

平成 28 年 1 月 29 日開催

講演名：A 会場 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

講演時間：13 時 30 分～15 時 00 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、評価をするために政策を体系化するやり方をお話すると理解されるかもしれないが、少し違っている。

○ 本日の研修の趣旨

評価においては、政策体系が基本となる場合が多い。この研修では政策体系と評価の関係に焦点を当てたい。有意義に評価をするためにはその元となる政策体系が適切でないといけませんが、単純に政策体系を組み変えればよいということではない。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、その際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研修内容にしたい。演習的要素も入れるが解説だけでも量があり、少し短くなる。

1. 政策体系について

(1) 「政策」の定義

政策について、政府の公式の定義では、政策評価法の中で国として初めて法令上政策を定義している。政策は、政府が考えている活動案全てを指すとは限らない。行政学の研究者の間では特定のものだけを政策と呼ぶ場合もある。政府・自治体が毎年、決まったかのようにやるルーティンの業務は政策に含まないという考え方もある。

(2) 政策の「体系」とは

政策はまず何らかの目的があり、その目的を達成するための手段という構図があり、目的と手段の連鎖関係になっている。通常はその連鎖を 3 回くらいに分けて上位から政策、施策、事業の 3 階層で整理する場合が一般的。

(3) 政策体系の特徴

- ・階層による性格の違い

階層により特徴、性格が違う。政策体系で上にある政策、施策は、仮想的または観念的、理念的。どういう方向を目指すかについてである。一方、下の事業は皆さんの仕事に近い。実在的であり、具体的である。こういう特徴、性格の違いもある。

- ・政策体系の構築課程の複線性

政策体系を作るときにどう作られているか。2 通りあり、ここで「規範系」は、役所のトップや幹部が、方向性を決め各部門に伝わり政策が具体化する形で政策体系が作られていく。トップダウンで政策体系を作るのが規範系。

もう 1 つは、「実務系」。ボトムアップで、自分達が今やっている仕事を前提として、下から政策体系を作っていくのが実務系となる。

どの組織も政策体系を作るときにどちらか片方だけということはない。両方が何らかの配分で合わさって政策体系ができていく。その作り方によって政策体系が合理的にできていたり、そうでなかったりする。これが現実であり、この作り方によ

っていろいろな違いが出てくるのもポイントである。

2. 政策体系と評価

(1) 政策体系に基づく評価の実施

公共部門の評価では評価対象は行政活動を対象とする場合と組織の財政状況や機構が適切な状況にあるかについて組織を評価する両方ある。ただ、大半が行政活動を評価対象としている。行政活動を評価対象とする場合には行政活動自体は政策の中で決定される方針、構想、計画がありこれに基づき行われるのがポイント。行政活動は多くの場合、「政策—施策—事業」の3層構造の政策体系に別れている。

(2) 評価における政策体系の重要性

政策体系に問題がある場合は、評価がうまく実施できない可能性がある。

特に、このような状況の場合はその政策体系に基づいて評価を行った場合、問題が生じる可能性がある。

- ・ 政策体系が 現実の政策を正確に反映していない
- ・ 政策体系に 論理的な矛盾や飛躍 がある
- ・ 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

政策体系が評価の際、重要であるということは確かにそうだが、「評価のために」政策体系を作るというのは本末転倒。評価はあくまで政策を良くするために行うものなので、評価を行ったときに政策体系の不備が分かってそれを徐々に直していくのであれば分かるが、評価がうまくできないから政策体系を作り変えるのは正しい対応ではない。

(3) 施策レベルの評価

政策体系の中でも評価をする場合に評価対象になじみやすいのは施策レベルと事務事業レベル。1番上の政策レベルは抽象度が高く、評価をしても得られることが多くないこともあり、あまり評価対象とはされていない。自治体では三重県の事務事業評価以来、事務事業レベルを評価するのが基本となっていた。しかし、事務事業レベルを評価しても事務事業間の優先順位が付かなかったので事務事業を束ねた施策レベルの評価をしようとなった。

<国の例>

文部科学省の政策体系の例。一番上に省の使命があり、省のミッションステップ、目指すもの。その下に政策目標1、2と続いている。これは政策レベル。その下に、施策目標1-1、1-2と続いているが、1個1個が施策レベルである。この表にはないが各施策の下に事業レベルがある。

<ある自治体の政策体系>

東京練馬区の政策体系が出ている。一番上にその自治体のミッションステップメント「ともに築き未来へとつなぐ人とみどりが輝くわがまち練馬」があり、その下に「I次代を担う子どもの健やかな成長を支える」があり、その下に「1.1 子ども子育て家庭を地域で支える」があり、その下に「1.1.1 地域で子育てを支える」。これを政策体系でどうみるか。

