

序. 研究の目的と内容

序. 1 背景と課題

1) 政策・施策評価の重要性

少子高齢化の急速な進行や家族形態の多様化など社会経済情勢の大きな変化を背景として、国民の住生活に対するニーズが多様化・高度化してきており、住宅政策を取り巻く課題や行政対象も多様化・拡大してきている。こうした多様化・高度化している住生活ニーズや多様化・拡大する政策課題や行政対象に的確に対応し、豊かで住みよい居住環境を実現していくためには、国における住宅政策の推進に加えて、地域の実情を最も的確に把握できる地方公共団体（都道府県及び市区町村）においても、その自主性と創意工夫を活かした住宅政策を展開することがますます重要となっている。

この際、限られた資源を有効に活用し、効果的かつ効率的で質の高い住宅行政を推進していく上では、政策・施策の効果を適切に評価し、それを以後の取り組みに反映させていく「政策・施策評価」（PDCA サイクル）のしくみが重要となる^{注1)}。また、政策の企画立案においては、政策効果の測定につながる合理的・客観的な根拠に基づくものとする「EBPM（Evidence Based Policy Making：証拠に基づく政策立案）」に対する関心や期待が高まっている^{注2)}。

2) 指標を用いた政策・施策評価の必要性

EBPM を意識した政策・施策の企画立案や評価を展開していくうえで、政策・施策の効果を客観的に評価するための「指標」の設定とその活用が求められる。

指標を用いた政策・施策評価の必要性とその手法として次の点が指摘できる。

(1) 政策・施策の必要性や効果を「分かりやすく」示す：「アウトカム評価」の実施

限られた資源を有効に活用し、効果的な政策・施策を実施するためには、行政の内部だけではなく、住民や事業者等に対しても、政策・施策の必要性や効果を分かりやすく示し、理解を得ることが必要不可欠となっている。

このため、政策・施策の効果を分かりやすく説明するための「指標」と指標の「目標値」を設定し、それを定量的に計測することで、指標の達成状況を評価し、政策・施策の必要性や効果を明らかにする手法が「アウトカム評価」である。アウトカム評価の実施のためには、政策・施策の効果を説明力のある形で分かりやすく示すことができる指標の設定が必要不可欠である。

(2) 政策・施策の効果や効率性を「的確」に示す：「インパクト評価」の実施

政策目標の達成に向けて、効果的かつ効率的な施策を実施するためには、様々な施策（取組）の中から効果が現れている施策・現れていない施策を見分け、施策の重点化・取捨選択等を行う必要がある。施策の実施により、当初期待していた効果が発現したか、どの程度の効果が発現したかを判定し、施策の効果・効率性を的確に評価するための手法が「インパクト評価」である。

政策・施策の効果を的確に捉え、説明力を高めるためには、指標を用いてアウトカム評価を行う際に、インパクト評価の手法を取り入れることが望ましい。

序. 2 住宅政策に係る政策・施策評価の現状と課題

1) 指標を用いた政策・施策評価の現状

住生活基本法に基づく国の「住生活基本計画（全国計画）」においては、政策評価の実施が義務づけられており、評価結果を踏まえて計画の定期的な見直しを行うこととされている。こうした政策評価を実施するうえで、政策の目標を達成するための基本的な施策について、「成果指標」^{注3)}が設定され、活用されている。

都道府県については、住生活基本法上、住生活基本計画（都道府県計画）の策定において政策評価の実施は義務づけられていない。しかし、全国計画に即して計画の策定・見直しを行っていくうえで政策評価は不可欠であり、事実、全ての都道府県において指標の設定による評価が行われている。

一方、市区町村については、住生活基本法上、住生活基本計画の策定自体が義務づけられていない。しかし、地域に密着した行政主体である市区町村が、住宅政策に係るマスタープランとしての住生活基本計画を策定することは有益であるため、市区町村においても住生活基本計画を策定し、重点的に実施する施策等について、同様に指標の設定による評価を実施することが望ましい^{注4)}。

なお、地方公共団体が「社会資本整備総合交付金（「防災・安全交付金」を含む。以下同様とする。）」の交付を受けて活用した際には、社会資本総合整備計画に掲げる政策・施策目標の達成状況について、地方自らが定めた指標を用いて事後評価（指標の最終目標値の達成状況、事業効果の発現状況）を行い^{注5)}、結果を公表することが必要とされている。

