

日本評価研究

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 23, No. 2, September 2023

巻頭言

役に立つ評価とは何か

南島 和久

特集：国の府省の政策評価のパラダイム転換に向けて

特集に寄せて「国の府省の政策評価のパラダイム転換に向けて
－評価制度とEBPMの関係を巡って－」

小野 達也

政策評価制度の転換点－何が変わろうとしているのか－

南島 和久

転換期における行政事業レビューの実相と課題：
EBPMと「アジャイル型政策形成・評価」

杉谷 和哉

内閣府における政策評価
－EBPM推進下におけるロジックモデルの構造分析－

佐藤 徹

政策形成・評価の在り方に関する改革の動向
－「役に立つ」評価を目指して－

辻 寛起

政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究の事例
－令和3年度研究「農山漁村振興交付金」及び「在外教育施設に
派遣された教師に係る派遣効果」について－

菊池 明宏

厚生労働行政における計画策定方法の進展
－ロジックモデル導入状況の検討－

埴岡 健一

活動報告

米国の評価学大学院の概要と日本の大学における評価教育について

佐々木 亮 宮口 貴彰 佐藤 由利子 河野 撰

第24回全国大会のご案内

日本評価学会

Japan Evaluation Society

『日本評価研究』編集委員会
Editorial Board

編集委員長
Editor-in-chief

米原 あき（東洋大学）
Aki YONEHARA

編集副委員長
Deputy Editor-in-chief

村上 裕一（北海道大学）
Yuichi MURAKAMI

編集委員
Editors

大島 巖（東北福祉大学）
Iwao OSHIMA

窪田 好男（京都府立大学）
Yoshio KUBOTA

佐々木 亮（国際開発センター）
Ryo SASAKI

新藤 健太（日本社会事業大学）
Kenta SHINDO

西野 桂子（関西学院大学）
Keiko NISHINO

橋本 昭彦（日本女子大学）
Akihiko HASHIMOTO

牟田 博光（東京工業大学）
Hiromitsu MUTA

山谷 清志（同志社大学）
Kiyoshi YAMAYA

特定非営利活動法人日本評価学会
編集委員会事務局
E-mail: journal@evaluationjp.org

日本評価研究

第23巻 第2号 2023年9月

目次

巻頭言

南島 和久

役に立つ評価とは何か…………… 1

特集：国の府省の政策評価のパラダイム転換に向けて

小野 達也

特集に寄せて「国の府省の政策評価のパラダイム転換に向けて
－評価制度とEBPMの関係を巡って－」…………… 3

南島 和久

政策評価制度の転換点－何が変わろうとしているのか－…………… 5

杉谷 和哉

転換期における行政事業レビューの実相と課題：
EBPMと「アジャイル型政策形成・評価」…………… 17

佐藤 徹

内閣府における政策評価
－EBPM推進下におけるロジックモデルの構造分析－…………… 31

辻 寛起

政策形成・評価の在り方に関する改革の動向
－「役に立つ」評価を目指して－…………… 45

菊池 明宏

政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究の事例
－令和3年度研究「農山漁村振興交付金」及び「在外教育施設に
派遣された教師に係る派遣効果」について－…………… 61

埴岡 健一

厚生労働行政における計画策定方法の進展
－ロジックモデル導入状況の検討－…………… 75

活動報告

佐々木 亮 宮口 貴彰 佐藤 由利子 河野 撰

米国の評価学大学院の概要と日本の大学における評価教育について……………91

第24回全国大会のご案内 ……………99

【巻頭言】

役に立つ評価とは何か

南島 和久

日本評価学会副会長／龍谷大学教授

日本評価学会が設立されてから3ヶ月後の2001年1月6日、日本の行政史に残る大きな改革が成就した。いわゆる「中央省庁等改革」である。

中央省庁等改革は中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）によって描き出されたものであった。当時の中央省庁等改革推進本部の用意したパンフレット『省庁改革の四本柱』では改革の骨子として、「政治主導の確立」「縦割り行政の弊害を排除」「透明化・自己責任化」「スリム化目標を設定」の4点が明記されていた。このような歴史的改革のなかで導入されたのが、国の府省の政策評価制度であった。

政策評価制度は、上記の4本柱のうち第2の柱である「縦割り行政の弊害を排除」の中に位置づけられていた。そこには、「政策評価は、行政が自ら政策の効果を評価して、その結果を政策の企画立案に反映する仕組みであり、行政の体質の転換を図る制度です。」という説明が記されていた。当時の評価制度への思い入れがこの一文にはよく表れている。

ここに登場する「行政の体質の転換」は、行政文書の文言としては、かなり強い表現であるといえる。これまでの「行政の体質」すなわち行政組織の基本的な性格や特徴を転換させる、それが21世紀の行政のあるべき方向性であり、これを媒介するのが政策評価制度である。そうした思いがこの文言には滲んでいる。

そこから長い年月を経た現在の政策評価制度は、いったいどうなったのだろうか。確かに政策評価制度を介して多くの情報に国民が接することができるようになった。また、数値目標として掲げられる「アウトプット指標」や「アウトカム指標」も当然視されるようになった。だが、「行政の体質の改善」やその上位概念である「縦割り行政の弊害の排除」は、いったいどこまで達成されたのか。

この問いに正面から向き合ったのが2021年3月の『政策評価審議会提言』であった。同提言では、「役に立つ評価」「しなやかな評価」「納得できる評価」という3つの評価のあるべき姿が描き出されていた。ここでの指摘は、辛辣に言えば、従来の評価が「役に立たない評価」であり、「画一的な評価」であり、「よく分からない評価」であったということであった。

行政組織が「行政」である以上、また「組織」である以上、その活動に付随する副作用から逃れることはできない。他方、税金を原資とする行政組織にあっては、その活力と健全さの追求をあきらめることもできない。「縦割り行政の弊害の排除」や「行政の体質の改善」は、いわば終わりのない永遠の課題であるといってよい。そうであれば、問われるべきはこれらを追求し続けるプロセスである、ということになる。現在の政策評価に期待されているのはこのプロセスの道案内役となることであろう。

「役に立つ評価」とはそういう意味なのだろう。

【特集に寄せて】

国の府省の政策評価のパラダイム転換に向けて — 評価制度とEBPMの関係を巡って —

小野 達也

鳥取大学地域学部

政府の政策を評価する制度が転換期を迎えた。今年度は、いよいよ重要な段階に差し掛かろうとしている。評価のための評価からの脱却という志向のもとでリニューアルされた制度やルールはどのように機能するのか。EBPMという課題について、広義のエビデンスについては具体策が講じられたが、狭義の厳密な意味でのエビデンスの追究はどれだけの実効を上げ、どのように実装されるのか。

ここ数年のEBPM導入や政策評価のあり方を巡る議論を経て、2023年度に入り、政府における新しい評価の体制がある程度整えられた観がある。EBPM推進委員会が行政改革推進会議（総理大臣が議長）の下に位置づけられることとなり、内閣官房の行政改革推進本部が所掌する行政事業レビューがEBPM実践の場となった。ここでいうEBPMの実践には、政府の政策形成・評価が幅広く該当する。政策評価に係る書式は行政事業レビューの新しいシートに一元化されることとなり、総務省が所掌する政策評価制度の目標管理型政策評価の機能（の大部分）もそこに吸収されることになるだろう。

近年の経緯を振り返り、また今後の行く末を展望する観点から、2点言及したい。1つ目は、狭義のエビデンスと広義のエビデンスの距離、あるいは乖離である。現時点での整理を一言でいえば、ここでの「エビデンス」は広義のエビデンスが基本である。狭義のエビデンスは今無理して取り組まなくてもよい、とされる。総務省行政評価局が各府省と行う実証的共同研究などの取組みが推奨され、エビデンスの水準や分析手法等についての技術的ガイドラインも策定されるが、要はできるところからというスタンスである。これは現実的な戦略としては妥当といえる。一方、政府においてEBPMの議論が始まって以降、少し前までは各所の議論において狭義のエビデンスが少なからず念頭にあったはずだ。EBPMに関心をもつ外部の研究者の想定や期待は、主として狭義のエビデンスの方であっただろう。

この論点は、インパクト評価と業績測定役割分担の課題と言い換えることもできる。プログラム評価論において正味のアウトカム即ち外部要因等を取り除いたインパクトの評価は、早くから最重要課題として研究と実践が積み重ねられてきた。一方、世界的な公共部門改革の潮流に乗って業績測定型の評価が一挙に浸透し、今日では、両者は互いに補完すべきという理解が標準的であろう。2001年の中央省庁再編とともに導入された政策評価制度においても、その設計段階では実績評価方式（欧米流の業績測定に相当、その後の目標管理型政策評価の原型）と互いに補完する総合評価方式（欧米諸国のプログラム評価を想定）の役割が想定されていたのだが、総合評価方式はそのようには機能しなかった。政策を評価する制度とは別のところで高まった、近年の狭義エビデンスを巡る機運に、この際積極的に乗ずるべきではないか。

なお、ロジックモデルの活用が進むのは幸いなことである。目標管理型政策評価においては、思うように浸透しなかった。ロジックモデルは業績測定のための評価指標設定および因果関係を実証するための変数の選択において、妥当性を確保する最有力な手段である。描く作業がそのままプログラム評価論でいうセオリー評価になる場合もある。ロジックモデルはエビデンスではないが（その定義を辞書の語義のよう

に「根拠」とすれば別だが)、政策のロジック抜きに狭義・広義のエビデンスを論ずることはできない。

2つ目は、評価の改革と実務の体制の関係である。医学に起源をもつとされる、因果推論によって効果を実証しようとする試みの歴史は古く、評価研究におけるインパクト評価や公共部門の評価制度とは別の様々な領域でも研究が進んできた。今世紀に入ったあたりからは経済学などで急速に盛んになり、エビデンスという語が実証的な根拠となるデータという意味で用いられ、EBPMという用語が登場するとともに政策評価の制度や取組みとの融合が進んでいるといえよう。

日本では、経済統計の改革と同時に政府はその利活用推進に取り組むべきであるという文脈でEBPMが登場する。その観点での議論がなされたのが統計改革推進会議であった。EBPM三本の矢などの取組みも始まったが、事態が急に動き出したのは、2021年9月のデジタル庁発足に続く同年11月のデジタル臨時行政調査会の設置あたりからであり、2022年1月に設けられた「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ」(同年5月に提言)等の議論を見ながら異例のスピードで具体的な検討が進み、2023年4月には上述の通り、EBPM推進委員会が行革推進本部の下に移されるなどした。

筆者が専門委員を務める政策評価審議会もこの間の検討に加わった格好ではあるが、とにかく急いだ印象がある。これが政治主導(内閣官房主導)かと感じた次第であるが、現在進行中のリニューアルこそが「アジャイルな開発」に相当するのかもしれない(「アジャイルな政策形成・評価」との表現はEBPMとの関係などなかなか腑に落ちなかった)。つまり、不確定要因が多いため、事前の包括的な設計図なしで小さな単位で動く部分を作り、フィードバックと調整を繰り返すというアプローチである。

とはいえ、今回の大改革が政策評価制度のほぼ外側で多く進出したことには、同制度の法的根拠やその目的、機能からみて若干の違和感がある。行政事業レビューが政策評価制度とは別に行政刷新会議(当時)の所掌する評価制度として導入され、その後両者には機能の重複があるからと「有機的な連携」が求められた際にも同様の思いを抱いたが、今回の改革における主な事項のほとんどは現行の政策評価制度の下で、あるいは一定の拡張を行えば対応できると思われる。政策評価制度が、一定の評価を得ながらも少なくない課題を抱えていることは明らかであり、政策評価審議会でも近年の制度部会等で多くの論点について時間をかけて議論を続けてきた。しかし、今回の改革の各段階で議論に関わった諸分野の専門家の多くが、現行の政策評価制度について具体的にはご存じないか、関心をお持ちでないという事情も背景にあっただろう。そのこと自体が政策評価制度の課題であったともいえる。

しかし、評価はもともと優れてミッション・ドリブンであるべきであり、ルール・ドリブンであってはならないものだ。制度の作り方の是非よりも、評価が機能するか否かが重要であることは論を俟たない。

最後に筆者の関心事項として、今後主として行政事業レビューが担う業績測定の機能について期待と同時に懸念もある点を述べたい。それは業績測定の各段階の品質である。行政事業レビューは抜本的強化が企図されているが、事務事業単位でそれも約5,000本を対象に敢行し、品質が担保されるだろうか。これは約500本の施策を対象とした目標管理型政策評価の品質向上の難しさを実感した筆者の所感である。

今、政府の評価が取り組もうとしているのは文字通りパラダイムの転換である。パラダイムの転換とは本来、天動説から地動説への転回や、古典力学・電磁気学が量子論・相対論に取って代わられたことなど、広く共有された科学的認識の体系がまるごと変わることを指す。はたしてこの特集テーマの表現は大袈裟だろうか。筆者は必ずしもそうは思わない。今始まった改革は単なる制度・ルールの改定や一部でのエビデンス活用などに止まってはならず、各所における努力が真に結実することを愚直に期待したい。

近年、政府の政策や事業を評価すべきだ、効果や効率を検証すべきだという様々な立場の人の発言をメディアを通じて見聞きすることが増えてきたと感じる。しかし残念なことに、それが政府による評価の制度や取組みを意識したものであることはあまりない。そして今、日本国民の政府への信頼度はかなり低い模様だ。2020年から2021年にかけて実施されたOECD Trust Survey(類似の調査に比して調査方法は信頼できる)によれば、政府を信頼するという回答の割合は、調査対象20か国の平均を大きく下回り、コロンビアに次いで2番目に低い。政府が取り組む政策評価の使命はいよいよ重いというべきであろう。

【総説】

政策評価制度の転換点 —何が変わろうとしているのか—

南島 和久

龍谷大学

najima@policy.ryukoku.ac.jp

要 約

国の府省の政策評価制度が大きく変わろうとしている。2023年3月28日、閣議決定文書である「政策評価に関する基本方針」が改定された。その内容には政策評価制度史に残る変化が刻まれている。その内容として本稿が指摘するのは、政策評価の結果の意思決定への活用が前面に掲げられたこと、有効性の観点からの評価が重視されていること、政策評価制度と行政事業レビュー制度との統合が示唆されていることの3点である。当該改革はアメリカの2010年の政策評価制度改革、すなわちGPRAMA Modernization Act (GPRAMA) が目指す方向と共通点が少なくない。本稿では、当該制度改革が日本の政策と評価の何を変えようとしているのかについて議論する。

キーワード

政策評価に関する基本方針、アジャイル型政策形成・評価、有効性、評価類型

1. 政策評価基本方針の位置

(1) 政策評価制度の枠組み

日本の政策評価制度はいくつもの行政文書によって成り立っている。これらのうち根幹をなしているのは、政策評価法（行政機関が行う政策の評価に関する法律、平成13年法律第86号）、政策評価法施行令（平成13年政令第95号）および政策評価基本方針（政策評価に関する基本方針、平成17年12月16日閣議決定）である。このほか、関連法令、政策評価各府省連絡会議了承の複数のガイドラインやマニュアルおよび政策評価審議会の累次の提言などにより、日本の政策評価制度は肉付けされている¹。

政策評価法は、行政機関に対して政策評価の

実施やその結果の反映を義務づけている。政策評価法第2条では対象行政機関が列挙されており、これらの行政機関は政策評価法第3条に基づき、適時に所掌する政策の効果を把握し、これを基礎として自ら評価を行うとともに政策評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならないとされている。

なお、政策評価法第6条では、政府に政策評価の計画的かつ着実な推進を図るための政策評価基本方針を義務づけている。同時に、政策評価基本方針には、各行政機関の定める政策評価基本計画の指針となることが求められている。

〈表1〉は政策評価基本方針と政策評価基本計画を対比したものである。各行政機関は政策評価基本方針を踏まえ、政策評価法第6条に基づき

表1 政策評価法における政策評価基本方針
(政府)と政策評価基本計画(各省)の対比

政策評価基本方針の記載項目	政策評価基本計画の記載項目
—	計画期間
政策評価の実施に関する基本的な方針	政策評価の実施に関する方針
政策評価の観点に関する基本的な事項	政策評価の観点に関する事項
政策効果の把握に関する基本的な事項	政策効果の把握に関する事項
事前評価（政策を決定する前に行う政策評価をいう。以下同じ。）の実施に関する基本的な事項	事前評価の実施に関する事項
事後評価（政策を決定した後に行う政策評価をいう。以下同じ。）の実施に関する基本的な事項	計画期間内において事後評価の対象としようとする政策その他事後の評価の実施に関する事項
学識経験を有する者の知見の活用に関する基本的な事項	学識経験を有する者の知見の活用に関する事項
政策評価の結果の政策への反映に関する基本的な事項	政策評価の結果の政策への反映に関する事項
インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する基本的な事項	インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する事項
—	政策評価の実施体制に関する事項
その他政策評価の実施に関する重要な事項	その他政策評価の実施に関し必要な事項

※1 政策評価基本方針については政策評価法第5条第2項各号を参照

※2 政策評価基本計画については政策評価法第6条第2項各号を参照

(出所) 筆者作成。

3年以上5年以下の期間ごとに政策評価基本計画を定めなければならないとされている。

(2) 政策評価基本方針の改定

これまで、政策評価基本方針は複数回にわたって改定されてきた。最初の政策評価基本方針は2001年12月28日に閣議決定された。その後の改定履歴は、2005年12月16日、2007年3月30日、2010年5月25日、2015年3月24日、2017年7月28日となっており、最終改定は2023年3月28日となっている。すなわちその頻度は概ね2～5年である。ここまでの補足として以下の2点がある。

第1に、政策評価基本方針にはその時々の内閣の姿勢が反映されてきたといえる。ただし、実態として政策評価基本方針の原案は行政部内で練り上げられており、抜本的な改革とはなりづらい点を指摘することができる。

表2 政策評価実施機関と政策評価基本計画の期間等

行政機関	最終改定日	計画期間	
内閣府	2023年3月	2020-24年度	5年間
宮内庁	2022年3月	2022-26年度	5年間
公正取引委員会	2023年3月	2023-26年度	4年間
国家公安委員会・警察庁	2023年6月	2023-25年度	3年間
個人情報保護委員会	2023年4月	2023-28年度	5年間
カジノ管理委員会	2020年3月	2020-24年度	5年間
金融庁	2021年3月	2022-26年度	5年間
消費者庁	2023年3月	2023-25年度	3年間
デジタル庁	2022年3月	2021-25年度	5年間*
復興庁	2021年3月	2021-25年度	5年間
総務省	2023年3月	2023-26年度	5年間
公害等調整委員会	2023年3月	2023-26年度	5年間
法務省	2023年3月	2023-26年度	5年間
外務省	2023年3月	2023-27年度	5年間
財務省	2023年3月	2023-27年度	5年間
文部科学省	2023年4月	2023-27年度	5年間
厚生労働省	2022年3月	2022-26年度	5年間
農林水産省	2022年8月	2020-24年度	5年間
経済産業省	2023年7月	2023-25年度	3年間
国土交通省	2022年3月	2019-23年度	5年間
環境省	2021年5月	2021-25年度	5年間
原子力規制委員会	2020年3月	2020-24年度	5年間
防衛省	2023年3月	2023-27年度	5年間

* デジタル庁の計画期間は2021年9月1日から2025年3月31日まで。

(出所) 各行政機関の基本計画より筆者作成。

第2に、政府は政策評価基本方針を介し、各行政機関の政策評価基本計画に一定の影響を与える可能性があるということである。ただし、政策評価基本方針における記述は、その考え方が抽象的に示されるところにとどまるものであるため、実際にどこまで各行政機関の政策評価基本計画に影響を与えるのかという点については、明確なことをいうことはできない。

(3) 政策評価基本計画

つづいて各府省の政策評価基本計画についてみておこう。

政策評価基本計画は、政策評価基本方針を踏まえつつ各行政機関が策定する文書である。したがって政策評価基本計画の内容は画一的なものではなく、それぞれの機関での創意工夫がみられる。例えば、計画期間の設定、EBPMとの連携、政策体系（評価対象政策）の整理などにつ

表3 2023年の政策評価基本方針の目次

I	政策評価に関する基本計画の指針
1	政策評価の実施に関する基本的な方針
(1)	政策評価の実施に関する基本的な考え方 (★)
(2)	政策評価の方式 (★)
2	政策評価の観点に関する基本的な事項 (★)
3	政策効果の把握に関する基本的な事項 (★)
4	事前評価の実施に関する基本的な事項
5	事後評価の実施に関する基本的な事項
6	学識経験を有する者の知見の活用に関する基本的な事項 (★)
7	政策評価の結果の政策への反映に関する基本的な事項
8	インターネットの利用その他の方法による政策評価に関する情報の公表に関する基本的な事項
9	その他政策評価の実施に関する重要事項
(1)	実施体制
(2)	国民の意見・要望を受け付けるための窓口の整備
(3)	地方公共団体との連携・協力
II	法第20条から第22条までの規定に基づく措置に関する事項
1	法第20条に基づく措置
(1)	調査、研究及び開発の推進 (★)
(2)	職員の人材の確保及び資質の向上 (★)
2	法第21条に基づく措置 (★)
3	法第22条に基づく措置
III	その他政策評価を円滑かつ着実に実施するために必要な措置に関する事項
1	連絡会議の開催 (★)
2	各行政機関が実施する政策評価及び総務省が実施する政策の評価
(1)	各行政機関及び総務省による評価の機能分担
(2)	各行政機関の評価活動
(3)	総務省の評価活動
3	基本方針の見直し
	附則 (★)

※1 加筆修正が行われている箇所に下線および★印を付した。(出所) 政策評価に関する基本方針(2023年)。筆者加筆。

いては機関ごとの違いがある。

政策評価基本計画の計画期間については、〈表2〉にまとめたとおりであり、多くの行政機関が5年を標準としているといえそうである。

2. 新たな政策評価基本方針では何が変わったのか

(1) 2023年政策評価基本方針の改定箇所

2023年の政策評価基本方針はそれ以前のものと比較し大幅な改定であった。まずは2023年の政策評価基本方針での変更箇所を確認しよう。

2023年の政策評価基本方針の目次は〈表3〉のとおりである。修正箇所は目次ベースで10項目あるが、附則を除いた9つの項目の概要は以下の①～⑨のように整理できる。

①政策評価の実施に関する基本的な考え方

この項目では大幅な変更が行われている。ポイントは以下の4点である。

第1に、マネジメント・サイクルの表現の変化である。従前の政策評価基本方針においては、マネジメント・サイクルは、「企画立案 (Plan)」「実施 (Do)」「評価 (See)」の3段階とされていた。これに対して2023年の政策評価基本方針では「企画立案 (Plan)」「実施 (Do)」「評価 (Check)」「改善 (Action)」の4段階とされた。新たなPDCAサイクルは、すでに経済財政諮問会議やその他の行政文書でも用いられてきたものでもあるので、この部分の改定は追認的といつてよい。あるいは、「改善 (Action)」を新たに組み込んだことで、政策のサイクルあるいは評価結果のフィードバックループ(反映)が強調されたといつてもよいのかもしれない。

第2に、「機動的かつ柔軟な政策展開」が強調されているということである。ここではこの文言が「政策評価が本来果たすべき機能」を指していること、あわせて「政策評価を活用して新たな挑戦や前向きな軌道修正を積極的に行うことが、行政の無謬性にとらわれない望ましい行動として高く評価されることを目指すべきである」とされていること、このために「有効性の観点からの評価を一層重視」するとされていることが注目される。

第3に、EBPM (Evidence-Based Policy Making) を意識した記述がなされていることである²。「有効性の観点からの評価」にも関連するが、「デジタル技術の進展等により新たに使用可能となっ

たデータや分析手法の活用等も念頭に置いて、時代の変化に応じた新たな評価の手法を模索していくことが重要である」という文言がここでは追記されている。その背景として、総務省が2018年度以降、「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究」（通称EBPM実証的共同研究）を継続して実施していることをここでは触れておきたい。

第4に、政策評価の結果を「意思決定過程において活用することを推進する」としている点についてである。とくに、「政策評価や行政事業レビュー等の評価関連作業から得られる情報の意思決定過程における活用の在り方についても、各行政機関の政策の特性や活用する目的等に合わせて設計する必要がある」との記述が目される。従来、政策評価制度と行政事業レビューとは所管する大臣が異なることから一定の離隔がみられた。この点については、2023年の政策評価基本方針において踏み込んだ記述がなされたと評しておくことができよう。

②政策評価の方式

この項目では「事業評価方式」「実績評価方式」「総合評価方式」という3つの標準的な評価方式が掲げられており、なお書き以下の文言が追記されている。すなわち、「なお、これまでの評価の方式も参考としつつ、政策の特性等に応じ意思決定に有益な情報が得られるよう、上記方式の要素の組み合わせ方の変更も含め、評価の方式の不断の見直しを行うものとする」という一文が追記されている。ここでは、この一文の重要な箇所が、「意思決定に有益な情報が得られる」点にあることを強調しておきたい。

③政策評価の観点に関する基本的な事項

この項目では「有効性の観点からの評価」が加筆・強調されている。追記された文言は、「その際、前述のとおり、政策の進捗状況や効果を適切に把握する機能を発揮するよう、有効性の観点からの評価を一層重視し、政策効果の把握・分析にこれまで以上に積極的に取り組むものとする」である。

④政策効果の把握に関する基本的な事項

この項目では以下の3点が加筆されている。第1に評価対象政策の目的手段の対応関係を踏まえ

「政策体系」を明示することである。第2に指標を適切に設定するために「政策の企画立案の段階から、政策の実施により得られると想定される効果の発現経路を明確」にすることが求められていることである。第3に「指標の設定・測定が目的化しないように留意」することに注意喚起がなされていることである。

第1の「政策体系」の明示は、この後に触れるロジックモデルの構築と関係する。

第2の「発現経路」とは、EBPMの取組のなかで登場したロジックモデルやこれに類するプログラムの表現技法のことを指している。ロジックモデルの重要な点は、評価の前提となるプログラムを汎用的な枠組みによって可視化しようとする点にある。

第3の「指標の自己目的化」は、いわゆる使えない指標（欠陥業績指標）を意味するものと推察される。欠陥業績指標を改善せずに放置した場合、政策評価制度の形骸化が懸念されかねないからである（参照、南島2020：41）。

⑤学識経験を有する者の知見の活用に関する基本的な事項

この項目では、政策評価や行政事業レビューの外部有識者から寄せられる情報の取り扱いに関する注意が追記されている。上述のとおり、政策評価と行政事業レビューの統合を意識した記述ぶりとなっている点には注目しておきたい。

⑥調査、研究及び開発の推進

この項目では、総務省において、「各行政機関において、有効性の観点からの評価を一層重視し、政策効果の把握・分析の取組みが行われるよう」に支援することなどが追記されている。①や③と同様、「有効性」が強調されている点がポイントである。

⑦職員の人材の確保及び資質の向上

この項目では、総務省が実施する研修において、「政策効果の把握・分析機能の強化や、意思決定過程における政策評価や行政事業レビュー等の評価関連作業から得られる情報の活用を促進する観点にも留意するものとする」という点が追記されている。「意思決定過程」が強調されている点、および「政策評価や行政事業レビュー等」が一括した形で掲記されている点が注目

されよう。

⑧法第21条に基づく措置

この項目では、総務省において、「各行政機関における政策効果の把握の取組によりこれまで以上に統計データ、行政記録情報、ビッグデータ等を活用する必要性が高まることに備え」るべきことなどが追記されている。この点は政府部内のEBPMの動向と連動するといえるだろう。

⑨連絡会議の開催

この項目では総務省において開催される政策評価各府省連絡会議において、「必要なガイドラインを策定・改廃」することが明示されている。この点は、これまで暗黙の了解であったものが明文化されたという意義を含むものである。

3. 3つの重要な変化

あらためて2023年の政策評価基本方針の改定のポイントについて確認しよう。

2023年の政策評価基本方針の重要な変化のポイントは以下の3点に集約される。第1に、政策評価の結果の意思決定への活用が前面に掲げられていることである。第2に、有効性の観点からの評価が重視されていることである。第3に、政策評価制度と行政事業レビュー制度との統合が示唆されていることである。以下、それぞれについて補足を加える。

(1) 意思決定への活用

第1に政策評価の結果の意思決定への活用が前面に掲げられていることについてである。その背景にあるのが「アジャイル型政策形成・評価」という考え方である。従来、「政策評価」は「意思決定」とは別のものとして捉えられてきた。一言でいえば、この「政策評価」と「意思決定」との間の距離を縮めよう、あるいは融合させようとしているのが「アジャイル型政策形成・評価」であるといえる。

「アジャイル型政策形成・評価」については、内閣官房行政改革推進本部に設置された「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ」において整理がなされてきた

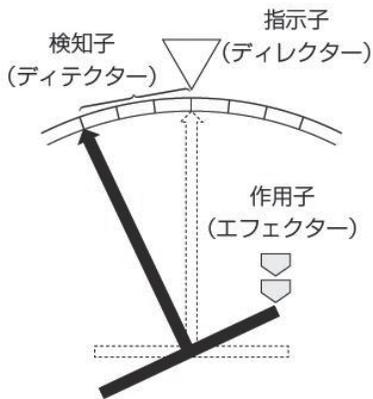
(行政改革推進会議アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ 2022)。その意とするところは、大規模で小回りの利かない政策展開ではなく、小刻みで小回りの利く政策展開を重視すべきではないかという点にある。

なお、「アジャイル型政策形成・評価」のうちの「アジャイル型政策形成」については、第27回政策評価審議会（第30回政策評価制度部会との合同、2022年3月7日開催）にて配布された行政学者・森田朗委員の資料が注目を集めた（森田 2022）。森田は「目的地」を目指す「船舶」の絵を描きつつ、この概念の独自の解釈を披露していた。すなわち、森田は目的地を目指す船舶が舵を切らないまま海流に流される様子を描き、自分たちの進路が正しいと信じ込みそのまま進み続ける態度を「無謬性」と呼び、これを修正するために、位置測定や航路修正の頻度を増やすことを「アジャイル型政策形成」であるという解釈を示したのである。このとき森田が提起した「アジャイル型政策形成」のポイントは以下の3点であった（同上）。

- (i) 目的を明確に定め（KPI）、達成のための方法を明示する（ロジック・モデル）。できるだけ多くの頻度、短い間隔で位置測定と航路修正を行う。具体的な航路修正の方法（方向、速度、舵操作）を用いる。
- (ii) 正確な位置を把握するための情報システム（RWD）および機敏な航路修正の方法についてのメニュー（Plan B、Plan C・・・）の用意が必要。
- (iii) 位置測定、航路修正について、政策評価で培ってきた知見が有効。

森田のこの着想は1988年の著作、『許認可行政と官僚制』（森田1988）においてすでにみられていたものである。森田はA.ダンザイアが提唱するコントロールの3要素（〈図1〉）を踏まえ、〈指示子〉の方向に進もうとする船が、現在の実際の進路を〈検知子〉によって知り、〈作用子〉によって舵を操作することによって進路を変更するという説明を行っていた（同上：24）。この説明が「アジャイル型政策形成」の本質を喝破して

図1 ダンザイアのコントロールの概念



(出所) Dunsire (1978:60,fig.4); 訳出は南島 (2020:171) による。

いるとして注目を集めたといえよう。

ただし、ダンザイアのコントロールの3要素だけでは「アジャイル型政策形成」の説明にはいま一步届かない。ここに添えるべきであるのが、C.E.リンドブロムが提起していた「インクリメンタリズム」である。リンドブロムの所説は、公務員試験においても頻出だが、一言でいえば、政策の軌道修正は実態として微修正とならざるを得ない、というものである(森田はこのインクリメンタリズムについての研究蓄積も有している(森田 1981))。

約言すれば、ダンザイアのコントロールモデルとリンドブロムのインクリメンタリズムの組み合わせ一刹那的な軌道修正のモデルが森田の「アジャイル型政策形成」の理解の基礎ではないかというのがここでの指摘である。いずれにせよ森田の説明を踏まえることで、「アジャイル型政策形成」の輪郭を、多くの人が共有することができたのは確かであろう。

なお、「アジャイル型政策形成」とともに「アジャイル型評価」の理解を深めなければ、「アジャイル型政策形成・評価」という概念の理解にはまだ及ばない。この点はどのように理解したらよいのだろうか。

この問いに対する答え方についてはどの評価方式を念頭に置くのかによって異なるという点を指摘しておきたい。

業績測定を念頭に置かなければ、「評価」は現在位置の把握、すなわち〈図1〉でいうところの「検知子」の役割を果たすと考えられる。森田の上記 (iii) の説明もこれと符合する。なお、この理解は他の評価方式については妥当しない。この点については本稿の結論にて補足する。

(2) 有効性への接近

第2に、有効性の観点からの評価が重視されている点である。2023年の政策評価基本方針の記述ぶりを踏まえていえば、「有効性」の観点と密接な関係にあるのが「指標」であり、これを改善するためのツールとして期待を集めてきたのが「ロジックモデル」であった。

「指標」については2023年の政策評価基本方針では、「自己目的化」が問題視されていた。指標の「自己目的化」は、「評価疲れ」の温床ともなり、「有効性」の観点からの評価の無意味化につながるという懸念があったからである。これを改善するためにはどうしたらよいのか。この点が問われ続けてきた。

この問題への処方箋として注目されるようになったのが「ロジックモデル」であった。なお、「ロジックモデル」の登場の直前期には政府部内で「EBPM」が注目されており、これらはのちに表裏一体のものとして観念されるようになっていった。その経緯はどのようなものであったのだろうか。この点については、小倉将信の著作(小倉 2020)に詳しい。ポイントは以下の3点である。

1つめは政治の動きである。小倉(2020:74)によれば、EBPMに関する政治サイドの動向の嚆矢となったのは自民党行政改革推進本部行政事業レビュープロジェクトチームのEBPMグループ提言(2016年5月17日)であったという。なお、翌年同チームはEBPM特別班名義で「EBPMを形式から実質へ」という提言を行っていた(2017年6月22日)³。これを受けて骨太方針に「EBPM」の文言が登場するのは骨太2017からである。いずれにしろ小倉がいうように、こうした政治的な動きに連動し、「EBPM」は政府方針として定礎されていった。

2つめは「EBPM」と「ロジックモデル」の合

流についてである。骨太2017の段階では「EBPM」は登場するものの、「ロジックモデル」はまだ登場していなかった。これに対し骨太2018では、「エビデンスに基づくPDCAサイクルの徹底」の項目において、「ロジックモデルの構築による政策目標と施策との関係の合理的設計を図る」という表現が登場することとなった。この点に関連するのが、小倉（2020）の著作に掲げられている「EBPMの基本となる『ロジックモデル』」「EBPMの神髄は『因果関係の検証プロセス』」という見出しである（同上:25-33）。すなわち、「EBPM」と「ロジックモデル」は後者が前者の基礎という関係にあるのだという。この認識は上述の2017年のEBPM特別班において最初に提起されていた。「ロジックモデル」が「EBPM」と「政策評価」を接合するものとなったのはこの時点からである。

3つめは「ロジックモデル」と「指標」との関係についてである。現在政府部内では、あたかも「EBPM」と「政策評価」とが表裏一体のものであるように扱われている。だが、もともとこれらが別の文脈の議論であったのは既述のとおりである。これらをつないだのが「ロジックモデル」であった。

周知のとおり「ロジックモデル」は「インプット」「アクティビティ」「アウトプット」「アウトカム」の4つの要素で政策を説明しようとする汎用的枠組みであり⁴、「指標」はこれらのうちの段階にも設定可能である。なかでも「有効性」との関係で注目されてきたのは「アウトプット」と「アウトカム」であった。

従来、「指標」については、「指標はアウトプットベースではなくアウトカムベースで設定されるべき」「アウトカムベースで設定された指標の達成度を説明すべき」であるといわれてきた。これらの言説は政策評価制度の普及とともに広がりを見せた。しかし、いくらアウトカムを追求しても指標の「自己目的化」が治癒へと向かうことはなかった。

「ロジックモデル」はこうした「行き過ぎたアウトカム志向+過剰なアカウントビリティ」という病理現象を克服するために活用されるべきものである。2022年12月21日の政策評価審議会

答申とともに出された岡素之政策評価審議会会長の談話では、「これまでの政策評価制度は、説明責任に重きを置き、『きちんと出来ているか』を説明させる『監督者の視点』が強いものでした。今回の見直しは『何がボトルネックとなっていて、どうすれば改善するのか』といった『政策立案者の視点』への抜本的な転換であり、評価を実施する各府省にとっても、制度官庁の行政評価局にとっても、前例のない新たなチャレンジです」と述べられている（岡 2022）。この「監督者から政策立案者の視点へ」は含蓄のある表現である。「指標にかかる説明責任の追求」から「実務上の改善の余地」への視点の転換は、政策評価制度の本来の目的（「アカウントビリティ」と「ラーニング」）に立ち戻ろうとするものといえることができるだろう⁵。

(3) 異なる2つの制度

第3に、政策評価制度と行政事業レビュー制度との統合についてである。総務省や行政改革推進本部の説明によれば、政策評価制度の対象となる施策は概ね500、行政事業レビューの対象となる事務事業は約5,000程度とされている。これらの制度は総務大臣と行政改革担当大臣が別々に所管しており、これまで異なる制度として発達してきたものである。この点を捉まえ2023年の政策評価基本方針では、「政策評価や行政事業レビュー等の評価関連作業」という踏み込んだ表現がなされた。これらの異なる2つの制度が、今後どのような形で統合され、「対象事業の重複」「データや指標の重複」「評価作業の重複」といった諸症状を抑えていくことができるのか。この点については、今後の動向を注視しなければならない。

4. 残された課題－評価類型とともに

(1) 評価類型と改革の論点

ここまで、概括的ではあるが、2023年の政策評価基本方針のポイントをみてきた。その特徴は本論でも述べたが、以下の3点に集約される。

I 意思決定への活用

II 有効性の重視

III 行政事業レビューとの統合

それでは、この改革は日本の政策評価制度の何を変え、どのような影響を与えようとしているのか。この点について触れるためには評価類型ごとに分けたさらに細やかな議論を持つ必要がある。

政策評価基本方針には別紙がついており、日本版の政策評価の類型（3つの標準的な評価方式）が整理されている。すなわち、「事業評価方式」「実績評価方式」「総合評価方式」である。この評価類型は、評価学でいうところの「政策分析」「業績測定」「プログラム評価」とそれぞれ対応関係にある。この整理を踏まえて今般の改革を俯瞰するならば、また違った風景が見えてくる。

第1に「事業評価方式」についてである。事業評価方式は「政策を決定する前に」行われるとされているものであって、「事前評価」とも呼ばれている。また、その手法の中心は「費用便益分析」であり、有効性の議論はこの中の「便益」の議論に吸収される。さらにその対象となるのは個々の事業であり、個々の事業は予算配分と一体の関係にある。

