

ロジックモデルを活用した 政策評価の実践

平成29年度 沖縄地区政策評価・監査に関する研修
11月28日(火) 13時00分～14時30分

会場: 那覇第2地方合同庁舎1号館2階共用大会議室

武蔵野大学法学部政治学科
准教授 深谷 健

はじめに

■ 今回の課題

- 施策の目的と手段(事務事業)を整理するロジックモデルの作成(目標・指標の設定、効果測定等の検討)
- その際、
 - ① 目標管理型政策評価のロジックモデルを、評価対象となる政策特性とあわせて考える。
 - ② これを、具体的事例に照らして検討する。

はじめに

■ 本日の構成

1. はじめに
2. 政策評価の諸問題
3. 目標管理型政策評価のロジックモデル
4. 政策評価事例
5. おわりに

政策評価の諸問題

■ 評価制度導入の約15年

- 2001年、日本の中央省庁における政策評価制度の導入
 - 1993年、米国クリントン政権における政府業績結果法(GPRA)の導入
 - 1997年、英国ブレア政権のもとでの「ベスト・バリュー原則」

政策評価の諸問題

■政府の意思決定の質を向上させる可能性

◆アカウンタビリティ（説明責任）を確保する

◆行政改革の促進と行政の効率化

◆結果志向

➤アウトプットから、アウトカム志向へ

政策評価の諸問題

■ところが・・・

➤長らく、評価の機能不全が指摘される。

政策評価の諸問題

■ 評価実践の内在的な難しさ

- 指標の曖昧さ？
- 因果関係の特定？
- 評価をめぐる政治性？

政策評価の諸問題

■ 目標管理型の政策評価

⇒ 目標の達成度を管理する方向へ

- 国の行政機関(宮内庁を除く計20行政機関)が、主要な政策を対象に行う事後評価
- あらかじめ目標を設定し、その実績を測定して、目標達成度合いを事後的に評価する方式

⇒ 政策の見直し・改善に繋げるもの

* 出典:総務省行政評価局(2015)『目標管理型の政策評価の点検結果』

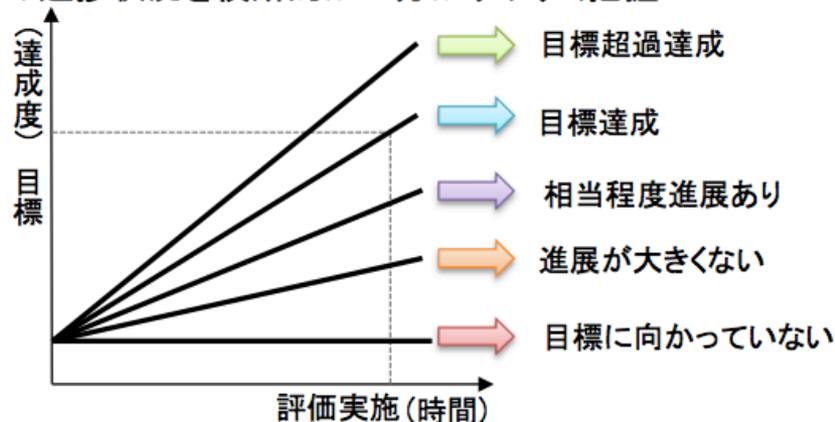
政策評価の諸問題

➤【標準化・重点化の推進】

- 平成26年度から、「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」(平成25年12月20日政策評価各府省連絡会議了承)に基づき、「標準化・重点化」を推進

評価結果の標準化

目標の達成度合いを各行政機関共通の5区分で明示、施策の進捗状況を横断的かつ分かりやすく把握



実施時期の重点化

毎年度評価 → 施策の節目に合わせて評価



(モニタリングの結果が悪い場合は、評価を前倒して実施し、早期に問題点を把握し施策を立て直す)

内容の重点化

目標達成度合いの測定に加え、政策の見直し・改善に貢献するため、目標を達成しなかった原因を分析するなど、踏み込んだ評価を実施

* 出典: 総務省行政評価局(2015)『目標管理型の政策評価の点検結果』

政策評価の諸問題

[表]政策評価の実施件数(平成26年度)

行政機関名	件数	行政機関名	件数
内閣府	78	外務省	10
公正取引委員会	1	財務省	31
国家公安委員会・警察庁	18	文部科学省	19
金融庁	20	厚生労働省	14
消費者庁	10	農林水産省	16
復興庁	1	経済産業省	27
総務省	6	環境省	22
公害等調整委員会	3	原子力規制委員会	3
法務省	17		
	計		296