2) 指標を用いた政策・施策評価の問題点及び課題

上記1)のように国や地方公共団体の住宅政策においては、指標を用いた政策・施策評価の必要性が高まっており、またその取組も行われるようになってきている。しかし、地方公共団体の中には、住宅政策・施策に係る評価についてのノウハウを十分に蓄積していない場合もあり、また、住宅政策は、その目標・目的に応じて、市場を活用した施策や公営住宅の直接供給など様々な実現ツールを用いた施策を組み合わせる広域的に実施する性格上、政策・施策効果の計測が難しく、合理的な効果計測手法も確立しているとは言い難い。

このため、住宅政策に係る政策・施策評価の現状において、次のような問題点が存在している。

- ① 評価に用いる指標の設定にあたり、当該指標がどのような施策の実施により導かれるのか、また施策の実施から政策目標の達成に至る道筋のどの段階・過程を説明するものであるのかについて十分に考慮されていない場合がある。すなわち、施策の実施から政策目標の達成に至るまでのアウトカムの論理的な関連性（＝「ロジックモデル」^{注6)}）を十分に考慮した上での指標の設定となっていない場合がある。
- ② ①の結果、設定された指標が、政策・施策の効果を示すアウトカム指標ではなく、個々の施策の実績値等の直接的成果を示すアウトプット指標にとどまっている場合や、施策との関連性が合理的に説明できない指標となっている場合がある。
- ③ 政策目標の達成に対する各施策の直接的な効果や効率性の評価が十分になされていない。

こうした結果、重要な政策テーマであっても、合理的な指標の設定とそれを用いた客観的な効果計測といった、合理的・客観的な政策・施策評価が十分に行われていないことが課題として指摘できる。

