

平成 27 年 12 月 8 日開催

講義名：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・測定指標の設定について（演習）

講師：鳥取大学地域学部教授 小野 達也

講義時間：13 時 00 分～14 時 30 分

○ テーマ

本日のテーマは、政策の効果を客観的かつ具体的に把握するということが大きな目的で、そのために適切な目標・測定指標を設定する必要があるということである。サブタイトルとして、～成果指標と目標値の効果的な活用に向けて～としている。演習なので途中何回か考えていただく時間を設けている。

○ 指標と目標値

評価指標と目標値という 2 つの道具を使い、政策の効果を客観的に把握する。指標と目標値という道具を使って客観的に把握する話

○ 指標とは、

原則として数値で測定する指標、指標は原則数値で表す。それを上手に使うにはどうすればよいかとの観点の話。実際には数値に表せない場合も多いので、定性的な指標（文言）による指標を使わざるを得ない場合もあるのでそれについても触れたい。

○ 効果とは、

成果（アウトカム）、基本的に成果も数値で表したい。いろんな制約もあつたりするのでそれらについても触れていきたい。

○ プラン

これからの説明は、3 つに分けているが、総論は数字の指標を使う意味はどこにあるのか。2 つ目は本日の主題で成果を測る指標と目標値の設定であるが、ケーススタディーで少し触れて、最後に演習を行ないたい。

今回はエッセンスが中心となるので、最後に参考文献を紹介したい。

1. 数値の指標を使う理由

評価については評価法や国会決議、経済財政諮問会議にもできる限り定量的に数字に基づいてということが制度的に求められている。自治体でも評価をするときはできる限り数字でと言われている。評価につて数字で現すことのメリットは何か。

○ 評価において、数値を使うメリット（必要性）は 3 つある。

① 客観的に表現できる。

命題が正しいか間違っているかきっぱり判定可能。数字で表すとはそういうことが可能となる。数字はウソは言わない。

② 比較や加工ができる。

数字で表すことにより、高くなったか、良くなったか、比較や加工して活用が可能。数字を使う場合は何かと比較している。目標値に対してどうかとか、以前より良くなった。悪くなったとか。

③ わかりやすい。

結果が数字で出る。分かりやすい説明となり、意味がはっきりする。明確に意味

が伝わる。

※1 実は評価に限らず世の中での数字を使うメリットはこの3つになる。

評価を行う世の中になり、数字を使うことになっているが、気をつけることでは共通性がある。

※2 どうしても数値化できない文言による指標、定性的な指標を設定する場合にも、数字が持っているメリットのこの3条件に近いものが求められる。文言であっても客観的にするべきであるし、ある程度比較が出来なければ使いようがない。分かりやすさも指標としては求められる。

○ ただし、評価における客観性には2種類ある。

<個々の主観から独立であること。(普遍性)>

ある事象を測定する。同じ事象であれば誰が測定しても、誰が割り振っても同じ数字で表される。メリットでもあり強みでもある。

<特定の立場にとらわれないこと。(不偏性)>

偏りが無い。特定の立場にとらわれない。数字に限らず政策評価、行政評価をする場合に客観性と言う場合、典型的には内部評価は甘くなるので外部評価でチェックを行うことが重要。内部評価の場合は数字についても都合のいい数字が使われかねない。あるいは誘導してしまうこともある。

○ 数値指標のメリットと裏腹のデメリット

数字は客観的に表現できるが悪用の危険がある。無理に数字を作ると数字が客観的であるかのように見えてしまう。

比較や加工ができてもおかしな計算をすれば元も子もない。例えば根拠のないおかしな目標値を設定すればその目標値と比べても意味がない。

わかりやすいがゆえに数字が独り歩きする危険性もある。アンケート、当然誤差はでる。それを含んでの解釈が必要。数字の履歴、補助情報も重要な場合がある。数字はメリットもあるが、その裏腹でデメリットもある。

○ 評価(業績測定型評価 Performance Measurement)

