

重要業績評価指標（KPI）の特性とその活用状況分析

－東葛地域における地方版総合戦略を素材とした試論－

林 健一*

1 はじめに

現在、各地方自治体では、少子高齢化に歯止めをかけ、地域の人口減少と地域経済の縮小を克服し、将来にわたって成長力を確保することを目標とする地方創生の取り組みが進展している。

地方創生政策は、2014（平成 26）年 11 月に制定された「まち・ひと・しごと創生法」（以下「創生法」という。）を基本法とし、同法による「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下、「地方版総合戦略」という。）」が政策の実施基盤となっている。地方版総合戦略の多くは、2015（平成 27）年度に策定され、翌年度から本格的な事業展開が始まった。2017（平成 29）年度は、地方版戦略の 5 か年計画の中間年にあたることから、目標の達成状況や進捗状況の確認などの中間評価が行われ、その結果が公表されている。

こうした評価結果の多くは、達成、順調、遅延等の形で示されるものの、目標達成に向けたロードマップや役割分担等が必ずしも明確でないため、最終目標に対して、現在どの位置にいるのか判断が難しいように思われる。また、一部では、地方版総合戦略の評価の仕方が分からない、設定した指標自体に疑問がある等の声も聞かれるところである。

そこで本稿では、地方版総合戦略の客観的な効果検証のツールとして活用されている 2 つの評価指標、つまり、数値目標と重要業績評価指標（Key Performance Indicator:KPI）の設定状況についてケーススタディを行い、その特徴や課題を把握するとともに、評価指標としての特性を分析していく。また、このための前段作業として、地方版総合戦略の中心となる「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」についてのインパクト理論を抽出し、ロジック・モデルを活用してこれを具体的に記述していく。

2 地方版総合戦略のインパクト理論

(1) 地方創生政策の背景と課題

日本の人口は、周知のとおり、2010（平成 20）年をピークに減少局面に入っている。2017（平成 29）年 10 月 1 日現在の人口推計¹⁾によると、我が国の総人口は 1 億 2,670 万 6 千人、前年比 22 万 7 千人の減少となり、これで 7 年連続の減少となっている。

65 歳以上の高齢者人口は、3,515 万 2 千人、総人口に占める割合（高齢化率）は 27.7% と最高を記録し、我が国の高齢化は、世界的に見ても空前の速度と規模で進行している。

合計特殊出生率は、2005（平成 17）年に

* 中央学院大学社会システム研究所 准教授

最低の1.26を記録した後、上昇傾向となり、2015（平成27）年には1.45まで上昇した。しかしながら、2016（平成28）年は1.44と2年ぶりに低下し、2017（平成29）年には1.43となっており、人口置換水準（2.07～2.08）を大幅に下回った状態が続いている。一方、年間出生数をみると、2016（平成28）年に97万7千人となり、（明治32）年の統計開始以来、初めて100万人を割り込み、2017（平成29）年には94万6千人となっている²⁾。

2017（平成29）年の日本の将来推計人口（出生中位（死亡中位）推計）³⁾によれば、近年の出生率の上昇傾向を反映して、人口減少の速度や高齢化の進行度合は、やや緩和されたものとなっているが、今後の見通しは楽観視できない状況にある。

人口の社会移動の側面に目を向けると、2017（平成29）年に、東京圏（東京都、埼玉県、千葉県及び神奈川県）は、大阪圏（大阪府、京都府、兵庫県及び奈良県）や名古屋圏（愛知県、岐阜県及び三重県）が5年連続の転出超過を記録する中で、12万人の転入超過（22年連続）を記録しており、東京一極集中の傾向が継続している⁴⁾。

以上のとおり、我が国においては、人口減少傾向に歯止めがかかっておらず、地域社会の人口減少、高齢化、東京一極集中の是正が喫緊の課題となっている。

地方創生政策は、こうした現状を踏まえ、「まち、ひと、しごとの創生」⁵⁾に関連する対策を一連のものとして実施すること、つまり、地方で「しごと」をつくり、それが「ひと」を呼び、さらに「しごと」と「ひと」の好循環を確立させ、地域特性を生かした自立的で持続的な「まち」を新たに創っていこうとするものである。

こうした対策を実施することにより、少子高齢化に歯止めをかけ、地域の人口減少と地

域経済の縮小を克服し、将来にわたり成長力を確保することを地方創生政策は目指している。

（2）地方版総合戦略の政策分野とその体系

地方版総合戦略は、地方創生政策の実施基盤となる行政計画である。地方版総合戦略は、地方人口ビジョン（地方における人口の現状と将来展望）を踏まえ、後述する、政策分野ごとに、基本目標、基本目標の達成に向けてどの様な対策を推進していくかという、施策の基本的方向、計画期間中に実施する具体的な施策など表1の体系を持つ⁶⁾行政計画である。

地方版総合戦略が定める政策分野は、a. 地方における安定した雇用を創出する、b. 地方への新しいひとの流れをつくる、c. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、d. 時代に合った地域をつくり、安心な暮らしを守るとともに、地域と地域を連携する、という4つの政策分野が想定されている（創成本部通知Ⅲ1,3（1）（2））。

これらが地方版総合戦略で予定される政策・施策の具体像（イメージ）であるが、少子高齢化に歯止めをかけ、地域の人口減少と地域経済の縮小を克服し、将来にわたって日本全体あるいは各地域の成長力を確保するという目標を達成するため、地域産業政策、新産業による雇用創出、若者の就労支援、地域人材の育成、少子化社会対策、子育て支援、まちづくり、移住・定住促進、地域活性化、地域間連携、地方大学の活性化など、多種多様な対策（政策・施策・事業）が地方創生政策には含まれている。

表1 地方版総合戦略の体系
(基本目標・施策と評価指標の対応関係)

<p><基本目標>本県への新しい人の流れを作る 数値目標 県全体で、県外からの転入者：5年間で ○○人増加</p> <p><基本的方向> 移住希望者の視点に立ち……</p> <p><具体的な施策と重要業績評価指標 (KPI)> ア 本県への移住の促進 ①移住交流の専門相談員の配置 ……のため、～を配置し、相談窓口を整備する。</p> <p>重要業績評価指標 (KPI) センターを通じた移住者数○○件 (5か 年分の累計)</p> <p>具体的な取り組み (事業) 移住交流相談促進事業 ○○○○事業</p>
--

