

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－

林 健一*

1 はじめに

民間有識者からなる「日本創成会議」の人口減少問題検討分科会は、2014（平成26）年5月に、「人口再生産力（注・林：若年女性人口）に着目した市区町村別将来推計人口」をもとに、行政や社会保障の維持、雇用の確保などが困難になるとみられる自治体（消滅可能性都市）のリストを公表し、大きな衝撃を与えたことは記憶に新しいところである。同分科会は、人口減少の及ぼす深刻な影響の一端を明らかにするとともに、地方の人口減少の最大要因は、若者（男女）の大都市（特に東京圏）への流出にあること、人口流出の動きは、地方と大都市（東京圏）の「経済雇用格差」に深く関連していること、を指摘した（増田編，2014，p.22）。

「消滅可能性都市」については、出産適齢期の女性人口の推移による分析であり、異論や反論も多いが¹⁾、安倍内閣は「地方創生」を政権の政策課題とし、2014（平成26）年9月29日に召集された臨時国会を「地方創生国会」と位置づけ、地方が直面する人口減少や超高齢化など構造的な課題に危機感を表明し、人口減少問題などの地方創生政策を担う「まち・ひと・しごと創生本部」を内閣府に創設した。

東京一極集中による過疎化、予測される急激な人口減少という問題群は、新たに人口減少問題（地域創生）に真正面から取り組むことを地域政策に迫るものである。

政府が掲げる地方創生政策は、2015（平成27）年度中に「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定を各地方自治体に求めており、各地域でその策定が進んでいる。この地方版総合戦略の内容は、各地方自治体が自主性、主体性を発揮し、地域の実情に沿った地域性のあるものとするのが求められるとともに、戦略の実施にあたっては客観的な効果検証と改善の仕組みを構築していくことが重要な課題となる。

そこで、本稿では、地方創生政策（戦略）の客観的な効果検証のツールとして活用が予定されている、数値目標と重要業績評価指標（Key Performance Indicator：KPI）という2つの指標に注目し、各地方自治体が策定した地方版総合戦略における設定状況について分析を加え、その特徴や課題を明らかにしていくものとする。この分析対象とする政策分野は、人口減少対策の中心となる少子化政策（若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる）とする。なお、地方版総合戦略は、各地方自治体でその策定が進行中であるため、本稿は、策定済みの若干の事例に基づく分析、観察と

* 中央学院大学社会システム研究所 准教授

なることをあらかじめ付記しておきたい。

2 「地方創生」政策の概要とその特徴

(1) 地方創生が求められる背景

我が国の合計特殊出生率（以下「出生率」という。）は1970年代後半以降急速に低下し、人口規模が長期的に維持される水準（「人口置換水準」。現在2.07）を下回る状態が約40年間続いている。ところが、少子化がこのような進行しながらも、日本の総人口は長らく増加を続けてきた。

その理由として、戦後の第一次及び第二次ベビーブーム世代という大きな人口の塊があったために、出生率が下がっても出生数が大きく低下しなかったこと、他の一つは、平均寿命が伸び、死亡数の増加が抑制されたことが多くの指摘するところである。

明治以来の人口増加は、1970年代から始まった出生数規模の縮小の結果、人口増加時代の終焉を迎え、人口の一大転換点を迎えている。2008（平成20）年を境に日本の総人口は減少局面に入ったといわれ、今後さらに加速度的な減少が予想されている。

例えば、国立社会保障・人口問題研究所の「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」によると「今後わが国の人口は減少する見通しであり、平成22（2010）年国勢調査による1億2,806万人から、平成42（2030）年に1億1,662万人となり、平成60（2048）年には1億人を割って9,913万人となり、平成72（2060）年には8,674万人になるものと推計される（ただし、出生中位（死亡中位）推計による。以下同様）。したがって、平成72（2060）年までの50年間で、人口は4,132万人（当初人口の32.3%）の減少が見込まれる」との見方を示している。

また、「同推計期間に、年少人口（0-14歳

人口）は当初の1,684万人から791万人へと893万人（当初人口の53.0%）の減少、生産年齢人口（15-64歳人口）は8,173万人から4,418万人へと3,755万人（同45.9%）の減少が見込まれる。これに対し老年人口（65歳以上人口）は2,948万人から3,464万人へと516万人（同17.5%）増加する」との見方が示されている。

人口減少は少子化による出生数の縮小再生産であり、若い世代からの人口減少であるという特徴を持っている（国立社会保障・人口問題研究所編、2008, p.13）。今後、生産年齢人口の減少や高齢人口の増加など始め、人口減少や人口構造の変化は、内需の減少、潜在的成長力の低下、社会保障費の増加による財政収支の悪化など経済成長や日本経済の構造に大きな影響を与え、地域社会の衰退が懸念されている。

こうした急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、日本全体、特に地方の人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みやすい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくことが、喫緊の政策課題として浮上している。

(2) 地方創生政策（まち・ひと・しごと創生）のスキーム

このため、国では、2014（平成26）年9月3日、内閣に「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、同年11月28日に「まち・ひと・しごと創生法」（以下「創生法」という。）を公布、施行している。創生法は地方創生政策の根拠法となるものである。同法は「我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、

