

## 政策評価に関する統一研修（地方研修）高松会場講演概要

平成 26 年 11 月 20 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について一緒に考えていただきたい。演習形式で、後半は手元にある問題をやっていただき、評価書の在り方について考えていきたい。

最初に演習をお願いしたい。問 5 を読んで回答欄に自分が思うことを記して下さい。キーワードは国民にとって分かりやすいかどうかという視点で、ここにある文章を読んだときにどうなのかを見ていただきたい。

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下さい。

回答（A氏）

→ 年代別に分析されているようだが、そもそも年代別に分析できるほどきっちりと調査されているかわからない。

講師

→ この 500 人が年代別の人口構成比に合わせて答えているか疑問である。統計的にみるとかなり重要な点。代表性を踏まえているかが疑問ということ。

回答（B氏）

→ 小遣いが 48,800 円もあることに感心した。分析された数字だけでとらえていくと 20 代はアップしたが、それ以外の年代では下がっていることには触れられていないことが気になる。

講師

→ 20 代では、アップしたが他はどうか。苦しいと言いながら以前よりよくなったといえそうだとしているが、20 代のことしか触れてない。20 代だけ触れて本当に景気が以前よりよくなったといえるのかということです。

回答（C氏）

→ 文章的には、苦しいと言いながら以前よりよくなったという結論めいた言葉が最初にきてその後年代別の話になっていることも疑問であり、20 代が 20.8%アップしたということでそういう結論になるのか疑問であるし、全体の 8.2%がアップしたということでそうした結論になるのかも疑問。

講師

→ 問5をみると、よくなったと言いながら数字の説明を見ると本当にそうなのかということになる。数字的には疑問のある数字になっており、8.2%しかアップしておらず、あとの90%くらいはダウンではないのかということになり、ダウンと感じた人が8.6%でアップした8.2%より多い。都合よい数字を使ってこういう解釈がなされている。しかし、この文章もある意味評価である。1つの事象に対してうまくいった、うまくいかない、よりよくなった、悪くなったという価値判断をしている。皆さんが日頃の政策評価における行政活動における様々な自己点検、評価をお考えいただくときに、こうしたことが1つ目の大きな課題・宿題となってくる。

国民に文章を書いて公表する行為でなければあまり考えないが、公表となるといろいろと考えるところがあるのではないかと思う。

タイトルのとおり、政策評価・行政評価の言葉の中には2つ意味がある。一つはマネジメントサイクル、内部改善。評価してその結果を翌年に生かしましょうということ。もう一つは国民への説明責任。こちらを考えると、評価書・評価指標はそれでいいのかについて着目して話していきたい。

## 1 政策評価の目的

→ 制度設計を考えていくとき、国であれ自治体でもおおむね変わりはない。まず、自己評価がある。自己評価をして評価書を作っていくが、そのときに目的はここに書かれている三つになる。

→ 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。

- ・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。

国民に対して税金で仕事した結果が納得しうる業績としてなされているかを説明する必要がある。説明するだけでなく成果があるかどうかの質の話もでてくる。

## 2 説明責任—アカウンタビリティとは何か

→ 評価という言葉は、今では定着してきているが、評価が出始めたときにはこの説明責任が分からないということがよく言われた。

→ アカウンタビリティとは、アカウントから派生した言葉。アカウント=会計。サークル、親睦会などで、役割としてまず代表がいる。次に会計係がいる。組織の中で大事にされるのは、リーダーと会計。活動すると金が動く。そこをしっかりとらないと組織がなりたない。会計は関わりのある人に組織の情報を提供する。組織の人もそれを求めている。したがって情報開示の意味が出てくる。

→ 会計という言葉から説明責任へ話に解釈されていく。自分達がやっていることがいかにしっかりやっているか、不正をしていないか。評価の世界では効果があったか。効果とはアウトカム、アウトプット。何をしたかを国民に説明するのか、何を達成したのか国民に説明するのかで大きな違いがある。15年位前までは、行政の活

動は数字では表せるはずがない。あれをした、これをしたということで、自治体なら議会で首長の施策を説明したということでよかった。今はあれをした、これをした、その結果これを達成したそこまで求められる。ここでいう説明責任も達成してどう達成したかが求められる。

