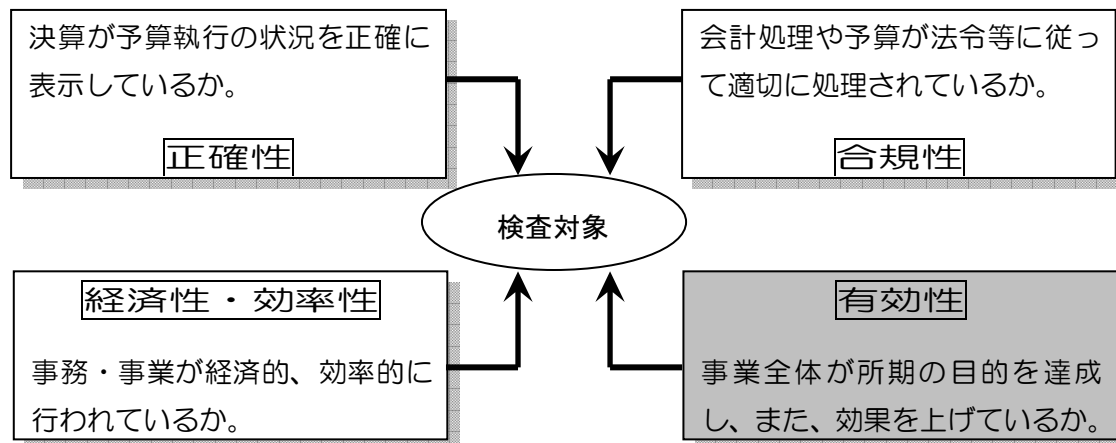


## I. 有効性検査・プログラム評価の定義

### 1. 有効性検査の定義

我が国会計検査院における「有効性検査」の定義は、検査に関する4つの観点のうちの1つとして、主に“事業全体が所期の目的を達成し、また、効果を上げているか”という観点から行う検査のことを指す。一方、諸外国に目を転じてみると、確かに我が国における「有効性検査」の概念と一致、もしくは類似する検査の視点は存在するものの、諸外国では『業績検査（Performance Audit）』の中に内包される1つの概念として有効性検査が位置づけられており、特に我が国のように「経済性・効率性検査」と「有効性検査」とを区分した形での定義・概念整理にはなっていない。



| 調査対象         | 『業績検査』の定義と有効性検査                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 米国<br>(GAO)  | <p><b>■ Performance Audit</b></p> <p>業績検査という言葉は、その言葉を用いる者のニーズに合致するような様々な目的を含みながら用いられる。業績検査は、政府のプログラムの業績及びマネジメントに関する、客観的基準に基づく独立した評価であり、ベストプラクティスやその他の情報に関する評価である。業績検査は、プログラムの運営を改善するための情報を提供し、正しい活動を監督・指導する責任を有している者の意思決定を促し、公的な説明責任を果たすことに貢献する。業績検査という言葉は、一般的に、監査機関によって分類されるいくつかの検査業務の中で用いられる。すなわち、プログラム評価、<u>プログラムの有効性・成果検査</u>、経済性・効率性検査、業務運営検査（operational audits）、VFM 検査（value-for-money audits）等である。 ～2003 年政府監査基準</p> |
| カナダ<br>(OAG) | <p><b>■ Performance Audit</b> (2004 年 6 月までは Value-for-Money Audit)</p> <p>政府の活動に関するシステムティックで、目的志向の、体系だった客観的な検査のこと。業績検査を通じて、政府の活動の業績に関する評価に、関連する情報、検査結果、及び、よりアカウンタブルな政府・倫理的かつ効果的な行政サービス・よりよいガバナンス・持続可能な開発・カナダの伝統や遺産の維持を実現するために必要な勧告を添えて、議会に報告する行為である。業績検査の観点には、政府活動に関する経済性・効率性・費用対効果・環境への影響、<u>施策の有効性の測定手続</u>、説明責任の関係、公的資源の管理、職務権限の準拠に関する検査を含む。 ～2004 年業績検査マニュアル</p>                                                        |

| 調査対象         | 『業績検査』の定義と有効性検査                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 英国<br>(NAO)  | <p><b>■ Value-for-Money Audit</b></p> <p>1983 年の国会会計検査法に基づき、会計検査院が、公的支出の経済性・効率性・<u>有効性</u>についての検査を行い、報告をまとめることができる。この 3Es（経済性・効率性・<u>有効性</u>）について、我々は以下のような定義を用いている。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>－経済性（Economy）：利用される、もしくは必要とされる資源のコストを最小にすること。「支出を少なくすること」。</li> <li>－効率性（Efficiency）：財・サービスから得られるアウトプットと、それを産み出すために用いられた資源との関係。「より良く支出すること」。</li> <li>－<u>有効性</u>（Effectiveness）：公的支出の意図していた結果と、実際の結果との関係。「賢く支出すること」。</li> </ul> <p style="text-align: right;">～会計検査院ホームページ</p> |
| 豪州<br>(ANAO) | <p><b>■ Performance Audit</b></p> <p>政府組織・プログラム・機能のマネジメントに関する独立的、客観的、かつシステムティックな検査であり、以下のような目的の下に行われる。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・以下の点について所見を述べること <ul style="list-style-type: none"> <li>－（政府）組織・プログラム・機能が、経済的・効率的・<u>効果的</u>にマネジメントされているか</li> <li>－ 経済性・効率性・<u>有効性</u>を促進し、かつモニタリングするための内部的な手続きが十分に兼ね備わっているか</li> </ul> </li> <li>・業績を達成しモニタリングするための手続きも含め、マネジメント実務を改善するための方策を提言すること</li> </ul> <p style="text-align: right;">～2003 年業績検査の実施に関する一般的ガイド</p>                  |

注) 下線は三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社による。

## 2. 政策体系とは何か？

平成 17 年 12 月 16 日、「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「評価法」と言う。）が施行されてから 3 年が経過したことを受けて「政策評価に関する基本方針」（以下「基本方針」と言う。）の改訂が閣議決定された。さらに同日政策評価の実施に関するガイドライン（以下「ガイドライン」と言う。）が政策評価各府省連絡会議において了承された。これらの一連の改訂・策定において注目されるのは、各府省が政策評価を行うに際して「政策の体系化」を行うことの要請が新たに付け加えられている点である。

基本方針では、“政策評価の体系的かつ合理的で的確な実施を確保するため、政策体系をあらかじめ明らかにすること”を基本とすること、及び政策評価の実施にあたっては“政策評価の対象とする政策が、どのような目的の下にどのような手段を用いるものかという対応関係を明らかにした上で行う”ものとしている。

図表 政策評価に関する基本方針（改定） （平成 17 年 12 月 16 日閣議決定）

### 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

##### (2) 政策評価の方式

政策評価に期待される役割を十分に果たすとともに、政策評価の効率的な実施を確保するため、政策評価を行うに当たっては、政策の特性等に応じて合目的的に、「事業評価方式」、「実績評価方式」及び「総合評価方式」（別紙）やこれらの主要な要素を組み合わせた一貫した仕組みなど、適切な方式を用いるものとする。

