作成するが、総合計画はよくウイッシュリストと言われるように、やりたいことを入れ込むことになるが、やりたいことを入れ込むと出来ないことが入っている場合がある。本来はあってはいけないがそういう場合がある。

### ・政策体系に 論理的な矛盾や飛躍がある

→ ある前提でこういうことをやればこういうことが出来ると書いてあるが、そういう政策体系になっているようなケースです。いま、国から発した地方創生の総合戦略を自治体では作成されていると思う。私も幾つかの自治体の総合戦略に加わっているが、国が人口1億人を維持するとか、出生率を将来的には2.07%、最近総理は1.80%と言って、比較的近い将来の目的を掲げているが、各自治体はかなり無理なのを承知で、こういう施策をやると人口が維持できるとか、出生率が2.0%を超えるとかというやや非現実的な目標を立てている例をよく目にするが、それはこれに近いものだと思う。

### ・政策体系の内容が 抽象的すぎて具体的な指針とならない

→ 政策の上位レベルで目標が定められていても具体的に何を目指せばいいのかわからないケースがある。

→ こうした政策体系の場合は、いずれの場合も評価対象とした場合に何のために評価をしているのかわからなくなりがちである。政策体系がうまく組みあがっていない限りは、それを対象としても意味がないようになりがちである。ただし、「評価のために」政策体系を作り直すというのは本末転倒であって、政策体系は実務の中できっちりと作るべきである。そうではなくて、評価を通じて、政策体系が徐々に改まっていくことは良いことだと思う。

## (3) 施策レベルの評価

→ 政策体系の中でも大きな影響があるのが施策レベルである。施策レベルを評価対象とするケースは非常に多い。施策レベルとその下にある事業、または事務事業レベルを合わせて評価対象とする場合があるが、何故施策レベルを評価対象とするようになったかということ、20年ぐらい前に、三重

県が政策評価を実施して多くの自治体がそれに続いた。当初は事務事業評価であった。しかし、単独の事業を個別に評価をしても優先順位が付かなかったのと思うように改革につながらなかった。だから、次のステップとして、その上の施策を作って、施策に照らして事業が好転するかどうかで事業を評価しようということになった。一方、一番上位の政策レベルは、抽象度が極めて高いので、政策そのものをうんぬんするというのはあまり一般的ではない。事務事業から始まってうまくいかないのが施策評価を合わせて行っているケースが極めて多い。

<国の例>

→ その省の政策体系がまとまっている。省の使命が一番上にあり、下に、政策目標 1、2、3 以下政策レベルが続いている。これは政策の単位と考えてもらいたい。その下に、施策目標 1-1、1-2 と続いているが、これが施策レベルである。この表にはその省の政策体系のうち、政策と施策までが書き込まれている。ちょっと見ても「政策目標 1 生涯学習社会の実現」となっているが、これは明らかに抽象度が高い。これを評価しろと言っても難しいので、施策単位で評価をするわけであるが、この施策目標 1-1 は、教育改革に関する基本的な政策の推進等となっており、この単位で国は評価をしていることが多い。

<ある自治体の政策体系>

→ 次の資料では、ある自治体の総合計画の政策体系が出ている。一番上にその自治体全体で目指すミッションがあり、その下に政策と言うよりも大きくりの区分があり、政策と呼ばれるのはこのうちのアンダーラインが書かれている部分になる。「1.1 子ども子育て家庭を地域で支える」が政策レベルで、その下の「1.1.1 地域で子育てを支える」が施策レベルとなる。事業レベルはここには出てきていない。

→ このアンダーラインが引かれている部分、あるいはこの前にあった国の施策のレベルは具体的なものもあるが抽象的なものもある。こうしたものを評価するときにはいろいろ問題がある。