出典)手引き(p.8)を筆者が部分抜粋(太字は筆者)。

(3) 地方創生政策が想定するインパクト理論の抽出・記述

①インパクト理論とは

前述のとおり、地方創生政策は複合的な目標を持つ多様な対策から構成されるが、本稿では、地域の人口減少に歯止めをかける対策の中心となる「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」(政策分野b.)に焦点を絞り議論していくものとする。

本項では、まず、評価指標の設定状況のケーススタディに先立ち、分析対象とする対策の「インパクト理論 (impact theory)」を分析、抽出していく。

インパクト理論とは、「あるプログラム活動が引き金となる原因で、結果としてある社会的利益が得られるような因果的連鎖を記述した因果理論 (概念的仮説) である」⁷⁾。この理論は、プログラムから期待される幸運な結果がいかにもたらせるのかという仮定と期

待を説明するモデルともいわれるが、これを明らかにして、活用することは様々なメリットをもたらす。

すなわち、評価に必要な前提条件を満たしているのかを確認することが可能となり、どの様に評価をデザインすればよいのか検討が容易になり、指標選定や選定された指標の妥当性を考えるうえでの重要な基盤となる。

また、アウトカムをもたらすものは何かなどの見通しが得られ、評価のブラックボックス化を避けることができる。つまり、評価を行う際に、政策体系 (政策-施策-事業) の目的と手段の連鎖関係、具体的には、アウトプットから最終成果までの直接的にコントロールできない計画部分のロジックに問題があるのか (計画の因果関係の失敗)、政策の実施者の事業活動に問題があるのか (事業の実施プロセスの失敗) を峻別することを可能にするのである⁸⁾。

②人口減少問題とその要因

インパクト理論の抽出にあたっては、地方版総合戦略とその関連文書 (指針、通知、手引き等) に加え、先行の評価事例⁹⁾を参照、分析するとともに、政策分野に関連する研究成果を活用していきことが有用である。

本稿が分析対象とする対策は、少子化対策とオーバーラップする点も多いが¹⁰⁾、そもそも少子化とはいかなる政策問題なのであろうか。この点について人口統計分析や少子化対策関連の先行研究¹¹⁾から確認していくことにする。

まず、少子化とは「出生率が人口の置換水準を持続的に下回っている状態」と定義される (大淵 2004)。人口置換水準とは人口が増加も減少もしない均衡した状態となる合計特殊出生率 (以下「出生率」という。) の水準である。日本では 2.07 がその値となるが、

出生率が人口置換水準を下回る状態が長期間継続することにより、人口は減少していく。

つまり、少子化社会は長期的に持続可能な社会ではないことを意味する。こうした状態を回避するための対策が少子化対策であるが、人々の生活世界の基盤となる地域の存続それ自体に関わる極めて重要な政策課題である。

では、少子化すなわち出生率の継続的な低下は、いかなる要因からもたらされるのであろうか。

我が国の婚外出産はごく少数であり、出産の大部分は、結婚によりもたらされる（河野，2014, p.163）。

このため、出生率は「結婚する人の割合（結婚についての動向）」と「夫婦間の子供の数」によって大きく影響を受け、人口置換水準以下への出生率の低下は、晩婚化・非婚化と夫婦間の子どもの数の減少によってもたらされると解されている（松田，2013, pp.3-5）。

晩婚化・非婚化については多くの研究が蓄積されているが、河野（2014, pp.169-172, p.182）の学説整理によれば、結婚適齢期男女のミスマッチ、結婚の経済的・情緒的魅力的減少、結婚適齢期という規範の弛緩、見合い制度が衰退している中でそれを補う有力な紹介制度がなく、結婚市場が機能不全に陥っていることなどが共通認識となっていることを指摘している。

また、河野（2014, p.182）は晩婚化に関連し、生物学的な人口再生産活動期間と社会経済的条件によって人為的に狭められた現実の再生産活動期間のギャップが、人口置換水準以下に出生率を大きく押し下げている要因となっていることを指摘している。

人口減少を含む、人口変動は、出生、死亡、移動（流入および流出）という直接的要因の他、社会経済的要因、さらに文化的要因

などの外部要因も密接に関係している（山口編，1991, pp.11-12）。松田（2013, pp.15-18）は、少子化、未婚化の背景にある労働市場と結婚市場の問題として、女性の社会進出とそれに伴う仕事と子育ての両立支援の困難性、若年層における雇用悪化、子育てや教育にかかる費用の重さ、子育てに係る心身の負担の重さなどを指摘している。

少子化対策とは、上述した結婚、出産、子育てに関する阻害要因を取り除くことにより、出生率を回復し、長期的には人口置換水準にまで出生率を引き上げることを企図する政策といえるであろう。

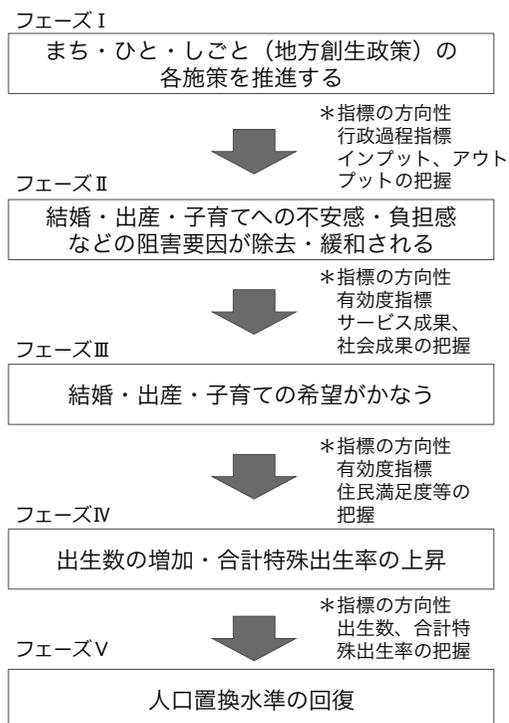
③インパクト理論の抽出・記述

本稿が分析対象とする「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」は、各地域の人口減少を克服するために、若い世代（若者）が安心して就労し、希望どおり結婚・妊娠・出産・子育てができるような社会、経済、環境を実現することを目標とする。

