

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

習志野市市民協働こども発達支援推進協議会
習志野市発達支援サポートネットワーク会議

2015年5月14日

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科
北大路 信郷

はじめに

【用語】

プログラム = 作戦 : 特定のアウトカム(社会に起こる望ましい変化、社会的問題が改善された状態)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

【本日の論点】

I なぜプログラム評価を行うのか

PDCAマネジメントによって、プログラム(作戦)を継続的に改善・修正することにより、高水準なアウトカムを実現するため。

II なぜロジック・モデルを策定するのか

プログラム(作戦)構造を「見える化」して、質の高い作戦を策定し、その後の作戦改善・修正を容易にするため。

III なぜ「協働」でプログラム評価を行うのか

作戦に関わる人々、作戦成果に重大な関心を持つ人々が持つ資源を高度利用することにより、成果を最大化するため。

I プログラム評価① 評価のねらい

＜事務事業評価のねらいとプログラム評価のねらい＞

◆深刻な財政難の中で必要な行政サービスをいかに行うか？

アプローチA = ムダな事務事業、ムダな予算支出の発見、削減

アプローチB = 絶え間ない改善改革による行政の生産性向上

※自動車メーカーで例えると：

アプローチA = 利益率の低い車種の製造をやめる

アプローチB = 全社的、持続的な改善改革、経営の質向上により、安価で高品質な車を提供する

◆これまでの行政のアプローチは主にAで、これに向いた事務事業（予算ベースの）評価を行い、支出抑制・削減に取り組んできた。

◆これから必要なアプローチはBで、このためにはプログラム評価が役立つ。

長い目で見て支出削減、予算の有効活用につながるBに軸足をシフトしていく必要がある。

I プログラム評価②

ムダの意味

＜“ムダ”の意味に関する官民の違い＞

○行政が考えるムダ = 予算カットができる余地

例えば行政事業レビュー「国丸ごと仕分け」とは

各府省自らが、全事業を、毎年点検します！各府省が、ムダの削減と効率的・効果的な事業の実現を目指し、各府省の副大臣や職員で構成する「予算監視効率化チーム」を中心に、自らの事業を点検します。（内閣府・行政刷新HP）

○民間企業が考えるムダ = 生産性向上余地、改善余地

例えば品質経営における「7つのムダ」とは

- ① つくりすぎのムダ：必要以上につくらない。
- ② 手待ちのムダ：待ち時間と機械の遊び時間をなくす。
- ③ 運搬のムダ：不必要な取り扱いをなくす。
- ④ 加工そのもののムダ：価値をつけ加えない手は加えない。
- ⑤ 在庫のムダ：在庫の山をなくす。
- ⑥ 動作のムダ：動作を単純化、あるいは自動化する。
- ⑦ 不良をつくるムダ：品質管理と故障に対する安全策を実施する。

I プログラム評価③ 作戦改善

＜政策評価におけるPDCAイメージの違い＞

◆日本の行政機関で多い事務事業評価では：

[P]事業予算と目標の設定－[D]事業執行－[C]達成度評価－[A]事業
予算と目標の再設定

※予算投入によってどれほど目的が達成されたか、投入の価値を評価。

[C]が政策評価を行う部分という考えが広く共有されている。

◆グローバルに活用されているプログラム評価では：

[P]作戦評価－[D]遂行評価－[C]&[A]作戦効果・効率性評価

※行政の作戦の質向上、作戦遂行の質向上のための評価が中心。

PDCAの全ての過程で評価を行う。

→ 評価は常に行い、[D]の段階でも、必要な改善・修正はすぐに行う。

評価・改善は[C]の段階まで待たない。

→ [C]の段階では、目標達成度よりも、作戦自体の良否・質の評価、作戦
遂行の良否・質を振り返ることが主なテーマとなる。

I プログラム評価④ 評価セットの種類

<プログラム評価の種類／ステップ>

◆ プログラム評価の教科書の中味は標準化されている。

(a) P.H.ロッシ他著『プログラム評価の理論と方法』(P.77「プログラム評価階層」)

