

政策評価に関する統一研修（地方研修）金沢会場講演概要

平成 26 年 11 月 7 日開催

講演名：国民にとって分かりやすい評価書の作成を目指して

講師：西出順郎 岩手県立大学総合政策学部教授

講演時間：13 時 00 分～14 時 30 分

国民にとって分かりやすい評価書の作成を目指してということで外部の人から見た評価、読み手にとっての評価に着目して演習を進める。

最初に演習をお願いしたい。問 5 を読んで回答欄も見て自分が思うことを書き記していただきたい。キーワードは国民、読み手の立場に立ってどうとらえるのか頭において作業していただきたい。

問 5 サラリーマンの 1 か月の平均小遣いは昨年より 3,300 円増えた。「苦しいといいながらも以前より良くなった。」といえそうだ。また、全体の 8.2%がアップしたと回答しているが、この文章の内容の改善の余地がある点について答えていただきたい。

回答（A氏）

→ 自分が感じたのは、この文章は 500 人に対してのアンケート調査だが全体の回答数、年代別回答数が不明でもう少し詳しい説明が必要。サラリーマンの業種が示されていればどういった業種で小遣いが上がってきたのかも分かり、また、若い年代の構成であれば小遣いが増えることになるので、より細かな全体のバランスがわかれば、よりよい内容となったのではないか。

回答（B氏）

→ 文章の構成が良くないのではないか。最初に導入文、最後に結論をもってきたらどうかと思う。最初に小遣いが昨年より 3,300 円増えて 48,800 円になり、その内訳として年齢構成別にみると 20 代がいくらで、最後に結論として景気回復が波及してこういう結論になったのではないかと思う。38,300 円を底に上昇しているとしているが、時系列的に見ていつの時点なのかが分かれば、それが景気回復の結果と言えるのかが分かるのではないか。

講師

→ 今お話いただいた全てが問題だと思うが、結論的に言うと小遣いの全体の 8.2%がアップしたとしているが、次の表では全体の 8.6%がダウンしている。これはおかしくはないかということである。

評価に何らかの関わりをもっている方なら、数字と解釈、結論に疑問を感じることはあるのではないかと思うが、この 8.2%がアップしたと言っているが、裏から考えればそれ以外はそうは考えていないということである。表を見ると全体の 8.6%がダウンしている。また、20 代を代表として挙げており、根拠としては弱いのではないかと分かる。数字を使う、その数字は間違いではないが、もしかしたら自分の都合の良

い解釈で数字を使っている。それから単純に結論を導いていないか。内容的には自分たちの施策に○印をつけるために書いている。もしくはそこまで気づかずに書いていることがある。問5のように、誤解もしくは、意図的な考え方の解釈をしている時ときがある。評価結果もしかりで、自分達もそういうことがあるのではないか、組織の中でもあるのではないかと考えてもらいたい。

これからのお話は、そういうことでキーワードとしては、国民・読み手にとって評価書はどうあるべきか、どうなっているのかについて着目して聞いてもらいたい。

1 政策評価の目的

→ 国民にとって分かりやすい評価の目的は3つに整理できる。

マネジメントの改善と説明責任に使うものの2つがある。制度の目的は

- ・国民本位の効率的で質の高い行政の実現
- ・国民の視点に立ち、成果重視の行政の実現
- ・国民に対して説明責任を果たす、ことにある。

日々行政の組織の中にいると欠落してしまう視点が以上の3つなのではないか。評価に対する徒労感、疲労感は、書いて時間を費やすがご褒美が見えない。逆に予算の要求をすると徹夜しても徒労感、疲労感は感じない。結果としていくら予算がついたという事実があるが、評価は結果が見えない。従って同じ作業でも徒労感、疲労感が残る。しかし、読み手、国民の立場からすると徒労感、疲労感があろうがなかろうが税金が使われている事業をきちんと説明するのが当たり前という視点が内在している。忘れがちになるが常に国民、県民、市民に対して説明責任があるからこそ、資料、報告書を作らなければならないのだということを忘れずにいてもらいたい。

