

# 自治体行政へのロジックモデルの導入戦略

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授  
上級評価士(日本評価学会認定)  
佐藤 徹

## 1 問題認識

本稿の目的は、いかに自治体の行政組織へロジックモデルを導入すべきかについて論考することである。

わが国の自治体では1990年代半ば以降、行政諸活動を評価するためのシステム開発とその運用が急速に進められ、今日多くの自治体において、行政の評価システムはそれが有効に機能しているかはともかくとして、行政運営のための「標準装備」として定着している。

さて、筆者は1990年代半ば以降一貫して、政府及び自治体の政策評価や行政評価に注目してきた。幸いにもこの間、自治体の評価システム構築に関するアドバイザーや外部評価委員として助言や参与観察を行う機会に多数恵まれることになった。もちろん、そうした自治体では、組織規模も評価手法もそれぞれに異なっている。だが、そこにはいくつかの共通課題を見出すことができる。

第1の課題は、政策の論理構造(ロジック)の可視化である。何が目的であるのか、その目的を実現するためにどのような手段が妥当であるかな

ど、目的と手段の観点から行政活動を評価することが重要である。個々の施策や事業が全体の中でどのように位置付けられ、また関連し合っているのか、そしてそれらを将来目標の達成に向けてどのように展開していくのかといったダイナミズムは、文字情報だけではわかりにくい。行政資源のインプット(入力)からアウトプット(産出)、そしてアウトカム(成果)、インパクト(社会への影響)に至る一連の因果関係(シナリオ、ロードマップ)をビジュアルに表現したロジックモデルを取り入れる工夫が必要である。

第2の課題は、評価対象に相応しい評価指標の設定である。近年の自治体評価は事務事業から施策へと評価対象の重点が移行しつつあり、総合計画や地方版総合戦略の評価でも施策単位での評価が課題となっていることから、特に的確な施策評価指標(施策の評価に用いる指標)をいかに導出するかが成功の要訣である。しかしながら、施策評価指標が失当であり適切でない場合、それら指標に設定された目標数値ばかりか、評価に基づく要因分析や課題設定もほとんど意味のないものになってしまう。基本的には、施策がどのような状態をめざしているかを鮮明にすること、

つまり施策における成果を明確に定義する必要があるが、これにはロジックモデルの作成が有用である。

第3の課題は、政策体系の基盤整備である。政策の体系化の意義としては、総覧化(無駄な事業の発見、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)などがある。だが、実際には往々にして増分主義的で、事務事業の積み上げによる計画策定方式であるがゆえに、「政策の体系」と称するシロモノが目的と手段の階層構造をなしていなかったり、目的が不明瞭な行き場のない事業が施策に位置付けられていたりすることも珍しくない。この点、目的手段合理性を追求するロジックモデルの活用が期待される。

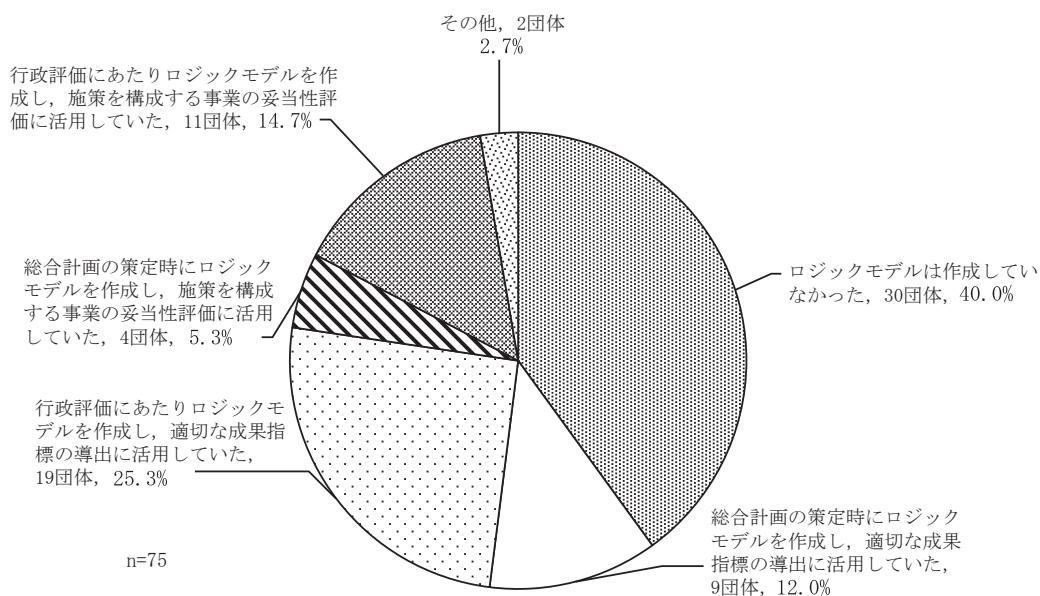
そこで、以上のような問題認識のもと、次章で

はわが国の自治体行政におけるロジックモデルの普及状況について概観し、第3章ではインタビュー調査をおこなった、豊岡市及び盛岡市におけるロジックモデル導入の実際を取り上げる。さらに、第4章では「なぜ導入するのか」と「どのように導入するのか」の2つの観点からロジックモデルの導入視角について論じるものとする。第5章では、評価人材の必要性に言及し、結語とする。

## 2 ロジックモデルの普及状況

わが国自治体において、ロジックモデルはどの程度作成や活用が行われているのであろうか。この点につき、児山(2016)は雑誌記事や各自治体のホームページ・資料等の公表情報を中心にロジックモデルの調査を行い、その内容を分析している。ただし、インターネットや雑誌等で我々が目にするロジックモデルの事例は氷山の一角に過ぎない可能性が高い。そこで筆者は、2012(平成24)年度に実施した『行政評価と行政経営に関す

図1 2012年度調査の回答に対する事実確認



る全国自治体調査』（調査先＝全国の市及び東京都特別区の計810団体の行政評価担当課、回収率73.8%）において「行政評価又は総合計画策定にあたり、ロジックモデルを作成又は活用している」（試行中を含む）と回答した80団体に対して、今般2016(平成28)年12月から翌年1月にかけて、質問紙による追跡調査として『ロジックモデルの作成状況等に関する全国自治体調査』（回収率93.8%）を行った。本章では、これらの調査結果をもとに、ロジックモデルの普及状況について探ってみよう<sup>1</sup>。

