

【論文】

ロジック・モデルを活用した計画目標と その評価指標の見直し

—千葉県東葛地域の「地方版総合戦略」を検討素材として—

林 健一

第1章 検討課題とその背景

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と高齢化、東京一極集中の是正が喫緊の課題となっている。

各地方自治体では、こうした課題への対応策として、地方創生の取組みが進展している。地方創生政策の実施基盤となる「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。）は、これまでに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¹。

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という、進捗状況の判断が難しいように思われる。また、地方版総合戦略が短期間で作成されたことの影響を受けて、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。

これは、人口減少対策を始めとする諸施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」を確保していく上で、看過することのできない課題であると思慮される。

本稿では、こうした問題に対応するため、地方版総合戦略の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）を議論の対象とし、より適切

な指標体系について検討を行っていく。

このための検討素材としては、人口減少対策の中心となる「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」を取り上げ、千葉県東葛地域6市におけるケーススタディを行い、2つの設定指標の特徴や課題を把握し、必要な見直しの方向性を考察していく。

この際、地方版総合戦略が予定している、施策の実施プロセスと期待される成果との間に介在する変化のメカニズム（仮説）をモデル化した「施策の成果を把握するためのロジック・モデル」と、この前段となる「政策問題の構造を把握するためのロジック・モデル」を作成し、これらを活用しながら分析を行っていくこととする。

第2章 分析枠組みの検討と設定

1 政策実態（構造・制度）の確認－地方創生政策の枠組み

本節では、課題の検討に先立ち、検討対象とする政策の構造や制度の実態を確認していく。検討対象となる地方創生政策は、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。）が根拠法となっている。

地方創生政策は、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、将来にわたり成長力を確保することを目指すものであり、「まち、ひと、しごとの創生」²に関連する対策を一連のものとして実施する点に特徴がある。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」を新たに創っていかうとするものである。

地方版総合戦略は、こうした地方創生政策の実施基盤となる行政計画であるが、2015（平成27）年度中に、全ての都道府県と1737の市区町村（99.8%）が同戦略を策定済みである³。

同戦略では、地方人口ビジョン（各地方における人口の現状と将来展望）を踏まえて、政策分野ごとに基本目標、施策の基本的方向、具体的な施策と

具体的な取り組み（事業）などが示され、概ね、表1の体系を持っている⁴。

表1 地方版総合戦略の体系

<p><基本目標> 本県への新しい人の流れを作る</p> <p>数値目標 県全体で、県外からの転入者：5年間で〇〇人増加</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> 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〇〇件（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 〇〇〇〇事業</p>
--

出典) 内閣府地方創生推進室（2015, p.8）を著者が部分抜粋
注) 太字は著者。

地方版総合戦略においては、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Ⅲ 1, 3(1)(2)）。

これらが地方版総合戦略で予定される政策の柱建てとなるが、本稿では、このうち地域の人口減少に歯止めをかける政策の中心となる「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」（基本目標）と、これを構成する具体的な施策と主な取り組み（事業）（以下「具体的な施策等」という。）を議論の対象としていく。

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望ましいとしている（創生本部通知Ⅲ 3(4)）。

こうした地方版総合戦略の評価指標に活用されているのが、数値目標とKPIである。以下では、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。また、基本目標においては、「実現すべき成果（アウトカム）に係る数値目標」を設定するものとされている（創生本部通知Ⅲ 3(1)）。

この数値目標とは、「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）をいう」ものと解されている⁵。

各政策分野の基本目標（数値目標）を達成するための手段が「具体的な施策等」であるが、この効果を客観的に検証するため、「重要業績評価指標（KPI）」が設定される。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、実現すべき成果（アウトカム）に係る指標を設定することが原則であるが、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と解されている（創生本部通知Ⅲ 3（3））。

3 分析の枠組みの検討と設定

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、本稿で分析対象とする2つの評価指標（数値目標・KPI）と行政計画の政策体系（政策－施策－事業）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指標となる。

本稿では、これら評価指標の設定状況の観察を行い、その特徴や課題を把握し、必要な見直しの方向性を探っていくことを検討課題としている。この前提として、施策と期待される成果（アウトカム）との間に介在するメカニズム（仮説）をモデル化していくことも検討課題としている。

