

政策評価に関する統一研修（仙台会場）講演概要

平成 28 年 1 月 21 日開催

講義名：(Aコース) 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
での確な実施について（演習）

講師：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

講義時間：13 時 00 分～14 時 30 分

<本日の研修のねらい>

- ・適切な行政運営のために政策評価法が施行されて 10 年以上たっている。地方公共団体においては平成 8 年（1996 年）に三重県で事務事業評価が導入され、今日では多くの自治体が行政評価に取り組んでいる。
- ・評価を使って政策のマネジメントを行うことが求められている。PDCA サイクルを回していく。「政策評価」は高校の社会科の教科書にも出ている。国が政策評価法を制定したことにより法律の名称くらいは知っている高校生もいるだろう。
- ・政策の評価は、評価をする上で前提となる政策を体系化して行う。うまく活用しながら政策の評価やマネジメントを行う。今日は政策の体系化に関して具体的な事例を交えながら、留意点を話しつつ、3 つの演習問題を用意した。

まず一つ目は、政策体系の構造、2 つ目は政策体系を使った施策評価について話す。自治体では事務事業の評価から施策の評価に拡大シフトしてきている。政策のマネジメントと密接に関わっている話。3 つ目はロジック・モデルを使った評価に時間を割きたいと思う。最後に全体をまとめさせていただく。

I 政策体系の構造

「政策」とは何か確認したい。国、政府、地方自治体で「政策」の意味するところはやや違う。政府の場合は方針・構想・計画。場合によっては法案も構成する。地方公共団体の場合市町村は「政策」という言葉はあまり使わない。しかし、定義からすると条例案、首長のマニフェスト・公約を「政策」ということもある。担当職員からすれば上位の目的だけではなく実際職員が担当する個々の事務事業も政策の一つ。予算案も政策といってもよい。

行政機関が行う政策の評価に関する法律に政策は、「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」とある。ところで理論的には「政策」がどう定義されているかという、大きく 2 つのタイプに分かれる。

A) [] の活動案（西尾）、[] によって行動する、若しくは行動しないと決定されたもの（Thomas. R. Dye）と定義される。[] に何が入るかという「政府」。Dye は「活

動しないと決定されたもの」も政策に含めており、例えば消費増税をしないというのも政策。つまり、作為だけでなく不作為も含めて政策とする。

B) [] の手法 (松下)、[] と社会管理 (森田) と定義付ける。社会管理は社会を望ましい方向へコントロールしていく。何が入るかという「問題解決」。問題解決によって社会を望ましい方向にコントロールしていくという考え方。B) の定義は忘れがちだが、政策評価を行う上で非常に重要。この定義に戻って考えれば政策評価の全体を理解できる。問題はプライベートではなくパブリックな問題。地方創生、人口減少、産業の活性化など公共的に考える問題を指す。

○ 政策の体系とは何か

行政活動は目的・手段の階層構造で整理できる。最上位の目的は政策。政策を実現するために手段や複数の代替案がありそれが施策。施策を実現する手段・代替案として個々の事務事業がある。一つの目的に対して複数の手段がある。最上位の目的を狭義の政策という場合もある。

ある自治体の総合計画の体系を整理した。目的として「高齢期を安心して迎えらるまち」という目指す方向性を打ち出していく。こういうまちを実現するために介護サービスの充実の施策、実現する手段としてホームヘルパーの養成講座の開催やデイサービスセンターの整備などの事業を展開していく。上にいけば抽象性、規範性、普遍性を有しているが、下に行けば具体性があり、現実的に何をやるのか、予算や人など現実性があり、流動的で特殊性が高まる。これを政策体系や目的体系という。政策体系の事務事業は政策的に目的がはっきりしたものを位置付ける。行政の基盤的事業 (市役所の住民票の発行事業、税関係の業務)、庶務的業務、人事などの内部管理業務、職員の福利厚生は、政策体系には位置付けないことが多い。自治体の総合計画、基本構想、基本計画、実施計画の中には庶務的なものやベーシックなものはあまり書かない。