2 説明責任 - アカウンタビリティとは何か

→ アカウンタビリティとは、なぜしっかり評価書を説明しなければならないのか。

アカウントから発生している言葉。サークルとかで、人が何人か集まれば、誰がリーダーになるか決め、次に会計の責任者を決める。会計の仕事は日々生じ、活動すると必ず動きがあり、内容が細かく、1円のことが出てくる。それを1人が専門的、集中的にやるのが合理的であることから会計を決めることになる。

→ 次にその人はその内容を説明しなければならない。白か黒かがはっきりしているものなので、そこから派生して会計責任への重みが説明責任になり、いろいろな組織にも求められている。行政マンに求められるものは納税者に説明する責任である。行政の活動における説明責任というのは押し付けられてやるのではなく、やるべき作業として、行政に内在する必須の機能であるということを理解してもらいたい。

3 国民にとって分かりやすい評価とは

(1) かつて政策評価に指摘されていた問題点

→ 読み手の国民は、組織や個別事業を知っている人ではない、そこにギャップが生じることになる。したがって、国民、県民、市民に説明するときに、一番

求められることは分かりやすさであり、専門性がある言葉を駆使して表現しても誰も分かってくれない。非常に難しい統計的な分析を駆使して説明しようとしても難しく、そこにジレンマが生じることもあるが、先ずわかりやすさを評価書に求めていかななくてはならない、ということで、24年度から統一様式を導入し、26年度からは統一性・一覧性の確保の取組をして分かりやすさを追求していくということが求められている。さらに、分かりやすさの意味合いとしては、5つの基準でうまくいっている、いないという評価結果を導入し、重点化という点からすれば深く作業するために作業を毎年度から複数年度に変えたということがある。日々国民・県民の理解を得る、分かりやすい情報として出すために発展・進展の努力をしている制度でもある。それだけ説明責任が重要であるということを理解していただきたい。

(2) 国民誰もが理解し、納得するためには、何が必要か

→ 国民に評価結果を分かりやすく説明しようとしたとき何が大事か。政策評価法の条文。下線の部分がキーワードになってくる。分かりやすさとは、裏をかえせば説得力があるかどうかということが大事になってくる。ここでは、2つの言葉で表されている。1つが客観性もう1つが合理性。評価書の中でどれだけ客観性や合理性を追及できるかが、評価書を作る上で非常に大事なポイント。なかなか評価書の中で両方を追いかけるのは難しい。時間の問題、評価に費やす予算の問題。外国では、外部委託する場合に何百万、何千万の予算が評価のために用意されることがあるが、日本では、評価のための予算はほとんどない。そんな中で客観性、合理性を求めて行くことは難しいと感じられていると思う。

4 客観性、合理性

(1) 客観性

・指標は目標を適切に反映したものになっているか

→ 施策目標とその施策がうまくいっているかを測る測定指標がある。その施策を実現するために、その施策を実現したと理解し、確認するため、その指標でいいのかを考える。少し最近大変だと感じた事例で説明すると、新しい産業・サービスを提供することで地域を活性化させようとするものであった。それに対する補助金がつき、その補助金を基に地元の企業が様々なサービスを駆使して地域を発展させようとした場合、どのような指標が考えられるか。売上、それによる雇用者の確保、商品の数などの中で指標を選ぶ際にどれがいいか考える。これらが間違っていないが、活性化を考えると売上がのびれば本当によいのか、雇用が伸びればよいのか、雇用が伸びる、売上が伸びるのは良いことだが、そのサービス自体が伸びたとしてもそれに競合する別のサービスの停滞を招くことになるなら、地域として活性化しているのかという疑問が出てくる。例えば、水虫防止の靴下を発明した。売上は、伸びた。雇用も増えた。指標を凶ろうとするとその産業を中心に凶るのでそのサービスを提供している会社だけみれば良いが、その地域の他の業者は売上が減り、雇用が減ると地域全体の活性化といえるのか。こうした場合、施策目標に対し、説得力をもってつながっているかは疑問が出る時があ

