

# 行政計画の実効性と エビデンス・評価

高崎経済大学地域政策学部・大学院地域政策研究科教授 **佐藤 徹**

わが国自治体では、1990年代半ば以降、行政評価の制度化が急速に進展した。行政評価制度が普及して以降は、計画の目的と目標に焦点を当てた「有効性」が重視されるに至っている。こうした傾向は、昨今のEBPMの推進に伴い、より顕著になっている。それでは、どのように行政計画の実効性を確保していけばよいのだろうか、そのために必要なエビデンス、評価のあり方とはどのようなものだろうか。



さとう・とある 1967年、大阪府生まれ。大阪大学大学院修了。博士（国際公共政策）。大阪府豊中市政策推進部等を経て現職。同大学地域政策研究センター長、情報基盤センター長を歴任。2021年4月よりキャリア支援センター長。専門は行政学、地方自治論、政策評価論、自治体経営論。内閣府本府政策評価有識者懇談会委員、群馬県行財政改革評価・推進委員会委員長など公職多数。近著に『エビデンスに基づく自治体政策入門』（編著、公職研）。自治体政策経営研究会（自治体職員との勉強会）を主宰。

## 行政計画の「実効性」とは

行政実務において、計画の「実効性」という言葉がしばしば用いられる。「実効性」の定義は種々様々あるが、例えば、斎藤（1994）によると、計画の実効性とは「計画によって事前に想定されたものとは関係なく、実際に計画の実行の結果から生み出された効力（効果）」をさす。そして行政計画の「実効性」を確保するというとき、そこにはいつも「実現性」と「有効性」という二つの側面があり、それらを区分することが必要になるという。「実現性」とは、文字通り設定された計画がいかに実現可能となるかをあらわすもので、計画により規定された内容の

具体的執行が問題となる。これに対して「有効性」とは、計画の実施によって、計画が最終的な目的としていた内容がどこまで実現し達成されたかを意味する。言ってみれば、「実現性」がアウトプット（output）に関する概念であり、「有効性」がアウトカム（outcome）に関する概念である。

翻って、わが国自治体では、1990年代半ば以降、行政評価の制度化が急速に進展した。それ以前は、行政計画の実効性確保のために用いられてきた方策は、どちらかと言えば「実現性」の側面に高い比重が置かれていた。しかし、行政評価制度が普及して以降は、計画の目的と目標に焦点を当てた「有効性」が重視

されるに至っている。こうした傾向は、昨今のEBPM（Evidence-Based Policy Making、エビデンスに基づく政策立案）の推進に伴い、より顕著になっている。それでは、どのように行政計画の実効性を確保していけばよいのだろうか、そのために必要なエビデンス、評価のあり方とはどのようなものだろうか。

## 行政計画には「不確実性」が付きもの

行政計画は将来の目標（あるべき姿）を設定し、それらの実現手段としての諸行動を体系化したものである。それゆえに、将来にわたる社会環境変化の見通しを立てることが、計画策定の前提条件となる。このと

き、人口のようにある程度将来の見通しが立つ場合もあるが、そうでない場合は過去のトレンドや既知データをもとに近似直線を描いたり、計量経済学的方法を用いて予測したりする。だが長期的な予測には、大きな困難が伴う。「過去のトレンドが、今後も続くだろう」といった外挿バイアスに陥りがちであるが、現実にはそうなるとは限らないからである。また世界的な新型コロナウイルス感染症拡大、国際情勢や景気変動の急激な変化、大規模災害など、「ブラックスワン」ともいふべき、誰もが目撃不可能な事態が発生する場合もある。

くわえて、行政計画それ自体に内在する「不確実性」もある。西谷

【参考文献】

- 斎藤達三（1994）『総合計画の管理と評価』勁草書房。
- 佐藤徹（2021）「コロナ禍における職員養成・政策立案」『月刊ガバナンス』（2021年4月号）、pp.26～28。
- 佐藤徹編著『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、2021年）。
- 西谷剛（2009）「行政計画のジレンマ」『横浜国際経済法学』17(3)、pp.1～22。
- 「循環器病対策、民間や学会が行政支援 計画策定が容易に」『日経新聞』2021年7月27日、朝刊25面。

（2009）によれば、計画内容が不確実になる原因として三つ挙げられるという。第1は計画内容の抽象性からの不確実性である。具体的に定量的な記述を避けて、抽象的で性的な計画内容にすれば適切に評価ができず、計画の実効性が確保できなくなる。第2は第三者行為を前提とすることからくる不確実性である。社会が複雑化・高度化すると行政だけでは計画に掲げた目的を実現したり目標を達成したりすることがますます困難となる。それゆえに、実効性が低下する。第3は目標の高低からくる不確実性である。実効性は目標の高低と相関し、低い目標を掲げれば実効性は高まるが、高い目標を設定すれば実効性が低くなる。このように、行政計画には「不確実性」が付きものであり、行政計画の「実効性」を確保するためにはいかに「不確実性」に対処するかが大きな課題となる。

