

総務省 政策評価に関する統一研修（関東地方）
於・さいたま新都心合同庁舎1号館

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

2017年2月24日（金）13:30-15:00

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
（行政学・政策科学・政策評価論・公共経営論）
博士（国際公共政策）、上級評価士（日本評価学会認定）

本研修のねらい

- 「目標管理型の政策評価」は、評価の基本となる**目標**をいかに適切に設定するかが重要
- **測定指標**が、目標の達成状況を適切に示すものでなければ、政策効果の把握を的確に行うことは困難
- 「目標管理型の政策評価」に係る評価書等の具体的な例（主に自治体のケースを取り上げる）を踏まえながら、適切な目標及び測定指標の設定の重要性並びに測定指標に基づく客観的かつ具体的な政策効果の把握手法について学ぶ
- **演習問題**を通じて、理解を深める

政策効果とは



成果指標及び目標値の設定理論



演習問題



まとめ

行政機関が行う政策の評価に関する法律

(政策評価の在り方)

第三条 行政機関は、その所掌に係る政策について、適時に、その政策効果（当該政策に基づき実施し、又は実施しようとしている行政上の一連の行為が国民生活及び社会経済に及ぼし、又は及ぼすことが見込まれる影響をいう。以下同じ。）を把握し、これを基礎として、必要性、効率性又は有効性の観点その他当該政策の特性に応じて必要な観点から、自ら評価するとともに、その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない。

2 前項の規定に基づく評価（以下「政策評価」という。）は、その客観的かつ厳格な実施の確保を図るため、次に掲げるところにより、行われなければならない。

- 一 政策効果は、政策の特性に応じた [] 的な手法を用い、できる限り [] 的に把握すること。
- 二 政策の特性に応じて学識経験を有する者の知見の活用を図ること。

政策効果のタイプ

■ 実施効果

- 政策の実施前（当初値）と現在（実績値）の2時点と比較して、両者の間に生じた差異のこと

■ 目標達成効果

- 目標値を基準として、どこまで達成されたかを実績値と比較して得られるもの

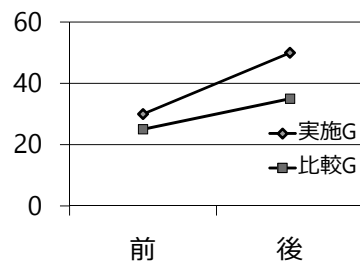
出典：斎藤（2001）をもとに作成

All Right Reserved. Toru SATO

5

インパクト評価

- 当該政策のみによってもたらされた成果（純成果）はどれくらいか？
- 社会経済システムの複雑性
- 政策の純成果
= **総成果** - 交絡要因による影響



All Right Reserved. Toru SATO

6

政策効果とは



成果指標及び目標値の設定理論



演習問題



まとめ

All Right Reserved. Toru SATO

7

評価指標の形態

- 定量的指標、定性的指標
- 客観的指標、主観的指標
- 実数、率 (%)
- ストック指標、フロー指標
- インプット指標、アウトプット指標、アウトカム指標
 - 重要業績評価指標 (Key Performance Indicators)
- 行政過程指標 (予算化率、執行率、進捗率)、有効度指標 (サービス成果指標、社会成果指標、住民満足度指標)

All Right Reserved. Toru SATO

8

指標の意義

- 具体的で、わかりやすい
 - 「街頭犯罪を減らします」
 - 街頭犯罪発生件数を15%減らす
 - 「図書館の利用者が増えている」
 - 図書館利用者数が、昨年度より2000人増加している
 - 「放置自転車対策により、一定の成果を上げた」
 - 放置自転車台数が約20%減少した
- 比較可能
 - 時系列比較（水準の変化、目標管理、将来予測）
 - 国・地域・団体間比較

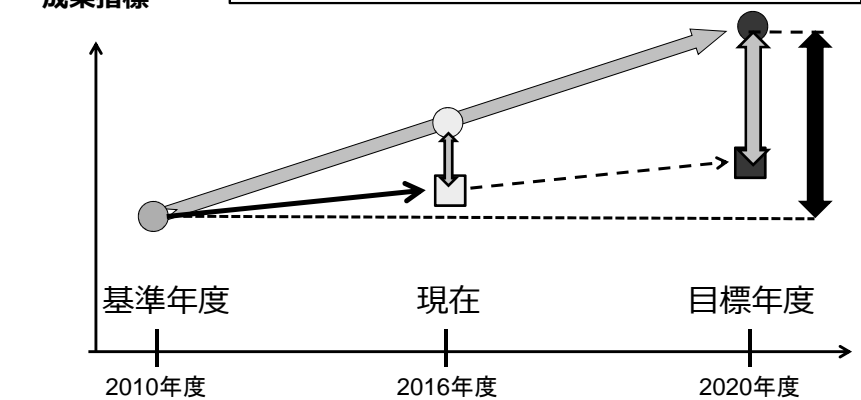
All Right Reserved. Toru SATO

9

要因分析から問題の解決策を導く

1. 業績測定（中間評価、途中評価）によって、目標と現状との**ギャップ**が埋まったかを確認する
2. そこから、問題を発見し、問題の解決策を立案する（∴政策の定義）

