

# 住民行動モデルとしての日南町ロジックモデルの作成\*

## Structuring the Program Logic Models for Marginal Areas: A Case Study in Nichinan Town, Japan \*

神永 希\*\*・長崎みよ\*\*\*・小林潔司\*\*\*\*

By Nozomi KAMINAGA \*\*・Miyo NAGASAKI\*\*\*・Kiyoshi KOBAYASHI\*\*\*\*

### 1. はじめに

地方分権に向けた改革が進むなか、地方行政は、その役割がますます大きくなる一方で、財政は依然として厳しい状況にある。特に中山間地域などの過疎地域では、団塊世代の不在により、高齢化はピークを過ぎつつあるものの、人口変動は社会減から自然減に転じており、今後は自然減によるさらなる人口減少が進む「ポスト高齢化」時代を迎えようとしている。将来においても、財政状況が大きく好転することは期待できない。このような状況において地域社会を維持していくためには、公共サービスのあり方（担い手、人材・資金の戦略的な投入、評価・管理手法、など）を抜本的に見直し、新しいシステムを構築していく必要があると考えられる。

さらに、多様化する住民ニーズに対応するためには、これまでアウトプット、つまり公共事業・公共サービスをどれだけ提供したかという考え方から、どれだけ役に立ったのかを示すアウトカム（成果）の考え方へと大きく発想を転換する必要がある。

以上の問題意識の下、本研究では、行政経営の新しい手法としてロジックモデルに着目し、現在進行中のプロジェクトとして鳥取県日南町における適用事例について述べる。住民の行動モデルとしてのロジックモデルを作成するために、住民参加を重視したプロセスを採用している点が大きな特徴である。

### 2. 行政経営におけるロジックモデルの定義と機能

行政経営における経営戦略目標を達成するためには、実際に執行される住民サービス、社会資本等への投資や維持管理など（手段）が、最終的に経営戦略目標とどの

\* キーワーズ：計画手法論，市民参加，プロジェクト構想，ロジックモデル

\*\*正員，八千代エンジニアリング株式会社

(〒161-8575東京都新宿区西落合2-18-12、

TEL03-5906-0126、FAX03-5906-0805

e-mail kaminaga@yachiyo-eng. co. jp )

\*\*\*日南町役場 企画課

\*\*\*\*フェロー会員，京都大学経営管理大学院

ような論理的関係にあるかを知ることが重要である。経営戦略目標と実際に執行される諸施策・事業及び予算などが論理的に結びついた関係を表したものがいわゆる「ロジックモデル」の「形態」である。

ロジックモデルは、1998年発行の「W.K.ケロッグ財団評価ハンドブック」にプログラムロジックモデル (program logic model) として初めて紹介されたが、同ハンドブックではロジックモデルの形態や機能に対応する具体的な経営プロセスにおける役割については言及されていない。本研究で論ずる行政経営におけるロジックモデルは、行政上の経営目標に対してどのような予算の使い方、事業や施策が適切なのかを説明できる論理を示しているだけではなく、その内容の妥当性を評価するための基準でもあり、また、経営システム全体も示している点で極めて重要である。そこで、本研究においては、ロジックモデルを以下のとおり用語として定義する。

[ロジックモデルの定義]

- ① ロジックモデルは、社会システムあるいは行政経営システムの経営目標としてのアウトカムに対して、経営資源の活用方法や事業、サービス、施策などのアウトプットがどのように関係し、貢献するかを論理的に表した体系図あるいは論理モデルである。
- ② 体系図あるいは論理モデルの形態を持っているが故に、ロジックモデルは経営システムの構造そのものを示している。
- ③ ロジックモデルは、定性的な関係を示すとともに、定量的な関係を示すこともできることから、経営システムの経営目標に対する達成度評価、パフォーマンス評価の道具として機能する。
- ④ ロジックモデルは、一定の社会環境、自然環境、技術環境の下で構築される経営システムの構造を示している、よって、行政経営における経営システムの確認あるいは見直しの道具として機能する。