また、政策評価の体系的かつ合理的で的確な実施を確保するため、政策体系をあらかじめ明らかにすることを基本とし、その実施に当たっては、政策評価の対象とする政策が、どのような目的の下にどのような手段を用いるものかという対応関係を明らかにした上で行うものとする。

なお、各行政機関の所掌する政策が、複数行政機関に関係する政策（上位目的）と関連する場合は、複数行政機関に関係する政策との関係をあらかじめ明らかにするよう努めるものとする。

注） 下線部が、今回の改定に際して追加された記述。

これらの一連の改正のきっかけとなった、総務省「政策評価制度に関する見直しの方向性」では、既に相当数の府省において政策の体系化に関する取組が行われていること、一部の府省では目標の達成状況が不十分である場合等に、政策体系に基づいて政策手段別評価や、下位の事務事業についても政策評価を実施する等の取組が行われていることを挙げ、政策の体系化を要請する土壌が整ってきているとの考えを示している。

図表 総務省「政策評価制度に関する見直しの方向性」（平成 17 年 6 月 17 日）

（政策の体系化）

各府省の広義の政策は、「目的－手段」の連鎖の下に、「政策－施策－事務事業」などの体系を構成しているが、相当数の府省において、政策全体の評価を的確に行うため、政策を体系化し、政策を構成する要素を明示する取組が進んでいる。「政策－施策－事務事業」などの区分は相対的なものであり、各府省による体系化は、画一的なものではないが、政策の体系化は、上位の目的に照らした評価を行うことで評価の的確さを確保するとともに、予算編成過程において評価結果を適切に活用するために重要である。

また、一部の府省では、実績評価方式を用いた評価を補うため、目標の達成状況が不十分である場合等の政策手段別評価や、政策を構成する下位の事務事業についても政策評価を実施するなどの取組が行われている。

今後、各府省において政策体系（「政策－施策－事務事業」などの体系）をあらかじめ明らかにし、政策全体における施策等の位置付けや、施策を構成する主要な事務事業など政策の構成要素を明示した上で、政策の評価を行うこととする。なお、政策体系に変更・追加があった場合は、適宜対応することとする。

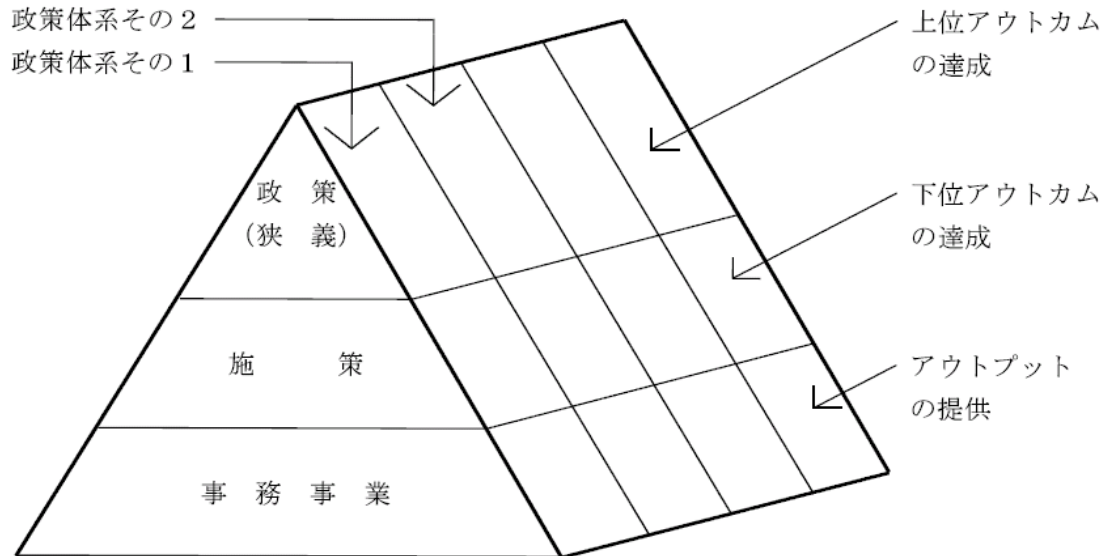
ここで言う「政策体系」とは、東（2005）によれば、国民生活や社会経済に発生した課題を解決するために実施されている「政策（狭義）－施策－事務事業」という目的－手段の連鎖関係のことを指しており、多くの府省では、一つの政策（狭義）に複数の施策があり、また、一つの施策に複数の事務事業が含まれ、ピラミッド型の三層構造になっているものである。前述のガイドラインでは、この「政策（狭義）－施策－事務事業」を以下のように定義しているが、各府省における政策体系のとらえ方、すなわち「政策（狭義）」「施策」「事務事業」の区分・レベルは区々であり、あくまで相対的なものであることから、一つの「理念型」とであるといえる。

図表 政策体系（政策（狭義）－施策－事務事業）の定義

| 区分     | 説 明                                                                            |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 政策（狭義） | 特定の行政課題に対応するための基本的な方針の実現を目的とする行政活動の大きなまとまり。                                    |
| 施策     | 上記の「基本的な方針」に基づく具体的な方針の実現を目的とする行政活動のまとまりであり、「政策（狭義）」を実現するための具体的な方策や対策ととらえられるもの。 |
| 事務事業   | 上記の「具体的な方策や対策」を具現化するための個々の行政手段としての事務及び事業であり、行政活動の基礎的な単位となるもの。                  |

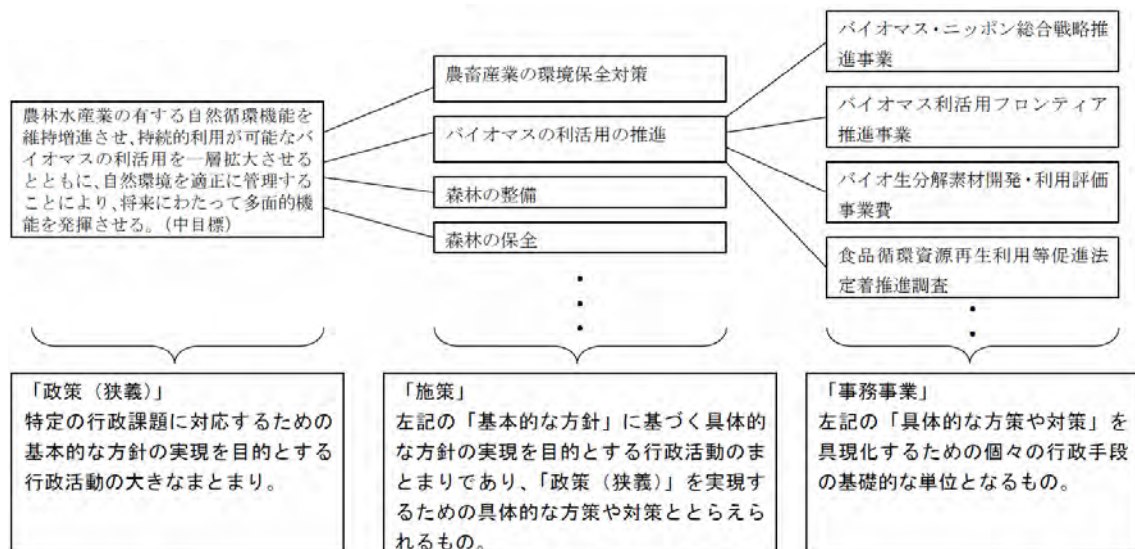
資料）政策評価の実施に関するガイドライン（平成 17 年 12 月 16 日政策評価各府省連絡会議了承）