政府が現在強調している目標管理型評価、元は実績評価型と言われていた。これは指標を使って進行管理しようとするもの。自治体も多く取り入れており、業績測定型評価と言われている。指標を使い、目標値を定めて、達成度評価をしてPDCAサイクルを回していくスタイル。日本で評価というと国も自治体もそうした評価が多い。

国でも現在目標管理型の評価に力を入れており、自治体の方は、各自治体では多かれ少なかれ、数字の指標が使われていると思う。日本で最初に体系的に行政評価に取り組んだ三重県の事例でインターネット上で公開されている一番古い事務事業評価と言われているもの。数字の指標が重要な位置づけになっている。岩手県の総合計画を中心にして総合管理するものは、数字で目標を掲げて、進行状況を数字を駆使して、きめ細かくチェックする。典型的な業績評価型評価となる。徹底的に数字を使って分析し、進行管理もしている事例

評価制度以外にも国の行政事業レビューは事務事業単位で政府の仕事をチェックする。この中にも数字の指標が義務付けられている。

そのほか自治体では、地方創生の総合戦略で全ての自治体で重要業績指標(KPI)で数字の指標を立て、アウトカムで目標値を決めてPDCAを回していくことになっ

ている。これ以外でも新しい政策、プランについては数字の指標でということが強く求められている。評価指標の外でも目標値や指標が求められている。

2. 成果を測る指標と目標値を設定する。

- (1) 達成すべき目標、目指すべき成果を明確にする。
- (2) 評価指標を設定するが、良い指標とは妥当な指標であるということができる。
- (3) 指標を設定した後で、目標値を設定する。目標値も妥当でなければいけない。
- (4) 最後に指標・目標値の数値化が難しい場合にどうすればいいかについて触れたい。

(1) 達成すべき目標、目指すべき成果が明確になっていること。

政策の成果が発現するまでの過程—ロジック、日本語では論理インプットがあり、アウトプットがあり、アウトカムがある。

インプットは典型的には予算の投入、事業費、人件費もある。そこからアウトプットという形で世の中に提供される。その結果最終的にはアウトカムという成果が発生する。お金を使い、何かをし、その結果、国民生活、市民生活はどの程度良くなったか。良くならなかったかを数字で説明する。

例として、小中学校にパソコンを導入する（PC導入事業費）→学校でPCが導入されて使用されるのがアウトプット→PCが活用されるのが成果となる。

<政策のロジック（詳細版）>

インプット、アウトプット、アウトカムは、もう少し細かく分けると、インプットはパソコンの導入事業費の投入であり、次のアウトプットとの間には計画・手配・設置のプロセスがある。パソコンを導入しようとするれば、計画やものの手配、設置する作業などがあって学校にPCが導入されることになる。

アウトカムが重要で、PCが導入されて授業で活用され、これで終わりではなく、中間的アウトカムとして、PCに教師や生徒が習熟することがあり、最終的アウトカムとして、教育効果が向上、効率化することにある。

<「少子化対策の施策」のロジック・モデル>

内閣府で少子化対策の研究会を行った際の例で、私も参画したが、その中でロジック・モデルを書いたもの。左から右へフローチャートのように流れるように書いた例が多い。

活動→アウトプット→直接的アウトカム→中間的アウトカム→最終的アウトカムへとつながり、最終的には「出生率の維持・回復」へとつながるロジック・モデルである。

例えば、活動としては「育児休暇制度についての企業指導」をハコで括り、これをブロックと呼ぶが、このブロックをつなげていくことになる。このブロックの下に指標を書き、どの程度できたかをできる限り数字の指標で確認することになる。その後右に移って中間アウトカム（育児と仕事の両立）となる。最終的には出生率の回復につなげたい。

最終的アウトカムでは他の政策などの外部要因がかかわってくることが多い。日本の少子化の6~7割は結婚の問題である。ここを何とかしなければという指摘もできるので外部要因の影響も考える必要がある。

