

業績測定型評価における目標設定と達成度評価の妥当性
－行政評価の形骸化を避けるための条件－

小野達也

地域学論集（鳥取大学地域学部紀要）第8巻 第2号 抜刷

REGIONAL STUDIES (TOTTORI UNIVERSITY JOURNAL OF THE FACULTY OF REGIONAL SCIENCES) Vol.8 / No.2

平成23年11月29日発行 November 29, 2011

業績測定型評価における目標設定と達成度評価の妥当性

—行政評価の形骸化を避けるための条件—

小野達也*

Validity of Target Setting and Achievement Assessment in Performance Measurement

Conditions Necessary to Revitalize Evaluation in Public Management

ONO Tatsuya*

キーワード：業績測定，業績指標，目標値，達成度評価，妥当性

Key Words: Performance Measurement, Performance Measures, Target, Achievement Assessment, Validity

はじめに

政策評価・行政評価において定量的方法が重要な役割を担うことはいまでもない。実際、政府の政策評価制度では、評価法や基本方針において政策効果をできる限り定量的に把握することが謳われているし、自治体の評価制度・システムにおいても、様々な評価指標・業績指標¹を用いたり目標値を設定したりするなど、できる限り定量的に評価を行おうとする姿勢は概ね共有されているといっていよう。

それでは、広く用いられている定量的方法は、評価の質を高め、評価結果の有効活用に結びついているだろうか。筆者は必ずしもそう考えていない。このような問題意識のもと、本稿は、業績指標に基づく評価—業績測定型の評価における数と量の取り扱いに着目し、目標値設定と達成度評価が妥当性を有するための条件を明らかにする。

1. 業績測定型評価における目標設定と達成度評価の現状

政府の政策評価制度における実績評価方式や、自治体の事務事業評価型の評価²、総合計画の進捗管理のためのベンチマーキング³など、わが国でも広く普及している業績測定型の評価において、目標値設定と達成度評価は最も重要な過程であるといっても過言ではない。業績測定の基本機能は「サービスやプログラムの結果と効率を定期的に測定すること」(Hatry 1999,2007)であるが、具体的な目標値(や評価基準)を設定しその達成度を評価することで、業績測定は単なるモニタリングから「評価」と呼ぶべき仕掛けに変わり、個々のプログラム⁴の改善やマネジメントの改善を導いてPDCAサイクルを形づくることを可能にする。指標値の変化について掘り下げた分析を行わないことが前提の業績測定型の評価においては、指標値の改善状況を判断する手だてとして、目標値

*鳥取大学地域学部地域政策学科

表1 都道府県の業績測定・目標管理への取組状況 (2007年10月時点)

取り組み等	団体数
行政評価・政策評価	45
指標を用いた業績測定	44
目標値の設定	44
目標達成度の数値化	24

(出所) 小野(2008)

設定と達成度評価は、最も有効な方法であるといえる。

実際、国・自治体の業績測定型評価において、数字の目標値設定と達成度評価は着実に浸透してきている。筆者が都道府県を対象に2007年10月に行った調査(小野2008)⁵によれば、政策評価・行政評価に取り組む45団体のうち44団体が数値の指標を用いた業績測定を行っており、そのすべてが数値の目標値⁶を設定している⁷。また、24団体が目標達成度⁸を数値で算出していた(表1)。このような、目標値を明示して達成度を評価するベンチマーキングの手法は、評価制度・システムの枠外においても、国・自治体における様々な計画の目標管理、自治体首長のマニフェストの達成度評価、民主党政権が導入するとしている政策達成目標明示制度⁹など著しい広がりを見せている。

評価指標と目標値を数値で明らかにすることが望ましいことはいうまでもなく、その上で、実績値に基づいて達成状況を定量的に把握することが望ましいことも明らかである。ただし、数値化すればよしとする訳にはいかない。評価指標の設定から達成状況の把握・集計までの過程で、妥当性(測定すべきものを測定していること)がどれだけ確保されているかが問われるのである。ところが、評価の現場においてどのように目標値が設定され、達成度がどのように評価されているかを観察すると、必ずしも有効な議論ばかりではなく、むしろ意味の曖昧な数字が目につくのが現状である。

この、しばしば見られる曖昧さの背景には、公共部門の業績測定に特有の事情を指摘することもできる。公共部門の評価において用いられる指標の計測は、自然科学のように測定対象の事象とデータが密着しておらず、事象とデータの間に一定の「距離」があることが、目標値の設定や達成度評価における妥当性にも当然影響する。また、NPM¹⁰の潮流において公共部門の評価に大きな刺激を与えたといえる民間企業の経営管理手法としての業績測定と比べても、事象とデータの距離、さらに業績指標の目標管理がもつ意味の明確さにおいて差があるといえよう。民間企業の経営の中核である利益や売上の目標管理はもちろん、財務や生産性、人的資源管理、イノベーションなどの目標管理も、事業の存続と繁栄のためのものであることが明確であり、単線的であるのに対し¹¹、公共部門はたとえ小さな自治体であってもその諸活動の目的は多種多様である。この困難に起因する曖昧さを避けるために、細心の工夫が求められるのである。

以下では、公共部門の業績測定型評価における目標値設定と達成度評価というベンチマーキング作業を、目標値の設定、指標間の比較、指標値の増減パターン、達成度の計算、達成状況の解釈・分析、達成度の評定という6つの段階・場面に分けて検討を加え、問題点を明らかにし、処方箋の提示を試みる。なお、以下の議論においては、妥当性があり、信頼性(同じ条件から同じ結果が、あるいは同じ事象の測定から同じ結果が得られること)を有する測定・算出が可能な業績指標が設定されていることを前提としている。業績指標の妥当性・信頼性が十分でなければ、目標値設定や達成度評価の意義が失われることはいうまでもない。

表 2 都道府県の業績測定・目標管理への取組状況（2007年10月時点）（その2）

取り組み等		団体数
評価指標の妥当性に関する記述、吟味		25
目標値の根拠や性格の明示		25
目標達成に影響を及ぼす外部要因の把握		6
目標達成度の計算	フローとストックの区別	3
	等差型以外の増減の想定	(0)
	達成度計算式の使い分け	5

(出所) 小野(2008)

2. 目標値の妥当性—目標値の性格と設定根拠

目標値の妥当性とは、目標値として掲げられた水準が、当該プログラムが本当に目指すべき水準であるか、ということである。その前提として「目指すべき」ということの意味、すなわち目標値の性格が明確でなければならない。目標値がどのような性格をもつか、どのようなスタンスで設定するかによって、目標の達成、未達の評価は当然変わってくる。目標値の性格として、例えば、達成可能か否かは別として尽力しようという理想値、十分達成可能な期待値、最低限達成すべき限界値という3種類（田辺 2001）があったとして、目標値を達成できなかった場合の解釈は大きく異なるであろう。

また、目標値の数字自体の根拠も明らかでなければならない。普及率 100%、トラブル発生件数ゼロなどのように、意味が明確な目標値を直接設定する場合を除いて、過去の実績や関連データ・情報に基づくのが基本であろう。それをベースに関係者間の交渉によって最終的な目標値を決めるのも業績測定型評価において自然な流れである。何れにせよ、H.P.ハトリも強調しているように、その根拠は明確にする必要がある。つまり未達によって評価が低くなることを避けるために低い目標値を設定したり、逆に予算増を求めて高い目標値を設定したりすることが常に起こりうるからである（Hatry 1999,2007）¹²。

表 2 は、表 1 と同様、筆者が都道府県を対象に 2007 年 10 月に行った調査（小野 2008）の結果の一部である。目標値の根拠と性格について、何らかの記述が見られる団体は 25 にとどまる。しかも、その記述は困難度の 3 段階表示などシンプルなものが多い。これは指標の妥当性について何らかの記述があった団体と同数であるが、両条件を満たすのは 15 である¹³。

3. 指標間の比較の妥当性—フロー的指標とストック的指標の区別

表 3 に、仮想の業績指標 2 つの値の推移を示した。指標 A は過去 5 年間に値が上昇しているのに対し、指標 B は下降している。このことは指標 A に係る事業の方が順調であることを意味するだろう

表 3 安全な街づくりに係る 2 指標の比較

	5年前	今年
A. 市内道路の歩道設置率(%)	50	55
B. 交通安全運動イベント参加者数(人)	2,000	1,800

うか。答えは否である。指標 A が、時間の経過に沿って積み上げられていく「ストック」の指標（これまで歩道のない道路に歩道が整備されたり、新たに歩道付きの道路が整備されたりすることによって。歩道のない道路がこれから作られることはないものとする）であるのに対し、指標 B は毎年度ゼロから参加者数を数える「フロー」の指標である。両者を無造作に比べることはできない。

フロー、ストックは経済統計の用語として認知されているが、より一般に統計データの時間的属性（上田 2003）と考えられる。一般に、フローとは一定期間に発生する量、ストックはある時点に存在する量と定義されるが、その両者の間には、

$$\text{期末のストック} = \text{期首のストック} + \text{期中のフロー}$$

という関係があると前提されている。

ここで、ある目的で講習会を開催し一定の技能を習得してもらうという事業を考えよう。1 年間の参加者数はフローを測る指標であり、累計の参加者数（または参加したことのある人すなわち技能を習得した人の割合）はストックを測る指標である。フロー指標は、行政の注力に応じて値が上下するのに対し、ストック指標は、一定の注力を続ければ確実に上昇し、注力を止めても横這いとなる。