以上を踏まえて先のⅠ～Ⅲをみていこう。

「Ⅰ 意思決定への活用」については、「政策を決定する前に」事前評価は行われ、その目的は資源配分の参考情報を生み出す点にあるのだから特段の改善の余地はない。「Ⅱ 有効性の重視」については、便益把握のために様々な手法が駆使されているところであるから、そもそも一定の追求がなされている。「Ⅲ 行政事業レビューとの統合」については、その対象が事務事業レベルであることから、大きな改革成果は見込めないだろう。

第2に「実績評価方式」についてである。実績評価方式は、「あらかじめ政策効果に着目した目標を設定」した上で、「これに対する実績を定期的・継続的に測定する」こと、すなわち「目標の達成度合いについて評価する方式」であるとされている。「あらかじめ政策効果に着目した目標を設定」することは実績評価方式以前の作業

として行われることが想定されている。

実績評価方式では、上記Ⅰ～Ⅲのいずれについても課題がみられる。

「Ⅰ 意思決定への活用」については、行政機関内の政策評価書の決裁ルートが意思決定と同一のルートであることから、両者の区別がそもそも不分明である。また、このことにも関連するが、「Ⅱ 有効性の重視」については、そもそも業績測定という評価手法が有効性の観点からの評価に対しては限界を孕んでいるという原理的な問題がある。さらに、「Ⅲ 行政事業レビューとの統合」に関しては、個別の事業の目標が施策の目標と不可分の関係にあるものが少なく、結果として同じような議論が評価書と行政事業レビューシートの間で繰り返されている。

実績評価方式の本来の姿はその定義にもあるように、適切な目標や指標の設定を前提とするものである。いいかえれば、これらが適切に設定されていないならば実績評価方式の健全な作動は保証されない。この点を改善しようとしたのが2011年の試行的取組からはじまった「目標管理型評価」であった。

だが、10年以上の歳月を経た2023年になってもこの問題は改善されなかった。この意味において今般の改革は野心的挑戦であると評しておくことができよう。

第3に「総合評価方式」についてである。総合評価方式は「様々な角度から掘り下げて分析し、政策に係る問題点を把握するとともにその原因を分析するなど総合的に評価する」ものとされている。いわば深掘り型の事後評価が「総合評価方式」の基本イメージである。「総合評価方式」がその意義を示すのは、期待される成果が発現していない政策やボトルネックを抱えている政策などである。この点はこれまでの総務省の行政運営改善調査（旧行政評価局調査）を一瞥すれば理解されよう。

総合評価方式では、「Ⅰ 意思決定への活用」については、深掘り型の分析を伴うものであることから特段の課題は考えにくい。「Ⅱ 有効性の重視」についても、多面的に政策効果を把握しようとするのであるから、理念的には特段の課題があるとまではいえない。「Ⅲ 行政事業レ

ビューとの統合」については、往々にして総合評価方式は複数の事務事業を束ねた施策レベルで行われることから、無理にこれを推進する必要はない。

なお、そもそも「総合評価方式」による評価は、手間暇やコストを要するものであって、政府部内で数多くの取組が展開しているわけではない（メジャーな評価手法ではない）という留保もここに必要である。

(2) 実績評価方式をどうするのか

以上を踏まえていえば、2023年の政策評価基本方針に象徴される一連の改革の意義は、実績評価方式の運用実態をいかに改善できるかという一点にかかっているといえる。この点についてはアメリカの2010年の政策評価制度改革、すなわちGPRAMAとの共通性がみられる（参照、南島 2020：29-49；新日本有限責任監査法人 2015）。ここで掲げる共通点は以下の2つである。

第1に、業績測定の改善を志向しているという点である。「欠陥業績指標」の問題は日本の政策評価に固有の問題ではなく、アメリカ（連邦政府および地方政府）でもみられた現象であった。すなわちこの問題は業績測定という評価手法に内在する問題であるということがいえよう。

第2に、その処方箋についてである。ここに登場するのがEBPMである。2010年前後のアメリカにおける政策評価制度改革において注目されていたのは、「データドリブン」「エビデンスベースド」「組織上層部のコミットメント」の3点であった。これらは地方政府でのスタットムーブメントやイギリスのPSAsに着想を得ていたものであった。これらのうちデータドリブン、エビデンスベースドが日本でいわれるところのEBPMと共通している⁶。

他方、アメリカとの相違点として気になるのは以下の2点である。

第1に、組織上層部のコミットメントについてである。先の「I 意思決定への活用」とも関連するが、これが具現化していくためには組織上層部のコミットメントが不可欠である。この点についてアメリカでは、幹部会合における評価情報の活用や四半期レビューなどが展開して

いることを指摘できる。

第2に、政策体系の整理のあり方についてである。先の「II 有効性の重視」とも関連するが、それぞれの政策分野において政策体系をどのように整理するのか、あるいは政府部内の政策の一覧性をどのように確保するのかという点については、依然として改善の余地がある。

政府政策についてはいったいどのような整理の仕方が適切なのだろうか。政策体系の整理については、個別の事務事業レベルの目標、組織レベルでの目的やミッション、政府全体の横断的目標な目的やストラテジーを複合させながら探索し続けなければならない。この点については、政策－施策－事務事業という過度に単純化された3階層型の整理について、もしかするとこだわりすぎているのかもしれないという疑念を差し挟んでおきたい。この論点は伸びしろがあるはずである。

むすびにかえて

本稿は2023年の政策評価基本方針の方向性の俯瞰を試みた。

本稿の最後に今般の改革を実質化するために、以下の3つのフェイズが残されていることに触れておこう。第1に各府省における政策評価基本計画の策定作業である。第2にこの政策評価基本計画をより具体化させる政策評価実施計画の策定作業やこれに基づく政策評価書の作成作業である。第3にそれらの努力の結果が各府省の意思決定の質的改善につながっていくことである。これらのフェイズを経ながら、従来の政策評価制度の課題を払拭していくことが究極的には期待されるということになるだろう。

制度設計から20年目にして国の政策評価制度は大きく変わろうとしている。これから20年の時間が経過したときに「2023年はよい意味での転換点であった」と評されるためには何が必要とされるのか。そこへと向かう歩みはまだはじまったばかりである。

注記

- 1 法令では、総務省設置法、総務省組織令、国家行政組織法、内閣府設置法、行政機関が行う政策の評価に関する施行規則などがある。ガイドラインについては、政策評価に関する標準的ガイドライン（2001年1月15日政策評価各府省連絡会議了承）、政策評価の実施に関するガイドライン（2005年12月16日政策評価各府省連絡会議了承）、規制の事前評価の実施に関するガイドライン（2007年8月24日政策評価各府省連絡会議了承→2017年7月28日に「規制の政策評価の実施に関するガイドライン」へ名称変更）、政策評価に関する情報の公表に関するガイドライン（2010年5月28日政策評価各府省連絡会議了承）、租税特別措置等に係る政策評価の実施に関するガイドライン（2010年5月28日政策評価各府省連絡会議了承）、目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン（2013年12月20日政策評価各府省連絡会議了承）がある。その他の重要文書としては、規制に係る政策評価の事務参考マニュアル（2017年7月総務省行政評価局政策評価課）等がある。
- 2 EBPMは科学的知見、とくに統計的な知見に基づく確からしさを志向する。あわせてEBPMは、資源配分に関わる合理的な選択肢の提供を究極の理念とすると主張されることが多い（合理的選択のモデル）。その意味するところは一義的にはいえないとされる。金本（2020：1）はEBPMの多義性に触れつつ、「日本ではEBPMについては、ランダム化比較試験や差分の差分法といった推定手法に焦点が当てられることが多い。しかしながら、こういった手法は複雑な現実の一部を切り取って分析するものであり、全体像を把握できるわけではない。現実には、こういった手法は的を外れの政策をもたらしかねない。」と指摘している。
- 3 筆者は2017年4月19日の同会合に参加し、「政策PDCAへのデータ分析の活用について」と題する報告を行い、ロジックモデルの重要性を指摘した。本報告の骨子は、「1. 政策評価とデータ」「2. PDCAとロジックモデル」「3. ロジックモデルと政策体系」「4. ロジックモデルと政策評価」「5. 業績測定の問題」「6. 参考：米連邦政府のGPRAMA（2010）」「7. 参考：自殺総合対策の評価」「8. 政策評価の観点か

らの『政策PDCAへのデータ分析の活用』についてであった。同報告は「EBPM」と「政策評価」とをつなぐ位置に「ロジックモデル」を据えようとするものであった。

- 4 政府部内ではしばしば参照されているのはケロッグ財団の報告書（Kellogg Foundation 2004）である。同報告書では、ロジックモデルを「Resource/Inputs」「Activities」「Output」「Outcomes」「Impact」の5段階で説明している（ibid.:1）。
- 5 具体的な事例については南島（2022）を参照。
- 6 アメリカでは2018年にEBPM基盤法（Foundations for Evidence-Based Policymaking Act）が登場している。

参考文献

- 岡素之（2022）『『デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する答申』に当たって』
- 小倉将信（2020）『EBPMとは何か：令和の新たな政策形成』、中央公論事業出版
- 金本良嗣（2020）『EBPMを政策形成の現場で役立たせるために』、大橋弘編『EBPMの経済学：エビデンスを重視した政策立案』、東京大学出版会
- 行政改革推進会議アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ（2022）『アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言：行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて』（2022年5月31日）
- 自由民主党行政改革推進本部行政事業レビューチームEBPM特別班「行政改革推進本部行政事業レビューチームEBPM特別班提言：EBPMを形式から実質へ」
- 新日本有限責任監査法人（2015）『「アメリカの政府業績成果現代化法（GPRAMA）等の運用から見た我が国の政策評価の実施及び会計検査」に関する調査研究』、会計検査院
- 杉谷和哉（2022）『政策にエビデンスは必要なのか：EBPMと政治のあいだ』、ミネルヴァ書房
- 政策評価審議会（2021）『政策評価審議会提言：ポストコロナ新時代における行政の評価への指針』
- 政策評価審議会（2022）『デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言』
- 政策評価審議会（2022）『デジタル時代にふさわしい

政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する
答申：政策評価をより政策の見直し・改善に反映さ
せるために』

南島和久（2018）「評価」、石橋章市朗・佐野亘・土山
希美枝・南島和久『公共政策学』、ミネルヴァ書房

南島和久（2020）『政策評価の行政学』、晃洋書房

南島和久（2022）「青年国際交流事業の見直しと評価：
効果測定の方法と事業のあり方の模索」、『評価クオ
ーターリー』、(63)：17-28

森田朗（1988）『許認可行政と官僚制』、岩波書店

森田朗（1981）「インクリメンタリズムの論理構造：
Charles E. Lindblomの政策決定理論に関する一考
察」、『千葉大学法経研究』、(10)：139-175（本論文
は以下に所収。森田朗（2007）『制度設計の行政学』、
慈学社）

森田朗（2022）「【森田委員提出資料】アジャイル型政
策形成のイメージ」（総務省第27回政策評価審議会
（第30回政策評価制度部会との合同）資料、2022年3
月7日開催）

Dunsire, A. (1978). *Control in a Bureaucracy*, Oxford :
Martin Robertson.

Kellogg Foundation (2004). *Logic Model Development
Guide: Using Logic Models to Bring Together Planning,
Evaluation, and Action*（参考、農林水産奨励会農林水
産政策情報センター（2003）『ロジックモデル策定
ガイド』（2001年版の翻訳）

(2023.7.4 受理)

Turning Point in the Policy Evaluation System of Japan

Kazuhiisa Najima

Ryukoku University

najima@policy.ryukoku.ac.jp

Abstract

The Japanese policy evaluation system is about to undergo a major change.

On March 28, 2023, the “Basic Policy on Policy Evaluation,” a document approved by the Japanese Cabinet, was revised. The contents of the revised policy are marked by a shift that will remain in the history of policy evaluation. This paper will point out three specific details: (1) the use of policy evaluation results in decision-making was put forward, (2) effectiveness evaluation was emphasized, and (3) the integration of the policy evaluation and the administrative project review was suggested. These reforms have many points in common with the direction aimed at by the 2010 reform of the U.S.GPRA Modernization Act (GPRAMA). This paper discusses about what is the reform of the policy evaluation system trying to change about Japanese policy and evaluation.

Keywords

Basic Policy on Policy Evaluation in Japanese Government, Agile Policy Formation and Evaluation, Effectiveness, Types of Evaluation

【総説】

転換期における行政事業レビューの実相と課題：
EBPM と「アジャイル型政策形成・評価」

杉谷 和哉

岩手県立大学

kazuya_s@iwate-pu.ac.jp

要 約

2022年12月21日の行政改革推進会議において岸田文雄首相は、行政事業レビューの抜本的な見直しを通じて、EBPMの手法を取り入れることを宣言した。見直しの方針は大きく分けて二つある。一つ目がロジックモデルの活用である。これは以前から取組まれていた内容であったが、今回の見直しにおいては、本格的に行政事業レビューに組み込まれることとなっている。二つ目が「アジャイル型政策形成・評価」にも取り掛かる方針である。「アジャイル型政策形成・評価」とは、政策目標や関連する指標を柔軟に見直し、機動的な政策を目指すものである。本論文ではこれらの動きを概観したうえで、行政事業レビューにおいてEBPMを進めることの意義と限界を論じ、あわせて「アジャイル型政策形成・評価」についても、その課題となりうる論点を示唆した。

キーワード

エビデンスに基づく政策（EBPM）、政策評価、行政事業レビュー、ロジックモデル

1. はじめに

2022年12月21日の行政改革推進会議において、Evidence-Based Policy Making（エビデンスに基づく政策形成、以下、「EBPM」と記す）の推進が議論され、行政事業レビューを抜本的に見直すとの案が示された（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022b）。これを受けて、岸田文雄首相は「行政事業レビューについて、EBPMの手法を取り入れて、より効果的な政策の立案に活かせるよう、抜本的に見直して参ります」と表明した（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022h, p.8）¹。

しかし、行政事業レビューをEBPMの一環として推進するにあたっては、いくつか考慮してお

くべき要素があるのも忘れてはならない。その上、行政事業レビューの改革方針には、EBPMだけでなく、「アジャイル型政策形成・評価」の実装という別の方針も組み込まれており、その現状はやや混沌としている。

この状況を踏まえ本論文は、次のような構成で議論を展開する。

最初に、EBPMの理論的な展開を簡単に検討する。EBPMの本旨とは詰まるところ、因果関係を保証するエビデンスにしたがって政策をつくることであり、そこにおいては政策の介入とその結果として生じた効果との間に見出される因果関係を保証する、エビデンスの厳密性こそが最も重視されている。

しかし、実際には様々な事情が関係し、日本におけるEBPMは既存の取組みを活用したものが多く、新鮮味に欠ける面がある。特に、行政事業レビューにおけるEBPMは、政策の介入とその結果として生じた効果との間の因果関係を厳密に検証することができないという点において、不十分とする見解も見られる。ただ、職員の意識改革、政策を合理化するための現場の土壌づくりといった、啓蒙的な側面を重視すれば、そこには一定の意義を見出すこともでき、評価は両義的である（田中 2020）。

以上を確認したうえで、行政事業レビューの改革方針に着目する。行政事業レビューの改革は、2023年度から始まるとされている（行政改革推進本部事務局 2022b; c）。改革の内容は多岐にわたるが、その中の一つが、ロジックモデルをレビューシートに内蔵と、その活用の徹底である。この点を踏まえ、ロジックモデルの機能について考察し、それがEBPMの観点からどのように位置づけられるかについて検討を加える。

続けて、政府の新しい方針である、「アジャイル型政策形成・評価」について論じる。この方針は、EBPMと併せて推進されるものであり、機動的で柔軟に政策目標を見直すことで、社会の変化に対応することを目指している。本論文では結論部分で、この方針とEBPMの関係について論じる。この作業を通じて、行政事業レビューの展望を示し、今後の議論の発展に資する手がかりを提供することが、本論文の目的である。

2. 現状確認と論点整理

以下では、EBPMの観点から見たとき、行政事業レビューならびに、そこで活用されているロジックモデルはいかなる意味をもつのかについて検討を加える。はじめに、EBPMの基本的な理論内容と、行政事業レビューにおいてEBPMを推進するようになった経緯について説明し、そこで重視されているロジックモデルについて、メリットと限界をそれぞれ指摘する。

(1) EBPMの理論的前提

EBPMとは、科学的な根拠を基盤とした質の高い政策立案を推進する取組みである（大竹ほか 2022）。日本でも2018年頃から急速に広まりを見せ、省庁や地方自治体において取組みが急速に広まりつつある。

元来、EBPMにおける「エビデンス」とは、RCT（Randomized Controlled Trial、ランダム化比較試験）をはじめとした、精緻な手法によって得られる、政策の介入とその結果生じた効果との間に見出される因果関係を指す²。

とりわけ、教育や国際開発といった分野では実践が盛んで、様々な実例が報告されている（リー 2020）。では、EBPMは具体的にどのような効果をもたらしているのだろうか。たとえば、米国で貧困層を対象にNPOが開設したプロミス・アカデミーという特別認可学校の事例は興味深い。この学校は、徹底した長時間教育、教員の高いコミットメントを柱とし、高い人気を誇っていたため、抽選で落選した者は入学できない程であった（同上、pp.86-87）。しかし、この学校のプログラムには確かな効果があるのかは分からなかった。そこで、落選者と当選して学校に通った生徒をそれぞれ、追跡調査し将来を比較するという研究が行われた。その結果、プロミス・アカデミーに入学した子供たちは、そうでない子供たちに比べて、成績が伸びたことが明らかとなった（同上、p.87）。くじ引きで入学者を決めることが、結果として無作為抽出していることと同じであるため、こうした検証が可能になったのである。このように、適切な手続きを経て検証された政策効果は、その信頼性が極めて高いとされる。

こうした状況に後押しされ、日本でもEBPMの導入が叫ばれるようになり、「エピソード・ベースからエビデンス・ベースへ」のスローガンが掲げられている³。しかし、社会実験の経験を豊富に蓄積してきた米国とも、医療での実践とともに、大きな研究機関を設立した英国とも異なる文脈を有する日本では、EBPMを可能にする能力にも差がある（杉谷 2020）。たとえば、日本は米国と比較するとシンクタンクの数も少ないため、官公庁においても実験を活用しようとする

発想は希薄である。英国の場合は、それを覆すべく研究機関の設立に踏み切ったわけだが、日本ではそういった動きは見られない。このため、日本では既存の制度を活用することによるEBPM推進という方策が採用されている。以下では、その内実について概観し、そのメリットとデメリットを確認する。

(2) 行政事業レビューにおけるEBPM

日本では、これまで政策評価で用いられてきた、業績測定をはじめとした手法を導入することによって、EBPMを標榜している取組みも少なくない。この傾向は国内外問わず確認されているものの、日本におけるこの傾向はとりわけ強い(杉谷 2021a)。

日本におけるEBPMの取組みで重要な位置づけを与えられているのが行政事業レビューである(杉谷 2021b)。行政事業レビューにおけるEBPMの取組みは、一部の事例に対して「試行的検証」と題して実施されたことに端を発し、今日に至るまで続いている。

よく知られているように、行政事業レビューは、その原型を民主党の鳩山由紀夫政権時に実施された事業仕分けにもつ。開始当初の事業仕分けは、大きなインパクトをもって話題となったものの、仕分け人が過度に職員に威圧的な態度をとり、仕分けされる側もマスコミを通じて大いに反発するといった、扇動的な一面も持ち合わせていた(杉谷 2022a, pp.192-193)。

事業仕分けは2010年には、「行政事業レビュー」という名称に変更され、試行的な取組み等を経て、2012年に本格的な実施に移された(西山 2019, pp.161-164)。その後、自民党に政権交代し、第二次安倍晋三政権が発足し、政策評価との連携強化をはじめとした改善が図られた(同上, pp.164-166)。民主党政権下における行政事業レビューと、自民党政権下における行政事業レビューの間には、レビューの目的や主体といった違いがいくつかある(田中 2014, p.9)。ただ、事業の担当者が説明を行い、それに対してレビューを担当する有識者が質問するという、基本的な枠組みは変わっていない。

行政事業レビューにおけるEBPMの実施は、2014年に閣議決定された、『経済財政運営と改革の基本方針2014』において、行政事業レビューでの定量的な指標の更なる活用が謳われたことに端を発する(経済財政諮問会議 2014, p.31)。その後、『統計改革推進会議最終取りまとめ』などにおいて、EBPMの試行的検証を行うことが唱えられた(統計改革推進会議 2017, p.7)。その後、いくつかのケースをピックアップした試行的検証を経て、行政事業レビューにおいてEBPMが取り込まれることとなった。

行政事業レビューにおけるEBPMの取組みに関する特徴の一つが、ロジックモデルの作成とそれによる評価を行うことにある。試行的検証の内実とは実のところ、ピックアップされた事業に関して、ロジックモデルを作成することに他ならなかったのである(杉谷 2022b, p.121)。

ただし、ロジックモデルとEBPMのあいだには一定の違いがあるのも事実であり、この点はしばしば、議論の対象となってきた。まず、ロジックモデルを用いることの意義を確認し、続いて限界を論じることで、議論に見通しを与えることとしたい。

(3) ロジックモデルの意義と限界

ロジックモデルとは、資源のインプットから、それをを用いて行われた行動(アクティビティ)、その行動の結果(アウトプット)、行動の結果がもたらした効果(アウトカム)、その効果の中長期的な影響(インパクト)に至るまでを図式化したものである。これら一連の繋がりに無理がないか、もっともらしく組み立てられているかどうかを検証するのがセオリー評価である(源 2020, p.33)。ロジックモデルはこのように、ある取組みに関して、「想定されている論理的な繋がりが=セオリー」に無理がないかどうかを吟味するためのツールとして用いられてきた。

ロジックモデルには多くのメリットがある。まず挙げられるのが、他の評価手法と比して、簡便に作成、運用することができる点である(杉谷 2022b, p.123)⁴。

また、ロジックモデルによる図式化は分かり

やすく、アカウントビリティの向上に資するという点も重要である。ロジックモデルは視覚的に事業のセオリーを表現しているため、高度な専門的知識がなくても、直観的に理解しやすい。政策評価が提供する情報は精緻さのみならず、正確かつ分かりやすい伝達が伴っていなければ意味をなさないことを踏まえると、この点は大きな強みだと言える（池田 2021）。以上を鑑みれば、明快さを備えたツールであるロジックモデルが、アカウントビリティの確保にあたって役立つことが分かる。

また、ロジックモデル作成を通じた、実務スタッフらの能力向上といった論点にも近年、注目が集まっているのも見逃すべきではない。たとえば、官僚が各々で作成したロジックモデルを持ち寄って議論することにより、政策論議が活発化し、官僚の政策能力向上に資するとの見解がある（大橋 2020、p.341）。こうした見解は、ロジックモデルを精緻な評価ツールとして用いるというよりは、作成を通じたスキル向上といった側面を重視したものと言え、政府のEBPM推進を「霞ヶ関改革運動」として捉える見方と軌を一にしている（田中 2020）。この見方は、合理的な政策立案を進めていく組織の土壌づくりとしてEBPM推進を捉え直すものである（同上、pp.35-36）。

同時に、ロジックモデルの活用をEBPMと称することについては、批判も多くなされてきた。中でも目につくのは、評価の厳密性をめぐるものである（稲田 2022、pp.6-7）。確かに、ロジックモデルはRCTのような優れた手法に比べれば、ある特定の介入及びそれがもたらした効果を検証する厳密性は遥かに劣る。このため、EBPMの名の下に、ロジックモデル活用を推進することには、一定の留保が必要な場面もあるだろう。

こういった点を考えたとき、行政事業レビューの改革によってEBPMを推進するという現在の政府方針についても、慎重にその実態を見極める必要があると言える。以下では、行政事業レビューの見直しの実態を概観したうえで、それがEBPMとしてどのような位置づけを与えられるのかについて検討を加える。

3. レビューシートの改革

EBPMに資するべく掲げられている行政事業レビューの改革は、レビューシートの改善を中心に、レビューを支援するネットワーク構築など、多種多様なメニューから構成される。ここではまず、大きな変更点の一つである、レビューシートの改善に焦点を当て、その内実を確認する。

行政事業レビューに関するEBPMの実践について、2023年度からはレビューシートの品質改善という個別の取組みが掲げられている（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022c）。方針としては、「試行版レビューシート」という枠組みを設け、一二八シートについて、新しいシートに基づいた評価を行うことと、「重点フォローアップ」によって、伴走型の支援を行いつつ、三〇シートの事業について改善を図るといふ、二つの試みから成っている⁵。

レビューシートについては、2022年度から既に、「試行版行政事業レビューシート」の運用が一部の事業で開始されている。「試行版行政事業レビューシート」と従来の行政事業レビューシートの主な違いは下記の通りである。

1. 「現状・課題」の欄の追加（可能な限り定量データを記載するよう注記）
2. 予算額・執行額の部分に「インプット」と記載
3. 「初期アウトカム」（成果目標及び成果実績）欄の追加
4. 初期アウトカムに関する「成果目標と成果指標の設定理由と設定根拠」欄の追加
5. 「最終アウトカム」欄の追加
6. 最終アウトカムに関する「成果目標と成果指標の設定理由と設定根拠」欄の追加
7. 「インパクト」（最終的に目指す姿）の追加

これらの変化は総じて言えば、「レビューシートへのロジックモデルの内蔵」に他ならない。試行版レビューシートにおいては、アクティビティ～インパクトに至る項目には矢印が記載されており、それらの繋がりが強調されるような

仕掛けが施されている。これにより、インプットとアウトプットの在り方が可視化され、それによって事業の実態が把握しやすくなる。行政事業レビューに関連する行政文書でしばしば登場する、「レビューシート全体の品質管理」とは、主にこの方針のことを指している（同上、p.1）。

現在の政府の検討状況を踏まえると、2023年度から試みられる行政事業レビューの改革においても、これらの取組みが継続されるものと考えられる。よって、今後の行政事業レビューの方向性として、ロジックモデルの活用が重要な位置づけを与えられていると考えて差し支えないだろう。

また、行政事業レビューは、その前身である事業仕分けにおいて予算削減に重きがおかれていたこともあって、予算の流れにも着目している点も重要である。こうした性質は、ロジックモデルの機能と噛み合っており、相性がいい。ロジックモデルは、インプットからインパクトに至るまでの予算額を記載することによって、事業の規模を示し、インプットとアウトカムとの比率などを分かりやすく可視化するが、これは予算の流れをも可視化しているからである。ロジックモデルそれ自体は必ずしも予算の流れを把握することが本来の目的ではないが、ここで重要なのは、そうであったとしても、行政事業レビューのねらいとロジックモデルの内容が重なっていることである。

総じて言えば、行政事業レビューによるEBPM推進は現在、レビューにおける専門性の更なる活用を目指しつつ、比較的簡便なツールであるロジックモデルの利用を通じて、その精度向上を志向していると概括できる。

しかし、政府の行政事業レビュー改革は、ロジックモデルの活用だけにとどまらない。「アジャイル型政策形成・評価」という新たに掲げられた枠組みの影響を受け、それに資するための改革も示されているのである。以下では、「アジャイル型」の政策形成や政策評価について、その様相を簡単に要約したうえで、それらを実現する上での行政事業レビューの改革の内実を明らかにする。

4. 「アジャイル型政策形成・評価」

(1) システム開発・ソフトウェア開発における「アジャイル開発」

「アジャイル型政策形成・評価」のアイデアの源流はいくつかあるが、ここでは主なものとして二つをピックアップして概観し、議論に見通しを与える。一つ目は先述した通り、システム開発やソフトウェア開発における考えである。この分野では「アジャイル開発」という言葉で論じられることが多いが、そのエッセンスは、理念を同じくした開発者らによって出された、「アジャイルソフトウェア開発宣言」に集約されている。このステートメントは、四つの価値（重点項目）と、十二の原則からなる。（平鍋ほか2021、p.32）⁶。四つの価値とはそれぞれ下記の通りである。

- (a) 「プロセスやツールよりも個人と対話を」
- (b) 「包括的なドキュメントよりも動くソフトウェアを」
- (c) 「契約交渉よりも顧客との協調を」
- (d) 「計画に従うことよりも変化への対応を」

これに付随する十二の原則とはそれぞれ下記の通りである。

- (1) 「顧客満足を最優先し、価値のあるソフトウェアを早く継続的に提供します」
- (2) 「要求の変更はたとえ開発の後期であっても歓迎します。変化を味方につけることによって、お客様の競争力を引き上げます」
- (3) 「動くソフトウェアを、二〜三週間から二〜三ヶ月というできるだけ短い時間間隔でリリースします」
- (4) 「ビジネス側の人と開発者は、プロジェクトを通して日々一緒に働かなければなりません」
- (5) 「意欲に満ちた人々を集めてプロジェクトを構成します。環境と支援を与え仕事が無事終わるまで彼らを信頼します」
- (6) 「情報を伝えるもっとも効率的で効果的

な方法はフェイス・トゥ・フェイスで話をすることです」

- (7) 「動くソフトウェアこそが進捗の最も重要な尺度です」
- (8) 「アジャイル・プロセスは持続可能な開発を促進します。一定のペースを継続的に維持できるようにしなければなりません」
- (9) 「技術的卓越性と優れた設計に対する不断の注意が機敏さを高めます」
- (10) 「シンプルさ（ムダなく作れる量を最大限にすること）が本質です」
- (11) 「最良のアーキテクチャ・要求・設計は、自己組織的なチームから生み出されます」
- (12) 「チームがもっと効率を高めることができるかを定期的に振り返り、それに基づいて自分たちのやり方を最適に調整します」

これらの価値と原則の関係は表1のように整理できる。

表1 四つの価値と十二の原則の対応

四つの価値	対応する十二の原則
(a)個人と相互作用	(5) (6)
(b)動くソフトウェア	(1) (3) (7)
(c)顧客とのコラボレーション	(4)
(d)変化への対応	(2)
(全体)	(8) (9) (10) (11) (12)

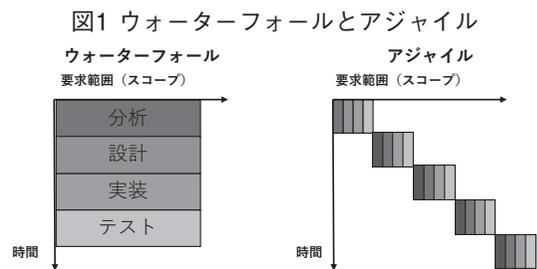
(出所) 柿田・稲石 (2011) より一部改変

これらの価値と原則に基づいた「アジャイル開発」は、協調とコミュニケーションスタイル、顧客と開発チームとの間でのゴールの共有といった点を重視した方針だとされている（平鍋ほか2021、p.32）。

「アジャイル型開発」の対極にあるのが、従来型とされる「ウォーターフォール型」と呼ばれるものである。このモデルは、設計からリリースに至るまでの工程をあらかじめ設定し、計画

通りに進めることが重視される（同上、p.44-45）。「ウォーターフォール」とは「滝」の意味で、滝のように上流工程から下流工程へ作業が流れていく様を表している。ウォーターフォール型開発は、進捗管理が容易であること、各工程における品質を一定に保てるなどといった様々なメリットがある反面、工程の途中で仕様の正しさや設計の妥当性を吟味することが難しいというデメリットを有する（大場 2018、p.142）。

これに対して「アジャイル開発」は、短期間で動くソフトウェアを短期間で作成し、顧客に提供する。その上で、顧客からフィードバックを受け取り、製品のブラッシュアップに取り組むのである（平鍋ほか2021、p.29-31）。



(出所) 平鍋ほか (2021、p.29) より抜粋

図1は、これらの違いを表したものである。「ウォーターフォール」の場合には、設計に着手する前に、クライアントの要求範囲を同定し、最後に動く成果物ができる。これに対して「アジャイル」は、期間を短く区切り、その中で分析、設計、実装、テストを短期間で並列に行う。これを繰り返すことによって、クライアントの要求範囲をより正確に同定し、ユーザー目線に立った製品を開発することができる（同上、p.29-30）。

(2) 行政学におけるコントロール論

二つ目が行政学である。行政学者の森田朗は、「アジャイル型政策形成・評価」の導入に大きな役割を果たした人物で、彼が総務省の政策評価審議会に提出した資料では、船の喩えが用いられている（森田2022）。船が出航し目的地に向か

うとき、潮の流れを考慮に入れないで、当初の舵を一切修正しなければ、目的地とは異なる場所に到着するだろう。この場合、想定していた目的地とは異なった場所に到着した際に、そのギャップをもとに評価を行うわけだが、結果がでた頃には次の航海（政策）は始まっており、評価の教訓が反映されるには遅きに失する。

翻って、「アジャイル型」の場合には、短いスパンで評価、点検を行うことによって、こうした問題に対処する。航海の喩えで言えば、出航後、目的地に到着するまでの間、定期的に現状を確認することによって、軌道修正を図り、設定された目標に達成できるようにするとされている。これらの議論の背景には、行政学におけるクリストファー・フッドによる「社会管理」や、アンドリュー・ダンサイアによる「コントロール」といった概念がある（森田 1988、p.66）。

このように併記すると、双方ともに、機敏な対応によって変化する状況に対応するという共通点があるものの、ニュアンスには微妙な違いがあることが分かる。システム開発、ソフトウェア開発の場合には、スケールの小さなプロダクトを先につくり、顧客に利用してもらうことで、顧客のニーズとのすり合わせを図るという、プロトタイプ的な発想と顧客志向が重視されている。また、リーダーシップや組織変革といった要素までが射程に入っており、その幅はかなり広い（平鍋ほか 2021、p.191-193）。行政学でもこれらの発想はないわけではないだろうが、システム開発、ソフトウェア開発の分野における議論ほどに強調されているわけではない、とひとまずは概括できよう。

(3) 「アジャイル型政策形成・評価」と行政事業レビュー

「アジャイル型政策形成・評価」の推進にあたって強調されるのが、「無謬性神話」からの脱却である（大辻 2023、p.54）。「無謬性神話」とは、行政とは間違えのない存在であるため、一度掲げた目標を修正することなどありえず、選択した手段についても変更することがない、といった行政の硬直性を表したものである。これに対して、「アジャイル型政策形成・評価」は、逆

に行政が間違えることを前提とすることによって、環境の変化や見込み違いによって、当初の想定通りに政策が効果を発揮しない場合には、それらを変更しても良いとする。このような発想は、一度やったことは取り消せない、行政が過ちを犯すはずがない、といった思い込みからは生まれてこない。「アジャイル型政策形成・評価」とは、いまだに強いとされる行政における「間違いは許されない」、「間違いを認めてはいけない」といった「無謬性神話」を乗り越え、柔軟に軌道修正を図るための枠組みとして打ち出されている。

こうした構えのもと、行政事業レビューについては次の三つの方針で改革に着手することが明示されている（岡田 2022、p.2）。

1. 政策立案・改善や予算編成プロセスでの活用を前提に、横断的に見直す
2. 明確な役割分担の下、事業の多様性を踏まえつつ、計画的に取り組む
3. 実質的な議論に集中できる環境を整える

1については、行政事業レビューシートの作成について、単純作業にとどまらず、幹部や管理職を含めた組織的なEBPMの実践の場とすることが企図されている。これを実現すべく、予算編成プロセスでの活用のため、レビューシートの単位と予算編成過程で使用されている単位を統一することなどが方針として示されているほか、システム化を進めるとされている。

2については、レビューシートのシステム化を通じて、新たなシートの記載内容を充実させることが掲げられ、「EBPMを『広げる』」ことと、「EBPMを『深める』」ことが目指されている。前者は個別のシートの品質管理の強化、後者は個別案件に対して「伴走型支援」を行い、優良事例の創出や横展開を図ることを指している。

3については、職員の負担軽減を目指し、シートの見直しを通じて、関連性の低い項目の削除が掲げられているほか、システム化による自動化などが目標とされている。

これら三つの方針は総じて、行政事業レビューに関する作業の効率化に重点をおいたものだ

と見ることができる。こうした動きは、政策評価の機動性を高め、柔軟な見直しを可能にさせるという政府方針と関係している（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022d）。

また、アジャイル型政策形成・評価に資する、行政事業レビューの具体的な改革方針は、「制度改正・運用改善」と、「基盤の整備」の二つに分けられている（岡田 2022、p.1）。前者は行政事業レビューで用いられるレビューシートの改善が中心であり、その内容は前節で詳述した通りである。

「基盤の整備」は、「EBPM補佐官派遣制度」、「伴走型支援ネットワーク」、「政策設計ラボ」の三つの仕組みからなり、これらを通じてレビューの質向上の支援に取り組むとされている。

「EBPM補佐官派遣制度」は、総務省行政評価局との連携によって、希望する府省庁に、EBPM補佐官（専門家）を派遣する制度である。「EBPM補佐官」とは、「EBPMの実践に通じた専門家等」とされており、行政改革推進本部事務局が選任している（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022e）。2023年4月3日時点では、経済学者を中心に六名が任命されている（内閣官房行政改革推進本部事務局 2023）。

「伴走型支援ネットワーク」とは、内閣官房行政改革推進本部事務局がハブとなって構成されたネットワークが、希望する府省庁に対して支援を行うというものである。中心は内閣官房行政改革推進本部事務局だが、総務省行政評価局やデジタル庁もネットワークに加わっており、政府統計や行政記録情報の提供や解析を通じて各府省庁のEBPMの支援にあたりとされている（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022f）。

「政策設計ラボ」とは、EBPM補佐官や、伴走型支援ネットワークに参加している関係者、地方自治体関係者などが集まってつくられるもので、各府省庁からの希望を通じて政策立案支援を行う制度である（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022g）。

三つの仕組みはいずれも、各省庁の要望をもとに支援を行う体制を整えるもので、行政事業レビューと直接の繋がりはないものの、その基盤を整え、全体の質を向上させる役割を担うと

考えられる。以上の取組みを通じて、行政事業レビューの専門性を向上させ、EBPMの趣旨に資するような取組みに近づけようというのが、これらの方針のねらいである。

こうした改革の背景には、EBPM及び、「アジャイル型政策形成・評価」の推進にあたっては、これまでの体制では不十分だという認識がある（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022a、pp.70-75）。かつては政治家が、民主的な観点も含めて仕分け人を担っていた事業仕分けだったが、既に民主党政権期において、民間人が仕分け人に選定されるなど、運用していく中で様々な変更が加えられていた（大迫 2012）。三つの仕組みはどれも、行政事業レビューにおいて専門的な知見を更に活用させる試みであることから、今日の行政事業レビューは、更なる専門性の向上に舵を切ったと解釈できる。

これらの制度は本格的な始動に至っていないため、具体的な検証や分析はこれからの進展をまたなければならない。そこで以下では、「アジャイル型政策形成・評価」とEBPMの関係について、主として理論的な観点から考察した上で、それを手掛かりに行政事業レビューの今後の展望を示すことで、今後の議論に資する手がかりを提供する。

