

[特別研究会報告概要]
第5回 政策評価研究会（平成14年9月27日）

政策評価におけるロジックモデルの適用

高木 健*・森田 崇*

1. はじめに

平成13年6月に「行政機関が行う政策の評価に関する法律（以下「政策評価法」と略す）」が制定され、各省庁は、政策評価を実施することとなった。農林水産省では、政策評価法制定に先立ち、平成11年7月に制定された「食料・農業・農村基本法」に基づき、平成13年7月に「平成12年度政策評価結果」を公表した。平成14年7月には「平成13年度政策評価結果」を公表し、現在は、平成14年度の政策評価を進めている。

政策評価には、最善の手法が確立しているわけではなく、継続的に改善を進めることが必要である。農林水産省の政策評価も、「政策手段評価」の導入や、アウトプットに基づく目標設定の徹底、「食料・農業・農村基本計画」と政策分野の対応関係の見直しなど、継続した改善が進められている。

政策評価の改善の参考とすることを目的として、ロジックモデルに基づく政策評価の基本的な考え方、米国のGPRA（Government Performance and Results Acts）による政策評価、ロジックモデルを活用したプログラム評価の事例について発表した。

2. ロジックモデルに基づく政策評価の基本的な考え方

政策評価の基礎は、行政活動を、「ニーズ」「目標」「インプット」「活動」「アウトプット」「中間アウトカム」「最終アウトカム」の連鎖というロジックモデルに当てはめて理解することにある。政策評価では、この連鎖に着目し、行政活動を評価する。

政策評価には様々な手法が提案されているが、経営学から発展した「業績測定」（Performance Measurement）と、行政学から発展した「プログラム評価」（Program Evaluation）「プロジェクト評価」（Project Evaluation）に大別できる。

業績測定は、組織全体を対象として、定量指標を活用し、広く浅く業績を測定することが特徴である。代表的な例としては、GPRAによる政策評価、政策評価法による実績評価、地方自治体の事務事業評価などがある。

プログラム評価、プロジェクト評価は、個別の施策、事業を対象として、統計的手法なども活用し、構造的要因まで踏み込み深く評価することが特徴である。代表的な例としては、米国会計検査院（General Accounting Office: GAO）によるプログラム評価、政策評価法による総合評価などがある。

*（株）三菱総合研究所

3. GPRA による政策評価

連邦政府機関は、6年間にわたる行政の基本目標を定めた「戦略計画」(Strategic Plan)を策定し、これに基づき政策評価が実施される。

戦略計画は、「使命」(Mission)、「目的」(Goals)、「達成目標」(Objectives)、「業績指標」(Measures)という目的・手段の階層構造をなしている。目標は、SMART(「具体的」(Specific)、「測定可能」(Measurable)、「野心的」(Ambitious)、「現実的」(Realistic)、「時間制約」(Time bound))の条件を満たしていることが望ましいとされている。

個別機関の戦略計画を見ると、基本的にはSMARTを指向しているものの、すべての目標が、SMARTの条件を満たしているわけではない。しかし、過去の戦略計画に比べれば、SMARTを目指し、また、アウトプットを目標とする方向へ改善が進められている。

米国農務省(United States Department of Agriculture: USDA)の戦略計画2000～2005は、政策対象別(生産者、消費者、環境、農村コミュニティ、USDAの組織)に体系化されており、非常に理解しやすい。また、目標は、最終アウトカムを指向し、定量的で、理解しやすく提示されている。しかし、最終アウトカムを目標としたため、個別の政策と目標が離れているため、因果関係が不明確な目標もある。

4. ロジックモデルを活用したプログラム評価の事例

ある地域の総合的な事業による施策の効果を、ロジックモデルを活用して分析し、セオリー評価を行った事例を紹介した。

まず、施策の内容、進捗度、住民意識、関係者の意向、周辺状況等を整理し、今後の方向性を検討する「政策レビュー」を実施した。ここで整理したデータを活用して、農業、漁業、観光業などの分野(目的)ごとに、各種施策に関連する要素を「投入」「活動」「生産結果」「利用結果」「短期的成果」「中長期的成果」といったフェーズごと、ロジックモデルの一連の流れにしたがって整理した。また、フェーズ間の関連に影響を与える要因についても整理した(この要因の把握は重要で、当該事業では十分解決できない事項を発見し、事業の新たな方向性を検討できるようになる)。その後、ロジックモデルをもとに施策の効果について「セオリー評価」を実施し、成果が芳しくない場合はその要因などを分析した。

セオリー評価は、従来当然と考えていた事項を明快に説明できること、今までは見えにくかった課題・新たな要因が見えやすくなり複数の課題を同時に解決する施策を検討できること、などにおいて有効である。さらに、ロジックモデルをSD等のシミュレーションモデルに発展させれば、インプットに対するアウトプットを導ける可能性もある。

5. 最後に

今後、政策評価の手法が洗練、進歩しても、政策のように複雑な事象については、必ず人間による判断が求められる。ロジックモデルは、行政活動のメカニズムを論理的かつ理解しやすく示すことで、過去の政策を反省し、今後の政策を検討するための手法である。政策評価によって、自動的に一つの最適解が導き出されると考えるべきではないが、ロジックモデルを活用し、論理的な評価を行うことで、説得力のある結果が得られるのである。