#### (4) 施策評価の問題点

→ まず、いくつかの問題点を挙げたい。

##### ① 施策と事務事業の関係が希薄な場合が多い。

→ 施策と言うのは政策の手段であるが、同時に施策として目指す方向がある。この施策を実現するために幾つかの事務事業が関連づけられている。

→ ところが、先ほどのトップダウンで作った場合は、上位の目標を達成するための施策なり、事業を当てることになる。そうではなくて今ある事業を何とか束ねようというときにはこういうケースが起こり得る。2つの事務事業に対して施策が関連づけられているが、分野としては同じだけれど目的と手段の関係としては関連性があまり強くないという場合には、事務事業を評価しても、施策を評価しても施策の結果がこうであったから事務事業がこうであるというようなことがあまり言えない。そのため、施策と事務事業が目的と手段の関係としてきちりと関連づけられていないケースがあるということが問題点の一つである。

##### ② 施策の目的が抽象的な場合が多い。

→ これはある施策だけを抜き出しているが、ある施策に対して通常は、あ

る目的があるはずである。その目的に対して各事務事業というのは手段であるので小分けされるはずである。したがって、施策評価をするアイデアとしては、施策の目的達成状況を見て、どの事務事業がどの程度貢献しているのかが分かる。それが分かればその中で重要性が高いもの、力を入れるもの、そうでないものが分かって、この事務事業の整理ができるということになる。

→ しかし、よくあるのが、この目的が抽象的である場合には、達成できたかどうかについては分からないので、貢献度が判定できないことになる。この貢献度の判定がしたいがために施策評価をしたのにそれが出来ないということになる。

③総合計画等に基づく施策体系は網羅的なので、これを施策レベルの評価に利用する場合は注意が必要

→ これはある地方自治体の例であるが、新しい総合計画の作りがここに大まかに書いてある。これは施策というよりもその上の括りぐらいしか出ていないが、危機管理があり、その下に3つ「徳のある人材の育成」、「豊かさの実現」、「自立の実現」の大きな柱があり、その下にいくつかの分野ごとに並んでいる。こういう総合計画の体系となっている。ここにはその自治体が行う活動の全てが入ることになっている。網羅的である。網羅的であるということは、その自治体が行っている業務をなるべく入れ込もうとして作っているはずなので、施策の重要度に大きな差があるものが混じっていることになる。極めて重要度の高いものであったり、括り程度しかないものであったりする。総合計画の体系を評価対象とする場合は、網羅的なので、施策であれ、政策であれ、みんなが同列であるとは限らない。したがって、全ての施策を同列に扱う必要はない。あるいは評価を行う必要のない大きな施策が存在しているということ踏まえておく必要がある。

→ このような問題があり、どれも全部クリアーすることは難しいので、施策評価を行うと漠然とした評価になりかねない。

<国の施策例>

→ 生涯スポーツ社会の実現と言う施策で、達成目標が長々と書かれているが、スポーツクラブを各地に作って、それによってスポーツ振興することが書かれている。生涯スポーツ社会の実現と言う施策で何を指すのか、イメージしにくい。成果指標というところに、一つだけ「①成人の週1回以上のスポーツ実施率」があるが、これ一つをもって生涯スポーツ社会の実現を評価しようというような評価になっている。その下に活動指標があり、総合型地域スポーツクラブの市区町村割合が書かれている。いずれにしても生涯スポーツ社会の実現と言うのが非常に抽象的な施策であるのに対して、成果指標は特定の側面だけを取り上げて出した形になっている。以下評価書が続く、いろんな情報が載っているが、簡単に言うと、国民がスポーツをする率が上がっている所以この施策はうまくいっているという理屈になっている。

60頁には、施策目標に関する評価結果として、目標達成度合いの測定結果として、その施策が、どの位目標に達しているかについての担当者の所見が記載されている。(有効性の観点)の記載に、「・・・国

民がそれぞれの体力や年齢、技術、興味・目的に応じたスポーツ参加につながる地域の身近なスポーツ環境の整備につなげることができ、生涯スポーツ社会の実現のための取組が有効に実施されたと考えられる。」というのが、端的に言えば、この施策の評価結果ということになる。そうしたスポーツ参加が促される取組を行ったのでうまくいっているという評価結果になっている。