図表 政策体系（政策（狭義）—施策—事務事業）の構造



資料）東（2005）「プログラム評価の手法と総合評価の実施状況」会計検査研究 No.31

図表 政策体系（政策（狭義）—施策—事務事業）の具体的イメージ



資料）財務省（2005）政策評価と予算との連携強化について（平成 17 年 3 月 10 日経済財政諮問会議。谷垣財務大臣提出資料）

ではなぜ、こうした政策体系が、政策評価において注目されるようになったのであろうか。その1つの解釈として、新公共経営（NPM：New Public Management）の流れからくる、政策評価と予算編成スキームとの連携強化の動きが挙げられる。

例えば、米国の「政府業績成果法（GPRA）」「施策評価と格付けツール（PART）」、英国の「公的サービス合意（PSA）」、豪州の「発生主義に基づくアウトカム・アウトプット枠組（AOOF）」（いずれも第3章で後述）等の枠組は、いずれも事業官庁に対して、達成すべきアウトカムとそのための手段（具体的な活動のアウトプットやそれを裏付ける予算等）とを明確に示すことを要請し、かつ、これらの情報を議会や財政当局による予算査定・承認に活用することを念頭に置いている。これらの取組は、いわば政策評価と予算編成スキームとを一体的に取り組もうとする枠組であると言え、これらの取組の中で、必然的に事業官庁における政策体系の確立・明確化がなされてきている。

図表 各国における政策評価と予算との連動の動き

| 制度  |                                | 評価対象となる政策体系                          | 業績予算としての位置づけ                          |
|-----|--------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 米国  | 政府業績成果法<br>GPRA                | ミッション<br>＞総括目標<br>＞＞戦略目標<br>＞＞＞目標・目的 | 予算議決単位を再編して事後的に連動を模索。現在、アウトプット予算化に着手。 |
|     | 施策評価と格付けツール<br>PART            | プログラム対象：<br>目的・計画・管理・成果              | 事後評価。予算査定に使用                          |
| カナダ | 業績報告向上プロジェクト                   | アウトカム<br>＞アウトプット<br>＞＞活動             | 未定                                    |
| 英国  | 公的サービス合意<br>PSA                | ねらい<br>＞目的<br>＞＞目標                   | 中期予算（歳出評価と連動）                         |
| 豪州  | 発生主義に基づくアウトカム・アウトプット枠組<br>AOOF | アウトカム<br>＞アウトプットグループ<br>＞＞アウトプット     | アウトカム単位で予算を議決                         |

資料）財団法人社会経済生産性本部（2003）「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算財務分析の現状と課題－アメリカ合衆国及びカナダの事例より」（会計検査院委託研究）

我が国においても、政策評価と予算編成スキームとを連携・整合させるとの方向性が経済財政諮問会議、財務省及び総務省を中心に検討されているところである。平成 17 年 3 月 10 日の経済財政諮問会議において、有識者議員より提出された「成果主義型予算の実現のために－評価に基づく予算編成」では、予算書・決算書が「施策」単位で記載・議決されるようにすること、そのための改革を平成 20 年度予算から完全実施することを要請しており、これによって、各府省が行う政策評価と予算・決算とが、前述の政策体系における「施策」レベルで整合させるとの道筋がしめされた。このことから、今後、政策体系を意識した政策評価の重要性が更に高まるものと考えられ、前述のガイドラインでは、“「政策（狭義）－施策－事務事業」などの政策体系については、政策評価担当組織と予算等取りまとめ部局や政策の所管部局が連携し、政策評価と予算・決算の連携強化に資するものとなるように努めるものとする”との要請を行っている。

#### 図表 政策評価と予算・決算の連携強化に関する動き

##### ■経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005（平成 17 年 6 月 21 日閣議決定）

##### 第 2 章 「小さくて効率的な政府」のための 3 つの変革

##### 2. 仕事の流れを変える

##### （3）予算制度改革

##### （モデル事業等の一般化）

成果目標（Plan）－予算の効率的執行（Do）－厳格な評価（Check）－予算への反映（Action）を実現する予算制度改革を定着させる。このため、以下の取組を行う。…

②政策ごとに予算と決算を結びつけ、予算と成果を評価できるよう、予算書、決算書の見直しを行う。平成 20 年度予算を目途に完全実施することを目指し、平成 18 年度までに実務的検証を完了させる。また、政策評価と予算の連携強化を含め、政策評価制度に関する見直しを着実に進めるべく、「政策評価に関する基本方針」の改定等を平成 17 年内に行う。

##### ■成果主義型予算の実現のために－評価に基づく予算編成（平成 17 年 3 月 10 日経済財政諮問会議。有識者議員提出資料）

##### ○成果主義型予算のサイクル

①成果目標の定量的な提示（Plan）⇒②効率的な予算執行（Do）⇒③厳格な評価（Check）⇒④次の予算編成への反映（Action）

1、成果主義型予算に向け、“モデル事業”等を通して、成果目標の提示（Plan）と予算の弾力的執行（Do）に着手してきた。ここで、評価の強化（Check）と、予算への反映（Action）に取り組む必要がある。

- 2、予算と評価の連携を強めるためには、次の取組みが必要である。
- ・評価法に基づく政策評価が実効性をもつこと
  - ・政策評価と予算査定が連携をもつこと
  - ・予算書・決算書が「施策」単位で記載・議決されるようにすること
- 3、総務省・財務省は、上記 2 についての検討を踏まえ、改革の方向と工程を明確にして、『基本方針 2005』で提示すべきである。
- 4、予算書と決算書の改革は、平成 18 年度までに実務的検証を完了させ、20 年度予算（19 年に編成）から完全実施すべきである。これによって、成果主義予算のサイクルは、22 年度予算において完成形が作られることになる。
- 5、各府省は、連結財務書類と政策の達成度を示す『年次報告書』を、17 年度末を目途に試行的に公表し、18 年度から実施すべきである。

