




自治体評価における プログラム評価の導入

～形成的評価のすすめ～

源 由理子
明治大学公共政策大学院
ガバナンス研究科
2019.10.8

はじめに～ 本日の狙い

“プログラム評価” (Program Evaluation) の方法論
の紹介



プログラム評価は、政策・施策の継続的
改善・形成に役立つかもしれない・・・
と感じていただきたい

構成



プログラム評価とは：

定義

評価の2種類

プログラム理論／ロジックモデル

評価の5階層

PDCAにおける位置づけ



形成的評価の実際：

事例を踏まえて

プログラム評価とは：

対人サービス事業、公共政策の評価
で、グローバルに広く使われている
評価の方法です

用語

《用語》

1. プログラム = 作戦

特定のアウトカム（社会に起こる望ましい変化、社会的課題が解決された状態）を実現するための一連の活動群と、それらの活動を行うための仕組みや資源（組織、人、予算等）をふくむ取組み全体

2. 評価 = プログラムの価値を引き出すための手段

「評価は社会の改善活動である」（Scriven）

「政策の評価とは、社会的活動の解決のために実施している活動は本当に成果をもたらしているのだろうか。継続的に成果をもたらすために、どのように改善すべきか。これらを常に問い続け、次のアクションを起こすための手段」

プログラム評価結果の主な用途 (評価の目的)

アカウントビリティーの確保

プログラムの形成・改善

知識創造

社会の改善/
社会変革

評価＞指標の測定

評価の2種類

《総括的評価：成果の評価》



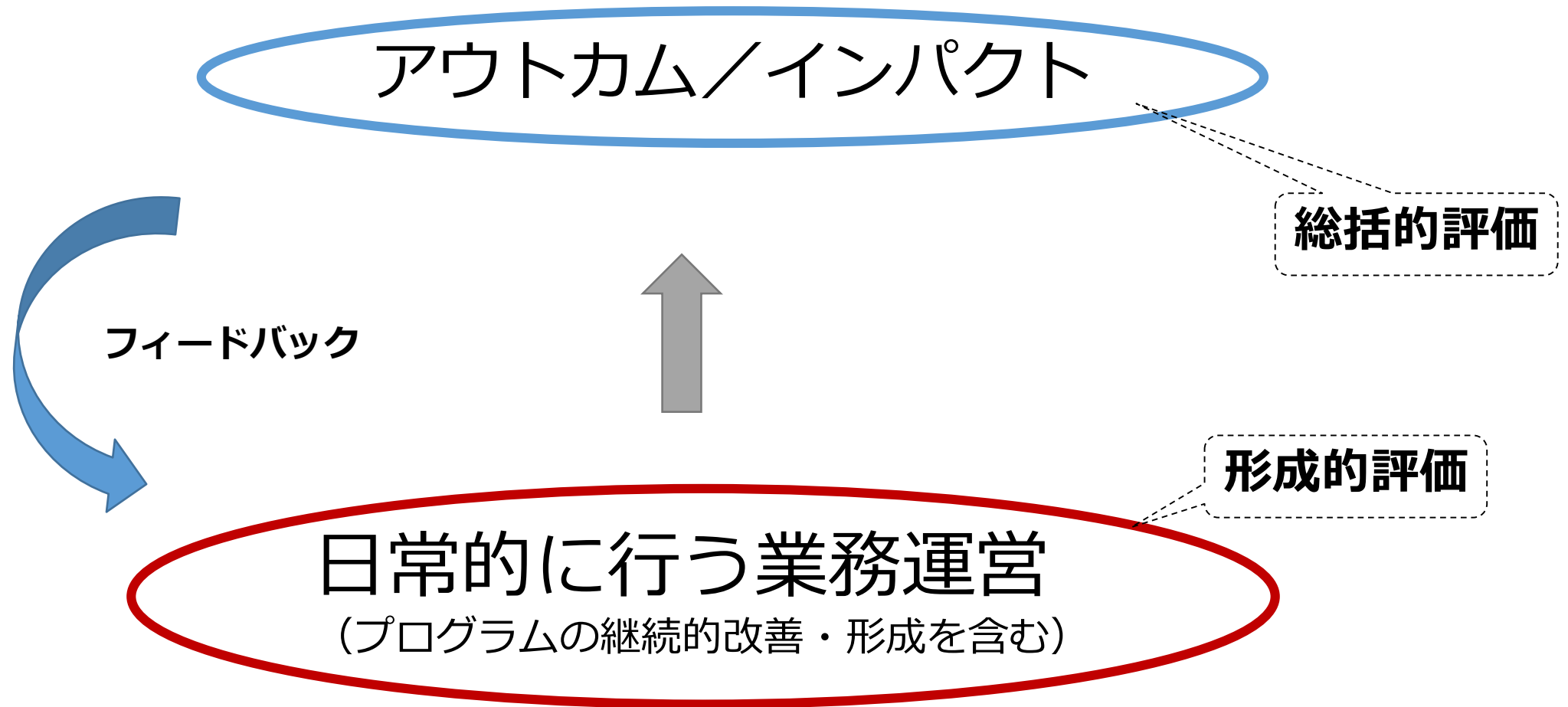
《形成的評価：過程の評価》



食材選び
レシピづくり
下ごしらえ
味付け・味見
.....