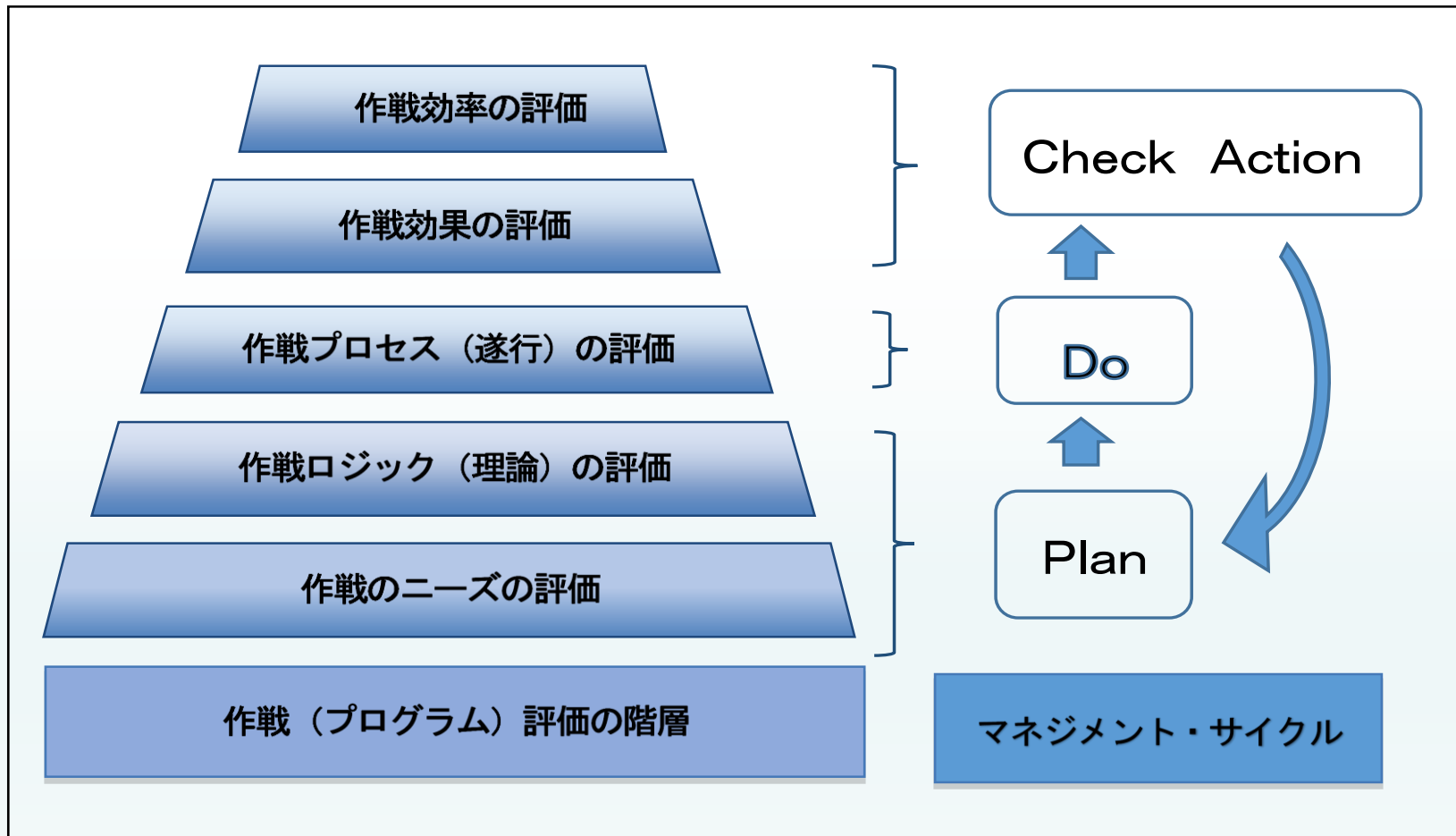
- ①プログラムのためのニーズのアセスメント
- ②プログラムのデザインと理論のアセスメント
- ③プログラムのプロセスと実施のアセスメント
- ④プログラムのアウトカム／インパクトのアセスメント
- ⑤プログラムの費用と効率のアセスメント

(b) 龍慶昭、佐々木亮著『「政策評価」の理論と技法』(P.9「なにを評価するのか」)

- ①理論(セオリー)評価 (a)の②と同じ
- ②実施過程(プロセス)評価 (a)の③と同じ
- ③改善効果(インパクト)評価 (a)の④と同じ
- ④効率性(コスト・パフォーマンス)評価 (a)の⑤と同じ