将来にわたって活力ある日本社会を維持していく」との目標を掲げ（第1条）、目標達成に向け、地方創生の基本理念、国や地方公共団体の責務、事業者や国民の努力を定めている。

① 「まち・ひと・しごと」の創生とは

創生法が予定する「まち・ひと・しごとの創生」とは、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）の3項目を一体的に推進することと定義されており（第1条）、これらが「地方創生政策」の骨格となる。

地方創生政策（まち・ひと・しごとの創生）のより具体的な内容は、創生法第2条に基本理念として示されている（表1参照）。「創生」とは辞書的理解によれば「新たに作り出すこと」となるが、本稿では、地方創生政策とまち・ひと・しごとの創生を同義のものとしていく。

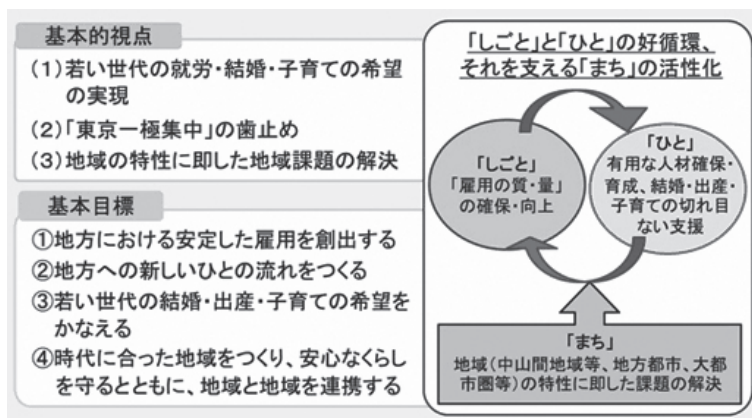
地方創生政策（まち・ひと・しごと創生）の特徴は、図1のとおり、「まち」「ひと」「し

表1 地方創生政策の基本理念（政策の基本的課題）

- | |
|--|
| <p>a. 国民が個性豊かで魅力ある地域社会において潤いのある豊かな生活を営むことができるよう、それぞれの地域の実情に応じて環境の整備を図ること。</p> <p>b. 日常生活及び社会生活を営む基盤となるサービスについて、その需要及び供給を長期的に見通しつつ、かつ、地域における住民の負担の程度を考慮して、事業者及び地域住民の理解と協力を得ながら、現在及び将来におけるその提供の確保を図ること。</p> <p>c. 結婚や出産は個人の決定に基づくものであることを基本としつつ、結婚、出産又は育児についての希望を持つことができる社会が形成されるよう環境の整備を図ること。</p> <p>d. 仕事と生活の調和を図ることができるよう環境の整備を図ること。</p> <p>e. 地域の特性を生かした創業の促進や事業活動の活性化により、魅力ある就業の機会の創出を図ること。</p> |
|--|

出典）創生法2条により著者作成。

図1 地方創生政策（まち・ひと・しごと創生）の特徴



出典）内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局次長伊藤明子氏の説明資料
http://www.nice.co.jp/nbr/2015-08-15_2071/03.html に掲載による。

表2 まち・ひと・しごとの創生に向けた政策5原則

- | | |
|--------|--|
| ① 自立性 | ・構造的な問題に対処し、地方公共団体、民間事業者、個人等の自立につながる。 |
| ② 将来性 | ・地方が自主的かつ主体的に、夢を持って前向きに取り組むことを支援する。 |
| ③ 地域性 | ・各地域の実態に合った施策を支援。国は支援の受け手側の視点に立って支援。 |
| ④ 直接性 | ・最大限の成果をあげるため、直接的に支援する施策を集中的に実施する。 |
| ⑤ 結果重視 | ・PDCA メカニズムの下、具体的な数値目標を設定し、効果検証と改善を実施する。 |

出典)「まち・ひと・しごとの創生総合戦略の概要」

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/pdf/20141227siryou4.pdf> から入手

ごと」に関する施策を一体のものとして推進する点にある。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」を創っていかうとする点にその特徴がある。また、政策、施策、事業を総合的かつ計画的に実施するため、国・地方公共団体は総合戦略等の策定が求められている。

また、人口減少問題に対処し、地域の活性化（地方創生）を実現するため、表2の「5つの政策原則」に基づき施策を展開するものとしている。つまり、地方創生政策は、地域が主体となって地域を活性化していくための政策である。これに対して、国の役割は「伴走的な支援」を基本とし、「地方版総合戦略の早期かつ有効な策定、実施には手厚く支援する」という自治体間競争を促進する立場をとっている。

② 国の長期ビジョンと総合戦略

創生法（第8条）は、国が講ずべき施策を総合的かつ計画的に実施するため「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（以下「国の総合

戦略」という。）を策定するものとしている。

これを受けて、国は、日本の人口の現状と将来展望を示す「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」（以下「国の長期ビジョン」という。）と併せて「国の総合戦略」を閣議決定（平成26年12月27日）している。以下では、国の長期ビジョン及び総合戦略の概略についてみていくことにする。