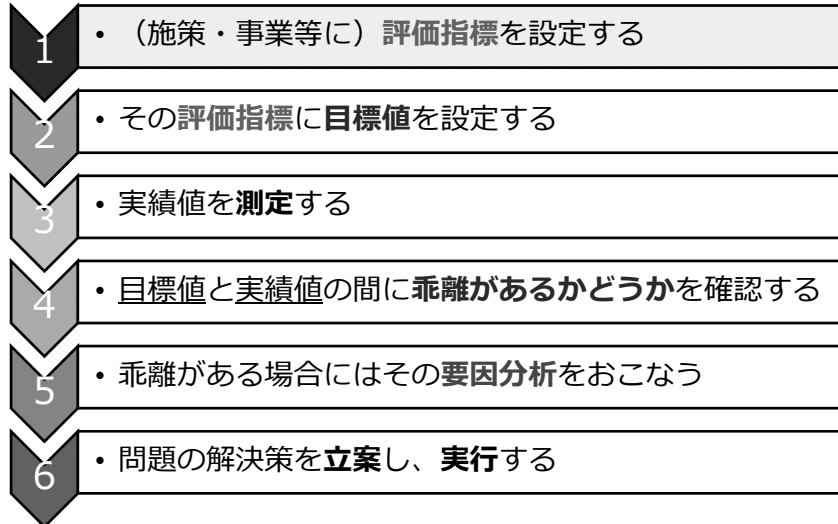
成果指標



All Right Reserved. Toru SATO

10

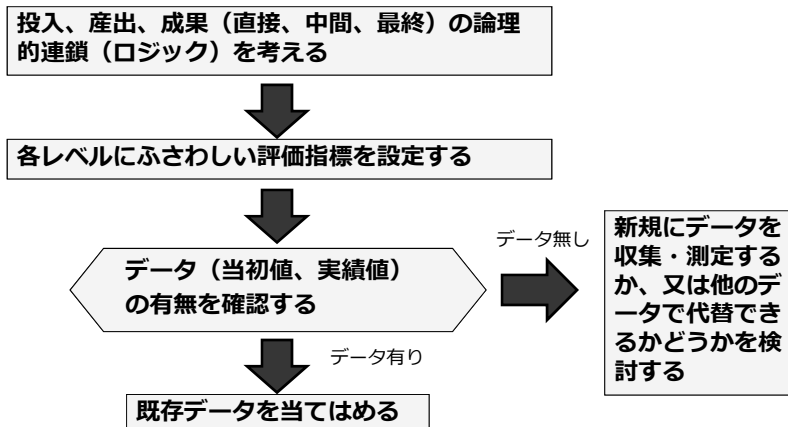
「指標の設定」が最大のポイント



All Right Reserved. Toru SATO

11

指標設定とデータ収集



出典：佐藤徹『創造型政策評価』、公人社、2008年

12

All Right Reserved. Toru SATO

アンケート調査からみた諸課題

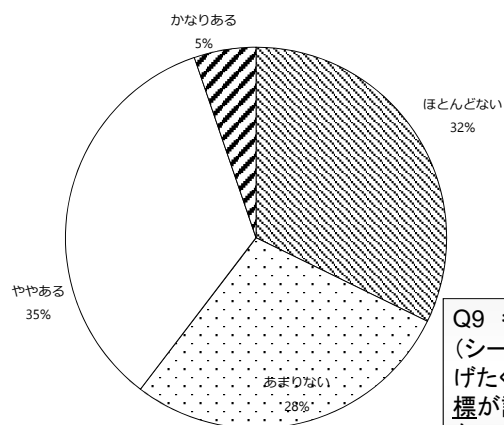
	都道府県(47)		指定都市(19)		市区町村(994)		合計(1060)	
	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)	団体数	構成比 (%)
評価指標の設定	36	76.6	22	115.8	781	78.5	839	79.1
評価情報の住民への説明責任	16	34.0	11	57.9	353	35.5	380	35.8
予算編成等への活用	30	63.8	19	100.0	699	70.3	748	70.5
定数査定・管理への活用	15	31.9	10	52.6	390	39.2	415	39.1
議会審議における活用	2	4.3	2	10.5	173	17.4	177	16.7
外部意見の活用	8	17.0	8	42.1	437	43.9	453	42.7
長期的な方針・計画との連携	15	31.9	12	63.2	547	55.0	574	54.1
職員の意識改革	23	48.9	12	63.2	588	59.1	623	58.7
行政評価事務の効率化	34	72.3	19	100.0	753	75.7	806	76.0