→ 果たしてこのようなことで施策評価を行ったことになるのかということである。

<自治体の施策例>

→ 別の例として自治体の施策例がある。多くの自治体が陥っている典型例である。

→ ごみの発生を抑制するという比較的分かり易い事例である。この表の上の方に基本事務事業と言う欄があり、この施策によって何をやっているのかが書かれている。①ごみ発生抑制の意識啓発の推進、②再使用の推進、③ごみの発生抑制の計画的推進、の3つがある。こうしたことをやっているということで、しかも目指す目標もごみの発生を抑制するというので、ある程度わかりやすい。これをどう評価していくかということで、その下に「長期計画掲載の成果指標」というのが一つだけあり、住民1人1日当たりのごみ排出量について記載することになっている。データでは減っているものと目標をクリアしているということであり、この施策はうまくいっていると簡単につながっている。これは分かりやすい例であるが、ごみの発生を抑制するという施策の効果を1人当たりのごみ発生量だけで評価をしてよいのかという問題である。私はこれは少し乱暴ではないかと思う。何故かというごみの発生量は、その時々住民の人数、この場合は、一般廃棄物だけなので、事業所の数は関係ないと思うが、住民の数が減っているのか、増えているのか。また、その時々経済状況が良ければ、経済活動が活発であり、たくさん買ってたくさん捨てることになる。逆にそうでないと、ごみの発生量も減ることになるので、ごみの発生量だけを評価して短絡的にいくのかということが言える。

→ 同じ自治体で、公共交通の充実という施策の例をあげている。公共交通を充実させるという大きな括りの施策が、実は成果指標を見るとコミュニティバスの乗客数だけの指標だけで施策を評価しており、これは施策の作り方において実際やっていることと総合計画の体系とかが一致していない状況が発生している例である。

→ 今、お話しした国の例にしる、自治体の例にしる特殊な例ではなく、このようなことが国、自治体で一般的に行なわれている。忙しい中でこういうことをやっているということとこれを何に使われるか分からずにやらされているというやらされ感がある中で、こうした指摘をするのは酷な面があるが、ただ、やるからにはもう少し意味のある評価を行う必要があるのではないかとということで指摘している。

(5) ここまでのまとめ

- ・行政活動を評価対象とする場合は、政策体系（政策—施策—事務事業）が評価の基本となる。

- ・ただし、政策体系の上位階層（特に政策レベル）は抽象度が高いため、評価の対象とはなりにくい。
  - ・そのため、施策や事務事業が評価対象となる場合が多いが、特に施策レベルの評価にはいろんな問題点等がある。
- 以上から導かれるのは、政策体系の階層によって、あるべき評価の形は違うべきではないかということと、どの階層を評価するにしても評価対象である政策なり、施策、事業の構造を論理的に検討する必要がある。こうしたことを考えるためにこの後ロジック・モデルを説明したい。

### 3 ロジック・モデルによる政策の検討

#### (1) ロジック・モデルとは

- ・行政府が何らかの活動をしたときに、それがどのようなプロセスを経て目指した効果につながっていくかという経路を模式的に表したものと言える。
- ・表で示す場合も図によって示す場合もある。

#### (2) ロジック・モデルの意義

- こうしたロジック・モデルを何故使うのかということであるが、幾つかのメリットがある。

##### ①施策の論理的な立案を支援

- 1つは新規事業などを企画立案する場合、社会に何か課題があり問題があるということが分かっており、それを何とか行政の活動によって解決しようとするときに、どういうことをやればいいのかを考えるときにロジック・モデルを使うとヒントを得ることができる。

##### ②既存施策の概念化や制度設計上の問題点の把握

- 2つ目は既存の事業を後から評価する場合、既に存在し実施している事業なので自分が自由に作りかえることはできないが、うまくいっていないと思ったときにその施策や事業についてロジック・モデルを作ってみると何が問題点かを発見しやすい。特に問題点が発見されやすい施策や事業はアイデア先行で作られたものであったり、あるいはその施策を企画立案するときに、時間がないので急いで作ったとか、政治的指令でやむなく作ったという場合、作ったときからは時代や環境も変化しているので当初想定していなかった問題が発生しているとかいろんな事情がある。このように事後的に評価する場合はロジック・モデルを作ってみると評価がしやすい。

