

## 研究レポート

# 府省におけるプログラム評価活用の可能性、意義と課題

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授 北大路 信郷

## はじめに

英国では、この20年ほどの間に戦略的コミッションング(Strategic Commissioning)が公共経営における重要な概念になってきている。戦略的コミッションングについては、日本ではまだあまり議論が行われていないが、公共調達改革や協働による公共サービスの生産性向上が必要な現状では、今後確実に重要になる概念と思われる。この戦略的コミッションングの考え方を使得って公共経営の生産性向上を図るために大きな役割を果たすのがロジック・モデルを活用したプログラム評価である。

日本の行政機関における政策評価は、依然として予算ベースの事務事業評価が主流だが、最近、自治体の中にはロジック・モデルを作成してプログラム・ロジックのセオリー(理論)評価を行ったり、プログラムのプロセス評価を行ったりする例も見られるようになった<sup>1</sup>。国の府省でも、特定の施策のロジック・モデルを策定して施策の論理構造を明らかにする例が見られるようになってきたが、まだ国の政策評価の核となるような位置づけはされていない。

総務省でプログラム評価に関する研究会が始まったのは、新藤前総務大臣の要請によるもので

ある。新藤前大臣はかなり以前からロジック・モデルを使った評価に高い関心を持ち、これが活用されることを強く期待されていた。これに応える形で、総務省では、2013年3月から6月までと2014年3月から7月までの2期に亘り、ロジック・モデルを使得ってプログラム評価を実践するための研究会が開かれ、一定の成果が示された。本稿では、この研究会の主査を務めた立場から、その成果を報告するとともに、今後ロジック・モデルによるプログラム評価が日本の府省で活用されることの有用性と課題について論じたい<sup>2</sup>。

## 1 戦略的コミッションングのための政策評価

政策評価の目的と目的達成のための評価方法は多様だが、総務省における政策評価に関する研究会の内容について報告する前に、冒頭で述べた戦略的コミッションングについて簡単に取り上げておこう。

コミッションングという言葉は、いまだに委任、委託といった日本語に訳されることが多いが、これではコミッションングが持つ意味が極めて矮小化されてしまう。英国内閣府の2010年グリーンペーパー「コミッションングの近代化：公共サー

ビス供給における慈善団体、社会的企業、共済、協同組合の役割拡大」では、コミッショニングを次のように説明している。

「コミッショニングは、地域住民のニーズを把握し、適切なアウトカム(成果の実現)を設計し、達成するサイクルである。サービスは公共、民間、あるいは市民社会のどの部門が供給してもよい。」(Cabinet Office 2010、p.7)

そして、コミッショニング・サイクルには次のような段階が含まれるとしている。

- (1) ニーズのアセスメント
- (2) 優先すべきニーズとアウトカムの識別
- (3) これらのアウトカムを達成するための仕様の設計
- (4) この仕様に適合する供給者への委託
- (5) アウトカム実現のためのマネジメント
- (6) モニタリング、見直し、そして将来のコミッショニングに役立つサービス提供からの学習 (Cabinet Office 2010、pp.7-8)

この(1)~(6)のようなコミッション活動を行う主体を「コミッショナー」と呼ぶが、コミッショナーとなる主体達の範囲はどんどん拡大しているという。

「コミッショナーは、多くの場合、サービス供給者や市民とパートナーシップをもちつつ公共機関が担うが、私的予算や参加型予算といった仕組みと共に、多くのサービス分野で個人や地域コミュニティがコミッショナーとしてますます強力な役割を果たすようになっており、市民社会団体がこのプロセスを促進し支援する役割を果たしている。」(Cabinet Office 2010、p.8)

ちなみに、調達( procurement)という用語について、英国内閣府は、「最初に行う公告から適切な契約締結に至るまでのサービス購入プロセスに焦点を絞ったコミッショニング・サイクルにおける特定の側面」と説明している。(Cabinet Office 2006、p.4)このように、コミッショニングという概念は単なる調達よりも遙かに多くを含むもので、「アウトカムを実現するための仕組みづくり」の全てを包括するものということができる。

コミッショニングが持つ意味の大きさを考えると、これを既存の日本語に置き換えることは難しいものと思われる。もちろん、委任、という日本語を当て嵌めることは全く不適切である。これは丁度、マーケティングという概念をPRや販売促進などという言葉では説明できないこととよく似ている。マーケティングの概念は「選ばれるための仕組みづくり」と説明されることがあるが、「選ばれる」という結果を実現するためのあらゆる活動が含まれているという点で、「アウトカムを実現する仕組みづくり」というコミッショニングの説明も、的確とは言えないまでも本質を表しているものと思われる。経営の分野でマーケティングという用語が定着しているように、コミッショニングという用語も公共経営の分野でそのままカタカナで用いられるのが適当と思われる。

英国でコミッショニング、特に戦略的コミッショニングが重視されるようになった背景には、代理人制度の運用から得られた様々な失敗の経験があるものと思われる。近年の戦略的コミッショニングの急速な広がりについて実証的な分析を行ったウィリアムズ他は、「包括的コミッショニング・システムの設計：英国の経験からの教訓」の中で、「英国では長年、企画と予算化の役割遂行と、サービス供給の業務遂行とが分けられてきた」(Williams他 2013 p.3)ことが問題視されるようになったこと、そしてコミッショニングにおいては、アウトカムを生み出すプロセスの全体を包

括的に考える「トータル」という概念が重要であると論じている。マーケティングでは顧客に選ばれるという結果を得るためのプロセス全体を考えることによって、様々な戦略が創出されるのと同じように、あるアウトカムを実現するためのプロセス全体を視野に入れることによって戦略的なコミッションングが可能になるという考え方である。

英国で活用が進んだ代理人制は、日本でも自治体の指定管理者制度などの形で使われ、公共サービスへの民間参入を大きく拡大させる役割を果たしているが、同時に制度の活用の難しさも明らかになってきている。行政が当初計画したサービスを確実に提供し、目的達成を確かなものにするためには、代理人に対して詳細な仕様を示しこれを着実に実行することを要求したくなる。しかし仕様が詳細であるほど、民間代理人の創意工夫が生まれにくくなり、民間のマネジメント能力を生かした費用対効果の向上が難しくなる。逆に民間代理人に丸投げするようであれば、当初のサービス目的の達成が危うくなる恐れもある。

これは代理人制度の運用だけでなく、例えば行政が補助金などを使って他の主体の活動を誘導し、アウトカムを実現しようとする場合にも起こることで、補助金交付の条件としてどのような仕様を示すか、あるいは相手方に提案させるか、また相手方の活動をどこまで縛るか、あるいは自立的なマネジメント力を発揮させるかは常に難しい課題である。

特定のアウトカムを実現させる仕組みをいかにトータルに設計するかという課題は、社会のあらゆる主体が地域経営に参画するガバナンス体制を作っていく上で極めて重要で、今後の公共経営の中心的テーマとなることは間違いないと思われる。特に国の施策には自治体をはじめ地方の主体の活動を引き出すことによってアウトカムを実現しようとするものが多い。総務省における政策評価に関する研究会(以下「当研究会」と略)では、

このアウトカムを実現させる仕組みの鍵となるのがロジック・モデルを使ったプログラム評価である、という考えから、まずは総務省の中でこの取り組みを試行的に行ったものである。

## 2 プログラム評価とロジック・モデル

プログラム評価が戦略的コミッションングというアウトカムを実現させる仕組みづくりにいかに重要かは、あらためて本稿最後のまとめで議論するが、現在、政策評価が抱える当面の重要課題は、いかに評価の費用対効果を高めるかである。この問題については筆者もすでに本誌で論じているが(北大路2012)、基本は予算支出のムダを見つけるための評価から、施策の質と施策展開の質を向上させるための評価へのシフトである。後者は品質経営における「ムダとり」、つまり改善の余地を見逃す(あるいは改善しようとしないう)ムダを排除することによる行政の生産性向上をねらいとするものである<sup>3</sup>。

このシフトを具体的に実現するのが、事務事業評価からプログラム評価へのシフトである。もちろん、もう予算のムダはないなどとは思わないし、予算ベースの事務事業を対象とした評価の必要がなくなるべきとも思わない。しかし、これまでの政策評価は、予算ベースの評価にあまりにも膨大な時間コストを掛けてきた。予算が生きるかどうかは行政活動の質、行政活動の基になるプログラム(施策)の質に大きく依存することを理解して、プログラムをよくすることに力を入れるべきである。

プログラム評価に使われている「プログラム」は、特定のアウトカム(社会に起こる望ましい変化)を実現するための一連の活動群と、それらの活動が行われるための仕組みや資源の全体を指している<sup>4</sup>。行政の「施策」と言い換えることもできるが、施策というものの、実はその中味は手段だけで

実現したいアウトカムがあいまいなものや、展開される活動ではなく投入予算だけで施策と呼ばれていたりすることが少なくない。プログラムの訳語として、このような問題を多少とも少なくできるのは「作戦」という言葉で、作戦を説明すると言え、多くの人が作戦目的や作戦活動が説明されるものとするはずである。本稿では、当研究会によるプログラム評価の試行的取り組みについて説明するため、一貫して「プログラム」という言葉を使うが、日常的には番組、演目、といった意味でも使われるこの言葉の用法がわかりにくい場合には、「作戦」という言葉で置き換えてイメージするのもよいかと思われる。