5. 行政事業レビューの展望

(1) 「アジャイル型政策形成・評価」とEBPM

内閣官房行政改革推進本部事務局が提示している議論においては、「アジャイル型政策形成・評価」とEBPMは直結するものとされており、そこには何の留保も付されていない。実際、EBPMの方針について記された資料では、環境変化に対応しつつ、「政策効果を追求するダイナミック（動的）なEBPM」という文言が掲げられている（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022a、p.79）。この方針は、質の高いエビデンスを収集することによって、適宜、目的や手段に変更を加えることで、「アジャイル型政策形成・評価」をよりよいものにするという想定のもとで組み立てられていると推察できる。このように記せば、「ア

「アジャイル型政策形成・評価」とEBPMは矛盾するどころか、むしろ相互に好影響を及ぼし合うように見えるかもしれない。しかし、ここには重要な論点がいくつか潜んでいることに注意が必要である。

よく指摘されるポイントの一つが、質の高いエビデンスを導出するには時間がかかる点である。これは、研究者と政策の間のギャップとして知られており、EBPM推進を考える上で避けては通れない論点の一つである（杉谷 2022b, p.161）。「アジャイル型政策形成・評価」の推進には、スピーディなエビデンスの提供が欠かせない筈だが、質の高いエビデンスと、速報性は簡単には両立しない。「アジャイル型」のEBPMを推進するにあたり、これは常につきまとう課題であろう。

加えて考えておかなければならないのは、指標の問題である⁷。たとえば、自治体の総合計画に連なるような、中長期の事業の場合、継続して取り組みをモニタリングしなければならない。そのためには、ある特定の情報を継続的に収集し続ける必要があるが、「アジャイル型」で政策評価を運用する場合には、たとえば最初に重要な指標として採用された情報が、不適切だと判断して変更されることも考えられる。これ自体は「アジャイル型」の理念に沿ったもので、決して悪いことではない。しかし、こうした指標の変更を繰り返せば、断片的な指標ばかりが集まり、結果として事業の内容を適切に評価できない情報しか残らないという事態も起きるかもしれない。指標の妥当性というこの問題は、業績測定においては馴染み深いものだが（南島 2018, pp.190-191）、「アジャイル型政策形成・評価」を進めるにあたっては、一層の注意が必要なイシューであろう。

以上の検討を踏まえれば、「アジャイル型政策形成・評価」とEBPMを関連づけるにあたっては、注意すべき点がいくつかあるのが分かる。詰まるところ、精緻な研究成果を反映させようと思えば、「アジャイル型」として標榜されるように、機動的に評価結果を反映させるのは難しく、逆に機動的な結果を求めれば、その「エビデンス」の質は低いものにならざるを得ないというジレ

ンマがあると言えよう。

こうした点は情報通信技術の更なる改善により、様々な業務の効率化を通じて乗り越えられるかもしれない。しかし、たとえそうなったとしても、リアルタイムで更新される情報に沿って政策を微修正したり、目標を新たに設定し直したりすることが現実的な想定なのかという問題は残されている。既に資源が投入され、現場も巻き込んで動いている取り組みは、果たしてどの程度まで修正可能なのか。革新的な技術を政策形成・評価に活用するにあたっては、こうした観点も忘れてはならない。

同時に、EBPMの理論において、「アジャイル型政策形成・評価」に類する発想が全くなかったわけでもないことにも目を向けておきたい。たとえば、英国の政策学者、イアン・サンダーソンは、EBPM及び政策評価の研究者として知られ、そのパースペクティブはプラグマティズムに基づいている。サンダーソンは、実践とそこから得られた教訓を適切に学習することがEBPMにとって肝要であると主張する（Sanderson 2002）。サンダーソンの主張はいわば、政策とは実験の側面を持ち合わせており、試行錯誤を経て政策及びエビデンスが洗練されていくプロセスをEBPMの主眼として捉え直したものである（杉谷 2021c）⁸。

サンダーソンのEBPM論は、評価のスパンについて詳細に言及したものではない。このため、彼の議論は「アジャイル型政策形成・評価」と直接的に繋がっているわけではない。しかしながら、評価の結果を適切にフィードバックし、複雑な現実を反映した政策を立案すべきという点では、似通ったものがあるのも確かだろう。「政策形成」までを射程に入れば、評価結果を政策過程にどう反映させるかを考えなければならないことから、サンダーソンの言う学習といった観点は重要だと言える。こうした観点を導入すれば、「アジャイル型政策形成・評価」において、EBPM的な側面を無理なく応用することができるかもしれない。

いずれにせよ、行政の無謬性を打破するにあたっては、学習やフィードバックの観点も欠かせないことは確かであり、この類の指摘はEBPM

研究においても見られたものであるという点を、ここでは確認しておきたい。

(2) 行政事業レビューのこれから

EBPMの推進と「アジャイル型政策形成・評価」という二つの役割を課せられた行政事業レビューは今後、どういった展開を見せるだろうか。

重要なことは、行政事業レビューは評価の観点から見れば、限定された役割しか果たせない点であろう。これはメリットとデメリットの双方を有する。すなわち、精緻な評価手法を採用しない分、多くの事業をその対象とすることが可能なのである。

EBPMを、精緻なエビデンスによって政策改善を図るものだと見なす立場からすれば、行政事業レビューはEBPMを担うには不適切であろう。EBPMをいかなる営為であると捉えるかによって、この取組みへの認識も異なる筈である。

「アジャイル型政策形成・評価」については、これから取組みがスタートする段階にあるため、その推移を見守る必要がある。とは言え、この取組みの場が現状、ロジックモデルの活用を標榜している行政事業レビューであるため、その内実は業績測定をはじめとした、指標を用いたマネジメントにならざるを得ない。このような評価形式が、意図通りの効果を発揮するか否かについては、実践の蓄積をふまえて吟味する必要があるだろう。

EBPMをより深める論点として、行政学者のジョシユア・ニューマンの近年の研究が参考になる。ニューマンは、EBPMが規定する「政策形成者」(Policy Makers)が、政治家なのか、行政なのか、その区分が時として曖昧であると指摘する(Newman 2022, p.88)。ニューマンはここで、政策は全て政治で決まる、という見解と、行政が全て決めてい、という見解の双方を斥け、政策ごとに違いがあると論じている。この考えにしたがえば、全ての政策分野で、同じような手法によってEBPMを同質的に推進できるかのような想定は正しくない。

こうした論点を踏まえたとき、たとえば行政事業レビューに適する事業とそうでない事業があるのではないかと、言った点や、ロジックモ

デルが全ての事業に適応可能な、普遍的なツールなのか、といった点が考慮の対象となるだろう⁹。

そもそも、EBPMの理論においても、いわゆるOne-Size-Fits-All的な想定に対しては警鐘が鳴らされてきたのである(Oliver, et al. 2014, p.7)。こうした点については、総務省政策評価審議会でも議論されており、ある程度は関係者間で共有されているものと思われる(総務省 2022, p.6)。どのような対処が求められているか、未知数な面も大きいですが、他国の事例や先進的な研究結果を積極的に参照する姿勢も必要とされている。

行政事業レビューは、その手法の簡便さ、透明性の高さといった点から、前身である「事業仕分け」の開始以来、十年以上にわたって継続しており、数ある評価の取組みのうちの一つとして定着したと言ってよい。その中であって、EBPMと「アジャイル型政策形成・評価」という、新たな二つの役割を課せられることになったわけだが、期待された成果を達成するには、制度の特性や、用いるツールの機能を適切に把握しておかなければならない。

6. おわりに

以上の検討から、行政事業レビューは、ロジックモデルの活用を通じたEBPMの深化と、「アジャイル型政策形成・評価」の達成を目的として様々な取組みが行われていることが分かった。

EBPMにせよ政策評価にせよ、その分析の精緻さと、それにかかる労力は基本的に比例している。行政事業レビューのように、多くの事業を扱おうと思えば、必然的にその手法は簡易なものにならざるを得ない。ロジックモデルの活用は、その典型例である。これに対して、EBPMという名を冠しているからには、より精緻な分析を取り込んだものでなければならない、とする立場もありうるだろう。これらは、どちらが正しいというものではない。仮に後者の立場をとるならば、「EBPM」という名を冠した取組みは少数に絞るべきであり、実際、日本におけるいくつかの取組みはそうなっている(杉谷 2021a)。

いくつかのケースを選定し、それに対してリソースを集中的に投下し、精緻な分析を行うというのは一つの方策である。結局のところ、評価の精度はそれにかかるリソースに比例するのであって、どれだけのコストをかけて評価を行う値打ちがあるかどうかを見定めるのが肝要なのである。

EBPMが広まりを見せる中、重要なのは、これまでの取組みや経緯を踏まえつつ、丁寧に議論を展開することにある。行政事業レビューもまた、これまでの政策評価の長い営為の中に位置づけられるものであり、それらへの目配せを欠いた議論は、空転せざるをえないだろう。本論文は、それを防ぐ意図も込めて準備された。

謝辞と付記

問い合わせに応じていただいた、内閣官房行政改革推進本部事務局のレビュー班スタッフに感謝申し上げます。また、朝日大学の鏡圭佑先生、同志社大学の三上真嗣先生から有益な助言をいただきました。「アジャイル開発」については、岩手県立大学の樽松理樹先生に基本概念の解説から、文献の紹介に至るまでお世話になりました。加えて、匿名の二人の査読者からは幅広い点について得難いご指摘をいただきました。記して感謝いたします。なお、本論文における誤りや不十分な点の責は、全て著者に帰するものです。

注記

(URLは全て2023年6月15日最終アクセス)

- 1 首相官邸HP
(https://www.kantei.go.jp/jp/101_kishida/actions/202212/21gyokaku.html)
- 2 ただし、エビデンスの内容を因果関係だけに絞るのは狭い解釈であることにも注意が必要である。政策や実践に応用するにあたっては、因果関係以外にも様々な要素を考慮に入れる必要がある。これらの点についての解説は林(2023)が行き届いた議論をしているほか、奥田(2023)の整理も参考になる。

- 3 内閣府HP「EBPMの概要」(<https://www8.cao.go.jp/jinji/saiyo/daisotsu/ebpm/index.html>)
- 4 もちろん、何の前提知識もなしにロジックモデルを作成するのは難しく、じゅうぶんな注意を払う必要がある。加えて、正しい情報に基づいていなければ、作成できたとしても外的なものになってしまうおそれがある。したがって、いくら簡便さが強みであると言っても、適切なマニュアルや、講習といったものを伴わなければ、ロジックモデルを有効に活用することはできない。何の下準備も知識もなしにロジックモデルの作成に取り掛かるのは無謀であり、経験を積み重ねることによる職員の習熟も求められる(芹沢2021、p.156-157)。
- 5 これら以外にも、「その他事業」として、約5,000シートについても改善を図ることが示されている。
- 6 なお、これらの文言の日本語版は全て下記のHPに掲載されている。
「アジャイルソフトウェア開発宣言」(<http://agilemanifesto.org/iso/ja/manifesto.html>)
- 7 以下の点は、令和4年度岩手県立大学地域協働研究の実施にあたって、自治体職員へのインタビューを通じて得られた気づきが元となっている。
- 8 「アジャイル開発」の分野でも、プラグマティズムと関連付けた議論がある(大場2018、p.130-131)。
- 9 こうした論点は、日本では行政学が担ってきたことで知られている。とりわけ、政官関係論をはじめとした蓄積は膨大で、日本におけるEBPMの今後を考える上でも重要な手掛かりとなるはずである。

参考文献

(URLは全て2023年3月15日最終アクセス)

- 池田葉月(2021)『自治体評価における実用重視評価の可能性：評価結果の報告方法と評価への参加に着目して』、晃洋書房
- 稲田圭祐(2022)「エビデンスに基づく政策立案：我が国におけるEBPM」、『和光経済』、(54)：1-8
- 大迫文志(2012)「事業仕分けと行政事業レビュー：意義と課題」、『調査と立法』、(757)
- 大竹文雄・内山融・小林庸平(2022)「EBPMとは何か」、大竹・内山・小林編『EBPM：エビデンスに基づく政策形成の導入と実践』、東洋経済新報社、3-38

- 大辻江利奈 (2023) 「機動的で柔軟な政策形成・評価の実現に向けた取組み：政策評価審議会の答申と政策評価制度の見直しについて」、『評価クォーターリー』、(65)：53-61
- 大場充 (2018) 「経済のグローバル化とアジャイル開発の必然性」、『経済科学研究』、21 (1・2)：129-156
- 大橋弘 (2020) 「政策立案の力を研鑽できる場の構築を目指して」、大橋弘編『EBPMの経済学：エビデンスを重視した政策立案』、東京大学出版会、331-345
- 岡田直樹 (2022) 「機動的で柔軟な政策形成・評価の在り方等について：アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言への対応状況」
(https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c43e8643-e807-41f3-b929-94fb7054377e/2d4f14c1/20221221_meeting_administrative_research_outline_04.pdf)
- 奥田恒 (2023) 「エビデンスに基づく政策形成 (EBPM) における『適切なエビデンス』：ジャスティン・パークハーストの『よいエビデンス』の条件」、『金沢大学経済論集』、43 (1)：37-62
- 柿田文和・稲石享 (2011) 「アジャイル開発の特徴とその真の価値」、『プロジェクトマネジメント学会2011年度秋季研究発表大会予稿集』、253-258
- 経済財政諮問会議 (2014) 『経済財政運営と改革の基本方針2014：デフレから好循環拡大へ』 (https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/2014_basicpolicies_01.pdf)
- 杉谷和哉 (2020) 「EBPMの二つの側面：米英の比較を通じた日本への示唆」、『人間・環境学』、(29)：129-134
- 杉谷和哉 (2021a) 「日本における「エビデンスに基づく政策形成」の取組み：「EBPM三本の矢」を中心に」、『社会システム研究』、(24)：87-108
- 杉谷和哉 (2021b) 「行政事業レビューにおけるEBPMの実践についての考察」、『日本評価研究』、21 (1)：99-111
- 杉谷和哉 (2021c) 「イアン・サンダーソンのEBPM論：その特徴及び意義についての考察」、『政策情報学会誌』、15 (1)：5-12
- 杉谷和哉 (2022a) 「行政事業レビューにおけるエビデンスに基づく政策形成の取組み：『実用志向型EBPM』の特徴と課題をめぐって」、『日本政治法律研究』、(4)：189-213
- 杉谷和哉 (2022b) 『政策にエビデンスは必要なのか：EBPMと政治のあいだ』、ミネルヴァ書房
- 芹沢佐知子 (2021) 「(2) 職場単位の導入ケース」、佐藤徹編『エビデンスに基づく自治体政策入門：ロジックモデルの作り方・活かし方』、公職研、151-157
- 総務省 (2022) 「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策に関する答申：政策評価をより政策の見直し・改善に反映させるために」
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai51/siryou8.pdf>)
- 田中啓 (2020) 「『霞ヶ関改革運動』としての政府のEBPM推進：その意義・課題と今後の展望」、『季刊行政管理研究』、(171)：21-39
- 統計改革推進会議 (2017) 『統計改革推進会議最終取りまとめ』
(https://www.kantei.go.jp/jp/singi/toukeikaikaku/pdf/saishu_honbun.pdf)
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022a) 「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言：行政の『無謬性神話』からの脱却に向けて」、『評価クォーターリー』、(62)：63-86
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022b) 「今後の行政事業レビューについて」
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai51/siryou1.pdf>)
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022c) 「行政事業レビューにおけるEBPMの実践について (案)」
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai51/siryou3.pdf>)
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022d) 「機動的で柔軟な政策形成・評価の在り方について (松本総務大臣提出資料)」
(<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai51/siryou7.pdf>)
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022e) 「EBPM補佐官派遣制度概要」
(https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/shien_gaiyou_220729.pdf)
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022f) 「伴走型支

- 援ネットワークについて」
 (https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/shien_network_220729.pdf)
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022g) 「政策設計ラボについて」
 (https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/shien_labo_220729.pdf)
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2022h) 「行政改革推進会議 (第51回) 議事録」
 (<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/gskaigi/dai51/gijiroku.pdf>)
- 内閣官房行政改革推進本部事務局 (2023) 『EBPM補佐官一覧 (令和5年度)』
 (https://www.gyokaku.go.jp/ebpm/img/shien_member_230403.pdf)
- 南島和久 (2018) 「評価：アカウントビリティと改善」、石橋章市朗ほか編『公共政策学』、ミネルヴァ書房、185-209
- 西山慶司 (2019) 『公共サービスの外部化と「独立行政法人」制度』、晃洋書房
- 林岳彦 (2023) 「Evidence-Based Practiceにとって『良いエビデンス』とは何か：統計的因果推論と質的知見の関係を掘り下げる」、井頭昌彦編『質的研究アプローチの再検討：人文・社会科学からEBPsまで』、勁草書房、303-330
- 平鍋健児・野中郁次郎・及部敬雄 (2022) 『アジャイル開発とスクラム：顧客・技術・経営をつなぐ協同的ソフトウェア開発マネジメント』、翔泳社
- 源由理子 (2020) 「評価の5階層とプログラムセオリー」、山谷清志監修『プログラム評価ハンドブック』、晃洋書房、31-49
- 森田朗 (2022) 『アジャイル型政策形成のイメージ』 (第27回政策評価審議会資料)
 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000797750.pdf)
- 湯浅孝康 (2021) 『政策と行政の管理：評価と責任』、晃洋書房
- リー, アンドリュー (2020) 『RCT大全：ランダム化比較試験は世界をどう変えたのか』、上原裕美子訳、みすず書房
- French, R.D. (2019). "Is It Time to Give Up on Evidence-Based Policy?: Four Answers", *Policy & Politics*, 47(1), 151-168.
- Newman, J. (2022). "Politics, Public Administration, and Evidence-Based Policy", Ladner, A and Sager, F eds. *Handbook on the Politics of Public Administration*, Edward Elgar, pp.82-92.
- Oliver, K. et al. (2014). "New Direction in Evidence-Based Policy Research: A Critical Analysis of the Literature", *Health Research Policy and Systems*, 12(34).
- Sanderson, I. (2002). "Evaluation, Policy Learning and Evidence-Based Policy Making", *Public Administration*, 80(1), 1-22

(2023.7.18 受理)

The Reality of Administrative Project Review and its Challenges at a Turning Point: EBPM and “Agile Policy Formulation and Evaluation”

Kazuya Sugitani

Iwate Prefectural University

kazuya_s@iwate-pu.ac.jp

Abstract

At the Administrative Reform Promotion Council on December 21, 2022, Prime Minister Fumio Kishida declared that the Administrative Project Review would be overhauled to incorporate the EBPM method. There are two major reforms contained therein, the first of which is the use of logic models. This has been a long-standing initiative that, through the reassessment, will be incorporated into the review in earnest. In addition, the review will include a policy of “agile policy formation and evaluation”; that is, the flexible review of policy objectives and related indicators, aiming for agile policy making and evaluation. This paper reviews these developments and discusses the significance and limitations of promoting EBPM in administrative project reviews, as well as identifying potential challenges in implementing “agile policy formulation and evaluation”.

Keywords

Evidence-based Policy Making (EBPM), Policy Evaluation, Administrative Project Review, Logic Model

【研究論文】

内閣府における政策評価 － EBPM 推進下におけるロジックモデルの構造分析－

佐藤 徹

高崎経済大学
tsato@tcue.ac.jp

要 約

『経済財政運営と改革の基本方針2017』において「証拠に基づく政策立案（EBPM）と統計の改革を車の両輪として、一体的に推進する」と明記された。それ以降、政府ではEBPMが推進されている。EBPMの推進において評価学の観点から特筆すべきは、政策評価へのロジックモデルの実装である。そこで本稿では、まず内閣府における政策評価及びEBPMを概観する。つぎにロジックモデルの構造に関する既往文献を踏まえ、行政施策に即したロジックモデルの構造に関する分析フレームを構築する。さらに内閣府の政策評価で用いられているロジックモデルに分析フレームを適用し、ロジックモデルの構造上の課題とあるべき姿を明らかにした。

キーワード

政策評価、EBPM、ロジックモデル

1. はじめに

本稿の目的は、内閣府における政策評価で用いられている「ロジックモデル」に焦点をあて、その構造を分析し、今後の課題とあるべき姿を明らかにすることである。

2017年6月9日、経済財政諮問会議の答申を経て閣議決定された『経済財政運営と改革の基本方針2017』（骨太方針2017）では、「証拠に基づく政策立案（EBPM）と統計の改革を車の両輪として、一体的に推進する」と明記された。同年8月には、EBPM推進委員会（会長：内閣官房副長官補、各府省庁のEBPM統括責任者である政策立案総括審議官等によって構成）が発足し、関係府省の緊密な連携のもと、EBPMが推進されてい

る。

このようなEBPMの推進において、評価学の観点から特筆すべきは、政策評価へのロジックモデル（Logic Model）の実装であろう。

もともと、プログラム評価理論ではインパクト評価の前段としてセオリー評価を行い（Rossi et al.2004）、プログラムをデザインする際にはその論理構造をロジックモデルとして構築しておく。また、近年、EBPMではインパクト評価が不可欠な構成要素と位置づけられつつある（Gertler, Martinez, Premand, Rawlings and Vermeersch 2016）。だが、効果検証を旨とするインパクト評価は現実の行政施策への適用が困難である場合も少なくない。しかも、ロジックモデルは適切なアウトカム指標の導出に有用とされること（田中

2014；小野 2018）や業績測定型評価とも親和性が高いこと等から、総務省からの依頼による各府省での試行的作成を経て、政策評価にロジックモデルが実装される運びとなった。

翻って、ロジックモデルに関する先行研究としては、個別の施策や事業にロジックモデルを適用した研究（Unrau 1993；Framst 1995；McEwan and Bigelow 1997；廣瀬ら 2012）、ロジックモデルの効果に関する研究（Rush and Ogborne 1991；佐藤 2003）、ロジックモデルの構築方法や利用方法を体系化した研究（Knowlton and Phillips 2013；佐藤編 2021）が主である。管見の限り、ロジックモデルの構造に関する研究、すなわちロジックモデルの構成要素がそれぞれどのような論理的つながりを形成し、因果ストーリーを展開すべきかに関する研究や中央省庁の政策評価で用いられているロジックモデルの構造に関する実証分析は見当たらない。

そこで本稿では、まず内閣府における政策評価及びEBPMを概観する。つぎに、ロジックモデルの構造に関する既往文献を踏まえ、行政施策に即したロジックモデルの構造に関する分析フレームを構築する。さらに、これをもとに内閣府の政策評価で用いられているロジックモデルに適用し、ロジックモデルの構造上の課題とあるべき姿を明らかにしたい。なお、内閣府を分析対象としたのは、筆者が内閣府本府政策評価有識者懇談会委員として参与し、ロジックモデルに関する議論に加わってきたことによる¹。

2. 内閣府における政策評価

(1) 制度概要

内閣府は、内閣総理大臣の補佐・支援体制の強化を目指して、平成13年（2001年）の中央省庁等改革により設置された機関である。内閣府も各省と同様に、政策評価法に基づき、国民に対する行政の説明責任の徹底、国民本位の効率的で質の高い行政の実現、国民的視点に立った成果重視の行政への転換を目的として、政策評価を実施している。

内閣府本府が行う政策評価の実施に関する方

針や実施体制等については、内閣府本府政策評価基本計画に定められている。現行の基本計画は第7次（令和2年5月14日、内閣総理大臣決定）であり、計画期間は令和2（2020）年度から6（2024）年度までの5年間である²。

政策評価の実施体制としては、大臣官房政策立案総括審議官のもと、政策評価広報課、各部局総務課等、担当課等及び大臣官房関係課が相互に連携を図りながら、適切な役割分担により行うものとされている。くわえて、政策評価の客観的かつ厳格な実施を確保するため、内閣府本府政策評価有識者懇談会が設置されている³。委員は6～7人で、行政学、評価学、経済学等を専門とする学識者などで構成されている。

評価手法については、事前評価と事後評価に区分される。規制や租税特別措置等（国税における租税特別措置、地方税における税負担軽減措置等）に係る政策に関しては事前評価と事後評価の対象となり、いずれも事業評価方式を基本とする。また、内閣府本府の主要な政策については事後評価が行われる。評価の対象期間を5年間等の複数年度とする実績評価方式を基本とする。政府の活動における既存政策の占める割合は極めて大きいことから、評価活動は自ずと事後評価に重点が置かれることとなる。

この事後評価の実施時期については、評価期間の最終年度の翌年度、つまり5年の評価期間終了後の翌年度に、最終年度までの実績を対象として評価を行う。ただし、評価期間の初年度の翌年度には、初年度の実績を対象として試行的に評価が行われている。

また事後評価の対象は、内閣府本府政策体系に掲げる政策を対象としており、施策を単位として評価が行われる。内閣府は各省より一段高い立場から、国政上の重要な政策について企画立案・総合調整等を担うため、経済財政政策から、総合科学技術政策、防災、少子化、男女共同参画、宇宙、海洋までを幅広く所管している。それゆえに評価対象も広範に亘ることが特徴である。

具体的には、約30の施策（施策数には増減あり）を5つのグループに分け、毎年度評価を行う。令和2年度から6年度までの5年周期で評価を行う

第1グループ、令和3年度から7年度までの5年周期で評価を行う第2グループというように、順次評価を実施していく。当該年度にどの施策を事後評価の対象とするかについては、政策評価法第7条の規定に基づき策定される内閣府本府政策評価実施計画（計画期間1年）に明記される。

(2) EBPMとロジックモデル

前述のとおり、政府全体としてEBPMを推進していく方針が示された。これを受けて、前述の内閣府本府政策評価基本計画（第7次）では、令和2（2020）年度より、政策評価についてもEBPMを推進する観点から、事後評価対象となる施策については、「ロジックモデルの活用」と「事前分析表の作成、モニタリング」が明記されている。

基本的な流れとしては、まず事前分析表の作成の前に、政策の目的の達成までに至る因果関係の仮説であるロジックモデルを作成し、課題把握・目標設定、施策と事務事業との対応、効果の測定手法等を整理する。

つぎに、事後評価の実施にあたっては、「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）を踏まえ、評価の対象となる施策ごとに、評価の対象期間の初年度第2四半期に事前分析表を作成する。事前分析表には、ロジックモデルを踏まえ、目標及び指標を設定する。これらの指標を用いて実績値を把握し、毎年度モニタリングを行う。

3. 分析フレーム

(1) ロジックモデルの再検討

ロジックモデルには厳密な形式や決まりごとがあるわけではない（田中 2014:206）。そこで、ロジックモデルの構造を分析するためのフレーム構築に先立ち、ロジックモデルの作成に関する主要論点について改めて検討しておきたい。なお、ロジックモデルにはツリー型や表型もあるが、本稿ではロジックモデルとして一般的なフローチャート型を念頭に検討を行う。

第1は、ロジックモデルの構成要素に関する論点である。ハトリーによれば、“logic model”という用語が使用され、それらの例が示された最初の著作はホーリー（Wholey 1979）によるものだという（Hatry 1999）。ホーリーは、ロジックモデルをリソース（resources）、活動（activities）、アウトプット（outputs）、顧客（customers）、短期的、中間的及び長期的アウトカム（short, intermediate and longer term outcomes）、及び関連する外部影響（the relevant external influences）の各要素で構成されるとする（Wholey 1987）。

これに対し、ハトリーは自著（Hatry 1999=2004）において、活動／産出（activity/output）、中間アウトカム（intermediate outcomes）、最終アウトカム（end outcomes）を構成要素とするロジックモデルの事例を示している。また、ロッシら（Rossi et al.2004）はUnited Way of Americaによるロジックモデルの事例（インプット、活動、アウトプット、初期アウトカム、中期アウトカム、長期アウトカムで構成）を紹介している。

表1は、その他の各種文献をもとにロジックモデルの構成要素を整理したものである。ロジックモデルの構成要素に統一性が見られないものの、共通項も多い。

第2は、アウトプットとアウトカムの区別である。古くて新しい論点である。とりわけ「参加者数」をアウトプットとするか、アウトカムとするかが問題となる。例えば、大住編（2001）では、ボランティア促進を例にアウトプット指標として「講習会の開催数」と「講習会への参加者数」を、アウトカム指標として「実際にボランティア活動した人の割合」をそれぞれ挙げている。他方、『行政評価指標設定の課題と考え方』（総務省自治行政局行政体制整備室 2002）では、生涯学習推進事業における活動指標として「講座開催回数」を、また成果指標として「講座参加者数」を例示している。このように「参加者数」はアウトプットであるか、アウトカムであるか判然としない。

それでは、最近公表された『EBPMガイドブック』（内閣官房行政改革推進本部事務局 2022）にはどのように記載されているのであろうか。この点につき、困窮世帯の子どもに対する支援策

プログラムのロジックモデルの例では、「放課後学習支援プログラムへの参加者数」をアウトプットとしている。だが、一般的に放課後学習支援プログラムについては「参加」が強制や義務であるとは考えにくい。また同ガイドブックでは、アウトプットは「行政側でコントロール可能」であるのに対し、アウトカムは「行政側でコントロール不可」だとしている。これに従えば、「放課後学習支援プログラムへの参加者数」はアウトカム指標とするのが自然であろう。

ただし、ハトリー（1999）が言うように、「参加」が義務づけられていれば、「参加者数」はアウトプットだという解釈も成り立つ。この点に関し、田中（2014）も、市町村担当者向けの防災対策研修事業を例に、参加を強制することはできないとしても、県が補助金・交付金の支給と関連付けることにより参加の強制度合いを高められる事業では、「参加者数」はアウトプットであるとしている。

第3は、アウトカムの各階層と事業及び施策のアウトカムをどのように対応させるかである。表1のとおり、ロジックモデルではアウトカムを複数の階層（直接アウトカム、中間アウトカム、

最終アウトカム等）に分けて設定するのが一般的である。

このとき、事業評価及び施策評価でどのようなアウトカム指標を用いるべきかが問題となる。この点につき、斎藤（1999）の評価指標体系がヒントになる。斎藤（1999）は、有効度指標を「サービス成果指標」「社会成果指標」「住民満足度指標」の3つに分類している。このうち、サービス成果指標を事業・サービスの成果に関する指標とし、社会成果指標を社会全体の活動からもたらされる結果としての社会問題、社会現象、波及効果等に関する指標としている。また、サービス成果指標→社会成果指標という時間軸で捉えていることから、直接アウトカムはサービス成果に、最終アウトカムは社会成果にそれぞれ対応する。これは、Hatry（1999）が社会インパクトを最終アウトカムと同義として捉えている点とも整合する。

第4は、アクティビティとアウトプットの区別である。ハトリー（Hatry1999）が示したロジックモデルの例には、活動（activity）と産出（output）を区別したものが一方、活動／産出（activity/output）のように一括されているもの

表1 ロジックモデルの構成要素

文献	レベル1	レベル2	レベル3	レベル4	レベル5	レベル6	レベル7
Wholey(1987)	リソース (resources)	活動 (activities)	アウトプット (outputs)	短期的アウトカム (short-term outcomes)	中間的アウトカム (intermediate-term outcomes)	長期的アウトカム (longer-term outcomes)	
Hatry(1999)	活動 / 産出 (activity/output)			中間アウトカム (intermediate outcomes)	最終アウトカム (end outcomes)		
Rossiら (2004)	インプット	活動	アウトプット	初期アウトカム	中期アウトカム	長期アウトカム	
W. K. Kellogg Foundation (2001)	投入資源 (インプット)	活動 (アクティビティ)	結果 (アウトプット)	成果 (アウトカム)		インパクト	
Innovation Network, Inc (2005)	リソース (resources)	活動 (activity groups)	アウトプット (outputs)	短期的アウトカム (short-term outcomes)	中間的アウトカム (intermediate-term outcomes)	長期的アウトカム (long-term outcomes)	
Knowlton & Phillips(2013)	リソース (resources)	活動 (activities)	アウトプット (outputs)	短期的アウトカム (short-term outcomes)	中間的アウトカム (intermediate-term outcomes)	長期的アウトカム (long-term outcomes)	インパクト (impact)
Holzer&Schwester (2011)	inputs	activities	outputs	short-term outcome		long-term outcomes	
龍・佐々木 (2000)	投入 (inputs)	活動 (activities)	結果 (outputs)	短期成果 (short-term outcome)	中長期アウトカム (medium, long-term outcomes)		
総務省行政評価局 (2014)	行政資源の投入 (インプット)	行政活動とその過程 (アクティビティ、プロセス)	活動によって提供される財・サービス (アウトプット)	直接的に発生する成果 (直接的アウトカム)	論理的帰結・時間経過・波及などに よって中間的に実現する成果 (中間アウトカム)	最終的に発現すべき成果 (最終アウトカム)	

(注) Wholey(1987)では他に顧客 (customers)、アウトカムに関連する外部影響 (the relevant external influences) がある。Innovation Network, Inc (2005) には他に問題の記述 (problem Statement)、ゴール (goal)、仮説 (rationals)、仮定 (assumptions) がある。

(出所) 筆者作成

も見受けられる。

また、アウトプット（指標）については前述のとおりアウトカムとの関係でしばしば議論されてきたが、アクティビティはわが国の行政実務ではあまり注目されてこなかった。さらに、アクティビティは直訳すると「活動」となるが、行政実務ではアウトプット指標を「産出指標」「結果指標」というよりも「活動指標」と呼称する場合が少なくない。この点もアクティビティとアウトプットの区別を困難にしている理由のひとつであろう。

(2) ロジックモデルの定式化

以上の検討を踏まえ、次の4つの観点から行政施策に関するロジックモデルを定式化し、これを本稿の分析フレームとする（図1）。

第1は、ロジックモデルの骨格である。山本（1997）は、政府の資源変換過程を「政策目的→インプット（資源の投入）→プロセス（内部活動）→アウトプット（財・サービス）→アウトカム（効果・目的達成）」として、政策が計画、予算、実施を経て政策目的である効果をもたらす過程をモデル化している。このうち、「プロセス（内部活動）」は「アクティビティ」と同義であり、アウトプットのための前段階（行政内部の準備活動）であると言える。例えば、講座開催事業のアクティビティは行政が講師の人選、

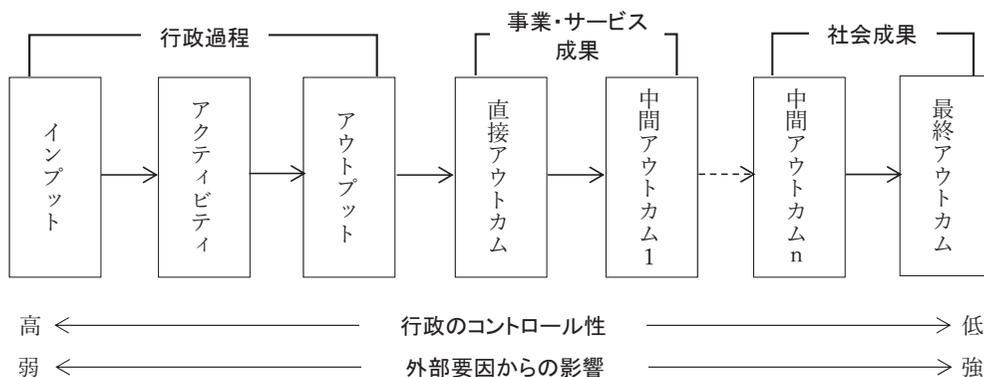
広報用チラシの作成・印刷・配布、会場確保などを行うことであり、アウトプットは行政が講座を開催することである。

このように考えると、「インプット→アクティビティ→アウトプット」は行政過程と定義される。予算等の資源を投入し、その資源を用いて種々の内部活動を行い、財やサービスを提供するのは行政（政府）の役割だからである。

また、ロジックモデルはプログラムの実施による期待成果を説得的に語るストーリーの基礎となる（McLaughlin&Jordan 1999）。因果ストーリーに論理の飛躍が生じないように、アウトカムは直接アウトカム、中間アウトカム、最終アウトカムとする。このとき、直接アウトカムは事業成果又はサービス成果に、最終アウトカム（社会成果、社会インパクト）は施策における成果にそれぞれ対応する。また論理的整合性が高く、国民・住民にもわかりやすいロジックモデルとなるように、中間アウトカムは必要に応じて複数階層とする（図1ではn階層としている）。

第2は、行政のコントロール性である。インプットから最終アウトカムに向かうほど、外部要因（他の施策や社会経済環境の変化等）からの影響を受けやすく、行政のコントロール性が低くなる。逆に、最終アウトカムからインプットに向かうほど、外部要因からの影響は弱くなり、行政のコントロール性が高くなる。

図1 ロジックモデルの分析フレーム



（注）中間アウトカムは、論理飛躍がないように、必要に応じて複数階層設定する。上図は中間アウトカム1、中間アウトカムnがそれぞれ事業・サービス成果、社会成果に対応するケースを示したものである。

（出所）筆者作成

また前述のとおり、アウトプットは行政過程の一部であるため、行政が完全にはコントロールできないまでも、基本的には行政のコントロール性が高い。他方、アウトカムについては行政が間接的にしかコントロールできず、外部要因からの影響を受けやすくなる。

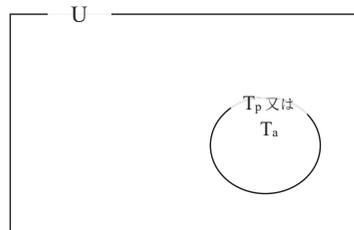
先ほどの講座開催事業を例にとると、「行政が講座を開催する。その結果、住民が講座に参加する」という因果ストーリーが想定される。行政がいつ、どこで、どのようなテーマや講師で講座を開催するかについては行政がかなりの程度コントロールが可能である。それゆえ、行政が講座を開催することは「アウトプット」として捉えられる。ただし、住民が講座に参加することを「アウトプット」と「アウトカム」のどちらと捉えるかについては、前述のとおり、理論的には参加の強制の有無によって決せられる。だが、現実的には住民に参加を義務づけたり強制したりする場合はそう多くはない。このような場合、行政が参加をコントロールすることは困難であり、住民が講座に参加することは「直接アウトカム」として捉えられる。換言すれば、行政は多くの住民に参加してもらえるようなテーマや講師、開催日時、開催場所を設定するなど、間接的にしかコントロールできない。なお、影響要因にはプラスの影響を与える要因（促進要因）とマイナスの影響を与える要因（阻害要因）がある。また、外部要因をあらかじめ政策立案段階でロジックモデルに設定しておく、要因分析の際に有用である。

第3は、主述の明瞭化である。ロジックモデルでは、「～の向上」「～の醸成」「～の定着」といった体言止めの表現がしばしば用いられる。日本語は主語がなくとも成立してしまうからである。だが、それゆえに因果ストーリーがわかりづらくなる。そこで、アウトプットでは「行政（又はその受託者、とその連携相手）が……する」、アウトカムでは「国民又は受益者が……している（する）」「～という社会（あるいは地域）になる」等のように、主語と述語を明確にする。アウトプットとアウトカムでは、主体（行政）と客体が転換することにも留意が必要である。