1.1が政策レベル。1.1.1は施策。事業レベルはここには書かれていない。

(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。

政策体系を作る際にボトムアップで作る場合には事務事業評価をやるが、政策体系を作り全事務事業を対象にしたいので何とか施策にぶら下げようとする場合の事務事業はお互いの関連性も強くないのに分野が似ている位の理由で施策にぶら下げる形で作る。そうすると施策と事務事業の関連性が希薄になり、施策を評価してもあまり有意義な結果が得られない。

② 施策の目的は抽象的な場合が多い。

施策の目的が抽象的では、目的に対しての貢献度が図れない。

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

ある地方自治体の例であるが、網羅的な政策体系を作ったときの施策はいろいろなものが混じっているので本来、全ての施策を同列に扱う必要はない。施策について評価を行う意義が大きくないものも混じっている。総合計画の体系に基づいて評価、進行管理をしようという場合にこの事態が発生していて、それでもやらざるを得ないケースがあるが、それを意識して評価をする必要がある。

④ 施策評価は往々にして「漠然とした」評価になりがち

国の生涯スポーツ社会実現の評価の例があるが、これを見ると限られた数の活動指標、成果指標で評価し、数が上がっていると頑張っている。横這い又は下がっているともっと頑張るということになっていて、具体的に何が問題であるのかというところまで掘り下げようような評価になっていない。国の評価は事務事業よりも施策評価が中心となっているので自治体よりも国の方が問題を抱えているように思う。

(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。
- ・よって、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や留意点がある。

以上から、政策体系の階層によって、評価の在り方は異なってもよいのではないかと、どの階層を評価するにしても評価対象である政策、施策、事務事業の構造を論理的に検討する必要がある。この後ロジック・モデルを用いた施策、事務事業の構造を解明する方法論を説明したい。

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

- ・ロジック・モデルは、行政が何かの活動をしたときにその活動した内容、ここでは職業訓練をすることによってどういうプロセスを経て、目指す目的につながるのか、あるいはつながったのかというものを図式化したものをロジック・モデルという。施策や事業の行動を図式化したものと言える。

(2) ロジック・モデルの意義

① 施策の論理的な立案を支援

新規の事業・施策を立案する際にロジック・モデルを使う。目的があり、課題

がある。その課題に対して何か対応したいと思っている。こういうことをやろうということが何となく頭の中にある。そういう状態で図に描いてみる。自分で図にしてどこかまずいところがあればそれを直して作り変える。それを参考にして新しい施策を設計していく考え方。新規施策の立案時に使うという考え方である。

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評価する場合、既の実施している施策・事業なので、うまく制度設計されていないと思ったときにその評価対象の施策や事業についてロジック・モデルを想像して描く。既存の施策・事業はいろんな問題点を抱えているケースがある。アイデア先行で作られた施策の場合、企画立案するとき、時間がなかったとか、政治的圧力でやむなく作ったという場合、作った後の環境の変化で問題が発生しているとかいろんな事情がある。既存の施策を評価する場合はロジック・モデルを作ると問題点が分かる場合がある。

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・事業に行政内外の様々な主体が関わるケース。多いのは福祉関係、子育て支援、高齢者の介護、見守りなど。こういう場合は、ロジック・モデルを作るとお互い意思疎通がしやすくなる場合がある。

◆DV対策プログラムのロジック・モデル

これはアメリカのボルティモア市の DV 対策のプログラムに対するロジック・モデル例であるが、DV の場合は被害者と加害者がいてそれぞれ何らかの対応・ケアが必要。対応・ケアの仕組みもいろいろある。ある福祉団体や NPO がカウンセリングを受け持つ場合、ただカウンセリングをやって下さいと言われるのと同じような絵を見せられてあなた方はこの構造の中でカウンセリングを担当している。そのカウンセリングは法的なサービスや加害者対応にも関知しているということをこの絵で説明されるのとでは、カウンセリングに対する意識・心構え・やり方が変わる可能性がある。その施策や事業が複雑になるほどこういう絵を描いてみると関係者間で意思疎通、情報の共有ができ同じ方向を共有しやすくなるメリットもある。

④ 評価の準備作業

施策・事業を評価するときに評価指標をどう設定すればいいのか。評価指標でなくてもその施策について何を目的に評価すればいいのかが分からない場合がある。その場合、評価対象の施策や事業に対してロジック・モデルを作ってみる。