序. 3 研究の目的と内容

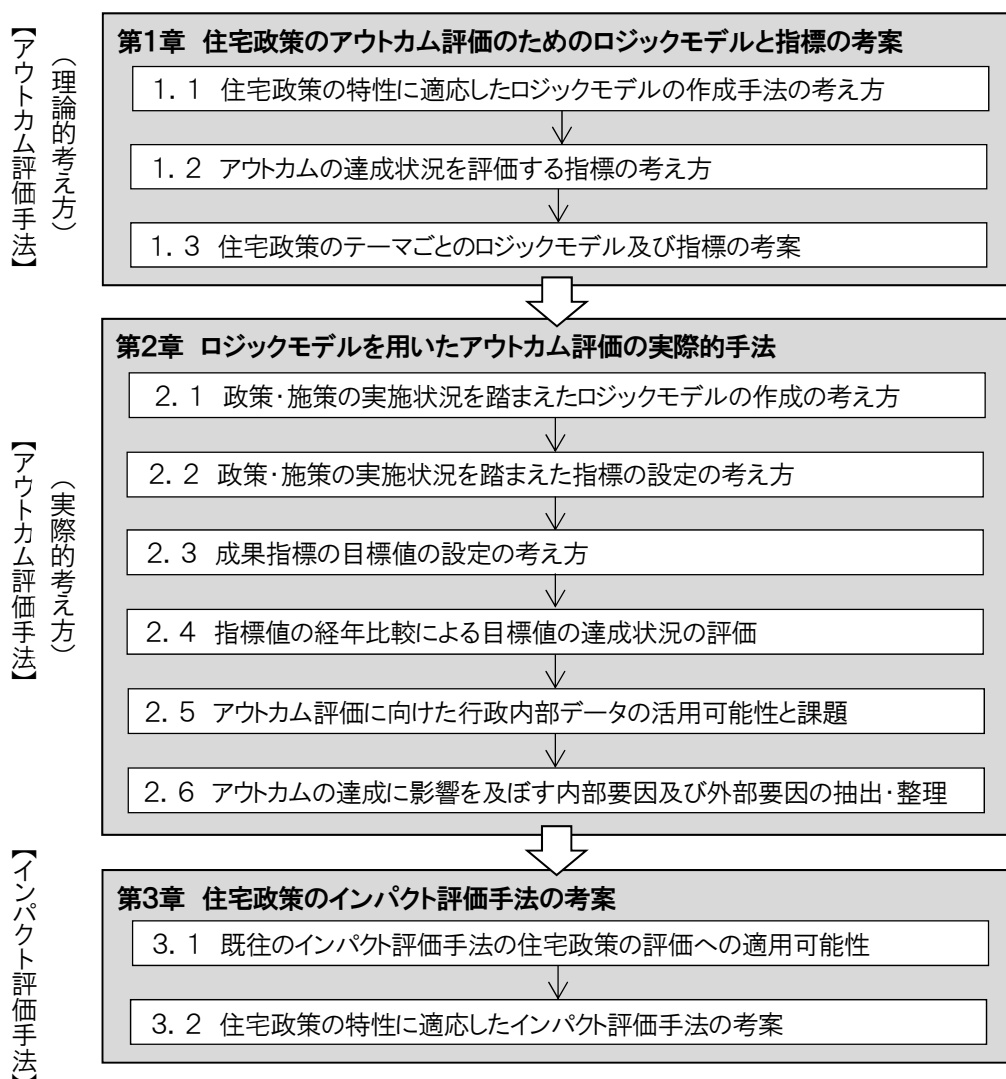
1) 研究の目的

前記の課題認識を踏まえ、本研究では、住宅政策に係る評価手法について、次のような観点から、「ロジックモデル」の作成とそれに基づく指標を用いた高度化手法を開発し、提示することを目的とする^{注7)}。

- ① 住宅政策の特性に適応したロジックモデルの作成手法（モデルの構造と表現方法）
- ② 住宅政策のテーマごとのロジックモデルの作成例
- ③ ロジックモデル上の各アウトカムの達成状況を評価する指標
- ④ 行政の政策・施策の実施状況等を踏まえた、実際的な見地からの政策・施策評価の考え方
- ⑤ 住宅政策の特性に適応したインパクト評価手法

2) 本研究報告の内容と構成

本研究報告の内容と構成を図序-1に示す。



図序-1 本研究報告の内容と構成

まず、第1章では、市場を重視した住宅政策の特性を踏まえ、住宅政策における（個別施策の実施による）アウトカムの波及過程に適したロジックモデルの構造と表現方法、及びアウトカムの達成状況を評価する指標の考え方を考案・提示する。それを踏まえ、現行の「住生活基本計画（全国計画）」（平成28年3月18日）に示されている目標と基本的な施策に基づき、18の住宅政策のテーマを設定し、各住宅政策のテーマごとに、ロジックモデルの作成例と、ロジックモデル上のアウトカムの達成状況を評価するための候補となる指標案を網羅的に提示する^{注8)}。

第2章では、ロジックモデルを用いたアウトカム評価の実際的手法について論じる。第1章で作成したロジックモデルが国の施策や先進的な地方公共団体の施策等を総合化したものであるのに対し、第2章では、各地方公共団体の政策・施策の実施状況等を踏まえた、実際的な見地からのロジックモデルの作成と指標の設定の考え方について提示する。また、市場を活用した住宅政策においては、施策の実施から効果の発現に至る過程において、政策・施策を推進する上での様々な阻害要因（内部要因や外部要因）が影響しやすい。このため、アウトカムの波及プロセスに影響を及ぼしうる「内部要因」を整理するとともに、アウトカム評価をするうえでの「外部要因」の抽出・整理の方法について提示する。

最後に、第3章では、政策目標の達成のために実施される各施策の効果の的確な評価に向けて、既往のインパクト評価手法の適用可能性を検証したうえで、住宅政策の特性を踏まえたインパクト評価の手法について考案・提示する。

3) 本研究の成果の活用方針

本研究の成果は、次のような国及び地方公共団体（都道府県及び市区町村）における住宅政策の評価の場面において幅広く利用されることが期待される。

- ① 国及び地方公共団体における「住生活基本計画」の策定に係る政策評価のための指標や目標値の設定、評価に基づく政策・施策の立案
- ② 地方公共団体における社会資本整備総合交付金の活用に係る「社会資本総合整備計画（地域住宅計画、地域住宅等整備計画、地域住宅等重点整備計画）」に基づく施策の立案及び評価（事前・事後）