注) 下線は三菱 UFJ リサーチ & コンサルティング株式会社による。



### 3. ロジック・モデルとは何か？

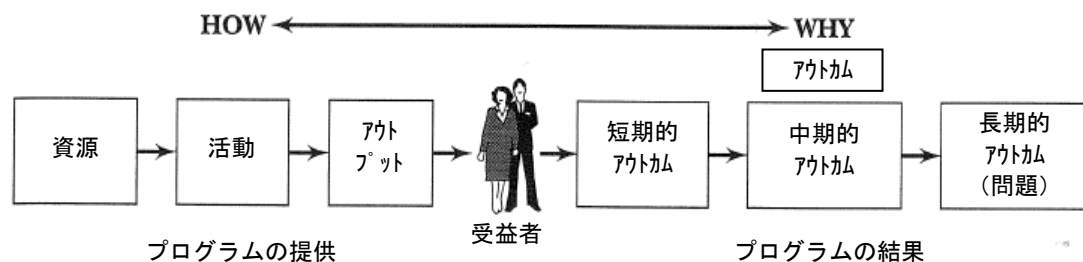
#### (1) ロジック・モデルの定義

全ての政策には必ず、その活動を行うことによって、どのような成果を産み出す（もしくは、産み出そうとしている）のかという論理・道筋の仮説が存在する。ロジック・モデルとは、こうした仮説を行政内外に対して明確に示すためのツールである。すなわち、評価対象となる政策を実施することによって、政策の対象にどのように影響を及ぼし、最終的にどのような成果をあげていくのかについて、複数の段階・手順に分けて表現しつつ、それぞれについての一連の関連性を整理・図式化することにより、政策の意図を明らかにするものである。

ロジック・モデルの起源は諸説があるが、1960年代の米国において、呼称は異なるものの類似の取組がなされるようになったこと、1970年代に米国ワシントンの政策シンクタンクの1つであるアーバンインスティテュート（Urban Institute）の Joseph S. Wholey が評価可能性評価（evaluability assessment）を行うための手法として開発したものであるとされている。

■その1 ～McLaughlin & Jordan (2004), “Using Logic Models.” Wholey, Hatry & Newcomer (2004), *Handbook of Practical Program Evaluation*.

ロジック・モデルとは、ある環境下において特定の問題を解決するためにプログラムがどのように機能するかについての、信頼できうる、実体的なモデルのことである。プログラムに期待する業績の話に確信を持たせる土台ともなり、利害関係者等に対して、プログラムが取り組む問題とその問題に対してどのように取り組んでいくのかについて伝えるものである。ロジック・モデルの構成要素は「資源（resources）」「活動（activities）」「アウトプット（output）」「短期的・中期的・長期的アウトカム（outcomes）」であり、人によっては、これに「施策の受益者（customers）」や「外部要因（external contextual influence）」を加える。

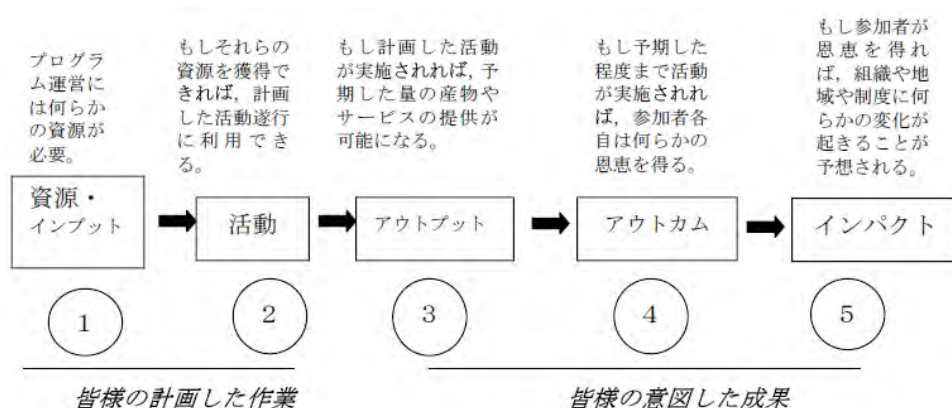


|        |                                                                                                                                                       |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 資 源    | : 人的・財政的資源、行政ボランティアのようにプログラムを支援するために必要とされるその他の投入                                                                                                      |
| 活 動    | : プログラムのアウトプットを産み出すために必要な全ての活動手順                                                                                                                      |
| アウトプット | : プログラムの受益者もしくは参加者に対して直接的に提供される生産物・財・サービス。                                                                                                            |
| 受益者    | : Montaque が提唱した概念。業績に関する枠組を、①資源（Resource）と②結果（Result）、その間をつなぐものとして③受益者（people Reach）の 3R でとらえるという考え方。受益者が介在しなければ、資源と結果とは結びつかない。                      |
| アウトカム  | : 活動やアウトプットからもたらされる変化や便益。プログラムは通常、複数の連続的なアウトカム（＝プログラムのアウトカム構造）を有しており、ここでは短期的（shorter - term）・中期的（intermediate）・長期的（longer - term）に発生するアウトカムの構造を示している。 |

■その 2 ～ケロッグ財団（2001）『ロジック・モデル策定ガイド』（財団法人農林水産奨励会農林水産政策情報センター訳）

ロジック・モデルとは、皆様のプログラムのための利用可能な資源、計画している活動、達成したいと期待する変化や成果の関わりについて、皆様の考えを体系的に図式化するものです。

最も基本的なロジック・モデルとは、皆様のプログラムがどのようにして成果を上げることが予想されるかを示す図式です。ここでは、言葉や図を駆使して、変化を起こすための活動の流れと、そのプログラムによって達成されることが期待される成果、これらの活動の関わりを示しています。



資源（Resources）: 人的、財政的、組織的な資源、及び地域の資源で、プログラムの作業に利用できるものです。インプット（Inputs）と称されることもあります。

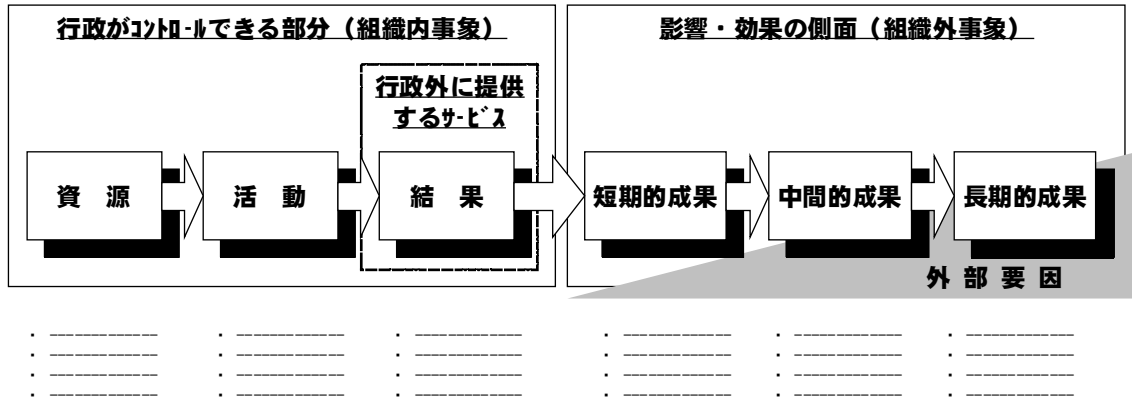
|                 |                                                                                                                                                |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 活動（Activities）  | ：資源を利用してプログラムで何を行うかです。活動とはプロセス、ツール、イベント、技術、及び行動で、プログラム実施の意図的な部分になります。これらの関与が意図したプログラムの変化、又は成果を生み出すことになります。                                     |
| アウトプット（Outputs） | ：プログラムにおける活動の直接の産物で、そのプログラムで提供するサービスの種類、レベル、及び対象が含まれます。                                                                                        |
| アウトカム（Outcomes） | ：プログラム参加者の行動、知識、技能、立場、及び機能レベルにおける特定の変化です。短期のものは 1～3 年以内、長期なものには 4～6 年以内に達成可能なものとすべきです。理論どおりであれば、短期から長期にアウトカムとして出た結果が約 7～10 年以内にインパクトという形で現れます。 |
| インパクト（Impact）   | ：プログラム活動の成果として、7～10 年以内に起きる組織、地域社会又は制度内で生じる意図した変化と予想外の変化で根本的なものです。                                                                             |