○ 政策の体系化の意義

<総覧化>

全体を見渡すこと。政策の全体像をみることによって、同じような事業を別の部署でそれぞれやって横の連携が図れていないことが顕在化する。あるいは、部局の垣根を越えて横断的な行政運営を展開して契機となる。体系を行政の中だけでなくオープンにして国民・住民に対してこういう方向性で行政運営をしていくとの方針を提示する意味もある。

<職員の意識改革>

組織内には係員、係長、課長、部長などの職階があるが、職階が上がるほど自分の業務が広がり全体像を見ることができるとは限らない。担当職員は自分が担当しているところしか見えづらい。自分の担当事業が何のために行われているかという政策的な位置付けが見えない。事業は政策目的を実現するための一つの手段でしかない。そういう意味

で事業ありきの発想ではなく、本当に今行っている事業でよいのか、もっと創意工夫する余地があるのではないかというように、評価（check）から改善（action）へ向かうような後押しをする意味がある。

<政策のマネジメント機能の強化>

目的に対する手段の貢献度評価、同じ目的を持った手段どうしの相対評価、手段どうしにプライオリティを付ける。資源配分を想定したマネジメントをするには体系を作ってそれに基づいて改善していく必要がある。

○ 政策体系の現実

<実際には>

作るの簡単ではない。現実の政策の体系が目的と手段からなる階層構造をなしていない部分もあるのではないか。政策の体系化は総合計画や政策分野別のマスタープランを作るときに行われるが計画策定のプロセスに問題がある。多くの計画は過去の計画を見直して改定して新しい計画を作る。現行の計画の体系がどうなっているかをマイナーチェンジする発想。基本的にはゼロベースで抜本的に見直してを行い変えてはいかない。しかし、業務量が増えるので、修正すべき点を少しずつ変えていくことを行うことが多い。現行の様々な事業・事務がどの施策に位置付けられるかを考えて、紐付けをする。目的と手段の関係で施策と事務事業をチェックするわけではない。他にレベル間のレベルが合っていないことがある。例えばAとBという施策があるが、これが対等な関係になっていない。Aの施策中にBの施策がある関係になっていたり、Aは総論的でBは各論的な内容の場合、対等、独立の関係でないケースが結構ある。

- ・行き場のない事業（目的が不明瞭）もどこかの施策・政策に位置付けないといけないとすると、どの施策・政策に一番近いかの観点で紐づけられるので目的・手段の関係が成り立たないことになる。
- ・民意の反映が希薄。国民・住民の目の前に出し、その意見を受けて体系化しているかというとなっていない。
- ・体系の全貌が見えにくい。総合計画は基本構想・基本計画・実施計画の3構想になっているが基本構想と基本計画は体系で示されるが実施計画は別立てが多い。実施計画は予算と連動させるために1~3年で改定していく。一方、基本構想と基本計画は長・中期計画であり固定化されているので資料を繰って探さないと、政策・施策・事務事業の体系の全体像がみえない。しかも、評価書には体系図が示されていない。

○ 政策体系の構築への課題

<目的手段合理性の追求>

合理的に考えるとある政策目的に対して考えられる手段を全て洗い出す。その中でよいものをチョイスする。これは現実的には無理がある。体系化を行う人の能力にも限界がある。時間的な制約、情報上の制約もあり無理。そういう制約がある中でできる限り目的に照らしてどの手段が実現する上でよいのかを考えながら

目的と手段の体系化を図る。目的と手段の関係がきちんとできているか検証し体系を作るときにロジック・モデルを使うとうまくいきやすい。

<往々にして事業は多目的>

- 一つの事業は複数の目的を持つ。「Aに資するとともに、Bに寄与する」
- 政策の体系は現実的にはTree構造で必ずしもなく、時系列には描けない。現実にはSemi-latticeの構造。ネットをはったような蜘蛛の巣構造になっていることが多い。
- 手段は独立して関係性がない形でTree構造が描かれるが現実にはAとBをやることによって相乗効果を発揮する事業もある。厳密にやると相当複雑な体系になってしまう。研究の世界では手段どうしの影響関係、相乗効果や波及効果を考慮してどれだけの寄与があるかを数量的に推計するような経済モデルを作り分析することが進められつつあるが、まだまだ実用に対応できるものではない。