まず、「国の長期ビジョン」であるが、日本の人口の現状と将来の姿を示し、人口問題に関する国民の認識の共有を目指すとともに、今後、取り組むべき将来の方向を提示している。

長期ビジョンは、「人口問題に対する基本的認識」として、2008（平成20）年に始まった人口減少は、今後加速度的に進むこと、人口減少の状況は、地域によって大きく異なるものの、人口減少は地方から始まり、都市部へ広がっていくことを指摘している。こうした認識を踏まえ、人口減少に歯止めをかける「積極戦略」と、人口減少に対応するための「調整戦略」を同時に推進することとし、a.「東京一極集中」の是正、b.若い世代の就労・結婚・子育ての希望の実現、c.地域の特性に即

した地域課題の解決の3つの基本的視点から取り組むものとしている。

次に、「国の総合戦略」は、この長期ビジョンを踏まえ、2015（平成27）年度を初年度とする今後5年間の政策目標や施策の基本的方向、具体的施策を取りまとめたものである。国の総合戦略は「政策の基本目標」として、次の4つを掲げるとともに、これらの政策分野ごとに基本目標を達成するために講ずべき政策パッケージ（施策群）を具体化している。

計画の目標年度（2020（平成32）年度）における成果を把握するため、これら4つの基本目標については実現すべき数値目標を、政策パッケージの主な施策については達成すべきKPIを、それぞれ設定している。

【国の総合戦略が定める政策分野】

- 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。

③ 地方版人口ビジョンと総合戦略

まち・ひと・しごと創生については、国と地方が一体となって中長期的な視点に立って取り組む必要がある。このため、創成法（8条、9条）は、都道府県及び市町村（特別区含む）に対して、人口減少克服に向けた団体ごとの総合戦略を策定する努力義務を課し、「（都道府県・市町村）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。）の策定を求めている。

地方版総合戦略の策定にあたっては、国の長期ビジョン及び国の総合戦略を勘案しながら、

各団体における人口の現状と将来展望を提示する「地方人口ビジョン」を策定するものとしている。

地方版総合戦略について、国は、平成27年度中に、同年を初年度として平成31年度までの5か年間の戦略の策定を求めており、各自治体において、地方版総合戦略や地方人口ビジョンの策定作業が急速に進んでいる状況にある。

(3) 地方創生政策（まち・ひと・しごと創生）が予定する施策

地方版総合戦略は、地方人口ビジョンを踏まえ、地域の実情に応じた今後5年間の目標や施策の基本的方向、具体的施策をまとめたものである。その策定にあたっては、創生本部通知及び手引きが国から発出されている²⁾。

創生本部通知（通知Ⅲ 1,3（1））によれば、地方自治体は国の総合戦略の政策分野を勘案して、地方版総合戦略における政策分野を定めるものとされている。

同通知（Ⅲ 3（2））は、次のとおり、各政策分野（a～d）を例示するとともに、基本目標を達成するために講ずべき施策の基本方向を示している。

【施策の基本的方向の例】

- a. 地方における安定した雇用を創出する
 - ・ 地域の産業構造や自然環境等を分析した上で、農業や観光業など、雇用の機会の確保や創出につながる地域の特性を生かした産業政策に取り組む
 - ・ 多様な知識や経験を有する人材の大都市圏化からの還流や、潜在的な労働供給力の活用も含めた地元の人材の育成・定着などを通じて、地域産業を支える人材の確保を図る 等

b. 地方への新しいひとの流れをつくる

- ・ 移住希望者の視点に立ち、雇用や住まい、教育等の移住の受け皿に関する総合的な環境整備を行うとともに、全国移住促進センター（仮称）などを通じて、移住希望者向けの情報提供に取り組む
- ・ 地方においては、若年の大学進学時や就職時に東京圏への転出が多数に及んでいることから、地方大学の活性化、企業における地方採用・就労の拡大に取り組む 等

c. 若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる

- ・ 若者が希望どおり結婚し、子供をもてるよう、若い世代の経済的安定を図る
- ・ 子育て包括支援センターの整備や周産期医療の確保などを通じて、妊娠・出産・子育てについて、切れ目のない支援を行う
- ・ サービスの充実や子育てにかかる負担の軽減などを通じて、子ども・子育て支援の充実を図る
- ・ 育児休業の取得促進や多様な働き方の普及を通じて、ワーク・ライフ・バランスの実現を図る 等

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

- ・ 「小さな拠点」づくりやコンパクトシティの推進など、地域の実情に応じたまちづくりを推進する
- ・ 人口減少等を踏まえた既存ストックのマネジメント強化や地域のサービス提供機能の維持を図る
- ・ 連携中枢都市圏や定住自立圏など、地

域の実情に応じた地域間連携施策を推進する 等

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。既存の政策分野との関連でみると、地域産業政策、新産業による雇用創出、就労支援・人材育成、少子化対策、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、地方大学の活性化に関連する施策、事業が地方創生政策には含まれるものとなる³⁾。