そもそも何のためにこうしたロジック・モデルを書くかという政策を立案す

る段階でこれを書いて検討するのが必要であるが、評価指標を設定する位置づけが明確になる、役立つツールということで定評がある。

全部にわたって評価をしてもいいが手間もかかるので、そうしたときにどこに焦点を当てるかが重要となってくる。目指すべき目標を明確にするというのはそこにあり、ロジックを作り、どこを目指すのかを明確にして明らかにすることが必要となる。

<達成すべき目標、目指すべき成果の記述例>

政府の事前分析表や自治体の評価シートのようなもの達成すべき目標や目指すべきものが何なのかということについての記述例をここに挙げている。

ここでは達成すべき目標、目指すべき成果の記述例を挙げている。意味の分かるものと分からないもの、よいもの、悪いものを○と×を付けている。

- 意欲ある多様な農業者による農業経営の育成・確保
政府の例としてかなり明確に書かれている。これを見るとロジックも思い浮かぶ。数値指標にするのにイメージができるもの。
- 事務事業評価システムの導入により職員の意識改革や能力開発が進み事務事業の改革が進められる。
自治体の例。数値化して明確にする。かなりロジックモデルの右側になるが、数字で評価することになる。
- × (成果を評価することを謳っていながら、あるいは成果指標を設定しているのに) 目指すべき成果の記述がない(記述欄がない)。
欄がなくても別途定められていればよいが、そうでない場合もある。
- × ……のために○○対策を着実に推進する。
政府の評価書の例としてこのようなパターンがある。意味は分かるが、成果ではない。
- × ……について、課題の検討を行うとともに施策を実施する。
これらは目指す成果の記述になっていない。アウトカムを意識していない。

(2) 指標が妥当であること

次にどのような指標を設定するかであるが、妥当な指標を設定することである。良い指標は妥当性があることになる。測定すべきものを測定していることである。

欧米での譬え話として、私たちが真っ暗の夜道を歩いていて、コンタクトレンズやダイヤのピアスなどを落とし、真下は真っ暗なので探すことができないときに、少し離れたところの街灯の下で探すということには意味がない。指標がずれている。あるいはその辺一帯を何となく探すこと。この譬え話の意味は、あなたが使っている指標というのは、そういうものになっていないか。データや指標はあるが、本当に測定すべきものを測定していない。これでは妥当性がないということになる。

○ 指標の妥当性を決める重要なポイント

指標の妥当性は、まずロジックを決める。その後でどこに焦点を当てて行うかという事例

パソコンを導入、配置し、授業で活用し、授業で教師、生徒が習熟し、最終的な効果が挙がる。それぞれを評価する。アウトプット指標はパソコン何台設置で

きたか。これはアウトプット指標として意味がある。次に授業にどれほど活用されているのか。パソコンを使っている授業の割合を数える。重要なのはその先のアウトカムである。実際にどの程度活用されたのか。例えばパソコンを使用している授業はどのぐらいか。次の段階では習熟度の問題になる。最終的に教育効果の向上、効率化のアウトカムにつながるものが大切である。先にいくほど測定は難しくなり、外部要因もでてくる。

トレードオフやバランスを取ってやる。何が正解かは言い切れない。評価にどれぐらいお金や時間をかけ、どのぐらい手間暇をかけて評価するのかである。

<演習>

Q1 次の政策について、成果に着目して評価を行う場合、どの場面・段階、ロジック・モデルを想定し、どのブロックに着目してどの指標を設定すべきか。どの段階の成果に注目して、目標値を設定すればいいか考えて下さい。

- (1)子育て支援策（育児休暇制度の利用促進、保育施設の充実など）
- (2)地域の人口Uターン誘導策（情報発信、相談機能の充実、空き家活用など）
- (3)自治体のプレミアム（付き）商品券発行

A1 (1) 子育て支援策

- ・「育児休暇制度」は、育児休暇はどの程度取得されうるようになったのか、取得率に注目するのが妥当。
- ・「保育施設」待機児童も同じ。待機児童がどの程度減ったか（待機児童数）が妥当。
- ・「(働く親のための)子育て支援策」は働きながら育児をしている人がどれだけ両立できるのかを聞いて数量化（指標化）するようなことが典型的。ポイントは、最終成果に近く、政策の固有の効果として把握可能なこと

