

## 政策評価に関する統一研修（さいたま会場）講演概要

平成 28 年 1 月 29 開催

講義名：習志野市における協働型プログラム評価の実践

講師：習志野市保健福祉部部長 眞殿 弘一

習志野市保健福祉部ひまわり発達相談センター所長 山口 ふじ子

習志野市市民経済部男女共同参画センター所長 芹澤 佐知子

講義時間：15 時 15 分～16 時 45 分

### ○ 習志野市における協働型プログラム評価の実践 習志野市保健福祉部部長 眞殿 弘一

習志野市は文教住宅都市を標榜している。千葉県北西部に位置する。人口は約 16 万 7 千人の小さな自治体。市政施行が昭和 29 年 8 月 1 日で今年には市政施行 62 周年。市長は 43 歳で就任して 6 年目。市長は月の始めの部課長会議で今月のキーワードということで話がある。1 月はロジック・モデルを理解しようというキーワードを掲げた。庁内のプログラム評価に対する認識が高まった。職員が市役所や各センターを出て地域に行きやすい。市民一人一人の顔が見える行政が展開できることに繋がり、協働のまちづくりにとって大きなファクターになった。

#### <習志野市の協働のまちづくり>

##### ・昭和 43 年から地域担当制を実施

市役所の職員が直接地域に出向いて住民と地域づくりを進める体制をとる。この時代には協働の概念は確立していない。当時の吉野市長は演説で「職員は商店の御用聞き、保険会社の外交員になったつもりで市民の家を一軒一軒訪ねドアをたたいて話を聞いていただきたい。」この体制は今も続いている。部長級と施設現場職員等を除いて全職員は地域担当の辞令を受けて各地区に振り分けられている。

##### ・昭和 45 年 文教住宅都市憲章制定

私たち習志野市民が一人称の宣言になっているのが特徴。当時は工場や車の排気ガス、振動、騒音の公害に悩まされていた。公害から市民を守り住民の自治による文教と緑のまちづくりを進めるための宣言。

##### ・協働の概念が阪神大震災以降に確立してくる中で、協働の理念をまちづくりの根幹にすえたこともあり市民協働を推進する体制づくりが進んできた。

#### <協働のまちづくりを進める市民団体のみなさん>

地域保健分野では母子保健推進員、健康づくり推進員や地域福祉分野でもたくさんの市民団体の方々がいる。協働のまちづくりを進めているが地域福祉計画では地域福祉の担い手として「豊富な絆をもつ地域では、様々なかたちで協働が進み、地域に居場所や役割を見出して助け合う人々が増えます。絆はコミュニケーションにより強化され、拡大し、思いもよらないかたちで波及し、さらに膨らみ、効果を生むという性

質があります。地域における相互の信頼感や心の支えを重視し、関係者とともに地域課題を解決する協働の仕組みは、優れた地域組織の形成につながるものです。」

#### <協働は公的サービスの生産性を向上させ、共生社会をプロデュースすることにつながる>

協働は舞台上では行政のパートと市民のパートがアンサンブルとなる。新たな音色が奏でられる。協働することにより、今まで行政だけでは奏でることのできなかった新しい音色、価値が生まれることになる。協働は生産的な活動といえる。協働はパートナーシップやコラボレーションと訳される。行政だけでは限界がある生産性の向上に寄与する部分に着目すると協働はコ・プロダクションと呼べる。協働型プログラム評価はコ・プロダクションの実現に向けた取組みの1つ。

#### ○ 協働型プログラム評価とは何か 男女共同参画センター所長 芹澤 佐知子

行政の職員は施策推進に伴う成果を説明していく責任がある。平成25年度から発達支援施策や男女共同参画施策のロジック・モデルに取り組んでいるが、一番苦勞するのは庁内の職員にロジック・モデルやプログラム評価の説明をすることだ。また審議会などのステーク・ホルダーの人達にもロジック・モデルの有用性を理解してもらわなければならない。10年前にロジック・モデルの活用可能性を庁内職員に説明をしたが、十分理解してもらえず、実際にやれるようになったのは管理職になってからだ。管理職が理解していないと、審議会・市民・庁内の理解も進まない。ロジック・モデルは作ればいいというものではなく、それを軸に施策の実効性も高めなければならない。政策評価を所管する部署の職員だけでなく、庁内の原課の職員が理解する必要がある。

近年、市民と一緒に社会的課題に取り組む必要性が叫ばれ、自治体では協働という概念を施策に根付かせる必要性が説かれていることもあり、本市では協働という概念を取り入れた「協働型プログラム評価」を実践することとした。これまで培ってきた対市民、対議員、対庁内職員に説明するノウハウは皆さんに提供できると思う。