る。そこを深く議論しなければならない。

- ・ 良い結果が現れている指標や事例だけを用いて評価を行っているか
- ・ 指標の動きなどに基づき客観的に評価が行われているか

問5のお小遣いの例のように、数字はうそをついていないがそれが客観的な評価と言えるのか、説得力あるものになっているか、がある。

以上が客観的視点に立った評価の在り方、読み手としての側から見た着目点だと考えてもらいたい。

(2) 合理性

- ・ 正しい手法に基づいてデータの収集が行われているか（データの信頼性）

→ 母集団から標本を抽出→無作為抽出

調査をする時全員に聴くことは物理的に難しい。統計的、社会的調査法のルールの中で、一定の数の一定の人をチョイスしてその人から話を聞く。それをもつてうまくいっているかどうかを判断する。大事なことは誰を選ぶかであり、問5の例で言えば若い人たちだけを選べばおかしな数字が出てしまうことになる。標本の収集にはバランスを持たなければならないということである。

→ 調査票（アンケート）の設計→誘導的な質問を避ける

意識して回答を求めていることがある。よく誘導的なアンケートの取り方をしたものを見かけるが、そうした誘導的な質問を避けるということである。

- ・ 正しい方法論に基づいて評価が行われているか

→ 分析方法について、費用便益分析、統計分析におけるルールにのっとっているか。費用便益は、これをすればこれだけの便益があるということだが、しばしば起こるのは、便益の二重計上である。高速道路が出来たことにより、県民にこれだけいいことがあった。また、トラック業者にとってこれだけいいことがありました。2つでこれだけいいことがありましたと言われるが、県民とトラック業者のカテゴリーが完全に独立しているのか。県民の中にも当然トラック業者もいるので、対象者が重複していることになり、便益の二重計上となる。重複は往々にして気が付かないところにある。正しい方法論は細かいルールにのっとって見ていかなければならない。

(3) 因果関係と相関関係を混同しない。

- ・ 統計的な意味合いと論理的な展開が必要

→ 論理性については、行政機関は、税金を使いさまざまな取組を行っている。それらは目的がある。こういう取組をすればこうなる。それを説明することで予算を要求する。それを評価して国民・県民・市民に報告する。あるいは、組織の内部マネジメントで使う。意識しなければならないのは、取組・事業・成果の因果関係、相関関係をみななければならない。相関関係と因果関係は似ているようで違う。因果関係を特に意識する必要があるが、相関関係というのは、例えば、事業の規模が大きくなれば、目標の社会的事象が大きくなったり小さくなったりする。この事業にお金をかければかけるほど目標の社会的事象が減少又は増加していることが数字で見えると、それは相関関係にあると言え、一

見してこの事業はうまくいっていると見えるかもしれない。その事業の関係と成果の関係が連動したとしてもそうではないという場合もあるということを見抜いてもらいたい。読み手もそれを考えながら読むことが必要である。

<相関関係> 要素間に共変関係が見られる関係で次のように整理される。

- ① 偶然の一致→1つ目の事象が2つ目の事象に影響を与えているかのように考えてしまう。
 - ② 因果関係→交通安全を守りなさいという立て看板と交通事故の数で考える。立て看板が増えると交通事故が減る。立て看板が少ないところは交通事故が多い。これが因果関係。
 - ③ 因果関係の逆転→交通事故の少ない所に立て看板を立てて、交通事故の多いところには看板を立てない。交通事故の数が立て看板の数に影響を与えている。
- ※ 因果関係を考えた時には、②だけではなく、③の関係が存在することがあるということに注意する必要がある。
- ④ 比例関係
 - ⑤ 第3の要素が媒介→風が吹けば桶屋がもうかるという理屈（風が吹く→目が悪い人が増える→三味線を仕事にする人が増える→三味線が売れる→猫が減る→ねずみが増える→桶をかじられる→桶屋がもうかる。）があるが、1点目として、評価書の中に理屈が書いてあるかどうか。2点目としてその理屈が筋の通ったものなのかどうかということが大事である。
 - ⑥ 見せかけの相関（疑似相関） AとBの関係の間にXが影響を与えている。