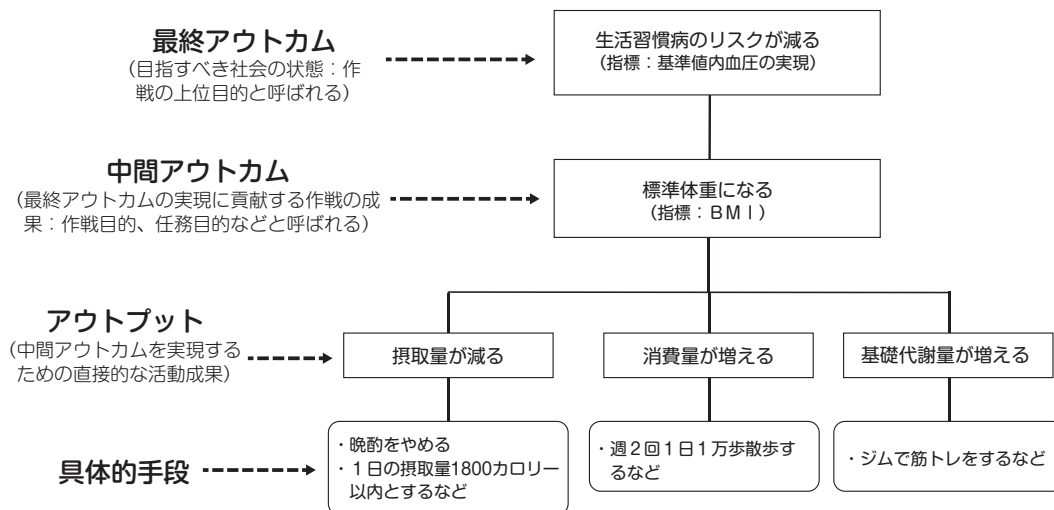
当研究会の関心は国が展開するプログラムがよりよい成果を生むよう、作戦マネジメントの仕組みを設計し、限られた資源のなかで持続的にプログラムの成果を向上させることにある。プログラムの成果を向上させるためには、プログラム(作戦)自体の質を評価し向上させることと、プログラムに示された活動の質を評価し、向上させること、つまり作戦展開の質向上が論理的に最も効果的と考えられる。人員や予算などが潤沢であるほうが大きな成果が得られるかもしれないが、アウトカム実現のための費用対効果はかえって低下するか

もしれない。費用対効果の向上のためには、いかに大きな成果を生み出す質の高いプログラムを策定できるか、そしていかにそのプログラムを上手に実行できるか、がポイントになる。後述するように、プログラム評価では、プログラム自体が論理的に優れているかどうかの評価を「セオリー評価」、プログラムが上手に実行されているかの評価を「プロセス評価」と呼んでいるが、これらの評価を行う前提となるのが、プログラムのロジック・モデルの策定である。

ロジック・モデルの基本構造は、図の減量作戦の例にあるとおり、下位に描かれた作戦手段のセットが上位のアウトプット(作戦活動の直接的結果)を生み、さらにこのアウトプットが作戦目的である中間アウトカム(例では標準体重の実現)という成果につながり、最終的には作戦の上位目的である最終アウトカム、つまり望ましい変化(例では生活習慣病リスクの減少)の実現に貢献する、という因果関係を説明するものになっている。

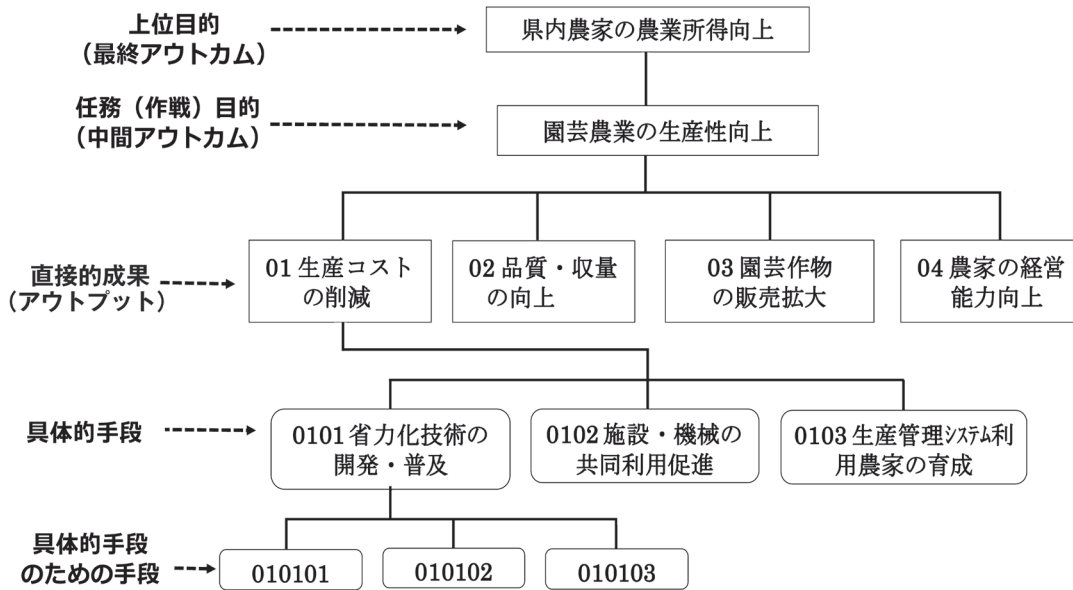
自分の減量作戦程度の素朴なロジック・モデルであれば、樹木構造図で表すほうがビジュアルに構造がわかってよいかもしれないが、実際のプログラムは多段階に多くの手段をもつ構造のものが多く、そのため、実際に行政のプログラムのロ

《ロジック・モデルによる体系図の例：減量作戦》





## 「A県農政部XY農業改良普及センター園芸係」作戦構造



A県 農政部 XY農業改良普及センター園芸係 作戦ロジック・モデル表 (平成T年度当初)

手段コード	目的・手段	管理指標	実績(平成T-2)	目標	期限	困難度	
上位目的	県内農家の農業所得向上	農家平均所得 年取千万円以上農家戸数	xxx円 xxx戸	xxx%増 xxx%増	平成T+2年度末	H	
任務目的	園芸農業の生産性向上	園芸農業労働生産性	xxx円/時	xxx円/時	平成T+2年度末	H	
01	生産コスト削減	平均生産費用	xxx円	xxx%減	平成T+2年度末	H	
	0101 省力化技術の開発・普及	省力化技術採用農家比	xxx%	xxx%	平成T年度末	M	
		010101 普及促進マニュアル作成・配布	利用志向農家比	(実績なし)	xxx%	平成T年度末	L
		010102 技術指導講習会の開催	講習会参加者数	xxx人	xxx人	平成T年度末	L
	010103 省力化技術新規開発	開発件数	xxx件	xxx件	平成T年度末	M	
	0102 施設・機械の共同利用促進	共同利用施設・機械稼働率	xxx%	xxx%増	平成T年度末	M	
		010201 農協管理農機具のリース台数増加	台数	xxx台	xxx台	平成T年度末	M
		010202 オペレーターの育成	オペレーター数	xxx人	xxx人	平成T年度末	M
	0103 生産管理システム利用農家の育成	利用農家数	xxx戸	xxx%増	平成T年度末	H	
		010301 生産管理法講習会の開催	講習会参加者数	xxx人	xxx人	平成T年度末	L
		010302 パソコン講習会開催	講習会参加者数	(実績なし)	xxx人	平成T年度末	L
	02	品質・収量向上	単位当たり収量	(品目別実績別記)	(品目別目標別記)	平成T+2年度末	(別記)
秀品率			(品目別実績別記)	(品目別目標別記)	平成T+2年度末	(別記)	
0201 生産施設の整備・改善促進 (中略)		高水準施設保有農家比	xxx%	xxx%増	平成T年度末	M	
		0202 新栽培技術の定着促進 (中略)	定着率	xxx%	xxx%増	平成T年度末	H
			020201 (中略)				
03		園芸作物の販売拡大	平均売り上げ	xxx円	xxx%増	平成T+2年度末	H
0301 (中略)							
04	農家の経営能力向上	経営分析実施農家比率	xxx%	xxx%増	平成T+2年度末	M	
		0401 (以下略)					

困難度：H=高い(挑戦目標) M=中位(満足目標) L=低い(最低目標)

ロジック・モデルを描く場合には、樹木構造ではなく、入れ子構造をもった表を使うのが一般的である。ここに示した「A県農政部XY農業改良普及センター園芸係」のロジック・モデルを見ると、樹木構造図で書き切れない手段が表形式では詳細に描かれていることがわかる。

プログラム評価はこのロジック・モデルの形に

描いたプログラムが評価対象単位となる。プログラム評価には下記の5種類の評価があるが、特に作戦の論理性を評価するセオリー評価は、プログラムをロジック・モデルの形に描くことによって極めて効果的に行うことができる。

①ニーズ評価=プログラムによる社会的介入が

必要か

- ②セオリー評価=目的達成のためにプログラムが論理的な構造を持っているか
- ③プロセス評価=プログラムが意図されたとおり実施され結果が出ているか
- ④アウトカム／インパクト評価=プログラムがアウトカムに貢献しているか
- ⑤効率性評価=プログラムが効率的に実施されているか

これらの5つはマネジメントのP D C Aに対応させることができる。言い方を変えると、順番がある。まずニーズが把握できない状況で作戦を具体化することはできないし、もちろん作戦の論理性を評価するセオリー評価もできない。ニーズ評価とセオリー評価はP D C AのPの段階での評価になる。プロセス評価は作戦の実施状況に関する評価であるから、Pがしっかりと評価され、作戦実施にゴーサインが出てからの評価になる。またアウトカムに貢献したかどうかというアウトカム／インパクト評価と効率性評価は、ある程度プログラムが実施された後でなければ行う意味がない。このことから、プログラム評価の5種は階層構造を持つと説明されている。

本研究会でもこの階層を踏まえてプログラム評価に取り組んだが、ニーズ評価については、改めてニーズの有無や程度の把握測定をすることを省略している。その理由は複数あるが、今回試行的に評価の対象とするプログラムは総務省にとっての重要施策とされているものから選定することとしており、政治的にも施策の必要が認識されていることが前提となっているためである。そのため、本研究会で扱う評価は、まずセオリー評価、次にプロセス評価とすることとした。

