

平成 26 年 11 月 13 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

－より良い評価のあり方－

講師：早稲田大学政治経済学術院公共経営大学院教授 山田治徳

講演時間：13 時 10 分～14 時 40 分

## 1. 政策評価の目的

政策評価制度の目的は、

- ① 国民本位の効率的で質の高い行政の実現すること
- ② 国民の視点に立ち、成果重視の行政の実現すること
- ③ 国民に対して行政の説明責任を果たすこと

→ 以上の 3 つの視点が大切であるが、『国民にとって分かりやすい評価書の作成をめざして』という視点では、特に「③国民に対して説明責任を果たす」が重要となる。

→ どうすれば分かりやすい評価書の作成ができるかということに入る前に、説明責任とは何かということについて簡単に説明したい。

## 2. 説明責任とは何か—アカウントビリティ＝説明責任？

→ 説明責任は、今は一般的にはアカウントビリティに対する訳として使われている。しかし、説明責任という言葉は歴史が長くない。30 年前に行政学で使った教科書では、説明責任という言葉は出てこない。アカウントビリティという言葉は出てくる。アカウントビリティは歴史が長い。アカウントビリティとは、元々は会計責任である。アカウントは、銀行の口座、勘定、会計のことで、お金や財産の管理・運用を任されたものがきちんとやっていることを会計報告で証明すること。最初の会計責任は情報開示のこと。過去の教科書では、アカウントビリティ＝応答責任だった。

### (2) 会計責任から説明責任へ

→ これが会計責任から説明責任に変わってきた。

#### ① 会計責任の範囲が拡大（量的拡大）

単式簿記から複式簿記（貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書）に変わった。

#### ② 非会計情報の付加（質的拡大）

会計情報に非会計情報（業績や成果に関する情報）の追加。

#### ③ 情報開示（報告）から説明へ

関係者に説明し理解を得る責任を追加。

→ このように、アカウントビリティは量的拡大、質的拡大され、関係者に説明して、理解を得る責任が求められるようになってきた。かつては情報開示でよかった会計責任から説明責任という言葉、概念に変わった。

### (3) 説明責任＝説明、理解、そして納得へ

→ 説明責任は説明するだけではない。単に説明するだけでは情報開示に過ぎない。説明責任とは説明して相手が理解し納得してもらうこと。ここまで果たされて説明責任が果たされたと言える。政策評価はP D C Aという流れとなるが、実はそもそも論を言えば、原則から言えばP D C AのP＝企画立案は、誰がやるかと言えば、それは議会である。政策を最後に決めるのは議会である。または、議会の付託を得て行政がやる。D＝行政が執行する。執行した結果を評価するのは、本来は国民、住民がやるべき。しかし、現状は内部評価が基本になっている。役所にはいろいろな情報が集まってくるが、国民には集まって来ない。情報が集まってくる行政が内部評価をする、それが基本となる。そもそも評価は、本来は住民がやるべきものなのでそこに国民に対する説明責任が生じる。国民の目線から見て間違いはないか説明することが必要となる。そして、分かってもらわなければならない。理解してもらう必要がある。さらに、それを納得してもらわなければならない。ここまで果たされて説明責任と言える。

### 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

→ 以前、政策評価は分かりにくいと言われていた。いくつかの問題点が指摘されていた。政策評価の対象が限定的である。評価方式や評価書のフォーマットが統一されていない。各省が別々にやっている。だから分かりにくい。書き方、評価基準、表現の仕方がバラバラで分かりにくいという問題点は、徐々に改善が進んできている。

→ 平成 20 年度予算から予算書、決算書の表示単位と政策評価の単位が改良された。理解しやすくするための工夫が行われた。各府省の評価結果がバラバラで、施策の進捗状況が分かりにくいので、24 年度から評価書の標準様式が導入され、26 年度から統一性・一覧性の確保。政策評価の標準化がなされた。政策評価は以前から分かりにくいと言われていたので、予算書との整合性を保たせるため、標準様式で、統一性・一覧性の確保で、横並びで見ることが出来るようになった。大きな進歩だが、これは、説明したものを理解してもらうための工夫である。説明責任は、理解してもらい、更に国民に納得してもらう必要がある。これからの政策評価は、分かりやすいとは、単に理解しやすいだけではなく、共感でき、納得してもらう必要がある。