出典：総務省（2014） 平成25年10月1日現在

All Right Reserved. Toru SATO

13

おかしな成果指標の設定状況



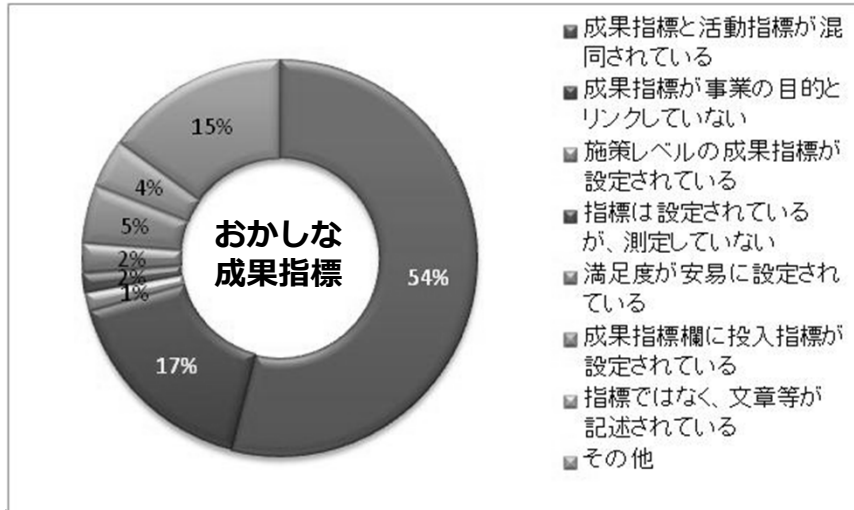
Q9 各担当課が作成した評価調書(シート)の中には思わず首をかしげたくなるような、おかしな成果指標が設定されていることがありますか。

出典：佐藤徹「評価人材の育成とその課題—自治体行政の評価をめぐる」『季刊 評価クォーター』第27号、pp.3-19、行政管理研究センター、2013年10月

All Right Reserved. Toru SATO

14

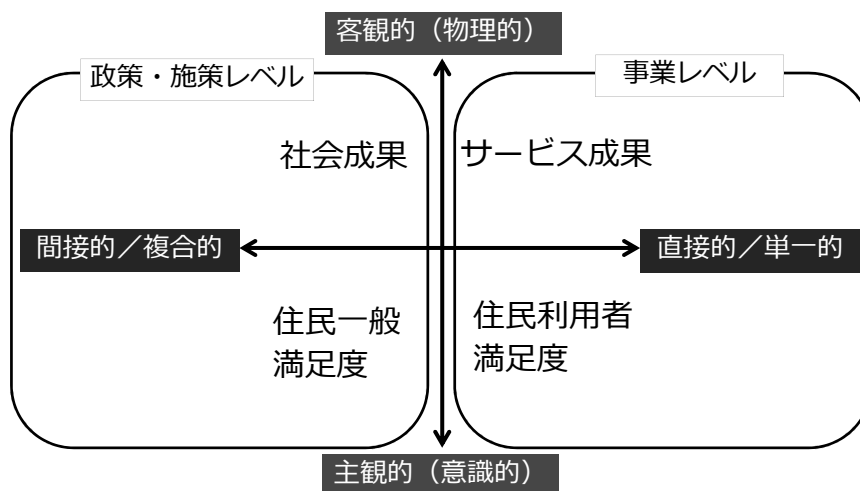
「おかしな成果指標」の類型



All Right Reserved. Toru SATO

15

有効度指標



出典：斎藤（2001）をもとに加筆修正

All Right Reserved. Toru SATO

16

「施策」の表現例

政策分野	施策の例
環境保全	地球温暖化対策の <u>推進</u>
保健・医療	保健予防活動の <u>充実</u>
高齢者福祉	介護サービスの <u>充実</u>
防災・消防	災害に強い都市基盤の <u>整備</u>
産業経済	中心市街地の <u>活性化</u>
住宅	公営住宅の <u>整備</u>
教育	教育環境の <u>整備</u>

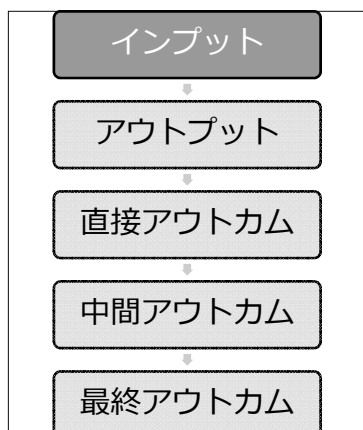
施策における成果の定義を明確に

- 成果の定義が明らかな場合
 - 「いじめ解消」
 - 「（加害）行為がやんでいる状態が3か月継続し、被害者が心身の苦痛を感じていないこと」（文科省方針）
- 成果の定義が明らかでない場合
 - 概念の操作化（操作的定義）
 - 概念の意味内容を、その概念を測定する手続きに基づいて明確にしていくこと
 - 「中心市街地の活性化」とはどんな状態か