問題となるのは、A 事業の評価をフロー指標で、B 事業の評価をストック指標で行い、その改善度や目標達成度を比べるケースである。フロー指標とストック指標の組合せについて、その改善度や目標達成度をそのまま比べることは明らかに適切でないが¹⁴、多くの評価の取り組みにおいて、フロー指標とストック指標を区別せずに目標達成度を計算して評定し、その結果を集計するというような形で、事実上フロー指標とストック指標の比較を行っているのが現状である。筆者の 2007 年 10 月の都道府県を対象とした調査では、少なくとも 10 団体において、フロー指標とストック指標を区別せずに目標達成度を計算して何段階かに評定し、その結果を集計していた（小野 2008）。この他にも多くの団体においてフロー指標とストック指標が混在しており、達成度の値によって評定・集計しなくても達成状況を直接比較すれば（例えば公表資料の表の中に並べてあれば立派な「比較」である）、そのことが問題となる。フローとストックの分類をしていることが確認できたのはわずか 3 団体（表 2）であった¹⁵。

ところで、業績指標には、上記の定義のフロー、ストックの何れにも当てはまらないものも多い。ある時点での状態を測るような指標、量の多少ではなく水準の高低で測るような指標などである。また、ストックの指標であっても、社会経済状況に起因する減少を防ぐ目的の事業である（一定の注力は現状維持に相当）場合もある。しかし、これらの指標についても、評価対象であるプログラムとの関係から再分類すれば、業績指標の時間的属性が明確になる。すなわち、通常フロー・ストック概念を拡張して、同じの量（質的側面も含む活動量）のプログラムを実行することが指標値の維持をもたらすのが自然であればフロー的、指標値の上昇をもたらすのが自然であればストック的とする。このようにすれば、もとの定義ではフロー、ストックのどちらでもない指標も、業績測定において区別すべき属性が明らかになる。

業績測定型評価システムにおいて、すべての業績指標をフロー的な指標か、ストック的な指標のどちらかのタイプに統一できればこのような問題は回避できる。その際、ストック的指標をフロー的指標に変換する（差分を計算する）、フロー的指標をストック的指標に変換する（累計を計算する）などの方法も考えられる。

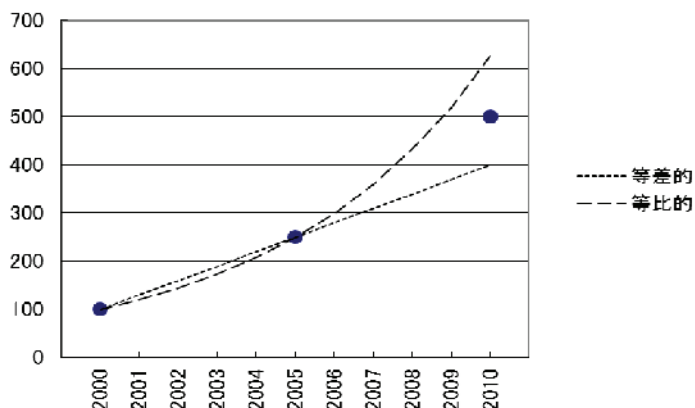


図1 等差的な軌跡と等比的な軌跡

なお、フロー的指標とストック的指標の組合せについて、避けなければならないのは両者の性格の違いを考慮に入れずに無造作な比較をしたり、同じ取り扱いをしたりすることである。例えば目標値を設定する段階で、両者それぞれの性格を考慮の上で目標水準を設定し、現状値から目標値までの数字の変化について同列に扱えるようにすれば、目標の達成度を直接比較できる場面もある（5参照）。

4. 指標値の増減パターンの想定の妥当性

いま、ある業績指標について、2000年の実績が100であり、その時点で2010年の目標値を500に設定したとする。2005年になって実績が250であった場合、このプログラムは目標に向かって順調に進んでいるといえるだろうか。図1に示すように、グラフ上の直線で表されるような軌跡（毎年、一定量の増加、すなわち等差的に増加）を想定すれば、順調ではないことになる。一方、もう1つの曲線で表されているような軌跡（毎年、一定の比率で増加、すなわち等比的に増加）を想定すれば、順調であることになろう。

これは、 t_0 年に計画の最終年度である n 年後 t_n 年の目標値 $g(t_n)$ を設定したとして、中間年 t_i における指標の実績値 $a(t_i)$ の達成度はどのように評価できるだろうか、という問題である。最終年度の目標値と各年度の実績値をそのまま比べる（あるいは目標達成度を計算する）という評価の取り組みもあるが、多くのケースで、中間年の目標値 $g(t_i)$ を明示的に設定したり、達成度の計算の過程で $g(t_i)$ に相当する量を求めたりしてから $a(t_i)$ の達成度を計算・解釈している。

この場合、評価対象の施策等の年度ごとの事情から $g(t_i)$ を個別に設定する場合もあろうが、多くの場合（個別に設定しない場合は、ほとんどのケースにおいて）、目標値まで「直線状の一定」ペースを想定して次のように按分しているようである。

$$g(t_i) = \left(1 - \frac{i}{n}\right)a(t_0) + \frac{i}{n}g(t_n)$$

ここで $a(t_0)$ は基準年における実績、基準値である。このように、一定のペースとして、グラフ上で直線上に推移する、つまり等差的な軌跡を描くことを機械的に前提することは適切であろうか。

等差的に推移するという事は、増加率は一定でなく漸減していくことであるが、例えば GDP のように一定のペースといえは定率で、等比的に上昇することが自然な指標も多いはずである。この場合、中間年の目標値は次のように設定されるべきであろう。

$$g(t_i) = a(t_0)^{1-\frac{i}{n}} g(t_n)^{\frac{i}{n}}$$

例えば基準値 100 から 10 年後の目標値 500 に対し、等差的な推移を想定すれば 5 年後の目標値は 300 となろうし、等比的であれば約 224 となろう。

どちらの増減パターンに従うと考えるのが自然なのか、評価対象プログラムの性格と業績指標の算式次第であることはいまでもない。例えば製造業や農業の産出高を業績指標とする場合、生産性の向上による産出高の増加は GDP のように一定の比率を想定するのが自然であるし、生産性の向上ではなく生産ラインの数や栽培面積の増加によるのであれば、毎年一定量の増加を想定するのが自然であろう。ただし、今の例の「生産性の向上はない」というような制約がない限り、世の中の複雑な過程に基づく事象の結果としての数・量（アウトカム指標では多いのではないか）は多くの場合において等比的に、即ち指数関数的に増加するのが自然であると考えられる¹⁶。

最終年度の目標値に対して中間年の実績をそのまま対照させる場合にも、等差的と等比的のどちらの推移を前提として解釈するかということになる。なお、過去の実績値の推移をもとに、将来の目標値を設定する場合にも、どちらの軌跡を想定するかで、大きく変わることはいうまでもない。

このような指標値の増減パターンについて、筆者の 2007 年 10 月の都道府県を対象とした調査では、中間年の目標値に関して、自然な軌跡は等差的とは限らないという認識（結果的に等差的軌跡を想定するとしても）が確認できた団体は 1 つもなかった（表 2）。

5. 達成度計算の妥当性

5.1 2 通りに大別される目標達成度の計算

数値で測定・算出する業績指標を設定し、具体的な目標値を定めた場合、達成度評価の基本はその目標値と実績の比較であることはいまでもない。この際、目標値も実績も数字であるから、目標の達成状況すなわち目標達成度を数値で表そうとするのも極めて自然なことであろう。では、どのような計算をすればよいのか。これは実は単純な話ではない。どのような計算をするにせよ、計算自体は単純な算数であるが、算式の選択は必ずしも自明ではない。一方、評価の現場においては、このような事情への認識が乏しいのが現状である。

いま、A と B という 2 つの指標があって、目標値は 100 と 200、目標年度における実績値が 80 と 140 であったとする（表 4）。目標をどの程度達成できたかは、次のように簡単な計算によって数量化し、比較することができる。

表 4 指標 A と B の実績値・目標値

	実績値	目標値
指標A(事業aのアウトカム)	80	100
指標B(事業bのアウトカム)	140	200

表 5 指標 A と B の初期値・実績値・目標値

	5年前の初期値	実績値	目標値
指標A	50	80	100
指標B	20	140	200

A の目標達成度： $80 \div 100 \times 100 = 80\%$

B の目標達成度： $140 \div 200 \times 100 = 70\%$

目標値に近い実績を達成した A の達成度の方が高い。しかし、ここで指標 A と B の 5 年前（目標値の設定時）の水準が 50 と 20 であったとしたら、どうであろうか（表 5）。5 年前からこれまで、どれだけ目標に近づいたかという観点からは、次のように目標達成度を計算するのが自然であろう。

A の目標達成度： $(80 - 50) \div (100 - 50) \times 100 = 60\%$

B の目標達成度： $(140 - 20) \div (200 - 20) \times 100 = 67\%$

このような計算によれば、初期値から目標値まで、より大きく近づいた B の達成度の方が高いこととなる。どちらの計算も、指標 A 及び B がどの程度目標値に近づいたかを表しているが、目標達成度の大小関係は逆である。