### (1) 行政評価担当職員の認識

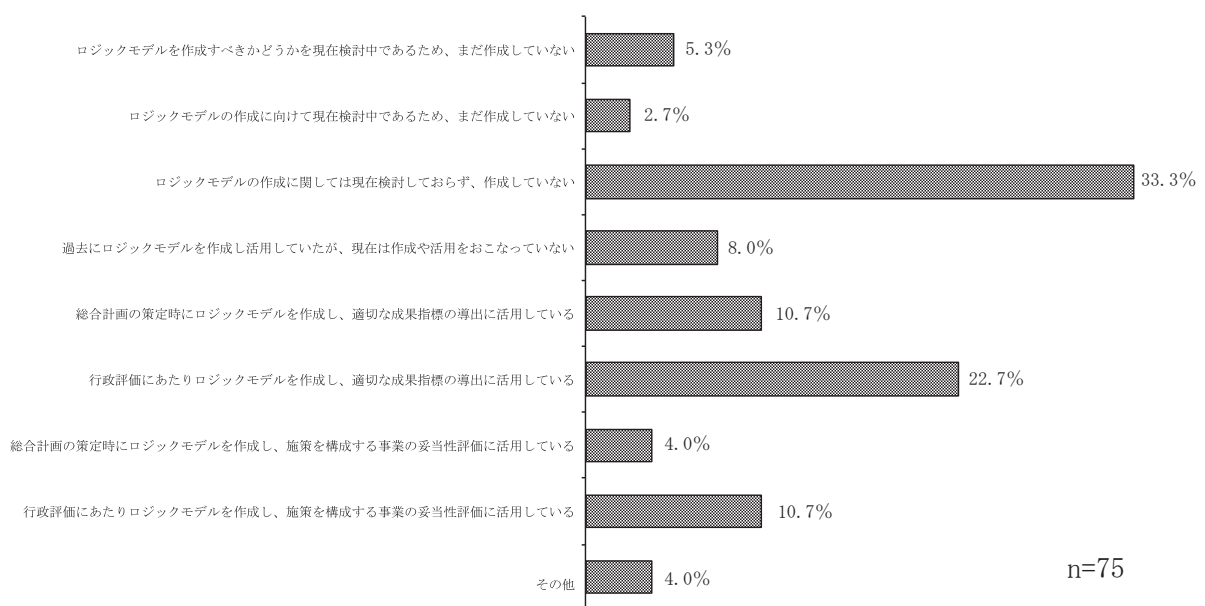
そもそも自治体職員(行政評価担当)はロジックモデルを正しく認識しているのだろうか。

2012(平成24)年度調査で「ロジックモデルを作成又は活用している(ただし、試行中も含む)」と回答した80団体に対して、その回答内容が事実であるかどうかを確認した結果が図1である。最も多かったのが「ロジックモデルは作成してなかった」であり、有効回答が得られた75団体のうち30団体(40.0%)を占めた。つづいて「行政評価にあたりロジックモデルを作成し、適切な成果指標

の導出に活用していた」とした団体が19団体で約4分の1(25.3%)を占め、「行政評価にあたりロジックモデルを作成し、施策を構成する事業の妥当性評価に活用していた」とした団体は11団体で14.7%であった。つまり、行政評価にあたりロジックモデルを作成・活用している団体は4割であったということになる。一方、「総合計画の策定時にロジックモデルを作成し、適切な成果指標の導出に活用していた」（9団体、12.0%）や「総合計画の策定時にロジックモデルを作成し、施策を構成する事業の妥当性評価に活用していた」（4団体、5.3%）とした団体もある。

ところで、2012(平成24)年度調査で「ロジックモデルを作成した」と回答していた団体の4割が実際には「作成していなかった」のはなぜだろうか。この点につき、単なる記入ミスや設問文の読み違いなども考えられるが、現実にはロジックモデルを作成していなくても、回答者側が優等生的な回答を行った可能性がある。一般的に、このような回答バイアスは「社会的望ましきバイアス」(SDB:social desirability bias)として知られ、回答者が「自分の意見や実際の行動はさておき、世の

**図2** ロジックモデルの作成・活用に関する現在の取組



中ではこういう風に答えるのが望ましいと思われるだろう」という思い込みや一種の建前で答えてしまう傾向がある(佐藤2015)。これは質問紙調査に内在する問題であり、ロジックモデルに対する行政評価担当職員の認識に起因する問題でもある。また、2016(平成28)年度の追跡調査の結果によれば、ロジックモデルを独自に解釈していた団体も散見された<sup>2</sup>。

## (2) 作成・活用の状況

図2は、2016(平成28)年度調査で有効回答が得られた75団体において、ロジックモデルを作成ないし活用しているか、そして活用しているのであればどのように活用しているかについて尋ねた結果である。

最も多かったのが「ロジックモデルの作成に関しては現在検討しておらず、作成していない」で3分の1を占めた。ついで、「行政評価にあたりロジックモデルを作成し、適切な成果指標の導出に活用している」というもので、2割強(22.7%)であった。また、「総合計画の策定時にロジックモデルを作成し、適切な成果指標の導出に活用している」と「行政評価にあたりロジックモデルを作成し、施策を構成する事業の妥当性評価に活用している」はともに10.7%であった。

2016(平成28)年度調査の時点で、ロジックモデルを作成していない団体は約半数にのぼる結果となった。このうち、「ロジックモデルを作成すべきかどうかを現在検討中」であったり、「ロジックモデルの作成に向けて現在検討中」であったりする団体がそれぞれ5.3%(4団体)、2.7%(2団体)存在した。「過去にロジックモデルを作成し活用していたが、現在は作成や活用をおこなっていない」とした団体は8.0%(6団体)と僅少であった。

## (3) 今後の作成予定

2016(平成28)年度調査で、「ロジックモデルの作成に関しては現在検討しておらず、作成していない」と回答した団体に対して、「今後、ロジック

モデル作成の予定等はあるか」を尋ねたところ、「ロジックモデルを作成する予定はない」とする団体が8割以上(有効回答19団体のうち16団体)を占め、「ロジックモデルを作成すべきかどうかを検討する予定」(2団体)や「ロジックモデルの作成に向けて検討する予定」(1団体)であるとした団体はごく少数であった。

現時点ではロジックの作成や活用は一部の自治体に留まっており、総じてロジックモデルが全国的に普及しているとは言い難い状況である。

## (4) 作成廃止の理由

過去にロジックモデルを作成・活用していたが現在は行っていない団体があるとすれば、それはなぜだろうか。この点につき、「過去にロジックモデルを作成し活用していたが、現在は作成や活用をおこなっていない」と回答した6団体に対して、ロジックモデルの作成又は活用をやめた理由を問うてみた。その結果、「現在、行政評価の制度や方法の見直し」を行っているために作成や活用をおこなっていないという団体が2団体あり、これらはロジックモデル自体に本質的な問題があるというわけではない。どちらの団体も成果指標の設定をより適切に行う方向で検討中であった。そして「成果指標、活動指標を設定する時点では、ロジックモデルを各所管部局に提示し検討させた。その後は設定した指標に基づき、経年で指標の変化の推移を見るため、毎回の指標設定作業はしていないため、(ロジックモデルの)作成は行っていない」とする団体もあった。

さらに、より具体的な理由として「事務事業の有効性評価のための、中間指標の数値に取得困難なものが多く、ロジックモデルによる客観的な評価ができていなかったため」を挙げる団体もあった。この点、たしかに中間成果指標のデータ収集についてはロジックモデル活用上の技術的課題の一つと言える。このほか、「成果目標やコスト意識、総合振興計画の施策体系上の位置づけを