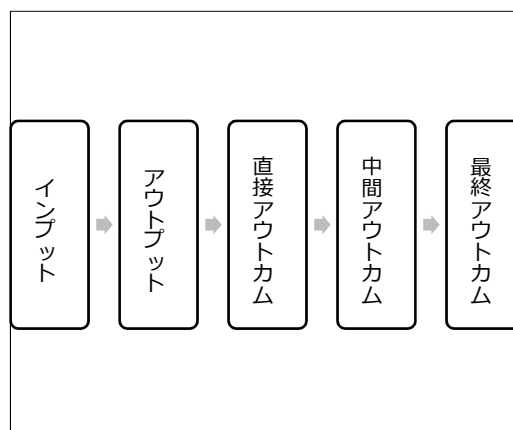
ロジックモデル (Logic Model)

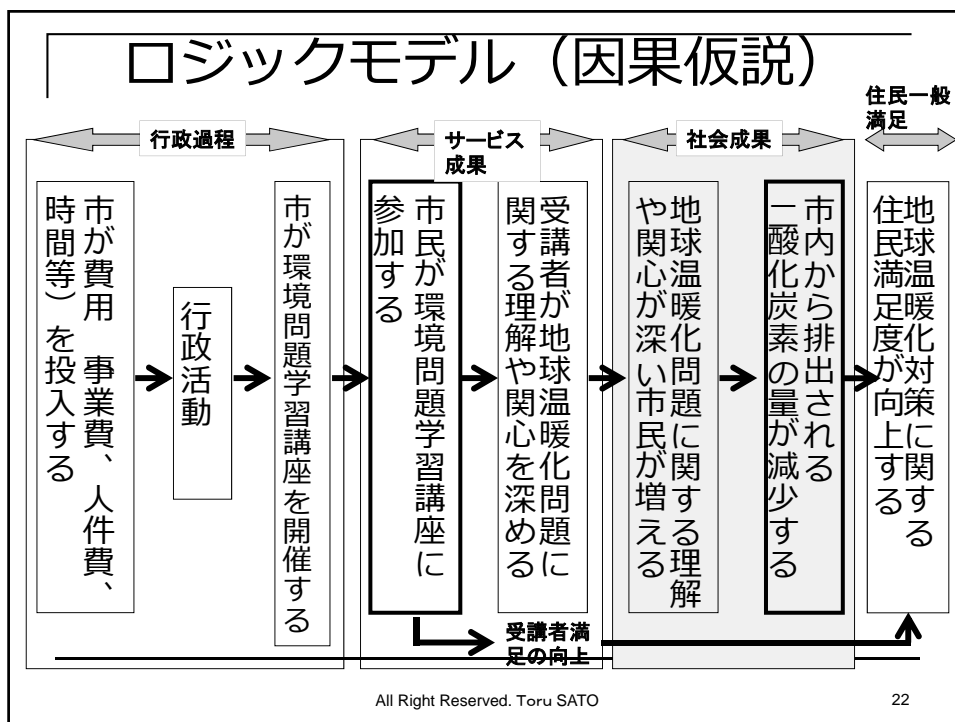
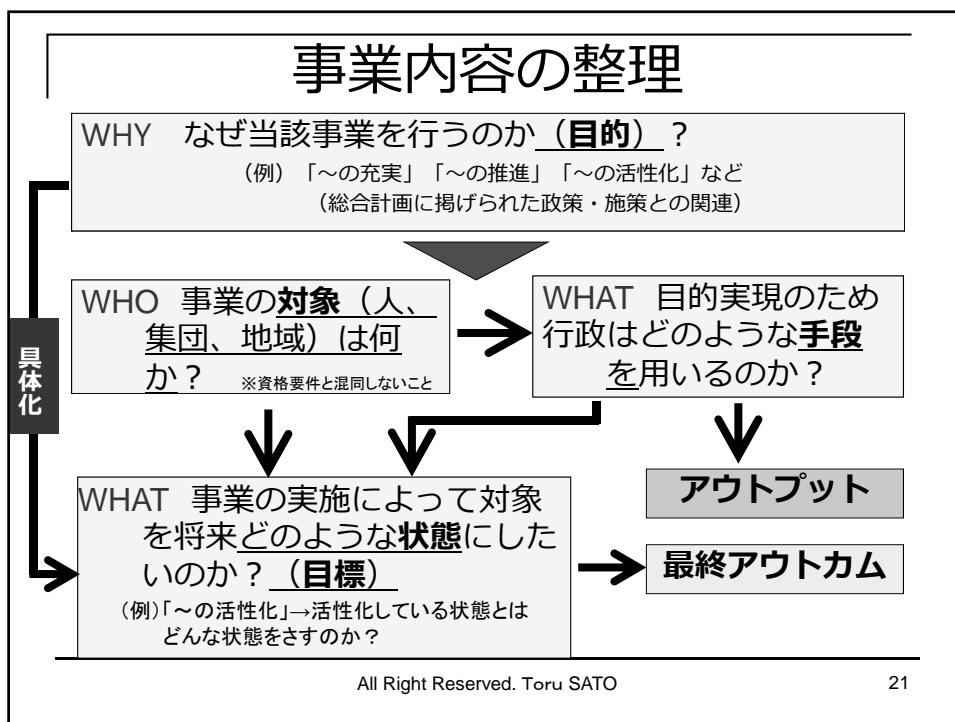
- 有効性の評価や計画策定の大前提となるもの
- 事業・施策等がそれらの最終成果に至るまでの [] 関係のストーリーを明示したもの
- インプット⇒アウトプット⇒直接アウトカム⇒中間アウトカム（複数段階可）⇒最終アウトカム（社会インパクト）
- フローチャートや表形式で視覚的に描いたもの
 - 単に、活動指標、成果指標を記載したものではない