どうしたらお
いしいものを
提供できるか





実際にプログラムを形成・実施する人達が、資源の制約の中で最大限の成果をあげるために行う評価

プログラム・セオリー（プログラム理論）の概念

【プロセス理論】

<プログラム>

- ・活動
- ・組織体制
- ・制度、法令等

【インパクト理論】

近位の
アウトカム

遠位の
アウトカム

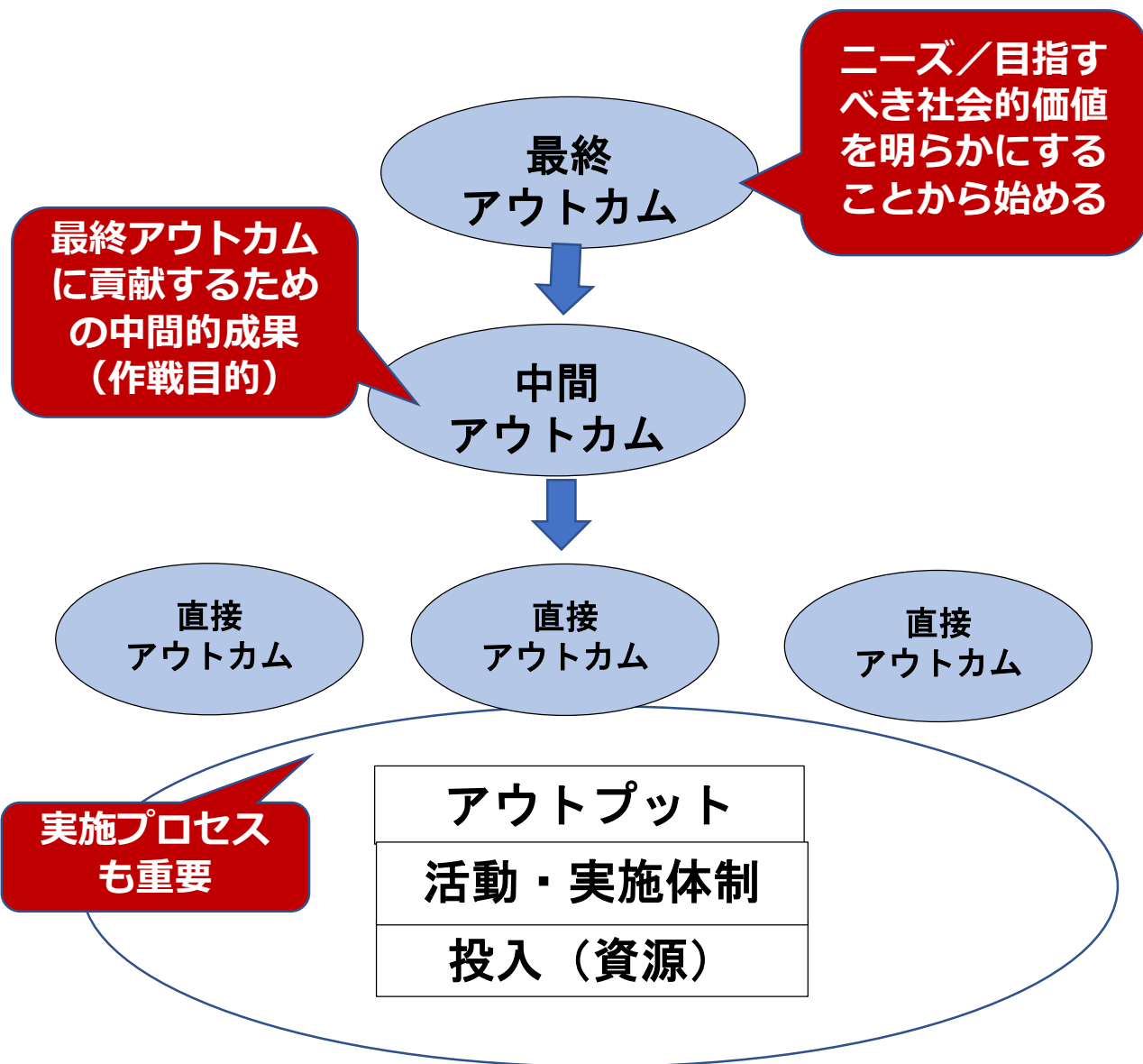
<投入>

ブラック・ボックス

アウトカム

成果・結果をみせる
だけなら、セオリー
はいらない

その方法：ロジックモデル (作戦体系図)



プログラムの論理構造を「目的と手段」の階層体系で説明したもの

どのようなニーズを充足するために、プログラムをどのように運営すると (=プロセス理論)、対象者/モノの変化・変容 (=インパクト理論) が生まれるのか、その手段と目的の道筋を明らかにするもの

“What” (結果/成果) だけではなく、“How”にも関心→どのような作戦がより効果的か (戦略的思考が重要)、どのような手段が必要か

ロジック・モデルは検証して「改善」されるもの、柔軟性が重要→評価がそのためのツールになる

ロジックモデルの意味

【ロジック】 = 論理 ; 因果関係に関する理論的な説明

【モデル】 = 物事を説明するための枠組み

◆ **ロジックモデルの意味 = 社会的介入の論理的構造を説明する枠組み**

目的と手段の階層体系を説明した記述

→ 「プログラム（作戦）のロジック」 (Program Logic model)