注） なお、McLaughlin & Jordan (2004) で言うところの「長期的アウトカム」とケロッグ財団 (2001) で言うところの「インパクト」は同義。

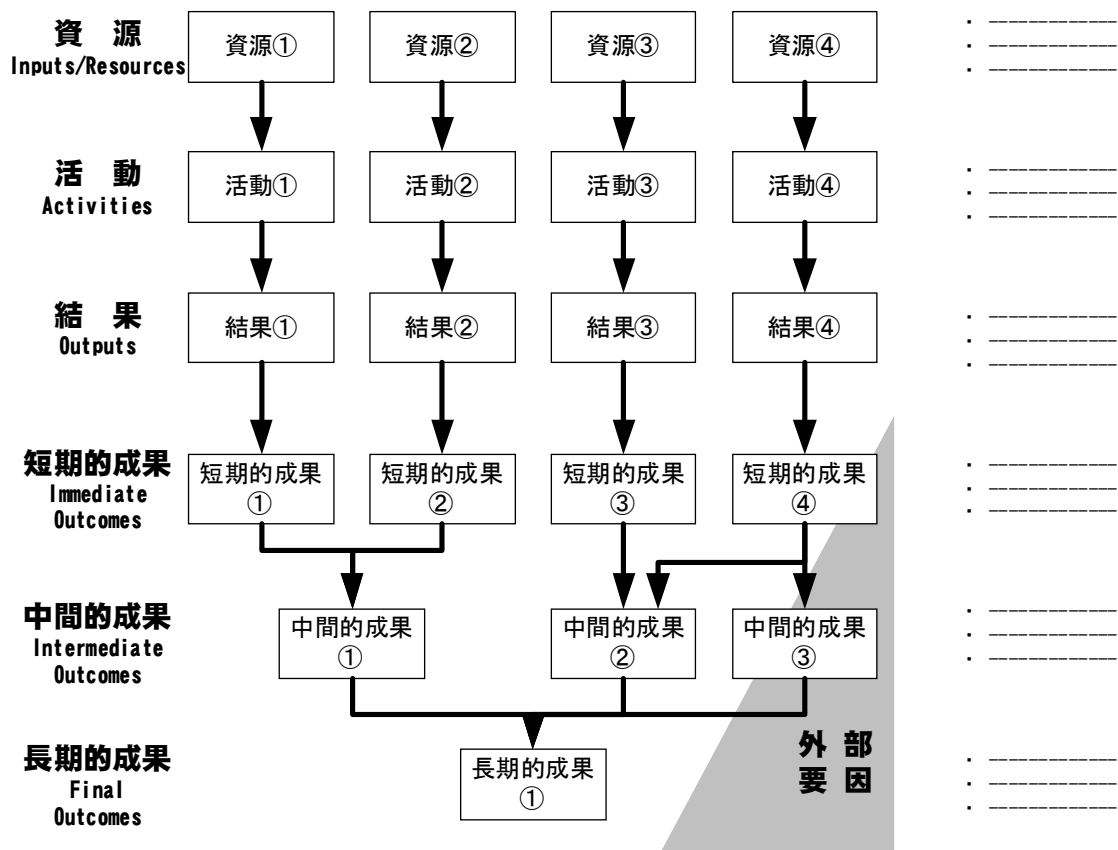
ロジック・モデルは、具体的な行政活動から長期的・最終的な成果に至るまでの中間段階で起こりうるであろう様々な出来事（Event）を要素として示し、それら要素間の関係を 1 本もしくは複数の線でつなげることによって、成果達成のための道筋・手順を明らかにする役割を果たす。通常、政策対象の変化・改善度合いを表す“成果”については、数段階（例えば、短期・中間・長期の 3 段階）にブレイクダウンして表現する。また、ロジック・モデルを作成する際には、政策の成果に影響を及ぼす外部要因も可能な限り詳細に明らかにしておく必要がある。特に長期的・最終的成果に近づけば近づくほど、その達成に対して外部要因が与える影響の度合いが大きくなるため、あらかじめロジック・モデルの中に組み入れておくことが必要である。

ロジック・モデルの形式的な特徴としては、①行政活動（投入資源）から長期的・最終的成果に至るまでの過程を 1 本もしくは複数の線によってつなげること、および、②成果の段階を複数段階に分けて提示することの 2 点により、ブラックボックスになりがちである評価対象政策の成果導出過程を誰の目にも明らかな形で示すことができる点にある（次頁を参照）。

図表 ロジック・モデルの類型（その 1）



図表 ロジック・モデルの類型（その 2）



## (2) ロジック・モデルの実務

実際にロジック・モデルを作成する際には、政策の実施者・管理者、および組織内外の評価実施者などで構成されるグループを組成し、個人でのブレインストーミングと、グループでの協議・合意とを繰り返し行いつつ、資源・活動・結果・成果などの単位ごとにステップ・バイ・ステップで作成していくことが望ましいとされている。これは、複数の人間が関与することによってモデルの論理性・客観性を担保するという意図と、モデル作成プロセスを通じて、評価に携わる全ての関係者、すなわち政策の実施者・管理者、内部評価実施者、外部評価実施者との合意をあらかじめ形成しておくという意図の双方がある。通常、評価を実施していく上で、とかく政策の実施者と評価実施者との間で事実や効果の有無について意見の不一致が生まれがちであり、そのことが後の評価結果に大きく影響を与えることがあるが、1つの図式化されたロジック・モデルを基に双方が協議・合意を順序立てて行っていくことによって、こうした危険性を回避できる。

ロジック・モデル作成の際に参考とされる情報は、評価対象政策に関する文献・資料がメインとなり、一部プログラムの利害関係者へのインタビュー結果などが用いられているようであり、プログラムの複雑さ・大小にもよるが、概ね1～2日のグループワークでロジック・モデルを完成させることが可能であるとしている。