つまり、地域社会の持続可能性を確保するため、結婚、出生、子育てなど、人口の再生産過程を阻害する様々な要因に直接、間接に影響を与えることにより、最終目標として、出生率を人口置換水準に回復させる意義を持つ政策である。

具体的には、出会いから結婚を実現させるまでの支援、安心して妊娠・出産・子育てできるための環境づくり、子育て世帯への支援の充実、仕事と子育ての両立支援など、人口の自然減への対策¹²⁾がその中核となる。こうした一連の施策・事業の実施（政策介入）から最終目標に至るインパクト理論について、ロジック・モデルを活用して図示したものが図1である。

図1 「自然減対策」におけるインパクト理論モデル
（戦略が想定するロジック・モデル）



出典) 筆者作成

図1に基づいて、分析対象とする対策のインパクト理論を概述していく。地方版総合戦略の各種施策・事業を実施する（フェーズⅠ）ことにより、地域の若者が抱えている結婚・出産・子育てに対する不安感や経済的負担感、社会制度などに関する阻害要因が除去、緩和され、若者が結婚・出産・子育てへのインセンティブを持つ（フェーズⅡ）、若者が抱えている結婚・出産・子育ての希望がかなう（フェーズⅢ）という、2つの短期から中期的なアウトカムが発生する。

以上の取組みの結果、地域社会の出生数が増加し、合計特殊出生率も上昇していき（フェーズⅣ）、人口置換水準レベルまで出生率が回復する（フェーズⅤ）という2つの長期的なアウトカムが発現することが期待されている。

各フェーズの成果を評価するための指標の方向性については、フェーズⅠは、地方版総合戦略の実効性を担保していく進行管理が中心となることから、施策・事業のインプットやアウトプットを把握する指標が中心になると考えられる。

フェーズⅡ、Ⅲにおいては、施策・事業の有効性を把握することが中心となることから、地域住民やターゲット・グループの視点から成果（アウトカム）を把握する指標、目標とする問題や課題の所在とその変化（改善状況）を把握する社会成果指標が中心になると考えられる。

フェーズⅣ、Ⅴは、施策・事業の取り組みによる当該政策分野の最終目標であり、出生率、合計特殊出生率など、社会成果や環境要因を把握する評価指標が中心になると考えられる。

3 「地方版総合戦略」の評価指標の特性と設定状況分析

(1) 分析対象事例の選定

本稿では、筆者の所属大学周辺地域である千葉県東葛地区6市（松戸市、野田市、柏市、流山市、我孫子市、鎌ヶ谷市）の地方版総合戦略を検討素材とするケーススタディを行っていく。

東葛地区は、千葉県の北西部に位置し、北は利根川をはさんで茨城県、西は江戸川をはさんで埼玉県・東京都と隣接しており、人口は約149万人で、千葉県の総人口の23.8%を占めており、千葉県内でも都市化が進展している地域である。また、昭和30年代から大規模団地の建設をはじめとする住宅開発が進み、都心のベッドタウンとして東京都内への通勤・通学者が多く在住しており、流山市を除き人口減少要因が「自然減・社会増」型の都市的地域である点で共通している。

(2) 地方版総合戦略の2つの評価指標

地方版総合戦略の評価にあたっては、PDCAサイクルを導入して、その進捗を検証し、改善する仕組みを設けること、効果検証の客観性を担保するため、外部有識者等を含む検証機関を設置し、KPIの達成度を検証すること、検証にあたっては、必要に応じ住民からの意見聴取を行うことが推奨されている（創生本部通知Ⅲ3(4)）。こうした地方版総合戦略の評価指標として活用されているのが、数値目標とKPIである。

本稿の検討課題の1つである2つの評価指標の特性を明らかにする前段として、まず、各指標の定義を確認していく。

地方版総合戦略に位置付けられた政策分野については、前出表1のとおり、各分野別に5年後の基本目標が設定される。この基本目標の評価指標が「数値目標」である（創生本部通知Ⅲ3(1)）。

数値目標の定義は、「行政活動そのものの結果に係る数値目標（例：行政が実施する企業立地説明会の開催回数、移住に関するパンフレットの配布枚数）、つまり、アウトプットではなく、結果として国民にもたらされた便益に係る数値目標（例：雇用創出数、転入者数）、つまり、アウトカムをいう」ものと解されている¹³⁾。

各政策分野の基本目標（数値目標）を達成するための手段となる「具体的な施策」については、各施策の効果を客観的に検証するためのKPIが設定される。このKPIは「施策ごとの進捗状況を検証するために設定する指標」と定義され、原則として実現すべき成果に係る指標を設定するが、行政活動そのものの結果に係る指標を設定することも差し支えないものとされている（創生本部通知Ⅲ3(3)）。

以上の基本目標、施策と2つの指標の対応

関係は、前出表1のとおりであるが、行政計画の政策体系（政策－施策－事業）と、2つの評価指標（数値目標・KPI）との対応関係を見ていくと、数値目標は政策レベル、KPIは施策レベルをそれぞれ評価するための指標となる

(3) 評価指標の分類基準

斎藤（2003, p.13）は3種類からなる自治体総合計画の評価指標体系を提示している。この「斎藤の評価指標体系」（表2）は、評価指標の選択設定やその設定状況を体系的な視点からチェックを可能とするものであり、KPIの分類に活用していくものとする。

そこで、各指標の性格と役割分担を具体的に見ていくと、a.「行政過程指標」は、行政における計画事業の執行状況を投入、活動、アウトプットの観点から把握・評価するものであり、計画の実効性を確認するなど、進行管理などに活用されるものである。b.「有効度指標」は、計画内容や事業等の達成成果を地域住民の視点から測定・把握するものである。つまり、計画の有効性の評価に適用されるものであり、計画、事業の評価基準の中心に位置づけられる。

a.及びb.が当該施策・事業に直接係わる成果を把握する指標であるのに対して、c.「環境要因指標」のうち外部要因指標は、評価対象となる施策・事業の外部にあって、それらの成果に長期的影響を及ぼすとみなされる各種の政策環境要因である。この成果の内容は社会過程からもたらされる結果としての社会問題、社会現象、波及効果などがその主要な把握対象として含まれる。