➡ これを「政策体系」に適用し、効果的な「政策形成」を行うことに活用する

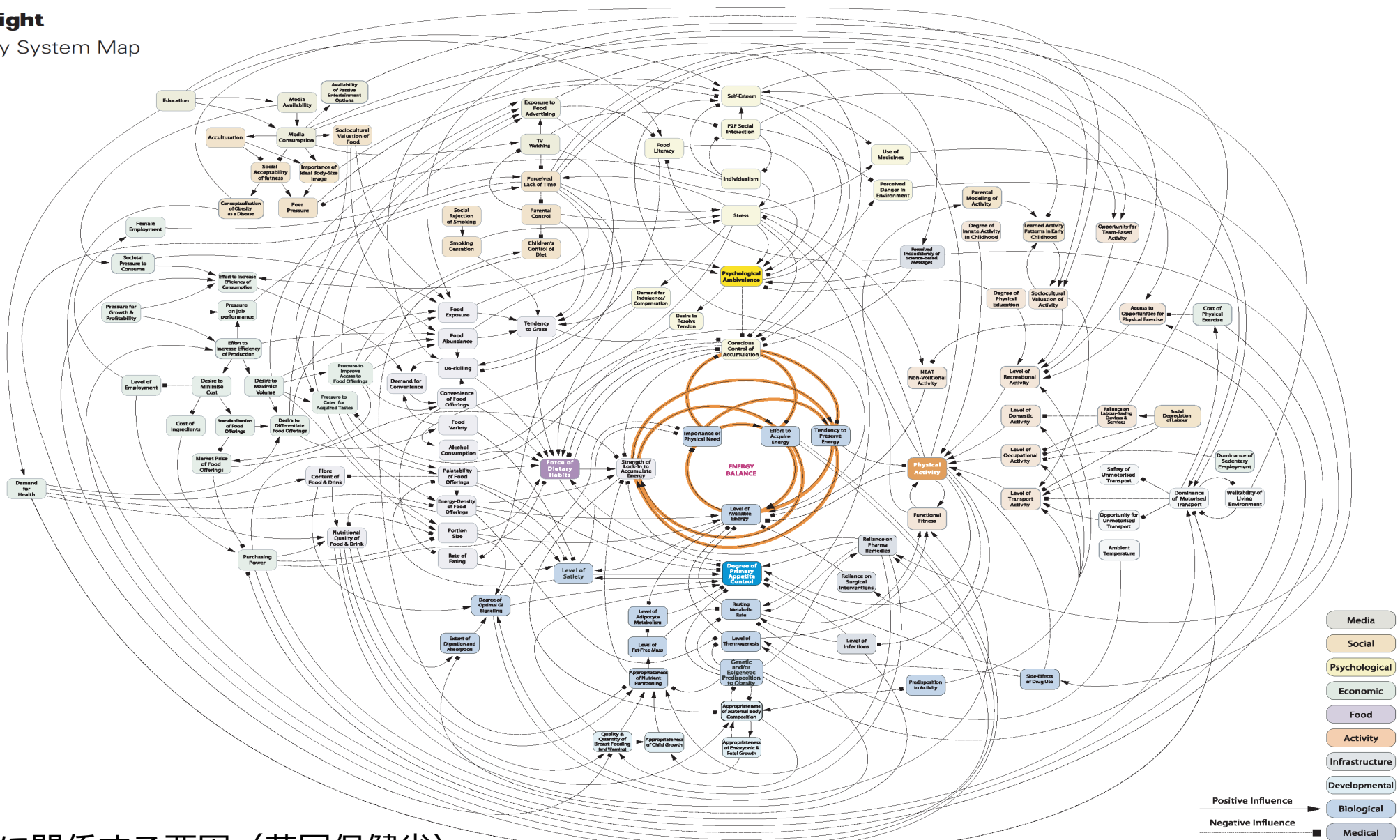
プログラムの作戦を検討するために必要な要素

- 充足すべきニーズは何か
- 社会的課題をもたらしている要因は何か（原因） ➡ 通常複数の要因がからみあっている
- どの要因に集中的に介入することが、課題の解決につながるのか
- 問題解決の作戦をロジック・モデルを使って可視化することができる

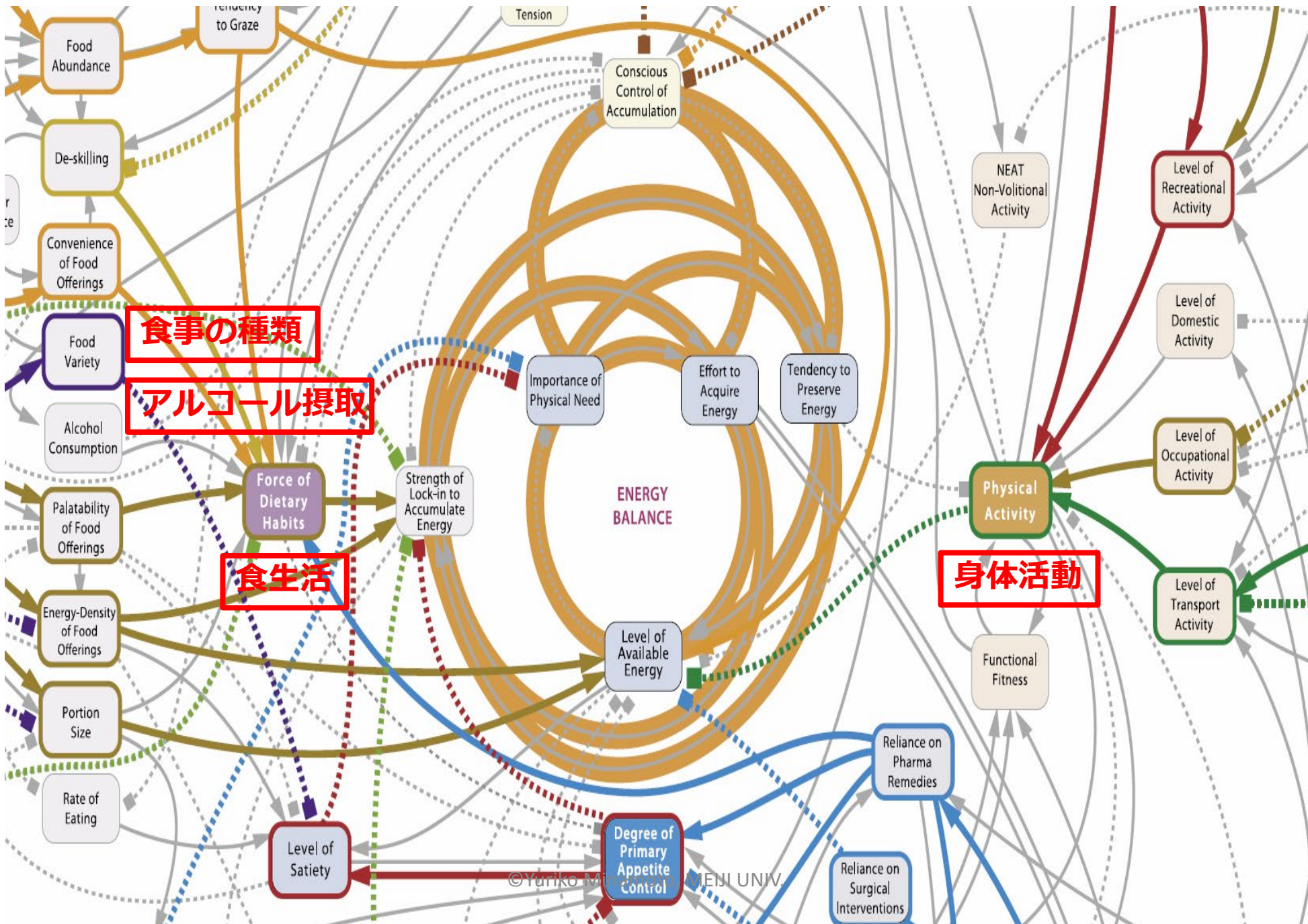
どのような要因が関係しているのか (システムマップ)

