

平成 27 年 12 月 1 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結論的目的。そのためのお話を今日はさせていただく。適切に目標を設定し、そのための測定指標、地方では、評価指標、業績指標に相当するもの、これをどのようにしていくか。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

○ 指標と目標値

指標と目標値によって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。如何に政策の効果を客観的に把握できるかのお話をしていきたい。

○ 指標とは、

原則として数値で測定し、把握する。

政府の政策評価制度では測定指標、自治体では呼び方は様々、評価指標、業績指標など。数値による把握が不可能であれば、文言で記述する指標を用いることになるが、これは後から触れたい。

○ 効果とは、

成果（アウトカム）、基本的にはアウトカムを評価したいということだが、成果（アウトカム）の種類や把握が難しい場合はどうしたらいいのか、現実的には重要であるので話の中で触れていきたい。

○ プラン

これからの説明は、3 つに分けているが、2 番の成果を測る指標と目標値の設定が主題である。これを中心として進めていきたいが、数字の指標を使って何をするのかについてもケーススタディーで少し触れて、最後に Q & A を行ないたい。

これからの内容は政府、自治体、独立行政法人等の評価に共通するもの

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やるのが制度的には求められているが、そもそも何故評価につて数字で現すことのメリットはどこにあるのか。

○ 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。

命題について正しいか間違っているかについてきっぱりと判定できる。数字で表

すことはそういうことが可能となる。数字は嘘は言わない。

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、良くなった、比較、加工して活用ができる。

③ わかりやすい。

数字は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 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。

※2 数値化できない文言による指標にも、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。

評価における客観性はこの2つの側面があることを認識しておく必要がある。

○ 数値指標のメリットと裏腹のデメリット

客観的に表現できるが数字になっていることで客観的に見えてしまう。評価指標なども数字が独り歩きをする恐れ

比較や加工ができて意味あるものにする必要。元の指標をきっちりする必要。

わかりやすいがゆえに数字が独り歩きする危険性も。数字の説明、補助情報も必要。

○ 評価(業績測定型評価 Performance Measurement)

業績測定型評価は、目標管理型の政策評価であり、実績評価型の評価の延長線上にあるが、これは典型的な業績測定型評価となる。政府の政策評価制度でも重要な意味を持つ。政策分野を問わず各府省の主要な施策で行われ、制度官庁、事業官庁問わず、これにより評価し説明することが必要。

国の事前分析表と評価書の中の測定指標は重要な意味を持つ。客観的に指標ベースで目標値を設定し、達成度を見る。

自治体では、各自治体多かれ少なかれ、数字の指標が使われている。日本で最初に体系的に行政評価に取り組んだ三重県庁インターネット上で公開の一番古い事務事業評価と言われている。数字の指標が重要な位置づけとなっている。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、きめ細かくチェックする。数字指標をベースに徹底

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を回す。これ以外でも新

しい政策、プランについては数字の指標が強く求められている。

2. 成果を測る指標と目標値を設定する。

具体的な各論に入っていきたい。4つに分けてお話をしたい。

- (1) 達成すべき目標、目指すべき成果を明確にするということを目指す。
- (2) 次に妥当な指標を設定する。妥当というのは何なのか。後で触れたい。
- (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のか若干触れたい。

(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

達成すべき目標、目指すべき成果は、ロジック・モデルがキーワードとなる。

政策の成果が発現するまでの過程をロジック（論理）という。論理的な段階を踏んで理解でき、分析できる。ロジックは、インプットは、行政の投入、予算や職員の労働時間も含めて行政資源の投入である。そこからアウトプットという形で世の中に提供されるサービスやハコものなど財やサービスなどの提供がある。その結果最終的にはアウトカムという成果が発生する。昔の行政はお金をきっちり使い切ったというところに関心があり、それで説明していたが、そうではなく結果がどうなったかを説明する必要や目指すべき成果はどのぐらい実現できたのかははっきり説明する必要が出てきた。そのための評価、アカウンタビリティである。P D C Aサイクルを回して見ていくことでもある。

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

<政策のロジック（詳細版）>

インプット、アウトプット、アウトカムの3分類を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P Cが導入される。

アウトカムが1番重要、きめ細かく考えると3段階に分けられる。ここでは直接的、中間的、最終的アウトカムと分けている。P Cが導入されて授業で活用される。最終的な目標はもっと先にある。P Cに習熟し、最終的に教育効果が向上する。教育が効率化され多くのことを学べる。

これが政策のロジックと呼ばれている。その政策が何を指すのかをきっちりと分けて考え、このように考えることによってその政策（手段）が何を実現しようとしているのかを明確にしようとするもの。最終段階だけでなく途中段階でも押さえていく。政策評価においては重要になる。

<「少子化対策の施策」のロジック・モデル>

ロジック・モデルはロジックを図にしたもので、私に関わった少子化対策の施策（出生率回復プラン）を取り上げている。

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、このブロックをつなげていく。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。その後右に移って中間アウトカムとなる。

最終的アウトカムでは他の政策などの外部要因が関わってくることが多い。「出生率の維持・回復」では未婚化・晩婚化の他の要因の関わりが強い。3分の2はそちらに要因がある。結婚して、子育てをどうするかは3分の1で、外部要因は意識しておく必要がある。

これがロジックモデルの典型的なイメージである。このように指標をイメージすることにより、どこの部分をどのように数字で把握するのかという議論ができる。これは評価指標を設定するにはどうしたらいいのかというときの基本的なツールとして紹介されているもの。

<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
- 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。