3 「地方版総合戦略」の評価指標の活用状況

(1) 総合戦略の2つの評価指標とその性格

国の総合戦略及び地方版総合戦略については、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)）。

総合戦略の進捗を把握する評価指標として活用が予定されているのが、数値目標とKPI である。以下、本章ではこれら2つの評価指標について観察、検討していく。

各指標の定義を確認していくと、前述した政策分野（a～d）については、分野ごとに5年後の基本目標が設定される。この基本目標は、実現すべき成果に係る「数値目標」を指す（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）、つまり、アウトカムをいうものとされている。仮に、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（創成法第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））。

各政策分野（a～d）の基本目標を達成するために講ずべき施策（政策パッケージ）については、各施策の効果を客観的に検証できるようにするため、客観的な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、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））。

（2）基本目標の設定状況

① 分析の対象

本稿では、この数値目標とKPIの活用状

況を分析していくことにする。分析対象とする政策分野は、人口減少対策の中心的政策分野となる「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」とする。この政策分野は、a. 結婚応援、b. 妊娠出産の環境整備、c. 子育て支援に大別することができるため、これら各施策別にKPIの活用状況を分析していくことにする。

分析対象とする地方版戦略は、著者の確認時点（平成27年9月10日現在）において、同戦略を策定公表している、臼杵市、雲南市、塩尻市、会津若松市、笠岡市、京丹後市、佐渡市、三条市、那須塩原町、日南町、舞鶴市、牧之原市とし、これらによるケーススタディを行っていく。

② 基本目標の設定状況

繰り返しになるが、基本目標は、当該政策分野において実現すべき成果に係る「数値目標」を指すものであり、アウトプット指標ではなくアウトカム指標の設定が期待されている。この基本目標の設定状況を整理したものが表3である。

表3 基本目標の設定状況

基本目標（評価指標名）	自治体名
t-1-1 30～34歳の未婚率	臼杵
t-1-2 婚姻率（年間の20～39歳の女性婚姻数） ／（年末総人口）	笠岡
t-1-3 有配偶者率	舞鶴
t-1-4 婚姻件数	日南
t-2-1 合計特殊出生率	雲南、塩尻、笠岡、佐渡、那須塩原、舞鶴、牧之原
t-2-2 出生率	日南
t-2-3 40歳代前半の既婚女性の平均子ども数	臼杵
t-3-1 社会減数	佐渡
t-4-1 モデル的な保育環境の整備	日南
t-4-2 子育てしやすい環境と感じる者の割合（満足度）	臼杵、雲南、塩尻、牧之原
t-4-3 自治体の子育て支援策への満足度	臼杵、雲南、那須塩原

出典）各地方版総合戦略から著者作成。

地域の人口は出生数だけ増加し、死亡分だけ減少する。また、移動、つまり、転入によって増加し、転出によって減少する。低い出生率のもとで続く出生数の減少傾向が少子化現象であるが、日本において婚外出産は稀であり、出産はほとんど結婚を通じて生ずるため、結婚の動向を把握することは地域人口の変化を考えるうえで、基礎的な課題となる。

分析対象自治体の基本目標をこうした観点から見ると、結婚の動向を評価指標とする例 (t-1)、出生の動向を評価指標とする例 (t-2) が観察される。また、移動の側面についても指標とする例 (t-3) がある。

行政活動の成果（アウトカム）については、特定施策の実施自体を成果とする例 (t-4-1) のほか、今回の分析事例の多くでは、直接的に各施策（活動）の成果を把握するものではなく、子育て支援施策や地域子育て環境への住民満足度により把握しようとしている例 (t-4-2, 3) が観察された。

これらの基本目標については、表4の例のように、数値目標として各指標の基準値と目標値が設定されている。数値目標の評価方法は、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）が想定される。また、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）も想定される⁴⁾。

(3) KPI の活用状況

① 分析の対象と視点

KPI は、前述のとおり、「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こととなる。しかしながら、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)）。本稿の分析対象とした「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」（政策）は、前述のとおり、a. 結婚応援、b. 妊娠出産の環境整備、c. 子育て支援などに大別することができるため、各施策別に KPI の活用状況を分析していくことにする。

KPI の想定する実現すべき成果の把握や、進捗状況を検証する指標の設定は、実務上困難な課題である。本稿では、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「斎藤の評価指標体系」（表5）を用いて KPI の分析を行っていく。

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表5のとおり提示している。各指標を具体的に見ていくと、a. の「行政過程指標」は、行政における計画事業の執行状況を把握・管理するものであり、計画執行の実現性の管理に適用されるものである。b. の「有効度指標」は、計画、事業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

表4 数値目標の設定例

指標	基準値	目標値 (H31)
市内合計特殊出生率	1.34 (H25)	1.54
婚姻率	2.62% (H26)	2.88%

注：婚姻率「(年間の20～39歳の女性婚姻率) / (年末総人口)」(千分率：%)
出典) 笠岡市 (2015, p.15)

表5 斎藤の評価指標体系

a. 行政過程指標
・ 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）
b. 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
c. 環境要因指標
・ 行政外部要因指標（自然・社会環境、技術、制度）
・ 行政内部要因指標（職員配置、用地取得、財源確保、施設調整）