#### <協働型プログラム評価とは？>

地域社会をよりよい状態にするには、限られた資源を最大限生かし、協働で、施策の質を高める必要がある。協働型プログラム評価は、具体的に協働パートナーとアウトカムを定め、ロジックや数字を基にして優れた施策を創出し、成果を明らかにするものである。

#### <協働型プログラム評価の利点>

- (1) 調査を組み込み、公費投入の成果（どこまで進んでいて、どこが課題になっていて、どこまで到達しているのか）を客観的に説明できる。
- (2) 協働パートナーとロジック・モデル等を一緒に作る過程で、良好な関係を築くことができる。
- (3) 施策担当者の作戦マインドを刺激する。仕事に対するモチベーションが上がる。

このパワーポイントは、プログラム評価のイメージがよく掴めない人に対し、その全体像を理解してもらうための俯瞰図である。プログラム評価、ロジック・モデルを説明するときに、このような図式を見せながら説明すると分かりやすいので、参考にしてほしい。

### <行政の仕事は多様>

極めて多様な施策の目標設定及び評価設計は、非常に悩ましい問題である。

### <「評価」によって施策や事業の実効性は高まっているのだろうか？>

評価は役に立たないと思う自治体の職員は多いと思うが、関係者とアウトカムを共有し、施策の成果を説明する責任は全うするべきだ。対議会及び財政当局に対しても、しっかり成果目標とその到達度を説明できなければならない。よって政策を実施する原課の職員が、評価の概念をしっかり理解していることがポイントになる。

### <プログラム評価の構成>

「アウトカムの達成において、何を明らかにしたいのか」という視点に立ち、5つの評価階層を持つ。

- ・ニーズ評価

地域課題がある場合、その問題の性質や程度を理解するために行う。

- ・セオリー評価

ロジック・モデル。こういう道筋で成果を出していく。1つの仮説、意思。意図したアウトカムの達成するための道筋を論理的に整理したもの。

- ・プロセス評価

ロジック・モデルが意図したとおりにできているかプロセスをみる評価。

- ・インパクト評価

セオリー評価で成果が出ているかを評価する。

- ・効率性評価（コストパフォーマンス）

費用対効果は便益と効果の側面がある。双方の考え方が必要だ。

### <プログラム評価はアウトカムを意識して事業を進める評価手法>

自治体の職員は、地域課題の山を短い期間で小さくしていく政策形成能力の高さが問われている。よってアウトカム設定をして成果を見える化することが大事だ。どのような方向を見据え、何を取組むのかを明確にしないと成果に伴う説明ができない。セオリー評価・作戦は、アウトカムの達成までのプロセスがうまく進んでいるか。インパクト評価はアウトカムをどの程度達成できたか。効率性評価は限りある財源を有効に生かすこと。これらの評価が一体となったものがプログラム評価だ。

### <セオリー評価ーこのような道筋で結果を出すー>

セオリー評価は目的（アウトカム）と手段との因果関係を表す「ロジック・モデル」の策定にある。ロジック・モデルは目的と手段との間に論理的な整合性があり、指標を定め、目指す成果を追うツールである。市民と協働で施策を進めるには、ロジック・

モデルの策定と一緒に進めることが望ましい。

#### <プログラム評価に伴うPDCAサイクルの概念>

事業完了後の「事後」評価では、当該年度も終わっていることが多い。しかも、次の年度に反映するときには次の予算には反映できず、改善改革の速度が遅れ、再来年度の予算に反映させることになる。

一方、ロジック・モデルの策定作業は、施策の質を高める「事前」評価となる。

#### <基本計画（行政計画）とロジック・モデル（プログラム評価）は何が違うのか？>

##### 1. 性質

行政計画はビジョン指向。市政方針、法令、条例に基づいてビジョン・理念を実際の行政活動に翻訳して施策を導く。一旦作成したら決めたとおりにやる。頻繁に変えられない。

一方、ロジック・モデルは目的と手段の因果関係が成り立っている。改善・改革指向。頻繁に改善・修正・変更する。

##### 2. 構造

行政計画は分類指向。実際に行われている事業がベースである。行政が行う事業の一覧が記述され、大分類、中分類、小分類の「入れ子の樹木構造」となっている。

一方、ロジック・モデルはアウトカム達成に必要な活動セットが記述されている。

##### 3. 課題

行政計画は目的の達成度が分かりにくい。「いつまでに、何について、どのようなことを実現するか」が書かれていない。目的が達成されたかどうか不明確で、評価指標がアウトプットになりやすい。