### 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

- 国は評価書のフォーマットが統一されていないので、24年度に標準様式を導入し、26年度に統一性・一覧性の確保の取組をした。これは分かりやすいというキーワードで国の方も動いてこうした取組となっている。
- 午前中の講義でも出たが、この表でも分かると思うが、アウトカムという言葉にあったように、何をやったかどうかということよりも何を達成したのかが求められているということが分かると思う。

#### (2) 国民誰もが理解し、納得するためには、何が必要か

- 評価をする場合、自分達の活動を自己点検して国民に分かってもらう、税金を使って活動する以上領収書を出すのごとく、自分達の活動をひき出すというように思ってもらってもよい。そうしたように考えるとき、何に気をつけなければならないのか。行政は行政用語・専門用語を使うが、国民は分からない。どれだけ分かりやすく、国民に分かってもらえるかに着目しなければならない。簡単なことではないが、やる以上追及しなければいけないのが客観性と合理性である。これは法律で書かれている。「国民」の次に続くこの研修のキーワードは、「客観性と合理性」である。評価書を作る際にいかにこの2つに注意しながら評価書を作るかということ、説得力のある情報を国民に提供していくことが求められる。今、このような研修が必要とされるのは、いろんな行政組織が作っている評価書の中身がかなり？マークのものが多くということが大前提であると考えてもらってもよい。皆さんも政策評価なり、行政評価の評価書を見たときや作っているときに感じる、本来ならばここまで書く必要があるかどうかということがあるかもしれない、そうしたじくじたる思い、それが今、評価書を作る上での徒労感・疲労感が増えてきたということにつながってきているのではないかという気もする。

### 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になっているか
  - 目標の全体像を表す指標。評価は数値指標を使う。目標値と達成値を比較する。そのとき、目標にあった指標をピックアップしているか、例えば施策で国民の病気を防ぐという施策があり、その1つの手段に禁煙がある。どれだけ禁煙者を増やしたかという指標ならまだ分かるが、禁煙教室を開きその参加者が何人かを指標として出す場合は、施策の基本的目標と数値指標との間にかい離がある。間違

いではないがそれを代表として指標として取り上げていいのか。こういうことがよく散見される。

- ・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  
→ 都合の良い結果や事例を使って評価を行っている。先ほどの新聞を見るとうまくいっているようだともうまくいっていないともいえる。都合のいいように解釈している。
- ・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  
→ 数字自体は正しい数字を使っているが、その結果解釈の文章が論理的かどうか都合のよい解釈をしていないか。そのような評価書が作られていないかということ。  
→ 以上のようなことを踏まえて評価書が作成されているか考えてもらいたい。

## (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  
集まってきたデータが、本当に20代、40代、50代での代表的なアンケートの取り方になっているか、世代間の人口構成比が違うからそこを踏まえて、100人からアンケートを取るうち、10代は何人、20代は何人ピックアップすることが必要。さらに、20代の人を1,000人選ぶとしたら作為的に選ばず、A地区全般から取る。特定の集落から取る、男だけたくさん取るのではなくあくまで無作為に集めることが必要。  
→ 調査票 (アンケート) の設計→誘導的な質問を避ける  
アンケートの取り方によってパーセントがかなり違ってくるようなことがあるが、そのようなこと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  
→ これは難しいが、行政機関で行っている評価は、国の政策評価における総合評価によって掘り下げて行う評価、公共事業のコスト便益の評価手法を使って行う評価を除けば、実際に行っていることは、業績を測定する、目標値が設定してあり、それらの比較によって差がある。それは何ですかという解釈論が結構多い。現実的には使うことはないかもしれないが、あえていえば学問的には確立しているしっかりした方法論を使うということである。
- ・論理性  
→ 目標値と実績値の引き算の中で解釈論を文章にするとき、しっかりと論理的かどうかで評価書の質が変わってくる。風が吹けば桶屋がもうかるというのもそれなりの理屈がある (風が吹く→砂が目に入る→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。)。科学的な方法論や分析手法が使えない場合には、論理的な展開だけでも国民にしっかりと説明する必要がある。

## (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

→ 何かをすれば何かが変わる。事業をすれば、地域、もしくはそのサービスを受けた受益者は何らかの変化がある制度設計になっているはずであり、そうでなければ税金の無駄使いと批判される。しかし、評価の世界で考えた場合は、そのような文脈ではなく、事例を駆使して説明することになる。