### 3

## 総務省政策評価研究会による取り組みの概要

今回の研究の目的は、国が行う施策の評価にプログラム評価を活用することの可能性、効果、および課題について分析するために、具体的な施策を対象にプログラム評価の試行を行うことにある。プログラム評価を活用することにより、国の施策の成果を向上させることがねらいであるため、最も直接的に成果水準に影響を持つと考えられるセオリー評価とプロセス評価の2つのタイプの評価に焦点を当てることとした。まず、第1期(2013年3月～6月)にはいくつかの具体的施策を対象にセオリー評価を試行し、第2期(2014年3月～7月)にはセオリー評価の対象を広げるとともに、第1期でセオリー評価を試行した施策について、プロセス評価を行うこととした。

以下、第1期と第2期のそれぞれでの研究内容について報告するが、具体的な施策としては、第1期でセオリー評価を行い、第2期で引き続きプロセス評価を行った「地域経済循環創造事業」に関する評価への取り組みを紹介する。

### 3-1. 第1期研究会の取り組み内容と成果

第1期研究会のテーマは、具体的な施策についてロジック・モデルを作成し、セオリー評価を行うことである。実際に作成作業を行いつつ、その効果、課題について検討し、今後ロジック・モデルの作成によるセオリー評価が総務省、あるいは府省のなかでどれほど効果をもちうるかを検証することをねらいとしている。今後プログラム評価がより本格的に活用される際のことを考え、ロジック・モデルという馴染みの薄い言葉の使用は研究会内部にとどめ、成果品は「施策体系表」という馴染みやすい名前を使っている。

ロジック・モデル作成とセオリー評価を試行するため、2013年3月から6月にかけて、勉強会、研究

会、およびワークショップが行われた。更に、各勉強会・研究会の前後には研究会メンバーによる打ち合わせが、また、各勉強会・研究会の合間には担当部局による施策体系図作成のための議論が行われた。プログラム評価の意図や考え方が正確に担当者に伝わるよう、各会合は2時間から4時間の時間をかけて入念に実施され、必要な情報を交換・確認するため、メールによるやり取りも随時行われた。

### (1) ロジック・モデルの作成プロセス

ロジック・モデルの作成プロセスには、(A)既に実施されている施策を対象として、これまで行ってきた業務、これから行うことになっている業務を作戰手段として整理したうえで、その作戰のアウトプット、アウトカムを考えて行く場合と、(B)新規に設計する施策について、実現したいアウトカムを定義したうえで、アウトカム実現のために最も論理的で効果的な作戰体系を検討する場合、の2つがある。ロジック・モデルのピラミッドをイメージすると、(A)は実際行っている業務から作戰目的を考えるボトムアップの作業になり、(B)は実現したいアウトカムから手段を考えるトップダウンの作業になる。

自治体が行っている施策では、その多くが継続的に行われているサービスで、遂行すべき業務活動はほぼ決まっている場合が多い。毎年行っている業務であっても、ロジック・モデルを作ったことがないというケースなので、(A)のボトムアップのプロセスになる。このプロセスは実際の業務を体系化する作業から始めるので、「業務棚卸」と呼んでいる<sup>5</sup>。業務棚卸は、この作業によって個々の業務がどのような作戰目的のために行われているのか、業務の作戰構造がわかるようになるため、「業務の見える化」と呼ばれることも多い。

一般的に、業務棚卸による業務の見える化は、以下の手順で行われる。

- ① 棚卸対象範囲の設定=どのような組織単位の、どのような業務活動を対象として作戰構造の見える化をするか、範囲を設定する。
- ② 棚卸作業[総ざらい]=対象となる業務活動を作戰手段として分類しながら、業務活動を総ざらいする。
- ③ 棚卸作業[体系化]=分類された作戰手段の一つ一つがどのような目的のために行われているのか、手段が貢献する上位の目的を考え、全体の作戰構造を描く。

一方、(B)のトップダウンのプロセスは、目的から手段の体系を考えるプロセスで、資源の制約を勘案しながらあるべき理想の作戰を記述する作業になる。この作業は以下の手順で行われる

- ① 上位目的設定=究極の達成したい状態(最終アウトカム)を定義する。  
 作戰策定で最も重要なのは最終アウトカムの定義で、アウトカム設定のためには、行政の介入によってどのような問題を解決・低減したいのか、あるいはどのような好ましい変化を社会に実現したいのかを具体的に明示する。
- ② 作戰目的設定=最終アウトカムの実現に貢献する作戰目的(中間アウトカム)を定義する。  
 一般に、最終アウトカムに貢献する中間アウトカムは複数、場合によっては数多くあるが、多くの中間アウトカムを追求しようとする、何も得られないことになりかねない。これだけはしっかりと達成するという作戰目的を設定する。
- ③ 手段設定と体系化=作戰目的達成のための手段の体系を設定する。  
 中間アウトカムを実現する手段をできるだけ沢山考え、取捨選択し、手段の体系化を行う。

(A)と(B)のプロセスはかなり性格が異なるため、当研究会ではこれらの両方について具体的な施策例を対象としてロジック・モデルの作成を試みることにした。(A)、(B)のどちらのプロセス



であっても、ロジック・モデル作成のため、最初にとるべき重要なステップは、プログラム(施策)の捉え方を決めるための議論である。

## (2) 試行対象施策

(A)の場合は既に事業化されている施策を対象にするが、施策といっても、省内で実際にこれまで作られてきた一般的な説明書にあるのは予算ベースの事業の説明であって、事業群が施策を構成しているのが普通である。施策を1枚の図表で説明した資料があっても、その図表の中に含まれる事業がすべて具体的で明解な1つのアウトカムのために用意されているとは限らない。基本的に行政活動の体系ではなく予算化された事業のセットが描かれているので、この情報を基に1つのプログラムのロジック・モデルが作成できるかどうかはわからない。むしろ複数の異なるアウトカムのための複数のロジック・モデルを作成することになるほうが多いかもしれない。

(A)のケースとして、この研究会で最終的に取り上げることになったのは、「地域の経済循環の創造」という作戦目的(中間アウトカム)のためのプログラムである。この施策は、総務省が総務大臣を本部長とする「地域の元気創造本部」を設置して推進している地域発の成長戦略を事業群として具体化したもので、平成25年第7回経済財政諮問会議(2013年3月26日)において当時の新藤総務大臣が「地域の元気創造プラン～地域の活性化なくして日本経済の再生なし～」と題する資料を提出して説明していることからわかるとおり、地域の活性化のための中核的プログラムとされている。

このような施策の重要性とともに、施策を構成する事業がある程度の期間、継続的に展開されることが見込まれた点も試行対象施策として選んだ理由の1つである。各事業が継続されるかどうかの保証がないのが単年度予算の宿命だが、持続的にプログラムの質とプログラム遂行の質を向上さ

せることを主目的とする評価であるから、継続の可能性が高いことは重要な側面となる。現にこの施策の大きな柱となっている「地域経済循環創造事業交付金」はその後も継続され、平成24年度補正予算から平成26年度当初予算までに計197事業(都道府県36事業、市町村161事業)、総額66.8億円が交付されている。

また、研究対象とする施策は試行のプロセスや結果が他の施策にも応用できるという汎用性も選定理由になっている。どの施策であっても何らかの特殊な側面があるものの、例えば法令によって事業の執行法が詳細に定められていて、改善しようとしてもその余地がほとんどないような事業であれば、応用可能性は極めて限られてしまう。これらを含むさまざまな側面を勘案した結果、多忙な担当職員の方々の協力を得て、「地域の経済循環の創造」というプログラムのロジック・モデル策定作業が行われた。

このプログラムの最終アウトカムは、地域経済の活性化という概念をより具体的に表現したもので、開業件数や就業者数といった指標を使ってアウトカムの状況を把握できるようにしている。また作戦目的にあたるプログラムの中間アウトカムは、産学金官(事業者、大学等、地域金融機関、自治体)の4者の協働によって地域に新しい事業が創出されるという状況が生まれることである。このプログラムの特徴は新たな事業が生まれ持続的に展開される状況を創り出すために、まず地域の資源と地域の資金が結びつき、事業立ち上げのための資金調達ができること、そしてその後事業継続が可能になるようなキャッシュフローが生み出され、地域内で経済循環が生まれること、という明解な作戦目的が示されている点である。この作戦目的のための一連の作戦手段が示されているのが、体系表の大部分を占める「01 地域の中で新たな経済循環が創造されること」の部分である。