I プログラム評価⑤ PDCAと評価

図 プログラム評価の各段階とマネジメント・サイクルの関係



I プログラム評価⑥ 評価のプライオリティ

(1) 【最重要】 作戦そのものの評価

＝作戦ニーズの評価と作戦ロジックの理論的(セオリー)評価

ニーズに対応する作戦か、論理的に作戦目的を達成する作戦構造になっているか、質の高い作戦か。

※ Pの評価は作戦遂行の前に徹底して行うことが必要。

(2) 【次に重要】 作戦遂行の評価

＝作戦プロセス(遂行)と直接的結果(アウトプット)の評価

作戦を上手に実施できているか、実施できたか。期待した結果が出ているか。

※ Pの評価とDの評価は必要があれば作戦遂行中にも行うが、一般的には次期作戦を策定する際に振り返って評価することが多い。

(3) 【できないことも多い】 作戦効果・効率性評価

＝作戦の最終アウトカムへの貢献(インパクト)評価、効率性(コスト・パフォーマンス)評価

※ 数年以上継続的される作戦の場合、単年度ごとに行うCではPとDの評価を行い、作戦効果や効率性評価は数年に1度程度行うのがよい。

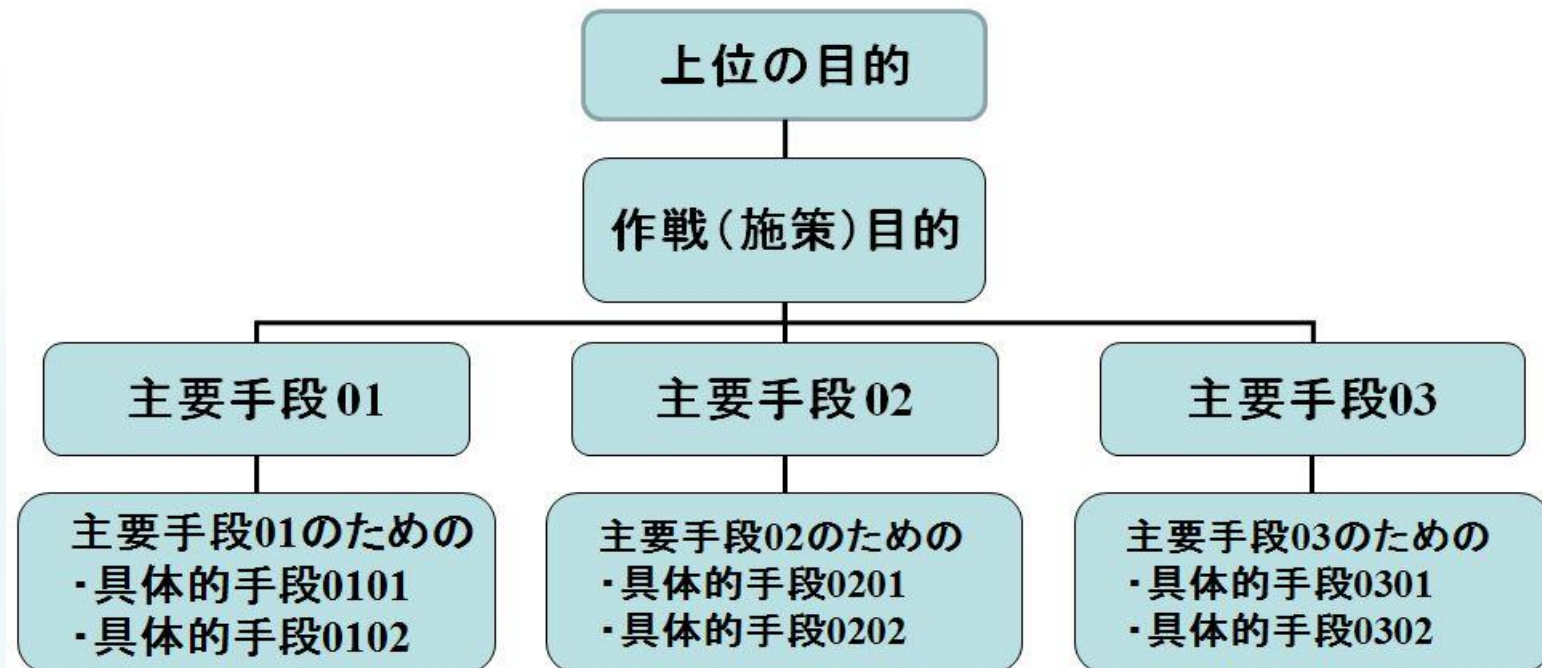
I プログラム評価⑦ P(計画)に関する考え方

◆行政機関でもPDCAマネジメントが重要という認識が共有されてきた一方、行政では「計画性」が重要という考えもほとんど変わっていない。「計画通りに実施する」という意味での計画性が基本であれば、柔軟に計画を変更すべきというマネジメント・サイクルの考えとは矛盾してしまう。