こうした社会成果は、行政の影響は部分的にしか及ばないものの、政策の実施や評価に関連する社会動向等を単独で把握、説明する指標を設定することにより、関係主体の注意

を向けることがその目的となるが、社会成果指標の背景要因となるものであり、関連対策の最終目標ともなりえるものである。

表2 斎藤の評価指標体系

<p>a. 行政過程指標</p> <ul style="list-style-type: none"> 行政入力指標 (予算、職員、施設、トータルコスト) 行政活動指標 (事業量、業務量、事業実施過程) <p>b. 有効度指標</p> <ul style="list-style-type: none"> サービス成果指標 社会成果指標 住民満足度指標 <p>c. 環境要因指標</p> <ul style="list-style-type: none"> 行政外部要因指標 (自然・社会環境、技術、制度など) 行政内部要因指標 (職員配置、用地取得、財源確保、施設調整など)
--

出典) 斎藤 (2003, p.13) により筆者作成

(4) 数値目標の設定状況分析

まず、数値目標の設定状況を整理したものが表3である。同表のとおり、出生の動向を数値目標とする例 (bo-1-1~2)、結婚の動向を数値目標とする例 (bo-2-1) が観察された。また、年少人口の人口増 (bo-3-1) や、年少人口や生産年齢人口の流出抑制 (bo-3-2) を数値目標とする例が観察された。

表3 東葛地域における数値目標の設定状況

基本目標 (評価指標名)	自治体名
bo-1-1 合計特殊出生率	松戸市・柏市・我孫子市
bo-1-2 出生数	松戸市
bo-2-1 婚姻率	松戸市
bo-3-1 年少人口 (0~14歳)	柏市
bo-3-2 0~14歳及び25歳~44歳の「転入者数-転出者数」	松戸市
bo-4-1 子どもたちを取り巻く市内の環境に満足している市民の割合	流山市
bo-4-2 18~49歳までの「子育て支援」施策に対する市民満足度	我孫子市
bo-4-3 妊娠・出産について満足している者の割合	柏市
bo-4-4 地域子育て支援拠点及び子ども館の利用者数	野田市

出典) 各地方版総合戦略から筆者作成。

また、これまで未実施と思われる特定施策の実施すること自体を目標とする例 (bo-4-4) の他、当該政策分野の全体を包括する目標として、子育て支援施策や地域の子育て環境に対する住民満足度の向上を数値目標としている例 (bo-4-1~3) も観察された。

表4 数値目標の設定例

指標	基準値	目標値 (H31)
婚姻率 (松戸市)	5.5% (平成25年度)	5.9% (平成31年度)
出生数 (松戸市)	3,823人 (平成25年度)	4,107人 (平成31年度)
合計特殊出生率 (松戸市)	1.36 (平成25年度)	1.55 (平成31年度)
0~14歳及び25歳~44歳の「転入者数-転出者数」 (松戸市)	△1,577人 (平成25年度)	0 (平成31年度)
18~49歳までの「子育て支援」施策に対する市民満足度 (我孫子市)	52.6% (平成27年度)	増加を目指す

出典) 各地方版総合戦略から筆者作成。

これらの数値目標については、表4の例のように、各指標の基準値と目標値が設定され、評価指標の役割を果たしている。これらにより、政策分野の目標達成度の評価と政策分野を構成する施策群の有効性評価がなされることになる¹⁴⁾。

(5) KPI の設定状況分析

KPI の分類に先立ち、分析対象自治体が策定した地方版戦略の「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」を構成する施策(前出表 1 中アのレベル)を確認した。その結果、この政策分野を構成する施策は、a. 出会いから結婚を実現させるまでの支援、b. 安心して妊娠・出産・子育てできるための環境づくり、c. 子育て世帯への支援の充実、d. 仕事と子育ての両立支援に大別することができる。

本節では前述した「斎藤の評価指標体系」(表 2) を評価指標の分類基準として活用しながら、これらの施策における KPI の設定状況を観察していくことにする。

①「出会いから結婚を実現させるまでの支援」

この施策群は若者の結婚意欲の向上と婚活者の支援を行うことにより、若者の晩婚化、非婚化を解消していくものである。後述する他の施策と異なり、出生数や出生率の向上に明示的(直接的)な意図と効果をもつ点に特徴がある。

施策群を構成する「具体的な施策及び主な取組み(事業)」(前出表 1 中ア①のレベル。以下「具体的な施策等」という。)は、表 5 のとおり、施策①「結婚を希望する若者への支援」-若い世代の出会いの機会を提供する婚活イベントや講座を実施する婚活支援事業(我孫子市、鎌ヶ谷市)、若者が将来のラ

イフデザインを考えるためのきっかけづくり(鎌ヶ谷市)、次代の親となるための中高生への体験講座(松戸市)が確認できた。また、施策②「若者世代の就職支援」-若者就職支援センター実施事業(鎌ヶ谷市)が確認できた。

この施策における KPI の設定状況は、表 5 のとおり、行政の活動の有効性を測定するサービス成果指標を設定するものが観察される。これには、婚活イベント・講座の参加者数や実施回数、ライフデザイン手帳の配布数、中高生と赤ちゃんのふれあい体験を実施している学校数(事業実施学校数)という、行政サービスの供給量自体を成果とみなし、その達成水準(供給達成評価)を評価する指標を採用する例が多くみられた。また、施策・事業の有効性(成果)を直接把握する指標として、婚活事業による年間婚姻数(成婚数)を設定する例(我孫子市)も見られた。

②安心して妊娠・出産・子育てできるための環境づくり

この施策群は、妊娠・出産・子育てに関する不安感や経済的負担などの阻害要因を軽減、緩和することにより、希望する子供数(希望子供数)を産み、育てることができるようにするなど、地域の子育て環境整備を行うための施策群であり、これを構成する具体的な施策等と KPI は、表 6 のとおりである。

この施策は、前述した①と異なり、出生数

表 5 KPI の設定状況(出会いから結婚を実現させるまでの支援)

基本目標 数値目標	有効度指標			行政過程指標		施策・主な事業
	住民満足度指標	社会成果指標	サービス成果指標	行政活動指標	行政入力指標	
婚姻率 出生数 合計特殊 出生率	参加者の成婚数	講座等参加者数 手帳配布数 事業実施学校数	講座実施回数	施策①【結婚を希望する若者への支援】		
				婚活支援事業(婚活講座) ライフデザイン手帳作成・配布事業 中高生と乳幼児のふれあい体験		
	セミナー開催数			施策②【若者世代の就職支援】		
				就職支援セミナー実施事業		