明らかにした業務の遂行が定着するほか、各事務事業の質の向上が図れるなど一定の成果を得られたため」を理由に挙げた団体もあった。しかし一方で、「事務作業の煩雑化のため」を理由に挙げる団体も1団体あった。ただし、この点についてはロジックモデルを作成する施策・事業の範囲をどの程度まで広げるかに大きく依存するだろう。

### (5) 公表の状況

自治体によっては、ロジックモデルを作成していても、それを対外的に公表せず行政組織内部でのみ活用している可能性もある。

そこで、過去にロジックモデルを作成した団体や現在ロジックモデルを作成している団体に対して、「そのロジックモデルは現在公表されているか」について尋ねることにした<sup>3</sup>。その結果は表1に示したように、6割以上の団体が「行政の内部資料」として取り扱っており、「一般には公表していない」ことが確認された。なかには、ロジックモデルの精度が現時点では高くないため、公表していない団体もある。なお、「その他」と回答した団体では「インターネットには公開していないが、公開対象の資料として、市民等から求めがあれば提供している」「評価担当課と情報コーナーで印刷したものを公表している」というものが含まれ、インターネット以外の手段で公表していた。

## 3 ロジックモデル導入の実際<sup>3</sup>

本章では、ロジックモデルの導入にあたり参考となる2つの特徴的な事例を取り上げる。

### (1) 豊岡市

#### ① ロジックモデルの導入経緯

豊岡市は兵庫県北部の中心に位置し、人口約8万人、面積約697平方キロメートルの自治体である。同市では、2008(平成20)年度から2011(平成23)年度までの4年間、約700から800本の事業を対象とした事務事業評価が運用されていた。しかし、他の自治体でも指摘されているように、導入当初は新鮮味があって職員は真剣に取り組んだが、年を重ねるごとに改善が必要な事務事業が大幅に減少した。また、職員の意識改革を事務事業評価の目的の一つとしていたにも関わらず職員の間にはやらされ感や負担感が強くなったりしていった。2009(平成21)年9月に公募で京セラから副市長に転身した真野毅氏によれば、当時の事務事業評価について「あれも使い方によっては面白くて、本当は部長などの上の人間がどれだけのリソース(お金や人)をそれぞれの仕事に使っているのかを見て、それらをどのように組み合わせるのが相応しいかを考えるツールとして使えるはずなのに、全く使おうとはしない。管理部門が何かチェックだけをして何かやっているみたいなイメージだったのではないかと述懐する。

こうした事務事業評価は2013(平成25)年度に一旦凍結され、代わりに新たに「戦略的政策評価」(「協働型プログラム評価」ともいう)が導入された。その仕掛人は前述の真野氏である。真野氏は民間企業のトップとしての経験に加え、明治大学大学院ガバナンス研究科で得た知見をもとに、同研究科の北大路信郷教授や源由理子教授らの指

表1 ロジックモデルの公表状況

選択肢	集計 (団体)	割合 (%)
一般には公表していない (行政の内部資料である)	28	65.1
インターネット上で一般にも公表している	11	25.6
その他	4	9.3
合計	43	100.0

### 図3 戦略体系図(豊岡市)

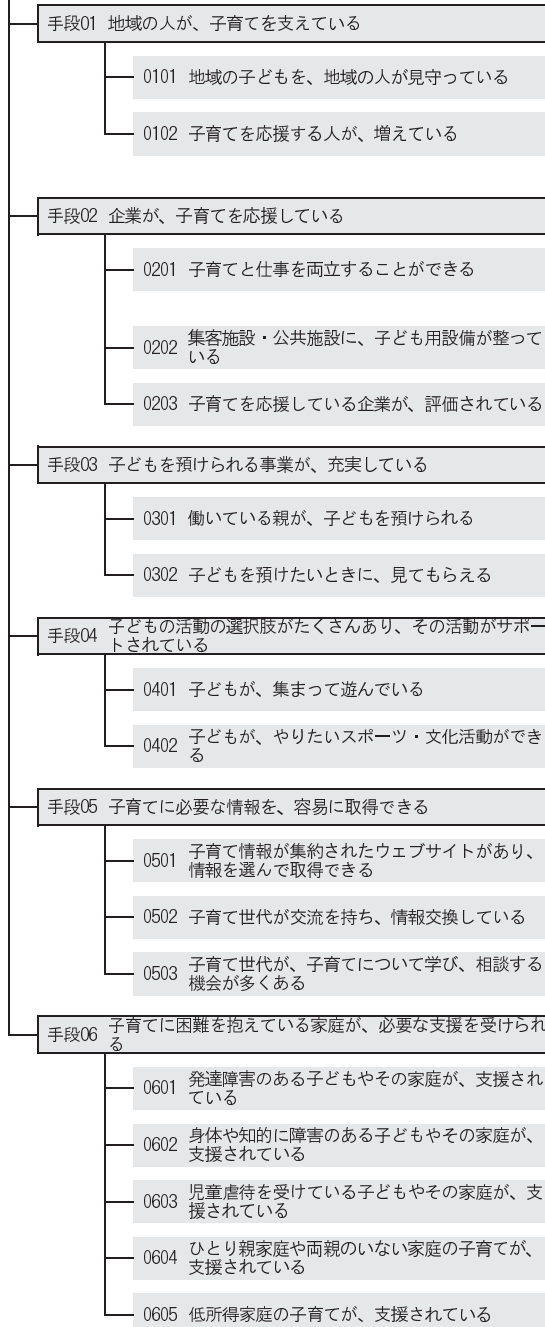
戦略体系図 006

担当部署：教育委員会 こども育成課

取組分野：子育て環境の充実

上位目的：子育ての不安が軽減されている 最終アウトカム

戦略目的：子育てが応援されている 中間アウトカム



平成28年度アクション(個別事業)

- ・通園・通学の見守り
- ・放課後子ども教室の確保
- ・あいさつ運動の推進
- ・ラジオ体操参加の推進
- ・ファミリーサポートセンターの設置準備
- ・定時退社、短時間勤務、年休・時間休、産休・育休制度の取得啓発
- ・事業所内保育スペース設置の啓発
- ・子ども用設備設置の普及啓発(おむつ替台・子ども用トイレ・子ども連れトイレ等)
- ・子育て応援企業の認証制度の周知
- ・保育所・放課後児童クラブの確保
- ・病児・病後児保育所の確保
- ・ファミリーサポートセンターの設置準備
- ・おでかけ広場の実施
- ・スポーツ・文化活動の周知
- ・ホームページの改善
- ・SNS・グループメール等での情報発信の検討
- ・子育て世代が交流できる場所・方法の提供
- ・子育て世代の学習機会の提供
- ・子育て世代が相談できる窓口の周知
- ・こども支援センターでの発達相談の実施
- ・障害児相談支援の充実
- ・市要保護児童対策協議会の連携による支援
- ・母子・父子相談支援の充実
- ・家庭児童相談室と関係機関の連携による支援
- ・就学援助制度の周知

(出所)豊岡市(2016)