本稿では、このメカニズム（仮説）を明らかにしていくため、インパクト理論とロジック・モデルを活用していく他、評価指標の分類基準についても検討していく必要がある。以下では、これらの分析の基本的視点を検討していく。

（1）インパクト理論の抽出

インパクト理論（impact theory）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）」⁶であり、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。

インパクト理論を図示するモデルは複数存在するが⁷、ベースモデル（図1）はプログラムが利用者に提供され、アウトカムが出現するまでの道筋を示すものであり、プログラムを実施したことによる変化、変容の部分に焦点が当てられている。

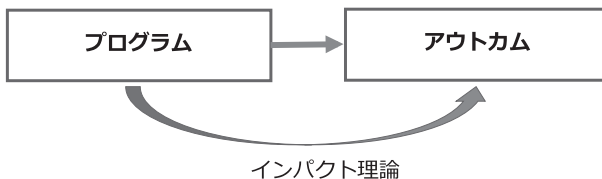


図1 インパクト理論（ベースモデル）の構成要素

出典）安田（2011, p.99）

インパクト理論のベースモデルは、プログラムとアウトカムの対応関係を示したシンプルなモデルである。しかし、インパクト理論をモデル化し、評価作業のガイドとして活用することは様々なメリットをもたらす。

第一に、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（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。

第二に、評価に必要な最低限の前提条件を満たしているのか確認することが可能となる。つまり、プログラムのデザインに問題はないのかを明らかにするとともに、指標選定や設定された指標の妥当性を考えるうえでの重要なツールとなるのである。

本稿では、2つの評価指標の分析を行うにあたり、まずは、地方版総合戦略が想定しているインパクト理論を読み解いていき、ベースモデルの構成要素を念頭に、これを記述していくものとする。

このインパクト理論を記述したモデルは a. 政策課題とその要因、b. 課題解決手段（政策・施策レベル）とその目標、c. これらから導かれる評価指標の方向性等を把握し、各要素の因果的関係を体系的に整理したものとなる。本稿では、これを「政策問題の構造を把握するためのロジック・モデル」と呼称する。

(2) ロジック・モデルの活用

インパクト理論は、前述のとおり、プログラムを実施したことによる変化、変容の部分に焦点が当てられているため、実際に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現れるのかなど、詳細なプログラムの実施プロセスについては、ロジック・モデルでの検

討課題となる。

安田（2011, p.96, p.106）は、インパクト理論とロジック・モデルの相違について、かぜ薬の効用になぞらえてこれを説明している。安田によれば、かぜ薬を飲むことによって、熱が下がる、咳が止まる、のどの痛みが和らぐという症状の改善を説明するのがインパクト理論である。これに対して、かぜ薬がどこからどうやって提供され（例：薬局で購入され）、それをどう服用して（例：水と一緒に食後に飲み）、どのくらいの期間（例：3日間）、どのような状態でいたら（例：安静にしていたら）かぜが治ったのかという点を明らかにするのがロジック・モデルである。

この例を敷衍していえば、インパクト理論は“なぜ（why）”プログラムに効果があるのか、つまり、「なぜ参加者等に変化が起こるのか」を吟味するのに対して、ロジック・モデルは“どのように（how）”プログラムの運営やサービスの提供を行えばよいのか、つまり、「どうやって参加者等の変化を促すのか」という点に焦点を当てているのである（安田, 2011, p.96）。

ロジック・モデルの基本型は、プログラムの実施プロセスを、投入資源（input）、活動（activity）結果（output）、成果（outcome）、インパクト（impact）という5つの構成要素に分けて図示される（ケロック財団, 2001、安田・渡辺 2008, p.40 など）。

本稿では、これを分析枠組みの1つとしていくが、具体的には、分析対象施策の実施プロセスと、期待される成果（アウトカム）の出現との間に介在する因果的連鎖（プログラム理論）を明確化したロジック・モデルを構築し、これと関連付けながら評価指標を分析していくことにする。

このロジック・モデルは、行政活動を中心とする施策の実施プロセスと、成果として期待される状態（計画目標）に至るまでの仮説を段階的に示したものとなるが、本稿ではこれを「対策の効果を把握するためのロジック・モデル」と呼称することにする。

(3) 評価指標 (KPI) の分類基準

斎藤 (2003, p.13) は、表 2 のとおり、3 種類からなる自治体総合計画の評価指標体系 (斎藤の評価指標体系) を提示している。これは、評価指標の選択設定やその活用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ることから、本稿では、設定された KPI の分類にこれを活用していくものとする。