01という大きな手段の固まりは、0101から0106



施策体系表【I 元気をつくる】「1. 活力ある地域づくりを通じた新しい成長の実現」  
(1) 地域の経済循環の創造

ミッション	地域の資源と資金を活かし、新たな経済循環を全国で展開する		
最終アウトカム	・地域で業が起り、雇用が拡大する	総務省関連予算額 (単位:千円)	
中間アウトカム	・産・学・金・官ラウンドテーブルの構築により事業化が進む(1. 地域資源を活用した地域企業の事業化の取組、2. 大学等の研究機関のノウハウの活用、3. 地域金融機関の出融資、4. 自治体のコーディネート等を連携させることにより、事業化が進む) ・事業化プロセスに応じた支援策により事業化が進む	⑭補正	⑮当初
01	地域の中で新たな経済循環が創造されること		
0101	地域資源が再発見され、地域において事業構想(ビジネスモデル)が構築されること 【事業構想段階】		
	010101 先行モデル等のノウハウ(プラットフォーム)の活用(地域資源再発見、ビジネスモデル構築に係るノウハウの活用)		
	010102 ガイドラインの活用(地域資源再発見、ビジネスモデル構築に係る活用)		
	010103 地域資源・事業化支援アドバイザーの活用(地域資源再発見、ビジネスモデル構築に係る助言)		30,000
	010104 大手企業の企業人等を地域企業等へ派遣する制度(地域資源再発見、ビジネスモデル構築に係る支援)の活用	50,000	30,000
0102	事業プラン・資金調達計画等の作成・具体化が進むこと 【事業スタートアップ段階①】		
	010201 先行モデル等のノウハウ(プラットフォーム)の活用(事業プラン・資金調達計画等の作成に係るノウハウの活用)		
	010202 ガイドラインの活用(事業プラン・資金調達計画等の作成・具体化に係る活用)		
	010203 地域資源・事業化支援アドバイザーの活用(事業プラン・資金調達計画等の作成・具体化に係る助言)		(再掲)30,000
	010204 大手企業の企業人等を地域企業等へ派遣する制度(事業プラン・資金調達計画等の作成・具体化に係る支援)の活用	(再掲)50,000	(再掲)30,000
	010205 地域金融機関との連携(資金調達計画等に係る助言・相談体制の活用)		
0103	初期投資財源が調達できること 【事業スタートアップ段階②】		
	010301 先行モデル等のノウハウ(プラットフォーム)の活用(初期投資財源の調達に係るノウハウの活用)		
	010302 ガイドラインの活用(初期投資財源の調達に係る活用)		
	010303 地域金融機関との連携(地域金融機関からの出融資)		
	010304 国費による支援の活用(地域経済循環創造事業交付金等)	2,190,000	
	010305 大手企業の企業人等を地域企業等へ派遣する制度(初期投資財源の調達に係る支援)の活用	(再掲)50,000	(再掲)30,000
	010306 地域金融機関等との連携に向けた他省庁(金融庁等)との連携(地域ラウンドテーブルの活用)		
0104	事業の運転資金等が円滑に確保できること 【事業実施段階①】		
	010401 先行モデル等のノウハウ(プラットフォーム)の活用(運転資金等の確保に係るノウハウの活用)		
	010402 ガイドラインの活用(運転資金等の確保に係る活用)		
	010403 地域金融機関との連携(地域金融機関からの出融資)		
	010404 大手企業の企業人等を地域企業等へ派遣する制度(運転資金等の確保に係る支援)の活用	(再掲)50,000	(再掲)30,000
0105	必要なノウハウ等をもとに円滑に事業を実施できること 【事業実施段階②】		
	010501 先行モデル等のノウハウ(プラットフォーム)の活用(円滑な事業実施に係るノウハウの活用)		
	010502 ガイドラインの活用(円滑な事業実施に係る活用)		
	010503 地域資源・事業化支援アドバイザーの活用(事業実施に係る助言)		(再掲)30,000
	010504 大手企業の企業人等を地域企業等へ派遣する制度(事業実施に係る支援)の活用	(再掲)50,000	(再掲)30,000
0106	事業化の取組のノウハウを蓄積・活用し、新たな取組へフィードバックできること 【事業ノウハウの蓄積・活用段階】		
	010601 データベースの構築・維持(0101～0105のために総務省が構築・維持する)		30,000
	010602 個別の事業化の取組に係るノウハウを収集し、データベースへ蓄積		
	010603 データベースに蓄積されたノウハウを新たな事業化の取組へ活用		
	010604 ガイドラインの作成、改訂(0101～0105のために総務省が作成、改訂する)		
	010605 全国説明会(自治体・金融機関向け)の開催(0101～0105のために総務省が開催する)		2,700
02	地域活性化インフラプロジェクトにより民間活力の土台を創ること (分散型エネルギーインフラの整備により、地域資源の徹底活用・ICTを活用した需給調整を実現すること)		
0201	マスタープラン作成のための検討(地域特性の整理、整備対象地域の設定、需要想定、エネルギー資源抽出、産業エネルギー資源抽出)が進むこと		
	020101 事前調査		70,000
	020102 モデル事業地域の選定		
0202	分散型エネルギーインフラの整備・建設が進むこと		
	020201 マスタープランの策定		
	020202 建設・事業実施		
計		2,240,000	162,700

までのさらに具体的な手段群で構成されている。この6つの手段群は、地域において地域金融に支えられながら新しい事業が生まれ、そのプロセスが繰り返されるという経済循環の発展段階毎にどのようなサブの手段が活用されるかを示してい

る。0101は事業の構想段階、0102と0103は事業のスタートアップ段階、0104から0106は事業が軌道にのり、さらに新たな取り組みが始まるという段階になっており、それぞれの段階で総務省が用意した多様な支援策が活用されることが想定されて

いる。

この体系表では、同じ事業の予算が異なる段階で活用されることがあることが示されている。例えばこのプログラムに含まれている「地域資源・事業化支援アドバイザー事業」は、必要に応じて専門的助言を行う人材を派遣するという事業だが、このような専門家は事業構想段階では地域資源の再発見やビジネスモデル構築を助言し(010103)、事業スタートアップの初期段階では事業プラン、資金調達計画などの助言(010203)、そして事業の本格実施の段階では事業実施にかかる助言を行う(010503)ことが示されている。このようにアドバイザー活用の目的は段階によって異なるが、事業としては1つであるため、事業単体の説明だけでは作戦全体の中でどのような役割も持つ手段なのかがわかりにくい。ロジック・モデルの中に位置づけられたことで、作戦目的に対する貢献の仕方がより明確になっている。この施策体系表には作成当時に予算情報が存在した平成24年度補正予算の額と25年度当初予算の額が記入されているが、上記のように同じ事業の予算が異なる段階で使われることがあることを表現するために、アドバイザー派遣事業や企業人派遣事業の予算額には(再掲)という表示が付けられている。

このプログラムの中で最も大きな予算が用意されている「地域経済循環創造事業交付金」は、010304に位置づけられており、事業のための初期投資財源を調達する段階で活用されるものであることがわかる。この交付金は、次頁上段の総務省による説明資料「地域経済イノベーションサイクルの仕組み(地域経済循環創造事業交付金)」の図の中央部に示されているように、地域金融機関からの融資と自己資金とあわせて「初期投資」のための資金として使われるものである。前述のように、このプログラムは地域における事業創造に地域の資金が活用されることを重要な政策テーマとしており、リスクを避けて地域の新しい事業への資金提

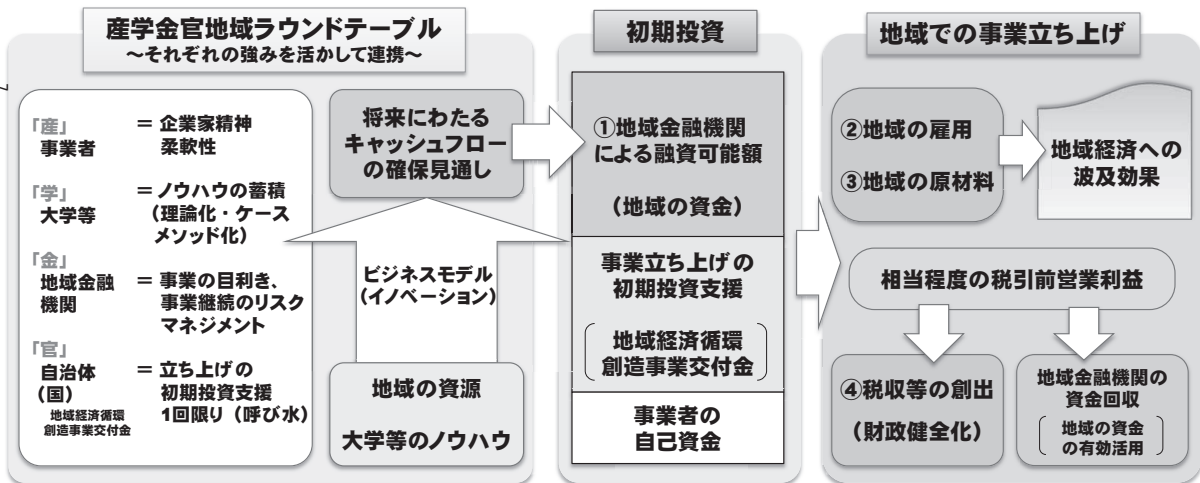
供に消極的になりがちな地域金融機関がより積極的に地域産業振興に貢献する姿勢をもつようになるためのきっかけを提供することがねらいとなっている。次頁下段の地域経済循環創造事業交付金の申請等の流れを追うと、⑤総務省への交付申請の前に、③地域金融機関による当該事業へ融資可能額の確認、④金融機関による事業性審査が行われ、地域の資金が活用できる見通しが立った事業だけが総務省への交付申請のプロセスに進むことができることになっている。

地域の経済循環の創造に関する個別の事業や事業展開の推移などを見るためには多くの紙面が必要なため、ここでは研究会の成果品である施策体系表の紹介だけに留めておきたい。関係する事業の詳細については総務省の「地域の元気創造本部」のサイトからほとんど全ての情報が得られるようになっている。