出典) 斎藤 (2003, p.13) により著者作成

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. の「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。具体的に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、その意思決定に資することが目的となる。

② 「結婚意欲の向上と婚活者の支援」(結婚応援) 施策

若者の結婚意欲の向上と婚活者の支援(結婚応援) 施策は、結婚に結びつく出会いの場の提供や、結婚しやすい環境づくりを行うものであり、婚活事業、新婚世帯への家賃助成、次代の親となるための高校生などへの出前講座などの取り組み内容が予定されている。この施策の KPI の活用状況を整理したものが、表6である。

この施策では、表6のとおり、行政の活動

表6 KPI の設定状況 (結婚応援施策)

施策名	重要業績評価指標(KPI)	自治体名
結婚応援	K1-1 結婚生活に関する支援事業数	那須塩原
	K1-2 出会い創出事業数	那須塩原、舞鶴
	K1-3 婚活イベントに参加する未婚男性数	三条
	K1-4 カップル成立件数	笠岡、佐渡、三条
	K1-5 (婚活事業による)年間婚姻数(成婚数)	白杵、会津若松、京丹後、日南
	K1-6 (講座・セミナーの参加者が)異性に対し積極的になれると答える人の割合	牧之原
	K1-7 婚姻数(39歳以下の女性)	笠岡、白杵
	K1-8 30~34歳未婚率(男性・女性)	白杵

出典) 各地方版総合戦略に基づき著者作成。

表7 KPIの設定状況（妊娠・出産の環境整備）

施策名	重要業績評価指標(KPI)	自治体名
妊娠・出産環境の整備	K2-1 妊婦健診受診率	塩尻
	K2-2 乳幼児健診平均受診率	塩尻
	K2-3 支援ニーズの高い妊産婦全員への支援	舞鶴
	K2-4 出生数	笠岡、会津若松、佐渡
	K2-5 合計特殊出生率	雲南
	K2-6 安心して子供を産み育てられていると感じている市民の割合(満足度)	笠岡

出典) 各地方版総合戦略に基づき著者作成。

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、事業の実施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（K1-1, 2）と、公共サービスに対して発生した需要の大きさ自体を成果とみなし、その達成水準（需要達成成果）を評価する指標を採用する例（K1-3）がある。

後者の「婚活イベントに参加する未婚男性数」という指標（K1-3）は、社会問題対応成果、つまり、社会にとってマイナスの成果を表す指標として、この減少分を達成成果として把握測定するものと解される場合もあろう。また、行政の事業サービスの達成成果の水準を直接把握する指標を採用する例（K1-4, 5, 6）も見られる。

これらに対して、行政の事業サービスの成果を直接扱うものでなく、実態としての社会状況を把握し明らかにすることに主要な目標が置かれている「社会成果指標」を指標として採用する例（K1-7, 8）もある。この指標について注意すべきは、特定の施策、事業の成果だけでなく、様々な要因の影響が合成された結果を含むものであり、それらの要因は行政によって直接コントロールできるものは少ないという点である。

③ 「妊娠・出産の環境整備」施策

妊娠・出産の環境整備は、不妊治療等への助成により、妊娠・出産に係る経済的負担の軽減を図るもの、妊娠・出産に関する情報提供や、妊娠・出産期の相談や支援により、安心して子供を産むことできる環境づくりを行うもの、である。この施策のKPIの活用状況を整理したものが、表7である。

この施策では、表7のとおり、サービス成果指標に分類されるものは、需要達成成果を把握する指標（K2-1, 2, 3）と、社会成果指標に分類される指標（K2-4, 5）が観察できる。また、サービス成果指標と社会成果指標という2つの成果指標により把握される事業成果の実態を住民満足度という心理尺度で捉える「満足度指標」を採用する例（K2-6）も観察される。満足度指標には、住民一般満足度と利用者満足度の2つがあるが、今回の分析対象では前者の住民一般満足度指標が採用されている。

④ 子育て支援

子育て支援とは、保育や子育て支援サービスを提供すること、相談支援等により子育てに係る経済的、精神的負担を軽減するものなど、多様な取り組みが含まれる施策であるが、その概要は表8のとおりである。また、子育て

表 8 子育て支援の基本事業の例（雲南市総合戦略）

○地域における子育て支援の充実

対象：保護者・地域 意図：地域で子育てを支える環境がある

(方針)

地域での子どもの見守りや多世代交流、相談の場づくりとともに、放課後子ども教室、放課後児童クラブなどに地域と行政がともに連携して取り組みます。また、放課後児童クラブなどの施設について、保護者ニーズを踏まえ整備・充実を図ります。

○子どもの心と体の健やかな発達

対象：保護者 意図：子どもを健やかに育てる環境がある

(方針)

保護者意識の向上を図るとともに、子どもの基本的な生活習慣づくり・体力づくりの支援、日々の生活、成長に合わせた切れ目のない相談・支援及び健診の充実を図ります。発達に心配のある子どもについて、早期発見及び支援等を関係機関と連携して取り組みます。また、子どもが安心して生き生きと活動できる遊び場環境の充実を図ります。

○子育てと仕事の両立支援

対象：保護者 意図：子育てと仕事を両立できる

(方針)