導助言を得ながら2012(平成24)年度から検討を始め、具体的な評価デザインを描いていった。この点についての詳細は真野(2016)に譲ることにするが、評価担当の政策調整課も「最初は理解できなかった。やはり事務事業評価はすごく分かりやすく慣れているので、何を評価するんだろうという思いはあった」という。そのため、30代中盤以上から係長級の職員を明治大学に派遣し、5日間程度、プログラム評価の理論と実践に関する特別講義を受講させたり、市民協働ワークショップ(後述)のファシリテータ養成研修に参加させるなど、職員の能力向上に努めたりした。

さて、この「戦略的政策評価」にはいくつかの特徴がある。第1はロジックモデルの導入である。豊岡市のロジックモデルは「戦略体系図」とも呼ばれ、いわゆる目的と手段の階層構造から成るロジックツリー型である(図3)。ここでの上位目的は政策の最終アウトカムに、また戦略目的は3年ないし4年で上位目的を達成するための中間アウトカムに相当する。まずはセオリー評価をしっかりと行おうというわけである。

第2は、評価対象範囲の限局である。戦略的政策評価では事務事業評価のように網羅的に評価を行わず、その評価対象をかなり絞り込んでいる。これは業績測定とは違い、むしろプログラム評価であるから当然ではあるが、ここ数年で何とかしたいというテーマや今問題が起こっているテーマなどを戦略的に選定する。実際には、同市の組織規模も鑑みて7つ程度の政策テーマについて評価を行っている。例えば、2015(平成27)年度には「自主防災組織の活性化」「歩いて暮らすまちづくりの推進」「豊岡エコバレーの実現」「大交流の推進」「持続可能な公共交通の推進」「子育て環境の充実」の6分野が、2016(平成28)年度にはこれらに加えて、「豊岡型環境創造型農業の推進」が評価対象となっている。

第3は、PDCAサイクルの各フェーズに評価が

組み込まれていることである。この点についても、プログラム評価の特質を反映している。戦略体系図を作成した翌年(2年目)には、戦略体系図に基づき実施してきた事業が現場でうまく機能しているのか、その作戦遂行を評価する「プロセス評価」を行っている(真野2016)。また、最初のセオリー評価の段階で、上位目的、戦略目的、大きな手段の各レベルを評価するにはどのような評価指標が適切なのか議論され、単なる作文ではなく、できる限り測定可能な(measurable)内容となるように工夫されている。この段階で「豊岡市政策モニタリング調査」を行い、プロセス評価に際して活用できるようにしている。同調査は毎年度実施し、その蓄積されたデータを一定期間後に経時比較分析することによって、その間の政策のインパクトを評価するアウトカム評価も行う見込みである(米原2015)。

第4は、市民と行政による協働型評価である。戦略体系図の作成からそれに基づく評価に至るまで、市民協働のもとに実施されている。この点については次項で詳述する。

## ② ロジックモデルの作成過程

それでは、豊岡市のロジックモデルである戦略体系図はどのようにして作成されるのであろうか。基本的には、最初に「上位目的」を設定し、これを達成するために必要な「戦略目的」を設定する。さらにそれら「戦略目的」を実現するための「大きな手段」、さらに「小さな手段」を導出していく。つまり、上位レベルから下位レベルへとブレイク・ダウンしていく。このようにバックキャスト的なアプローチを採用しているのには理由がある。既存の事務事業を起点としてロジックモデルを作ってしまうと、現状の維持か現実の正当化に終わってしまうことになりかねないからである。真野氏は、「将来、やはり10年後はこんな姿にならなきゃいけないだろうな」というのを描かないと駄目なんじゃないかと。右肩上がりの時代は、

割と先が見えていたんで、改良、改善でそこに行くというのが見えていたけれども、そうではなくて実際に今から先がなかなか見えない。でも、将来こういうふうでなかったら駄目だというのがあって、それに対して3~4年ぐらいで、今何をしなければいけないのかというのを戦略目的にして、それを達成するためにどうしたらいいのかを考えましょう」という。

このような考えのもと、戦略体系図の作成は市民協働ワークショップで行われている。ワークショップは前述の6ないし7つの政策テーマごとに行われ、全体で20名程度いる市民がそれぞれのテーマに分かれて参加する。いずれのテーマにもファシリテータ役の職員が1名参加している。また、市民からの質問等に対応できるように数名の職員が中立的な立場の説明者として同席している。ワークショップに参加する市民は公募によって選ばれた者ではなく、市が参加を呼び掛けてそれに応じた「ステークホルダー」としての市民である。とはいえ、無償のボランティアであり、交通費も支払われていない。そのためか任期もない。市民協働とはいうものの、どちらかと言えば市民が主体となり、大きいサイズの付箋紙を使いながら、「どういったまちにしたいか」「そのためには何をしたらよいか」というようなイメージを皆で書き出していき、模造紙に貼り付けていく。まずはそれらを全部出し尽くしておいて、類型化したり階層化したりしていく。

もっとも、参加市民は必ずしも行政に精通しているわけでもない。ファシリテータ役の職員の力量次第で体系図の出来栄が左右される可能性もある。そこで、市民協働ワークショップに臨む前に、課内で事前にワークショップを行い、ツリー構造の基本的なパターンをイメージしておく。これは市民協働ワークショップの予行練習を兼ねたものであり、けして市民を誘導するものではない。あくまでイメージを頭の中に持ちながら、市

民からの疑問などに答えられるように下準備をしておくというものである。大抵のワークショップは1回あたり約2時間行われ、それぞれ2回程度実施される。これをもとに再度内部で議論したり、有識者に見てもらったりして、戦略体系図を確立している。

## (2) 盛岡市

### ① ロジックモデルの導入経緯

盛岡市は岩手県の北上盆地の中央に位置する、人口約29万3千人、面積約886平方キロメートルの中核市である。同市では、2001(平成13)年度から行政評価システムの導入運用が開始された。だが、同評価システムは企画・実施・評価のサイクルによる市政のマネジメントツールとして定着するなどの一定の成果が得られたが、種々の問題点も浮かび上がってきたという。また、2015(平成27)年度から始まった新たな総合計画実施計画を効果的に進行管理する必要があったことなどから、これに合わせ次のように既往の行政評価システムの見直しに着手した。

第1は「政策評価」の廃止である。同市の「政策評価」(施策貢献度評価、施策優先度評価)は、限られた資源で最大の成果をあげるためにどの施策に優先的に取り組むべきかを評価するものであった。市の幹部(部長級)が総合計画に掲げる41施策のうち、「都市戦略課題に直結しているものは何か」「緊急度の高いものは何か」といった観点からプライオリティをつけ「重点化施策」を選定するものであった。しかし、「重点化施策」に手厚く予算を配分しても、それらの施策を構成する事業の予算額が満遍なく増えるだけで、メリハリが生まれにくいなどの問題が生じていた。こうしたことから、2015(平成27)年度に「政策評価」を廃止し、予算の重点配分先を「重点化施策」から「戦略プロジェクト」の構成事業へと転換した。