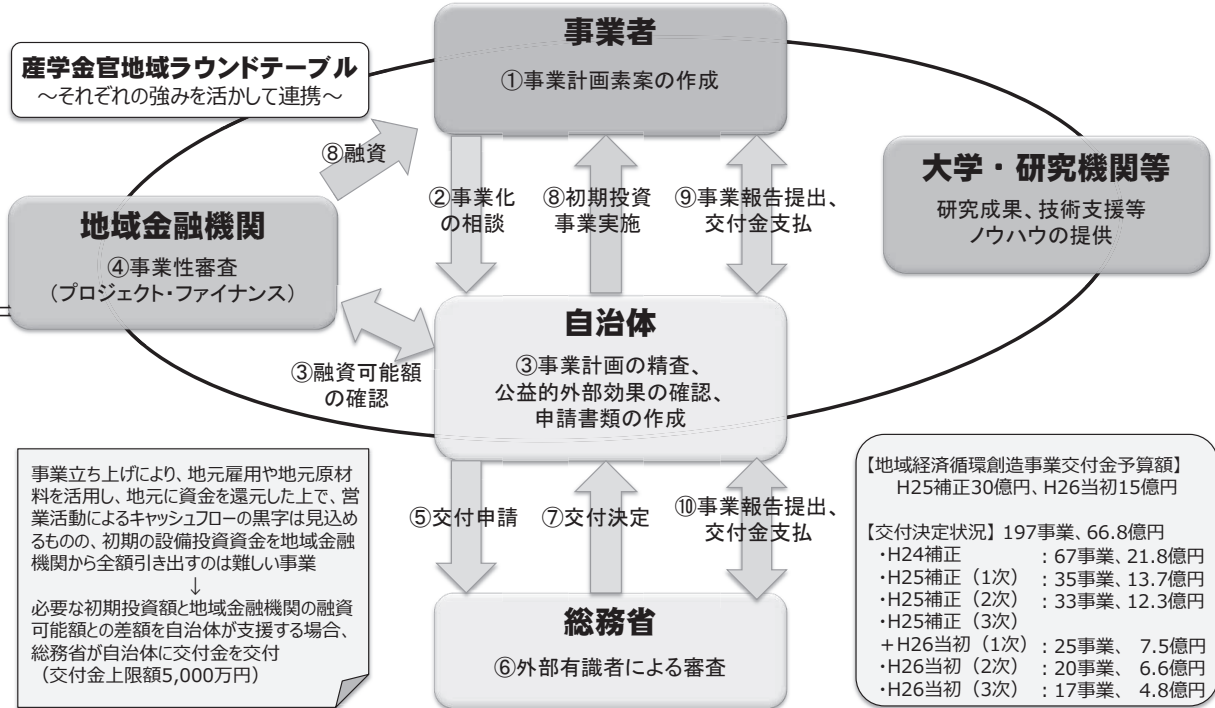
以上は、既存の継続事業に関してロジック・モデルの作成を試みた(A)のタイプの研究の報告だが、第1期研究会では新規の事業化が考えられている(B)タイプの施策についてもロジック・モデルの策定を試みている。新たに事業化が狙上によるプロセスは一様ではないが、1つの典型的なパターンとしては、特定の政策領域において今後政府がどのような政策・施策をとるべきかについて外部有識者による審議会等で議論が行われ、その報告を受けて府省が具体的な事業案を考えるといるものである。第1期研究会で取り上げた(B)タイプの施策もこのパターンによるもので、審議会が提示した複数の政策テーマから複数の最終アウトカムを設定し、それぞれについて下位の中間アウトカム、アウトプット、手段の体系の検討を行っている。具体的なロジック・モデルも作成しているが、それらは研究会によるプログラム案にすぎず、外部に示すことができるような性格のものではない。ただ、このようなロジック・モデル策定が新規に事業案を検討する場合にどれほど有

## 地域経済イノベーションサイクルの仕組み (地域経済循環創造事業交付金)

地域への貢献	先行モデルにみる効果実証 (地域経済循環創造事業交付金)	ローカル10,000プロジェクトの推進 [交付予定額66.8億円 交付対象197事業]
① 投資効果	2.1倍 (初期投資見込額 139.2億円)	
② 地元雇用創出効果	4.2倍 (地元人材雇用見込額 (想定7年) 280.4億円)	
③ 地元産業直接効果	8.8倍 (地元原材料費見込額 (想定7年) 586.3億円)	
④ 課税対象利益等創出効果	3.5倍 (課税対象利益等見込額 (税引前営業利益+減価償却費相当) (想定7年) 236.6億円)	
⑤ 地域課題解決効果	廃棄物等の商品化、一次産品等高付加価値化、地元資源活用にぎわい創出、流出資金域内還元	



## 地域経済循環創造事業交付金の申請等の流れ





用性をもつのかを考える上では、極めて貴重な取り組みとなったことを報告したい。

### (3) 第1期研究会のレビュー

以上のように、第1期研究会ではプログラム評価の中でも最も基本となるロジック・モデルの作成とセオリー評価を行ったが、一般的な印象として、ロジック・モデル作成にともなう困難は思ったほど感じられなかった。これまで、筆者自身は自治体でのロジック・モデルの作成に数多く関わってきたが、特に初めてロジック・モデル作成に取り組む職員の間では、極めて難しいという声を聞くことが少なくなかった。アウトカム設定も手段の体系化も、相当の時間を掛けて何度も議論しなければならないという経験を多くしてきている。

今回総務省で取り上げた施策が特に構造化がしやすいものばかりであったとは思えないが、実際にロジック・モデル作成に取りかかってから一応の完成をみるまで行ったディスカッションは3回程度であって、かなり早い段階から担当職員から論理的な作戦構造が示されていた。これは地域経済循環創造にしても、その他の試行対象施策にしても、実際に施策案の設計を担当している職員がロジック・モデルの原案を策定したことが大きく影響しているものと思われる。実際、地域経済循環創造の担当者からは、「ロジック・モデルのお陰で自分が考えていた施策の論理がしっかりと見えるようになってきて、大変嬉しい」というコメントが聞かれている。時間・労力がかかること、練習と経験の蓄積が必要なこと、というのがロジック・モデル策定の最大のネックと見られがちだが、府省の政策担当者のように、自分が立案に関わった施策のロジック・モデルを策定する場合にはこのような問題はさほど大きなものではないのかもしれない。

今回研究会に参加した総務省メンバーには、ロジック・モデルによる施策体系の記述過程そのも

のがセオリー評価のプロセスであることを十分認識できたものと思われる。外部メンバーの5名は、それぞれの施策の担当者達から極めて詳細にその内容を教示されたが、それでも当該施策に関する知識は限られている。そのため、施策を熟知している担当者達がまずロジック・モデルの原案を作成し、その原案に対して外部メンバーが様々な質問をし、ディスカッションを行うというセッションが数回繰り返された。ロジック・モデルの構造や記述内容、文章表現などに関する外部メンバーからの質問や修正提案は、いずれもプログラム・ロジックに関するものばかりである。このようなディスカッションを繰り返すことにより、ロジック・モデルを作りながら、質の高いアウトカム設定、アウトカムと手段との整合性の確認、また論理性や整合性に問題がある手段、不足している手段の発見、などが行われることをしっかり確認できたと考えている。

第1期研究会に参加した職員に対して行った意見・感想聴取では、ロジック・モデルを使って施策を見える化し、論理性をチェックし、よりよい施策を検討することの価値について、極めて肯定的な意見が多く出された。担当する施策の質の良さを他者にもよく見えるようにしたい、担当施策の質をさらに高めたいというニーズをもつ職員達は、ロジック・モデル策定によるセオリー評価の価値をよく理解したように思われる。

### 3-2. 第2期研究会の取り組み内容と成果

第2期の研究テーマは、第1期に行ったセオリー評価をさらに別の施策にも広げて試行することと、第1期にセオリー評価を試行した「地域経済循環創造事業」に対し、プログラム評価のもう一つの評価であるプロセス評価を試行することである。そこで本節では第2期に実施したプロセス評価について報告する。

セオリー評価は、新規に施策を立案する場合に



は極めて効果的であろうし、継続中の施策であっても、これまで作戦の論理構造をしっかりとチェックしていなかった場合や、ステークホルダー達に施策を「見える化」する場合には有効であろう。しかし、施策を継続する過程で毎年ロジック・モデルを更新しているケースであれば、セオリー評価だけで重要な作戦改善のヒントが得られることは次第に少なくなるものと思われる。むしろ改善点が見つかるのは作戦遂行に関する評価、つまりプロセス評価によるものではないかと考えられる。

作戦がロジック・モデルとして論理的に記述されていれば、プロセス評価に必要な作戦の実施状況についての評価情報を得ることは可能なはずである。アウトカムやアウトプットの記述が抽象的で対応する指標が設定できないなど、ロジック・モデルの記述自体に問題があればプロセス評価は困難になるかもしれないが、ここで取り上げる「地域経済循環創造事業」についてはすでに第1期の研究を通じてしっかりとしたセオリー評価が行われているものと考えており、作戦記述に起因するプロセス評価の困難はないはずである。

ところが、試行研究で大きな議論的となったのは、作戦のロジックや記述の問題ではなく、「地域経済循環創造事業」という作戦の性格に由来する問題である。それは「地域経済循環創造事業」がひとつの独立した作戦ではなく、様々な地域で産学官が展開する多様な個別作戦を国が支援するプログラムであるという性格である。また、単に個別の作戦を支援するだけではなく、しばしば「横展開」と表現されるように、支援の対象となるような作戦がモデルとなり、他の地域でも同様の個別作戦が展開されることを誘導することをねらいとした事業であるという性格も持つ。国が実施する事業には同様の性格を持つものが少なくないが、国が行うこの種の作戦に関するプロセス評価は、地域の社会的課題を解決するために各自治体が

実施する個々の作戦に関するプログラム評価とは異なるアプローチが必要になる。

そこで、以下ではまずプロセス評価の一般的な考え方を述べ、次に地域経済循環創造事業のプロセス評価の試行過程を示し、最後に政策評価におけるプロセス評価の位置づけについて説明する。

#### (1) 一般的なプロセス評価の考え方

プロセス評価はプログラムの実施途中で行う評価で、作戦の実施状況を定期的にチェックし、評価結果を次の作戦計画と実施の改善・修正に活かすことを目的としている。一般的に、プロセス評価では以下のような三つの側面に焦点を当てた評価が行われる。