斎藤 (2003) により、各指標の性格と役割分担を具体的に見ていくことにする。「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資源、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 (アウトカム) 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」は、評価対象となる施策・事業の外部にあって、影響を及ぼすとみなされる社会問題、社会現象、波及効果などが把握対象として含まれ、社会成果指標の背景、要因となるものである。

環境要因指標、社会成果指標は、行政・政策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、説明する指標の役割を果たすものである。これらの指標は、主に評価対象指標の外部要因に関係主体の注意を向けることがその目的となるが、関連対策の内容によっては、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）により著者作成

第 3 章 千葉県東葛地域 6 市のケーススタディ

1 分析対象地域の選定

本稿では、著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、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 地方創生政策が想定するインパクト理論の抽出・記述

本項では地方創生政策が想定するインパクト理論、つまり、「問題構造を把握するためのロジック・モデル」の構築を行っていく。このため、人口減

少問題の性格、発生要因と対応策の関係について分析し、分析対象とする対策が想定しているインパクト理論を分析、抽出していく。その後、これらの相互関係を考察し、ロジック・モデルを活用して整理していく。

この作業にあたっては、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くこととする。

（1）人口減少問題とその性格

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多く¹⁰、少子化対策と人口減少対策はほぼ同義と見てよいであろう。

では、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。）の水準であり、日本では2.07がその値となる。

出生率が人口置換水準を下回る状態が長期間継続すると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し、少子化対策（人口減少対策）は、人々の生活世界の基盤となる地域社会の存続それ自体に関わる極めて重要な政策課題である。

（2）人口減少問題の発生要因

では、少子化する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。

我が国において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「結婚した夫婦間の出生行動の変化（夫婦間の子供の数）」によって大きく影響を受ける。つまり、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理解されている（京極・高橋, 2008, p.35、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、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が指摘されている（河野, 2014, p.182）。

人口変動は、上述した、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）。例えば、松田（2013, pp.14-18）は、少子化、非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。

（3）人口減少問題への対応策とその特性

次に、千葉県東葛地域6市における「具体的な施策等」の具体像を確認していくことにする。

基本目標を構成する具体的な施策等を確認していくと、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の5分野に大別される。以下では、これらの概要を整理していく。

a. 出会いから結婚を実現させるまでの支援は、若者の結婚意欲の向上と晩婚化・非婚化¹²の解消を目標とする施策群である。この施策・事業は「結

婚を希望する若者への支援」(婚活支援事業、次代の親となるための中高生への体験講座など)、「若者世代の就職支援」(若者就職支援センター実施事業)から構成されている。

b. 安心して妊娠・出産・子育てができるための環境づくりは、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、地域の子育て環境整備を行うための施策群である。

この施策・事業は「出産を希望する者への支援」(不妊治療への助成時事業など)、「乳幼児への医療・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、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・支援時間事業など)、「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)、「地域で子どもを支える体制の整備・充実」(子育て支援人材育成事業、学校支援ボランティア事業、地域の安全の向上事業など)から構成されている。

c. 子育て世帯への支援の充実は、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や孤立感、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、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。

この施策・事業は「地域における子育て支援の充実」(地域子育て支援拠点施設の事業、親子で交流できる場の提供事業など)、「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事業など)、「子育てに関する情報の提供」、「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事業、住宅取得支援事業、多子世帯に対する保育料無償化制度の拡大)から構成されている。

d. 仕事と子育ての両立支援は、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施策群である。この施策・事業は「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)、

「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）、「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、休日保育事業など）、「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）から構成されている。

以上のとおり、地方版総合戦略で予定している人口減少対策は、結婚、出産、子育てに関する阻害要因を除去、緩和することにより、出生率を回復し、長期的には人口置換水準にまで引き上げることを目標としている。この点において「産めよ、殖やせよ」型の人口増加策ではない点に留意が必要である。

これらの施策の性格を分類すると、出生率等の向上や回復に対して直接的な効果をもつもの（施策 a）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、緩和することなど、施策の実施結果の波及効果の1つとして、出生率等が向上、回復するという、間接的（潜在的）な効果をもたらすもの（施策 b～d）もある。