これに伴い、第2に2015(平成27)年度から「戦略



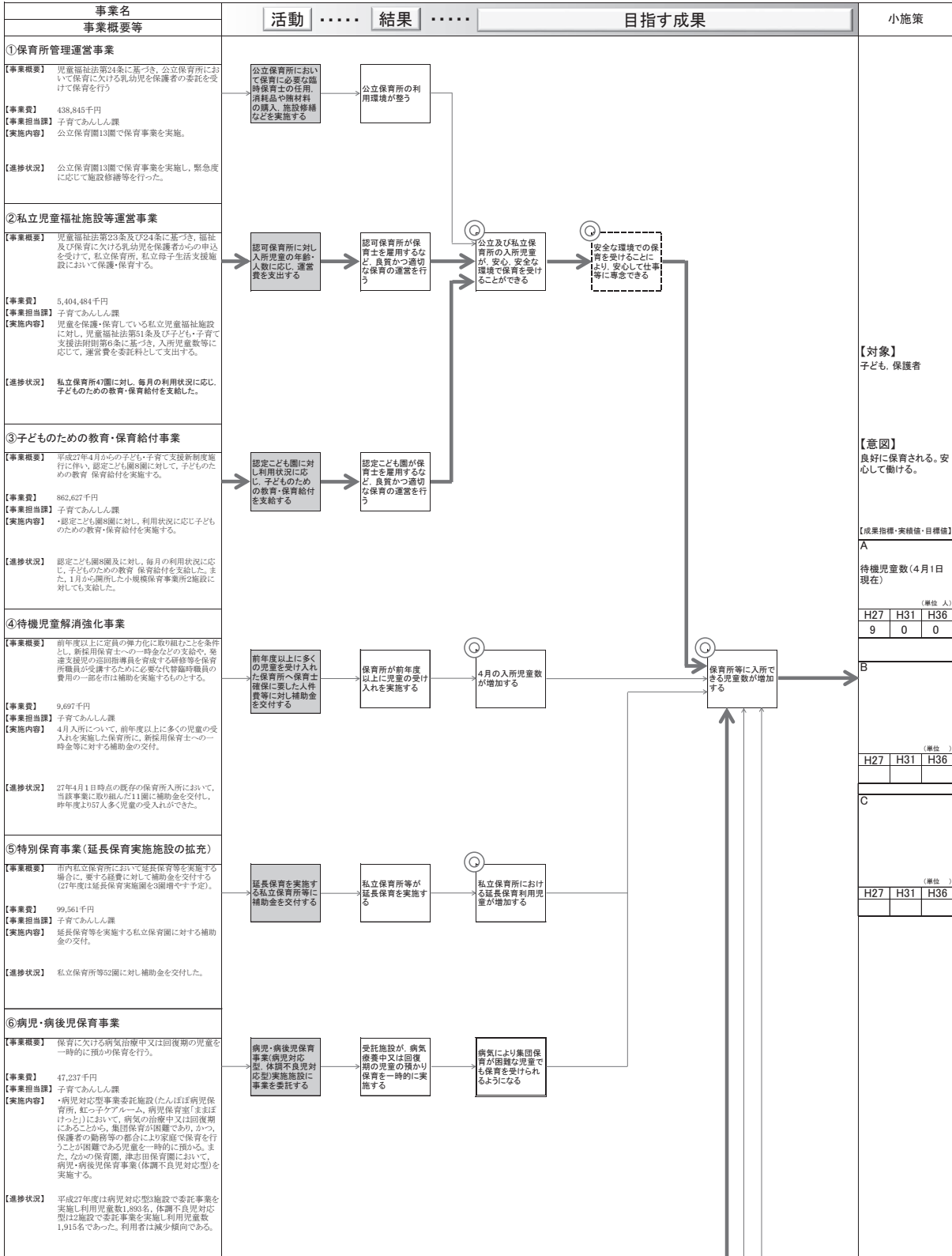
# 図4 ロジックモデルシート(盛岡市)

H28年6月作成

【別紙】

ロジックモデルシート(平成27年度実績評価)

施策コード	2	施策名	子ども・子育て、若者への支援	小施策 主管課名	子ども未来課
小施策コード	2-1	小施策名	保育環境の充実		



(出所)盛岡市ホームページ

プロジェクト評価」が導入された。同市の「戦略プロジェクト」には「子育て応援プロジェクト」（主管部：保健福祉部）、「きらり盛岡おでんせプロジェクト」（主管部：商工観光部）、「いわて国体おもてなしプロジェクト」（主管部：市民部）の3つがある。各プロジェクトはそれぞれ17本、9本、9本（再掲事業を含む）の重点事業で構成され、同プロジェクトの取組期間である概ね3年の間に成果をあげることが求められている。それゆえに、事後評価ではなく事中評価、すなわち前年度の実績を踏まえ当該年度の評価時点における進捗状況の評価が必要となった。そして、この「戦略プロジェクト評価」の実施において、ロジックモデルが導入されることとなった。なぜならば、戦略プロジェクトに位置付けられた各重点事業が同プロジェクトの目的に貢献しているのか、さらにどの事業を重点化すべきかを検討するためには、戦略プロジェクトと各重点事業の成果との論理的な因果関係を示すロジックモデルが不可欠だったからである。

そして第3は、「事務事業事後評価」の廃止と「小施策評価」の充実である。事務事業事後評価については、「評価単位が細分化されており、関連事業全体を大きな視点で評価しにくい」「各事業は目標達成にとってなぜ効果があるのか、事業同士がどのように影響を与え合うかの説明が不十分」「事業の優先度やビルド&スクラップの議論に結びつきにくい」「改革改善案に至るまでの評価の流れが読み手に伝わりにくい場合がある」「職員から、評価事務に係る負担が大きいという指摘を受けている」といった理由で、2016（平成28）年度から事務事業事後評価シートは作成されていない。だが一方で、政策体系上、施策と事業の中間レベルに位置付けられる「小施策」の評価を充実させることとなった。小施策評価は2015（平成27）年度までは基本事業評価として実施されていたが、2016（平成28）年度からは新たな総合計画

に掲げられた90の小施策ごとに評価を行うことになったものである。「小施策評価」は小施策の主管課長によって原則行われるが、小施策が複数の課等にまたがる場合には事業所管課間で協議しながら、小施策主管課長が評価する。このとき、小施策評価シートだけでなく、ロジックモデルシートを別に作成し公表することとなっている。ロジックモデルの導入効果として、（イ）上位施策からの結び付きを確認することにより、小施策の成果から、どの事務事業に重点化を図るべきか、論理的に検討できること、（ロ）事務事業のビルド&スクラップに活用できること、（ハ）課等において、担当以外の事務事業についても理解を深め、議論できることを期待しているという。

## ② ロジックモデルの作成過程

盛岡市で採用されているロジックモデルは、「政策等がその目的を達するまでの論理的な因果関係を明示したもの」であり、「政策等の実施により、目的が達成されるまでの過程をフローチャートで示したもの」としている（図4）。それでは、どのような手順でロジックモデルを作成したのだろうか。以下では、小施策評価を例にとってみてみよう。

小施策評価は2016（平成28）年度に従来の基本事業評価から移行したものであるが、前年の平成27年度に初めてロジックモデルが作成されている。まずは2015（平成27）年9月下旬に、全庁的な説明会を午前・午後の2回開催している。それぞれ各部署の実務担当者（課長補佐又は係長）が参加した。「ロジックモデル」という言葉を聞きなれない職員も少なくないため、参加者たちは「うーん」と唸るような難しい顔をしていたという。この説明会がロジックモデル導入のキックオフとなった。

