

令和元年6月18日現在

機関番号：22301

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2015～2018

課題番号：15K11969

研究課題名（和文）政策手法に対応したロジックモデルの類型化と評価指標の開発

研究課題名（英文）Classification of Logic Models of Varying Policy Methods and Development of Indicators to Evaluate the Policies

研究代表者

佐藤 徹 (SATO, Toru)

高崎経済大学・地域政策学部・教授

研究者番号：50363776

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：ロジックモデル（Logic Model）は、政策（施策・事業）の実施に関して、資源の「投入」から「産出」「直接成果」「中間成果」「最終成果」に至る因果関係をフローチャートなどで表したものである。諸外国では、ロジックモデルは政策の有効性を評価するのに不可欠の分析ツールとして活用されてきた。しかし、わが国では一部の少数の自治体がロジックモデルの作成やその活用に積極的に取り組んではいるが、全体としては緒についたばかりであった。そして、ロジックモデルにおける因果関係のストーリーに着目すると、自治体政策のロジックモデルには、その政策手法（行政手段）の違いによって、基本的な類型が存在することが示唆された。

研究成果の学術的意義や社会的意義

本研究は、個別の施策・事業へのロジックモデル適用に留まっていた既往研究を乗り越えて、ロジックモデルを政策手法（行政手段）・政策分野などの総合的観点から分析を行うものである。また、わが国自治体の政策総体を分析対象とした、かつて類例のない研究である。ロジックモデルの類型化によって評価指標の導出が容易となることから、本研究は政策評価研究の発展に資するだけでなく、行政におけるロジックモデルの作成や活用にも寄与するものである。

研究成果の概要（英文）：The logic Model describes logical linkages among program resources, activities, outputs, and short-, intermediate-, and long-term outcomes related to a specific problem or situation. The Logic Model process is a tool that has been used to describe the effectiveness of programs. However, in Japan, some local governments are actively working on the creation and use of logic models, but as a whole they have just begun. And, focusing on the story of causality in the Logic model, it became clear that there is some basic patterns in the logic model of the local government policy due to the difference of the policy method.

研究分野：行政学

キーワード：政策評価 政策手法 ロジックモデル 評価指標 自治体

様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19、CK - 19（共通）

1. 研究開始当初の背景

(1) ロジックモデル（Logic Model）は、1970年代にアーバン・インスティテュートの Joseph S. Wholey らによって開発されて以来、政策評価にとって不可欠の分析ツールとなっている。また、ロジックモデルは、プログラム（施策・事業）の実施に関して、資源の「投入」から「産出」「直接成果」「中間成果」「最終成果」に至る因果関係をフローチャートなどで表したものである。

(2) ロジックモデルに関する先行研究としては、大きく分けて3種のものがある。第1は、個別のプログラム（施策や事業）にロジックモデルを適用した研究である。このタイプの研究が国内外の先行研究で最も多い。第2は、ロジックモデルの効果に関する研究である。第3は、上記の研究成果などをもとにロジックモデルの構築方法や利用方法を体系的に整理した研究である。

(3) しかし、上記の先行研究では依然として次の3つの重要な点が課題として残されている。第1に、政策手法（行政手段）に対応したロジックモデルを示せていない。政策手法（行政手段）は多様であり、それぞれロジックモデルが異なるはずであるが、そうした観点からの分析が見当たらない。第2に、ロジックモデルの研究は欧米を中心に蓄積があるが、わが国の自治体政策に焦点を当てたロジックモデルの研究は相対的に手薄である。第3に、これらの研究成果を踏まえた評価指標の開発が遅れている。

2. 研究の目的

(1) そもそも、わが国の自治体においてロジックモデルがどの程度、作成または活用が行われているのかについて明らかにする。

(2) ロジックモデルを実際に導入している自治体の現状と課題を分析し、いかに自治体の行政組織へロジックモデルを導入すべきかを論考する。

(3) わが国の自治体政策を分析対象として、政策手法（行政手段）に対応したロジックモデルの類型を明らかにし、類型ごとに投入から最終成果までの各フェーズを測定するのにふさわしい評価指標の開発を目的とする。