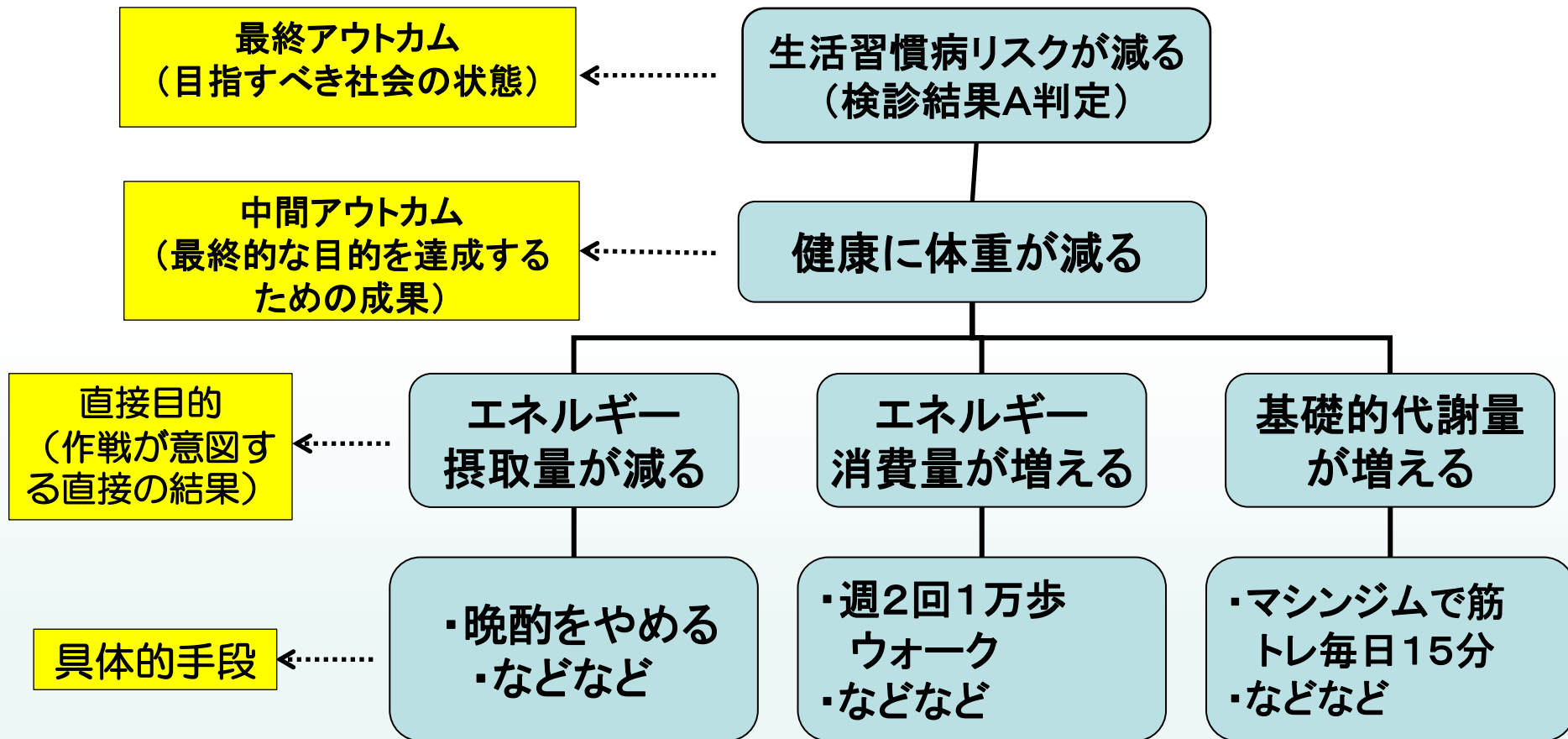
	PDCAマネジメント・サイクル における計画「P」	行政機関が予定どおりに予算や事業を 執行するための計画
性格	計画は柔軟に改善、修正、変更するもの	計画は当初決めたとおりに実行するもの
内容	とるべき作戦活動の体系	(予算に基づく) 事業の一覧・体系
策定 目的	成果(アウトカム)をどのようにして 実現するのかを記述し、共有するため	予算執行の根拠として参照し、 確実に事務・事業を執行するため

Ⅱ ロジック・モデル① プログラム評価に不可欠な情報

◆プログラム評価は、「いかに質の高い作戦を策定するか」、「作戦をいかに効果的に遂行するか」、に重大な関心を持つ。そのため、前提として作戦の構造がしっかりと把握・記述される必要がある。作戦構造、つまり作戦目的と作戦手段の体系を描いたものをロジック・モデルと呼んでいる。



Ⅱ ロジック・モデル② 「減量作戦」の作戦構造



Ⅱ ロジック・モデル③

作戦記述例＜豊岡市＞

最終アウトカムを
「上位目的」
中間アウトカムを
「戦略目的」
と呼んでいる

豊岡市（兵庫県）の市民協働戦略マネジメントで使っているロジック・モデル

市民協働戦略体系図：防災・減災（総務部防災課担当戦略）

上位目的：災害による被害が少なくなる

戦略目的：災害に備え、地域の防災力が強くなる

手段01 自主防災組織が活発に活動している

0101 組織設立、計画、マニュアル等作成

0102 出前講座

0103 ワークショップ、防災訓練

0104 アンケート実施（活動状況調査、結成への啓発のため）

0105 自主防災組織の連携

0106 HPなどによる活動事例の紹介

手段02 市民がより多くの防災知識を身につける

0201 防災学習会、講演会等の開催

0202 防災マップ等作成

0203 防災知識の広報啓発

手段03 地域で防災活動ができる人材が増える

0301 防災リーダー養成

Ⅱ ロジック・モデル④

作戦記述例<四日市市>

最終アウトカムを
「上位目的」
中間アウトカムを
「施策目的」
と呼んでいる

四日市市は
地域保健施策の
分析に利用

市保健センターの施策体系(ロジック・モデル)表	
上位目的	健康的な生活を営むことが出来る市民が多い状態
施策目的	(1)健康の維持・増進ができる市民が多い状態 (2)健康被害を受ける市民を少ない状態
01	市民の健康に関する知識・スキルの向上を図る
0101	情報の提供
0102	場や機会の提供
0103	健康づくり活動の実施の促し
0104	健康づくり活動の継続への支援
02	健康維持・増進のための社会基盤を整える
0201	人材の育成
0202	地域活動の育成及び支援
0203	有効なヘルスサービスの開発及び提供
0204	社会制度の整備・働きかけ
0205	他部門とのパートナーシップの維持拡充
03	市民の健康異常を早期に発見する
0301	情報の提供