### 3. ロジックモデル作成の方法と留意点

#### (1) 戦略目標の検討

既に目標水準に達している行政目標や、目標の達成に既に多くの資源を必要としなくなった行政目標などは、改めて重点的に資源を配分する必要はない。むしろ如何

に効率よく実現又は維持していくかが求められる。その一方で、地域住民のニーズが高く目標水準を引き上げるべき行政目標や、目標水準をなかなか得ることができない行政目標などは、重点的に行政資源を配分し、改善を図っていく必要がある。

目標体系の検討は、行政が持つ多くの目標のなかで、このように、財源や人員、またノウハウなど、行政資源を集中し、重点的に改善を図っていくべき行政目標、つまり戦略目標を抽出する作業から始まる。

戦略目標設定のポイントとして次の点が挙げられる。

- ・ 住民ニーズが高いか。
- ・ 目標水準達成が容易ではなく、重点的に行政資源（人、金）を配分すべき課題か。
- ・ 抽象的・曖昧ではなく、アウトカム指標として目標を具体的に表現できるか。

### (2) 目標と手段の階層構造

目標を明確化できたら、次に考えなければならないのは手段、つまり目標をどのように実現するかである。目標を実現するための手段を列挙し、階層構造として整理することによって、採るべき手段を比較検討し、最も妥当と考えられる手段を抽出することが可能となる。

目標によっては、実現するための方法が具体的な活動内容とならず、その方法を実現するために何をすべきかという二次的な視点が新たに提示される。この場合は、上位の目標を実現するための方法を中間目標として、中間目標を実現するための手段を検討する。この検討を繰り返しながら、行政として採るべき具体的な活動内容にまでブレークダウンしていくこととなる。このように、与えられた最終目標によっては、目標と手段の関係が階層的になってくる。

### (3) 作成手順

ロジックモデルの作成手順を図1に示す。

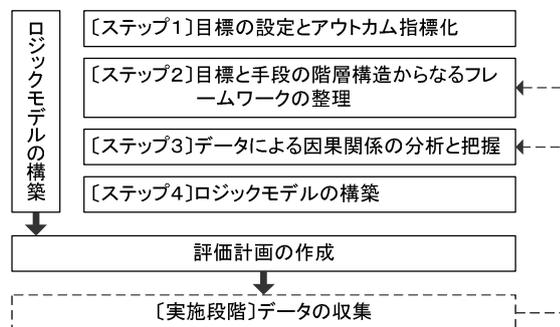


図1 ロジックモデル構築のステップ<sup>1)</sup>

### (4) ロジックモデルの意義

ロジックモデルを構築する意義は次のとおりである。まず、戦略目標を実現するための手段は1つだけでは

ない。むしろ多くの手段があると考えるべきである。またいくつかの手段は補完的な関係となっているものも多く、そのため目標の実現に向けて組み合わせることで効果的な場合も多い。従って、目標の実現に向けて必要となる手段の組み合わせは無数にあると言って良いだろう。このような中から、最も効果的効率的な手段の組み合わせを分析・検討する。これがロジックモデルを構築する第一の意義である。

また、社会経済環境が大きく変化していく中で、事前に検討した目標と手段の関係に何らかの変化が起き、予定したとおりに機能しなかった場合や、そもそも手段として有効でなかった場合など、当初予定していた目標水準を得られないような場合もある。このような場合に、目標を達成できなかった原因を把握し、次の目標体系を検討するに当たっての基礎的な情報を得る。これがロジックモデルを活用する第二の意義である。

つまり、ロジックモデルを構築することによって、事後的に論理構成上の問題点や課題を把握（事後評価）し、それを次のロジックモデルの検討に生かす。このようにロジックモデルの検討は、マネジメントサイクル（Plan-Do-Check-Action）を回しながらより効果的効率的な手段を選択していくことを目的に行うものである。