3. 研究の方法

(1) わが国の自治体におけるロジックモデルの普及実態を明らかにするため、質問紙による全国規模の自治体調査を行った。この2016年度の調査を「今次調査」とする。この調査は、先行して実施された2012年度の調査（「前回調査」とする）をもとに行われた。それぞれの調査概要は以下のとおりである。

前回調査

2012年10月から11月にかけて、全国の市及び東京都特別区（計810団体）の行政評価担当課を対象として、郵送法による質問紙調査（『行政評価と行政経営に関する全国自治体調査』）を実施した（回収率73.8%）。同調査の目的は、都市自治体における行政評価の詳細なシステム構造に加えて、行政評価と総合計画及び予算編成との連動状況等の実態把握を試みるものである。それゆえに、質問票はA4判で8頁、全27問（Q1～Q27）とその内容は多岐にわたっている。さらに、同調査ではロジックモデルの作成状況等についても尋ねている。

今次調査

前回調査では、80団体が行政評価や総合計画策定にあたり、「ロジックモデルを作成又は活用している」（試行中を含む）との回答結果が得られた。しかしながら、実際にはロジックモデルをウェブサイト等で公表している自治体は、当時も今もごく一部の自治体に限られている。このような乖離が発生している要因の一つとして、実際にはロジックモデルを作成していなくても、回答者側が優等生的な回答を行った可能性がある。

そこで、2016年12月から翌年1月にかけて、前述の80団体の行政評価担当部署を対象に、質問紙による追跡調査（「ロジックモデルの作成状況等に関する全国自治体調査」）を行った。質問票では、ロジックモデルの作成及び活用に関して、（イ）前回調査の回答内容の事実確認、（ロ）現在の取組み、（ハ）今後の予定、（ニ）ロジックモデルの作成・活用をやめた理由、（ホ）ロジックモデルの公表の有無、の5点を尋ねることにし、Eメールで送付した（送付先メールアドレスが不明な場合には郵送した）。ここでも前回調査と同様に記名式としたが、回答結果は統計的に処理し、断りなく個々の団体名は公表しないものとした。なお、前回調査の回答内容に対する事実確認にあたっては、前回調査で返送された質問票をスキャナで読み取りPDF化し、Eメールに添付するなどした。また正確を期すため、前回調査の注記に加え、ロジックモデルの例を提示した上で、回答を求めることにした。

(2) ロジックモデルを実際に導入している自治体の現状と課題を把握するため、ロジックモデルに関する諸情報を一般にも公表している豊岡市（兵庫県）と盛岡市（岩手県）の2自治体へ訪問し、それぞれ2時間程度、インタビュー調査を行った。なお、豊岡市については、2016年

3月23日に副市長並びに政策調整課の担当職員に対して、また盛岡市については2017年1月26日に企画調整課の担当職員に対して、それぞれ調査を行った。

(3)既往研究では、ロジックモデルにおけるパフォーマンス・ストーリーに関する分析が十分に行われているとは言い難い。そこで本研究では、盛岡市(岩手県)が実際に作成したロジックモデルを分析対象として、どのようなパフォーマンス・ストーリーに分類できるのかについて探索的に検討することにした。

盛岡市のロジックモデルを分析対象として選定したのは、ロジックモデルを同市のウェブサイトでも一般にも公表していること、フローチャート型のロジックモデルあるためパフォーマンス・ストーリーの分析に適していること、ロジックモデルが他自治体と比べ広範な政策分野に亘って作成されており多数のサンプルが得られること等の理由からである。