→ 政策評価の標準化・重点化の表は、先ほどの午前中の講義での説明にもあったとおり、標準化とは理解しやすくするための仕組みだということである。

#### (2) 国民誰もが理解した上で、納得するためには、何が必要か

→ 政策評価法第 1 条 この法律は、行政機関が行う政策の評価に関する基本的事項を定めることにより、政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進。第 3 条 2 項 その 客観的かつ厳格な実施の確保を図るためには、合理的な手法を用いて行うことが規定されている。納得してもらうためには、何が必要か。すなわち客観性、合理性が大事である。客観性は第三者性とも表現される。自分だけでなく他の皆さんも共通して納得できる。他の皆さんの立場に立ってその通りと言える。合理性は、自分のやり方、考え方でない科学的、学問的な裏付けがあることである。皆さんが説明

したものを国民が理解するための取組は進んできた。更に何が必要かということと客観性、合理性を如何に確保するかが必要となる。客観性、合理性とはどういうことかについて、次に説明する。

#### 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となっているか
  - 政策評価は指標を使う。政策評価法3条2項で合理的な手法を使い、できる限り定量的に把握することとある。だから指標を使う。しかし、指標は目指す目標を適切に反映したものになっているか。目標とは何かということと皆さんが目指す成功状態をいい、何をどのようにしたいのか、何を、すなわち対象とするのか、そしてその成功状態を現わすものが目標である。指標はそれを反映したものが指標である。しかし、皆さんが用いている指標とは、本当に目標を適切に反映したものになっているか。目的の達成状況を評価する。指標を通じて評価する。しかし、その指標は目標を適切に反映していなければ実は別のものを評価していることになりかねない。
- ・良い結果が現れている指標や事例のみを用いて評価を行っていないか
  - 良い数字、良い事例だけを用いて評価をしていないか。自分で行った政策や事業を自分で評価する時、いい数字だけを見たいのは分かるが、客観的にみると良い数字も悪い数字も、良い事例も悪い事例も公平に評価しなければならない。都合のいい数字だけ見ていると国民は納得しない。政策評価書は医者を使うカルテみたいなもの。医者はカルテに患者に関する情報を書く。もし医者が都合のいい数字だけを見たらどうか。高血圧の患者には、高血圧の治療をしているが、まったく関係ない視力、聴力など都合のいい数字だけ見て診察したらどうか。こういう医者はヤブ医者。やがて患者が来なくなる。当たり前のこと言うように聞こえるが、実際に後ほど演習でみていただくが、実は必ずしもそうとは言えない。全ての指標・事例を公平に評価する必要がある。
- ・指標の動きなどにに基づき客観的に評価が行われているか
  - 指標ごとに評価する。評価が指標の動きをちゃんと表したのか、指標の動きを読み解いて客観的に評価することが必要。
- ・誰が見ても納得できるためには少なくとも以上の3つの条件が必要。

##### (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（不偏性、代表性。）

本来の調査対象から全て、すなわち母集団全体を対象に調査したら、対象の人数、個体が多すぎる。お金も時間もかかる。だから実際は、母集団から標本を抽出する。標本を調べて全体を推計、推測する。世論調査でも同じ。そこで、標本の抽出に問題はないかということになる。正しい手法に基づいて標本は抽出されているか。その基本は無作為抽出であり、作為性がない。無作為抽出で得られた標本は、どのような性格をもつのかということ、不偏性 偏っていない。代表性がある。標本の数は少ないが全体の母集団を代表する存在と言える。標本が不偏性、代表性を有することで初めて

標本を調べて明らかになることから、全体を推測して間違いないということになる。合理性については、正しい手法に基づいてデータの収集が行われているか、標本の抽出が無作為抽出で行われているかということである。

→ 調査票（アンケート）の設計⇒誘導的な質問を避ける。

特定の回答を誘導するような質問を行っていないか。

正しい手法に基づいてデータの収集が行われているか。そのデータは信頼がかけると言えるかということである。

・正しい方法論に基づいて評価が行われているか

→ 科学的・学問的な方法論に忠実に基づいているか。例えば、公共事業評価において、費用便益分析の方法の1つに積み上げ法があるが、便益の算定・算出に際して2重計上が起こる場合がある。便益を多く見せたい心情は分かるが、誰もが理解する、納得するためには客観性、合理性は非常に重要になる。

更にそれに加えて評価に因果関係と相関関係を混同している事例がみられる。

(3) 因果関係と相関関係を混同しない

→ 相関関係と因果関係は似ているようでまったく異なる。相関関係は非常に範囲が広い。相関関係は要素Aと要素Bの間に共変関係が見られる。要素Aが変化すると要素Bも変化している。この2つの間に共に変化している共変関係がみられるこれを相関関係という。相関関係の場合いろいろなパターンがある。

偶然の一致。例えばあるプロ野球球団の優勝は太陽の黒点数と関係があるとか。

因果関係は、相関関係の中のごく限定的な1パターン。相関関係はあらゆるパターンがある。単に2つの要素に変化が同時に起こっていることが見られれば相関関係があるといえる。