最終成果に至るまでのロジックモデルを一度に作成することには無理があるだろうとの行政経営課（現・企画調整課）の判断で、2つのステップ

に分けて作成作業が進められた。同市のロジックモデルは、「活動」→「結果」→「一次成果」→「二次成果」→「三次成果」という構造である。「活動」は事務事業の具体的な実施内容とし、「結果」は事務事業の対象者(受益者)、対象物が直接的に得られるものや行動をさす。そして、「目指す成果」として、対象者(受益者)、対象物の意識、行動や状態の変化を第一次、第二次、第三次と数段階に分割して記載する。このうち、第1段階の作業として、それぞれの部署で小施策を構成する事業ごとに「活動」「結果」「第一次成果(「結果」がもたらす最初の成果)」を作成している。こうした作業を11月の中頃まで行い、これと並行して、各部署の課長を対象とした説明会を開催している。小施策の最終責任者は課長級であるために行われたもので、やはり午前・午後の2回に分けて開催された。それぞれ60ないし70名が参加したという。そして、12月中旬ごろまでに、第1段階のロジックモデルシートの内容を確定させたが、この間、行政経営課では各課からの数多くの質問に対応するとともに、綿密に調整したという。

つぎに、第2段階の作業として、各部署が事業ごとのロジックモデルの「第二次成果」(一次成果がもたらす次なる成果)と「第三次成果」(事務事業が目指す最終的な成果)を作成していく。そして、それら事業ごとのロジックモデルをもとにして、小施策を構成する各事務事業の間でどのような因果関係があり、またどのような相互作用が生まれているかを検討し、小施策全体のロジックモデルを体系化していった。このとき、単線型モデルから複線型モデルへと合成していく作業を行うが、他の事業の成果にも寄与すると判断される場合には因果の矢印を接続していく。そして最後に、最終成果から事務事業へ(目的から手段へ)と、その逆、つまり事務事業から最終成果への双方向から確認し、論理が大きく飛躍していたり、無理があったりする場合には修正を加えていく。

おおよそ以上の作業工程をへて、2015(平成27)年度末にロジックモデルシートを確定した。

## 4 ロジックモデルの導入視角

ロジックモデルの作成及び活用に行政組織内部の幅広い協力支援が得られる場合、その導入に向けての合意を獲得することは比較的容易である。それにも関わらず、提案されたロジックモデル導入案のいくつかは本格実施へ至るまでに挫折することがある。それは必ずしもロジックモデルに内在する本質的な弱点に起因するものではなく、どちらかと言えば導入に向けた準備不足や準備過程に遭遇した種々の障害によるものであることが少なくない。それでは、ロジックモデルの導入という所望の目的を達成するためには、どのような手続きや手順を踏み、またどのような点に留意すべきであろうか。

### (1) なぜロジックモデルを導入するのか

言うまでもなく、ロジックモデルの導入を最終的に意思決定するのは首長である。だが、誰が実質的な旗振り役となるかは、自治体によって異なるであろう。たとえば、前述の豊岡市の事例のように首長や経営幹部が改革運動の旗手となる場合もあれば、盛岡市のように評価担当部局が主導する場合もある。いずれの場合も、できる限り早い段階でロジックモデルの導入目的を明瞭化し、それらに関係者間で共有化しておくことが極めて重要である。なぜならば、「なぜロジックモデルを導入するのか」という問いは、導入にあたり考慮すべき他の要素(後述)に影響を与えるだけでなく、住民や議会に対して導入の論拠を説明したり、導入後に問題が発生した場合などに常に立ち戻り対処したりするための拠り所となるからである。そして、なぜロジックモデルを導入するかを検討する際には、大きく2つの視点がある。

第1はロジックモデル導入のコスト・ベネフィットに関する視点である。ロジックモデルのベネ

フィットに関しては、例えば、『ロジックモデルガイドブック(第2版)』によれば、(i)ステークホルダー間の共通言語が開発されること、(ii)高度な参加型学習機会が提供されること、(iii)明白なアウトカムを文書化したり強調できること、(iv)何がどのように影響を与えたかに関する知識を明瞭にすること、(v)重要な測定変数を識別したり、評価リソースのより効果的な利用が可能となったりすること、(vi)信頼性の高い報告フレームが提供されること、(vii)制度設計・計画策定・マネジメントに改善をもたらすことなどを挙げている(Knowlton & Phillips 2012)。また、『ロジックモデル・ワークブック』によると、ロジックモデルの目的として、(i)プログラムの策定、(ii)プログラムのマネジメント、(iii)コミュニケーション、(iv)合意形成、(v)資金調達を掲げている(Innovation Network, Inc. 2010)。これらのうち、コミュニケーションと合意形成に関してはステークホルダー間のそれを指し、資金調達についてはNPOが補助金を申請するに際しての目的をいう。わが国の自治体行政にロジックモデルを導入した場合の期待効果としては、(i)行政活動の目的・手段又は原因・結果の体系化、(ii)それらをビジュアルに表現することによる政策の可視化、(iii)行政職員の成果重視型思考への転換、(iv)政策開発能力の向上、(v)庁内外のコミュニケーションの活性化、(vi)協働型のまちづくり・地域づくりの強化、(vii)施策を構成する事業間の優先順位づけや予算配分の重点化のための基盤形成などが考えられる。こうした点をふまえ、ロジックモデル作成の準備段階から、作成後にどのように活用するかについても並行して検討すべきである。

一方、コストについてはどうであろうか。導入コストの多寡は上述の期待効果の範囲や程度に大きく依存するが、ここで留意すべきは導入に伴う初期コストのみならず、運用段階を含めた将来的なランニングコストも展望したフルコストで検

討することである。一般的に導入初期の段階ではスイッチング・コストが発生するであろうが、中長期的に見れば次第に評価コストは遞減していくことが見込まれるため、短期的な導入コストの大きさに目を奪われないようにしたい<sup>5</sup>。

以上の検討を踏まえた上で、現行の評価制度及びマネジメントシステムを継続する場合のコスト・ベネフィットと対比させるのがよいだろう。

第2はロジックモデルの導入が、現行の評価制度やマネジメントシステムが抱えている諸問題の解決策になり得るかという視点である。

前述のようなロジックモデルの導入効果を、ロジックモデルの作成に実際に関与する利害関係者(行政各部署の職員、住民等)に対して殊更強調しても、彼らの主要な関心事とはならず、積極的な協力が思うように得られないこともあるだろう。実際に導入した経験がないわけだから、無理もないことである。そのようなとき、評価担当部門は自分たちが直面している種々の問題を解決する方策として、ロジックモデルの導入がどの程度有効であるかを説得的に示さなければなるまい。具体的には、①現行の制度において惹起している問題にどのようなものがあるか、②現行制度の若干の修正や改善でそれらの問題を解決することが可能であるか、③現行制度を廃止し、抜本的な改革を行うことによって、従前にとって代わるような新たな枠組みを導入すべきか、④ロジックモデルの導入によってどの程度まで問題解決に至りそうか、⑤他自治体の先駆的事例を参照し、問題解決に有意義な取組は何か、といった諸点について検討を加えるべきである。

