

平成 28 年 1 月 27 日開催

講演名：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

講演時間：13 時 00 分～14 時 30 分

<テーマ>

本日のテーマのキーワードは 3 つあり、効果の把握に当たっては客観的かつ具体的なものにすること。これが全体的なテーマであり、そのためには適切な目標を設定し、目標をしっかりと押さえること。その次に具体的な指標を使ってしっかりと評価する。

私の方でサブタイトルを「～成果指標と目標値の効果的な活用に向けて～」としている。言い換えると指標と目標値によって政策の効果を客観的に把握することになる。

○ 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。名称は測定指標、評価指標、業績指標等がある。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。

○ 把握の対象となる効果とは、

効果（アウトカム）を客観的に把握するということ。原則として効果もアウトカムにする。成果とは何か。後ほど触れたいが、今の世の中評価すると言えば成果が何であるかを把握し、説明しなさいとなる。これを重視して話をしたい。アウトカムについてもいろいろあるので後ほど触れたい。

<プラン>

これからの説明は、3 つに分けているが、前置きとして数字の指標を使う意味はどこにあるのか。2 つ目は本日の本論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、演習を行ないたい。数値の指標が難しい場合はどういう姿勢で臨むべきかについても演習して触れたい。

今回は時間が限られているので、最後に評価についての私の参考文献を紹介したい。

1. 数値の指標を使う理由

政府の評価法や閣議決定では指標の数値化をうたっており、評価制度を持っている自治体でも数値の指標を使うことが何らかの形でうたわれている。

○ 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。

数字はウソをいわない（ハズ）。真偽を判定できる。観光客数 10 万人など

② 比較や加工ができる。

比較や加工して活用が可能である。数字の強みである。数字を使う場合は何かと比較している。特に指標で使う場合は昨年と比べてどうかとか、目標値に対してどうかとか、以前より良くなった。悪くなったとかほとんど何かと比較している。比較が明確である。

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。文言での分かりやすさも必要だが、分かりやすいのも数字の強み。

※1 実は世の中での数字の指標についても同様。数字を使うよさ、気をつける点は評価に限らず共通の点、課題も評価以外にもあったもの

※2 文言による指標も、この3条件が求められる。数字が使えないので定性的（文言）になる場合も上記の点は必要になる。文言でも比較ができ、客観的がよい。

○ 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同じ数字で結果が同じになる。観光客が多いか少ないかなど。

<特定の立場にとらわれないこと。（不偏性）>

評価の現場でよくある。自己評価ではお手盛りや甘くなるので外部評価や内部での2次機関がチェックを行う。偏りが無い。特定の立場にとらわれないこと。

○ 数値指標のメリットと裏腹のデメリット

①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。本当はいろんな事情があり、制約があったりするが数字にしたことによって100%客観的に見えてしまう。

②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。

③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。アンケートの結果当然誤差はでる。それを含んでの解釈が必要だが、誤差の情報が省かれて完璧な数値のように一人歩きしてしまうなど。

こうしたことを念頭において数字は使ってもらいたい。

○ 評価（業績測定型評価 Performance Measurement）において指標は広く用いられる。

評価において指標は国でも自治体でも広く利用されてきている。

- ・国の目標管理型の政策評価や行政事業レビュー
事前分析表、政策評価書、行政事業レビューシート
- ・自治体の事務事業評価（三重県）
- ・自治体の総合計画の進行管理（岩手県）
- ・自治体の地方創生の総合戦略での重要業績指標（KPI）

数字の指標を立ててPDCAサイクルを回していくということは、国、独法でも自治体でも共通に関わってくる。

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、目指すべき成果が明確になっていること
- (2) 妥当な指標を設定すること
- (3) 妥当な目標値を設定すること

以上の3つについてはそれぞれ説明が必要であり、評価情報の公開という形で内部的にだけでなく外に向かって示しておくことが必要

- (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、成果については政策を立案する段階で明確になっていることが本来の姿ではあるが、現実の行政の現場ではそうはいかない場合もある。例えば政治レベルで意思決定された場合も、後付けでも、その事業や政策を行った結果、国民・住民に何が起こるのかを考えたうえで実行に移すことが必要である。何十年も提供しているサービスでそれを何で行うかは考えたことがないのでは困る。評価をする段階で改めてそれを確認する必要がある。目指すべき目標が明確でないままに、それに対する評価はあり得ない。

<政策の成果が発現するまでの過程—ロジック（論理）>

インプット（投入）があり、アウトプット（結果）があり、アウトカム（成果）がある。その成果が発現するまでの過程をロジックという。

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、どの程度達成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。アウトプット→直接的アウトカム、その後右に移って中間アウトカム（育児と仕事の両立）→最終的アウトカム（夫婦の子供数の回復）となる。最終的には出生率の維持・回復につなげる。

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り、外部要因も考える必要がある。

<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。

- 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。数値化して明確にしている。

- × (成果を評価することを謳っているが、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。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。何を指すのかは明らかにしていないと評価制度が機能していないことになる。