◆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り講習会を開いて治安改善に役立ててもらおう取組。

講習会を開催し地域の人に集まってもらい、教え、ワークショップを行う。参加者が地図の作成方法を学びそれを利用して犯罪の予防防止に役立ててもらおう。参加により防犯意識が高まり自宅で二重ロックをするなど対策をする。これを作るときにこの講習会の評価を行うとき重要なステップはどうやればうまくいくかを評価してみようと考えればこの施策を評価しやすくなる。評価指標はロジック・モデルの一個一個の構成要素にマップ作成方法の習得のステップがあるのでこれを測ればいい。何人習得したか。参加者に試験をする。実際自分の地元に戻って幾つ防犯地図を作ったか、作った人数を聞いてみる。以下同様で重要なステップなのでそれぞれについてそれを測る指標を考えれば評価指標は思いつく。ロジック・モデルを作ってみる、作らなくても頭の中で

構図を考えることは施策を評価する場合に役立つ。

(3) ロジック・モデルの作成

ある施策についてロジック・モデルを作ろうと思ったときは、その施策において行政の主な活動をリストアップする。前の例では、講習会を開催する。その施策が目指す目的、目指す成果を関連付けることを考える。ロジック・モデルは利用する目的によって作り方が異なる場合がある。新規施策を作るためにロジック・モデルを作る場合は、今は無い施策なのでよく分らないので施策の因果関係を大まかに図示できればいい。一方既存施策を評価する場合は実際具体的なものがあり、その施策の要素・プロセスを詳細に表すことが必要。

ロジック・モデルに「正解」はない。同じ施策でロジック・モデルを作っても作る人によらず同じ絵になるとは限らない。どこに視点を置くかにより少し違った図になる。それが自然なこと。正しいかどうかは気にしないでいろいろなロジック・モデルを1つ作ってみて、議論して不具合があれば変える。出来るだけ1人で全部作り分析するのではなく複数の目でやる方がいいと思う。

○ (演習1) 駅前の放置自転車対策

簡単な例。駅前で放置自転車が多いのでどうするかの対策。この市が考えている対策として、①職員が駅前を巡回する。②整理員を派遣して自転車を撤去する。③駐輪場を増設する。この3つを同時に行う場合に、目指す効果は放置自転車の減少と歩行者の通路・安全の確保。この施策についてロジック・モデルを書くと以下のようなになる。

<解答例解説>

1つは、職員が駅前巡回をするのが歩行者の通路・安全の確保につながるかの間のプロセスを埋めていく作業。駅前巡回をすると自転車を撤去しないが巡回することによって自転車放置を抑止する力が働く。それにより放置自転車も減少する。これが目指す通路・安全の確保につながるか。1つの活動がこういうルートで結果につながる図。

2つは、たまった自転車を整理員を派遣して撤去する。整理員がいてトラックに積み込み持って行くので放置自転車を撤去するので減る。一方で、整理員を派遣することは整理員がいる時間帯は自転車放置の抑止になる。

3つは、根本的な解決として駐輪場の増設。駐輪場を作れば使わないと意味がないので利用が増える。よって放置自転車が減少していく。

これがある意味完成版のロジック・モデル。評価を行う場合はこういうものを描いて、この施策はこういうところに注目して評価する。これに基づき評価指標を設定して評価する。整理員の派遣が自転車放置の抑止になることに気が付き、効果があると分かる。整理員の派遣が抑止につながれば整理員は目立つ服装で行く。行く時間帯、曜日を工夫するとより効果があるかもしれない。この絵から発想がわいてくる。

○ (演習2) 木材利用促進事業費

演習2と演習3は、ある実在の県の事業を参考に私の方でアレンジしている。

県産材の利用を推進するための事業。目的は住宅・建築物等の木造化の意義・方法等に関する理解を広め、県産材の利用を促進する。県の活動は3つ。

- 1つは、県産材フェアを開催し、県産材を宣伝する。
- 2つは、木造建築セミナー開催して、木造建築の団体を支援する。
- 3つは、市町村職員向けの講習会で、市町村の公共施設を木造化してもらう。
ロジック・モデルを作るとき、最初に左にやること事業内容を書く。右側に目指す目的・成果。何をやるかは分かっている。何をを目指すかも考えれば導ける。分からないのは間の経路。これを埋めるのが職員の仕事。□と→でつなげて右側につながるように考える。 ※少し参加者に考えてもらう。