##### ① 資源(インプット)に関するもの

作戦を実施するための資源(予算、人員、物資、施設、情報など)が計画通りに投入されたか、過不足はあるか。それらの資源は十分に活用されているか、など。

##### ② 活動状況(手段)に関するもの

作戦は計画にそって適切に実施されているか、それらの手段は有効に機能しているか、資源は有効な活動に結びついているか、実施組織は効率的に機能しているか、外部から必要な協力、支援、理解が得られているか、人員は適切に配置され期待どおりの役割を果たしているか、など。

##### ③ 活動の結果(アウトプット)とアウトカムに関するもの

意図したとおりの直接的な結果(アウトプット)が得られているか、その結果によりターゲット・グループ(サービスの受け手、意図した対象グループ)に期待どおりの成果(アウトプットに近い中間アウトカムレベルのもの)が現れているか、より上位の最終アウトカムへ貢献するような変化がみられるか、など。

上記③の「活動の結果とアウトカムに関する評価」は、作戦が最終アウトカムにどれほど貢献しているかを評価する「インパクト評価」とは異なり、活動の実施によりもたらされているより直接的な変化(アウトプットに近いもの)を把握することに主眼を置く。それにより、作戦遂行が意図した効果をもたらすべく進捗しているのかをチェックするものである。

## (2) 「地域経済循環創造事業」におけるプロセス評価の枠組み

上述したプロセス評価の考え方を、第1期にセオリー評価を実施した地域経済循環創造事業に適用するとしたら、どのような方法が可能であるかを検討した。第1期研究会でのセオリー評価を通じて構築された地域経済循環創造事業の最終アウトカムは「地域で業が起こり、雇用が拡大する」ことであり、そのために達成すべき戦略的な目的(=中間アウトカム)は、「産・学・金・官ラウンドテーブルの構築により事業化が進む」ことと、「事業化プロセスに応じた支援策により事業化が進む」ことである。「産・学・金・官ラウンドテーブル」とは、具体的には各アクターの以下のような内容の連携を意味する。

- 産：地域資源を活用した地域企業の事業化の取り組み
- 学：大学等の研究機関のノウハウの活用
- 金：地域金融機関の出融資
- 官：自治体のコーディネート等

これらの具体的な活動の創出をめざす作戦の主な手段が、初期投資財源としての交付金である。もちろん、上述したようなアウトカムを達成するためには、交付金採択以前の段階から様々な取り組みが地域において実施されていなければな

らない。たとえば、地域資源の再発見、ビジネスモデルの構築、事業プラン・資金調達計画等の作成などがある。事業スタート後は、地域金融機関との連携による運転資金等の円滑な確保も必要となる。また経済循環を他の地域に広げるためには、総務省による事業ノウハウの蓄積・活用とフィードバックが必要である。プロセス評価では、このような地域経済循環創造事業の一連の作戦が意図したとおりに機能しているか、あるいはアウトカムの発現にどのような影響を与えているのかを中心に評価を行うことになる。

地域経済循環創造事業の施策体系全体からみれば「地域経済循環創造事業交付金」は6桁コードをもつ下位の手段の1つに過ぎないが、この施策が期待したようなプロセスで展開されているか、期待されたようなアウトプットや中間アウトカムに結びついているかを評価するためには、この交付金を活用した取り組みを行っている事例を対象として評価情報を収集すれば大きな齟齬は生じないはずである。

そこで当研究会では、交付金の交付を受けた事業を対象としてプロセス評価のための情報をとることを想定し、情報収集法について検討を行った。収集すべき評価情報を具体的に考えるために、研究チームは交付金を活用している事例の1つを選び、現地調査を行っている。調査対象として選んだのは2013年度に交付金を受けたA市のケースで、地元大学が開発した技術を使って、事業者が従来廃棄していたものから新製品を生産するという事業が交付金の対象として採択されている。事業者は交付金と地元金融機関からの融資、自己資金を投入して設備投資を行い、生産体制が整いつつある段階に達した事例である。地元自治体は大学や事業者への支援、金融機関との調整など、この事業の立ち上げのためにかなり長期に亘ってコーディネート機能を発揮してきている。研究チームはこのA市での新製品事業化のプロセスと、これ

に関わった産学金官の当事者、関係者が果たした役割、それぞれの立場からの評価、国の支援に対する見方、などについて現地ヒアリングを行った。

その後この現地調査を踏まえ、地域経済循環創造事業のプロセス評価のための評価項目について具体的な検討を行った。主な評価項目は以下に示すとおりである。

[投入資源に関するもの]

- ① 投入資源の規模、投入のタイミング
- ② 投入資源の活用度

[活動状況(手段)に関するもの]

- ③ 関連分野の研究の進捗度
- ④ 行政によるフォローアップの適切さ
- ⑤ 銀行における「地域開発担当部署」の位置づけ・認知などの変化
- ⑥ 異業種間の交流の進み具合
- ⑦ 自治体と金融機関の連携状況

[アウトプット・アウトカムの達成度あるいはその可能性に関するもの]

- ⑧ 交付金申請段階での準備状況
- ⑨ 初期投資財源の確保状況
- ⑩ ビジネスモデルの内容
- ⑪ データベース、ガイドライン作成状況
- ⑫ 新技術の創出の有無
- ⑬ 産学金官の間の新たな関係の創出状況
- ⑭ 地域資源のさらなる活用の可能性
- ⑮ 地場産業の構造転換の可能性
- ⑯ さらなる地域密着型企業の立ち上げの可能性
- ⑰ 地域ブランド確立の可能性
- ⑱ 雇用創出の可能性
- ⑲ 社会貢献度

これらに加えて、作戦改善のために、事業の円滑な進展に影響を与えている貢献・阻害要因や事業によるプラスあるいはマイナスの影響などについての情報も収集する必要がある。

評価の根拠となるデータの主な収集方法は、質問紙調査と既存の行政データ収集の2つが考えられる。質問紙調査では、産・学・金・官それぞれの作戦に対する認識や作戦遂行過程における各アクター間の関係性の変化を探るために、「活動状況(手段)」、「アウトプット・アウトカムの達成状況もしくはその可能性」の該当する評価項目をもとに、質問を作成することが可能である。また行政データは、投入資源やアウトプット・アウトカムに関連する客観的なデータが中心となる。たとえば、事業予算、交付金、銀行からの融資額、物資、設備などの規模や投入のタイミング、ビジネスモデルの計画内容、データベースやガイドラインの作成状況などが考えられる。また背景をより深く探るために、必要に応じて、個別インタビューやフォーカスグループといった社会調査の方法を併用することも効果的であろう。

評価のための分析方法には、定量データの統計分析、時系列分析、目標値との比較や定性データの内容分析などが考えられる。

### (3) 質問紙調査の試行と第2期研究会のレビュー

プロセス評価を試行するために、当研究会では、近い将来総務省がこの地域経済循環創造事業について本格的なプロセス評価を実施する際に利用できる質問紙の設計を行い、これを使ってA市の事例についてパイロット調査を行っている。

次頁には調査票の抜粋を掲載しているが、質問紙調査の対象は産学金官の4者である。抜粋した調査票にあるとおり、4者には全く同じ質問紙を使って回答を求めているものの、それぞれが回答すべき質問がどれであるかを冒頭の表に示し、同時に各質問にもそれを明示している。これは4者それぞれの回答者が本調査の全体像を理解できるようにするためで、このような質問紙調査を通してこの調査が4者に対して同時に行われているこ

平成26年度「総務省地域経済循環創造事業」に関するフォローアップ調査

総務省「政策評価に関する研究会」

◇調査項目

「産・学・金・官」の各関係者に回答をお願いする項目は、下記一覧表の○印のとおりです。

	調査項目	調査対象			
		産	学	金	官
1	助成金を申請する段階で、当該事業に向けての準備は十分整っていましたか？	○	○	-	○
2	本事業によって、異業種間の交流が進みましたか？	○	-	-	-
3	本事業が、関連分野の研究の推進に役立ちましたか？	-	○	-	-
4	本事業によって、新技術の創出が推進されましたか？	○	○	-	-
5	本事業の円滑な進展を促進するような、何らかの「貢献要因」が働いていましたか？	○	○	○	○
6	本事業の円滑な進展を妨げるような、何らかの「阻害要因」が働いていましたか？	○	○	○	○
7	本事業を通じて「社会貢献」ができていますか？	○	○	○	○
8	本事業によるマイナスの影響がこれまでに起きたり、今後起こる可能性はありますか？	○	○	○	○
9	本事業に対する国のフォローアップは十分だと思いますか？	-	-	-	○
10	本事業に対する自治体のフォローアップは十分だと思いますか？	○	○	○	-
11	本事業において、地元原材料など地域資源の活用や再利用は進むと思いますか？	○	-	-	○
12	本事業によって、関連する業界に広くよい影響がもたらされたと思いますか？	○	-	○	○
13	本事業をきっかけに、貴行における「地域開発担当部署」の位置づけ・役割・認知などに変化が起きましたか？	-	-	○	-
14	本事業を通じて、地域振興における自治体と金融機関の連携が強化されたと思いますか？	○	-	○	○
15	本事業をきっかけに、産官学金の4者の間に「新たな関係」が生まれたと思いますか？	○	○	○	○
16	本事業の取組みが、六次産業化や地場産業の構造転換につながると思いますか？	○	-	-	○
17	本事業をきっかけに、今後地域でさらに雇用が創出される可能性があると思いますか？	○	-	-	○
18	本事業が先行例となり、今後地域密着型企業の立ち上げが活発化する可能性があると思いますか？	○	-	○	○
19	本事業をきっかけに、将来「地域ブランド」が確立される可能性があると思いますか？	○	○	-	○
20	その他、本事業に関する特記事項や総務省へのご要望・ご意見など(自由回答)	○	○	○	○

◇質問(1～3問のみ掲載、4問以降略)