注

注 1) 総務省が公表している「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・平成 24 年 3 月 27 日最終一部改正)によると、行政機関が所掌する公共政策は、次のような「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」の各レベルで構成されるとされている。

- ①「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。
- ②「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。
- ③「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。

こうした「政策(狭義)―施策―事務事業」の政策体系に基づくと、評価の対象についても、個々の事業レベルでの効果の計測・評価を行う「事業評価」から、政策の体系全体を俯瞰しながら、各施策の効果の状況等を総括し、大きな視点から取組の全体像に着目して行う「政策評価」までいくつかのレベルに分かれることになる。

しかし、実際の評価の場面においては、「政策(狭義)」、「施策」、「事務事業」の各レベルでの評価を一体的に行うことが少なくなく、また、各レベルでの効果の計測や評価を明確に区分することが困難なこともあり得る。事実、「政策評価の実施に関するガイドライン」においても、『「政策(狭義)」、「施策」及び「事務事業」の区分は、相対的なものであり、一つの「理念型」ということができる。現実の政策の態様は多様であることから、施策が複数の階層から成る場合や事務事業に相当するものが存在しない場合、一つの施策や事務事業が複数の政策体系に属する場合など、三つの区分に明確に分けることが困難なこともあり得る。』と記されている。さらに、こうした各レベルの区分が困難なケースとして、政策を実現するための施策や、施策を具現化するための事業が複数に及ばず、一つの事業で施策や政策を構成する場合も想定される。

こうしたことから、本研究では、事業・施策レベルでの評価も含めた政策全体の評価について「政策・施策評価」と称することとする。なお、本研究においては、上記の「政策評価の実施に関するガイドライン」で示されている区分における「施策」と「事業」を一体不可分のものとして捉え、施策を具体化するための個々の事業や補助制度等の事業レベルでの効果の計測・評価も含めて施策に係る評価に着目する場合を「施策」評価と称することとする。

注 2) 「平成 30 年度内閣府本府 EBPM 取組方針」(平成 30 年 4 月)によると、政策の企画立案をその場限りのエピソードに頼るのではなく、政策目的を明確にしたうえで政策効果の測定に重要な関連を持つ情報やデータ(エビデンス)に基づくものとするを「EBPM」としている。

注 3) 政策評価に用いられる指標の呼称は、成果指標のほか、業績指標、アウトカム指標など複数があるが、現行の「住生活基本計画(全国計画)」(平成 28 年 3 月 18 日)では「成果指標」という表現が用いられている。

注 4) 国土交通省調査によると、平成 30 年 7 月現在、全国の約 1/3 に相当する 559 市区町村で住生活基本計画が策定されている。人口規模別にみると、人口 10 万人以上の市区では約 2/3 (64.5%) が計画を策定している一方で、人口規模の小さな市町村では策定率が低い状況が示されている。

注 5) 社会資本整備総合交付金制度では、事後評価のほか、交付申請時の「事前評価」、「中間評価」も必要とされる。事前評価では、目標の妥当性、社会資本総合整備計画(以下「整備計画」という。)の効果及び効率性、整備計画の実現可能性について評価し、「中間評価」では設定した指標の中間段階での目標値の実現状況、事業効果の発現状況について評価する。

注 6) ロジックモデルの定義等の詳細は、第 1 章の 1. 1 を参照。

注 7) 本研究報告は、令和 3 年 3 月の新しい「住生活基本計画(全国計画)」の閣議決定(予定)に向けて現行計画の見直し検討が進められている時宜を捉えて、筆者が実施した下記の事項立て研究のうちの未公表の成果をベースとし、追加的な検討や時点修正を加えて取りまとめたものである。

①「地域特性に応じた住宅施策の効果計測手法の開発」、平成 20 年度～22 年度

②「住生活満足度の評価構造に基づく住宅施策の効果的実施手法に関する研究」、平成 26 年度～28 年度

注 8) ロジックモデルの作成にあたっては、各住宅政策のテーマごとに、国及び先進的な地方公共団体の施策情報を幅広く収集し、それらを総合化してアウトカムの波及過程についての検討を行っている。