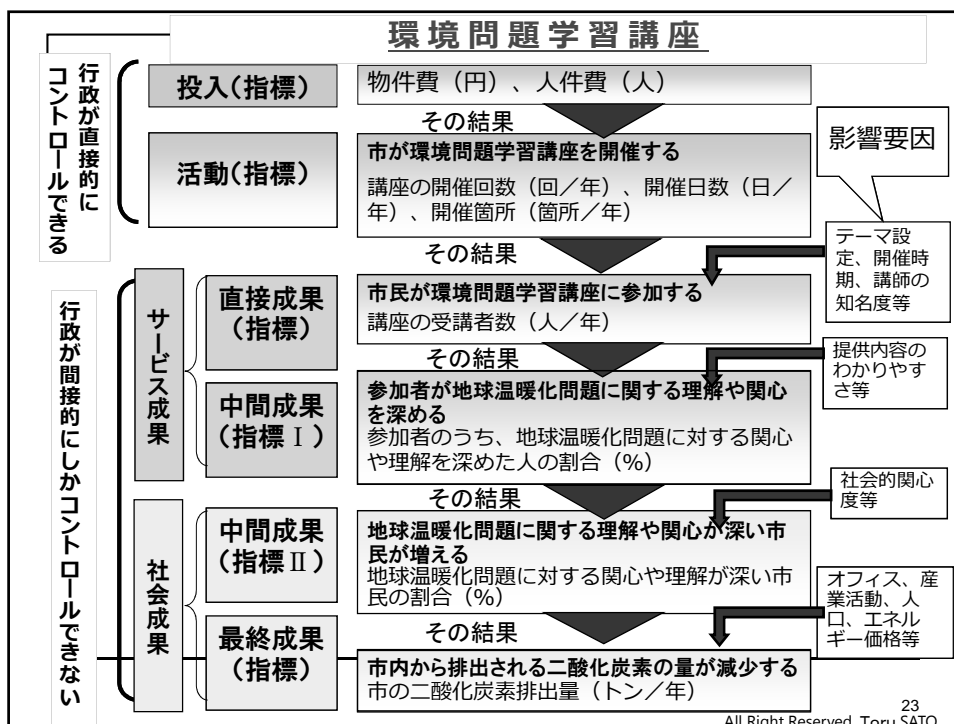
縦型



横型



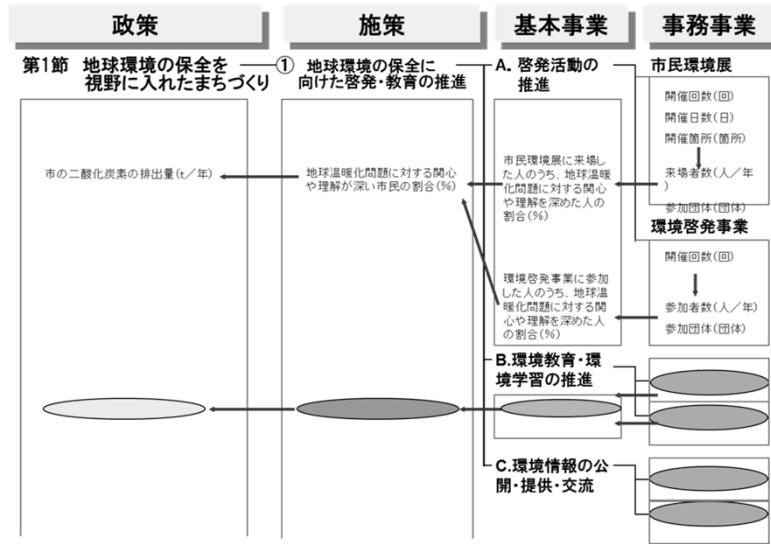




ロジックモデル作成のコツ

- アウトプットは「行政が……する」、アウトカムは「住民が……している」「～という地域になる」のように、主述を明確に記述する
- 事業の**受益者等の心情、行動、状態等がどのように変化するか**を考える
 - ※変化の理論 (Theory of Change)
- 指標に影響を与える外部要因等 (**影響要因**) も記載しておく、要因分析の際に役立つ
- 因果関係が**逆になっていたり、論理飛躍がないか**チェック (If……,thenの発想)