第4は、ターゲティングである。ロジックモデ

ルでは、セオリー・オブ・チェンジ（Theory of Change）、すなわち施策・事業の実施によって、それら事業又はサービスの受益者等の心情や行動、あるいは社会や地域の状態等がどのように変化するか、又は政策的意図を持ってどのように変化させたいか（意識変容、行動変容、社会変容等）を念頭に置く。特に事業成果やサービス成果の設定の際には、安易にターゲットを国民全般や社会全体（U）等とはせず、どのような個人・集団・団体（ T_p ）又は地域（ T_a ）に対して財・サービスを届けたいのか（積極的ターゲティング）、あるいは実際にそれらが届けられているのはどのような個人・集団・団体（ T_p ）や地域（ T_a ）なのか（消極的ターゲティング）を十分に吟味する（図2）。

図2 ターゲティング



(注) Uを全体集合（国民全般、社会全体）とした場合、ターゲットTはUの部分集合となる（ $U \supset T$ ）。なお、 T_p 又は T_a の添え字はそれぞれpeople、areaの頭文字である。

(出所) 筆者作成

4. 分析と考察

(1) 分析対象

分析対象は、第3グループに属する施策「政府広報の戦略展開」及び「防災に関する施策の推進」のロジックモデルである（図3、4）⁴。これらはいずれも令和4（2022）年7月開催の第44回懇談会において各部局から示されたロジックモデルの当初案であり、内閣府のウェブサイトでも公表されている。なお、第45回懇談会（同年8月開催）では、第44回懇談会での議論等を踏まえ修正されたロジックモデル及びそれに基づき作成された事前分析表が各部局から提示され、有識者委員との間で議論が行われている⁵。

(2) 政府広報施策に関するロジックモデル

図3のとおり、ロジックモデルはインプット→アクティビティ→アウトプット→アウトカム→インパクトで構成され、それぞれ事業の概要、活動実績、中目標、施策目標に対応している。

なお、このロジックモデルにおける「インパクト」は、施策の実施によって最終的に実現することをめざす状態を指すのに対し、前述のインパクト評価における「インパクト」（当該施策の実施のみによってもたらされた純効果）とは異なる。

図3 政府広報施策に係るロジックモデル（案）



(出所) 第44回内閣府本府政策評価有識者懇談会資料「令和4年度を事後評価の対象期間の初年度とする施策に係るロジックモデル（案）」

なることに注意を要する。

さて、本施策は国内広報、国際広報、世論調査の3つの事業（アクティビティ）で展開されている。さらに国内広報については、媒体によって放送広報、出版広報、インターネット広報、クロスメディア広報の4つに分類される。以下、前述の分析フレームに照らして、検討を行う。

まず、放送広報のロジックモデルに注目してみよう。アウトプットが「テレビ定時番組（地上波）を放送」、アウトカムが「テレビ番組の視聴を通じて政府の重要施策等の認知や理解を促進する」とある。アウトカムには主語の記載はないが、「視聴」するのは国民であり、「促進する」のは政府である。つまり、このアウトカムには2種類の主語が潜在化している。

前述のとおり、アウトプットは行政過程であるが、アウトカムは国民側から見た成果である。したがって、主述を明瞭化すると、「政府がテレビ定時番組（地上波）を放送する」（アウトプット）と、その結果、「国民がテレビ番組を視聴し、政府の重要施策を認知し理解する」（アウトカム）となる。ただし、番組を視聴すれば、（施策の内容を理解するかどうかは別として）施策を認知したものと推定される。そのため、さしあたり、アウトカムは「国民がテレビ番組を視聴し、政府の重要施策を理解する」となる。

だが、アウトカムには直接アウトカム、中間アウトカム、最終アウトカムがある。この点を考慮に入れると、最終アウトカムであるインパクトは別に記載されていることから、中目標としてのアウトカムは直接アウトカム又は中間アウトカムとなる。アウトカムのチェーン（連鎖）を意識しながら因果ストーリーを整理すると、「国民がテレビ番組を視聴する」（直接アウトカム）と、その結果「番組視聴者が政府の重要施策等を理解する」（中間アウトカム）となる。中間アウトカムの主語を「国民」とせず、「番組視聴者」としているのは、国民全般（U）に向けて番組を放送していても実際に視聴する国民（番組視聴者）は一部だからである。その一部の国民が「番組視聴者」であり、本事業のターゲット（ T_p ）である。なお、インパクトには「政府の重要施策に対する認知や理解を広く浸透させる

ことにより、国民の意識や行動の変容を図る」とある。だが、インパクトは最終アウトカムであり、社会成果でもある。しかも、「国民の意識や行動の変容」は他の施策や外部要因からの影響を強く受け、本施策の範疇を超えるものと解される。よって、インパクトは「国民」を主語とし、「国民が政府の重要施策に対して理解を深めている」とするのが適当であろう。

つぎに、その他の国内広報のロジックモデルについても検討してみよう。基本的に政府広報と同様である。例えば、出版広報の場合、「政府が新聞突出し広告を掲出する」（アウトプット）。その結果、「国民が当該広告を閲読する」（直接アウトカム）。これにより、「広告閲読者（ T_p ）が政府の重要施策等を理解する」（中間アウトカム）となる。また、インターネット広報では、「政府がネットニュースサイトにバナー広告を掲出する」（アウトプット）。その結果、「国民がバナー広告をクリックする」（直接アウトカム）。そして、「バナー広告をクリックし、誘導先の各府省庁のウェブサイトを訪問した国民（ T_{p1} ）がコンテンツを閲読する」（中間アウトカム1）。その結果、「コンテンツを閲読した国民（ T_{p2} ）が政府の重要施策等を理解する」（中間アウトカム2）、となる。このケースでは $T_{p1} \supset T_{p2}$ であるから、ターゲットが段階的に絞り込まれていく。つまり、この事業では T_{p2} の理解度をいかに向上させるかもさることながら、 T_{p1} や T_{p2} をいかに増やすかが重要となる。

それでは、国際広報はどうであろうか。政府は、英文公式ウェブサイトの運営をはじめとして、電子書籍の制作、海外メディアとタイアップしての番組制作等様々な事業を行っている。これらのうち、海外のテレビCM放送に関するロジックモデルを検討する。

この場合のアウトプットは「政府が海外でテレビCMを放送する」であり、直接アウトカムは「国外の外国人が当該テレビCMを視聴する」となる。その結果として、「テレビCMを視聴した国外の外国人が国際社会における我が国の基本的立場や政策等に関する理解度や好感度、信頼度を高める」（中間アウトカム）。つまり、この事業のターゲットは「テレビCMを視聴した国外

の外国人」である。インパクトについても同様に、「国外の外国人が国際社会における我が国の基本的立場や政策等に関する理解度や好感度、信頼度を高めている」とするのが適当であろう。もっとも、国外の外国人をどのように選定・調査し、理解度や好感度等を把握するかは検討課題である。

最後に世論調査であるが、これは国内広報や国際広報とは違い、政策形成過程の改善を旨とする行政管理業務である。それゆえに前述の分析フレームを直接適用することは妥当ではない。この点につき、(図1とは別の分析フレームを用いることになるが)各府省庁(政府内部組織)をターゲットと見立てロジックモデルを描いたり、あるいは図3では「各府省が世論調査の結果を活用する」ことをアウトカムとしているが、教育現場などの国民各層をターゲットとし、国民による世論調査の結果利用をアウトカムとする見方もある。また、政府の内部管理業務についても対国民サービスと同様にアウトカムの把握を重視すべきとの見解もあり、慎重な議論や検討が必要である。

(3) 防災施策に関するロジックモデル

防災施策に関するロジックモデルも政府広報と同じ要素で構成されている(図4)。また、本施策は「切迫する巨大地震に対する調査検討」「自治体職員等を対象とした防災スペシャリスト養成のための研修」「中央防災無線網の管理に関する経費」「ISUTの活用促進を図るための研修等」の4事業(アクティビティ)で展開されている。先と同じく、前述の分析フレームに照らして、検討を行う。

まず、切迫する巨大地震に対する調査検討に関するロジックモデルである。アウトプットには「南海トラフ巨大地震、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震や首都直下地震に対する調査・検討を実施」とある。「調査・検討」の内容は被害想定¹⁾の検討、ガイドラインの策定、自治体との共同調査研究等であり、それらを行うのは政府である。よって、アウトプットは「政府が南海トラフ巨大地震、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震や首都直下地震に対する調査・検討(被

害想定等)を実施する」となる。

他方、アウトカムには「周到かつ十分な災害予防の促進」とある。「促進」するのは政府であるから、国民側からみた成果であるアウトカムの表現としては適当でない。それでは、どのように修正すればよいだらうか。図4上部の「解決すべき問題・課題」に「国民一人一人の自覚及び努力を促す」と記載されており、これを援用すれば、アウトカムは「国民一人一人が災害に対する周到かつ十分な備えができています」となる。しかし、これではアウトプットとアウトカムの因果関係に論理飛躍が生じてしまう。

実際には、政府の調査・検討を踏まえて、地方公共団体が推進計画を策定又は変更する。もちろん、計画を策定して終わりではなく、それを周知・広報し、計画に基づき訓練を行う等、有事の際に地方公共団体、民間企業、住民等が動けるようにしておく必要がある。こうした一連の因果ストーリーを念頭に置くと、まずは「政府が南海トラフ巨大地震、日本海溝・千島海溝沿いの巨大地震や首都直下地震に対する調査・検討(被害想定等)を実施する」(アウトプット1)。つぎに、「当該調査・検討の結果を踏まえて、地方公共団体が推進計画を策定又は変更する」(アウトプット2)。さらに、地方公共団体が当該計画に基づき訓練等を行う(アウトプット3)。その結果として、「住民が当該計画に基づき実施された訓練等に参加する」(直接アウトカム)。そして、「当該訓練等に参加した住民(T_{p1})が防災に対する意識や理解を高める」(中間アウトカム1)。さらに、「当該訓練等に参加し防災に対する意識や知識を高めた住民(T_{p2})が周到かつ十分な備えを行う」(中間アウトカム2)といった行動変容に至ることが想定される。ひいては、「国民一人一人が災害に対する周到かつ十分な備えができています」(中間アウトカム3)という社会成果が期待され、最終的にめざす目標は「我が国の、国土並びに国民の生命、身体及び財産が災害から保護されている」(インパクト)という状態となる。

つぎに、自治体職員等を対象とした防災スペシャリスト養成のための研修についてはどうか。この事業は、内閣府防災担当でのOJT

研修、施設での研修、eラーニング研修、災害の現場対応視察などメニューが豊富であり、自治体職員だけでなく首長が参加する研修もある。ロジックモデルのアウトプットは主述を整理すると、「政府が、危機事態に迅速に対応でき、

国・地方のネットワークを形成できる防災人材を育成するために各種研修を実施する」となる。この研修への参加が強制や義務に近いものでなければ、直接アウトカムは「自治体職員等が防災人材育成のための研修に参加する」となる。

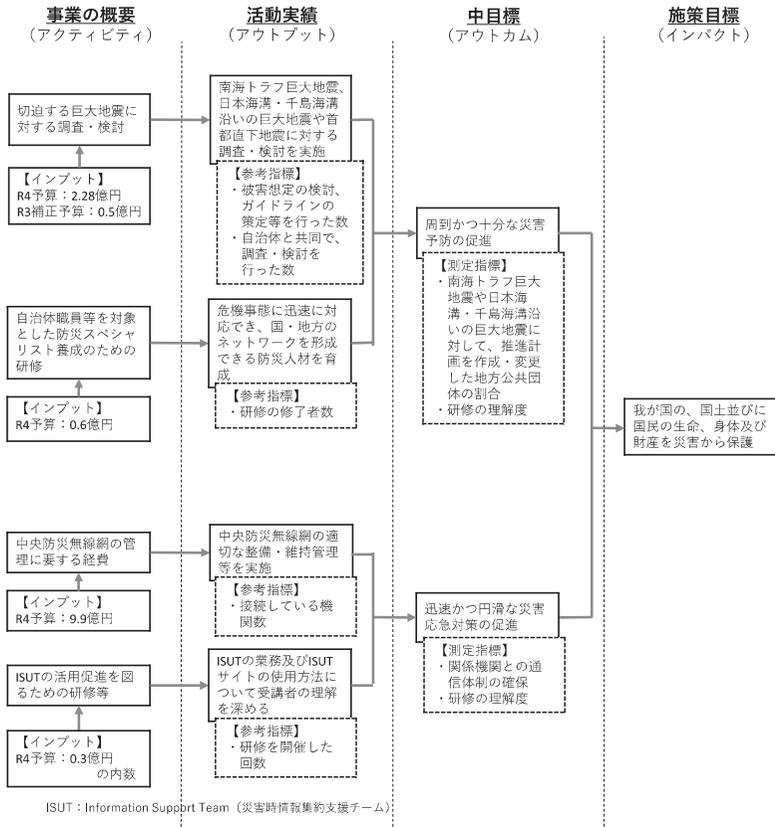
図4 防災施策に係るロジックモデル（案）

政策名「防災」

評価期間：令和4年度～令和8年度

施策名「防災に関する施策の推進」

解決すべき問題・課題	我が国は、その厳しい自然条件から各地で多くの自然災害が発生。災害の発生を完全に防ぐことは不可能であるが、衆知を集めて効果的な災害対策を講じるとともに、国民一人一人の自覚及び努力を促すことによって、できるだけその被害を軽減していく必要。
------------	---



※予算は令和4年度（一部令和3年度補正）のもの。

上記のほか、実践的な防災行動定着に向けた国民運動の推進（0.9億円）、防災情報の収集・伝達機能の強化（2.9億円）、災害救助等に係る負担金・補助金（37.3億円）等もインプットとなり得る。

（出所）第44回内閣府本府政策評価有識者懇談会資料「令和4年度を事後評価の対象期間の初年度とする施策に係るロジックモデル（案）」

その結果、「研修に参加した自治体職員等が防災に関する意識や理解を深める」(中間アウトカム1)ようになり、さらに「研修生のうち防災に対する意識や理解を高めた自治体職員等が有事の際に迅速に対応できる」(中間アウトカム2)という状態が望まれる。

ISUTの活用促進を図るための研修等についても検討しよう。ISUTとは「災害時情報集約支援チーム」のことであり、気象や地震等の状況、インフラ・ライフラインの被災状況、避難所・物資拠点の開設状況など種々の情報を集約し、災害対応に資するものである。この事業では、まず「政府が研修を開催する」(アウトプット)。その結果、「市町村職員が研修に参加する」(直接アウトカム)。そして、「研修に参加した市町村職員がISUTの業務及びISUTサイトの使用方法について理解を深める」(中間アウトカム1)ことが期待される。さらに、「研修に参加した職員がいる被災地の市町村が有事の際にISUTを活用して迅速な災害対応を行う」(中間アウトカム2)ことが求められる。

このロジックモデルからもわかるように、研修を受けた自治体職員等が有事の際に対応できるようにするためには、人事異動や選挙による交代を念頭に置いた恒常的な研修が必要である。

最後に、中央防災無線網の管理に関する経費についてもみておこう。中央防災無線網は総理官邸、中央省庁等、都道府県、政令市、指定公共機関等を結ぶ通信網であり、発災時にテレビ会議、映像伝達等を行う上で不可欠となる。本事業はこうした無線網を整備するだけでなく、有事の際に確実に機能するよう維持管理等を行うものである。

この事業のロジックモデルであるが、まずは「政府が中央防災無線網の適切な整備・維持管理等を実施する」(アウトプット1)。そして、「発災時に、政府が中央防災無線網を使い、被害状況等・対応状況等を集約し、関係各所と共有する」(アウトプット2)。その結果、「発災時に、被災地市町村が中央防災無線網で共有化された各種情報を分析する」(直接アウトカム)ことができ、「発災時に、当該情報をもとに被災地市町村が迅速かつ円滑な災害応急対策を講じている」

(中間アウトカム)という状態が期待される。以上のように、防災施策では、平時だけでなく有事の際にどのような状態を創出すべきかを念頭にロジックモデルを構築することとなる。

5. おわりに

本稿では、ロジックモデルの構造に関する既往文献を踏まえ、行政施策に即したロジックモデルの構造に関する分析フレームを構築した上で、これをもとに内閣府における政策評価で用いられているロジックモデルの構造を分析した。その結果、次のような課題が析出された。

第1は、ロジックモデルの骨格に関する課題である。前述のとおり、内閣府のロジックモデルはインプット→アクティビティ→アウトプット→アウトカム→インパクトで構成され、それぞれ事業の概要、活動実績、中目標、施策目標に対応している。だが、特にアウトプットからアウトカムに至る論理の飛躍が見受けられ、因果ストーリーがわかりにくくなってしまっている。この点は、直接アウトカム、中間アウトカムなどとアウトカムを複数の階層に分類し、アウトカムの連鎖を丁寧に描くことで解決が可能である。構造がシンプルなロジックモデルが必ずしもわかりやすいとは限らない。

第2は、アウトプットとアウトカムの区別に関する課題である。これはロジックモデルの作成において従来から指摘されていた点でもある。特に目立ったのは、アウトカムに「……を促進する」など政府の活動が記載されていたことである。アウトプットは行政過程であるのに対し、アウトカムは国民側から見た成果である。ゆえに、アウトプットとアウトカムでは主体と客体が転換する。ロジックを描く際にはこの点に留意しながら、主語と述語を明瞭にすることが肝要である。

第3は、ターゲットに関する課題である。この点は、中間アウトカムの設定の際に特に問題となる。民間企業ではマーケット・セグメンテーション(市場の細分化)を行った上で、ターゲットを絞り込み、マーケティング戦略を立

てることがある。だが、このような積極的ターゲットは公平性を重視する行政が苦手とするところである。しかし、どのような個人・集団・団体又は地域に対して財・サービスを届けたいのか（積極的ターゲット）、あるいは行政が提供した事業・サービスが結果的にどのようなターゲットの意識及び行動の変容、もしくは社会変容を促すかをイメージし（消極的ターゲット）、ロジックモデルを構築することが必要である。

ただし、言うまでもないが、上記の分析結果は、あくまで今回調査対象とした2施策によるものであって、ただちに一般化することは適切ではない。また、分析の対象としたロジックモデルは内閣府の作成要領に基づいて作成されており、上記の諸課題がどこまで作成要領に起因するものかについても検討が必要である。したがって、今後はこのような点を踏まえ、様々な施策のロジックモデルに関する諸情報をできる限り幅広く収集・分析する等、一般化に向けた研究の蓄積が望まれる。尤も本稿は、EBPMを推進する観点から政策評価においてロジックモデルを積極的に活用しようとする政府や自治体に対して、有用な知見を提供しえたのではないかと考えられる。

最後になるが、政府におけるロジックモデルの作成・活用は緒に就いたばかりである。本稿ではロジックモデルの作成技術を中心に論考したが、むしろロジックモデルは関係者間で議論し合う「プロセス」を抜きにして性急に「成果物（シート作成）」を求めると、形骸化するのも早い。また、一度作ったロジックモデルを放置せず、PDCAサイクルの各フェーズで活用したり、人事異動の際の引継ぎに使ったりするなど、常日頃から参照することで政策の品質を着実に向上させることができるだろう。

注記

- 1 令和3（2021）年度から内閣府本府政策評価有識者懇談会委員を務めている。なお、内閣府設置法上、内閣府本府とは、大臣官房、経済財政運営担当や防災担当をはじめとする政策統括官、独立公文書管理

官監、賞勲局、男女共同参画局、沖縄振興局といった内部部局等に加え、重要政策に関する会議（経済財政諮問会議等）、審議会等（公文書管理委員会等）、特別の機関（地方創生推進事務局等）、施設等機関（経済社会総合研究所、迎賓館）、地方支分局（沖縄総合事務局）がある。内閣府としては、本府のほか、宮内庁や外局として委員会（公正取引委員会等）や庁（金融庁等）が置かれている。

- 2 ただし、評価手法の見直しや評価対象施策の変更等により、毎年度末に一部改正が行われている。
- 3 同懇談会は大臣官房政策立案総括審議官が開催するものであり、①実施計画の策定に関すること、②評価書及びその要旨並びに実績評価方式に係る事前分析表の内容に関すること、③その他政策評価の方法の改善に関することについて意見を聴取する。
- 4 これら2施策を分析対象として取り上げたのは、内閣府本府の諸施策のうち、①政策評価においてロジックモデルが既に作成されていること、②広く国民生活に深い関わりのある施策であること、③筆者が出席した内閣府本府政策評価有識者懇談会において議論の対象となった施策であること等の理由による。
- 5 本稿で言及した点のいくつかは第44回有識者懇談会でも発言した。だが、懇談会の場では時間的制約から十分に言及できなかった部分も少なくない。そこで、実際にどのような分析フレームを念頭に質問やコメントを行ったのかを示す意味もある。なお、第44回懇談会で筆者が指摘した点の一部については第45回懇談会で示されたロジックモデル案に反映されている。

参考文献

- 大住莊四郎編『行政経営の基礎知識50』、東京法令出版
- 小野達也（2018）「ロジックモデルを用いた評価指標の設定－業績測定の実効性の向上に向けて－」、『季刊評価クォーターリー』、(46)：46-59
- 斎藤達三編（1999）『実践自治体政策評価』、ぎょうせい
- 佐藤徹（2003）「自治体の政策・施策評価指標の設定過程におけるロジック・モデル活用法の提案」、『日本地域政策研究』、(1)：147-153
- 佐藤徹編（2021）『エビデンスに基づく自治体政策入門－ロジックモデルの作り方・活かし方』、公職研

- 総務省行政評価局（2014）『政策評価に関する基礎資料集』
- 総務省自治行政局行政体制整備室（2002）『行政評価指標設定の課題と考え方』（平成14年3月）
- 田中啓（2014）『自治体評価の戦略－有効に機能させるための16の原則』、東洋経済新報社
- 内閣官房行政改革推進本部事務局（2022）『EBPMガイドブック』
- 内閣府（2022）『内閣府本府政策評価基本計画（第7次）、令和4年3月28日一部改正』
- 廣瀬圭子・児玉桂子・大島千帆・下垣光・古賀誉章・沼田恭子・贅川信幸・大島巖（2012）『「認知症高齢者に配慮した施設環境づくり支援プログラム」の効果的実践モデルの構築：プログラム評価理論および方法論の適用』、『日本社会事業大学研究紀要』、58：109-123
- 古川俊一・北大路信郷（2001）『公共部門評価の理論と実際』、日本加除出版
- 山田治徳（2010）「ロジック・モデルの活用による政策評価について」、『季刊評価クォーターリー』、(13)：24-34
- 山本清（1997）「政府サービスの『質の評価』こそ不可欠」、『論争東洋経済』、(9)：200-209、東洋経済新報社
- 龍慶昭・佐々木亮（2000）『「政策評価」の理論と技法』、多賀出版
- Bickman, L. (1987). The Functions of Program Theory. In L. Bickman (ed.), *Using Program Theory in Evaluation. New Directions for Program Evaluation*, no. 33. San Francisco: Jossey-Bass.
- Framst, G.(1995). Application of program logic model to agricultural technology transfer programs. *Canadian Journal of Program Evaluation*,10,123-132.
- Hatry, P. Harry(1999). *Performance Measurement: Getting Results*, Urban Institute Press.（上野宏・上野真城子訳（2004）『政策評価入門結果重視の業績測定』、東洋経済新報社）
- Innovation Network, Inc. (2010). *Logic model workbook*. Washington, DC（茂木康俊訳（2014）『政策評価・行政評価のためのロジックモデル・ワークブック』、広島大学地域経済システム研究センター）
- Knowlton, L.W. & Phillips, C.C.(2013). *The Logic Model Guidebook: Better Strategies for Great Results(2nd Edition)*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- Marc Holzer, and Richard W. Schweseter(2011). *Public Administration: An Introduction*, Routledge
- McEwan, K. L. and D. A. Bigelow(1997).Using a logic model to focus health services on population health goals. *Canadian Journal of Program Evaluation* ,12(1),167-174.
- McLaughlin, J. A. and J. B. Jordan (1999). Logic models: a tool for telling your program's performance story. *Evaluation and Program Planning*,22(1), 65-72.
- Paul.J.Gertler,Sebastian Martinez,Patric Premand,Laura. B.Rawlings,and Christel.M.J.Vermeersch(2016). *Impact Evaluation in Practice. 2nd edition*. Washington DC.: the World Bank.
- Rossi, P. H., M. W. Lipsey, and H. E. Freeman(2004). *Evaluation: A Systematic Approach 7th ed.*, Sage.（大島巖・森俊夫・平岡公一・元永拓郎訳（2005）『プログラム評価の理論と方法：システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』、日本評論社）
- Wholey, S. Joseph(1979). *Evaluation: Promise and Performance*, Washington, D.C.: Urban Institute.
- Wholey, S. Joseph(1987). *Evaluability assessment: Developing program theory*. New directions for program evaluation, 33, 77-92.
- W. K. Kellogg Foundation(1998). *Logic Model Development Guide*.（農林水産政策情報センター訳（2003）『ロジックモデル策定ガイド』、(財)農林水産奨励会）

(2023.7.18 受理)

Policy Evaluation in the Cabinet Office: Structural Analysis of Logic Models under EBPM Promotion

Toru Sato

Takasaki City University of Economics

tsato@tcue.ac.jp

Abstract

In Basic Policy for Economic and Fiscal Management and Reform 2017, it was clearly stated that “Evidence-Based Policy Making (EBPM) and statistical reforms will be promoted in an integrated manner as two wheels of a cart”. Since then, EBPM has been promoted by the government in Japan. In the promotion of EBPM, what is noteworthy from the perspective of evaluation studies is the implementation of logic models into policy evaluation. Therefore, this paper summarizes an overview of policy evaluation and EBPM in the Cabinet Office. Then, based on the existing literature on the structure of logic models, we construct an analytical frame regarding the structure of logic models for administrative measures. We then apply the analytical frame to the logic model used in the policy evaluation of the Cabinet Office, and clarify the structural issues and the ideal form of the logic model.

Keywords

policy evaluation, Evidence-Based Policy Making (EBPM), logic model

【実践・調査報告】

政策形成・評価の在り方に関する改革の動向 －「役に立つ」評価を目指して－

辻 寛起

総務省

htuji@soumu.go.jp

要 約

2001年に導入された政策評価制度は、導入から20年を経て、数値目標を設定し、業績をモニタリングしながら進捗を管理する政策の管理手法を我が国行政に浸透・定着させるなど、一定の成果を挙げてきたが、政策立案過程から遊離した「評価書を作成する作業」のようになり、実際の政策の立案や改善に活かされていないとの指摘もされている。

社会経済が急速に変化し、行政が対応すべき課題も一層複雑・困難となる中で、これに対応できる行政を実現していくためには、政策立案過程において、政策の効果を適時に把握・分析し、その結果に基づき改善方策を検討し、政策に反映させるという政策評価の本来の機能を発揮させ、機動的で柔軟な行政に転換していくことが必要である。こうした問題意識の下で、政府においては、令和3年から「政策形成・評価」の改革が進められてきた。

本稿は、こうした政府における一連の「政策形成・評価」の改革の取組の経緯や内容について、その背景や問題意識と併せて整理しようとするものである。

キーワード

政策形成・評価の改革、政策効果の把握・分析、政策評価審議会、デジタル臨時行政調査会

1. 政策評価制度の改革の背景

(1) 政策評価制度の導入

本稿は、令和3年以降に本格化した政策評価制度の改革の動向について紹介するものであるが、最初に、改革の背景として、中央省庁再編時(2001年)の制度導入から20年を経た政策評価の取組の状況や、課題等について論じることとしたい。

政策評価制度の導入の経緯や制度の概要は、総務省の政策評価ポータルサイト¹⁾に詳しく掲載

されているが、我が国における政策評価制度の導入の議論は、平成8年に総理府に設置された「行政改革会議」に遡る。同会議での検討を経て、最終報告(平成9年12月3日)では、「従来、わが国の行政においては、法律の制定や予算の獲得等に重点が置かれ、その効果やその後の社会経済情勢の変化に基づき政策を積極的に見直すといった評価機能は軽視されがちであった」との問題意識から、政府における「評価機能の充実強化」を提言した。政府では、これを基に制度設計を進め、平成13年1月、中央省庁再編と同時

に政策評価制度がスタートした。その後、「行政機関が行う政策の評価に関する法律」（平成13年法律第86号。以下「政策評価法」という）が制定され、政策評価は、法律に基づく制度となった。

政策評価法では、政策評価の目的について、大きく2点を挙げている。評価結果を政策に反映して、効果的かつ効率的な行政の推進を図ること、そして、評価結果を公表し、政府の諸活動について国民に説明する責任を全うすることである。

また、政策評価の在り方については、各行政機関が自ら行う「自己評価」の仕組みであることが大きな特徴であり、①政策効果を適時に、できるだけ定量的に把握すること、②必要性、効率性、有効性等の観点から自ら評価を行うこと、③評価結果を政策に反映させること、をポイントとして挙げることができる。各行政機関が政策評価を行ったときは、一定の事項を記載した評価書を作成し、速やかに総務大臣に送付するとともに、公表することが法律上の義務として規定されている。

総務省行政評価局は、政策評価の制度官庁として、政策評価の取組の質を向上させるため、政策評価に関する基本方針の策定・改定など制度の基本的事項の企画・立案や、各行政機関が行った政策評価の点検などに取り組みるとともに、複数府省が関わる政策などについて直接評価を実施してきた。

(2) 政策評価の取組状況、課題

① 政策評価の取組の現況

令和3年で制度導入から20年となった政策評価の現在の取組状況を概観する。「令和3年度政策評価等の実施状況等の国会報告」（令和4年6月3日）によると、令和3年度において国の行政機関が行った政策評価の実施件数は、全府省合わせて2,227件となっている。このうち、事前評価838件については、政策評価法及び同法施行令で実施が義務付けられている5分野（公共事業、規制、研究開発、租税特別措置等、政府開発援助）が大宗を占めており、事後評価1,389件については、一般政策に関する目標管理型の政策評価256件の

他、公共事業等の再評価や、事業完了後の評価などが多い。このように、政府全体の評価の実施件数としては、評価手法の開発がある程度進み、法令で具体的に実施を義務付けられている公共事業など5分野の事業評価が大多数を占めている。また、一般政策については、一部府省で総合評価等を実施している例はあるものの、ほとんどは目標管理型の政策評価となっている。

一般政策の標準的な評価方式として定着している目標管理型の政策評価は、あらかじめ目標（測定指標）を設定して、その達成度合いを評価する、「実績評価方式」の事後評価であり、政府では、平成24年度から標準様式を導入して実施してきている。その特徴としては、評価書の様式や評価結果の表記方法（5段階）の標準化・統一化を図ることで、評価の質を確保しつつ、一覧性や比較可能性を高めるとともに、毎年、事前分析表を作成し、指標のモニタリングを行いつつ、評価の実施を複数年に1回とするなど、評価の重点化を図っていることを挙げることができる。現在、政府では、政策体系全体を概ね網羅する形で約500の施策を対象に目標管理型の政策評価を実施し、毎年200～300程度の評価書を作成・公表している（政策評価ポータルサイト）。

② 政策評価の課題

こうした政策評価の取組の現況は、制度導入以来、「政策評価制度は、企画立案と実施に偏重していた我が国の行政において、評価という営みを制度化し、政策の見直し・改善のサイクルの確立を目指して導入されたことから、まずは新たな取組を定着させることを重視し、評価作業を体系的かつ網羅的に実施することを求めてきた」（政策評価審議会答申（令和4年12月））ことを反映していると考えられる。その成果として、制度導入から20年を経て、現在では、政策評価の「自らの活動について評価を行い、国民に対しその状況を明らかにする」という取組は、「やって当然」と考えられるほどに定着し（政策評価審議会提言（令和3年3月））、指標（KPI）を定めて政策の進捗管理を行う手法は、政府全体で幅広く用いられるようになっている。

他方、この間、政府内では、行政事業レビュー

一の取組や、EBPMの推進など、政策評価と関連する取組が様々行われる中で、各府省の政策評価の担当者の間では、作業の重複感・負担感や、「評価疲れ」を指摘する声が上がってきた。令和2年11月に政策評価審議会が各府省の担当者と意見交換をした際には、こうした意見に加えて、「政策評価が政策改善につながらず、必要性が実感できない」「評価書を作成することが目的化している」といった旨の意見も聞かれた（同提言参考資料－政策評価制度の運用実態の把握等に関するWG結果概要）。このような指摘等の背景として、これまでの目標管理型評価を中心とした政策評価の取組には、すべての取組に一律に当てはまる訳ではないものの、大きく次のような課題があるものと考えられる。

まず、1点目は、現在の目標管理型評価は、あたかも「成績表」のように、評価対象とした政策の実施状況が5段階のどこに当たるのかの説明に重点が置かれ、政策が効果を上げているのかどうかや、想定どおりに効果が上がっていないとすればどこにボトルネックがあるのか、といった分析が十分に行われていないのではないかとのことである。行政学者・田辺国昭は、実績評価方式による評価について、「評価が生み出す中心的な情報は、各施策において数値目標を達成したか否かということになり、次に向けた施策の改善のために何が必要かという情報を必ずしも産出するわけではない」と指摘している（田辺 2021）が、まさにその点が、目標管理型評価の課題ともなっている。また、上述した政策評価審議会との意見交換で、ある府省の担当者は、「目標管理型の政策評価においては、目標を達成することが当然である（達成しないことは問題である）と内外で受け止められているという意識」の下で、達成を前提とした指標を立て、評価を実施する傾向があることに言及している。実際、例年、目標管理型評価の9割超が「標準以上」の評定を付されていることを踏まえると、各府省は、評価を見直しの契機とするのではなく、「きちんとやっている」ことを説明することに注力している実態を見て取ることができる。

2点目は、上記とも関連するが、評価の手法等に関する課題である。各府省が現実に実施して

いる政策の在り方は多様であり、政策の改善のために何が必要かといった意思決定に有益な情報を得るために最適な政策効果の把握・分析の手法や、評価の単位、実施のタイミングなどは、政策ごとに異なるものと考えられる。目標管理型評価について、これまで取り組んできた様式等の標準化・統一化は、評価という営みを行政に定着させるという点では大きく寄与してきたと考えられるが、一律のやり方では、個々の政策の特性による違いを考慮に入れた効果の把握・分析等を行うことが難しいことに留意する必要がある。

そして3点目は、政府全体で行政事業レビューが導入され、統計改革に伴って、EBPM（Evidence-Based Policy Making：エビデンスに基づく政策立案）推進の取組も始まっている他、各種計画等のフォローアップの作業など、政府内で様々な形で評価関連作業が行われる中で、作業の重複による霞が関職員の負担感が課題として挙げられる。各府省の政策立案過程において、政策の効果把握・分析し、政策の改善に反映していく取組を政策評価の機能の本質と捉えるのであれば、そうした実質的な取組と、評価関連作業のギャップも、重複感の一因と考えられるだろう。

以上のような状況を踏まえ、政府では、政策評価の定着に向けた20年の取組を経て、今後は、「評価」という営みを定着させていくというフェーズから、「評価」によってどのように政策を良くしていくかを追求していくフェーズへと進んでいくことが重要なテーマと考えられるようになってきた。

2. 政策評価審議会の提言（令和3年3月）

(1) 提言の経緯等

政策評価を巡るこうした状況の中で、総務省に設置されている政策評価審議会（会長：岡素之 住友商事株式会社特別顧問。以下、単に「審議会」と表記した場合は本審議会を指すものとする）では、政策評価制度が令和3年で導入から20年となることを機に、ポストコロナ新時代に

おける行政の評価の在り方について審議を行うこととなった。

その背景にあったのは、人口減少やデジタル技術の発展など、社会経済が急速に変化する中で、コロナ禍への対応でも浮き彫りになったように、行政はこれに的確に対応できていないのではないかという問題意識である。審議会は、後述する提言の冒頭の「はじめに」において、「従来の社会環境を前提に構築されてきた仕組み」が持たなくなっており、「仕組みそのものを問い直し、持続可能なものに抜本的に改善していくこと」が必要であるが、「基本的には現行の仕組みや取組を前提として、その中で効率等を高めるために何をしたらよいかという課題設定で行われてきた」これまでの行政の評価では、こうしたニーズに応えきれないのではないか、という認識を示している。

審議会では、令和2年夏から議論を始め、各府省の実務担当者からヒアリングなども行いながら課題を整理した上で、今後の行政の評価の向かうべき方向について審議を進め、令和3年3月に提言（以下「令和3年提言」という）を取りまとめた。

(2) 提言の内容

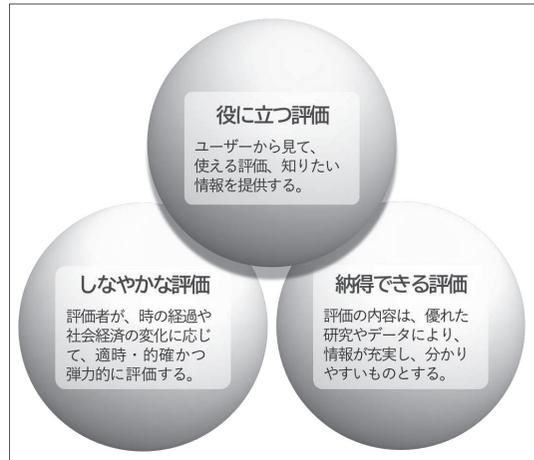
同提言では、まず、現状認識を踏まえ、行政の評価のあるべき姿を、「役に立つ評価」「しなやかな評価」「納得できる評価」という3つのキーワードで整理した上で、これに対応する具体的なアイデアを示すものとなっている。

なお、同提言で言う「行政の評価」には各府省が自らの行政について評価を行う「政策評価」と、行政評価局が各府省の行政運営について調査（評価）を行い、その結果に基づき改善を促す「行政運営改善調査」が含まれており、提言では両方の改善のアイデアを取り上げているが、本稿では、以下、政策評価制度に関する改善のアイデアについて紹介する。

① 役に立つ評価

同提言では、まず、「役に立つ評価」とするために、「評価」の位置付けを大胆に転換していく方向を示している。各府省では、例えば、行政

図1 「行政の評価」のあるべき姿のイメージ



(出所) 令和3年提言（政策評価審議会）

事業レビューの取組や、分野ごとに計画を作ってKPIを立て、進捗をフォローアップしていくといった取組を行っている。こうした実務の中で行われている評価の活動を、政策評価と位置付けていくことも含め、政策プロセスの中で、政策の改善への活用という実質を重視して、評価の位置付けを整理していくことや、評価の単位などをユーザーにとって使いやすい枠組みにしていくことなどを提言している。

② しなやかな評価

次に、「しなやかな評価」ということで、1. (2) ②で述べたような課題がある目標管理型評価への過度の偏重を改め、各府省が施策の特性等に応じて柔軟に多様なスタイルで評価を行うことができるようにしていく方向を示している。その中で、全ての施策分野を網羅して目標管理型評価を行う必要がないことや、政策の特性や評価を実施する目的等に応じて最適な評価方法を選択すべきであること、評価の単位や実施時期は柔軟に考えるべきであることなどの「考え方」を併せて提示している。