(2) 地域の人口Uターン誘導策は、地域の人口Uターン誘導策は、情報発信体制整備、相談体制整備、空き家バンク発足があり、それぞれアウトカムとして、情報が伝わる、相談が増加する、空き家バンクの登録が増加し、問い合わせが増加する。それぞれUターンに結びつく、Uターンが増加して最終的に人口減少を抑制する。他の影響、外部要因は同じ。

ポイントは先ほどと同じで、最終成果に近く、かつ政策固有の効果として把握可能なことが挙げられる。

(3) 自治体のプレミアム付き商品券発行は商品券購入募集で購入の申込みがあり、商品券が使われる。この段階では消費の喚起はない。個々には質素・節約の意味となる。この事業の目的としては、プラス α としてどの程度地域消費喚起・生活支援につながったかを書くことが最低必要。中長期的な経済効果として地方創生ということにつながる効果があるということになるが、測定評価としては難しい面がある。最終成果に近く、政策の固有の効果可能なことは同じ。

<指標の妥当性を左右する条件>

指標の妥当性を整理している。

- ①目標との整合性：ロジック上の位置が明確・的確か

- ②包括性：政策の重要な側面をカバーしているか
- ③外部要因の影響：他の政策、他機関の政策、行政の外の要因などがどれぐらいか
以下のような条件が挙げられる。
- ④感度、感応度：効果（結果）の大小に指標値が反応するか
- ⑤計測可能性：実際に安定的に測定できるか
- ⑥適時性：タイムリーに測定できるか
- ⑦費用：データ収集コストが過大でなく、予算内
- ⑧悪影響の可能性：局所への集中、データ操作などの可能性

<成果指標の設定例>

成果指標の具体例を挙げている。

- ・「是正の勧告」 勧告件数×、勧告に基づく改善率 ○
勧告件数はアウトプット指標で、勧告に基づく改善率はアウトカム指標で妥当
- ・研修事業 受講者の満足度（研修終了時のアンケート）×、受講者の知識・技術の習得度合（事後アンケート）○
ある程度時間が経った後で、研修の成果が活かされているのかを事後アンケート等で成果指標とするのが妥当
- ・観光PR HPアクセス数×、観光入込客数○
HPアクセス数では狭く、最終的に観光客がどの程度増えたのかを成果指標とするのが妥当
- ・健康づくり運動 健康寿命の延伸×、参加者の健康状態○
健康寿命の延伸はロジックの右側（最終目標）すぎるので、他の要因が入ってくる。参加者の健康状態を成果指標とするのが妥当
- ・製造業振興（自治体）（域内の）製造業出荷額×、（域内の）製造業の自立度（域内需要の生産誘発額、産出先・投入元の域内外比率）○
製造業はいろんな形で労働力確保、原材料の購入、販路などは域外から入ってくるのが多いので出荷額だけではなく工夫が必要
- ・イベント実施 コスト削減率×、参加者の満足度○
コスト削減は、行政改革の取組では同じサービスの提供でコストを削減した場合の行革の成果指標としてはよいが、通常のイベントの実施としての成果指標とはなり得ない。

<演習>

Q2 次の指標は、何れも成果（アウトカム）指標としてしばしば用いられているものである。これらの指標の妥当性は十分でしょうか？

（○：妥当である、×：妥当でない、△：○と△との中間。判定だけでなく理由も考える。）

- (1)男女共同参画政策の成果指標としての「審議会委員の女性比率」
- (2)雇用対策の成果指標としての「有効求人倍率」
- (3)不法投棄対策の成果指標としての「摘発件数」

A2 (1) ×：男女共同参画政策の成果指標としての「審議会委員の女性比率」で、この指標はよく使われているが、解答例と解説にロジック・モデルのイメージを描いているが、政策の一部にしか該当せず、代表的なものとして扱うのは制約