<政策体系と組織体系の不一致>

政策体系を作るのは政策担当部門。組織を担当するのは総務など別の部署。それぞれの論理で体系化を図るので一致しない。しかし、表で整理すればできる。縦軸に施策、横軸に部署を並べてこの施策はどの部署が担当するのか対応関係を整理すれば分かる。

<演習問題 1>

表1の内容をよく読み、政策体系で問題がありそうな点を一つ挙げ、できれば理由も考える。

<回答例>

体系の中で着目すべき点は「高齢者福祉」の政策で3つの施策がありそのうち「高齢者の社会参加の促進」の施策を実現するための手段・事業として5つある。「敬老祝金贈呈事業」は祝金の贈呈をもって長年社会に尽くしてきた高齢者に敬意を表する。行政が祝金を贈呈する。しかし、この事業が目的である「高齢者の社会参加の促進」に貢献するのか考えると悩ましい。この「高齢者の社会参加の促進」という目的からすると、就労する、地域に貢献する、ボランティア活動をする、NPO活動をする、就学するなどが考えられるが、敬老祝金贈呈が目的・手段の関係に立つか、妥当ではない。

II 政策体系に基づく施策評価

事務事業単位でなく、もう少し大きくりの評価である。

ここでは地方公共団体を念頭に置いて考えていくこととする。

<事務事業評価の限界>

- 1 事務事業どうしを比較するわけではない。事務事業を一つ取り出し、いろいろな

角度から評価し、来年度以降その事業を継続か見直しか廃止するかを判定する事業
どうしの比較や事業を組替えることができないので抜本改革には結びつきにくい。

- 2 細かな評価をする。事業は膨大。かつての三重県では数千本を評価。一般の市民には行政の全体像が見えない。どこが問題で今後どうしたいか見えづらい。
- 3 大所高所の判断に向きにくい。政策判断、資源配分にも向いていない。
- 4 施策や政策レベルの目標がどれだけ達成できているか、10～5年前と比較してどの水準かどのようなレベルにあるかを把握しづらい。

多くの自治体では、事務事業から始まった評価システムは対象が広がり政策・施策評価に向かっていった。

<評価対象レベルの取組状況>

総務省の平成 26 年の「地方公共団体の行政評価の取組状況」の調査報告で、都道府県・政令指定都市、市区町村で整理。

事務事業のみ評価している市区町村は 5 割を超えている。都道府県・政令指定都市は事務事業しか評価していない所は少ない。政策・施策・事務事業など、いろいろな評価をしている。政策レベルの評価をしている所もあり、事務事業に加えて施策も評価している所はかなりの割合ある。

<行政評価の導入年度別団体数>

総務省の調査では、いつから施策の評価が導入されたか分からなかったのが私が独自に全国の都市自治体（都道府県・町村を除いた市と東京 23 区の 810 団体）を対象に 2012 年に調査を行った。回収率 74%。事務事業評価の導入は平成 11 年が一番早い。そのころ、施策評価や政策評価はまだなかった。事務事業評価のピークは平成 19 年でその後導入する自治体は減った。政策評価は市区レベルではあまり導入されていない。施策レベルの評価を導入する自治体はそれなりにある。施策評価は平成 12 年度に 2 団体導入され、その後増えて、18 年度でピークを迎え一旦減ったが近年また増えてきた。事務事業評価を導入する団体より施策評価を導入する団体が増えている。事務事業評価から施策評価へシフトしているのではないか。

<施策評価の基本フレーム>

政策・施策・事務事業の体系があり、これを基に評価する。

- ・ベンチマーキングは、施策・政策レベルでの水準把握。今どうなっているか指標を使い過去との比較、他団体との比較、将来に設定した目標数値と現状値の比較で達成率を分析する。
- ・有効性分析は、施策に対して事業がどの程度有効かを分析する。
- ・妥当性評価は、既存事業 A, B, C、新規事業 X, Y があるとき上位目的（施策）を実現する上でこの構成が妥当であるかを評価する。
- ・優先順位づけは、A, B, C, X, Y の事業に優先順位をつける。新規事業であるからよい事業かという必ずしもそうでもない。既存事業 A, B, C を充実さ