Foresight

Obesity System Map



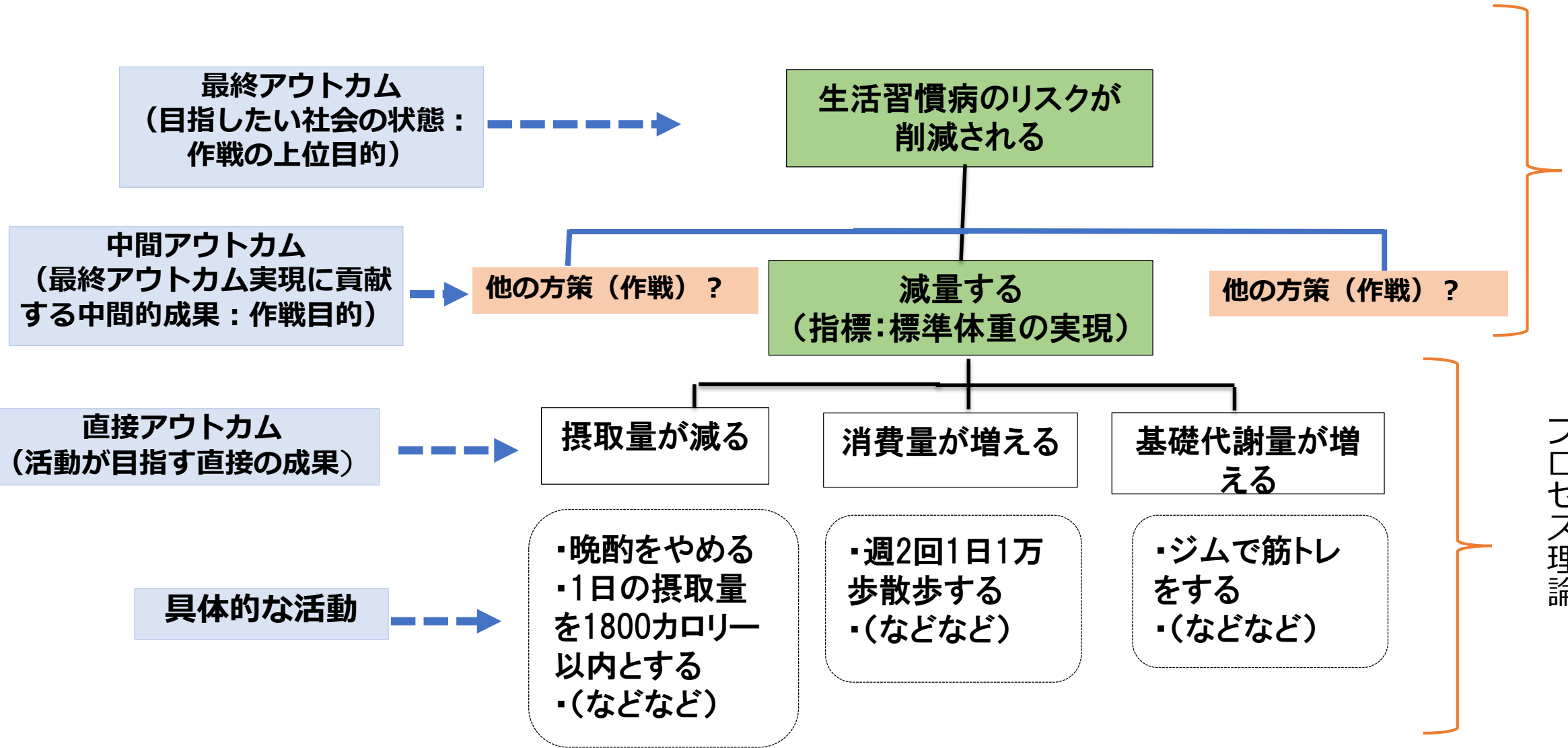
肥満に関係する要因 (英国保健省)