Ⅱ ロジック・モデル⑤ 作戦記述例＜総務省＞

総務省政策評価に関する研究会HPサイト

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/c-oukyou_kansa/index.html

【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 ・地域で業が起こり、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		②④補正	②⑤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)			

Ⅱ ロジック・モデル⑥

作戦記述例＜静岡県＞

施策展開表

所属	経済産業部商工業局新産業集積課		
課表No.	1/1	電話番号	054-221-3587

正規職員	16.0	26年度事業費相当額	2,233,086
非常勤職員	1.0	26年度人件費相当額	108,800
臨時職員	0.0		
人員計(人)	17.0	予算計(千円)	2,341,886

1 施策の目的と手段

施策の方向(総合計画)	指標	H21実績	H22実績	H23実績	H24実績	H25実績	目標(年度)
3-1-2-(1) 静岡新産業集積クラスターの推進	新産業集積クラスターにおける事業化件数	—	—	16件/累計35件	37件/累計72件	40件/累計112件	H26～29年度累計92件
	静岡新産業集積クラスターにおける高度産業人材の育成数	—	—	—	—	—	H26～29年度累計335人
3-1-2-(2) 次世代を拓く産業育成の推進	新成長分野の取組件数(新成長分野の経営革新計画の新規承認件数)	—	—	86件/累計164件	120件/累計284件	103件/累計387件	H26～29年度累計400件
	試作・実証試験助成制度等を活用した成長分野における製品化件数	—	—	4件	13件	7件	H26～29年度累計40件

業務目的(課の目的)	指標	H21実績	H22実績	H23実績	H24実績	H25実績	目標(年度)
次世代のリーディング産業の創出と育成を図る「静岡新産業集積クラスター」を推進するとともに、成長産業分野への参入促進による県内産業の活性化を図る。	ファルマバレープロジェクトによる事業化件数	—	—	5件	7件	7件	6件/年(H26～29)26年度
	フーズ・サイエンスヒルズプロジェクトによる事業化件数	—	—	5件	29件	32件	10件/年(H26～29)26年度
	フォトンバレープロジェクトによる事業化件数	—	—	6件	1件	1件	7件/年(H26～29)26年度

平成26年度 手段体系		必要人工	関連する予算事業	事業費	事業シート
01	静岡新産業集積クラスターの推進	1.35	静岡新産業集積クラスター推進事業費(県行)	6,600	
	0101 3クラスターの連携推進	1.26			
	0102 静岡新産業集積クラスター事業化の推進	0.04			
	0103 地域再生計画・構造改革特区	0.05			
02	ファルマバレープロジェクトの推進	9.90	ファルマバレープロジェクト推進事業費(県費) ファルマバレープロジェクト機能強化事業費(単独)	132,600 1,550,000	○
	0201 ファルマバレープロジェクトに関する施策の推進	5.59			
	0202 ベッドサイドのニーズに応える「ものづくり」	1.35			

Ⅱ ロジック・モデル⑦ 作戦記述のポイント(1)アウトカム

アウトカムの記述に問題があると、論理的な作戦構造を作ることができない。アウトカム設定には下記の注意が必要である。

◆ 具体的であること

多くの人にとって、実現したい状態が具体的にイメージできること。曖昧な表現や広すぎる概念、キャッチフレーズのようなものだと、人によって解釈が大きく異なってしまう。

× 地域の活性化、青少年の健全育成、ふれあいのあるまちづくり

◆ 将来実現したい望ましい状態であること

手段ではなく、作戦が結果として貢献するはずの将来の望ましい変化であること。

× 危ない目にあった子ども達が駆け込める場所が多くなる

◆ 短期的で測定可能な成果にこだわらないこと

成果を数値目標の形で設定し、成果を計測することを重視し過ぎたために、計測できないアウトカム、実現を妨げるリスクが大きいアウトカム、実現に長い時間が掛かるアウトカム、などを避けて目的設定する傾向があるが、たとえ測定が困難に見えても、アウトカムは社会の将来の方向性を明確に示すものでなければならない。

Ⅱ ロジック・モデル⑧ 作戦記述のポイント(2)手段設定

ロジック・モデルは手段と目的(アウトカム)の因果関係を示すもので、手段(のセット)が実施されれば目的が達成できるはずだという仮説に基づいている。本当に仮説が成り立つのか、その整合性と合理性を確認しながら組み立てていくことが重要である。