#### <相関関係>

→ 要素AとBの間に共変関係：要素Aが上がれば、要素Bも上がる。要素Aが下がれば要素Bも下がる関係、そこには何か関係があるように見える。

→ その関係は次のように整理される。

① 偶然の一致→ 世の中にはたくさんある。

② 因果関係→ なぜこの施策をしたら、このような政策効果が生まれるのかという関係をしっかりつかんでいるのか、この関係を評価書に書く、政策を練り込み、仕立て上げる上で大事である。この施策をしたらなぜ社会の変化がもたらせるのか。このことが非常に大事であり、ここを説明すれば納得してもらえる。この関係が因果関係

③ 因果関係の逆転

※例：A市における交通事故抑制のための啓発事業において、事故防止を呼びかける立て看板の設置について、1地区あたりの立て看板の数を縦軸に、1地区あたりの交通事故の数を横軸にとった図について考えると、②の因果関係では、立て看板を置けば置くほど交通事故が少ないということになり、③の因果関係の逆転では立て看板は事故の少ない所に置いた結果そのような結果になったということにもなる。時間軸や解釈の関係でいろいろあるということ認識してもらいたい。

④ 比例関係 両方の時間軸で→←の両方がありえるということ。

⑤ 第3の要素が媒介→ 例えば、残業時間と体重の関係を考えて、一つの要素を考えて見ると、残業時間が増えれば増えるほど体重が減るというアプローチもあり、体重が増えるというアプローチの仕方もある。(残業時間が増える→ご飯を食べる時間がない→体重が減る、残業時間が増える→ストレスが増える→アルコールが増える→体重が増える)。このように因果関係は、2つの関係性だけではなく別の1クッション、2クッションの要素が存在する。

⑥ 見せかけの相関(疑似相関)→ 要素Xが両方に独立して影響を与えているので関係があると思わせてしまうような関係。

<因果関係> 要素Aの変化によって、一方の要素Bの変化が引き起こされる関係

因果関係が成立するには次の三つ条件が必要である

① A、Bが共に変化する(共変関係)

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)。

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。外部要因をいろいろ考えた上でもAとBに因果関係がある。例えば、中学校の授業で成績が伸びた。この中学の授業はすばらしいといえるかについて考えると、中学の授業だけでなく、塾に行っている。自分で夏休みも勉強したということも要因として考える必要がある。外部要因に基づいて要素Bが変化した。そういう要素もしっかり考えた

上でうまくいっているかみななければならない。

- ◎ 火災現場に人相の悪い男がいる。これを因果関係から想像すると、その人が火をつけた。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。因果関係はない。事例はどちらの解釈があてはまるかしっかり分析する必要がある。
- ◎ 見せかけの相関 年収が上がると血圧が上がる。現実はその2つに関係があるわけではなく、年齢という要素が別にある。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。年収と血圧には一定の相関関係がある。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。

因果関係と相関関係をしっかり押さえた上で、論理性を自分たちの事業の中でしっかりと構築しておく必要がある。

客観性、合理性、論理性を復習として考えながら次の演習を行ってほしい。

【演習課題】問1、問2を解いていただきたい。

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(D氏)

→ 事業の進捗状況が詳細に書いてあるが、内容の説明がないので、何をもって指標なのかわかりにくい。

講師

→ 指標が正しいかどうか、指標がマッチングしているかどうかの問題です。先ほどは、解釈の問題、都合の良い数字だけを使っているかの問題についてお話した。ここでは指標の話があり、あと、単純に見ると、評価結果のところ、解釈の問題としてどうか、事業化率の目標値を40%にしておきながら、目標値の40%に及ばないけれど目標を達成しているとしているが、これは、どう解釈していいのか、堅調に推移しているというが、事業化率は39.1、38.9、38.3、36.9、32.9%と堅調に減少している。この推移からほぼ達成したとしていいのかということになる。文章だけを読んでいるとすぐに納得しがちになるが、ここは意図的な解釈があるのではないかと考えられる。指標については、目標値との関係、推移のことをいうなら減少している推移なのに、どうして達成といえるのかということに

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） 罹患率は各種事業等による取組の結果、毎年減少しており、進展していると評価できる。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は評価できる。指定医療機関は、増加している。これらの対策から、重篤な症状を引き起こす感染症のまん延はほぼ発生することがなく、概ね目標を達成できている。