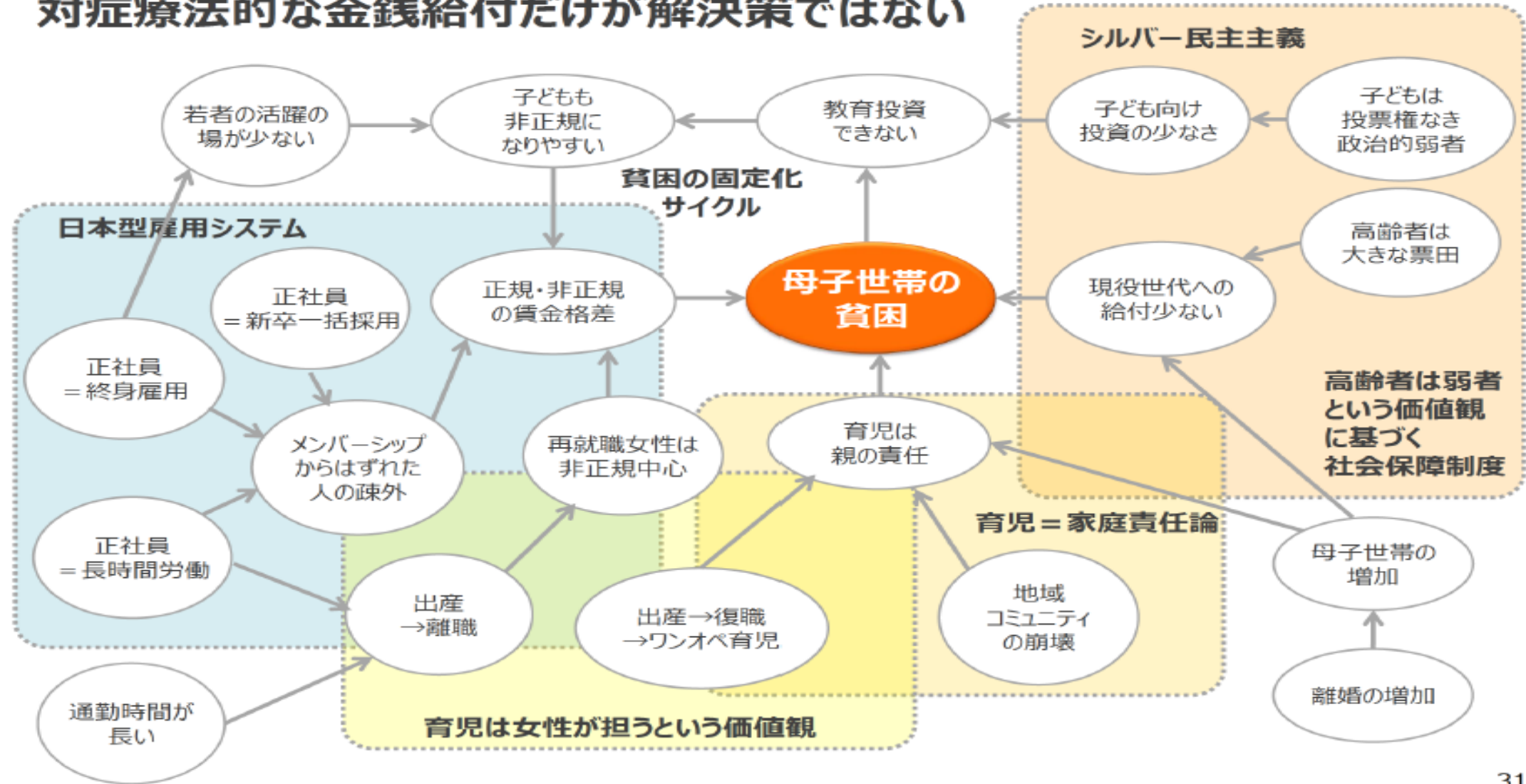
【事例1】 A氏の生活習慣病リスク削減のためのロジックモデル（作戦体系図）

インパクト理論

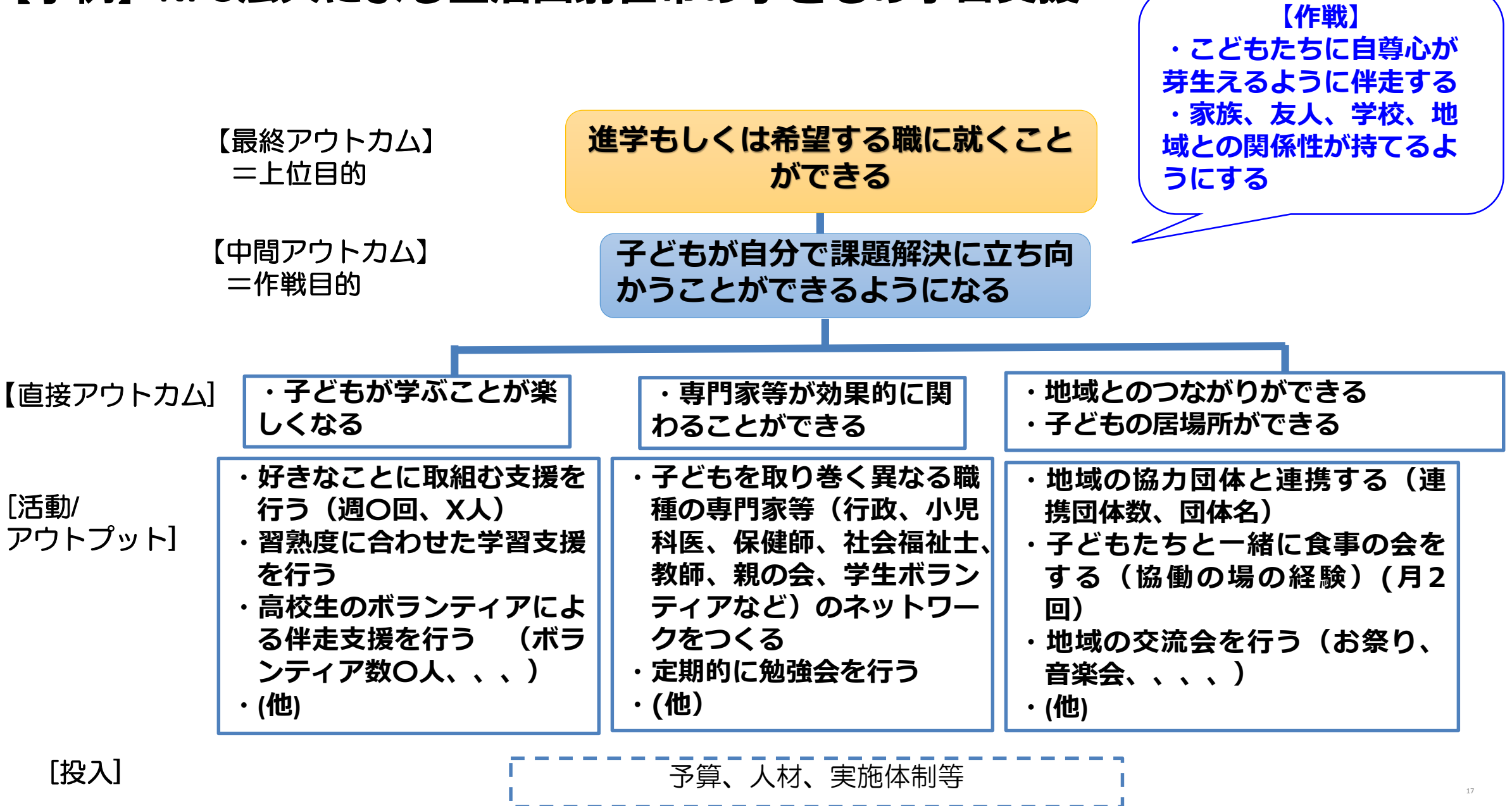
プロセス理論



母子世帯の貧困は社会のひずみの縮図であり、 対症療法的な金銭給付だけが解決策ではない



【事例】 NPO法人による生活困窮世帯の子どもの学習支援



【事例2】A市公立図書館のロジックモデル

アウトカムは、事業の実施に携わる関係者が話し合い、めざすべき社会の状態(=アウトカム)に「納得する」ことが重要。納得していないと、より効果的な手段を継続的に考えていくことができない。

図書館を学びとつながりの場をとおして、A市の暮らしを楽しむ人が増えている

地域においてもたらしたい図書館の社会的価値

より多くの市民が図書館を身近で利用価値がある場として認識する(図書館を利用したいと思う人が増えている)

A市図書館の作戦：図書館を身近で利用したいと思う“開かれた場”にしていく

質・量ともに充実した図書が市民に提供される

- 図書資料の購入・維持
- 図書ボランティアの育成
- 子どもに対する読み聞かせ
- 学校図書とのネットワーク化
- 視聴障害者用図書等の整備
- 出前図書館の実施、など

市民にとって居心地の良い身近な場所になる(居場所の提供)