◆整合性があること

手段が目的達成に貢献するのか、その手段で成果を上げることができるのか、以下の3つの関係性の整合性をみる。

- ① 最終アウトカムに対して中間アウトカムが貢献するか
- ② 中間アウトカムに対して主要手段が貢献するか
- ③ 個別手段は主要手段の構成要素として十分か

◆合理性があること

目的達成のために有効な手段の組み合わせが選択されているか、単に思いついた手段や横並びあるいは前例だからという理由だけで手段が並んでいないか、重要かつ有効な手段が抜け落ちていることはないか、手段セットの合理性を確認する。

Ⅲ 協働① 始まりは「小さな政府」への行政改革

◆1970年代の急激な政府の生産性低下

→欧米では1980年代から「小さな政府」への行政改革が行われた。

その主な手法はDPMである。

- ・ D: 規制緩和 (Deregulation)

＝法令等によって政府が規制してきた経済活動や市場への参入を自由化する。

- ・ P: 民間化 (Privatization)

＝政府が直営で行っていたサービス活動を民間主体に行わせる。

- ・ M: 市場化 (Marketization)

＝公共サービスを市場競争原理が働く市場で供給させる。

◆なかでも、特に多くの国に影響を与えたのは、英国のサッチャー(1979～)が主導し、その後「新公共経営」(NPM: New Public Management)と呼ばれるようになった一連の公共経営改革である。

Ⅲ 協働②

NPM(新公共経営)の功罪

◆ NPMの主な成果

- (1) 成果重視、生産性重視の公共経営が浸透した
- (2) エージェント(代理人)制による民間活用が広がった
 - ・日本では独立行政法人、指定管理者制など
- (3) 業績測定の実用化が進んだ

◆次第に明らかになった弊害

- (1) 市場競争を重視しすぎて、エージェントとの協調的關係が失われる
- (2) 命令・統制・監視により、エージェントが自律的経営、改善改革ができない
- (3) 市民を顧客(神様?)とみなすので、自助・共助・協働が生まれない

Ⅲ 協働③ NPMの修正－競争から協調・協働へ

◆ NPM(新公共経営)の修正

「市場競争、代理人への統制、自助共助を妨げる顧客志向」など、重大な欠陥をもつことがわかってきたNPMは、ブレア政権(1997年～)によって大きな修正を加えられた。

(1) 民間主体との協調的なパートナーシップ

他に少しでも有利な代理人が見つかれば、即座に取り替えてしまうという目先の費用対効果よりも、中長期の信頼関係を重んじることで、結果的に低コストで大きな成果を生むようにする。

(2) サービス利用者・地域とのコープロダクションの拡大

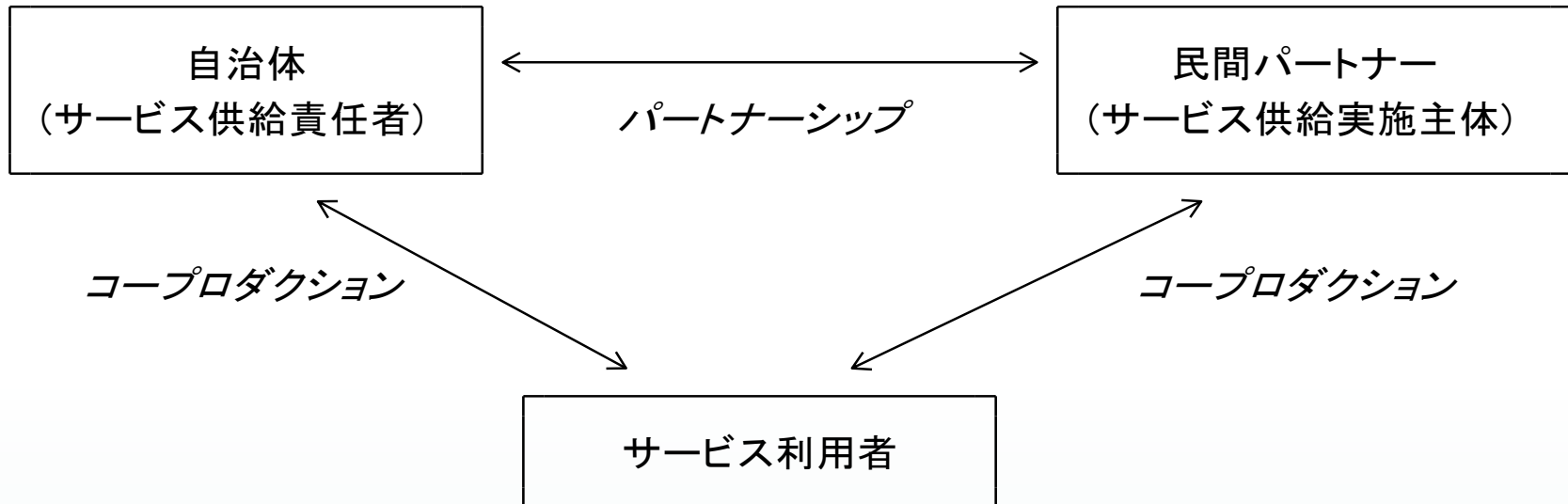
行政と、サービスの恩恵を受ける地域や市民が、サービスの成果向上のために協働する。