<演習2 解答例解説>

私の例はとても簡単な回答例。

1つは、フェアはイベントをやる。人に来てもらい、県産材の良さを知ってもらい、認知度が向上すれば県材を使ってくれる人がいるかもしれない。

2つは、セミナーも同様に木造建築に関心のある人が来る。あまり関心がない人が来て関心を持ってもらう。

3つは、市町村職員の意識を変えて公共施設の木造化につなげてもらう。

何れにしてもこれらは県産材に対して誰かの認知度や意識を変えることにより、県産材を使ってもらえるような促していく取組となる。

この図ではこの事業において重要なのは、人の意識に働きかけてそれを変える要素が重要。ロジック・モデルを描くことにより、誰に対してどのように働きかければいいのか分かることである。

○ (演習3) 防災まちづくり地域戦略事業費

地域単位の防災力を向上させるために、県がいろいろな支援をするもの、①防災まちづくりアドバイザーを養成するために NPO に委託する活動。②地域組織に防災専門家を講師として派遣する取組。③防災まちづくり計画の作成の技術的指導や費用補助など。

<演習3 解答例解説>

本日は政策体系と評価というテーマで講義をしているが、政策体系がまずいので手直しして評価をうまくしようとするのではなく、私の提案は対象である施策や事業が、どれがどのような内容であるのかを突きとめてその中で評価をしていくことがメリットが大きいということでお話ししている。

(4) ロジック・モデルを利用した分析

別の例で生活排水が混じり、水が汚染されるのを防ぐ。やっていることは、川などの汚染を減らそうという施策。川に排水するのはやめようという啓発、その地域の川の流域対策でいろいろなことをやる。浄化槽を設置することに対して多額の補助金を出す。浄化槽対策費として管理者に対する指導・監督をする。

<生活排水対策の推進施策のロジック・モデル>

① 評価に当たっての前提

やっていることは、絵の中でいろいろな活動が入り混じっている。それぞれが施策の1部を構成している。全体で成果を上げるように事業は組み立てられている。内容は、浄化槽設置促進、意識向上、ある特定の川の水質浄化。浄化槽を設置する部分と意識啓発、川の浄化イベントの3つからなることが分かる。浄化槽の設置促進が多額3億円位の補助金、後は300万円程度なのでこの事業を評価する場合は浄化槽設置促進が焦点になる。これは補助事業で市町村が補助金を出し

浄化槽を設置する市町村に任せている。市町村の執行状況が関心になる。この事務事業は20年以上経過しているので、成果や効率性を判断する時期にきている。水質に関する事業のためいろいろな指標、データがある。数値的、科学的な指標を使い評価に活用する可能性がある。評価を行い役に立つケースである。

② 評価のポイント（問題設定）

ロジック・モデルを使い評価する場合このような問題を考えるといい。

- ・市町村で浄化槽設置上の制度設計や執行状況はどうなっているのか。
- ・浄化槽を設置することと水質汚濁の因果関係はどれくらいあるのか。
- ・浄化槽を全域で進めるのではなく優先的に進めるべき地域はあるのか。

河川の水質の指標をみて、悪い地域はそこを重点的にやる。内訳に注目する。

- ・川をシンボルとして優先的にやることで全体を底上げしていく。

ロジック・モデルを使うことによりいろいろな発想が出てくるかもしれない。

ロジック・モデルを描いてみると評価のかんどころが見えてくるという事例

4. 有意義な評価のための留意点

最後は、体系そのものだけではなく有意義に評価をするために留意することについて幾つか挙げている。

(1) 有効な政策とは

ある政策が有効であるか。有効でないかを決めるのはいろいろな側面がある。

- ・手法の基本的な有効性

一つは採用している手法が有効かどうか。ごみの減量を目指している場合に、リサイクルの推進の手段が有効かどうか、リサイクルが有効でないならリサイクルの推進を選ぶこと自体が意味がない。採用している手法の有効性

- ・制度設計上の有効性

手法は有効だが特定の事業や施策が機能するように制度設計がされているかどうか。リサイクルが有効としてそのやり方（制度設計）が適切かどうか。

- ・組織面の有効性

手段も良い、分別の数や内容も良かったが、予算が少ないのでごみ収集車を十分に送れない結果、ごみを収集できずにたまってしまう組織的な問題。

ある政策が有効かどうかはこの3つの可能性がある。何れが欠けても有効に機能しない。また、3つができていても行政がコントロールできない要因によりうまくいかないケースもある。

少なくとも行政ができることはこの3つの要因により、きちっと有効に機能するような準備と運用をすることになる。

(2) 政策の階層による評価の違い

政策の体系ごとに評価の観点は同じではない。政策の上位と下位は違う。政策体系は上にいくほど政治的な観点が強くなる。下になればなるほど内部管理色が強くなる。評価の観点も変わってくる。評価結果をダイレクトに反映できるのは下のレベルであり、上にいくほど非合理的な要素が入ってくるので評価結果と行政としての意思決定がかい離してくる場合がある。