戦略の体系化



出典：佐藤徹（2009）

All Right Reserved. Toru SATO

25

ロジックモデルの効用

- 事前又は事後的に施策の概念化や設計上の欠陥や問題点の発見、インパクト評価等の他のプログラム評価を実施する際の準備、施策を論理的に立案する等のうえで意義がある（文科省）
- 可視化・視覚化⇒把握・共有化されやすい⇒議論のレベルアップ
- 成果の定義の明確化、成果指標の設定のしやすさ、指標の混乱の回避⇒政策及び評価指標の戦略体系化（佐藤2009）

All Right Reserved. Toru SATO

26

施策レベルの目標値の設定

- 最近：計画上の施策に評価指標と目標値を設定することが当たり前（総合計画、地方総合戦略等）
- 行政の努力+ α
 - α ：他律的要因（外部要因）
 - 予測できない（∴不確実性）
 - 事務事業レベルの目標値とは違う

目標設定はSMARTに

- Specific：（ ）的に
- Measurable：（ ）可能な
- Ambitious：（ ）的に
- Realistic：（ ）的に
- Time-bound：（ ）制限で

※ ただし、AとRがトレードオフの関係になることもある

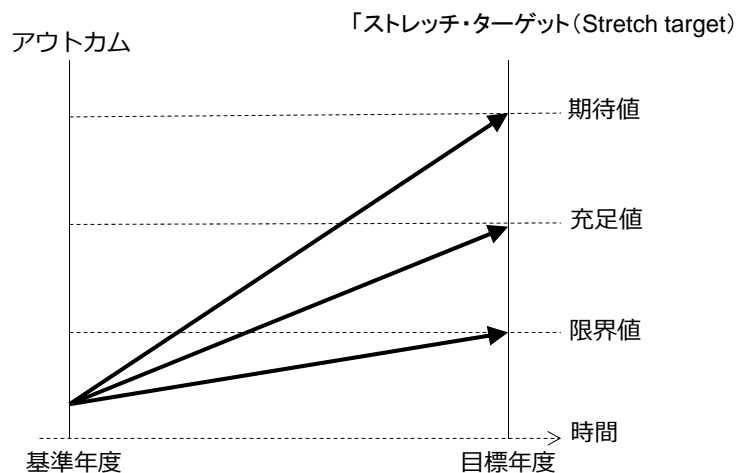
目標値の設定根拠（1）

- 政治的に設定されるケース、されないケース
- キリの良い数字、根拠希薄、だれも知らない⇒意思決定に使えない
- 計画策定過程において、施策がどのような状態を目指すかに関する議論が必要
 - 計画策定後でも遅くない
 - 目標値の達成が実現可能かどうかの議論（事業構成の妥当性評価、予算制約下のスクラップ&ビルド等）

All Right Reserved. Toru SATO

29

施策の進捗状況は、 目標値の意味合いによって変わる



All Copyrights Reserved, Toru Sato

30

目標値の設定根拠（2）

- 政策シミュレーションの活用（計量経済、SDモデル等）
 - 異なる政策分野の目標相互間の影響関係
- 自治体の場合
 - 全国平均値と比較して
 - 都道府県内の平均値と比較して
 - 類似団体と比較して
 - 政令市、中核市、東京23区の平均値と比較して
- 首長の政策との整合性
- 計画間の整合性

政策効果とは



成果指標及び目標値の設定理論



演習問題



まとめ

演習問題 1

- 「高齢者の社会参加の促進」という施策がある。本施策における成果を、「高齢者が心豊かに生きがいを持って、健やかに生活できるように、社会参加の場を確保し、その環境を整備する」と定義した。
- また、本施策の主要な事業としては、老人クラブ活動費助成事業とシルバー人材センター運営支援事業がある。そこで、本施策の評価指標として、「老人クラブ会員数」と「シルバー人材センター登録者数」の2つを設定した。これらの指標は妥当であると言えるか。

演習問題 2

- 「道路環境の整備」という施策がある。本施策における成果を、次のとおり定義した。
 - 補修が必要な道路・橋梁等が修繕・改善され、安全で円滑な道路交通が確保されている状態
- そして本施策の評価にあたり、「道路環境の整備に関して満足している住民の割合」という指標を一つ設定した。この指標の設定は妥当であると言えるか。妥当ではないという場合、どのような評価指標を設定すべきか。

演習問題 3

- 「子育てと仕事の両立支援」という施策における成果を、次のとおり定義した。
 - 保護者の就労形態の多様化や家庭環境の変化に対応できているとともに、待機児童がいない状態
- 本施策の評価指標として「保育施設の待機児童数」を設定した。このほかに、どのような指標が考えられるか。また、待機児童数については、過去3か年の実績値がいずれも200人前後で推移していたが、翌年度の目標値を0人と設定した。この目標値の設定は妥当か。