※ 「公共サービスにおけるコープロダクションとは、専門家と市民がお互いの資産、資源、貢献をよりよく活用し、よりよい成果と高い効率性を実現することである」

(英国バーミンガムに本部を置くNPO、ガバナンス・インターナショナルによる定義)

Ⅲ 協働④

協働の2種類



◆英国などでは2種類の協働が使い分けられることが多い

パートナーシップ(partnership) = サービス供給側主体間の連携

コープロダクション(co-production) = サービス供給側と利用側の連携

【例えば、下記3者の役割は互いの連携でより効果的に果たせる】

- ・市役所 : 公園の設置、維持管理予算の確保、民間への委任
- ・民間事業者 : 公園の維持管理
- ・公園利用者 : 花壇の花の世話、清掃、管理者との連絡

Ⅲ 協働⑤

広がる市民協働：事例(1)

保護者協働によるスピード違反取締 — 英国サウスサマーセット

- スピード違反防止で地元住民が警察と協力
- 2007年7月に監視を開始して以来、スピード違反が40%減少
- 市議会議員が、市民のパトロール参加を働きかけた



Ⅲ 協働⑥

広がる市民協働：事例(2)

市予算の協働計画(ポルトアレグレ方式) - スペイン、コルドバ市



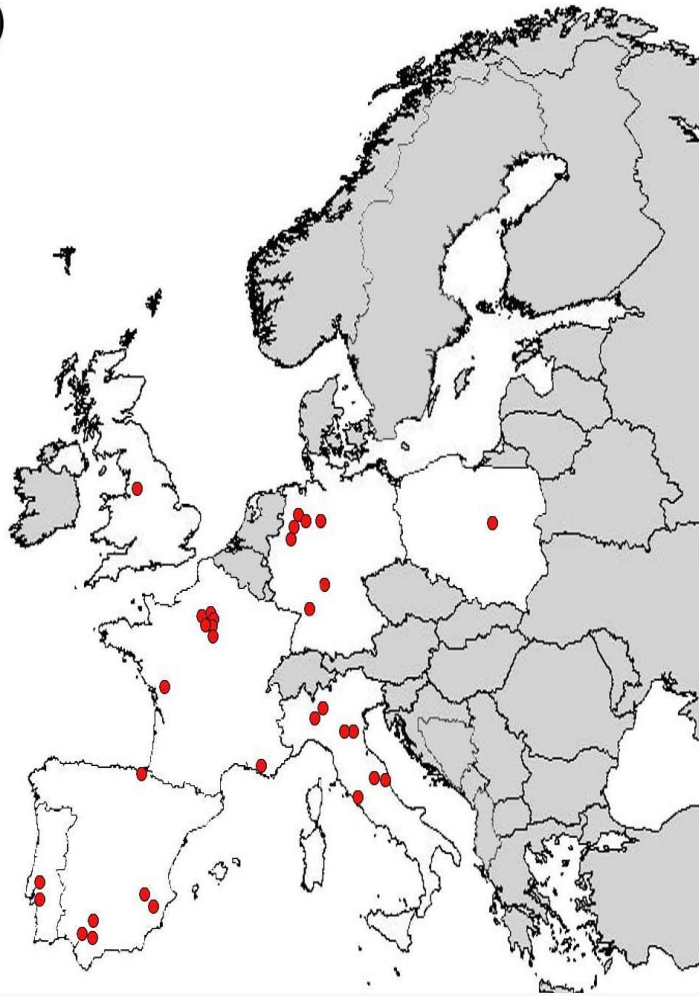
- 欧州で最も長い歴史をもつ参加型予算 (2000年から)
- 地域別ボトムアップと分野別の混合方式
- 公選の参加型予算(PB)市民代表が方法 (特に予算表に使われる指標)の決定や承認された提案の実施のモニタリングに重要な役割を果たす
- 最終的な提案の採択は議員と市民代表、地域団体代表により市議会で行われる