（4）インパクト理論の抽出・記述

さて、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¹³が、希望どおり結婚・妊娠・出産・子育てできるような社会、経済、環境を実現することを目標とする。

つまり、この政策は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（数）を上昇させ、人口置換水準に回復させる意義を持つのである。

この政策目標を達成する手段となる具体的な施策等は、前述したとおりであるが、人口の自然減への対策¹⁴がその中核となる。私見により、これらの一連の対策（施策・事業）の実施（政策介入）から最終目標に至るインパ

クト理論を図示したものが図2である。これが「問題構造を把握するためのロジック・モデル」の具体像となる。

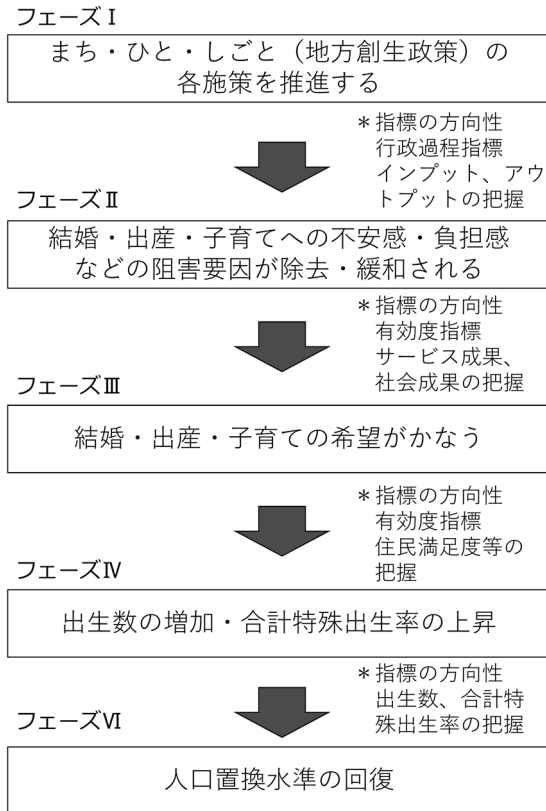


図2 地方版総合戦略（自然減対策）のインパクト理論モデル
出典）著者作成

以下では、図2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。まず、地方版総合戦略の具体的な施策等を実施される（フェーズⅠ）。これにより、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）、若者が抱いている結婚・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く（フェーズⅣ）。さらには、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を地方版総合戦略は期待しているものと推定される。

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こと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 ロジック・モデルを活用したKPIの分析

行政計画では目的－手段の関係となっている3層の政策体系（政策－施策－事業）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」という基本目標（政策）と、その数値目標を実現する手段が「具体的な施策等」である。

以下では、まず、分析対象とする基本目標、つまり政策レベルの評価指標となる数値目標の設定状況の分析を行う。次いで、具体的な施策等の評価指標であるKPIの活用状況を分析する。

(1) 数値目標の設定状況

まず、千葉県東葛地区6市が設定する数値目標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）、結婚動向を数値目標とする例（bo-2-1）、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。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3の数値目標については、各指標の基準値と目標値が設定され、これにより、基本目標の数値目標の達成度の評価と、具体的な施策等に対する目標達成手段としての有効性の評価がなされることになる。

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著者作成。

(2) ロジック・モデルを活用した評価指標の分析

本稿では、結婚を希望する若者を対象とする「出会いから結婚を実現させるまでの支援」(以下「結婚支援施策」という。)のうち、結婚を希望する若者への支援(婚活支援施策・事業)のロジック・モデルを構築していく。つまり、施策と期待される成果(アウトカム)との間に介在するメカニズム(仮説)を明確化した「対策の効果を把握するためのロジック・モデル」を構築し、これを活用しながらKPIの設定状況を分析していくことにする。

(3) 施策のロジック・モデルの構築

婚活支援施策・事業は、結婚を希望する若者に対して相談、研修会、出会いの機会(婚活イベント)を提供することにより、若者が結婚の希望をかなえ、晩婚化・非婚化を解消していくことを目標とするものである。

この施策・事業の実施プロセスは、婚活支援施策・事業を広く周知し、結婚を希望する若者を参加させ、成婚に向けた研修会、カウンセリングや相談などの支援を行う他、各種婚活イベントを実施することにより、出会いの機会を提供していくこととなる。