分析対象とした盛岡市のロジックモデルは、2016年度からスタートした総合計画に掲げられた90の小施策ごとに評価を行うために作成されたものである。ここでの「小施策」とは、政策体系上、施策と事業の中間レベルに位置付けられるものである。同市のロジックモデルは「活動」「結果」「一次成果」「二次成果」「三次成果」という構造である。「活動」は事務事業の具体的な実施内容とし、「結果」は事務事業の対象者(受益者)対象物が直接的に得られるものや行動をさす。そして、「目指す成果」として、対象者(受益者)対象物の意識、行動や状態の変化を第一次、第二次、第三次と数段階に分割して記載されている。ただし、実際に描かれたロジックモデルは、「活動」「結果」「一次成果」「二次成果」「三次成果」という単線型だけでなく、途中から矢印が2つに分かれたり(分岐型)元に戻ったりするもの(循環型)も含まれている。このうち分析では循環型のような複雑なモデルを除く全てのロジックモデルを取り上げることにし、それらにすべてコーディングを行った上で、1331件のロジックモデルから成るデータセットを作成した。分析にあたっては、できるかぎり客観的に行うために、必要に応じてテキスト型データ解析ソフトウェア Word Miner(日本電子計算株式会社)を使用した。

(4)本研究と密接に関係するものであり、かつ申請時以降の大きな環境変化として、全国の自治体において地方創生のための地方版総合戦略の策定が進められた点が挙げられる。そこで、地方版総合戦略の施策等に設定されている評価指標(KPI)について、全国の都市自治体レベル(東京23区は除く市の全て)を対象に収集整理し、データベースの作成を行った。

さらに、前述の『行政評価と行政経営に関する全国自治体調査』において「施策評価を導入している」と回答した団体を中心に約100自治体を選定し、公式ホームページ上に公表されている直近年度の施策評価シート等(施策評価シート、当該施策を構成する事務事業の評価シート、指標一覧表など)のデータから、2万件を超える施策評価指標に関する諸情報を収集調査し分析した。

4. 研究成果

以下では、紙面の都合上、分析の結果、明らかとなった主要事項を示す。

(1) わが国自治体行政におけるロジックモデルの普及実態

行政評価担当職員の認識

そもそも自治体職員(行政評価担当)はロジックモデルを正しく認識しているのだろうか。2012年度調査(前回調査)で「ロジックモデルを作成又は活用している(ただし、試行中も含む)」と回答した80団体に対して、その回答内容が事実であるかどうかを確認した。その結果、最も多かったのが「ロジックモデルは作成していなかった」であり、有効回答が得られた75団体のうち30団体(40.0%)を占めた。つづいて「行政評価にあたりロジックモデルを作成し、適切な成果指標の導出に活用していた」とした団体が19団体で約4分の1(25.3%)を占め、「行政評価にあたりロジックモデルを作成し、施策を構成する事業の妥当性評価に活用していた」とした団体は11団体で14.7%であった。つまり、行政評価にあたりロジックモデルを作成・活用している団体は4割であったということになる。一方、「総合計画の策定時にロジックモデルを作成し、適切な成果指標の導出に活用していた」(9団体、12.0%)や「総合計画の策定時にロジックモデルを作成し、施策を構成する事業の妥当性評価に活用していた」(4団体、5.3%)とした団体もある。

ところで、2012年度調査(前回調査)で「ロジックモデルを作成した」と回答していた団体の4割が実際には「作成していなかった」のはなぜだろうか。この点につき、単なる記入ミスや設問文の読み違いなども考えられるが、現実にはロジックモデルを作成していなくても、回答者側が優等生的な回答を行った可能性がある。一般的に、このような回答バイアスは「社会的望ましさバイアス」(SDB:social desirability bias)として知られ、回答者が「自分の意見や実際の行動はさておき、世の中ではこういう風に答えるのが望ましいと思われるだろう」という思い込みや一種の建前で答えてしまう傾向がある。これは質問紙調査に内在する問題であり、ロジックモデルに対する行政評価担当職員の認識に起因する問題でもある。また、2016年度の追跡調査(今次調査)の結果によれば、ロジックモデルを独自に解釈していた団体も散見された。