特に、①の項目については、(イ)評価システムが事務事業の改善・改革に結びついているかどうか、(ロ)評価システムがマンネリ化していないかどうか、(ニ)評価シートが評価担当部局からの照会文書と化し、単なるペーパーワークに陥って

いないか、(ホ)職場での政策議論が乏しく、特定の職員が評価シートの作成に専念していないか、(ヘ)課内で事業の成果指標や目標数値が共有化されているかどうか、(ト)各部局では「評価」がコスト削減のツールだと捉えられていないか、(チ)住民ニーズに視点を置いた事業の有効性が論議されているか、(リ)「評価」は評価担当部局の仕事であると思われていないか、(ヌ)職員の間で評価に対する「やらされ感」や「負担感」が蔓延していないか、といった観点から検討してみるとよい。そして、評価担当部門は、現行制度に関する職員へのアンケート調査や聞き取り調査を行ったり、外部評価委員会から提言を得たりして問題点を整理し、それらの解決に向けた課題を設定することである。

また、ロジックモデルの導入に非協力的な部局が現れた場合、どのような手段でそれを緩和することができるのか、住民や議会の反応はどうかといった点も考慮が必要である。ただし、ここで留意すべき点は、「ロジックモデルがなぜ必要か」ということに対しての庁内の理解と協力が第一なのであって、それゆえに不用意に難解な聞きなれない用語を使って説明しないことである。たとえば、「ロジックモデル」「プログラム評価」「セオリー評価」という言葉は多くの職員や住民には馴染みの薄い用語だろう。学術的な態度をとらず、できるかぎり分かりやすい日本語に置き換えたほうが良い。

## (2) どのようにロジックモデルを導入するか

### ① 試行的・計画的アプローチ

第2章で言及したとおり、ロジックモデルは未だ多くの自治体では導入経験が乏しい。そのため、短兵急に成果を急ぎすぎてロジックモデルの本格導入に踏み切っても、貴重な時間を空費し、蹉跌をきたすことにもなりかねない。そこで、これからロジックモデルを導入する場合には、まずは特定の施策や組織を対象に部分的かつ実験的

に試行し、その結果から浮かび上がった問題点やノウハウをもとに、より適切な仕組みへと改良した上で本格導入するのがよいだろう。このとき、試行対象となる施策や組織をどのように選定するかが問題となるが、ロジックモデルを使いこなして施策推進に活かしたいという進取の気性に富んだ部局の長が司る施策を対象にしたいものである。そして、試行実施にあたっては、評価担当部門が事務局となり、各部局から有為な人材を集めて導入検討プロジェクトチームを立ち上げるとよい。ここでは、できれば外部有識者の支援を受けながら、自身の組織にふさわしい仕組みを検討する。ただし、この検討期間としては長くとも1年程度と目標期限を設定しておく。導入に至る時間がかかりすぎると、時機を逸することになりかねないからである。

### ② ロジックモデルの導入時期

ロジックモデルの導入時期については、総合計画の改定年度に合わせたり、評価制度の見直し時期に行ったりするなど、適切な移行時期を模索する必要がある。とりわけ、総合計画改定のタイミングにロジックモデルを導入することは有意義である。いまや、総合計画の施策に評価指標と目標数値を設定することは珍しくないが、アウトプットレベルの評価指標が設定されていたり、住民満足度などの主観指標のみが設定されていたり、適切な施策評価指標が設定されていない事案が散見される。そのような評価指標では施策の目標管理やマネジメントが困難である。ロジックモデルを作成することで、施策における目指す成果の状態を測定可能な変数に置き換えること(概念の操作化)が可能となる。

### ③ ロジックモデルの導入対象

ロジックモデルはプログラム評価の第2段階すなわちセオリー評価において作成されるものであり、業績測定とは異なり網羅的に取り組むものではない。また、すべての施策についてロジック

モデルを作成することはその作業量からして、実務的にもハードルがかなり高く、失敗する危険性が高い。したがって、ロジックモデルの導入対象を限局すべきであろう。それでは、どのような施策に限局するかであるが、この点については、たとえば、総合計画に掲げられた重点施策ないしリーディングプランとしたり、首長の推し進める重要施策としたり、緊急性の高い施策などに絞り込むとよい。もっとも、総合計画に掲載されている施策といえども、分野横断的な施策である住民参加・協働、行財政改革などといった施策については、ロジックモデルの作成が比較的難しい場合も多いため、後回しにしてもよいだろう。いずれにせよ、ロジックモデル導入の対象範囲を当初から広げず、漸進的な取組としたほうがよい。

#### ④ 幹部の理解と庁内合意

実際のところ、首長や経営幹部がロジックモデルに強い関心があり、トップダウンでロジックモデルを導入するケースは稀有であろう。概して、首長等の幹部が「施策の全体像を俯瞰したい。その上で経営資源の重点配分を考えたい」との思いを伝え「あとは良きに計らえ」（つまり具体的な指示がない）と下命するか、あるいは問題意識の高い評価担当部局の職員が積極的に主導し、各部局の職員にロジックモデルの有用性を認識してもらい、庁内の合意を獲得していかねばならないケースが大半である。実は、この点が導入の前段階で最も苦心惨憺する場合が少なくない<sup>6</sup>。そこで、評価担当部門は実務担当者ないし管理職向けの説明会を開催したり、個別に各部局をまわって説得したりすることもある。またそれだけでは、各部局はどのようにロジックモデルを作成すればよいかをイメージしにくいので、職場単位で模造紙と付箋紙を使いながら、ワークショップ形式でロジックモデルを実際に作成してみるのが最も効果的である。なぜなら、通常の行政評価は評価シートという文書作成（あるいはデータの入

力)やその情報更新という面白みに欠く事務作業に過ぎないが、ロジックモデルの作成ワークショップはその過程における討議を通じて職員どうしが考えたりアイデアを出し合ったりする、その面白さ、楽しさを実感することができる創造的行為だからである。

#### ⑤ ロジックモデルのタイプ

ロジックモデルのタイプには、大きく分けて、フローチャート型、表形式型、ロジックツリー型の3つがある。フローチャート型は事業から最終成果に至る因果関係を明示するのに適している。ロジックツリー型は目的ないし目標から手段、さらにその手段の手段というように政策の体系化を行いやすい。表形式は限られた紙面に多くの情報量を掲載しやすいなど記録性に優れている。どのタイプのロジックモデルを採用するかについては好みの分かれるところであるが、フローチャート型では、具体的な事務事業の活動に着眼すればよいので、事業内容を熟知する担当職員にとっては作成しやすい反面、住民には難しいかもしれない。これに対して、ロジックツリー型は、バックカスティング方式で将来を見据えて目的や目標(あるべき状態)を設定し、そのために必要な手段を列挙していくものである。それゆえ、市民参加で作成する場合はバックカスティング方式によるロジックツリー型のほうが適当だろう。市民は行政の計画や事業に精通しているとは限らないからである。ただし、実際にロジックツリー型を作成してみると、大分類・中分類・小分類などと単なる内容の分類化になりがちで、目的と手段の階層構造に整理するのは意外と難しい。また、フォアカスティング方式でフローチャート型を作成する場合、個々の事務事業から最終アウトカムまでの因果の流れを検討するため、行政職員は現在の取組や種々の制約(法律・制度、予算、人員等)にとらわれてしまいがちである。どちらのタイプを採用する場合でも、バックカスティ