* 出典:総務省行政評価局(2015)『目標管理型の政策評価の点検結果』

政策評価の諸問題

- しかしながら、
 - この目標管理型政策評価の機能が不十分であることも指摘される。
 - 296件中・・・260件が「目標達成」もしくは「相当程度進展あり」。
 - 一方で、「進展が大きくない」とされる施策も27件。
 - さらに、目標に対する実績への道筋は、必ずしも明確ではない。
- RQ: では、なぜこれが難しいのか？

政策評価の諸問題

■ 仮説：評価対象となる政策特性と評価手法とのミスマッチが存在しているのではないか？

* 参考：「政策評価対象の特性仮説」（原田2016）

➤ であるとなれば、これを検討し、さらに改善するような試みが、目標管理型政策評価の理論構築・実践・改善に資する可能性

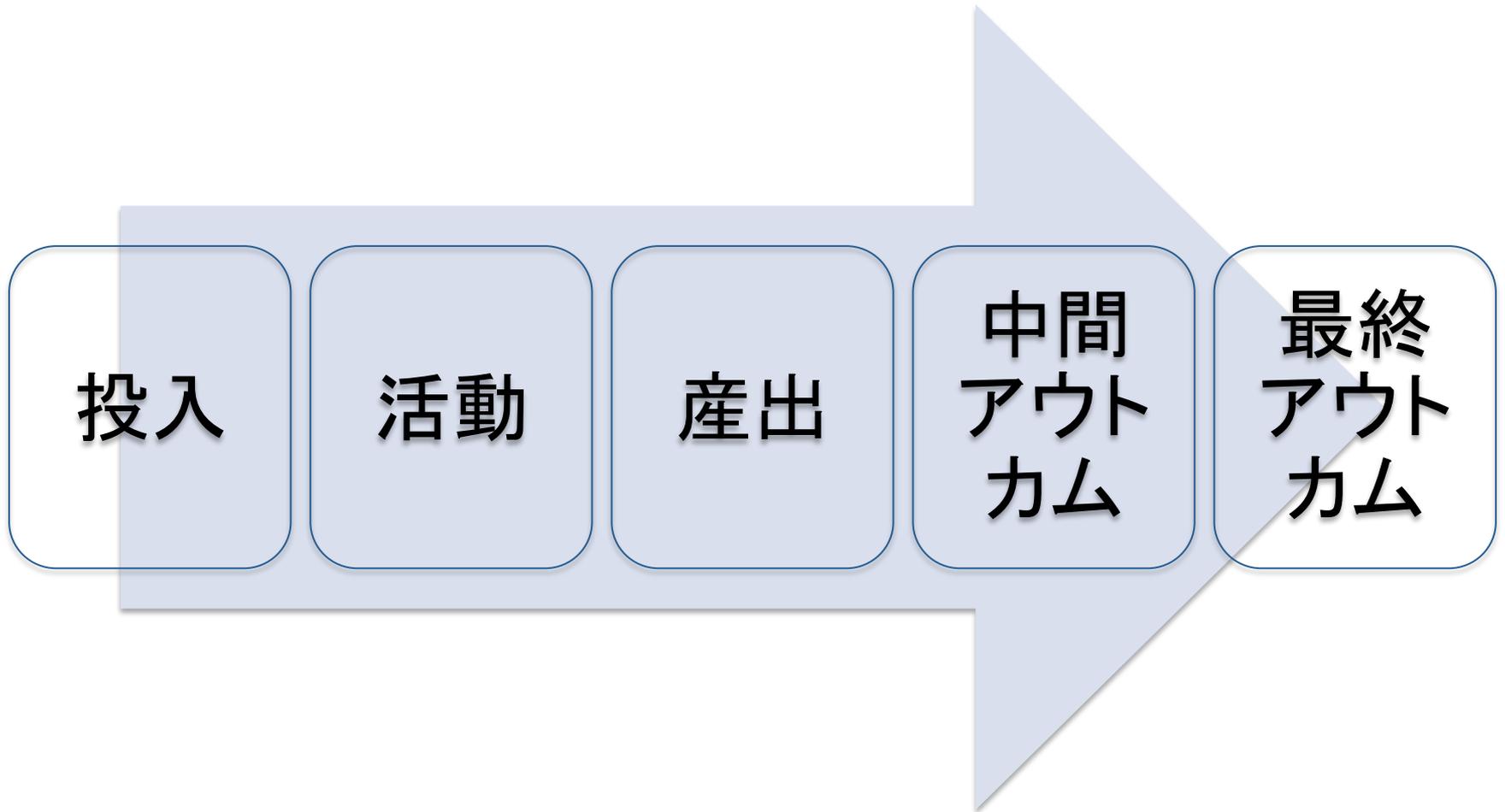
