

「目標管理型の政策評価の改善方策（平成28年度）」及び「統計改革推進会議最終取りまとめ」を踏まえ、

- 平成28年度実施施策に関する目標管理型評価の評価書のうち代表的なものについて、(1)統計等データの利活用状況、(2)分析の妥当性、(3)目標・測定指標の適切な設定の観点から、**検証を行い課題を整理**
- 特に、目標・測定指標の適切な設定を図る上で有効な方策の1つとして、**ロジックモデルの作成・活用に関する考え方を整理**

【検証結果の概要】

①統計等データの利活用状況及び分析の妥当性

②目標・測定指標の適切な設定

検証の観点	<ul style="list-style-type: none"> 評価書にデータ及びその所在情報の記載があるか 測定指標の目標達成・未達成の判断は合理的か 等（8項目） 	<ul style="list-style-type: none"> 目標が抽象的なものになっていないか 等（10項目）
検証の結果	<ul style="list-style-type: none"> 統計等データを活用した測定指標が設定されているが、その記載の程度については、各評価書により差が見られる。 達成手段の目標への寄与等や外部要因等の影響について分析されている評価書はわずか。 	<ul style="list-style-type: none"> 目標が抽象的なため、施策の目指す水準が明確でない。 測定指標の目標値が定量的に設定されていない。
改善方策	<ul style="list-style-type: none"> ガイドラインに掲げられた評価書作成に係る事項の徹底（政策の見直しに貢献していく観点からの評価の徹底（①外部要因の分析、②達成手段の目標への寄与の検証、③目標の見直し等）） 投入した予算・人員の規模の大きい事業や目標達成に貢献している事業について、重点的に説明・分析。 	<ul style="list-style-type: none"> ガイドラインに掲げられた事前分析表作成に係る事項の徹底（①いつまでに、何について、どのようなことを実現するのかを示す目標の設定、②測定指標の原則数値化。数値化が困難で定性的な指標についても達成すべき水準を具体的に特定し、事後検証を可能とする。） 定量的な測定指標の設定が難しい施策については、<u>目標管理型評価</u>によらない評価などを行うことも検討。

【ロジックモデルの作成のメリット】

(1) 「目的－手段」の関係の可視化

達成手段、アウトプット、アウトカムがどのようにつながるのかが明確になる。

(2) 指標の設定・改善

現状の測定指標がロジックのどの部分を測定しているのかが整理され、測定指標の追加の検討に資する。

(3) 施策の分析及び改善の検討

施策の実施後にロジックモデルを振り返り、達成手段が十分寄与したか等についてたどることにより、施策の分析及び改善の検討に資する。

【ロジックモデルの作成の留意点】

評価を行う際に有用な情報を提供するものであるが、施策の規模や属性に応じて個別に検討すべきであり、作成について統一的なルールはない。



ロジックモデルの活用のあり方は、EBPMに係る実証的共同研究等において引き続き検討

目標、測定指標、達成手段の各要素の適切な設定を確認し、十分な分析を行うためには、施策がどのような手段により、何を達成しようとしているかを一覧できる「ロジックモデル」を作成し、参考にすることが考えられる。

**目標管理型の政策評価に係る
評価書の検証結果等
(平成 29 年度)**

平成 30 年 3 月

政策評価審議会
政策評価制度部会

目 次

I. 総論	1
II. 評価書等の検証（検証結果及び想定される改善方策）	2
1. 検証の観点.....	2
2. 検証の結果.....	2
(1) 統計等データの利活用状況.....	2
(2) 分析の妥当性.....	2
(3) 目標・測定指標の適切な設定	4
3. 改善方策	6
(1) ガイドラインの徹底.....	6
(2) 事前分析表、評価書の作成上の工夫	7
III. ロジックモデルの作成・活用	9
1. 政策評価におけるロジックモデルの意義.....	9
2. ロジックモデルを作成することのメリット	9
(1) 「目的－手段」の関係の可視化	9
(2) 指標の改善	10
(3) 施策の改善の検討	11
3. ロジックモデルの作成に関する留意点	12
IV. 今後の方向性	14
1. 引き続き検討すべき事項	14
2. EBPM に係る実証的共同研究におけるロジックモデルの活用	14
(別紙1) 政策策評価書・事前分析表の検証に当たっての観点	15
(別紙2) 評価書の記載に際し参考となる事例.....	16
(参考資料) ロジックモデルの試行的作成と目標管理型評価WGにおける気づき	18

目標管理型の政策評価に係る評価書の検証結果等（平成29年度）

I. 総論

目標管理型の政策評価（以下「目標管理型評価」という。）は、各府省が自ら施策の目標を定め、目標に対する実績を測定して、目標の達成度合いを事後評価するもので、「目標管理型の政策評価の実施に関するガイドライン」（平成25年12月20日政策評価各府省連絡会議了承）（以下「ガイドライン」という。）に沿って実施されているものである。