出典) 各地方版総合戦略に基づき筆者が分類、作成。

表6 KPIの設定状況（安心して妊娠・出産・子育てできるための環境づくり）

基本目標 数値目標	有効度指標			行政過程指標		施策・主な事業
	住民満足度指標	社会成果指標	サービス成果指標	行政活動指標	行政入力指標	
婚姻率 出生数 合計特殊 出生率 子どもたちを取り 巻く市内の環 境に満足してい る市民の割合 妊娠・出産に満 足している割合 流山は子育てしやす いまちだと思う保 護者の割合 子どもたち(主に小 中学生)が健やか に育つ環境が整っ ていると思う市民 の割合			助成件数			施策①【出産を希望する者への支援】 不妊治療の助成 施策②【乳幼児への医療や相談・予防環境の充実】 地域周産期医療センターの認定取得 夜間小児急病センターの整備(負担金) 母子健康手帳の交付 産後ケア事業 子どもの予防接種費用の助成 専門職による母子保健相談事業 新生児・妊産婦訪問指導(乳児家庭全戸訪問事業) プレママ教室・こんにちは赤ちゃん訪問事業 しあわせハバママ学級(妊産婦保健指導) 未熟児養育医療 養育支援訪問事業
			センター設置数 センター設置数	センター設置数		施策③【子育てに対する支援・相談体制の充実】 子育て世帯包括支援センターの整備 子ども総合相談事業 こども発達センターによる支援 ひとり親家庭への支援 子ども虐待防止・援助活動 保育園における子育て支援事業の実施 児童センターリニューアル事業
			手帳交付率 産後支援の数 予防接種数 支援ニーズの高い妊産婦 へ支援を行った割合 対象家庭訪問率 訪問者数の割合 訪問実人数		リーフレット配布数	

出典) 各地方版総合戦略に基づき筆者が分類、作成。

や出生率向上に間接的(潜在的)な効果をもたらす意義を持つ施策群といえよう。具体的には、施策①「出産を希望する者への支援」-不妊治療への助成、施策②「乳幼児への医療や相談・予防環境の充実」-地域周産期医療センターの認定取得、夜間小児急病センターの整備(いずれも松戸市)の他、妊娠・出産・子育てに関する学習機会や情報の提供事業、妊娠・出産前後の相談・支援のなどがある。

また、施策③「子育てに関する支援・相談

体制の充実」-子育て包括支援センターの整備、子ども総合相談事業など、施策④「地域で子どもを支える体制の整備・充実」-子育て支援コーディネーター等の人材育成、学校支援ボランティア事業、地域の安全の向上などが確認できた。

この施策のKPIの設定状況は、表6のとおり、センター設置数、リーフレット配布数などの行政活動指標の他、助成件数、手帳交付率、予防接種数、要支援者への支援件数(支援ニーズの高い妊産婦への支援を行った

割合、対象家庭訪問率、相談集結件数)、「子育て支援活動に参加したいと回答した者の割合」など、供給達成成果を評価する指標が KPI として採用されていた。その他には、「流山市は子育てしやすいまちだと思ふ保護者の割合」、「子どもたち(主に小中学生)が健やかに育つ環境が整っていると思ふ市民の割合」(ともに流山市)という、具体的な施策等の成果全体を心理尺度で捉える満足度指標を採用する例も見られた。

③子育て世帯への支援の充実

この施策群は、核家族化や地域のつながりの希薄化、子ども同士のふれあいの減少が指摘される中、子育て世帯が抱える育児不安、孤立感、家事・育児に対する負担感の解消、子どもの健全育成のための遊び場や安全な生活環境の確保など、夫婦や家庭が行う子育てに関する様々な支援を行い、少子化の原因や背景要因を除去、緩和していくための施策群である。前述した②と同様に、出生数や出生率向上に間接的(潜在的)な効果をもたらす意義を持つ施策といえよう。

施策群を構成する具体的な施策等は、表7のとおり、施策①「地域における子育て支援の充実」-子育て中の親子などの交流を促進する事業(地域子育て支援拠点施設の事業実施、親子で交流できる場の提供)、施策②「子どもと安心して外出できる環境の整備」-親子が安心して遊べる場の整備などが掲げられている。

その他にも、施策③「子育てに関する情報の提供」-各種子育てに関する情報の提供、また、施策④「子育て・教育に必要な経済的負担の軽減」-子ども医療費の助成、住宅取得支援(鎌ヶ谷市)、多子世帯に対する保育料無償化制度の拡大(松戸市)なども観察された。

この施策の KPI の設定状況は、表7のとおり、新規に整備されるセンターの設置数、子育てガイドブックの配布数、新規制度の導入という行政活動指標が評価指標となっていた。また、施設利用者数、要支援への支援件数など、行政サービスの供給量自体を成果とみなし、その達成水準(供給達成成果)を評価する指標が KPI として採用されていた。

表7 KPI の設定状況(子育て世帯への支援の充実)

基本目標 数値目標	有効度指標			行政過程指標		施策・主な事業	
	住民満足度指標	社会成果指標	サービス成果指標	行政活動指標	行政入力指標		
子どもたちを取り巻く市内の環境に満足している市民の割合 18~49歳までの子育て支援施策に対する市民満足度	「子育て仲間がいない」と回答した割合	施設利用者数	センター設置数	行政活動指標	行政入力指標	施策①【地域における子育て支援の充実】	
		イベント参加者数				地域子育て支援拠点施設の実施事業 親子で交流できる場の提供	
	来園者数	施策②【子どもと安心して外出できる環境の整備】					
	夜間休日の急病診療を知っている人の割合	安心して遊べる場の整備(公園等の整備) 市民センター授乳室設置					
		配布数				施策③【子育てに関する情報の提供】	
		メールマガジン登録人数				子育て支援に関する情報発信、PRの強化 子育てガイドブック等作成 ひとり親家庭支援情報配信(メールマガジン)	
		助成件数				施策④【子育て・教育に必要な経済的負担の軽減】	
		制度利用件数					子ども医療費の助成 住宅取得支援事業(定住促進支援)
	就学時前の児童数		制度導入				多子世帯支援事業(保育料等の軽減) 保育施設の実費徴収に係る補足給付事業