ングとフォアキャストの双方向からアプローチしながら作成するのがよい。

#### ⑥ ロジックモデルの公表

ロジックモデルを作成している自治体の中には一般に公表せず、行政の内部資料とする団体が多いことは前述のとおりである。この点につき、ロジックモデルを市民と行政の協働による地域マネジメントの道具とする場合は、作成や活用のプロセスに市民が参加することになるから、必然的に公表することになる。無論、公表するか否かはロジックモデルの導入目的に依存する課題であり、行政の内部マネジメント用に作成し非公表とする場合であっても、ロジックが妥当であるかいなかについて外部有識者に評価してもらうほうがよいだろう。

#### ⑦ コンサルタントの活用

前述の豊岡市、盛岡市のいずれも、ロジックモデルの作成に関して民間のコンサルタント業者に委託していない。しかし、ロジックモデルの作成に取り組む自治体の中にはコンサル業者に委託する団体も少なくない。コンサル委託が一概に悪いわけではないのだが、ロジックモデルの作成自体を依頼したり、職員に受託者を使いこなせる専門性や能力がなかったり、ロジックモデルに関するノウハウや経験が乏しいコンサルタントだったりすると失敗する。

## 5 おわりに

本稿では、ロジックモデルの現在の普及状況や自治体の導入事例を紹介しながら、自治体の行政組織へいかにロジックモデルを導入すべきかについて論考した。

ロジックモデルを導入することは、単に目新しいツールを導入するとか、時代の趨勢に従うとい

うことではない。ましてや、ロジックモデルを導入すること自体が目的ではない。ロジックモデルを作成し、それを評価やマネジメントに活用し、施策や事業の成果を上げてこそ価値がある。

最後になるが、理想的なプログラム評価には、①評価結果を重要な意思決定に用いそれを支持してくれる最高経営幹部、②プログラム評価を奨励しそれを支援するプログラム責任者、③プログラムの効率と効果において大きな変化を生み出す洞察に満ちた示唆を与えてくれる評価担当者といった3名の人間が含まれるという(Crompton and Lamb,1986)。

しかし、実際にこの3名が遭遇することは、どちらかと言えば稀観であろう。筆者の指導経験や現場調査からも確認済であるが、熱意ある担当職員の人事異動、リーダーシップのある首長や経営幹部の交代などによりロジックモデルの理念や目的が継承されず、導入後の運用段階で頓挫することもある。その意味では、中長期的観点から、評価人材(評価能力を有する人材)を戦略的に育成していくことも優先度の高い課題である。また、首尾よくロジックモデルの導入ができた後、どのように運用展開していくかが正念場であり、重要なテーマである。これについては、紙面の都合上、別稿に委ねることにしたい。

#### 【謝辞】

本稿の執筆にあたって、科学研究費補助金(15K11969、代表：佐藤徹)の助成を受けた。また、豊岡市の真野毅副市長並びに政策調整課のご担当者、盛岡市企画調整課のご担当者には多忙のなかインタビュー調査に御快諾頂いた。ここに記して感謝の意を表す次第である。ただし、本稿における一切の誤りは筆者の責任であることはいふまでもない。

## 注

- 1 調査概要や結果の詳細については、佐藤(2017)を参照されたい。
- 2 評価シートに投入指標、活動指標、成果指標、最終成果指標等の記入欄を設けていることをもってロジックモデルを作成していると解釈したり、インプットからアウトプット、アウトカムという考え方で各部署に指標を設定してもらっているのでロジックモデルを作成していると判断した団体が散見された。
- 3 正確を期するため、「インターネット上で一般にも公表している」と回答した団体に対しては公表サイトのURLを照会し、どのようなロジックモデルかの確認を行った。ただし、対外的に公表していない団体のロジックモデルがどのようなものであるかまでは現認していない。そのため、ロジックモデルとは言い難いものが含まれていたり、独自にロジックモデルを解釈したりしている可能性もある。
- 4 豊岡市へは平成28(2016年)3月23日に、盛岡市へは平成29(2017)年1月26日にそれぞれ市庁舎へ訪問し、2時間程度、インタビュー調査を行った。
- 5 コストの内訳としては、導入に必要な人的コスト、外部専門家の協力や職員の能力開発研修に要するコストなどがある。
- 6 児山(2016)の調査によれば、ツリー型ロジックモデルを作成した自治体では、事業を担当する各部門から、「聞いたことがない」「分からない」(一宮市、池田町)、「何のために作るのか」「いつも頭の中で行っている作業であり、なぜこのようなことをする必要があるのか」(愛西市、春日井市、東海市)などの反応があったという。

## 【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可能性、意義と課題」『評価クォーターリー』No.33, pp.19-40
- 児山正史(2016)「自治体行政におけるロジックモデルの作成・活用」『評価クォーターリー』No.38, pp.2-23
- 佐藤郁哉(2015)『社会調査の考え方[下]』東京大学出版会
- 佐藤徹(2003)「自治体の政策・施策評価指標の設定過程におけるロジック・モデル活用法の提案」『日本地域政策研究』創刊号, pp.147-153
- 佐藤徹(2008)『創造型政策評価』公人社
- 佐藤徹(2013)「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, pp.53-66
- 佐藤徹(2017)「わが国自治体におけるロジックモデルの普及実態の分析」『地域政策研究』第20巻第1号, pp.1-14
- 豊岡市(2016)『平成28年度 主要施策説明書』(豊岡市政策調整部財政課)
- 真野毅(2015)「プログラム評価による自治体戦略の協働マネジメント:豊岡市における新しいガバナンス体制の試み」『日本評価研究』15(1), pp.69-81
- 真野毅(2016)「豊岡市における行政評価の取り組み」『評価クォーターリー』No.37, pp.31-44
- 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, pp.2-17
- 盛岡市(2017)『行政評価システムの見直しとそれに係るロジックモデルシートを活用した評価の実施について』(盛岡市市長公室企画調整課)
- 米原あき(2015)「セオリー評価における社会調査の活用可能性:「協働型社会調査」の導入事例」『ガバナンス研究』(11), pp.173-188
- Crompton, John L. and Charles W. Lamb, Jr.(1986)*Marketing Government and Social Services*. New York: John Wiley & Sons, Inc.(原田宗彦訳『公共サービスのマーケティング』遊時創造1991年)
- Innovation Network, Inc. (2010). *Logic model workbook*. Washington, DC
- Knowlton, L.W. & Phillips, C.C. (2013). *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results (2nd Edition)*, Thousand Oaks, CA: Sage.