業績測定型評価で目標達成度（あるいは類似の呼称）が計算される場合、実際に採用されている計算式の基本形は、このどちらかである。この両者は、同じ目標達成度といっても、実は何に対する達成度合いを示しているかが異なる。すなわち達成の度合いを、どのような 2 つの量の比（割合）で測るかによって、2 通りに大別される。

一つ目は、目標年度の実績値を目標値そのものと直接比べるもので、目標年度（期末）の目標値 $g(t_n)$ と実績値 $a(t_n)$ とから、次の量を計算する。本稿ではこれを「期末型」の目標達成度と呼ぶ。

$$\frac{a(t_n)}{g(t_n)}$$

もう一つの方法は、基準値（期首における実績値） $a(t_0)$ から目標値までの、目標達成に必要な変化量に対する達成度を計算するもので、次の量によって「期首の基準値からどれだけ期末の目標値に近づくことができたか」を明らかにする。本稿ではこれを「期間型」の目標達成度と呼ぶ。

$$\frac{a(t_n) - a(t_0)}{g(t_n) - a(t_0)}$$

なお、上では目標年度における計算式を示したが、中間年の実績 $a(t_i)$ の目標達成度を、最終年度の目標値 $g(t_n)$ あるいは中間年の目標値 $g(t_i)$ に対して求める場合も、同様に分類できる。

また、期間型について、次のように前年からの 1 年間について計算するのも、そのヴァリエーションの 1 つであるが、この計算をストック的指標について行くと、フロー的指標に変換して、当該年度末における期末型の達成度を求めていることになる¹⁷。

$$\frac{a(t_i) - a(t_{i-1})}{g(t_i) - a(t_{i-1})}$$

さて、筆者の2007年10月の都道府県を対象とした調査では、目標達成度を計算している24団体がどのような計算式を用いているかを見ると、統一的に期末型の計算をしているのが11団体、統一的に期間型の計算をしているのが8団体で、何らかの形で2種類の計算をしているのが5団体であった(表2)。またこの5団体のうち、4団体は2種類の計算式を場面ごとに使い分けており、1団体だけが必ず2種類の計算を行う形になっている¹⁸。2種類の計算式の特徴と問題点について以下に述べるが、都道府県の取り組み(2007年10月時点)には何れも多かれ少なかれ問題があるといえよう。

5.2 期末型の目標達成度の特徴と問題点

期末型の計算の最大の特徴は、過年度の実績に全く関わりがないことである。上の数値例でも明らかのように、目標を設定した時点からの業績値がどれだけ改善したかが反映されない。したがって特定の期間のプログラムのパフォーマンス(及びその改善)を問うような評価、例えば総合計画や各種計画の施策の評価やマニフェストの評価などにおいて、目標達成度を期末型の達成度で判断することには無理がある。期首から期末にかけて、仮にパフォーマンスが悪化しても、そのことは達成度の数字には表れず、見かけ上達成度が高いこともあり得る。例えば目標値100に対して実績が95、したがって達成度が95%であっても、期首の時点で98の水準にあったかもしれない。経済社会の様々な量が必ずしも大きくなっていくとは限らず、減少していくことも珍しくない時代にあつては、数字の大きさ自体がそれほど変化しない指標であれば—例えば人口、個々の産業の生産額など—、このようなケースは大いに起こりうる。

事務事業評価における業績指標など、一定の期間ではなく各年度・各時点におけるプログラムの業績をチェックするという目的の場合も、事情は同じである。総合計画の進行管理と連動した事務事業評価であれば、各年度の評価は計画期間における進捗状況の評価と同一である(あるいはその役割を兼ねる)であろうし、総合計画とは独立に事務事業評価を行う場合も、各年度の評価は実は1年という期間のパフォーマンスの評価であり、期末型達成度のもつ意味や役割は上に述べたことと何ら変わりはない。

ただし、期末型の達成度に意味がないわけではない。実績値を目標値で除した結果であるから、プログラムの達成度というより、目標年度における(期間の途中であれば当該時点における)水準を示す役割である。目標値が最低限達成すべき限界値であるなど、期首の水準がどうであったかに関わらず、期末の時点での達成状況をこそ問うべきプログラムの場合は、次に述べる期間型の達成度よりも重要な情報であるといえる。このような、プログラムの評価は最後の状態次第であるという場合以外は、期末型達成度は、期間型達成度を補完するものとして位置づけることが適当であろう。期間型達成度は、結局のところ目標値にどれだけ近づいたのか、その過程を説明していないからである。

また、期間型達成度をストック的指標について計算する場合は、注意が必要である。ストック的指標は多くの場合、目標値を設定する時点(期首)でその水準がゼロではなく(ゼロであれば期末型達成度は期間型達成度と同一になる)、また水準がゼロであったのは遠い昔で、現在は数字が余り変動しないような指標(例えば人口など)も珍しくない。つまり、達成度の数字は形式上ゼロ(達

表 6 期末型達成度の局面ごとの適否

	フロー的指標	ストック的指標	フロー的指標とストック的指標の組み合わせ
個別の指標	○(一部△) ・目標値が限界値でない限り、期間型達成度の補完的役割。 ・また、プログラムが指標の測定対象である量の上昇・拡大を目指す活動である場合は△-補助情報程度の意味。	△ ・多くの場合、ゼロに対する大きさの意味が曖昧。 ・フロー的指標と同様、目標値が限界値でない限り、期間型達成度の補完的役割。	—
指標間の比較	○(一部×) ・プログラムが指標の測定対象である量の上昇・拡大を目指す活動である場合は×	× ・達成度の数字が持つ意味が指標ごとに異なるため	×

成度ゼロ%)に対する大きさという量の評価の形だが、実質的にゼロに対する大きさという意味を持たない場合(例えば人口の目標値10万人に対する実績値が9万8千人だから、人口対策プログラムの達成度が98%といっても、通常は肯けないであろう)も多い。多くの場合、本来水準を示すストック的指標の期末型達成度をもつ意味は限定的、あるいは曖昧なものとならざるを得ない。

フロー的指標については、プログラムがフロー的指標の測定対象である量を提供するものでなく、その量の上昇・拡大を目指す活動である場合(例えば、役所の窓口サービスにおける顧客満足度を向上させるためのプログラムで、顧客満足度調査の結果を業績指標として用いるような場合)に注意が必要である。期末型達成度が表すものはプログラムの結果ではなく、補助情報という位置づけになろう。

個々のプログラムの評価における期末型達成度の意味・役割は以上の通りだが、プログラム間で期末型達成度を比較できるであろうか。個々のプログラムの目標達成度を示す数字であっても、同じように「示す」のでなければ比較することはできない。すると、ストック的指標については、上述の通り、ゼロに対する大きさとしての意味は指標ごとに異なると言わざるを得ず、原則として比較はできない。また、フロー指標についても、それが補助的な意味しか持たない、プログラムがフロー的指標の測定対象である量の上昇・拡大を目指す活動である場合は、期末型達成度同士の比較には意味がないであろう。

以上の期末型達成度の特徴と問題点をまとめると、表6の通りである。表中で「○」は達成度の計算や比較が明確な意味を持つこと、「△」は限定的な意味をもつこと、「×」は意味が曖昧であり、使用が不適切であることを示す。目標達成度の計算方法として、期末型の計算が最もシンプルであることは間違いないが、上述の問題点や制約を考慮せずに用いることは危険である。

5.3 期末型の目標達成度の例外処理について

期末型の達成度計算において、指標の値を小さくするべく目標を設定する場合(例えば事故や苦情の件数など、小さい数字が望ましい指標において)、そのままでは目標に近づき、超えるに従って

「達成度」は小さくなってしまふ。

このような場合の、評価の現場における取り扱いをみると、分子と分母をひっくり返して

$$\frac{g(t_n)}{a(t_n)}$$

を計算したり、次の量

$$1 - \frac{a(t_n) - g(t_n)}{g(t_n)} = 2 - \frac{a(t_n)}{g(t_n)}$$

を計算したりする例が見られるが、これらは達成度 100%の近傍でそれらしい値（例えば定義通りの期末型達成度が 110%である場合、91%、90%にそれぞれ「変換」される）になるものの、計算結果が明確な意味を持たず（何に対する割合なのかが不明）であり、不適切な計算である。実際、100%から大きく離れる場合には解釈に苦しむ値を取る（例えば定義通りの期末型達成度が 200%である場合—実績値が目標値の2倍であるケース—には、50%、0%にそれぞれ変換されてしまふ。どちらも意味不明である。小さい値を目標とする指標ではこのようなケースは稀ではないだろう）。

対策としては、シンプルに目標値から何%ポイント離れているかに注目すればよいだろう。例えば、目標値が 50 で実績値が 40 であれば計算上の期末型達成度は 80%、すなわち目標より 20%ポイント上回っているのであり、実績値が 60 であれば計算結果は 120%となり、目標に 20%ポイント未達であることになる。