## 4. 日南町における適用事例

### (1) 対象地域の概要

鳥取県日野郡日南町は、中国山地のほぼ中央、鳥取県南西部に位置する中山間地域である。人口は2008年4月末現在で6,090人、高齢化率は2005年時点で44.90%であり、全国平均21.90%を大きく上回る。

全国的な市町村合併が進む中、同町周辺市町村においても合併問題の方向性が出たが、日南町は広域合併を指向しつつ当面は単独市町村としての自治体経営を維持することとなり、日南町制を単独で継続しながら自立を目指すことが決定された。

日南町における人口減少は全国の過疎地域の平均的な状況よりさらに大きな水準である。日南町における人口減少の主たる要因は社会動態によるものから自然動態によるものに移行しつつあるといえる。したがって現在日南町に住む高齢者がいなくなった後には、さらなる人口激減の時代が訪れることとなるだろう。

このようななか同町は、「『日本の30年先を行く町』日南町の地域システムが仮にいろいろな要因・現象により今後も成立しないとすれば、強いては日本の行く末に大きな課題を提起することにもなり、30年後の日本の社会でも成立するシステム等を早急に構築する必要がある」として、平成18年7月に、ポスト少子高齢化を見据えた議論を通して、町の再生を目指す『30年後の

日南町の姿プロジェクト』を立ち上げた。

## (2) ロジックモデル作成の目的と検討体制

### a) 検討の目的

上記プロジェクトでロジックモデルを検討する目的は、ロジックモデルにおいて戦略目標を達成するための手段として設定されたもののうち、町として実施すべき事業を明らかにし、次期総合計画に盛り込むことである。これにより、30年後も維持可能な社会システムに向けた着実な行政経営を可能とする。

### b) 検討体制

検討体制としては、外部の有識者・経済界代表等で構成する有識者会議、町内若手事業者等で構成する実行委員会、町職員で構成する作業チームの3つの組織を合わせて合同会議とし、これが協議主体となっている。このほか、町民有志は実施主体の立場から協議に参加している。さらに、町事務局が意思決定機関としての町をサポートし、有識者会議幹事会及び大学事務局が学術的な面でのサポートを行っている。

また、町民の声をロジックモデルに反映するとともに、ロジックモデルの実効性を高めるために、各種ワークショップを開催している。既存のまちづくり協議会等の会合を活用したり、多様な年齢層（子供を含む）や産業別に独自にメンバーを募るなどして、これまで計21回を開催し、延べ454人（行政職員除く）が参加した。

## (3) 戦略目標及び中間目標の設定

### a) コーパス分析

各ワークショップにおいて、頻繁に使用された単語（述語以外）を探索し、その議論において関心の高かつ

た中心的な話題をトピックとして抽出する。抽出方法として、TF・IDF法を使用した。

TF・IDF法とは、分析対象とする議事録と参照コーパスを比較し、参照コーパスよりも高頻度で生起する単語を、重要度の高い語として抽出する方法である。つまり、分析対象とするコーパスにおける中心論題（トピック）を抽出し、参加者の関心の高い問題を調べる手法である。

まず関心の高いトピックを抽出し、次にそのトピックとともに使われている単語（共起単語）を抽出する。さらに、トピック＋共起単語と共に生起した語句を抽出語句とし、文章として把握して、ロジックモデルにおける目標の設定や文章表現に活用するものとした。

### b) 目標体系としての整理

既往の調査結果やワークショップから得られた情報に基づいて、戦略目標と中間目標の階層構造を作成した。戦略目標の表現は現在検討中であるが、ポスト高齢化に対応した地域社会システムを開発・維持していくといった趣旨で、日南町らしさを表す言葉が適当であろう。そして、中間目標1として「しごと」、「くらし」、「たのしみ」の3つの観点から目標を設定し、さらにそれぞれをブレイクダウンして15の中間目標2を設定した。また、階層構造には位置づけにくい、分野横断的な内容について、行動目標として別に整理した。以上を含めた日南町ロジックモデルを図2に示す。