一方、ロジック・モデルはマニュアル化が難しく、一定の専門性が必要だが、全ての施策に適用できない。例えば、法令等の枠組みでやり方が決まっている施策にはロジック・モデルはむかない。創発的な手段を講じられる施策に有効だ。

##### 4. 適用

行政計画は市長の理念、国の方向性を具体的に市の行政に適応する際に明示する。

一方、ロジック・モデルは目的・手段の関係が明確な戦略計画だ。よってこの推進には、行政職員の創発的な発想、実践が必要となる。

#### <施策の効果を高め、実効性を高めるしくみ＝協働（Co-Production）>

なぜ協働（Co-Production）するのか？

・行政だけでなく市民と一緒に創出し、成果を高める「協働」の利点は全部で3点。

- 1 行政の職員が知らないことを市民や関係者は知っている。意見を聞くことでより効果的なサービスが実現できる。
- 2 市民や関係者に協力してもらうことで、問題の発生を予防し、その処理にかかるコストを抑えることができる。
- 3 とともに汗を流して実行する協働パートナーが出てくる。貢献してもらう。

## ＜協働（Co-Production）で成果を出すには＞

協働型プログラム評価においては、当事者意識が強く、共に実践し、汗を流す市民、ステーク・ホルダーの存在が重要だ。市側と協働パートナー双方で、当事者意識を共有すべきだが、ワークショップは当事者性を高める効果がある

### ●現場主義の視点に立つ協働型の政策評価モデル

協働型プログラム評価と、これまでの行政の政策形成の仕組みとの違いを理解しやすくするため、日本評価研究の学会誌（2015年7月、VOL.15、No.1）に掲載されている図表を一部修正したものである。

協働型プログラム評価は市民と一緒に施策の質を高め、共に成果を高めるという点でD型のガバナンスモデルに該当する。A型の査定管理モデルは事務事業評価や施策評価などが該当する。政策評価部門が調書を作り関係課に依頼して書かせるもので、主に人、物、金の管理である。B型のTQMモデルは現場で創意工夫を促す職員提案制度に代表されるものだ。C型の住民・コミュニケーションモデル（住民参画ツール）はパブリックコメントや行政の情報開示、住民による外部評価などが該当する。

### ●協働型プログラム評価を行う上で必要な条件と施策の選定

#### 【条件】

当該施策とプログラム評価双方の専門性と自律性が重要だ。政策評価の部局から依頼された調書を埋めれば評価が終わったと考える原課は多いだろう。担当課が自律的にPDCAマネジメントサイクルを回す気持ちがないとプログラム評価はできない。

#### 【施策の選定】

費用対効果が高く、首長が積極的に進めたいと考える施策や、価値観が多様で抽象度が高い男女共同参画施策のような取組み、市民等と一緒に進める施策が望ましい。

### ●戦略の質を高める3本の矢＝プログラム評価＋協働（Co-Production）＋社会調査

ベースライン調査は、施策を実施する前の現状値、基準値である。ロジック・モデルで施策を進めた前後の結果を基に、施策推進の効果を評価できるようになる。

## ○ ワーク・ライフ・バランス施策の評価 男女共同参画センター所長 芹澤 佐知子

### ＜男女共同参画施策を進める会議の体制＞

ロジック・モデルを作るための庁内組織を変更した。その後、プログラム評価の研修を2回実施し、ワークショップを3回開催した。

### ＜男女共同参画政策を推進のための協働型プログラム評価の経過（平成27年度）＞

担当部局の調整を行い、様々な意見をロジック・モデルとしてまとめ、庁内係長の担当者会議、次に管理職の会議、そして審議会で議論を行った。

その後、明治大学公共政策大学院の源由理子先生によるワークショップで評価指標を検討し、現在、地方創生先行型交付金を財源にベースライン調査に取り組んでいる。

### ＜ワーク・ライフ・バランスを推進するロジック・モデル＞

成果指標を明確にして評価をするには、アウトカムの設定がポイントになる。すなわち原課の職員の政策形成能力が問われる。ワーク・ライフ・バランスは仕事と生活の調和を実現することだ。多くの男女共同参画の行政計画にはワーク・ライフ・バランスの推進に関する記載があるが、施策推進に伴う本質的な議論が十分なされたとは言い難い。政策論議を経て、アウトカムが実現した状況を共有することが不可欠だ。