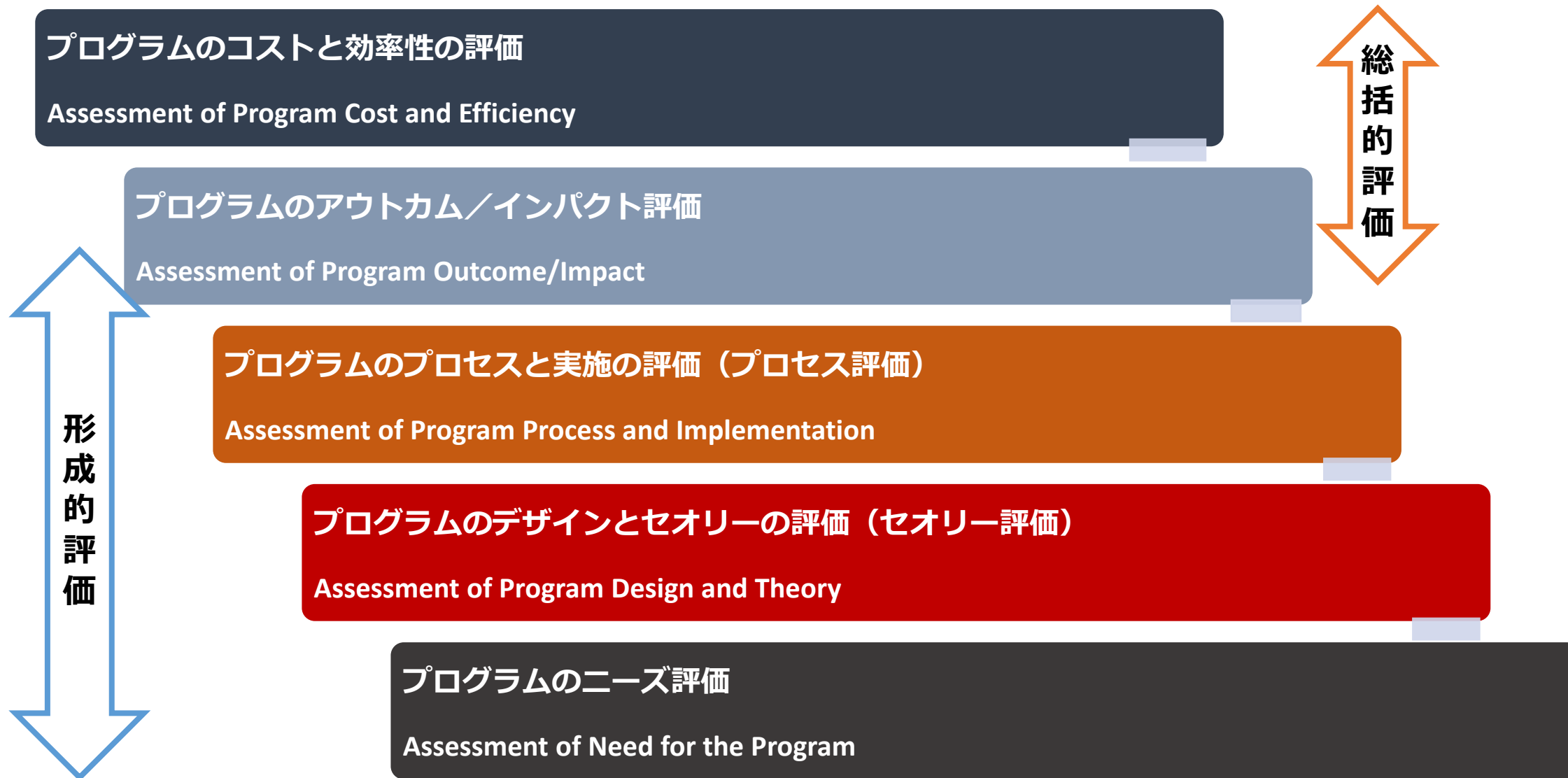
- 芝生スペースの活用(ブランケット本バスケットの提供、自由に本を読める空間整備、など)
- Wi-fi環境の整備
- 談話スペースの整備
- 身障者用駐車場の整備、など
- HP, 広報誌の運用

市民が出会いつながる場所となる

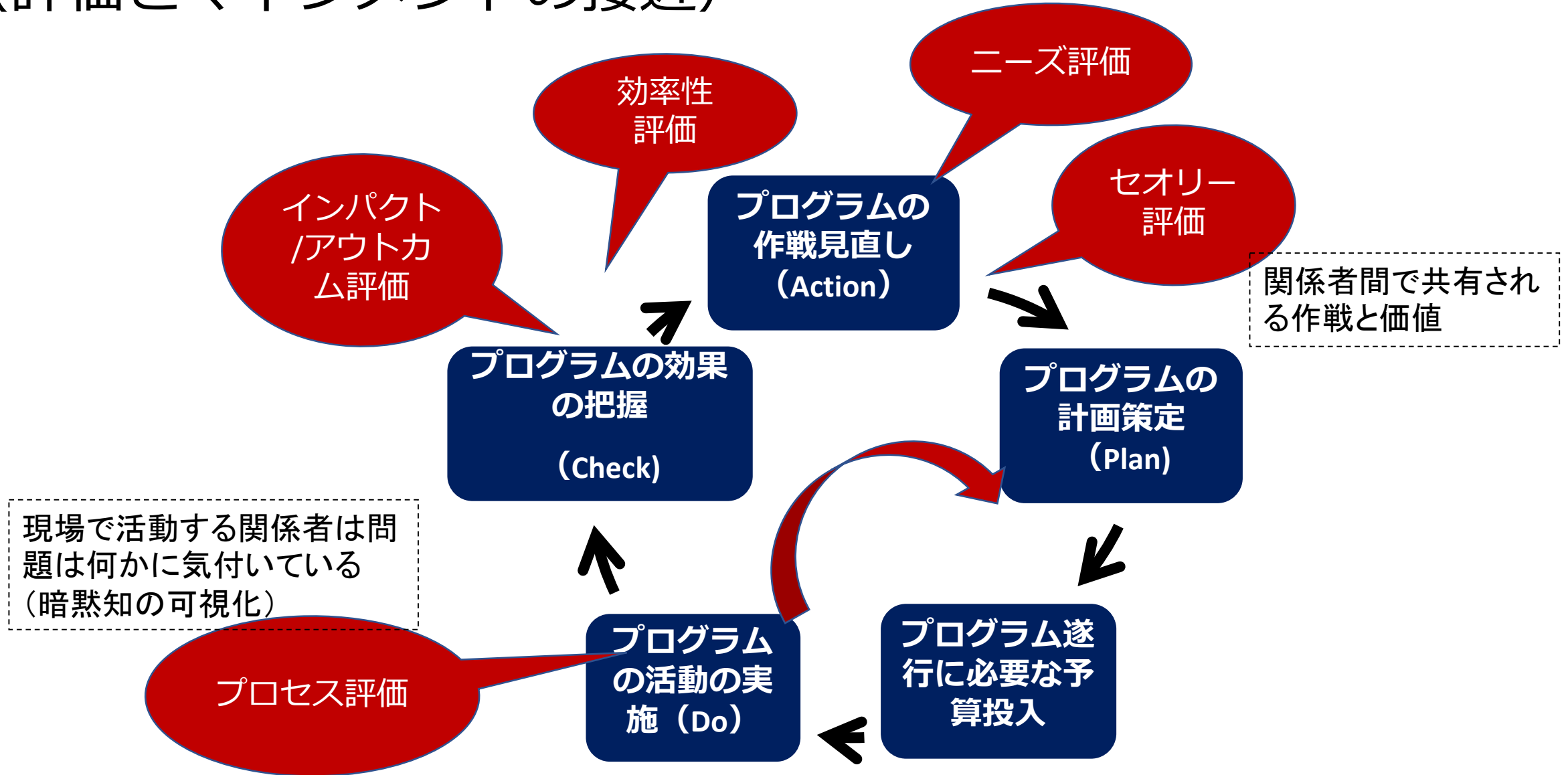
- 図書館まつりの開催
- 図書館サポーター組織の設置
- コミュニティ情報の提供
- 市民活動の支援・活動場所の提供
- 談話スペースの整備、など