作成・活用の状況

2016年度調査（今次調査）で有効回答が得られた75団体において、ロジックモデルを作成しないし活用しているか、そして活用しているのであればどのように活用しているかについても尋ねることとした。その結果、最も多かったのが「ロジックモデルの作成に関しては現在検討しておらず、作成していない」で3分の1を占めた。ついで、「行政評価にあたりロジックモデルを作成し、適切な成果指標の導出に活用している」というもので、2割強（22.7%）であった。また、「総合計画の策定時にロジックモデルを作成し、適切な成果指標の導出に活用している」と「行政評価にあたりロジックモデルを作成し、施策を構成する事業の妥当性評価に活用している」とともに10.7%であった。

2016年度調査（今次調査）の時点で、ロジックモデルを作成していない団体は約半数にのぼる結果となった。このうち、「ロジックモデルを作成すべきかどうかを現在検討中」であったり、「ロジックモデルの作成に向けて現在検討中」であったりする団体がそれぞれ5.3%（4団体）、2.7%（2団体）存在した。「過去にロジックモデルを作成し活用していたが、現在は作成や活用をおこなっていない」とした団体は8.0%（6団体）と僅少であった。

今後の作成予定

2016年度調査（今次調査）で、「ロジックモデルの作成に関しては現在検討しておらず、作成していない」と回答した団体に対して、「今後、ロジックモデル作成の予定等はあるか」を尋ねたところ、「ロジックモデルを作成する予定はない」とする団体が8割以上（有効回答19団体のうち16団体）を占め、「ロジックモデルを作成すべきかどうかを検討する予定」（2団体）や「ロジックモデルの作成に向けて検討する予定」（1団体）であるとした団体はごく少数であった。現時点ではロジックの作成や活用は一部の自治体に留まっており、総じてロジックモデルが全国的に普及しているとは言い難い状況である。

作成廃止の理由

過去にロジックモデルを作成・活用していたが現在は行っていない団体があるとするれば、それはなぜだろうか。この点につき、「過去にロジックモデルを作成し活用していたが、現在は作成や活用をおこなっていない」と回答した6団体に対して、ロジックモデルの作成又は活用をやめた理由を問うてみた。その結果、「現在、行政評価の制度や方法の見直し」を行っているために作成や活用をおこなっていないという団体が2団体あり、これらはロジックモデル自体に本質的な問題があるというわけではない。どちらの団体も成果指標の設定をより適切に行う方向で検討中であった。そして「成果指標、活動指標を設定する時点では、ロジックモデルを各所管部局に提示し検討させた。その後は設定した指標に基づき、経年で指標の変化の推移を見るため、毎回の指標設定作業はしていないため、（ロジックモデルの）作成は行っていない」とする団体もあった。さらに、より具体的な理由として「事務事業の有効性評価のための、中間指標の数値に取得困難なものが多く、ロジックモデルによる客観的な評価ができていなかったため」を挙げる団体もあった。この点、たしかに中間成果指標のデータ収集についてはロジックモデル活用上の技術的課題の一つと言える。このほか、「成果目標やコスト意識、総合振興計画の施策体系上の位置づけを明らかにした業務の遂行が定着するほか、各事務事業の質の向上が図れるなど一定の成果を得られたため」を理由に挙げた団体もあった。しかし一方で、「事務作業の煩雑化のため」を理由に挙げる団体も1団体あった。ただし、この点についてはロジックモデルを作成する施策・事業の範囲をどの程度まで広げるかに大きく依存するだろう。

公表の状況

自治体によっては、ロジックモデルを作成していても、それを対外的に公表せず行政組織内部でのみ活用している可能性もある。そこで、過去にロジックモデルを作成した団体や現在ロジックモデルを作成している団体に対して、「そのロジックモデルは現在公表されているか」について尋ねることとした。その結果は、6割以上の団体が「行政の内部資料」として取り扱っており、「一般には公表していない」ことが確認された。なかには、ロジックモデルの精度が現時点では高くないため、公表していない団体もある。なお、「その他」と回答した団体では「インターネットには公開していないが、公開対象の資料として、市民等から求めがあれば提供している」「評価担当課と情報コーナーで印刷したものを公表している」というものが含まれ、インターネット以外の手段で公表していた。