がある。例えば職場で男女共同参画になっているかなどをアンケートを使って聞くのが一番いい。

- (2) △：雇用対策、指標として、有効求人倍率は、景気との連動としても使われおり、使いやすい指標でもあるが外部要因が大きい。自治体の努力ではどうにもできない経済要因等がある。少し工夫が必要。
- (3) ×：不法投棄の対策事業の中で、いろいろ取締をしたり、警戒をしたりする中で成果指標の摘発件数ということであるが、これは○の場合も×の場合もある。両面性がある。
 - ・(ケース1) 対策に着手したばかりである、摘発自体が困難な取り組みである、などの事情があれば、成果として意味があり、○
 - ・(ケース2) 一方、既に一定期間、継続的に対策に取り組んでいて、単に摘発していきたいというようなことであれば、摘発件数はアウトプット指標であり、不法投棄がどうなったかを見るべき、×となる。

(3) 目標値が妥当であること

<目標値の妥当性を左右する条件には3つある。>

- ① 何時までに、どれだけの水準を目指すのかが明確であること
- ② 目標値の性格が明確であること

例えば、西尾勝先生がアメリカ行政学を学び目標値について書かれたものであるが、

- i) 理想状態を示す期待値
- ii) 一応の水準として満足できる充足値
- iii) 絶対達成すべき限界値

この3つがあったとして、目標値がどういう性格のものかを明らかにしておかないと、例えば目標達成しました、あるいはぎりぎり達成できませんでしたとなっても、解釈によって全然違ってくる。目標値が上のどれかによって意味が違ってくる。i) の目標値であればこれはよくできたことになる。ii) であれば足りない何かを分析すべきとなり、iii) であれば、真剣に原因を追究してすぐにも改善が必要する必要がある。内部でP D C Aサイクルを回すときにはこれが明らかでないで困ったことになる。

- ③ 設定根拠が明確であること

通常であれば、数字の目標を設定をする場合は関連するデータとか既存の計画を踏まえた根拠があり、目標値はこうだと示さなければならない。

<目標値の設定例>

- 「過去5年間の実績値の平均±10%以内」

現状維持を目標とする場合、「過去5年間の実績値平均±10%以内」とはっきり数字で決めることで判断が明確になる。
- ×「前年並みの水準を維持する」

このような表現では多少の変化があった場合に達成したかどうか分からない。恣意的な判断になりかねない。
- ×基準値や過年度の実績値がない。

アカウントビリティで問題があり、設定根拠が大丈夫かとの疑念を抱かせる。
- ×目標年度が平成62年度
実際に政府の政策評価制度に出ていた例であるが、目標年度の62年度の目標値だ

けが出ていて、基準値もこれまでの数値もなく、途中段階の実績値もない。これではこの目標値は機能しない。

△「・・・の取組の結果・・・を実現」、×「・・・の取組を実施」

文言で記述をする場合も書き方によって大きな違いがある。

何かを実現しますと書かれている。この場合は、目標年度にこれが出来ているかどうか分かれば△位の指標としての機能は果たしていることにはなる。

これがなくて、・・・の取組の実施とだけ書かれているだけでは目標値でもアウトカムでもないが、実際にはよく見かける。

○目標値の意味や設定根拠が示されている。

×目標値の数字（と目標年度）のみが示されている。

△10年後の目標値をもとに各年の目標値を等間隔に按分して設定・伸び率は一定にならないがどうか？

毎年同じ量だけ伸びていくのであればいいが伸び率は一定ではない。アウトプット指標であれば予算を毎年一定量を用意していき、その分事業が進んでいくということがあるが、アウトカム指標はそうはならないケースが多い。経済成長を思い浮かべてもらうと分かるようにいろんな要因が合わさって経済成長が実現する。毎年同じ量だけ成長するとは考えない

<演習>

Q3 アウトカム指標の目標値設定に対する考え方として望ましいものを以下から選んでください。

目標値を設定するのではなく、目標設定の考え方が4つ書いてあるので、考え方として望ましいものはどれか。一つ一つ望ましいといえるかどうか○×△を考えてもらいたい。

- (1)到達する可能性が小さいような高い水準は約束すべきでないから、目標値とすべきでない。
- (2)一度設定した目標値は、短期間で変更すべきでない。
- (3)目標値は、当該政策を所掌する部局が、保有する情報・データに基づき、責任をもって設定すべきである。
- (4)基準値（直近の実績値）の10%増を目標値とする場合、政策によって10%増の意味は大きく異なる。