評価の5つの階層

(Rossi, Lipsey and Freeman, 2004: 80)



PDCAにおけるプログラム評価の位置づけ (評価とマネジメントの接近)



P（計画に対する考え方）

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

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

事務事業評価との違い

～自治体におけるプログラム評価への関心

(出所：北大路信郷,2015b)

- 深刻な財政難の中で必要な行政サービスをいかに行うのか？
 - アプローチA：ムダな事業、ムダな予算支出の発見、削減
(= 予算ベースの事務事業評価)
 - アプローチB：**絶え間ない改善改革**による行政の生産性向上
(社会的課題の解決に確実につながる作戦の遂行)



- これまでの行政のアプローチは主にAで、事務事業評価を行い、支出抑制・削減に取り組んできた
- これから必要なアプローチはBで、このためにはプログラム評価が役立つ
(長い目で見て、支出削減、予算の有効活用につながる)

共通言語としてのロジックモデル

- ロジック・モデルはより良いプログラムを形成・実施するための道具である⇒論理的思考の枠組み
- ロジックモデルは変化し続ける⇒改善のサイクル
 - ✓Pは常に変わる
 - ✓政策目的は短期的には変わらないが、手段は変わりうる
 - ✓より効果的な作戦を関係者で考える
- 評価情報はロジックモデルの改善を支援するもの

政策形成・実施に与える影響

- 評価データ・情報をもとに「セオリー評価」を行う：
 - ✓これまで想定していた仮説がもう通用しないかもしれない
 - ✓自分たちが成し遂げようとしていることは間違いない
 - ✓作戦を一部変更して、より効果的な手段（活動）に資源を集中させよう
 - ✓実施途中だがAの事業を廃止した方がいいかもしれない



PDCAを回す行政職員やステークホルダー参加によるプログラムの改善過程を支援
= 自己マネジメントの強化（「目標管理」の強化ではない！）

【事例2】A市公立図書館のロジックモデル

めざす成果が明確でないと、
戦略性は考えられない
=セオリー評価

図書館を学びとつながりの場をとおして、
各人のやりたいことを実現する市民が増える

より多くの市民が図書館を身近で利用価値
がある場として認識する
(図書館を利用したいと思う人が増えている)

A市図書館の作戦：
図書館を身近で利用
したいと思う“開かれ
た場”にしていく

質・量ともに
充実した図書が市民に
提供される

- ・ 図書資料の購入・維持
- ・ 図書ボランティアの育成
- ・ 子どもに対する読み聞かせ
- ・ 学校図書とのネットワーク化
- ・ 視聴障害者用図書等の整備
- ・ 出前図書館の実施、など

市民が各種データベースに
無料でアクセスできる

- ・ 市民のニーズ調査
を行う
- ・ データベースの種類
を選定する
- ・ データベースを
購入する

市民にとって居心地の良い
身近な場所になる
(居場所の提供)

- ・ 芝生スペースの活用
(ブランケット本バスケットの提供、
自由に本を読める空間整備、など)
- ・ Wi-fi環境の整備
- ・ 談話スペースの整備
- ・ 身障者用駐車場の整備、など
- ・ HP、広報誌の運用

市民活動を
支援する場
となる

- ・ コミュニティ情報の
提供
- ・ 市民活動の活動
場所の提供
- ・ PC教室の開催
- ・

形成的評価の実際

- ・事例を踏まえて

事例：兵庫県豊岡市の全庁的取組

〔問題意識〕

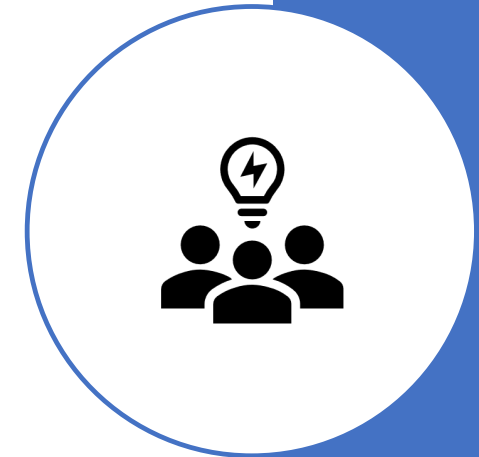
- 成果・結果の良し悪しや、予算の使い方を評価しているだけでは、政策の改善に必ずしもつながらない（事務事業評価の廃止）
- PDCAが形骸化している



「予算のムダを見つけるため」の評価から「施策の質と展開の質を向上させる」ための評価へ：プログラム評価の活用

特徴 1 : ステークホルダーと協働で評価を行う（協働型プログラム評価）

- 協働関係者の参加による年1回の評価ワークショップ
 - 市民協働マネージャー（プログラム実施に関わる人々）
- 異なる経験と立場の協働者間の「対話」をとおして・・・
 - 信頼関係を構築する
 - 相互に学習し合う
 - より効果的な施策や事業を計画する



特徴2： ロジックモデルの活用

- 評価対象となっている事業群のプログラム体系図を関係者で作成する（指標の検討も含む）
- 集めるべき指標データが明らかになる（行政データで十分か、社会調査をするのか）
- 「ロジックモデル」をプログラム全体やその実施方針（作戦）を見直すための道具として活用する
 - データをもとに政策・施策を見直す
 - この作戦で効果が上がるのだろうか？（セオリー評価）
 - 実施の過程（プロセス）で何が起きているのか？何が問題なのか？（プロセス評価）

【参考例】安全・安心な都市：地域の防災力の向上（研修用に加工）

実施の主体

行政、町内会、
消防団、教育委
員会など

上位目的
(最終アウトカム)

災害による被害が
少なくなる

戦略目的
(中間アウトカム)

地域の防災力が強くなる

災害応急網が整備される

手段

自主防災組織
が活発に活動
している

- ・組織計画の策定
- ・防災訓練の実施
(年〇回、X人参加)
- ・組織間連携強化
- ・(他)

市民がより多
くの防災知識
を身に付ける

- ・防災講演会の実施
(年〇回、X参加)
- ・防災マップ作成
- ・出前講座の実施
- ・(他)

地域で防災活
動ができる人
材が増える

- ・防災リーダー養成
講座の実施
- ・こども防災監養成
講座の開催
- ・(他)

災害に強い住・生
活環境ができる

- ・住宅耐震化の推進
(補助金の支出額)
- ・家具類の固定
- ・消火器、非常持ち
出品の整備(〇%の世帯)
- ・(他)