(2)自治体政策におけるロジックモデルのパフォーマンス・ストーリーの検討

盛岡市（岩手県）が実際に作成したロジックモデルを分析対象として、どのようなパフォーマンス・ストーリーに分類できるのかについて探索的に検討した。

政策手法（行政手段）としては、権力的な手段、経済的誘引の提供、情報の提供、物理的制御、直接サービスの供給などがあるとされている。前述の1331件のロジックモデルから成るデータセットのうち、政策手法（行政手段）として最も多かった類型は「直接サービス供給」型であった。そのため、「直接サービス供給」型の政策手法（行政手段）に焦点を絞り、どのようなパフォーマンス・ストーリーが存在するのか、またそれらのストーリーを説明できるモデルはどのようなものかについて分析を行った。なお、ここでいう「直接サービス供給型」の政策手法（行政手段）とは、行政が直接サービスやモノを供給する活動のことをいう。

上記の分析の結果、以下のような3つのパフォーマンス・ストーリーの存在が示唆された。

第1のパフォーマンス・ストーリーは、「参加者モデル」である。これは、「任意の課題解決のために行政が主体となって開催するイベント等に対象者が参加することで、対象者が知識を

向上したり課題への関心を高めたりする」というパフォーマンス・ストーリーのロジックモデルである。

第2のパフォーマンス・ストーリーは、「相談者モデル」である。これは、「行政が任意の相談窓口を設置して相談を受付けることによって、対象者が自らの悩みや不安(課題)を相談し、課題解決にむけて知識や情報を得て悩みや不安を軽減する」というパフォーマンス・ストーリーのロジックモデルである。

第3のパフォーマンス・ストーリーは、「受給者モデル」である。これは、「行政が直接、あるいは社会福祉法人等を介して任意の目的のために対象者に現物や現金を支給すると、対象者が課題解決のためのモノを利用できたり支援を受けられたりする」というパフォーマンス・ストーリーのロジックモデルである。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計5件)

佐藤徹、「自治体の中長期構想づくりの基本的視座 総合計画の戦略性・実効性を高めるには」『アカデミア』vol.128、pp.38-43、市町村アカデミー、2019年1月

佐藤徹「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』第20巻第1号、pp.1-14、2017年8月

佐藤徹「自治体行政へのロジックモデルの導入戦略」『季刊 評価クォーターリー』第42号、pp.2-17、行政管理研究センター、2017年7月

佐藤徹「自治体の行政改革 その構造的課題と3つの方向性」(特集:エクセレント自治体の条件)『月刊地方自治職員研修』2016年11月号、pp.15-17、公職研

佐藤徹「施策評価の理論と実際」『季刊評価クォーターリー』第33号、pp.41-56、行政管理研究センター、2015年4月

〔学会発表〕(計3件)

口頭発表「自治体政策のロジックモデルにおけるパフォーマンス・ストーリーに関する検討」日本評価学会全国大会、朱鷺メッセ(新潟市) 2017年12月17日

口頭発表「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」日本評価学会春季全国大会、JICA地球ひろば、2017年5月20日

口頭発表「“行政評価士”資格の創設をめぐる諸論点」日本評価学会春季全国大会、JICA横浜、2016年5月28日

〔図書〕(計2件)