「目標管理型の政策評価の改善方策（平成28年度）」（平成29年3月政策評価審議会政策評価制度部会）では、「総務省においては、政策評価審議会の知見も活用しつつ、政策評価書に係る優良事例や不適当と思われる事例の抽出及び分析などを行う」こととされ、また、「統計改革推進会議最終取りまとめ」（平成29年5月19日統計改革推進会議決定）では、EBPM（証拠に基づく政策立案）の推進に関する政策評価における取組の一つとして、総務省は「統計等データの利活用状況、分析の妥当性等について、各府省から提出された評価書をチェックするとともに、必要に応じ、具体的改善策を提示する」こととされている。

これらを踏まえ、平成29年度の目標管理型評価ワーキング・グループ（以下「目標管理型評価WG」という。）では、各府省が作成した政策評価書（以下「評価書」という。）及び事前分析表について、①統計等データの利活用状況、②分析の妥当性、③目標・測定指標の適切な設定についての検証を行った。

その結果、評価において統計等データを利用しているものの、分析においては当該データを十分活用しているとは言えないものが少なからず存在するなど、証拠を重視する観点から改善が必要と考えられる状況がみられた。また、事前分析表において目標・測定指標が適切に設定されていないため、事後評価が的確に実施できない事例がみられた。これらについて、「II. 評価書等の検証結果」において具体例とともに整理した。

これらの事例が示す、目標・測定指標の適切な設定を行う上で有効と考えられる方策の1つが、ロジックモデルの導入である。「III. 検証結果を踏まえたロジックモデルの作成・活用に関する考え方」では、その作成・活用に関する現時点の考え方を整理した。

II. 評価書等の検証（検証結果及び想定される改善方策）

1. 検証の観点

目標管理型評価WGでは、平成28年度実施施策に関する目標管理型評価の評価書及び事前分析表のうち代表的なものについて、別紙1に掲げる18のチェック項目をもとに検証を行った。

ガイドラインにおいては、「目標を適切に設定」した上で、「目的、目標（指標）、それらの達成手段、各手段がいかに関目標等の実現に寄与するか等に係る事前の想定が明確でなければ、事後において当該想定を検証し、政策の改善に反映させていくことが困難」とされている。事前分析表において目標、測定指標が適切に設定されていることが、評価書において適切な分析を行う上で不可欠であるため、今回は事前分析表も検証対象とした。

評価書については、データ及びその所在情報の記載があるか等の「統計データ等の利活用状況」に係る3つの観点と、測定指標の達成・未達成の判断は合理的になされているか等の「分析の妥当性」に係る5つの観点から検証を行い課題を整理した。

また、事前分析表については、「目標管理型の政策評価の改善方策（平成28年度）」における「事前分析表作成に当たってのチェックリスト」をもとに、目標が抽象的なものになっていないかという「目標」に係る観点、目標が実現できたかどうかを明確に測定できる測定指標が設定されているか等の「測定指標」に係る7つの観点、測定指標と関連する達成手段が0となっていないか等の「達成手段」に係る2つの観点から検証を行い課題を整理した。

2. 検証の結果

（1）統計等データの利活用状況

検証対象とした全ての評価書において統計等データを活用した測定指標が設定されていたが、その記載（統計等データの出典、実績値の把握方法）の程度については、各評価書により差がみられた。

（2）分析の妥当性

「（1）統計等データの利活用状況」のとおり、検証対象とした全ての評価書において統計等データが利用されていたものの、評価結果を左右するデータ分析の妥当性については、不十分と考えられるものが少なからず存在した。

主な課題を以下の①から④に整理する。

① 測定指標の達成状況や5段階区分の評価¹の判定等が不十分である

a. 測定指標の達成状況の判定が合理的であるとは認められない

(事例)

- 目標値が毎年度設定されている測定指標について、目標を達成していない（目標値の水準に達していない）年度があるにもかかわらず、特段の説明なく「○」とされており、判断が合理的であるとは認められない。
- 測定指標の実績値について、「S」、「A」、「B」等と判定されているが、それらが何を示しているか説明されておらず、判断が合理的であるか確認できない。
 - ・ 毎年度「前年度以上」との目標値が設定され、平成24～26年度 まででは実績値が増加、その後は減少となったものについて、いずれも「A」と判定されている。
 - ・ 目標年度が平成30年度以降である測定指標の実績値について、特段の説明なく「S」、「A」又は「B」と判定されている。

b. 施策全体に対する5段階区分の評価の判定についての説明が不十分である

(事例)

- 直近年度の数値が把握されず目標達成状況が「－」とされている測定指標があるにもかかわらず、特段の説明なく5段階区分の評価が「目標達成」とされている。

c. 主要な測定指標とそうでないものが区分されていない

(事例)