これらのプログラムが行われた場合に期待される成果は、若者が結婚の希望をかなえる(成婚)である。これにより、若者の晩婚化・非婚化の傾向が緩和、解消され、ひいては最終目標である出生率の向上等に寄与していくものとなる。

以上の施策・事業の実施プロセスとその成果、さらには、最終目標である出生率の向上につながるメカニズム(仮説)を示したものが図3であり、これが「対策の効果を把握するためのロジック・モデル」の具体像となる。

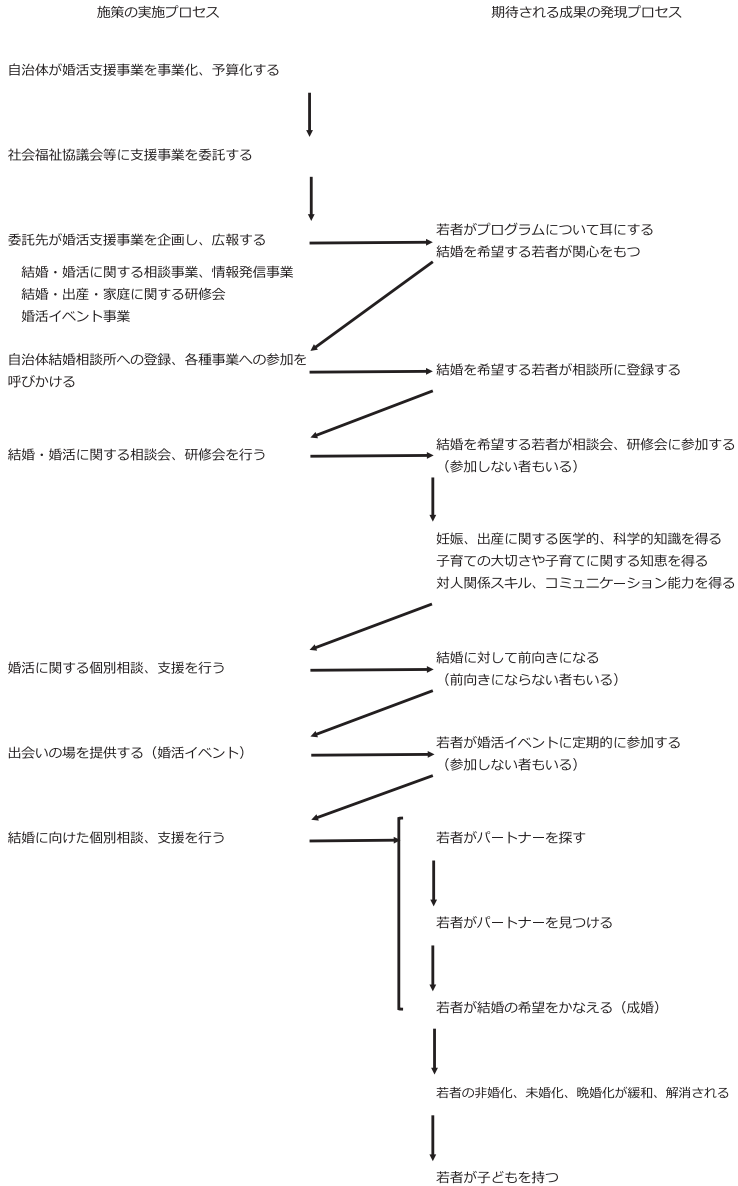


図3 結婚支援施策(婚活支援事業)のロジック・モデル
出典) 著者作成

(4) KPI の設定状況の観察結果

婚活支援施策・事業を評価する KPI の活用状況を整理したものが、表 4 である。同表のとおり、婚活イベント・講座の参加者数や実施回数その他、思春期のライフプラン教育や、若年層のライフデザイン関連では、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)などを KPI として採用する例が見られた。

これらの評価指標は、図 3 の「施策の実施プロセス」に関連する KPI であり、結婚・婚活に関する相談会・研修会を行うなど、行政サービスの供給量自体を成果とみなし、その達成水準を評価する供給達成評価指標(サービス成果指標)としての性格を持つものといえよう。

しかしながら、図 3 の「期待される成果の発現プロセス」に関連する KPI の設定例は、ほとんど見られなかった。唯一の例としては、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)が KPI として設定されていた(我孫子市)。また、施策・事業全般の成果を住民満足度という心理尺度で捉える住民満足度指標を KPI として採用する例は確認できなかった。