ロジック・モデルについて記述している書籍・論文において提示されているロジック・モデルの様々な利点を整理すると、概ね以下の点に集約できる。

### 【プログラムの全体像の提示】

① 長期的・最終的成果を達成するために、何を行うのか（行うべきか）の『全体像』がわかる。

### 【プログラムの詳細分析：事前】

② 長期的・最終的成果を達成するための『重要な要因』とそれを担うべき『主体』が特定される。

③ 長期的・最終的成果を達成するための『代替案』を検討・分析することができる。

④ 長期的・最終的成果の『達成可能性』について表示される。

⑤ 施策に関与している省内外の『組織間共同・協力関係』が表示される。

### 【プログラムの詳細分析：事後】

⑥ プログラムの成果を、何をもって『測定』すればよいかわかる。

⑦ 短期的・中間的成果（同指標）の表示により、長期的・最終的成果が達成されない場合の『問題の所在』が特定でき、どこを改善すべきかがわかる。

⑧ 行政活動から長期的・最終的成果に至るまでに発生するであろう『様々な出来事』が論理的かつ網羅的に予測・提示される。

### 【その他】

⑨ 上記に関して作成プロセスを通じて、『省内での意識の統一』が図られる。

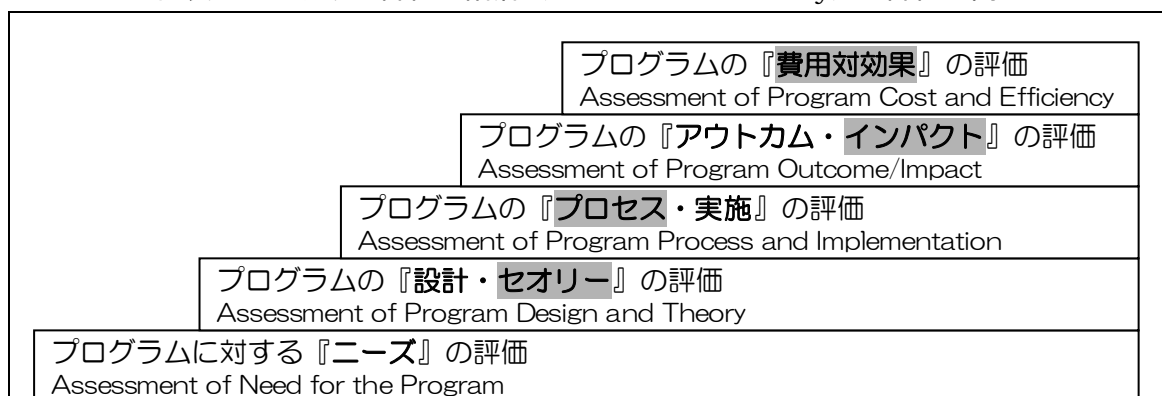
⑩ 上記に関して情報を公開することで、『外部コミュニケーションツール』となる。

#### 4. ロジック・モデルとプログラム評価との関係

##### (1) プログラム評価を実施する際の活用（ロジック・モデルと評価の問い）

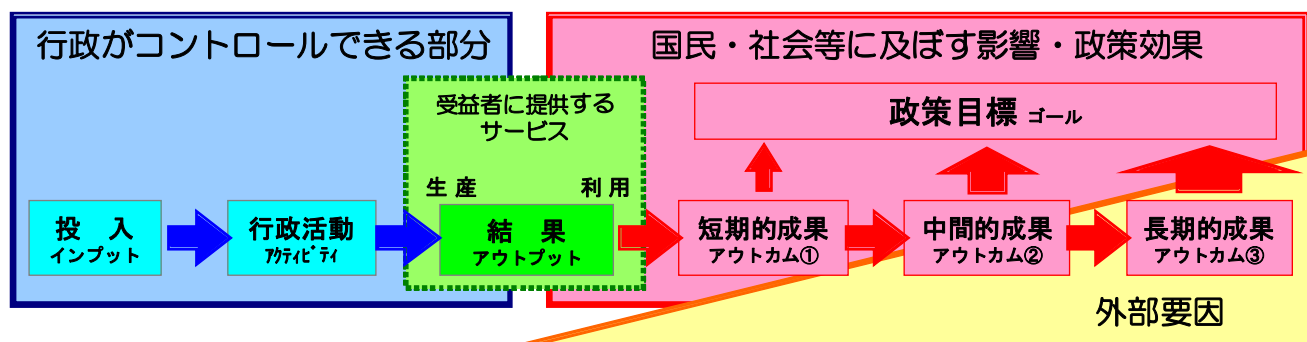
Rossi, Lipsey & Freeman（2004）は、プログラム評価に関する様々な手法・考え方については、それぞれ階層状に積み重なるものであるとの説明をしており、下図に示されるように、下層に位置する評価が成立する（しうる）ことによって始めて、上層に位置する評価を行うことの意義があるとしている。なお、続く第2章では、この階層のうち第2層目から第5層目までの評価（セオリー評価、プロセス評価、インパクト評価、コスト・パフォーマンス評価）について個々に説明を行っているが、これらの評価手法間のベースとなっているのが、「セオリー評価」であり、そこで作成される「ロジック・モデル」である。プログラム評価を行う際の前提条件として、評価対象プログラムについてのロジック・モデルの作成が必要不可欠である。

図表 プログラム評価の階層（evaluation hierarchy）と評価の問い



資料）Rossi, Lipsey, Freeman（2004）, *Evaluation 7<sup>th</sup> edition*

以下のようなロジック・モデルを想定した場合の、それぞれのプログラム評価手法（セオリー評価、プロセス評価、インパクト評価、コスト・パフォーマンス評価）で着目しているパート、および主な評価の問いを列挙したものが、次頁以降の図である。



行政がコントロールできる部分

国民・社会等に及ぼす影響・政策効果

政策

受益者に提供する

政策全体の『論理（セオリー）』を確認・検証

投入  
インプット

行政活動  
アジビティ

結果  
アウト

短期的成果  
アウトカム①

中間的成果  
アウトカム②

長期的成果  
アウトカム③

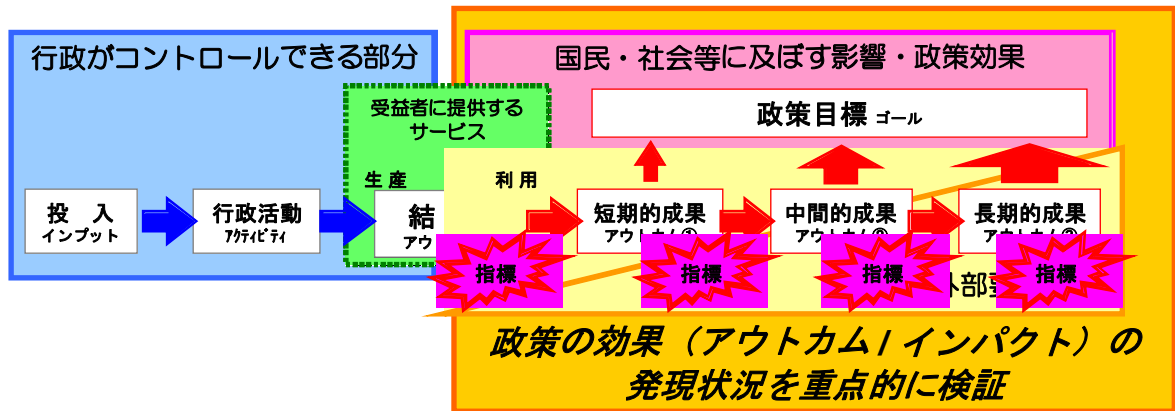
外部要因

- 誰に対して行政サービスを提供するか
- どのような行政サービスを提供するか
- どのような形・方法で行政サービスを提供するか
- プログラムの対象をどのように特定し、募集し、かつ確認するか
- プログラムをどのように企画・立案、組成するか
- プログラムの実施にどのぐらいの資源を投入することが必要・適切か