演習問題 4

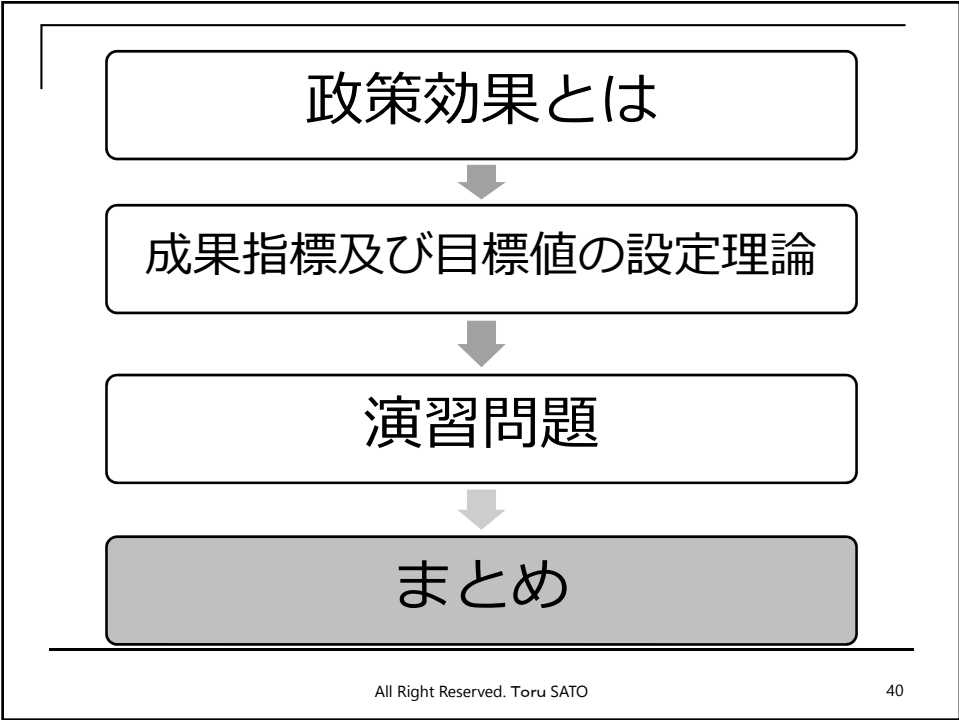
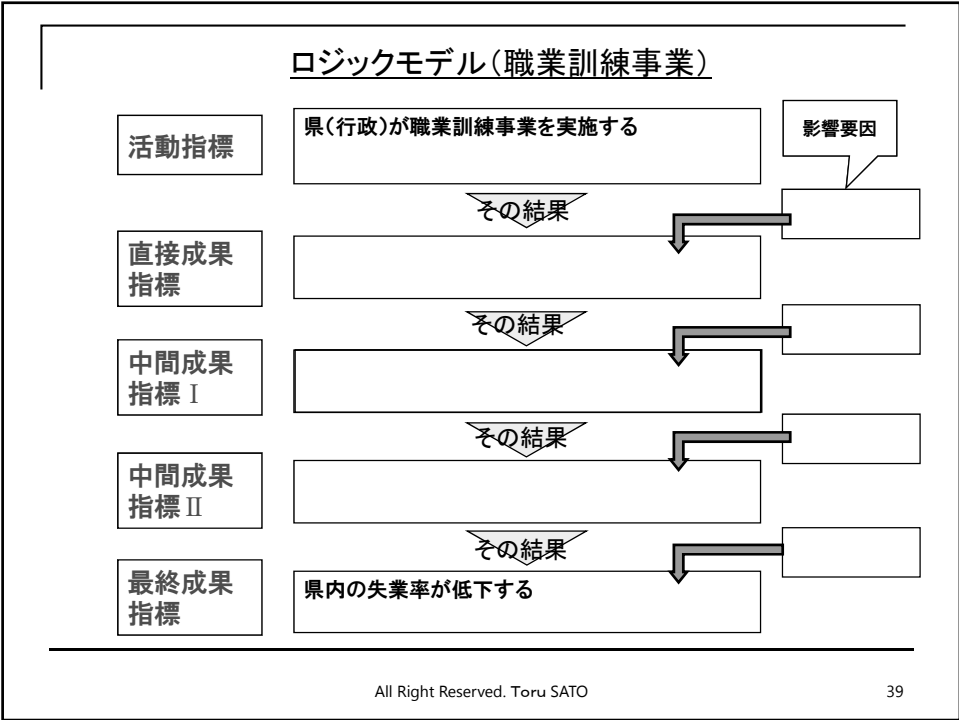
つぎの文章は、ある県の職業訓練事業のロジックモデルに関する内容を示したものである。【選択肢群】には2つとも適当な選択肢の組み合わせが3つ存在する。それらは1～10のうち、どれか答えなさい。

- 県（行政）がコストや人員を投じて、職業訓練事業を実施する。その直接的成果としては（ a ）、そして中間的成果としては（ b ）さらに（ c ）、最終的成果としては（ d ）などが考えられる。このようにロジックが構築できたら、各段階にふさわしい評価指標とそれらに影響を及ぼす要因を検討してみよう。
- まず投入指標であるが、これはたいてい「事業に要する費用（円）、人員（人）、時間（日、時間）」である。そして活動指標であるが、（ e ）や（ f ）などが考えられる。