表 4 「婚活支援施策・事業」における KPI の設定状況

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	参加者の成増数			講座等参加者数	講座実施回数	施策①【結婚を希望する若者への支援】
	手帳配布数					婚活支援事業(婚活講座)
	事業実施学校数					ライフデザイン手帳作成・配布事業
	セミナー開催数					中高生と乳幼児のふれあい体験
						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) 各地方版総合戦略から著者作成。

4 指標設定状況から見た問題点

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 KPI の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。

すなわち、本稿で分析対象とした「若い世代の結婚・出産・子育ての希

望をかなえる」を構成する具体的な施策等の最終目標（成果）は、図2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。一方で、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、実施結果の波及的な効果の1つとして、出生率等が向上、回復する効果をもたらすものもある。

こうした人口減少対策の性格は、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難しいことを意味する。

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側面を持つのである。

特に、計画期間の5年間という限られた期間では、具体的な施策等の効果が最終目標（図2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など）の達成に寄与することを確認していくことは難しいといえよう。

5 ロジック・モデルを活用した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）に至る間の中間的な成果を把握するための指標、つまり、図2のフェーズⅡ、Ⅲに関連する評価指標、ないしは、図3の「施策の実施プロセス」と「期待される成果の発現プロセス」に関連するKPIを具体化していくことが課題となる。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。

(1) 戦略の実効性確保のための指標

第1の課題は、「施策の実施プロセス」に関連するKPI評価指標を具体化していくことである。分析対象とした事例では、アウトプット指標に近い指標である、供給達成成果（サービス成果）を把握する指標が多く活用されていた。サービス成果指標の本来的な意義は行政需要（ニーズ）と実際の供給の直接的な対比から、施策・事業の成果（有効度）を捉えようとする点にある。

ここでは、地方版総合戦略の実効性を確認していくため、戦略に掲げられている具体的な施策等の「予算化状況」や「事業化状況」を把握する指標など、戦略の進行管理のための指標設定が求められるであろう。

(2) サービス成果指標の活用

第2の課題は、「期待される成果の発現プロセス」におけるKPI指標の充実である。特に、行政計画内容や事業等の達成成果（アウトカム）を地域住民の視点から測定・把握する有効度指標のうち、サービス成果指標の具体化が必要と思われる。

分析事例では、「結婚を希望する若者が相談所に登録する」については「登録者数」が、「結婚を希望する若者が相談会、研修会に参加する」や「若者が婚活イベントに定期的に参加する」については「参加者数」が、それぞれ評価指標として設定が可能である。これらは、住民ニーズ（需要）に対する行政サービスへの対応状況（供給達成成果）を把握する意義を持つのである。

また、研修会を実施した成果として、「受講した若者が妊娠、出産に関する医学的、科学的知識を得る」などが想定されるが、これには「受講者の理解度」などの指標設定が可能である他、婚活事業による年間婚姻数（成婚数）も有用な指標であると思われる。

さらには、「研修や相談が役に立ったと答えた者の割合」など、施策・事業全般の成果を住民の心理的尺度で捉える住民満足度指標も設定が有用である。

(3) 社会成果指標の充実

第3の課題は、対策の基礎となる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、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。

つまり、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（率）、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と思われる。

具体的には、地域の出生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、地域の出生や結婚の動向を把握する指標を設定、活用することは、施策・事業の必要性や成果に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。

また、年齢別に初婚率や未婚率の変化などを把握していくことは、地域の現状に応じた政策対応を可能とするであろう。

これらのことから、社会成果指標とその背景にある環境要因指標の充実と、その活用が期待されているといえよう。

第4章 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活用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、人口減少対策の中心となる「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」を中心に、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、数値目標と重要業績評価指標（KPI）の設定状況について、千葉県東葛地区6市のケーススタディを行ってきた。

本稿では、人口減少対策に関する「問題構造を把握するためのロジック・モデル」と「対策の成果を把握するためのロジック・モデル」という2つの分析モデルを提示することができたものの、少数事例からの考察である点での限界があり、あくまでも試論としての位置づけにとどまる。このため、分析事例の豊富化と実務的観点から見たモデルの有用性の確認が今後の大きな課題の1つとなっている。