Ⅲ 協働⑦

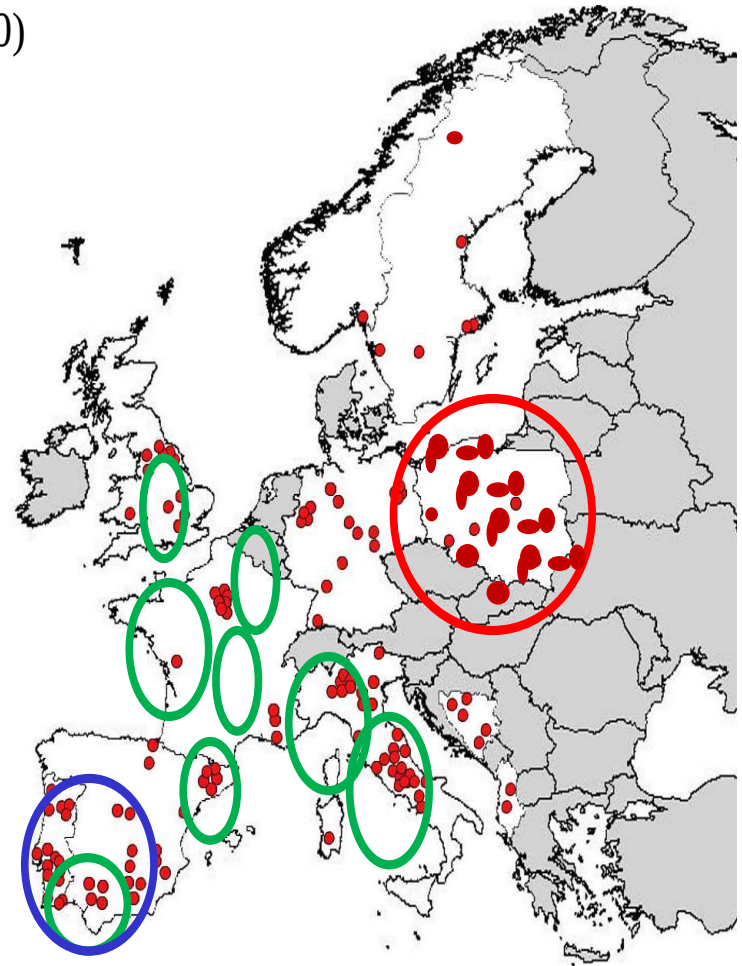
広がる市民協働：事例(2)続き
参加型予算導入団体の広がり

2010年 ヨーロッパで296自治体、世界で1964自治体

(2003)



(2010)



Ⅲ 協働⑧

協働によるガバナンス

◆ NPM(新公共経営)の修正の基盤: ガバナンス論

重大な欠陥をもつことがわかってきたNPMを修正する流れの基盤には、「小さな政府の実現」から「ガバナンスの実現」への転換がある。

「小さな政府論」も「大きな政府論」も官民二分論、つまり政府と民間との間に明確な役割分担の境界を作ろうとするもの。追求すべき姿は、社会のあらゆる主体が社会問題の解決にできることを実践する「ガバナンス」水準の高い社会。

◆ 協働(コープロダクション)の広がり

今、多くの国、特に英国、EU諸国で協働による公共サービスの実現が活発になっている。協働はNPMからガバナンスへの転換の核となるもので、今後自治体サービスの良否は、協働の活用如何にかかっていると見られている。

「グッドニュースは、近年既に我々はこれに取り組んできていたことに気付いたことだ。バッドニュースは、我々がそれを真剣に考えていなかったために上手にやれてこなかったことに今まで気付かなかったことだ。」バーミンガム市地域保健局長Jim McManus

Ⅲ 協働⑨

日本の「協働」観の問題点

◆欧米の「協働」は

「公共サービスにおけるコプロダクションとは、専門家と市民がお互いの資産、資源、貢献をよりよく活用し、よりよい成果と高い効率性を実現することである」

(英国バーミンガムに本部を置くNPO、ガバナンス・インターナショナルによる定義)

※つまり、協働は行政の生産性向上、品質向上のための取り組み

※協働活動は公共サービスのあらゆる側面で可能性を持つ

協働企画、協働予算策定、協働実施、協働評価、などPDCAの全てに亘る

◆日本の「協働」は

1. 政府を小さくするための手段

総務省「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」H17年

第2 行政改革推進上の主要事項 1 地方公共団体における行政の担うべき役割の重点化

(8) 地域協働の推進「地域の課題やニーズに対応するとともに、簡素で効率的な行政を実現する観点から、住民や住民が参加する団体など多様な主体が公共的サービスの提供を行おうとする取組について(中略)積極的に推進することが望ましいこと。

2. 「協働＝協働事業」という矮小化

あわよくば格安で民間に課題解決をやってもらえることを期待する「協働事業」

Ⅲ 協働⑩ 急拡大し始めた「コミッショニング」概念

コミッショニング(commissioning)とは

- ◆「コミッショニング」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ニングが持つ意味が極めて矮小化されてしまう。

※経営論で「マーケティング」を「宣伝広告、販売促進」と訳すのと同じ位不適切

- ◆英国政府による説明:

「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。」

(英国内閣府グリーンペーパー「コミッショニングの近代化: 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」2010 p.7)

- ◆「コミッショニング」= **アウトカム実現のための仕組みづくり**

※ ちなみに、「マーケティング」= 選ばれる仕組みづくり

I ～ III のまとめ 市民協働によるコミッショニング

◆PDCAサイクルのように、コミッショニング・サイクルのステップがある。

- (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(このステップが調達)
- (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てるサービス提供からの学習 (前掲英国内閣府品質経営 2010 pp.7-8)

◆(1)～(6)の活動を行う主体を「**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。

【市民協働型プログラム評価の意義】

市民協働でプログラム(作戦)のPDCAを行うという極めて戦略的なコミッショニングの実践ということができる。