出典) 各地方版総合戦略に基づき筆者が分類、作成。

その他には、「就学時前の児童数」（鎌ヶ谷市）という社会成果指標の活用例や、「流山市は子育てしやすいまちだと思ふ保護者の割合」（流山市）という、具体的な施策等の成果全体を心理尺度で捉える満足度指標を採用する例も見られた。

④子育てと仕事の両立支援

この施策群は、働きながら子育てができるよう支援することにより、結婚・妊娠・出産に伴い離職することを回避し、子育てをしながら継続就業できるように支援するものである。この施策についても出生数や出生率向上に間接的（潜在的）な効果をもたらす意義を持つものといえよう。

施策群を構成する具体的な施策等は、表8のとおり、施策①「子育てと仕事の両立への

支援」－保育コンシェルジュ設置など、施策②「待機児童の解消」－私立保育所等整備事業、保育士等確保事業、送迎保育ステーション事業などが観察された。

また、施策③「多様な保育サービスの充実」－ファミリーサポート事業、一時預かり事業、私立幼稚園における預かり保育、病児・病後児保育事業、休日保育事業や、施策④「学童保育サービスの充実」－放課後総合子供プラン事業なども観察された。

この施策のKPIの設定状況（表8）は、待機児童数という社会評価指標が設定されている。また、講座等の参加者数、希望児童の入園率、保育園の利用定員、過密学童保育所の数、預かり保育の受け入れ幼稚園数など、行政サービスの供給量自体を成果とみなし、その達成水準（供給達成成果）を評価する指標

表8 KPIの設定状況（仕事と子育ての両立支援）

基本目標 数値目標	有効度指標			行政過程指標		施策・主な事業
	住民満足度指標	社会成果指標	サービス成果指標	行政活動指標	行政入力指標	
出生数 合計特殊 出生率 子どもたちを取り巻く市内の環境に満足している市民の割合 18～49歳までの子育て支援施策に対する市民満足度 体験した児童・保護者の満足度			講座等の参加者数			施策①【子育てと仕事の両立への支援】 男女共同参画支援講座 保育コンシェルジュ
		流山は子育てしやすいまちだと思ふ保護者の割合	希望児童の入園率 保育園利用定員数			施策②【待機児童の解消】 幼保連携型認定こども園への移行 私立保育園運営費補助 待機児童解消（私立保育所、小規模保育事業所整備費補助） 保育園改修事業 保育士就学資金貸付事業 保育士等確保事業 産休・育休予約事業 送迎保育ステーション事業
		子どもたち(主に小・中学生)が健やかに育つ環境が整っていると思ふ市民の割合	待機児童数 (入所保留者含)			施策③【多様な保育サービスの充実】 ファミリーサポート事業の推進 一時預かり事業 私立幼稚園における預かり保育の拡充 病児・病後児保育事業 休日保育事業
			会員数 援助活動件数 助成件数 受入れ幼稚園数 年間延べ利用人数 事業実施施設数			施策④【学童保育サービスの充実】 放課後子ども総合プラン事業 子どもの居場所づくり(放課後児童クラブ、学童保育所) 放課後児童クラブ体験教室 生活困窮者自立支援(子どもの学習支援業務)
		過密学童保育所の数 児童クラブ利用可能人数 学習支援人数	一体型実施箇所数			

出典）各地方版総合戦略に基づき筆者が分類、作成。

がKPIとして採用されている。さらに、放課後児童クラブ体験教室を体験した児童・保護者の満足度という、利用者満足度が設定されている。

(6) 観察結果の考察

①観察結果のまとめ

行政計画では「政策-施策-事業」という目的-手段の関係となっている3層の政策体系をとることが一般的である。地方版総合戦略に即してみると、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」など、各政策分野の基本目標（数値目標）の実現に寄与する手段が、「出会いから結婚を実現させるまでの支援」など、施策群を構成する具体的な施策等となる。

前述のとおり、各政策分野の基本目標（数値目標）は、「結果として国民にもたらされる便益に係る数値目標（アウトカム）」である。これを実現するための手段となる具体的な施策等の評価は、KPIにより行われる。後者のKPIは施策ごとの進捗状況を検証するために設定する指標であり、原則として実現すべき成果に係る指標を設定するものとされている。

②指標設定状況から見た問題点

こうした各指標の役割分担の観点や斎藤の評価指標体系（表2）から、東葛地区における指標設定状況を見た場合、次の問題点を指摘することができるであろう。

すなわち、本稿で分析対象とした「若い世代 結婚・出産・子育ての希望をかなえる」を構成する具体的な施策等の最終目標（成果）は、図1のフェーズⅣ、Ⅴに掲げられた出生数の増加、合計特殊出生率の上昇と人口置換水準の回復を目指すことにある。

しかしながら、具体的な施策等には、前述

のとおり、出生率等の向上、回復に対して直接的な意図と効果をもつものがある。一方、人口の再生産過程（結婚、出生、子育てなど）の様々な阻害要因を除去、緩和することに主眼があり、実施結果の波及効果の1つ、あるいは反射的な効果として、出生率等が向上、回復する、間接的（潜在的）な効果をもたらすものもある。

こうした性格の違いは、KPIを活用した評価により期待される、施策ごとの進捗状況の判断が困難な構造を持つことを意味する。

つまり、具体的な施策等の実施結果から発現した直接的な成果は、必ずしも最終目標（成果）に直結していないことが多いため、最終目標（数値目標）の達成手段として具体的な施策等は有効であったのかどうかを評価、判断すること、あるいは、目標達成に向けた取り組みが進捗、停滞、遅延しているのかなど、現在の到達地点（進捗状況）を評価、判断していくことは困難な課題である。

特に、少子化政策が目指す最終目標は短期的に改善するものではないことから、こうした傾向性を強く持つものといえよう。

③新たな評価指標の構想

このため、アウトプットからアウトカム（最終目標）の中間的な成果を把握するための指標、つまりフェーズⅡ、Ⅲの評価指標を具体化していくことが重要な課題となる。具体的には、次の3点が今後の課題となるものと思われる。