本稿ではこれを「(目標ベースの) 目標実績較差率」(後に述べる「期首ベースの目標実績較差率」との対比のためには「目標ベース…」とすべきであるが、煩雑を避けるため以下では単に「目標実績較差率」とする)と呼ぶこととする。計算式は次の通り¹⁹。

$$1 - \frac{a(t_n)}{g(t_n)} = \frac{g(t_n) - a(t_n)}{g(t_n)}$$

目標実績較差率を計算することで、通常の大きな値を目指す指標の目標達成状況とも直接比較できる。そこで、予めどの指標についても期末型達成度の代わりに目標実績較差率を計算することにしておくことが考えられるが、これは例外への対応ばかりでなく、より積極的な意味がある。ここで、通常の、大きい値を目標とする場合の目標実績較差率は、次により計算される。

$$\frac{a(t_n)}{g(t_n)} - 1 = \frac{a(t_n) - g(t_n)}{g(t_n)}$$

例えば期末型達成度が 95%という場合、公表資料を見た一般市民の受け止め方は、「一定期間のプログラム実行の評価が 100 点満点の 95 点である（これは学校等の試験になぞらえれば、かなりの高得点である）」というものであろう。しかし、本来の意味は、掲げた目標値（その性格が第2節という理想値、期待値、限界値の何れであれ）に対して未達であったのであり、その未達の程度が 5%ポイントなのである。しかも期末型達成度の数字は、期首の時点の水準や「一定期間（5年であれ、1年であれ）」における改善状況を反映していない。「-5（%ポイント）」という表現のほうが相応しいはずである。なお、目標実績較差率の活用については後に再び触れる。このように、目標実績較差率は量の評価に相当する期末型達成度を水準の評価に変換するものであり、量の評価として読ま

れることの弊害が明らかなストック的指標については表 6 に掲げた問題点も一定程度緩和される。

指標の値を小さくするべく目標を設定する場合の、さらに特殊な場合が、目標値をゼロとする場合である。これは期末型達成度の分母がゼロになるため、期末型達成度も目標実績較差率も計算できない（ゼロに対する割合になるため、そもそも期末型達成度が意味をなさない）。また、目標値がゼロの近傍である場合、実績値の僅かな違いが、期末型達成度を大きく左右することにも注意が必要である。

5.4 期間型の目標達成度の特徴と問題点

期間型の計算は、文字通り一定期間のプログラムのパフォーマンス（あるいはその改善状況）を、当該期間に達成すべき変化量に対して実際に達成した変化量の比で定義するものであり、各種計画のもとでの数年間のパフォーマンスを問うプログラムの評価や1年間のパフォーマンスを問う事務事業評価などにおいて目標達成度を評価しようとする際、まず計算すべき基本的な量であるということができる。

期間型達成度は、達成すべき変化量に対して実際に達成した変化量の比を計算するという意味で、フローの指標であれストックの指標であれ共通の性格をもつ結果が得られることとなり、両者の形式的な比較において問題はない。ただし、フロー的指標とストック的指標の性格の違いを考慮した目標設定が行われていなければ、正当な比較とはならない可能性がある。

期間型達成度の「期間」について、プログラム間・指標間の比較を行うためには、いうまでもなく期首と期末の時点を揃えた達成度を計算する必要がある。例えば、総合計画とは独立に事務事業評価を行っており、継続的に実施している事業ごとに基準年度（期首）と目標年度（期末）が異なるような場合には、どの事務事業も、評価対象年度 i について次の量を計算することが考えられる。

$$\frac{a(t_i) - a(t_{i-1})}{g(t_i) - a(t_{i-1})}$$

i が事業や計画の最終年でなく、中間年 i の目標値が個別に設定されていなければ、何らかの按分をすることになるが、その場合は4で取り上げた指標値の増減パターンの吟味が必要である。

以上の期間型達成度の特徴と問題点をまとめると、表 7 の通りである。

ところで、期間型目標達成度における目標とは、すなわち割り算のベースになる量は、プログラムあるいは指標の目標値そのものではなく、期首の値と目標値の差であり、この差を100%埋めることで（期間型達成度が100%）、プログラムあるいは指標の目標値に到達する。期間型の目標未達の状態は、初期値と目標値の差に対する割合として表されるため、プログラムの最終的な目標達成

表 7 期間型達成度の局面ごとの適否

	フロー的指標	ストック的指標	フロー的指標とストック的指標の組み合わせ
個別の指標	○	○	—
指標間の比較	○	○	△/× ・形式的な比較は問題ないが、フローとストックを同列に扱えるような指標・目標設定でない限り、厳密な比較はできない。

の成否はわかるが、目標値自体の達成の程度を直接知ることはできない。すでに述べた通り、この面は期末型達成度(上述のように目標実績較差率の形の方が望ましい)で補うことが考えられる(可能かつ妥当な範囲で)。

5.5 期間型の目標達成度の例外処理について

期間型の達成度計算では、当該期間の目標が現状維持である場合(昨今、これは珍しいことではないかもしれない)、達成度を計算する除算のベースがゼロとなるため、計算ができない(変化量ゼロに対する割合になるため、そもそも期間型達成度が意味をなさない)。また、ごく少量の増加や減少を目指すなど、目標とする変化の量が非常に小さい場合、実績としての変化量の僅かな違いが、期間型達成度を大きく左右することにも注意が必要である。

さらに近年、様々な量的拡大が難しくなる中、本来は増加が望ましい指標について、現状よりも低い水準を目標値として設定することが起こりうる。例えば自治体において人口減少を反転させることは現実的でないから目標とはせず、少しでも減少を抑制した人口水準を目標とするようなケースである。期間型達成度とは、達成することが望ましい期首から期末への変化量に対する変化の実績を表すものであるため、このようなケースでは計算することが意味をもたない(もちろん形式的な計算自体はできる)。

指標の管理という観点からは、毎年の減少量(絶対値)をそのまま小さい方が望ましい指標とする、または毎年の減少の実績の差分を取って減少傾向からどれだけ改善できたかを測る指標に変換することなどによって、期間型達成度を使える指標となるが、指標のわかりやすさが損なわれることは否めない。

なお、本来は減少が望ましい指標について、現状より高い水準を目標値として設定する場合も、同様に期間型達成度が意味をもたない。

5.6 他の計算式による達成度評価

目標年度(期末)の目標値 $g(t_n)$ と実績値 $a(t_n)$ 、期首における実績値(基準値) $a(t_0)$ という3つのデータに基づいて目標の達成状況を表す方法としては、期末型達成度(及び目標実績較差率)と期間型達成度のほかに、次の計算式によることも可能である。本稿ではこれを「期首ベースの目標実績較差率」と呼ぶ。

$$\frac{a(t_n) - g(t_n)}{a(t_0)} = \frac{a(t_n)}{a(t_0)} - \frac{g(t_n)}{a(t_0)}$$

期首ベース目標実績較差率の計算の意味は、左辺が示す通り、目標年度における実績がどれだけ目標値を上回ったか(あるいは下回ったか)の程度を期首の値との比で表すものであり、本稿が目標実績較差率と呼んだ量の計算式(期末型達成度から1を減じたもの、大きい数字が望ましい通常のケース)を変形したもの(次式の右辺)の分母を目標値から期首値に置き換えたものに相当する。

$$\frac{a(t_n)}{g(t_n)} - 1 = \frac{a(t_n) - g(t_n)}{g(t_n)}$$

即ち、期末時点の目標値と実績値の差(較差)を、目標値との比を取ることで比較可能にする(標準化する)代わりに、期首値との比を取ることで標準化する。したがって、目標実績較差率(及び

期末型達成度)では計算結果に関わらなかった期首における水準が、比のベース(分母)として作用するという点で、目標実績較差率を補完する意味合いをもつ。また期首ベース目標実績較差率は、目標値がゼロでも計算できる一方、期首値がゼロの場合は意味を持たない。

また、期首ベース目標実績較差率は、定義式の右辺が示す通り、目標年度の実績値の期首値に対する比と、目標値と期首値の比の差に相当する。すなわち、期首ベース目標実績較差率は期間型達成度と同様、期首値から目標値までの変化すべき量と期首値から期末実績値までの変化の実績を比べるものであるが、その計算式は、期間型達成度が目標年度の実績値と期首値の差と、目標値と期首値の差の比であったのと双対関係にある。

5.7 一定期間の業績の評価に求められるもの

目標年度(期末)の目標値 $g(t_n)$ と実績値 $a(t_n)$ 、期首における実績値(基準値) $a(t_0)$ という3個のデータに基づいて目標の達成状況を表す方法は、これまで述べたとおり、期間型達成度、期末型達成度・目標実績較差率、期首ベース目標実績較差率の3通りである。しかし、この3個のデータから計算される量として、実はもう1つ次の量がある。本稿ではこれを「対目標値増減率」と呼ぶ。

$$\frac{a(t_n) - a(t_0)}{g(t_n)}$$

対目標値増減率は、目標を達成した際にゼロや100%といった区切りの数字とはならず、目標達成状況を表す指標ではないが、期首から期末にかけての実績の変化を、目標値に対する比の形で表す。通常増減率・変化率

$$\frac{a(t_n) - a(t_0)}{a(t_0)}$$

が変化量を期首の値をベースに標準化するのに対し、対目標値増減率は目標値で除すことで標準化するものである。目標達成の度合いを表す量は、何れも指標値自体が上昇したか否かを数字から読み取ることはできないため、目標達成の度合いを表す量を補完する意味をもつ。特に期間型達成度は、指標値の変化を目指す変化量で除すため、達成度の数字の大きさが目標値の置き方によっても大きな影響をうけることになり、対目標値増減率が指標値自体の推移に関する情報を補う形となる。