保護者の就労環境の多様化などへの対応を図り、病児・病後児保育などの制度充実、待機児童対策及び教育・保育施設の充実に取り組みます。また、事業所・家庭における理解を深めるための啓発を行い、仕事と子育ての両立を推進します。

○子育て相談の充実

対象：保護者 意図：子育ての悩みが相談できる

(方針)

子育てへの不安や悩みに早期から対応する相談体制を整えるとともに、支援や保護が必要な児童の相談及び支援体制の充実を図ります。また、問合せ・相談窓口の充実を図り、ワンストップ化に向けて取り組みます。

○経済的支援の充実

対象：保護者等 意図：子育てに係る経済的負担が軽減される

(方針)

保育料減免、子ども医療費助成、不妊治療費の費用助成などの制度実施により、保護者及び子どもを産み育てたい夫婦の経済的な負担軽減を図ります。

表9 KPIの設定状況（子育て支援）

施策名(細分類)	重要業績評価指標(KPI)	自治体名
心と体の健やかな発達	K3-1 小児科医の勤務日数	日南
	K3-2 発達支援リーダー研修修了者数	舞鶴
子育てと仕事の両立支援	K3-3 事業所支援セミナー参加企業数	舞鶴
	K3-4 社員の子育て宣言登録企業数	塩尻
	K3-7 子どもの居場所箇所数	佐渡
	K3-5 子育てと仕事を両立できていると思う人の割合	三条
	K3-6 女性の就職率	三条
	待機児童対策	K3-8 待機児童数
K3-9 3歳児未満の保育所入所率		三条
K3-10 待機児童のゼロ維持		那須塩原、牧之原
K3-11 町内に24時間保育所の設置		日南
K3-12 事業所保育延べ利用者数		日南
教育・保育施設	K3-13 幼児教育ビジョンの策定	舞鶴
	K3-14 保幼小連携によるカリキュラムの策定	舞鶴
子育て相談・支援体制の整備	K3-15 ファミリーサポート登録件数	舞鶴、塩尻、那須塩原、牧之原
	K3-16 子育て情報システムへの登録世帯数	牧之原
	K3-17 乳児家庭訪問率	舞鶴
	K3-18 相談事業の相談者数	佐渡
	K3-19 子育て支援施設利用者数	舞鶴
	K3-20 子育て支援施設利用者支援事業の実施箇所数	舞鶴
	K3-21 子育て支援講座参加者数	舞鶴
	K3-22 子育て情報システム登録者の満足度	牧之原
	K3-23 子育てを楽しくないと思わない親の割合(訪問事業)	那須塩原
	経済的支援	K3-24 負担軽減策の市民満足度
施策全般	K3-25 0～2歳児を持つ親の子育て環境・支援に対する満足度	那須塩原
	K3-26 安心して子供を産み育てられていると感じている市民の割合(満足度)	笠岡、雲南
	K3-27 子育て支援への取組に対する満足度	牧之原
	K3-28 白杵で子育てをしたいと思う親の割合	白杵

出典) 各地方版総合戦略に基づき著者抜粋。

て支援施策とKPIの対応関係を整理したものが、表9である。

この施策では、表9のとおり、サービス成果指標に分類される指標(K3-5～7,9)と、社会成果指標に分類される指標(K3-8,10)が観察できる。また、「満足度指標」を採用する例としては、住民一般満足度指標(K3-26～28)のほか、利用者満足度指標の設定例(K3-22,24,25)も観察される。この他には、行政内部の供給活動に即した成果を把握する「行政活動指標」とみられる指標の設定例(K3-2～4,12～16,18,19～21)も観察でき

る。

(4) 課題の抽出と改善策の提言

2つの評価指標の観察を踏まえ、本稿では次の点を課題として指摘したい。

① 設定指標のカバーする範囲の狭さ

まず指摘できるのは、これまで見てきたとおり、一部の施策には、関連する評価指標が設定されているが、大部分の施策については、評価指標が設定されていないという点である。

有効な評価を行うには、数値化可能な主要項目に限らず、評価指標とその目標値を設定し、対策の効果測定や戦略の進行管理を行い、戦略の「実効性」を確保していくべきではないだろうか。また、各施策に関する評価指標を設定し、カバー率を上げていくことが課題となるであろう。

この際には、分析の視点で示した指標体系(表5)を活用していくことが有用であろうし、既存の行政(政策)評価システムとも連動させていくことが、戦略の進捗を検証し、改善する仕組みを設ける上での課題となる。