手段についても、目標と同様に住民ワークショップからの情報に基づいて抽出した。「わたしたちができること」をテーマにしたワークショップにおいて、個人・家族、地域、事業者、学校、行政の各主体の役割分担について議論し、その結果を集約した。

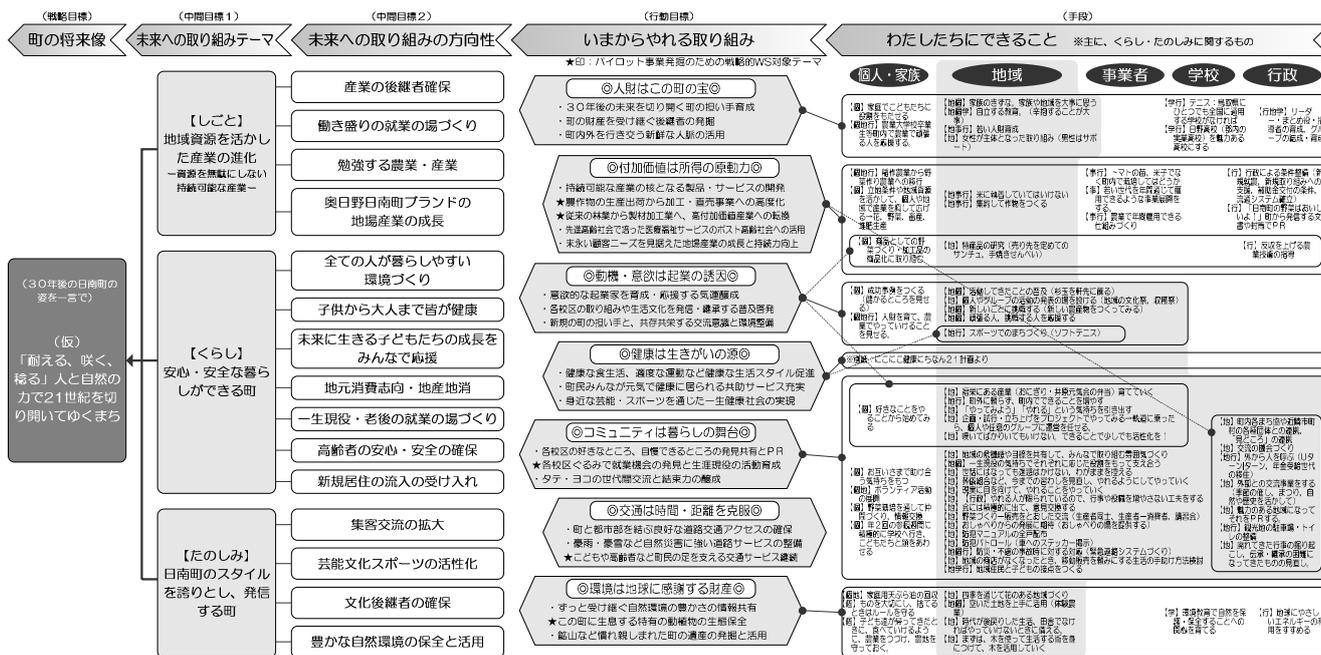


図2 日南町ロジックモデル (案)

(4) アウトカム指標の設定

中間目標ごとにアウトカム指標を設定するが、現在選定作業中であることから、指標の候補を表1に示す。

アウトカム指標には、基礎体力指標と日南町独自指標の2種類を設定する予定である。前者は中山間地域に共通すると位置づけられる指標であり、後者はまちの文化・歴史・風土や特長・欠点などを反映した、戦略目標を達成するために必要とされる指標である。