本節のこれまでを総合すれば、プログラムの一定期間の目標達成度の評価は、まず第1に期間型達成度を計算することが必要であり、第2に、それを補うものとして最終的な目標到達状況を表す目標実績較差率(期末型達成度に代わるものとして)が必要である。第3にこれらを補完するものとして、対目標値増減率、期首ベース目標実績較差率を計算すれば、より緻密な吟味ができることになる²⁰。

以上、目標の達成度を数字で把握する方法を論じたが、目標達成状況を総合的に1枚のグラフ上に表現してプログラム間の比較ができれば便利である。ここでは、上の議論から導かれる1つのグラフィック表現の方法を示す。それは、各指標について目標実績較差率と、期首値をそれと同じスケールで並べてプロットする方法である。ここで、目標実績較差率と「同じスケール」とは、次のように期首値が目標値からどの程度離れているか、目標値をベースにして表すことである。図2に簡単な数値例(表8)に基づくグラフを示す。

表8 グラフ表示のための簡単な数値例

	期首値	期末実績	目標値	目標実績 較差率	期首の 水準	期間型 達成度	対目標値 増減率	期末型 達成度
指標A	50	120	100	20%	-50%	140%	70%	120%
指標B	70	90	100	-10%	-30%	67%	20%	90%
指標C	150	120	100	20%	50%	60%	-30%	120%

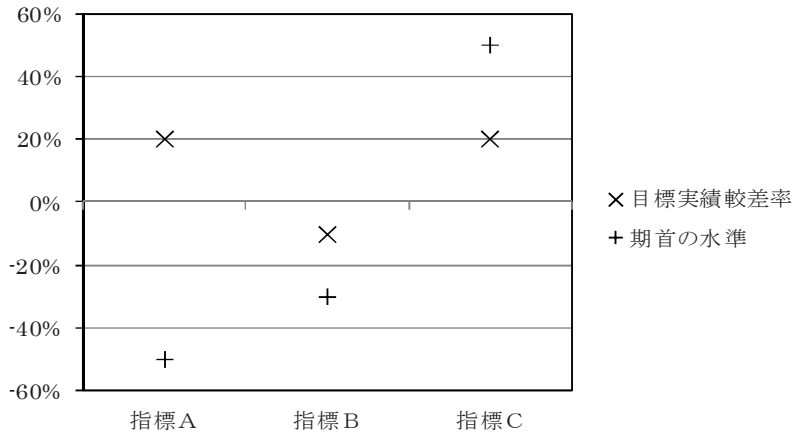


図2 目標達成状況を表すグラフのイメージ

$$\text{期首の水準 (グラフの縦軸方向の位置)} = \frac{a(t_0)}{g(t_n)} - 1$$

このような表示をすることで、期首から期末（目標年度）にかけて指標値がどれだけ変化し、最終的に目標に到達したか否か、どの程度未達であったかが一目瞭然となる。例えばグラフ中の「期首の水準から目標実績較差率までの距離」は、対目標増減率に一致する。

$$\frac{a(t_n) - g(t_n)}{g(t_n)} - \frac{a(t_0) - g(t_n)}{g(t_n)} = \frac{a(t_n) - a(t_0)}{g(t_n)}$$

また、グラフ中の「期首の水準から目標実績較差率までの距離」と「期首の水準からゼロまでの距離」の比は、期間型達成度に一致する。

$$\left(\frac{a(t_n) - g(t_n)}{g(t_n)} - \frac{a(t_0) - g(t_n)}{g(t_n)} \right) \div \left(0 - \frac{a(t_0) - g(t_n)}{g(t_n)} \right) = \frac{a(t_n) - a(t_0)}{g(t_n) - a(t_0)}$$

このように、このグラフからは、目標実績較差率に加えて、期間型達成度及び対目標増減率に相当する情報を読み取り、プログラム間でそれらと比較することができる。ただし、目標達成状況を判断するための最も重要な数字である期間型達成度を直接読み取ることはできないため、このグラフは期間型達成度とともに参照すべきものと考えらるべきである。

5.8 A市の事例

ここで、総合計画のプログラムの達成状況が、すべての指標の期末型達成度によって説明されているA市の事例²¹について、上述の趣旨に沿って再計算してみよう。A市では、2010年度に新たな総合計画(2011年度～)を策定するにあたり、それまでの総合計画の基本構想(2006～2015年度)及び基本計画(2006～2010年度)の達成状況について、2009年度の実績値に基づく達成度評価を行っている(初期値即ち、計画策定時の目標設定の際の基準となっているのは2004年度の値)。基本構想には20の指標が設定されており²²、表9に各指標の実績値、目標値を期末型達成度(A市の計算したもの、「達成率」と呼ばれている)、目標実績較差率、期間型達成度とともに示す。

7番の指標「待機児童数」は目標値がゼロであるため、基本的に期末型達成度は計算できないが、目標を達成して実績値もゼロであり、期末型達成度を100%とみなすことは問題ないであろう。ま

表9 A市の基本構想の業績指標

	数値目標設定項目	16年度	27年度 (目標値)	21年度 (実績値又は 見込値)	市役所版 達成率	目標実績 較差率	期間型 達成度
1	人口目標(国勢調査)	201,421	203,000	198,289	97.7%	-2.3%	-198.4%
2	観光客入込客数	224	270	230	85.2%	-14.8%	13.0%
3	CATV加入件数	35,000	58,000	53,000	91.4%	-8.6%	78.3%
4	新エネルギーの導入(太陽光、風力など)	922	10,000	5,270	52.7%	-47.3%	47.9%
5	資源回収率(廃棄物の量に占める資源回収の割合:重量比)	12.40	50.00	20.80	41.6%	-58.4%	22.3%
6	人材登録制度への登録者数(累計)	0	50	131	262.0%	162.0%	262.0%
7	待機児童数 ピーク時	79	0	0	100.0%	0.0%	100.0%
8	学校が好きだと思う児童・生徒の割合(小)	80.2	95.0	94.5	99.5%	-0.5%	96.6%
	学校が好きだと思う児童・生徒の割合(中)(平均)	70.7	85.0	74.4	87.5%	-12.5%	25.9%
9	福祉活動コーディネーター	4	22	10	45.5%	-54.5%	33.3%
10	男女共同参画登録団体数	21	50	28	56.0%	-44.0%	24.1%
11	市営住宅のバリアフリー化率	22.00	40.00	27.59	69.0%	-31.0%	31.1%
12	文化団体への加入者数	11,090	20,000	11,000	55.0%	-45.0%	-1.0%
13	主な文化施設への入込数	369,033	460,000	390,000	84.8%	-15.2%	23.0%
14	市立図書館年間貸出冊数	612,575	1,200,000	855,000	71.3%	-28.8%	41.3%
15	認定農業者の育成	142	190	152	80.0%	-20.0%	20.8%
16	学校給食の地元産食材の使用率	39.1	50.0	46.0	92.0%	-8.0%	63.3%
17	新・増設企業件数(企業誘致含む。)(累計)	0	11	36	327.3%	227.3%	327.3%
18	自主防災組織数	764	812	781	96.2%	-3.8%	35.4%
19	市内犯罪件数	2,923	1,500	2,000	75.0%	-33.3%	64.9%
20	市内交通事故件数	1,020	500	720	69.4%	-44.0%	57.7%

(出所) A市の資料をもとに筆者作成。

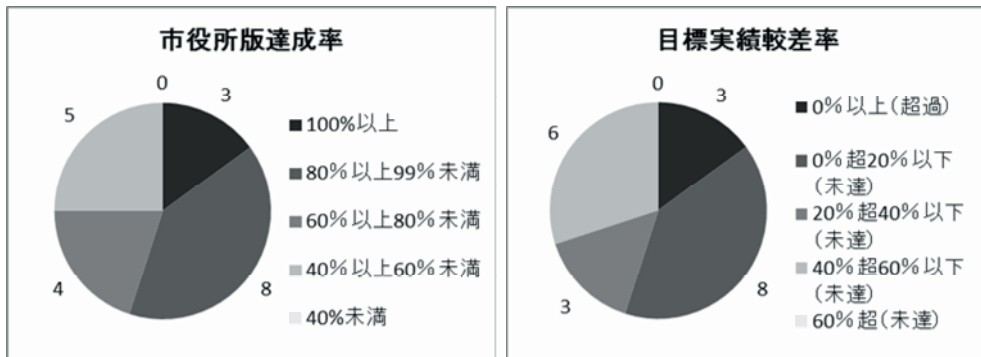


図3 A市基本構想の業績指標の目標達成状況（期末型達成度と目標実績較差率）

（出所）A市の資料をもとに筆者作成。

た、19,20番の指標については、A市版の期末型達成度は、分子と分母を逆にするという本稿が指摘した過ちを犯している（そのため、表9において期末型達成度と100%の差が目標実績較差率と一致していない）。

市の公表資料では、基本構想の進捗状況を図3のような円グラフによって総括している（本稿の定義による目標実績較差率を並べて示した）。

2010年時点における基本構想の達成度評価は、11年間（期首＝目標値設定時から期末＝目標年度まで）のうちの5年間の中間評価に相当する。A市による説明では全体の4分の3にあたる15指標ですでに達成度60%を超え（筆者が計算し直した目標実績較差率でも14指標が未達40%以内で）極めて順調な進捗であると主張している。