#### <ロジック・モデルの策定＝政策論議をすること>

ワーク・ライフ・バランスに対する本質的な政策論議をしていくうちに、アウトカムに対する視点が変わってくる。またワークショップで出た意見は、現実的に実践が難しいものもあるものの、一緒に検討してきた一体感を出すことも重要である。ロジック・モデルは完璧でなくてもよく、作ることに意義がある。

#### <プロセス評価の前段となるベースライン調査の実施（平成 28 年 1～2 月）>

市内の商工会議所の会員、習志野市内で事業を営む事業所に質問紙調査を行う予定。内容は長時間労働の割合やダイバーシティ（多様性）に対する事業主の考え方、人材活用、女性管理職等に関する調査項目を設定する予定だ。

#### 【まとめ】

プログラム評価は、市民や関係者と対話をしながら、優れた施策を生み出す意思と実践が必要で、特に関係者の当事者性、すなわち協働パートナーの存在が重要である。行政計画は基本的に今やっている施策が土台となるため、なかなか新たな取組みを明記しにくく、施策の質的向上にまで踏み込めない。しかしロジック・モデルのワークショップを行うと斬新な意見が出るため、施策の質的向上につながる。

これまでワーク・ライフ・バランスの施策は企業の経営理念や方針に関わるため、行政が関与することが難しかったが、ワークショップや調査を行ったことで商工会議所等と良好な関係性をつくることができた。社会的課題に積極的に関わろうとする事業所も増えてきていることから、今後はポジティブな取組みを積極的にキャッチし、インセンティブ策を検討して、さらに積極的に取り組む事業所を増やしたいと思う。

### ○ 発達支援施策の評価 ひまわり発達相談センター所長 山口 ふじ子

#### <本市の発達支援を推進する取組み>

行政の福祉分野の施策。10年前からクローズアップされてきた。平成17年に「発達障害者支援法」18年に「障害者自立支援法」、19年に「特別支援教育を推進するための学校教育法等の一部を改正する法律」等が施行された。国が障害施策を見直す運びになった。各地方自治体が発達支援に関する整備を求められる。当市でも保健福祉部・障害福祉課で発達支援施策を検討する動きになった。平成17年度に施策の充実・強化を進めるために関係部署との会議。平成19年度は先進的に取り組む他県に視察。平成20年度は市長の私的諮問機関で外部有識者による協議会を設置した。目指す方向性は、発達相談センターの機能をどうしたらいいかの討議をして最終報告書を市長へ提

出された。それに基づき平成 24 年度「ひまわり発達相談センター」を立ち上げた。

「絆とやさしさでつながる発達支援『習志野方式』」は発達支援を推進するマニュアル。国が障害者支援開発事業で発達障害者の施策を総合的・複合的に先駆的に実施している市町村の取組を推奨モデル都市と指定して取組みを全国に普及する。25 年度に国庫補助事業を受け、『習志野方式』をまとめて国に提出。

1. ソーシャルインクルージョンの推進
2. 早期からの発達支援と組織横断的・継続的な支援体制
3. 協働とパートナーシップによる施策の推進

#### <発達支援施策の立案体制>

3つの会議で構成されている。

習志野市市民協働こども発達支援推進協議会は市民が 11 名（発達支援センターの利用者、障害者団体の方、学識経験者など）と課長職が 11 名いる

サポートネットワーク会議は発達支援に携わる保健福祉部・こども部、教育委員会の 3つの関係する係長職が集まり現場の意見を協議して協議会に意見を出す。

市内発達支援の連絡会は課長・次長職で組織しているもの。

#### <発達支援施策に関するロジック・モデル>

「障がいの有無に関わらず、自分らしく生きられる」を作るには市民と意見を出し合いながら作った。中間アウトカムは「成長・発達に対する課題又は障がいのある子どもが、差別・偏見・誤解等により排除されることなく、人として尊重され、社会参加できる」。障がいを持つ親から実際差別・偏見・誤解もされているという意見も出た。

#### <発達支援施策の推進のための協働型プログラム評価の経過>

25 年度から取り組んでいる。まず、会議など体制を整えるのが重要。「市民協働こども発達支援推進協議会」設置及び「発達支援サポートネットワーク会議」を移管。北大路教授から「ロジック・モデルの必要性と活用法」についての講義に市民にも入っていただき一緒に勉強した。ワークショップでロジック・モデルの策定の準備を協議した。発達障害者支援開発事業の協議及び提出。

26 年度は「発達支援施策のロジック・モデル」の策定・講義。ワークショップで業務棚卸及び単年度戦略ロジック・モデルの下を整理。「第 3 期習志野市障がい者基本計画」の見直しにロジック・モデルを入れ反映するよう市長に提言書を提出して反映。