(2) (明確な目標・成果を踏まえ) 適切な指標を設定すること

- ・ 妥当性 (validity) とは「測定すべきものを測定していること」

次にどのような指標を設定するかであるが、適切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。

- ・ 欧米でのたとえ話

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。その後で焦点を当てて行う。

《学校へのPC導入事業の例》

PCの配置(アウトプット)・・・PC1台当たり生徒数

↓

PCが授業等で活用される・・・PCを使う授業の割合

↓

児童生徒・教師の習熟度等・・・(何らかの測定、アンケート等)

↓

教育効果の向上、効率化・・・児童生徒対象のテスト等

教育効果の向上、効率化が一番知りたいが、ここになると、家庭でのパソコンの普及率もかかわってくる。上の方では測定は簡単でデータが元々あるということになるが、目指すべきアウトカムということでは距離がある。要はバランスで、指標を一つ設定するのか複数設定するのかによっても変わってくる。バランスを見ながら指標を設定するのが良いということになる。その背景にはロジックというものがあ、それを踏まえて行うことが必要になる。

<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。どの場面・成果に注目して、目標値を設定すべきか考えてください。

(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）

※(1)子育て支援策では、個別の育児休暇制度の利用促進、保育施設の充実の場合のそれぞれを評価するとした場合にどうすればよいか、全体の場合を評価する場合とで2通り考えて下さい。(2)についても同じです。

A1 解答例と解説 ※標準的な解答になる。

(1) 子育て支援策

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

ある政策を評価する場合に指標が一つだけと決まっている場合もあれば複数設定できる場合もある。複数設定できる場合は役割分担でということもある。ここでは代表的な指標ということで書いている。

・「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アンケートなどで聞いて数量化（指標化）するようなことが典型的。その先にいくと外部要因が関わってくる。

(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。

<指標の妥当性を左右する条件>

具体的に指標の妥当性を左右する条件を8つ挙げている。①～③がロジック・モデル上の条件で④以下は実務上の条件

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

④感度、感応度：効果（結果）の大小に指標値が反応するか

指標の大小が数値で把握できるようになっているか。

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

指標に関わる事業だけに集中してしまう。使えそうにないものまで入れる。

<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

<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（例えば1つの代表的指標として）十分か？

（○：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 解答例と解説

- (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。例えば民間での女性管理職の割合や家庭での男性の家事や育児の割合もあるので明らかに一部のことになる。比率のルール化も見られる。
- (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。ハローワーク以外の就職経路が補足できない。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) 妥当な目標値を設定すること

<目標値の妥当性を左右する条件>

- 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、きっちりとその原因を追究する必要がある。

- ③ 設定根拠が明確であること

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」

ルールが書いてあればいいが、1%の増加や2%をどう扱うか判断できない。

- × 基準値や過年度の実績値がない。

基準値は出発点の数値であり、評価書に無いだけならいいが、内部でもそれを踏まえて設定していないのではないかと疑念を持たれる。

- × 目標年度が平成62年度：(途中年度の目標なし)

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。

- △ 過年度の推移を「直線的に」延ばして、将来の目標値(のベース)を設定・・・伸び率は一定にならないがよいか？

簡単な例としてGDPの将来予測。普通GDP成長は何%成長と考える。何兆円GDPを増やすとは言わない。直線的には伸びていかない。いろんなものが重なって増えていくものについては同じ量だけ増えるのは不自然になる。

<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以下のようなものは望ましいか。

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○×△を考慮してもらいたい。

- (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 解答例と解説

(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。しかし説明はある。いろいろ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は直ちに変更すべきである。制度的に変更が難しい場合は別として、通常の意味ではP D C A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である。
- (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%増でもいろいろなケースがあることに留意する必要がある。

3 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 解答例と解説

- (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P D C Aサイクルはどうなるかを考えるべき。本気に使うものでは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の指標かとなる。
- (2)× 空欄は評価の放棄になる。内部的にはいろいろな事情があり空欄になっているかも知れないが、外からは分からないので、設定できない理由をはっきり書くべきである。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目標管理型の評価についてのワーキンググループで議論がある。何か別に考えないと進行管理ができない。

<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。
数字の指標には、本当はもう少し考えれば良い数値の指標が作れるはずというものとして無理な数値の作成はやめて文言の方がいいということもある。一概にはいえない。個々にどういう状態でそうなっているかを見ていかなければならないこともありすぐに解決といかないことがある。
- 「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ので数字をきっちり使うように少しでもなっていくべきだと思う。
- これからの日本を公共部門が支えていくことを考えた場合、PDCAサイクルを回していく中で、国も自治体も何らかの形で評価をしていかなければならない。その中で数字を使っていくというのは必須のことだと思う。国も自治体も評価疲れが言われているが、私の方から見れば本当のすべきことをする前に疲れてしまっているように思える。作業量が多いということはあるが、肝心なものが抜けていたりする。本当にすべき評価がなされていないのに評価作業に疲れてしまっている。数字の取り扱いについて特にそのような気がする。

【参考文献】

私のテキストの最後に参考文献を掲載している。*印のついているのは、多くの大学にある研究成果リポジトリのHP上で入手可能なものである。日本評価学会の日本評価研究に出ているものもある。今回のテーマとなる指標の設定については、行政管理研究センターの評価クォーターリーに書いたものがあり、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書いたものを掲載している。都道府県の現在の評価の状況については日本評価研究に現在書いているところ