しかしながら、本節での指摘の通り、この結果は現実の進捗を反映しているとは言い難い。目標設定時点の水準の高低が反映されていない上、期末型達成度の比較が難しい（表6において「×」を付した）ストック的指標が半分の10指標を占めている。例えば1番の人口目標について、人口流出を抑制し、出生を回復するための取り組みによって人口の微増（約1500人増）を目標としていたが、効果は上らず、人口はすでに3千人以上減少している。この結果について、達成度97.7%とすることにどれだけの意味があるだろうか²³。

目標達成度を把握するための基本である期間型達成度を集計した円グラフを図4に示す。ちょうど半数の10指標について進捗が40%未満であることがわかる。また、図2の方法により目標実績較差率と期首の水準を並べてプロットしたグラフを図5に掲げる（スペースの都合上100%を大きく上回る2指標の目標実績較差率は表示していない）。

A市では基本計画の進捗を測る135指標²⁴についても、期末型達成度（呼称は「達成率」）を一律に計算し、集計・公表している（表10）。一方、期間型達成度が計算可能な96指標（残りの指標は公表資料に期首の実績が含まれていない）について、期末型達成度と期間型達成度を比較したのが表11である。

2010年時点における基本構想の達成度評価は、6年間（期首＝目標値設定時から期末＝目標年度まで）のうちの5年間の中間評価に相当する。A市による説明（表10）では、基本計画の7割以上の98施策が80%以上の達成率であり、順調であると示されている（A市の公表資料においても、表10と同様、このカテゴリーのところで罫線が太くなっている）。しかし現実の進捗状況は、表11

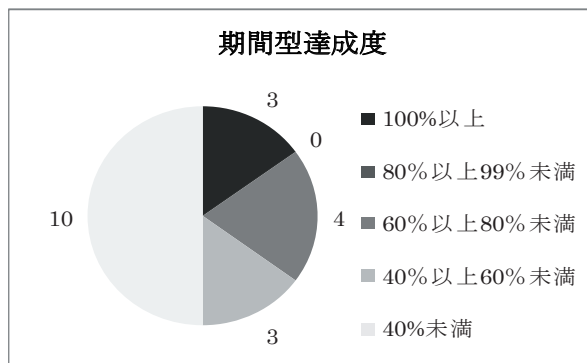


図4 A市基本構想の業績指標の目標達成状況（期間型達成度）
（出所）A市の資料をもとに筆者作成。

表10 A市基本計画の業績指標の目標達成状況（公表された達成率＝期末型達成度）

達成率	40%以下	41～59%	60～79%	80～99%	100%以上	合計
項目数	7	3	27	47	51	135

（出所）A市の資料をもとに筆者作成。

表11 A市基本計画の業績指標の目標達成状況（期末型達成度と期間型達成度の比較）

達成率	40%以下	41～59%	60～79%	80～99%	100%以上	合計
期末型の計算による項目数	5	2	16	40	33	96
期間型の計算による項目数	34	8	13	9	32	96

（出所）A市の資料をもとに筆者作成。

の期間型達成度が示すように、80%以上の進捗があったのは全体（96本）の43%に過ぎず（期末型達成度では76%であるが）、35%にあたる34本は進捗が40%に満たない。そのうち16本は進捗状況がマイナスである（指標の水準が目指すべき方向とは逆の方向に推移している、すなわち結果からみる限り全く効果が出ていない²⁵⁾。

表12の左側は、A市が期末型の「達成率」について基本計画の章別の平均点を計算したものである。同表の右側には、計算可能な指標の期間型達成度の平均を期末型達成度の平均と並べて示した。ここでも、期末型達成度が「説明」している進捗状況と、期間型達成度が明らかにする現実の進捗状況の間には大きな乖離が見られる。

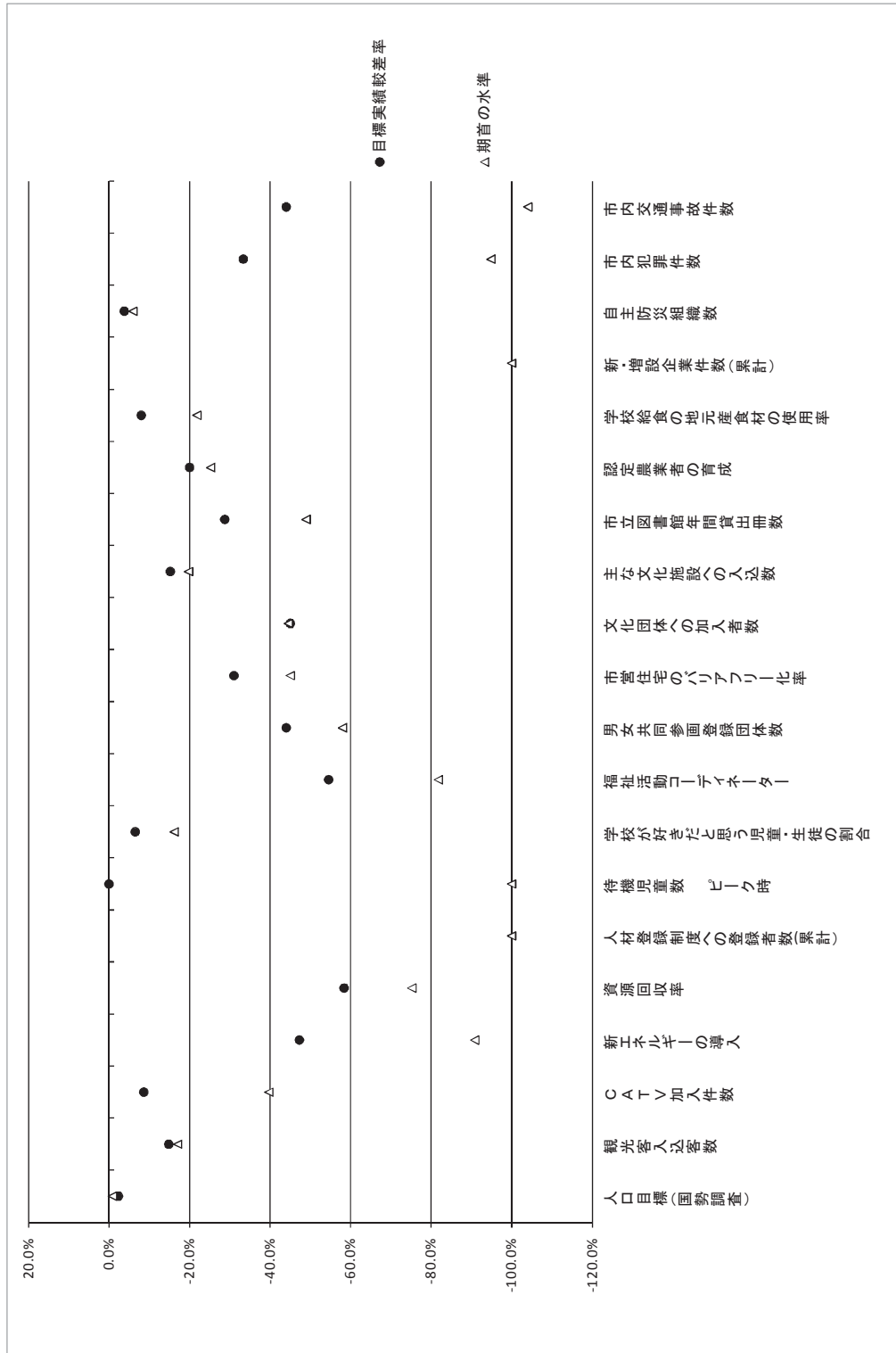


図5 A市基本構想の業績指標の目標達成状況(目標実績較差率と期首の水準の関係)(出所)A市の資料をもとに筆者作成。

表 12 A市基本計画の章別の進捗状況（平均達成率）

公表資料		期末型と期間型の両方が計算可能な指標について	
章名	平均達成率(%)	期末型 達成度の平均	期間型 達成度の平均
第1章 明日を担う人づくりとコミュニティを中心とした地域づくり	99.1	101.2 (92.9)	87.5 (53.6)
第2章 自然と社会が調和した環境づくりと安心していきいきとした暮らしづくり	104.5	94.1	64.3
第3章 交流と文化によるまちのにぎわいづくりと地域を支えるものづくり	86.4	90.6	43.1
第4章 効率的で質の高い市役所づくりと地域の特性を活かした計画的なまちづくり	88.7	92.6	63.4
全章合計	95.8	94.6 (92.5)	63.2 (54.3)

注. () 内は、期末型達成度 300%、期間型達成度 900%の指標を外れ値として除いたもの。

(出所) A市の資料をもとに筆者作成。

6. 外部要因の把握と達成状況の解釈・分析

ある事業の業績指標であるアウトカム指標の値が改善したが、そのことは当該事業の成果と考えてよいのだろうかといった疑問（あるいはその逆のケース）を、評価の現場においてしばしば耳にする。

アウトカム指標、とくにプログラムのロジックの最終段階に近いアウトカム指標の推移には、当該プログラム以外に、他の公共部門の政策や景気などの経済社会情勢、地域の企業や住民活動などの外部要因が影響を及ぼすことがあるのはいうまでもない。これは前章で述べた指標の妥当性の問題でもあるが、設定した指標を算出した段階で、測定したアウトカムの値やその変化に外部要因が実際のところどれだけ寄与したかが、実績値の解釈や目標達成度の評価を大きく左右する可能性がある。