#### 回答（E氏）

→ 評価結果で重篤な症状の感染症のまん延はほぼないとしているが、これは感染症対策の充足をとらえているかはっきりしない。また、指標は啓発事業を行ったからとしているがその他の対策との関係はないのかということが考えられた。

#### 講師

→ 重篤の話、外部要因の話があるが、評価結果全体をみると内容が拡散している。定点医療機関の目標を「100%」として着々と推移しているとしているが、目標値に20%も及ばない。しかし、評価結果は、80%前後で推移しているので「制度の目的を果たしているとは評価できる」としている。100%は、何か。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。また、減少しているにもかかわらずなぜ達成しているとしているのか。解釈としていかなものか。

#### <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（F氏）

→ 指標がない。何をもちて結果にもってくるのかよくわからないと思う。

#### 講師

→ 説明した内容の基本情報がない。数値もない指標もないので、難しい課題ではある。ここには、目標値もなければ、指標もなく、論理的になぜうまくいっているのかについても書いていない。こういうことをやったことは画期的であるなど文章としては規範的で、やることに意義があるなど熱意のある文章となっている。評価としては、具体的に指標や数値がない、出しにくい、どのような行為が行われて、どのようにインパクトがあったという説明が少なくともされていてしかりと思われる。

## 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（G氏）

→ 指標欄に達成水準/毎年度とされているのに、隔年度の数値しか入っていないところが問題。

講師

→ キーワードは、ライフステージ。女性医師の数がアウトカム指標として掲げられているが、これがライフステージに応じた勤務体制にマッチングした目標値としてどうかということ。一時的に産休などの原因で仕事をしなくなった、復帰が早くなるような就労支援事業ということになるが、単に女性医師が増えた、増えないという議論で制度が測れるのか？ということである。評価結果では、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としているので、本来は斡旋された人がどのくらいいるのかを指標にするべきなのではないかという疑問がある。女性の医師の数でこの事業を評価するのは、外部要因が大きい中でこの事業が女性の医師の数を上げ下げするほどインパクトがあるかどうかというところで議論が出てくる。ここでは、指標が正しい、正しくない。隔年でやっている。これが問題。

→ ここでつかんでもらいたいのは、事実であろう数字を使うにしても使う数字の解釈と書きぶりによって、評価結果がいかようにも書き換えられる、書けるということが実際あるということを確認してもらいたい。実際こういうものとなっている。これでは、徒労感・疲労感もしくは、皆さんが評価は、所詮こんなものだとながめてみる原因ではないかと思われる。

## 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。

回答（H氏）

→ 法律を強化する前でも自然に減少していたので、しなくても自然減少していた可能性がある。

講師

→ そもそも自然減があったから、特にこのことが影響してないこともありえるのではないのかということです。

回答者（I氏）

→ 交通事故死者数の減少でその効果があったと評価しているが、交通事故の死者



というのがどういう原因でなったのか。例えば、飲酒運転が多い可能性があるのではないか。

講師

- 外部要因が関係しているという事例。アメリカの大学院で政策評価を勉強するときによく出てくる事例。本当に罰則強化に意味があったのか、調査が行われた。これを見ると減っているから罰則強化が効果あったというが、様々な外部要因が関係している。罰則だけではない。1つは自然減していた。自然減していたのだから、やろうがやるまいが関係なく減っている。もう一つは、交通事故の定義の話。交通事故の死亡者の定義・解釈を変える。事故が起きてから24時間以内に死んだ者を交通事故とするのを12時間以内にすると半減する。何をもってスピード違反なのか、飲酒なのか何なのか判断しなければならない。いろいろな解釈によって数は情報操作できる場合がある。①天候による雨など自然現象の影響を受けている。②別に交通安全のキャンペーンをしていたのが影響した。③迂回路がある。高速道路でスピードを落とすことでストレスを感じる人は、少く距離が長くなっても別の高速道路を使って目的地まで行ったのではないか。④スピードを出す人自体が測っていた高速道路を使っていない。その他いろいろある。評価では、内的妥当性の問題という言葉で使われているが、測定する際、様々な問題点がある。外部要因も含めて。それらに着目した上で評価をしなければいけないという良い事例である。
- 評価書は国民に対する領収書のようなもの。評価書は利用しようがされまいが出すべきものは出すものだとして、業務の一環と認識していただいて、評価書作りに取組んでいただきたい。