- 目標を達成した測定指標と未達成の測定指標がある中で、どの指標が主要なものであるのかが明示されないまま、5段階区分の評価が「相当程度進展あり」とされている。
- 評価書において主要な測定指標とそうでないものが区分されているものの、事前分析表においては明示されていない。

② 達成手段の目標への寄与についての分析が不十分である

(事例)

- 達成手段の目標への寄与について説明されていない（検証した評価書等のほとんどが該当）、又は、十分に具体的な説明がされていない。
 - ・ 会議の開催実績（回数）等のアウトプットのみが記載され、それらが目標達成にとって「重要であった」、「有益であった」、「前進した」等と

¹ ガイドラインにおいて、「施策ごとの目標達成度合いについては、各行政機関共通の区分として、「目標超過達成」、「目標達成」、「相当程度進展あり」、「進展が大きくない」、「目標に向かっていない」の5段階区分を適用し、明示する」とされている。

されている。

- ・ 「達成手段も最小限度の費用で取組を実施したため、本達成手段は有効かつ効率的に寄与したものと考えられる」とされているが、最小限度の費用で実施したことについての具体的な説明がない。

③ 外部要因等の影響が分析されていない

(事例)

- 外部要因等の影響について言及されていない（検証した評価書のほとんどが該当）。

④ 目標の見直しや今後の施策への反映の方向性の説明が不十分である

(事例)

- 「引き続き、現在の取組、目標、指標を維持していく」等とのみ記載されている。
- 記載されている目標の見直しや今後の施策への反映の方向性が、評価結果からどのように導かれるのか説明されていない。
 - ・ 目標値を変更することとされているが、その理由が説明されていない。
 - ・ 「順次達成に向け進展しており、全体として妥当な目標設定であった」とされているが、そのように評価する理由が説明されていない。
 - ・ 「上記の評価結果を踏まえつつ」と記載されているが、評価結果のどの部分をどのように今後の施策の方向性に反映させたのかが明らかでない。
- 評価書内の説明が整合していない。
 - ・ 「次期目標等への反映の方向性」として「平成29年度以降も同様の指標を設定する予定」と説明されている一方、「学識経験を有する者の知見の活用」において、測定指標を変更していくべきとの有識者からの指摘を踏まえ、「測定指標の検討を今後行ってまいりたい」とされており、整合していない。

(3) 目標・測定指標の適切な設定

「(2) 分析の妥当性」でみられた、測定指標の達成状況の判定が不適切な事例及び達成手段の目標への寄与についての分析、目標の見直しや今後の施策への反映の方向性等についての説明が不十分である事例の中には、事前分析表の作成段階において、目標や測定指標が適切に設定されていないため適切な事後の評価が困難になっていると考えられるものがあった。

主な課題は次の①から⑤であり、課題ごとに事例を整理する。

① 施策の目標が抽象的であり、目指す水準が明確でない

(事例)

- 施策の目標が「国民的理解の増進を図る」、「政策の有効かつ適切な推進を図る」、「幅広く事故防止が図られる環境を構築する」、「〇〇行政に対する信頼の確保」など抽象的で、達成状況を測定できるものとなっていない。
- 事前分析表において施策の目標が抽象的であり、評価書においても、達成手段の目標への寄与について分析されなかったり、今後の施策への反映の方向性が示されず、単に現在の取組、目標、指標を維持するとして記載されていない（目標が抽象的である評価書等の多数が該当）。

② 測定指標の目標値が定量的に設定されていない

(事例)

- 測定指標は定量的に把握可能なもの（件数等）を採用しているが、目標値が設定されていない。
- 目標値が「受け付け次第、適正に手続を実施」、「可能な限り実施」、「実施する」などと定量的でない。
- 事前分析表において目標値が定量的に設定されず、評価書においても、その判断基準が不明確なままに「目標達成」とされている（目標値が定量的に設定されていない評価書等の多数が該当）。

③ 測定指標の目標値が定量的に定められているが、目指す水準が明らかでない

(事例)

- 目標値が「対前年度増（減）」などとされ具体的水準が明確でない。
- 目標値が「過去5年度の平均よりも増加」とされているが、年度ごとの測定指標の振れ幅が大きいため、施策の効果を把握する観点からは適当でない目標値が設定されている。
- 事前分析表において「過去5年度の平均よりも増加」を目標値として設定し、評価書においては、「過去5年度の平均値を上回ることができなかったが、過去5年間の中では3番目に高水準であり、目標未達成ではあるが施策が一定程度有効であった」等とするなど、分析が後付けでなされている。

④ 測定指標は設定されているものの、施策の目標の達成状況を適切に把握するために十分なものとなっていない

(事例)

- ある行政活動の状態を実現することを施策目標として設定したにも

かわらず、その状態が実現したか否か、実現に向けてどの程度進捗しているかということではなく、単にその行政活動が何件行われたかといったアウトプット指標のみを設定している。