**行政計画の「あるある」**

しかしながら、現実の行政計画は「実効性」の確保には程遠い状況にあることも珍しくない。そのような行政計画に関する「あるある」をいくつか挙げてみよう。

第1に、総じて行政計画の参照頻度はさほど高くはない。自治体では「計画のインフレ」状態にあると言われるほど、実に多種多様な行政計画があふれている。一般的に計画は自治体職員が案を作り、住民参加や審議会などの手続きを経て成案化する。また計画によつては、策定にかかるの時間とコスト、労力が注ぎ込まれる。すべての策定作業を自前で行う場合もあるが、民間のシンクタンクやコンサルティングに委託して数年間かけて基礎調査やアンケート調査を行ったり、庁内に実務担当者からなる策定プロジェクトチームを立ち上げたりすることも珍しくない。それなのに、策定後は時間の経過とともに計画の存在感が希薄になっていく。計画を所管している部署の職員でさえ、異動になってはじめて当該計画を見たという職員も少なくない。計画に対する職員の認識でさえ、このような状況であるから、お世辞にもその計画は住民にとつて身近な存在だとは言いがたい。議会や委員会等で計画に関して質問する議員もほんの一握りの、いつも同じ顔ぶれだったりする。

第2に、おかしな成果指標が設定されている。計画の評価手法としては、PDCAサイクルを用いた業績測定が用いられる。業績測定では、施策・事業等に成果指標と目標値を設定することにより、成果や目標達成度の推移をモニタリングしたり、全国の平均値や他地域の数値と比較したりする。それにより、状況が悪化していたり相対的に弱い分野を発生し、問題解決のための新たな解決策を立案したり、資源配分の見直しを行うものである。したがって、いかに加減な成果指標が設定されていると、いかに根拠のある目標値を設定し精緻にデータを分析しても、ほとんど意味がない。しかし、実際には活動指標を成果指標としてみたり、事業レベルの成果指標と政策・施策レベルの成果指標を混同していたりするなど、成果指標が適切に設定されていない場面にしばしば遭遇する。また残念なことには、成果指標の妥当性については外部の有識者や専門家にチェックしてもらうことも少なく、住民や議員から指摘されることも稀である。

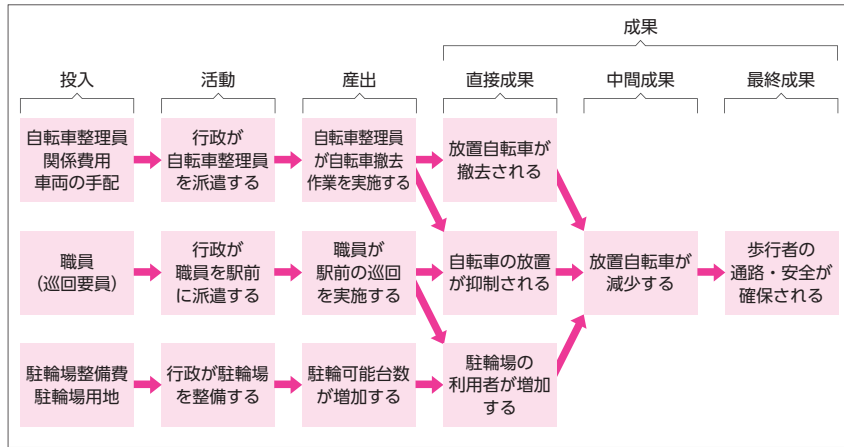
第3に、目標値の設定根拠があまり知られていない。いまや施策や事務事業に何らかの目標値が設定されることが少なくない。なぜなら、目標値が設定されていなければ、施策や事務事業の成果が目標に近づきつつあるのか、逆に遠ざかりつつあるのかを定量的に評価しようがないからだ。しかも、その目標値の設定過程でどのような議論があったのか、挑戦的で崇高な目標値なのか、あるいは最低限クリアしなければならぬ目標値なのか、どのような根拠でそのような目標値が設定されたのかについては意外と知られていない。

某自治体の外部評価委員会での出来事である。総合計画を見ていたところ、ある施策に関して「全国平均が45%であるため、5%増の50%を目標値とした」と書かれていた。しかし、なぜ5%増としたのか、その理由には触れられていなかった。そこで、その施策の担当部長に「目標値の設定根拠は何ですか」と尋ねてみたところ、「その目標値が設定された当時、わたしは今の部署におらず、わかりません」との御返答であった。人事異動の際に引継ぎがしっかりなされていなかったようである。