共著、『観光政策への学際的アプローチ』、勁草書房、2016年3月

共著、『保健医療福祉行政論』、メヂカルフレンド社、2015年11月

〔その他〕

佐藤徹研究室ウェブサイト

<https://tsato26.wixsite.com/policy-blog>

講演等

- ・ 2019年3月22日「政策体系とロジックモデルによる評価に向けて」山形県酒田市研修(市議会議員対象)
- ・ 2019年2月21日「自治体政策に関する評価の課題と展望」行政評価シンポジウム、基調講演&パネリスト、茨城大学(人文社会科学部市民共創教育研究センター自治体円卓会議)主催
- ・ 2019年2月13日「自治体の行政評価の質の向上」政策評価に関する統一研修、総務省(関東管区行政評価局)パネリスト
- ・ 2019年1月30日・2月5日「長期ビジョンと自治体における政策企画(講義・演習)」市町村アカデミー(市町村職員中央研修所)
- ・ 2018年10月21日「自治体評価の現状と課題」第25期評価士養成講座、日本評価学会主催
- ・ 2018年9月20日 行政経営研修 「ロジックモデルによる戦略的体系の構築 次期総合振興計画の策定に向けて」
- ・ 2018年8月22日 行政経営研修 「ロジックモデルによる戦略的体系の構築 次期総合振興計画の策定に向けて」埼玉県戸田市主催
- ・ 2018年8月21日 行政経営幹部職員研修「戦略的施策体系の構築とマネジメントの実現」埼玉県戸田市主催
- ・ 2018年7月3-6日「戦略性・実効性を高める中長期構想づくり～PDCAサイクルの活用」『長期ビジョンの策定方法と実践』市町村アカデミー(市町村職員中央研修所)
- ・ 2018年5月12日「自治体評価の現状と課題」第24期評価士養成講座、日本評価学会主催
- ・ 2018年1月31日-2月6日「長期ビジョンと自治体における政策企画」『少子・高齢社会に

- ・ おける政策企画（長期ビジョンをもとに）市町村アカデミー（市町村職員中央研修所）
- ・ 2017年10月21日「自治体評価の現状と課題」第23期評価士養成講座、日本評価学会主催
- ・ 2017年8月31日「成果指標及び目標値をいかに設定するか」第2回政策評価セミナー、岩手県民会館、岩手県主催
- ・ 2017年7月4-7日「長期ビジョンの策定と実践」市町村アカデミー（市町村職員中央研修所）
- ・ 2017年5月25日「自治体評価の基礎」第1回政策評価セミナー、岩手県民会館、岩手県主催
- ・ 2017年4月15日「自治体評価の現状と課題」第22期評価士養成講座、日本評価学会主催
- ・ 2017年2月24日「客観的かつ具体的な政策効果の把握及びそのための適切な目標・測定指標の設定」、政策評価に関する統一研修、総務省（関東管区行政評価局）
- ・ 2017年2月17日、「PDCAサイクルとロジックモデル」、第6回自治体政策経営研究会
- ・ 2016年11月3日「自治体評価の現状と課題」第21期評価士養成講座、日本評価学会主催
- ・ 2016年10月28日、「政策体系とロジックモデル」、第5回自治体政策経営研究会
- ・ 2016年10月6-7日「実効性を高める経営戦略づくりーPDCAサイクルの活用（管理職のための自治体経営戦略）」市町村アカデミー（市町村職員中央研修所）
- ・ 2016年8月23日「評価の基本はロジックとストーリーである」埼玉県戸田市行政経営研修
- ・ 2016年7月21日「自治体評価の現状と課題」第20期評価士養成講座、日本評価学会主催
- ・ 2016年3月18日、「政策の見える化：ロジックモデルの作成と活用」、第4回自治体政策経営研究会
- ・ 2016年3月3日「自治体評価の現状と課題」第19期評価士養成講座、日本評価学会主催
- ・ 2016年1月21日「政策の体系的評価 政策の体系化による政策評価の体系的かつ合理的での確な実施について」政策評価に関する統一研修、総務省（東北管区行政評価局）
- ・ 2015年9月27日「自治体評価の現状と課題」第18期評価士養成講座、日本評価学会主催
- ・ 2015年7月24日「行政評価の本質とは何か 施策評価を中心に」岩手県北上市主催
- ・ 2015年6月26日「施策評価による計画策定の意義と手法」松戸市主催

科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。