<因果関係> 要素Aの変化によって、一方の要素Bの変化が引き起される関係
因果関係が成立するには条件がある。

- ① A、Bが共に変化する（共変関係） Aが動くとBも動く。
- ② Aが先に変化してから、後でBが変化する（時間的先行関係）。逆になると因果関係とは言わない。
- ③ A以外の要素の変化を固定しても、A、B間に共変関係が存在する。ジョブカフェがある。失業率が激変した。Aが失業率、Bがジョブカフェの活動。時系列でみるとジョブカフェでの活動時間が増えると失業率に影響を与えている。その時このジョブカフェは政策的に貢献していると言えるのか。それだけではない。さまざまな外部要因が存在する。行政が1つの目的のために活動していたとしてもその活動だけでその目的が達成できるわけではない。社会的な事情、国、県、市のどれが影響を与えているかわからない。たくさんの外部要因があるにもかかわらずAがBに影響を与えていることがわかれば因果関係があると言える。

評価書を書くとき外部要因の存在を書かずしてAとBの関係だけを書くと本当にBになったのか不安に思うことがあるということである。

- ◎ 火災現場に人相の悪い男がいる。因果関係から見るとその人は放火魔。その人が火をつけるから火災現場は存在する。相関関係から見るとその人は人相の悪いやじうまも存在することになる。とらえかたによって因果関係だけでとらえるのか、相関関係でとらえるのか、中を詳細に見なければならない。

◎ 年収と血圧には一定の相関関係がある。現実はその2つに関係があるわけではなく、年齢というのが別にある。年齢が上がる→年収が上がる→血圧が上がる。年齢の影響で年収と血圧が上がるのであって、年収によって血圧が上がるわけではない。因果関係を探ろうとするなら第三の年齢というものを見つける必要があるということである。

評価書の中に測定指標があり、測定指標には目標がある。現状値がある。目標と現状値を見比べる。現状値が目的値を超えている。目標を達成した。しかし、それで成果があったと言えるかどうかについては少し待たなければならない。評価測定した。結果と目標値は単純に引き算しただけでは、評価をしたとは言えない。

私が今話した内容は2つある。1つは、様々なデータがあったとしてもそのデータを解釈することに人間が介在する。その人間が介在する時には、いかような解釈もできる可能性がある。正しい数字を使ったとしても、解釈ということによりいかようにも評価結果が書けるかもしれない。読み手はそれを見抜くもの。もう1つは技術的な話。統計を考える上で大事なことがある。サンプルを集める時のルールであり、もう一つは、外部要因をしっかり意識した上で考えなければならない。外部要因は、多変量解析という方法があり、複数の要因も検討することができるような統計手法がある。複数の要因も検討しながら自分が行っている施策が効果があるかについて、多変量解析という統計手法を用いて行うことがたびたびある。したがって、統計という意味合いをもって評価書を書くことが必要である。

この二つを考えながら次の演習を行ってもらいたい。

【演習課題】問1、問2をやってもらいたい。

問1

次の3つの評価書(課題①～③)について、客観性と合理性の観点からみて、改善の余地があると思われる点を指摘してください。

<課題① 新産業・新事業創出支援補助事業>

目標 新産業・新事業を創出して、産業活性化を推進すること。そのために、市場のニーズ把握、事業のアイデアの具現化を支援し、事業化を促進する。具体的には、事業終了後3年経過時点の事業化率40%をめざす。

評価結果 平成22年度末時点でみると、事業化率は目標値では40%に及ばないものの、堅調に推移しており、目標はほぼ達成しているものと考えられる。

回答(C氏)

→ 評価結果欄には、事業化率は目標値である40%に及ばないものの、堅調に推移しているとされているが、指標推移の事業化率を見ると下がってきているのでそうは言えないのではないか。

講師

→ そのとおりであり、目標値に対する文章の論理的なところでは如何なものかということになる。

<課題② 感染症対策の充実>

施策概要 感染症などの疾病を予防し、感染者に必要な医療を確保することにより、感染症のまん延を防止し、安心する衛生環境を確保する。このため関係法律に基づき、必要な措置を行うとともに、予算事業として啓発事業等を実施する。