目標管理型政策評価の ロジックモデル

■そもそも、ロジックモデルの要素

- ① 投入 (Inputs): 政策を実施するために投入される資源
- ② 活動 (Activities): 投入資源をもとに政府が行った活動
- ③ 産出 (Outputs): 投入資源に基づく活動により生じた変化
- ④ 成果 (Outcomes): 産出によって社会にもたらされた結果
 - 中間アウトカム
 - 最終アウトカム

* 出典: 秋吉(2017)

目標管理型政策評価の ロジックモデル

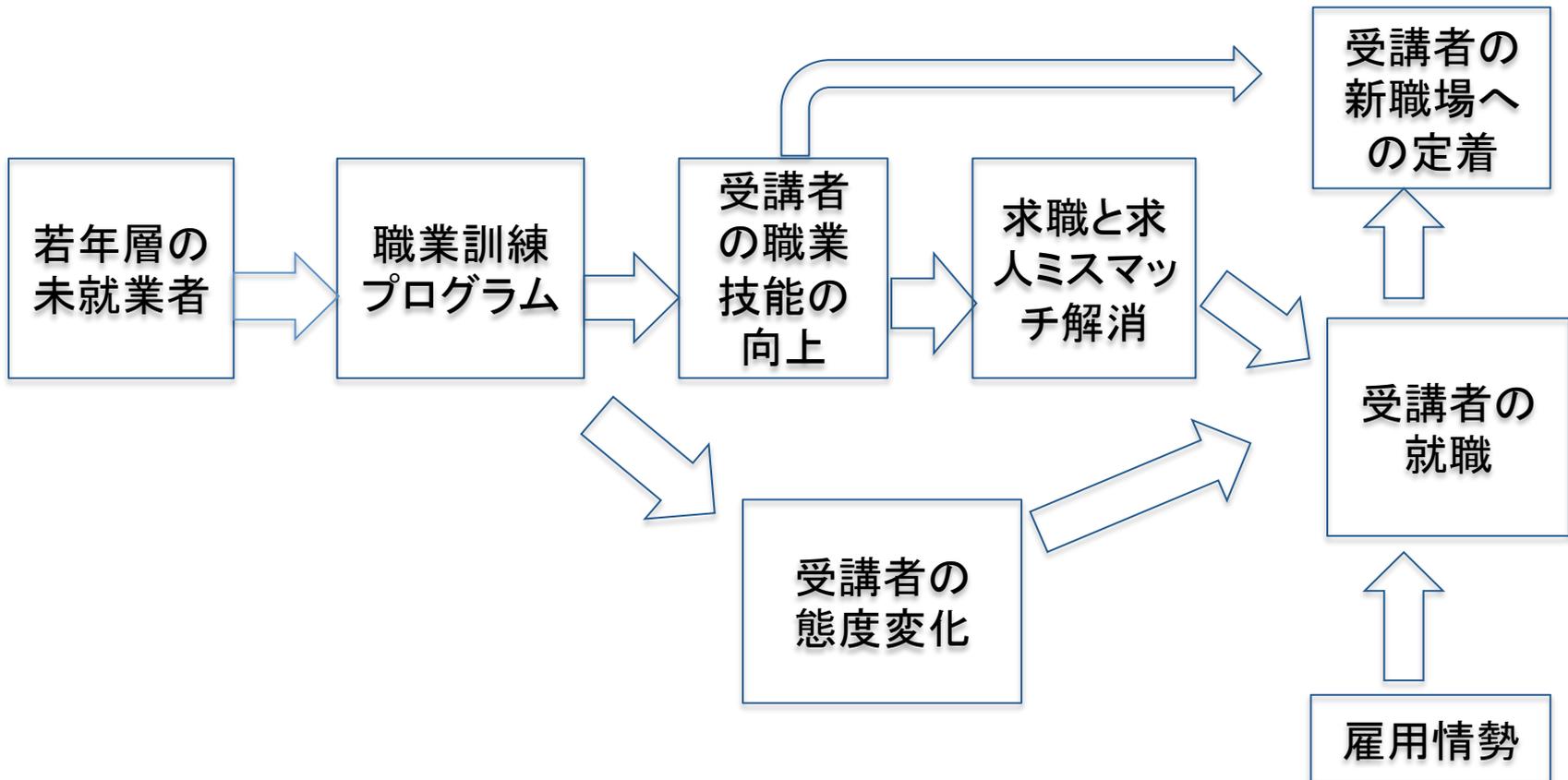


目標管理型政策評価の ロジックモデル

例：政府の「職業訓練プログラム」の
評価を考える

目標管理型政策評価の ロジックモデル

■ 導入したプログラムの結果として評価される「最終アウトカム(就職)」



* 出典:秋吉・伊藤・北山(2015)