[illegible]

- 管理目標・サービス目標は内容に見合ったものか
- 当初意図した行政サービスが、当初意図した対象に対して届いているか
- 行政サービスが必要な人に対して届いていない状況になっていないか
- 行政サービスの開始以降、十分な数の利用者がサービス受益を完了しているか
- 利用者は行政サービスに対して満足しているか
- 行政、組織、個人はうまく機能しているか

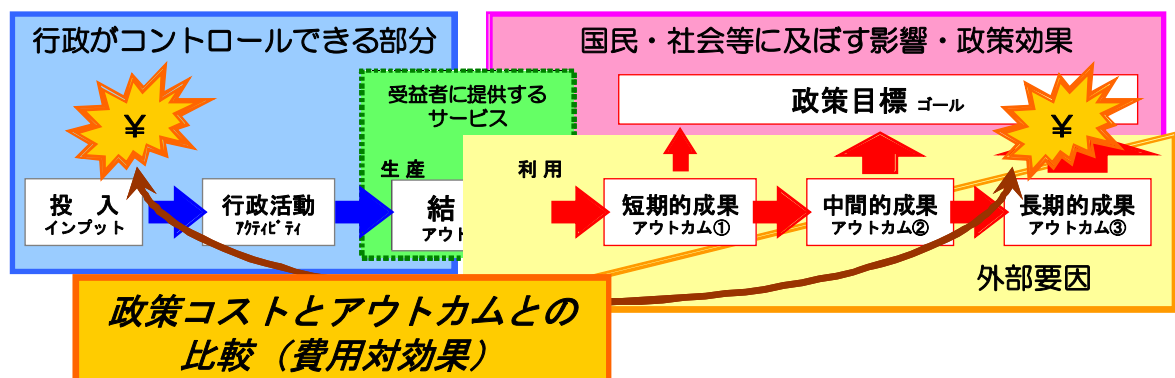
### 3) インパクト評価



#### 【インパクト評価の問い】

- アウトカムのゴールや目標は達成されているか
- 行政サービスは受益者に対して便益をもたらしているか
- 行政サービスは受益者に対して副次的効果をもたらしているか
- 行政サービス以外の要因によって影響を受けている受益者がいないか
- 行政サービスの実施によって取り組む問題は改善されているか

### 4) コスト・パフォーマンス評価



#### 【コスト・パフォーマンス評価の問い】

- 資源は効率的に使われているか
- 便益の大きさに対する費用は妥当な規模か
- 代替案により、より少ない費用で同程度の便益を産み出すことができるか



## (2) 諸外国におけるプログラム評価での活用事例

ここでは、現時点で制度的にプログラム評価に取り組んでいる諸外国のプログラム評価に関するガイドラインで、ロジック・モデルの説明やその活用についてどのように整理されているかを、米国・カナダ・英国の事例を基に紹介する。

### ①米国

米国会計検査院が 1990 年にまとめたプログラム評価手法に関するガイドブック（グレイブック・シリーズ）の 1 つである「将来を評価する方法」では、評価対象となるプログラムがどのように機能するか、どのようなアウトカムを予期しているのかを明らかにすることによって、評価対象施策が当初期待していた理想像と、実際に得られた実績とのギャップを明らかにすることが可能となる、との説明をすることで、ロジック・モデル（なお、本ガイドブックでは概念モデル（conceptual model）と表現）の必要性を示唆している。

### 3. 概念モデルの分析（Conceptual Analysis）

#### □そこにあるロジックは何か

この段階での評価の目的は、評価対象プログラムの背景にあるロジックを明らかにすること、すなわち、なぜ論理的にこの評価対象施策が機能すると考えられるのか、を明らかにすることである。…そこにある仮説や信念を可能な限り明らかにしておくことにより、ロジックの（理想と現実の）ギャップが明確になる。…

#### □図式化

…概念モデルは、以下のような問いに答えてくれる。すなわち、取り組むべき問題は何か、どのような対応がなされるのか（もしくは、評価対象施策に対して取られている具体的アクションは何か）、これらのアクションの想定されるアウトカムは何か？

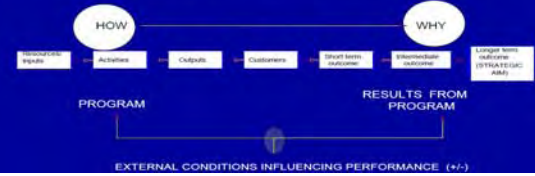
資料）GAO（1990）, *Prospective Evaluation Methods: The Prospective Evaluation Synthesis*

また、各府省の評価担当部局と会計検査院応用研究・手法室のスタッフとで構成される実務担当者会議（Federal Evaluation Leaders）では、行政管理予算庁（OMB：Office of Management and Budget）の PART 分析担当官を対象にしたセミナーを開催し、その中で、プログラム評価を行う際の標準的ステップについての考え方を示している。その第一ステップがロジック・モデルの作成であり、ロジック・モデルをプログラム評価で活用する際の具体的な用途として、評価デザイン、評価の問いの設定、収集するデータの特定、及び評価手法の選択の際のツールとなりうることでありと説明している。

同会議に参加している会計検査院のスタッフによると、“各府省のプログラムのマネージャーがどのような意図でプログラムを設計・運営し、どのような機能を果たしているのかに留意している。そして、各府省の評価担当者と OMB の PART 分析担当官との間で問題意識を共有化するためのツールとして「ロジック・モデル」の作成・活用方法に主眼をおいて説明している”としている。また、同会議に参加している環境保護庁の評価担当部局スタッ

フによると、“最近、同庁のプログラム評価の実施時には、ロジック・モデルを作成することを推奨してきている。全体的な取組には至っていないが、一部の評価事例においては内部検討用として作成しているケースが増えてきている”としている。

図表 ロジック・モデルに関するプレゼンテーション資料

|                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>評価者が用いるステップは？</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. プログラムの概念化</li> <li>2. 関連性が高く有意義な評価の問いの設定</li> <li>3. それぞれの評価の問いに適切な評価手法の選択</li> <li>4. 評価の問いに答えるためのデータ収集</li> <li>5. データ分析と結論の導出</li> <li>6. 結果・勧告のコミュニケーション</li> </ol> | <p>What steps do evaluators use?</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conceptualize the program</li> <li>2. Develop relevant and useful evaluation questions</li> <li>3. Select appropriate evaluation approaches for each evaluation question</li> <li>4. Collect data to answer evaluation questions</li> <li>5. Analyze the data and draw conclusions</li> <li>6. Communicate results and recommendations</li> </ol> |
| <p>ステップ 1. プログラムの概念化<br/>～単純なロジックフローを示すこと<br/>「ロジック・モデル」</p>                                                                                                                                                                           | <p>Step 1. Conceptualize the Program by showing simple flow of logic</p> <p>The Logic Model</p>                                                                                                                                                                                                                                               |
| <p>ロジック・モデルは、プログラムの構成要素間の因果関係を図式化し、プログラムの成功モデルを定義することである。</p>                                                                                                                                                                          | <p>Logic models illustrate the causal relationships among program elements and define program success</p>                                                                                                                                                                                                                                    |
| <p>ロジック・モデルは何に対して有効か？</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 計画ツール</li> <li>・ コミュニケーションツール</li> <li>・ 導入ツール</li> <li>・ 評価デザイン、データの特特定・収集のためのツール</li> </ul>                                                                       | <p>What uses does the Logic Model serve?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planning tool</li> <li>• Communication tool</li> <li>• Implementation tool</li> <li>• Evaluation design, data identification and selection tool</li> </ul>                                                                                                                                                                                 |
| <p>ロジック・モデルに適合する評価の問いの形式</p>                                                                                                                                                                                                           | <p>Types of evaluation questions as they fit into the logic model</p>                                                                                                                                                                                                                                                                        |