分析対象とした事例では、サービス成果指標のうち、アウトプット指標に近い形の指標である、供給達成成果を把握する指標が多く活用されていた。サービス成果指標は行政需要（ニーズ）と実際の供給の直接対比から成果を捉えようとするものであり、こうした評価指標の具体化に向けた第1の課題となるで

あろう。

第2の課題は、社会成果指標とその背景にある環境要因指標の充実である。これら2つの指標は前述のとおり、評価対象となる施策・事業の外部にあって、それらの成果に長期的影響を及ぼすとみなされる各種の政策環境要因を把握する指標である。これらの指標は、広く社会過程からもたらされる結果としての社会問題、社会現象、波及効果などがその主要な把握対象となる。

本稿の分析対象から言えば、出生数、合計特殊出生率だけでなく、結婚、出産を人口学的に分析する手法（指標）¹⁵⁾を評価指標として位置付け、参照していくことが有用であると思われる。

具体的には、出生率をモニタリングする指標として、年齢別有配偶出生率、結婚年齢別出生率、出生間隔別出生率、普通死産率などがある。また、結婚についての動向をモニタリングする指標として、年齢別初婚率、生涯未婚率、平均初婚年齢、さらには、離婚件数、普通離婚率、有配偶離婚率などがある。

これらの指標は地域の出生力の年次変動や社会経済的格差を説明し、その将来動向を見通すために考案されてきたものであり、施策・事業の効果を直接把握するものではない。

しかしながら、社会成果指標は長期的影響を及ぼす政策環境要因を把握することを可能にするとともに、地域の特性に応じた政策対応を可能とするものであることから、その活用が期待されているといえよう。

第3の課題は、各指標群を設定活用する前提条件を整備するものとして、図1で示したロジック・モデルを精緻化していくことにある。

本稿では「ベースモデル」のインパクト理論¹⁶⁾の整理にとどまっている。このため、具体的な施策等によって実際どのような活動

が行われるのか、誰がどのような介入を行い、いつどの程度の効果が表れるかなど詳細なことは記載されておらず、あくまで出生数や出生率を向上するためには何に取り組んでいくのかを示したものととどまっている。

こうした「変化の理論モデル」を明確化していくためには、具体的な施策等のロジック・モデルの構築が課題となるが、この点の検討は別稿において行っていきたい。

4 おわりに

人口減少に歯止めをかけ、地域社会の持続可能性を確保していくことは、喫緊の地域政策の課題である。こうした課題への対策を実施するにあたっては、より有効な対策の効率的かつ効果的な実施、つまり地方版総合戦略の「実効性」の確保が求められているとの問題認識のもと、行政計画の管理、評価の基礎となる評価指標の設定状況に焦点を当ててきた。

こうした問題を検討するための手がかりとして、地方版総合戦略の客観的な効果検証のツールとして活用されている、数値目標とKPIの設定状況について、千葉県東葛地区6市の「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」を中心に、ケーススタディを行ってきた。しかし、少数事例からの考察である点での限界があり、分析事例の豊富化が課題となっている。

また、「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」の「変化の理論モデル」を明確化していくためには、具体的な施策等のロジック・モデルの構築が課題となるが、構築したモデルと評価指標の対応関係の検討も含め、稿をあらためて更に検討を進めていくこととしたい。

[注]

- 1) 総務省「人口推計（平成 29 年 10 月 1 日現在）」（平成 30 年 4 月 13 日公表）による。
- 2) 厚生労働省「平成 29 年（2017）人口動態統計月報年計（概数）」（平成 30 年 6 月 1 日公表）による。
- 3) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」（平成 29 年 4 月 10 日公表）による。
- 4) 総務省「住民基本台帳人口移動報告平成 29 年（2017 年）結果」（平成 30 年 1 月 29 日及び 4 月 26 日公表）による。
- 5) 「まち・ひと・しごとの創生」は次の 3 つの要素から構成され、これらに関する多様な施策を一体のものとして推進する点にその特徴がある（創成法 1 条）。
 - a. 国民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことができる地域社会の形成（＝「まち」）
 - b. 地域社会を担う個性豊かで多様な人材の確保（＝ひと）
 - c. 地域における魅力ある多様な就業の機会の創出（＝しごと）
- 6) 地方創生政策については、技術的助言として、平成 26 年 12 月 27 日付け閣副第 979 号、内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局長代理内閣審議官「都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略の策定について（通知）」（以下「創生本部通知」という。）及び内閣府地方創生推進室（2015）「地方版総合戦略作成のための手引き（平成 27 年 1 月策定）」（以下「手引き」という。）が発出されている。
- 7) ロッシ他（2005, pp.132-133）。
- 8) 「計画の因果関係の失敗」と「事業の実施プロセスの失敗」については、三好編（2008, pp.19-20）を参照。
- 9) 本稿では、インパクト理論の抽出にあたり、平成 16 年 7 月に総務省が公表した「少子化対策に関する政策評価書－新エンゼルプランを対象として－」と、平成 28 年 2 月に内閣官房 まち・ひと・しごと創生本部事務局が公表した「地域少子化対策検討のための手引き－働き方改革を中心に（第 1 版）」を参照した。
- 10) 「まち・ひと・しごと創成総合戦略（2017 改訂版）（平成 29 年 12 月 22 日閣議決定）」（p.75）は、若い世代の結婚・妊娠・出産・子育ての希望をかなえるため、少子化社会対策基本法に基づく「少子化社会対策大綱」（平成 27 年 3 月 20 日閣議決定）と連携した結婚・妊娠・出産・子育ての各段階に対応した少子化対策を、国と地方公共団体が連携し、総合的に推進するものとしている。
- 11) 本稿で参照した少子化政策の先行研究は、阿部編（2016）、大淵（2004）、大淵・阿藤編（2005）、河野（2014）、杉田（2017）、松田（2013）、山田編（1989）である。
- 12) 地域の人口は、出生により増加し死亡により減少する（自然増減）。また、流入（転入）により増加し、流出（転出）により減少する（社会増減）。つまり、ある期間の地域人口と各要因の関係は、「人口学的方程式：地域人口増＝（出生－死亡）＋（流入－流出）＝自然増減＋社会増減」により表すことができる。地域人口の大きさや人口の量は、これら 4 つの要因（人口変動の直接的要因）により決定される（山田編，1989, pp.11-12）。4 つの要因のうち、出生と死亡を「再生産要因」という。本稿では、「自然減」を回復していくため「自然減対策」に注目していく。
- 13) 実現すべき成果について定性的な目標を