##### ③施策について当事者間で認識共有

- 最近増えているが、ある施策に行政の内外の様々な主体が関わる場合、教育や介護や福祉分野、例えば基礎自治体であれば県と共同するとか、役所内の他の部門と共同する、あるいは役所外のNPOとか福祉団体、大学、企業などいろんな機関と連携する。こういう場合は、政策全体をうまく執行する場合は難しいと思う。単独で行う場合も構造が複雑な場合にはロジック・モデルを作ってみると頭の整理ができるというメリットがある。

これはメリーランド州のアメリカのDV対策のロジック・モデル例であるが、いろんな要素が入っており、いろんな機関が関わっている。警察とか福祉機関とか、役所が関わっており、自分たちの組織はこの中のここを担当しているかが分かる。そうなるとお互いに自分たちの位置づけが分かって、やるべきことの方角や内容も整理できるメリットもある。

##### ④評価の準備作業

→ 施策の構造を明らかにするのでどこに目を付けて評価をすればいいのかも分かるし、評価指標を設定する際にそれがやり易くなるというメリットもある。

◆ロジック・モデルを用いた評価指標設定(例:地域安全マップ講習会の開催)

→ これはロジック・モデルの例であるが地域で安全マップを作る作り方を講習会を開いて学んでもらい、安全パトロールとか地域の治安改善につなげてもらうそうしたロジック・モデルの例である。

一番左に講習会の開催があり、マップ作成方法の習得をし、実際に地図を作成し、防犯活動を行うことにより犯罪の予防防止につながるケースと参加した人の防犯意識が向上して、独自に防犯対策をして犯罪の予防防止につながり同じ効果がある場合がある。こういうシンプルなものである。これを作ったときに評価指標をどうするかというと一つ一つの要素ごとにここはこういうように測るということで、このようなやり方で評価指標が作れる。結局ロジック・モデルというのはその施策が効果を及ぼす重要なプロセスが書かれているはずなのでそのポイントを何らかの指標で測ればよいことになる。こうしたロジック・モデルを作成すると評価がやり易くなるという面がある。

(3) ロジック・モデルの作成

→ このように評価のためには、ロジック・モデルを作ってみると良いということになる。この後、少し演習でやっていただくことになるが、作り方になるが、全く新しい新規施策についてロジック・モデルを作る場合はあまり良くわかっていないので、これをやるとこうなるだろうというように大まかに書くということでもいい。一方既存施策についてロジック・モデルを使って評価する場合はある程度事情が分かっているのでなるべく施策の要素を詳細に図式化していくとよい。

ロジック・モデルは正解はない。作る人の目の付け所によって作り方が変わってくる。これでいいのかということにあまり悩まないでよい。自分がこうだと思ったようなものを書いて下さい。

(演習1) 駅前の放置自転車対策

→ 一番簡単な例である。駅前に通勤通学等で自転車を放置して、歩行者の通行が妨げられている。それを何とか解消しようとするもの。実際にある自治体が、やることとして想定しているのが、①職員が駅前を巡回する。②自転車整理員を派遣する。③駐輪場の増設を行う。この3つを行う場合に、いかなる経路で放置自転車の減少と歩行者の通路・安全の確保につながっていくのかということである。次のページに駅前の放置自転車対策のロジック・モデルとして左側にその3つの対策、右側に目指す効果が書かれ、真ん中が空欄となっているので、矢印→を記入してロジック・モデルをつないで下さい。左側の対策から幾つかの要素を経由して、右側の歩行者の通路・安全の確保につながるロジック・モデルになる。

<解答例解説>

→ ポイントは、左側にある3つは、行政機関が実施する行為で、それを行ったときに、どういう状態がもたらされるか、あるいはどういう状態になってほしいかといったことを考える。



1つは、職員が巡回をするのが何なのかを考えると、存在を見せることで自転車の放置をなくする状態にし、その結果、歩行者の通路・安全の確保が図れるということである。

2つは、自転車整理員を派遣するという事でどういう状態を作り出したいかを考えると、自転車を撤去する。自転車の撤去を通じて、放置自転車の減少に貢献する。一方で、整理員を派遣すると自転車を放置しにくい心理的効果が働くこともある。