**EBPM時代の行政計画**

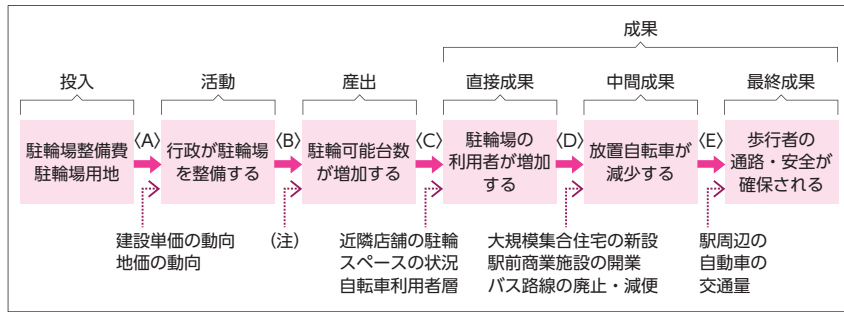
政策形成には三つの軸がある。すなわち、過去を参照する第1の軸（前例踏襲）、現在の先進事例を参照する第2の軸（横並び）、そして、将来あるべき姿から逆算して現在何をすべきかを構想したり、現在の行為が将来に対してどのような結果や影響を及ぼすかを推論したりする第

図1 施策のロジックモデル（複線フローチャート型）



(出所) 田中啓「代表的な類型のロジックモデルの作り方」佐藤徹編著『エビデンスに基づく自治体政策入門』（公職研、2021年、P52）。

図2 影響要因を追加した事業のロジックモデル



注：活動と産出の間(B)にも影響要因が介入する可能性もあるが、この事例では「駐輪場の整備」(活動)が「駐輪可能台数の増加」(産出)にほぼ直結するため、影響要因を図に示していない。

(出所) 田中啓「代表的な類型のロジックモデルの作り方」佐藤徹編著『エビデンスに基づく自治体政策入門』（公職研、2021年、P50）。

3の軸（「戦略的思考」または「仮説的思考」）がある（佐藤2021）。時代の変化が目まぐるしく、前例が必ずしも通用しない今日、第3の軸が特に重要である。

それでは、行政計画の実効性を確保するために第3の軸をどのように取り入れ、策定や評価を行えばよいのだろうか。この点に関する筆者の

回答は「ロジックモデルの構築と活用」である。どのような政策にも、「それを実施すれば、何らかの効果がある」という因果関係が想定される。ロジックモデルとは、資源の「投入」から「産出」「直接成果」「中間成果」「最終成果」に至るまでの因果関係、言い換えれば、政策の目的とその実現手段との間の論理的

関係をフローチャートや体系図などで視覚的に描いたものである。ロジックモデルは政策に携わる者であれば、是非身に付けておきたい思考の「型」である。

EBPMでは、こうした因果関係がデータ等によって裏付けられるかどうかを検証することに主眼を置いている。したがって、ロジックモデルの構築がEBPMの前提となる。

まず計画の策定段階でロジックモデルを構築しておく。つぎに、計画の実施途中や終了段階において、ロジックモデルとして描いた仮説どおりになったかどうかを検証する。仮説どおりにうまく行った場合も行かなかった場合も、なぜそのような結果になったのかを要因分析し、その改善策を計画の修正等に活かす。ロジックモデルはあくまで「仮説」だからこそ、その検証（評価）が必要なのである。一度作って終わりではない。

ロジックモデルには、単線フローチャート型、複線フローチャート型、体系図型などがある。これらは用途によって使い分けるとよい。施策レベルで全体を俯瞰したい場合は、施策のロジックモデル（図1）が適している。また不確実性への対処という点では、「影響要因」を追加した事業のロジックモデル（図2）が

最適である。図2は駅周辺の駐輪場整備事業のロジックモデルであるが、「大規模集合住宅の新設」「バス路線の廃止・減便」「駅周辺の自動車の交通量」など行政が制御し難い「影響要因」（成果に影響を与えるような外部要因）を予め組み込んでおくことで、あとあと要因分析が行いやすくなる。

ロジックモデルの活用は国だけでなく自治体でも始まっている。沖縄県では医療計画にロジックモデルを活用し、施策や指標を体系的に検討している。また奈良県では、がん対策推進計画の策定過程でロジックモデルを用いながら、患者、医療関係者、行政担当者らが議論を通じて課題や目標を共有し、指標等により進捗状況を評価している。ステイクホルダーとともに議論しながらロジックモデルを作成・活用するプロセスにこそ醍醐味がある。目指すべき姿が明確となり、適切なアウトカム指標の設定や地域課題の共有が行いやすくなるからだ。ややもすれば、ロジックモデルの作成を効率的に行おうとしてシンクタンクに委託したり、企画部門だけで作成したりがちである。だが、それは計画の実効性確保からすると得策ではない。「急がば回れ」である。

【「ロジックモデル」研究ユニット・メンバー募集】

自治体政策経営研究会では、今回新たに「ロジックモデル」研究ユニットを立ち上げることにしました。つきましては、本研究ユニットのメンバーを募集します。自治体職員（OB/OGを含む）でしたら、どなたで参加できます。詳しくは、自治体政策経営研究会のFacebookページをご参照ください。