一般に、業績測定型の評価においては、プログラム評価（におけるインパクト把握）のように、外部要因の効果を取り除いた正味の効果（インパクト）を突き止めようとするのではない（一般にそのような余裕はない）が、目標達成度を解釈する上で、外部要因を全く考慮に入れないのでは、大きく現実を見誤る可能性がある。すなわち、可能であればプログラムのロジックにおける業績指標の位置を踏まえて、次のようなプログラム評価論において基本となるアウトカムの分解式

$$\begin{aligned} \text{アウトカム (の変化)} &= \text{正味のアウトカム (の変化)} \\ &+ \text{外部要因} \\ &+ \text{不確定・不規則要因 (誤差, 偶然など)} \end{aligned}$$

に、定性的にであれ当てはめて考える必要があるだろう。しかしながら、筆者が2007年10月に行った都道府県を対象とした調査では、何らかの形で外部要因を検討する仕組みが見られるのは6団体にとどまっていた(表2)。

目標達成度を何のために計算するのか。あるいは目標値と実績値を何のために比べるのか。それはPDCAサイクルでいえば“C”の手段であり、次の“A”, “P”に繋げるためであることは言うまでもない。達成度を数字で表してそれを集計すること、あるいは次節で述べるような評価を行ってから集計をすること自体が主目的ではないはずだ。

目標に届かなかったとすれば、それは何を意味するのか、また何故なのか。指標の妥当性や目標値の性格、外部要因の働きなどを踏まえて分析や解釈がなされるべきであろう。同時に何が言えないのか、何が不明なのかも検討されねばならない。

ところが、筆者が2007年10月に行った都道府県を対象とした調査において、目標値を設定している44団体の状況を見ると、個々の指標の目標達成状況について、何らかの解釈や分析が示されているということすら、28団体しか該当しない²⁶。残りの16団体はただ数字を示しているのみである²⁷。解釈や分析をしないまま数字を独り歩きさせることの可能性は、アウトカムのモニタリングにおける最大の陥穽である(Affholter 1994)といってもよい。

7. 達成度の評価の妥当性

個々のプログラムについて、目標の達成状況を3段階や5段階に評価する(例えばA,B,Cの3段階評価など)ことは、結果をわかりやすく要約するために有効な手だてである。実際、筆者の2007年調査によれば、数値の指標を用いた業績測定を行っている44団体のうち、評価対象の政策・施策・事務事業を目標の達成状況に従って3~12段階に評価している(その多くは、総合計画の進捗状況を、達成度別の政策・施策・事業数の集計によって説明する)団体が28ある²⁸。その内訳は、数値化した達成度の水準によって直接評価する団体が14、数値化した達成度をもとに「予定を上回っている」「予定より遅れている」「予定より著しく遅れている」などと「半定量的に」評価する団体が5、数値化した達成度をもとに全く定性的に評価する団体が2あった。また達成度を数値化しないながら、実績が目標値を上回っているか否か(この部分は定量的に判断)を含め順調か否かを半定量的に評価する団体が6、達成度を数値化せずに定性的な評価を行う団体が1ある(表13)。

表13 都道府県における目標達成度の評価の状況(2007年10月時点)

取り組み等	団体数
目標達成状況に基づく評価と集計	28
計算した達成度に基づく定量的な評価	14
計算した達成度に基づく半定量的な評価	5
計算した達成度に基づく定性的な評価	2
達成度計算なしの半定量的な評価	6
達成度計算なしの定性的な評価	1

このような評定をするからには、できるだけ明確で、どの指標についても等しい基準に基づいてなされることが望ましい。できるだけ明確な基準ということであれば、定性的な判断に基づく評定よりも、目標値と実績値を何らかの方法で踏まえた「半定量的」な評定の方が望ましく、目標達成度の数値に応じて自動的に定まる定量的な評定が最も望ましい。しかし、どの指標についても同じ基準ということを考えると、定量的な評定を行うためには、本稿で論じた各観点に照らして、異質な指標や目標達成度が並ぶことがないようにする必要がある。指標や目標達成度の性格が異なるのであれば、達成度の計算や目標値・実績値の比較は危ういものとなり、評定結果をわかりやすくするための措置が、かえって評価結果の意味を曖昧なものとしてしまう。

また、達成度の評定を行う団体の多くが、例えば達成度を A~C で評定した上で、A 評定のプログラムが何%、B 評定が何%といった要領で、総合計画全体の進捗状況を達成度の評定段階別・評点別のプログラム数の集計によって説明するなどしている。

評定の段階別に集計するという事は、評定結果を相互に比べることと同値であり、互いに比較できること、即ち同一の基準で評定されていることが前提となる。評定にいたる過程で、統一的な取り扱いをしないのであれば、比較可能な指標ごとに 2 またはそれ以上のグループに分け、それぞれのグループごとに総括したほうがよい。

また、全指標の評点の平均点を計算しているケースもある（都道府県では 2007 年 10 月時点で少なくとも 3 以上の団体）。しかし、評定結果はおそらく全ての場合（この 3 団体を含む）において間隔尺度の数字とは見なせない順序尺度であり、本来平均点を計算できないことを指摘せねばならない²⁹。目標達成度の計算結果は基本的に比例尺度であるはずだが、評定とは、情報をわかりやすく要約するために情報量を削って順序尺度に水準を落としているのである。比例尺度の情報の比較可能性に問題がある場合、数字の尺度水準を 2 段階落として比較を「大まかに」することには、信頼性の低さを曖昧にすることで弱点を薄めるというある種の妥当性がないともいえないが、そこから再び平均を計算して勝手に間隔尺度に戻すことはできない。順序尺度である評定結果を集約するとすれば、分布を数で示すかグラフなどによって可視化すればよい。

おわりに

以上、6 つの観点から目標値と達成度評価が妥当性を有するための条件を明らかにした。これらを踏まえると、数値指標の目標達成度に基づいて、例えば「当プログラムの成果指標は、計画期間の半分を経過した時点ですでに目標値の 60% を越えており、順調に進捗していることがわかる」「わが市の基本計画（計画期間 5 年）で掲げている政策目標 50 本の、2 年目終了時点の達成状況は、満足すべき A 評定（最終目標に対する達成率 50% 以上）が 8 割以上であり、きわめて良好です」といった表明があった場合、それらが客観的な測定・評価結果の妥当な総括である場合もあれば、明確な根拠を欠く、ほとんど意味のない言説である可能性もあるといえる。

J.S.ホーリーも指摘している通り、業績測定システムを評価する基準は、前提条件としての技術的な質と、業績情報が活用されているか否かという 2 点であるといつてよい (Wholey1999)。後者はそもそも業績測定の目的であるから当然の基準であるが、前者は前提条件であり、それが満たされなければ、活用できないし、闇雲に活用しようとするればおかしなことになる。すなわち、個々の政策・施策・事務事業のベンチマーキングにおいて、目標達成度情報が信用できるものでなければ、活用のしようがない。現場で活用できていないケースにおいては、当事者が自ら設定した評価指標・

目標値を信用していない状態もあると思われる。

業績測定型評価における目標設定と達成度評価は、極めて単純な計算によって様々なプログラムの進捗状況を総括し、比較しようとする企てであるといえる。少数の指標と簡単な計算というシンプルな道具立てによって意味のある議論をするためには、目標値の設定や達成度の計算などの各段階において、丁寧な取り扱いをしなければならない。

近年、政策評価・行政評価に関し、評価の形骸化やルーチン作業化が指摘され、評価疲れという声も聞こえる。目標値設定・達成度評価が妥当性を有するか否かは、このような状態に陥る可能性をも大きく左右すると考えられる。

注記

- 1 本稿において指標とは、当然数字で表されることを前提とする。また、業績指標という語を、業績測定型評価において用いられる指標の総称として用いる。
- 2 事務事業評価は業績測定にプログラム評価や政策分析の要素が加味された取組となっているものも多い。本章では、業績測定に相当する部分に注目している。
- 3 本章においては、ベンチマーキングを、指標の実績値を目標値と比べるなど「基準に対して測る」という、英語の動詞として最もオーソドックスにして広い意味で用いる。近年では、業績を改善するためにベストプラクティスと比較（・研究）するという意味で用いられることも多い。
- 4 本稿でプログラムとは、狭義政策・施策・事業の何れのレベルであれ、評価の対象となるものの総称とする。
- 5 日本の行政評価・政策評価は、まず都道府県において先行して導入され、1996年の三重県を皮切りに数年のうちにほぼすべての団体に行きわたった。都道府県の取り組みには先進的なものも多く、市町村や国の評価制度にも様々な影響を与えたことが知られている。また都道府県における評価においては、評価指標の算出や比較など定量的な方法を用いることで評価の客観性を確保しようとする試みも早くから種々になされてきた。政策評価・行政評価制度導入の先陣を切った三重県の事務事業評価システムはその検討の過程で目標の数値化や達成度の測定が重視されるようになり（梅田 2004）、また三重県同様他の自治体等に少なからぬ影響を与えたと思われる特徴的な取組には静岡県の業務棚卸表、岩手県の政策評価、青森県の政策マーケティング、しがベンチマークなど数値データ、数値指標をベースに評価を行うものが多い。そして現在都道府県における評価の主流をなす、総合計画の体系に沿った評価は、そのどれもが評価指標を中心に据えるか、少なくとも重視するものである。これらのことから、都道府県における業績測定型評価は、日本の典型的な状況を示していると考えられる。
- 6 「めざそう値」など行政が設定する通常目標値と異なる性格のものもあるが、実績値と比べてベンチマーキングすること自体は変わらない。
- 7 指標を重視する程度、また目標値を設定している指標の割合にかかわらず数えている。
- 8 呼称は到達度、進捗率など様々である。複数のタイプの「達成度」を計算する団体では別の呼称によって区別している。
- 9 2009年末に閣議決定され、2010年度から試行的に導入されるはずであったが、2011年9月現在、具体化していない。
- 10 New Public Management の略。アングロサクソン諸国に起源をもつ、ここ20年ほどの公共部門改革の潮流。市場主義経済における競争や民間企業の経営管理手法を公共部門に導入するための方策の集合である。
- 11 民間企業の業績測定、目標管理が容易であるという主張ではない。例えばドラッカーは早くから「The Practice of Management」「management」などの著作（Drucker 1954,1973）において企業の業績測定における目標