3つは、根本的にこの問題を解決しようとするもので駐輪場を増設する。

→ 少なくとも自分がこうしたものを担当したときにそのポイントをチェックすればいいということで書かれていればよく、いろんな書き方がある。一例として、こうした書き方を紹介した。

#### (演習2) 木材利用促進事業費

→ 演習2と演習3があるが、どちらも似たようなものであるが、ある県の実在の事業を参考にして、私の方でアレンジしている。

ある特産の木材の利用推進を目的にした事業と考えてもらいたい。目指す目的は県産材の利用促進である。県が行っている活動は3つである。

1つは、県産材フェアを開催し、広く人を招いて宣伝する。

2つは、生産者団体のセミナーを支援して、木造建築をサポートする。

3つは、市町村職員向けの講習会で、職員を集めて、県産材はこうしたメリットがあるので、使って下さいと伝えて、市町村の公共施設を木造化してもらおう、という事業である。

次のページに、木材利用促進事業費のロジック・モデルとして、この3つの活動によって県産材の利用促進にどのような経路でつながっていくのかを考えて作成いただきたい。

#### (演習3) 防災まちづくり地域戦略事業費

→ こちらは防災まちづくり地域戦略事業費ということで、地域の防災力を向上させるための取組である。①アドバイザーの養成、②講師派遣③防災まちづくり計画の作成の支援という3つのことを行政が行っているということで、これについて同じように作成いただきたい。

#### <演習2 解答例解説>

→ 県産材を利用してもらうために啓発をする目的のものになる。

1つは、フェアを開催し、たくさん来てもらい、県産材の認知度を高めてもらい、何時でも木造建築、更には県産材の利用促進につなげる。

2つは、木造建築セミナーの開催で認知度の向上や木造建築に対する関心の向上で同じである。

3つは、市町村向けの講習会の開催で、公共施設の木造化を目指しているのでこのような形になる。

→ ロジック・モデルを作るとこの要素を評価するためにいろんな指標を思いつくということである。認知度向上のためにはこういう指標で測ろうということ考えていけばよい。県産材を利用してもらうために、フェアやセミナーによる支援とか市町村向けの講習会で人の意識を変えて使ってもらうということだからかなり無理目の事業である。これは少し飛躍のある事業であるが、実際にこうしたことをやっており、書くところ

うなる。こう書けるけど足りないねということも出てくる。むしろ県産材を使ってもらうためにもう少し別のことが必要ではないかと言う話も出てくると思う。ロジック・モデルを作ると別のアイデアにつながっていく場合がある。

#### <演習3 解答例解説>

→ 地域力の防災力を向上させるために、いろんな支援をするものであり、NPOに委託するのは、防災アドバイザーの育成をするための講習会の開催を委託するために行っている。講習会の開催でアドバイザーが育成されるということ踏まえ、アドバイザーが地域で活動することにより、独自の対策で地域の防災力の向上につながる。後は地域組織にいろんな講師を派遣するのに対して助成するという活動で、これも派遣先で防災意識が向上して独自の防災対策につながっていく。最後は地域防災計画の策定支援でこれは別のルートとなるが、地域単位で防災の在り方を考えて計画を作ってもらい、それが防災の向上につながっていくということである。こちらも評価指標はこのようなことが考えられ、それぞれの要素の上にこの評価指標を記載している。

→ 今、2つの例で考えてもらったが、今日の大元のテーマは政策体系と評価ということであり、政策体系がうまくないといふ評価を行っても意味がないということであったが、そもそも政策体系というのはいまよく作るのが難しく、例えば全施策を評価対象とすると必ず評価対象としてそぐわないものが入ってくる。だから、政策体系をうまく作るということよりも自分たちが評価対象と選んだものを何であれ、政策レベルであれ、施策レベルであれ、事業レベルであれ、それを取り出して構造をこのように分解して、関係性を分析する方がより評価のためには役に立つということが今日の私の一番の趣旨である。

#### (4) ロジック・モデルを利用した分析

→ 演習ではないが、これはある県の事業であるが、生活排水を出来る限り流さないようにしてもらい、川などの汚染を減らそうという施策である。やっているのは普及啓発、その対象となる川の流域対策で、監視をしたり、浄化促進のための協議会の設置、そして浄化槽の設置のための補助金があり、事業費としてはこれが圧倒的に大半を占めている。後は、浄化槽の対策費として浄化槽管理者に対する指導・監督でこういうことをやっている。