評価結果（概要） 定点医療機関の充足率は、法制定後は75%であったが、啓発事業等を実施した結果、充足率は徐々に上昇し、ここ数年は80%前後で推移しており、制度の目的を果たしていると評価できる。指定医療機関は、増加している。これらの対策から、概ね目標を達成できている。

回答（D氏）

→ 施策の概要には、予算事業として啓発事業等を実施する、としているが、施策の進捗状況の中の指標を見ると啓発事業にはなっていないのではないかと。

講師

→ 言われるように啓発事業の取組の成果としてこの指標が適切であるかどうかということがある。また、指標が仮に正しいとしても、定点医療機関の目標を「100%」としているがどの年度も達成していない。評価結果としては、「制度の目的を果たしていると評価できる」としている。これは、どうなのかということがある。評価結果に、指定医療機関数が増えているからこの取組はうまくいっているとあるが、指定医療機関は指標として掲げられていない。掲げられている3つの指標がうまくいっていないから、他の指標をもってきたようにも見える。これだけでは、読み手になかなか伝わらない。

<課題③ 基礎教育援助事業>

評価結果（概要） 就学率の改善が進む一方、教育の質の向上が課題となる中、教育の量、質、マネジメントを重点項目とし、ソフト、ハード双方を組み合わせた支援を国際機関とも連携し各途上国の現状・ニーズに合った支援を引き続き実施。

回答（E氏）

→ 評価結果の中にニーズにあった支援を引き続き実施する、となっているが、ニーズにあった支援が評価されることにはなっていないと思う。

講師

→ 目標となる指標も提示していないし、取組も議論されていない。評価に関わる文章はここには存在しないと言える。あるべき論で、やってしかるべきもの、というロジックでの評価となってしまっている。

問2

次の評価書の「目標に係る指標」「評価」について、改善を要すると思われる点を指摘してください。

目標 ライフステージに応じた女性医師の多様な就業の支援

評価結果（概要） 医師総数の女性医師の割合は15%で、国家試験合格者は35%に

なり女性医師数は増加している。女性医師の就業支援施設を設立し、8件の再就業をあっせんした。

回答（F氏）

→ 評価結果に、医師総数に占める女性医師数の割合は約15%であるが、国家試験合格者に占める割合は約35%となっており、女性医師数は増加していくことと予想される、とあるが、これだけでそのように言えるのかと思った。

講師

→ 医師総数の女性医師の割合が、増えた、増えないということも検討の材料にはなるが、女性医師の数がライフステージに応じた勤務体制にマッチングした指標かどうかということがある。女性の医師数がこのライフステージの目標にマッチングした指標といえるかということがある。評価結果の中に、平成24年1月に女性医師の就業支援施設を設立し、8件の再就業をあっせんした。だからうまくいったのだと評価できると書いているが、これは自ら掲げた指標は使えないと言っているようにも読める。4万人のうちの8件がどうなのかということにもなる。解釈によって扱われている数字は、いい方向にも悪い方向にも使われる場合がある。皆さんが指標に関わるときには十分注意してもらいたい。

問8

アメリカのコネチカット州では、州法を改正し、速度違反者に対する罰則を強化した。交通事故による死者が減少した結果をもとに「罰則の強化は交通事故死者数を減らすのに有効だった」と評価した。考えられる問題点と可能性は。

講師

→ 外部要因が関係している。担当者は、厳罰化が死亡者数を下げたというが、実をいうとこれだけではない。目標の数値と事業の結果だけをとらえて効果があったとは言えないというものである。罰則の強化だけが要因で効果があったとは言えないのではないかということである。天気による自然現象の影響を受けている。55年は雨が降ったが56年は降らなかった、という自然現象の影響を受けているのではないかということをや因として考えなくてはいけないのではないか。メディア等の組織のキャンペーンが影響したとか、車がその場所を迂回しているのではないかと言ったことも要因として考えられる。

ここで、言いたかったのは、外部要因がたくさん存在するという事。評価書の中ではそれらをしっかりと加味した上で考察してもらいたい。そうすれば、読み手の国民・県民・市民は評価書について信頼することになる。行政が行っていることに対しても信頼することになる。

今後の評価書の作成に当たっては、読み手の視点を忘れずに取り組んでもらいたい。