③ 納得できる評価

「納得できる評価」については、評価の質を高めていくため、EBPMの実践を更に進めていくことや、研究者等と積極的に連携していくことな

などを提言している。

3. デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言（令和4年5月）

(1) 提言の経緯等

令和3年提言を受け、総務省において政策評価の具体的な改善方策について検討を進めていた中、令和3年10月に岸田文雄内閣が発足し、政府全体での新たな取組が始まった。同年11月に発足した「デジタル臨時行政調査会」（会長：内閣総理大臣。以下「デジタル臨調」という）において、「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方」が検討テーマの1つとして提示された。これは、評価のみならず、政策立案も含めた政策プロセス全体の改革を目指すものであり、その内容については、同調査会の下、行政改革推進会議（会長：内閣総理大臣）を中心に検討を進めていくこととなった。

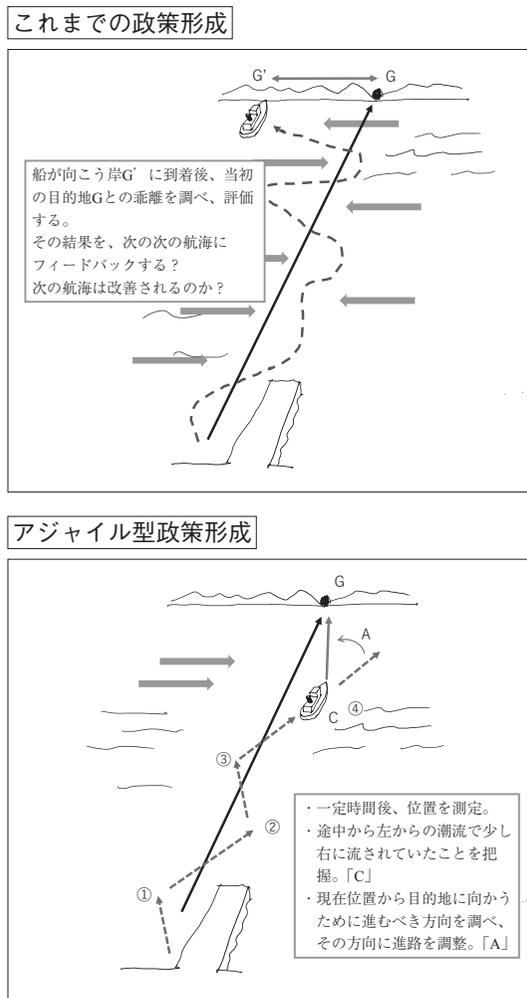
同年12月22日に開催された第2回デジタル臨調では、牧島かれん行政改革担当大臣より、

- ・ 「リアルタイムデータを含む様々なデータを活用しつつ、政策目的の実現に向けてスピーディーに政策サイクルを回し、モニタリング・効果検証をしながら、柔軟に政策の見直し・改善を行っていく」ことを「アジャイル型政策形成・評価」と位置付ける
- ・ その検討を進めていくために、行政改革推進会議の下に、「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ」（以下「アジャイルWG」という）を設け、翌年1月から検討をスタートさせる

旨の説明が行われ、これを受けて、金子恭之総務大臣より、総務省においても、アジャイルWGの動きと連携し、「政策評価審議会の協力も得ながら、政策評価制度の見直しなどについて議論を進める」旨の説明が行われた。これらの検討の結果は、令和4年6月目途で取りまとめ、デジタル臨調に報告することとされた（第2回デジタル臨調議事録及び提出資料）。

ここで新たに出てきた「アジャイル型政策形成・評価」について理解する上で、参考になる議論として、令和4年3月7日の政策評価審議会において森田朗委員から提出された資料を紹介したい。

図2 政策形成・評価のイメージ



※ 図は、森田委員提出資料より抜粋・編集したものの（出所）令和4年3月7日政策評価審議会 森田委員提出資料

本資料では、政策目的の実現に向けて政策を実行していくことを船の航海に例えている。これまでの政策評価が、対岸に着いてから、目的地とのズレを確認するものであったとすれば、「アジャイル型政策形成・評価」とは、航海の途

中で船の現在位置を把握し、目的地に向かってズレが生じていれば、軌道修正を図るもので、これにより、より短時間で目的地にたどり着くことができるとしている。こうした政策プロセスを実行していくためには、政策の設計段階で、目的を明確に定め、達成のための手段を明示するとともに、実施の段階では、できるだけ正確に現在地を把握し、機敏に航路修正を行うことが必要となる。

一般的に「アジャイル」とは、ソフトウェアや新規事業の開発手法として用いられる用語であり、「アジャイル型政策形成・評価」というと特別なことのように思えるかもしれない。しかし、上図のとおり、政策が想定どおりの効果を上げているのかを適時に把握・分析しながら、政策目的の実現に向けて、随時政策を見直していくことと捉えれば、何ら特別なものではなく、あるべき政策形成・評価のプロセスを表現したものであることが理解できるであろう。

(2) 2つの提言の内容

令和4年1月以降、行政改革推進会議のアジャイルWGと総務省の政策評価審議会では並行して審議を進め、5月31日に、それぞれ「提言」を取りまとめた。以下、2つの提言の内容について紹介する。

なお、2つの提言の関係であるが、アジャイルWGの提言は、行政の「無謬性神話」から脱却し、複雑かつ困難な社会課題に適時的確に対応できる、より機動的で柔軟な行政への転換を目指し、霞が関の組織文化や国民の意識を変えるための方策を提示するものである。一方、政策評価審議会の提言は、同じく機動的で柔軟な行政への転換を目指し、その制約となっている現行制度の課題を洗い出し、改善を図るものである。2つの提言が相まって、変化の早いデジタル時代に対応できる機動的で柔軟な行政への転換を図るものとなっている。

① アジャイルWG提言のポイント

アジャイルWGで取りまとめた「アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言～行政の「無謬性神話」からの脱却

に向けて～」では、まず、我が国の行政が置かれている現状・課題について、環境の変化が早く、社会課題が複雑さや困難さの度合いを増し、先を見通しにくい状況になっている一方で、我が国の行政には、「無謬性神話」があり、これにとられると問題の先送りにつながり、結果として国民に不利益をもたらすおそれがあるとの認識を示している。そして、こうした課題を克服して、行政の「無謬性神話」から脱却し、複雑かつ困難な社会課題に適時的確に対応できる、より機動的で柔軟な行政への転換を図っていくことを目指し、以下のような取組の方向を示している。

- ・ 政策の機動的な見直しにつながるダイナミック（動的）なEBPMの実践を進めて行くこと
- ・ 経験のない課題に対しては、考え得る最善の政策でまずはチャレンジしてみて、トライアル&エラーで精度を向上していくアプローチも重要であること

また、こうした取組が行われるためには、①現状維持よりも環境変化に対応することが高く評価される組織文化の構築・定着、②専門的・技術的観点からの外部有識者のコミットメント、③政策に係る大臣等の政務職のコミットメントが必要であることについて言及している。そして、こうした取組を具体的に進めていくため、政策を機動的で柔軟に立案・修正できるサイクルの確立を目指し、政策プロセスの各段階（立案、実行、評価、改善）の取組で留意すべき点を整理し、提示した上で、「制度改正・運用改善」と「基盤整備」について具体的方策を示している。

このうち、「制度改正・運用改善」については、評価関連作業の一体化の検討や、行政事業レビューの予算編成プロセスでの活用等を挙げている。

また、「基盤整備」については、機動的で柔軟な政策形成・評価を根付かせていくための各府省の幹部・管理職に求められるマネジメント能力を提示するとともに、以下のような取組を挙げている。

- ・ データを活用した意思決定ができる基盤の整備
- ・ 人材の育成・確保
- ・ 機動的で柔軟な政策形成・評価を実践しようとする各府省に対する支援（政策設計ラボ（仮称）、政策形成アワード（仮称）、EBPM補佐官派遣制度（仮称）、伴走型支援ネットワークの構築等）

② 審議会提言のポイント

次に、審議会の「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言」のポイントである。その位置付けは、前述した令和3年提言をベースに、デジタル臨調の動きを踏まえて検討を深め、デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方と、それを踏まえた政策評価制度の改革の方向性について取りまとめた、審議会の第2の提言である。

提言では、まず、変化の早いデジタル時代に対応できる政策形成・評価の在り方に関し、望ましい政策プロセスについて、次のように整理をしている。

政策の立案・設計の段階では、データ等に基づく現状把握と明確な課題設定、エビデンスに基づく政策手段の検討とロジックの明確化、指標の設定など事後の効果検証を適切に行うための評価設計などが求められる。また、政策を決定した後は、指標の動向等をモニタリングし、適時に政策効果を把握・分析して、その結果に基づいて、柔軟に政策の改善につなげることが必要である。このとき、政策評価は、「評価」という政策立案過程とは別の作業と捉えるのではなく、上述した、あるべき政策立案・改善のプロセスと一体のものとして、その中で行われる実質的な取組の充実を図り、プロセスを通じてEBPMの実践を進めていくこととしている。

続いて、提言では、こうした望ましい政策プロセスを機能させ、政策をより良くしていくための政策評価の具体的な改革の方向を提示している。

1点目は、政策評価が、政策の企画立案等と一体的に行われ、政策の特性に応じた効果の把握・

分析等が適切に行われるよう、評価の実施の考え方を整理していくことである。具体的には、

- ・ 政策の企画立案や改善等の検討に役に立つ情報が得られるものとなるよう、現在の「目標管理型評価」による画一的な評価方法を改め、政策の特性等に応じて、評価対象政策の設定や評価方法などを柔軟に選択できるようにしていくこと
- ・ 実際の政策の企画立案等の中で行われる政策効果の把握・分析等の取組を政策評価と捉え、その取組の充実を図るため、プロセスの中で作成・使用した資料（白書、計画のフォローアップ、審議会資料等）を評価書として活用できるようにすること
- ・ 予算事業を対象とする「行政事業レビュー」の取組を、政策のサイクルを効果的に回していくための「基盤」と位置付け、レビューシートを評価書として一体的に取扱うことで、行政事業レビューと政策評価の作業の重複を排除し、負担軽減を図ることができるようにすること

などを提示している。

2点目は、政策形成・評価のプロセスにおいて望ましい取組が行われ、EBPMの実践が進むよう、行政評価局が各府省を支援していくことである。決められた基準・様式に沿って政策評価の実施を求めるのではなく、政策の特性に応じて各府省の創意工夫を引き出し、政策効果の把握・分析等の機能を高めていくためには、制度官庁として、これまでとは異なるアプローチが必要であると考えられる。こうした観点から、今後、行政評価局は、意思決定の質を高める取組、特に、政策効果の把握・分析や評価の設計に当たって、各府省を積極的に支援していく役割を担っていくこととしている。

3点目は、EBPMの実践による質の高い政策形成を行うとともに、実施段階で、適時的確に政策効果の把握・検証を行い、柔軟に政策の見直し・改善が行われるようにしていくために不可欠な、官民の幅広いデータの収集・利活用や人材育成の支援など、評価の環境整備について言

及している。

2つの会議が取りまとめたこれら「提言」については、令和4年6月3日に開催されたデジタル臨調において、それぞれの担当大臣（牧島行政改革担当大臣、金子総務大臣）から報告が行われた。

これを受け、6月7日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2022」では、「行政の無謬性にとらわれず、デジタル技術も活用し、予算編成プロセスなどでEBPMに基づく意思決定を推進するなど、より機動的で柔軟な政策形成・評価を可能とする取組を進める」とし、2つの提言に盛り込まれた取組を政府として推進していくこととしている。また、中長期の視点に立った持続可能な経済運営の項目において、「EBPMの手法の実践に向け、行政事業レビューシートを順次見直し、予算編成プロセスでのプラットフォームとしての活用等を進める。また、政策立案・実施に投入するリソースの確保に向け政府の評価関連作業の合理化を進めるとともに、EBPMの取組を強化するため、エビデンスによって効果が裏付けられた政策やエビデンスを構築するためのデータ収集等に予算を重点化する」としている。

4. 政策評価審議会答申（令和4年12月）

(1) 審議会への諮問

審議会からの提言を受け、これを具体的な制度改正につなげていくため、令和4年6月27日に、改めて、総務大臣から政策評価審議会に対し「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策」について諮問が行われた。

審議会では、政策評価制度部会を中心に、論点整理を行うとともに、実例を基に政策効果の把握・分析のやり方などについても意見交換を重ねながら検討を進めた。この間、11月には、内閣官房行政改革推進本部事務局（以下、「行革事務局」という）において、行政事業レビュー・秋のレビュー（秋の年次公開検証）を実施し、今後の行政事業レビューの見直しの方向などに

ついて議論が行われた。審議会では、その状況も踏まえて、更に検討を進め、同年12月21日に政策評価審議会答申「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策について～政策評価をより政策の見直し・改善に反映させるために～」を取りまとめた。

(2) 令和4年秋のレビュー

政策評価審議会答申の内容に入る前に、まずは秋のレビューでの議論を紹介したい。令和4年秋のレビューでは、例年同様に、個別事業について議論を行う「セッション1」に加え、「セッション2」として、5月のアジャイルWGの提言や、「経済財政運営と改革の基本方針2022」等を踏まえて、今後の行政事業レビューの改善について議論を行った。

「セッション2」では、行革事務局から、(i) セッション1での議論からのフィードバック、(ii) 試行版の128のレビューシート²を分析した結果からのフィードバック、(iii) 「広報・普及啓発」「窓口・相談」「補助金・交付金」といったアクティビティ（政策の具体的な活動）の特徴に応じて政策の効果を測定するポイントを整理した試案などについて説明するとともに、今後の行政事業レビューの改善の方向について提示され、これを基に議論が行われた（令和4年11月10日開催「秋のレビュー」行革事務局提出資料）。このうち、(iii) については、実際に政策を検討する行政官の立場で考えたときに、自身でコントロールしやすい足下のアクティビティからアプローチしていくことが重要ではないか、との問題意識によるものである³。

行革事務局から示された「今後の行政事業レビューの改善について」では、政策評価にも関連する課題認識が示されており、その主な内容は次のとおりである。

- ・ 事業の多様性に応じ、事業設計と同時に事業の効果を適切に評価できる評価設計の仕組みをあらかじめ準備しておくことが重要ではないか。
- ・ 高度な分析が必要なものは、行政評価局の

実証的共同研究の活用も含め、各府省の前向きな取組を支援すべき。

- ・ レビューシートの作成は単に紙を作成する作業ではなく、作成工程がEBPMの実践そのもの（意思決定）となるようにしていく（＝政策評価も同じ方向）。
- ・ EBPMの実践、予算での活用や、政策評価との一体化といった観点から、今の5,000の区分けで良いのかどうかも含め、使いやすいレビューシートの単位を検討すべき（＝「政策評価」も柔軟化の方向が提言されており、双方からのアプローチにより、重複の整理が期待される）。
- ・ 約5,000の事業の底上げは、一朝一夕でできるものではなく、時間をかけて段階的にやっていく。各府省自身による「品質管理」の品質管理⁴のための取組として、各府省のサポートや知見の提供等による支援を行っていくべき（＝行政評価局も連携）。

(3) 政策評価審議会答申の内容

こうした秋のレビューにおける議論も踏まえて審議会に取りまとめた答申の内容は、次のとおりである。

① 見直しの考え方

（答申の位置付け）

答申では、まず冒頭で、その位置付けを説明している。「社会経済の急速な変化に対応できる行政を実現するためには、政策の効果等を適時に把握・検証し、機動的かつ柔軟に政策の軌道修正ができるようなアプローチが重要であり、これこそが政策評価制度が導入当初から目指してきた目的である」ことを、これまでの審議を通じて確認したとする。その上で、「本答申は、『政策は実施段階で常にその効果が点検され、不断の見直しや改善が加えられていくことが重要』であると指摘した行政改革会議最終報告を契機とする我が国の政策評価の取組」について、政策評価法の20年以上にわたる施行状況を踏まえて、「令和4年提言を実現するために今後取組むべき具体的方策を取りまとめたものである」としている。

（今回の見直しの目的）

続いて、今回の政策評価の見直しにより目指す我が国の行政の将来像や、政策評価の機能について記述し、見直しの目的を明らかにしている。

まず、「政策評価は、我が国の政策の進捗状況（「現在地」）を正しく知り、その「現在地」から政策の「目的地」に向けたナビゲーションを行う機能を持っている」と言えるとしつつ、「実際には『評価』という言葉に引きずられ、ややもすると政策の「成績表」のような使われ方をされているケースもある」としている。その上で、変化が早く、先行きが不透明な時代にあっては、「まずは挑戦してみて、想定と異なる状況となっても自らの現在地を正しく知り、そこからどうやって目的地にたどり着くかを常に考え続けることが重要」であり、「政策評価はそのための有用なツールとなり得る」としている。こうした観点から、今回の見直しは、政策評価が、「本来の制度趣旨に沿った運用が行われるための諸施策について整理をしたものであるが、政策評価制度を正しく使い、前例にとらわれずに、変化に柔軟に対応できる行政を実現することが、本取組の目的である」としている。

また、「政策の見直し・改善を適切に行うためには、立案段階で事前の想定を明確にした上で、実施段階で政策の効果等を適時に把握・分析し、状況に応じ柔軟に軌道修正していくことが重要」であり、これを実現するためには「『有効性の観点』を重視して、政策の効果検証にこれまで以上に積極的に取り組んでいくべきである」としている。政策の効果検証（政策効果の把握・分析）とは、「政策が当初の想定どおりに進んでいるかをデータ等で確認し、想定どおりに進んでいなければそのボトルネックが何であるかを分析して改善策を検討するとともに、政策目的を達成するためにより効果の高い方策があるかを探索し、必要があれば思い切って手段の入替えを行っていく」という、政策の企画立案から実施に至るプロセスの中で行われる取組である。各府省の政策立案過程において、こうした効果検証の取組に注力できるよう、「政策立案プロセスから評価が遊離し、次なる具体的な改善策に

直接はつながりにくい評価となる場合がある」ともされている現在の政策評価制度について、デジタル化がもたらす進化の導入を図りつつ、アップデートを行うこととしている。

(政策評価制度のアップデート)

次に、政策評価制度のアップデートの方向として、まず、各府省の現場では、「企画立案段階で現状や課題に対する分析を行い、審議会等の場でもそのような分析に基づく議論が行われ政策が形成されている」が、「このような現実の立案過程において実際に行われ、政策の見直し・改善に反映されている分析や検討こそが本来あるべき評価」であり、「立案過程における評価をなるべくそのままの形で有効に活用し、効果検証等によりその質を高めつつ、政策の見直し・改善に反映していくことが重要である」としている。また、「各府省が現実に実施している政策の在り方は多様」であり、「一律のやり方では個々の政策の特性による違いを考慮に入れた効果検証を行うことが難しくなる」ことから、「政策の分野や特性に応じた取組が容易となるよう個別性・多様性を重視した制度運用に転換する必要がある」としている。

こうした方向を踏まえ、我が国の行政において、「近年では様々な政策において数値目標が設定され、業績をモニタリングしながら進捗を管理することが広く行われるようになった」（こうした「政策の管理手法」が浸透した）ことを、これまでの政策評価制度の導入の成果と捉えた上で、今後の政策評価制度の在り方について、「更なる質の向上に向けた次のステップとして、これまでの目標設定や評価手法について画一的・統一的な対応を求めることから転換し、政策の本来の目的に立ち返って、見直し・改善に役に立つ情報が得られるような効果検証を個々の政策の特性に応じて柔軟に行えるようにすべきである」としている。

② 具体的方策

以上の考え方に沿って、答申では、次のような具体的方策の実施を求めている。

1) 効果検証の取組の推進

- 行政評価局は、政策評価審議会等の協力を得て、具体的な実例をベースに政策効果の把握・分析手法等の調査研究を進め、知見・ノウハウを蓄積して各府省に提供するなど、政策効果の把握・分析の手法の開発と各府省における実践に必要な支援の充実を図る。特に、政策の構成要素であるアクティビティ（行政の活動）に着目した取組を行うことを推奨し、重点的に手法の開発に取り組む。
- 行政評価局は、関係機関の協力を得て、関係機関が行っているEBPMに資すると考えられる研修に関する情報を把握し各府省に提供する取組や、政策評価に関する統一研修の充実等により、政策効果の把握・分析に必要なデータ分析等を担う人材育成を支援する。
- 行政評価局は、政府の中央統計機構と連携し、政策効果の把握・分析のための統計整備や、統計データ等のデータ利活用の技術的支援を行う。

2) 政策の特性に応じた政策効果の把握・分析が可能となる評価枠組みの導入

- 各行政機関共通の画一的・統一的な評価手法を定めているガイドライン等を改定するなど、各府省が政策の特性に応じた評価を行いやすくなるように制度運用を柔軟化する（政策の個別性・多様性を重視した制度運用に転換）。
- 政策立案過程の中で行われる政策評価の充実を図るため、政策の企画立案プロセスにおいて実施され、政策の見直し・改善に反映されている分析や検討結果（審議会答申、レビューシート等）を政策評価として活用することを推奨し、関係ガイドラインの整備を行う。

(4) 会長談話

審議会では、答申の取りまとめに際し、答申に込めた思いを「会長談話」として取りまとめ、答申と併せて公表した。

談話では、答申を実行していくに当たり、デジタル技術の活用に積極的に取り組むことを求める一方、現場の担当者や国民の生の声を丁寧

に聴きながら実態を把握するなど、「現場主義」

の重要性についても強調している。また、今回の見直しを、「説明責任に重きを置き、『きちんと出来ているか』を説明させる『監督者の視点』が強い」政策評価制度から、『何がボトルネックとなっていて、どうすれば改善するのか』といった『政策立案者の視点』へと抜本的に転換するものと位置付けた。そして、行政評価局には、「単なる制度の監督者ではなく、各府省のアドバイザーとなって各府省とともに政策の質の向上にチャレンジしていくこと」を望み、審議会として、そのチャレンジを後押ししていくこととしている。

審議会答申は、同12月21日に開催された行政改革推進会議及びデジタル臨調において、松本剛明総務大臣より報告された。

5. 政策評価に関する基本方針等の改定（令和5年3月）

（1）政策評価の基本的な考え方

審議会答申を受け、総務省では、これに沿って「政策評価に関する基本方針」（平成17年12月16日閣議決定。以下「基本方針」という）の改定等の検討を進め、令和5年3月28日に、基本方針の一部変更の閣議決定が行われた。

変更後の基本方針では、政策評価の基本的な考え方について、「1（1）政策評価の実施に関する基本的な考え方」において、次のように整理している。

まず、現状認識として、「社会経済の急速な変化に伴って、我が国の行政が対応すべき課題は、絶えず、時に予想外の方向に変化するとともに、一層複雑、困難なものとなっている。こうした課題に対応していくためには、政策の現状を適切に把握し、それまでの進捗を評価した上で必要な軌道修正を行う機動的かつ柔軟な政策展開を図っていくことが有効である」としている。そして、こうした「機動的かつ柔軟な政策展開」には、「政策の進捗状況の的確な把握とその結果を改善方策の検討・実施に反映していくことが必要になる」とし、「これらは政策評価が本来果

たすべき機能」であると位置付けている。また、「政策評価を活用して新たな挑戦や前向きな軌道修正を積極的に行うことが、行政の無謬性にとられない望ましい行動として高く評価されることを目指すべきである」とし、行政の行動様式や文化を変えることを究極の目標として掲げている。

このため、基本方針では、上述した政策評価の「政策の進捗状況や効果を適切に把握する機能」を強化するため、今後は、「有効性の観点からの評価を一層重視し、政策効果の把握・分析にこれまで以上に積極的に取り組む」とともに、「政策評価により得られた情報を政策の見直しや改善を含む意思決定過程において活用することを推進」するものとしている。

また、有効性の観点からの評価の充実を図るための評価・分析手法や、政策評価等から得られる情報の意思決定過程における活用の在り方については、「各行政機関の政策の特性や活用する目的等に合わせて設計する必要がある」としている。このため、基本方針の変更を踏まえて各行政機関が初めて策定する基本計画⁵の期間を「試行的取組の期間」と位置付け、「新たな政策評価の手法の導入や意思決定過程における活用方法等の試行的な取組など、各行政機関における創意工夫」を引き出していくこととしている。

（2）主な見直しの内容

（1）で述べた、変更後の基本方針における政策評価の考え方は、審議会答申でも言及された政策立案プロセスから遊離した「評価のための評価」を「意思決定に使える評価」に変えていくことを目指すものである。「意思決定に使える評価」とは、意思決定のために「有益な」情報が得られる評価ということであり、そのためには、従来の画一的・統一的な制度運用を改め、各府省による多様な設計を認めるとともに、形式面ではなく、実質を重視した制度運用に転換し、作業の重複を排除し、意思決定の質を高める取組に注力していくことが必要となる。このような観点から整理された基本方針の変更等による政策評価の見直しの内容は、次のとおりである。

① 政策効果の把握・分析機能の強化

有効性の観点からの評価を一層重視し、政策効果の把握・分析機能の強化を図るため、画一的・統一的な制度運用を転換し、政策の特性に応じた評価が可能となるよう評価方式等を見直す。ここで求められるものは、実際の政策の意思決定の議論に役立つ情報を得ることであり、政策の特性に応じた評価手法を導入することで、目的に対応した形で政策効果の把握ができ、有益な情報を得ることが可能となる。

② 意思決定過程での活用

政策評価や行政事業レビュー等の評価関連作業から得られる有益な情報の意思決定過程における活用を推進する。

③ 制度官庁としての役割

政策評価の方法や、政策効果の把握・分析手法等について調査研究等を行い、その成果を基に、審議会での議論も踏まえて、政策効果の把握・分析手法や意思決定過程における活用方法等の整理を随時行い、各行政機関に共有する。また、データ利活用・人材育成支援等を含め、各府省の政策評価の取組の継続的な改善を促進する。

各府省での新たな評価手法の導入や意思決定過程での活用等の試行的取組を整理・分析し、その結果を「新ガイドライン（仮称）」に反映し、更に各府省の取組の質を高めていく「政策評価制度のPDCAサイクル」を確立していく。

なお、総務省では、政策効果の把握・分析手法等について、審議会での議論も踏まえて整理を行い、実務で求められる水準について、令和5年度内をめどに技術的なガイドラインを示していくこととしている。

以上に加え、基本方針の変更を受けて、同年3月31日に「政策評価の実施に関するガイドライン」が改定されている。この中で、「企画立案時に行った評価結果が記載された審議会答申、白書、計画のフォローアップ、予算編成プロセスで活用される行政事業レビューシート」等の評価関連作業について、「意思決定に有益な情報を

提供するものであり、これら評価関連作業から得られる情報が、政策評価結果と内容が重複していたり、評価に活用できたりするものであることも考えられる」として、「重複しているものや活用できるものがある場合には、評価関連作業において作成したものを評価書として代替又は活用することを推奨する」としている。これは、評価関連作業の合理化、負担の軽減を図りつつ、意思決定に有益な情報を得るという政策評価の機能の充実強化を目指すものであり、今後、各府省の創意工夫により様々な取組がなされることが期待される。

6. 今後の取組

こうした政府における一連の政策形成・評価の改革の取組を受け、総務省行政評価局では、令和5年5月8日に、局の業務運営方針を定める「令和5年度行政評価等プログラム」を決定・公表した。

同プログラムでは、政策評価について、基本方針の変更等の考え方を踏まえた上で、各府省が政策立案過程において「意思決定の質を高める取組に注力できるよう、形式面ではなく、実質を重視した制度運用に転換」とするとともに、政策の特性に応じた評価の試行について、運用を各府省の判断と責任に委ねるのではなく、「見直しの趣旨に合致していれば柔軟に多様なやり方を認めるなど、制度官庁としても責任を負いながら、各府省の前向きな挑戦を後押ししていく」としている。

また、各府省における政策効果の把握・分析に関する取組を後押ししていくため、「技術的なガイドライン」を示すなどの取組を進めていくこととしており、6月には、政策評価審議会に検討体制が設けられた（政策効果の把握・分析に関するワーキング・グループ）。

この他、同プログラムでは、行政評価局が各府省の行政に対して行う行政運営改善調査についても、今般の政策形成・評価の改革を踏まえ、その在り方について、改めて整理を行っている。すなわち、行政運営改善調査についても、各府

省が自ら行う政策評価と同様、各府省が実施する政策が、政策目的の実現（行政上の課題の解決）に向かって、実際に効果が上がっているのかを把握・分析し、十分に効果が上がっていないければそのボトルネックを見つけ出し、改善に資する情報を提供することで、政策を前に進めていく役割・機能と位置付けている。これは、従前のように、行政評価局が行う調査について、第三者の立場で各府省の業務運営の問題点を見つけ出すのではなく、各府省とともに課題を解決し、政策を前に進めていくことへと、立ち位置を変えようとするものである。

このように、今後、行政評価局は、今般の政策形成・評価に関する改革に対応し、これを実効あるものとしていくため、同プログラム等に基づき、政策評価、行政運営改善調査、そして行政相談の各機能を通じて、取組を推進していくこととしており、引き続き、同局において、積極的な取組が進められていくことが期待される。

7. おわりに

令和3年3月の審議会提言から始まった今般の政策形成・評価の改革は、これまでの政策評価制度の定着に向けた20年を超える取組の成果を踏まえ、改めて政策評価制度の本旨に立ち返り、政策評価を通じて政策の意思決定に有益な情報が得られ、実際の政策の改善に「役に立つ」ものとなるよう、次のステップに進もうとするものである。改革の動機となったのは、審議会でも指摘がされたように、政策評価の現状について、「評価のための評価」の作業のようになっており、実際の政策立案プロセスから遊離し、次なる具体的な改善に直接はつながりにくい状況が見られたことである。また、他の様々な評価関連作業がある中で、各府省の現場に「評価疲れ」が生じているとの指摘もされていた。さらに、EBPMの考え方が徐々に政府内で浸透しつつある中で、これをさらに進めていくためには、これまでの事後評価を中心とした政策評価と、政策立案の考え方であるEBPMの関係を整理する

ことも課題の一つであった。

このような問題意識で始まった改革の取組であるが、政策評価審議会で令和3年提言に向けて検討をスタートした段階では、「評価制度」の枠内の議論にとどまっていた。このため、行政の評価の「あるべき姿」について、その後の令和4年提言、答申に引き継がれる方向性は示されたものの、具体的な改善方策を提示するには至らなかった。しかし、その後、令和4年秋にデジタル臨調が発足し、行政事業レビューやEBPMの推進を担当する内閣官房の行革事務局と連携することで、「評価」にとどまらず、政策プロセス全体を、あるべき姿に変えていく「政策形成・評価」の改革へと展開していくこととなった。

こうした中で、上述したとおり、政策評価については、政策効果の把握・分析機能を強化しつつ、「実質」を重視した制度運用に転換し、評価手法の自由度を高めるなどの見直しを行う一方で、行革事務局でも、EBPMの実践を取り入れて行政事業レビューの質を高める見直しなどを行っている。こうした一連の改革により、実際に評価を実施する各府省において、行政事業レビューやEBPMの実践の取組も含めて整合性のとれた評価設計が可能となるよう、「枠組み」は整備されたと言える。

今後、改革を実効あるものとしていくためには、各府省が行う「試行」を通じて、取組の質を高めていくことが重要であり、総務省行政評価局は、引き続き、政策評価の制度官庁として、行革事務局における行政事業レビューの見直しの動きとも連携しつつ、着実に取組を進めていくことが求められる。

注記

1 政策評価ポータルサイト

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n_portal/index.html

2 レビューシートをより予算査定で活用しやすいように見直していくため、約5,000の事業のうち、128のシートで見直しを試行したもの。

3 一般的なロジックモデルでは、インプット（予算、人員の投入）により、行政の具体的な活動（アクテ

イビティ)が行われ、これがアウトプットを生じ、成果(アウトカム)につながっていく。ここでは、行革事務局が、各府省が政策の効果を測定するに当たって参考となる情報を整理するに当たり、実務の担当者の視点に立って、行政の活動(例えば、「広報・普及啓発」「窓口・相談」「補助金・交付金」など)の特徴に着目した整理を試みたものである。

- 4 各府省の官房等で実施するレビューの品質管理の取組の質を確保する制度官庁の取組。
- 5 政策評価法第6条に基づき、各府省は3～5年ごとに政策評価に関する基本計画を策定。

価クォーターリー』、(58)

(2023.7.20 受理)

参考文献

政策評価の実施に関するガイドライン(平成17年12月16日政策評価各府省連絡会議了承。令和5年3月31日一部改正)

政策評価に関する基本方針(平成17年12月16日閣議決定。令和5年3月28日一部変更)

令和3年度政策評価等の実施状況等の国会報告(令和4年6月3日)

令和4年秋のレビュー 3日目(令和4年11月10日)行革事務局提出資料

令和5年度行政評価等プログラム(令和5年5月総務大臣決定)

行政改革会議「最終報告」(平成9年12月3日)

アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ提言～行政の「無謬性神話」からの脱却に向けて～(令和4年5月行政改革推進会議アジャイル型政策形成・評価の在り方に関するワーキンググループ)

政策評価審議会提言「ポストコロナ新時代における行政の評価への指針～政策改善に役立つ、しなやかで、納得できる評価とするために～」(令和3年3月政策評価審議会)

政策評価審議会答申「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の実現のための具体的方策」～政策評価をより政策の見直し・改善に反映させるために～(令和4年12月政策評価審議会)

政策評価審議会「デジタル時代にふさわしい政策形成・評価の在り方に関する提言」(令和4年5月政策評価審議会)

田辺国昭(2021)「政策評価制度の定着のもとで」、『評

Policy Formulation and Evaluation Reform- Achieving “Useful Evaluation” -

Hirooki Tsuji

Ministry of Internal Affairs and Communications Administrative Evaluation Bureau
htuji@soumu.go.jp

Abstract

Twenty years after the introduction of the policy evaluation system in 2001, it has achieved certain results, including the penetration and establishment of the policy management method in the administration of Japan, which sets numerical targets and manages progress while monitoring performance. However, it has been pointed out that the policy evaluation system has become a work to prepare evaluation documents, which is separated from the policy-making process, and that it has not been utilized for actual policy-making or improvement.

In order to realize a government capable of responding to rapidly changing social and economic conditions and increasingly complex and difficult issues, it is necessary to realize the primary function of policy evaluation, which is to grasp and analyze the effects of policies in a timely manner in the policy-making process, formulate improvement measures based on the results, and reflect them in policies, and transform the administration into a flexible and agile one. Based on this recognition, the government has promoted policy formulation and evaluation reforms since 2021.

This paper aims to summarize the history and content of the government’s efforts to reform the “policy formulation and evaluation” in Japan along with the background and awareness of issues.