##### <生活排水対策の推進施策のロジック・モデル>

→ これは既にロジック・モデルを作っている。やっていることは、左側にあり、浄化槽設置補助、生活排水セミナーを開催し啓発を図る。クリーンキャンペーンの実施、地域単位の協議会の設置で、点線で括っているのは、県以外の国とか市町村のやっている活動である。ただ、関連してくるのでここに入れてある。こうした図が書けるが、これについての分析とか留意点を次に書いている。

##### ①評価にあたっての前提

- \* この施策の他にいろんな施策を行っているが、これら全てをうまくやって成果を上げる構造になっている。
- \* 上の方にある、補助金を交付してなるべく多くの浄化槽を設置してもらい活動と、真ん中あたりは啓発・意識の向上、一番下の特定の川の地域でいる

いろと協議会を作って監視などをしてもらおうという3つに分かれていることが分かる。

- \* 浄化槽設置の補助金が圧倒的に大きいので評価する場合にこれら全てを同等で見るというよりも、浄化槽設置にある程度踏み込んで評価をしていくべきであるということが分かる。

#### ②評価のポイント（問題設定）

→ こうした施策を評価するときどういうポイントをおいたらいいのかということここでここに示している。

- \* ロジック・モデルは書いたら終わりではなくて、ロジック・モデルを作ればいろんなことが分かるので、こういう観点で評価をしたらどうかというのがこのスライドの意味である。

- ・ 例えば、市町村が補助金では関わっているので、市町村の浄化槽設置上の制度設計とか執行はどうなっているのかとか、
- ・ そもそも浄化槽を設置することと水質汚濁の因果関係はどれぐらいあるのか。これは根本的な問題である。
- ・ 浄化槽設置にはお金が必要なので、重点的に進める地域はないのか
- ・ 浄化槽の設置と下水道整備との棲み分けは検討されているか
- ・ 国・県・市町村の役割分担の見直し、等ということ

→ ロジック・モデルを作って、そこから見えることからいろんな論点を導いて、それぞれについて評価をしていくということになる。したがって、あらかじめ配られた評価シートに書くというだけではそういうことが出てこない場合がある。評価シートに書くというのは評価でも最低限の作業であり、むしろそれからはみ出すようなこのような評価の活動は非常に重要だということも言える。

#### 4. 有意義な評価のための留意点

→ 本日は、政策体系と評価、あるいは政策と評価の関係ということで話しをしてきた。最後に補足で説明したい。

##### (1) 有効な政策とは

→ 1つは政策と言うときに、一番気にするのは有効かどうかということである。その有効かどうかということを決める要素はいろいろある。一つは政策で採用している手法がそもそも効くかどうかと、手法の基本的意味合い、例えば子供の学習力を上げるために少人数学級が効くのかどうか。有効でなければそれを採用すること自体は意味がなくなる。全国で少人数学級が導入されているのは多分有効であろうということも多くの人が思っているからということである。それが実際有効に効く手法かどうかとは違う。2番目は有効な手法を採用していてもその事業なり施策の組み立てがうまくいっているか。制度設計がうまくいっているかどうかという問題。だから、少人数学級は一般論としては良くても、ある自治体ではそれをうまく制度設計してないと、折角少人数にしても学力向上につながらない場合がある。3番目は採用した手法もよい、制度設計も問題ない。しかし、それをうまく実施する能力がなくてうまくできないのが組織面の有効性である。少なくとも、この3つが全てクリアされていないとある政策は有効にはならないはずである。ところが、これ全てが有効でも行政が行う活動はいろんな外部要因によって、有効だったり、そうでなくなったりするのでそれ以外の面もあるが、少なくとも行政として注意するのはこの3つである。ここには廃棄物の減