→ 因果関係は要件が非常に厳格。要素Aの変化によって、もう一方の要素Bの変化が引き起こされる関係が因果関係である。因果関係が成立するための条件が3つある。

①A、Bが共に変化する（共変関係） 相関がみられる

②Aが先に変化してから、後でBが変化する（時間的先行関係）

③A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

<因果関係は極めて限定的。厳格に区別しなければならない。これを混同すると大変なことになる、というのが次の例>

◎ 火災現場でよく見かけるちょっと人相の悪い男、この2つの要素。

Q→この男と火災現場の関係を因果関係で捉えるとどうなるか。他の条件がどうであれ、この男が来たら必ず火事になる。どなたか答えてもらいたい

A→放火魔

Q→因果関係で捉えるとこの人は放火魔となる。しかし、火災現場でよく見かけるちょっと人相の悪い男を相関関係で捉えるとどうなるか。どなたか？

A1→野次馬

A2→消防士

Q→火災現場で見かける人相の悪い男をみんな放火魔と捉える大変なことになる。相関

関係で捉えるとその人は野次馬、消防士、警察官、報道の記者・カメラマンとなる。評価においては特に因果関係が重要。原因・結果、よい結果を導き出すには因果関係が重要。因果関係と相関関係を混同しないようにする必要がある。

◆ 因果関係と相関関係が何故重要かという点に示すような見せかけの相関が見られる。

◎ 見せかけの相関 このグラフを見ると、血圧が高い人ほど年収が高い。血圧が低い人ほど年収が低い。年収と血圧の間には相関があるように見える。数字だけみると因果関係があるように見える。現実には血圧と年収の2つが関係あるわけではなく、年齢というのが別にある。年齢が上がる→年収が高くなる、年齢が上がる→血圧が高くなる。年齢と血圧には関係がある。結果、年収と血圧の間に関係のようなものが現れる。これを見せかけの相関という。チェックするには、因果関係といえるための要件「③A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」に該当するか。年齢を固定しても血圧と年収の間にもこういう関係が現れるか。同じ30歳の人で血圧と年収の関係を調べてもこういう関係が見られるならば因果関係と言えるが、同じ年齢で血圧と年収の関係をみるとこういった関係は見られない。こうした関係を見せかけの相関関係というが、結構騙されてしまうことが多い。

◎ 食生活と少年の行動の間には因果関係があるか。ファストフード、ジャンクフードを食べる子ほどキレやすい。粗暴行動になりやすいといえるのか。しかし、ファストフードを食べることで粗暴行動に走るという間に関係があるなら食べたら大変である。実際は、親の育児態度と子供の食生活の間の因果関係である。親の育児態度と少年の行動には因果関係がある。結果、子供の食生活と子供の行動の間には因果関係のようなものが見える。見せかけの相関となる。

→ 因果関係と相関関係は、区別する。因果関係は極めて限定的。混同しないように注意する必要がある。

◆ 政策評価は説明責任を果たすツール。説明責任は相手に理解してもらい、納得してもらうために必要なのは、客観性、合理性である。そうしないと国民は納得しない。客観性、合理性は重要である。では実際の事例をみて、これまでの評価でどこが問題なのか考えていただきたい。

### 【演習課題】

※ 本演習で使用している事例等は、問の注書きのあるものを除き、実際のを参考に作成した架空の事例です。

#### 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見て、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%を目指す。

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

回答（A者）

→ 評価結果の欄で平成22年度末の事業化率をもって評価している。その後下がっている。事実に触れていないのを改める必要がある。

講師

→ 指標は多くあるが、評価結果で使用しているのは事業化率のみとなっている。それは仮に良しとしても、事業化率は39.1%、38.9%、38.3%ときている。目標は、40%。直近の24年度の数字ではなく途中の22年度の数字を見て、5年間で目標を達成したことが一度もない。22年度以降は下がり続けている。しかし、どう評価しているかという堅調に推移しているとしている。目標はほぼ達成している。果たして客観的といえるのか。指標の動きに基づき客観的に評価が行われているか。指標の動きに基づき客観的に行われていない。

#### <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、法制定着後は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（B者）

→ 病床数減少と罹患率の推移が22年度、23年度で、罹患率は下がっているが、サンプルをとるための病院の数も減っているため、全体の罹患率が下がったとは言えない。

講師

→ そういった点もあるかもしれないが、もっと単純に。灯台下暗し。

評価結果のところで、定点医療機関の充足率により、評価している。この事業前は75%で推移していたがここ数年は80%前後で推移しているため制度の目的を果たしていると評価できるとしているが、しかし、指標はどんなのかを見た時に、定点医療機関の充足率は80%前後だが、目標値は「100%」に対し指標は「80%」である。しかし、どう評価しているかという「制度の目的を果たしていると評価できる」となっている。これは、評価結果が指標の動きを適切に反映したものになっているといえるかということである。これは客観性があると言えるかということである。