また、本稿では、結婚支援施策（婚活支援事業）の成果を把握する指標を中心に、新たな評価指標の構築を試みた。しかし、もう1つの施策評価、つまり、数値目標の達成手段として、具体的な施策等は有効なのかどうか、目標達成に寄与しているのかどうかという、施策の有効性の評価については、本稿ではほとんど議論をしていないため、今後の課題となっている。

これらの課題については、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 例えば、鎌ヶ谷市では、既に導入・実施している行政評価制度を活用し、各基本目標及び施策に設定した成果指標や重要業績評価指標（KPI）を踏まえ、点検・評価を行いその結果を、ホームページ（https://www.city.kamagaya.chiba.jp/sesakumidashi/sesaku-sougoukeikaku/sesaku-chihousei/sesaku_vision-senr.html）で公表している。

- ² 「まち・ひと・しごと創生」は、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）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）。
- ³ 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「地方人口ビジョン及び地方版総合戦略の策定状況」（平成28年4月19日公表）による。
- ⁴ 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。
- ⁵ 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)）。
- ⁶ ロッシ他（2005, pp.132-133）を参照。
- ⁷ 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。
- 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（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 国の「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 網羅的ではないが、本稿で参照した少子化政策の先行研究は、阿部（2016）、大淵（2004）、大淵・阿藤（2005）、河野（2014）、杉田（2017）、松田（2013）、山田（1989）である。
- ¹² ここで、晩婚化とは平均初婚年齢が以前と比べて高くなる傾向をいう。非婚化

とは生涯にわたり結婚をしないことを選択する傾向が高くなっていることをいう。晩婚化・非婚化は有配偶者人口（結婚している人々）の減少を招き、出生率の低下をもたらされる。

¹³ 若者とは、概ね 15 歳から 39 歳までの者を指すものとする。

¹⁴ 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，1989，pp.11-12）。4 つの要因のうち、出生と死亡を「人口の再生産要因」という。本稿では、人口減少（少子化）の大きな要因となる「自然減」を回復していくための対策（自然減対策）に注目していく。

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。

〔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
- 京極高宣・高橋重郷（2008）『日本の人口減少社会を読み解く—最新データからみる少子高齢化』中央法規
- 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（2003）『総合計画と政策評価—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）』地域科学研究会
- 杉田菜穂（2017）『人口論入門—歴史から未来へ』法律文化社
- 総務省（2004）「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

てー」

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局（2016）「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）」

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）」

林健一（2015）「地方自治体における重要業績評価指標の活用状況について—若干の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を事例として—」中央学院大学社会システム研究所紀要第16巻第1号 pp.30-46

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

行政資料：千葉県東葛地区6市の「地方版総合戦略」

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>

（2018年9月30日アクセス）

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>（2018年9月30日アクセス）

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>（2018年9月30日アクセス）

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)」(2018 年 9 月 30 日アクセス)

<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 28 年 12 月改定）」

<https://www.city.abiko.chiba.jp/shisei/keikauhoushin/gyouseikeiei/sougousenryaku.html> (2018 年 9 月 30 日アクセス)

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-chihousei/sesaku_vision-senr.htm (2018 年 9 月 30 日アクセス)

Review of Program goals and
Evaluation indicators using Logic model
—A case study of the “A comprehensive strategy
for Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy”
in the Higashikatsusika Area of Chiba Prefecture

Kenichi HAYASHI

ABSTRACT

Overcoming Population Decline and ensuring the sustainability of local communities is an urgent issue in Regional Policy. Japanese Local governments are responding to these issues based on the “A comprehensive strategy for Overcoming population Decline and Vitalizing Local Economy”.

In this paper, we focused on “Measures for supporting Youth Marriage / Childbirth / Child-rearing”, which is the center of the plan, and analyzed the use of the evaluation indicators that are the basis of management and evaluation of the plan and measures.

This analysis conducted a case study on the setting status of evaluation indicators: numerical targets and key performance evaluation indicators (KPI) used in the 6 cities of Higashikatsusika Area, Chiba Prefecture.

As a result, a problem was confirmed that only indicators that partially cover the Logic model assumed by the program were used.

Therefore, he pointed out that it will be a future task to materialize and set an evaluation index for grasping intermediate results from output to outcome (program goal).

In addition, we proposed two analysis models that serve as the basis for setting new indicators: “Logic model for understanding the problem structure” and “Logic model for understanding the outcome of countermeasures” regarding Population reduction measures.