A3 (4)だけが望ましく、外は何れも問題がある。

- (1) 目標値には様々なスタンスがあり得る。理想的な高い目標を掲げるべき政策もあり得る。しかし説明はいる。いろんな性格の目標値には説明がないといけない。
- (2) 途中で目標を達成した場合は、次の目標値に変えるべきであるし、あるいは諸条件が変化した場合、もう少し引き下げたいとか中間段階の評価も踏まえてということもあるかも知れない。制度的に変更が難しい場合は別として、通常の意味ではPDCAサイクルを回すということからは不自然な目標値は意味がないので妥当な目標値にすぐにでも変えるべき
- (3) 実施部局が最初に設定すべきであるが、意思決定者、あるいは評価担当部局を所管している部局による調整や意思決定者との交渉・合意などがあるべきである。自治体では住民との関係も必要になる。
- (4) 同じ10%増でも、過年度実績の時系列の推移次第で意味は大きく異なる。数字

の性格は様々であるので同じ 10%増でもいろんなケースがあることに留意する必要がある。

(4) 指標・目標値の数値化が難しい場合—演習

Q4 数値の成果指標や目標値の設定が困難な場合、以下のような考え方は望ましいでしょうか。(○：望ましい、×望ましくない、△：○と×の間)

- (1) ルール等で設定することが求められている場合、良い指標でなくとも何とかして設定するのがよい。
- (2) 設定できない場合は、無理やりに設定するよりも、空欄にしておく方がよい。
- (3) 数値による測定や設定が難しい場合、文言の指標設定、文言の目標設定もやむを得ないが、進捗状況の把握や目標達成状況の検証ができなければ意味がない。
- (4) 別の(成果指標や目標値によらない)方法による管理や評価を試みるべきである。

A(1)× 無理やり設定するのは弊害が大きい。「良くない指標」を使ったPDCAサイクルはどうなるかを考えるべき。まじめに使うものでないからこれでもよいとの話も聞くが、これではそもそも何のために評価するのかとなる。

(2)× 空欄は説明放棄になる。定性的な指標になっても何らかの説明が必要。

(3)○ 文言で指標を作る場合、指標であるので、進捗したのかどうか、目標が達成できたか、どの程度達成できたかを書いておく。

(4)△ 数字の限界があるものについてはそれを補うものが何か必要。現在政策評価審議会でも議論がある。

<おわりに>

○ 数値の指標や目標値は手段であって目的ではない。評価も同じ。評価のための評価でなく、PDCAサイクルを回して意思決定をする。政策の改善それを目的として行う。数字の指標もその意味では同じ。本末転倒でヘンな数字を使えば評価の失墜・形骸化をもたらしかねない。数字の指標と文言の役割分担を考える必要。

数字の指標がうまくいっていない理由に2つある。その一つが無理やりヘンな数値の指標を使ってしまうこともあれば、本当はきちりとした数値の指標が作れるにもかかわらず変な数値を使ってしまっていることがある。変な数値の原因も2つあり、対策も大きく異なる。無理に数値を使う必要はないが、出来る限り数値でということは、客観性を担保する上には大前提ではある。

○ 「数をみせろ」と言われ「数値目標流行」(某教科書に記述より)では困る!! ある行政学者の教科書に数を見せろと世の中言われているので政府でも数値目標が流行しているのだとある。立派な行政学者がこのような指摘を本の中に書いてしまう状態はよくない。そこをきちりしないと何のために数字を使って評価をしているのかわからない。

【参考文献】

本日は駆け足での研修なので、興味のある方は、今回のテーマとなる指標の設定については、テキスト巻末にある評価クォータリーという機関誌や、指標・目標値に基づく達成度評価も大事なのでこれらについて私が書いている書物を参照していただきたい。