(参考) 政策体系の各階層に適した評価の在り方

これは昨年私の出した本で政策体系を基本に評価をやる場合のやり方を書いている。時間がないので割愛するが、関心のある方は読んでもらいたい。

(3) 政策のライフサイクルと評価

政策にはライフサイクルがある。介護保険制度も導入された初期と発展の時期と制度としての終了、改変という時期がある。評価対象である施策や事務事業でライフサイクルの初期の頃なのか、拡充発展期なのか、成熟して、終わりという時期なのかで評価の観点が変わってくるということをここで整理している。評価の観点が違ってくるということは設定する評価指標や目標値も変わったリストになってくる可能性がある。ある施策について同じ評価指標を何十年も継続しつづけることはありえない。その施策のライフサイクルに応じて指標や目標値を入れ替えていくことはある程度必要になってくるのが分かる。

(4) 事業の「性質」による評価の違い

政策にもいろんなものがあるのでタイプによって評価の観点も異なる。ハード系とソフト系で異なる。ハード系でいうと費用対効果とか維持管理、利用状況などが問題となる。ソフト系は研修などがそうであるが、参加状況とか効果内容が適切かといった観点。福祉サービスでいうと普及とか充足度、受益者の評価、受益者負担の妥当性といった側面。補助金・交付金は交付状況がどうか、交付先で何をやり、結果がどうなったか。施設の管理運営の委託では業務の遂行状況や費用の観点。

非政策的な活動はここでは政策に入らないが、評価対象にすれば実施プロセスの問題点があるかどうか。事務コストの妥当性が問題となる。政策効果を目指していないので成果指標は設定しづらい。事務事業評価でこうしたもので成果指標を設定しなさいというときには設定しづらいことになる。

(5) 事業の評価における具体的検討内容

ここでは事務レベル評価をするときには、具体的に検討やチェックをすればいいという項目についての私の提案を書いている。

例えば予算策定に併せて事業評価をする場合は、対象となる事業の大半は既存の継続事業と思う。事後評価は前年度に事業を実施しているので事後評価の結果が得られる。それを使いながら翌年度それをやるかどうかの事前評価を行うことになる。

事前評価では、①事業の目的が妥当か、②事業が必要かどうか、③想定したロジックが妥当か、④採用している手段が妥当か有効か、⑤達成目標が妥当か、⑥実施計画が妥当か、⑦事業の実態を把握するためにどのようにデータを収集しようとしているか、これらを事前段階で確認しておくといよい。

事後評価では、①事業の進捗度、②事業の実施状況、③事業実施の結果、④事業の効率性、この辺りを一応チェックすればよい。

これだけだと分かりづらいと思うので具体的な事例を付属資料につけてあるが、61頁から横長の表となっている。3つの例がある。一般高齢者介護予防事業と不法投棄対策事業、学校給食地産地消事業の3つについて、それぞれの項目をもっと細分化して、検討した場合の事例が62頁以降にそれぞれ1枚に入っている。各事業の評価シートがあつて私がチェックしたものです。

一般高齢者介護予防事業について、担当が評価したものがあり、それを私がチェックしている。事業目的で目的が具体的かという検討内容とその目的が妥当かということを書いて書いている。その右に私が見た感想を入れている。このようなチェックは評価の推進担当ではいろんな担当者が作った評価をチェックする際にこうしたものを使ってもよいし、あるいは外部評価をする際にこうしたものを使って担

当者が行った評価をチェックしてもよい。担当者に評価をしてもらう場合にこうしたものを先に見せてこういうもので問題が出てこないように注意してほしいという使い方がある。

<質疑・応答>

Q:資料を見ると政策評価シートはあるが事務事業シートがない。事務事業シートをホームページに掲載したり、有識者に見せるとかしているのでしょうか。

A:中央省庁でも省によって違うと思う。文部科学省ではいわゆる実績評価の事後評価においては、事務事業評価は個別のシートではなく、施策評価の中にその情報が入っている形になっていたと思う。一方、事業レベルは事前評価が対象となっていて新規事業や一定規模以上の事業は必ず事前評価を行うことになっているので、多くの事業では少なくともスタートする段階で1回は評価の対象となっており、そのときに見ているのではないか。府省により違いがあると思うが、文部科学省では全事業を毎年有識者が見ている状況にはない。