せることにより施策を実現することが可能かもしれない。既存事業Cをスクラップして新規事業X, Y, Zとした方がよいかかもしれない。事業間の相対評価をすれば優先順位第1位から第5位までつけることができるが実に頭を使う作業。

<施策評価の手法>

施策評価を導入した221団体のうち、ベンチマーキングをする団体が一番多い。次いで妥当性評価では4割、有効性分析も4割位。「優先順位づけ」はある施策を構成する事業が5本あるとき、1位、2位、3位、4位、5位と全てに順位を付けるタイプ。優先度づけは、そこまで細かくつけず、A, B, Cなど優先度が高、中、低などつけするタイプ。優先順位づけと優先度づけをたし合わせると4割弱の団体が導入されている。

<優先順位づけの導入年度>

平成24年時点で施策評価の中で優先順位づけを行っている団体が61団体あった。

<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>

評価と予算は連携・活用されていないと言われている。財政部門は評価情報をどの程度使っているのか。統計的に分析したものがこちらになる。

一番大事なのは施策評価と予算編成のフロー、1年を通してのスケジュールをきちんと作ること。予算編成の前に施策評価をする。施策評価を導入し妥当性評価をする。妥当性評価をしている自治体ではそうでない自治体よりも財政部門が評価情報を利用している。3番目に優先順位づけを導入していること。これは行政評価担当部門と財政部門にも評価情報を活用しているか調査し合わせて分析した。

<戸田市の施策評価シート>

ある施策を構成する事務事業が書いてあり、事務事業評価の情報が再掲されている。施策内優先度はある事業はB、ある事業はA、ある事業はC。優先度の高い順番にA, B, Cをつけた。付けるのは担当部局の次長、課長が評価をする。優先度づけの例。

<優先順位づけの目的>

予算配分を効率的・効果的に行う。施策・事業の見直し再構築を行う。組織内での政策議論を活発化させる。優先順位付けは職場での活発な議論につながる。

<優先順位づけの評価基準>

一番多いのは有効性の基準。ついで必要性（住民ニーズ）、緊急性となり、一つないし組合せで複数の評価基準を立てて相対評価で事業間の優先順位を設定する。しかし、こういう評価基準を設定して優先順位づけをしている自治体は半数もない。57.4%が優先順位づけの評価基準を示していない。

<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

政策・施策・事務事業の3階層、自治体によっては5階層、もっと複雑で6階層あったりする。そうなると、煩雑になりマネジメントするのは難しい。せいぜい政

- 策・施策・基本事業・事務事業の4階層くらいまでがよい。
- ・一つの目的に対する代替案は、あまり多く設定しないこと
施策の下に事務事業を数多く設定してしまうと優先順位が付けにくくなる。福祉分野は事業が細かく対象者別に分けられていて、20, 30の代替案があるとマネジメントしづらい。施策の単位を細分化するなど考えた方がよい。
 - ・優先順位づけに当たり、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全てにAを付けたり、Cを全く付けなかったりする。
そうすると優先順位づけが機能しなくなる。そこで導入してしばらくすると制約ルールを作る自治体もある。A, B, Cの割合を2対6対2にするなど。施策を構成する事務事業が5つ以上ある場合はAは一つ以上つけ、Cも一つ以上つけることにする自治体もある。

III ロジック・モデルによる評価

アメリカの評価の実務に関わる研究者、コンサルタントの中から提唱されたもの。ある資源を投入すると何らかの活動が行われる。ある活動を行う結果としてどういふものが生まれ、それが社会や世の中にどういふインパクトが与えられるかを目に見える形で図式化したものをロジック・モデルというのが標準的な考え方。しかし、様々なタイプがある。

<セオリー評価とは>

- ・プログラム評価の一つの手法。インパクト評価やプロセス評価の前提となる評価。
プログラム評価は政策評価の中の一つのタイプ。
- ・施策の論理的な構造を明らかにし、その質や内容を評価する手法がセオリー評価。
- ・施策の論理的な構造がロジック・モデル。
- ・ロジック・モデルとは、ある施策がその目的を達成するに至るまでの論理的な原因と結果の因果関係を明示したもの。ロジック・モデルを作ること自体をセオリー評価と言ったり、ロジック・モデルを使って評価することをセオリー評価とも言う。