Keywords

Reform of policy formation and evaluation, grasp and analysis of policy effects, the Policy Evaluation Council, the Digital Extraordinary Administrative Advisory Committee

【実践・調査報告】

政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究の事例 —令和3年度研究「農山漁村振興交付金」及び「在外教育施設 に派遣された教師に係る派遣効果」について—

菊池 明宏

総務省

a.kikuchi@soumu.go.jp

要 約

総務省（行政評価局）では、「政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究」に平成30年度から取り組んでおり、本稿では、行政評価局が行った令和3年度の実証的共同研究「農山漁村振興交付金」及び「在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果」を紹介する。

「農山漁村振興交付金」は、農山漁村振興交付金が、農山漁村の活性化にどの程度寄与しているか、活性化に向けた効果の発現経路を整理した上で、交付地域と未交付地域の比較等により効果を定量的に検証するとともに、交付の効果をより高めるための方策等について検討したものである。検証の結果、「雇用のある農業経営体数」が向上すること等が確認された。

「在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果」は、日本人学校等の在外教育施設に派遣された教師は、現地での多様な活動等を通じて能力等を向上させているとみられることから、派遣経験のない教師と比較して、どのような能力等を向上させているか、派遣先の環境や派遣先での取組による効果の違いはあるか等について、定量的に効果の違いを検証したものである。検証の結果、派遣教師は、非派遣教師と比較して、カリキュラム・マネジメント能力、多文化・多言語環境における指導能力について、能力を伸ばしていることが確認された。

本研究により、政策効果の検証方法は可能な限り政策形成の段階で検討し、必要なデータ収集・整理を事業実施の中で行うことが重要、などの示唆を得た。

キーワード

EBPM、地域振興、傾向スコアマッチング、人材育成、差の差分

1. はじめに

「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月統計改革推進会議決定）において、EBPM（Evidence-Based Policy Making：エビデンスに基づく政策立案）推進体制の構築を含む今後の統

計改革の具体的方針が取りまとめられたことを契機として、政府全体でEBPMの推進が図られ、各府省においてはその取組が進められているところである。

同取りまとめでは、「政策、施策、事務事業の各段階においてEBPMを推進し、政策の評価を、

政策改善と次なる政策立案につなげていく」こととされた。総務省（行政評価局）においては、「EBPMのリーディングケースの提示を目指し、総務省、関係府省及び学識経験者による政策効果の把握・分析手法の実証的共同研究を行う」（「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月統計改革推進会議決定））こととされ、平成30年度から取り組んでいる。

そこで本稿では、行政評価局が行う実証的共同研究の取組状況や成果を紹介する。

2. これまでの実証的共同研究の取組状況

実証的共同研究は、関係府省が所管している具体の政策を題材として、ロジックモデルの作成等を通じ、施策の目的（求める効果）や手段及びそれらの関係を明らかにした上で、実際に当該政策の効果を把握するために必要な調査・データ収集、統計的手法等を活用した分析等を

表1 実証的共同研究一覧（平成30年度～令和3年度分）

年度	案件名	関係府省庁
平成30年度	IoT サービス創出支援事業	総務省
	女性活躍推進	内閣府、厚生労働省
	競争政策における広報	公正取引委員会
令和元年度	訪日インバウンド施策	観光庁、内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局
	競争施策における広報【継続】	公正取引委員会
令和2年度	財政教育プログラム	財務省
	地方公共団体の行動変容につながる効果的な普及啓発手法	環境省
令和3年度	視覚障害のある児童・生徒に対するデジタル教科書等の教育効果	文部科学省
	#7119(救急安心センター事業)の導入効果	総務省消防庁
令和3年度	農山漁村振興交付金	農林水産省
	在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果	文部科学省

(出所) 総務省「政策評価ポータルサイト」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/seisaku_ebpm.html

実施するものである。

平成30年度から令和3年度までの4年間で11府省庁延べ11件が実施された。具体的なテーマは表1のとおりである。

詳しくは、「政策評価ポータルサイト」に掲載されている報告資料等をご覧いただきたい。

以下では、令和3年度に実施した2件の実証的共同研究について概要を紹介する。

3. 「農山漁村振興交付金」に関する実証的共同研究の概要

1つ目の事例は「農山漁村振興交付金」である。

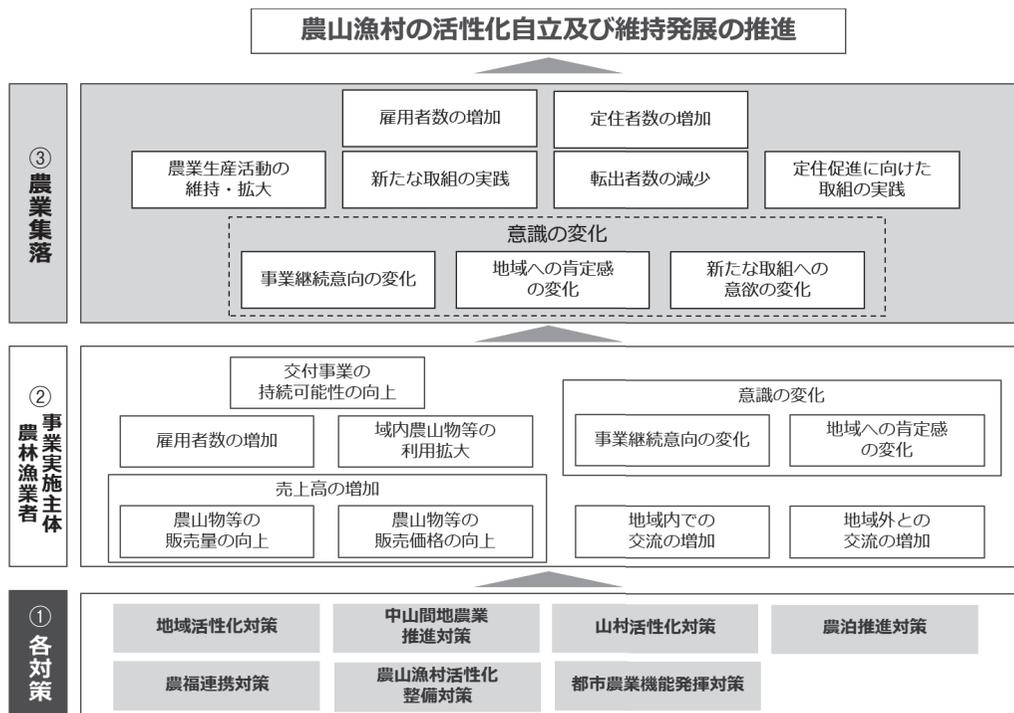
農林水産省では、農山漁村の活性化、自立及び維持発展を推進するため、取組の発展段階に応じて総合的に支援する農山漁村振興交付金（以下「交付金」という。）事業を行っている。本交付金は、平成28年度に創設され、地域活性化対策をはじめ、その時々々の要請に合わせた対策を揃え支援を行っている。令和2年度時点では、地域活性化対策、中山間地農業推進対策、山村活性化対策、農泊推進対策、農福連携対策、農山漁村活性化整備対策、都市農業機能発揮対策の7つの対策が実施されており、1,500件以上の交付実績がある。

農林水産省においては、各事業実施主体による事業実施計画に基づく事業評価結果をフォローすることで、政策効果の把握を行っているが、対策ごとに様々な事業を様々な範囲（全国・都道府県・市区町村・集落）を対象として実施しており、交付金全体として統一的な効果把握が難しいといった課題があった。

そこで本研究では、統一的に交付金の効果検証を行うため、交付金による取組が、特定の農山漁村の活性化に寄与するという前提の下で、調査・分析を進めることとした（取組の効果が広範囲に及ぶなど、取組の効果を特定の地域に帰属させることが難しい事業等を除く1,065件を対象として調査・分析を実施した）。

まず、交付金が農山漁村の活性化等にどの程度寄与しているか、交付金を活用した各地域が目標に至るには、どのような変化のステップを

図1 変化のステップ



(出所) 総務省「農山漁村振興交付金に関する調査・分析報告書」

経る必要があるのかを、各対策の特性も踏まえて整理した(図1)。

変化のステップは、交付金が最終的には農山漁村の活性化、自立及び維持発展につながる過程を整理したものである。下から上へ、効果が順次波及していくものと想定し、①最初に各対策別に事業実施主体に対して交付金が交付される。②次に、事業実施主体はそれぞれ農業活動等に従事し、その活動において、近隣の農林業従事者等もその活動に関わることで、販売量や販売価格が向上する。それによって雇用者数が増加し、事業の持続可能性が向上していく。あわせて、地域内外との交流の増加や、事業継続意向等の意識の変化が起きていく。③そして、農業集落全体に影響が拡大し、集落全体の事業継続意向等の意識の変化や、生産活動の維持拡大、雇用者数や定住者の増加等に結びつき、最終的には農山漁村の活性化、自立及び維持発展につながるものと整理した。

その上で、政策効果に差異を及ぼす可能性が

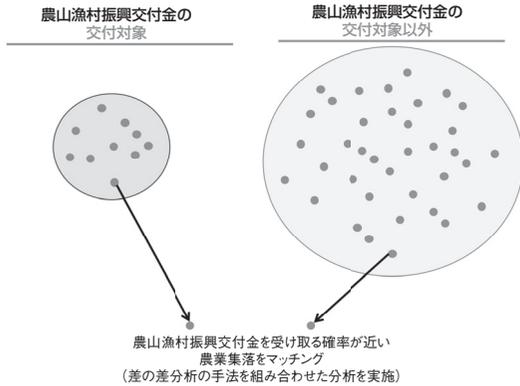
あると考えられる要素等(申請経緯の違い、事業実施中の地域との関わり方の違い等)について調査仮説を設定し、交付地域と未交付地域の比較等により効果を定量的に検証するとともに、交付の効果をより高めるための方策等について検討した。具体的には、交付金受領事業者へのアンケート調査によって、意欲の変化や仮説に関するデータ等を収集するとともに、交付金事業が主に影響を及ぼす農業集落を特定した。

そして、農林業センサス(農業集落の状況)とアンケート調査のデータを組み合わせた統計分析(傾向スコアマッチング等。図2)により、交付金の政策効果を定量的に検証するとともに、上記仮説を検証した。

定量分析は、以下のフローで実施した。

アンケート調査を活用して交付金により活性化を図る農業集落を特定した。アンケート調査未回答(257件)とアンケート調査自体は回答しているものの住所の記載がない場合など(161件)は農林水産省の職員が対象住所設定の補助など

図2 マッチングのイメージ



↑ 経営耕地面積、寄合の開催頻度、田の面積割合、最寄り人口集中地区までの移動時間などの条件に着目

(出所) 総務省「農山漁村振興交付金に関する調査・分析報告書」(概要版)

を行い設定した住所を用いて対象となる農業集落を特定した。

2005年・2010年・2015年・2020年の農林業センサスを用いて分析するため、複数時点で比較可能なデータ項目を整理した。

また、2005年・2010年・2015年・2020年の集落データのマッチングを実施した。各集落には基本指標番号(都道府県・市区町村・旧市区町

村・農業集落)が付与されているが、市町村合併等により時点により基本指標番号が異なる場合があるため、農業集落名等を用いてマッチングを実施した。

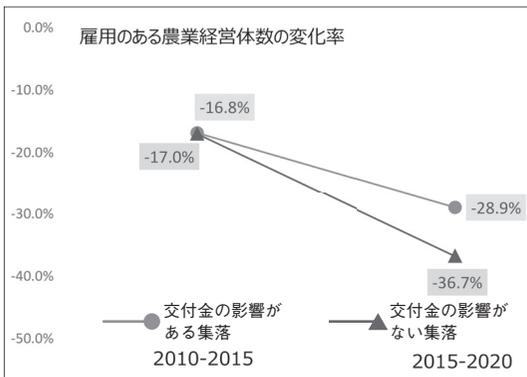
そして、地域活性化に向けたステップ(取組の効果発現経路)等を踏まえて、分析の枠組みを整理した。

上記を踏まえてデータ整理・加工を行い、傾向スコアマッチングにより、「交付金の事業実施主体(介入対象者)が主に影響を与える農業集落」と類似する比較対象(「当該農業集落と類似する介入対象者の影響がない農業集落」)を設定し、比較分析を実施した。

その結果、交付金の政策効果として、農業集落において、「農林業経営体」のうち「6次産業化に取り組む農業経営体数」や「雇用のある農業経営体数」が向上(減少を抑制)すること等が確認された。一方、農林業経営体数など、政策効果が十分に確認されたとは判断し難いものもあった(図3)。

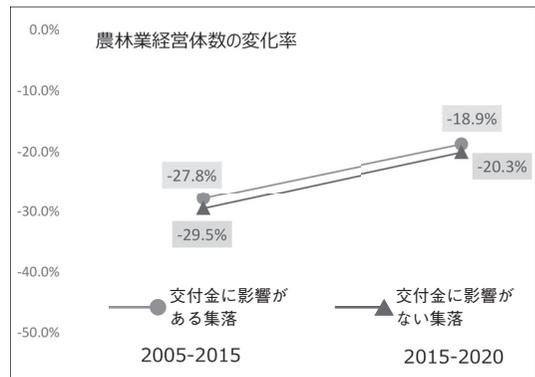
なお、効果量の大きさに関しては、本調査研究では各事業と単一の農業集落を紐づける形で分析を進めたが、各事業による影響は単一の集落のみに限定されるものではないこと、交付金による政策効果が、交付金を活用した事業実施主体に留まっている可能性も想定されることに留意が必要である。

図3 分析例：平均的な介入効果



↑ 統計的に有意な差異あり

(出所) 総務省「農山漁村振興交付金に関する調査・分析報告書」(概要版)



↑ 統計的に有意な差異なし

表2 地域活性化に向けたステップに基づくポジティブな変化に係る指標

指標名	指標の内容
販売量	・事業の主な対象となる農林漁業者の販売量が増加している
販売価格	・事業の主な対象となる農林漁業者の販売価格が向上している
雇用	・事業の主な対象となる農林漁業者の雇用が増加している
地域内交流	・事業の主な対象となる農林漁業者の地域内での交流が増加している
地域外交流	・事業の主な対象となる農林漁業者の地域外での交流が増加している
継続意欲	・事業の主な対象となる農林漁業者の農業等の継続意欲が向上している
活性化意欲	・事業の主な対象となる農林漁業者の地域活性化への意欲が向上している
意識の変化	・地域の農林漁業者・住民等の地域活性化への意識が変化している
行動の変化	・地域の農林漁業者・住民等が地域活性化に向けて行動している

(出所) 総務省「農山漁村振興交付金に関する調査・分析報告書」(概要版)

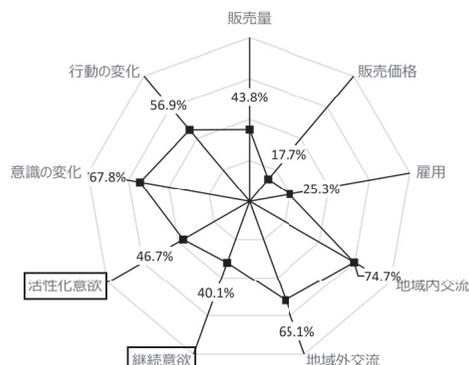
また、アンケート調査は、調査結果を以下の指標（0または1の値をとる指標）に整理した上で分析を行っている（図4）。ポジティブな変化とみなす選択肢が1つでもある場合にはポジティブな変化があったとみなし数値を算出している。算出に際しては、「令和2年度に事業を開始した」は分母からも除くなどの対応を行っている。

分析の結果、事業継続意欲や地域活性化意欲等の向上も確認された（図4）。

分析結果を踏まえた交付金の政策効果は、以下のとおりと考えられる。

- アンケート調査（本調査）の結果、事業の主な対象となる農林漁業者の多くが地域内外での交流が活性化し、農業生産活動や地域活性化に対する意欲が向上している。また、事業の主な対象となる農林漁業者のみでなく、多くの交付対象地域で地域の農林漁業者・住民等の意識や行動の変化が生じている。
- 交付金により地域の農林漁業者や住民等の意識・行動が変化しており、交付金は農山漁村の振興に向けて重要な役割を果たしていると考えられる。
- また、農林業センサスを用いた定量的な分

図4 交付金事業の実施前後で、ポジティブな変化が生じた割合（アンケート調査）



(出所) 総務省「農山漁村振興交付金に関する調査・分析報告書」

析でも、交付金は以下に対して政策効果を有することが確認できた。農山漁村を取り巻く環境は厳しく全国的に農林業経営体数は減少傾向にあるものの、交付金はその減少を抑制する効果を有していると考えられる。

- ・ 農業生産関連事業を実施している農業経営体数
- ・ 雇用のある農業経営体数
- ・ 定住促進活動の実施
- 上記の結果を踏まえると、交付金は農林漁業経営体の減少や高齢化の進展する農山漁村の振興に向け、重要な役割を果たしていると考えられる。

交付金の効果を高めるための方策としては、事業申請時における事業実施方法の具体化や、事業運用時における地域内外との交流の促進等、事業の場面に応じた取組の重要性が示唆として得られた。

また、農山漁村振興交付金に対する示唆として、以下の結果が得られた。

〈交付対象リストの整備〉

- ・ 本調査研究では、交付金全体の対象リストは、各対策の担当者から各対策の交付対象のリストの提供を受け、加工・集約する形で作成したが、交付金の全交付対象が整理されたリストを農林水産省は整備していな

い。令和4年度以降、交付金としての効果検証・改善に取り組む場合には、業務フローの見直し等を通じて日常的にデータを収集・蓄積する体制を整備するなどにより、交付金全体の交付対象リストを整備することが重要である。

〈農山漁村活性化までのステップの整理〉

- ・農山漁村の活性化に至るまでに各地域が経る必要のある詳細なステップが事前に明示的に整理されていたわけではない。なお、担当者等の頭の中には地域活性化に向けた経路の想定がある場合もあり、その場合農山漁村の活性化に向けた取組がステップをもって行われていたものと思われる。農山漁村の活性化に向けて各地域で対象主体別にどのような変化が生じることが望ましいのかを明示的に整理することが重要である。

〈適切な事業と農業集落の紐づけの実施〉

- ・本調査研究では交付金による各事業に紐づく農業集落を1つとして分析を進めたため、交付金による政策効果を過小に推定した可能性がある。より正確に交付金による政策効果を測定するためには、各事業と農業集落をより正確に紐づける必要がある。既存事業と新規事業で農業集落との紐づけが正確に実施されることで、交付金の正確な政策効果の把握・分析の実現が期待される。

〈各対策・事業の位置づけの整理〉

- ・本調査研究では、「取組が特定の農山漁村の活性化に寄与する事業」を対象として分析を進めている一方、「取組の効果の帰属を特定の地域に求めることが難しい事業（対象が広範な事業）」は分析の対象外としている。
分析対象とした都市農業機能発揮対策や農福連携対策の一部では、市街化区域などの都市部（以下、都市部）で取組が実施されており、各地域の農林漁業者や住民・事業者等の変化と「農山漁村」の活性化との直接的な繋がりが薄い可能性のある事業も含まれている。農山漁村の活性化に向けて解決すべき課題の整理と、その課題と各対策・事業の関係性を整理するなど、政策目標の実現・政策課題の解決に向けた交付

金の各対策・事業の位置づけを整理することが望ましい。

農山漁村の活性化に向けて全ての対策・事業が直接的に影響を与えるのではなく、農林漁業者の増加や新たな連携に向けたモデルケースの創出など様々な役割・位置づけがあるものと想定される。

〈ロジックモデルの改善〉

- ・（調査時点の）ロジックモデルには、各事業実施主体が設定した目標の達成によりどのように「地域の存続に係る肯定的な評価の割合」を実現するのか、また「地域の存続に係る肯定的な評価の割合」の達成によりどのように農山漁村の活性化を実現するのかなど、確認することが難しい部分がある。

都市農業機能発揮対策や農福連携対策など対象地域が都市部となる対策の「アウトカム（長期）」も「地域の存続に係る肯定的な評価の割合」となっており、対策の役割等をロジックモデルから読み取ることが難しい部分もある。農山漁村の活性化に向けて解決すべき課題の整理と、その課題と各対策・事業の関係性を整理するなど、政策目標の実現・政策課題の解決に向けた交付金の各対策・事業の位置づけをロジックモデルの改善を通じて整理することが望ましい。

〈交付対象地域の明確化〉

- ・交付金の対象となる『農山漁村』は明確に定義されているわけではなく、一律に定義することは難しい。また、アンケート調査等で把握・整理した各事業が影響を与える地域の住所について、その地域特性を把握すると、全体の9.3%が市街化区域となっている¹。交付金の対象となる地域が明確でなければ、各地域が目指すべき状態の具体化や、交付金により解決を図る課題の特定などが困難になり、交付金のロジックモデル等の作成や課題解決に向けた効果的な取組の検討や改善が困難になる。各対策・事業により解決を図る課題の具体化・明確化のため、交付金の対象となる地域を明確化することも重要である。なお、各対策の事業

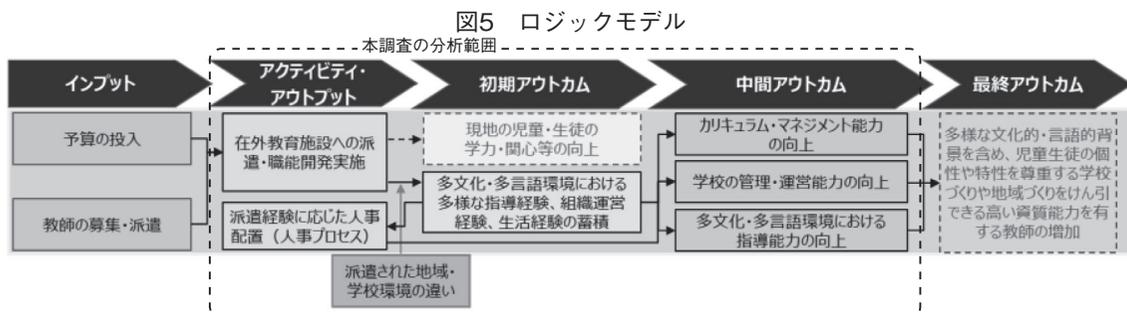
の性質に鑑みて、交付金の対象となる地域の定義は一律である必要はなく、対策・事業ごとに設定するなど柔軟な対応が必要である。

4. 「在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果」に関する実証的共同研究の概要

2つ目の事例は「在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果」である。

文部科学省では、在外教育施設（海外に在留する日本人の子どものために、日本国内の学校教育に準じた教育を実施することを主な目的として設置されたもの）に対する支援として、日本人学校及び一部の補習授業校に対し教師派遣を行う事業を実施しており、令和2年現在、約1,300名の教師が派遣されている。

教師は派遣先で多文化・多言語環境において、国内の学校以上に多様な指導経験、組織運営経験及び生活経験等を蓄積し、その結果として、カリキュラム・マネジメント能力、学校の管理・運営能力、多文化・多言語環境における指導能



(出所) 総務省「在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果に関する調査・分析報告書」



(出所) 総務省「在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果に関する調査・分析報告書」

力が向上すると考えられる。本研究では、派遣が教師の資質・能力等の向上にどのように寄与しているか、必ずしも定量的に明らかになっていないため、検証を行った。

調査にあたっては、まず、論理的な因果関係を整理するため、ロジックモデルを構築した(図5)。そして、派遣の効果を把握するにあたり、分析に適切と考えられる既存のデータがなかったため、アンケートやヒアリングを通じて、現地での活動内容や、能力等の向上に関する効果発現のメカニズムについて把握した。

① 教師向けアンケートは、派遣経験のある教師(以下、「派遣教師」という)とない教師(以下、「非派遣教師」という)に対して、10年前(2011年度)と現在(2021年度)のキャリア・マネジメント能力、学校の管理・運営能力及び多文化・多言語環境における指導能力等に関する認識について把握した(図6)。

調査対象者は、小学校、中学校、義務教育学校、中等教育学校前期課程に所属する勤務経験10年以上の教師とし、派遣教師は全学校が対象、非派遣教師は都道府県・政令指定都市別に割付を行ったうえで、5%抽出された学校を対象とした。

調査方法は匿名のWEBアンケート調査とし、回収数は4,765名、うち派遣教師は1,818名から回答を得た。

アンケート項目は、教師としての勤務年数、性別、年齢、教師になる以前の渡航経験などの基本属性、派遣先国や学校、派遣時期などの派遣先の環境等、教育委員会とのコミュニケーションの機会や帰国後の活躍機会などの派遣前・中・後の人事プロセスについて尋ねた。また、キャリア・マネジメント能力や学校の管理・運営能力などのアウトカムについては、1(あてはまらない)～10(あてはまる)の10段階で質問した。

② 教師向けアンケートの結果の妥当性を検討するため、第三者の視点から派遣教師の資質・能力の高さを把握した。具体には、派遣経験のある教師が在籍する学校の校長等の管理職に匿名のWEBアンケートを行い(回収数1,457

名)、管理職の視点から、教師向けアンケートと同様の内容について、現在勤務する学校の派遣教師について、同年代の非派遣教師と比較してそれぞれの記述がどの程度あてはまるか5段階で尋ねた。

③ さらに、教師向け、管理職向けアンケートで明らかになった分析結果の妥当性や、アンケート調査では把握しきれない具体的な活動内容、効果が発現するメカニズム等を把握するため、派遣教師8名及び2自治体の教育委員会へのヒアリングを実施した。

(教師アンケートの調査設計に当たってのポイント)

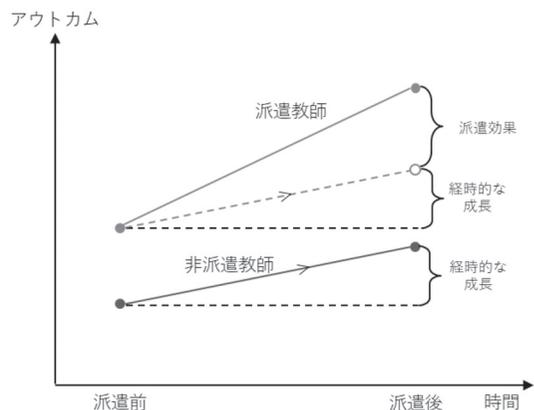
調査設計の検討段階で有識者の意見を聴取し、この段階で以下の2点の指摘を踏まえた。

- ・比較対象群として、非派遣教師を調査対象とし、回答者の思い込みバイアスや回顧的調査のデメリットを一定程度補強
- ・設問は、単に感想を尋ねるのではなく、具体的な行動や事実をベースに、できるかどうかを尋ねるものを設定

その上で、派遣教師と非派遣教師の10年前と現在の能力の伸びの差を、専門的統計手法である差の差分分析(図7)と回帰分析を組み合わせ分析を行った²。

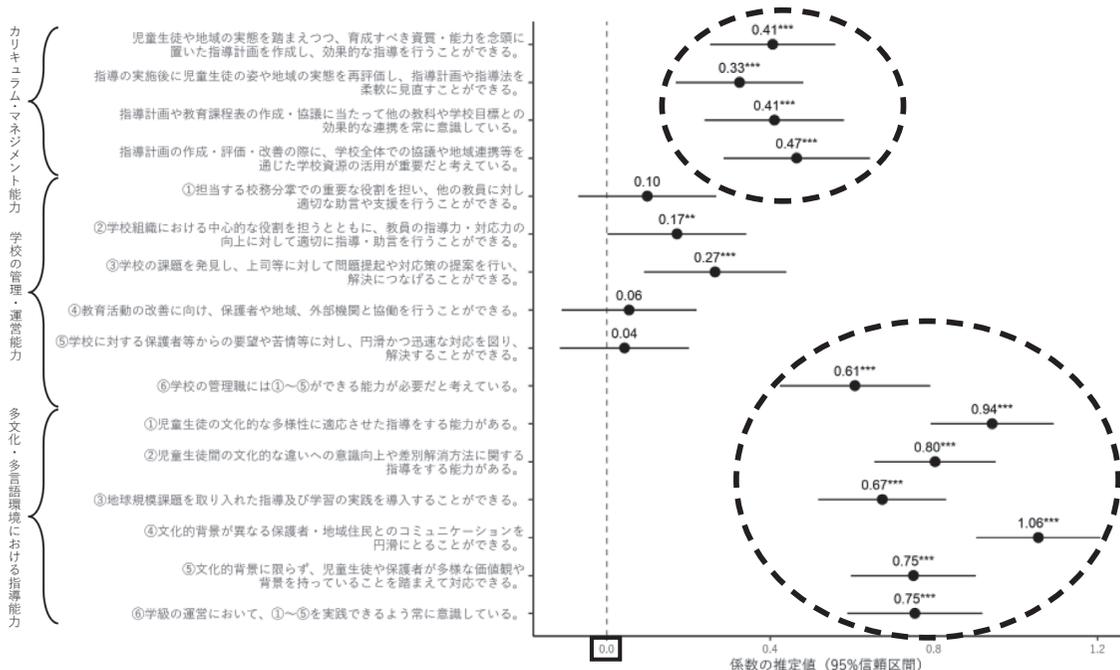
その結果、派遣教師は、非派遣教師と比較して、キャリア・マネジメント能力、多文化・

図7 差の差分分析のイメージ



(出所) 総務省「在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果に関する調査・分析報告書」

図8 在外教育施設への派遣効果



(出所) 総務省「在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果に関する調査・分析報告書」より一部加工

多言語環境における指導能力に関して、有意に正の効果が確認された。また、学校の管理・運営能力も一部の項目は有意に正の効果が見られた(図8)。

非派遣教師の「伸び」を基準(「0.0」)として、派遣教師の「伸び」の方が大きい場合はプラス(右側)に、小さい場合はマイナス(左側)に数値が表示される。また、数値が大きいほど派遣の効果が高いことを示す。上図のとおり、全般的に派遣者の伸びの方がプラスに出ており、特に「カリキュラム・マネジメント」「多文化・多言語環境における指導」については、明確に効果が高いことが確認された。

年齢層別にアウトカムを分析したところでは、カリキュラム・マネジメント能力に関するアウトカムについては、30代の派遣効果が最も大きく、50代の派遣効果は30代の5～6割程度の効果量であった。

学校の管理・運営能力に関するアウトカムについては、50代の派遣効果が最も大きく、30・

40代では本人の意識・認識面を尋ねた設問を除いて、統計的に有意な効果は見られなかった。

多文化・多言語環境における指導能力に関するアウトカムについては、いずれの年齢層でも有意に正の効果が確認されたが、効果量が最も大きいのは30代であった。

このことから、派遣先での役割や帰国後の経験によって派遣効果が異なる可能性が示唆された。

派遣先の環境による違いに関し、派遣先の環境として、教職員が不足していると認識されると派遣効果が小さい傾向がみられた。最低限の余裕が確保できるよう、不要な業務や非効率な業務の削減・効率化が重要である可能性が示唆された。

派遣先での経験として、現地の文化や習慣に戸惑う経験があると派遣効果が小さい傾向がみられた。このため、派遣中の生活レベルでの不安軽減が重要である可能性が示唆された。

派遣前・中・後の人事プロセスに関する効果

の違いについて、派遣中に教育委員会とコミュニケーションをとる機会があると派遣効果が大きい傾向が確認された。

特に、帰国後に必要な支援についてのコミュニケーションがある場合に派遣効果が大きい傾向がみられた。このため、帰国後に派遣経験が生かせるような環境整備の重要性が示唆された。

管理職向けのアンケートでは、いずれのアウトカムについても、「よくあてはまる」または「あてはまる」の割合は7～8割程度であり、おおむね派遣教師の方が、能力が高いという結果を得た。

さらに、派遣教師ヒアリングにより、以下の意見が得られた。

- ・派遣先には各都道府県等から派遣された教師がおり、他地域での指導方法を学ぶ機会が多い。
- ・日本の教科書が、派遣国・地域の文化や気候の違いによってはそのまま使えないことも多く、現地の状況に応じて授業内容をアレンジする必要がある。
- ・日本国内では、学校が倒産するという状況は考えにくい、日本人学校等の児童生徒・保護者には現地校に通うという選択肢もあり、学校経営について考える機会が多かったため、学費に見合うものを提供しなくてはならないという意識が強まった。
- ・国内と比較して、若くても生徒指導担当や教務主任などの役職を経験する機会が多い。
- ・日本人学校には、日本国内から来る児童生徒もいれば、日本以外で生まれ育った児童生徒もおり、多様なバックグラウンドを持つ子供たちを担当する機会がある。
- ・教師自らが海外で居住者として過ごす中で、日常生活においても、母語でない環境で学ぶことの大変さや、日本の当たり前が海外でも当たり前でないこと等を体感する機会がある。

本研究を通じて把握した調査結果・課題とそれに対する方策は以下のとおりである。

〈派遣前〉

- ・派遣教師の7割程度が男性であり、教師になる以前から海外経験がある人が多く派遣されている。在外教育施設への派遣が教師にとって有益な機会である可能性が示されたことを踏まえると、派遣教師の属性の偏りは改善されることが望ましい。

このため、教師の結婚・出産・育児等のライフプランに配慮した制度の運用が必要である。短期的には、女性や海外経験の少ない教師の活躍事例等を共有することで派遣希望者が拡大する可能性が考えられる。

〈派遣中〉

- ・帰国後のキャリアプランについて共有する機会があると派遣効果が大きい傾向が確認された。また、派遣先で現地の文化や習慣に戸惑う経験があると派遣効果が小さくなる傾向が確認された。派遣先の環境として、教職員が不足していると認識されると派遣効果が小さくなる傾向が確認された。

このため、帰国後に派遣経験をどう生かすのか明確化する取組を行うことで派遣効果が高まる可能性がある。また、派遣中に教育委員会等とコミュニケーションをとる機会を設けて、生活レベルでの不安を軽減することで派遣効果が高まる可能性がある。さらに、不要な業務や非効率な業務の削減・効率化等によって、最低限の余裕を確保することが派遣の効果を高める可能性がある。

〈派遣後〉

- ・派遣によって能力等を高めた教師が派遣経験を生かし切れていないことがある。

管理職や教育委員会側でも派遣教師の経験が上手く生かされた事例などを共有することで、より経験が還元されやすくなると考えられる。

〈その他国内でできる取組〉

- ・在外教育施設の特色の一つに全国各地の都道府県から教師が集まり、指導方法を学ぶ機会があることが挙げられる。

国内においても他都道府県の教師と交流する機会を持つことで、新しい指導方法等を吸収できる可能性がある。

5. 令和3年度の実証的共同研究で得られたEBPMの示唆等

令和3年度の実証的共同研究で得られたEBPMの推進に関する示唆は以下のとおりである。

(1) 農山漁村振興交付金

政策により解決を目指す課題に対して取組がどのような位置づけにあるのかを整理する。既存の施策・事業を対象としてロジックモデルを作成する場合でも、可能な限り課題の背景要因の分析を通じて課題解決のためにどのような取組が必要であるのかを分析し、課題解決に対する施策・事業の位置づけを検討する。課題解決に向けた取組の妥当性の検証や、課題解決に繋がる改善のための評価を実施するために目的達成までのステップを整理する。介入対象者と課題解決のための変化が生じる必要のある対象が異なる場合には、事業の規模・目的に応じて適切なアウトカムの対象範囲を事業実施の段階で設定する。政策効果の検証方法は可能な限り政策形成の段階で検討し、必要なデータ収集・整理を事業実施の中で行う。公的統計に紐づけ可能な政策の場合には、可能な限り事業開始の段階で公的統計との紐づけ方法を検討することで、事後的な効果分析を円滑化する。実際に事業を運用している職員が現場で感じている課題や改善方策などが重要であり、事業担当者と共に連携する。効果検証によって確認されたことを一般論的に指摘するだけでなく、実際の政策運用プロセスや現場の実態に即して、政策効果を高めるための具体的な方策を提示する。

(2) 在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果

現場の負担を軽減しながら適切に効果検証を進めていくためには、個人情報への配慮等は必須だが、既存のデータや外部のデータとの連携が重要。児童生徒の学力のデータと紐づけることで、教育を受ける側からの検証が可能になる。教師の人事評価の項目に一部でも統一された項目を設けて経年的にデータが蓄積できれば、そのデータと派遣経験を紐づけることで、都度調

査することなく派遣効果の分析が可能になる。上記のデータが整備できれば、教師に対する他のさまざまな施策の効果検証も可能になる。

短期的には、派遣に応募した教師（結果として派遣されなかった教師を含む）について、一定期間定期的にアウトカムを調査し、その間の活動内容と合わせて分析することで、派遣効果に対する変化の有無や、派遣をより効果的な取組にするための活動についての示唆が得られる可能性がある。

分析結果が実際に政策の改善や見直しに活用されるためには、分析結果が現場の政策担当者十分に腹落ちされている必要がある。特に政策担当者の直感に反するような結果が得られたときには、なぜそのような結果が得られたのか丁寧なコミュニケーションが重要となる。

データ分析の質はデータの質に大きく依存するため、調査の設計段階から、積極的に外部専門家の知見を活用していくことが、より強いエビデンスを得るうえで極めて重要といえる。

効果検証の段階で分析に必要なデータを新たに集めようとする、大きな負荷がかかりやすく、十分なデータを集められないことがある。できる限り日常的な活動の中で無理なくデータを集められるようにすることで、現場の負担を軽減しながら質の高い効果検証につなげることができる。

注記

- 1 上記は「国土数値情報ダウンロード」より入手したデータと農業集落の特定のために用いたデータを活用してGISの空間処理により算出した結果である。なお、事業実施主体である協議会や市町村役場等の住所を記載している地区もあり、必ずしも事業実施地区とイコールではない。
- 2 派遣教師と非派遣教師の10年前時点における能力等が同等程度であったことを確認し、海外渡航歴の有無など派遣の有無と関連すると考えられる要因や、複式学級や日本語能力に課題のある児童生徒への指導の有無など、国内での様々な経験を考慮した分析を行ったが、データ取得の制約等により、自己選択バイアスなどの影響を排除しきれていない点に留意

が必要である。

参考文献

- 1 総務省（2021）『在外教育施設に派遣された教師に係る派遣効果に関する調査・分析』
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/seisaku_EBPM.html：2023年4月30日閲覧)
- 2 総務省（2021）『農山漁村振興交付金に関する調査・分析』
(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/hyouka/seisaku_n/seisaku_EBPM.html：2023年4月30日閲覧)
(2023.7.20 受理)

In FY2021 Empirical collaborative research “Grant for Rural Development” and “Survey and Analysis of the Effects of Sending Teachers to Overseas Educational Institutions”

Akihiro Kikuchi

Ministry of Internal Affairs and Communications
a.kikuchi@soumu.go.jp

Abstract

Ministry of Internal Affairs and Communications (Administrative Evaluation Bureau) has been working on the “Empirical collaborative research about policy impact and analytical methods” since 2018. I will introduce the empirical collaborative research in FY2021, which was conducted by the Administrative Evaluation Bureau, “Grant for Rural Development,” and “Survey and Analysis of the Effects of Sending Teachers to Overseas Educational Institutions”.

“Grant for Rural Development” is a grant area and uniform areas after organizing the route of the agricultural, mountainous and fishing village promotion grants contributed to the revitalization of agricultural, mountain and fishing villages, and the route of effects for activation. The effects were quantitatively verified by comparing, and the measures to further enhance the effects of the grant were examined. As a result of the verification, it was confirmed that the “number of agricultural management bodies with employment” improved.

The “Survey and Analysis of the Effects of Sending Teachers to Overseas Educational Institutions” is a quantitative examination of the differences in the effectiveness of teachers dispatched to overseas educational facilities such as Japanese schools, in terms of the types of abilities that teachers have improved compared with teachers who have never been dispatched, and whether there are differences in the effectiveness of the environment and efforts at the destination. As a result of the examination, it was confirmed that dispatched teachers had improved their ability in curriculum management and guidance in multicultural and multilingual environments compared with non-dispatched teachers.

This study suggests that it is important to examine the verification method of policy effects as much as possible at the stage of policy formulation and to collect and organize necessary data during project implementation.