特徴3： 社会調査結果、行政データ等の活用

1. プロセスデータ（プロセス評価）

- ① アウトプットの実績（行政データ）
- ② 実施過程の情報：問題は何か、うまくいっているとしたら何が良かったのか

2. アウトカムデータ（アウトカム評価）

- ① 効果の把握（社会調査）：アウトカムの指標を反映した豊岡市政策モニタリング調査（毎年1回）

➡経年比較



これら2種類のデータを根拠に、次年度の計画の見直しへ（=セオリー評価）

評価情報の収集・整理

- ①豊岡市政策モニタリング調査
(市民に対するアンケート調査)

中間アウトカム／活動の結果に関するデータ収集

《例》社会の変化

- 災害時に「助け合い行動がとれる」と思う市民の割合
- 防災訓練に参加したことがある市民の割合
- 災害への備えを実践している市民の割合（選択肢）

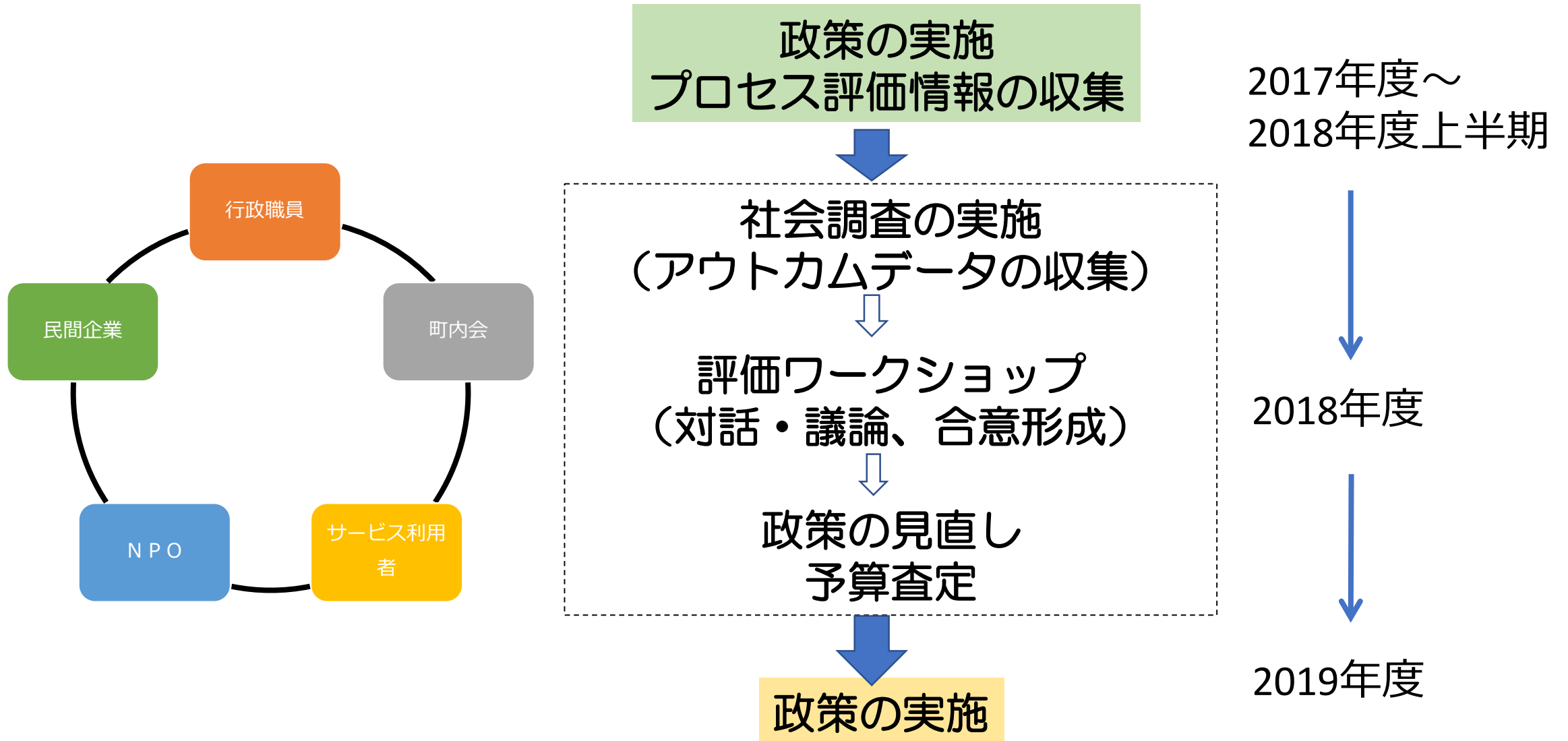
- ②実施過程の情報、データ
(行政によるプロセス評価、WSにおける議論)

実施途中の情報把握、行政データの整理

《例》

- 自主防災組織の組織率
- 出前講座の数、参加者
- こども防災監の数
- 消防と自主防の連携状況（定性）
- 課題（定性）

継続的な政策の見直しと実施（＝形成的評価）



行政経営でプログラム評価を活用すると・・・

1

共通言語（ロジックモデル、評価）による地域の多様な関係者との「対話」をとおした知識創造の場

2

政策・施策の戦略性：
集中と選択／バック
キャストイング

3

情報の共有化と組織風
土の変革：
縦割りの壁を越えた部
分最適から全体最適へ
／チャレンジ精神

4

政策論議の推進：政策
の継続的な見直し、第
三者への説明力

(参考：豊岡市)
市全体の基本構想（政治方針）にも戦略体系図を使う

- <https://www.city.toyooka.lg.jp/shisei/keikaku/kihonkoso/1004757/1004681.html>
- 論理構造（政治方針）を、戦略的政策評価（協働型プログラム評価）が支えるという構図
- “アウトカム志向”が戦略の見直し（形成的評価）を可能にする

参考文献：

北大路信郷（2015a）「「市民協働型プログラム評価におけるロジック・モデルの活用」習志野市講演資料2015年5月

北大路信郷（2015b）「府省におけるプログラム評価活用の可能性、意義と課題」、『評価クォーターリー』 No.33

源由理子（2014）「地域ガバナンスにおける協働型プログラム評価の試み」、『評価クォーターリー』 No.30

源由理子編著（2016）『参加型評価～改善と変革のための評価の実践』 晃洋書房

- Rossi, P.H., Freeman, H. E., and Lipsey, M. W. (2004) *Evaluation: a systematic approach*, 7th ed., Sage (日本語版：『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』 大島巖他訳、日本評論社、2005年)
- Weiss, C.(1997) *Evaluation –Methods for Studying Programs and Policies*, Sage Publications (日本語版：入門 評価学－政策・プログラム研究の方法』、佐々木亮監訳、日本評論社、2014年)