表1 アウトカム指標候補一覧

中間目標1	中間目標2	番号	指標	
【しごと】 資源を活かした産業の進化 一資源を無駄にしない持続可能な産業	「しごと」共通 どれどれかの所得があるか ・町内にあるものがどれだけ使われているか	X01	課税対象所得	
		X02	農業・作付面積	
		X03	農業・町内産の利用高(オロチへの材供給)	
		X04	工業・町内資源の利用率	
		X05	商業・町内製品の販売高	
		X06	人・労働力率	
	産業の後継者確保 働き盛りの就業の場づくり 勉強する農業・産業 奥日野日南町ブランドの 地場産業の成長	A01	新規就業者数	
		A02	跡継ぎ率(耕地面積÷総面積)	
		A03	新規業・新規取り組み数	
		A04	就業率・完全失業率	
		A05	大学等との共同研究件数	
A06	雇用創出数			
A07	産出以外の販売金額・数、流通の種類			
A08	勉強会・講座・研修会などの開催数、参加者数			
A09	日南町産として売出しているものの数、販売金額(出荷額)			
A10	日南高産米の販売額、リピーター数			
A11	製造品出荷額等(従業者数、事業所数、製造品出荷額)			
【くらし】 安心・安全な暮らしができる町	「くらし」共通 ・住民が満足しているか	Y01	(アンケート)	
		全ての人が暮らしやすい環境づくり	E01	子育て支援サービスの実施数、満足度
			E02	女性就業率(子育て世代)
			E03	女性特待出生率
	E04		障がい者の有職数、職場の数、新しく職に就いた人数	
	E05		地域生活支援事業受給者数	
	E06		自立支援給付受給者数(介護給付、訓練等給付、自立支援医療、補綴具)	
	E07		犯罪発生件数	
	E08		交通事故発生件数	
	E09		地下水汚染発生率	
	E10		携帯電話不感地域率(不感地域人口÷総人口)	
	E11	町民あたりの医師・看護師数、診療科数、病床数、保健師数		
	E12	休日夜間の診療体制		
	E13	町営バス、JRR生山駅利用数		
E14	生活施設からの距離・時間距離			
子どもから大人まで皆が健康	F01	目標達成度の平均(健康にちなみ21、障害者・障害者福祉計画)		
	F02	健康寿命と平均寿命		
	F03	健康受診率、結果		
	F04	二病併発の診療実績(外来・入院件数、平均入院日数、往診・訪問看護件数)		
地元消費志向・地産地消	G01	体験型学習の開催数(自然を活かした学習、本物にふれる学習)		
	G02	学力		
	G03	学校が楽しいと思う児童・生徒数、率		
	G04	不登校児童・生徒数		
	G05	遠征隊サポート、サマースクール開催数・参加者数		
	G06	学校、病院、福祉会の給食での地産地消率		
H02	「地元消費」=中山間の商業モデル(平成17年)			
H03	青空市の件数、回数			
一生現役・老後の就業の場づくり	J01	シルバー人材センター登録会員数、活動実績		
	J02	老人クラブ加入者数、実活動人数		
	J03	人生学園参加者数		
	J04	クラブゴルフ、ゲートボール人口		
	J05	要介護認定者/65歳以上人口 出現率		
	J06	要介護認定者/65歳以上人口		
高齢者の安心・安全の確保	K01	救急車出動件数		
	K02	緊急通報から病院へ搬送される(ドクターカーの場合は到着)までの時間		
	K03	犯罪被害者数、交通事故件数		
	K04	高齢者向け住宅整備数(かすみ荘居住部門、なごみの里)		
	K05	高齢者サービス(数寄川)協力員登録者数		
	K06	高齢者ひとりあたりの図書館蔵書、DVD・ビデオ数		
	K07	介護・看護サービス定員数、利用者数		
新規居住者の流入の受け入れ	L01	I-Uターン者数(定住の意志のある転入者数) 居住形態、住居形態別		
	L02	I-Uターン者数(定住の意志のある転入者数) 居住形態、住居形態別		
【たのしみ】 日南町のスタイルを誇りとし、発信する町	「たのしみ」共通 ・住民が満足しているか ・ゆとり(余暇時間)があるか ・町民間の交流がさかんか (ソーシャル・メディア)	Z01	(アンケート)	
		Z02	運動時間(他市町村への通勤者数)	
	集客交流の拡大	M01	町内滞在時間(町外からの来訪者)	
		M02	町外からの来訪者数(季節別・イベント別・年齢層別)	
	芸術文化・スポーツの活性化	N01	スポーツ・文化活動の種類と数の変遷	
		N02	ボランティア活動参加者数	
	N03	町民ひとりあたりの図書館蔵書、DVD・ビデオ数		
	N04	文化イベント開催数、集客数		
	文化後継者の確保	P01	神楽・かしろうち・木鼓・田植え唄など伝統芸能継承者数	
		P02	伝統芸能の数	
豊かな自然環境の保全と活用	Q01	自然環境保護団体数、会員数、活動数		
	Q02	CO2吸収量		
	Q03	山林整備量と水源涵養機能の関係		
	Q04	水質		
	Q05	大気汚染度		
基礎体力指標	人口動態	R01	総人口	
		R02	高齢化:65歳以上人口、高齢化率	
		R03	高齢化:75歳以上人口、75歳以上人口比率	
		R04	生産年齢の減少:15-64歳人口	
		R05	若年者の社会移住:19-24歳人口、15-24歳人口転出	
		R06	少子化:合計特殊出生率	
産業・就業構造	S01	製造業、建設業、工業製品年間販売額		
	S02	商業・年間小売販売額		
	S03	農業・後継者数、従業者年齢		
	S04	農業・後継者数、従業者年齢		
	S05	新規就業者の町外移住:15-24歳人口		
	S06	新規就業者の町外移住:15-24歳人口		
消費生活	T01	家計総所得、資金率(域内外の比較)		
	T02	財・サービス消費量		
	T03	物価		
	T04	失業率		
自治体財政	U01	地方交付税		
	U02	財政持続性:社会資本形成の世代間負担比率、正味資産比率、公債費負担		