- 設定の重要性と難しさについて力説しており、長年の経営学分野における様々な研究と実践を通じて今日に至っている。公共部門の業績測定も、すでに述べた通りその起源は古いが、盛んに取り込まれるようになったのはここ 20 年余りの NPM の潮流によってであり、民間企業の業績測定に比べて複雑な面がある上に、研究と実績の蓄積が十分でないといえる。また「企業とは、公共サービス機関と同様、社会の機関である」(Drucker 1973) という立場では、社会的責任という難しい領域も企業にとって重要な業績測定・目標管理の対象となるが、公共部門の業績測定・目標管理はいわばこのような難しい領域ばかりを対象にしていることになろう。
- ¹² 業績測定の最も有名な事例の一つであった米国のオレゴン・ベンチマークスでも、過去のデータ等に基づいて目標値のベースラインを決め、関係部局間の交渉によって最終的に決定するとされていた。しかし、ここでも、オレゴン・ベンチマークスの運用を担当するオレゴン・プログレス・ボードの事務局長(当時)のジェフリー・トライエンス氏は 2000 年の来日時の講演の際、筆者の質問に対して、各部局は自らの仕事との関係が直接的な指標については目標を常に低く設定しようとし、関係があまり直接的でない指標では目標を高めにしようとするとして述べている。
- ¹³ その 15 団体の中では鹿児島県の施策評価票が、成果と指標との関連、目標値設定の根拠の両方について比較的丁寧な記述をしている。
- ¹⁴ 斎藤達三は早くからフロー指標とストック指標の違いに言及している。例えば、斎藤(1994)ではストック指標について、値が減少する可能性がないので「その分より厳しい評価基準が適用されなければならない」と指摘している。
- ¹⁵ 3 団体とは神奈川県、岡山県、愛媛県である。ただし、分類した後の取り扱いがより重要である。岡山県では、本文(3.5)で後述の、ストック指標をフロー指標に変換する方法により巧みに処理している。
- ¹⁶ 1996 年に証明されたベンフォードの法則(世の中の自然発生的なデータの先頭桁の数字が d となる確率は $\log_{10}(1+1/d)$ 。即ち確率は均一ではなく、「1」の確率が一番高い)がこのことを傍証している。世の中の多くの量がこの法則に従うことが知られているが、それは等比的に成長することを意味する。
- ¹⁷ 目標達成度の計算方法の選択に言及している文献は少ないが、斎藤編(1999)は「目標達成率」を本稿で言う期間型で定義し、期末型の計算を「実現した現時点の状態を示す指標」に過ぎず、成果の評価尺度として用いるのは「よく生じる初歩的な誤解」であると否定している。また、関田・加藤(2001)は期末型の達成度を「達成度指数」、前年度からの 1 年間を対象とする期間型の達成度を「限界の達成度指数」と呼び、両者を組み合わせる評価方法に言及している。
- ¹⁸ 2 種類の計算式の使い分け方は、施策レベルを期間型、事務事業レベルを期末型とする(山梨県、愛媛県)、目標達成までは期間型、目標達成後は期末型(長崎県)など。全プログラムについて 2 通りの計算を行っているのが岡山県の「夢づくり政策評価」で、期末型の「達成率」(注 15 で述べたように、ストック指標は 1 年間の期間型を計算しており、フロー指標に変換した期末型と同値)と期間型の「進捗率」をすべての「快適生活指標」について計算しており、フロー・ストックの区別を含め、最も無難な取り扱いをしているといえる。
- ¹⁹ 小さい方が望ましい目標値に対する、この目標実績較差率の計算式は、先に計算結果が明確な意味を持たないため誤りであるとした 2 例のうちの後者(以下「誤操作その 2」とする)から 1 を減じた形となっている。例えば、目標実績較差率 0%、-20%に対して誤操作その 2 による達成度はそれぞれ 100%、80%となる関係にある。また、本文でも言及した、実績が目標値の 2 倍に「留まっている」ケースでは、誤操作その 2 による達成度が 0%となってしまうのに対し、目標実績較差率は-100%となる。
- ²⁰ 本説での議論は、目標値が比例尺度であることを前提としている。業績指標の多くは比例尺度であると想定されるが、順序尺度や間隔尺度のデータとなる指標については、期末型達成度、目標実績較差率、期首ベース目標実績較差率、対目標増減率の何れも計算できない(比例尺度以外のデータは比が定義できないため)。期

- 間型達成度については、間隔尺度のデータをもつ指標についても計算できる（分子・分母において差を取った段階で比例尺度のデータとなるため）。
- 21 ここで用いるのはすべて公表データであるが、固有名は本論の文脈において必要がないため省略する。すべての指標について期末型達成度を計算することは都道府県（2007年10月時点）において最も多いパターンであったが、市町村においても最も多いと予想され、A市の行った作業は自治体の総合計画の目標達成状況のとりまとめとして、典型的なものと思われる。
- 22 本論文執筆に使用した資料に実績値が掲載されていない指標（市民アンケートに基づく指標値の計算が完了していないもの）を除く。
- 23 期間型達成度が約200%ということは、本来、目標水準の妥当性の検証や、次節で述べる要因分析が求められることとなろう。なお、後述の図5からは、大きく変動することのないこの指標が割合としてはごく少量の増加を目指したにも関わらず、逆に僅かながら減少してしまった状況を読み取ることができる。
- 24 基本構想の業績指標と同様に、本論文執筆に使用した資料に実績値が掲載されていない指標（市民アンケートに基づく指標値の計算が完了していないもの）を除く。
- 25 A市の施策はそれなりの効果を挙げたが、別の要因の影響が大きく、結果的に指標実績が逆行した可能性も十分ある。しかし、業績測定とは、まず業績指標の推移を正確に把握することが必要であり、その上で、次節に述べるような他の要因についての分析を行わなければならない。
- 26 この団体数は、各取り扱いが多少とも見られればカウントしたものであり、質と量においてどの程度徹底しているかを斟酌していない。
- 27 評価関連の情報の中に達成度の分析や解釈がなくても、別途詳細な分析が公表されない形でなされている可能性を否定はしないが、一定の質・量を伴う分析であれば公表されるのが自然であろう。
- 28 5で取り上げたA市のように、目標達成度の数字をいくつかのカテゴリーに分けて集計する団体も多いが、本稿はそのような集計は評定とは見なしていない。
- 29 達成度「100%以上」と「25%以下」の間を等間隔に区分するなど、間隔を意識したカテゴリーを設定している団体も少数あるが、数字の量に係る情報を捨ててカテゴライズする限り、これも順序尺度である。

引用・参考文献

- 上田尚一(2003)『統計の誤用・活用』朝倉書店
- 梅田次郎(2004)「経営改革を目指した行政評価・三重方式と評価指標」『月刊自治研』第46巻9月号
- 小野達也(2008)「都道府県の評価の10年一定量評価のこれまでとこれから」『日本評価研究』8巻1号
- 小野達也(2010)「業績測定型評価のかんどころ(2)－目標設定・達成度評価における数・量の取り扱い－」『評価クォーターリー』No.14
- 斎藤達三(1994)『総合計画の管理と評価』勁草書房
- 斎藤達三編(1999)『実践自治体政策評価』ぎょうせい
- 関田康慶・加藤由美(2001)「政策・施策評価システムの設計と評価方法」『会計検査研究』No.24
- 田辺国昭(2001)「実績評価の課題」『都市問題研究』第53巻第10号
- Affholter, D.P. (1994). Outcome Monitoring. In J.S.Wholey et al.(Eds), *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco, Calif: Jossey-Bass.
- Drucker,P.F.(1954). *The Practice of Management*. New York: HarperCollins.
- Drucker,P.F.(1973). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York: HarperCollins.
- Hatry,H.P.(2007). *Performance Measurement: Getting Results 2nd Edition*. Washington, D.C.: Urban

Institute.

Hatry, H.P. (1999). *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: Urban Institute. (上野・上野訳 (2004) 『政策評価入門－結果重視の業績測定』, 東洋経済新報社)

Wholey, J.S. (1999). Quality Control: Assessing the Accuracy and Usefulness of Performance Measurement Systems. In H.P. Hatry, *Performance Measurement: Getting Results*. Washington, D.C.: Urban Institute.

(2011年10月7日受付, 2011年10月17日受理)