② 指標の体系的設定と内容充実

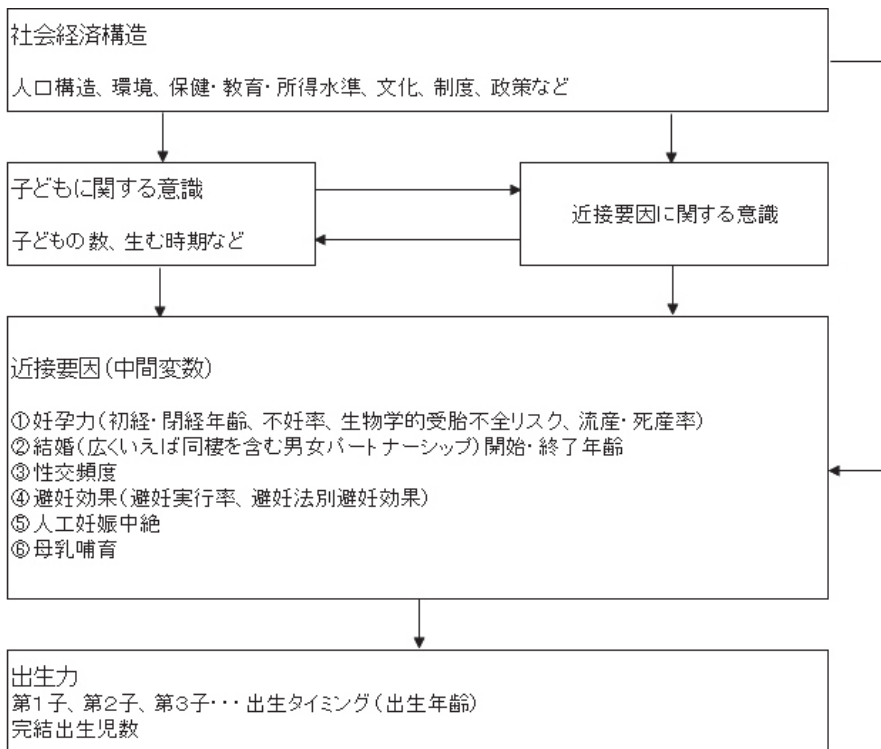
次に、設定された指標の性格を見ると、施策を展開する前提となる社会状態を把握する

「社会成果指標」(K1-7, 8、K2-4, 5、K3-8, 10)の他、行政活動指標や、成果指標、住民満足度指標という形で施策の有効度を把握する指標を設定している例が見られた。

しかしながら、その設定状況は地方版総合戦略によってまちまちであった。さらに施策を構成する事業の貢献度を把握する指標は見られなかった。

今後は、政策評価制度を活用し、地方版総合戦略の有効性を確保するためには、施策の目指す将来像と十分関連づけられた目標値の設定はもとより、個々の施策、事業レベルの成果(有効度)を測定するための指標と、その基礎となる環境要因指標を示すデータの整理と指標化が課題となる。

図2 出生力決定に関する人口学的説明モデル



出典) 国立社会保障・人口問題研究所編 (2008, p.95)

後者の環境要因指標の設定については、図2の出生力決定に関する人口学的説明モデルを参照していくことが有用であろう。今回分析対象とした結婚・出産を中心とする少子化対策においては、生物学的視点からも少子化の原因についてモニタリングし、必要な施策の立案やその評価指標を設定する必要がある、このためには出生力の水準が決まる人口学的過程の全体を視野に入れる必要がある。

このモデルは、出生力の水準の決定要因を、出生力、近接要因、社会経済構造という3段階でとらえる見方であり、さらに子どもを持つことや近接要因に関する意識-規範、価値観、知識、態度、理想、希望、選好、意図-が社会経済構造と近接要因の間に介在すると想定されている。

こうしたモデルを活用することにより、実施すべき対策や社会指標としてモニタリングすべき評価指標（環境要因指標）を検討していくことや、評価指標の選択設定と活用状況を体系的な視点からチェックすることが可能となる。

また、出生率の低下には、子育て環境の問題、晩婚化や若年層の所得問題を含めた総合的な対策を行う必要があり、政策課題の背景要因全体を見渡すには、こうしたモデルの活用が有用であろう。

さらに、個々の施策、事業レベルの成果（有効度）を測定するための指標の設定に当たっては、図2の理論モデルのほか、政策評価の手法であるロジック・モデルを活用していくことが有用であろう。これらの課題については、他の事例も含めて、別稿にて検討したい。

4 おわりに

本稿では、地方創生政策（戦略）の客観的な効果検証のツールとして活用が予定されて

いる、数値目標と重要業績評価指標（KPI）という2つの指標に注目し、地方版総合戦略の「若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる」における設定状況について分析を加えてきた。

その観察結果として、若干の分析事例ではあるが、設定指標のカバーする範囲の狭さと指標の体系的設定と内容充実が問題点であることを指摘した。こうした指標設定の問題点が見られる要因の1つは、計画の懐胎期間の短さにあるものと思われる⁵⁾。これらの問題点を改善していくためには、図2のような理論モデルや政策評価の手法であるロジック・モデルを活用していくことが有用であることを指摘した。

現在、各地方自治体において、地方版総合戦略の策定が進行中であり、最大の政策課題と言われる人口減少問題への効果的な対応を期待したい。なお、本稿は、策定済みの若干の事例に基づく観察、分析となるため、あくまでも予察的なものである。こうした結論も暫定的なものにとどまるため、今後、別稿においてより詳細な分析を加えていきたい。

[注]

- 1) 例えば、「地方創生」の現状認識や政策手法を批判的に検討し、人口減少時代の地域社会モデルの構築を試みる徳野（2015）などがある。
- 2) 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。）をいう。