量の例を挙げておいたが、同じことなのでここでは割愛する。

## (2) 政策の階層による評価の違い

→ 政策の階層によって性格が違っているので、評価の観点も異なってくる。政策体系の上位レベルは抽象的であり、国全体とか地域全体でどういう方向を目指すかという観点であるので、白黒をつけがたい。逆にいうと政治的判断が入り込むそうしたものである。一方、下のレベル、特に事業レベルは、ある事業がうまくいっているかどうかはかなり明確にわかるはずなのでこれは合理的であり、出てきた結果があればだいたいそれで白黒が分かるケースがある。それで内部管理的観点で行っている。政策体系の上よりと下よりでは評価の際に使う観点も変えるべきであるというのがこの趣旨である。

### (参考) 政策体系の各階層に適した評価のあり方

→ これは昨年私の出した本に掲載されているものであるが、一つの提案として政策体系の上位レベルを対象とする場合に、ある目標志向の評価ということで組織全体としての重要な目標が達成できているかどうかを評価するようなそういう評価で上位レベルを対象としてはどうかということ、一方事業レベルはプロセス志向、業務改善を目的とする評価で対応する。後はCとして施策と事業が目的と手段の関係で関連付けられているか。それをチェックするような評価、これを理論志向の評価と言っているが、こうした3タイプの評価があって、これを全部やる必要はないが、何れか一つを一生懸命にやることだけでも意味があるということを行っている。

## (3) 政策のライフサイクルと評価

→ 政策は人の一生のように始まりと終わりがある。最初何もないところから始まって、開始初期は体制を整備してなるべくうまくやろうという段階。次に拡充・発展期ということでだんだんやっている意味があるかどうかに関心が移っていく。これが何年、何十年続くと成熟期になり、そろそろやめてもいいかということになる。それぞれの時期によって評価の観点、使う評価指標が少し重心が変わってくる。だから、同じ名目の施策を評価する場合もそれが階初期であるか、拡充・発展期か、成熟期かで評価のやり方が変わって来得る。

## (4) 事業の「性質」による評価の違い

→ 当然のことながら事業の性質によっても評価の観点が変わる。ハード系の事業、ソフト系の事業、行政サービス・公共サービス、補助金・交付金のようなもの補助金・交付金は誰かに与えるわけで自分たちが何かやるわけではないので少し違った観点で行う。それから管理運営委託、指定管理者制度のようなもの、非政策的なルーティン的なもの、これはまた別の観点からの評価を行う。評価をやらないという観点もあると思う。

## (5) 事業の評価における具体的検討内容

→ ここには事業と書いているが施策でもよい。とにかく、評価対象となっている施策や事業を評価しようとするときに、通常これぐらいの項目はある。こういうことは必ず評価すべきもの。事前評価の場合、ある事業の事前評価なので新規事業の場合と思ってもらいたい。その場合、その目的、必要性、あるいは想定するロジック、手段、達成目標、実施計画、データの収集。こうしたものでチェックを行う。これは少なくとも必要である。一方、既存の施策や事業において事後評価を行う場合は、今の項目をチェックすることも必要だが、それに加えて進捗度や実施状況、実施結果、効率性。こうしたことが加わってくる

ことになる。そして、後の方の付属資料にあるが、67 頁から A 4 の横の資料となっているが、3 つの事業の例で介護予防と不法投棄対策、学校給食この 3 つについて、それぞれ今私があげた項目について、評価をしてみた例を挙げている。実際どのような事業かという説明がないので分かりづらいと思うが、こうした視点でいろんな施策や事業をチェックできる例ということで見てもらいたい。

- 評価は何か決まったやり方でやればうまくいくというものではなく、頭の体操だと思う。決まったやり方を使いながらもそれだけではうまくいかない場合があるだろうから、その都度悩ませてやるしかない。決まった手法や評価シートに基づいた評価であるとやはり限界がある。評価というのは、やらされ感もあると思うが、出来ることなら自分のために評価をするという視点。自分のためというのは言い換えれば自分が担当している施策や事業をよくするため、あるいは自分の所属する組織のパフォーマンスを上げるためにするのだということ、あくまで自分のためにどのような評価をすべきかという観点で評価を捉えていただければいいのではないかなかなか難しいことは分かっているので、こういうご縁であるので何か相談があれば気軽に相談いただきたい。