とても・そう思う・どちらとも・思わない・全く  
 そう思う 言えない 思わない

1. 【産・学・官】の関係者の皆さまに伺います。

助成金を申請する段階で、当該事業に向けての準備は十分整っていましたか？(1つに○)

5・4・3・2・1

(例：基礎研究の完成度、事業化のメド、関係者との協力関係等)

どのような準備が、どの程度、整っていましたか？

2. 【産】の関係者の皆さまに伺います。

本事業によって、異業種間の交流が進みましたか？(1つに○)

5・4・3・2・1

そう思われる理由は何ですか？また、どのような交流が進みましたか？

3. 【学】の関係者の皆さまに伺います。

本事業が、関連分野の研究の推進に役立ちましたか？(1つに○)

5・4・3・2・1

そう思われる理由は何ですか？

と、同じ質問に異なるアクターがどのように回答するか分析できる調査になっていること、などが見ただけで明らかになることを意図している。地域における異なったアクター間の協働による事業では、それぞれが持つ資源をいかに効果的に結びつ

けていくのが重要であり、総務省がこのような調査を行うことで、施策の意図と調査の意図が回答者に推察できることもが意義深いものと考えている。

各質問の形式は全て同じで、回答者はそれぞれ



の質問に5段階(とてもそう思う・そう思う・どちらとも言えない・思わない・全く思わない)で回答したうえで、すべての質問項目に自由記述欄を設け、より質的な情報が得られるよう配慮した。定量的なデータだけでなく、定性的な情報から、今後この施策の改善に役立つ具体的な情報を把握することができるのではないかと考えている。

あくまでもパイロット調査なので、得られたデータについての分析や報告は難しいが、この1ケースだけの調査でも、評価項目の中には4者の見方が一致しているものもあれば、かなり違いがあるもの、例えば5段階評価の結果が4者(あるいは3者、2者)間で2段階以上異なるものなどがみられている。今回のようにさほど複雑でない質問紙調査だけでも他の多くの事例に対して実施すれば、かなり価値のあるプロセス評価情報が得られる可能性が高いように思われる。

#### 4 国におけるプログラム評価活用の課題

2年2期に亘る総務省政策評価研究会を振り返り、国の政策評価にプログラム評価を活用するにあたり、見えてきた課題についてまとめてみよう。

##### (1) プログラム評価に関する専門性の必要

この研究会の参加者全員が強く認識したのは、特定の政策についてプログラム評価を活用するには、①当該政策立案に必要な知見・経験・技術等の専門性と、②プログラム評価に関する専門性、の2つの専門性が必要ということである。①は言うまでもなく、社会介入のニーズ、政策企図、経緯、ステークホルダー、パートナー、利用可能な資源、世論の状況、などの情報と見識をもつ政府関係者、政策担当者をもつ専門性だが、②はプログラム評価の理論と技能知識、多様な場面での実践経験をもつ評価の専門性である。

自治体や他の公共的機関でプログラム評価の

実践を数多く助言指導してきた当研究会メンバーは、今回の取り組みに参加した各担当職員が理論評価の意味と意義、そして方法を極めて短時間に理解し、的確に作業を進めたことに感銘を受けている。とはいえ、今回は短期間に論理的な施策体系を記述することを最優先し、教育効果は念頭に置かず、評価専門家チームが具体的な体系表づくりそのものに深く関わっている。仮にこの評価に係る専門性をまず移転するための教育研修を行っていたとすれば、わずか3ヶ月、数回の研究会でロジック・モデルを作り上げることは困難であったと思われる。

今後ロジック・モデルによる評価を実践するためには、当初は外部専門家によるコーチングや教育研修にかなりの時間を掛ける必要があると思われる。効果的なプログラム評価を実施するためには、政策担当者が、従来の政策評価の考え方とは本質的に異なる、ロジック・モデルの考え方を習得する必要がある。この習得過程には、関係者間の十分な議論や試行錯誤が不可欠であり、これは安直なマニュアル化によって達成できるものではない。プログラム評価の本質が十分に理解されなければ、「評価疲れ」を引き起こしているといわれる現行の政策評価と同様に業務負担が増えるだけである。更に、プログラム評価が目標管理に利用されるなど、本来の目的とは異なる目的に誤用される危険性もある点に留意すべきである。

技能習得が円滑に行われ、省内にある程度のノウハウが蓄積されれば、次第に費用対効果の大きな政策評価が実践されるようになると思われる。従って、VFMの大きい政策評価というねらいの実現には、しばらくの投資期間が必要と考えるべきである。

##### (2) プログラム評価の対象施策の選定

ロジック・モデルによるプログラム評価が施策のVFMを高めるために大きな効果を持つのは、

主に施策体系の論理性・妥当性の議論が施策の改善改革に役立つ場合である。特に大きな効果が期待できるのは、施策手段の採用の自由度が高く、施策目的と手段の体系を政策担当者が自由に設計できる場合である。逆に法令の枠組み通りに粛々と決められたプロセスを実行する業務のように、手段の選択や創意工夫による変更修正の自由が限られている場合には、少なくともP D C Aマネジメントによる改善改革効果という観点からは、プログラム評価の意義はあまり見いだすことができない。また、対外的に施策の意義や内容を説明する場合でも、改めて手段の体系を示す必要などない場合も多い。ロジック・モデル評価は、最大のV F Mを得るために施策体系の良否の評価が特に重要な場合や、国民の理解支持を得るために政策目的達成への筋道の説明が特に重要と考えられる場合にのみ活用されるべきであって、行政組織にありがちな全組織導入、一律実施、というような「ムダ」は決して行うべきでない。

### (3) ロジック・モデルによる評価の実施時期、タイミングの選定

ロジック・モデルを使った評価は、構想や政策を施策として具体化する過程で活用することが最も重要で、これが本来のプログラム理論の評価(P D C AのPにおけるセオリー評価)の役割である。ロジック・モデルに基づく評価が十分に行われ、最適の手段の組み合わせが選ばれていることを確認した上で、必要な予算の見積もりや制度導入など手段実現の具体化が行われることになる。プログラム評価の中でも特にロジック・モデルによる作戦のロジック面の評価が重要な役割を果たすのは、この予算化や制度化までの限られた時期であり、そのタイミングでロジック・モデル評価を実施することは、担当部局にとって大きな価値を持つことになる。原課にとっては、「他から言われなくても是非やっておきたい評価」である。

逆に言えば、多くの政策評価制度のように、ある時期が来ると自分達の必要とは関係なく、一斉に書類づくりを要求されるような仕組みであれば、担当部局にとってロジック・モデル評価の価値は全く違う、単なる追加的な業務負担になりかねない。政策担当がP D C Aマネジメントのために活用することを主眼にするのであれば、マネジメント担当チームにとって最も利用価値のある時期に、自主的・主体的にロジック・モデル評価を実施できるようにすることが重要である。

一方、施策企画立案、具体化検討、の過程での施策体系表の取り扱いには注意が必要である。企画立案過程で、政策担当者が様々な角度から体系表の検討を自由に行い、新たな発想で戦略を創発することができるよう、説明責任履行のための評価情報とは明確に区別した取り扱いをする必要がある。

### (4) 「総合評価方式」としての活用

ロジック・モデルによるセオリー評価を含むプログラム評価は、主として施策マネジメントのツールとして活用すべきであるが、政策の価値や成果を対外的に説明するためにも利用することができる。従来の事務事業ベースの評価は、予算をどのような目的のために使うのか、予算の使途にムダがないのか、という説明を中心に説明責任を履行してきたが、ロジック・モデルを使った評価情報を開示することにより、政府がどのような政策目的をどのような手段で達成しようと考えたのか、作戦内容を説明することができる。さらにプロセス評価やアウトカム評価の情報を加えることにより、政策目的がどれほど達成できているかを示すことも可能である。

とはいえ、これまで行われてきた政策評価の多くは事務事業をベースとした事業評価方式や実績評価方式が中心となっており、ロジック・モデルを使った政策・施策の説明は一般には馴染み

が薄い。目的と手段の因果関係を論理的に説明し、手段のセットがどれほど目的達成に効力を持ったのかをわかりやすく説明するためには、十分な補足説明が必要になる。また、施策手段がねらい通りに効果を発揮したのか、論理的な因果関係と現実の効果発現の状況を比較検証することも重要であり、そのためには施策実施の決定後、一定期間、施策が実施展開された後に実績とともに説明することが望ましい。これは現在の政策評価の枠組みに含まれる「総合評価方式」の評価に相当するものであり、今後、プログラム評価は総合評価の取り組みとして位置づけることを検討すべきである。

#### (5) 誤用、目的外の使用の防止

当研究会が試行したセオリー評価とプロセス評価は、施策そのものと、施策の実施展開の執行を目的とするマネジメント・ツールであり、ツールを活用するのは施策のマネジャー達である。政策評価の仕組みの中には、外部からのモニタリング、牽制・統制手段として使われるものもあるが、かりにロジック・モデルによる評価がそのような目的のために使用されることになると、新たに多くの評価報告資料の作成が必要になるだけでなく、政策担当者達はこのツールを担当施策の質向上のためと思わなくなり、決められた様式を作るだけという結果になってしまう。マネジメント・ツールとして高度に活用されるためには、使用者が利用価値を認め、信頼して使用できることが重要で、外部統制などの誤用や目的外使用はこのツールとしての信頼感を損なうことになる。

誤用の中でも最も注意すべきなのは、業績管理や目標管理のツールとして使われることである。プログラム評価が効果を上げるような施策は、中長期的にアウトカムを実現することを狙いとした戦略とも呼ぶべき作戦であり、単年度ではアウトカムレベルの目標を立てることも、目標達成度を評価することもできない(あるいは適当でない)性