#### <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 講師

→ 何故指標なのかという疑問を持っている方もおられるかもしれないが、指標を使わない評価はこうなる。更に、良いことしか取り上げていない。良い事例のみを取り上げて評価している。全て良い事例も悪い事例、良い指標も悪い指標も公平に評価しなければならない。都合の良いところだけ見て評価するのは望ましくない。

→ 以上については、客観性、合理性とはどういうことなのかについて事例の中から見ていただいた。

問2

以上のことを踏まえて、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。平成24年1月に女性医師の就業支援施設を設立し、8件の再就業を斡旋した。目標の達成に向けて進展があったものと評価できる。

回答（C者）

→ 人数が4万人を超えているにもかかわらず、4年間かけて8件しか就業を斡旋していないので効果あったとはいえない。

講師

→ それもありますが、もっと単純に考えてありませんか。

回答（D者）

→ 24年1月に施設を設立し、同施設において、23年度末までにといいはそもそもおかしいし、8件やったから進展があったといいながら、23年度は集計中とあるが、少なくとも数字を見てはわからない。

講師

→ 目標は女性医師の多様な就業支援。それをどのように評価するかという目標を適切に反映したものが指標。指標は目標を適切に反映したものになっているか。指標は就業女性医師数 働いた女性の医者の数。多様な就業支援の結果の数ではない。多様な就業支援の結果働いた数でなくてはいけないのに、単に働いた女性の医者の数となっている。指標が目標を適切に反映していない。さらに評価結果で新たな就業支援施設を設立した24年1月に、8件斡旋したから進展があったと評価している。実はここで掲げられていない指標に基づいて評価している。評価は、あくまで指標に基づいて評価しなくてはならない。就業支援斡旋数は24年度集計中となっており、その前は何をやっていたのかということになる。評価の客観性の点で問題

となる事例である。

模範回答例をお配りします。時間の関係で個別に解説時間はありませんが、後で見たいが、ここでは簡単な説明にとどめたい。

### 問3

次の文書を読み、ここで行われた調査方法で改善の余地がある点を答えてください。

(概要) 「太平洋戦争開戦の日(12月8日)」を前に12月5、6日の両日、東京渋谷の十代の男女50人に12月8日が何の日か質問したが正解率はゼロだった。

講師

→ 週刊誌の事例を架空に仕立て上げた事例であるが、評価の合理性が問題となった事例である。

### 問4

B市にあるA港の一部を埋め立てて、100m四方の緑地帯を作る事業に関し、次の頁の情報を読み、問に答えてください。

講師

→ 評価の合理性。標本を抽出するが、無作為抽出で行われていないので、片寄りが生じた。結果、評価をやり直した事例。

### 問5

この文章の内容の改善の余地がある点を指摘してください。

講師

→ 評価の合理性が問題の事例。数字を見て合理的といえるか。

### 問6～問8

講師

→ 因果関係と相関関係は難しい。因果関係と言えるためにはいろいろな要件を満たしていないと因果関係とは言えない。社会は、非常に複雑。因果関係があると言えるには慎重な分析が必要。そうでないと評価の合理性の観点から問題になる。

→ 時間が足りなかったと思うが、皆さん解答例を見るのではなく、ぜひ問題に取り組んで考えてその上で回答例を理解して学習していただきたい。

→ 分かりやすい評価書の作成を目指して、皆さんは国民の代わりに評価している。説明責任とは説明し、理解してもらい、納得してもらうためには何が必要かについてお話をさせていただきました。政策評価は大変な作業、やるからには国民にいい意味で評価されるものをしていただきたい。皆さんが評価に携わる中で、将来的にお役に立つことがで



できれば幸いである。

<質疑応答>

Q 因果関係と相関関係のお話の中で、「相関関係がある」の説明では、2つ目で要素A→要素Bは因果関係となっているが、因果関係が成立するための条件としての①には、「① A、Bが共に変化する（共変関係）」となっているが、これは相関関係にあるか、因果関係なのか

講師

因果関係が成立するためには、単に「①A、Bが共に変化する（共変関係）」だけでなく、「②Aが先に変化してから、後でBが変化する（時間的先行関係）」、「③A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」3つが全てが必要になる。①だけでは、相関関係となる。広い意味での相関関係の中には因果関係も存在することになる。