- 3) もっともこれらすべてを盛り込む必要はなく、「それぞれの地域の実情に応じながら計画期間（5年間）のうちに実施する施策を検討し、盛り込みます。すべてが新規の施策である必要はなく、これまでに既に実施されてきている施策であっても効果の高いものが含まれていても差し支え」との考え方が示されている（手引き 3-4, p.6）。
- 4) 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点を指摘している。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。
- 5) 小田切徳美氏は、地方版総合戦略の早期かつ有効な作成・実施と国の交付金がセットとされたことから、住民不在の交

付金獲得レースとなっている点を批判（日本農業新聞・平成27年6月8日記事「論点 市町村で進む地方創生」）しており、こうした側面が指標設定にも反映されているものと思われる。

【参考文献・資料】

- 河野稠果（2007）『人口学への招待－少子高齢化はどこまで解明されたか』中公新書 1910
- 国立社会保障・人口問題研究所編（2008）『日本の人口減少社会を読み解く－最新データから見る少子高齢化』
- 斎藤達三（1994）『総合計画の管理と評価－新しい自治体計画の実効性』、勁草書房
- 斎藤達三（1999）『実践・自治体政策評価』、ぎょうせい
- 斎藤達三（2003）「総合計画の評価システム－その基本体系と課題」同監修『計画と予算の統合－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』、地域科学研究会, pp.4-21
- 徳野貞雄（2016）「『人口ダム論』と農山村集落の維持存続－『地方創生』論の批判的検討」, 都市問題 vol.106, 2016年7月号(特集2「地方創生」の虚像と実像) pp.44-54
- 増田寛也編（2014）『地方消滅東京一極集中が招く人口急減』中公新書 2282
- 会津若松市（2015）「まち・ひと・しごと創生総合戦略（平成27年4月策定）」
- 白杵市（2015）「白杵市まち・ひと・しごと創生総合戦略－目指すべき将来のうすき自然、歴史・文化とともに育んできた『日本の心が息づくまち白杵』～『おだやかさ』と『たくましさ』を未来につなぐ～

- 100年後も持続可能なまちをめざして(平成27年8月策定)」
- 雲南市(2015)「第2次雲南市総合計画 まち・ひと・しごと創生 雲南市総合戦略(平成27年3月策定)」
- 笠岡市(2015)「住みたい 住み続けたいまち笠岡ー笠岡市まち・ひと・しごと創生総合戦略ー平成27年8月24日策定)」
- 京丹後市(2015)「京丹後市まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成27年3月策定)」
- 佐渡市(2015)「～歴史と文化が薫り自然と人が共生できる美しい島～佐渡市まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成27年7月策定)」
- 三条市(2015)「三条市まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成26年12月策定)」
- 塩尻市(2015)「まち・ひと・しごと創生総合戦略ー確かな暮らし未来につなぐ田園都市ー(平成27年3月策定)」
- 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)」
- 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局(2015)「まち・ひと・しごと創生『長期ビジョン』『総合戦略』」
- 那須塩原市(2015)「那須塩原市定住促進計画[那須塩原市まち・ひと・しごと創生総合戦略](平成27年3月策定)」
- 日南町(2015)「まち・ひと・しごと創生日南町 人口ビジョン・総合戦略～創造的過疎のまちへの挑戦～(平成27年8月策定)」
- 舞鶴市(2015)「舞鶴市まち・ひと・しごと創生総合戦略(平成27年5月策定)」
- 牧之原市(2015)「牧之原市まち・ひと・しごと創生総合戦略ー将来都市像『絆と元気が創る幸せあふれみんなが集うNEXTまきのはら』を目指して」(平成27年5月策定)」

About Utilization of the Key Performance Indicator (KPI)
in Local Governments
– Some cases of “Regional Population Vision
and Regional Comprehensive Strategy” –

Kenichi Hayashi*

*Associate Professor, Social System Research Institute
Chuogakuin University

Abstract

In order to halt the population decline, correct the excessive concentration of population in the Tokyo metropolitan area and continue to maintain the vibrant Japanese society in future, the national and local governments have begun efforts to succeed the policy of “Overcoming Population Decline and Vitalizing Local Economy”.

In this paper, I have taken up “Regional Population Vision and Regional Comprehensive Strategy” that local governments formulated to carry out the above policy, and analyzed the numerical targets that are the tools of effect verification and key performance indicator (KPI).

Specific examples of these two indicators are the ones chosen as those set in declining birth rate policies (which will fulfill the hopes of the young generation of marriage, childbirth and child-rearing), that become the enter of population declining measures. The characteristics and the problems to be resolved were clarified.

Although the cases observed were limited in number, the narrowness of the range covered by the set index was confirmed, which is the problem to be resolved.

The paper shows that one of the factors that such a problem is observed is the shortness of development period of the plan. In addition, the paper points out the systematic review of indicators as well as the content enhancement of the set index are the future tasks to be solved. Furthermore, as an improvement plan, it is suggested to be useful to utilize the demographic description model for fertility decision and the logic model which is a method of policy evaluation.