27 年度は「市民協働型プログラム評価におけるロジック・モデルの活用及び今後の進め方」を北大路教授の講義。源教授による講義とワークショップで「評価指標の策定」。今後職員がファシリテーターになるということで講義と研修を受けた。社会調査の準備をし、2 月予定に実施する予定になっている。

会議を整備しワークショップの中でいろいろ意見を出し合うそれぞれが思いを主体的に考えていただくことが重要。協議会は、市民委員は時間も限られ年に 1 度は交流会ということで 30,40 分自由に意見を言えるような機会を設けている。市民は自分が

何ができるかを話してくれるようになった。

#### <プロセス評価の前段となる発達支援に関する社会調査（ベースライン調査）>

2月実施予定。発達支援に従事している支援者及び支援を受けている市民約1,000人。調査方法は郵送またはインターネットによるアンケートで回答。調査内容は相談により子育ての不安が軽減されたと感じる人の割合等。

#### 【まとめ】

- ・発達支援の施策体系を市民協働で作成していく中で、発達支援施策の推進を市民と協働で行う基盤ができた。市民が貢献することを考え動き出そうとしていることは頼もしいこと。市民の力を信じ市民とともに推進をやらなければいけない。
- ・発達支援のロジック・モデルを策定したことで、発達支援施策の見える化ができ、関係部署及び市民とともに目指すべき姿が明確となった。
- ・業務の棚卸をすることで現在の業務が何のために行っているのか、その目的を認識できるようになった。
- ・関係部署と発達支援について組織横断的・継続的な支援を行える体制が整ってきた。
- ・今後はロジック・モデルを活用しながら、市民と協働で見出したアウトカムの実現に向けて、協働型プログラム評価の実践を進めていきたい。

#### ○ 豊岡市における協働型プログラム評価の実践 習志野市保健福祉部部長 眞殿 弘一

##### <豊岡における協働型プログラム評価>

- ・市民と協働で成果の改善・向上を図る戦略マネジメント手法

市長が定めた6つの重点政策に対して協働型プログラム評価を進めている。習志野市は本日紹介した2つ施策においてのみプログラム評価を行う。

- ・豊岡市で導入の背景

##### ①事務事業評価の負担が大きく、大きな成果に結びつかない。

事務事業評価から始めて初年度は削減をする事務事業もあった。限られた事務事業を短時間で外部評価で専門家でもない外部の人に評価をしてもらう価値が見いだせない。継続して同じ事務事業を評価する効果は薄いと判断。

##### ②市民と協働のワークショップの実施することで町の活性化する様々な意見が出た。

持続的に戦略の質を良くするには協働型プログラム評価がベストと判断。

習志野市でも平成13年から事務事業評価を取り入れ10年以上やってきた。職員の負担感が大きく、それに対する効果も明確に見出せなくなってきた。事務事業評価は休止をしている。評価のやり方は実施計画で掲げる成果指標を基に施策単位の施策評価を実施。

- ・構成要素

ワークショップは地域の関係者との戦略を創出する手法として重視。市民・関係者・職員が同じ立場で自由に意見を出し合える。斬新な発想が生まれ、ロジック・



モデルも優れたものができる。作戦の実効性も市民と確認しながら評価を進めることができる。

#### <事務事業評価との比較>

事務事業評価では予算（コスト）削減が中心。協働型プログラム評価では政策の質の向上が中心。事務事業評価では、調書作成主義、政策調整主導、集権的、網羅型評価、事務事業を評価、アウトプット評価主体、外部評価。協働型プログラム評価はワークショップで対話、プロジェクトチーム主導、分権的、重要戦略だけを評価、政策全体が見えた評価ができる、アウトカム評価重視、参加（協働）型評価。

予算計画主義、予算重視では予算編成の中で管理部門に対して事業部門は予算を獲得するための手段として事務事業評価を使う。管理部門は事務事業評価を見てこの事業は削減、優先度が低いなどの道具にしか使われなくなることに對してどうかと豊岡市でも疑問に上がった。私自身もそう思う。

#### <行政による自治体マネジメントから多様なアクターによる地域経営へ>

真野副市長の作ったイメージ図。

事務事業評価は行政内部での投入、実行、アウトプットで完結している。地域全体の経営を考えると住民側のベクトルがある。最終的に地域全体のアウトカムが実現する。これが協働型プログラム評価が一番分かりやすいと思うが、冒頭に申し上げた協働（Co-Production）とは新たな価値を地域において生み出していくことなので、豊岡市の真野副市長が作った図も多様なアクター（協働パートナー）市民による地域経営は協働（Co-Production）と同じようなことを言っている。