定める場合は、国の総合戦略の策定方法（創成法8条第3項）と同様に、実施状況を検証する客観的な指標を設定し、後年度、実施状況を検証できるようにすることが求められている（創生本部通知Ⅲ3（1））。

- 14) 数値目標の評価方法には、戦略の実施前の状態（基準値）と評価時点の状態（実績値）を対比し、両者の間に生じた差異値に基づき評価を行う方法（実施効果による評価）と、戦略の目標値を基準に、達成した実績を評価する方法（目標達成による評価）の2つがある。

実施効果による評価（実施効果率）は（実績値－基準値）／（基準値）により、目標達成による評価（目標達成率）は（実績値－当初値）／（目標値－当初値）により、それぞれ算出される。斎藤（1999, pp.33-34）は、実施効果率の使用上の留意事項として、設定された評価尺度上に絶対的な位置を示す原点がないことから、把握測定された実施効果（率）は、どのような場合にも政策事業に備わる固有の条件の中でのみ意味があり、活用されるべきこと、つまり、他の評価尺度と直接に対比し比較することは避けなければならないと指摘している。また、目標達成率の使用上の留意事項として、事業量や成果の尺度として執行率が（実績値）／（目標値）の形で設定される場合、その算定結果が正しい有効な評価尺度となりうるのは、計画の当初値が0の場合に限られ、当初値が0でない場合、それは当期の計画によって新たに達成された成果ではなく（努力の成果ではなく）、実現した現時点の状態を示す指標に過ぎないという点を指摘している。目標達成の評価については、こうした特性につい

て持つものであることを十分に留意される必要がある。

- 15) 以下の各指標の意義、算出方法は、山田編（1991, pp.66-88）を参照されたい。
16) インパクト理論のモデルについては、安田（2011, pp.99-104）を参照されたい。

【参考文献・資料】

- 阿藤誠（2000）『現代人口学 少子高齢社会の基礎知識』日本評論社
阿部正浩編（2016）『少子化は止められるか？－政策課題と今後のあり方』有斐閣
大淵寛（2004）「世界の少子化・日本の少子化」大淵寛・高橋重郷編著『少子化の人口学（人口学ライブラリー1）』原書房
大淵寛・阿藤誠編著（2005）『少子化の政策学（人口学ライブラリー3）』原書房
河野稠果（2014）『人口学への招待』中公新書1910
キャロル・H・ワイス / 佐々木亮監修（2014）『入門評価学 政策・プログラムの研究の方法』日本評論社
澤田史朗（2018a）「特別講座 続・『地方創生』実行・実施に向けて（9）」自治実務セミナー 2018年1月号 pp.16-23
澤田史朗（2018b）「特別講座 続・『地方創生』実行・実施に向けて（10）」自治実務セミナー 2018年2月号 pp.18-25
斎藤達三（1999）『実践・自治体政策評価』ぎょうせい
斎藤達三監修（2003）『総合計画と政策評価 一新展開の行政経営 評価指標・管理・参加・マネジメントシステム（地域科学まちづくり資料シリーズ）』
杉田菜穂（2017）『人口論入門－歴史から未来へ』法律文化社
ピーター・H・ロッシ他 / 大島巖・平岡公一・

- 森俊夫・元永拓郎監訳（2005）『プログラム評価の理論と方法 システマティックな対人サービス・政策評価実践ガイド』マイケル・スミス/藤江昌嗣監訳・矢代隆嗣訳（2009）『プログラム評価入門 行政サービス、介護、福祉サービス等ヒューマンサービス分野を中心に』梓出版
- 松田茂樹（2013）『少子化論 なぜまだ結婚・出産しやすい国にならないのか』勁草書房
- 三好皓一編（2008）『評価論を学ぶ人のために』世界思想社
- 安田節之（2011）『プログラム評価 対人・コミュニティ援助の質を高めるために』新曜社
- 安田節之・渡辺直登（2008）『プログラム評価研究の方法（臨床心理学研究法7）』新曜社
- 山口喜一編著（1989）『人口分析入門』古今書院
- 東葛6市地方版総合戦略（最終アクセス：2018年9月30日）
- 松戸市：「松戸市人口ビジョン 松戸市総合戦略（平成27年10月策定）」
<https://www.city.matsudo.chiba.jp/shisei/keikaku-kousou/sougousenryaku/sakutei.html>
- 野田市：「野田市まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成28年3月策定）」
<http://www.city.noda.chiba.jp/shisei/keikaku/keikakusho/1007584.html>
- 柏市：「柏市地方創生総合戦略（平成28年3月策定・平成29年10月改定）」
<http://www.city.kashiwa.lg.jp/soshiki/020100/p034603.html>
- 流山市：「流山市総合計画後期基本計画下期実施計画－まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成28年度～平成31年度）」
<http://www.city.nagareyama.chiba.jp/information/1007116/1007327/index.html>
- 我孫子市：「我孫子市 まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成27年12月策定・平成28年12月改定）」
<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/keikauhoushin/gyoseikeiei/sougousenryaku.html>
- 鎌ヶ谷市：「鎌ヶ谷市まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成27年12月策定）」
https://www.city.kamagaya.chiba.jp/sesakumidashi/sesaku-sougoukeikaku/sesaku-chihouseusei/sesaku_vision-senr.html

Characteristics of Key Performance Indicators (KPI)
and its Application Analysis
– Case study of “Regional Comprehensive
Strategy” in the Tokatsu Region –

Kenichi Hayashi

Associate Professor Social System Research Institute
Chuo Gakuin University

Abstract

This paper focuses on countermeasures against declining birthrate and conducts case studies on numerical targets and setting status of key performance indicators (KPI), which are utilized as tools to verify the effectiveness of “Regional Comprehensive Strategy”. By doing so, we will grasp the characteristics and issues and analyze the characteristics as evaluation indicators.

In addition, as a preliminary work for this purpose, we extract the impact theory assumed by the regional version comprehensive strategy and describe it using the logic model.