これらは何を指すかの方向が書かれている。

- × (成果を評価することを謳っていないながら、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)。

- × ……のために○○対策を着実に推進する。

- × ……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。

(2) 指標が妥当であること

指標はまず妥当なものであることが最大の条件。妥当性 (validity) とは「測定すべきものを測定していること」である。ずれていないことである。

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ピアスなどを落としてしまい、真下は真っ暗なので探すことができないときに、少し離れたところに街灯で地面が照らされ明るい、そこで探すということには意味がない。この譬え話の意味は、使っている指標は、そういうものになっていないか。データや指標はあるが、測定すべきものを測定していないとこの妥当性がないことになる。真下を探さなければならないが手近なデータを探していないか。あるいはぼんやりと広い範囲を探していないか。この場合は効率も悪い。探すべきところをきっちり探すことが妥当性があるということ。

○ 指標の妥当性を決める重要なポイント

指標の妥当性は、まずロジックで決める。ロジックを決めて測定すること。

先ほどのロジック・モデルでもあったが、学校へのPC導入事業例では、PCの配置(アウトプット)があり、パソコンが何人生徒に渡り、数量的にどの程度普及したか。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大切

である。下にいくほど測定は難しくなり、外部要因もでてくる。

どのぐらい手間暇かけて評価するか。1年に1回定期的に評価するのか。徹底的どの程度効果があったのかを分析したいのかによっても変わってくる。

<演習>

Q1 3つ例を挙げている。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、どのブロックに注目して指標と目標値を設定すべきか。どの段階の成果に注目して、目標値を設定すればいいと考えるか考えてください。3つどれでもいいが次々に考えていただいてもいい。

- (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) まず最初の「子育て支援策」は、
・「育児休暇制度」については育児休暇制度の成果がすぐに分かるような「育児休暇の積極的取得（指標：取得率）」が有力。
・「保育施設」については「入所待機児童の減少（指標：待機児童数）」が有力。
・「(働く親のための)子育て支援策」については「育児と仕事の両立（指標：両方できると感じる割合）」が有力。意識調査などによる育児と仕事の両立ができる割合などを指標とすればいいのではないか。

ポイントは、最終成果に近く、かつ政策の固有の効果として把握可能なことがポイントとなる。

(2) 「地域の人口Uターン誘導策」は、空き家バンクを作って3つ事業として、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。

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、商品券購入の募集があり、購入の申込みがあり、商品券が使われる。この段階では消費を喚起してなくて、個々の質素・節約になるが、この事業の目的は、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となる。更に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かということになるが、測定評価としては難しい面がある。ここも最終成果に近く、政策の固有の効果としてタイムリーに把握可能な段階での設定が必要

○ 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、行政外の要因などがどれぐらいか

以下次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>

次の例が政策、施策、事業の例で、○と×で良い指標と悪い指標を表わしている。

- ・ 是正勧告 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あり、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）○
製造業はいろいろな形で労働力確保、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。やはり参加者の満足度が妥当

<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、×：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、政策の一部にしか該当せず、外部要因も考えられ、比率のルール化なども見られる。
- (2) △：雇用対策をしてその有効求人倍率を見る。これは最終成果に近いと言えれば近い。しかし、外部要因が入る。
- (3) ケース1○ ケース2×：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り、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、それを0にしていきたいとのことであれば、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んで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、例えば目標達成しました、あるいはぎりぎり達成できなかったとしても、解釈によって違ってくる。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。一方iii) であれば、近いと言っても実現できていないので何が問題であったか考える必要が出てくる。原因を追究してすぐにでも改善が必要となる。

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る例であるが、目標年度の62年度の実績値だけが出ていて、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。本当に達成しようとしているのかの疑念を抱く。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0点である。

○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。

どのような意味なのか、どういう性格なのか全く示されていない。あるいはどのような根拠に基づいてそれを設定したのか全く示されていないのは×である。

△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よいか？

10年後の目標値を作り、中間点の評価をするときに、1年ごとに等間隔に案分して10年後に100良くなるとして、1年ごとに10良くなるという中間目標値を設定する。果たしてそれで大丈夫か。毎年同じ量だけ伸びていくということ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ると分かる。いろんな要因が合わさり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。経済学的にも何%成長していくと考える。

<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。近づきたい目標値と絶対にやらなければならないものとの区別がないと、見る側も分からない、設定する側も、評価を取りまとめる部局に伝わらない。説明は必要
- (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。自治体では住民との関係も必要になる。
- (4) 同じ10%増でも、それまで安定的に推移してきているものと、大きく伸びてきたものが10%に伸びが鈍るのか、あるいは同じような伸びで10%なのか。どのように推移してきているのかで意味は大きく異なる。指標の10%増といっても指標や性格によってかなり違う。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。指標は良くなくても元々指標はちゃんとしたシステムになっていないので大丈夫というのはもっとよくない。

(2)× 空欄がなぜいけないか。指標を設定しない、指標を設定できないという説明がなくてはいけない。単に空欄ではどのようになっているか分からない。

(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の目的で何かを書いておく必要

(4)△ 数字で管理出来るものは出来る限りアウトカムに数字にして管理する必要があるが、それがどうしても出来ない場合は併せ技を使うなど補足的に別の手段を使うことが原則になる。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

<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。数字の指標を作ることが目的化していることは不幸なこと、それでは評価疲れになってくる。きちっと数字を使う段階に至る前に疲れてしまうことは不幸な状態。また、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法にもあり、いろんな本にも書かれ間違いがない。客観的な評価にはそれが望ましい。

○ 「数をみせろ」と言われるから「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書いてある。行政学者にそうしたことを言われたいようにしなければいけない。数値と文言の使い分けで、数値でできるものは数値で行い、無理やり行うのは弊害が大きい。