- また直接成果指標としては (g) や (h) などが挙げられる。このとき直接成果指標への影響要因としては (i) や (j) などサービス供給者である行政が直接的にコントロールできる内部要因が考えられる。
- つぎに中間成果指標 I であるが, (k) や (l) などが考えられる。この指標への影響要因としては, (m) や (n) など行政が完全にはコントロールできない外部要因が挙げられる。そして中間成果指標 II としては (o) などが考えられる。このとき影響要因としては (p) や (q) など, 行政が完全にはコントロールできない外部要因が挙げられる。最後に最終成果指標であるが, これは社会へのインパクトともいべき指標であり, (r) などが考えられる。
- 最終成果指標への影響要因としては, たとえば (s) や (t) などが挙げられる。

選択肢群

1. h=開催日数 (日) k=職業訓練修了者数 (人)
2. i= 開催時期 l =訓練の難易度
3. j= PR方法 m=カリキュラム数 (種類)
4. a =県民が職業訓練を受講する g=受講者数 (人)
5. b=職業訓練の修了者がXヶ月後に就職する n= 国の経済政策
6. c=職業訓練の受講者が技能を修得し修了する q= 過疎化の進展
7. d=県内の失業率が低下する r= 職業訓練修了者数 (人)
8. k=職業訓練修了率 (%) h= 職業訓練学校数 (校)
9. f=カリキュラム数 (種類) d=県内の失業率が低下する
10. s=経済成長率 p=有効求人倍率



まとめ

- 指標を考えるときは、インプット⇒アウトプット⇒直接アウトカム⇒中間アウトカム⇒最終アウトカム [ロジックモデル] を念頭に置く
- ロジックモデルはあくまで [仮説] だからこそ、検証（評価）が必要
- 目標値の意味合いと設定根拠を明確に
- 指標・目標値・ロジックモデルが妥当かどうかを外部専門家等にチェックしてもらい、評価の客観性を高める

参考文献

- 北上市政策評価委員会
<http://www.city.kitakami.iwate.jp/bunya/gyoseikeiei03/>
- 斎藤達三・高崎経済大学附属地域政策研究センター（2001）『自治体政策評価演習—評価手法の習得と人材育成のすすめ』ぎょうせい
- 財務省（2016）『ロジック・モデルについての論点の整理』
- 佐藤郁哉（2015）『社会調査の考え方』東京大学出版会
- 佐藤徹（2004）「公共サービスにおける評価指標とは何か」『月刊自治研』vol.46 no.540, pp.20-28, 2004年9月号
- 佐藤徹（2008）『創造型政策評価—自治体における職場議論の活性化とやりがい・達成感の実現』公人社
- 佐藤徹（2009）『自治体行政と政策の優先順位づけ—“あれもこれも”から“あれかこれか”への転換』大阪大学出版会
- 佐藤徹（2013）「評価人材の育成とその課題—自治体行政の評価をめぐる」『季刊 評価クォーターリー』第27号, pp.3-19, 行政管理研究センター

主な公職等（評価・行革関連のみ）

内閣府：官民競争入札等監理委員会専門委員
総務省：政策評価等研究会メンバー
文部科学省：地方スポーツ政策に関する調査検討会委員
群馬県：行政改革評価・推進委員会委員長（現職）
千葉県：総合計画の進行管理に関する有識者懇談会委員（現職）
岩手県：政策評価委員会委員（政策評価副専門委員長）
岩手県：岩手型市場化テスト・官民比較型モデル事業評価委員会委員長
岩手県北上市：政策評価委員会行政評価検証専門部会長（現職）
東京都中野区：外部評価委員会委員長（現職）
埼玉県戸田市：外部評価委員会委員長（現職）
群馬県安中市：行政改革審議会行政評価部会長
大阪府豊中市：第3次豊中市総合計画後期基本計画における評価・
進行管理に関する市民検討会議座長
東京都狛江市：行政評価委員会委員長
北海道帯広市：自治体経営研究会アドバイザー
長野県須坂市：補助金等検討懇話会委員/副座長
埼玉県川口市：行政マネジメントシステム構築委員会アドバイザー 等

ロジックモデルを用いた評価を行っている、あるいはロジックモデルを用いた評価やマネジメントを行いたいと考えておられる方々へ

- 現在、ロジックモデルに関する研究を行っています。
 - 科学研究費・基盤研究（C）「政策手法に対応したロジックモデルの類型化と評価指標の開発」（研究代表者：佐藤徹）
- ロジックモデルの作成・活用等に関する調査や共同研究等の依頼は、Eメールにてお問い合わせください。
- 自治体政策経営研究会
<http://tsato26.wixsite.com/policy-blog/--->

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 博士（国際公共政策）
E-MAIL: [tsato\(a\)tcue.ac.jp](mailto:tsato(a)tcue.ac.jp) (a)を@に置き換えてください。
URL: <http://www1.tcue.ac.jp/home1/tsato/index.html>