格の作戦である。また、数年後の成果目標について議論をすること自体は可能であっても、来年度以降の予算確保が不確実な中で、公式の目標を設定することは合理性を持たない。そもそも目標設定と達成度評価は、施策のVFM向上に直接寄与するものではなく、施策マネジメントの助けにもならない。ロジック・モデル評価の活用にあたっては、その目的について誤解が生じないように、認識の共有が必要である。

#### (6) 施策手段の改善変更を容易とする環境づくり

従来の行政計画は、行政活動を予め決めた通りに遂行するための情報として参照されるのが一般的であり、始めから終わりまで計画通りに完遂されることが理想とされていた。「計画性がある」というのは、行き当たりばったりの活動を戒めるもので、予定された通りの行動をとるのが正しい、というのが、いまでも行政組織で重んじられる価値である。

しかし、現在の品質経営では、計画は完遂するために作られるものではなく、持続的に作戦活動の質を改善するための情報セットとして利用されるものと考えられている。プログラム評価はこのような品質マネジメントのために使われる仕組みであり、PDCAのPは、機会あるごとに修正改善されることが前提となっている。今、多くの行政機関がHPなどでPDCAが重要だ、PDCAを実行している、と主張しているが、従来の「計画性重視」の価値観と、これに相反する「柔軟に計画を変更する」というマネジメント・サイクルの考え方との調整法について議論されることはまれである。

最も合理的と思われる調整法は、ロジック・モデルにおける下位の手段については担当レベルの職員でも変更できるというような権限を明示的に与えることである。これが明確にできることもロジック・モデルを共有することの大きな利点になる。しかし多くの行政組織では、一旦組織的に認知



された計画について、担当レベルで変更提案することは極めて困難であり、PDCAマネジメントが機能しない状況が作られている。マネジメントの仕組みを持っていると謳いながら、結局Pの改訂を行うことができるのは年に一回だけ、というのが実態になっている。機会ある毎にPやDの改善修正を行うというプログラム評価の考え方が活かされない組織体制、組織風土になっている。

たとえ年に1度だけであっても、ロジック・モデル評価を行うことは意味があるが、今後はより柔軟に施策体系の修正変更を行うことができるような仕組みと環境を整える必要がある。今回作成した施策体系表には、上位のアウトカムから下位の手段までの階層構造が示されており、手段については階層レベルによって、2桁、4桁、6桁、のコード番号が付けられている。例えば、6桁以下の手段については、施策担当レベルに近い管理者にある程度の裁量権を与え、容易に手段の変更ができるようにするなどの仕組みづくりが必要と思われる。

#### (7) 政策評価システム全体の整理の必要

プログラム評価を活用するにあたり、現在の政策評価システムとの関係や評価システム全体としての運用上の課題を整理し、対応を考える必要がある。なかでも重要なのは、各種評価にかかるコスト(時間・マンパワー)の総量の問題である。本研究はVFMの高い評価システムを追求するために行われたが、結果的に単に新しい評価の作業が従来の評価作業に追加されるだけでは、政策評価全体としての費用対効果向上に全く貢献できない。

政策評価システム全体としてのVFM向上を検討する際の鍵は、現在「事業」と呼ばれている単位の整理にあると思われる。行政事業レビューという評価の仕組みは事業の費用対効果をチェックするために重要ではあるが、評価単位となる事業の設定には特段の基準もなく、明らかに異なる複

数のアウトカムを追求するための手段がひとまとまりの事業とされていたり、かなり下位の手段とされるべき事業が単独で評価対象とされていたりする。

これに対し、プログラム評価では上位のアウトカム、中間的アウトカム、というアウトカムの定義を行った上で、このアウトカム実現のための一連の活動を体系的に捉えるという仕組みが確立されている。定義するアウトカムのレベルはまちまちであっても、目的と手段の体系が評価単位になるという原則が揺らぐことはない。今後、プログラムの単位を現在の政策評価の枠組みの中での評価単位として使うことの可能性を検討すべきと思われる。

#### (8) プログラム評価に含まれる他の評価への取り組み

当研究会では、プログラム評価の中でもプログラムの成果向上に特に大きな効果を持つと考えられるセオリー評価とプロセス評価に取り組んだが、プログラム評価に含まれる他の3種類の評価、すなわちニーズ評価、アウトカム／インパクト評価、効率性評価、についてもその価値について検討すべきである。

ニーズ評価は、そもそも行政が介入しなければならないほどの社会的課題があるのかを判断するものであるから、極めて重要な評価であることは間違いない。今回の研究では、プログラム評価の第1段階で行うべきニーズ評価に正面から取り組んではいないが、ロジック・モデル策定過程でそれぞれの施策担当者から施策目的、施策の立案に取り組み始めた経緯を詳しく聞くと、多様なステークホルダーからの情報収集や社会データの分析など、実質的にかなり手厚いニーズ評価が行われていることが明らかになった。とはいえ、社会ニーズは変化するものであるし、特に施策の有効性が高ければニーズが減少することも考えられるた



め、新規の施策立案の場合だけでなく、プロセス評価の一環としてニーズ評価が行われることが必要であろう。

一方、アウトカム／インパクト評価と効率性評価については相当の時間とコストを必要とすることが予想されるため、毎年のルーティンとして実施することは難しいものと思われる。アウトカム／インパクト評価をルーティンとして行わないと言っても、アウトプットと中間アウトカム、最終アウトカムの毎年の推移についてはプロセス評価の一環としてモニタリングすることが可能と思われる。時間とコストがかかるのはプログラムがアウトカムにどの程度貢献したかというインパクトの把握であるが、国の施策の多くは最終アウトカムレベルに効果をもたらすまでにかかなりの時間がかかるはずで、インパクト評価を頻繁に行うことは評価の費用対効果からみて考えものである。施策が展開されて一定の期間が過ぎたときに、総合的評価方式の評価として行うのが適当と思われる。

#### (9) 戦略的コミッションング推進の準備

最後に、本稿の冒頭で説明した公共経営の大きな動きについて再度指摘したい。

戦略的コミッションングに特化した修士課程を開講しているバーミンガム大学地方自治研究所の研究者達は、戦略的コミッションングの定義はまだ確立されておらず、この概念自体が生まれて間

もない発展途上にあること、また場合によっては単なる政府の支出削減の手段となってしまう可能性も否定できないことなどを断ったうえで、英国では多様な形で戦略的コミッションングへの取り組みが急速に広がっていることを報告している。(Bovaird他 2014)公共サービス提供において、地域の様々な主体が関与する可能性を追求することの重要性と、サービスのニーズ把握から供給に至るまでのプロセス全体をマネジメントすることの重要性については、今後、日本でも地域ガバナンスの形成のなかで広く認識されるようになることは十分考えられる。

「新しい公共」という言葉はしばらく聞かれなくなったが、公共的サービスが多様な主体によって、またそれら主体のパートナーシップによって、あるいはサービス利用者や地域社会との協働によって展開されるという形態がますます広がることは間違いない。そのように多くの主体が公共の作戦に参加する際、ロジック・モデルがそれら主体間で共有されることで、それぞれが木よりも森を見ることができるようになり、それぞれが作戦のどの部分で役割を果たすのかが見えるようになる。国が地方創生のための多様な政策を進める際にも、ロジック・モデルによる施策の見える化とプログラム評価による施策の質向上は大きな効果をもつものと思われる。

- 1 兵庫県豊岡市と千葉県習志野市での取り組みが、源（2014）によって報告されている。
- 2 当研究会は、5名の外部メンバーと総務省内の政策評価、事業評価を所管する部局の幹部職員、担当職員、およびプログラム評価試行の対象となった事業の担当職員で構成されている。外部の5名は、筆者のほか、源由理子明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授、米原あき同助教（当時、現東洋大学社会学部准教授）、西出順郎岩手県立大学総合政策学部准教授（当時、現教授）、片田保みずほ情報総研株式会社コンサルティング業務部長（当時、現経営・ITコンサルティング部長）である。本稿は2期に亘り5名の共著として作成された報告文書を基に、筆者の責任で改めて執筆したものであるが、本稿の内容は他の4名、および総務省内研究メンバーの貢献によるところが大きい。
- 3 この「ムダ」に関する官民の違いは、北大路信郷「巻頭言 官のムダとり、民のムダとり」『評価クォーター』2015年1月を参照されたい。
- 4 源由理子(2014)による説明を参考にしている。
- 5 棚卸(inventory)という用語は、社会科学や自然科学の分野で、事象を「総ざらい」し「体系的に整理する」ことを意味する。体系的かつ包括的なリストアップ、評価、診断、という意味を持つ。「業務棚卸」は、組織単位の中で行われる活動を総ざらいし、活動群を目的により体系的に整理、記述する作業で、その組織単位が任務とする作戦の全貌を明らかにすることができる。詳しくは、古川・北大路(2004)の第二部参照。

## 【参考文献】

- 北大路信郷(2012)「自治体における施策評価の考え方ー評価実務のVFM向上のためにー」『評価クォーター』2012年4月
- 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』2014年7月
- 古川俊一・北大路信郷「新版・公共部門評価の理論と実際ー政府から非営利組織までー」日本加除出版2004年
- Bovaird, Tony, I. Briggs and M. Willis (2014) Strategic Commissioning in the UK: Service Improvement Cycle or Just Going Round in Circles?, *Local Government Studies*
- Cabinet Office (2010) Modernizing commissioning: increasing the role of charities, social enterprises, mutual and cooperatives in public service delivery. London, Cabinet Office
- Cabinet Office (2006) Partnership in public services: an action plan for the third sector involvement. London, Cabinet Office (英国内閣府2006年『公共サービスにおけるパートナーシップ：サード・セクター（NPOなどの非営利セクター）参画のための行動計画』）
- Williams, Iestyn, T. Bovaird, H. Brown, K. Allen, H. Dickinson, J. Kennedy and J. Glasby (2013) Designing whole-systems commissioning: lessons from the English experience, *Journal of Care Services Management*