Keywords

EBPM, regional promotion, propensity score matching, human resource development, difference in differences

【実践・調査報告】

厚生労働行政における計画策定方法の進展 —ロジックモデル導入状況の検討—

埴岡 健一

国際医療福祉大学

hanioka@iuhw.ac.jp

要 約

厚生労働省の医療計画、がん対策計画、循環器病対策計画の3計画の作成方針に関して2022年度末に「ロジックモデルの活用」が盛り込まれた。これに基づき2023年度に都道府県が3計画を策定する。

厚生労働行政におけるロジックモデル導入過程を整理し、今後の普及方策を検討するため、3計画に関する国の計画文や通知文、都道府県の計画文などをレビューした。また、先行導入都道府県の担当者の事例報告の内容を分析した。①萌芽期から普及期に入った、②国（厚生労働省）の中で先行事例が生じている、③部局間差が生じている、④都道府県で先行事例が生じている、⑤その結果、都道府県間差が生じている、⑥先行事例からの教訓が得られる、⑦部局間、都道府県間、国・都道府県間、官民間の波及が生じている、といった可能性が明らかになった。

2023年度の3計画策定時にロジックモデルを活用する都道府県が主流となれば、厚生労働行政の政策評価が進展する基盤になることが期待される。

キーワード

ロジックモデル、政策評価、医療計画、がん対策推進計画、循環器病対策推進計画

1. はじめに

(1) 背景

2022年度は厚生労働省（以下、厚労省）の医療計画、がん対策推進計画（以下、がん計画と表記）、循環器病対策推進計画（以下、循環器病計画と表記）などに関する基本計画および方針の改定期であり、2023年度はそれに基づき47都道府県がそれぞれの医療計画、がん計画、循環器病計画を策定し、2024年度から実施する。

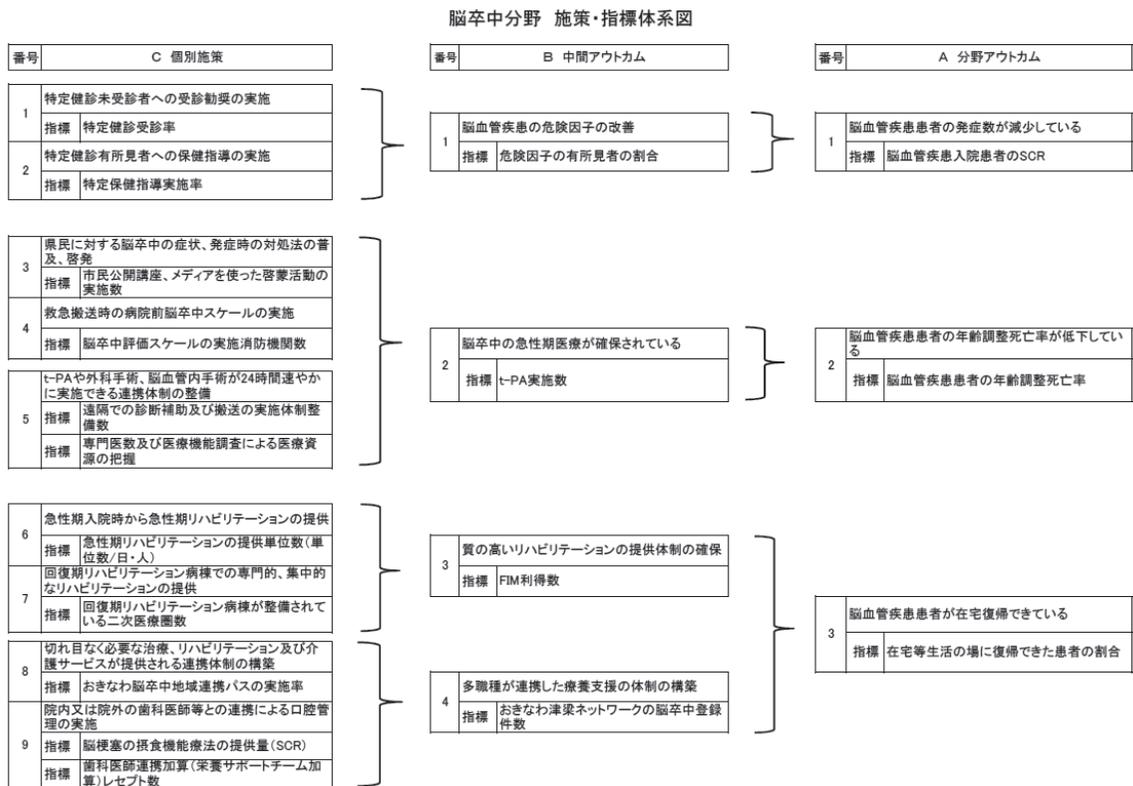
2022年度の間、国はこの3計画の次期策定時に「都道府県がロジックモデルを活用する」と

いう方向を明確にした。図1は沖縄県第7次保健医療計画（2018～2023年の6年間）で使用されている脳卒中分野のロジックモデルである。これまで、このようにロジックモデルを活用していた都道府県は少数に留まっていた。今回の厚労省の方針により全国に広がっていくことが予想される。

(2) 先行研究

本稿は、対象を国の府省のうち厚労省とする。かつ、医療計画（医政局管轄）とがん計画、循環器病計画（健康局管轄）の3つの計画に絞って

図1 沖縄県医療計画のロジックモデル



(出所) 第7次沖縄県保健医療計画

議論をする。本稿では評価の考え方として、ニーズ評価、セオリー評価、プロセス評価、インパクト評価、効率性評価からなる評価の5階層に則って考える(山谷ほか2020; 龍・佐々木2004; Rossi et al. 2005)。ロジックモデルはセオリー評価の産物であり、インパクト評価の基盤となると捉える。

先行研究においては、市におけるロジックモデル活用経験を調べた調査は存在した(佐藤2021)。自殺対策(本橋2021)のロジックモデル形成の研究はあったが、自治体の動向については触れていない。韓国の認知症政策(李2019)に関するロジックモデル研究は存在したが、日本の状況は含まれていない。がん計画(埴岡2015)、医療計画(埴岡・高嶺2017)、循環器病計画(埴岡2021)に関する考察は、個別の計画についてロジックモデルのあり方に触れている

が、3つの計画を横断的に分析していない。

厚労省の検討会において政策のロジックモデルの質の検討を行った公表資料は存在する(厚生労働省2023d)が、2022年度には事業予算単位で17本を検証単位として検討されているだけで、広く計画単位で検討されているわけではなかった。

以上から、3計画について、ロジックモデルの広がりや現況について、取りまとめた調査は見当たらなかった。

(3) 目的と意義

冒頭に触れた2023年度の環境から、3計画において、①ロジックモデルがどの程度までどのように広がっているのか、②普及の促進要因としてどのようなことがあるのか、を把握しておくことは、さらなる普及のために重要である。そ

表1 3計画に関するロジックモデルの導入経緯年表

	年月	分野	主体	内容	区分
1	2013年3月	がん計画	奈良県	ロジックモデルを作成してから計画に落とし込むかたちで第2期がん対策推進計画を策定	県
2	2014年12月	医療計画	地域医療計画実践コミュニティ	医療計画11分野に関してロジックモデルを掲載した「地域医療ビジョン／地域医療計画ガイドライン」を公表	民間
3	2016年3月	がん計画	琉球大学医学部附属病院がんセンター	ロジックモデルと計測データを用いた「沖縄県がん対策推進計画(第2次)分析報告書」を発行	県／大学
4	2016年	医療計画	厚生労働省(医政局)	都道府県担当者研修会で「ロジックモデル」の項目を置く	◆国
5	2017年3月31日	医療計画	厚生労働省(医政局)	局長通知および課長通知(作成ガイドライン)でプログラム評価の考え方を記載(ロジックモデルの文言なし)	◆国
6	2017年10月	がん計画	厚生労働省(健康局)	第3期がん対策推進基本計画	◆国
7	2018年1月	がん計画	秋田大学医学部附属病院	ロジックモデルと計測データを用いた「秋田県のがんと秋田大学医学部附属病院から秋田県に対する提言」を作成	大学
8	2018年3月まで	医療計画	都道府県	5県(大阪府、愛媛県、高知県、佐賀県、沖縄県)がロジックモデルを掲載	県
9	2019年3月	医療計画	大津市	おおつ保健医療プラン2019(第3期大津市保健医療基本計画)にロジックモデルを掲載	市
10	2019年12月	医療計画	地域医療計画評価ネットワーク	プログラム評価に基づきロジックモデルを活用した「地域医療計画評価・改定マニュアル」を公表	民間
11	2020年6月25日	がん計画	がん政策サミット	がん計画の13分野に関して国と県の計画を合成したロジックモデルをウェブに掲載	民間
12	2020年9月11日	医療計画	地域医療計画評価ネットワーク	脳卒中のロジックモデルに都道府県・医療圏・市区町村の実際の計測数値を入れた「評価シート」をウェブに掲載(その後、心疾患も掲載)	民間
13	2020年10月18日	循環器病計画	地域医療計画評価ネットワーク	都道府県担当者等が参加する勉強会「循環器病分野で「よい計画づくり」を実践するには」を開催し、ロジックモデル案を示す	民間
14	2020年10月29日	循環器病計画	厚生労働省(健康局)	課長通知(都道府県計画策定ガイドライン)で「ロジックモデルなどのツールも活用し」との文言を記載	◆国
15	2021年2月17日	がん計画	がん政策サミット	がん計画の10分野に関して上記のロジックモデルに実際の計測数値を入れた「中間評価支援シート」をウェブに掲載	民間
16	2021年度	循環器病計画	日本循環器病学会、日本脳卒中学会	地域医療計画評価ネットワークのロジックモデルを参考に学会によるロジックモデルを作成し、都道府県に採用を働きかけ	学会
17	2021年5月20日	医療計画	参議院厚生労働委員会	改正医療法で医療計画において「ロジックモデルなどのツールを活用」との付帯決議	◆国
18	2022年4月	循環器病計画	都道府県	この時点までに30県が計画にロジックモデル(ないしはロジックモデル型の指標集)の図を掲載	県
19	2022年4月15日	医療計画	滋賀県	パブリックコメントに出された「滋賀県保健医療計画中間見直し」案で分野別ロジックモデルを掲載。9月20日付で成立公表	県
20	2022年5月25日	医療計画	厚生労働省(医政局)	検討会において、第8次医療計画でロジックモデルを活用する方針を打ち出す	◆国
21	2022年9月5日	がん計画	厚生労働省(健康局)	がん対策推進協議会で第4期計画でロジックモデルを活用する方針を打ち出す	◆国
22	2022年11月11日	がん計画	厚生労働省(健康局)	がん対策推進協議会で「第4期がん対策推進基本計画ロジックモデル(案)」として10枚の図を提示(12月7日に24枚に)	◆国
23	2022年12月6日	循環器病計画	厚生労働省(健康局)	第2期循環器病対策推進基本計画案でロジックモデルの文言を記載	◆国
24	2022年12月7日	がん計画	厚生労働省(健康局)	第4期がん対策推進基本計画案にロジックモデルの文言を記載	◆国
25	2022年12月28日	医療計画	厚生労働省(医政局)	検討会とりまとめにおいて、第8次医療計画でロジックモデルを活用する旨を記載	◆国
26	2023年3月31日	医療計画	厚生労働省(医政局)	局長通知および課長通知(作成ガイドライン)で「ロジックモデルを活用する」とし図も掲載	◆国

(注) 国の動向には◆を付した。

(出所) 筆者作成

ここで、本稿の目的は、上記2点を明らかにすることとする。さらに、今後の普及促進策の考察を行う。これにより、3計画においてロジックモデルの導入が促進され、計画の評価が進展し、ひいては国民の健康アウトカム向上の加速に資するものとする。

(4) 方法

方法は次の3点とした。

- ①3計画に関する国の計画文や通知文から、ロジックモデルおよび評価に関わる記述を抜き出し、その内容を整理した。
- ②3計画においてロジックモデルを掲載している都道府県の計画本文や関連する文書の記載状況を検討した。
- ③ロジックモデルを活用した都道府県担当者の講演資料から、ロジックモデル活用におけるメリットとノウハウに関する記述を抜き出し整理した。

2. 現状の検討

(1) 国（厚労省）の状況の概観

国の発出する計画や行政通知などにおいて「ロジックモデル」の文言の記載がどのように広がったか、年表を作成して確認したところ（表1。国の動向に◆マーク）、2020年に記載が始まり、2022年に分野が広がったことが確認できた。

2017年3月に発出された、都道府県が第7次医療計画（2018～2023年度）を策定する際のガイドラインの位置付けにあたる厚労省医政局長通知「医療計画について」には、ロジックモデルあるいはそれに相当する文言は見当たらない。2019年3月に閣議決定された、厚労省健康局が管轄する第3期がん対策推進基本計画（2018～2022年度）でも同様である。

2022年12月28日に発出された、第8次医療計画等に関する検討会のとりまとめ文書には、ロジックモデルの文言が記載された。これは、都道府県の第8次医療計画（2024～29年度）策定ガイドラインの方向を示すものである。そして、2023年3月31日発出の厚労省局長通知「医療計画

について」ではロジックモデルの活用が明記された。

また、2022年12月7日に開催されたがん対策推進協議会で示された第4期がん対策推進基本計画案（2023～2028年度）には、「ロジックモデルの活用」の文言が入った。別途、4期計画ロジックモデル案の図も提示された。

このように、前回の都道府県計画策定年である2017年度には国が策定する計画や指針になかったロジックモデルの文言が、今回の策定年度（2023年度）には明記されている。国がロジックモデルの使用に大きく舵を取り、2024年4月から都道府県で実施される各種計画には、ロジックモデルが広く普及することが予想される。

(2) ロジックモデル文言の使用状況

3計画に関する行政文書においてロジックモデルおよびインパクトに関する記載がどのように推移しているか確認した。表2は、主な記載部分を抜粋したものである。

まず、医療計画関係を見る。2017年には、アウトプットがアウトカムに与えたインパクトを見るとの趣旨が記載されており、インパクト評価の萌芽が読み取れる。だがその前提ともいえるロジックモデルに関しては、記載がなかった。このため、都道府県担当者に政策評価におけるインパクトに関する認知と理解が広まらなかったと考えられる。2023年には、インパクトという用語を示した上で、「ロジックモデルの活用」が明記された。また、この局長通知の下にある課長通知の「疾病・事業及び在宅医療に係る医療体制構築に係る指針」においては、ロジックモデルのイメージ図も示された。

次に、がん計画関係に目を転じる。都道府県に関する2017年の記述は、「施策の進捗状況を把握し、評価すること等を実施しながら」との簡潔な表現であった。ところが2023年には、「PDCAサイクルの実効性確保のため、ロジックモデル等のツールの活用を検討するとともに、（略）がん対策の効果に関する評価を踏まえ、必要があるときは、都道府県計画を変更するよう努める」と詳細な記述になると同時に「効果に関する評価」という文言が含まれる。

表2 3計画におけるロジックモデルと評価に関する記述の推移

	年月	文書	文言	番号
医療計画	2017年 3月	厚生労働省医政局 長通知「医療計画 について」	施策や事業の結果（アウトプット）のみならず、住民の健康状態や患者の状態（成果（アウトカム））に対してどれだけの影響（インパクト）を与えたかという観点から施策及び事業の評価と改善を行う仕組みを、政策循環の中に組み込んでいく。	1
	2023年 3月	厚生労働省医政局 長通知「医療計画 について」	施策及び事業評価の際には、施策及び事業の結果（アウトプット）のみならず、地域住民の健康状態や患者の状態、地域の医療の質などの成果（アウトカム）にどのような影響（インパクト）を与えたか、また、目指すべき方向の各事項に関連づけられた施策群が全体として効果を発揮しているかという観点も踏まえ、必要に応じて医療計画の見直しを行う仕組み（PDCAサイクル等）を、政策循環の中に組み込んでいくことが必要となる。抽出された課題を解決するために、具体的な方法を論理的に検討し、できる限り実効性のある施策を盛り込むとともに、各々の施策と解決すべき課題との連関を示すことが重要であり、施策の検討及び評価の際にはロジックモデル等のツールの活用を検討する。	2
がん対策	2017年 10月	第3期がん対策推 進基本計画	都道府県計画の見直しの際には、都道府県の協議会等ががん患者等が参画するなど、都道府県は、関係者等の意見の聴取に努める。また、がん対策の課題を抽出し、その解決に向けた目標を設定すること、必要な施策を検討し、実施すること、施策の進捗状況を把握し、評価するとき等を実施しながら、必要があるときには、都道府県計画を変更するよう努める。	3
			国は、計画期間全体にわたり、基本計画の進捗状況を把握し、管理するため、3年を目的に、中間評価を行う。その際、個々の取り組むべき施策が個別目標の達成に向けて、どれだけの効果をもたらしているか、施策全体として効果を発揮しているかという観点から、科学的・総合的な評価を行い、その評価結果を踏まえ、課題を抽出し、必要に応じて施策に反映するものとする。	4
	2023年 3月	第4期がん対策推 進基本計画（案）	都道府県は、都道府県計画に基づくがん対策の進捗管理に当たって、PDCAサイクルの実効性確保のため、ロジックモデル等のツールの活用を検討するとともに、当該都道府県におけるがん医療に関する状況の変化やがん対策の効果に関する評価を踏まえ、必要があるときには、都道府県計画を変更するよう努める。	5
			国は、分野別目標及び個別目標の達成状況について、適宜調査を実施しその結果を公表するとともに、本基本計画の進捗状況を適切に把握し、管理するため、3年を目的に中間評価を行う。その際、各分野の取り組むべき施策が、分野別目標及び個別目標の達成に向けて効果をもたらしているか、ロジックモデルを活用した科学的・総合的な評価を行い、必要に応じてその結果を施策に反映する。	6
循環器病対策	2020年 10月27日	第1期循環器病対 策推進基本計画	国は、令和4（2022）年度を目的に、基本計画の進捗状況を把握し、評価を行う。その際、個々の取り組むべき施策が個別目標の達成に向けて、どれだけの効果をもたらしているか、施策全体として効果を発揮しているかという観点から、可能な限り科学的・総合的な評価を行い、その評価結果を踏まえ、課題を抽出し、必要に応じて施策に反映するものとする。	7
			都道府県は、都道府県計画に基づく循環器病対策の進捗管理について、PDCAサイクルに基づく改善を図り、施策に反映するよう努める。	8
	2020年 10月29日	都道府県循環器病 対策推進計画の策 定にかかる指針	抽出された課題を解決するために、具体的な方法を論理的に検討し、できる限り実効性のある施策を盛り込むとともに、各々の施策と解決すべき課題との連関を示すことが重要である。その際には、ロジックモデルなどのツールの活用も検討する。（中略）計画の実効性を高めるためには、施策の成果と進捗状況に関する評価を行い、必要に応じて計画の内容を見直すことが必要である。また、都道府県計画においては、医療計画で設定している評価指標を活用するなど、可能な限り成果及び施策の評価指標を設定し、施策や事業の結果（アウトプット）のみならず、住民の健康状態や患者の状態（成果（アウトカム））に対してどれだけの影響（インパクト）を与えたかという観点（アウトカムベースのインパクト評価）等から施策及び事業の評価と改善を行う仕組み（PDCAサイクル等）を、政策循環の中に組み込んでいくよう努めることが求められる。	9
		同（ロジックモデルに関する注記）	政策分野の目標である長期成果（分野アウトカム）を設定した上で、それを達成するために必要となる中間成果（中間アウトカム）を設定し、当該中間成果（中間アウトカム）を達成するために必要な個別施策を設定するなど、施策が目標とする成果を達成するに至るまでの論理的な関係を体系的に図式化すること。	10
	2023年	第2期循環器病対 策推進基本計画 （案）	国は、計画期間全体にわたり、本基本計画の進捗状況を把握し管理するため、3年を目的に中間評価を行う。その際、個々の取り組むべき施策が、個別目標の達成に向けてどれだけの効果をもたらしているか、施策全体として効果を発揮しているかという観点から、可能な限り科学的・総合的な評価を行い、その評価結果を踏まえ、課題を抽出し、必要に応じて施策に反映するものとする。	11
		都道府県は、都道府県計画に基づく循環器病対策の進捗管理について、PDCAサイクルに基づく改善を図り、施策に反映するよう努める。なお、その際には、ロジックモデル等のツールの活用も検討する。	12	

（出所）筆者作成

がん計画の国の評価に関する記述に関しては、2017年には、「科学的・総合的な評価を行い」とあるが、それがどのようなものかはっきりしない。2023年には、「ロジックモデルを活用した科学的・総合的な評価」との書き方に変わる。また、2022年12月7日のがん対策推進協議会では、第4期がん計画のロジックモデル案として、全体ロジックモデル1枚と分野別ロジックモデル24枚が示された。

国が自らの計画のロジックモデルを示したことで、2023年度に策定され2024年度から実施される都道府県のがん計画においては、多くの都道府県がロジックモデルを掲載すると予想できる。

次に、循環器病計画を確認する。国に関する記述から見る。2020年（第1期、2020～2022年度）の段階では「科学的・総合的な評価を行う」と、2017年のがん対策並みの表現に留まっている。2023年でも変化はない。

都道府県に関する記述は興味深い変化がある。2020年10月27日に閣議決定された第1期計画本体では、「進捗管理について、PDCAサイクルに基づく改善を図り、施策に反映するように努める」との言及にとどまる。

ところが2日後に発出された課長通知においては、「ロジックモデルなどのツールの活用も検討する」とある。さらに、「医療計画で設定している評価指標を活用するなど、可能な限り成果及び施策の評価指標を設定し、施策や事業の結果（アウトプット）のみならず、住民の健康状態や患者の状態（成果（アウトカム））に対してどれだけの影響（インパクト）を与えたかという観点（アウトカムベースのインパクト評価）等から施策及び事業の評価と改善を行う仕組み（PDCAサイクル等）を、政策循環の中に組み込んでいくよう努めることが求められる」とした。

これは、アウトプット、アウトカム、インパクトという用語が含まれている17年の医政局長通知の文言に類似している。かつ、ロジックモデルの文言を伴っている。つまり、合わせると循環器病計画ではこの時点で2023年の医療計画の記述に近く、「ロジックモデルを使ったインパクト評価を行う」という考えが出ている。

ただし、2023年の第2期循環器病対策推進基本計画（2023～2028年度）では、「PDCAサイクルに基づく改善を図り、施策に反映するように努める。なお、その際には、ロジックモデル等のツールの活用も検討する」と簡素な表現となっている。

以上、3計画に関する計画本文や指針において、ロジックモデル活用の考えが段階的に進展してきたことが分かった。

(3) ロジックモデル運用に関する3計画の差

ロジックモデルの活用の考えに前進があるだけに、一方では、計画の間での差も生じている。

3計画に関して、ロジックモデルの普及に影響するであろう10項目をあげ、現時点でどの程度該当するかをまとめた（表3）。

計画や通知に「ロジックモデルの活用」の文言はいずれも明記された。では、国の計画自体のロジックモデルが提示されたかということ、それは、がん計画だけにとどまる。国のロジックモデル図が提示されていない場合、ロジックモデルのフォーマットなしにはロジックモデルとはどういうものがイメージしにくい。2023年の医療計画の課長通知では、別添においてロジックモデルがどのようなものなのかフォーマットが示され、アウトプット、アウトカム、インパクトなど、ロジックモデル関連の用語集も付された。

指標に関しては、まず計画の進捗管理をするための指標リストが示されているかが重要である。医療計画では都道府県に対して指標例が示されている。がん計画では、国の計画の評価に際しての指標リストが示されている。都道府県の計画評価のための指標リストとしての位置付けではないものの、多くの部分については都道府県でも指標として採用できるし、数値も取れる。

都道府県にとっては、計画の評価やモニタリングのための指標データを取りそろえることは大変な労力がかかる。医療計画では、厚労省から都道府県にデータブックの形で全国と地域の実測データがパッケージとして提供されている。医療計画にはがん分野も含まれるが、がん計画

表3 ロジックモデルと指標に関する3計画の該当状況

	項目	医療計画	がん	循環器
1	ロジックモデル文言の記載	○	○	○
2	国計画のロジックモデル掲載	×	○	×
3	ロジックモデル図の例示	○	－	×
4	ロジックモデル関係用語集	○	×	×
5	国のモニタリング指標の網羅的リスト	△	○	×
6	都道府県が採用する指標例の提示	○	△	×
7	計画進捗管理用 OPS データセットの提供	○	×	×
8	上記データセットの公表	×	－	－
9	悉皆的な疾病登録によるデータ	×	○	×
10	全国的な患者体験調査の実施	×	○	×

(注) OPS=O:アウトカム指標(患者・住民の状態を示す)、P:プロセス指標(医療サービスの状態を示す)、S:ストラクチャー指標(医療資源の状態を示す)

(出所)筆者作成

でモニターすべき指標の数はその範囲を大きく超える。だが、がん計画としては、全般的なデータセットの提供はされていない。多くの指標が国立がん研究センターなどから公表されているものの、都道府県は散在するそれらを拾い集めなければならない。

それぞれの計画の全体アウトカム／分野アウトカムの指標の情報源として、悉皆性のある患者登録が重要となる。現時点ではがん登録制度があるがん計画だけにしかなく、5年生存率、罹患率、早期発見率など重要指標を得ることができる。医療計画の脳卒中、心疾患分野および循環器病計画に関連する領域など、学会症例登録が実施されている分野もあるが、評価指標とするには悉皆性や精度に関して課題が残る。

アウトカムを計測するアウトカム指標(患者の状態を示す)の情報源が限定されていることが多くの領域での悩みである。がん計画においては、全国規模の患者体験調査が実施されている。第4期がん対策推進基本計画ロジックモデル案の指標リストには多数のPRO(Patient Reported Outcome:患者報告アウトカム)の表記があるが、そのほとんどがこの患者体験調査によるものと考えられる。

今後は、表3の10項目における差が解消され、計画の間での均てん化が進むことが課題と考えられる。

(4) 都道府県の概況を見る意義

ここで、都道府県の3計画においてロジックモデルの活用がどの程度進んでいるかを確認する。都道府県の状況を調べるのは、次の4つの理由からだ。

第1に、3計画の場合、実際に医療を実施し成績をもたらすのは各都道府県の地域の医療関連プレーヤーである。都道府県の成績の合算が国の成績になる。

第2に、よって都道府県へのロジックモデルの普及程度が、厚生労働行政全体にロジックモデルが普及している度合いを示すことになる。

第3に、その際に、都道府県の先行事例が都道府県間はどう波及するかが着眼点となる。

第4に、都道府県の計画における先行事例がロジックモデルの構成要素の充実度の観点から国の計画を上回っており、国が計画や指針を策定する際に、都道府県から学ぶことが大きいからである。

(5) 都道府県におけるロジックモデルの進展

先に見た年表(表1)で、今度は都道府県に着目しよう。事例がだんだん広がっていくのが見てとれる。

医療計画において、2017年の第7次計画の時点でロジックモデルを掲載していたのが大阪府、愛媛県、高知県、佐賀県、沖縄県の5府県であった(図1は、このうちの1つである沖縄県の事例)。中間見直しでロジックモデルを掲載した都道府県として滋賀県がある(2022年9月公表)。

表4 都道府県の3計画のロジックモデル対応項目記載の状況

番号	項目	医療計画 (脳卒中)		がん計画 (緩和ケア)		循環器病計画	
		沖縄県 7次	X県 7次	奈良県 3期	Y県 3期	沖縄県 1期	Z県 1期
1	ロジックモデルの使用あり	1	0	1	0	1	0
2	分野アウトカム設定(記載)あり	1	0	1	0	1	1
3	中間アウトカム設定(記載)あり	1	0	1	0	1	0
4	分野アウトカムに関する指標設定あり	1	0	1	0	1	1
5	(患者)アウトカム指標あり	1	0	1	0	1	1
6	(医療サービス)プロセス指標あり	1	1	1	0	1	0
7	アウトプット指標あり	1	0	1	0	1	0
	該当カ所数 合計	7	1	7	0	7	3

(出所) 筆者作成

がん計画では、奈良県が2013年の第2期奈良県がん対策推進計画からロジックモデルを活用した。ウェブ上に公開された第3期都道府県がん対策推進計画中間評価報告書を確認したところ、2022年6月時点で17都道府県のものが得られた。そのうち、秋田県、奈良県、島根県、愛媛県の4県がロジックモデルを活用した評価を行っていることが確認できた。

都道府県以外の動きとしては、2016年に琉球大学医学部附属病院がんセンターが、がん対策の分野別にロジックモデルと実測指標を掲載した「沖縄県がん対策推進計画(第2次)分析報告書」(沖縄県委託事業)を作成した。2018年には、秋田大学医学部附属病院が秋田県がん対策推進計画への提言書を作成している。ここでも分野別にロジックモデルと実測指標が掲載されている。特定非営利活動法人(NPO)がん政策サミットは2015～2020年にかけて、全国の都道府県のがん対策推進協議会の患者委員、医療者委員、都道府県庁事務局担当者などが集まるイベントを年に1～2回開催し、ロジックモデル研修と好事例紹介を行い、地域間での波及促進を支援した。

現時点で、都道府県計画に関してロジックモデルがもっとも普及しているのが循環器病計画においてである。2022年4月に医療計画などの評価の質の向上に取り組む有志団体である地域医療計画評価ネットワーク(以下、RH-PLANET)がウェブ上に公開された都道府県の循環器病計画を確認したところ、45都道府県の計画文が得

られた。そのうち、15都道府県はロジックモデルを活用して計画を策定していた。その他に15都道府県はロジックモデルと計画本文が連動していないものの、ロジックモデルに指標を入れた指標集を掲載していた。

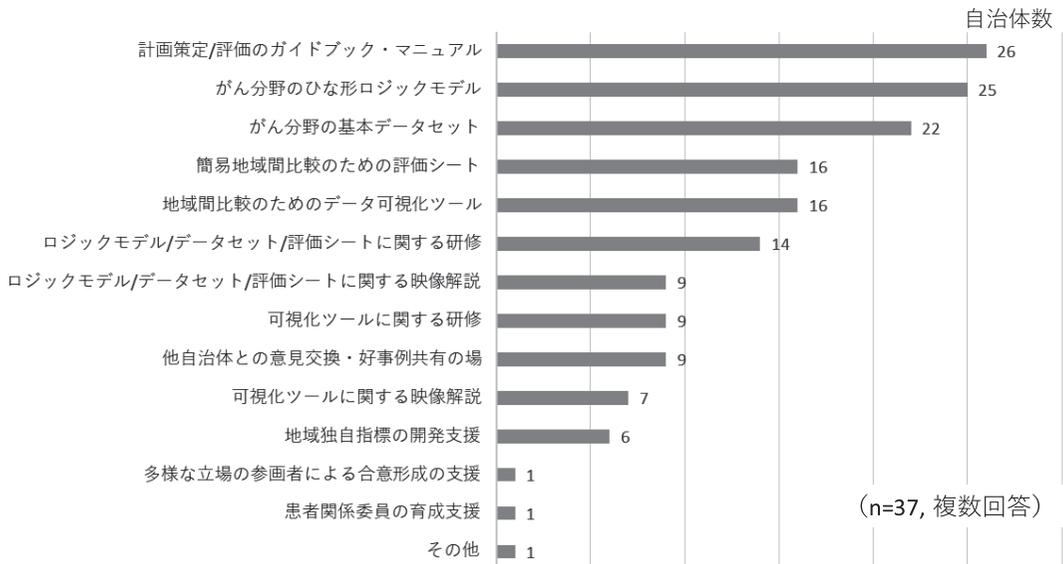
循環器病計画でみられた特徴的な動きは、日本脳卒中学会、日本循環器学会が、それぞれの分野のロジックモデル案を作成し、47都道府県に採用を働きかけたことである。2022年7月29日の厚生労働省循環器病対策推進協議会で、参考人として出席した日本循環器病学会代表理事の平田健一氏は、厚生労働科学研究費補助金「循環器病対策推進基本計画に基づいた、都道府県の有用な目標指標の設定のための研究」による調査結果として、「確認できた44都道府県の循環器病対策推進計画のうち28においてツールとしてのロジックモデルが含まれていた(参考資料を含む)。そのうち、日本脳卒中学会案を一部でも参考にしたと思われるものは12都道府県、日本循環器病学会案を一部でも参考にしたと思われるものが8都道府県あった」とした。

(6) 都道府県3計画の整合性の確認

都道府県の3計画の計画文面を読み、計画の論理整合性の観点から、図1のようなロジックモデルを想定した際の、7つの構成要素が含まれているかを確認し、要素が含まれる=1、含まれない=0として判定した(表4)。

沖縄県が2018年に策定した第7次医療計画では全7個が相当する。がん対策において、2013年の

図2 都道府県担当者のニーズ
計画策定にあたり利用したいツールやサービス



(出所) 地域医療計画評価ネットワーク (一部改変)

第2期がん対策推進計画からロジックモデルを使っている奈良県では第3期のがん計画でも全項目が該当する。第7次医療計画の経験を踏まえて2022年に策定された沖縄県第1期循環器病対策推進計画も全7個が当てはまった。

当てはまらない都道府県もある。例として、X県の医療計画では1項目、Y県のがん計画は0項目、Z県の循環器病計画は3項目だった。ロジックモデルに必要な構成要素が計画の記載にどの程度含まれているかに関して、都道府県間に差が生まれている。今回は全都道府県について調査していないが、概観したところでは該当多数の都道府県が少数で、該当少数の都道府県が多数と考えられる。少なくとも、該当多数の都道府県と該当少数の都道府県が存在し、この点での差が生じていることは確実である。

(7) 地域差の要因としての職員のスキル不足

都道府県差の大きな原因は経験とスキルが不足していることであると考えられる。RH-PLANETが2022年10月に都道府県のがん対策推進計画担当者を実施した調査では、47都道府県のうち37の回答があった。ロジックモデルの活用経験・

把握状況に関する問いに「自部署で活用経験あり」は16、「活用経験のある部署と話し合いできる」が2であった。一方、「活用経験なし」が16、「わからない」が3あった。経験不足が障壁になっている。

図2は同調査で「利用したいツールやサービス」の回答状況である。「ガイドブック」「ひな形ロジックモデル」「データセット」などへのニーズが高かった。また、研修も求められていた。計画の質の均てん化のためには、こうしたニーズに対応することが重要である。

(8) 先行都道府県からの教訓

未導入の都道府県では導入への不安が大きいですが、すでに導入した都道府県では、メリットが強調されており、導入の経験から教訓が示されている。ロジックモデル導入済の都道府県担当者はロジックモデルを導入したことをどのように捉えているのか、メリットとノウハウについてどのように語っているか、分析した(表5)。

方法は、3計画に関してロジックモデルを活用した事例報告6つの内容分析である。ウェブ上に掲載された発表スライドの文言から52の意見が

表5 6つの事例発表に含まれている内容

	内容	要素
1. メリット		
1	合理的な議論の場となる	関係者間共通認識
2	ステークホルダー間の認識共有	
3	ステークホルダー間の認識共有	
4	ステークホルダー間の認識共有	
5	ステークホルダー間の認識共有	
6	ステークホルダー間の認識共有	
7	ステークホルダー間の認識共有	
8	ステークホルダー間の認識共有	
9	ステークホルダー間の認識共有	
10	関係者の共通理解	
11	ステークホルダー間の役割認識と相互理解を促進	役割分担と共通認識
12	役割認識と相互理解を促進	
13	別分野の経験が他分野で活かされる	部署横断
14	患者意識調査の重要性	患者参画
15	活発な議論の土台になる	実施的な議論
16	施策と目標のつながりが容易に分かる	目的と施策の理解向上
17	施策の企画立案が効率的に行えた	企画立案の効率化
18	担当者異動があっても政策が一貫する	政策の一貫性
19	要望があった施策の必要の可否が判断できる	要望の可否判断
20	予算確保などのプレゼン力向上	予算確保力向上
21	共に作ったことが実行につながる	施策実行力向上
22	関係者の要望や知事の指示を俯瞰的理解のもとでの確に対処できた	課題解決力の向上
23	施策の実効性が高まる	実効性向上
24	効果が客観的に評価できる	効果の客観的評価
25	効果を客観的に評価できる	
26	施策の達成状況、目標の達成状況が関係者と確認できる	進捗管理の容易化
2. ノウハウ		
27	会議体にロジックモデル活用を報告	関係者間共通認識
28	ステークホルダー間の認識共有	
29	ロジックモデル活用を重点事項に	幹部対策 部署横断
30	上司への説明力	
31	庁内担当者で勉強会を開く	
32	ロジックモデル活用方針を庁内で共有	
33	ロジックモデル活用方針を庁内で共有	
34	フォーマットを作成、配布	
35	分野間の統一	
36	分野間の統一	
37	ロジックモデルで既存計画を分析	ロジックモデル落とし
38	ロジックモデルで既存計画を分析	
39	ロジックモデルで既存計画を分析	
40	たたき台の上に十分な意見をもらう	たたき台
41	担当者のロジックモデル素案を作成する力	
42	ロジックモデル案の作成	
43	たたき台の上に十分な意見をもらう	指標データ整備
44	アウトカム指標の情報源として患者意識調査を活用	
45	がん登録の客観データも活用	
46	患者関係者の参画を確保	患者参画
47	実質的な議論	実質的な議論
48	関係者と実質的な議論をする	
49	ロジックモデルを計画に落とす	ロジックモデルから計画文に
50	ロジックモデルと指標を進捗確認に活用	プログラム評価に向けて順次前進
51	継続的に取り組むことの重要性	
52	段階的にプログラム評価に移行	

(出所) 関連研究 (新子 2022; 大井 2018; 高嶺 2022; 畑山 2019; 村岡 2020; 諸見里 2023) を踏まえ筆者作成

抽出された。メリットに関すること、ノウハウに関することが、それぞれ26個ずつだった。それを類似性で分類整理したところ、それぞれ15個、10個、合計25個の要素に整理された。

メリットに関しては、「関係者間の共通認識が形成される」「関係者の役割分担と共通認識ができる」といったように、場づくりができ、「実質的な議論が進む」ことにつながると考えられる。PDCAサイクルの向上に関しては「企画立案の効率化」「施策実行力の向上」「政策の一貫性の向上」「効果の向上」「進捗管理の容易化」「効果の客観的評価」が抽出された。

また、「予算確保力向上」「要望の可否判断力向上」との要素もあった。これはロジックモデルによって施策の想定効果を説明することが、都道府県庁内の財務部門へのプレゼンテーション力を高めるからと考えられる。一方で、要望があった場合には、ロジックモデル上のどこに位置付けられ、どのアウトカムへの効果が期待できるのか説明を求めることで、必要性が判定しやすくなるためと推察できる。

「政策の一貫性」もあげられた。これは「担当者の異動があっても、政策が一貫する」という意味である。担当者は2年程度で異動することが多いので、計画の作成担当者、実施者、中間評価者、次期計画作成担当者が同じことは少ない。ロジックモデルの構成要素であるアウトカムや指標の計画への記載が不明確である場合、次の担当者が計画を読んだときに論理構成を理解することが困難であると考えられる。ロジックモデルが掲載されていると、目的と施策の関係や、指標によって目的に関連する数値の現況が理解しやすい。担当者のストレス削減と進捗管理の質向上につながることが示唆される。

ノウハウに関して挙げられた10要素を、フローとして捉えることができる。

まず、ロジックモデルの使用について、「関係者間の共通認識」を作り、「幹部対策」によって幹部から全関連部署がロジックモデルで計画を作成する号令をかけてもらう。「部署横断」的に同じフォーマットを使用して部署間の作成法を統一する。

前回作成した計画を「ロジックモデル落とし」

(計画文をロジックモデルフォーマットの上に乗せてはめて構造化すること)して計画の整合性上の欠点・課題を洗い出す。新たに作成するロジックモデル素案が粗いと議論が迷走するので、担当者がよくロジックモデルを理解してレベルの高いたたき台を作っておく。

客観データと主観データ(患者体験調査)から「指標データ整備」も心がける。議論の場における「患者参画」にもしっかりと配慮し、たたき台の上に「実質的な議論」を十分に行い、ロジックモデルが完成してから「ロジックモデルから計画文に」書き下すかたちで計画を策定する。

ロジックモデル(計画)を作った終わりではないので、ロジックモデルの上に実測指標を配置した資料を使って定期的に進捗管理を行うことを心がける。

このように導入時のノウハウが読み取れた。

(9) 現状の検討結果のまとめ

以上、文献などから3計画におけるロジックモデルの普及過程を観察し、結果を表にまとめた(表6)。生じている差を解消して均てん化し、波及を強化することにより、ロジックモデルの普及、ひいてはインパクト評価の浸透を加速できると考えられる。

表6 国と都道府県における3計画ロジックモデルの普及状況

1	萌芽期から普及期に入った
2	国(厚労省)の中で先行事例が生じている
3	部局間差が生じている
4	都道府県で先行事例が生じている
5	都道府県差が生じている
6	先行事例からの教訓が得られる
7	部局間、都道府県間、国・都道府県間、官民間の波及が生じている

(出所) 筆者作成

3. 考察

これまでの検討結果を踏まえ、今後のロジックモデルを活用した計画の策定と評価を推進するための考察として、3点を指摘したい。

(1) 好事例の共有

第1に、ロジックモデル活用の先行事例の共有である。具体的にいえば、表3のすべてを「該当」にして、厚労省部局間、計画間の均てん化をもたらすことが期待される。3計画のいずれかにおいてできていることは、他の計画でもできる可能性が高い。

また、表4で行ったロジックモデル構成要素記載の確認において、奈良県のがん計画、沖縄県の医療計画と循環器病計画のように、すべての都道府県の全計画が「該当」となることも期待される。

さらに、国の3計画の計画本文ないしは作成指針においてもすべてが「該当」となれば、都道府県がロジックモデルを活用することが容易になるだろう。例えば、国の第4期がん計画において、現在はロジックモデルが計画本文と非連動であるが、3年後の中間評価時点でロジックモデルが計画本体内に収納され、それに基づいて本文が再整理されると、全項目が「該当」となる。

国の循環器病計画に関しては、すでに多くの都道府県の循環器病計画でロジックモデルを採用しているので、国が都道府県のロジックモデルも参照しつつ、がん計画と同じように国の計画のロジックモデルを作成することも検討しうるのであろう。