- ・ 施策目標「・・・の取扱いを適切に行うよう監視・監督を行う」に対し、設定されている測定指標は「説明会の対応件数」、「相談・打合せの対応件数」、「監視・監督体制の整備状況」等のアウトプット指標のみである。
- ・ 施策目標「兆候を早期に察知し迅速に対応するとともに、・・・動向等を踏まえた各種対応を行うため、情報の収集・処理体制及び収集した情報の分析・共有体制を強化する」に対し、設定されている測定指標は「情報の処理・収集体制及び収集した情報の分析・共有体制の強化」等のアウトプット指標のみである。
- ある行政活動の結果を実現することを施策目標として設定したにもかかわらず、当該目標の達成状況の一部のみを測定する指標しか設定していない。
 - ・ 施策目標「広報を実施し、国民への周知と理解を促進する」に対し、広報に触れた者の理解度のみを測定指標としている。

⑤ 定性的な測定指標が設定され、達成状況の判断基準が明確でない

(事例)

- 測定指標が、「理解の増進状況」、「体制の整備状況」、「関係の強化」、「取組の進展」、「コミュニケーションの充実」、「中立性の確保」など、定性的に設定されており、達成状況の判断基準が明確でない。
- 事前分析表において測定指標が定性的である場合、評価書においては、例えば「〇〇の強化」といった定性的な指標に関係する何らかの活動があれば「目標達成」としているものがみられた。

3. 改善方策

(1) ガイドラインの徹底

上記の検証結果で整理した課題のうち、目標と測定指標に係る課題については、ガイドラインにおいて、

- ・ 「目標を適切に設定」した上で、「目的、目標（指標）、それらの達成手段、各手段がいかに関係する等の実現に寄与するか等に係る事前の想定が明確でなければ、事後において当該想定を検証し、政策の改善に反映させていくことが困難」
- ・ 「評価対象となる施策レベルの政策について・・・事前の想定を分かりやすく重要な情報に焦点を絞った形であらかじめ整理、公表し、事後の実績を踏まえて検証していくことは、各行政機関の政策体系の一層の明確

化、外部検証の促進、各行行政機関の長等によるマネジメントの強化等に有効」

とされており、事前分析表の作成に当たっての考え方として、

- ・ 「達成すべき目標」については、「国民に対して「いつまでに、何について、どのようなことを実現するのか」を示す、政策効果に着目した達成すべき目標を記入する」
- ・ 「測定指標」については、「原則として・・・数値化されている測定指標を記入する。数値化が困難な場合は、定性的なものであっても可とするが、・・・達成すべき水準が具体的に特定され、事後検証が可能なものを記入する」

とされていることから、各府省においては、これらガイドラインに掲げられた事項を徹底することが必要である。

また、分析の妥当性に係る課題については、ガイドラインにおいて、

- ・ 「政策の見直しにより貢献していく観点から、下記の点に踏み込んだ総合的な評価を行う」

とされ、下記の点として、

- ・ 「外部要因や、目標に掲げられなかった費用等の要素についての分析」
- ・ 「達成手段が、当該施策目標へ有効かつ効率的に寄与しているかについての検証」
- ・ 「目標の妥当性と必要な見直し、新たな目標設定の在り方」
- ・ 「目標を達成しなかった原因の分析や、目標達成に効果のあった取組や工夫等、以後の施策の企画立案、実施に活用すべきこと」

が挙げられており、評価書には、これらの分析、検証、見直し等の結果を記入することとされていることから、各府省においては、これらガイドラインに掲げられた事項を徹底することが必要である。

(2) 事前分析表、評価書の作成上の工夫

このほか、検証結果を踏まえ、事前分析表と評価書の作成に当たっての工夫として、次のような方策が考えられる。

- 全ての達成手段の効率性や目標への寄与の程度を説明しない場合にあっても、投入した予算・人員のうち規模の大きい事業や効率的に目標達成に貢献しているとみられる事業については重点的に説明・分析等する。
- 定量的な測定指標を設定することが困難である場合、評価書において各測定指標の目標達成状況を合理的に説明することは容易ではないが、例えば、各取組はどのような目的で行われ、それにより、具体的にどのような課題が解決されたかなどのアウトプットレベルの記述を充実させることや、測定指

標を補完する参考指標を活用する。

- 定量的な測定指標の設定等が難しい施策については、目標管理型評価によらない評価などを行うことも検討する。

また、今回の検証においては、別紙2のとおり、

- データの出典や把握方法を明記した事例
- 専門用語が解説されており、分かりやすい事例
- 第三者の知見の活用が分かりやすく記載されている事例
- 外部要因等の影響が分析されている事例

もみられたところであり、あわせて、参考にできると考えられる。