<ロジック・モデル>

投入（インプット）からアウトプット、アウトカムに至る因果関係のストーリー。こういう資源を投入するとこういう活動が行われる、そしてこうしたものが生まれ成果となる。原因と結果の因果関係の仮説。本当にそうなるかはわからないので後で評価する。

<ロジック・モデルの効用>

- ・文部科学省のwebサイトでは、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上で意義があるとしている。

- ・論理的な構造を可視化することにより、施策を立案するときどこが問題かどんな欠陥があるかが明らかになる。インパクト評価はプログラム評価の一つのタイプであるが、ある政策を実施することによりどれだけ効果があったかの効果測定。政策関与があることにより介入前と後でどの程度変化があったかを外部要因を取り除く方法により、科学的に分析をしていく方法であり評価の前提にもなる。可視化することで利害関係者と当事者間で共有化しやすい。アイデアや批判も出たりする。様々な意見が出て、それが政策の質的向上につながる。
- ・成果指標（アウトカム指標）が設定しづらいのは、成果の定義が抽象的で具体化されていないのが原因の一つ。ロジック・モデルを使うことにより成果がより具体的になり、成果に対しての指標が考えられやすくなり、適切な成果指標の設定にも貢献する。活動指標と成果指標が混在していたり、成果指標の中にも直接、中間、最終的なレベルがあり混同しているのでロジック・モデルは指標をうまく体系化するにも役立つ。

<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？

因果関係が成立するような政策を立案する。当該事業を行うことで最終的に社会がよりよい方向に行くことを示すもの。

(例) 環境問題学習講座について説明あり。

<ロジック・モデル（因果仮説）>

職場で若手の職員一緒に考えようとロジック・モデルを使い議論すると以外と盛り上がる。

<演習問題 2>

某市の「生活バス路線対策事業」のロジックを示したもの。図中の（イ）～（ニ）に選択肢①～④の適当なものを当てはめて、完成させる。

最終的には交通不便地域の人口流出が抑制される。そのようになるようなロジックを考える。①～④を並べかえるだけ。

<回答>

③市が生活路線を維持するために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。結果として人口流出が抑制される。もちろんこの事業だけで人口流出の抑制がうまくいくわけではなく、他の事業や民間の取組を踏まえて最終的にたどり着くものなので、最後に評価検証を行う。

事業毎にロジック・モデルを作る。事業Aに関してロジック・モデルを作り、同じように事業Bに対しても作る。同じような目的事業であれば最終成果は同じ所にたど

り着く。政策体系とうまく対応させていくと、評価指標も体系化できるはず。

○ 小括

<事前分析>

- ・新規事業の立案段階や計画を策定するときにロジック、原因・結果の因果関係を作る。特に新規事業の立案のときにロジック・モデルを作る意義は大きい。
- ・仮説を具体化することになり、その過程で具体的なアウトカムが見えてくる。

<事後検証>

ロジカルに影響要因を事前に設定しておくことで評価をしたときに要因の分析に役立つ。指標のデータを取ると過去から現在まで変動が見られる。本来右肩上がりにならなければいけないものが横ばいになっていたり、右肩下がりになっていたりすればどこに問題があるのか、要因を分析しその要因に対して課題設定をしていく。PDCAサイクルのCAPの部分。あらかじめ要因を設定しておくことで分析が楽。

<人間は感情で動く>

感覚的にみてどうか。うまくいきそうならよい。おかしいならだめかもしれない。実際にやる時、論理だけでなく情熱も必要である。

IV まとめ

- ・政策体系を構築することでマネジメント機能の強化を図ることができる。具体的には、資源配分、優先順位づけについてお話をした。
- ・政策の立案段階で「目的—手段」の妥当性を検討するときにロジック・モデルを作ることが有用。
- ・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、予測できなかつたりする。政策により社会を望ましい方向に変える。しかし、将来のことは分からない。不確実性を伴うので予測できないこともある。
- ・政策体系やロジックは飽くまで仮説。実際にやってみないと分からないこともある。
- ・だからこそ、事後の評価、途中の評価・検証が必要である。