医療計画では、12分野のうち3分野はがん、脳卒中、心疾患であり、がん計画と循環器病計画のロジックモデルを準用できる。全分野のロジックモデルを作成している沖縄県、愛媛県などを参考にすれば、全分野のロジックモデル作成の目処が立つであろう。国がロジックモデルを策定する場合、がん、循環器病、糖尿病などを所掌する国立高度専門医療センター（いわゆるナショナルセンター）や厚労省の研究班がその作業を分担することも考えられる。

先行都道府県のロジックモデル導入時のノウハウが表5から明らかになった。こうした知見を未導入都道府県が学習することが有効と推察される。未導入都道府県のみならず、国が国の計画や策定指針を策定する際にこうした教訓を参照することもできるであろう。

(2) 波及経路の強化

第2に、波及経路の強化、加速である。考えられる方策をいくつか指摘しておきたい。

国の部局間については、ロジックモデルの活用に関する部局横断の幹部研修が有効と考えられる。また、国の協議会、検討会などの会議体の委員、構成員にロジックモデルの活用に関する基本レクチャーを提供することも効果的であろう。今後、会議体ではロジックモデルの検討、さらにはそれをベースにした中間評価の議論が増える。その際、委員や構成員の、方法に関する基本的知識が不足していたり、ばらついたりしていると、議論の質が高まらないからである。

都道府県間の均てん化に関してはどうだろう。伊藤（1999、2022、2023）は政策波及過程として、自治体間の情報を媒介とした相互作用の重要性を指摘している。ロジックモデル導入県が増えていく状況を全都道府県に示すことにより、先行県に他県が追随していくことが促進されると考えられる。

また、図2にあった都道府県担当者の不安を軽減するため、国が都道府県向けにロジックモデルに関する研修を提供することが重要である。その際に肝心なのは、各都道府県から1人参加するのではなく、幹部と関係職員全員が受けるかたちにすることである。表5で示したノウハウにおいて、「上司への説明力」「庁内担当者が勉強会を開く」が指摘されていた。1人参加では、関係職員に理解してもらうこと、幹部の認知を得るということの壁を乗り越えられない場合が多くなるからである。また、ここでも協議会、検討会などの委員も参加することが重要であろう。都道府県庁担当者が委員にロジックモデルを適切に説明し理解を得るための労力を軽減する策が望まれる。従来は東京などでの集合研修が多く、1都道府県から多数の参加が困難であったが、今では遠隔オンライン研修（録画含む）が主流となったので、この点は実行しやすい環境となった。

循環器病計画において学会が果たした役割が教訓を含んでいる。ロジックモデルの活用においては、特に中間アウトカムの重要なプロセス指標が計測できるかどうか、それが将来のイン

バクト評価の成否の鍵を握るであろう。指標の開発は学会の専門家が取り組むことが不可欠な場合が多い。3計画に関してこのような新規開発が必要なコア指標を洗い出して、関連学会が分担して作業していくことが望まれる。

表1にあるように、地域医療計画実践コミュニティ、がん政策サミット、地域医療計画評価ネットワークなど、NPO法人、自主活動団体、民間が果たした役割もあった。

こうした各方面の取り組みが合わさることで、波及を加速しうると考えられる。

(3) ビジョンの共有

厚生労働行政におけるロジックモデルの導入は、萌芽期から普及期に入ったといえる。ロジックモデルの活用は政策評価の質を高めていく過程への入り口にすぎない。政策効果の観点からの評価を定着させるには、ロジックモデルが何のためにあるかという意味を明確に共有することが重要である。

この流れを進めれば、成果物としてロジックモデルネットワークが形成できる。ロジックモデルネットワークとは何か。

医療計画、がん計画、循環器病計画の3つの関係を振り返ってみよう。医療計画のがん分野はがん計画と重複が大きい。医療計画の脳卒中分野と心疾患分野のかなりの部分は循環器病計画と対応する。がん計画、循環器病計画に含まれる在宅部分は医療計画の在宅医療分野と大きく重なる。医療計画のがん分野、脳卒中分野、心疾患分野の予防部分は、健康増進計画と共通点が多い。

3計画で起こっている計画のロジックモデル化が他計画でも進むと、中間アウトカム、施策およびそれらの指標がモジュールとして「共通部品」化され、政策体系全体がロジックモデルの集合体となっていく。各計画がモジュールのセットアップで作成できるようになり、行政の業務効率が格段に向上する可能性がある。指標データの経年蓄積が進めば、どのアウトカムが向上しているか、どの施策のインパクトが大きいのか、統計解析などで次第に明らかになる部分も増えてくることが予想される。以上がロジック

モデルネットワーク形成のイメージである。これがEBPM（エビデンスに基づく政策形成）を加速することにもつながるであろう。

医療分野のロジックモデルの最終（分野）アウトカムには通常、「患者・住民・当事者のいのち・生活の質・社会生活の状態がよくなっていること」がおかれる。中間アウトカムには「患者・住民・当事者が受けている医療ケアなどのサービスがよくなっていること」がおかれる。「手段が目的化してしまう」「何のためにやっていたのか目的を見失ってしまった」といった悩みが聞かれる政策現場において、ロジックモデルは「政策目的のために、施策があり、そのために予算などの投入資源がある」ということを常に思い起こさせてくれる。

ロジックモデルの活用の広がり、厚生労働行政の評価文化を転換する潜在力を備えている可能性がある。日本の医療、介護、福祉の社会保障費は年間合計約70兆円に対GDP比10%を超える。それを管理する厚労省にロジックモデルの活用が浸透することにより、政策の評価・改善の進展が期待される。

参考文献

- 新子理沙（2022）「奈良県がん対策推進計画におけるロジックモデルの活用について」
<https://drive.google.com/uc?export=download&id=1mlo0YLc6uDa997HsDkPuFePD7taZ3TEO>（2023年3月30日閲覧）
- 伊藤修一郎（1999）「自治体の政策決定要因—情報公開関係波及の視点から」、『行政研究叢書』、34：122-144
- 伊藤修一郎（2002）『自治体政策過程の動態—政策イノベーションと波及』、慶應義塾大学出版会
- 伊藤修一郎（2003）「自治体政策過程における相互参照経路を探る—景観条例のクラスター分析」、『公共政策研究』、3：79-90
- 大井久美子（2018）「データとロジックモデルを用いたがん計画の立案について」
<https://media.toriarie.jp/r1035/727029376769.pdf>（2023年3月30日閲覧）
- 沖縄県（2018）「第7次沖縄県保健医療計画」

- <https://www.pref.okinawa.jp/site/hoken/iryoseisaku/kikaku/iryouseikaku.html> (2023年3月30日閲覧)
- 鎌田健司 (2010)、「地方自治体における少子化対策の政策過程—「次世代育成支援対策に関する自治体調査」を用いた政策出力タイミングの計量分析」、『政経論叢』、78 (3-4) : 213-242
- 厚生労働省 (2017)「厚生労働省医政局長通知「医療計画について」(平成29年3月31日)」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/iryou/iryou_keikaku/index.html (2023年3月30日閲覧)
- 厚生労働省 (2017)「第3期がん対策推進基本計画」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000183313.html> (2023年3月30日閲覧)
- 厚生労働省 (2020a)「第1期循環器病対策推進基本計画」
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_14459.html (2023年3月30日閲覧)
- 厚生労働省 (2020b)「都道府県循環器病対策推進計画の策定にかかる指針」
<https://www.pref.chiba.lg.jp/kenfuku/shingikai/junkankibyodou/documents/030826reference1.pdf> (2023年3月30日閲覧)
- 厚生労働省 (2023a)「厚生労働省医政局長通知「医療計画について」(令和5年3月31日)」
https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryou/iryou/iryou_keikaku/index.html (2023年3月30日閲覧)
- 厚生労働省 (2023b)「第4期がん対策推進基本計画」
<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000183313.html> (2023年3月30日閲覧)
- 厚生労働省 (2023c)「第2期循環器病対策推進基本計画」
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_32232.html (2023年3月30日閲覧)
- 厚生労働省 (2023d)「令和4年度 厚生労働省のEBPM推進に係る有識者検証会検証結果取りまとめ」
<https://www.mhlw.go.jp/content/12605000/001064688.pdf> (2023年3月30日閲覧)
- 榊原美樹 (2020)「地域福祉計画の評価に関する研究の動向と課題」、『明治学院大学社会学部付属研究所研究年報』、50 : 29-38
- 佐藤徹 (2017)「わが国自治体におけるロジックモデルの普及実態の分析」、『地域政策研究』、20 (1) : 1-14
- 佐藤徹 (編著) (2021)『エビデンスに基づく自治体政策入門—ロジックモデルの作り方・活かし方』、公職研
- 高嶺公子 (2022)「沖縄県の「医療計画」と「循環器病対策推進計画」の策定と評価」
<https://drive.google.com/file/d/1W1dHOqzmzK2c2q3eC3japXM-ZiETF0z12/view> (2023年3月30日閲覧)
- 中島明彦 (2017)『医療供給政策の政策過程—地域医療計画の形成・決定・実施過程と政策の変容』、同友館
- 埴岡健一 (2013)「わが国のがん対策の評価—新たな政策立案に向けて—“評価1.0”から“評価2.0”への道のり」、『公衆衛生』、77 (12) : 948-955
- 埴岡健一・高嶺公子 (2017)「次期の医療計画は本物になるか—「ロジックモデル」と評価指標の普及が焦点」、『医療白書2017-2018』、128-136
- 埴岡健一 (2021)「循環器病対策の政策評価とロジックモデル—プログラム評価方式で患者アウトカム向上を担保」、『医学のあゆみ』、278 (4) : 286-294
- 畑山英明 (2019)「大阪府医療計画のロジックモデルと施策推進」
<https://media.toriatez.jp/r1035/787.pdf> (2023年3月30日閲覧)
- 古川俊一・森川はるみ (2006)、「地方自治体における評価の波及と生成過程の分析」、『日本評価研究』、6 (1) : 133-146
- 村岡佑哉 (2020)「滋賀県保健医療計画の中間見直し、中間評価に向けて」
https://drive.google.com/file/d/1RjQGMmu1vvNcU8LYhUMfOP3dNQxgG_t/view (2023年3月30日閲覧)
- 宗高有吾 (2015)「プログラム評価の日本における理論と実際—中央府省が実施する総合評価」、『同志社政策科学研究』、17 (1) : 51-64
- 本橋豊・木津喜雅・吉野さやか (2021)「ロジックモデルを活用した自殺対策のPDCAサイクル評価に関する研究」、『自殺総合政策研究』、3 (2) : 25-34
- 諸見里真 (2023)「第8次沖縄県医療計画策定に向けて」
https://drive.google.com/uc?export=download&id=1DzRrdAJ349uGeuHKiqoH20gA-_yEJwK3 (2023年3月30日閲覧)
- 山谷清志監修・源由理子・大島巖編著 (2020)『プロ

- グラム評価ハンドブック－社会課題解決に向けた評価方法の基礎・応用』、晃洋書房
- 李玲珠（2019）『韓国認知症政策のセオリー評価』、晃洋書房
- 龍慶昭・佐々木亮（2004）『「政策評価」の理論と技法（増補改訂版）』、多賀出版
- Hatry,H.,Newcomer,K.,Wholey,J.(1994). *Performance Measurement: Getting Results* (=上野宏ほか訳（2004）『政策評価入門－結果重視の業績評価』、東洋経済新報社)
- Rossi,P.,Lipsey,M.,&Freeman,H. (Eds.)(2005). *Evaluation: A systematic approach*. Sage publications. (=大島巖ほか訳（2019）『プログラム評価の理論と方法－システムティックな対人サービス・政策評価の実践ガイド』、日本評論社)
- Weiss,C.(1998). *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies* (=佐々木亮ほか訳（2014）『入門評価学－政策・プログラム研究の方法』、日本評論社)
- (2023.7.22 受理)

Progress in Policy Evaluation in the Ministry of Health, Labor and Welfare -An Analysis on the Dissemination Process of the Logic Model-

Kenichi Hanioka

International University of Health and Welfare
hanioka@iuhw.ac.jp

Abstract

The Ministry of Health, Labor and Welfare (MHLW) has decided to include “utilization of logic models” in the National plans and the Guidelines for the Medical care plan, the Cancer control plan, and the Cardiovascular disease control plan at the end of FY2022. Based on this new approach, prefectures are expected to formulate three plans in FY2023.

In order to explore the factors that accelerate the dissemination of the logic model, this paper reviewed the national plans and prefectural plans. In addition, it analyzed the contents of the lectures by the person in charge who created good practices. As a result, the followings are clarified: 1. logic models began to spread; 2. good practices are emerging; 3. as a result, there are disparities between departments and prefectures; and, 4. there are lessons to be learned from good practices.

If the application of logic model to these three plans becomes mainstream across Japan in FY2023, it will provide a basis for progress in policy evaluation in MHLW.

Keywords

logic model, policy evaluation, medical care plan, cancer control plan, cardiovascular disease control plan

【活動報告】

米国の評価学大学院の概要と 日本の大学における評価教育について

佐々木 亮

国際開発センター
sasaki.ryo@idej.or.jp

宮口 貴彰

京都外国語大学
t_miyagu@kufs.ac.jp

佐藤 由利子

日本学生支援機構
yurikosato012@gmail.com

河野 摂

外務省
setsu.kono@mofa.go.jp

要 約

2023年5月31日、日本評価学会国際交流委員会は、米国の著名な評価学大学院の関係者3名を招き、オンラインによる国際セミナーを開催した。米国側はウェスタンミシガン大学のMichael Harnar博士、クレアモント大学院大学のStewart Donaldson博士、南フロリダ大学のLiliana Rodriguez-Campos博士が登壇し、日本側は、日本評価学会の石田洋子会長による開会挨拶の後、国際交流委員会の佐々木亮副委員長が米国の大学における評価教育の全体像を、宮口貴彰副委員長が日本の大学における評価教育の概要を紹介し、佐藤由利子国際交流委員長が、閉会の辞を述べた。

日本評価学会、アジア太平洋評価協会（APEA）などに案内を流し、国内外から57名が参加した。

本稿では、セミナーでの発表やその後入手した情報に基づき、米国の評価学大学院と日本の大学の評価教育の状況を紹介します。日本における大学レベルでの評価教育のあり方について考える情報を提供することを目指します。

なお、セミナーの資料は、下記URLにて公開されているので、参照されたい。

https://socialexperimentation.web.fc2.com/seminar/JES_IntExCom_seminar2023.html

キーワード

評価教育、米国大学院、ウェスタンミシガン大学、クレアモント大学院大学、南フロリダ大学

1. 米国評価学大学院の概要

(1) 米国評価学大学院の全体像

アメリカでは、評価学が学問分野の一つとして確立している。そして評価学の大学院も多数

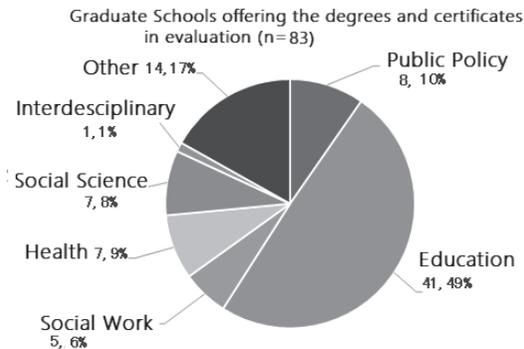
存在する。評価学の大学院の一覧は、アメリカ評価学会（AEA: American Evaluation Association）のサイトに掲載されている（<https://www.eval.org/Education-Programs/University-Programs>）。

2020年9月時点で73の修士課程、46の博士課程、

40の修了証プログラムが存在すると報告されており、その多くは学位名に「Master of Evaluation in …」あるいは「Ph.D. in Evaluation of …」と記載されている。

AEAの評価学大学院の一覧をもとに筆者が分野別に集計してみたところ、図1に示すように、教育分野が最も多く、41（49%）に上り、次いで公共政策8（10%）、保健7（8%）、社会科学7（8%）、ソーシャルワーク5（6%）、学際的分野1（1.1%）の順であった。最後の学際的分野の大学院はウェスタンミシガン大学のプログラムである。

図1 米国における評価学の学位・修了証を出す大学院（分野別）



(出所) AEAウェブサイト掲載情報に基づき筆者作成

これらの学位課程／プログラムに共通する主な内容は、(1) 評価学の概論、(2) 調査手法（定量的手法と定性的手法など）、(3) 特定の分野に特化した評価の各論（上記の公共政策、教育、保健など）、(4) 評価の演習（Practicum）である。

修士課程および博士課程では、あらかじめ定められた単位数のコースワークを修了することが要件とされており、多くの場合、学位論文の提出も求められている。一方、修了証プログラムは、修士課程で提供されるコースのいくつかを履修することで、修了証が授与されることが多いようである。

日本でも、米国のように、評価学の大学院を設立し、学位授与課程および修了証プログラムを提供する機が熟しつつあると考えられる。

（文責・佐々木亮）

(2) ウェスタンミシガン大学

今年（2023年）は、ウェスタンミシガン大学（Western Michigan University）の評価センター（The Evaluation Center）の設立50周年にあたる。以下が、同大学の評価学博士課程のウェブサイトである。

<https://wmich.edu/leadership/academics/evaluation>

ウェスタンミシガン大学の評価センターは、評価学に関するかなり長い歴史を持っており、博士課程に加えて、1年を通じてさまざまな活動を行っている。

以下は、評価センターの主な活動である。

① Evaluation Café

学者や実務家を招聘（しょうへい）して、講演を動画放映するEvaluation Caféという活動を行っている。評価は学際的な研究という認識の下、教育、保健医療、ソーシャルワークなどさまざまな分野の人々による講義が提供されている。

② 評価チェックリストの策定と公開

評価センターは、チェックリストプロジェクトを長年にわたって運営しており、現在では30のチェックリストを公開している。評価分野の研究者や実務者などが情報収集し、どのようなツールを使っているのかを参照できる。

③ 学術誌『学際的评价ジャーナル』の発行

2003年以降、学術誌『学際的评价ジャーナル』の発行に、評価センターが中核的な役割を果たし、発行のサポート、資金調達などを行っている。オープンアクセスで査読付きの刊行物で、全世界の評価関係者に研究成果を発表する場を提供している。

④ 合同評価スタンダードの策定・改定・公表

有名な合同委員会（Joint Committee）による評価スタンダードを策定・公表している。「教育評価スタンダード」（Education Evaluation Standard）は、2010年に第3版が公表された。現在世界中で使われている「プログラム評価スタンダード」（Program Evaluation Standard）は、その発祥の地がこの評価センターである。

⑤ 大学院が提供するプログラムの概要

大学院プログラムの教育的ミッションは、「ソートリーダー (thought leader) の育成」である。このため、大学院プログラムは、評価の理論・方法論・実践だけでなく、優れた批判的思考と問題解決のための深い知識・スキルを持つ評価のソートリーダーを育成するよう設計されている。

コアバリューとしては、多様性、卓越性、学識、博識、ティーチング、実践、誠実さなどを掲げている。最近、ネイティブアメリカンがプログラムを修了して博士号を授与された。彼女は素晴らしい世界的視座を持っており、評価者の多様性は非常に重要である。

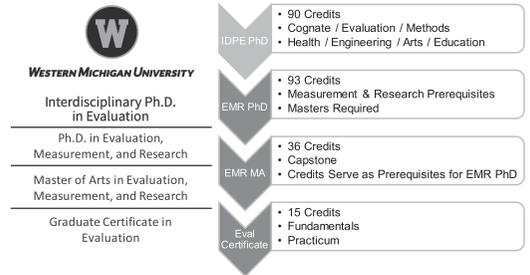
図2に示すように、ウェスタンミシガン大学は、4つの評価学のプログラムを提供している。なお、学士レベルのプログラムはない。

以下にその概要を記す。

・学際的评价学博士課程 (IDPE)

修了には、評価学、手法、特定分野知識 (Cognate) のコースを履修し、博士論文を執筆し

図2 ウェスタンミシガン大学
評価学大学院が提供する4つのプログラム



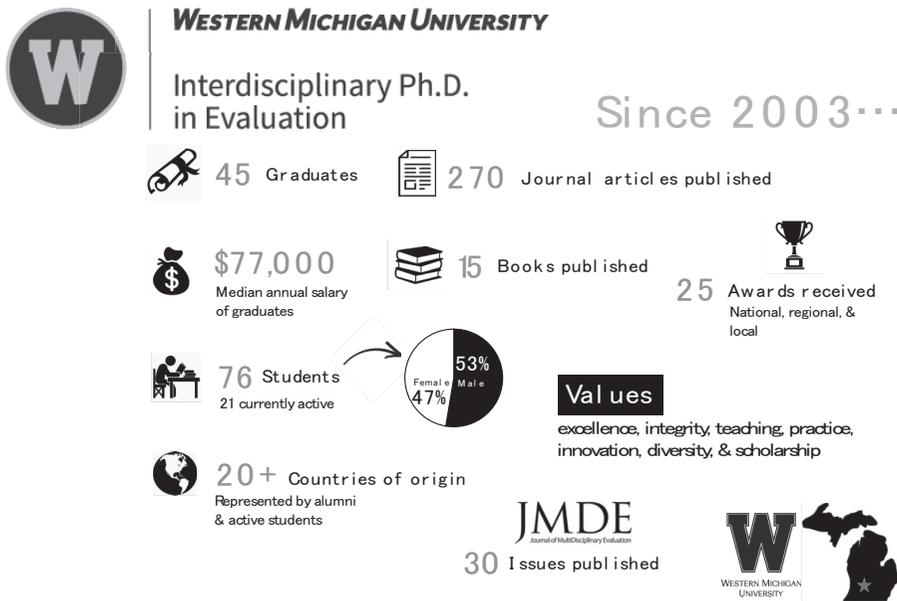
(出所) Dr. Harnar発表資料

て、合計で90単位の取得が必要である。特定分野知識は、教育大学院、健康大学院、工科大学院、芸術大学院など4つの大学院によって提供されている。このため、構造的にも学際的な教育体系となっている。

・教育大学院による評価・測定研究分野の博士課程および修士課程

修士課程では、36単位の履修が必要である。修士号取得後は、実務家の道を歩むか、博士課程 (93単位の取得が必要な教育大学院博士課程

図3 学際的评价学博士課程 (IDPE) 卒業生の進路



(出所) Dr. Harnar発表資料

あるいは上記のIDPE)への進学のいずれかを選択できる。

・修了証プログラム

評価学の修了証を出すもので、15単位の単位取得が必要である。幾つかの基本的内容の評価学のコースが提供されている。また、測定、基本的な学術研究、実習などの内容も含まれる。

・卒業生のキャリアパス

5年前の集計になるが、図3は、学際的评价学博士課程 (IDPE) 卒業生45名の内訳と進路を示している。20カ国以上で活躍していて、幾つかの論文、著書などを出している。博士号取得者の一覧と現在の所属先は、下記のウェブサイトでも確認することができる。

<https://wmich.edu/leadership/academics/evaluation/alumni>

・オンライン受講、AI・ビッグデータの活用

オンラインで受講可能なコースは多いが、

IDPEは基本的には滞在して学ぶ課程 (Residential Program) である。奨学金を取得できる機会はあるが、非常に限られている。AI/Big Dataについては、工学部が参加していることもあり、学ぶ機会はある。

(発表者: Dr. Michael A. Harnar, Educational Leadership, Research, and Technology, College of Education and Human Development, Western Michigan University、日本語原稿: 佐々木亮)

(3) クレアモント大学院大学

クレアモント大学院大学は、米国で唯一の大学院に特化した大学で、学生は約2,000人。40の修士課程、19の博士課程コースを提供し、学際的なアプローチを特色としている。クレアモントはロサンゼルスから東35マイルに位置し、「木の街」と呼ばれ、キャンパスは緑豊かな場所にある。61%の学生は、博士課程に在籍し、83%の

図4 クレアモント大学院大学が誇る評価学分野の講師陣

CLAREMONT EVALUATION CENTER
 Claremont Graduate University

World Class Evaluation Faculty

Evaluation-Specific Training

- Core Courses & Electives in Evaluation Degree Programs
- TEI Workshops (TEI student fellowship program, 20% discounts, & get paid as course producer)
- CEC Workshops, Speaker Series, & Evaluation Community Meetings
- Evaluation Practice through CEC Labs & Opportunities

Evaluation Affiliated Faculty from Public Policy, Education & Public Health

(出所) Dr. Donaldson発表資料

学生は、何らかの奨学金を取得している。1クラスあたりの学生数は10名と少なく、講師や学生間で親密な議論や協力を通じた学びができる環境が整っている。

① 大学院が提供するプログラムの概要

クレアモント評価センターでは2つの修士課程（オンラインで提供されるMaster of Science in Evaluation & Applied Researchと対面を基本とするMaster of Arts: Evaluation Co-Concentration Programs）、1つの博士課程（PhD in Evaluation & Applied Research Methods）、4つの修了証プログラム（Certificate in Evaluation Practice, Certificate in Analytic Evaluation Methods, Certificate in Advanced Evaluation Practice, Master Evaluator Certificate）を提供している。

さらに2024年秋からは、働きながら評価学の学位を取得したいという国内外のニーズに応え、ほぼオンラインで提供される博士課程Doctorate in Evaluation Practiceを開始予定である。

② 講師陣、新技術の採用、卒業生の雇用

クレアモント大学院大学の評価学コースには、著名なMichael Quinn Patton博士や、Bradley Cousins博士など、錚々たる講師陣が揃っており、ChatGPTなど新技術を使った評価にも、取り組んでいる。

米国の評価分野は雇用状況が良く、上述の修了証プログラムでは、年100名以上のプロフェッショナルディベロップメントを行っている。また、評価分野の博士号のニーズが高まり、評価学の博士課程を拡大してきた。

（発表者：Dr. Stewart Donaldson, Executive Director, Doctoral Program in Evaluation and Applied Research Methods Program, Claremont Graduate University、日本語原稿：佐藤由利子）

(4) 南フロリダ大学

南フロリダ大学はフロリダ州タンパにメイン・キャンパスを構える州立の総合大学である。高水準の学術研究と教育システムの維持を目的として設立されたアメリカ大学協会（AAU: Association of American Universities）の一員であ

り、カーネギー振興財団により博士課程が研究学位トップに分類されている米国でも数少ない大学の1つである。

キャンパスはタンパの他、同州内のサラソータ・マナティとセントピーターズパークにある。合計1,600エーカーの敷地と1,200万平方フィートの建物を有し、海岸沿い、ベイフロントおよびリバーフロントを楽しむことができる。

① 教育学部教育心理学専攻における評価学の修士および博士課程について

評価学は教育学部教育心理学専攻の中で学ぶことができる。測定と評価を中心としたカリキュラムと研究指導で構成される修士課程はオンキャンパスのみで提供され、33単位以上が修了要件である。

また、博士課程の場合もオンキャンパスのみで修士修了後、統計学、測定、評価、研究等のコア科目を学んだ上で、59単位以上の履修が必要である。その後、専門科目として評価学を選択する。

なお、評価学は3つの必須科目と1つの選択科目で構成されている。必須科目はプログラム評価の理論と実践、実習、メタ評価である。選択科目は共同評価、人事評価等、いくつかの科目から選択が可能である。

② オンラインの大学院科目（修了証コース）

上記の修士・博士課程とは別に、南フロリダ大学には評価に関する単発の大学院コース科目があり、修了要件を満たせば修了証を得ることができる。これらは修士・博士課程とは異なり、完全オンラインで開催され、承認があれば大学院の単位として認定される。

発表者であるRodriguez-Campos博士が担当する2つのオンライン科目を紹介する。

・2023年4月開講「評価とメタ評価（Certificate in Evaluation and Metaevaluation）」

本コースは、主に評価の実務家がメタ評価を体系的に学び、かつ実際の実務でメタ評価を実践する技術を学ぶ大学院レベルの4日間の集中コースである。Rodriguez-Campos博士は、多様なバックグラウンドを有する実務家同士のディスカ

ッションを通じての学びを非常に重視しており、本コースにおいてもアメリカの他、スイスやプエルトリコ、パキスタンからの参加者が、それぞれIT、教育、市民活動等の専門フィールドからの見地を持ち寄り、グループでメタ評価を行った。

現状では、日本でメタ評価を体系的に学び、かつ実践までを包括したコースはないため、リモートながら非常に貴重な機会と言える。また、本コースの修了要件を満たせば修了証を得ることができるため、評価の実践者のキャリアアップの機会としても有用と言える。

・2023年9月開講「プログラム評価理論と実践 (Theory and Practice of Program Evaluation)」

2023年9月開講の「プログラム評価理論と実践 (Theory and Practice of Program Evaluation)」は、最新の評価理論やプロフェッショナルな評価のための質的標準、評価倫理、適切な評価の使用、意思決定において評価が及ぼすインパクトについて学ぶことができ、受講者の評価デザインにプログラム評価の原則を適用することができる。理論と実践を体系的に学び、評価デザインを作成することをゴールとしているという意味では、本コースも実務家にとって適切なコースである。

プログラム評価は日本においても評価士養成講座で体系的に学ぶことができるが、本コースにおいては、メタ評価コースと同様、多様な参加者によるディスカッションを通じた学びが出来る点、かつ、修了要件を満たせば修了証を得ることができ、今後のキャリアに生かせる点から、リモートで参加する意義があると言える。

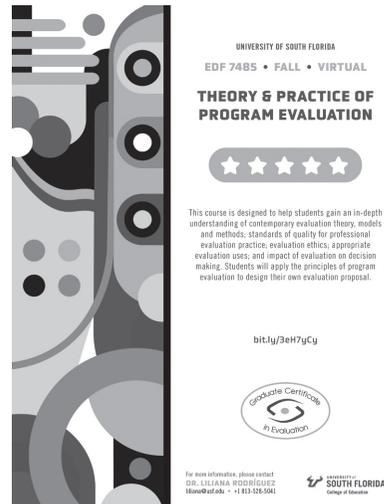
③ 大学院修士・博士課程における資金援助

大学院における資金援助は、原則修士課程はなく、博士課程は、年に1-2名の新生に限定される。ただし、博士課程の場合は特定の教員の元で研究補助員として働く機会もある。

④ 卒業生のキャリアパス

大学院プログラムは、評価の専門家養成を目的としており、主なキャリアパスは大学、学校、政府機関、民間企業、研究所等を想定している。

図5 南フロリダ大学2023年秋学期「プログラム評価理論と実践」コースポスター



(出所) Dr. Rodriguez-Camposの送付資料

卒業生の主な就職先としては、民間・公共組織の評価担当、インスティテューショナルリサーチ (IR)・補助金担当のマネージャー、評価コンサルタント、大学教員等が挙げられる。

(発表者: Dr. Liliana Rodriguez-Campos, Director of the Graduate Certificate in Evaluation, Evaluation Coordinator of the Master's and Ph.D. in Curriculum and Instruction with a concentration in Measurement and Evaluation, University of South Florida、日本語原稿: 河野撰)

2. 日本の大学における評価教育の現状

この発表では、日本の大学の評価教育の現状調査の結果を報告した。この現状調査には、様々な情報源が用いられた。まず、日本評価学会 (JES) 会員を対象としたアンケート調査を行った。またJES会員が過去に発表した資料を参照し、さらに、評価学に関連する日本の大学に焦点を当てたインターネットによる広範な検索も行った。

これらの調査の結果、評価学・手法に関連する内容を含む様々な学問領域の46のプログラムやコースが確認され、これらの大学で、評価関

係の政策分析やエビデンスに基づく政策策定 (EBPM: Evidence Based Policy Making) などが教えられていることが明らかになった。

新しく設立されたプログラムの中にはEBPMに焦点を当てたものもあり、例えば一橋大学の博士後期課程である経済学研究科EBPMプログラムや、大阪大学大学院EBPM研究センターなどが確認された。

評価に関する教育は（公共）政策学や経済学の領域で行われているものが多いが、教育学において評価に特化しているセンターとして、東京大学政策評価研究教育センターがある。これらの学問領域の他にも、環境インパクトアセスメントや環境政策評価などのコースを提供している環境学・環境政策学や、国際開発学、そして社会福祉学など、様々な学問領域で、評価研究・手法についてのプログラムやコースを提供している大学が存在することが判明した。

また、日本社会事業大学では、社会福祉学研究科の博士課程（前期・後期）に、プログラム評価の科目群（コース）を設置し、履修者に修了証を発行している。

「評価」の意味についても考察が行われた。日本語の「評価」を英語に再翻訳するとevaluation, assessment, analysis, praise, reflection, opinion, impressionなど、多くの意味やニュアンスがあり、「評価」と日本語で表記されていても、それがEvaluationの意味する「評価」と同一ではない場合が散見されることが指摘された。

さらに日本の評価教育の状況との比較対象として、Rossi, Lipsey, and Freeman (2004 pp.395-397) による、アメリカを中心とする評価教育についての傾向が紹介された。その傾向とは、次の通りである。

- ① 評価者の教育プログラムは多様であり、社会科学分野、プロフェッショナルスクール、またはMBAプログラムで断片的に行われている。
- ② 伝統的な単一学問分野のプログラムでは、必要な学際的教育を提供するのに不十分である。
- ③ しかし学際的なプログラムは稀であり、安定性に欠ける。

- ④ 大学院のレベルにおいて評価の応用研究や活動は過小評価されている。
- ⑤ プロフェッショナルスクールが評価者の訓練の主要な場となっているが、カリキュラムの不一致が多く、これが評価学の教育における多様性にも反映されている。

最後に、発表では日本において評価に特化した学位プログラムが存在しない理由についての考察が示された。歴史的・文化的要素、教育制度の構造、評価の実践的な応用に関する観点などが挙げられたが、それらの理由について今後より深く探求する必要があることが確認された。

(文責・宮口貴彰)

参考文献

- Rossi, P. H., Lipsey, M. W. and Freeman, H. E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach 7th edition*. Thousand Oaks, Calif: Sage Publications.

An Overview of Graduate Programs in Evaluation Study in the US and the Current Situation of Evaluation Education in Japanese Universities

Ryo Sasaki

International Development Center of Japan
sasaki.ryo@idcj.or.jp

Yuriko Sato

Japan Student Services Organization
yurikosato012@gmail.com

Takaaki Miyaguchi

Kyoto University of Foreign Studies
t_miyagu@kufs.ac.jp

Setsu Kono

Ministry of Foreign Affairs
setsu.kono@mofa.go.jp

Abstract

On May 31, 2023, the International Exchange Committee (IEC) of the Japan Evaluation Society (JES) held an online seminar to introduce the graduate programs in evaluation study in the US and the current situation of evaluation education in Japanese universities.

From the American side, three program directors of the prominent evaluation studies, Dr. Michael Harnar of Western Michigan University, Dr. Stewart Donaldson of the Claremont Graduate University, and Dr. Liliana Rodriguez-Campos of the University of South Florida, introduced the actual structure, requirements, and graduates' career paths of their programs.

From the Japanese side, JES president Dr. Yoko Ishida gave an opening address, and Dr. Ryo Sasaki, a vice chair of the IEC, presented an overview of the graduate programs in evaluation studies in the US. After the presentation of three US scholars, Dr. Takaaki Miyaguchi, another vice chair of the IEC, explained the current situation of evaluation education in Japanese universities, followed by Dr. Yuriko Sato, the IEC chair, who gave the concluding remarks.

Seminar's presentation materials are available at the following URL:

https://socialexperimentation.web.fc2.com/seminar/JES_IntExCom_seminar2023.html

Keywords

Evaluation education, US graduate programs, Western Michigan University, Claremont Graduate University, University of South Florida

日本評価学会 第24回全国大会のご案内

企画委員長 南島 和久(龍谷大学)
第24回全国大会実行委員長 齊藤 貴浩(大阪大学)

日本評価学会第24回全国大会を、2023年12月16日(土)および17日(日)の両日、大阪大学の会場をお借りして開催いたします。

今次全国大会は、ここ数年継続してきたオンラインでの大会ではなく、久しぶりの対面での大会として実施いたします。

みなさま、ぜひともふるってご参加いただきますようお願い申し上げます。

なお、会場の都合により懇親会につきましては見送らせていただきます。ご理解をいただきますようお願い申し上げます。

全国大会のプログラム等の詳細、参加要領等につきましては学会メーリングリストおよび学会ホームページにおいてご案内しておりますのでご参照いただけましたら幸いです。

記

1. 日程 2023年12月16日(土)、12月17日(日)
2. 場所 大阪大学コンベンションセンター(吹田キャンパス)
(〒565-0871 大阪府吹田市山田丘1-1)
3. 大会実行委員長 齊藤貴浩理事(大阪大学)
4. 大会テーマ 「評価は社会に何をもたらすのか」
5. 大会参加費 会 員 2,000円
非会員 3,000円
6. 諸注意 大会要旨集録は今回からWebでの提供となります。
事前ダウンロードまたは通信環境をご用意ください。
会場の通信環境はeduroamのみとなります。

以上

～投稿案内～

日本評価学会では、「日本評価研究」掲載のための投稿原稿を募集しております。投稿の締め切りは9月末日（翌年3月刊行）及び3月末日（9月刊行）です。

ご興味をお持ちの方は投稿規定・執筆要領・査読要領、並びに原稿見本をご参照のうえ、奮ってご投稿ください。<http://evaluationjp.org/activity/journal.html>

投稿先：特定非営利活動法人日本評価学会 編集委員会事務局
E-mail：journal@evaluationjp.org

『日本評価研究』第23巻第2号
2023年 9月30日

編集・発行 特定非営利活動法人日本評価学会 編集委員会
〒113-0034 東京都文京区湯島3-31-1
中川ビル5階
一般財団法人行政管理研究センター内

印 刷 株式会社 研恒社

© 日本評価学会

本誌に掲載されたすべての内容は、日本評価学会の許可なく転載・複写はできません。

Japanese Journal of Evaluation Studies

Vol. 23, No. 2, September 2023

CONTENTS

Preface

What is a Useful Evaluation? Kazuhisa Najima

Special Issue: Toward a Paradigm Shift in Policy Evaluation System of Japanese Government

Editor's Note: Toward a Paradigm Shift in Policy Evaluation System of Japanese Government
- On the relationship between the evaluation system and EBPM -

Tatsuya Ono

Turning Point in the Policy Evaluation System of Japan Kazuhisa Najima

The Reality of Administrative Project Review and its Challenges at a Turning Point:
EBPM and "Agile Policy Formulation and Evaluation" Kazuya Sugitani

Policy Evaluation in the Cabinet Office:
Structural Analysis of Logic Models under EBPM Promotion Toru Sato

Policy Formulation and Evaluation Reform -Achieving "Useful Evaluation" - Hirooki Tsuji

In FY2021 Empirical collaborative research "Grant for Rural Development" and "Survey and
Analysis of the Effects of Sending Teachers to Overseas Educational Institutions"
Akihiro Kikuchi

Progress in Policy Evaluation in the Ministry of Health, Labor and Welfare
- An Analysis on the Dissemination Process of the Logic Model - Kenichi Hanioka

Activity Report

An Overview of Graduate Programs in Evaluation Study in the US and the Current Situation
of Evaluation Education in Japanese Universities
Ryo Sasaki, Takaaki Miyaguchi, Yuriko Sato, Setsu Kono

Announcement for the 24th Annual Conference