目標管理型政策評価の ロジックモデル

■因果関係を考える

➤その3要素？（高根1979）

①原因の時間的先行 ($X \Rightarrow Y$)

②共変関係 ($X \uparrow \Rightarrow Y \uparrow$)

③他の変数の統制 ($Z \not\Rightarrow Y$)

目標管理型政策評価の ロジックモデル

■因果関係への接近:「実験」の発想とデザイン

- 介入群(treatment group)
 - 対照群(control group)
 - ◆ 介入があった側に変化が生じ、統制した側に変化が生じなければ、そこに因果関係があると考ええる。
- ただし、現実社会と実験室実験は異なるため、厳密な実験デザインの設計は、困難を伴う。

目標管理型政策評価の ロジックモデル

■無作為化(Randomization)の意義

- 「Aグループ」: 職業訓練プログラムに参加した若者100人⇒その内60人が就職できた。
 - 「Bグループ」: 職業訓練プログラムに参加しなかった若者100人⇒その内就職できたのは30人のみ。
- ◆さて、このグループ間の比較により、当該プログラムに効果があったと結論付けてよいのか？

目標管理型政策評価の ロジックモデル

➤ 2つのグループを、無作為に抽出する設計の重要性。

⇒他の条件:例えば、性差、年齢、学歴、経験等を同じものとして統制。

⇒「職業訓練」だけが異なるという設計ができれば、それがあるかないか「だけ」の効果を測定可能。

*「職業訓練プログラム」についての出典:
秋吉・伊藤・北山(2015);ワイス(2014)

目標管理型政策評価の ロジックモデル

■あわせて、ロジックモデルを機能させるために、何を考慮する必要があるのか？

➤「政策評価対象の特性」を把握する3つの軸

①指標の曖昧さを自覚する

⇒定量VS定性

②課題解決の特性を考える

⇒効果が出るまでの時間軸の考慮

③政策目的の特性も考慮したほうがよい

⇒政策評価対象のマクロ特性

目標管理型政策評価の ロジックモデル

① 指標の曖昧さ

➤ 定量VS定性

⇒ 該当政策の目標は、定量的に操作化し測定できるものか、それともこれに馴染まないものか？

目標管理型政策評価の ロジックモデル

② 課題解決の特性

- 評価を「時間軸」で考えることの必要性
⇒ 該当政策が目的とする効果を上げるには、
評価の時間軸を長期的なスパンで考えた方が
よいのか、あるいは短期的に考えることが適切
なのか？

目標管理型政策評価の ロジックモデル

■ 暫定的な類型

⇒ 2×2の4類型

		目標値の評価	
		操作化可能	操作化困難
評価の時間軸 (政策の効果が出るまでにどれだけ時間がかかるか)	短期的に 定点評価が可能	①短期・定量型 目標管理	②短期・定性型 目標管理型
	持続的評価 の必要性	③長期・定量型 目標管理	④メタ評価的・定性型 目標管理

目標管理型政策評価の ロジックモデル

◆加えて・・・

③政策評価対象のマクロ特性

➤その目的は・・・何か？

(1)課題を解決するものか

(2)社会を改善するものか

(3)制度を管理するものか

(4)あるいは進捗管理の方が適しているのか

⇒以下、対象の違いによる類型を作成。

目標管理型政策評価の ロジックモデル

		政策評価対象のマクロ特性			
		(1) 課題解決型	(2) 社会改善型	(3) 制度管理型 (制度の改善を 意図)	(4) 維持・進捗管理型 (モニタリングに適 合)
課題 解決 への ミ ク ロ 特 性	①短期・定量				
	②短期・定性				
	③長期・定量				
	④長期・定性				