今後、指標を選定していくにあたっては、以下の点に留意する必要がある。

- ・ 対応する目標を的確に表現しているか。
- ・ データの入手は容易か(指定統計等の活用、独自に調査する場合は手間や費用が過大とならないこと)。
- ・ 過去の推移のほか、類似自治体、県平均、全国平均といった比較可能なベンチマークがあるか。
- ・ 町全体だけでなく、町内地区単位のデータは入手可能か。

5. おわりに

本稿では、鳥取県日南町における取り組みを通して、中山間地域を対象としたロジックモデルを作成するための具体的な手法、手順、検討のポイントなどについて述べた。

また、ロジックモデルを作成する際には、あらゆる検討段階に地域住民が参加すること、自分たちの行動が将来の暮らしをどのように変えることができるのか、つまりアウトカムを得ることができるのかを、できるだけ具体的に示すとともに、行政と住民、住民同士で共有することに重点を置いた。

このようなプロセスは、プロセスそのものが住民にとって地域づくりの学習機会として機能するとともに、このようなプロセスを経ることで、ロジックモデルの運用段階において住民の主体的な参加を促すことが期待できる。つまり、ロジックモデルで設定した各種事業を実施し、ロジックモデルをマネジメントサイクルとして活用していくうえで、住民が地域の問題を自らの問題として捉え、計画立案を行い、行動するといった自立的な体制の整備につながるであろう。すぐには難しいかもしれないが、第一歩としてそのような機運を高め、継続していくことが重要である。

ロジックモデルの最終化に向けた課題としては、①データの収集と検証によるアウトカム指標の確定、②中間目標1・2と行動目標をつなぐ二次的ロジックモデルの作成、③これまで具体的な議論が進んでいない「しごと」分野を中心とした戦略的WSの開催とパイロット事業の立ち上げ、④推進体制(外部評価機関を含む)の整備、⑤戦略目標の表現の決定方法の検討と実施、などが挙げられる。

参考文献

- 1) 小林潔司: 社会資本マネジメント論, 政策評価論講義テキスト, 2006.