資料) Federal Evaluation Leaders (2005) , *Evaluation Dialogue: Between OMB Staff and Federal Evaluation Leaders*

## ②カナダ

カナダでは、2001年8月にプログラムの計画・予算配分・執行・成果測定を同一のサイクルで行うことを義務づける「成果重視の経営とアカウンタビリティの枠組」（RMAF：Results-based Management of Accountability Frameworks）が導入されており、各府省は財務委員会に対して主要な政策・プログラム・イニシアチブに関する新規予算要求を行う際には、新規施策のロジック・モデルを作成することが要請されており、その数年後に実施することが予定されるプログラム評価の戦略（どのような点について検証するか、どのようなデータを収集するか）も併せて提示することが求められるようになった。

財務委員会事務局（TBS：Treasury Board Secretariat）が2001年にまとめた「RMAF構築ガイド」では、ロジック・モデルを以下のように定義している。

### 3-2. ロジック・モデル

ロジック・モデルは、政策・施策・イニシアチブの活動と、達成するアウトカムとの関連を明確にする。つまり、政策・施策・イニシアチブを構成する一連の活動と、その活動から生まれるアウトカムについて簡潔に示すこととなる。したがってロジック・モデルは、活動を長期的・最終的なアウトカムに結びつける連鎖を示す道路地図のような役割を果たし、達成に向けた進捗状況を明確にする。…

この段階の成果物は、1頁分のロジック・モデルである。これは、活動から、これに関連するアウトプットを通じて、予想されるアウトカムまでのつながりを明らかにしたもので、詳細はこれにそえた文章で説明する。政策・施策・イニシアチブが行っていること、これらの活動を通して達成されることについての簡潔な説明は、RMAF構築の重要な参考資料となると同時に、省庁のマネージャーが、政策・施策・イニシアチブについての必要な背景・理由を説明する際に、単独で使用しても便利である。

資料) TBS (2000) , Guide for the Development of Results-based Management of Accountability Frameworks

財務委員会事務局による2004年の報告によると、同委員会に提出されるプログラム評価のほとんどは、セオリー・プロセスの評価であるとしている。なお、評価書内に評価対象施策のロジック・モデルを記載しているのは評価書全体の23%程度であるとしている。

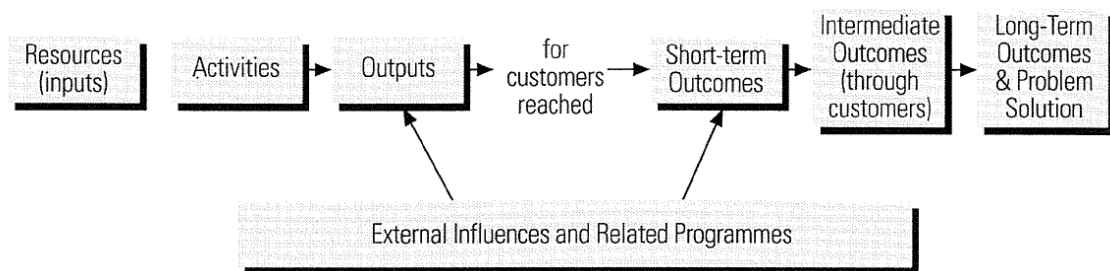
### ③英国

英国会計検査院が 2000 年にまとめたプログラム評価手法に関するガイドブックの 1 つである「他者から学ぶーVFM 調査における政策評価とその活用」では、VFM 検査の助けとなる政策評価手法の 1 つとしてロジック・モデルを挙げている。

#### 4. ロジック・モデル

3.10 政策評価と VFM 調査は、いずれも、評価対象施策・事業が改善されているか、改善すべき箇所がないかどうかを明らかにするために、評価対象施策・事業がどのように機能しているのか、施策の導入に関する十分な情報を収集する。これらの取組を行うために、評価対象プログラムに内包される様々な要因・段階を診断するためのツールが必要であり、ロジック・モデルはそのための 1 つのツールであるといえる。

3.11 ロジック・モデルは、評価対象プログラムを成分要素によって細分化する。最も単純なロジック・モデルの構成は以下のようなものである。



資料) NAO (2000) , *Learning from Others: Evaluation and its use in value for money studies*

さらに、内閣府が逐次まとめているプログラム評価手法に関するガイドライン「マゼンダ・ブック」の第 3 章は、“政策の背後にあるセオリーは何か? 「現実の評価」に関する変化理論”と題し、ロジック・モデルに関する説明が記載される予定である(2006 年 1 月現在、未刊行)。

#### 【参考文献】

- 東信男 (2005) 「プログラム評価の手法と総合評価の実施状況」会計検査院『会計検査研究 No.31』  
<http://www.jbaudit.go.jp/kanren/gar/japanese/jartcl31to40/j31d15.pdf>
- ケロッグ財団 (2001) 『ロジック・モデル策定ガイド』(財団法人農林水産奨励会農林水産政策情報センター訳)  
<http://www.affpri.or.jp/pdf/logicmodel.pdf>
- 財団法人社会経済生産性本部 (2003) 「欧米主要先進国の公会計制度改革と決算財務分析の現状と課題ーアメリカ合衆国及びカナダの事例より」(会計検査院委託研究)
- Federal Evaluation Leaders (2005) , *Evaluation Dialogue: Between OMB Staff and Federal Evaluation Leaders*.  
<http://www.epa.gov/evaluate/ombbriefing.pdf>

- GAO (1990) , Prospective Evaluation Methods: The Prospective Evaluation Synthesis.  
<http://www.gao.gov/special.pubs/pe10110.pdf>
- McLaughlin & Jordan (2004) , “Using Logic Models.” Wholey, Hatry & Newcomer (2004) ,  
Handbook of Practical Program Evaluation 2<sup>nd</sup> edition. Jossey-Bass
- NAO (2000) , Learning from Others: Evaluation and its use in value for money studies.
- Rossi, Lipsey, Freeman (2004) , Evaluation 7<sup>th</sup> edition. SAGE Publications
- TBS (2000) , Guide for the Development of Results-based Management of Accountability Frameworks.  
[http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmaf-cgrr\\_e.asp](http://www.tbs-sct.gc.ca/eval/pubs/RMAF-CGRR/rmaf-cgrr_e.asp)