政策評価事例

■ 例えば・・・

- 国の各府省による『政策評価の事前分析表（平成26年度・27年度事例）』をもとに、各政策評価対象の特性を検討した上で、そのロジックモデルを考えてみる。

政策評価事例

■政策評価対象特性を考慮したロジックモデルの構築

➤ 以下の点を考慮してみてください。

政策評価対象	
①政策評価対象特性の種類	<ul style="list-style-type: none">● 政策評価対象特性の種類論への当てはめ<ul style="list-style-type: none">➤ 当該政策はどのタイプにあてはまりそうか➤ 評価の実践か、あるいは、モニタリングが適切か
②問題(問い)	<ul style="list-style-type: none">● 該当政策の何が具体的「問題」なのか？
③原因(仮説)	<ul style="list-style-type: none">● なぜ、そうなのか？
④ロジックモデル	<ul style="list-style-type: none">● アウトカムへ至るロジックパスの構築？
⑤阻害要因	<ul style="list-style-type: none">● あわせて、そのパスの実現を阻害する要因は何か？

政策評価事例

■ 演習課題例

- 「振り込め詐欺対策」(国家公安委員会・警察庁)
- 「法曹養成制度の充実」(法務省)
- 「国家戦略特区の推進」(内閣府)
- 「電子政府・電子自治体の推進」(総務省)

政策評価事例

■ 演習課題例(続)

- 「保育所の受入児童拡大と多様化するニーズ対応」(厚生労働省)
- 「6次産業化の推進」(農林水産省)
- 「クールジャパン戦略」(経済産業省)
- 「政策評価制度の改善」(総務省) 等

* 出典: 以上の検討事例は、国の各府省による『政策評価の事前分析表(平成26年度・27年度事例)』より抜粋。

政策評価事例

		政策評価対象のマクロ特性			
		(1) 課題解決型	(2) 社会改善型	(3) 制度管理型 (制度の改善を 意図)	(4) 維持・進捗管理型 (モニタリングに適 合)
課題 解決 への ミク ロ特 性	①短期・定量	振り込め詐 欺対策？			
	②短期・定性				
	③長期・定量				
	④長期・定性				

政策評価事例

政策評価対象	例:「振り込め詐欺対策」(国家公安委員会・警察庁)
①政策評価対象 特性の種類	<ul style="list-style-type: none"> 課題解決・短期定量型
②問題(Y)	<ul style="list-style-type: none"> なぜ問題の認知は拡大しているにもかかわらず、詐欺被害の拡大を抑えられないのか。
③原因(X)	<ul style="list-style-type: none"> 技術の進歩と犯罪手法の高度化
④ロジックモデル	<ul style="list-style-type: none"> インプット:ITを活用した銀行へのセキュリティ・システムの開発・導入 活動:ITを活用した銀行へのセキュリティ・システムの利用促進・インセンティブ供与 アウトプット:銀行でのIT・システム利用促進度の数値増加 アウトカム:特殊詐欺の拡大を防ぎ、被害総額を減少させる
⑤阻害要因	<ul style="list-style-type: none"> 対象組織におけるシステム導入のコスト・学習の難しさ 「イタチごっこ」に陥る危険性(新たな犯罪手法の登場)

おわりに

■ 評価の可能性

- 客観的「エビデンス」が活用される「ロジックモデル」を考慮することにより、次なる意思決定の質の改善に寄与。

⇒ EBPM (Evidence-Based Policy Making) 志向とこれを使いこなす能力・意識。

おわりに

■ 幾つかの含意

- **政策評価対象特性**: ただし、これが効果を持つには、評価対象となる政策の特性を考慮することが不可欠。
 - ⇒ こうした特性を分析するための試論的フレームを提供。
 - ⇒ この特性を把握せずにモデルを一般化することは、困難と弊害を伴う。
- **不確実性と阻害要因**: また、ロジックと政策評価対象特性をあわせて検討することにより、そのパスの実現を阻害する具体的要因を分析する可能性が開ける。
- **エビデンスへの目差し**: 加えて、エビデンスはそれ自体「作られるもの」という視点も重要。関与する主体によりエビデンスへの態度が多様であることも。

参考文献

- 秋吉貴雄(2017)『入門 公共政策学:社会問題を解決する「新しい知」』中央公論新社
- 秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉(2015)『公共政策学の基礎[新版]』有斐閣
- 総務省行政評価局(2015)『目標管理型の政策評価の点検結果』
- 高根正昭(1979)『創造の方法学』講談社
- 原田久(2016)『行政学』法律文化社
- 『平成26年度実施施策に係る政策評価の事前分析表』
(各府省作成)
- 『平成27年度実施施策に係る政策評価の事前分析表』
(各府省作成)
- ワイス、キャロル・H(佐々木亮監修)(2014)『入門・評価学:政策・プログラム研究の方法』日本評論社